



ข้อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งกับการเสริมสร้างพรรคการเมือง
ให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง

โดย

นางสาวกนิษฐ คงทอง

การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)
สาขาวิชาการเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2559
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ข้อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งกับการเสริมสร้างพรรคการเมือง
ให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง

โดย

นางสาวกนิษฐ์ คงทอง



การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)
สาขาวิชาการเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2559
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

THE PROPOSAL OF ELECTION COMMISSION OF THAILAND
FOR DEVELOPMENT OF POLITICAL PARTY
TO BE A POLITICAL INSTITUTION.

BY

MISS AKANIT KONGTHONG



AN INDEPENDENT STUDY SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF
THE REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF
MASTER OF POLITICAL SCIENCE (POLITICS AND GOVERNMENTS)
PROGRAM IN POLITICS AND GOVERNMENTS FOR EXECUTIVE
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE
THAMMASAT UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2016
COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์

การค้นคว้าอิสระ

ของ

นางสาวกนิษฐ์ คงทอง

เรื่อง

ข้อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งกับการเสริมสร้างพรรคการเมือง
ให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)

เมื่อ วันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2560

ประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระ



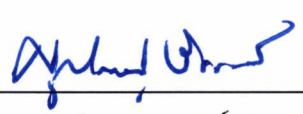
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทวิตา กมลเวช)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรรถสิทธิ์ พานแก้ว)

คณบดี



(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัยวาลย์)

หัวข้อการค้นคว้าอิสระ	ข้อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งกับการเสริมสร้าง พรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง
ชื่อผู้เขียน	นางสาวกนิษฐ์ คงทอง
ชื่อปริญญา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	การเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรรถสิทธิ์ พานแก้ว
ปีการศึกษา	2559

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง ข้อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งกับการเสริมสร้างพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในการเสริมสร้างให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง โดยมุ่งศึกษาถึงความสำคัญของพรรคการเมืองและการมีพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง ตลอดจนการรวบรวมแนวทางในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่พรรคการเมือง เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่พรรคการเมือง พร้อมทั้งหาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการส่งเสริมและสนับสนุนให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมือง

จากการศึกษา พบว่า พรรคการเมืองมีบทบาทที่สำคัญมากในระบอบประชาธิปไตย ความสำเร็จและความล้มเหลวของระบบรัฐสภาจึงขึ้นอยู่กับว่าพรรคการเมืองปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นตัวเชื่อมระหว่างรัฐสภาและประชาชน เป็นผู้กลั่นกรองข้อเรียกร้องของประชาชนผ่านกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผ่านระบบการเลือกตั้งในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่

“พรรคการเมือง” ซึ่งเป็นตัวกลางที่สำคัญระหว่างรัฐกับประชาชน จำเป็นต้องทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการสนับสนุนและส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งเป็นสถาบันทางการเมืองนั้น เป็นบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสนับสนุนพรรคการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และวิถีทางการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย แต่ในข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีพรรคการเมืองของไทยจำนวนมากมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองไม่เป็นไปตามบทบาทหน้าที่ที่กำหนด โดยพรรคการเมืองส่วนใหญ่

ดำเนินกิจกรรมการณรงค์เลือกตั้งมุ่งเน้นการชนะการเลือกตั้งมากกว่าการให้ความสำคัญในการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจและเจตคติที่ดีต่อการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน

จากปัญหาที่เกิดขึ้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนวทางต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมือง เห็นควรเลือกใช้ทางเลือกที่ 3 เนื่องจากการจะทำให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งได้นั้น พรรคการเมืองจำเป็นต้องมีการดำเนินกิจกรรมภายในพรรค และกิจกรรมของพรรคการเมืองนั้นจะขับเคลื่อนได้ก็ต่อเมื่อมีปัจจัยหลักสำคัญ นั่นก็คือ “เงินสนับสนุนพรรคการเมือง” จึงเสนอแนวทางในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่พรรคการเมือง โดยการให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพิ่มมาตรการในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารพรรคการเมืองและองค์ประกอบของพรรคการเมือง และมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกฎหมายพรรคการเมืองกับการให้เงินรวมถึงประโยชน์อื่นในสนับสนุนพรรคการเมือง ซึ่งจากการศึกษาจะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองส่วนใหญ่ตกอยู่ภายใต้ความครอบงำของผู้นำพรรคเพียงจำนวนน้อย ทำให้พรรคการเมืองไม่มีความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคที่ส่งผลกระทบต่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่พรรคการเมือง การกำหนดขอบเขตของกิจกรรมจึงต้องมีการขยายโครงสร้างของพรรคออกไปเพื่อเป็นรากฐานรองรับมวลชน แต่ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ นั้น ก็ต้องมีความจำเป็นที่ต้องใช้เงิน หากพรรคการเมืองมีแหล่งที่มาอย่างเหมาะสม ก็ย่อมจะเป็นหลักประกันว่าพรรคการเมืองจะไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง จึงควรมีแนวทางในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมือง โดยการดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรค การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรภายในพรรค ซึ่งอาจมีการปรับปรุงด้านการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคให้มากขึ้น รวบรวมปัญหาและความต้องการของสมาชิกพรรคสู่องค์กรส่วนกลางของพรรคอย่างสม่ำเสมอ เพื่อทำการวิเคราะห์และหามาตรการกลับไปแก้ไขปรับปรุงการบริหารงาน โครงสร้างของพรรคการเมือง รวมถึงด้านงบประมาณในการดำเนินกิจกรรมของพรรค จะเห็นได้ว่าการจัดองค์กรภายในพรรคการเมืองเองนั้นเป็นกลไกสำคัญให้พรรคการเมืองให้พรรคการเมืองขับเคลื่อนงานระหว่างสมาชิกพรรคการเมืองและพรรคการเมืองสู่ประชาชน เพราะสิ่งที่พรรคการเมืองเสนอให้แก่สมาชิกและประชาชนนั้นเป็นแรงจูงใจให้สมาชิกพรรคและประชาชนสนับสนุนพรรคการเมืองนั้น ๆ ดังนั้น ศักยภาพของพรรคการเมืองในการบริหาร ได้แก่ ความสามารถในการจัดองค์กร รูปแบบการบริหารงาน อัตรากำลังของบุคลากรพรรค รวมถึงงบประมาณและเครื่องมือในการดำเนินงาน ที่จะทำให้พรรคการเมืองนำไปสู่เป้าหมายอันเดียวกันได้

คำสำคัญ: คณะกรรมการการเลือกตั้ง, พรรคการเมือง, สถาบันทางการเมือง

Independent Study Title	THE PROPOSAL OF ELECTION COMMISSION OF THAILAND FOR DEVELOPMENT OF POLITICAL PARTY TO BE A POLITICAL INSTITUTION.
Author	Miss Akanit Kongthong
Degree	Master of Political Science
Major Field/Faculty/University	Program in Politics and Governments for Executive Political Science Thammasat University
Independent Study Advisor	Asst. Prof. Attasit Pankaew, Ph.D.
Academic Years	2016

ABSTRACT

Government funding in this election is the fifth presidential election of the political party and the strict budget support for the service. Strengthen the electorate to find a way and strengthen its foreign policy with government policies to support and support fiscal policy.

The study found that political parties played a very important role in democracy. The success and failure of the parliamentary system depends on the political party performing its duties. Because political parties are the link between parliament and the people. As a moderator of the demands of the people through political activities. Especially through the electoral system in the process of building political will in modern democracies.

"Political party" which is an important intermediary between the state and the people. Need to function effectively the support and promotion of political parties is strong as a political institution. It is the role of the Election Commission to support political parties. To allow political parties to carry out political activities in accordance with the spirit and the way of democracy. But in fact, it appears that many Thai political parties have political activities that do not meet their assigned roles. Most political parties conduct electoral campaigning in order to win the

election, rather than focusing on enhancing their knowledge and attitudes towards democratic politics and politics.

From the problem, the researcher proposed a way for the Election Commission to strengthen the political party. Should choose option 3 because the political party will be a strong institution when it is. Political parties need to carry out activities within the party. And the activities of a political party can be driven only when the main factor is "political support". It proposes a way to strengthen the political party. By allowing the Election Commission to increase measures to improve the structure of political parties and the constituent elements of political parties. The political structure of the political party has changed and the money has been changed. From the study, most political parties fall under the dominance of the party leaders, only a small number. Political parties make no democracy within the party, the impact of the strengthening of the political parties. The scope of the activity must be extended to serve as a foundation for the masses. But in those activities. It is necessary to spend money. If political parties are the source appropriately. It would be a guarantee that the parties will not fall under the influence of any one person. Therefore, there should be guidelines for strengthening political parties. By establishing a party branch. Enhancing the management of the organization within the party. This may improve the participation of party members. Gather the problems and needs of party members to the central organization of the party regularly to do analysis and find measures to improve management. Structure of political parties. Including the financial activities of a political party within a political party is an important mechanism by which political parties allow political parties to move their work among political party members and political parties to the people. Because of what the political party offers to members and the public. It motivates party members and the people to support such political parties. Therefore, the potential of political parties in the administration is the ability to organize the organization. Management style Party personnel rate Include budget and operational tools. To lead a political party towards the same goal is important.

Keywords: Election board, Political party, Political institution.

กิตติกรรมประกาศ

การค้นคว้าอิสระข้อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งกับการเสริมสร้างพรรคการเมือง ให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง สามารถแสดงให้เห็นถึงแนวนโยบายและวิธีการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี เนื่องจากได้รับความกรุณาอย่างสูงจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรรถสิทธิ์ พานแก้ว อาจารย์ที่ปรึกษา การค้นคว้าอิสระ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิชิตา กมลเวช ประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระ ผู้ที่กรุณาให้คำแนะนำปรึกษา ตลอดจนปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ด้วยความเอาใจใส่อย่างดียิ่ง ผู้ศึกษาวิจัยตระหนักถึงความตั้งใจจริงและความทุ่มเทของอาจารย์ และขอขอบพระคุณผู้บริหาร คณาจารย์ และขอขอบคุณเจ้าหน้าที่โครงการปริญญาโท สาขาวิชาการเมืองการปกครอง สำหรับ นักบริหาร (MPE) คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งได้ให้แหล่งข้อมูลความรู้ต่าง ๆ ในการศึกษาตลอดระยะเวลาที่ได้เข้ามาศึกษาในสถาบันแห่งนี้

ผู้ศึกษาวิจัยขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ และ รองศาสตราจารย์ ดร.อรรถกฤต ปัจฉิมนันท์ ที่ได้ให้ข้อมูล องค์กรความรู้ต่าง ๆ ในการค้นคว้าอิสระครั้งนี้ ขอขอบคุณผู้แทนของพรรคการเมือง นักวิชาการ ผู้บริหารและพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการ การเลือกตั้งในการให้ความอนุเคราะห์ตอบแบบสัมภาษณ์

ท้ายที่สุดผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา อาจารย์ ผู้มีพระคุณทุกท่านในการ ให้การสนับสนุน ขอขอบคุณเพื่อน ๆ นักศึกษาโครงการปริญญาโท สาขาวิชาการเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร (MPE) รุ่นที่ 24 ทุกท่าน ที่ได้ให้การดูแลสนับสนุนในทุก ๆ เรื่อง และเป็นกำลังใจด้วยดี เสมอมา รวมไปถึงทุก ๆ ท่านที่มีได้เอ่ยนามในที่นี้ ที่ได้มีส่วนร่วมในการเรียนและการจัดทำ การค้นคว้าอิสระฉบับนี้จนสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

คุณประโยชน์ของการค้นคว้าอิสระนี้ ขอได้ถือว่าคุณความดีของบุคคลดังกล่าวมาแล้ว ในข้างต้น

นางสาวกนิษฐ คุมทอง

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 บทนำและภูมิหลัง	1
1.2 ประเด็นปัญหา	3
1.2.1 พรรคการเมืองเข้มแข็งจากการจัดการโครงสร้างพรรคการเมือง	3
1.2.2 พรรคการเมืองเข้มแข็งจากการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง	4
1.3 วัตถุประสงค์	4
1.4 ขอบเขตการศึกษา	4
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 พรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	7
2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	7
2.1.1 ความสำคัญของพรรคการเมือง	7
2.1.2 ความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง	8
2.1.3 ความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมือง	9
2.1.4 ตัวชี้วัดความเข้มแข็งของพรรคการเมือง	9
2.1.5 การสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ	10

2.1.6	ความสำคัญของพรรคการเมืองกับการพัฒนาประชาธิปไตย	10
2.1.7	การพัฒนาทางการเมืองของพรรคการเมือง	12
2.1.8	องค์ประกอบ โครงสร้าง และการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง	14
2.1.9	ระบบพรรคการเมืองในประเทศไทย	15
2.1.10	กฎหมายพรรคการเมือง	15
2.1.11	กิจกรรมของพรรคการเมือง	15
2.1.12	บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อพรรคการเมือง	16
2.2	งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	17
2.2.1	กฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง	17
2.2.2	ปัญหาเกี่ยวกับการยุบพรรค	18
2.2.3	ระบบพรรคในคลื่นลูกที่สาม	19
2.2.4	แนวทางการปฏิรูปพรรคการเมือง	21
2.2.5	การจัดตั้งพรรคการเมือง	22
2.2.6	โครงสร้างและการบริหารงานภายในพรรคการเมือง	24
2.2.7	บทบาทคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการบริหารจัดการกองทุนเพื่อพัฒนาพรรคการเมือง	25
บทที่ 3	ประเด็นปัญหาและอุปสรรค ทางเลือกและข้อเสนอแนะทางนโยบาย	27
3.1	ปัญหาและอุปสรรค	27
3.1.1	การบริหารพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย	27
3.1.2	โครงสร้างกฎหมายพรรคการเมืองกับการให้เงินและประโยชน์อื่นสนับสนุนพรรคการเมือง	28
3.2	ทางเลือกและข้อเสนอแนะนโยบาย	30
3.2.1	ทางเลือกที่ (1) ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพิ่มมาตรการในการปรับปรุงโครงสร้างพรรคการเมือง	30
3.2.2	ทางเลือกที่ 2 ให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกฎหมายพรรคการเมืองกับการให้เงินและประโยชน์อื่นสนับสนุนพรรคการเมือง	31

3.2.3 ทางเลือกที่ (3) ใช้ทางเลือกที่ (1) ควบคู่กับ ทางเลือกที่ (2) ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพิ่มมาตรการในการปรับปรุง โครงสร้างพรรคการเมือง พร้อมทั้งให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง กฎหมายพรรคการเมืองกับการให้เงินและประโยชน์อื่นสนับสนุนพรรคการเมือง	32
บทที่ 4 วิเคราะห์ข้อเสนอทางนโยบายต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งกับการเสริมสร้าง พรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง	34
4.1 ทางเลือกที่ 1 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพิ่มมาตรการในการปรับปรุง โครงสร้างการบริหารพรรคการเมืองและองค์ประกอบของพรรคการเมือง	34
4.1.1 สรุปประเด็นการวิเคราะห์ ทางเลือกที่ 1	35
4.1.2 ข้อดีของทางเลือกที่ 1	36
4.1.3 ข้อเสียของทางเลือกที่ 1	37
4.2 ทางเลือกที่ 2 ให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกฎหมายพรรคการเมือง กับการให้เงินและประโยชน์อื่นสนับสนุนพรรคการเมือง	37
4.2.1 สรุปประเด็นการวิเคราะห์ ทางเลือกที่ 2	38
4.2.2 ข้อดีของทางเลือกที่ 2	39
4.2.3 ข้อเสียของทางเลือกที่ 2	40
4.3 ทางเลือกที่ 3 ทางเลือกควบคู่ระหว่างทางเลือกที่ 1 และทางเลือกที่ 2 โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพิ่มมาตรการในการปรับปรุงโครงสร้าง การบริหารพรรคการเมืองและองค์ประกอบของพรรคการเมือง พร้อมทั้งให้ มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกฎหมายพรรคการเมืองกับการให้เงินและประโยชน์ อื่นสนับสนุนพรรคการเมือง	40
4.3.1 สรุปประเด็นการวิเคราะห์ (ทางเลือกที่ 3) ให้ใช้ทางเลือกที่ 1 ควบคู่กับทางเลือกที่ 2	40
4.3.2 ข้อดีของทางเลือกที่ 3	43
4.3.3 ข้อเสียของทางเลือกที่ 3	43

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	44
5.1 บทสรุป	44
5.2 ข้อเสนอแนะ	46
5.3 แนวทางปฏิบัติ	49
รายการอ้างอิง	51
ประวัติผู้เขียน	54



บทที่ 1

บทนำ

1.1 บทนำและภูมิหลัง

พรรคการเมืองเป็นองค์กรหลักในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นสถาบันที่รวบรวมคட்சรรพผู้ที่ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองเข้าไปเป็นผู้แทนของประชาชน พรรคการเมืองจึงเป็นสถาบันทางการเมืองที่เชื่อมโยงส่วนที่เป็นภาครัฐกับส่วนที่เป็นประชาชน โดยนำความคิดเห็น ความต้องการ ความจำเป็นของประชาชนมาแปลงเป็นนโยบาย เพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยที่ประชาชนในฐานะเจ้าของประเทศเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ในสังคมอย่างมีแบบแผน

พรรคการเมืองมีบทบาทที่สำคัญมากในระบอบประชาธิปไตย ความสำเร็จและความล้มเหลวของระบบรัฐสภาจึงขึ้นอยู่กับว่าพรรคการเมืองปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ เพราะพรรคการเมืองต้องเป็นตัวเชื่อมระหว่างรัฐสภาและประชาชน เป็นผู้กลั่นกรองข้อเรียกร้องของประชาชนผ่านกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผ่านระบบการเลือกตั้ง ในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่นั้น “พรรคการเมือง” ซึ่งเป็นตัวกลางที่สำคัญระหว่างรัฐกับประชาชน จำเป็นต้องทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นเหตุให้มีการศึกษารวบรวมข้อมูลเพื่อสร้างพรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็งให้สามารถยืนหยัดเป็นองค์กรทางการเมือง อันเป็นรากฐานที่ดีของระบบการเมืองการปกครองซึ่งพรรคการเมืองไทยจะผันแปรไปตามโครงสร้างการบริหารงานและบริบททางสังคมของการเมืองแต่ละยุคสมัย ด้วยเหตุนี้การมีพรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็ง จึงมีส่วนสำคัญยิ่งในการปลูกฝังให้ประชาชนมีทัศนคติและพฤติกรรมที่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย อันจะนำไปสู่การสนใจและเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเหมาะสม ทั้งการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหรือร่วมพัฒนาประเทศ ซึ่งการสนับสนุนและส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งเป็นสถาบันการเมืองนั้น เป็นบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) นอกเหนือไปจากพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 6 ที่ได้กำหนดให้ประธาน กกต. เป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว กกต. ยังมีบทบาทหน้าที่ ดังนี้

1. ส่งเสริมและพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง
2. ส่งเสริมให้พรรคการเมืองทำงานตามแนวคิด ปรัชญา และอุดมการณ์ที่วางไว้
3. ดูแลให้พรรคการเมืองทำหน้าที่พรรคการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ ให้ยืนหยัดอยู่

ด้วยความเข้มแข็งและถูกต้อง

4. สร้างองค์ความรู้ ความเข้าใจในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองให้กับบุคลากรของพรรคการเมือง

5. เสริมสร้างศักยภาพในการปฏิบัติงาน และเสริมสร้างสัมพันธภาพในการทำงานร่วมกันระหว่างบุคลากรของพรรคการเมืองและบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

6. ปรับปรุงแก้ไขข้อกำหนด ระเบียบ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการจัดสรรเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองให้มีประสิทธิภาพ เอื้อต่อการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง

7. ส่งเสริมให้พรรคการเมืองใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย¹

จะเห็นว่า กกต. มีบทบาทสำคัญยิ่งในการสนับสนุนพรรคการเมืองเพื่อให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และวิถีทางการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย แต่ในข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีพรรคการเมืองของไทยจำนวนมากมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองไม่เป็นไปตามบทบาทหน้าที่ที่กำหนด โดยพรรคการเมืองส่วนใหญ่ดำเนินกิจกรรมการรณรงค์เลือกตั้งมุ่งเน้นการชนะการเลือกตั้งมากกว่าการให้ความสำคัญในการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจและเจตคติที่ดีต่อการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีบทบาทอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 31 มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ได้แก่ ศึกษาและสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การสรรหาสมาชิกวุฒิสภา การออกเสียงประชามติ และการพัฒนาพรรคการเมือง ตลอดจนการทำหน้าที่ในการเผยแพร่วิชาการ ให้มีความรู้และการศึกษาแก่ประชาชนรวมทั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาพรรคการเมืองให้เข้มแข็งเป็นพรรคการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และต้องแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมในการสนับสนุนพรรคการเมือง

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ จึงต้องการศึกษาถึงแนวทางในการเสริมสร้างให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งโดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

¹ สำนักกิจการพรรคการเมืองและออกเสียงประชามติ, “คณะกรรมการการเลือกตั้งกับพรรคการเมือง,” *คู่มือวิชาการสัมมนาเชิงวิชาการเรื่องการเมืองและระบบพรรคการเมืองเปรียบเทียบครั้งที่ 2*, วันที่ 2 กันยายน 2553, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2553), 8-10.

1.2 ประเด็นปัญหา

เมื่อพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับพรรคการเมืองในประเทศไทย พบว่าพรรคการเมืองของไทยมิได้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริง แต่พรรคการเมืองของไทยมักถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อสร้างประโยชน์ในทางอำนาจให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มคนใดกลุ่มคนหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งทำให้เกิดแนวคิดข้อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งกับการเสริมสร้างให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง ซึ่งสิ่งที่จะมีบทบาทเป็นตัวเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่พรรคการเมืองที่จำเป็นและมั่นคงที่สุดมีประเด็นหลัก ๆ 2 ประเด็น คือ

1.2.1 พรรคการเมืองเข้มแข็งจากการจัดการโครงสร้างพรรคการเมือง

โครงสร้างของพรรคการเมือง หมายถึง การจัดองค์กรและองค์ประกอบของความเป็นพรรคการเมืองซึ่งจะเป็นกรอบพื้นฐานให้บุคคลที่รวมตัวกันจัดตั้งได้ดำเนินกิจการทางการเมืองตามแนวทางหรือนโยบายที่กำหนดไว้โดยทั่วไป

พรรคการเมืองจะมีความมั่นคงเพียงใด กลไกพื้นฐานสำคัญต้องเริ่มต้นพิจารณาจากการจัดโครงสร้างภายในพรรคการเมืองว่ามีการจัดโครงสร้างต้องมุ่งเน้นความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองโดยให้ความสำคัญกับสมาชิกพรรคการเมือง และการจัดโครงสร้างทางสายงานของพรรคการเมืองต้องมีการกระจายอำนาจให้สาขาต่าง ๆ ของพรรค บทบาทหน้าที่อย่างเป็นระบบในการดำเนินกิจการของพรรค ซึ่งปัญหาพรรคการเมืองของประเทศไทย พบว่า การบริหารงานของพรรคการเมืองขาดประสิทธิภาพ คือ การที่พรรคการเมืองส่วนใหญ่ตกอยู่ภายใต้ความครอบงำของผู้นำพรรคเพียงจำนวนน้อย ทำให้พรรคการเมืองไม่มีความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคที่ส่งผลกระทบต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่พรรคการเมือง โดยปัญหาการบริหารของพรรคการเมืองหลัก ๆ นั้น คือ

ปัญหาการจัดโครงสร้างของพรรคการเมือง ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบของพรรคการเมืองไทยอย่างมาก พบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบของพรรคการเมือง อุดมการณ์ของพรรคการเมือง วินัยของพรรคการเมือง การขาดความสนใจของมวลชน ความผิดพลาดในการก่อตั้งพรรค การขาดความต่อเนื่องของพรรคการเมือง เนื่องจากการปฏิวัติรัฐประหาร ตลอดจนการขาดสมาชิกพรรคการเมืองและการขาดสาขาพรรคการเมือง ทำให้พรรคการเมืองของไทยเป็นเพียงพรรคการเมืองของกลุ่มคนเพียงบางกลุ่ม และส่งผลให้พรรคการเมืองไม่สามารถพัฒนาเป็นพรรคการเมืองของประชาชนได้

1.2.2 พรรคการเมืองเข้มแข็งจากการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ถือเป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะทำให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งเป็นสถาบันที่มีประสิทธิภาพได้ โดยมีการวางแผนหรือกำหนดการของพรรคการเมือง มีแนวทางและเป้าหมายของพรรคที่จะนำไปสู่การปฏิบัติให้ถูกต้องตรงตามความประสงค์ของพรรค

การที่พรรคการเมืองจะดำรงอยู่ได้นั้น จะต้องมีทรัพยากรพื้นฐานคอยสนับสนุนและเป็นแรงขับเคลื่อนการทำงานของพรรคการเมือง และมีการบริหารจัดการที่ดี หากขาดการบริหารจัดการที่ดีก็จะทำให้พรรคการเมืองชะงัก จนอาจนำไปสู่การยุบตัวในที่สุด ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ ของด้านบริหารที่มีผลต่อการล่มสลายของพรรค คือ **ความมั่นคงทางการเงิน** การที่พรรคขาดการเงินที่มั่นคงจะทำให้กิจกรรมต่าง ๆ ของพรรคชะงัก โดยเฉพาะการหาเสียงเลือกตั้ง และการสรรหาสมาชิกที่มีคุณภาพเข้าสู่พรรค พรรคที่ไม่สามารถหาเงินได้จึงง่ายต่อการล่มสลาย

ขณะที่จากการศึกษาของโคลน์ พบว่า พรรคที่มีเงินทุนที่หลากหลาย และมีเงินใช้จ่ายอย่างพอเพียง จะทำให้พรรคการเมืองมีการดำเนินงานที่ต่อเนื่อง สามารถนำเงินมาใช้จ่ายในกิจการต่าง ๆ โดยเฉพาะการหาเสียงที่ต้องใช้วงเงินสูง ดังนั้น พรรคควรมีแหล่งทุนหลายๆแห่ง โดยเฉพาะการสนับสนุนจากสมาชิก เพื่อให้พรรคทำงานและสามารถตอบสนองความต้องการของคนในพรรค

1.3 วัตถุประสงค์

1.3.1 เพื่อศึกษาบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในการเสริมสร้างให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง มุ่งศึกษาถึงความสำคัญของพรรคการเมืองและการมีพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง

1.3.2 เพื่อศึกษาหาแนวทางที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่พรรคการเมือง และนำมาวิเคราะห์เป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการส่งเสริมและสนับสนุนให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมือง

1.4 ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตด้านเนื้อหา

1) ศึกษาแนวคิดความสำคัญของพรรคการเมือง แนวคิดความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง แนวคิดความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมือง แนวคิดตัวชี้วัดความเข้มแข็งของพรรคการเมือง แนวคิดการสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ แนวคิดความสำคัญของพรรคการเมืองกับการพัฒนา และแนวคิดที่เกี่ยวข้อง

2) ศึกษาบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 ทั้งในฐานะที่เป็นผู้ควบคุม ตรวจสอบ และผู้ส่งเสริมสนับสนุน รวมทั้งปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไข

3) ศึกษาค้นคว้าปัญหา อุปสรรคเกี่ยวกับบทบาทที่เป็นจริงของพรรคการเมืองไทยที่จะนำไปสู่ข้อเสนอในการแก้ไข ปรับปรุง ระเบียบหรือข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

4) ศึกษาแนวทางในการส่งเสริมบทบาทพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง

ขอบเขตด้านประชากร

กลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ประกอบด้วย 4 กลุ่มหลัก คือ

- | | |
|---|-------------|
| 1) ฝ่ายพรรคการเมือง | จำนวน 5 คน |
| 2) ฝ่ายผู้บริหาร ผู้ทรงคุณวุฒิของ สنج.กต. | จำนวน 5 คน |
| 3) ฝ่ายสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง | จำนวน 5 คน |
| 4) ประชาชน | จำนวน 10 คน |

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

ในการวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีวิธีการศึกษา ดังนี้

1) ศึกษาจากข้อมูลเอกสาร (Document Research) โดยการรวบรวมจากตำรา เอกสารทางวิชาการ บทความ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย ข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เพื่อนำมาอ้างอิงประกอบการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการเลือกตั้งกับการเสริมสร้างให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง

2) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) จากกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ฝ่ายพรรคการเมือง ฝ่ายผู้บริหาร ผู้ทรงคุณวุฒิของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฝ่ายสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และประชาชน

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ได้ทราบถึงบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในการเสริมสร้างให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง และความสำคัญของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

1.6.2 ได้ทราบถึงแนวทางในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง ปัญหาอุปสรรค และแนวทางแก้ไข พร้อมทั้งข้อเสนอแนะนโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริมและสนับสนุนให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันการเมืองที่เข้มแข็ง



บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยข้อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งกับการเสริมสร้างพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง เป็นการศึกษาบนพื้นฐาน กรอบแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง¹

2.1.1 ความสำคัญของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย เพราะเป็นกลไกที่ทำให้ระบอบการปกครองแบบมีตัวแทนสามารถดำเนินไปได้ โดยพรรคการเมืองทำหน้าที่เป็นกลไกกำกับให้ผู้แทนสามารถสะท้อนความต้องการของประชาชนได้ ใกล้เคียงมากที่สุด สำหรับบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยสามารถแบ่งได้ดังต่อไปนี้

1. พรรคการเมืองทำหน้าที่เป็นสถาบันการเมืองที่ให้การศึกษา ข้อมูลข่าวสาร และความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน โดยพรรคการเมืองจะต้องให้ความรู้แก่ประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยได้ในหลายรูปแบบ เช่น การแถลงนโยบายพรรคผ่านทางสื่อมวลชนต่าง ๆ การรณรงค์ การหาเสียงเลือกตั้ง การจัดอภิปราย บรรยาย หรือ ปาฐกถาเพื่อเป็นการให้ความรู้แก่ประชาชน
2. พรรคการเมืองทำหน้าที่บ่มเพาะผู้นำทางการเมือง โดยพรรคการเมืองเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่สรรหา คัดเลือก และพัฒนาอบรมสมาชิกพรรคการเมือง รวมทั้งเสนอให้เป็นผู้แทนของพรรคเพื่อทำหน้าที่สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อแข่งขันเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อไป
3. พรรคการเมืองทำหน้าที่ประสานประโยชน์ของกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ บทบาทนี้เกิดขึ้นจากการที่พรรคการเมืองทำหน้าที่ในการประสานประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอุดมการณ์ใกล้เคียงกัน เพื่อที่จะเป็นพลังในการทำงานทางการเมืองให้มีประสิทธิภาพ
4. พรรคการเมืองที่ประสบความสำเร็จในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง จะทำหน้าที่เป็นรัฐบาลหรือเป็นฝ่ายค้าน โดยหากพรรคการเมืองได้เป็นรัฐบาลก็จะมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย

¹ จักร์ พันธุ์เพชร, *การเมืองการปกครองไทย* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ Punch Group, 2549), 451.

สาธารณะ ซึ่งเป็นนโยบายที่จะมีผลต่อประชาชน แต่หากเป็นฝ่ายค้านก็จะมีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล

5. พรรคการเมืองทำหน้าที่เป็นตัวประสานระหว่างความต้องการของประชาชนกับการกำหนดนโยบายของรัฐบาล โดยพรรคการเมืองทำหน้าที่รับฟังความเห็นของประชาชนมาประมวลเป็นนโยบาย และรับฟังความเห็นจากการทำงานของรัฐบาลเพื่อนำมาปรับปรุงการทำงานของรัฐบาลเองด้วย

2.1.2 ความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง

Milton J. Esman ได้กล่าวว่า “สถาบัน” หมายถึง องค์กรที่สร้าง รักษา และป้องกันไว้ ซึ่งแบบแผนของการประพฤติปฏิบัติ ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ต่างๆที่กำหนดว่า ประชาชนต้องปฏิบัติตนเช่นใด และคอยดูว่าผู้ใดบ้างที่ไม่ปฏิบัติตาม เพื่อให้กฎระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ได้รับการรักษา และเป็นการปกป้องแบบแผนดังกล่าวไปด้วยในตัว²

Henry P. Fairchild กล่าวว่า สถาบันหมายถึงแบบแผนของพฤติกรรมที่มีอยู่ มีความสลับซับซ้อน ทำหน้าที่ประสานจัดระบบควบคุมและสนองตามความต้องการขั้นพื้นฐานให้กับสังคม โดยเป็นการจัดระเบียบแบบแผนของความสัมพันธ์ในสังคม และมีบทลงโทษหากไม่ประพฤติตนในระเบียบแบบแผนเช่นนั้น³

ฮักแล ลี กล่าวว่า ในความเป็นสถาบันขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง จะต้องพิจารณาถึงความต่อเนื่องและกิจกรรม รวมถึงการรับรู้ของคนในสังคมนั้นด้วย⁴

Huntington กล่าวว่า องค์กรใดจะมีความเป็นสถาบันอันมั่นคง และเป็นที่ยอมรับของสมาชิกในสังคมได้ต้องมีองค์ประกอบ⁵

² Milton J. Esman, *The Institution Building Concept : Appraisal* (Pittsburg : University of Pittsburg, 1986), 1.

³ Henry P. Fairchild, *Dictionary of Sociology and Related Science* (New Jersey: Littlefield, Adams Co., 1970), 157.

⁴ ฮักแล ลี, “ผลกระทบของระบบการเลือกตั้งแบบผสมต่อความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2536), 24.

⁵ พลศักดิ์ จิรไกรศิริ, *พรรคและกลุ่ม* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ศึกษิตสยาม, 2524).

2.1.3 ความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมือง⁶

พรรคการเมืองถือเป็นสถาบันที่สำคัญในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน ด้วยเหตุนี้ การพัฒนาหลักการประชาธิปไตยในพรรคการเมืองต้องเกิดขึ้นเพื่อการ สร้างสรรค์ ประชาธิปไตยในระดับชาติ การสร้างหลักประชาธิปไตยในพรรคการเมืองเกิดขึ้นจากการที่ต้องส่งเสริม ให้สมาชิกพรรคเข้ามามีส่วนร่วมในพรรคการเมืองอย่างแท้จริง และการยอมรับว่าอำนาจสูงสุด ภายในพรรคเป็นของสมาชิกพรรคทุกคน สมาชิกพรรคจึงสามารถมีบทบาทในการริเริ่ม ตัดสินใจ ตรวจสอบการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของพรรคได้

ทั้งนี้ การสร้างความเป็นประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นภายในพรรคการเมือง จึงต้องมีการ ปรับโครงสร้างการบริหารและโครงสร้าง การตัดสินใจให้อำนาจอยู่กับสมาชิกพรรคในระดับล่าง ซึ่งมีฐานต่อเนื่องไป ถึงผู้บริหารในระดับบนได้อย่างคล่องตัว (Bottom Up) มากกว่าที่ผู้บริหาร ระดับบนมีบทบาทในการตัดสินใจ โดยสมาชิกพรรคระดับล่างเป็นผู้รับฟังคำสั่งตามที่ได้รับมอบหมาย (Top Down) นอกจากนี้พรรคการเมือง ต้องเคารพในสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของสมาชิก พรรค ตลอดจนบริหารพรรคและดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของพรรคให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ สมาชิกพรรคเสียข้างมาก ในขณะที่เดียวกันก็ต้องไม่ละเลยเสียงของสมาชิกพรรคที่เป็นเสียงส่วนน้อย

2.1.4 ตัวชี้วัดความเข้มแข็งของพรรคการเมือง

ศาสตราจารย์ นายแพทย์ประเวศ วะสี⁷ ได้เขียนบทความเสนอ มาตรฐาน ISO พรรคการเมืองที่ดี ซึ่งบทความดังกล่าว มีใจความสำคัญในการยกระดับคุณภาพการเมืองและกระบวนการ ทางสังคม ควรทำเรื่องเฉพาะหน้า 3 เรื่อง ดังต่อไปนี้

1. **ทำให้การเลือกตั้งยุติธรรม** การใช้เงินจำนวนมากซื้อตัวผู้สมัครและซื้อเสียงทำให้ การเมืองบิดเบี้ยวและในที่สุดเข้าไปสู่ทางตัน การใช้อำนาจรัฐให้คุณให้โทษแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งก็ เช่นเดียวกัน บางคราว อำนาจเงินถืออำนาจรัฐด้วย ทำให้การแข่งขันขาดความเป็นธรรม ทำให้ไม่มีใครอยากแข่งขันด้วยในเกมที่ไม่ยุติธรรม การแข่งขันจะต้องแข่งกันที่นโยบายและความดี ไม่ใช่ด้วย เงินหรือด้วยอำนาจรัฐ ดังนั้น กกต. องค์กรกลาง สถาบันพระปกเกล้า สื่อมวลชน มหาวิทยาลัยรวมทั้ง กลุ่มและองค์กรอื่น ๆ ควรรวมตัวกันเป็นภาคีพัฒนาการเมือง สร้างกรอบ กติกา และกลไกการ ควบคุมดูแลให้การเลือกตั้งมีความถูกต้องเป็นธรรมที่สุดเท่าที่จะทำได้

⁶ วรานนท์ วิเศษศิริ, “หลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองกับระบบพรรคการเมืองไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551).

⁷ ประเวศ วะสี, “ISO พรรคการเมืองและการใช้รัฐธรรมนูญมาตรา 87, 19 กันยายน 2550, ผู้จัดการ Online,” <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9500000110826> (สืบค้นเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2559).

2. ปฏิรูปพรรคการเมือง ให้พรรคการเมืองเป็นสถาบัน โดยให้ภาคีพัฒนาการเมือง ควรเข้ามาส่งเสริมตรวจสอบพรรคการเมือง อาจจัดให้มีการทำ ISO พรรคการเมือง ไม่ใช่เพื่อ ประณาม แต่เพื่อส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพ โดยได้กำหนดลักษณะของพรรคการเมืองที่มีคุณภาพ น่าจะมีลักษณะ 5 ประการ ดังต่อไปนี้

2.1 เป็นองค์กรสาธารณะที่มีประชาชนเป็นเจ้าของ ไม่ใช่บริษัทค้ากำไรส่วนตัว ของใครคนใดคนหนึ่ง ต้องมีโครงสร้างที่เป็นประชาธิปไตย ไม่ใช่เผด็จการโดยเจ้าของพรรค และมี หน้าที่สร้างประชาธิปไตย

2.2 มีความโปร่งใสทางการเงิน ให้สาธารณะตรวจสอบที่มาและที่ไปได้

2.3 มีปัญญาและความดี หากพรรคการเมืองขาดปัญญาแล้วไม่มีทางจะแก้ปัญหา ของประเทศชาติได้ พรรคการเมืองจะต้องเป็นองค์กรเรียนรู้ (Learning Political Party) ควรมี สถาบันวิจัยนโยบายสาธารณะ เพื่อเป็นเครื่องมือให้พรรคสามารถทำนโยบายสาธารณะที่ดี พรรคต้อง ตั้งอยู่ในความถูกต้อง เพื่อเป็นตัวอย่างแก่เยาวชนและคนทั่วไป

2.4 มีนโยบายที่สะท้อนเป้าหมายและวิสัยทัศน์ใหญ่ในการพัฒนาประเทศ พร้อมทั้งมาตรการที่จะบรรลุความสำเร็จ

2.5 สามารถให้การศึกษาแก่ประชาชน เพื่อนำสังคมไปสู่แสงสว่างทางปัญญา

2.1.5 การสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุน เพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียน และใช้จ่ายในการสนับสนุนพรรคการเมืองและดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็น สถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของพรรค การเมือง และดูแลกำกับตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองเป็น พรรคของปวงชน (Mass Party)

2.1.6 ความสำคัญของพรรคการเมืองกับการพัฒนาประชาธิปไตย

พรรคการเมือง (Political Party) เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง สำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะพรรคการเมืองเป็นกลไกซึ่งเป็นเสมือนสะพาน เชื่อมระหว่างภาคประชาชนกับรัฐบาลที่ทำหน้าที่บริหารปกครองให้เป็นเวทีการมีส่วนร่วม ของประชาชน พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีหน้าที่ในการสรรหาหรือคัดเลือกตัวแทนให้ เป็นตัวแทนของพรรคในการลงสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ได้บุคคลเข้าไปทำหน้าที่ในการจัดสรร ทรัพยากรและผลประโยชน์ แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า พรรคการเมืองจะมีเฉพาะการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น เพราะพรรคการเมืองในระบอบการปกครองอื่นก็มี เพียงแต่วัตถุประสงค์ บทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมืองแต่ละระบอบอาจมีความแตกต่างหลากหลายกันไป

ประชาธิปไตยเปิดโอกาสให้มีการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ เพื่อเลือกกลุ่มหรือคณะบุคคลเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยยึดหลักเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนเป็นสำคัญ พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากจะมีสิทธิได้จัดตั้งรัฐบาลเพื่อนำนโยบายของพรรคตนมาบริหารประเทศ ส่วนพรรคที่เป็นเสียงข้างน้อยก็จะทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล และเพื่อให้การบริหารประเทศของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากมุ่งสู่ผลประโยชน์ของชาติที่ก่อให้เกิดความมั่นคง มั่งคั่ง และมีเกียรติศักดิ์ศรีในเวทีการเมืองระหว่างประเทศด้วยการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้กับประชาชนและสังคมอย่างเป็นธรรม

ในอีกมิติหนึ่งอาจกล่าวได้ว่า พรรคการเมืองเป็นผลสืบเนื่องมาจากเสรีภาพและความเสมอภาคในการต่อรองผลประโยชน์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด ขณะเดียวกันพรรคการเมืองจะเป็นกลไกในการกำหนดเจตจำนงของประชาชนในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ดังนั้น บุคลากรที่พรรคการเมืองคัดสรรมาเพื่อรับใช้ประชาชน จึงต้องเป็นคนดีมีคุณธรรม และมุ่งเน้นประโยชน์ของชาติบ้านเมืองและประชาชนอย่างแท้จริง

ในขณะเดียวกันพรรคการเมืองยังมีบทบาทในการพัฒนาการเมืองอีกด้วย กล่าวคือเป็นผู้สร้างนักการเมืองที่ดีมีคุณค่าให้กับประเทศ ซึ่งบทบาทนี้มีความสำคัญมากที่สุด ทั้งนี้ เนื่องจากบุคลากรทางการเมืองเหล่านี้จะเป็นผู้ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จึงเป็นกลุ่มคนที่มีความสำคัญที่ทำให้ระบบการเมืองของประเทศที่ประกอบด้วยการเข้าสู่อำนาจในการบริหารประเทศและการใช้อำนาจในการแจกแจงสิ่งที่มีคุณค่าให้กับคนในสังคมมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ด้วยการให้ความรู้ทางการเมืองกับประชาชนและกระทำตนเป็นแบบอย่างของคนดีในสังคม ดังนั้น บทบาทสำคัญของพรรคการเมืองที่ควรทำในทางหลักวิชาการ คือ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้กับบุคลากรทางการเมือง ซึ่งจะต้องกระทำทั้งระบบและครบวงจรที่ประกอบด้วย การสรรหา การพัฒนา การดำรงรักษา และการจำหน่ายออกจากระบบการเมือง

สำหรับแนวทางในการพัฒนาให้พรรคการเมืองไทยเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตย จำเป็นจะต้องพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมือง และจะต้องอาศัยปัจจัยที่สำคัญ 2 ประการคือ **ประการแรก** ต้องระดมคนเพื่อการสนับสนุนอันเป็นการขยายการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองจากมวลชน และ**ประการที่สอง** ต้องจัดองค์กรของพรรคการเมืองเองให้มีประสิทธิภาพและมีความสามารถในการตอบสนองการมีส่วนร่วมทางการเมืองของมวลชนได้อย่างเพียงพอทั้งปริมาณและคุณภาพนอกจากนี้ยังพบว่า ปัญหาและอุปสรรคของพรรคการเมืองที่ไม่สามารถพัฒนาประชาธิปไตย

ได้เนื่องจากการที่พรรคการเมืองไม่มีความเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีเสถียรภาพ มีสาเหตุจากหลายประการด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นสภาพสังคม วัฒนธรรม และความเชื่อของคนไทยที่เป็นอุปสรรคต่อระบอบประชาธิปไตย อันมีแนวคิดมาจากตะวันตก อันส่งผลให้เกิดปัญหาความไม่ต่อเนื่องในการพัฒนาพรรคการเมืองไทย และที่สำคัญก็คือปัญหาในตัวระบบการเมืองของไทยเองที่ยังขาดความสัมพันธ์และสอดคล้องระหว่างสถาบันทางการเมืองจนดูเหมือนจะไร้ระเบียบในการมุ่งไปสู่เป้าหมายในทิศทางเดียวกัน วิธีการที่จะแก้ไขปัญหาคือ การปลูกจิตสำนึกแก่การเมือง เพื่อให้เกิดการสนับสนุน และการสร้างองค์การของพรรคการเมืองให้มีประสิทธิภาพเพียงพอในการตอบสนองต่อการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของมวลชน

2.1.7 การพัฒนาทางการเมืองของพรรคการเมือง⁸

จากการศึกษาความหมายของการพัฒนาทางการเมืองของพรรคการเมือง พบว่า

ชัยอนันต์ สมุทวณิช ให้ความหมายของการพัฒนาทางการเมือง ว่าเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่ทำให้ระบบการเมืองและกระบวนการทางการเมืองสามารถเปิดกว้างให้กลุ่มบุคคลในสังคมที่ต้องการได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองสามารถถือครองและใช้อำนาจนี้ รวมทั้งประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น พัฒนาการทางการเมือง จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเองโดยพลังทางสังคมและเศรษฐกิจ โดยทั่วไปเป็นตัวผลักดัน

ปฤชญา ธรรมธร เห็นว่า การพัฒนาทางการเมืองเป็นเป้าหมายและกระบวนการทางการเมือง ได้แก่ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์การทางการเมืองและกิจกรรมทางการเมืองที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายทางการเมืองที่ปรารถนาที่พึงประสงค์

ลิขิต ธีรเวคิน สรุปล่าว่า เป็นกระบวนการเพิ่มความสามารถของระบบการเมืองโดยอาศัยผู้นำทางการเมือง อุตมการณ์ การพัฒนาการเมืองเพื่อให้เกิดการสนับสนุนเพื่อตอบสนองต่อการเรียกร้องของสังคม

Lucian W. Pye ได้สรุปไว้ว่า การพัฒนาทางการเมือง คือ การเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองให้ทันสมัย

กล่าวโดยสรุป สามารถแบ่งความหมายของการพัฒนาการเมืองไว้ 5 ประการ ได้แก่

⁸ ลิขิต ธีรเวคิน, “การพัฒนาการเมือง (Political Development),” *หนังสือพิมพ์สยามรัฐ* วันที่ 16 ธันวาคม 2552.

1. การพัฒนาทางการเมือง คือ การเสริมสร้างรัฐ แนวคิดนี้ชี้ให้เห็นว่า สังคมที่มีการปฏิรูปการเมืองจากระบบเดิมไปสู่ระบบที่มีสมรรถนะในการดำรงรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ระดมทรัพยากรเพื่อสร้างสรรค์อย่างมีประสิทธิภาพ จะได้รับการยอมรับจากนานาชาติในฐานะรัฐอธิปไตย ถือเป็น การส่งเสริมรัฐชาติโดยใช้นโยบายรัฐชาตินิยมเป็นเครื่องมือสำคัญ ปรัชญาการณีนี้นี้เป็นลักษณะหนึ่งของการพัฒนาการเมือง

2. การพัฒนาทางการเมือง เป็นการระดมมวลชนและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน แนวคิดนี้ถือว่าอำนาจทางการเมืองเป็นของประชาชน ดังนั้น ต้องให้ประชาชนแสดงบทบาทการควบคุม กำกับ และตรวจสอบระบบการเมือง เพื่อให้มั่นใจว่าบริหารประเทศเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง บางทีคนจะเห็นว่า การชุมนุม การเคลื่อนไหวของประชาชน เป็นการนำไปสู่ความวุ่นวายทางการเมือง ทำให้ระบบการเมืองล้าหลังก็จะเกิดในสังคมที่ไร้เสถียรภาพทางการเมืองอันรวมถึงเสถียรภาพของรัฐบาลด้วย แต่โดยเนื้อแท้แล้ว การชุมนุมเคลื่อนไหวของประชาชน คือ การแสดงออกถึงความต้องการให้ผู้บริหารประเทศเร่งแก้ไขปัญหา หากผู้บริหารไม่สามารถสนองตอบต่อประชาชน ก็ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกสรรผู้อื่นเข้ามาทำหน้าที่แทนการระดมพลังประชาชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นการสะท้อนแสดงออกซึ่งการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงของประชาชน ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ ดัชนีที่บ่งบอกถึงระดับการพัฒนาทางการเมืองของแต่ละสังคม

3. การพัฒนาการเมือง เป็นการสร้างสรรค์ระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ การทำให้ระบบการเมืองมีความมั่นคง อีกทั้งยังหมายถึงการระดมสรรพกำลังและอำนาจ โดยเชื่อว่าระบบการเมืองที่มีอำนาจมีศักยภาพมีความสามารถในการใช้อำนาจบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งตรงกันข้ามกับระบบการเมืองที่ไม่มั่นคง การตัดสินใจของฝ่ายบริหารในทางปฏิบัติต่ำมาก โดยเฉพาะอำนาจในการริเริ่มนโยบายใหม่แทบไม่มีเลย ดังนั้น ระบบการเมืองใดที่มีความสามารถระดมสรรพกำลังและอำนาจของรัฐ เพื่อเสริมสร้างการบริหารและการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สังคม แสดงว่าระบบสังคมนั้นมีระดับการพัฒนาทางการเมืองสูง

4. การพัฒนาทางการเมือง คือ มิติหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมแนว ความคิดนี้เห็นว่า รูปแบบทั้งหมดของการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด ไม่มีการพัฒนาด้านใดที่เป็นอิสระจากกันโดยสิ้นเชิง เช่น ความทันสมัยเป็นรูปแบบการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ดังนั้น กระบวนการพัฒนาทางการเมืองจึงเป็นมิติหนึ่งของกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมซึ่งพึ่งพาซึ่งกันและกัน

5. การพัฒนาทางการเมือง คือ การสร้างเสถียรภาพและการเปลี่ยนแปลงตามระเบียบกติกากฎเกณฑ์ที่มีความเห็นว่าเป็นปรากฏการณ์สำคัญของระบบการเมือง คือ การเปลี่ยนแปลง ระบบการเมืองอาจเปลี่ยนแปลงได้เสมอ เงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคมอาจส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง แต่ระบบการเมืองที่พัฒนาแล้ว การเปลี่ยนแปลงใด ๆ จะต้องเป็นไปตามกติกากฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ กล่าวคือ จะไม่มีการใช้กำลังนอกระบบเพื่อเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการเมือง ระบบการเมืองที่เปลี่ยนแปลงตามกฎเกณฑ์จะก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง ไม่ว่าจะการเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้นบ่อยหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ เพราะการเปลี่ยนแปลงตามกติกาจะทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่น ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อเสถียรภาพของประเทศ

2.1.8 องค์ประกอบ โครงสร้าง และการดำเนินการของพรรคการเมือง

ในสังคมปัจจุบันการรวมตัวกันของประชาชนหรือกลุ่มคน อาจเกิดขึ้นในหลายรูปแบบ หลากหลายวัตถุประสงค์ เช่น การรวมตัวเป็นชุมชน สมาคม สมาพันธ์ มูลนิธิ ตลอดจนหุ้นส่วนบริษัท และการรวมตัวจัดตั้งพรรคการเมือง ดังนั้น การจะแยกการรวมตัวในลักษณะพรรคการเมืองออกจาก การรวมตัวลักษณะอื่น ๆ จึงมีความจำเป็นในการพิจารณาลักษณะสำคัญของพรรคการเมือง กล่าวคือ

JisephLapaiombara และ Myron Weiner นักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกันได้วางหลักเกณฑ์หรือลักษณะของพรรคการเมืองไว้ 4 ประการ ซึ่งในบางตำรา เรียกว่า “ลักษณะพรรคการเมืองที่แท้จริง” ดังมีลักษณะต่อไปนี้

- 1) พรรคการเมืองต้องมีความยั่งยืนต่อเนื่อง โดยต้องไม่ขึ้นอยู่กับชีวิต หรืออำนาจของผู้นำในพรรคการเมืองเท่านั้น
- 2) พรรคการเมืองต้องมีสาขาพรรคกระจายไปตามท้องถิ่นต่าง ๆ และมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันระหว่างสำนักงานใหญ่และสาขาพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่น
- 3) บรรดากลุ่มผู้นำในพรรคการเมืองมีความตั้งใจอย่างแน่วแน่ที่จะรวมอำนาจในการตัดสินใจต่าง ๆ มาไว้แก่พรรคการเมืองของตนผู้เดียวหรือเข้าร่วมกับพรรคการเมืองอื่น ๆ
- 4) พรรคการเมืองต้องพยายามหาเสียงเมื่อมีการเลือกตั้ง และหาคะแนนนิยมสนับสนุนจากประชาชนเมื่อไม่มีการเลือกตั้งอย่างสม่ำเสมอ

จากลักษณะของพรรคการเมืองตามทัศนะของ JisephLapaiombara และ Myron Weiner ที่กล่าวมาข้างต้น ถือเป็นการกล่าวถึงพรรคการเมืองในเชิงอุดมคติเพื่อพิจารณาแยกความแตกต่างของพรรคการเมืองออกจากการรวมกลุ่มในลักษณะอื่น ๆ และเพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงความเป็นพรรคการเมืองอย่างถ่องแท้แล้ว เราสามารถพิจารณาลักษณะทางกายภาพที่สำคัญของพรรคการเมือง ดังต่อไปนี้

- องค์ประกอบของพรรคการเมือง
- โครงสร้างของพรรคการเมือง
- การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง
- การจัดระบบการเงินของพรรคการเมือง

2.1.9 ระบบพรรคการเมืองในประเทศไทย

พรรคการเมืองของไทยมีจุดกำเนิดและพัฒนาการภายใต้กรอบอันเป็นปัจจัยในการกำหนดลักษณะและการเปลี่ยนแปลงของพรรคการเมืองในแต่ละยุคสมัย ปัจจัยดังกล่าว ได้แก่ (1) บริบทในด้านระบบการเมือง เศรษฐกิจและสังคม (2) บริบทในทางกฎหมายและ (3) บริบทในด้านวัฒนธรรมทางการเมือง

2.1.10 กฎหมายพรรคการเมือง

กฎหมายพรรคการเมืองนั้นนับว่าเป็นปัจจัยในการกำหนดรูปแบบ ลักษณะและกิจกรรมของพรรคการเมืองที่มีความสำคัญไม่น้อย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง นอกจากจะมุ่งเป้าสนับสนุนการพัฒนาพรรคการเมืองแล้วยังใช้กลไกพรรคการเมืองในการดำเนินการเพื่อสนับสนุนการพัฒนาระบบประชาธิปไตยอีก ประการหนึ่งด้วย นอกจากนี้พระราชบัญญัติดังกล่าวยังพยายามสร้างความโปร่งใสในการใช้เงินของพรรคการเมือง เพื่อหาทางลดปัญหาการใช้เงินในการซื้อเสียง อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติจะเห็นได้จากการเลือกตั้งที่ผ่านมานั้นการใช้เงินในการซื้อเสียงทั้งทางตรงทางอ้อมกลับมีมากกว่าในอดีตจนอาจกล่าวได้ว่าเป็นการเลือกตั้งที่ใช้เงินซื้อเสียงมากที่สุด สิ่งนี้อาจแตกต่างจากการซื้อเสียงในอดีตก็คือเป็นการใช้เงินซื้อเสียงที่รัดกุมและเป็นระบบมากกว่า นอกจากนี้ยังมีปรากฏการณ์ของการทุ่มเงินเพื่อซื้อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรล่วงหน้า โดยการให้การสนับสนุนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเก่าที่มีศักยภาพในการได้รับการเลือกตั้งจนเกิดการย้ายพรรคกันมากมาย

2.1.11 กิจกรรมของพรรคการเมือง

การทำหน้าที่ของพรรคการเมืองไทยในปัจจุบัน ได้มีนักวิชาการศึกษา และให้ความเห็นไว้ ดังนี้บริบททางการเมืองของไทยเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองและระบบพรรคการเมือง (party system) ของไทยอย่างแยกไม่ออก และสอดคล้องกับทฤษฎีประชาธิปไตยที่มีการยอมรับกันอย่างกว้างขวางในสังคมตะวันตก และหลายส่วนของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ การที่พรรคการเมืองไทยมีความอ่อนแอและไม่สามารถสร้างแรงผลักดันการเปลี่ยนแปลงไปสู่วิถีทางประชาธิปไตยได้อย่างเป็นรูปธรรม ส่วนหนึ่งก็คือ ปัญหาของพรรคการเมืองไทยเองโดยตรง นอกจากนี้ยังมีปัญหาสำคัญอื่น ๆ เช่น ปัญหาทางด้านความเป็นตัวแทน ผู้ดำรงตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง ปัญหาการเลือกตั้ง การทุจริตในการเลือกตั้ง ระบบอุปถัมภ์ซึ่งฝังรากลึกในสังคมไทยมาอย่างยาวนาน ปัญหาการเข้าถึงแหล่งข้อมูลข่าวสารต่างทางการเมืองและสิทธิความเป็นพลเมืองของประชาชน การรวมกลุ่มทาง

การเมือง เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบภาคประชาสังคมหรือภาคประชาชนไม่มีความเข้มแข็งพอ

ดังนั้น เมื่อมองถึงพัฒนาการทางการเมืองไทยในรูปแบบสถาบันทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่ง พรรคการเมืองไทยนั้นจากอดีตจนถึงปัจจุบันส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นไปตามกรอบแนวคิดประชาธิปไตย หรือ สถาบันทางการเมืองแบบประชาธิปไตย เช่น พรรคการเมืองไทยเกิดขึ้นมาตามสถานการณ์บ้านเมืองที่เกิดวิกฤติการณ์ทางการเมืองในอดีต และเกิดจากตัวบุคคลหรือผู้นำพรรคการเมืองเป็นนายทุนใหญ่เป็นผู้มีบารมีทางการเมืองการเดินทางมาของระบอบประชาธิปไตยและพรรคการเมืองไทยในช่วงระยะเวลากว่า 70 ปี นั้นจนถึงเหตุการณ์ยุบพรรคการเมืองในวันที่ 30 พฤษภาคม 2550 และการยุบพรรคการเมืองในวันที่ 2 ธันวาคม 2551 นั้น เป็นปัจจัยสำคัญในการยืนยันพัฒนาการการเมืองการปกครองไทยในระบอบประชาธิปไตย ผ่านระบบตัวแทน หรือพรรคการเมืองได้เป็นอย่างดีซึ่งสาเหตุหลักมาจากการทุจริตในการเลือกตั้ง โดยการซื้อเสียงและการทุจริตผ่านทางช่องทางต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการเข้ามาเป็นนักการเมือง ดังนั้น การทำหน้าที่ของพรรคการเมืองไทยในฐานะที่เป็นองค์กรสถาบันทางการเมืองซึ่งมี ภาระความรับผิดชอบต่อสาธารณชนในการบริหารประเทศ ส่วนภาคประชาชนต้องมีเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการเมืองไปสู่การเมืองภาคพลเมือง และจนถึงการส่งเสริมกระตุ้นและพัฒนาริยธรรมทางการเมืองของระบบการเมืองในรูปแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนให้พัฒนาไปสู่การเมืองในรูปแบบประชาธิปไตยทางตรงโดยภาคพลเมืองให้ได้ในที่สุด

2.1.12 บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อพรรคการเมือง⁹

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการการเลือกตั้งและนายทะเบียนพรรคการเมือง และมีหน้าที่นำนโยบายของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และนายทะเบียนพรรคการเมืองไปสู่การปฏิบัติ บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีต่อพรรคการเมือง อาจสรุปได้ ดังนี้

1. การเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความสำคัญของพรรคการเมืองให้แก่ประชาชน และให้คำแนะนำช่วยเหลือในการยื่นจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองให้กับประชาชนผู้มีความประสงค์ตั้งพรรคการเมือง

⁹ ฝ่ายติดตามประเมินผล, “รายงานผลการประเมินศักยภาพของสาขาพรรคการเมือง,” (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2553), 1-2.

2. การตรวจสอบจัดแจ้งจัดตั้งพรรคการเมือง ตรวจสอบการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง
3. การตรวจสอบการเงินของพรรคการเมือง
4. การส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง
5. ส่งเสริมและพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันการเมืองที่เข้มแข็ง
6. ส่งเสริมให้พรรคการเมืองทำงานตามแนวคิด ปรัชญา และอุดมการณ์ที่วางไว้
7. ดูแลให้พรรคการเมืองทำหน้าที่พรรคการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพให้ยืนหยัดอยู่ด้วยความเข้มแข็งและถูกต้อง
8. สร้างองค์ความรู้ ความเข้าใจในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองให้กับบุคลากรของพรรคการเมือง
9. เสริมสร้างศักยภาพในการปฏิบัติงาน และเสริมสร้างสัมพันธภาพในการทำงานร่วมกันระหว่างบุคลากรของพรรคการเมือง และบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้ง
10. ปรับปรุงแก้ไขข้อกำหนด ระเบียบ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการจัดสรรเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองให้มีประสิทธิภาพเอื้อต่อการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง
11. ส่งเสริมให้พรรคการเมืองใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปเป็นประเด็นสำคัญในเรื่องของการทำให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองได้ รวมถึงปัญหาและปัจจัยที่เกี่ยวข้องได้ ดังนี้

2.2.1 กฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เห็นได้ว่า กฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองสามารถส่งผลกระทบต่อการพัฒนาการเปลี่ยนแปลงของพรรคการเมืองในประเทศไทย พรรคการเมืองหลายพรรคโดนยุบพรรคในเวลาอันสั้น ไม่ได้มีการพัฒนาเป็นสถาบันทางการเมืองที่แท้จริง แต่ยังคงเป็นฐานอำนาจในการสนับสนุนบุคคลหรือกลุ่มบุคคลทางการเมืองเท่านั้น สาเหตุที่กฎหมายพรรคไม่อาจนำไปสู่การพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบัน เนื่องจาก

1. ข้อบัญญัติในกฎหมายพรรคการเมืองเป็นการควบคุมพรรคการเมืองมากเกินไปจนทำให้พรรคการเมืองไม่เป็นอิสระ แต่กลายเป็นองค์กรที่ถูกกำกับดูแลโดยภาครัฐ

2. กฎหมายพรรคการเมืองถูกยกเลิกไป เกิดความไม่ต่อเนื่องทางการเมืองเนื่องจากรัฐประหารที่มีอยู่บ่อยครั้งในประเทศไทย ทำให้พรรคการเมืองไม่สามารถดำเนินการทางการเมืองใด ๆ ต่อได้ เกิดการพัฒนาได้เต็มที่ กฎหมายพรรคการเมืองถูกยกเลิกไป

3. ข้อบังคับในกฎหมายพรรคการเมืองไม่ได้กระตุ้นให้ประชาชนสร้างอุดมคติร่วมกับพรรคการเมืองที่ตนเองชื่นชอบ หรือกระตุ้นให้ประชาชนเข้าเป็นสมาชิกพรรค และมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่กฎหมายพรรคการเมืองกลับให้ความสำคัญกับการตรวจสอบพรรคการเมือง เป็นสำคัญกฎหมายพรรคการเมืองไม่เอื้อต่อการพัฒนาคนให้เป็นส่วนหนึ่งของพรรค แต่สมาชิกพรรคหรือบุคคลภายในพรรคส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับบุคคลหรือผู้มีอำนาจในพรรคเท่านั้น¹⁰

4. พรรคการเมืองของไทยมิได้จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริง แต่พรรคการเมืองของไทยมักถูกจัดตั้งเพื่อสร้างประโยชน์ทางอำนาจให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มคนใดกลุ่มคนหนึ่งโดยเฉพาะ จึงนำไปสู่การบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 237 และการตัดสินยุบพรรคการเมืองต่าง ๆ ในปี 2550 ด้วยเหตุการณ์ทุจริตการเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง¹¹

2.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการยุบพรรค

การยุบพรรคการเมืองในประเทศไทย ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาการเมืองไทย และแนวทางแก้ไขปัญหาของประเทศ โดยหลักการทางกฎหมายที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญนำมาใช้เพื่อประกอบคำวินิจฉัยเพื่อยุบพรรคการเมืองนั้น เกิดผลกระทบต่อพรรคการเมืองและการปกครองแบบระบอบประชาธิปไตยโดยตรง เนื่องจากพรรคการเมืองที่ถูกยุบทำให้ประชาธิปไตยโดยมีพรรคการเมืองเป็นตัวแทนขาดหายไปจากสังคมการเมืองไทย ซึ่งเป็นการลดรอนสิทธิทางการเมืองอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไปด้วย และส่งผลกระทบต่อสถาบันทางการเมือง เนื่องจากกรรมการบริหารพรรค ซึ่งเป็นพรรคใหญ่ถูกตัดสิทธิเลือกตั้ง ลงสมัครรับเลือกตั้งไม่ได้ ทำให้บุคลากรทางการเมือง เมื่อพรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมืองถูกยุบไป

¹⁰ พรรณชญา ศิริวรรณบุศย์, “กฎหมายพรรคการเมืองและผลกระทบต่อการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของพรรคการเมืองในประเทศไทย,” *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย* ปีที่ 6 .ฉบับที่ 1 มกราคม – เมษายน 2557, 92-94.

¹¹ พรรณรัตน์ ดิษฐ์เจริญ, “มาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้างความเข้มแข็งตามหลักประชาธิปไตยให้แก่พรรคการเมือง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), 10.

แล้ว ทำให้ระบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตยไม่สมบูรณ์ขาดพรรคการเมืองที่เป็นตัวแทนของประชาชน¹²

2.2.3 ระบบพรรคในคลื่นลูกที่สาม

ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยมิได้เกิดขึ้นในสุญญากาศ หากแต่เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมในทางสังคมและเศรษฐกิจ สภาพแวดล้อมทางสังคมและเศรษฐกิจนี้เสมือนเป็นฉากหลังของละครการเมืองที่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยจะต้องแสดงในความเป็นจริงสังคมจะประกอบด้วยทั้งสามคลื่น คนบางส่วนอยู่ในคลื่นลูกที่หนึ่ง บางส่วนอยู่ในคลื่นลูกที่สอง และบางส่วนอยู่ในคลื่นลูกที่สาม ระดับการพัฒนาของสังคมจะขึ้นอยู่กับสัดส่วน สังคมที่พัฒนาแล้วอย่างเช่น สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นคนจะอยู่ในคลื่นลูกที่หนึ่งไม่มากส่วนใหญ่มักจะอยู่ในคลื่นลูกที่สอง และคลื่นที่สาม

ในสังคมคลื่นลูกที่สาม จะเป็นผู้ที่ชาญฉลาดในหลายด้าน ทั้งในแง่ข่าวสารข้อมูล ความรู้ การเข้าใจสภาวะของตลาดภายในและตลาดโลก มีความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกการปกครองบริหาร และกฎหมาย จะมีความสามารถในการเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจและบริหาร ฯลฯ

สังคมที่มีคลื่นสามลูกดังกล่าวนี้นี้จะมีความลักลั่นในแง่ข่าวสารข้อมูล ความรู้ อำนาจทางเศรษฐกิจ ความสามารถในการจัดตั้ง ความสามารถในการต่อรองทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนในคลื่นลูกที่หนึ่งซึ่งเต็มไปด้วยความจนและความเขลา นั้นจะขาดความเชื่อมั่นและจะไม่สามารถดำรงไว้ซึ่งความเป็นมนุษย์ที่มีศักดิ์ศรีได้ ยอมสยบต่ออำนาจและอำิสสินจ้างที่ยื่นมาโดยผู้มีทรัพยากรมากกว่า มีอำนาจมากกว่า ทั้งจากตัวบุคคลและจากกลไกในทางการเมืองและการปกครองบริหาร¹³

เมื่อสังคมตกอยู่ในสภาพดังกล่าวมาเบื้องต้น ทั้งในแง่สังคมและเศรษฐกิจ แต่ระบบการเมืองเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีการเปิดกว้างให้คนมีส่วนร่วมโดยการไหลเข้าสู่ระบบการเมืองอย่างเสรี สิ่งที่จะเกิดขึ้นก็คือ คนจำนวนมากที่อยู่ในคลื่นลูกที่หนึ่งซึ่งมีสิทธิ์มีเสียงทางการเมือง หนึ่งคนหนึ่งเสียง ก็สามารถจะลงคะแนนเสียงเพื่อส่งให้คนที่เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเข้าสู่สถาบันที่เป็นสภานิติบัญญัติ โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งส่วนใหญ่ก็อาจจะเป็นคนที่อยู่ในคลื่นลูกที่หนึ่งด้วยกัน หรืออย่างมากก็คือคนที่อยู่ในคลื่นลูกที่สอง ในกรณีเช่นนี้ถึงแม้จะมีข่าวสารและความรู้

¹² บำเพ็ญ สงศรี, “ผลกระทบการยุบพรรคการเมืองต่อการพัฒนาการเมืองไทย : ศึกษากรณีการยุบพรรคการเมืองหลังวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2553), 35.

¹³ ลิขิต อธิเวทิน, “คลื่นสามลูกและประชาธิปไตย,” *ผู้จัดการออนไลน์*
<http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9500000068582> (สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2560).

มากกว่าคลื่นลูกที่หนึ่ง และมีอำนาจทางเศรษฐกิจดีกว่าคลื่นลูกที่หนึ่ง แต่เมื่อเทียบกับคนที่อยู่ในคลื่นลูกที่สามซึ่งมีทั้งข่าวสารข้อมูล ความรู้ อำนาจทางเศรษฐกิจ และความชาญฉลาดในการหาประโยชน์จากความอ่อนแอของสังคมและระบบ ก็จะตกเป็นเครื่องมือในทางการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ คนที่อยู่ในคลื่นลูกที่สามที่กุมกลไกทางการเมืองก็คือพรรคการเมือง ก็ย่อมจะสามารถใช้เงิน ข่าวสารข้อมูล วิธีการตลาด เอาชนะการเลือกตั้งด้วยการให้อามิสสินจ้างและจูงใจให้เกิดคะแนนนิยมในหมู่คนที่อยู่ในคลื่นลูกที่หนึ่ง เพื่อส่งให้ผู้สมัครซึ่งอยู่ในคลื่นลูกที่หนึ่งและบางส่วนในคลื่นลูกที่สองเข้าสู่สภาซึ่งมีอำนาจในการออกกฎหมาย และมีอำนาจในการแต่งตั้งฝ่ายบริหาร เมื่อคลื่นลูกที่สามประสบความสำเร็จในส่วนนี้ก็จะกลายเป็นผู้มีอำนาจในฝ่ายบริหารตามความมุ่งหมาย สภาซึ่งเป็นที่ออกกฎหมาย อันประกอบด้วยคนคลื่นลูกที่หนึ่งและบางส่วนในคลื่นลูกที่สอง ซึ่งถูกส่งเข้ามาโดยคะแนนเสียงโดยคนที่อยู่ในคลื่นลูกที่หนึ่งก็จะกลายเป็นเครื่องมือของผู้ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารอันประกอบด้วยคนที่อยู่ในคลื่นลูกที่สาม การควบคุมอำนาจก็เบ็ดเสร็จในระดับหนึ่ง โดยทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และประชาชน ก็จะกลายเป็นเครื่องมือของคนที่อยู่ในคลื่นลูกที่สามที่กุมกลไกหลักคือพรรคการเมือง ซึ่งบางส่วนจะเข้าไปกุมอำนาจบริหารและนิติบัญญัติ

ในขณะเดียวกัน จากอำนาจทางการเมืองที่กุมกลไกดังกล่าวนี้บวกกับอำนาจเงิน ก็ทำให้บุคคลที่อยู่ในคลื่นลูกที่สามที่มีองค์การทางการเมืองคือพรรคการเมืองนั้น สามารถทำให้สภาสูงอยู่ในอาณาเขตได้ เมื่อสภาสูงเป็นสภาที่อนุวัติกฎหมายเมื่อผ่านสภากลางมาแล้ว และเป็นสภาที่แต่งตั้งและถอดถอนองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตกอยู่ในอาณาเขตของผู้มีอำนาจในคลื่นลูกที่สาม การรวบอำนาจเบ็ดเสร็จโดยอาศัยความบกพร่องของระบบการเมือง และความอ่อนแอของสังคม โดยบุคคลที่อยู่ในคลื่นลูกที่สามก็สมบูรณ์

ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่สถาปนาขึ้นในสังคมที่ไม่ลงตัวของคนที่อยู่ในคลื่นสามลูกย่อมจะประสบอุปสรรค และไม่สามารถพัฒนาไปสู่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ต่อเนื่องและยั่งยืนที่แท้จริงได้¹⁴

ระบบพรรคการเมืองในคลื่นลูกที่สาม ยังไม่มีความเป็นสถาบัน ทำให้สถาบันมีความอ่อนแอ และแม้ว่าสถาบันทางการเมืองที่อ่อนแอจะเกิดขึ้นจากหลากหลายปัญหา แต่หากมองในมิติด้านของบุคคล จะมองได้ 4 ประการ คือ **ประการแรก** ระบบพรรคจะมีความเป็นสถาบันมากขึ้นขึ้นอยู่กับรูปแบบการแข่งขันของบุคคล **ประการที่สอง** ระบบพรรคการเมืองจะมีความเป็นสถาบันมากขึ้นมาจากประชาชนที่ฝังรากในสังคม ความสัมพันธ์ของประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วม ในทำนองเดียวกันหมายถึงการเชื่อมโยงระหว่างผลประโยชน์การจัดระเบียบภายในสังคมให้มีการพัฒนารูปแบบทางการเมือง **ประการที่สาม** ระบบพรรคการเมืองจะมีความเป็นสถาบันขึ้นอยู่กับ พรรคการเมืองให้

¹⁴ สุภัฏญา ตีระวนิช, *The Third Wave* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์. นานมีบุ๊คส์, 2539), 4.

ความสำคัญกับประชาชน ซึ่งประชาชนถือเป็นพื้นฐานที่สำคัญของระบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตย และเป็นไปตามมติของสถาบันทางการเมือง และ**ประการสุดท้าย** ระบบพรรคการเมืองจะมีความเป็นสถาบันขึ้นอยู่กับบุคคลเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งหากการขับเคลื่อนเพื่อผลประโยชน์เพียงผู้นำไม่กี่คน สถาบันก็จะถูกจำกัดเป็นเครื่องมือของบุคคลกลุ่มเล็ก ๆ¹⁵

2.2.4 แนวทางการปฏิรูปพรรคการเมือง

จากการศึกษาผลงานวิจัยเกี่ยวกับพรรคการเมือง พบว่า ปัญหาการเมืองไทยเกิดจากระบบการจัดการและกลไกของรัฐที่ไม่สมบูรณ์ ขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ ทำให้คนไม่ดีสามารถเข้ามาใช้อำนาจรัฐ และแสวงหาประโยชน์โยมิชอบ ส่งผลให้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ประชาชนขาดความศรัทธาเชื่อมั่นในการบริหารราชการแผ่นดิน และทำให้ประเทศขาดโอกาสในการได้รับความร่วมมือจากนานาประเทศ¹⁶ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูปการเมือง เนื่องจาก

1. ปัญหาการเมืองการปกครองที่เกิดขึ้น มีสาเหตุส่วนใหญ่มาจากระบบพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง แต่กลับมิได้รับการพิจารณาว่าเป็นเรื่องสำคัญเร่งด่วน จึงเป็นประเด็นที่ถูกมองข้ามมาโดยตลอด ซึ่งสรุปได้ว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งของไทยมาจากแวดวงที่จำกัด ทำให้ประชาชนขาดตัวเลือก ในส่วนระบบการเลือกตั้งของไทยยังไม่สามารถสะท้อนความต้องการของประชาชนได้ ในขณะที่ระบบพรรคการเมืองยังไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง ข้อเสนอแนะคือ ควรขยายแวดวงของผู้สมัครรับเลือกตั้งออกไป เพื่อเปิดโอกาสให้คนดีเข้ามาเป็นตัวเลือกสำหรับประชาชนมากขึ้น ในขณะเดียวกันควรนำหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองมาใช้กับการกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค โดยผ่านความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ของพรรค ในขณะที่จะต้องมีการพัฒนาพรรคการเมืองให้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย¹⁷

¹⁵ Scott Mainwaring Journal of Democracy, 9.3, Party Systems in the third wave, 1998), 1-15.

¹⁶ สำนักวิชาการและสำนักกฎหมาย, “สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านการเมืองส่วนที่ 2: ปฏิรูปการเมือง กรณีศึกษาพรรคการเมือง,” *เอกสารวิชาการ* (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2557), 13.

¹⁷ สถาบันพระปกเกล้า “แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง,” *รายงานวิจัย* (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2555), 171.

2. การปฏิรูปการเมืองครั้งใหม่ จำเป็นต้องสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของประเทศทั้งในปัจจุบันและอนาคต เน้นการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองตามวิถีประชาธิปไตย มีสิทธิควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยได้อย่างแท้จริง เพื่อป้องกันมิให้นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอำนาจรัฐแสวงหาผลประโยชน์ในทางทุจริต มีระบบการคัดเลือกบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งที่เหมาะสม มีความสุจริต เป็นที่ประจักษ์ โดยกำหนดให้มีองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยงานที่สามารถตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของรัฐบาล และอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถเป็นที่พึ่งของประชาชนได้อย่างแท้จริง การปฏิรูปพรรคการเมืองต้องพัฒนาให้พรรคการเมืองของไทยมีการบริหารงานที่โปร่งใส มีความเป็นประชาธิปไตยในการคัดเลือกบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งมีอุดมการณ์ทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย มุ่งเน้นการทำงานเพื่อส่วนรวมและประเทศชาติ¹⁸

2.2.5 การจัดตั้งพรรคการเมือง

ปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งและบทบาทหน้าที่ของสาขาพรรคการเมืองที่เปรียบเสมือนรากฐานที่สำคัญที่จะทำให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความเข้มแข็งจนพรรคการเมืองนั้นเป็นพรรคมวลชน ที่รวบรวมเจตจำนงของประชาชนที่ศรัทธาและเลื่อมใสในนโยบายและอุดมการณ์ของพรรคการเมืองนั้น ๆ ได้เป็นอย่างดี และเมื่อพรรคการเมืองมีความเข้มแข็งแล้วก็จะทำให้ความเป็นประชาธิปไตยภายในรัฐนั้นมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งปัญหาการจัดตั้งและบทบาทอำนาจหน้าที่ของสาขาพรรคการเมืองนั้นมีหลายประการด้วยกัน คือ

1. กฎหมายพรรคการเมืองขาดมาตรการจูงใจในการส่งเสริมให้พรรคการเมืองจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็ง โดยกฎหมายไม่ให้ความสำคัญกับการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองเท่าที่ควร รวมถึงพรรคการเมืองของไทยก็ไม่ตระหนักถึงความสำคัญของการมีสาขาพรรคการเมืองและไม่ได้พัฒนาสาขาพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งในฐานะที่เป็นรากฐานที่สำคัญของพรรคการเมือง

2. ปัญหาสาขาพรรคการเมืองขาดความพร้อมในการดำเนินกิจการ การที่สาขาพรรคการเมืองจะพัฒนาเป็นรากฐานที่สำคัญของพรรคการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองกลายเป็นสถาบันที่เข้มแข็งนั้น สาขาพรรคการเมืองจะต้องกระจายทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ จะต้องมีความเข้มแข็งและมีความพร้อมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เพื่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนในท้องถิ่นด้วย ซึ่งสาขาพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นนั้น ส่วนใหญ่จัดตั้งเพื่อให้มีสาขาพรรคครบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงทำให้สาขาพรรคการเมืองเหล่านั้นเป็นสาขาพรรคที่อ่อนแอและขาดความพร้อมที่จะ

¹⁸ สำนักวิชาการและสำนักกฎหมาย, “สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านการเมืองส่วนที่ 2: ปฏิรูปการเมือง กรณีศึกษาพรรคการเมือง”, 27.

ดำเนินกิจการและจากการที่กฎหมายพรรคการเมืองกำหนดให้ข้อบังคับพรรคการเมืองต้องมีรายการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสาขาพรรคการเมืองและอำนาจหน้าที่ของกรรมการสาขาพรรคการเมือง เพื่อให้สาขาพรรคการเมืองมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองร่วมกับประชาชนในท้องถิ่น แต่พบว่าข้อบังคับพรรคการเมืองส่วนใหญ่ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง 2550 กล่าวคือ ข้อบังคับพรรคการเมืองมักจะกำหนดอำนาจหน้าที่ของพรรคการเมืองกับกรรมการสาขาพรรคการเมืองไว้รวมกันอย่างกว้าง ๆ ส่งผลให้สาขาพรรคการเมืองไม่มีการดำเนินกิจการร่วมกับประชาชนอย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้กรรมการสาขาพรรคที่มาดำรงตำแหน่งส่วนใหญ่มักจะถูกชักชวนให้มาดำรงตำแหน่งโดยมีบุคคลกล่าวอ้างว่าจะได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ หรือเหตุผลอื่น ๆ ทำให้กรรมการสาขาพรรคการเมืองขาดความกระตือรือร้นในการที่จะดำเนินกิจการของสาขาพรรคการเมืองให้มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้คณะกรรมการสาขาพรรคการเมืองส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของตนเอง ทั้งหน้าที่ตามกฎหมาย และหน้าที่ตามข้อบังคับพรรคการเมือง

3. ปัญหาการประชุมใหญ่สาขาพรรคการเมือง ซึ่งเป็นกิจกรรมที่สาขาพรรคการเมืองต้องจัดให้มีขึ้นเป็นประจำทุกปีตามที่กฎหมายพรรคการเมืองและข้อบังคับพรรคการเมือง ซึ่งปัจจุบันยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับการประชุมใหญ่ของสาขาพรรคการเมืองที่สำคัญ คือ 1) ปัญหาสัดส่วนขององค์ประชุมที่ประชุมใหญ่ของสาขาพรรคการเมืองไม่เหมาะสม 2) ปัญหากิจการที่ต้องกระทำในที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคการเมือง

4. ปัญหาบทบาทอำนาจหน้าที่ของสาขาพรรคการเมืองกับการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ซึ่งเป็นองค์การของพรรคการเมืองที่ทำหน้าที่เป็นสื่อกลางประสานระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคในท้องถิ่นต่าง ๆ ดังนั้น การเปิดโอกาสให้สาขาพรรคการเมืองได้มีส่วนร่วมกับการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองจึงเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้พรรคการเมืองกลายเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความเข้มแข็ง โดยปัญหาเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของสาขาพรรคการเมืองกับการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองนั้น คือ 1) ปัญหาการจัดโครงสร้างของพรรคการเมืองเพื่อกระจายอำนาจการดำเนินกิจการแก่สาขาพรรค โดยกฎหมายพรรคการเมืองมิได้กำหนดลักษณะการจัดโครงสร้างของพรรคไว้อย่างชัดเจน ไม่ได้อยู่ในลักษณะการกระจายอำนาจให้แก่สาขาพรรค โครงสร้างของพรรคการเมืองไทยมีเพียงสำนักงานใหญ่กับสาขาพรรคการเมืองในระดับจังหวัดหรือในเขตเลือกตั้งอย่างใดอย่างหนึ่งเพียงระดับเดียวเท่านั้น 2) ปัญหาการมีส่วนร่วมของสาขาพรรคการเมืองในการประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง พรรคการเมืองไทยในปัจจุบันยังคงไม่ให้ความสำคัญกับสาขาพรรค ในการเข้าร่วมประชุมใหญ่ของพรรค 3) ปัญหาบทบาทของสาขาพรรคการเมืองกับการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในนามของพรรคการเมืองนั้น สาขาพรรคการเมืองเป็นองค์การของพรรคที่มี

บทบาทสำคัญที่จะสามารถช่วยคัดเลือกสมาชิกของสาขาพรรคที่มีความเหมาะสมที่อยู่ในเขตเลือกตั้งที่สาขาพรรคนั้นตั้งอยู่ แต่พบปัญหาว่าอำนาจในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในนามของพรรคการเมืองไทยไม่ใช่อำนาจของสาขาพรรคเมืองเมืองแต่อย่างใดซึ่งรายรับหรือรายได้ของพรรคที่ได้รับการสนับสนุนนั้นไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายเงินกิจการของสาขาพรรค

5. ปัญหาการสนับสนุนทางการเงินให้แก่พรรคการเมือง การที่สาขาพรรคการเมืองจะดำเนินกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุทธศาสตร์ที่จะใช้ในการดำเนินกิจการอย่างเพียงพอ สาขาพรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่ไม่สามารถที่จะมีบทบาทในการแสวงหารายได้เพื่อใช้ในการดำเนินกิจการของสาขาพรรคได้ จึงต้องพึ่งพาการสนับสนุนทางการเงินจากสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมืองและการสนับสนุนจากภาครัฐเป็นหลัก

6. ปัญหาการยุบเลิกสาขาพรรคการเมือง จากการศึกษาที่กฎหมายกำหนดให้การยุบเลิกสาขาพรรคการเมืองให้เป็นไปตามข้อบังคับของพรรคการเมือง ดังนั้น พรรคการเมืองต่าง ๆ จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการยุบเลิกสาขาพรรคการเมืองไว้ ทำให้สถานะของสาขาพรรคขาดความมั่นคง เพราะเมื่อมีการจัดตั้งสาขาพรรคขึ้นมาแล้วหากคณะกรรมการสาขาพรรคเห็นว่าสาขาพรรคดังกล่าวไม่มีความจำเป็นต่อการดำเนินกิจการของพรรคหรือเป็นภาระของค่าใช้จ่ายพรรค คณะกรรมการบริหารพรรคก็สามารถยุบเลิกสาขาพรรคนั้นได้ทันทีโดยที่ไม่ได้สอบถามความต้องการของสมาชิกในสาขาพรรคซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจในสาขาพรรคที่แท้จริง¹⁹

2.2.6 โครงสร้างและการบริหารงานภายในพรรคการเมือง

การแบ่งงานภายในฝ่ายต่าง ๆ ยังไม่มีความชัดเจน การบังคับบัญชาไม่มีการวางสายงานที่แน่นอน สาขาพรรคไม่ได้มีบทบาทสำคัญต่อการบริหารงานของพรรค เป็นเพียงหน่วยประสานงานต่าง ๆ ที่จำเป็นเท่านั้น ผู้บริหารพรรคตามที่มีในโครงสร้างไม่ได้มีหน้าที่สำคัญในการควบคุมการทำหน้าที่ด้านต่าง ๆ ของพรรค คณะกรรมการบริหารพรรค มีหน้าที่แต่เพียงออกเสียงในมติต่าง ๆ ของพรรคที่สำคัญเท่านั้น ไม่มีหน้าที่ในการบังคับบัญชา หรือการจัดการด้านต่าง ๆ ของพรรค จึงทำให้ดูเป็นพรรคการเมืองของกลุ่มคนเพียงกลุ่มหนึ่งมากกว่าเป็นมหาชน

¹⁹ เจษฎา ทองขาว, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งและบทบาทอำนาจหน้าที่ของสาขาพรรคการเมือง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2555), 71.

การจัดองค์กรไม่มีความซับซ้อนพอที่จะเป็นองค์กรของมหาชนสายการบังคับบัญชาต่างๆ ภายในพรรคเป็นไปแบบไม่เป็นทางการ การแบ่งหน้าที่ต่าง ๆ ภายในพรรคยังไม่มีชัดเจน รวมทั้งสาขาพรรคก็ไม่มีบทบาทสำคัญต่อการบริหารงานของพรรค²⁰

โครงสร้างของพรรคการเมืองยังเป็นแบบ “รวมศูนย์อำนาจ” สาขาพรรคการเมืองยังไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะทำกิจกรรมทางการเมือง ในขณะที่ผลประโยชน์ส่วนใหญ่จากการสนับสนุนทางการเงินโดยรัฐตกอยู่กับพรรคการเมืองใหญ่เพียงสองพรรค การพัฒนาพรรคการเมืองให้เข้มแข็งจะต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาให้สาขาพรรคการเมืองแสดงบทบาทและทำหน้าที่ที่สำคัญของสาขาพรรคการเมือง เพื่อให้สาขาพรรคการเมืองเป็นรากฐานในการพัฒนาพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งต่อไป²¹

2.2.7 บทบาทคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการบริหารจัดการกองทุนเพื่อ

พัฒนาพรรคการเมือง

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) มีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการกองทุนเพื่อพัฒนาพรรคการเมืองด้วยการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองที่เสนอแผนงานและโครงการต่าง ๆ ที่จะประโยชน์ต่อการพัฒนาพรรคการเมือง อีกทั้งยังมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินกองทุนให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้สามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพอันจะนำมาซึ่งความเข้มแข็งของพรรคการเมืองในทางการเมือง กิจกรรมทางการเมืองต่าง ๆ เหล่านี้จะมีส่วนสำคัญในการดึงดูดให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเพิ่มขึ้น ทำให้พรรคการเมืองต่าง ๆ กลายเป็นพรรคการเมืองของประชาชนได้อย่างแท้จริง โดยการบริหารจัดการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองควรเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อจะได้มีส่วนสนับสนุนให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ กองทุนเพื่อพัฒนาพรรคการเมืองควรกำหนดเงื่อนไขของการใช้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองด้วยมาตรฐานเดียวกัน ควรมีการปรับปรุงกฎหมายในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพสังคมและการเมืองของไทย และมีการติดตาม

²⁰ วีรวัฒน์ พ่วงพิศ, “กระบวนการการพัฒนาความเป็นสถาบันทางการเมือง: กรณีศึกษาพรรคไทยรักไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2547), 61.

²¹ คมปภัต สันทัต, “บทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้ง: ศึกษากรณีการบริหารจัดการกองทุนเพื่อพัฒนาพรรคการเมือง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547), 99-100.

ประเมินผลโครงการที่กองทุนเพื่อพัฒนาพรรคการเมืองได้ให้เงินสนับสนุนเพื่อให้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาพรรคการเมืองและระบบการเมืองได้อย่างแท้จริง²²

ในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนควรจะได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองทุกรูปแบบโดยการสนับสนุนจากรัฐ และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการอุดหนุนพรรคการเมืองโดยตรง เพื่อเป็นการป้องกันการใช้จ่ายเงินในการลงสมัครหาเสียงเลือกตั้งมากได้ทางหนึ่งด้วย เพราะถ้าประชาชนเป็นผู้ให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองด้วยความสมัครใจโดยตรง การเรียกร้องเงินทองจากนักการเมืองในการลงคะแนนเสียงก็จะหมดไป การพัฒนาประชาธิปไตยและการพัฒนาพรรคการเมืองให้เข้มแข็งจะเป็นไปได้ง่าย ซึ่งขั้นตอนในการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนในการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองโดยตรงเพื่อเป็นการปฏิรูปทางการเมือง²³

²² เรื่องเดียวกัน, 101.

²³ บรรหาร ศิลปะอาชา, “การพัฒนาพรรคการเมืองไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีเงินอุดหนุนพรรคการเมือง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538), 83-85.

บทที่ 3

ประเด็นปัญหาและอุปสรรค ทางเลือกและข้อเสนอแนะทางนโยบาย

พรรคการเมืองมีความสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยพรรคการเมืองมีลักษณะเป็นสถาบันทางการเมืองเกิดจากการรวมกลุ่มหรือคณะบุคคลหรือสมาคมที่มีความคิดเห็นสอดคล้องกัน และมีผลประโยชน์พื้นฐานร่วมกัน ประารถนารวมตัวกันเพื่อแสวงหาอำนาจในการปกครองประเทศ มีโครงสร้างเป็นองค์กรที่มีการจัดระบบที่ดีในการควบคุม โดยมีคณะผู้บริหารพรรคและมีสมาชิกพรรคดำเนินการตามกลไกที่รัฐธรรมนูญยอมรับให้เข้ามาทำการควบคุมดูแลกิจการของประชาชนซึ่งรัฐบาลดำเนินการอยู่ เพื่อให้เกิดผลประโยชน์ร่วมกันของประชาชนซึ่งผู้ศึกษาวิจัยได้วิเคราะห์จากแนวคิดและเอกสารทางวิชาการประกอบบทสัมภาษณ์ของตัวแทนพรรคการเมืองต่าง ๆ

พรรคการเมืองมีบทบาทและความสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากระบอบประชาธิปไตยในรัฐสมัยใหม่เป็นประชาธิปไตยแบบผู้แทน (representative democracy) ไม่ใช่ประชาธิปไตยโดยตรง (direct democracy) และการเลือกตั้งเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของระบบประชาธิปไตยแบบผู้แทน ซึ่งในการตัดสินใจของประชาชนไม่ควรจะมองเป็นเรื่องตัวบุคคลว่าจะเลือกใคร สิ่งที่สำคัญ คือ การพิจารณาถึงนโยบายของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลว่าจะทำอะไร ซึ่งผู้ที่ทำหน้าที่ในการเสนอผู้สมัครและเสนอนโยบายคือพรรคการเมือง ดังนั้น พรรคการเมืองจึงมีบทบาทหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างรัฐกับประชาชน และเป็นผู้ร่วมสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชน เพื่อถ่ายทอดและเปลี่ยนแปลงไปสู่การสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของรัฐโดยการลงเลือกตั้ง เพราะฉะนั้น พรรคการเมืองเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

3.1 ปัญหาและอุปสรรค

3.1.1 การบริหารพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

จากผลการศึกษา พบว่า พรรคการเมืองไทยในปัจจุบัน พบประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมืองที่ขาดประสิทธิภาพ คือ การที่พรรคการเมืองส่วนใหญ่ตกอยู่ภายใต้ความครอบงำของผู้นำพรรคเพียงจำนวนน้อย ทำให้พรรคการเมืองไม่มีความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคที่ส่งผลกระทบต่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่พรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย โดยปัญหาการบริหารพรรคการเมืองการจัดโครงสร้างของพรรคการเมืองถือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบของพรรคการเมืองไทย พบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบของพรรคการเมือง อุดมการณ์ของพรรคการเมือง วินัยของพรรคการเมือง การขาดความสนใจต่อมวลชน

ความผิดพลาดในการก่อตั้งพรรค การขาดความต่อเนื่องของพรรคการเมืองเนื่องจากการปฏิวัติ รัฐประหาร ตลอดจนการขาดสมาชิกพรรคการเมืองและการขาดสาขาพรรคการเมืองทำให้พรรคการเมืองของไทยเป็นเพียงพรรคการเมืองของกลุ่มคนเพียงบางกลุ่ม และส่งผลให้พรรคการเมืองไม่สามารถพัฒนาเป็นพรรคการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริงได้ รวมถึงปัญหาการขาดหลักการ คัมครองอำนาจสูงสุดของสมาชิกพรรคการเมืองพรรคการเมืองไม่มีหลักประกันว่าอำนาจสูงสุดในพรรคการเมืองต้องเป็นของสมาชิกพรรค พรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่มีการรวมอำนาจการบริหารและการตัดสินใจเบ็ดเสร็จจำกัดอยู่ที่หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคการเมืองเท่านั้น โดยสมาชิกพรรคเป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้มีอำนาจดังกล่าวข้างต้น อำนาจสูงสุดภายในพรรคการเมืองจึงมิได้เป็นของสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งเป็นฐานอำนาจที่แท้จริงของพรรคการเมือง สมาชิกพรรคไม่มีส่วนร่วมในการบริหารพรรคการเมืองของสมาชิกพรรคการเมืองได้ถูกกำหนดให้สมาชิกพรรคใช้สิทธิผ่านที่ประชุมใหญ่พรรคการเมืองแต่การตราข้อบังคับเกี่ยวกับองค์ประชุมที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองเป็นการให้ความสำคัญต่อองค์ประชุมประเภทคณะกรรมการบริหารพรรค และสมาชิกพรรคที่มีตำแหน่งสำคัญในพรรคหรือมีตำแหน่งในทางการเมืองมากกว่า สมาชิกพรรคการเมืองไม่มีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และขั้นตอนการจัดทำบัญชีรายชื่อของผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อ กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองจึงส่งผลให้สมาชิกพรรคการเมืองไม่มีบทบาทในการเสนอรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองแต่อย่างใด

3.1.2 โครงสร้างกฎหมายพรรคการเมืองกับการให้เงินและประโยชน์อื่นสนับสนุนพรรคการเมือง

การให้เงินและประโยชน์อื่นสนับสนุนพรรคการเมืองมีที่มาจากแนวความคิดที่ว่า ในระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองมีความสำคัญในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ทางการเมือง แต่ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ นั้น ก็ต้องมีความจำเป็นที่ต้องใช้เงิน หากพรรคการเมืองมีแหล่งที่มาอย่างเหมาะสม ก็ย่อมจะเป็นหลักประกันว่าพรรคการเมืองจะไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

นอกจากนั้น พรรคการเมืองยังเป็นศูนย์รวมความหลากหลายของผลประโยชน์ของคนในชาติ ดังนั้น การส่งเสริมและสนับสนุนพรรคการเมือง จึงเป็นการจัดระบบของความหลากหลายดังกล่าวให้อยู่ในกรอบของกฎระเบียบเป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการที่เหมาะสมตามกฎระเบียบ

การให้เงินและประโยชน์อื่นสนับสนุนพรรคการเมืองจากรัฐนั้น มีวัตถุประสงค์สำคัญ เพื่อปลดปล่อยพันธนาการของพรรคการเมืองจากทุนขนาดใหญ่หรือองค์กรที่ให้การสนับสนุน กล่าวคือ เป็นการเน้นเรื่องความเป็นอิสระของพรรคการเมือง (Principle of Independent) ลดปัญหาคอร์รัปชัน อันเป็นผลมาจากสายสัมพันธ์ของพรรคการเมืองกับกลุ่มผลประโยชน์ที่อยู่เบื้องหลัง และยังเป็นกรให้โอกาสอันเท่าเทียมกัน (Principle of Equal Opportunity) กับพรรคการเมือง และสมาชิกพรรคต่าง ๆ

ระบบการให้เงินและประโยชน์อื่นสนับสนุนจากรัฐ (Public Finance and other benefits) หมายถึง การให้ความช่วยเหลือของรัฐในด้านการเงินแก่พรรคการเมืองทั้งที่เป็นลักษณะทางตรงและทางอ้อม

การให้เงินและประโยชน์อื่นสนับสนุนในลักษณะทางตรงนั้น หมายถึง การที่รัฐได้กัน ส่วนหนึ่งของงบประมาณทั้งจากส่วนกลางและระดับมลรัฐ เพื่ออุดหนุนกิจกรรมของพรรคการเมืองทั้งในช่วงรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งและกิจกรรมทั่วไปของพรรคการเมือง นอกจากนี้ยังรวมถึงการให้เงินสนับสนุนแก่สมาชิกพรรคเพื่อใช้จ่ายในกิจกรรมระหว่างหาเสียงและกิจกรรมอื่น ๆ ในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภาด้วย

ส่วนการให้เงินและประโยชน์อื่นสนับสนุนพรรคการเมืองในลักษณะทางอ้อมนั้น หมายถึง การลดหย่อนภาษีสำหรับผู้ให้การสนับสนุนพรรค ซึ่งส่งผลถึงการลดรายได้จากภาษีของรัฐที่จะนำมาใช้ในการบริหารประเทศเทียบได้กับการสนับสนุนพรรคการเมืองจากรัฐในทางอ้อม นอกจากนี้ยังหมายถึงการที่รัฐอนุญาตให้มี การใช้สื่อในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นโทรทัศน์ หรือวิทยุ โดยไม่คิดค่าใช้จ่ายใด ๆ อีกด้วย

สำหรับในกรณีของประเทศไทย การสนับสนุนทางการเงินที่พรรคการเมืองได้รับจากรัฐนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 จึงเป็นกฎหมายที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับแหล่งเงินได้ของพรรคการเมืองซึ่งได้รับจากรัฐ โดยกำหนดให้มี “กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง” ในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายในการสนับสนุนพรรคการเมืองและการดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพรรคการเมืองตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ซึ่งอำนาจในการจัดสรรเงินสนับสนุนเป็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยจะมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวโดยเฉพาะ

จากการศึกษาปัญหาการสนับสนุนเงินให้แก่พรรคการเมือง พิจารณาการสนับสนุนเงินจากประเภทรายได้ของพรรคการเมืองการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมการบริจาคเงินให้พรรคการเมือง หรือเป็นการบริจาคให้สมาชิกพรรคเป็นการส่วนตัว ทำให้การตรวจสอบเกี่ยวกับการบริจาคทำได้ยากแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่พรรคการเมือง ด้านนิติบทบาทของรัฐในการส่งเสริมพรรคการเมืองจากการศึกษา พบว่ามีความสอดคล้องกับเอกสารวิชาการ บทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่นักวิชาการ¹ (โกวิท พวงงาม) ที่เสนอไว้ดังนี้ในการสนับสนุนพรรคการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองสามารถดำรงอยู่ได้อย่างเหมาะสม ซึ่งเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย จึงเป็นหน้าที่ของรัฐในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมและให้การสนับสนุนพรรคการเมืองประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้อย่างมั่นคงมีการวางแผน กำหนดการ มีแนวทางและเป้าหมายของพรรคการเมือง เพื่อจะนำไปสู่การปฏิบัติให้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์

3.2 ทางเลือกและข้อเสนอนโยบาย

สำหรับทางเลือกในการเสริมสร้างให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งนั้น จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. เพื่อเสนอแนวทางเลือกในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมือง ออกเป็น 3 ทางเลือก ดังนี้

3.2.1 ทางเลือกที่ (1) ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพิ่มมาตรการในการปรับปรุงโครงสร้างพรรคการเมือง

จากผลการศึกษา พรรคการเมืองไทยในปัจจุบัน พบประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งสอดคล้องกับรายงานของคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองสภาปฏิรูปแห่งชาติ (2558) พบว่า การบริหารของพรรคการเมืองขาดประสิทธิภาพ คือ การที่พรรคการเมืองส่วนใหญ่ตกอยู่ภายใต้ความครอบงำของผู้นำพรรคเพียงจำนวนน้อย ทำให้พรรคการเมืองไม่มีความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรค โดยปัญหาการจัดโครงสร้างของพรรคการเมืองเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบของพรรคการเมืองอย่างมาก พบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบของพรรคการเมืองอุดมการณ์ของพรรคการเมือง วินัยของพรรคการเมือง ซึ่งส่งผลให้พรรคการเมืองไม่สามารถพัฒนาเป็นพรรคการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริงได้

¹โกวิท พวงงาม, บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมืองในการพัฒนาประชาธิปไตย : ปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไข (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), 179-181.

การส่งเสริมบทบาทของสาขาพรรคการเมืองให้มากขึ้น โดยบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง อาทิเช่น ให้สาขาพรรคการเมืองมีการจัดโครงสร้างที่เอื้อต่อการแสดงบทบาทและทำหน้าที่เป็นกลไกที่สำคัญของพรรคเพื่อทำกิจกรรมทางการเมืองในระดับพื้นที่หรือท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง ซึ่งมีแนวทางที่เป็นไปได้หลายแนวทาง คือ

1) มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการแสดงบทบาทเพื่อส่งเสริมสนับสนุนพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง

2) พัฒนาคุณภาพของพรรคการเมืองให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

3) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถทราบว่าพรรคการเมืองแต่ละพรรคมีความเข้มแข็งแตกต่างกันอย่างไร และสามารถให้คำแนะนำในกรณีที่พรรคการเมืองประสบปัญหาในด้านต่าง ๆ ได้ทั่วถึง

4) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการควบคุมพรรคการเมืองให้ปฏิบัติตามหน้าที่ตามกรอบและทิศทางตามที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดได้

3.2.2 ทางเลือกที่ 2 ให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกฎหมายพรรคการเมืองกับการให้เงินและประโยชน์อื่นสนับสนุนพรรคการเมือง

ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีการจัดระบบการทางการเงินและประโยชน์อื่นแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองนั้น ต้องคำนึงถึงความสมดุลกันระหว่าง 2 หลักการ คือ หลักการที่มุ่งควบคุมให้พรรคการเมืองที่ได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุน นำงบประมาณที่ได้ไปใช้อย่างถูกต้องตรงตามวัตถุประสงค์ของการสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ และหลักการที่มุ่งสนับสนุนให้พรรคการเมืองดำรงอยู่ โดยสามารถรักษาเจตนารมณ์และอุดมการณ์ทางการเมืองตามวิถีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้อย่างมั่นคง มีการวางแผน กำหนดการ มีแนวทางและเป้าหมายของพรรคการเมือง เพื่อจะนำไปสู่การปฏิบัติให้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์

การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของพรรคการเมือง ต้องอาศัยเงินเป็นปัจจัยที่สำคัญ แต่อาจทำให้เกิดลักษณะการที่กลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มทุนสามารถเข้ามามีอิทธิพลมีผลประโยชน์ภายในพรรค ในลักษณะของการเข้ามามีตำแหน่งบริหาร

1) มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการแสดงบทบาทเพื่อส่งเสริมสนับสนุนพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง ในเรื่องของการจัดสรรเงินให้แก่พรรคการเมืองให้ทั่วถึง ให้เกิดการดำเนินการของพรรคการเมือง

- 2) พัฒนาคุณภาพของพรรคการเมืองให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน
- 3) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถทราบว่าการพรรคการเมืองแต่ละพรรคมีความเข้มแข็งแตกต่างกันอย่างไร และสามารถให้คำแนะนำในกรณีที่พรรคการเมืองประสบปัญหาในด้านต่าง ๆ ได้ทั่วถึง
- 4) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการควบคุมพรรคการเมืองให้ปฏิบัติตามหน้าที่ตามกรอบและทิศทางตามที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดได้
- 5) มีการติดตามตรวจสอบเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการส่งเสริมและสนับสนุน

3.2.3 ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพิ่มมาตรการในการปรับปรุง

โครงสร้างพรรคการเมือง พร้อมทั้งให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกฎหมายพรรคการเมืองกับการให้เงินและประโยชน์อื่นสนับสนุนพรรคการเมือง

ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีการจัดระบบการจัดสรรเงินให้แก่พรรคการเมืองในการดำเนินกิจการทางการเมืองให้ตรงตามวัตถุประสงค์ทางการเมือง ปรับปรุงบทบาทปฏิบัติเกี่ยวกับการสนับสนุนพรรคการเมือง โดยรัฐให้มีหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง โดยจัดสรรรายปี และการจัดสรรจะต้องคำนึงถึงจำนวนคะแนนเสียงประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจากระบบเขตเลือกตั้งและระบบบัญชีรายชื่อรวมกันของพรรคการเมือง ซึ่งพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุดจำนวนสมาชิกที่ชำระค่าธรรมเนียมสมาชิก และค่าบำรุงพรรคของพรรคการเมือง และจำนวนสาขาพรรค ตามลำดับ

พรรคการเมืองต้องสามารถแสดงบทบาทหน้าที่และดำเนินกิจการของพรรคการเมืองได้อย่างเต็มที่ การที่กฎหมายกำหนดให้การช่วยเหลือในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองเป็นอำนาจในการพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยเป็นดุลพินิจในการพิจารณานั้น มีลักษณะไม่มีความแน่นอน และอาจเกิดการเลือกปฏิบัติได้ ผู้ศึกษาจึงขอเสนอข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนาพรรคการเมืองของไทยให้มีความเข้มแข็ง ดังนี้

- 1) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ปรับปรุงขั้นตอนระเบียบ ประกาศ และวิธีการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมือง การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง และการสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐให้มีขั้นตอนการปฏิบัติที่กระชับ ลดความซ้ำซ้อนและความยุ่งยากในการปฏิบัติให้น้อยลง

- 2) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะผู้ที่ทำหน้าที่ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง ดำเนินการจัดสรรเงินสนับสนุนให้แก่พรรคการเมืองอย่างเพียงพอในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง โดยคำนึงถึงหลักความเป็นธรรมระหว่างพรรคการเมืองขนาดใหญ่และพรรคการเมืองขนาดเล็ก

3) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีมาตรการที่เป็นรูปธรรม และแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ในการส่งเสริมความเข้มแข็งให้แก่พรรคการเมือง ทั้งด้านการสนับสนุนทางการเงิน การสนับสนุนทาง วิชาการ และการสนับสนุนด้านกิจกรรมในการพัฒนาพรรคการเมือง



บทที่ 4

วิเคราะห์ข้อเสนอทางนโยบายต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งกับการเสริมสร้าง พรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง

จากการศึกษาเรื่อง ข้อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งกับการเสริมสร้างให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง เป็นการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) โดยการรวบรวมข้อมูลจากตำรา เอกสารทางวิชาการ บทความ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย ข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เพื่อนำมาอ้างอิงประกอบการศึกษาวิจัย รวมถึงการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) จากกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กลุ่มผู้นำพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง กลุ่มสมาชิกพรรคการเมือง และประชาชน ซึ่งการศึกษาข้อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งกับการเสริมสร้างให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพเป็นหลัก โดยการสรุปแบบพรรณนาความให้เห็นถึงความสำคัญของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย วิเคราะห์วิธีการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่พรรคการเมืองไทยในอนาคต เพื่อจะนำไปสู่ความเป็นสถาบันทางการเมืองอย่างแท้จริง

4.1 ทางเลือกที่ 1 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพิ่มมาตรการในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารพรรคการเมืองและองค์ประกอบของพรรคการเมือง

การที่จะทำให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งได้นั้น ควรกำหนดให้พรรคการเมืองมีโครงสร้างพรรคที่สอดคล้องกับหลักความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง มีบทบัญญัติที่มุ่งเน้นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่พรรคการเมือง มีการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสาขาพรรคการเมืองให้ชัดเจน โดยกำหนดให้สาขาพรรคการเมืองแสดงบทบาทและทำหน้าที่เป็นตัวขับเคลื่อนกลไกของพรรคการเมืองอย่างแท้จริง และการบริหารพรรคการเมืองควรมุ่งเน้นให้เกิดหลักความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง ไม่มีการผูกขาดอำนาจการบริหารพรรคโดยผู้นำพรรคการเมือง ก็จะสามารถทำให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งได้

คณะกรรมการการเลือกตั้งจำเป็นต้องมีการเพิ่มมาตรการที่เป็นการส่งเสริมบทบาทของพรรคการเมืองในการปรับปรุงโครงสร้างและองค์ประกอบของพรรคการเมือง ซึ่งหมายถึงการจัดองค์กรและองค์ประกอบของความเป็นพรรคการเมืองซึ่งจะเป็นกรอบพื้นฐานให้บุคคลที่รวมตัวกันจัดตั้ง

ได้ดำเนินกิจการทางการเมืองตามแนวทางหรือนโยบายที่กำหนดไว้โดยทั่วไป พรรคการเมืองจะต้องมีการจัดองค์กรและกลไกของพรรคการเมือง

การบริหารพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย การบังคับให้มีสาขาพรรคของพรรคการเมืองนั้นไม่เกิดคุณภาพนัก เพราะการทำสาขาพรรคการเมืองในปัจจุบันอาจทำเพียงแค่ครบคุณสมบัติในการจัดตั้งพรรคการเมืองเท่านั้น และควรปล่อยให้การตั้งพรรคโดยมีเงื่อนไขน้อยลง ซึ่งสอดคล้องกับ

พรรคการเมืองส่วนใหญ่ไม่มีพรรคสาขาและไม่ให้ความสำคัญกับสาขาพรรคการเมือง และสาขาพรรคการเมืองมีจำนวนน้อยและไม่เข้มแข็ง” จากบทสัมภาษณ์ของสมาชิกพรรคประชาชนสันติ¹

กระบวนการจัดตั้งพรรคการเมืองที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นการจัดตั้งง่ายแต่ไม่มีอุดมการณ์ในพรรค “ไม่รู้จะทำอะไร กรรมการบริหารพรรคและกรรมการสาขาพรรคต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินทำให้ไม่มีใครอยากเข้าสู่ระบบพรรคการเมือง และการให้สนับสนุนจากภาครัฐน้อยมาก” จากบทสัมภาษณ์สมาชิกพรรคเพื่อไทย²

4.1.1 สรุปประเด็นการวิเคราะห์ ทางเลือกที่ 1

1) **ด้านการกำหนดบทบาทและกติกาให้แก่พรรคการเมือง** เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งมีการกำหนดและบทบาทกติกาอันเป็นการสร้างมาตรฐานให้กับพรรคการเมืองจนทำให้พรรคการเมืองมีความระมัดระวังในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองเพิ่มมากขึ้น จึงควรปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการทำงานส่งเสริมความเข้มแข็งพรรคการเมืองที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง อาทิเช่น กำหนดข้อบังคับให้สมาชิกพรรคการเมืองต้องจ่ายค่าบำรุงอย่างน้อยปีละ 100 บาท หรือตั้งพรรค 1 ปีต้องมีสมาชิกให้ครบ 5,000 คน และ 4 ปีต้องมีสมาชิกเพิ่มเป็น 10,000 คน ซึ่งสอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองของกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ

2) **ด้านบริบทบริบทวัฒนธรรมทางการเมือง** วัฒนธรรมทางการเมือง ถือเป็นองค์ประกอบที่มีส่วนในการกำหนดรูปแบบและการพัฒนาการของพรรคการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองของไทยจะมีลักษณะเป็นแบบระบบอุปถัมภ์ ซึ่งนับว่ามีส่วนสนับสนุนพัฒนาการของระบอบอำมาตยาธิปไตย วัฒนธรรมทางการเมืองดังกล่าว นับว่ามีส่วนส่งเสริมการเกิดพรรคการเมืองบนพื้นฐานของการสนับสนุนตัวบุคคล พรรคการเมืองดังกล่าวจึงมีหน้าที่สร้างความชอบธรรมทาง

¹ ตัวแทนพรรคประชาชนสันติ, สัมภาษณ์โดย อภนิษฐ์ คงทอง, สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 21 สิงหาคม 2558.

² ตัวแทนพรรคเพื่อไทย, สัมภาษณ์โดย อภนิษฐ์ คงทอง, สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 21 สิงหาคม 2558.

การเมืองลักษณะนี้ยังเป็นปัจจัยให้รูปแบบการเลือกตั้งเน้นบุคคลมากกว่านโยบายและเป็นส่วนหนึ่งของการขยายตัวของ การซื้อเสียงที่แพร่หลายอีกด้วย ซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองและระบบอุปถัมภ์ยังมีอิทธิพลในการกำหนดรูปแบบ ลักษณะ และพัฒนาการของพรรคการเมืองไทยในปัจจุบัน เพราะฉะนั้นการทำความเข้าใจกับบริบททางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง รวมทั้งบทบัญญัติทางกฎหมายและวัฒนธรรมทางการเมืองอันเป็นบริบทแวดล้อมที่มีส่วนกำหนดลักษณะและพัฒนาการของพรรคการเมืองจะมีส่วนสำคัญให้เข้าใจความเป็นพรรคการเมืองไทยได้อย่างแจ่มชัดและรอบด้านมากขึ้น และจากข้อจำกัดทางด้านกฎหมาย ซึ่งสามารถตั้งพรรคการเมืองได้ง่าย ยุบง่าย ทำให้พรรคการเมืองโตยากและเข้มแข็งยาก และความขัดแย้งทางการเมืองที่สามารถเป็นช่องทางที่มีอยู่เป็นเครื่องมือในการยุบพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้าม จึงควรให้มีการปรับปรุงระเบียบในการจัดตั้ง รวมถึงการยุบพรรคการเมืองให้มีการจัดตั้งยาก ยุบยาก

3) ความเป็นไปได้ทางกฎหมาย กฎหมายพรรคการเมืองนั้นนับว่าเป็นปัจจัยในการกำหนดรูปแบบ ลักษณะและกิจกรรมของพรรคการเมืองที่มีความสำคัญไม่น้อย เพื่อให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งคณะกรรมการการเลือกตั้งจำเป็นต้องแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ในการเพิ่มมาตรการในการกำหนดการบริหารพรรคการเมือง ในการมุ่งเป้าสนับสนุนการพัฒนาพรรคการเมืองแล้วยังใช้กลไกพรรคการเมืองในการดำเนินการเพื่อสนับสนุนการพัฒนาระบบประชาธิปไตย

4) ด้านความร่วมมือของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง สร้างความร่วมมือให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้ง สมาชิกพรรคการเมือง ประชาชน รวมถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองผ่านกระบวนการศึกษาและพูดคุยเกี่ยวกับปัญหาในการดำเนินงานของพรรคการเมือง เพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง

4.1.2 ข้อดีของทางเลือกที่ 1

1) มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการแสดงบทบาทเพื่อส่งเสริมสนับสนุนพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง

2) พัฒนาคุณภาพของพรรคการเมืองให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

3) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถทราบวาพรรคการเมืองแต่ละพรรคมีความเข้มแข็งแตกต่างกันอย่างไร และสามารถให้คำแนะนำในกรณีที่พรรคการเมืองประสบปัญหาในด้านต่าง ๆ ได้ทั่วถึง

4) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการควบคุมพรรคการเมือง ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกรอบและทิศทางตามที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดได้

4.1.3 ข้อเสียของทางเลือกที่ 1

1) บุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอยู่จำกัด ไม่เพียงพอกับ ปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น

2) จำเป็นต้องใช้บุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีความรู้ด้าน กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง

3) จากบทบัญญัติของกฎหมายพรรคการเมืองที่กำหนดรายละเอียดการดำเนิน กิจการของพรรคการเมืองไว้อย่างละเอียด จึงทำให้อาจเกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน

4) เพิ่มภาระงานในความรับผิดชอบให้กับส่วนงานที่เกี่ยวข้องของสำนักงาน คณะกรรมการการเลือกตั้ง

4.2 ทางเลือกที่ 2 ให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกฎหมายพรรคการเมืองกับการให้เงินและ ประโยชน์อื่นสนับสนุนพรรคการเมือง

ระบบการเงินของพรรคการเมือง พรรคการเมืองในปัจจุบันมีความจำเป็นต้องใช้เงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงของการหาเสียงเลือกตั้ง ในเมื่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองนั้นเป็นไป เพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นตัวแทนของประชาชน การเงินของพรรคจึงต้องยิ่งมีความโปร่งใส เปิดโอกาสให้สาธารณชนตรวจสอบได้เสมอ ที่ผ่านมามีการเสนอข้อมูลเท็จจริงผ่านทางสื่อมวลชน ทั้งในแง่บวกและแง่ลบถึงการใช้จ่ายเงินที่ได้รับการจัดสรรจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ของพรรคการเมืองมาอย่างต่อเนื่อง และมีคำถามเสมอว่าการสนับสนุนดังกล่าวสามารถทำให้พรรค การเมืองมีความเข้มแข็งขึ้นหรือมีการพัฒนาขึ้นหรือไม่ ในลักษณะนี้เองยังไม่เคยมีผู้ใดสามารถให้ คำตอบได้อย่างชัดเจนรวมถึงตัวชี้วัดต่าง ๆ ก็ยังไม่สามารถจะชี้วัดได้อย่างเป็นรูปธรรมในการวิเคราะห์ และความเห็นของผู้ศึกษาจะวิเคราะห์และแสดงความเห็นจากการที่ได้ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องอยู่กับเรื่อง นี้รวมถึงสิ่งที่ได้รู้และได้เห็นโดยนาตัวแบบ Political Institutionalization ของ Huntington และ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกของผู้ที่เกี่ยวข้องมาเป็นหลักในการวิเคราะห์ ซึ่งสอดคล้องกับ³

³ ชวิษฐ์พล วสุกุลพันธ์, สัมภาษณ์โดย อภินิษฐ์ คงทอง, สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 27 พฤษภาคม 2559.

พรรคการเมืองส่วนใหญ่ขาดเงินทุนสนับสนุนการดำเนินการทางการเมือง โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง จึงทำให้พรรคการเมืองต้องอาศัยหรือพึ่งพาบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ทำให้การบริหารพรรคการเมืองเหล่านั้นต้องตกอยู่ในผู้ที่ให้การสนับสนุนพรรค จากบทสัมภาษณ์ของพนักงานใน สนง.กกต.

ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินกิจกรรมของพรรค คือ งบประมาณในการจัดกิจกรรมเพื่อให้ความรู้แก่สมาชิกพรรคและประชาชน โดยเฉพาะพรรคการเมืองขนาดเล็ก จากบทสัมภาษณ์สมาชิกพรรคมาตุภูมิ

4.2.1 สรุปประเด็นการวิเคราะห์ ทางเลือกที่ 2

การตรวจสอบการใช้เงิน โดยการควบคุมการใช้จ่ายและการสร้างความโปร่งใสให้ระบบการเงินและประโยชน์อื่นของพรรคการเมือง พรรคการเมืองส่วนใหญ่ขาดเงินทุนสนับสนุนการดำเนินการทางการเมือง โดยเฉพาะในช่วงเวลาเลือกตั้ง จึงทำให้พรรคการเมืองต้องอาศัยหรือพึ่งพาบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ทำให้การบริหารพรรคการเมืองเหล่านั้นต้องตกอยู่ในผู้ที่ให้การสนับสนุน อีกทั้งพรรคการเมืองบางพรรคใช้จ่ายเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองไม่โปร่งใส ไม่เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาพรรคการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตย ส่งผลกระทบต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งของพรรคการเมือง

1) **ด้านการกำหนดบทบาทและกติกาให้แก่พรรคการเมือง** เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งมีการกำหนดและบทบาทกติกาก่อนเป็นการสร้างมาตรฐานให้กับพรรคการเมือง จนทำให้พรรคการเมืองมีความระมัดระวังในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองเพิ่มมากขึ้น จึงควรปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการทำงานส่งเสริมความเข้มแข็งพรรคการเมืองที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง อาทิเช่น กำหนดข้อบังคับให้สมาชิกพรรคการเมืองต้องจ่ายค่าบำรุงอย่างน้อยปีละ 100บาท หรือตั้งพรรค 1 ปีต้องมีสมาชิกให้ครบ 5,000 คน และ 4 ปีต้องมีสมาชิกเพิ่มเป็น 10,000 คนซึ่งสอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองของกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ

2) **ด้านบริบทวัฒนธรรมทางการเมือง** วัฒนธรรมทางการเมืองถือเป็นองค์ประกอบที่มีส่วนในการกำหนดรูปแบบและการพัฒนาการของพรรคการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองของไทยจะมีลักษณะเป็นแบบระบบอุปถัมภ์ ซึ่งนับว่ามีส่วนสนับสนุนพัฒนาการของระบอบอำมาตยาธิปไตย วัฒนธรรมทางการเมืองดังกล่าวนี้มีส่วนส่งเสริมการเกิดพรรคการเมืองบนพื้นฐานของการสนับสนุนตัวบุคคล พรรคการเมืองดังกล่าวจึงมีหน้าที่สร้างความชอบธรรมทางการเมืองลักษณะนี้ยังเป็นปัจจัยให้รูปแบบการเลือกตั้งเน้นบุคคลมากกว่านโยบายและเป็นส่วนหนึ่งของการขยายตัวของ การซื้อเสียงที่แพร่หลายอีกด้วย ซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองและระบบอุปถัมภ์ยังมีอิทธิพลในการกำหนดรูปแบบ ลักษณะ และพัฒนาการของพรรคการเมืองไทยในปัจจุบัน เพราะ ฉะนั้นการทำความเข้าใจ

เข้าใจกับบริบททางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง รวมทั้งบทบัญญัติทางกฎหมายและวัฒนธรรมทางการเมืองอันเป็นบริบทแวดล้อมที่มีส่วนกำหนดลักษณะและพัฒนาการของพรรคการเมืองจะมีส่วนสำคัญให้เข้าใจความเป็นพรรคการเมืองไทยได้อย่างแจ่มชัดและรอบด้านมากขึ้น และจากข้อจำกัดทางด้านกฎหมาย ซึ่งสามารถตั้งพรรคการเมืองได้ง่าย ยุบง่าย ทำให้พรรคการเมืองโตยาก และเข้มแข็งยาก และความขัดแย้งทางการเมืองที่สามารถเป็นช่องทางที่มีอยู่เป็นเครื่องมือในการยุบพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้าม จึงควรให้มีการปรับปรุงระเบียบในการจัดตั้ง รวมถึงการยุบพรรคการเมืองให้มีการจัดตั้งยาก ยุบยาก

3) **ความเป็นไปได้ทางกฎหมาย** กฎหมายพรรคการเมืองนั้นนับว่าเป็นปัจจัยในการกำหนดรูปแบบ ลักษณะและกิจกรรมของพรรคการเมืองที่มีความสำคัญไม่น้อย เพื่อการทำให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งคณะกรรมการการเลือกตั้งจำเป็นต้องแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ในการสร้างความโปร่งใสในการใช้เงินของพรรคการเมือง เพื่อหาทางลดปัญหาการใช้เงินในการซื้อเสียง

4) **ด้านความร่วมมือของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง** สร้างความร่วมมือให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้ง สมาชิกพรรคการเมือง ประชาชน รวมถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองผ่านกระบวนการศึกษาและพูดคุยเกี่ยวกับปัญหาในการดำเนินงานของพรรคการเมือง เพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง

4.2.2 ข้อดีของทางเลือกที่ 2

1) มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการแสดงบทบาทเพื่อส่งเสริมสนับสนุนพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง ในเรื่องของการจัดสรรเงินให้แก่พรรคการเมืองให้ทั่วถึง ให้เกิดการดำเนินการของพรรคการเมือง

2) พัฒนาคุณภาพของพรรคการเมืองให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

3) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถทราบว่าพรรคการเมืองแต่ละพรรคมีความเข้มแข็งแตกต่างกันอย่างไร และสามารถให้คำแนะนำในกรณีที่พรรคการเมืองประสบปัญหาในด้านต่าง ๆ ได้ทั่วถึง

4) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการควบคุมพรรคการเมืองให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกรอบและทิศทางตามที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดได้

5) มีการติดตามตรวจสอบเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการส่งเสริมและสนับสนุน

4.2.3 ข้อเสียของทางเลือกที่ 2

- 1) บุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอยู่จำกัด ไม่เพียงพอกับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น
- 2) จากบทบัญญัติของกฎหมายพรรคการเมืองที่กำหนดรายละเอียดการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองไว้อย่างละเอียด จึงทำให้อาจเกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน
- 3) จากบทบัญญัติของกฎหมายพรรคการเมืองที่กำหนดรายละเอียดการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองไว้อย่างละเอียด จึงทำให้อาจเกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน
- 4) เพิ่มภาระงานในความรับผิดชอบให้กับส่วนงานที่เกี่ยวข้องของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

4.3 ทางเลือกที่ 3 ทางเลือกควบคู่ระหว่างทางเลือกที่ 1 และทางเลือกที่ 2 โดยให้คณะกรรมการเลือกตั้งเพิ่มมาตรการในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารพรรคการเมืองและองค์ประกอบของพรรคการเมือง พร้อมทั้งให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกฎหมายพรรคการเมืองกับการให้เงินและประโยชน์อื่นสนับสนุนพรรคการเมือง

4.3.1 สรุปประเด็นการวิเคราะห์ (ทางเลือกที่ 3) ให้ใช้ทางเลือกที่ 1 ควบคู่กับทางเลือกที่ 2

พรรคการเมืองตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลที่มีแนวคิดอุดมการณ์ทางการเมืองที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันมารวมกันเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองย่อมมีเสรีภาพตามบทบัญญัติของกฎหมาย และมีหน้าที่สำคัญแสดงออกทางการเมืองในรูปแบบของการสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้สามารถเข้าไปบริหารประเทศได้ ดังนั้นพรรคการเมืองจึงเป็นองค์กรที่สำคัญที่จะช่วยให้เกิดการพัฒนาทางการเมือง อีกทั้งยังเป็นตัวจักรที่สำคัญที่จะทำให้ระบบการเมืองมีเสถียรภาพด้วย

ประเทศไทยยังขาดนักการเมืองที่เป็นนักบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์ส่วนรวมอย่างแท้จริง ด้วยเหตุที่ว่าพรรคการเมืองไทยมิได้เกิดขึ้นจากสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนหรือสิทธิตามธรรมชาติ (National Right) หากแต่พรรคการเมืองไทยเกิดขึ้นได้ด้วยสิทธิตามกฎหมาย (Legal Right) ถูกจัดตั้งโดยผู้ปกครอง เพื่อใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนตนเองและคณะให้มีความชอบธรรมที่จะอยู่ในอำนาจยาวนานมากกว่าที่จะเป็นแหล่งรวมคนที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองอย่างแท้จริง สาเหตุสำคัญที่พรรคการเมืองไทยยังไม่มีความเป็นสถาบันทางการเมืองเกิดจากปัญหาความสามารถในการปรับตัว โดยไม่สามารถเผชิญการทำลายจากสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาได้

พรรคการเมืองถูกล้มเลิกทุกครั้งที่มีรัฐประหาร ผลคือพรรคการเมืองต้องหยุดการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองไม่สามารถทำหน้าที่ตอบสนองความต้องการของสังคมไทย ปัญหาพรรคการเมืองไม่มีเสถียรภาพ เพราะพรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่จัดตั้งขึ้นมาจากการรวมตัวของบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อสนับสนุนผู้นำทางการเมืองคนใดคนหนึ่ง จึงเป็นพรรคการเมืองของชนชั้นนำที่เน้นจำนวนสมาชิกในรัฐสภา การก่อตั้งพรรคการเมืองในลักษณะดังกล่าวเป็นการก่อตั้งที่ไม่ได้ให้ออกาสแก่สมาชิกพรรคที่จะเป็นผู้เลือกสรรผู้นำของพรรคการเมืองเอง ในแง่โครงสร้างพรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่ไม่ได้มีการจัดองค์กรอย่างเป็นระบบ การให้ความสำคัญกับสาขาพรรคการเมืองในอดีตมีน้อยมากแม้ว่าในปัจจุบันจะมีการให้ความสำคัญกับการจัดการองค์กร ตลอดจนสาขาพรรคการเมืองเพิ่มมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติการบริหารงานของพรรคการเมือง จะยังขึ้นอยู่กับตัวผู้นำหรือแกนนำระดับสูงของพรรคการเมืองมากกว่าตัวระบบที่พรรคการเมืองพัฒนาขึ้นมา เมื่อไม่สามารถสร้างฐานสนับสนุนจากมวลชนในวงกว้างได้ เมื่อโครงสร้างไม่สลับซับซ้อนเพียงพอจึงส่งผลต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของพรรคการเมือง อีกทั้งกระทบต่อการพัฒนาพรรคการเมืองอีกด้วย นอกจากนี้พรรคการเมืองไทยยังขาดความเป็นอิสระ กล่าวคือ การที่พรรคการเมืองอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มพลังทางสังคม การที่พรรคการเมืองและระเบียบวิธีทางการเมืองของพรรคการเมืองนั้นไม่สามารถคงความเป็นตัวของตัวเอง ไม่สามารถตัดสินใจด้วยตนเอง ไม่มีอำนาจของตนเอง หากแต่ถูกรอบงำจากกลุ่มพลังทางสังคม เช่น กลุ่มผลประโยชน์ โดยเฉพาะกลุ่มธุรกิจที่เข้ามามีบทบาททางการเมือง จนทำให้การเมืองไทยกลายเป็นธุรกิจการเมืองโดยเข้ามาในลักษณะของการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองซึ่งวัตถุประสงค์ที่กลุ่มธุรกิจทำเช่นนี้ ก็เพื่อจะได้มีบทบาทและอิทธิพลในการกำหนดนโยบายทางการเมือง เพื่อปกป้องผลประโยชน์และเพื่อเพิ่มพูนอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองให้กับกลุ่มตน ผลก็คือทำให้การตัดสินใจทางการเมืองในบางเรื่องของพรรคการเมืองขาดความเป็นอิสระ ประการสุดท้าย คือ พรรคการเมืองไทยขาดความเป็นปึกแผ่น โดยจะเห็นได้จากการมีความเห็นที่ไม่สอดคล้องต้องกัน ชัดแย้งในอุดมการณ์ นโยบายและการปฏิบัติขาดความกลมเกลียวเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เมื่อเกิดความไม่สอดคล้องต้องกัน ก็จะนำไปสู่การแตกแยกภายในพรรคการเมือง ทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอ ส่งผลต่อศรัทธาความเชื่อมั่นของประชาชนไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนต้องยุติไปในที่สุด⁴

พรรคการเมืองส่วนใหญ่มีความไม่ยั่งยืน และไม่สามารถดำเนินการตามเจตนารมณ์และความประสงค์ที่แท้จริงของประชาชนได้ เนื่องจากสาเหตุหลายประการ เช่น พรรคการเมืองจัดตั้งขึ้นโดยบุคคลหรือคณะที่มีอำนาจทางการบริหารหรืออำนาจทางการเงิน พรรคการเมืองไม่มี

⁴ จุมพล หนิมพานิช, *พัฒนาการทางการเมืองไทย : อำมาตยาธิปไตย ธนาธิปไตย หรือ ประชาธิปไตย* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), 68.

อุดมการณ์พรรคการเมืองถูกครอบงำโดยนายทุนและกลุ่มทุนขนาดใหญ่ ขาดการทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน ขาดความพร้อมในการดำเนินการทางการเมือง สมาชิกพรรคการเมืองขาดวินัยประชาชนขาดความศรัทธาและความเชื่อมั่นในพรรคการเมือง และพรรคการเมืองไทยขาดเงินทุนในการ สนับสนุน ต้องอาศัยพึ่งพากลุ่มทุน หรือบุคคลที่ให้การสนับสนุนพรรคการเมืองทำให้เกิดการใช้เงินที่ได้รับจากการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองไม่เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาพรรคการเมือง

จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น จึงขอเลือก**ข้อเสนอเชิงนโยบายข้อที่ 3** เนื่องจากการเสริมสร้างความเข้มแข็งของพรรคการเมืองนั้น ต้องมีการจัดโครงสร้างทางอำนาจต้องมุ่งเน้นความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง โดยให้ความสำคัญกับสมาชิกพรรคการเมืองและการจัดโครงสร้างทางสายงาน ต้องมีการกระจายอำนาจเป็นสาขาต่างๆมีการแบ่งแยกบทบาทหน้าที่อย่างเป็นระบบ เพื่อให้พรรคการเมืองได้เข้าถึงประชาชนและประชาชนมีความใกล้ชิดกับพรรคการเมือง พรรคการเมืองเข้มแข็งจากการสนับสนุนเงินและประโยชน์อย่างอื่น การดำเนินกิจการของพรรคล้วนมีความจำเป็นต้องแสวงหารายได้ให้มากที่สุด เพื่อเพิ่มโอกาสให้พรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งมากขึ้นตามไปด้วย ซึ่งจะเห็นว่าการที่พรรคการเมืองจะดำรงอยู่ได้นั้น จะต้องมีทรัพยากรพื้นฐานคอยสนับสนุนและเป็นแรงขับเคลื่อนการทำงานของพรรคการเมือง และมีการบริหารจัดการที่ดี หากขาดการบริหารที่ดีก็จะทำให้พรรคการเมืองชะงัก จนอาจนำไปสู่การยุบตัวในที่สุด

(1) ด้านการขยายสาขาพรรคการเมือง พรรคการเมืองส่วนใหญ่ไม่มีความพร้อมในการดำเนินกิจการทางการเมือง ไม่มีสาขาพรรคการเมืองและไม่ให้ความสำคัญกับสาขาพรรคการเมือง ซึ่งการเพิ่มมาตรการพรรคการเมืองโดยการขยายสาขาพรรคและให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับสาขาพรรคมากขึ้น การขยายสาขาพรรคก็เป็นวิธีการหนึ่งที่พรรคการเมืองได้ใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้น ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมที่สาขาพรรคได้สะดวกกว่า ที่สำนักงานใหญ่ของพรรคในส่วนกลาง อย่างไรก็ตาม พรรคก็ต้องกระจายอำนาจให้สาขาพรรคด้วย และควรพัฒนาระบบการบริหารสาขาพรรคให้เป็นทางการมากขึ้น

(2) ด้านการกำหนดนโยบาย เพิ่มมาตรการในการกำหนดนโยบายของพรรคการเมือง และกระบวนการกำหนดนโยบายของพรรค ให้เป็นนโยบายที่สามารถพัฒนาประเทศได้อย่างยั่งยืน การกำหนดนโยบายตามที่ประชาชนต้องการทุกอย่าง อาจจะไม่ใช่วิธีที่ดีที่สุดถ้าประชาชนยังไม่มีคุณภาพพอ พรรคการเมืองควรศึกษา วิจัยให้ได้ข้อมูลที่เหมาะสมผลเพื่อนำมากำหนดนโยบาย ร่วมกับการพิจารณาถึงความต้องการของประชาชน

(3) ความเป็นไปได้ทางกฎหมาย เพื่อการทำให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งคณะกรรมการการเลือกตั้งจำเป็นต้องแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ในการเพิ่มมาตรการในการกำหนดการบริหารพรรคการเมือง และ

(4) **ให้มีการตรวจสอบการใช้เงิน** โดยการควบคุมการใช้จ่ายและการสร้างความโปร่งใสให้ระบบการเงินและประโยชน์อื่นของพรรคการเมือง พรรคการเมืองส่วนใหญ่ขาดเงินสนับสนุนการดำเนินการทางการเมือง โดยเฉพาะในช่วงเวลาเลือกตั้ง จึงทำให้พรรคการเมืองต้องอาศัยหรือพึ่งพาคู่ค้าหรือกลุ่มบุคคล ทำให้การบริหารพรรคการเมืองเหล่านั้นต้องตกอยู่ในผู้ที่ให้การสนับสนุน อีกทั้งพรรคการเมืองบางพรรคใช้จ่ายเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองไม่โปร่งใส ไม่เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาพรรคการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตย ส่งผลกระทบต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งของพรรคการเมือง

4.3.2 ข้อดีของทางเลือกที่ 3

1) มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. พรรคการเมือง เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการแสดงบทบาทการส่งเสริมสนับสนุนพรรคการเมือง

2) มีการจัดสรรเงินให้แก่พรรคการเมืองให้ทั่วถึง ให้เกิดการดำเนินการของพรรคการเมือง

3) มีการติดตามตรวจสอบเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการส่งเสริมและสนับสนุน

4.3.3 ข้อเสียของทางเลือกที่ 3

1) บุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอยู่จำกัด ไม่เพียงพอกับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น

2) จากบทบัญญัติของกฎหมายพรรคการเมืองที่กำหนดรายละเอียดการดำเนินการกิจการของพรรคการเมืองไว้อย่างละเอียด จึงทำให้อาจเกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

พรรคการเมืองตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลที่มีแนวคิด อุดมการณ์ทางการเมืองที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันมารวมกันเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองย่อมมีเสถียรภาพตามบทบัญญัติของกฎหมาย และมีหน้าที่สำคัญแสดงออกทางการเมืองในรูปแบบของการสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้สามารถเข้าไปบริหารประเทศได้ ดังนั้น พรรคการเมืองจึงเป็นองค์กรที่สำคัญที่จะช่วยให้เกิดการพัฒนาทางการเมือง อีกทั้งยังเป็นตัวจักรที่สำคัญที่จะทำให้ระบบการเมืองมีเสถียรภาพด้วย

สาเหตุสำคัญที่พรรคการเมืองไทยยังไม่มีความเป็นสถาบันทางการเมืองเกิดจากปัญหาความสามารถในการปรับตัว โดยไม่สามารถเผชิญการทำลายจากสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาได้ พรรคการเมืองถูกล้มเลิกทุกครั้งที่มีรัฐประหาร ผลคือพรรคการเมืองต้องหยุดการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองไม่สามารถทำหน้าที่ตอบสนองความต้องการของสังคมไทย ปัญหาพรรคการเมืองไม่มีเสถียรภาพ เพราะพรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่จัดตั้งขึ้นมาจากการรวมตัวของบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อสนับสนุนผู้นำทางการเมืองคนใดคนหนึ่ง จึงเป็นพรรคการเมืองของชนชั้นนำที่เน้นจำนวนสมาชิกในรัฐสภา การก่อตั้งพรรคการเมืองในลักษณะดังกล่าวเป็นการก่อตั้งที่ไม่ได้ให้โอกาสแก่สมาชิกพรรคที่จะเป็นผู้เลือกสรรผู้นำของพรรคการเมืองเอง ในแง่โครงสร้างพรรคการเมืองไทย ส่วนใหญ่ไม่ได้มีการจัดองค์กรอย่างเป็นระบบ การให้ความสำคัญกับสาขาพรรคการเมืองในอดีตมีน้อยมากแม้ว่าในปัจจุบันจะมีการให้ความสำคัญกับการจัดการองค์กร ตลอดจนสาขาพรรคการเมืองเพิ่มมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติการบริหารงานของพรรคการเมือง จะยังขึ้นอยู่กับตัวผู้นำหรือแกนนำระดับสูงของพรรคการเมืองมากกว่าตัวระบบที่พรรคการเมืองพัฒนาขึ้นมา เมื่อไม่สามารถสร้างฐานสนับสนุนจากมวลชนในวงกว้างได้ เมื่อโครงสร้างไม่สลับซับซ้อนเพียงพอจึงส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของพรรคการเมือง อีกทั้งกระทบต่อการพัฒนาพรรคการเมืองอีกด้วย นอกจากนี้ พรรคการเมืองไทยยังขาดความเป็นอิสระ กล่าวคือ การที่พรรคการเมืองอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มพลังทางสังคม การที่พรรคการเมืองและระเบียบวิธีทางการเมืองของพรรคการเมืองนั้นไม่สามารถคงความเป็นตัวของตัวเอง ไม่สามารถตัดสินใจด้วยตนเอง ไม่มีอำนาจของตนเอง และพรรคการเมืองไทยขาดเงินทุนในการสนับสนุน ต้องอาศัยพึ่งพากลุ่มทุน หรือบุคคลที่ให้การสนับสนุนพรรค

การเมืองทำให้เกิดการใช้จ่ายเงินที่ได้รับจากการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ไม่เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาพรรคการเมือง

สำหรับแนวทางข้อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งกับการเสริมสร้างให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง จากการวิเคราะห์ทางเลือกต่าง ๆ ผู้วิจัยเลือกข้อเสนอ นโยบายในการเสริมสร้างพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง คือ ทางเลือกที่ 3 เนื่องจากการจะทำให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งได้นั้นพรรคการเมืองจำเป็นต้องมีการดำเนินกิจกรรมภายในพรรค และกิจกรรมของพรรคการเมืองนั้นจะขับเคลื่อนได้ก็ต่อเมื่อมีปัจจัยหลักสำคัญ นั่นก็คือ เงินสนับสนุนพรรคการเมือง จึงเสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพิ่มมาตรการในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารพรรคการเมืองและองค์ประกอบของพรรคการเมือง และมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกฎหมายพรรคการเมืองกับการให้เงินและประโยชน์อื่นสนับสนุนพรรคการเมือง ซึ่งจะเห็นได้ว่าการรวมกลุ่มกิจกรรมทางการเมือง ในรูปแบบพรรคการเมืองอันมีองค์ประกอบด้วย กลุ่มผู้นำและสมาชิกพรรคการเมืองแล้ว การกำหนดขอบเขตของกิจกรรมเพื่อนำไปสู่เป้าหมายอันเดียวกันนั้นเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง การจัดองค์กรภายในพรรคการเมืองเองจึงเป็นกลไกสำคัญให้พรรคการเมืองให้พรรคการเมืองขับเคลื่อนงานระหว่างสมาชิกพรรคการเมืองและพรรคการเมืองสู่ประชาชน เพราะสิ่งที่พรรคการเมืองเสนอให้แก่สมาชิกและประชาชนนั้น เป็นแรงจูงใจให้สมาชิกพรรคและประชาชนสนับสนุนพรรคการเมืองนั้น ๆ ดังนั้น ศักยภาพของพรรคการเมืองในการบริหาร ได้แก่ ความสามารถในการจัดองค์กร รูปแบบการบริหารงาน อัตรากำลังของบุคลากรพรรค รวมถึงงบประมาณและเครื่องมือในการดำเนินงาน และจะต้องรวมถึงความเป็นเอกภาพด้านความคิดของคนในพรรคด้วย ซึ่งปัจจุบันพรรคการเมืองไทย ขาดความสลับซับซ้อน โครงสร้างของพรรคการเมืองไทยเป็นโครงสร้างขนาดเล็ก มีกลุ่มโครงสร้างหลักอยู่ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้นำพรรค และสมาชิกจำนวนน้อย ไม่มีโครงสร้างอื่นเข้ามาประกอบเพื่อการสร้างและกระจายงาน ซึ่งต้องมีการขยายโครงสร้างของพรรคออกไปเพื่อเป็นรากฐานรองรับมวลชน โดยการดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรค การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรภายในพรรค ซึ่งอาจมีการปรับปรุงด้านการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคให้มากขึ้น รวบรวมปัญหาและความต้องการของสมาชิกพรรคสู่องค์กรส่วนกลางของพรรคอย่างสม่ำเสมอเพื่อทำการวิเคราะห์ แลหามาตรการกลับไปแก้ไขปรับปรุงการบริหารงาน โครงสร้างของพรรคการเมือง เพื่อให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาโดยจากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากสมาชิกพรรคการเมือง ผู้บริหารของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประชาชน ประกอบกับข้อมูลเชิงคุณภาพที่เกี่ยวข้องทางด้านต่าง ๆ ผู้ศึกษาได้นำมาสังเคราะห์เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการเสริมสร้างพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง และจากการวิเคราะห์ทางเลือก ข้อดี ข้อเสียของแต่ละทางเลือก ไม่ว่าจะในด้านกำหนดยุทธศาสตร์และกติกากำหนดพรรคการเมือง ด้านบริหารพรรคการเมือง ความเป็นไปได้ทางด้านกฎหมาย ด้านความร่วมมือของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไข การดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมือง ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรใช้ข้อเสนอทางเลือกที่ 3 เป็นการนำทางเลือก 1 กับทางเลือกที่ 2 มาเป็นแนวทางในการใช้ควบคู่กัน คือ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีการเพิ่มมาตรการในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารพรรคการเมืองและองค์ประกอบของพรรคการเมือง และให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกฎหมายพรรคการเมืองกับการให้เงิน รวมถึงประโยชน์อื่นที่สนับสนุนพรรคการเมือง เพื่อจะนำไปสู่ข้อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งกับการเสริมสร้างให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง

ภายใต้ทางเลือกที่ 3 เพื่อปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมืองในการพัฒนาประชาธิปไตย

ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าว โดยมีแนวทางการดำเนินงานดังนี้

5.2.1 ควรดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย/ ระเบียบ/ ข้อบังคับ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถดำเนินการได้โดยการจัดประชุมสัมมนา เพื่อการหาแนวทางปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เกิดความง่ายต่อการปฏิบัติของบุคลากรทั้งของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และบุคลากรของพรรคการเมืองที่เกิดจากการระดมความคิดเห็นจากผู้แทนของสถาบันการศึกษา ได้แก่ นักวิชาการด้านกฎหมาย นักวิชาการด้านการเมือง นักวิชาการด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนตัวแทนจากพรรคการเมืองและที่สำคัญตัวแทนจากภาคประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งทั้งส่วนกลางและระดับจังหวัด คือ

5.2.1.1 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดนิยามของเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองให้กว้างขึ้นหรือครอบคลุมไปยังกลุ่มองค์กรท้องถิ่นต่าง ๆ ด้วย เพราะกลุ่มองค์กรท้องถิ่นต่าง ๆ ถือเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการให้ความรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตย และความสำคัญของพรรคการเมืองแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้

5.2.2 ควรมีการดำเนินการพัฒนาบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งทั้งส่วนกลางและระดับจังหวัด ซึ่งในทางปฏิบัติสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งควร จะดำเนินการส่งเสริมกิจกรรมภายในสำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้งด้านการพัฒนาบุคลากร ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานมากขึ้น ดังนี้

5.2.2.1 การจัดฝึกอบรมทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กรเพื่อเพิ่มความรู้ ความเข้าใจในการดำเนินงานโดยเฉพาะความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาประชาธิปไตยให้กับ บุคลากรที่เกี่ยวข้องหรือรับผิดชอบเกี่ยวกับการให้คำปรึกษาด้านประชาธิปไตยแก่ประชาชน

5.2.2.2 การจัดทีมงานให้คำปรึกษาแก่พรรคการเมือง โดยกำหนดเป็น ช่องทางให้พรรคการเมืองขอคำปรึกษาได้ในทุกกรณีเพื่อไม่ให้พรรคการเมืองดำเนินการผิดกฎหมาย หรือระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ได้

5.2.2.3 การพัฒนาบุคลากรที่รับผิดชอบงานเกี่ยวกับพรรคการเมืองทุกระดับ ได้ศึกษาถึงข้อกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง รวมถึงข้อบังคับของพรรค การเมืองทุกพรรค เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องและสามารถให้คำแนะนำแก่พรรคการเมืองและสาขา พรรคการเมืองได้

5.2.2.4 การเชิญบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งและ บุคลากรของพรรคการเมืองที่เกี่ยวข้องหรือรับผิดชอบเกี่ยวกับการให้การศึกษาด้านการเมืองแก่ ประชาชน มาร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเมืองและผู้ทรงคุณวุฒิด้าน Civic Education เพื่อเปิดมุมมองหรือวิสัยทัศน์ต่าง ๆ

5.2.3 ควรหาแนวทางส่งเสริมและการสร้างพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทาง การเมือง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งควรมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการทำงาน เพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งพรรคการเมืองที่สามารถปฏิบัติจริงได้ ดังนี้

5.2.3.1 ส่งเสริมให้พรรคการเมืองตระหนักและให้ความสำคัญกับประชาชน ส่วนร่วม ไม่เห็นแก่กลุ่มและพวกพ้องมากเกินไป เพื่อให้การทำหน้าที่ในการให้การศึกษาเกี่ยวกับการ ปกครองในระบบประชาธิปไตยแก่ประชาชน เป็นการให้การศึกษาในลักษณะของผู้ให้ข้อมูล ข่าวสารที่เป็นกลางและถูกต้องแก่ประชาชน มิใช่เพื่อให้ประชาชนนิยมชมชอบพรรคการเมืองของ ตนเอง โดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจจะพิจารณาให้รางวัลการส่งเสริมประชาธิปไตย ดีเด่นแก่พรรคการเมือง เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจให้แก่พรรคการเมืองในการส่งเสริมประชาธิปไตย ต่อไป

5.2.3.2 สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งควรจัดทำดัชนีชี้วัด (Key Performance Indicator: KPI) ใหม่ เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาให้การสนับสนุนค่าใช้จ่ายแก่พรรคการเมือง ในรูปแบบเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง โดยเน้นตัวชี้วัดในด้านคุณภาพของงานหรือ กิจกรรมการดำเนินงานต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นตัวชี้วัดในการพัฒนาให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง

5.2.3.3 สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งควรกำหนดแนวทางกิจกรรม ที่ต้องการจะส่งเสริมหรือสนับสนุนให้พรรคการเมืองดำเนินการกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ ในการพิจารณาให้การสนับสนุนค่าใช้จ่ายแก่พรรคการเมือง ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมของพรรค การเมืองเป็นไปตามทิศทางที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องการ

5.2.3.4 สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งควรกำหนดขอบเขตในการใช้ เงินงบประมาณ โดยเน้นการกำหนดขอบเขตในเรื่องของการพัฒนาความรู้เกี่ยวกับการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชนเป็นหลัก โดยควรจะมีกำหนดขอบเขตให้ชัดเจนว่าความรู้ที่ควร จะเพิ่มเติมแก่ประชาชนมีเรื่องใดบ้าง และควรเน้นความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมเป็นสำคัญ

5.2.4 ควรกำหนดยุทธศาสตร์แนวทางการขับเคลื่อนการพัฒนาประชาธิปไตย/ องค์กรภาคประชาชน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งควรกำหนดยุทธศาสตร์ที่ส่งเสริม การสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนที่จะผลักดันให้ประชาชนหรือหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามามีส่วน ร่วมในการควบคุมตรวจสอบพรรคการเมือง ดังนี้

5.2.4.1 ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีการจัดเวทีให้ประชาชน สามารถมาพบปะหรือพูดคุยกันในเรื่องประชาธิปไตยและความสำคัญของพรรคการเมืองได้

5.2.4.2 ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งสนับสนุนงบประมาณในการ จัดกิจกรรมที่เกี่ยวกับประชาธิปไตย และความสำคัญของพรรคการเมือง

5.2.4.3 ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งสนับสนุนงบประมาณให้แก่ สถาบันการศึกษา เช่น มหาวิทยาลัย ในการสร้างรายวิชาที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับประชาธิปไตย และ ความสำคัญของพรรคการเมือง

5.2.5 ควรมีระบบติดตามและประเมินผลการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ ในทางปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งปรับปรุงระบบติดตามและประเมินผลการ ดำเนินงานของพรรคการเมืองที่เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นระบบ

5.2.5.1 การใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่หรือระบบคอมพิวเตอร์เข้ามาช่วยในการ ติดตามประเมินผลของพรรคการเมือง

5.2.5.2 สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งควรมีระบบประเมินผลอย่าง จริงจัง โดยประเมินถึงความคุ้มค่าระหว่างผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของพรรค การเมืองกับงบประมาณที่สนับสนุนไป โดยเน้นการประเมินผลในเชิงคุณภาพ

5.3 แนวทางปฏิบัติ

จากการศึกษาในเรื่องของการเสริมสร้างพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งนั้น ผู้ศึกษาจะขอเสนอแนวทางปฏิบัติ สำหรับทางเลือกที่ 3 คือ โดยสรุปแนวทางการดำเนินการปฏิบัติเพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งของพรรคการเมืองในฐานะที่เป็นสถาบันทางการเมือง ดังนี้

(1) แต่งตั้งคณะทำงาน ประกอบด้วย ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเลือกตั้ง ผู้แทนจากพรรคการเมือง ผู้แทนจากประชาชน เพื่อพูดคุย รับฟังปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ... ในการแก้ไขระเบียบเพื่อเพิ่มมาตรการการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารพรรคการเมืองและองค์ประกอบของพรรคการเมือง และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกฎหมายพรรคการเมืองกับการให้เงินและประโยชน์อื่นสนับสนุนพรรคการเมือง โดยแบ่งออกเป็น

1) แต่งตั้งคณะทำงานในการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการดำเนินงานของพรรคการเมืองในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ให้ความรู้กับประชาชนในเรื่องของประชาธิปไตยและความสำคัญของพรรคการเมือง โดยจัดทำเป็นโครงการหรือกิจกรรมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ กิจกรรมเสริมสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับภาคประชาชน

2) แต่งตั้งคณะทำงานในการให้คำปรึกษาแก่พรรคการเมือง เพื่อเป็นช่องทางให้พรรคการเมืองขอรับคำปรึกษาได้ทุกกรณี

3) แต่งตั้งคณะทำงาน เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ แนวทางของกิจกรรมของพรรคการเมืองที่ต้องการจะส่งเสริมหรือสนับสนุนให้พรรคการเมืองดำเนินการ เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาให้การสนับสนุนค่าใช้จ่ายแก่พรรคการเมือง และเพื่อให้การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

4) แต่งตั้งคณะทำงาน เพื่อรวบรวมการดำเนินงานของพรรคการเมืองในการส่งเสริมประชาธิปไตย และให้คณะทำงานจัดทำปฏิทินการดำเนินงานประจำปี ซึ่งจะสามารถเห็นภาพรวมของการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองได้ จะได้ป้องกันปัญหาการดำเนินงานที่ขาดความต่อเนื่องในบางช่วงเวลา

(2) จัดทำโครงการหรือกิจกรรมเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้และสร้างเครือข่าย เพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตย และความสำคัญของพรรคการเมือง

(3) จัดทำคู่มือแนวทางปฏิบัติกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน

(4) จัดการอบรมบุคลากรทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กร เพื่อเพิ่มความรู้ความเข้าใจในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง และให้เห็นถึงความสำคัญของพรรคการเมือง

(5) จัดทำประเมินผลโครงการ กิจกรรมจากการดำเนินการของพรรคการเมืองในรอบปี โดยการประเมินจากกิจกรรมที่พรรคการเมืองได้ดำเนินการมีความสอดคล้องกับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร พร้อมจัดทำเป็นคู่มือการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง เพื่อสามารถใช้เป็นต้นแบบให้แก่พรรคการเมืองอื่น ๆ และแนวทางในการพัฒนารูปแบบกิจกรรมทางการเมืองที่ถูกต้อง



รายการอ้างอิง

หนังสือและบทความในหนังสือ

- โกวิทย์ พวงงาม. *บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมืองในการพัฒนาประชาธิปไตย: ปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไข* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.
- จุมพล หนิมพานิช. *พัฒนาการทางการเมืองไทย : อำมาตยาธิปไตย ธนาธิปไตย หรือ ประชาธิปไตย* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.
- จักษ์ พันธุ์ชูเพชร. *การเมืองการปกครองไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ Punch Group, 2549.
- ฝ่ายติดตามประเมินผล. “รายงานผลการประเมินศักยภาพของสาขาพรรคการเมือง.” กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2553.
- พลศักดิ์ จิรไกรศิริ. *พรรคและกลุ่ม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ศึกษิตสยาม, 2524.
- สุกัญญา ตีระวนิช. *The Third Wave*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์. นานมีบุ๊คส์, 2539.

วิทยานิพนธ์

- คมภักดิ์ สันทัต. “บทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้ง: ศึกษากรณีการบริหารจัดการกองทุนเพื่อพัฒนาพรรคการเมือง.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547.
- เจษฎา ทองขาว. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งและบทบาทอำนาจหน้าที่ของสาขาพรรคการเมือง.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2555.
- บรรหาร ศิลปะอาชา. “การพัฒนาพรรคการเมืองไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีเงินอุดหนุนพรรคการเมือง.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538.
- บำเพ็ญ สงศรี. “ผลกระทบการยุบพรรคการเมืองต่อการพัฒนาการเมืองไทย: ศึกษากรณีการยุบพรรคการเมืองหลังวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2553.

พรรณรัตน์ ดิษฐ์เจริญ. “มาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้างความเข้มแข็งตามหลัก
ประชาธิปไตยให้แก่พรรคการเมือง.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

วีรวัฒน์ พ่วงพิศ. “กระบวนการการพัฒนาความเป็นสถาบันทางการเมือง: กรณีศึกษาพรรคไทยรัก
ไทย.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2547.

วรานนท์ วิเศษศิริ. “หลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองกับระบบพรรคการเมืองไทย.”
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

อัครเดช ลี. “ผลกระทบของระบบการเลือกตั้งแบบผสมต่อความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองไทย.”
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2536.

สัมภาษณ์

ชวินทร์ พล วสุกุลพันธุ์. สัมภาษณ์โดย ออกนิษฐ์ คงทอง, สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง,
27 พฤษภาคม 2559.

ตัวแทนพรรคประชาสันติ. สัมภาษณ์โดย ออกนิษฐ์ คงทอง, สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง,
21 สิงหาคม 2558.

ตัวแทนพรรคเพื่อไทย. สัมภาษณ์โดย ออกนิษฐ์ คงทอง, สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง,
21 สิงหาคม 2558.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ประเวศ วะสี. “ISO พรรคการเมืองและการใช้รัฐธรรมนูญมาตรา 87. 19 กันยายน 2550. *ผู้จัดการ
Online*,” <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9500000110826> (สืบค้นเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2559).

ลิขิต ธีรเวคิน. “คลื่นสามลูกและประชาธิปไตย.” *ผู้จัดการออนไลน์*
<http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9500000068582>
(สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2560).

เอกสารอื่น ๆ

พรรณชญา ศิริวรรณบุศย์. “กฎหมายพรรคการเมืองและผลกระทบต่อการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของพรรคการเมืองในประเทศไทย.” *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย* ปีที่ 6. ฉบับที่ 1 มกราคม – เมษายน 2557.

ลิขิต ธีรเวคิน. “การพัฒนาการเมือง (Political Development).” *หนังสือพิมพ์สยามรัฐ* วันที่ 16 ธันวาคม 2552.

สถาบันพระปกเกล้า. “แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง.” *รายงานวิจัย* กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2555.

สำนักกิจการพรรคการเมืองและออกเสียงประชามติ. “คณะกรรมการการเลือกตั้งกับพรรคการเมือง,” *คู่มือจัดการสัมมนาเชิงวิชาการเรื่องการเมืองและระบบพรรคการเมืองเปรียบเทียบครั้งที่ 2*, วันที่ 2 กันยายน 2553. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2553.

สำนักวิชาการและสำนักกฎหมาย. “สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านการเมืองส่วนที่ 2: ปฏิรูปการเมือง กรณีศึกษาพรรคการเมือง.” *เอกสารวิชาการ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2557.

Book

Henry P. Fairchild. *Dictionary of Sociology and Related Science*. New Jersey: Littlefield, Adams Co., 1970.

Milton J. Esman *The Institution Building Concept: Appraisal*. Pittsburg: University of Pittsburg, 1986.

Scott Mainwaring *Journal of Democracy*, 9.3. Party Systems in the third wave, 1998.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นางสาวกนิษฐิ์ คงทอง
วันเดือนปีเกิด	29 ธันวาคม 2532
ตำแหน่ง	เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ สำนักนโยบายและแผน สำนักงานคณะกรรมการ การเลือกตั้ง
ประสบการณ์ทำงาน	2555 : นักจัดการงานทั่วไป กรมการข้าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2556 : นักจัดการงานทั่วไป สำนักงานที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2556 – ปัจจุบัน : เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง