

แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

การศึกษาพฤติกรรมทางการเมือง ที่มีผู้ทำกันมากได้แก่ การศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งเกณฑ์วัดที่นิยมใช้กันมากที่สุดคือ การไปออกเสียงหรือไม่ออกเสียงเลือกตั้ง และการนิยมพรรคการเมือง พฤติกรรมทางการเมืองที่แสดงออก (การลงคะแนน-ไม่ลงคะแนน) นี้ได้ถูกนำไปหาสัมพันธ์กับปัจจัยหรือตัวแปรต่าง ๆ มากมาย เช่น การที่คนอยู่ในเมืองใหญ่-ในชนบท กลุ่มคนที่มีอัตราการว่างงานสูง ชนกลุ่มน้อย ศาสนา เพศ อายุ อาชีพ ระดับรายได้ ฯลฯ<sup>1</sup> การศึกษาการเมืองการปกครองโดยนักรัฐศาสตร์ในยุคปัจจุบัน ได้มีความพยายามสร้างแนวคิดต่าง ๆ เพื่อใช้ในการศึกษาอธิบายในเชิงประจักษ์ (empirical) โดยเฉพาะในการศึกษาเชิงพฤติกรรมศาสตร์ (behavioral science) คำว่า "การมีส่วนร่วมทางการเมือง" ได้ปรากฏใช้กันอย่างแพร่หลายในระยะหลังปี ค.ศ. 1960<sup>2</sup> เป็นคำที่มีความหมายกว้างมาก เนื่องจาก การมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ครอบคลุมถึงกิจกรรมทุกชนิด ที่เกิดจากการมีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างพลเมืองกับสถาบันทางการเมืองภายในรัฐ<sup>3</sup>

<sup>1</sup>จรรยา สุภาพ, ระบบการเมืองเปรียบเทียบ (ประชาธิปไตย : เผด็จการ) และหลักวิเคราะห์การเมืองแผนใหม่ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2519), หน้า 253-261.

<sup>2</sup>Carole Pateman, Participation and Democratic Theory (London : Cambridge University Press, 1970), p. 1.

<sup>3</sup>Geoffrey K. Roberts, A Dictionary of Political Analysis (1971) : 145.

มีผู้ให้นิยามหรือความหมายของคำว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้มากมาย ดังนี้

Lester W. Milbrath<sup>4</sup> ได้ให้คำจำกัดความของการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ว่า "...เป็นกิจกรรมของบุคคลแต่ละคน ซึ่งต้องการมีอิทธิพลเหนือรัฐบาล และการเมือง รวมทั้งกิจกรรมที่สนับสนุนและกระทำอย่างเป็นพิธีการด้วย..."

Samuel P. Huntington กับ Joan Nelson ได้ให้นิยามของการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ดังต่อไปนี้<sup>5</sup>

การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึง กิจกรรมที่ประชาชนโดยส่วนบุคคลมุ่งที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจนโยบายของรัฐบาล ทั้งนี้การเข้ามีส่วนร่วม หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ แต่ไม่รวมถึงทัศนคติหรือความรู้สึก

กิจกรรมของประชาชนโดยส่วนบุคคล หมายถึง กิจกรรมทางการเมืองของบุคคลแต่ละคนในฐานะที่เป็นราษฎรเท่านั้น ไม่รวมถึงกิจกรรมของข้าราชการ เจ้าหน้าที่พรรค ผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้ง นักลอบป้ออาชีพ หรือนักการเมืองอาชีพ โดยปกติแล้วกิจกรรมทางการเมืองของผู้ที่เข้าไปมีส่วนร่วมจะอยู่ในลักษณะที่ไม่ต่อเนื่อง ไม่เต็มเวลาและไม่ถือเป็นอาชีพหลัก นอกจากนี้กิจกรรมของประชาชนนี้ จะต้องเป็นกิจกรรมที่มุ่งที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น ดังนั้น การประท้วงเพื่อเรียกร้องให้ฝ่ายบริหารของบริษัทเอกชนขึ้นเงินเดือนให้จึงไม่ถือว่าเป็นการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง และกิจกรรมนี้ยังรวมถึงกิจกรรมทุกรูปแบบ ที่มุ่งที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจนโยบายของรัฐบาลไม่ว่ากิจกรรมนั้นจะก่อให้เกิดผลหรือไม่ก็ตาม

<sup>4</sup>Lester W. Milbrath, Political Participation : How and Why Do People Get Involved in Politics (Chicago : Rand McNally, 1965), Chap. 3.

<sup>5</sup>สิทธิพันธุ์ พุทธทนต์, ทฤษฎีพัฒนาการเมือง, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ บริษัทประชาชน จำกัด, พ.ศ. 2536), หน้า 156.

Sidney Verba, Norman Nie และ Jae-on Kim ได้ให้นิยามของการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ว่า เป็นกิจกรรมที่ถูกต้องตามกฎหมายกระทำโดยราษฎรโดยส่วนตัวโดยมีเป้าหมายที่มุ่งเพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อการคัดเลือกบุคลากรของรัฐบาล และ/หรือกิจกรรมของรัฐบาล<sup>6</sup>

Myron Weiner ได้สรุปนิยามที่มักจะใช้นำมาอ้างอิงกันโดยทั่ว ๆ ไปโดยแบ่งเป็น 10 ความหมายด้วยกัน คือ<sup>7</sup>

1. การให้การสนับสนุน และการเรียกร้องต่อผู้นำในรัฐบาล เพื่อให้สนองต่อความต้องการใด ๆ
2. ความพยายามที่จะสร้างผลกระทบต่อการดำเนินงาน ของรัฐบาลที่ได้ผลและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
3. กิจกรรมทางการเมืองที่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น การออกเสียง การยื่นข้อเรียกร้อง การประท้วง การลอบบี้ เป็นต้น
4. การใช้สิทธิเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปใช้อำนาจแทนตนเอง (representation)
5. ความรู้สึกแปลกแยก (alienation) หรือตีตนออกจากระบบการเมืองอันเนื่องมาจากการถูกกีดกันไม่ให้เขาได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วม พวกนี้ มีศักยภาพที่จะกลับเข้ามาแก้ไขเปลี่ยนแปลงระบบการเมือง เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางที่พวกเขาเห็นว่าเหมาะสม หรือยุติธรรมกว่าเท่า
6. กิจกรรมของพวกที่ตื่นตัวในทางการเมือง ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้ รวมไปถึงการพูดคุยถกเถียงปัญหาในทางการเมืองก็ได้ ไม่จำเป็นเสมอไปว่าจะต้องอยู่ในรูปของการใช้สิทธิเลือกตั้ง

---

<sup>6</sup>Sidney Verba, Norman Nie and Jae-on Kim, Participation and Political Equality (New York : Cambridge University Press, 1978), p. 46.

<sup>7</sup>Myron Weiner, "Political Participation : Crisis of The Political Process," in L. Binder and others, Crisis and Sequences in Political Development (N.J. : Princeton University Press. 1971). pp. 159-204.



7. กิจกรรมทางการเมืองทุกชนิด ทั้งแบบที่ใช้ความรุนแรง และแบบที่ไม่ใช้ความรุนแรง
8. กิจกรรมทางการเมือง และกิจกรรมที่ต้องการเข้าไปมีอิทธิพลต่อการดำเนินการของข้าราชการด้วย
9. กิจกรรมต่าง ๆ ที่กระทบต่อการเมืองระดับชาติ แต่บางคนมองว่าจำเป็นต้องรวมถึงกิจกรรมที่กระทบต่อองค์กรส่วนท้องถิ่นด้วย
10. กิจกรรมทุกชนิดที่เป็นการเมือง

Weiner ได้สรุปนิยามของ การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยได้แจกแจงเป็นองค์ประกอบย่อย ๆ 3 ประการด้วยกันคือ

1. จะต้องมีกิจกรรม เช่น มีการพูดคุย และร่วมดำเนินการใด ๆ แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงทัศนคติหรือความรู้สึก
2. จะต้องมีกิจกรรมในลักษณะที่เป็นอาสาสมัคร
3. จะต้องมียุทธศาสตร์หรือทางให้เลือกมากกว่าหนึ่งเสมอ

โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่า การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองก็คือ กิจกรรมของประชาชนที่มุ่งจะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจนโยบายของรัฐบาลในระดับต่าง ๆ ซึ่งรูปแบบการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมือง ในแต่ละสังคมย่อมแตกต่างกันไปด้วย<sup>8</sup>

การมีส่วนร่วมทางการเมืองในประชาธิปไตยแบบตัวแทนในยุคปัจจุบัน มีมากน้อยต่างกัน Milbrath<sup>9</sup> ได้จัดลำดับของการมีส่วนร่วมทางการเมืองออกเป็น 14 ระดับด้วยกัน ดังนี้

1. รับฟังหรือรับทราบข่าวสารการเมือง (เป็นการเกี่ยวข้องกับการเมืองในระดับต่ำสุด หรือน้อยที่สุด แต่มีคนเกี่ยวข้องด้วยมากที่สุด)

<sup>8</sup>สิทธิพันธ์ พุทธหนุน, ทฤษฎีพัฒนาการเมือง, หน้า 156-157.

<sup>9</sup>Milbrath. Political Participation. pp. 16-29.

2. ไปออกเสียงลงคะแนน
3. ชักชวนให้ผู้อื่นสนทนา เรื่องการบ้านการเมือง
4. ชักชวนให้ผู้อื่นใช้สิทธิ ออกเสียงให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดคนหนึ่ง
5. ช่วยโฆษณาให้พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วยวิธีการต่าง ๆ
6. ติดต่อแสดงความเห็นหรือข้อเรียกร้อง ต่อเจ้าหน้าที่บ้านเมืองหรือนักการเมือง
7. สนับสนุนด้วยการบริจาคเงินให้พรรคการเมือง หรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง
8. ติดตามการหาเสียงของนักการเมืองบางคนหรือหลายคน
9. ช่วยผู้สมัครรับเลือกตั้งรณรงค์หาเสียง
10. เป็นสมาชิกพรรคโดยทำงานให้พรรคการเมืองเป็นประจำเสมอ
11. เข้ามีส่วนร่วมในการวางแผนของพรรค
12. ช่วยหาเงินเข้าเป็นกองทุนของพรรค
13. สมัครเข้าแข่งขันรับเลือกตั้ง เพื่อตำแหน่งทางการเมือง
14. เป็นเจ้าหน้าที่ของพรรค หรือได้รับเลือกตั้ง (เป็นการเกี่ยวข้องกับการเมืองในระดับที่มากที่สุด แต่มีผู้เกี่ยวข้องโดยตรงน้อยที่สุด)

พรรคดี มองแล้ว ได้นิยามแนวความคิดในรูปกิจกรรมทางการเมืองไว้ 6 ประเภท

คือ<sup>10</sup>

1. การร้องเรียนด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษร
2. ร่วมเดินขบวนเรียกร้อง
3. ติดโปสเตอร์ช่วยหาเสียง
4. สนับสนุนให้ญาติมิตรสมัครรับเลือกตั้ง
5. เป็นหัวคะแนน
6. เคยสมัครรับเลือกตั้ง

<sup>10</sup>พรรคดี มองแล้ว. ข่าวสารการเมืองของคนไทย. (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2533), บทที่ 1.

ในแต่ละสังคม คนจะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองไม่เท่าเทียมกัน นั่นคือ คนบางคนเท่านั้น ที่เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ด้วยเหตุนี้ Robert A. Dahl จึงได้แบ่งคนในสังคมออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ตามความเกี่ยวข้องกับการเมือง คือ<sup>11</sup>

### 1. กลุ่มที่ไม่สนใจการเมือง (apolitical strata)

กลุ่มนี้ประกอบด้วยบุคคลที่ไม่ยินดียื่นราย ไม่มีความตื่นตัวกระตือรือร้นทางการเมือง ส่วนสาเหตุที่ทำให้บุคคลไม่สนใจทางการเมืองนั้น พอจะสรุปได้อย่างหยาบ ๆ เป็น 6 ประการคือ

ประการแรก พวกนี้คิดว่าในเชิงเปรียบเทียบแล้วถ้าเขาดำเนินกิจกรรมอื่นที่ไม่ใช่กิจกรรมทางการเมืองจะได้ผลประโยชน์ หรือได้รับการตอบแทนที่มีคุณค่าสูงกว่ากิจกรรมทางการเมือง

ประการที่สอง พวกนี้คิดว่าซื้อเลือก หรือทางเลือกที่นำไปให้พวกเขาเลือกนั้น ไม่มีความแตกต่างอะไรมากถึงไม่ไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งก็ไม่เป็นไร ตัวอย่างนี้อาจพบได้จากสังคมอเมริกัน พวกนี้ร้อยละ 40 คิดว่าพรรคเดโมแครต (Democrat) กับพรรครีพับลิกัน (Republican) ไม่ได้แตกต่างอะไรกันมาก นโยบายของทั้งสองพรรคก็มีแนวโน้มไปในทางเดียวกันเป็นส่วนใหญ่ พวกนี้จึงไม่ไปเลือกตั้ง

ประการที่สาม พวกนี้คิดว่า แม้พวกเขาจะไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองใด ๆ ก็ไม่ได้ช่วยให้ผลที่ออกมาผิดแมกไปจากเดิมเลย เช่น ในการเลือกตั้งบางจังหวัด ผู้สมัครของพรรคเด่นพรรคหนึ่ง ได้รับการเลือกตั้งมาตลอด หลายคนเชื่อว่าแม้ตนไปเลือกตั้งโดยลงคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครอีกพรรคหนึ่งที่มีนโยบายที่ตรงกับความต้องการของเขา ผู้สมัครคนนี้ก็ไม่มีวันที่จะได้รับการเลือกตั้งอยู่ดี จึงไม่ไปเลือกตั้งเสียเลย

ประการที่สี่ พวกนี้เชื่อว่าผลที่จะออกมาจากการเลือกตั้งหรือจากกิจกรรมทางการเมืองใด ๆ จะเป็นไปตามที่คนปรารถนา สามารถสร้างความพึงพอใจให้กับคนค่อนข้างแน่นอน แม้ว่าตนจะไม่ไปใช้สิทธิหรือเข้าไปมีส่วนร่วมก็ตาม

<sup>11</sup> สิทธิพันธ์ พุทธหุน, ทฤษฎีการเมือง. หน้า 152-154.



ประการที่ห้า พวกนี้มองว่าการเมืองเป็นเรื่องสลบซับซ้อน ต้องมีความเชี่ยวชาญชำนาญในทางนี้ หรือไม่ก็ต้องมีการศึกษา มีความรู้ดี ส่วนพวกตนมีความรู้น้อยเกินไปที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพได้

ประการสุดท้าย กระบวนการ ในระบบการเมืองตลอดจนวิธีการในการเข้าไปมีส่วนร่วมที่ซับซ้อน หยุ่มหยุ้มเกินความจำเป็นก็นับเป็นอุปสรรคที่สำคัญยิ่ง ที่ทำให้บุคคลเพิกเฉยไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองเสียเลย

## 2. กลุ่มช่วงชั้นทางการเมือง (political strata)

บุคคลในกลุ่มนี้ ประกอบไปด้วยผู้ที่ให้ความสนใจ และแสวงหาข่าวสารทางการเมืองอย่างสม่ำเสมอ มีความหวังใย และความรู้ดีว่าตนเองสามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้ และพวกนี้ก็จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง มีความตื่นตัว และจะพยายามที่จะแสวงหาอำนาจทางการเมือง หรือไม่ก็เข้าไปมีอิทธิพล ต่อการตัดสินใจทางการเมือง ในรูปใดรูปหนึ่ง บุคคลในกลุ่มนี้อาจแบ่งออกได้อีกเป็น 2 กลุ่มย่อย ๆ ด้วยกันคือ

2.1 กลุ่มที่แสวงหาอำนาจ (power seekers) กลุ่มนี้ประกอบด้วย บุคคลที่พยายามใช้ทรัพยากร หรือสิ่งที่มีคุณค่าที่มีอยู่ทุกชนิดเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ โดยสรุปพวกนี้จะใช้ข้ออ้างของการแสวงหาอำนาจของตนเอง ดังนี้

- 1) เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยรวม
- 2) เพื่อประโยชน์ส่วนตน
- 3) เป็นการสนองตอบต่อแรงกระตุ้นจากจิตใต้สำนึก เช่น ต้องการให้ ได้มาซึ่งอำนาจเพื่อใช้อำนาจนั้น เป็นเครื่องมือเพื่อให้ได้มาในสิ่งที่ตนเองถูกกีดกันในตอนวัยเยาว์ เป็นต้น

2.2 กลุ่มผู้นำที่มีอำนาจ (powerful elites) หมายถึง กลุ่มบุคคลที่สามารถนำเอาทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และชำนาญกว่าในการให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง

Milbrath ได้จัดชนชั้นทางสังคม (social class) ที่มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งไว้ 3 ประเภท คือ<sup>12</sup>

1. ผู้ลงต่อสู้ในสนามทางการเมือง (gladiator)
2. ผู้ชม (spectators) เป็นผู้ที่แสวงหาข่าวสาร และออกเสียงเลือกตั้ง
3. ผู้ไม่สนใจทางการเมือง (apathetics) เป็นผู้เข้าร่วมที่ไม่มีปฏิกิริยาตอบ

จรรยา สุภาพ ได้แบ่งประเภทผู้ที่มีส่วนร่วมทางการเมือง ไว้ดังนี้คือ

1. ชนชั้นนาระดับสูง และชนชั้นนาระดับกลาง พิจารณาจากการใช้หลักตำแหน่ง และชื่อเสียง
2. บุคคลระดับอื่น ที่มีบทบาททางการเมืองและมีส่วนใช้อำนาจทางการเมือง ได้แก่ ผู้ที่อยู่ในระดับชั้นของสังคม ซึ่งมีฐานะที่จะใช้อิทธิพลทางการเมืองได้ ผู้ที่มีความตื่นตัว และเป็นผู้นำในการทางการเมืองได้ กลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง<sup>13</sup>

จึงอาจสรุปได้ว่า การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของพวกเขาหรือกลุ่มการเมืองนี้ จะปรากฏอยู่ในแวดวงการเมืองของทุกสังคม บางสังคมประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมมาก บางสังคมประชาชนถูกจำกัดให้เข้ามีส่วนร่วมเฉพาะในบางเรื่องบางโอกาส

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>12</sup>Milbrath, Political Participation, pp. 20-21.

<sup>13</sup>จรรยา สุภาพ, ระบบการเมืองเปรียบเทียบ (ประชาธิปไตย, เผด็จการ) และ หลักวิเคราะห์การเมืองแบบใหม่ (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 331-334.



### แนวความคิดกับทฤษฎีในเรื่องพฤติกรรมการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร

การศึกษาพฤติกรรมการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร ในระบบการเมืองต่าง ๆ ไม่ว่าจะ เป็นระบบการเมืองประเภทใดก็ตาม เป็นส่วนหนึ่งของความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน กับการปกครอง ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับกระบวนการปกครอง เป็นหัวใจของกิจกรรม การเมืองทุกระบบ ดังคำกล่าวของ อับราฮัม ลินคอล์น กล่าวว่า "ประชาธิปไตย เป็นการปกครอง ของประชาชนโดยประชาชน เพื่อประชาชนเท่านั้น" ดังนั้น การเลือกตั้งในระบบการเมืองอื่น ๆ ก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน โดยเฉพาะทำให้ประชาชนมีการระดมพลังสมอง ในรูปแบบ ของมติมหาชน และสร้างความชอบธรรมในการปกครองให้เกิดขึ้นได้อย่างดี"

จากสาเหตุที่กล่าวมา การเลือกตั้งผู้แทนราษฎรจึงเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่จัดให้มี อยู่ไปเกือบทุกประเทศ ประเทศที่ไม่มีการเลือกตั้งนั้น ไม่สามารถจัดให้มีการเลือกตั้งได้อย่าง เป็นกิจลักษณะ และประเทศดังกล่าวนี้ประสบกับปัญหาในด้านความชอบธรรมในการปกครอง และ ความไม่มั่นคงทางการเมือง

การเลือกตั้ง เป็นกิจกรรมทางการเมืองที่มีปัจจัยเกี่ยวข้องกันอย่างซับซ้อน เป็นกลไก ทางการเมืองที่มีการแข่งขันกันสูง ในปัจจุบันจึงมีการใช้เทคนิคและมียุทธวิธีที่ต่างกันไป ใน กิจกรรมเลือกตั้งสูงตามไปด้วย นักรัฐศาสตร์ให้ข้อสังเกตว่า การเลือกตั้งในปัจจุบันมีความสลับ ซับซ้อนมาก หรืออาจกล่าวได้ว่ามีปัจจัยที่เกี่ยวข้องกันอยู่มาก เช่น มีคนเข้ามามีส่วนร่วมกันมากขึ้น มีการใช้เงินในการเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นผลทำให้เกิดการขาดความยุติธรรม (ในบางจังหวัด) มีผลทำให้เกิดปัญหาทางสังคม โดยเฉพาะการเมืองยุคใหม่ในภาวะของสังคม ยุคอุตสาหกรรม ทำให้มีการแข่งขันสูงมาก คนในสังคมจะมองว่าเงินมีอำนาจในการต่อรอง สังคม ปัจจุบันนี้ได้สร้างความสำคัญให้แก่องค์การทางการเมืองมากขึ้น และที่สำคัญ การเลือกตั้ง

ได้สร้างความชอบธรรมให้กับการปกครองสมัยใหม่ได้อย่างดีเยี่ยม สามารถกำหนดได้อย่างเฉียบขาด ปราศจากการโต้แย้งว่าจะให้ใครหรือกลุ่มใดเป็นผู้ปกครองจึงจะมีความเหมาะสม<sup>14</sup>

#### แนวทางการศึกษาพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

ในต่างประเทศ โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกาและในยุโรปตะวันตก ได้มีการศึกษา พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ของประชาชนกันอย่างกว้างขวาง ตัวอย่างเช่น แกริสัน<sup>15</sup> ได้ลองประมวลการศึกษาเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ที่ศึกษากันในสหรัฐอเมริกาเฉพาะ ในช่วงระยะเวลา 5 ปี (ค.ศ. 1964-1968) พบว่า มีหนังสือและบทความเกี่ยวกับเรื่องนี้ จำนวนมากถึง 407 เรื่อง ซึ่งนับได้ว่า นักรัฐศาสตร์และนักสังคมศาสตร์โดยทั่วไป ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องนี้ไม่น้อยทีเดียว

สำหรับในประเทศไทย การศึกษาส่วนมากให้ความสนใจในด้านหลักกฎหมาย (legal-rational) ยิ่งกว่าด้านพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชนว่า ใครเลือกใคร เมื่อไร และอย่างไร การศึกษาโดยยึดหลักกฎหมายดังกล่าว เน้นหลักการของการที่จะให้ประชาชน ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งอย่าง "บริสุทธิ์ ยุติธรรม" และเสนอมাত্রการในรูปแบบต่าง ๆ ที่ เห็นว่าจะสร้างความบริสุทธิ์ยุติธรรม และมีความเหมาะสมสูงสุดของการเป็นตัวแทนยิ่งกว่า ประเด็นอื่น

<sup>14</sup>James D. Barber, *Citizen Politics : An Introduction to Political Behavior* (Chicago : Markham Publishing, 1960), p. 4, และดู พรศักดิ์ ม่วงแก้ว, "กรอบการมองพฤติกรรมการเมือง," *วารสารสังคมศาสตร์* ปีที่ 17 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มีนาคม 2523), หน้า 77-99.

<sup>15</sup>Liody W. Garrison (ed.), *American Politics : select Abstract of Periodical Literature, 1964-1968* (Santa Barbara : American Bibliographical Center-Clio Press, 1968).

ความสนใจพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทย เกิดขึ้นหลังจากที่มี นักสังคมศาสตร์ ที่สนใจด้านพฤติกรรมศาสตร์ สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศมากขึ้น ในช่วง ระยะเวลาที่ไม่นานมานี้ แต่การศึกษาพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทย ที่เป็น ระบบและ เน้นคุณภาพอย่างพิถีพิถัน ก็ยังมีอยู่ไม่มากนัก<sup>16</sup>

<sup>16</sup>โปรดพิจารณาการศึกษากรณีต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ เสรีน บุณยะพิदानท์ และ นางน้อย นมะมาตร, การวิจัยเกี่ยวกับทัศนคติและความรู้ความเข้าใจทางการเมืองและพฤติกรรมในการลงคะแนน (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2520); ยูวรัตน์ กมลเวช, วิจัยการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 364 (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, กันยายน 2516); นรินทร์ พานิชกุล, การเลือกตั้งกับสภาพสังคมไทย ปัจจุบัน (คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2515); สุรพล สายพันธุ์, การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชนในกรุงเทพมหานคร : ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการและผู้ว่ากรม และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 (ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2519); ผังพร บุญเลี้ยง, การเลือกตั้งที่ทำให้สภาผู้แทนราษฎรมีเสถียรภาพ (กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร 2522); สรสิทธิ์ โรจนพานิช, การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผลสะท้อนที่มีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2516); คณาจารย์มหาวิทยาลัย ศรีนครินทรวิโรฒมหาสารคาม, การศึกษาความสนใจ ความรู้พื้นฐานทางการเมืองและเหตุผลในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดมหาสารคาม (มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มหาสารคาม 2518); เสริมศักดิ์ พงษ์พานิช, การสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคการเมืองในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2519); คณาจารย์วิทยาลัยครุนครปฐม, การสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 11 ของอาจารย์และนักศึกษาในวิทยาลัยครุนครปฐม (วิทยาลัยครุนครปฐม 2418); พิชัย อยู่คง, พฤติกรรมกาเลือกตั้งของประชาชนในเขตเลือกตั้งที่ 2 จังหวัดลพบุรี (ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2520); สมเกียรติ ส่งสัมพันธุ์, ทัศนคติของประชาชนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 4 เมษายน 2519 : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภออินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี (ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2521); ธานี ภาวะสิทธิการ, ระบบการเลือกตั้งและผลสะท้อนต่อพรรคการเมือง



ในประเทศไทย (ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2516);  
กรรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, รายงานผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.  
2522 (กระทรวงมหาดไทย 2523); พรศักดิ์ ม่องแก้ว, ข่าวสารการเมืองของคนไทย  
(กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526), บทที่ 4 และ 5; Somporn Sangchai,  
Some Observations on the Elections and Coalition Formation in Thailand,  
1976 (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1976).



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ในทางวิชาการ การศึกษาพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง พัฒนาขึ้นจากความสนใจของนักวิชาการสองสาขา คือนักสังคมวิทยา และนักรัฐศาสตร์กลุ่มพฤติกรรมนิยม นักวิชาการเหล่านี้ได้ให้ความสนใจอิทธิพลของสถานภาพทางเศรษฐกิจ-สังคม ที่มีต่อพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของบุคคลเป็นเบื้องต้น สถานภาพทางเศรษฐกิจ-สังคมดังกล่าว บ่งชี้จากการศึกษาอาชีพ กลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มวัฒนธรรม และชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่าง ๆ รวมทั้งแบบแผนการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรีด้วย ต่อมาได้ให้ความสนใจอิทธิพลของปัจจัยด้านจิตวิทยาหรือความรู้สึกทางการเมือง เช่น ความสนใจที่มีต่อการเมือง ความไว้วางใจทางการเมือง ความรู้สึกผิดแปลกสภาวะทางการเมือง (political alienation) การสังกัดกลุ่มหรือการสังกัดพรรคการเมือง บางพรรค เป็นต้น การศึกษาดังกล่าวนำมาพิจารณาอีกประการหนึ่ง เพื่อกำหนดเป็นแนวทางในการศึกษาพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของไทยที่เป็นระบบต่อไป

กระบวนการเลือกตั้ง และการศึกษาพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของไทย พัฒนามาจากหลักการและประสบการณ์การศึกษาในสหรัฐอเมริกา และในยุโรปตะวันตกเป็นส่วนใหญ่ หรือทั้งหมด จึงสมควรที่จะนำเอาหลักการประเด็นปัญหาที่สำคัญ วิธีการศึกษา ตลอดจนการค้นพบ กฎเกณฑ์ที่สำคัญต่าง ๆ มาพิจารณาโดยสังเขป ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นกรอบในการศึกษาพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทยให้กระชับ รัดกุม และมีประสิทธิภาพสูงสุด

การศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในช่วงสมัยแรก เช่น ของ เมอเรียม และ กอสเนล มุ่งศึกษาถึงอิทธิพลของสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของบุคคล (บ่งชี้โดยระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ และเพศ) ที่มีต่อการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การศึกษาพบว่า ในกลุ่มผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำ จะมีความรู้สึกนึกคิดทางการเมือง คล้ายคลึงกัน และมักจะมีพฤติกรรมในทางการเมืองคล้ายคลึงกันด้วย<sup>17</sup>

การศึกษาพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในสหรัฐอเมริกา ในระยะต่อมาเกี่ยวกับ อิทธิพลของความนิยมพรรคการเมือง พบว่า ชนชั้นกลางและชนชั้นสูงมีแนวโน้มที่จะนิยมพรรคที่ทับลิกัน

<sup>17</sup>Charles E. Merriam and Harold F. Gosnell, Non-Voting; Causes and Methods of Control (Chicago : University of Chicago Press, 1924).

ส่วนกลุ่มคนงาน-กรรมกร มักจะนิยมพรรคดีโมแครต นั่นคือ สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของบุคคลเป็นปัจจัยสำคัญ ที่ทำให้บุคคลมีความนิยมหรือเข้าสังกัดพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งด้วย

การศึกษาแบบสำรวจเป็นชุด (panel) ของ ลาซาร์สเฟลด์ และคณะ<sup>18</sup> เมื่อ ค.ศ. 1944 และการศึกษาโดยวิธีเดียวกันของ เบอเรลสัน และคณะ<sup>19</sup> เมื่อ ค.ศ. 1954 ได้ข้อสรุปเชิงทฤษฎีของพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหลายประการ เป็นต้นว่า การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ทำให้คนที่ตัดสินใจไว้แล้วว่าจะเลือกผู้สมัครคนใดเปลี่ยนใจไปเลือกผู้สมัครคนอื่น มีจำนวนเพียงเล็กน้อยเท่านั้น และในจำนวนที่เปลี่ยนใจไปนั้น เป็นพวกที่ได้รับอิทธิพลจากการกดดันของกลุ่มเลือกตั้งขั้นต้น (primary) ยิ่งกว่าที่จะเป็นอิทธิพลของประเด็นนโยบายที่ใช้ในการหาเสียง นอกจากนี้ยังพบว่า มีคนจำนวนเพียงเล็กน้อยเท่านั้นที่มีการสื่อสารติดต่อกับพรรคการเมืองที่ไม่ได้สังกัด และที่สำคัญคือ อาชีพ ที่อยู่อาศัย (ชนบท-ในเมือง) ศาสนา และอุปนิสัยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของบุคคลในอดีต เป็นตัวกำหนดที่สำคัญต่อพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของบุคคล

ลาซาร์สเฟลด์ กล่าวสรุปผลการศึกษาของเขาในส่วนที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนความนิยมพรรคของประชาชนตอนหนึ่งว่า

## ศูนย์วิทยพัทยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>18</sup>Paul F. Lazarsfeld, Bernard Berelson, and Hazel Gaudet, *The People's Choice : How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign* (New York ; Duell, Sloan & Pearce, 1944).

<sup>19</sup>Bernard R. Berelson. Paul f. Lazarsfeld, and William M. McPhee, *Voting : A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign* (Chicago : University of Chicago Press, 1954).



บุคคลพวกนี้ (ที่เปลี่ยนความนิยมพรรค) เป็นพวกที่สนใจการเลือกตั้งน้อยที่สุด สนใจรับฟังข่าวสารการเมืองจากสื่อมวลชนน้อยที่สุด ตัดสินใจเลือกใครล่าช้ากว่าพวกอื่น ชักชวนง่ายกว่าพวกอื่น และการชักชวนนั้นต้องทำโดยการติดต่อส่วนบุคคล ไม่ใช่ติดต่อโดยใช้ "ประเด็นนโยบาย" ที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง

ลาซาร์สเฟล อธิบายต่อไปว่า

ประเด็นที่ว่า บุคคลที่เปลี่ยนใจไปเลือกผู้สมัครพรรคอื่นที่ตนไม่นิยม ในระหว่างการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง เป็นการตัดสินใจที่ใช้เหตุใช้ผล ใช้สติสัมปชัญญะ และถูกชักจูงโดยประเด็นปัญหาที่ใช้ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งนั้น เป็นความเข้าใจผิดโดยสิ้นเชิง แม้ที่จริงนั้นกลับมีลักษณะตรงกันข้ามกับความเชื่อที่กล่าวนั้นมาทั้งหมด<sup>20</sup>

ผลของการศึกษาค้นคว้า เกี่ยวกับพฤติกรรมการณ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดนั้น สรุปออกมาเป็นประโยคสั้น ๆ ได้ว่า "บุคคลมีความนึกคิดทางการเมืองตามฐานะทางสังคมของตน" ข้อสรุปทั่วไปดังกล่าว เป็นฐานที่สำคัญของทฤษฎีที่ว่าด้วยพฤติกรรมการณ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของบุคคล โดยเฉพาะได้พิสูจน์ว่า สมมติฐานเชิงบัพัสถาน (normative hypothesis) ที่เคยเชื่อกันว่า "ประเด็นปัญหาทางการเมือง ที่นำมาอ้างในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง เป็นปัจจัยที่สำคัญในการตัดสินใจเลือกผู้สมัครของบุคคล และบุคคลจะยังไม่ตัดสินใจจนกว่าจะได้รับทราบประเด็นปัญหา ที่เป็นนโยบายสำคัญของพรรคการเมืองแล้ว" นั้นผิด เพราะหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ได้จากการศึกษาพบความจริงในทางตรงกันข้ามกับสมมติฐานดังกล่าวนี้ กล่าวคือ การตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของบุคคล เป็นไปตามฐานะทางสังคมของเขาหาใช่เพราะประเด็นปัญหาทางการเมืองที่เป็นนโยบายที่ใช้ในการหาเสียงแต่ประการใดไม่

<sup>20</sup>Lazarsfeld, et al., The People's Choice, p. 69.

อีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจคือ อิทธิพลของ "สถานการณ์ที่รู้สึกขัดแย้ง" (cross pressure) ของบุคคลก่อนการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ลาซาร์สเฟลด์ พบว่า บุคคลที่ถูกกดดันให้ลงคะแนนเสียงให้กับพรรคที่ตนไม่ได้สังกัด ไม่ว่าจะถูกกดดันจากกลุ่มเลือกตั้งขั้นต้น (primary) หรืออชดกสยทางวัฒนธรรมก็ตาม เขาจะแก้ไขสภาพการกดดันนั้นด้วยการถ่วงการตัดสินใจไว้ก่อน หรือบางครั้งอาจตัดสินใจไม่ไปลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งครั้งนั้นเสียเลย เป็นการถอนตัวออกจากปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในจิตใจ พูล กับพวก<sup>21</sup> ได้ทำการศึกษาเรื่องนี้อย่างละเอียดอีกครั้งหนึ่ง ในปี ค.ศ. 1963 พบว่า สภาพการณ์ดังกล่าวนี้เป็นความจริง และพบว่า เราสามารถอธิบายพฤติกรรมนั้นได้ด้วยทฤษฎีว่าด้วยความขัดแย้งของการรู้ (Cognitive Dissonance Theory)<sup>22</sup> กล่าวคือ โดยธรรมชาติแล้วมนุษย์ไม่สามารถทนต่อสิ่งที่เปลี่ยนแปลง ขัดแย้ง หรือไม่ลงรอยกันในความรู้ของตนได้ เมื่อมีสิ่งที่เป็นความขัดแย้งเกิดขึ้นในความคิดจากการรับรู้ของเขา มนุษย์จะพยายามหาทางที่จะขจัดสิ่งขัดแย้งกันนั้นให้หมดไป ความขัดแย้งในการรู้จะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับสัดส่วนระหว่างความเหมือนกันกับความแตกต่างกันของความคิดเห็นเหล่านั้น ความขัดแย้งในการรู้จะมาจากจำนวนเหตุผลที่ให้ต่อการเลือกสิ่งใดสิ่งหนึ่ง เมื่อมีความขัดแย้งของการรู้เกิดขึ้น บุคคลจะลดความขัดแย้งโดยการเปลี่ยนแปลงการรู้เกี่ยวกับเรื่องนั้น หรือเพิ่มเหตุผลเพื่อให้เกิดความคล้ายคลึงกันมากยิ่งขึ้น นั่นคือ อาจเป็นไปได้ทั้งโดยการเปลี่ยนสภาพทางจิตใจ เช่น การเปลี่ยนสภาพการรับรู้หรือทัศนคติ หรือเปลี่ยนสิ่งแวดล้อมภายนอกก็ได้ แล้วแต่กรณี

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>21</sup>Ithiel de Sola Pool, Robert. P. Abelson, and Samuel L. Popkin, Candidates, Issues and Strategies : A Computer Simulation of the 1960 and 1964 Presidential Elections, Rev. ed. (Cambridge : MIT Press, 1965).

<sup>22</sup>Leon Festinger, Theory of Cognitive Dissonance (Stanford : Standford University Press, 1957).

ในช่วงเวลาต่อมา แคมป์เบลล์ กับพวก แห่งมหาวิทยาลัยมิชิแกนในสหรัฐอเมริกา ได้ให้ความสนใจศึกษาพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งติดต่อกันมาเกือบครึ่งศตวรรษ<sup>23</sup> ซึ่งพอสรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

อิทธิพลของการสังกัดพรรคการเมือง หรือความนิยมพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง (party identification) การศึกษาเกี่ยวกับอิทธิพลของการนิยมพรรคการเมืองของประชาชน ทำให้ทราบอัตราจำนวนของความนิยมพรรค และการเปลี่ยนแปลงการนิยมพรรค การนิยมพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมือง ถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งในพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ตัวอย่างเช่น จากการศึกษาพบว่า ชาวอเมริกัน ร้อยละ 45-50 นิยมพรรคดีโมแครต ร้อยละ 25-30 นิยมพรรครีพับลิกัน และอีกร้อยละ 20 นิยมพรรคอินดีเพนเดนท์ มีพวกที่ไม่นิยมพรรคใดเลยประมาณ ร้อยละ 5 การเปลี่ยนแปลงความนิยมพรรคในแต่ละช่วงสมัยนั้นมีเพียงเล็กน้อย

อิทธิพลของปัจจัยที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงสมัย ที่มีต่อการเปลี่ยนความนิยมพรรค คณะผู้วิจัย ได้ศึกษาถึงอิทธิพลของนโยบายในประเทศ และนโยบายต่างประเทศที่สำคัญในแต่ละช่วงสมัย ได้พบความเกี่ยวพันระหว่างพรรคการเมืองกับคนรุ่นต่าง ๆ กล่าวคือ บทบาทของพรรคมีลักษณะเสมือนเป็น "ผู้จัดการทางการเมืองการปกครอง" ของคนแต่ละรุ่น การเปลี่ยนความนิยมพรรคแกว่งไปแกว่งมา ในแต่ละช่วงสมัยนั้น เกิดจากอิทธิพลของปัจจัยระยะสั้นเฉพาะช่วงสมัย (short-term factors) และสิ่งนี้เองที่ทำให้ผลการเลือกตั้งแต่ละครั้งแตกต่างไปจากการเลือกตั้งครั้งอื่น และหากจะศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ยาวออกไป ก็จะพบความสมดุลในตัวของมันเอง สรุปได้ว่า ตัวคงค่าคือปัจจัยด้านความนิยมพรรคของประชาชน ส่วนปัจจัยที่เกิดขึ้นเฉพาะช่วงสมัยนั้น ทำให้ผลการเลือกตั้งแกว่งไปแกว่งมาระหว่างสองพรรคใหญ่ ซึ่งแกว่งกลับไปกลับมาเสมือนลูกตุ้มนาฬิกา

---

<sup>23</sup>Angus Campbell, Gerald Gurin, and Warren E. Miller, *The Voter Decides* (Evanston : Row, Peterson, 1954); Angus Campbell, Philip E. Converse, Warren E. Miller, and Donald E. Stokes, *The American Voter* (New Your : Wiley, 1960); and, *Elections and Political Order* (New York : Wiley, 1966).



อีกประการหนึ่ง การศึกษาในตอนหลังพบว่า คนแต่ละวัยนั้นมีอุดมการณ์ทางการเมืองแตกต่างกัน (เช่น จารีตนิยม เสรีนิยม ฯลฯ) การที่นักวิชาการไม่ได้นำเอาข้อเท็จจริงดังกล่าวเข้ามาพิจารณาด้วย ได้สร้างความงงงวยให้แก่นักวิชาการ ที่ศึกษาพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นอย่างยิ่ง จวบจนถึงทศวรรษที่ 1960 ผลการศึกษาให้ความกระจ่างว่า แต่ละพรรคการเมืองต่างให้ความสนใจ และผูกพันอยู่กับคนแต่ละวัย ซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกัน<sup>24</sup> และเมื่อทำการศึกษาเรื่องนี้โดยละเอียดก็ได้พบว่า คนแต่ละวัยแต่ละกลุ่มที่สังกัดพรรคการเมืองแต่ละพรรคนั้น ต่างมีทัศนคติต่อประเด็นปัญหาทางการเมืองทั้งหลายไม่เหมือนกัน<sup>25</sup> ปัจจัยด้านอุดมการณ์ดังกล่าว ทำให้คนบางกลุ่มวัยเห็นห่างไปจากพรรคการเมืองในบางช่วงสมัย

สิ่งที่น่าตระหนกจากผลการศึกษาดังกล่าวก็คือ ภาพที่ได้จากการไปออกเสียงแต่ละครั้ง เป็นเพียงภาพบางส่วนของภาพรวมทั้งหมดเท่านั้น กล่าวคือ การเลือกตั้งแต่ละสมัยอาจเกิดจากการที่บุคคลบางกลุ่ม หรือบุคคลที่ฝังใจในพรรคบางพรรค "เฮโล" ไปลงคะแนนเสียงสนับสนุนพรรคหนึ่งเป็นพิเศษในบางช่วงสมัยเท่านั้น และในการเลือกตั้งสมัยอื่นอาจ "เฮโล" ไปเลือกอีกกลุ่มหนึ่งก็ได้

จากการศึกษาพบว่า กิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นตัวกระตุ้นที่สำคัญของการไปใช้สิทธิออกเสียง โดยเฉพาะในเขตเลือกตั้งที่มีการแข่งขันสูง จะกระตุ้นให้ผู้ใช้สิทธิมีความกระตือรือร้นยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม จำนวนของคนไปใช้สิทธิอาจจะลดน้อย หรือเฉื่อยลงไปจากสถานการณ์อันสับสนต่าง ๆ ในช่วงสมัยเลือกตั้ง (เช่น จากปัจจัยที่ทำให้เกิดขัดแย้งในการรู้

---

<sup>24</sup>Campbell, et al., *The Voter Decides*; Philip E. Converse, "The Nature of Belief Systems in Mass Public," *Ideology and Discontent*, ed. David E. Apter (New York : Free Press, 1964).

<sup>25</sup>Gerald M. Pomper. "From Confusion to Clarity : Issues and American Voters, 1956-1968," *American Political Science Review* 66 (June 1972), pp. 415-428, 466-467 : Gerald M. Pomper, *Voter's Choices : Varieties of American Electoral Behavior* (New York : Dodd. Mead, 1975).

ดังได้กล่าวมาแล้ว) หลักฐานเชิงประจักษ์ของกรณีนี้ได้แก่ การเลือกตั้งประธานาธิบดีในสหรัฐอเมริกา เมื่อ ค.ศ. 1912, 1924, 1948 และ 1968 ที่มีคนไปใช้สิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งน้อยกว่าที่ประมาณการไว้ เพราะมีผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวนมากกว่าการเลือกตั้งสมัยอื่น ๆ นอกจากนี้ ยังพบว่าอัตราการไปใช้สิทธิ์ออกเสียงของอเมริกันในปัจจุบันลดลงอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากพรรคต่าง ๆ มีการแข่งขันกันน้อยลง โดยแต่ละพรรคต่างมีเขตคะแนนเสียง หรือ "เขตอิทธิพล" ของตนเอง อีกทั้งพรรคการเมืองต่างก็มีกิจกรรมที่เพลาลงหรืออ่อนแอลงด้วย<sup>26</sup> ในบางสมัย กฎหมายที่เข้มงวดก็มีส่วนอยู่ด้วย<sup>27</sup>

จากประสบการณ์การศึกษาเรื่องนี้ในสหรัฐอเมริกา นักรัฐศาสตร์ให้ข้อสรุปเกี่ยวกับพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงไว้ว่า ในบรรดาผู้ที่ไปใช้สิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งนั้น ได้แก่ บุคคลที่สนใจติดตามข่าวสารการเมือง สนใจกิจกรรมสาธารณะเป็นชนชั้นกลาง อาศัยอยู่ในเมือง<sup>28</sup> มีการศึกษา อายุกลางคน สนใจผลของการเลือกตั้ง หรือเป็นผู้ที่นิยมพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง มีความรู้สึกมีประสิทธิภาพในทางการเมืองการปกครอง มีลักษณะชอบกิจกรรมทางสังคม แทนที่จะเป็นผู้แยกตัวออกห่างจากสังคม หรือมีความรู้สึกในทางลบ เป็นผู้ตระหนักถึงความสำคัญ

<sup>26</sup>Walter Dean Burnham, "The Changing Shape of the American Political Universe," *American Political Science Review* 59 (March 1965), pp. 7-28.

<sup>27</sup>Stanley Kelley, Jr., Richard E. Ayers, and William G. Bowen, "Registration and Voting : Putting First Things First," *American Political Science Review* 61 (June 1967), pp. 359-379 หรือกรณีการเลือกตั้งของไทย เมื่อ พ.ศ. 2522 ซึ่งมีกฎหมายจำกัดสิทธิผู้ต่างด้าว เป็นต้น

<sup>28</sup>สำหรับในประเทศที่กำลังพัฒนานั้น การศึกษาพบว่า เนื่องจากประชาชนส่วนหนึ่งไปลงคะแนนเสียงเพราะถูกชักจูง ยิ่งกว่าการตัดสินใจด้วยตนเองมีผลให้ชนชั้นต่ำ อาศัยอยู่ในชนบท มีการศึกษาน้อย หรือกล่าวอย่างรวม ๆ ว่า ผู้มีฐานะ เศรษฐกิจและสังคมต่ำ ไปลงคะแนนเสียงมากกว่าผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูง ซึ่งอาศัยอยู่ในเมือง และเป็นผู้ที่มีความรู้สึกต่อการเมืองในแง่ลบ ดูเพิ่มเติมใน พรรคดี ม่องแก้ว, ข่าวสารการเมืองของคนไทย (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526), บทที่ 1, 2, 4, 5.



ของการเลือกตั้ง หรือไม่แน่ใจว่าผลของการเลือกตั้งจะออกมาในรูปใด เป็นผู้มีเป้าหมายชัดเจน เป็นผู้ที่เกิดหรือย้ายเข้าไปอาศัยอยู่ในเขตที่เป็นเป้าหมายของกิจกรรมทางการเมือง เป็นผู้สังกัดกลุ่มหรือองค์การ หรือเป็นผู้ที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งเป็นเวลาอันยาวนาน<sup>29</sup> กล่าวได้ว่าลักษณะที่ค้นพบนั้นเป็นภาพผสมผสานที่ซับซ้อนของปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจ บุคลิกภาพ โครงสร้างทางการเมือง และสถานการณ์ทางการเมือง ปัจจัยดังกล่าวเหล่านี้ต่างมีอิทธิพลต่อกัน มีผลกระทบซึ่งกันและกัน การแสวงหาปัจจัยและเงื่อนไขโดยละเอียดและชัดเจนนั้น เป็นงานเทคนิคที่ค่อนข้างจะพิสดารพอสมควร เป็นที่น่าสังเกตว่า บุคคลที่ได้เปรียบทางสังคมและเศรษฐกิจ จะเป็นบุคคลที่ได้เปรียบทางการเมืองด้วย สภาพเช่นนี้สอดคล้องกับทฤษฎีที่ว่าด้วยชนชั้น<sup>30</sup>

ประเด็นที่น่าสนใจอีกอย่างหนึ่งคือ ผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั่วไป ไปลงคะแนนเสียงกันอย่างเลื่อนลอยหรือไม่ ในเรื่องนี้ คีย์<sup>31</sup> ได้ย้ำไว้ว่า ผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งของสหรัฐอเมริกา "ไม่ได้โง่" หรือตัดสินใจอย่างเลื่อนลอยโดยเด็ดขาด จากการศึกษาโดยใช้ข้อมูลการหยั่งสาธารณมติ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1936-1960 เป็นหน่วยในการศึกษาพบว่า ผู้ที่เปลี่ยนใจจากการสนับสนุนพรรคหนึ่ง ไปสนับสนุนอีกพรรคหนึ่งในการเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาแต่ละครั้งนั้นเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับทัศนคติที่มีต่อประเด็นการเมือง ที่ประธานาธิบดีสมัยนั้น ๆ ดำเนินการ อย่างไรก็ตาม ในการเลือกตั้งของประเทศที่กำลังพัฒนาอื่น ๆ ประเด็นดังกล่าวนี้ก็เป็นที่

<sup>29</sup>Sidney Verba and Norman H. Nie, *Participation in America : Political Democracy and Social Equality* (New York : Harpar & Row, 1974).

<sup>30</sup>Thomas R. Dye and Harmon Zeigler, *The Irony of Democracy : An Uncommon Introduction to American Politics* (Belmont : Wadsworth Publishing, 1970 : and 1977 by Duxbury) : Thomas R. Dye, *Who's Running America? Institutional Leadership in the United States* (EnglewoodCliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1976); Michael Parenti, *Democracy for the Few* (New York : Martin's, 1974).

<sup>31</sup>V.O. Key, Jr., *The Responsible Electorate : Rationality in Presidential Voting* (Cambridge : Harvard University Press, 1966).



น่าสนใจไม่น้อย ข้อเสนอออกมาในรูปที่ว่า บุคคลที่อยู่ในฐานะทางเศรษฐกิจ-สังคมต่ำ ไปลงคะแนนเสียงด้วยการถูกระดม (mobilized) เป็นสำคัญ หาใช่เพราะความสำคัญของตนเอง แต่อย่างใดไม่ ปัญหาต่อไปก็คือใครเป็นคนที่มีอิทธิพล สามารถชักจูงบุคคลเหล่านี้ให้ไปใช้สิทธิ์ลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง คำตอบดังกล่าวนี้พอที่จะอธิบายได้ด้วยทฤษฎีที่ว่าด้วยชนชั้นนำในชุมชน<sup>32</sup> สำหรับกรณีของประเทศไทย ข้อมูลบ่งชี้ที่น่าสนใจว่า กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน คือผู้ที่มีอิทธิพลอย่างสำคัญในการระดมประชาชนให้ไปใช้สิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้ง

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ประสบการณ์ของสหรัฐอเมริกาบ่งชี้ว่า พรรคการเมืองของประธานาธิบดีสมัยนั้น มักจะสูญเสียตำแหน่งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองเกรส ในช่วงกลางสมัยเลือกตั้งประธานาธิบดี ซึ่งหมายถึงว่า ไม่ว่าจะการบริหารของรัฐบาลจะเป็นอย่างไร ต่างทำให้ผู้ไปลงคะแนน (electorate) ส่วนหนึ่งไม่พอใจทั้งนั้น ส่วนในสมัยเลือกประธานาธิบดี พรรคของประธานาธิบดีจะได้รับเลือกตั้งเป็นจำนวนมากด้วย<sup>33</sup> ในการวิเคราะห์จาก "อิทธิพลของความนิยมพรรค" กับ "อิทธิพลของปัจจัยอื่น ๆ" ที่มีต่อการเลือกตั้ง เพื่อที่จะสรุปออกมาในเชิงทฤษฎีนั้น ก็ได้ตั้ง "ทฤษฎีการเลือกตั้งวิกฤติ" ขึ้น (Theory of Critical Elections)<sup>34</sup> ว่าเหตุการณ์แต่ละช่วงสมัยเลือกตั้งนั้น มีอิทธิพลทำให้ผู้สนับสนุนพรรครัฐบาล เปลี่ยนไปสนับสนุนพรรคอื่น ๆ ให้มีคุณภาพ โดยเฉพาะหากพรรคนั้นเป็นรัฐบาลติดต่อกันหลายสมัย

<sup>32</sup>Samuel P. Huntington and Joan M. Nelson, No Easy Choice : Political Participation in Developing Countries (Cambridge : Harvard University Press, 1976).

<sup>33</sup>โปรดดู Campbell, et al., The Voter Decides, ch. 3 : William N. McPhee and William A. Glaser, Public Opinion and Congressional Elections (New York : Free Press, 1962).

<sup>34</sup>V.O. Key, Jr., "A Theory of Critical Elections," Journal of Politics 17 (February 1955), 3-18.

โดยสรุปนักสังคมศาสตร์ ได้แบ่งทฤษฎีของการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ 1) ทฤษฎีปัจจัยกำหนด (Deterministic theories) 2) ทฤษฎีความสำนึกเชิงเหตุผล (Consciously rational theories) และ 3) ทฤษฎีระบบ (System theories)

#### ทฤษฎีปัจจัยตัวกำหนด

ทฤษฎีปัจจัยตัวกำหนดระบุว่า "ปัจจัยทางสังคมเป็นตัวกำหนดที่สำคัญของพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง" ทฤษฎีดังกล่าวเสนอว่า ปัจจัยทางสังคมอันเป็นภูมิหลังของบุคคล ทั้งในระดับกว้างทั่วไปและ เรื่อยลงมาจนถึงช่วงที่จะมีการตัดสินใจ มีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง แนวความคิดที่เป็นพื้นฐานของทฤษฎีนี้ได้แก่ "ตัวแบบแรงผลักดันทางสังคม" (social forces) ของ พอล ลาซาร์สเฟลด์ "ทฤษฎีสถาน" (Field Theory) ของ นักจิตวิทยา เคิร์ต เลวิน กล่าวอีกนัยหนึ่ง ทฤษฎีประเภทนี้ เป็นการเสนอเงื่อนไขที่กำหนด "รูปแบบ" (pattern) ของพฤติกรรม<sup>35</sup> ซึ่งไม่ได้มุ่งที่จะสรุปรวมเชิงนิรนัย (deductive generalization) ซึ่งหมายถึงการสรุปรวมจากกรณีศึกษาต่าง ๆ จำนวนมาก หรือไม่ได้มุ่งที่จะทำนายพฤติกรรมในอนาคต หากให้ประโยชน์อย่างสำคัญในด้านการจัดตัวแปรอันหลากหลายที่เกี่ยวข้องกันในทางเศรษฐกิจ-สังคม ให้เป็นระเบียบ

#### ทฤษฎีความสำนึกเชิงเหตุผล

ทฤษฎีความสำนึกเชิงเหตุผล เน้นที่ปฏิกิริยาของความสำนึกตรรกะตรงของผู้ไปใช้สิทธิออกเสียง ที่มีต่อการบริหารการเลือกตั้ง นโยบายของพรรค และสภาพของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ลักษณะดังกล่าวคล้ายกับกรอบความคิดเชิงเหตุผล (rational framework) ของผู้ไปใช้สิทธิ

<sup>35</sup>Robert T. Golembiewski, William A. Welsh, and William J. Crotty, *A Methodological Primer for Political Scientists* (Chicago: Rand McNally, 1969), pp. 404-406. งานอ้างอิงหลักของทฤษฎีนี้คือ งานของ ลาซาร์สเฟลด์ กับงานของแคมป์เบลล์และคณะ .

ออกเสียงเลือกตั้ง เหมือนกับการตัดสินใจของผู้บริโภคในทางเศรษฐกิจ งานที่สำคัญในด้านนี้ได้แก่ Economic Theory of Democracy ของ แอนโธนี ดาวน์<sup>36</sup> และเรื่อง The Responsible Electorate ของ คีย์<sup>37</sup>

เป็นที่น่าสังเกตว่า การศึกษาพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในสหรัฐอเมริกา สมัยแรก (ค.ศ.1940-1950 เศษ) เน้นศึกษาอิทธิพลของความนิยมพรรคและอิทธิพลของสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นสำคัญ โดยให้ความสนใจปัจจัยอีกด้านหนึ่ง คือด้านอิทธิพลของพรรคการเมืองและตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งน้อยมาก งานวิจัยหลังช่วง ค.ศ. 1968 ได้หันมาให้ความสำคัญกับอิทธิพลของพรรค และตัวผู้สมัครอย่างกว้างขวางขึ้น<sup>38</sup> เช่น การเชื่อมโยงระหว่างพฤติกรรมของผู้นำพรรค กับปฏิกิริยาสนองตอบของผู้ใช้สิทธิลงคะแนนเสียง บทบาทของผู้จัดการหาเสียง การแถลงนโยบายของพรรค เป็นต้น<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup>Anthony Downs, The Economic Theory of Democracy (New York : Harper, 1957). ผู้สนใจทบทวนความคิดเห็นเพิ่มเติม โปรดดูบทความของ ไกรยุทธ ธีรตยมคีนันท์, "ประชาธิปไตย เสรีภาพ และการปกครองประเทศ : เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์," วารสารสังคมศาสตร์ 16 (เมษายน-มิถุนายน 2522, หน้า 15-45.

<sup>37</sup>V.O. Key, Jr., The Responsible Electorate : Rationality in Presidential Voting (Cambridge : Harvard University Press, 1966).

<sup>38</sup>John H. Kessel, "Comment : The Issue in Issue Voting," American Political Science Review 66 (June 1972), pp. 459-465; วารสาร American Political Science Review ฉบับ June 1972 และฉบับ September 1976 ได้เสนองานประเภทนี้ทั้งฉบับ โดยเฉพาะของ The Comparative State Election Project (1973-4) และงานของ Survey Research Center ในวารสารฉบับดังกล่าวด้วย.

<sup>39</sup>Gerald M. Pomper, Elections in America : Control and Influence in Democratic Politics (New York : Dodd, Mead, 1968), ch. 7, 8.



## ทฤษฎีระบบ

ทฤษฎีประเภทที่สาม ที่ใช้ในการศึกษาพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งคือ ทฤษฎีระบบ เป็นที่น่าสังเกตว่า ถึงแม้ว่าทฤษฎีระบบจะเป็นที่นิยมในหมู่นักรัฐศาสตร์ และนักสังคมศาสตร์ทั่วไปในปัจจุบัน แต่ก็ปรากฏว่ามีผู้นำไปใช้ในการศึกษาพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งอย่างจริงจังน้อยมาก ในปี ค.ศ. 1959 ทัลคอตท์ พาร์สันส์ เจ้าทฤษฎีระบบคนหนึ่ง ได้ศึกษามผลงานเรื่อง Voting ของ เบอเรลสัน พบว่า การศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับกรอบความคิดของทฤษฎีระบบ<sup>40</sup> ในผลงานอื่น ๆ ก็ได้มีการนำทฤษฎีระบบเข้าไปใช้ในการศึกษาพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งบ้างเหมือนกัน หากแต่ไม่ได้เจาะจงอย่างชัดเจนจึงว่า ดำเนินการวิจัยไปตามกรอบของทฤษฎีระบบโดยตรงเท่านั้น เป็นต้นว่า งานของนักวิจัยกลุ่มมหาวิทยาลัยมิชิแกน ได้ตั้งแนวความคิด "สภาพการลงคะแนนเสียงตามปกติ" (normal vote) ขึ้น การลงคะแนนเสียงตามปกติคือ ความก้าว่งของอิทธิพลจากปัจจัยความนิยมพรรค ของทั้งสองพรรคใหญ่ที่มีต่อการเลือกตั้ง "ปัจจัยที่มีผลระยะสั้นเฉพาะช่วงสมัย" (short-term forces) ก็เป็นอีกแนวความคิดหนึ่งที่ว่า ทำให้ผลการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเบี่ยงเบนไปจากภาวะปกติ แคมป์เบลล์ และคณะเอง ได้ระบุว่าการแข่งขันทางการเมืองของพรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกา มีลักษณะเป็นสภาพหนึ่งที่เกิดขึ้นจากสภาวะสมดุล (homeostatic) ของระบบ ซึ่งมีเสถียรภาพหรือมั่นคงในระดับต่าง ๆ กัน การขึ้นลงของอัตราการลงคะแนนเสียง และการเลือกพรรคใดพรรคหนึ่งนั้น ขึ้นอยู่กับส่วนผสมของปัจจัยระยะสั้นเฉพาะช่วงสมัยกับปัจจัยพื้นฐานคือ ความนิยมพรรคของคนอเมริกัน ปัจจัยระยะสั้นเฉพาะช่วงสมัยมักจะโต้แย้ง ความสนใจในตัวผู้สมัครความเห็นต่อนโยบายและปัญหาทางการเมือง ภาพจน์ที่มีต่อการปฏิบัติงานของพรรคสถานการณ์ภายในและภายนอกประเทศ เป็นต้น ซึ่งผันแปรไปในแต่ละช่วงสมัยการเลือกตั้ง เมื่อประมวลรวมกันแล้วผู้ลงคะแนนเสียงจะชอบพรรคหนึ่งมากกว่าอีกพรรคหนึ่ง ทำให้แกว่งออกจากสภาวะสมดุล "ปกติ" ไป และเมื่อถึงการเลือกตั้งคราว

---

<sup>40</sup>โปรดดูใน Eugene Burdick and Arthur J. Brodbeck (eds.) American Voting Behavior (New York : Free Press, 1959).

ต่อไป ก็มักจะ "กว้าง" กลับโดยนัยเดียวกันเช่นนี้เรื่อยไป<sup>41</sup> และในกรอบการวิเคราะห์ดังกล่าวนี้ แท้ที่จริงเป็นไปตามกรอบของทฤษฎีระบบ

การศึกษาดังกล่าวเป็นการใช้ทฤษฎีระบบ ก็มีการศึกษาจำนวนอีกไม่น้อยที่อยู่ในขอบข่ายของทฤษฎีนี้ การใช้ทฤษฎีดังกล่าวมุ่งที่ปัจจัยที่ทำให้เกิดดุลภาวะ (equilibrium) ขึ้นในการเลือกตั้ง นั่นคือ พิจารณาทั้งปัจจัยที่เป็นตัวกำหนด (deterministic factors) และความสับสนเชิงเหตุผลที่เกิดขึ้นจากปัจจัยที่มีผลระยะสั้นเฉพาะช่วงสมัย (short-term forces) การใช้ทฤษฎีดังกล่าวจึงมีลักษณะ เป็นตัวแบบเชิงการทำนาย (predictive model)

การศึกษาพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ได้รับการกล่าวหาจากนักรัฐศาสตร์บางกลุ่มว่า เป็นการศึกษากองการเมืองที่ไม่ใช่การเมือง (apolitical) เพราะเป็นการศึกษาที่เน้นลักษณะรูปแบบพฤติกรรมของปัจเจกบุคคล โดยไม่ได้เน้นความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งที่ป้อนเข้าไปสู่ตัวระบบ (inputs) กับกระบวนการแปลงรูปของระบบการเมือง (conversion process) กับสิ่งที่เป็ผลผลิตจากระบบการเมือง (outputs) ทั้งไม่ได้เน้นปฏิกริยาป้อนกลับที่นโยบาย หรือการตัดสินใจทางการเมืองว่า ไปมีผลต่อการเลือกตั้งคราวต่อไปอย่างไร นั่นคือ เน้นศึกษาที่ "การเลือกตั้ง" ไม่ใช่เน้นที่ "ระบบการเมือง"

อย่างไรก็ตาม การศึกษาในปัจจุบันได้พยายามทำให้การศึกษาพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีลักษณะเป็น "การเมือง" มากยิ่งขึ้น เช่น พยายามเชื่อมปรากฏการณ์ทางประวัติศาสตร์ เข้ากับการศึกษาพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น<sup>42</sup>

<sup>41</sup>ดูการวิเคราะห์ใน Milton C. Cummings, *Congressmen and Electorate : Elections for the United States House and President 1920-1964* (New York : Free Press, 1966) : และ Campbell, et al., *Elections and the Political Order*, ch. 7.

<sup>42</sup>ดูรายละเอียดใน Dean Burnham, *Critical Elections and Mainsprings of American Politics* (New York : Norton, 1970).

การศึกษาพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในปัจจุบัน (ของสหรัฐอเมริกา) กำลังก้าวออกจากการศึกษาเรื่องประเภทผลที่เกิดขึ้นจากชนิดของบัตรลงคะแนนเสียง โครงสร้างเชิงสถาบันของการเลือกตั้ง (แบบของการลงคะแนนเสียง) ฯลฯ ไปสู่การสำรวจวิจัย ที่เน้นความมั่นคงของผลการศึกษาและข้อสรุปทั่วไป เน้นการใช้วิธีสุ่มตัวอย่างที่เชื่อถือได้ว่าเป็นตัวแทนผู้ไปลงคะแนนเสียงที่แท้จริง ใช้การวิเคราะห์เชิงกลุ่มรุ่น (cohort analysis) เพื่อกำหนดแบบแผนของการขึ้นลง หรือเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคนรุ่นต่าง ๆ และจำแนกแจกแจงถึงผลกระทบที่มีต่อคนวัยต่าง ๆ ในแต่ละช่วงสมัย<sup>43</sup>

### การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่หนึ่ง

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีขึ้นครั้งแรกในประเทศไทย ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ประมาธิบดีพิเศษ โดยคณะราษฎรเป็นผู้จัดให้มีการเลือกตั้งขึ้น<sup>44</sup> เพื่อให้สอดคล้องกับคำประกาศของคณะราษฎร ฉบับที่ 1<sup>45</sup> และให้เป็นไปตามธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 มาตรา 1

---

<sup>43</sup>ดูรายละเอียดใน James L. Sanquist, *Dynamics of the Party System : Alignment and Realignment* (Washington D.C. : Brookings, 1973); Paul R. Abramson, *Generational Change in American Politics* (Lexington : Heath, 1975); Norman H. Nie, Sidney Verba, and Joan R. Petrocik, *The Changing American Voter* (Cambridge : Harvard University Press, 1976).

<sup>44</sup>ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งเพื่อจัดตั้งรัฐบาล พระยาพหลพลพยุหเสนา เข้าทำการรัฐประหารยึดอำนาจจากพระยามโนปกรณนิติธาดา เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2476.

<sup>45</sup>โปรดดู ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูต, *เอกสารการปกครองไทย พ.ศ. 2517-2477* (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2518), หน้า 209-211.



และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามมาตรา 2 ที่ว่า "อำนาจอธิปไตยย่อมเป็นของประชาชน"<sup>46</sup> จึงได้มีการกำหนดให้มีการเลือกตั้งเป็นครั้งแรกในวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2476

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ครั้งแรกของประเทศไทยนั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 (บทเฉพาะกาล) ได้ระบุให้มีการใช้ระบบสภาเดียว เรียกว่า "สภาผู้แทนราษฎร" แต่ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกประเภทที่หนึ่ง ได้แก่ สมาชิกผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน มีวาระ 4 ปี และสมาชิกประเภทที่สอง พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งมีจำนวนเท่ากับสมาชิกประเภทที่หนึ่ง อยู่ในตำแหน่งเท่ากันคือ 4 ปี ดังนั้น ในการเลือกตั้งครั้งนี้ จึงเป็นการเลือกตั้งเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่หนึ่งเท่านั้น

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งนี้ เป็นการเลือกตั้งแบบทางอ้อม คือ ประชาชนยังไม่มีสิทธิ์ในการเลือกตัวแทนของตนโดยตรง คณะราษฎรอ้างว่าเป็นระยะหัวเลี้ยวหัวต่อ ที่เพิ่งเริ่มเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย ที่จริงนั้นรัฐบาลยังขาดความพร้อมของประชาชนที่จะปกครองตนเอง การเลือกตั้งทางอ้อมกำหนดให้ดำเนินการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรตามลำดับดังนี้

1. ราษฎรในหมู่บ้านเลือกตัวแทนของหมู่บ้าน
2. ผู้แทนของหมู่บ้านเลือกตัวแทนในระดับตำบล
3. ตัวแทนในระดับตำบลเลือกตัวแทนในระดับจังหวัด เป็นสมาชิกผู้แทนราษฎรจังหวัดละ 1 คน และถ้าจังหวัดใดมีพลเมืองเกินกว่า 200,000 คน ให้เลือกผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นอีก 1 คน ทุก ๆ จำนวน 200,000 คนของพลเมือง

---

<sup>46</sup>โปรดดู สมบัติ จำปาเงิน, รัฐธรรมนูญ รัฐบาล และรัฐสภาของเรา (กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, 2520), หน้า 3 และหน้า 14.

ในการเลือกตั้งครั้งนี้ มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชน 78 คน และได้รับการแต่งตั้งอีก 78 คน รวมเป็น 156 คน ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง 4,278,231 คน มีผู้ใช้สิทธิ 1,773,532 คน คิดเป็นร้อยละ 41.45 ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง จังหวัดที่มีผู้ไปใช้สิทธิมากที่สุดคือ จังหวัดเพชรบุรี คิดเป็นจำนวนร้อยละ 78.82 จังหวัดที่มีผู้ไปใช้สิทธิน้อยที่สุดคือ จังหวัดแม่ฮ่องสอน คิดเป็นจำนวนร้อยละ 17.76<sup>47</sup>

ผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้งเป็นชายทั้งหมด และผู้ที่ได้รับเลือกส่วนใหญ่มีอาชีพเป็นข้าราชการ (ทหารและพลเรือน) คือ ได้รับเลือกตั้ง 42 คนจากจำนวน ส.ส. ทั้งหมด 78 คน คิดเป็นร้อยละ 53.85

จนถึงบัดนี้กล่าว หากคำนึงถึงว่าการเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการเลือกตั้งครั้งแรกในระบอบการปกครองแบบใหม่ การไปใช้สิทธิของประชาชนโดยทั่วไปนับว่าเป็นที่น่าพอใจ เพราะมีผู้ใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกือบครึ่ง

หลังจากการเลือกตั้ง พระยาพลพลพยุหเสนา ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร ให้เป็นนายกรัฐมนตรี และได้จัดตั้งรัฐบาลประกอบด้วยรัฐมนตรีอีก 19 คน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสมาชิกประเภทที่สอง ดังนั้น การเลือกตั้งครั้งนี้จึงไม่มีความหมายต่อการตั้งรัฐบาลแต่อย่างใด ทั้งยังแสดงให้เห็นว่าคณะราษฎรยังไม่ยอมปล่อยให้ประชาชนอย่างแท้จริง

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

<sup>47</sup>ข้อมูลนี้ได้มาจากเอกสารของ กองการเลือกตั้ง กรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย และจากสำนักเลขาธิการรัฐสภา, สมุดภาพสมาชิกรัฐสภา 2475-2502 (กรุงเทพมหานคร : ชุมชนช่าง 2503).

### การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่สอง

รัฐบาลของพระยาพหลพลพยุหเสนา หาได้มีความราบรื่นในการดำเนินการปกครองประเทศแต่อย่างใดไม่ ในปี พ.ศ. 2477 รัฐบาลได้พัฒนาที่สำคัญ<sup>48</sup> ด้วยคะแนน 73 ต่อ 25 เสียง ทำให้พระยาพหลฯ ต้องลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรี<sup>49</sup> อย่างไรก็ตาม คณะราษฎรยังให้พระยาพหลฯ เป็นนายกรัฐมนตรีอีกสมัยหนึ่ง และก็สามารถปราบปรามระบอบเจ้าคนครองเมืองได้ในวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2480 จึงได้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา ประมุขที่หนึ่งขึ้นในวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2480 การเลือกตั้งครั้งนี้ผิดแปลกไปจากการเลือกตั้งครั้งแรกคือ ประชาชนสามารถไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎรโดยตรง ซึ่งนับว่าเป็นการเลือกตั้งทางตรงครั้งแรกของไทย

การเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต โดยถือเอาจังหวัดหนึ่ง ๆ เป็นเขตเลือกตั้ง ซึ่งจะมีผู้แทนราษฎรได้ 1 คน แต่ถ้าหากจังหวัดใดมีพลเมืองเกิน 200,000 คน ให้มีเขตเลือกตั้งเพิ่มอีก 1 เขต ต่อจำนวนพลเมืองทุก ๆ 200,000 คน เศษของ 200,000 คน ถ้าเกิน 100,000 คน ให้นับเป็น 200,000 คน ด้วยเหตุนี้บางจังหวัดจึงมีเขตเลือกตั้งได้หลายเขต เช่น กรุงเทพฯ มี 3 เขต

ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า จากจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง 6,126,239 คน มีผู้ไปใช้สิทธิออกเสียง 2,462,535 คน คิดเป็นร้อยละ 40.22 จังหวัดที่มีผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงมากที่สุดคือ จังหวัดนครนายก มีผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงถึงร้อยละ 80.50 ส่วนจังหวัดที่มี

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>48</sup>รัฐบาลพระยาพหลฯ พัฒนาเกี่ยวกับโควต้ายาง เนื่องจากรัฐบาลได้ตกลงลงนามในข้อตกลงระหว่างประเทศที่จะส่งยางออกขาย 15,000 ตัน แต่เมื่อนำความตกลงเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้สัตยาบัน สภากลับไม่ยอมให้การรับรอง โดยเห็นว่าจะทำให้ประชาชนผู้ค้ายางเดือดร้อน

<sup>49</sup>กรณี เศรษฐบุตร และ โกสินทร์ วงศ์สุววัฒน์, เมืองไทยในระบบรัฐสภา (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แพรวพินทยา, 2517), หน้า 57; และจากสมุดภาพสมาชิกรัฐสภา.



ผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งน้อยที่สุดคือ จังหวัดแม่ฮ่องสอน คิดเป็นร้อยละ 22.24 มีผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งครั้งนี้รวม 91 คน<sup>50</sup>

เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งที่ผิดไปจากการเลือกตั้งครั้งแรก แต่ก็ทำได้ท่าความสับสนแก่ประชาชนผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงไม่ ประชาชนยังคงไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งมากถึงร้อยละ 40.22 นอกจากนี้ยังพบว่า การเลือกตั้งครั้งนี้ปราศจากพรรคการเมืองเข้าร่วมแข่งขัน คณะราษฎรเอง ซึ่งเป็นกลุ่มที่ผูกขาดอำนาจทางการเมืองอยู่ในขณะนั้น ไม่ยินยอมให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้น และคณะราษฎรเองก็ไม่ได้ดำเนินการขยายฐานเข้าไปในหมู่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่หนึ่งอย่างเบ็ดเสร็จลักษณะ เช่น การส่งผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้ง เป็นต้น จึงไม่ทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจในความสำคัญของการเลือกตั้งที่จะมีผลต่อการจัดตั้งรัฐบาล และไม่ได้สร้างความคุ้นเคยในการเลือกตั้งอย่างเป็นพรรคแต่อย่างใด

หลังจากการเลือกตั้ง พระยาพหลฯ ได้รับเลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง โดยแถลงนโยบายต่อสภาเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2480 ได้รับความไว้วางใจด้วยคะแนนเสียง 99 ต่อ 19 คณะรัฐบาลประกอบไปด้วยรัฐมนตรีร่วมรัฐบาล 18 คน นับเป็นรัฐบาลชุดที่ 8 ที่เข้ามาทำการบริหารประเทศ และเป็นการจัดตั้งรัฐบาลครั้งที่ 5 ของพระยาพหลฯ

#### การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่สาม

แม้ว่ารัฐบาลพระยาพหลฯ จะได้รับเสียงข้างมากจากสภาให้เข้าบริหารประเทศ แต่การดำเนินงานของรัฐบาลก็ทำได้เป็นไปอย่างราบรื่นไม่ จนในที่สุดก็ต้องทำการยุบสภาหลังจากที่ได้มีการเลือกตั้งมายังไม่ครบปี การยุบสภาครั้งนี้สืบเนื่องมาจากกรณีที่ นายถวิล อุดล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด และพรรคพวก ได้เสนอผู้ตติเกี่ยวกับการร่างข้อบังคับประชุมสภา และวิธีการเสนอร่าง พ.ร.บ. งบประมาณ โดยให้มีการแจ้งรายละเอียดทั้งรายรับ

<sup>50</sup>ข้อมูลนี้ได้จากเอกสารของกองการเลือกตั้ง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

และรายจ่าย เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ทราบ เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2481 ซึ่งรัฐบาลไม่เห็นด้วย เมื่อมีการลงมติผลปรากฏว่ารัฐบาลเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ ด้วยคะแนนเสียง 42 ต่อ 40<sup>51</sup> ดังนั้นจึงเป็นเหตุให้มีการยุบสภาในวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2481 และทางรัฐบาลได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้น ในวันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2481

การเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการเลือกตั้งแบบโดยตรงแบ่งเขต โดยถืออัตราส่วนพลเมือง 200,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน เหมือนกับอัตราส่วนในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่สอง

ผลการเลือกตั้งครั้งนี้ปรากฏว่าจากจำนวนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง 6,310,172 คน มีผู้ไปใช้สิทธิ์เลือกตั้ง 2,210,332 คน คิดเป็นร้อยละ 35.03 จังหวัดที่มีผู้ไปใช้สิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งมากที่สุดคือ จังหวัดนครนายก คิดเป็นร้อยละ 67.36 และจังหวัดที่มีผู้ไปใช้สิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งน้อยที่สุดคือ จังหวัดตรัง ซึ่งมีเพียงร้อยละ 16.28 เท่านั้น<sup>52</sup> ในการเลือกตั้งครั้งนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น 91 คน เท่ากับการเลือกตั้งครั้งที่สอง เป็นที่น่าสังเกตว่าจังหวัดนครนายกเป็นจังหวัดที่มีผู้ไปใช้สิทธิ์ออกเสียงมากที่สุดอีกครั้งหนึ่ง หลังจากที่มีผู้ไปใช้สิทธิ์ออกเสียงมากที่สุดในการเลือกตั้งครั้งที่สองมาแล้ว การเลือกตั้งครั้งนี้ยังคงไม่สามารถสร้างความตื่นตัวทางการเมืองในหมู่ประชาชนได้มากนัก เนื่องจากเป็นการเลือกตั้งที่ไม่มีการแข่งขันเป็นพรรค และเป็นการเลือกตั้งไม่มีลักษณะเป็นการเลือกเพื่อจัดตั้งรัฐบาลอย่างชัดเจน คณะราษฎรเองไม่ได้ส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งอย่างเป็นกิจลักษณะ ซึ่งมีผลให้การสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎรที่มีต่อคณะราษฎรไม่มั่นคงเท่าที่ควร

อย่างไรก็ตาม หลังการเลือกตั้งครั้งนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงตัวนายกรัฐมนตรีใหม่ พระยาพหลฯ ซึ่งรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาหลายครั้ง ได้แสดงความเบื่อหน่ายการเมืองอย่าง

<sup>51</sup> นรนิติ และ โกสินทร์, เมืองไทยในระบบรัฐสภา, หน้า 78; และ จากสำนักเลขาธิการรัฐสภา, สมุดภาพสมาชิกรัฐสภา.

<sup>52</sup> ประจวบ นันตียะกุล, (บรรณาธิการ), การเมืองและสังคม (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 571.

ชัดเจน และไม่ยอมรับการเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป จึงเป็นการเปิดทางให้พันเอกหลวงพิบูลสงคราม ซึ่งได้สร้างฐานทางการเมืองของตนมาโดยตลอด ได้มีโอกาสเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี<sup>53</sup>

พันเอกหลวงพิบูลสงคราม ได้แถลงนโยบายต่อสภาเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2481 ได้รับความไว้วางใจด้วยคะแนนท่วมท้น 111 ต่อ 2 ในระยะแรกของการบริการงานรัฐบาล ได้รับความสนับสนุนจากประชาชนอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะความสำเร็จของหลวงพิบูลฯ ในการระดมมติมหาชนเรียกร้องดินแดนในอินโดจีนคือ จากฝรั่งเศส ทำให้ฐานะความเป็นผู้นำของหลวงพิบูลฯ มั่นคงขึ้น จนหาผู้ท้าทายอำนาจได้ยาก และสามารถเลื่อนยศตัวเองจากพลตรีเป็นจอมพล แต่เมื่อจอมพล ป. ตัดสินใจเข้าร่วมสงครามกับญี่ปุ่น เพื่อหลีกเลี่ยงการทำสงครามกับประเทศนี้ ความขัดแย้งในวงการรัฐบาลได้เริ่มขึ้น โดยมีการขัดแย้งในเรื่องนี้กับ นายปรีดี พนมยงค์ จนเมื่อฝ่ายอักษะมีท่าทีจะแพ้สงคราม เสถียรภาพของรัฐบาลก็เริ่มสั่นคลอน ประกอบกับในช่วงนี้รัฐบาลได้ประกาศให้มีรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการ "ปฏิวัติ" ทางวัฒนธรรมและอุปนิสัยของคนไทย ทำให้เกิดความไม่พึงพอใจในตัว จอมพล ป. มากขึ้น ดังนั้น เมื่อ จอมพล ป. มีนโยบายย้ายเมืองหลวงจากกรุงเทพฯ ไปอยู่เพชรบูรณ์ จึงได้รับการคัดค้านอย่างกว้างขวาง และสภาผู้แทนราษฎรมิมติไม่ผ่านพระราชกำหนดนครบาลเพชรบูรณ์ ด้วยคะแนนเสียง 43 ต่อ 41<sup>54</sup>

จอมพล ป. พิบูลสงคราม ตัดสินใจนำคณะรัฐมนตรีลาออก เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2487 เหตุผลในการตัดสินใจครั้งนี้ไม่ปรากฏชัดเจน แต่มีผลผลักดันให้จอมพล ป. ต้องออกไปอยู่นอกวงการเมืองชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง นายควง อภัยวงศ์ ได้รับการเสนอชื่อให้เป็น

<sup>53</sup> พันเอกหลวงพิบูลสงคราม เป็นผู้นำสำคัญในการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นกรรมการคณะราษฎรในยุคแรก ๆ และดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมาหลายสมัย หลังจากประสบความสำเร็จในการปราบกบฏวรวรเดช พันเอกหลวงพิบูลสงคราม ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดก่อนหน้าจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี.

<sup>54</sup> นรนิติ และ โกสินทร์. เมืองไทยในระบบรัฐสภา, หน้า 89-93; และจากสมุดภาพสมาชิกรัฐสภา



นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2487 เมื่อนายควงเข้าทำการบริหารประเทศก็ได้ยึดอายุสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกไปอีก 2 ปี โดยอ้างว่าประเทศอยู่ในภาวะสงครามไม่เหมาะที่จะมีการเลือกตั้ง นับเป็นการยึดอายุสมาชิกสภาฯ ครั้งที่สอง (การยึดอายุสมาชิกสภาทั้งสองประเภทในครั้งแรก มีขึ้นเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2485 ในสมัยของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม)

### การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่สี่

เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองยุติลง ฝ่ายทหารซึ่งร่วมมือกับญี่ปุ่นหมดอำนาจลง กลุ่มเสรีไทย (ซึ่งมี นายปรีดี พนมยงค์ เป็นหัวหน้า) ได้เข้ามามีอำนาจ นายอภัยวงศ์ ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความเหมาะสม มีสัมพันธภาพและสามารถดำเนินการเจรจาทำความเข้าใจอันดีกับฝ่ายสัมพันธมิตร เข้าทำการบริหารประเทศ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าเสรีไทยนอกประเทศ ดูเหมือนจะเป็นผู้ที่ได้รับการพิจารณาว่าเหมาะสมมากที่สุด แต่เนื่องจาก ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ยังอยู่ที่สหรัฐอเมริกา และไม่สามารถเข้ารับตำแหน่งได้ทันที นายทวี บุญเกตุ เสรีไทยคนสำคัญจึงได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไปพลางก่อน และเมื่อ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช กลับมาจึงได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หลังจากบริหารประเทศมาได้ระยะหนึ่ง ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้ตัดสินใจยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ โดยให้เหตุผลว่า สภาผู้แทนราษฎรชุดที่มีอยู่ในขณะนั้นมีมาแต่ พ.ศ. 2481 ได้รับการต่ออายุมาสองครั้งแล้ว ดังนั้นเมื่อสงครามยุติก็ควรที่จะได้จัดให้มีการเลือกตั้งใหม่<sup>55</sup>

การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่สี่ ได้กำหนดขึ้นในวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2489 การเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการเลือกตั้งแบบโดยตรงแบ่งเขต โดยถืออัตราส่วนพลเมือง 200,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน

<sup>55</sup>“พรรคการเมืองในประเทศไทย”, สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (26 มีนาคม 2523).

ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า จากจำนวนผู้มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้ง 6,431,827 คน มีผู้ไปใช้สิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้ง 2,091,788 คน คิดเป็นร้อยละ 32.52 จังหวัดที่มีผู้ไปใช้สิทธิ์มากที่สุดคือ จังหวัดบุรีรัมย์ คิดเป็นร้อยละ 54.65 และจังหวัดที่มีผู้ไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งน้อยที่สุดคือ จังหวัดสุพรรณบุรี คิดเป็นร้อยละ 13.40 ในการเลือกตั้งครั้งนี้มีผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น 96 คน และจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งเพียงคนเดียว จึงไม่ต้องมีการเลือกตั้ง<sup>56</sup>

เนื่องจากคณะเสรีไทยเป็นกลุ่มการเมืองที่มีอำนาจ และได้รับความนิยมสูงในขณะนั้น การจัดตั้งรัฐบาลจึงอยู่ภายใต้ "อิทธิพล" ของนายปรีดี พนมยงค์ แต่ในตอนแรก นายปรีดี พนมยงค์ ได้ปฏิเสธที่จะเข้ารับตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาล โดยปล่อยให้ นายควง อภัยวงศ์ เป็น นายกรัฐมนตรี มีรัฐมนตรีรวมกัน 20 คน สำหรับ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช นายกรัฐมนตรีคนก่อน ได้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

เนื่องจากยังไม่มี การจัดตั้งระบบพรรคขึ้น จึงเป็นการลำบากที่รัฐบาลจะได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกสภาที่แน่นอนและสม่ำเสมอ เมื่อเปรียบเทียบกันระหว่าง นายควง กับนายปรีดีแล้ว นายปรีดีมีบารมีมากกว่า ดังนั้น รัฐบาลของนายควงจึงไม่สู้มีเสถียรภาพมั่นคงนัก เมื่อนายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ ส.ส. อุบลราชธานี ได้เสนอ พ.ร.บ. คຸ້ມຄອງຄ່າໃຊ້ຈ່າຍຂອງປະຊາຊົນໃນກາວະດັບຊັ້ນຕໍ່ອຳນວຍ ໂດຍທີ່ຝ່າຍຮຸ້ນບໍ່ເຫັນດ້ວຍ ແຕ່ສະຖາຜູ້ແທນຮາຊກຸຣ໌ໄດ້ຮັບຮັກສາ ຈຶ່ງເປັນເຫດຜົນໃຫ້ນາຍຄວງ ອຳນວຍ ນຳລັດຮຸ້ນຮາຊກຸຣ໌ລາອອກ ເມື່ອວັນທີ່ 18 ມີນາ ຄ.ສ. 2489

การลาออกของ นายควง อภัยวงศ์ ทำให้นายปรีดี ได้ก้าวขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยสภาลงมติเป็นเอกฉันท์ มีคณะรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลจำนวน 16 คน ส่วนนายควงได้รวบรวมพรรคพวก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสมาชิกสภาฝ่ายอนุรักษนิยม เป็นฝ่ายค้าน

<sup>56</sup>ประณต (บรรณาธิการ), การเมืองและสังคม, หน้า 580.

### การเลือกตั้งเพิ่ม พ.ศ. 2489

นายปรีดี พนมยงค์ เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2489 ช่วงนี้ให้นับว่านายปรีดีมีอำนาจและบารมีสูงสุด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่แสดงออกอย่างชัดเจนแจ้งว่า จะให้ความสนับสนุนรัฐบาลของนายปรีดี อย่างเต็มที่ ทำให้รัฐบาลนายปรีดี พนมยงค์ แต่ใจในเสถียรภาพของรัฐบาล ในการที่จะได้รับความสนับสนุนจากสภา และเมื่อ นายปรีดีนำคณะรัฐมนตรีเข้าขอรับความไว้วางใจจากสภา ปรากฏว่ามีผู้แทนราษฎรเพียง 3 คน เท่านั้นที่คัดค้าน คือ นายปริญญา จุฑามาศย์ นายอินทร์ สงฆ์เนตร และ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช<sup>57</sup>

ในช่วงนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญอย่างหนึ่ง คือ การแก้ไข รัฐธรรมนูญ มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามที่ใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 และใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 แทน การมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ ถือได้ว่าเป็นความพยายามของนายปรีดี ในอันที่จะเสริมสร้างฐานอำนาจของตนในรัฐสภาให้มั่นคงยิ่งขึ้น รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489 นี้ ยกเลิกสมาชิกสภาประเภทที่สอง โดยให้มีสมาชิกวุฒิสภาแทน ซึ่งส่วนใหญ่จึงเป็นพวกของนายปรีดี ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่หนึ่ง ที่อยู่ในตำแหน่งก่อนหน้ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้มีอยู่ต่อไป แต่ให้มีการเลือกตั้งเพิ่มเพื่อให้ครบตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดไว้ โดยเพิ่มอีก 82 คน รวมกับที่มีอยู่เดิม 96 คน เป็นทั้งหมด 178 คน

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยินยอมให้มีการรวมกลุ่มทางการเมืองได้ จึงได้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้น แต่เนื่องจากยังไม่มีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองรองรับ พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นจึงเป็นเรื่องของการรวมตัวในหมู่สมาชิกสภาที่สำคัญคือพรรคแนวรัฐธรรมนูญ และพรรคสหชีพทั้งสองพรรคนี้ต่างสนับสนุนนายปรีดี ส่วนอีกพวกหนึ่งคือพรรคประชาธิปไตย มีนายควง อภัยวงศ์ เป็นหัวหน้า เป็นพรรคที่ท้าวคัดค้านนายปรีดี

<sup>57</sup> นรนิติ และ โกสินทร์, เมืองไทยในระบบรัฐสภา, หน้า 111; และจากสมุดภาพสมาชิกรัฐสภา.



ดังนั้น ในการเลือกตั้งเพิ่มเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2489 จึงเป็นการเลือกตั้งที่มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครเข้าแข่งขันเป็นครั้งแรก แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์กว้างขวางนัก และการแข่งขันระหว่างพรรคก็ยังไม่เข้มข้นเท่าที่ควร

ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า จากจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง 5,819,662 คน มีผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง 2,026,823 คน คิดเป็นร้อยละ 34.83 จังหวัดที่มีผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งมากที่สุดคือ จังหวัดสกลนคร มีผู้ใช้สิทธิร้อยละ 57.49 จังหวัดที่มีผู้ใช้สิทธิออกเสียงน้อยที่สุดได้แก่ จังหวัดนราธิวาส คิดเป็นร้อยละ 16.62 และผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรคประชาธิปไตยได้รับเลือกมากที่สุด คือ 15 คน<sup>58</sup>

การเลือกตั้งครั้งนี้ไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล เพราะเป็นเพียงการเลือกตั้งเพิ่ม นายปรีดี พนมยงค์ ยังคงเป็นนายกรัฐมนตรีอีกต่อไป แต่อยู่ในตำแหน่งได้ไม่นานก็ต้องลาออกไปในวันที่ 21 สิงหาคม 2489 ทั้งนี้เนื่องมาจากปัญหาหลายอย่างที่เกิดขึ้นมาก่อนหน้านั้น ปัญหาที่สำคัญก็คือ ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ และกรณีที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล ได้เสด็จสวรรคตด้วยพระแสงปืน เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2489 ปัญหาเหล่านี้ทำให้รัฐบาลนายปรีดี ตกที่นั่งลำบาก พรรคประชาธิปไตยได้โจมตีเรื่องนี้อย่างรุนแรง นายปรีดี พนมยงค์ ก็แก้ปัญหาด้วยการลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2489 แต่สภาก็ได้สนับสนุนให้นายปรีดี พนมยงค์ เป็นนายกรัฐมนตรีอีกเป็นครั้งที่สองในวันนั้นเอง อย่างไรก็ตามฐานะของรัฐบาลนายปรีดี พนมยงค์ มีส่วนในกรณีสวรรคต ทำให้นายปรีดี พนมยงค์ ต้องลาออกอีกครั้งหนึ่ง เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2489 เพื่อลดความตึงเครียดทางการเมืองและให้ พล.ร.ต.ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีแทน โดยที่นายปรีดี ยังคงเป็นผู้คุมอำนาจอยู่เบื้องหลัง

---

<sup>58</sup>ข้อมูลนี้ได้จากเอกสาร กองการเลือกตั้ง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และจากสมุดภาพสมาชิกรัฐสภา .

### การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ห้า

รัฐบาลของ พล.ร.ต.ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ ยังเป็นพรรคพวกเดิมกับรัฐบาล นายปรีดี พนมยงค์ ดังนั้นพรรคประชาธิปัตย์จึงได้ดำเนินการคัดค้านรัฐบาลอย่างรุนแรงต่อไป โดยยกเอากรณีการสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล ขึ้นมาเป็นประเด็น โจมตีว่า รัฐบาลไม่สามารถอธิบายให้ประชาชนหายสงสัยได้ ทำให้ความชอบธรรมของรัฐบาล ลดลงอย่างมาก รวมทั้งฐานะทางการเมืองของนายปรีดี ก็ลดต่ำลงเรื่อย ๆ

พรรคฝ่ายค้านได้ดำเนินการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลใน ผู้ตติต่าง ๆ เช่น ความสงบเรียบร้อย เศรษฐกิจตกต่ำ อาชญากรรม เป็นต้น หลังจากที่ได้มีการอภิปรายติดต่อกันนานถึง 7 วัน ก็เกิดผลกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาลไม่น้อย จนรัฐบาลจำต้องลาออกในวันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2490 เพื่อให้มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี ใหม่ พล.ร.ต.หลวงชำรงนาวาสวัสดิ์ ได้รับเลือกจากรัฐสภาให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง แต่รัฐบาลชุดใหม่ก็ไม่สามารถจะแก้ไขวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ได้ คณะทหารโดยมี พลตรีผิน ชุณหะวัณ และพันเอกกาจ กาจสงคราม ได้เข้าทำการรัฐประหารยึดอำนาจจากรัฐบาล ในวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490<sup>59</sup>

ผลของการทำรัฐประหารครั้งนี้ ทำให้อิทธิพลของนายปรีดี และพรรคพวกสลายตัวลง จอมพล ป. พิบูลสงคราม กลับเข้ามามีบทบาทอีกครั้งหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ถูกยกเลิก และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2490 ซึ่งเป็นฉบับชั่วคราวที่คณะรัฐประหารเตรียมร่างเอาไว้แล้วแทน คณะรัฐประหารมีจุดประสงค์ที่จะไม่เข้ามา มีบทบาททางการเมือง อย่างเปิดเผยในระยะแรก จึงได้แต่งตั้งให้นายควง อภัยวงศ์ เป็น นายกรัฐมนตรีไปพลางก่อน รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปภายใน 90 วัน นับตั้งแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ดังนั้น รัฐบาลจึงได้จัดให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรนั้น เมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2491

<sup>59</sup>โปรดดูรายละเอียดใน สุขุม นวลสกุล และคณะ, การเมืองและการปกครองไทย (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523), หน้า 84 และ 106-108.

การเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการเลือกตั้งแบบรวมเขตเป็นครั้งแรก มีผู้มีสิทธิออกเสียง 7,176,891 คน ไปใช้สิทธิ์ 2,117,464 คน คิดเป็นร้อยละ 29.50 จังหวัดระนองเป็นจังหวัดที่มีผู้ใช้สิทธิออกเสียงมากที่สุด คือร้อยละ 58.69 ส่วนจังหวัดสมุทรปราการนั้น มีผู้มาลงคะแนนเสียงน้อยที่สุดคือ เพียงร้อยละ 15.68 สำหรับจังหวัดลำปางไม่มีการเลือกตั้ง เพราะมีผู้สมัครเพียง 2 คน เท่ากับจำนวนสมาชิกพอดี<sup>60</sup>

ผลจากการเลือกตั้งปรากฏว่า สมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากกว่พรรคการเมืองพรรคใด ๆ พรรคประชาธิปัตย์จึงมีโอกาสเป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาล เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2491 โดยมีนายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี มีรัฐมนตรีร่วมคณะ 24 คน

รัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ มีอายุอยู่ได้ไม่นานนัก ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลไม่ได้มีอำนาจอย่างแท้จริง อำนาจทางการเมืองยังคงอยู่ที่คณะทหาร ดังนั้นเมื่อรัฐบาลของนายควงบริหารประเทศอยู่ได้ระยะเวลาหนึ่งก็ถูกบังคับให้ลาออก เพื่อเป็นการเปิดทางให้คณะรัฐประหารและจอมพล ป. พิบูลสงคราม เข้ามามีอำนาจอย่างแท้จริงอีกครั้งหนึ่ง โดยจอมพล ป. เองได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

การเลือกตั้งเพิ่ม พ.ศ. 2492

รัฐบาลของจอมพล ป. ได้ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นเสนอต่อรัฐสภา ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ขึ้นแทนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 โดยให้ ส.ส. ที่มีอยู่แล้วอยู่ในตำแหน่งต่อไป แต่ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่ม เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2492 เพื่อให้ได้จำนวนผู้แทนราษฎรครบตามอัตราส่วนที่กำหนดขึ้นใหม่ การเลือกตั้งครั้งนี้จึงไม่มีผลให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลแต่อย่างใด

<sup>60</sup>ข้อมูลนี้ได้จากเอกสาร กองการเลือกตั้ง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, และจากสมุดภาพสมาชิกรัฐสภา



การเลือกตั้งครั้งนี้ใช้วิธีรวมเขต มีอัตราส่วนพลเมือง 150,000 คนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน ซึ่งการเลือกตั้งก่อนหน้านั้นถือเกณฑ์ 200,000 คน ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน เป็นการเลือกตั้งเพิ่มใน 19 จังหวัด มีผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง 3,518,276 คน มีผู้ไปใช้สิทธิ 870,208 คน คิดเป็นร้อยละ 24.73 จังหวัดที่มีผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงมากที่สุดได้แก่ จังหวัดสกลนคร คิดเป็นร้อยละ 45.12 จังหวัดอุดรธานีมีผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 12.02<sup>61</sup>

มีข้อสังเกตที่สำคัญอย่างหนึ่งในการเลือกตั้งเพิ่มครั้งนี้ กล่าวคือ แม้ว่าจะมีการแข่งขันในระบบพรรค คือมีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งสองพรรค ได้แก่ กลุ่มสหพรรคและพรรคประชาธิปไตย แต่ก็ยังมีผู้ไปใช้สิทธิกันน้อยมาก แสดงให้เห็นว่าประชาชนยังไม่มีความสนใจในการเลือกตั้งเท่าใดนัก ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรคประชาธิปไตยที่นั่งมากที่สุด คือ 40 ที่นั่ง แต่จอมพล ป. ยังคงเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล โดยการสนับสนุนของคณะรัฐประหาร และพรรคเล็กพรรคน้อยในสภาผู้แทนราษฎร

#### การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่หก

ภายหลังการเลือกตั้งเพิ่ม พ.ศ. 2492 พรรคประชาธิปไตยยังทำตัวเป็นฝ่ายค้านที่เข้มแข็งอยู่ตลอดเวลา เมื่อเกิดวิกฤตการณ์เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2494 มีทหารเรือจำนวนหนึ่งทำการกบฏจับตัวจอมพล ป. เป็นต้นประกั้น การกบฏครั้งนี้รู้จักกันในนาม "กบฏแมนฮัตตัน" รัฐบาลได้ถือโอกาสนี้ปราบปรามและทำลายกำลังอำนาจของทหารเรืออย่างรุนแรง เนื่องจากฝ่ายทหารเรือได้ทำตัวเป็นกลุ่มทางการเมืองที่ไม่ขึ้นกับคณะรัฐประหารมาตลอด และมีส่วนหนึ่งที่สนับสนุนนายปรีดี รัฐสภาซึ่งพรรคประชาธิปไตยยังมีอิทธิพลอยู่ไม่น้อย ได้อภิปรายโจมตีรัฐบาลอย่างกว้างขวางว่า การปราบปรามครั้งนี้เป็นการกระทำเกินกว่าเหตุ อันแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไม่ได้มีอำนาจเหนือสภาอย่างแท้จริง ดังนั้น จอมพล ป. พิบูลสงคราม กับคณะทหารจึงได้ทำการรัฐประหารเจียบ เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 เพื่อยกเลิกสภาผู้แทน

<sup>61</sup>ได้จากเอกสารกองการเลือกตั้ง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, และจากสมุดภาพสมาชิกรัฐสภา.

ชุดนี้เสีย รวมทั้งยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ด้วย และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 แทน เป็นการหันกลับไปใช้ระบบสภาเดียว ที่มีสมาชิกสองประเภทคือ ประเภทหนึ่ง เลือกตั้งโดยประชาชน และประเภทที่สอง แต่งตั้งโดยรัฐบาล ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ทหารในกลุ่มคณะรัฐประหารได้เข้าเป็นสมาชิกรัฐสภาด้วย

การเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการเลือกตั้งแบบโดยตรงรวมเขต อัตราส่วนพลเมือง 200,000 คน ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน มีผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น 123 คน

ในการเลือกตั้งครั้งนี้ปรากฏว่า ในจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 7,602,591 คน มีผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง 2,961,291 คน คิดเป็นร้อยละ 38.76 จังหวัดสระบุรีมีผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 77.78 จังหวัดพระนครมีผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 23.30 สำหรับจังหวัดระยองไม่มีการเลือกตั้ง เพราะมีผู้สมัครเพียงคนเดียว<sup>62</sup> ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรคต่าง ๆ ที่สนับสนุนจอมพล ป. ได้รับเลือกเข้ามาเป็นส่วนมาก

พรรคประชาธิปัตย์ได้ประท้วงการรัฐประหาร และการเลือกตั้งครั้งนี้โดยไม่ส่งผู้สมัครเข้าลงแข่งขัน จึงมีแต่กลุ่มสหพรรคของรัฐบาลและผู้สมัครอิสระ ความสนใจของประชาชนในเรื่องการเลือกตั้งยังมีไม่มากนัก ผู้เลือกยังคงสนใจตัวบุคคล เนื่องจากยังไม่มีการจัดให้มีระบบพรรคที่เข้มแข็ง

#### การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่เจ็ด

จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง ภายหลังจากการเลือกตั้งรัฐบาลประสบกับการแตกแยกภายในของคณะรัฐประหาร คือ การแตกแยกขัดแย้งกัน

---

<sup>62</sup>ประณต (บรรณาธิการ), การเมืองและสังคม, หน้า 581, และ จากสมุดภาพสมาชิกรัฐสภา.

ระหว่าง จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผู้บัญชาการทหารบก กับ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ อธิบดีกรมตำรวจ เป็นผลให้ฐานอำนาจของจอมพล ป. ซึ่งไม่มั่นคงอยู่แล้วสั่นคลอนมากขึ้น จอมพล ป. จึงตัดสินใจตั้ง "พรรคเสรีมนังคศิลา" ขึ้น โดยหวังจะใช้พรรคและประชาชนเป็นฐานอำนาจทางการเมืองต่อไป และได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2500

การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2500 มีความสำคัญต่อการเมืองไทยเป็นอย่างมาก คือ เป็นการเลือกตั้งที่มีพรรคการเมือง ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งจำนวนมากถึง 23 พรรค แต่ได้รับเลือกตั้งเข้าในสภาเพียง 8 พรรคเท่านั้น นับว่าเป็นการเลือกตั้งที่มีการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองอย่างจริงจังกว่าครั้งก่อน ๆ พรรคเสรีมนังคศิลาได้ส่งผู้สมัครรับเลือกเข้าแข่งขันมากที่สุด ตัวหัวหน้าพรรคคือ จอมพล ป. ก็ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งด้วย

พรรครัฐบาลได้ให้ความสำคัญการเลือกตั้งครั้งนี้อย่างมาก และรณรงค์อย่างจริงจัง เพื่อให้ได้รับเลือกมากที่สุด จะได้เป็นรัฐบาลต่อไป การแข่งขันจึงเข้มข้นและมีการระดมให้คนไปลงคะแนนเสียง ปรากฏว่าเป็นการเลือกตั้งที่มีผู้ไปใช้สิทธิ์มากที่สุด ในขณะที่เดียวกันก็เป็น การเลือกตั้งที่มีการประท้วงอย่างรุนแรง ว่ามีการคดโกงมากที่สุด ใช้วิธีการ "สกปรก" มากที่สุด

การเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการเลือกตั้งแบบโดยตรงรวมเขต อัตราพลเมือง 150,000 คน ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน มีผู้มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้ง 9,859,039 คน ไปใช้สิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้ง 5,668,566 คน คิดเป็นร้อยละ 57.40 นับเป็นการเลือกตั้งทั่วไปที่มีผู้ไปใช้สิทธิ์มากที่สุดตั้งแต่มีการเลือกตั้งในประเทศไทย

จังหวัดสระบุรีเป็นจังหวัดที่มีผู้ไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งมากที่สุด คือร้อยละ 93.30 สุพรรณบุรี เป็นจังหวัดที่มีผู้ไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งน้อยที่สุด คือร้อยละ 42.46

พรรคเสรีมนังคศิลาของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้รับการเลือกตั้งมากที่สุด คือ 86 ที่นั่ง พรรคประชาธิปัตย์ได้ 30 ที่นั่ง จากจำนวนทั้งหมด 160 ที่นั่ง นอกจากนั้นเป็นผู้สมัครอิสระและพรรคอื่น ๆ



จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกวาระหนึ่ง มีคณะรัฐมนตรีร่วมรัฐบาล 28 คน นับเป็นครั้งที่หกที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

#### การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่แปด

แม้ว่าในการเลือกตั้งครั้งที่เจ็ด พรรคเสรีมนังคศิลา (พรรครัฐบาล) จะได้รับการเลือกตั้งมากกว่าพรรคอื่น แต่รัฐบาลก็ไม่ได้ได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชนมากนัก เพราะประชาชนเห็นว่าการเลือกตั้งที่ผ่านมา รัฐบาลได้ใช้อิทธิพลและวิธีการมิชอบ เพื่อให้ได้ชัยชนะในการเลือกตั้ง

ได้มีการประท้วงการเลือกตั้งครั้งนี้อย่างรุนแรงในกรุงเทพฯ จอมพล ป. ได้ให้จอมพลสฤษดิ์ เข้าควบคุมสถานการณ์ จอมพลสฤษดิ์ กลับใช้โอกาสนี้สร้างความนิยมในหมู่ประชาชนมากขึ้น อันเป็นการปูทางไปสู่การยึดอำนาจต่อไป ความระส่ำระสายทางการเมืองได้บรรลุถึงขั้นสุดยอดเมื่อจอมพลสฤษดิ์ นำนายทหารทั้งบก เรือ อากาศ ในสายของตนลาออกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่สอง จอมพลสฤษดิ์และนายทหารคนสำคัญ ได้ลาออกจากคณะรัฐมนตรีด้วย เป็นการแสดงให้เห็นว่า หน่วยกำลังของทหารทั้งสามเหล่าทัพไม่สนับสนุนรัฐบาลอีกต่อไป และในวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2500 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และคณะ ได้เข้าทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเป็นผลสำเร็จ ได้ประกาศใช้กฎอัยการศึกยุบสภาผู้แทน และแต่งตั้งให้นายพจน์ สารสิน เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เป็นรัฐบาลชั่วคราวหลังการรัฐประหารเพียง 5 วัน คณะทหารได้แต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนประเภทที่สองขึ้นใหม่ ส่วนสมาชิกประเภทหนึ่งจะจัดให้มีการเลือกตั้งภายใน 90 วัน คือในวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2500

การเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการเลือกตั้งแบบโดยตรงรวมเขต อัตราส่วนราษฎร 150,000 คน ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน มีผู้แทนราษฎรได้ 160 คน อยู่ในตำแหน่งวาระละ 5 ปี

ในการเลือกตั้งครั้งนี้มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด 9,917,417 คน มีผู้ไปใช้สิทธิ 4,370,789 คน คิดเป็นร้อยละ 40.07 จังหวัดระนองเป็นจังหวัดที่มีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงมาก

ที่สุด คิดเป็นร้อยละ 73.00 ส่วนจังหวัดที่มีผู้มาใช้สิทธิ์ออกเสียงน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 73.00 ส่วนจังหวัดที่มีผู้มาใช้สิทธิ์ออกเสียงน้อยที่สุด คือ จังหวัดอุดรธานี คิดเป็นร้อยละ 29.92

ผลของการเลือกตั้งทั่วไปครั้งนี้ ปรากฏว่า พรรคสภุภุมิของรัฐบาลได้รับเลือก 44 คน ประชาธิปัตย์ 39 คน พรรคเสรีชน 6 คน พรรคเสรีประชาธิปไตย 5 คน พรรคเสริมพลัง 4 คน พรรคชาตินิยม 1 คน พรรคขบวนการไฮด์ปาร์ค 1 คน และไม่สังกัดพรรค 59 คน พลโท ถนอม กิตติขจร ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยการสนับสนุนของคณะทหาร และพรรคสภุภุมิ นอกจากนี้ยังมีการเลือกตั้งเพิ่มตามจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น เมื่อวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2501 อีก 26 ที่ผลปรากฏว่าพรรคประชาธิปไตยได้รับชัยชนะถึง 13 ที่ ในจำนวนนี้เป็นของกรุงเทพฯ ทั้งหมดตามที่เคยได้มาก่อน

#### การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่เก้า

เป็นที่เข้าใจกันว่ารัฐบาลของ พลโทถนอม กิตติขจร จะอยู่ในอำนาจเพียงชั่วคราวเท่านั้น เพื่อรอให้จอมพลสฤษดิ์ กลับจากการรักษาตัวที่สหรัฐฯ เสียก่อน ซึ่งดูเหมือนจะเป็นวิธีการที่ผู้นำทหารนิยมใช้กัน ที่จะไม่เข้าบริหารประเทศทันทีที่ทำรัฐประหารสำเร็จ แต่จะให้มีการบริหารพลเรือนและมีการเลือกตั้งก่อน เมื่อความวุ่นวายเกิดขึ้นอีก จึงจะยึดอำนาจอีกครั้ง และครั้งหลังนี้จะมีความชอบธรรมมากขึ้นที่จะ เป็นผู้บริหารประเทศเสียเอง

ต่อมาได้มีความวุ่นวายระส่ำระสายเกิดขึ้น ในคณะรัฐบาลอันเนื่องมาจากความไม่มั่นใจในหมู่รัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทน ในเสถียรภาพและอำนาจของรัฐบาล เมื่อจอมพลสฤษดิ์กลับจากสหรัฐอเมริกา จึงทำการยึดอำนาจอีกครั้งหนึ่ง ยกเลิกรัฐธรรมนูญ ยุบสภาผู้แทนราษฎร ยกเลิกพรรคการเมือง และปกครองประเทศโดยใช้อำนาจเด็ดขาด เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทยสมัยใหม่

ในวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2502 ได้มีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองชั่วคราว บัญญัติให้มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ แต่งตั้งโดยรัฐบาล ให้มีฐานะเป็นรัฐสภา ทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย นอกจากนี้ยังมีมาตรา 17 ซึ่งบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจโดยมติคณะรัฐมนตรีได้อย่าง

กว่าวขวาง ระบบการปกครองแบบนี้ได้ใช้ตลอดมาถึงสมัยที่จอมพลถนอม กิตติขจร เข้ารับตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีแทนจอมพลสฤษดิ์ ที่ถึงแก่อนิจกรรมในปลายปี พ.ศ. 2506 จนกระทั่งได้มีความ เคลื่อนไหวให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และการเลือกตั้งขยายตัวกว้างขวางมากขึ้น รัฐบาล ต้องตัดสินใจประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511 ประกาศใช้กฎหมาย พรรคการเมืองในระยะต่อมา และให้มีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่เก้า ในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512

ในการเลือกตั้งครั้งนี้ มีพรรคที่เข้าร่วมแข่งขันทั้งสิ้น 14 พรรค แต่ได้รับเลือกเพียง 7 พรรค และมีผู้สมัครอิสระอีกจำนวนหนึ่ง เป็นการเลือกตั้งแบบโดยตรงรวมเขต ในอัตรา พลเมือง 150,000 คน ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน มีผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งสิ้น 1,253 คน มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 219 คน ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 14,820,180 คน มีผู้ไปใช้สิทธิ 7,285,832 คน คิดเป็นร้อยละ 49.16 จังหวัดที่มีผู้ไปใช้สิทธิมากที่สุดคือ จังหวัดระนอง คิดเป็น ร้อยละ 73.95 จังหวัดที่มีผู้มาใช้สิทธิน้อยที่สุดคือ จังหวัดพระนคร คิดเป็นร้อยละ 34.66<sup>63</sup>

พรรคสหประชาไทยซึ่งเป็นพรรครัฐบาลได้รับเลือกมากที่สุด คือ 76 คน พรรคประชาธิปไตยได้รับเลือก 57 คน พรรคแนวร่วมประชาธิปไตยได้รับเลือก 7 คน พรรคแนวร่วมเกษตรกร ได้รับเลือก 4 คน พรรคประชาชนได้รับเลือก 2 คน พรรคสัมมาชีพช่วยชาวนาได้รับเลือก 1 คน พรรคเสรีประชาธิปไตยได้รับเลือก 1 คน ผู้สมัครรับเลือกตั้งอิสระได้รับเลือกถึง 71 คน<sup>64</sup>

จากการที่ไม่มีพรรคการเมืองใด มีสมาชิกได้รับเลือกมาเป็นเสียงข้างมากในสภา บรรดาผู้แทนที่ไม่ได้สังกัดพรรคจำนวนหนึ่งต่างถูกดึงตัวมาอยู่พรรคสหประชาไทย เพื่อสนับสนุน ให้จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรีอีกวาระหนึ่ง ในการแต่งตั้งรัฐมนตรีนั้น จอมพล ถนอม ไม่ได้แต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคสหประชาไทยเลย ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญ

<sup>63</sup>กรมการปกครอง, รายงานการวิเคราะห์ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2513), หน้า 123-124.

<sup>64</sup>เรื่องเดียวกัน.



ห้ามไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรีในเวลาเดียวกัน รัฐมนตรีส่วนมากจะเป็นรัฐมนตรีเก่า ๆ ที่เคยร่วมรัฐบาลกันมา จึงทำให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงในเวลาต่อมา ระหว่างรัฐบาลกับสมาชิกสภาสังกัดพรรครัฐบาล

### การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่สิบ

ในระหว่างที่จอมพลถนอม กิตติขจร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐบาลของจอมพลถนอม ต้องประสบกับปัญหาอย่างมากมาย โดยเฉพาะความขัดแย้งภายในพรรคของตัวเองที่เป็นรัฐบาล นอกจากนั้นรัฐบาลของจอมพลถนอม ยังเผชิญกับปัญหาที่สภาผู้แทนฯ งดเวลาพิจารณางบประมาณ จนกระทั่งในที่สุดจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ตัดสินใจแก้ปัญหาด้วยการยึดอำนาจการปกครองด้วยตนเอง เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 ยกเลิกรัฐธรรมนูญ รัฐสภา พรรคการเมือง ตลอดจนเจ้าหน้าที่คดีสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน และหันกลับไปใช้การปกครองประเทศที่มีลักษณะอำนาจนิยม ตามแบบสมัยจอมพลสฤษดิ์อีกครั้งหนึ่ง

การยึดอำนาจครั้งนี้ ทำให้สถานการณ์เลวร้ายลงไปอีก ความไม่พอใจในรัฐบาลขยายตัวกว้างขวางมากขึ้น ทั้งในหมู่ข้าราชการเมือง นิสิตนักศึกษา และประชาชนทั่วไป มีการเรียกร้องให้รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ริบร่างรัฐธรรมนูญออกมาประกาศใช้โดยเร็ว

เหตุการณ์ถึงขั้นรุนแรง เมื่อทางรัฐบาลได้สั่งการให้จับกุมบรรดานิสิตนักศึกษา และประชาชน รวมทั้งอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นตัวริเริ่มในการออกหนังสือเรียกร้องรัฐธรรมนูญ โดยตั้งข้อหาว่าก่อความไม่สงบเพื่อล้มล้างรัฐบาล การกระทำของรัฐบาลครั้งนี้ เป็นผลให้มีการเดินขบวนประท้วงของนิสิต นักศึกษา และประชาชน ครั้งยิ่งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองไทย และได้บานปลายสู่เหตุการณ์นองเลือด เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 จนกระทั่งในที่สุดรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ยอมลาออกและเดินทางออกไปต่างประเทศในวันต่อมา พร้อมกับจอมพลประภาส จารุเสถียร และพันเอกณรงค์ กิตติขจร เหตุการณ์จึงได้สงบลง

เมื่อรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ลาออกไป ก็ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และได้มีการแต่งตั้งคณะรัฐบาลใหม่ขึ้น นับว่าเป็นการสิ้นสุดของการปกครองเผด็จการทหาร รัฐบาลได้ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น และได้ประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2517 นับเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่งของประเทศ นอกเหนือจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2497 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการจัดตั้งรัฐบาลอย่างมาก ตามแบบอย่างของการปกครองแบบรัฐสภา นายรัฐมนตรีและรัฐมนตรีส่วนใหญ่ถูกกำหนดให้มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นจึงได้มีผู้สนใจลงสมัครรับเลือกตั้งจำนวนมาก ทั้งนี้รวมทั้งพวกบรรดาข้าราชการ และนักธุรกิจ ซึ่งในอดีตไม่สนใจในการสมัครรับเลือกตั้งมากนัก ได้มีพรรคการเมืองเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก และการรณรงค์หาเสียงมีความเข้มข้นกว่าการเลือกตั้งที่ผ่านมา เพราะเป็นการเลือกตั้งที่จะตัดสินว่าใครจะได้เป็นรัฐบาล

การเลือกตั้งได้ถูกกำหนดขึ้นในวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2518 เป็นการเลือกตั้งแบบผสมระหว่างรวมเขตกับแบ่งเขต คือให้เขตเลือกตั้งหนึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนได้ไม่เกิน 3 คน อัตราส่วนราษฎร 150,000 คน ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งสิ้น 20,243,791 คน มีผู้ไปใช้สิทธิออกเสียง 9,549,924 คน คิดเป็นร้อยละ 47.17 จังหวัดที่มีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากที่สุด คือจังหวัดภูเก็ต คิดเป็นร้อยละ 67.88 จังหวัดที่มีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยที่สุดคือ จังหวัดเพชรบูรณ์ คิดเป็นร้อยละ 32.18<sup>65</sup>

ผลการเลือกตั้งครั้งนี้ พรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกมากเป็นอันดับหนึ่ง คือ 72 คน พรรคธรรมสังคมนิยม 45 คน พรรคชาติไทย 28 คน พรรคเกษตรสังคมนิยม 19 คน พรรคกิจสังคม 18 คน พรรคสังคมนิยม 16 คน พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย 15 คน พรรคพลังใหม่ 12 คน พรรคแนวร่วมสังคมนิยมฯ 10 คน และอื่น ๆ รวมทั้งหมด 269 คน<sup>66</sup>

<sup>65</sup>ประณต (บรรณธิการ), การเมืองและสังคม, หน้า 583.

<sup>66</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 584.

พรรคประชาธิปัตย์ได้พยายามจัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างน้อย ร่วมกับพรรคเกษตรสังคม แต่ไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภา ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคม ได้รับมอบหมายให้จัดตั้งรัฐบาลต่อไป

#### การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่สิบเอ็ด

รัฐบาลของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้แถลงนโยบายต่อสภาในวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2518 และได้รับความไว้วางใจด้วยคะแนน 140 ต่อ 124<sup>67</sup>

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ได้เผชิญกับเหตุการณ์วุ่นวายทางการเมืองในเวลาต่อมา กล่าวคือ ได้มีการประท้วง การเดินขบวนของกลุ่มพลังเพื่อเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ การลอบสังหารผู้นำชาวนา การขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มขวาและซ้าย ตลอดจนไม่สามารถควบคุมการขัดแย้งในบรรดาสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลได้ จากวิกฤตการณ์ต่าง ๆ เหล่านี้ ทำให้ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ตัดสินใจประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2519 เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ โดยรัฐบาลมีอายุยังครบรอบปี

การเลือกตั้ง มีขึ้นในวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2519 เป็นการเลือกตั้งแบบโดยตรง แบ่งเขตจังหวัด ตามวิธีการเดียวกับการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่สิบ

การเลือกตั้งครั้งนี้ มีจำนวนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง 20,623,430 คน ไปใช้สิทธิ์เลือกตั้ง 9,072,629 คน คิดเป็นร้อยละ 43.99 จังหวัดที่มีผู้ไปใช้สิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งมากที่สุด คือ จังหวัดนครพนม คิดเป็นร้อยละ 63.53 จังหวัดที่มีผู้ใช้สิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งน้อยที่สุด คือจังหวัดเพชรบูรณ์ คิดเป็นร้อยละ 26.64 มีพรรคการเมืองต่าง ๆ 39 พรรค ส่งสมาชิกเข้าสมัคร

<sup>67</sup>สุจิต บุษบงการ, บทบาทของสภานิติบัญญัติ (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526), หน้า 115.



เลือกตั้งมาเพียง 24 พรรค สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับเลือกตั้งทั้งสิ้น 279 คน พรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกสูงสุด 114 คน ยังขาดอีก 25 คน จึงจะถึงกึ่งหนึ่งของ ส.ส. ในสภาฯ<sup>68</sup>

พรรคประชาธิปัตย์ได้เป็นแกนกลางในการจัดตั้งรัฐบาลผสม ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้รับเลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีรัฐมนตรีร่วมคณะจำนวน 32 คน ได้เข้าแถลงนโยบายขอความไว้วางใจต่อสภา และได้รับความไว้วางใจ 212 เสียง ไม่ไว้วางใจ 5 เสียง

### การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่สิบสอง

การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่สิบสอง มีขึ้นเมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2522 เป็นการเลือกตั้งครั้งแรกหลังจากที่ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และพวกเข้ายึดอำนาจจากรัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ซึ่งฝ่ายทหารเป็นผู้ให้การสนับสนุนอยู่ในตอนแรก แต่เนื่องจากรัฐบาลธานินทร์ใช้นโยบายขจัดต่อต้านคอมมิวนิสต์ และพวกหัวก้าวหน้าอย่างรุนแรง และมีนโยบายที่ชัดเจนที่จะปรับปรุงระบอบการปกครอง ให้เป็นประชาธิปไตยอย่างเป็นขั้นตอน โดยกำหนดให้เป็นประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ในระยะ 12 ปี นโยบายเช่นนี้ก่อให้เกิดความไม่พอใจอย่างกว้างขวางในหมู่ปัญญาชนทั่วไป เป็นผลผลักดันให้ฝ่ายทหารภายใต้การนำของพลเอกเกรียงศักดิ์ เข้ายึดอำนาจอีกครั้งหนึ่ง

หลังจากการยึดอำนาจแล้ว คณะทหารได้เร่งให้การร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นลงโดยเร็ว เพื่อให้มีการเลือกตั้งโดยเร็วที่สุด ทั้งนี้เพื่อเป็นการแสดงว่าฝ่ายทหารมิต้องการผูกขาดอำนาจทางการเมือง ต่อมาได้จัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นในวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2522

การเลือกตั้งในครั้งนี้เป็น การเลือกตั้งแบบโดยตรงแบ่งเขตจังหวัดตามแบบการเลือกตั้งครั้งที่สิบเอ็ด และมีลักษณะพิเศษหลายประการ ที่สำคัญคือ ผู้ที่มีสัญชาติไทยแต่มีบิดาเป็นคนต่างด้าว ไม่มีสิทธิ์เลือกตั้ง ยกเว้นผู้นั้นจะมีความศึกษาสอบไล่ได้ไม่ต่ำกว่าชั้นมัธยมปีที่หก หรือเคยรับราชการทหาร หรือเคยเป็นข้าราชการ สมาชิกสภานิติบัญญัติ หรือสมาชิกสภาอื่น ๆ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ที่

<sup>68</sup>ประณต (บรรณาธิการ), การเมืองและสังคม, หน้า 585-6.

เสียภาษีหรือเคยเสียภาษีติดต่อกันไม่น้อยกว่าห้าปี นอกจากนั้นความสำคัญของการเลือกตั้งมีน้อยลง เพราะตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทน แต่สภาผู้แทนมีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ จำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมีทั้งสิ้น 21,283,790 คน มีผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง 9,344,045 คน คิดเป็นร้อยละ 43.90 มีจังหวัดที่มีผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงมากที่สุดคือ จังหวัดยโสธร คิดเป็นร้อยละ 77.11 จังหวัดที่มีผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งน้อยที่สุด คือ กรุงเทพฯ คิดเป็นร้อยละ 22.56<sup>69</sup>

การเลือกตั้งครั้งนี้ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับเลือกทั้งหมด 301 คนไม่มีพรรคการเมืองใดที่ได้รับเสียงข้างมากในสภาฯ และมีการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกจำนวน 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้อาศัยเสียงสนับสนุนจากวุฒิสมาชิกได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2522

#### สภาพทางการเมืองและลักษณะพิเศษของการเลือกตั้งครั้งที่สิบสอง

เมื่อเปรียบเทียบกับสภาพทางการเมืองในช่วงปี 2517-2518 แล้ว การเมืองในช่วงปี พ.ศ. 2522 นี้ กลุ่มการเมืองฝ่ายพลเรือนยังหาได้มีอำนาจทางการเมืองอย่างเต็มที่ไม่ ทหารยังคงต้องการมีส่วนร่วมในโครงสร้างของอำนาจอยู่ด้วย แม้จะยอมให้มีการเลือกตั้งก็ตาม ทั้งนี้ จะเห็นได้จากบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้ทหารมีบทบาททางการเมืองอยู่

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้มีลักษณะพิเศษอยู่ประการหนึ่งคือ ในระยะ 4 ปีแรกของการใช้รัฐธรรมนูญ ได้มีการนำเอาบทเฉพาะกาลมาใช้ ยังไม่ใช้บทบัญญัติที่จริงจัง สำคัญที่บทเฉพาะกาลระบุไว้คือ ให้อำนาจของวุฒิสภามีเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะในเรื่องของการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้วุฒิสภาไม่มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจ แต่บทเฉพาะกาลยอมให้วุฒิสภามีอำนาจเช่นนี้ในระยะแรก ดังนั้น วุฒิสภา ซึ่งพลเอกเกรียงศักดิ์ เป็นผู้แต่งตั้ง และมีนายทหารทั้งสามเหล่าทัพเป็นสมาชิกอยู่จำนวนไม่น้อย จึงมีอำนาจที่จะควบคุมรัฐบาลเท่ากับสภาผู้แทน

<sup>69</sup>ข้อมูลนี้ได้จากเอกสาร กองการเลือกตั้ง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.

นอกจากนั้น บทเฉพาะกาลยังยินยอมให้ข้าราชการประจำ เป็นข้าราชการเมืองได้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยินยอมให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทน แต่ห้ามเป็นข้าราชการประจำ ยกเว้นในช่วงสี่ปีแรกของการใช้รัฐธรรมนูญนี้ บทเฉพาะกาลได้เปิดทางให้ข้าราชการประจำ ซึ่งรวมถึงข้าราชการทหาร เป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีได้ เท่ากับเป็นการเปิดทางให้ พลเอกเกรียงศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีต่อไปได้อีก การที่บทเฉพาะกาลระบุไว้เช่นนี้แสดงให้เห็นว่า ทหารยังไม่ยอมปล่อยให้อำนาจอย่างเต็มที่ แต่ยังต้องการปกครองประเทศร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงมีการเรียกสภาทางการเมืองเช่นนี้ว่าเป็น "ประชาธิปไตยครึ่งใบ"

ลักษณะพิเศษอีกประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือความเป็นห่วงในความเข้มแข็งของพรรคการเมืองและสภาผู้แทนราษฎรมาก ทั้งนี้เป็นเพราะในช่วงปี พ.ศ. 2516 ถึง 2519 อันเป็นช่วงที่พรรคการเมืองมีอำนาจอย่างเต็มที่ พรรคไม่ได้แสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งแต่อย่างใด ตรงกันข้ามปรากฏว่ามีการแตกแยกภายในพรรคการเมืองสูง โดยเฉพาะในพรรคประชาธิปัตย์ การแก่งแย่งช่วงชิงอำนาจกันระหว่างสมาชิกสภาผู้แทน สังกัดพรรคต่าง ๆ เป็นไปอย่างเข้มข้น และเนื่องจากไม่มีพรรคใดที่มีความเข้มแข็งพอที่จะได้เสียงข้างมากในสภา การจัดตั้งรัฐบาลจึงเป็นแบบรัฐบาลผสม ซึ่งมักอ่อนแอและเต็มไปด้วยการแตกแยกภายใน ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับพรรคการเมือง การเลือกตั้งและวินัยของสมาชิกที่สำคัญคือ กำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มิฉะนั้นแล้วพรรคนั้นต้องถูกยุบเลิกไป การเลือกตั้งกำหนดไว้เป็นการเลือกพรรค ไม่ใช่ตัวบุคคล โดยถือว่า จังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) เป็นเขตเลือกตั้งหนึ่ง ผู้สมัครต้องสังกัดพรรคและผู้เลือกตั้งจะต้องเลือกผู้สมัครของพรรคที่จัดไว้เป็นทีม และผู้เลือกตั้งต้องเลือกเป็นทีม เมื่อสมาชิกสภาสังกัดพรรคใดแล้วจะย้ายพรรคไม่ได้ ถ้าย้ายก็ถือว่าหมดสมาชิกภาพ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เชื่อว่า กฎเกณฑ์เช่นนี้จะทำให้พรรคเข้มแข็งขึ้น ขจัดพรรคเล็กพรรคน้อยให้หมดไป คงไว้แต่พรรคใหญ่ ๆ เท่านั้น อันจะส่งผลให้รัฐบาลมีเสถียรภาพมากขึ้น สมาชิกสภาผู้แทนไม่สามารถจะ "ขายตัว" โดยการย้ายจากพรรคหนึ่งไปเข้าอีกพรรคหนึ่ง ซึ่งในอดีตเหตุการณ์นี้เกิดขึ้นเป็นประจำ



อย่างไรก็ตาม ได้มีบทเฉพาะกาลมาให้บรรดาผู้เลือกตั้งกล่าวข้างต้น มาบังคับใช้ในวาระแรกของรัฐสภา คือ ในสัปดาห์แรก ทั้งนี้เพราะพรรคการเมืองยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการตามระบบนี้ และในขณะเดียวกันฝ่ายทหารยังไม่ยอมให้พรรคมีอำนาจเต็มที่เช่นนี้ ดังนั้นการเลือกตั้งจึงให้ดำเนินการตามแบบในปี พ.ศ. 2518 และ 2519 ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ส่วนพรรคการเมืองให้มีขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ เพราะพระราชบัญญัติพรรคการเมืองออกไม่ทันการเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง การหาเสียงจึงเป็นไปในรูปของพรรคที่ยังไม่มีการจดทะเบียนอย่างเป็นทางการ บางทีจึงเรียกกันว่าเป็น "กลุ่มการเมือง" เท่านั้น ยังไม่ใช่พรรค

อิทธิพลของฝ่ายขวาที่ปรากฏให้เห็นอยู่ในการเมืองในช่วงนี้คือ การจำกัดสิทธิ์เลือกตั้งของผู้มีสัญชาติไทย แต่มีบิดาเป็นคนต่างด้าว ข้อจำกัดเช่นนี้ไม่เคยมีมาก่อนเลย นับแต่ประเทศไทยได้มีการเลือกตั้งครั้งแรกเป็นต้นมา ซึ่งแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของฝ่ายขวายังคงมีอยู่ไม่น้อย พวกนี้มีความไม่ไว้วางใจใน "ลูกคนต่างด้าว" ซึ่งส่วนใหญ่หมายถึงลูกของคนจีน เป็นที่สงสัยกันว่าในการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2518 และ 2519 "ลูกคนจีน" เหล่านี้อาจจะลงคะแนนเสียงให้บรรดาพรรคก้าวหน้า ดังจะเห็นได้จากในเขตที่มีคนเชื้อสายจีนอาศัยอยู่หนาแน่น พรรคพลังใหม่จะได้คะแนนเสียงมากกว่าเขตอื่น นอกจากนั้นผู้นำนิสิต นักศึกษาหัวก้าวหน้า และหัวรุนแรงในช่วงนี้ จำนวนไม่น้อยที่เป็นคนเชื้อสายจีน อาจเป็นไปได้ที่การจำกัดสิทธิ์เลือกตั้งเช่นนี้เป็นความพยายามของฝ่ายขวาที่จะกีดกันผู้สมัครหัวก้าวหน้า ไม่ให้เข้ามาในสภา และช่วยสนับสนุนให้ผู้สมัครฝ่ายขวามีโอกาสชนะการเลือกตั้งได้มากขึ้น

กลุ่มพลังทางการเมืองที่สำคัญในช่วงที่มีการเลือกตั้งครั้งนี้คือ กลุ่มทหารกลุ่มนี้มีความประสงค์ที่จะมีบทบาททางการเมืองต่อไปหลังการเลือกตั้ง แต่กลุ่มนี้ก็ยังมี การแบ่งแยกภายในเป็นหลายกลุ่ม กลุ่มแรกคือ กลุ่มของ พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ ซึ่งเป็นกลุ่มของ พลเอกกฤษณ์ สีวะรา โดยพยายามจะเข้ามามีอำนาจให้ได้หลังการยึดอำนาจ เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 แต่ไม่สำเร็จ พล.ร.อ.สงัด ไม่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นแต่เพียงประธานสภานโยบายเท่านั้น และไม่ได้มีบทบาทในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา กลุ่มที่สองคือ กลุ่มของ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ในฐานะที่เป็นเสนาธิการทหาร และต่อมาเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดด้วยความสามารถในทางการเมือง จึงทำให้ได้รับการยอมรับในหมู่นายทหารชั้นผู้ใหญ่และนักการเมืองจำนวนหนึ่ง กลุ่มที่สามคือกลุ่มของทหารหนุ่ม หรือที่เรียกกันว่า "กลุ่ม

ยังเติร์ก” กลุ่มนี้เป็นนายทหารระดับกลางที่คุมกำลังในเขตกรุงเทพฯ และ จังหวัดใกล้เคียง ผู้นำกลุ่มนี้ มี เช่น พ.อ.มัญญู รุบขจร และ พ.อ.ประจักษ์ สว่างจิตร์ เป็นต้น<sup>70</sup> กลุ่มนี้มีความสำคัญมาก และกล่าวได้ว่ามีศักยภาพทางการเมืองสูง แต่ไม่ยอมมีบทบาททางการเมืองอย่างเปิดเผย ในระหว่างการเลือกตั้งครั้งนี้ได้สนับสนุนกลุ่มของพลเอกเกรียงศักดิ์ ให้ขึ้นมามีอำนาจ หลังจากนั้นก็ได้หันมาสนับสนุน พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ให้เป็นผู้นำคนต่อไป จากข้อเท็จจริงที่ฝ่ายทหารยังคงมีอิทธิพลทางการเมืองอยู่ และรัฐธรรมนูญยังเปิดโอกาสให้ทหารเข้ามามีอำนาจได้ จึงเป็นที่คาดหมายกันว่า ฝ่ายทหารภายใต้การนำของพลเอกเกรียงศักดิ์ โดยการสนับสนุนของกลุ่มทหารหนุ่ม จะมีบทบาทสำคัญในการจัดตั้งรัฐบาลหลังเลือกตั้ง

อีกกลุ่มหนึ่งที่มีบทบาททางการเมืองคือ กลุ่มของนักการเมืองพลเรือน ซึ่งส่วนใหญ่คือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอำนาจอยู่ในช่วงปี พ.ศ. 2518-2519 นั่นเอง กลุ่มพรรคการเมืองที่ยังคงรักษาอำนาจอิทธิพล และมีโอกาสสูงที่จะมีบทบาททางการเมืองอย่างเข้มแข็ง หลังจากการเลือกตั้งในครั้งนี้คือ พรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย พรรคประชาธิปไตย และพรรคประชากรไทย ของนายสมัคร สุนทรเวช แต่ทุกพรรคยังไม่มียังอำนาจเพียงพอที่จะเป็นรัฐบาลได้ ไม่มีพรรคใดที่มั่นใจว่าจะได้รับชัยชนะ ได้เสียงข้างมากในสภา และเห็นว่าทหารเป็นพลังสำคัญที่พรรคการเมืองไม่สามารถเอาชนะได้ในขณะนี้ บทเรียนในช่วงปี พ.ศ. 2518-2519 ทำให้พรรคเห็นความจำเป็นที่ต้องร่วมมือกับฝ่ายทหารมากกว่าที่จะไปหาตัวเป็นฝ่ายตรงข้าม

ในบรรดาพรรคการเมือง ซึ่งรวมกันอย่างไม่เป็นทางการในขณะนั้นพรรคกิจสังคมของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ดูจะ “มีภาษี” มากกว่ากลุ่มอื่นที่จะดึงความเข้มแข็งกลับคืนมาอีกได้ รองลงมาคือ พรรคชาติไทย ภายใต้การนำของพลตรีประมาธ อติเรกสาร พรรคนี้แม้ว่าจะขยายตัวช้า แต่ก็รักษาความเข้มแข็งในอัตราเดิมไว้ได้ ส่วนพรรคประชาธิปไตยซึ่งเป็นพรรคที่ใหญ่ที่สุดในปี พ.ศ. 2519 ประสบกับความแตกแยกภายในพรรค และความอ่อนแอของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรค ทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธาในพรรคลงเป็นอันมาก เมื่อ ม.ร.ว.เสนีย์ ไม่ยอมรับเป็นหัวหน้าพรรคต่อไป พรรคก็ได้เผชิญกับภาวะวิกฤติทางด้าน

<sup>70</sup>โปรดดูรายละเอียดใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ยังเติร์กกับทหารประชาธิปไตย : การวิเคราะห์บทบาททหารในการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : บรรณกิจ, 2525).



ผู้นำ การแสวงหาและคัดเลือกผู้นำเป็นการตอกย้ำให้พรรคแตกแยกกันมากขึ้น ในที่สุดทางพรรคได้เลือก พ.อ.ถนัด คอมันตร์ เป็นหัวหน้าพรรค แต่ก็ยังไม่ได้ทำให้พรรคเข้มแข็งขึ้น เพราะหัวหน้าพรรคหาได้เป็นผู้นำที่มีบารมีและอิทธิพลมากพอที่จะทำให้เกิดการยอมรับนับถือจากทุกฝ่ายภายในพรรคไม่ ส่วนพรรคประชากรไทยนั้นเป็นพรรคที่เกิดขึ้นใหม่ และตัวหัวหน้าพรรคคือนายสมัคร สุนทรเวชนั้น มีบุคลิกภาพและนโยบายที่ขัดแย้งกับปัญญาชนจำนวนหนึ่ง กับบรรดานิสิตนักศึกษา และสื่อมวลชน นายสมัคร สุนทรเวช เป็นผู้นำสำคัญในสมัยรัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เมื่อรัฐบาลชุดนี้ถูกโค่นล้มไปแล้ว ความรู้สึกทั่วไปของคนในขณะนั้นเห็นว่า กลุ่มการเมืองนี้รวมทั้งนายสมัครเองได้ถึงซึ่งจุดจบทางการเมือง ดังนั้น เมื่อนายสมัครได้จัดตั้งพรรคประชากรไทยขึ้นมา จึงเป็นที่คาดหมายกันว่าจะเป็นพรรคที่ไม่มีอิทธิพลมากนัก และคงอาศัยแต่ตัวหัวหน้าพรรคเท่านั้น อย่างไรก็ตามพรรคนี้ได้รับความสนับสนุนจากพลังฝ่ายขวา ซึ่งยังคงอยู่เป็นพลังเงียบไม่ได้หมดอิทธิพลพร้อมกับการจากไปของรัฐบาลธานินทร์แต่อย่างใด ส่วนพรรคสังคมนิยมและพรรคก้าวหน้าทั้งหลายหมดอิทธิพลไปอย่างมาก ผู้นำจำนวนหนึ่งหลบหนี "เข้าป่า" ไปร่วมมือกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ส่วนที่เหลือถูกฝ่ายทหารดำเนินการปฏิบัติการจิตวิทยา จนไม่สามารถแสวงหาการสนับสนุนจากมวลชนได้เหมือนอย่างในช่วงปี พ.ศ. 2518-2519 นอกจากนั้นยังมีนักการเมืองอีกจำนวนหนึ่งที่ยังไม่ตัดสินใจตั้งพรรคการเมืองหรือเข้าร่วมพรรคหนึ่งพรรคใด ทั้งนี้เพื่อดูท่าทีจะทำให้ตนได้รับประโยชน์สูงสุด

โดยสรุป กลุ่มที่จะมีอำนาจทางการเมืองในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้งนั้น คือ กลุ่มขวาและกลาง แต่การรวมตัวกันเป็นรัฐบาลที่มั่นคง จำเป็นต้องร่วมมือกับฝ่ายทหาร

ประเด็นที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือ การเลือกตั้งครั้งนี้มีความสำคัญมากน้อยเพียงใดเมื่อเปรียบเทียบกับ การเลือกตั้งในอดีตที่ผ่านมา โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2518-2519 ถ้าหากพิจารณาว่า การเลือกตั้งครั้งนี้มีส่วนในการจัดตั้งรัฐบาลมากน้อยเพียงใดแล้ว การเลือกตั้งในปี 2522 มีบทบาทในเรื่องนี้เป็นรองการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2518 และ 2519 ทั้งนี้เพราะตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน นายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมาจาก ส.ส. ดังนั้น การเลือกตั้งจึงไม่มีความเด่นชัดว่า เป็นการเลือกใครให้เป็นรัฐบาล ให้ใครเป็นนายกรัฐมนตรี ส่วนการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2518 และ 2519 มีลักษณะเช่นนี้ชัดเจนกว่า นอกจากนั้นในปี พ.ศ. 2522 ยังมีวุฒิสภาซึ่งมีอำนาจเท่ากับสภาผู้แทนราษฎร ทำให้การเลือกตั้งมีความสำคัญลดลง



สิ่งที่นำให้ความสนใจอย่างหนึ่ง ในเรื่องของการเลือกตั้งครั้งนี้ก็คือ ประเด็นปัญหาที่พรรคต่าง ๆ ยกขึ้นมาหาเสียง ต่างไม่มีเรื่องหรือประเด็นปัญหาที่สำคัญมากนัก ทั้งที่ในความเป็นจริงประเทศไทยก็มีปัญหาสำคัญมากมาย แต่การอภิปรายโต้แย้งในการหาเสียง ในเรื่องปัญหาของบ้านเมืองขาดความเข้มข้น ทั้งนี้เพราะการเลือกตั้งไม่ใช่เป็นการต่อสู้ระหว่างพรรครัฐบาล กับพรรคฝ่ายค้าน รัฐบาลของพลเอกเกรียงศักดิ์ ไม่ได้จัดตั้งพรรคการเมืองและส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้ง จึงมีแต่พรรคที่ไม่ได้เป็นรัฐบาลมาสมัครแข่งขันกันเอง การหาเสียงจึงเป็นเรื่องของการนำเรื่องเก่าสมัย พ.ศ. 2518-2519 ขึ้นมาโจมตีกันมากกว่า เช่น พรรคประชาธิปัตย์ถูกโจมตีว่าเป็นตัวการนำประเทศไปสู่เหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 เป็นต้น ดังนั้น การเลือกตั้งครั้งนี้จึงคล้ายกับการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2512 คือเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน โดยที่ได้มีการคาดหมายกันไว้ก่อนว่า ฝ่ายทหารจะให้การสนับสนุนรัฐบาลในขณะนั้น ให้เป็นรัฐบาลต่อไป และสภาผู้แทนจำต้องคล้อยตามในการเลือกตั้งครั้งนี้ก็เช่นกัน พลเอกเกรียงศักดิ์ ได้รับการคาดหมายว่าจะได้เป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป ไม่ว่าผลการเลือกตั้งจะออกมาอย่างไรก็ตาม ทั้งนี้เพราะทหารยังต้องการมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศต่อไปหลังเลือกตั้ง

### ผลการเลือกตั้ง

เมื่อเปรียบเทียบกับ การเลือกตั้งเมื่อปี 2518 และ 2519 แล้ว การเลือกตั้งครั้งนี้มีความสำคัญน้อยกว่า แต่เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงว่า การเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการเลือกตั้งครั้งแรกหลังจากที่ได้มีการยึดอำนาจโดยคณะทหาร เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 จึงเป็นการเลือกตั้งที่มีความสำคัญน้อย เพราะเป็นการแสดงว่าทหารไม่สามารถทนต่อแรงกดดันที่จะให้มีการเลือกตั้งได้ ทหารอาจจะยึดอำนาจได้ แต่ไม่สามารถผูกขาดอำนาจได้นาน การเลือกตั้งครั้งนี้ได้เปิดโอกาสให้พรรคการเมืองได้พิสูจน์อีกครั้งหนึ่งว่า จะสามารถบริหารประเทศอย่างมีประสิทธิภาพได้มากน้อยเพียงใด

ในการเลือกตั้งครั้งนี้ มีกลุ่มการเมืองหรือพรรคการเมือง ส่งผู้สมัครเข้าแข่งขันเพื่อรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อย คือมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 1,623 คน พรรคกิจสังคม ส่งผู้สมัครจำนวน 202 คน ได้รับเลือกตั้ง 82 คน คิดเป็นร้อยละ 27.24 ของจำนวน ส.ส. ทั้งหมด พรรคชาติไทยส่งผู้สมัครจำนวน 118 คน ได้รับเลือกตั้ง 38 คน คิดเป็นร้อยละ

12.62 ของจำนวน ส.ส. ทั้งหมด พรรคประชากรไทยส่งผู้สมัครจำนวน 43 คน ได้รับเลือกตั้ง 32 คน คิดเป็นร้อยละ 10.63 ของจำนวน ส.ส.ทั้งหมด พรรคประชาธิปัตย์ส่งผู้สมัครจำนวน 187 คน ได้รับเลือกตั้ง 32 คน คิดเป็นร้อยละ 10.63 ของจำนวน ส.ส.ทั้งหมด พรรคเสรีธรรมส่งผู้สมัครจำนวน 61 คน ได้รับเลือกตั้ง 21 คน คิดเป็นร้อยละ 6.98 ของจำนวน ส.ส.ทั้งหมด พรรคชาติประชาชนส่งผู้สมัครจำนวน 36 คน ได้รับเลือกตั้ง 13 คน คิดเป็นร้อยละ 4.32 ของจำนวน ส.ส.ทั้งหมด พรรคพลังใหม่ส่งผู้สมัครจำนวน 61 คน ได้รับเลือกตั้ง 8 คน คิดเป็นร้อยละ 2.66 ของจำนวน ส.ส.ทั้งหมด นอกนั้นเป็นผู้สมัครพรรคการเมือง (หรือกลุ่ม) อื่น ๆ สำหรับผู้สมัครอิสระมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 699 คน ได้รับเลือกตั้ง 63 คน คิดเป็นร้อยละ 20.93 ของจำนวน ส.ส.ทั้งหมด<sup>71</sup>

#### การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่สิบสาม

##### เบื้องหลังที่นำไปสู่การเลือกตั้ง

หลังจากที่ฝ่ายทหารอันมี พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก และพลตรีพิจิตร กุลละวณิชย์ ได้เป็นผู้นำในการผลักดันให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อให้คงบทเฉพาะกาลไว้ เพื่อให้มีการเลือกตั้งที่จะมีขึ้น หลังจากที่เขาผู้แทนราษฎรชุดแรกหมดวาระลง ยังคงเป็นการเลือกตั้งแบบเดิม คือ แบบแบ่งเขต และเลือกเป็นรายบุคคล ไม่ใช่บังคับให้เลือกเป็นพรรค เพื่อให้ข้าราชการประจำเป็นข้าราชการการเมืองได้ และเพื่อให้วุฒิสภายังมีอำนาจเท่าเทียมสภาผู้แทนฯ เหมือนเดิม<sup>72</sup> ทำให้

<sup>71</sup>ผู้สนใจรายชื่อผู้ได้รับการเลือกตั้ง คณะแนบเสียงที่ได้รับ รายละเอียดของข้อมูล และข้อสรุปเกี่ยวกับพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงของการเลือกตั้งครั้งนี้ โปรดดู สุจิต บุญบงการ และพรรคดี ผ่องแผ้ว "พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทย : ศึกษาจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 เมษายน 2522" (รายงานการวิจัย เสนอต่อจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2525).

<sup>72</sup>รายละเอียดข้อแก้ไขและเหตุผล, โปรดดู กองทัพบก, สาส์นของกองทัพบกถึงพี่น้องประชาชน เรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2522 (ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์) เป็นที่รู้จักกันในนามสมุดปกขาว.



เกิดการต่อต้านจากพรรคการเมืองต่าง ๆ โดยเฉพาะพรรคกิจสังคมและพรรคประชาธิปไตย รวม ทั้งกลุ่มพลังอื่น ๆ การขัดแย้งครั้งนี้เป็นผลให้มีการคาดคะเนกันว่า การเลือกตั้งอาจไม่เกิดขึ้นก็ได้ ความขัดแย้งอาจบานปลายกลายเป็นความระส่ำระสายทางการเมือง และนำไปสู่การรัฐประหาร ในที่สุด บางกลุ่มถึงขนาดมองหรือวิเคราะห์ว่าเป็นการปูทางของฝ่ายทหารที่จะเข้ายึดอำนาจ

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ฝ่ายพรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกลุ่ม พลังต่าง ๆ ได้มโนีกกำลังเข้าคัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญในครั้งนี้อย่างเข้มแข็งเอาจริงเอาจัง ทำให้ฝ่ายทหารต้องแสดงท่าทีอย่างชัดเจนว่า จะให้เรื่องนี้เป็นเรื่องของรัฐสภาก่อน และได้มี การระดมพลังนอกสภาเพื่อเป็นแรงกดดันให้รัฐสภายอมตาย ในขณะเดียวกันบรรดาพรรคการเมือง และสมาชิกรัฐสภา ที่ไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขได้รวบรวมเสียงทั้งในและนอกสภาเข้าต่อสู้ ดังนั้น การแก้ไขรัฐธรรมนูญจึงได้กลายเป็นประเด็นปัญหา ที่ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางในหมู่ ประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะในกรุงเทพฯ การคัดค้านเพิ่มความตื่นตัวขึ้นเมื่อมีการประท้วง โดยการอดข้าวของ ส.ส. พรรคประชาธิปไตย จลาต วรจักร และ พ.ต.ต.อนันต์ เสนาจันทร์ อดีตหัวหน้าขบวนการชนวนซึ่งได้ลาสิกขาบทออกมาร่วมในการประท้วง รวมทั้งได้มีการจัดตั้ง สมาพันธ์ประชาธิปไตย เพื่อต่อต้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญขึ้น ส่วนแรงสนับสนุนนอกสภาของฝ่าย ที่แก้ไขรัฐธรรมนูญ ได้แก่ "รายการโทรทัศน์ สนทนาปัญหาบ้านเมือง" และ "รายการวิทยุ ระเบียงข่าว" ซึ่งทั้งสองรายการนี้ได้รับการสนับสนุนจากกองทัพบก

ในตอนเริ่มต้น ฝ่ายที่สนับสนุนให้มีการแก้ไขจะเป็นฝ่ายได้เปรียบคือ สามารถ ผลักดันให้เปิดประชุมรัฐสภาเพื่อพิจารณาเรื่องนี้เป็นกรณีพิเศษ และยังสามารถทรงคำให้ร่าง แก้ไขรัฐธรรมนูญที่ฝ่ายตนเป็นผู้สนับสนุน ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาในวาระที่ 1 และวาระที่ 2 ไปได้ แม้ว่าจะได้มีการคัดค้านอย่างกว้างขวางนอกรัฐสภาก็ตาม แต่เมื่อถึงวาระที่สามในคืนวันที่ 16 มีนาคม 2526 ฝ่ายที่ขอแก้ไขกลับเพื่องพล้ำไม่สามารถผลักดันให้ร่างแก้ไขนี้ผ่านไปได้ด้วย คะแนน 254 เสียงจากจำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด 528 คน จึงถือว่าร่างแก้ไขนี้ตกไป และ นับเป็นชัยชนะของกลุ่มผู้คัดค้าน ภายใต้การนำของพรรคกิจสังคมและพรรคประชาธิปไตยได้มีการ คาดคะเนว่าการเลือกตั้งคงต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่เป็นไปตามบทเฉพาะกาล ทั้งนี้เนื่องจากคงไม่สามารถจัดการเลือกตั้งได้ทันก่อนวันที่ 22 เมษายน 2526 ซึ่งเป็นวันทับท



เฉพาะกาลหมดอายุลง ทางกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดไว้คร่าว ๆ ว่า การเลือกตั้งอาจจะมีขึ้นในเดือนมิถุนายน 2526

นอกจากนั้น ยังได้มีการวิจารณ์ถึงท่าทีของทหาร ในการพ่ายแพ้ในเรื่องนี้ว่า จะเป็นจุดผลักดันให้มีการรัฐประหารในช่วงเวลานี้หรือไม่ แต่ปรากฏว่ายังไม่ทันที่จะมีข้อยุติในเรื่องนี้ รัฐบาลได้ประกาศยุบสภาในวันที่ 19 มีนาคม 2526 คือเพียง 2 วัน หลังจากที่รัฐสภามีมติไม่ผ่านร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญในวาระ 3 ซึ่งดำเนินการขอแก้ไขโดยฝ่ายทหารให้การสนับสนุน และประกาศให้วันที่ 18 เมษายน 2526 เป็นวันเลือกตั้ง โดยมีระยะเวลาเตรียมการเพียง 29 วัน และเป็นระยะเวลาที่ยังอยู่ภายใต้การบังคับของบทเฉพาะกาล ซึ่งหมายความว่า การเลือกตั้งจะยังคงเป็นไปตามระบบที่ใช้ในปี 2522 คือ เป็นระบบแบ่งเขต โดยให้แต่ละเขตมีผู้แทนไม่เกิน 3 คน และไม่จำเป็นต้องเลือกเป็นพรรคเดียวกันทั้งหมด การยุบสภาโดยกระทันหันและประกาศให้มีการเลือกตั้งในวันที่ 18 เมษายน นั้น เชื่อกันว่าเป็นการผลักดันที่มาจากฝ่ายทหาร ซึ่งแพ้ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่ยังสามารถใช้พลังทางการเมืองให้มีการเลือกตั้งตามแบบที่ตนเองต้องการในช่วงเวลานั้นได้ ดังนั้น การเลือกตั้งครั้งนี้จึงมีประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ความสนใจเป็นพิเศษในเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และได้กลายเป็นประเด็นสำคัญที่พรรคการเมืองหยิบยกขึ้นมาใช้ในการหาเสียง เช่น พรรคกิจสังคมใช้คำขวัญในการหาเสียงว่า "ไม่มีเวลาคิด เลือกก็จสังคม" อันเป็นการแสดงถึงความไม่พอใจ ในการยุบสภาครั้งนี้ที่อยู่ในที่ และพรรคประชาธิปัตย์ใช้คำขวัญว่า "เลือกประชาธิปัตย์กำจัดเผด็จการ" ก็เป็นการย้ำความไม่พอใจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้

### ระบบเลือกตั้งและผลของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งในวันที่ 18 เมษายน 2526 เป็นการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่สิบสาม มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 324 คน เป็นการเลือกตั้งที่เป็นไปตามวาระของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในประวัติศาสตร์การเมืองของไทย มีอยู่เพียงไม่กี่ครั้ง ในการเลือกตั้งครั้งนี้ ได้มีพรรคการเมืองถึง 14 พรรค มีผู้สมัครเข้าแข่งขันรับเลือกตั้งถึง 1,862 คน โดยมีผู้สมัครจำนวน 412 คน ไม่สังกัดพรรคการเมือง เป็นที่น่าสังเกตว่า ผู้สมัครอิสระมีจำนวนไม่มากนัก พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครจำนวนมากได้แก่พรรคการเมืองใหญ่ ๆ คือ พรรคกิจสังคม ส่งผู้สมัคร

เป็นจำนวน 253 คน พรรคประชาธิปัตย์ 194 คน พรรคชาติไทย 184 คน และเป็นที่คาดหมายกันว่าทั้ง 3 พรรคนี้คงจะต่อสู้กันอย่างเต็มที่ ส่วนพรรคประชากรไทย ได้ส่งผู้สมัครจำนวนมากเช่นกัน คือ 189 คน แต่เชื่อกันว่าคงจะไม่ได้รับเสียงสนับสนุน นอกเขตกรุงเทพมหานครมากเท่าใดนัก

ในการเลือกตั้งครั้งนี้ผู้มีสิทธิทั้งสิ้น 24,224,426 คน คุณสมบัติของผู้มีสิทธิแตกต่างกันออกไปจากการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2522 ข้อจำกัดที่ห้ามผู้มีสัญชาติไทย แต่บิดาเป็นคนต่างด้าวมีสิทธิเลือกตั้ง ได้ถูกยกเลิกไปในการเลือกตั้งครั้งนี้ ดังนั้น โดยทั่วไปคุณสมบัติของผู้มีสิทธิจึงคล้ายคลึงกับที่เป็นอยู่ในก่อนการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2522 สำหรับจำนวนผู้มีมาใช้สิทธินั้น เป็นที่คาดกันว่า เนื่องจากการเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการเลือกตั้งตามวาระ และมีประเด็นขัดแย้งในเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ดังนั้นผู้ที่สนใจไปลงคะแนนเสียงน่าจะมากกว่าในการเลือกตั้งครั้งที่แล้ว เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2522 ผลปรากฏว่า เป็นไปตามที่คาดคะเนกันได้ ในเขตกรุงเทพฯ ได้มีผู้มีมาใช้สิทธิทั้งสิ้นเป็นจำนวน 867,901 คน หรือร้อยละ 32.57 แม้ว่าจำนวนนี้ยังต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิในกรุงเทพฯ ทั้งหมด แต่ก็มากกว่าจำนวนคนของผู้ที่ไปใช้สิทธิในครั้งที่แล้ว ซึ่งมีอยู่เพียงร้อยละ 22.56 เท่านั้น ส่วนจำนวนคนของผู้ที่มาใช้สิทธิทั้งประเทศเฉลี่ยแล้วอยู่ในอัตราร้อยละ 50 จังหวัดที่มีผู้มีมาใช้สิทธิมากที่สุดคือ จังหวัดยโสธร มีผู้มีมาใช้สิทธิทั้งหมด 177,174 คน หรือร้อยละ 79.62 ของผู้มีสิทธิ ส่วนจังหวัดที่มีผู้มีมาใช้สิทธิต่ำสุด คือ กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีผู้มีมาใช้สิทธิเพียง 867,901 คน หรือร้อยละ 32.57

ส่วนผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรคใหญ่ ๆ 3 พรรค อันได้แก่พรรคกิจสังคม ชาติไทย และประชาธิปัตย์ ได้รับเลือกเข้านั่งในสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มมากขึ้น พรรคที่ได้รับเลือกมากที่สุดคือ พรรคกิจสังคมได้รับเลือกทั้งสิ้น 92 ที่นั่ง เพิ่มจากที่นั่งที่มีอยู่เดิมในสภา 9 ที่นั่ง (เดิมมีอยู่แล้ว 83 ที่นั่ง) พรรคชาติไทยมาเป็นที่สอง ได้ที่นั่งในสภาเพิ่มขึ้นจาก 38 มาเป็น 73 และพรรคประชาธิปัตย์มาเป็นที่สามเพิ่มขึ้นจาก 32 เป็น 56 ส่วนพรรคประชากรไทย เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยเท่านั้นคือ เพิ่มจาก 32 เป็น 36 เป็นที่น่าสังเกตว่าพรรคที่ได้คะแนนเสียงสูงสุดสามพรรคแรกเป็นพรรคที่ร่วมอยู่รัฐบาลในชุดที่แล้วทั้งสิ้น



พรรคที่ได้รับชัยชนะ โดยได้ที่นั่งในสภาเพิ่มขึ้นมากที่สุดได้แก่ พรรคชาติไทยซึ่งเพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัว คือ คิดเป็นอัตราร้อยละ 89.47 พรรคประชาธิปัตย์เพิ่มขึ้นร้อยละ 65.62 พรรคกิจสังคมเพิ่มขึ้นร้อยละ 13.25 พรรคประชากรไทยเพิ่มขึ้นน้อยที่สุด พรรคประชาธิปัตย์ซึ่งพ่ายแพ้แก่พรรคประชากรไทยอย่างยับเยินในการเลือกตั้งในเขตกรุงเทพฯ ในปี พ.ศ. 2522 โดยได้รับเลือกมาเพียง 1 ที่นั่งเท่านั้น สามารถได้ที่นั่งกลับคืนมาถึง 8 ที่นั่ง ในเขตกรุงเทพฯ จากการเลือกตั้งครั้งนี้ ส่วนพรรคประชากรไทยซึ่งกวาดที่นั่งในกรุงเทพฯ เกือบทั้งหมดในปี พ.ศ. 2522 กลับสูญเสียที่นั่งในการเลือกตั้งครั้งนี้ถึง 12 ที่นั่ง ในเขตกรุงเทพฯ คือนอกจากพรรคประชาธิปัตย์ได้ไป 8 ที่นั่งแล้ว กิจสังคมได้ไปอีก 4 ที่นั่ง การที่พรรคประชาธิปัตย์และพรรคกิจสังคมเจาะที่มั่นของประชากรไทยในกรุงเทพฯ ได้ถึงขนาดนี้ อาจเป็นเพราะประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พรรคประชาธิปัตย์และพรรคกิจสังคม ซึ่งเป็นพรรคที่คัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยฝ่ายทหาร และได้นำเอาประเด็นนี้มาหาเสียงในเขตกรุงเทพฯ ส่วนพรรคประชากรไทยเป็นพรรคที่สนับสนุนในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ จึงถูกโจมตีว่าเป็นพรรคที่ร่วมมือกับฝ่ายทหาร ที่จะนำเอาระบบเผด็จการเข้ามา การหาเสียงของพรรคประชากรไทยในเขตกรุงเทพฯ จึงมีลักษณะเป็นฝ่ายรับมากกว่าฝ่ายรุก อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงเป็นอย่างไร การหยิบยกเรื่องการต่อสู้คัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญขึ้นมาหาเสียง ทำให้พรรคประชาธิปัตย์และพรรคกิจสังคม ได้รับเสียงสนับสนุนมากขึ้นหรือไม่นั้น เป็นประเด็นสำคัญที่จะทำการศึกษากันต่อไป

สำหรับผลการเลือกตั้งนอกเขตกรุงเทพฯ นั้น พรรคกิจสังคมเป็นพรรคที่มีที่นั่งในสภากระจายไปตามจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ อาจกล่าวได้ว่า เป็นพรรคเดียวที่สามารถแสดงให้เห็นว่าได้รับความนิยมแม้ไปทั่วประเทศ ถือว่าเป็นพรรคระดับชาติได้ คือได้รับเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งทั่วทุกภาค ส่วนพรรคชาติไทยนั้นได้เติบโตขึ้นมาเป็นพรรคระดับแนวหน้าได้อย่างน่าทึ่ง โดยแหล่งสนับสนุนที่สำคัญของพรรคชาติไทยอยู่ที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ มีสมาชิกสภาสังกัดพรรคนี้ได้รับเลือกตั้งในภาคนี้ 33 คน ในจำนวน ส.ส. จากภาคนี้ทั้งสิ้น 108 คน (ร้อยละ 30.56) เสียงสนับสนุนของพรรคชาติไทยในภาคกลางมีอยู่น้อยมาก ส่วนพรรคประชาธิปัตย์นั้น นอกจากจะมีเสียงสนับสนุนในเขตกรุงเทพฯ แล้ว ยังได้รับเสียงสนับสนุนจากจังหวัดในภาคใต้อีกด้วย ภาคใต้เคยเป็นฐานสำคัญของพรรคประชาธิปัตย์ในอดีต ดังจะเห็นได้จากผลการเลือกตั้งในจังหวัดตรัง และ นครศรีธรรมราชที่พรรคประชาธิปัตย์ได้รับชัยชนะทุกที่นั่ง ส่วนในจังหวัดอื่น ๆ ปรากฏว่าได้รับเสียงสนับสนุนไม่น้อย คือ พัทลุงกับสงขลา สรุปลงแล้วเฉพาะจังหวัดในภาคใต้ พรรคประชาธิปัตย์ได้คะแนน



เสียงรวมแล้วถึง 21 ที่นั่ง (ร้อยละ 51.22) สำหรับพรรคประชากรไทยนั้น ผลการเลือกตั้งชี้ให้เห็นว่ายังไม่สามารถขยายฐานออกนอกเขตกรุงเทพฯ ได้ ผู้สมัครของพรรคนี้ที่ได้รับเลือกตั้งในเขตต่าง ๆ นอกนครหลวง มีอยู่เพียงไม่กี่คน (12 คน) และสำหรับในเขตกรุงเทพฯ เองกลับเสียคะแนนเสียงให้กับพรรคอื่นไปเป็นจำนวนไม่น้อย (ประชากรไทย 24 ที่นั่ง ประชาธิปัตย์ 8 ที่นั่ง และกิจสังคม 4 ที่นั่ง) แสดงว่าฐานของพรรคนี้แม้แต่ในกรุงเทพฯ เองก็ยังไม่เข้มแข็งพอดังที่เคยเชื่อกันก่อนการเลือกตั้ง

ส่วนพรรคการเมืองอื่น ๆ ที่ได้รับการเลือกตั้ง คือ พรรคชาติประชาธิปไตยของ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้รับเลือก 15 ที่นั่ง พรรคสยามประชาธิปไตย ของพันเอก พล เริงประเสริฐวิทย์ ได้ 18 ที่นั่ง พรรคประชาเสรีได้ 1 ที่นั่ง พรรคก้าวหน้าได้ 3 ที่นั่ง และพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยได้ 2 ที่นั่ง ส่วนผู้ที่ไม่สังกัดพรรคใดได้รับเลือกตั้ง 24 ที่นั่ง ผู้สมัครอิสระเหล่านี้จะต้องรับหาพรรคสังกัดทันที ที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญยกเลิกในวันที่ 22 เมษายน 2526 จึงมีผลให้จำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนของพรรคการเมืองต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงได้อีก

หลังจากผลการเลือกตั้งได้ประกาศเรียบร้อยแล้ว พรรคการเมืองหลัก ๆ ได้พยายามที่จะหาสูตรในการจัดตั้งรัฐบาลผสม เนื่องจากไม่มีพรรคการเมืองพรรคใดได้เสียงข้างมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ จึงได้มีความพยายามที่จะยุบพรรคเล็ก ๆ มารวมกับพรรคใหญ่ รวมทั้งมีการดึง ส.ส. ที่ไม่ได้สังกัดพรรคใดมารวมด้วย พรรคกิจสังคมและพรรคชาติไทยได้แข่งขันกันอย่างเต็มที่ในการเพิ่มที่นั่งของตน เพื่อเพิ่มพลังต่อรองในการจัดตั้งรัฐบาล และถ้าสามารถเป็นพรรคที่มีที่นั่งในสภาได้มากที่สุด อาจอ้างความชอบธรรมในการเป็นแกนกลางในการจัดตั้งรัฐบาลได้ หลังจากการเลือกตั้งผ่านไปเพียงสองวัน ปรากฏว่า พรรคชาติไทยมีจำนวน ส.ส. ทั้งสิ้น 108 คน โดยพรรคสยามประชาธิปไตยได้ยุบมารวมด้วย และมีสมาชิกไม่สังกัดพรรคใดมาร่วมอีกจำนวนหนึ่ง ส่วนพรรคกิจสังคมได้ ส.ส. ไม่สังกัดพรรคมาร่วมด้วยจำนวนหนึ่ง มีที่นั่งในสภาเป็นที่สองรองจากพรรคชาติไทย คือ 101 ที่นั่ง

## ความสำคัญของการเลือกตั้ง 18 เมษายน 2526

การเลือกตั้งครั้งนี้มีความสำคัญ และมีลักษณะที่น่าสนใจหลายประการ ประการแรก เป็นการเลือกตั้งที่มีข้อขัดแย้งทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง คือ ประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้กล่าวไว้แล้วในช่วงแรก ดังนั้น การรณรงค์หาเสียงก็ดี การตัดสินใจลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัคร หรือพรรคหนึ่งพรรคใดก็ดี อาจมีประเด็นนี้เข้ามาเกี่ยวข้อง จะเห็นได้ว่าคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิที่ลงให้กับพรรคกิจสังคม และพรรคประชาธิปไตยในแทบทุกเขตในกรุงเทพมหานคร รวมกันแล้วมากกว่าพรรคประชากรไทย กล่าวคือ พรรคประชากรไทยส่งผู้สมัคร 36 คน ได้คะแนนเสียงรวมกันทั้งสิ้น 967,765 คะแนนเสียง ส่วนพรรคประชาธิปไตยส่งผู้สมัคร 33 คน ได้คะแนนเสียงรวมกัน 658,623 คะแนนเสียง และพรรคกิจสังคมส่งผู้สมัคร 29 คน ได้คะแนนเสียงรวมกันทั้งสิ้น 528,122 คะแนนเสียง จึงเป็นไปได้ที่ประเด็นการคัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญทำให้คนกรุงเทพฯ ไปลงคะแนนเสียงให้กับพรรคทั้งสองนี้มากขึ้น ถึงขนาดมีการตั้งข้อสังเกตว่า ถ้าทั้งสองพรรคนี้แบ่งเขตกันลงไม่ไปแข่งกันเองแล้ว จะสามารถเอาชนะพรรคประชากรไทยได้เกือบทุกเขตในกรุงเทพฯ การขัดแย้งในเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญนี้ ได้ปลุกให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในกรุงเทพฯ มีความตื่นตัวทางการเมืองและไปลงคะแนนเสียงมากขึ้น

ประการที่สอง เป็นผลสืบเนื่องมาจากข้อแรก คือ เป็นการเลือกตั้งที่จัดขึ้นอย่างรวดเร็ว มีเวลาเตรียมการไม่นานนัก ผิดกับการเลือกตั้งที่ผ่านมา ซึ่งมีเวลาเตรียมตัวนาน ทั้งผู้จัดการเลือกตั้งและผู้สมัคร แต่ในคราวนี้เวลาเตรียมตัวมีเพียงเล็กน้อย เพราะรัฐบาลต้องการให้มีการเลือกตั้งก่อนวันที่ 22 เมษายน 2526 ก่อนบทเฉพาะกาลหมดอายุ เพื่อให้มีการเลือกตั้งตามแบบเดิมไปก่อน ดังนั้น พรรคที่มีความพร้อมอยู่แล้วเท่านั้น จึงจะสามารถส่งผู้สมัครเข้าลงแข่งขันได้เป็นจำนวนมาก และสามารถเตรียมการหาเสียงได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นการเลือกตั้งยังคงอยู่ในบทเฉพาะกาล ซึ่งนอกจากจะให้การเลือกตั้งเป็นแบบเดิมแล้วยังยินยอมให้ผู้สมัครอิสระได้ แต่ผู้สมัครเหล่านี้หลังจากได้รับเลือกตั้งแล้ว ต้องรีบสังกัดพรรคทันทีที่บทเฉพาะกาลจะสิ้นสุดลง และยังยินยอมให้พรรคการเมืองไม่ต้องส่งผู้สมัครเกินกึ่งหนึ่งของที่นั่งในสภาผู้แทนได้ ถ้าเป็นการเลือกตั้งเมื่อบทเฉพาะกาลหมดอายุแล้ว พรรคใดที่ไม่สามารถส่งผู้สมัคร เกิดกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนได้จะถูกยุบ



ประการที่สาม การเลือกตั้งครั้งนี้ เป็นการเลือกตั้งที่มีขึ้นตามวาระของสภาผู้แทนราษฎร จึงถือได้ว่าเป็นการเลือกตั้งที่ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของพรรคการเมือง ทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน ที่ผ่านมาเป็นพื้นฐานในการตัดสินใจว่าจะเลือกพรรคเดิมหรือไม่ ในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2522 เป็นการเลือกตั้งครั้งแรกหลังจากที่ฝ่ายทหารได้เข้ายึดอำนาจ พรรคการเมืองจึงไม่สามารถออกอ้างผลงานของตนได้ แต่ครั้งนี้สามารถได้ในช่วงระยะเวลา สี่ปีที่ผ่านมา ได้มีพรรคการเมือง เข้าร่วมเป็นรัฐบาลหลายพรรค ที่สำคัญคือพรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย และพรรคประชาธิปัตย์ ดังนั้นจึงเป็นที่น่าสนใจว่า บทบาทและผลงานของพรรคการเมือง ที่ผ่านมานี้ในระยะเวลาสี่ปี จะมีผลต่อการตัดสินใจลงคะแนนเสียงของประชาชนมากน้อยเพียงใด

ประการที่สี่ การเลือกตั้งครั้งนี้ยังอยู่ในระยะการใช้บทเฉพาะกาลก็จริง แต่หลังจากการเลือกตั้งเพียง 3 วัน บทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญได้สิ้นสุดลง ซึ่งหมายความว่า เป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนที่มีบทบาท และอำนาจเต็มที่เหนือวุฒิสภา บทบาทที่เห็นได้ชัดเจนคือ การจัดตั้งรัฐบาลและควบคุมรัฐบาลชุดต่อไป ทั้งนี้ เพราะหลังบทเฉพาะกาลแล้ว ข้าราชการประจำจะดำรงตำแหน่งทางการเมืองมิได้ ซึ่งหมายความว่าโอกาสของ ส.ส. ในการรวมเป็นรัฐมนตรีมีมากขึ้น แม้ว่าจะมีการคาดคะเนกันไว้ล่วงหน้าว่า พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น จะได้รับเสนอให้เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไป แต่ก็ไม่หมายความว่า การเลือกตั้งจะไม่มีผลต่อการจัดตั้งรัฐบาล ทั้งนี้เพราะพรรคการเมือง ที่มีที่นั่งในสภา มาก จะมีโอกาสสูงในการเข้าร่วมเป็นรัฐบาล ดังนั้น การเลือกตั้งในครั้งนี้ จึงมีผลอย่างมากในด้านการจัดตั้งรัฐบาล แต่ถ้าหากการเลือกตั้งมีผลในทางที่มีพรรคต่าง ๆ จะเข้ามาที่มีที่นั่งในสภาเป็นจำนวนมาก โดยที่แต่ละพรรคมีที่นั่งในสภาไม่กี่ที่นั่งแล้ว การจัดตั้งรัฐบาลก็จะมีปัญหา มาก แต่ถ้ามีพรรคเพียงไม่กี่พรรคได้รับชัยชนะ มีที่นั่งในสภา การจัดตั้งรัฐบาลอาจง่ายขึ้น อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงปรากฏว่าแม้มีพรรคการเมืองไม่กี่พรรคได้รับชัยชนะ มีที่นั่งในสภาในครั้งนี้ การจัดตั้งรัฐบาลยังประสบความยุ่งยากมากพอสมควร เป็นที่น่าสังเกตว่าพรรคทั้งสามที่ร่วมมือกันเป็นรัฐบาล ภายใต้การนำของ พลเอก เปรมฯ คือ พรรคกิจสังคม ชาติไทย และประชาธิปัตย์ ไม่ได้ร่วมมือกันหาเสียงเพื่อจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่นี้ มาก่อนแต่อย่างใด แต่ละพรรคต่างดำเนินการด้วยตัวเองในการที่จะให้ได้รับชัยชนะให้ได้มากที่สุด แล้วจึงจะมาคิดถึงปัญหาร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลในภายหลัง ในการหาเสียงจึงไม่มีการรวมกลุ่มของพรรคการเมืองหาเสียง ในฐานะเป็นพรรครัฐบาลหรือเป็นพรรคฝ่ายค้าน อาจทำให้



ประชาชนซึ่งมีความคุ้นเคยกับการเลือกตั้งว่าเป็นการเลือก ส.ส. เพื่อเป็นปากเสียงแทนตนมากกว่าเลือกรัฐบาล ยังคงมีความคุ้นเคยเช่นนั้นอยู่ต่อไป ดังนั้นจึงเป็นที่น่าสนใจว่า เมื่อการเลือกตั้งครั้งนี้มีความสำคัญมากดังกล่าว ประชาชนที่ไปออกเสียงเลือกตั้งมีทัศนคติต่อการเลือกตั้งครั้งนี้อย่างไร



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย