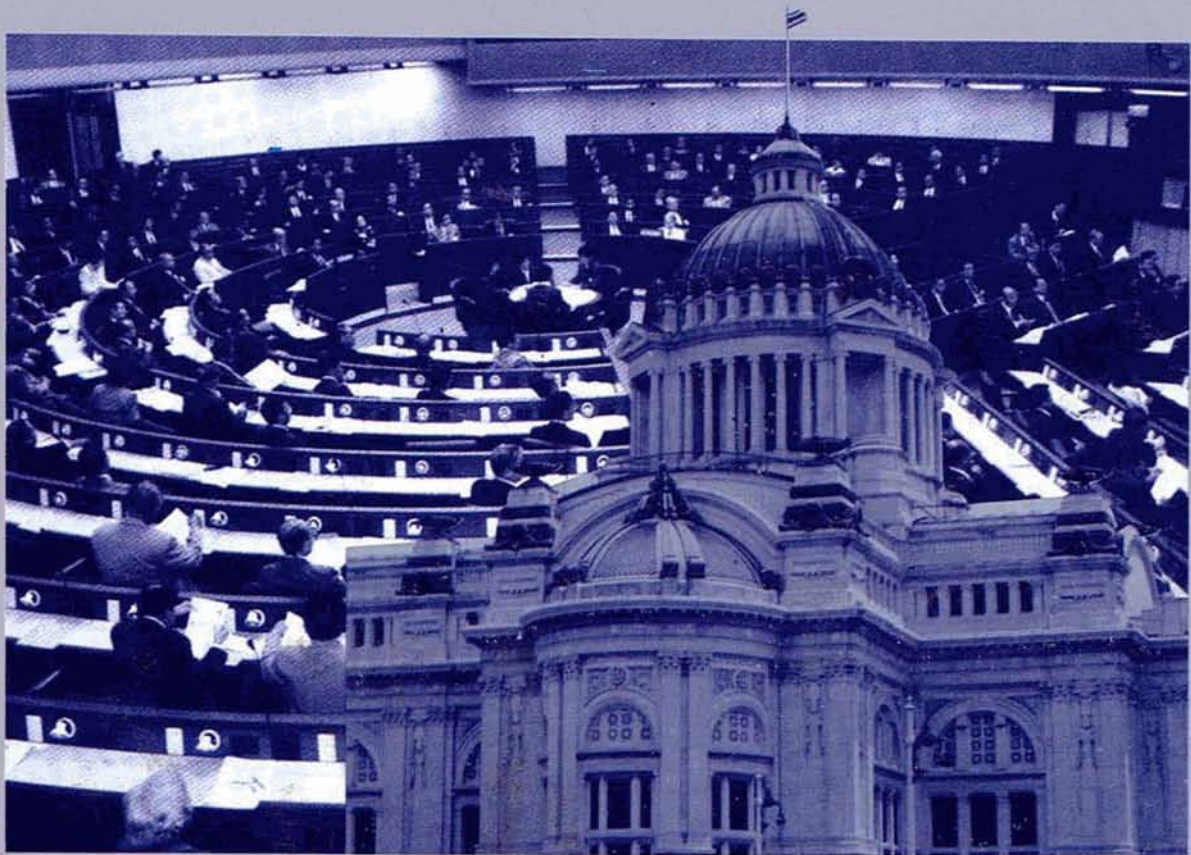


# เอกสารวิชาการ

ทฤษฎีว่าด้วยเรื่อง

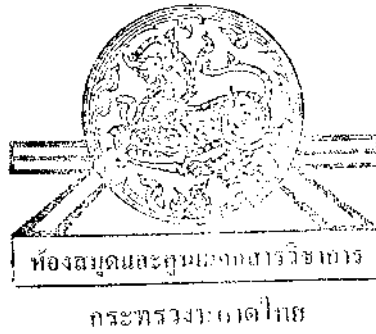
การปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมือง



โดย

สถาบันดำรงราชานุภาพ  
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย  
เอกสารวิชาการ สดร. 05/2540

# เอกสารวิชาการ



ลำดับที่ 5

เรื่อง “ทรรศนะว่าด้วยเรื่องการปรับปรุงและพัฒนาาระบบพรรคการเมือง”

โดย กลุ่มงานพัฒนายุทธศาสตร์มหาดไทย  
สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย  
ถนนอิษฐานท์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200  
โทร. 2224158

พิมพ์ครั้งที่ 1 : กันยายน 2540

จำนวนหน้า : 120 หน้า

จำนวน : 850 เล่ม

ประเภทหนังสือ : เอกสารวิชาการ

เลขทะเบียน.....	025650
เลขหมู่.....	324.2 F1310
วัน เดือน ปี.....	๒๖/๖/๔๖
ค.ร.	

พิมพ์ : บพิธการพิมพ์ จำกัด

ถนนราชบพิธ เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200

หนังสือห้องสมุดเป็นสมบัติของ  
ส่วนกลาง โปรดช่วยกันรักษา และ

นำส่งคืนเมื่อใช้ประโยชน์ร่วมกับ

เอกสารวิชาการฉบับนี้ เป็นของสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัด  
กระทรวงมหาดไทย การอ้างอิง การคัดลอกหรือการคัดย่อเพื่อประโยชน์ต่อการศึกษาค้น  
คว้าย่อมกระทำได้ แต่หากจะนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่นใด จะต้องได้รับ  
อนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากสถาบันดำรงราชานุภาพ

อนึ่ง ผลการศึกษาที่ปรากฏในเอกสารนี้เป็นความคิดเห็นของผู้ศึกษา ไม่ถือว่าเป็น  
ความคิดเห็นของสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

## คำนำ

พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในฐานะเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการเลือกตั้งอีกทั้งเป็นองค์กรที่จะเชื่อมประสานความต้องการของประชาชนกับรัฐ แต่ถ้าหากพรรคการเมืองยังไม่มีคามมั่นคงและมีได้เป็นสถาบันทางการเมืองที่เป็นตัวแทนของประชาชนแล้ว ก็ย่อมจะทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยขาดเสถียรภาพตามไปได้

กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรับคำขอจัดตั้งและจดทะเบียนพรรคการเมือง การส่งเสริม พัฒนาระบบพรรคการเมือง สถาบัน กลุ่ม และองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ประสานการพัฒนากระบวนการเมืองให้มีความมั่นคงเข้มแข็ง ตลอดจนเสนอแนะแนวทางในการพัฒนากิจการต่าง ๆ ของพรรคการเมือง ดังที่ได้มีการจัดตั้งสำนักงานนายทะเบียนพรรคการเมืองขึ้น เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมืองขึ้น เมื่อปี พ.ศ. 2536 เป็นอาทิ

เอกสารทางวิชาการนี้ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้จัดทำขึ้นโดยประมวลความคิดเห็นในประเด็นต่าง ๆ ของคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมืองดังกล่าว นำมาเรียบเรียงและจัดหมวดหมู่เพื่อสะดวกแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้สนใจ ทั้งจากฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ จะได้นำมาพิจารณาทบทวนอีกครั้งหนึ่งในโอกาสต่อไป สถาบันดำรงราชานุภาพ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารนี้คงจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงาน ผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง และผู้สนใจ ไม่น้อย

สถาบันดำรงราชานุภาพ  
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

# สารบัญ

	หน้า
คำนำ	
ส่วนที่ 1 บทนำ	1
ส่วนที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาระบบพรรคการเมือง	3
❁ ความเบื้องต้น	3
❁ การศึกษาเกี่ยวกับพรรคการเมือง	6
❁ การพัฒนาพรรคการเมืองในแง่มุมทางวิชาการ	9
❁ ปัญหาและอุปสรรคของระบบพรรคการเมืองไทย	11
❁ ความเห็นของคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนา ระบบพรรคการเมือง	14
ส่วนที่ 3 ทรรศนะเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการพัฒนา ระบบพรรคการเมือง	18
❁ การให้เงินอุดหนุนหรือสิทธิประโยชน์ในรูปแบบอื่นแก่ พรรคการเมือง	19
❁ การส่งเสริมให้พรรคการเมืองจัดตั้งสาขาพรรค	30
❁ การเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองได้รับการสนับสนุน จากกลุ่มผลประโยชน์ สมาคม มูลนิธิและองค์กรอื่นๆ ได้	34
❁ การส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีการจัดองค์กรและการ บริหารงานที่มีประสิทธิภาพ	37
❁ การส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีการบริหารที่เปิดเผย เป็นประชาธิปไตย	41
❁ การส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีบทบาทพรรคการเมือง อย่างต่อเนื่องโดยส่งสมาชิกเข้ารับเลือกตั้งในหน่วยการ บริหารราชการท้องถิ่นทุกระดับ	47
❁ การส่งเสริมให้พรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ที่สัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชน	51

<b>ส่วนที่ 4</b>	<b>ทรรศนะเกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายพรรคการเมือง</b>	<b>52</b>
	❁ การจัดตั้ง/จดทะเบียนพรรคการเมือง	52
	❁ การเปิดเผยบัญชีรายรับ - รายจ่าย	66
	❁ การส่งเสริมสนับสนุนพรรคการเมือง	68
<b>ส่วนที่ 5</b>	<b>สรุปข้อเสนอของคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนา ระบบพรรคการเมือง</b>	<b>70</b>
	❁ ข้อเสนอในการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมือง	70
	❁ ข้อเสนอในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายพรรคการเมือง	73
	❁ ข้อเสนอเพิ่มเติมเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการสนับสนุน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	76
<b>ส่วนที่ 6</b>	<b>บทส่งท้าย</b>	<b>79</b>
	<b>บรรณานุกรม</b>	<b>80</b>
<b>ภาคผนวก</b>		
	<b>ภาคผนวก ก. สรุปมติคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมืองฯ</b> เกี่ยวกับแนวทางและวิธีการพัฒนาระบบพรรคการเมือง ตามข้อเสนอของคณะทำงานพัฒนาระบบพรรคการเมือง (มิถุนายน 2536 - มกราคม 2537)	
	<b>ภาคผนวก ข. สรุปมติคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมือง</b> เกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายพรรคการเมืองตามข้อเสนอ ของคณะทำงานพัฒนาระบบพรรคการเมือง (มิถุนายน 2536 - มกราคม 2537)	

(3)

**ภาคผนวก ค.**

1. คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 99/2536 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2536 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนา ระบบพรรคการเมือง
2. คำสั่งคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนา ระบบพรรคการเมือง ที่ 1/2536 ลงวันที่ 28 มิถุนายน 2536 เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานพัฒนา ระบบพรรคการเมือง

**ภาคผนวก ง.**

1. การจัดตั้งสมาคม
2. การจัดตั้งมูลนิธิ
3. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0216/5546 ลงวันที่ 31 มีนาคม 2538 เรื่อง ข้อเสนอของคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนา ระบบพรรคการเมือง

# ส่วนที่ 1

## บทนำ

b:\uea\sit711.doc

เมื่อปี 2536 กระทรวงมหาดไทย ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาาระบบพรรคการเมือง<sup>(1)</sup> ขึ้น ประกอบด้วย นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนพรรคการเมืองที่มีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร และข้าราชการ รวมทั้งสิ้น 35 คน โดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทย (นายอนันต์ อนันตกุล) เป็นประธานคณะกรรมการ<sup>(2)</sup> ทั้งนี้ เพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในสมัยนั้น (ฯพณฯ นายชวน หลีกภัย) ที่แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ความว่า "ปรับปรุงกฎหมายพรรคการเมืองให้สามารถรับการสนับสนุนจากรัฐและเอกชนได้ รวมทั้งให้พรรคการเมืองมีบทบาทในการพัฒนาการเมืองยิ่งขึ้น"

คณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาาระบบพรรคการเมือง มีอำนาจหน้าที่พิจารณาปรับปรุงและวางแนวทางในการพัฒนาระบบพรรคการเมือง เพื่อเสริมสร้างให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความมั่นคงเข้มแข็ง และมีประสิทธิภาพในด้านการดำเนินการทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย โดยให้รวมถึงการกำหนดมาตรการในการพัฒนาระบบพรรคการเมืองและการเสนอแก้ไขกฎหมายพรรคการเมืองและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นที่คณะกรรมการฯ พิจารณา ประกอบด้วยแนวทางและวิธีการพัฒนาระบบพรรคการเมืองและการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายพรรคการเมือง โดยมีแนวทางที่สำคัญคือ การให้เงินอุดหนุนหรือสิทธิประโยชน์ในรูปอื่นแก่พรรคการเมือง การส่งเสริมให้พรรคการเมืองได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ สมาคม มูลนิธิและองค์กรอื่น ๆ ได้ การส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีการบริหารที่เปิดเผยมเป็นประชาธิปไตย ตลอดจนการแก้ไขกฎหมายพรรคการเมือง ซึ่งประเด็น/ข้อเสนอดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยได้ส่งให้สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ แต่ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเสียก่อน ทำให้ข้อเสนอของคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาาระบบพรรคการเมืองตกไป

<sup>(1)</sup> คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 299/2536 ลงวันที่ 10 พฤษภาคม 2536 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาาระบบพรรคการเมือง

<sup>(2)</sup> ต่อมาสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ชุดเดียวกัน โดยได้เพิ่มองค์ประกอบเป็น 38 คน (คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 99/2536 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2536).

สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เห็นว่า  
ข้อเสนอ / ความเห็นของคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมืองเมื่อปี 2536  
จะเป็นประโยชน์ในวงกว้างโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงได้  
ประมวลข้อคิดเห็นของคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมืองในประเด็น  
ต่าง ๆ ตลอดจนแนวคิดที่เกี่ยวข้อง นำมาจัดเรียบเรียงเพื่อผู้ที่เกี่ยวข้องจะได้นำไปใช้  
ประโยชน์ต่อไป

อนึ่ง ความเห็นของคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมืองที่  
ได้นำมาเสนอไว้ในเอกสารนี้ ได้เลือกเฉพาะความเห็นที่แตกต่างกันในสาระสำคัญต่อประเด็น  
ต่าง ๆ ส่วนความเห็นที่ตรงกันไม่ได้นำมาลงไว้ แต่ก็ได้สรุปความเห็นทั้งหมดของคณะกรรมการฯ  
ไว้ในตอนท้ายของเอกสาร ในส่วนการนำเสนอจะยึดเรื่อง (Issue) ตามแนวทางที่  
คณะกรรมการฯ ได้ใช้เป็นหลักในการพิจารณา ดังจะได้กล่าวเป็นลำดับไป



## ส่วนที่ 2

### แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา ระบบพรรคการเมือง

#### 1. ความเบื้องต้น

พรรคการเมืองเป็นองค์การทางการเมืองที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มีผลประโยชน์ร่วมกันเพื่อต่อสู้แข่งขันให้ได้มาซึ่งอำนาจภายใต้การนำของชนกลุ่มน้อยที่เป็นผู้นำพรรค<sup>(3)</sup> หรือ "คือองค์การที่รวมสมาชิกที่มีลักษณะคล้ายกันอยู่ร่วมกันโดยมีจุดมุ่งหมายอย่างเปิดเผยเพื่อชนะการเลือกตั้งและสามารถเข้าไปใช้อำนาจรัฐบาล"<sup>(4)</sup>

พรรคการเมืองนั้นถือเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญยิ่งต่อการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะไม่ว่าระบบการเมืองใดก็ตามจำเป็นที่จะต้องมีการมีสถาบันทางการเมืองเข้ามาทำหน้าที่ในกระบวนการของระบบการเมือง และพรรคการเมืองก็เป็นสถาบันทางการเมืองที่จะเป็นตัวเชื่อมประสานระหว่างผู้ปกครองกับประชาชน ในระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย พรรคการเมืองจะเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยประชาชนจะเป็นผู้คัดเลือกตัวแทนของตนเข้าไปมีอำนาจเพื่อที่จะสามารถตอบสนองความต้องการ และผลประโยชน์ของตนด้วยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (election) จึงกล่าวได้ว่าพรรคการเมืองมีความสำคัญต่อการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

พรรคการเมืองในฐานะสถาบันทางการเมืองที่จะทำให้ประชาธิปไตยเป็นจริงขึ้นมาได้นั้น พรรคการเมืองจะต้องมีหน้าที่เบื้องต้นที่สำคัญ 2 ประการ คือ

- (1) มีหน้าที่คัดเลือกผู้นำทางการเมืองที่มีคุณธรรมและมีความรู้ที่จะสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองให้บรรลุเป้าหมายของประชาธิปไตยได้
- (2) มีหน้าที่ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามกระบวนการ ขั้นตอน และ วิธีการที่กำหนดไว้ตามกฎหมายของประชาธิปไตย

---

<sup>(3)</sup> Robert Michels, **Political Parties : A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Political Parties** (New York : The Free Press, 1962), p.61.

<sup>(4)</sup> William Goodman, **The Two Party System in the United States** (New York : D. Van Nostrand Company, 1956), p.6.

นอกจากนี้ พรรคการเมืองจะต้องมีลักษณะ ดังนี้<sup>(5)</sup>

1. พรรคการเมืองจะต้องมีความยั่งยืน โดยความยั่งยืนของพรรคการเมืองจะต้องไม่ขึ้นอยู่กับชีวิตหรืออำนาจของผู้นำในพรรคการเมือง หมายความว่า พรรคการเมืองที่รวมกันขึ้นมาหนึ่งต้องไม่ยึดถือบุคลิกภาพหรืออำนาจของผู้นำเป็นหลักในการมารวมกัน พรรคการเมืองที่รวมกันด้วยพื้นฐานของผู้นำเป็นหลักนั้น มักจะเลิกล้มหรือแตกสลายได้ง่ายเมื่อผู้นำที่เป็นหลักนั้นสิ้นชีวิตหรือหมดอำนาจไป แต่พรรคการเมืองที่รวมตัวกันขึ้นมาโดยยึดถืออุดมการณ์เป็นหลักย่อมมีความมั่นคง แม้ว่าบุคคลที่รวมกันก่อตั้งพรรคขึ้นมาจะสิ้นชีวิตไป สมาชิกคนอื่น ๆ ก็สามารถจะสืบต่ออุดมการณ์ของพรรคต่อไปได้

2. พรรคการเมืองจะต้องมีสาขาของพรรคกระจายไปสู่ชนบทและมีขอบเขตการติดต่อสื่อสารระหว่างสำนักงานใหญ่กับสาขาพรรคการเมือง หมายความว่า พรรคการเมืองที่แท้จริงต้องมีระบบการติดต่อกับประชาชนได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งสาขาของพรรคในท้องถิ่นจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่นี้ให้กับพรรคการเมือง การมีสาขาพรรคการเมืองนั้น จะเป็นการสร้างรากฐานให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง และมีลักษณะเป็นพรรคของมวลชนซึ่งจะเป็นการดึงเอาประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและใช้พรรคเป็นเครื่องมือในการควบคุมรัฐบาลได้

3. บรรดากลุ่มผู้นำในพรรคการเมืองต้องมีความตั้งใจอย่างแท้จริงที่จะรวมอำนาจในการตัดสินใจต่าง ๆ มาให้พรรคการเมืองของตนแต่ผู้เดียวหรือมิฉะนั้นก็เข้าร่วมกับพรรคการเมืองอื่น ไม่เพียงแต่จะใช้อิทธิพลเข้าแทรกแซงนโยบายเท่านั้น หมายความว่า ในบรรดาผู้นำของพรรคการเมืองนั้นจะต้องมีความมุ่งหมายที่จะให้พรรคการเมืองของตนเป็นรัฐบาลเพื่อเข้าควบคุมบุคลากรและนโยบายในการบริหารประเทศ หากว่าได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งเป็นเสียงข้างมาก หรือหากว่าไม่ได้รับเลือกตั้งเข้ามามีเสียงข้างมากที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้โดยลำพังพรรคเดียว อาจจะประนีประนอมกับพรรคอื่น จัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้นมา เพราะนั่นเป็นโอกาสที่จะนำเอานโยบายของพรรคไปประกอบเป็นนโยบายของรัฐบาล ซึ่งจะทำให้สมาชิกพรรคและผู้สนับสนุนของพรรคได้รับประโยชน์จากนโยบายนั้น

<sup>(5)</sup> Joseph La Palombara and Myron Weiner (eds), **Political Parties and Political Development** (New York : Princeton University Press, 1966), p.3.

4. พรรคการเมืองต้องพยายามหาคะแนนนิยมเมื่อมีการเลือกตั้ง และหาความสนับสนุนจากประชาชนทั่วไปเมื่อไม่มีการเลือกตั้ง พรรคการเมืองที่แท้จริงจะต้องพยายามขยายแนวความคิดของพรรค และให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเมือง ชี้แจงมุมปัญหาต่าง ๆ แก่ประชาชนตลอดเวลา รวมไปถึงเสนอแนวนโยบายให้ประชาชนเลือก ทั้งนี้เพราะพรรคการเมืองมีจุดมุ่งหมายที่จะเข้าไปเป็นรัฐบาลในการบริหารประเทศ แต่การสร้างความนิยมเพื่อให้พรรคชนะการเลือกตั้งนั้น บางทีก็ใช้เวลานาน ดังนั้น พรรคการเมืองนอกจากจะต้องหาคะแนนเสียงเมื่อมีการเลือกตั้งแล้ว หลังการเลือกตั้งก็ต้องดำเนินบทบาทอยู่ตลอดเวลา และมีการเตรียมพร้อมอยู่เสมอ

อย่างไรก็ดี ในการศึกษาพรรคการเมืองไทยนั้น ลักษณะของพรรคการเมืองไทย อาจจะมีได้มีลักษณะเหมือนกับลักษณะพรรคการเมืองตามความหมายที่นักวิชาการตะวันตกกล่าวไว้ทั้งหมดทีเดียว เพราะหากพิจารณาตามความหมายที่ได้กล่าวอ้างมาแล้วนั้น พรรคการเมืองไทยเกือบทั้งหมดจะไม่ได้มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองที่แท้จริง หากแต่มีลักษณะเป็นเพียงกลุ่มทางการเมือง (political factions) เท่านั้น ทั้งนี้จากการศึกษาของนักวิชาการชาวไทยเกี่ยวกับพรรคการเมืองของไทยนั้น มักจะพบและให้ข้อสรุปร่วมกันว่า พรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่จะมีลักษณะที่ต่างไปจากความหมายของนักวิชาการตะวันตก กล่าวคือ

1) พรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่มักจะเกิดจากการรวมตัวกันของบุคคลเพียงไม่กี่คน โดยอาศัยพื้นฐานความสัมพันธ์ส่วนตัว มากกว่าจะอยู่บนพื้นฐานความคิดเห็นหรืออุดมการณ์ทางการเมืองที่คล้ายคลึงกัน ดังนั้นพรรคการเมืองส่วนมากจึงไม่ค่อยมีความยั่งยืน แตกสลายง่าย

2) พรรคการเมืองไทยส่วนมากจะเป็นการรวมกลุ่มของนักการเมืองจำนวนน้อย มิได้มีรากฐานการสนับสนุนจากประชาชน พรรคการเมืองส่วนมากไม่มีการจัดตั้งสาขาพรรคในระดับท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อเป็นตัวเชื่อมระหว่างพรรคกับประชาชน เมื่อพรรคการเมืองไทยขาดรากฐานความสนับสนุนจากประชาชน พรรคการเมืองไทยจึงล้มเหลวและแตกสลายได้ง่าย

3) พรรคการเมืองไทยส่วนมากจัดตั้งขึ้นมามีใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการเข้าไปบริหารประเทศ ดังจะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองเป็นจำนวนมากที่ส่งผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งเพียงไม่กี่คน วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งพรรคการเมืองของไทยส่วนใหญ่ก็คือ เพื่อใช้พรรคเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ตอบแทนมากกว่าเหตุผลอื่น

4) พรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่ยังขาดอุดมการณ์และทิศทางในการดำเนินงานที่ชัดเจน บทบาทในการดำเนินงานทางการเมืองของพรรคการเมืองไทยก็มักจะมีปรากฏออกมาเฉพาะในช่วงที่มีการเลือกตั้งเท่านั้น เมื่อผ่านไปแล้วก็ไม่มีบทบาทอะไรเลย

## 2. การศึกษาเกี่ยวกับพรรคการเมือง

ในการศึกษาพรรคการเมืองโดยทั่วไป มักครอบคลุมใน 3 ประเด็นหลัก คือ รูปแบบหรือโครงสร้างพรรค (form) หน้าที่หรือบทบาทพรรค (function) และเป้าหมายของการกระทำของพรรค (object of action) นอกจากนี้ได้มีการศึกษาพรรคการเมืองทั้งในฐานะที่เป็นตัวแปรอิสระและในฐานะตัวแปรตามอีกด้วย กล่าวคือ ในฐานะตัวแปรอิสระมองว่า พรรคการเมืองมีบทบาทในฐานะผู้กระทำให้เกิดกิจกรรมทางการเมืองขึ้น การศึกษาในแนวนี้จะเน้นที่ตัวพรรคการเมืองเป็นสำคัญ เช่น โครงสร้าง ระบบงาน สมาชิก ผู้นำนโยบาย องค์การ เป็นต้น โดยจะศึกษาถึงขีดความสามารถของพรรคการเมืองว่า เป็นอย่างไร และสามารถทำให้เกิดกิจกรรมทางการเมืองอย่างไร ให้มีความสำคัญกับลักษณะของพรรคการเมืองโดยตรง โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่กำหนดบทบาทของพรรคการเมือง<sup>(6)</sup>

ประเด็นเกี่ยวกับพรรคการเมืองที่การศึกษานี้ให้ความสำคัญ คือ

1. โครงสร้างและการจัดองค์การ (Structure and organization) ของพรรคการเมือง โดยจะให้ความสำคัญกับการจัดโครงสร้างและองค์การของพรรค เช่น พรรคการเมืองมีสาขาหรือไม่ การกระจายอำนาจและการบริหารเป็นอย่างไร การจัดโครงสร้างองค์การมีลักษณะอย่างไร จำนวนคณะกรรมการต่าง ๆ เป็นอย่างไร ตำแหน่งสำคัญ ๆ ทางการบริหารมีอะไรบ้าง เป็นต้น

2. ภารกิจและหน้าที่ (mission and function) ของพรรคการเมือง ให้ความสำคัญต่อภารกิจของพรรคการเมือง กล่าวคือ พรรคการเมืองจัดตั้งขึ้นเพื่อทำอะไร และเพื่อใคร และภายใต้ภารกิจนี้จะมีหน้าที่ต่าง ๆ ตามมาเพื่อให้สามารถบรรลุถึงภารกิจ

<sup>(6)</sup> ดู กุญแจ วงษ์ตระหง่าน, พรรคการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 302-305.

เหล่านั้น ภายใต้หน้าที่ที่พรรคการเมืองจะต้องมีหน้าที่ตั้งแต่คัดเลือกผู้สมัคร หาทุนสนับสนุนการหาเสียงของผู้สมัคร กำหนดนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน เตรียมบุคลากรเพื่อการเป็นรัฐบาล เป็นต้น

3. ทรัพยากรมนุษย์ของพรรคการเมือง (human resources) ให้ความสำคัญกับเรื่องคนภายในพรรค จุดสำคัญจะเกี่ยวกับภาวะผู้นำ (leadership) และสมาชิก (membership) ของพรรค รวมถึงองค์ประกอบพื้นฐานของบุคคลในพรรค เช่น เชื้อชาติ ศาสนา ภูมิสำเนา ภาษา การศึกษา อาชีพ รายได้ และจำนวน เป็นต้น ซึ่งจะช่วยให้เห็นถึงความโน้มเอียงของพรรคที่จะส่งผลกระทบต่ออุดมการณ์ นโยบาย จนถึงบทบาทของพรรค นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับการคัดเลือกสมาชิกและผู้นำพรรค การฝึกอบรม ความก้าวหน้าในพรรค จนถึงความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกและผู้นำของพรรค

4. พรรคการเมืองกับการพัฒนาทางการเมือง (political development) ให้ความสำคัญแก่บทบาทของพรรคการเมือง ในด้านการพัฒนาทางการเมือง อาทิ การสร้างชาติ (national-building) การบูรณาการหรือการผสมผสาน (Integration) การสร้างความชอบธรรมให้แก่การเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมือง การสร้างชนชั้นนำทางการเมือง การหลอมหลอมทางการเมือง (political socialization) เป็นต้น ซึ่งบทบาทของพรรคการเมืองในเรื่องเหล่านี้ล้วนแต่มีส่วนช่วยให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองขึ้น

สำหรับในอีกแง่มุมหนึ่งคือ การศึกษาพรรคการเมืองในฐานะตัวแปรตาม จะมองว่าพรรคการเมืองเป็นผลผลิตของสภาพแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม จนถึงประวัติศาสตร์

การศึกษาตามแนวนี้กำหนดว่า พรรคการเมืองไม่ได้เป็นสถาบันทางการเมืองที่เป็นอิสระที่สามารถจะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้ตามที่ตนต้องการ ตรงกันข้ามพรรคการเมืองมีลักษณะเช่นเดียวกับสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ ที่ถูกกำหนดจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม จนถึงประวัติศาสตร์ เป็นต้น หมายความว่าพรรคการเมือง ไม่ได้มีบทบาทในฐานะผู้กระทำต่อสิ่งอื่นเท่านั้น หากแต่พรรคการเมืองยังถูกกระทำโดยปัจจัยอื่น ๆ ที่อยู่ล้อมรอบด้วย

ประเด็นเกี่ยวกับพรรคการเมืองที่การศึกษานี้ให้ความสนใจคือ<sup>(7)</sup>

1. กำเนิดของพรรคการเมือง

ให้ความสนใจว่าพรรคการเมืองเกิดขึ้นมาได้อย่างไร หมายความว่า มีปัจจัยอะไรจากสภาพแวดล้อมในขณะนั้นที่เป็นพลังผลักดันให้เกิดพรรคการเมืองขึ้น

2. กฎหมายที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง

กฎหมายที่สำคัญคือ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดสมาชิกพรรค กำหนดจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองจะต้องส่งเข้าแข่งขัน ส่วนกฎหมายพรรคการเมือง กำหนดโครงสร้าง การจัดองค์การ สมาชิกคณะกรรมการ จนถึงขั้นตอนการบริหารภายในพรรค เป็นต้น ทั้งนี้ข้อกำหนดกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ ได้กำหนดรายละเอียดไว้ซึ่งพรรคจะต้องปฏิบัติตาม และที่สำคัญคือทำให้พรรคการเมืองเป็นพรรคตามกฎหมาย ไม่ได้เป็นพรรคตามธรรมชาติหรือเกิดขึ้นโดยธรรมชาติ

3. เงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคม

กล่าวคือพรรคการเมือง นอกจากจะมีบทบาทภายใต้บริบททางการเมืองแล้ว ยังมีบทบาทภายใต้บริบททางเศรษฐกิจและสังคมอีกด้วย Vernon Bogdanor ซึ่งศึกษาบทบาทของพรรคการเมืองในประเทศอังกฤษ ได้ชี้ให้เห็นว่าพรรคการเมืองสามารถจะประสานประโยชน์ระหว่างกันได้ดี ภายใต้สภาพการณ์ที่เศรษฐกิจขยายตัว กล่าวคือผลประโยชน์อันเกิดจากสภาวะเศรษฐกิจทำให้การเมืองสามารถประนีประนอมกันได้ง่ายขึ้น

กล่าวโดยสรุปคือ การศึกษาพรรคการเมืองในฐานะตัวแปรอิสระทำให้ทราบว่าพรรคการเมืองมีลักษณะอย่างไร มีบทบาทอะไร แต่การศึกษาพรรคการเมืองในฐานะตัวแปรตามทำให้ทราบว่าเพราะเหตุใดพรรคการเมืองจึงมีลักษณะเช่นนั้น

การศึกษาพรรคการเมือง ไม่ว่าจะในฐานะที่เป็นตัวแปรอิสระหรือตัวแปรตามในที่สุดมักจะนำไปสู่ประเด็นที่เกี่ยวกับการพัฒนาพรรคการเมืองทั้งสิ้น ทั้งนี้เพราะการศึกษาย่อมต้องการที่จะหาข้อสรุป (generalization) ที่สามารถนำไปอ้าง หรือเป็นตัวแทนของการอธิบายต่อไป

<sup>(7)</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 306-307.

### 3. การพัฒนาพรรคการเมืองในแง่มุมทางวิชาการ

การพัฒนาพรรคการเมืองที่เป็นข้อสรุปของการศึกษาเรื่องพรรคการเมืองที่ผ่านมา อาจแยกได้เป็น 2 มิติ คือ มิติแรก เป็นการพัฒนาพรรคการเมืองในแง่ของลักษณะที่เปลี่ยนแปลงไปของพรรคการเมือง และมิติที่สอง เป็นการพัฒนาพรรคการเมืองในแง่ของขั้นตอนการพัฒนาของพรรคการเมือง

**มิติแรก :** เน้นลักษณะภายในของพรรคการเมืองที่เปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นว่าการพัฒนาพรรคการเมืองจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงลักษณะภายในของพรรคอย่างไรบ้าง

Klaus von Beyme อธิบายว่าการพัฒนาบทบาทของพรรคการเมืองนั้นเกิดขึ้นเมื่อ

1. การมีนักการเมืองมีหลักแห่งวิชาชีพ (professionalization of politicians)
2. การเติบโตของบทบาทและหน้าที่ภายในพรรคการเมือง
3. ความสำคัญของตำแหน่งผู้นำรัฐบาล

จากลักษณะทั้ง 3 ประการดังกล่าวนี้ เป็นเครื่องช่วยชี้ให้เห็นว่าพรรคการเมืองจะพัฒนาตนเองได้นั้นควรจะทำอะไรบ้าง

อย่างไรก็ตาม Richard S. Katz ให้ความเห็นเพิ่มเติมถึงปัจจัยที่แสดงถึงการพัฒนาคุณภาพของพรรคการเมือง ที่น่าสนใจอีก 2 ประการ คือ<sup>(8)</sup>

- 1) ขีดความสามารถของพรรคการเมืองในการแก้ไขปัญหาของสังคม
- 2) ระยะเวลาของระบอบประชาธิปไตย

ในทำนองเดียวกัน Kay Lawson ได้เสนอเพิ่มเติมปัจจัยที่ช่วยพัฒนาพรรคการเมืองอีก 2 ประการคือ

#### 1. ข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญ

ข้อกำหนดต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิพื้นฐานสภาผู้แทนราษฎร การจัดตั้งรัฐบาล และขั้นตอนและวิธีการทางการเมือง เป็นเงื่อนไขเบื้องต้นที่พรรคการเมืองซึ่งเป็นองค์กรทางการเมืองจะต้องปฏิบัติตาม ฉะนั้น ถ้าข้อกำหนด

<sup>(8)</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 316 - 319.

ของรัฐธรรมนูญในเรื่องนั้น ๆ เปลี่ยนไป ย่อมส่งผลกระทบต่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในพรรคการเมืองด้วย

## 2. ระบบการเลือกตั้ง

ระบบการเลือกตั้งที่กำหนดโดยกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง มีข้อกำหนดที่แสดงถึงคุณสมบัติและวิธีการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อการเลือกตั้ง เช่น คุณสมบัติของผู้สมัคร วิธีการหาเสียง ค่าใช้จ่าย การหาทุน เป็นต้น

ข้อกำหนดเหล่านี้ล้วนแต่เป็นสิ่งที่พรรคการเมืองจะต้องปฏิบัติตามทั้งสิ้น นั้นหมายความว่าพรรคการเมืองจะต้องจัดโครงสร้าง ระบบงานภายใน จนถึงองค์ประกอบต่าง ๆ ของพรรคเพื่อให้พรรคสามารถแข่งขันเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดภายใต้ข้อกำหนดของระบบเลือกตั้ง ฉะนั้นถ้ามีการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งขึ้น ย่อมจะส่งผลโดยตรงต่อลักษณะไม่ว่าจะเป็นโครงสร้าง การจัดองค์กร ระบบต่าง ๆ ของพรรคหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ระบบการเลือกตั้งเป็นปัจจัยที่กำหนดการพัฒนาพรรคการเมือง

### มิติที่สอง : เป็นขั้นตอนของการพัฒนาพรรคการเมือง

ข้อสรุป ของการพัฒนาพรรคการเมือง อาจสรุปในลักษณะที่เป็นขั้นตอนการพัฒนาของพรรคการเมือง หมายความว่าพรรคการเมืองต้องผ่านขั้นตอนใดบ้างในกระบวนการพัฒนาพรรคการเมือง

Samuel P. Huntington ได้แบ่งขั้นตอนการพัฒนาพรรคการเมืองเป็น 4 ขั้นตอน คือ

#### 1) การแบ่งเป็นฝักฝ่าย (factionalism)

เป็นขั้นตอนแรกของการพัฒนาพรรคการเมือง โดยที่การเมืองยังคงเป็นกิจกรรมของคนส่วนน้อยที่แข่งขันกันเพื่อเป้าหมายของตน กลุ่มคนที่มีบทบาททางการเมืองนี้รวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง แต่พรรคการเมืองยังขาดการสนับสนุนจากประชาชน การมีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) และความเป็นสถาบันทางการเมือง (political institutionalization) ยังอยู่ในระดับต่ำ

#### 2) การแบ่งเป็นขั้ว (polarization)

เป็นขั้นตอนสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมือง กล่าวคือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองขยายตัวขึ้น กลุ่มพลังทางสังคมเริ่มมีบทบาททางการเมือง พรรคการเมืองเริ่มสร้างความสัมพันธ์ที่เป็นระบบกับกลุ่มพลังทางสังคม กลุ่มหรือฝักฝ่ายทางการเมืองที่



๘-๘๗๐๘.

เคยมีมาเริ่มรวมตัวกันเป็นกลุ่มการเมืองใหม่ จึงทำให้พรรคการเมืองขยายตัว กลุ่มการเมืองต่าง ๆ เข้ามาแข่งขันทางการเมืองภายใต้กติกาทางการเมืองเดียวกัน

3) การขยายตัว (expansion)

เป็นขั้นตอนที่พรรคการเมืองบางพรรคเริ่มเข้มแข็งขึ้น สามารถที่จะสร้างการยอมรับจากประชาชนในวงกว้างได้ โดยอาศัยกลไกและระบบภายในของพรรคที่มีประสิทธิภาพ ผู้นำทางการเมืองมีความมุ่งมั่นและมีความสำนึกที่จะสร้างพรรคให้เป็นที่ยอมรับของประชาชนเพื่อนำไปสู่ชัยชนะทางการเมืองและเกิดการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองมากขึ้น

4) ความเป็นสถาบัน (institutionalization)

เมื่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนขยายตัวอย่างกว้างขวางจะส่งผลให้ระบบการเมืองมีการพัฒนา และกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ถูกกำหนดให้เข้ามาแข่งขันทางการเมืองตามกติกาที่ระบบการเมืองได้กำหนดไว้ สภาพการณ์เช่นนี้ย่อมส่งผลให้พรรคการเมืองมีการพัฒนาความเป็นสถาบันของตนเองขึ้น

4. ปัญหาและอุปสรรคของระบบพรรคการเมืองไทย

อาจกล่าวได้ว่านับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ระบบพรรคการเมืองของไทยยังมิได้พัฒนาให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพราะจากประสบการณ์ในอดีตที่ผ่านมาได้ชี้ให้เห็นถึงความล้มเหลวของระบบพรรคการเมืองไทยหลายประการ อาทิเช่น การเลือกตั้งที่ประชาชนยังยึดตัวบุคคลเป็นหลักมากกว่าพรรคการเมือง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงวัฒนธรรมของคนไทยที่ยึดมั่นในตัวบุคคล พรรคการเมืองที่ถือว่าเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในระบอบประชาธิปไตยกลับไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควรจะเป็น ประกอบกับประชาชนคนไทยไม่มีโอกาสได้เรียนรู้หรือเข้าใจการเมืองในระบบพรรคการเมืองมากนัก นอกจากนี้พรรคการเมืองส่วนใหญ่ยังขาดอุดมการณ์และมีทิศทางในการดำเนินงานที่ยังไม่ชัดเจน

๑. อรรถกถา... ๒. อรรถกถา... ๓. อรรถกถา... ๔. อรรถกถา... ๕. อรรถกถา...

มีนักวิชาการหลายท่าน เช่น ทินพันธุ์ นาคะตะ<sup>(9)</sup> ลิขิต ธีรเวคิน<sup>(10)</sup> กระทบมล ทองธรรมชาติ<sup>(11)</sup> และชัยอนันต์ สมุทวณิช<sup>(12)</sup> ได้กล่าวถึงปัญหาสำคัญของพรรคการเมืองไทยไว้ ซึ่งพอจะนำมาประมวลได้ ดังนี้

1. การขาดอุดมการณ์ของพรรคการเมือง กล่าวคือ พรรคการเมืองไม่มีอุดมการณ์ของตนเองที่จะยึดเหนี่ยวร่วมกันของบรรดาสมาชิกหรือที่มีก็คลุมเครือ ทำให้พรรคไม่สามารถดำเนินไปตามทิศทางที่กำหนดไว้ได้

2. นโยบายของพรรคการเมืองไม่ชัดเจน กล่าวคือ นโยบายของพรรคการเมืองต่าง ๆ มีความคล้ายคลึงกัน ประชาชนไม่สามารถแยกแยะได้ว่าพรรคการเมืองใดมีแนวนโยบายการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ อย่างไร

3. พรรคการเมืองยังยึดมั่นในตัวบุคคลที่เป็นผู้นำ ไม่มีหลักการยึดมั่น จึงทำให้การคงอยู่และบทบาทของพรรคการเมืองขึ้นอยู่กับผู้นำพรรคเป็นส่วนใหญ่

4. สมาชิกพรรคการเมืองขาดระเบียบวินัย ทำให้พรรคการเมืองขาดความเป็นเอกภาพในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง การโยกย้ายหรือเปลี่ยนพรรคการเมืองของสมาชิกพรรคจึงเกิดขึ้นเสมอ

5. พรรคการเมืองขาดความต่อเนื่องและไม่มีเสถียรภาพ กล่าวคือ ความต่อเนื่องของพรรคการเมืองมีน้อย เนื่องจากการยึดอำนาจทางการเมืองของทหาร จึงทำให้พรรคการเมืองขาดเสถียรภาพและไม่สามารถพัฒนาไปสู่ความมั่นคงของพรรคการเมืองขึ้นได้

---

<sup>(9)</sup> ทินพันธุ์ นาคะตะ, "แนวโน้มและปัญหาสำคัญของระบบการเมืองการบริหารไทยในทศวรรษ 1980," ใน ประเทศไทยในทศวรรษ 1980 : ปัญหาสำคัญ อุปสรรค และแนวโน้ม, (กรุงเทพฯ : ประสานศิลป์การพิมพ์, 2524)

<sup>(10)</sup> ลิขิต ธีรเวคิน, พรรคการเมืองและการพัฒนาพรรคการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยสมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, 2526)

<sup>(11)</sup> กระทบมล ทองธรรมชาติ, การพัฒนาการเมืองเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ, (กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2526) และ Kramol Tongdhamachart, Toward a Political Party Theory in Thai Perspective, (Singapore : Singapore National Prints, 1982)

<sup>(12)</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภา และคณะทหาร (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524)

6. พรรคการเมืองขาดฐานสนับสนุนจากประชาชนอย่างแท้จริง เพราะพรรคการเมืองไม่ได้ขยายสาขาพรรคออกไปสู่ประชาชนในระดับท้องถิ่น อีกทั้งบทบาทของพรรคการเมืองเน้นบทบาทในรัฐสภาเป็นส่วนใหญ่ จึงทำให้บทบาทต่อประชาชนโดยตรงมีน้อย

7. คณะทหารและข้าราชการประจำยังคงมีอำนาจและมีทัศนคติต่อพรรคการเมืองในทางที่ไม่ดี จึงทำให้เกิดการแข่งขันและต่อสู้ระหว่างสถาบันในระบบราชการกับพรรคการเมืองและส่งผลให้พรรคการเมืองไม่สามารถพัฒนาตนเองได้เท่าที่ควร

8. พรรคการเมืองมีจำนวนมากเกินไป กล่าวคือ กฎหมายเปิดโอกาสให้ทุกคนสามารถตั้งพรรคการเมืองได้ภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมาย ทำให้เกิดพรรคการเมืองขึ้นจำนวนมาก และการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองเหล่านี้ก็ทำให้ไม่มีพรรคการเมืองใดสามารถจะจัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างมากได้ จึงส่งผลให้เกิดปัญหาขาดเสถียรภาพของระบบการเมืองไทย ในที่สุด

9. พรรคการเมืองขาดแคลนเงินทุนเพื่อมาดักเงินกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะในการเลือกตั้ง ทำให้พรรคการเมืองจะต้องอาศัยหรือพึ่งพากลุ่มบุคคลที่สามารถให้การสนับสนุนเงินทุนแก่พรรคได้ และในที่สุดบทบาทของพรรคการเมืองก็ถูกกำหนดโดยบุคคลจำนวนน้อยที่มีอิทธิพลทางการเงินต่อพรรค

10. ความเข้าใจผิดของผู้นำพรรคการเมืองและประชาชนต่อบทบาทของพรรคการเมือง กล่าวคือ ผู้นำพรรคการเมืองให้ความสำคัญต่อบทบาทของพรรคการเมืองในเรื่องการแข่งขันเลือกตั้งเป็นหลัก ขณะที่ประชาชนมุ่งหวังให้พรรคการเมืองมีบทบาทเพื่อการแก้ไขปัญหาส่วนตัวหรือท้องถิ่นตน จึงทำให้บทบาทของพรรคการเมืองในด้านอื่น ๆ ที่ควรจะเน้นถูกละเลย

ในกรณีนี้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้ระบุปัญหาหลักของพรรคการเมืองไทยไว้ ดังนี้<sup>(13)</sup>

1. ระบบพรรคการเมืองในปัจจุบันยังไม่มีโครงสร้างมั่นคง และไม่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง จึงเปิดช่องให้ธุรกิจการเมืองมาครอบงำพรรคการเมืองได้ง่าย

(13) กองกรรมาธิการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ, 2540 (อัดสำเนา).

2. ระบบการตรวจสอบและการควบคุมการบริจาคเงินให้พรรคการเมือง และการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองยังไม่เหมาะสม ตลอดจนระบบการเปิดเผยข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการบริจาค รวมทั้งระบบการเปิดเผยผลการตรวจสอบและการควบคุมดังกล่าวยังไม่ เพียงพอ และไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างแท้จริง

3. ในสภาพปัจจุบันพรรคการเมืองอยู่ภายใต้อิทธิพลของผลประโยชน์ของ ฝ่าย/ทุนรายใหญ่ ซึ่งเป็นกำลังสำคัญในการให้การอุดหนุนทางการเมืองแก่พรรคการเมือง ฝ่ายที่ขาดการอุดหนุนจากทุนรายใหญ่ แม้จะมีอุดมการณ์ทางการเมืองกล้าแข็งเพียงใด ก็ไม่ สามารถรวมตัวเป็นพรรคการเมืองได้ จึงเป็นการจำกัดทางเลือกทางการเมืองของประชาชน

4. การบังคับให้ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคในทุกกรณี ทำให้คนดีไม่อาจเข้าสู่การเมืองได้เต็มที่ และหากประชาชนเสื่อมศรัทธาก็ไม่มีทางเลือกอื่น

## 5. ความเห็นของคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมือง

ประเด็นปัญหาของระบบพรรคการเมืองไทยดังกล่าวข้างต้น ได้เคยหยิบยก ขึ้นมาพิจารณาเป็นเบื้องต้นโดยคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมืองที่ กระทรวงมหาดไทยและรัฐบาลแต่งตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2536 ก่อนที่จะพิจารณาเกี่ยวกับแนว ทางและวิธีการพัฒนาระบบพรรคการเมือง ซึ่งจะได้กล่าวในส่วนต่อไป สำหรับในที่นี้จะขอ นำความเห็นของคณะกรรมการฯ มาลงไว้โดยเห็นว่าพรรคการเมืองไทยมีปัญหาหลักๆ รวม 6 ประการด้วยกัน คือ

1) พรรคการเมืองขาดฐานการสนับสนุนจากประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ ต่าง ๆ รวมทั้งการยอมรับจากประชาชนในลักษณะที่เป็น Mass Party

2) พรรคการเมืองไทยยังไม่มีการจัดองค์กรและการบริหารงานที่ดีพอ

3) พรรคการเมืองไม่สามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างต่อเนื่อง

4) พรรคการเมืองไทยส่วนมากยังขาดอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคที่แน่นอน

5) พรรคการเมืองไทยยังเป็นพรรคที่บริหารจากส่วนกลางไม่ใช่พรรคที่ กระจายไปทั่วประเทศ

6) พรรคการเมืองยังไม่มีการบริหารงานภายในที่เป็นประชาธิปไตยในระดับ พื้นฐานขึ้นมา

จากการประชุมพิจารณาของคณะกรรมการฯ ได้ชี้ให้เห็นปัญหาในภาพรวมว่า การที่พรรคการเมืองไทยไม่พัฒนา สาเหตุส่วนหนึ่งเนื่องมาจากการปฏิวัติรัฐประหาร ทำให้การพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตยสะดุดหยุดลง และอีกส่วนหนึ่งก็เนื่องมาจาก โครงสร้างและการบริหารงานของพรรคเองที่มีลักษณะผูกขาดอยู่เฉพาะกลุ่มของตนเอง ขาด การขยายฐานลงไปสู่ประชาชน นอกจากนี้การจัดตั้งก็ไม่ได้เป็นไปโดยธรรมชาติ แต่เป็นไป โดยกฎหมาย จึงทำให้พรรคการเมืองมีลักษณะเฉพาะกิจเพื่อการเลือกตั้งเท่านั้น

สำหรับรายละเอียดมีดังนี้

**อำนวยการ สุวรรณคีรี** (ส.ส.พรรคประชาธิปัตย์)\* กล่าวว่า : วิวัฒนาการ ของการเมืองการปกครองไทยที่ผ่านมาหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศเป็นเวลา 61 ปี นั้น มีการปฏิวัติยึดอำนาจการปกครองเป็นเวลายาวนานถึง 47 ปี มีเวลาพัฒนาการเมือง การปกครองในระบบประชาธิปไตยเพียง 14 ปี และช่วงเวลาอันสั้น 14 ปีดังกล่าว ก็มีลักษณะที่เรียกว่าเป็น "ประชาธิปไตยครึ่งใบ" และอุปสรรคสำคัญ คือ โครงสร้างการ ปกครองของไทยมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ ทำให้ขาดผู้นำทางการเมืองในระดับพื้นฐาน ระดับตำบล หมู่บ้าน ซึ่งจำเป็นต้องมีผู้นำจำนวนมากเพื่อมาเป็นรากฐานของระบบ ประชาธิปไตย อุปสรรคที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ พรรคการเมืองที่ใหญ่ที่สุด คือ "พรรคราชการ" ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลง

**พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์** (นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์) : ที่ผ่านมามีพรรคการเมืองของไทย มีการจัดตั้งเนื่องจากความจำเป็นในการเลือกตั้ง ไม่มีอุดมการณ์ที่ชัดเจนว่า เป็นประชาธิปไตย อำนาจนิยม หรือเสรีนิยม นักการเมืองมุ่งผลสำเร็จเพียงแต่เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และหยุดเพียงแค่นั้น ทำให้พรรคการเมืองไม่มีการพัฒนา บางครั้งมีการ ปฏิวัติ รัฐประหาร พรรคการเมืองไทยมีลักษณะเป็น "สังคมนิยม" ดำเนินการเฉพาะในกลุ่ม ของตนเอง การสับเปลี่ยนผู้นำทางการเมืองมีลักษณะผูกขาด ทำให้คนนอกไม่ยอมเข้าร่วม

---

\* หมายเหตุ : ตำแหน่งหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ที่จะกล่าวต่อไปนี้ทั้งหมด เป็น ตำแหน่งที่ดำรงอยู่ในปี พ.ศ. 2536.

**วิสุทธิ โภธิแทน** (คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) :

พัฒนาการประชาธิปไตยของไทยไม่ต่อเนื่อง ขาดตอน ทำให้เติบโตช้า คนไทยใจร้อน อยากให้ประชาธิปไตยโตเร็ว จึงใช้วิธีลัดโดยการเขียนกฎหมายพรรคการเมืองว่า การก่อตั้งพรรคต้องมีสมาชิก 5,000 คน ภาคละ 5 จังหวัดๆ ละ 50 คน ความจริงแล้วพรรคที่พัฒนาเข้มแข็งไม่จำเป็นต้องมีสมาชิกมากในลักษณะที่เป็น Mass Party เพราะในหลายประเทศมีพรรคการเมืองที่เป็นพรรคของคนจำนวนน้อยที่มีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน สำหรับการพัฒนาพรรคการเมืองนั้น ต้องพัฒนาควบคู่ไปกับองค์ประกอบอื่นๆ ด้วย จะพัฒนาโดดเดี่ยวไม่ได้

**สุจิต บุญบงการ** (คณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) :

พรรคการเมืองในปัจจุบันหลายพรรคยึดตัวบุคคล ยึดผู้นำ หรือมีการแบ่งเป็นกลุ่มย่อยหลายกลุ่ม โดยยึดตัวบุคคลบนพื้นฐานความสัมพันธ์แบบระบบอุปถัมภ์ ทำให้พรรคขาดความมั่นคง แดกแยกง่าย ที่มาของพรรคการเมืองมาจากการที่มีกฎหมายบังคับให้ตั้งขึ้น ก็เลยมีความจำเป็นให้เกิดมีพรรคการเมืองขึ้นมา ทำให้พรรคมีลักษณะเป็นพรรคเฉพาะกิจคือ ตั้งขึ้นเพื่อส่งผู้แทน พรรคการเมืองควรมีอายุยาวนานพอสมควร และมีทุนทรัพย์ของตนเองได้ เพื่อขจัดปัญหาระบบอุปถัมภ์และยึดตัวบุคคล

**กระมล ทองธรรมชาติ** (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) :

ได้เคยร่วมร่างกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบัน ต่อมาก็ได้รับเลือกให้เป็นประธานกรรมการตรวจสอบและแปรญัตติร่างกฎหมายฉบับนี้ของสภา เจตนาของผู้ร่างขณะนั้นต้องการให้มีทั้งส่วนที่ควบคุมและส่งเสริม แต่ส่วนที่ส่งเสริมถูกตัดออกไป ทำให้กฎหมายพรรคการเมืองฉบับนี้มีลักษณะคุมมาก คุมเข้ม ไม่สมดุล กฎหมายพรรคการเมืองต้องการให้พรรคการเมืองเติบโตเร็วให้รับกับประชาธิปไตยที่จะได้มา ต้องการให้พรรคเป็นองค์การ (Organization) กฎหมายพรรคการเมืองฉบับนี้ จึงไม่สมดุล (Unbalance) ควบคุมมากเกินไป ทำให้สถาบันราชการเข้าไปควบคุม พรรคการเมืองควรมีอิสระมากขึ้น

**พีรพันธุ์ พาลุสุข** (ส.ส.พรรคความหวังใหม่) :

ในการพัฒนาพรรคการเมืองจะพูดถึงเฉพาะพรรคอย่างเดียวไม่ได้ ต้องพูดถึงองค์ประกอบอื่นๆ ด้วย คือต้องปรับปรุงสถาบันอื่นที่เกี่ยวข้อง ความต่อเนื่องทางการเมืองก็เป็นสิ่งสำคัญ การรวมกลุ่ม การตั้งกลุ่มผลประโยชน์ มีการต่อรอง ทำให้เห็นคุณค่าของการมีส่วนร่วม ในส่วนของ พ.ร.บ. พรรค ทำไม่ต้องบังคับพรรคในรูปแบบที่กำหนด เราอยากมีหลายรูปแบบที่

อาจเติบโตไม่เหมือนกัน ไม่อยากให้มีกฎหมายพรรคหรือมีไม่กี่มาตราก็พอแล้ว การควบคุมให้เป็นไปตามธรรมชาติของพรรคการเมือง ส่วนเรื่อง Mass Party เรื่องจำนวนสมาชิกคงจะไม่สำคัญ อาจมีจำนวนน้อยแต่มีประสิทธิภาพ ก็สามารถสร้างเป็นกลุ่ม ผู้สนับสนุนพรรค ในการขยายองค์กรต่างๆ ของพรรคจะต้องมีแหล่งให้การสนับสนุนพรรค น่าจะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายส่วนนี้ ให้การอุดหนุนพรรคนี้ง่ายขึ้น

**ชูวงศ์ ฉายะบุตร (อธิบดีกรมการปกครอง) :** ในฐานะที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกฎหมายพรรคการเมืองมาตั้งแต่ปี 2517 เป็นต้นมา อยากเรียนว่าตามที่หลายท่านพูดกันว่ากฎหมายมีลักษณะควบคุมนั้น เนื่องจากสภาพปัญหาพรรคการเมืองขณะนั้น (ปี 2516) มีความยุ่งเหยิงมากที่สุด ไม่มีความเป็นระเบียบ มีการย้ายพรรค เปลี่ยนพรรค แล้วก็ขึ้นกับรัฐธรรมนูญด้วย ที่พูดกันมา ยังไม่ได้พูดกันเกี่ยวกับการดำเนินงานของพรรคการเมืองในปัจจุบัน จะเห็นว่าไม่มีการไปสอดส่องเลย นายทะเบียนมีอำนาจทางกฎหมายก็จริง แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถทำได้ ประเด็นก็คือว่าพรรคการเมืองที่มีอยู่แล้วในขณะนี้ที่ดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ใครจะเป็นผู้ติดตามพฤติกรรม ใครจะเป็นผู้ประเมิน ที่เป็นอยู่เป็นการควบคุมค่าใช้จ่ายเท่านั้น

ในส่วนต่อไปจะขอนำเสนอสาระสำคัญในการประชุมของคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมือง เกี่ยวกับแนวทางและวิธีการพัฒนาระบบพรรคการเมือง รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายพรรคการเมืองในประเด็นต่าง ๆ มาพิจารณา

### ส่วนที่ 3

## ทรงคะเนเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการ พัฒนาระบบพรรคการเมือง

คณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมือง มีอำนาจหน้าที่พิจารณาปรับปรุงและวางแนวทางในการพัฒนาระบบพรรคการเมืองเพื่อเสริมสร้างให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความมั่นคงเข้มแข็ง และมีประสิทธิภาพในด้านดำเนินการทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย โดยให้รวมถึงการกำหนดมาตรการในการพัฒนาระบบพรรคการเมือง และการเสนอแก้ไขกฎหมายพรรคการเมือง และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในการนี้ คณะกรรมการฯ ได้แต่งตั้งคณะทำงานพัฒนาระบบพรรคการเมือง เพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติงาน<sup>(14)</sup> โดยมี นายเบญจกุล มะกะระชัย รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ฝ่ายบริหาร (ในขณะนั้น) เป็นหัวหน้าคณะทำงาน มีหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์ข้อเสนอเกี่ยวกับการปรับปรุงหรือพัฒนาระบบพรรคการเมือง ตลอดจนประเด็นเกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายพรรคการเมืองและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง นำเสนอคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมือง

คณะทำงานพัฒนาระบบพรรคการเมืองได้ประชุมพิจารณาและจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการพัฒนาระบบพรรคการเมืองไทย รวม 7 ประเด็น ซึ่งคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมืองให้ความเห็นชอบ<sup>(15)</sup> ดังนี้

- 1) การให้เงินอุดหนุนหรือสิทธิประโยชน์ในรูปอื่นแก่พรรคการเมือง
- 2) การส่งเสริมให้พรรคการเมืองจัดตั้งสาขาพรรค
- 3) การเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ สมาคม มูลนิธิ และองค์กรอื่น ๆ ได้

<sup>(14)</sup> คำสั่งคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมือง ที่ 1/2536 ลงวันที่ 28 มิถุนายน 2536.

<sup>(15)</sup> คณะทำงานพัฒนาระบบพรรคการเมืองได้มีการประชุมรวม 3 ครั้ง เมื่อวันที่ 9 ก.ค. 36 , 13 ก.ค. 36, 14 ก.ค. 36 และคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมืองได้ประชุมพิจารณาข้อเสนอของคณะทำงานฯ รวม 5 ครั้ง เมื่อวันที่ 22 มิ.ย. 36, 5 ส.ค. 36, 30 ส.ค. 36, 8 พ.ย. 36 และ 16 ธ.ค. 36.



- 4) การส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีการจัดองค์กร และการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ
- 5) การส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีการบริหารที่เปิดเผยมเป็นประชาธิปไตย
- 6) การส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีบทบาททางการเมืองอย่างต่อเนื่อง โดยส่งสมาชิกเข้ารับการเลือกตั้งในหน่วยการบริหารราชการท้องถิ่นทุกระดับ
- 7) การส่งเสริมให้พรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมทางการเมืองที่สัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชน

ต่อไปจะเป็นรายละเอียดในแต่ละประเด็น ซึ่งคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมืองได้ประชุมพิจารณาอย่างกว้างขวางตามข้อเสนอของคณะทำงานฯ ดังนี้\*

## 1. การให้เงินอุดหนุนหรือสิทธิประโยชน์ในรูปอื่นแก่พรรคการเมือง

### 1.1 การให้เงินอุดหนุนพรรคการเมือง

ประเด็นเรื่องการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองฯ คณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมือง ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ในการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองไว้ 3 ประการ คือ

- (1) เพื่อใช้ในการบริหารพรรค
- (2) เพื่อดำเนินกิจการทางการเมือง
- (3) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง

ซึ่งใน 2 ประการแรกคณะกรรมการฯ มีความเห็นสอดคล้องกัน แต่ในประการสุดท้ายคณะกรรมการฯ ยังมีความเห็นที่แตกต่างกันในสาระสำคัญดังนี้

**พินิจ จันทรสุรินทร์** (ส.ส. พรรคชาติไทย) : กรณีวัตถุประสงค์ข้อ (3) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งนั้น อยากให้เป็นค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งของพรรคในการส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง ตามความเป็นจริงในหลายประเทศก็อุดหนุนเช่นนี้

---

\* ดูสรุปมติคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมืองตามข้อเสนอของคณะทำงานพัฒนาระบบพรรคการเมืองทั้งหมดใน ภาคผนวก ก.

**วิสุทธิ โภธิแทน** (คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) :  
จริง ๆ แล้ว วัตถุประสงค์ทั้ง 3 ข้อ อาจเรียกว่าเป็นการสนับสนุนกิจการทางการเมืองของ  
พรรคการเมือง ส่วนจะให้เป็นอย่างไหน ให้พรรคการเมืองไปจัดสรรกันเอง น่าจะเปิด  
กว้างไว้ ฉะนั้น ถ้าจะให้เงินสนับสนุนหรือสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ความจริงน่าจะรวม ๆ กัน  
ไป อาจจะออกมาเป็น item ให้เห็นภาพว่ามีอะไรบ้าง

**อนันต์ อนันตกุล** (ปลัดกระทรวงมหาดไทย, ประธาน) : ประเด็น  
นี้เป็นเรื่องของการเอาเงินรัฐไป ฉะนั้น การที่จะเอาเงินจากรัฐอย่างน้อยควรมีขอบเขต  
ว่าจะเอาไปใช้ทำอะไร

**อมร รักษาสัตย์** (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒน-  
บริหารศาสตร์) : น่าจะเติมวัตถุประสงค์ในการอุดหนุนพรรคการเมืองเพื่อดำเนินกิจการ  
ทางการเมือง เช่น 1,2,3

**สุจิต บุญบงการ** (คณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) :  
คิดว่าไม่จำเป็น การระบุเพื่อกิจกรรมอะไร น่าจะระบุได้แต่เพียงว่าสัดส่วนจำนวนเงิน  
เขาจะไปใช้เท่าใดคงเป็นเรื่องพรรคว่ากันเอง การระบุวัตถุประสงค์ทั้ง 3 เรื่อง พรรคไป  
ตกลงกันเอง

**พล.ร.ท.โรช วิภัตภูมิประเทศ** (ผู้แทนพรรคพลังธรรม) : การสนับสนุน  
พรรคไม่ได้บอกไว้ว่า เป็นการอุดหนุนจากใคร ถ้ารัฐอุดหนุน รัฐก็ส่งพรรคการเมือง  
ได้ แต่ถ้าได้รับจากบริษัท ร้านค้า และบุคคลต่าง ๆ พรรคจะเอาไปใช้อะไร ก็จะควบคุม  
ไม่ได้ ใช่หรือไม่

**อมร รักษาสัตย์** (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒน-  
บริหารศาสตร์) : เป็นการอุดหนุนจากรัฐ การที่ประชาชนจะบริจาคเป็นอีกพวกหนึ่ง  
และเราจะส่งเสริมให้บริจาคได้มากยิ่งขึ้น

**ปาน พึ่งสุจริต** (ผู้แทนพรรคราษฎร) : วัตถุประสงค์ไม่ว่ารัฐหรือเอกชน จะให้เงินมานั้น น่าจะดำเนินกิจกรรมทั้ง 3 ประการ เอกชนแต่ก่อนให้อย่างลับ ๆ ที่นี้ ให้ทำกันอย่างเปิดเผย ตัดเรื่องภาษีประชาธิปไตยออกไป แต่จะจงใจให้บริจาครกัน

**โกดิน พลกุล** (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง) : คิดว่า 3 ประการน่าจะครอบคลุมหมดแล้ว ถ้าดูในเอกสารที่ขอแก้ไขกฎหมายจะพบว่า จะมีบัญชี รายรับรายจ่าย หนี้สิน ทรัพย์สิน และงบดุล แสดงค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ไม่ว่าจะการอุดหนุน โดยรัฐรายรับเป็นอย่างไร จ่ายออกไปอย่างไร และมีผู้สอบบัญชี เห็นว่าระบบมันเป็นปกติ อยู่แล้ว

**วิสุทธิ โปธิแท่น** (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) : ขอเสนอว่าจริง ๆ แล้ว กิจกรรมทางการเมืองก็คลุมหมดทั้ง 3 ข้อ ถ้าไปเขียนเป็น กฎหมายเกิดตีความตามตัวอักษรจะยุ่งภายหลัง ทั้ง 3 ข้อนี้ถ้าให้เป็นเงินอุดหนุนของรัฐ มีข้อจำกัด แต่ถ้าเป็นเงินอุดหนุนของเอกชน น่าจะทำได้กว้างกว่า

**โกดิน พลกุล** (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง) : คิดว่าไม่ เป็นปัญหาเพราะส่วนนี้เป็นส่วนของนโยบาย พอไปเขียนเป็นกฎหมายก็ต้องดูถ้อยคำ เป็นความมุ่งหมายของกฎหมาย ไม่ได้เขียนอย่างนี้ในกฎหมายทั้งหมด

**อำนาจ สุวรรณคีรี** (ส.ส.พรรคประชาธิปัตย์) : มีความเห็นคล้าย ๆ กับ อ.โกดิน ว่าบางส่วนของนโยบายเรากำหนดเป็นกฎกระทรวง ลงไปในรายละเอียดให้ เป็นอำนาจฝ่ายบริหาร

**อนันต์ อนันตกุล** (ปลัดกระทรวงมหาดไทย, ประธาน) : ในเอกสาร เขียนไว้แล้วว่า แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.พรรคการเมือง ให้มีบทบัญญัติให้เงินอุดหนุน พรรคการเมือง เพื่อให้รัฐสามารถจัดสรรงบประมาณให้พรรคการเมืองตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

สำหรับแนวทางการให้เงินอุดหนุน ที่ประชุมคณะกรรมการฯ ได้แบ่งการอุดหนุนเป็น 2 กรณี กรณีแรก รัฐอุดหนุน กรณีที่สอง เอกชนอุดหนุน ในการที่รัฐอุดหนุนนั้น มีหลักเกณฑ์และวิธีการอุดหนุนโดยยึดตามสัดส่วนของคะแนนเสียงเลือกตั้งทั่วประเทศที่แต่ละพรรคได้รับในการเลือกตั้งทั่วไป อย่างไรก็ตาม ในเรื่องนี้คณะกรรมการฯ มีความเห็นเป็น 2 แนวทางคือ

- 1) ให้เฉพาะพรรคที่ได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ หรือเป็นพรรคที่มี ส.ส. ตั้งแต่ 3 คนขึ้นไป
- 2) ให้แก่ทุกพรรคตามสัดส่วนคะแนนเสียงเลือกตั้งรวมทั้งประเทศ (ไม่ว่าพรรคนั้นจะมี ส.ส. หรือไม่ก็ตาม)

รายละเอียดมีดังนี้

**ปาน พิงสุจิริต** (ผู้แทนพรรคราษฎร) กล่าวว่า : ไม่ค่อยเห็นด้วยเกี่ยวกับเกณฑ์การอุดหนุนของรัฐดังกล่าว โดยเฉพาะในประการที่ว่ารัฐควรให้ร้อยละ 5 ของคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ และมี ส.ส. 3 คน เห็นว่าควรให้ทุกพรรคตามสัดส่วนคะแนน เพราะไม่เห็นด้วยถ้าจะตีความว่า พรรคการเมืองมีกิจกรรมในสภาเท่านั้น และมีความเห็นว่า เมื่อพรรคส่งผู้สมัครแล้วไม่ได้รับเลือกเลยสักคน พรรคนั้นไม่ต้องยุบพรรคดำเนินกิจกรรมทางการเมืองต่อไปได้

**สรศักดิ์ชัย ชญาสิน** (ผู้แทนพรรคกิจสังคม) : ไม่เห็นด้วยในประการที่สอง หลักเกณฑ์วิธีการอุดหนุนที่ว่าให้เงินอุดหนุนตามสัดส่วนของคะแนนเสียงเลือกตั้งรวมทั้งประเทศ เพราะปัญหาจะตามมาคือ พรรคที่มีฐานเสียงอยู่ต่างจังหวัด ประชาชนเบาบาง กับพรรคที่อยู่ใน กทม. ประชาชนลงคะแนนเสียงเป็นปึกแผ่นมากเกิดความได้เปรียบเสียเปรียบ

**ปาน พิงสุจิริต** (ผู้แทนพรรคราษฎร) : ถ้าสังเกตดูใน กรุงเทพมหานคร นักการเมืองที่ได้มานั้นเป็นไปตวมกระเส บางพรรคเข้ามาเต็ม แต่คราวต่อไปถูกกวาดลงเวทีหมด ขณะเดียวกันถ้าดูคะแนนบางครั้งคะแนน 3,000 ก็เป็นผู้แทน แต่ต่างจังหวัดได้คะแนนแสนกว่า เพราะฉะนั้นจะไม่มี ความแตกต่างตามนัยสำคัญ ตัวอย่างพรรคชาติไทยมีผู้แทนน้อยกว่าประชาธิปัตย์ แต่พรรคชาติไทยมีผู้ลงคะแนนเสียงมากกว่า เห็นว่าถ้าเอา Ratio ของคะแนนทั้งหมดมารวมกัน ก็จะสูง จึงเห็นด้วยในข้อ 2)

## 1.2 การให้สิทธิประโยชน์ในรูปอื่นแก่พรรคการเมือง

เป็นประเด็นเกี่ยวกับสิทธิพิเศษในการใช้บริการของรัฐรวมถึงการให้เวลาแก่พรรคการเมืองเผยแพร่นโยบาย หรือหาเสียงเลือกตั้งทางสื่อมวลชนของรัฐได้ตามเวลาที่กำหนดโดยเสมอภาค ซึ่งคณะกรรมการฯ มีแนวทางการพิจารณา ดังนี้

- (1) ในช่วงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ควรให้เวลาเท่ากันทุกพรรค (ไม่ว่าพรรคเล็ก/พรรคใหญ่)
- (2) ในช่วงภายหลังการเลือกตั้ง ควรแบ่งเวลาให้โดยคำนึงถึงสัดส่วนว่าเป็นพรรคใหญ่/พรรคเล็ก

รายละเอียดการพิจารณามีดังนี้

**ปาน พingssจจรด** (ผู้แทนพรรคราษฎร) : เรื่องการให้สิทธิพิเศษแก่พรรคการเมืองการให้เวลาพรรคหาเสียงเลือกตั้งทางสื่อมวลชน ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งในข้อ (2) ที่แบ่งเวลาหลังการเลือกตั้งโดยคำนึงถึงสัดส่วนว่าเป็นพรรคใหญ่พรรคเล็ก การ Define ว่าพรรคใหญ่พรรคเล็กเอาอะไรมาวัดกัน จำนวน ส.ส. หรือจำนวนคะแนนเสียง ซึ่งข้อเท็จจริงมันค้ำกันนอย่างพรรคประชาธิปัตย์กับพรรคชาติไทย เห็นว่า ข้อ (2) ไม่อยากให้มีลักษณะอย่างนี้ จึงขอให้ยกเลิกอันนี้

**โกคิน พลกุล** (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง) : ที่ อ.ปานว่านั้นช่วงหลังเลือกตั้งที่วางเกณฑ์พรรคใหญ่พรรคเล็กก็ต้องเกิดขึ้น เหตุผลอยู่ที่ว่าช่วงระหว่างหาเสียงยังไม่ทราบว่าใครจะได้มาเท่าไรจึงวางเกณฑ์ไว้เท่ากัน แต่หลังการเลือกตั้งเห็นชัดว่าประชาชน Popular Vote แก่พรรคใดมาก หรือ ส.ส. พรรคใดมาก

**สรรค์ชัย ชญาหิน** (ผู้แทนพรรคกิจสังคม) : การพิจารณาให้สิทธิพิเศษแก่พรรคการเมืองคงจะไม่มีข้อยุติตายตัวว่าจะได้รับบริการฟรี หรือว่าต้องเสียเงินครึ่งหนึ่ง การที่เราจะให้สิทธิพิเศษแก่พรรคการเมือง ไม่ควรจะมีคำว่าพรรคใหญ่พรรคเล็ก เพราะเมื่อจดทะเบียนกับนายทะเบียนแล้วก็มีศักดิ์ศรีเท่ากัน ให้ตัดทิ้งไปทั้ง ข้อ (1) (2)

**อมร รักษาสัตย์** (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์) : การให้สิทธิพิเศษ ศักดิ์สิทธิ์จะเหมาะหรือไม่ ไม่สนใจ แต่รวมความจำกัดไปรษณีย์ ค่าโทรศัพท์ ค่าบริการบางชนิดฟรีหรือลดครึ่งหรือลดบางส่วนนั้นเรื่องหนึ่ง ในส่วนแรกให้ทุกพรรคเท่ากัน แต่การให้เวลาพรรคเผยแพร่ผ่านสื่อมวลชนของรัฐจะมี 2 ชนิด คือ ช่วงหาเสียง แต่ละพรรคจะเข้าแข่งขันก็ให้โอกาสเท่ากัน ความจริงมันไม่เท่ากันอยู่แล้ว พรรคใหญ่เสียโอกาส เป็นการเสียสละของพรรคใหญ่ แต่เมื่อเลือกตั้งเสร็จแล้ว การเผยแพร่หรือชี้แจงนโยบายต่อประชาชนนำไปตามทีเสนอไว้ คือ คำนั่งถึงสัดส่วนพรรคใหญ่พรรคเล็ก ในอนาคตอาจมี 20 พรรค ถ้า 20 พรรคใช้เวลาคนละ 2 ชั่วโมงหมด ประชาชนก็จะบ่นกัน แล้วผลสุดท้ายจะเกิดผลร้ายต่อพรรคเอง

**มนตรี เจนวิทย์การ** (รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี) : เรื่องพรรคใหญ่ พรรคเล็กจะมีปัญหา ถ้าสมมติว่าให้การสนับสนุนเรื่องหนึ่งเรื่องใดต่อพรรคใหญ่ไม่ว่าจะเป็นคะแนนเสียงมาก หรือ ส.ส.มาก พรรคเล็กจะโตไม่ได้ ต่อไปเมื่อพรรคใหญ่คุมอำนาจเกิดบริหารไม่เหมาะสม กลายเป็นเผด็จการรัฐสภาไม่มีใครทำทลายได้ อยากให้ช่วยพิจารณาและอีกเรื่องหนึ่ง Equal Time ในอเมริกาเลิกไปแล้ว เขาก็ว่าเขาควรจะได้ด้วยท้ายที่สุดที่วิไม่สามารถ Equal Time แก่ใครได้ เลยเลิกแนวคิดนี้

**สุจิต บุญบงการ** (คณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) : ในส่วนของความเท่ากันของทุกพรรค เห็นด้วยว่าพรรคเล็กพรรคใหญ่ จะให้เท่ากันในแง่ของบริการ โดยหลักการเอาอย่างนี้ก่อน ในแง่การหาเสียงเลือกตั้ง สื่อของรัฐน่าจะให้เวลาเท่ากัน ไม่อยากให้เล็ก ตรงนี้จำเป็น กรณีของสหรัฐพรรคต่างๆ มีเงินจ่าย ไม่อย่างนั้นก็ห้ามออกกันเลยกรณีของญี่ปุ่น ที่ไม่สบายใจ คือสิทธิพิเศษเกี่ยวกับการใช้กลไกรัฐ เช่น ไปรษณีย์ โทรศัพท์ แล้วก็ ฯลฯ ไม่ทราบวบรวมไปถึงค่าน้ำ ค่าไฟ ด้วยรีเปล่า ไม่อยากให้ คุมลำบาก ตรงไหนเป็นกิจกรรมของพรรคหรือเป็นกิจกรรมส่วนตัว ตรงนี้อยู่ในส่วนของค่าใช้จ่ายอุดหนุนโดยรัฐ แล้วแต่จะเอาไปใช้จ่ายอะไร

**วิสุทธ์ โภธิแทน** (คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) : เราคิดว่า การให้เงินอุดหนุนโดยรัฐ จะทำให้พรรคไม่ต้องอาศัยเงินจากที่อื่น เท่าที่ศึกษามา ยังไม่เห็นพรรคการเมืองของประเทศประชาธิปไตยประเทศไหนที่ไม่มีนายทุน เราไปตั้งสมมติฐานว่าจะไม่ให้พรรคมีนายทุน อาจจะหลงประเด็น การให้เงินอุดหนุนของรัฐเป็นส่วนหนึ่งซึ่งจะไปเสริมเท่านั้น ฉะนั้นเราอาจกำหนดสัดส่วนกรณีการให้สิทธิพิเศษอาจให้สิทธิพิเศษในลักษณะที่ว่าส่งไปรษณีย์กำหนดวงเงินไว้ ถ้าเกินก็ต้องออกเอง ให้โดยมี

หลักฐานสิทธิพิเศษคงต้องแบ่งเป็นสิทธิพิเศษในเรื่องอื่นกับเรื่องการใช้วิทยุโทรทัศน์ จะได้ชัดเจนในแต่ละเรื่อง ไม่คิดว่าจะให้เต็ม อาจกำหนดวงเงิน เช่น ค่าไปรษณียากรปีละ 50,000 บาท ตามที่จ่ายจริง สมมติว่าเขาจ่ายจริง 50,000 บาท เขาก็ได้ไปหมด แต่ถ้าจ่าย 100,000 บาท ก็ได้แค่ 50,000 บาท ถ้าจ่ายจริง 30,000 บาท ก็ได้แค่ 30,000 บาท การให้เงินอุดหนุนของรัฐเพื่อไปเสริม ไปยุ่ง ไปสนับสนุน ก็ต้องกำหนดมาตรการ

**จักรพันธ์ วงษ์บุรณาวาทย์** (คณบดีคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัย เชียงใหม่) : อยากให้คงสิทธิพิเศษแก่พรรคการเมืองไว้ แต่ไม่ได้หมายความว่า จะได้รับการยกเว้น ค่าบริการ คือ ควรจะเสียบ้างหรือเสียในอัตราส่วนลด เพราะการให้สิทธิพิเศษแก่พรรค โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้สื่อของรัฐในการเผยแพร่นโยบายหรือหาเสียง เป็นเรื่องดีเพราะ เป็นการสอนให้ประชาชนได้เรียนรู้กระบวนการระบอบประชาธิปไตย ถ้าเรากำหนดให้เสียเต็มพรรคเล็กจะรับภาระไม่ไหว ถ้าไม่เสียเลยก็เป็นการให้บริการมากเกินไป เพราะรัฐจะให้เงินอุดหนุนด้วยแล้ว ขอให้ตัดคำว่าโดยไม่เสียเงินออก และให้เสียบ้างในอัตราส่วนลด ส่วนในข้อ (1) กับข้อ (2) นั้น น่าจะคงไว้ เพราะ (1) ก่อนจะมีการหาเสียงก็ให้ความเสมอภาคทุกพรรค เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว น่าจะพิจารณาตามสัดส่วน แต่อยากให้ เป็นสัดส่วนที่หนึ่งในสภามากกว่าค่านึงสัดส่วนที่เป็นพรรคใหญ่ พรรคเล็ก

**เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง** (คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัย ขอนแก่น) : เห็นว่ารัฐจ่ายเงินอุดหนุนจะต้องมีเงื่อนไข โดยเฉพาะสิทธิพิเศษ รัฐไม่น่า จะกำหนดสิทธิพิเศษใด เพราะเรากำลังพิจารณาเพื่อพัฒนาระบบพรรคการเมือง ฉะนั้น ถ้าสิทธิพิเศษหรือเงื่อนไขใดไม่ทำให้พรรคเจริญเติบโต โดยเฉพาะพรรคเล็กจะไม่สอดคล้อง กับการพัฒนา พรรคเล็กควรได้รับการพัฒนาอย่างยิ่ง ดูจากเอกสารแล้วเห็นว่ายังมีความคิดลึกลงไปว่าจะพิจารณาไปถึง Grass root รัฐควรส่งเสริมให้ประชาชนจัดตั้งพรรค หรือกลุ่มการเมืองให้เป็นไปในลักษณะระบบพรรคให้ได้ ฉะนั้น ไม่น่าจะเลือกปฏิบัติ รัฐควร จะปฏิบัติเหมือนกัน ไม่ว่าพรรคใหญ่พรรคเล็ก

**อหันท อหันทกุล** (ปลัดกระทรวงมหาดไทย, ประธาน) : เรื่องการให้สิทธิพิเศษแก่พรรคการเมืองใช้บริการของรัฐ เป็นอำนาจบริหาร ไม่ต้องเขียนไว้ในนี้เพราะว่า ไปรษณีย์ครึ่งราคา อะไรต่ออะไร ฝ่ายบริหารก็ไปทำได้ หลักใหญ่ก็คือการอุดหนุนด้วยเงิน กับการระบุดูวัตถุประสงค์ เรื่องเวลาให้รัฐบาลดูว่าจะควรให้ ไม่ควรให้อย่างไร เรากำลังลง

ในรายละเอียดมากเกินไป และเข้าไปก้าวก่ายในทางบริหาร

**พล.ร.ท.โรช วิกัฏภูมิประเทศ** (ผู้แทนพรรคพลังธรรม) : เห็นด้วยกับอาจารย์ท่านหนึ่งที่กล่าวว่า เป็นการเลือกปฏิบัติ ให้สิทธิต่อพรรคการเมืองในการที่จะใช้ไปรษณีย์การหรือโทรทัศน์ อยากถามว่าที่ทางอำเภอหรือเขตส่งจดหมายไปตามบ้านต่าง ๆ เพื่อบอกเกี่ยวกับหน่วยเลือกตั้งไปเลือกตั้งนั้น ได้รับการผ่อนผันหรือเปล่า ฟรีหรือเปล่า

**อหันท อหันทกุล** (ปลัดกระทรวงมหาดไทย, ประธาน) : เข้าใจว่าเสีย ในส่วนนี้รัฐวิสาหกิจคงจะไม่ยอมเหมือนกัน นอกจากว่ารัฐเป็นผู้จ่ายให้ เรื่องบริการฟรีไปขัดต่อหลักการบริหารของเขาเหมือนกัน

**สุจิต บุญบงการ** (คณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) : เห็นด้วยว่าเป็นเรื่องของอำนาจบริหารใช้ดุลพินิจในการช่วยเหลือได้ เราน่าจะมองที่หลักการ ถ้าเงินอุดหนุนมากพอสมควร สิทธิพิเศษก็มากไป เพราะเขาสามารถเอาเงินช่วยได้ แต่ถ้าไม่พอรัฐคงต้องมาช่วยเหลือ คิดว่าตรงนี้คงไม่ได้เขียนเป็นกฎหมาย

**วิสุทธ์ โภธิแทน** (คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) : ถ้าเราพูดในลักษณะที่ว่ารัฐอุดหนุน เราอาจจำแนกว่าให้เงินอุดหนุนกับให้สิทธิพิเศษจะเอาทั้งหมดหรือส่วนใดส่วนหนึ่ง ขึ้นอยู่กับว่าเงินที่จะให้มากถึงขนาดที่จะ COVER ได้ไหม ต้องพิจารณาว่าควรจะมีทั้ง 2 อย่าง ซึ่งอาจจำแนกย่อยไปอีกหรือไม่ หรือมีอย่างเดียวกันก็ COVER หมด แต่ไม่ได้หมายความว่า COVER ไปถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดของพรรค ในส่วนนี้จะให้กำหนดเป็นคราว ๆ ไว้ เงินอุดหนุนของรัฐอาจจะกระทำโดยใช้คำว่าอาจเป็นการยืดหยุ่น เช่น อาจอุดหนุนเป็นตัวเงิน หรืออาจอุดหนุนให้เป็นสิทธิพิเศษ ซึ่งในรายละเอียดจริง ๆ จะมีกฎหมายรองรับเป็นคราว ๆ

**ชาญ สุทธิสารากร** (ผู้แทนพรรคประชากรไทย) : เรื่องพรรคใหญ่ พรรคเล็กคิดว่าไม่น่าใช้คำนี้ พรรคที่มี Popular Vote มากหรือน้อย อะไรก็ตาม และการดำเนินงานของพรรคต้องต่อเนื่อง ให้เน้นการทำงานนอกสภามากกว่าในสภา ไม่ใช่ในสภาไม่สำคัญ แต่ส่วนใหญ่คิดกันแต่ในสภา การทำงานนอกสภาเราทำกันมากและประชาชนต้องการ ประชาชนไม่ได้คิดถึงเรื่องกฎหมายจะออกอย่างไร เขาคิดว่าเขาจะเป็นอยู่อย่างไร



พรรคการเมืองจะเป็นที่พึ่งของเขาได้แค่ไหน ที่สำคัญคือทำอย่างไรที่จะให้พรรคทำงานได้อย่างต่อเนื่อง ไม่เห็นด้วยที่จะใช้เกณฑ์ Vote ของประชาชนหรือจำนวน ส.ส. แต่มันก็ยังไม่มีการเกณฑ์อื่นที่จะวัด นึกถึงระบบราชการที่มีการตั้งงบประมาณว่าจะทำอะไร ตัวอย่างกรณีพรรคมีโครงการจะอบรมประชาชน มีเป้าหมายเท่าไร ก็มีหน่วยงานจัดสรรงบประมาณให้ พรรคนั้น พรรคไหนทำงานมากได้มาก ไม่ทราบว่าจะเป็นไปได้หรือไม่

### 1.3 การยกเว้นข้อห้ามมิให้พรรคการเมืองรับการสนับสนุนจากต่างประเทศ

ประเด็นนี้ เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ คือการยกเว้นข้อห้ามมิให้พรรคการเมืองรับการสนับสนุนจากต่างประเทศ ซึ่งเป็นประเด็นที่คณะกรรมการฯ มีความเห็นเป็น 2 แนวทาง ดังนี้

- 1) ควรกำหนดข้อห้ามไว้เช่นเดิม
- 2) ควรทบทวนข้อห้ามดังกล่าวใหม่ โดยกำหนดให้เพิ่มข้อยกเว้นไว้กรณีที่เป็นารรับการสนับสนุนด้านอุดมการณ์หรือด้านวิชาการ ซึ่งไม่กระทบหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ

**พินิจ จันทรสุรินทร์** (ส.ส.พรรคชาติไทย) : เห็นด้วยตามแนวทางแรกว่า ควรกำหนดข้อห้ามไว้ ส่วนข้อ 2) ที่เปิดไว้ชนิดหนึ่งนั้น คงเป็นไปได้ เพราะอาจมาในรูปแบบไหนก็ได้ ฉะนั้นไม่อยากให้ต่างประเทศเข้ามาแทรกแซงการเมืองไทย เป็นหลักสำคัญ จึงขอให้คงไว้เช่นเดิม

**อมร รักษาสัตย์** (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์) : เห็นด้วยกับข้อ 2) เพราะว่าการช่วยเหลือต่าง ๆ จากประเทศ เวลานี้มีอยู่หลายรูปแบบ เช่น กลุ่มกรรมกรก็มี ILO เข้ามาช่วยสหภาพกรรมกรของไทย ซึ่งไม่น่าเสียหาย มูลนิธิต่างประเทศจำนวนมากก็เป็นมูลนิธิที่มีอุดมการณ์ทางการเมือง ขณะนี้เขาก็มาช่วยอยู่แล้วอย่าง Asia Foundation คอนราต อเดนาว เฟดริชอีเบรท สติฟตุง ก็เป็นมูลนิธิทางการเมือง เขาก็มาช่วย ไม่ได้มาในทางเสียหาย อเมริกาก็มี Heritage Club ที่ช่วยฝ่ายอนุรักษ์นิยม พวก Brooklin ช่วยเสรีนิยม เราไม่ควรกลัวโดยใช่เหตุ และที่มูลนิธิได้ติดช่วยอะไรกันอยู่ในทางที่บ่อนทำลายในภาคใต้ หลายท่านคงทราบดีว่ามีมูลนิธิต่างประเทศเข้ามาเกี่ยวพัน ยังแอบมาได้ ดังนั้นสู้เอามาเปิดเผยเสียจะดีกว่า

**สุจิต บุญบงการ** (คณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) : โดยหลักการแล้วต้องแยกให้เป็น 2 แบบ แต่จะเขียนไว้อย่างไร เหมือนกับประการแรกให้ โดยมีเงื่อนไขทางการเมืองไม่ได้ เช่น ให้แล้วต้องทำอย่างนั้นอย่างนี้ไม่ได้ บริษัทข้ามชาติให้ แล้วบอกต้องให้ลงทุนอย่างนั้นไม่ได้ อีกประการหนึ่ง คือการให้เพื่อพัฒนาพรรค เช่น ให้สมาชิกพรรคไปดูงานต่างประเทศ ให้เงินสัมมนา วิจัย น่าจะทำ เพราะว่าบางทีหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ เขามีใจบริสุทธิ์ ไม่มีอะไรเคลือบแฝง ปัญหาก็คือจะเขียนอย่างไร ไม่อยากให้ปิดประตูตาย ขณะเดียวกันถ้าเขียนหลวมมาก การให้โดยมีเงื่อนไขทางการเมืองจะเข้ามาได้ อยากฝากความคิดไว้ว่าการส่งเสริมให้พรรคดีขึ้นทางวิชาการเช่น การดูงาน การอบรมสัมมนาที่ไม่มีเงื่อนไขน่าจะไม่มีปัญหา แต่ถ้าเป็นการให้สิทธิทางการเมืองโดยตรง เช่น ให้ไปหาเสียงทางการเมืองโดยตรง อันนี้น่าเกลียด

**พิรพันธุ์ พาลุสุข** (ส.ส. พรรคความหวังใหม่) : เห็นด้วยกับคณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าไม่ควรจะปิดตายทุกกรณี เพราะจริง ๆ แล้ว มีมูลนิธิต่างประเทศมากมาย ซึ่งเขาก็ช่วยเหลืออยู่ การพัฒนาพรรคส่วนหนึ่งที่เป็นปัญหาก็คือด้านวิชาการของพรรค การจัดทำนโยบาย อาศัยวิชาการมาก ความช่วยเหลือจากต่างประเทศบางสิ่งเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ ไม่อยากให้เขียนว่าต้องไม่รับจากต่างประเทศเลย เท่ากับปิดตัวเอง

**สุวัฒน์ ทรัพย์ประภา** (ผู้แทนพรรคมวลชน) : ในเอกสารมีข้อเสนอให้พรรคการเมืองได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ สมาคม มูลนิธิ หรือองค์กรอื่น ๆ ได้ก็เป็นทางออกที่เราจะสามารถคงความเห็นในข้อที่ 1) ไว้ได้ นอกจากนั้น ก็เสนอให้มีการจัดตั้งสถาบันอิสระในการพัฒนาประชาธิปไตย ก็เป็นทางออกอีกทางหนึ่งที่จะรับเงินอุดหนุนไว้เช่นเดิม ส่วนข้อ 2) ควรตัดทิ้งไปเลย เนื่องจากมีเรื่องเกี่ยวกับมูลนิธิ องค์กรเอกชนต่าง ๆ อุดหนุนพรรคการเมืองได้อยู่แล้ว และองค์กรเหล่านี้สามารถรับเงินจากต่างประเทศได้โดยตรง และสถาบันการเงินของรัฐเองก็สามารถรับเงินอุดหนุนจากต่างประเทศได้เช่นเดียวกัน แต่ที่จะให้พรรคการเมืองรับเงินอุดหนุนโดยตรงเห็นว่าไม่ควร

**มนตรี เจริญกิจการ** (รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี) : เห็นด้วยกับคณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ว่าจะไปห้ามทั้งหมดคงไม่ได้ เพราะมีส่วนที่ส่งเสริมด้านความรู้ ขณะนี้มูลนิธิจำนวนมากที่เป็นของท้องถิ่นของประเทศ ได้รับเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศมาแล้ว หากเราไปห้ามจะมีข้อหาว่ามูลนิธิ สถาบัน หรือแม้กระทั่งมหาวิทยาลัยไปเอาเงินต่างประเทศเข้ามาสนับสนุน ท้ายที่สุดองค์กรภายในประเทศเองก็ไม่อาจสนับสนุน

กิจกรรมที่ส่งเสริมความรู้เรื่องพรรคการเมืองได้ กลัวจะเป็นปัญหา บางแห่งก็รับเงินจาก Ford หรือ Asia Foundation

**อหันท อหันทกุล** (ปลัดกระทรวงมหาดไทย, ประธาน) : ข้อเท็จจริงสมมติว่าเปิดให้รับได้ ก็จะมีบางพรรคไม่ได้ บางพรรคได้ ขึ้นอยู่กับความสามารถในการเข้าถึงในการหาเสียงเลือกตั้งหากมีบางพรรคไม่เคยได้รับหรือไม่ประสงค์จะรับ โจมตีพรรคอื่นว่ารับจากประเทศนั้นประเทศนี้จะเกิดความวุ่นวายหรือไม่ เกิดปัญหาหรือไม่ เช่นการหาเสียงใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีพรรคหนึ่งมีหลักฐานว่าได้รับและอีกพรรคหนึ่งไม่ได้รับ โจมตีกัน เข้าใจว่านอกจากปัญหาเรื่องความมั่นคงแล้ว ขอให้ช่วยกันดูว่าจะดีกรอบอย่างไร หรืออาจจะเปิดช่องไว้ ก็จะต้องมีข้อห้ามในการหาเสียง ยังไม่มีใครพูดถึงเรื่องนี้

**อมร รักษาสัตย์** (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์) : ถ้ากฎหมายไม่ห้ามพรรครับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ พรรคอื่นจะไปโจมตีก็ไม่ได้เพราะไม่ผิดกฎหมาย และเป็นการพิสูจน์ด้วยว่าเป็นพรรคที่มีหลักฐานจึงมีผู้อุดหนุน ควรทำเปิดเผยจะดีกว่า และเราก็มีวิธีสืบสวนสอบสวน หากมีเรื่องเกิดขึ้นก็นำมาเปิดเผยกันได้

**วิสุทธิ โพธิแท่น** (คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) : เราอาจทำเป็นข้อยกเว้น เขียนในทำนองว่า ห้ามรับเงินสนับสนุนจากต่างประเทศยกเว้นในกรณีที่สนับสนุนทางวิชาการ สัมมนา ดูงานหรือเป็นที่ปรึกษาทางวิชาการเพราะเป็นสิ่งที่ช่วยพัฒนา ในขณะที่เดียวกันเอาไปทำอย่างอื่นก็มีบทกำหนดโทษ เป็นช่องทางหนึ่งที่ไม่น่าเสียหายอะไร

**ปรีดี หิรัญพฤกษ์** (ผู้แทนพรรคเสรีธรรม) : เห็นด้วยกับแนวความคิดที่พูดกันมา เป็นการตัดโอกาสโดยสิ้นเชิง หากไม่มีข้อยกเว้นเลย แต่อาจมีกระบวนการของรัฐในการตรวจสอบหรือให้มีการขออนุญาตบางกรณี อาจมีกรรมการชุดหนึ่งระดับกระทรวง เช่น นายทะเบียนพรรคการเมืองตรวจสอบกรณีมีข้อสงสัย คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจ อนุญาตให้ความช่วยเหลือในกรณีมีการร้องเรียน คิดว่าให้คงไว้ จะเป็นประโยชน์มากกว่าเป็นโทษ

**วิสุทธิ โปธิแทน** (คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) :  
อยากเสริมว่า ในการช่วยเหลือจากต่างประเทศจะต้องทำบัญชีอย่างเปิดเผย แสดงรายรับ  
รายจ่าย ว่าได้มาอย่างไร ในโครงการอย่างไร เท่าไร จะตรวจสอบได้

**พล.ร.ท.โรช วิกิตภูมิประเทศ** (ผู้แทนพรรคพลังธรรม) : ในการยกเว้น  
ข้อห้าม ถ้าจะให้ความสนับสนุนทางวิชาการมาให้รัฐสภา ไม่ใช่พรรคการเมือง เพราะจะได้  
ทั่วถึงกันมี 20 พรรค ก็ไปสัมมนาดูงานทั้ง 20 พรรค

## 2. การส่งเสริมให้พรรคการเมืองจัดตั้งสาขาพรรค

ในระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองจะต้องมีสาขาพรรคให้มากที่สุดเท่าที่  
จะมากได้ และจะต้องมีสาขากระจัดกระจายไปยังทุกท้องถิ่นและทุกกลุ่มผลประโยชน์ สาขา  
พรรคการเมืองมีความสำคัญหลายประการ อาทิเช่น เป็นการสร้างผู้นำทางการเมืองใน  
ระดับท้องถิ่น สร้างรากฐานให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง เป็นแหล่งรวบรวมข้อมูลและ  
ข่าวสารต่าง ๆ ป้อนให้กับพรรค สาขาพรรคมีส่วนช่วยพิจารณาสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้ง  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นศูนย์รวมความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่เป็น  
ประโยชน์โดยตรงและโดยอ้อมของท้องถิ่น ตลอดจนเป็นองค์กรที่สามารถนำเอานโยบาย  
ของพรรคไปสู่การปฏิบัติได้เป็นอย่างดี<sup>(16)</sup>

ในประเด็นนี้คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเป็น 3 แนวทาง คือ

**แนวทางแรก** ส่งเสริมให้พรรคการเมืองจัดตั้งสาขาพรรคอย่างน้อย 1 สาขา  
ในจังหวัดที่สมาชิกพรรคได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. โดยกำหนดระยะเวลาจัดตั้งไว้ 1 ปี

**แนวทางที่ 2** จูงใจให้พรรคการเมืองจัดตั้งสาขาโดยการให้เงินอุดหนุน

<sup>(16)</sup> ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, การพัฒนาระบบพรรคการเมืองเพื่อสร้างเสถียรภาพทาง  
การเมืองในระบอบประชาธิปไตย, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หลักสูตร  
ปรอ. รุ่นที่ 2 พุทธศักราช 2533, หน้า 165 - 169.

**แนวทางที่ 3** รัฐกำหนดแนวทางการปฏิบัติให้หน่วยราชการอำนวยความสะดวกแก่พรรคการเมืองในเรื่องต่าง ๆ เช่น การให้ใช้สถานที่และอุปกรณ์ของหน่วยราชการในการประชุมสาขาพรรค หรือ ยำนวยความสะดวกเรื่องการจัดตั้งสาขาพรรค ซึ่งรายละเอียดการพิจารณา มีดังนี้

**พีระพันธ์ พาลุสุข** (ผู้แทนพรรคความหวังใหม่) กล่าวว่า : เห็นด้วยกับแนวทางที่ 2 และ 3 คือ วิธีจูงใจ จะเกิดผลในทางปฏิบัติมากกว่า ส่วนการบังคับให้ทำก็บอกว่าพอมิ ส.ส. ก็ให้มีสาขาพรรค ต่อมาพอมิได้รับเลือกตั้ง สาขาก็ต้องทิ้งร้าง การบังคับแม้จะเกิดผลในทางปฏิบัติจะเกิดผลในทางปฏิบัติ แต่จะเป็นผลเสียมากกว่า ถ้าใช้วิธีจูงใจให้ตั้งสาขาและมีการพัฒนาออกไป จะเป็นประโยชน์มากกว่า

**ปรีดี หิรัญพุกษ์** (ผู้แทนพรรคเสรีธรรม) : เรียนถาม อ.อมร ว่าวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมให้จัดตั้งสาขาพรรคในจังหวัดที่มีผู้แทนฯ นั้น มีความมุ่งหมายให้ผู้แทนฯ หรือพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้งนั้น มีเงินอุดหนุนสำหรับทำกิจกรรมทางการเมืองช่วยเหลือประชาชน เผยแพร่นโยบาย สร้างองค์กรพรรคใช้หรือไม่ หรือเจตนาแท้จริงเพื่อส่งเสริมสาขาพรรคให้กว้างขวางขึ้น ถ้าหากว่าหมายถึงอย่างแรก ก็อยากเสนอเพื่อให้กว้างขึ้น คือ ถ้าเราได้มุ่งไปสู่การขยายสาขาพรรคโดยอาศัยผู้แทนราษฎรในแต่ละจังหวัด เราอาจเพียงส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสำนักงานตัวแทนพรรค หรือสำนักงานอื่นที่ไม่จำเป็นว่าจะต้องเป็นสาขาตามนัยของกฎหมาย แต่รัฐจะอุดหนุนค่าใช้จ่ายให้

**อมร รัชญาสัตย์** (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์) : ไกลเคียงกันมากกับสิ่งที่กำลังพูดกัน ตัวอย่างในออสเตรเลีย ส.ส.คนหนึ่งจะมี 2 สำนักงาน คือ สำนักงาน ณ เขตเลือกตั้ง และที่รัฐสภา จะมีห้องทำงานขนาดใหญ่ 1 ห้องใช้เป็นที่ทำการของ ส.ส. และ Staff มีเตียงนอนเล็ก ๆ พัก 1 - 2 วัน ไม่ต้องเช่าโรงแรม จะทำให้การทำงานของ ส.ส. ดีขึ้น ฉะนั้น ส.ส.แต่ละคนก็เอาไป 1 แห่ง การเลือกตั้งครั้งต่อไป ก็จะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เลือกตั้งครั้งต่อไปของเดิมไม่เลิกของพรรคไหนก็ยังมีอยู่ ถ้าใครได้มาอีก ก็ทำได้อีก หรือจะขยายต่อไป

**ปรีดี หิรัญพฤกษ์** (ผู้แทนพรรคเสรีธรรม) : กรณีที่เรียนถามให้ชัด เพราะว่าหากมีความประสงค์จะอาศัยการอุดหนุนอย่างนี้เพื่อให้เกิดสาขาพรรค เป็นการบังคับให้เกิดสาขาพรรค ก็ไม่ขัดข้อง แต่ถ้าหากว่าไม่มีเจตนาอย่างนั้น อยากให้การจัดตั้งสาขาแยกออกจากการตั้งสำนักงานของผู้แทนฯ อยากให้เป็นอย่างี่ อ.อมร พูดถึงในออสเตรเลีย หรือในอเมริกา ที่ให้เงินอุดหนุนสมาชิกประมาณ 800,000 - 1,200,000 เหรียญต่อคน และก็มีที่ตั้งสำนักงานทั้งในวอชิงตัน ดีซี หรือในรัฐในเขตเลือกตั้งของเขา

**อมร รักษาสัตย์** (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์) : เต็มคำว่า "จัดตั้งสาขาพรรคการเมืองหรือสำนักงานสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" ไม่ขัดข้อง เพราะผลสุดท้ายในทางปฏิบัติก็จะได้ผลใกล้เคียงกัน

**ปรีดี หิรัญพฤกษ์** (ผู้แทนพรรคเสรีธรรม) : จะระบุลงไปว่า "สำนักงานสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเมืองหลวง ในที่ตั้งของรัฐสภา" ด้วย ได้หรือไม่ เพราะจะกว้างออกไป คือทั้ง 2 แห่งเลย คิดว่ามีแนวโน้มที่จำเป็นจะต้องมี

**อมร รักษาสัตย์** (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์) : เห็นด้วยอย่างยิ่งว่า รัฐสภาควรมีที่ทำงานของ ส.ส. อย่างชัดเจน แต่ถ้าจะเขียนในนี้ อาจไม่เหมาะสมอาจเขียนว่าสำนักงานใหญ่ของพรรคในกรุงเทพฯ ส่วนรัฐบาลก็ให้เงินอุดหนุนด้วย คือให้เป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานใหญ่ของพรรคไปเลย

**ปรีดี หิรัญพฤกษ์** (ผู้แทนพรรคเสรีธรรม) : ที่ อ.อมร พูดถึงเข้าใจว่าเงินอุดหนุนที่ได้มานั้นจะเป็นสำนักงานใหญ่ของพรรค แต่ที่อยากเสนอให้มีมากคือสำนักงานผู้แทนในต่างจังหวัดให้มีอยู่ในกรุงเทพฯ ทุกคน การให้สภากำหนดให้มีสถานที่ตั้งสำนักงานของแต่ละคนในดีกรัฐสภาอาจเป็นไปได้ เพราะเนื้อที่จำกัด แต่ในบางประเทศเขามีเงินให้เขาที่ไกล ๆ สภา ไม่จำเป็นต้องอยู่ในสภาโดยรัฐบาลออกเงินให้รวมทั้ง Staff ด้วย อยากเสนอให้มี เพราะรัฐจะออกเงินอีกไม่มากนัก แต่จะเกิดสภาพการปฏิบัติหน้าที่ที่มีคุณค่า เพราะมีการทำงานอย่างต่อเนื่อง มีเจ้าหน้าที่ เพราะเป็นไปได้ที่จะมีผู้ช่วยทางด้านนิติบัญญัติที่จ้างเขาเดือนละ 3,000 - 4,000 บาท จึงอยากให้อำนาจในการพิจารณา

**วิสุทธิ์ โปธิแทน** (คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์):

เห็นด้วยกับความคิดที่จะให้มีสำนักงานของ ส.ส. แต่คิดว่าจะผิดที่ คือไม่อยู่ในกฎหมาย นี่คงจะเป็น พ.ร.บ. ระเบียบบริหารรัฐสภามากกว่า คือเป็นสำนักงานรัฐสภาจังหวัด มีเจ้าหน้าที่ประจำอยู่ พร้อมจะบริการ ส.ส. ไม่ว่าจากพรรคไหน จะนำมาใส่ใน พ.ร.บ. พรรคการเมืองคงจะไม่ได้ เห็นว่าแนวทางที่ 1 ไม่มีความจำเป็น เพราะ 2,3 กลุ่ม อยู่แล้ว อย่าไปกำหนดเฉพาะที่เป็น ส.ส. จึงจะสนับสนุนให้มีสาขา แต่ควรสนับสนุนทั้ง พรรคที่มี ส.ส. และไม่มี ส.ส. ส่วนจะสนับสนุนมากน้อยแค่ไหน เป็นอีกเรื่องหนึ่งไม่มีอะไรยืนยันว่าพรรคที่มี ส.ส. ครั้งนี้ ครั้งหน้าจะมีอีก สอบได้ สอบตก ตามความนิยมของประชาชนหรือตามพฤติกรรมของ ส.ส. ฉะนั้นจึงยังไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องมีแนวทางที่ 1 ส่วนสำนักงานที่จะให้ เห็นด้วย แต่คิดว่าไม่น่าจะอยู่ใน พ.ร.บ. นี้

**สุวัฒน์ ทรัพย์ประภา** (ผู้แทนพรรคมวลชน) : เห็นด้วยกับ อ.วิสุทธิ์

คือ เรามีมาตรการจูงใจด้วยการอุดหนุนเงินให้สาขาพรรคแล้ว ถ้าพรรคนั้นมีได้รับเลือกตั้ง เป็น ส.ส. จะมีสำนักงานของตน อาศัยสมาชิกเพียง 100 คน ก็จัดตั้งสาขาพรรคได้แล้ว จะสละสิทธิไม่รับเงินอุดหนุนก็ได้ คิดว่าข้อ 1 ไม่จำเป็นต้องระบุไว้

**เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง** (คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยขอนแก่น) : ปกติสมาชิกหรือผู้สมัครจะใช้บ้านตัวเองเป็นสำนักงานในการติดต่อกับประชาชน แม้จะมีสาขาต่างจังหวัดสำหรับบางพรรคไม่เห็นมีประชาชนติดต่อหรือสาขาพรรคบางพรรคก็ไม่มีกิจกรรมทางการเมือง คิดว่าถ้าตั้งหลักพัฒนาพรรคการเมืองไม่ต้องบังคับว่าพรรคการเมืองควรหรือต้องมีสาขาในต่างจังหวัด เพื่อให้การเมืองต่อเนื่อง และมีการพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น ไม่ควรบังคับ ควรจูงใจให้พรรคจัดตั้งเอง

**วิสุทธิ์ โปธิแทน** (คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์):

พรรคการเมืองจะพัฒนาก็ต้องพยายามตั้งสาขาตามภูมิภาค ตามกลุ่มเยาวชน กลุ่มสตรี เป็นเรื่องของเขา คือ แนวทางที่ 2 จูงใจให้ทำ ที่ให้มีสำนักงาน ส.ส. มองว่าเป็นหน่วยราชการซึ่ง serve ทุกพรรค หรือ ส.ส.ทุกคน ควรเอาไปไว้ในกฎหมายอื่น ส่วนสาขาพรรคสมมติว่าคราวนี้ พรรค ก. มี ส.ส. 1 คน และสนับสนุนให้มีสำนักงาน ส.ส. ของพรรค ก. เลือกตั้งคราวหน้า พรรค ก. ไม่มี ส.ส. เลย สำนักงานจะยุบไปหรือเปล่า

**อมร รักษาสัตย์** (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์) : สภาชีวิตพรรคเรื่องหนึ่ง สำนักงาน ส.ส. เป็นไปตามตัว มี ส.ส. 1 คน ก็ให้เงินช่วยเหลือเปิดสำนักงาน ส.ส. 1 คน ส่วนสาขาพรรคนั้น ในหลายประเทศเขาไม่ต้องไปเช่าสำนักงานใหญ่ เขาใช้ข้อความในข้อ 3 รัฐกำหนดแนวทางปฏิบัติให้หน่วยราชการช่วยอำนวยความสะดวก สมมติว่า ในอำเภอเมืองมีโรงเรียนมัธยม เวลากลางวันไม่ได้ใช้ ส.ส. ขอใช้เป็นที่พักผ่อนพรรค ก็จ่ายค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าภารโรง หรือใช้วัดก็ได้ มีได้สิ่งเปลืองมาก แต่ขอให้มีแนวทางส่งเสริมให้เข้าใช้งานได้

**อนันต์ อนันตกุล** (ปลัดกระทรวงมหาดไทย, ประธาน) : เราเน้นสาขาพรรค นอกจากสาขาจะเป็นสำนักงาน ยังเป็นที่ทำการพรรคสาขานั้น ๆ ด้วย คือ เน้นสาขาพรรคไม่ได้เน้นสำนักงาน

**ปรีดี หิรัญพักษ์** (ผู้แทนพรรคเสรีธรรม) : ความจริงสำนักงานมีความจำเป็นเพราะส่วนใหญ่ผู้แทนฯ มีได้อยู่ในเขตเมือง โดยมากอยู่ในชนบทไกล ๆ การที่เขาใช้สำนักงานที่บ้าน ไม่สะดวกแก่ประชาชนที่มาติดต่อ เขาไม่มีทางเลือก บางกรณีมีสำนักงานแต่ไม่มีกิจกรรม เพราะเสียค่าใช้จ่ายต่าง ๆ แล้วก็หมดเงินจึงทำกิจกรรมไม่ได้ ฉะนั้นการที่จะให้มีสำนักงานก็ตรงตามวัตถุประสงค์ หากเราเปิดกว้างออกไปอีกว่า กรณียังไม่มีสาขาสาขานั้นความจริงแล้วตามตัวบทกฎหมายตั้งง่าย ตั้งแล้วไม่มีกิจกรรมก็ต้องยุบไป

### 3. การเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ สมาคม มูลนิธิ และองค์กรอื่น ๆ ได้

แนวทางการพิจารณาของคณะกรรมการฯ คือ ทบทวนแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจดทะเบียนมูลนิธิ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2535 ซึ่งเดิมไม่อนุญาต จะขอแก้ไขให้มูลนิธิสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเป็นวัตถุประสงค์หลักได้ ทั้งนี้เพราะตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งสมาคม มูลนิธิ กฎหมายกำหนดว่าจะต้องไม่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือไม่เป็นอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ และตามกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2524) ก็กำหนดข้อห้ามมิให้บุคคลสมคบกันดำเนินกิจการเช่นเดียวกับพรรคการเมืองหรือเข้าลักษณะเป็นพรรคการเมือง เว้นแต่ในกรณีดำเนินกิจการเพื่อขอจัดตั้งหรือจดทะเบียนเป็นพรรคการเมือง



คณะกรรมการฯ บางท่านมีความเห็นในประเด็นนี้ว่าการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง มิใช่วัตถุประสงค์หลักของมูลนิธิ ควรที่จะใช้คำอื่นแทน แต่ส่วนใหญ่เห็นด้วยว่า ควรมีการทบทวนแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจดทะเบียนมูลนิธิ

**วิสุทธิ โภธิแทน** (คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

กล่าวว่า : เท่าที่อ่านดูบอกว่า ไม่มีกฎหมายห้ามสมาคม มูลนิธิ ทำกิจกรรมทางการเมือง แต่ว่าในทางปฏิบัติบอกว่า ถ้าสมาคม มูลนิธิไหนทำ อาจถูกเพิกถอน หรือห้ามจดทะเบียนจริง ๆ แล้วเป็นเรื่องปกติควรให้ทำได้ เพราะว่ากิจกรรมทางการเมืองมิใช่เป็นอันตรายต่อชาติ เป็นเรื่องสนับสนุนพรรคด้วยซ้ำไป อยากถามว่า จริง ๆ แล้ว ทุกวันนี้ สมาคมมูลนิธิต่าง ๆ ถ้ามีกิจกรรมทางการเมือง ผิดกฎหมาย หรือขัดนโยบาย อะไรหรือเปล่า

**อนันต์ อนันตกุล** (ปลัดกระทรวงมหาดไทย, ประธาน) : รัฐก็จะห้ามไว้ไม่

ให้เกี่ยวข้องกับการเมือง การจดทะเบียนสมาคม มูลนิธิ ปกติจะเขียนไว้ชัดในวัตถุประสงค์ มีอยู่ข้อหนึ่งว่าไม่เกี่ยวข้องการเมือง แต่เราจะเปิดให้โดยเฉพาอย่างยิ่งถ้าพรรคการเมืองจะตั้งมูลนิธิของตัวเองเพื่อจะได้มีรายรับ รายจ่ายสำหรับพัฒนาพรรค หรือให้มูลนิธิสมาคมที่มีอยู่แล้วมาช่วยได้

**อมร รักษาสัตย์** (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์) :

หมายความว่า เมื่อเราเห็นข้อบ่งชี้หลักการให้มีสมาคม มูลนิธิทางการเมืองได้ก็ต้องแก้ไขมติ ครม.เมื่อ 4 สิงหาคม 2535 และแก้ไขกฎหมายพรรคการเมืองไม่ให้เป็นโทษ ความจริงแล้วมาตราดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญ

**สนธิ บางยี่ขัน** (คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง) :

แนวทางการดำเนินการที่ว่า ให้มูลนิธิสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้ เห็นว่าไม่ใช่วัตถุประสงค์หลักของการตั้งมูลนิธิ ถ้าเราจะส่งเสริมพัฒนาพรรคการเมืองน่าจะใช้คำอื่นแทน เช่น ให้มูลนิธิสามารถส่งเสริมหรือสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้ พรรคตั้งมูลนิธิได้ แต่ว่ามูลนิธิดำเนินการทางการเมืองเองไม่ได้ น่าจะต้องแก้

**อมร รักษาสัตย์** (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์) : อันนี้หมายความว่า เป็นมุลนิธิทางการเมืองไปเลย อนุญาตให้ตั้งมูลนิธิทางการเมืองโดยเฉพาะเลย เป็นอีกชนิดหนึ่ง มูลนิธิการกุศลเป็นประเภทหนึ่ง

**สนธิ บางยี่ขัน** (คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง) : ยังเข้าใจว่าตัวมูลนิธิมาดำเนินการเมืองเสียเอง ช่วยพรรค คือตั้งองค์กรขึ้นมาอีก องค์กรหนึ่ง เพื่อสนับสนุนพรรค ใช่หรือไม่

**อำนาจ สุวรรณคีรี** (ส.ส.พรรคประชาธิปัตย์) : ขอยกตัวอย่างพรรคประชาธิปัตย์ มีมูลนิธิดวง อภัยวงศ์ แต่ดำเนินการทางการเมืองไม่ได้ เพราะกฎหมายห้ามไว้ ถ้าคณะกรรมการชุดนี้แนะนำไปให้มีมูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองเหมือนเยอรมัน ต่อไปอาจมีมูลนิธิอย่างนั้นเพื่อสนับสนุนให้พรรคการเมืองเติบโต

**สรรคชัย ชญาหิน** (ผู้แทนพรรคกิจสังคม) : สงสัยว่าถ้ามูลนิธิที่จะดำเนินการทางการเมือง แต่ไม่กล้าเล่นการเมืองโดยตั้งพรรคการเมือง จะมีไปทำไม

**อมร รักษาสัตย์** (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์) : หมายความว่า จะมีสถาบันพี่น้องที่มาคอยสนับสนุน เช่น ระบบเยอรมัน มีมูลนิธิการเมือง โดยเฉพาะ เช่น คอนราต อเดเนา เฟรดิช อีเบรท สตีฟตุงและนอยแมน ไนอูเมริกอย่างมูลนิธิฟอร์ด มูลนิธิเอเชีย จะหนุนรัฟบัลกัน เอ็ดริสจะตั้งเป็นสมาคม เช่น เซ็นเตอร์ ฟอร์ เดโมเครติก ซึ่งต่อสู้เพื่อสตรีเป็นฝ่ายเดโมแครต เขาไม่ถือเป็นเรื่องเสียหาย เป็นเรื่องดี มูลนิธิเหล่านี้มีส่วนในการบริหารพรรคพอสมควร มีอิสระในตัวเขาเองที่จะทำอะไร ถ้าพรรคที่เคยสนับสนุนทำดีก็จะสนับสนุน ถ้าไม่ดีจะหักท้วง มีลักษณะเป็นเพื่อนของพรรค ควรจะให้มีมากขึ้น

**สรรคชัย ชญาหิน** (ผู้แทนพรรคกิจสังคม) : ปัญหาว่าปัจจุบันเราพร้อมหรือเหมาะสมแค่ไหน เกรงว่าจะกลายเป็นมูลนิธิกวนเมือง

**พืร์พันธ์ พาลุสุข** (ผู้แทนพรรคความหวังใหม่) : เคยได้รับทุนมูลนิธิคอนราดฯ ไปดูงานที่เยอรมัน เป็นมูลนิธิทางการเมือง เขาอบรมการเมืองประชาชนกลุ่มต่าง ๆ จะมาอบรม การรวมเยอรมันที่มีปัญหาน้อยมากเพราะมูลนิธิมีส่วนสร้างอะไรหลายอย่าง แต่จะต่างจากพรรคการเมือง คือพรรคลงเลือกตั้ง มูลนิธิจะส่งเสริมพรรค ที่พรรคความหวังใหม่ก็คิดอยู่เหมือนกัน อยากจะตั้งอะไรขึ้นมาเพื่อทำกิจกรรมทางวิชาการ ถ้าเอาชื่อพรรคไปทำโดยตรงคนคงไม่เอาด้วย ก็คิดตั้งมูลนิธิขึ้นมา รู้กันว่าเป็นมูลนิธิของความหวังใหม่ ดำเนินการส่งเสริมซึ่งกันและกัน

**ปาน พึ่งสุจริต** (ผู้แทนพรรคราษฎร) : การตั้งสมาคมกับมูลนิธิ ตั้งโดยกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และไม่มีข้อใดในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์พูดถึงเรื่องเกี่ยวกับการเมือง บังเอิญเป็นข้อจำกัดที่มหาดไทยออกมาเอง เป็นข้อบังคับเท่านั้นเอง ที่ปัจจุบันทำไม่ได้เพราะมาตรา 66 พ.ร.บ.พรรคการเมืองบังคับไว้ ถ้ายกออกไปก็จบ แต่ขณะเดียวกันรัฐบาลต้องกำชับ เพราะมติคณะรัฐมนตรี ไม่ถือว่าเป็นกฎหมาย มาตรา 66 ชัดกับรัฐธรรมนูญ แต่บังเอิญไม่มีใครยกกรณีนี้ขึ้นมาในกรรมาธิการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ตามต่อไปว่าสมาคมฟุตบอล ซึ่งมีอยู่แล้วจะสนับสนุนพรรคราษฎร สมาชิกในสมาคมนั้นจะยอมหรือไม่ถ้าสมาชิกบอกว่ายอมก็จบ ไม่ใช่ว่าอยู่ ๆ สมาคมจะไปสนับสนุนพรรคได้ทันที ต้องไปถามสมาชิกก่อนและเพิ่มข้อกำหนดอีกข้อหนึ่งคือ ขอสนับสนุนพรรค ตรงนี้มหาดไทย ยังมีสิทธิหรือไม่ เห็นว่าให้ยกเลิกมาตรา 66 แล้วไม่ต้องไปพูดอะไรเลยแล้วในทางปฏิบัติ ถ้ารัฐบาลมีความจริงใจ ก็ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเหล่านี้ทั้งหมด

#### 4. การส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีการจัดองค์กร และการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ

ในประเด็นนี้ คณะกรรมการฯ มีแนวทางพิจารณาเป็น 3 ประการ คือ

1) ให้พรรคการเมืองต่าง ๆ ให้ความสำคัญในการดำเนินการเรื่องนี้

ในเบื้องต้น

2) ขอความร่วมมือจากมหาวิทยาลัย สมาคม หรือสถาบันต่าง ๆ เป็นผู้ช่วยดำเนินการหรือให้คำปรึกษา

3) จัดตั้งหน่วยงานอิสระ เช่น สถาบันพัฒนาการเมืองของรัฐ เพื่อทำหน้าที่พัฒนาการเมือง การปกครอง และให้คำแนะนำฝึกอบรมพัฒนาบุคลากรทางการเมือง

**อำนาจ สุวรรณคีรี** (ส.ส. พรรคประชาธิปัตย์) : เห็นด้วยทุกข้อ แต่อยากขยายความที่ว่า อบรมพัฒนาบุคลากรทางการเมือง มหาตมไทยก็ช่วยได้มาก ในฐานะที่มีวิทยาลัยการปกครองคงจะช่วยทำได้ อยากฝากเป็นหลักการว่ารัฐบาลนำรับคนจำนวนหนึ่งมาอบรม จะเป็นข้าราชการก็ได้ ลูกจ้างก็ได้ มีวัตถุประสงค์เพื่อไปช่วยเหลือพรรคการเมือง โดยเฉพาะ จะไปอบรมที่วิทยาลัยการปกครอง มสช. หรือสถาบันไหนก็แล้วแต่ อีกส่วนหนึ่งก็เป็นข้าราชการลูกจ้างรัฐสภาให้มีบุคลากรเพิ่มขึ้น พรรคการเมืองก็ควรมีสถาบันพัฒนาบุคลากรทางการเมืองด้วย อีกประการหนึ่งที่ยากให้ทำก่อน คือ กระทรวง ทบวง กรม ทั้งหลาย ควรให้ยืมตัวข้าราชการที่มีจิตใจรักที่จะพัฒนาการเมืองไปช่วยงานของพรรคการเมือง บุคลากรพวกนี้ต่อไปจะเป็นนักการเมืองที่มีอนาคต เริ่มแต่เด็ก ๆ แล้วก็ไปเป็น ส.ส. เป็นรัฐมนตรีในอนาคต อยากให้แยกคำว่า ฝึกอบรมพัฒนาบุคลากรทางการเมืองมาเป็นอีกข้อ แล้วก็ให้มหาตมไทยช่วย โดยวิทยาลัยการปกครองร่วมกับรัฐสภาและพรรคการเมือง ที่จะพัฒนาบุคลากรให้เป็นระบบหรือทำงานร่วมกันทั้ง 3 สายที่ว่ามา อีกประการหนึ่งคือ ให้ถือเป็นนโยบายรัฐให้ยืมตัวข้าราชการประจำที่มีความประสงค์จะเป็นนักการเมืองต่อไปข้างหน้าไปช่วยเป็นผู้ช่วยนักการเมือง เป็นที่ปรึกษา เป็นเลขานุการคณะกรรมการต่าง ๆ ได้

**ปาน พิงสุจริต** (ผู้แทนพรรคราษฎร) : ไม่เห็นด้วย เพราะการที่ปล่อยให้ นักการเมืองยืมตัวข้าราชการได้ ขณะนี้ก็เอื้ออำนวยอยู่แล้ว เมื่อเข้าไปสู่ตำแหน่ง ก็แอบสั่งการแทนรัฐมนตรีกัน ควรแยกข้าราชการประจำกับการเมือง จะเดินสู่วงการเมืองก็ลาออกเสีย ตรงนี้เราเอื้ออำนวยบางส่วนบางตอนพอแล้ว ขณะนี้ก็มีมีการยืมตัวข้าราชการ

กันจำนวนมาก จำนวนข้าราชการเราไม่มีเหลือเพื่อ เห็นด้วยในกรณีให้มีสถาบันอิสระ  
วิทยาลัยการปกครอง เปิดอบรม มสธ. เปิดอบรม

**อำนาจ สุวรรณศิริ** (ส.ส.พรรคประชาธิปัตย์) : ก่อนที่จะมาเป็นผู้  
แทนราษฎรก็เป็น "ยังเดโมแครต" มีอธิบดีบางคนเป็นที่ปรึกษา มีข้าราชการหลายท่าน  
ไปช่วยอยู่ คิดว่าข้าราชการมีความรอบรู้ มีประสบการณ์ที่จะช่วยในการพัฒนาการเมือง  
เพียงแต่ว่าทำอย่างไรอย่าให้มันสับสนอย่างที่เพื่อนข้าราชการเป็นห่วง ทำอย่างไรจะไม่  
เสียหลักของราชการ

**อมร รักษาสัตย์** (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร  
ศาสตร์) : การยืมตัวข้าราชการไปช่วยการเมือง มีการไปช่วยเชิงวิชาการ เชิงปฏิบัติการ  
กับเชิงเป็นฝึกเป็นฝ่าย ถ้ามีได้เป็นฝึกเป็นฝ่ายก็ไม่ได้เสียหาย แต่เป็นประโยชน์ต่อพรรค  
การเมืองที่จะพัฒนานโยบาย การที่ข้าราชการต้องอยู่ในกรมใดกรมหนึ่งเป็นเวลานาน  
เหมือนเป็นการขังคุก ควรเปิดโอกาสให้ไปหาประสบการณ์ ถ้าเขาเป็นคนที่เที่ยงธรรม  
พอ แม้เขาจะไปช่วยพรรค เมื่อเขากลับมาเป็นข้าราชการ ใครเข้ามาเป็นรัฐบาลเขาอาจจะ  
เป็นผู้สนองนโยบายรัฐบาลชุดนั้น ๆ ได้โดยสุจริตใจ ถ้าเรายอมให้ข้าราชการไปช่วยงาน  
ในวงการต่าง ๆ ได้ ทำไมจะไปช่วยพรรคการเมืองไม่ได้

**สรรค์ชัย ชญาหิน** (ผู้แทนพรรคกิจสังคม) : คงได้ยินกันบ่อยว่า  
ข้าราชการประจำกันว่า นักการเมืองก้าวก่ายเข้าไปมีอิทธิพลเหนือข้าราชการประจำ ถ้า  
ใช้วิธียืมตัวไม่ใช่เป็นการก้าวก่าย แต่ข้าราชการวิ่งเข้ามาเลย เข้าหาอำนาจทางการเมือง  
เพื่อยกฐานะตัวเองเอาเปรียบเพื่อน ก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมต่อข้าราชการ ไม่  
เห็นด้วยที่จะให้มีการยืมตัวอย่างนี้

**อมร รักษาสัตย์** (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒน  
บริหารศาสตร์) : หลักการยืมตัวให้ปีละชั้น ห้ามขอ 2 ชั้น ห้ามย้ายไปสู่ตำแหน่งระดับที่  
สูงกว่าเดิม ต้องมีหลักการอันนี้อยู่ด้วยเพื่อป้องกันการกระโดดไป กระโดดมา ระบบ  
ราชการพอจะแก้ปัญหาที่เป็นห่วงกันได้

**สรรพชัย ชญาหิน** (ผู้แทนพรรคกิจสังคม) : เห็นตัวอย่าง ข้าราชการบางคนเพื่อนรุ่นเดียวกันเป็นแค่พันโทเท่านั้น แต่บางคนขึ้นไปถึงนายพลแล้ว วัน ๆ ไม่ทำอะไรกระโดดไปหาพนักงานการเมืองคนโน้นคนนี้

**ปรีดี หิรัญพฤกษ์** (ผู้แทนพรรคเสรีธรรม) : เรื่องนี้เป็นเรื่องละเอียดอ่อน ถ้าเราคิดให้ดี ๆ แล้ว เป็นประโยชน์อยู่มาก เราต้องยอมรับความเข้มแข็งของระบบราชการไทยที่มีมานาน ถ้าเราสามารถถ่ายเทศักยภาพของระบบราชการไปสู่ระบบการเมือง เราจะพัฒนาระบบการเมืองได้เร็วขึ้น ต้องยอมรับว่าบุคลากรทางการเมืองของเรามีจำกัด ในพรรคการเมืองมีบุคลากรแท้ ๆ ที่ทำงานไม่มากเลย เมื่อเทียบกับจักรกลของรัฐ ในระบบการเมืองระดับสูงสุดในทำเนียบรัฐบาล สำนักเลขาธิการรัฐมนตรีมีกี่คน ยังถูกจำกัดโดยกฎหมายสมัยที่ออกโดย "นายกฯ อานันท์" ซึ่งเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานทางการเมือง กรณีที่คุณอำนวยเสนอ และ อ.อมร รับหลักการไว้นี้ ถ้าเรากำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนที่ อ.อมร ให้ไว้ว่า "ให้รัฐบาลอนุญาตให้ข้าราชการไปช่วยปฏิบัติงานให้แก่พรรคการเมืองได้" ต่อคำว่า "ตามเงื่อนไขที่กำหนด" ลงไปด้วย ซึ่งจะเป็นกรอบการช่วยงานพรรคการเมือง พรรคเก่าๆ หลายพรรค และพรรคใหม่ในปัจจุบัน ก็มีข้าราชการช่วยงานอยู่แล้วเป็นอันมาก แต่เข้ามาด้วยความรู้สึกกระแวง รู้สึกว่ากำลังทำอะไรผิด ทั้ง ๆ ที่กำลังทำในสิ่งที่ถูก อ.ปาน ก็เคยช่วยสร้างพรรคการเมืองมาแล้วก็ถูกบีบเมื่อกลับไปสู่มหาวิทยาลัย เมื่อถูกกดดันก็ต้องลาออกจากราชการทั้งที่ยังเป็นบุคลากรที่มีค่าในวงการมหาวิทยาลัย จึงสนับสนุนเต็มที่ในประเด็นนี้ โดยขอร้องให้ประนีประนอมความเห็นกันว่า ทำอย่างไรถึงจะสร้างระบบพรรคการเมืองให้เติบโตโดยอาศัยกำลังความสามารถของข้าราชการประจำ มีข้าราชการประจำจำนวนมากที่อยากมีส่วนร่วมในงานการเมือง แต่ไม่ต้องการออกไปเล่นการเมืองจริง จึงอยากสนับสนุนให้เราจัดระบบเรื่องนี้ให้สำเร็จด้วยความรอบคอบ

**อำนาจ สุวรรณคีรี** (ส.ส.พรรคประชาธิปัตย์) : ที่เสนอมาไม่ได้ทำเพื่อประโยชน์ของนักการเมือง หรือพรรคการเมืองบางพรรค จากการเข้าสู่การเมืองมา 20 ปีเศษ บุคลากรทางการเมืองของเราขาดแคลนมาก เคยชวนเพื่อนข้าราชการมาช่วยงานการเมือง บางท่านก็ลาออกมา บางท่านไม่ออก ตั้งเป็นกลุ่มที่จะช่วยกัน ท่านเหล่านั้นเป็นบุคลากรที่สำคัญในการพัฒนาพรรคการเมือง คงมีคนรุ่นหลังอีกมากที่อยากจะช่วย แต่ไม่กล้าหรือติดค่านิยมที่ว่า ระบบการเมืองสกปรก แต่ถ้าเริ่มต้นตรงนี้จะทำให้ท่านเหล่านั้นได้มาช่วยมากขึ้น บุคลากรทางราชการถ่ายเทมากขึ้น พรรคการเมืองจะ

เข้มแข็งขึ้น การปกครองประเทศคงเข้มแข็งขึ้น ในสภารัฐคนหลายพันคนในระบบราชการ กับระบบการเมืองอยู่กำกึ่งกัน ในสภาผู้แทนฯ ข้าราชการก็มาช่วยงาน ก็มีประโยชน์มาก การเมืองมีประสิทธิภาพ

**สุพร ชาวนาวิชย์กุลชัย** (คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ) : ขอประนีประนอมเรื่องการยืมตัวข้าราชการ ให้สามารถกระทำได้ภายใต้เงื่อนไขที่เราควรจะมีการกำหนดเอาไว้ เพราะเรื่องนี้เปรียบเสมือนดาบสองคม เพราะข้าราชการที่ถูกยืมตัว พรรคพวกก็มองลักษณะเป็นฝ่าย ฝ่ายหนึ่งอาจมองว่าไปช่วยพัฒนาพรรคให้เข้มแข็ง แต่อีกฝ่ายมองว่าออกไปหาอิทธิพลการเมืองเพื่อกลับมาเป็นใหญ่ในหน่วยงาน ความหวาดระแวงอย่างนี้ยังมีอยู่ อย่างไรก็ตาม บ้านเมืองต้องพัฒนาในด้านการเมือง ต้องใช้บุคลากร ระบบราชการคือ พรรคการเมืองที่ใหญ่ที่สุดที่คุณอำนวยความสะดวก เห็นด้วยว่าการยืมตัวข้าราชการน่าจะกระทำได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่จะกำหนดอย่างรัดกุม

**อมร รักษาสัตย์** (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์) : ... อยากเห็นการพัฒนาพรรคการเมืองประเด็นยืมตัวไปช่วยพรรคการเมือง น่าจะยืมได้ ยืมขาดไป 4 ปี ตามเงื่อนไข แต่เรามีการยืมอีกอย่างหนึ่งคือ ยืมไปช่วยราชการเป็นครั้งเป็นคราว โดยไม่เสียราชการเดิม เช่น ยืมไปช่วยเดือนหนึ่งแล้วก็กลับ อยากให้มีทั้ง 2 กรณี คือยืมขาดไป กับยืมเป็นครั้งเป็นคราว โดยไม่เสียราชการเดิม

**สุพล เนยปฏิมานห์** (ผู้แทนพรรคชาติพัฒนา) : โดยหลักการแล้ว เห็นด้วยแต่มีข้อสังเกตเพิ่มเติม ข้าราชการบางกระทรวง บางกรมต้องสัมผัสประชาชน หรือมีอิทธิพลในการเลือกตั้ง ให้คุณให้โทษพรรคการเมืองได้ ฉะนั้นควรระบุไว้ว่า จะยืมตัวข้าราชการได้ถึงขั้นไหน ระดับไหน ถ้าระดับสูงไป จะมีผลกับการเลือกตั้ง

## 5. การส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีการบริหาร ที่เปิดเผย เป็นประชาธิปไตย

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาในประเด็นนี้เป็น 2 แนวทาง คือ  
แนวทางแรก คือ ให้พรรคการเมืองจัดทำบัญชีแสดงรายรับ-รายจ่ายทรัพย์สิน และหนี้สินของพรรคการเมืองทุกปี โดยมีการตรวจสอบรับรองจากผู้ตรวจสอบ

บัญชี และให้เผยแพร่บัญชีดังกล่าว

**แนวทางที่สอง** คือ ให้พรรคการเมืองมีการดำเนินงานที่เป็นประชาธิปไตย

ในแนวทางแรก ประกอบด้วยรายละเอียด ดังนี้

- (1) ควรแสดงบัญชีอย่างเปิดเผย
- (2) ควรเผยแพร่บัญชีโดยการโฆษณาทางหนังสือพิมพ์เช่นเดียวกับบริษัทมหาชนทั่วไป และ

- (3) ควรเผยแพร่บัญชีโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

**พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย** (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์) : เห็นว่า ในข้อ (2) เป็นแนวทางที่ควรเลือก เพราะพรรคการเมืองเป็นองค์กรสาธารณะ จึงควรเปิดเผยบัญชีรายรับ - รายจ่าย ให้ประชาชนรู้ เป็นการกระตุ้นให้ประชาชนสนใจพรรคการเมือง รวมทั้งเป็นการควบคุมรายรับ - รายจ่าย ของพรรคการเมืองให้เป็นระบบดียิ่งขึ้น

**วิสุทธิ์ โปธิแทน** (คณะนิติคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) : โดยหลักการนั้น เห็นด้วยที่จะเปิดเผยให้ประชาชนรับทราบ แต่จะเป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายให้แก่พรรคที่จะให้ลงโฆษณาทางหนังสือพิมพ์ จึงไม่ควรบังคับในข้อ (2) หากจะใช้ (1) และ (3) ประกอบกัน คือ ให้แสดงบัญชีโดยเปิดเผยไว้ที่พรรค และลงในราชกิจจานุเบกษาด้วย และหากสื่อมวลชน องค์กร หรือสมาคมใดจะนำไปเผยแพร่ก็ให้กระทำได้

**สรรค์ชัย ชญานิน** (ผู้แทนพรรคกิจสังคม) : เห็นด้วยกับ อ.วิสุทธิ์ เพราะในปัจจุบันมีกฎหมายที่บังคับให้พรรคจะต้องแสดงบัญชีรายรับ - รายจ่าย ไว้ที่พรรคและต้องยื่นต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองอยู่แล้ว การที่จะบังคับให้พรรคต้องโฆษณาในหนังสือพิมพ์พรรคต้องเสียค่าใช้จ่าย นอกจากนี้เอกสารในทางบัญชีมีค่าใช้จ่ายเพียงแผ่นเดียว ดังนั้นพรรคจะต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก และเมื่อเทียบกับงานราชการ การออกกฎหมายต่าง ๆ ที่ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก็มีได้บังคับให้โฆษณาในหนังสือพิมพ์ จึงเห็นว่า ข้อ (1) กับ (3) ก็น่าจะเพียงพอแล้ว



**อมร รักษาสัตย์** (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์) : ขอเพิ่มเติมใน ข้อ (1) ว่า "ควรแสดงบัญชีโดยเปิดเผยที่พรรคและที่กระทรวงมหาดไทย" คือ ประชาชนสามารถไปดูที่ใดก็ได้ ส่วนข้อ (3) การประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้น เห็นว่าควรตัดออก เพราะต่อไปจะมีพรรคการเมืองมาก จะรุ่งเรืองเปล่า ๆ และในเมื่อบัญชีอยู่ที่กระทรวงมหาดไทย ก็ให้กระทรวงมหาดไทยจัดพิมพ์เป็นรูปเล่มไว้เป็นหลักฐาน สำหรับข้อ (2) ควรเป็นลักษณะที่ไม่บังคับ

**วิสุทธิ์ โภธิแท้** (คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) : ข้อ (3) ควรเอาไว้ด้วย เพราะทางราชการมีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมเผยแพร่อยู่แล้วและในบางเรื่องที่ไม่สำคัญ ยังบังคับลงในราชกิจจานุเบกษา ดังนั้น หากพรรคการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ก็ควรประกาศในราชกิจจานุเบกษาดู และ การเป็นสมาชิกกับราชกิจจานุเบกษาก็เสียค่าใช้จ่ายถูกมากคือ ปีละประมาณ 100 กว่าบาทเท่านั้น และหากหนังสือพิมพ์หรือผู้ที่สนใจจะนำไปเผยแพร่ ก็ให้ไปดูได้ที่พรรค ที่กระทรวงมหาดไทยหรือในราชกิจจานุเบกษา

สำหรับ **แนวทางที่สอง** คือ ให้พรรคการเมืองมีการดำเนินงานที่เป็นประชาธิปไตย ประกอบด้วยรายละเอียด ดังนี้

- (1) ให้จัดตั้งสาขาพรรคเพื่อดำเนินบทบาททางการเมืองในท้องถิ่น
- (2) ให้สมาชิกพรรคเป็นผู้เสนอชื่อผู้สมัครเข้าชิงตำแหน่งทางการเมืองต่อกรรมการบริหารพรรค ซึ่งในปัจจุบันพรรคการเมืองส่วนใหญ่ไม่ได้กำหนดไว้ แต่บางพรรคได้กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรค

**อมร รักษาสัตย์** (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์) กล่าวว่่า : ขอเสริมในข้อ (2) การให้สมาชิกพรรคเสนอชื่อผู้สมัครเข้าชิงตำแหน่งทางการเมืองต่อกรรมการบริหารพรรคนั้น คณะกรรมการบริหารพรรคต้องเห็นด้วยไม่ต่ำกว่า 3 ใน 4 นอกจากนั้นควรให้มีการประชุมใหญ่ของพรรคเพื่อกำหนดนโยบายทั่วไป นโยบายเฉพาะกิจตามข้อเสนอของสาขาพรรค คือ สาขาพรรคจะมีส่วนในการกำหนดนโยบายพรรคด้วย

**มนตรี เจนวิทย์การ** (รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี) : การประชุมใหญ่สามัญของพรรค มีปัญหามาก ควรใช้ตัวแทน และเขียนให้ชัดเจนว่า ตัวแทนจำนวนเท่าใด จึงจะเป็นตัวแทนที่แท้จริง ถ้าเขียนไม่ชัดเจนจะมีปัญหา และจะทำให้ความสำคัญของสมาชิกลดลง

**พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย** (นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์) : คำว่า "ตำแหน่งทางการเมือง" เป็นตำแหน่งอะไร คำว่า "สมาชิกพรรค" หมายถึงทุกคนในเขตเลือกตั้งใช่หรือไม่ที่จะไปเสนอชื่อต่อคณะกรรมการบริหาร จะเป็นการบังคับกลาย ๆ ให้พรรคการเมืองกระจายอำนาจให้เขตเลือกตั้งแต่ละเขต เป็นฐานอำนาจของพรรคใช่หรือไม่ คิดว่าแรงจูงใจลักษณะนี้เป็นคนหาประโยชน์มากและผูกขาด ควรกระจายอำนาจให้สมาชิกพรรคในเขตเลือกตั้งเป็นผู้เสนอชื่อต่อคณะกรรมการบริหารของพรรคในเขตเลือกตั้ง หลังจากนั้นเสนอไปยังกรรมการบริหารพรรค อยากเห็นพรรคการเมืองมีฐานมวลชนโดยให้เริ่มที่เขตเลือกตั้งก่อน เป็นการส่งเสริมให้พรรคพัฒนา โดยกำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคเป็นแนวทาง ส่วนพรรคไหนจะทำหรือไม่ก็แล้วแต่ ก็เหมือนกับสาขาพรรคที่เขียนไว้เป็นข้อบังคับพรรค

**อมร รักษาสัตย์** (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์) : ยังรู้สึกว่าเป็นการบังคับ สมาชิกพรรคในเขตเป็นคนเสนอชื่อ กรรมการบริหารพรรคก็ยังมีสิทธิทำได้ แต่ต้องด้วยคะแนนเสียงจำนวนหนึ่ง

**สรรค์ชัย ชญานิน** (ผู้แทนพรรคกิจสังคม) : การจัดตั้งสาขาพรรค ก็ยังเป็นปัญหา เช่น ตั้งสาขาพรรคที่บ้าน ส.ส. รายหนึ่งใช้เงินและอุปกรณ์จากพรรค และถ้าเกิดช่วยพรรคขึ้นมา จะทำอย่างไร ความพร้อมในการจัดตั้งสาขาพรรคในขณะนี้ยังมีอุปสรรคมาก ส่วนในเรื่องการเสนอชื่อผู้สมัคร ถ้าพรรคเป็นปีกแผ่นแล้วก็เป็นไปได้ แต่ปัจจุบันพรรคการเมืองยังไม่เป็นปีกแผ่นเท่าที่ควร จึงไม่เชื่อว่าจะได้ผลที่จะให้สมาชิกเสนอชื่อเข้ามา จึงไม่ควรบังคับ

**พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย** (นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์) : ไม่ต้องการให้บังคับ แต่ให้ใส่ไว้ในข้อบังคับเพื่อเป็นกรอบ เป็นเป้าหมายที่จะให้เป็นพรรคมวลชน จะทำให้พรรคการเมืองของเรามีพลัง หรือเป็นเงื่อนไขให้ประชาชนหรือสมาชิกในเขตเลือกตั้งเป็นผู้เสนอชื่อ

**สรรพชัย ชญาหิน** (ผู้แทนพรรคกิจสังคม) : ถ้าจะเขียนในข้อบังคับผม  
ค่อนข้างจะไม่เห็นด้วย ควรเขียนเป็นแนวนโยบายของพรรค

**อมร รักษาสัตย์** (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒน  
บริหารศาสตร์) : ที่ว่าบังคับนั้น เป็นเงื่อนไขสำหรับพรรคที่จะได้รับเงินอุดหนุน สำหรับ  
การตั้งสาขาพรรคจะเป็นเงินอุดหนุนตามปริมาณสาขาพรรค และเรื่องที่ทำให้สมาชิกพรรค  
เป็นผู้เสนอชื่อผู้สมัครนั้นเฉพาะในแต่ละเขตเลือกตั้ง กรรมการบริหารพรรคในสาขา  
ต้องเสนอกรรมการบริหารพรรคตัวเอง ซึ่งจะมีการออกเสียงด้วยอัตราเสียงเป็นพิเศษ

**อำนาจ สุวรรณศิริ** (ส.ส.พรรคประชาธิปัตย์) : การจัดตั้งสาขาพรรค  
ที่ล้มเหลว เพราะส่วนหนึ่งตั้งเพื่อตัวบุคคล เพื่อตัวเองจะได้ลงผู้แทน สจ. หรือ สท. หรือ  
เป็นนายกเทศมนตรี เมื่อสำเร็จความประสงค์แล้วก็อาจจะย้ายพรรค ทำอย่างไรจึงจะให้  
การจัดตั้งสาขาพรรค เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาการเมืองมีคุณธรรม ตั้งใจจริงที่จะทำ  
การเมืองให้มีความต่อเนื่อง ขั้นตอนน่าจะเป็นดังนี้ คณะกรรมการสาขาพรรคมีอำนาจ  
ส่วนหนึ่งที่จะเสนอจากระดับอำเภอ มาสู่เขตเลือกตั้งในระดับจังหวัด แล้วพิจารณาร่วม  
กันในคณะกรรมการบริหารสาขาพรรคระดับจังหวัด ภาค และประเทศ โดยประธานสาขา  
พรรคทั่วประเทศมารวมกันประชุมใหญ่ เลือกองค์กรขึ้นมาเรียกว่า คณะกรรมการ  
บริหารพรรค องค์กรนี้ต้องเป็นองค์กรสูงสุด ในการวินิจฉัยตัดสินปัญหาโดยทั่วไป สาขา  
พรรคก็อยากได้คนดี เพราะเขาใกล้ชิดก็ต้องเคารพเขา บางทีมีคนที่เหนือกว่าที่สาขา  
พรรคเสนอก็ต้องทำความเข้าใจกับสาขา มิฉะนั้นจะเกิดความแตกแยก ย้ายพรรค ซึ่งจะ  
ทำให้การพัฒนาการเมืองไม่เป็นระบบ สำหรับการกำหนดนโยบายก็ให้สมาชิกเข้าชื่อกัน  
20 ท่าน หรือคณะกรรมการบริหารเห็นชอบเข้าชื่อกัน เรียกประชุมใหญ่เพื่อกำหนด  
นโยบายหรือทบทวนทิศทางบางอย่างได้ เป็นการประชุมวิสามัญที่นอกเหนือจากการ  
ประชุมสามัญประจำปีซึ่งประชุมกันปีละครั้ง

**พงศ์เพ็ญ สกุนตาทัย** (นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์) : มีความเห็นตรง  
กันคือ การสรรหาตัวผู้สมัครเบื้องต้น เป็นของเขตเลือกตั้งแล้วเสนอไปยังกรรมการ  
บริหาร ถ้ากรรมการบริหารมีผู้สมัครที่ดีกว่า ก็ต้องอธิบายกัน แต่อำนาจตัดสินใจสุด  
ท้ายอยู่ที่กรรมการบริหารของพรรค

**สรศักดิ์ชัย ชญาภิน** (ผู้แทนพรรคกิจสังคม) : ข้อบังคับพรรค ควรเป็นเรื่องของการจัดองค์กรภายในพรรค ถ้าเขียนเป็นข้อบังคับพรรคแล้วไม่ปฏิบัติ จะมีปัญหาสมาชิกบางคนอาจฟ้องร้องได้ เห็นว่าไม่สมควรเอาไปเขียนไว้ในข้อบังคับพรรค

**วิสุทธ์ โพรธแทน** (คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) : พรรคจะพัฒนาได้ด้วยวิวัฒนาการ และในระบบประชาธิปไตยเป็นระบบ Market คือการแข่งขัน พรรคไหนเจริญเติบโต จะได้รับการสนับสนุนมาก ได้รับการเลือกตั้งมากเพื่อไปมีอำนาจรัฐ ไม่ค่อยเห็นด้วยที่จะไปบังคับให้พรรคทำอย่างนั้น อย่างนี้ พรรคการเมืองมีหลายประเภท ประเภทรวมอำนาจก็มี กระจายอำนาจก็มี และการเสนอผู้สมัครรับเลือกตั้งก็มีหลายวิธี ทำไมไม่เปิดให้พรรคแข่งขันกันในหลายประเภท เราน่าจะเขียนในลักษณะสนับสนุนให้พรรคทำ ส่วนพรรคจะทำอย่างไรนั้น ประชาชนจะเป็นผู้ตัดสิน

**อนันต์ อนันตกุล** (ปลัดกระทรวงมหาดไทย, ประธาน) : คงจะต้องใส่ไว้ในเงื่อนไข เรื่องรับเงินอุดหนุน ถ้าใครทำสมบูรณ์ทั้ง 3 ข้อ ก็ได้รับเงินอุดหนุนเต็มที่ถ้าใครทำไม่ครบทั้ง 3 ข้อ ก็อาจได้เพียงครึ่งเดียว เป็นลักษณะที่ไม่บังคับ

**พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย** (นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์) : เรื่องเงินอุดหนุนเป็นเรื่องของสาขา แต่เรื่องที่จะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการเสนอตัวผู้สมัคร ไม่น่าจะกึ่งพรรคการเมืองเป็นผลิตผลทางธรรมชาติ แต่ของไทยเป็นผลิตผลเทียม

**สรศักดิ์ชัย ชญาภิน** (ผู้แทนพรรคกิจสังคม) : ยังมีปัญหาทางปฏิบัติถ้าบังคับ ก็จะเป็นการบังคับให้พรรคโกหก ถ้าจะไปบังคับในข้อบังคับพรรคไม่เห็นด้วย

**สุวัฒน์ ทรัพย์ประภา** (ผู้แทนพรรคมวลชน) : เห็นด้วยกับประธานที่เป็นเงื่อนไข สำหรับพรรคที่ขอเงินอุดหนุน ถ้าไม่มีเงื่อนไขเลยก็จะใช้กันตามสบาย

มีมติให้ตั้งคณะกรรมการ 5 คน (พรรคกิจสังคม 2 คน พรรคพลังประชาชน 1 คน พรรคเพื่อไทย 1 คน พรรคเพื่อแผ่นดิน 1 คน) ให้มีอำนาจพิจารณาและเสนอชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรค

## 6. การส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีบทบาททางการเมือง อย่างต่อเนื่อง โดยส่งสมาชิกเข้ารับเลือกตั้งในหน่วยการบริหาร ราชการท้องถิ่นทุกระดับ

กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น  
ทุกระดับในปัจจุบัน มิได้กำหนดข้อห้ามเกี่ยวกับการสังกัดพรรคการเมืองของผู้สมัครรับ  
เลือกตั้ง และมีได้บังคับให้ผู้สมัครฯ ต้องสังกัดพรรคการเมือง เช่นเดียวกับการสมัครรับ  
เลือกตั้ง ส.ส.

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาแนวทางส่งเสริมให้พรรคการเมือง ส่งสมาชิก  
เข้ารับเลือกตั้งในหน่วยการบริหารราชการท้องถิ่นทุกระดับเป็น 3 แนวทาง คือ

**แนวทางที่ 1** ให้มีการปรับปรุงแบบพิมพ์ ใบสมัครรับเลือกตั้งของหน่วย  
การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นโดยให้มีข้อความที่ระบุการสังกัดพรรคของผู้สมัครไว้ด้วย  
เพื่อเป็นการส่งเสริมหรือให้ความสำคัญกับพรรคการเมือง

**แนวทางที่ 2** เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการรับสมัครเลือกตั้งของ  
หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทุกระดับให้พรรคการเมืองทุกพรรคทราบ และ

**แนวทางที่ 3** ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบเกี่ยวกับการส่งสมาชิก  
พรรคการเมืองต่าง ๆ สมัครรับการเลือกตั้งในหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทุกระดับ

รายละเอียดการพิจารณามีดังนี้

**ชำนาญ พงษา** (ที่ปรึกษาพิเศษของกระทรวงมหาดไทย) : ในเมื่อจะ  
ส่งเสริมระบบพรรคการเมืองแล้ว ทำไมไม่บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งส่วนท้องถิ่นสังกัด  
พรรคเสียเลย โดยปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะเทศบาล สมาชิกจังหวัดซึ่ง  
เป็นองค์กรท้องถิ่นเต็มรูป เพราะในข้อเท็จจริงก็สังกัดพรรคการเมืองอยู่แล้ว

**อมร รักษาสัตย์** (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร  
ศาสตร์) : เห็นว่า หากผู้สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองระดับชาติก็ดี หรือถ้าผู้สมัคร  
สังกัดกลุ่มในท้องถิ่นก็ดี ไม่มีข้อห้าม ปัจจุบันยังไม่มีความหมายเกี่ยวกับพรรคท้องถิ่น

**อำนาจ สุวรรณคีรี** (ส.ส.พรรคประชาธิปัตย์) : เหตุผลที่พรรคการเมืองไม่เปิดเผยการส่งผู้สมัครในระดับท้องถิ่น เช่น เทศบาล สภาจังหวัด มี 2 ประการ ประการแรก คือ ต้องการอยู่เหนือความขัดแย้ง ระหว่างกลุ่มคนที่ผู้สมัครสังกัด คือช่วยวินิจฉัยตัดสินปัญหาบางอย่างได้ นักการเมืองในพื้นที่จะเป็นที่พึ่งแก่ประชาชน คนทุกกลุ่มถือเป็นพวก เป็นช่วงหนึ่งของวิวัฒนาการทางการเมืองจากผู้นำท้องถิ่น และประการที่ 2 การตั้งพรรคท้องถิ่นในการเลือกตั้งส่วนท้องถิ่นแต่ละคราว จะมีคนของพรรคสมัครรับเลือกตั้งในพรรคท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย มีลักษณะเป็นคนละพรรค แต่พวกเดียวกัน หรือพรรคเดียวกันแต่คนละพวก ถ้ามองในแง่บวกเป็นผลดี คือมีการรวมกลุ่มกันเข้าใจกัน ลดความขัดแย้งต่าง ๆ ลงได้

**ชำนาญ พงนา** (ที่ปรึกษาพิเศษของกระทรวงมหาดไทย) : การเมืองต้องมีความขัดแย้ง มิฉะนั้นจะมีฝ่ายค้านทำไม ขัดแย้งทางความคิดเห็นเป็นสิ่งที่ดี และโดยข้อเท็จจริงในท้องถิ่น ก็มีพรรคอยู่แล้ว หากเป็นสมาชิกสังกัดพรรครัฐบาล โอกาสที่จะได้รับเงินสนับสนุนในท้องถิ่น จะมีมากกว่าที่กระทรวงมหาดไทย หรือกรมการปกครองเสนอไปเสียอีก

**พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์** (นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์) : เห็นด้วยกับท่านชำนาญ คืออยากเห็นการเมืองท้องถิ่นเป็นระบบพรรคจะได้ล้างอิทธิพลอำนาจมืดที่มีอยู่สงสารคนในชนบท และผู้สมัครจะต้องรับผิดชอบต่อพรรค เจ้าพ่อจะไม่ได้รับการเลือกตั้ง ประชาชนจะไม่ถูกรังแก ดังนั้นหากไม่บังคับให้ต้องสังกัดพรรคการเมือง ก็ให้เป็นแนวทางกระตุ้นให้พรรคลงไปในระดับท้องถิ่น

**อำนาจ สุวรรณคีรี** (ส.ส.พรรคประชาธิปัตย์) : คนชนบทไม่สับสนเท่าคนในเมือง โดยเฉพาะทางภาคใต้ ซึ่งเลือกเป็นระบบพรรคเหมือนกับมาเลเซีย สิงคโปร์ อังกฤษ แต่ในเมืองใหญ่อย่างกรุงเทพฯ ยังมีความสับสนอยู่ เรามีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมา 60 ปี ถูกยึดอำนาจเสีย 40 กว่าปี มีการพัฒนาทางการเมืองเพียง 10 กว่าปีเท่านั้น ถึงถือว่ามีการพัฒนาแล้วไม่ได้ ยังไม่ควรบังคับให้ต้องสังกัดพรรค ในขณะที่ยังไม่พร้อม จะเป็นการทำลาย มากกว่าการส่งเสริม ควรปล่อยให้ไปตามธรรมชาติ และปล่อยให้คล้อยไปสู่เป้าหมายเอง ระบบราชการก็เป็นส่วนที่สำคัญมากที่จะช่วยชี้นำให้มีการพัฒนาไปสู่เป้าหมายตามที่ต้องการได้ หากราชการซึ่งถือว่าเป็นพรรค

การเมืองที่ใหญ่ที่สุดของประเทศมีมากกว่า 100 ปีแล้ว เอนเอียงไปกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในท้องถิ่น ความเบี่ยงเบนก็ยังมีมาก รวมทั้งอิทธิพลภัยมืดต่าง ๆ ด้วย

**วิสุทธิ โปธิแทน** (คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) :

สภาพความเป็นจริงในประเทศที่เป็นประชาธิปไตย มิได้บังคับให้สังกัดพรรคอย่างเช่นเยอรมัน สำหรับการเมืองไทยหากเป็นระบบแล้ว อาจไม่ต้องใช้กฎหมายบังคับให้ต้องสังกัดพรรคคือ จะเข้าสังกัดไปเอง การที่จะควบคุมมากเกินไปก็ไม่ได้ จะปล่อยเกินไปก็ไม่ดี หากวัฒนธรรมทางการเมืองของเราเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ไม่มีการยึดอำนาจก็จะค่อย ๆ ปรับเปลี่ยนไป ดังนั้นทางสายกลางก็คือไม่ควรบังคับให้ต้องสังกัดพรรค

**สุวัจน์ ทรัพย์ประภา** (ผู้แทนพรรคมวลชน) :

ไม่เห็นด้วยกับการบังคับให้ต้องสังกัดพรรค เพราะเป็นการตัดสิทธิของประชาชนในพื้นที่โดยปริยาย ควรวางเป็นเงื่อนไขว่า หากพรรคส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น รัฐจะอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการหาเสียง จะทำให้กลุ่มอิสระต่าง ๆ หาทงเข้าสังกัดพรรคเอง

**อนันต์ อนันตกุล** (ปลัดกระทรวงมหาดไทย , ประธาน) :

ในหลักการคงเห็นด้วย แต่เป็นลักษณะที่ไม่บังคับ แล้วแต่ความพร้อมของพรรคการเมืองที่จะส่งผู้สมัครในระดับท้องถิ่น

**อมร รักษาสัตย์** (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์) :

เป็นหลักการส่งเสริม มิใช่หลักการบังคับ คือส่งเสริมให้มีพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่นได้ด้วย อีกประการหนึ่งขอให้กระทรวงมหาดไทยแก้ไขวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาในระดับท้องถิ่น เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมีผู้สมัครแข่งขันมาก และไม่มีการแบ่งเขตเลือกตั้ง ทำให้สับสนและมีควรรับคะแนนที่ไม่ถูกต้อง

**ปรีดี หิรัญพฤกษ์** (ผู้แทนพรรคเสรีธรรม) :

ในส่วนที่ผู้แทนพรรคมวลชนเสนอเป็นเงื่อนไขเป็นการจูงใจ โดยให้เป็นเงินอุดหนุน ขอให้เพิ่มเติมไว้ด้วย และขอเสริมในส่วนที่ท่านชานาญกล่าวไว้ คือ ให้สังกัดพรรคส่วนท้องถิ่นด้วย เรื่องเจ้าพ่อทางการเมืองต้องยอมรับว่ามีอยู่จริง ซึ่งหากพรรคการเมืองลงไปในระดับท้องถิ่นมากเท่าใด สิ่งเหล่านี้ก็จะค่อย ๆ หายไป วิธีกลาง ๆ ที่ดีที่สุดคือให้มีแรงจูงใจโดยการให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง

**อมร รักษาสัตย์** (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์) : หมายความว่า ช่วยเงินอุดหนุนทั้งพรรคการเมืองระดับชาติและพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่น แม้การเมืองระดับท้องถิ่นในปัจจุบันเป็นเพียงการรวมกลุ่ม ก็อาจให้มีการจดทะเบียนเป็นพรรคการเมืองท้องถิ่นขึ้น และต่อไปพรรคการเมืองท้องถิ่นเหล่านี้ก็จะรวมตัวกันหนุนพรรคใดพรรคหนึ่งที่มีแนวเดียวกัน หรือหากพรรคการเมืองระดับชาติจะพยายามส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจ พรรคการเมืองท้องถิ่นก็จะเข้ามาเป็นแนวร่วมที่เรียกว่า พรรคแนวร่วมส่งเสริมประชาธิปไตย ก็จะเป็นผลดี

**ปรีดี หิรัญพุกษ์** (ผู้แทนพรรคเสรีธรรม) : การที่มีพรรคการเมืองท้องถิ่นเกิดขึ้นมากนั้น จะก่อให้เกิดการสับสนในทางเรียกขาน และจะเป็นปัญหาในการบริหารควบคุม รวมทั้งการประสานงานกับทางราชการด้วย หากปรับพรรคการเมืองท้องถิ่นเป็นในรูปของสาขาพรรค โดยให้สาขาพรรคในระดับชาติ ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของพรรคการเมืองท้องถิ่น ซึ่งมั่นใจว่าเมื่อพรรคการเมืองระดับชาติลงไป จะทำให้การดำเนินงานทางการเมืองในระดับท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและรักษามาตรฐานไว้ได้

**พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย** (นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์) : ไม่มั่นใจในพรรคท้องถิ่นเนื่องจากมีการแสวงหาผลประโยชน์กันมาก สำหรับการปกครองท้องถิ่นในทุกระดับ หากมีพรรคการเมืองระดับชาติลงไปรับผิดชอบ จะทำให้การปกครองท้องถิ่นดีขึ้น จะทำให้ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งมีความรับผิดชอบต่อพรรคและพรรครับผิดชอบต่อประชาชนทั่วประเทศ จึงเห็นว่าเป็นมาตรการที่ควรสนับสนุน

**ชำนาญ พงนา** (ที่ปรึกษาพิเศษของกระทรวงมหาดไทย) : ถ้าท้องถิ่นปรับเข้าพรรคได้ ก็ควรให้เงินสนับสนุนเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นด้วย อย่างที่ อ.ปรีดีได้กล่าวแล้ว แต่ไม่ถึงขั้นบังคับ ดูได้จากการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพฯ ซึ่งออกมาในรูปพรรคแล้ว โดยมีได้บังคับสังกัดพรรค จะเห็นได้ว่า การเมืองเติบโตเองตามธรรมชาติ ในทำนองเดียวกัน หากส่งเสริมให้พรรคระดับชาติลงไปในระดับท้องถิ่น ก็ควรสนับสนุนเงินให้ด้วย

**วิสุทธิ โทธิแทน** (คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) : เกี่ยวกับการกรอกแบบฟอร์ม ผู้สมัครรับเลือกตั้งการปกครองท้องถิ่นไม่ระบุว่าต้องสังกัดพรรคใด และกฎหมายก็ไม่ได้ห้ามไว้ ตัวผู้สมัครเองก็ไม่กล้าประกาศตนเอง เพราะไม่อยากแบ่งเป็นฝักเป็นฝ่ายอย่างที่ท่านอำนาจได้กล่าวแล้ว ยกเว้นในกรุงเทพฯ หากจะ



ให้ผู้สมัครในระดับท้องถิ่นต้องสังกัดพรรคซึ่งจะได้รับเงินอุดหนุนก็ไม่ควรบังคับให้ต้องกรอกข้อความว่า สังกัดพรรคใด คือจะหาเสียงในแนวของพรรคหรือไม่ก็ได้ แต่สิ่งที่จะต้องแก้ไขเพื่อดำเนินการตามที่กล่าวคือ ต้องแก้ไขกฎหมายพรรคการเมืองเกี่ยวกับสถานะของพรรคที่ต้องถูกยุบ หากไม่มี ส.ส. ในสภา หรือส่งผู้สมัครไม่ครบ 120 คนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการส่งผู้สมัครในจังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง ซึ่งมีจำนวนไม่ถึง 120 คน

**อมร รักษาสัตย์** (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์) : หากส่งเสริมให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองท้องถิ่น พรรคการเมืองท้องถิ่นเหล่านั้น ก็จะจัดกลุ่มกันเองว่าจะสนับสนุนพรรคการเมืองในระดับชาติพรรคใด คือเป็นการทำให้มีการจัดตั้งกลุ่มในระดับเล็ก

**สนธิ บางมีชัย** (คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง) : เคยทำวิจัย 2 ครั้ง เรื่อง การสมัครรับเลือกตั้งเทศบาลของพรรคการเมืองพบว่าไม่นิยมสมัครในนามพรรค ถ้าเราส่งเสริมให้สมัครในนามพรรคและให้เงินอุดหนุนจะมีส่วนช่วยให้การเลือกตั้งเทศบาลเป็นระบบได้ ไม่อยากเห็นแบบตะวันตก ที่มีสาขาพรรคแล้วยังมีพรรคท้องถิ่นมาก ๆ ซึ่งก็จะเป็นพรรค 100 พรรคขึ้นมา

## 7. การส่งเสริมให้พรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมทางการเมืองที่สัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชน

คณะกรรมการฯ มีความเห็นในแนวทางเดียวกันว่า การส่งเสริมให้พรรคดำเนินกิจกรรมทางการเมืองที่สัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชน ได้แก่ การให้การศึกษาดูงานแก่ประชาชน การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับระบบพรรคการเมือง ทั้งนี้ พรรคจะทำหน้าที่ได้ครบถ้วนหรือไม่ ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายประการ เช่น องค์การของพรรค การเงินของพรรค และอื่น ๆ และหากมีการสนับสนุน ส่งเสริมพรรคการเมืองตามข้อเสนอต่าง ๆ ที่กล่าวมาก็จะมีส่วนส่งเสริมให้พรรคสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามหน้าที่พรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตยได้อย่างครบถ้วนและมีประสิทธิภาพ

## ส่วนที่ 4

### พรรณณะเกี่ยวกับ

### การแก้ไขกฎหมายพรรคการเมือง

คณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมือง ได้วางหลักการในการพิจารณาเป็น 2 แนวทาง คือ (1) เสนอแก้ไขปรับปรุงกฎหมายโดยยึดแนวทางตามร่าง พ.ร.บ. ฉบับเดิม กับ (2) การเสนอร่างกฎหมายใหม่โดยไม่ติดยึดกับกฎหมายเดิม ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้ยึดหลักการตามแนวทางที่สอง โดยได้แยกการพิจารณาเป็น 3 ประเด็น คือ

- 1) การจัดตั้ง/จดทะเบียนพรรคการเมือง
- 2) การเปิดเผยรายรับ-รายจ่าย
- 3) การส่งเสริมสนับสนุนพรรคการเมือง

#### 1. การจัดตั้ง/จดทะเบียนพรรคการเมือง

ประเด็นการพิจารณาประกอบด้วย (1) หลักการจัดตั้งพรรคการเมือง (2) การดำเนินกิจการของพรรค (3) การรวมพรรค และ (4) การเลิกพรรค

##### 1.1 หลักการจัดตั้งพรรคการเมือง

คณะกรรมการฯ ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ควรให้เป็นไปตามหลักการจัดตั้งได้ง่าย เพื่อรับรองเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ แต่พรรคจะต้องมีกิจกรรม/ผลงานทางการเมืองอย่างต่อเนื่องจึงจะดำรงฐานะเป็นพรรคการเมืองได้ หากไม่มีกิจกรรม/ผลงานทางการเมือง ต้องมีบทบัญญัติให้เลิกพรรค แต่บางท่านเห็นว่าควรให้จัดตั้งได้ยาก เนื่องจากที่ผ่านมา มีพรรคการเมืองเกิดขึ้นจำนวนมากและเป็นพรรคที่ไม่มีอุดมการณ์ และเนื่องจากพรรคการเมืองมีลักษณะเป็นองค์กรมหาชนซึ่งประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วม จึงควรมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดตั้งเพื่อมิให้มีการจดทะเบียนเป็นจำนวนมาก

รายละเอียดการพิจารณาดังนี้

**อมร รักษาสัตย์** (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์) : ความเห็นของคณะทำงานฯ ส่วนใหญ่ให้จัดตั้งได้ง่าย เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นองค์กรของมหาชน จึงควรเปิดโอกาสให้จัดตั้งได้ง่าย และเติบโตได้

**พินิจ จันทรสุนทร** (ส.ส. พรรคชาติไทย) : หลักการจัดตั้งพรรคตามกฎหมายเดิมก็ได้อยู่แล้ว แต่ควรปรับให้จัดตั้งได้ง่ายกว่าเดิม จึงสนับสนุนให้มีการจัดตั้งพรรคได้ง่ายและให้มีการเลิกพรรคง่ายด้วยเช่นกัน เรื่องนี้ควรต้องดำเนินการอย่างจริงจัง

**จิรโชค วีระสัย** (คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง) : เห็นด้วยกับทั้ง 2 ท่าน คือให้มีการจัดตั้งง่าย และก็ให้เลิกพรรคง่ายด้วย และให้รวมไปถึงกลุ่มซึ่งเป็นองค์ประกอบของพรรค เช่น องค์กร สมาคมต่าง ๆ ก็ขอให้จัดตั้งง่ายด้วย

**เสกสรรค์ ประเสริฐกุล** (คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) : เท่าที่ได้ศึกษาตามเอกสารการประชุมเห็นว่ามีความเห็นที่ขัดแย้งในตัวเองพอสมควรเกี่ยวกับหลักการจัดตั้งพรรคการเมืองที่ว่าให้มีการจัดตั้งได้ง่าย แต่ไม่ให้มีพรรคมากให้ตั้งโดยสมัครใจ แต่กลับให้เลิกโดยรัฐบังคับ ถ้าเริ่มจากความสมัครใจก็น่าจะให้เลิกโดยสมัครใจด้วย

**อมร รักษาสัตย์** (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์) : โดยหลักการจะสนับสนุนให้มีการจัดตั้งพรรคได้ง่าย และสนับสนุนพรรคที่มีการดำเนินการดี โดยจัดให้มีเงินอุดหนุน เกี่ยวกับการตั้งพรรคการเมืองนี้รัฐธรรมนูญในต่างประเทศมิได้จำกัดในเรื่องนี้ เช่น สหรัฐอเมริกาให้สิทธิ์ทางการเมืองอย่างเต็มที่ ญี่ปุ่นมีการกำหนดรูปแบบไว้ ส่วนเยอรมันก็มีได้บังคับ

## 1.2 การดำเนินการกิจการของพรรค

ประเด็นเกี่ยวกับกิจการของพรรคมีแนวทางพิจารณาตามความเห็นของคณะทำงานฯ พัฒนาระบบพรรคการเมือง และคณะกรรมการฯ ให้ความเห็นชอบดังนี้

## 1. องค์กรเป็นสมาชิกและการส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง

- (1) ควรกำหนดเรื่องความสมบูรณ์ของการเป็นสมาชิกพรรคว่าจะสมบูรณ์เมื่อกรรมการบริหารพรรคมีมติรับรอง\*
- (2) การส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งควรเป็นบุคคลที่กรรมการบริหารพรรครับรอง หรือสาขาพรรคเสนอชื่อเป็นผู้สมัคร \*\*
- (3) ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ควรเป็นสมาชิกพรรคมาแล้วในห้วงระยะเวลาหนึ่ง เช่น 10 - 15 วัน

## 2. คณะกรรมการบริหารพรรค

- (1) ควรเพิ่มตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคที่สำคัญ ๆ อีก คือ เภรัญญิก และนายทะเบียน\*\*\*
- (2) โครงสร้างการบริหารงาน ควรกำหนดให้มีคณะกรรมการอื่น ๆ ของพรรคที่มีฐานะและอำนาจใกล้เคียงกับคณะกรรมการบริหาร เพื่อถ่วงดุลย์อำนาจในพรรค และเพื่อช่วยในการปฏิบัติงานของพรรค\*\*\*\*

## 3. สาขาพรรค

ให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการบริหารพรรคและควรเปิดโอกาสให้สมาชิกร่วมกันเสนอขอจัดตั้งสาขาพรรคต่อคณะกรรมการบริหารพรรค

\* คณะทำงานฯ ส่วนใหญ่เห็นควรให้เป็นมติของคณะกรรมการบริหารพรรค แต่บางท่านไม่เห็นด้วย เพราะเห็นว่า ขัดกับหลักการที่ให้มีการจัดตั้งพรรคได้ง่าย

\*\* คณะทำงานฯ ส่วนใหญ่เห็นว่าควรเป็นสมาชิกพรรคมาสักระยะเวลาหนึ่ง คือกำหนดเป็นเงื่อนไขเวลาไว้ แต่คณะทำงานฯ บางท่านเห็นว่าอาจขัดกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดไว้เพียงว่าให้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองเท่านั้น

\*\*\* คณะทำงานฯ บางท่านเห็นว่าควรเพิ่มโฆษกพรรคด้วย

\*\*\*\* คณะทำงานฯ ส่วนใหญ่เห็นชอบ แต่เห็นว่าไม่ควรกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ แต่ควรให้พรรคดำเนินการเองโดยอาจกำหนดในข้อบังคับพรรค

#### 4. กิจการที่ต้องทำโดยที่ประชุมใหญ่ ได้แก่

- (1) การเปลี่ยนแปลงนโยบายของพรรค
- (2) การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับของพรรค
- (3) การเลือกตั้งหัวหน้าพรรค

#### 5. การขับออกจากสมาชิกพรรค

ควรกำหนดให้มีการสอบสวนความผิดก่อนลงมติ

รายละเอียดการพิจารณาของคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนา  
ระบบพรรคการเมืองในประเด็นการดำเนินกิจการของพรรค มีดังนี้

**ปาน พึ่งสุจริต** (ผู้แทนพรรคราษฎร) : การดำเนินกิจการทางการเมืองของพรรคคืออะไรแน่ ควรมีการกำหนดให้ชัดเจน เพราะที่ผ่านมาจะกำหนดไว้อยู่ในกรอบของการส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. และบทบาทของพรรคในสภา บทสรุปก็คือหากพรรคใดไม่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งเป็น ส.ส. พรรค ต้องยุบไป ดังนั้น การดำเนินกิจการทางการเมืองควรดำเนินการอย่างไร เช่น พรรคการเมืองตั้งบริษัทเท่าทุนหรือค้าขายข้าวสารเป็นการดำเนินกิจการทางการเมืองหรือไม่ และผู้ที่เป็นนักการเมืองคือใคร ความเป็นพรรคการเมืองไม่ควรจะดูแค่จำนวนผู้แทนฯ การดำเนินกิจกรรมทางการเมือง จึงควรกำหนดให้ชัดเจน ซึ่งจะมีผลต่อการยุบ / ย้ายพรรค

**อมร รักษาสัตย์** (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์) : กิจกรรมทางการเมืองนั้น ให้ความหมายยากเพราะครอบคลุมไปถึงเศรษฐกิจและสังคมด้วย อาจให้ความหมายได้ว่า หมายถึงกิจกรรม/การดำเนินการอะไรก็ตามที่เกี่ยวข้องกับคนส่วนใหญ่

**พินิจ จันทรสุรินทร์** (ส.ส. พรรคชาติไทย) : เห็นด้วยกับข้อ 1(1) คือ การเป็นสมาชิกจะสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อกรรมการบริหารพรรคมีมติรับรอง ส่วนในข้อ 1(2) เห็นว่าสลับกัน ที่ถูกต้องให้สาขาพรรคเสนอชื่อผู้สมัคร แล้วให้กรรมการบริหารพรรคพิจารณาให้การรับรอง

**อมร รักษาสัตย์** (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์) : ขอแก้ไขในข้อ 1(2) การส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง ควรเป็นบุคคลที่สาขาพรรคเสนอและกรรมการบริหารพรรครับรอง หรือหากกรรมการบริหารพรรคไม่รับรอง ควรต้องกำหนดว่าด้วยคะแนนเสียงเท่าใด

**พินิจ จันทรสุรินทร์** (ส.ส. พรรคชาติไทย) : หากเป็นกรณีไม่มีสาขาพรรค ให้เป็นไปโดยมติของคณะกรรมการบริหารพรรคอย่างเดียวหรือไม่ ซึ่งในการส่งเสริมให้จัดตั้งสาขาพรรคนั้น ควรกำหนดเงื่อนไขไว้ด้วย ส่วนการกำหนดห้วงเวลาของผู้สมัครในข้อ 1(3) ว่า ควรเป็นสมาชิกพรรคมาแล้ว 10 - 15 วัน นั้น ในทางปฏิบัติสามารถทำได้ ไม่ว่าจะกำหนดเท่าใดก็ตาม

**มนตรี เจนวิทย์การ** (รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี) : ในเรื่องของการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองไม่ควรนิยามไว้ ส่วนการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองถ้าเป็นพรรคที่มีระเบียบวินัย มีหลักเกณฑ์ ไม่น่าที่จะต้องกำหนดห้วงระยะเวลาการเป็นสมาชิกพรรคไว้ ควรให้กำหนดโดยกรรมการบริหารพรรค

**ชาญ สุทธิสารากร** (ผู้แทนพรรคประชากรไทย) : ข้อสังเกตเกี่ยวกับการนิยามคำว่า กิจกรรมทางการเมืองที่เสนอมาอยู่ในกรอบการดำเนินกิจกรรมในสภา การดำเนินงานของพรรคการเมืองในปัจจุบันยังเหยิง มีอุดมการณ์ลดลง มีบุคคลจำนวนมากที่ช่วยเหลือสังคม ซึ่งมีได้เป็นนักการเมือง ดังนั้นกิจกรรมทางการเมืองจึงไม่ควรพิจารณาเพียงกิจกรรมการเลือกตั้ง หรือเป็นเพียงกิจกรรมของ ส.ส. ในสภาเท่านั้น บางคนไม่ชอบเป็น ส.ส. แต่ชอบทำงานกับประชาชน โดยดำเนินการอบรมให้ความรู้ประชาชน ถือว่าเป็นกิจกรรมทางการเมืองเช่นกัน

**มนตรี เจนวิทย์การ** (รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี) : การออกกฎหมายให้ครอบคลุมในทุกเรื่อง คงทำไม่ได้ เห็นด้วยว่าพรรคการเมืองต้องมีเจ้าหน้าที่ประจำ มีทีมงานมืออาชีพช่วย

**พินิจ จันทรสุรินทร์** (ส.ส. พรรคชาติไทย) : ในเรื่องการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารพรรค ซึ่งคณะทำงานฯ เห็นควรให้เพิ่มตำแหน่งกรรมการบริหารพรรค คือ เจริญญิก และนายทะเบียนของพรรค และบางท่านเห็นว่าควรเพิ่มตำแหน่งโฆษกพรรค ด้วยนั้น เห็นด้วยกับทั้ง 3 ตำแหน่งที่เสนอ

**ปาน พิงสุจรีต** (ผู้แทนพรรคราษฎร) : ควรเปิดไว้สำหรับตำแหน่งอื่น ๆ อีก ด้วยหรือไม่ เช่น อาจให้มีตำแหน่งอนุศาสนาจารย์พรรค

**สุจิต บุญบงการ** (คณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) : ในกฎหมายควรกำหนดไว้ให้น้อยและเปิดไว้ว่า "และตำแหน่งอื่น ๆ ที่กำหนดในข้อบังคับพรรค"

**อมร รักษาสัตย์** (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์) : ควรกำหนดตำแหน่งที่บังคับ ได้แก่ หัวหน้าพรรค เลขาธิการพรรค เจริญญิก นายทะเบียน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 7 คน

**ปรีดี หิรัญพุกษ์** (ผู้แทนพรรคเสรีธรรม) : ตำแหน่งรองหัวหน้าพรรคและรองเลขาธิการพรรค มีความสำคัญ น่าจะให้คงไว้ตามเดิม

**สุจิต บุญบงการ** (คณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) : สำหรับตำแหน่ง เจริญญิก หรือตำแหน่งอื่น ๆ ควรให้อิสระแก่พรรคเป็นผู้กำหนด

**พินิจ จันทรสุรินทร์** (ส.ส. พรรคชาติไทย) : อยากให้มีตำแหน่ง เจริญญิก ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบได้ตามกฎหมาย คือให้สามารถรับรองเรื่องเงินอุดหนุน บัญชีรายรับ - รายจ่ายของพรรค

**อมร รักษาสัตย์** (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์) : ในทางปฏิบัติมีเหรียญกษาปณ์และนายทะเบียนอยู่ แต่ไม่ได้เขียนไว้ในกฎหมาย รวมทั้งตำแหน่งรองหัวหน้าพรรค หรือรองเลขาธิการพรรค ดังนั้นตำแหน่งรองหัวหน้าพรรค และรองเลขาธิการพรรค ไม่ต้องเขียนไว้ในกฎหมายก็น่าจะได้

**พล.ร.ท. โรช วิกิตภูมิประเทศ** (ผู้แทนพรรคพลังธรรม) : ควรให้เสรีแก่พรรค โดยให้เป็นไปตามข้อบังคับของแต่ละพรรค ไม่จำเป็นว่าโฆษกพรรคจะต้องเป็นกรรมการบริหารพรรค

**สุจิต บุญบงการ** (คณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) : เนื่องจากเรื่องการเงินของพรรคเป็นเรื่องสำคัญ ควรเพิ่มตำแหน่งเหรียญกษาปณ์เข้าไว้ด้วยอีก 1 ตำแหน่ง

**ปรีดี หิรัญพฤกษ์** (ผู้แทนพรรคเสรีธรรม) : เมื่อเพิ่มตำแหน่งเหรียญกษาปณ์ จึงต้องปรับจำนวนกรรมการจากเดิมไม่น้อยกว่า 7 คน เป็นไม่น้อยกว่า 8 คน เพื่อให้มีจำนวนกรรมการบริหารพรรคเป็นเลขคู่

## 6. กิจการของพรรคที่ต้องทำโดยที่ประชุมใหญ่

คณะกรรมการฯ เห็นว่ากิจการที่ต้องทำโดยที่ประชุมใหญ่ได้แก่

- 1) การเปลี่ยนแปลงนโยบายของพรรค
- 2) การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรค
- 3) การเลือกตั้งหัวหน้าพรรค รายละเอียดการพิจารณามีดังนี้

**ปรีดี หิรัญพฤกษ์** (ผู้แทนพรรคเสรีธรรม) ให้ความเห็นว่า : เนื่องจากเรากำลังสร้างการเมืองให้เข้มแข็ง ดังนั้น กระบวนการดำเนินการภายในพรรคจึงจำเป็นต้องมีการเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรคโดยที่ประชุมใหญ่ ส่วนการคัดเลือกหัวหน้าพรรคนั้นควรเป็นการเลือกโดยกรรมการบริหารพรรค



**สุจิต บุญบงการ** (คณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) : สำหรับตำแหน่งหัวหน้าพรรคควรคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ ซึ่งในหลายประเทศ ตัวอย่าง เช่น ประเทศอังกฤษ การเลือกหัวหน้าพรรค เลือกโดยสมาชิกพรรคการเมืองที่มีตำแหน่งในสภา

**พินิจ จันทรสุรินทร์** (ส.ส. พรรคชาติไทย) : ที่ประชุมใหญ่ ควรกำหนดว่าประกอบด้วยใครบ้าง มีจำนวนกี่คน ควรกำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคให้ชัดเจน

**ปาน พิงสุจริต** (ผู้แทนพรรคราษฎร) : ขอเสนอให้ที่ประชุมใหญ่ คัดเลือกทั้งตำแหน่งหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค

**พินิจ จันทรสุรินทร์** (ส.ส. พรรคชาติไทย) : เห็นด้วยที่ให้มีการเลือกหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคจากที่ประชุมใหญ่ ทั้งนี้เพื่อให้หัวหน้าพรรคเป็นเผด็จการ บางพรรคใช้อิทธิพล ซึ่งในทางปฏิบัติกำหนดตัวบุคคลไว้แล้ว

**อมร รักษาสัตย์** (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์) : กิจกรรมที่กระทำได้โดยที่ประชุมใหญ่ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงนโยบายของพรรค การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับของพรรค การเลือกตั้งหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค และควรเพิ่มกิจการอื่น ๆ ตามกฎหมาย หรือข้อบังคับพรรค (ตามกฎหมายเดิมกำหนดไว้แต่คณะทำงานฯ เห็นควรตัดออกไป)

**พินิจ จันทรสุรินทร์** (ส.ส. พรรคชาติไทย) : คณะทำงานฯ คงกลัวว่าจะยุ่งยากจึงตัดออกไป แต่มีความเห็นว่าของเดิมคืออยู่แล้ว คือกิจการอื่น ๆ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

**อมร รักษาสัตย์** (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์) : ตามกฎหมายพรรคการเมือง (ม.32) ที่ประชุมใหญ่ ประกอบด้วย สมาชิกหรือผู้แทน สมาชิก ทั้งนี้ให้เป็นไปตามข้อบังคับของพรรคการเมือง แต่ถ้าประกอบด้วยผู้แทนสมาชิก ต้องกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการเลือกตั้งและจำนวนสมาชิกไว้ด้วย หมายถึง กรรมการ บริหารพรรค และ ส.ส. หรือไม่

**พล.ร.ท. โรช วิกิตภูมิประเทศ** (ผู้แทนพรรคพลังธรรม) : คำว่าสมาชิก นั้นมีความหมายครอบคลุมทั้งหมดอยู่แล้ว

**อำนวยการ สุวรรณคีรี** (ส.ส.พรรคประชาธิปัตย์) : จะเปิดกว้างไว้เช่นเดิมก็ได้ เพราะในทางปฏิบัติ การประชุมของทุกพรรคจะประกอบด้วย ส.ส. กรรมการบริหาร และ ตัวแทนสมาชิกพรรคจากภาคต่าง ๆ อยู่แล้ว

## 7. การขับสมาชิกออกจากพรรค

ประเด็นเรื่องการขับสมาชิกออกจากพรรค (กรณีสมาชิกที่เป็น ส.ส.) คณะกรรมการฯ เห็นว่า ควรกำหนดให้มีการสอบสวนความผิดก่อนลงมติ

**พินิจ จันทรสุรินทร์** (ส.ส. พรรคชาติไทย) : เห็นด้วยให้มีการสอบสวน ส่วนอื่น ๆ ให้คงเดิมไว้

**ปาน พingssุจริต** (ผู้แทนพรรคราษฎร) : ขอเสนอให้ตัดคำว่า "ความผิด" ออกไป

**ปรีดี หิรัญพุกกษ** (ผู้แทนพรรคเสรีธรรม) : กรณีสมาชิก (ที่เป็น ส.ส.) มีความผิดจริง ในทางปฏิบัติอาจมีปัญหาคือ ส.ส.ผู้นั้นไม่เข้าประชุม (พรรคที่มี ส.ส. คนเดียว) การประชุมจะดำเนินการไม่ได้

### 1.3 การรวมพรรค

แนวทางการพิจารณาของคณะกรรมการฯ มีดังนี้

1) ต้องขอความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของพรรคแต่ละพรรคที่จะรวมกัน

2) ควรเปิดโอกาสให้สมาชิกที่ไม่ประสงค์จะเป็นสมาชิกของพรรคที่รวมกัน สามารถสมัครเป็นสมาชิกพรรคอื่นได้ภายใน 60 วัน

ทั้งนี้ จะต้องแสดงเจตนาไว้ต่อที่ประชุมว่า จะไม่ขอร่วมเป็นสมาชิกในพรรคที่รวมกัน (ซึ่งเดิมกฎหมายพรรคการเมืองได้กำหนดการรวมพรรคไว้ว่าต้องขอความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรค ในส่วนที่กำหนดเพิ่มเติมคือ ควรเปิดโอกาสให้สมาชิกที่ไม่ประสงค์จะเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่รวมกัน สามารถสมัครเป็นสมาชิกพรรคอื่น ๆ ได้ ภายใน 60 วัน)

**รายละเอียดการพิจารณามีดังนี้**

**มนตรี เจนวิทย์การ** (รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี) เห็นว่า : ในข้อ 2 หากเป็นการแยกพรรคในช่วงที่มีการประชุมสภา มติที่ประชุมของพรรคคือมีคะแนนเสียงมากกว่าครึ่งหนึ่ง ให้ไปรวมกับพรรคหนึ่ง อาจเป็นเทคนิคในการรวมพรรคโดยไม่ต้องมีการเลือกตั้งใหม่

**ร้อยตรี เบญจกุล มะกะระวัช** (รองปลัดกระทรวงมหาดไทย , ประธานคณะทำงานฯ) : ในทางปฏิบัติจะมีหลายขั้นตอน รวมทั้งต้องเสนอต่อนายทะเบียนด้วย

**มนตรี เจนวิทย์การ** (รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี) : หากสมาชิกประสงค์จะสมัครเป็นสมาชิกในพรรคที่รวมกัน ควรกำหนดสัดส่วนของคะแนนเสียงในที่ประชุมใหญ่ว่าจะต้องมีคะแนนเสียงเท่าใด นอกนั้นให้ไปรวมกับพรรคอื่น ๆ ได้

**พินัย อนันตพงศ์** (ผู้อำนวยการสำนักงานนายทะเบียนพรรคการเมืองเลขานุการ) : ขอเรียนชี้แจงเพิ่มเติมเกี่ยวกับการรวมพรรค, ในปัจจุบันไม่ได้แบ่งเป็นสมาชิกที่เป็น ส.ส. หรือเป็นสมาชิกธรรมดา กรณีเป็นสมาชิกธรรมดา จะสิ้นสภาพเพราะการรวมพรรค ก็ต่อเมื่อมีการแจ้งต่อนายทะเบียน หลังจากสิ้นสภาพแล้วก็สามารถสมัครเข้าพรรคอื่นได้เลย แต่ถ้าเป็นสมาชิกที่เป็น ส.ส. ด้วย คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยตีความในเรื่องนี้ไว้ว่าสมาชิกที่เป็น ส.ส. ต้องสมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรรคที่จะรวมกัน หากไม่สมัครหรือรอไว้จะถือว่าสิ้นสภาพตั้งแต่วันที่พรรคสิ้นสภาพและหลังจากนั้นก็ขาดสมาชิกภาพความเป็น ส.ส. ไป ในประเด็นสมาชิกที่เป็น ส.ส. นี้ เห็นว่าควรบัญญัติในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกผู้แทนราษฎรรองรับไว้ด้วย กรณีมีการรวมพรรค และเมื่อพรรค

สิ้นสภาพแล้ว ให้สมาชิกที่เป็น ส.ส. สมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นภายใน 60 วัน แต่หากเป็นสมาชิกธรรมดาสามารถสมัครเข้าพรรคการเมืองอื่นได้เลยอยู่แล้ว

**มนตรี เจริญการ** (รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี) : ในส่วนของสมาชิกธรรมดา ซึ่งมีได้เป็น ส.ส. นั้น ไม่น่าที่จะต้องบัญญัติไว้ คือลาออกวันนี้ พรุ่งนี้ก็สมัครเข้าพรรคอื่นได้เลย ปัญหาอยู่ที่สมาชิกที่เป็น ส.ส. หากไม่กำหนดให้ต้องสมัครเป็นสมาชิกของพรรคที่จะรวมกัน อาจมีผลให้คะแนนเสียงในสภาเปลี่ยนไป เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้มีการแตกพรรค ซึ่งกฎหมายไม่มีเจตนารมณ์เช่นนั้น โดยเฉพาะในช่วงที่ยังไม่มีการเลือกตั้ง

**ร้อยตรี เบญจกุล มะกระระซ์** (รองปลัดกระทรวงมหาดไทย, ประธานคณะทำงานฯ) : คงจะรวมไปถึงการตั้งพรรคด้วย หากรวบรวมสมาชิกไม่ครบตามที่กำหนดก็ไม่สามารถจัดตั้งพรรคได้

**ปาน พึ่งสุจริต** (ผู้แทนพรรคราษฎร) : ในเรื่องนี้ได้แสดงความเห็นไม่เห็นด้วยในการประชุมคณะทำงานฯ แต่เนื่องจากคณะทำงานฯ ที่เห็นด้วย มิได้มาร่วมประชุมในครั้งนี้ และเห็นว่า พ.ร.บ.พรรคการเมือง (มาตรา 49) ได้บัญญัติไว้ดีแล้วและหากให้มีการรวมพรรค ก็ขอให้ไปกันทั้งหมด หรือถ้าไม่รวม ก็ไม่รวมกันทั้งหมดเช่นกันมิฉะนั้นจะมีการซื้อตัวเกิดขึ้น และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งที่กำหนดให้ออกจากพรรคในระยะ เวลา 60 วัน และกรณีที่สมาชิกเปลี่ยนพรรคแล้วออกหาเสียงถือว่า เป็นการนำนโยบายของตนเองไปหาเสียงมิใช่นำอุดมการณ์ของพรรคไปหาเสียงแต่อย่างใด

**ชำนาญ พงษา** (ที่ปรึกษาพิเศษของกระทรวงมหาดไทย) : เห็นด้วยกับ อ.มนตรี คือควรให้โอกาสสมาชิกที่มีได้เป็น ส.ส.

**พินัย อนันตพงศ์** (ผู้อำนวยการสำนักงานวิจัยทะเบียนพรรคการเมือง, เลขานุการ) : ในเรื่องการรวมพรรคนั้นมี 2 ลักษณะ คือ 1) ต่างฝ่ายต่างรวมกัน ซึ่งอาจจะมีปัญหา และ 2) กรณีรวมเข้ากับพรรคหลัก ขอเรียนเสริมในส่วนของเหตุให้เลิกพรรคคือต้องมีสมาชิกไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดเป็นเวลา 6 เดือนติดต่อกัน ตามมาตรา 46 (2) ใน พ.ร.บ.พรรคการเมือง

**มนตรี เจนวิทย์การ** (รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี) : การหาสมาชิกเพิ่ม ซึ่งเป็นสมาชิกตัวปลอมนั้น จะหาเท่าใดก็ได้ไม่เป็นปัญหา ปัญหาอยู่ที่สมาชิกที่เป็น ส.ส. ซึ่งอาจจกฉวยโอกาสในช่วงนี้ ไม่เข้าร่วมเป็นสมาชิกพรรคที่เป็นรัฐบาลหรือพรรคที่ประชาชนให้ความนิยม หรือมีผลประโยชน์ ซึ่งหากรวมเข้ากับพรรครัฐบาล คะแนนเสียงของรัฐบาลก็จะเพิ่มมากขึ้น

**สุพร ชาญวนิชย์กุลชัย** (คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร) : มีความเห็นเช่นเดียวกับ อ.มนตรี คือควรจำแนกสมาชิกออกเป็น 2 ประเภท คือ สมาชิกพรรคธรรมดา และสมาชิกพรรคที่เป็น ส.ส. ในส่วนของสมาชิกพรรคธรรมดาจะออกเมื่อใดไม่เป็นปัญหา รวมทั้งการหาสมาชิกเพิ่ม ก็เป็นเสรีภาพของบุคคลเช่นกัน แต่ถ้าสมาชิกพรรคที่เป็น ส.ส. ลาออก จะมีผลกระทบไปถึงอำนาจของรัฐ โดยเฉพาะในสถาบันนิติบัญญัติ ซึ่งอาจมีการแปรพรรค ไปร่วมกับพรรครัฐบาล ซึ่งทุกคนต้องการเข้าร่วม ดังนั้นในเรื่องการสิ้นสุดความเป็นสมาชิกภาพของสมาชิกที่เป็น ส.ส. รวมทั้งการดำเนินการบริหารพรรคใหม่ จึงควรมีระเบียบปฏิบัติที่รัดกุมกว่าสมาชิกพรรคธรรมดา

**ร้อยตรี เบญจกุล มะกะระธัช** (รองปลัดกระทรวงมหาดไทย, ประธานคณะทำงานฯ) : สรุปคือ การเปลี่ยนพรรคของสมาชิกพรรคที่เป็น ส.ส. ควรให้กำหนดช่วงเวลาไว้และในส่วนสมาชิกพรรคธรรมดาให้เป็นข้อสังเกตไว้ คือมิใช่สาระสำคัญ หากจำนวนสมาชิก พรรคลดลงก็ไม่สามารถจะตรวจสอบได้ ที่ประชุมจะสรุปเป็นมติอย่างไร

**พินัย อนันตพงศ์** (ผู้อำนวยการสำนักงานนายทะเบียนพรรคการเมือง, เลขานุการ) : ขอสรุปเป็นหลักการไว้ดังนี้ 1) กรณีเป็นสมาชิกพรรคธรรมดา สามารถสมัครเป็นสมาชิกพรรคอื่นได้โดยไม่จำเป็นต้องเป็นพรรคที่รวมกัน 2) กรณีเป็นสมาชิกพรรคที่เป็น ส.ส. ต้องไปรวมอยู่กับพรรคที่รวมกันใหม่ มิฉะนั้นจะเกิดปัญหา ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายที่บัญญัติเพิ่มเติมในเรื่องการรวมพรรคใน พ.ร.บ. พรรคการเมือง คือต้องการให้เป็นสมาชิกของพรรคที่รวมกันทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นสมาชิกธรรมดาหรือสมาชิกที่เป็น ส.ส.

#### 1.4 การเลิกพรรค

เหตุที่จะทำให้ยุบเลิกพรรค คณะกรรมการฯ มีความเห็นเป็น 5 ประการ คือ

- 1) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรค
- 2) ไม่ส่งหรือส่งสมาชิกรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป ไม่ครบจำนวนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ
- 3) ไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป
- 4) พรรคการเมืองสิ้นสุดสภาพเพราะการรวมพรรค
- 5) มีคำสั่งศาลยุบเลิกพรรค

ประเด็นนี้ คณะกรรมการฯ บางท่านเห็นว่า ควรตัดข้อ 3) ออกไป และบางท่านเห็นว่าควรเพิ่มเหตุในการเลิกพรรคว่า ควรให้สมาชิกพรรคสามารถร้องขอต่อศาลให้ศาลสั่งยุบเลิกพรรค ถ้าพรรคดำเนินการในลักษณะที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ดังรายละเอียด ดังนี้

**ชำนาญ พงนา** (ที่ปรึกษาพิเศษของกระทรวงมหาดไทย) : ใน ข้อ 3) นั้น เห็นว่า ไม่ควรให้เลิกพรรคไปเลย หากไม่ได้รับการเลือกตั้งในครั้งแรก ควรให้โอกาสในการเลือกตั้งทั่วไป 2 สมัยติดต่อกัน หากไม่ได้รับการเลือกตั้งก็ให้ยุบเลิกพรรคไป ในส่วนเรื่อง ที่ให้สมาชิกร้องขอต่อศาลให้สั่งยุบเลิกนั้น ก็เห็นด้วย หากเป็นเสียงข้างมากคือเกินกว่า ครึ่งหนึ่ง แต่ในทางปฏิบัติคงเป็นเรื่องยาก ดังนั้นจึงควรกำหนดจำนวนสมาชิกที่จะร้องขอต่อศาลว่ามีสัดส่วนเท่าใดของสมาชิกพรรคนั้น ๆ และเห็นว่าไม่ควรตัดข้อ 3) ออกไป

**ปาน พึ่งสุจริต** (ผู้แทนพรรคราษฎร) : กิจกรรมทางการเมืองที่พรรคการเมืองต้องดำเนินการ มิใช่เฉพาะเพียงกิจกรรมของนักการเมือง หรือ ส.ส. เท่านั้น เสนอให้ตัดข้อ 3) ออก เนื่องจากเห็นว่าไม่จำเป็น พรรคการเมืองควรดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่องได้แม้จะมีได้รับการเลือกตั้งเป็น ส.ส. เลย โดยแสดงความจำนงต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองจะดำเนินการทางการเมืองต่อไป (ซึ่งบางพรรคหลังการเลือกตั้งไม่ได้รับการเลือกตั้ง ก็เลิกพรรคไป คือไม่ประสงค์จะดำเนินการทางการเมืองอีกต่อไป) แตกต่างไปจากกฎขอร้องตั้งพรรคใหม่ ซึ่งมีกรรมวิธี ส่วนในกรณีที่ให้โอกาสในการเลือกตั้งทั่วไป 2 ครั้ง นั้น ก็เห็นด้วย แต่การก่อสร้างอุดมการณ์ทางการเมือง มิได้สร้างขึ้นภายในเวลาอันสั้น และเห็นว่า หากปล่อยให้พรรคคงอยู่ต่อไป โดยไม่ดำเนินกิจกรรมใด ๆ ก็จะไม่เลิกพรรคไปเอง ในประเด็นที่ให้สมาชิกร้องขอต่อศาลสั่งยุบเลิกพรรคนั้น เห็นด้วย แต่ควรกำหนดสัดส่วน

เพียง 1 ใน 3 ของสมาชิกพรรค ซึ่งในเยอรมันขณะนี้มีการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยให้สมาชิกสภาสามารถยุบตัวเองได้ มิใช่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีสั่งยุบ

**มนตรี เจนวิทย์การ** (รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี) : ในข้อ 3) เป็นประเด็นสำคัญในทางการเมือง จึงควรให้โอกาสสัก 2 ครั้ง หากไม่ได้รับการเลือกตั้ง ก็ให้เลิกพรรคไป ซึ่งหากปล่อยให้พรรคดำรงอยู่ได้ แม้ไม่ได้รับการเลือกตั้งอาจมีบางพรรคดำเนินกิจกรรมนอกสภาซึ่งใช้วิธีการรุนแรง โดยใช้ฐานะของความเป็นพรรคการเมือง ซึ่งได้เปรียบกว่ากลุ่มอื่น ๆ เช่น สมาคม ซึ่งจะเป็นอันตรายมาก หากขณะนั้นบ้านเมืองกำลังยุ่งเหยิงมีพรรคการเมืองซ้าย - ขวา ดำเนินกิจกรรมนอกสภา เพราะถือว่าไม่มี ส.ส.ในสภา แต่ถ้าเป็นพรรคที่มี ส.ส.อยู่ในสภา ก็คงจะดำเนินการอย่างระมัดระวัง มิฉะนั้นอาจไม่ได้รับเลือกตั้งในคราวต่อไป หรือพรรคอาจยุบเลิกไป ตัวอย่างในรัสเซียผู้ได้รับการเลือกตั้งซึ่งเป็นผู้ที่ประชาชนนิยม กล่าวว่าจะนำระเบิดปรมาณูไปทิ้ง 100 ลูก ที่กล่าวเช่นนี้ได้ เพราะไม่มีสมาชิกในสภา

**ร้อยตรี เบญจกุล มะกะระธัช** (รองปลัดกระทรวงมหาดไทย, ประธานทำคณะงานฯ) : ในเรื่องนี้ คงสืบเนื่องมาจากต้องการให้มีพรรคน้อย หากให้พรรคที่ไม่ได้รับการเลือกตั้งเลยดำรงอยู่ ก็อาจดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในแง่ลบ หรือถ้าจะให้เลิกพรรคไปเลยทันทีที่มีได้รับการเลือกตั้งในครั้งแรก ก็จะเป็นการตัดสิทธิ์ จึงว่าจะให้โอกาสสัก 2 ครั้ง

**ปาน พิงสุจริต** (ผู้แทนพรรคราษฎร) : หากพรรคการเมืองเล่นการเมืองนอกสภา แสดงว่ากลไกของรัฐอ่อนแล้ว นอกจากนี้ยังมีอำนาจของศาล โดยให้นายทะเบียนร้องขอต่อศาลให้สั่งยุบได้หากพรรคดำเนินกิจกรรมในแง่ลบ ตัวอย่างในรัสเซียกล่าวว่า จะนำระเบิดปรมาณูไปทิ้งนั้น ถือว่าขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประเทศชาติ หรือการปล่อยให้มีการเดินขบวน แล้วรัฐบาลไม่สามารถดำเนินการสิ่งใดได้ ดังนั้น เมื่อให้มีการจัดตั้งพรรคแล้ว จะต้องมีการกำหนดว่าพรรคควรต้องทำอะไรบ้าง หากปล่อยให้พรรคทำนอกเหนือจากนั้น ถือว่ากลไกของรัฐอ่อนแล้ว รัฐบาลก็ไม่ควรอยู่อีกต่อไป กรณีพรรคเพื่อนั้น จะพิจารณาในระบอบเสรีประชาธิปไตย หรือระบอบทุนนิยมประชาธิปไตย ดังนั้น หากให้โอกาส 2 ครั้ง อย่างที่ท่านชำนัญเสนอ ก็เห็นด้วย แต่ถ้าให้เพียงครั้งเดียวต้องเลิกพรรคไป เห็นว่าจะรุนแรงไป

**มนตรี เจนวิทย์การ** (รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี) : ขอเรียนในแง่วิชาการ ซึ่งปัจจุบันมีกระบวนการเคลื่อนไหวในสังคมทั่วโลกที่เรียกว่า Social movement มีการดำเนินการในลักษณะที่กว้างขวางและรุนแรง ดังนั้นจะมีพรรคการเมืองอีกมากทั้งที่ได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส.จำนวนน้อย หรือมิได้รับการเลือกตั้งเลย ดำเนินกิจกรรมนอกสภาโดยไม่แคร์ เพราะไม่มีผลต่อตัวเขา อันนี้เป็นผลสะท้อนของความขัดแย้งในสังคม ซึ่งขณะนี้เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษ ซึ่งจะโทษว่ากลไกของรัฐอ่อนน้อมก็คงไม่ได้ เพราะเป็นเรื่องของประชาธิปไตย เสรีภาพ แต่คงไม่รุนแรงอย่างที่ ส.ส. รัสเซียกล่าวไว้ สำหรับในประเทศไทย หากมีการชุมนุมเดินขบวน ก็พอจะสืบหาตัวผู้นำในการเดินขบวนและสามารถเจรจาข้อยุติได้ เพราะตัวผู้นำนั้นไม่มีฐานะที่กฎหมายให้การรับรองไว้ แต่ถ้ามีกฎหมายคุ้มครองฐานะสมาชิกพรรคโดยเฉพาะที่มีได้เป็น ส.ส. ก็อาจจะมีการดำเนินการที่รุนแรงเกิดขึ้น เป็นการเปิดโอกาสให้มีการเล่นการเมืองนอกสภา ซึ่งจะเป็นอันตรายต่อความมั่นคง จึงเห็นในทางสายกลาง คือหากมิได้รับการเลือกตั้ง 2 ครั้ง ก็ขอให้ยุบเลิกพรรคไปจะเป็นวิธีป้องกันได้ หลังจากนั้นหากจะดำเนินการในรูปของกลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มกดดันต่าง ๆ กลไกของรัฐก็จะจัดการตามกฎหมายต่อไป

**ชำนาญ พงหา** (ที่ปรึกษาพิเศษของกระทรวงมหาดไทย) : เห็นด้วยกับ อ.ปาน ที่ให้สมาชิกร้องขอต่อศาลด้วยคะแนนเสียง 1 ใน 3

**ร้อยตรีเบญจกุล มะกะระธัช** (รองปลัดกระทรวงมหาดไทย, ประธานคณะทำงานฯ) : สรุปคือ หากพรรคการเมืองไม่ได้รับการเลือกตั้ง 2 ครั้ง ให้ถือเป็นสาเหตุในการยุบเลิกพรรค ส่วนในการร้องขอต่อศาลนั้น ควรให้สมาชิกร้องขอด้วยคะแนนเสียง 1 ใน 3

## 2. การเปิดเผยบัญชีรายรับ - รายจ่าย

ประเด็นการพิจารณามี 4 ประการ คือ

1) การจัดทำบัญชีรายรับ - รายจ่าย หนังสือ และทรัพย์สินของพรรค ให้อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหารพรรค (เดิมกฎหมายพรรคการเมือง กำหนดให้อยู่ในความรับผิดชอบของหัวหน้าพรรคหรือผู้ดำเนินกิจการสาขาพรรค)



2) ให้จัดทำบัญชีตามข้อ 1) เป็นประจำทุกปี ปีละครั้ง และมีการตรวจสอบ  
โดยผู้ตรวจสอบบัญชี

3) ให้แยกบัญชีรายรับ - รายจ่าย เป็น 2 บัญชี คือ

(1) บัญชีค่าใช้จ่ายการบริหารพรรค

(2) บัญชีค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของพรรค (แสดงรายการจำนวนเงินที่  
พรรคให้การอุดหนุนแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคน)

4) ให้เปิดเผยบัญชีโดยการโฆษณาทางหนังสือพิมพ์\*  
รายละเอียดการพิจารณา ดังนี้

**ปาน พิงสุจริต** (ผู้แทนพรรคราษฎร) : เห็นว่าทั้ง 4 ประเด็นที่เสนอนั้น  
ควรผ่านได้เลย แต่ในประเด็นที่ 4 เห็นว่า ควรเปิดเผยบัญชีโดยเปิดเผยก็เพียงพอแล้ว  
เพราะหากบังคับให้โฆษณาทางหนังสือพิมพ์จะเป็นภาระของพรรค รวมทั้งอาจมีปัญหาการตี  
ความหนังสือพิมพ์ด้วยว่าหมายถึงหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น หนังสือพิมพ์ลือตเตอร์ด้วยหรือไม่ จึง  
เห็นว่าควรแสดงไว้โดยเปิดเผย และหากผู้ใดมีความประสงค์จะขอดู ก็ต้องให้เขาดู

**พินัย อหันตพงศ์** (ผู้อำนวยการสำนักงานนายทะเบียนพรรคการเมือง,  
เลขาธิการ) : คณะกรรมการฯ เคยมีมติในประเด็นที่ 4 ว่าควรแสดงบัญชีโดยเปิดเผยทั้งที่  
พรรคและที่กระทรวงมหาดไทย และให้กระทรวงมหาดไทยรวบรวมจัดพิมพ์เผยแพร่อีก  
ประเด็นหนึ่ง คือให้เผยแพร่บัญชีโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย

**ปาน พิงสุจริต** (ผู้แทนพรรคราษฎร) : ก็เห็นด้วย แต่ไม่เห็นด้วยหากต้อง  
บังคับให้โฆษณาในหนังสือพิมพ์ รัฐบาลจะลงโฆษณาให้ หรือจะลงในราชกิจจานุเบกษาก็ได้

**มนตรี เจนวิทย์การ** (รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี) : การเปิดเผยบัญชี  
ถือว่าเป็นข้อมูลสาธารณะ สามารถนำไปอ้างอิงหรือวิพากษ์วิจารณ์ได้

**ชำนาญ พงนา** (ที่ปรึกษาพิเศษของกระทรวงมหาดไทย) : ในประเด็นที่  
3 ) (2) ที่ให้แสดงรายการจำนวนเงินที่พรรคให้การอุดหนุนแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่

\* คณะกรรมการฯ บางท่าน เห็นว่าควรระบุให้แสดงไว้โดยเปิดเผยก็พอ

ละคน ไม่ทราบ เจตนาหมายว่าทำไมกำหนดไว้เช่นนี้ เพราะเกรงว่าจะทำให้พรรคทะเลาะกันเอง เนื่องจากจะทราบว่พรรคช่วยสมาชิกคนใดมาก - น้อยเพียงไร หรืออย่างไร

ปาน พึ่งสุจริต (ผู้แทนพรรคราษฎร) : ขอเสนอให้ตัด (2) ในประเด็นที่ 3) ออกไปเนื่องพรรคจะกำหนดอย่างไรก็ได้

### 3. การส่งเสริมสนับสนุนพรรคการเมือง

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาแนวทางส่งเสริมสนับสนุนพรรคการเมือง ดังนี้

#### 1) การสนับสนุนจากเอกชน

(1) เอกชนบริจาคสนับสนุนพรรค

(2) บริษัทนิติบุคคลบริจาค

(3) องค์กรกิจกรรมทางการเมืองบริจาค

การบริจาคของเอกชนสามารถนำไปหักลดหย่อนภาษีเงินได้ประจำปีได้

#### 2) การสนับสนุนจากรัฐ แยกเป็น

(1) รัฐอุดหนุนการดำเนินงานของพรรค ดังนี้

- ให้เงินช่วยเหลือตามสัดส่วนคะแนนเสียงที่พรรคได้รับทั่วประเทศ ในการเลือกตั้งทั่วไป โดยมีเกณฑ์ประมาณ 5% ขึ้นไป จึงจะได้รับเงินอุดหนุน

- การตั้งมูลนิธิทางการเมืองเพื่อส่งเสริมประชาธิปไตยพัฒนา นโยบายและอุดมการณ์ของพรรค

(2) การอุดหนุนเพื่อการเลือกตั้ง

- ให้ใช้สื่อมวลชนของรัฐตามสัดส่วนสมาชิกและสาขาพรรค

(คณะทำงานฯ บางท่านเห็นว่าควรให้เวลาเท่ากันทุกพรรค)

- ให้ใช้สถานที่ราชการ/สาธารณสุขสถานเพื่อการหาเสียง

- ช่วยค่าพิมพ์โปสเตอร์ส่วนหนึ่ง

รายละเอียดการพิจารณาของคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมือง มีดังนี้

**ชำนาญ พงนา** (ที่ปรึกษาพิเศษของกระทรวงมหาดไทย) : ในส่วนขององค์กรกิจกรรมทางการเมือง มิได้กำหนดว่าจะสามารถดำเนินกิจกรรมอะไรได้ ซึ่งจะสัมพันธ์กับการตั้งมูลนิธิทางการเมือง หรือสมาคมต่าง ๆ ซึ่งกฎหมายห้ามมิให้ฝึกฝึทางการเมือง ดังนั้นจึงควรกำหนดในเรื่องการตั้งมูลนิธิทางการเมืองให้ชัดเจนด้วย

**พินัย อหันตพงศ์** (ผู้อำนวยการสำนักงานนายทะเบียนพรรคการเมือง, เลขาธิการ) : ขอเรียนเพิ่มเติมเกี่ยวกับข้อเสนอว่า ประเด็นนี้ส่วนใหญ่เป็นความเห็นของ อ.อมร รัชชาสัตย์ ซึ่งมีได้มาร่วมประชุมในครั้งนี้

**ปาน พิงสุจริต** (ผู้แทนพรรคราษฎร) : แนวความคิดของ อ.อมร โดยหลักคือ จะให้ใครก็ได้ รวมทั้งสามารถรับเงินจากต่างประเทศได้ด้วย แต่อาจกำหนดเป็นเงื่อนไขบางประการ เช่น เป็นมูลนิธิในค่ายโลกเสรีซึ่งปัจจุบันกฎหมายเรามีข้อห้ามไว้มาก รวมทั้งบริษัทต่างประเทศก็มีข้อกำหนดไว้ด้วยเช่นกัน ขอเสนอความคิดในเรื่องเงินอุดหนุนจากรัฐบาลไทยว่า ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้ฝ่ายนิติบัญญัติ อาจเป็น 1% ให้ฝ่ายตุลาการ 1% ที่เหลือ 98% ให้ฝ่ายบริหาร แทนที่จะให้ฝ่ายบริหาร บริหารเงินงบประมาณแต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งในข้อเท็จจริงอำนาจตุลาการแยกออกจากฝ่ายบริหาร แต่ก็ยังคงผูกพันอยู่กับฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งไม่มีงบประมาณเลย ฝ่ายบริหารจัดหางบประมาณให้ทั้งสิ้น อีกประการหนึ่งในเรื่องภาษีเพื่อประชาธิปไตย ขอยืนยันและเป็นมติของพรรคด้วยว่า ไม่เห็นด้วยที่ให้ระบุชื่อพรรคในการรับเงินภาษี เพราะหากจะให้กำหนด ควรกำหนดให้ไปสร้างถนนในพื้นที่ที่ตนต้องการจะดีกว่า นอกจากนี้พรรคการเมืองใหม่ ๆ จะไม่มีโอกาสได้รับเงินภาษีนี้เลย แต่ถ้าจะบริจาคเงินให้พรรคโดยให้นำไปหักลดหย่อนภาษีนั้น เห็นด้วย

## ส่วนที่ 5

### สรุปข้อเสนอของคณะกรรมการปรับปรุง และพัฒนาระบบพรรคการเมือง

คณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมืองได้สรุปข้อเสนอของคณะกรรมการฯ เกี่ยวกับแนวทางและวิธีการพัฒนาระบบพรรคการเมืองและการแก้ไขกฎหมายพรรคการเมือง เพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาดังนี้ (มท 0216/5546 ลงวันที่ 31 มีนาคม 2538) ดังนี้

#### 1. ข้อเสนอในการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมือง

1.1 ให้เงินหรือสิทธิประโยชน์ในรูปอื่นแก่พรรคการเมือง มีวัตถุประสงค์ และวิธีดำเนินการ ดังนี้

1.1.1 วัตถุประสงค์ในการอุดหนุนพรรคการเมืองที่สำคัญ ๆ คือ

- (1) เพื่อใช้ในการบริหารพรรค เป็นค่าวัสดุ อุปกรณ์ ค่าใช้จ่ายสำนักงาน และบุคลากรปฏิบัติในสำนักงานใหญ่และสำนักงานสาขาพรรค
- (2) เพื่อใช้ดำเนินกิจการทางการเมืองตามหน้าที่พรรคการเมือง ในระบอบประชาธิปไตย เช่น การเผยแพร่นโยบายพรรค การให้การเรียนรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน การกระทำกิจกรรมทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ การจัดประชุมสมาชิกพรรค ฯลฯ

(3) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งของพรรคในการส่งสมาชิกสมัครเข้ารับการเลือกตั้ง

1.1.2 วิธีการอุดหนุน

(1) รัฐให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองตามหลักเกณฑ์ วิธีการที่กำหนด

(2) การจัดตั้ง "กองทุน" หรือ "มูลนิธิ" (โดยรัฐ/เอกชน) เพื่อพัฒนาพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง

(3) การให้สิทธิพิเศษแก่พรรคการเมือง ใช้บริการของรัฐ โดยไม่ต้องเสียค่าบริการ หรือได้รับส่วนลดค่าบริการ หรือให้เวลาเผยแพร่นโยบายหรือหาเสียงเลือกตั้งทางสื่อมวลชนของรัฐได้

(4) การจูงใจให้ประชาชน/นิติบุคคล สนับสนุนพรรคการเมือง โดยสามารถนำเงินที่บริจาคให้พรรคการเมืองไปหักลดหย่อนภาษีเงินได้ประจำปีได้

(5) การยกเว้นข้อห้ามมิให้พรรคการเมืองรับการสนับสนุนจากต่างประเทศ โดยให้พรรคการเมืองสามารถรับการช่วยเหลือทางวิชาการจากต่างประเทศได้

**1.2 ส่งเสริมให้พรรคการเมืองจัดตั้งสาขาพรรคเพื่อดำเนินบทบาททางการเมืองในท้องถิ่น เพื่อเป็นหน่วยในการติดต่อกับประชาชน และเพื่อให้สมาชิกและประชาชนในระดับรากหญ้า (Grass Root) มีส่วนร่วมในการพัฒนานโยบายพรรค โดยมีแนวทางดำเนินการ ดังนี้**

1.2.1 ส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีสาขาพรรคอย่างน้อย 1 สาขา หรือมีสำนักงานของ ส.ส. ในจังหวัดที่สมาชิกพรรคได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. โดยรัฐช่วยเหลือหรืออุดหนุนในการจัดตั้ง

1.2.2 จูงใจให้พรรคการเมืองจัดตั้งสาขาพรรคโดยรัฐให้เงินอุดหนุนการจัดตั้งสาขาพรรค

1.2.3 รัฐกำหนดแนวทางปฏิบัติให้หน่วยราชการช่วยอำนวยความสะดวกแก่พรรคการเมืองในเรื่องต่าง ๆ เช่น การให้ใช้สถานที่และอุปกรณ์ของหน่วยราชการในการประชุมสาขาพรรค หรือการอำนวยความสะดวกเรื่องการจัดตั้งสาขาพรรค

**1.3 ให้พรรคการเมืองได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ สมาคม มูลนิธิ หรือองค์กรอื่น ๆ ได้ โดยมีแนวทางดำเนินการ ดังนี้**

1.3.1 ยกเลิกข้อห้ามและบทกำหนดโทษที่กำหนดไว้ในมาตรา 66 ของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524 ที่บัญญัติไว้ว่า "ผู้ใดโดยเจตนาสมคบกันตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป ดำเนินกิจการเช่นเดียวกับพรรคการเมืองหรือเข้าลักษณะเป็นพรรคการเมือง เว้นแต่ในกรณีดำเนินกิจการเพื่อขอจัดตั้ง หรือจดทะเบียนเป็นพรรคการเมือง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"

1.3.2 ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจดทะเบียนมูลนิธิ โดยให้มูลนิธิสามารถให้การสนับสนุนพรรคการเมือง และดำเนินกิจการทางการเมืองได้

#### 1.4 ส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีการจัดองค์กร บุคลากรประจำ และระบบบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ โดยมีแนวทางดำเนินการ ดังนี้

1.4.1 พรรคการเมืองต่าง ๆ ควรให้ความสำคัญในการดำเนินการเรื่องนี้อย่างจริงจัง

1.4.2 ขอความร่วมมือจากมหาวิทยาลัย สถาบัน และสมาคมต่าง ๆ เป็นผู้ช่วยดำเนินการหรือให้คำปรึกษา

1.4.3 ควรจัดตั้งหน่วยงานอิสระ เช่น สถาบันพัฒนาการเมืองของรัฐ เพื่อทำหน้าที่ในการพัฒนาการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย และทำหน้าที่ให้คำแนะนำ ฝึกอบรมพัฒนาบุคลากรทางการเมือง

1.4.4 ให้หน่วยราชการที่มีหน้าที่ในการฝึกอบรมเช่นวิทยาลัยการปกครอง ฯลฯ ช่วยดำเนินการฝึกอบรมบุคลากรทางการเมืองด้วย

1.4.5 ให้รัฐอนุญาตให้ข้าราชการลาไปช่วยงานพรรคการเมืองได้ตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนด

#### 1.5 ส่งเสริมให้พรรคการเมืองบริหารกิจการของพรรคอย่างเปิดเผยเป็นประชาธิปไตย โดยมีแนวทางดำเนินการดังนี้

1.5.1 ให้พรรคการเมืองจัดทำบัญชีรายรับ - รายจ่าย ทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมืองทุกปี โดยมีการตรวจสอบรับรองจากผู้ตรวจสอบบัญชีและให้เผยแพร่บัญชีดังกล่าวโดยเปิดเผย ทั้งที่สำนักงานของพรรคและที่กระทรวงมหาดไทย และให้กระทรวงมหาดไทยรวบรวมจัดพิมพ์เผยแพร่โดยส่งไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา

1.5.2 ให้พรรคการเมืองกำหนดแนวทางการบริหารงานในลักษณะที่เป็นประชาธิปไตยไว้ในข้อบังคับพรรค ได้แก่

(1) กำหนดให้มีการจัดตั้งสาขาพรรคเพื่อดำเนินบทบาททางการเมืองในท้องถิ่น

(2) กำหนดให้สมาชิกพรรคในเขตเลือกตั้งเสนอชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง (ในการเลือกตั้งระดับต่าง ๆ) ต่อคณะกรรมการสาขาพรรคตามลำดับจนถึงคณะกรรมการบริหารพรรคเพื่อตัดสินใจขั้นสุดท้าย (ทั้งนี้หากคณะกรรมการบริหารไม่เห็นด้วยต้องลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมาก ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด)

(3) กำหนดให้สาขาพรรคมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของพรรคในที่ประชุมใหญ่ของพรรค

**1.6 ส่งเสริมให้พรรคการเมืองส่งสมาชิกเข้ารับการเลือกตั้งในหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทุกระดับ เพื่อให้พรรคมีบทบาททางการเมืองทุกระดับอย่างต่อเนื่อง โดยมีแนวทางดังนี้**

1.6.1 ให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการส่งเสริม ดังนี้

(1) ปรับปรุงแบบพิมพ์ใบสมัครรับเลือกตั้งของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ให้มีข้อความที่ระบุงการสังกัดพรรคของผู้สมัคร เพื่อเป็นการส่งเสริมหรือให้ความสำคัญกับพรรคการเมือง

(2) เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการรับสมัครเลือกตั้งของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทุกระดับให้พรรคการเมืองทุกพรรคทราบ

(3) ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบเกี่ยวกับการส่งสมาชิกสมัครเข้ารับเลือกตั้งในหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทุกระดับ

1.6.2 จูงใจให้พรรคการเมืองส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น โดยรัฐให้เงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายแก่พรรคการเมือง

## **2. ข้อเสนอในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายพรรคการเมือง**

คณะกรรมการฯ มีมติว่าควรที่จะยกร่าง พ.ร.บ. พรรคการเมืองขึ้นใหม่ โดยมีประเด็นหลักในการพิจารณา ดังนี้

### **2.1 การจัดตั้ง/จดทะเบียนพรรคการเมือง มีหลักการดังนี้**

2.1.1 การจัดตั้งพรรคการเมือง ให้มีการจัดตั้งได้ง่าย เพื่อเป็นการรับรองเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ

2.1.2 การดำเนินกิจการของพรรคในเรื่องที่สำคัญ ๆ ควรเป็นไปตามหลักการดังนี้

(1) การเป็นสมาชิกพรรคและการส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งควรกำหนดเรื่องความสมบูรณ์ของการเป็นสมาชิกพรรคว่า จะสมบูรณ์เมื่อกรรมการบริหารพรรคมีมติหรือเมื่อกรรมการสาขาพรรครับรอง และ

ในการส่งสมาชิกพรรคสมัครรับเลือกตั้งควรเป็นบุคคลที่สาขาพรรคเสนอชื่อและกรรมการบริหารพรรครับรอง กรณีที่กรรมการบริหารพรรคจะไม่รับรองบุคคลที่สาขาพรรคเสนอชื่อ ต้องมีการลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

(2) คณะกรรมการบริหารพรรค ควรเพิ่มตำแหน่งเหรียญกษาปณ์ ในคณะกรรมการบริหารพรรค และปรับจำนวนกรรมการบริหารพรรค (อื่น ๆ) เป็นไม่น้อยกว่า 8 คน (เพื่อให้มีจำนวนกรรมการบริหารพรรคเป็นเลขคู่) และ

ควรกำหนดให้มีคณะกรรมการอื่น ๆ ของพรรคที่มีฐานะและอำนาจใกล้เคียงกับคณะกรรมการบริหารพรรค เพื่อเป็นการค้ำจุนอำนาจในพรรค และช่วยเหลือการปฏิบัติงานของพรรค โดยให้แต่ละพรรคกำหนดไว้ในข้อบังคับพรรค

(3) การจัดตั้งสาขาพรรค ให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการบริหารพรรค และควรเปิดโอกาสให้สมาชิกร่วมกันจัดตั้งสาขาพรรคต่อคณะกรรมการบริหารพรรค

(4) กิจกรรมที่ต้องทำโดยที่ประชุมใหญ่ ได้แก่

- การเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรค
- การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรค
- การเลือกตั้งหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค
- กิจการอื่น ๆ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

องค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่ ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ด้วย

(5) การขยับออกจากสมาชิกพรรค ก่อนที่จะมีการลงมติเพื่อขยับสมาชิกพรรคให้พ้นจากสมาชิกภาพ ควรกำหนดให้มีการสอบสวนก่อนการลงมติ

### 2.1.3 การรวมพรรค มีเกณฑ์ดังนี้

(1) ต้องขอความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของพรรคแต่ละพรรคที่จะรวมกัน



(2) สมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกของพรรคที่รวมกันเท่านั้น ส่วนสมาชิกพรรคที่มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถสมัคร เป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นได้ ไม่จำเป็นต้องสมัครเป็นสมาชิกพรรคที่รวมกัน

#### 2.1.4 การเลิกพรรค ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังนี้

- (1) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรค
- (2) ไม่ส่งหรือส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการเลือกตั้งทั่วไปไม่ครบจำนวนที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ
- (3) ไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป 2 ครั้งติดต่อกัน
- (4) พรรคการเมืองสิ้นสภาพเพราะการรวมพรรค
- (5) มีคำสั่งศาลยุบเลิกพรรคการเมืองหรือสมาชิกพรรคจำนวน 1 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดร้องขอให้ศาลสั่งยุบเลิกพรรค หากพรรคดำเนินการในลักษณะที่ไม่เป็นประชาธิปไตย

## 2.2 การเปิดเผยบัญชี รายรับ - จ่าย ของพรรคการเมือง เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

2.2.1 พรรคการเมืองต้องจัดทำบัญชีแสดงรายรับ - รายจ่าย หนี้สินและทรัพย์สินของพรรค โดยให้อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหารพรรค

2.2.2 ให้จัดทำบัญชีตามข้อ 2.2.1 เป็นประจำทุกปี ปีละครั้ง และมีการตรวจสอบโดยผู้ตรวจสอบบัญชี

2.2.3 ให้แยกบัญชีรายรับ - รายจ่าย เป็น 2 บัญชี คือ

- (1) บัญชีค่าใช้จ่ายในการบริหารพรรค
- (2) บัญชีค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของพรรค

2.2.4 ให้แสดงบัญชีไว้ในที่เปิดเผยทั้งที่สำนักงานของพรรคและที่กระทรวงมหาดไทย และให้กระทรวงมหาดไทยจัดพิมพ์เผยแพร่บัญชี โดยลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา

## 2.3 การส่งเสริมสนับสนุนพรรคการเมือง ให้มีบทบาทปฏิบัติเกี่ยวกับการส่งเสริมสนับสนุนพรรคการเมือง โดยแบ่งเป็น

### 2.3.1 การสนับสนุนจากภาคเอกชนของไทย ได้แก่

- (1) เอกชนบริจาคสนับสนุนพรรค
- (2) บริษัทนิติบุคคลบริจาค
- (3) องค์กรกิจกรรมทางการเมืองบริจาค

การบริจาคของภาคเอกชนดังกล่าวสามารถนำไปหักลดหย่อนภาษีเงินได้ประจำปี (เช่นเดียวกับองค์กรสาธารณะอื่น) ทั้งนี้ ไม่เกินวงเงินที่จะกำหนดภายหลัง และภาคเอกชนที่บริจาค ต้องไม่เป็นบุคคล หรือนิติบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย หรือนิติบุคคลที่จดทะเบียนในประเทศไทย แต่มีบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยถือหุ้นเกินร้อยละ 50 แต่มีข้อยกเว้นสำหรับมูลนิธิต่างประเทศที่ให้การสนับสนุนด้านการฝึกอบรมหรือวิชาการ เช่น ให้ทุนดูงานหรือเชิญกรรมการบริหารพรรคไปดูงาน เป็นต้น

### 2.3.2 การสนับสนุนจากรัฐ แยกเป็น

(1) การอุดหนุนการดำเนินงานหรือการบริหารงานของพรรคโดยวิธีการต่าง ๆ ดังนี้

- ให้เงินช่วยเหลือพรรคที่ตั้งมาก่อนแล้ว ตามสัดส่วนคะแนนเสียงที่พรรคที่ได้รับทั้งประเทศในการเลือกตั้งทั่วไป หรือตามจำนวนสมาชิกพรรค
- การตั้งมูลนิธิทางการเมืองเพื่อส่งเสริมประชาธิปไตย เพื่อพัฒนานโยบายและอุดมการณ์ของพรรคการเมือง

- การช่วยเหลือค่าไปรษณีย์จำนวนหนึ่งแก่พรรคการเมือง

(2) การอุดหนุนเพื่อการเลือกตั้งของพรรค แบ่งเป็น

- ให้ใช้สื่อมวลชนของรัฐในการหาเสียงเลือกตั้งตามสัดส่วนจำนวนสมาชิกพรรคและสาขาพรรค

- ให้ใช้สถานที่ราชการ/สาธารณสถาน เพื่อหาเสียงเลือกตั้ง

## 3. ข้อเสนอเพิ่มเติมเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และการสนับสนุนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

### 3.1 ควรปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ดังนี้

#### 3.1.1 ให้ยกเลิกข้อห้ามทำการโฆษณาหาเสียงด้วยการจัดให้มีมหรสพ และการรื่นเริงต่าง ๆ โดยให้สามารถโฆษณาด้วยการจัดให้มีการแสดงประกอบได้

3.1.2 ให้ทบทุนการกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และ  
ไม่ควรกำหนดวงเงินตายตัวไว้ในพระราชบัญญัติแต่ควรกำหนดโดยการตราพระราชกฤษฎีกา

3.2 ควรยกเลิกการสั่งห้ามมิให้ใช้สถานที่ราชการ วัด โรงเรียน เป็นสถานที่  
ปราศรัย/หาเสียงเลือกตั้ง

3.3 ให้ทางราชการพยายามจัดรถ รับ - ส่ง ประชาชนไปลงคะแนนเสียง  
เลือกตั้ง

3.4 ควรปรับปรุงโครงสร้างของสภาท้องถิ่นให้มีการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิใน  
สาขาต่าง ๆ เป็นที่ปรึกษาของสภาได้

3.5 ควรอุดหนุนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

3.5.1 ควรให้เงินอุดหนุนเป็นค่าตอบแทนของ ส.ส. เพิ่มขึ้นเพื่อเป็นค่า  
ใช้จ่ายต่าง ๆ เช่น ค่าเช่าสำนักงาน ค่าที่พัก เป็นต้น

3.5.2 ควรกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง  
เป็น ส.ส. ให้สูงขึ้น และเป็นบรรทัดฐานเดียวกัน

3.6 ควรส่งเสริมสนับสนุนรัฐสภา ดังนี้

3.6.1 ควรปรับปรุงสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

3.6.2 ควรสนับสนุนให้มีการจัดตั้งหน่วยงานค้นคว้าวิจัยและปรับปรุง  
ห้องสมุดของรัฐสภา

3.6.3 ควรมีห้องทำงานของ ส.ส. แต่ละคน พร้อมอุปกรณ์ช่วยเหลือการ  
ปฏิบัติงาน เช่น คอมพิวเตอร์ FAX ฯลฯ เป็นต้น

## ส่วนที่ 6 บทส่งท้าย

ในการปรับปรุงและพัฒนาพรรคการเมืองไทย ให้มีเสถียรภาพและมั่นคงจะต้องดำเนินการทั้งระบบ โดยประกอบด้วย ระบบการเมือง ระบบเลือกตั้ง และระบบพรรคการเมือง ซึ่งเกี่ยวข้องกับกฎหมาย 3 ฉบับ ที่มีความสัมพันธ์สอดคล้องกัน ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกรอบ กติกาเบื้องต้นที่จะกำหนดรูปแบบของพรรคการเมือง การเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาล ส่วนพระราชบัญญัติพรรคการเมืองจะกำหนดในส่วนของการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองไว้ตั้งแต่การจัดตั้งพรรคการเมืองไปจนถึงการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง และโดยที่พรรคการเมืองเป็นผลผลิตของสภาพแวดล้อมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและ วัฒนธรรมของสังคมด้วย ดังนั้น การพัฒนาพรรคและบทบาทของพรรคการเมืองจึงย่อมอยู่ภายใต้เงื่อนไขปัจจัยดังกล่าวด้วย พรรคการเมืองไทยมิได้เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ แต่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย ดังจะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองไทยจะต้องจดทะเบียนพรรคกับนายทะเบียนพรรคการเมืองเสมอ เมื่อนายทะเบียนตรวจสอบคุณสมบัติต่าง ๆ ว่าถูกต้อง และครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว นายทะเบียนพรรคจึงจะออกไปรับรองพรรคการเมืองให้ จากนั้นพรรคการเมืองจึงจะมีสิทธิในการดำเนินกิจการทางการเมืองตามกฎหมายและ ตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

คณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาพรรคการเมืองที่แต่งตั้งขึ้น เมื่อปี พ.ศ. 2536 เป็นความพยายามของกระทรวงมหาดไทย และรัฐบาล ที่จะพัฒนาพรรคการเมืองไทยให้มีเสถียรภาพในระบอบประชาธิปไตย โดยคำนึงถึงทั้งปัจจัยภายนอกและภายใน ข้อเสนอ และความคิดเห็นต่าง ๆ ที่ปรากฏในเอกสารนี้ เป็นข้อคิดเห็นภายใต้บริบทของสังคม การเมืองในขณะนั้น ซึ่งแนวความคิดในการปฏิรูปการเมืองทั้งระบบ เช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังไม่ปรากฏเป็นรูปธรรมชัดเจน อย่างไรก็ตาม ข้อคิดเห็นนั้น ๆ ก็นับว่า ร่วมสมัยและเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี อีกทั้งได้สะท้อนถึงกรอบแนวคิดของคณะกรรมการฯ ต่อประเด็นการพัฒนาพรรคการเมืองในแง่มุมต่าง ๆ ทางวิชาการด้วย อาทิ เช่น ข้อเสนอในเรื่องการให้เงินอุดหนุนหรือสิทธิประโยชน์ในรูปอื่นแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ การเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ สมาคม มูลนิธิ

และองค์การอื่น ๆ ได้ อันเป็นเงื่อนไขปัจจัยสำคัญที่จะทำให้พรรคการเมืองดำรงคงอยู่ต่อไปได้ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งภายในพรรค ขณะเดียวกันก็ให้ความสำคัญต่อปัจจัยภายในของพรรคการเมือง ได้แก่ การส่งเสริมให้พรรคการเมือง มีการจัดองค์กร การบริหารที่เปิดเผยเป็นประชาธิปไตย และมีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้เพื่อให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่เชื่อมประสานความต้องการของประชาชนกับรัฐบาล คณะกรรมการฯ ได้เสนอให้พรรคการเมืองมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองที่สัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนด้วย

อนึ่ง ในแนวทางของการแก้ไขกฎหมายพรรคการเมือง คณะกรรมการฯ ได้เสนอให้มีการยกร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับ โดยมีหลักการในเรื่องการจัดตั้งหรือจดทะเบียนพรรคการเมือง ให้เป็นไปโดยง่าย เพื่อเป็นการรับรองเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ให้พรรคการเมืองจัดทำบัญชีรายรับ - รายจ่าย ของพรรคและเปิดเผยให้สาธารณชนทราบ และให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐและเอกชน เป็นต้น ซึ่งข้อเสนอต่าง ๆ เหล่านี้ สอดคล้องกับหลักการที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ที่เสนอไว้ในกรอบที่ว่าด้วยสถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง ซึ่งที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ให้ความเห็นชอบ<sup>(17)</sup> แล้ว

ฉะนั้น ข้อเสนอของคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมืองที่เสนอไว้ในตอนท้ายของเอกสารนี้ สมควรจะได้รับการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาทบทวนอีกครั้งหนึ่งจากผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ทั้งจากฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ ทั้งนี้ เพื่อให้พรรคการเมืองไทยได้รับการพัฒนาให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่มั่นคงถาวร และเป็นตัวแทนของประชาชนได้อย่างแท้จริงต่อไป.

<sup>(17)</sup> ดู กองกรรมาธิการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, อ้างแล้ว.

## บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- กนก วงษ์ตระหง่าน. 2536. พรรคการเมืองไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กระมล ทองธรรมชาติ. 2526. การพัฒนาการเมืองเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2524. การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐบาล และคณะทหาร. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทินพันธุ์ นาคะตะ. 2524. "แนวโน้มและปัญหาสำคัญของระบบการเมืองการประิหารไทยในทศวรรษ 1980" ใน ประเทศไทยในทศวรรษ 1980: ปัญหาสำคัญอุปสรรค และแนวโน้ม. กรุงเทพฯ: ประสานศิลป์การพิมพ์.
- ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ. 2533. การพัฒนาระบบพรรคการเมืองเพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หลักสูตร ปอ. รุ่นที่ 2.
- ลิขิต ชีรวะดิน. 2526. พรรคการเมืองและการพัฒนาพรรคการเมืองไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยสมคมน์กวิจยมหาวิทยาลัยไทย.
- กองกรรมาธิการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2540. รายงานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. (อัดสำเนา)

### หนังสือราชการ

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0216/5546 ลงวันที่ 31 มีนาคม 2538  
เรื่อง ข้อเสนอของคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมือง.

### คำสั่ง

1. คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 299/2536 ลงวันที่ 10 พฤษภาคม 2536 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมือง
2. คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 99/2536 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2536 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมือง
3. คำสั่งคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมือง ที่ 1/2536 ลงวันที่ 28 มิถุนายน 2536 เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานพัฒนาระบบพรรคการเมือง

## รายงาน

1. รายงานการประชุมคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมือง ครั้งที่ 1/2536 เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2536.
2. รายงานการประชุมคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมือง ครั้งที่ 2/2536 เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2536.
3. รายงานการประชุมคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมือง ครั้งที่ 3/2536 เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2536.
4. รายงานการประชุมคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมือง ครั้งที่ 4/2536 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2536.
5. รายงานการประชุมคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมือง ครั้งที่ 5/2536 เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2536.
6. รายงานการประชุมคณะทำงานพัฒนาระบบพรรคการเมือง ครั้งที่ 1/2536 เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2536.
7. รายงานการประชุมคณะทำงานพัฒนาระบบพรรคการเมือง ครั้งที่ 2/2536 เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2536.
8. รายงานการประชุมคณะทำงานพัฒนาระบบพรรคการเมือง ครั้งที่ 3/2536 เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2536.

## ภาษาอังกฤษ

Goodman, William. 1956. **The Two Party System in the United States**. New York: D. Van Nostrand Company.

Kramol Tongdhamachart. 1982. **Toward a Political Party Theory in Thai Perspective**. Singapore: Singapore National Printes.

La Palombara, Joseph and Myron Weiner (eds.) 1966. **Political Parties and Political Development**. New York: Princeton University Press.

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

**ภาคผนวก**



**ภาคผนวก ก.**

สรุปมติคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาาระบบพรรคการเมือง  
 เกี่ยวกับแนวทางและวิธีการพัฒนาาระบบพรรคการเมือง  
 ตามข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาาระบบพรรคการเมือง  
 (มิถุนายน 2536 - มกราคม 2537)

ข้อเสนอ	แนวทางดำเนินการ	วิธีการ/มาตรการ
<p>1. การให้เงินหรือสิทธิประโยชน์ในรูปแบบอื่นแก่พรรคการเมือง</p>	<p><b>1. หลักการ</b>                      1.1 เพื่อใช้ประโยชน์ในการบริหารพรรคเป็นค่าวัสดุอุปกรณ์ ค่าใช้จ่ายสำนักงาน และบุคลากรปฏิบัติงานในสำนักงานใหญ่ และสำนักงานสาขาพรรค และเพื่อใช้ดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ตามหน้าที่ของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย เช่น การเผยแพร่นโยบายพรรค การให้การเรียนรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน การกระทำกิจกรรมการเมืองที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ การจัดประชุมสมาชิกพรรค ฯลฯ                      1.2 เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งในการส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งทั่วไปของพรรคการเมือง</p> <p><b>2. เหน็ดผลสนับสนุน</b>                      2.1 เพิ่มศักยภาพด้านการเงินของพรรคการเมือง ซึ่งจะทำให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้มากขึ้น มีความเข้มแข็งและคล่องตัวยิ่งขึ้น และกระจายกิจกรรมไปสู่ประชาชนในระดับต่าง ๆ และในภูมิภาคต่าง ๆ ได้มากยิ่งขึ้น</p>	

ข้อเสนอก	แนวทางดำเนินการ	วิธีการ/มาตรการ
	<p>2.2 กระตุ้นให้ประชาชนมีความสนใจ และมี ส่วนร่วมในทางการเมือง โดยการให้การสนับสนุน พรรคการเมืองและติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงาน ของพรรคการเมือง</p> <p>3. <u>เหตุผลคัดค้าน</u></p> <p>3.1 การ ไม่ยอมรับของประชาชนโดยทั่วไปในการ นำเงินส่วนหนึ่งที่เป็นภาษีอากรของประชาชน ไปสนับสนุน พรรคการเมือง เนื่องจากพรรคการเมืองยังเป็นองค์กร ที่มึความผูกพันกับประชาชนน้อย หรือประชาชนยังไม่เห็น ความสำคัญของพรรคการเมือง</p> <p>3.2 การสนับสนุนด้านการเงินแก่พรรค ยังไม่ สามารถแก้ไขปัญหาการถกเถียงกันว่าโดยนายทุนพรรค รวมทั้ง ไม่สามารถแก้ปัญหาเกี่ยวกับการใช้เงินซื้อเสียง ที่เป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของการเมืองไทย ในปัจจุบัน</p>	

ข้อเสนอ	แนวทางดำเนินการ	วิธีการ/มาตรการ
	<p><b>4. แนวทางดำเนินการ</b></p> <p>4.1 การสนับสนุนทางการเงินจากรัฐโดยตรง</p> <p>4.1.1 รัฐให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารและการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง โดยวิธีการงบประมาณ โดยมีหลักเกณฑ์ คือ</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1) ให้เงินอุดหนุนแก่ทุกพรรค (ไม่ว่าพรรคใหญ่/พรรคเล็ก) เป็นเงินจำนวนหนึ่ง จำนวนเท่า ๆ กันทุกพรรค</li><li>2) เพิ่มเงินอุดหนุนให้แก่แต่ละพรรค ตามสัดส่วนของที่นั่ง ส.ส. ในสภา หรือตามสัดส่วนของคะแนนเสียงเลือกตั้งรวมทั้งประเทศให้แก่แต่ละพรรค ได้รับในการเลือกตั้งครั้งล่าสุด</li><li>3) อาจกำหนดให้แต่ละพรรคต้องหาเงินสมทบด้วยจำนวนเท่ากันหรือครึ่งหนึ่ง หรือหนึ่งในสี่ ของเงินอุดหนุนจากรัฐ</li><li>4) ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการกำหนด เกณฑ์หรือกรอบในการใช้จ่ายเงินอุดหนุนของพรรคการเมือง</li></ol>	<ul style="list-style-type: none"><li>- แก้ไขเพิ่ม พ.ร.บ.พรรคการเมือง ให้มีบทบัญญัติ เกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมือง โดยให้รัฐ จัดสรรงบประมาณให้พรรคการเมือง เป็นประจำทุกปี</li><li>- ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ กำหนดวงเงิน กรอบการใช้จ่ายเงินของพรรค รวมทั้ง การแสดงรายจ่ายประจำปีของพรรค</li></ul>

ข้อเสนอ	แนวทางดำเนินการ	วิธีการ/มาตรการ
	<p>5) ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการแสดงรายจ่ายโดยเปิดเผยทุกปี และการยินยอมให้ประชาชนและสื่อมวลชนตรวจสอบได้</p> <p>4.1.2 รัฐให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง โดยการจ่ายเงินให้แก่พรรคการเมืองที่สมาชิกของพรรคได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ตามจำนวนสมาชิกพรรคที่ได้รับการเลือกตั้งเป็น ส.ส. เป็นเงินไม่เกินอัตราสูงสุดของค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของ ส.ส. ตามที่กฎหมายกำหนด (ไม่เกิน 1 ล้านบาทต่อคน) ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป</p> <p>4.1.3 การเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือนิติบุคคลบริจาคภาษีเงินได้ประจําปีให้แก่พรรคการเมืองตามแนวทางที่กำหนดในมาตรการทางภาษี เพื่อประชาธิปไตยที่กระทรวงการคลังเสนอในปัจจุบัน</p> <p>4.2 การสนับสนุนทางการเงินและสิทธิประโยชน์จากรัฐโดยทางอ้อม</p> <p>4.2.1 การจัดตั้ง "กองทุน" เพื่อพัฒนาพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง (ที่มาของกองทุนอาจมาจากเงินค่าธรรมเนียมการสมัครรับเลือกตั้งหรือเงินสมทบจากรัฐ)</p>	<p>- แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ให้มีบทบัญญัติให้พรรคการเมืองได้รับเงินอุดหนุนการเลือกตั้งจากรัฐได้ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป (เคยมีผู้เสนอร่างกฎหมายในเรื่องนี้แล้ว รายละเอียดปรากฏตามเอกสารหมายเลข 4)</p> <p>- มีแนวทางตามข้อเสนอของกระทรวงการคลัง ซึ่งกำลังเสนอขอแก้ไขประมวลรัษฎากร (มาตรการทางภาษี เพื่อส่งเสริมประชาธิปไตย)</p> <p>- ยกร่างกฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับ "กองทุน" ดังกล่าว</p>

ข้อเสนอ	แนวทางดำเนินการ	วิธีการ/มาตรการ
	<p>4.2.2 การใช้สิทธิพิเศษแก่พรรคการเมือง ใช้บริการไปรษณีย์หรือโทรศัพท์ ฯลฯ โดย ไม่ต้องเสียค่าบริการ หรือได้รับส่วนลดค่าบริการ ครึ่งหนึ่งหรือบางส่วน หรือให้เวลาแก่พรรคการเมือง เผยแพร่นโยบาย หรือหาเสียงเลือกตั้งทางสื่อมวลชน ของรัฐได้ตามเวลาที่กำหนดโดยเสมอภาค</p> <p>4.2.3 การลดค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับ เลือกตั้ง โดยรัฐช่วยเหลือในการพิมพ์ใบปลิว ป้ายโฆษณา หรือจัดรถช่วยโฆษณาหาเสียงให้แก่ทุกคน  ฯลฯ</p> <p>4.2.4 การจูงใจให้ประชาชนทั่วไปสนับสนุน พรรคการเมือง โดยสามารถนำเงินที่บริจาคให้ พรรคการเมืองไปหักลดหย่อนภาษีเงินได้ประจำปีได้</p> <p>4.3 การสนับสนุนให้พรรคการเมืองสามารถ ดำเนินกิจการที่มีรายได้หรือมีกำไร</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>- กำหนดหลักเกณฑ์การใช้บริการ รวมทั้งกรอบ วงเงินค่าใช้จ่ายต่อปี</li><li>- ขออนุมัติในหลักการจากคณะรัฐมนตรี</li> <li>- ขออนุมัติในหลักการจากคณะรัฐมนตรี</li><li>- กำหนดงบประมาณค่าใช้จ่ายดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่ง ของงบฯ บริหารการเลือกตั้งแต่ละครั้งด้วย</li> <li>- กระทรวงการคลังดำเนินการออกประกาศกำหนด ให้พรรคการเมืองเป็นองค์การหรือสถานสาธารณกุศล ตามมาตรา 47(7)(ข) และมาตรา 79 ตี (8)(ข) แห่งประมวลรัษฎากร (เอกสารหมายเลข 5)</li> <li>- แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.พรรคการเมือง ให้มี บทบัญญัติให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินกิจการที่มี รายได้หรือมีกำไร เพื่อนำมาใช้จ่ายในการบริหาร หรือดำเนินกิจกรรมได้ แต่การดำเนินกิจการของ พรรคการเมืองดังกล่าว ไม่ควรฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 108(2) และ (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ. 2534 (เอกสารหมายเลข 6)</li></ul>

ข้อเสนอ	แนวทางดำเนินการ	วิธีการ/มาตรการ
	<p>4.4 ยกเว้นข้อห้ามมิให้พรรคการเมืองรับการสนับสนุนจากต่างประเทศบางกรณี เช่น ความช่วยเหลือในการไปศึกษาทำงานระบบพรรคการเมืองของต่างประเทศ หรือรับการสนับสนุนเครื่องมือ อุปกรณ์สำนักงาน เครื่องคอมพิวเตอร์ หรือเอกสารทางวิชาการต่าง ๆ ได้</p>	<p>- แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 40</p>

ข้อเสนอ	แนวทางดำเนินการ	วิธีการ/มาตรการ
<p>2. การส่งเสริมให้พรรคการเมืองขยายฐานไปสู่ประชาชนโดยจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองหรือได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ สมาคม มูลนิธิ หรือองค์กรอื่น ๆ ได้</p>	<p>โดยหลักการในทางทฤษฎีพรรคการเมืองอาจมีลักษณะเป็นพรรคของมวลชน (Mass Party) ที่ต้องการสมาชิกมาก และพรรคของชนชั้นนำที่ประกอบไปด้วยชนชั้นนำเพียงกลุ่มน้อย สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการสร้างสถาบันทางการเมืองส่วนใหญ่จะสนับสนุนลักษณะของพรรคการเมืองที่มีการจัดองค์กรที่มั่นคงถาวร มีลักษณะสลับซับซ้อนและมีกลไก คือ สาขาพรรคที่ครอบคลุมไปยังท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศ เพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองที่สัมพันธ์กับประชาชน และสามารถระดมความสนับสนุนจากประชาชนได้อย่างแท้จริง</p> <p>แนวทางการส่งเสริม</p> <p>(1) กำหนดให้พรรคการเมืองต้องจัดตั้งสาขาพรรคตามจำนวนที่กำหนด (เช่น ตั้งทุกจังหวัด/ทุกภาค)</p> <p>(2) จูงใจพรรคการเมืองจัดตั้งสาขา โดยการจัดสรรเงินสนับสนุนการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง</p>	<p>1.1 บังคับให้พรรคการเมืองต้องจัดตั้งสาขาพรรคตามจำนวนที่กำหนด โดยการแก้ไข พ.ร.บ.พรรคการเมือง ดังที่เคยมี ส.ส. เสนอร่าง พ.ร.บ. ต่อสภา แต่ได้ถอนร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวแล้ว (การบังคับดังกล่าวไม่เป็นธรรมกับพรรคเล็กที่มีทุนน้อย ควรเป็นไปตามขีดความสามารถ/ความพร้อมของพรรค)</p> <p>2.1 หากมีการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมือง การพิจารณาจัดสรรเงินให้แก่แต่ละพรรค อาจคำนึงถึงเกณฑ์เกี่ยวกับจำนวนสาขาพรรค เป็นองค์ประกอบหนึ่งในการพิจารณาด้วย</p>



ข้อเสนอก	แนวทางดำเนินการ	วิธีการ/มาตรการ
	<p>(3) จูงใจให้พรรคการเมืองจัดตั้งสาขาพรรค โดยรัฐช่วยจัดหาสถานที่ให้</p> <p>(4) เปลี่ยนแปลงแนวทางปฏิบัติหรือข้อห้ามเกี่ยวกับการรับและพิจารณาข้อจดทะเบียนสมาคม มูลนิธิ ที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง</p>	<p>4.1 บทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เกี่ยวกับสมาคม และมูลนิธิ มิได้กำหนดข้อห้ามในเรื่องนี้ และใน พ.ร.บ. วัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2486 ก็มิได้กำหนดข้อห้ามไว้เช่นเดียวกัน (เอกสารประกอบหมายเลข 7 และ 8)</p> <p>4.2 มีการกำหนดนโยบายและระเบียบปฏิบัติไว้ในกรณีของสมาคมที่จดทะเบียนนั้นเป็นการเมืองหรือเกี่ยวแก่การเมือง ให้เสนอเรื่องและความเห็นไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งการ</p> <p>4.3 ทบทวนนโยบายและระเบียบปฏิบัติดังกล่าวให้สมาคม มูลนิธิ สามารถดำเนินการทางการเมืองได้ในลักษณะที่ไม่ขัดต่อความมั่นคงของชาติ</p> <p>4.4 เรื่องนี้เกี่ยวข้องกับสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีหน้าที่ตาม พ.ร.บ. วัฒนธรรมแห่งชาติ ในการพิจารณาเกี่ยวกับการจดทะเบียนสมาคม/มูลนิธิ ที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับงานของสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ หากดำเนินการตามข้อ 4.3 ต้องประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติด้วย</p>

ข้อเสนอ	แนวทางดำเนินการ	วิธีการ/มาตรการ
<p>3. ส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีการจัดองค์กร บุคลากรประจำ และระบบบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ</p>	<p>การจัดองค์กรของพรรคนับเป็นหนึ่งในองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง ซึ่ง ได้แก่ นโยบายของพรรค องค์กรของพรรค กลไกของพรรค (สำนักงานใหญ่และสาขาพรรค) การเงินของพรรค และการประชุมพรรค</p> <p><u>แนวทางส่งเสริม</u></p> <p>(1) ให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการจัดระบบบริหารงานและระบบงานของพรรคการเมือง รวมทั้งการฝึกอบรมพัฒนาบุคลากรทางการเมือง และเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง</p>	<p>1.1 ขอความร่วมมือจากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เป็นผู้ดำเนินการให้ โดยรัฐสนับสนุนค่าใช้จ่ายทั้งหมด หรือรัฐสนับสนุนส่วนหนึ่งและให้พรรคการเมืองสมทบ</p> <p>1.2 จัดตั้งหน่วยงานอิสระ เช่น สถาบันพัฒนาการเมือง</p>

ข้อเสนอ	แนวทางดำเนินการ	วิธีการ/มาตรการ
<p>4. ส่งเสริมให้พรรคการเมืองบริหารกิจการของพรรคการเมืองอย่างเปิดเผย เป็นประชาธิปไตย และพร้อมที่จะให้ประชาชนตรวจสอบการดำเนินงาน</p>	<p>บทบัญญัติของ พ.ร.บ.พรรคการเมืองฉบับปัจจุบันกำหนดให้มีการเปิดเผยการดำเนินงานของพรรคการเมืองไว้ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับบดุลของพรรคการเมืองในรอบปี (ตามมาตรา 36) และให้มีการจัดทำบัญชีแสดงรายรับ-รายจ่าย ทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมืองเป็นประจำทุกหกเดือน จัดส่งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองเก็บสำเนาบัญชีไว้ที่สำนักทะเบียน เพื่อให้ประชาชนตรวจดูได้ (ตามมาตรา 35)</p> <p>(1) ควรเผยแพร่ร่างบดุลและบัญชีแสดงรายรับ-รายจ่าย ทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมืองให้ประชาชนทราบ</p> <p>(2) พรรคการเมืองต่าง ๆ ควรกำหนดข้อบังคับพรรค ตามแนวทางในบทบัญญัติมาตรา 22 พ.ร.บ.พรรคการเมือง 2524 ในลักษณะที่เป็นประชาธิปไตย และเปิดเผยข้อบังคับของพรรคให้สมาชิกและประชาชนทั่วไปทราบ</p>	<p>1.1 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.พรรคการเมือง โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของพรรคการเมืองในการจัดทำบัญชีแสดงรายรับ-รายจ่าย ทรัพย์สิน-หนี้สิน ซึ่งมีการรับรองถูกต้องแล้ว ให้พร้อมที่จะให้นายทะเบียนตรวจสอบ และกำหนดให้พรรคการเมืองต้องเผยแพร่บัญชีดังกล่าวให้ประชาชนทราบทางสื่อมวลชนและการปิดประกาศด้วย</p>

ข้อเสนอ	แนวทางดำเนินการ	วิธีการ/มาตรการ
<p>5. ส่งเสริมให้พรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมทางการเมืองที่สัมพันธ์ใกล้ชิดประชาชน เช่น การให้การศึกษามหาวิทยาลัยแก่ประชาชน การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับระบบพรรคการเมือง</p>	<p>การที่พรรคการเมืองจะสามารถทำหน้าที่ทางการเมืองได้อย่างครบถ้วนหรือไม่ขึ้นกับองค์ประกอบหลายประการ เช่น องค์กรของพรรค การเงินของพรรค กลไกของพรรค หากพรรคมีความพร้อมด้านการเงิน จะสามารถดำเนินการกิจกรรมทางการเมืองได้หลากหลายและต่อเนื่องได้</p> <p>แนวทางดำเนินการในเรื่องนี้จึงสัมพันธ์กับการสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสาขาพรรค และการให้การสนับสนุนด้านการเงินแก่พรรค</p>	

ข้อเสนอ	แนวทางดำเนินการ	วิธีการ/มาตรการ
<p>6. ส่งเสริมให้พรรคการเมืองส่งสมาชิกเข้ารับเลือกตั้งในหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทหารระดับ เพื่อให้พรรคมีกิจกรรมทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง</p>	<p>ในปัจจุบันกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทหารระดับ มิได้กำหนดข้อห้ามเกี่ยวกับการสังกัดพรรคการเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และมีบังคับให้ผู้สมัครฯ ต้องสังกัดพรรคการเมือง เช่นเดียวกับการสมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. (เอกสารหมายเลข 9)</p> <p><u>แนวทางส่งเสริม</u> อาจดำเนินการ ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการรับสมัครเลือกตั้งของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทหารระดับ ให้พรรคการเมืองทุกพรรค หรือสาขาพรรคในท้องถิ่นทราบ</li><li>2. ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบเกี่ยวกับการส่งสมาชิกของพรรคต่าง ๆ สมัครรับเข้ารับเลือกตั้งในหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทหารระดับ</li></ol>	<p>ให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการตามแนวทาง หัง 2 ประการ รวมทั้งเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยที่เอื้ออำนวยต่อการเลือกตั้ง ทหารระดับด้วย</p>

ข้อเสนอ	แนวทางดำเนินการ	วิธีการ/มาตรการ
7. ทบทวนกฎหมายพรรคการเมืองและกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่อาจเป็นปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน หรือการพัฒนาพรรคการเมือง	แนวทางในการแก้ไขกฎหมายพรรคการเมือง ส่วนหนึ่งจะมาจากแนวทางการปรับปรุง/พัฒนาระบบพรรคการเมืองในประเด็นต่าง ๆ ที่คณะทำงานมีความเห็นร่วมกันแล้ว และอีกส่วนหนึ่งจะมาจากข้อพิจารณาของสำนักงานนายทะเบียนพรรคการเมือง ซึ่งศึกษาจากปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน ประเด็นที่สมควรแก้ไข ในเบื้องต้นปรากฏตามเอกสารหมายเลข 10	

ข้อเสนอ	แนวทางดำเนินการ	วิธีการ/มาตรการ
8. ควรจัดตั้งสถาบันพัฒนา การเมืองของประเทศ เพื่อเป็นหน่วยกลางใน การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ และส่งเสริม พรรคการเมือง		1. ขออนุมัติในหลักการจากคณะรัฐมนตรี 2. ยกร่างกฎหมายว่าด้วยการศึกษาทางการเมือง และการจัดตั้งสถาบันพัฒนาการเมือง

ข้อเสนอก	แนวทางดำเนินการ	วิธีการ/มาตรการ
<p>9. มีงบประมาณแผ่นดินช่วยเหลือการดำเนินงานของ ส.ส. ให้มากขึ้นกว่าเดิม เช่น มีผู้ช่วย ส.ส. ค่าเดินทาง ค่าศึกษาวิจัย ค่าเช่าสำนักงาน ในต่างจังหวัด ฯลฯ</p>		<p>1. ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเสนอขอตั้งงบประมาณช่วยเหลือการดำเนินงานของ ส.ส. เพิ่มมากขึ้น</p> <p>2. รัฐสภาควรสนับสนุนการปฏิบัติงานของ ส.ส. ในด้านต่าง ๆ ได้แก่</p> <p>2.1 เครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน</p> <p>2.2 ปรับปรุงห้องสมุดรัฐสภา ให้เป็นแหล่งรวบรวมข้อมูลด้านต่าง ๆ อย่างครบถ้วนและทันสมัย</p> <p>2.3 มีหน่วยงานต่าง ๆ ที่จะช่วยเหลือการปฏิบัติงานของ ส.ส. เช่น หน่วยบริการค้นคว้าและวิจัย หน่วยรวบรวมความเห็นจากสื่อมวลชนที่มีต่อรัฐสภา เป็นต้น ฯลฯ</p>



**ภาคผนวก ข.**

สรุปมติคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาาระบบพรรคการเมือง  
 เกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายพรรคการเมือง  
 ตามข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาาระบบพรรคการเมือง  
 (มิถุนายน 2536 - มกราคม 2537)

ข้อเสนอ	แนวทางแก้ไข/ปรับปรุง	หมายเหตุ
<p><u>ประเด็นที่ 1 การจัดตั้ง/จดทะเบียนพรรค</u> (แบ่งเป็น)</p> <p>1) <u>การจัดตั้งพรรค</u></p> <p>2) <u>การดำเนินกิจการของพรรค</u> 2.1 การเป็นสมาชิกและการส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง</p>	<p>ให้จัดตั้งพรรคได้ง่าย เพื่อเป็นการรับรองเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ</p> <p>(1) ควรกำหนดเรื่องความสมบูรณ์ของการเป็นสมาชิกพรรคว่าสมบูรณ์เมื่อกรรมการบริหารพรรคมีมติหรือเมื่อกรรมการสาขาพรรครับรอง</p> <p>(2) การส่งสมาชิกพรรคสมัครรับเลือกตั้ง ควรเป็นบุคคลที่สาขาพรรคเสนอชื่อและกรรมการบริหารพรรครับรอง กรณีที่กรรมการบริหารพรรคจะไม่รับรอง บุคคลที่สาขาพรรคเสนอชื่อต้องมีการลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด</p>	<p><u>ข้อสังเกต</u></p> <p>1. ให้มีการจัดตั้งกลุ่มซึ่งเป็นองค์ประกอบของพรรค เช่น องค์กร สมาคมต่าง ๆ ได้ง่ายด้วยการเมืองให้เป็นไปโดยสมัครใจ (ไม่ควรบังคับ)</p> <p><u>ข้อสังเกต</u></p> <p>1. การเสนอชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง หากพรรคไม่มีสาขาพรรคให้เป็นไปตามมติของกรรมการบริหารพรรค</p>

ข้อเสนอ	แนวทางแก้ไข/ปรับปรุง	หมายเหตุ
2.2 คณะกรรมการบริหารพรรค	<p>(3) บุคคลที่พรรคจะเสนอชื่อเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง ควรเป็นสมาชิกพรรคมาแล้วช่วงระยะเวลาหนึ่ง (เช่น 10 - 15 วัน)</p> <p>(1) ให้เพิ่มตำแหน่งหรือผู้ถูกในคณะกรรมการบริหารพรรค และปรับจำนวนกรรมการบริหารพรรคอื่นเป็นไม่น้อยกว่า 8 คน (เพื่อให้มีจำนวนกรรมการบริหารพรรคเป็นเลขคู่)</p> <p>(2) ควรกำหนดให้มีคณะกรรมการอื่น ๆ ของพรรคที่มีฐานะ และอำนาจใกล้เคียงกับคณะกรรมการบริหารพรรค เพื่อเป็นการคลุ้ยอำนาจในพรรค และช่วยเหลือการปฏิบัติงานของพรรค โดยให้แต่ละพรรคกำหนดไว้ในข้อบังคับพรรค</p>	2. ควรแก้ไขเรื่องการบังคับให้พรรคต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งครบตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละเขต โดยยกเลิกเงื่อนไขของกฎหมายดังกล่าวเพื่อแก้ไขปัญหาผู้สมัคร "ตัวปลอม"
2.3 การจัดตั้งสาขาพรรค	- ให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการบริหารพรรค และควรเปิดโอกาสให้สมาชิกร่วมกันเสนอขอจัดตั้งสาขาพรรคต่อคณะกรรมการบริหารพรรค	
2.4 กิจกรรมที่ต้องทำโดยที่ประชุมใหญ่	<p>(1) การเปลี่ยนแปลงนโยบายของพรรค</p> <p>(2) การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรค</p> <p>(3) การเลือกตั้งหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค</p> <p>(4) กิจกรรมอื่น ๆ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง</p>	<p><u>ข้อสังเกต</u></p> <p>- ควรกำหนดเรื่ององค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่ไว้ด้วย โดยให้มีองค์ประชุมตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้</p>

ข้อเสนอ	แนวทางแก้ไข/ปรับปรุง	หมายเหตุ
2.5 การขับออกจากสมาชิกพรรค	<p>- ก่อนที่จะมีการลงมติเพื่อขับสมาชิกพรรคให้พ้นจากสมาชิกภาพ ควรกำหนดให้มีการสอบสวนก่อนการลงมติ</p>	<p>ในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ฉบับปัจจุบัน</p> <p><u>ข้อสังเกต</u></p> <p>- มีปัญหากรณีของพรรคที่สมาชิกที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีความคิดและในพรรคนั้นมีผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงคนเดียว ในทางปฏิบัติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นไม่เข้าประชุมการประชุมจะดำเนินการไม่ได้</p>

**ภาคผนวก ค.**



คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี

ที่ ๑๑/๒๕๓๖

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาระบบราชการเมือง

โดยเหตุที่ราชการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยซึ่งมีการปกครองแบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา แต่ปรากฏว่าในปัจจุบันบทบาทและภาระดำเนินงานของราชการเมืองต่างๆ ของไทยยังไม่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะเป็นสถาบันหลักในการปกครองของประเทศ เช่นเดียวกับในประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองแล้ว ประกอบกับการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยราชการเมืองเป็นนโยบายหนึ่งในทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล จึงสมควรดำเนินการปรับปรุงและพัฒนาระบบราชการเมืองของไทยให้เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑(๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ นายกรัฐมนตรีจึงแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาระบบราชการเมืองขึ้น โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑. องค์ประกอบ

- |     |  |                  |
|-----|--|------------------|
| ๑.๑ | ปลัดกระทรวงมหาดไทย   | ประธานกรรมการ    |
| ๑.๒ | รองปลัดกระทรวงมหาดไทยฝ่ายบริหาร                              | รองประธานกรรมการ |
| ๑.๓ | อธิบดีกรมการปกครอง   | กรรมการ          |
| ๑.๔ | คณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย<br>หรือผู้แทน        | กรรมการ          |
| ๑.๕ | คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์<br>หรือผู้แทน        | กรรมการ          |
| ๑.๖ | คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง<br>หรือผู้แทน          | กรรมการ          |
| ๑.๗ | คณบดีคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ<br>หรือผู้แทน | กรรมการ          |

- |      |   |         |
|------|---|---------|
| 1.8  | หัวหน้าภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์<br>มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ หรือผู้แทน                 | กรรมการ |
| 1.9  | หัวหน้าภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์<br>มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ หรือผู้แทน               | กรรมการ |
| 1.10 | หัวหน้าภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์<br>มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร หรือผู้แทน | กรรมการ |
| 1.11 | ประธานกรรมการประชาสัมพันธ์วิชารัฐศาสตร์<br>มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช หรือผู้แทน       | กรรมการ |
| 1.12 | นายกระมล ทองธรรมชาติ  | กรรมการ |
| 1.13 | นายอมร วิชาลัย  | กรรมการ |
| 1.14 | นายสมบัติ จันทร์วงศ์  | กรรมการ |
| 1.15 | นายมนตรี เจริญกิจการ  | กรรมการ |
| 1.16 | นายโศภิน นลกุล  | กรรมการ |
| 1.17 | นายฉันทวัฒน์ ขรมาพันธ์  | กรรมการ |
| 1.18 | นายเกรียงศักดิ์ เชื้อวียง   | กรรมการ |
| 1.19 | นายถาวร เกียรติกันทิว   | กรรมการ |
| 1.20 | นายราชชัย แสงวงค์กุล  | กรรมการ |
| 1.21 | นายพงศ์เชื้อ ศฤนดาภัย   | กรรมการ |
| 1.22 | นายชำนาญ นจนา   | กรรมการ |
| 1.23 | ผู้แทนพรรคกิจสังคม  | กรรมการ |
| 1.24 | ผู้แทนพรรคความหวังใหม่  | กรรมการ |
| 1.25 | ผู้แทนพรรคชาติพัฒนา   | กรรมการ |
| 1.26 | ผู้แทนพรรคชาติไทย   | กรรมการ |
| 1.27 | ผู้แทนพรรคประชาธิปัตย์  | กรรมการ |
| 1.28 | ผู้แทนพรรคประชาชนไทย  | กรรมการ |
| 1.29 | ผู้แทนพรรคประชาชนไทย  | กรรมการ |
| 1.30 | ผู้แทนพรรคพลังธรรม  | กรรมการ |
| 1.31 | ผู้แทนพรรคความหวังใหม่  | กรรมการ |
| 1.32 | ผู้แทนพรรคประชาชนไทย  | กรรมการ |

- 1.32 ผู้แทนพรรคเสรีธรรม กรรมการ
- 1.33 ผู้แทนพรรคเอกภาพ กรรมการ
- 1.34 ผู้ช่วยปลัดกระทรวงมหาดไทยด้านบริหาร กรรมการ
- 1.35 ผู้อำนวยการกองการเลือกตั้ง กรมการปกครอง กรรมการ
- 1.36 ผู้อำนวยการสำนักงานนายทะเบียนพรรคการเมือง กรรมการและ  
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการ
- 1.37 นายนิเวศ รัตนสัมพันธ์ ผู้ช่วยเลขาธิการ  
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7
- 1.38 นายคมสัน แดงอุทัย ผู้ช่วยเลขาธิการ  
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7
- 1.39 ผู้ช่วยเลขาธิการ  
สำนักงานนายทะเบียนพรรคการเมือง

2. ส่วนประกอบอื่น

ให้คณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

2.1 วิจารณ์ปรับปรุงและวางแนวทางในการพัฒนาระบบพรรคการเมือง เพื่อเสริมสร้างให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความมั่นคง เข้มแข็ง และมีประสิทธิภาพในการดำเนินการทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย โดยให้รวมถึงการกำหนดมาตรการในการพัฒนาระบบพรรคการเมือง และการเสนอแก้ไขกฎหมายพรรคการเมืองและกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย

2.2 เรียกเอกสารและเชิญเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อเท็จจริง

2.3 แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรือบุคคล เพื่อช่วยเหลือปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความจำเป็น

สำหรับเนื้อประชุมคณะกรรมการฯ ให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย (เนื้อประชุมและ วัตถุประสงค์ที่ปรึกษาซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง น.ศ. 2523 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) น.ศ. 2533 โดยให้เบิกจ่ายจากสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่เห็นชอบไป

ถึง ณ วันที่ ๘ กรกฎาคม น.ศ. 2536



(นายชวน หลีกภัย)  
นายกรัฐมนตรี

สำเนาถูกต้อง  
ผู้แทน  
(นางสาวสุภา ชูทอง)  
หัวหน้าส่วนบริหารทั่วไป





คำสั่งคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาาระบบพรรคการเมือง

ที่ 1 /2536

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาาระบบพรรคการเมือง

เพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาาระบบพรรคการเมืองเป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามมติคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาาระบบพรรคการเมือง ครั้งที่ 1/2536 วันที่ 22 มิถุนายน 2536

อาศัยอำนาจตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 299/2536 ลงวันที่ 10 พฤษภาคม 2536 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาาระบบพรรคการเมือง จึงแต่งตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือการปฏิบัติงาน ดังนี้

ข้อ 1 ให้มีคณะกรรมการช่วยพัฒนาาระบบพรรคการเมือง ประกอบด้วย

- |                                   |                   |
|-----------------------------------|-------------------|
| (1) นายเบญจกุล มະกะระรัช          | หัวหน้าคณะกรรมการ |
| รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ฝ่ายบริหาร  |                   |
| (2) นายอมร รักษาสัตย์             | คณะกรรมการ        |
| อาจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์   |                   |
| สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์      |                   |
| (3) นายประสาน สุขรังสรรค์         | คณะกรรมการ        |
| รองอธิบดีกรมการปกครอง             |                   |
| (4) พลเรือโท โรช วิภัติภูมิประเทศ | คณะกรรมการ        |
| ผู้แทนพรรคพลังธรรม                |                   |
| (5) นายปาน พึ่งสุจริต             | คณะกรรมการ        |
| ผู้แทนพรรคราษฎร                   |                   |
| (6) นายเอกพร รักความสุข           | คณะกรรมการ        |
| ผู้แทนพรรคเอกภาพ                  |                   |
| (7) นายโกศล พลกุล                 | คณะกรรมการ        |
| อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์         |                   |
| มหาวิทยาลัยรามคำแหง               |                   |

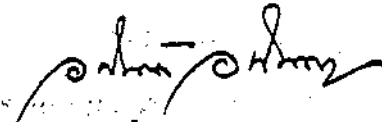
- (8) นางสาวบุปผารัตน์ วัฒนพรณ์ คณะทำงาน  
อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
- (9) นายพิชัย อนันตพงษ์ เลขานุการคณะทำงาน  
ผู้อำนวยการสำนักงานนายทะเบียนพรรคการเมือง

ข้อ 2 ให้คณะทำงาน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ศึกษาวิเคราะห์ข้อเสนอเกี่ยวกับการปรับปรุงหรือพัฒนาระบบพรรคการเมือง และนำเสนอแนวทาง รูปแบบ วิธีการปรับปรุงหรือพัฒนาระบบพรรคการเมือง รวมทั้งการเสนอประเด็น เกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายพรรคการเมืองและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว
- (2) เสนอความเห็นของคณะทำงานตามข้อ 2(1) ต่อคณะกรรมการปรับปรุง และพัฒนาระบบพรรคการเมือง

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ 28 มิถุนายน 2536

  
(นายอนันต์ อนันตกุล)  
ปลัดกระทรวงมหาดไทย

ประธานกรรมการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมือง

**ภาคผนวก ง.**

# การจัดตั้งสมาคม

## 1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งสมาคม

### 1.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ได้ตรวจชำระใหม่ พ.ศ.

#### 2535 บรรพ 1

มาตรา 78 การก่อตั้งสมาคม เพื่อกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะต่อเนื่องร่วมกัน และมีใช้เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน ต้องมีข้อบังคับและจดทะเบียนตามกฎหมายนี้

มาตรา 81 การขอจดทะเบียนสมาคมนั้น ให้ผู้จะเป็นสมาชิกของสมาคมไม่น้อยกว่าสามคน ร่วมกันยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อนายทะเบียนแห่งท้องที่ที่สำนักงานใหญ่ของสมาคมจะตั้งขึ้น พร้อมกับแนบข้อบังคับของสมาคม รายชื่อ ที่อยู่ และอาชีพของผู้จะเป็นสมาชิกไม่น้อยกว่าสิบคน และรายชื่อที่อยู่ และอาชีพของผู้จะเป็นกรรมการของสมาคมกับคำขอด้วย

มาตรา 82 เมื่อนายทะเบียนได้รับคำขอจดทะเบียน พร้อมทั้งข้อบังคับแล้ว เห็นว่าคำขอนั้นถูกต้องตามมาตรา 81 และข้อบังคับถูกต้องตามมาตรา 79 และวัตถุประสงค์ของสมาคมไม่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือไม่เป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ และรายการซึ่งจัดแจ้งในคำขอหรือข้อบังคับสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของสมาคม และผู้จะเป็นกรรมการของสมาคมนั้นมีฐานะและความประพฤติเหมาะสมในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสมาคม ให้นายทะเบียนรับจดทะเบียนและออกใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนให้แก่สมาคมนั้น และประกาศการจัดตั้งสมาคมในราชกิจจานุเบกษา

ถ้านายทะเบียนเห็นว่าคำขอหรือข้อบังคับไม่ถูกต้องตามมาตรา 81 หรือ มาตรา 79 หรือรายการซึ่งจัดแจ้งในคำขอหรือข้อบังคับ ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของสมาคม หรือผู้จะเป็นกรรมการของสมาคมมีฐานะ หรือความประพฤติไม่เหมาะสมในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสมาคม ให้มีคำสั่งให้ผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องเมื่อแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงถูกต้องแล้ว ให้รับจดทะเบียนและออกใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนให้แก่สมาคมนั้น

ถ้านายทะเบียนเห็นว่าไม่อาจรับจดทะเบียนได้ เนื่องจากวัตถุประสงค์ของสมาคมขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ หรือผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนไม่แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่งของนายทะเบียน ให้นายทะเบียนมีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนและแจ้งคำสั่งพร้อมด้วยเหตุผลที่ไม่รับจดทะเบียนไปยังผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนโดยมิชักช้า

ผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่รับจดทะเบียนนั้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งไม่รับจดทะเบียน

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยอุทธรณ์ และแจ้งคำวินิจฉัยให้ผู้อุทธรณ์ทราบภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนได้รับหนังสืออุทธรณ์ คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้เป็นที่สุด

## 1.2 พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486

มาตรา 9 ให้สภาวัฒนธรรมแห่งชาติมีหน้าที่

- (1) ค้นคว้า คัดแปลง รักษา และส่งเสริมวัฒนธรรมแห่งชาติที่มีอยู่
- (2) ค้นคว้า ดัดแปลง และกำหนดวัฒนธรรมที่ควรรับไว้หรือปรับปรุง

ต่อไป

- (3) เผยแพร่วัฒนธรรมแห่งชาติให้เหมาะสมกับกาลสมัย
- (4) ควบคุมและหาวิธีปลูกฝังวัฒนธรรมแห่งชาติในจิตใจของประชาชน

จนเป็นนิสัย.

(5) ให้ความเห็น รับปรึกษา และปฏิบัติการตามความมุ่งหมายของรัฐบาลในกิจการอันเกี่ยวกับวัฒนธรรมแห่งชาติ

มาตรา 14 สมาคมหรือองค์การใด ซึ่งมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับงานของสภาวัฒนธรรมแห่งชาติ ไม่ว่าจะได้ตั้งอยู่ก่อนแล้วหรือไม่ก็ตาม ต้องได้รับอนุญาตจากสภาวัฒนธรรมแห่งชาติก่อน จึงดำเนินการจัดตั้งตามกฎหมายหรือดำรงอยู่ต่อไปได้ และเมื่อได้ตั้งขึ้นหรือดำรงอยู่แล้ว ให้อยู่ในความควบคุมของสภานี้ สมาคม หรือองค์การที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ดำรงอยู่ต่อไป ให้เลิกและหยุดดำเนินการทันที อนึ่ง ถ้าสภาวัฒนธรรมแห่งชาติพิจารณาเห็นควรจะสั่งเพิกถอน การอนุญาตที่ให้ไว้แก่สมาคม หรือองค์การใดก็ตาม สมาคมหรือองค์การเช่นนั้นจำต้องเลิกและหยุดดำเนินการทันทีดุจกัน

## 1.3 คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 258/2480 ได้วางระเบียบการจดทะเบียนสมาคมไว้ดังนี้

ข้อ 2 เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับคำร้องขออันถูกต้องดังกล่าวในข้อ 1 แล้วให้นายทะเบียนพิจารณาเมื่อเห็นสมควรสอบสวนในกรณีใดก็ส่งพนักงานสอบสวนท้องที่ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนเสียก่อน

การสอบสวนให้สอบสวนความเป็นอยู่ของบุคคล ซึ่งได้รับมอบหมาย ให้เป็นผู้จัดการของสมาคมทุกคนว่าเป็นผู้มีฐานะดี หลักแหล่ง ทรัพย์สินสมบัติ ความประพฤติ ชื่อเสียงเป็นอย่างไร ถ้ามีเหตุสงสัยว่าเคยต้องโทษมาแล้ว ให้พิมพ์ลายมือตรวจสอบด้วย หรือกรณีอื่นใดซึ่งเห็นสมควรสอบถามเพื่อการพิจารณา

ข้อ 3 เมื่อสอบสวนเสร็จแล้ว ให้นายทะเบียนพิจารณาว่า

1. การขอจดทะเบียนนั้น ได้ปฏิบัติถูกต้องครบถ้วนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1274, 1275, 1276, 1277, 1278 และ 1279 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ ถ้าหากบกพร่องอย่างหนึ่งอย่างใด ให้นายทะเบียนสั่งให้ปฏิบัติเสียให้ถูกต้องถ้าผู้จดทะเบียนไม่ปฏิบัติ ให้นายทะเบียนปฏิเสธการรับจดทะเบียนเสียจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง
2. บุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้จัดการสมาคมที่ขอจดทะเบียนนั้นเป็นคนมีหลักฐานสมควรแก่วัตถุประสงค์และฐานะของสมาคมหรือไม่
3. วัตถุประสงค์หรือกิจการของสมาคมน่าจะเป็นภัยอันตรายต่อสันติภาพของประชาชน หรืออาจจะก่อความไม่สงบในบ้านเมือง หรือเป็นการผิดกฎหมายหรือไม่
4. สมาคมที่ขอจดทะเบียนนั้นเป็นการเมือง หรือเกี่ยวกับการเมืองหรือไม่

ข้อ 4 เมื่อนายทะเบียนพิจารณาเห็นว่า การขอจดทะเบียนสมาคมนั้นมีใช่เป็นสมาคมการเมืองหรือเกี่ยวแก่การเมือง และได้ปฏิบัติถูกต้องไม่ขัดกับข้อความตามที่กล่าวในข้อ 3 อนุ 1, 2, 3, ข้างต้นแล้ว ก็ให้นายทะเบียนอนุญาตจดทะเบียนได้ แล้วบอกเข้าไปในกระทรวงมหาดไทยตามที่กล่าวไว้ในข้อ 6 เว้นแต่วัตถุประสงค์หรือกิจการของสมาคมนั้นต้องตามมาตรา 1280 วรรค 2 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ม.5 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2477) หรือเป็นการผิดกฎหมาย ให้นายทะเบียนปฏิเสธการจดทะเบียนนั้นเสีย แต่ถ้ามีเหตุสงสัยให้เสนอเรื่องและความเห็นไปยังกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งการ

ถ้าการจดทะเบียนเป็นการเมืองหรือเกี่ยวแก่การเมือง ให้เสนอเรื่องและความเห็นไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งการ

## 2.- หลักเกณฑ์ วิธีการขอจดทะเบียนสมาคม

### 2.1 หลักเกณฑ์การขอจดทะเบียนสมาคม

การขอจดทะเบียนสมาคมให้ผู้อยู่จะเป็นสมาชิกของสมาคม จำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน ร่วมกันยื่นคำขอเป็นหนังสือส่งนายทะเบียนแห่งท้องที่สำนักงานใหญ่ของสมาคมจะตั้งขึ้น และต้องแนบชื่อ ที่อยู่ และอาชีพของผู้จะเป็นสมาชิก ไม่น้อยกว่า 10 คน กับรายชื่อ ที่อยู่ และอาชีพของผู้จะเป็นกรรมการของสมาคมด้วย

### 2.2 วิธีการขอจดทะเบียนสมาคม

2.2.1 ต้องยื่นคำขอต่อคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ เพื่อขออนุญาตให้จัดตั้งองค์การตามมาตรา 14 พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2485 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 เมื่อได้รับอนุญาตจึงยื่นเรื่องขอจดทะเบียนเพื่อให้เป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

2.2.2 เอกสารที่แนบประกอบการขออนุญาตจดทะเบียนสมาคมเป็นนิติบุคคล (จัดทำอย่างละ 3 ชุด) ประกอบด้วย

- 1) แบบคำร้อง ส.ค. 1
- 2) ขอบังคับสมาคม
- 3) บัญชีรายชื่อ ที่อยู่ และอาชีพของผู้จะเป็นสมาชิกไม่น้อยกว่า 10 คน และบัญชีรายชื่อ ที่อยู่ และอาชีพของผู้จะเป็นกรรมการของสมาคม
- 4) รายงานการประชุมจัดตั้งสมาคม
- 5) แผนผังที่ตั้งสำนักงานใหญ่และสาขา (ถ้ามี)
- 6) หนังสืออนุญาตให้ใช้สถานที่ตั้งสมาคม
- 7) สำเนาบัตรฯ และทะเบียนบ้านของผู้ยื่นคำร้อง สมาชิก และผู้เป็นกรรมการสมาคม

# การตั้งมูลนิธิ

## กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งมูลนิธิ

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ได้ตรวจชำระใหม่ พ.ศ. 2535

### บรรพ 1

**มาตรา 110** มูลนิธิ ได้แก่ ทรัพย์สินที่จัดสรรไว้โดยเฉพาะ สำหรับวัตถุประสงค์เพื่อการกุศลสาธารณะ การศาสนา ศิลปะ วิทยาศาสตร์ วรรณคดี การศึกษาหรือเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่น โดยมีได้มุ่งหาผลประโยชน์มาแบ่งปันกัน และได้จดทะเบียนตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้

**มาตรา 114** การขอจดทะเบียนมูลนิธินั้น ให้ผู้ขอจัดตั้งมูลนิธิยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อนายทะเบียนแห่งท้องที่ที่สำนักงานใหญ่ของมูลนิธิจัดตั้งขึ้น ในคำขออย่างน้อยต้องระบุเจ้าของทรัพย์สินและรายการทรัพย์สินที่จะจัดสรรสำหรับมูลนิธิ รายชื่อ ที่อยู่และอาชีพของผู้ที่จะเป็นกรรมการของมูลนิธิทุกคน พร้อมกับแนบข้อบังคับของมูลนิธิมากับคำขอด้วย

**มาตรา 115** เมื่อนายทะเบียนได้รับคำขอแล้วเห็นว่า คำขอนั้นถูกต้องตามมาตรา 114 และข้อบังคับถูกต้องตามมาตรา 112 และวัตถุประสงค์เป็นไปตามมาตรา 110 และไม่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือไม่เป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ และรายการซึ่งจัดแจ้งในคำขอหรือข้อบังคับสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ และผู้จะเป็นกรรมการของมูลนิธินั้นมีฐานะและความประพฤติเหมาะสมในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ ให้นายทะเบียนรับจดทะเบียน และออกใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนให้แก่มูลนิธินั้น และประกาศการจัดตั้งมูลนิธิในราชกิจจานุเบกษา

ถ้านายทะเบียนเห็นว่าคำขอหรือข้อบังคับไม่ถูกต้องตามมาตรา 114 หรือมาตรา 112 หรือรายการซึ่งจัดแจ้งในคำขอหรือข้อบังคับไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ หรือผู้จะเป็นกรรมการของมูลนิธิมีฐานะหรือความประพฤติไม่เหมาะสมในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ ให้มีคำสั่งให้ผู้ขอจดทะเบียนแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง เมื่อแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงถูกต้องแล้ว ให้รับจดทะเบียนและออกใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนให้แก่มูลนิธินั้น





ที่ กท 0216/ 5546

กระทรวงมหาดไทย  
ถนนชัยวงศ์ กท 10200

3/ มีนาคม 2538

เรื่อง ข้อเสนอของคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมือง

เรียน เลขาธิการนายกรัฐมนตรี

อ้างถึง คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 99/2536 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2536

- สิ่งที่ส่งมาด้วย
1. เอกสารสรุปข้อเสนอของคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมือง
  2. ข้อมูลที่ใช้ประกอบการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติพรรคการเมือง

ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้เสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมือง เพื่อพิจารณาปรับปรุงและวางแนวทางในการพัฒนาระบบพรรคการเมือง เพื่อเสริมสร้างให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความมั่นคงและมีประสิทธิภาพในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ตามนโยบายที่รัฐบาลแถลงไว้ต่อรัฐสภา และ นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 99/2536 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2536 แต่งตั้งคณะกรรมการ ดังกล่าว ประกอบด้วย นาย...

คณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมือง ได้มีประชุมพิจารณาถึงปัญหาและจุดอ่อนของพรรคการเมืองไทย และได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขในการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมือง รวมถึงการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายพรรคการเมืองและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รายละเอียดตามเอกสารสรุปข้อเสนอของคณะกรรมการฯ ที่ส่งมาด้วย 1

Handwritten signatures and stamps at the bottom of the document, including a circular official seal on the right side.

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นว่า ข้อเสนอของคณะกรรมการฯ ดังกล่าว สอดคล้อง  
ตามนโยบายของรัฐบาลและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบพรรคการเมือง และการพัฒนาการเมืองการ  
ปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยส่วนรวม จึงได้แจ้งให้ส่วนราชการในสังกัดและกระทรวงคมนาคม  
รับข้อเสนอดังกล่าวไว้เป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์เพิ่มเติมและดำเนินการให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ

อนึ่ง กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติพรรคการเมือง  
พ.ศ. 2524 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 โดยอาศัย  
หลักการตามข้อเสนอของคณะกรรมการฯ ดังกล่าว ประกอบกับ ประเด็นในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับแก้ไข  
เพิ่มเติม ที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ประเด็นข้อเสนอบางประการในการแก้ไข  
พระราชบัญญัติพรรคการเมืองของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาแก้ไขพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิก  
สภาผู้แทนราษฎรและพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง และบัญญัติอุปสรรค  
ที่พบในการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 2

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและพิจารณานำเรียน ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี  
เพื่อกรณาทราบด้วย จักขอขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

พลตรี *ส. สอนัด*  
(สมัน ขจรประศาสน์)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย  
สำนักงานนายทะเบียนพรรคการเมือง  
โทร. 2224158

ได้รับเรื่องแล้ว  
วิฑิต ๑๗/๕๕

๑๗/๕๕, 38

รับรอง  
(นายสุทัศน์ เงินหมื่น)  
รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย  
- 3 ส.ค. 2538

ปลัดกระทรวงมหาดไทย.....  
รองปลัดกระทรวงมหาดไทย.....  
ผู้อำนวยการบริหารกรมการทะเบียนพรรคการเมือง.....  
ผู้อำนวยการกอง.....  
หัวหน้าฝ่าย..... 30, ๑๑, ๑๙๙๕  
หัวหน้างาน..... 30, ๑๑, ๑๙๙๕  
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์.....  
.....

เอกสารสรุปข้อเสนอของคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมือง  
ในการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมืองและการแก้ไขกฎหมายพรรคการเมือง

1. ความเป็นมาและเหตุผล

1.1 กระทรวงมหาดไทยได้เสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมือง เพื่อพิจารณาปรับปรุงและวางแนวทางในการพัฒนาระบบพรรคการเมือง เพื่อเสริมสร้างให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความมั่นคงและมีประสิทธิภาพในการดำเนินการทางการเมือง ตามนโยบายของรัฐบาล และ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 99/2536 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2536 แต่งตั้งคณะกรรมการ ประกอบด้วย ข้าราชการ นักวิชาการ/ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มี ส.ส. ในสภาผู้แทนราษฎร โดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน (เอกสารหมายเลข 1)

1.2 คณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมือง ได้ร่วมประชุมพิจารณาถึงปัญหาและจุดอ่อนของพรรคการเมืองไทย และเสนอแนวทาง/วิธีการ ในการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมือง รวมทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายพรรคการเมืองและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

2. ข้อเสนอในการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมือง

2.1 ให้เงินหรือสิทธิประโยชน์ในรูปอื่นแก่พรรคการเมือง โดยมีวัตถุประสงค์และวิธีดำเนินการ ดังนี้ คือ

2.1.1 วัตถุประสงค์ในการอุดหนุนพรรคการเมือง ที่สำคัญ ๆ คือ

2.1.1.1 เพื่อใช้ในการบริหารพรรค เป็นค่าวัสดุ อุปกรณ์ ค่าใช้จ่ายสำนักงาน และบุคลากรปฏิบัติงานในสำนักงานใหญ่และสำนักงานสาขาพรรค

2.1.1.2 เพื่อใช้ดำเนินการทางการเมืองตามหน้าที่ของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย เช่น การเผยแพร่นโยบายพรรค การให้การเรียนรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน การกระทำกิจกรรมทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ การจัดประชุมสมาชิกพรรค ฯลฯ

2.1.1.3 เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งของพรรคในการลงสมัคร ส.ส. เข้าร่วมเลือกตั้ง

2.1.2 วิธีการอุดหนุน

2.1.2.1 รัฐให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนด

2.1.2.2 การจัดตั้ง "กองทุน" หรือ "มูลนิธิ" (โดยรัฐ/เอกชน) เพื่อพัฒนาพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง

2.1.2.3 การให้สิทธิพิเศษแก่พรรคการเมือง ใช้บริการของรัฐโดยไม่ต้องเสียค่าบริการ หรือได้รับส่วนลดค่าบริการ หรือให้เวลาเผยแพร่นโยบายหรือหาเสียงเลือกตั้งทางสื่อมวลชนของรัฐได้

2.1.2.4 การจูงใจให้ประชาชน/นิติบุคคล สนับสนุนพรรคการเมือง โดยสามารถนำเงินที่บริจาคให้พรรคการเมือง ไปหักลดหย่อนภาษีเงินได้ประจำปีได้

2.1.2.5 การยกเว้นข้อห้ามมิให้พรรคการเมืองรับการสนับสนุนจากต่างประเทศได้ โดยให้พรรคการเมืองสามารถรับการช่วยเหลือทางวิชาการจากต่างประเทศได้

2.2 ส่งเสริมให้พรรคการเมืองจัดตั้งสาขาพรรค เพื่อดำเนินบทบาททางการเมือง ในท้องถิ่น เพื่อเป็นหน่วยในการติดต่อกับประชาชน และเพื่อให้สมาชิกและประชาชนในระดับรากหญ้า (Grass root) มีส่วนร่วมในการพัฒนานโยบายพรรค โดยมีแนวทางดำเนินการ ดังนี้

2.2.1 ส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีสาขาพรรคอย่างน้อย 1 สาขา หรือมีสำนักงานช่อง ส.ส. ในจังหวัดที่สมาชิกพรรคได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. โดยรัฐช่วยเหลือหรืออุดหนุนในการจัดตั้ง

2.2.2 จูงใจให้พรรคการเมืองจัดตั้งสาขาพรรค โดยรัฐให้เงินอุดหนุนการจัดตั้งสาขาพรรค

2.2.3 รัฐกำหนดแนวทางปฏิบัติให้หน่วยราชการช่วยอำนวยความสะดวกแก่พรรคการเมืองในเรื่องต่าง ๆ เช่น การให้ใช้สถานที่และอุปกรณ์ของหน่วยราชการในการประชุมสาขาพรรค หรือการอำนวยความสะดวกเรื่องการจัดตั้งสาขาพรรค

2.3 ให้พรรคการเมืองได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ สมาคม มูลนิธิ หรือองค์กรอื่น ๆ ได้ โดยมีแนวทางดำเนินการดังนี้

2.3.1 ยกเลิกข้อห้ามและบทกำหนดโทษที่กำหนดไว้ในมาตรา 66 พ.ร.บ.พรรคการเมือง 2524 ที่บัญญัติไว้ว่า "ผู้ใดโดยเจตนาสมคบกันตั้งแต่สี่ห้าคนขึ้นไป ดำเนินการเช่นเดียวกับพรรคการเมือง หรือเข้าลักษณะเป็นพรรคการเมือง เว้นแต่ในกรณีดำเนินการเพื่อขอจัดตั้งหรือจดทะเบียนเป็นพรรคการเมือง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"

2.3.2 ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจดทะเบียนมูลนิธิ โดยให้มูลนิธิสามารถให้การสนับสนุนพรรคการเมืองและดำเนินกิจการทางการเมืองได้

2.4 ส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีการจัดองค์กร บุคลากรประจำ และระบบบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ โดยมีแนวทางดำเนินการดังนี้

2.4.1 พรรคการเมืองต่าง ๆ ควรให้ความสำคัญในการดำเนินการเรื่องนี้ในเบื้องต้น

2.4.2 ขอความร่วมมือจากมหาวิทยาลัย สถาบันและสมาคมต่าง ๆ เป็นผู้ช่วยดำเนินการ หรือให้คำปรึกษา

2.4.3 ควรจัดตั้งหน่วยงานอิสระ เช่น สถาบันพัฒนาการเมืองของรัฐ เพื่อทำหน้าที่ในการพัฒนาการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย และทำหน้าที่ให้คำแนะนำ ผูกอบรมพัฒนาบุคลากรทางการเมือง

2.4.4 ให้นำข้าราชการที่มีหน้าที่ในการฝึกอบรม เช่น วิทยาลัยการปกครอง ฯลฯ ช่วยดำเนินการฝึกอบรมบุคลากรทางการเมืองด้วย

2.4.5 ให้รัฐอนุญาตให้ข้าราชการลาไปช่วยงานพรรคการเมืองได้ตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนด

2.5 ส่งเสริมให้พรรคการเมืองบริหารกิจการของพรรคอย่างเปิดเผย เป็นประชาธิปไตย โดยมีแนวทางดำเนินการดังนี้

2.5.1 ให้พรรคการเมืองจัดทำบัญชีแสดงรายรับ-รายจ่าย ทรัพย์สิน และหนี้สินของพรรคการเมืองทุกปี โดยมีการตรวจสอบรับรองจากผู้ตรวจสอบบัญชี และให้เผยแพร่บัญชีดังกล่าว โดยเปิดเผย ทั้งที่สำนักงานของพรรคและที่กระทรวงมหาดไทย และให้กระทรวงมหาดไทยรวบรวมจัดพิมพ์เผยแพร่ โดยส่งไปประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา

2.5.2 ให้พรรคการเมืองกำหนดแนวทางการบริหารงานในลักษณะที่เป็นประชาธิปไตย ไว้ในข้อบังคับพรรค ได้แก่

2.5.2.1 กำหนดให้มีการจัดตั้งสาขาพรรคเพื่อดำเนินบทบาททางการเมืองในห้องที่

2.5.2.2 กำหนดให้สมาชิกพรรคในเขตเลือกตั้งเสนอชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง (ในการเลือกตั้งระดับต่าง ๆ) ต่อคณะกรรมการสาขาพรรคตามลำดับจนถึงคณะกรรมการบริหารพรรค เพื่อคัดสรรใจขึ้นสุดท้าย (ทั้งนี้ หากคณะกรรมการบริหารไม่เห็นด้วย ต้องลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมาก ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด)

2.5.2.3 กำหนดให้สาขาพรรคมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของพรรคในที่ประชุมใหญ่ของพรรค

2.6 ส่งเสริมให้พรรคการเมืองส่งสมาชิก เข้ารับการเลือกตั้ง ในหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทุกระดับ เพื่อให้พรรคการเมืองมีบทบาททางการเมืองทุกระดับอย่างต่อเนื่อง โดยมีแนวทางดังนี้

2.6.1 ให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการส่งเสริม ดังนี้

2.6.1.1 ปรับปรุงแบบพิมพ์ใบสมัครรับเลือกตั้งของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ให้มีข้อความที่ระบุงการสังกัดพรรคของผู้สมัคร เพื่อเป็นการส่งเสริมหรือให้ความสอดคล้องกับพรรคการเมือง

2.6.1.2 เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการรับสมัครเลือกตั้งของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ให้พรรคการเมืองทุกพรรคทราบ

2.6.1.3 ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบเกี่ยวกับการส่งสมาชิกพรรคการเมืองสมัครเข้ารับเลือกตั้งในหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทุกระดับ

2.6.2 จูงใจให้พรรคการเมืองส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น โดยรัฐให้เงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายแก่พรรคการเมือง

3. ข้อเสนอในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายพรรคการเมือง

คณะกรรมการฯ มีมติว่า ควรที่จะยกร่าง พ.ร.บ.พรรคการเมืองขึ้นใหม่ โดยมีประเด็นหลักในการพิจารณา ดังนี้

3.1 การจัดตั้ง/จดทะเบียนพรรคการเมือง มีหลักการดังนี้

3.1.1 การจัดตั้งพรรคการเมือง ให้มีการจัดตั้งได้ง่าย เพื่อเป็นการรับรองเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ

3.1.2 การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ในเรื่องที่สำคัญ ๆ ควรเป็นไปตามหลักการดังนี้

3.1.2.1 การเป็นสมาชิกพรรคและการส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง ควรกำหนดเรื่องความสมบูรณ์ของการเป็นสมาชิกพรรคว่า จะสมบูรณ์เมื่อกรรมการบริหารพรรคมีมติหรือเมื่อกรรมการสาขาพรรครับรอง

และในการส่งสมาชิกพรรคสมัครรับเลือกตั้ง ควรเป็นบุคคลที่สาขาพรรคเสนอชื่อและกรรมการบริหารพรรครับรอง กรณีที่กรรมการบริหารพรรคจะไม่รับรองบุคคลที่สาขาพรรคเสนอชื่อ ต้องมีการลงมติด้านยคะแนเสียงข้างมากตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

3.1.2.2 คณะกรรมการบริหารพรรค ควรเพิ่มตำแหน่งเหรัญญิกในคณะกรรมการบริหารพรรค และปรับจำนวนกรรมการบริหารพรรค (อื่น ๆ) เป็นไม่น้อยกว่า 8 คน (เพื่อให้มีจำนวนกรรมการบริหารพรรคเป็นเลขคี่)

และควรกำหนดให้มีคณะกรรมการอื่น ๆ ของพรรคที่มีฐานะและอำนาจใกล้เคียงกับคณะกรรมการบริหารพรรค เพื่อเป็นการคลุ้ยอำนาจในพรรค และช่วยเหลือการปฏิบัติงานของพรรค โดยให้แต่ละพรรคกำหนดไว้ในข้อบังคับพรรค

3.1.2.3 การจัดตั้งสาขาพรรค ให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการบริหารพรรค และควรเปิดโอกาสให้สมาชิกร่วมกันจัดตั้งสาขาพรรคต่อคณะกรรมการบริหารพรรค

3.1.2.4 กิจกรรมที่ต้องทำโดยที่ประชุมใหญ่ ได้แก่

- (1) การเปลี่ยนแปลงนโยบายของพรรค
- (2) การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรค
- (3) การเลือกตั้งหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค
- (4) กิจกรรมอื่น ๆ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

องค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ด้วย

3.1.2.5 การขยับออกจากสมาชิกพรรค ก่อนที่จะมีการลงมติเพื่อขับสมาชิกพรรค ให้พ้นจากสมาชิกภาพ ควรกำหนดให้มีการสอบสวนก่อนการลงมติ

3.1.3 การรวมพรรค มีเกณฑ์ดังนี้

3.1.3.1 ต้องขอความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของพรรคแต่ละพรรคที่จะรวมกัน

3.1.3.2 สมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกของพรรคที่รวมกันเท่านั้น ส่วนสมาชิกพรรคที่มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นได้ ไม่จำเป็นต้องสมัครเป็นสมาชิกพรรคที่รวมกัน

3.1.4 การเลิกพรรค ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังนี้

3.1.4.1 มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรค

3.1.4.2 ไม่ส่งหรือส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป ไม่ครบจำนวนที่กำหนด ในรัฐธรรมนูญ

3.1.4.3 ไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป 2 ครั้งติดต่อกัน

3.1.4.4 พรรคการเมืองสิ้นสภาพเพราะการรวมพรรค

3.1.4.5 มีคำสั่งศาลยุบเลิกพรรคการเมืองหรือสมาชิกพรรคจำนวน 1 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดร้องขอให้ศาลสั่งยุบเลิกพรรค หากพรรคดำเนินการในลักษณะที่ไม่เป็นประชาธิปไตย

3.2 การเปิดเผยบัญชีรายรับ-รายจ่ายของพรรคการเมือง เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

3.2.1 พรรคการเมืองต้องจัดทำบัญชีแสดงรายรับ-รายจ่าย หนี้สิน และทรัพย์สินของพรรค โดยให้อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหารพรรค

3.2.2 ให้จัดทำบัญชีตามข้อ 3.2.1 เป็นประจำทุกปี ปีละครั้ง และมีการตรวจสอบโดยผู้ตรวจสอบบัญชี

3.2.3 ให้แยกบัญชีรายรับ-รายจ่าย เป็น 2 บัญชีคือ

3.2.3.1 บัญชีค่าใช้จ่ายในการบริหารพรรค

3.2.3.2 บัญชีค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของพรรค

3.2.4 ให้แสดงบัญชีไว้ในที่เปิดเผยทั้งที่สำนักงานของพรรคและที่กระทรวงมหาดไทย

และให้กระทรวงมหาดไทยจัดพิมพ์เผยแพร่บัญชี โดยลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา

3.3 การส่งเสริมสนับสนุนพรรคการเมือง ให้มีบทบาทผู้เกี่ยวกับการส่งเสริมสนับสนุนพรรคการเมือง โดยแบ่งเป็น

3.3.1 การสนับสนุนจากภาคเอกชนของไทย ได้แก่

3.3.1.1 เอกชนบริจาคสนับสนุนพรรค

3.3.1.2 บริษัทนิติบุคคลบริจาค

3.3.1.3 องค์กรกิจกรรมทางการเมืองบริจาค

การบริหารจัดการของภาคเอกชนดังกล่าวสามารถนำไปหักลดหย่อนภาษีเงินได้ประจำปี (เช่นเดียวกับองค์กรสาธารณะอื่น) ทั้งนี้ ไม่เกินวงเงินที่จะกำหนดภายหลัง และภาคเอกชนที่บริจาคต้องไม่เป็นบุคคลหรือนิติบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย แรกนี้บุคคลที่จดทะเบียนในประเทศไทย แต่มีบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยถือแถมกันร้อยละ 50 แต่มีชื่อยกเว้นสำหรับมูลนิธิต่างประเทศที่ให้การสนับสนุนด้านการฝึกอบรมหรือวิชาการ เช่น ให้ทุนดูงาน หรือเชิญกรรมการบริหารพรรคไปดูงาน เป็นต้น

3.3.2 การสนับสนุนจากรัฐ แยกเป็น

3.3.2.1 การอุดหนุนการดำเนินงานหรือการบริหารงานของพรรค โดยวิธีการต่าง ๆ ดังนี้

(1) ให้เงินช่วยเหลือพรรคที่ตั้งมาก่อนแล้ว ตามสัดส่วนคะแนนเสียงที่พรรคได้รับทั้งประเทศในการเลือกตั้งทั่วไป หรือตามจำนวนสมาชิกพรรค

(2) การตั้งมูลนิธิทางการเมืองเพื่อส่งเสริมประชาธิปไตย เพื่อพัฒนานโยบายและอุดมการณ์ของพรรคการเมือง

(3) การช่วยเหลือค่าไปรษณีย์จากงานหนึ่งแก่พรรคการเมือง

3.3.2.2 การอุดหนุนเพื่อการเลือกตั้งของพรรค แบ่งเป็น

(1) ให้ใช้สื่อมวลชนของรัฐในการหาเสียงเลือกตั้งตามสัดส่วนจำนวนสมาชิกพรรคและสาขาพรรค

(2) ให้ใช้สถานที่ราชการ/สาธารณะสถาน เพื่อหาเสียงเลือกตั้ง



4. ข้อเสนอเพิ่มเติมเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการสนับสนุนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

4.1 ควรปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ.การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ดังนี้

4.1.1 ให้ยกเลิกข้อห้ามพำการโฆษณาเสียงด้วยการจัดให้มีมหรสพและการรื่นเริงต่าง ๆ โดยให้สามารถโฆษณาเสียงด้วยการจัดให้มีการแสดงประกอบได้

4.1.2 ให้ทบทุนการกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และไม่กำหนดวงเงินตายตัวไว้ในพระราชบัญญัติ แต่ควรกำหนดโดยการตราพระราชกฤษฎีกา

4.2 ควรยกเลิกการสั่งห้ามมิให้ใช้สถานที่ราชการ วัด โรงเรียน เป็นสถานที่ปราศรัย/หาเสียงเลือกตั้ง

4.3 ให้ทางราชการพยายามจัดรถรับ-ส่งประชาชนไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

4.4 ควรปรับปรุงโครงสร้างของสภาท้องถิ่นให้มีการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ เป็นที่ปรึกษาของสภาได้

4.5 ควรอุดหนุนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

4.5.1 ควรให้เงินอุดหนุนเป็นค่าตอบแทนของ ส.ส. เพิ่มขึ้น เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เช่น ค่าเช่าสำนักงาน ค่าที่พัก เป็นต้น

4.5.2 ควรกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ให้สูงขึ้น และเป็นบรรทัดฐานเดียวกัน

4.6 ควรส่งเสริมสนับสนุนรัฐสภา ดังนี้

4.6.1 ควรปรับปรุงสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

4.6.2 ควรสนับสนุนให้มีการจัดตั้งหน่วยค้นคว้าวิจัยและปรับปรุงห้องสมุดของรัฐสภา

4.6.3 ควรมีห้องทำงานของ ส.ส.แต่ละคน พร้อมอุปกรณ์ช่วยเหลือการปฏิบัติงาน เช่น คอมพิวเตอร์ FAX ฯลฯ เป็นต้น

## คณะผู้จัดทำ

### ที่ปรึกษา

นายพินัย อนันตพงศ์ ผู้อำนวยการสถาบันตำราจักษุภาพ  
นายอุปฤทธิ ศรีจันทร์ หัวหน้ากลุ่มงานพัฒนาศาสตร์  
มหาดไทย

### ผู้จัดทำ

นายประสิทธิ์ การกลาง  
กลุ่มงานพัฒนาศาสตร์มหาดไทย  
สถาบันตำราจักษุภาพ  
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

### ผู้พิมพ์ต้นฉบับและตรวจทาน

นางสาวอุษาห์ รัตวง เจ้าหน้าทีธุรการ 2  
นางกัญญา บุญศรี เจ้าหน้าที่พิมพ์ดีด

### ผู้ออกแบบปก

นางสาวอัจฉา เตชะพันธ์ นายช่างศิลป์ 4