



ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๑ ฉบับที่ ๖ เดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๖



พรรค
ภูมิใจไทย



พรรค
พลังชล



สามัคคี กัมภีร์สูง ทุกที่เป็นธรรม นำชาติรุ่งเรือง



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



รัฐสภาสาร





ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ที่ปรึกษา

นายสุวิจักขณ์ นาควัชรชัย

นายอนุกุล ลัญจิติเสวี

บรรณาธิการ

นางนุญญี่ซี่ ชัยสุวรรณ

ผู้จัดการ

นางบุษราคำ เขาวนศิริ

เหรียญก

นางสาวสุนทร รักเมือง

กองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สิ้นสวัสดิ์

นางสาวอรทัย แสนบุตร

นางสาวจุฬีวรรณ เต็มผล

นางฟ้าดาว คงนคร

นางฐิติรัตน์ สมศิริวัฒนา

นางสาวทัศนีย์ สมมิตร

นายพรชัย แวนแคว้น

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน

นายนิธิทัศน์ องค์กรชัย

นางสาวทิพย์วิมล อ่อนกลิ่น

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร

นางสาวดลธิ์ จุลนานนท์

นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์

นายสุชานินทร์ อินทาบัจ

นางสาวจริยาพร ตีกล้วย

พิมพ์ที่

สำนักงานพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาวกัลยรัชต์ ชาวสำอางค์

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย

อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ

ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักประชาสัมพันธ์ กลุ่มงานผลิตเอกสาร

ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๔-๕ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๒

e-mail : rattasapasam@yahoo.com

การสมัครเป็นสมาชิก

ค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท (๑๒ เล่ม)

ราคาจำหน่ายเล่มละ ๕๐ บาท (รวมค่าจัดส่ง)

กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสารจะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการและคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ บทความ ข้อความความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด

บทบรรณาธิการ



๔๑ ปี ของการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย แม้เวลาจะผ่านมาเกือบศตวรรษแต่ก็ถือว่าประชาธิปไตยของไทยยังไม่เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ โดยมีอุปสรรคจากการยึดอำนาจ รัฐประหาร และที่สำคัญประชาชนยังไม่เข้าใจหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน ประชาชนต้องตระหนักและรู้ว่าตนเองเป็นเจ้าของอำนาจ โดยต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ มีส่วนร่วมกำหนดนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน นอกจากนี้ ประชาชนต้องมีส่วนในความเป็นพลเมืองดี นั่นคือการรู้จักใช้สิทธิของตนเองโดยคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น และมีจิตสำนึกในหน้าที่และความรับผิดชอบของตนที่มีต่อผู้อื่น สังคม และประเทศชาติ โดยเห็นแก่ประโยชน์ของส่วนรวม ประเทศที่ประชาชนมีความเป็นพลเมือง ประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็ง ประชาชนจะมีพลังในการถ่วงดุลอำนาจทางการเมือง ซึ่งจะส่งผลทำให้การเมืองพัฒนาก้าวหน้าด้วยเหตุนี้ รัฐสภาจึงได้มุ่งเสริมสร้างความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย โดยการจัดโครงการ/กิจกรรมต่าง ๆ มากมาย อาทิ กิจกรรม “รัฐสภาพัฒนาประชาธิปไตย: ความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ผ่านวิถีชีวิต ทักษะคิด ค่านิยม ความเชื่อ และวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและเป็นเครือข่ายความร่วมมือในการสร้างความมั่นคงและยั่งยืนของเมืองการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว อีกสิ่งหนึ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการเมืองไทยและประชาธิปไตยก็คือ พรรคการเมืองที่ไม่มีเสถียรภาพ มีการยุบรวมพรรคและตั้งพรรคใหม่เสมอ มีการโยกย้ายสับเปลี่ยนสมาชิกพรรคได้ง่าย แสดงให้เห็นว่าสมาชิกพรรคไม่ได้อยู่ด้วยอุดมการณ์ แต่อยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์และพร้อมที่จะเปลี่ยนพรรคเมื่อถูกขัดผลประโยชน์ ดังนั้นเพื่อให้เกิดความเข้าใจในเรื่องนี้ดียิ่งขึ้น จึงได้นำเสนอบทความ เรื่อง **“ปัญหาและทางออกของพรรคการเมืองไทย”** ที่ผู้เขียนต้องการนำเสนอให้เห็นประเด็นปัญหาสำคัญของพรรคการเมืองไทยซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระบบการเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม พร้อมกับนำเสนอสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาเหล่านั้น รวมทั้งนำเสนอแนวทางที่พอจะเป็นไปได้

ในการ “เปลี่ยนแปลง” พรรคการเมืองและระบบพรรคการเมืองไทยไปในทิศทางที่คาดว่าจะทำให้เกิด “ความเข้มแข็ง มั่นคง และยั่งยืน” แตกต่างไปจากอดีต

บทความเรื่องต่อมา **“กฎหมายซื้อขายระหว่างประเทศ”** ซึ่งผู้เขียนได้วิเคราะห์เกี่ยวกับกฎหมายซื้อขายระหว่างประเทศของไทยว่าเป็นอย่างไร และได้นำตัวอย่างหลักกฎหมายซื้อขายของต่างประเทศ ได้แก่ โรมัน อังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมัน มาเปรียบเทียบให้เห็นถึงข้อดีข้อเสียแตกต่างกัน เพื่อจะได้นำมาพัฒนากฎหมายซื้อขายระหว่างประเทศของไทยต่อไป ส่วนบทความเรื่องสุดท้าย ได้แก่ **“มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากชุมชน”** ได้ให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากชุมชนเพื่อให้ฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้นำไปปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้ทันสมัยและมีความชัดเจนยิ่งขึ้น รวมทั้งหาแนวทางป้องกันแหล่งน้ำธรรมชาติให้ใสสะอาดอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน โดยทำให้ประชาชนรักและหวงแหนแหล่งน้ำและเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมของชุมชน ซึ่งจะทำให้ในอนาคต แม่น้ำ ลำคลอง จะกลับคืนสู่สภาพดีเหมือนเดิม

ท้ายนี้ วารสารรัฐสภาสารกำลังดำเนินการปรับปรุงรูปแบบวารสารใหม่ เพื่อให้เป็นวารสารวิชาการที่ได้มาตรฐาน โดยมุ่งเน้นความเป็นสื่อสารสนเทศเพื่อการเรียนรู้และการพัฒนาระบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งให้เป็นแหล่งข้อมูลเพื่อการค้นคว้าด้านนิติบัญญัติของประเทศ ซึ่งรูปแบบจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรนั้น ต้องติดตามต่อไป แล้วพบกันใหม่ สวัสดี.

บรรณาธิการรัฐสภาสาร

สารบัญ

ปัญหาและทางออกของพรรคการเมืองไทย	๙
รองศาสตราจารย์ ดร.เสนีย์ คำสุข	
กฎหมายซื้อขายระหว่างประเทศ	๗๔
อนันต์ ช่างนิก	
มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากชุมชน	๙๗
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปราโมทย์ ประจนปัจจนึก	

ประชาสัมพันธ์การส่งบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักการศึกษาสาขาต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีกำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจัย หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตน หรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป เอกสารอ้างอิงและเชิงอรรถ

๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A๔

๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน

การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติ และตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A๔ หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษ ดังนี้

- ด้านบน ๑ นิ้ว
- ด้านล่าง ๑ นิ้ว
- ด้านซ้าย ๑ นิ้ว
- ด้านขวา ๑ นิ้ว

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ของผู้เขียนบทความ ตำแหน่ง และสถานที่ทำงาน อย่างชัดเจน

การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสาร ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูล ไปที่
บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๔๐๐
๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail ไปที่ rattasapasarn@yahoo.com

ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ บาท หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในวารสารรัฐสภาสาร ได้กำหนดไว้

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๔ และ ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๑
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๒



ปัญหาและทางออก ของพรรคการเมืองไทย

รองศาสตราจารย์ ดร.เสนีย์ คำสุข*

ความนำ

ระบบการเมืองไทย ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ มาจนถึง พ.ศ. ๒๕๕๖ หรือกว่าแปดทศวรรษ มีปัญหาหลายประการ ที่สำคัญคือ อ่อนแอ ขาดความชอบธรรมและด้อยประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ “พรรคการเมือง” ซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองหนึ่งในระบบการเมือง ก็มีปัญหาในลักษณะเดียวกัน คือ ไม่มีความเข้มแข็งเพียงพอ ขาดการพัฒนาสถาบัน และนำไปสู่การเกิดปัญหาความไร้เสถียรภาพและขาดความชอบธรรมทั้งต่อระบบพรรคการเมือง (party systems) และต่อระบบการเมือง (political system)

ปัญหาของพรรคการเมืองไทยเกิดขึ้นต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน และยังมีแนวโน้มจะมีปัญหาต่อไป และอาจก่อให้เกิดวิกฤตทั้งต่อระบบพรรคการเมืองและระบบการเมืองได้ต่อไปอีก ในแวดวงรัฐศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นักวิชาการ นักวิจัย และผู้สนใจศึกษาเรื่องพรรคการเมืองไทย ได้มีการนำเสนอแนวคิดและข้อเท็จจริงออกมามากพอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ช่วงหลังเหตุการณ์ “๑๔ - ๑๖ ตุลาคม ๒๕๑๖” เป็นต้นมา แต่น่าเสียดายที่งานศึกษา วิจัย บทความวิชาการและวิจัย และข้อเสนอแนะต่าง ๆ ไม่ได้มีการเผยแพร่กว้างขวางออกไปสู่สาธารณชน และภาคสังคมไม่ค่อยให้ความสนใจในเรื่องเหล่านี้มากนัก

* รองศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (มสธ.)

ในงานเขียนเรื่องนี้ ผู้เขียนจึงต้องการนำเสนอให้เห็นประเด็นปัญหาสำคัญของพรรคการเมืองไทย ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระบบการเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม พร้อมกับนำเสนอสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาเหล่านั้น และสุดท้ายจะนำเสนอแนวทางที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาในบางอย่างและนำเสนอแนวทางที่พอจะเป็นไปได้ในการ “เปลี่ยนแปลง” พรรคการเมืองและระบบพรรคการเมืองไทยไปในทิศทางที่คาดว่าจะทำให้เกิด “ความเข้มแข็ง มั่นคง และยั่งยืน” แตกต่างไปจากอดีต

ปัญหาสำคัญของพรรคการเมืองไทย

๑. ความอ่อนแอหรือไม่เข้มแข็งในทางการเมือง ปัญหานี้ปรากฏชัดเจนจากข้อเท็จจริง ๘ - ๙ ลักษณะ คือ

- ๑.๑ อายุสั้นหรือเป็นไปตาม “อายุทางการเมือง” ของผู้ก่อตั้ง
- ๑.๒ การขัดแย้งและแตกแยกกันภายในพรรค
- ๑.๓ การยุบเลิกพรรคและจัดตั้งพรรคขึ้นใหม่ได้เสมอ โดยคนกลุ่มเดิม
- ๑.๔ การพึ่งพานายทุนหรือผู้นำที่มีอิทธิพลทางการเมืองเพียงไม่กี่คน
- ๑.๕ การขาดฐานสนับสนุนอย่างกว้างขวางอย่างแท้จริงจากประชาชน
- ๑.๖ การขาดพลังอำนาจในการผลักดันการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไปสู่

แนวทางประชาธิปไตย (Democratization) อย่างเป็นรูปธรรม

๑.๗ การตกอยู่ใต้อิทธิพลของสถานการณ์ทางการเมือง และถูกแทรกแซงทางการเมืองโดยกลุ่มผู้นำทหาร ข้าราชการและกลไกระบบราชการที่มีความเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งมากกว่า

๑.๘ จัดองค์กรพรรค (party organization) แบบง่าย ๆ หรือพยายามให้สอดคล้องกับกรอบของกฎหมายเป็นหลัก จึงขาดการพัฒนาองค์กรพรรค

๑.๙ พึ่งพาการเมืองมีตำแหน่งในฝ่ายรัฐบาล เพราะสามารถสร้างอิทธิพลทางการเมืองได้มาก รวมทั้งการมีโอกาสได้ประโยชน์ทางการเมืองและด้านอื่นที่เอื้อไปสู่การได้รับเลือกตั้งอีกในครั้งต่อไป ถ้าเป็นฝ่ายค้านก็จะต้อง “อดอยากปากแห้ง” และถ้าไม่ได้รับเลือกตั้งเลยก็หมายถึง “การหมดคุณค่าของความเป็นพรรคการเมือง”

๒. ไม่มีอุดมการณ์ทางการเมือง (political ideology) ที่เด่นชัดเป็นรูปธรรม เพราะอุดมการณ์ทางการเมืองจะสะท้อนถึงอัตลักษณ์ที่ชัดเจนของพรรค และทำให้แนวทางการ

ดำเนินงานทางการเมืองมีความเด่นชัดต่อสาธารณชน ปัญหาดังกล่าวนี้ของพรรคการเมืองไทย ปรากฏตามข้อเท็จจริงต่าง ๆ ดังนี้ คือ

๒.๑ การจัดตั้งพรรคเกิดขึ้นได้ง่าย จากการรวมตัวกันของ “ญาติมิตร” และ “พวกพ้อง” ตามลักษณะความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ค้ำชูกัน ซึ่งเป็นวัฒนธรรมและโครงสร้างพื้นฐานของสังคมและคนไทย ทหาร ตำรวจ นักธุรกิจ พ่อค้า นักวิชาการ นายทุน คหบดี เจ้าของ บ่อน เจ้าของช่อง เจ้าพ่อ ผู้มีอิทธิพล และข้าราชการทั่วไป รวมทั้งเกษตรกร และกรรมกรหรือผู้ใช้แรงงาน สามารถรวมกันจัดตั้งพรรคได้ทุกอาชีพ ขอให้มีส่วนสัมพันธ์ส่วนตัว หรือผ่านคน รู้จัก เพื่อนฝูง หรือมี “คอนเนกชันส่วนบุคคล” (personal connections) ในทางใดทางหนึ่ง

บางคนเคยมีปัญหาขัดแย้ง ทะเลาะเบาะแว้งกันเมื่ออยู่พรรคเดียวกัน หรือ แม้แต่อยู่คนละพรรค คนละกลุ่ม แต่วันหนึ่งก็สามารถรวมอยู่ในพรรคเดียวกันได้ และถ้ามี “ผลประโยชน์ร่วมกัน” ก็สามารถลืมเรื่องราวหรือปัญหาขัดแย้งกันในอดีตได้ แต่ถ้าวันหนึ่งเกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับผลประโยชน์ก็สามารถรื้อฟื้นปัญหาในอดีตมากกว่ากันและกันได้อีก

๒.๒ ความเป็นกลุ่มก้อนในพรรคจึงขึ้นอยู่กับ “ผลประโยชน์” และ “การจัดสรร แบ่งปันผลประโยชน์” ระหว่างกันเป็นเรื่องใหญ่ ตั้งแต่การได้รับตำแหน่งสำคัญในพรรค ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งและได้รับการช่วยเหลือด้านต่าง ๆ ในการเลือกตั้ง ถ้าได้เข้าร่วมจัดตั้ง รัฐบาล ก็ได้รับตำแหน่งทางการเมืองสำคัญหรือเหมาะสมกับแต่ละคน รวมไปถึงการได้มีโอกาส ได้รับประโยชน์ในด้านอื่น ๆ เช่น เงินเดือน หรือเงินสนับสนุนเป็นรายเดือนจาก “เจ้าของพรรค” และผลประโยชน์ทางธุรกิจต่าง ๆ เป็นต้น

๒.๓ ร่วมจัดตั้งรัฐบาลกับทุกกลุ่มทุกพรรค ความขัดแย้ง แยกแยก หรือการเกิด ปัญหาระหว่างกันที่ผ่านมานานไม่ใช่อุปสรรคสำคัญ ความสำคัญคือการได้เป็น “ฝ่ายรัฐบาล” เพราะ หมายถึง “ความอิมพีพีมัน” ไม่อดอยากปากแห้งเหมือนกับการเป็นฝ่ายค้านดังกล่าวมาข้างต้น

๒.๔ ไม่ปรากฏว่าพรรคใดได้เคยเผยแพร่อุดมการณ์ทางการเมืองของพรรค เพื่อการขยาย “แนวร่วม” หรือเสาะหา “ผู้มีอุดมการณ์ทางการเมือง” ร่วมกันเข้าร่วมงานในพรรค และเพื่อส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคต่อสาธารณชน และเป็นการให้ “ทางเลือกด้านอุดมการณ์ทางการเมือง” ต่อสาธารณชน

อาจจะมีเพียง “พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย” หรือ พคท. ที่ประกาศใช้ อุดมการณ์คอมมิวนิสต์มาเป็นหลักการและแนวทางการทำงานทางการเมืองของพรรคและได้ เผยแพร่อุดมการณ์คอมมิวนิสต์ไปสู่ประชาชนหลากหลายกลุ่ม แต่เมื่อฝ่ายรัฐประกาศให้เป็น

พรรคคนนอกกฎหมาย (out law party) จึงทำให้ พคท. ถูกปราบปรามและกดดันให้ต้องสลายการรวมกลุ่มและยุติบทบาททางการเมือง

๒.๕ “สูตรสำเร็จในการเป็นพรรคที่มี ส.ส. มาก และได้จัดตั้งรัฐบาล” ของพรรคการเมืองไทย คือองค์ประกอบสำคัญที่ขาดไม่ได้ ๔ องค์ประกอบ คือ

๒.๕.๑ ผู้นำพรรคที่มีบารมีสูง มีพรรคพวกมาก

๒.๕.๒ เงินทุนทางการเมืองมากเพียงพอ (จากหัวหน้าพรรคหรือนายทุนพรรค)

๒.๕.๓ มี “กลุ่มการเมือง” หรือ “พวกพ้องทางการเมือง” ที่เข้มแข็งอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ เข้าร่วมจำนวนมาก

๒.๕.๔ การดำเนินงานทางการเมืองให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมือง

“นโยบายหาเสียง” ของพรรค เป็นเพียงส่วนหนึ่งของข้อ ๒.๕.๔ หรือแม้แต่ผู้นำและสมาชิกพรรคได้กล่าวถึง “อุดมการณ์ของพรรค” เช่น กล่าวว่่า “พรรคยึดมั่นในอุดมการณ์ประชาธิปไตย ต่อต้านเผด็จการ” ก็มักจะเป็นส่วนหนึ่งของข้อ ๒.๕.๔ เช่นเดียวกัน แต่ส่วนที่เป็นพลังเข้มแข็งจริง ๆ ของพรรคอยู่ในข้อ ๒.๕.๑ – ๒.๕.๓ พรรคใดที่ขาดองค์ประกอบสำคัญเหล่านี้จะไม่มีทางประสบความสำเร็จในการเลือกตั้ง และไม่มีโอกาสได้เข้าไปจัดตั้งรัฐบาลได้เลย

ในบางช่วงเวลาได้มีบางพรรคการเมืองพึ่งพา “ผู้นำทหารและข้าราชการ” และกลไกราชการจัดตั้งพรรคและเอาชนะการเลือกตั้ง ซึ่งพบว่า เป็นการพึ่งพาปัจจัยภายนอกพรรค และแสดงถึงความอ่อนแอและความไม่เป็นพรรคการเมืองที่แท้จริงของพรรคการเมืองเหล่านั้น ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๗ เป็นต้นมา นักธุรกิจและนายทุนเข้ามาก่อตั้งพรรคและใช้เงินเป็นปัจจัยสำคัญในการเข้าสู่อำนาจมากขึ้น แต่ก็ยังไม่สามารถมีพลังเหนือกว่า “ปืน” หรือกลไกรัฐได้เต็มที่ “อภิมหาเศรษฐี” หลายคน que เข้ามาก่อตั้งพรรคและเข้าสู่อำนาจระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๔ – ๒๕๔๙ เปรียบเทียบกับการรัฐประหารเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า พรรคการเมืองยังขาดพลังที่เข้มแข็งอย่างแท้จริงภายในพรรค

๓. การไม่มีทิศทางทางการเมืองประชาธิปไตยที่ชัดเจนและแน่นอน สังเกตเห็นได้จากข้อเท็จจริงต่าง ๆ ดังนี้ คือ

๓.๑ พรรคการเมืองที่มีองค์ประกอบในข้อ ๒.๕ ครบถ้วน เกือบทั้งหมดจัดตั้งขึ้นก่อนจะมีการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละครั้ง ถ้าประสบความสำเร็จได้ ส.ส. จำนวนมากและได้เข้า

ร่วมจัดตั้งรัฐบาล ก็มักจะสามารถดำรงอยู่และมีบทบาททางการเมืองได้ต่อเนื่อง แต่ถ้าเมื่อใดที่องค์ประกอบในข้อ ๒.๕ หดหายไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ ข้อ ๒.๕.๑ หรือผู้นำ หรือผู้ก่อตั้งพรรค ยุติบทบาททางการเมือง พรรคการเมืองนั้นก็ไม่สามารถดำรงอยู่ต่อไปได้ ถ้ามีผู้ต้องการใช้ “ชื่อ” พรรคนั้นต่อไป ก็จะเป็นคนเพียงไม่กี่คน และหมดศักยภาพในทางการเมืองที่แตกต่างไปจากเดิมอย่างสิ้นเชิง

จุดมุ่งหมายที่เด่นชัดที่สุดของพรรคการเมืองไทยจึงอยู่ที่ “การเข้าร่วมในการเลือกตั้ง” ในแต่ละครั้ง และความสำเร็จในการเลือกตั้งเกิดมาจากองค์ประกอบสำคัญในข้อ ๒.๕ ไม่ใช่ฐานการสนับสนุนที่แท้จริงของประชาชนที่มีพลังที่เข้มแข็งในการเรียกร้องทางต่าง ๆ หรือมีอิทธิพลอย่างสูงต่อการตัดสินใจในพรรคการเมือง

๓.๒ นักการเมืองไทยที่สามารถได้เป็น ส.ส. หลายสมัย มักมีประสบการณ์มากในการจัดตั้งพรรคการเมืองหลายพรรค เข้าสังกัดพรรคการเมืองหลายพรรค หรือสามารถ “ปรับตัว” ให้เข้ากับสถานการณ์ทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างดี แต่เหตุผลสำคัญคือ “ความอยู่รอดทางการเมือง” ของคนเหล่านั้น ไม่ใช่ความอยู่รอดของพรรคการเมือง หรือเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

๓.๓ ไม่มีพรรคการเมืองใดสามารถอยู่รอดได้จาก “การรัฐประหาร” (coup d'état) ของผู้นำทหารและข้าราชการ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๙ - ๒๕๕๕ พรรคการเมืองต้องยุติบทบาททางการเมืองไปหลายครั้ง รวมแล้วไม่ต่ำกว่า ๒๖ ปี จากการรัฐประหาร ๙ ครั้ง โดยระหว่างการรัฐประหาร “๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑” ถึงการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๑๒ พรรคการเมืองไม่ได้มีบทบาททางการเมืองใด ๆ เลย แม้แต่การเรียกร้องให้ผู้นำทหารเปิดทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง

๓.๔ พรรคการเมืองเอาตัวรอดด้วยการ “พึ่งพา” ผู้นำทหาร ข้าราชการ และกลไกรัฐในช่วงเวลาที่ทหารและระบบราชการเข้ามามีอิทธิพลทางการเมืองสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตั้งแต่การรัฐประหารครั้งสำคัญเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๐ พ.ศ. ๒๕๐๐ พ.ศ. ๒๕๑๙ พ.ศ. ๒๕๒๐ และ พ.ศ. ๒๕๔๙

ในยุคที่เรียกกันแพร่หลายว่า “กึ่งประชาธิปไตย” ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๒๒ - ๒๕๓๑ นักการเมือง และพรรคการเมืองทุกพรรคที่ได้รับเลือกตั้ง ต่าง “แย่งกัน” เสนอชื่อผู้นำทหารจากคณะรัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๑๙ และ พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นนายกรัฐมนตรี เพราะต้องการเข้าร่วมรัฐบาล ได้ตำแหน่งรัฐมนตรีและประโยชน์ทางการเมือง และอื่น ๆ หลายพรรคต้องแตกแยกกันรุนแรงภายในพรรคเพราะขัดแย้งกันในการเสนอชื่อบุคคลเป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี

บางพรรคต้อง “อดอยากปากแห้ง” เพราะต้องการจะเป็น “แกนนำ” จัดตั้งรัฐบาลเองและไม่ยอมเสนอชื่อผู้นำทหารเป็นนายกรัฐมนตรี แต่พรรคการเมืองอื่นทุกพรรคล้วนแต่เสนอชื่อผู้นำทหารเป็นนายกรัฐมนตรี หลังการรัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๓๔ นักการเมืองที่เคยเป็น “เจ้าของ” พรรคการเมือง ๔ - ๕ พรรคได้ยุบเลิกพรรคของตัวเองแล้วมารวมกันจัดตั้งพรรคใน “ชื่อ” ใหม่ เพื่อให้การสนับสนุนผู้นำทหารเป็นนายกรัฐมนตรี โดยหวังจะได้ร่วมรัฐบาลและได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

พรรคการเมืองจึงมีแนวทางที่ชัดเจนคือ “การเอาตัวรอด” แต่ไม่มีความชัดเจนใด ๆ เลยในการเป็นพลังผลักดันการพัฒนาการเมืองประชาธิปไตย การเลือกตั้งที่พรรคการเมืองมีส่วนร่วมแต่ละครั้งจึงยังขาดมิติของคุณค่าประชาธิปไตยในตัวเอง

๓.๕ ภายในโครงสร้างต่าง ๆ ของพรรคการเมืองไทยก็ยังมีปัญหาของการเป็นองค์กรประชาธิปไตย และปัญหาของหลักธรรมาภิบาล (good governance) เพราะนอกจากโครงสร้างมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ การให้ความสำคัญกับบุคคลระดับ “แกนนำ” และหัวหน้าพรรคแล้ว พรรคการเมืองไทยยังละเลยหรือให้ความสนใจน้อยในการพัฒนาองค์กร การขยายและ “เปิดรับ” การมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านทางสาขาพรรค การทำงานของบุคคลในองค์กร พรรคยังยึดถือตามวัฒนธรรมแบบเครือญาติ พวกพ้อง และระบบอุปถัมภ์ พรรคการเมืองหลายพรรคมองการบริหารจัดการพรรคโดยคนกลุ่มเล็ก ๆ หรือผู้นำคนสำคัญเพียง ๑ หรือ ๒ - ๓ คน ที่มีลักษณะเป็น “เจ้าของพรรค” บางพรรคก่อตั้งและดำเนินงานทางการเมืองมาหลายสิบปี แต่อำนาจการตัดสินใจทางการเมืองยังรวมศูนย์อยู่ที่ผู้นำคนเดียว โดยไม่มีการพัฒนากฎ ระเบียบ และวินัยของพรรคขึ้นมาบังคับใช้อย่างจริงจัง

พรรคการเมืองไทยจึงมีลักษณะเป็นองค์กรคณาธิปไตยหรืออภิชนาธิปไตยมากกว่าจะเป็นองค์กรประชาธิปไตย เหตุนี้ พรรคการเมืองจึงขาดคุณลักษณะและทิศทางที่ชัดเจนและแน่นอนในด้านประชาธิปไตย

๔. เป็น “ของเล่น” ของบุคคลและกลุ่มคนที่มีความพร้อมในด้านทรัพยากรทางการเมือง หรือทรัพยากรในการเข้าไปสู่การมีอำนาจทางการเมือง เป็น “ของเล่น” เพราะใช้เงินและทรัพยากรทางอำนาจอื่นเข้าไปดำเนินการได้ค่อนข้างง่าย และยังส่งผลให้ได้อำนาจและประโยชน์อื่น ๆ ตามมาอีก กลุ่มคนเหล่านี้ก็ได้แก่

- ๔.๑ ผู้นำทหาร และข้าราชการ
- ๔.๒ นักธุรกิจ และนายทุน
- ๔.๓ ผู้มีชื่อเสียง มีคนรู้จักกว้างขวางในสังคม (จำนวนมากคือ ๔.๑ และ ๔.๒)
- ๔.๔ อดีต ส.ส. และอดีตรัฐมนตรี

ในยุคแรกของพรรคการเมืองไทย ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕ - ๒๔๘๙ ก็คือผู้นำ “คณะราษฎร” ซึ่งเป็นขุนนางและข้าราชการเกือบทั้งหมด ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๘๙ - ๒๕๐๑ ก็คือผู้นำ คณะราษฎรบางคน และผู้นำทหาร ข้าราชการ ช่วง พ.ศ. ๒๕๐๒ เริ่มมีนักธุรกิจผู้มีชื่อเสียงดี และอดีต ส.ส. อดีตรัฐมนตรี เข้ามาจัดตั้งพรรคการเมืองอย่างชัดเจนมากขึ้น ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๐๗ - ๒๕๑๙ นักธุรกิจและนายทุนเข้ามาจัดตั้งพรรคการเมือง ลงสมัครรับเลือกตั้ง และได้รับเลือกตั้งจำนวนมาก และคนกลุ่มนี้กลายเป็นคนกลุ่มใหญ่ที่เข้ามาจัดตั้งและดำเนินการในลักษณะเป็น “เจ้าของพรรค” รวมทั้งประสบความสำเร็จมากที่สุดในการจัดตั้งพรรค การเอาชนะการเลือกตั้ง และเข้าไปจัดตั้งรัฐบาล

ก่อน พ.ศ. ๒๕๑๗ คนกลุ่ม ๔.๑ เป็นกลุ่มใหญ่ เพราะมีกลไกรัฐเป็นทรัพยากรสำคัญในการเกื้อหนุนการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง แต่หลังจาก พ.ศ. ๒๕๑๗ เป็นต้นมา เงินชื่อเสียงของผู้นำพรรค และกลุ่มการเมืองที่มีเครือข่ายอุปถัมภ์กว้างขวางในจังหวัดต่าง ๆ กลายเป็นทรัพยากรสำคัญในการเข้าสู่อำนาจผ่านการเลือกตั้ง จนผู้นำทหารที่เคยใช้กลไกรัฐเข้ายึดอำนาจถึง ๒ ครั้ง เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๙ และ พ.ศ. ๒๕๒๐ ยังต้องลงสมัครรับเลือกตั้งด้วยการช่วยเหลือทางการเมืองและจัดระบบหวัคະແນນให้ของกลุ่มทุน เพื่อ “เอาชนะการเลือกตั้งให้ได้” ที่เขตเลือกตั้งที่ ๑ จังหวัดร้อยเอ็ด พ.ศ. ๒๕๒๔ อันเป็นที่มาของการเกิด “โรคร้อยเอ็ด” ก่อนที่จะมาจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นในภายหลัง

หลังจากนั้น กลุ่มคนในข้อ ๔.๑ - ๔.๔ ก็ทำให้พรรคการเมือง การเลือกตั้ง และสภาระการเมืองไทยกลายเป็น “กึ่งประชาธิปไตย” บ้าง “กึ่งเผด็จการ” บ้าง แต่ที่ชัดเจนคือ ธนกิจการเมือง หรือ Money Politics (มันนี่ พอลิติกส์) หรือ “ธนาธิปไตย” (Plutocracy) ที่ต่างออกไปจาก “ธนาธิปไตยอเมริกัน” เพราะอเมริกันมีระบบกฎหมายควบคุม ตรวจสอบค่อนข้างชัดเจน และเป็นระบบ ปัญหา “การซื้อเสียง” มีน้อย เพราะผู้มีสิทธิเลือกตั้งค่อนข้างมีคุณภาพและสนับสนุนหลักนิติธรรม ส่วน “ธนาธิปไตยไทย” ระบบตรวจสอบ ควบคุมยังอ่อนแอ มีปัญหาซื้อเสียงมาก และผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็ด้อยคุณภาพให้ความสำคัญกับ “ตัวบุคคล” สูงกว่ากฎหมาย

คนในข้อ ๔.๑ - ๔.๔ บางคนตั้งพรรคการเมืองมาแล้วหลายพรรคได้เป็น ส.ส. มาเกือบทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง และได้เป็นรัฐมนตรีหลายกระทรวง บางคนได้เป็นถึงนายกรัฐมนตรี มี “บารมี” และ “อิทธิพลทางการเมือง” กว้างขวางในระดับประเทศ แต่พรรคการเมืองทั้งหลายก็ยังคงอ่อนแอ มีแต่ “ซื้อ” เครื่องหมาย ที่ทำการ และการจัดการประชุมพรรค หรือตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ความเป็นจริง ก็คือ คนเหล่านี้เป็นทุกอย่างของพรรคหรือพรรคนี้เป็นของบุคคลนี้ ถ้าพรรคซื้อนี้ก็สามารณีกถึงหน้าของบุคคลนี้ได้เลย

ลักษณะเด่นก็คือ การใช้พรรคเป็น “เครื่องมือ” ในทางการเมืองในการระดมเพื่อนฝูง เครือญาติ พวกพ้อง เข้ามาเตรียมการเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้ง นักธุรกิจ และนายทุนที่มีเงินเพียงพอสำหรับการรณรงค์ทางการเมืองและหาคะแนนเสียง จึงค่อนข้างจัดตั้งพรรคได้ง่าย และยังสามารถใช้เงินเพื่อระดมเอาคะแนนเสียงให้ได้มากกว่าจนชนะการเลือกตั้ง การได้เป็น ส.ส. จึงมีโอกาสเป็นไปได้สูง หรือง่ายกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ที่ไม่มีเงิน ไม่มีอดีต ส.ส. กลุ่มการเมืองท้องถิ่น ข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ และกลุ่ม “หัวคะแนน” สนับสนุน

เมื่อได้เป็น ส.ส. ยังมีโอกาสสูงในการได้ร่วมรัฐบาล และได้ตำแหน่งรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ส.ส. จากนักธุรกิจและนายทุน หรืออดีตข้าราชการระดับสูง และนายทหารที่มี “พวกพ้อง” มาก และไม่ยึดอุดมการณ์และแนวทางการเมืองอย่างหนึ่งอย่างใดโดยเฉพาะ แต่ใช้วิธีการ “รวมขอม” “หยวน ๆ” และเน้นความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ดีต่อกันเป็นสำคัญ รวมทั้งการใช้วิธีการ “เอื้อและแบ่งปันผลประโยชน์” ระหว่างกัน ไม่ขัดแย้งหรือแทรกแซงผลประโยชน์ของคนอื่น

คนเหล่านี้บางกลุ่มอยู่ในพรรค “ชื่อเดียว – ชื่อเดิม” เพราะมีฐานคะแนนเสียงมั่นคงในพื้นที่ที่ตนเองและพวกพ้องได้จัดวางโครงสร้างระบบอุปถัมภ์ไว้ได้อย่างเข้มแข็งมั่นคง และตนเองได้กลายเป็นผู้มีบารมีทางการเมืองสูงในพื้นที่ ขณะที่บางคนบางกลุ่มก็สามารถจัดตั้งพรรคใน “ชื่อ” ใหม่ขึ้นมาได้หลายชื่อ เมื่อพรรคชื่อเดิมต้อง “ถูกยุบเลิก” ไปจากผลของการบังคับใช้กฎหมาย และแม้ว่าพรรคจะเป็นชื่อเก่าหรือชื่อใหม่ ก็มีผลต่อสถานการณ์ทางการเมืองที่มั่นคงของคนเหล่านี้น้อยมาก เพราะเมื่อใดที่คนเหล่านี้ลงสมัครรับเลือกตั้งภายในสังคมที่โครงสร้างระบบอุปถัมภ์ของพวกเขายังคงเข้มแข็งและมั่นคง คนเหล่านี้ก็ยังคงได้รับคะแนนเสียงมากกว่าผู้สมัครอื่น ๆ

ในหลายจังหวัดหลายภูมิภาคของประเทศไทย จึงเกิดบุคคลและคณะบุคคลในลักษณะดังกล่าวนี้ “ผูกขาด” คะแนนเสียง และสืบทอดคะแนนเสียงต่อไปยังลูก หลาน เครือญาติ ต่อเนื่องไปได้อีก แต่ในส่วนของพรรคการเมืองที่คนเหล่านี้ใช้ชื่อในการลงสมัครตามเงื่อนไขของกฎหมาย กลับมีลักษณะเป็นนามธรรม หรือไม่มีความชัดเจนและไม่เป็นรากฐานทางการเมืองที่แท้จริงแต่อย่างใด

ส.ส. หรือนักการเมืองไทยบางคน จัดตั้งหรือร่วมจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาแล้วมากกว่า ๕ ชื่อ ในช่วงเวลาที่ได้เป็น ส.ส. รวมกัน ๒๐ – ๓๐ ปี คนเหล่านี้ไม่ได้มีความผูกพันหรือเห็นความสำคัญทางการเมืองของพรรคแต่อย่างใด ส่วนผู้ที่มีเงินทุนมากและเป็นผู้ลงทุนมากกว่าคนอื่นในการจัดตั้งพรรค ก็มักจะมีพฤติกรรมที่แสดงออกอย่างชัดเจนว่าเป็น “เจ้าของพรรค” และรวมอำนาจการตัดสินใจต่าง ๆ ไว้เพียงคนเดียว แต่ถ้าวันหนึ่งเกิดความ

เพื่อหน่วยทางการเมือง หรือเสียชีวิตไปแล้วหรือ “เลิกเล่นการเมือง” พรรคการเมืองนั้นก็หมดความหมายและคุณค่าไปในทันที

ตลอดระยะเวลากว่า ๘๐ ปี ตั้งแต่มีพรรค “คณะราษฎร” จนถึงพรรคที่มีชื่อว่า “พลังเศรษฐกิจไทย” ที่เสนอขอจัดตั้งไว้กับคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เมื่อวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๕^๑ รวมมีพรรคชื่อต่าง ๆ กันอยู่กว่า ๖๐๐ ชื่อ แต่ได้ล้มเลิกและสูญหายไปจากกระบวนการทางการเมืองไทยไปแล้วกว่า ๕๐๐ ชื่อ

พรรคการเมืองที่ผู้นำทางการเมืองทั้งทหาร ข้าราชการ นักธุรกิจ และนายทุนผู้มีชื่อเสียง อดีต ส.ส. และอดีตรัฐมนตรี รวมถึงอดีตนายกรัฐมนตรีได้จัดตั้งขึ้นเพื่อใช้เป็น “เครื่องมือ” เข้าสู่อำนาจและ “เล่นการเมือง” ที่เคย “ใหญ่โต” และกลายเป็นกลไกสำคัญทางการเมืองในช่วงเวลาต่าง ๆ ได้สูญหายหรือหมดความหมายไปจากการเมืองไทย (ในแง่ของการเป็นพรรคการเมือง) แล้วเกือบ ๒๐ พรรค ดังจะขอยกตัวอย่างมานำเสนอไว้ในตารางที่ ๑.๑ ต่อไปนี้ คือ

ตารางที่ ๑.๑ พรรคการเมือง “ของเล่น” ของผู้นำทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญอยู่ในช่วงต่าง ๆ และหมดความเป็นพรรคการเมืองไปแล้ว

พรรคการเมือง	ผู้ก่อตั้ง	ช่วงเวลาที่มืบทบาททางการเมือง	การสิ้นสุด
๑. เสรีนิยมคิลา	จอมพล ป. พิบูลสงคราม พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ และพวกพ้อง	พ.ศ. ๒๔๙๘ - ๒๕๐๐	จอมพล ป. พิบูลสงคราม พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์และ พวกพ้องหมดอำนาจทางการเมือง และต้องเดินทางออกนอก ประเทศ
๒. สหภูมิ	จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จอมพลถนอม กิตติขจร และพวกพ้อง	พ.ศ. ๒๕๐๐ - ๒๕๐๑	จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จอมพล ถนอม กิตติขจร และพวกพ้อง ทำรัฐประหารล้มเลิกระบบ พรรคการเมือง
๓. สหประชาไทย	จอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร และพวกพ้อง	พ.ศ. ๒๕๑๑ - ๒๕๑๔	จอมพลถนอม กิตติขจร จอมพล ประภาส จารุเสถียร และ พวกพ้องได้ทำรัฐประหารล้มเลิก ระบบพรรคการเมือง
๔. ธรรมสังคัม	นายทวีช กลิ่นประทุม และ อดีต ส.ส. พรรคสหประชา ไทย	พ.ศ. ๒๕๑๗ - ๒๕๑๙	ผู้ก่อตั้งพรรคได้ออกไปสังกัด พรรคอื่น

^๑ โปรดดู <http://www.ect.go.th> ค้นคว้าเมื่อ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๕

ตารางที่ ๑.๑ (ต่อ)

พรรคการเมือง	ผู้ก่อตั้ง	ช่วงเวลาที่มิบบทบาททางการเมือง	การสิ้นสุด
๕. สังคมชาตินิยม	นายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ และพวกพ้อง	พ.ศ. ๒๕๑๗ - ๒๕๑๙	ผู้ก่อตั้งพรรคบางคนยุติบทบาททางการเมือง บางคนไปสังกัดพรรคอื่น
๖. กิจสังคม	ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นายบุญชู โรจนเสถียร และพวกพ้อง	พ.ศ. ๒๕๑๗ - ๒๕๔๔	ผู้ก่อตั้งบางคนถึงแก่อสัญกรรม บางคนออกไปตั้งพรรคใหม่ และหลายคนไปสังกัดพรรคอื่น
๗. ประชากรไทย	นายสมัคร สุนทรเวช และพวกพ้อง	พ.ศ. ๒๕๒๒ - ๒๕๓๘	ผู้ก่อตั้งออกจากตำแหน่งหัวหน้าพรรคและต่อมาถึงแก่อสัญกรรม
๘. พลังธรรม	พล.ต. จำลอง ศรีเมือง พวกพ้องและผู้สนับสนุน	พ.ศ. ๒๕๓๑ - ๒๕๔๔	ผู้ก่อตั้งลาออกจากหัวหน้าพรรค
๙. พรรคความหวังใหม่	พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ และพวกพ้อง	พ.ศ. ๒๕๓๔ - ๒๕๔๔	ผู้ก่อตั้งและพวกพ้องยุบพรรคไปรวมเข้ากับพรรคไทยรักไทย
๑๐. พรรคสามัคคีธรรม	นายณรงค์ วงศ์วรรณ และนักการเมืองจากหลายพรรคหลายกลุ่ม	พ.ศ. ๒๕๓๕	ผู้ก่อตั้งและพวกพ้องแยกออกไปตั้งพรรคใหม่หรือไปเข้าสังกัดพรรคอื่น
๑๑.ชาติพัฒนา	พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ และพวกพ้อง (ส่วนใหญ่เป็นนักการเมืองที่มีฐานเสียงในจังหวัดนครราชสีมา)	พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๔๔	ผู้ก่อตั้งถึงแก่อสัญกรรม พวกพ้องบางคนยังคงรักษาพรรคไว้ แต่สุดท้ายก็ได้ยุบรวมเข้ากับพรรคไทยรักไทย
๑๒. ไทยรักไทย	พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และพวกพ้อง	พ.ศ. ๒๕๔๑ - ๒๕๕๐	ได้ถูกยุบเลิกจากผลของกฎหมายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๕๙
๑๓.พลังประชาชน	เดิม พ.ต.ท.กานต์ เทียนแก้ว และพวกพ้องก่อตั้งไว้ ต่อมา พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และพวกพ้องจากพรรคไทยรักไทยเข้ามาสังกัด	พ.ศ. ๒๕๔๑ - ๒๕๕๑	ถูกยุบเลิกจากผลของกฎหมาย
๑๔.ชาติไทย	พล.ต.อ. ประमाण อติเรกสาร พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ นายบรรหาร ศิลปอาชา และพวกพ้อง	พ.ศ. ๒๕๑๗ - ๒๕๕๑	หลังรัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๓๔ เครือญาติ “ชูณหะวัณ” ได้ออกไปจัดตั้งพรรคชาติพัฒนา นายบรรหาร ศิลปอาชา จึงได้เป็นหัวหน้าพรรค จนถูกยุบเลิกจากผลของกฎหมาย
๑๕. นำไทย	นายอำนาจ วีรารณ และพวกพ้อง	พ.ศ. ๒๕๓๗ - ๒๕๓๙	ผู้ก่อตั้งคนสำคัญยุติบทบาททางการเมือง

๕. การขาดการพัฒนาสถาบันพรรคการเมือง (party institutionalization) ลักษณะสำคัญของพรรคการเมืองไทย คือการจัดองค์กรแบบเรียบง่าย (simple structure) ที่สำคัญคือ ที่ทำการพรรคส่วนกลางสำหรับจัดการประชุมพบปะของบุคคลระดับแกนนำ และ ส.ส. พรรค พร้อมกับ “ฝ่ายเลขานุการ” เพียงไม่กี่คน ที่ทำการของหลายพรรคเป็นทรัพย์สินของ “แกนนำ” หรือ “นายทุนพรรค” หรือเช่าเป็นรายปีไม่ใช่ทรัพย์สินของ “พรรค” จริง ๆ ส่วนสาขาพรรคก็จัดตั้งขึ้นเพื่อให้ครบถ้วนตามเงื่อนไขของกฎหมาย ไม่ได้มุ่งหวังจะขยาย “การมีส่วนร่วมทางการเมือง” ของสมาชิกและประชาชนแต่อย่างใดดังเช่นกรณีพรรคเพื่อไทยที่ได้รับเลือกตั้งมี ส.ส. ๒๖๕ คน จากการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๕๔ มีสาขาพรรคเพียง ๕ สาขา ที่ทำการพรรคส่วนกลาง (กทม.) ก็เช่าอาคารของ “แกนนำพรรค” คนสำคัญ หรือจากสถิติของ กกต. พ.ศ. ๒๕๕๕ พบว่า จากพรรคที่ได้จัดตั้งพรรคไว้กับ กกต. ทั้งหมด ๕๖ พรรค มีสาขารวมกันทั้งสิ้น ๓๘๐ สาขา หรือเฉลี่ยพรรคละ ๖.๖๑ สาขา แต่ถ้าไม่รวมพรรคประชาธิปไตยที่มีสาขาพรรคมากที่สุด คือ ๑๗๙ สาขา ก็พบว่า อีก ๕๕ พรรค มีสาขาพรรครวมกันเพียง ๒๐๑ สาขา หรือเฉลี่ยพรรคละ ๓.๖๑ สาขา^๒

พรรคประชาธิปไตยเอง ก็มีข้อสังเกตและข้อสงสัยว่า สาขาพรรคจำนวนมากได้มีบทบาทในด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการให้การศึกษาทางการเมืองกับสมาชิกพรรคและประชาชนหรือไม่ อย่างไร เพราะส่วนใหญ่่มักจะเกิดขึ้นจากบทบาทและอิทธิพลของ ส.ส. ของพรรคในพื้นที่ และสาขาพรรคมีบทบาททางการเมืองค่อนข้างจำกัดมาก^๓ นอกจากนี้ ยังมีการลดจำนวนสาขาลงในหลายช่วงเวลา หรือการขยายสาขาพรรคเป็นไปอย่างจำกัดมาก

พรรคการเมืองไทยจึงมักทำงานทางการเมืองทั้งนอกสภาและในสภา ในลักษณะของ “วันแมนโชว์” หรือปรากฏเด่นชัดอยู่กับ “แกนนำ” เพียงไม่กี่คน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือหัวหน้าพรรค และเป็นเช่นนี้ตลอดมาหรือตลอดอายุขัยของพรรค พรรคการเมืองจึงไม่เคยขยายฐานการสนับสนุนอย่างเข้มแข็งไปสู่ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ได้ ไม่มีกระบวนการสร้างคนและพัฒนา “นักการเมืองอาชีพ” จากสมาชิกพรรคระดับล่างหรือระดับสาขาพรรค การเติบโตอ่อนแอ การเอาชนะการเลือกตั้งและการเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลจึงพึ่งพา “ความสามารถ” ของ

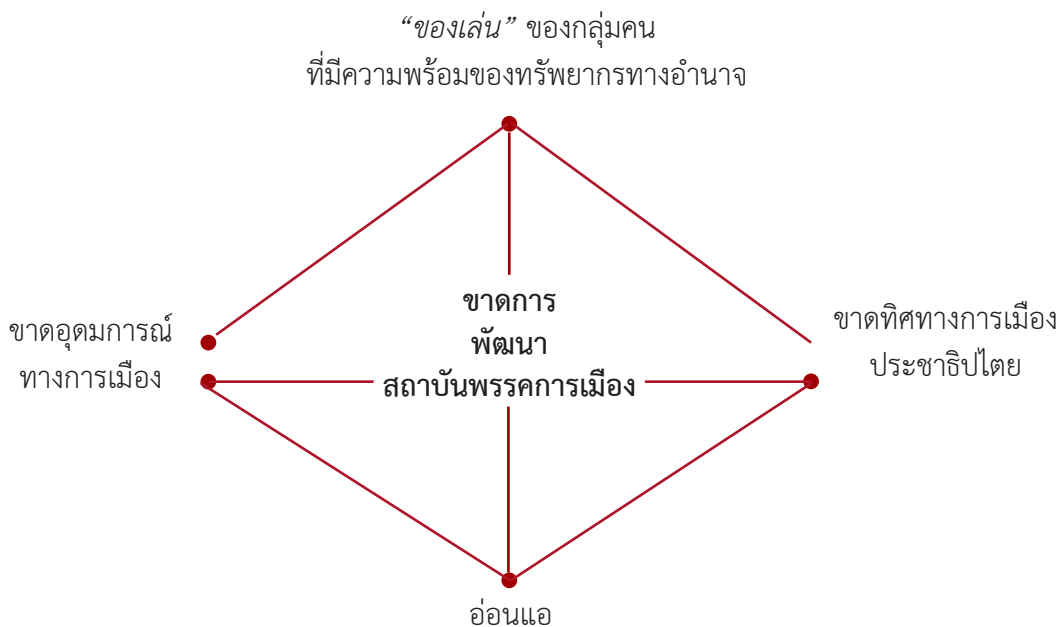
^๒ เรื่องเดียวกัน

^๓ อเนก สุขดี, การจัดตั้งและบทบาททางการเมืองของสาขาพรรคการเมืองไทย ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๕)

แกนนำพรรคเป็นสำคัญ การยอมรับจากภาคสังคมจึงมีระดับต่ำและไม่มั่นคง ถ้าอดีต ส.ส. และแกนนำบางคนออกไปจากพรรค ก็จะทำให้พรรคมี ส.ส. ลดน้อยลง และถ้าผู้นำพรรคและข้าราชการเข้ามายึดอำนาจทำรัฐประหารพรรคก็หมดบทบาทไปในที่สุด

การสิ้นสุดของพรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่เกิดมาจากผู้ก่อตั้งและหัวหน้าพรรค ยุติบทบาททางการเมือง พรรคการเมืองจึงมีอายุเท่ากับอายุการเมืองของผู้ก่อตั้งพรรคเป็นส่วนใหญ่ ข้อพิจารณาที่ต่างออกไปก็มีเพียงพรรคประชาธิปัตย์ แต่พรรคประชาธิปัตย์ก็มีอายุไม่ยืนนานเมื่อเกิดการรัฐประหารและต้องต่ออายุใหม่ หรือเริ่มต้นจัดตั้งพรรคขึ้นใหม่หลายครั้ง หลังการรัฐประหาร

ปัญหาสำคัญของพรรคการเมืองไทยทั้ง ๕ ลักษณะข้างต้น อาจเขียนให้เห็นการเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันได้ ดังแผนภาพที่ ๑.๒ ต่อไปนี้ คือ



แผนภาพที่ ๑.๑ ปัญหาสำคัญ ๕ ปัญหาของพรรคการเมืองไทย

ลักษณะสำคัญของพรรคการเมืองไทย

จากปัญหาสำคัญ ๕ อย่างที่กล่าวมาข้างต้น ลักษณะเด่น ๆ หรือที่สำคัญของพรรคการเมืองไทยที่ปรากฏชัดเจนจากการก่อตั้ง การแสดงบทบาทและพฤติกรรมทางการเมือง และการสิ้นสุดพรรคจึงสามารถแยกสรุปออกได้ ดังนี้ คือ

๑. พรรคสภา (parliamentary party) คือพรรคที่ก่อตั้งขึ้นโดยสมาชิกรัฐสภาจำนวนไม่กี่คน และมีจุดมุ่งหมายเพื่อเข้าร่วมการเลือกตั้งที่จะมีขึ้นและเพื่อการทำงานในสภา

๒. พรรคผู้นำหรือบุคคล (leader or personal party) คือพรรคที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อเชิดชู “ผู้นำ” คนใดคนหนึ่ง เมื่อก่อตั้งพรรค (ตามกรอบกฎหมาย) แล้ว ผู้นำคนนั้นก็จะได้รับตำแหน่งหัวหน้าพรรคและ “ผูกขาด” ตำแหน่งหัวหน้าพรรคไปจนกระทั่งยุติบทบาททางการเมืองหรือเสียชีวิต

๓. พรรคเฉพาะกิจ (contemporary party) วัตถุประสงค์สำคัญ ก็คือ เพื่อปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ และเข้าร่วมในการเลือกตั้ง มุ่งหวังจะชนะเลือกตั้งได้ ส.ส. จำนวนมากจนได้ร่วมจัดตั้งรัฐบาล ถ้าไม่เป็นไปตามที่ตั้ง “ความหวัง” ไว้ ก็จะเกิดการแยกกลุ่มกันออกจนพรรคสิ้นสุดลง หรือหมดความเป็นพรรคไปก่อนจะถึงการเลือกตั้งครั้งหน้า ถ้ายังมีผู้ที่ต้องการใช้ชื่อเดิมของพรรคเพื่อเข้าร่วมการเลือกตั้งต่อไปก็มักจะเป็นกลุ่มคนเพียงไม่กี่คน

๔. พรรคเพื่อการเลือกตั้ง (election party) ประเภทนี้ก่อตั้งขึ้นก่อนจะมีการเลือกตั้ง และมักจะแตกแยกกัน หรือสูญหายไปหลังจากการเลือกตั้ง เพราะส่วนใหญ่จะไม่ได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งเพียงไม่กี่คน ส.ส. ของพรรคจึงมักแสดงพฤติกรรมสนับสนุนฝ่ายรัฐบาล และเข้าร่วมกับพรรครัฐบาลในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ความเป็นพรรคก็จะสูญหายไปประยะหนึ่ง จนกระทั่งก่อนการเลือกตั้งครั้งต่อไปก็จะมีการจัดเตรียมคนเข้าร่วมการเลือกตั้งเหมือนที่เคยทำมาแล้ว

๕. พรรคบริษัทธุรกิจ (business party) ผู้ก่อตั้ง หัวหน้าพรรค และแกนนำพรรคเกือบทั้งหมดมาจากฐานอาชีพประกอบธุรกิจและการค้า เมื่อก่อตั้งพรรคและรับตำแหน่งสำคัญในพรรคแล้ว เครือญาติก็รับหน้าที่บริหารธุรกิจแทน กลุ่มคนเหล่านี้ นอกจากจะใช้วิธีการบริหารธุรกิจมาใช้บริหารพรรคแล้ว ยังมีการใช้กลไกรัฐบาลที่พรรคได้เข้าร่วมจัดตั้งเอื้ออำนวยประโยชน์ไปให้กับธุรกิจของครอบครัว ญาติพี่น้องและพวกพ้องอีกด้วย

๖. พรรคพวกพ้องและเครือญาติ (factions and crony party) เริ่มต้นตั้งแต่ก่อตั้งพรรคก็มีรายชื่อผู้มี “นามสกุล” เดียวกันหลายคน หลายกลุ่ม ผู้ร่วมก่อตั้งจึงมีความรู้สึกสนิทสนมกันเป็นการส่วนตัวในด้านใดด้านหนึ่ง และถ้าพรรคสามารถดำรงอยู่ได้นาน จนคน

รุ่นพ่อ-แม่มีอายุมากขึ้น ก็มักจะมีการนำลูก-หลาน หรือเครือญาติเข้ามาบริหารพรรคและลงสมัครรับเลือกตั้ง จนมีลักษณะผูกขาดการเป็น “เจ้าของพรรค” ในกลุ่มคนเพียง ๒ - ๓ ตระกูลเท่านั้น

๗. พรรคเงินมากกับไม่มีเงิน (money and non-money parties) ในช่วงที่มีการเลือกตั้งค่อนข้างต่อเนื่องและถ้าต้องการชนะเลือกตั้งก็ต้องใช้เงินจำนวนมาก ก็เกิดพรรคขึ้นเป็นจำนวนมาก แต่แยกได้เป็น ๒ กลุ่มใหญ่ ๆ คือ พรรคเงินมาก (money parties) กับพรรคที่มีเงินน้อยหรือไม่มีเงินเพียงพอ (non-money parties) พรรคลักษณะแรกมีจำนวนน้อย แต่เป็นพรรคที่รวมบุคคลที่มีชื่อเสียงในสังคม ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และนักธุรกิจ นายทุนไว้เป็นจำนวนมาก และมักจะได้ ส.ส. จำนวนมากจากการเลือกตั้ง และได้จัดตั้งรัฐบาลเกือบทุกครั้ง ทำให้สามารถ “ผูกขาดอำนาจทางการเมือง” อยู่ฝ่ายเดียว ส่วนพรรคที่ไม่มีเงิน หรือมีเงินไม่มากพอเป็นพรรคของคนกลุ่มเล็ก ๆ และส่วนใหญ่เป็นเครือญาติและพวกพ้องใกล้ชิดกัน นอกจากจะไม่สามารถ “แข่งขัน” ในการเลือกตั้งกับพรรคเงินมากได้แล้ว ยังมีปัญหาในการดำรงความเป็นพรรคตามเงื่อนไขของกฎหมาย เพราะขาดทั้งเงินทุนและบุคลากรในการบริหารจัดการพรรค จำนวนมากของพรรคเหล่านี้จึงต้องยุบเลิกพรรคไปในที่สุด

๘. พรรคนายทุน ขุนศึก คักดินา (capitalist, armies and feudal party) พรรคที่ก่อตั้งขึ้นโดยนายทุน นักธุรกิจ เกิดขึ้นมานานแล้ว ในช่วงเวลาที่มีกฎหมายพรรคการเมืองฉบับแรก พ.ศ. ๒๔๙๔ ผู้นำทหาร ตำรวจ และข้าราชการระดับสูงจำนวนมาก นอกจากจะเป็นขุนศึกและคักดินาแล้ว ยังเป็นนายทุนและนักธุรกิจอยู่ด้วย เพราะมีการจัดตั้งบริษัทธุรกิจและลงทุนในกิจการต่าง ๆ เพื่อหวังผลกำไรหลายกิจการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการรับสัมปทานงานหรือโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาล และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เช่น ทำธุรกิจกับองค์การทหารผ่านศึก หรือ อผศ. เป็นต้น

นายทุน ขุนศึก และคักดินา จึงสามารถอยู่กับบุคคลคนเดียว เช่น นายทหารคนใดคนหนึ่ง เป็นต้น และพรรคการเมืองในลักษณะดังกล่าวนี้ยังปรากฏชัดเจนอยู่ในพรรคขนาดใหญ่ในยุค “ปฏิรูปการเมือง” พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมาเกือบทุกพรรค แต่แตกต่างจากยุค พ.ศ. ๒๔๙๔ ตรงที่ขุนศึก คักดินา ที่เป็นนายทุนและเข้ามาช่วยก่อตั้งและบริหารพรรคมักจะต้องลาออกจากราชการหรือเกษียณอายุราชการแล้ว ถ้ายังรับราชการอยู่ก็ให้การสนับสนุนพรรคของ “พวกพ้อง” ในทางอ้อม ไม่สามารถเข้ามารับตำแหน่งทางการเมืองได้โดยตรงเหมือนในยุคนั้น ขุนศึก คักดินา ยังมีศักดิ์ศรีมากกว่า นายทุนหรือ “พ่อค้า”

๙. **พรรคตามกฎหมาย** (legal party) ก่อตั้งขึ้นเมื่อมีบทบัญญัติของกฎหมายสำคัญอนุญาตไว้ ที่สำคัญคือบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และถ้าให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ก็คือ การมี “พระราชบัญญัติพรรคการเมือง” เหตุนี้ ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๘๙ – ๒๔๙๔ ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๙๘ – ๒๕๐๐ ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๑๑ - ๒๕๑๔ ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๑๗ – ๒๕๑๙ ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๒๒ – ๒๕๓๔ ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๓๕ – ๒๕๔๙ และระหว่าง พ.ศ. ๒๕๕๐ – ๒๕๕๕ จึงมีพรรคเกิดขึ้นตามกรอบของกฎหมายเป็นจำนวนมาก และมีจำนวนไม่น้อยต้องสิ้นสุดไปจากเงื่อนไขของกฎหมาย ในช่วงเวลานอกเหนือจากนี้ มักไม่มีการรวมตัวกันเป็น “พรรค” หรือเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง และมุ่งไปสู่แนวทางทางการเมืองอย่างใดอย่างหนึ่ง “พรรคคณะราษฎร” ก็ยินยอมไปจัดตั้งเป็น “สมาคมคณะราษฎร” และสลายความเป็นพรรคไปในที่สุด เหลือแต่ “ผู้นำ” คณะราษฎรบางคน ที่ไปจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นเมื่อกฎหมายอนุญาต ก่อนจะมีกฎหมายพรรคการเมืองประกาศใช้ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๔ บรรดา “นักการเมือง” ที่หมดบทบาททางการเมืองไปหลังจากการรัฐประหาร เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๙ และ พ.ศ. ๒๕๒๐ และต้องการเข้าร่วมการเลือกตั้งทั่วไป วันที่ ๒๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๒๒ ต่างก็ยินยอมเรียกการรวมตัวกันว่า “กลุ่ม” หรือ “กลุ่มการเมือง” เพราะยังไม่มีความหมายพรรคการเมืองประกาศใช้

มีเพียงพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย หรือ พคท. ที่เป็นพรรคตามธรรมชาติทางสังคม (social natural party) แม้ว่ารัฐจะประกาศให้เป็นพรรคนอกกฎหมาย และถูกปราบปรามจากกลไกอำนาจรัฐ แต่ พคท. ก็ยังมีการรวมตัวกันทำกิจกรรมทางการเมือง และมุ่งไปสู่เป้าหมายตามอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ต่อไป

๑๐. **พรรคหัวโตเท้าเล็ก** (big head, small legs party) คือมีแต่บุคคลระดับนำ หรือ “แกนนำพรรค” ที่เป็นผู้ก่อตั้งพรรคและมีตำแหน่งสำคัญ มีอิทธิพล และผูกขาดการตัดสินใจในพรรค ส่วน “สมาชิกพรรค” และ “สาขาพรรค” มักให้มีไว้เป็นส่วนประกอบที่ไม่สำคัญ หรือให้มีขึ้นตามเงื่อนไขกฎหมายบังคับไว้เท่านั้น พรรคใหญ่โตมี ส.ส. มาก หรือเป็นพรรครัฐบาล ส่วนใหญ่ถ้าเปรียบเทียบกับร่างกายคนก็มีลักษณะเป็น “คนหัวโตเท้าเล็ก” ซึ่งมักจะเป็นลักษณะผิดปกติหรือพิการ หรือมีปัญหาในการพัฒนาการทางร่างกายและสติปัญญา

๑๑. **พรรคท้องถิ่นนิยม** (localist party) เพราะยึดถือตามตัวผู้นำพรรคที่มีบารมีมาก และมีฐานคะแนนเสียงเข้มแข็งอยู่ในจังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง หรือภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่ง บางพรรคหรือบางกลุ่มเป็นพรรคที่ “ผูกขาด” ชัยชนะเลือกตั้งอยู่ในจังหวัดเดียว บางพรรคก็เพียง ๒ – ๓ จังหวัด ตามจำนวน “กลุ่มการเมือง” ที่ได้รับความนิยมอยู่ในจังหวัดนั้น ๆ พรรคประชาธิปไตยในยุคของนายควง อภัยวงศ์ ก็ได้รับความนิยมในเขตพระนครเป็นสำคัญ ยุคที่นายชวน หลีกภัย

เริ่มมีชื่อเสียงและได้เป็นหัวหน้าพรรค ต่อเนื่องมาจนถึง พ.ศ. ๒๕๕๕ ก็ได้รับความนิยมนอยู่ในภาคใต้เป็นหลัก การสร้างบารมีทางการเมืองของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในภาคเหนือและอีสานทำให้พรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทย ภายใต้บารมีทางการเมืองของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ ส.ส. เป็นจำนวนมากจากสองภูมิภาคนี้

พรรคพลังชล ที่ก่อตั้งโดย “ตระกูลคุณปลื้ม” ตระกูลการเมืองที่มีอิทธิพลกว้างขวางในจังหวัดชลบุรีมากกว่า ๒๐ ปี ได้ ส.ส. มากถึง ๗ – ๘ คน ในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๕๔ ในจังหวัดนี้จังหวัดเดียว และได้เข้าร่วมรัฐบาลกับพรรคเพื่อไทย

๑๒. พรรคจากบนลงล่าง (top – down party) คือเกิดตัวบุคคลที่เป็นผู้นำและพวกพ้องที่เข้าร่วมก่อตั้งพรรคเพื่อดำเนินการตามเงื่อนไขของกฎหมายก่อน แล้วจึงมีกระบวนการชักจูงหรือเชื้อเชิญบุคคลที่มีศักยภาพทางการเมืองสูงเข้ามาร่วมด้วยวิธีการต่าง ๆ รวมทั้งการเสนอโอกาสที่แต่ละฝ่ายจะได้รับประโยชน์ทางการเมือง หลังจากนั้นก็ดำเนินการประชาสัมพันธ์พรรคหรือผู้นำพรรคให้สาธารณชนได้รู้จัก โดยเน้น “สร้างภาพ” ของพรรคที่เป็นความหวังใหม่สำหรับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การจัดหาและเตรียมคนลงสมัครรับเลือกตั้ง ผู้ก่อตั้งและหัวหน้าพรรคจำเป็นต้องระดมเงินทุนให้มากเพียงพอเพื่อจะใช้เป็น “พลังดึงดูด” สำคัญในการต่อรองและสร้างความมั่นใจให้อดีด ส.ส. และกลุ่มการเมืองที่มีฐานคะแนนเสียงดีในแต่ละจังหวัดเข้ามาสังกัดพรรค เพราะคนเหล่านี้จำเป็นต้องใช้เงินผ่านวิธีการและช่องทางต่าง ๆ รวมทั้งจ่ายให้กับหัวคะแนนและจ่ายเงินเพื่อแลกเปลี่ยนกับ (การซื้อ) เสียง กระบวนการต่าง ๆ ดังกล่าวมานี้จึงเกิดจากบนแล้วค่อย ๆ ลงไปสู่ประชาชนระดับล่าง เพื่อที่ระดับบนจะได้อำนาจใช้อำนาจ รักษาอำนาจ และพยายามผูกขาดอำนาจให้ได้ต่อไป

เหตุนี้ ถ้าส่วนบนของพรรคเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ส่วนกลางและส่วนล่างของพรรคก็จะเกิดการเปลี่ยนแปลงไปอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น

๑๓. พรรคเสือหิว (hungry tiger party) คือรวมกันเหมือนเสือ ร่วมกัน “ล่าเหยื่อ” รวมกันเป็นพรรคก็เพื่อมุ่งหวังจะได้ประโยชน์และอำนาจทางการเมือง และด้วยวิธีการต่าง ๆ ที่สามารถจะเป็นไปได้ ไม่ว่าวิธีการนั้นจะถูกต้อง ชอบธรรมตามกฎหมายหรือไม่ เพราะถ้าเสือ (ผู้ก่อตั้งพรรค) หิว และเพื่อความอยู่รอดก็ต้องได้เหยื่อ (อำนาจหรือผลประโยชน์ต่าง ๆ)

มีพรรคการเมืองเป็นจำนวนมากที่ก่อตั้งขึ้นโดยมีเป้าหมายที่จะต้องเป็นไปให้ได้ คือบุคคลระดับแกนนำต้องได้รับเลือกตั้ง บางพรรคมีเป้าหมายมากกว่านั้น คือต้องได้เข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาล หลายพรรคก่อตั้งขึ้นด้วยเป้าหมายจะได้รับเงินสนับสนุนจาก กกต. ไม่ใช่ “การแข่งขันหรือต่อสู้” เพื่อเอาชนะการเลือกตั้งหรือได้เข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาล ในอีกด้านหนึ่ง คือ ตัวบุคคล

หรือนักการเมืองและกลุ่มการเมืองที่ไม่ได้ก่อตั้งพรรคของกลุ่มตัวเองขึ้น แต่ก็มีศักยภาพทางการเมืองสูงที่ผู้ก่อตั้งพรรคที่มุ่งจะเข้าไปเป็นรัฐบาลต้องการให้เข้าไปร่วมสังกัดพรรค เพราะมีโอกาสชนะการเลือกตั้งสูง คนเหล่านี้ก็ตัดสินใจเข้าร่วมกับพรรคใดพรรคหนึ่งด้วยเหตุผลสำคัญคือการได้ประโยชน์สำหรับตัวเองและกลุ่ม ตั้งแต่การได้รับเงินสนับสนุนจากพรรคหรือแกนนำพรรคมากพอเพียง โอกาสชนะการเลือกตั้ง และโอกาสได้เป็นรัฐมนตรีเมื่อเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาล

นักการเมืองบางคนบางกลุ่ม แม้จะย้ายเข้าสังกัดหลายพรรค แต่ก็ได้รับการเลือกตั้งทุกครั้ง และได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีหลายสมัย ขณะที่บางคนบางกลุ่มสังกัดอยู่ในพรรคเดียว เพราะเป็นพรรคที่มีอิทธิพลอยู่ในพื้นที่ที่เป็นเขตเลือกตั้งของตนเอง แม้ว่าจะชนะการเมืองทุกครั้งแต่ก็ไม่สามารถได้เข้าร่วมรัฐบาลทุกครั้ง

๑๔. พรรครอจังหวะฉวยโอกาส (waiting for opportunity) พรรคการเมืองไทยที่เข้าร่วมการเลือกตั้งทุกพรรคต่างก็แสดงออกว่าอยากเป็นฝ่ายรัฐบาลทุกพรรค เพราะ “เป็นฝ่ายค้านอดอยากปากแห้ง” ดังกล่าวมาแล้ว ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น นักการเมืองทุกกลุ่มทุกพรรคที่ยังมีบทบาททางการเมืองในปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๕) ทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลต่างก็ร่วมจัดตั้งรัฐบาลกันมาหลายครั้ง ความสำคัญจึงอยู่ที่สถานการณ์และโอกาสทางการเมืองจะเอื้อให้กับกลุ่มใดพรรคใดมากกว่า ดังนั้น ฝ่ายที่ “พลาดโอกาส” หรือสถานการณ์ทางการเมืองไม่เอื้ออำนวยให้ก็ต้องเฝ้ารอจังหวะและโอกาสทางการเมืองที่จะเกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเกิดความขัดแย้งและแตกแยกกันในกลุ่มที่ร่วมกันอยู่ในพรรคร่วมรัฐบาล เพราะความเป็นจริงของการเมืองไทย คือ “ไม่มีมิตรแท้และศัตรูที่ถาวร” และมิตรกับศัตรูสามารถเกิดขึ้นได้เสมอเมื่อ “ผลประโยชน์” ไม่ลงตัว

นักการเมืองไทยที่สังกัดคนละพรรคคนละสีกระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายค้านสามารถมีความเป็นมิตรหรือใกล้ชิดสนิทสนมกันยิ่งกว่าคนในพรรคเดียวกันที่มีความขัดแย้งและแตกแยกจนกลายเป็นศัตรูกัน ดังนั้น ต่างฝ่ายต่างกลุ่มจึงต่างรอจังหวะและโอกาสทางการเมืองที่ฝ่ายตนจะได้ประโยชน์

๑๕. พรรคนักสร้างภาพ (imagine making party) นักการเมืองไทยที่ก่อตั้งพรรคขึ้น และสามารถชนะการเลือกตั้ง จนถึงได้เข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาล ได้ตำแหน่งสำคัญทางการเมือง มีความสามารถร่วมกันอยู่ประการหนึ่ง คือ ต้องพูดเก่ง พูดให้คนเชื่อถือและศรัทธาได้มาก เพราะคนเหล่านี้มีความเก่งในการวิเคราะห์สถานการณ์ทางสังคมต่าง ๆ ในแต่ละช่วงเวลา รู้จักการจับประเด็นต่าง ๆ รวมทั้งประเด็นทางการเมือง แล้วนำมา “สร้างเรื่องราว” และ “สร้างภาพ (เสมือนจริง)” เพื่อให้ผู้คนเห็นคล้อยตาม ซึ่งจะส่งผลให้นักการเมืองเหล่านั้นได้รับความนิยมยกย่องและ

ส่งผลดีต่อพรรคการเมืองของตนเองและต่อโอกาสทางการเมืองของตนเองและพรรค จนบางคนบางพรรคสามารถได้รับความนิยมและได้รับโอกาสทางการเมืองติดต่อกันหลายปี และแม้แต่ความนิยมจะลดลงในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง แต่นักการเมืองเหล่านี้ก็สามารถสร้างโอกาสทางการเมืองให้กับตัวเองได้เสมอ ด้วยการใช้ “จุดอ่อน” ของฝ่ายตรงข้ามมา “สร้างภาพลบ” ให้คนลดความไว้วางใจฝ่ายที่กำลังได้รับความนิยมจากประชาชนลง และจะส่งผลดีกลับมายังตนเองได้ไม่มากนักน้อย

พรรคนักสร้างภาพไม่สนใจในเรื่องความเป็นจริง หรือแม้แต่หลักนิติธรรม คุณธรรม จริยธรรมใด ๆ เพราะเป้าหมายสำคัญคือ การทำให้ฝ่ายตนชนะการเลือกตั้งหรือการต่อสู้ทางการเมืองกับอีกฝ่ายหนึ่ง และได้อำนาจทางการเมือง

๑๖. พรรคเพื่ออำนาจ อิทธิพล และผลประโยชน์ (party for power, influence and interests) สำหรับกลุ่มผู้ก่อตั้งพรรคและแกนนำพรรคที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ การได้เป็น ส.ส. เข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลก็ได้รับตำแหน่งทางการเมือง ตั้งแต่ระดับล่าง ๆ ไปจนถึงรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี

การที่หลายพรรคการเมืองสามารถชนะการเลือกตั้งและได้ร่วมจัดตั้งรัฐบาลอยู่เสมอ ผู้ก่อตั้งพรรคและแกนนำคนสำคัญมักได้รับตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญทุกครั้ง ก็หมายถึง การได้รับอำนาจ อิทธิพล และผลประโยชน์ของคนเหล่านี้ ซึ่งดูจะเป็นเรื่องที่สวนทางหรือไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาต่าง ๆ ในสังคม ที่สำคัญคือ ปัญหาด้านวัฒนธรรม ค่านิยม ความคิด ความเชื่อของคนไทยที่มีความล้าหลังและขัดขวางการพัฒนาการเมืองประชาธิปไตยอย่างมาก คือ การไม่ยึดถือหลักนิติธรรม อ่อนแอในแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม และยังมีลักษณะความมกมายในทางไสยศาสตร์ โหราศาสตร์และแนวคิดทางศาสนาบางอย่างจนมีผลให้เกิดการระบอบของหวยได้ดิน ยาเสพติด หมอฉูด พุทธพาณิชย์ การเอาวัดเอาเปรียบและคดโกงกันด้วยวิธีการต่าง ๆ ไปจนถึงการมีพฤติกรรมทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการและนักการเมือง ตลอดจนพรรคการเมืองด้วยการลงทุนซื้อเสียงเข้าไปมีอำนาจและบิดเบือนอำนาจไปเพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง หมายความว่า ยิ่งพรรคการเมืองได้อำนาจ อิทธิพล และผลประโยชน์มากเท่าใด ปัญหาสังคมก็ยิ่งขยายกว้างออกไปและโน้มเอียงจะทวีความรุนแรงมากขึ้นเป็นเงาตามตัว

๑๗. พรรคศรีธนญชัย (Srithanonchai party) ในเวลาที่มีการเลือกตั้งและต้องแสวงหาความสนับสนุนและคะแนนเสียงจากประชาชน นักการเมืองในพรรคการเมืองต่างก็ใช้กลยุทธ์หรือวิธีการทุกรูปแบบ ทั้งพูด ปราศรัยชักจูง โน้มน้าวใจ “ใส่ร้าย ป้ายสี กล่าวหาคู่แข่ง

หรือฝ่ายตรงข้าม” รวมทั้ง “ยกมือไหว้” ผู้คนทั่วทิศ และใช้วิธีการที่กฎหมายมีบทบัญญัติห้ามไว้ ทั้งการ “ให้คำมั่นสัญญาต่าง ๆ นานา” “การแจกสิ่งของ จัดเลี้ยง และแม้แต่ซื้อเสียง” เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว วิธีการต่าง ๆ ในการหาเสียงที่ไม่ถูกต้องชอบธรรมและการกล่าวร้ายป้ายสี กล่าวหา ไปจนถึงการฟ้องร้องกันเป็นคดีความต่อศาล กลายเป็นเรื่องไม่สำคัญ หรือบางคนเรียกว่า “สีสันของนักการเมืองไทย” แต่เรื่องสำคัญกว่าคือ การตกลงจัดตั้งรัฐบาล จัดแบ่งกระทรวง แบ่งตำแหน่งรัฐมนตรีกัน เพราะถ้าไม่ “ลืม” เรื่องบาดหมาง ขัดแย้ง ก็อาจต้อง “อดอยากปากแห้ง” ต่อไปหลายปี พฤติกรรมที่สื่อมวลชนเรียกว่า “ตั้งจูบปากกัน” แบบ “ไม่มีมิตรแท้และศัตรูถาวร” เพื่อให้ได้มีส่วนแบ่งในผลประโยชน์ทางการเมืองจึงเกิดขึ้นได้เสมอ

“ความเป็นศรีธนญชัย” ดังกล่าว ก็คือ การมีหลักการและเป้าหมายเดียว คือ การได้อำนาจ และรักษาอำนาจไว้ให้ได้ ไม่ว่าจะต้องใช้วิธีการใดก็ตาม ถ้าพูดตามหลักวิชาการ ก็คือ การปราศจากอุดมการณ์ทางการเมืองที่แน่นอน หรือการมองที่ผลประโยชน์และความอยู่รอดของผู้ก่อตั้งและเจ้าของพรรคการเมืองเป็นเรื่องสำคัญที่สุด

๑๘. พรรคแก๊งการเมือง (political gangster party) นอกจากจะมี “ตระกูล” หรือ เครือญาติเป็นปัจจัยสำคัญในการก่อตั้งพรรคแล้ว ยังมีการเกาะกลุ่มกันเหนียวแน่นด้วยเยื่อใย ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ และนายกับลูกน้อง ที่มีผลประโยชน์ต่าง ๆ เป็นสิ่งตอบแทนในการ รวมกลุ่มกันอยู่ในพรรค และยังสามารถชนะการเลือกตั้งได้เข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาล หรือนายหรือ ผู้นำสูงสุดที่มี “พระคุณหรือบุญคุณ” กับคนจำนวนมากในพรรคได้เป็นนายกรัฐมนตรี ลูกน้อง บริวาร หรือผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ก็ยังมีโอกาสที่จะได้รับประโยชน์มากขึ้นกว่าเดิม “ผลประโยชน์” จึง เป็นปัจจัยสำคัญมากต่อการที่คนหลากหลายสถานภาพหลายถิ่นฐานและมีภูมิหลังแตกต่างกันมากมาย บางคนบางกลุ่มยังเคยมีความบาดหมางหรือขัดแย้งกันอย่างรุนแรงมาแล้ว แต่ก็ สามารถเข้ามารวมกันอยู่ในพรรค เมื่อได้รับผลประโยชน์ต่าง ๆ จากพรรค แต่ละกลุ่มแต่ละแก๊ง ก็สามารถนำไปแจกจ่ายในรูปแบบต่าง ๆ ภายในเขตเลือกตั้งซึ่งเป็นเขตอิทธิพลของตนเอง และ ส่งเสริมอิทธิพลให้กับกลุ่มกับแก๊งของตนเองมากยิ่งขึ้น

๑๙. พรรคชื่อเก่าเล่าความหลัง (old name party, tell the legend) มีบางพรรคที่ มักจะอ้างว่ามีอายุ ๓๐ ปี ๔๐ ปี หรือกว่า ๕๐ ปี และ “มีความเป็นสถาบันการเมือง” แล้ว และ มักจะอ้างว่า พรรคได้ผ่านสถานการณ์และมีประสบการณ์ทางการเมืองมามาก รวมทั้งได้เป็น รัฐบาลมาหลายสมัย หัวหน้าพรรคก็เคยเป็นนายกรัฐมนตรี บางพรรคก็บอกว่า “มีอุดมการณ์ ต่อต้านเผด็จการทหาร” ทุกพรรคมีเสียงเหมือนกันว่า “ยึดมั่นในอุดมการณ์ประชาธิปไตย” และ

ที่ขาดไม่ได้คือการพูดในลักษณะ “อ้างบุญคุณ” หรือ “อ้างคุณความดีของพรรค” ว่า ได้ช่วย
ระดับระบอบสถานการณ์ทางการเมืองในยามที่เกิดภาวะวิกฤตหลายครั้ง และทำให้สามารถ
ผ่านเหตุการณ์ต่าง ๆ ไปได้ด้วยดี ด้วยการเลือกยืนอยู่ข้างประชาชนและประโยชน์ของสังคม
ส่วนรวม

ในข้อเท็จจริงนั้น พรรคชื่อเก่าสามารถเล่าความหลังที่พรรคได้เกี่ยวข้องหรือมีส่วนร่วม
กับเหตุการณ์อย่างใกล้ชิดได้มากมาย แต่ที่พรรคส่วนใหญ่เลือกที่จะไม่เล่าและไม่เอามาเป็น
“บทเรียน” เพื่อการพัฒนาพรรคอย่างจริงจังก็คือ ทำไมจึงเกิดความแตกแยก และขัดแย้งรุนแรง
จนพรรคต้องปรับเปลี่ยนแนวทางการทำงานของพรรคไปตามสถานการณ์เพื่อความอยู่รอด
หลายครั้ง และถ้าเกิดการรัฐประหารของผู้นำทหาร พรรคก็ต้องยุติบทบาททางการเมืองทุกครั้ง
บางพรรคต้องยุติบทบาททางการเมืองรวมมากกว่า ๑๐ ปี พรรคได้มีบทบาทต่อต้านเผด็จการ
ทหารอย่างไร และพรรคได้ยึดอุดมการณ์ประชาธิปไตยในลักษณะใด ในมิติของการพัฒนา
พรรคไปสู่ความเป็นสถาบันทางการเมือง ทำไมยังมีอายุหลายปี หรือแม้จะต้องจดทะเบียน
ก่อตั้งพรรคใหม่หลายครั้งโดยยังคงใช้ชื่อเดิม แต่สาขาพรรคและสมาชิกพรรคก็ยังมีจำนวนไม่มาก
ในบางครั้งก็มีจำนวนลดลงด้วย และบางพรรคก็ไม่ได้เพิ่มจำนวนสาขาและสมาชิกพรรคแต่อย่างใด
ในทางตรงกันข้าม กลุ่มแกนนำที่มีพฤติกรรมเป็น “เจ้าของพรรค” ยังคงเป็นกลุ่มเดียวที่ผูกขาด
อำนาจการตัดสินใจต่าง ๆ ภายในพรรค และยังมีภรรยานำเอาเครือข่ายเข้ามามีตำแหน่งสำคัญ
ในพรรค ลงสมัครรับเลือกตั้งและได้ตำแหน่งสำคัญทางการเมืองด้วย

นอกจากที่ได้พยายามสังเคราะห์นำเสนอมาข้างต้น ในสายตาของคนภายนอกใน
สังคมยังเกิดพรรคในลักษณะอื่นอีกหลายลักษณะ เช่น พรรคเศรษฐกิจ พรรคยาจก ช่องใจร ชนะ
ไหนเอาด้วย และฝนตกชุกหมู่ไหล... เหล่านี้เป็นต้น ในประเด็นสำคัญต่อไปจะวิเคราะห์และ
สังเคราะห์ถึงสาเหตุที่นำมาสู่ลักษณะพรรคดังกล่าวนี้และก่อเกิดปัญหาของพรรคการเมืองไทย
ดังกล่าวมาแล้ว

สาเหตุของปัญหาพรรคการเมืองไทย

เพื่อให้เป็นระบบในการนำเสนอและทำความเข้าใจได้ง่ายจะขอแยกพิจารณาเป็น
สาเหตุจากภายในพรรคและภายนอกพรรค ดังนี้ คือ

๑) สาเหตุจากภายในพรรค^๔

๑.๑ การก่อตั้งพรรค มักจะเริ่มต้นจาก “คนกลุ่มเล็ก ๆ เพียงไม่กี่คนที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวใกล้ชิดกัน” หรือความสัมพันธ์ตามโครงสร้างระบบอุปถัมภ์แบบ “นายกับลูกน้อง” และเป็นญาติมิตร แล้วจึงค่อย ๆ ขยายจำนวนคนที่เข้ามาพร้อมกับพรรคด้วยเครือข่ายความสัมพันธ์แบบเดียวกัน รวมทั้งความเป็น “พวกพ้องกัน” คือเคยรู้จักกันและสามารถเอื้ออวยประโยชน์แก่กันและกันได้ ส่วนสมาชิกพรรคและสาขาพรรค มักจะเป็นกระบวนการต่อเนื่องมาจากคนกลุ่มเล็ก ๆ ได้ตกลงตัดสินใจจะก่อตั้งพรรคแล้ว และส่วนใหญ่ก็เกิดจาก “พวกพ้อง” ที่เข้าร่วมกับผู้ก่อตั้งพรรคที่มีอิทธิพลทางการเมืองอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ เป็นฝ่ายดำเนินการรวบรวมมาจากจังหวัดในเขตอิทธิพลของตนเอง ถ้าผู้ก่อตั้งพรรคมีเงินพอเพียงและจ่ายผ่านพวกพ้องทางการเมืองเหล่านี้ ก็สามารถจัดหาและรวบรวมสมาชิกได้ครบตามจำนวนที่ต้องการ รวมทั้งการจัดตั้งสาขาพรรคขึ้นตามเงื่อนไขของกฎหมาย ก็จำเป็นต้องใช้เงินและการว่าจ้างคนจำนวนหนึ่งจึงจะบรรลุผลสำเร็จ

ถ้ากลุ่มผู้ก่อตั้งมีความพร้อมของปัจจัยเงินทุน กระบวนการจัดหาสมาชิกและจัดตั้งสาขาพรรคก็สามารถดำเนินการได้บรรลุผลภายในเวลาที่ต้องการ แต่ถ้ากลุ่มผู้ก่อตั้งมีปัจจัยด้านเงินทุนจำกัด ก็มักจะเกิดปัญหายุ่งยากและอาจไม่สำเร็จตามเวลาที่ต้องการ เหตุนี้ จึงมีการ “ล้มเลิก” การพยายามก่อตั้งพรรคตามกรอบกฎหมายของคนหลายกลุ่ม

การก่อตั้งจากคนกลุ่มเล็ก ๆ แล้วจึงขยายออกไปยังพวกพ้องและต้องหาสมาชิกและจัดตั้งสาขาพรรคตามเงื่อนไขของกฎหมายจึงเป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่ปัญหาของพรรคการเมือง และเกิดลักษณะเฉพาะของพรรคการเมืองไทย เพราะเป็นการเกิดจาก “บนลงล่าง” จากกลุ่มผู้นำทางการเมืองและพวกพ้องออกไปสู่สาธารณชน จากผู้ที่ทะเลาะทะเลาะทางการเมืองไปสู่คนที่ไม่ค่อยสนใจหรือมี “ความแปลกแยกทางการเมือง” (political alienations) เยื่อใยความผูกพันระหว่างกลุ่มคนในพรรคจึงไม่ได้มาจากอุดมการณ์หรือความคิดความเชื่อใน

^๔ ข้อมูลและการวิเคราะห์บางส่วนโปรดดู เสนีย์ คำสุข, “หน่วยที่ ๖ พรรคการเมืองกับการพัฒนาการเมืองไทย” ใน สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๑) หน้า ๒๓๓ – ๒๔๕. เสนีย์ คำสุข, “พัฒนาพรรคการเมือง: แนวคิดและข้อเสนอแนะ” ใน รุ่งพงษ์ ชัยนาม และคณะ, คณะบรรณานุกรม, ๒๑ ปี รัฐศาสตร์ มสธ. รวมบทความวิชาการ รัฐศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร: พิมพ์อักษร, ๒๕๔๖) หน้า ๑๐๑ – ๑๒๓. และ เสนีย์ คำสุข, “ความสัมพันธ์ของพรรคการเมืองกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย”, ใน รัฐสภาสาร ปีที่ ๖๐ ฉบับที่ ๓ (มีนาคม ๒๕๕๕) : ๔๖ – ๕๕.

ด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมคล้าย ๆ กัน แต่เกิดจากปัจจัยด้าน “ผลประโยชน์” และการเคารพยกย่องตัวบุคคลหรือผู้นำของพรรคเป็นหลัก พรรคการเมืองไทยจึงเป็นพรรคของผู้นำ (ผู้ก่อตั้ง) โดยผู้นำและเพื่อผู้นำ เมื่อใดที่ผู้ก่อตั้งหรือผู้นำพรรคหมดบทบาททางการเมืองด้วยสาเหตุต่าง ๆ พรรคก็ไม่อาจจะดำรงความเป็นพรรคการเมืองอยู่ต่อไปได้

๑.๒ **วิถีคิดทางการเมือง** (the way of political thinking) ของผู้ก่อตั้งพรรคการเมือง ที่สำคัญคือ มองว่า “การเล่นการเมือง” จะทำให้ตนเองได้มีบทบาทโดดเด่นในสังคม ได้ทำตามความคิด ความเชื่อ หรือ “ตามความต้องการบางอย่างของตนเอง” ที่ตนเองมีความใฝ่ฝันมานาน หรือแม้แต่มองว่า การเมืองจะทำให้มี “อำนาจและอิทธิพล” มากขึ้น จนทำให้ได้ประโยชน์และสิ่งต่าง ๆ มากมาย รวมทั้ง “ตัวเงิน” เหมือนที่ “นักการเมือง” รุ่นเก่า ๆ ที่เคยเป็นรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีได้ทำไว้เป็นแบบอย่าง คือ มีฐานะมั่งคั่งร่ำรวยขึ้น^๕ หรือบางคนก็ต้องการสร้างชื่อเสียงให้แก่ “วงศ์ตระกูล” หรือมุ่งจะยกฐานะของตนเองและวงศ์ตระกูลให้สูงขึ้นในสังคม บางคนลาออกจากราชการเพราะมีปัญหาความขัดแย้งกับผู้บังคับบัญชาหรือไม่พอใจกับการ “เล่นพรรคเล่นพวก” หรือระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการ โดยหวังจะได้เป็นรัฐมนตรีไปกำกับดูแลกระทรวงที่ตนเองเคยรับราชการ และทำให้สามารถไป “แก้แค้นหรือเอาคืน” อดีตผู้บังคับบัญชาได้ หรือ “ผู้นำ” บางคนก่อตั้งพรรคขึ้นเพราะแรงสนับสนุนและการยกยอปอขึ้นของลูกน้อง บริวาร และคนใกล้ชิด และหวังที่จะมีอำนาจหรือรักษาอำนาจไว้ได้ต่อไป ผู้นำทหารหลายคนหลังจากเริ่มหมดอำนาจจากการรัฐประหารแล้ว ก็ต้องหันมาก่อตั้งพรรคการเมืองเพื่อรักษาอำนาจไว้ต่อไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญหรือแม้แต่อุบัติการณ์พรรคขึ้นเพื่อขัดขวางการมีอำนาจและอิทธิพลของอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งเป็นฝ่ายตรงกันข้ามกับตัวเอง

วิถีคิดทางการเมืองในลักษณะต่าง ๆ ข้างต้น สอดรับกับวิธีการก่อตั้งพรรคของคนกลุ่มเล็ก ๆ เพียงไม่กี่คนดังที่กล่าวไว้ในข้อ ๑.๑ ซึ่งส่งผลทำให้เกิดพรรคที่เน้นความสำคัญของ

^๕ พระรักเกียรติ สุขธนะ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตัดสินลงโทษจำคุก ๑๕ ปี และสั่งยึดทรัพย์เป็นเงิน ๒๓๓ ล้านบาท และคดีอื่น ๆ อีกบางคดี ได้เขียนไว้ถึง “การเอาแบบอย่างจากนักการเมืองรุ่นก่อน” ว่า “อาตมาตามไปดูรัฐมนตรีเล่นการพนัน เล่นได้เขาเอาเก็บไว้ใช้ เล่นเสียมีพ้อคำไปจ่ายให้ ทำให้เราเกิดความอยาก เห็นเขาได้ก็อยากได้ เห็นเขาเล่นก็อยากเล่น เล่นไม่เป็นหัดเอา ของพวกนี้หัดไม่ยาก...” โปรดดูรายละเอียดใน พระรักเกียรติ รักชีวิตระทมโสม (สุขธนะ), ธรรมะเปลี่ยนทุกข์เป็นสุขได้ “ชีวิตนักการเมือง” (อุตรธานี : สำนักพิมพ์มุขิตาธรรม, ๒๕๕๕).

กลุ่มคนวงใน หรือพรรคผลประโยชน์ของคนวงใน (interests of inner circle party) กล่าวคือ วิธีคิดทางการเมืองของผู้ก่อตั้งพรรคเป็นปัจจัยกำหนดคุณลักษณะต่าง ๆ ของพรรคที่เกิดขึ้น และเป็นพื้นฐานของปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับพรรคการเมือง

๑.๓ **การจัดองค์กรการทำงานของพรรค** (party organization) มีโครงสร้างสองส่วนหรือสองลักษณะสำคัญซ้อนทับกันอยู่ ส่วนหนึ่งคือกรอบของกฎหมาย อีกโครงสร้างหนึ่ง คือส่วนของการทำงานตามความเป็นจริง ทั้งสองโครงสร้างมีทั้งส่วนที่สอดคล้องกันได้บ้าง แต่ส่วนใหญ่มีความไม่สอดคล้องกันสูง หรือความเป็นจริงไม่เป็นไปตามกรอบของกฎหมายและหลายอย่าง “สวนทาง” กับเจตนารมณ์ของกฎหมาย (law will) โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ (constitutional will) ในการก่อตั้งและจัดองค์กรการทำงานของพรรคเล็ก (small parties) หรือพรรคที่มีคนจำกัด เงินทุนน้อย และขาดอุดมการณ์ทางการเมือง มักประสบปัญหามากในการจัดทำให้สอดคล้องกับกรอบของกฎหมาย เพราะการหาคนให้เข้ามาเป็น “สมาชิกพรรค” (party members) ให้ได้ ๕๐๐ คน ๕,๐๐๐ คน หรือมากกว่านี้ ไม่สามารถจะทำได้โดยง่าย และการจัดตั้งสาขาพรรค (party branches) ตามที่กฎหมายกำหนดให้มีอย่างน้อย ๔ สาขา และให้มีทั้ง ๔ ภูมิภาคของประเทศ โดยต้องทำภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เดิมนั้นคือ ๖ เดือน แต่ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ขยายเวลาให้เป็น ๑ ปี ก็มีปัญหามากเช่นเดียวกัน คือไม่สามารถจะทำได้ตามกรอบของกฎหมาย ยกเว้นแต่จะใช้เงิน “จัดจ้าง” หรือ “แลกเปลี่ยน” กับผู้มีคุณสมบัติในการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ ส่วนผู้ที่ “สมัครใจ” จริง ๆ มีจำนวนน้อย^๒ ดังนั้น หลังจากได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคแล้ว การดำเนินงานทางการเมืองของพรรคจึงทำกันอยู่ในกลุ่มผู้ก่อตั้งพรรคซึ่งมักจะดำรงตำแหน่ง “คณะกรรมการบริหารพรรค” หรือผู้มีอำนาจตัดสินใจจริง ๆ เพียงคนเดียวหรือคนกลุ่มเล็ก ๆ ราว ๔ – ๕ คน ในบางพรรค การจัดประชุมใหญ่ของพรรคได้กำหนด “โผ” ไว้แล้ว การจัดประชุมใหญ่จึงจัดขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามกรอบหรือเงื่อนไขของกฎหมายเท่านั้น การดำเนินการหลายอย่างภายในพรรคจึงมีลักษณะเป็น “พิธีกรรมทางการเมือง” เพื่อให้เกิดภาพลักษณ์ว่าได้ดำเนินการตามกรอบของกฎหมาย ทำให้มี “ความชอบธรรม” และเพื่อสร้างภาพลักษณ์ทางการเมืองของพรรคตามความมุ่งหมายของผู้ก่อตั้งหรือเจ้าของพรรคเป็นสำคัญ

^๒ ผู้เขียนได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ก่อตั้งพรรคเล็กบางพรรค ได้เข้าร่วมสัมมนากับพรรคเล็กกว่า ๔๐ พรรค มา ๑ ครั้ง ตลอดจนได้ค้นคว้าข้อมูลจากเว็บไซต์ของคณะกรรมการเลือกตั้ง (กกต.) คือ www.ect.go.th หลายครั้ง รวมทั้งได้เป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ของนักศึกษาระดับมหาบัณฑิตมากกว่า ๑๐ คน ที่สนใจศึกษาเกี่ยวกับพรรคการเมือง

พรรคขนาดใหญ่ (big parties) ที่มีคนเข้าร่วมหลายสิบคน มีเงินทุนหลายล้านบาท ไปจนถึงไม่จำกัดจำนวน และมีผู้ก่อตั้งพรรคที่มี “ชื่อเสียงดี และมีพวกพ้องมากมายในหลายวงการ” ทำให้สามารถ “ชักจูง” หรือ “ชักชวน” คนกลุ่มต่าง ๆ โดยเฉพาะอดีต ส.ส. กลุ่มการเมืองในจังหวัดต่าง ๆ อดีตข้าราชการระดับสูง และนักธุรกิจจากหลายกลุ่มธุรกิจ ตลอดจนนายทุนจากหลายกลุ่มทุนเข้าร่วมกิจกรรมกับพรรคในด้านใดด้านหนึ่งได้เป็นจำนวนมาก พรรคประเภทนี้จึงจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากในการก่อตั้ง และจัดองค์กรพรรค จึงจะทำให้เป็นไปตามกรอบของกฎหมายได้ แต่ในข้อเท็จจริงก็พบว่า พรรคใหญ่หลายพรรคไม่ได้จัดตั้งสาขาพรรคให้มีเป็นจำนวนมาก หรือกระจายลงไปสู่กลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่อย่างใด เช่น พรรคไทยรักไทย (พ.ศ. ๒๕๔๑ - ๒๕๕๐) และพรรคเพื่อไทย (พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นต้นมา) จัดตั้งสาขาพรรคขึ้นเพียง ๑๐ สาขา และ ๕ สาขา ตามลำดับ^๗ เพราะในการดำเนินการทางการเมืองในความเป็นจริง ไม่จำเป็นต้องทำตามกรอบกฎหมายทั้งหมด หรือไม่สามรถจะทำตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและของรัฐธรรมนูญได้เลย และที่สำคัญ ผู้ก่อตั้งพรรคใหม่ก็ไม่มีเป้าหมายในด้านนี้ เป้าหมายสำคัญของพรรคใหม่ คือการ “เอาชนะเลือกตั้ง” และ “เข้าไปจัดตั้งรัฐบาล” เป็นหลัก เงินทุนจำนวนมากจึงใช้ไปสู่การจัดหาคนที่มี “โอกาสชนะการเลือกตั้งมากที่สุด” เข้าพรรค เพราะคนเหล่านี้เป็นปัจจัยสูงสุดในความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของผู้ก่อตั้งพรรค ส่วนการจัดองค์กรพรรคเป็นเพียงปัจจัยเสริมหรือเงื่อนไขบังคับตามกรอบของกฎหมายและต้องเลือกทำให้เหมาะสมเพื่อเสริม “ความชอบธรรม” ของพรรคในการเข้าสู่อำนาจเท่านั้น

การจัดองค์กรพรรคเพื่อวัตถุประสงค์เพื่อการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของพรรคใหญ่ดังกล่าว ทำให้พรรคใหญ่ไม่ต้องการพัฒนาเงื่อนไขและเจตนารมณ์ของกฎหมายและรัฐธรรมนูญ แต่จะมุ่งเน้นในการเอาชนะการเลือกตั้ง การจัดตั้งรัฐบาลและควบคุม ส.ส. ของพรรคให้ทำตามความต้องการของผู้ก่อตั้งหรือเจ้าของพรรค หลายพรรคจึงใช้การสร้างระบบอุปถัมภ์ขึ้นภายในพรรค รวมทั้งระบบเครือญาติเพื่อให้เกิดการ “แลกเปลี่ยนผลประโยชน์” และ “การตอบแทนบุญคุณ” ระหว่างกัน โดยจะพบว่า ในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง กลุ่ม ส.ส. ในพรรคใหญ่จะได้รับโอกาสอย่างมากในการจัดคนลงสมัครรับเลือกตั้งและดำเนินการหาเสียงเลือกตั้งในพื้นที่ของตนเอง หลังจากได้รับการเลือกตั้งและจัดตั้งรัฐบาลแล้ว “เจ้าของพรรค” หรือ

^๗ กรณีสาขาพรรคเพื่อไทยและพรรคการเมืองอื่นที่ดำรงอยู่ในช่วง พ.ศ. ๒๕๕๕ โปรดดู www.ect.go.th ค้นคว้าเมื่อ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๕.

“นายทุนพรรค” ก็จะจัดสรรเงินให้ ส.ส. เป็นรายเดือน ดังนั้น ส.ส. เหล่านี้จึงมีพฤติกรรม “จงรักภักดี” ต่อเจ้าของหรือบุคคลระดับแกนนำของพรรค การทำงานในสภาก็มักแสดงพฤติกรรมปกป้องคนเหล่านี้ รวมทั้งการลงมติให้บุคคลระดับแกนนำของพรรคผ่าน “ญัตติการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจของฝ่ายค้าน” ทุกครั้ง ดังกรณีการอภิปรายไม่ไว้วางใจครั้งล่าสุดระหว่างวันที่ ๒๕ - ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทุกคนก็ได้รับคะแนนไว้วางใจทั้งหมด และยังเกิดกรณี ส.ส. หญิงของพรรคการเมืองหนึ่งที่เป็นพรรคที่มี “นายทุน” เป็นผู้บริหารพรรค ไม่ทำตามมติของพรรค (พรรคนี้ไม่ได้ร่วมรัฐบาล) ก็มี ส.ส. ของพรรคหลายคนไม่พอใจ และมีการกล่าวทวงบุญคุณ “การรับเงินรายเดือนจากหัวหน้าพรรคเดือนละหลายแสนบาท” มากดดันจน ส.ส. หญิงคนดังกล่าวต้องออกมากล่าวตอบโต้ผ่านสื่อมวลชนว่า “เป็น ส.ส. รับเงินเดือนจากประชาชน”^๔

๑.๔ เงินทุนของพรรค (the money of party) ผู้เขียนได้เคยศึกษาวิจัยในระดับพื้นฐานเกี่ยวกับเงินทุนของพรรคการเมือง และพบว่า มีความสำคัญต่อพรรคการเมืองเกือบทุกด้าน และถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งต่อการก่อเกิด (ก่อตั้ง) การจัดองค์กร การชนะ - แพ้ ในการเลือกตั้ง การได้จัดตั้งรัฐบาล การดำรงอยู่ - การยุบเลิกพรรคการเมือง และการจะเป็นพรรคใหญ่ - พรรคขนาดกลาง - พรรคเล็ก และยังพบด้วยว่า แหล่งเงินที่พรรคได้รับมามี ๒ แหล่งใหญ่ ๆ คือ จากผู้ก่อตั้งหรือนายทุนที่เป็น “แกนนำ” ของพรรค กับการจัดสรรเงินอุดหนุนพรรคการเมืองผ่านสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เงินทุนจากแหล่งแรกมีทั้งส่วนที่เปิดเผยและไม่เปิดเผย ถ้าเปิดเผยมักปรากฏในรูปของ “เงินบริจาค” ส่วนที่ไม่เปิดเผยสามารถพบได้บางส่วนจากการเปิดเผยข้อมูลของผู้เกี่ยวข้อง และการนำเสนอของสื่อมวลชนที่มีหลายรูปแบบ คือ จ่ายเป็นเงินเดือน จ่ายสนับสนุนการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และอื่น ๆ ซึ่งในส่วนนี้ คาดว่าจะมีปริมาณจำนวนมากกว่าที่มีการเปิดเผยหลายเท่าตัว ส่วนเงินจาก กกต. มีการเปิดเผยผ่านสาธารณชนทุกครั้ง และพบว่า ส่วนใหญ่ของเงินที่ กกต. จัดสรรให้จะตกอยู่กับ “พรรคใหญ่” ขณะที่พรรคเล็กเกือบทั้งหมดได้รับเพียงเล็กน้อย และมีหลายพรรคที่ไม่ได้รับเงินส่วนนี้เลย

^๔ โปรดดูเดลินิวส์, ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ : ๑ และ ๑๔

การศึกษาของผู้เขียนที่เน้นศึกษาพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่มีบทบาทอยู่ในช่วง พ.ศ. ๒๕๔๑ - ๒๕๔๘ สามารถจัดแยกระบบพรรคการเมืองตามปัจจัยด้าน “การเงิน” ออกได้ เป็น “ระบบพรรคหลายชนชั้นทางการเงิน” หรืออาจเรียกว่า “ทศลักษณ์พรรคการเมืองไทย”^๙ (multi-money classes of Thai party system) ก็ได้ โดยอาจจัดแยกให้เห็นปัจจัยด้านแหล่งที่มา ของเงิน จำนวนเงิน กับลักษณะพรรคการเมืองที่สัมพันธ์กับจำนวนเงินดังกล่าว ตั้งแต่พรรคใหญ่ มาก ใหญ่ กลางไปหาใหญ่ กลาง เล็กไปจนถึงเล็กมาก ที่มีทั้งหมดกว่า ๔๘ พรรค ออกได้ตาม ตารางที่ ๑.๒ ดังต่อไปนี้ คือ^{๑๐}

ตารางที่ ๑.๒ ทศลักษณ์พรรคการเมืองไทยจากปัจจัยด้านการเงินของพรรคในช่วง

พ.ศ. ๒๕๔๑ - ๒๕๔๘

ทศลักษณ์	พรรคการเมือง (ส.ส. ในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๔๘)		แหล่งเงินทุน*	จำนวนเงินรวม (ล้านบาท)
๑. ใหญ่มาก	๑. ไทยรักไทย	(๓๗๗ คน)	๑. เงินบริจาค	๗๖๗.๑๓
			๒. เงินอุดหนุนจาก กกต.	๒๔๔.๓๒
๒. ใหญ่	๑. ประชาธิปัตย์	(๙๖ คน)	๑. เงินบริจาค	๒๖๖.๔๖
			๒. เงินอุดหนุนจาก กกต.	๑๒๓.๒๔
๓. กลางไปหาใหญ่	๑.ชาติไทย	(๒๕ คน)	๑. เงินบริจาค	๒๑๗.๗๔
			๒. เงินอุดหนุนจาก กกต.	๓๗.๔๖
๔. กลาง	๑. มหาชน	(๒ คน)	๑. เงินบริจาค	-
			๒. เงินอุดหนุนจาก กกต.	๓.๘๕
	๒.ชาติพัฒนา	(-)	๑. เงินบริจาค	๑๕๙.๑๙
			๒. เงินอุดหนุนจาก กกต.	๑๖.๘๘
	๓. ความหวังใหม่	(-)	๑. เงินบริจาค	๙๘.๘๒
			๒. เงินอุดหนุนจาก กกต.	๐.๘๖
	๔. เสรีธรรม	(-)	๑. เงินบริจาค	๗๔.๑๖
			๒. เงินอุดหนุนจาก กกต.	-
	๕. ราษฎร	(-)	๑. เงินบริจาค	๕๔.๐๘
๒. เงินอุดหนุนจาก กกต.			๒.๘๗	

^๙ ความหมายจริง ๆ คือ ต้องการระบุว่า พรรคการเมืองไทยที่มีการจดทะเบียนจัดตั้งไว้กับ กกต. ทั้งหมดนั้น มีปัจจัยทางการเงินแตกต่างกันมากพอสมควร ทั้งด้านแหล่งของเงินทุน จำนวนเงิน การจัดสรรเงิน และการใช้จ่ายเงินภายในพรรค

^{๑๐} โปรดดูรายละเอียดต่าง ๆ ใน เสนีย์ คำสุข, “ถนนการเมืองไทยภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘” ใน รุ่งพงษ์ ชัยนาม และคณะ, คณะบรรณานุกรม, รวมบทความวิชาการรัฐศาสตร์เนื่องในโอกาสครบรอบ ๒๗ ปี มสธ. ครบรอบ ๒๓ ปี รัฐศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : พิมพ์อักษร, ๒๕๔๘), หน้า ๖๙ - ๘๗

ตารางที่ ๑.๒ (ต่อ)

ทศลักษณ์	พรรคการเมือง (ส.ส.ในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๕๘)		แหล่งเงินทุน*	จำนวนเงินรวม (ล้านบาท)
๕. เล็ก	๖. ประชากรไทย	(-)	๑. เงินบริจาค	๗.๔๓
			๒. เงินอุดหนุนจาก กกต.	๔.๐๖
	๑. ถิ่นไทย	(-)	๑. เงินบริจาค	๓.๒๐
			๒. เงินอุดหนุนจาก กกต.	-
	๒. ต้นตระกูลไทย	(-)	๑. เงินบริจาค	๖.๖๕
			๒. เงินอุดหนุนจาก กกต.	๐.๒๔
	๓. ไทยมหารัฐ	(-)	๑. เงินบริจาค	๑.๙๖
			๒. เงินอุดหนุนจาก กกต.	-
	๔. เอกภาพ	(-)	๑. เงินบริจาค	๑.๑๕
			๒. เงินอุดหนุนจาก กกต.	-
	๕. พลังธรรม	(-)	๑. เงินบริจาค	๑.๐๗
			๒. เงินอุดหนุนจาก กกต.	๑.๑๖
	๖. ชาติประชาธิปไตย	(-)	๑. เงินบริจาค	๒.๔๒
			๒. เงินอุดหนุนจาก กกต.	๒๒.๓๗
	๗. กิจสังคม	(-)	๑. เงินบริจาค	๐.๓๔
			๒. เงินอุดหนุนจาก กกต.	๑.๕๖
	๘. เพื่อฟ้าดิน (สหกรณ์)	(-)	๑. เงินบริจาค	๑.๐๑
			๒. เงินอุดหนุนจาก กกต.	๐.๗๐
	๙. ไทยช่วยไทย	(-)	๑. เงินบริจาค	-
			๒. เงินอุดหนุนจาก กกต.	๔.๑๙
	๑๐. กสิกรไทย	(-)	๑. เงินบริจาค	-
			๒. เงินอุดหนุนจาก กกต.	๑.๙๘
	๑๑. แผ่นดินไทย	(-)	๑. เงินบริจาค	-
			๒. เงินอุดหนุนจาก กกต.	๒.๔๗
	๑๒. ชีวิตที่ดีกว่า	(-)	๑. เงินบริจาค	-
			๒. เงินอุดหนุนจาก กกต.	๑.๘๔
	๑๓. พลังประชาชน	(-)	๑. เงินบริจาค	-
		๒. เงินอุดหนุนจาก กกต.	๑.๒๕	
๑๔. เกษตรก้าวหน้า	(-)	๑. เงินบริจาค	-	
		๒. เงินอุดหนุนจาก กกต.	๑.๘๘	
๑๕. เสรีประชาธิปไตย	(-)	๑. เงินบริจาค	๐.๐๙	
		๒. เงินอุดหนุนจาก กกต.	๕.๙๖	
๑๖. เผ่าไทย	(-)	๑. เงินบริจาค	๐.๐๑	
		๒. เงินอุดหนุนจาก กกต.	๑.๔๖	
๑๗. คนขอปลดหนี้	(-)	๑. เงินบริจาค	-	
		๒. เงินอุดหนุนจาก กกต.	๑.๖๘	

ตารางที่ ๑.๒ (ต่อ)

ทศลักษณ์	พรรคการเมือง (ส.ส.ในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๔๘)		แหล่งเงินทุน*	จำนวนเงินรวม (ล้านบาท)
๖. เล็กมาก ก. กลุ่มที่ได้รับเงิน บริจาค	มีจำนวน ๑๑ พรรค (อาทิ ศรัทธา ประชาชน อำนาจ ประชาชน และ ก้าวหน้า เป็นต้น)	(-)	๑. รวมเงินบริจาค ๒. รวมเงินอุดหนุนจาก กกต.	๐.๙๐ ๒.๐๙
ข. กลุ่มที่ไม่ได้รับเงิน บริจาค	มีจำนวน ๘ พรรค (อาทิ สยาม แรงงาน ไทย และไทยมั่นคง เป็นต้น)	(-)	๑. รวมเงินบริจาค ๒. รวมเงินอุดหนุนจาก กกต.	- ๒.๓๑

หมายเหตุ * เงินอุดหนุนจาก กกต. คิดจำนวนอยู่ในช่วง พ.ศ. ๒๕๔๗ - ๒๕๔๘ ส่วนเงิน
บริจาคในช่วง พ.ศ. ๒๕๔๘ เฉพาะเดือนมกราคม - กุมภาพันธ์

จากการศึกษาข้างต้นยังพบว่า เงินทุนของพรรคการเมืองไทย แหล่งที่มาของเงินทุน
แหล่งใหญ่ ก็คือ เงินจากการบริจาค ทั้งจากบุคคลที่มีตำแหน่งอยู่ภายในพรรค และจากบุคคล
ภายนอกที่ไม่มีตำแหน่งอยู่ภายในพรรค ส่วนใหญ่ของคนเหล่านี้ ก็คือ เครือญาติของผู้ก่อตั้ง
และบุคคลระดับแกนนำพรรค นักธุรกิจ นายทุน และกลุ่มทุนต่าง ๆ และจากข้อมูลที่ได้ประมวล
สรุปไว้ในตารางที่ ๑.๒ ข้างต้น ยังพบว่า ปริมาณเงินของแต่ละพรรคมีความสัมพันธ์กับจำนวน
ส.ส. ของแต่ละพรรคอีกด้วย

ผู้เขียนมีสมมติฐานจากข้อมูลที่ได้รับจากการพูดคุยและสัมภาษณ์ ส.ส. หลายคน
ในพรรคการเมืองหลายพรรค ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง นักการเมืองในองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น (อปท.) หลายคน เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน กกต. ในบางพื้นที่ และจากการ
สังเกตการณ์บริบทการเลือกตั้งโดยตรง ว่า “เงินบริจาคที่ไม่เปิดเผย” หรือเงินที่พรรคการเมือง
ระดมเข้าสู่กระบวนการเลือกตั้ง น่าจะมีจำนวนไม่น้อยกว่าเงินที่มีการเปิดเผยต่อ
สาธารณชน และส่วนใหญ่ของเงินเหล่านี้ น่าจะ “กระจุกตัว” อยู่ในพรรคใหญ่มาก พรรคใหญ่
และพรรคกลางไปหาใหญ่ เพราะพรรคเหล่านี้มีโอกาสสูงที่จะได้จัดตั้งรัฐบาล

๑.๕ นโยบายพรรคการเมือง (party policy) ส่วนใหญ่มักจะเป็นนโยบายที่เขียน
ไว้ “สวยหรู” หรือเชิงอุดมคติ (ideal) ค่อนข้างมาก และเขียนเพื่่อมุ่งสร้างความนิยมในหมู่ผู้มี
สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง หรือเพื่อให้ตรงกับ “วัฒนธรรมการบริโภคในตลาดการเมือง (political

markets) ในระดับต่าง ๆ” ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ หลายพรรคการเมืองเขียนนโยบาย โดยยกเอา “ประเด็นปัญหาสำคัญในสังคม” (social agendas) มาเป็นตัวตั้งเพราะเป็นที่รับรู้กันมานานในสังคมไทยและเป็นปัญหาเรื้อรังที่ไม่มีรัฐบาลใดหรือพรรคการเมืองใดสามารถหาแนวทางแก้ไขได้เลย เช่น ปัญหาทุจริตและคอร์รัปชันในวงราชการและการเมือง ปัญหาความยากจน และปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดประเภทต่าง ๆ เป็นต้น แล้วใช้ “คำใหญ่ ๆ” ที่มีลักษณะแตกต่างจากพรรคการเมืองอื่น และอาจสามารถสร้างความรู้สึกแปลกใหม่หรือความสนใจ และความคาดหวังใหม่ ๆ ให้กับคนในสังคมได้มากำหนดออกเป็นนโยบาย เช่น นโยบายของพรรคไทยรักไทย ในช่วง พ.ศ. ๒๕๔๔ - ๒๕๔๙ ที่เรียกกันว่า “นโยบายประชานิยม” (populist policies) นอกจากการกระจายเงินของรัฐไปให้กับหมู่บ้าน และชุมชนต่าง ๆ รวมทั้งการให้รักษาพยาบาลฟรีที่เรียกว่า “๓๐ บาท รักษาทุกโรค” แล้ว ยังมีนโยบาย “ทำสงครามกับคอร์รัปชัน ทำสงครามกับความยากจน และทำสงครามกับยาเสพติด” เหล่านี้เป็นต้น

นโยบายพรรคการเมืองไทยเป็นส่วนสำคัญในการสะท้อนถึงแนวคิดของผู้ก่อตั้งพรรคและกลุ่มแกนนำที่มีส่วนในการคิดและเขียนนโยบาย ส่วนใหญ่จึงเป็น “นโยบายบนลงล่าง” เหมือนกับการก่อตั้งพรรค สาขาพรรค สมาชิกพรรค รวมทั้งประชาชนทั่วไปไม่มีส่วนร่วมในการคิดและกำหนดนโยบายแต่อย่างใด นโยบายพรรคการเมืองส่วนใหญ่จึงอาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ และในทางปฏิบัติ นโยบายสำคัญ ๆ ของพรรคการเมือง มักจะมุ่งไปที่การจัดทำ “โครงการขนาดใหญ่” (mega project policies) เช่น การสร้างรถไฟใต้ดินเพื่อการขนส่งมวลชน และลดปัญหาการจราจร โครงการรถไฟรางคู่ และโครงการรถไฟความเร็วจัด (high speed train) เป็นต้น ทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าของนโยบาย ปัญหาการทุจริตและคอร์รัปชันรูปแบบต่าง ๆ ของผู้เกี่ยวข้อง และหลายนโยบายไม่สามารถเกิดขึ้นได้เลยแม้ว่าจะมีการกำหนดไว้ตั้งแต่เมื่อก่อตั้งพรรค จนถึงเวลาได้เป็นฝ่ายรัฐบาลติดต่อกัน ๕ ปี หรือมากกว่านี้

นอกจากปัญหานโยบายที่เกิดมาจากคนกลุ่มเล็ก ๆ “จากบนลงล่าง” และหลายนโยบายไม่สามารถนำไปปฏิบัติใช้ได้จริงแล้ว ยังเกิดปัญหาความคิดเห็นและแนวทางปฏิบัติในการนำเสนอนโยบายและการนำนโยบายของพรรคไปใช้แตกต่างและขัดแย้งกันระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคในแต่ละพื้นที่ หรือบรรดาแกนนำที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในแต่ละกระทรวง คนเหล่านี้มักจะเน้นเสนอนโยบายจัดสรรงบประมาณและจัดทำโครงการต่าง ๆ ลงไปในพื้นที่ที่เป็นเขตเลือกตั้ง เพื่อหวังประโยชน์ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป นโยบายที่เป็นการแก้ปัญหาในระดับมหภาค เช่น ปัญหาการศึกษา ปัญหาเศรษฐกิจ และปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น จึงได้รับความสนใจน้อยและมีพลังผลักดันในกระบวนการนโยบายไม่มากนัก

๑.๖ อุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคการเมือง (party ideology) การไม่มี “อุดมการณ์ทางการเมือง” อย่างใดอย่างหนึ่งอย่างชัดเจน และเป็น “หัวใจ” ในการก่อตั้ง และการดำเนินงานทางการเมืองของพรรคการเมืองไทย ทำให้พรรคการเมืองทั้งหลายเกิดการเกาะกลุ่มกันแบบ “หลวม ๆ” และผูกพันอยู่กับ “ตัวผู้นำ” และ “ผลประโยชน์” ทางด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันเป็นพรรคและดำเนินงานทางการเมือง

ความเป็นพรรคการเมืองในลักษณะนี้จึงขึ้นอยู่กับ “ตัวบุคคล” เกือบทุกด้าน ถ้าขาดตัวบุคคลที่เป็น “แกนกลาง” ของพรรคแล้ว พรรคก็ไม่อาจดำรงอยู่ต่อไปได้ แม้ว่าจะมีบุคคลใหม่เข้ามาทำหน้าที่แทน ก็ไม่สามารถทดแทนได้เหมือนเดิม แต่ถ้ามีอุดมการณ์ทางการเมืองเป็น “หัวใจ” ของพรรค สมาชิกพรรคทุกระดับที่เข้าใจและศรัทธาในอุดมการณ์เดียวกัน ก็สามารถดำเนินงานไปในทางเดียวกันและเป้าหมายเดียวกันต่อไป แม้ว่าผู้นำพรรคจะมีการเปลี่ยนแปลงไปหลายคนแล้วก็ตาม

พรรคการเมืองไทยที่ก่อตั้งขึ้น และจดทะเบียนตามกฎหมาย มักจะเขียนนโยบายหรือบางพรรคก็อ้างว่าเป็นอุดมการณ์ของพรรค ivaว่า “ยึดถือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ตามหลักการนั้น “ประชาธิปไตย” (democracy) ถือเป็นอุดมการณ์ทางการเมืองอย่างหนึ่ง แต่อุดมการณ์ประชาธิปไตยก็ต้องมาจากพื้นฐานความรู้ ความเข้าใจ การมีค่านิยมเชิงวัฒนธรรม และมีวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยเป็นเบื้องต้น ดังนั้น พรรคการเมืองที่ยึดถืออุดมการณ์ประชาธิปไตยอย่างแท้จริงจึงต้องเริ่มมาจากผู้คนที่มีความเข้าใจ ศรัทธา และเชื่อมั่นในเรื่องประชาธิปไตย มาร่วมกันคิดและก่อตั้งพรรค และมุ่งเผยแพร่อุดมการณ์ดังกล่าวนี้ออกไปสู่สังคมให้กว้างขวาง เป็นลักษณะของการเกิดและดำเนินงานพรรคจากระดับล่างไปสู่ระดับล่าง ก่อนที่จะเข้าร่วมในกระบวนการการเลือกตั้งระดับชาติ เพื่อนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติใช้ในระบบการเมืองระดับบน ส่วนแนวทางการปฏิบัติของพรรคการเมืองไทยค่อนข้างจะเป็นวิธีคิดและการปฏิบัติทั่ว ๆ ไปมากกว่าจะเป็นอุดมการณ์และเป็นการปฏิบัติที่มุ่งเน้นที่กิจกรรมการเลือกตั้งเป็นสำคัญ ดังนั้น จึงเป็น “พรรคเพื่อการเลือกตั้ง” (party for election) เป็นหลัก

๑.๗ บทบาทของผู้นำพรรค (roles of party leaders) ถือเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของพรรค เพราะพรรคการเมืองก่อเกิดมาจากคนกลุ่มเล็ก ๆ และมักจะเน้นสนับสนุน “ผู้นำ” คนใดคนหนึ่ง ส่วนที่เป็นปัญหาของพรรคการเมือง คือ บทบาทในด้านลบ (negative roles) หรือบทบาทที่ขัดแย้งกับความมุ่งหวังหรือความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม และนำไปสู่ความไม่พอใจ ยุติการสนับสนุน ไปจนถึงการต่อต้านผู้นำและพรรคการเมือง

บทบาทในด้านลบหรือคนไทยที่เข้าใจปัญหาการเมืองไทยพอสมควรมองว่า ไม่ดีและเป็นปัญหาเรื้อรังมานาน โดยเกิดขึ้นมาตั้งแต่ผู้นำทางการเมืองของพรรคเสรีมนังคศิลา พรรคสหประชาไทย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคกิจสังคม พรรคความหวังใหม่ พรรคพลังธรรม พรรคไทยรักไทย จนถึงพรรคการเมืองที่มีบทบาทในสภากายหลังการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่สำคัญ ได้แก่

๑) การหลงและลุแก่อำนาจ รวมทั้งการพยายามจะรักษาและผูกขาดอำนาจ
 ๒) การเล่นพรรคเล่นพวก (เครือญาติ พวกพ้อง นายกับลูกน้อง และบริวาร) ภายใต้โครงสร้างและเครือข่ายความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ค้ำชูกัน

๓) การคอร์รัปชัน ผลประโยชน์ทับซ้อน และการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (conflict of interests) ผู้นำทางธุรกิจและทหารก็เอื้อประโยชน์ในญาติมิตร พวกพ้องทางธุรกิจ และบริษัทต่าง ๆ ตลอดจนจนการได้ “เปอร์เซ็นต์” จากโครงการต่าง ๆ รวมทั้งประโยชน์ทางอ้อมอื่น ๆ อีกหลายรูปแบบ

๔) การสร้างอิทธิพลทางการเมืองให้ตนเองและพวกพ้อง จากการที่ได้ผูกขาดจัดตั้งรัฐบาลหลายสมัยติดต่อกัน ทำให้กลายเป็น “ผู้มีบารมีใหญ่โต” ในพื้นที่หรือจังหวัดที่เป็นเขตเลือกตั้ง และในระดับประเทศไปจนถึงระดับนานาชาติ

๕) ละเลยและหลีกเลียงในการแก้ไขปัญหาสำคัญและเร่งด่วน ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่กระทบต่อความสงบสุขมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ที่สำคัญคือปัญหาการก่อการร้าย อาชญากรรม จราจร เหตุรุนแรงต่าง ๆ การไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังของเจ้าหน้าที่รัฐ ไปจนถึงการตัดไม้ทำลายป่า และการก่อกมลพิษทุกรูปแบบจากการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตัวเองของคนกลุ่มต่าง ๆ (เช่น ผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ เป็นต้น) และ

๖) การขาดหลักธรรมาภิบาล (good governance) ในการทำงานและแสดงบทบาททางการเมือง ซึ่งปรากฏความไม่ชัดเจนและการไม่เปิดเผยความจริงเมื่อมีข้อสงสัยจากสาธารณชน สื่อมวลชน ฝ่ายค้าน และฝ่ายวิชาการ ที่นำเสนอคำถาม และข้อสังเกตต่าง ๆ ผู้นำหลายคนนอกจากจะไม่ตอบคำถามให้ตรงประเด็น และเปิดเผยความจริงแล้ว ยังกล่าวหาและตอบโต้เพื่อลดความน่าเชื่อถือของผู้ที่ตั้งข้อสงสัยหรือวิพากษ์วิจารณ์ตนเองอีกด้วย

๑.๘ กลไกเพื่อการพัฒนาพรรค (party development mechanism) พรรคการเมืองไทยทุกพรรค ใช้ “ตัวบุคคล” คือ ผู้นำพรรคเป็นกลไกในการขับเคลื่อนพรรค

การพัฒนาพรรคจึงอยู่ที่วิถีคิด แนวคิด และการแสดงบทบาทต่าง ๆ ของผู้นำพรรคเป็นสำคัญ กลไกด้านระเบียบ ข้อบังคับหรือธรรมนูญพรรค สาขาพรรค สมาชิกพรรค คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพรรค (เช่น คณะกรรมการเผยแพร่นโยบายพรรค เป็นต้น) ค่อนข้างอ่อนแอ และไม่ได้นำมาใช้อย่างจริงจังในทางปฏิบัติ

การพัฒนาพรรคมีมิติที่ค่อนข้างซับซ้อน เบื้องต้นต้องมีแนวคิดที่ชัดเจนและเป็นที่เข้าใจกัน เกิดความมุ่งมั่นและตั้งใจกับคนทุกระดับทุกองค์กรภายในพรรคเสียก่อน จึงจะเกิดการวางแผนและแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมและดำเนินงานกันอย่างเป็นระบบ จริงจัง และต่อเนื่อง ถ้าศึกษาประวัติศาสตร์พรรคการเมืองไทยมาจนถึงระบบพรรคการเมืองไทยในปัจจุบันก็จะพบว่า ขาดกลไกการพัฒนาพรรคอย่างสิ้นเชิง หลายพรรคการเมืองได้ขยายจำนวนสาขาพรรค เช่น กรณีพรรคประชาธิปัตย์ เป็นต้น แต่ก็พบว่า ทำตามความต้องการของ “แกนนำ” บางคน และมุ่งไปเพื่อวางรากฐานการลงคะแนนเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรค ไม่ใช่การพัฒนาพรรค ซึ่งหมายถึงการพัฒนาสาขาพรรคให้เข้มแข็ง เปิดทางให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงและกว้างขวาง จนสาขาพรรคมีอิสระในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการกำหนดนโยบาย และการเสนอชื่อบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้ง ตั้งแต่มีการจัดตั้ง “กองทุนสนับสนุนกิจกรรมพรรคการเมือง” ในสำนักงาน กกต. ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ก็มีกลุ่มผู้ก่อตั้งพรรคการเมืองหลายพรรคพยายามจะจัดตั้งสาขาพรรคและหาสมาชิกให้มีจำนวนมาก ๆ เพื่อให้เข้าเกณฑ์ที่จะได้รับเงินสนับสนุนจาก กกต. เป็นจำนวนมาก ๆ ทำให้เห็นถึงวิถีคิดของผู้ก่อตั้งพรรคจำนวนไม่น้อยที่ต้องการใช้พรรคการเมืองเป็นช่องทางหรือเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ทางด้านต่าง ๆ ให้กับตนเอง โดยไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบในทางลบต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตแต่อย่างใด

๒) สาเหตุจากสภาพแวดล้อมของพรรคการเมือง

๒.๑ วัฒนธรรม ความคิด ความเชื่อของคนไทยและสังคมไทย ในด้านที่เป็นผลลบต่อการก่อตั้งและดำเนินงานของพรรคการเมือง ก็คือ การยึดมั่นในตัวบุคคล เครือญาติ อุปถัมภ์ การตอบแทนบุญคุณ การรู้จักการเอาตัวรอด การใช้ความรุนแรง (กายภาพและคำพูด) มากกว่าเหตุผล และผลประโยชน์เฉพาะหน้าของตนเองมากกว่าเรื่องของส่วนรวม ความคิด ความเชื่อและวัฒนธรรมในลักษณะดังกล่าวนี้ จะทำให้เกิดปัญหาการก่อตั้งและจัดโครงสร้างองค์กรพรรคโดยใช้ตัวบุคคล (ผู้นำ) เป็นแกนหลักและคับแคบอยู่ในกลุ่มคนจำนวนน้อย เป็นการเปิดทางให้เกิด “เผด็จการอำนาจนิยมโดยบุคคลและคณะบุคคล” ไม่สามารถที่จะก่อเกิดพรรค

และจัดโครงสร้างพรรคแบบประชาธิปไตยรูปแบบต่าง ๆ ได้ ไม่ว่าจะเป็นประชาธิปไตยทางตรง การมีส่วนร่วม แบบปรึกษาหารือ แบบตัวแทน และอื่น ๆ

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม ผู้นำนิยม รัฐนิยม อุปถัมภ์นิยม และอื่น ๆ ที่สวนทางกับรัฐธรรมนูญนิยม และประชาธิปไตยนิยมของคนไทยและสังคมไทย มีการปลูกฝังกันมาตั้งแต่ในครอบครัว (family socialization) โรงเรียน กลุ่มเพื่อนเล่น (peer groups) สื่อมวลชน (mass media) และกลไกของรัฐ และถ่ายทอดกันมาหลายชั่วอายุคน แนวคิดและวัฒนธรรมประชาธิปไตยที่แพร่กระจายมาจากอังกฤษ ฝรั่งเศส ในช่วงก่อน พ.ศ. ๒๔๗๕ และจากสหรัฐอเมริกา ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา จึงไม่อาจเติบโตได้หรือกลายเป็นวัฒนธรรมหลักทางการเมืองของคนไทยและสังคมไทย เพราะมาทีหลังและยัง “แปลกแยก” กับโครงสร้างวัฒนธรรมดั้งเดิมของไทย สิ่งที่คนไทยและสังคมไทยสัมผัสได้บ้างและเริ่มยอมรับมากขึ้น และมี “เงื่อนไขข้อผูกมัด” มากขึ้นระหว่างผู้ออกเสียงเลือกตั้งกับผู้สมัครและพรรคการเมือง

อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดการเลือกตั้งบ่อยครั้งขึ้นและหลายระดับมากขึ้น ผู้สมัครและพรรคการเมืองก็ยังคงเน้นวัฒนธรรมเลือกตั้งแบบอุปถัมภ์นิยม พวกพ้องนิยม เครือญาตินิยม อำนาจนิยม และท้องถิ่น (ภูมิภาค) นิยม เพราะทำให้เกิดความไว้วางใจ (trust) ได้มาก และมีความหนักแน่นมั่นคงค่อนข้างมากระหว่างผู้สมัครพรรคการเมืองกับผู้ออกเสียงเลือกตั้ง จนค่อย ๆ ก่อเกิด “กลุ่มหรือตระกูลการเมือง” (political family) ที่มีอิทธิพลขึ้นในทุกจังหวัด เกิดกระแสนิยมผู้นำและพรรคการเมืองบางพรรคขึ้นในจังหวัดต่าง ๆ และในระดับภูมิภาค ดังกรณีกระแสนิยม นายชวน หลีกภัย และพรรคประชาธิปัตย์ในภาคใต้^{๑๑} กระแสนิยม พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ และพรรคความหวังใหม่ในภาคอีสาน ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๓๕ – ๒๕๔๔ กระแสนิยม นายสมัคร สุนทรเวช และพรรคประชากรไทย ในเขตกรุงเทพมหานคร ช่วง พ.ศ. ๒๕๒๒ – ๒๕๓๗ กระแสนิยม พล.ต.จำลอง ศรีเมือง และพรรคพลังธรรม ในเขตกรุงเทพมหานคร ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๒๘ – ๒๕๓๕ และกระแสนิยม พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และพรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทย ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๔ – ๒๕๕๕ ในพื้นที่ภาคเหนือและภาคอีสานเป็นส่วนใหญ่

^{๑๑} โปรดดูการศึกษาวิเคราะห์เชิงวัฒนธรรมทางการเมืองเกี่ยวกับวัฒนธรรมการเลือกตั้งของคนในจังหวัดสงขลากับผู้สมัครพรรคประชาธิปัตย์ และนายชวน หลีกภัย ได้ใน Marc R. Askew, Culture And Electoral Politics IN Southern Thailand (Nonthaburi : King Prajadhipok’s Institute, ๒๐๐๖).

๒.๒ โครงสร้างสังคมไทย (Thai social structure) มีลักษณะค่อนข้างซับซ้อน และทับซ้อนกันอยู่หลายโครงสร้าง ทั้งโครงสร้างรัฐ โครงสร้างสถาบันสำคัญต่าง ๆ ในชาติ โครงสร้างสถาบันทางการเมือง โครงสร้างด้านพื้นที่ โครงสร้างตามสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของกลุ่มคน (socioeconomic groups) รวมทั้งโครงสร้างทางวัฒนธรรมดังกล่าวมาแล้ว และยังมีโครงสร้างย่อย (micro structures) ในโครงสร้างใหญ่ ๆ อยู่อีกเป็นจำนวนมากที่มีลักษณะเฉพาะ และ “แปลกแยก” ออกจากส่วนอื่น ๆ อีกด้วย เช่น โครงสร้างระบบราชการ ก็มีโครงสร้างหน่วยงานทางทหาร ที่มีโครงสร้างหลักอยู่ที่ “กองทัพบก” ถ้าเมื่อใดที่ผู้บัญชาการทหารบกและ “พวกพ้องทางทหาร” เห็นว่า “เกิดภาวะวิกฤต” กระทบต่อความมั่นคงของชาติ ก็จะเกิดการรวมกลุ่มเป็น “คณะปฏิวัติ” หรือคณะในชื่อต่าง ๆ เข้ามายึดอำนาจรัฐบาล และเปลี่ยนแปลงโครงสร้างรัฐสภาและรัฐบาลทันที เพราะโครงสร้างรัฐส่วนนี้ยังให้ความสำคัญกับมิติด้านความมั่นคง (security) มากกว่าอนมิตินิคมการพัฒนา (development) และประชาธิปไตย หรือการมีส่วนร่วมของประชาชน (participation) โครงสร้างสังคมไทยจึงเป็นโครงสร้างรัฐล้อมสังคมมากกว่ารัฐร่วมสังคมและสังคมล้อมรัฐ และเป็นปัญหาต่อการพัฒนาประชาธิปไตย^{๒๖} หรือแม้แต่การพัฒนาพรรคการเมืองสมัยใหม่ที่มีโครงสร้างแบบประชาธิปไตย เพราะโครงสร้างรัฐนอกจากล้อมสังคมไว้แล้วยังล้อมและปิดกั้นโครงสร้างระบบการเมืองที่เปิดทางให้มีการก่อตั้งและดำเนินงานของพรรคการเมืองไว้ด้วย

พิจารณาในเชิงโครงสร้างดังกล่าว โครงสร้างพรรคการเมืองที่ก่อเกิดขึ้นภายใต้ “ความแข็งกระด้าง” ของโครงสร้างรัฐ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือโครงสร้างกองทัพบก) และ “ความหลวมเหลว” ของโครงสร้างทางสังคม (โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือโครงสร้างทางวัฒนธรรมอุปถัมภ์นิยม และพวกพ้องนิยม) จึงอ่อนแอมากและชัดเจนว่า ภายใต้สภาวะที่เป็นอยู่ในปัจจุบันคงยากต่อการพัฒนาไปสู่สถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งได้

๒.๓ การรัฐประหาร (coup d'état) และการแทรกแซงทางการเมืองของทหาร และกลไกระบบราชการ ข้อเท็จจริงจากประวัติศาสตร์ ทหาร ตำรวจ และข้าราชการระดับสูง ได้ใช้กลไกระบบราชการ ที่สำคัญคือ กำลังพลทหาร อาวุธยุทโธปกรณ์ สื่อของรัฐ และหน่วยงาน

^{๒๖} โปรดดูการวิเคราะห์และการเสนอทฤษฎีวิเคราะห์รัฐไทยใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐกับสังคม : ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุสังคมสยาม (กรุงเทพมหานคร : พี. เพรส, ๒๕๕๔)

ราชการ เข้ายึดอำนาจรัฐบาล หรือเรียกว่า “การรัฐประหาร”^{๑๓} ขับไล่คณะรัฐมนตรีชุดเดิมออกไป ยุบเลิกสภาและเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญได้เกิดขึ้นถึง ๑๐ ครั้ง ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๖ จนถึงครั้งล่าสุดเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๙ และมีผลทำให้พรรคการเมืองต้องยุติบทบาททางการเมืองทุกครั้ง ซึ่งกลายเป็นปัญหาสำคัญส่วนหนึ่งของการพัฒนาพรรคการเมือง

ตารางที่ ๑.๓ การรัฐประหาร การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองสำคัญและผลกระทบต่อพรรคการเมือง

การรัฐประหาร	การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองสำคัญ	ผลกระทบต่อพรรคการเมือง
๑) ๒๐ มิถุนายน ๒๔๗๖	- ผู้นำสายทหารของคณะราษฎรยึดอำนาจจากรัฐบาลเดิม เปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีใหม่	- “คณะราษฎร” ยังคงเป็นกลุ่มเดียวที่มีอำนาจและอิทธิพลทางการเมือง
๒) ๘ พฤศจิกายน ๒๔๙๐	- คณะผู้นำทหารนอกราชการ ยึดอำนาจจากรัฐบาลพลเรือน (กลุ่มคณะราษฎร) และเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ	- พรรคการเมืองต่าง ๆ ยังคงมีบทบาททางการเมืองต่อมา แต่มีบทบาทค่อนข้างจำกัดมาก
๓) ๒๙ มิถุนายน ๒๔๙๔	- คณะผู้นำทหารกลุ่มเดิมที่ยึดอำนาจเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๐ ทำรัฐประหารอีก ยกเลิกรัฐธรรมนูญเดิม และจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่	- พรรคการเมืองต่าง ๆ ต้องยุติบทบาททางการเมืองไปจนถึง พ.ศ. ๒๔๙๘
๔) ๑๖ กันยายน ๒๕๐๐	- จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยึดอำนาจจากรัฐบาล “จอมพล ป. พิบูลสงคราม”	- พรรคการเมืองยังคงมีบทบาทต่อไป แต่พรรคเสรีนิยมคดียาของจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีอดีต ส.ส. ย้ายไปพรรคอื่นจำนวนมาก
๕) ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑	- จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยึดอำนาจอีกครั้ง โดยการสนับสนุนจาก “พวกฟองผ่ายทหาร” ที่เป็นรัฐบาลอยู่ในขณะนั้น เพราะไม่สามารถควบคุม ส.ส. ในสภาได้ “คณะปฏิวัติ” ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีไว้มากกว่าทุกฉบับที่ผ่านมา	- พรรคการเมืองที่เคยเข้าร่วมการเลือกตั้งที่ผ่านมาทั้งหมด ล้วนหมดบทบาททางการเมือง ไปจนถึง พ.ศ. ๒๕๑๑
๖) ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔	- จอมพลถนอม กิตติขจร นำพวกฟองผ่ายทหารเข้ายึดอำนาจจากรัฐบาลของตัวเอง และหันไปใช้รัฐธรรมนูญที่มีสาระเหมือนกับที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เคยประกาศใช้	- พรรคการเมืองต้องหมดบทบาททางการเมืองอีกครั้ง จนถึง พ.ศ. ๒๕๑๗ หลังจากที่ได้เข้าร่วมการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๑๒

^{๑๓} การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในรูปแบบที่ใช้กำลังทหารและอาวุธเข้ายึดอำนาจขับไล่คณะรัฐมนตรีชุดเดิมออกไป แล้วเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ โดยไม่มีผลเปลี่ยนแปลงโครงสร้างหลักทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง มีความหมายตรงกับการรัฐประหารหรือ coup d'état ส่วนการปฏิวัติ (revolution) หรือที่ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ผู้นำคณะราษฎร เรียกว่า “อภิวัฒน์” น่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่รุนแรง และลึกซึ้งถึงระดับโครงสร้างและความคิดความเชื่อของคนในสังคมด้วย

ตารางที่ ๑.๓ (ต่อ)

การรัฐประหาร	การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองสำคัญ	ผลกระทบต่อพรรคการเมือง
๗) ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙	- พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ พร้อมคณะผู้นำทหาร เข้ายึดอำนาจจากรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๑๙ แล้วมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญใหม่	- พรรคการเมืองต่าง ๆ กว่า ๕๐ “ชื่อ” ต้องหมดบทบาททางการเมืองไปจนถึง พ.ศ. ๒๕๒๒
๘) ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐	- คณะทหารกลุ่มเดิมขัดแย้งกับรัฐบาล “หอย” ที่คณะทหารจัดตั้งขึ้น จึงเข้ายึดอำนาจเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีและรัฐธรรมนูญ	- พรรคการเมืองต่าง ๆ ยังหมดโอกาสทางการเมืองต่อไป
๙) ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔	- คณะทหารกลุ่มที่ขัดแย้งกับรัฐบาลพลเรือน เข้ายึดอำนาจเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีและรัฐธรรมนูญ	- พรรคการเมืองต่าง ๆ ที่ได้เข้าร่วมการเลือกตั้งทั่วไปติดต่อกันมาถึง ๔ ครั้ง ต้องยุติบทบาททางการเมืองไปประมาณ ๑ ปี
๑๐) ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙	- คณะทหารโดยการนำของ พล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน ผู้บัญชาการทหารบก เข้ายึดอำนาจจากรัฐบาลพรรคไทยรักไทย แล้วเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีและรัฐธรรมนูญ	- พรรคการเมืองต่าง ๆ ที่เข้าร่วมการเลือกตั้งทั่วไปต่อเนื่องกันถึง ๖ ครั้ง ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ต้องยุติบทบาททางการเมืองจนถึงปลายปี ๒๕๕๐

ถ้านับเวลาที่พรรคการเมืองต้องยุติบทบาททางการเมืองจากการรัฐประหารทั้ง ๑๐ ครั้ง รวมกันก็มีมากกว่า ๓๖ ปี แม้ว่าในเวลาระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๖ – ๒๔๘๘ ยังไม่มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นอย่างเป็นทางการ แต่ ส.ส. ในสภาก็มีการรวมกลุ่มกันและมีการเลือกตั้งทั่วไปหลายครั้ง ระยะเวลา ๓๐ กว่าปี นอกจากจะยาวนานมากพอสมควรแล้ว ยังทำให้เกิด “การเสียโอกาส” ในการพัฒนาพรรคการเมืองอย่างที่ประเมินค่าไม่ได้

นอกจากการรัฐประหารดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว ทหารและข้าราชการยังสามารถเข้าแทรกแซงทางการเมืองได้อีกหลายรูปแบบ ที่สำคัญก็คือ การกบฏ (rebel) จากการพยายามก่อการรัฐประหารแต่ไม่ประสบความสำเร็จ และได้เกิดขึ้นมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑๐ ครั้ง ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๖ จนถึง พ.ศ. ๒๕๒๘ การใช้สื่อของรัฐที่หน่วยงานทางทหารควบคุมดูแลในการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลไปถึงการ “ปลุกกระดม” และ “โน้มน้าวความรู้สึก” ของคนในภาคสังคมให้เห็นด้วยและสนับสนุนผู้นำทหารและกองทัพ วิธีการที่ผู้นำทหารทำการเรียกร้องต่อรัฐบาลโดยตรง และการมีส่วนร่วมในการจัดตั้งรัฐบาล วิธีการแทรกแซงทางการเมืองเหล่านี้ล้วนส่งผลกระทบต่อระบบการเมืองอย่างมาก และมีผลทั้งโดยตรงและโดยอ้อมต่อการเปลี่ยนแปลงพรรคการเมืองด้วย ตั้งแต่การที่ผู้นำทหารเข้ามาก่อตั้งพรรคการเมือง เข้ามาดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรค พรรคการเมืองหลายพรรคได้ชักจูงผู้นำทหารเข้ามามีตำแหน่งภายในพรรค หรือพยายามเป็น “พันธมิตร” กับผู้นำทหารเพื่อการจัดตั้งรัฐบาลและการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญ

๒.๔ รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง

๒.๔.๑ รัฐธรรมนูญ ตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ รวม ๑๘ ฉบับ มีหลายฉบับที่ไม่ได้วางบทบัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมืองไว้ และบางฉบับยังให้อำนาจกับรัฐบาลไว้เกือบ “เบ็ดเสร็จเด็ดขาด” และไม่ได้เขียนเปิดทางให้พรรคการเมืองเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองแต่อย่างใด รัฐธรรมนูญในส่วนนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๓๔ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ รัฐธรรมนูญทั้ง ๑๐ ฉบับ ดังกล่าวนี้นี้จึงไม่ได้สนับสนุนพรรคการเมืองในด้าน “นิตินิยม” (legalism) หรือการบัญญัติให้มีพรรคการเมืองได้ตามกฎหมาย ขณะเดียวกันก็ไม่ได้ส่งเสริมหรือมีลักษณะขัดขวางการก่อเกิดและดำเนินงานของพรรคในทาง “ธรรมชาตินิยม” (naturalism) หรือไม่ยินยอมให้มีการก่อตั้งพรรคขึ้นตามความต้องการของคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมอีกด้วย

ส่วนรัฐธรรมนูญที่เหลืออีก ๘ ฉบับ คือฉบับ พ.ศ. ๒๔๘๙ พ.ศ. ๒๔๙๒ พ.ศ. ๒๕๑๗ พ.ศ. ๒๕๒๑ พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. ๒๕๔๐ และ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นได้หรือส่งเสริมทางด้านนิตินิยม แต่ก็มีปัญหาสำคัญคือ มีระยะเวลาในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญน้อย แม้ว่าเมื่อรวมเวลาทั้งสิ้นจะมีมากถึง ๔๐ ปี (จนถึง พ.ศ. ๒๕๕๕) ปัญหาประการต่อมา ก็คือ กระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่สามารถส่งเสริมการพัฒนาพรรคการเมืองได้อย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งการทำให้พรรคการเมืองจำนวนมากที่ก่อตั้งขึ้นโดยคนจำนวนน้อยและขาดเงินทุน จนไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้ต้อง “ยุบเลิกพรรค” ไป และปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่เกิดขึ้นตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ และ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่บัญญัติให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนพรรคการเมืองด้วย “เจตนารมณ์เพื่อการปฏิรูปการเมือง” ให้พรรคการเมืองลดการพึ่งพา “นายทุน” และหันไปสร้างฐานการเมืองจากสมาชิกและประชาชน แต่กลับพบว่า เงินอุดหนุนส่วนใหญ่ตั้งแต่วันที่ พ.ศ. ๒๕๔๑ - ๒๕๕๕ ตกอยู่กับพรรคใหญ่หรือพรรคที่มีเงินทุนมากจากการบริจาคและให้การสนับสนุนของนักธุรกิจและนายทุน

๒.๔.๒ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง ประกาศใช้มาแล้วรวม ๖ ฉบับ

คือ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๘ พ.ศ. ๒๕๑๑ พ.ศ. ๒๕๑๗ พ.ศ. ๒๕๒๔ พ.ศ. ๒๕๔๑ และ พ.ศ. ๒๕๕๐
สาระสำคัญของกฎหมายเริ่มจากการให้สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้ค่อนข้างง่าย แต่ไม่ได้
ระบุวิธีการและแนวทางที่รัฐให้การสนับสนุนพรรคการเมืองไว้ ต่อมา มีการกำหนดรูปแบบและ
โครงสร้างพรรคการเมืองชัดเจน และมีบทกำหนดโทษไว้ด้วยในกรณีที่ผิดเงื่อนไขของกฎหมาย
และพัฒนามาถึงขั้นที่กำหนดให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนกิจกรรมของพรรคการเมือง โดยเริ่มตั้งแต่
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ จนถึงพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐

ปัญหาที่กระทบทางลบต่อพรรคการเมืองจากบทบัญญัติของกฎหมาย
มีอยู่หลายประการ คือ **หนึ่ง** ทำให้พรรคเล็กหรือคนจำนวนไม่มากและขาดแคลนเงินทุน
ไม่สามารถจะก่อตั้งพรรคได้ และถ้าสามารถก่อตั้งพรรคและจดทะเบียนพรรคได้ คือ สามารถ
จัดหาสมาชิกได้ครบ ๕,๐๐๐ คน ขึ้นไป และจัดตั้งสาขาพรรคได้ครบทุกภูมิภาค ภาคละ ๑ สาขา
ภายในเวลา ๑ ปี แต่หลายพรรคไม่สามารถจัดส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ ก็ไม่สามารถจะดำรง
ความเป็นพรรคตามเกณฑ์ของกฎหมายได้ **สอง** ในด้าน “การสนับสนุนพรรคการเมืองโดย
รัฐ” ก็พบว่า เงินของ “กองทุนเพื่อพัฒนาพรรคการเมือง” ในสำนักงาน กกต. เมื่อ กกต.
จัดทำข้อบังคับและระเบียบการจัดสรรเงินให้กับพรรคการเมือง ก็ปรากฏว่า เงินส่วนใหญ่ได้รับการ
จัดสรรให้กับพรรคใหญ่ตามเกณฑ์หลัก ๆ ที่ กกต. กำหนดไว้ คือ จำนวนสมาชิก จำนวน
ส.ส. จำนวนคะแนนเสียงที่ได้รับในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุด และจำนวนสาขาพรรค พรรค
เล็ก ๆ จึงเสียเปรียบพรรคใหญ่มากยิ่งขึ้น และ**สาม** ถ้าพิจารณากฎหมายฉบับนี้เชื่อมโยงไปถึง
กฎหมาย กกต. และกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง รวมทั้งข้อบังคับและระเบียบที่เกี่ยวข้อง
ของ กกต. ก็จะพบว่า โฉมเอียงจะเอื้อประโยชน์ต่อพรรคใหญ่มากกว่าพรรคเล็ก เช่นวงเงินค่าใช้จ่าย
ในการสมัครรับเลือกตั้งระดับชาติ ก็ให้สูงสุดถึงคนละ ๑.๕ ล้านบาท ซึ่งพรรคเล็กไม่สามารถจะ
หาเงินมาแข่งขันกับพรรคใหญ่ได้มากถึงขนาดนี้ เป็นต้น

กฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกันเหล่านี้
แม้ว่าจะมีเจตนารมณ์ต้องการให้พรรคต้องพึ่งพาสมาชิกพรรคแทนการพึ่งพานายทุน หรือกลุ่มทุน
และต้องการให้พรรคมีฐานที่เข้มแข็งมากขึ้นจากสมาชิกและสาขาพรรค แต่ในทางปฏิบัติ
นอกจากพรรคเล็กจะประสบปัญหาไม่สามารถก่อตั้ง และไม่สามารถดำรงความเป็นพรรคอยู่ต่อ
ไปได้แล้ว พรรคใหญ่ก็ไม่พัฒนาองค์กรพรรคไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพราะพรรคใหญ่
ได้รับโอกาสจากกระบวนการเลือกตั้งและเข้าไปมีอำนาจในระบบการเมืองได้มากจากการมีเงินทุน

ของผู้ก่อตั้งและนายทุน โดยไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งสาขาพรรค และการมีสมาชิก ก็ยังไม่ชัดเจนว่าเกิดจากความต้องการคล้าย ๆ กันในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ของสมาชิกทุกคนจริงหรือไม่

๒.๕ สื่อมวลชน (mass media) และการสื่อสารทางการเมือง (political communication) ในภาพรวมนั้นสื่อมวลชนในสังคมไทย **หนึ่ง** สื่ออิเล็กทรอนิกส์ (electronic media) ส่วนใหญ่ยังเป็นของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งสถานีวิทยุกระจายเสียงหลัก และสถานีโทรทัศน์หลัก หรือ “ฟรีทีวี” (free TV) ทั้งหลาย สื่อเหล่านี้ เป็นสื่อสำคัญที่คนส่วนใหญ่ในสังคมสามารถเข้าถึงได้มากที่สุด สื่อเหล่านี้ส่วนใหญ่เปิดให้ธุรกิจเอกชนรับสัมปทานดำเนินการในเชิงพาณิชย์ ในระยะยาวจนมีลักษณะเป็นสื่อเชิงพาณิชย์ (commercial media) เนื้อหาสาระส่วนใหญ่จึงเน้นที่ด้านบันเทิง คือ ดนตรี เพลง ละคร เกมโชว์ และโฆษณาสินค้า มากกว่าร้อยละ ๖๐ ของเวลาทั้งหมด สาระด้านการศึกษา (education) โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านของการให้การศึกษาทางการเมืองในลักษณะของการสื่อสารการเมืองที่มีข้อมูลหลากหลายมิติ และเป็นการสื่อสารสองทางและในแนวระนาบ (two ways and horizontal) ยังมีอยู่อย่างจำกัด **สอง** สื่อสิ่งพิมพ์ (printed media) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ หนังสือพิมพ์ วารสาร และนิตยสารต่าง ๆ เป็นของเอกชน แต่ก็เน้นในเชิงพาณิชย์เช่นเดียวกัน ส่วนใหญ่ไม่ได้เน้นสื่อสารทางการเมืองที่ครบถ้วนและขาดมิติในเชิงลึก (investigated news) ข่าวสารทางการเมืองที่สื่อประเภทนี้นำเสนอส่วนใหญ่เป็นคำพูด และพฤติกรรมของนักการเมืองในสภา และบทความต่าง ๆ เนื้อหาสาระสำคัญมักจะวนเวียนอยู่ใน ๓ - ๔ ประเด็น คือ ๑) การพูดหรือการอธิบายประเด็นต่าง ๆ รวมทั้งการนำเสนอนโยบาย และการปกป้องฝ่ายตนเองของนักการเมือง ๒) การกล่าวหา การใส่ร้าย การตรวจสอบ และการฟ้องร้องกัน รวมทั้งการฟ้องร้องคดีความกันต่อศาลระหว่างนักการเมืองแต่ละกลุ่มแต่ละพรรค ๓) การโฆษณาประชาสัมพันธ์นโยบาย ผลงาน และแผนงานต่าง ๆ ของรัฐบาล กระทรวง และพรรคการเมือง ที่มีภาพของบุคคลสำคัญทางการเมืองประกอบอยู่ด้วย และ ๔) การนำคำสัมภาษณ์นักการเมืองบางคนมาเผยแพร่ และ**สาม** สื่อผ่านดาวเทียม สื่อ “วิทยุชุมชน” และเคเบิลทีวีท้องถิ่น สื่อผ่านดาวเทียมได้เกิดขึ้นมากมายหลายร้อยช่อง รายการสำคัญอาจแยกได้ ๓ ลักษณะ **ลักษณะแรก** คือรายการเชิงพาณิชย์ หรือโฆษณาขายสินค้า หรือที่เรียกว่า “ทีวีมาร์เก็ต” (TV markets) **ลักษณะที่สอง** เป็นสื่อการเมือง “เลือกข้าง” มีสีเฉพาะของสื่อ ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๗ - ๒๕๕๕ ที่สำคัญก็คือ “สีเหลือง” ASTV โดยการนำของ นายสนธิ ลิ้มทองกุล เจ้าของสื่อในเครือ “ผู้จัดการ” แกนนำต่อต้าน “ระบอบทักษิณ” กับ “สีแดง” ของฝ่าย นปช. หรือแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ ฝ่ายสนับสนุน พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร และ

พรรคการเมืองในอุปถัมภ์ของ “ระบอบทักษิณ” และ**ลักษณะที่สาม** มีหลายรูปแบบ ทั้งสื่อที่นำเสนอข่าวสารการเมือง สนทนาทางการเมือง และวิพากษ์วิจารณ์การเมืองของคนบางกลุ่ม รวมทั้งกลุ่มธุรกิจสื่อสิ่งพิมพ์ที่เริ่มหันมาทำสื่อโทรทัศน์ดาวเทียมกันมากขึ้น เหตุนี้ จึงมีการทำในเชิงพาณิชย์ค่อนข้างมาก

ส่วนวิทยุชุมชน เกิดขึ้นในทุกจังหวัดทั่วประเทศในจังหวัดใหญ่ เช่น อุบลราชธานี เป็นต้น มีมากกว่า ๑๒๐ สถานี รวมทั้งประเทศจนถึง พ.ศ. ๒๕๕๕ มีมากกว่า ๖,๐๐๐ สถานี ส่วนใหญ่หรือมากกว่าร้อยละ ๗๐ เน้นในด้านพาณิชย์ โฆษณาขายสินค้าและเปิดเพลงอีกประมาณร้อยละ ๑๐ - ๑๕ เป็นสื่อเลือกข้าง แบ่งสี เป็นแดงกับเหลืองเหมือนกับสื่อโทรทัศน์ดาวเทียมดังกล่าวมาข้างต้น และมักใช้ถ้อยคำรุนแรง รวมทั้งโน้มเอียง “ปลุกกระดม” ให้กระแสดูความรู้สึกรุนแรงต่าง ๆ ส่วนอีกประมาณร้อยละ ๑๐ - ๑๕ ก็เน้นนำเสนอด้านศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น และรายการธรรมะหรือด้านศาสนา

เคเบิลทีวีท้องถิ่นทั้งหลาย ก็ไม่ได้เน้นการสื่อสารการเมืองเช่นเดียวกัน ส่วนใหญ่ก็เน้นบันเทิงและพาณิชย์ ในช่วงเวลาที่กระแสสื่อสีเหลือง - แดงกำลังมีระดับสูงและแพร่หลาย เคเบิลทีวีก็มักจะมีการ “ลือคช่อง” สำหรับรายการจากทีวีดาวเทียมของแต่ละสีไว้ด้วย บางพื้นที่ก็นำเสนอเพียงช่องทีวีของสีใดสีหนึ่ง บางพื้นที่ก็มีทั้งสองสี

ในส่วนของพรรคการเมือง ได้เริ่มปรับเปลี่ยนแนวทางในการนำเสนอข่าวสารของตนเองผ่านสื่อต่าง ๆ มากขึ้น แต่ยังคงเน้นนำเสนอข่าวสารหลากหลายและมีความถี่สูง เฉพาะช่วงการหาเสียงเลือกตั้งเป็นหลัก หลังจากการเลือกตั้งแล้ว บุคคลสำคัญของพรรคบางคนมีการใช้สื่อ “อินเทอร์เน็ต” เพื่อการสื่อสารทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ หลากหลายขึ้น แต่ในมิติขององค์กรหรือหน่วยงานของพรรคการเมืองเองยังมีอยู่น้อย อย่างไรก็ตาม สื่อออนไลน์หลายเว็บไซต์ก็ได้เริ่มมีการนำเอาเรื่องราวและประเด็นทางการเมืองมานำเสนอ และแสดงความเห็นกันอย่างกว้างขวางมากขึ้นอยู่เสมอ ตั้งแต่ช่วง พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา แต่ก็ยังขาดข้อมูล ข่าวสาร ข้อเท็จจริง และหลักการต่าง ๆ อีกมากที่จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาเรียนรู้ทางการเมือง (political education) ของสาธารณชนอย่างแท้จริง

๒.๖ นอกจากปัญหาสำคัญต่าง ๆ ที่กล่าวมาจากข้อ ๒.๑ - ๒.๕ ข้างต้นแล้ว ยังมีปัญหาต่าง ๆ อีกมากจากสภาพแวดล้อมที่ส่งผลให้เกิดปัญหาต่อระบบพรรคการเมืองไทย ที่สำคัญส่วนหนึ่งที่ผู้เขียนต้องการเสนอไว้เพิ่มเติม ก็คือ ปัญหาด้านการกระจายรายได้ และปัญหาระบบการศึกษาของไทย

๒.๖.๑ ปัญหาเกี่ยวกับการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม ตลอดระยะเวลาตั้งแต่มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรก พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๐๙ เป็นต้นมา สังคมไทยเปลี่ยนแปลงไปในทางบวกหลายอย่าง ที่สำคัญคือ “การพัฒนาด้านกายภาพ” คือ โครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ (infrastructures) แต่ในด้านลบก็มีอยู่มากและบางอย่างโน้มเอียงจะมีลักษณะพอกพูนจนกลายเป็นขั้น ๆ ซ้ำซ้อนกัน และยากต่อการแก้ไข ปัญหาประการหนึ่งก็คือ ความยากจนของคนกลุ่มใหญ่ในระดับล่าง หรือ “รากหญ้า” และความร่ำรวยและโอกาสในการร่ำรวยและมั่งคั่งมากขึ้นของคนกลุ่มเล็ก ๆ จนเกิดช่องว่าง หรือ “ความแตกต่าง” ที่เป็นปัญหามากมายในหลายมิติของสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมือง ระหว่างคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม

กลุ่มคนยากจนส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในเขตชนบท ที่ยึดอาชีพหลักในการหารายได้จากเกษตร การเป็นลูกจ้างหรือรับจ้าง และพึ่งพารายได้อื่นจากคนในครอบครัวที่ออกไปทำงานต่างถิ่น คนเหล่านี้ก็ได้รับอิทธิพลของค่านิยมบริโภคนิยมที่เข้ามามากมายตามกระแสการพัฒนาทุนนิยม (Capitalism) และรุนแรงยิ่งขึ้นตามกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ทำให้เกิดปัญหาหนี้สินจากการกู้ยืมเงินทั้งในระบบและนอกระบบเป็นจำนวนมาก^๔ การดิ้นรนต่อสู้เพื่อความอยู่รอดของกลุ่มคนยากจนจำนวนมากได้นำไปสู่ปัญหาอื่นทางสังคม ทั้งปัญหา ยาเสพติด ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการตัดไม้ทำลายป่าและทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม ปัญหาโสเภณี และปัญหาการหลอกลวงให้เดินทางไปทำงานต่างประเทศ แต่ความเปลี่ยนแปลงหนึ่งที่เกิดขึ้นจากพื้นฐานของปัญหาเหล่านี้ในชนบทของภาคอีสาน ก็คือ การเกิดปรากฏการณ์ “เขยฝรั่ง” หรือผู้หญิงในภาคนี้มีการแต่งงานกับคนต่างชาติ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนสูงวัยเป็นจำนวนมาก เสมือนกับเป็น “กระแสนิยม” หนึ่งในยุคโลกาภิวัตน์ ทำให้มีเงินมาค่าใช้จ่ายหนี้สินและลงทุนทำสวนยางพารา และกลายเป็นผู้มีฐานะดีขึ้นกว่าคนส่วนใหญ่ในชนบทอย่างชัดเจน

๒.๖.๒ ในกลุ่มที่มีปัญหาด้านการศึกษา และได้รับการศึกษาน้อยจนไม่เพียงพอต่อการพัฒนาสติปัญญา จากตัวเลขของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบ (พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๔) พบว่า พ.ศ. ๒๕๔๘ คนไทยได้รับการศึกษาในระบบโดยเฉลี่ยคนละ ๘.๕ ปี และได้รับการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาเพียง

^๔ โปรดดูรายละเอียดบางส่วนใน เสนีย์ คำสุข “หน่วยที่ ๒ ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับการพัฒนาชนบทไทย” ใน สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาการพัฒนาชนบทไทย ฉบับปรับปรุง (นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๖)

ร้อยละ ๓๙.๘ ของผู้ที่อยู่ในวัยการศึกษาทั้งหมด คนที่ด้อยโอกาสทางการศึกษาและได้รับการศึกษาน้อยเหล่านี้ส่วนใหญ่ก็อยู่ในกลุ่มคนยากจนที่สุดที่มีรายร้อยละ ๑๑.๓ ของประชากรทั้งหมดในช่วง พ.ศ. ๒๕๔๗^{๑๕} หรือประมาณ ๗ ล้านคน คนเหล่านี้อาจจะตกไปอยู่ในกลุ่มที่นักการเมืองและพรรคการเมืองหลายพรรคชักจูงหรือระดมให้เข้าไปเป็นสมาชิกพรรค โดยที่ไม่มีความเข้าใจในเรื่องนี้อย่างชัดเจนดีพอและอาจเป็นคนกลุ่มใหญ่ที่ยอม “ขายเสียง” หรือยอมเข้าไปอยู่ในระบบและเครือข่ายอุปถัมภ์ค้ำชูที่นักการเมืองและพรรคการเมืองจัดสร้างขึ้นและดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องเพื่อประโยชน์ในการรวบรวมคะแนนเสียงในการเลือกตั้งระดับต่าง ๆ

ส่วนในกลุ่มคนที่มีโอกาสด้านการศึกษา และจำนวนมากได้รับการศึกษาระดับอุดมศึกษาทั้งในและต่างประเทศ จำนวนมากประกอบอาชีพการงานตามวิชาชีพเฉพาะอยู่ในเขตเมือง แต่ส่วนใหญ่ก็ไม่ได้ศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับการเมือง รวมทั้งระบบพรรคการเมืองดีพอ หลายคนก็เข้าร่วมงานการเมืองกับพรรคการเมืองต่าง ๆ จึงไม่ได้เป็น “พลัง” สำคัญในการผลักดันการพัฒนาพรรคการเมืองและระบบพรรคการเมืองแต่อย่างใด การไม่เข้าใจอย่างถ่องแท้และศรัทธาในหลักการการเมืองประชาธิปไตยสากล หรือหลักการที่ประเทศที่พัฒนาประชาธิปไตยมาอย่างยาวนานยึดถือปฏิบัติ ทำให้คนที่มีการศึกษาเข้าสู่พรรคการเมืองตาม “กระแสนิยม” ส่วนใหญ่คือความมีชื่อเสียงของผู้ก่อตั้งพรรคหรือผู้นำพรรค ตามระบบพวกพ้อง เครือญาติ ภูมิภาคนิยม และเหตุผลจากความทะเยอทะยานทางการเมืองของแต่ละบุคคล ในระบบการศึกษาของสังคมไทยมีปัญหาตั้งแต่หลักการ การจัดโครงสร้าง การจัดองค์ความรู้ และวิธีการเรียนรู้และถ่ายทอดความรู้ เพราะหลัก ๆ ยังเน้น “ความจำ – ท่องจำ” ขาดการเน้นสร้างวิถีคิดและส่งเสริมอิสระในการคิด การค้นคว้าและการวิจัย นอกจากนั้น องค์ความรู้ทางด้านการเมือง และเกี่ยวกับพรรคการเมืองยังมีอยู่อย่างจำกัด และคนหลายกลุ่มยังมีค่านิยมว่าเป็นเรื่อง “ต้องห้าม” (taboo) หรือไม่ควรมานำพูด หรือสื่อสารระหว่างคนในสังคม เพราะเป็นสิ่งไม่ดี เพราะจะนำไปสู่ความขัดแย้งและแตกแยก ทำให้ไม่มีบทเรียนเกี่ยวกับเรื่องนี้ที่ครอบคลุมทุกสภาวะและมีระบบการศึกษาเรียนรู้ที่กว้างขวางจริงจังในระบบการศึกษาของไทย

^{๑๕} เรื่องเดียวกัน

แนวคิดและแนวทางในการแก้ไขสาเหตุของปัญหาพรรคการเมืองไทย

๑) **แนวคิด** (conceptual framework) พื้นฐานสำคัญในการคิดหาแนวทางและวิธีการแก้ไขสาเหตุของปัญหาพรรคการเมืองไทยต้องเริ่มต้นเหมือนกับการแก้ไขสาเหตุของปัญหา ระบบการเมือง คือต้องตั้งหลักที่ “แนวคิด” (conception) เสียก่อน เพราะถ้ามีความคิดที่ชัดเจน ครอบคลุมหรือรอบด้าน มองเห็นได้เกือบครบถ้วนทุกมิติ และถูกต้องกับความเป็นจริงแล้ว การคิดหาแนวทางและวิธีการแก้ไขสาเหตุของปัญหาก็จะมีความชัดเจนและมีความเป็นไปได้สูง

ถ้าพิจารณาแนวคิดและทฤษฎีพรรคการเมือง (party theory) ที่นักวิชาการในประเทศตะวันตกนำเสนอไว้จำนวนหลายสิบกลุ่มโดยนักวิชาการนับร้อยคน และมีแนวคิดแตกต่างกันหลากหลายนับร้อยแนวคิด ผู้เขียนขอเสนอสาระสำคัญของแนวคิดและทฤษฎีเหล่านั้นในเชิงสรุป ใน ๔ - ๕ ประเด็น ดังนี้คือ

หนึ่ง พรรคการเมืองเกิดขึ้นตามลักษณะทางธรรมชาติของสังคมจากปฏิสัมพันธ์ของปัจจัยสำคัญสองส่วนที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ คือด้านของผู้รวมตัวกันก่อตั้งพรรคกับด้านของสภาพแวดล้อมหรือบริบทของการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสภาพดินฟ้าอากาศ ภูมิประเทศ ตลอดจนอิทธิพลจากนอกประเทศที่เกิดขึ้นและปรากฏอยู่ในแต่ละช่วงเวลา

สอง ผู้รวมตัวกันก่อตั้งพรรคการเมือง สามารถเกาะกลุ่มกันได้ตั้งแต่เล็กน้อยราว ๔ - ๕ คน ไปจนถึงหลายพันหลายหมื่นคน ตามลักษณะ “ความคล้ายคลึงกัน” ในด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้าน ตั้งแต่กลุ่มตามภูมิภาค กลุ่มทางเศรษฐกิจ ความเชื่อทางศาสนา กลุ่มอาชีพ การเป็นเจ้าของที่ดิน กลุ่มนักวิชาชีพ กลุ่มตามสถานภาพทางสังคม (social status) กลุ่มตามชนชั้นทางสังคม (social classes) ไปจนถึงการรวมกลุ่มกันตามอุดมการณ์ (ideology) หรือลัทธิทางการเมือง (political doctrine) อย่างใดอย่างหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองร่วมกันอย่างชัดเจนในด้านหนึ่ง ก็คือ ต้องการเข้าไปควบคุมเหนือสถาบันอื่นในสังคมอย่างสร้างสรรค์ด้วยอุดมการณ์ประชาธิปไตย และในอีกด้านหนึ่ง ก็เพื่อการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงสังคม (social revolution) ด้วยลัทธิทางการเมืองบางอย่างที่พรรคเชื่อมั่นศรัทธา

ปัจจัยพื้นฐานสำคัญในการรวมตัวกันจนก่อเกิดเป็นพรรคการเมืองขึ้นจึงอาจแยกออกได้ชัดเจน ๓ ปัจจัย คือ ๑) ความคิด ความเชื่อ รวมทั้งความเชื่อมั่นศรัทธาทางศาสนา อุดมการณ์หรือลัทธิทางการเมือง ๒) ความต้องการหรือวัตถุประสงค์ทางการเมืองบางอย่าง เช่น การแข่งขันกับกลุ่มอื่น ๆ เพื่อเข้าไปมีอำนาจตัดสินใจทางการเมือง เป็นต้น และ

๓) ความจำเป็นที่กลุ่มจะต้องมีองค์กรที่เข้มแข็งและทรงพลังในการเข้าไปเกี่ยวข้องกับหรือมีส่วนร่วมทางการเมืองในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง เช่น การแข่งขันหรือการต่อสู้ทางการเมือง (political struggle) กับกลุ่มหรือพรรคการเมืองอื่น ในการรักษาหรือแย่งชิงผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง การรวมกันเป็นกลุ่มชาตินิยม (nationalism) เพื่อต่อสู้กับกองกำลังต่างชาติที่เข้ามายึดครองประเทศ โดยอาจจำเป็นต้องมีกองกำลังที่มีการฝึกฝนและติดอาวุธด้วย รวมถึงการรวมกลุ่มจัดองค์กรเพื่อการปฏิวัติสังคมนะ เหล่านี้เป็นต้น

สาม เป้าหมายและบทบาททางการเมืองที่สำคัญของพรรคการเมืองจึงมีตั้งแต่ขอบเขตแคบหรือจำกัด คือ การรักษาผลประโยชน์ (interests) ของสมาชิกพรรค คล้ายคลึงกับกลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) ทั่ว ๆ ไป การแข่งขันในทางการเมือง (political competition) กับพรรคหรือกลุ่มการเมืองอื่น ๆ รวมทั้งการแข่งขันในการเลือกตั้ง (election) เพื่อเป็นตัวแทน (representatives) ในระบอบการเมืองประชาธิปไตยสมัยใหม่ การต่อสู้ทางการเมืองทั้งตามรูปแบบหรืออย่างเป็นทางการ (convention) และนอกรูปแบบหรืออย่างไม่เป็นทางการ (unconvention) การเข้าไปควบคุมหรือมีอิทธิพลเหนือสถาบันทางสังคมอื่น ๆ ไปจนถึงการปฏิวัติสังคมนะเพื่อเปลี่ยนแปลงอย่างถอนรากถอนโคนและรวดเร็ว ซึ่งถือเป็นบทบาทที่กว้างขวางและมีระดับลึกซึ้งมากที่สุด

สี่ ระบบพรรคการเมืองได้เกิดการเปลี่ยนแปลงและพัฒนา โดยสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงของบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ต่อเนื่องมาตามลำดับในยุโรปตะวันตก ตั้งแต่ยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม (industrial revolution) ที่มีเจ้าของที่ดิน กลุ่มทุน และผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ตลอดจนกลุ่มทางศาสนา เป็นผู้ก่อตั้งและบริหารพรรคการเมือง ต่อมาก็คือ กลุ่มผู้ใช้แรงงานหรือกรรมกร และกลุ่มนักปฏิวัติ ตลอดจนกลุ่มที่มีแนวคิดเสรีนิยม (liberalism) และมีแนวทางต่อต้านผู้ปกครองและระบอบการเมืองแบบเดิม รวมทั้งต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไปสู่รูปแบบใหม่ ในช่วงระหว่างต้นคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ จนถึงก่อนสงครามโลกครั้งที่สองในอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี และบางประเทศในยุโรปตอนเหนือ กลุ่มแนวคิดเสรีนิยมที่สำคัญ ๓ กระแสใหญ่ คือ เสรีนิยมเชิงอนุรักษ (conservatism) เสรีนิยมสังคมนิยม (socialism) และเสรีนิยมอรรถประโยชน์นิยม (utilitarianism) ได้มีบทบาทสำคัญในการก่อตั้งและพัฒนาพรรคการเมืองขึ้นในหลายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเกิดพรรคสังคมนิยม (socialist parties) ที่มีเป้าหมายทางการเมืองชัดเจนในการขยายและส่งเสริม

การพัฒนาประชาธิปไตย^{๑๖} นักสังคมนิยมบางกลุ่มยังได้รับแนวคิดของมาร์กซิสต์ (Marxist philosophy) มาจัดตั้งพรรคคอมมิวนิสต์ (Communist party) ที่มีเป้าหมายในการปฏิวัติสังคมนิยมเพื่อเปลี่ยนแปลงไปสู่แนวทางสังคมนิยมและคอมมิวนิสต์ตามลำดับ จนได้เกิดการปฏิวัติสังคมนิยมในรัสเซีย โดยพรรค “บอลเชวิค” (Bolshevik) พรรคที่ยึดถืออุดมการณ์คอมมิวนิสต์เป็นครั้งแรกในโลก ใน ค.ศ. ๑๙๑๗ (พ.ศ. ๒๔๖๐) ขณะเดียวกันก็ได้เกิดพรรคฟาสซิสต์ (Fascist Party) พรรคที่ยึดถือแนวทางชาตินิยมและต้องการรวมอำนาจไว้ที่พรรคขึ้นในบางประเทศ

ในสหรัฐอเมริกา แม้ว่าจะมีพรรคตามปัจจัยพื้นฐานที่แตกต่างกันก่อเกิดขึ้นหลายพรรคในแต่ละมลรัฐ แต่ในระดับชาติระบบสองพรรคใหญ่ (two party system) ได้พัฒนาต่อเนื่องไปตามลำดับ จนโน้มเอียงจะกลายเป็นระบบสองพรรคที่เข้มแข็งมั่นคงมากขึ้นกว่าเดิม

ส่วนในประเทศโลกที่สาม ได้เกิดพรรคในแนวทางชาตินิยม (Nationalist party) ที่มีวัตถุประสงค์ในการต่อสู้กับประเทศอาณานิคมและปลดปล่อยตนเองให้เป็นอิสระจากการถูกยึดครองและปกครองโดยชาวต่างชาติต่อเนื่องมายาวนานในหลายประเทศ หลังจากได้เอกราชแล้วได้เกิดความแตกแยกกันรุนแรงในกลุ่มผู้นำที่เคยร่วมต่อสู้เพื่อเอกราชแล้วเกิดการแย่งชิงอำนาจในการปกครองประเทศต่อไปอีก

ยิ่งในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โลกได้ก้าวเข้าสู่ “ยุคสงครามเย็น (Cold War)” ประเทศส่วนใหญ่ได้รับอิทธิพลจากการแข่งขันกันอย่างกว้างขวางระหว่างสองค่ายใหญ่ คือ ฝ่ายเสรีประชาธิปไตยโดยการนำของสหรัฐอเมริกา และพันธมิตรกลุ่มเนโต้ (Nato) ในยุโรปตะวันตกกับค่ายคอมมิวนิสต์ โดยการนำของสหภาพโซเวียตรัสเซีย และกลุ่มสมาชิกสัญญาออร์ซอว์ (War Saw Pact) ในยุโรปตะวันออก สหรัฐอเมริกาได้ส่งออกการต่อต้านการขยายตัวของระบอบคอมมิวนิสต์ไปทั่วโลก ไม่ว่าจะประเทศเหล่านั้นจะมีระบบการเมืองเผด็จการหรือประชาธิปไตยและไม่ว่าจะมีระบบเผด็จการพรรคเดียวหรือระบบหลายพรรคที่มีการแข่งขัน

จนกระทั่งสิ้นสุดสงครามเย็น เมื่อสหภาพโซเวียตรัสเซีย “ล่มสลายไป” และเกิดการทำลาย “กำแพงเบอร์ลิน” ที่สร้างขึ้นเพื่อแบ่งแยกเยอรมนีออกเป็น ๒ ประเทศ ในราว ค.ศ. ๑๙๙๐ (พ.ศ. ๒๕๔๓) กระแสประชาธิปไตย (Democratization) ได้แพร่หลายออกไปตามกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ระบบหลายพรรคที่มีการแข่งขันกันในแนวทางประชาธิปไตย

^{๑๖} Seymour Martin Lipset, “Introduction” in Robert Michels, Political Parties : A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy (New York : The Free Press, 1968).

ได้เกิดขึ้นในหลายประเทศของโลกที่เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ (United Nations) รวมทั้งในรัสเซีย อดีตสาธารณรัฐของสหภาพโซเวียต และในยุโรปตะวันออก แต่ในหลายประเทศก็ยังคงมีรูปแบบและระบบพรรคการเมืองที่มีลักษณะเฉพาะ รวมทั้งยังมีระบบพรรคคอมมิวนิสต์พรรคเดียวครอบงำการปกครองประเทศในทุกด้านมาจนถึงต้นคริสต์ศตวรรษที่ ๒๑ ดังกรณีของจีน เกาหลีเหนือ และลาว เป็นต้น ขณะที่ประเทศเผด็จการโดยระบบพรรคเดียว และมีผู้นำสูงสุด (supreme leader) คนเดียวครองอำนาจต่อเนื่องยาวนานมากกว่าสองถึงสามทศวรรษเริ่มได้รับการต่อต้านและถูกโค่นล้มอำนาจไปหลายประเทศ ที่สำคัญคือ ตุนิเซีย อียิปต์ อิรัก และลิเบีย ส่วนในอีกหลายประเทศก็ได้เกิดการต่อสู้กันระหว่างกลุ่มคนเชื้อชาติและศาสนาต่างกันเพื่อการแยกออกเป็นประเทศอิสระ พร้อม ๆ กับการเกิดกลุ่มการเมืองและพรรคการเมืองขึ้นมากมายจากพื้นฐานทางเชื้อชาติ ศาสนา กองทัพ ผู้นำ และอื่น ๆ

ห้า แนวคิดในการจัดแยกระบบพรรคการเมือง (party systems) มีอยู่หลากหลายแนวคิด เพราะคุณลักษณะต่าง ๆ ของพรรคการเมืองที่ปรากฏอยู่ทั่วโลกมีความแตกต่างกันมากดังกล่าวมาแล้ว แต่แนวคิดหนึ่งที่ยังได้รับความนิยมอยู่ค่อนข้างมาก ก็คือ การพิจารณาจาก “จำนวน” ของพรรคการเมืองที่มีอำนาจจัดตั้งรัฐบาลและใช้อำนาจในการปกครองประเทศทั้งที่ผ่านและไม่ได้ผ่านระบบเลือกตั้งที่มีการแข่งขัน แล้วจัดแยกออกได้เป็น ๔ - ๕ ระบบใหญ่ ๆ คือ

๑) ระบบพรรคเดียวผูกขาดอำนาจ (one monopoly party systems) มักปรากฏอยู่ในระบบการเมืองเผด็จการรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง และผูกขาดอำนาจต่อเนื่องยาวนานหลายสิบปี ในบางประเทศอำนาจทางการเมืองสืบทอดอยู่ใน “ตระกูลหรือทายาทของผู้นำสูงสุด” เช่นในเกาหลีเหนือ เป็นต้น บางประเทศเปลี่ยนแปลงอยู่ในกลุ่มผู้นำที่มีตำแหน่งสำคัญใน “แกนกลาง” ของพรรค เช่น พรรคคอมมิวนิสต์จีน เป็นต้น ในตะวันออกกลางและทวีปแอฟริกาก็ยังคงมีหลายประเทศที่มีระบบพรรคเดียวผูกขาดอำนาจ โดยมีทั้งที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้นำสูงสุดคนเดียว ผู้นำกลุ่มเดียว หรือตระกูลเดียว ในบางประเทศยังมีลักษณะเฉพาะต่างออกไปจากประเทศเผด็จการอื่น เพราะไม่มีการใช้องค์กรพรรคเพื่อผูกขาดอำนาจการปกครองแต่อย่างใด เพราะใช้วิธีการเชิงจารีตประเพณีถ่ายโอนอำนาจอยู่ในตระกูลหรือกลุ่มผู้ปกครองที่เป็นเครือญาติกัน (nepotism)

๒) ระบบพรรคใหญ่พรรคเดียวครอบงำ (one - dominant party systems) เป็นพรรคระบบการเมืองที่มีระบบเลือกตั้ง มีการแข่งขันกันหลายพรรค แต่มีพรรคเดียวที่ได้รับเลือกเป็นจำนวนมากเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนที่นั่งทั้งหมดติดต่อกันมากกว่า ๗ - ๘ ครั้ง จนกลายเป็นพรรคเดียวผูกขาดจัดตั้งรัฐบาล การเกิดระบบพรรคการเมืองดังกล่าวนี้ มีปัจจัยสำคัญ

หลายอย่างและมีลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศ ในประเทศเม็กซิโก เกิดจากกลุ่มผู้นำที่ได้รับความนิยมและต้องการปฏิวัติสังคมในหลาย ๆ ด้าน ทำให้เกิดพรรคปฏิวัติสถาบัน (Institutional Revolution Party) หรือเรียกสั้น ๆ ว่า “พรี” (PRI) และกลายเป็นพรรคใหญ่พรรคเดียวที่ครอบงำการเมืองเม็กซิโกยาวนานถึงกว่าเจ็ดทศวรรษหลังจากสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ก่อนที่จะพ่ายแพ้การเลือกตั้ง เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นครั้งแรก แต่ก็ได้กลับมาใช้อำนาจอีกครั้งหนึ่ง เมื่อชนะการเลือกตั้งประธานาธิบดี เมื่อกลาง พ.ศ. ๒๕๕๕

กลุ่มผู้นำที่เคลื่อนไหวต่อสู้และเรียกร้องเอกราชจากอังกฤษได้ร่วมกันก่อตั้งพรรคคองเกรส (Congress Party) ขึ้นในอินเดีย และได้กลายเป็นพรรคใหญ่ที่มีอิทธิพลมากที่สุด ในระบบการเมืองอินเดียมาตั้งแต่ได้รับเอกราช เมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๑ ติดต่อกันยาวนานกว่าห้าทศวรรษ และแม้ว่าจะพ่ายแพ้การเลือกตั้งให้กับพรรคของกลุ่มคนวรรณะล่าง ๆ คือ พรรคบีเจพี (BJP) และพันธมิตรในช่วงเวลาหนึ่ง แต่พรรคคองเกรสก็ได้กลับมาชนะเลือกตั้ง และได้จัดตั้งรัฐบาลอีกครั้งในเวลาต่อมา

ในญี่ปุ่น ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง พรรคประชาธิปไตยเสรี หรือ LDP (Liberal Democratic Party) ที่กลุ่มธุรกิจใหญ่รวมตัวกันก่อตั้งขึ้นเพื่อขับเคลื่อนการเมืองในระบบการเมืองใหม่ที่สหรัฐอเมริกามีส่วนสำคัญในการจัดสร้างขึ้น ได้ครองอำนาจผ่านการเลือกตั้งที่มีการแข่งขันกันหลายพรรคต่อเนื่องกันเกือบหกทศวรรษ ก่อนที่จะพ่ายแพ้การเลือกตั้งให้พรรคสังคมนิยมและพรรคฝ่ายค้านอื่นในช่วง พ.ศ. ๒๕๓๗ แต่ LDP ก็ยังสามารถกลับมาชนะการเลือกตั้งและจัดตั้งรัฐบาลเดี่ยวได้อีกในภายหลัง ที่สำคัญคือ การเลือกตั้งทั่วไป ๔ ธันวาคม ๒๕๕๕

ในเอเชีย นอกจากพรรค LDP และพรรคคองเกรสแล้ว ในมาเลเซีย ก็คือ พรรคอัมโน (UMNO) และสิงคโปร์ ก็คือพรรคกิจประชาชน (PAP) ที่ครองอำนาจโดยพรรคเดียวต่อเนื่องกันนานกว่า ๕๐ ปี

๓) ระบบสองพรรคใหญ่ (two – party systems) ที่มีเพียง ๒ พรรคใหญ่โดดเด่นที่สุด ในการเลือกตั้งระดับชาติ และมีพรรคใดพรรคหนึ่งเพียงพรรคเดียวได้รับเสียงข้างมากเข้าจัดตั้งรัฐบาล รูปแบบที่รู้จักกันกว้างขวางทั่วโลกอาจกลายเป็น “ตัวแบบเชิงอุดมคติ” ให้กับคนในหลายประเทศ ก็คือ ระบบสองพรรคใหญ่ในสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ

ในข้อเท็จจริงนั้น มีความแตกต่างกันหลายลักษณะของระบบสองพรรคใหญ่ในสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ ระบบสองพรรคใหญ่ของสหรัฐอเมริกาพัฒนาขึ้นพร้อม ๆ กับการได้รับเอกราช บทบาทของผู้นำทางการเมืองคนสำคัญ และความคิดเห็นที่แตกต่างกันในการก่อตั้ง

ประเทศและการสร้างระบบการเมือง ความคิด ความต้องการและการแสดงออกทางการเมืองของ คนอเมริกันส่วนใหญ่แยกออกตามการสนับสนุน “สหพันธ์” หรือ Federalist Papers และการต่อต้าน สหพันธ์ (Anti - Federalist) ประเด็นเกี่ยวกับเชื้อชาติและการเลิกทาสจนนำไปสู่การแบ่งแยก ประเทศและสงครามกลางเมือง (civil war) ครั้งรุนแรงในประวัติศาสตร์ ในเกือบทุกท้องถิ่น และชุมชนในทุกมลรัฐได้เกิดกลุ่มสนับสนุนทางการเมือง สาขาพรรคการเมือง และการจัด องค์การพรรคการเมืองระดับต่าง ๆ ขึ้น วิธีชีวิตของคนจำนวนมากได้ผูกพันกับพรรคการเมือง อย่างใกล้ชิดเพราะพรรคการเมืองเป็น “แหล่ง” สำคัญของการจัดหาและให้ตำแหน่งงานกับ ผู้คนที่มักจะระบุว่าตนเองเป็น “เดโมแครต” หรือ “รีพับลิกัน” การเข้าร่วมมรดงค์ทางการเมือง และการเลือกตั้งทุกระดับของผู้สนับสนุนและสมาชิกพรรคจึงหมายถึงการต่อสู้เพื่อตำแหน่งของ ตนเองด้วย สำนักงานใหญ่พรรค (party headquarters) ต่างก็ได้จัดห้องต่าง ๆ เพื่อรอบริการให้ กับผู้ต้องการหางานทำ หรือแม้แต่การแต่งงานกันระหว่างผู้ที่เป็นสมาชิกพรรคเดียวกัน ตั้งแต่ ช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ ต่อเนื่องมาจนถึงสงครามโลกครั้งที่สอง บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากขึ้น และส่งผลกระทบต่อ พรรคการเมืองในหลาย ๆ ด้าน รวมทั้งผู้ออกเสียงเลือกตั้งเริ่มผูกพันกับพรรคน้อยลง หรือเกิด “ผู้ออกเสียงอิสระ” (independent voters) เพิ่มจำนวนสูงขึ้น^{๑๗} พรรคการเมืองสอง พรรคใหญ่เริ่มมีนโยบายและแนวทางการดำเนินงานทางการเมืองคล้ายคลึงกันมากขึ้น มีการ รับเอานโยบายและความต้องการของพรรคการเมืองอันดับที่สาม (the Third Party) เข้ามา เป็นนโยบายพรรคคล้าย ๆ กันในช่วงเวลาที่มีกลุ่มคนพยายามจะก่อตั้งพรรคและเข้าแข่งขัน ชิงตำแหน่งประธานาธิบดี จากความไม่พอใจนโยบายและแนวทางการทำงานของสองพรรค ใหญ่ ยิ่งในยุคข่าวสารสารสนเทศที่มีดาวเทียม อินเทอร์เน็ต และสื่ออื่น ๆ เป็นสื่อกลางสำคัญ วิธีชีวิตผู้คนได้เปลี่ยนแปลงไปมาก การหางานทำขึ้นอยู่กับปัจจัยส่วนบุคคลเป็นหลักสำคัญ ไม่ใช่องค์กรหรือกลไกพรรคอีกต่อไป พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งก็ได้ปรับเปลี่ยน วิธีการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งด้วยการหันมาพึ่งพาอินเทอร์เน็ตกันอย่างจริงจัง ในช่วง ค.ศ. ๒๐๐๐ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนของทั้งสองพรรคใช้เงินเพื่อการพัฒนา

^{๑๗} John Kenneth White and Daniel M. Shea, *New Party Politics From Jefferson and Hamilton to the Information Age* (Ontario : Wadsworth, 2004)

เว็บไซต์ (Website) รวมกันแล้วไม่น้อยกว่า ๕๐ ล้านดอลลาร์ (ราว ๑,๖๐๐ ล้านบาท) ขณะที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนใช้เงินเพื่อการเลือกตั้งรวมกันแล้วไม่ต่ำกว่า ๓ พันล้านดอลลาร์ (ราว ๙๓,๐๐๐ ล้านบาท) โดยผู้สมัครชิงตำแหน่งสมาชิกสภาองเกรส (Congress) มากกว่าร้อยละ ๗๐ ล้วนมีเว็บไซต์ของตัวเอง ทางด้านผู้ออกเสียงเลือกตั้งรุ่นใหม่ ๆ นอกจากจะห่างเหินจากพรรคการเมืองต่างจากคนรุ่นเก่าแล้ว ยังแสดงออกถึงความไม่พอใจและไม่ไว้วางใจพรรคการเมืองสองพรรคใหญ่เพิ่มขึ้นด้วย คนจำนวนไม่น้อยมองว่า พรรคเป็นปัญหาทางการเมือง ก่อให้เกิดความขัดแย้ง และทำให้ระบบการปกครองของประเทศด้อยประสิทธิภาพลง^{๑๘}

ส่วนในอังกฤษ ระบบสองพรรคใหญ่ก่อเกิดและพัฒนาขึ้นในกลุ่มคนชั้นสูงในสภาก่อน เพราะกลุ่มคนเหล่านี้มีสถานะทางเศรษฐกิจ สังคม อยู่ในระดับสูงของสังคม และมีการศึกษาสูง ขณะที่คนส่วนใหญ่ยังยากจนและด้อยการศึกษา รวมทั้งมีวัฒนธรรมแบบเชื้อพึงรัฐบาลหรือผู้ปกครอง กลุ่มอภิสิทธิ์ชนในครอบครัวขุนนางชั้นสูงจึงรวมกันอยู่กับพรรค “ทอรี” (Tory) ซึ่งได้พัฒนามาเป็นพรรค “อนุรักษนิยม” (Conservative Party) ในภายหลัง ส่วนกลุ่มที่มีความคิดก้าวหน้าหรือมีแนวคิดเสรี และไม่เห็นด้วยกับแนวทางของทอรีและผู้นำพรรคทอรี ก็รวมกลุ่มเป็นพรรค “วิก” (Whig) ภายหลังก็คือพรรค “เสรีนิยม” (Liberal Party) สองพรรคนี้แข่งขันกันในการเลือกตั้ง และพรรคใดพรรคหนึ่งก็ได้เสียงข้างมากเด็ดขาดหรือเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาสามัญ (Commons House) จนสามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีพรรคแห่งชาติไอริช (Irish National Party) ได้รับเลือกมาเป็นอันดับสาม ส่วนพรรคแรงงาน หรือ Labour Party ก่อตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ เมื่อ ค.ศ. ๑๙๐๐ (พ.ศ. ๒๔๔๓) โดยกลุ่มของผู้ใช้แรงงานและสหภาพแรงงาน (trade unions) หลายแห่ง และมีสมาชิกพรรคเสรีนิยมบางส่วนเข้าร่วมด้วย พรรคการเมืองในอังกฤษได้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญหลายครั้ง ทั้งจากการเปลี่ยนแปลงปัจจัยภายใน คือ ผู้นำ สมาชิก แนวคิด นโยบายอุดมการณ์และการจัดองค์กร กับปัจจัยภายนอก ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง ที่สำคัญคือการปฏิรูปการเมืองในช่วง ค.ศ. ๑๘๓๒ และ ค.ศ. ๑๘๖๗ รวมทั้งผลกระทบจากสงครามโลกและเศรษฐกิจโลก^{๑๙}

^{๑๘} Ibid.

^{๑๙} โปรดดู Samuel H. Beer, “Great Britain : From Governing Elite to Organized Mass Parties” in Sigmund Neumann, Edited, Modern Political Parties : Approaches to Comparative Politics (Chicago : The University of Chicago Press, 1975), pp. 9 - 57.

พรรคแรงงานได้กลายเป็นพรรคใหญ่คู่กับพรรคอนุรักษนิยม ขณะที่พรรคเสรีนิยมได้กลายเป็นพรรคอันดับสาม เพื่อเกิดการปฏิรูปครั้งใหญ่ด้วยการรับเอาหลักการ “แรงงานกับระเบียบทางสังคมใหม่” (Labour and the New Social Order) ที่คณะกรรมการบริหารพรรคร่างขึ้น แต่เกิดมาจากอิทธิพลของแนวคิด “สมาคมเฟเบียน” (Fabian society) ที่เน้นการดำเนินงานตามลัทธิสังคมนิยมอย่างเด่นชัด เข้ามาเป็นนโยบายสำคัญของพรรคในช่วง ค.ศ. ๑๙๒๘ (พ.ศ. ๒๔๖๑) พรรคแรงงานจึงได้แยกออกมาจากพรรคเสรีนิยมทั้งหมด ทั้งด้านสมาชิกในสภา การจัดองค์กร นโยบาย และอื่น ๆ^{๒๐} สมาชิกพรรคแรงงานที่เคยมีอยู่ราว ๒ ล้านคน เมื่อ ค.ศ. ๑๙๐๐ (พ.ศ. ๒๔๔๓) ก็ได้เพิ่มขึ้นเป็น ๘.๓ ล้านคน ใน ค.ศ. ๑๙๒๙ (พ.ศ. ๒๔๖๓) พรรคแรงงานได้รับเสียงข้างมากในการเลือกตั้งทั่วไป ค.ศ. ๑๙๒๙ (พ.ศ. ๒๔๗๒) แต่ก็ต้องพึ่งพาการสนับสนุนจากพรรคเสรีนิยม แต่การเลือกตั้งทั่วไป ๒ ครั้งต่อมา พรรคอนุรักษนิยมได้เสียงข้างมากเด็ดขาด และจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียว การเลือกตั้งทั่วไป ค.ศ. ๑๙๔๕ (พ.ศ. ๒๔๘๘) และ ค.ศ. ๑๙๕๐ (พ.ศ. ๒๔๙๓) พรรคแรงงานกลับมาได้ที่นั่งมากที่สุด คือ ๓๙๔ และ ๓๑๕ ที่นั่ง ตามลำดับ^{๒๑} พรรคแรงงานกับพรรคอนุรักษนิยมจึงกลายเป็นสองพรรคใหญ่ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน พรรคเสรีนิยมกลายเป็นพรรคอันดับที่สามที่สามารถเป็น “ตัวแปร” ในการจัดตั้งรัฐบาลของสองพรรคใหญ่ในบางช่วงเวลา นอกจากนั้นก็เป็นพรรคอื่น ๆ ซึ่งได้ที่นั่งเล็กน้อย เช่น พรรคแรงงานอิสระ พรรคคอมมิวนิสต์ พรรคสหภาพประชาธิปไตย และพรรคแห่งชาติสกอตต์ เป็นต้น ตัวอย่างสำคัญคือ การเลือกตั้งทั่วไป ค.ศ. ๒๐๐๕ (พ.ศ. ๒๕๔๘) พรรคแรงงานได้ที่นั่ง ๓๕๖ ที่นั่ง พรรคอนุรักษนิยม ๑๙๗ ที่นั่ง พรรคเสรีนิยมได้ ๖๒ ที่นั่ง อีก ๓๑ ที่นั่ง เป็นของพรรคขนาดเล็กอีก ๑๐ พรรค^{๒๒} พรรคแรงงานจึงสามารถจัดตั้งรัฐบาลเพียงพรรคเดียว

ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย และออสเตรีย ก็มีระบบสองพรรคใหญ่ พรรคอันดับที่สามและพรรคเล็กหลายพรรคคล้ายคลึงกับของอังกฤษ และอาจจัดอยู่ในระบบสองพรรคใหญ่ดังกล่าวนี้ได้ แต่เมื่อมีการปฏิรูปกฎหมายเลือกตั้งในนิวซีแลนด์ เมื่อ ค.ศ. ๑๙๙๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ระบบสองพรรคใหญ่ก็เปลี่ยนไปเป็นระบบหลายพรรค

^{๒๐} Ibid. ภายใต้หลักการ Labour and the New Social Order นโยบายสำคัญก็รวมทั้ง (๑) การใช้ระบบภาษีก้าวหน้าสำหรับผู้มีรายได้มาก (๒) ระบบความมั่นคงทางสังคมที่มีความครอบคลุม (๓) การจัดสวัสดิการสำหรับผู้ว่างงาน และ (๔) การจัดการศึกษาฟรีที่เหมาะสม

^{๒๑} Ibid.

^{๒๒} โปรดดู Steven B. Wolinetz, “Party Systems And Party System Types”, in Richard S. Katz & William Crotty, Edited, Handbook of Party Politics (London : SAGE Publications Ltd., 2006), pp. 51 - 62.

๔) ระบบหลายพรรค (multiparty systems) เกณฑ์สำคัญก็คือ มีพรรคการเมืองได้รับที่นั่งในการเลือกตั้งหลายพรรค และส่วนใหญ่หรือเกือบทุกครั้งต้องจัดตั้งรัฐบาลผสมตั้งแต่สองพรรคขึ้นไป ในบางประเทศอาจมีพรรคที่มีที่นั่งมากที่สุดพรรคหนึ่งเป็น “แกนกลาง” จัดตั้งรัฐบาลอย่างสม่ำเสมอ (multiparty systems with a predominant party) เช่นในแคนาดา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ไอร์แลนด์ เดนมาร์ก สวีเดน นอร์เวย์ อิตาลี และไอซ์แลนด์ เป็นต้น และในอีกหลายประเทศไม่มีพรรคใหญ่ที่มีที่นั่งจำนวนมากกว่าพรรคอื่นเป็นประจำ (multiparty systems without a predominant party) การจัดตั้งรัฐบาลจึงเป็นไปตามธรรมชาติของระบบพรรคการเมืองของแต่ละประเทศและอาจเกิดรัฐบาลผสมมากกว่า ๔ - ๕ พรรค เช่น ในเนเธอร์แลนด์ ฝรั่งเศส สวิตเซอร์แลนด์ และฟินแลนด์ เป็นต้น^{๒๓}

ระบบหลายพรรคมักจะส่งผลให้เกิดรัฐบาลผสมที่ค่อนข้างไร้เสถียรภาพ (unstable coalition government) แต่ก็เป็นไปตามลักษณะของธรรมชาติทางการเมืองในแต่ละสังคม กล่าวคือในบางสังคมพรรคการเมืองเกิดจากกลุ่มเชื้อชาติ ศาสนา อุดมการณ์ทางการเมืองที่มีความหลากหลายในสังคม แต่มีการพัฒนาสถาบันทางการเมืองรูปแบบใหม่มานานจนมีความเป็นสถาบันทางการเมืองสูง ทำให้ระบบการเมืองมีความมั่นคง ขณะที่บางประเทศทหารและระบบราชการอาจเข้ามาแทรกแซงเมื่อรัฐบาลไม่มั่นคง หรืออาจเกิดกลุ่มกบฏ หรือกลุ่มติดอาวุธเข้ามาล้มเลิกระบบการเมืองใหม่ ที่เปิดให้มีการเลือกตั้งและแข่งขันกันระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่อ่อนแอ และขาดการพัฒนาสถาบันทางการเมือง

ระบบพรรคการเมืองที่ค่อนข้างดำรงอยู่อย่างเป็นระเบียบแบบแผนต่อเนื่องกันยาวนานหลายสิบปีหรืออาจเป็นศตวรรษอย่างในสหรัฐอเมริกา จึงมีลักษณะเฉพาะและมีปัจจัยสำคัญหลายอย่างเกื้อหนุน ในโลกยุคข่าวสารสารสนเทศ (information age) ระบบพรรคเดียวผูกขาดอำนาจในระบบการเมืองเผด็จการเริ่มได้รับการต่อต้านจากฝ่ายตรงกันข้ามและจากพลเมืองมากขึ้น และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงไปเป็นระบบเลือกตั้งที่มีการแข่งขันหลายพรรคมากขึ้น ทั้งในทวีปแอฟริกา ตะวันออกกลาง และเอเชีย ระบบพรรคเดียวครอบงำ ระบบสองพรรคและระบบหลายพรรคในหลายประเทศก็ไม่ได้เป็นแบบแผนคงที่ (static) แต่มีลักษณะเป็นพลวัตหรือเปลี่ยนแปลงไป - มาเสมอ (dynamic) จากผลของการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยสำคัญทั้งภายในและภายนอกพรรค

^{๒๓} Ibid.

ทก พรรคการเมืองไทย อาจมีลักษณะสำคัญบางอย่างคล้ายคลึงกับบางประเทศ คือ มักก่อตั้งขึ้นจากกลุ่มผู้นำอภิสิทธิ์ชน (aristocratic leaders) และเป็นพรรคสภา (parliamentary party) เป็นพื้นฐาน “แกนกลาง” (core) ของพรรค จึงอยู่ที่กลุ่มคนวงในเพียงไม่กี่คน (small inner groups) ที่มีอิทธิพลทางการเมืองสูงในสังคม ปัจจัยสำคัญด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศเป็นปัจจัยต่อการก่อเกิด การจัดองค์กร การดำเนินการและการเปลี่ยนแปลงของพรรคการเมือง ปัจจัยต่าง ๆ จากภายนอกประเทศ มีอิทธิพลต่อการเรียนรู้ การศึกษาเปรียบเทียบ เป็นรูปแบบหรือตัวอย่างที่น่าสยัมและเชิงอุดมคติที่กลุ่มผู้นำมักจะประยุกต์เข้ามาใช้อยู่เสมอ เพื่อการ “เปลี่ยนแปลง” บางด้านของ ระบบการเมือง และระบบพรรคการเมือง ดังกรณีเกิดการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ การออกประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๘ จนเกิดการเปลี่ยนแปลงกฎหมายในลักษณะเดียวกันนี้อีกหลายครั้ง รวมทั้งเกิดองค์กร กกต. หรือคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในลักษณะองค์กรอิสระคล้ายคลึงกับที่มีอยู่ในหลายประเทศ ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ “ฉบับปฏิรูปการเมือง” พ.ศ. ๒๕๔๐

ปัจจัยสภาพแวดล้อมในประเทศที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อพรรคการเมือง ก็คือ ปัจจัยด้านการเมือง ทั้งมิติด้านประวัติศาสตร์ มิติด้านระบบและโครงสร้าง มิติด้านสถาบันทางการเมือง มิติด้านผู้นำทางการเมือง และมิติด้านวัฒนธรรมทางการเมือง ปัจจัยเหล่านี้ ส่งผลให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง (centralized of power) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มชนชั้นผู้ปกครองที่เป็นสถาบันทางการเมืองเก่าแก่ของรัฐ ควบคุม “ไพร่พล” ข้าทาสบริวาร หรือทุกคนในรัฐ ด้วยกลไกรัฐหลายรูปแบบ ทั้งที่เป็นกายภาพและด้านค่านิยม ความคิด ความเชื่อ และอุดมการณ์ เพื่อให้เกิดการเชื่อฟัง (obedience) การฟังพาสชนชั้นนำ และเพื่อความมั่นคงของรัฐ (state security) เป็นสำคัญ การพัฒนาทุกด้านรวมทั้งมิติด้านเศรษฐกิจจึงเริ่มต้นมาจาก ส่วนกลาง และเป็นไปเพื่อความมั่นคงของรัฐและเอื้อประโยชน์ให้กับชนชั้นนำที่ควบคุมกลไก อำนาจรัฐด้วย ระบบการผลิตแบบเกษตรกรรมดั้งเดิมจึงมีชนชั้นนำเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต รวมทั้งควบคุมแรงงานของ “ไพร่พล” ข้าทาสบริวาร ก่อนที่จะเกิดแรงงานที่มีค่าจ้าง การพัฒนา อุตสาหกรรมสมัยใหม่ตามแผนพัฒนาของรัฐตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๔ ชนชั้นนำก็ยังคงเป็นเจ้าของ ปัจจัยการผลิต นอกเหนือจากการเป็นผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจ “กลุ่มทุน” ทั้งภายในและ ภายนอกประเทศยังต้องฟังพาสชนชั้นนำทางการเมืองที่มาจากสถาบันทหารและหน่วยงานของระบบ ราชการ

พรรคการเมือง “คณะราษฎร” มีลักษณะเป็นพรรคของกลุ่มข้าราชการ (bureaucratic party) ที่ขัดแย้งหรือคัดค้านพรรคของอภิสิทธิ์ชนดั้งเดิม แต่มีเป้าหมายทางการเมืองที่สำคัญ คือ การเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองไปเป็นระบบรัฐสภา และให้ประชาชนเป็นแหล่งที่มาของอำนาจอธิปไตย (sovereign) พรรคประชาธิปไตย พรรคสหชีพ พรรคประชาชน และพรรคแนวรัฐธรรมนูญ ในช่วง พ.ศ. ๒๔๘๙ เป็นพรรคสภา (parliamentary party) พรรคเสรีมนังคศิลา พรรคสหภูมิ พรรคชาติสังคมน และพรรคสหประชาไทย ของผู้นำทหารที่ใช้กลไกทหารและหน่วยงานราชการเข้ามายึดอำนาจรัฐบาลหลายครั้ง ในช่วง พ.ศ. ๒๔๙๘ - ๒๕๑๔ โน้มเอียงเป็นพรรคที่ผสมผสานของพรรคสภา พรรคทหารและข้าราชการ และพรรคอภิสิทธิ์ชน กลุ่มชนชั้นกลาง (middle classes) และผลประโยชน์ทางธุรกิจ (business interests) ได้เริ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการก่อตั้งพรรคขึ้น รวมทั้งได้ลงสมัครรับเลือกตั้งและเข้าไปมีตำแหน่งสำคัญในการตัดสินใจกำหนดนโยบายอย่างชัดเจน หลังจากเหตุการณ์ “๑๔ - ๑๖ ตุลาคม ๒๕๑๖” เพราะหลังจากเหตุการณ์ทางการเมืองครั้งนี้ แนวคิดในการแยกข้าราชการประจำออกจากความเป็นข้าราชการการเมือง มีความชัดเจนมากขึ้นกว่าเดิม ผู้นำทหารหลายคนได้ยอมรับแนวคิดนี้และแสดงออกชัดเจนจากการแสดงพฤติกรรมทางการเมือง ด้วยการก่อตั้งพรรคขึ้นหลังจากลาออกหรือเกษียณอายุราชการ ตั้งแต่พรรคความหวังใหม่ พรรคปวงชนชาวไทย พรรคราษฎร และล่าสุดคือพรรคมาตุภูมิ ขณะที่ผู้นำทหารและข้าราชการหลายกลุ่มยังเชื่อมั่นกับการใช้กลไกทหารและกลไกรัฐในการเข้ามายึดอำนาจและเปลี่ยนแปลงรัฐบาล

กลุ่มชนชั้นกลางและผลประโยชน์ทางธุรกิจที่ได้รับโอกาสทางการเมือง และประโยชน์จากการเมืองและนโยบายสาธารณะมากขึ้น ประกอบกับการขยายตัวของสื่อสารและการขยายโอกาสการเลือกตั้งลงไปถึงระดับชุมชนท้องถิ่นมากขึ้น ตั้งแต่ช่วง พ.ศ. ๒๕๓๑ เป็นต้นมา การเกิดกระแสต่อต้านผู้นำทหารอีกครั้งหนึ่ง เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๕ และกระแสเรียกร้องการปฏิรูปการเมืองไปสู่ประชาธิปไตยมากขึ้น หลังจากนั้นได้เข้ามาก่อตั้งพรรคการเมืองและเริ่ม “ลงทุน” ทางการเมืองเพื่อเข้าไปใช้อำนาจตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างกว้างขวาง และจริงจังกว่าเดิมอย่างที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน ขณะที่กลุ่มผู้นำทหารและข้าราชการกลายเป็นกลุ่มที่ต้องพึ่งพากลุ่มทุนและผลประโยชน์ทางธุรกิจในการใช้กลไกพรรคเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง พรรคการเมืองในยุคปฏิรูปการเมืองจึงมีลักษณะเป็นพรรคผลประโยชน์ทางธุรกิจ (business interests party) ผสมผสานกับพรรคสภาที่ยังไม่มีการจัดองค์กรที่ยึดโยงอยู่กับผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างจริงจัง ยกเว้นต้องจัดตั้งสาขาพรรคและต้องมีสมาชิกพรรคตามเงื่อนไขของกฎหมายเท่านั้น พรรคการเมืองที่มีความพร้อมในด้านบุคคลและเงินทุนทั้งหลายมุ่งเน้นจัดองค์กรเพื่อ

การเลือกตั้ง (election organization) เป็นหลัก เพราะพรรคการเมืองในยุคนี้ ยังคงมีเป้าหมายเหมือนกับยุคเก่า คือการได้อำนาจในการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ ระบบพรรคการเมืองไทยมีลักษณะเป็นระบบหลายพรรค หลายรูปแบบ (metamorphosis multiparty systems) หรือหลายพรรคที่เกิดการแยกพวกพ้อง และรวมพวกพ้องทางการเมือง (political factions) ที่มีอยู่ในพรรคการเมืองต่าง ๆ ได้เสมอ เมื่อปัจจัยสำคัญภายในพรรคคือ ผู้ก่อตั้ง ผู้นำพรรค หรือ “เจ้าของพรรค” เกิดการเปลี่ยนแปลง เพราะปัจจัยด้านบุคคล ทั้งผู้ก่อตั้งหรือผู้นำพรรค และพวกพ้องต่าง ๆ ภายในพรรคและเงินทุนจากเจ้าของพรรคและผลประโยชน์ทางธุรกิจ ถือเป็นปัจจัยสำคัญของการก่อเกิดและดำรงอยู่ของพรรค และปัจจัยภายนอก คือ สถานการณ์ทางการเมือง ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ก็ส่งผลต่อการดำรงอยู่ของพรรคและโอกาสในการได้จัดตั้งรัฐบาลโดยตรง นักการเมืองและกลุ่มหรือพวกพ้องทางการเมืองในพรรคการเมืองต่าง ๆ จึงต้องประเมินสถานการณ์ต่าง ๆ อยู่เสมอ เพราะการรักษาฐานการเลือกตั้งในจังหวัดหรือเขตเลือกตั้งของแต่ละคนและแต่ละพวกเป็น “ความมั่นคงทางการเมือง” ที่สำคัญที่สุดและเป็นเป้าหมายสูงสุดของคนเหล่านี้ การจัดองค์กรพรรคและการพัฒนาพรรคเป็นเพียงวัตถุประสงค์รองลงไป วิธีคิดสำคัญคือ “การไม่มีมิตรแท้และศัตรูถาวรในทางการเมือง” จึงเหมาะสมต่อการทำให้บรรลุเป้าหมายของนักการเมืองและพวกพ้องทางการเมืองไทย

ระบบพรรคการเมืองหลายพรรคที่เปลี่ยนแปลงได้ง่ายหรือไม่คงที่ของไทยมีการแข่งขันกัน ๓ รูปแบบหลัก ๆ คือ “แพ้ไม่ได้” หรือ “ต้องชนะให้ได้” แข่งขันแบบ “ถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน” หรือ “แข่งขันแบ่งปันกัน” และแบบ “ไม่แข่งขันจริงจัง” หรือ “แข่งขันพอเป็นพิธี” โดยแข่งขันกันอยู่ใน ๓ บริบทหรือระดับ (level) คือ ๑) ระดับของการจัดหาและคัดสรรคนลงสมัครรับเลือกตั้งของแต่ละพรรค (recruit and selecting candidates level) ๒) ระดับของการเลือกตั้ง (election level) และ ๓) ระดับของการจัดตั้งและการบริหารงานรัฐบาล (parliament and cabinet level) การแข่งขันกันใน ๓ ระดับนี้ มีลักษณะเชื่อมโยงกันเป็นลูกโซ่หรือแยกจากกันไม่ออก และแม้ว่าจะมีพรรคการเมืองก่อตั้งขึ้นใหม่อยู่เสมอในการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละครั้ง แต่ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนสำคัญที่ “ผูกขาด” ที่นั่งในเขตเลือกตั้งของเกือบทุกจังหวัด และได้เข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลมีตำแหน่งทางการเมืองสำคัญอยู่เสมอ ก็คือ นักการเมืองคนเดิมและพวกพ้องทางการเมืองกลุ่มเดิม มีอิทธิพลทางการเมืองสูงและสามารถผูกขาดการได้เปรียบในการแข่งขันทุกระดับที่กล่าวมาข้างต้น

ในช่วงเวลาตั้งแต่การเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๔๔ – พ.ศ. ๒๕๕๔ รวมทั้งหมด ๔ ครั้ง มีพรรคการเมืองที่ก่อตั้งขึ้นและจดทะเบียนไว้กับ กกต. รวบรวม ๘๐ พรรค (ชื่อ) แต่ที่สามารถส่ง

ผู้สมัครคนสำคัญที่ “ผูกขาด” ที่นั่งอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ มานาน มีอยู่เพียง ๔ – ๕ พรรค (ชื่อ) ในจำนวนนี้บางพรรคก็มีการเปลี่ยนชื่อ (พรรค) หลายครั้ง มีการแตกแยกออกไปตั้งพรรค (ชื่อ) ใหม่ และมีการรวมตัวกันเป็นพรรค (ชื่อ) ใหม่ แต่ที่หนึ่งจากการเลือกตั้งก็ผูกขาดอยู่กับคนราว ๗๐๐ คน เท่านั้น มีพรรค (ชื่อ) ใหม่ และนักการเมือง “หน้าใหม่” ที่ได้รับที่นั่งจากการเลือกตั้งไม่เกินร้อยละ ๕ ของที่นั่งทั้งหมด แต่ส่วนใหญ่ก็มาจาก “เครือข่าย” ของนักการเมืองและพวกพ้องทางการเมืองเดิม อดีตข้าราชการระดับสูง และนักธุรกิจจากผลประโยชน์ทางธุรกิจเพียงไม่กี่คน พรรคที่ตั้งชื่อว่า ชาวนา เกษตรกร กรรมกร และแรงงาน ซึ่งมีลักษณะเป็นกลุ่มอาชีพของคนส่วนใหญ่และด้อยโอกาสในสังคม ไม่มีศักยภาพในการแข่งขันในทุกกระดับ เพราะขาดแคลนทรัพยากรทางการเมืองทุกอย่าง

๒) แนวทางในการแก้ไขสาเหตุของปัญหาพรรคการเมืองไทย

พรรคการเมืองไทยที่จะกล่าวถึงในส่วนนี้ มีสองส่วน คือ พรรคการเมืองที่มีการจัดตั้งไว้แล้วและยังมีบทบาททางการเมืองอยู่เป็นปกติ กับพรรคการเมืองที่คนบางกลุ่มกำลังคิดจะก่อตั้ง หรือยังไม่มีบทบาททางการเมืองอย่างชัดเจนในฐานะพรรคการเมืองแต่อย่างใด ส่วนพรรคการเมืองที่เคยก่อตั้งและล้มเลิกความเป็นพรรคการเมืองแล้วจะไม่เกี่ยวข้องกับการเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขสาเหตุของปัญหาโดยตรง

๒.๑ พรรคการเมืองที่ก่อตั้งแล้วและมีบทบาททางการเมืองอยู่ในปัจจุบัน

๑) จำเป็นอย่างยิ่งที่พรรคการเมืองเหล่านี้ต้องทบทวนแนวคิดหรือความคิดพื้นฐานในตอนแรกเริ่มของการก่อตั้งพรรคขึ้น เพื่อความเข้าใจที่ชัดเจนในความเป็นมาของพรรคและต้องพิจารณาให้ถ่องแท้ว่า แนวคิดหรือความคิดในการก่อตั้งพรรคได้มีการเปลี่ยนแปลงหรือไม่ อย่างไรในปัจจุบัน เพราะสิ่งเหล่านี้จะทำให้ผู้ที่มีตำแหน่งสำคัญอยู่ภายในพรรคเกิดความเข้าใจอย่างชัดเจนในสาระและองค์ประกอบสำคัญต่าง ๆ ของพรรค และเข้าใจในระดับลึกซึ้งในข้อ ๒) ที่จะได้กล่าวถึงต่อไปด้วย

๒) จำเป็นต้องวิเคราะห์ให้เกิดความเข้าใจอย่างรอบด้านว่า ปัญหาสำคัญต่าง ๆ ภายในพรรคการเมืองมีอะไรบ้าง และปัญหาจากสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อพรรคการเมืองมีอะไรบ้าง การวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวนี้อาจต้องมีหลักวิชาการที่เหมาะสม และมีข้อมูลที่ครบถ้วน รวมทั้งต้องนำเอาการวิเคราะห์ของบุคคลที่อยู่นอกพรรค โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการวิจัยและงานวิชาการต่าง ๆ ที่มีการศึกษาและให้ข้อเสนอแนะไว้อย่างกว้างขวางมาร่วมพิจารณาอย่างจริงจัง

ผลสรุปที่ได้จากการวิเคราะห์ดังกล่าวนี้ ถ้าพรรคการเมืองใช้หลักโยนิโสมนสิการ และอิทัปปัจจยตา ก็จะได้สาระสำคัญทั้งด้านที่เป็นจุดแข็งและจุดอ่อนของพรรคที่สามารถนำไปติดต่อยอดเพื่อ “ปรับเปลี่ยน” และ “พัฒนา” ในการแก้ไขจุดอ่อนของพรรคต่อไป แต่ถ้าพรรคการเมืองยังคงมี “อคติ” สูง และยึดถือ “อัตตวิสัย” ของผู้นำ หรือ “เจ้าของ” พรรคเหมือนที่ผ่าน ๆ มา การเปลี่ยนแปลงหรือการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของพรรคคงไม่สามารถเกิดขึ้นได้

๓) ในกรณีพรรคการเมือง “เปิดใจกว้าง” ยอมรับการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาพรรคในด้านต่าง ๆ แรกสุด ต้องปรับเปลี่ยนวิธีคิดทางการเมืองของพรรคเสียใหม่ ด้วยการหันมายึดถือแนวคิดประชาธิปไตย (democratic concepts) หลักการธรรมาภิบาล (good governance) และการต่อต้านคอร์รัปชัน (anti - corruption) ทุกรูปแบบ

ในเบื้องต้น พรรคต้องจัดให้มีการศึกษา เรียนรู้กันอย่างจริงจังกับบุคลากรของพรรคในทุกระดับเกี่ยวกับแนวคิดประชาธิปไตย ธรรมาภิบาล และการต่อต้านคอร์รัปชัน ทั้งการศึกษาเรียนรู้จากเอกสาร งานเขียน และงานวิจัยต่าง ๆ และการถ่ายทอดความรู้ และความคิดจากนักคิดและนักวิชาการที่ศึกษาวิจัยในเรื่องดังกล่าวมาแล้ว หลังจากนั้น พรรคจะต้องนำเอาหลักการและหลักคิดที่สำคัญต่าง ๆ มากำหนดไว้อย่างชัดเจนในธรรมนูญหรือกฎกติกาของพรรค การจัดองค์กรและแนวนโยบายของพรรค เพื่อใช้เป็นกรอบในการทำงานของบุคลากรทุกระดับของพรรคต่อไป เมื่อมีการปฏิบัติใช้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง (อาจจะอยู่ระหว่าง ๑ - ๕ ปี) พรรคจะต้องทำการทบทวนถึงจุดอ่อน - จุดแข็ง หรือข้อดี - ข้อเสียที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว เพื่อนำไปสู่การปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมและเกิดผลดีในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น และยังคงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่พรรคการเมืองจะต้องร่วมกันผลักดันสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาต่อการเมืองและพรรคการเมือง

แนวคิดและหลักการสำคัญของประชาธิปไตย ธรรมาภิบาล และต่อต้านคอร์รัปชัน เป็นกระแสหลักของสังคมโลกในยุคโลกาภิวัตน์ที่มีอิทธิพลอย่างกว้างขวางจนเกิดการเปลี่ยนแปลงกันอย่างลึกซึ้ง ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมทั้งในหน่วยงานภาครัฐ และธุรกิจเอกชนในทุกสังคมทั่วโลก สังคมใดที่มีการเปลี่ยนแปลงไปสู่แนวทางดังกล่าวนี้ได้ก้าวหน้าและต่อเนื่อง ก็มักจะได้รับการยกย่อง การให้คุณค่าสูง และมีเกียรติสูงในสังคมโลก ส่วนสังคมที่ยังมีปัญหาในการเปลี่ยนแปลงก็มักจะตกเป็นสังคมที่ล้าหลัง มีปัญหาภายในมาก และมีความเสี่ยงสูงในด้านต่าง ๆ หรือทำให้สังคมภายนอกเกิดความระแวงสงสัยไม่น่าไว้วางใจ ในการเข้าไปติดต่อทางด้านต่าง ๆ จนทำให้สังคมนั้นต้องเสียโอกาสมากมายในระดับนานาชาติ

๔) ในกรณีที่พรรคการเมืองยังคงคิดแบบคับแคบ ไม่ยอมรับว่าพรรคการเมืองเป็นปัญหาสำคัญส่วนหนึ่งของปัญหาระบบการเมืองและระบบพรรคการเมือง การเปลี่ยนแปลงพรรคการเมืองดังกล่าวนี้ต้องเกิดจากปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมหรือปัจจัยภายนอกพรรค พลังที่สำคัญที่สุดก็คือ การเปลี่ยนแปลงวิถีคิดและค่านิยมเชิงวัฒนธรรมทางการเมืองของคนในสังคมส่วนใหญ่

ค่านิยมเกี่ยวกับพรรคการเมืองของคนไทยในกรุงเทพมหานคร และเขตเมืองใหญ่ที่สามารถเข้าถึงข้อมูลและข่าวสารทางการเมืองได้ง่ายและกว้างขวาง บางส่วนยังคงไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม คือ การให้ความสำคัญชมชอบตัวบุคคล (personalism) โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือผู้นำพรรค และมองเห็นตัวบุคคลกับพรรคการเมืองเป็นสิ่งเดียวกัน แต่มีค่านิยมอีกมากที่เริ่มเข้าใจพรรคการเมืองในหลายมิติมากขึ้น คือมองเห็นโครงสร้าง การจัดองค์กรพรรคการเมือง ระบบและกระบวนการทำงานของพรรคทั้งในและนอกสภา ตลอดจนปัญหา ข้อจำกัด จุดอ่อน และจุดแข็งของพรรคการเมือง นอกจากนี้ ยังมีผู้คนจำนวนไม่น้อยที่มองพรรคการเมืองในแง่ลบ (negative thinking) โดยบางส่วนมองว่า พรรคการเมืองคือต้นเหตุของปัญหาทางการเมืองทั้งปวง รวมทั้งการเกิด “วงจรวิบัติทางการเมือง” คือ การลงทุนตั้งพรรค ลงทุนซื้อเสียงเพื่อเข้าสู่อำนาจ และบิดเบือนอำนาจไปสู่การคอร์รัปชันทางการเมืองในรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ จนนำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมือง (political conflicts) รุนแรงหลายครั้ง

ค่านิยมและความคิดความเชื่อในด้านลบต่อพรรคการเมืองกำลังขยายออกไปตามการขยายตัวของข้อมูลข่าวสารผ่านสื่อต่าง ๆ ที่เป็นไปอย่างกว้างขวางและมีระดับลึกซึ้งเกินกว่าจะคาดการณ์ได้ เหตุนี้ พรรคการเมืองใดที่ขาดความยืดหยุ่นในด้านความคิดและการปรับตัว ก็จะต้องได้รับการต่อต้านจากสังคมมากขึ้นในอนาคต รวมทั้งพรรคการเมืองที่ปรับตัวได้ไม่เหมาะสม หรือไม่ได้ปรับตัวอย่างจริงจัง ก็จะต้องเผชิญปัญหามากมายในอนาคต ทั้งจากการต่อต้านจากภาคสังคม และความแตกแยกภายในพรรคเอง

๕) อีกมาตรการหนึ่งที่สามารถนำมาใช้แก้ไขสาเหตุปัญหาพรรคการเมืองไทยที่มีบทบาททางการเมืองอยู่ในปัจจุบันได้ ก็คือด้านกฎหมาย เพราะโดยหลักการการเมืองประชาธิปไตยนั้น กฎหมายต้องเป็นใหญ่เหนือกว่าตัวบุคคลหรือเป็นไปตามหลักนิติธรรม (rule of law) เหตุนี้ ถ้าสังคมใดคนส่วนใหญ่เข้าใจและยึดถือหลักการรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) การพัฒนาประชาธิปไตยก็จะเกิดความก้าวหน้าและมีความมั่นคงมาก เพราะรัฐธรรมนูญนิยมและหลักการประชาธิปไตยล้วนให้ความสำคัญในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคในด้านต่าง ๆ โดยพื้นฐานที่สำคัญที่สุดก็คือ ทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย

เป็นผู้ออกกฎหมายและต้องปฏิบัติตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ก็มีสิ่งต้องพึงระวังและเอาใจใส่ในส่วนของกาการเมืองดังที่ จอห์น ราวล์ส (John Rawls) ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ในเรื่อง “ทฤษฎีเกี่ยวกับความยุติธรรม” (A Theory of Justice) เมื่อ ค.ศ. ๑๙๗๒ ว่า “ความยุติธรรมในระบบการเมืองนั้นหนักหนาและคงอยู่ยาวนานกว่าผลที่เกิดความไม่สมบูรณ์ของการแข่งขันทางตลาด อำนาจทางการเมืองนั้นสั่งสมได้อย่างรวดเร็วและก็กลายเป็นความไม่เท่าเทียมกันอย่างรวดเร็วเช่นกันเมื่อเป็นเช่นนี้ การใช้กลไกกำลังบังคับของรัฐและกฎหมายเป็นเครื่องมือจึงทำให้ผู้ที่ได้เปรียบกว่าสามารถพิทักษ์สถานภาพของพวกตนไว้ได้เสมอ” Rawls เห็นว่า “การที่ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งทั่วไปนั้น ไม่ใช่พลังเหนียวรั้งที่เพียงพอ เพราะเมื่อพรรคการเมืองและการเลือกตั้งได้รับทุนสนับสนุนจากการบริจาคหรือเงินของเอกชน มิได้มาจากเงินของรัฐนั้น ก็ทำให้เวทีการเมืองจำกัดโดยความต้องการของผลประโยชน์ที่มีอำนาจเหนือกว่า และมีผลทำให้มาตรการพื้นฐานที่จำเป็นในการสร้างการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญที่ยุติธรรมมักจะไม่ได้รับการเอาใจใส่มากนัก”^{๒๔}

สังคมไทยที่ผ่านมานั้น รัฐธรรมนูญนิยมยังอ่อนแอเพราะไม่ได้ปลูกฝังกันอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ประกอบกับปัญหากระบวนการออกกฎหมายและบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนเนื้อหาสาระสำคัญของกฎหมายมีความบกพร่องอยู่มาก ชนชั้นนำทางการเมืองที่เข้าไปใช้อำนาจทางการเมืองยังมีธรรมเนียมการบิดเบือนอำนาจไปสู่การล้มล้างรัฐธรรมนูญ และออกกฎหมายที่เอื้อประโยชน์ในการใช้อำนาจของตนเองซ้ำแล้วซ้ำอีก กฎหมายมักจะถูกนำไปใช้อ้างความชอบธรรมในการมีกาใช้และการรักษาอำนาจของทุกฝ่ายรวมทั้งกลุ่มที่ใช้พรรคการเมืองผ่านการเลือกตั้งเข้าสู่อำนาจ มาตรการทางกฎหมายจึงไม่ถูกนำมาใช้ในการแก้ไขสาเหตุปัญหาของพรรคการเมืองได้อย่างจริงจังและเป็นระบบ ยิ่งไปกว่านั้น พรรคการเมืองใหญ่ที่มาจากกลุ่มผลประโยชน์ธุรกิจใหญ่และนายทุนยังพยายามต่อต้านการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายโดยการอ้างถึงคะแนนเสียงจากการเลือกตั้ง และการปลุกกระดมผู้ออกเสียงที่สนับสนุนผู้นำของพรรคให้ออกมาร่วมต่อต้านการบังคับใช้กฎหมายอีกทางหนึ่งด้วย กระบวนการปลูกฝังรัฐธรรมนูญนิยมและการสร้างค่านิยมในการยึดหลักนิติธรรมในสังคมไทยจึงเป็นเรื่องใหญ่ที่ทำนายคนไทยทุกหมู่เหล่า เพื่อเอาชนะการคอร์รัปชันทางการเมืองและความยุติธรรมจากการใช้อำนาจทางการเมืองของพรรคการเมืองและนักการเมืองตั้งแต่ปัจจุบันและอนาคต

^{๒๔} ไปรอดู ชัยอนันต์ สมทวณิช, รัฐกับสังคม : ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุสังคมสยาม (กรุงเทพมหานคร : พี.เพรส, ๒๕๕๔), หน้า ๑๖๒ - ๑๖๕.

๒.๒ พรรคการเมืองที่ยังไม่ได้ก่อตั้งและยังไม่มีบทบาททางการเมือง

พรรคการเมือง “ในอนาคต” เหล่านี้อาจจะยังไม่มีปัญหาที่ต้อหาสาเหตุและให้แนวทางในการแก้ไข แต่ถ้าพิจารณาจากข้อเท็จจริงของการก่อตั้งพรรคการเมืองของคนกลุ่มต่าง ๆ จนมีการจดทะเบียนพรรคกับ กกต. และบางพรรคมีส่วนร่วมในการส่งผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้ง ขณะที่หลายพรรคไม่สามารถจัดส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ และนำไปสู่การยุบเลิกพรรคการเมืองหลายพรรคในเวลาต่อมา และยังมีผู้พยายามก่อตั้งพรรคขึ้นอยู่เสมอ ลักษณะเช่นนี้ก็สามารถชี้ให้เห็นปัญหาและสาเหตุของปัญหาของพรรคการเมืองที่จะมีการก่อตั้งขึ้นในอนาคต ซึ่งผู้เขียนขอเสนอแนวทางบางอย่างเพื่อป้องกันสาเหตุที่จะนำไปสู่ปัญหาของพรรคการเมืองเหล่านี้ไว้ ๓ - ๔ ประเด็น คือ

๑) **แนวคิดและวิธีคิดในการก่อตั้งพรรค** ผู้เขียนคิดว่า ถ้าจะทำให้การก่อตั้งพรรคมีปัญหาน้อยที่สุด หรือสามารถควบคุมหรือแก้ไขปัญหาได้พอสมควร ผู้ก่อตั้งพรรคต้องตั้งหลักให้ดีตั้งแต่เรื่องแนวคิด (concept) และวิธีคิด (way of thinking) ในการก่อตั้งพรรค กล่าวคือ ต้องมีความชัดเจนในเรื่องนี้เป็นเบื้องต้น และทำให้เกิดความเข้าใจร่วมกันให้มากที่สุดในกลุ่มผู้ร่วมก่อตั้งพรรค

ถ้าพิจารณาถึงการก่อเกิดพรรคการเมืองในหลายสังคมทั่วโลก ก็พบว่า ผู้ก่อตั้งพรรคมีแนวคิดแตกต่างกันหลากหลายในการก่อตั้งพรรค หรือมีแนวคิดในการก่อตั้งพรรคมากมายหลายแนวคิด บางกลุ่มก็มีแนวคิดระดับพื้นฐาน คือต้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือแสดงออกถึงความคิดทางการเมืองของกลุ่มผู้ก่อตั้ง โดยไม่ได้คาดหวังว่าชนะการเลือกตั้งและเข้าไปใช้อำนาจทางการเมืองแต่อย่างใด บางกลุ่มมีแนวคิดในการเข้าไปใช้อำนาจเพื่อรักษาและส่งเสริมผลประโยชน์ของกลุ่มตนเป็นสำคัญ บางกลุ่มก็มุ่งจะส่งเสริมหลักการทางศาสนา อุดมการณ์ทางการเมืองบางอย่าง และมีบางกลุ่มมุ่งจะก่อตั้งพรรคเพื่อการปฏิบัติสังคมไปตามความคิดความเชื่อของกลุ่ม แนวคิดเหล่านี้ต่างก็มีวิธีคิดเกี่ยวกับพรรคการเมืองแตกต่างกัน บางกลุ่มก็คิดคับแคบอยู่เฉพาะในกลุ่มผู้ก่อตั้งพรรค หรือมองว่าผู้ก่อตั้งพรรคเป็นส่วนสำคัญที่สุด หรือเป็น “หัวใจ” ของพรรค สาขาพรรคและสมาชิกพรรคเป็นเพียงส่วนประกอบ หรือมีความสำคัญต่อพรรคไม่มากนัก บางกลุ่มก็มีวิธีคิดในลักษณะการมุ่งเอาชนะการเลือกตั้งเพื่อเข้าไปมีอำนาจทางการเมือง การก่อตั้งพรรคจึงต้องเน้นให้มีความพร้อมมากที่สุดในการเอาชนะการเลือกตั้ง วิธีคิดอีกแบบหนึ่ง คือ คิดในเชิงประชาธิปไตย คือการพูดคุยปรึกษาหารือกับผู้ที่มีความคิดคล้าย ๆ กัน และขยายออกไปสู่คนหลายกลุ่มมากขึ้น เมื่อสามารถก่อเกิดแนวคิดในทางการเมืองและอื่น ๆ ที่คล้ายกันและเข้าใจร่วมกันได้แล้ว จึงทำการ

ก่อตั้งพรรคจากฐานของสมาชิกจำนวนมาก อาจจะมีหลายพันหรือหลายหมื่นคน และให้สาขาพรรคที่จัดตั้งขึ้นโดยสมาชิกมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรค เหล่านี้เป็นต้น

ในกรณีของไทย แนวคิดหลัก ๆ ในการก่อตั้งพรรค อาจจะมีการพิจารณาจัดแยกออกได้ ๘ - ๙ แนวคิด คือ **หนึ่ง** เพื่อการทำงานร่วมกันในสภา สมาชิกสภาจึงร่วมกันก่อตั้งพรรคขึ้นพบมากในยุคแรก ๆ ของการก่อเกิดพรรคการเมือง **สอง** เพื่อให้พรรคเป็นกลไกสนับสนุนรัฐบาลในสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำทางการเมืองที่มีอำนาจในฝ่ายรัฐบาลจึงจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นที่สำคัญก็คือ พรรคเสรีมนังคศิลา พรรคสหภูมิ และพรรคสหประชาไทย เป็นต้น **สาม** เพื่อรวบรวมพวกพ้องทางการเมืองที่มีการเตรียมพร้อมเพื่อการเลือกตั้งเกือบทั่วไป แต่ที่ประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งและได้เข้าจัดตั้งรัฐบาลเกือบทุกครั้ง ก็คือพรรคที่มีพวกพ้องทางการเมืองที่เข้มแข็งอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ หลายกลุ่ม มีเงินทุนมาก และผู้นำพรรคมีบารมีทางการเมืองมาก **สี่** เพื่อให้เป็นพรรคที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองบางอย่างที่ชัดเจน ที่สำคัญคือ พรรคที่นำเอาลัทธิสังคมนิยมมานำเสนอเป็นนโยบายสำคัญของพรรคในช่วง พ.ศ. ๒๕๑๗ - ๒๕๑๙ **ห้า** พรรคการเมืองเพื่อการสนับสนุนผู้นำทางการเมืองคนใดคนหนึ่งโดยตรง ที่สำคัญคือพรรคประชากรไทย สนับสนุน นายสมัคร สุนทรเวช พรรคมวลชน สนับสนุน ร.ต.อ. เฉลิม อยู่บำรุง พรรคปฏิวัติ (ต่อมาเปลี่ยนเป็น “ก้าวหน้า”) สนับสนุน นายอุทัย พิมพ์ีจิชน พรรคพลังธรรม สนับสนุน พล.ต. จำลอง ศรีเมือง พรรคความหวังใหม่ สนับสนุน พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ และพรรคไทยรักไทย สนับสนุน พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร **หก** ปรับตัวตามสถานการณ์ทางการเมืองและได้เป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาล เช่น กรณีการเกิดพรรคสามัคคีธรรม เพื่อสนับสนุน พล.อ.สุจินดา คราประยูร ผู้นำของคณะรัฐประหารขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี เป็นต้น **เจ็ด** ก่อตั้งขึ้นเพื่อต้องการมีส่วนร่วมและได้แสดงความคิดเห็นและบทบาททางการเมืองในขอบเขตที่สามารถทำได้ พรรคการเมืองที่มีแนวคิดแบบนี้ มักเป็นพรรคขนาดเล็ก คือมีคนน้อย มีเงินทุนจำกัด ทำให้ขาดความพร้อมในการเข้าร่วมการเลือกตั้ง **แปด** ก่อตั้งขึ้นเพื่อหวังเงินอุดหนุนจากกองทุนสนับสนุนกิจกรรมพรรคการเมืองที่ กกต. ดูแลและดำเนินการ เพราะส่วนใหญ่นั้น กกต. มักกำหนดเกณฑ์ในการให้เงินสนับสนุนอยู่ที่จำนวนสาขา จำนวนสมาชิก จำนวนคะแนนเสียงที่ได้รับจากการเลือกตั้ง และจำนวน ส.ส. มีพรรคการเมืองหลายพรรคที่ก่อตั้งขึ้นและพยายามขยายสาขาพรรคและหาคนเข้าเป็นสมาชิกพรรคให้มีจำนวนมาก ๆ แต่ได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งไม่มากและไม่เคยมี ส.ส. จากการเลือกตั้งเลย แต่ก็ได้รับเงินอุดหนุนจาก กกต. เป็นจำนวนหลายแสนถึงหลายล้านบาททุกปี และ **เก้า** ค่อนข้างมีแนวคิดที่แตกต่างออกไปจาก ๗ - ๘ แนวคิดที่ผ่านมา

อย่างสิ้นเชิง แต่ผู้มีอำนาจทางการเมืองและผู้มีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายไม่ยอมรับ ทำให้การก่อตั้งต้องกลายเป็นพรรคนอกกฎหมาย และถูกปราบปราม นั่นคือ แนวคิดเกี่ยวกับการนำเอาลัทธิคอมมิวนิสต์ (Communism) มาเป็นแกนหลักในการก่อตั้งพรรค มีเพียงพรรคเดียว คือ พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย คือ พคท.

แนวคิดหลัก ๆ ที่จัดแยกไว้ ๙ แนวคิดข้างต้น ก็เกิดจากวิถีคิดทางการเมืองและวิถีคิดเกี่ยวกับพรรคการเมืองแตกต่างกันหลายลักษณะ ผู้เข้าไปก่อตั้งพรรคและเข้าร่วมการเลือกตั้งส่วนใหญ่ มักมีวิถีคิดทางการเมืองว่า เป็นเรื่องของผู้ที่มีความพร้อม มีพวกพ้องมาก มีตำแหน่งสูง หรือมั่งคั่งร่ำรวยมากพอสมควรแล้ว หรือมีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักกว้างขวางในสังคม บางคนมองว่าการเมืองประชาธิปไตยทุกคนเท่าเทียมกัน ตนเองจึงสามารถก่อตั้งพรรคเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองและการเลือกตั้งได้ แม้ว่าจะไม่มีชื่อเสียง ไม่มีเงินทุนเพียงพอ และมีพวกพ้องน้อยก็ตาม คนบางคนมีวิถีคิดการเมืองในเชิงปฏิวัติเปลี่ยนแปลงสังคม ทำให้เกิดแนวคิดในการก่อตั้งพรรคเพื่อปฏิวัติสังคม คือ พคท. มีผู้ก่อตั้งพรรคหลายคนที่มีมองการเมืองเพียงมิติการเลือกตั้ง และเชื่อว่าตนสามารถเป็นนายกรัฐมนตรีบริหารประเทศชาติบ้านเมืองได้ ถ้าเอาชนะการเลือกตั้งได้ พรรคการเมืองจึงเป็นกลไกทางการเมืองในการเข้าไปสู่ตำแหน่งดังกล่าว นักการเมืองไทยจำนวนไม่น้อยที่สามารถผูกขาดตำแหน่ง ส.ส. ในภูมิภาคและได้เข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลเกือบทุกครั้งหลังการเลือกตั้ง มองการเมืองในเชิงบวกต่อตนเอง คือ เป็นช่องทางที่จะได้ผลประโยชน์หลายด้าน ทั้งตำแหน่ง ชื่อเสียง โอกาสในการทำธุรกิจ และแม้แต่การได้บุญคุณและการตอบแทนรูปแบบต่าง ๆ จากธุรกิจ ข้าราชการ และคนหลากหลายกลุ่มที่เข้ามาขอความช่วยเหลือ หรือที่ได้รับประโยชน์จากการตัดสินใจของตนเองเมื่อมีตำแหน่งทางการเมือง คนเหล่านี้ นอกจากก่อตั้งพรรคขึ้นแล้วยังมีพฤติกรรมผูกขาดการบริหารจัดการพรรคในลักษณะการเป็น “เจ้าของพรรค” อีกด้วย

แนวคิดและวิถีคิดในทางการเมืองและการก่อตั้งพรรคการเมืองที่กล่าวมาข้างต้น ถือเป็นสาเหตุสำคัญเบื้องต้นของปัญหาพรรคการเมืองไทย เหตุนี้ ผู้ที่คิดจะก่อตั้งพรรคการเมืองจึงจำเป็นต้องใช้สติและปัญญาเพื่อถ่วงถ่วงถึงแนวคิดและวิถีคิดของตนเองว่า ได้มองการเมืองในเชิงบวกเพื่อผลประโยชน์ของคนทั้งสังคมมากกว่าผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องหรือไม่ มีแนวคิดในด้านประชาธิปไตยจริงจังหรือไม่ มาก - น้อยเพียงใด ต้องการให้เกิดพรรคการเมืองที่เป็นเวทีประชาธิปไตยของคนจำนวนมาก หรือเป็นกลไกทางการเมืองเพื่อการเข้าสู่อำนาจของตนเองและพวกพ้องเท่านั้น

ในทางปฏิบัติ การใช้เงินทุนจำนวนมากเพียงพอ และระดมพวกพ้องเข้ามาร่วมก่อตั้งพรรค และชักชวนอดีต ส.ส. ผู้มีศักยภาพทางการเมืองสูง และกลุ่มอิทธิพลทางการเมืองต่าง ๆ เข้ามาร่วมในพรรคและระดมทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อเอาชนะการเลือกตั้ง ประสบความสำเร็จในการเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองได้ง่ายกว่าการจะมีแนวคิดในการก่อตั้งพรรคที่เกิดจากความคิดและความต้องการคล้าย ๆ กันของคนจำนวนมาก และมีลักษณะเท่าเทียมกันในแบบประชาธิปไตยของสมาชิกพรรคทุกคน แต่แนวคิดและวิถีคิดในลักษณะนี้ก็คงไม่ยากเกินไปในทางปฏิบัติ และเป็นแนวคิดใหม่ที่ยังไม่มีใครกล้านำมาปฏิบัติในการก่อตั้งพรรคการเมืองไทย

๒) การเริ่มต้นด้วยหลักการและการสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตย (democratic culture) ในกลุ่มของผู้ร่วมก่อตั้งพรรค ที่สำคัญก็คือ เรื่องความเสมอภาคหรือเท่าเทียมกัน หลักสิทธิเสรีภาพและความมีอิสระในการคิดและการแสดงออก หลักนิติธรรม คุณธรรม การตัดสินใจโดยเสียงข้างมากไม่ใช่โดยคน ๆ เดียวหรือคนกลุ่มเดียว หลักการการมีส่วนร่วม รัฐบาลหรือการปกครองที่มีความรับผิดชอบ (responsible government) หรือแม้แต่คุณค่าประชาธิปไตยเสรีนิยม (liberal values) คือสิทธิส่วนบุคคล (individual rights) การปกป้องประชาสังคม (civil society) จากการรุกรานโดยรัฐ (state) และการสร้างสถาบันต่าง ๆ ขึ้นตรวจสอบการบิดเบือนอำนาจหรืออำนาจที่ไม่ได้มาจากประชาชนอย่างแท้จริง

ทำไมต้องเริ่มต้นจากหลักการและการสร้างคุณค่าประชาธิปไตย เหตุผลสำคัญก็คือ ถ้าเริ่มต้นจากการมีคุณค่าสากล (universal values) ในเชิงประชาธิปไตยร่วมกันอย่างหนักแน่นและชัดเจนของผู้ร่วมก่อตั้งพรรคแล้ว พรรคการเมืองที่ก่อตั้งขึ้นก็จะมีโอกาสเป็นสถาบันการเมืองประชาธิปไตย (democratic institution) ได้มาก พลังในการต่อสู้หรือป้องกันการเกิดเผด็จการก็จะมีสูงขึ้น และโอกาสที่พรรคจะกลายเป็นปัญหาทางการเมือง หรือขัดขวางกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยก็จะมีน้อยลง

หลักการและคุณค่าสำคัญของประชาธิปไตยล้วนศึกษา เรียนรู้ และปลูกฝังให้เกิดความรู้ ความเข้าใจและเชื่อมั่นศรัทธาได้ ถ้าผู้ก่อตั้งพรรคมีความตั้งใจจริงที่จะเดินไปตามแนวทางของประชาธิปไตย การเริ่มต้นอาจจะช้าและมีปัญหาในทางปฏิบัติ แต่ถ้ามุ่งมั่น และมีความพยายามสูง ปัญหาต่าง ๆ ก็จะลดน้อยลงในระยะเวลา

๓) การจัดองค์กรพรรคให้มีความหลากหลายและแบ่งแยกการทำงานตามความชำนาญเฉพาะด้าน (complexity, differentiation and specialization) องค์กรพรรคที่เป็นประชาธิปไตยและสามารถพัฒนาสถาบันได้ในระดับสูง (high level of institutionalization) ต้องเริ่มต้นจากการแบ่งแยกงานกันทำ (division of labour) และมีผู้เชี่ยวชาญทางด้านต่าง ๆ ทำ

หน้าที่รับผิดชอบในแบบมืออาชีพ เพราะจะทำให้พรรคมีความพร้อมและมีศักยภาพสูงในการทำงานทางการเมือง สามารถเปิดรับข้อเรียกร้องและความต้องการต่าง ๆ จากกลุ่มพลังทางสังคมต่าง ๆ (social forces) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังสามารถสนองตอบต่อข้อเรียกร้องและความต้องการต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิผลสูง ซึ่งจะแตกต่างอย่างมากกับพรรคการเมืองที่รวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่คนเดี่ยวหรือคนกลุ่มเดียว เพราะพรรคจะขาดกลไกการทำงานที่เป็นระบบระเบียบ ไม่สามารถทำงานสนองตอบความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้ เมื่อใดที่ “ผู้นำพรรค” ไม่สามารถทำงานได้หรือไม่ได้รับความนิยมนอกจากประชาชน พรรคการเมืองก็จะเกิดปัญหาและไม่สามารถดำเนินงานทางการเมืองต่อไปได้

การจัดองค์กรพรรคที่เป็นระบบ มีโครงสร้างซับซ้อน และแบ่งแยกงานออกไปหลากหลาย จึงจำเป็นต้องมีการจัดวางระบบและโครงสร้างที่เหมาะสม มีความยืดหยุ่น (flexible) ที่สามารถปรับตัวและมีความคล่องตัวในการทำงานพอสมควร ถ้ามีการจัดแยกให้มีสำนักงานใหญ่ (Headquarter) ในส่วนกลางมีสาขาพรรค (party branches) ในภูมิภาคและท้องถิ่นต่าง ๆ แต่ละหน่วยงานก็ต้องมีหน่วยงานย่อย ๆ ที่ทำหน้าที่เฉพาะด้านของตนเองตามความเหมาะสมและจำเป็น และต้องมีอิสระในการทำงานของแต่ละส่วนหรือแต่ละฝ่าย เพื่อความสำเร็จ ความก้าวหน้า และเกิดความรับผิดชอบในการทำงานตามอำนาจหน้าที่ รวมทั้งมีการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจหน้าที่ระหว่างกัน และสร้างวัฒนธรรมการแข่งขันอย่างสร้างสรรค์ของการทำงานภายในองค์กร

สาขาพรรคที่เกิดขึ้นจากผู้ก่อตั้งพรรคมีแนวคิดแบบประชาธิปไตย ยึดหลักการและเชื่อมั่นศรัทธาในระบอบประชาธิปไตยเป็นเบื้องต้น จะต้องเป็นสาขาพรรคที่ก่อตั้งขึ้นโดยสมาชิกที่มีพื้นฐานความคิด ความเชื่อในแบบเดียวกัน ดำเนินงานโดยสมาชิกทั้งผู้ที่ทำงานเต็มเวลาหรือบางเวลาด้วยความสมัครใจ หรืออาจมีการจัดจ้างเจ้าหน้าที่หรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านได้ตามความจำเป็น เงินทุนในการบริหารจัดการสาขาควรจะมาจกสมาชิก เงินบริจาคจากองค์กรการกุศล ธุรกิจและบุคคลทั่วไป หรือเงินที่รัฐจัดสรรให้โดยตรง หน้าที่สำคัญของสาขาพรรค ก็คือ การเผยแพร่หลักการ อุดมการณ์และนโยบายของพรรคไปสู่สาธารณชน การเปิดรับข้อเรียกร้องและความต้องการของคนกลุ่มต่าง ๆ เข้าสู่พรรค การคัดเลือกคน (recruitment) เข้าเป็นสมาชิก ผู้ทำงาน ผู้สมัครรับเลือกตั้งระดับต่าง ๆ และคัดเลือกตัวแทนสาขาเข้าร่วมการประชุมใหญ่ของพรรคและเข้าร่วมการตัดสินใจในการดำเนินงานที่สำคัญต่าง ๆ ของพรรค ตลอดจนการคิดริเริ่มต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาพรรคเข้าสู่ระบบการทำงานของพรรค

๔) **เงินทุนของพรรค** มีความสำคัญในการจัดองค์กรและขับเคลื่อนการทำงานของพรรคไปสู่เป้าหมายทางการเมืองที่พรรคกำหนดไว้ ถ้าพรรคพึ่งพาเงินทุนของผู้ก่อตั้งหรือหัวหน้าพรรค ผู้ก่อตั้งหรือหัวหน้าพรรคก็จะเป็นฝ่ายที่กุมอำนาจการตัดสินใจภายในพรรคไว้ทั้งหมด ถ้าเงินทุนทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ของพรรคมาจากนายทุนหรือผลประโยชน์ทางธุรกิจของบางคนบางกลุ่ม คนเหล่านั้นก็จะเป็นผู้มีอิทธิพลโดยตรงต่อการก่อตั้งและการดำเนินงานของพรรค และถ้าเงินส่วนใหญ่มาจากการสนับสนุนของรัฐ ก็อาจจำเป็นต้องใช้เงินจำนวนมากและอาจมีปัญหาในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่เหมาะสมที่ทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องให้การยอมรับ

พรรคที่มีแนวคิดแบบประชาธิปไตย ยึดถือหลักการและคุณค่าประชาธิปไตย อาจจะได้รับเงินจากหลายแหล่ง ทั้งจากสมาชิก เงินบริจาคจากแหล่งต่าง ๆ และการสนับสนุนของรัฐ แต่ถ้าพรรคก่อเกิดขึ้นจากแนวคิดและหลักการประชาธิปไตยจริง ๆ เงินทุนส่วนใหญ่ต้องมาจากสมาชิกพรรค ทั้งรูปแบบบุคคลแต่ละคนและในรูปแบบของกลุ่ม หรือองค์กรที่สมาชิกของกลุ่ม หรือองค์กรต้องจ่ายค่าสมาชิกเป็นประจำ แต่ต้องมีการกำหนดอัตราส่วนที่เหมาะสมในการที่สมาชิกต้องจ่ายเงินให้กับพรรคไว้ด้วย เพื่อป้องกันไม่ให้สมาชิกแต่ละคนต้องรับภาระมากเกินไป และเพื่อไม่ให้สมาชิกบางคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีสามารถให้เงินกับพรรคได้มาก และกลายเป็นผู้มีอิทธิพลมากในพรรค

พรรคการเมืองจำเป็นต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะในการบริหารจัดการการเงินของพรรคที่มีลักษณะการทำงานแบบธรรมาภิบาล (good governance) ที่สามารถทำให้สมาชิกเกิดความมั่นใจอย่างสูง เพราะนอกจากจะป้องกันปัญหาต่าง ๆ จากการบริหารการเงินและการคอร์รัปชันแล้ว ยังจะทำให้สมาชิกเต็มใจจ่ายเงินให้พรรค บุคคลภายนอกพรรคก็จะเกิดความเชื่อมั่น ศรัทธาต่อการทำงานของพรรคและอาจบริจาคเงินสนับสนุนพรรคอีกส่วนหนึ่ง

ผู้เขียนคิดว่า ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ข้างต้นต่อการก่อตั้งพรรคขึ้นในอนาคตเป็นเรื่องที่สามารถเกิดขึ้นได้ในสังคมไทย ถ้าผู้ก่อตั้งพรรคเริ่มต้นจากการศึกษาเรียนรู้เกี่ยวกับการเมืองประชาธิปไตย พรรคการเมือง และการเลือกตั้ง ให้จริงจังและกว้างขวางเสียก่อน จนกระทั่งเกิดความรู้ความเข้าใจอย่างรอบด้านและชัดเจน และมีความเชื่อมั่นศรัทธาในแนวคิดและแนวทางเหล่านี้ แต่สำหรับผู้ที่คิดว่าทำตามแบบอย่างที่มีผู้เคยทำได้แล้วดีกว่าเพราะเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยและไม่ต้องเสียเวลา และมีปัญหามากในระหว่างผู้ร่วมก่อตั้งด้วยกัน พรรคการเมืองที่ก่อตั้งขึ้นก็ต้องเกิดปัญหาแบบเดิม ๆ ตามที่เคยเกิดขึ้นมาและเป็นปัญหาอยู่ในขณะนี้

บรรณานุกรม

หนังสือ

ภาษาไทย

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. รัฐกับสังคม : ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุสังคมสยาม. บริษัท พ.เพรส จำกัด, ๒๕๕๔.

พระรักเกียรติ รักชิตะธัมโม (สุชนะ). ธรรมะเปลี่ยนทุกข์เป็นสุขได้ “ชีวิตนักการเมือง”. อุดรธานี : สำนักพิมพ์ มฤตดาธรรม, ๒๕๕๕.

สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. เอกสารการสนชุดวิชา ปัญหาพัฒนาการทางการเมืองไทย. นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๑.

_____. เอกสารการสนชุดวิชา ปัญหาการพัฒนาชนบทไทย. นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๖.

ภาษาอังกฤษ

Askew, R. Marc. Culture and Electoral Politics In Southern Thailand. Nonthaburi : King Prajadhipok's Institute, 2006.

Katz, S. Richard & William Crotty. Edited. Handbook of Party Politics. London : SAGE Publications Ltd., 2006.

Michels, Robert. Political Parties : A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy. New York : the Free Press. 1962.

Saward, Michael. Edited. Democracy : Critical Concepts in Political Science Vol. I. New York : Routledge, 2007.

White, Kenneth John. New Party Politics : From Jefferson And Hamilton to the Information Age. Singapore : Thomson Learning, 2004.

วารสาร นิตยสาร เว็บไซต์

รุ่งพงษ์ ชัยนาม และคณะ. คณะบรรณาธิการ. ๒๑ ปีรัฐศาสตร์ มสธ. รวมบทความวิชาการรัฐศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : พิมพ์อักษร, ๒๕๔๖.

รัฐสภาสาร ปีที่ ๖๐ ฉบับที่ ๓ (มีนาคม ๒๕๕๕)

www.ect.go.th



กฎหมายซื้อขายระหว่างประเทศ LAW OF INTERNATIONAL SALE OF GOODS

อนันต์ ชัยนีก *

บทคัดย่อ

กฎหมายซื้อขายระหว่างประเทศของประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติกำหนดไว้เป็นการเฉพาะจึงมีการนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยนิติกรรมสัญญา บทบัญญัติว่าด้วยการซื้อขาย มาเป็นแนวทางในการอุดช่องว่างทางกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔ ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายและสร้างความยุติธรรมต่อคู่สัญญาไม่เพียงพอเพราะแนวคิดและทฤษฎีกฎหมายภายในประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศมีลักษณะแตกต่างกันจึงไม่อาจนำกฎหมายภายในประเทศตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาอุดช่องว่างได้ จากปัญหาข้างต้นก่อให้เกิดพันธกรณีที่ประเทศไทยจะต้องดำเนินการพัฒนากฎหมายซื้อขายระหว่างประเทศให้มีประสิทธิภาพเพื่อรองรับการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศและประสานผลประโยชน์ระหว่างคู่สัญญาฝ่ายไทยและฝ่ายต่างประเทศให้สมดุลกันโดยการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสัญญาซื้อขายสังหาริมทรัพย์ระหว่างประเทศ ค.ศ. ๑๙๖๔ (The Convention relating to a Uniform Law on the International Sale of Goods, 1964) ของคณะอนุกรรมการกฎหมายการค้าระหว่างประเทศขององค์การสหประชาชาติ (United Nations Commission on International Trade Law: UNCITRAL) และ

* อาจารย์และเลขานุการหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี

กฎของสภาหอการค้านานาชาติ (International Chamber of Commerce: ICC) ตามหลักการของ International Commercial Terms: INCOTERMs เกี่ยวกับการส่งมอบทรัพย์สินที่ซื้อขายหรือ Uniform Custom and Practice: UCP เกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในการชำระค่าสินค้าแบบ Letter of Credit: L/C เพื่ออำนวยความสะดวกและพัฒนากฎหมายซื้อขายระหว่างประเทศให้สามารถประกันความเป็นธรรมแก่คู่สัญญาได้ ส่วนการอนุวัติการและพัฒนากฎหมายซื้อขายระหว่างประเทศควรเป็นลักษณะการแบ่งแยกประมวลกฎหมายพาณิชย์และประมวลกฎหมายแพ่งออกจากกันเพื่อมุ่งสู่การพัฒนากฎหมายในระดับโครงสร้างแล้วนำกฎหมายซื้อขายระหว่างประเทศบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายพาณิชย์เป็นบทบัญญัติเฉพาะที่อยู่ภายใต้กฎหมายซื้อขายภายในประเทศ ส่วนกรณีใดจะให้ความแตกต่างระหว่างกฎหมายซื้อขายภายในประเทศและกฎหมายซื้อขายระหว่างประเทศก็ควรบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ เช่น การโอนกรรมสิทธิ์ในทางระหว่างประเทศควรเป็นไปตามกฎหมายของเยอรมนีและผสมผสานกับหลัก International Commercial Terms: INCOTERMs เกี่ยวกับการส่งมอบทรัพย์สินที่ซื้อขายหรือ Uniform Custom and Practice: UCP เกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในการชำระค่าสินค้าแบบ Letter of Credit: L/C เพื่อให้ยังคงเป็นกฎหมายเอกชนตามแนวคิดและทฤษฎีตามหลักเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of Contract) และหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนา (Autonomy of Will) ที่เป็นพื้นฐานในการทำสัญญา

คำสำคัญ: สัญญาซื้อขายสินค้าระหว่างประเทศ

ABSTRACT

The international trade law of Thailand did not specifically define about international trade, in any provisions of the law. Therefore, the Civil and Commercial Code on juristic acts and contracts and provisions on buying and selling was used as guidelines in plugging legal gap under the Civil and Commercial Code, Section 4, resulting in enforcing of the law and creating of fairness to contract parties, to be not enough, because the concept and theory of domestic law and international law had different nature. Therefore, the domestic law under the Civil and Commercial Code could not be used for plugging gaps. From the above problems, there is creating of commitment that

Thailand shall develop the international trade law so that it had effectiveness to support international trade and investment and to have coordination of the interest and benefit between Thai and foreign countries to be in balance by entering as associate member into the Convention relating to a Uniform Law on the International Sale of Goods, 1964 of the United Nations Commission on International Trade Law: UNCITRAL and rules of International Chamber of Commerce: ICC, under the principles of International Commercial Terms: INCOTERMS, relating to delivering of bought properties or Uniform Custom and Practice: UCP, relating to procedures for paying goods price, in type of Letter of Credit: L/C to comply with and develop the international trade law, in order to be able to guarantee the fairness to the contract parties. Complying with and developing of international trade law should be in the nature of dividing of Commercial Code and Civil Code from each other to aim to development of law in structural level and specifying the international trade law in the Commercial Code to be specific provisions to be under the domestic trade law. In any cases that need differentiating between domestic trade law and international trade law, there should be specific provisions, for example, transfer of international ownership, there should be compliance with German Law and mixing with International Commercial Terms: INCOTERMS relating to delivering of bought properties or Uniform Custom and Practice: UCP relating to procedures for paying goods price in type of Letter of Credit: L/C; in order to maintain the private law, according to the concept and theory under the principle of freedom of contract and autonomy of will which was the basis of contract executing.

Keywords: Contracts for the International Sale of goods

๑. บทนำ

เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๑ (ค.ศ. ๑๙๘๘) เป็นปีที่ “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสัญญาซื้อขายสังหาริมทรัพย์ระหว่างประเทศ” (United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods: CISG) มีผลบังคับใช้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขจัดความแตกต่างของกฎหมายแต่ละประเทศให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศภาคีในการค้าระหว่างประเทศที่แตกต่างกันให้เข้ากันได้ภายใต้หลักเกณฑ์เดียวกัน ในทางการค้าระหว่างประเทศคู่ค้าแต่ละฝ่ายมักต้องรองวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการค้าร่วมกัน สำหรับกรณีที่ไม่ได้ตกลงกันหรือกรณีที่ไม่ได้คาดหมายไว้ล่วงหน้า คู่สัญญาแต่ละฝ่ายมักจะพยายามต่อรองให้อีกฝ่ายหนึ่งตกลงใช้กฎหมายหรือหลักเกณฑ์ที่ตนรู้จักดีเป็นเกณฑ์ในการระงับข้อพิพาท ในปัจจุบันประเทศคู่ค้าสำคัญในตลาดโลก เช่น สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐประชาชนจีน ได้เคยคัดค้านและปฏิเสธการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญามาก่อนและประเทศสำคัญในยุโรป เช่น ฝรั่งเศสและอิตาลีได้เข้าลงนามเป็นภาคีและให้สัตยาบันแก่อนุสัญญานี้แล้ว ประเทศกลุ่มสแกนดิเนเวียและกลุ่มยุโรปตะวันออกก็กำลังจะเข้าร่วมเป็นภาคีและให้สัตยาบัน และประเทศกลุ่มตลาดร่วมยุโรปกำลังดำเนินการเพื่อยกเลิกการเป็นภาคีในอนุสัญญาฉบับกรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ เพื่อเข้าเป็นภาคีและให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสัญญาซื้อขายสังหาริมทรัพย์ระหว่างประเทศ ส่วนการดำเนินการของสหภาพยุโรป นับตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๓๐ เป็นต้น มาสถาบันเพื่อการจัดทำกฎหมายเอกชนให้เป็นเอกภาพ (International Institute for the Unification of Private Law: UNIDROIT) ซึ่งตั้งอยู่ ณ กรุงโรม ได้เริ่มการตระเตรียมการจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยสัญญาซื้อขายขึ้นจากการผลักดันของนักนิติศาสตร์ชาวเยอรมันโดย Ernst Rabel ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มศึกษาค้นคว้าเปรียบเทียบกฎหมายลักษณะสัญญาซื้อขายของชาติต่าง ๆ อยู่ในขณะนั้น หลังจากที่ได้มีการจัดทำต้นร่างอนุสัญญาจำนวน ๔ ฉบับ ได้แก่ ฉบับ ค.ศ. ๑๙๓๕, ๑๙๓๙, ๑๙๕๖ และ ค.ศ. ๑๙๖๓ ประกอบกับในช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๒ เป็นเวลาหลายปีในที่สุดก็มีการประชุมตัวแทนของนานาชาติตกลงทำสัญญากันได้เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๖๔ ที่กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ โดยตกลงให้ทำเป็น ๒ ฉบับ ได้แก่ อนุสัญญาเกี่ยวกับประมวลกฎหมายนานาชาติลักษณะสัญญาซื้อขายสังหาริมทรัพย์ระหว่างประเทศ ค.ศ. ๑๙๖๔ (1964, Hague Sales Convention) และอนุสัญญาเกี่ยวกับประมวลกฎหมายนานาชาติว่าด้วยการก่อให้เกิดสัญญาในกรณีสัญญาซื้อขายสังหาริมทรัพย์ระหว่างประเทศ ค.ศ. ๑๙๖๔ (1964, Hague Formation Convention)

อนุสัญญาทั้ง ๒ ฉบับจะช่วยให้กฎหมายว่าด้วยการซื้อขายสังหาริมทรัพย์ระหว่างประเทศเป็นเอกภาพกันได้ทั่วโลก แต่มิได้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการเนื่องจากเหตุผลความไม่สอดคล้องกันในกฎหมายเกี่ยวกับรายละเอียดแล้ว สำคัญที่สุดก็คือการมีประเทศเข้าร่วมประชุมตกลงกันน้อยเกินไปมีเพียง ๒๘ ประเทศเท่านั้นและประเทศส่วนใหญ่ที่เข้าร่วมประชุมก็ล้วนเป็นประเทศภาคพื้นยุโรป ส่วนบรรดาตัวแทนของประเทศกำลังพัฒนามิได้เข้ามามีส่วนร่วมด้วยทำให้อนุสัญญาทั้ง ๒ ฉบับไม่ได้รับความนิยมนานาชาติ ต่อมาที่ประชุมใหญ่สหประชาชาติจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ (United Nations Commission on International Trade Law: UNCITRAL) ขึ้นใน ค.ศ. ๑๙๖๗ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาปัญหาว่าจะทำอย่างไรให้อนุสัญญาฉบับกรุงเฮกได้รับการยอมรับจากประเทศสมาชิก คณะกรรมการ UNCITRAL จึงได้จัดตั้งคณะทำงานประกอบด้วยผู้แทนของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยให้คณะกรรมการพิจารณาอนุสัญญากรุงเฮกอีกครั้ง แต่เนื่องจากมีความเห็นแตกต่างกันมากทั้งในส่วนกฎหมาย เศรษฐกิจและสังคม คณะกรรมการ UNCITRAL จึงมีมติให้จัดทำร่างอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายลักษณะสัญญาซื้อขายระหว่างประเทศขึ้นใหม่ร่างอนุสัญญาฉบับใหม่นี้ได้สำเร็จลงใน ค.ศ. ๑๙๗๘ ในระหว่างที่มีการพิจารณาร่างอนุสัญญาฉบับใหม่โดย UNCITRAL อนุสัญญาฉบับกรุงเฮกทั้ง ๒ ฉบับ ได้เริ่มมีผลบังคับใช้ในประเทศภาคีคือ ตั้งแต่เดือนสิงหาคม ค.ศ. ๑๙๗๒ แต่การเตรียมร่างอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายลักษณะซื้อขายของ UNCITRAL ที่ก้าวหน้าขึ้นได้ส่งผลให้อนุสัญญาฉบับกรุงเฮกได้รับความสนใจจากนานาชาติน้อยลงและกลุ่มประเทศที่อนุสัญญามีผลบังคับใช้จำกัดอยู่เพียงไม่กี่ประเทศเท่านั้นคือ อังกฤษ เยอรมัน เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ อิตาลี ลักเซมเบิร์ก อิสราเอล ซานมารีโนและแกมเบีย การที่อนุสัญญาฉบับกรุงเฮกมีผลบังคับใช้ด้วยเหตุผลเพียงอันเกิดจากความตกลงของบรรดาประเทศผู้ริเริ่มก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community: EEC) ที่ตกลงให้อนุสัญญานี้มีผลบังคับในกลุ่มประเทศสมาชิกประชาคมพร้อมกัน (พินาญา เวราซุกุล, ออนไลน์, ๒๕๕๒)

เมื่อคณะกรรมการ UNCITRAL ได้ริเริ่มจัดทำอนุสัญญาขึ้นใหม่แล้วรัฐสภาฝรั่งเศสได้มีมติไม่ยอมให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฉบับกรุงเฮก นอกจากนี้ยังมีประเทศสมาชิกใหม่ของประชาคมยุโรปบางประเทศไม่ยอมให้สัตยาบันต่ออนุสัญญา เช่น ประเทศไอร์แลนด์และประเทศเดนมาร์กเป็นต้น ด้วยเหตุนี้อนุสัญญากรุงเฮกจึงมีผลเฉพาะในประเทศประชาคมยุโรป

บางส่วนเท่านั้น ประเทศคู่ค้าสำคัญ ๆ ในตลาดโลกหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา รัสเซีย ฝรั่งเศสหรือสาธารณรัฐประชาชนจีน มิได้เข้าเป็นภาคีในอนุสัญญากรุงเฮก ใน ค.ศ. ๑๙๘๐ คณะกรรมการ UNCITRAL ของสหประชาชาติจึงได้จัดให้มีการประชุมพิจารณาร่างกฎหมายลักษณะซื้อขายระหว่างประเทศขึ้นที่กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย มีประเทศต่าง ๆ ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมทั้งสิ้น ๖๒ ประเทศ ในการลงคะแนนเสียงปรากฏว่ามีผู้แทนของประเทศต่าง ๆ รวม ๔๒ ประเทศ ลงคะแนนเสียงรับรอง และมีอีก ๑๐ ประเทศ งดออกเสียง โดยการประชุมนี้ได้ดำเนินไปโดยปลอดจากการรวมกลุ่มผลักดันโดยอาศัยผลประโยชน์ทางการเมืองเป็นเกณฑ์ กลุ่มประเทศสังคมนิยมและกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมได้ร่วมประชุมกัน ส่วนกลุ่มประเทศกำลังพัฒนามีการรวมตัวกันเฉพาะในประเด็นที่เห็นว่าต้องเสียเปรียบในบางเรื่องเท่านั้น ส่วนการมีผลใช้บังคับของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสัญญาซื้อขายสังหาริมทรัพย์ระหว่างประเทศ (United Nations Contracts for the International Sale of Goods) มาตรา ๙๙ (๑) กำหนดให้อนุสัญญาฉบับนี้มีผลบังคับเมื่อพ้น ๑ ปี นับตั้งแต่วันที่มิประเทศต่าง ๆ ให้สัตยาบันแก้อนุสัญญาครบ ๑๐ ประเทศ เมื่อวันที่ ๓๑ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๘๖ ได้มีประเทศต่าง ๆ ให้สัตยาบันแก้อนุสัญญาครบ ๑๐ ประเทศ ดังนั้นอนุสัญญามีผลบังคับแก่ประเทศภาคี ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๑๙๘๘ ประเทศที่ให้สัตยาบันอนุสัญญานี้ ได้แก่ อียิปต์ อาร์เจนตินา ฝรั่งเศส อิตาลี ยูโกสลาเวีย เลโซโท แซมเบีย ซีเรีย ฮังการี สาธารณรัฐประชาชนจีน และสหรัฐอเมริกา

อนุสัญญาฉบับนี้บัญญัติวางหลักเกณฑ์ว่าด้วยการก่อให้เกิดสัญญาซื้อขายและหลักเกณฑ์ว่าด้วยสิทธิหน้าที่ของคู่สัญญาไว้ในฉบับเดียวกันไม่แยกเป็นอนุสัญญา ๒ ฉบับเหมือนอนุสัญญาฉบับกรุงเฮกโดยได้มีการแบ่งหมวดหมู่ออกเป็นหลายส่วนและยอมให้ประเทศภาคีให้สัตยาบันแยกเป็นบางส่วนได้ด้วย

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสัญญาซื้อขายสังหาริมทรัพย์ระหว่างประเทศ (United Nation Convention on Contracts for the International sale of Goods: CISG) แบ่งออกเป็น ๔ ส่วน ได้แก่ ขอบเขตที่บังคับใช้และหลักทั่วไป (มาตรา ๑-๑๓) การก่อให้เกิดสัญญา (มาตรา ๑๔-๒๔) ลักษณะสัญญาซื้อขาย (มาตรา ๒๕-๔๘) และบทเฉพาะกาล (มาตรา ๔๙-๑๐๑) ในส่วนของประเทศไทยมีการซื้อขายกับประเทศสมาชิกตามอนุสัญญาหลายประเทศแต่เมื่อพิจารณากฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายสินค้าระหว่างประเทศแล้ว กลับปรากฏว่าประเทศไทยไม่มีกฎหมายซื้อขายสินค้าระหว่างประเทศเป็นการเฉพาะและ

ประเทศไทยยังไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสัญญาซื้อขายสังหาริมทรัพย์ระหว่างประเทศ (United Nation Convention on Contracts for the International sale of Goods: CISG) เมื่อพิจารณาถึงระบบกฎหมายซื้อขายระหว่างประเทศของประเทศไทย ศาลไทยได้ใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นหลักแห่งการวินิจฉัย ซึ่งในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๓ ลักษณะ ๑ ซื้อขายหรือเป็นการซื้อขายสินค้าทั่วไปในประเทศและหากมิได้มีบทบัญญัติในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะต้องกลับไปใช้ บรรพ ๑ และบรรพ ๒ ซึ่งเป็นหลักกฎหมายแพ่งอันมีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ในการใช้แตกต่างไปจากการซื้อขายสินค้านานาชาติทั้งไม่สอดคล้องกับการซื้อขายสินค้านานาชาติระหว่างประเทศ เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๐๔๖/๒๕๓๗, ๓๖๕๑/๒๕๓๗ วินิจฉัยว่า การซื้อขายสินค้าผ่านทางโทรพิมพ์ (Telex) ถือว่าเป็นสัญญาซื้อขายสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๕๖ วรรคสอง แต่การซื้อขายผ่านทางโทรพิมพ์ (Telex) ไม่ถือว่าเป็นการซื้อขายที่มีหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อฝ่ายผู้ต้องรับผิดชอบเป็นสำคัญและการเปิด Letter of Credit: L/C มิใช่การชำระหนี้บางส่วนหรือได้วางประจำไว้ (พิรชาญา เวราสขกุล, ออนไลน์, ๒๕๕๒)

การวินิจฉัยของศาลฎีกาทั้ง ๒ คดี ได้นำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๕๖ วรรคสองและวรรคสาม มาเทียบเคียงอุดช่องว่างทางกฎหมายโดยเห็นว่าสัญญาซื้อขายระหว่างประเทศได้เกิดขึ้นแล้วแต่เนื่องจากเป็นสัญญาซื้อขายสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาเกินกว่า ๕๐๐ บาท^๒ ที่มีได้มีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างหนึ่งอย่างใดลงลายมือชื่อฝ่ายผู้ต้องรับผิดชอบเป็นสำคัญหรือได้วางประจำไว้หรือได้ชำระหนี้บางส่วนแล้ว จึงฟ้องร้องบังคับคดีไม่ได้ ข้อเท็จจริงโดยสรุปทั้ง ๒ คดี คล้ายคลึงกันโดยโจทก์ จำเลยได้ติดต่อเจรจาทำสัญญาซื้อขายข้าวด้วยข้อตกลงในการส่งมอบสินค้าตามเงื่อนไขของ Free on board (FOB) ผ่านทางโทรพิมพ์ โจทก์ผู้ซื้อได้เปิด Letter of Credit: L/C และได้ส่ง Letter of Credit: L/C ให้แก่จำเลยผู้ขายตามสัญญาซื้อขายและหน้าที่ของซื้อที่จะชำระราคาแล้ว จำเลยผู้ขายไม่จัดส่งข้าวให้แก่โจทก์ตามสัญญา โจทก์จึงฟ้องคดีบังคับให้จำเลยปฏิบัติตามการชำระหนี้ ดังนั้นกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากรณีใดศาล

^๒ มาตรา ๔๕๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๔๔ ปัจจุบันประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตราดังกล่าวเปลี่ยนแปลงจำนวนราคาของสินค้าที่ซื้อขายจากราคาเกินกว่า ๕๐๐ บาท เป็น ราคาเกินกว่า ๒๐,๐๐๐ บาท

จะใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ปรับใช้กับคดีการค้าระหว่างประเทศ กรณีใดที่ศาลไม่ควรใช้และหาแนวทางอุดช่องว่างของกฎหมายโดยเลือกนำหลักใดหลักหนึ่งในทางระหว่างประเทศที่เหมาะสมและให้ความเป็นธรรมแก่คู่ความมากที่สุดมาปรับใช้จึงเป็นเรื่องละเอียดอ่อนที่ต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะนี้ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายซื้อขายระหว่างประเทศโดยเฉพาะ

๒. ความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีการซื้อขายระหว่างประเทศ

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของประเทศไทยได้ให้ความหมายของสัญญาซื้อขายโดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕๓ กำหนดว่า “สัญญาซื้อขาย คือ สัญญาซึ่งบุคคลฝ่ายหนึ่งเรียกว่า ผู้ขายโอนกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่า ผู้ซื้อและผู้ซื้อตกลงว่าจะใช้ราคาทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้ขาย” ซึ่งที่มาของมาตรานี้ คือ มาตรา ๑๕๘๒ ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส มาตรา ๔๓๓ ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน มาตรา ๒๒๙ ประมวลกฎหมายสวิตเซอร์แลนด์ มาตรา ๕๕๕ ประมวลกฎหมายแพ่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา ๗๗ ของ Indian contract Act, 1872 มาตรา ๑๔๔๗ ประมวลกฎหมายแพ่งอิตาลี และมาตรา ๑๐๐ ของกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ แม้ว่าที่มาส่วนหนึ่งของมาตรา ๔๕๓ จะมาจากประมวลกฎหมายแพ่งประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาตรา ๑๕๘๒ แต่ตัวบทกฎหมายฝรั่งเศสไม่ได้บัญญัติไว้มีความเหมือนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยมาตรา ๔๕๓ นี้ โดยมาตรา ๑๕๘๒ ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสบัญญัติว่า “การซื้อขายเป็นความตกลงที่ฝ่ายหนึ่งมีหน้าที่ในการส่งมอบทรัพย์สินและอีกฝ่ายหนึ่งมีหน้าที่ในการชำระราคาเพื่อการดังกล่าว” ซึ่งมาตรา ๑๕๘๒ มิได้บัญญัติว่าผู้ขายโอนกรรมสิทธิ์ดังเช่นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยแต่กำหนดเพียงว่าผู้ขายมีหน้าที่ต้องส่งมอบทรัพย์สิน (ไฟทิต เอกจรรย์กร, ๒๕๕๒, หน้า ๑๗)

ก่อนสมัยศตวรรษที่ ๒๐ สัญญาจะเกิดขึ้นจากการตกลงเจรจาระหว่างบุคคลอย่างน้อย ๒ ฝ่าย ที่มีความเป็นอิสระที่จะกำหนดเจตนาของตนเองซึ่งในสมัยนั้นจะเป็นสัญญาแบบเรียบง่ายไม่ซับซ้อนยุ่งยาก ศาสตราจารย์ Malaurie L. Aynes อธิบายว่าการที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้ก็ด้วยเหตุผลทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับกฎหมายเก่าและกฎหมายโรมันซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้โอนไปโดยการส่งมอบ (A la tradition) และสอดคล้องกับกฎหมายไทยว่าสัญญาซื้อขายเป็นสัญญาซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้โอนไปยังผู้รับโอนโดยมีการตอบแทนเป็นจำนวนเงิน

ดังนั้นกฎหมายซื้อขายของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil law) ส่วนใหญ่ได้รับแนวคิดมาจากหลักกฎหมายโรมันแล้ววิวัฒนาการและพัฒนาการมาจนถึงปัจจุบัน เข้าสู่ศตวรรษที่ ๑๘ มีหลักที่ใช้ในการทำสัญญา ๒ หลักที่สำคัญ คือ หลักความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนา (Autonomy of will) และหลักเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of contract) ซึ่งหลักทั้งสองเป็นที่ยอมรับของนักกฎหมายกลุ่มประเทศกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil law) มาจนถึงปัจจุบัน รวมถึงแนวคิดในการยกร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของประเทศไทยด้วย

หลักความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนา (Autonomy of will) และหลักเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of contract) มาจากปรัชญาทางกฎหมายว่าด้วยวิธีสัมพันธทางหนี้ “อยู่บนรากฐานของเจตนาของบุคคล” เจตนาเป็นสิ่งที่กำหนดผลของสัญญาประกอบด้วยเจตนาเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดสัญญา เจตนาเป็นสิ่งที่กำหนดเนื้อหาของสัญญาและเจตนาเป็นสิ่งที่กำหนดผลของสัญญาและเจตนามีความสำคัญเพราะสัญญาจะเกิดขึ้นจากเจตนาของบุคคลที่มีความต้องการจะเข้ามาผูกพันกันตามสัญญาที่สรุปว่าเจตนาเป็นส่วนสำคัญของสัญญาเพราะในสมัยโรมันสัญญาเกิดจากการทำตามแบบพิธีที่กำหนดไม่ได้เกิดจากเจตนา ส่วนรากฐานความคิดของหลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนา นั้นมาจากหลักแนวคิดที่เกิดจากปรัชญาทางกฎหมายเกี่ยวกับ “ปัจเจกชนนิยม” (Individualism) หลักเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์ที่มีอยู่ในตัวคนทุกคน เป็นหลักที่ให้ความสำคัญกับตัวบุคคล นอกจากนี้ยังมีหลักเศรษฐกิจเสรีนิยม (Liberalism) กล่าวว่าเสรีภาพในการทำสัญญานุคคลทุกคนสามารถที่จะวางกฎเกณฑ์ที่ดีที่สุดสำหรับตัวเองได้ เข้าสู่ศตวรรษที่ ๑๙ มีระบบเศรษฐกิจแบบการค้าเสรีเกิดขึ้นซึ่งเรียกว่า “Laissezfaire” หรือ “Laissez-Passer” กล่าวคือ เป็นระบบการค้าแบบเสรีที่ปล่อยให้ในการทำสัญญาโดยคู่สัญญาจะกำหนดเงื่อนไขเพื่อให้ตัวเองได้เปรียบพอเข้าสู่กลางศตวรรษที่ ๒๐ (ค.ศ. ๑๙๕๐) เป็นต้นมา ลักษณะสัญญาจะเปลี่ยนไปเพราะผลบังคับในสัญญาจะไม่มีลักษณะเฉพาะตัวเป็นลักษณะกลุ่มคน กลุ่มผลประโยชน์หรือเป็นปัจเจกชนนิยมหรือเป็นลักษณะบุคคลแต่ละบุคคลซึ่งมีลักษณะเหมือนในศตวรรษที่ ๑๙ ผลบังคับของสัญญาจะขยายขอบเขตออกไปมาก ทั้งผลบังคับต่อตัวบุคคลหรือระยะเวลาของสัญญา ระยะเวลาอาจจนไม่มีกำหนดเวลาน้อยอยู่กับเจ้าหนี้จะเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขในสัญญา (ไพฑูริศ เอกจริยกร, ๒๕๕๒, หน้า ๑๗-๑๘)

๓. หลักกฎหมายซื้อขายของต่างประเทศ

๓.๑ กฎหมายลักษณะซื้อขายของโรมัน

การโอนกรรมสิทธิ์ (Transfer of ownership) กฎหมายโรมันมีอิทธิพลต่อระบบกฎหมายของประเทศต่าง ๆ เกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ซื้อขายไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ดังนั้นการเริ่มพิจารณาเรื่องการโอนกรรมสิทธิ์จากกฎหมายโรมันจะทำให้เข้าใจกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ที่ได้รับอิทธิพลจากกฎหมายโรมันได้เป็นอย่างดี การโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเฉพาะสิ่ง (Specific goods) ในกฎหมายโรมันกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเฉพาะสิ่งที่ซื้อขายโอนจากผู้ขายไปยังผู้ซื้อเมื่อมีการส่งมอบและโอนกรรมสิทธิ์ (Conveyance) พร้อมทั้งมีการชำระราคาให้แก่ผู้ขาย ภาระความเสี่ยงต่อความสูญหายหรือเสียหายของสินค้า (Risk of lose) แม้จะมีหลักทั่วไปว่าภาระความเสี่ยง (Risk) โอนไปพร้อมกับทรัพย์สินที่ซื้อขาย (Res perit domino) ก็ตาม แต่ประเทศต่าง ๆ ก็อาจมีหลักกฎหมายของตนเองที่แตกต่างออกไป ในกฎหมายโรมันภาระความเสี่ยงภัยโอนไปยังผู้ซื้อเมื่อสัญญาซื้อขายเสร็จสิ้นสมบูรณ์ (Contract of sale was perfected) กล่าวคือ มีข้อตกลงระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายในเรื่องตัวทรัพย์สิน ราคา คุณภาพโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ความเสี่ยงภัยตามกฎหมายโรมันโอนไปยังผู้ซื้อแม้จะยังไม่มีการส่งมอบทรัพย์สินที่ซื้อขายก็ตาม

๓.๒ กฎหมายลักษณะซื้อขายของประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common law) เป็นหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาซื้อขาย แต่ขาดมาตรฐานในการกำหนดหลักเกณฑ์ถึงความแน่นอน ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๓๔ ลอร์ด เฮอเชลล์ (Lord Herschell) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการซื้อขายสินค้าต่อรัฐสภา โดยมีเหตุผลว่าสมควรบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการพาณิชย์ไว้เป็นลายลักษณ์อักษรให้ชัดเจนเพื่อเป็นหลักประกันที่มั่นคงในวงการพาณิชย์ ในที่สุดรัฐสภาได้ออกกฎหมายดังกล่าวใน พ.ศ. ๒๔๓๖ เรียกว่า The Sale of Goods Act, 1893 และได้กลายเป็นแบบอย่างสำคัญให้แก่กฎหมายลักษณะซื้อขายของนานาประเทศ เช่น ประเทศไทย ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ มาเลเซีย อินเดีย แคนาดา และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ซึ่งถือว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นแม่บทกฎหมายและเป็นกฎหมายต้นแบบของประเทศต่าง ๆ ในการนำไปเป็นกฎหมายแม่บทภายในประเทศของตนได้เป็นอย่างดีและในขณะเดียวกันกฎหมายดังกล่าวก็เป็น

ส่วนหนึ่งของหลักกฎหมายการค้าระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายสินค้าระหว่างประเทศที่นานาอารยประเทศต่าง ๆ นำมาเป็นกฎหมายแม่บทของ CISG แต่ปัญหาของกฎหมายลักษณะซื้อขายของอังกฤษครอบคลุมถึงแต่เฉพาะการซื้อขายสังหาริมทรัพย์เท่านั้น ดังที่เรียกกันว่า “สินค้า” (Goods) ส่วนการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ เช่น ที่ดิน ไม่ถือว่าเป็นสินค้าก็ต้องไปพิจารณากันตามกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่น ๆ เช่น The Law of Property, 1979 กฎหมายลักษณะซื้อขายของอังกฤษมีผลนับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๖ เป็นต้นไป ซึ่งเคยมีคำวินิจฉัยชี้ขาดใน พ.ศ. ๒๔๗๐ ว่า นับแต่ประกาศใช้กฎหมายลักษณะซื้อขายแล้วคำพิพากษาของศาลอังกฤษที่วินิจฉัยไว้ก่อน พ.ศ. ๒๔๓๖ ไม่อาจนำมาใช้ผูกพันคดีในชั้นหลังได้อีกต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำพิพากษาซึ่งวินิจฉัยตาม Common law ซึ่งขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินั้น นอกจากนั้นกฎหมายลักษณะซื้อขายของอังกฤษได้มีการแก้ไขต่อมาอีกหลายครั้ง ได้แก่ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๖ จนถึงปัจจุบันใช้ The Sale of Goods Act, 1979 บังคับและให้ใช้ต่อการทำสัญญาซื้อขายตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๑๙๗๔ (The Sale of Goods Act, 1979, Article 1)

ในระบบกฎหมายอังกฤษ คำเสนอ (Offer) ต้องมีลักษณะชัดเจนแน่นอนอนมิฉะนั้นอาจมีผลเป็นเพียงคำเชื้อเชิญ (Invitation to treat) เท่านั้น คำเสนอในสัญญาซื้อขายที่มีลักษณะชัดเจนต้องประกอบด้วยความชัดเจนในลักษณะและคุณภาพของสินค้ารวมทั้งราคาที่แน่นอน ส่วนผลของคำเสนอในระบบกฎหมายของอังกฤษสัญญาเท่านั้นมีผลผูกพันระหว่างคู่สัญญา คำเสนอไม่ว่าผู้เสนอจะกำหนดเวลาผูกพันให้สนองรับไว้หรือไม่มีผลผูกพันผู้เสนอ ผู้เสนออาจถอน (Revoke) คำเสนอของตนได้เสมอ ยกเว้นจะมีการให้สิ่งตอบแทน (Consideration) แก่กัน ให้คำเสนอหรือคำเสนอได้ทำตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ (Deed) ดังนั้นในระบบกฎหมายซื้อขายของประเทศอังกฤษนั้นสิ่งสำคัญต้องมี “ค่าตอบแทน” หรือ “Consideration” จึงจะถือว่าเป็นการซื้อขาย ถ้าไม่มีค่าตอบแทนต่อกันย่อมไม่อาจจะเป็นสัญญาซื้อขาย ส่วนการแสดงเจตนาต่อบุคคลซึ่งอยู่เฉพาะหน้ามีผลเกิดเป็นสัญญาเมื่อมีการติดต่อสื่อสาร (Communicate) ให้ผู้เสนอได้รับทราบไม่ว่าจะเป็นการสนองรับด้วยวาจาในขณะที่อยู่เฉพาะหน้าหรือโดยทางโทรศัพท์หรือการที่ผู้เสนอได้รับทราบโดยปริยายจากการรับข้อความทางโทรสาร (Fax) โทรพิมพ์ (Telex) หรือโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์อื่น ๆ ตามกฎหมายอังกฤษฉบับดังกล่าว การจะพิจารณาว่าสัญญาใดเป็นสัญญาซื้อขายเสร็จเด็ดขาดหรือสัญญาจะซื้อจะขายไม่เป็นปัญหาแต่ประการใด เพราะมีหลักอยู่ว่า “การโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินโอนจากผู้ขายไปยังผู้ซื้อภายหลัง

เป็นสัญญาจะซื้อจะขาย” เพราะฉะนั้นในการซื้อขายทรัพย์สินใด ๆ ซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นจะโอนไปยังผู้ซื้อในภายหน้าก็ต้องเข้าหลักเกณฑ์เป็นสัญญาจะซื้อจะขายทั้งสิ้นซึ่งอยู่ในบังคับแห่งเงื่อนไขหรือเงื่อนไขไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ในกฎหมาย The Sale of Goods Act, 1879 บัญญัติไว้ว่า สัญญาซื้อขายเป็นสัญญาที่กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินโอนจากผู้ขายไปยังผู้ซื้อทันที ถ้าหากกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจะโอนจากผู้ขายไปยังผู้ซื้อในภายหน้าจะเป็นด้วยเงื่อนไขสำเร็จแล้วหรือถึงกำหนดเงื่อนไขแล้วย่อมเป็น “สัญญาจะซื้อจะขาย” นอกจากนี้ภาวะความเสี่ยงต่อความสูญหายหรือเสียหายของสินค้า (Risk of lose) สำหรับระบบกฎหมายอังกฤษในปัจจุบันภาวะความเสี่ยงภัยโอนไปพร้อมกับการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเฉพาะสิ่งยกเว้นคู่สัญญาจะตกลงกันเป็นอย่างอื่น เช่นเดียวกับกฎหมายโรมันตามที่ได้บัญญัติไว้ใน The Sale of Goods Act, 1979, Article 17, 18 เมื่อมีการทำสัญญาซื้อขายโดยสมบูรณ์ (Perfected) โดยไม่จำเป็นต้องส่งมอบส่วนภาวะความเสี่ยงภัยในทรัพย์สินที่มีใช้ทรัพย์สินเฉพาะสิ่งโอนไปยังผู้ซื้อเมื่อทรัพย์สินอยู่ในสภาพที่พร้อมจะส่งมอบให้ผู้ขายอย่างไม่มีเงื่อนไขตามความที่กำหนดโดยผู้ซื้อ (วิษณุ เครืองาม, ๒๕๕๒, หน้า ๑๓-๑๗)

๓.๓ กฎหมายลักษณะซื้อขายของประเทศฝรั่งเศส

การก่อให้เกิดสัญญา (Formation of Contract) ลักษณะของคำเสนอ (Offer) ในระบบกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสได้วางหลักว่า คำเสนอต้องประกอบด้วยสาระสำคัญของสัญญาอย่างชัดเจนถึงขนาดที่ผู้สนองเพียงแต่ตอบ “ตกลง” สัญญาก็เกิดขึ้นแล้ว ซึ่งคล้ายคลึงกับกฎหมายแพ่งเยอรมนี ผลผูกพันของคำเสนอ (Binding force of offer) ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสมีหลักว่า “หนี้เกิดจากสัญญาเท่านั้น” ฝรั่งเศสไม่มีหลักนิติกรรมอย่างเยอรมนี คำเสนอจึงไม่มีผลผูกพันผู้เสนอ ดังนั้นก่อนที่จะมีการสนองรับผู้เสนอจึงถอนคำเสนอได้มียกเว้นในบางกรณี เช่น ผู้เสนอตกลงว่าจะผูกพันตามคำเสนอภายในเวลาที่กำหนดไว้ ส่วนสัญญาซื้อขายเกิดขึ้นเมื่อใดนั้นในระบบกฎหมายของฝรั่งเศสสำหรับสัญญาที่กระทำโดยบุคคลที่อยู่เฉพาะหน้ามีหลักเช่นเดียวกับระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common law) แต่สำหรับการทำสัญญาของบุคคลที่อยู่ห่างกันโดยระยะทางซึ่งมีทฤษฎีที่ใช้แตกต่างกันระหว่างทฤษฎีรับเจตนา (Theory of reception) และทฤษฎีส่งเจตนา (Theory of expedition) ในทฤษฎีรับเจตนาถือว่าสัญญาเกิดขึ้นเมื่อเกิด

คำสนองรับ“ไปถึง”(Reach)ผู้เสนอแต่ตามทฤษฎีสังเกตเห็นว่าสัญญาเกิดขึ้นเมื่อคำสนองรับได้ส่ง(Send)ไปยังผู้เสนอ ศาลสูงสุดของฝรั่งเศส(Cour de Cassation)ได้วางมาตรฐานไว้โดยการนำทฤษฎีทั้งสองมาผสมผสานกันโดยพิจารณาว่าสัญญาเกิดขึ้นเมื่อใดนั้นเป็นข้อเท็จจริงที่จะต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป ส่วนภาวะความเสี่ยงภัยต่อความสูญหายหรือเสียหายของสินค้า(Risk of lose) กฎหมายฝรั่งเศสในเรื่องภาวะความเสี่ยงภัยคล้ายคลึงกับกฎหมายอังกฤษคือภาวะความเสี่ยงภัยโอนไปยังผู้ซื้อพร้อมกับการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน เมื่อมีการทำสัญญาซื้อขายโดยสมบูรณ์ เว้นแต่คู่สัญญาจะกำหนดเป็นอย่างอื่น ส่วนในกรณีทรัพย์สินที่มีทรัพย์สินเฉพาะสิ่ง(Generic goods) ภาวะความเสี่ยงภัยโอนไปยังผู้ซื้อเมื่อมีการกำหนดตัวทรัพย์สินไว้แน่นอน(Individualization) แล้ว (กัลยา ตัณศิริ, ๒๕๕๐, หน้า ๑๕)

๓.๔ กฎหมายลักษณะซื้อขายของประเทศเยอรมนี

ลักษณะของคำเสนอ (Offer) ในระบบกฎหมายแพ่งเยอรมนีได้วางหลักว่า คำเสนอต้องประกอบด้วยสาระสำคัญของสัญญาอย่างชัดเจนถึงขนาดที่ผู้สนองเพียงแต่ตอบ “ตกลง” สัญญาที่เกิดขึ้นแล้ว ผลผูกพันของคำเสนอ (Binding force of offer) ในระบบกฎหมายเยอรมนี คำเสนอมีผลผูกพันผู้เสนอเช่นเดียวกับกฎหมายไทยเพราะเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียวผูกพันผู้เสนอแต่กฎหมายเยอรมนีมีข้อยกเว้นว่าถ้าหากผู้เสนอได้กำหนดไว้ในคำเสนอว่า “ไม่ผูกพัน” (Freibeibend) ซึ่งจะมีผลทำให้การแสดงเจตนาอันเป็นเพียงคำเชื้อเชิญ (Invitation to treat) เท่านั้น ส่วนสัญญาซื้อขายเกิดขึ้นเมื่อใดสำหรับประเทศเยอรมนีสัญญาของบุคคลที่อยู่ห่างโดยระยะทางเกิดเป็นสัญญาขึ้นเมื่อคำบอกกล่าวสนองรับไปถึงผู้เสนอ ซึ่งเป็นการรับเอาทฤษฎีรับเจตนาและทฤษฎีสังเกตเจตนามาใช้ เช่นเดียวกับกฎหมายประเทศไทย ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ (Transfer of ownership) ในระบบกฎหมายเยอรมนีซึ่งรับเอาหลักในเรื่องการส่งมอบเพื่อโอนกรรมสิทธิ์ของกฎหมายโรมันมาประยุกต์ใช้โดยมีการแยกสัญญาทางหนึ่งออกจากสัญญาทางทรัพย์สิน กล่าวคือ การทำสัญญาระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายที่มีการทำคำเสนอและคำสนองต่อกันก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่และความผูกพันในทางหนึ่งเท่านั้น ส่วนในการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเฉพาะสิ่งซื้อขายกันนั้นจะต้องมีการทำสัญญาในทางทรัพย์สินเพื่อโอนกรรมสิทธิ์และส่งมอบตัวทรัพย์สินให้กับผู้ซื้อแยกต่างหากจากสัญญาทางหนึ่ง การที่กฎหมายเยอรมนีมีการแยกสัญญาทางหนึ่งออกจากสัญญาทางทรัพย์สินนี้เรียกว่า “หลักนิติกรรมลอย” (Principle of Abstraction) หรือทฤษฎีสองสัญญา

ภาระความเสี่ยงภัยต่อความสูญหายหรือเสียหายของสินค้า (Risk of lose) ตามกฎหมายเยอรมนีภาระความเสี่ยงภัยในทรัพย์สินเฉพาะสิ่งโอนไปยังผู้ซื้อเมื่อมีการส่งมอบทรัพย์สินให้แก่ผู้ซื้อ ส่วนภาระความเสี่ยงภัยในทรัพย์สินที่มีใช้ทรัพย์สินเฉพาะสิ่งโอนไปยังผู้ซื้อเมื่อผู้ขายได้กระทำการเท่าที่จำเป็นในการส่งมอบทรัพย์สินให้แก่ผู้ซื้อหรืออีกนัยหนึ่งเมื่อผู้ซื้อพร้อมจะรับมอบทรัพย์สินนั้นได้ ดังนั้นถ้าหากคู่สัญญาไม่ได้ตกลงกันเป็นอย่างอื่น สถานที่ส่งมอบสินค้าคือสถานประกอบการของผู้ขาย หากผู้ขายได้บรรจุสินค้าลงหีบห่อเรียบร้อยแล้วพร้อมที่จะส่งมอบให้แก่ผู้ซื้อ แต่ทรัพย์สินเกิดสูญหายหรือถูกทำลายลงโดยที่ผู้ซื้อมารับมอบเอาสินค้านั้นเข้าไป ผู้ซื้อต้องรับภาระในความสูญหายหรือเสียหายที่เกิดขึ้น แต่หากสถานที่ส่งมอบคือสถานประกอบการของผู้ซื้อ ผู้ขายมีความผูกพันที่จะต้องส่งมอบสินค้าให้แก่ผู้ซื้อเมื่อในกรณีที่ผู้ซื้อกำหนดให้ผู้ขายส่งมอบสินค้าให้แก่ผู้ขนส่งภาระความเสี่ยงภัยโอนไปยังผู้ซื้อเมื่อสินค้าได้มีการส่งมอบให้แก่ผู้ขนส่งเรียบร้อยแล้ว แม้จะมีหลักทั่วไปว่าภาระความเสี่ยงภัย (Risk) โอนไปพร้อมกับทรัพย์สินที่ซื้อขาย (Res perit domino) ก็ตาม แต่ประเทศต่าง ๆ ก็อาจมีหลักกฎหมายของตนเองที่แตกต่างออกไป ในกฎหมายโรมันภาระความเสี่ยงภัยโอนไปยังผู้ซื้อเมื่อสัญญาซื้อขายเสร็จสิ้นสมบูรณ์ (Contract of sale was perfected) กล่าวคือ มีข้อตกลงระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายในเรื่องตัวทรัพย์สิน ราคา คุณภาพ โดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ความเสี่ยงภัยตามกฎหมายโรมันโอนไปยังผู้ซื้อแม้จะยังไม่มีการส่งมอบทรัพย์สินที่ซื้อขายก็ตาม (กัลยา ตันศิริ, ๒๕๕๐, หน้า ๑๗)

เมื่อได้พิจารณาถึงหลักกฎหมายภายในเกี่ยวกับการทำสัญญาซื้อขายในระบบกฎหมายของประเทศต่าง ๆ คือ อังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี ในเรื่องสาระสำคัญของกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ ได้แก่ การก่อให้เกิดสัญญา การโอนกรรมสิทธิ์และภาระความเสี่ยง เหตุสุดวิสัยและการชำระหนี้ตกเป็นพันธียุติ การบอกเลิกสัญญาและการเรียกค่าเสียหาย แบบและหลักฐานของสัญญาและหลักการตีความสัญญาโดยนำมาเปรียบเทียบกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสัญญาซื้อขายสังหาริมทรัพย์ระหว่างประเทศ (Convention for International Sale of Goods: CISG) แล้วจะเห็นได้ว่าการจัดทำ CISG ของคณะกรรมการสิทธิการสหประชาชาติว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศได้ยึดหลักประนีประนอมโดยปล่อยให้ปฏิบัติตามกฎหมายภายในของแต่ละประเทศตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นและเพื่อให้กฎหมายได้รับการยอมรับจากประเทศภาคีสมาชิก

ซึ่งกฎหมายซื้อขายของแต่ละประเทศไม่ว่าจะเป็นกฎหมาย ฝรั่งเศส เยอรมนี อังกฤษ ล้วนแล้วแต่มีจุดบกพร่องทั้งสิ้น เช่น การทำคำเสนอตามระบบกฎหมายฝรั่งเศสไม่มีผลบังคับตามกฎหมายก่อให้เกิดปัญหาเมื่อมีการทำคำเสนอยอมก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้สนองรับที่ผู้เสนออาจจะเปลี่ยนแปลงคำเสนอได้ตลอดเวลาก่อให้เกิดความไม่แน่นอนทางกฎหมายซื้อขาย ซึ่งในปัญหานี้กฎหมายไทยจึงนำระบบกฎหมายของฝรั่งเศสมาผสมผสานกันระหว่างนิติกรรมและหนี้โดยนำหลักนิติกรรมมาใช้บังคับตามบทบัญญัติกฎหมายของเยอรมนี ส่วนหลักสัญญาให้นำหลักกฎหมายของฝรั่งเศสมาใช้บังคับ เพราะในส่วนหลักกฎหมายเยอรมนีก็มีข้อบกพร่องว่าหลักนิติกรรมลอยที่ต้องมีสัญญาทางหนี้และสัญญาทางทรัพย์สินได้ดำเนินการครบถ้วนแล้ว กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจึงจะโอนไปยังผู้ซื้อ ซึ่งมีความซับซ้อนเป็นอย่างมากและถ้าคู่สัญญาไม่ส่งมอบทรัพย์สินที่ซื้อขายกันก็ยอมไม่อาจจะทำให้กรรมสิทธิ์โอนไปยังผู้ซื้อได้ก็เท่ากับว่าผู้ขายยังคงต้องรับผิดชอบอยู่นกว่าทรัพย์สินที่ซื้อขายจะไปยังเงื้อมมือของผู้ซื้อและอาจจะทำให้สัญญาซื้อขายไม่เกิดขึ้นก็เป็นได้

๔. บทวิเคราะห์สภาพปัญหา

จากสภาพปัญหาการที่กฎหมายซื้อขายระหว่างประเทศไม่มีบทบัญญัติเฉพาะในการบังคับใช้ถึงสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญายอมก่อให้เกิดปัญหาการกำหนดเงื่อนไขในสัญญาที่ปราศจากการควบคุมและหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติของคู่สัญญาส่งผลให้การต่อรองของคู่สัญญาเป็นอำนาจของคู่สัญญาฝ่ายผู้มีอำนาจต่อรองนั้น เมื่อได้พิจารณาถึงหลักเกณฑ์ในการยกเว้นกฎหมายซื้อขายระหว่างประเทศของประเทศไทยจะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ใด โดยปัจจุบันได้มีแนวคิดในการยกเว้นกฎหมายซื้อขายระหว่างประเทศให้อยู่ในรูปแบบของ “พระราชบัญญัติ” ซึ่งเป็นการยกเว้นกฎหมายที่ไม่เป็นไปตามแนวทางนิติวิธีทางกฎหมาย เพราะร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับจะต้องมีฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารในการรักษาการตามพระราชบัญญัติ (ส่วนใหญ่อยู่ในมาตรา ๔) เพื่อให้กฎหมายมีประสิทธิภาพและขับเคลื่อนกฎหมายให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ดังนั้นถ้ากฎหมายซื้อขายระหว่างประเทศอยู่ในรูปแบบพระราชบัญญัติย่อมเป็นกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายปกครอง ซึ่งคงมิใช่นิติวิธีทางกฎหมายซื้อขายระหว่างประเทศอย่างแน่นอน เพราะนิติสัมพันธ์ของคู่สัญญาถือว่าเป็นกฎหมายเอกชนแต่เป็นลักษณะกฎหมายเอกชนในทางระหว่างประเทศโดยเฉพาะคู่สัญญาอยู่

กันคนละประเทศเท่านั้น ส่วนนิติสัมพันธ์ในกฎหมายซื้อขายระหว่างประเทศก็ถือว่าเป็นความสัมพันธ์ในทางเอกชนมิใช่ความสัมพันธ์ในทางมหาชนที่จะร่างกฎหมายให้อยู่ในรูปแบบของพระราชบัญญัติ แต่ควรมีการปรับปรุงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยบัญญัติเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการซื้อขายระหว่างประเทศเป็นบทบัญญัติเฉพาะและให้กฎหมายซื้อขายภายในเป็นกฎหมายพื้นฐานในการอุดช่องว่างทางกฎหมายหรือจะมีการแยกประมวลกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายพาณิชย์ออกจากกันเพื่อให้ง่ายต่อการบังคับใช้และต่อการศึกษาของนักกฎหมายและประชาชนทั่วไปเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศสและเยอรมนี ซึ่งแนวทางนี้เป็นแนวทางที่ยากแก่การเปลี่ยนแปลงและต้องใช้เวลาในการดำเนินการเป็นอย่างมาก แต่ถ้าไม่มีการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้จะทำให้ระบบกฎหมายเอกชนของประเทศไทยไม่มีการพัฒนาและต้องอาศัยระบบกฎหมายมหาชนมาแก้ไขปัญหาในระบบกฎหมายเอกชนเช่นเดียวกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคที่จะอาศัยหลักเสรีภาพแห่งการทำสัญญา (Freedom of Contract) หรือหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนา (Autonomy of will) ไม่ได้เนื่องจากรัฐหรือฝ่ายปกครองต้องเข้าไปสร้างกลไกในการคุ้มครองสังคมให้มีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกันปราศจากการกำหนดข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมของคู่สัญญาฝ่ายที่เหนือกว่าจนทำให้สังคมได้รับความเสียหายประชาชนภายในประเทศต้องถูกเอารัดเอาเปรียบและส่งผลกระทบต่ออำนาจรัฐในอนาคตได้

เมื่อพิจารณาปัญหาข้างต้นกฎหมายซื้อขายระหว่างประเทศมีปัญหาที่จะต้องให้รัฐเข้าไปแทรกแซงหรือควบคุมเช่นเดียวกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคหรือไม่ ซึ่งตามแนวคิดและทฤษฎีในกฎหมายซื้อขายระหว่างประเทศมีแนวทางที่จะคุ้มครองเกี่ยวกับการซื้อขายระหว่างประเทศให้คู่สัญญาได้รับความเป็นธรรมทั้งสองฝ่ายเมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการซื้อขายระหว่างประเทศอยู่แล้ว โดยการสร้างกลไกในระดับรัฐภายใต้การจัดทำสนธิสัญญาหรือหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ส่วนรัฐในฐานะฝ่ายปกครองจึงไม่จำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซงการดำเนินการของเอกชนดังกล่าวและยังคงต้องอาศัยหลักเสรีภาพแห่งการทำสัญญา (Freedom of Contract) หรือหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนา (Autonomy of will) เพื่อให้คู่สัญญาซึ่งเป็นคนไทยและคู่สัญญาคนต่างประเทศมีสิทธิในการกำหนดเจตนารมณ์ของตนในการสร้างเงื่อนไขของสัญญา เพราะจะสร้างกฎหมายเพื่อคุ้มครองคนชาติของตนแต่เพียงอย่างเดียวย่อมทำเช่นนั้นไม่ได้จะต้องมีการกำหนดหลักความยุติธรรมระหว่างคู่สัญญาด้วยไม่เช่นนั้นการ

ทำธุรกิจการค้าระหว่างประเทศจะถูกจำกัดและกีดกันก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศไทยในอนาคตได้

ดังนั้นในปัญหานี้ควรมีการปรับปรุงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แบ่งแยกออกเป็นประมวลกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายพาณิชย์ออกจากกันและให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการซื้อขายระหว่างประเทศนอกจากบทบัญญัติซื้อขายที่ใช้บังคับอยู่ภายในประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการแสดงเจตนาของคู่สัญญาที่ต้องอาศัยหลักแห่งเจตจำนงของคู่สัญญาในการที่จะกำหนดเงื่อนไขของสัญญาให้เป็นประโยชน์ต่อคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายปราศจากการแทรกแซงจากรัฐหรือฝ่ายปกครองตามแนวทางที่กำหนดให้มีการยกเว้นพระราชบัญญัติว่าด้วยการซื้อขายสินค้าทางพาณิชย์ ส่วนจะกำหนดเงื่อนไขไปตามแนวทางของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสัญญาซื้อขายสังหาริมทรัพย์ระหว่างประเทศ ค.ศ. ๑๙๖๔ (The Convention relating to a Uniform Law on the International Sale of Goods, 1964) ของคณะอนุกรรมการกฎหมายการค้าระหว่างประเทศขององค์การสหประชาชาติ (United Nations Commission on International Trade Law: UNCITRAL) หรือแนวทางกฎหมายเอกรูป (Uniform law) ของภาคพื้นยุโรป (International Institute for the Unification of Private Law: UNIDROIT) นั้นต้องพิจารณาว่าจะมีแนวทางการยอมรับหรือการให้สัตยาบันของประเทศภาคีหรือประเทศคู่ค้ากับประเทศไทยเพื่อให้เป็นแนวทางในการยกเว้นกฎหมาย

นอกจากนั้น ในส่วนการแสดงเจตนาของคู่สัญญาในทางระหว่างประเทศนั้นมีความหลากหลายมากกว่าการแสดงเจตนาทำสัญญาภายในประเทศโดยมีการแสดงเจตนาผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เช่น การแสดงเจตนาผ่านทางจดหมาย (Letter) โทรสาร (Telegram) โทรพิมพ์ (Telex) ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ (e-mail) หรือการสื่อสารผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ด้วยวิธีอื่น ๆ เป็นการแสดงเจตนาเฉพาะหน้าหรือห่างกันโดยระยะทาง เพราะการสื่อสารประเภทนี้แม้จะห่างกันโดยระยะทางก็ตามแต่มีการเห็นหน้าคู่สัญญาผ่านทางจอคอมพิวเตอร์ ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๖๘ ถือว่า “การแสดงเจตนาที่กระทำต่อบุคคลซึ่งอยู่เฉพาะหน้าให้ถือว่ามิผลนับแต่ผู้รับการแสดงเจตนาได้ทราบการแสดงเจตนาและให้ใช้ถึงการที่บุคคลหนึ่งแสดงเจตนาไปยังบุคคลอีกคนหนึ่งโดยทางโทรศัพท์หรือโดยเครื่องมือสื่อสารอย่างอื่นหรือโดยวิธีอื่นซึ่งสามารถติดต่อถึงกันได้ทำนองเดียวกัน” ดังนั้นการแสดงเจตนาผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมายของประเทศไทยเห็นว่าเป็นการแสดงเจตนาเฉพาะหน้า ซึ่งจะเห็นได้ว่าการ

แสดงเจตนาในทางระหว่างประเทศมีความหลากหลายและยังคงเป็นปัญหาถึงความมีผลทางกฎหมายที่จะกำหนดหลักเกณฑ์การแสดงเจตนาเฉพาะหน้าหรือห่างกันโดยระยะทางล้วนแล้วแต่เป็นการยากกว่ากรณีใดเป็นการแสดงเจตนาในรูปแบบใดเพื่อให้เป็นแนวทางในการวินิจฉัยว่าเป็นคำเสนอหรือเป็นคำสนองให้ทราบได้ว่าสัญญาเกิดขึ้นแล้วหรือไม่เพื่อให้คู่สัญญามีสิทธิและหน้าที่ต่อกันรวมทั้งหลักเกณฑ์การโอนกรรมสิทธิ์

ดังนั้น การพัฒนากฎหมายซื้อขายระหว่างประเทศของประเทศไทยต้องมีการพัฒนาทั้งโครงสร้างไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาการแสดงเจตนาของคู่สัญญาหลักการทำคำเสนอ คำสนอง รวมทั้งหลักการโอนกรรมสิทธิ์ ซึ่งเห็นว่ากฎหมายซื้อขายระหว่างประเทศจะอยู่ในรูปแบบของพระราชบัญญัติการซื้อขายสินค้าทางพาณิชย์หรือการปรับปรุงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้มีการแบ่งแยกกฎหมายแพ่งออกจากกฎหมายพาณิชย์ในระบบใดนั้นมีทั้งข้อดีและข้อเสียแตกต่างกัน เพียงแต่มีการออกแบบให้กฎหมายมีประสิทธิภาพทั้งโครงสร้าง เพราะถ้ากฎหมายไม่มีประสิทธิภาพแล้วย่อมก่อให้เกิดปัญหาการบังคับใช้และจะเป็นอุปสรรคต่อการซื้อขายระหว่างประเทศและทำให้มีผลกระทบโดยตรงต่อคู่สัญญาในทางระหว่างประเทศซึ่งทำให้คู่สัญญาปฏิเสธการใช้กฎหมายของประเทศไทยได้ เช่นกรณีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๖๕๑/๒๕๓๗, ๓๐๔๖/๒๕๓๗ เป็นกรณีที่ผู้ซื้อในต่างประเทศมิได้ผิดสัญญาในการปฏิบัติตามสัญญาซื้อขายระหว่างประเทศ แต่ด้วยผู้ขายซึ่งเป็นคนไทยไม่อาจส่งมอบข้าวหนึ่งให้กับผู้ซื้อต่างประเทศ ศาลได้นำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาอุดช่องว่างปฏิเสธการฟ้องคดีของผู้ซื้อ ในกรณีเช่นนี้การพัฒนากฎหมายซื้อขายระหว่างประเทศให้มีประสิทธิภาพควรที่จะมีการปรับปรุงทั้งระบบกฎหมายให้มีความเป็นธรรมถึงแม้ศาลจะต้องนำบทบัญญัติกฎหมายที่มีอยู่มาใช้บังคับแก่คดีก็ตาม แต่ถ้ากฎหมายมีประสิทธิภาพแล้วย่อมก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่สัญญาได้เพราะตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องการค้าและการลงทุนนั้นมีนัยสำคัญที่ปฏิเสธกฎหมายอยู่แล้วโดยส่วนใหญ่มีการกำหนดให้ใช้ระบบอนุญาโตตุลาการในการตัดสินข้อพิพาทเพื่อให้การตัดสินคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็วและปกปิดความลับทางการค้าได้

๕. ข้อเสนอแนะจากการศึกษา

เมื่อพิจารณาถึงหลักกฎหมายภายในเกี่ยวกับกฎหมายซื้อขายในระบบกฎหมายของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี ในสาระสำคัญของกฎหมายซื้อขายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการก่อให้เกิดสัญญา การโอนกรรมสิทธิ์และภาระความเสียหาย เหตุสุดวิสัยและการ

ชำระหนี้ตกเป็นพันวิสัย การบอกเลิกสัญญาและการเรียกค่าเสียหาย แบบและหลักฐานของสัญญาและหลักการตีความสัญญาและนำมาเปรียบเทียบกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสัญญาซื้อขายสังหาริมทรัพย์ระหว่างประเทศ (United Nations Convention on Contracts for the International Sale of goods: CISG, 1980) แล้วจะเห็นได้ว่าในการจัดทำ CISG ของคณะกรรมการสหประชาชาติว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศได้ยึดหลักประนีประนอมโดยปล่อยให้ เป็นไปตามกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ ในบทบัญญัติบางเรื่อง เช่น ใน CISG, Article 4 บัญญัติว่าข้อตกลงในอนุสัญญาครอบคลุมถึงการก่อให้เกิดสัญญาและสิทธิหน้าที่ของผู้ซื้อและผู้ขายเท่านั้นแต่ไม่ใช้บังคับถึงความสมบูรณ์ของสัญญาและผลของสัญญาที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่ซื้อขาย

ดังนั้นปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสามารถ วัตถุประสงค์ แบบ การแสดงเจตนาและการโอนกรรมสิทธิ์ที่มีได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งในอนุสัญญาดังกล่าวก็จะต้องกลับไปใช้กฎหมายภายในของประเทศคู่สัญญาบังคับ นอกจากนี้ในการจัดทำอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสัญญาซื้อขายสังหาริมทรัพย์ระหว่างประเทศโดยการนำเอาหลักกฎหมายประเทศต่าง ๆ มาใช้เป็นแนวทางในการยกร่างตามหลักกฎหมายจารีตประเพณี (Common law) ของอังกฤษ และนำหลักกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil law) ของฝรั่งเศสและเยอรมนีมาใช้ในบางส่วนและยังคงเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่มีลักษณะเป็นอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันของทุกประเทศ นอกจากนี้บทบัญญัติในการโอนกรรมสิทธิ์และภาวะความเสี่ยงภัยที่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสัญญาซื้อขายสังหาริมทรัพย์ระหว่างประเทศให้ใช้กฎหมายภายในของแต่ละประเทศบังคับเมื่อมีกรณีพิพาทระหว่างกันกรณีในประเทศไทยจะเลือกแนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการซื้อขายสินค้าระหว่างประเทศไปในแนวทางใดระหว่างการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสัญญาซื้อขายสังหาริมทรัพย์ระหว่างประเทศหรือจัดทำเป็นพระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายสินค้าทางพาณิชย์ สิ่งที่สำคัญที่สุดที่จะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นหลัก ถ้าหลักกฎหมายที่ใช้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสัญญาซื้อขายสังหาริมทรัพย์ระหว่างประเทศเป็นเรื่องที่คล้ายคลึงกับหลักกฎหมายลายลักษณ์อักษร ซึ่งก็จะต้องนำเอาหลักกฎหมายเอกรูป (Uniform law) เกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศหรือนำเอาบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสัญญาซื้อขายสังหาริมทรัพย์ระหว่างประเทศมาใช้เป็นต้นแบบในการยกร่างโดยอาจมีการพิจารณานำเอาหลักกฎหมายที่ไม่สอดคล้อง

กับหลักกฎหมายของประเทศไทย ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากอีกหลายประการตามมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากผู้ร่างประสงค์ที่จะนำเอากฎหมายดังกล่าวมาใช้ให้ครอบคลุมถึงการซื้อขายสินค้าภายในประเทศด้วย ซึ่งในปัจจุบันประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บังคับอยู่ด้วยแล้ว อาจก่อให้เกิดความไม่เข้าใจและความสับสน ตลอดจนปัญหาความยุ่งยากอื่น ๆ ในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวเป็นอย่างมาก

ส่วนการนำบทบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้กับสัญญาซื้อขายระหว่างประเทศเกี่ยวกับมาตรา ๓๗๐ ที่มีลักษณะเป็นการผลักระงับในสัญญาซื้อขายระหว่างประเทศให้กับผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์เป็นผู้รับความเสี่ยงภัย ถ้าสัญญาต่างตอบแทนมีวัตถุประสงค์เป็นการก่อให้เกิดหรือโอนทรัพย์สินในทรัพย์สินเฉพาะสิ่งและทรัพย์สินนั้นสูญหรือเสียหายไปด้วยเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งอันจะโทษลูกหนี้มิได้ การสูญหรือเสียหายนั้นตกเป็นพับแก่เจ้าหนี้ เห็นได้ว่าไม่ควรนำบทบัญญัติดังกล่าวไปอุดช่องว่างทางกฎหมายเพราะเป็นบทบัญญัติที่บังคับใช้แก่การซื้อขายภายในประเทศ ส่วนการซื้อขายระหว่างประเทศนั้นมีลักษณะซับซ้อนมากกว่าการซื้อขายภายในประเทศโดยเฉพาะถ้าเป็นการชำระเงินโดยระบบการชำระเงินแบบ Letter of Credit: L/C หรือการส่งมอบทรัพย์สินที่ต้องใช้ระยะเวลาในการส่งมอบทรัพย์สินอันเกิดจากการขนส่งทางเรือ เครื่องบิน ที่อยู่ภายใต้หลัก International Commercial Terms 2010: INCOTERMS 2010 ของสภาหอการค้านานาชาติ ไม่อาจทราบได้ว่ากรรมสิทธิ์จะโอนเมื่อใดและถ้ากำหนดให้กรรมสิทธิ์โอนนับแต่ขณะเมื่อทำสัญญา (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๕๕) จะก่อให้เกิดปัญหาต่อผู้ซื้อในฐานะเป็นเจ้าหนี้ในการส่งมอบอย่างมากเพราะขณะทำสัญญาซื้อขายระหว่างประเทศยังไม่พบหรือได้ทำการตรวจสอบสินค้าหรือการผลิตสินค้าที่ทำการซื้อขายจนกว่าจะได้มีการรับสินค้าตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรูปแบบการชำระเงินแบบ Letter of Credit: L/C หรือการขนส่งทางเรือตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. ๒๕๓๔ กรณีเช่นนี้เห็นว่าถ้าเป็นการอุดช่องว่างทางกฎหมายควรนำหลักกฎหมายที่ไม่เป็นการขัดต่อหลักประเพณีปฏิบัติทางการค้าระหว่างประเทศ แม้หลักการโอนกรรมสิทธิ์ตามหลักจารีตประเพณีทางการค้าระหว่างประเทศของสภาหอการค้านานาชาติ (International Chamber of Commerce: ICC) ตามหลัก International Commercial Terms: INCOTERMS หรือแนวปฏิบัติอันหนึ่งอันเดียวกันเกี่ยวกับการตรวจเอกสารแห่งการขนส่งของธนาคารตามหลัก Uniform Custom and Practice: UCP หรืออนุสัญญา

สหประชาชาติว่าด้วยสัญญาซื้อขายสังหาริมทรัพย์ระหว่างประเทศ (United Nation on Convention Contract for the International Sale of Goods, 1980: CISG) หรือกฎหมายเอกรูปของสหภาพยุโรป (UNIDROIT) มิได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ในสัญญาซื้อขายระหว่างประเทศไว้ด้วยจุดประสงค์มิให้ระบบกฎหมายเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ของโลกเกิดความขัดแย้งกัน กรณีเช่นนี้จึงทำให้เกิดปัญหาต่อคู่สัญญาที่จะต้องกำหนดไว้ในสัญญาเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์แต่ถ้ามิได้กำหนดไว้ในสัญญาและเกิดข้อพิพาทระหว่างคู่สัญญาขึ้นสู่การพิจารณาของศาลแล้ว ศาลก็ต้องนำกฎหมายที่มีอยู่มาบังคับใช้กับกรณีพิพาทที่เกิดขึ้น กรณีปัญหานี้เห็นว่าควรมีการกำหนดหรือร่างกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยตรงเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยผสมผสานหลักการของกฎหมายและข้อดีของกฎหมายแต่ละฉบับไม่ว่าจะเป็น ประเพณีปฏิบัติทางการค้าของสภาหอการค้านานาชาติ (International Chamber of Commerce: ICC) ตามหลัก International Commercial Terms: INCOTERMS หรือแนวปฏิบัติอันหนึ่งอันเดียวกันเกี่ยวกับการตรวจเอกสารแห่งการขนส่งของธนาคารตามหลัก Uniform Custom and Practice: UCP หรืออนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสัญญาซื้อขายสังหาริมทรัพย์ระหว่างประเทศ (United Nation on Convention Contract for the International Sale of Goods, 1980: CISG) มาไว้ในกฎหมายส่วนจะอยู่ในรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติหรือแยกกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ออกจากกันนั้นเห็นว่าควรมีการแยกประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ออกจากกันซึ่งเป็นแนวทางที่ยากและใช้เวลาต่อการดำเนินการอย่างมาก แต่ก็เป็นการแก้ไขระบบกฎหมายให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและเป็นแนวทางที่ควรจะเป็นตามหลักกฎหมายเอกชน นอกจากนี้ควรนำหลักกฎหมายนิติกรรมลอยของประเทศเยอรมนีที่กำหนดการโอนกรรมสิทธิ์จะต้องขึ้นอยู่กับเงื่อนไขการทำสัญญาทางทรัพย์สินและสัญญาทางหนี้ต่อกันเรียบร้อยแล้วกรรมสิทธิ์จึงจะโอน ซึ่งหลักนิติกรรมลอยของเยอรมนีนี้มีความเป็นธรรมต่อคู่สัญญาในการซื้อขายระหว่างประเทศเพราะถ้ามิได้มีการส่งมอบหรือการชำระราคาเรียบร้อยแล้วคู่สัญญายังคงมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการและปฏิบัติการชำระหนี้ต่อกันคู่สัญญายังไม่หลุดพ้นความรับผิดชอบจึงทำให้เกิดความเป็นธรรมต่อคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายที่จะต้องได้รับการปฏิบัติการชำระหนี้ต่อกันอย่างครบถ้วนและสมบูรณ์แล้วจึงจะหลุดพ้นความรับผิดชอบเป็นการประกันความรับผิดชอบระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายโดยทั้งสองฝ่ายต้องมีการปฏิบัติการชำระหนี้ต่อกันก่อนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ซื้อขายจึงจะโอนไปยังผู้ซื้อและเพื่อให้ลดปัญหาข้อพิพาทระหว่างประเทศด้วย

เอกสารอ้างอิง

- กำชัย จงจักรพันธ์. (๒๕๕๓). **กฎหมายการค้าระหว่างประเทศ** (พิมพ์ครั้งที่ ๔). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- กัลยา ตันศิริ. (๒๕๕๐). **สัมมนากฎหมายแพ่ง**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง. เอกสารประกอบการสอน.
- จรัญ ภัคดีธนากุล. (๒๕๔๘). **การพัฒนาระบบกฎหมายพาณิชย์**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เกษมกิจ. เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่องแนวทางในการปรับปรุงระบบกฎหมายพาณิชย์และกระบวนการวิธีพิจารณาคดีพาณิชย์และร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องในวันที่ ๓๐ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๔๘.
- _____. (๒๕๕๓). **แนวทางการยกเว้นพระราชบัญญัติซื้อขายระหว่างประเทศ** (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.legalreform.go.th> CISG [๒๕๕๕, ๖ กันยายน].
- _____. (๒๕๕๕). **กฎหมายพาณิชย์** (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.legalreform.go.th/article๐1.asp> [๒๕๕๕, ๗ สิงหาคม].
- จรัญ ภัคดีธนากุล และบรรดาศักดิ์ อูวรรณโณ. (๒๕๕๕). **ปัญหาและแนวทางในการรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายเรื่องเดียวกันไว้ในที่เดียวกันและการจัดทำประมวลกฎหมาย** (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.legalreform.go.th/article๐1.asp> [๒๕๕๕, ๗ สิงหาคม].
- ชวลิต อรรถศาสตร์. (๒๕๕๔). **คำอธิบายกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ**. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- ณัฐพงศ์ โปษกะบุตร. (๒๕๔๘). **แนวทางการพัฒนากฎหมายพาณิชย์ในประเทศไทย** (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก http://www.siamsewana.org/ocean/index.php?option=com_content&task=view&id=271&Itemid=102 [๒๕๕๕, ๓ สิงหาคม].
- พรเพชร วิชิตชลชัย. (๒๕๕๓). **บทวิเคราะห์กฎหมายแม่แบบของ UNCITRAL** (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก www.cipitc.or.th [๒๕๕๓, ๒ ธันวาคม].
- พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. (๒๕๕๓). **กฎหมายการค้าระหว่างประเทศ: หลักกฎหมายระหว่างประเทศพื้นฐาน** (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.gotoknow.org/blogs/posts/382577> [๒๕๕๕, ๘ กันยายน].

- พิราชญา เวนราสุขกุล. (๒๕๕๒). *ขอบเขตการบังคับใช้ภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสัญญาซื้อขายระหว่างประเทศ (United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods, 1980 (CISG))* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.gotoknow.org/blogs/posts/259379> [๒๕๕๕, ๓ สิงหาคม].
- ไพฑูริย์ เอกจริยกร. (๒๕๕๒). *คำอธิบายซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ลาวัณย์ ถนัดศิลป์กุล. (๒๕๕๙). *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายระหว่างประเทศ*. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- วิษณุ เครื่องงาม. (๒๕๕๒). *คำอธิบายซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้*. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.
- วีระ โฉบายะ, ปรัชญา เวสรัชช์ และนพนันท์ สุริยะ. (๒๕๕๓). *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายระหว่างประเทศ หน่วยที่ ๗-๑๕*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- สุทธิพล ทวีชัยการ. (๒๕๕๕). *บทวิเคราะห์เรื่องความสัมพันธ์ระหว่าง INCOTERMS และกฎหมายซื้อขายระหว่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. คู่มือการศึกษากฎหมายการค้าระหว่างประเทศ.
- _____. (๒๕๕๙). *ประเทศไทยกับความจำเป็นในการเร่งพัฒนากฎหมายซื้อขายระหว่างประเทศ* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.legalreform.go.th/several๐1.asp> [๒๕๕๕, ๓ สิงหาคม].
- สมชาย เจียรสีดำรงกุล. (๒๕๕๙). *อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสัญญาซื้อขายระหว่างประเทศ (ค.ศ. ๑๙๘๐)*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายระหว่างประเทศ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สรารัฐ ปิตียาศักดิ์. (ม.ป.ป.). *กฎหมายธุรกิจระหว่างประเทศและกฎหมายธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายการค้าระหว่างประเทศ หน่วยที่ ๑๒.
- Charnell Williams & Roland Satchell. (2010). *INCOTERMS 2010* (Online). Available: <http://wenku.baidu.com/view/59aa3ffdf705cc1755270978.html> [2555, 3 สิงหาคม].
- P.D.V. Marsh. (1994). *Comparative Contract Law; England, France, Germany, Hampshire*. Aldershot, Hampshire UK: Gower Publishing.
- Zweigert & Kotz. (1978). *Introduction to Comparative Law*. Cambridge: North Holland.



มาตรการทางกฎหมาย ในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากชุมชน

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปราโมทย์ ประจนปัจจนึก*

ปัญหามลพิษทางน้ำจากชุมชนเป็นปัญหาที่ยากจะควบคุมหรือจัดการเนื่องจากชุมชนซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำนั้นมักจะอยู่กันกระจัดกระจาย ถึงแม้ว่าน้ำเสียที่ปล่อยออกมาจากชุมชนนั้น จะไม่มีสารพิษหรือสารเคมีอันตราย เมื่อเทียบกับแหล่งกำเนิดมลพิษแหล่งอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากโรงงานอุตสาหกรรม แต่เนื่องจากชุมชนปล่อยน้ำเสียออกมามากจนเลยความสามารถที่แหล่งน้ำตามธรรมชาติจะรองรับและบำบัดตัวเองให้กลับคืนสู่สภาพที่ดีที่สุด เพราะฉะนั้นแหล่งน้ำที่มีชุมชนอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น จึงมีโอกาสที่จะเน่าเสีย เนื่องจากมีสิ่งสกปรกเจือปนอยู่มากกว่าบริเวณที่ไม่มีชุมชนอาศัยหรืออาศัยอยู่อย่างเบาบาง

สำหรับชุมชนที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองถึงแม้จะไม่ได้อยู่ติดกับแหล่งน้ำโดยตรงแต่เมื่อประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองใช้น้ำเพื่อการอุปโภคหรือบริโภคก็จะปล่อยน้ำเสียลงไปในท่อระบายน้ำในท้ายสุดท่อระบายเหล่านี้ก็จะไหลลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ หากไม่มีการควบคุมหรือจัดการใด ๆ กับน้ำเสียเหล่านี้ปัญหาแหล่งน้ำเน่าเสียก็จะเพิ่มมากขึ้น มาตรการทางกฎหมายก็เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำโดยกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากชุมชนนั้น จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามกระทำบางอย่างอันเป็นเหตุให้เกิดมลพิษทางน้ำและบทลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนข้อห้ามต่าง ๆ ในบทความนี้จะแบ่งหัวข้อที่จะทำการศึกษา ดังนี้

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำภาควิชานิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

๑. มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากชุมชน
๒. ปัญหาในการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากชุมชน

๑. มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากชุมชน

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากชุมชนนั้น กฎหมายเหล่านี้จะมีอยู่ด้วยกันหลายฉบับโดยมีบทบัญญัติห้ามกระทำการต่าง ๆ ในบริเวณแหล่งน้ำแตกต่างกันไปตามเจตนารมณ์ที่มุ่งจะคุ้มครอง โดยในที่นี้จะจำแนกกฎหมายประเภทนี้ออกเป็นสองส่วน คือ

ก. มาตรการในการห้ามแหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำจากชุมชนทั้งสิ่งใด ๆ หรือระบายน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำโดยไม่มีข้อกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งเอาไว้

ข. มาตรการในการอนุญาตให้แหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำจากชุมชนทั้งสิ่งใด ๆ หรือระบายน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำได้ก็ต่อเมื่อได้มีการบำบัดน้ำเสียให้มีคุณภาพตามค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งที่ได้กำหนดไว้



ก. มาตรการในการห้ามแหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำจากชุมชนทั้งสิ่งใด ๆ หรือระบายน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำโดยไม่มีข้อกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งเอาไว้

มาตรการทางกฎหมายของกฎหมายประเภทนี้นั้นจะเป็นกรณีที่มีบทบัญญัติห้ามผู้หนึ่งผู้ใดทั้งสิ่งใด ๆ หรือปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ โดยไม่ได้กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งไว้แต่อย่างใดและไม่คำนึงว่าการทิ้งหรือระบายน้ำนั้นจะได้เกณฑ์มาตรฐานการระบายน้ำตามที่กฎหมายอื่นกำหนดไว้ก็ตาม ผู้กระทำก็ต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายนี้กำหนดเอาไว้ กฎหมายประเภทนี้แบ่งออกเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองแหล่งน้ำแหล่งใดแหล่งหนึ่งเป็นการเฉพาะกับกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองแหล่งน้ำทั่วไป

๑) กฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองแหล่งน้ำใดแหล่งน้ำหนึ่งเป็นการเฉพาะ

๑.๑ พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. ๑๒๑ พระราชบัญญัติฉบับนี้มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองคลองบางแห่งตามที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ใช้พระราชบัญญัติรักษาคลองฯ บังคับกับคลองนั้นๆ เพื่อรักษาคลองให้อยู่ในสภาพที่ดีเหมาะสมสำหรับการคมนาคมและการเพาะปลูก^๑ บทบัญญัติในการคุ้มครองแหล่งน้ำจะปรากฏอยู่ใน มาตรา ๖ ซึ่งบัญญัติว่า

“ถ้าหากว่าสามารถจะทำได้อย่างอื่นแล้ว ห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดเอาหยากเยื่อ ฝุ่นฝอยหรือสิ่งโสโครกเททิ้งในคลองและห้ามมิให้เททิ้งสิ่งของดังกล่าวมาแล้วลงในลำน้ำ คู ซึ่งเลื่อนไหลมาลงคลองได้ ถ้าผู้ใดกระทำผิดต่อมาตรานี้ให้ปรับผู้นั้นไม่เกินยี่สิบบาทหรือจำคุกไม่เกินเดือนหนึ่งหรือทั้งปรับทั้งจำทั้งสองสถาน”

ตามกฎหมายฉบับนี้การทิ้งหยากเยื่อ ฝุ่นฝอยหรือสิ่งโสโครกแม้ว่าจะมีปริมาณเพียงเล็กน้อยก็ถือว่าเป็นความผิดทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามกฎหมายมาตรานี้ไม่ได้ห้ามทิ้งสิ่งเหล่านี้โดยเด็ดขาด เนื่องจากมีข้อความว่า “ถ้าหากว่าสามารถจะทำได้อย่างอื่นแล้ว” ดังนั้นหากผู้ทิ้งหยากเยื่อ ฝุ่นฝอยหรือสิ่งโสโครกลงในลำคลองไม่มีทางเลือกเป็นอย่างอื่นแล้ว การทิ้งสิ่งดังกล่าวลงในลำคลองย่อมไม่เป็นความผิดตามกฎหมายฉบับนี้ การที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้ทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการบังคับใช้กฎหมายในความผิดตามมาตรานี้เพราะผู้ที่ฝ่าฝืนอาจนำข้อยกเว้นนี้มาต่อสู้เพื่อยกเว้นความผิดของตนได้

นอกจากนี้แล้วบทกำหนดโทษตามมาตรานี้ก็ไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมเพราะมีโทษปรับเพียงไม่เกินยี่สิบบาทเท่านั้นจึงทำให้บทบัญญัติในมาตรานี้ไม่มีความเหมาะสมที่จะนำมาบังคับใช้ในปัจจุบัน

๑.๒ พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. ๒๕๒๖ กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติที่ควบคุมการก่อให้เกิดมลพิษแก่คลองประปา ดังนี้

มาตรา ๑๔ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดเทหรือทิ้งสิ่งใด ๆ หรือระบายหรือทำให้น้ำโสโครกลงในคลองประปา คลองริมน้ำหรือคลองขังน้ำ”

^๑ อำนวย วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๕ หน้า ๒๓๑.

การกระทำความผิดตามมาตรา ๑๙ นี้เพียงแต่เทหรือทิ้งสิ่งใด ๆ หรือระบายหรือทำให้น้ำโสโครกลงไปในคลองประปา คลองรับน้ำหรือคลองขังน้ำก็ถือเป็นความผิดตามมาตรา ๑๙ ทั้งนี้ แม้จะทำการบำบัดจนได้เกณฑ์มาตรฐานของกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องก็ตาม สำหรับโทษในกรณีนี้ก็คือต้องระวางโทษตามมาตรา ๑๙ คือ จำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๕ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งซากสัตว์ ขยะมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูลในเขตคลองประปา คลองรับน้ำหรือคลองขังน้ำ

ตามมาตรา ๑๕ นี้ หากมีการทิ้งสิ่งเหล่านี้ลงในเขตคลองประปาคลองรับน้ำหรือคลองขังน้ำก็มีความผิดทันทีไม่ว่าผลของการกระทำดังกล่าวจะทำให้เกิดความสกปรกหรือน้ำเน่าเสียหรือไม่ก็ตามและผลก็คือผู้กระทำก็ต้องรับโทษตามมาตรา ๑๙ แบบเดียวกับการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา ๑๔

มาตรา ๑๖ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดชักผ้า ล้างสิ่งหนึ่งสิ่งใดหรืออาบน้ำในเขตคลองประปา”

ตามมาตรา ๑๖ นี้ห้ามเฉพาะการชักผ้า ล้างสิ่งหนึ่งสิ่งใดหรืออาบน้ำเฉพาะในเขตคลองประปาเท่านั้นไม่รวมถึงคลองรับน้ำหรือคลองขังน้ำตามมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ ทั้งนี้ เพราะการกระทำดังกล่าวอาจทำให้เกิดการเน่าเสียหรือนำมาซึ่งความสกปรกลงไปในคลองประปาได้ ทั้งนี้ เขตคลองประปานั้นจะมีขอบเขตขนาดไหนก็ต้องเป็นไปตามประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะเป็นผู้ประกาศกำหนด สำหรับการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา ๑๖ นี้ ผู้กระทำจะต้องได้รับโทษตามมาตรา ๒๒ คือ ปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

๑.๓ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. ๒๔๘๕

กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติที่ควบคุมการก่อกมลพิษทางน้ำไว้ในมาตรา ๒๘ ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งมูลฝอย ซากสัตว์ ซากพืช แก้ว ถ่าน หรือสิ่งปฏิกูลลงในทางน้ำชลประทานหรือทำให้น้ำเป็นอันตรายแก่การเพาะปลูกหรือการบริโภค

ห้ามมิให้ผู้ใดปล่อยน้ำซึ่งทำให้เกิดเป็นพิษแก่น้ำตามธรรมชาติหรือสารเคมีเป็นพิษลงในทางน้ำชลประทาน จนอาจทำให้น้ำในทางน้ำชลประทานเป็นอันตรายแก่เกษตรกรรม การบริโภค หรือสุขภาพอนามัย”

การกระทำความผิดตามมาตรา ๓๖ ในวรรคแรกนั้นเป็นความผิดที่เกิดขึ้นจากการทิ้งมูลฝอย ซากสัตว์ ซากพืชหรือสิ่งปฏิกูลในทางน้ำชลประทานโดยไม่จำเป็นต้องเป็นอันตรายแก่การเพาะปลูกหรือการบริโภคและอีกส่วนหนึ่งเป็นการทำให้น้ำเป็นอันตรายแก่การเพาะปลูกหรือการบริโภคโดยไม่ได้ระบุถึงการกระทำเอาไว้ว่าต้องเป็นอย่างไรเพียงแต่ถ้าหากการกระทำนั้นทำให้น้ำเป็นอันตรายต่อการเพาะปลูกหรือบริโภคก็เป็นความผิดแล้วไม่ว่าการกระทำดังกล่าวนั้น จะมีการบำบัดหรือมีการปฏิบัติตามที่กฎหมายอื่นอนุญาตให้ทำได้ก็ตาม

สำหรับการกระทำที่ถือเป็นการกระทำความผิดตามวรรคสองนั้นเป็นกรณีของการปล่อยน้ำซึ่งทำให้เกิดเป็นพิษแก่แหล่งน้ำตามธรรมชาติหรือมีการทิ้งสารเคมีที่เป็นพิษลงในทางน้ำชลประทานจนอาจทำให้ทางน้ำชลประทานเป็นอันตรายแก่เกษตรกรรม การบริโภคหรือสุขภาพอนามัย ซึ่งในที่นี่มีปัญหาว่าการปล่อยน้ำหรือสารเคมีดังกล่าวนั้นจะต้องมีปริมาณเท่าไรจึงจะเป็นความผิดตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง ซึ่งบทกำหนดโทษในเรื่องนี้จะอยู่ในมาตรา ๓๗ ซึ่งกำหนดโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

๒) กฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองแหล่งน้ำทั่ว ๆ ไป

๒.๑ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. ๒๔๕๖ มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการควบคุมไม่ให้เกิดมลพิษทางน้ำดังนี้

มาตรา ๑๑๙ บัญญัติ “ห้ามมิให้ผู้ใดเททิ้งหรือทำด้วยประการใด ๆ ให้หิน กรวด ทราย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใด ๆ ยกเว้นน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทย อันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื้นเขิน ตกตะกอนหรือสกปรก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับและต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการขจัดสิ่งเหล่านี้ด้วย”

การกระทำความผิดตามมาตรา ๓๖ นั้นจะต้องเป็นการเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใด ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดให้แหล่งน้ำซึ่งเป็นเส้นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเกิดการตื้นเขิน ตกตะกอนหรือสกปรกเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่า แต่ทั้งนี้กฎหมายไม่ได้กำหนดว่าการกระทำเช่นนี้จะต้องมีระดับการตื้นเขิน ตกตะกอนหรือสกปรกอยู่ในระดับใด ดังนั้นจึงอาจเป็นไปได้ว่าการทิ้งน้ำเสียหรือสิ่งปฏิกูลใด ๆ จากชุมชน

ลงสู่แหล่งน้ำเหล่านี้ก็เป็นความผิดทั้งสิ้นแม้ว่าน้ำเสียหรือสิ่งปฏิกูลนั้นจะได้รับการบำบัดผ่านเกณฑ์มาตรฐานของกฎหมายอื่นแล้วก็ตาม

สำหรับการกระทำความผิดตามมาตรา ๑๑๗ ผู้กระทำจะต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับและต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการขจัดสิ่งเหล่านั้นด้วยซึ่งก็เป็นไปตามหลัก “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” นั่นเอง

มาตรา ๑๑๗ ทวิ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้น้ำมันและเคมีภัณฑ์หรือสิ่งใด ๆ ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทยอันเป็นเหตุให้เกิดเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อมหรืออันตรายต่อการเดินเรือในแม่น้ำ ลำคลอง บึง บาง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบดังกล่าว ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับและต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการแก้ไขสิ่งที่เป็นพิษหรือชดใช้ค่าเสียหายเหล่านั้นด้วย”

การกระทำความผิดตามมาตรา ๑๑๗ นี้จะต้องเป็นกรณีของการทิ้งน้ำมันและเคมีภัณฑ์หรือสิ่งใด ๆ ลงในแหล่งน้ำอันเป็นเหตุให้เกิดเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อมหรืออันตรายต่อการเดินเรือในแหล่งน้ำ แต่มีข้อสังเกตว่ากฎหมายไม่ได้กำหนดว่าจะต้องทิ้งสิ่งเหล่านี้ในปริมาณเท่าไรจึงจะเป็นความผิดจึงอาจมีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนนี้ได้ นอกจากนี้แล้วในมาตรานี้ก็ไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่กรมเจ้าท่าที่จะอนุญาตให้มีการทิ้งน้ำมันเคมีภัณฑ์หรือสิ่งใด ๆ ลงไปในน้ำได้เช่นเดียวกับ มาตรา ๑๑๗ ทั้งนี้เพราะมาตรา ๑๑๗ มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองแหล่งน้ำไม่ให้เกิดการตื่นเงิน ตกตะกอนหรือสกปรกและห้ามทิ้งสิ่งใด ๆ ยกเว้น น้ำมัน และเคมีภัณฑ์ แต่ในมาตรา ๑๑๗ ทวิ นอกจากจะห้ามทิ้งน้ำมันและเคมีภัณฑ์แล้วยังครอบคลุมถึงการทิ้งทุกสิ่งทุกอย่างอีกด้วยเพราะอาจเล็งเห็นว่าน้ำมันและเคมีภัณฑ์จะเป็นอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตหรือสิ่งแวดล้อมได้ง่ายกว่า ทั้งนี้การกระทำความผิดตามมาตรา ๑๑๗ ผู้กระทำต้องรับโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับและต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการแก้ไขสิ่งที่เป็นพิษหรืออาจชดใช้ค่าเสียหายเหล่านั้นอีกด้วย

๒.๒ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางน้ำ ในมาตรา ๒๕ ซึ่งเป็นกรณีของการก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้ที่อยู่อาศัยในบริเวณ ใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบภัยกับเหตุนั้นโดยให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ โดยเหตุรำคาญที่เกี่ยวกับ มลพิษทางน้ำตามมาตรานี้มีดังนี้

มาตรา ๒๕ (๑) แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อาบน้ำ ส้วม หรือที่ใส่มูลหรือถ้ำ หรือสถานที่อื่นใดซึ่งอยู่ในทำเลไม่เหมาะสม สกปรก มีการสะสมหรือหมักหมมสิ่งของ มีการ เททิ้งสิ่งใดเป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษ หรือเป็นหรือน่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์ พาหะนำโรค หรือก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

มาตรา ๒๕ (๓) อาคารอันเป็นที่อยู่ของคนหรือสัตว์ โรงงานหรือสถานที่ ประกอบการใดไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือการควบคุมสาร เป็นพิษหรือมีแต่ไม่มีการควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเหม็นหรือละอองการเป็นพิษอย่างพอเพียง จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

มีข้อสังเกตว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้กำหนดมาตรฐานในเรื่องน้ำทิ้งเอาไว้ว่าจะต้องทำอะไรจึงจะถือเป็นเหตุรำคาญและจะต้องทำให้แหล่งน้ำมีความสกปรกหรือความ เสื่อมขนาดใดจึงจะถือว่ามีคามผิดตามมาตรานี้ อย่างไรก็ตามเมื่อมีการก่อให้เกิดเหตุรำคาญขึ้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็จะมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ก่อเหตุดังกล่าวหยุดการกระทำที่เป็นเหตุ รำคาญนั้นรวมทั้งมีอำนาจในการสั่งให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อ ให้เกิดเหตุรำคาญต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการเหตุรำคาญนั้นด้วย^๒ และถ้าหาก ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็จะมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกิน สองพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ^๓

^๒ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

^๓ มาตรา ๒๘ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

๒.๓ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางน้ำไว้ ดังนี้
มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดเท ปล่อย หรือระบายอุจจาระหรือปัสสาวะจากอาคารหรือยานพาหนะลงในทางน้ำ”

การห้ามมิให้เทสิ่งเหล่านี้ลงในทางน้ำเนื่องจากจะทำให้แหล่งน้ำเกิดความสกปรกและทำให้มีจำนวนโคลิฟอร์มแบคทีเรียในน้ำสูงขึ้นซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน

มาตรา ๓๓ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดเท หรือทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย น้ำโสโครก หรือสิ่งอื่นใดลงบนถนน หรือในทางน้ำ

ความในวรรคก่อนมิให้ใช้บังคับแก่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองเรือหรืออาคารประเภทเรือแพซึ่งจอดอยู่หรืออยู่ในท้องที่ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังไม่ได้จัดตั้งมัสการณะหรือภาชนะสำหรับทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย”

บทบัญญัติของกฎหมายเหล่านี้มีขึ้นเพื่อป้องกันมิให้เกิดความสกปรกต่อทางน้ำจากการเท ปล่อยหรือระบายอุจจาระหรือปัสสาวะตลอดจนถึงปฏิกูล มูลฝอยหรือน้ำโสโครกเนื่องจากอาจทำให้แหล่งน้ำเกิดการเน่าเสียหรือเป็นแหล่งเพาะหรือแพร่กระจายของเชื้อโรคได้ แต่ในขณะเดียวกันก็ยินยอมให้ทิ้งของเสียเหล่านี้ลงสู่ทางน้ำได้หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นยังไม่ได้จัดตั้งมัสการณะหรือภาชนะสำหรับทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยสำหรับประชาชนที่อาศัยอยู่ในเรือหรือเรือแพเพราะหากนำบทบัญญัติเหล่านี้ไปใช้กับบุคคลเหล่านั้นก็อาจจะก่อให้เกิดความไม่สะดวกและก่อให้เกิดความเดือดร้อนมากเกินควร

อนึ่ง การที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานในการปล่อยสิ่งเหล่านี้เอาไว้ดังนั้น การปล่อยน้ำเสียตามมาตรานี้จึงถือเป็นความผิดทั้งสิ้น แม้ว่าน้ำเสียที่ปล่อยออกมานั้นจะได้รับการบำบัดหรืออยู่ในเกณฑ์มาตรฐานตามที่กฎหมายอื่นกำหนดไว้ก็ตาม ผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ จะต้องได้รับโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท^๔

^๔ มาตรา ๕๗ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

๒.๔ ประมวลกฎหมายอาญา

ประมวลกฎหมายอาญามีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางน้ำในหมวดความผิดว่าด้วยลหุโทษ ดังนี้

มาตรา ๓๗๕ บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำให้รางระบายน้ำ ร่องน้ำ หรือท่อระบายน้ำโสโครกอันเป็นสิ่งสาธารณะเกิดขัดข้องหรือไม่สะดวก ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท”

มาตรานี้เป็นบทบัญญัติกว้าง ๆ โดยไม่ได้เจาะจงไปว่าจะต้องเป็นการทิ้งของเสีย น้ำเสีย หรือสิ่งใด ๆ ลงไปในรางระบายน้ำ ร่องน้ำหรือท่อระบายน้ำโสโครกโดยตรงจึงจะถือว่าเป็นความผิดโดยถือว่าการกระทำใด ๆ อันจะทำให้รางระบายน้ำ ร่องน้ำหรือท่อระบายน้ำโสโครกอันเป็นสิ่งสาธารณะเกิดขัดข้องหรือไม่สะดวกก็เป็นความผิดตามมาตราแล้ว

มาตรา ๓๗๖ บัญญัติว่า “ผู้ใดทิ้งซากสัตว์ซึ่งอาจเน่าเหม็นในหรือริมทางสาธารณะต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท”

มาตรานี้กล่าวถึงการทิ้งซากสัตว์ซึ่งอาจเน่าเหม็นในหรือริมทางสาธารณะซึ่งทางสาธารณะนี้ย่อมหมายรวมถึงทางน้ำที่เป็นแหล่งน้ำสาธารณะด้วย

ข. มาตรการในการอนุญาตให้แหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำจากชุมชนทิ้งสิ่งใด ๆ หรือระบายน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำได้ก็ต่อเมื่อได้มีการบำบัดน้ำเสียให้มีคุณภาพตามค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งที่ได้กำหนดไว้

กฎหมายที่อนุญาตให้แหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำจากชุมชนสามารถทิ้งสิ่งใด ๆ หรือระบายน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำได้ก็ต่อเมื่อมีคุณภาพตามค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งนั้น มีดังนี้

๑) พระราชบัญญัติเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. ๒๔๕๖

ตามมาตรา ๑๑๙ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจกรมเจ้าท่าสามารถอนุญาตให้แหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำจากชุมชนปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำได้ถ้าหากการปล่อยน้ำเสียนั้นมีค่ามาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งในปัจจุบันก็มีประกาศกรมเจ้าท่าที่ ๖๗/๒๕๓๔ เรื่อง ให้มีการขออนุญาตการปล่อยน้ำทิ้งทุกประเภทลงสู่ลำน้ำ โดยในประกาศฉบับนี้กำหนดให้กิจกรรมสิ่งปลูกสร้างทุกประเภทที่ปล่อยน้ำเสียลงแหล่งน้ำต้องขออนุญาตกรมเจ้าท่า โดยต้องยื่นคำร้องขออนุญาตปล่อยน้ำทิ้งพร้อมกับแบบผังท่อปล่อยน้ำทิ้งต่อกรมเจ้าท่าและต้องมีการต่ออายุใบอนุญาตทุกปี การขออนุญาตนั้นจะต้องผ่านการทดสอบคุณภาพน้ำทิ้งด้วยในกรณีคุณภาพน้ำทิ้งเกินมาตรฐานจะต้องแก้ไขปรับปรุงให้ได้มาตรฐานจึงจะได้รับอนุญาตให้ปล่อยน้ำทิ้งลงสู่แหล่งน้ำได้ ถ้าฝ่าฝืนก็จะมีโทษตามกฎหมาย

๒) พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. ๒๔๘๕

พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้ให้อำนาจแก่กรมชลประทานในการอนุญาตให้แหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำสามารถปล่อยน้ำเสียลงสู่ทางน้ำชลประทานได้โดยตรง แต่ในทางปฏิบัติกรมชลประทานได้ออกคำสั่งกรมชลประทานที่ ๘๘๓/๒๕๓๒ เรื่อง การป้องกันและแก้ไขการระบายน้ำที่มีคุณภาพต่ำลงทางน้ำชลประทานและทางน้ำที่ต้องเชื่อมกับทางน้ำชลประทานในเขตพื้นที่โครงการชลประทานโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการอนุญาตให้แหล่งกำเนิดมลพิษสามารถปล่อยน้ำเสียลงในทางน้ำชลประทานได้ถ้าได้ค่ามาตรฐานตามที่กรมชลประทานกำหนด แต่การที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้ให้อำนาจแก่กรมชลประทานในการกำหนดมาตรฐานดังกล่าวไว้ จึงอาจทำให้เกิดปัญหาความไม่ชอบด้วยคำสั่งได้ จึงเห็นควรที่จะมีการแก้ไขกฎหมายฉบับนี้โดยให้อำนาจแก่หน่วยงานที่ปฏิบัติตามกฎหมายคือกรมชลประทานสามารถกำหนดค่ามาตรฐานน้ำทิ้งได้ เช่นนี้ก็จะทำให้ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของมาตรฐานหมดไป

๒. ปัญหาในการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากชุมชน

กฎหมายในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากชุมชนนั้นมีอยู่ด้วยกันหลายฉบับ แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายเหล่านี้ก็ยังมีปัญหาในการบังคับใช้อยู่หลายประการ ดังนี้

๒.๑ ปัญหาเรื่องความชัดเจนของกฎหมาย

การที่กฎหมายบัญญัติในลักษณะที่กำหนดว่าการทิ้งน้ำเสียหรือสิ่งปฏิกูลที่ถือเป็นความผิดตามกฎหมายนั้นจะต้องก่อให้เกิดความสกปรก ความเป็นอันตรายหรือความเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อม เช่น ตามมาตรา ๑๑๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. ๒๔๕๖ ที่กำหนดว่าการระบายน้ำที่จะเป็นความผิดตามมาตรานี้จะต้องเป็นการระบายน้ำที่เป็นเหตุให้เกิดเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อมหรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือหรือในมาตรา ๒๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดเอาไว้ว่าอาคารอันเป็นที่อยู่อาศัยไม่มีการระบายน้ำอย่างเพียงพอจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพถือเป็นเหตุร้ายอาศัอันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นต้นปัญหามีว่าจะต้องมีการทิ้งในปริมาณเท่าใดจึงจะถือว่าเป็นการก่อให้เกิดความสกปรกความเป็นอันตรายหรือความเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่มีการระบายน้ำอย่างเพียงพอ

จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอันจะถือได้ว่าเป็นการกระทำซึ่งผิดต่อกฎหมายเมื่อไม่มีหลักเกณฑ์มาตรฐานในการกำหนดเรื่องเหล่านี้เอาไว้ก็ต้องอาศัยดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างเดียวว่าการกระทำดังกล่าวนั้นผิดกฎหมายหรือยังซึ่งอาจจะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ เนื่องจากการใช้ดุลยพินิจของแต่ละคนนั้นอาจจะไม่เท่ากันและเมื่อพบการกระทำที่เป็นความผิด เมื่อเป็นคดีในชั้นศาลก็ต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นเป็นกรณี ๆ ไปว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดตามกฎหมายซึ่งจะก่อให้เกิดความยุ่งยากและเสียค่าใช้จ่ายเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงในส่วนนี้มาก

๒.๒ ปัญหาการหาตัวบุคคลผู้กระทำความผิด

ตามข้อเท็จจริงแล้วแหล่งน้ำนั้นจะครอบคลุมพื้นที่เป็นบริเวณกว้างและจะประกอบไปด้วยชุมชนหลายชุมชนอยู่กระจัดกระจายรอบ ๆ แหล่งน้ำ ดังนั้นเมื่อมีการปล่อยของเสียหรือน้ำเสียขึ้นก็จะเป็นการยากที่จะตรวจสอบว่าของเสียเหล่านี้มาจากบริเวณใด การที่จะให้พนักงานเจ้าหน้าที่คอยตรวจตราอยู่ตลอดเวลาก็ไม่อาจทำได้เนื่องจากมีข้อจำกัดหลายอย่าง เช่น อัตรากำลัง งบประมาณที่เกี่ยวข้องในการจัดหาเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่ใช้ในการตรวจสอบ เป็นต้น แม้ว่าจะมีกฎหมายที่มีบทบัญญัติในการห้ามทิ้งไว้มากมายนานหลายฉบับ แต่ถ้าการบังคับใช้เป็นไปได้อย่างผลก็คือกฎหมายเหล่านี้ก็ไม่เป็นจริงในทางปฏิบัติได้เลย ดังนั้นการบังคับใช้กฎหมายจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนนั้น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ เช่น แจ้งเบาะแสหรือส่งข่าวเมื่อพบเห็นการกระทำความผิดต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

๒.๓ ปัญหาเรื่องความล้าสมัยของกฎหมาย

กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำบางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. ๑๒๑ นั้นเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับมานานแล้ว ดังนั้น บทบัญญัติและบทกำหนดโทษของกฎหมายฉบับนี้จึงไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบันทำให้ไม่สามารถนำมาบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงสมควรที่จะได้พิจารณายกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขต่อไป

๒.๔ ปัญหาเรื่องบทกำหนดโทษ

บทกำหนดโทษของกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางน้ำบางฉบับนั้น จะกำหนดโทษทางอาญาเอาไว้แต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น โดยไม่ได้นำหลักเรื่อง “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” มาใช้เพื่อกำหนดโทษในลักษณะที่ให้บุคคลนั้นต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการบำบัด

แหล่งน้ำหรือเสียค่าใช้จ่ายในการขจัดความสกปรกหรือความเป็นพิษของแหล่งน้ำให้มีคุณภาพดีขึ้น การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้กระทำผิดต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียในการขจัดสิ่งเหล่านั้น จะทำให้ผู้กระทำผิดเกิดความเกรงกลัวเพราะอาจจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในส่วนนี้เป็นจำนวนมาก และก็จะเป็นการสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องที่จะสามารถบังคับใช้เรื่องนี้ได้โดยตรง

สรุป

จะเห็นได้ว่ากฎหมายในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากชุมชนนั้นมียุ่ด้วยกันหลายฉบับ บางฉบับก็มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองแหล่งน้ำแหล่งใดแหล่งหนึ่งโดยเฉพาะ ในขณะที่บางฉบับมีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองแหล่งน้ำทั่วไป แต่ไม่ว่าจะเป็นอย่างไรรก็ตาม ในทางปฏิบัติของการบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้ไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรวจสอบว่ามลพิษทางน้ำที่เกิดขึ้นนั้น เกิดมาจากที่ใดและใครเป็นผู้ก่อ อีกทั้งบทบัญญัติก็ขาดความชัดเจนว่าการทิ้งหรือการระบายน้ำเสียนั้นจะต้องมีปริมาณเท่าไร จึงจะถือว่าเป็นการทำให้เกิดความสกปรก ความเป็นพิษหรือเป็นอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตหรือสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้แล้ว กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำบางฉบับก็มีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบันเนื่องจากได้บัญญัติไว้นานแล้วโดยไม่มี การปรับปรุงแก้ไขให้ทันสมัยแต่อย่างใด

ดังนั้นจึงเห็นสมควรที่จะให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเหล่านี้ให้มีความเห็นชัดเจนขึ้นซึ่งจะเป็นผลดีแก่ประชาชนทั่วไปและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายนั้น ๆ เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในทางปฏิบัติโดยไม่ต้องใช้แต่เพียงดุลพินิจว่าการกระทำนั้น ๆ ครอบคลุมประกอบของกฎหมายหรือยัง อีกทั้งควรส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้ด้วย เช่น อาจกำหนดให้มีการแบ่งค่าปรับที่ได้มาจากการดำเนินคดีมาให้ผู้พบเห็นการกระทำผิดนั้น แล้วมาแจ้งแก่พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อสร้างแรงจูงใจให้กับประชาชนในการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น นอกจากนี้ กฎหมายที่บัญญัติใช้มานานแล้ว และมีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมกับภาวะการณ์ปัจจุบันก็ควรดำเนินการยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมต่อไป

บรรณานุกรม

- มิ่งขวัญ ชาวสะอาด และอดิสร อิศรางกูร ณ อยุธยา. (๒๕๓๘). ปัญหาการจัดการและความขัดแย้งเรื่องน้ำการสำรวจพรมแดนแห่งความรู้ (พิมพ์ครั้งที่ ๒). กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ.
- มูลนิธิโลกสีเขียว. (๒๕๓๘). รวมกฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: มายด์ พับลิชชิ่ง.
- ไพศาล ภูไพบูลย์. (๒๕๒๙). การวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวกับปัญหาน้ำเสียในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (๒๕๔๒). การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม (พิมพ์ครั้งที่ ๒). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- อุดมศักดิ์ สนธิพงษ์. (๒๕๔๙). กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต. (๒๕๔๕). กฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ใบสมัคร / ต่ออายุสมาชิก “รัฐสภาสาร”

อัตราค่าสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท รวมค่าจัดส่ง (ราคาปลีกเล่มละ ๕๐ บาท)

ข้าพเจ้า มีความประสงค์จะสมัคร/ต่ออายุ
สมาชิกรัฐสภาสาร เริ่มตั้งแต่ฉบับเดือน พ.ศ. ถึงฉบับเดือน
..... พ.ศ.

ทั้งนี้ ขอให้ออกใบเสร็จรับเงินในนาม โดยส่งวารสาร
“รัฐสภาสาร” ถึงข้าพเจ้าที่ หมู่ที่ ต.รอก/ชอย
ถนน..... แขวง/ตำบล
เขต/อำเภอ จังหวัด รหัสไปรษณีย์.....
โทรศัพท์ โทรสาร

การชำระเงิน

- เงินสด ที่กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- ตัวแลกเงิน หรือ ธนาณัติ สั่งจ่ายไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๕๐
ในนาม ผู้จัดการรัฐสภาสาร กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนอุทองไน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐
จำนวนเงิน บาท



ผังรายการสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา (เปิดสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ) ระบบ F.M. เริ่มวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๓ เป็นต้นไป

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา		
๐๕.๐๐	ศาสนาซิกข์/ พราหมณ์-ฮินดู	ศาสนาพุทธ			ศาสนาอิสลาม		ศาสนาคริสต์	๐๕.๐๐		
๐๖.๐๐	จับข่าวเช้า เล่าข่าวคู่					เข้านี้ที่สภา	สนทนากับ คลังสมอง วปอ.๑	๐๖.๐๐		
๐๖.๓๐	<i>ถ่ายทอดเสียง ข่าว สวท.</i>									
๐๗.๐๐	ต้นฉบับรัฐสภาไทย (ประมาณ ๕-๑๐ นาที)					วิจัทั่วไกล		๐๗.๐๐		
๐๗.๓๐	การเมืองเรื่องของประชาชน					ทำดี ทำได้ ง่ายนิดเดียว		๐๗.๓๐		
๐๘.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที									
๐๘.๐๐	การเมืองฯ	การเมืองฯ	การเมืองเรื่องของประชาชน (ต่อ)		บันทึกประชุมสภา			๐๘.๐๐		
๐๘.๓๐	ช่วง...คุยกับ สว.		สภาสนทนา	สภาสนทนา				๐๘.๓๐		
๐๘.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที		ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที					๐๘.๐๐		
๐๘.๓๐	สภาสนทนา	มองรัฐสภา (NBT/NBT 15)			รัฐสภาของ ประชา. (NBT/NBT 15)	ร้อยเรื่องเมืองไทย / ชีวิตกับการเรียนรู้	ร้อยเรื่องเมืองไทย / สภาปริทัศน์	๐๘.๓๐		
๑๐.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง ฯ		ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที					๑๐.๐๐		
๑๑.๐๐	สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)				สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)	สถานีรู้	สังคมคุณธรรม นำประชาธิปไตย	๑๑.๐๐		
๑๑.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง ฯ		ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที					๑๑.๐๐		
๑๒.๐๐	ถ่ายทอด เสียง การประชุม วุฒิสภา	เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	ถ่ายทอดเสียง การประชุมสภา ผู้แทนราษฎร	ถ่ายทอดเสียง การประชุมสภา ผู้แทนราษฎร	เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เที่ยวทั่วไทย	คุยกันนอกสภา	๑๒.๐๐		
๑๒.๐๐		ข่าวสั้นชั่วโมง ฯ			เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	๑๒.๐๐
๑๓.๐๐		ข่าวสั้นชั่วโมง ฯ			เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	๑๓.๐๐
๑๓.๓๐		ข่าวสั้นชั่วโมง ฯ			เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	๑๓.๓๐
๑๔.๐๐		ข่าวสั้นชั่วโมง ฯ			เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	๑๔.๐๐
๑๕.๐๐		ข่าวสั้นชั่วโมง ฯ			เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	๑๕.๐๐
๑๕.๓๐		ข่าวสั้นชั่วโมง ฯ			เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	๑๕.๓๐
๑๖.๐๐		ข่าวสั้นชั่วโมง ฯ			เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	๑๖.๐๐
๑๖.๓๐		ข่าวสั้นชั่วโมง ฯ			เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)	๑๖.๓๐
๑๗.๐๐		ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที								
๑๗.๓๐	ประชาธิปไตย..นอกห้องเรียน					เจ้าตัวเล็กเล็กดี	สบาย สบาย ยามเย็น	๑๗.๓๐		
๑๘.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที									
๑๘.๓๐	คุยกับ วิปรัฐบาล	คุยกับ วิปฝ่ายค้าน	ภาษาพาसर	ใต้ฟ้าเดียวกัน	เพลงไทย ศรีแผ่นดิน		เพลงซีพีเอ็น เพื่อสยาม	๑๘.๓๐		
๑๙.๐๐	<i>ถ่ายทอดเสียง ข่าว สวท.</i>									
๑๙.๓๐	ปปช.	กรรมการสิทธิฯ	ศาล รธน.	สตง.	ผู้ตรวจการฯ	กกต.	สภาที่ปรึกษาฯ	๑๙.๓๐		
๒๐.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที									
๒๐.๐๐	มุ่งสู่ประชาธิปไตยไปกับสถาบันพระปกเกล้า					บ้านสุขภาพ			๒๐.๐๐	
๒๑.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที									
๒๒.๐๐	กาแฟก่อนนอน								๒๒.๐๐	

หมายเหตุ - ในวันที่มีการประชุมสภา/การสัมมนาของกรมกิจการคนพิการฯ /องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ฯลฯ สถานีฯ จะดำเนินการถ่ายทอดเสียงจนเสร็จสิ้นภารกิจ



ทรูปลูกสนุก

รายการโทรทัศน์รัฐสภาผ่านดาวเทียมออกอากาศทุกวัน

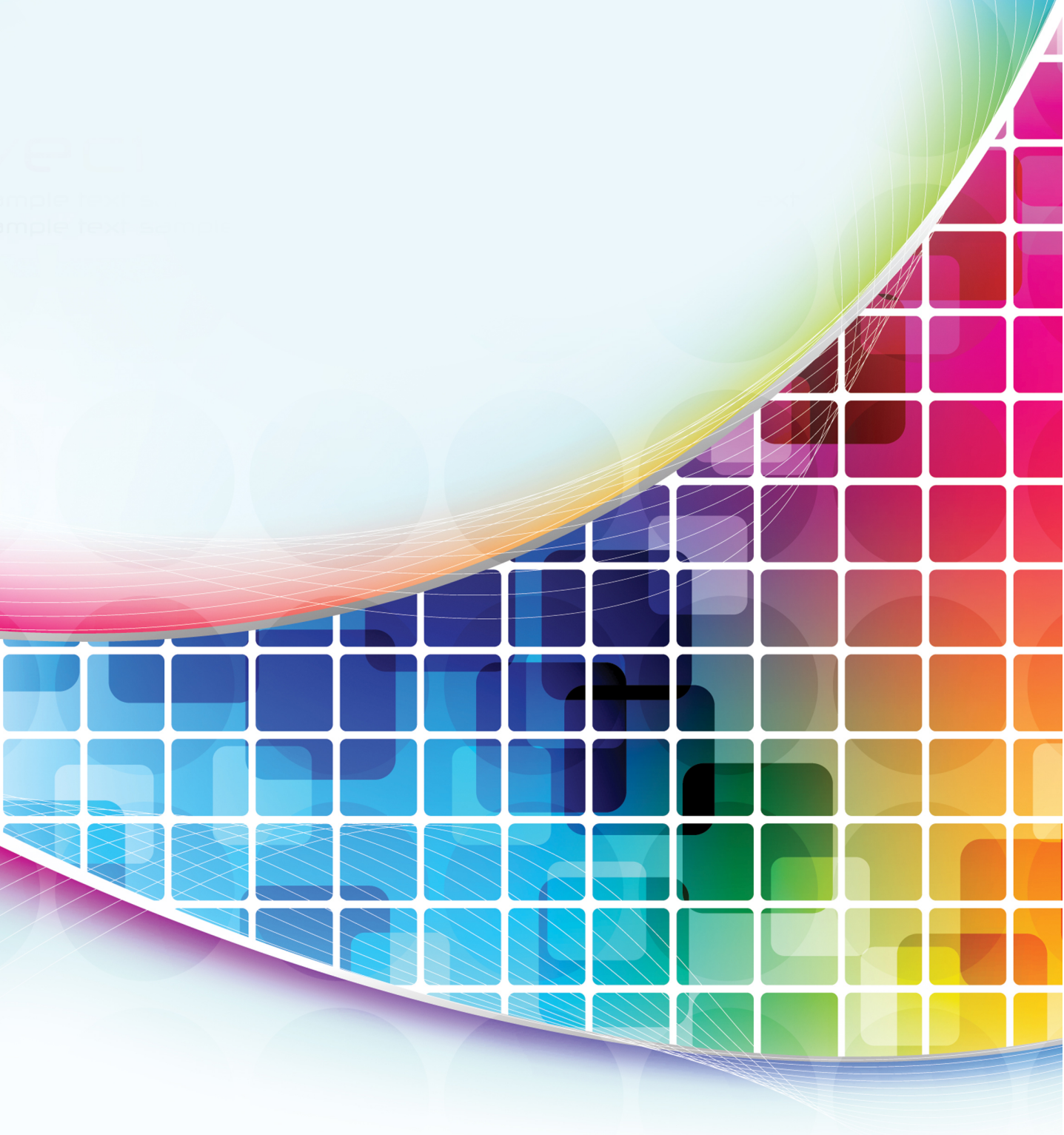
ทางช่อง NBT 15 และสามารถรับชมผ่านจานรับสัญญาณดาวเทียมระบบ KU-BAND ไทยคม 5

ผังรายการโทรทัศน์รัฐสภาผ่านดาวเทียม ๒๕๕๓ (เปิดสมัยประชุมสภา)								
เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เวลา	เสาร์	อาทิตย์
๐๔.๐๐น.			เคารพธงชาติ			๐๔.๐๐น.		เคารพธงชาติ
๐๔.๐๕น.			ข่าวรัฐสภา (๕)					
๐๔.๐๖น.	ศาลนาภิรมย์ ตอนี่ * (๒๕)	ศาลนาภิรมย์ ตอนี่ ** (๒๕)	ศาลนาภิรมย์ ตอนี่ *** (๒๕)	บันทึกคนดี ตอนี่ * (๒๕)	บันทึกคนดี ตอนี่ ** (๒๕)	๐๔.๐๖น.		ศาลนาภิรมย์ (๖๐)
๐๔.๑๐น.	คุยกันวันใหม่ (๓๐)			รัฐสภาต่างประเทศ* (๒๕)	รัฐสภาต่างประเทศ** (๒๕)			
๐๔.๑๐น.	ข่าวรัฐสภา (๕)					๐๔.๑๐น.		
๐๔.๑๐น.	มองรัฐสภา (สด) (๒๕)	มองรัฐสภา (สด) (๕๐)	มองรัฐสภา (สด) (๒๕)	มองรัฐสภา (สด) (๒๕)	รัฐสภาของประชาชน (สด) (๕๐)	๐๔.๑๐น.		สภาคิดส์คลับ (๖๐)
๐๔.๑๐น.	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	๐๔.๑๐น.		
๑๐.๐๕น.	สภาคิดส์คลับ (๖๐)	รัฐสภาพาที (๑.๒/๓) / ภัทรประทีป (๓.๔/๕) (๖๐)	วิถีประชาธิปไตย หน้าแฟลต (๑๐) (๑๐)	สนทนาวาไรตี้ (๑๐) (๑๐)	ภาษาจากข่าว (๑๐) / ธรรมชาติการพบประชาชน (๑๐)	๑๐.๑๕น.		สรุปข่าวรอบสัปดาห์ (๑๕)
๑๑.๐๐น.	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	๑๐.๑๕น.		สรุปข่าวรอบสัปดาห์ (๑๕)
๑๑.๐๕น.	เส้นทางสู่สภา (๕๕)	บทภาพยนตร์ วิถีประชาธิปไตย (๖๐)	ประเด็นสุดชวนสนทนา (๖๐)	สัมมนาวิชาการ (๖๐)	สุขภาพ สบายใจ (๖๐)	๑๑.๑๐น.		
๑๑.๑๐น.	วิถีประชาธิปไตย (๖๐)					๑๑.๑๐น.		
๑๒.๐๐น.	จับสัญญาณข่าว สหท.			จับสัญญาณข่าว สหท.		๑๒.๐๐น.	จับสัญญาณข่าว สหท.	
๑๓.๐๐น.	เศรษฐกิจพอเพียง (๒๒) + สารคดีสั้น (๑๐)	เศรษฐกิจพอเพียง (๒๒) + สารคดีสั้น (๑๐)			๑๓.๐๐น.		สารคดีเศรษฐกิจพอเพียง (๒๒) + สารคดีสั้น (๑๐)	
๑๓.๑๐น.	คุยกันวันใหม่ (๑๐)	ชิงช้าสวรรค์ (๓๐)	คุยกันวันใหม่ (๑๐)	กฎหมายใกล้ตัว (๒๕)	ธรรมชาติการพบประชาชน (๓๐)	๑๓.๑๐น.	บทภาพยนตร์ วิถีประชาธิปไตย (๖๐)	สัมมนาวิชาการ (๖๐)
๑๔.๐๐น.	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	๑๔.๐๐น.	วิถีประชาธิปไตย (๖๐)	กฎหมายใกล้ตัว (๒๕)
๑๔.๐๕น.	มองรัฐสภา (๕๐)	มองรัฐสภา (๕๐)	มองรัฐสภา (๕๐)	มองรัฐสภา (๕๐)	รัฐสภาของประชาชน (๕๐)	๑๔.๐๕น.		
๑๕.๐๐น.	สภาคิดส์คลับ (๖๐)	รัฐสภาพาที (๑.๒/๓) / ภัทรประทีป (๓.๔/๕) (๖๐)	วิถีประชาธิปไตย หน้าแฟลต (๑๐)	ชิงช้าสวรรค์ (๑๐)	ภาษาจากข่าว (๑๐) / ธรรมชาติการพบประชาชน (๑๐)	๑๕.๐๐น.		รัฐสภาพาที (๑.๒/๓) / ภัทรประทีป (๓.๔/๕) (๕๕)
๑๕.๑๐น.						๑๕.๑๐น.		บทประพันธ์ (๕๕)
๑๖.๐๐น.	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	๑๖.๐๐ น.	เส้นทางสู่สภา* (๒๕)	เส้นทางสู่สภา** (๒๕)
๑๖.๐๕น.	เส้นทางสู่สภา (๒๕)	บทภาพยนตร์ วิถีประชาธิปไตย (๖๐)	ประเด็นสุดชวนสนทนา (๑๕) ๒๕ (๖๐)	สัมมนาวิชาการ (๖๐)	สุขภาพ สบายใจ (๖๐)	๑๖.๑๐ น.	รัฐสภาต่างประเทศ (๒๕)	ภาษาจากข่าว (๓๐)
๑๖.๑๐น.	วิถีประชาธิปไตย (๖๐)					๑๖.๑๐ น.		
๑๗.๐๐น.	ศาลนาภิรมย์ ตอนี่ * (๒๕)	ภาษา (๓๐) เด็กบินได้ (๑.๒/๓/๔)	ภาษา (๓๐) เด็กบินได้ (๑.๒/๓/๔)	สนทนาวาไรตี้ (๑๐)	นาฬิกากฎหมาย (๑๐)	๑๗.๐๐ น.	สรุปข่าว รอบสัปดาห์ (๑๕) + รัฐสภาจิว (๕) + สปอ.สขง	สรุปข่าว รอบสัปดาห์ (๑๕) + รัฐสภาจิว (๕) + สปอ.สขง
๑๗.๑๐น.	รับสัญญาณข่าวจาก NBT					๑๗.๑๐ น.	คุยกันวันใหม่ (๓๐)	
๑๘.๐๐น.	เคารพธงชาติ- รับสัญญาณข่าวจาก NBT					๑๘.๐๐ น.	เคารพธงชาติ- รับสัญญาณข่าวจาก NBT	
๒๐.๑๐น.	ผ่านคืนพอเพียง (๒)					๒๐.๑๐ น.	ผ่านคืนพอเพียง (๒)	
๒๐.๑๒น.	คุยกันวันใหม่ (๑๐)		ภาษาจากข่าว (๑๐)	สนทนาวาไรตี้ (๑๐)		๒๐.๑๒ น.	สนทนาวาไรตี้ (๑๐)	กมธ.พบประชาชน (๖๐)
๒๑.๐๐น.	ข่าวรัฐสภา (๕)							
๒๑.๐๕น.	มองรัฐสภา (๒๕)	มองรัฐสภา (๕๐)	มองรัฐสภา (๒๕)	มองรัฐสภา (๒๕)	รัฐสภาของประชาชน (๕๐)	๒๑.๑๐ น.	มองรัฐสภา (๑๐)	รัฐสภาของประชาชน (๓๐)
๒๑.๑๐น.	วิถีประชาธิปไตย (๒๕)		เส้นทางสู่สภา (๒๕)	กฎหมายใกล้ตัว (๒๕)		๒๑.๑๐ น.		
๒๒.๐๐น.	ปิดสถานี					๒๒.๐๐ น.	ปิดสถานี	

- หมายเหตุ ๑.** ในวันที่มีการถ่ายทอดการประชุม จะงดรายการปกติ
- ประชุมวุฒิสภา ทุกวันจันทร์ ตั้งแต่เวลา ๑๐.๐๐ น. เป็นต้นไป
 - ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ทุกวันพุธ และ ทุกวันพฤหัสบดี ตั้งแต่ เวลา ๑๔.๐๐ น. ถึง เวลา ๑๗.๐๐ น.
 - ๒. รายการที่เตรียมไว้เพื่อออกอากาศ ที่อยู่ในช่วงเวลาดำเนินการถ่ายทอดการประชุมสภาทั้ง ๓ วัน เป็นเทปรีรันของรายการนี้
 - ๓. การได้สเปคและดาวเทียมที่ระหว่างรายการแต่ละชั่วโมง การเลือกสเปคให้เป็นเอกลักษณ์ของผู้จัดรายการ
 - * วันอังคาร เวลา ๑๐.๐๐ น. รายการ รัฐสภาพาที (ออกสัปดาห์ที่ ๑,๒ ของเดือน), ภัทรประทีป (ออกสัปดาห์ที่ ๓,๔ ของเดือน)
 - * วันอังคาร เวลา ๑๑.๐๐ น. รายการภาษา (ออกสัปดาห์ที่ ๑,๒,๓ ของเดือน), เด็กบินได้ (ออกสัปดาห์ที่ ๓,๔ ของเดือน)



វិទ្យាសាស្ត្រ ឋិតិ ខេ ឧប្បតិ ខ តើឈបិកុបាយ ឃ.ត. ២៥៥៥



พิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
<http://www.parliament.go.th>