

แผนการจัดการเรียนรู้ ประจำบทที่ ๙ เรื่อง พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์

ก. เนื้อหาสาระที่ศึกษา

พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์

๑. พรรคการเมืองไทย
๒. กลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย

ข. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เมื่อได้ศึกษาบทที่ ๙ จบแล้ว ผู้ศึกษามีความสามารถ

๑. อธิบายความหมายของพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ได้
๒. แยกประเภทของพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ได้
๓. ระบุบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ได้

ค. กระบวนการเรียนรู้

๑. ผู้สอนเกริ่นนำเชื่อมโยงพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์
๒. ผู้สอนใช้ประเด็นการซักถามให้ผู้เรียนให้มีส่วนร่วมในการเรียนรู้เกี่ยวกับพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์และเปิดโอกาสให้นิสิตตอบ สลับการสอนอยู่เสมอ
๓. นิสิตแสวงหาความรู้ใหม่จากเอกสารประกอบการสอน ซึ่งผู้สอนได้จัดเตรียมให้พร้อม อธิบายเพิ่มเติมประเด็นนั้นที่สงสัยให้ได้รับความรู้ที่ถูกต้อง
๔. ผู้สอนได้กระตุ้นให้นิสิตเกิดความสนใจ ต้องการความรู้ใหม่โดยแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างนิสิต
๕. ผู้สอนเสนอแนะให้นิสิตศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมจากหนังสืออื่น ๆ
๖. เมื่อศึกษาจบแล้ว ผู้สอนมอบหมายงานให้นิสิตค้นคว้าตอบกิจกรรมท้ายบทนำมาส่งในสัปดาห์ต่อไป
๗. ผู้สอนอธิบายสรุป “พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์” อีกครั้ง เพื่อเป็นการทบทวนเนื้อหาสาระ และประเมินผลหลังการเรียนรู้

ง. แหล่งการเรียนรู้

๑. ห้องสมุดมหาวิทยาลัยมหาวิทยาลัทยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตนครราชสีมา
๒. หนังสือหรือตำราเกี่ยวกับรัฐศาสตร์/พุทธศาสตร์
๓. เว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง

จ. สื่อการเรียนการสอน

๑. เอกสารประกอบการสอนวิชา การเมืองกับการปกครองของไทย
๒. บอร์ดความรู้, หนังสือพิมพ์, และวารสารที่เกี่ยวกับการเมืองหรือการปกครองของไทย
๓. ใบงาน/งานที่มอบหมายอื่น ๆ

ฉ. การวัดผลและประเมินผล

๑. ด้านคุณธรรม จริยธรรม : ประเมินการสังเกตพฤติกรรม/การร่วมกิจกรรม/การแสดงความคิดเห็นในชั้นเรียน
๒. ด้านความรู้ : ประเมินจากการตอบคำถาม/แสดงความคิดเห็น/ตรวจแบบทดสอบ
๓. ด้านทักษะทางปัญญา : ประเมินจากการนำเสนอผลงานเดี่ยว/งานกลุ่ม
๔. ด้านทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและความรับผิดชอบที่ต้องพัฒนา : ประเมินผลการตนเอง การนำเสนอรายงานเป็นทีม และพฤติกรรมการทำงานเป็นทีม
๕. ด้านทักษะการวิเคราะห์เชิงตัวเลข การสื่อสาร และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ต้องพัฒนา : ประเมินผลการค้นคว้า การอ้างอิง การทำรายงานเน้นข้อมูลเชิงตัวเลขและคำอธิบาย

บทที่ ๙

พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์

๙.๑ ความนำ

สิทธิในการแสดงความคิดเห็นเป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ทุกคนที่ติดตัวมาแต่กำเนิด ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น รัฐต้องรับรองและคุ้มครองสิทธิในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งสิทธิในการแสดงความคิดเห็นนั้น ต่อมา ได้ขยายตัวออกไปเป็นสิทธิในการรวมตัวเพื่อแสดงความคิดเห็น เพราะสิทธิในการแสดงความคิดเห็นนั้นย่อมไร้ประโยชน์ หากประชาชนที่มีความคิดเห็นดังกล่าวไม่สามารถเข้ามารวมตัวเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งคือการจัดตั้งและเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั่นเอง พรรคการเมืองจึงเป็นองค์กรทางการเมืองประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญต่อระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่เป็นอย่างยิ่ง

ในการศึกษากระบวนการทางการเมืองและการปกครองของไทยนั้น พรรคการเมืองจัดได้ว่า เป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญที่จะต้องนำเข้ามาร่วมในการศึกษาด้วยเสมอ เพราะบทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมืองโดยทั่วไปในกระบวนการทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยก็คือ การทำหน้าที่ผู้ใช้อำนาจในการปกครองในฐานะรัฐบาลหรือสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติในรัฐสภา ทั้งนี้ พรรคการเมืองจะใช้วิธีการแข่งขันกันในการเลือกตั้ง เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจดังกล่าวข้างต้น และถึงแม้ว่าพรรคการเมืองจะไม่ได้เข้าไปใช้อำนาจดังกล่าว เนื่องจากฝ่ายแพ้การเลือกตั้งก็ตาม พรรคการเมืองก็ยังสามารถทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในฐานะที่คล้ายกับกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มกดดันทางการเมืองได้อีกด้วย

๙.๒ พรรคการเมืองไทย

๙.๒.๑ ความหมายของพรรคการเมือง

คำว่า “พรรคการเมือง” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Political Party” และภาษาฝรั่งเศสว่า “PartiPolitique” ซึ่งเป็นคำที่มีรากเหง้ามาจากภาษาละติน คำว่า “Pars” ซึ่งแปลตรงตัวว่า “ส่วน” ฉะนั้น พรรคการเมืองจึงหมายความว่า ส่วนของราษฎร หรือการที่ราษฎรแบ่งแยกออกไปเป็นส่วน ๆ (กลุ่ม) ตามความคิดเห็นหรือประโยชน์ได้เสียในการทางการเมือง นั่นเอง^๑

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔ ให้คำจำกัดความว่า “พรรคการเมือง” หมายความว่า คณะบุคคลที่รวมกันจัดตั้ง โดยได้รับการจัดแจ้งจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนตามวิถีทางการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมีมุ่ง

^๑ วิทยา สภาศิริกุลกิจ, และสุรพล ราชภัณฑารักษ์, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๙), หน้า ๓.

ที่จะส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอื่นอย่างต่อเนื่อง^๒

ส่วนความหมายที่นักวิชาการทางรัฐศาสตร์ได้ให้ความเห็นว่า พรรคการเมือง หมายถึง กลุ่มบุคคลที่มีความคิดเห็นในนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในหลักการใหญ่ ๆ ตรงกัน หรือมีผลประโยชน์บางอย่างร่วมกัน ได้รวมตัวกันเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองร่วมกันและเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศในที่สุด โดยก่อตัวเป็นสถาบันหลัก (Basic Institution) ของประชาชนในการสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองในฐานะที่เป็นเจ้าของประเทศ โดยทั่วไปแล้ว พรรคการเมืองจะมีอิทธิพลต่อการกระทำหน้าที่ของระบบการเมือง และโดยกลับกันระบบการเมืองก็มีอิทธิพลต่อการกระทำหน้าที่ของพรรคการเมืองด้วย^๓

สรุปได้ว่า พรรคการเมือง หมายถึง คณะบุคคลที่มีทัศนะในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในหลักการหรือผลประโยชน์ร่วมกันรวมตัวกันจัดตั้ง เพื่อแสดงเจตนารมณ์ทางการเมือง โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศในที่สุด

๙.๒.๒ ที่มาของพรรคการเมือง

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. ๒๔๗๕ และสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก ทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม โดยมีบทบัญญัติในหมวด ๒ สิทธิและหน้าที่ของชนชาวสยาม มาตรา ๑๔ รับรองเสรีภาพของบุคคลในการตั้งสมาคม การดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองยังไม่มีกฎหมายบัญญัติให้จัดตั้งพรรคการเมืองไว้ชัดเจน จึงอาจกล่าวได้ว่า การดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองในขณะนั้นมีลักษณะเป็นสมาคมทางการเมืองซึ่งชาวต่างประเทศมักกล่าวว่าเป็น Naparty System แต่อย่างไรก็ตามถือได้ว่ากิจกรรมในทางการเมืองได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่มีการก่อตั้งคณะราษฎร อันอาจถือเป็นระบบพรรคการเมือง ในระบบการเมืองแบบใหม่สมัยนั้น กรณีดังกล่าวคำว่า คณะ จึงอาจมีความหมายอย่างกว้างได้ว่า หมายรวมถึงพรรคการเมือง แต่เนื่องจากสมัยเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ ๆ ยังไม่ได้บัญญัติคำว่าพรรคการเมืองไว้ในกฎหมายใดโดยชัดเจน จะพบร่องรอยคำว่า พรรคการเมือง ได้จากการอภิปรายในรัฐสภายุคแรก ซึ่งมีการใช้อู้งาน ในขณะเดียวกันได้มีความพยายามที่จะก่อตั้งคณะบุคคลเพื่อดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองอีก ๑ คณะ คือ คณะชาติ โดยหลวงวิจิตรวาทการแต่รัฐบาลในขณะนั้นไม่ยอมให้จัดตั้งขึ้น^๔

ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ ได้มีการบัญญัติสิทธิและหน้าที่ของชนชาวไทยไว้ในหมวด ๒ มาตรา ๑๔ รับรองเสรีภาพบุคคลในการจัดตั้งพรรค

^๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๖๔ ก ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๐, หน้า ๒๓.

^๓ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, *ความรู้เกี่ยวกับพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง*, (กรุงเทพมหานคร : หจก. สหยาบสื่อและการพิมพ์, ๒๕๕๑) หน้า ๑.

^๔ สุรพล สุยะพรหม, *การเมืองกับการปกครองของไทย*, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๘), หน้า ๑๘๕-๑๘๖.

การเมือง แสดงให้เห็นถึงความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น เนื่องจากการยกเลิกบทเฉพาะกาลและให้มีสมาชิกเต็มสภา มาจากการเลือกตั้งมี ๒ สภา คือ พฤษสภา (สภาสูง) และสภาผู้แทนราษฎร โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเป็นบทเฉพาะกาลว่า ในการเลือกตั้งครั้งแรกให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นองค์การเลือกตั้งสมาชิกพฤษสภารัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน คือ การเริ่มมี ๒ สภา แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๗๕ ที่กำหนดให้มีสภาเดียว นอกจากนี้ยังมีความหมายสำหรับพรรคการเมืองเป็นอย่างดี เนื่องจากเปิดโอกาสให้มีการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองได้หลายพรรคแต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้ได้เพียง ๑ ปี เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๔๙๐ คณะรัฐประหาร นำโดยพลโท ผิน ชุณหะวัณ ได้ทำการยึดอำนาจ และยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนี้

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๔๙๘ เป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับแรกได้กำหนดให้ตั้งพรรคการเมืองได้โดยจดทะเบียนต่อสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย แต่ยังมีได้กำหนดให้นายทะเบียนพรรคการเมือง

กฎหมายพรรคการเมืองได้ใช้บังคับมาในระยะเวลาหนึ่งจึงได้พัฒนามาเป็นพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๑ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๗ และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งได้กำหนดให้ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง โดยมีกองการเลือกตั้ง กรมการปกครอง เป็นผู้ช่วยเหลือนายทะเบียนพรรคการเมือง ดูแลรับผิดชอบในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติพรรคการเมืองทั้ง ๓ ฉบับ

จนกระทั่ง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๓๕ (ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา) กำหนดให้มีสำนักงานนายทะเบียนพรรคการเมือง ในสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่รับคำขอจดทะเบียน ควบคุม ตรวจสอบ การดำเนินงานของพรรคการเมือง และพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดให้สำนักงานนายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นส่วนราชการหนึ่ง (มีฐานะเทียบเท่ากอง) ในราชการบริหารส่วนกลางขึ้นทำหน้าที่รับผิดชอบในการจดทะเบียนควบคุม การดำเนินงานของพรรคการเมือง เสนอแนะนโยบาย ประสานการจัดทำแผนปฏิบัติการ และศึกษาวิเคราะห์งบประมาณตลอดจนสนับสนุนการปฏิบัติของหน่วยงานอื่น

การปฏิรูปการเมือง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เจตนารมณ์ค่อนข้างชัดเจนที่จะทำให้การจัดตั้งพรรคการเมืองได้ง่าย แต่ยุ่งยาก เพราะกำหนดเงื่อนไขให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ทั้งนี้ อาจพิจารณาจากมาตรา ๔๗ ที่บัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมตัวจัดตั้งพรรคการเมือง การจัดตั้งองค์กรภายใน การดำเนินกิจการ และข้อบังคับของพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับหลักฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมาตรา ๓๒๘ ที่กำหนดให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญในเรื่องดังต่อไปนี้ การจัดตั้งพรรคการเมืองโดยบุคคลตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป การเลิกพรรคมิให้นำเอาเหตุที่พรรคการเมืองมิได้ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งหรือเหตุที่ไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งมาเป็นเหตุให้ต้องยุบหรือเลิกพรรคการเมือง

การจัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการ การควบคุม การรับบริจาค การตรวจสอบและเปิดเผยที่มาของรายได้และการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง การจัดทำบัญชีแสดงรายรับและรายจ่าย บัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรค การเปิดเผยที่มาของรายการและใช้จ่ายประจำปีให้สาธารณชนทราบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกำหนดให้แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่เคยมีมาในอดีต ได้แก่ ให้รัฐสนับสนุนการตัดตั้งและการพัฒนาสาขาพรรครวมทั้งการเงินหรือประโยชน์อย่างอื่น

นอกจากนี้ได้มีการโอนอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองจากปลัดกระทรวงมหาดไทยมาเป็นประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง โดยให้ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง^๕

ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๐ เป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมือง การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง การเงินและการสนับสนุนพรรคการเมือง การสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ การสิ้นสภาพ การเลือกหรือยุบพรรคการเมือง การรวบรวมพรรคการเมืองและบทกำหนดโทษ มีทั้งสิ้น ๑๔๐ มาตรา แต่มีบทกำหนดโทษ ๒๙ มาตรา ซึ่งเป็นโทษทางอาญาและโทษทางปกครอง และบทเฉพาะกาล ๘ มาตรา โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปและงานธุรการของนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามมาตรา ๖ วรรคสอง บัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง การควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของพรรคการเมือง และปฏิบัติงานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง^๖

๙.๑.๓ องค์ประกอบของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมประชาธิปไตยซึ่งพรรคการเมืองต้องทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างส่วนที่เป็นภาครัฐและส่วนที่เป็นประชาสังคมโดยการนำความต้องการ ความจำเป็นของประชาสังคมมาแปลงให้เป็นนโยบายและดำเนินการทางการเมืองให้เกิดการปฏิบัติตามนโยบายอันนำไปสู่ผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน

จากคำจำกัดความของพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และความหมายตามแนวคิดทางรัฐศาสตร์ อาจสรุปได้ว่า พรรคการเมืองมีองค์ประกอบที่สำคัญได้แก่^๗

๑. เป็นการรวมตัวของคณะบุคคลซึ่งมีความคิดเห็นหรืออุดมการณ์ทางการเมืองที่สอดคล้องกันเพื่อแสดงเจตนารมณ์ทางการเมือง

^๕ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ความรู้เกี่ยวกับพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง, หน้า ๕.

^๖ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๖๔ ก ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๐, หน้า ๒๕.

^๗ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ความรู้เกี่ยวกับพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง, หน้า ๒.

๒. มีการจดทะเบียนจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง โดยต้องมีการกำหนดนโยบายและข้อบังคับพรรคและดำเนินกิจการให้เป็นไปตามที่กำหนด

๓. มีเป้าหมายที่สำคัญในการสรรหาและคัดเลือกสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร

๙.๑.๔ การจัดตั้ง ควบ รวม และยกเลิกพรรคการเมือง

(๑) การจัดตั้งพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ กำหนดให้ผู้ที่จจะรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมือง จะต้องมิใช่สัญชาติไทยโดยกำเนิด หรือผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติซึ่งได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ และไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงต้องไม่เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้จัดตั้งพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ตามกฎหมายพรรคการเมือง มีจำนวนไม่น้อยกว่าสิบห้าคนขึ้นไป โดยยื่นจดแจ้งการจัดตั้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ซึ่งมาตรา ๘ วรรคสองดังกล่าว กำหนดให้ผู้จัดตั้งพรรคการเมืองต้องจัดให้มีการประชุมเพื่อกำหนดนโยบายพรรคการเมือง กำหนดข้อบังคับพรรคการเมือง และเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง โดยให้พรรคการเมืองที่นายทะเบียนรับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองแล้วเป็นนิติบุคคล โครงสร้างพรรคการเมืองมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ^๔

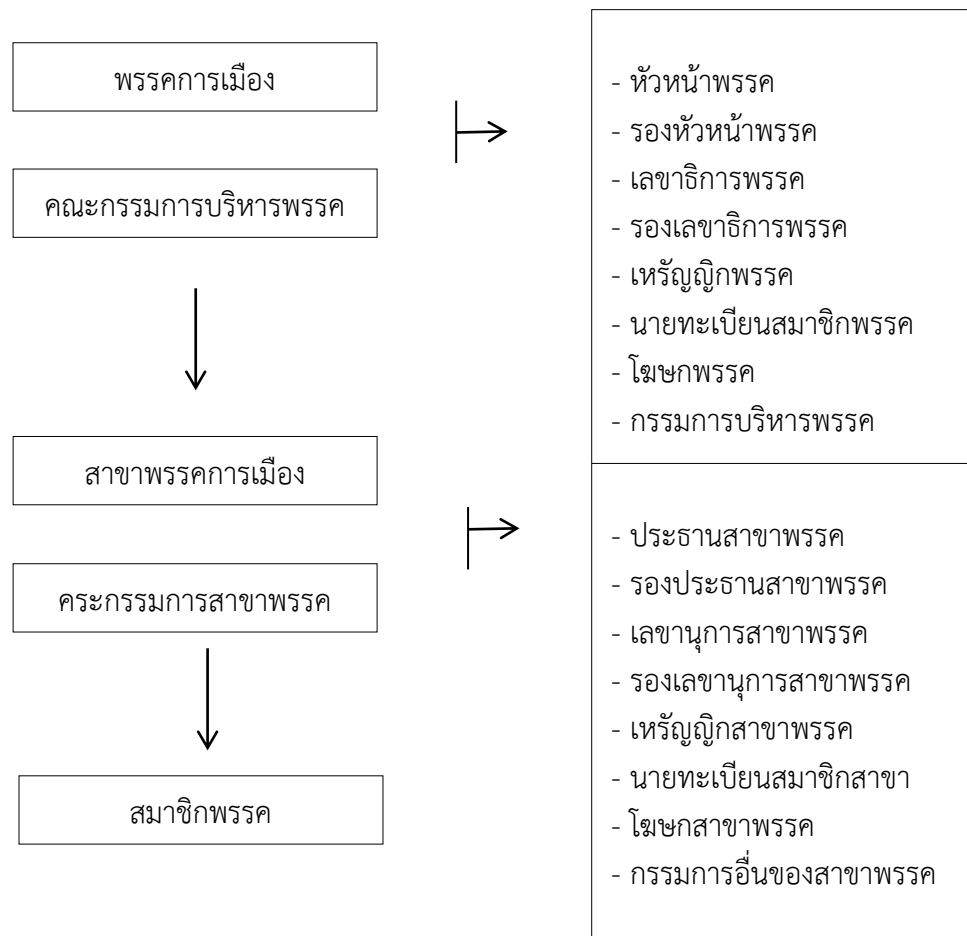
๑. คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง มีหน้าที่ในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ นโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมืองและมติของที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและต้องส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมือง

๒. คณะกรรมการสาขาพรรคการเมือง มีหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย นโยบายและข้อบังคับพรรคการเมือง และต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่สาขาอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งก่อนการประชุมใหญ่ประจำปีของพรรคการเมือง

๓. สมาชิกพรรคการเมือง ต้องมิใช่สัญชาติไทยโดยการเกิด หรือผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติไทยซึ่งได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ และไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองในขณะเดียวกันเกินกว่าหนึ่งพรรค ซึ่งโครงสร้างพรรคการเมืองแสดงเป็นแผนภาพได้ ดังนี้^๕

^๔ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔, และดูรายละเอียดใน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ ถึงมาตรา ๑๖ ใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๖๔ ก ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๐, หน้า ๒๕-๓๐.

^๕ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ความรู้เกี่ยวกับพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง, หน้า ๔.



แผนภาพที่ ๙.๑ แสดงโครงสร้างของพรรคการเมือง

(๒) การควบรวมพรรคการเมือง^{๑๐}

การควบรวมพรรคการเมืองอาจเป็นการรวมกันเพื่อจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองใหม่ หรืออาจเป็นการรวมเข้าเป็นพรรคเดียวกับพรรคการเมืองที่เป็นหลักก็ได้

๑. การควบรวมพรรคการเมืองเพื่อจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองใหม่ ให้กระทำโดย

๑) ให้พรรคการเมืองที่จะรวมกันขอความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมือง

๒) เมื่อที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมืองเห็นชอบให้รวมกันแล้ว ให้หัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมือง จำนวนพรรคการเมืองละสิบคนประชุมร่วมกัน เพื่อกระทำการเกี่ยวกับพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ ดังนี้

^{๑๐} ดูรายละเอียดใน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๙ ถึงมาตรา ๑๐๓ ใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๖๔ ก ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๐, หน้า ๕๙-๖๐.

(๑) กำหนดนโยบายพรรคการเมือง

(๒) กำหนดข้อบังคับพรรคการเมือง

๓) ให้ดำเนินการจัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างสมาชิกของทุกพรรคการเมืองที่จะรวมกัน เพื่อประชุมตั้งพรรคการเมือง การเรียกประชุมตั้งพรรคการเมืองต้องแจ้งให้สมาชิกของพรรคการเมืองที่จะรวมกันทราบก่อนวันประชุมไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน

๔) เมื่อนายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง ให้นายทะเบียนดำเนินการ เพื่อมีคำสั่งให้พรรคการเมืองเดิมที่รวมเข้ากันเป็นอันเลิกไป โดยให้สมาชิกพรรคการเมืองเดิมเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใหม่ที่จัดตั้งขึ้น และให้บรรดาทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิและความรับผิดชอบของพรรคการเมืองเดิม โอนไปเป็นของพรรคการเมืองใหม่ตั้งแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่ง

๕) ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งตามข้อ ๔ แล้ว ให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งการเลิกและการรวบรวมพรรคการเมืองในราชกิจจานุเบกษา

๒. การรวมเข้าเป็นพรรคเดียวกันกับพรรคการเมืองที่เป็นหลัก ให้กระทำโดย

๑) การรวบรวมพรรคการเมืองเป็นการรวมพรรคการเมืองหนึ่งหรือหลายพรรคการเมืองเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกันกับอีกพรรคการเมืองหนึ่งที่เป็นหลักให้พรรคการเมืองที่จะรวมกันขอความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมือง

๒) เมื่อที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมืองเห็นชอบให้รวมกันแล้ว ให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่จะรวมกันทุกพรรคการเมืองร่วมกันแจ้งการรวมพรรคการเมืองต่อนายทะเบียน

๓) ให้นายทะเบียนดำเนินการ เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้พรรคการเมืองที่รวมเข้ากับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลักนั้น เลิกไปนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่ง

๓. การสิ้นสุดสภาพ การเลิกและการยุบพรรคการเมือง^{๑๑}

๑) การสิ้นสุดสภาพพรรคการเมือง

การสิ้นสุดสภาพพรรคการเมือง ได้กำหนดให้พรรคการเมืองย่อมสิ้นสุดสภาพความเป็นพรรคการเมืองด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

๑) ไม่ดำเนินการหาสมาชิกให้มีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคน และมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา ได้ภายใน ๑ ปี

๒) ไม่ส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งติดต่อกัน

๓) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงห้าพันคนเป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปี

๔) ไม่มีการเรียกประชุมใหญ่พรรคการเมือง หรือไม่มีการดำเนินกิจกรรมใดทางการเมืองเป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปี

^{๑๑}ดูรายละเอียดใน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๑ ถึงมาตรา ๙๘ ใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๖๔ ก ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๐, หน้า ๕๕-๕๙.

๒) การเลิกพรรคการเมือง

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้พรรคการเมืองยอมเลิกด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- ๑) เลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง
- ๒) มีการควบรวมกับพรรคการเมืองอื่น
- ๓) การยุบพรรคการเมือง

การยุบพรรคการเมือง เมื่อพรรคการเมืองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

๑) พรรคการเมืองไม่รายงานการดำเนินการของพรรคการเมือง ในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือใช้จ่ายเงินสนับสนุนจากกองทุนไม่ถูกต้องหรือไม่รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้ถูกต้องตามความเป็นจริงภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

๒) กระทำการอันเป็นการล้มล้างหรือเป็นเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญหรือกระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

๓) กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาหรือฝ่าฝืนระเบียบ หรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

๔) รับบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิด หรือผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ ซึ่งได้สัญชาติไทยมาแล้วน้อยกว่าหรือไม่ถึง ๕ ปี มีอายุไม่ครบ ๑๘ ปีบริบูรณ์ และมีลักษณะต้องห้ามมิให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เข้าเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมือง หรือยอมให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์ของพรรคการเมือง

๕) ช่วยเหลือหรือสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือผู้เข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้ได้รับเลือกตั้งหรือได้รับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

๖) รับเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๗) รับบริจาคจากผู้ใดเพื่อกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร หรือรับเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยหรือองค์กรหรือนิติบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด

๘) พรรคการเมืองใดหรือผู้ใดสมัครบ รู้เห็นเป็นใจ หรือสนับสนุนให้บุคคลใดดำเนินการใดเพื่อกลั่นแกล้งพรรคการเมือง หรือให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหลงเชื่อหรือเข้าใจว่าพรรคการเมืองอื่นหรือบุคคลใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้โดยปราศจากข้อมูลความจริง

ทั้งนี้ พรรคการเมืองที่สิ้นสภาพ การเลิกหรือยุบพรรค นอกจากกรณีการคว่ำรวม พรรคการเมือง ให้หัวหน้าพรรคการเมืองส่งบัญชีและงบดุลต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายใน สามสิบวัน นับแต่วันที่พรรคการเมืองสิ้นสภาพ เลิกหรือยุบ เพื่อให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินชำระ บัญชีให้เสร็จสิ้นภายในหกเดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากนายทะเบียน

๔.๒.๕ บทบาทของพรรคการเมือง^{๑๒}

บทบาทหน้าที่ซึ่งพรรคการเมืองสามารถแบ่งได้เป็น ๒ ลักษณะ คือ

(๑) บทบาทหน้าที่ตามกฎหมาย

เมื่อได้รับจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว พรรคการเมืองนั้นจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งมีหน้าที่ที่ต้องดำเนินการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามกฎหมาย ดังนี้

๑) ให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไปและจัดตั้งสาขาอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับการจัดตั้งจัดตั้ง

๒) จัดให้มีการประชุมใหญ่อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง เพื่อดำเนินการตามที่กฎหมาย กำหนด

๓) แจ้งการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรค เลือกตั้ง กรรมการบริหารพรรคและกรรมการสาขาพรรค ต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายในระยะเวลาที่ กฎหมายกำหนด

๔) จัดทำทะเบียนสมาชิกให้ตรงตามความเป็นจริงและแจ้งจำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้น หรือลดลงภายในวันที่เจ็ดของทุกสามเดือน และให้สรุปยอดจำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงในรอบ ปีปฏิทินที่ผ่านมาต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายในเดือนมกราคมของทุกปี

๕) จัดทำรายงานการดำเนินการกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือน มีนาคมของทุกปี

๖) หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายใน สามสิบวันนับแต่วันที่เข้ารับตำแหน่ง วันพ้นจากตำแหน่งและวันที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือ ถูกยุบ

๗) จัดทำบัญชีของพรรคให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและต้องปิดบัญชีเป็นประจำ ทุกปีในวันสิ้นปีปฏิทิน พร้อมทั้งต้องจัดทำงบการเงินที่ผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตรวจสอบและรับรอง แล้ว เสนอที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองภายในเดือนเมษายนและต้องส่งงบการเงินซึ่งที่ประชุม ใหญ่อนุมัติแจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองพร้อมสำเนาบัญชีภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ที่ประชุม ใหญ่พรรคอนุมัติ

^{๑๒}สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ความรู้เกี่ยวกับพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง, หน้า ๔. และดูเพิ่มเติมใน อวยชัย ขบา, “พรรคการเมือง”, ในเอกสารการสอนชุดวิชา สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๒๑, (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๔๓), หน้า ๖๗๖-๖๗๘.

๘) จัดทำหลักฐานการรับบริจาคให้แก่ผู้บริจาคและประกาศรายชื่อและจำนวนเงินที่ได้รับบริจาค พร้อมจัดส่งประกาศให้นายทะเบียนและนำส่งเข้าบัญชีแสดงรายรับจากการบริจาค รวมทั้งต้องนำเงินที่ได้รับบริจาคไปฝากธนาคารพาณิชย์ในบัญชีของพรรคการเมืองและส่งสำเนาบัญชีเงินฝากแก่นายทะเบียนพรรคการเมือง

๙) พรรคการเมืองที่มีสิทธิได้รับการจัดสรรเงินจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง จะต้องยื่นโครงการและแผนงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อขอรับการจัดสรรเงินกองทุนในรอบปีถัดไป และต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคม

๑๐) พิจารณาส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบสัดส่วน

๑๑) ให้รายงานรายได้ที่หาได้และกิจกรรมที่จัดขึ้นต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่จัดกิจกรรม

๑๒) ควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของพรรคและผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ให้เกินวงเงินที่นายทะเบียนกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งและต้องจัดสรรเงินเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง

๑๓) พรรคการเมืองที่สิ้นสภาพ เลิก หรือยุบ (นอกจากกรณีการยุบไปรวมกับพรรคการเมืองอื่น) ต้องส่งบัญชีและงบดุล รวมทั้งเอกสารที่เกี่ยวกับการเงินของพรรคให้นายทะเบียนพรรคการเมืองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่สิ้นสภาพ เลิกหรือยุบ

(๒) บทบาทหน้าที่ที่ควรปฏิบัติ

นอกเหนือจากหน้าที่ที่พรรคการเมืองต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายแล้ว พรรคการเมืองในฐานะสถาบันหลักทางการเมือง ยังควรมีหน้าที่ที่สำคัญในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบอบประชาธิปไตย อย่างน้อย ๑๐ ประการ ได้แก่

- ๑) หน้าที่ในการให้ความรู้และเสริมสร้างทัศนคติทางการเมือง
- ๒) หน้าที่ในการรับและสรรหาบุคคลเข้าเป็นสมาชิกพรรค
- ๓) หน้าที่ในการส่งเสริมและกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง
- ๔) หน้าที่ในการเป็นตัวแทนรับฟังปัญหาความเดือดร้อน ตลอดจนความต้องการของประชาชน

- ๕) หน้าที่ในการเสนอทางเลือกให้กับประชาชนโดยกำหนดเป็นนโยบายของพรรค
- ๖) หน้าที่ในการสร้างและพัฒนาผู้นำทางการเมือง
- ๗) หน้าที่ในการคัดเลือกบุคคลที่มีความเหมาะสมเพื่อสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกผู้แทนราษฎรหรือดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ

๘) หน้าที่ในการสนับสนุนตรวจสอบและติดตามการทำงานของฝ่ายบริหารเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน

๙) หน้าที่ในการพัฒนาและยกระดับมาตรฐานของพรรคการเมืองและนักการเมืองให้มีคุณภาพและคุณธรรมเพื่อเป็นสถาบันหลักทางการเมือง

๑๐) หน้าที่ในการเป็นสื่อกลางและสร้างความสามัคคีของคนในชาติ

๙.๒.๖ ปัญหาและอุปสรรคของพรรคการเมืองไทย

พัฒนาการของพรรคการเมืองไทย มีปัญหาและอุปสรรคหลายประการที่มีลักษณะบั่นทอนความอยู่รอดและการดำเนินงานตามหน้าที่ของพรรคการเมือง ลักษณะปัญหาทั้งหลายพอสรุปได้กว้าง ๆ ๗ ลักษณะด้วยกัน คือ

(๑) ขาดอุดมการณ์ทางการเมือง (Ideology)

อุดมการณ์ทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญหลักประการหนึ่งที่ส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของพรรคการเมืองและการตัดสินใจเลือกของประชาชน ในบางประเทศจะเห็นได้ว่า การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเป็นไปตามอุดมการณ์ของพรรคที่ชัดเจน เช่น พรรคกรีน (Green Party) ซึ่งเน้นนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ส่วนพรรคการเมืองไทยนั้นจะเห็นได้ว่ามีจุดอ่อนตรงที่ขาดอุดมการณ์ทางการเมืองที่ชัดเจน นักการเมืองมักย้ายพรรคบ่อย ประชาชนเลือกผู้แทนโดยเน้นตัวบุคคลมากกว่าพรรคการเมือง เพราะว่าอุดมการณ์ของพรรคการเมืองแต่ละพรรคไม่ชัดเจนและตอบสนองความต้องการของประชาชนไม่ได้อย่างแท้จริง

(๒) ขาดการปรับตัว (Adaptability)

พรรคการเมืองไทยไทยมีลักษณะสำคัญประการหนึ่ง ก็คือ เป็นพรรคที่จัดตั้งขึ้นโดยการอาศัยบทบาทของผู้นำหรือชนชั้นนำจำนวนน้อยเป็นหลัก ทั้งนี้ได้รับอิทธิพลจากวัฒนธรรมทางการเมืองดั้งเดิมของไทย คือความสัมพันธ์ภายใต้ระบบเจ้านาย-ลูกน้อง (Patron-Client Relationship) ซึ่งก็คือทำให้ผู้นำพรรคหรือหัวหน้ากลายเป็นบุคคลที่สำคัญที่สุดของพรรคไป การเปลี่ยนผู้นำพรรคการเมืองของไทยในบางครั้ง จะนำไปสู่การล่มสลายของพรรคการเมืองเลยทีเดียว แต่โดยภาพรวมแล้วความเข้มแข็งของพรรคการเมืองนั้นขึ้นอยู่กับภาวะผู้นำของผู้นำพรรคเป็นสำคัญ การปรับตัวของพรรคการเมืองไทยในฐานะที่เป็นองค์การหรือสถาบันที่ต้องอาศัยองค์ประกอบส่วนต่าง ๆ ร่วมกันจึงมีน้อยมาก ทั้งนี้ในบรรดาสมาชิกพรรคทั่วไปจะทำตัวเป็นลูกน้องของหัวหน้าพรรคหรือผู้นำพรรค เมื่อเจ้านายจะต้องการอะไรก็จะต้องทำตาม ไม่มีโต้แย้ง เช่น เมื่อหัวหน้าพรรคที่ตนนิยมชมชอบลาออกไปหรือย้ายพรรค บรรดาสมาชิกพรรคเดิมก็จะลาออกตามไปด้วย ไม่ได้ผูกพันกับองค์การของพรรคแต่อย่างใด แสดงถึงการขาดการปรับตัวภายในอย่างมาก

นอกจากนี้ จากลักษณะของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกน้อย และเป็นพรรคของบุคคลชั้นนำ พรรคการเมืองไทยจึงไม่สามารถปรับตัวกับสภาพภายนอกอีกด้วย โดยเฉพาะเมื่อมีการนำรัฐประหารยกเลิกพรรคการเมืองชั่วคราว บรรดาผู้นำพรรคและสมาชิกจะละทิ้งชื่อพรรคเดิมและสลายตัวแยกไปในหมู่ผู้นำเดิม เพื่อรอไปจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ในโอกาสต่อไปเมื่อสถานการณ์เอื้ออำนวย ลักษณะที่จะมีการดำรงอยู่ต่อไปอย่างไม่เป็นทางการต่อไปของพรรคการเมืองในช่วงที่มีการปฏิวัติหรือรัฐประหารนั้น นับว่าหาได้ยากมากสำหรับพรรคการเมืองไทย

กล่าวโดยสรุป สำหรับปัญหาการขาดการปรับตัวของพรรคการเมืองไทย ก็คือการขาดการปรับตัวจากสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกพรรคการเมืองนั่นเอง สาเหตุที่สำคัญในเรื่องนี้ก็คือ พรรคการเมืองไทยเป็นพรรคของบุคคลชั้นนำจำนวนน้อยที่อาศัยความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ (เจ้านาย-ลูกน้อง) ไม่มีฐานมวลชนอย่างแท้จริง

(๓) ขาดความสลับซับซ้อน (Complexity)

สภาพของพรรคการเมืองไทยในแง่ของโครงสร้างพรรคแล้ว จะพบว่าไม่มีความสลับซับซ้อนแต่อย่างใด ซึ่งก็คือองค์การของพรรคมีขนาดเล็ก ประกอบด้วย ผู้นำพรรคและสมาชิกจำนวนน้อย ไม่มีหน่วยงานย่อยในองค์การของพรรคมากเท่าใดนัก เช่น ฝ่ายวิจัย ฝ่ายวิชาการ ฝ่ายธุรการ ฝ่ายประชาสัมพันธ์ ฯลฯ นอกจากนี้ โครงสร้างของพรรคในเขตภูมิภาคก็มีน้อยเช่นกัน เช่น สาขาพรรคในระดับจังหวัดหรืออำเภอมีอยู่น้อยมากเช่นกัน สาเหตุที่พรรคการเมืองไทยไม่พยายามสร้างความสลับซับซ้อนให้แก่พรรคนั้น เกิดจากทัศนคติที่หวาดเกรงว่าอาจจะต้องยุบเลิกพรรคไปเมื่อมีการรัฐประหาร ดังนั้น การลงทุนก่อสร้างสำนักงานสาขาพรรคหรือการเข้าก็ตาม ตลอดจนการมีเจ้าหน้าที่ประจำฝ่ายต่าง ๆ จึงเป็นการเสี่ยงต่อการสูญเสียอย่างมาก นอกจากนี้ ข้อกำหนดในทางกฎหมายบางอย่าง เช่น ตามพระราชบัญญัติพรรคการเมืองในบางยุคบางสมัย กำหนดให้ทรัพย์สินของพรรคต้องตกเป็นของสาธารณกุศล เมื่อมีการยกเลิกหรือยุบเลิกพรรคการเมือง เป็นต้น

ดังนั้น ผู้นำพรรคการเมืองไทยที่บริหารพรรคจึงไม่พยายามขยายโครงสร้างพรรคการเมืองออกไปโดยไม่จำเป็น ถ้าไม่แน่ใจในสถานการณ์ทางการเมือง อย่างไรก็ตาม ก็มีพรรคการเมืองบางพรรค เช่น พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นพรรคเก่าแก่ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๘ ได้ดำเนินการสร้างสาขาพรรคอย่างต่อเนื่อง โดยไม่ได้หวาดเกรงต่อการปฏิบัติ หรือรัฐประหาร

(๔) ขาดความสามัคคีหรือเอกภาพ (Coherence)

จากการศึกษาประวัติความเป็นมาของพรรคการเมืองไทย จะพบว่า บรรดาผู้นำพรรคมักจะขัดแย้งกันเสมอภายในพรรคด้วยเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัว และส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นในช่วงภายหลังการเลือกตั้ง เมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลโดยพรรคการเมืองต่าง ๆ ในลักษณะรัฐบาลผสมหลายพรรค ด้วยเหตุนี้เองสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งจึงได้แก่ การจัดสรรตำแหน่งทางการเมืองในคณะรัฐบาล โดยเฉพาะตำแหน่งรัฐมนตรีตามโควตา (Quota) ของพรรค บรรดาสมาชิกชั้นนำที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการบริหาร จึงพยายามผลักดันให้ตนเองได้รับเลือกเข้าไปเป็นรัฐมนตรีที่ต้องการและบางคนไม่ได้เป็น ซึ่งกรณีหลังนี้เองก็จะทำให้เกิดปฏิกิริยาไม่พอใจต่อพรรคการเมืองเดิมของตน และหาทางตอบโต้พรรคด้วยการไม่ปฏิบัติตามมติพรรคในเรื่องต่าง ๆ เป็นต้น กล่าวได้ว่า สมาชิกเหล่านี้จะเกิดลักษณะที่เรียกว่า “ขาดวินัยพรรค” ขึ้นมานั่นเอง ส่วนความขัดแย้งภายในพรรคด้วยเรื่องอุดมการณ์หรือนโยบายพรรคนั้น สำหรับพรรคการเมืองไทยนับว่าเรื่องนี้มีน้อยมาก

(๕) ขาดความอิสระหรือความเป็นตัวของตัวเอง (Autonomy)

พรรคการเมืองไทย โดยสภาพความเป็นจริงแล้วส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากชนชั้นกลางที่เป็นนักธุรกิจการค้าและข้าราชการที่พ้นจากราชการแล้ว ในอดีตบางยุคบางสมัยที่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำเป็นผู้บริหารพรรคการเมืองได้ ตลอดจนดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย พรรคการเมืองก็จะมีลักษณะเป็น “พรรคข้าราชการ” (Bureaucratic Party) ไปเช่น พรรคเสรีมนังคศิลา (พ.ศ. ๒๔๙๘) และพรรคสหประชาชน (พ.ศ. ๒๕๑๑) เป็นต้น พรรคเหล่านี้จึงไม่เป็นอิสระจากระบบราชการ และอาจกล่าวได้ว่าถูกรอบงำด้วยระบบราชการ ไม่ใช่พรรคที่เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในบางสมัยจะห้ามข้าราชการเล่นการเมืองก็ตาม แต่บรรดาพรรคการเมืองต่าง ๆ ก็แสดงบทบาทที่ไม่อิสระหรือเป็นตัวของตัวเองโดยการขอ

ความอุปถัมภ์ค้ำจุนจากข้าราชการประจำโดยเฉพาะข้าราชการทหาร โดยเสนอตัวเป็นฐานรองรับ ผู้นำทางทหารเมื่อพ้นจากราชการแล้ว เพื่อให้ก้าวสู่วงการเมืองได้รวดเร็วขึ้น สภาพดังกล่าวนี้ ทำให้ประชาชนทั่วไปขาดศรัทธาในพรรคการเมืองเหล่านี้ เพราะเห็นว่าทำตัวเป็นลูกน้องของผู้นำทางทหารมากกว่าที่จะรับใช้ประชาชน ตามหลักการของการเป็นพรรคการเมือง

(๖) ขาดความชอบธรรม (Legitimacy)

การขาดความชอบธรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองไทย เกิดจากสาเหตุหลายประการดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น กล่าวคือ เป็นผลสืบเนื่องกัน ซึ่งพออธิบายได้ว่าเราจะพบว่า พรรคการเมืองไทยนั้นมีความไม่ต่อเนื่อง ไม่สามารถปรับตัวเข้ากับสถานการณ์แวดล้อมได้ ประกอบกับขาดฐานโครงสร้างของพรรคที่สลับซับซ้อนในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น ตลอดจนมีความขัดแย้งปรากฏต่อสายตาประชาชนอยู่เนือง ๆ และไม่เป็นตัวของตัวเองอีกด้วย ทำให้ความรู้สึกของประชาชนทั่วไปไม่เห็นความสำคัญและความจำเป็นของการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง หรือการมีพรรคการเมืองดำรงอยู่ในสังคมไทย กล่าวโดยสรุปก็คือ ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ศรัทธาและเห็นความจำเป็นของการมีพรรคการเมือง ความชอบธรรมทางการเมืองจึงไม่เกิดขึ้น

(๗) ขาดการสนับสนุน (Support)

ปัญหาในเรื่องการขาดการสนับสนุนจากประชาชนที่มีต่อพรรคการเมืองนี้ ความจริงแล้วเป็นผลมาจากการขาดความชอบธรรมทางการเมืองนั่นเอง แต่ผลต่อเนื่องในเชิงรูปธรรมจะปรากฏออกมาในลักษณะของการไม่สนับสนุนพรรคการเมืองของประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ไม่ชอบสมัครเป็นสมาชิกพรรค ไม่ต้องการเสียเงินบำรุงพรรค เปลี่ยนพรรคได้ง่าย และอาจไม่ออกเสียงให้กับพรรคที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ก็ได้ ถ้าเปลี่ยนผู้นำพรรคหรือนโยบายพรรคเปลี่ยนแปลงไป กล่าวโดยสรุปก็คือ ประชาชนจะไม่มี ความผูกพันกับพรรคการเมืองมากนัก ถ้าไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากพรรคหรือศรัทธาพรรคอย่างแท้จริง

๙.๓ กลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย

๙.๓.๑ ความหมายของกลุ่มผลประโยชน์

กลุ่มผลประโยชน์ หมายถึง กลุ่มบุคคลที่มีความคิดเห็น พื้นฐานชีวิต เศรษฐกิจ สังคม ที่เหมือนกัน มีผลประโยชน์เหมือนกันหรือคล้ายกัน มารวมกัน เพื่อจุดมุ่งหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง ในทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมือง ดังนี้ กลุ่มผลประโยชน์จึงได้แก่ กลุ่มอาชีพ หรือกลุ่มสังคมต่าง ๆ ที่รวมกันเข้า เพื่อพยายามปกป้องรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตน ทั้งนี้เพราะลำพังแต่ละคนไม่สามารถรักษาผลประโยชน์ของตนไว้ได้ จึงต้องมารวมกันเพื่อให้เกิดพลังในการต่อรอง โดยเสนอความคิดเห็นหรือใช้อิทธิพลบีบบังคับรัฐบาลให้ปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่ม กลุ่มผลประโยชน์จะมีลักษณะแตกต่างจากพรรคการเมือง เพราะกลุ่มผลประโยชน์มีได้มุ่งหวังจะเป็นรัฐบาล หรือทำการควบคุมรัฐบาลเช่นรัฐบาลเช่นเดียวกับพรรคการเมือง พวกนี้ต้องการเพียงจะรักษาผลประโยชน์ และต้องการขยายผลประโยชน์ของกลุ่มให้กว้างขวางยิ่งขึ้น วิธีดำเนินการก็คือ พยายามเสนอความคิดเห็น ความต้องการของกลุ่มต่อรัฐบาลในด้านต่าง ๆ เช่น การบีบบังคับรัฐบาลหรือรัฐสภาให้ออกกฎหมายเพื่อประโยชน์ของกลุ่ม ตลอดจนบางครั้งก็ใช้อิทธิพลเข้าแทรกแซงพรรคการเมืองให้พยายามดำเนินนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มด้วย

๙.๓.๒ ที่มาของกลุ่มผลประโยชน์

กลุ่มเป็นเครื่องธรรมชาติของมนุษย์และสังคม ในด้านธรรมชาติของมนุษย์นั้น มนุษย์จำเป็นต้องพึ่งพาซึ่งกันและกัน ทั้งทางด้านจิตใจและวัตถุ เบื้องต้นของการรวมกลุ่มของมนุษย์นั้น มักจะเป็นการรวมกันโดยอาศัยความผูกพันทางครอบครัว เครือญาติและความใกล้ชิดส่วนบุคคลเป็นหลัก กลุ่มที่เกิดจากความผูกพันในลักษณะเครือญาติและความใกล้ชิดส่วนตัวนี้ ถือว่าเป็นกลุ่มเบื้องต้น หรือที่เรียกกันว่า กลุ่มปฐมภูมิ (Primary Group) ลักษณะการเกิดและบทบาทของกลุ่มประเภทนี้ นอกจากจะเป็นการรับใช้มนุษย์ในด้านธรรมชาติแล้ว กลุ่มปฐมภูมียังมีบทบาทและอิทธิพลในสังคมสมัยดั้งเดิม ที่เป็นสังคมบุพกาลและสังคมเกษตรกรรมยุคต้น ทั้งนี้เพราะในสังคมดั้งเดิม เช่นนั้น การแบ่งงานกันทำและการแจกจ่ายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจไม่สลับซับซ้อนมากนัก

เมื่อสังคมได้ก้าวมาเป็นสังคมสมัยใหม่มากขึ้น โครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองมีลักษณะซับซ้อนมากขึ้น มีความหลากหลายในผลประโยชน์และความขัดแย้งในผลประโยชน์และแนวคิดต่าง ๆ มากขึ้น อันเนื่องจากการแบ่งงานและการขัดแย้งต่อสู้แข่งขันกันในทางเศรษฐกิจการเมืองของมนุษย์ได้ขยายตัวและรุนแรงมากขึ้น ทำให้เกิดความจำเป็นในการจัดตั้งกลุ่มในระดับที่สูงกว่ากลุ่มปฐมภูมิที่มีอยู่ในพื้นฐานทางธรรมชาติเดิมของมนุษย์ ทั้งนี้เพื่อให้พลังกลุ่ม (Group Effort) ที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่นั้น เป็นกำลังในการปกป้อง ต่อรอง และแสวงหาผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและการเมืองตามวัตถุประสงค์ร่วมกัน กลุ่มที่เกิดขึ้นในสังคมสมัยใหม่ที่มีโครงสร้างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมสลับซับซ้อนนี้ เป็นกลุ่มที่ยกระดับจากกลุ่มเบื้องต้น โดยเรียกว่า กลุ่มทุติยภูมิ (Secondary Group) ซึ่งทั้งกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดันทั้งหลายในสังคมสมัยใหม่ต่างก็เป็นกลุ่มทางสังคมประเภทกลุ่มทุติยภูมิ ที่มุ่งใช้พลังกลุ่มในการปกป้องและแสวงหาประโยชน์และหรืออุดมการณ์บางอย่างร่วมกัน

เมื่อกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดันมีลักษณะเป็นกลุ่มประเภททุติยภูมิ ที่เกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขความสลับซับซ้อนของสังคมสมัยใหม่ ดังนั้น การก่อเกิดและบทบาทของกลุ่มทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพจึงขึ้นอยู่กับพัฒนาการของสังคมที่ก้าวมาเป็นสังคมสมัยใหม่มากน้อยเพียงใดหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ปริมาณและคุณภาพของกลุ่มนั้น ขึ้นอยู่กับระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจการเมืองของสังคมนั้น ๆ นอกจากนั้นพื้นฐานทางวัฒนธรรมของสังคมที่มีส่วนหรือไม่มีส่วนเกื้อกูลต่อการรวมตัวของกลุ่มภายใต้เงื่อนไขการยึดหลักผลประโยชน์ร่วมและหรืออุดมการณ์ร่วมก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการจัดตั้งกลุ่มและบทบาทของกลุ่ม กล่าวคือ ถ้าพื้นฐานทางวัฒนธรรมยังเป็นเรื่องของการเกาะติดอยู่กับแนวคิดด้านบุคคลและความสัมพันธ์ส่วนตัวบุคคลเป็นอย่างมาก โอกาสของการเกิดกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดันรวมทั้งบทบาทของกลุ่มก็จะมีน้อย ทั้งนี้เพราะกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดัน มีหลักการจัดตั้งที่อิงผลประโยชน์ร่วม และหรืออุดมการณ์ร่วมมากกว่าอิงระบบเครือญาติหรือความสัมพันธ์ส่วนตัวบุคคล อันเป็นลักษณะของกลุ่มปฐมภูมิ

๙.๓.๓ ประเภทของกลุ่มผลประโยชน์

ประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ แบ่งตามลักษณะของวัตถุประสงค์ อาจแบ่งได้ ๓ กลุ่ม^{๑๓} ดังนี้

๑. กลุ่มมาตุภูมิ กลุ่มเหล่านี้จะเป็นการส่งเสริมความสามัคคีมากกว่าการทำการกิจกรรมทางการเมือง เช่น สมาคมชาวอีสาน สมาคมชาวเหนือ สมาคมชาวปักษ์ใต้ สมาคมศิษย์เก่าการเรือนสวนดุสิต เป็นต้น

๒. กลุ่มอาสาสมัคร เป็นการรวมกันเพื่อส่งเสริมหรือทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น กลุ่มอาสาพัฒนา สมาคมผู้บำเพ็ญประโยชน์ สภาสตรีแห่งชาติ สภาสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น

๓. กลุ่มอาชีพ เป็นการรวมกลุ่มเพื่อการประกอบธุรกิจต่าง ๆ เช่น สมาคมพ่อค้าข้าว สมาคมผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ สหภาพแรงงาน สหพันธ์กรรมกร สมาคมแพทย์ สมาคมชาวไร่ไถ่ เป็นต้น บทบาทของกลุ่มอาชีพนี้ส่งผลกระทบต่อสาธารณะมาก เพราะแต่ละกลุ่มในฐานะผู้ผลิตหรือผู้จำหน่าย ผลประโยชน์ของกลุ่มย่อมกระทบกระเทือนโดยตรงต่อประชาชนทั่วไป ซึ่งอยู่ในฐานะผู้บริโภค

การแบ่งตามลักษณะของกิจกรรม อาจแบ่งได้ดังนี้^{๑๔}

๑. กลุ่มทางเกษตรกรรม ได้แก่ กลุ่มที่เกี่ยวข้องกับงานด้านเกษตร เลี้ยงสัตว์ และประมง กลุ่มเหล่านี้อาจอยู่ในรูปของกลุ่มสมาคม สหกรณ์ ฯลฯ เช่น กลุ่มชาวนา และกลุ่มสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ

๒. กลุ่มทางธุรกิจ ได้แก่ กลุ่มที่เกี่ยวข้องกับงานในอาชีพสาขาต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของสมาคมอาชีพ เช่น สมาคมพ่อค้าไทย สมาคมผู้ประกอบการรถยนต์ สหภาพแรงงานรถไฟ ฯลฯ ซึ่งกลุ่มเหล่านี้มีเป้าหมายสำคัญทั้งในส่วนส่งเสริมและความก้าวหน้าและความมั่นคงของอาชีพ รวมทั้งเพื่อการต่อรองทางการเมือง

๓. กลุ่มทางสังคม ได้แก่ กลุ่มที่เกี่ยวข้องกับงานสังคมและสวัสดิการต่าง ๆ ซึ่งจะอยู่ในรูปของชมรม สมาคม มูลนิธิ เป็นต้น

๙.๓.๔ บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์

เมื่อกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดันเป็นสถาบันทางการเมืองหนึ่งในสังคม จึงจำเป็นต้องมีฐานะและบทบาทของตนเองอยู่ร่วมกับองค์การหรือสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ ในสังคม ทั้งนี้ถ้าหากพิจารณาการเมืองในเชิงของการต่อสู้แข่งขันในผลประโยชน์และหรืออุดมการณ์กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มกดดันก็คือตัวแทนระดับพื้นฐานของประชาชนในด้านผลประโยชน์และหรืออุดมการณ์ก่อนที่จะก้าวไปสู่ระดับพรรคการเมือง ซึ่งเป็นตัวแทนในระดับที่สูงกว่าและกว้างกว่า แต่ถ้าพิจารณา

^{๑๓} วิทยา สภาศิริกุลกิจ, และสุรพล ราชภัณฑารักษ์, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๙), หน้า ๒๖๑.

^{๑๔} ดูรายละเอียดการวิเคราะห์เรื่องนี้ได้ที่ เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, และคณะ, “การเมืองกับผลประโยชน์ทางธุรกิจภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่”, เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ ๔, เรื่อง ๕ ปีของการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่, ๘-๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๕.

การเมืองในเชิงกระบวนการแล้ว กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดันก็จะมีบทบาทหน้าที่ในสองลักษณะใหญ่ ๆ ดังนี้^{๑๕}

๑. บทบาทหน้าที่ในการป้อนนโยบาย (Policy Input) การป้อนนโยบายนี้ หมายถึง การพยายามใช้อิทธิพลของกลุ่มผลักดันให้ฝ่ายกำหนดนโยบาย ดำเนินการออกหรือกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มตน ซึ่งฝ่ายที่กำหนดนโยบายจะเป็นฝ่ายใดก็ย่อมแล้วแต่ข้อเท็จจริงของแต่ละสังคม และหรือระบบการเมืองที่ไม่เหมือนกัน โดยในบางแห่งอาจเป็นพรรคการเมือง บางแห่งเป็นรัฐสภา บางแห่งเป็นคณะรัฐบาล และในบางแห่งเป็นระบบราชการ ส่วนยุทธวิธีในการผลักดันนั้น อาจทำได้หลายรูปแบบ นับตั้งแต่วิธีการป้อนข้อมูลข่าวสารของตนให้กับฝ่ายที่กำหนดนโยบายเข้าร่วมตกลงหรือต่อรองให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์และหยิбыผลประโยชน์ทั้งในทางที่ชอบธรรมและไม่ชอบธรรมให้กับฝ่ายกำหนดนโยบาย ทั้งนี้เพื่อโน้มน้าวให้นโยบายที่ออกมาเป็นไปตามทิศทางของกลุ่มตน ตลอดจนวิธีการเรียกร้องและหรือขบวนสนับสนุนหรือต่อต้านก็ถือว่าเป็นอีกยุทธวิธีหนึ่งของการผลักดันนโยบาย

๒. บทบาทหน้าที่ในการประสานและขานรับนโยบาย (Policy Co-ordinator and Implementator) นอกจากการผลักดันนโยบายแล้ว การประสานและขานรับนโยบายที่กลุ่มตนเห็นด้วยนั้น ยังถือเป็นหน้าที่หลักอีกด้านหนึ่งของกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดัน ทั้งนี้เพื่อให้นโยบายที่ออกมาสามารถบรรลุผลสำเร็จในทางปฏิบัติที่กว้างขวางขึ้นและหรือมีประสิทธิภาพมากขึ้น กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดันบางกลุ่ม มีเป้าหมายในการประสานงานและขานรับนโยบายมากกว่าที่จะผลักดันนโยบาย กลุ่มเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่จัดตั้งโดยฝ่ายนโยบายหรือฝ่ายที่กุมอำนาจรัฐ เพื่อคอยขานรับนโยบายของฝ่ายตนที่ออกมาประการหนึ่ง และเพื่อดำเนินการต่อต้าน กลุ่มต่อต้านเมื่อเกิดกรณีขัดแย้งกันอีกประการหนึ่ง อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งกลุ่มเพื่อประสานและขานรับนโยบายของผู้ที่กุมอำนาจปกครองนี้ ทำให้เกิดกลุ่มที่ไม่อิสระขึ้นและทำให้ความขัดแย้งในสังคมมีสูงขึ้น ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว ประเทศที่ยึดหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จะไม่ดำเนินการจัดตั้งกลุ่มในลักษณะนี้ เพราะเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างหนึ่ง และเป็น การเพิ่มพูนความขัดแย้งและความรุนแรงให้กับกระบวนการพัฒนาการเมืองอีกอย่างหนึ่ง

บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ อาจสรุปบทบาทได้ดังนี้

๑. โดยเข้าไปติดต่อกับองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ เช่น ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ พรรคการเมือง เพื่อให้กลุ่มได้รับผลประโยชน์ต่าง ๆ จากองค์กรดังกล่าว หรือเพื่อให้องค์กรต่าง ๆ รักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม

๒. โดยการให้เงินช่วยเหลือ หรือช่วยเหลือในเรื่องอื่น ๆ เช่น ให้วัสดุอุปกรณ์ยานพาหนะแก่พรรคการเมืองในการหาเสียง ตลอดจนช่วยรณรงค์ในการหาเสียงให้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศประชาธิปไตยตะวันตกที่เป็นระบบทุนนิยม กลุ่มผลประโยชน์มักจะมี

^{๑๕} แสง รัตนมงคลมาศ, “กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดัน”, ในเอกสารการสอนชุดวิชา สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๒๑, (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๔๓), หน้า ๗๘๔-๗๘๕.

บทบาทในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่พรรคการเมืองเป็นจำนวนมหาศาล และเป็นการช่วยเหลือโดยวิธีลับ

๓. ทำหน้าที่เป็นผู้รณรงค์หาเสียงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง เมื่อพรรคการเมืองประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งและได้เป็นรัฐบาลแล้ว ก็จะเป็นโอกาสที่กลุ่มผลประโยชน์จะได้เข้าไปใช้อิทธิพลภายในพรรคและรัฐบาล

๔. ด้วยการชักจูงประชาชนให้สร้างมติดมหาชนขึ้น และอาจถึงขั้นก่อการรุนแรงเพื่อบีบบังคับให้รัฐบาลปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกลุ่ม เช่น โดยการนัดหยุดงาน ฯลฯ

สำหรับกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทยมีอยู่เป็นจำนวนมาก และรู้จักกันในนามของกลุ่มชมรม สโมสร สมาคม สหภาพ สหพันธ์ ฯลฯ ทั้งที่มีเป้าหมายเพื่อสร้างอิทธิพลทางการเมืองและไม่เกี่ยวกับการเมือง

๙.๓.๕ ปัญหาและอุปสรรคของกลุ่มผลประโยชน์

ปัญหาและอุปสรรคของกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย อาจสรุปได้ดังนี้^{๑๗}

๑. เชิดชูคนมีอำนาจ โดยเฉพาะกลุ่มมาตุภูมิและอาสาศักดิ์ นิยมยกย่องบุคคลที่มีอำนาจ ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่บุคคลสำคัญของฝ่ายบริหารประเทศขึ้น

๒. ขาดเอกภาพ ในสังคมไทยมักจะมีการแก่งแย่งชิงดีกัน ซึ่งจะมุ่งหวังผลประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น กลุ่มผลประโยชน์ของไทยมักขาดความเป็นเอกภาพ และบางครั้งในวงการเดียวกันยังรวมกลุ่มเป็นกลุ่มซ้อนขึ้นมาอีก แทนที่จะรวมเป็นกลุ่มเดียวกัน เช่น ในวงการหนังสือพิมพ์ มีสมาคมหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย สมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย เป็นต้น

๓. เรียกร้องเลื่อนลอย กิจกรรมอย่างหนึ่งที่กลุ่มผลประโยชน์ไทยนิยมทำกัน คือ การจัดสัมมนาหรืออภิปรายในเรื่องที่เกี่ยวกับความเป็นไปของสังคมหรือกลุ่มผลประโยชน์ของกลุ่มสังคม การอภิปรายและการสัมมนาแต่ละครั้งมักจะมีมติหรือข้อสรุปมากมายแต่ว่ามีลักษณะเป็นข้อเสนอแนะอย่างเดียว คือ ชี้ให้เห็นว่า สิ่งใดควรทำสิ่งใดไม่ควรทำ ส่วนใหญ่จะไม่มี ความพยายามที่จะให้ข้อเรียกร้องนั้นได้รับการยติ หรือปฏิบัติตามจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง อาจกล่าวได้ง่าย ๆ ว่าไม่มีการติดตามผลนั่นเอง

๔. มุ่งการบันเทิง การเคลื่อนไหวของกลุ่มผลประโยชน์ไทยส่วนใหญ่มุ่งไปในทางสนุกสนานรื่นเริง ในรอบปีหนึ่ง ๆ งานประเพณีตรัสสโมสรหรือการกินเลี้ยงพบปะสังสรรค์ ซึ่งจัดโดยกลุ่มต่าง ๆ มีมากมาย

ดังนั้น ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย กลุ่มผลประโยชน์จะมีบทบาทอย่างมากในประเทศไทยมีกลุ่มผลประโยชน์อยู่หลายกลุ่มเช่นเดียวกัน แต่บทบาทต่าง ๆ ที่แสดงออกในทางการเมืองยังมีไม่มากนัก กลุ่มที่แสดงบทบาทอยู่บ่อย ๆ ก็คือ กลุ่มกรรมกรต่าง ๆ ซึ่งมักจะมีข่าวปรากฏอยู่เป็นประจำ เช่น สหภาพแรงงานต่าง ๆ ทั้งจากรัฐวิสาหกิจและโรงงานของเอกชนโดยทั่วไป

๙.๔ สรุปท้ายบท

ปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนประกาศใช้มากกว่า ๕๐ ปีแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็เน้นในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แต่การเคารพสิทธิมนุษยชนหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นเรื่องของการเมือง และจะเป็นจริงในทางปฏิบัติก็ต่อเมื่อประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น การมีส่วนร่วมดังกล่าวอาจเป็นการร่วมใช้อำนาจอธิปไตย หรือร่วมคานอำนาจรัฐ โดยอาศัยการรวมกลุ่ม และการสร้างเครือข่ายในรูปประชาสังคม

การรวมกลุ่มมีหลายรูปแบบแล้วแต่วัตถุประสงค์ ความสัมพันธ์กับกลุ่มเป้าหมาย และความสัมพันธ์กับรัฐ ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยก็มีการรวมกลุ่มเพื่อการขับเคลื่อน และผลักดันทางการเมืองหลากหลายรูปแบบ ทั้งที่เป็นพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งก็ถือว่าเป็นไปตามหลักการของประชาธิปไตยที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม การแสดงออกทางการเมืองของประชาชนทั้งรูปแบบพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์จะบรรลุตามวัตถุประสงค์ได้อย่างจริง ย่อมขึ้นอยู่กับความสนใจกิจกรรมทางการเมืองและความมีวัฒนธรรมอย่างเป็นประชาธิปไตย รวมทั้งการเคารพสิทธิเสรีภาพซึ่งกันและกันอย่างแท้จริง

คำถามประจำบท

๑. พรรคการเมืองคืออะไร มีบทบาทและมีความสำคัญต่อระบบการเมืองอย่างไร อธิบาย
๒. หน้าที่และความรับผิดชอบของพรรคการเมืองเป็นอย่างไร ขอให้ท่านสาธยายมาให้เข้าใจความชัดเจน
๓. องค์ประกอบที่สำคัญของความเป็นพรรคการเมืองคือองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องด้วยเรื่องใดบ้าง พรรคการเมืองของไทยพรรคใดที่จัดว่าเมืองค์ประกอบเช่นนั้นมากที่สุด จงแสดงหลักฐานประกอบ
๔. พรรคการเมืองของไทยมีประวัติความเป็นมาอย่างไร ขอให้ท่านแสดงหลักฐานเรื่องนี้ตั้งแต่อดีตมาจนกระทั่งปัจจุบัน
๕. ปัญหาและอุปสรรคของพรรคการเมืองไทยที่สำคัญมีอะไรบ้าง อธิบาย
๖. การรวมพรรคการเมืองและการเลิกหรือยุบพรรคการเมืองจะกระทำได้โดยวิธีการใดบ้าง โปรดให้ความกระจ่าง
๗. ประชาชนชาวไทยจะมีส่วนร่วมในพรรคการเมืองได้อย่างไร และหากท่านมีสิทธิสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ ท่านจะสมัครเป็นสมาชิกหรือไม่ เพราะเหตุใด
๘. กลุ่มผลประโยชน์ คือกลุ่มบุคคลใด มีบทบาทและมีความสำคัญต่อระบบการเมืองการปกครองของไทยอย่างไรบ้าง อธิบาย
๙. กลุ่มผลประโยชน์ในไทยได้แสดงบทบาทในทางการเมืองอย่างไรบ้าง จงยกตัวอย่างประกอบการอธิบาย
๑๐. ปัญหาและอุปสรรคของกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทยที่สำคัญมีอะไรบ้าง อธิบาย

เอกสารอ้างอิงประจำบท

- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, และคณะ. “การเมืองกับผลประโยชน์ทางธุรกิจภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่”, เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ ๔, เรื่อง “๕ ปีของการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่”, วันที่ ๘-๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๕.
- ทวี สุรฤทธิกุล และเสนีย์ คำสุข. “พรรคการเมืองกับกระบวนการทางการเมืองไทย” หน่วยที่ ๗. ในเอกสารประกอบการสอนชุดวิชา **สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย (ฉบับปรับปรุง)**. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๕๕.
- _____. “กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดัน” หน่วยที่ ๑๒. ในเอกสารประกอบการสอนชุดวิชา **สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย (ฉบับปรับปรุง)**. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๕๕.
- วรรณธรรม กาญจนสุวรรณ. “พรรคการเมืองกับการพัฒนาการเมืองไทย” หน่วยที่ ๖. ในเอกสารประกอบการสอนชุดวิชา **ปัญหาพัฒนาการเมืองไทย (ฉบับปรับปรุง)**. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๕๘.
- _____. “กลุ่มกดดันและกลุ่มผลประโยชน์กับการพัฒนาการเมืองไทย” หน่วยที่ ๖. ในเอกสารประกอบการสอนชุดวิชา **ปัญหาพัฒนาการเมืองไทย (ฉบับปรับปรุง)**. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๕๘.
- ลิขิต อีระเวคิน. **การเมืองการปกครองของไทย**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๖.
- วิทยา สถาศิริกุลกิจ และสุรพล ราชภัณฑารักษ์. **พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๙.
- สิงห์ทอง บัวชุม. “อิทธิพลของกลุ่มธุรกิจที่มีต่อพรรคการเมือง” ใน วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์, สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๑.
- สุจิต บุญบงการ. **การพัฒนาการเมืองไทย : ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหาร สถาบันทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๒.
- สุรพล สุยะพรหม. **การเมืองกับการปกครองของไทย**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๘.
- แสวง รัตนมงคลมาศ. “กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดัน”. ในเอกสารการสอนชุดวิชา **สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย**. พิมพ์ครั้งที่ ๒๑, นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๔๓.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. **ความรู้เกี่ยวกับพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง**. กรุงเทพมหานคร : สหยาบสื่อและการพิมพ์, ๒๕๕๑.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐. กรุงเทพมหานคร : สหાયบล็อกและการพิมพ์, ๒๕๕๐.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. บทบาททางการเมืองขององค์การเอกชน. พิมพ์ครั้งที่ ๒ กรุงเทพมหานคร : สหાયบล็อกและการพิมพ์, ๒๕๔๒.

อวยชัย ชบา. “พรรคการเมือง”. ในเอกสารการสอนชุดวิชา สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย. พิมพ์ครั้งที่ ๒๑. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๔๓.

