

พรรคการเมืองไทยยังไม่ “เข้มแข็ง”*

Strengthening Political Party in Thailand

สถิตร์ ธนานิธิโชติ**

บทคัดย่อ

พรรคการเมืองนับเป็นสถาบันการเมืองที่มีความสำคัญอย่างมากสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การมีพรรคการเมืองที่เข้มแข็งย่อมเป็นพื้นฐานของการมีระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็งด้วย บทความนี้มุ่งประเมินความเข้มแข็งของพรรคการเมืองไทยโดยใช้เกณฑ์ในการพิจารณา 4 ประการ ได้แก่ หลักเกณฑ์เรื่องโครงสร้างของพรรคการเมือง หลักเกณฑ์เรื่องการรักษาวินัยของพรรค (party discipline) หลักเกณฑ์เรื่องการทำให้อาสาสมัครพรรคการเมืองเป็นกลไกเชื่อมโยงกับประชาชน และหลักเกณฑ์เรื่องการเงินสนับสนุนทางการเงินให้กับพรรคการเมือง อาศัยการวิเคราะห์ด้วยบทกฎหมาย โดยเฉพาะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 และการวิเคราะห์ข้อมูลที่เป็นทางการซึ่งเก็บรวบรวมไว้โดยกองทุนเพื่อการพัฒนาการเมือง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง บทความนี้พบว่าพรรคการเมืองไทยยังมีความไม่เข้มแข็งอย่างน้อย 4 ประการ คือ ประการแรก โครงสร้างของพรรคการเมืองไทยยังเป็นแบบ “รวมศูนย์อำนาจ” ประการที่สอง พรรคการเมืองไทยยังมีปัญหาเรื่องการรักษาวินัยของพรรค ประการที่สาม

* ปรับปรุงจากบทความของผู้เขียนเรื่อง “ความเข้มแข็งของพรรคการเมืองไทย” นำเสนอในเวทีเสวนาเรื่อง “การสร้างความเข้มแข็งแก่สาขาพรรคการเมือง: ความจริงหรือความฝัน” วันศุกร์ที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2555 ณ ห้องประชุมวิญญูควานันท์ อาคารเฉลิมพระเกียรติ 72 พรรษา มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

**ดร.สถิตร์ ธนานิธิโชติ อาจารย์ประจำสำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า

สาขาพรรคการเมืองยังไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะทำกิจกรรมทางการเมืองและประการสุดท้าย ผลประโยชน์ส่วนใหญ่จากการสนับสนุนทางการเงินโดยรัฐตกอยู่กับพรรคการเมืองใหญ่เพียงสองพรรค (ชั่วคราว) ดังนั้น เพื่อเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่พรรคการเมืองไทย บทความนี้เสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 2 มาตรา คือ มาตรา 38 และมาตรา 78

Abstract

A modern representative democracy is not conceivable without political party. This article utilized the four indicators for institutionalizing political party developed by Preecha Hongkrirus et al. (2006) to examine whether Thai political party has been a strong political institution as democratic regime ideally expects. Those four indicators includes: (1) internal structure; (2) party discipline; (3) political party branch; and (4) state financial support to political party. Relying on two methods of examinations-content and quantitative analyses-using the A.D. 2007 Political Party Act and the official data collected by the Political Party Development Fund as main sources. This article found that most Thai political parties have faced several challenges to be institutionalized. This article thus suggests the Office of Election Commission or those who are relevant to make two main revisions in the 2007 Political Party Act, particularly the Article 38 and 78.

บทนำ

พรรคการเมืองนับเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญต่อความก้าวหน้าของระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม ปรากฏการณ์ทางการเมืองในช่วงหลายปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะความเคลื่อนไหวทางการเมืองในช่วงการเลือกตั้งและผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 ได้ช่วยตอกย้ำภาพลักษณ์ความอ่อนแอของพรรคการเมืองไทยที่ยังคงมีลักษณะเป็นการรวมกลุ่มผลประโยชน์ของนักการเมืองภายใต้อิทธิพลและการชี้นำโดยบุคคลซึ่งมีฐานะเป็นเสมือนเจ้าของและสมัครพรรคพวกมากกว่าภาพความเป็น “สถาบันทางการเมือง” ที่สามารถแสดงบทบาทและทำหน้าที่ที่ตอบสนองของความต้องการของปวงชนได้อย่างแท้จริง

บทความนี้มุ่งประเมินความเข้มแข็งของพรรคการเมืองไทยโดยอาศัยเกณฑ์การพิจารณา 4 ประการที่ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ และคณะ¹ ได้พัฒนาไว้ประกอบด้วย 1. เกณฑ์พิจารณาในเรื่องโครงสร้างของพรรคการเมืองที่จะต้องมีความเข้มแข็งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น 2. เกณฑ์พิจารณาในเรื่องวินัยของพรรค (party discipline) ซึ่งพรรคการเมืองที่เข้มแข็งจะต้องมีความสามารถในการรักษาวินัยของพรรคอย่างเอาจริงเอาจัง 3. เกณฑ์พิจารณาในเรื่องสาขาพรรคการเมือง โดยพรรคการเมืองจะต้องมีการจัดโครงสร้างการบริหารของสาขาพรรคการเมืองให้เข้มแข็งสามารถเป็นกลไกเชื่อมโยงกับประชาชนได้ 4. เกณฑ์พิจารณาในเรื่องการได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐ เกณฑ์พิจารณาทั้งสี่ประการแม้จะพัฒนาขึ้นมาหลายปีแล้ว แต่ก็มีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้พิจารณาความเข้มแข็งของพรรคการเมืองไทยในปัจจุบัน เนื่องจากมีความสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาพรรคการเมืองที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ดังนั้น เมื่อกล่าวถึง “ความเข้มแข็ง” ของพรรคการเมืองในบทความนี้จึงหมายถึงความเข้มแข็งในมิติความเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสามารถในการแสดงบทบาทและทำหน้าที่ที่ตอบสนองของความต้องการของปวงชน

¹ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองไทย, ใน นรนิติ เศรษฐบุตร, การเมืองการปกครองไทยในรอบ 60 ปี แห่งการครองสิริราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, 2549.

มากกว่าความเข้มแข็งขององค์กรพรรค (party organization) ซึ่งเป็นการมองในมิติที่แคบ และมักให้ความสนใจเฉพาะในเรื่องการจัดความสัมพันธ์ภายในพรรคให้เป็นเอกภาพเท่านั้น

การนำเสนอของบทความนี้ แบ่งเป็น 4 ส่วน เริ่มต้นจาก**ส่วนแรก**ว่าด้วยความสำคัญของพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการตอบคำถามในทางทฤษฎีที่สำคัญว่าพรรคการเมืองไทยมีความสำคัญอย่างไรในการปกครองระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองมีบทบาทและหน้าที่สำคัญอะไรบ้างที่ช่วยในการส่งเสริมและพัฒนาประชาธิปไตย ที่สำคัญที่สุดและเป็นหัวใจของการนำเข้าสู่ประเด็นที่บทความนี้มุ่งทำการศึกษาก็คือ ทำไมจึงต้องพัฒนาพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง

จากนั้นใน**ส่วนที่สอง**ว่าด้วยแนวคิดและเกณฑ์พิจารณาเกี่ยวกับการสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมือง เป็นการอธิบายเกี่ยวกับกรอบแนวคิดที่บทความนำมาใช้พิจารณาความเข้มแข็งของพรรคการเมืองและระบบพรรคการเมืองในประเทศไทย ในส่วนที่สาม นำเสนอผลการวิเคราะห์ซึ่งอาศัยข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับพรรคการเมืองในประเทศไทย ได้แก่ ข้อมูลพรรคการเมืองที่ยังดำเนินการอยู่ ณ วันที่ 2 กรกฎาคม 2555 และสรุปการจัดสรรเงินสนับสนุนให้พรรคการเมือง ตั้งแต่ปี 2542-2555 ที่สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้งจัดทำขึ้น ร่วมกับตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น มาตราสำคัญๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ตลอดจนผลการศึกษาเกี่ยวกับพรรคการเมืองไทยชิ้นใหม่ๆ ที่นักวิชาการท่านอื่นค้นพบ เช่น บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ² และ Chambers and Croissant³ เป็นต้น **ส่วนสุดท้าย** เป็นการสรุปข้อค้นพบและข้อเสนอแนะสำหรับการพัฒนาพรรคการเมืองไทย

² บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง. 2555.

³ Paul Chambers and Aurel Croissant. "Intra-Party Democracy in Thailand". *Asian Journal of Political Science*. 18.2 (2010): 195-223.

ความสำคัญของพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตย

ในการปกครองแบบประชาธิปไตย พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชนในการแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมในการปกครอง ในฐานะ “เจ้าของประเทศ” พรรคการเมืองมีบทบาทหน้าที่ในฐานะ “ตัวกลาง” ในการเชื่อมโยงประชาชน กลุ่มทางสังคม กลุ่มผลประโยชน์ และสมาชิกพรรค เข้ากับสถาบันที่ใช้อำนาจทางการเมือง เช่น รัฐบาล รัฐสภา เป็นต้น ซึ่งบทบาทหน้าที่นี้สามารถดำเนินการได้ในหลายลักษณะ เช่น การสรรหาบุคคลมาเป็นสมาชิกพรรคการเมือง และการคัดสรรตัวแทนของพรรคการเมืองเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งทางการเมือง การรวบรวมพลังประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งให้มาสนับสนุนพรรคการเมืองเพื่อให้มีโอกาสเป็นรัฐบาลได้ รวมถึงการประสานประโยชน์อันเกิดจากความขัดแย้งเพื่อนำไปสู่การตกลงโดยวิธีทางของประชาธิปไตย เป็นต้น⁴

ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ และคณะ⁵ ได้สรุปไว้ว่าพรรคการเมืองมีบทบาทและหน้าที่ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างน้อย 7 ประการ ดังนี้ ประการแรก บทบาทและหน้าที่ในการให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน กล่าวคือ พรรคการเมืองโดยทั่วไปย่อมมีปรัชญา ความเชื่อ อุดมการณ์ อุดมคติ หลักการ และวิธีการของตนในการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น พรรคการเมืองจึงมีหน้าที่ในการให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนตามแนวทางของพรรคการเมืองของตน โดยมีความเชื่อว่าแนวทางดังกล่าวจะเป็นนโยบายในการแก้ปัญหาของประเทศชาติและประชาชนได้ดีที่สุด เพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเกิดความเชื่อถือศรัทธาและเลือกพรรคการเมืองดังกล่าวเข้าไปบริหารประเทศในที่สุด

⁴ วิสุทธิ์ โพิธแทน. การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองไทย: คู่มือปฏิบัติหน้าที่สมาชิกรัฐสภา. 2544.; Wilhelm Hofmeister and Karsten Grabow. *Political Parties: Functions and Organization in Democratic Societies*. 2011.

⁵ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ และคณะ. การประเมินผลการใช้จ่ายเงินของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองประจำปี 2548. 2549. หน้า 21-27.

ประการที่สอง บทบาทและหน้าที่ในการสรรหาบุคคลมาเป็นสมาชิกพรรคการเมือง และการคัดสรรตัวแทนของพรรคการเมืองเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งทางการเมือง การที่พรรคการเมืองจะมีความเข้มแข็งหรือไม่ขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิกที่มีคุณภาพเข้ามาเป็นสมาชิกพรรคการเมืองมากกว่าปริมาณ ถ้าพรรคการเมืองมีจำนวนสมาชิกที่มีคุณภาพมากเพียงพอและสามารถทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพในการชักชวนให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนให้กับพรรคการเมืองของตน ก็ย่อมจะทำให้พรรคการเมืองนั้นได้มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลได้ พรรคการเมืองจึงต้องมีฐานที่เกิดจากจำนวนสมาชิกที่มีจำนวนมากเพียงพอที่จะทำให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผลประโยชน์ (interest group) ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เช่น สหภาพแรงงาน หอการค้า สภาอุตสาหกรรม สมาคมธนาคาร สมาคมเกษตรกร สมาคมชาวประมง ฯลฯ กลุ่มผลประโยชน์ทางสังคม เช่น สมาคมทางศาสนา สมาคมนักทนาย สหภาพสตรี เด็ก และเยาวชน ฯลฯ และกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง เช่น สมาคมประชาธิปไตย สมาคมผู้ต่อต้านเผด็จการ ชมรมเรียกร้องเพื่อการเมืองที่มีคุณธรรม ฯลฯ

ประการที่สาม บทบาทและหน้าที่ในการระดมสรรพกำลังทางการเมือง คือ การรวบรวมพลังประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งให้มาสนับสนุนพรรคการเมืองเพื่อให้มีโอกาสเป็นรัฐบาล หรือมิฉะนั้นก็เข้าไปทำหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของประชาชนในสภาผู้แทนราษฎรในฐานะฝ่ายค้าน พรรคการเมืองจะต้องมีความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชนทั่วไป และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เพื่อให้สนับสนุนนโยบายของพรรค พรรคการเมืองจึงต้องมีการสร้างเครือข่ายเพื่อใช้ในการติดต่อประสานประโยชน์กับกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ และประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งในเมืองและชนบททั่วประเทศ เพื่อประโยชน์ในการแสวงหาการสนับสนุนในด้านต่างๆ โดยเฉพาะการสนับสนุนทางการเงิน การประชาสัมพันธ์ การออกเสียงลงคะแนนให้ผู้สมัครของพรรคการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองมีโอกาสชนะการเลือกตั้งและได้เป็นรัฐบาล

ประการที่สี่ บทบาทและหน้าที่ในการประสานประโยชน์อันเกิดจากความขัดแย้งเพื่อนำไปสู่การตกลงโดยวิถีทางของประชาธิปไตย ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ และปัญหาต่างๆ ของประชาชนสามารถแก้ไขได้โดยพรรคการเมือง กล่าวคือ พรรคการเมืองจะทำการรวบรวมปัญหาและความต้องการของประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ มาศึกษาถึงสาเหตุและแนวทางในการแก้ปัญหาเพื่อนำไปสู่การตกลงร่วมกันทางการเมืองที่ประชาชนหรือกลุ่มที่มีความคิดเห็นแตกต่างสามารถยอมรับและสามารถตกลงกันได้ จากนั้นก็จะนำไปกำหนดเป็นนโยบายของพรรคการเมือง (party platform) เพื่อใช้เป็นนโยบายในการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป และเมื่อพรรคการเมืองได้เป็นรัฐบาลก็จะไปเสนอการตรากฎหมายหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายตามนโยบายของพรรคการเมืองที่ได้แถลงต่อสาธารณชนไว้ต่อไป ความขัดแย้งอันเกิดจากการต่อรองผลประโยชน์ที่ไม่ลงตัวระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ก็จะสามารถประสานประโยชน์กันได้ ทำให้ลดความรุนแรงที่กลุ่มต่างๆ ที่อาจเผชิญหน้าหรือปะทะกันได้ผ่านกระบวนการดังกล่าว

ประการที่ห้า บทบาทและหน้าที่ในการเป็นศูนย์กลางทางการเมืองของสมาชิกพรรคการเมืองและประชาชน ในความหมายนี้ก็คือ ปัญหาและความต้องการของสมาชิกพรรคการเมืองและประชาชนทั่วไปอาจได้รับการแก้ไขหรือทำให้เกิดผลสำเร็จได้ หากพรรคการเมืองทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการรับเรื่องราวและร้องทุกข์ โดยการรับฟังข้อมูลต่างๆ จากสมาชิกพรรคการเมืองและประชาชนทั่วไปซึ่งอาจจะมีได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้นก็ตาม จากนั้น เจ้าหน้าที่ของพรรคการเมืองจะทำหน้าที่ศึกษาและวิเคราะห์กรณีที่เกิดขึ้น (case worker) เพื่อหาทางช่วยเหลือ ควบคู่ไปกับบทบาทนี้ พรรคการเมืองจึงต้องมีสาขาพรรคการเมืองที่กระจายกันอยู่ทั่วประเทศ

ประการที่หก บทบาทและหน้าที่ในฐานะฝ่ายค้านหรือผู้ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาพรรคการเมืองใดที่มีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรไม่ถึงกึ่งหนึ่ง หรือมิได้เข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลผสม (coalition government) ก็จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการบริหารประเทศของพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล ในระบอบประชาธิปไตยระบบประธานาธิบดี ที่อำนาจบริหารแยกขาดจากอำนาจนิติบัญญัติชัดเจน พรรคการเมืองทั้งที่เป็นพรรคเดียวกันกับประธานาธิบดีและที่อยู่ฝ่ายตรงกันข้าม จะทำหน้าที่เสมือนเป็น “กระจกเงา” ที่คอยสะท้อนให้ประชาชนได้เห็นถึงการบริหารประเทศของฝ่ายบริหารว่าเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้หรือไม่ การบริหารประเทศมีความเสียหายกับประเทศชาติหรือประชาชนหรือไม่ เพื่อที่ฝ่ายบริหารจะได้มีความระมัดระวังในการใช้อำนาจ และไม่นำพาประเทศชาติไปสู่การแตกความสามัคคี อันจะเป็นผลดีต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐบาลเอง ในขณะเดียวกัน ประชาชนก็จะได้รับฟังรายงานจากพรรคฝ่ายค้านหรือพรรคที่มีได้เป็นฝ่ายบริหาร ซึ่งถือเป็นโอกาสของพรรคการเมืองดังกล่าวในการสร้างคะแนนนิยมกับประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง จนอาจทำให้มีโอกาสชนะการเลือกตั้งและได้เป็นรัฐบาลในการเลือกตั้งทั่วไปคราวต่อไปก็ได้

ประการที่เจ็ด บทบาทและหน้าที่ในการสร้างผู้นำทางการเมือง ในแต่ละวงการ ย่อมมีความต้องการผู้นำที่มีคุณลักษณะและคุณสมบัติที่แตกต่างกันออกไป การสร้างผู้นำทางการเมืองจึงเป็นหน้าที่ของพรรคการเมืองโดยตรง กล่าวคือ ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งเป็นผู้นำในวงการอื่นๆ เช่น วงการธุรกิจ ระบบราชการ ภาคประชาสังคม ฯลฯ เมื่อสมัครเข้าไปเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองใดแล้ว ย่อมได้รับการกล่อมเกลາทางการเมือง (political socialization) ผ่านกลไกการพัฒนาภาวะผู้นำทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพของพรรคการเมืองนั้น ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างของประเทศประชาธิปไตยที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศในอเมริกาเหนือ ยุโรปตะวันตก ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น ฯลฯ ที่มีผู้นำทางการเมืองที่มีคุณภาพ ทั้งๆ ที่ผู้นำเหล่านั้นในอดีตอาจเคยเป็นนักแสดง นักธุรกิจ นักการศาสนา นักการทหาร นักวิชาการ และอาชีพอื่นๆ มาก่อน แต่การหล่อหลอมภาวะผู้นำทางการเมือง (political leadership) ของพรรคการเมืองได้ทำให้พวกเขาก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำทางการเมืองที่โดดเด่นได้

เมื่อพรรคการเมืองมีบทบาทและหน้าที่สำคัญหลายประการดังที่กล่าวมา พรรคการเมืองจึงเป็นสิ่งจำเป็นอันจะขาดเสียมิได้ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย แนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยให้มีความเข้มแข็งและยั่งยืน

แนวทางหนึ่งที่ทั่วโลกเห็นพ้องต้องกันก็คือ การพัฒนาให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง สามารถแสดงบทบาทและทำหน้าที่ตอบสนองความต้องการของปวงชนได้ หรือเป็น “สถาบันทางการเมืองของประชาชน” นั้นเอง

การสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมือง: แนวคิดและเกณฑ์พิจารณา

ในการสร้างพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชน (political party as a political institution) นั้น โจเซฟ ลาพาลอมบารา และ ไมรอน ไวน์เนอร์ (Joseph LaPalombara and Myron Weiner)⁶ เสนอว่ามีวางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอยู่ 4 ประการ กล่าวคือ *ประการแรก* พรรคการเมืองต้องมีความยั่งยืน โดยความยั่งยืนของพรรคการเมืองจะต้องไม่ขึ้นอยู่กับชีวิตหรืออำนาจของผู้นำในพรรคการเมือง *ประการต่อมา* พรรคการเมืองต้องมีสาขาพรรคการเมืองที่จะเข้าไปสู่ชนบท โดยมีโครงข่ายการติดต่อสื่อสารระหว่างสำนักงานใหญ่และสาขาพรรคการเมือง *ประการที่สาม* บรรดากลุ่มผู้นำในพรรคการเมืองมีความตั้งใจอย่างแท้จริงที่จะรวมอำนาจการตัดสินใจนโยบายต่างๆ มาให้พรรคการเมืองของตนแต่ผู้เดียว หรืออย่างน้อยที่สุดอาจอาศัยการเข้าร่วมกับพรรคการเมืองอื่นก็ได้ แต่ต้องมีใช้การใช้อิทธิพลเข้าแทรกแซงนโยบายซึ่งเป็นความหมายหลักของกลุ่มผลประโยชน์เท่านั้น *และประการสุดท้าย* พรรคการเมืองต้องมีความพยายามที่จะหาคะแนนนิยมเมื่อมีการเลือกตั้ง และแสวงหาการสนับสนุนจากประชาชนทั่วไปเมื่อไม่มีการเลือกตั้ง

นอกจากนี้ การสร้างความเข้มแข็งให้กับสาขาพรรคการเมืองก็มีความสำคัญเช่นเดียวกัน เนื่องจากความเข้มแข็งของสาขาพรรคการเมืองย่อมทำให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งในระดับชาติได้เป็นอย่างดี ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ และคณะ⁷ สรุปว่าสาขาพรรคการเมืองมีบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญ 10 ประการ ดังนี้

⁶ Joseph LaPalombara and Myron Weiner. 1966. ใน ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ และคณะ. 2549. ส.ด.

⁷ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ และคณะ. 2549. ส.ด.

- (1) บทบาทและหน้าที่ในการสร้างผู้นำทางการเมืองในระดับท้องถิ่น
- (2) บทบาทและหน้าที่ในการสร้างรากฐานให้พรรคการเมืองในระดับชาติมีความเข้มแข็ง
- (3) บทบาทและหน้าที่ในการเป็นแหล่งรวบรวมข้อมูลข่าวสารในชุมชนท้องถิ่นให้กับพรรคการเมืองในระดับชาติ
- (4) บทบาทและหน้าที่ในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในระดับรากหญ้าที่มีความสนใจนโยบายและวิธีดำเนินงานของพรรคการเมืองในระดับชาติ
- (5) บทบาทและหน้าที่ในการสนับสนุนและส่งเสริมการเลือกตั้งของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น
- (6) บทบาทและหน้าที่ในการคัดสรรผู้มีความรู้ความสามารถและความเหมาะสมมาเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคในเขตเลือกตั้ง
- (7) บทบาทและหน้าที่ในการเป็นศูนย์กลางของสมาชิกพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์และประชาชนในท้องถิ่น
- (8) บทบาทและหน้าที่ในการเป็นสื่อประสานระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และประชาชนในท้องถิ่น
- (9) บทบาทและหน้าที่ในการระดมทุนทางการเงินเพื่อสนับสนุนพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง เพราะสาขาพรรคการเมืองมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในท้องถิ่น
- (10) บทบาทและหน้าที่ในการประชาสัมพันธ์นโยบายของพรรคให้สมาชิกพรรคการเมืองประชาชน และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น การพัฒนาพรรคการเมืองให้เข้มแข็งจะต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาให้สาขาพรรคการเมืองสามารถแสดงบทบาทและทำหน้าที่ดังกล่าวมา เพื่อให้สาขาพรรคการเมืองเป็นฐานรากในการพัฒนาพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งต่อไป

จากแนวคิดในการสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมืองข้างต้น จะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองในฐานะสถาบันทางการเมืองของประชาชน

(political party as a mass party) จะต้องมีกิจกรรมทางการเมืองตามบทบาท และหน้าที่ของพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตยอยู่ตลอดเวลา ทั้งในเวลาที่มีการเลือกตั้งและไม่มีเลือกตั้ง การสร้างพรรคการเมืองเพื่อนำไปสู่ความเป็นสถาบัน (institutionization) จึงต้องทำให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันของประชาชนอย่างแท้จริง มิใช่เป็นแต่เพียงนาม แต่ในทางปฏิบัติกลับกลายเป็นพรรคการเมืองของกลุ่มนายทุนผู้มีอิทธิพลซึ่งต้องการที่จะเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ให้กับกลุ่มพวกพ้องของตนโดยใช้ชื่อประชาชนมากล่าวอ้างเพื่อความชอบธรรมในระบบประชาธิปไตยเท่านั้น⁸ ด้วยเหตุนี้ การสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมืองเพื่อให้เป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชนจะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ อย่างน้อย 4 ประการ⁹ คือ *ประการแรก* โครงสร้างของพรรคการเมืองจะต้องมีความเข้มแข็งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น *ประการต่อมา* พรรคการเมืองมีความสามารถในการรักษาวินัยของพรรค (party discipline) *ประการที่สาม* การจัดโครงสร้างการบริหารของพรรคต้องให้ความสำคัญกับการทำให้สาขาพรรคการเมืองมีความเข้มแข็งและเป็นกลไกเชื่อมโยงกับประชาชน *ประการสุดท้าย* รัฐจะต้องมีส่วนสนับสนุนในเรื่องการจัดระเบียบทางการเงินให้กับพรรคการเมืองโดยการจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองขึ้นมา

ความเข้มแข็งของพรรคการเมืองไทย: ข้อสังเกตเบื้องต้น

ผลจากการนำหลักเกณฑ์ 4 ประการดังที่กล่าวมาข้างต้นไปใช้ประเมินความเข้มแข็งของพรรคการเมืองไทยในปัจจุบัน พบว่า พรรคการเมืองไทยยังไม่มีความเป็นสถาบันทางการเมืองสมกับที่ระบบประชาธิปไตยคาดหวัง กล่าวคือ โครงสร้างของพรรคการเมืองไทยยังเป็นแบบ “รวมศูนย์อำนาจ” สาขาพรรคการเมืองยังไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะทำกิจกรรมทางการเมือง ในขณะที่ผลประโยชน์ส่วนใหญ่จากการสนับสนุนทางการเงินโดยรัฐตกอยู่กับพรรคการเมืองใหญ่เพียงสองพรรค (หัวอำนาจ)

⁸ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ. *พรรคการเมืองในสหราชอาณาจักร*. 2548

⁹ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ และคณะ. 2549. *ล.ด.*

(1) โครงสร้างของพรรคการเมืองไทยยังเป็นแบบ “รวมศูนย์อำนาจ”

ในประเทศที่มีประชาธิปไตยก้าวหน้า โครงสร้างของพรรคการเมืองจะมีความเข้มแข็งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น กล่าวคือ คณะกรรมการของพรรคระดับชาติ (national committee) หรือคณะกรรมการกลางของพรรค (central committee) จะประกอบด้วยตัวแทนของสาขาพรรคในส่วนภูมิภาคทั่วประเทศ ไม่ว่าจะ เป็นสาขาพรรคที่แบ่งตามลักษณะของการรวมผลประโยชน์ (interest aggregation) เช่น สหภาพแรงงาน สมาคมเกษตรกรรม สมาคมอุตสาหกรรม สหกรณ์ ชมรม ฯลฯ หรือแบ่งตามเขตการเลือกตั้ง (constituency) เช่น คณะกรรมการของพรรคการเมืองในระดับต่างๆ นับตั้งแต่เขตการเลือกตั้งขึ้นมาถึงระดับชาติในสหรัฐอเมริกา เป็นต้น นอกจากนี้ พรรคการเมืองในประเทศเหล่านี้ยังมีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองขึ้นตามเขตการเลือกตั้งทั่วประเทศ เพื่อสร้างความเข้มแข็งและเป็นรากฐานให้กับพรรคการเมืองของตนอีกด้วย¹⁰

ประเทศไทยมีความพยายามในการสนับสนุนให้พรรคการเมืองมีการพัฒนาเข้มแข็งผ่านมาตรการทางกฎหมายมาอย่างต่อเนื่อง เช่น การบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง และการนำการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (party list) ซึ่งเป็นระบบการเลือกตั้งที่พรรคการเมืองมีอำนาจสูงในการคัดสรรผู้สมัครมาเข้าร่วมกับระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ยังกำหนดมาตรการเพื่อส่งเสริมบทบาทของสาขาพรรคการเมืองโดยบัญญัติไว้ใน มาตรา 37 “ในกรณีที่จะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่ว่าจะ เป็นการเลือกตั้งทั่วไปหรือเป็นการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง คณะกรรมการสาขาพรรคการเมืองต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญเพื่อให้ความเห็นชอบในการเสนอชื่อบุคคลผู้สมัครได้รับการพิจารณาให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบสัดส่วนในกลุ่มจังหวัดที่อยู่ในความรับผิดชอบของสาขาพรรคการเมืองนั้น”

¹⁰ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ และคณะ. 2549. น.ด.

อย่างไรก็ตาม ผลการวิจัยชิ้นใหม่ๆ ของนักวิชาการหลายท่าน¹¹ สรุปสอดคล้องกันว่าอำนาจในการตัดสินใจของพรรคการเมืองไทยยังคงรวมศูนย์อยู่ที่ผู้นำหรือกลุ่มผู้มีอิทธิพลภายในพรรค บุญศรี มิวงศ์อุโฆษ¹² ศึกษาข้อบังคับของสองพรรคการเมืองใหญ่ในประเทศไทย คือ พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคเพื่อไทย พบว่า การกำหนดสัดส่วนของบุคคลที่จะเข้าร่วมในการประชุมใหญ่ของทั้งสองพรรคได้ให้น้ำหนักไปที่กรรมการบริหารพรรคสมาชิกที่เป็นรัฐมนตรี (ถ้ามี) สมาชิกที่เป็นสภาผู้แทนราษฎร และประธานสาขาพรรคหรือผู้แทนเท่านั้น ทำให้การตัดสินใจในเรื่องสำคัญๆ ของพรรค โดยเฉพาะเรื่องการพิจารณาคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นการตัดสินใจของสมาชิกระดับบนเท่านั้น ในขณะที่สมาชิกพรรคทั่วไปแทบจะไม่มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมได้เลย พรรคการเมืองของไทยจึงมีลักษณะเป็น “พรรคของผู้นำ (elite parties)” ที่มีโครงสร้างองค์กรที่อ่อนแอ มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่ไม่ชัดเจน และขาดศักยภาพในการริเริ่มและผลักดันนโยบาย พรรคการเมืองต่างๆ ของไทยมุ่งความสนใจไปที่การคัดเลือกบุคคลเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งและแสดงบทบาทในทางนิติบัญญัติและบริหารเท่านั้น¹³

นอกจากนี้ จากข้อมูลพรรคการเมืองที่ดำเนินการอยู่ ณ วันที่ 29 สิงหาคม 2555¹⁴ ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง¹⁵ พบว่า ในปัจจุบันประเทศไทยมีพรรคการเมืองที่ยังดำเนินการอยู่ทั้งสิ้น 54 พรรค ในจำนวนนี้มีเพียง 2 พรรคเท่านั้นที่มีสาขาพรรคมากกว่า 10 สาขา คือพรรคประชาธิปัตย์ (178 สาขา) และพรรคไทยพอเพียง (11 สาขา) ในขณะที่พรรคการเมืองที่เพิ่ง

¹¹ ดูตัวอย่างงานวิจัยที่น่าสนใจ เช่น บุญศรี มิวงศ์อุโฆษ. 2555. Croissant and Chambers. 2010. Hicken. 2009. Siripan Noksuwan Sawasdee. 2006. เป็นต้น

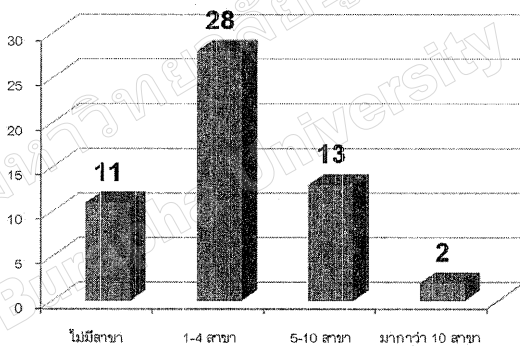
¹² บุญศรี มิวงศ์อุโฆษ. ล.ด.

¹³ Paul Chambers and Aurel Croissant. *loc.cit.*

¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีการปรับปรุงข้อมูลพรรคการเมืองที่ดำเนินการอยู่เป็นประจำ การวิเคราะห์ในส่วนนี้จึงอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่เป็นปัจจุบันที่สุด ณ วันที่ทำการศึกษา

¹⁵ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. ข้อมูลพรรคการเมืองที่ยังดำเนินการอยู่ ณ วันที่ 2 กรกฎาคม 2555. เว็บ. <http://www.ect.go.th/newweb/upload/cms02/download/4080-1721-0.pdf>. 20 สิงหาคม 2555.

จัดตั้งขึ้นมาได้ไม่นานจำนวน 11 พรรค¹⁶ ยังไม่มีสาขาพรรคการเมืองเลยแม้แต่สาขาเดียว และเมื่อพิจารณาจำนวนสาขาพรรคการเมืองของทุกพรรครวมกันก็มีเพียง 377 สาขาเท่านั้น ซึ่งเป็นจำนวนที่มากกว่าจำนวนเขตเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตที่แบ่งออกเป็น 375 เขต เพียงเล็กน้อย สะท้อนให้เห็นว่าพรรคการเมืองของประเทศไทยส่วนใหญ่มุ่งตั้งสาขาพรรคขึ้นมาเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 บัญญัติไว้เท่านั้น โดยมีได้ให้ความสำคัญกับการตั้งสาขาพรรคให้กระจายไปในพื้นที่ต่างๆ อย่างทั่วถึง เพื่อให้สาขาพรรคเป็นกลไกของพรรคในการเชื่อมโยงกับประชาชน อันจะเป็นการวางรากฐานความเข้มแข็งให้แก่พรรคการเมืองนั้นๆ เอง



ภาพที่ 1 จำนวนพรรคการเมืองแยกตามจำนวนสาขาพรรคการเมืองของแต่ละพรรค¹⁷

¹⁶ พรรคการเมืองที่ยังไม่มีการจัดตั้งสาขาพรรค ประกอบด้วยพรรคชีวิตที่ดีกว่า (ก่อตั้ง 6 ตุลาคม 2546) พรรครักชาวนาไทย (ก่อตั้ง 21 กันยายน 2554) พรรคแรงงานไทยสามัคคี (ก่อตั้ง 29 กันยายน 2554) พรรคสังคมนานาชาติ (ก่อตั้ง 13 กุมภาพันธ์ 2555) พรรคพลังสหกรณ์ (ก่อตั้ง 20 กุมภาพันธ์ 2555) พรรครวมพลังใหม่ (ก่อตั้ง 28 มีนาคม 2555) พรรคท้องถิ่นไทย (ก่อตั้ง 30 มีนาคม 2555) พรรคอนุรักษ์สยาม (ก่อตั้ง 2 พฤษภาคม 2555) พรรคไทยก้าวไกล (ก่อตั้ง 13 มิถุนายน 2555) พรรคพลังเครือข่ายประชาชน (ก่อตั้ง 11 กรกฎาคม 2555) พรรคไทยรักชาติ (ก่อตั้ง 27 กรกฎาคม 2555) พรรคถิ่นกาขาว (ก่อตั้ง 7 สิงหาคม 2555)

¹⁷ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. ข้อมูลพรรคการเมืองที่ยังดำเนินการอยู่ ณ วันที่ 2 กรกฎาคม 2555. เว็บ. <http://www.ect.go.th/newweb/upload/cms02/download/4080-1721-0.pdf>. 20 สิงหาคม 2555.

ตารางที่ 1 จำนวนสาขาพรรคการเมืองของพรรคการเมืองที่มีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร¹⁸

พรรคการเมือง	ปีที่ก่อตั้ง*	จำนวนสาขา**	จำนวน ส.ส.***
เพื่อไทย	2550	5	263
ประชาธิปัตย์	2525	178	160
ภูมิใจไทย	2551	5	34
ชาติไทยพัฒนา	2551	7	19
ชาติพัฒนา	2550	4	7
พลังชล	2554	4	7
รักประเทศไทย	2553	4	4
มาตุภูมิ	2551	4	2
รักษาสันติ	2554	4	1
มหาชน	2541	9	1
ประชาธิปไตยใหม่	2554	4	1

(2) พรรคการเมืองไทยยังมีปัญหาเรื่องการรักษาวินัยของพรรค (party discipline)

พรรคการเมืองที่เข้มแข็งต้องมีความสามารถในการรักษาและเอาจริงเอาจังกับการบังคับใช้นโยบายของพรรค พรรคการเมืองจะต้องมีระเบียบข้อบังคับ และมีการลงโทษทางวินัยแก่สมาชิกของพรรคที่กระทำการฝ่าฝืนมติของพรรคอย่างเฉียบขาด การรักษาวินัยของพรรคเป็นมาตรการสำคัญในการสร้างพรรคการเมืองให้เข้มแข็ง¹⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า

¹⁸ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. ข้อมูลพรรคการเมืองที่ยังดำเนินการอยู่ ณ วันที่ 2 กรกฎาคม 2555. เว็บ. <http://www.ect.go.th/newweb/upload/cms02/download/4080-1721-0.pdf> 20 สิงหาคม 2555.; สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24 เลือกลงตั้ง ณ วันที่ 3 กรกฎาคม 2554. เว็บ. <http://mp.parliament.go.th/map2554/index.aspx>. 16 สิงหาคม 2555.

¹⁹ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ และคณะ. 2549. ล.ด.

ด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 วางหลักการที่เป็นการส่งเสริมให้พรรคการเมืองไทยสามารถรักษาวิสัยของพรรคในหลายมาตรา ที่สำคัญ เช่น มาตรา 20 (4) บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองสิ้นสุดลงเมื่อ “พรรคการเมืองมีมติให้ออกตามข้อบังคับพรรคการเมืองเพราะกระทำผิดวินัยหรือจรรยาบรรณอย่างร้ายแรง หรือมีเหตุร้ายแรงอื่น”

การสิ้นสุดสมาชิกภาพตามมาตรา 20 (4) นี้ “ถ้าสมาชิกผู้นั้นดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย มติของพรรคการเมืองต้องเป็นมติของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น และมติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการบริหารพรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองทั้งหมด และการลงมติให้ลงคะแนนลับ...”

นอกจากนี้ “...ถ้าสมาชิกผู้นั้นได้อุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ คัดค้านว่ามติดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 65 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติดังกล่าวมิได้มีลักษณะตามมาตรา 65 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญให้ถือว่าสมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 65 วรรคสาม²⁰ ของรัฐธรรมนูญ สมาชิกผู้นั้นอาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยหรือจะคงสมาชิกภาพของพรรคการเมืองนั้นต่อไปก็ได้”

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 65 วรรคสาม บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเห็นวามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย”

การบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้แสดงให้เห็นว่า แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 จะให้ความสำคัญกับการรักษาวิสัยของพรรคการเมือง แต่การดำเนินการใดๆ เพื่อรักษาวิสัยของพรรคการเมืองนั้นจะต้องคำนึงถึงความเป็นอิสระในความเป็นผู้แทนปวงชนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ปัญหาเรื่องวิสัยของพรรคการเมืองนี้จึงเป็นประเด็นที่ยังมีการถกเถียงกันอยู่ ดังที่ลิขิต ธีรเวคิน²¹ ให้ความเห็นว่า

“ที่ผ่านมาพรรคการเมืองไทยประสบปัญหาเรื่องนักการเมืองไม่รักษาวิสัยของพรรคการเมือง ทำให้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต้องมีการบัญญัติไว้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ต้องสังกัดพรรคการเมืองอย่างน้อย 90 วันก่อนวันเลือกตั้ง ซึ่งอาจจะเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง แต่บทบัญญัติเช่นนี้ยังคงมีอยู่เพื่อช่วยให้พรรคการเมืองสามารถควบคุมนักการเมืองให้รักษาวิสัยของพรรคได้”

ความเห็นของลิขิตดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่าในทางปฏิบัติ พรรคการเมืองของไทยส่วนใหญ่ยังไม่มีความสามารถเพียงพอในการรักษาวิสัยพรรคของตนมากนัก

(3) สาขาพรรคการเมืองยังไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะทำกิจกรรมทางการเมือง

พรรคการเมืองในประเทศประชาธิปไตยก้าวหน้ามักอาศัยกลไกสาขาพรรคการเมืองเป็นกลไกขับเคลื่อนกิจกรรมของพรรคในระดับพื้นที่ พรรคการเมืองที่เข้มแข็งจะมีการกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่สำหรับการบริหารสาขาพรรคการเมือง เพื่อทำกิจกรรมทางการเมืองของพรรค และสนองตอบบทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมืองในการสร้างผู้นำทางการเมืองซึ่งต้องเริ่มจากระดับท้องถิ่นขึ้นมา²² อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 กำหนดให้การจัดโครงสร้างการบริหารสาขา

²¹ ลิขิต ธีรเวคิน. ป่าสุกถาพิเศษ ในการสัมมนาวิชาการของสถาบันพระปกเกล้าเรื่อง การปฏิรูปพรรคการเมือง: การสังกัดพรรค การยุบพรรค และการตอบสนองความต้องการของปวงชน. 2555.

²² ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ และคณะ. 2549. ล.ด.

พรรคการเมืองเป็นรูปแบบ “คณะกรรมการสาขาพรรค” ประกอบด้วยตำแหน่งต่างๆ ดังนี้

- 1) ประธานสาขาพรรคการเมือง
- 2) รองประธานสาขาพรรคการเมือง
- 3) เลขานุการสาขาพรรคการเมือง
- 4) รองเลขานุการสาขาพรรคการเมือง
- 5) เหรัญญิกสาขาพรรคการเมือง
- 6) นายทะเบียนสมาชิกสาขาพรรคการเมือง
- 7) โฆษกสาขาพรรคการเมือง

จากโครงสร้างดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ตำแหน่งต่างๆ ที่กำหนดให้มีอยู่ในสาขาพรรคการเมืองของไทยในปัจจุบันกำหนดให้มีเฉพาะตำแหน่งในทางบริหารและธุรการเพื่อประโยชน์ในการจัดการสำนักงานสาขาพรรคเท่านั้น แต่มิได้กำหนดตำแหน่งโดยมุ่งเน้นไปที่บทบาทและหน้าที่ของสาขาพรรคการเมืองในการเป็นกลไกที่สำคัญของพรรคเพื่อทำกิจกรรมทางการเมืองในระดับพื้นที่/ท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

ดังนั้น หากต้องการสร้างความเข้มแข็งของพรรคการเมืองโดยสร้างจากสาขาพรรคการเมือง ควรจะมีการจัดแบ่งโครงสร้างการบริหารงานของสาขาพรรคการเมืองให้ครอบคลุมภารกิจสำคัญๆ ที่สาขาพรรคการเมืองควรเป็นกลไกขับเคลื่อนหลัก เช่น งานทะเบียนสมาชิกพรรค งานสมาชิกสัมพันธ์และการประชาสัมพันธ์ งานสำรวจประชามติ งานระดมทุนเข้าพรรคการเมือง งานรณรงค์การเลือกตั้ง งานวิชาการ แผนงาน และโครงการ งานรับเรื่องราวและร้องทุกข์ เป็นต้น

(4) ผลประโยชน์ส่วนใหญ่จากการสนับสนุนทางการเงินโดยรัฐ ตกอยู่กับพรรคการเมืองใหญ่เพียงสองพรรค (ชั่วคราว)

ใครควรเป็นผู้สนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง ? เป็นคำถามที่มีการถกเถียงอภิปรายกันมาช้านาน แต่ในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมา ดูเหมือนว่า

แนวคิดที่เสนอว่าพรรคการเมืองควรได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐจะเป็นที่ยอมรับและมีการนำไปปฏิบัติใช้กันอย่างกว้างขวางในประเทศเสรีประชาธิปไตย เช่น เยอรมนี เดนมาร์ก สวีเดน และประเทศประชาธิปไตยใหม่ในยุโรปตะวันออก²³ ภายใต้แนวคิดนี้ รัฐจะต้องเข้าไปช่วยจัดระเบียบทางการเงินให้กับพรรคการเมืองโดยการจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งและเป็นสถาบันทางการเมืองของปวงชนอย่างแท้จริง มิใช่เป็นพรรคการเมืองที่กลุ่มอิทธิพลทางการเงินมาครอบงำในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการพรรคการเมืองหรือสาขาพรรคการเมือง ซึ่งย่อมจะเป็นอันตรายสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตย

การกำหนดเกณฑ์การสนับสนุนพรรคการเมืองจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ซึ่งเป็นเงินที่มาจากเงินภาษีอากรของประชาชนจะต้องครอบคลุมถึงเกณฑ์มาตรฐานที่จะพัฒนาให้พรรคการเมืองทั้งพรรคขนาดใหญ่ พรรคขนาดกลาง และพรรคขนาดเล็กได้รับโอกาสรับการสนับสนุนทางการเงินจากกองทุนอย่างเป็นธรรม กล่าวคือ พรรคการเมืองขนาดใหญ่สามารถทำหน้าที่ทางการเมืองของตนโดยไม่ถูกรองรับจากกลุ่มทุนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ ส่วนพรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดเล็กก็มีโอกาสสร้างความเข้มแข็งจนสามารถเป็นพรรคขนาดใหญ่ หรือมีโอกาสเป็นรัฐบาลได้ ดังที่เกิดขึ้นในประเทศเยอรมนี ในกรณีของพรรคกรีน (The Green Party) ซึ่งเป็นพรรคการเมืองขนาดเล็กในปี ค.ศ. 1990 แต่สามารถพัฒนาขึ้นมาเป็นพรรคร่วมรัฐบาลผสมในรัฐบาลของนายเกออร์ฮาร์ด ชโรเดอร์ (Gerhard Schroder) แห่งพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยได้ในที่สุด²⁴ กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองของประเทศไทยก่อตั้งขึ้นครั้งแรกตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่ง

²³ Justin Fisher and Eisenstadt Todd. "Comparative Party Finance: What is to be done?". *Party Politics*. 10.6 (2004): 619-26.

²⁴ ในการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อปี 2552 แม้ว่าพรรคกรีนจะไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาล แต่ก็ได้รับการเลือกตั้งเข้ามา จำนวน 68 ที่นั่ง เป็นอันดับที่ 5 รองจากพรรค Christian Democratic Union (194 ที่นั่ง) พรรค Social Democratic Party (146 ที่นั่ง) พรรค Free Democratic Party (93 ที่นั่ง) และพรรค The Left (76 ที่นั่ง) ตามลำดับ

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อให้การสนับสนุนทางการเงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่พรรคการเมือง และดำเนินการต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน จากข้อมูลสรุปการจัดสรรเงินสนับสนุนให้พรรคการเมืองของสำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้ง พบว่า ตั้งแต่ปี 2542-2555 กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ได้มีการจัดสรรงบประมาณตามโครงการและแผนงาน ตลอดจนเงินสนับสนุนค่าไปรษณีย์และค่าสาธารณูปโภคแก่พรรคการเมือง รวมทั้งสิ้น 81 พรรค รวมเป็นเงินงบประมาณ 2,503,522,208.32 บาท (สองพันห้าร้อยสามล้านห้าแสนสองหมื่นสองพันสองร้อยแปดบาทสามสิบสองสตางค์)

ตารางที่ 2 การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง

ปัจจุบัน กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองให้การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองใน 3 ช่องทางหลัก คือ

1) การจัดสรรเงินสนับสนุนให้แก่พรรคการเมืองตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

จัดสรรเงินสนับสนุนเป็นรายปีแก่พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปครั้งล่าสุด และต้องได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วนหรือแบบแบ่งเขตเลือกตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละ 0.5 ของคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งแบบใด แบบหนึ่งทั้งหมด

2) การจัดสรรเงินสนับสนุนสมทบแก่พรรคการเมืองที่ได้รับบริจาค โดยแสดงเจตนาในแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาประจำปี ตามมาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

จัดสรรเงินสนับสนุนสมทบแก่พรรคการเมืองที่ได้รับบริจาคโดยแสดงเจตนาในแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาประจำปี ร้อยละ 5 ของจำนวนเงินบริจาคทั้งหมดที่ได้รับจากการแสดงเจตนารวมกัน

3) การจัดสรรเงินสนับสนุนให้แก่พรรคการเมืองตามมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

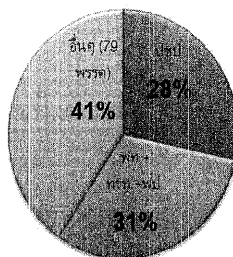
คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจกำหนดให้พรรคการเมืองได้รับการสนับสนุนค่าไปรษณียากร ค่าโทรศัพท์หรือค่าโทรคมนาคมอื่น การจัดพิมพ์เอกสารเผยแพร่ของพรรคการเมือง ค่าเช่าสำนักงานพรรคการเมืองหรือสาขาพรรคการเมือง ค่าสาธารณูปโภค ค่าเช่าสถานที่จัดประชุมใหญ่พรรคการเมืองหรือจัดประชุมใหญ่สาขาพรรคการเมืองหรือเพื่อการหาเสียงเลือกตั้ง และการอื่นเพื่อให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างเท่าเทียมกันตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นสมควร

ที่มา: กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

อย่างไรก็ตามและเป็นที่น่าสังเกตว่า ผลประโยชน์จากการจัดสรรดังกล่าวมากกว่าครึ่งหนึ่งไปตกอยู่กับพรรคการเมืองขนาดใหญ่เพียงสองพรรค (ข้าว) เท่านั้น กล่าวคือ พรรคประชาธิปัตย์ได้รับงบประมาณสนับสนุนรวม 710,438,937.56 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 28.4 ในขณะที่พรรคเพื่อไทยได้งบประมาณสนับสนุนทั้งหมด 41,935,060.00 บาท ซึ่งเมื่อนำไปรวมกับงบประมาณที่พรรคไทยรักไทยและพรรคพลังประชาชนได้รับเป็นเงิน 682,492,904.33 และ 52,288,817.44 บาท ตามลำดับแล้ว ก็จะกลายเป็นยอดรวมงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนฯ ทั้งสิ้น 776,716,781.77 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 31 กล่าวให้ชัดยิ่งกว่าก็คือ พรรคการเมือง (ข้าวการเมือง) สองพรรคใหญ่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง รวมกันเกือบร้อยละ 60 ในขณะที่พรรคการเมืองอื่นอีก 79 พรรค ได้รับงบประมาณรวมกันประมาณร้อยละ 40 เท่านั้น ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าหลักการในการก่อตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองขึ้นมาเพื่อส่งเสริมพรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดเล็ก ให้มีโอกาสสร้างความเข้มแข็งจนสามารถพัฒนาเป็นพรรคขนาดใหญ่ได้ดังที่เกิดขึ้นบ้างแล้วในประเทศประชาธิปไตยแถบยุโรปตะวันตก ยังมีอาจบรรลุผลเช่นนั้นได้ในกรณีของประเทศไทย

ภาพที่ 2²⁵

สัดส่วนงบประมาณโดยรวมที่พรรคการเมืองได้รับจาก
กองทุนเพื่อการพัฒนาการเมือง (2542-2555)



²⁵ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. สรุปการจัดสรรเงินสนับสนุนให้พรรคการเมือง ตั้งแต่ปี 2542-2555. เว็บบ. <http://www.ect.go.th/newweb/upload/crms02/download/4242-9636-0.pdf>. 21 กันยายน 2555.

อย่างไรก็ตาม ปัญหาความไม่กระจายตัวของการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนแก่พรรคการเมืองนี้มิได้เกิดจากความผิดพลาดในการบริหารกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง แต่เป็นปรากฏการณ์ที่มักเกิดขึ้นเสมอในประเทศประชาธิปไตยใหม่ (new democracies) หรือประเทศที่ประชาธิปไตยยังไม่ก้าวหน้า (illiberal democracies) เช่น ในรัสเซีย พรรคการเมืองจำนวนมากที่จัดตั้งขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยไม่สามารถจัดความสัมพันธ์ภายในองค์กรได้อย่างเข้มแข็ง มีสมาชิกจำนวนน้อย และไม่สามารถระดมพลังสนับสนุนจากสาธารณชนได้อย่างกว้างขวาง ส่งผลให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่ซึ่งก่อตั้งขึ้นโดยชนชั้นนำของประเทศ บนรากฐานทางทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมที่ได้เปรียบได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐมากกว่าพรรคการเมืองอื่น²⁶

บทส่งท้าย: ทำอย่างไรให้พรรคการเมืองไทยเข้มแข็ง?

แนวทางในการพัฒนาการเมืองของประเทศไทยให้ความสำคัญกับการพัฒนาพรรคการเมือง และมองว่าพรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่ผ่านมา การพัฒนาให้พรรคการเมืองไทยเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งดำเนินการผ่านมาตรการทางกฎหมาย ทั้งโดยการบัญญัติส่งเสริมไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตลอดจนกฎ ระเบียบต่างๆ ที่ออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม เมื่อนำเกณฑ์เรื่องความเข้มแข็งของพรรคการเมืองที่ประเทศประชาธิปไตยทั่วโลกนิยมใช้กันมาพิจารณาความเข้มแข็งของพรรคการเมืองในประเทศไทยแล้วกลับพบว่า พรรคการเมืองไทยยังไม่มีความเป็นสถาบันทางการเมืองที่สามารถแสดงบทบาทและทำหน้าที่ตอบสนองความต้องการของปวงชนได้อย่างแท้จริง พรรคการเมืองไทยยังคงมีโครงสร้างการบริหารที่รวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจในเรื่องสำคัญๆ ไว้ที่ตัวผู้นำพรรคหรือคณะกรรมการระดับแกนนำของพรรค เช่น การคัดสรรบุคคล

²⁶ Rod Hague and Harrop Martin. *Comparative Government and Politics: An Introduction*. 2007.

เพื่อลงสมัครรับเลือกตั้ง การพิจารณาลงโทษสมาชิกในเรื่องวินัยของพรรค เป็นต้น สาขาพรรคการเมืองยังไม่มีบทบาทเท่าที่ควร และไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะทำหน้าที่เป็นกลไกที่สำคัญของพรรคเพื่อทำกิจกรรมทางการเมืองในระดับพื้นที่ นอกจากนี้ แม้พรรคการเมืองจะได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐ โดยเฉพาะผ่านการจัดสรรงบประมาณของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองซึ่งดำเนินการอย่างต่อเนื่องมามากกว่าสิบปีแล้ว แต่งบประมาณส่วนใหญ่กลับถูกจัดสรรให้กับพรรคการเมืองขนาดใหญ่ซึ่งมีความได้เปรียบในเรื่องฐานคะแนนนิยมและฐานทรัพยากรมากกว่าพรรคการเมืองอื่นๆ อยู่แล้ว

ดังนั้น เพื่อเป็นแนวทางสำหรับผู้เกี่ยวข้องนำไปใช้พิจารณาประกอบการปรับปรุงกฎหมายให้มีความสอดคล้องกับหลักการในการส่งเสริมให้พรรคการเมืองไทยมีความเข้มแข็ง บทความนี้มีข้อเสนอแนะเบื้องต้น 2 ประการ คือ

ประการแรก ควรเพิ่มมาตรการที่เป็นการส่งเสริมบทบาทของสาขาพรรคการเมืองให้มากยิ่งขึ้น โดยบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ให้สาขาพรรคการเมืองมีการจัดโครงสร้างที่เอื้อต่อการแสดงบทบาทและทำหน้าที่เป็นกลไกที่สำคัญของพรรคเพื่อทำกิจกรรมทางการเมืองในระดับพื้นที่/ท้องถิ่น ได้อย่างแท้จริง เช่น กำหนดให้มีฝ่ายหรือส่วนงานที่มีภารกิจในเรื่องการทะเบียนสมาชิกพรรค สมาชิกสัมพันธ์และการประชาสัมพันธ์ การสำรวจประชามติ การระดมทุนเข้าพรรคการเมือง การรณรงค์การเลือกตั้ง งานวิชาการ แผนงาน และโครงการ และการรับเรื่องราวและร้องทุกข์ เป็นต้น อยู่ในโครงสร้างทางการบริหารของสาขาพรรคการเมือง และการพิจารณางบประมาณสนับสนุนกิจกรรมของพรรคการเมืองตามโครงการและแผนงานของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองก็ดำเนินการให้สอดคล้องกับการกำหนดตำแหน่งในสาขาพรรคการเมืองดังกล่าว

นอกจากนี้ ยังควรเพิ่มบทบาทของสาขาพรรคการเมืองในการคัดสรรตัวแทนของพรรคในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มากขึ้น โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 38 วรรคหนึ่ง ที่กำหนดว่า “การพิจารณาส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบสัดส่วนของพรรคการเมือง ให้เป็นความรับผิดชอบร่วมกันของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง” โดยเพิ่มองค์ประกอบประธานสาขาพรรคการเมืองเข้าไป ดังนี้

“การพิจารณาส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบสัดส่วนของพรรคการเมือง ให้เป็นความรับผิดชอบของคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและประธานสาขาพรรคการเมือง”

จากสภาพปัญหาทางการเมืองในปัจจุบัน ที่บุคคลสำคัญในพรรคการเมืองพยายามหลบเลี่ยงไม่ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการบริหารพรรคเพื่อป้องกันการถูกลงโทษทางการเมืองกรณีที่พรรคการเมืองถูกยุบ นับเป็นโอกาสอันดีในการส่งเสริมบทบาทของสาขาพรรคการเมือง ทำให้การมีตำแหน่งในสาขาพรรคการเมืองมีความหมายและมีอิทธิพลในการตัดสินใจสำคัญๆ ของพรรคการเมืองได้ ก็จะเป็นการจูงใจให้บุคคลสำคัญในพรรคการเมืองสนใจเข้าไปดำรงตำแหน่งในสาขาพรรคการเมืองมากขึ้น และทำให้พรรคการเมืองหันมาให้ความสำคัญกับการจัดตั้งสาขาและพัฒนาศักยภาพของสาขาพรรคมากกว่าที่เป็นอยู่ ทั้งนี้ แม้ว่าความตื่นตัวสนใจของพรรคการเมืองที่จะพัฒนาสาขาพรรคการเมืองของตนนั้นจะเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของตนเองหรือผลประโยชน์ทางการเมือง แต่อย่างน้อยการมีสาขาของพรรคการเมืองกระจายลงไปในพื้นที่เลือกตั้งต่างๆ และมีการดำเนินกิจกรรมที่ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้อย่างสม่ำเสมอ ก็น่าจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนบ้าง ต่างจากสภาพปัจจุบันที่ประชาชนแทบจะไม่ได้รับรู้และรับประโยชน์ใดๆ จากการมีสาขาพรรคการเมืองเลย

ตารางที่ 3 การให้ลดหรือเลิกการจัดสรรเงินสนับสนุนตามมาตรา 75

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 78 บัญญัติว่า "ให้ลดหรือเลิกการจัดสรรเงินสนับสนุนตามมาตรา 75 แก่พรรคการเมืองตามสัดส่วนและเงื่อนไข ดังต่อไปนี้"

(1) ในกรณีที่สมาชิกของพรรคการเมืองใดไม่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งติดต่อกัน ให้ลดเงินสนับสนุนพรรคการเมืองที่คำนวณได้ตามมาตรา 75 ลงกึ่งหนึ่ง

(2) ในกรณีที่สมาชิกของพรรคการเมืองใดไม่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปสามครั้งติดต่อกัน ให้ลดเงินสนับสนุนพรรคการเมืองที่คำนวณได้ตามมาตรา 75 ลงสามในสี่

(3) ในกรณีที่สมาชิกของพรรคการเมืองใดไม่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปสี่ครั้งติดต่อกัน ให้เลิกให้เงินสนับสนุนตามมาตรา 75 แก่พรรคการเมืองนั้น

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ คำว่า "ไม่ได้รับเลือกตั้ง" ให้หมายความรวมถึงกรณีที่พรรคการเมืองไม่ได้ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย

ในกรณีที่พรรคการเมืองใดมีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งแทนตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ว่าง ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องดำเนินการตามมาตรานี้"

ที่มา: พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

ประกาศที่สอง ควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 78 ว่าด้วยการให้ลดหรือเลิกการจัดสรรเงินสนับสนุนตามมาตรา 75 แก่พรรคการเมืองเสียใหม่ จากที่ใช้เรื่องการไม่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นเงื่อนไขในการลดสัดส่วนหรือยกเลิก การจัดสรรเงินสนับสนุน ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่พรรคการเมืองขนาดใหญ่ได้เปรียบ มาใช้เงื่อนไขอื่น ๆ ที่กระตุ้นให้พรรคการเมืองขนาดกลางและเล็กมีความกระตือรือร้นในการทำงานการเมืองมากขึ้นแทน ซึ่งมีแนวทางที่เป็นไปได้หลายแนวทาง เช่น

แนวทางที่ 1 การใช้คะแนนที่พรรคการเมืองได้รับจากการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อเป็นเงื่อนไขในการลดหรือยกเลิกเงินสนับสนุนฯ เพียงอย่างเดียว โดยอาจใช้เงื่อนไขที่พรรคการเมืองใดได้รับคะแนนจากการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อลดลงสองครั้งติดต่อกัน ให้ลดเงินสนับสนุนพรรคการเมืองที่คำนวณได้ตามมาตรา 75 ลงกึ่งหนึ่ง ถ้าได้คะแนนลดลงสามครั้งติดต่อกัน ให้ลดเงินสนับสนุนลงสามในสี่ และถ้าได้คะแนนลดลงสี่ครั้งติดต่อกัน ให้เลิกให้เงินสนับสนุนตามมาตรา 75 แก่พรรคการเมืองนั้น เป็นต้น

แนวทางที่ 2 การใช้จำนวนเงินบริจาคที่ผู้เสียภาษีแสดงเจตนาในรูปแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาประจำปี ตามมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 เป็นเงื่อนไขในการลดหรือยกเลิกเงินสนับสนุนฯ โดยอาจวางเงื่อนไขที่พรรคการเมืองใดได้รับเงินบริจาคตามมาตรา 58 ลดลงสามปีติดต่อกัน ให้ลดเงินสนับสนุนพรรคการเมืองที่คำนวณได้ตามมาตรา 75 ลงกึ่งหนึ่ง ถ้าได้คะแนนลดลงหกปีติดต่อกัน ให้ลดเงินสนับสนุนลงสามในสี่ และถ้าได้คะแนนลดลงสิบปีติดต่อกัน ให้เลิกให้เงินสนับสนุนตามมาตรา 75 แก่พรรคการเมืองนั้น เป็นต้น

ทั้งนี้ อาจมีแนวทางที่เป็นไปได้อื่นๆ อีก แต่หัวใจสำคัญของการกำหนดให้มีการลดหรือเลิกการจัดสรรเงินสนับสนุนตามมาตรา 75 นั้น ต้องคำนึงถึงความสมดุลกันระหว่างสองหลักการ คือ หลักการที่มุ่งควบคุมให้พรรคการเมืองที่ได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุน นำงบประมาณที่ได้ไปใช้อย่างถูกต้องตรงตาม

วัตถุประสงค์ของการสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ กับอีกหลักการหนึ่งที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน คือ หลักการที่มุ่งสนับสนุนให้พรรคการเมืองดำรงอยู่ โดยสามารถรักษาเจตนารมณ์และอุดมการณ์ทางการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้อย่างมั่นคงด้วย

โดยสรุป การพัฒนาพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง มิใช่การควบคุมพรรคการเมืองให้อยู่ในร่องในรอย หรือปล่อยให้พลละเลยให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งภายในแต่ไม่ใส่ใจกับความต้องการของประชาชน แต่การพัฒนาพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งที่แท้จริงนั้น คือ การสนับสนุนส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีความกระตือรือร้นในการพัฒนาศักยภาพของตนเองให้สามารถดำรงสถานะความเป็นพรรคการเมืองได้อย่างมั่นคง โดยไม่หวังพึ่งพาการสนับสนุนจากรัฐแต่เพียงอย่างเดียว ที่สำคัญที่สุด พรรคการเมืองต้องมีความสามารถในการแสดงบทบาทและทำหน้าที่ตามที่ระบอบประชาธิปไตยคาดหวัง และเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้

รายการอ้างอิง

- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2555.
- ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ. พรรคการเมืองในสหราชอาณาจักร. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2548.
- ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ และคณะ. การประเมินผลการใช้จ่ายเงินของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองประจำปี 2548. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2549.
- นรนิติ เศรษฐบุตร. การเมืองการปกครองไทยในรอบ 60 ปี แห่งการครองสิริราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2549.
- ลิขิต อีร์เวดิน. ปาฐกถาพิเศษ ในการสัมมนาวิชาการของสถาบันพระปกเกล้า เรื่องการปฏิรูปพรรคการเมือง: การสังกัดพรรค การยุบพรรค และการตอบสนองของความต้องการของปวงชน. กรุงเทพมหานคร: โรงแรมมิราเคิล แกรนด์, 2555.
- วิสุทธ์ โภธิแทน. การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองไทย: คู่มือปฏิบัติหน้าที่สมาชิกวุฒิสภา. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2544.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. 2555ก. ข้อมูลพรรคการเมืองที่ยังดำเนินการอยู่ ณ วันที่ 2 กรกฎาคม 2555. เว็บ. <http://www.ect.go.th/newweb/upload/cms02/download/4080-1721-0.pdf> 20 สิงหาคม 2555.
- _____. 2555ข. สรุปการจัดสรรเงินสนับสนุนให้พรรคการเมือง ตั้งแต่ปี 2542-2555. เว็บ. <http://www.ect.go.th/newweb/upload/cms02/download/4242-9636-0.pdf>. 21 กันยายน 2555.

- Chambers, P., & Croissant, A. "Intra-Party Democracy in Thailand".
Asian Journal of Political Science. 18.2 (2010): 195-223.
- Fisher, J., & Todd, E. "Comparative Party Finance: What is to be
done?". *Party Politics*. 10.6 (2004): 619-26.
- Hague, R., & Martin, H. *Comparative Government and Politics: An
Introduction*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.
- Hofmeister, W., & Karsten, G. *Political Parties: Functions and
Organization in Democratic Societies*. Singapore: Konrad
Adenauer Stiftung, 2011.

มหาวิทยาลัยบูรพา
Burapha University