



R

การพัฒนาพรรคการเมืองไทย : ศึกษาเฉพาะกรณี
เงินอุดหนุนพรรคการเมือง

บรรหาร ศิลปอาชา

วิทยานิพนธ์ เสนอต่อมหาวิทยาลัยรามคำแหง
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาดำเนินการตามหลักสูตรปริญญา

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

พ.ศ. 2538

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยรามคำแหง

R

**POLITICAL PARTY DEVELOPMENT IN THAILAND:
A CASE STUDY OF FINANCIAL SUPPORT
FOR POLITICAL PARTY**

BANHARN SILPA-ARCHA

**A THESIS PRESENTED TO RAMKHAMHAENG UNIVERSITY
IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS
FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS**

1995

ACC. NO. 03900026
Thesis 17 APR 1959
Date Received
Call No. JA

1749


.A995

417: 21179


A.2

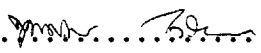
ชื่อเรื่อง	การพัฒนาพรรคการเมืองไทย : ศึกษาเฉพาะ
	กรณีเงินอุดหนุนพรรคการเมือง
ชื่อผู้เขียน	นายบรรหาร ศิลปอาชา
คณะ	นิติศาสตร์
คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	รองศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พลกุล
	อาจารย์ ดร. วิชัย สังข์ประไพ


มหาวิทยาลัยรามคำแหง อนุมัติให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต

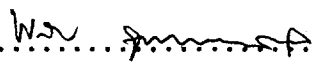
.....  คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร. ชัยชนะ อิงคะวัต)

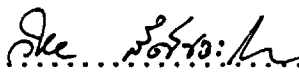
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....  ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พลกุล)

.....  กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. พูนศักดิ์ ไวสารวจ)

.....  กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร. อีสสระ นิตินัทประภาศ)

.....  กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ พรชัย สุนทรพันธุ์)

.....  กรรมการ
(อาจารย์ ดร. วิชัย สังข์ประไพ)

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความกรุณาของคณาจารย์ผู้สอน
ในทุกวิชาของชั้นปริญญาโทที่ได้ชี้แนะและให้ความรู้ใหม่ ๆ เพื่อเป็นแนวทาง
ในการค้นคว้า และขอขอบคุณอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่ได้ให้คำแนะนำในการ
เขียนและตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ จนสำเร็จ

สุดท้ายนี้ขอขอบคุณคณาจารย์ผู้สอบวิทยานิพนธ์ที่ได้ให้คำแนะนำ
ที่เป็นประโยชน์อย่างที่สุด ซึ่งจะได้นำไปเป็นแนวทางปรับปรุงและค้นคว้าต่อไป

บรรหาร ศิลปอาชา

บทคัดย่อ

- ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ : การพัฒนาพรรคการเมืองไทย : ศึกษาเฉพาะกรณี
เงินอุดหนุนพรรคการเมือง
- โดย : นายบรรหาร ศิลปอาชา
- ชื่อปริญญา : นิติศาสตรมหาบัณฑิต ปีที่เสนอ 2538

วิวัฒนาการและความเป็นมาของพรรคการเมืองไทยแตกต่างจากประเทศเสรีประชาธิปไตยตะวันตก ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ทำให้พรรคการเมืองไทย มีความหมาย บทบาทหน้าที่ ที่ไม่เหมือนกับพรรคการเมืองแม่แบบตะวันตก

จากการศึกษาถึงสภาพการเมืองไทยและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในเรื่องนี้ พบว่าพรรคการเมืองไทยเป็นพรรคที่เกิดขึ้นโดยสิทธิตามกฎหมาย (legal formation) ไม่ใช่พรรคที่เกิดขึ้นตามกระบวนการธรรมชาติ (natural formation) ผลที่เกิดขึ้นก็ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย กลับมีผลตรงกันข้ามและบั่นทอนความมั่นคงของพรรคการเมือง ทำให้พรรคการเมืองมีลักษณะเป็นพรรคที่ตั้งขึ้นเพื่อรักษาผลประโยชน์ของคนกลุ่มหนึ่ง และตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางเศรษฐกิจของบุคคล นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในการแข่งขันกันเข้าสู่อำนาจทางการเมือง ตัดทอนเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนโดยทั่วไป เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนจึงได้ศึกษากรณีการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมือง ศึกษาารายรับรายจ่ายของพรรคการเมืองไทย และศึกษาการให้เงินอุดหนุนพรรคในต่างประเทศ เพื่อนำมาพิจารณาปรับใช้ในประเทศไทย แต่เมื่อได้ศึกษาแล้วพบว่า การให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองไทยโดยรัฐยังไม่เหมาะสม เพราะยังมีการใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งส่วนใหญ่ไปในทางที่ไม่ถูกต้อง หากรัฐจัดเงินอุดหนุนให้จะเป็นการส่งเสริมมากขึ้น แหล่งเงินทุนหลักของพรรคการเมืองในต่างประเทศไม่ได้อยู่ที่เงินอุดหนุนที่รัฐจัดให้ แต่มาจากแหล่งอื่น นอกจากนี้การพัฒนาพรรคการเมืองยังมีปัจจัยอื่น ๆ ประกอบอีก

มากมาย ดังนั้น จึงเห็นว่า รัฐควรจะให้การสนับสนุนโดยมาตรการอื่น ๆ จะเหมาะสมกว่า เช่น ส่งเสริมให้ประชาชนสนับสนุนพรรคโดยตรงหรือโดยอ้อม ให้ความเสมอภาคในการใช้สื่อ ให้ความช่วยเหลือวัสดุอุปกรณ์ในการเลือกตั้ง เช่น การพิมพ์แผ่นปลิวต่าง ๆ การจัดสถานที่หาเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น

ABSTRACT

Thesis Title : Political Party Development in Thailand : A case study of State financial support to political parties.

Student's Name : Mr. Banharn Silpa-archa

Degree Sought : Master of Laws Academic Year 1995

Advisor Committee :

1. Assoc. Prof. Dr. Bhokin Bhalakul Chairperson
2. Dr. Wichai sungprapai

The evolution and development of Thai political parties in Thailand differ from the political parties developed in liberal democratic countries in several aspects, such as politics, economy, society and culture. Due to this fact, Thai political parties therefore have different nature, roles and responsibilities unlike the original Western political parties.

Pertaining to the complete study of Thai political conditions as well as the legal regime governing political parties, the author found that the political parties in Thailand have been established through the legal formation not through the natural formation process. Therefore, Thai political parties behaviours could not fulfill the objectives of the Law on Political Parties. This opposit results then led political parties in Thailand to an unstable situations. In most cases, Thai

political parties are formed under the influence of certain economic groups with the objectives to serve their own interests. These objectives also cause the inequality of opportunities of the people to be elected and to enjoy their political freedom.

To solve all the above mentioned problems, the author undertook the research based on several points such as the financial support for Thai political parties, the parties operation of incomes and expenses as well as the financial support for political parties in Western Europe. The aim of this research is to find the appropriate Solutions adaptable to the tradition, culture, and condition of Thai political parties.

After the careful study and analysis, the conclusions of the author are as follows:

First, the idea of State financial support to Thai political parties are not appropriate because of the misuse of funds by the political parties i.e. vote-buying expenses.

Second, most of financial support for political parties in the developed countries has been granted by various sources more than by State.

In considering the above study and analysis, the author recommended that, instead of providing the financial support to the Thai political parties, State should encourage Thai political parties in other directions such as, encouraging people to provide financial support to political parties directly or

indirectly, provide equal opportunity in making use of State facilities on mass medias, and financing political parties for the expenses of the published materials i.e. leaflets etc.

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	(4)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	(6)
กิตติกรรมประกาศ.....	(9)
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 สมมุติฐานในการวิจัย.....	2
1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	2
1.4 ขอบเขตของการวิจัย.....	2
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย.....	3
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	3
2 วิวัฒนาการและความเป็นมาของพรรคการเมือง.....	4
2.1 วิวัฒนาการและความเป็นมาของพรรคการเมืองในประเทศ เสรีประชาธิปไตย.....	4
2.2 พรรคการเมืองในประเทศกำลังพัฒนา.....	9
3 พรรคการเมือง.....	15
3.1 สภาพการเมืองไทย.....	15
3.2 ความเป็นมาของพรรคการเมืองไทย.....	16
3.3 ลักษณะของพรรคการเมืองไทย.....	31
4 การให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองกับแนวทางในการพัฒนาพรรค การเมือง.....	36
4.1 ค่าใช้จ่ายและรายได้ของพรรคการเมือง.....	36

	หน้า
5 แนวทางการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมือง.....	82
5.1 รัฐบาลการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองในต่างประเทศ...	83
5.2 รัฐบาลการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองของไทย.....	89
6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	93
บรรณานุกรม.....	97
ประวัติผู้วิจัย.....	102

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่	
1 บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดพรรคการเมืองมีผลใช้บังคับ.....	30

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

พรรคการเมืองเป็นองค์กรหลักในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล มีหน้าที่ในการรวบรวมความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนมาเป็นนโยบาย ให้ความรู้ทางด้านการเมืองแก่ประชาชน คัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่เป็นรัฐบาล หรือเป็นฝ่ายค้านควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของรัฐบาล แต่ความหมายของพรรคการเมืองดังกล่าวเป็นความหมายของพรรคในประเทศเสรีประชาธิปไตยตะวันตกที่มีวิวัฒนาการและความเป็นมาที่แตกต่างไปอย่างสิ้นเชิงกับพรรคการเมืองไทย อันทำให้พรรคการเมืองไทยไม่อาจมีความหมาย บทบาท เช่นเดียวกับพรรคในประเทศตะวันตก เช่น มีผู้กล่าวว่า พรรคการเมืองไทยเป็นพรรคส่วนตัวของบุคคลจำนวนน้อยที่เป็นนายทุนของพรรค พรรคการเมืองเป็นเพียงที่รวมกลุ่มบุคคลที่ต้องการเข้าไปมีอิทธิทธิทางสังคมและเศรษฐกิจ พรรคการเมืองไม่ได้มีขึ้นเพื่อเหนี่ยวรั้งอำนาจและอิทธิทธิทางสังคม การแก้ไข้ปัญหาของพรรคการเมืองไทยที่มีทั้งรัฐธรรมนูญ กฎหมายพรรคการเมือง กฎหมายเลือกตั้ง ไม่ประสบผลสำเร็จแต่อย่างใด กลับมีผลตรงกันข้าม กล่าวคือ มีพรรคการเมืองเกิดขึ้นจำนวนมาก มีการย้ายพรรคบ่อย มีการทุ่มทุนซื้อเสียง อย่างมหาศาล หากปล่อยให้ปัญหาดังกล่าวสะสมและดำเนินต่อไป การเมืองไทยน่าจะเกิดวิกฤตการณ์ในไม่ช้า

ดังนั้น งานวิจัยนี้จะได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับสภาพปัญหาของการเมืองไทย หลักเกณฑ์ทางกฎหมาย ที่มีผลต่อลักษณะของพรรคการเมืองไทย และแนวทางการแก้ไข้ปัญหา โดยจะศึกษากฎการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองว่าอาจจะเป็นวิธีหนึ่งในการแก้ไข้ปัญหาดังกล่าวได้หรือไม่เพียงใด

1.2 สมมติฐานในการวิจัย

ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญ กฎหมายพรรคการเมือง และกฎหมายเลือกตั้งในปัจจุบันของประเทศไทย ได้นำไปสู่ผลในทางลบต่อพรรคการเมืองไทย กล่าวคือ มีการใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้ง เพื่อแข่งขันกันเข้าสู่อำนาจทางการเมืองอย่าง มาก ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในการแข่งขันทางการเมือง และพรรคการเมืองอยู่ภายใต้ อิทธิพลทางเศรษฐกิจ จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองเพื่อสร้างความเสมอภาคในการแข่งขันและป้องกันไม่ให้นักการเมืองที่มีอำนาจทางการเงินสูง เข้ามามีอิทธิพลทางการเมือง

1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.3.1 เพื่อศึกษาถึงบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองทั้งทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ

1.3.2 เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาของพรรคการเมืองไทยทั้งในอดีตและปัจจุบัน

1.3.3 เพื่อศึกษาถึงรายรับรายจ่ายของพรรคการเมืองทั้งในสมัยการหาเสียงเลือกตั้งและนอกสมัยการหาเสียงเลือกตั้ง

1.3.4 เพื่อศึกษาถึงแนวทางแก้ไขและพัฒนาพรรคการเมือง โดยพิจารณากรณีการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองว่ามีความเหมาะสมเพียงใด

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตของการวิจัยครั้งนี้ จะทำการศึกษาถึงบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองทั้งทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ รวมทั้งศึกษาถึงสภาพปัญหาระบบประชาธิปไตยของไทยทั้งในอดีตและปัจจุบัน อีกทั้งโครงสร้างทางการเงินของพรรคการเมือง ซึ่งประกอบด้วยที่มาของรายได้ รายจ่ายของพรรคการเมืองในสมัยการหาเสียงเลือกตั้ง และนอกสมัยการหาเสียงเลือกตั้ง

ทั้งนี้ โดยศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองว่ามีผลทางตรงและทางอ้อมอย่างไร รวมทั้งศึกษาถึงแนวคิดที่ให้เงินอุดหนุนพรรคการเมือง โดยรัฐของต่างประเทศประกอบการวิจัยด้วย

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

ในการศึกษา^{นี้}ผู้วิจัยใช้วิธีวิจัยเชิงเอกสารและวิธีการวิจัยภาคสนาม สำหรับในการวิจัยเชิงเอกสารนั้น ผู้วิจัยทำการค้นคว้าเอกสารและรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง กฎหมายเลือกตั้ง และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ส่วนการวิจัยภาคสนาม ผู้วิจัยจะอาศัยประสบการณ์ทางการเมืองที่ผู้วิจัยได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นเลขาธิการพรรค เป็นหัวหน้าพรรค เป็นรัฐมนตรี เป็นรัฐบาล เป็นฝ่ายค้านตลอดเวลา 20 ปีในรัฐสภา

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.6.1 ทำให้ทราบปัญหาในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยของไทย
- 1.6.2 ทำให้ทราบปัญหาและอุปสรรคทางการเงินของพรรคการเมือง
- 1.6.3 ทำให้ได้แนวทางและวิธีการพัฒนาพรรคการเมืองของไทย

บทที่ 2

วิวัฒนาการและความเป็นมาของพรรคการเมือง

2.1 วิวัฒนาการและความเป็นมาของพรรคการเมืองในประเทศเสรี ประชาธิปไตย

ในประเทศเสรีประชาธิปไตย พรรคการเมืองโดยทั่วไปแล้วไม่ได้เกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย แต่เป็นวิวัฒนาการทางการเมืองในแต่ละประเทศ ซึ่งผลจากการวิวัฒนาการนั้นทำให้พรรคการเมืองมีลักษณะ ดังที่ Joseph La Palombara และ Myron Weiner¹ ได้ให้ความหมายของพรรคการเมืองสมัยใหม่ไว้ดังนี้ คือ

(1) มีการจัดองค์กรที่ต่อเนื่อง สำหรับการจัดองค์กรที่ต่อเนื่องนี้ ทำให้เห็นความแตกต่างจากกลุ่มอื่น ๆ ที่จะยุติบทบาทไปพร้อมกับตัวผู้นำของกลุ่ม อย่างไรก็ตาม พรรคการเมืองบางพรรคอาจจะก่อตั้งโดยอาศัยความเป็นผู้นำที่มีชื่อเสียงของพรรค และต่อมาได้กลายเป็นสถาบันที่สืบทอดต่อไปได้หลังจากผู้นำหมดบทบาทลงแล้ว เช่น กรณีพรรค UDR หรือ RPR ภายหลัง De Gaulle

(2) มีการจัดระเบียบองค์กรถึงในระดับท้องถิ่นที่ค่อนข้างถาวรเช่นเดียวกันเพื่อรักษาความสัมพันธ์ที่สม่ำเสมอกับระดับชาติ

(3) มีความต้องการที่จะใช้อำนาจทางการเมือง ไม่ว่าจะโดยลำพังหรือร่วมกับพรรคอื่น ๆ ซึ่งต่างจากกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มต่อรองต่าง ๆ ที่

¹ Joseph La Palombara and Myron Weiner, Political Parties and Political Development (New Jersey : Princeton University Press, 1966), P.5-7.

เพียงแต่ต้องการมีอิทธิพลในการตัดสินใจของอำนาจเท่านั้น แต่อยู่นอกอำนาจ
 ดังนั้น พรรคการเมืองจึงต้องมีแนวความคิดเกี่ยวกับสังคมทั้งหมด หมายถึง
 นโยบายทั่วไปของประเทศ ในขณะที่กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มีแนวคิดเพียงเพื่อ
 รักษาผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม เช่น ผลประโยชน์ของผู้ใช้แรงงาน, ของ
 ผู้ประกอบการ, ของเกษตรกร ฯลฯ

(4) การแสวงหาการสนับสนุนจากประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
 ในช่วงการเลือกตั้ง ซึ่งหลักเกณฑ์ความเป็นพรรคการเมืองในข้อนี้ทำให้เห็นความ
 แตกต่างจากสโมสรหรือสมาคมความคิดต่าง ๆ ที่แม้จะมีแนวคิดทางการเมืองแต่
 ทั่วไปไม่ได้มีส่วนในการเลือกตั้งหรือในทางรัฐสภาแต่อย่างใด บรรดากลุ่มสโมสร
 หรือสมาคมเหล่านี้ไม่ใช่พรรคการเมือง แต่สามารถกดดันพรรคหรือรัฐบาลและ
 สร้างมติมหาชนได้ อย่างไรก็ตามบางกลุ่มอาจเข้ามามีกิจกรรมทางการเมืองและต่อ
 มากลายเป็นพรรคการเมืองได้ (เช่น กรณีพรรคแรงงานในอังกฤษ หรือ
 Convention des Institutions Republicaines ที่รวมเข้ากับพรรค
 สังคมนิยมฝรั่งเศสในปี 1971)

ความหมายหรือลักษณะของพรรคการเมืองที่กล่าวมาที่จริงแล้วเพิ่ง
 มีขึ้นเมื่อไม่นานนี้เอง หลังจากได้ผ่านวิวัฒนาการมานาน เพิ่งปรากฏเป็นรูปร่าง
 เมื่อตอนหลังของศตวรรษที่ 19 หลังจากที่ตั้งคมได้มีการพัฒนาการสังคม เศรษฐ
 กิจและการเมืองถึงระดับที่เหมาะสม

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทราบถึงความเป็นมาและบทบาท
 หน้าที่ของพรรคการเมืองในลักษณะปัจจุบันว่าเป็นอย่างไร

2.1.1 ที่มาของพรรคการเมือง

การก่อตั้งพรรคการเมืองสมัยใหม่ได้ เริ่มมีขึ้นในศตวรรษที่แล้ว
 โดยในประเทศอังกฤษได้ก่อตั้งขึ้นพร้อมกับการปฏิรูปการเลือกตั้งในปี 1832 และ
 โดยการริเริ่มของกลุ่มเสรีนิยมให้มีการจัดระเบียบในระดับท้องถิ่น เพื่อให้มีการ
 ลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงในบัญชีการเลือกตั้ง ในสหรัฐอเมริกา สมัย

ประธานาธิบดี Jackson ราวปี 1830 การจัดองค์กรของพรรคการเมืองได้พัฒนาไปกระทั่ง การจัดตั้งรากฐานพรรคการเมืองในท้องถิ่นที่ได้รับการสนับสนุนโดยกลุ่มชนอย่างกว้างขวาง ในประเทศฝรั่งเศสและประเทศอื่น ๆ ในยุโรปตะวันตก การเปลี่ยนแปลงของกลุ่มต่าง ๆ ในสภาและสโมสรทางการเมืองในรูปขององค์กรมวลชนเกิดขึ้นโดยสัมพันธ์กับการปฏิวัติปี 1848 ในประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นประเทศแรกในเอเชียที่นำสถาบันตะวันตกมาใช้ พรรคการเมืองเพิ่งปรากฏขึ้นภายหลังยุคใหม่เมจิในปี 1867 และภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1

อย่างไรก็ดี M. Duverger ได้เสนอข้อแตกต่างที่สำคัญของที่มาของพรรคการเมืองสมัยใหม่เอาไว้ 2 กรณี

1) พรรคการเมืองที่มีที่มาทางการเลือกตั้งและรัฐสภา พรรคที่มีที่มามีนี้เกิดขึ้นและพัฒนาไปพร้อมกับประชาธิปไตย กล่าวคือ การขยายเอกสิทธิ์ของรัฐสภาและการขยายสิทธิการเลือกตั้ง ในขณะที่บทบาทของสภามีเพิ่มขึ้น ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งที่มีแนวทางเดียวกันก็พยายามที่จะรวมตัวกัน และก่อให้เกิดกลุ่มในสภาขึ้นและในกรณีที่สิทธิในการเลือกตั้งขยายมากขึ้น ก็จะทำให้เกิดการรวบรวมเสียงเลือกตั้งให้เป็นกลุ่มก้อนขึ้น โดยจะเกิดมีกลุ่มจัดการเลือกตั้งในเขตต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนผู้เลือกตั้งในการรณรงค์การเลือกตั้ง ต่อมาจะมีการสร้างความสัมพันธ์ที่ถาวรขึ้นของปัจจัย 2 ประการนี้ กล่าวคือ จากรากฐานในรูปของกลุ่มจัดการเลือกตั้ง ของผู้ได้รับเลือกตั้งในพื้นที่ต่าง ๆ มารวมกันในกลุ่มของสภาที่มีแนวทางเดียวกัน พรรคการเมืองพรรคแรก ๆ ก็เกิดขึ้นในลักษณะนี้คือโดยสถาบันที่เป็นที่ประสานงานถาวร และความสัมพันธ์ที่สม่ำเสมอระหว่างกลุ่มในสภาและกลุ่มจัดการการเลือกตั้ง

โดยประวัติศาสตร์แล้ว พรรคการเมืองสมัยใหม่ เกิดจากการเติบโตของรัฐสภาที่ทำให้มีความจำเป็นที่จะก่อให้เกิดกลุ่มในสภาขึ้น และเป็นที่ยอมรับของผู้ได้รับเลือกตั้งที่มีความโน้มเอียงทางการเมืองเดียวกัน และอีกกรณีหนึ่งคือขยายสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งก่อให้เกิดกลุ่มจัดการเลือกตั้งเพื่อล้อมกรอบผู้มีสิทธิเลือกตั้งใหม่ ๆ ดังที่ Leon D. Epstein ได้กล่าวว่า "มีเหตุผลที่เชื่อว่า พรรคการเมืองสมัยใหม่เกิดขึ้นเนื่องจากการขยายสิทธิในการเลือกตั้ง"² ซึ่งเป็น

ที่เห็นได้ชัดในกรณีของประเทศอังกฤษ ที่มีการปฏิรูปการเลือกตั้งในปี 1832, 1867 และ 1885 โดยในระยะแรกเป็นเพียงกลุ่มในสภา มีกลุ่ม Tories (ที่มาของพรรคอนุรักษนิยม) และกลุ่ม Whigs (ที่มาของพรรคเสรีนิยม) หลังการปฏิรูปการเลือกตั้งในปี 1832 ทำให้เพิ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้งขึ้นและส่งผลให้มีความพยายามในการจัดโครงสร้างในระดับรากฐานในท้องถิ่น แต่ยังคงมีการรวมศูนย์อำนาจของพรรคอยู่ที่ที่ทำการกลาง พรรคทั้ง 2 ผลัดกันครองอำนาจในช่วงครึ่งหลังของศตวรรษที่ 19

2) พรรคที่เกิดขึ้นนอกเหนือกลไกการเลือกตั้งและรัฐสภา ถือว่ามีที่มาจาก "ภายนอก" พรรคที่สร้างขึ้นจากภายนอกนี้ก่อตั้งขึ้นโดยสถาบันที่มีอยู่ก่อนซึ่งมีกิจกรรมเฉพาะนอกเหนือการเลือกตั้งหรือรัฐสภา

พรรคเหล่านี้เกิดจากกลุ่มหรือสมาคมที่ต่อมากลายเป็นพรรคการเมือง เช่น สหภาพ ที่เป็นที่มาของพรรคสังคมนิยมหลายพรรค โดยเฉพาะพรรคแรงงานในอังกฤษในปี 1899 สมาคมความคิด เช่น สมาคมเฟเบียน ที่มีส่วนร่วมในพรรคแรงงาน หรือพรรค Radical ในฝรั่งเศส และพรรคเสรีนิยมหลายพรรคในยุโรป นอกจากนี้ก็มีกลุ่มอาชีพชาวนาที่เป็นที่มาของหลายพรรคในสแกนดิเนเวียและยุโรปกลาง หรือแม้แต่กลุ่มศาสนาที่เป็นที่มาของพรรคในเนเธอร์แลนด์ สมาคมทหารผ่านศึกที่เป็นที่มาของพรรคฟาสซิสต์อิตาลี และพรรค National Socialiste ในเยอรมัน กลุ่มใต้ดินหรือกลุ่มลับ เช่น ขบวนการ Resistances ในฝรั่งเศส ในปี 1945 ก็กลายเป็นพรรคการเมืองท้ายที่สุดก็มีกลุ่มอุตสาหกรรมและการคลัง เช่น ผู้ประกอบการรายใหญ่, ธนาคาร สหภาพนายจ้าง เป็นที่มาของพรรคฝ่ายขวาหลายพรรค

พรรคเหล่านี้แม้จะเกิดจากกลุ่มต่าง ๆ กันแต่มีลักษณะร่วมกันคือ มักรวมศูนย์อำนาจ มีวินัย และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันสูง กลุ่มผู้นำจะครอบงำพรรคมากกว่าสมาชิกพรรคที่ได้รับเลือกตั้ง

²Leon D. Epstein, Political Parties in Western Democracies (London : Pall Mall Press, 1967), P.19.

2.1.2 หน้าที่ของพรรคการเมืองในประเทศเสรีประชาธิปไตย

หน้าที่ของพรรคในประเทศเหล่านี้จะมีลักษณะที่จำกัดกว่าพรรคการเมืองในประเทศกำลังพัฒนา อาจพิจารณาได้ว่าหน้าที่หลัก ๆ มีดังนี้คือ³

1) หน้าที่ในการสร้างและรักษาจิตสำนึกทางการเมือง โดยให้การศึกษาโดยสร้างความคิดร่วมกัน โดยสร้างหลักการ อุดมการณ์แก่ผู้เลือกตั้งและผู้สมัคร ซึ่งประเด็นโต้เถียงทางการเมืองให้ชัดเจน โดยให้เหตุผลในการเลือกโดยชัดเจน ทำให้ผู้เลือกเข้าใจความคิด นโยบายที่เรียกร้องได้ ที่ต้องสร้างเช่นนี้ก็เพื่อให้การออกเสียงเลือกตั้งจะได้เลือกทางเลือกของพรรค ไม่ใช่เลือกบุคคล ส่งผลให้การเลือกตั้งเป็นการแสดงเจตจำนงของประชาชน

2) ตัดเลือกผู้สมัคร ในระบบที่เรียกว่าพรรคชนชั้นนำ มักจะเลือกโดยกรรมการกลางที่สำคัญ ทำให้อาจเกิดลักษณะที่เรียกว่าเฉพาะคนกลุ่มหนึ่งเท่านั้นที่ได้รับการคัดเลือก ในปลายศตวรรษที่แล้ว ในสหรัฐอเมริกาได้เห็นอันตราชน⁴ จึงไม่มีการจัดให้มีการหยั่งเสียงเบื้องต้นคือผู้สมัครจะแต่งตั้งโดยผู้เลือกตั้ง

สำหรับพรรคมวลชนมักจะเลือกโดยคณะกรรมการแห่งชาติหรือท้องถิ่นซึ่งสมาชิกพรรคอาจมีส่วนร่วมโดยตรงหรือโดยอ้อม

3) การจำกัดกรอบผู้ได้รับเลือกตั้ง โดยพรรคจะจัดให้มีการติดต่อกันอย่างสม่ำเสมอระหว่างผู้ออกเสียงและผู้ได้รับเลือก โดยอาจมีผู้ทำกิจกรรมของพรรคเป็นตัวแทน โดยคนเหล่านี้จะอธิบายกิจกรรมในสภาของผู้ได้รับเลือกตั้ง ให้เหตุผลว่าทำไมถึงได้ลงมตินั้น ๆ โฆษณาชวนเชื่อ และคอยรับฟังความคิดเห็นของผู้ออกเสียงว่ามีปฏิกิริยาอย่างไร ต้องการอะไร

³Maurice Duverger, Les Partis Politiques (Paris : Librairie Armand, 1969), P.1-16.

นอกจากนี้ก็จะจำกัดกรอบวินัยของผู้ได้รับเลือกตั้งในสภา คือให้มีวินัยในการออกเสียงลงมติในสภา ในปัจจุบันมีวินัยทั้งพรรคชนชั้นนำและ พรรคมวลชน

อาจสรุปได้ว่า พรรคการเมืองในประเทศเสรีประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นและมีความหมายอย่างในปัจจุบัน โดยเกิดจากวิวัฒนาการตามธรรมชาติทางการเมืองในประเทศเหล่านั้น หลังจากที่ตั้งคมได้ถึงระดับการพัฒนาทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เหมาะสม ไม่ได้เกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย แต่อย่างใดจากวิวัฒนาการดังกล่าว ทำให้เกิดพรรคในลักษณะดังกล่าวข้างต้นและบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างจากพรรคในประเทศกำลังพัฒนาที่มีที่มาจากที่แตกต่างกัน อันส่งผลให้บทบาทของพรรคเหล่านี้ แตกต่างจากพรรคการเมืองในประเทศตะวันตกไปด้วย ซึ่งจะได้อธิบายในบทต่อไป

2.2 พรรคการเมืองในประเทศกำลังพัฒนา

โดยทั่วไป ในประเทศกำลังพัฒนาอยู่ภายใต้ภาวะแวดล้อมที่ลำบาก โดยเฉพาะสภาพทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามก็ดีประเทศเหล่านี้จำเป็นต้องเผชิญ "กระบวนการพัฒนาทางการเมือง" โดยเปลี่ยนจากระบบการเมืองดั้งเดิมไปสู่ระบบการเมืองที่ทันสมัย ดังที่กล่าวแล้วว่าสิ่งเหล่านี้เป็นกระบวนการ ดังนั้น การเข้าสู่การเมืองที่ทันสมัยไม่อาจกระทำได้ดีทันที เพราะมีช่องว่างระหว่างชีวิตทางการเมืองที่เป็นจริงกับตัวแบบสถาบันทางการเมือง ที่ได้รับอิทธิพลมาจากประเทศตะวันตก

ประชาธิปไตยตะวันตกเป็นระบอบการเมืองที่ซับซ้อน มีประเพณี เสรีนิยม หลายประการ เช่น การเคารพฝ่ายค้าน เสรีภาพในการโต้แย้งกัน การประนีประนอม นอกจากนี้ยังแยกเรื่องความสัมพันธ์ส่วนบุคคลออกจากการต่อสู้บนเวทีการเมือง การยอมรับฟังคำวิพากษ์วิจารณ์ และเป็นที่ยอมรับกันว่าการต่อสู้ทางการเมืองเกิดขึ้นและดำเนินไปตามกฎเกณฑ์ที่ยอมรับกัน ไม่ว่าจะในเรื่องการเลือกตั้งที่เสรี ปราศจากการครอบงำจากอิทธิพลของรัฐหรืออิทธิพล

เศรษฐกิจ ขอมรับความเสี่ยงข้างมาก การเคารพฝ่ายค้าน ฯลฯ นอกจากนั้น การปกครองในระบอบนี้ยังเป็นการแสวงหาการประนีประนอมผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ขัดแย้งกัน พยายามทำให้เกิดแนวทางการเมืองที่ประสานกันได้ ศิลปะการประนีประนอมเช่นนี้ จำเป็นต้องมีขั้นขึ้นทางการเมืองที่ดี และประชากรที่มีระดับทางวัฒนธรรมค่อนข้างสูง ดังนั้น การนำสถาบันทางการเมืองจากตะวันตกเข้ามาใช้ในทันทีจึงก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ หลายประเทศประสบความล้มเหลว และสภาพของพรรคการเมืองในประเทศเหล่านี้จะมีความหมายและบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างไปจากประเทศประชาธิปไตยตะวันตก

2.2.1 ความล้มเหลวของระบอบรัฐสภาในประเทศกำลังพัฒนา

รัฐต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และแอฟริกา ที่ได้ รับเอกราชภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ส่วนใหญ่ได้นำสถาบันการเมืองใน รูปแบบรัฐสภาเข้ามาใช้ โดยเลียนแบบตัวแบบทางรัฐธรรมนูญของประเทศอดีต เจ้าอาณานิคม (อังกฤษ, ฝรั่งเศสในสมัยสาธารณรัฐที่ 4, เนเธอร์แลนด์) การเลือกรูปแบบเกิดจากชนชั้นนำในประเทศเหล่านั้น ได้ผ่านกระบวนการเรียนรู้ จากมหาวิทยาลัยในประเทศแม่ โดยเฉพาะจากคณะนิติศาสตร์ นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นมักจะได้รับกร่าง โดยผ่านการปรึกษาหารือกับนักกฎหมาย ของประเทศตะวันตกด้วย

ทว่าการรับต้นแบบรัฐสภาตะวันตกเข้ามานั้น ไม่ได้พิจารณาถึง ความแตกต่างอย่างลึกซึ้งของโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ของรัฐเกิดใหม่เหล่านี้ด้วยว่าแตกต่างกับโครงสร้างของรัฐในยุโรปอย่างมาก⁴

จากความแตกต่างเหล่านี้เองที่ทำให้ประเทศโลกที่สามจำนวนมาก สถาบันทางรัฐสภาไม่สามารถประสบความสำเร็จ และมักจะกลายเป็น

⁴Alan Burns, Parliament as an Export (London : Sweet and Maxwell, 1966) P.1.

ระบอบเผด็จการพลเรือนหรือเผด็จการทหาร เช่น ซีเรีย อียิปต์ ชูแดน ปากีสถาน อิรัก อัลจีเรีย แชอว์ อินโดนีเซีย คาซัคสถาน ออฟริกากลาง ไนจีเรีย กานา เซียร์ราลีโอน ติมอร์ ฯลฯ แต่ในบางประเทศก็เป็นเผด็จการอย่างอ่อน เช่น กานา

อย่างไรก็ดีในประเทศกำลังพัฒนา จะพบว่ามีภวการณ์นำระบอบประธานาธิบดีมาใช้มากกว่าโดยเฉพาะอย่างยิ่งในบรรดาประเทศอเมริกาใต้ ซึ่งมีหลักการแบ่งแยกอำนาจและความเสมอภาคของอำนาจ แต่ในความเป็นจริงดุลยภาพนี้ไม่มีอยู่จริง นั่นหนักจะไปตกอยู่กับฝ่ายบริหารที่มีอำนาจอย่างแท้จริง ในปัจจุบันในอเมริกาใต้ประเทศส่วนใหญ่เป็นประชาธิปไตยตั้งแต่ปี 1988 แต่ทว่าอำนาจของประธานาธิบดีมีค่อนข้างมาก

สำหรับประเทศที่ใช้ระบอบรัฐสภาแล้วได้ผล คือ อินเดีย ซึ่งมีปัจจัยเสริมความสำเร็จบางประการ คือ

- มีชนชั้นข้าราชการ ที่มีการศึกษาจากอังกฤษและมีความสามารถเป็นจำนวนมากทำหน้าที่ปกครองในประเทศ
- ความเป็นผู้นำที่ชาญฉลาดของบัณฑิตเนรูห์ ที่ตลอดระยะเวลา 15 ปีที่ดำรงตำแหน่ง สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถโน้มน้าวประชาชนได้
- มีพรรคการเมืองใหญ่ที่ครอบงำอยู่คือพรรคคองเกรส ซึ่งทำให้การเมืองมีเสถียรภาพพอสมควร แม้จะเผชิญกับการวิจารณ์และการควบคุมจากฝ่ายค้านก็ตาม

2.2.2 พรรคการเมืองในสังคมกำลังพัฒนา

พรรคการเมืองในประเทศกำลังพัฒนา ได้เกิดขึ้นภายใต้บริบททางสังคมที่แตกต่างกับระบบในประเทศตะวันตกเป็นอย่างมาก มีผู้พยายามแบ่งประเภทของพรรคการเมืองในประเทศเหล่านี้ออกเป็น 2 ความเห็น

- 1) ข้อแตกต่างของพรรคมวลชนและพรรคผู้อุปถัมภ์ จากการศึกษาพรรคการเมืองในอัฟริกาหลังจากได้รับเอกราชแล้ว โดย R.S.

Morgenthau (Political Parties in French Speaking West Africa, Oxford, 1964) และ Th. Hodgkin (African Political Parties, Harmondsworth, 1961) โดยได้ใช้กรอบการวิเคราะห์ของ M. Duverger ที่ได้แบ่งประเภทพรรคในประเทศตะวันตกเป็นพรรคชนชั้นนำ และ พรรคมวลชน โดยผู้ศึกษาทั้งสองได้อธิบายว่า

พรรคมวลชน เป็นพรรคที่มีสมาชิกมากจำนวนนับแสนคน (เช่น พรรคประชาธิปไตยใน Ivory Coast, พรรคประชาธิปไตยในกินี หรือ The Convention's People' Party ของ กานา) ในขณะที่พรรคผู้อุปถัมภ์จะมีเฉพาะสมาชิกจากชนชั้นนำดั้งเดิมเป็นที่รวมของบุคคลสำคัญ ในทางสังคมและเศรษฐกิจ เป็น "ผู้อุปถัมภ์" และสามารถมีอิทธิพลต่อการออกเสียงของ "ผู้อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์" ได้ ผลที่เกิดขึ้นก็คือพรรคผู้อุปถัมภ์นี้ (พรรคก้าวหน้าในชูดานหรือ L'Union nigéuienne des independants et sympathisants) จะมีการจัดระเบียบที่ไม่เคร่งครัด ไม่ค่อยมีวินัย การมีส่วนร่วมของสมาชิกมีน้อย ในทางตรงกันข้าม พรรคมวลชนจะมีแกนนำที่ไม่มีลักษณะเฉพาะบุคคลนัก มีความเป็นสถาบันมากกว่า มีการจัดระเบียบที่แน่นนอน มีลำดับชั้นที่ซับซ้อน และมีวินัยอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม ดูเหมือนข้อแตกต่างระหว่างพรรค 2 ประเภทของ Morgenthau จะดูไม่มีเหตุผลสนับสนุนที่เพียงพอนักเพราะว่าใช้หลักเกณฑ์ด้านโครงสร้างเช่นเดียวกับ Duverger ที่ใช้สำหรับประเทศตะวันตก แต่ที่ว่าเงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ และประวัติศาสตร์จริง ๆ แล้วแตกต่างกันมาก จะพิจารณาแต่เพียงองค์การภายนอก และนำมาเป็นปัจจัยหลักไม่ได้ นอกจากนั้นแล้วในทางความเป็นจริง พรรคมวลชนซึ่งประกอบไปด้วยชาวนาเป็นสมาชิกส่วนใหญ่ในประเทศกำลังพัฒนาจะแตกต่างไปจากพรรคมวลชน ในประเทศอุตสาหกรรม เพราะว่าในประเทศกำลังพัฒนา จะมีช่องว่างทางสังคมสูงมาก ระหว่างสมาชิกจำนวนมากกับ "วงในของพรรค" จริง ๆ ซึ่งมาจากชนชั้นนำทางสังคมหรือปัญญาชน จึงทำให้เป็นการดำเนินงานโดยกลุ่มคณะบุคคลมากกว่าจากสมาชิกส่วนใหญ่ นอกจากนั้นพอนานวันเข้าพรรคมวลชนกลับค่อย ๆ เข้าไปรวม

อยู่ในพรรคผู้อุปถัมภ์ที่ละน้อย ๆ ซึ่งทำให้การแบ่งประเภทพรรคเช่นนี้ไม่น่าจะถูกต้องนัก

2) พรรคที่มีลักษณะปฏิวัติแบบรวมศูนย์และพรรคที่มีลักษณะเชิงปฏิบัติและยอมรับความหลากหลาย พรรค 2 ประเภทนี้ J.S.Coleman และ C.G. Rosberg ได้ให้ความหมายไว้ในหนังสือ "Political Parties and National Integration in Tropical Africa, Berkeley, 1966" ซึ่งเป็นการพิจารณารูปแบบของพรรคการเมืองในแอฟริกา ซึ่งมักจะเป็นระบบพรรคเดี่ยวที่ครอบงำอยู่ โดยแบ่งรูปแบบหรือประเภทของพรรคโดยพิจารณาในเชิงอุดมการณ์ไม่ใช่โครงสร้าง

พรรคลักษณะปฏิวัติแบบรวมศูนย์ (ใน กานา, มาลี, กินี) เป็นพรรคที่มีลักษณะที่พิจารณาปัญหาทางด้านอุดมการณ์เป็นหลัก เพื่อที่จะเปลี่ยนแปลงสังคมอย่างลึกซึ้งและมีลักษณะที่มีการจัดระเบียบองค์กรเดี่ยว และรวมศูนย์อำนาจ และมีลักษณะที่จะรวมองค์กรอื่น ๆ ตลอดจนโครงสร้างต่าง ๆ ของรัฐ เข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับโครงสร้างของพรรค

สำหรับพรรคที่มีลักษณะเชิงปฏิบัติและยอมรับความหลากหลาย เช่น ในเซเนกัล, Ivory Coast คาเมรูน พรรคเหล่านี้จะไม่พิจารณาด้านอุดมการณ์และการเปลี่ยนแปลงทางสังคมมากนัก ไม่ได้มีการจัดองค์กรที่เคร่งครัดนัก และไม่มีลำดับชั้นมาก จะรวบรวมพลังประชาชนไม่มากเท่าพรรคประเภทก่อน และจะยอมรับความหลากหลาย แต่อยู่ภายใต้การควบคุม ทำให้กลุ่มอื่น ๆ ในสังคมมีความเป็นอิสระพอสมควร

2.2.3 บทบาทของพรรคการเมืองในประเทศกำลังพัฒนา

ในรัฐเกิดใหม่ เนื่องจากยังไม่มีสถาบันที่หลากหลายและมั่นคง เช่น รัฐบาล สภา ฝ่ายปกครอง กองทัพ ฯลฯ ทำให้พรรคการเมืองเข้ามาทำหน้าที่ที่หลากหลายและกว้างขวางมากกว่าในประเทศที่พัฒนาแล้ว David

E.Apter ได้กล่าวว่า "พรรคมวลชนได้พัฒนาหน้าที่ขึ้นอย่างมากมาช โดยเข้าไป
 ในกระบวนการยุติธรรม, ฝ่ายปกครอง, ตำรวจ, การศึกษา, สวัสดิการสังคม
 นอกเหนือจากหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและรัฐสภาแบบดั้งเดิม ในกรณีที่เป็น
 พรรคที่ต่อต้านระบอบอาณานิคม ก็อาจกล่าวได้ว่าพรรคเป็นอีกรัฐหนึ่งที่ควบคู่กัน
 ไปในความเป็นจริง ถ้าเป็นพรรคที่อยู่ในอำนาจ ก็จะหาข้อแตกต่างไม่ได้
 ระหว่างความแตกต่างของหน้าที่ และความรับผิดชอบของพรรคกับรัฐบาลและฝ่าย
 ปกครอง"^๕

ในสังคมกำลังพัฒนา พรรคเป็นเครื่องมือหลักในการทำให้รัฐมี
 ความทันสมัยและจำต้องมีหน้าที่หลายอย่าง เข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมจำนวน
 มาก ซึ่งโดยสภาพและความหลากหลายของหน้าที่เหล่านั้น ชัดแย้งกับกิจกรรมของ
 พรรคการเมืองในประเทศที่พัฒนาแล้ว และทำให้นึกถึงหน้าที่ของพรรคที่มีอำนาจ
 เบ็ดเสร็จ

^๕David E.Apter, The Politics of Modernization. 5th ed. (Chicago: Praeger publishers, 1969), P.181-182.

บทที่ 3

พรรคการเมืองไทย

หลังจากที่ได้ศึกษาถึงความเป็นมาและวิวัฒนาการของพรรคการเมืองในประเทศตะวันตกและประเทศกำลังพัฒนาแล้ว จะพบว่าพรรคการเมืองไทยไม่ได้มีความเป็นมาและวิวัฒนาการเช่นเดียวกับประเทศตะวันตก และก็ไม่มีลักษณะเหมือนกันกับพรรคการเมืองในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ แต่มีลักษณะเฉพาะ ดังนั้น ในการทำความเข้าใจถึงสภาพปัญหาของพรรคการเมืองไทยจึงจำเป็นต้องเข้าใจถึงลักษณะสำคัญของการเมืองไทย และความเป็นมาของพรรคการเมืองไทยเสียก่อน จึงจะทราบถึงปัญหาที่เกี่ยวข้องเพื่อที่จะหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว อันอาจจะเป็นแนวทางในการพัฒนาพรรคการเมืองไทยต่อไป

3.1 สภาพการเมืองไทย

ศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้สรุปไว้ในงานเขียนเรื่อง "ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย" ตอนหนึ่ง^๑ ว่า ลักษณะเด่นของการเมืองไทยยังคงมีระบอบการเมืองกึ่งประชาธิปไตยอยู่เพราะการเปลี่ยนแปลงทางสังคม-เศรษฐกิจของไทยเกิดภายใต้สภาพแวดล้อมต่างกับตะวันตก สภาพแวดล้อมของการเปลี่ยนแปลงจึงเป็นผลในการกำหนดลักษณะทางการเมือง โดยรักษาอำนาจนิยมบางส่วนไว้ และใช้วิธีการบางส่วนของประชาธิปไตยควบคู่กันไป ที่เป็นเช่นนี้เพราะมีปัจจัยดังต่อไปนี้

- รัฐและกลไกของรัฐ มีบทบาทสำคัญและนำการเปลี่ยนแปลงในสังคมมานาน
- การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่ผ่านมา ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง เกิดกลุ่มต่าง ๆ แต่เป็นเพียงการเกิด "พหุนิยมทาง

^๑ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาการพัฒนาทางการเมือง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 32-34.

โครงสร้าง" แต่ไม่เกิดพหุนิยมทางการเมือง ที่เป็นเช่นนี้เพราะไม่มีชนชั้นกลางที่เป็นอิสระที่แท้จริง การพัฒนาเศรษฐกิจเกิดพร้อมกับการต่อสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย การพัฒนาทางการเมืองจึงเน้นความมั่นคงเพราะเป็นเงื่อนไขสำคัญในการต่อสู้ นอกจากนี้ ประเทศไทยไม่เป็นกลางที่ทำหน้าที่เพื่อกำหนดกติกา แต่นอกจากจะมีบทบาทในการกำหนดกติกาแล้ว ยังจัดตั้งกลไกที่แข่งขันทางการเมืองกับพลังอื่น ๆ ในสังคมด้วย

- มีการแข่งขันกันระหว่างพลังในระบบราชการ และพลังนอกระบบราชการ แต่ไม่มีพลังฝ่ายใดที่สามารถกุมอำนาจได้เด็ดขาด

สิ่งเหล่านี้ทำให้ระบบกึ่งประชาธิปไตยมีความเป็นสถาบันมากขึ้น ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวนิช ได้ให้ความเห็นต่อไปว่า ขณะที่มีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจเกิดขึ้นนั้น รัฐก็มีการเปลี่ยนแปลงไปด้วย โดยปรับบทบาทหน้าที่ไปพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจจนสามารถควบคุมกลุ่มต่าง ๆ ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงในระดับหนึ่ง การแทรกแซงของรัฐดังกล่าวมีทั้งการใช้อำนาจเผด็จการและวิธีการประชาธิปไตย รัฐจะถูกท้าทายความชอบธรรมมากขึ้น ก็ต่อเมื่อมีปัญหาทางเศรษฐกิจที่รัฐไม่อาจแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการที่สภาพเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของโลก รัฐจึงถูกกดดันให้ลดบทบาทลงและเปิดโอกาสให้ฝ่ายเอกชนเข้ามาแบ่งเบาภาระมากขึ้นแต่อย่างไรก็ตาม ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวนิช ยังคงเห็นว่าเป็นเพียงการที่ "การเมืองแบบราชการ" จำยอมเพียงชั่วคราว ให้พลังนอกระบบราชการได้เข้ามามีส่วนในกระบวนการทางการเมืองแบบราชการมากขึ้นกว่าในอดีตเท่านั้น⁷

3.2 ความเป็นมาของพรรคการเมืองไทย

3.2.1 ระยะเวลาแรก การจำกัดการแข่งขันเข้าสู่อำนาจทางการเมือง หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ซึ่งเกิดจากการรัฐประหารล้มล้างอำนาจเดิม การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นไป

⁷ชัยอนันต์ สมุทวนิช, เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

อย่างจำกัด เพราะมีการสร้างกติกาเพียงเพื่อจัดกลุ่มอำนาจเดิม แต่มิได้มีความมุ่งหมายให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เช่น การให้มีสภาเดี่ยว สมาชิก 2 ประเภท แต่งตั้งและเลือกตั้งจำนวนเท่ากัน และไม่ยอมให้มีพรรคการเมืองจนกระทั่งมีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง องค์การที่ดำเนินกิจกรรมทางการเมือง จึงมีเพียงคณะราษฎรเท่านั้น

ต่อมาคณะราษฎรได้เปลี่ยนเป็น "สมัชชามหาชน" ดำเนินกิจกรรมเช่นเดียวกับพรรคการเมืองเนื่องจากขณะนั้นยังไม่มีคำว่า "พรรคการเมือง" ประกอบกับในต่างประเทศก็ใช้สมัชชาดำเนินกิจกรรมทางการเมือง

สมัชชามหาชน ได้จัดระเบียบขึ้นเป็นสมัชชาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปสมัครเข้าเป็นสมาชิกได้ซึ่งนับว่าเป็นความตั้งใจที่จะปลูกฝังระบอบประชาธิปไตยให้กับประชาชน แต่ก็มีเพียงสมัชชามหาชนเพียงองค์การเดียวที่ดำเนินกิจกรรมในทางการเมือง ถึงแม้ในเวลาต่อมาจะมีการขอจดทะเบียนสมัชชามหาชนชาติ ที่มีวัตถุประสงค์จะดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เช่นเดียวกับสมัชชามหาชน แต่ไม่ได้รับความยินยอมจากคณะรัฐมนตรีซึ่งมีพระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น โดยอ้างเหตุผลว่าสถานการณ์ยังไม่เข้าสู่สภาพเรียบร้อย และพรรคการเมืองยังเป็นวิธีการใหม่ คนไทยส่วนมากยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในระบบพรรค ถ้ายอมให้ตั้งพรรคการเมืองขึ้น เกรงว่าสมาชิกของแต่ละพรรคจะเห็นแก่ประโยชน์ของพรรคการเมืองของตนเป็นส่วนใหญ่ โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของราษฎรส่วนรวม เพราะเป็นช่องทางให้ราษฎรแตกแยกเป็นเหล่าตามอำนาจดิ้นของพรรคการเมืองเหล่านั้น จากคำปฏิเสธรของรัฐบาล พระยามโนปกรณนิติธาดา ซึ่งเป็นคณะรัฐบาลที่มาจกคณะราษฎร ที่ทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 จะเห็นว่า แม้คณะราษฎรจะมีแนวทางและเป้าหมายในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยขึ้นในประเทศไทย แต่ก็หาได้พัฒนาอย่างเต็มที่ที่ไม่ต้องการให้ประชาชนอยู่ในกรอบที่คณะราษฎรได้สร้างขึ้นเพียงองค์การเดียว จะก่อตั้งองค์การอื่น ๆ เช่นเดียวกับคณะราษฎรยังไม่ได้ เพราะประชาชนยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเพียงพอ จึงเป็นการเริ่มต้นการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ไม่

- | | |
|----------------------|--------------------------------------|
| 2. พรรคสหชีพ | โดยการนำของ
ดร.เดือน บุนนาค |
| 3. พรรคแนวรัฐธรรมนูญ | โดยการนำของ
หลวงธรรมรงนาวาสวัสดิ์ |
| 4. พรรคประชาธิปไตย | โดยการนำของ
นายควง อภัยวงศ์ |
| 5. พรรคประชาชน | โดยการนำของ
นายเลียง ไชยกาล |

พรรคการเมืองทั้ง 6 พรรค ที่จัดตั้งตามรัฐธรรมนูญเป็นพรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นโดยปราศจากกฎหมายพรรคการเมืองรองรับ ฉะนั้น ข้อกำหนดวิธีการดำเนินการ เงื่อนไขต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดตั้งและการดำเนินการพรรคการเมืองจึงไม่มี

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 นี้ ได้ประกาศใช้เป็นเวลา 1 ปี 5 เดือน 30 วัน จนมีการยึดอำนาจการปกครองโดยคณะรัฐประหารที่เรียกตนเองว่า "คณะทหารของชาติ" โดยการนำของ พลเอกผิน ชุณหะวัณ เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 และประกาศใช้ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490" เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2490 มี 98 มาตรา รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ตัดบทบัญญัติเกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการเมืองออกไป คงไว้แต่การตั้งสมาคม ผลของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2490 ทำให้การจัดตั้งหรือการดำเนินงานของพรรคการเมืองต้องหยุดชะงักลงเป็นเวลา 1 ปี 4 เดือน 14 วัน ถึงวันที่ 23 มีนาคม 2492 ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 ประกอบด้วย 188 มาตรา และในหมวดที่ 3 เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 3 บัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพวิบุรณะในการรวมกันเป็นพรรคการเมืองเพื่อดำเนินการในทางการเมืองโดยวิถีทางประชาธิปไตย และไม่ขัดต่อระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับสมาคมจะนำมาใช้บังคับแก่พรรคการเมืองมิได้"

จากบทบัญญัติดังกล่าว ทำให้เห็นเจตนารมณ์ของผู้ร่างว่าต้องการให้ระบอบประชาธิปไตยได้เจริญก้าวหน้าต่อไป โดยรัฐธรรมนูญรับรองการจัดตั้งและการดำเนินการของพรรคการเมือง เพิ่มเติมการดำเนินงานของพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 นี้ ใช้ถึงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 เป็นเวลาที่ใช้รวม 2 ปี 8 เดือน 6 วัน และถูกประกาศยกเลิกโดยคณะปฏิวัติ โดยการนำของ พลเอกผิน ชุณหะวัณ ผลของการปฏิวัติทำให้พรรคการเมืองทั้งหลายต้องถูกยกเลิกและสลายตัวหมดสภาพเป็นพรรคการเมือง ไม่สามารถชุมนุมหรือดำเนินการทางการเมืองได้ ฉะนั้น จากวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 ถึงวันที่ 19 กันยายน 2498 ประเทศไทยจึงไม่มีพรรคการเมือง เป็นช่วงเวลาที่ยากลำบากทางการเมืองที่สำคัญ ในเมื่อไม่มีพรรคการเมืองไม่มีที่ที่จะได้ระดมความคิด ประชาชนไม่ได้แสดงออกการพัฒนาในระบอบประชาธิปไตย จึงหยุดชะงักลงอีกช่วงเวลาหนึ่ง

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 6 คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ประกอบไปด้วย 123 มาตรา โดยมีมาตรา 26 ได้บัญญัติให้จัดตั้งพรรคการเมืองได้ แต่ยังไม่มีความหมายที่เกี่ยวข้องรองรับการดำเนินการกิจกรรมทางการเมือง จึงเป็นช่วงที่ยากลำบากของพรรคการเมือง

เนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับพรรคการเมืองที่จะดำเนินการทางการเมืองได้ จอมพล ป.พิบูลสงคราม จึงได้เสนอกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง เข้าสู่สภาเมื่อปี พ.ศ. 2496 และได้รับความเห็นชอบจากสภาให้มีการประกาศใช้ เมื่อวันที่ 26 กันยายน พ.ศ. 2498 ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ยกย่องเกี่ยวกับการดำเนินการของพรรคการเมือง และพระราชบัญญัติฉบับนี้ทำให้การดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปอย่างมีระบบ ซึ่งจะต้องดำเนินการขอจดทะเบียนต่อสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อจะได้ตรวจสอบแนวนโยบายของพรรค ระบียบข้อบังคับของพรรค ที่จะต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยต่อบ้านเมือง เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงถือว่าเป็นพรรคการเมืองตามกฎหมาย และมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 เมื่อวันที่ 26

กันยายน พ.ศ. 2498 นั้น ทำให้มีพรรคการเมืองเกิดขึ้น 30 พรรค^๑ ซึ่งจะวิเคราะห์ได้ว่า ประชาชนและนักการเมืองของไทยมีความสนใจการเมืองมาก แต่ขาดการดำเนินการทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง สาเหตุมาจากการเริ่มต้นที่มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว คือคณะราษฎร และความใจแคบของรัฐบาลในสมัยนั้น ที่ไม่ยอมให้จัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาอีกเป็นช่วงระยะเวลายาวนาน ประกอบกับมีการปฏิวัติรัฐประหารอยู่เสมอ ซึ่งเป็นสาเหตุให้ประชาชนขาดความต่อเนื่องในทางปฏิบัติในระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งผู้นำทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายรัฐบาลเป็นตัวอย่างที่ไม่ดี ทำให้เกิดการหยุดชะงักของระบอบประชาธิปไตยและระบบพรรคการเมืองประชาชนจึงสับสนต่อระบบการปกครองในช่วง พ.ศ. 2489 ถึง พ.ศ. 2498 คือก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฯ ได้มีการเลือกตั้ง 3 ครั้ง แต่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล 10 ชุด มีการปฏิวัติรัฐประหาร ยึดอำนาจ จากคณะทหาร 7 ครั้ง จึงเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการเมืองไม่ได้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ในระบอบประชาธิปไตย มีพรรคการเมืองเป็นองค์การที่สำคัญ แต่กลับกลายเป็นการใช้อำนาจและกำลังทหารเข้าเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งดูจะห่างไกลจากระบอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างสิ้นเชิง ทำให้ระบอบประชาธิปไตยไม่ก้าวหน้า ระบบพรรคการเมืองของไทยไม่แข็งแรง ประชาชนสับสนขาดความมั่นใจในระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ผู้เข้ามามีบทบาทเป็นบุคคลกลุ่มเดียวและมีได้มาจากประชาชน ทำให้ประชาชนไม่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

จาก พ.ศ. 2489 ถึง พ.ศ. 2498 เป็นระยะเวลาที่ประชาชนขาดผู้นำทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นระยะเวลาที่ไม่มีพรรคการเมืองที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ทำให้มีการเลือกตั้งทั่วไป วันที่ 26

^๑สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, สำนักงานนายทะเบียนพรรคการเมือง, การพัฒนาพรรคการเมือง เรื่องห้าทศวรรษพรรคการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., 2538), หน้า 3-4.

กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2500 และเพียงระยะเวลาไม่ถึง 7 เดือน คณะทหารก็ได้ทำการปฏิวัติ เมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2500 แต่การปฏิวัติในครั้งนี้ คณะปฏิวัติไม่ได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมือง ซึ่งทำให้พรรคการเมืองยังคงดำเนินกิจกรรมทางการเมืองต่อไปได้ และมีการเลือกตั้งทั่วไปอีกครั้ง เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2500 มีพรรคการเมือง 8 พรรค การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ที่มีพรรคการเมืองเป็นองค์การสำคัญ เป็นไปได้เพียงระยะสั้น ๆ ก็ถูกคณะทหารยึดอำนาจอีกเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 และได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ซึ่งเป็นเหตุให้พรรคการเมืองต้องสิ้นสภาพลง การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองต้องหยุดชะงัก การบริหารประเทศตกอยู่ในอำนาจของคณะทหารซึ่งคณะปฏิวัติได้อ้างเหตุผลของการปฏิวัติว่า ระบอบประชาธิปไตยไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมไทย รวมทั้งพรรคการเมืองขาดระเบียบวินัย มุ่งหาผลประโยชน์เพื่อตนเอง¹⁰

จากการยึดอำนาจโดยคณะปฏิวัติเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ไม่มีการดำเนินการทางการเมืองโดยพรรคการเมืองเป็นเวลายาวนานเกือบ 10 ปี จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ประกาศใช้ ณ วันที่ 9 ตุลาคม 2511 ซึ่งเป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับที่ 2 จะเห็นว่าระบอบประชาธิปไตยของไทยได้ว่างเว้นจากการมีพรรคการเมืองเป็นเวลา 10 ปี ติดต่อกัน

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 คือรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรพ.ศ. 2501 ประกอบด้วย 20 มาตรา ประกาศใช้วันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2502 ถึงวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511 เป็นเวลา 9 ปี 4 เดือนเศษ และในช่วงของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 นี้ไม่มีกฎหมายพรรคการเมือง การชุมนุมทางการเมืองจึงกระทำไม่ได้ เป็นระยะเวลาที่ขาดการพัฒนาทางการเมืองช่วงสำคัญ เพราะเป็นระยะเวลาที่ทำการปกครองด้วยคณะทหารที่ห่างไกลจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างมาก และตลอดระยะเวลาที่รัฐบาลถูกแรงกดดันจากกลุ่มการเมืองตลอดมาจนกระทั่ง พ.ศ. 2511 แรงกดดันจากกลุ่มพลังประชาธิปไตยรุนแรงขึ้น ทำให้รัฐบาลในสมัยนั้นต้องประกาศใช้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 ประกอบด้วย 183 มาตรา และระยะเวลาในการประกาศใช้เป็นเวลา 3 ปี 4 เดือนเศษ ก็ถูกคณะทหารปฏิวัติและประกาศยกเลิกเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514

ในบทบัญญัติมาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 บัญญัติว่า

"บุคคลย่อมมีเสรีภาพวิบุรณในการรวมกันเป็นพรรคการเมืองเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมือง โดยวิถีทางประชาธิปไตยและไม่ขัดต่อระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญนี้

การจัดตั้งและการดำเนินการของพรรคการเมืองย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง"

ตามบทบัญญัติมาตรา 37 นี้ การจัดตั้งและดำเนินการทางการเมืองต้องมีกฎหมายพรรคการเมืองรองรับ ถ้ายังไม่มีกฏหมายพรรคการเมืองขึ้นมารองรับ การจัดตั้งและดำเนินการทางการเมืองก็ยังไม่สามารถตั้งพรรคการเมืองได้ และเพื่อให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินการได้ตามกฎหมาย รัฐบาลในสมัยนั้นจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ณ วันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2511 และได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512

การเลือกตั้งครั้งนี้ถึงแม้จะมีพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ประกาศใช้ และมีพรรคการเมืองจดทะเบียนและส่งผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมือง แต่ยังมีผู้สมัครบางส่วนสมัครรับเลือกตั้งโดยไม่สังกัดพรรคการเมืองใด

¹⁰ลิขิต วีรเวติน, วิวัฒนาการการปกครองไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 159.

ผลของการเลือกตั้งปรากฏว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งโดย
ไม่สังกัดพรรคการเมืองใดนั้น จะไปร่วมมือกับพรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียง
สูงที่สุดเพื่อร่วมจัดตั้งรัฐบาล เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่สังกัดพรรคเข้าร่วม
กับรัฐบาล จึงเกิดการต่อรองและเรียกร้องสิ่งตอบแทนจากรัฐบาลทั้งทางตรงและ
ทางอ้อม รัฐบาลต้องยินยอมเพื่อให้ได้เสียงสนับสนุนให้รัฐบาลมั่นคงเพราะสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรที่ไม่สังกัดพรรคควบคุมและดูแลได้ยาก

จากการเรียกร้องผลประโยชน์จากสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรที่ไม่สังกัดพรรคนี้เอง มีส่วนทำให้รัฐบาลในสมัยนี้ เริ่มจัดสรรงบประมาณแก่
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลคนละ 350,000 บาท (สามแสนห้าหมื่นบาท)
เพื่อนำไปใช้ในกิจกรรมทางการเมือง เป็นเหตุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้
รับเงินช่วยเหลือไม่พอใจ ในขณะที่เดียวกันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลก็
ต้องการเงินช่วยเหลือเพิ่มจากสามแสนห้าหมื่นบาท เป็นหนึ่งถึงสองล้านบาท ซึ่ง
เป็นสาเหตุบีบบังคับให้รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจรต้องรัฐประหารตนเอง

อีกประการหนึ่งที่เป็นแรงกดดันรัฐบาลคือ ภายใน
พรรคของรัฐบาลเอง ลูกพรรคเรียกร้องผลประโยชน์และขาดระเบียบวินัย เช่น
ขอประมุขงานก่อสร้าง ขอสัมปทานเดินรถ เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ภายใน
คณะรัฐบาลเกิดความแตกแยก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลจำนวนไม่น้อย
ทั้งที่สังกัดพรรคการเมืองและไม่สังกัดพรรคการเมือง เข้าร่วมรัฐบาลเพราะต้อง
การผลประโยชน์ส่วนตัวที่ได้รับจากรัฐบาล

ความกดดันและความวุ่นวายที่เกิดขึ้นในรัฐบาลช่วงนี้
ทำให้เกิดการยึดอำนาจเพื่อล้มรัฐบาลและประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511
รวมทั้งประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ด้วย ทำให้
พรรคการเมืองต้องสลายตัวไปอีกระยะหนึ่ง กิจกรรมทางการเมืองไม่สามารถทำ
ได้การประชุมทางการเมืองเป็นเรื่องผิดกฎหมาย เป็นผลจากการปฏิบัติเมื่อวันที่
17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 และคณะทหารได้ปกครองถึงวันที่ 14 ตุลาคม
2516 จนถูกประชาชนเรียกร้องรัฐธรรมนูญและเรียกร้องให้มีการเลือกตั้ง เนื่อง
มาจากคณะปฏิวัติได้ปิดกั้นการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างสิ้นเชิง ทำให้

ประชาชนมีแรงกดดัน และร่วมกันเดินขบวน ทำให้เกิดเหตุการณ์รุนแรง จน
รัฐบาลของคณะปฏิวัติต้องสิ้นสภาพไป

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 10 คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2517 มี 238
มาตรา และมาตรา 45 บัญญัติว่า

"บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

การจัดตั้ง และการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง

พรรคการเมืองต้องแสดงที่มาของรายได้ และการใช้จ่ายอย่างเปิดเผย"

ตามบทบัญญัตินี้ บุคคลจะจัดตั้งพรรคการเมืองหรือจะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้ เมื่อมีกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองรองรับ บทบัญญัติในมาตรานี้มีส่วนที่เพิ่มเติมมาอย่างเด่นชัดคือ การแสดงที่มาของรายรับรายจ่ายของพรรคการเมืองซึ่งเป็นสาเหตุมาจากกระแสข่าวการทุจริต

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 117 วรรคสาม บัญญัติให้บุคคลที่จะลงสมัครรับเลือกตั้ง ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง หมายความว่า ถ้าจะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้องลงสมัครในนามของพรรคการเมือง จะลงสมัครอิสระ เช่นที่มีการเลือกตั้งที่ผ่านมาไม่ได้ นับว่าเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง ทั้งนี้ เนื่องมาจากนักการเมืองขาดระเบียบวินัย เมื่อได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ไม่สามารถควบคุมได้

เมื่อผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สังกัดพรรคการเมือง มักจะ เรียกร้องผลประโยชน์จากฝ่ายที่ต้องการเสียงสนับสนุน

เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง ทำให้พรรคการเมืองที่สังกัดสามารถควบคุมระเบียบวินัยได้ ซึ่งพรรคการเมืองเป็นองค์การที่สำคัญที่สุดในระบอบประชาธิปไตย เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สังกัดพรรค จะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสภาพลงซึ่งเป็นกลไกทางกฎหมายที่หวังว่าจะควบคุมความประพฤติของนักการเมืองได้

จากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ทำให้มีคณะบุคคลมาขอจัดตั้งพรรคการเมืองถึง 57 พรรค

ในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 ถึงแม้จะมีพรรคการเมืองขอจดทะเบียนถึง 57 พรรค แต่มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียง 44 พรรค และมีพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเพียง 22 พรรคและไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมากในสภา การจัดตั้งรัฐบาลจึงต้องเป็นรัฐบาลผสมจากหลายพรรค (26 พรรค) ผลของรัฐบาลผสมหลายพรรคทำให้เกิดความขัดแย้งในรัฐบาล และรัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ เกิดการแย่งชิงตำแหน่งต่าง ๆ และผลประโยชน์ในรัฐบาล ทำให้นายกรัฐมนตรี ในขณะนั้น (มรว.ดิศกุลธิ์ ปราโมช) ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2519 ซึ่งสาเหตุมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคร่วมรัฐบาลไปสนับสนุนขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ¹¹

จะเห็นได้ว่าในระบอบการเมืองของไทยได้พยายามยามจัดทำให้ระบอบประชาธิปไตยมั่นคง จากการลงสมัครรับเลือกตั้ง ไม่สังกัดพรรค

¹¹ ลีลิต ชีรเวดิน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 51.

การเมือง ทำให้เกิดการเรียกร้อง ก็ได้พยายามออกกฎหมายให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง แต่ก็ไม่สามารถทำให้รัฐบาลมั่นคงได้ เนื่องจากมีพรรคการเมืองมาก การเลือกตั้งไม่สามารถมีเสียงข้างมากในสภาได้ รัฐบาลจึงเป็นรัฐบาลผสมผลของรัฐบาลผสมมาจากหลายพรรค เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ

หลังจากสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสภาพลงจากการยุบสภาทำให้ต้องเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2519 การเลือกตั้งทั่วไปในครั้งนี้มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งรวมทั้งสิ้น 37 พรรค และมีเพียง 19 พรรค ที่ได้รับเลือกตั้ง ไม่มีพรรคใดได้รับเสียงข้างมากในสภา และสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ได้ปฏิบัติหน้าที่เพียง 6 เดือนเศษ (4 เมษายน 2519 ถึง 6 ตุลาคม 2519) ก็ถูกยึดอำนาจโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2519 มีผลให้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ได้ถูกยกเลิก ซึ่งทำให้พรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นมาตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกไปด้วยและห้ามชุมนุมในทางการเมือง คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกเมื่อมีการตรารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มาตรา 38

หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 แล้ว มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2522 ในขณะนั้นไม่มีกฎหมายพรรคการเมืองเนื่องจากกฎหมายพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ได้ถูกประกาศยกเลิกโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินแล้ว ฉะนั้น พรรคการเมืองที่ส่งผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองโดยปราศจากกฎหมายรองรับ ไม่มีผลให้เป็นพรรคการเมืองตามกฎหมาย

กฎหมายพรรคการเมืองฉบับใหม่ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2524 การดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองของพรรคการเมืองจึงกลับมากะทำได้อีกครั้งหนึ่ง เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2526 มีพรรคการเมืองที่ขอลงทะเบียนไว้ 18 พรรค แต่มีพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียง 14 พรรค

ในการเลือกตั้งครั้งนี้ (18 เมษายน 2526) กฎหมาย
รัฐธรรมนูญ 2521 ยังมีบทเฉพาะกาลใช้บังคับอยู่ การลงสมัครรับเลือกตั้งเป็น
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงยังไม่จำเป็นต้องสังกัดพรรคการเมือง ทำให้มีผู้สมัครที่
ไม่สังกัดพรรคการเมืองถึง 412 คน และได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็น สมาชิก
สภาผู้แทนราษฎร 24 คน และพรรคการเมืองที่ส่งผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง 14
พรรค ได้รับเลือกตั้ง 10 พรรค

การเลือกตั้งที่กฎหมายบังคับให้ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง
ต้องสังกัดพรรคการเมืองเริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 27
กรกฎาคม พ.ศ. 2529 มีพรรคการเมืองที่ขอลดทะเบียนไว้ส่งสมาชิกลงสมัครรับ
เลือกตั้ง 16 พรรค ผลการเลือกตั้งมีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวที่ไม่ได้รับ
เลือกตั้ง สภาผู้แทนราษฎรชุดนี้สิ้นสุดโดยการยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 29
เมษายน 2531 จากสาเหตุการพิจารณาร่าง พรบ. ลิขสิทธิ์ พ.ศ. โดย
สมาชิกร่วมรัฐบาลอภิปรายและลงมติคัดค้านร่าง พรบ. ดังกล่าว 31 คน ซึ่งร่าง
พรบ. นี้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ ทำให้คณะรัฐมนตรี 16 คน ลาออกเพื่อปรับปรุง
คณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นเหตุให้นายกรัฐมนตรียุบสภาผู้แทนราษฎร หลังจากประกาศ
ยุบสภาผู้แทนราษฎร และกำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่ วันที่ 24 กรกฎาคม 2531
มีพรรคการเมืองส่งผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง 19 พรรค และมีเพียง 15 พรรค ที่ได้
รับการเลือกตั้ง มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 357 คน รัฐบาลชุดนี้ต้องยุติลง
จากการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ
(รสช.) เมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2534

คณะ รสช. จัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จ
ภายใน 1 ปี ต่อมารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 ได้ประกาศใช้เมื่อ 9
กันยายน 2534 และมาตรา 41 บัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการร่วมกัน
เป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองตามวิถีทางการปกครอง
ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้
การรวมกัน การจัดตั้ง และการดำเนินกิจการและ
การเลิกพรรคการเมือง ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรค
การเมือง

พรรคการเมืองต้องจัดทำบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และต้องแสดงโดยเปิดเผยซึ่งที่มาของรายได้และการใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย"

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 41 พรรคสองบัญญัติให้การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายพรรคการเมืองที่นำมาใช้คือ กฎหมายพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 เนื่องจากคณะ รสช. ยึดอำนาจ ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ได้ยกเลิกกฎหมายพรรคการเมือง จึงนำกฎหมายฉบับนี้มาใช้ได้

จากการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2535 มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวน 21 พรรค แต่ได้รับเลือกตั้งเพียง 15 พรรค ไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับเสียงข้างมาก จึงต้องตั้งรัฐบาลผสมหลายพรรค โดยเสนอบุคคลภายนอกที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นนายกรัฐมนตรี ทำให้เกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 กำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมีได้¹² และ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 กำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 120 คน ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ (มาตรา 112) เมื่อปี 2538 ให้พรรคการเมืองส่งผู้สมัครไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทั้ง 2 ฉบับ มีเจตนาที่จะทำให้พรรคการเมืองลดน้อยลง โดยใช้กฎหมายบังคับให้ต้องส่งผู้สมัครลงตามกฎหมายซึ่งหมายความว่า ถ้าเป็นพรรคการเมืองแล้ว ส่งผู้สมัครลงเพียงเล็กน้อย อาจทำให้มีบุคคลบางกลุ่มแฝงเข้ามาหาผลประโยชน์โดยไม่ได้คิดจะพัฒนาพรรคการเมืองอย่างจริงจัง และทำให้เกิดพรรคเล็กพรรคน้อยมาก รัฐบาลจะไม่มีเสียงข้างมาก จะต้องเป็นรัฐบาลผสมการที่กฎหมายบังคับเพื่อต้อง

¹² คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, "บันทึกการประชุม ครั้งที่ 5/2520," 29 ธันวาคม พ.ศ. 2520, "ครั้งที่ 6/2521", 5 มกราคม 2521; "ครั้งที่ 20/2521", 20 เมษายน 2521 .

การให้เกิดพรรคการเมืองพรรคใหญ่มีเสียงข้างมากตั้งรัฐบาลได้ เพื่อให้รัฐบาลมี
เอกภาพ

ถึงแม้จะมีกฎหมายบังคับ ก็ไม่ได้ทำให้มีพรรคการเมือง
เมืองลดลงมากนัก ยังคงมีพรรคการเมืองหลายพรรคที่ได้รับเลือก และการจัด
ตั้งรัฐบาลยังเป็นรัฐบาลผสมตลอดมา ความมั่นคงของรัฐบาลผสมจึงมีน้อย

ตารางที่ 1 บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรค
การเมืองมีผลใช้บังคับ

การเลือกตั้ง ทั่วไป วัน เดือน ปี	จำนวน ส.ส. ที่ยังมี	จำนวน พรรคการเมืองที่ส่ง ผู้สมัคร	จำนวน ผู้สมัคร อิสระ	จำนวนพรรค การเมืองที่ สมาชิกได้รับ เลือกตั้ง	จำนวน ผู้สมัคร อิสระที่ได้ รับเลือกตั้ง
22 เม.ย. 2522	301	46	619	11	63
18 เม.ย. 2526	326	18	417	10	24
27 ก.ค. 2529	347	16	-	15	-
24 ก.ค. 2531	357	19	-	15	-
22 มี.ค. 2535	360	21	-	15	-
13 ก.ย. 2535	360	16	-	11	-

ที่มา : กระทรวงมหาดไทย 2529 - 2535

3.3 ลักษณะของพรรคการเมืองไทย

3.3.1 เป็นพรรคที่เกิดโดยลัทธิตามกฎหมาย จากการศึกษาถึงความ เป็นมาของพรรคการเมืองในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ จะพบว่า มีเพียงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 และ พ.ศ. 2492 เท่านั้นที่ถือว่าการจัดตั้งพรรคการเมือง เป็นเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนที่จะจัดตั้งขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องมีบทกฎหมายมารองรับอีก รัฐธรรมนูญดังกล่าวต้องการให้พรรคการเมืองเป็นพรรคตามธรรมชาติ ในช่วงเวลา 2489-2493 จึงถือว่าเป็นช่วงเวลาเดียวที่มีพรรคการเมืองที่มีกำเนิดเป็นพรรคธรรมชาติ¹³

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2495 จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การจัดตั้งพรรคการเมืองจะต้องมีกฎหมายรองรับทั้งสิ้น เช่น พรบ.พรรคการเมือง พ.ศ. 2498, 2511, 2517, 2524 โดย พรบ.พรรคการเมืองฯ จะระบุว่า การตั้งพรรคการเมืองจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่นายทะเบียนพรรค คือ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น นับตั้งแต่ปี 2498 จนถึงปัจจุบันจึงไม่มีพรรคการเมืองใดเลยที่ไม่จดทะเบียนพรรคแล้วจะสามารถดำเนินกิจการทางการเมืองที่เปิดเผยได้¹⁴ เมื่อจัดตั้งได้แล้ว ก็ยังมีกรอบกติกาในกฎหมายพรรคการเมืองอีกมาก

นอกจากกฎหมายพรรคการเมืองแล้ว ในปัจจุบันยังมีกรอบกฎเกณฑ์ทางกฎหมายต่าง ๆ ที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องยอมรับปฏิบัติตามอีก คือ รัฐธรรมนูญ และกฎหมายเลือกตั้ง ซึ่งมาตรการทางกฎหมายที่มีผลสำคัญก็คือ การบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง ซึ่งมีมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 แต่สำหรับมาตรการในปัจจุบันมีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2535 และในปี พ.ศ. 2538) พรบ.พรรคการเมือง พ.ศ. 2524 (แก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2534) พรบ.การเลือกตั้งสมาชิกสภา

¹³ กนก วงษ์ตระหง่าน, พรรคการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 91.

¹⁴ กนก วงษ์ตระหง่าน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 93-94.

ผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 (แก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2535) ซึ่งเพิ่มบทบาทให้
พรรคการเมืองในการคัดเลือกผู้สมัครอย่างมาก

หลักเกณฑ์สำคัญได้แก่

1) ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมือง
หนึ่งแต่เพียงพรรคเดียว

2) พรรคการเมืองที่สมาชิกจะเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับ
เลือกตั้งได้ต้องเป็นพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งรวมกันไม่น้อย
กว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด

3) ในกรณีที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั้น
แทนตำแหน่งที่ว่าง ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่มีสมาชิกใน
สังกัด เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่แล้วจากการเลือกตั้งทั่วไป

หลักเกณฑ์ดังกล่าวสร้างขึ้นโดยอ้างเหตุผลว่าต้องการ
รักษาวินัยของสมาชิกพรรคเพื่อให้พรรคสามารถถ่วงถ่วงสมาชิกที่ดี ต้องการเพิ่ม
ความสำคัญให้กับระบบพรรคการเมือง พยายามลดจำนวนของพรรคการเมืองให้
น้อยลง เป็นต้น

3.3.2 พรรคการเมืองเป็นเพียงกลุ่มที่ตั้งขึ้นเพื่อรักษาผลประโยชน์
ของคนกลุ่มหนึ่ง หากจะศึกษาพรรคการเมืองเฉพาะด้านกฎหมายแล้ว
ย่อมไม่อาจเข้าใจบทบาทที่แท้จริง อันมีผลต่อการพัฒนาของพรรคการเมืองไทยได้
ในส่วนนี้ผู้วิจัยเห็นว่างานวิจัยของศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช ที่ได้อ้าง
แล้วนั้นได้ศึกษาไว้เป็นอย่างดี จึงใคร่นำมาเพิ่มเติมอีกบางประการ กล่าวคือ
ในช่วงระหว่างที่ได้มีการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2501 ฝ่ายอำนาจรัฐได้นำ
อุดมการณ์การพัฒนาเข้ามาแทนที่ความอ่อนแอของอุดมการณ์ประชาธิปไตย เปิด
โอกาสให้สถาบันของรัฐมีบทบาททางการเมืองอย่างสูงและชอบธรรม ทำให้
องค์การหลักของรัฐคือกองทัพ เข้ามามีบทบาททางการเมือง แต่เนื่องมาจากไม่
ต้องแข่งขันกับอำนาจของเอกชน ทำให้เกิดการแก่งแย่งอำนาจขึ้นเฉพาะบุคคล
แต่จากการที่มีการทำทาส โดยพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยที่มีทั้งอุดมการณ์
และการจัดระเบียบ ตลอดจนความสัมพันธ์กับภายนอก ทำให้กองทัพเผชิญกับ

การทำทาสรอบด้าน จึงทำให้กองทัพเริ่มค้ำึงถึงการพัฒนาและประชาธิปไตยควบคู่กันไป โดยค้ำึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย แต่ไม่ได้ปล่อยให้องค์กรประชาชนต่าง ๆ แข่งขันกันเข้าสู่อำนาจอย่างเป็นอิสระ แต่คณะทหารและข้าราชการเป็นผู้จัดระเบียบให้แก่ระบอบการเมืองเองเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางด้านความมั่นคงของชาติและการพัฒนา จุดนี้เองที่ทำให้การพัฒนาการเมืองของไทยต่างกับต่างประเทศที่พลังเอกชนมีบทบาทนำส่วนประเทศไทยรัฐอ้างว่า กลุ่มเอกชนต่าง ๆ มีแนวคิดคับแคบไม่ได้เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของชาติ ดังนั้นเท่าที่ผ่านมามององค์กรที่มีบทบาทนำในการตัดสินใจ คือ พลังอำนาจรัฐ-นิยมมากกว่าพลังอำนาจเอกชน-นิยม และพลังอำนาจเศรษฐกิจของฝ่ายเอกชน-นิยมที่จะเป็นพันธมิตรกับพลังอำนาจรัฐมากกว่าองค์กรทางการเมือง จากสภาพดังกล่าวจึงไม่เกิดการแข่งขัน เพื่อช่วงชิงอำนาจบริหารประเทศอย่างแท้จริงพรรคการเมืองไม่มีเป้าหมายเปลี่ยนแปลงอำนาจบริหารประเทศอย่างแท้จริง จึงไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างแท้จริง พรรคการเมืองเพียงแต่ "ร่วมลงทุน" โดยส่งผู้สมัครเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีอำนาจต่อรองกับพลังอำนาจรัฐเท่านั้น พรรคการเมืองไทยจึงมีลักษณะเป็นเพียงกลุ่มผลประโยชน์ที่ใช้ช่องทางของกระบวนการประชาธิปไตย เข้าไปรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มคนที่ให้ทุนสนับสนุนพรรค¹⁵

นอกจากนั้นในช่วงเวลาที่น่าจะมีการพัฒนาทางการเมืองที่สร้างสรรค์ (ช่วง 2514-2520) ก็กลับเป็นไปตรงกันข้าม เพราะว่าการเมืองที่ตื่นตัวที่สุด กลับไปเป็นแนวร่วมของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยหลังสงครามประชาชนสิ้นสุด กลุ่มพลังที่ฝึกฝนประชาธิปไตยซึ่งผุดหวังจากระบอบการเมืองจากทุกด้านจึงอ่อนล้า ไม่มีการเตรียมตัว ไม่มีการรวมกลุ่มเป็นพรรคการเมือง แต่กลับกระจัดกระจายกันไป บางส่วนไปร่วมสร้างระบอบกึ่งประชาธิปไตย ในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (2523-2533) ซึ่งระบอบนี้เองที่ยอมให้พรรคการเมืองเข้ามามีส่วนร่วม ในขณะที่ระบอบราชการก็ยังคงรักษาอำนาจไว้

¹⁵ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เรื่องเดิม, หน้า 25-30.

ภายใต้กติกาของ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 โดยระบอบนี้มีจุดเด่นคือเปิดโอกาสให้มีพรรคการเมือง การเลือกตั้ง และสภา แต่จำกัดการเคลื่อนไหวของผู้ใช้แรงงาน นิสิต นักศึกษา และชาวไร่ ชาวนา เพราะเหตุผลทางด้านความมั่นคง มีผลให้การรวมตัวของกลุ่มนอกระบบพรรคกระทำได้ยาก ดังนั้น ในระบอบกึ่งประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองจึงมีผู้ฝึกฝนประชาธิปไตยบางส่วน แต่ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ต้องการหาช่องทางเข้าไปมีส่วนร่วมในอำนาจ และเน้นการเข้าถึง "ป่า" มากกว่าการเข้าถึงประชาชน ดังนั้น การที่พรรคจะพัฒนาไปในลักษณะที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น กลับกลายเป็นพรรคที่มีเจ้าของ คล้าย ๆ บริษัทธุรกิจการค้า ความชอบธรรมของพรรคก็หมดไป¹⁶

พรรคการเมืองแทนที่จะมีฐานแคบ กลายเป็นพรรคส่วนตัวของบุคคลหรือคนจำนวนน้อย ที่เมื่อมีกรอบกติกาทางกฎหมายที่กล่าวถึงในข้อ 3.3.1 เท่ากับทำให้พรรคการเมืองซึ่งมีแนวโน้มรวมศูนย์อำนาจมากขึ้น คนจำนวนน้อยที่คุมพรรคการเมืองต้องหาเงินเข้าพรรค เพื่อเลี้ยงดูสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งเพราะกฎหมายกำหนดกรอบในการจัดตั้งพรรค ในการส่งสมาชิกพรรคสมัครรับเลือกตั้ง ที่ทำให้ต้องมีค่าใช้จ่ายสูงมาก พรรคการเมืองจึงต้องหานายทุนทั้งระดับชาติและระดับจังหวัดมาสนับสนุน ซึ่งต่อมาก็ตกกลายเป็นเจ้าของพรรค ส่วนผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ต้องสมัครในนามพรรคเพราะถูกกฎหมายกำหนด จึงพบว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายคนแม้จะมีฐานเสียงส่วนตัวหนาแน่น แต่ก็ต้องเปลี่ยนพรรคบ่อย ๆ การบังคับให้สังกัดพรรคเท่ากับให้ย้ายพรรคบ่อย ๆ นั้นเอง เพราะพรรคการเมืองเปลี่ยนเจ้าของได้ จะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายดังกล่าวไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายพรรคการเมืองแต่อย่างใด หลังจากระบบนี้ได้ใช้บังคับมากกว่า 10 ปีแล้ว ระบบพรรคอ่อนแอลง มีการแตกออกมาจากพรรคและตั้งพรรคใหม่อยู่ตลอดเวลา¹⁷

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 325-327.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 330-331.

3.3.3 ความจำเป็นในการแสวงหาแนวทางในการพัฒนาพรรคการเมืองไทย กรอบกฎหมายดังกล่าวข้างต้นไม่ได้ทำให้การพัฒนาของพรรคการเมืองไทยเป็นไปในทางบวกแต่อย่างใด ทั้งยังเป็นการทำลายการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคกันในการแข่งขันเข้าสู่อำนาจทางการเมือง ทั้งในระดับบุคคลและระดับพรรคการเมือง เพราะพรรคตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางเศรษฐกิจของบุคคลบางกลุ่มเท่านั้น จึงจำเป็นที่จะต้องหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว บางท่านได้เสนอให้มีการแก้ไขวิธีการเลือกตั้งหรือแก้ไขกฎหมายพรรคการเมือง โดยไม่บังคับให้ผู้สมัครต้องสังกัดพรรคโดยยกตัวอย่างการเกิดขึ้นของพรรคพลังธรรมที่เริ่มจากการเลือกตั้งท้องถิ่น (กทม.) ที่ไม่บังคับให้สังกัดพรรค และต่อมาสามารถสร้างพรรคได้ในภายหลัง โดยเห็นว่าวิธีนี้จะทำให้คนดีมีความสามารถสามารถลงสมัครเลือกตั้งและทำหน้าที่ในสภาได้อย่างเป็นอิสระ¹⁸ และอาจสร้างพรรคที่แข็งแกร่งต่อไปได้ในภายหลัง

อย่างไรก็ดีสำหรับผู้วิจัยจะศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยพิจารณาในเรื่องเงินอุดหนุนพรรคการเมืองที่มีใช้อยู่ในต่างประเทศ จะสามารถนำมาปรับใช้กับกรณีปัญหาของไทยได้หรือไม่เพียงใด ปัญหาในเรื่องนี้ในต่างประเทศเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระของพรรคการเมืองที่ว่าพรรคจะไม่ตกอยู่ภายใต้ผู้มีอำนาจทางการเมือง หรือผู้มีอำนาจเศรษฐกิจ เพราะไม่ต้องการให้พรรคการเมืองจำต้องยอมปฏิบัติตามแรงกดดัน ของอิทธิพลเหล่านี้เพราะเหตุผลทางด้านการเงิน และยังทำให้การแข่งขันเข้าสู่อำนาจทางการเมืองกระทำภายใต้เงื่อนไขแห่งความเสมอภาค ไม่ใช่การแข่งขันที่มีความไม่เสมอภาคซ่อนอยู่ในระหว่างพรรคการเมืองที่มีทรัพยากรที่แตกต่างกันมาก ในต่างประเทศ จึงได้นำวิธีการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองมาแก้ไขปัญหาดังกล่าว อย่างไรก็ตามในการนำหลักการดังกล่าว มาใช้บังคับในประเทศเหล่านั้นก็มีปัญหาในทางปฏิบัติพอควร ซึ่งในเรื่องนี้ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงในส่วนที่ 2 ของวิทยานิพนธ์นี้ว่าวิธีการดังกล่าวเป็นอย่างไร และจะนำมาปรับใช้กับกรณีของประเทศไทยได้เพียงใด

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 331-332.

บทที่ 4

การให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองกับแนวทาง การพัฒนาพรรคการเมือง

ตามที่ได้ศึกษาถึงสภาพปัญหาของพรรคการเมืองไทยในบทที่ 3 ไป
แล้วนั้น ในบทนี้จะได้ศึกษาถึงรายจ่ายและรายได้ของพรรคการเมือง ดังนี้

4.1 ค่าใช้จ่ายและรายได้ของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองในประเทศประชาธิปไตยทั้งหลายที่สามารถดำเนิน
กิจกรรมทางการเมืองมาด้วยความมั่นคง และเข้มแข็งจนทำให้เป็นที่ยอมรับของ
ประชาชนได้นั้นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งคือเงิน

เงินเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารงานให้ประสบผลสำเร็จ พรรค
การเมืองก็เช่นกัน จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้ จะต้องอาศัยเงินเป็น
ปัจจัยที่สำคัญ ไม่ว่าจะรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ขยายสาขาพรรค จัดการประชุม
ใหญ่พรรคการเมือง ให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน ทุกกิจกรรมต่างต้องมี
ค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น ฉะนั้น พรรคการเมืองใดจะมีความมั่นคงมากน้อยเพียงใดจึงขึ้น
อยู่กับการเงินของพรรคเป็นสำคัญ

รายได้ของพรรคการเมืองที่มาจากค่าบำรุงพรรค ค่าสมัครสมาชิก
พรรคเป็นเงินเพียงเล็กน้อย ไม่สามารถที่จะนำมาขยายสาขาพรรคและรณรงค์
หาเสียงเลือกตั้งได้ ด้วยเหตุนี้พรรคการเมืองในต่างประเทศ เช่น ในสหรัฐอเมริกา
อังกฤษ ฝรั่งเศส หรือญี่ปุ่น ก็ตาม ต่างต้องพึ่งพากลุ่มนายทุน นักธุรกิจ
เพื่อจัดสรรเงินอุดหนุนพรรคการเมือง

จากแหล่งที่มาของเงินอุดหนุนพรรคการเมือง เป็นสิ่งที่จะได้นำมา
วิเคราะห์ว่า รายได้ของพรรคการเมืองนั้นได้มาจากแหล่งใด และแต่ละแหล่งนั้น
จะมีผลต่อพรรคการเมืองหรือไม่อย่างไร เพราะเงินมีความสำคัญต่อการดำเนิน
กิจกรรมทางการเมืองดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เมื่อพรรคการเมืองใดได้รับชัยชนะใน
การเลือกตั้ง อำนาจรัฐจะตกอยู่กับพรรคการเมืองนั้น ซึ่งอาจจะให้ทุนให้โทษแก่

ผู้สนับสนุนหรือกลุ่มที่ให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองนั้นได้ ในเรื่องนี้กฎหมายได้กำหนดในเรื่องที่มาของรายได้พรรคการเมืองไว้ด้วย

เงินที่พรรคการเมืองได้รับการอุดหนุนมาจากกลุ่มผลประโยชน์ อาจเป็นเหตุให้กลุ่มบุคคลเหล่านั้นมีอิทธิพลต่อการบริหารงานของพรรค ซึ่งเป็นเหตุให้เสียผลประโยชน์ของชาติได้

จากเหตุผลดังกล่าว จึงมีแนวคิดที่จะให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ เป็นผู้จ่าย และมีหลายประเทศที่รัฐเป็นผู้ให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง เพื่อเป็นการลดปัญหาการทุจริตประเพณีมิชอบ และทำให้เกิดการสมดุลในการแข่งขันของพรรคการเมือง

สำหรับในประเทศไทย ปัญหาเรื่องของการเงินที่จะนำมาดำเนินกิจกรรมทางการเมืองก็มีปัญหาเช่นกัน ผู้ที่อยู่เบื้องหลังมีอิทธิพลต่อระบบพรรคการเมืองของไทยมาก เพราะเมื่อพรรคการเมืองมีอำนาจ ผลประโยชน์จะตามมาซึ่งเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งในเรื่องของการจัดสรรตำแหน่ง เรื่องแนวนโยบาย เป็นเหตุให้เกิดกลุ่มเล็กน้อยในพรรค ที่เราเรียกกันว่า "มุ้งเล็ก- มุ้งใหญ่" และทำให้เกิดความขัดแย้งในที่สุด

พรรคการเมืองที่มีฐานะทางการเงินดี จะได้เปรียบพรรคการเมืองที่มีฐานะทางการเงินด้อยกว่า และผู้ที่มีฐานะทางการเงินดีจะอยู่ในกลุ่มผู้บริหารพรรค มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องและผูกพันอยู่กับพรรค มีอำนาจในการชี้นำพรรค จึงทำให้เกิดแนวคิดที่จะให้รัฐได้ให้เงินอุดหนุนพรรคเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้กลุ่มอิทธิพลหรือนักธุรกิจสามารถมีอำนาจเหนือพรรคการเมืองได้

ปัญหาการให้เงินอุดหนุน

เมื่อรัฐให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองไปแล้ว รัฐจะควบคุมอย่างไรว่า พรรคการเมืองจะนำเงินนั้นไปพัฒนาพรรค พัฒนาระบบประชาธิปไตย พรรคการเมืองจะไม่นำไปใช้จ่ายในการทุจริตการเลือกตั้ง พรรคการเมืองจะไม่รับเงินอุดหนุนจากหน่วยงานหรือองค์กรอื่นอีก

เมื่อนักการเมืองใช้ตำแหน่งในทางหาผลประโยชน์เข้าพรรค รับเงินอุดหนุนจากกลุ่มนายทุน ทำให้นักการเมืองนั้นหรือพรรคการเมืองนั้นตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มนายทุนผู้ให้การสนับสนุนทางการเงิน

มีผู้วิจัย¹⁰ เสนอเหตุผลที่ประชาชนไม่เห็นด้วยกับการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมือง คือ

1. เงินที่ใช้ในการอุดหนุนเป็นภาษีของราษฎร ซึ่งควรใช้บำรุงประเทศทางอื่นมากกว่า
2. ซึ่งมีเงินมาก ยังมีโอกาสซื้อเสียงมาก เป็นการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเพื่อหาเสียงให้แก่ตนเอง
3. จะมีการจัดตั้งพรรคการเมืองเพิ่มขึ้นมากมาย ทำให้การจัดตั้งรัฐบาลไม่มีเสถียรภาพเนื่องจากคะแนนเสียงกระจัดกระจาย
4. รัฐบาลได้ให้การสนับสนุนพรรคการเมืองทางอ้อมอยู่แล้ว นั่นคือการจัดสรรงบประมาณ ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนได้มีงบประมาณสำหรับพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเท่ากับเป็นการให้เงินภาษีแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปหาเสียง แต่ก็พอยอมรับได้ เพราะถือว่าราษฎรเป็นผู้รับประโยชน์
5. ควรใช้วิธีการสนับสนุนพรรคการเมืองทางอื่น เช่น ลดภาษีเงินได้แก่พรรค เป็นต้น

ลักษณะของพรรคการเมืองของไทย เป็นพรรคการเมืองของกลุ่มชนไม่ใช่พรรคการเมืองของมวลชน ประชาชนไม่เลื่อมใ้ในพรรคการเมืองมากนัก อาจจะเป็นเนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากยังมีพฤติกรรมไม่น่าเชื่อถือที่จะเข้ามามีบทบาทในทางการเมือง เพราะเกรงว่าจะใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการหาประโยชน์เข้าตัวเอง ทั้งนี้เนื่องมาจากประวัติศาสตร์ทางการเมืองของไทยในอดีตตามที่กล่าวมาแล้วในบทที่สอง

⁽¹⁰⁾ พรชัย เลื่อนฉวี, รายงานผลการวิจัย เรื่อง มาตรการทางกฎหมาย เพื่อป้องกันการทุจริตและซื้อเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2534), หน้า 60-64.

ประชาชนต้องการความชัดเจน โปร่งใส เช่น การแสดงบัญชีรายรับ รายจ่าย ทรัพย์สินของพรรคการเมืองว่า มีอย่างไร ใช้ทำอะไร จะทำให้เกิดความศรัทธา ในจุดนี้พรรคการเมืองต้องแสดงให้เห็นประจักษ์แก่ประชาชนว่าการทำทุกอย่างนั้นเป็นประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม

4.1.1 โครงสร้างรายรับของพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันได้บัญญัติถึงข้อห้ามการรับเงินหรือผลประโยชน์ของพรรคการเมืองไว้สองกรณี แต่ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับที่มาของรายรับไว้หมายความว่า รายรับของพรรคการเมืองจะมาจากแหล่งใดก็ได้ ไม่ขัดต่อกฎหมาย ยกเว้นในสองกรณีที่กฎหมายได้บัญญัติห้ามไว้ กระทำมิได้

กรณีที่หนึ่ง : ²⁰ห้ามมิให้พรรคการเมืองใดหรือสมาชิกผู้ใดรับเงินทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากผู้ใด เพื่อกระทำการอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือกระทำการอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือกระทำการอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศหรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพของประชาชน

กรณีที่สอง : ²¹ห้ามมิให้พรรคการเมืองใดหรือสมาชิกผู้ใดรับเงินทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด เพื่อดำเนินกิจการพรรคการเมือง หรือเพื่อดำเนินกิจการทางการเมืองจาก

- (1) บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย
- (2) นิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศที่ประกอบธุรกิจหรือกิจการหรือจดทะเบียนสาขาอยู่ในประเทศไทยหรือนอกประเทศไทย

²⁰ มาตรา 39 พรบ.พรรคการเมือง พ.ศ. 2524

²¹ มาตรา 40 พรบ.พรรคการเมือง พ.ศ. 2524

(3) นิติบุคคลที่จดทะเบียนในประเทศไทย ซึ่งมีบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยมีทุนหรือ เป็นผู้ถือหุ้นเกินร้อยละยี่สิบห้า

(4) องค์การหรือนิติบุคคลที่ได้รับทุนจากต่างประเทศซึ่งมีวัตถุประสงค์ดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ของบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย หรือผู้จัดการหรือกรรมการเป็นบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย

(5) บุคคล องค์การ หรือนิติบุคคลที่ได้รับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดเพื่อดำเนินกิจการพรรคการเมือง จากบุคคล องค์การ หรือนิติบุคคลตาม (1) (2) (3) หรือ (4)

จากข้อบัญญัติดังกล่าว เป็นบทบัญญัติเพื่อป้องกันความสงบเรียบร้อยเพื่อความมั่นคงของประเทศชาติเป็นสำคัญ มิได้เป็นการบั่นทอนพรรคการเมืองแต่อย่างใด

1) รายรับปกติของพรรคการเมือง ที่เรียกว่ารายรับปกตินี้หมายความว่า เป็นรายรับที่ทุกพรรคการเมืองหรือพรรคการเมืองส่วนใหญ่ได้รับตามสภาพความเป็นจริง และได้ปฏิบัติติดต่อกันมาเป็นเวลานาน และเป็นที่ยอมรับของสมาชิกและประชาชนทั่วไป รวมทั้งเป็นรายรับที่ไม่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งได้แก่ ค่าลงทะเบียน ค่าบำรุงสมาชิก เงินผลประโยชน์และดอกผลอันเกิดจากเงินทุน และทรัพย์สินของพรรคการเมือง

(1) ค่าลงทะเบียน

ค่าลงทะเบียนได้แก่เงินที่ผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองต้องเสียให้แก่พรรคการเมืองเพื่อสมัครสมาชิกในครั้งแรก และค่าลงทะเบียนนี้พรรคการเมืองแต่ละพรรคกำหนดไว้ไม่เหมือนกัน บางพรรคอาจจะไม่เก็บค่าลงทะเบียน หรือค่าสมัครเป็นสมาชิกแต่บางพรรคก็เก็บค่าลงทะเบียนแต่ที่นำสังเกตเงินค่าสมาชิกรวมนี้เป็นเงินเพียงเล็กน้อย พรรคความหวังใหม่ พรรคชาติไทย พรรคประชากรไทย และพรรคพลังธรรม ไม่ได้กำหนดค่าสมัครเป็นสมาชิกไว้ในข้อบังคับพรรค พรรคเอกภาพ พรรคชาติพัฒนา พรรคราษฎร มอบหน้าที่ให้กับกรรมการบริหารพรรคเป็นผู้กำหนด พรรคประชาธิปไตย เสียเงินค่าสมัครสมาชิกแรกเข้า 20 บาท

เมื่อพิจารณารายได้จากค่าสมัครสมาชิกของพรรคการเมืองต่าง ๆ แล้ว จะเห็นว่ารายได้นี้เป็นเงินเพียงเล็กน้อย ไม่สามารถจะนำเงินจำนวนนั้นมาเป็นเงินค่าใช้จ่าย ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้

ค่าสมัครสมาชิกที่บางพรรคการเมืองเก็บจากสมาชิกเพียง 20 บาท เป็นจำนวนเงินเพียงเล็กน้อย ไม่เพียงพอที่จะถือได้ว่าเป็นรายได้อันดับหนึ่งของพรรคการเมือง

ข้อสังเกตจากเงินค่าสมัครสมาชิกหรือค่าลงทะเบียนเป็นสมาชิกพรรคนี้ โดยทั่วไปพรรคการเมืองต่าง ๆ ไม่นิยมที่จะเก็บจากสมาชิก เพราะในลักษณะทั่วไปของคนไทยไม่ให้ความสำคัญที่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ถ้าการสมัครเป็นสมาชิกจะต้องเสียค่าใช้จ่าย ยิ่งจะทำให้ประชาชนไม่สมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคและจากบทบัญญัติของกฎหมายที่บังคับให้พรรคการเมืองต้องมีผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิกรวมกัน เพื่อเริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองไม่น้อยกว่าห้าพันคน และสมาชิกจำนวนห้าพันคนนั้น อย่างน้อยต้องประกอบไปด้วยสมาชิกซึ่งมีหน้าที่อยู่ในแต่ละภาคไม่น้อยกว่าภาคละห้าจังหวัด และมีจำนวนสมาชิกจังหวัดละไม่น้อยกว่าห้าสิบคน จะเห็นว่าการหาสมาชิกทั่วประเทศให้ได้ห้าพันคน และอยู่ตามต่างจังหวัดต่าง ๆ ทุกภาคตามที่กฎหมายกำหนดนั้น เป็นเรื่องลำบาก ถ้าหากซึ่งต้องเสียค่าสมัครเป็นสมาชิกพรรค จะยิ่งทำให้การตั้งพรรคการเมืองยากยิ่งขึ้น พรรคต่าง ๆ จึงไม่นิยมที่จะเก็บเงินจำนวนนี้ อีกทั้งความรู้สึกของคนไทยทั่วไปยังมีความรู้สึกว่าจะต้องได้รับค่าตอบแทนจากพรรคการเมือง มิใช่จะต้องเสียเงินช่วยสนับสนุนพรรคการเมือง จึงทำให้พรรคการเมืองต่าง ๆ ไม่สามารถจะเก็บเงินในจำนวนสูงได้ เพราะประชาชนยังไม่เห็นประโยชน์ที่จะได้รับจากพรรคการเมือง

ในสภาพกว้าง ๆ ของด้านพรรคการเมือง เพียงต้องการให้มีประชาชนสมัครเข้าเป็นสมาชิกของตนมาก ๆ เท่านั้น ไม่คิดว่าจะต้องได้รับเงินจากจุดนี้ ถ้าพรรคได้รับความนิยมจากประชาชน ประชาชนสนใจที่สมัครเข้าเป็นสมาชิกมาก หมายความว่าพรรคการเมืองนั้นมีโอกาสได้รับเลือกตั้งเข้ามามาก โอกาสของการได้เป็นรัฐบาลมีมาก จุดนี้มากกว่าที่จะทำให้ได้ประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม

(2) ค่าบำรุงสมาชิก

ค่าบำรุงสมาชิกเป็นเงินที่สมาชิกพรรคจ่ายให้กับพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก เพื่อให้พรรคนำมาดำเนินกิจกรรมทางการเมือง และค่าใช้จ่ายทั่วไปของพรรคการเมือง เงินค่าบำรุงสมาชิกนี้มีสองประเภท คือ ค่าบำรุงสมาชิกประเภทตลอดชีพ ค่าบำรุงสมาชิกรายปี

จากการศึกษาพบว่าค่าบำรุงสมาชิกตลอดชีพสูงสุด 500.- บาท และค่าบำรุงรายปี ปีละ 20.- บาท แต่โดยทั่วไปพรรคการเมืองไม่กำหนดค่าบำรุงสมาชิกเนื่องมาจากสาเหตุเกี่ยวกับค่าสมัครเป็นสมาชิก เพราะพรรคการเมืองต่าง ๆ ทราบดีว่าการจะเก็บเงินค่าบำรุงจากสมาชิกพรรคนั้นเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก เนื่องจากสมาชิกพรรคที่แท้จริงนั้นมีจำนวนน้อยมาก หากมีการเก็บเงินค่าบำรุงจะทำให้สมาชิกลดน้อยลงไปอีก สิ่งที่พรรคการเมืองต้องการจากสมาชิกพรรค ขอเพียงสมาชิกพรรคอย่าได้เรียกร้องผลประโยชน์จากพรรค และในสมัยของการเลือกตั้งขอให้สมาชิกพรรคได้ช่วยในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งให้ ไม่ว่าจะเป็นตัวชีวิตจริงหรือทางอ้อมก็ตาม อย่าได้เรียกร้องอามิสสินจ้างจากทางพรรค เป็นสิ่งที่พรรคการเมืองต้องการ

ความเป็นจริงในปัจจุบันสมาชิกพรรคการเมืองจำนวนมากที่ยังมีความรู้สึกว่าพรรคจะต้องเลี้ยงดูช่วยเหลือให้ความสำคัญในเรื่องต่าง ๆ เช่น ช่วยฝากบุตรหลานเข้าโรงเรียนที่ต้องการ ช่วยย้ายข้าราชการกลับภูมิลำเนา ฯลฯ หรือในฤดูของการเลือกตั้งสมาชิกผู้แทนราษฎร สมาชิกมักจะเรียกร้องค่าจ้างในการหาเสียงให้ เรียกร้องค่าสมนาคุณที่พาคนไปลงคะแนน จึงพอสรุปได้ว่าค่าบำรุงสมาชิกไม่ใช่รายได้อันดับหนึ่งของพรรค

(3) เงินผลประโยชน์และดอกผลอันเกิดจากเงินทุน และทรัพย์สินของพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524
แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

มาตรา 49 ได้บัญญัติว่าเมื่อพรรคการเมืองถูกยกเลิกหรือเพิกถอนการจดทะเบียนให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบบัญชี และเมื่อได้หักหนี้สินและค่าใช้จ่ายในการชำระบัญชีแล้ว ยังมีทรัพย์สินเหลืออยู่ ก็ให้โอนให้แก่องค์กรสาธารณกุศลตามที่ระบุไว้ในข้อบังคับของพรรคการเมือง แต่ถ้าในข้อบังคับของพรรคการเมืองไม่ได้ระบุว่าจะยกให้กับองค์กรการกุศลใด ก็ให้ทรัพย์สินที่เหลือนั้นตกเป็นของรัฐ

จากบทบัญญัตินี้ เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคไม่มีทรัพย์สินของพรรคมากนัก นอกจากเครื่องใช้สำนักงาน ส่วนทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์มักจะทำในรูปของการเช่า หรืออสังหาริมทรัพย์เป็นของมูลนิธิ อาทิ อาคารที่ทำการพรรคประชาธิปไตยเป็นของมูลนิธิดวง อภัยวงศ์ เป็นต้น เพราะสถานการณ์ทางการเมืองของประเทศไทยในยุคที่ผ่านมา เมื่อมีการรัฐประหารจะทำให้สภาพของพรรคการเมืองต้องสิ้นสภาพลง ยกเว้นเฉพาะกรณี เมื่อมีการรัฐประหารโดย รสช. เมื่อ พ.ศ. 2534 และถูกบังคับตามบทบัญญัติของกฎหมาย ฉะนั้น พรรคการเมืองต่าง ๆ จึงไม่มีทรัพย์สินเงินทองที่เป็นของพรรคพอที่จะเก็บดอกผลหรือหาประโยชน์จากทรัพย์สินนั้นได้

ด้วยเหตุต่าง ๆ ดังกล่าวจึงพอสรุปได้ว่าเงินที่ได้จากผลประโยชน์และดอกผลอันเกิดจากเงินทุนหรือทรัพย์สินของพรรคการเมือง จึงมีไม่มากพอที่จะนำมาบำรุงพรรคให้ดำเนินงานทางการเมืองได้

2) รายรับพิเศษของพรรคการเมือง รายได้พิเศษเป็นรายได้ นอกเหนือจากรายได้ตามปกติที่กล่าวมาแล้ว ที่ได้จากบุคคลสำคัญของพรรค หรือสมาชิกพรรคที่มีตำแหน่งทางการเมือง ได้แบ่งเงินรายได้บางส่วนเพื่อช่วยสนับสนุนพรรค ช่วยเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารพรรค รวมทั้งรายรับที่ได้รับบริจาคจากบุคคลทั่วไป หรือนักธุรกิจที่มีความประสงค์มอบเงินให้พรรคได้ดำเนินการทางการเมืองของพรรคได้สะดวกขึ้น เนื่องจากมีความศรัทธาการดำเนินการทางการเมืองของพรรค และอีกประการที่เป็นรายได้เข้าพรรคการเมืองที่สำคัญ คือ การจัดงานเพื่อหารายได้ เช่น จัดขายบัตรเข้าฟังคนสำคัญของพรรคปราศรัย

หรือจัดรับประทานอาหาร โดยขายบัตรราคาแพงเพื่อหาทุนให้พรรคในการรณรงค์หาเสียง ฯลฯ

จึงพอสรุปที่มาของรายได้พิเศษดังต่อไปนี้

(1) รายได้จากเงินสนับสนุนของบุคคลสำคัญในพรรค

โดยทั่วไปหัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค หรือเลขาธิการพรรค จะเป็นบุคคลที่มีฐานะทางการเงินดี และบุคคลต่าง ๆ เหล่านี้จะให้เงินสนับสนุนพรรคในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายทั้งในฤดูของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งและในฤดูปกติ ซึ่งโดยปกติแล้วในยามปกติที่ไม่ใช่ฤดูของการหาเสียง พรรคการเมืองจะมีกิจกรรมน้อย ค่าใช้จ่ายในช่วงนี้จึงมีไม่มากนัก ส่วนในเรื่องของจำนวนเงินที่ช่วยเหลือนั้น มากน้อยแล้วแต่ความจำเป็นเฉพาะหน้าและความเหมาะสมหลายอย่างประกอบกัน

(2) การบริจาคเงินเดือนบางส่วนของสมาชิก ที่มีตำแหน่งในทางการเมือง

ในเรื่องการบริจาคเงินเดือนของสมาชิกพรรคที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือได้รับแต่งตั้งให้ได้รับตำแหน่งในทางการเมืองนั้น ไม่มีข้อกำหนดที่แน่นอนเป็นแต่ข้อตกลงของแต่ละพรรคที่จะดำเนินการภายในพรรค การสละเงินเดือนบางส่วนนั้นเป็นเงินเพียงเล็กน้อยที่จะนำมาใช้ในกิจกรรมบางอย่างของพรรค อาทิเช่น การจัดทำเอกสารเผยแพร่ค่าส่งเอกสารถึงสมาชิก หรือเป็นค่าบริหารของเจ้าหน้าที่พรรคเล็ก ๆ น้อย ๆ เท่านั้น

เนื่องจากเงินจำนวนนี้ถึงจะรวมได้ก็ไม่มากพอที่จะนำมาเก็บไว้ใช้ในฤดูการหาเสียงได้ และโดยทั่วไปพรรคการเมืองต่าง ๆ ก็ไม่นิยมที่จะกระทำเช่นนั้นเนื่องจากเป็นการรบกวนสมาชิกที่มีตำแหน่งทางการเมืองหรือได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะบุคคลดังกล่าวมีค่าใช้จ่ายประจำที่

มากพออยู่แล้ว อาทิเช่น การออกเยี่ยมราษฎร ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่ประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนขอมา ซึ่งต้องให้เงินส่วนตัวจำนวนไม่น้อย เพื่อรักษาฐานะแน่นอนเสี่ยงให้คงอยู่

ฉะนั้น รายได้ของพรรคจากเงินส่วนนี้จึงยึดถือไม่ได้ว่าเป็นรายได้หลักแท้จริง ไม่เป็นรายได้ที่มั่นคงจนยึดถือเป็นรายได้หลักของพรรคได้

(3) เงินได้รับจากประชาชนบริจาคหรือจากกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มธุรกิจ

รายได้ในส่วนนี้เป็นรายได้ของพรรคการเมืองที่ถือได้ว่าเป็นรายได้ส่วนใหญ่ที่พอจะนำมาดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้ ทั้งขามปกติและในฤดูกาลหาเสียง

การบริจาคเงินในลักษณะนี้จากประชาชนอาจจะเนื่องมาจากความศรัทธาในตัวหัวหน้าพรรคหรือตัวผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง วิธีการบริจาคอาจจะมอบให้กับผู้นั้นโดยตรง หรือมอบผ่านองค์กรภายในพรรคโดยไม่หวังผลตอบแทนและไม่บอกว่าเป็นใคร เงินบริจาคลักษณะนี้โดยทั่วไปจะเกิดขึ้นในช่วงของฤดูกาลหาเสียงหรือก่อนฤดูกาลหาเสียง ส่วนมากผู้บริจาคจะเป็นผู้ที่สนใจและติดตามการเมือง

ส่วนเงินที่ได้จากกลุ่มผลประโยชน์หรือจากนักธุรกิจนั้นอาจจะได้จากสองลักษณะ

ลักษณะแรก กลุ่มผลประโยชน์ เช่น ชมรม สโมสร หรือกลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มบุคคลเหล่านี้อาจจะมอบเงินจากการจัดงานหรือจากการรวบรวมจากบรรดาสมาชิกตามสมัครใจ เพื่อมอบให้ทางพรรคไปดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ในลักษณะนี้เป็นการมอบเงินโดยที่ไม่หวังผลใด ๆ ตอบแทน แต่มอบด้วยความรักเคารพในหัวหน้าพรรคหรือสมาชิกพรรค และมีความศรัทธาในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรค จำนวนเงินที่มอบให้ในลักษณะนี้มีมักเป็นจำนวนเงินที่สูง

ลักษณะที่สอง นักธุรกิจหรือกลุ่มผลประโยชน์มอบเงินอุดหนุนพรรคเพราะเคยมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกันมาก่อน เช่น สมาชิกพรรคเคยมีตำแหน่งทางการเมืองและได้อำนวยความสะดวกหรือช่วยเหลือในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับธุรกิจมาก่อน จนเป็นบุคคลที่จะต้องให้ความช่วยเหลือสนับสนุนพรรคหรือเพื่อหวังผลประโยชน์ภายหน้า ในเรื่องของธุรกิจที่เกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์นั้น เนื่องจากว่านักการเมืองหลายท่านในแต่ละพรรคเป็นนักการเมืองอาชีพ และมีโอกาสเข้าไปทำหน้าที่ในสภา หรือมีตำแหน่งทางการเมืองซึ่งมีโอกาสที่จะให้คุณให้โทษได้ในภายหน้า ฉะนั้น การช่วยเหลือในลักษณะนี้เป็นการช่วยเหลือด้วยเงินจำนวนมาก โดยมีความหวังจะให้สมาชิกพรรคนำไปใช้กิจกรรมทางการเมืองเพื่อจะได้มีโอกาสรับเลือกตั้งและเข้าไปมีอำนาจทางการเมือง และอำนวยการประโชยกันสืบไป

การรับเงินสนับสนุนจากนักธุรกิจหรือกลุ่มผลประโยชน์ในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นผลให้ประชาชนเกิดความหวาดระแวงว่าพรรคการเมืองหรือนักการเมืองที่รับเงินช่วยเหลือในลักษณะนี้ เมื่อเข้าไปเป็นนักการเมืองหรือมีตำแหน่งทางการเมืองแล้ว จะใช้ตำแหน่งทางการเมืองทำให้เสียประโยชน์แก่ประเทศชาติซึ่งเป็นที่ถกเถียงว่าจะควบคุมได้อย่างไร

(4) การหารายได้พิเศษของพรรคการเมือง

รายได้จากวิธีการหารายได้พิเศษนี้เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่หารายได้ให้พรรคการเมืองได้มากและเหมาะสม ไม่ดูเป็นที่น่ารังเกียจจากประชาชน คือการจัดรายการพิเศษจากนักการเมืองที่มีชื่อเสียงของพรรคในการพูดเกี่ยวกับธุรกิจ หรือพูดในเรื่องที่กำลังเป็นที่สนใจ ในขณะที่เดียวกันก็ขายบัตรผู้เข้าฟัง หรือขายบัตรทานอาหารร่วมกับนักการเมืองในราคาแพงเพื่อนำรายได้สนับสนุนพรรคการเมืองในกิจกรรมต่าง ๆ

การหารายได้วิธีนี้นิยมมากในต่างประเทศ²² เช่น ใน

²² สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, เรื่องเดิม, หน้า 165-169.

สหรัฐอเมริกาหรือในฝรั่งเศส แต่ในประเทศไทยยังไม่เป็นที่แพร่หลายมากนัก เพราะประชาชนคนไทยยังให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองน้อย จะมีข้อยกเว้น เฉพาะแต่ในกรุงเทพมหานคร ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับกระแสความนิยมว่าในขณะนั้นนักการเมืองหรือพรรคการเมืองใดกำลังเป็นที่นิยม หรือมีเหตุการณ์ใดที่เด่นน่าสนใจ แต่โดยทั่วไปแล้วหากไม่มีเหตุการณ์ที่เด่น การจัดปาฐกถาหรือขายบัตรทานอาหาร ราคาแพงจะไม่ได้ได้รับความสนใจ

4.1.2 โครงสร้างรายจ่ายของพรรคการเมือง

จุดมุ่งหมายของพรรคการเมือง คือการทำให้พรรคการเมืองของตนได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนและสมาชิกพรรคได้รับเลือก เข้าไปเป็นตัวแทนของประชาชนมากพอที่จะเป็นเสียงข้างมากในการจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้เสนอไว้ ด้วยเหตุผลดังกล่าว พรรคการเมืองและนักการเมือง จึงต้องดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามหน้าที่ของพรรคการเมืองอย่างสม่ำเสมอ การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจทางการเมืองให้กับประชาชนไม่ว่าจะด้วยการเผยแพร่ข่าวสารข้อมูล การออกพบประชาชนเพื่อชักจูงให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองให้มากที่สุด หรือทำกิจกรรมใด ๆ ที่เป็นการชี้นำทางการเมืองถือว่าเป็นกิจกรรมและหน้าที่ของพรรคการเมืองอันควรพึงปฏิบัติ

การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองทุกขั้นตอนมีส่วนเกี่ยวข้องกับอย่างมากกับค่าใช้จ่าย ซึ่งจะแยกศึกษาเป็นสองกรณี คือ

- ศึกษารายจ่ายของพรรคการเมืองนอกสมัยการหาเสียง
เลือกตั้ง

- ศึกษารายจ่ายของพรรคการเมืองในสมัยการหาเสียง
เลือกตั้ง

ค่าใช้จ่ายนอกสมัยการหาเสียงเลือกตั้ง ในยามปกติที่ไม่มีการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองต่าง

มีกิจกรรมไม่มาก ซึ่งตามหลักการแล้วพรรคการเมืองมีหน้าที่อยู่หลายอย่าง แม้จะเป็นขบวนการที่ไม่ใช่ฤดูกาลหาเสียงเลือกตั้ง เพราะพรรคการเมืองคือตัวแทนของประชาชน พรรคการเมืองเป็นกลไกที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตย โดยนำความคิดเห็นของประชาชนในแต่ละถิ่นที่อยู่มารวบรวมให้เป็นนโยบาย และนำมาปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

ในทางปฏิบัติจริงของพรรคการเมืองไทย นอกฤดูกาลหาเสียงเลือกตั้ง พรรคการเมืองมักจะไม่มีการเคลื่อนไหว การให้ข่าวสารแก่ประชาชนมีไม่มากนักและบางพรรคการเมืองอาจจะไม่มีเลย ในเรื่องของข่าวสารข้อมูลระหว่างพรรคการเมืองกับประชาชนเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้ประชาชนได้ทราบความเคลื่อนไหวในทางการเมือง รู้ถึงบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองว่าพรรคการเมืองได้กระทำสิ่งใดที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมประเทศชาติ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารนี้ในขบวนการเคลื่อนไหว ซึ่งก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนไม่เข้าใจ ในระบอบประชาธิปไตยที่มีพรรคการเมืองเป็นองค์กรสำคัญ เพราะพรรคการเมืองทำหน้าที่ในเรื่องนี้น้อยเกินไป

การดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองของขบวนการเมืองขบวนการประชาธิปไตยเป็นการกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคน ที่จะเข้าไปในพื้นที่หรือเขตเลือกตั้งของตน ที่เรียกว่าการเชื่อมประชาชน การกระทำในลักษณะนี้เป็นการกระทำในลักษณะส่วนตัว มากกว่าจะเป็นการกระทำในนามของพรรค ซึ่งทำให้ประชาชนยึดติดกับตัวบุคคล แทนที่จะยึดติดกับพรรคการเมือง หรือมองเห็นพรรคการเมืองมีความสำคัญในระบอบประชาธิปไตย

เมื่อการดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองนอกฤดูกาลหาเสียงเลือกตั้งเป็นการกระทำของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าในนามของพรรคการเมือง ภาพรวมเช่นนี้จึงเป็นการไม่ส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมากนัก ตามหลักการและเจตนารมณ์ที่จะพัฒนาระบอบประชาธิปไตยจะต้องพัฒนาระบบพรรคการเมือง สนับสนุนพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง ขณะเดียวกันพรรคการเมืองเองจะต้องเข้าใจถึงกลไกนี้ด้วย

ที่สำคัญที่สุด คือ นักการเมืองควรจะต้องเข้าใจระบบประชาธิปไตยอย่างถ่องแท้ และเห็นความสำคัญของพรรคการเมืองว่าเป็นองค์กรหลักในระบบประชาธิปไตย และช่วยสนับสนุนและชี้แนะให้ประชาชนเข้าใจในระบบพรรคการเมืองว่าจะช่วยแก้ปัญหาโดยส่วนรวมได้อย่างไร และพรรคการเมืองมีความสำคัญอย่างไร หากนักการเมืองยังคงดำเนินกิจกรรมทางการเมืองนอกฤดูการหาเสียงเป็นเรื่องเฉพาะตัวโดยไม่ชูพรรคเป็นองค์กรหลักแล้ว การพัฒนาประชาธิปไตยย่อมเป็นไปได้ยาก

กิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองนอกฤดูการหาเสียงนั้นนับว่ามีน้อยมาก ส่วนมากจะเป็นกิจกรรมของตัวนักการเมืองเอง ซึ่งในจุดนี้ ผู้บริหารพรรคการเมืองควรตระหนักถึงการพัฒนารพรรคการเมืองอยู่ตลอดเวลาทั้งนอกและในฤดูการหาเสียง

สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ ผู้บริหารพรรคจะต้องเข้าใจในระบบและวิธีการ การดำเนินการและหน้าที่ของพรรคการเมืองเป็นอย่างดี เพื่อให้ได้ให้การสนับสนุนพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคได้ดำเนินการในทางการเมืองในนามของพรรค ตามมติหรือแนวนโยบายของพรรค เพื่อเป็นการปลูกฝังจิตสำนึกของนักการเมือง และสมาชิกของพรรคว่าการดำเนินการในทางการเมืองนี้ เป็นการทำกิจกรรมเพื่อประชาชนโดยส่วนรวม ในนามของพรรคการเมือง มิใช่ในนามของตัวบุคคล ถ้าการดำเนินการในทางการเมืองในนามของพรรคการเมืองเป็นประจําตามหลักการ และหน้าที่ของพรรคการเมืองอย่างสม่ำเสมอแล้ว การพัฒนาประชาธิปไตยของไทยจะพัฒนาได้อย่างมั่นคง การดำเนินการในทางการเมืองทุกรูปแบบ ตามหน้าที่ของพรรคการเมืองนั้น จำเป็นต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก จึงมีปัญหาว่าเงินในการดำเนินการทางการเมืองนั้นมาจากไหน เนื่องจากที่มาของเงินสนับสนุนพรรคการเมืองมีน้อย แหล่งเงินสนับสนุนพรรคการเมืองไม่เป็นที่ยอมรับ

- 1) รายจ่ายนอกสมัยการหาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมือง

เนื่องจากพรรคการเมือง เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ฉะนั้น จึงต้องมีที่ทำการพรรค ที่ทำการพรรคนี้โดยทั่วไปพรรคการเมืองจะทำการเช่ามากกว่าที่จะเป็นสถานที่ที่เป็นสมบัติของพรรค เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นนิติบุคคล และตามกฎหมายพรรคการเมืองบัญญัติว่า เมื่อพรรคการเมืองใดต้องยกเลิกพรรคการเมือง ทรัพย์สินสมบัติของพรรคการเมืองจะตกแก่มูลนิธิการกุศลตามที่ระเบียบของพรรคกำหนดไว้ หรือถ้าพรรคการเมืองไม่ได้กำหนดไว้ ก็ต้องตกเป็นขององค์การการกุศลตามที่กฎหมายกำหนด

ด้วยเหตุนี้พรรคการเมืองจึงไม่นิยมที่จะมีทรัพย์สินสมบัติที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคา เพราะสภาพทางภาษีของเมืองของไทยนั้นยังไม่มั่นคง ซึ่งอาจจะมีการยึดอำนาจรัฐประหารในเวลาใดก็ได้ และจะต้องประกาศยกเลิกพรรคการเมืองทรัพย์สินสมบัติของพรรคการเมืองที่มีอยู่จะต้องเป็นขององค์การการกุศลตามกฎหมายทันที

จากเหตุผลดังกล่าวพรรคการเมืองโดยทั่วไปจึงเช่าสถานที่ทำการพรรคเพื่อสะดวกในการยกเลิกพรรค อีกทั้งกฎหมายเลือกตั้งกำหนดว่า ถ้าพรรคการเมืองใดไม่ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เลขกฎหมายบัญญัติว่าต้องยุบพรรค พรรคการเมืองจึงเสี่ยงต่อการสูญเสียทรัพย์สินสมบัติ ฉะนั้น พรรคการเมืองจึงต้องเสียค่าเช่าสถานที่เป็นค่าใช้จ่ายประจําอย่างหนึ่ง นอกเหนือจากค่าเช่าก็เป็นเครื่องใช้สำนักงาน บุคลากร ค่าไฟฟ้าและน้ำประปา ค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ก็เป็นค่าใช้จ่ายประจําของพรรคการเมืองเป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่สูงนัก ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้²³

- ค่าใช้จ่ายประจําของพรรคการเมืองต่าง ๆ
- ค่าเช่าสถานที่
 - เงินเดือนและสวัสดิการ

²³ รายงานงบประมาณรายได้ - รายจ่าย ของพรรคชาติไทย ประจำปี 2537

- ค่าพาหนะและค่าใช้จ่ายเดินทาง
- ค่าเอกสารสิ่งพิมพ์
- ค่าอุปกรณ์สำนักงาน
- ค่าไฟฟ้าและน้ำประปา
- ค่าโทรศัพท์
- ค่าไปรษณีย์โทรเลข
- ค่าฟิล์มถ่ายภาพและล้างอัดภาพ
- ค่าโฆษณาประชาสัมพันธ์
- ค่ารับรอง
- ค่าซ่อมแซม
- เงินสนับสนุนโครงการต่าง ๆ
- ค่าวารสาร หนังสือพิมพ์
- ค่าทำความสะอาดสำนักงาน
- ค่าภาษีโรงเรือน
- เบ็ดเตล็ดอื่น ๆ

ตัวอย่างรายได้และค่าใช้จ่ายของพรรคชาติไทย

พรรคชาติไทย

งบรายได้ - ค่าใช้จ่าย

สำหรับงวด 6 เดือน สิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน 2537

รายได้	บาท
รายได้จากการรับบริจาค	1,310,000.00
	<u>1,310,000.00</u>
ค่าใช้จ่าย	
เงินเดือน	315,900.00
เบี้ยเลี้ยง	18,000.00
ค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ด	23,563.00

ค่าเครื่องเขียนและแบบพิมพ์	61,321.50
ค่าไปรษณีย์ โทรเลข	12,754.00
ค่าน้ำประปา	2,502.07
ค่าไฟฟ้า	34,784.75
ค่าโทรศัพท์	30,385.00
ค่าเช่า	9,000.00
ค่าใช้จ่ายเดินทาง	19,400.00
ค่าซ่อมแซมและบำรุงรักษา	9,490.00
ค่าใช้จ่ายในการประชุมพรรค	125,126.28
ค่าเบี้ยประกันภัย	697.00
ค่าธรรมเนียมธนาคาร	<u>300.00</u>
	<u>663,224.50</u>
รวมได้สูงกว่าค่าใช้จ่าย	<u>646,775.50</u>

(นายบรรหาร ศิลปอาชา)
หัวหน้าพรรค

(นายเสนาะ เทียนทอง)
เลขาธิการพรรค

(นายธรรมมา ปิ่นสุภาฤจนะ)
เหรัญญิก

สรุปได้ว่าค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองนอกสมัยการหาเสียงเลือกตั้งเป็นรายจ่ายประจำ เช่น ค่าเช่าสำนักงาน ค่าจ้างบุคลากร ค่าอุปกรณ์วัสดุใช้สอยสำนักงาน ค่าไปรษณีย์อากร นอกเหนือจากค่าใช้จ่ายหลัก ๆ ดังกล่าวแล้ว ยังมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานจัดตั้งศูนย์ประสานงานพรรคตามเขตต่าง ๆ การขยายสาขาพรรคก็เป็นค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นอีกประการหนึ่ง

2) ค่าใช้จ่ายในการขยายสาขาพรรคและศูนย์ประสานงานพรรค

มีพรรคการเมืองหลายพรรค อาทิเช่น พรรคความหวังใหม่พรรคพลังธรรม ได้จัดตั้งศูนย์ประสานงานของพรรค มีหน้าที่ที่คล้ายกับสาขาพรรค แต่การจัดตั้งศูนย์ประสานงานพรรคไม่ต้องขอจัดตั้งจากกระทรวงมหาดไทย จึงเป็นการจัดตั้งศูนย์ประสานงานหรือขยายงานของพรรคได้รวดเร็วและกว้างขวางกว่า

การจัดตั้งศูนย์ประสานงาน หรือสาขาพรรคเป็นงานในหน้าที่ของพรรคการเมืองที่ต้องการกระทำอย่างต่อเนื่อง เพราะการขยายสาขาพรรคออกไปยังส่วนต่าง ๆ ของประเทศเท่ากับเป็นการขยายอุดมการณ์ของพรรค และได้เข้าใกล้ชิดกับประชาชนมากยิ่งขึ้น สะดวกในการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน อีกทั้งประชาชนมีส่วนร่วมกับพรรคการเมืองมากยิ่งขึ้น

เมื่อมองภาพรวม ๆ ของสาขาพรรคที่จะได้จัดตั้งในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศแล้ว ดูจะมีประโยชน์ต่อพรรคการเมืองและการพัฒนาระบบประชาธิปไตยอย่างมาก เพราะจะทำให้ประชาชนหรือสมาชิกพรรคได้มีส่วนร่วมกับพรรคการเมืองมากยิ่งขึ้น ได้ร่วมประชุม ร่วมสรรหาตัวแทนของพรรคในระดับต่าง ๆ ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจ ความเคยชินกับระบบประชาธิปไตย อีกทั้งในส่วนของพรรคการเมืองเองก็ได้มีโอกาสให้ความรู้ในทางการเมืองแก่สมาชิกอีกทางหนึ่งด้วย จึงเป็นการร่วมกันสองทางทั้งทางพรรคการเมืองเองและทางสมาชิก

ศูนย์ประสานงานพรรคการเมืองหรือสาขาพรรคยังช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายของพรรคได้บางส่วน อาทิเช่น ค่าไปรษณีย์ากรเนื่องจากการสื่อสาร การประสานงานระหว่างพรรคกับสมาชิกที่อยู่ห่างไกลนั้น จะทำให้ใกล้ชิดขึ้นจากสาขาพรรคที่ประชาชน หรือสมาชิกสามารถมารับรู้ข่าวสารได้โดยตรงจากสาขาพรรค รวมทั้งการรับรู้ข่าวสารความต้องการของสมาชิกและประชาชนก็รับได้โดยตรงจากสาขาพรรค ฉะนั้น ถ้าพรรคการเมืองใดมีสาขาพรรคในภูมิภาคต่าง ๆ มากและกว้างขวางทั่วประเทศ จะเป็นการช่วยพัฒนาประชาธิปไตยได้เป็นอย่างดี

อุปสรรคของการจัดตั้งศูนย์ประสานงานพรรคและสาขาพรรค ของพรรคการเมืองต่าง ๆ แทนที่จะเกิดประโยชน์ตามหลักการที่กล่าวมา ในทางปฏิบัติจริง การตั้งศูนย์ประสานงานและการขยายสาขาพรรค เป็นอุปสรรคอยู่หลายประการ เช่น

- อุปสรรคในทางกฎหมาย
- อุปสรรคในเรื่องงบประมาณ
- อุปสรรคในทางปฏิบัติ

อุปสรรคในทางกฎหมาย การจัดตั้งสาขาพรรค²⁴ ตามมาตรา 27 นั้น กฎหมายพรรคการเมืองบัญญัติว่า ถ้าพรรคการเมืองใดที่มีจำนวนสมาชิกตั้งแต่หนึ่งร้อยคนขึ้นไปในจังหวัดใด ประสงค์จะตั้งสาขาพรรคการเมืองขึ้นในจังหวัดนั้น ให้หัวหน้าพรรคการเมืองมีหนังสือแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนภายใน 15 วันนับแต่วันจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง

หนังสือแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองให้เป็นไปตามแบบที่นายทะเบียนกำหนด และอย่างน้อยจะต้องมีรายการแสดงที่ตั้งสาขาพรรคการเมือง รายชื่อ อาชีพ ที่อยู่ของสมาชิก ผู้ดำเนินการสาขาพรรคการเมืองนั้น

เมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองแล้ว ให้บันทึกการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองนั้นลงในทะเบียนการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง และให้ออกหนังสือรับรองการแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองภายในสิบห้าวันนับแต่วันรับแจ้ง หมายความว่า การดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองจะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 27) การดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปเช่นเดียวกับพรรคการเมือง ในขณะนี้จึงมีพรรคการเมืองหลายพรรคไม่ตั้งสาขาพรรค แต่ยังตั้งเป็นศูนย์ประสานงานพรรค ซึ่งทำหน้าที่คล้ายกับสาขาพรรคแต่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติเช่นไร การจัดตั้งศูนย์ประสานงานพรรคจัดตั้งได้รวดเร็วมากกว่า ไม่ต้องมีขั้นตอนในทางกฎหมาย อีกทั้งการขุบเล็ก

²⁴ พรบ.พรรคการเมือง พ.ศ. 2524

ก็กระทำได้อย่างง่ายดาย การรายงานเรื่องค่าใช้จ่าย เรื่องทะเบียนสมาชิกไม่ต้องรายงานให้ทางราชการทราบ หลายพรรคการเมืองจึงนิยมจัดตั้งศูนย์ประสานงานพรรคมากกว่าสาขาพรรค

อุปสรรคในเรื่องงบประมาณ การจัดตั้งสาขาพรรค หรือศูนย์ประสานงานพรรคเป็นผลดีทั้งทางตรงและทางอ้อมของระบอบประชาธิปไตยที่มีพรรคการเมืองเป็นองค์กรสำคัญ เป็นกลไกที่ขาดไม่ได้ แต่พรรคการเมืองต่าง ๆ ของไทยยังขาดความสนใจในการขยายสาขาพรรค อุปสรรคส่วนหนึ่งคือเรื่องของงบประมาณ

การตั้งศูนย์ประสานงานพรรคถึงแม้จะจัดทำได้ง่าย ไม่ต้องเป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมาย แต่พรรคการเมืองต่าง ๆ จะนิยมจัดตั้งศูนย์ประสานงานพรรคในสมัยของการหาเสียงเลือกตั้ง เมื่อหมดสมัยของการหาเสียงเลือกตั้งแล้ว ศูนย์ประสานงานพรรคก็จะสลายตัวไป งบประมาณในส่วนของการจัดตั้งศูนย์ประสานงานพรรคในลักษณะนี้ โดยทั่วไปแล้วเป็นค่าใช้จ่ายของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่จะลงสมัครในเขตนั้น ๆ จะได้รับเงินสนับสนุนจากพรรคการเมืองบ้างก็เพียงบางส่วน สิ่งที่ทำให้มีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานพรรคในลักษณะนี้ ก็เพื่อเป็นศูนย์ติดต่อ ศูนย์บัญชาการหาเสียงเลือกตั้งมากกว่าที่จะเป็นตัวแทนของพรรคในการกระจ่ายนโยบายหรือให้ความรู้ในทางการเมือง แต่มุ่งผลในการเลือกตั้งมากกว่า ฉะนั้น ค่าใช้จ่ายและงบประมาณที่จะใช้กับศูนย์ประสานงานในลักษณะนี้เป็นค่าใช้จ่ายที่สูง ซึ่งขึ้นอยู่กับเขตของการเลือกตั้งว่าการแข่งขันสูงมากน้อยเพียงใด และผู้สมัครในเขตนั้นมีงบประมาณส่วนตัวมากน้อยเพียงใดด้วย

สาขาพรรคการเมืองไม่เป็นที่นิยมของพรรคการเมืองไทยที่จะขยายสาขาพรรคออกไปยังจังหวัดต่าง ๆ อย่างเป็นการถาวรด้วยเหตุผลหลายประการ ซึ่งเกี่ยวข้องกับประเพณีทางการเมืองของไทย ประชาชนยังขาดความเข้าใจที่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมือง หรือผู้ที่สมัครหรือถูกชักชวนเพื่อสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองแล้ว มุ่งหวังว่าจะได้สิ่งใดตอบแทนจาก

การเป็นสมาชิกพรรค มากกว่าที่จะเข้ามาให้ข้อมูลข่าวสารหรือความคิดเห็นแก่พรรคการเมืองเพื่อนำมาเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาในโอกาสต่อไป

สมาชิกพรรคหรือประชาชนมักจะเข้าใจว่าสาขาพรรค หรือศูนย์ประสานงานเป็นกลไกที่จะแก้ไขได้ทุกเรื่องที่ประชาชนเดือดร้อนและรวดเร็ว ประชาชนจำนวนไม่น้อยเข้ามาขอความช่วยเหลือหรือเรียกร้องเงินทองจากศูนย์ประสานงานพรรคหรือสาขาพรรค เมื่อการเรียกร้องความช่วยเหลือไม่ได้ตามประสงค์ ก็จะขาดความเชื่อถือในพรรคการเมืองนั้น จึงเป็นสาเหตุอันสำคัญที่ทำให้พรรคการเมืองต่าง ๆ ไม่นิยมตั้งสาขาพรรคหรือศูนย์ประสานงานพรรคอย่างถาวรเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าว

จริงอยู่ แม้ว่าพรรคการเมืองมีหน้าที่ในการให้ความรู้ในทางการเมืองแก่ประชาชน เสนอแนวทางหรือนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาของชาติ รวมทั้งรวบรวมความคิดเห็นของสมาชิกและประชาชนเพื่อนำไปเป็นนโยบายแก้ไขปัญหาด่าง ๆ ของท้องถิ่นตามความต้องการของประชาชน แต่เนื่องจากพรรคการเมืองซึ่งขาดงบประมาณที่จะพัฒนาในเรื่องนี้ ประกอบกับความมั่นคงทางการเมืองยังไม่ได้พอ ประชาชนยังขาดความสนใจและเข้าใจในระบบ รวมทั้งตัวนักการเมืองเองก็ยังไม่มีความพร้อมเพียงพอ จึงทำให้ขาดการขยายสาขาพรรคเป็นการถาวร

ถึงอย่างไรก็ตามผู้วิจัยเชื่อว่าการขยายสาขาพรรคการเมืองของพรรคการเมืองไทยจะมีมากขึ้นในช่วงระยะเวลา 10-20 ปีนี้ เนื่องจากระบบการเมืองของไทยมีความมั่นคงขึ้น การเมืองนอกระบบเช่นการรัฐประหารจะหมดไป ประชาชนมีความเข้าใจในระบบประชาธิปไตยมากขึ้น นักการเมืองมีคุณภาพ มีความรู้มากขึ้น การพัฒนาประชาธิปไตยจะไปได้รวดเร็ว ในช่วงนี้ การขยายสาขา การให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนจะกว้างขวาง รวมทั้งการคมนาคม การสื่อสารที่สะดวกเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการเร่งเร้าให้การพัฒนาประชาธิปไตยไปได้อย่างรวดเร็ว และถ้ารัฐบาลได้มีงบประมาณในการประชาสัมพันธ์ ให้ความรู้ความเข้าใจในระบบประชาธิปไตยอย่างถูกต้องและต่อเนื่องด้วยระบบของการสื่อสารที่ทันสมัย จะทำให้ระบบประชาธิปไตย

พัฒนาไปได้เร็วขึ้น และเป็นการช่วยลดค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองต่าง ๆ ได้อีกทางหนึ่งด้วย

อุปสรรคในทางปฏิบัติ การขยายสาขาพรรคนอก จากจะมีอุปสรรคในเรื่องกฎหมาย เรื่องงบประมาณแล้ว ยังมีอุปสรรคในทางปฏิบัติอีกทางหนึ่ง ด้วยอุปสรรคในทางปฏิบัติคือตามสภาพความเป็นจริงของสังคมไทยที่มีระบอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมาเป็นเวลาประมาณ 63 ปี คือตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน แต่นักการเมืองเองมีความรู้ความเข้าใจระบอบประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใด มีเจตนาเข้ามาทำงานการเมืองเพื่อพัฒนาระบอบประชาธิปไตยหรือเข้ามาใช้โอกาสในทางการเมืองเพื่อผลประโยชน์อื่น²⁵ ซึ่งก็เป็นปัญหาหนึ่งที่มาจากตัวนักการเมืองเอง

ข้าราชการประจำและประชาชนให้ความสนใจและสนับสนุนพรรคการเมืองมากน้อยเพียงใด ซึ่งก็เป็นประเพณีที่ยังไม่คุ้นเคยดังที่กล่าวไว้ในส่วนที่ 1 ว่าระบอบประชาธิปไตยของเราไม่ต่อเนื่อง ทำให้ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจ ขาดการปฏิบัติจริง การปกครองเป็นแบบเจ้านาย ยังไม่ลดลงไปมากนักจากสังคมไทย

เมื่อตั้งศูนย์ประสานงานพรรคการเมืองหรือสาขาพรรคแล้ว แทนที่จะเป็นกำลังสำคัญในการเพิ่มสมาชิก เป็นตัวแทนของพรรคในการใกล้ชิดกับประชาชน เป็นตัวกลางระหว่างประชาชนกับพรรค แต่กลับเป็นการเพิ่มภาระต่าง ๆ ให้กับพรรค รวมทั้งเรื่องของงบประมาณซึ่งเป็นการลงทุนที่ไม่ได้ผลประโยชน์คุ้มค่า

3) ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ

เนื่องจากระบบพรรคการเมืองของประเทศไทยยังไม่ได้เป็นสิ่ง

²⁵ กนก วงษ์ตระหง่าน, ประชาธิปไตยกับพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526), หน้า 69.

ที่นิยมของประชาชน เนื่องมาจากระบอบประชาธิปไตยของไทยที่เริ่มก่อตั้งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 โดยการยึดอำนาจของคณะราษฎร ระบบพรรคการเมืองไม่ได้นำเข้ามาใช้พร้อมกับระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 คณะราษฎรได้เปลี่ยนสภาพเป็นสมาคมคณะราษฎรซึ่งเทียบเท่ากับพรรคการเมือง สมาคมคณะราษฎรได้ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเพียงองค์กรเดียวเป็นเวลา 13 ปีเศษ จนกระทั่งประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 ให้สิทธิแก่ประชาชนในการตั้งพรรคการเมืองได้ แต่ก็ไม่มีกฎหมายพรรคการเมืองรองรับ จึงทำให้การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองไม่เป็นไปในรูปแบบของพรรคการเมือง และในสมัยต่อมาก็มีการรัฐประหารติดต่อกันยาวนานที่คณะทหารครองอำนาจห้ามตั้งพรรคการเมือง ถึงแม้จะมีการเลือกตั้ง ก็ไม่ได้ลงเลือกตั้งในนามของพรรคการเมือง ความเคลื่อนไหวทางการเมืองจึงเป็นการเคลื่อนไหวของนักการเมืองแต่ละคนมากกว่าในนามของพรรคการเมือง ด้วยเหตุนี้ประชาชนจึงมีความผูกพันกับนักการเมืองมากกว่าพรรคการเมือง

จากความเคยชินกับประเพณีทางการเมืองของประชาชน ดังกล่าวทำให้นักการเมืองต้องมีการกิจและความรับผิดชอบมากขึ้น คือนอกจากการแข่งขันทางการเมืองของพรรคการเมืองแต่ละพรรคแล้ว นักการเมืองต้องแข่งขันกันเองเพื่อรักษาฐานคะแนนเสียงเอาไว้ให้ได้ และเพื่อแสวงหาฐานเสียงใหม่เพิ่มมากขึ้นเพื่อผลในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

การแข่งขันทางการเมืองระหว่างพรรคเป็นเรื่องของแนวนโยบาย วิธีการบริหารประเทศ เป็นภาพรวมกว้าง ๆ ประกอบกับแนวทางของหัวหน้าพรรคเป็นสำคัญ ซึ่งลักษณะนี้เป็นการมองของประชาชนในกรุงเทพฯ แต่ในต่างจังหวัด เป็นการแข่งขันกันระหว่างตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งมากกว่าในนามของพรรคการเมือง เพราะประชาชนเคยชินและคุ้นเคยกับตัวนักการเมืองจากประวัติศาสตร์การเมืองหรือประเพณีทางการเมืองที่ปฏิบัติกันมาเป็นเวลายาวนาน

ในเมื่อนักการเมืองมีความสำคัญมากกว่านามของพรรคในการหาเสียงเลือกตั้งในต่างจังหวัด จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้นักการเมืองในต่างจังหวัดต้องมีความรับผิดชอบและภาระมากขึ้น เนื่องจากประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ ยังมีความเข้าใจว่าตนมีสิทธิที่จะเรียกร้องผลประโยชน์ จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

หรือจากผู้ที่ต้องการจะลงสมัครรับเลือกตั้งในคราวต่อไป ด้วยเหตุนี้นักการเมือง จึงต้องรักษาฐานคะแนนเสียงความนิยมให้คงอยู่ จึงต้องเข้ามามีส่วนร่วมใน กิจกรรมต่าง ๆ ของประชาชนทุกรูปแบบ ทั้งในเรื่องของส่วนรวมในชุมชน เช่น งานทอดกฐิน ฝ่าป่า กิจกรรมสาธารณะอื่น ๆ ส่วนกิจกรรมส่วนตัวของประชาชน เช่น งานสมรส งานบวชนาถ งานศพ งานขึ้นบ้านใหม่ นักการเมืองจะต้องเข้าร่วมให้ประชาชนได้พบอยู่เสมอ การเข้าร่วมงานต่าง ๆ ทั้งงานที่เป็นการส่วนตัว และงานที่เป็นสาธารณกุศลหรือสาธารณประโยชน์ นักการเมืองจะต้องใช้จ่ายเงินส่วนตัว เข้าร่วมกิจกรรมด้วย ตลอดจนการรับเชิญเพื่อเป็นประธานในพิธีกิจกรรมต่าง ๆ ล้วนแต่ต้องเสียค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น

จึงเห็นได้ว่าค่าใช้จ่ายของนักการเมืองนอกสมัชการหาเสียงเลือกตั้งนั้นมีอยู่อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง ซึ่งได้ปฏิบัติกันมาจนกลายเป็นประเพณีทางการเมืองไปแล้ว ถึงแม้จะมีนักการเมืองที่ไม่ต้องใช้จ่ายในกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้อยู่บ้างก็ตามแต่ไม่มากนัก และก็มีค่าใช้จ่ายในทางอ้อม เช่น ช่วยเหลือประชาชนในรูปของคดีความ ติดต่อบริษัทต่าง ๆ ต่างก็ต้องมีค่าใช้จ่าย ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ของนักการเมืองตลอดจนนอกฤดูการหาเสียงเลือกตั้ง บางคนอาจจะมากกว่าเงินเดือนที่ได้รับจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงมีปัญหากันว่า เงินส่วนที่เกินนั้นมาจากแหล่งใด

สรุปได้ว่า ค่าใช้จ่ายของนักการเมืองนอกฤดูการหาเสียงเลือกตั้ง เป็นค่าใช้จ่ายทั่วไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมของประชาชนในท้องถิ่นของนักการเมืองทั้งกิจกรรมสาธารณะและกิจกรรมส่วนตัว เป็นรายจ่ายที่มีอยู่ตลอดไปอย่างสม่ำเสมอและเมื่อเทียบรายจ่ายต่าง ๆ ทั้งหมดแล้ว อาจจะมากกว่าเงินเดือนที่ได้รับจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ถึงอย่างไรก็ตามผู้วิจัยเชื่อว่า ค่าใช้จ่ายของนักการเมืองในกิจกรรมดังกล่าวจะลดน้อยลง เมื่อประชาชนเข้าใจถึงระบบพรรคการเมือง เข้าใจในระบบประชาธิปไตยมากขึ้น เห็นผลกระทบกับความเป็นอยู่ของคนในสังคมมากขึ้น การเรียกร้องประโยชน์อื่นไม่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมืองโดยตรงจะลดน้อยลง แต่ทั้งนี้จะต้องร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยและพรรคการเมืองทำหน้าที่ของตนให้สมบูรณ์มากขึ้น ให้ความรู้ความเข้าใจในทางการเมืองแก่ประชาชนมากขึ้น ขยายสาขาและศูนย์ประสานงานให้เป็นกลไก

ที่สำคัญ ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับผิดชอบและบริหารสาขา จะทำให้สมาชิกและประชาชนเข้าใจปัญหาการเมือง และระบบพรรคการเมือง

ค่าใช้จ่ายในสมัยการหาเสียงเลือกตั้ง หน้าที่ของพรรคการเมือง นอกจากจะให้ความรู้ความเข้าใจในทางการเมืองแก่ประชาชนแล้ว ยังต้องชักจูงให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง เสนอแนวนโยบายของพรรคให้ประชาชนได้เห็นสอดคล้อง เพื่อจะได้นำแนวนโยบายนั้นไปปฏิบัติต่อไป

นโยบายของพรรคการเมืองใดจะได้รับตอบสนองนำไปปฏิบัติเป็นนโยบายของรัฐบาล จะต้องได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนเป็นส่วนใหญ่ และจะทราบว่าแนวนโยบายได้รับการสนับสนุนจากประชาชนมากน้อยเพียงใด จึงต้องส่งสมาชิกพรรคลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถ้าแนวนโยบายของพรรคเป็นที่พอใจของประชาชน สมาชิกของพรรคจะได้รับเสียงสนับสนุนมาก ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อสมาชิกของพรรคได้รับเลือกตั้ง โอกาสในการเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลและนำนโยบายไปปฏิบัติก็มีมาก

ฉะนั้น หน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งของพรรคการเมือง คือ การส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534^{๒๐} มาตรา 106 วรรคหนึ่ง (ก่อนแก้ไข) ได้บัญญัติให้พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 120 คน หรือ 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งหมายความว่า พรรคการเมืองพรรคใดมีความประสงค์จะส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้ง จะต้องส่งสมาชิกลงสมัครอย่างน้อย 120 คน หากส่งผู้สมัครต่ำกว่า 120 คน ไม่สามารถกระทำได้ เหตุผลนี้เป็นจุดประสงค์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ระบอบประชาธิปไตยของไทย มีพรรค

^{๒๐} กนก วงษ์ตระหง่าน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 69.

การเมืองเป็นกลไกสำคัญซึ่งแรงมั่นคง มีพรรคการเมืองที่ไม่เป็นพรรคเล็ก พรรคน้อย เพราะที่ผ่านมาพรรคการเมืองของไทยมีพรรคเล็กพรรคน้อยมาก การจัดตั้งรัฐบาลเป็นรัฐบาลผสม และเป็นรัฐบาลที่ไม่มั่นคง จึงทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ กำหนดเงื่อนไขให้พรรคการเมืองแต่ละพรรคส่งผู้สมัครถึง 120 คนและในแต่ละเขตเลือกตั้ง จะต้องส่งให้ครบตามจำนวนที่กำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ของเขตนั้น

ต่อมาได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 112 กำหนดให้พรรคการเมืองส่งผู้สมัครอย่างน้อย 1 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นการลดภาระให้พรรคการเมืองลงได้บ้าง

จากบทบัญญัติของกฎหมายนี้ทำให้พรรคการเมืองต้องมีค่าใช้จ่ายมากขึ้น ซึ่งจะได้พิจารณาโดยลำดับดังนี้

1) ค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองในสมัยการหาเสียงเลือกตั้ง

ในสมัยที่มีการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นช่วงระยะเวลาที่พรรคการเมืองทุกพรรค และนักการเมืองต้องทำงานหนัก เพื่อที่จะชักชวนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง ชักชวนให้ประชาชนออกไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งและเป็นระยะเวลาที่พรรคการเมืองเสนอแนวทางนโยบายของแต่ละพรรคอย่างเต็มที่ ออกเอกสารชักชวนสมาชิกและประชาชนให้สนับสนุนพรรคของตนออกปราศรัยตามแหล่งชุมชนต่าง ๆ กิจกรรมทางการเมืองทุกรูปแบบถูกนำออกมาใช้ทั้งทางตรงและทางอ้อมและเป็นช่วงระยะเวลาที่ระดมกำลังสนับสนุนทางการเมืองมากที่สุด จะเห็นได้ว่าในสมัยของการหาเสียงเลือกตั้งนั้น แต่ละพรรคการเมืองได้เสียค่าใช้จ่ายไปเป็นจำนวนมาก

ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ของพรรคการเมืองในสมัยการหาเสียงเลือกตั้งจะแยกพิจารณาดังนี้

ค่าใช้จ่ายของพรรคในส่วนกลาง

ในการพรรคหาเสียงเลือกตั้ง พรรคการเมืองทุกพรรคจะมีจุดศูนย์กลางคือที่ทำการของพรรคในการควบคุมการเลือกตั้ง เป็นศูนย์รวมข่าวสารและเผยแพร่ข้อมูลต่าง ๆ รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือพรรคที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง ทำหน้าที่ดูแลอำนวยความสะดวกและวางแผนเพื่อให้การพรรคหาเสียงเลือกตั้งให้ได้ผลสูงสุดการสำรวจความนิยม การประชาสัมพันธ์ การกำหนดขั้นตอนวิธีการหาเสียง การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในนามของพรรคอยู่ที่ศูนย์บัญชาการส่วนกลางนี้

การดำเนินงานของศูนย์อำนวยการเลือกตั้งของพรรคการเมืองแต่ละพรรคอาจมีความแตกต่างกันบ้าง การแบ่งงานภายในออกเป็นหลายฝ่ายตามแต่ละศูนย์อำนวยการเห็นเหมาะสม แต่จะแยกเป็นฝ่ายใหญ่ ๆ ดังนี้คือ ฝ่ายการเงิน ฝ่ายวางแผน ฝ่ายข่าว ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายประชาสัมพันธ์ ฝ่ายวัสดุและยานพาหนะ ซึ่งแต่ละฝ่ายอยู่ในความดูแลของผู้อำนวยการศูนย์ และปฏิบัติงานสนับสนุนซึ่งกันและกันเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการหาเสียงเลือกตั้ง

ผู้ปฏิบัติงานในฝ่ายต่าง ๆ นี้ ส่วนมากจะเป็นอาสาสมัครที่เป็นนักศึกษาและประชาชนที่มีความสนใจในเมือง มีความรักและศรัทธาในพรรคการเมืองนั้น ๆ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม บุคลากรที่มาช่วยงานพรรคในกิจกรรมต่าง ๆ ในสมัยการหาเสียงเลือกตั้งนี้ ต้องมีค่าใช้จ่าย

ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในส่วนกลางนี้อาจจะแยกเป็น

- ค่าเบี้ยเลี้ยง
- ค่าพาหนะ
- ค่าน้ำ-ค่าไฟฟ้า-ค่าโทรศัพท์
- ค่าอุปกรณ์เครื่องใช้
- ค่าแผ่นปลิว
- ค่าแผ่นป้ายโฆษณาหาเสียง
- ค่าอาหาร
- เบ็ดเตล็ดอื่น ๆ

โดยรวมแล้วค่าใช้จ่ายในส่วนกลางนี้ พรรคเป็นผู้ดูแลและควบคุมการใช้จ่ายทั้งหมด ศูนย์อำนาจการนั้น เป็นหัวใจสำคัญในการเลือกตั้ง โดยเฉพาะพรรคการเมืองที่มีฐานคะแนนเสียงในกรุงเทพมหานคร ศูนย์อำนาจการเลือกตั้งเป็นสิ่งสำคัญมาก

ค่าสมัคร นอกจากค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการอำนาจการเลือกตั้งแล้ว พรรคการเมืองยังต้องจ่ายค่าสมัครให้กับสมาชิกที่ลงสมัครรับเลือกตั้งด้วยถึงแม้ผู้สมัครบางคนจะช่วยตัวเองได้ในเรื่องนี้ แต่ผู้สมัครบางคนพรรคจะต้องเป็นผู้จัดการให้ทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคการเมืองเล็ก ๆ ที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งที่คาดว่าจะได้รับการเลือกตั้งน้อย จะต้องจัดหาผู้ลงสมัครให้ครบตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อจะได้สิทธิในการลงสมัคร ในกรณีนี้ พรรคจะต้องจ่ายค่าสมัครให้กับผู้ลงสมัครในนามของพรรค ค่าสมัครตามที่กฎหมายกำหนดไว้คนละ 10,000 บาท

จากบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการเพิ่มภาระทางการเงินให้กับพรรคการเมืองเล็ก ๆ อีกทางหนึ่ง

ค่าช่วยเหลือในการหาเสียง พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะต้องจัดสรรเงินช่วยเหลือในการหาเสียงให้กับผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนด้วย การจ่ายเงินค่าช่วยเหลือการหาเสียงเลือกตั้งนี้แต่ละพรรคกำหนดหลักการแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับสภาพทางการเงินของพรรคและศักยภาพของผู้ลงสมัคร

พรรคการเมืองที่มีสภาพทางการเงินดี อาจจะให้เงินสนับสนุนในการหาเสียงสูง โดยขึ้นอยู่กับผู้สมัครนั้นว่ามีโอกาสได้รับเลือกตั้งมากน้อยเพียงใดหรือเคยได้รับการเลือกตั้งมาแล้วหรือไม่ มีความสำคัญมากน้อยเพียงใด

ถ้ามีการเมืองใดมีโอกาสได้รับการเลือกตั้งสูง หรือเคยได้รับการเลือกตั้งมาแล้วในเขตนั้น นักการเมืองนั้นย่อมมีโอกาสที่จะได้รับเงินสนับสนุนการหาเสียงมาก ส่วนจะมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับอำนาจทางการเงินของพรรคและข้อตกลงของนักการเมืองนั้นกับพรรค

เงินสนับสนุนของผู้ที่มีอำนาจต่อรองนี้ อาจจะเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด คือ หนึ่งล้านบาทหรือมากกว่า เป็นตัวเลขที่ไม่เปิดเผย

สำหรับนักการเมืองที่ลงสมัครแล้ว มีโอกาสได้รับเลือกตั้งหรือไม่ได้รับการเลือกตั้งเท่า ๆ กันนั้น ในลักษณะนี้ทางพรรคก็จะลดจำนวนเงินสนับสนุนลงมาตามความเหมาะสม หรืออาจจะสนับสนุนให้มากขึ้น หากเห็นว่ามีโอกาสได้รับเลือกตั้งและผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นบุคคลที่สำคัญ

ในส่วนของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ครบองค์ประกอบของกฎหมาย หรือนักการเมืองหน้าใหม่อาจจะไม่ได้รับเงินสนับสนุนจากพรรค นอกจากค่าสมัครหนึ่งหมื่นบาท แต่ทั้งนี้แต่ละพรรคการเมืองไม่มีหลักตายตัวขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายประการ อาทิเช่น ความใกล้ชิดระหว่างผู้ลงสมัครกับผู้ที่มีอำนาจในพรรคหรือผลประโยชน์ในเรื่องอื่น ๆ

จึงพอสรุปได้ว่า ค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองในสมัยของการหาเสียงเลือกตั้งนั้นสูงมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายกำหนดจำนวนผู้ลงสมัครในแต่ละเขตและจำนวนผู้ลงสมัครทั้งหมดไว้ ทำให้พรรคการเมืองเล็ก ๆ ต้องเพิ่มค่าใช้จ่าย ซึ่งเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้พรรคการเมืองเล็ก ๆ ต้องซบตัวเองลง

เงินสนับสนุนในการหาเสียงเลือกตั้ง ถึงแม้กฎหมายจะกำหนดให้ผู้สมัครแต่ละคน ใช้เงินในการหาเสียงเลือกตั้งทุกอย่างไม่เกินหนึ่งล้านบาท แต่ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถควบคุมการใช้เงินเพื่อหาเสียงเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้สมัครจำนวนมากใช้เงินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ซึ่งไม่สามารถจะหาหลักฐานอ้างอิงได้เพราะเป็นเรื่องผิดกฎหมาย

เงินสนับสนุนที่ทางพรรคจัดสรรให้กับนักการเมืองที่
ลงสมัครรับเลือกตั้งสูงนั้น ส่วนหนึ่งก็เพื่อชักจูงให้นักการเมืองคงอยู่ในพรรค
ของตน เพื่อเป็นกำลังในการ เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล เมื่อมีเสียงสมาชิกได้รับ
เลือกตั้ง เข้ามาเป็นผู้แทนมาก

สาเหตุที่นักการเมืองย้ายพรรค มาจากปัญหา
หลายประการ

ประการแรก เป็น เรื่องของความขัดแย้งภายใน
พรรค อาทิเช่น การแย่งชิง
ตำแหน่งบริหารภายในพรรค หรือ
การแย่งชิงตำแหน่งทางการเมือง

ประการที่สอง เป็น เรื่องของผลประโยชน์ตอบแทน
ที่พรรคมอบให้

ประการที่สาม เป็น เรื่องของโอกาสทางการเมือง
ในอนาคต

การซื้อตัวนักการเมืองที่มีโอกาสจะได้เป็นสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรในสมัยที่มีการเลือกตั้งนั้น มักจะเกิดกับพรรคการเมืองที่เกิดขึ้น
ใหม่ เพราะพรรคการเมืองที่ดั่งขึ้นใหม่นี้ไม่มีนักการเมืองเก่าที่เคยเป็นสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎร จึงพยายามทุกวิถีทางที่จะระดมผู้มีโอกาสรับเลือกตั้งเข้ามา
สังกัดในพรรคการเมืองของตนและวิธีที่จะให้ได้ดีดสมาชิกสภาผู้แทนมาก ก็โดย
วิธีการ "ซื้อ" หรือ "ประมุข" นักการเมืองเหล่านั้น

ส่วนนักการเมืองที่ย้ายพรรคอีกประเภทหนึ่ง คือ
มองเห็นโอกาสทางการเมือง ความถูกต้องทางการเมือง ซึ่งจะเห็นได้จากนัก
การเมืองหลายท่านย้ายพรรคมาสังกัดพรรคร่วมฝ่ายค้าน ซึ่งเป็นผลมาจากความ
ถูกต้องทางการเมือง จากการอภิปรายเรื่อง ส.ป.ก.4-01 สมัยรัฐบาลนายชวน

หลักภัย ซึ่งลักษณะนี้จะทำให้พรรคการเมืองเข้มแข็ง ซึ่งผู้วิจัยเชื่อว่าหลักการที่ถูกต้องของพรรคการเมือง จะเป็นตัวแก้ไขและสนับสนุนให้พรรคการเมืองของไทยเข้มแข็งขึ้นตามลำดับ ถ้าการเมืองของไทยไม่หยุดชะงักลงด้วยการเมืองนอก ระบบ

4.1.3 โครงสร้างรายรับของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นบุคคลที่พรรคการเมืองได้คัดเลือกแล้วว่า มีความเหมาะสมและมีคุณสมบัติครบตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ผู้ลงสมัครจะต้องเสียค่าใช้จ่ายซึ่งเป็นค่าสมัคร ค่าอุปกรณ์ในการหาเสียง ค่าบุคลากรที่ช่วยดำเนินการหาเสียงเลือกตั้ง และค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ใช้ในการหาเสียงนี้กฎหมายกำหนดไว้ไม่เกินหนึ่งล้านบาท

จากการศึกษาพบว่าแหล่งที่มาของเงินที่ใช้ในการหาเสียงของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งมาจาก 5 แหล่งใหญ่ คือ

- 1) เงินส่วนตัวของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง
- 2) เงินสนับสนุนจากพรรคการเมือง
- 3) เงินสนับสนุนจากบุคคลสำคัญในพรรคการเมือง
- 4) เงินสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์
- 5) เงินสนับสนุนจากการบริจาค

1) เงินส่วนตัวของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้อาสาสมัครเข้ามาเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อรับใช้สังคมและประเทศชาติ ฉะนั้น ผู้ที่อาสาสมัครจึงต้องมีความพร้อมในทุกด้านเพราะผู้สมัครทราบดีว่าการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ต้องเสียค่าใช้จ่าย และเมื่อได้รับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนแล้ว มีหน้าที่และคำตอบแทนเพียงพอหรือไม่

จากการศึกษาพบว่าผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินกว่าร้อยละห้าสิบเป็นผู้มีความพร้อมทางด้านการเงิน หมายความว่า ผู้ลงสมัครจำนวนดังกล่าวมีฐานะทางเศรษฐกิจอยู่ในเกณฑ์ดี มีกิจการหรือธุรกิจอยู่ในขั้นมั่นคง สามารถที่จะใช้เงินส่วนตัวเป็นค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งได้โดยไม่กระทบถึงความเป็นอยู่ในครอบครัว ไม่กระทบถึงผลทางธุรกิจ

ส่วนคำตอบแทนจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ใช่รายได้หลักที่จะนำไปใช้จ่ายในครอบครัว รายได้หลักของนักการเมืองปัจจุบันเกินร้อยละห้าสิบมาจากกิจการส่วนตัวหรือธุรกิจส่วนตัว เป็นสำคัญ

จากรายงานของคณะทำงานฝ่ายวิชาการ คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535 สรุปว่า อาชีพของผู้ลงสมัครก่อนได้รับเลือกตั้งมีอาชีพเป็นนักธุรกิจการค้าร้อยละ 45.5 นักการเมืองร้อยละ 19.72 รับจ้างร้อยละ 2.77 ข้าราชการร้อยละ 11.11 ทนายความร้อยละ 10.27 เกษตรกรร้อยละ 2.77 และอื่น ๆ ร้อยละ 7.77²⁷

จากสถิติของอาชีพดังกล่าว พอจะกล่าวได้ว่าผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งมีความพร้อมทางด้านการเงินพอสมควร เนื่องจากตามสภาพความจริง นักธุรกิจการค้าถ้าธุรกิจยังไม่มั่นคง และยังไม่มีความแน่นอนทางการเงิน นักธุรกิจโดยทั่วไปจะไม่ทิ้งกิจการมาเล่นการเมือง การลงเล่นการเมืองของนักธุรกิจการค้านั้นจะกระทำเมื่อทุกอย่างพร้อม เช่นเดียวกับผู้มีอาชีพอิสระ เช่น ทนายความ ก็ต้องมีความพร้อมในระดับหนึ่งที่จะช่วยเหลือตัวเองเกี่ยวกับการเงินในการหาเสียงเลือกตั้ง

²⁷ คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535 (กรุงเทพมหานคร : เบลโล่การพิมพ์, 2535), หน้า 30.

กลุ่มบุคคลที่ไม่พร้อมทางด้านการเงินและมีความประสงค์ลงสมัครรับเลือกตั้ง มักจะเป็นบุคคลที่มีชื่อเสียงหรือเป็นที่รู้จักในด้านความซื่อสัตย์สุจริต หรือเป็นบุคคลที่ช่วยเหลือสังคมด้วยความจริงใจมาเป็นระยะเวลาช้านาน โดยไม่หวังผลตอบแทนจนเป็นที่ยอมรับของประชาชนทั่วไป ในกรณีดังกล่าว พรรคจะช่วยเงินในการหาเสียงเลือกตั้ง แต่บุคคลที่มีลักษณะนี้มีน้อยมาก

จากประสบการณ์ของผู้วิจัยพบว่า ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งได้ใช้เงินจากแหล่งต่าง ๆ ตามลำดับดังนี้^{๒๑}

- 1 เงินส่วนตัวของผู้สมัคร
- 2 เงินสนับสนุนจากพรรค
- 3 เงินสนับสนุนจากพี่น้องเพื่อนฝูง
- 4 เงินสนับสนุนจากการบริจาค

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งใช้เงินส่วนตัวของผู้สมัครเองในการหาเสียงเลือกตั้ง เนื่องจากมีความพร้อม มีความพอใจที่จะเข้ามาเป็นตัวแทนของประชาชน โดยไม่มีอุปสรรคทางด้านการเงิน

พรรคชาติไทยมีผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีความพร้อมทางด้านการเงินโดยไม่ต้องอาศัยเงินจากพรรคร้อยละเก้าสิบแปด

2) เงินสนับสนุนจากพรรคการเมือง พรรคการเมืองมีหน้าที่สรรหาบุคคลที่เหมาะสมเป็นตัวแทนของพรรคลงสมัครรับเลือกตั้ง และเป้าหมายสำคัญของพรรคการเมืองคือ ต้องการให้ผู้พรรคส่งลงสมัครได้รับเลือกตั้ง ในกรณีนี้ พรรคจะต้องสรรหาบุคคลที่พรรคพิจารณาแล้วว่าสามารถจะต่อสู้กับคู่แข่ง

^{๒๑} เป็นความคิดเห็นของผู้วิจัยเองที่ได้จากประสบการณ์การลงสมัครรับเลือกตั้งและจากการเป็นหัวหน้าพรรค

ของพรรคอื่นได้ ฉะนั้น การที่จะทำให้ผู้ที่มีชื่อเสียง ผู้ที่มีคะแนนนิยมดี เข้ามาเป็น
ลูกพรรคลงสมัครรับเลือกตั้ง จะต้องให้การสนับสนุนด้านการเงินด้วย เพื่อเป็น
แรงจูงใจ

บุคคลที่มีชื่อเสียงหรือนักการเมืองบางคนที่ย้ายพรรค
สาเหตุประการหนึ่งคือ เงินสนับสนุนในการหาเสียงที่พรรคการเมืองแต่ละพรรค
เสนอให้สำหรับจำนวนเงินที่จะได้รับการสนับสนุนจากพรรคมากน้อย เพียงใดขึ้นอยู่กับ
กับความพร้อมของพรรคและของผู้สมัครเอง

จึงสรุปได้ว่า ในส่วนของเงินสนับสนุนจากพรรคการเมือง
ที่ให้กับผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งนั้น ไม่มีมาตรฐานแน่นอน ขึ้นอยู่กับคุณสมบัติ ชื่อเสียง
ของผู้ลงสมัคร และความสามารถทางการเงินของพรรค เป็นส่วนประกอบที่สำคัญ

3) เงินสนับสนุนจากบุคคลสำคัญในพรรคการเมือง นอกจาก
พรรคจะเป็นผู้จ่ายเงินเพื่อเป็นการช่วยเหลือในการหาเสียงเลือกตั้งแล้ว บุคคล
สำคัญในพรรค อาทิเช่น หัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค เลขาธิการพรรค หรือ
นักการเมืองอื่น ๆ ที่มีความพร้อมทางการเงิน จะเป็นผู้ให้เงินสนับสนุนผู้ลง
สมัครรับเลือกตั้งอีกทางหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อจะได้ "พวก" เพื่อสนับสนุนตนในกิจการ
ต่าง ๆ ในโอกาสต่อไป เช่น ในกรณีที่มีการเลือกตั้ง หัวหน้าพรรค เลขาธิการ
พรรค หรือกรรมการบริหารพรรค รวมทั้งตำแหน่งอื่น ๆ ในพรรคที่ต้องใช้เสียง
สนับสนุน บุคคลที่ได้รับเงินสนับสนุนจากบุคคลสำคัญในพรรค เช่นนี้นิยมเรียกกันว่า
"มุ้งเล็ก" "มุ้งใหญ่" หมายความว่า การได้รับเงินสนับสนุนจากพรรคนั้นมีภาวะ
ผูกพันกับพรรคต้องสนับสนุนในการออกเสียงต่าง ๆ เรียกว่าอยู่ใน "มุ้งใหญ่"
ส่วนกรณีบุคคลสำคัญในพรรคที่ช่วยผู้สมัครเป็นการส่วนตัว 3 คน 5 คน 10 คน
ผู้ที่ได้รับการสนับสนุนนี้จะอยู่ในความดูแลของผู้สนับสนุน และเมื่อมีการออกเสียง
ในกรณีใด ๆ ในพรรคก็จะเป็นไปตามผู้สนับสนุนคนใดคนหนึ่ง

กรณี "มุ้งเล็ก" "มุ้งใหญ่" เกี่ยวโยงไปถึงการจะได้รับ
ตำแหน่งรัฐมนตรีด้วย ถ้าใน "มุ้งเล็ก" มีเสียงสนับสนุนหลายเสียง โอกาสต่อ
รองกับพรรคในตำแหน่งต่าง ๆ ก็มีมากตามไปด้วย

เงินสนับสนุนจากบุคคลสำคัญในพรรคนี้ไม่เพียงแต่จะให้เงินสนับสนุนในสมัยของการหาเสียงเลือกตั้งเท่านั้น แต่ยังให้การสนับสนุนช่วยเหลือตลอดระยะเวลาของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และอาจจะโยงใยไปถึงการช่วยเหลือการเงินแก่ครอบครัวผู้อยู่ใน "มุ้งเล็ก" ด้วย

การให้เงินสนับสนุนในลักษณะของ "มุ้งเล็ก" "มุ้งใหญ่" นี้ คงยังมีต่อไปเพราะเสียงสนับสนุนในสภา หรือนโยบายจะถูกนำไปปฏิบัติได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับเสียงสนับสนุน พรรคแต่ละพรรคยังคงต้องการเสียงสนับสนุนในสภาให้มากที่สุดเพื่อให้กฎหมายได้ผ่านสภาออกไปประกาศใช้ แล้วนโยบายของพรรคจริงจะถูกนำไปปฏิบัติเอง การควบคุมเสียงของสมาชิก การลงมติในเรื่องต่าง ๆ ก็ยังต้องใช้เสียงสนับสนุนจากผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฉะนั้น "มุ้งเล็ก" ยังต้องมีต่อไป ประกอบกับความต้องการเงินสนับสนุนสำหรับผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งไม่มีคำว่า "พอ" ซึ่งเป็นธรรมชาติของมนุษย์โดยทั่วไป

ฉะนั้น เงินสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้จากบุคคลสำคัญในพรรคจึงขึ้นอยู่กับเหตุผลหลายประการ ได้แก่ ความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างผู้ลงสมัคร กับผู้สนับสนุน ความเป็นไปได้ที่จะได้รับเลือกตั้งของผู้สมัคร อำนาจทางการเงินของผู้สนับสนุน จากเหตุผลดังกล่าวจึงกำหนดไม่ได้ว่าผู้ลงสมัครจะได้รับเงินสนับสนุนในกรณีนี้มากน้อยเพียงใด เงินสนับสนุนในลักษณะนี้มีอยู่ในพรรคการเมืองใหญ่ ๆ โดยทั่วไป

4) เงินสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ จากคำจำกัดความ "พรรคการเมือง" คือ กลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งหมายความว่า พรรคการเมืองเป็นผู้นำเอาความต้องการของประชาชนมาเขียนเป็นนโยบายของพรรค เมื่อพรรคได้รับการสนับสนุนจากประชาชน พรรคการเมืองนั้นจะมีสมาชิกพรรคได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาก การตรากฎหมายมารองรับนโยบายเพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติตามความต้องการของประชาชน ตามความต้องการของกลุ่มผู้สนับสนุน ก็จะเป็นไปได้ง่าย

กลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าว จะเห็นได้เด่นชัดในประเทศอังกฤษ ซึ่งกลุ่มผู้ให้แรงงานจะสนับสนุนให้พรรคแรงงานของอังกฤษ เข้าไปเป็น

รัฐบาล หรือในประเทศฝรั่งเศส กลุ่มผู้ใช้แรงงานสนับสนุนให้พรรคสังคมนิยมเข้าไปเป็นรัฐบาล กลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวสนับสนุนพรรคการเมืองที่มีนโยบายเป็นประโยชน์แก่กลุ่มของตนให้ได้รับเลือกตั้ง เพื่อผลักดันให้ออกกฎหมายช่วยเหลือเรื่องต่าง ๆ อาทิเช่นสวัสดิการ เงินชดเชย ฯลฯ ในด้านกลุ่มผลประโยชน์ในการทำธุรกิจ จะสนับสนุนพรรคการเมืองที่มีแนวนโยบายสนับสนุนด้านธุรกิจด้านพฤติกรรมดังกล่าว กลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายจ่ายเงินช่วยสนับสนุนในการหาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมืองที่เป็นประโยชน์แก่กลุ่มตน

ในประเทศไทย กลุ่มผลประโยชน์ไม่เด่นชัด การช่วยเหลือสนับสนุนพรรคการเมืองจากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ไม่ชัดเจนและไม่เปิดเผย โดยเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์ที่อยู่ในด้านธุรกิจการค้า นิยมช่วยเหลือพรรคการเมืองในลักษณะไม่เปิดเผย และสนับสนุนพรรคการเมืองพร้อมกันหลายพรรค ทั้งนี้ เพราะการเมืองของไทยไม่มีความแน่นอน นักธุรกิจที่สนับสนุนจึงจำเป็นต้องหาว่าการช่วยเหลือทั่ว ๆ ไป ไม่ว่าจะพรรคการเมืองใดได้เข้าไปมีอำนาจในการกอบนโยบายก็สามารถได้รับผลประโยชน์ทั้งสิ้น และในขณะเดียวกันการช่วยเหลือก็ไม่เป็นการเปิดเผย เพราะจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ธุรกิจของตน เมื่อฝ่ายตรงข้ามมีอำนาจ

เงินสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์นี้ จะให้กับนักการเมืองที่เป็นหัวหน้าพรรค เลขาธิการพรรค หรืออาจจะให้กับผู้มีอำนาจในพรรค มากกว่าที่จะให้กับผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นรายบุคคล เพราะการให้กับผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ส่วนตัวเป็นรายบุคคลนั้นจะไม่เกิดผลหรือมีความผูกพันมากเท่ากับแกนนำของพรรค ซึ่งสามารถให้คุณให้ประโยชน์ได้มากกว่า

ฉะนั้น ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่จะได้รับเงินช่วยเหลือจากกลุ่มผลประโยชน์

5) เงินสนับสนุนจากการบริจาค การบริจาคเงินเพื่อสนับสนุนพรรคการเมืองในประเทศไทยยังมีผู้สนับสนุนน้อยมาก เนื่องจากความเชื่อของประชาชนว่านักการเมืองเป็นผู้ร่ำรวย อีกทั้งมีประโยชน์อื่น ๆ เมื่อได้เข้าไปเป็นนักการเมือง และเป็นกลุ่มบุคคลที่ทุจริตคอร์รัปชัน ทำให้ประชาชนไม่ให้ความช่วยเหลือ

เหลือในด้านการเงิน มีในบางกรณีเท่านั้นที่ประชาชนร่วมบริจาคเพื่อกิจกรรมใน
 ทางการเมืองซึ่งมักจะเกิดเมื่อมีเหตุการณ์วิกฤตทางการเมือง เช่น เหตุการณ์ 14
 ตุลาคม 2516 ที่ประชาชนร่วมบริจาคเงินเพื่อร่วมกันต่อสู้ทางการเมือง แต่ไม่
 เป็นการบริจาคเพื่อให้พรรคการเมืองนำไปหาเสียงในการเลือกตั้ง

การบริจาคเงินเพื่อช่วยเหลือในการหาเสียงเลือกตั้ง จะมี
 กรณีที่ประชาชนมีความศรัทธาอย่างมากแก่นักการเมืองผู้นั้น เช่น การร่วมบริจาค
 สนับสนุน พล.ต.จำลอง ศรีเมือง ในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการ
 กรุงเทพมหานครที่ประชาชนมีความศรัทธาในความซื่อสัตย์และสมณะ ส่วนนักการ
 เมืองทั่วไปมีการร่วมบริจาคเพื่อสนับสนุนในการหาเสียงไม่มากนัก

4.1.4 โครงสร้างรายชื่อของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง

ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมี
 คุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งมาตรา 111 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่ง
 ราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2534 กำหนดว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิก
 พรรคการเมืองและพรรคการเมืองนั้นต้องเป็นผู้ส่งลงสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งบท
 บัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะให้นักการเมืองต้องลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของ
 พรรคการเมือง เพื่อให้การเมืองในระบบพรรคเข้มแข็ง และพรรคการเมือง
 สามารถควบคุมความประพฤติและพฤติกรรมของนักการเมืองที่อยู่ในพรรคได้

จากบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญดังกล่าวทำให้พรรคการเมือง
 มีบทบาทต่อผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นอย่างมากในหลาย ๆ ด้าน อาทิ การ
 คัดเลือกผู้ลงสมัครการให้เงินสนับสนุน ฯลฯ ในเรื่องของ การคัดเลือกผู้ลงสมัคร
 รับเลือกตั้งนั้น นอกจากจะมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว พรรคการเมืองมี
 หลักพิจารณาคล้ายคลึงกัน ซึ่งสรุปได้ 2 ประการ คือ

- โอกาสที่จะได้รับการเลือกตั้ง
- สถานภาพทางสังคมและการเงิน

พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะพิจารณาคัดเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งจากโอกาสหรือความเป็นไปได้ในการได้รับเลือกตั้ง โดยพิจารณาจากภูมิหลังและพื้นฐานเดิม เช่น เคยได้รับเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตพื้นที่นั้นมาก่อนเพราะบุคคลที่ เคยได้รับเลือกตั้งมาก่อนนั้น มีฐานคะแนนเดิมอยู่ ซึ่งจะทำให้มีโอกาสได้รับเลือกตั้งมากกว่า แต่จากการศึกษาพบว่า ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ผู้ที่ เคยได้รับเลือกตั้งติดต่อกันหลายครั้ง ก็ไม่เป็นที่ยืนยันได้ว่า จะมีโอกาสได้รับเลือกตั้งอีก ถ้าลงสมัครในนามของพรรคการเมืองใหม่

นอกจากพิจารณาจากผู้ที่เคยได้รับเลือกตั้งแล้วยังพิจารณาจากบุคคลที่ เคยลงสมัครและมีคะแนนนิยมใกล้เคียงหรือลำดับถัดมา หรือบุคคลที่มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักเป็นที่นิยมของประชาชน เช่น เคยเป็นนักการเมืองในระดับท้องถิ่นหรือเป็นบุคคลสำคัญในวงราชการหรือธุรกิจการค้า ซึ่งภูมิหลังดังกล่าวจะมีโอกาสได้รับการพิจารณามากกว่าบุคคลทั่ว ๆ ไปที่จะเริ่มเข้าสู่การเมือง ถึงจะมีความรู้ความสามารถ ก็ จะได้รับการพิจารณาในลำดับรอง

สถานภาพทางการเงินและสังคมเป็นอีกองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญนอกจากพรรคการเมืองจะพิจารณาจากโอกาสในการได้รับเลือกตั้งแล้ว ยังต้องพิจารณาจากสถานภาพทางสังคม และสถานภาพทางการเงินประกอบด้วย กล่าวคือ สถานภาพทางด้านสังคมเป็นสิ่งสำคัญเพราะผู้จะเข้ามา เป็นนักการเมืองซึ่งต้องรับผิดชอบระดับชาติเป็นผู้นำ เป็นตัวอย่างที่ดีของประชาชน จึงจะทำให้ประชาชนยอมรับและเชื่อถือ และให้ความร่วมมือในการบริหารประเทศ ถ้าพรรคคัดเลือกผู้ที่มีพื้นฐานทางสังคมไม่เป็นที่ยอมรับ เช่น ค้าของเถื่อน ทำธุรกิจที่ผิดกฎหมาย ภาพพจน์ของนักการเมืองผู้นั้นจะส่งผลมายังพรรคการเมืองที่สังกัดด้วย ฉะนั้น พรรคการเมืองจึงต้องให้ความสนใจในเรื่องนี้

ส่วนสถานภาพทางการเงินก็เป็นองค์ประกอบหนึ่ง แต่ไม่สำคัญมากนัก ถ้าผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งมีโอกาสในการได้รับเลือกตั้งและมีสถานภาพทางสังคมดี สถานภาพทางการเงินจะเป็นองค์ประกอบรองลงไป พรรคจะเป็นผู้ให้การสนับสนุนทางการเงินได้ แต่ในกรณีที่มีผู้ลงสมัครมีสถานภาพทาง

สังคมดี แต่โอกาสจะได้รับเลือกตั้งมีน้อย อาจจะต้องแข่งขันมีศักยภาพทางการเมืองเหนือกว่ามากหรือยังมีความใหม่ต่อวงการเมือง การลงสมัครเพื่อเป็นการปูพื้นฐานไว้สำหรับการเลือกตั้งครั้งต่อไป ในลักษณะนี้การพิจารณาต้องดูที่สถานภาพทางการเงินของผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วย ว่าสามารถช่วยตัวเองได้มากน้อยเพียงใด เพราะพรรคไม่สามารถสนับสนุนทางการเงินได้ทั้งหมด

การศึกษาวิเคราะห์ในส่วนของโครงสร้างรายจ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้วิจัยได้แบ่งการศึกษาออกเป็นสองส่วนด้วยกันคือ

- โครงสร้างรายจ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้งนอกสมัชการหาเสียงเลือกตั้ง
- โครงสร้างรายจ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้งในสมัชการหาเสียงเลือกตั้ง

รายจ่ายนอกสมัชการหาเสียงเลือกตั้ง ตามหลักการทั่วไปที่พรรคการเมือง พิจารณาผู้จะสมัครรับเลือกตั้งจากโอกาสที่จะได้รับเลือกตั้งกับสถานภาพทางสังคมและการเงินนั้น สืบเนื่องมาจากการเตรียมตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งนอกฤดูกาลหาเสียงเลือกตั้งนั้น มีความสำคัญมากและจะต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง เพราะการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่ใช้ระบบของการเลือกตั้งจากเสียงส่วนมากของประชาชน ฉะนั้น ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งจำเป็นต้องเป็นบุคคลที่เข้าถึงประชาชน ออกพบประชาชนอย่างสม่ำเสมอ จึงจะเป็นที่รู้จักและได้รับเสียงสนับสนุน

นอกจากการพบประชาชนเพื่อทราบความต้องการและปัญหาแล้วจะต้องให้ความช่วยเหลือแก้ไข อาจจะต้องขบประมาณของทางราชการหรือในบางครั้งอาจจะต้องออกค่าใช้จ่ายที่ช่วยเหลือด้วยเงินของตนเอง จึงทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเตรียมค่าใช้จ่ายไว้พอสมควร ซึ่งการเตรียมตัวในการสร้างฐานความนิยมและฐานคะแนนเสียงนี้ จะต้องใช้ระยะเวลาและค่าใช้จ่าย ในเรื่องนี้พรรคจึงจำเป็นต้องพิจารณาจากความพร้อมทางด้านการเงินด้วย เพราะนอกจากพรรคจะช่วยสนับสนุนบางส่วนแล้ว ผู้ลงสมัครจะต้องมีงบประมาณของตนเองอีกส่วนหนึ่งด้วย

รายจ่ายพื้นฐานที่ผู้สมัครจะต้องจ่ายนอกฤดูการหาเสียงก็คือ ค่าใช้จ่ายทั่วไปเกี่ยวกับประเพณีในสังคมไทย เช่น งานศพ บวชนาค แต่งงาน และงานกุศลอื่น ๆ รวมถึงค่าพาหนะ และบุคลากรที่ช่วยเหลือในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง

บางกรณีที่ผู้ลงสมัครมีศูนย์ติดต่อกับประชาชนในเขตเลือกตั้ง จะมีค่าใช้จ่ายเป็นค่าเช่า ค่าอุปกรณ์และค่าบุคลากรอีกส่วนหนึ่งด้วย นอกจากนี้ ค่าใช้จ่ายประจำและค่าใช้จ่ายตามประเพณีแล้ว ยังมีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดสัมมนา อบรม หรือจัดประชุมบุคคลที่เป็นแกนนำ หรือสมาชิกที่สนับสนุนเป็นครั้งคราว ซึ่งค่าใช้จ่ายเหล่านี้ตลอดระยะเวลา นอกฤดูการหาเสียงจะต้องมีอย่างต่อเนื่อง ฉะนั้น ถ้านักการเมืองยังไม่มีความพร้อมทางด้านการเงิน จะทำให้มีปัญหาตามมา เช่น หนี้สิน และปัญหาครอบครัว และในที่สุดก็คือปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

ประเพณีทางการเมืองของไทยอย่างหนึ่งก็คือ นักการเมืองจะต้องออกพื้นที่พบประชาชนอย่างสม่ำเสมอ และช่วยแก้ไขปัญหาคำขอความต้องการของประชาชนในท้องที่ได้รวดเร็ว มิฉะนั้น คะแนนนิยมจะไม่เกิดขึ้น โดยเฉพาะในต่างจังหวัด ด้วยเหตุผลดังกล่าว นักการเมืองจึงต้องเสียค่าใช้จ่ายนอกฤดูการหาเสียงค่อนข้างสูง แต่ไม่สามารถบอกตัวเลขได้อย่างชัดเจน แต่พอสรุปได้ว่าเกินกว่าค่าตอบแทนที่ได้จากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

จากการสำรวจศึกษาวิจัย²⁰ พบว่าการเลือกตั้งในแต่ละครั้ง มีนักการเมืองหน้าใหม่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาไม่เกิน 20% ในต่างจังหวัด ซึ่งพอสรุปได้ว่าผลของการออกพบประชาชนทำสาธารณูปโภคให้กับประชาชน แก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้กับท้องถิ่นเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้ได้รับการเลือกตั้ง และเป็นที่นิยมของประชาชน

²⁰ พรรคชาติไทย, รายงานการสำรวจพรรคชาติไทย (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., 2535), หน้า 2.

ฉะนั้น การคัดเลือกของพรรคการเมืองต่าง ๆ จึงมีเหตุผลที่จะต้องเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ มีโอกาสได้รับเลือกตั้ง มีสถานภาพทางสังคมดี และมีการเงินดี จะทำให้มีโอกาสในการเลือกตั้งมาก

ค่าใช้จ่ายนอกฤดูการหาเสียงของนักการเมืองโดยปกติเป็นหน้าที่ของผู้ลงสมัคร หรือของนักการเมืองแต่ละคนที่จะต้องเตรียมการและจัดหา แต่มีข้อที่ว่าถ้ามีความรู้ความสามารถแต่สถานภาพทางการเงินไม่ดี จะไม่มีโอกาสเป็นนักการเมือง ซึ่งในส่วนนี้ต้องพิจารณาจากหลายส่วนประกอบกัน ในด้านของพรรคการเมืองเองว่ามีความพร้อมที่จะสนับสนุนหรือไม่ โอกาสที่จะได้รับการเลือกตั้งมีมากน้อยเพียงใด และตัวนักการเมืองเองมีศักยภาพทางการเมืองมากน้อยเพียงใดด้วย

จากการศึกษาวิจัยพบว่าประชาชนในต่างจังหวัดยังมีความคิดว่า นักการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นบุคคลที่ต้องเป็นผู้ให้สิ่งตอบแทนแก่ราษฎรในรูปของสิ่งของ เงินทอง หรือการสร้างสาธารณประโยชน์ ถ้าประชาชนลงคะแนนเสียงให้หรือเป็นผู้สนับสนุน ฉะนั้นถึงจะเป็นการพบปะประชาชนนอกฤดูการหาเสียงเลือกตั้ง ก็จะถูกเรียกร้อยในเรื่องของการสร้างสาธารณประโยชน์ เพราะประชาชนยังไม่เข้าใจการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ไม่เข้าใจหน้าที่ของนักการเมือง

ในสมัยการหาเสียงเลือกตั้ง ในสมัยของการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีเงินสะพัดตามรายงานของธนาคารพาณิชย์เป็นจำนวนพันล้านบาท^{๑๐} ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการเลือกตั้งแต่ละครั้งผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งและครั้งผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีการใช้เงินเป็นจำนวนมาก ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 กำหนดให้ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนใช้จ่ายเงินในการหาเสียงเลือกตั้งไม่เกินคนละหนึ่งล้านบาทก็ตาม

^{๑๐} พรรคชาติไทย, เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งบางรายอาจจะใช้เงินไม่เกินวงเงินตามที่กฎหมายกำหนด แต่ก็มีจำนวนไม่น้อยที่ใช้เงินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ตามที่กล่าว อาจจะไม่มียุทธศาสตร์อ้างอิง เพราะการที่ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งใช้เงินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย จึงไม่มีผู้สมัครคนใดที่ใช้เงินเกินรายงาน แต่สิ่งที่พิสูจน์ได้อย่างหนึ่งโดยการคำนวณจากการประมาณการของค่าใช้จ่ายจากบุคลากรและวัสดุอุปกรณ์ในการหาเสียง ดังต่อไปนี้

1) จำนวนบุคลากรที่ใช้ในการหาเสียง

บุคคลที่ช่วยในการหาเสียงมีหลายระดับ ในแต่ละระดับจะถ่ายทอดขั้นตอนและวิธีในการหาเสียงต่างกันไป ซึ่งในเขตเลือกตั้งหนึ่ง ๆ มีจำนวนร้อยหรือหลายร้อยคน ทั้งเปิดเผยและไม่เปิดเผย ค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ทางราชการไม่สามารถตรวจสอบได้ เพราะเป็นจำนวนเงินที่จ่ายออกไปเป็นทอด ๆ จากผู้ลงสมัคร หรือผู้อำนวยการเลือกตั้งของผู้สมัครผู้นั้น ให้กับหัวหน้าระดับรอง ๆ ลงไป จากระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ระดับตำบล ระดับหมู่บ้าน และประจำหน่วยเลือกตั้ง

ถ้าเขตเลือกตั้งหนึ่งมี 8 อำเภอ 100 ตำบล มีหน่วยเลือกตั้ง 400 หน่วยเลือกตั้ง ซึ่งประมาณว่าผู้ช่วยหาเสียงที่เป็น "หัวหน้า" จะมีไม่ต่ำกว่า 400 คน ในระดับต่าง ๆ และถ้าสมมุติหาเสียง 45 วัน ให้ค่าจ้างผู้ช่วยในการหาเสียงเฉลี่ย 3,000 บาท ต่อคน จะใช้เงินในส่วนนี้ $3,000 \times 400$ บาท = 1,200,000 บาท (หนึ่งล้านสองแสนบาทถ้วน) จะเห็นว่า เฉพาะค่าใช้จ่ายกับบุคคลที่ช่วยในการหาเสียงก็เกินกว่าจำนวนเงินที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่การรายงานค่าใช้จ่าย ผู้ลงสมัครอาจจะไม่ได้รายงานต่อทางราชการทั้งหมด และผู้ช่วยในการหาเสียงก็ไม่ได้รับค่าจ้างจากผู้สมัครโดยตรง

จำนวนผู้ช่วยในการหาเสียงนี้ไม่สามารถกำหนดแน่นอนได้ว่าจะมีประมาณเท่าใด แต่ในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ถ้ามีผู้ช่วยหาเสียงมากเท่าใด ก็สามารถจะควบคุมคะแนนเสียงได้มากเพียงนั้น เนื่องจากว่าการออกไป

ลงคะแนนเสียงของคนไทยในต่างจังหวัดนั้น ออกไปลงคะแนนเพราะถูกชักนำจากบุคคลใกล้ชิด "หัวคะแนน" ที่รู้จักคุ้นเคยกันและไปด้วยความเกรงใจเป็นส่วนมาก มิได้ออกไปด้วยความปรารถนาของตนเอง ด้วยเหตุนี้จำนวนผู้ช่วยเหลือ "หัวคะแนน" จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีทุกหมู่บ้านและการเป็นหัวคะแนนโดยทั่วไป เพราะได้ค่าจ้าง ได้เกียรติและความช่วยเหลือบางอย่างจากผู้ลงสมัครหรือผู้มีอิทธิพลในเขตเลือกตั้งเป็นสำคัญ

จากพฤติกรรมทางการเมืองดังกล่าว เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ของไทยเป็นไปอย่างเรื้อรังซ้ำและไม่มีมั่นคง เพราะประชาชนขาดความสนใจ ขาดความเข้าใจในหน้าที่ของตนเอง อีกทั้งพรรคการเมืองขาดการให้ความรู้แก่ประชาชน "หัวคะแนน" เป็นบุคคลที่คุ้นเคยกันเป็นช่วง ๆ จากผู้ลงสมัครถึงหัวคะแนนระดับจังหวัด ระดับอำเภอ แล้วหัวคะแนนในระดับจังหวัด ระดับอำเภอ จะไปหาหัวคะแนนในระดับตำบลและหมู่บ้านอีกทอดหนึ่ง ซึ่งเป็นเรื่องของอิทธิพลท้องถิ่นมากกว่าความรักความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตย

เมื่อสภาพและประเพณีของสังคมไทยมีลักษณะดังกล่าวจึงเป็นความจำเป็นของนักการเมืองที่จะต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับประเพณีนั้น เพื่อให้ได้รับความนิยมนและได้รับการเลือกตั้ง ให้มีโอกาสดำเนินเข้ามาทำงานทางการเมืองและกลับไปพัฒนาประชาธิปไตยให้กับประชาชนต่อไป

ถ้านักการเมืองของไทยยึดหลักให้ความรู้แก่ประชาชนโดยขาดองค์การที่ดำเนินการช่วยการเลือกตั้งแบบ "หัวคะแนน" จะไม่ได้รับการเลือกตั้ง และจะไม่มีโอกาสดำเนินเข้ามาทำงานการเมือง โอกาสในการจะช่วยพัฒนาประชาธิปไตยก็น้อยไปด้วย เพราะผู้ที่จะมีโอกาสพัฒนาประชาธิปไตยได้มากก็คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐบาลควรที่จะได้ใช้สื่อทั้งของรัฐบาลและของเอกชน โทรทัศน์ วิทยุ สิ่งพิมพ์ และโอกาสต่าง ๆ ในการพบประชาชน ให้ความรู้ทางการเมืองความรู้เรื่องประชาธิปไตยของไทยพัฒนาได้ดั่งนี้ ไม่ควรให้ความรู้แก่ประชาชนเพียงช่วงระยะเวลาของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเท่านั้น

2) อุปกรณ์ และสื่อในการหาเสียง

อุปกรณ์ และสื่อในการหาเสียงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง ร่องลงมาจากผู้หาเสียง และสื่อจะแสดงออกถึงความพร้อม ความตั้งใจจริงของผู้สมัคร

จากการสำรวจพบว่าถ้าผู้ลงสมัครมีแผ่นป้ายหรือแผ่นปลิวขนาดต่าง ๆ น้อย ประชาชนมีความรู้สึกขาดความคุ้นเคย และคิดว่าผู้ลงสมัครนั้นเป็นเพียงผู้ลงสมัครตัวสำรอง ประชาชนจะขาดความสนใจ ฉะนั้น ผู้ลงสมัครจึงต้องจัดทำป้ายขนาดต่าง ๆ ติดไว้ตามชุมชน หมู่บ้าน หรือทางสาธารณะให้ประชาชนได้เห็นอย่างเด่นชัดโดยทั่วไป เพื่อให้ประชาชนเกิดความคุ้นเคยและเกิดความมั่นใจ

นอกจากป้ายโฆษณาขนาดต่าง ๆ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นแล้ว แผ่นปลิวประวัติของผู้สมัคร นโยบายของพรรคและข่าวสารอื่น ๆ ก็เป็นสิ่งจำเป็นในฤดูกาลหาเสียงเพราะสื่อต่าง ๆ เหล่านี้จะทำให้ผู้สนใจและประชาชนได้รู้จักผู้สมัครมากยิ่งขึ้น พร้อมทั้งรู้ถึงแนวนโยบายของพรรคว่ามีแนวนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมอย่างไร

แผ่นปลิวประวัติผู้สมัคร นโยบายของพรรคและการเชิญชวนให้ประชาชนมาลงคะแนนเสียงด้วยสื่อสิ่งพิมพ์นี้ จากการสำรวจพบว่าประชาชนประมาณ 3% ที่ออกมาลงคะแนนเสียง เลือกตั้งจากสื่อทางเอกสารของผู้สมัคร

รถกระจายเสียงเป็นอุปกรณ์ที่สำคัญ ทำให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวและทำให้บรรยากาศในสมัยของการหาเสียงเลือกตั้งคึกคัก

กล่าวได้ว่าการสื่อและอุปกรณ์ต่าง ๆ ในการหาเสียงเป็นสิ่งสำคัญ และเป็นสิ่งจูงใจให้ประชาชนออกมาใช้สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งด้วย แต่ค่าใช้จ่ายในการใช้สื่อและอุปกรณ์ในการหาเสียงจะมากน้อยขึ้นอยู่กับ

ความพร้อมและงบประมาณของผู้ลงสมัครเป็นสิ่งสำคัญ ไม่สามารถจะคำนวณเป็นจำนวนเงินได้ จากการประมาณการอยู่ประมาณห้าแสนถึงหนึ่งล้านบาท

สรุปโครงสร้างรายจ่ายของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งทั้งนอก
 ฤดูการหาเสียงเลือกตั้งและในฤดูการหาเสียงเลือกตั้งมีค่าใช้จ่ายสูงมากน้อยแตกต่างกันในแต่ละเขตพื้นที่และการปฏิบัติตัวของนักการเมืองเอง ประกอบกับความ
 เข้าใจในหน้าที่ของประชาชนด้วย

จากการศึกษาวิจัยและประสบการณ์ตรงของผู้วิจัย พบว่า
 ค่าใช้จ่ายนอกฤดูการหาเสียงนั้นมีอย่างสม่ำเสมอโดยเฉพาะงานตามประเพณีและ
 วัฒนธรรมท้องถิ่นการขอให้ช่วยสร้างหรือทำนุบำรุงสาธารณูปโภคในเรื่องต่าง ๆ
 เหล่านี้ขึ้นอยู่กับความสามารถของนักการเมืองแต่ละท่านว่า จะจัดสรรงบประมาณ
 หรือจัดหาเงินด้วยวิธีการใด หรือจะต้องใช้ค่าใช้จ่ายส่วนตัวในการทำกิจกรรม
 เพื่อให้คงไว้ซึ่งคะแนนเสียงเดิมและฐานคะแนนเสียงใหม่ ถ้านักการเมืองที่ยังไม่
 ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีข้อเสียเปรียบเล็กน้อย เพราะไม่มีงบประมาณ
 ของทางราชการ อาจจะต้องใช้เงินส่วนตัวในลักษณะนี้ ค่าใช้จ่ายจะสูงมาก แต่
 ถ้าเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะมีโอกาสใช้งบประมาณพัฒนาจังหวัดหรือ
 งบประมาณอื่นที่เหมาะสมมาใช้ได้ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งทำให้ค่าใช้จ่ายส่วนตัว
 น้อยลง ผู้วิจัยคิดว่าเมื่อนักการเมืองมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของ
 ตนเองมากขึ้น ให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง ประชาชนจะ
 เข้าใจบทบาทหน้าที่ของนักการเมืองและบทบาทหน้าที่ของตนเองมากขึ้น ปัญหา
 ต่าง ๆ จะหมดไป

ในฤดูการหาเสียงเลือกตั้งนั้นกฎหมายกำหนดค่าใช้จ่ายไว้
 ไม่เกินคนละหนึ่งล้านบาท เป็นบรรทัดฐานที่จะให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งระมัดระวังใน
 การใช้จ่ายเงินในการหาเสียงมากขึ้นเท่านั้น แต่ไม่ได้หมายความว่าผู้ลงสมัครจะ
 ใช้เงินไม่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นแต่เพียงว่าเจ้าหน้าที่ไม่สามารถ
 เข้าไปตรวจสอบได้ทุกคนอย่างทั่วถึงเท่านั้น จากที่ผู้วิจัยได้กล่าวไว้ว่าเฉพาะค่า
 บุคคลที่ช่วยในการหาเสียง ก็เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดแล้วและเมื่อรวมกับค่าใช้จ่าย

จ่ายในเรื่องอุปกรณ์และสื่อต่าง ๆ ในการหาเสียงซึ่งจะเป็นจำนวนเงินที่สูงขึ้น แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความพร้อมและความสำคัญของนักการเมืองผู้นั้นด้วย

ค่าใช้จ่ายตามกฎหมายที่กำหนดจึงไม่สามารถควบคุมได้อย่างจริงจัง เนื่องจากเสียงเรียกร้องจากประชาชนในลักษณะต่าง ๆ มีอยู่เสมอ อีกทั้งประชาชนยังขาดความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จึงเป็นการเพิ่มภาระให้กับนักการเมือง

บทที่ 5

แนวทางการให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง

ระบอบประชาธิปไตยได้ถูกนำเข้ามาใช้เป็นระบอบการปกครองของประเทศไทยเป็นเวลา 63 ปีเศษ แต่ยังมีคำวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการและประชาชนทั่วไปว่า ระบอบประชาธิปไตยของไทยยังพัฒนาไปไม่มากนัก ซึ่งห่างไกลจากนานาประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่เป็นแม่บทในระบอบประชาธิปไตย เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน และประเทศสหรัฐอเมริกา

จากปัญหาดังกล่าวจึงมีนักรัฐศาสตร์ นักกฎหมาย นักวิชาการ ได้ทำการศึกษาค้นคว้าวิจัย เพื่อหาสาเหตุของปัญหา และเสนอแนะแนวทางแก้ไข เพื่อพัฒนาประชาธิปไตยของไทยให้ก้าวหน้าเสมอมา ประกอบกับนักการเมืองก็ได้นำเอาผลของการค้นคว้าวิจัย ไปปรับปรุงแก้ไขในรูปแบบของการออกกฎหมายต่าง ๆ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ระบอบประชาธิปไตยของไทยได้ก้าวหน้าทัดเทียมกับต่างประเทศ ซึ่งก็จะทำให้ระบอบประชาธิปไตยของไทยพัฒนาและก้าวหน้ามาในระดับหนึ่ง แต่ยังคงต้องค้นคว้า เพื่อหาแนวทางพัฒนากันต่อไป เพื่อให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

ในระบอบประชาธิปไตยนั้น พรรคการเมืองเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญมาก ความเข้มแข็งของพรรคการเมืองคือความเข้มแข็งของระบอบประชาธิปไตย³¹ ซึ่งโยงใยไปถึงความมั่นคงทางการเมือง ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศด้วย ซึ่งตลอดระยะเวลาสี่สิบปีที่ผ่านมา ทุกรัฐบาลของไทยได้พยายามหาแนวทางเพื่อพัฒนาพรรคการเมืองด้วยวิธีการต่าง ๆ ทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติ

³¹ กนก วงษ์ตระหง่าน ประชาธิปไตยกับพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง, หน้า 9.

รัฐธรรมนูญ กฎหมายพรรคการเมือง และกฎหมายเลือกตั้งมุ่งเสริมสร้างพรรคการเมืองให้มั่นคง เพราะเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปแล้วว่าระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ดีที่สุด ความมั่นคงทางการเมืองเกี่ยวข้องโดยตรงกับความเป็นอยู่ของประชาชน เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจของชาติ และองค์กรที่เป็นหัวใจทำให้ระบอบประชาธิปไตยมั่นคงคือ พรรคการเมือง³²

ฉะนั้น การศึกษาวิจัยนี้ จะได้ศึกษาโดยแบ่งออกเป็น 2 หัวข้อ คือ

5.1 รัฐกับการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองในต่างประเทศ

5.2 รัฐกับการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองของไทย

ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำเสนอต่อไป ดังนี้

5.1 รัฐกับการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองในต่างประเทศ

เพื่อให้เข้าใจถึงการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ ผู้วิจัยจึงใคร่ขอเสนอการศึกษาเชิงเปรียบเทียบ โดยจะได้อธิบายถึงการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมันนี และญี่ปุ่น ทั้งนี้ เพราะประเทศทั้ง 4 ประเทศดังกล่าวมีรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา และแบบกึ่งรัฐสภา-กึ่งประธานาธิบดี (กรณีฝรั่งเศส) และมักเป็นตัวอย่างที่ประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายมักนำมาเป็นแบบอย่างอยู่เสมอ อย่างไรก็ตามวิธีการและหลักเกณฑ์การให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองของแต่ละประเทศ มักมีที่มาและวิธีการที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้น จึงต้องศึกษาว่าควรนำวิธีการและหลักเกณฑ์ของประเทศนั้น ๆ มาใช้หรือไม่ประการใด

อนึ่ง เพื่อให้เข้าใจถึงการให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองของต่างประเทศ ผู้วิจัยจึงใคร่ขออธิบายดังต่อไปนี้

³²ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมือง (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2534), หน้า 3-10.

5.1.1 ประเทศอังกฤษ เงินช่วยเหลือที่รัฐให้แก่กลุ่มการเมืองในรัฐสภาเป็นรูปแบบเดียวของเงินอุดหนุนของรัฐสำหรับกิจกรรมต่าง ๆ ของพรรคการเมือง เงินอุดหนุนนี้เรียกว่า "Short money" เหตุผลที่มีการเสนอให้รัฐช่วยเหลือพรรคการเมืองก็เพื่อ ต้องการชดเชยความเสียหายของพรรคฝ่ายค้านในรัฐสภา ซึ่งริเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1975

สำหรับหลักเกณฑ์การคำนวณเงินช่วยเหลือของรัฐที่ให้แก่พรรคการเมืองฝ่ายค้านนั้น คำนวณตามจำนวนที่นั่งในรัฐสภาและจำนวนคะแนนเสียงที่สมาชิกสภาได้รับ กล่าวคือ กฎหมายช่วงปี ค.ศ. 1975-1988 กำหนดจำนวนเงินไว้ปีละ 1,500 ปอนด์ต่อหนึ่งที่นั่ง บวกกับอีก 3 ปอนด์ ทุก ๆ 200 คะแนน และต้องไม่เกินพรรคละ 450,000 ปอนด์³³

5.1.2 ประเทศฝรั่งเศส ตามรัฐบัญญัติธรรมดา (Loi ordinaire) และรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Loi organique) ลงวันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 1988 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินสนับสนุนเป็นการถาวรแก่พรรคการเมืองและกลุ่มการเมือง เพื่อดำเนินค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งทั่วไปและการเลือกตั้งในตำแหน่งประธานาธิบดี พร้อมทั้งการเปิดเผยทรัพย์สินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรี

การให้เงินสนับสนุนแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองทางตรง ประเทศฝรั่งเศสใช้วิธีการทางงบประมาณ กล่าวคือ ในการจัดทำร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น สำนักงานสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานวุฒิสภาอาจร่วมกันทำข้อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกันเงินส่วนหนึ่งไว้เพื่อช่วยเหลือแก่สมาชิกสภา การจัดสรรเงินจำนวนดังกล่าวแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ

ส่วนที่หนึ่ง จัดสรรให้แก่พรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองโดยพิจารณาจากผลการเลือกตั้งทั่วไปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และต้อง

³³ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, เรื่องเดิม, หน้า 246-250.

เป็นกรณีที่พรรคการเมืองได้ส่งผู้สมัครลงแข่งขันในการเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 75 เขต ปัจจุบันลดลงเหลือ 50 เขต

ส่วนที่สอง จัดสรรให้แก่พรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองที่มีที่นั่งในรัฐสภาโดยเฉพาะโดยคำนวณตามสัดส่วนจำนวนสมาชิกรัฐสภาที่ได้แจ้งไว้ต่อสภาในวันเปิดสมัยประชุมสามัญประจำปีสมัยแรกว่าตนสังกัดอยู่พรรคการเมืองใด ลักษณะเงินช่วยเหลือที่จัดสรรให้แก่พรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองจะต้องระบุลงในรายงานแนบท้ายร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ในปี ค.ศ. 1990 ยอดเงินที่ระบุไว้มีจำนวน 265 ล้านฟรังก์ เมื่อเฉลี่ยต่อจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งประมาณ 38 ล้านคนแล้ว คิดเป็นเงิน 7 ฟรังก์ต่อผู้เลือกตั้ง 1 คน พรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองที่ได้รับเงินช่วยเหลือนี้จะต้องจัดทำรายงานบัญชีประจำปีที่มีการรับรองความถูกต้องโดยผู้สอบบัญชี 2 คน (Commissaire aux comptes) และผ่านการตรวจสอบอีกครั้งโดยคณะกรรมการตรวจสอบบัญชีค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง และเงินสนับสนุนพรรคการเมือง (Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques) ก่อนที่จะนำเสนอต่อสำนักงานสภา ซึ่งจะเป็นผู้นำลงพิมพ์เผยแพร่ในรัฐกิจจานุเบกษาต่อไปในบัญชีจะระบุแหล่งที่มาของรายได้และประเภทของรายจ่าย ในกรณีที่พรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองใดไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ก็จะไม่เสียสิทธิได้รับการสนับสนุนจากรัฐในปีถัดไป³⁴

นอกจากรัฐจะให้ความช่วยเหลือแก่พรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยวิธีทางงบประมาณแล้ว ตามประมวลกฎหมายเลือกตั้ง ยังได้กำหนดให้รัฐจ่ายเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งอีกด้วย ซึ่งมี 2 กรณี คือ

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 216-218.

กรณีแรก ผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปที่ได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของผู้มาใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง มีสิทธิได้รับเงินชดเชยเกี่ยวกับค่ากระดาษ ค่าพิมพ์แผ่นโฆษณาเสียง และค่าตีพิมพ์ประกาศ นอกจากนั้นในการเลือกตั้งครั้งใดที่รัฐอนุญาตเป็นทางการโดยกำหนดเวลาให้มีการหาเสียงเลือกตั้งได้ ทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ ผู้สมัครรับเลือกตั้งยังได้รับสิทธิไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ ในกรณีนี้

กรณีที่สอง รัฐจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งในลักษณะเหมาจ่ายอีก 1 ใน 10 ของค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง (นอกเหนือจากกรณีแรก) แต่ไม่เกิน 50,000 ฟรังก์ ในกรณีที่เขตเลือกตั้งใดมีประชากรต่ำกว่า 80,000 คน รัฐจ่ายเงินชดเชยให้ไม่เกิน 40,000 ฟรังก์³⁵

5.1.3 ประเทศเยอรมันนี้ รัฐบาลเยอรมันนี้ได้ให้เงินช่วยเหลือในการหาเสียงเลือกตั้งแก่พรรคการเมือง โดยถือแนวทางปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 19 กรกฎาคม ค.ศ. 1966 กล่าวคือ ศาลได้วางหลักว่าการจ่ายเงินโดยรัฐเพื่อช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งให้แก่พรรคการเมืองเป็นสิ่งที่รัฐสามารถกระทำได้ ทั้งนี้ เนื่องจากเงินงบประมาณของรัฐนั้น มิใช่จะจ่ายได้เฉพาะสำหรับการจัดให้มีการเลือกตั้งเท่านั้น หากแต่ยังสามารถจ่าย เพื่อช่วยเหลือพรรคการเมืองที่ต้องแบกรับภาระในการหาเสียงเลือกตั้งนั้นได้ด้วย นอกจากนั้นแล้วศาลยังเห็นว่าพรรคการเมืองไม่ควรที่จะดำรงอยู่ได้โดยต้องพึ่งพาทางการเงินของรัฐเป็นส่วนใหญ่ จึงมีผู้ตีความว่ารัฐจะจ่ายเงินให้แก่พรรคการเมืองเกินกว่าร้อยละ 5 ของรายรับของพรรคการเมืองไม่ได้³⁶ อันนำไปสู่การบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายพรรคการเมืองในปี

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 219-220.

³⁶ บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญเยอรมัน (กรุงเทพมหานคร : เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), หน้า 125.

ค.ศ. 1983 และส่งผลให้ในเวลาต่อมาเมื่อบรรดาพรรคการเมืองต่าง ๆ มีความต้องการเงินทุน ที่จะนำไปขยายการค้าเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองเหล่านั้นก็ต้องหันมาพึ่งรัฐเป็นหลัก เช่น ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1984-1986 พรรค CSU ต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐถึงร้อยละ 63.1 พรรค SPD ต้องพึ่งร้อยละ 64.9 พรรค CDS ต้องพึ่งร้อยละ 69.3 และพรรค FDP ต้องพึ่งร้อยละ 78.2 พรรค GREENS ต้องพึ่งร้อยละ 83.9³⁷

การให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองของรัฐบาลเยอรมันเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในกฎหมายพรรคการเมือง กล่าวคือ พรรคการเมืองใดก็ตามที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปจะได้รับ "เงินชดเชยค่าใช้จ่ายที่มีเหตุผลจำเป็นในการหาเสียงเลือกตั้ง" โดยพรรคการเมืองนั้นจะต้องได้คะแนนเสียงในการเลือกตั้งทั่วไปไม่น้อยกว่าร้อยละ 0.5 ของผู้มาใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง โดยพิจารณาจากจำนวนบัตรเลือกตั้งที่ผู้เลือกตั้งลงคะแนนเสียงตามบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งตามระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน หรือไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของผู้มาใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั่วไป ตามระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว ซึ่งต้องเป็นกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งชั้นบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอนั้นไม่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในมลรัฐ จึงจะมำคำนวณจากเกณฑ์ร้อยละ 10 นี้ ถ้าพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 0.5 หรือร้อยละ 10 ดังกล่าว พรรคการเมืองนั้นก็จะได้รับเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งจากรัฐตามอัตราส่วนคะแนนเสียงที่ได้รับโดยถือเกณฑ์ 5 มาร์คต่อผู้ลงคะแนนเสียง 1 คน และถ้าพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงมากกว่าร้อยละ 2 ของผู้ลงคะแนนเสียงตามบัญชีรายชื่อก็จะได้รับเงินช่วยเหลือเพิ่มอีก (Sockelbetrag) ซึ่งเมื่อรวมกับอัตรา 5 มาร์ค ข้างต้นแล้ว พรรคจะได้ประมาณ 6.50 มาร์คต่อผู้ลงคะแนนเสียง 1 คน อนึ่ง แต่ละมลรัฐก็สามารถให้เงินชดเชยค่าใช้จ่าย ในการหาเสียงเลือกตั้งระดับรัฐบาลมลรัฐแก่พรรคการเมืองได้เช่นเดียวกันโดยถือเกณฑ์ในการพิจารณาเดียวกัน

³⁷Yves-Marie Doublet, Le financement de la vie politique (Que sais-je? : P.U.F., 1990), p.35.

5.1.4 ประเทศญี่ปุ่น เมื่อวันที่ 29 มกราคม ค.ศ. 1994 รัฐสภา Diet ได้ลงมติผ่านร่างกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปทางการเมืองโดยพรรคร่วมรัฐบาล^{๓๑}

ร่างกฎหมายดังกล่าวแบ่งออกเป็น 3 ฉบับ คือ ร่างกฎหมายว่าด้วยการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเลือกตั้ง (Public Office Election Law) ร่างกฎหมายว่าด้วยการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมือง (Political Fund Control Law) และร่างกฎหมายที่กำหนดให้รัฐให้ความช่วยเหลือทางการเมืองแก่พรรคการเมือง (Political Party Assistance Law) ทั้งนี้ เพื่อจัดระเบียบเกี่ยวกับการเงินของพรรคการเมืองให้รัดกุมยิ่งขึ้น

สำหรับร่างกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่พรรคการเมือง มีดังนี้^{๓๒}

1. เงินอุดหนุนที่รัฐจะได้อยู่ในวงเงิน 30.9 พันล้านเยน โดยคิดจากฐานประชากร 120 ล้านคน โดยจ่ายให้ 250 เยนต่อประชากร 1 คน
2. การจ่ายเงินอุดหนุนจากรัฐให้แก่พรรคการเมือง จะกระทำเป็นรายปี
3. คุณสมบัติของพรรคการเมืองที่จะได้รับการอุดหนุนนั้นจะต้องเป็นพรรคการเมืองที่มีสมาชิกอยู่ในรัฐสภาไม่น้อยกว่า 5 คน หรือดูจากคะแนนเสียงเลือกตั้งครั้งล่าสุด โดยต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าร้อยละ 3

^{๓๑} ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติแล้วครั้งหนึ่ง เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน ค.ศ. 1993 ให้ผ่านร่างกฎหมายดังกล่าว แต่เมื่อเสนอให้วุฒิสภาพิจารณา วุฒิสภามีมติให้ส่งกลับไปยังสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาใหม่

^{๓๒} ประเสารัฐ จิตติวัฒน์พงศ์, "การปฏิรูปการเมืองในญี่ปุ่นขึ้นถึงจุดสุดยอด : ร่าง พรบ. 4 ฉบับผ่านสภาผู้แทนราษฎร!", ผู้จัดการรายวัน 2 ธันวาคม 2536 : 31.

จากการศึกษาการณ์ที่รัฐให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน และญี่ปุ่นมาแล้วข้างต้น ต่อไปนี้จะได้ศึกษาถึงรัฐกับการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองของไทยต่อไป

5.2 รัฐกับการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองของไทย

เนื่องจากภาพพจน์ของนักการเมืองไทยที่ผ่านมายังไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชนมากนัก โดยที่ประชาชนทั่วไปมองว่านักการเมืองเข้ามาทำงานการเมืองเพื่อกอบโกยผลประโยชน์⁴⁰ อีกทั้งยังมีความเชื่อว่านักการเมืองส่วนมากมาจากผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น ได้รับเลือกเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยการใช้เงินซื้อเสียง โดยที่คนดีมีความรู้ ความสามารถ แต่ขาดปัจจัยทางการเงินสนับสนุนอย่างเพียงพอ ไม่มีโอกาสได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง รวมทั้งพรรคการเมืองที่ไม่มีเงินสนับสนุนอย่างเพียงพอต้องหมดสภาพไปในที่สุด ด้วยเหตุนี้จึงมีแนวคิดในการช่วยเหลือพรรคการเมืองขึ้นในรูปของเงินอุดหนุนพรรคการเมือง ซึ่งผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์ดังนี้

นักการเมืองและนักวิชาการได้พยายามเสนอแนะแนวทางการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองเสมอมา และรัฐสภาได้พิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายครั้งตลอดระยะเวลา 20 ปี

ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มีผู้เสนอขอแปรญัตติในมาตราที่ 21 เพื่อให้รัฐบาลช่วยเหลือเงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองซึ่งเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองของไทย แต่ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติไม่เห็นด้วย จึงทำให้คำแปรญัตติดังกล่าวตกไป

เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2521 ได้มีการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญโดยได้ขอเพิ่มเติมหลักการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองโดยรัฐอีกครั้ง

⁴⁰ ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

ในมาตรา 33 วรคท้าย กำหนดให้รัฐให้เงินสนับสนุนช่วยเหลือเป็นค่าใช้จ่าย
พรรคการเมืองได้ แต่ผลของการแปรญัตติไม่เห็นด้วยกับการที่จะนำเงินภาษีอากร
ของประชาชนที่เป็นงบประมาณแผ่นดินมาจ่ายให้กับพรรคการเมือง

ต่อมาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง
พ.ศ. 2524 คณะกรรมาธิการฯได้ขอให้เพิ่มเติมมาตรา 35 ทวิ ความว่า
"พรรคการเมืองที่สมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่น้อยกว่า
20 คน อาจขอรับความสนับสนุนด้านการเงินจากรัฐตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่า
ด้วยการนั้น" อีกทั้งได้ขอแปรญัตติเพิ่มเติมในมาตรา 37 ทวิ ไว้ว่า "ให้พรรค
การเมือง ซึ่งสมาชิกของพรรคการเมืองนั้นมีราษฎรเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละคราว ซึ่งจำนวนรวมกันไม่น้อยกว่าสามคน หรือ
พรรคการเมือง ซึ่งมีผู้เลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งเป็น
สมาชิกของพรรคการเมืองนั้น ในการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละคราว เป็นจำนวนรวมกัน
ไม่น้อยกว่าร้อยละห้า ของจำนวนผู้เลือกตั้งที่มาใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนทั้งหมด
ได้รับเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งจากรัฐ

ในการจ่ายเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งตาม
วรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่ง
พรรคการเมืองหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้นต้องเสียไป
ในการเลือกตั้งแต่ละคราว ทั้งนี้ ตามจำนวนและวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราช
กฤษฎีกา

เงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งที่พรรคการเมือง
ได้รับตามวรรคหนึ่ง ให้พรรคการเมืองนำไปใช้ในกิจการอันเป็นการส่งเสริม
การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยของ
พรรค ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง" แต่คำเสนอขอแปรญัตติดังกล่าว
คณะกรรมการฯไม่เห็นด้วยจึงตกไป

นอกจากคำขอแปรญัตติในมาตรา 35 ทวิ แล้ว ยังมีคำขอแปร
ญัตติเพิ่มเติมข้อความของมาตรา 22 วรคสองอีกมาตราหนึ่งด้วยว่า "รัฐจะต้อง
จ่ายเงินอุดหนุนพรรคการเมืองเดือนละหนึ่งแสนบาท และจ่ายค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับ

การเลือกตั้งคืนให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่จ่ายจริง แต่ไม่เกินค่าใช้จ่าย ตามที่กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกำหนด" แต่คำขอแปร ญัตติดังกล่าวไม่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการการ

หลังจากได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ไปแล้ว ได้มีนักการเมืองเข้าชื้อกันเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมพระราช บัญญัติดังกล่าว โดยขอเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยเงินอุดหนุนการเลือกตั้งไว้ในร่าง มาตรา 45 ทวิ ความว่า

"พรรคการเมืองย่อมได้รับเงินอุดหนุนการเลือกตั้งจากรัฐตาม บทบัญญัตินี้" และเพิ่มเติมร่างมาตรา 45 ตรี ความว่า

"ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ให้กระทรวงการคลังจ่ายเงิน อุดหนุนให้แก่พรรคการเมืองที่สมาชิกของพรรคได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมาย

การจ่ายเงินอุดหนุนการเลือกตั้งตามวรรคหนึ่งต้องทำให้แล้ว เสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง"

การยกร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพรรค การเมือง พ.ศ. 2524 ดังกล่าวยังไม่ทันได้เสนอต่อสภาฯ ก็เกิดการยึดอำนาจ โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเสียก่อน การยกร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าวจึงเป็นอันระงับไป

ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2534) คณะ กรรมการการฯได้เพิ่มเติมหลักการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 41 วรรคสาม ความว่า"รัฐอาจให้เงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือเป็นค่าใช้จ่ายแก่พรรค การเมืองได้ ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ" แต่ที่ประชุม คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญให้ตัดออกในวาระที่ 3

ในรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย อดีตนายกรัฐมนตรี ได้มีการเสนอหลักการ "ภาษีประชาชาติไทย" โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในสมัยนั้น (นายธารินทร์ นิมมานเหมินทร์) โดยมีจุดประสงค์ที่จะนำมาตราทางภาษีอากรมาเป็นแนวทางส่งเสริมประชาชาติไทย ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเห็นด้วยในหลักการเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2537 และให้ตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาในรายละเอียดถึงวิธีการขึ้นต่อนักครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ตามมาตรการดังกล่าวก็ต้องระงับไป เพราะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรและมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2537

จากการพยายามเสนอกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการให้เงินช่วยเหลือพรรคการเมือง และนักการเมืองตามที่กล่าวมา เป็นความพยายามของนักการเมือง และนักวิชาการที่จะหาแนวทางให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งปราศจากอำนาจการเงินจากภายนอกมาใช้อิทธิพลต่อนักการเมือง และพรรคการเมืองเพื่อให้พรรคการเมืองทำหน้าที่อย่างมีเอกภาพ ไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลใด ๆ แต่ความพยายามในการผลักดันกฎหมายดังกล่าวยังไม่เป็นผลสำเร็จ จากความคิดเห็นและแนวทางปฏิบัติยังไม่กระจ่างชัดพอที่จะยอมรับได้ ซึ่งผู้วิจัยเชื่อว่าแนวทางและหลักการต่าง ๆ จะได้ค้นคว้าและนำเสนอแนวทางที่เหมาะสมต่อไป

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาแนวทางในการพัฒนาพรรคการเมืองของไทย โดย
ศึกษาเฉพาะกรณีการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองได้แบ่งออกเป็น 5 บท
ได้แก่

1. บทนำ
2. วิวัฒนาการและความเป็นมาของพรรคการเมือง
3. พรรคการเมืองไทย
4. การให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองกับแนวทางในการพัฒนา
พรรคการเมือง
5. แนวทางการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองไทย

จากการศึกษาพบว่าความเป็นมาของพรรคการเมืองไทยต่างกับ
ของประเทศตะวันตกทำให้ความหมาย และบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองไทย
แตกต่างกันโดยพรรคการเมืองไทยเป็นพรรคที่เกิดขึ้นโดยสิทธิทางกฎหมาย และ
ผลที่เกิดขึ้นก็ไม่ใช่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย อีกทั้งยังทำให้พรรคการเมือง
ไทยมีลักษณะเป็นกลุ่มที่ตั้งขึ้นเพื่อรักษาผลประโยชน์ของคนกลุ่มหนึ่ง นอกจากนี้
นั้นโดยผลของกฎหมายทำให้มีการใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งอย่างมหาศาล อัน
เป็นผลให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันขึ้น เมื่อมีอำนาจทางการเมือง ทำให้พรรคการเมือง
ขาดความซื่อสัตย์ อีกทั้งยังสร้างความไม่เสมอภาค และขาดความ
ยุติธรรมในการแข่งขันทางการเมือง ทำให้ประชาชนขาดความมั่นใจและขาด
ความเชื่อถือ ทั้ง ๆ ที่พรรคการเมืองเป็นองค์กรหลักในระบอบประชาธิปไตย
เป็นตัวแทนของประชาชนในการปกครองประเทศ จากสาเหตุดังกล่าวนี้จึงทำให้
ต้องศึกษาค้นคว้าหาทางแก้ไขและช่วยเหลือให้พรรคการเมืองมีความมั่นคง มี
ความเป็นเอกภาพ เป็นที่พึ่งของประชาชนได้ เป็นองค์กรที่จะเข้าไปเป็นตัวแทน
ของประชาชนบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ และปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่ง

ของการบริหารพรรคการเมือง ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและพัฒนาพรรคการเมืองคือ "งบประมาณ" หรือ "เงิน" ที่จะนำมาเป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ

ฉะนั้น เพื่อหาแนวทางพัฒนาพรรคการเมืองโดยการให้เงินอุดหนุน จึงต้องศึกษาถึงรายรับรายจ่ายของพรรคการเมืองในสมัยที่มีการเลือกตั้ง และนอกสมัยของการเลือกตั้ง และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ของพรรคการเมือง เพื่อจะได้นำมาพิจารณาการให้เงินสนับสนุน

ผลของการศึกษาพบว่า การแข่งขันทางการเมืองต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง จึงทำให้ต้องมีกฎหมายควบคุมการใช้จ่ายเงินไว้ โดยเฉพาะในช่วงระหว่าง 10-20 ปีที่ผ่านมาเป็นช่วงที่มีการใช้เงินในการเลือกตั้งสูงมาก เนื่องจากเกิดวัฒนธรรมทางการเมืองใหม่ ที่ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือการให้อามิสสินจ้างประชาชนมาลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง รวมทั้งการให้สิ่งของหรือผลประโยชน์อื่น ๆ จึงทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมทางการเมือง หมายความว่า เมื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งลงทุนในการลงสมัครรับเลือกตั้งแล้ว เมื่อเข้าไปเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงต้องหาทางหาประโยชน์เช่น ทำการทุจริตคอร์รัปชันในตำแหน่งหน้าที่หรือด้วยอิทธิพลอื่นใดที่กระทำได้ และแหล่งเงินทุนที่สนับสนุนผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นแหล่งเงินที่มาจากตนเองถึง 77.3%⁴¹ จึงทำให้ประชาชนมีความรู้สึกว่ามีเงินมาก ๆ เท่านั้นที่เข้ามาทำงานการเมืองได้ จึงทำให้เกิดแนวทางที่จะให้เงินอุดหนุนพรรคการเมือง โดยรัฐเพื่อหลีกเลี่ยงผู้มีอิทธิพลทางการเงินเข้ามาครอบงำทางการเมือง

จากการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมือง สภาพปัญหาทั้งในอดีตและปัจจุบัน รายรับรายจ่ายของพรรคการเมืองไทยแล้ว สรุปได้ว่า การที่รัฐจะเป็นผู้ให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม

⁴¹ คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, เรื่องเดิม, หน้า 72.

ความเสมอภาคในการแข่งขันทางการเมืองนั้น ยังไม่เป็นการเหมาะสม เหตุผลประการสำคัญ คือ การใช้เงินในการลงสมัครหาเสียงเลือกตั้งมากในทุกรูปแบบ ซึ่งเป็นค่านิยมของนักการเมืองและของประชาชนจนกลายเป็น "วัฒนธรรมทางการเมือง" อย่างหนึ่งของไทย หากรัฐจะจัดสรรเงินช่วยเหลือด้วยวิธีใดก็ตาม จะยิ่งช่วยส่งเสริมให้มีการใช้เงินมากขึ้นอีก เพราะการเมืองของไทยยังพิจารณาตัวนักการเมืองมากกว่าพิจารณานโยบายของพรรคเป็นสำคัญ ถึงแม้ว่าหลายประเทศที่กล่าวมา รัฐจะเป็นผู้ให้เงินอุดหนุนพรรคการเมือง แต่ก็ได้เป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญ แหล่งเงินทุนหลักนั้นมาจากภายนอกทั้งทางลับและทางเปิดเผย และที่สำคัญที่สุด คือ วัฒนธรรมทางการเมืองของไทยและของต่างประเทศแตกต่างกันอย่างมาก ถ้าศึกษาถึงชนบทรรมนิยม วัฒนธรรมท้องถิ่น ค่านิยมของประชาชน ประวัติศาสตร์ สภาพทางเศรษฐกิจ และความเข้าใจของประชาชนในระบอบการปกครองด้วยแล้ว จะยิ่งเห็นความแตกต่างระหว่างสังคมนักการเมืองของไทยกับต่างประเทศอย่างเห็นได้เด่นชัด ซึ่งองค์ประกอบต่าง ๆ ของสังคมไทยนี้ ทำให้การพัฒนาระบอบประชาธิปไตยล่าช้าและพรรคการเมืองอ่อนแอ ซึ่งก็ได้มีอยู่แต่เมืองไทย แต่มีอยู่ในหลายประเทศทั่วโลก

ในประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมัน⁴² ระบบพรรคการเมืองเข้มแข็งเพราะประชาชนให้ความร่วมมือ อาทิเช่น ในการเลือกตั้งทั่วไปในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับประเทศ สมาชิกพรรคระดมทุนช่วยเหลือพรรคด้วยวิธีการต่าง ๆ แต่สมาชิกพรรคการเมืองไทยและประชาชนไทยจำนวนมากเรียกหรือค่าตอบแทนจากการลงคะแนนเป็นสินจ้างรางวัล โดยไม่คำนึงถึงนโยบายของพรรคการเมืองว่าจะแก้ไขปัญหาของชาติได้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม ประกอบกับตัวนักการเมืองเอง ก็ได้ปฏิบัติหน้าที่ของนักการเมืองอย่างถูกต้องอีกประการหนึ่งด้วย

จากปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวมา จึงเห็นว่าการที่รัฐจะเป็นผู้ให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองยังไม่เหมาะสม ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศไทยยังขาดระบบ

⁴² สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, เรื่องเดิม, หน้า 102.

การตรวจสอบการนำเงินดังกล่าวไปใช้จ่าย แต่ผู้วิจัยเห็นว่ารัฐน่าจะให้การสนับสนุนในส่วนค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมือง อาทิ รัฐให้เวลาในราชการหาเสียงทางสถานีวิทยุโทรทัศน์ให้แก่ทุกพรรคการเมือง รัฐจัดพิมพ์ใบปลิวในการหาเสียงให้ จัดสถานที่สำหรับปราศรัยหาเสียง เป็นต้น

ผู้วิจัยจึงขอเสนอว่าการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองนั้นยังไม่เป็นสิ่งจำเป็นที่ควรกระทำ ถึงแม้การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองและนักการเมืองทุกรูปแบบนั้นจะต้องมีค่าใช้จ่ายจำนวนมากก็ตาม

ในระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครอง "ของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน" ฉะนั้น ประชาชนควรจะได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทางการเมืองทุกรูปแบบโดยการสนับสนุนจากรัฐ และให้ประชาชนได้มีส่วนในการอุดหนุนพรรคการเมือง โดยตรงเพื่อเป็นการป้องกันการใช้จ่ายเงินในการลงสมัครหาเสียงเลือกตั้งมากได้ทางหนึ่งด้วย เพราะถ้าประชาชนเป็นผู้ให้เงินอุดหนุนพรรคด้วยความสมัครใจโดยตรง การเรียกร้องเงินทองจากนักการเมืองในการลงคะแนนเสียงก็จะหมดไป การพัฒนาประชาธิปไตยและการพัฒนาพรรคการเมืองให้เข้มแข็งจะเป็นไปได้ง่าย ซึ่งขั้นตอนในการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนในการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองโดยตรงเพื่อเป็นการปฏิรูปทางการเมือง จะต้องศึกษาวิจัยหาข้อสรุปในโอกาสต่อไป

บรรณานุกรม

หนังสือ

- กนก วงษ์ตระหง่าน. การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.
- . พรรคการเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.
- กมล สมวิเชียร. ประชาธิปไตยกับสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2520.
- กระมล ทองธรรมชาติ, สมบูรณ์ สุขสำราญ และปรีชา หงษ์ไกรเลิศ. การเลือกตั้งพรรคการเมืองและเสถียรภาพรัฐบาล. กรุงเทพมหานคร : มาสเตอร์เพรส, 2531.
- โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์. เรื่องของรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง. กรุงเทพมหานคร : แพร่พิทยาคม, 2522.
- . ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : แพร่พิทยา, 2518.
- ขจิตกัช บุษพัฒน์. การเมืองและพรรคการเมืองของไทย. กรุงเทพมหานคร : บางสะแกการพิมพ์, 2511.
- คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. รายงานการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535. กรุงเทพมหานคร : บริษัทเฮลโล่การพิมพ์, 2535.
- . รายงานการรับแจ้งเหตุการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535. กรุงเทพมหานคร : เทพรัตน์เพรส, 2535.
- . รายงานสังเกตการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535. กรุงเทพมหานคร : เทพรัตน์เพรส, 2535.

- คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. "บันทึกการประชุมครั้งที่ 5/2520," 29 ธันวาคม 2520.
- _____ . "บันทึกการประชุมครั้งที่ 6/2521," 5 มกราคม 2521.
- _____ . "บันทึกการประชุมครั้งที่ 20/2521," 20 เมษายน 2521.
- จำรัส ลากเจริญสุข. บทบาททางการเมืองของ ศ.บุญชนะ อัดตถากร.
 วิทยาลัยพัฒนปริญารัฐศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง
 บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2537.
- _____ . ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2.
 กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
 2536.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภา และคณะทหาร
 กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2524.
- ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. ทัศนคติทางการเมืองของนักศึกษา: การศึกษาเชิง
ประจักษ์ในกระบวนการสังคมประทศการเมือง. เอกสาร
 วิจัย, หมายเลข 18. สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัย
 ธรรมศาสตร์, 2526.
- ชารทอง ทองสวัสดิ์. การเมืองการปกครองญี่ปุ่น. เอกสารการสอนชุดวิชา
 การเมืองการปกครองของประเทศในเอเชีย, หน่วยที่ 2,
 สาขาวิชารัฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช,
 นนทบุรี, 2529.
- บุญศรี มิ่งวงศ์อุโฆษ. คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญ
เยอรมัน. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์,
 2535.
- ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์. ผู้จัดการรายวัน 2 ธันวาคม 2536 : 31.
- ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ. พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย พร้อม
ด้วยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524. กรุงเทพ
 มหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2524.
- "พรบ.พรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 39," ราชกิจจานุเบกษา
 เล่มที่ 98 ตอนที่ 111 (8 กรกฎาคม 2524) : 18-19.

- "พรบ.พรตรการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 40," ราชกิจจานุเบกษา
เล่มที่ 98 ตอนที่ 111 (8 กรกฎาคม 2524) : 19.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบ
การปกครองของไทย. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์, 2515.
- พรชัย เลื่อนฉวี. มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการทุจริตและข้อเสียดัง
เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพมหานคร :
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2534.
- ลิขิต ธีรเวคิน. วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย. กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533.
- วสันต์ หงสกุล. 37 พรตรการเมือง ปัจจัยการพิจารณาเปรียบเทียบ
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ตะวันนา, 2518.
- วิทยา นภาศิริกุล และสุรพล ราชภัณฑารักษ์. พรตรการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง,
2520.
- . ระบบพรตรการเมืองอังกฤษ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์
คุรุสภา ลาดพร้าว, 2515.
- สุจิต บุญบงการ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. การพัฒนาทางการเมืองของไทย :
ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหารสถาบันการเมืองและการมีส่วนร่วมทาง
การเมืองของประชาชน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.
- . พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทย. กรุงเทพ
มหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527.
- แสวง รัตนมงคลมาศ , คณาจารย์ นักศึกษา, เจ้าหน้าที่จากสถาบัน
เทคโนโลยีสังคม (เกริก) และคณะพัฒนาสังคม (นิด้า).
คู่มือการสอดส่องพฤติกรรมทุจริตเลือกตั้ง.
กรุงเทพมหานคร : โอ เอส พรินติ้ง เฮ้าส์, 2535.
- ปลัดกระทรวงมหาดไทย, สำนักงาน. สำนักงานนายทะเบียนพรตรการเมือง.
คู่มือการจัดตั้งและการจดทะเบียนพรตรการเมือง. กรุงเทพ
มหานคร : บพิธการพิมพ์, 2536.

หยุด แสงอุทัย. พรรคการเมือง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดวงกมล,
2517.

----- . คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2521.
กรุงเทพมหานคร : บางสะแกการพิมพ์, 2512.

รายงานการวิจัย

ปลัดกระทรวงมหาดไทย, สำนักงาน, สถาบันดำรงราชานุภาพ. รายงาน
การวิจัยเรื่องการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง :
ศึกษาเฉพาะกรณีบทบาทและการสนับสนุนพรรคการเมือง.
กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., 2537.

ภาษาต่างประเทศ

- Alexander, Herbert B. Financing Politics : Money,
Elections and Political Reform. 4th ed.
U.S. Congressional Quarterly, 1992.
- Apter, David E. The Politics of Modernization. 5th ed.
Chicago : Praeger publishers, 1969.
- Avril, P., Ch. Debbasch, D.Maus, L.Philip, P.F. Racine,
and H Tronka, Campagnes électorales :
Principe d'égalité et transparence
financière : L'encadrement juridique de
la vie politique. Journal d'études du 21
mars 1988, Economica, 1988.
- Burns, Alan. Parliament as an Export. London : Sweet
and Maxwell, 1966.

Duverger, Maurice. Le systlme politique francais.

Paris : P.U.F., 1985.

———. Les Partis Politiques. Paris : Librairie

Armand Colin, 4^e trimestre, 1981.

Epstein, Leon D. Political Parties in Western Democracies.

London : Pall Mall Press, 1967.

Palombara, Joseph La, and Myron Weiner. Political partres
and Political Development. New Jersey :

Princeton University Press, 1966.

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ ชื่อสกุล	นายบรรหาร ศิลปอาชา
วันเดือนปีเกิด	19 สิงหาคม 2475
สถานที่เกิด	อำเภอเมือง จังหวัดสุพรรณบุรี
วุฒิการศึกษา	ปริญญานิติศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง
การทำงาน	2517 - สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ 2518 - วุฒิสมาชิก - สมาชิกสภาเทศบาล จังหวัดสุพรรณบุรี 2519 - สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุพรรณบุรี สมัยที่ 1 - รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม 2521 - สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สภาปฏิรูปฯ) 2523 - เลขาธิการพรรคชาติไทย 2523-2524 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2526 - สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุพรรณบุรี สมัยที่ 2 2529 - สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุพรรณบุรี สมัยที่ 3 2529-2531 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม 2531 - สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุพรรณบุรี สมัยที่ 4 2531-2533 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม 2533 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย 2533-2534 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง 2535 - สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุพรรณบุรี สมัยที่ 5

- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม
- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุพรรณบุรี
สมัยที่ 6
- 2537-2538 - หัวหน้าพรรคชาติไทย และผู้นำฝ่ายค้านในสภา
ผู้แทนราษฎร
- 19 พ.ค. 2538 - สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุพรรณบุรี
สมัยที่ 7
- 13 ก.ค. 2538 - ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี