

พรรคการเมืองขนาดเล็กในการเมืองและการเลือกตั้งของไทย

: บทวิเคราะห์เบื้องต้น

รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี เจนวิทย์การ *

“ --- สภาผู้แทนราษฎรในปัจจุบัน เป็นสภาที่ประกอบด้วยพรรคการเมืองมีจำนวนมากมายหลายพรรค ตั้งแต่พรรคที่มีผู้แทนราษฎรมากไปจนถึงพรรคที่มีผู้แทนราษฎรสองคน สามคน หรือแม้แต่คนเดียว เมื่อเป็นเช่นนี้ก็เป็นธรรมดาอยู่เองที่ไม่มีพรรคใดพรรคหนึ่งที่จะได้คะแนนเสียงในสภามากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ จำเป็นที่จะต้องตั้งรัฐบาลผสมขึ้น อย่างรัฐบาลของกระผมเองก็ประกอบด้วยพรรคการเมืองต่างๆซึ่งมีสมาชิกมากบ้างน้อยบ้างเป็นจำนวนถึง 16 -17 พรรค จากสภาพเช่นนี้มีความยุ่งยากต่างๆและความวุ่นวายสับสนในทางการเมืองก็เกิดขึ้น เพราะเหตุว่า เมื่อไม่มีใครได้เสียงข้างมากเด็ดขาดพอที่จะตั้งรัฐบาลได้แล้ว ก็ต้องอาศัยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคโน้นพรรคนี้นี้บ้างมาประกอบกันเป็นรัฐบาล ฝ่ายใดที่ไม่เข้าร่วมก็เป็นฝ่ายค้าน แล้วก็มี ความวุ่นวายไม่แน่นอนในเรื่องเสถียรภาพของรัฐบาลอยู่ตลอดมา---”

คำปราศรัย ของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี เรื่อง “ยุบสภา” ทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ วันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2519

บทนำ

หากเปรียบฤดูกาลเลือกตั้งเสมือนการมาเยือนของฤดูฝน พรรคการเมืองขนาดเล็กของไทยก็อาจเปรียบได้กับดอกเห็ดที่จะบานสะพรั่งในช่วงเวลานี้ และหลังจากการเลือกตั้งผ่านพ้นไป พรรคเหล่านี้ก็เช่นเดียวกับดอกเห็ดก็จะเหี่ยวแห้งไปตามที่กฎหมายกำหนดและการเปลี่ยนแปลงของกระแสทิศทางทางการเมือง สภาพของสังคมและเหตุการณ์สำคัญที่เป็นวงจรหมุนเวียนไม่สิ้นสุด

พรรคการเมืองขนาดเล็กในการเมืองไทยเท่าที่ผ่านมาเป็นปรากฏการณ์ที่มักไม่มีผู้ให้ความสนใจอย่างจริงจัง ทรรศนะของนักการเมือง นักวิชาการ นักหนังสือพิมพ์แม้กระทั่งประชาชนที่สนใจการเมืองทั่วไปปกติจะมุ่งความสนใจไปที่การแข่งขันของพรรคการเมืองขนาดใหญ่และขนาดกลางที่มีศักยภาพในการแข่งขันในสนามเลือกตั้งและมีโอกาสที่จะรวมกันจัดตั้งรัฐบาล พรรคขนาดเล็กมักจะถูก ดูหมิ่น ดูแคลนว่าเป็น “พรรคเล็กพรรคน้อย” “พรรคไม่ปะดับ” “พรรคต่ำลิบ” หรือ “พรรคดอกเห็ด” ผู้นำของพรรค นโยบาย และวิธีการหาเสียงที่แปลกแตกต่างไปจากพรรคกระแสหลักมักจะสร้างความขบขันให้แก่ผู้ทั่วไปฟัง คำปราศรัยหรืออ่านข่าวถึงกิจกรรมของบุคคลในพรรคขนาดเล็กเหล่านี้ แต่อย่างไรก็ตาม หากเราพิจารณา

* อาจารย์พิเศษ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

จากแนวความคิดที่ว่าพรรคการเมืองขนาดเล็กเป็นปรากฏการณ์ที่สะท้อนความรู้สึกนึกคิดของประชาชนส่วนหนึ่งที่ไม่ได้รับความสนใจเหลียวแลจากพรรคหรือนักการเมืองกระแสหลัก การเกิด การดำรงอยู่ และการเคลื่อนไหวของพรรคขนาดเล็ก น่าจะเป็นเสมือนกระจกที่ส่องให้เห็นการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศในช่วงหนึ่งๆ ของประวัติศาสตร์ที่นับว่าสำคัญก็อาจจะได้ และในบางครั้งพรรคการเมืองขนาดเล็กที่มักจะถูกกล่าวหาว่าทำให้การเมืองไร้เสถียรภาพอาจมีบทบาทสำคัญในการทำให้สามารถจัดตั้งรัฐบาลผสมที่ไม่มีพรรคการเมืองใดมีเสียงข้างมากได้ ไม่ว่าจะเป็นพรรคที่เรียกกันว่า “พรรคขุนเฒ่า” หรือพรรคที่หัวหน้าพรรคมีอิทธิพลสำคัญในการช่วยสร้างเสถียรภาพจากศักยภาพในการแบล็กเมล์ฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายตรงกันข้ามกับรัฐบาลได้

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาเรื่องของพรรคการเมืองขนาดเล็กในการเมืองและการเลือกตั้งของไทยในเชิงสำรวจและวิเคราะห์จากข้อมูลความเป็นมาบางส่วน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อมูลเบื้องต้นจากอดีตมีค่อนข้างจำกัด การวิเคราะห์จะใช้ข้อมูลดังกล่าวเพื่อปูทางไปสู่การวิเคราะห์ถึงการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ.2544 และ พ.ศ.2548 ซึ่งมีข้อมูลมากเพียงพอที่จะสร้างให้เห็นภาพลักษณะของพรรคการเมืองขนาดเล็กได้ดีพอสมควร การวิเคราะห์จะอาศัยแนวความคิดของนักวิชาการที่เขียนเกี่ยวกับพรรคการเมืองขนาดเล็กไว้ที่ให้การอุปมาอุปไมยการวิเคราะห์เพียงพอที่จะใช้เป็นฐานในการทำความเข้าใจเรื่องของพรรคขนาดเล็กในประเทศไทยได้ นักวิชาการดังกล่าว คือ Maurice Duverger และ Giovanni Sartori ผู้เขียนหวังว่า บทความนี้จะช่วยลดความสับสนอยู่ คงจะช่วยจุดประกายให้มีการทำการวิจัยในเชิงลึกครอบคลุมมิติต่างๆ ที่จะทำให้การศึกษาเรื่องพรรคการเมืองขนาดเล็กมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

กรอบการวิเคราะห์ : Duverger และ Sartori

Maurice Duverger ได้วิเคราะห์เรื่องพรรคขนาดเล็ก (Minor parties) ไว้ในหนังสือหลักที่สำคัญ¹ ซึ่งมีข้อสังเกตอยู่หลายข้อเกี่ยวกับพรรคขนาดเล็ก ซึ่งบทความนี้จะใช้เป็นกรอบกว้างๆ ในการวิเคราะห์ร่วมกับความคิดเห็นของนักวิชาการที่สำคัญอีกท่านหนึ่งคือ Giovanni Sartori²

Duverger เป็นผู้ที่เห็นว่า พรรคขนาดเล็กสมควรจะได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษ เนื่องจากมีลักษณะเฉพาะตัวซึ่งทำให้ต้องแยกการพิจารณาออกจากพรรคประเภทอื่นในฐานะกลุ่มพิเศษทางด้านสังคมวิทยา (น.289) เขากล่าวว่าพรรคขนาดเล็กมักจะถูกมองว่าเป็นที่มาของความแตกแยกและความสับสนทางการเมืองและมีการพยายามที่จะทำให้สูญพันธุ์ไป แต่ในขณะเดียวกันก็มีบางคนที่มีมองเห็นความสำคัญของพรรคการเมืองขนาดเล็กว่า เป็นตัวกันชนที่มีประโยชน์ (useful buffers) ในกรณีที่พรรค

¹ Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State* (New York : John Wiley & Sons, 1963, Chapter 11, Pp 281-299.)

² Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Vol. 1 (Cambridge: Cambridge University, 1976, (P121-1231)

เสียงข้างมาก (majority party) กับพรรคเสียงข้างน้อย (minority party) มีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรจำนวนใกล้เคียงกันมากและต้องมีการต่อรองเพื่อจัดตั้งรัฐบาลผสม

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นก็คือ คำถามที่ว่าพรรคขนาดเล็กหมายถึง พรรคการเมืองประเภทใด Duverger ได้ให้คำนิยามและกล่าวถึงลักษณะของพรรคขนาดเล็กไว้ในหลายมิติด้วยกัน เขาให้คำนิยามพรรคขนาดเล็กว่า หมายถึง “เศษเสี้ยวของความคิดเห็นของประชาชนที่กำหนดโดยจุดยืนทางอุดมการณ์ (any fraction of public opinion defined by its ideological standpoint” (น.292) พรรคขนาดเล็กเปรียบเสมือนครอบครัวจิตวิญญาณ (spiritual family) ที่แยกออกจากสังคมใหญ่อย่างชัดเจน เป็นกลุ่มที่สามารถดำรงอยู่อย่างค่อนข้างมีเสถียรภาพต่อเนื่อง และไม่อยู่ในกระแสหลักที่แบ่งแยกความคิดของคนส่วนใหญ่ในประเทศ บางครั้งกลุ่มหรือพรรคขนาดเล็กมีประวัติความเป็นมาที่ยาวนาน เช่น พรรคนิคมกษัตริย์ (monarchist party) ในฝรั่งเศส พรรคสังคมนิยมในอเมริกา และพรรคคอมมิวนิสต์ในอังกฤษและยุโรปตอนเหนือ พรรคขนาดเล็กส่วนใหญ่ไม่ได้มีความสำคัญต่อการจัดตั้งหรือการดำรงอยู่ของรัฐบาล ถ้าอยู่เป็นฝ่ายค้านก็มักจะวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานของพรรครัฐบาลอย่างฉันทมิตร (platonic criticism) มากกว่า พรรคขนาดเล็กเป็นพรรคที่ไม่ค่อยจะมีพลัง (Semi - impotency)

Duverger แบ่งพรรคการเมืองออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. พรรคที่มีเสียงข้างมากเด็ดขาด (absolute majority) หรือพรรคที่มีโอกาสที่จะเติบโตเป็นพรรคเสียงข้างมาก (parties with a majority bent)
2. พรรคเสียงข้างมาก (majority parties)
3. พรรคขนาดเล็ก (minor parties)

เขากล่าวถึงพรรคขนาดกลาง (medium party) ไว้บ้างแต่ให้ความเห็นว่าไม่สามารถชี้ชัดว่าจะจัดอยู่ในประเภทใด จึงไม่ได้จัดไว้อีกประเภทหนึ่งต่างหาก

ในทฤษฎีของ Duverger ขนาด (Size) กับพลัง (Strength) ไม่สามารถนำมาเป็นเกณฑ์วัดร่วมกันได้ พรรคที่มีขนาดใหญ่อาจจะไม่สามารถแสดงพลังในการจัดตั้งรัฐบาลหรือในการดำเนินงานของรัฐบาลได้ เช่น พรรคคอมมิวนิสต์ในฝรั่งเศสมีขนาดใหญ่กว่าพรรค Radical Party แต่ก็มีพลังสู้พรรค Radical ไม่ได้

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งของ Duverger คือ พรรคที่มีแนวโน้มที่จะเติบโตเป็นพรรคเสียงข้างมาก มักไม่ปรากฏในระบบพรรคการเมืองแบบหลายพรรค (multiparty system) ยกเว้นในกรณีที่เป็นพรรคเด่น (dominant party) แต่จะเป็นลักษณะปกติของระบบพรรคการเมืองแบบสองพรรค (two-party system) ในกรณีที่มีระบบคู่ (Dualist system) เช่นในระบบการเมืองของสหรัฐอเมริกา พรรคที่มีแนวโน้มจะเติบโตเป็นพรรคเสียงข้างมากอาจเกิดได้ในระดับรัฐบาลกลาง (federal level) แต่จะไม่เกิดในระดับมลรัฐ (state) แต่ที่สำคัญคือ พรรคที่มีแนวโน้มจะเติบโตเป็นพรรคเสียงข้างมากนี้ ในท้ายที่สุดมักจะเสื่อมกลายเป็นพรรค

ขนาดเล็ก เมื่อผู้นำไม่สามารถรักษาคำมั่นสัญญาและดำเนินการทางการเมืองได้ ตามที่ได้หาเสียงไว้กับประชาชน

Duverger เห็นว่า การจะแยกพรรคขนาดใหญ่ (major party) ออกจากพรรคขนาดเล็ก (minor party) ไม่สามารถทำได้อย่างชัดเจน (น.286) พรรคขนาดใหญ่ยังต้องพึ่งพรรคอื่นในการร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลผสม หากไม่ได้เสียงข้างมากเด็ดขาดในสภาผู้แทนราษฎร ส่วนพรรคเล็กนั้นมีน้ำหนักน้อยไม่ว่าจะอยู่ในซีกของรัฐบาลหรือซีกของฝ่ายค้าน จะมีความสำคัญก็ต่อเมื่อพรรคร่วมรัฐบาลกับพรรคฝ่ายค้านมีคะแนนเสียงในสภาฯ สู้กันมาก ซึ่งในกรณีดังกล่าวพรรคเล็กก็จะมีบทบาทสำคัญในการเจรจาต่อรองเพื่อให้จัดตั้งรัฐบาลได้ ในประวัติศาสตร์ก็เคยมีผู้นำพรรคขนาดเล็กที่ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี เนื่องจากพรรคขนาดใหญ่ไม่สามารถยอมกันได้ใน การเลือกบุคคลที่จะขึ้นมาเป็นหัวหน้ารัฐบาลผสม

พรรคขนาดใดจึงจะเรียกว่าพรรคขนาดเล็ก? ในประเด็นนี้ Duverger กล่าวว่า ถ้าจะใช้การคำนวณทางคณิตศาสตร์แล้ว เขาเห็นว่าอาจจะใช้เกณฑ์การมีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 แต่เกณฑ์นี้ก็ตั้งขึ้นมาโดยไม่มีหลัก (arbitrary) เพราะในความเป็นจริงจะต้องศึกษาลักษณะพัฒนาการของระบบพรรคการเมืองของแต่ละประเทศในช่วงเวลาที่ติดต่อกันยาวนานพอสมควร เช่นในยุโรป สัดส่วนของจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรของพรรคคอมมิวนิสต์มีลักษณะขึ้นลงแตกต่างกันมากหากพิจารณาในระยะเวลาที่ยาว ในสหรัฐอเมริกา นอกเหนือจากพรรคเดโมแครท และพรรครีพับลิกันแล้ว พรรคอื่นๆ ต้องถือว่าเป็นพรรคขนาดเล็กทั้งหมด (แม้ว่าจะไม่ได้ที่นั่งในสภากองเกรสก็ตาม) ในประเทศอังกฤษตั้งแต่ ค.ศ. 1935 เป็นต้นมา พรรคเสรีนิยม (Liberal Party) ถือว่าเป็นพรรคขนาดเล็กมาตลอด

ข้อสังเกตที่สำคัญของ Duverger อยู่ที่ว่าวิเคราะห์ระบบการเลือกตั้ง เขากล่าวว่าระบบการเลือกตั้งผู้แทนแบบสัดส่วน (proportional representation) จะทำให้เกิดพรรคขนาดเล็กมากมายที่มีวงจรชีวิตสั้นหรือเปลี่ยนแปลงโฉมอยู่เสมอ จนทำให้ต้องมีการกำหนดเกณฑ์ระดับต่ำไว้ด้วยเพื่อป้องกันมิให้มีพรรคการเมืองขนาดเล็กเข้ามานั่งในสภาผู้แทนราษฎรมากเกินไป

นอกจากนี้ Duverger ยังให้ความเห็นว่าพรรคขนาดเล็กในซีกฝ่ายขวาของฝรั่งเศสมักมีฐานคะแนนที่แคบแต่เข้มข้น ไม่ต้องพึ่งฐานเสียงจากประชาชนในวงกว้าง และนิยมตั้งเป็นองค์กรหรือเป็นกลุ่มมากกว่าตั้งเป็นพรรค ซึ่งแตกต่างจากพรรคฝ่ายซ้ายซึ่งต้องอาศัยเงินบริจาคและเสียงสนับสนุนจากมวลชนทำให้เป็นพรรคที่มีขนาดใหญ่ในแง่สมาชิกและผู้สนับสนุน เช่น พรรคคอมมิวนิสต์ แต่อาจไม่มีน้ำหนักในสภาฯ เท่าพรรคฝ่ายขวาที่มีขนาดเล็กกว่า

Duverger ยังแบ่งพรรคขนาดเล็กออกเป็นสองประเภทย่อยอีก คือ

1. พรรคที่เน้นบุคลิกภาพของตัวผู้นำ (personality parties)
2. พรรคที่มีเสียงข้างน้อยตลอดกาล (permanent minority parties)

พรรคประเภทแรกเป็นพรรคที่เกิดขึ้นในรัฐสภาโดยมีผู้นำที่เป็นนักการเมืองคนสำคัญ เป็นพรรคที่ไม่มีฐานการจัดตั้ง และไม่มีฐานสนับสนุนทางสังคมที่แท้จริง แต่ที่แยกตัวออกมาตั้งเป็นพรรคใหม่เพราะไม่พอใจการถูกบังคับทางวินัยที่เข้มงวดจากพรรคใหญ่ หรือผู้นำมีความเห็นว่า การอยู่ในพรรคใหญ่ต่อไปจะทำให้ไม่สามารถสนองความทะเยอทะยานของตัวผู้นำได้ พรรคที่อาศัยผู้นำที่มีบุคคลิกเด่นหรือมีอำนาจนี้ ผู้เข้าไปรวมด้วยมักเป็นผู้ที่ต้องการชื่อเสียงหรืออาศัยบารมีของบุคคลที่เป็นผู้นำ พรรคเหล่านี้จะเปลี่ยนแปลงง่ายไม่มีอุดมการณ์ความเชื่อที่ชัดเจน แต่ยกพวกออกมาตั้งเป็นพรรคใหม่เพราะไม่มีความพอใจสภาพที่เป็นอยู่เดิม อย่างไรก็ตาม พรรคขนาดเล็กที่เกิดจากภายในรัฐสภาหลายพรรคอาจจะมีผู้นำที่มีลักษณะเด่นก็ได้ แต่เป็นการรวมตัวกันอย่างเสมอภาคโดยอาศัยผู้นำทางอุดมการณ์ในสังคมเป็นจุดรวมศูนย์ เช่น ผู้นำทางลัทธิการเมือง

ส่วนพรรคประเภทที่ 2 มักเป็นพรรคที่มีฐานมวลชน (mass party) มีกลุ่มเฉพาะที่สนับสนุน เช่น กลุ่มทางศาสนา เชื้อชาติ และกลุ่มทางภูมิศาสตร์ ในปัจจุบันพรรคที่รวมตัวกันด้านศาสนามีจำนวนลดลง แม้ว่าในอดีตจะมีความสำคัญก็ตาม

Duverger กล่าวว่า หากดูการเคลื่อนไหวของพรรคขนาดเล็กทั้ง 2 ประเภทจะพบว่า พรรคขนาดเล็กที่มีผู้นำที่มีอิทธิพลหรือบุคคลิกภาพเด่นมักจะเป็นพรรคที่ต้องการเข้าร่วมรัฐบาลแต่พยายามที่จะมีอำนาจต่อรองสูง ส่วนพรรคขนาดเล็กที่มีฐานทางสังคมและอุดมการณ์กว้างอาจจะเป็นพรรคที่ต่อต้านระบบหรือรัฐบาลและไม่ยอมร่วมกับพรรคอื่นๆ ในการจัดตั้งรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ในประเทศที่เปลี่ยนจากการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา (simple majority) และลงบัตรเลือกตั้งเพียงใบเดียว (single ballot) มาเป็นการเลือกตั้งแบบสัดส่วนจะทำให้พรรคที่เน้นตัวบุคคลหมดไป

แนวการวิเคราะห์ของ Duverger มีอยู่ในหลายประเด็นที่สามารถนำมาวิเคราะห์หาคาบและความสำคัญของพรรคขนาดเล็กของประเทศไทยได้ แม้จะมีบางส่วนของความเห็นและข้อเท็จจริงที่เกิดในประเทศอื่นที่แตกต่างไปจากกรณีของประเทศไทย แต่ก่อนจะไปพิจารณาศึกษากรณีของประเทศไทย เราจะพิจารณารอบการวิเคราะห์ของศาสตราจารย์ Giovanni Sartori ซึ่งมีประเด็นเชิงทฤษฎีที่น่าสนใจบางประการประกอบด้วย

ศาสตราจารย์ Sartori ใช้แนวคิดเรื่อง “relevance” เป็นเกณฑ์การวิเคราะห์ความสำคัญของพรรคขนาดเล็ก คำว่า relevance ในที่นี้อาจจะแปลว่า “การมีความหมาย” หรือ “การมีความสำคัญ” โดยเขาตั้งคำถามว่า “พรรคใดที่มีความหมาย (which parties are relevant?)” (น.121) เช่นเดียวกันกับ Duverger ศาสตราจารย์ Sartori มองเรื่องของพลัง (strength) ของพรรคว่าเป็นตัวที่กำหนดความสำคัญของพรรค โดยได้ยกประเด็นการใช้เกณฑ์การวัดจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรว่า ถ้าต่ำกว่า 5% ควรถือว่าเป็นพรรคที่ไม่มีพลัง ไม่มีความหมาย เขาเห็นว่าเกณฑ์นี้น่าจะถือเป็นเกณฑ์ปกติเพราะถ้าลดระดับลงต่ำกว่านี้ก็จะทำให้พรรคที่ไม่มีมีความหมายเข้ามานั่งในสภามากเกินไป

อย่างไรก็ตาม Sartori เห็นด้วยกับ Duverger ที่จะต้องดูความสำคัญของพรรคที่ “position” ของพรรคจากการกระจายอำนาจในสภาผู้แทนราษฎร เขากล่าวว่า พลังของพรรคไม่ได้ขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิกหรือที่นั่งในสภาแต่ขึ้นอยู่กับ “position value” (น.121) (Duverger ใช้คำว่า pivotal position) เช่น พรรค Italian Republican Party มีจำนวนที่นั่งเพียง 2% แต่สามารถมีบทบาทมากถ้ารัฐบาลมีเสียงข้างมากไม่พอเพียงในการจัดตั้งรัฐบาล

Sartori สร้าง “เกณฑ์วัดความไม่สำคัญ” ของพรรคขึ้นเรียกว่า “Criteria of irrelevance” เพื่อพิจารณาว่าพรรคการเมืองใดถือว่ามีขนาดเล็ก โดยอธิบายว่า “พลังจากจำนวนที่นั่ง (strength in seats)” (น.122) ในสภาไม่พอเพียงที่จะใช้วัด ต้องดูที่พรรคเป็น “เครื่องมือสำคัญ (instrument)” ของการจัดตั้งและการบริหารของรัฐบาลหรือไม่ ในขั้นต้นจะต้องดูที่ศักยภาพของการเข้าร่วมบริหารประเทศและการจัดตั้งรัฐบาลผสม (governing potential, coalition potential) คำถามมีอยู่ว่า มีความจำเป็นเพียงใดที่ต้องได้พรรคขนาดเล็กมาร่วมในรัฐบาลผสม พรรคอาจจะมีขนาดเล็กแต่อาจจะมีอำนาจต่อรองที่แข็งแกร่งในการจัดตั้งรัฐบาลผสมก็ได้ Sartori ตั้งกฎขึ้นมา 2 ข้อเพื่อพิจารณาเรื่อง “ความไม่สำคัญ” ของพรรคดังนี้

กฎข้อที่ 1 หากดูไประยะหนึ่งแล้วเห็นว่าพรรคคนั้นไม่มีศักยภาพที่จะเป็นพรรคร่วมก็สามารถตัดทิ้งไปได้เพราะไม่มีความหมาย (discounted as irrelevant) แต่ถ้าพิจารณาแล้วเห็นว่าอาจจะมี “ศักยภาพในการแบล็กเมล์ (Blackmail potential)” (น.123) ก็ต้องให้เข้ามาร่วม การแบล็กเมล์นี้อาจเป็นการแสดงศักยภาพที่จะคัดค้านการออกกฎหมายหรือมติที่สำคัญ (Sartori ไม่ได้กล่าวถึงการใช้ข้อมูลลับส่วนตัวของหัวหน้าพรรคอื่นหรือการขู่ว่าจะเปิดโปงเรื่องทุจริตคอร์รัปชัน) เขามองว่าการแบล็กเมล์เป็นวิธีการของพรรคที่ต่อต้านระบบการเมือง (anti-system party)

กฎข้อที่ 2 หากการเกิดหรือการดำรงอยู่ของพรรคนั้นมีผลกระทบต่อกลยุทธการแข่งขันของพรรคการเมืองด้วยกัน กล่าวคือ หากสามารถเปลี่ยนทิศทางของการแข่งขันได้ พรรคนั้นก็จะถือว่ามี ความหมาย

สรุปแล้ว พรรคขนาดเล็กจะมีความหมายต่อเมื่อ มีศักยภาพทำให้เกิดผลกระทบในการจัดตั้งรัฐบาลผสม มีศักยภาพในการแบล็กเมล์ และมีศักยภาพในการเปลี่ยนทิศทางการแข่งขันของพรรคการเมืองด้วยกัน

พรรคการเมืองขนาดเล็กของไทย

คำนิยามของ Duverger ที่กล่าวว่า พรรคการเมืองขนาดเล็กเป็นเศษเสี้ยวของความคิดเห็นของประชาชนที่มีจุดยืนทางอุดมการณ์ (ideological standpoint) นำมาใช้กับกรณีของประเทศไทยได้เพียงส่วนหนึ่ง เพราะพรรคการเมืองของไทยไม่ว่าจะเป็นพรรคขนาดใดก็ตามในอดีตส่วนใหญ่ไม่ได้มีอุดมการณ์ แต่เป็นพรรคที่เรียกกันว่า “พรรคเฉพาะกิจ” หรือ “พรรคเลือกตั้ง” อย่างไรก็ตาม ถ้าเปรียบเทียบกันระหว่าง

พรรคที่มีขนาดแตกต่างกันแล้ว พรรคขนาดเล็กหลายพรรคตั้งขึ้นมาโดยอาศัยอุดมการณ์เป็นศูนย์รวมของสมาชิกมากกว่าพรรคที่มีขนาดกลางหรือขนาดใหญ่ ณ จุดนี้ เราจะมาพิจารณาว่าในกรณีพรรคการเมืองขนาดเล็กของไทยนั้น เราจะมีเกณฑ์ในการวัดเชิงคณิตศาสตร์อย่างไรบ้าง

ในอดีต แม้ว่าจะไม่ได้มีการสร้างเกณฑ์วัดอย่างเป็นทางการ แต่ก็มี ความเข้าใจร่วมกันในหมู่นักการเมือง นักหนังสือพิมพ์ และผู้ที่มองการเมืองอย่างมีอารมณ์ขันว่าพรรคขนาดเล็กน่าจะหมายถึงพรรคซึ่งมีที่นั่งในสภาน้อยกว่า 10 ที่นั่ง หรือที่เรียกกันว่า “พรรคต๋าสิบ” ซึ่งหากสำรวจดูก็จะเห็นว่าพรรคที่มีจำนวน ส.ส. ต่ำกว่าเกณฑ์นี้จะมีจำนวนมากจากผลการเลือกตั้งในแต่ละครั้ง

เกณฑ์การวัดใหม่ที่ทำขึ้นอย่างเป็นทางการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 ซึ่งใช้ในการเลือกตั้งทั่วไปใน พ.ศ. 2544 และพ.ศ.2548 การเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ (party list) จำนวน 100 คน ทั้งนี้พรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงรวมทั่วประเทศต่ำกว่าร้อยละ 5 ของคะแนนเสียงเลือกพรรคจะไม่ได้ที่นั่งในบัญชีรายชื่อ (มาตรา 76) เกณฑ์ 5% นี้ เป็นเกณฑ์ที่นำมาจากเกณฑ์ที่ใช้อยู่ในประเทศเยอรมนี ตัวเลขขั้นต่ำนี้ ดังที่ Duverger ให้ความเห็นไว้ เป็นระดับที่สร้างขึ้นโดยไม่ได้อาศัยหลักใดๆ (arbitrary) แต่ Sartori เห็นว่าเป็นเกณฑ์ปกติ อย่างไรก็ตามจากผลการเลือกตั้งในปี พ.ศ.2544 และในปี พ.ศ.2548 แม้จะมีพรรคการเมืองที่ได้รับ จดทะเบียนเป็นจำนวนมากแต่พรรคขนาดเล็กเกือบจะไม่ได้รับเลือกตั้งเลยไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตหรือแบบบัญชีรายชื่อ เจตนาของผู้จัดตั้งพรรคขนาดเล็กเหล่านี้ส่วนหนึ่งอาจจะมาจากอุดมการณ์ และแรงจูงใจจากการได้เงินสนับสนุนจากรัฐมาใช้ในการพัฒนาและดำเนินกิจการของพรรค แต่ก็มีจำนวนไม่น้อยที่อาศัยกฎหมายนี้นำเงินส่วนหนึ่งมาใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัวของผู้บริหารพรรค

ในรายงานการวิจัยของสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่นำเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง³ คณะผู้วิจัยได้แบ่งพรรคการเมืองออกเป็น 3 ขนาด คือ ขนาดใหญ่ ขนาดกลางและขนาดเล็กตามจำนวนเงินสนับสนุนที่ได้รับจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองที่ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดูแล คำนิยามพรรคการเมืองขนาดเล็กคือ “พรรคการเมืองที่ได้รับเงินทุนสนับสนุนต่ำกว่า 5 ล้านบาท”⁴

หากเราใช้เกณฑ์การให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองจัดขนาดของพรรคการเมืองก็จะพบจากข้อมูลของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองที่ให้เงินสนับสนุนโครงการและแผนงานของพรรคการเมืองตั้งแต่ พ.ศ. 2542 - ถึงพ.ศ. 2548 ว่าจำนวนพรรคที่ได้เงินสนับสนุนเกินกว่า 5 ล้านบาทต่อปีมีอยู่เพียง 7 พรรค

³ รายงานการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองที่ได้รับการจัดสรรจากกองทุนเพื่อพัฒนาพรรคประจำปี 2544 (โรเนียว) , น.6

⁴ อ้างถึง หน้าเดียวกัน

ในช่วงปี พ.ศ. 2542-2544 , หลังจากนั้นจะเหลือเพียง 6 พรรค ระหว่างปีพ.ศ.2545- 2547 และในปีพ.ศ. 2548 มีเพียง 5 พรรค โดยมีพรรคที่ไม่มีผู้สมัครได้รับเลือกตั้งสองพรรคคือพรรคชาติประชาธิปไตยและพรรคคนขอปลดหนี้ (เกษตรมหาชน) ในการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2544 และในปี พ.ศ.2548 รวมอยู่ในพรรคที่ได้เงินเกิน 5 ล้านบาทต่อไปด้วย ส่วนพรรคการเมืองที่เหลือจะเป็นพรรคขนาดเล็กทั้งหมด ซึ่งนับว่ามีจำนวนสูงมาก หากพิจารณาว่า พรรคยังมีขนาดใหญ่ขึ้นจะได้รับเงินสนับสนุนมากขึ้นตามไปด้วย โอกาสที่พรรคขนาดเล็กจะพัฒนาเติบโตต่อไปดูจะไม่มีเลย (ดูตารางที่ 1 และ 2)

ตารางที่ 1

**พรรคการเมืองที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนเกิน 5 ล้านบาทต่อปี
จากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ระหว่างปีพ.ศ. 2542 – 2548**

(ข้อมูล ณ วันที่ 28 ก.พ. 2548)

ชื่อพรรค	ปี 2542 - 2544 (รวม 3 ปี > 15 ล้าน)	ปี 2545	ปี 2546	ปี 2547	ปี 2548
1. ชาติพัฒนา	40.0	14.0	15.5	16.5	-
2. ประชาธิปัตย์	150.8	43.5	47.4	54.4	68.8
3. ชาติไทย	25.8	11.9	13.8	17.4	20.0
4. กิจสังคม	15.1	-	-	-	-
5. ความหวังใหม่	124.4	18.9	-	-	-
6. ชาติประชาธิปไตย	-	5.1	7.4	8.7	11.5
7. ไทยรักไทย	94.5	75.0	87.0	103.5	140.8
8. คนขอปลดหนี้ (เกษตรมหาชน)	18.1	(4.7)	5.7	6.7	6.4
จำนวนพรรค	7	6	6	6	5

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้ง

ตารางที่ 2

**จำนวนพรรคการเมืองขนาดเล็กที่ได้รับเงินงบประมาณสนับสนุนต่ำกว่า 5 ล้านบาทต่อปี
จากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองระหว่างปี พ.ศ. 2542 - 2548**

(ข้อมูล ณ 28 ก.พ. 2548)

จำนวนพรรค				
ปี 2542 - 2544	ปี 2545	ปี 2546	ปี 2547	ปี 2548
38 จาก 45 พรรค	29 จาก 35 พรรค	24 จาก 30 พรรค	20 จาก 26 พรรค	20 จาก 25 พรรค

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

มีข้อสงสัยเกี่ยวกับการใช้จำนวนเงินสนับสนุนเป็นเกณฑ์วัดขนาดของพรรคนั้น ทำให้ขาดมิติอีกหลายด้าน เช่น พรรคขนาดเล็กหลายพรรคมีจำนวนสาขามากกว่าพรรคขนาดกลางและขนาดใหญ่ ก่อนการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ.2544 พรรคไทยรักไทยมีเพียง 4 สาขาแต่ได้งบประมาณสนับสนุนมากกว่าพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งมีสาขาพรรคถึง 154 สาขา ทั้งนี้เป็นเพราะพรรคไทยรักไทยสามารถระดมสมาชิกได้มากกว่า กล่าวโดยสรุป พรรคขนาดเล็กตามเกณฑ์นี้จะมีถึง 34 พรรคจากจำนวน 43 พรรค (ข้อมูล ณ วันที่ 31 สิงหาคม 2544) และมีอย่างน้อย 6 พรรคที่ยุบเลิกไป อย่างไรก็ตาม เงินสนับสนุนที่ได้รับนี้ก็ทำให้พรรคขนาดเล็กดำรงอยู่ต่อไปได้ แม้ว่าจะไม่ได้รับเลือกตั้งเลยก็ตาม ผู้ก่อตั้งพรรคขนาดเล็กหลายคนมีความเห็นว่าเกณฑ์ที่กำหนดให้พรรคที่ได้คะแนนเสียงจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อต่ำกว่า 5 % ไม่ได้ที่นั่งในสภา และการที่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐน้อยกว่าพรรคขนาดใหญ่ทำให้โอกาสที่พรรคขนาดเล็กจะเติบโตต่อไปเป็นเรื่องเป็นไปไม่ได้ เกณฑ์ 5 % น่าจะลดเหลือ 2 % อย่างไรก็ตามที่กล่าวมานี้ยังไม่สามารถฉายให้เห็นภาพขนาดของพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาได้ เราจึงต้องวิเคราะห์พัฒนาการของพรรคการเมืองขนาดเล็กในเชิงประวัติศาสตร์เพื่อให้เห็นภาพนี้ชัดเจนขึ้น ซึ่งก็จะสะท้อนให้เห็นสภาพการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองที่เป็นบริบทของการเกิดของพรรคการเมืองขนาดเล็กของไทย แต่เพื่อให้มีเกณฑ์ที่จะใช้ในการวิเคราะห์และจากการที่ข้อมูลมีอยู่จำกัด เช่น ข้อมูลด้านสมาชิกของพรรคการเมืองในอดีต ที่จะใช้ในการคำนวณขนาดของพรรคและข้อมูลในด้านเงินทุนสนับสนุนซึ่งมีอยู่เฉพาะการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2544 และ 2548 เท่านั้น เราจึงจะใช้ข้อมูลที่สามารถนำมาวิเคราะห์ได้ในการเลือกตั้งทุกครั้งที่ผ่านมา คือข้อมูลจำนวนผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้ง หรือจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคได้รับ โดยใช้ระดับเกณฑ์ที่ว่า หากพรรคใดมีจำนวนผู้แทนในสภาต่ำกว่า 5 % จะถือเป็นพรรคขนาดเล็ก จำนวนร้อยละดังกล่าวเป็นระดับที่ Sartori ถือว่าเป็นเกณฑ์ปกติ และ Duverger เห็นว่าแม้จะไม่มีหลักก็น่าจะใช้ได้ ซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายเลือกตั้งของไทยที่ใช้ในการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2544 และ 2548 ที่พรรคซึ่งได้คะแนนเสียงในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อต่ำกว่า 5 % จะถูกตัดออกไป การใช้ความรู้สึกที่ว่าความหมายของพรรคขนาดเล็กน่าจะเข้ากับ “พรรคต่ำลิบ” เป็นเกณฑ์ที่ยังไม่ได้พิสูจน์ว่าเหมาะสมหรือไม่ เพราะหากจะมีผู้เสนอว่าพรรคที่ได้คะแนนเสียงเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่ออยู่ที่ต่ำกว่า 2 % น่าจะถือเป็นพรรคขนาดเล็ก ก็อาจจะมีผู้เห็นด้วยก็ได้ โดยเฉพาะในบรรดาผู้ก่อตั้งพรรคขนาดเล็กเอง

ปัจจัยที่ทำให้พรรคการเมืองของไทยมีแนวโน้มเป็นพรรคขนาดเล็ก

Duverger และ Sartori ได้ตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับวิธีการศึกษาแนวโน้มของการเปลี่ยนขนาดของพรรคการเมืองไว้ว่า ระยะเวลาที่จะศึกษาจะต้องมีความยาวนานพอสมควร และถ้าเป็นไปได้ควรจะมีการเปลี่ยนแปลงที่สอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันไม่มีการหยุดชะงักด้วยเหตุการณ์ที่รุนแรง ซึ่งในกรณีของประเทศไทยนั้น หากเรานับเวลาตั้งแต่มีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ 2476 จนกระทั่งถึงการ

เลือกตั้งครั้งล่าสุด (ครั้งที่ 21) เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 เราก็จะเห็นว่ามีเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดจากการปฏิวัติ รัฐประหารหลายครั้ง และมีช่วงวิกฤติของประเทศก่อน ระหว่างและหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ทำให้ประเทศไทยมีการปกครองในระบบเผด็จการสลับกับการเปิดให้มีการเลือกตั้งเป็นครั้งคราวที่มีข้อจำกัดและที่เป็นเสรีเต็มที่ ซึ่งทำให้ขาดความต่อเนื่องในการพัฒนาระบบพรรคการเมืองที่สมบูรณ์ ซึ่งแน่นอนที่สุดย่อมมีผลต่อการเกิด การดำรงอยู่ และการเติบโตของพรรคการเมือง⁵

นอกจากนี้ การเติบโตของพรรคการเมืองยังถูกจำกัดโดยบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายพรรคการเมืองและกฎหมายเลือกตั้งบางฉบับ ไม่นับถึงอุปสรรคที่เกิดจากการขยายตัวของอำนาจทุนและเทคโนโลยีการสื่อสารที่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของบุคคลทางการเมืองบางกลุ่ม ซึ่งมีลักษณะเอื้อต่อการส่งเสริมให้เกิดพรรคขนาดใหญ่ และทำลายการเติบโตของพรรคขนาดเล็ก อาทิ ในรายงาน การติดตามผลการใช้จ่ายเงินพรรคการเมืองที่ได้รับการจัดสรรเงินจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ประจำปี 2544 ของสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่อ้างถึงข้างต้น คณะผู้วิจัยวิเคราะห์ว่า พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มีข้อจำกัดที่ทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กเกิดยาก โดยบังคับให้พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งอย่างน้อยกึ่งหนึ่งของจำนวนที่จะพึงมีในสมัยนั้น พรรคใดที่ส่งไม่ถึงหรือไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดดังกล่าวจะต้องถูกยุบเลิกหรือถูกยุบพรรค (มาตรา 46 (3)) ในปี พ.ศ. 2535 มีการแก้ไขให้พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครไม่ต่ำกว่า 120 คน และยังเพิ่มข้อจำกัดอีกข้อหนึ่งว่าแม้จะส่งผู้สมัครครบตามที่กฎหมายกำหนดก็ตาม หากพรรคการเมืองใดไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งได้รับเลือกตั้งก็ต้องถูกยุบและยกเลิกเช่นเดียวกัน

ในปี พ.ศ. 2538 บทบัญญัติของกฎหมายพรรคการเมืองฉบับนี้มีการแก้ไขโดยกำหนดให้พรรคการเมืองส่งผู้สมัครได้ 1 ใน 4 ของจำนวนสส.ที่จะพึงมีในสภาฯ คณะผู้วิจัยได้วิเคราะห์ผลของข้อจำกัดนี้ไว้ดังนี้

“มีพรรคการเมืองต้องถูกยุบหรือเลิกไปเป็นจำนวนมาก และพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นโดยการจดทะเบียนตาม พ.ร.บ. ฉบับนี้ก็ไม่มีมาก และปรากฏว่าในการเลือกตั้งแต่ละครั้งจะมีพรรคการเมืองที่ไม่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือส่งแต่ไม่ครบจำนวนที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งพรรคที่ส่งครบแต่ไม่มีผู้สมัครได้รับเลือกตั้งเลยต้องถูกยุบมีจำนวน 4 -6 พรรค พรรคเหล่านี้ไม่มีโอกาสที่จะรวมตัวกันสร้างระบบอีกระบบหนึ่งขึ้นในระหว่างที่ไม่มี สส. ในสภา เพราะจะต้องถูกยุบโดยอัตโนมัติ เพราะฉะนั้นผลของ พ.ร.บ. ฉบับนี้ นอกจากทำให้พรรคการเมืองเกิดไม่มากแล้ว ยังไม่เปิดโอกาสให้พรรคที่แพ้ในการเลือกตั้งได้มีโอกาสรวมตัวกัน” ⁶

⁵ นคร พจนนักรพงษ์ และอุกฤษ พจนนักรพงษ์ ข้อมูลประวัติศาสตร์การเมืองไทย , น. 14- 16

⁶ รายงานการติดตามผลฯ (น. 118)

คณะผู้วิจัยได้สรุปอัตราส่วนการเกิดและการตายของพรรคการเมืองว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 มาจนกระทั่งปี พ.ศ. 2539 มีการเกิด 2 ตาย 1 หรือตั้งขึ้นมา 2 ยุบไป 1 พรรค “ ติดต่อกันเรื่อยมา ”⁷

พรรคการเมืองในช่วงปี พ.ศ. 2526 – 2539 จะมีจำนวนอยู่ประมาณ 15 -20 พรรค มีพรรคที่มีผู้สมัครได้รับเลือกตั้งประมาณ 9 -15 พรรคและที่ไม่ได้รับเลือกตั้งประมาณ 1 -11 พรรค (แต่รายงานการวิจัยดังกล่าวไม่ได้ขยายความไว้ว่า พรรคที่มีผู้สมัครได้รับเลือกตั้งมีจำนวนที่นิ่งในสภา ฯ แต่ละพรรคจำนวนเท่าไร)

พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับล่าสุดคือฉบับปี พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2540 ได้ผ่อนปรนให้โอกาสพรรคการเมืองดำรงอยู่ต่อไปได้ แม้จะไม่ได้ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งหรือส่งผู้สมัครแต่ไม่ได้รับการเลือกตั้ง เมื่อพรรคการเมืองภายใต้กฎหมายใหม่ไม่ต้องเผชิญปัญหาเกี่ยวกับการต้องเลิกหรือยุบพรรคก็ทำให้พรรคการเมืองที่จดทะเบียนมีจำนวนมากและเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วซึ่งเกือบทั้งหมดเป็นพรรคขนาดเล็กและเมื่อพรรคไทยรักไทยได้รับการเลือกตั้งเป็นพรรคเสียงข้างมากในการเลือกตั้งทั่วไป ปี พ.ศ. 2544 ได้ควบรวมพรรคการเมืองอื่นเข้าเป็นพรรคขนาดใหญ่กลายเป็นพรรคเด่น (dominant party) และได้รับชัยชนะครั้งใหญ่อีกครั้งในการเลือกตั้งทั่วไปปี พ.ศ. 2548 พรรคนี้จึงกลายเป็นพรรคที่มีเสียงข้างมากโดยเด็ดขาด เป็นพรรคที่ Duverger จัดไว้ในประเภทแรก

จากแนวโน้มที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงไม่ต่อเนื่องทางการเมืองในอดีตและข้อบังคับของกฎหมายดังที่ยกขึ้นมากล่าว เราสามารถทำนายได้ว่า ระบบพรรคการเมืองไทยจะมีแนวโน้มที่จะมีพรรคที่ครอบงำการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรอยู่เพียง 2 -3 พรรค ส่วนพรรคที่เหลือจะกลายเป็นพรรคขนาดเล็กทั้งสิ้น และพรรคขนาดเล็กเหล่านี้จะไม่มีอำนาจต่อรองใดๆในทางการเมือง กล่าวคือจะไม่มีพลัง จะไม่มีความหมาย จะไม่มี position value และไม่มีศักยภาพในการแบล็กเมล์เหมือนในอดีตอีกต่อไป นอกจากพรรคเด่น (กรณีนี้คือพรรคไทยรักไทย) จะตกเป็นเสียงหลังการลงจากอำนาจของผู้นำพรรคคนปัจจุบัน และการเมืองไทยกลับไปสู่ยุคก่อน พ.ศ. 2540 อีกครั้ง

เพื่อให้ได้เห็นภาพในรายละเอียดเกี่ยวกับพัฒนาการของพรรคขนาดเล็ก เราจะวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประวัติศาสตร์จากผลการเลือกตั้งในอดีต โดยจะแบ่งการวิเคราะห์เป็น 3 ช่วงใหญ่คือ ช่วงตั้งแต่ ปีพ.ศ. 2476 – 2522 ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2523 – 2539 และช่วงที่สามระหว่างปี พ.ศ. 2540 -2548 ข้อมูลที่มีอยู่ยังขาดความสมบูรณ์และมีข้อจำกัดอยู่มาก จึงมีความจำเป็นต้องเลือกใช้ข้อมูลที่จะชี้ให้เห็นลักษณะของพรรคการเมืองไทยขนาดเล็กในภาพกว้างเท่านั้น

⁷ อ้างถึง หน้าเดียวกัน

พรรคขนาดเล็กในช่วงปี พ.ศ. 2476 -2522

ระหว่างปี พ.ศ. 2476 – 2522 มีการเลือกตั้งทั่วไปรวมทั้งสิ้น 12 ครั้ง (ข้อมูลบางแหล่งนับเป็น 14 ครั้ง) และมีบางช่วงเท่านั้นที่กฎหมายพรรคการเมืองอนุญาตให้จัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาแข่งขันกันได้ ระยะเวลาดังกล่าวนี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นระยะเริ่มต้นของการเกิดและการพัฒนาของพรรคการเมืองไทยที่ยังขาดการจัดตั้งองค์กร ขาดการนำเสนอนโยบายที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม และมีความผันผวนยิ่งในแง่ตัวบุคคล ที่ผู้นำพรรค ที่สำคัญมีการขัดแย้งทางการเมืองโดยใช้กำลังในการตัดสินบ่อยครั้ง ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่รุนแรงหลายประการนี้มีผลกระทบต่อการเกิด การดำเนินงาน และการดำรงอยู่ของพรรคการเมือง เหตุการณ์ที่มีผลกระทบอย่างเห็นได้ชัดคือ การแย่งชิงอำนาจในหมู่ผู้นำของคณะราษฎรในช่วงก่อนและหลังสงครามโลกครั้งที่สอง การรัฐประหารที่นำโดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในปี พ.ศ. 2490 ที่ทำให้บทบาทของผู้นำฝ่ายพลเรือนของคณะราษฎรสิ้นสุดลง การปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หลังการเลือกตั้งในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2500 การลุกฮือของประชาชนที่นำโดยขบวนการนักศึกษา การปฏิรูปแผ่นดินในปี พ.ศ. 2519 จนกระทั่งมีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองใหม่ปี 2524 ในระหว่างนั้นก็มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองหลายครั้งในปี พ.ศ. 2498 , 2511 , 2517 และ 2522 (ให้สมัครรับเลือกตั้งในนามกลุ่มการเมือง ไม่ให้ใช้คำว่าพรรคการเมือง)

อย่างไรก็ดี ครั้งใดก็ตามที่กฎหมายและเหตุการณ์เปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองแข่งขันกันได้ก็จะมีพรรคการเมืองจัดตั้งขึ้นจำนวนมาก รวมทั้งผู้สมัครอิสระไม่สังกัดพรรค ซึ่งในระบบพรรคการเมืองหลายพรรคและความไม่สามารถรวมตัวกันได้ของผู้นำพรรคการเมืองของไทย ทำให้เกิดการแตกกลุ่มจัดตั้งพรรคเพื่อสร้างอำนาจต่อรองของหัวหน้าพรรคและกลุ่มต่างๆที่หลากหลาย ทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กและผู้สมัครอิสระไม่สังกัดพรรค ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้สร้างความแตกแยกและความสับสน ทำให้การเมืองไร้เสถียรภาพซึ่งเป็นไปตามกรอบการวิเคราะห์ที่ได้นำเสนอไว้ในตอนต้นของบทความนี้

ตารางที่ 3

พรรคการเมืองที่มีจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรต่ำกว่า 5%
ในการเลือกตั้งทั่วไประหว่างปีพ.ศ. 2500-2522

การเลือกตั้ง ทั่วไป	จำนวนพรรค ที่ส่งผู้สมัคร	จำนวนพรรค ที่ผู้สมัคร ได้รับเลือกตั้ง	จำนวนพรรค ที่มีจำนวน ส.ส.ต่ำกว่า 5%	หมายเหตุ
ครั้งที่ 7 (26 ก.พ.2500)	28	11	6 (จำนวน 1-9 คน)	จำนวน ส.ส. 160 คน (ผู้สมัครอิสระ 10 คน)
ครั้งที่ 8 (15 ธ.ค.2500)	30	11	7 (จำนวน 1-6 คน)	จำนวน ส.ส. 160 คน (ผู้สมัครอิสระ 42 คน)
ครั้งที่ 9	14	9	7	จำนวน ส.ส. 219 คน

(10 ก.พ.2512)			(จำนวน 1-6 คน)	(ผู้สมัครอิสระ 63 คน)
ครั้งที่ 10 (26 ม.ค.2518)	42	22	15 (จำนวน 1-12 คน)	จำนวน ส.ส. 269 คน (ห้ามสมัครอิสระ)
ครั้งที่ 11 (4 เม.ย.2519)	39	19	15 (จำนวน 1-9 คน)	จำนวน ส.ส. 279 คน (ห้ามสมัครอิสระ)
ครั้งที่ 12 (22 เม.ย.2522)	28 กลุ่ม	13 กลุ่ม	8 กลุ่ม (1-13 คน)	(การสมัครให้ ตั้งเป็นกลุ่มการเมือง) (ผู้สมัครอิสระ 67 คน)

ที่มา : นคร พจนรพพงษ์และอุกฤษ พจนรพพงษ์ ข้อมูลประวัติศาสตร์การเมืองไทย , (2542) , หน้าต่าง

ในตารางที่ 3 จะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นก่อนการเลือกตั้งทั่วไปครั้งต่างๆมีจำนวนค่อนข้างสูง โดยเฉพาะในการเลือกตั้งครั้งที่ 10 (26 มกราคม พ.ศ. 2518) หลังจากที่มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และกฎหมายอื่นที่เปิดกว้างให้ประชาชนดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างเสรีและมีการเคลื่อนไหวของกลุ่มและขบวนการต่างๆมากมายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งนั้นมีพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นถึง 42 พรรค ได้รับเลือกตั้ง 22 พรรค แต่เป็นพรรคขนาดเล็กถึง 15 พรรคที่มีผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้งตั้งแต่หนึ่งคนถึง 9 คน อย่างไรก็ตาม หากเราดูจำนวนพรรคที่มีผู้ได้รับเลือกตั้งต่ำกว่า 5 % ในการเลือกตั้งทั่วไปทั้ง 6 ครั้งแล้ว จะเห็นได้ชัดเจนว่าพรรคขนาดเล็กเหล่านี้มีขนาดเล็กมากจริงๆ คือมีหลายพรรคที่มีผู้สมัครได้รับเลือกตั้งเพียงคนเดียว และเนื่องจากไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับเลือกตั้งที่มีเสียงข้างมากโดยเด็ดขาด จำเป็นต้องจัดตั้งรัฐบาลผสม พรรคขนาดเล็กเหล่านี้ รวมทั้งกลุ่มผู้สมัครอิสระจึงมีอำนาจต่อรองสูง สามารถสร้าง position value และสามารถแบล็กเมล์รัฐบาลได้ ดังที่รัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร และ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ประสบ ทำให้ต้องมีการยุบสภาและยกเลิกพรรคการเมืองโดยวิธีการรุนแรงตลอดมา มีข้อสังเกตที่สำคัญคือพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นมาในการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละครั้งในช่วงระยะเวลาดังกล่าว มีเพียงไม่กี่พรรคที่คงเหลืออยู่อย่างต่อเนื่องไปยาวนาน จากข้อมูลการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2518 , 2519 และ 2522 จะพบว่าพรรคการเมือง “ ขนาดใหญ่ ” บางพรรคเท่านั้นที่ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องต่อมา ได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคธรรมสังคม และพรรคประชากรไทย ซึ่งลงแข่งเลือกตั้งครั้งแรกในการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ 2522 และได้รับเลือกตั้งได้ ส.ส. จำนวนมากในเขตกรุงเทพมหานครและทำให้พรรคประชาธิปัตย์พ่ายแพ้ครั้งสำคัญในเมืองหลวง อย่างไรก็ตามเมื่อเราพิจารณาช่วงเวลาที่ยาวนานกว่านี้ถึงปี พ.ศ. 2548 เราก็จะพบว่าพรรคที่เอยนามมานี้บางพรรคเช่น พรรคกิจสังคม พรรคธรรมสังคม และพรรคประชากรไทย ไม่สามารถเติบโตต่อไปได้และได้สิ้นบทบาทไปแล้ว ส่วนพรรคชาติไทยและพรรคประชาธิปัตย์ยังคงอยู่ สำหรับพรรค

ประชาธิปไตยอาจเป็นพรรคการเมืองพรรคเดียวที่ยังคงรักษาสถานภาพเป็นพรรคขนาดใหญ่ไว้ได้มาตั้งแต่ต้น เป็นพรรคที่หลายคนเรียกว่าเป็นสถาบัน

พรรคขนาดเล็กในช่วงปี พ.ศ. 2523- 2539

ในปี พ.ศ. 2524 มีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองพ.ศ. 2524 ที่มีผลต่อการจัดตั้งพรรคการเมืองอย่างมาก ซึ่งได้กล่าวไว้บ้างแล้วก่อนหน้านี้ โดยผู้ร่างมีเจตนาที่จะจำกัดจำนวนพรรคขนาดเล็กให้น้อยลง โดยกำหนดไว้ว่า ในการจัดตั้งพรรคการเมืองผู้เริ่มจัดตั้งต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่าห้าพันคน และต้องมาจากภาคต่างๆไม่น้อยกว่าภาคละ 5 จังหวัด โดยมีจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่าจังหวัดละ 50 คน (มาตรา 7)

ข้อที่น่าสนใจอย่างยิ่งก็คือ การบัญญัติห้ามมิให้พรรคมีนโยบายสร้างความแตกแยกในเรื่องเชื้อชาติ หรือศาสนาระหว่างชนในชาติ ไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ และการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (มาตรา 7,9, 10) เพราะข้อห้ามเหล่านี้มีผลเท่ากับป้องกันมิให้เกิดพรรคที่ดำเนินนโยบายอย่างสุดโต่งไม่ว่าจะเป็นพรรคขวาจัดหรือซ้ายจัด การจัดตั้งพรรคที่ใช้ชื่อเพื่อแสดงความเป็นตัวแทนของท้องถิ่น เชื้อชาติและศาสนา ย่อมทำไม่ได้ ในอดีตเคยมีพรรคขนาดเล็กที่เรียกตัวเองว่า “พรรคอีสาน” หรือ “พรรคมุสลิม” แต่ก็ไม่มีบทบาทอะไรที่ชัดเจน ข้อห้ามตามบทบัญญัติของกฎหมายพรรคการเมืองฉบับนี้ทำให้ไม่เกิดพรรคการเมืองที่ Duverger กล่าวถึง คือพรรคที่เป็นพรรคขนาดเล็กถาวร (permanent minor party) ในสังคมไทย พรรคขนาดเล็กของไทยจึงรวมตัวกันในรูปของ mass party ย่อยๆ ที่มีอุดมการณ์หรือแนวนโยบายที่ดึงดูดบุคคลจากหลายกลุ่มซึ่งก็ไม่มีผลในการสร้างกำลังต่อรองมากนัก พรรคที่เรียกตัวเองว่าพรรคเกษตรกรหรือพรรคแรงงาน มีมานานแล้ว แต่ไม่เคยประสบความสำเร็จในการสร้างฐานที่กว้างแต่ประการใด

เพื่อป้องกันมิให้พรรคขนาดเล็กเกิดขึ้นมาก พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 จึงกำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งอย่างน้อยกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนที่จะพึงมีในสมัยนั้น พรรคใดที่ส่งไม่ถึงหรือไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดดังกล่าวจะต้องถูกยุบเลิกหรือถูกยุบพรรค (มาตรา 46(3)) ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขในปี พ.ศ. 2535 ให้พรรคส่งผู้สมัครไม่ต่ำกว่า 120 คน แต่ก็ยังกำหนดเงื่อนไขไว้อีกว่า ถ้าพรรคใดไม่มีผู้สมัครได้รับเลือกตั้งก็ต้องถูกยุบหรือยกเลิกเช่นเดียวกัน ในการแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2538 ได้เปลี่ยนมากำหนดให้พรรคต้องส่งผู้สมัคร 1 ใน 4 ของจำนวน สส. ที่จะพึงมีในสภา ผลของกฎหมายฉบับนี้แม้จะผ่อนคลายลงก็ทำให้พรรคการเมืองเหลืออยู่ไม่มาก ดังจะเห็นได้จากข้อมูลในตารางที่ 4

ตารางที่ 4
พรรคการเมืองที่มีจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร
ต่ำกว่า 5% ในการเลือกตั้งทั่วไป ระหว่างปี พ.ศ. 2523-2539

การเลือกตั้ง ทั่วไป	จำนวนพรรค ที่ส่งผู้สมัคร	จำนวนพรรค ที่ผู้สมัคร ได้รับเลือกตั้ง	จำนวนพรรค ที่มีจำนวน ส.ส. ต่ำกว่า 5%	หมายเหตุ
<u>ครั้งที่ 13</u> (18 เม.ย.2526)	16	10	5 (จำนวน 1-15 คน)	มีกลุ่มอิสระไม่สังกัดพรรค 24 คน (จำนวน ส.ส. 324 คน) (ยังอนุญาตให้สมัครอิสระไม่ สังกัดพรรคตามบทเฉพาะกาล ของรัฐธรรมนูญ)
<u>ครั้งที่ 14</u> (27 ก.ค.2529)	จดทะเบียน 20 / แต่ส่งสมัคร 17	15	8 (จำนวน 1-5 คน)	(จำนวน ส.ส. 347 คน)
<u>ครั้งที่ 15</u> (24 ก.ค.2531)	16	15	8 (จำนวน 1-17 คน)	(จำนวน ส.ส. 357 คน)
<u>ครั้งที่ 16</u> (22 มี.ค.2535)	15	11	5 (จำนวน 1-7 คน)	(จำนวน ส.ส. 360 คน)
<u>ครั้งที่ 17</u> (13 ก.ย.2535)	12	11	4 (จำนวน 3-8 คน)	(จำนวน ส.ส. 360 คน)
<u>ครั้งที่ 18</u> (2 ก.ค.2538)	12	11	5 (3-18 คน)	(จำนวน ส.ส. 391 คน)
<u>ครั้งที่ 19</u> (17 พ.ย.2539)	13	11	6 (1-18 คน)	(จำนวน ส.ส. 393 คน)

ที่มา : 1 นคร พจนรพงษ์และอุกฤษ พจนรพงษ์ ข้อมูลประวัติศาสตร์การเมืองไทย , (2542) .

2 มนูญ วัฒนโกเมธ, ข้อมูลพื้นฐานพรรคการเมืองปัจจุบันและพรรคการเมืองกับการเลือกตั้งปี 2522-2529 ,
(สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2529).

จากข้อมูลในตารางที่ 4 จะเห็นว่าแม้จำนวนพรรคการเมืองจะลดน้อยลงจากช่วงก่อนมากและพรรคที่ได้รับเลือกตั้งจะมีใกล้เคียงกับจำนวนพรรคที่ส่งผู้สมัครก็ตาม แต่จำนวนพรรคขนาดเล็กซึ่งมี สส. ประมาณ 1 -18 คน ก็ยังไม่ได้ลดลงมาก คือยังมีสัดส่วนประมาณครึ่งหนึ่งของจำนวนพรรคที่ได้รับการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละครั้ง มีข้อน่าสังเกตอยู่กรณีหนึ่งคือพรรคประชาธิปัตย์ ที่จัดตั้งขึ้นโดยผู้นำขบวนการนวพล ซึ่งเป็นขบวนการกลุ่มชาวจัดที่มีอิทธิพลมากในช่วงนั้น ได้จัดส่งผู้สมัครลงเกือบทั่วประเทศถึง 151 คน ในการเลือกตั้งครั้งที่ 13 (18 เมษายน พ.ศ. 2526) แต่ได้รับเลือกตั้งเพียงคนเดียวและหลังจากนั้นพรรคและขบวนการนี้ก็หายสาบสูญไป ในขณะเดียวกันก็มีพรรคการเมืองใหม่ 3 พรรคที่เกิดขึ้นมาและมีอิทธิพลมากในการจัดตั้งรัฐบาล คือพรรคประชากรไทย ซึ่งมีนายสมัคร สุนทรเวช เป็นหัวหน้าพรรคและลงแข่งขันครั้งแรกในการเลือกตั้งครั้งที่ 12 (22 เมษายน พ.ศ. 2522) และผู้สมัครของพรรคในเขตเมืองหลวงและบริเวณพลได้รับเลือกตั้งจำนวนท่วมท้น อีกพรรคหนึ่งคือพรรคพลังธรรม ซึ่งมีพลตรีจำลอง ศรีเมือง เป็นหัวหน้าพรรคที่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในเขตเมืองหลวงสูงเช่นเดียวกับหัวหน้าพรรคประชากรไทย พรรคนี้ลงสมัครแข่งขันครั้งแรกในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 15 (24 ก.ค. พ.ศ. 2531) เป็นคู่แข่งของพรรคประชากรไทย พรรคประชากรไทยจะยังคงมีจำนวน สส. อยู่สูงพอสมควรจนกระทั่งการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 19 (17 พ.ย. พ.ศ. 2539) แต่หลังจากนั้นก็สูญพันธุ์ไปเช่นเดียวกับพรรคพลังธรรมที่ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งนี้ได้คะแนนเสียงเพียงหนึ่งที่นั่งในสภา ฯ

พรรคขนาดเล็กที่หัวหน้าพรรคมีบทบาทสำคัญในการจัดตั้งรัฐบาลผสมโดยเฉพาะในสมัยรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ คือพรรคมวชน ซึ่งถึงแม้จะมีผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้งแต่การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 14 (27 ก.ค. พ.ศ. 2529) เป็นต้นมาไม่เกิน 5 เสียง แต่เป็นพรรคขนาดเล็กที่มี position value ในด้านศักยภาพการแบล็กแมส แต่พรรคนี้ในท้ายที่สุดก็หมดบทบาทไปเมื่อไม่ได้รับการเลือกตั้งเลยในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 19 (17 พ.ย. พ.ศ. 2539)

พรรคที่น่าสนใจอีกพรรคหนึ่งที่เคยได้รับการเลือกตั้งได้จำนวน ส.ส. สูงสุดถึง 92 เสียง ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 13 (18 เม.ย. พ.ศ. 2526) และมีคะแนนเสียงในสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในเกณฑ์สูงมากช่วงหนึ่งแต่ค่อยๆเสื่อมลงเรื่อยๆ จนหมดบทบาทไปในที่สุดคือพรรคกิจสังคม ซึ่งครั้งแรกลงแข่งขันเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 10 (26 มกราคม พ.ศ. 2518) ได้รับเลือกตั้ง 18 ที่นั่ง มีหัวหน้าพรรคคือ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ซึ่งได้อาศัยพรรคขนาดเล็กช่วยเป็นฐานผลักดันให้ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีอยู่ประมาณเกือบหนึ่งปี พรรคนี้หมดบทบาทลงเช่นกันหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 19 (17 พ.ย. พ.ศ. 2539)

ในช่วงที่สามซึ่งเป็นช่วงที่เริ่มโดยการมีประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พรรคการเมืองไทยได้เปลี่ยนโฉมหน้าไปโดยสิ้นเชิง ในส่วนที่เกี่ยวกับพรรคขนาดเล็ก พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ แม้ว่าจะเปิดโอกาสให้พรรคขนาดเล็ก

สามารถจัดตั้ง , ดำรงอยู่และพัฒนาไปได้โดยไม่จำเป็นต้องได้รับการเลือกตั้งก็ตาม แต่สถานการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจได้ทำลายบทบาทของพรรคขนาดเล็กโดยสิ้นเชิง ซึ่งจะได้วิเคราะห์ให้เห็นต่อไป

พรรคขนาดเล็กในช่วงปี พ.ศ. 2540 - 2548

การวิเคราะห์ข้อมูลในช่วงนี้ทำได้ชัดเจนมากขึ้นเนื่องจากมีข้อมูลค่อนข้างสมบูรณ์ที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้เก็บรวบรวมไว้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มีบทบัญญัติที่ส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีโอกาสเติบโตได้ เช่น การเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองสามารถรับเงินบริจาคได้โดยไม่จำกัดจำนวนเงิน แต่ต้องกระทำโดยเปิดเผยและแสดงหลักฐานให้ตรวจสอบได้ แต่ห้ามรับเงินจากต่างชาติในการตรวจสอบการรับเงินบริจาคของพรรคการเมืองจะมีการรายงานการรับบริจาคของพรรคการเมืองในแต่ละสัปดาห์อย่างต่อเนื่อง

นอกจากรับเงินบริจาคแล้ว พรรคการเมืองยังสามารถขอรับเงินสนับสนุนโดยการจัดทำโครงการและแผนงานของพรรคการเมือง เสนอต่อกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองได้อีกด้วย อย่างไรก็ตามทั้งการรับบริจาคเงินและการได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนนี้ พรรคที่ได้รับประโยชน์จะเป็นพรรครัฐบาลและพรรคที่มีขนาดใหญ่ทั้งสิ้น พรรคขนาดเล็กบางพรรคที่ได้รับเงินสนับสนุนค่อนข้างมากมักจะถูกสงสัยว่าอาจจะนำเงินไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวของผู้บริหารพรรคมากกว่านำไปพัฒนาศักยภาพของพรรคให้สามารถแข่งขันได้ในเวทีการเลือกตั้งในอนาคต ดังได้กล่าวมาแล้ว

ในการจัดตั้งพรรคการเมือง กฎหมายพรรคการเมืองฉบับนี้ไม่ได้มีการบัญญัติข้อห้ามอะไรไว้เป็นพิเศษที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดตั้ง การไม่ลงสมัครรับเลือกตั้งหรือการแพ้เลือกตั้งไม่ได้เป็นสาเหตุให้ต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมืองแต่ประการใด นอกจากพรรคจะมีสมาชิกเหลือไม่ถึง 50 คน ซึ่งไม่ได้เป็นปัญหาหมวดสำคัญที่มีการนำไปใช้หลังการเลือกตั้งทั่วไป ปีพ.ศ. 2544 คือ หมวด 5 การรวมพรรคการเมือง เมื่อพรรคไทยรักไทยได้ชักชวนให้พรรคการเมืองอื่นที่เป็นพรรคร่วมรัฐบาลรวมเข้ากับพรรคไทยรักไทยเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่ พรรคที่ถูกรวมได้แก่ พรรคความหวังใหม่ พรรคกิจสังคม พรรคเสรีธรรม และพรรคเล็ก ๆ ทุกพรรค และท้ายที่สุดคือพรรคชาติพัฒนา พรรคเหล่านี้จึงต้องหมดสิ้นสภาพไป

นอกจากกฎหมายพรรคการเมืองแล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 ยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้ง สส. แบบบัญชีจำนวน 100 คน ที่กำหนดไว้ว่าพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อน้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนคะแนนที่นับได้ทั้งหมดจะถูกหักออกโดยไม่นำมารวมคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้ง (มาตรา 76 (2)) ซึ่งการคำนวณโดยใช้วิธีนี้ทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กหมดโอกาสที่จะมีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร จำต้องไป

เสี่ยงโชคเอาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต แนวโน้มที่จะเกิดขึ้นจากการต่อสู้ระหว่างพรรคการเมืองใหญ่ก็คือการที่พรรคขนาดเล็กจะถูกกลืนหรือถูกกีดกันออกไปจากเวทีการเลือกตั้งจนเหลือเพียงพรรคขนาดใหญ่เพียงไม่กี่พรรคในที่สุด

ขอให้เรามาพิจารณาข้อมูลชี้ให้เห็นว่าพรรคขนาดเล็กจะมีชะตากรรมอย่างไรในการเมืองและการเลือกตั้งของไทยในช่วงต่อจากปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นไป

พรรคการเมืองที่ได้รับจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524 ก่อนจะมีการเปิดให้พรรคการเมืองจดทะเบียนตามกฎหมายพรรคการเมืองใหม่ พ.ศ. 2541 มีอยู่ทั้งสิ้น 15 พรรค โดยพรรคที่มีจำนวน สส. อยู่น้อยมากได้แก่ พรรคประชากรไทย (5 คน) พรรคเอกภาพ (8 คน) พรรคพลังธรรม (1 คน) พรรคเสรีธรรม (5 คน) พรรคไท (1 คน) พรรคราษฎร (9 คน) ส่วนพรรคอื่นอีก 4 พรรคไม่มี สส. อยู่เลย

หลังจากเปิดให้มีการรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ก็มีผู้มาจดทะเบียนเพิ่มอีก 13 พรรค มีพรรคที่สำคัญคือ พรรคไทยรักไทย ส่วนพรรคอีก 12 พรรค เป็นพรรคขนาดเล็กทั้งสิ้น ณ วันที่ 16 มิถุนายน 2542 มีพรรคการเมืองจดทะเบียนรวมทั้งสิ้น 33 พรรค และมีพรรคที่จัดตั้งแล้วต้องยุบไป 3 พรรค ส่วนพรรคมวลชนซึ่งขณะนั้นไม่มี ส. อยู่เลยได้ไปรวมกับพรรคความหวังใหม่และมีอยู่หนึ่งพรรคที่ถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบเพราะไม่ดำเนินการให้ครบถ้วนตามกฎหมาย ข้อมูลทั้งหมดนี้ชี้ให้เห็นว่า นับตั้งแต่เริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลัง ปี พ.ศ. 2540 พรรคการเมืองทุกพรรคจำเป็นต้องปรับตัวขนานใหญ่ พรรคขนาดเล็กแม้จะเกิดขึ้นมาได้แต่ก็ดำรงอยู่อย่างยากลำบาก

จากข้อมูลการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2544 พบว่า มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อ 37 พรรค จำนวน 940 คน แต่มีเพียงพรรคขนาดใหญ่เพียง 5 พรรค คือ พรรคความหวังใหม่ พรรคไทยรักไทย พรรคชาติไทย พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคชาติพัฒนา เท่านั้นที่ส่งครบจำนวน 100 คน ส่วนพรรคขนาดเล็กที่ส่งไม่ถึง 10 คน มีทั้งสิ้น 23 พรรค ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความอ่อนแอของพรรคขนาดเล็กเหล่านี้ เช่นเดียวกัน พรรคขนาดเล็กที่ส่งผู้สมัครลงแข่งขันแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนน้อยกว่า 10 คน มีถึง 25 พรรค จาก 39 พรรค (บางพรรคส่งเพียง 1-2 คน เท่านั้น) ซึ่งจากผลการเลือกตั้งพบว่าพรรคขนาดใหญ่ทั้ง 5 พรรคที่ส่งผู้สมัครลงเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อครบ 100 คน ประสบความสำเร็จทั้งสิ้นตามสัดส่วน ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต จะพบว่าพรรคซึ่งเคยมีบทบาททางการเมืองก่อนหน้านี้ เช่น พรรคประชากรไทย และพรรคพลังธรรม ไม่มี สส. เหลืออยู่เลยแม้แต่คนเดียว

ในการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 มีพรรคที่อยู่ในความสนใจของผู้เลือกตั้งเพียง 4 พรรค คือ พรรคไทยรักไทย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย และพรรคมหาชน ซึ่งก็ปรากฏผลว่าพรรคขนาดใหญ่ 3 พรรค คือ พรรคไทยรักไทย พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคชาติไทยเท่านั้นที่ได้ สส. ในการเลือกตั้งแบบ

บัญชีรายชื่อไปทั้งหมด พรรคมหาชนซึ่งประกาศตัวเป็นพรรคทางเลือกใหม่ไม่มีผู้สมัครเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อและได้รับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเพียง 2 คน พรรคมหาชนแม้จะได้คะแนนจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อถึง 1.3 ล้านคนก็ไม่ได้สส. แบบบัญชีรายชื่อเช่นเดียวกับพรรคอื่นๆอีก 16 พรรค ที่ส่งผู้สมัครลงแข่งขันแบบบัญชีรายชื่อ

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 ปรากฏเช่นเดียวกันว่า นอกจากพรรคมหาชนแล้ว ไม่มีพรรคการเมืองขนาดเล็กพรรคใดที่ได้รับการเลือกตั้งในจำนวน 400 คน (ดูตาราง ที่ 5)

ตารางที่ 5
จำนวนพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครเลือกตั้งสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป ปี พ.ศ. 2544 – 2548

การเลือกตั้ง ทั่วไป	จำนวนพรรคการเมือง	ประเภท	
		บัญชีรายชื่อ	แบบแบ่งเขต
ครั้งที่ 20 (26 ม.ค.2544)	1. ที่ส่งผู้สมัครเลือกตั้ง 2. ที่ได้รับเลือกตั้ง 3. ที่มี ส.ส.ต่ำกว่า 5% ในสภา	37 5 -	39 8 2
ครั้งที่ 21 (6 ก.พ.2548)	1. ที่ส่งผู้สมัครเลือกตั้ง 2. ที่ได้รับเลือกตั้ง 3. ที่มี ส.ส.ต่ำกว่า 5% ในสภา	20 3 -	25 4 1

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

บทสรุป

ตามที่ Duverger ได้ให้ข้อสังเกตไว้ว่าในระบบพรรคการเมืองแบบ 2 พรรค (two-party system) เช่นในสหรัฐอเมริกา นั้น โอกาสที่พรรคขนาดเล็กจะเกิดขึ้นมาและพัฒนาเป็นพรรคขนาดใหญ่ที่จะท้าทายพรรคใหญ่ทั้ง 2 พรรคไม่มี แต่จากการที่สหรัฐอเมริกามีระบบสองชั้น (dualist system) พรรคขนาดเล็กอาจจะสามารถมีบทบาทได้ในระดับมลรัฐ

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน บทบาทของพรรคขนาดเล็กในสังคมยังคงมีอยู่ ในสหรัฐอเมริกา มีกลุ่มหรือองค์กรที่มีบทบาทเคลื่อนไหวอยู่เป็นจำนวนมากที่เรียกว่า fringe groups หรือ organizations กลุ่มเหล่านี้ดำเนินกิจกรรมอยู่ในปีกของพรรคใหญ่ทั้งสองพรรคหรือออกมาเคลื่อนไหวเป็นอิสระ เรียกร้องให้มี

การเปลี่ยนแปลงทั้งที่รุนแรงและมีเหตุผล ซึ่งเราอาจจัดอยู่ในกลุ่มประชาสังคมก็ได้ หรือกลุ่มหัวรุนแรงก็ได้ ในยุโรปและออสเตรเลีย กลุ่มประเภทนี้ก็มีบทบาทมากเช่นเดียวกัน

ในกรณีของประเทศไทย ถ้าพัฒนาการของระบบพรรคการเมืองไทยมีแนวโน้มที่จะมีพรรคขนาดใหญ่อยู่เพียง 2-3 พรรค หรือเป็นระบบสองพรรคในที่สุด พรรคขนาดเล็กซึ่งยังไม่ถูกจำกัดเสรีภาพในการจัดตั้งและดำเนินงาน คงจะต้องแสวงหาเวทีอันเหมาะสมที่จะแสดงออกซึ่งความต้องการของกลุ่ม ความหวังที่จะใช้รัฐสภาเป็นเวทีคงไม่มีแล้วในขณะนี้ พรรคขนาดเล็กสามารถสร้างบทบาทในระดับการเมืองท้องถิ่นซึ่งมีขอบเขตแคบกว่าได้ โดยเฉพาะจากการที่รัฐธรรมนูญได้ส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น อีกเวทีหนึ่งซึ่งพรรคขนาดเล็กสามารถแสดงบทบาทได้คือการเปลี่ยนมาเป็นองค์กรหรือกลุ่มเคลื่อนไหวแบบกลุ่มประชาสังคม การที่ผู้นำพรรคการเมืองขนาดเล็กจะเรียกร้องให้มีการแก้กฎหมายเพื่อเปิดทางให้พรรคเล็กได้เข้าไปนั่งในสภาผู้แทนราษฎรได้บ้าง เช่นการลดระดับการคำนวณคะแนนการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อให้เหลือเพียง 2 % อาจไม่ใช่คำตอบสำหรับพรรคขนาดเล็กที่เกิดขึ้นจำนวนมากมายขณะนี้ ด้วยเหตุนี้เมื่อมองไปข้างหน้า ดูเหมือนว่าอนาคตของพรรคการเมืองขนาดเล็กในประเทศไทยคงจะมีดมนขึ้นเรื่อยๆ