

การสร้างและรักษาฐานเสียงของพรรคการเมืองในจังหวัดเชียงราย  
ระหว่างปีพ.ศ. 2544 - 2562



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชาการเมืองและการจัดการปกครอง ภาควิชาการปกครอง  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2562  
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**

Building and Maintaining Political Parties's Electoral Base  
in Chiang Rai Province during 2001 – 2019



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Arts in Politics and Governance

Department of Government

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2019

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การสร้างและรักษาฐานเสียงของพรรคการเมืองในจังหวัด  
เชียงรายระหว่างปีพ.ศ. 2544 - 2562

โดย

น.ส.ศิริรัตน์ พิสัยเลิศ

สาขาวิชา

การเมืองและการจัดการปกครอง

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รองศาสตราจารย์ ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ  
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์  
(รองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์เวียงรัฐ เนติโพธิ์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(รองศาสตราจารย์ ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(รองศาสตราจารย์ ดร.อัชกรณ วังศ์ปรีดี)

CHULALONGKORN UNIVERSITY



# # 5981144224 : MAJOR POLITICS AND GOVERNANCE

KEYWORD: Building and maintaining electoral base, Political party

Sirirat Pisailert : Building and Maintaining Political Parties's Electoral Basein Chiang Rai Province during 2001 – 2019. Advisor: Assoc. Prof. Siripan Nogsuan sawasdee, Ph.D.

This research examined and analyzed the mechanisms used to build and maintain electoral bases of the Thai Rak Thai Party, the People's Power Party, and the Pheu Thai Party in Chiang Rai Province. The study employed a qualitative methodology in collecting field data, conducting in-depth interviews with local key informants, and reviewing relevant literature and electoral statistic information. The research findings illustrated that the Thai Rak Thai Party, the People's Power Party, and the Pheu Thai Party have established and retained their respective electoral bases in Chiang Rai Province through four main mechanisms, namely party policies, party coordination centers, party candidates, and electoral canvassers. Attempts by the Thai Rak Thai Party in instituting these mechanisms with the purpose of devising a more directly connected, novel electoral base management system enabled them to secure seats in each electoral district of Chiang Rai Province from 2001 to 2011; nevertheless, each of the three parties had been faced with internal and external challenges. The internal challenges consist of idolization of party leaders and the influence of interest groups within the party, compromising candidate selection processes with partisanship among acquaintances of key figures, as well as limiting the role of party coordination centers by redirecting direct authority from the party towards specific candidates and MPs. The external challenges comprise party dissolution and coup d'états, both significantly hindering each party's development of their electoral base formation and maintenance mechanisms. In addition, the result also showed that the Pheu Thai Party choose to focus more on the immediate electoral victory rather than revamping the structure of party organization to promote inclusiveness and long-term political parties' bases according to the Western concept of internal party democracy.

Field of Study:	Politics and Governance	Student's Signature .....
Academic Year:	2019	Advisor's Signature .....



## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลุล่วงด้วยความกรุณาและความใส่ใจจาก รศ.ดร.สิริพรรณ นกสวน  
สวัสดิ์ ในฐานะอาจารย์ที่ปรึกษาหลักที่คอยให้คำปรึกษา ข้อชี้แนะแก่นิสิต และผลักดันให้นิสิตอดทน  
อดสาหัส ตลอดระยะเวลาในการเขียนวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ นิสิตขอขอบคุณอาจารย์เป็นอย่างสูง

ขอขอบคุณ รศ. เวียงรัฐ เนติโพธิ์ และ รศ.ดร.อัชกรณ วังศ์ปรีดี กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่  
กรุณาให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่องานวิจัยครั้งนี้

ขอขอบคุณ คุณธัญพงษ์ ศิริแสนใจ ที่ให้ความกรุณาเป็นผู้ติดต่อประสานการเก็บข้อมูลใน  
พื้นที่ ตลอดจนผู้ให้ข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ทุกท่าน ผู้เขียนขอขอบคุณทุกท่าน มา ณ โอกาสนี้

ขอบคุณมิตรภาพและความช่วยเหลือจาก ชูติเดช, ติณณภาพ, พชรพล, รลิกา,กฤตนัน และ  
เพื่อนๆในหลักสูตรการเมืองและการจัดการปกครอง รุ่น 6.2

สุดท้ายนี้ ขอขอบคุณ ครอบครัว ที่สนับสนุนให้กำลังใจในทุกเส้นทางที่เลือกเดิน และเคารพใน  
ทุกการตัดสินใจเสมอมา

ศิริรัตน์ พิสัยเลิศ



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

## สารบัญ

	หน้า
.....	ค
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 หลักการและเหตุผล.....	1
1.2 คำถามในการศึกษา.....	6
1.3 วัตถุประสงค์.....	6
1.4 สมมติฐาน.....	6
1.5 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา.....	7
1.6 วิธีการศึกษา.....	7
1.7 กรอบความคิด.....	9
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	10
2.1 แนวคิด ทฤษฎี.....	10
2.2 ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	20
บทที่ 3 นโยบายและศูนย์ประสานงานพรรค.....	26
3.1 นโยบายพรรค : ความสำเร็จ การต่อยอด และความมั่นคง.....	26
3.2 ศูนย์ประสานงานพรรค : การบริหารฐานเสียงในระดับพื้นที่.....	35
บทที่ 4 ผู้สมัคร และ หัวคะแนน.....	48

4.1 ผู้สมัครสังกัดพรรค .....	48
4.2 การสร้างและรักษาหัวคะแนน.....	73
บทที่ 5 สรุปและอภิปรายผลการศึกษา.....	85
5.1 โจทย์การศึกษา และกรอบทฤษฎี.....	85
5.2 อภิปรายผลการศึกษา .....	97
บรรณานุกรม.....	103
ประวัติผู้เขียน.....	109



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 หลักการและเหตุผล

ชัยชนะอย่างต่อเนื่องของพรรคการเมืองพรรคเดียวถึง 4 สมัย แม้จะถูกยุบหรือเปลี่ยนชื่อ แต่ก็เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าพรรคเพื่อไทย พรรคพลังประชาชน ล้วนมีฐานมาจากพรรคไทยรักไทยที่มีทักษิณ ชินวัตรเป็นผู้นำ ชัยชนะของพรรคตั้งแต่ปี 2544 ได้กลายเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองที่แสดงถึงความสำคัญของพรรคการเมืองในการแข่งขันทางการเมืองที่เปลี่ยนไปจากเดิม การเมืองไทยในอดีตที่ผ่านมานโยบายและพรรคการเมืองไม่ได้มีบทบาทต่อการแข่งขันทางการเมืองมากนัก จึงจะพบว่าการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งจะเน้นไปที่ตัวบุคคลเป็นหลัก ผู้สมัครจำนวนมากมักจะมีการโยกย้ายพรรคหลายต่อหลายครั้ง แต่ยังคงได้รับการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นอยู่เสมอ ชัยชนะในการเลือกตั้งจึงเกิดจากปัจจัยความสัมพันธ์และเครือข่ายของผู้สมัครมากกว่าพรรคการเมือง อย่างไรก็ตามการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปีพ.ศ. 2540 ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งมาใช้ระบบผสมระหว่างระบบแบ่งเขต กับ ระบบบัญชีรายชื่อ (Party list) ส่งผลให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งมากขึ้น รวมถึงนโยบาย ได้กลายเป็นตัวแปรสำคัญในการต่อสู้ทางการเมืองของพรรคต่างๆ ระบบเลือกตั้งใหม่ได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งที่ให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองมากขึ้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งในสังกัดพรรค หรืออ้างถึงว่าได้รับการสนับสนุนจากพรรคจะส่งผลต่อการตัดสินใจลงคะแนนเสียงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างเห็นได้ชัด การที่พรรคเพื่อไทยยังคงรักษาฐานความนิยมของตนเองในการเลือกตั้งได้นั้น ไม่ได้เป็นไปอย่างราบรื่น สถานการณ์ทางการเมืองตลอดระยะเวลา นับตั้งแต่ ปี 2544-2562 เต็มไปด้วยความขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรง ไม่ว่าจะเป็นการเกิดรัฐประหารถึง 2 ครั้ง ในปี 2549 และ ปี 2557 ซึ่งส่งผลให้พรรคการเมืองไม่สามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างเป็นปกติ พรรคเพื่อไทยในปัจจุบัน ต้องเผชิญกับการยุบพรรคถึง 2 ครั้ง คือ การยุบพรรคไทยรักไทยในปี 2550 และ การยุบพรรคพลังประชาชนในปี 2551 คณะกรรมการบริหารพรรคถูกตัดสิทธิทางการเมือง มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายและระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญปี 2550 และรัฐธรรมนูญปี 2560 ได้สร้างเงื่อนไขอันเป็นอุปสรรคต่อพรรค โดยเฉพาะการเปลี่ยนกติกาการเลือกตั้งมาเป็นระบบจัดสรรปันส่วนผสม ซึ่งระบบการคำนวณคะแนนไม่เอื้อต่อพรรคการเมืองใหญ่ และการเลือกตั้งปี ยังเป็นการเลือกตั้งทั่วไปหลังว่างเว้นไป 8 ปี ทั้งพรรคเพื่อไทยเองก็ไม่ได้แกนนำพรรครัฐบาลนับตั้งแต่การรัฐประหารยาวนานถึง 5 ปี ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงซึ่งเกิดขึ้นตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา พรรคเพื่อไทยยังคงรักษาฐานเสียงของตนเองได้เสมอมา จะพบว่าพรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทย เป็นพรรคการเมืองที่ได้มีจำนวน ส.ส. สูงสุดในสภา

ตลอดการเลือกตั้งทั่วไปนับตั้งแต่ปี 2544 จนถึงครั้งล่าสุดคือ ปี 2562 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าองค์กรของพรรคเพื่อไทยมีการปรับตัวตามบริบทกฎกติกาและสถานการณ์ทางการเมือง

นอกจากนี้พรรคเพื่อไทยไม่ได้เป็นพรรคการเมืองที่จัดองค์กรและดำเนินกิจกรรมของพรรคสอดคล้องกับแนวคิดพรรคการเมืองอย่างตะวันตก ที่มองว่าพรรคการเมืองจะมีความเป็นสถาบันมั่นคง และได้รับความนิยมสูงต้องมีโครงสร้างพรรคที่สลับซับซ้อน มีความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรค มีระบบการคัดสรรผู้สมัครที่เป็นประชาธิปไตย มีจำนวนสาขาและสมาชิกพรรคเป็นจำนวนมาก แต่พรรคเพื่อไทยแตกต่างออกไป เนื่องจากพรรคเพื่อไทยมีจำนวนสาขาพรรค และสมาชิกพรรคน้อยมาก เมื่อเทียบกับพรรคอื่นๆ เช่น พรรคประชาธิปัตย์ จึงนำมาสู่ความสนใจของผู้วิจัยว่า พรรคเพื่อไทย สามารถสร้างและรักษาฐานเสียงทางการเมืองของตนเองไว้ได้อย่างไร พรรคเพื่อไทยมีการบริหารจัดการฐานเสียง และปรับตัวอย่างไร โดยผู้วิจัยให้ความสำคัญกับกลไกของพรรคในการสร้างและรักษาฐานเสียงระดับเขตพื้นที่ ซึ่งถือว่าเป็นกลไกที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนหรือฐานเสียงของพรรคมากที่สุด

ในการเลือกตั้งปี 2544 ซึ่งเป็นการลงเลือกตั้งครั้งแรกของพรรคไทยรักไทย ผลการเลือกตั้งในครั้งนั้นพรรคไทยรักไทยได้จำนวนส.ส.ในระบบแบ่งเขต 200 ที่นั่ง และส.ส.ในระบบบัญชีรายชื่อ 48 ที่นั่ง รวม 248ที่นั่ง จากทั้งหมด 500 ที่นั่ง และสามารถเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลผสมโดยมีทักษิณ ชินวัตรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นสมัยแรก รัฐบาลภายใต้การนำของพรรคไทยรักไทยได้บริหารงานจนครบวาระ4ปี ซึ่งถือเป็นรัฐบาลที่บริหารจนครบวาระเป็นครั้งแรก ต่อมาการเลือกตั้งในปี2548 พรรคไทยรักไทยได้รับคะแนนเสียงมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียว เนื่องจากได้ที่นั่งเกินกึ่งหนึ่งของสภา คือ 377 จาก 500 ที่นั่ง โดยมาจากส.ส.ในระบบแบ่งเขต 310 ที่นั่ง และส.ส.ในระบบบัญชีรายชื่อ 67 ที่นั่ง ซึ่งถือเป็นการจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทย ต่อมาเกิดการรัฐประหารในวันที่ 19 กันยายน 2549 โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) การรัฐประหารครั้งนี้เป็นการยึดอำนาจรัฐบาลรักษาการทักษิณ ชินวัตร<sup>1</sup> และพรรคไทยรักไทยก็ถูกยุบพรรคในวันที่30 พฤษภาคม ปี2550<sup>2</sup>

<sup>1</sup> แม้พรรคไทยรักไทยจะได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งปี 48 และสามารถจัดตั้งรัฐบาลทักษิณ2 แต่สถานการณ์ความขัดแย้งในขณะนั้นได้เกิดกลุ่มต่อต้านรัฐบาลทักษิณ รวมกลุ่มกันในนามกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยหรือกลุ่มคนเสื้อเหลือง ซึ่งไม่พอใจการบริหารงานของรัฐบาลทักษิณ และเรียกร้องให้รัฐบาลทักษิณลาออกจากตำแหน่ง ต่อมาวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549 ทักษิณ ชินวัตรยุบสภาและกำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 2 เมษายน 2549 (ในช่วงเวลาระหว่างนี้รัฐบาลทักษิณจึงดำรงตำแหน่งรักษาการ) อย่างไรก็ตามการเลือกตั้งในวันที่ 2 เมษายน ถูกศาลรัฐธรรมนูญตัดสินให้เป็นโมฆะ และกำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 15 ตุลาคม 2549 แต่เกิดการรัฐประหารขึ้นก่อนในวันที่ 19 กันยายน 2549

การรัฐประหารได้ทำลายหลักการประชาธิปไตยและฉีกรัฐธรรมนูญปี 2540 ทำให้กลุ่มนักกิจกรรมและประชาชนจำนวนหนึ่งออกมาต่อต้านการรัฐประหาร นอกจากนั้นการรัฐประหารได้โค่นล้มรัฐบาลทักษิณ ชินวัตรที่มาจาก การเลือกตั้งลงไป สร้างความไม่พอใจให้กับกลุ่มคนและประชาชนซึ่งได้รับประโยชน์จากนโยบายของพรรคไทยรักไทยที่มีอยู่จำนวนมาก เป็นเหตุให้กลุ่มนักกิจกรรมที่มีการรวมตัวอย่างหลวมๆ ผนึกกำลังกับกลุ่มการเมืองภายใต้ องค์กรแนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการ (นปก.) ต่อมาก็เปลี่ยนชื่อเป็นแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการ (นปช.) ตามสถานการณ์ทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป<sup>3</sup> กลุ่มนปช.หรือคนเสื้อแดง เหล่านี้ได้กลายเป็นมวลชนที่สำคัญของพรรคเพื่อไทยในการเคลื่อนไหวทางการเมือง

ต่อมา มีการจัดการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นในปี 2550 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2550 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงจำนวนเขตเลือกตั้งทั้งในแบบแบ่งเขตและสัดส่วน รัฐธรรมนูญปี 2550 กำหนดให้มี ส.ส.ทั้งหมด 480 คน โดยแบ่งเป็น ส.ส.แบบแบ่งเขต 400 คน จาก 76 จังหวัด ตามจำนวน ส.ส.และเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะมี การเปลี่ยนรูปแบบการแบ่งเขตเลือกตั้งกับจำนวน ส.ส.เขต จากเดิมตามรัฐธรรมนูญปี 2540 กำหนดให้มีผู้แทน (ส.ส.) 1 เขต ต่อ 1 คน แต่ในรัฐธรรมนูญปี 2550 ได้เปลี่ยนมาใช้รูปแบบ 1 เขตหลายคน โดยจำนวนผู้แทนที่พึงมีในแต่ละเขตคำนวณจากจำนวนประชากรในเขตเลือกตั้งนั้นๆ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งและจำนวน ส.ส.ในแบบสัดส่วน จากเดิมรัฐธรรมนูญปี 2540 กำหนดให้ทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเดียว และมีจำนวน ส.ส.ในแบบบัญชีรายชื่อได้ 100 คน แต่ในรัฐธรรมนูญปี 2550 ได้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นกลุ่มจังหวัดทั้งหมด 8 กลุ่ม โดยแต่ละกลุ่มจังหวัดมี ส.ส.ได้ 10 คน ดังนั้นจึงมี ส.ส.ในแบบสัดส่วนรวม 80 คน แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงกติกาการเลือกตั้ง และถูกยึดอำนาจโดยการรัฐประหาร แต่พรรคพลังประชาชนซึ่งมีฐานจากพรรคไทยรักไทยเดิมก็ยังคงได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง ผลการเลือกตั้งปี 2550 พรรคพลังประชาชนมีจำนวน ส.ส.ในสภา 233 คน จาก 480 คน แบ่งเป็น ส.ส.ในระบบแบ่งเขต 199 ที่นั่ง และ ส.ส.ในระบบบัญชีรายชื่อ 34 ที่นั่ง ทำให้สามารถเป็นแกนนำจัดตั้ง

<sup>2</sup> 30 พฤษภาคม 2550 ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคไทยรักไทย และตัดสิทธิทางการเมืองคณะกรรมการบริหารพรรคเป็นเวลา 5 ปี เนื่องจากพบว่าพรรคไทยรักไทยได้วางใจให้พรรคเล็กลงเลือกตั้งในระบบแบ่งเขตและมีส่วนเกี่ยวข้องกับการปลอมแปลงอายุสมาชิกพรรค ดูเพิ่มเติมใน ราชกิจจานุเบกษา, “คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3-5/2550 คดียุบพรรคพัฒนาชาติไทย แผ่นดินไทย และไทยรักไทย,” จาก [http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2550/A/033\\_1/1.PDF](http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2550/A/033_1/1.PDF) (สืบค้นวันที่ 5 พฤษภาคม 2561 )

<sup>3</sup> อุบลพรรณ กระจำงโพธิ์. “การเคลื่อนไหวของขบวนการแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ช่วงรัฐบาลอภิสิทธิ์.” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า 2.

รัฐบาลผสม โดยมีสมัคร สุนทรเวช ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่ต่อมาพรรคพลังประชาชนก็ถูกยุบพรรคในปี 2551<sup>4</sup> นำไปสู่การจัดตั้งพรรคเพื่อไทยเพื่อลงเลือกตั้งทั่วไปในปี 2554

การเลือกตั้งปี 2554 พรรคเพื่อไทยยังสามารถครองเสียงส่วนมากในสภาโดยได้ที่นั่งในสภา 265 ที่นั่งจาก 500 ที่นั่ง โดยแบ่งเป็นส.ส.ในระบบแบ่งเขต 204 ที่นั่ง และ ส.ส.ในระบบบัญชีรายชื่อ 61 ที่นั่ง เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลบริหารงานภายใต้รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จนกระทั่งเกิดการรัฐประหารในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) ส่งผลให้รัฐธรรมนูญปี 2550 ต้องสิ้นสุดลงด้วย การรัฐประหารในครั้งนี้ส่งผลให้การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง และภาคประชาชนถูกควบคุมอย่างเบ็ดเสร็จด้วยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 57/2557 ซึ่งห้ามมิให้พรรคการเมืองจัดการประชุมหรือ ดำเนินการทางการเมืองใดๆ รวมถึงคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 3/2558 ห้ามมิให้มีการชุมนุมตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป ยิ่งไปกว่านั้นคณะรัฐประหารยังครองอำนาจในการบริหารยาวนานถึง 5 ปี จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2560 และนำไปสู่การเลือกตั้งในปี 2562

การเลือกตั้งปี 2562 เป็นการเลือกตั้งที่พรรคเพื่อไทยและพรรคการเมืองทุกพรรคเผชิญกับความท้าทายจากระบบการเลือกตั้งรูปแบบใหม่ที่สลับซับซ้อนและแตกต่างไปจากเดิมอย่างสิ้นเชิง ระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ปี 60 เรียกว่า ระบบจัดสรรปันส่วนผสม (Mixed Member Apportionment System: MMA) ซึ่งมีลักษณะสำคัญคือการกำหนดจำนวนส.ส.ที่แต่ละพรรคจะพึงมี โดยคำนวณจากคะแนนเสียงที่ผู้สมัครสังกัดพรรคในแต่ละเขตได้รับ ระบบดังกล่าวจึงกำหนดให้มีบัตรเลือกตั้งเพียงใบเดียวคือการเลือก ส.ส.แบบแบ่งเขต ดังนั้นการเลือกผู้สมัครในเขตจึงหมายถึงการเลือกพรรคด้วยเช่นกัน เมื่อรวบรวมคะแนนเสียงที่พรรคได้รับจากระบบแบ่งเขตทั้งหมดแล้ว จะนำไปคำนวณจำนวนส.ส.ที่พรรคนั้นพึงมี หากมีจำนวนส.ส.แบ่งเขตน้อยกว่าที่พรรคพึงมี ก็จะได้รับการจัดสรรส.ส.ในแบบบัญชีรายชื่อให้ครบตามจำนวนที่พรรคพึงมี แต่หากพรรคมีจำนวนส.ส.แบบแบ่งเขตเท่ากับหรือมากกว่าจำนวนส.ส.ที่พรรคพึงมี ก็จะไม่ได้รับการจัดสรรที่นั่งส.ส.ในระบบบัญชีรายชื่อ ระบบการเลือกตั้งรูปแบบนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าจะเป็นอุปสรรคต่อพรรคขนาดใหญ่ เนื่องจากถูกกำหนดด้วยข้อจำกัดจำนวนส.ส.ที่พึงมี ในขณะที่พรรคเล็กก็ไม่มีศักยภาพมากพอที่จะส่งผู้สมัครลงเลือกตั้งให้ครบทุกเขต แต่ระบบดังกล่าวจะเอื้อให้พรรคขนาดกลางได้ประโยชน์สูงสุด เพราะแม้ว่าจะ

<sup>4</sup> 2 ธันวาคม 2551 ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคพลังประชาชน และตัดสิทธิทางการเมืองคณะกรรมการบริหารพรรคเป็นเวลา 5 ปี จากกรณีการทุจริตการเลือกตั้งในจังหวัดเชียงราย ของนายยงยุทธ ติยะไพรัช ซึ่งดำรงตำแหน่งรองหัวหน้าพรรคพลังประชาชน

แพ้ในสนามเลือกตั้งแบบแบ่งเขตแต่คะแนนที่ผู้สมัครได้รับก็ไม่ถูกทิ้งเปล่า และได้รับการจัดสรรที่นั่งแบบบัญชีรายชื่อทดแทน ความท้าทายของพรรคเพื่อไทยจากกติกาการเลือกตั้งรูปแบบใหม่ คู่แข่งหน้าใหม่ โดยเฉพาะพรรคพลังประชารัฐ ซึ่งเป็นพรรคที่สนับสนุนการสืบทอดอำนาจของรัฐบาลคสช. และพรรคอนาคตใหม่ ที่ได้รับความสนใจจากสื่อและสังคมจนเกิดกระแสเป็นกระแสทางเลือกใหม่ที่มีฐานเสียงจากกลุ่มคนรุ่นใหม่ และมีจุดยืนในการต่อต้านการสืบทอดอำนาจของรัฐบาลคสช.อย่างชัดเจน โดยในการเลือกตั้งปี 2562 มีการเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งทั่วประเทศจาก 400 เขต เป็น 350 เขต กำหนดให้มีส.ส.ได้ 1 เขต 1 คน ส่วนแบบบัญชีรายชื่อมีจำนวนส.ส. 150 คน รวมทั้งหมด 500 คน ผลการเลือกตั้งในครั้งนั้น พรรคเพื่อไทย ได้จำนวนส.ส.แบบแบ่งเขต 136 ที่นั่ง แต่ไม่ได้รับการจัดสรร ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ เนื่องจากมีส.ส.แบบแบ่งเขตมากกว่าจำนวน ส.ส.ที่พรรคพึงมี การเลือกตั้งครั้งนี้ยังเป็นการเลือกตั้งเป็นครั้งแรกที่พรรค (นับตั้งแต่พรรคไทยรักไทย พลังประชาชน) ส่งผู้สมัครไม่ครบทุกเขต โดยส่งผู้สมัครเพียง 250 เขต จาก 350 เขต ผลการเลือกตั้งในปี 2562 แสดงให้เห็นว่าพรรคเพื่อไทยได้รับผลกระทบอย่างชัดเจน จากระบบกติกาการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม คู่แข่งหน้าใหม่ การวางเว้นจากการบริหารงานในฐานะพรรครัฐบาล และการถูกสั่งให้ยุติบทยาทางการเมืองด้วยคำสั่งคณะรัฐประหาร แต่หากมองในมุมของการรักษาฐานเสียง เพื่อไทยยังคงได้รับที่นั่งส.ส.สูงสุดในสภา แม้ว่าอาจจะไม่สามารถรวบรวมจำนวนส.ส.เพื่อเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลได้ก็ตาม

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้เลือก จังหวัดเชียงรายเป็นพื้นที่ในการศึกษา เพราะภาคเหนือ เป็นพื้นที่ที่พรรคเพื่อไทยได้รับความนิยมสูงตั้งแต่ยุคพรรคไทยรักไทย โดยพรรคไทยรักไทยครองที่นั่งส.ส.ระบบแบ่งเขตของภาคเหนือ ซึ่งประกอบไปด้วย 9 จังหวัดคือ เชียงราย เชียงใหม่ น่าน พะเยา แพร่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน และอุตรดิตถ์ การเลือกตั้งทั่วไปปี 2544 พรรคไทยรักไทยได้ส.ส.แบ่งเขตในภาคเหนือ จำนวน 35 จาก 40 ที่นั่ง และต่อมาในปี 2548 พรรคไทยรักไทย สามารถครองที่นั่งในทุกเขตเลือกตั้งของภาคเหนือคือ 40 ที่นั่ง ในปี 2550 พรรคพลังประชาชน ได้ 37 จาก 40 ที่นั่ง ในปี 2554 พรรคเพื่อไทยได้ 35 จาก 36 ที่นั่ง ในปี 2562 พรรคเพื่อไทยได้ 26 ที่นั่งจาก 33 ที่นั่ง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าพรรคเพื่อไทยสามารถรักษาฐานเสียงของพรรคตนเองในภาคเหนือได้เหนียวแน่น และในจำนวน 9 จังหวัดภาคเหนือ นั้น จังหวัดเชียงราย เป็นจังหวัดที่พรรคเพื่อไทยสามารถเอาชนะได้ยกจังหวัดในทุกเขตเลือกตั้ง ตั้งแต่การเลือกตั้งทั่วไปปี 2544 ปี 2548 ปี 2550 ปี 2554 และ ปี 2562 พรรคเพื่อไทยยังรักษาที่นั่ง ส.ส.ได้ 5 เขต เสียที่นั่งให้กับพรรคอนาคตใหม่ 2 เขต นอกจากนี้จังหวัดเชียงรายเป็นจังหวัดใหญ่ มีจำนวนเขตเลือกตั้งและจำนวนส.ส. มาก โดยในการเลือกตั้งปี 2544 และ ปี 2548 เชียงรายมีจำนวน ส.ส.ได้ 8 คน ในปี 2550 ปี 2554 และ ปี 2562 จังหวัดเชียงรายมีจำนวน ส.ส. ได้ 7 คน ความสำคัญของจังหวัดที่มีจำนวนส.ส.มาก ย่อมเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญทาง



การเมืองของพรรคการเมืองในการเอาชนะการเลือกตั้ง รวบรวมส.ส.ให้ได้จำนวนมากที่สุดเพื่อให้ได้เสียงข้างมากในการจัดตั้งรัฐบาล และหากพิจารณาผลการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อของจังหวัดเชียงราย ซึ่งเป็นการลงคะแนนให้กับพรรคการเมืองแต่ละพรรค จะพบว่า พรรคเพื่อไทยเป็นพรรคที่ได้รับคะแนนเสียงทิ้งห่างจากคู่แข่งมาก ในการเลือกตั้งทั่วไปปี 2544 พรรคไทยรักไทย ได้ 375,863 เสียง คิดเป็น 66 % ในปี 2548 พรรคไทยรักไทย ได้ 462,963 เสียง คิดเป็น 79% ในปี 2550 พรรคพลังประชาชน ได้ 375,172 เสียง คิดเป็น 66% ในปี 2554 พรรคเพื่อไทย ได้ 445,095 เสียง คิดเป็น 72% และในปี 2562 พรรคเพื่อไทย ได้ 282,544 คิดเป็น 42 % (การเลือกตั้งในปี 2562 คะแนนในระบบบัญชีรายชื่อมาจากคะแนนที่ผู้สมัครสังกัดพรรคในทุกๆเขตของจังหวัดได้รับ) จังหวัดเชียงรายจึงมีความน่าสนใจในแง่ของการสร้างและรักษาฐานเสียงของพรรคการเมือง

## 1.2 คำถามในการศึกษา

พรรคไทยรักไทยสร้างฐานเสียงของพรรคด้วยกลไกใด และพรรคเพื่อไทยใช้วิธีการใดในการรักษาฐานเสียงในระดับเขตเลือกตั้งของจังหวัดเชียงราย

## 1.3 วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษากลไกในการสร้างฐานเสียงในจังหวัดเชียงรายของพรรคไทยรักไทย และการปรับตัวของพรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทย ในการรักษาฐานเสียงนั้นให้คงอยู่ยาวนาน

## 1.4 สมมติฐาน

นโยบาย ผู้สมัคร ศูนย์ประสานงานพรรค และหัวคะแนน เป็นกลไกที่สำคัญของพรรคการเมืองในการสร้างและรักษาฐานเสียงในพื้นที่ กลไกด้านนโยบายพรรคทำให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับผลประโยชน์จากนโยบายและโครงการในวงกว้าง เช่น นโยบาย 30 บาท กองทุนหมู่บ้าน ด้านผู้สมัครการคัดเลือกผู้สมัครที่มีฐานเสียงเดิม ทำให้พรรคสามารถดึงคะแนนนิยมให้กับพรรคได้ง่ายขึ้น แต่มีข้อจำกัดในเรื่องการผูกขาดอำนาจในการตัดสินใจเลือกผู้สมัครโดยชนชั้นนำของพรรค กลไกด้านศูนย์ประสานงานพรรคการเมืองที่มีบทบาทในการบริหารจัดการองค์กรของพรรคในระดับพื้นที่แทนสาขาพรรค โดยการใช้ศูนย์ประสานงานพรรคช่วยให้พรรคสามารถเชื่อมโยงกับประชาชนในพื้นที่สามารถบริหารฐานเสียงในพื้นที่ได้อย่างยืดหยุ่น คล่องตัว และสอดคล้องกับบริบทในพื้นที่ ลดข้อจำกัดของการใช้สาขาพรรคเนื่องจากสาขาพรรคมีเขตรับผิดชอบมาก และมีกฎเกณฑ์ ระเบียบในการจัดตั้งและบริหารงานที่ซับซ้อน อย่างไรก็ตามการใช้ศูนย์ประสานงานพรรค เป็นกลไกในการรักษาฐานเสียงในระดับพื้นที่ที่มีจุดอ่อนสำคัญคือ การยึดติดกับตัวผู้สมัครพรรค ทำให้ศูนย์ประสานงาน

กลายเป็นกลไกหนึ่งของผู้สมัครสังกัดพรรคมากกว่าของพรรคการเมือง นอกจากนี้โครงสร้างภายในพรรคที่มีการจัดตั้งเครือข่ายการทำงานประสานร่วมกันระหว่างผู้สมัครของพรรค เช่นการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานพรรคภาคเหนือตอนบน ที่เอื้อให้การรักษารฐานเสียงของพรรคมีความมั่นคงมากยิ่งขึ้น กลไกด้านหัวคะแนน หรือ ผู้ประสานงานในพื้นที่ พรรคไทยรักไทยได้จัดตั้งหัวคะแนนที่ยึดโยงกับพรรคโดยตรง ทำให้พรรคลดการพึ่งพาหัวคะแนนของผู้สมัคร ประกอบกับนโยบายที่ประสบความสำเร็จของพรรคทำให้บทบาทของหัวคะแนนในการจัดการเสียงเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เช่น สิ่งตอบแทนในการแลกเปลี่ยน กระนั้นหัวคะแนนก็ยังคงมีบทบาทในการประสานงานและรณรงค์เลือกตั้งในพื้นที่ที่ติดต่อตัวผู้สมัครและพรรคการเมือง

### 1.5 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

1. ได้ทราบถึง วิธีการสร้างฐานเสียงของพรรคการเมืองในระดับพื้นที่ และการปรับตัวของพรรคในการรักษาฐานเสียง แม้ต้องเผชิญกับการยุบพรรคถึง 2 ครั้ง
2. ทำความเข้าใจยุทธศาสตร์ของพรรคในการเลือกจัดองค์กรระดับย่อยในพื้นที่ให้สอดคล้องกับบริบทและเงื่อนไขทางการเมือง

### 1.6 วิธีการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยแบ่งเครื่องมือการศึกษาเป็นสองส่วนคือ การวิจัยด้านเอกสาร (documentary research) และการวิจัยภาคสนาม (Survey and Field Research) โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-dept interview) และนำเสนอในรูปแบบการพรรณนาเชิงวิเคราะห์ (descriptive analysis) โดยรายละเอียดประกอบไปด้วย

#### 1) เครื่องมือในการวิจัย

**การวิจัยด้านเอกสาร (documentary research)** ประกอบไปด้วยหนังสือ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย บทความ ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยครั้งนี้ แบ่งออกเป็นเอกสารชั้นต้น (Primary documentary) เช่น สถิติการเลือกตั้งจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง กฎหมาย พระราชบัญญัติ ประกาศอื่นๆที่เกี่ยวข้อง และเอกสารชั้นรอง (Secondary documentary) เช่น วิทยานิพนธ์ บทความ วารสาร บทสัมภาษณ์ เอกสารพรรคการเมือง สื่อสิ่งพิมพ์ ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง

**สัมภาษณ์เชิงลึก (in-dept interview)** โดยแบ่งเป็นสามกลุ่ม คือ

1. แกนนำพรรคเพื่อไทย และ เครือข่ายแกนนำพรรคเพื่อไทยในพื้นที่ เช่น นักการเมือง ผู้สมัคร ส.ส.
2. หัวคะแนน หรือ ผู้ประสานงาน ในพื้นที่

### 3. ประชาชนและเครือข่ายในพื้นที่ซึ่งเป็นผู้สนับสนุนพรรคเพื่อไทย

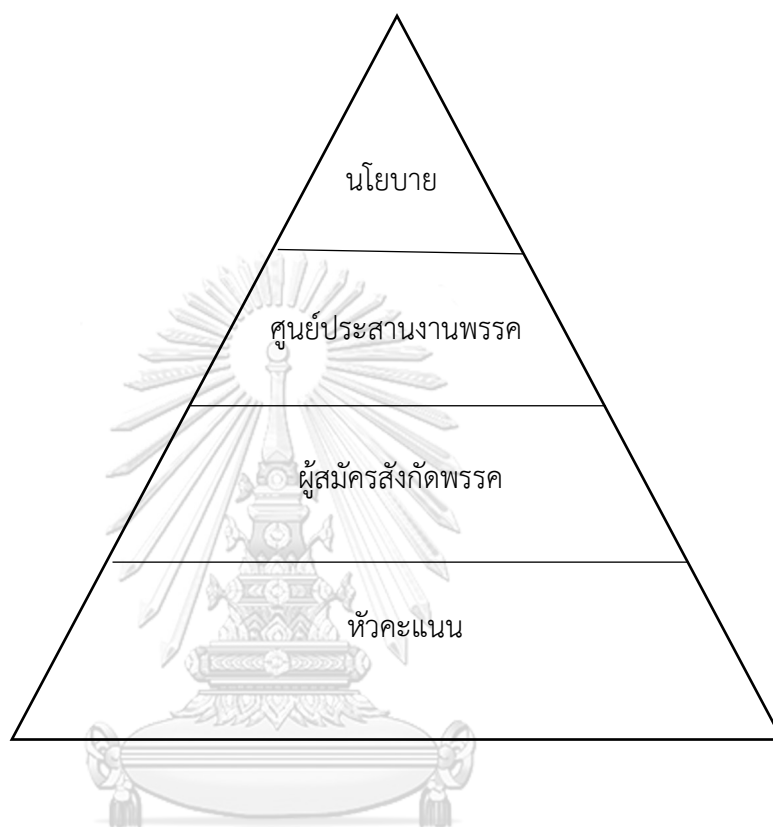
#### 2) ขอบเขตการศึกษา

การกำหนดพื้นที่ในการศึกษาย่อมนำไปสู่ผลลัพธ์ของการศึกษาที่แตกต่างกันออกไป ผู้วิจัยได้เลือกจังหวัดเชียงรายเป็นพื้นที่ศึกษา เนื่องด้วยภาคเหนือ นั้น ถือได้ว่าเป็นพื้นที่ทางการเมืองของพรรคเพื่อไทยที่สามารถรองรับฐานเสียงได้อย่างเหนียวแน่น ในกรณีของเชียงรายนั้นจะเห็นได้จากชัยชนะอย่างต่อเนื่องในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พรรคเพื่อไทยสามารถชนะการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตในทุกเขตของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) นับตั้งแต่ปีพ.ศ.2544 พ.ศ.2548 พ.ศ.2550 พ.ศ.2554 และ พ.ศ.2562 พรรคเพื่อไทยยังคงรักษาที่นั่งส่วนใหญ่ในจังหวัดเชียงราย โดยชนะการเลือกตั้งใน 5 เขต จาก 7 เขตเลือกตั้ง

พรรคไทยรักไทย พลังประชาชน และเพื่อไทยได้รับความนิยมจากประชาชนผู้มาใช้สิทธิในจังหวัดเชียงรายอย่างมาก ซึ่งจะเห็นได้จากผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปทั้งแบบแบ่งเขตและบัญชีรายชื่อ หากพิจารณาคะแนนเสียงในแบบบัญชีรายชื่อหรือปาร์ตี้ลิสต์ซึ่งสะท้อนถึงค่านิยมที่มีต่อพรรคการเมือง จะพบว่าประชาชนในจังหวัดเชียงรายลงคะแนนให้กับพรรคไทยรักไทยในปี 2544 375,863 เสียง คิดเป็นร้อยละ 66 ของคะแนนที่ทุกพรรคได้รับ และในปี 2548 ได้รับ 462,963 เสียง คิดเป็นร้อยละ 79 ส่วนการเลือกตั้งในปี 2550 พรรคพลังประชาชน ได้รับ 375,172 เสียง คิดเป็นร้อยละ 66 ในการเลือกตั้งปี 2554 พรรคเพื่อไทยได้รับ 445,095 เสียง คิดเป็นร้อยละ 72 และในการเลือกตั้งปี 2562 พรรคเพื่อไทยได้รับ 282,544 เสียง คิดเป็นร้อยละ 42

## 1.7 กรอบความคิด

### การสร้างและรักษาฐานเสียงของพรรคการเมืองในจังหวัดเชียงราย



## 1.8 โครงสร้างการนำเสนอแต่ละบท

งานวิจัยนี้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 5 บท โดยในบทที่ 1 กล่าวถึงบทนำ ที่มาและความสำคัญที่นำมาสู่คำถามในการศึกษาครั้งนี้ บทที่ 2 เป็นส่วนของแนวคิด ทฤษฎี ที่นำมาใช้เป็นกรอบแนวความคิดในการศึกษาและวิเคราะห์ รวมถึงส่วนของการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำประเด็นที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่องานวิจัยในครั้งนี้มาต่อยอดและวิเคราะห์ร่วม ในบทที่ 3 เป็นส่วนของเนื้อหาของงานวิจัยในกลไกด้านนโยบาย และศูนย์ประสานงานพรรค ในบทที่ 4 เป็นส่วนเนื้อหากลไกด้านผู้สมัครสังกัดพรรค และหัวคะแนน ซึ่งเป็นกลไกที่มีบทบาทในการบริหารจัดการฐานเสียงในระดับพื้นที่ ส่วนสุดท้าย คือ บทที่ 5 เป็นส่วนสรุปผลการศึกษา และ อภิปรายผลการศึกษาในภาพรวมทั้งหมด

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีและแนวคิดในการศึกษา การสร้างและรักษาฐานเสียงของพรรคการเมืองในจังหวัด เชียงราย ระหว่างปีพ.ศ.2544-2562 ใช้แนวคิดการจัดองค์กรพรรคการเมือง และการสร้าง ประชาธิปไตยภายในพรรคเป็นแนวทางหลักในการวิเคราะห์ รวมถึงการศึกษาทบทวนวรรณกรรมอื่น เพื่อนำมาปรับใช้ประกอบการวิเคราะห์ในการศึกษาครั้งนี้

#### 2.1 แนวคิด ทฤษฎี

##### แนวคิดว่าด้วยพรรคการเมือง

พรรคการเมือง เป็นองค์กรสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญต่อระบบการเมืองในทุกระบบ พรรคการเมืองเป็นตัวกลางในการเชื่อมโยงความต้องการและข้อเรียกร้องระหว่างรัฐและประชาชน หน้าที่สำคัญประการหนึ่งของพรรคการเมือง คือการรวบรวมความต้องการของประชาชน นำเสนอ นโยบาย และส่งตัวแทนลงเลือกตั้งเพื่อให้ได้เป็นรัฐบาลและนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติให้บรรลุผล นักวิชาการทั้งในและต่างประเทศได้ให้ความหมายและลักษณะของพรรคการเมืองไว้อย่างหลากหลาย ซึ่งผู้วิจัยจะหยิบยกมาเพื่อทำความเข้าใจสถาบันที่เรียกว่า พรรคการเมือง

*William Goodman* ให้ความหมายพรรคการเมืองโดยสรุปว่าเป็นองค์การที่รวมสมาชิกที่มี ลักษณะคล้ายกันอยู่ร่วมกันโดยมีจุดมุ่งหมายอย่างเปิดเผยเพื่อชนะการเลือกตั้งและสามารถเข้าไปใช้อำนาจรัฐบาล<sup>5</sup>

*Roy C. Macridis* กล่าวถึงพรรคการเมืองว่าหมายถึง สมาคมที่ดำเนินกิจกรรมทางการเมือง และทำหน้าที่ในการรวบรวมประชาชนเข้าด้วยกัน โดยเป้าหมายหลักเพื่อการเข้าไปจัดตั้งรัฐบาลผ่านการผสมผสานผลประโยชน์ของประชาชน<sup>6</sup>

*ทินนะพันธุ์ นะคะตะ* ให้ความหมายพรรคการเมืองว่าหมายถึง กลุ่มบุคคลที่รวมตัวกัน เพื่อเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและบริหารประเทศ ด้วยการส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งโดย มุ่งหวังที่จะได้เป็นรัฐบาลหรือมีเสียงข้างมากในสภา<sup>7</sup>

<sup>5</sup> William Goodman, *The Two Party System In The United State* (New York : D. Nostrand Company, 1956), p.6.

<sup>6</sup> Roy C. Macridis, *Political Parties : Contemporary Trends And Idea* ( New York : Harper & Publishers, 1967), p.9.

*Joseph La Palombara* และ *Myron Weiner* ได้สรุปลักษณะสำคัญของพรรคการเมืองไว้ 5 ประการ ดังนี้<sup>8</sup>

1. พรรคการเมืองจะต้องมีความยั่งยืน โดยความยั่งยืนของพรรคการเมืองต้องไม่ขึ้นอยู่กับชีวิตหรืออำนาจของผู้นำในพรรคการเมือง หมายความว่าพรรคการเมืองที่รวมตัวกันขึ้นมาขึ้นนั้นต้องไม่ยึดติดกับบุคลิกภาพหรืออำนาจของผู้นำเป็นหลักในการมารวมกัน พรรคการเมืองที่รวมกันด้วยพื้นฐานของผู้นำหลักนั้นมักจะล้มเลิกหรือแตกสลายได้ง่ายเมื่อผู้นำนั้นสิ้นชีวิตหรือหมดอำนาจไป แต่พรรคการเมืองที่รวมตัวกันโดยถืออุดมการณ์เป็นหลักย่อมมีความมั่นคง แม้ว่าบุคคลที่รวมกันก่อตั้งพรรคขึ้นมาจะสิ้นชีวิต

2. พรรคการเมืองจะต้องมีสาขาพรรคกระจายไปสู่ชนบทและมีขอบเขตในการติดต่อสื่อสารระหว่างสำนักงานใหญ่กับสาขาพรรคการเมืองหมายความว่า พรรคการเมืองที่แท้จริงต้องมีระบบติดต่อกับประชาชนได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งสาขาของพรรคในท้องถิ่นจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่นี้ให้กับพรรคการเมือง การมีสาขาพรรคการเมืองนั้นจะเป็นการสร้างรากฐานให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง และมีลักษณะเป็นพรรคของมวลชนซึ่งจะดึงเอาประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและใช้พรรคเป็นเครื่องมือในการควบคุมรัฐบาล

3. บรรดากลุ่มผู้นำในพรรคการเมืองต้องมีความตั้งใจอย่างแท้จริงที่จะรวมอำนาจการตัดสินใจนโยบายต่างๆมาให้พรรคการเมืองของตนแต่ผู้เดียวหรือมีฉันทันทีเข้าร่วมกับพรรคอื่น ไม่เพียงแต่จะใช้อิทธิพลเข้าแทรกแซงนโยบายเท่านั้น หมายความว่า ในบรรดาพรรคการเมืองนั้นจะต้องมีความมุ่งหมายที่จะให้พรรคการเมืองของตนเป็นรัฐบาลเพื่อเข้าควบคุมบุคลากรและนโยบายในการบริหารประเทศหากว่าได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งเป็นเสียงข้างมาก หรือหากว่าไม่ได้รับเลือกตั้งเข้ามามีเสียงข้างมากที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้โดยลำพังพรรคเดียว อาจจะประนีประนอมกับพรรคอื่น จัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้นมา เพราะนั่นเป็นโอกาสที่จะนำนโยบายของพรรคไปประกอบเป็นนโยบายของรัฐบาลซึ่งจะทำให้สมาชิกพรรคและผู้สนับสนุนของพรรคได้รับประโยชน์จากนโยบายนั้น

4. พรรคการเมืองต้องพยายามหาคะแนนนิยมเมื่อมีการรับเลือกตั้ง และหาความสนับสนุนจากประชาชนทั่วไปเมื่อไม่มีการเลือกตั้ง พรรคการเมืองที่แท้จริงจะต้องพยายามขยายแนวคิดของ

<sup>7</sup> ทินนะพันธุ์ นาคะตะ, ประชาธิปไตยไทย (กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำราคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2545), หน้า 141.

<sup>8</sup> Joseph LaPalombara and Myron Weiner, Political parties and political development (New York : Princeton University Press, 1996), p. 3.

พรรค และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเมือง ซึ่งแง่มุมปัญหาต่างๆ แก่ประชาชนตลอดเวลา รวมไปถึงเสนอแนวคิดให้ประชาชนเลือก ทั้งนี้เพราะพรรคการเมืองมีจุดมุ่งหมายที่จะเข้าไปเป็นรัฐบาลในการบริหารประเทศ แต่การสร้างควมนิยมเพื่อทำให้พรรคชนะการเลือกตั้งนั้น บางทีก็ใช้เวลาชานาน ดังนั้น นอกจากพรรคการเมืองจะหาเสียงเมื่อมีการเลือกตั้งแล้ว หลังการเลือกตั้งก็ต้องดำเนินบทบาทอยู่ตลอดเวลาและมีการเตรียมพร้อมอยู่เสมอ

กล่าวโดยสรุปแล้ว พรรคการเมือง หมายถึง สถาบันการเมืองโดยการรวมกลุ่มของคนที่มีลักษณะคล้ายกัน โดยมีการดำเนินกิจกรรมที่สำคัญ คือ การระดมผลประโยชน์และความต้องการของประชาชน เสนอเป็นนโยบายให้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง และมีเป้าหมายเพื่อการจัดตั้งรัฐบาล ดังนั้นหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของพรรคการเมือง คือ การคัดสรรผู้สมัครหรือตัวแทนในการลงแข่งขันเลือกตั้งเพื่อให้พรรคได้รับชัยชนะ ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับความนิยมนจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

### รูปแบบของพรรคการเมือง

นักวิชาการทางรัฐศาสตร์ได้พยายามจำแนกรูปแบบของพรรคการเมือง บนเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการจำแนกที่แตกต่างกันออกไป เช่น Maurice Duverger แบ่งรูปแบบพรรคการเมืองตามโครงสร้างองค์กรเป็นสองรูปแบบคือ พรรคแบบชนชั้นนำ (Cadre/Elite Parties) เป็นพรรคที่มีโครงสร้างองค์กรพรรคแบบยึดหยุ่นและไม่เป็นทางการ ศูนย์กลางอำนาจนำโดยชนชั้นนำระดับชาติหรือท้องถิ่น บุคคลที่มีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูง อีกรูปแบบตรงกันข้ามคือ พรรคแบบมวลชน (Mass Parties) เป็นลักษณะของพรรคการเมืองที่มีโครงสร้างแบบเป็นทางการ สลับซับซ้อนมีลำดับชั้น สามารถระดมมวลชนได้เป็นวงกว้าง มีการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมไปยังประชาชนจำนวนมาก ซึ่งพรรคการเมืองลักษณะนี้จะเน้นการเพิ่มขยายจำนวนสมาชิกพรรค อย่างไรก็ตาม การศึกษาการจำแนกรูปแบบหรือประเภทของพรรคการเมืองเพื่อวิเคราะห์โครงสร้างและการดำเนินการของพรรคประสบกับข้อจำกัดที่สำคัญหลายประการ โดยเฉพาะการแบ่งรูปแบบของพรรคการเมืองที่ได้รับอิทธิพลจากงานศึกษาในยุโรปตะวันตก และไม่สอดคล้องกับพัฒนาการของพรรคการเมืองที่มีรูปแบบหลากหลายมากขึ้นในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา

งานศึกษาของ Richard Gunther และ Larry Diamond<sup>9</sup> จึงได้พยายามรวบรวมรูปแบบของพรรคการเมืองให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงตามบริบทของยุคสมัย เนื่องจากงานศึกษาเกี่ยวกับพรรคการเมืองที่มีอยู่ในอดีตเกือบทั้งหมดมาจากจากศึกษาในบริบทของสังคมยุโรปตะวันตก พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นใหม่ในบริบททางเศรษฐกิจ สังคมและพัฒนาการทางเทคโนโลยีที่มีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง เช่น ในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 การเกิดขึ้นของสื่อโทรทัศน์ได้กลายเป็นสื่อกลางในการสื่อสารระหว่างผู้สมัครและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งไม่มีปรากฏการณ์เหล่านี้ในการแบ่งรูปแบบพรรคการเมืองช่วงคลาสสิก รวมถึงข้อจำกัดเรื่องเกณฑ์ชี้วัดรูปแบบในการศึกษาโดยการใช้เงื่อนไขเพียงข้อใดข้อหนึ่งเป็นเกณฑ์พื้นฐานในการจำแนก สิ่งเหล่านี้ทำให้ลดความสำคัญในการวิเคราะห์ความแตกต่างของรูปแบบพรรคการเมืองที่มีอยู่อย่างหลากหลาย ในงานศึกษาของ Gunther และ Diamond จึงใช้เกณฑ์ในการแบ่งประเภทพรรคการเมืองทั้งหมด 3 ประการ คือ

1. the nature of the formal organization of the party
2. the nature of the party's programmatic commitments
3. the strategy and behavioural norms of the party

จากเกณฑ์ดังกล่าว Gunther และ Diamond จัดกลุ่มพรรคการเมืองเป็น 5 กลุ่ม แบ่งประเภทพรรคการเมืองออกเป็น 15 แบบ ดังนี้

**กลุ่ม Elite-based Parties** ประกอบด้วย Tradit. / Local / Notable party และ clientelistic party

**กลุ่ม Mass-based Parties** ประกอบด้วย 3 กลุ่มย่อยคือ

- (1) socialism มี Class-mass และ Leninist
- (2) nationalism มี Pluralist-Nationalist และ Ultranationalist
- (3) religion มี Denominational และ Fundamentalist

**กลุ่ม Ethnicity-based Parties** ประกอบด้วย Ethnic และ congress party

**กลุ่ม Electoralist Parties** ประกอบด้วย catch-all party , the programmatic party และ personalistic party

**กลุ่ม Movement Parties** ประกอบด้วย Left-Libertarian และ Post-industrial Extreme-Right

---

<sup>9</sup> Richard Gunther and Larry Diamond, "Species of Political Parties : A New Typology", *SAGE Publications* 9 (March 2003):167-199.



การแบ่งประเภทพรรคการเมืองของ Gunther และ Diamond ซึ่งใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาทั้งการจัดระเบียบองค์กรโครงสร้างพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ของพรรคการเมือง รวมถึงบรรทัดฐานระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติหรือยุทธศาสตร์การดำเนินงานพรรค จึงช่วยให้สามารถวิเคราะห์พรรคการเมืองที่มีอยู่อย่างหลากหลายและมีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันออกไปตามบริบทสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของแต่ละภูมิภาค

กรณีของพรรคการเมืองในประเทศไทย หากพิจารณาตามหลักการรูปแบบพรรคการเมืองตะวันตกนั้นก็จะพบว่าพรรคการเมืองไทยไทยมีลักษณะต่างออกไปจากแนวคิดดังกล่าว โดยมีนักวิชาการไทยเสนอว่า พรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นเพียงกลุ่มทางการเมือง (Political factions) เท่านั้น กล่าวคือ

1. พรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่มักจะเกิดจากการรวมตัวของบุคคลเพียงไม่กี่คน โดยอาศัยพื้นฐานความสัมพันธ์ส่วนตัว มากกว่าจะอยู่บนฐานความคิดเห็นหรืออุดมการณ์ทางการเมืองที่คล้ายคลึงกัน ดังนั้นพรรคการเมืองส่วนมากจึงไม่ค่อยมีความยั่งยืน แตกสลายง่าย
2. พรรคการเมืองไทยส่วนมากจะเป็นการรวมกลุ่มของนักการเมืองจำนวนน้อย มิได้มีรากฐานการสนับสนุนจากประชาชน พรรคการเมืองส่วนมากไม่มีการจัดตั้งพรรคในระดับท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อเป็นตัวเชื่อมระหว่างพรรคกับประชาชน เมื่อพรรคการเมืองไทยขาดรากฐานการสนับสนุนจากประชาชน พรรคการเมืองไทยจึงล้มเหลวและแตกสลายได้ง่าย
3. พรรคการเมืองส่วนมากจัดตั้งขึ้นมามีใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการเข้าไปบริหารประเทศ ดังจะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองเป็นจำนวนมากที่ส่งผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งเพียงไม่กี่คน วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งพรรคส่วนใหญ่คือ ใช้พรรคเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ตอบแทนมากกว่าเหตุผลอื่น
4. พรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่ยังขาดอุดมการณ์และทิศทางในการดำเนินงานที่ชัดเจน บทบาทในการดำเนินงานทางการเมืองของพรรคการเมืองไทยก็มักจะมีปรากฏออกมาเฉพาะช่วงที่มีการเลือกตั้งเท่านั้น เมื่อผ่านไปแล้วก็ไม่มีบทบาทอะไรเลย<sup>10</sup>

เช่นเดียวกับการศึกษาของ Monopolizing, Mutualizing, or Muddling Through: Factions and Party Management in Contemporary Thailand ของ Paul Chambers และ Aurel Croissant ซึ่งศึกษาประเด็นว่าด้วยการจัดการพรรคการเมืองและกลุ่มมุ้งภายในพรรคการเมืองใน

<sup>10</sup> กลุ่มงานพัฒนายุทธศาสตร์มหาดไทย สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, พรรคชนะว่าด้วยเรื่อง การปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมือง (กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์, 2540), หน้า 5.

กรณีของประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่า รูปแบบพรรคการเมืองที่ต่างกันส่งผลต่อวิธีการในการจัดการกลุ่มมุ้งภายในพรรคการเมืองที่แตกต่างกันออกไป โดยในกรณีของพรรคการเมืองไทยรูปแบบพรรคการเมืองที่มีอยู่อย่างแพร่หลายคือรูปแบบพรรคการเมืองที่ผู้นำมีความโดดเด่น และ รูปแบบพรรคการเมืองแบบชนชั้นนำ โดยมีรูปแบบในการจัดการกลุ่มมุ้งภายในพรรคคือ 1.การจัดการแบบมีความแตกแยกภายใน (fissured management approach) แต่ควบคุมกำกับให้กลุ่มต่างๆภายใน ยังอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์ร่วมหลักของพรรค 2.การจัดการรูปแบบครอบครัว (familial style) หมายถึงการจัดการในลักษณะ “กลุ่มบ้าน” ที่มีพื้นฐานจากความไว้นื้อเชื่อใจ หรือ ความจงรักภักดี ลักษณะการจัดการภายในรูปแบบนี้มักเชื่อมโยงกับกลุ่มภูมิภาค 3. การจัดการด้วยตัวบุคคล (personalist) การจัดการกลุ่มมุ้งรูปแบบนี้เป็นการจัดการพรรคภายใต้ผู้นำอย่างชัดเจน เป็นรูปแบบที่มักใช้กับพรรคขนาดกลางและขนาดเล็ก และ 4. การจัดการแบบสมาคมร่วม (collegial management) การจัดการโดยหาฉันทามติร่วมกัน มากกว่าใช้การตัดสินใจโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง งานดังกล่าวยังพบว่า เครื่องมือในการที่ผู้นำพรรคใช้ในการจัดการบริหารกลุ่มมุ้งภายในพรรค คือ เงินทุนพรรค (Party Finance) ระเบียบข้อบังคับพรรค (Party by-Laws) และ ข้อบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Regulations) โดยมีแนวโน้มว่าพรรคการเมืองจะทำให้กลุ่มมุ้งภายในพรรคเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างของพรรคการเมืองในลักษณะของการร่วมมือหรือเป็นพันธมิตรระหว่างกลุ่ม ในขณะที่เดียวกันเครื่องมือที่สำคัญที่สุดที่ผู้นำพรรคสามารถใช้เพื่อควบคุมกลุ่มคือการใช้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญและการจัดการเงินทุนของพรรค<sup>11</sup>

เมื่อพิจารณาการจัดองค์กรของพรรคเพื่อไทยตามกรอบแนวคิดเหล่านี้จะพบว่า พรรคเพื่อไทยมีลักษณะของความทับซ้อนของการจัดการองค์กรพรรคหลายประการ เช่น พรรคเพื่อไทยเป็นพรรคการเมืองที่มีโครงสร้างพรรคขนาดใหญ่ มีผู้นำพรรคเป็นบุคคลที่มีอำนาจในการบริหารพรรคและการตัดสินใจสูง ทั้งยังมีลักษณะของการเป็นพรรคที่ประกอบไปด้วยกลุ่มมุ้งภายในพรรคหลายกลุ่มด้วยกัน รูปแบบการจัดการองค์กรของพรรคดังกล่าวเป็นส่วนประกอบสำคัญที่ทำให้พรรคเพื่อไทยประสบความสำเร็จในสนามการเลือกตั้ง และขณะเดียวกันก็นำมาสู่การสั่นคลอนพรรคเพื่อไทยในภายหลัง ซึ่งผู้วิจัยจะนำกรอบแนวคิดดังกล่าวนี้ไปใช้ประกอบการวิเคราะห์การจัดองค์กรของพรรคที่ส่งผลให้พรรคประสบความสำเร็จในการสร้างและรักษาฐานเสียงของพรรคเพื่อไทย ในขณะเดียวกันก็

<sup>11</sup> Paul W. Chambers, Aurel Croissant, “Monopolizing, Mutualizing, or Muddling Through: Factions and Party Management in Contemporary Thailand”, *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 3 (2010):3-33.

เป็นเงื่อนไขที่นำไปสู่การสันคลอนฐานเสียงของพรรคในช่วงหลัง โดยเฉพาะในส่วนของกำหนดยุทธศาสตร์ผ่านพรรค โดยผู้นำพรรค และในส่วนของพรรคผู้สมัครสังกัดพรรคผ่านกลุ่มมุ้งภายในพรรค

### การสร้างประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง

การสร้างประชาธิปไตยภายในพรรค หรือ การสร้างความเข้มแข็งภายในพรรคการเมือง เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้ โดยหลักการของแนวคิดนี้จะช่วยลดความสำคัญของพรรคการเมืองแบบชนชั้นนำ หรือ พรรคการเมืองที่ยึดติดกับตัวบุคคล การสร้างความเข้มแข็งภายในพรรคการเมืองให้คู่ค้ำกับการส่งเสริมหลักการประชาธิปไตยภายในพรรค เพื่อให้พรรคการเมืองมีความมั่นคงแข็งแรงจากฐานราก โดยการให้ผู้มีส่วนร่วมเข้ามามีส่วนในการตัดสินใจในทุกระดับของพรรคการเมือง เช่น การประชุมพรรค การเพิ่มบทบาทของสมาชิกในการเลือกผู้สมัครหรือผู้นำพรรค รวมถึงการระดมทรัพยากร การสรรหาสมาชิก การกระจายอำนาจในกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครที่จะเป็นผู้แทนในนามพรรค การส่งเสริมความหลากหลายและเท่าเทียมในสังคม เช่น สนับสนุนให้มีตัวแทนของกลุ่มสตรี กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศ การที่พรรคการเมืองขาดความเชื่อมโยงกับสมาชิกพรรค สมาชิกพรรคความเชื่อมั่นและความผูกพันต่อพรรคการเมือง ได้ลดทอนความสัมพันธ์และสร้างระยะห่างระหว่างผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนและพรรคการเมือง และทำให้พรรคการเมืองขาดความไว้วางใจจากมวลชนในที่สุด ดังนั้นหลักการประชาธิปไตยภายในพรรคจึงเป็นหลักการสำคัญที่จะพัฒนาพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งยั่งยืน ส่งเสริมให้สถาบันพรรคการเมืองเป็นพรรคการเมืองของมวลชนอย่างแท้จริง

### จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พรรคการเมืองในหลายประเทศ เช่น เยอรมนี แคนาดา นอร์เวย์ และสหราชอาณาจักร ได้ดำเนินการปฏิรูปองค์กรพรรคด้วยการนำหลักการการเสริมสร้างประชาธิปไตยภายในพรรคมาปรับใช้ในองค์กรพรรคการเมืองที่มีสมาชิกพรรคเป็นจำนวนมากได้เริ่มเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคเข้ามามีส่วนร่วมกระบวนการคัดเลือกผู้นำ หรือ ผู้สมัครในนามพรรค โดยสมาชิกพรรคสามารถเข้าถึงสิทธิ์นี้ได้หลากหลายช่องทาง เช่น การแสดงเจตจำนงในการใช้สิทธิ์เลือกตั้งขั้นต้นในระดับสาขาพรรค หรือ การใช้วิธีการลงคะแนนทางไปรษณีย์ กระบวนการนี้ทำให้สมาชิกพรรคโดยทั่วไปสามารถเข้าถึงอำนาจในการตัดสินใจในพรรค ซึ่งแต่เดิมอำนาจดังกล่าวอาจอยู่ในมือชนชั้นนำเพียงไม่กี่คนในพรรคเท่านั้น กระบวนการดังกล่าวทำให้พรรคการเมืองลดการสูญเสียสมาชิกพรรค เพราะสมาชิกพรรคนั้นยังเป็นฐานทรัพยากรที่สำคัญของพรรคการเมืองในการ ระดมทุน เข้าร่วมกิจกรรมอาสาสมัคร และสำคัญต่อหลักการในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง

*Pippa Norris* อธิบายในบทความ *Building political parties: Reforming legal regulations and internal rules* เกี่ยวกับความคิดพื้นฐานในการออกแบบเพื่อการสร้างความเข้มแข็งภายในของพรรคการเมือง คือ การขยายฐานสมาชิกและฐานองค์กร เพื่อพัฒนากระบวนการตัดสินใจในการคัดเลือกผู้สมัครและผู้นำภายในพรรคให้มีความเป็นประชาธิปไตย โดย Pippa Norris จำแนกการสร้างความเข้มแข็งภายในแบ่งออกเป็น 3 องค์ประกอบหลักๆ คือ

1. **การสร้างฐานองค์กรของพรรค (Building party organizations)** คือการเน้นความเข้มแข็งของพรรคจากระดับล่าง ซึ่งก็คือการจัดตั้งองค์กรในระดับสาขาพรรค เพื่อขยายฐานสมาชิกให้พรรคมีลักษณะเป็น พรรคมวลชน (Mass party) Maurice Duverger ได้แบ่งการจัดรูปแบบของพรรคการเมืองออกเป็น 2 รูปแบบคือ

พรรคการเมืองฐานจากมวลชน (Mass-branch parties) รูปแบบการจัดองค์กรพรรคการเมืองนี้ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของว่าผู้ที่จะขึ้นสู่การเป็นผู้นำในนำในระบอบรัฐสภาต้องมีความเชื่อมโยงกับฐานสมาชิกพรรคการเมืองในวงกว้าง สมาชิกพรรคเป็นผู้สนับสนุนที่มีส่วนร่วมอย่างแข็งขันและมีความภักดีต่อพรรคการเมือง Duverger เห็นว่าลักษณะการจัดองค์กรรูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่เอื้อต่อการสร้างประชาธิปไตยภายในพรรคมากที่สุด การส่งเสริมความผูกพันที่สมาชิกมีต่อองค์กรพรรคการเมือง มากกว่าตัวผู้นำเฉพาะเจาะจง โดยแรงจูงใจที่จะทำให้ผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งเข้าสู่การมีส่วนร่วมในกิจกรรมการดำเนินงานของพรรคแบ่งออกเป็น 3 ประการคือ แรงจูงใจเชิงอุดมการณ์ (Ideological incentives) คือ ความต้องการแสดงออกในความคิดทางการเมือง แรงจูงใจเน้นผลลัพธ์ (Outcome incentives) คือ ความต้องการบรรลุวัตถุประสงค์บางประการ เช่น ขยายเครือข่ายอุปถัมภ์ทางสังคม และ แรงจูงใจตามกระบวนการ (Process incentives) หมายถึงความสนใจตามธรรมชาติและการถูกกระตุ้นให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการเคลื่อนไหวทางการเมือง

พรรคการเมืองฐานชนชั้นนำ (Caucas-cadre parties) รูปแบบการจัดองค์กรในทางตรงกันข้ามกับพรรคการเมืองฐานจากมวลชน เป็นรูปแบบพรรคการเมืองที่การจัดองค์กรจากบนลงล่าง มีโครงสร้างที่ไม่ชัดเจน ขาดความเป็นสถาบัน และยึดโยงกับตัวบุคคลและเครือข่ายอุปถัมภ์ที่ไม่เป็นทางการ ทำให้การจัดองค์กรพรรครูปแบบนี้ตกอยู่ในกลุ่มคนแคบๆ เช่น ชนชั้นนำท้องถิ่น หรือผู้สนับสนุนทางการเงิน กลุ่มทุนธุรกิจ

2. **การสร้างฐานสมาชิกพรรค (Building grassroots party membership)** ความอ่อนแอของระบบสมาชิกพรรคในประเทศประชาธิปไตยที่กำลังเกิดใหม่ และระดับการเป็นสมาชิกที่ลดลงในหลายประเทศ สถานการณ์เหล่านี้ทำให้เกิดความกังวลว่าอาจจำกัดโอกาสในการเข้าไปมีส่วนร่วม

ทางการเมือง ทำลายความเป็นประชาสังคม และลดความรับผิดชอบที่ผู้นำมีต่อประชาชน ระดับของการเป็นสมาชิกพรรคนั้นเชื่อมโยงกับรูปแบบพรรคการเมืองที่มีฐานจากมวลชน ซึ่งเน้นการขยายฐานสมาชิกให้มีจำนวนมาก ดังนั้นตัวชี้วัดที่มักถูกนำมาใช้ในการศึกษาก็คือ จำนวนตัวเลขของสมาชิกพรรค และแม้จะถูกนำไปใช้เป็นตัวชี้วัดในการศึกษาอยู่ทั่วไปแต่ก็มีการตั้งข้อสังเกตว่า จำนวนตัวเลขนี้อาจมีความไม่น่าเชื่อถือของข้อมูล เช่น กรณีที่พรรคการเมืองอาจให้ข้อมูลที่เกินจริง การเก็บรวบรวมข้อมูลสมาชิกพรรคที่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่มีความแน่นอน หรือ ในพรรคการเมืองที่มีการกระจายอำนาจในการจัดการ ก็อาจไม่มีตัวเลขประมาณการในระดับชาติ อีกทั้ง นิยามของการเป็นสมาชิก (Membership) ก็มีความต่างออกไปในแต่ละประเทศ เช่น ในนอร์เวย์และอังกฤษนั้น มีการกำหนดให้มีบัตรสมาชิกซึ่งต้องชำระเงินบำรุงพรรคขั้นต่ำในรายปี

แม้การใช้ตัวเลขจำนวนสมาชิกพรรคเป็นตัวชี้วัดในการศึกษาจะมีข้อบกพร่อง แต่ตัวเลขเหล่านี้ก็เป็นตัวเลขทางการ และเป็นข้อมูลประมาณการที่ดีในการศึกษาระดับประเทศ เช่นงานศึกษาของ Katz and Mair ในช่วงทศวรรษที่ 1990 พบว่าพรรคการเมืองในออสเตรเลียมีความใกล้เคียงกับแนวคิดพรรคการเมืองฐานมวลชน ด้วยการมีจำนวนสมาชิกมากกว่าหนึ่งล้านคน ซึ่งหมายความว่าจำนวนหนึ่งในห้าของประชากรเป็นสมาชิกพรรคการเมือง อย่างไรก็ตามการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของจำนวนสมาชิกพรรคนั้นก็ไม่สามารถเป็นตัวชี้วัดได้ว่าส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของพรรคหรือไม่ การลดลงของสมาชิกพรรค มักคาดการณ์กันว่าจะเกิดการรวมศูนย์อำนาจภายในองค์กร ซึ่งการคาดการณ์ด้วยความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนสมาชิกพรรคและการรวมศูนย์อำนาจในพรรคก็ไม่เป็นความจริงเสมอไป ยกตัวอย่างเช่น พรรคคอมมิวนิสต์ในประเทศจีน แม้มีจำนวนสมาชิกพรรคมาก แต่มีโครงสร้างการบังคับบัญชาที่ชัดเจนและมีการรวมศูนย์อำนาจมากเช่นกัน ในขณะที่พรรคที่มีฐานสมาชิกจำนวนน้อย เช่น พรรคกรีนในเบลเยียมและอังกฤษ กลับมีการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของสมาชิกผู้สนับสนุนมาก เพราะสามารถสร้างแรงจูงใจในการดึงดูดสมาชิก และการรักษาฐานสมาชิกไว้ได้

**3. การคัดสรรผู้สมัคร** การสร้างประชาธิปไตยและความเข้มแข็งภายในพรรค มีองค์ประกอบสำคัญอีกส่วนคือ กระบวนการกระจายอำนาจในการตัดสินใจคัดเลือกผู้สมัครเพื่อเข้าสู่สภานิติบัญญัติ และการคัดเลือกผู้นำพรรค ให้มีส่วนร่วมในระดับรากฐาน โดยกระบวนการคัดสรรมี 3 ขั้นตอน คือ การรับรอง คุณสมบัติของผู้สมัครซึ่งจะเกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ระเบียบ ข้อบังคับพรรค และยักรวมถึงบรรทัดฐานทางสังคมที่จะกำหนดคุณสมบัติและความเหมาะสมของผู้สมัคร ขั้นตอนต่อไปคือ การเสนอชื่อผู้เข้าชิง จากตัวเลือกผู้ซึ่งมีคุณสมบัติเหมาะสมในขั้นตอนแรก และ

ขั้นตอนสุดท้ายคือการเลือกตั้ง ซึ่งจะกำหนดว่าใครจะเป็นผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในเขตนั้นๆ แต่ละขั้นตอนในการคัดสรรผู้สมัครของพรรคอาจถูกมองว่า ไม่ได้มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง แต่เป็นเพียงเก้าอี้ดนตรี (Music chairs) ซึ่งหมายความว่า การคัดสรรผู้สมัครนั้นถูก ลีบปีได้ง่าย แม้จะมีผู้มีสิทธิได้รับการคัดสรรมาก แต่ก็มีเพียงไม่กี่คนที่จะได้รับการเสนอชื่อและเป็นผู้เข้าชิงในที่สุด

กระบวนการคัดสรรผู้สมัคร แม้ว่าจะมีการศึกษากันมาก แต่ก็ยังมีข้อจำกัดในการศึกษาเชิงปฏิบัติ คือเป็นการศึกษากระบวนการคัดสรรตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ แต่การศึกษาพลวัตของกระบวนการตัดสินใจในทางปฏิบัติจริงนั้นหาข้อพิสูจน์ได้ยาก กระบวนการในการตัดสินใจคัดสรรผู้สมัครจึงมีทั้งในแง่ניתินัยและพฤตินัย การคัดสรรผู้สมัครพรรคเป็นกลไกในการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจการไหลเวียนของอำนาจภายในพรรค หรือแกนกลางอำนาจในการตัดสินใจ ตัวอย่างเช่น พรรค Liberal Democratic ในญี่ปุ่น พรรค Pasok ในกรีซ หรือ พรรค Christian Democrats ในเนเธอร์แลนด์ ผู้นำพรรคเป็นแกนกลางของอำนาจในพรรคที่จะกำหนดว่าผู้ใดจะเป็นผู้สมัครในเขตเลือกตั้งหรือการกำหนดลำดับของผู้สมัครในบัญชีรายชื่อพรรค ในขณะที่พรรคการเมืองส่วนใหญ่ในยุโรปที่มีประชาธิปไตยภายในพรรค การคัดสรรผู้สมัคร เป็นกระบวนการถูกกระจายอำนาจในการตัดสินใจไปในระดับภูมิภาค หรือระดับท้องถิ่นโดยสมาชิกพรรคระดับฐานล่าง ผ่านการลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครเบื้องต้นแบบปิด (Closed primaries) หรือแม้กระทั่งการเปิดให้ประชาชนทั่วไปสามารถลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครเบื้องต้นแบบเปิด (Open primaries) <sup>12</sup>

แนวคิดการสร้างประชาธิปไตยภายในพรรค หรือ การสร้างความเข้มแข็งภายในพรรค เป็นหลักการสำคัญของการสร้างพรรคการเมืองแบบมวลชน โดยมุ่งเน้นการทำให้พรรคสามารถขยายฐานไปสู่ประชาชนในวงกว้างและเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปหรือสมาชิกพรรคเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของพรรค ซึ่งท้ายที่สุดจะทำให้พรรคการเมืองมีรากฐานที่แข็งแกร่งและพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันที่ตั่งมั่น จากกรอบแนวคิดการพัฒนาพรรคการเมืองดังกล่าว ผู้วิจัยได้นำส่วนนี้เป็นกรอบในการวิเคราะห์การสร้างฐานเสียงของพรรคผ่านการบริหารจัดการสาขาพรรค/ศูนย์ประสานงานพรรคในพื้นที่ รวมถึงการขยายฐานสมาชิกพรรค ซึ่งจะพบว่าพรรคเพื่อไทยสามารถสร้างฐานเสียงมวลชนเป็นวงกว้างได้ โดยไม่ได้ขยายฐานสาขาองค์กรพรรค หรือสมาชิกพรรค รวมถึงไม่ได้ให้ความสำคัญกับการสร้างประชาธิปไตยภายในพรรค หรือ การเปิดกว้างให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

<sup>12</sup> Pippa Norris, "Building political parties: Reforming legal regulations and internal rules," International IDEA (5 January 2005):16-21.

ภายในพรรคมากเท่าที่ควร ซึ่งผู้วิจัยจะอธิบายส่วนของการวิเคราะห์เนื้อหาในส่วนของการสร้างและรักษาฐานเสียงผ่านกลไกด้านศูนย์ประสานงานพรรค และ กลไกด้านผู้สมัครของพรรค

## 2.2 ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาพรรคการเมืองในวงวิชาการไทย เป็นประเด็นที่ได้รับการศึกษาอย่างแพร่หลายและศึกษาในหลากหลายมิติ ทั้งการจัดองค์กรในเชิงสถาบัน พรรคการเมืองกับการเลือกตั้ง พฤติกรรมการเลือกตั้ง ความสำเร็จหรือล้มเหลวของพรรคการเมือง ในการศึกษาการสร้างและรักษาฐานเสียงของพรรคเพื่อไทยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทบทวนงานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับกลไกการสร้างฐานเสียงของพรรคการเมือง และความนิยมที่มีต่อพรรคการเมือง ซึ่งเป็นประเด็นที่มีประโยชน์ต่อการศึกษารั้งนี้ดังต่อไปนี้

งานศึกษาความนิยมที่ประชาชนมีต่อพรรคการเมือง เช่น งานของรัตน ยืนนานและคณะ ซึ่งศึกษาความนิยมของประชาชนที่มีต่อพรรคการเมืองสำหรับการเลือกตั้งใน พ.ศ. 2526 ศึกษากรณีจังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งพบว่าประชาชนนิยมพรรคประชาธิปัตย์เป็นอันดับแรก และรองลงมาคือพรรคกิจสังคม โดยมีเหตุผลสำคัญคือ

1. พรรคประชาธิปัตย์และกิจสังคมเป็นพรรคขนาดใหญ่ ที่เอื้อต่อการได้รับเสียงข้างมาก
2. นโยบายของพรรคการเมือง เนื่องจากเป็นพรรคขนาดใหญ่จึงสามารถประชาสัมพันธ์นโยบายได้อย่างทั่วถึง ซึ่งมีผลต่อการรับรู้และตัดสินใจลงคะแนน
3. ตัวบุคคลที่รับสมัครในนามพรรค ความนิยมในตัวบุคคลที่ลงสมัครที่มีอิทธิพลต่อการเลือกตั้งอย่างมาก<sup>13</sup>

งานของ จิราภรณ์ คำจันทร์ ศึกษาความนิยมของพรรคประชาธิปัตย์ในภาคใต้ ผลการศึกษาพบว่า ความนิยมที่มีต่อพรรคประชาธิปัตย์นั้นไม่ได้เกิดจากกลไกของพรรคที่มีประสิทธิภาพ เช่นสาขาพรรคหรือระบบหัวคะแนน แต่เกิดจากแบบแผนทางสังคมและการกล่อมเกลามาของครอบครัวที่พัฒนาเป็นความผูกพันอย่างต่อเนื่อง โดยมีมุมมองต่อพรรคว่าเป็นพรรคที่ซื่อสัตย์ ความเก่าแก่มั่นคง นโยบายพรรคและระบบการทำงานของพรรคที่เป็นประชาธิปไตย<sup>14</sup> ส่วนงานศึกษาของ อภิชาติ พุ่มแก้ว ซึ่งศึกษาพรรคการเมืองไทยกับฐานคะแนนเสียง ศึกษากรณีของพรรคประชาธิปัตย์ในเขตกรุงเทพมหานคร พบว่า การรักษา และขยายฐานคะแนนเสียงของพรรคประชาธิปัตย์อาศัยบุคลิกภาพของผู้นำพรรคคือ สมัคร สุนทรเวช เป็นสำคัญ การรักษาฐานเสียงโดยการตอบสนอง

<sup>13</sup> รัตน ยืนนานและคณะ, “ความนิยมของประชาชนที่มีต่อพรรคการเมืองสำหรับการเลือกตั้งใน พ.ศ. 2526 ศึกษาเฉพาะกรณีประชาชนในจังหวัดสุราษฎร์ธานี,” (รายงานการวิจัย ศูนย์วิจัยวิทยาลัยครูสุราษฎร์ธานี, 2526)

<sup>14</sup> จิราภรณ์ คำจันทร์, “ความนิยมของพรรคประชาธิปัตย์ในภาคใต้ ศึกษากรณีเขตเลือกตั้งที่ 1 และที่ 10 จังหวัดนครศรีธรรมราช,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547)

ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและสังคม โดยใช้วิธีการติดต่อ พบปะ และพึ่งพาช่วยเหลือ นอกจากนี้ยังพบว่า การสนับสนุนสมาชิกพรรคของประชาชนมาจากการที่ประชาชนมีทัศนคติว่าผู้สมัครสังกัดพรรคประชากรไทยมีความคิดสอดคล้องกับผู้นำพรรค ซึ่งหมายความว่าความนิยมของฐานเสียงพรรคยึดโยงกับตัวบุคคลและหากมีการเปลี่ยนตัวหรือผู้นำโยกย้ายพรรคก็จะทำให้เกิดผลกระทบต่อฐานเสียงของพรรค<sup>15</sup>

จะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองจะรักษาฐานเสียงได้ก็ต่อเมื่อมีสร้าง รักษา ขยายความนิยมของพรรคอย่างต่อเนื่องไม่ว่าจะด้วยบทบาทของผู้นำพรรค นโยบายพรรค หรือผู้สมัครของพรรค อย่างไรก็ตามปัจจัยที่กำหนดความนิยมที่ประชาชนมีต่อพรรคนั้นไม่อาจถูกกำหนดได้โดยพรรคการเมืองเพียงอย่างเดียว แต่ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยประกอบอื่นด้วย *ชัยอนันต์ สมุทวณิช* ได้สรุปปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อความนิยมของประชาชนที่มีต่อพรรคการเมืองดังนี้

1. จำนวนของผู้สมัครหรือขนาดของพรรคการเมือง ซึ่งส่งผลต่อกำลังความสามารถในการส่งผู้สมัครลงเลือกตั้งหากมีผู้สมัครจำนวนมากก็จะทำให้พรรคมีคะแนนโดยรวมสูง แต่ก็ไม่ได้เป็นกฎตายตัวว่าพรรคที่ส่งผู้สมัครมากจะได้คะแนนมากเสมอไป หากพรรคการเมืองนั้นได้รับความนิยมสูงแม้จะส่งผู้สมัครน้อยก็อาจได้รับคะแนนนิยมมาก

2. จำนวนประชาชนที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง มีอิทธิพลโดยตรงต่อความนิยมในแต่ละพรรค

3. ลักษณะการแบ่งเขตเลือกตั้ง ซึ่งส่งผลต่อความนิยมที่มีต่อผู้สมัครในแต่ละพื้นที่

4. ชื่อเสียงและความไว้วางใจที่มีต่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง

5. ระบบการเลือกตั้งซึ่งสัมพันธ์กับความนิยมพรรค เช่น ระบบเขตเดียวเบอร์เดียว หรือเขตเดียวหลายคน<sup>16</sup>

ในช่วงหลังปี 2540 การศึกษาเกี่ยวกับการสร้างฐานเสียงและความนิยมของพรรคไทยรักไทย พลังประชาชน และพรรคเพื่อไทย ได้รับการผลิตออกมาเป็นจำนวนมากและยังคงมีการศึกษาอย่างต่อเนื่อง เช่น งานของบุญอริ ยีหะ ศึกษา นโยบายหาเสียงแนวประชานิยมกับอำนาจทางเศรษฐกิจ การศึกษาเชิงเศรษฐกิจการเมืองเกี่ยวกับความสำเร็จในการเลือกตั้งของพรรคไทยรักไทย<sup>17</sup> การสื่อสารทางการเมือง : ศึกษากรณีการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทั่วไปของพรรคไทยรักไทย ของ

<sup>15</sup> อภิชาติ พุ่มแก้ว, “พรรคการเมืองไทยกับฐานคะแนนเสียง ศึกษากรณีของพรรคประชากรไทยในเขตกรุงเทพมหานคร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533)

<sup>16</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภาและคณะทหาร. (กรุงเทพฯ:บรรณกิจ, 2524)

<sup>17</sup> บุญอริ ยีหะ, “นโยบายหาเสียงแนวประชานิยมกับอำนาจทางเศรษฐกิจ การศึกษาเชิงเศรษฐกิจการเมืองเกี่ยวกับความสำเร็จในการเลือกตั้งของพรรคไทยรักไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547)



นั้นหนา นั้นทวโรภาส<sup>18</sup> ความสำเร็จทางการเมืองและความเป็นสถาบันการเมืองของพรรคไทยรักไทย ของศาสตราจารย์ ต้นสุน<sup>19</sup> การจัดองค์กรพรรคภายใต้การนำของทักษิณ ชินวัตร: ศึกษากรณีพรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทย ของสมชัย แสนภูมิ<sup>20</sup> สะท้อนให้เห็นได้ว่าพรรคเพื่อไทยได้สร้างปรากฏการณ์สำคัญทางการเมืองหลายประการ

ส่วนของงานวิจัยที่เกี่ยวกับการสร้างฐานเสียงของพรรคเพื่อไทยที่ผู้วิจัยจะได้หยิบยกมา เช่น การศึกษากลไกการกำหนดนโยบายของพรรคไทยรักไทยของ *อังคณา พยัคเพศ* ซึ่งพบว่าสาเหตุที่นโยบายของพรรคไทยรักไทยประสบความสำเร็จและได้รับความนิยมจากประชาชนสูง เนื่องจากพรรคไทยรักไทยมีกลไกในการกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ แม้ว่าตัวผู้นำพรรคจะมีความคิดเบื้องต้น แต่ได้มีการปรึกษานักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญในหลากหลายสาขา เช่นกระบวนการกำหนดนโยบายของพรรคที่มีคณะกรรมการการเมือง เป็นผู้รับผิดชอบนโยบาย โดยผ่านจากสำรวจความคิดเห็นจากประชาชน ทำให้พรรคสามารถกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน แทนที่แต่เดิมการกำหนดนโยบายขึ้นอยู่กับหน่วยงานและระบบราชการ ซึ่งมักไม่ตรงความต้องการประชาชน นโยบายและบุคลิกความเป็นผู้นำของทักษิณ เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้พรรครุ่งเรือง แต่การผูกขาดอำนาจทางการเมือง การทุจริตคอร์รัปชัน และเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้องเป็นสิ่งที่ทำให้พรรคไทยรักไทยตกต่ำลง อย่างไรก็ตามแม้พรรคไทยรักไทยจะถูกยุบแต่การที่พรรคพลังประชาชน และเพื่อไทย ยังได้รับชัยชนะเป็นผลจากความสำเร็จของนโยบายประชานิยมของพรรคไทยรักไทย การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่สุดของพรรคไทยรักไทย คือการให้ฝ่ายการเมืองมีอำนาจในการกำหนดนโยบายแทนฝ่ายข้าราชการ การที่พรรคมีนโยบายที่เด่นชัด นักการเมืองจึงอาศัยนโยบายในการหาเสียงมากกว่าบุคลิกและความสามารถส่วนตัว นโยบายกลายเป็นตัวแปรสำคัญในการได้รับการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่ ทำให้นโยบายมีความสำคัญในการแข่งขันทางการเมือง และส่งเสริมให้พรรคต่างๆมีการพัฒนานโยบายให้ดียิ่งขึ้น<sup>21</sup>

<sup>18</sup>นั้นหนา นั้นทวโรภาส, “การสื่อสารทางการเมือง ศึกษากรณีการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทั่วไปของพรรคไทยรักไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์ คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548)

<sup>19</sup> ศาสตราจารย์ ต้นสุน, “ความสำเร็จทางการเมืองและความเป็นสถาบันการเมืองของพรรคไทยรักไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550)

<sup>20</sup> สมชัย แสนภูมิ, “การจัดองค์กรพรรคภายใต้การนำของทักษิณ ชินวัตร: ศึกษากรณีพรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557)

<sup>21</sup> อังคณา พยัคเพศ, “กลไกการกำหนดนโยบายของพรรคไทยรักไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2558 )

งานของ *สรรพิธิย์ พิทยาธรเลิศ* ซึ่งศึกษาบทบาทของพรรคการเมืองกับการเลือกตั้ง : กรณีศึกษานโยบายพรรคเพื่อไทยในการเลือกตั้งทั่วไป วันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ.2554 พบว่าปัจจัยสำคัญ 4 ประการที่ทำให้พรรคเพื่อไทยชนะการเลือกตั้งได้แก่ 1.นโยบายพรรคที่หลากหลายและสามารถเข้าถึงกลุ่มคนได้กว้าง 2.ปัจจัยด้านผลงานในอดีตของพรรคไทยรักไทย ซึ่งมาจาก 7 นโยบายสำคัญคือ นโยบาย 30บาท, ค่าจ้างขั้นต่ำ, ปราบปรามยาเสพติด, การแก้รัฐธรรมนูญปี50, เงินเดือนปริญญาตรี15,000, รับจำนำข้าว และนโยบายบ้าน รถคันแรก 3.บทบาทของยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และ 4. กลุ่มมวลชนที่สนับสนุนพรรคเพื่อไทย<sup>22</sup> ขณะที่ *อภิชาติ ศิวพรพิทักษ์* ศึกษาความรุ่งเรืองและความตกต่ำของพรรคไทยรักไทย ชี้ว่าความสำเร็จของพรรคไทยรักไทยนั้นเกิดจากนโยบายและตัวผู้นำ การทำให้นโยบายเป็นสิ่งที่จับต้องได้ แต่ความล้มเหลวและตกต่ำของพรรคเกิดจากการบริหารงานโดยการแทรกแซงองค์กรตรวจสอบ การคอร์รัปชัน อภิชาติมองว่าพรรคไทยรักไทยเป็นพรรคที่เกิดจากการรวมตัวของนายทุน และเติบโตด้วยจำนวนส.ส. ผ่านการซื้อตัวส.ส.ไม่ใช่พรรคที่เติบโตด้วยอุดมการณ์ ดังนั้นจึงมองความสำเร็จของพรรคไทยรักไทยว่าเป็นความสำเร็จที่ปราศจากศีลธรรมทางการเมือง การบริหารงานพรรคแบบทุนนิยมทำให้สามารถกว้านซื้ออดีตส.ส. ซึ่งมีฐานเสียงในพื้นที่มาก การซื้อขายฐานเสียงเพื่อให้เป็นพรรคเสียงข้างมากในรัฐสภาเป็นการทำลายหลักการประชาธิปไตย<sup>23</sup>

การศึกษาประเด็นเรื่องความนิยมที่เป็นฐานสำคัญของพรรคในการเลือกตั้ง โดยเฉพาะกรณีของพรรคเพื่อไทยนั้น จากการศึกษาความนิยมของคนอีสานที่มีต่อพรรคเพื่อไทย กรณีศึกษาจังหวัดขอนแก่น โดย *วัลลภ รัฐฉัตรานนท์และนพพล อัครชาติ* โดยสำรวจความนิยมจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดขอนแก่นจำนวน 385คน ผลการศึกษาชี้ว่า กลุ่มตัวอย่างมีความนิยมในพรรคเพื่อไทยในระดับมากที่สุด (ร้อยละ63) ปัจจัยที่สัมพันธ์กับความนิยมคือ เพศ อายุ สถานภาพ การศึกษาและอาชีพ และปัจจัยอื่นที่สัมพันธ์กับความนิยมคือ ปัจจัยด้านอิทธิพลของทักษิณ ชินวัตร มีความสัมพันธ์ต่อความนิยมมากที่สุด ประชาชนในพื้นที่ซึ่งได้รับประโยชน์จากนโยบายของพรรคโดยเฉพาะในด้านคุณภาพชีวิต ยังคงมีความเชื่อมั่นในแนวทางการดำเนินนโยบายของรัฐบาลทักษิณ และปัจจัยอื่นเช่น การสร้างฐานคะแนนเสียงในระดับพื้นที่ กล่าวคือ การจัดตั้งองค์กรของพรรคในระดับมวลชน พรรคเพื่อไทยอาศัยฐานในระดับหมู่บ้านโดยการจัดตั้งศูนย์ประสานงานพรรคตั้งแต่ครั้งยังเป็นศูนย์ประสานงานพรรคไทยรักไทย โดยมีแกนนำพรรคซึ่งทำหน้าที่เป็นหัวคะแนน และการประสานงานระหว่างศูนย์ประสานงานสาขาในเขตเลือกตั้งและศูนย์ประสานงานพรรคในชุมชน/หมู่บ้าน ซึ่งกลุ่ม

<sup>22</sup> สรรพิธิย์ พิทยาธรเลิศ, “บทบาทของพรรคการเมืองกับการเลือกตั้ง กรณีศึกษานโยบายพรรคเพื่อไทยในการเลือกตั้งทั่วไป วันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ.2554, ” ( วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2555)

<sup>23</sup> อภิชาติ ศิวพรพิทักษ์, “ความรุ่งเรืองและความตกต่ำของพรรคไทยรักไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2551)

เหล่านี้ยังเป็นแกนนำในการเคลื่อนไหวของมวลชนคนเสื้อแดง ในขณะที่ส.ส.ซึ่งสังกัดพรรคจะมีบทบาทในการประชาสัมพันธ์ผลงาน นโยบายร่วมถึงการดำเนินกิจกรรมของพรรค ในงานศึกษาครั้งนี้ว่าอุดมการณ์ของพรรคเพื่อไทยเป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความนิยมน้อยที่สุด เนื่องจากชาวบ้านในพื้นที่รู้จักพรรคเพื่อไทยในนามพรรคไทยรักไทย และหัวหน้าพรรคในนามทักษิณ ชินวัตร<sup>24</sup>

งานวิจัยอีกชิ้นที่มีความน่าสนใจคือ งานของ *ปิยดา มหาบุญญานงค์* โดยศึกษาปัญหาการจัดการสาขาพรรคไทยรักไทยในจังหวัดเชียงใหม่ เนื่องจากสาขาพรรคเป็นกลไกในการประสานระหว่างพรรคการเมืองและประชาชนในพื้นที่ สังเกตได้ว่าพรรคไทยรักไทยนั้นเป็นพรรคขนาดใหญ่ที่มีจำนวนสาขาไม่มากนัก พรรคไทยรักไทยในขณะนั้นมีสาขาพรรคเพียง 10 สาขาทั่วประเทศ แต่สาขาพรรคหนึ่งนั้นครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัด เช่นสาขาพรรคไทยรักไทยในจังหวัดเชียงใหม่ มีพื้นที่รับผิดชอบ 9 จังหวัดประกอบด้วย เชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน แพร่ น่าน พะเยา ลำพูน ลำปาง และอุตรดิตถ์ ผลการศึกษาพบว่าแม้จะมีเขตรับผิดชอบหลายจังหวัด แต่สาขาพรรคสามารถจัดการดำเนินการบริหารได้ด้วยดี ทั้งการได้รับการสนับสนุนจากพรรคส่วนกลาง การมีอิสระในการดำเนินกิจกรรมในระดับหนึ่ง และในด้านของการเป็นกลไกรักษากฎหมายเสียง พบว่าก่อนปี 2544 พรรคได้มีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานพรรคในทุกจังหวัดที่มีผู้นำและนักการเมืองท้องถิ่น ในแต่ละเขตพรรคจะแต่งตั้งผู้ประสานงาน ซึ่งเมื่อพรรคไทยรักไทยได้ส.ส.ในเขตนั่นแล้ว ส.ส.จะติดต่อกับสมาชิกพรรคโดยตรง ด้านการขยายฐานสมาชิกนั้น มีการกำหนดว่าส.ส.ในเขตต้องหาสมาชิกให้ได้อย่างน้อย 30,000 คน ซึ่งในขณะนั้นมีสมาชิกพรรคไทยรักไทยใน 9 จังหวัดภาคเหนือมีจำนวนถึง 2,800,000 คน<sup>25</sup>

งานศึกษาเกี่ยวกับการสร้างฐานเสียงของพรรคการเมืองไทยที่ผ่านมา ช่วยทำให้เห็นภาพพัฒนาการของพรรคการเมืองที่สอดคล้องไปกับการเปลี่ยนแปลงตามบริบททางการเมือง รวมถึงชี้ให้เห็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความนิยมที่ประชาชนมีต่อพรรคการเมือง หรือ ปัจจัยที่นำไปสู่การตัดสินใจลงคะแนนให้กับพรรคหนึ่งพรรคใดของผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง เช่นการสร้างฐานเสียงของพรรคการเมืองไทยในอดีตก่อนการเลือกตั้งในปี 44 ให้ความสำคัญกับบทบาทของผู้สมัคร และผู้นำพรรค ต่อมาช่วงหลังการเลือกตั้งปี 2544 ชัยชนะของพรรคไทยรักไทยซึ่งได้รับความนิยมอย่างถล่มทลาย ทำให้มีงานศึกษาในประเด็นใหม่ๆที่เกี่ยวข้องกับชัยชนะในการเลือกตั้งของพรรคการเมืองมากยิ่งขึ้น เช่นความสำคัญของนโยบายประชานิยม การใช้แนวคิดการตลาดการเมืองมาประยุกต์ใช้ในการเลือกตั้ง รวมถึงช่วงวิกฤติความขัดแย้งทางการเมืองทำให้เริ่มมีงานศึกษาที่ให้ความสำคัญกับกลุ่มมวลชนผู้สนับสนุนพรรคด้วยอุดมการณ์และจุดยืนทางการเมือง อย่างไรก็ตามจะเห็นว่างานศึกษาการสร้าง

<sup>24</sup> วัลลภ รัฐฉัตรานนท์ และนพพล อัครชาติ, ความนิยมของคนอีสานที่มีต่อพรรคเพื่อไทย กรณีศึกษาจังหวัดขอนแก่น. *วารสารรัฐศาสตร์ปริทรรศน์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์* 1 (1 มกราคม – มิถุนายน 2557): 75-100.

<sup>25</sup> ปิยดา มหาบุญญานงค์, “ปัญหาการจัดการสาขาพรรคไทยรักไทยในจังหวัดเชียงใหม่,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2548 )

ฐานเสียงของพรรคการเมืองไทยที่ผ่านมา มักใช้พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเป็นกรณีศึกษา เช่น พรรคประชาธิปัตย์ พรรคไทยรักไทย หรือพรรคเพื่อไทย เนื่องจากในอดีตยังไม่ปรากฏว่ามีพรรคใดที่เผชิญกับการยุบพรรคและต้องโยกย้ายไปดำเนินกิจกรรมในชื่อพรรคอื่นบ่อยครั้งเช่นพรรคเพื่อไทย ซึ่งเป็นที่รับรู้โดยทั่วไปว่ามีฐานมาจากพรรคไทยรักไทย

ในการศึกษาครั้งนี้จึงศึกษาการสร้างฐานเสียงของพรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน ต่อเนื่องไปจนถึงพรรคเพื่อไทยในปัจจุบัน ซึ่งจากการทบทวนงานศึกษาพรรคการเมืองที่เกี่ยวข้องกับพรรคนับตั้งแต่พรรคไทยรักไทยในอดีต จะช่วยให้ผู้วิจัยสามารถต่อยอดการวิเคราะห์ได้ดีมากยิ่งขึ้น เช่น ความสำเร็จในการใช้นโยบายในการแข่งขันเลือกตั้ง การจัดตั้งฐานเสียงในระดับพื้นที่ของพรรค เช่น สาขาพรรค ศูนย์ประสานงานพรรค และ มวลชนสนับสนุนพรรค



### บทที่ 3

#### นโยบายและศูนย์ประสานงานพรรค

วัตถุประสงค์หลักของวิทยานิพนธ์นี้ คือ เพื่อศึกษากลไกในการสร้างและรักษาฐานเสียงของพรรคไทยรักไทย รวมถึงการปรับตัวของพรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทย โดยมีจังหวัด เชียงรายเป็นพื้นที่ในการศึกษา ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว พบว่า กลไกสำคัญที่ทำให้พรรคเพื่อไทยประสบความสำเร็จในการสร้างและรักษาฐานเสียง ประกอบด้วยกลไกหลัก 4 ประการ 1.นโยบายพรรค 2.ศูนย์ประสานงานพรรค 3.ผู้สมัคร และ 4.หัวหน้าคณะ โดยในบทนี้จะนำเสนอการวิเคราะห์การสร้างและรักษาฐานเสียงของพรรคนับตั้งแต่พรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชนและพรรคเพื่อไทย ผ่านกลไกด้านนโยบายพรรค และ กลไกด้านศูนย์ประสานงานพรรค

#### 3.1 นโยบายพรรค : ความสำเร็จ การต่อยอด และความสั่นคลอน

โดยหลักการทั่วไป พรรคการเมืองเป็นองค์กรที่รวมกลุ่มคนที่มีผลประโยชน์ หรืออุดมการณ์คล้ายกัน และต้องการเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ผ่านการลงแข่งขันในสนามเลือกตั้งและได้รับชัยชนะหรือได้รับคะแนนเลือกตั้งมากพอที่จะเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล เพื่อให้นโยบายที่ได้รับพรรคหาเสียงไว้ไปสู่การปฏิบัติ ดังนั้นพรรคการเมืองที่จะได้รับชัยชนะในสนามการเลือกตั้ง คือพรรคการเมืองที่กำหนดนโยบายตอบสนองต่อประชาชนให้ได้มากที่สุด เพื่อโน้มน้าวให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (voter) ตัดสินใจลงคะแนนเสียงให้กับพรรคตนเอง เช่นเดียวกับพรรคเพื่อไทยที่วางนโยบายของพรรคให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะประชาชนในระดับฐานราก ซึ่งเป็นฐานเสียงส่วนใหญ่ในประเทศ และได้นำนโยบายเข้ามาเป็นปัจจัยหลักในการแข่งขันเลือกตั้ง ทำให้นโยบายเข้ามามีบทบาทต่อการตัดสินใจลงคะแนนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะหลังการบริหารงานยุครัฐบาลทักษิณ ชินวัตรสมัยแรก นโยบายที่พรรคหาเสียงถูกนำไปปฏิบัติจริงเป็นรูปธรรม แต่ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างตรงจุด ทำให้พรรคไทยรักไทยได้รับคะแนนนิยมถล่มทลายในสมัยถัดมา ต่อมาเมื่อพรรคไทยรักไทยถูกยุบและดำเนินงานภายใต้ชื่อพรรคพลังประชาชน พรรคยังคงเน้นนโยบายเศรษฐกิจที่ต่อยอดจากผลงานของพรรคไทยรักเดิม ภายหลังจากพรรคพลังประชาชนถูกยุบพรรคเพื่อไทยจึงพยายามเรียกกระแสตัวเองกลับมาอีกครั้ง ด้วยการเปิดตัวนโยบายใหม่ที่ได้รับการตอบรับในสังคมเป็นวงกว้างอีกครั้ง ซึ่งเป็นความพยายามในการรักษาฐานเสียงหลังเผชิญกับการยุบพรรคถึง 2 ครั้ง และ ความพยายามในการปรับตัวของพรรคเพื่อไทยในการเลือกตั้งปี 2562 ซึ่งเกิดคู่แข่งหน้าใหม่ที่เข้ามาสั่นคลอนฐานเสียงของพรรค

## ความสำเร็จของนโยบายพรรคไทยรักไทย

นับตั้งแต่เริ่มต้นดำเนินงานในนามพรรคไทยรักไทย พรรคไทยรักไทยในขณะนั้นก่อตั้งขึ้นท่ามกลางวิกฤตเศรษฐกิจหลังปี 2540 และมีภาพลักษณ์ของความเป็นพรรคการเมืองทางเลือกใหม่ที่มีนโยบายชัดเจนเป็นรูปธรรม โดยนโยบายหลักของพรรคไทยรักไทยขณะนั้น มุ่งไปที่การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจเร่งด่วน นโยบายของพรรคไทยรักไทยเป็นที่รู้จักกันในแนวทางนโยบายประชานิยม มีฐานประชาชนที่ได้รับจากประโยชน์จากนโยบายเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะประชาชนในเขตชนบท ซึ่งเป็นเป้าหมายของพรรคไทยรักไทยที่จะดึงคะแนนความนิยมมาให้ได้มากที่สุด พรรคไทยรักไทยในขณะนั้น ใช้สโลแกนหลักในการหาเสียงว่า “คิดใหม่ทำใหม่ เพื่อไทยทุกคน” นโยบายที่ถือได้ว่าเป็นจุดขายของพรรคไทยรักไทย เช่นนโยบายโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า หรือ โครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค (บัตรทอง) นโยบาย 1 ตำบล 1 ผลิตภัณฑ์ หรือ OTOP นโยบายพักชำระหนี้เกษตรกรรายย่อย 3 ปี โครงการกองทุนหมู่บ้านละล้าน โครงการกองทุนรวมแห่งชาติและธนาคาร SMEs ปัจจัยสำคัญหนึ่งที่ทำให้พรรคไทยรักไทยสามารถกำหนดนโยบายได้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน คือ การวางนโยบายอย่างเป็นระบบ ผ่านการศึกษาวิจัย รวบรวมข้อมูล การทำโพลสำรวจความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งต่างจากแนวนโยบายพรรครูปแบบเดิมที่มักกำหนดนโยบายจากภาครัฐ หรือ ข้าราชการ เป็นการกำหนดนโยบายจากบนลงล่างซึ่งไม่สามารถตอบโจทย์ความต้องการของประชาชนได้อย่างตรงจุด ในขณะที่พรรคไทยรักไทยที่ก่อตั้งโดยทักษิณ ชินวัตร มีความต้องการที่จะผลักดันนโยบายในการบริหารประเทศ และผ่านร่างกฎหมายต่างๆได้สะดวกตามความต้องการแล้วนั้น ทางเลือกที่เหมาะสมคงไม่ใช่การเข้าเป็นพรรคร่วมรัฐบาล หรือเข้าร่วมกับพรรคการเมืองอื่น ทั้งนี้เพราะการเข้าร่วมกับพรรคการเมืองอื่นนั้น เป็นการยากที่จะเข้าไปทำการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรของพรรคการเมืองนั้น ต่างจากการตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาใหม่เป็นของตนเอง สามารถสร้างวัฒนธรรมองค์กร ตลอดจนสามารถกำหนดอุดมการณ์ และแนวทางในการบริหารพรรค และกำหนดนโยบายในการหาเสียงได้ตามต้องการ<sup>26</sup>

นโยบายที่ชัดเจนของพรรคไทยรักไทยที่มุ่งเน้นไปที่การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจระยะสั้นเป็นนโยบายเร่งด่วน ทำให้พรรคไทยรักไทยก้าวขึ้นมาเป็นตัวเลือกที่โดดเด่นในการเลือกตั้ง ปี 2544 และสามารถคว้าชัยชนะได้ในที่สุด เมื่อพรรคไทยรักไทยได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลภายใต้การนำ

<sup>26</sup> บุญอริ ยีหะ, “นโยบายหาเสียงแนวประชานิยมกับอำนาจทางเศรษฐกิจ: การศึกษาทางเศรษฐกิจการเมืองเกี่ยวกับความสำเร็จในการเลือกตั้งของพรรคไทยรักไทย,” (วิทยานิพนธ์ดุสิตบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า116-117.

ของทักษิณ ชินวัตร รัฐบาลได้ผลักดันนโยบายที่พรรคไทยรักไทยได้รณรงค์หาเสียงไว้ไปปฏิบัติจนเกิดผลเป็นรูปธรรม เช่น นโยบายกองทุนประกันสุขภาพแห่งชาติ หรือ ที่รู้จักกันในชื่อ นโยบาย 30 บาทรักษาทุกคน โครงการกองทุนหมู่บ้านละล้าน การส่งเสริมสินค้าผลิตภัณฑ์ท้องถิ่นด้วยนโยบาย OTOP รวมไปถึงการประกาศสงครามกับยาเสพติดอย่างจริงจัง ปฏิเสธไม่ได้ว่านโยบายของพรรคไทยรักไทย รวมถึงการบริหารงานของรัฐบาลทักษิณ ได้รับความสนใจและความนิยมจากประชาชนอย่างมาก ซึ่งจะเห็นได้จากผลการเลือกตั้งสมัยต่อมาในปี พ.ศ.2548 ที่พรรคไทยรักไทยได้รับคะแนนนิยมอย่างล้นหลาม ผลการเลือกตั้งทำให้พรรคไทยรักไทยมีจำนวนที่นั่งส.ส.ในสภาเกินครึ่ง สามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทย นโยบายในช่วงการบริหารของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยถือได้ว่าเป็นยุครุ่งเรืองของพรรค ซึ่งจะเห็นได้จากความนิยมและคะแนนเสียงที่พรรคไทยรักไทยได้รับ

#### ต่อยอดนโยบายประชานิยมโดยพรรคพลังประชาชน

เมื่อพรรคไทยรักไทยถูกยุบในปี 2549 ก่อนจะมาเป็น พรรคพลังประชาชน พรรคพลังประชาชนยังคงดำเนินนโยบายหลักตามแนวนโยบายของพรรคไทยรักไทย นโยบายส่วนใหญ่ที่ถูกนำมาหาเสียงจึงเป็นการต่อยอดนโยบายเดิมที่พรรคไทยรักไทยประสบความสำเร็จ โดยใช้สโลแกนหลักในการหาเสียงว่า “ทุกนโยบาย สำเร็จได้ ด้วยพลังประชาชน” พรรคพลังประชาชนจึงไม่ได้มีนโยบายทางเศรษฐกิจที่ต่างไปจากพรรคไทยรักไทยมากนัก โดยนโยบายส่วนใหญ่เป็นการต่อยอดโครงการหรือนโยบายของพรรคไทยรักไทยที่ได้รับการตอบรับในสังคมสูง เช่น พัฒนากองทุนหมู่บ้านเป็นธนาคารหมู่บ้าน หมู่บ้านละ 1 ล้านบาท พัฒนาโครงการ OTOP ระยะที่ 2 สร้างมูลค่าเพิ่ม เร่งขยายตลาด และบทบาทของภูมิปัญญาชุมชน ต่อยอดโครงการ 30 บาทรักษาทุกคนโดยใช้เพียงบัตรประชาชน และให้ครอบคลุมการรักษาโรคและบริการมากขึ้น รวมถึงการประกาศสงครามยาเสพติดอีกครั้ง นอกจากนี้เนื่องจากการเลือกตั้งของพรรคพลังประชาชนในปี 2550 เป็นการเลือกตั้งครั้งแรกหลังการรัฐประหาร ปี 2549 ซึ่งบริบททางสังคมและการเมืองขณะนั้นเต็มไปด้วยความขัดแย้งทางความคิด การแบ่งฝักแบ่งฝ่ายระหว่างมวลชนที่สนับสนุนและต่อต้านพรรค ทำให้พรรคแสดงจุดยืนทางการเมืองท่ามกลางสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง โดยการนำประเด็นทางการเมืองมาเป็นนโยบายในการรณรงค์เลือกตั้ง โดยผลักดันให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2550 อันเป็นผลพวงจากการรัฐประหาร และผลักดันให้การสร้างความปรองดองสมานฉันท์เป็นวาระแห่งชาติ การสร้างรักษาฐานเสียงของพรรคพลังประชาชนจึงเป็นสร้างความต่อเนื่องจากนโยบายของพรรคไทยรักไทย ซึ่งนอกจากจะสามารถรักษาฐานคะแนนเสียงเดิมของตนเองแล้ว ยังง่ายต่อการที่

ประชาชนจะจดจำพรรคใหม่ที่มีระยะเวลาในการเตรียมตัวก่อนเลือกตั้งเพียงครั้งปี เนื่องจากพรรคไทยรักไทยถูกยุบพรรคในเดือนพฤษภาคม ปี พ.ศ. 2550 พรรคจึงมีมติให้อดีต ส.ส. สังกัดพรรคเข้าสมัครเป็นสมาชิกพรรคพลังประชาชน เพื่อเตรียมลงรับเลือกตั้งที่จะมาถึงช่วงธันวาคม ปี พ.ศ. 2550

### การสั่นคลอนนโยบายของพรรคเพื่อไทย

หลังพรรคพลังประชาชนถูกยุบพรรคในปี 2551 พรรคต้องดำเนินงานภายใต้พรรคใหม่อีกครั้งคือ พรรคเพื่อไทย โดยนโยบายที่โดดเด่นของพรรคเพื่อไทยในการเลือกตั้งปี 2554 และ การเลือกตั้งปี 2562 มีดังนี้

ในปี 2554 พรรคเพื่อไทยจุดกระแสนโยบายประชานิยมอีกครั้ง โดยมีนโยบายหลักที่กลายเป็นกระแสและได้รับการพูดถึงอย่างแพร่หลาย คือ การเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำวันละ 300 บาท ขึ้นค่าแรงขั้นต่ำสำหรับผู้สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรี 15,000 ต่อเดือน เสนอเพิ่มเงินเข้ากองทุนหมู่บ้านจากเดิมหมู่บ้านละ 1 ล้านบาท เป็น 2 ล้านบาท จัดตั้งกองทุนพัฒนาบทบาทสตรีในทุกจังหวัด การปรับเพิ่มเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ นโยบายรถคันแรก และ โครงการจ่านำข้าวตันละ 15,000 บาท นโยบายเหล่านี้ทำให้ภาพลักษณ์ของการเป็นพรรคการเมืองที่เน้นการแก้ไขปัญหาปากท้องของประชาชนในระดับฐานรากได้รับการตอบรับอีกครั้ง และส่งผลให้พรรคเพื่อไทยยังคงครองเสียงข้างมากในสภาและเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลได้สำเร็จ

การบริหารงานของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งมีพรรคเพื่อไทยเป็นแกนนำรัฐบาลได้ขับเคลื่อนนโยบายประชานิยมที่สำคัญ 8 โครงการ โดยได้มีการใช้งบประมาณดำเนินโครงการเหล่านี้จำนวนกว่า 827,178.85 ล้านบาท โดยจำแนกตามแหล่งงบประมาณดังนี้

1. ใช้จ่ายจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (งบแผ่นดิน) ใน โครงการพหุหนี้เกษตรกรรายย่อยและประชาชนผู้มีรายได้น้อย (ปี 2555 - 2558) จำนวน 35,257.85 ล้านบาท โครงการบัตรสินเชื่อเกษตรกร (ปี 2555 - 2557) จำนวน 15,420.66 ล้านบาท โครงการมาตรการรถยนต์คันแรก (ปี 2555 - 2558) จำนวน 67,434.00 ล้านบาท โครงการจัดการเรียนการสอนโดยใช้คอมพิวเตอร์พกพา (แท็บเล็ต) (ปี 2555 - 2558) จำนวน 3,276.07 ล้านบาท

2. ใช้จ่ายจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (งบแผ่นดิน) และ เงินกู้ในประเทศ ในโครงการรับจ่านำข้าวเปลือก (ปี 2554 - 2559) จำนวน 443,076.91 ล้านบาท



3. ใช้จ่ายจากพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฯ (กฎหมายพิเศษ) โครงการเพื่อออกแบบและก่อสร้างระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและระบบแก้ไขปัญหาอุทกภัยของประเทศไทย (ปี 2555 – 2557) จำนวน 19,750.00 ล้านบาท

4. ใช้จ่ายจากเงินรายได้จากภาษีสรรพสามิต/ดอกเบียร์ (สูญเสียรายได้) ใน การลดอัตราภาษีสรรพสามิตน้ำมันดีเซล (ปี 2554 – 2557) จำนวน 233,113.00 ล้านบาท โครงการบ้าน ทรอส. (ธนาคารอาคารสงเคราะห์) เพื่อที่อยู่อาศัยแห่งแรก (ปี 2555 – 2556) จำนวน 9,850.36 ล้านบาท<sup>27</sup>

ในการเลือกตั้งปี 2562 พรรคเพื่อไทยใช้สโลแกนหลักในการหาเสียงว่า “ประชาชนคิด เพื่อไทยทำ” “ลดรายจ่าย เพิ่มรายได้ ขยายโอกาส” โดยยังคงให้ความสำคัญกับนโยบายเศรษฐกิจเป็นหลัก เช่น การเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำมากกว่า 300 บาท การต่อยอดโครงการ 30 บาท ให้ประชาชนสามารถเข้ารับรักษาได้ทุกโรงพยาบาล ต่อยอดโครงการเรียนฟรีเป็นโครงการเรียนก่อนผ่อนทีหลัง นอกจากนี้พรรคเพื่อไทยยังใช้สโลแกนในการรณรงค์เลือกตั้งเพื่อเสียดสีการบริหารงานของรัฐบาลคสช. ว่า “เลือกเราเป่าตุง เลือกลุงเป่าแพบ” และประกาศให้การแก้ปัญหาปากท้องเป็นวาระเร่งด่วน โดยจะแก้ไขภายใน 180 วัน หลังเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล

แต่ในการเลือกตั้งปี 2562 ถือเป็นช่วงการทำทลายและสั่นคลอนฐานคะแนนเสียงของพรรคเพื่อไทยมากที่สุดนับตั้งแต่ปี 2544 เนื่องจากการเลือกตั้งครั้งนี้เป็นครั้งแรกหลังจากว่างวันไปนานถึง 8 ปี นับแต่มีการรัฐประหารในปี 2557 และเป็นช่วงเวลาที่พรรคเพื่อไทยไม่ได้เป็นแกนนำพรรคในการบริหารรัฐบาลมาเป็นเวลา 5 ปี ซึ่งหมายถึงพรรคเพื่อไทยไม่ได้เข้าถึงการจัดสรรงบประมาณของรัฐ พรรคจึงมิได้เป็นผู้กำหนดนโยบายของรัฐบาล นอกจากนี้พรรคเพื่อไทยยังมีคู่แข่งสำคัญเป็นพรรคการเมืองหน้าใหม่ที่มาพร้อมกับนโยบายที่จูงใจผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง ในการเลือกตั้งครั้งนี้พรรคการเมืองเกือบทุกพรรคไม่ว่าจะเป็นพรรคเล็กหรือพรรคใหญ่ต่างใช้นโยบายในแนวทางประชานิยม แต่อาจจะมีชื่อเรียกขานแตกต่างกันออกไป กล่าวได้ว่า นโยบายประชานิยม ไม่ได้เป็นสิ่งแปลกใหม่ในการแข่งขันเลือกตั้งเหมือนเช่นยุคพรรคไทยรักไทยอีกต่อไป

โดยเฉพาะการเกิดขึ้นของพรรคพลังประชารัฐและพรรคอนาคตใหม่ ได้ก้าวขึ้นมาเป็นคู่แข่งสำคัญของพรรคเพื่อไทยในการเลือกตั้งในครั้งนี้ โดยพรรคพลังประชารัฐเป็นพรรคที่ได้รับการ

<sup>27</sup> สำนักวิชาการ และสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านนโยบายประชานิยมที่จะส่งผลต่อหนี้สาธารณะและการเพิ่มบทบาทผู้ติดตามความรับผิดชอบในโครงการประชานิยม (กรุงเทพฯ:สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558), บทสรุปผู้บริหาร.

สนับสนุนโดยเครือข่ายรัฐบาลคสช. ซึ่งบริหารงานมานานถึง 5 ปี ทั้งยังเสนอนโยบายที่มุ่งใจประชาชน ภายใต้แนวคิด “สวัสดิการประชารัฐ” โดยครอบคลุมตั้งแต่ต้นนโยบายการตลาดประชารัฐ นโยบายขึ้นค่าแรงขั้นต่ำเป็น 425 บาทต่อวัน อาชีวะ 18,000 บาท และปริญญาตรี 20,000 บาท โครงการประกันราคาสินค้าเกษตร การเพิ่มเงินเข้าโครงการบัตรประชารัฐ ลดภาษีบุคคลธรรมดา 10% พักหนี้กองทุนหมู่บ้าน ส่วนพรรคอนาคตใหม่ ซึ่งเสนอตัวเป็นทางเลือกใหม่ให้กับสังคม ทั้งยังมีแนวนโยบายและจุดยืนทางการเมืองที่ชัดเจน เช่น ลดการรวมศูนย์อำนาจส่งเสริมการกระจายอำนาจ ปฏิรูปกองทัพ ยกเลิกการบังคับเกณฑ์ทหาร การยกระดับเศรษฐกิจด้วยเทคโนโลยี ปรับปรุงระบบขนส่งสาธารณะ

ในการเลือกตั้งครั้งนี้พรรคเพื่อไทยยังคงเป็นพรรคการเมือง ที่ได้รับที่นั่ง ส.ส.แบบแบ่งเขตสูงสุดในสภา จำนวน 136 คน แม้ว่าจะไม่สามารถเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลได้ ด้วยปัจจัยและเงื่อนไขอื่นๆ โดยเฉพาะกติกากฎการเลือกตั้งแบบใหม่ที่ทำให้พรรคเพื่อไทยไม่ได้รับการจัดสรรที่นั่งในแบบบัญชีรายชื่อ แม้แต่ที่นั่งเดียว อีกทั้งในแง่ของการสั่นคลอนฐานเสียงของพรรคเพื่อไทยจะเห็นได้ว่า การเลือกตั้งครั้งนี้ทำให้พรรคเพื่อไทยต้องทบทวนว่า นโยบาย ที่เคยเป็นจุดแข็งของพรรคในอดีตจะยังสามารถรักษาความนิยมที่มีต่อพรรคได้หรือไม่อย่างไร เมื่อพรรคคู่แข่งเองสามารถใช้นโยบายเช่นเดียวกันนี้ เป็นกลไกในการหาเสียงได้เช่นเดียวกับพรรค ในขณะที่อุปสรรคทางการเมืองในห้วงหลายปีที่ผ่านมาทำให้พรรคเพื่อไทยไม่สามารถเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลได้ พรรคจึงไม่มีผลงานด้านนโยบายใหม่ๆ เกิดขึ้นในช่วงที่ผ่านมา

กระนั้นหากจะมีสิ่งที่ทำให้พรรคเพื่อไทยยังคงใช้นโยบาย เป็นจุดขายของพรรคได้คือ การเน้นย้ำให้เห็นว่า ความสำเร็จด้านนโยบายของพรรคเป็นสิ่งที่ไม่สามารถลบล้างหรือยกเลิกโดยรัฐบาลอื่นได้ พรรคไทยรักไทย ยังคงเป็น “เจ้าของความคิด” ของนโยบายเหล่านั้น เว็บไซต์หลักของพรรคเพื่อไทยได้เผยแพร่บทความ “12 ปี กับ 3 นโยบายที่ยังอยู่ในใจประชาชนมาตลอด” ซึ่งมีใจความสำคัญว่า นับตั้งแต่เกิดการรัฐประหารปี 2549 และมีการเปลี่ยนรัฐบาลไปถึง 6 ครั้ง แม้ว่าพรรคไทยรักไทยจะถูกยุบพรรคไปแล้ว แต่สิ่งที่ยังคงอยู่คือผลงานของรัฐบาลไทยรักไทยที่ถูกส่งต่อมายังทุกรัฐบาล แม้กระทั่งรัฐบาลทหารซึ่งมาจากการยึดอำนาจก็ยังคงนโยบายของไทยรักไทยไว้ เพราะเป็นนโยบายที่สร้างประโยชน์ให้กับประชาชน โดยบทความได้กล่าวถึง 3 นโยบายหลักของไทยรักไทยที่ทำให้พรรคเป็นที่จดจำ และสามารถรักษาความนิยมไว้ได้ คือ โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) โครงการพัฒนาหมู่บ้านและชุมชน (SML) และ โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า จนถึงปัจจุบันนโยบายเหล่านี้ได้ขยายครอบคลุมทุกพื้นที่ของประเทศ แม้จะมีการเปลี่ยนชื่อโครงการตาม

การบริหารงานของแต่ละรัฐบาล แต่โครงการก็มาจากแนวคิดและลักษณะเดิม อีกทั้งโครงการเหล่านี้ก็ยากที่จะถูกยกเลิก<sup>28</sup>

สอดคล้องกับผลการศึกษา ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ซึ่งพบว่า กลไกด้านนโยบายพรรค เป็นปัจจัยสำคัญหลักที่ทำให้พรรคเพื่อไทยได้รับความนิยมในพื้นที่ แม้ต่อมามีการยุบพรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน ประชาชนในพื้นที่ยังคงจดจำผลงานของรัฐบาลซึ่งบริหารงานโดยพรรคไทยรักไทยภายใต้การนำของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตรในอดีต จากการรวบรวมข้อมูลผ่านผู้สมัครในพื้นที่ หัวคะแนนพรรคเพื่อไทย และกลุ่มประชาชนที่สนับสนุนและชื่นชอบพรรคเพื่อไทย จะพบว่าทั้งสามกลุ่มเห็นว่า นโยบายพรรคไทยรักไทยเป็นสิ่งที่ทำให้พรรคไทยรักไทยแตกต่างจากพรรคอื่นๆในอดีต และสามารถสร้างการรับรู้ให้กับประชาชนได้ในวงกว้าง เมื่อนโยบายของพรรคถูกนำไปปฏิบัติจริง ประชาชนจะเกิดความเชื่อมั่นในพรรคว่า หากตนเลือกพรรคไทยรักไทย ตนจะได้ประโยชน์จากนโยบายที่พรรคหาเสียงไว้ เพราะนโยบายพรรคได้ถูกนำไปปฏิบัติจริง

สามารถ แก้วมีชัย ให้ความเห็นเกี่ยวกับความสำเร็จของพรรคไทยรักไทย ในการเลือกตั้งปี 2544 ที่สร้างความนิยมให้กับพรรคมาจนถึงปัจจุบันว่า

“การเลือกตั้งปี ปี 44 พรรคไทยรักไทยที่ตั้งขึ้นมา ขายนโยบายเป็นหลัก ก็จะมีนโยบายอะไรออกมาใหม่ๆ ซึ่งปีแรกมันก็ยังไม่แน่นอน เพราะเขาก็ยังไม่ได้สัมผัสว่านโยบายที่ออกมามันจะทำได้จริงไหม แต่เนื่องจากมันเป็นนโยบายที่ฟังแล้วเกิดความหวังกับประชาชน คำว่าเกิดความหวังนี้มันมีพลังมากๆสำหรับประชาชน แต่สิ่งที่หวังนี้มันดันทำได้จริง ทำแล้วประชาชนได้ประโยชน์จริงๆ ทำให้พรรคไทยรักไทยเข้าไปอยู่ในการจัดจำของชาวบ้าน”<sup>29</sup>

ครูช่วง ซึ่งเป็นหัวคะแนนของพรรคเพื่อไทยตั้งแต่ยุคไทยรักไทย ให้ความเห็นเกี่ยวกับนโยบายพรรคเพื่อไทย ดังนี้

“แนวคิดที่ครูดคิดก็คือ คือ นโยบายต้องมาจากเสียงชาวบ้าน ไม่ใช่ชนนโยบายที่รัฐโยนลงมาโดยไม่ตรงกับความต้องการ พอชนนโยบายมันตรงกับความต้องการของชาวบ้าน เราจะไปบอก จะไปถ่ายทอดต่อมันง่ายขึ้น ชาวบ้านเขาก็เชื่อ เขาไม่ได้เชื่อเรา เขาไม่ได้งัว (ง) เขาเชื่อนโยบายพรรคต่างหาก ถ้าเขาได้เห็นว่ามันทำได้จริง หัวคะแนนไม่ต้องทำอะไรเยอะ ชาวบ้านเขาจับกลุ่มคุย

<sup>28</sup> พรรคเพื่อไทย, “12 ปี กับ 3 นโยบายที่ยังอยู่ในใจประชาชนมาตลอด,” จาก <https://www.ptp.or.th/news/695> (สืบค้นวันที่ 5 สิงหาคม 2562)

<sup>29</sup> สัมภาษณ์สามารถ แก้วมีชัย , อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขต 1 จังหวัดเชียงราย, 30 พฤษภาคม 2563.

กันเองด้วยซ้ำ นโยบายที่ชัดเจน ทำให้ หัวคะแนนในพื้นที่ทำงานได้ง่ายขึ้น เพราะการจูงใจให้คนในพื้นที่เลือกส.ส. จากนโยบายพรรคที่สังกัด ทำให้คนพื้นที่รู้สึกได้ว่าตนจะได้รับประโยชน์จากการเลือกตั้งจริงๆ เมื่อก่อนเวลาพรรคการเมืองออกนโยบายเกี่ยวกับการแก้ปัญหาของเกษตรกร ชาวบ้านในพื้นที่ไม่ค่อยเข้าใจนโยบาย เพราะสื่อสารกันยาก แต่นโยบายของพรรคไทยรักไทย เช่น พักชำระหนี้ 3 ปี คือ 3 ปีนี้ไม่ต้องจ่ายหนี้ นโยบายเกี่ยวกับราคาสินค้าเกษตรกำหนดให้ชัดเจนว่า ประกันราคา รับซื้อที่เท่าไร เช่นเดียวกันกับนโยบายจำนำข้าว ที่ชาวบ้านรู้ตั้งแต่ปลูกพืชชนิดนั้นว่าตนจะได้ราคาเท่าไร ดังนั้นการนำนโยบายไปสื่อสารกับชาวบ้านจึงมีช่องว่างน้อยเพราะไม่จำเป็นต้องใช้คำพูดวิชาการที่เข้าใจยาก ชาวบ้านที่เป็นคนได้ประโยชน์จากนโยบาย อาจจะเข้าใจนโยบายนั้นดีกว่า หัวคะแนน”<sup>30</sup>

เช่นเดียวกับความเห็นของ ส.ส.ละออง ตียะไพรัช ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขต 7 จังหวัดเชียงราย ให้ความเห็นว่า

“สิ่งที่ทำให้พรรคเพื่อไทยได้รับความนิยมสูงทั้งในจังหวัดเชียงรายและทั้งในประเทศ เพราะพรรคเพื่อไทยให้ความสำคัญกับ นโยบาย โดยเฉพาะนโยบายการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาปากท้องที่เป็นเรื่องใกล้ตัวประชาชน อุดมการณ์สำคัญของพรรค ไม่ใช่เรื่องอื่น นอกจากอุดมการณ์ในการแก้ปัญหาเรื่องเศรษฐกิจเป็นหลัก ดังนั้นไม่ว่าพรรคจะใช้ชื่ออะไร ถ้ายั่งยืนอุดมการณ์นี้ประชาชนจะมีความเชื่อมั่นในพรรคเพื่อไทย”<sup>31</sup>

ผู้ให้ข้อมูลรายหนึ่ง ซึ่งลงคะแนนให้กับพรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน พรรคเพื่อไทย มาอย่างต่อเนื่องให้ความเห็นว่า

ในเขตเลือกตั้งของตน (เขต 5 ) ไม่ว่าจะเลือก ส.ส.คนไหน ก็เหมือนเดิม ตัวส.ส.เจอได้แค่ตอนหาเสียงเลือกตั้ง นอกนั้นเขา(ส.ส.) ส่วนใหญ่ก็อยู่นอกพื้นที่ การมีส.ส.หรือไม่มี ส.ส.ไม่ได้ส่งผลอะไรกับตัวเขาเลย สิ่งที่ทำให้เขาตัดสินใจลงคะแนนให้พรรค เพราะพรรคเพื่อไทยต่างจากพรรคอื่นที่อู้แล้วยะแต่ (หมายถึงพูดแล้วทำจริง) คนในชุมชนนี้ใช้สิทธิบัตรทอง เข้าร่วมโครงการสินค้า OTOP ศาลาประชาคมมาจากเงินกองทุนหมู่บ้าน ดังนั้นสำหรับเขาในฐานะชาวบ้านคนหนึ่งการจะลงคะแนน

<sup>30</sup> สัมภาษณ์ครูช่วง, หัวคะแนน, 13 เมษายน 2562.

<sup>31</sup> สัมภาษณ์ละออง ตียะไพรัช , สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขต 7 จังหวัดเชียงราย, 15 ธันวาคม 2562.

เสียงให้กับพรรคใด ไม่ได้อยู่ที่ว่าพรรคใดมีนโยบายที่ดีที่สุด ถ้านโยบายดีแต่ไม่เคยนำไปทำได้จริงก็ไม่มีประโยชน์ แต่อยู่ที่เลือกไปแล้วทำอะไรกลับมา<sup>32</sup>

จากการสัมภาษณ์นักการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดเชียงราย ให้ความเห็นเกี่ยวกับข้อได้เปรียบจากนโยบายของพรรคเพื่อไทยเหนือพรรคอื่นๆในจังหวัดเชียงราย ว่า

“ต้องยอมรับความจริงที่ว่า พรรคเพื่อไทยมีต้นทุนเรื่อง นโยบาย ที่ประสบความสำเร็จตั้งแต่สมัยพรรคไทยรักไทย ซึ่งทำให้ประชาชนได้ประโยชน์และจดจำแบรนด์พรรคได้ยาวนาน และกลายเป็นจุดขายในการสื่อสารกับประชาชนเวลาหาเสียงได้เป็นอย่างดี ดังนั้นสิ่งที่พรรคคู่แข่งต้องทำคือ สร้างนโยบายที่เป็นประโยชน์และเป็นที่ยึดจำในใจของประชาชนให้ได้ การต่อสู้แบบเก่าไม่สามารถเอาชนะการเลือกตั้งได้แล้ว”<sup>33</sup>

กรณีของจังหวัดเชียงราย จึงเป็นพื้นที่ที่พรรคเพื่อไทยสามารถสร้างความนิยม สร้างฐานเสียงของตนเองได้ จากการสร้างความเปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบายที่มักเรียกกันว่า นโยบายที่กินได้ คือการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงประโยชน์จากนโยบายของรัฐโดยตรง การที่พรรคไทยรักไทยประสบความสำเร็จด้วยการกำหนดนโยบายที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างตรงจุด เป็นพื้นฐานสำคัญที่ทำให้การสร้างและรักษาฐานเสียงของพรรคเพื่อไทยทำได้ง่ายมากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะในการหาเสียงเลือกตั้ง จะเห็นได้ว่าในการรณรงค์เลือกตั้งทั่วไปในแต่ละครั้ง พรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทย ชูประเด็นในการหาเสียงหลักคือ นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจพื้นฐาน เพราะเป็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนโดยตรง เช่น ค่าแรงขั้นต่ำ การรักษาพยาบาล หนี้สิน ราคาสินค้าทางการเกษตร แนวนโยบายเหล่านี้ทำให้ผู้สมัครสังกัดพรรค หัวคะแนนหรือผู้ประสานงานในพื้นที่ทำงานรณรงค์หาเสียงได้ง่ายมากยิ่งขึ้น

การกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ของพรรคเพื่อไทย นอกจากมีระบบการวางแผนจากระดับบน โดยผ่านการศึกษาโดยนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญและทีมงานของพรรค ในระดับชาติแล้ว พรรคเพื่อไทยยังเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็น โดยให้ ส.ส.ในพื้นที่เป็นแกนนำหลักในการจัดเสวนา หรือ ประชุมเพื่อหารือรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่อยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงก่อนการเลือกตั้ง จากนั้นจึงส่ง

<sup>32</sup> สัมภาษณ์ประจักษ์ (นามสมมติ), หัวคะแนน, 10 ธันวาคม 2562.

<sup>33</sup> สัมภาษณ์ธัญพงษ์ ศิริแสนใจ , นักการเมืองท้องถิ่น , 5 ธันวาคม 2562.

ข้อเสนอแนะต่อทีมงานหรือให้กับสาขาพรรคที่ดูแลรับผิดชอบ เพื่อกำหนดนโยบายให้ใกล้เคียงกับความต้องการมากที่สุด

พรรคการเมืองชูปัจจัยด้านนโยบายเป็นเครื่องมือหลักในการแข่งขันทางการเมือง ในระยะยาวจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงมโนทัศน์ทางการเมืองของประชาชนที่มีต่อระบบการเลือกตั้ง กล่าวคือ ประชาชนจะตัดสินใจลงคะแนนเลือกตั้งโดยพิจารณาจากนโยบายของพรรคการเมืองเป็นหลัก และเห็นว่าเสียงของตนเองมีความหมายในการกำหนดให้พรรคหนึ่งพรรคใดสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ และพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนมีพันธะที่ต้องรับผิดชอบต่อนโยบายที่ตนเองได้หาเสียงไว้ ประชาชนจะสามารถตรวจสอบและควบคุมรัฐบาลผ่านการเลือกตั้งได้ พรรคไทยรักไทยก่อร่างสร้างฐานเสียงให้ตนเอง จากการกำหนดนโยบายที่มีประชาชนเป็นฐานจำนวนมากและยังได้รับความสนใจจากประชาชนเป็นวงกว้าง รวมถึงความสำเร็จจากการบริหารงานของรัฐบาลที่มีไทยรักไทยเป็นแกนนำ ตั้งแต่ปี 2544 พรรคมีผลงานหลักเป็นนโยบายที่อยู่ในการรับรู้ และการจดจำของประชาชนได้อย่างยาวนาน จึงมีข้อได้เปรียบเมื่อต้องลงแข่งขันเลือกตั้งในสมัยถัดไป และกลายเป็นปัจจัยหลักสำคัญที่ทำให้ประชาชนในพื้นที่ยังคงลงคะแนนให้กับพรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทย สิ่งที่ทำทลายกลไกการรักษาฐานเสียงของพรรคเพื่อไทยด้วยนโยบาย คือ การที่พรรคการเมืองอื่นพัฒนาแนวทางนโยบายเพื่อตอบสนองความต้องการ นำเสนอรูปแบบแนวทางใหม่ๆ เพื่อเข้ามาช่วงชิงฐานเสียงของพรรคเพื่อไทย ดังเช่นที่ปรากฏในการเลือกตั้งปี 2562 ที่พลังประชารัฐนำเสนอ “สวัสดิการประชารัฐ” และ ข้อเสนอ “การเมืองใหม่” ของพรรคอนาคตใหม่

### 3.2 ศูนย์ประสานงานพรรค : การบริหารฐานเสียงในระดับพื้นที่

การสร้างระบบพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งและมีความมั่นคงถาวร การมีส่วนร่วม ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง พรรคการเมืองจะต้องเชื่อมโยงกับประชาชนให้ได้มากที่สุด ในฐานะองค์กรกลางในการนำปัญหาและความต้องการของประชาชนไปปฏิบัติเป็นนโยบาย การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองดังกล่าวพรรคการเมืองจำเป็นต้องมีสาขาพรรคที่เปรียบเสมือนตัวแทนพรรค กระจายไปยังพื้นที่ทั่วทุกภูมิภาคเพื่อเข้าถึงกลุ่มคนที่อยู่อย่างหลากหลายในสังคม สาขาพรรคจึงมีความสำคัญต่อพรรคการเมืองในระดับประชาธิปไตยในฐานะตัวกลางในการรับฟังความคิดเห็น ข้อเรียกร้อง การส่งต่อนโยบาย เป็นแหล่งเรียนรู้ทางการเมืองของสมาชิกพรรค ตลอดจนการคัดสรรผู้สมัครในระดับท้องที่ อย่างไรก็ตามสำหรับพรรคการเมืองในประเทศไทยนั้นที่ผ่านมาจะพบว่าไม่ได้มีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองที่มีประสิทธิภาพ แต่เป็นการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองให้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด ในระยะเริ่มแรกพรรคไทยรักไทยได้จัดตั้งสาขาพรรคให้ครบทุกภูมิภาคตามที่กฎหมายกำหนด โดยพรรคไทยรักไทยมีจำนวนเพียง 10 สาขาทั่วทั้งประเทศ ได้แก่

ภาคเหนือ 1 สาขา ตั้งอยู่จังหวัดเชียงใหม่ ภาคกลาง 3 สาขา ตั้งอยู่ที่จังหวัดนนทบุรี จังหวัดนครสวรรค์ และ จังหวัดสระบุรี ภาคตะวันออกอีกยี่งเหนือ 3 สาขา ตั้งอยู่ที่จังหวัดขอนแก่น จังหวัดนครราชสีมา และ จังหวัดร้อยเอ็ด ภาคใต้ 3 สาขา ตั้งอยู่ที่ จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดกระบี่ และจังหวัดนราธิวาส ทำให้สาขาพรรคมีเขตรับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัด เช่น สาขาพรรคไทยรักไทยภาคเหนือ ตั้งอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งถือว่าเป็นฐานเสียงที่มั่นสำคัญของพรรคไทยรักไทย โดยสาขาพรรคต้องดูแลพื้นที่ทั้งหมด 9 จังหวัดในภาคเหนือ ประกอบด้วย แม่ฮ่องสอน เชียงราย เชียงใหม่ พะเยา ลำพูน ลำปาง แพร่ น่าน และ อุตรดิตถ์

ในช่วงยุคพรรคไทยรักไทย พรรคต้องการสร้างการจัดการฐานเสียงในระดับพื้นที่ผ่านแนวคิดการสร้างพรรคการเมืองสมัยใหม่ที่มีการบริหารงานอย่างเป็นระบบ โดยมีการสร้างสาขาพรรคที่เข้มแข็งแต่มีความคล่องตัว และการจัดตั้งศูนย์ประสานงานพรรคในระดับพื้นที่ในเขตเลือกตั้งแต่ละเขต รวมไปถึงการขยายฐานสมาชิกพรรคให้ได้จำนวนมาก จึงจะพบว่ามีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานในแต่ละเขตเลือกตั้งขึ้นทั่วทุก 400 เขตเลือกตั้ง ก่อนการเลือกตั้งในปี 2544 พรรคไทยรักไทยได้มีการเตรียมความพร้อมโดยการจัดตั้งศูนย์ประสานงานเขตเลือกตั้ง สาขาพรรคได้แต่งตั้งผู้ประสานงานในเขตนั้นๆ ซึ่งส่วนใหญ่ก็คือผู้ประสงค์ลงรับสมัครเลือกตั้ง ส.ส.ในเขตนั้นๆ ศูนย์ประสานงานถูกจัดตั้งขึ้นโดยมีหน้าที่ ภารกิจหลักคือ การหาสมาชิกพรรค และการประสานงานกับกลุ่มเครือข่ายต่างๆในพื้นที่ เช่น นักการเมืองท้องถิ่น ส.จ. ส.อบต. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน รวมถึงกลุ่มมวลชน ชมรมแม่บ้าน กลุ่มอาชีพ และหลังเลือกตั้งหากมี ส.ส.พรรคได้รับเลือกตั้ง ส.ส.ก็จะเป็นผู้ประสานงานโดยตรงกับสมาชิกพรรค ดังนั้นสำนักงาน/ที่ทำการของ ส.ส.ในเขตจึงกลายเป็นศูนย์ประสานงานของพรรคด้วยเช่นกัน โดยในช่วงแรกนั้น พรรคไทยรักไทยกำหนดให้ ส.ส.ในแต่ละเขตเลือกตั้งหาสมาชิกพรรคให้ได้ เขตละ 30,000 คน

อย่างไรก็ตามภายหลังจากยุบพรรคไทยรักไทย ทำให้สถานะของสาขาพรรค และสมาชิกพรรคไทยรักไทยต้องสิ้นสุดลงไปด้วย โดยในขณะนั้นพรรคไทยรักไทยมีสมาชิกพรรคมากถึง 10 ล้านกว่าคน กลายเป็นจุดเปลี่ยนที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนบริหารจัดการฐานเสียงในระดับพื้นที่ของพรรค พรรคได้ลดการให้ความสำคัญกับการจัดตั้งสาขาพรรค และ การหาสมาชิกพรรค เนื่องจากปัจจัยดังกล่าวไม่ได้ส่งผลต่อฐานคะแนนเสียงของพรรคมากนัก ซ้ำยังก่อให้เกิดภาระแก่พรรคมากกว่า ซึ่งผู้วิจัยจะกล่าวในส่วนต่อไป

## ศูนย์ประสานงานพรรคไทยรักไทย

พรรคไทยรักไทย มีแนวคิดในการสร้างพรรคการเมืองสมัยใหม่ที่มีการบริหารจัดการพรรคการเมืองอย่างเป็นระบบ เนื่องจากพรรคการเมืองในอดีตนั้นไม่มีกลไกที่มีระเบียบแบบแผนในการจัดการระดับพื้นที่ ทำให้พรรคการเมืองขาดทิศทางในการทำงานที่ชัดเจน พรรคไทยรักไทยได้นำระบบเครือข่ายการบริหารจัดการ เข้ามาใช้โดยเน้นหลักการการสื่อสารที่สะดวก รวดเร็ว งานต่อการทำงานในทุกพื้นที่ และเท่าทันเวลา ทั้งในส่วนกลาง ภูมิภาค และเขตพื้นที่เลือกตั้งทุกระดับ โดยใช้ศูนย์ประสานงานเขตเลือกตั้งพรรคไทยรักไทย (Thai Rak Thai Operation Center : TRTOC) เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์ วิจัยสั่งการ กำกับดูแลการดำเนินงาน และแก้ไขปัญหาต่างๆ ตามนโยบายของพรรคไทยรักไทย รวมทั้งการสะท้อนกลับข้อมูลอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง<sup>34</sup> โดยแนวคิดในการจัดตั้งศูนย์ประสานงานเขตเลือกตั้งพรรคไทยรักไทยได้พัฒนาจากแนวคิดการจัดโครงสร้างองค์กรแบบไบแชมล็ค (Shamrock Organization) ของชาร์ล แฮนดี้ (Charles Handy) แนะนำการประยุกต์ใช้โดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ คือการปรับเปลี่ยนสถานะจากพรรคการเมืองเชิงปริมาณที่มุ่งเน้นการหาสมาชิกพรรคตามเป้าหมายที่พรรคกำหนด และขับเคลื่อนไปสู่ระบบพรรคการเมืองสมัยใหม่ ที่มุ่งเน้นให้หน่วยงานในระดับรากหญ้าของพรรคเป็นกลไกสำคัญที่มีบทบาทในการสร้างสายสัมพันธ์อันแนบแน่นระหว่างพรรคกับสมาชิกพรรคในแต่ละท้องถิ่น โดยในระยะแรก พรรคมุ่งหวังให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค หรือผู้ที่ประสงค์จะรับสมัครเลือกตั้งในนามของพรรค เป็นเจ้าภาพหลักในการริเริ่มและพัฒนาให้ศูนย์ประสานงานเขตเลือกตั้งเป็นหน่วยงานอิสระ ที่เป็นกลไกสำคัญในการทำงานการเมือง และคาดหวังให้ศูนย์ประสานงานเขตเลือกตั้งเป็นสถาบันการเมืองระดับรากหญ้าที่สมาชิกพรรคไทยรักไทยในแต่ละเขตพื้นที่เลือกตั้งมีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของร่วมกัน<sup>35</sup>

ศูนย์ประสานงานพรรคมีภารกิจหลักในการสร้างฐานเสียงของพรรคไทยรักไทย 3 ประการ คือ

1. สร้างฐานนิยม เป้าประสงค์ในการสร้างฐานนิยมคือ เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่เขตเลือกตั้งมีความรักผูกพันและมีความรู้สึกร่วมว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของการเมืองของพรรคไทยรักไทย ให้การยอมรับ/สนับสนุนกิจกรรมของพรรค รวมทั้งการเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานการเมือง กิจกรรมด้านการสร้างฐานนิยมในพรรคไทยรักไทยประกอบด้วย การหาสมาชิกพรรค การสร้างกระแสความนิยมในระดับพื้นที่เลือกตั้ง (Air War) การเผยแพร่นโยบายของพรรค การตรวจเยี่ยมเขตพื้นที่

<sup>34</sup> ฝ่ายกิจกรรมสภา พรรคไทยรักไทย ร่วมกับ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คู่มือบริหารจัดการเขตเลือกตั้งพรรคไทยรักไทย (กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549) หน้า 13.

<sup>35</sup> ฝ่ายกิจกรรมสภา พรรคไทยรักไทย ร่วมกับ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คู่มือบริหารจัดการเขตเลือกตั้งพรรคไทยรักไทย (กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549) หน้า 23-24.



2) การรักษากฎหมาย เป้าประสงค์ในการรักษากฎหมาย คือ เพื่อรักษาระดับความนิยมที่สร้างไว้ให้มีความคงทนและยืนยาว กิจกรรมด้านการรักษากฎหมาย ประกอบด้วย การให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง การจัดกิจกรรมทางการเมือง การเปิดโอกาสให้ สมาชิกพรรคมีส่วนร่วมในการบริหารเขตเลือกตั้ง การตรวจเยี่ยมเขตพื้นที่ การแก้ไข ปัญหาความเดือดร้อนของสมาชิกพรรคและประชาชนในเขตพื้นที่เลือกตั้ง และการ สมาชิกสัมพันธ์ (TRT Member Relation Management)

3) การป้องกันการทำลายฐานนิยม เป้าประสงค์ในการป้องกันการทำลายฐานนิยม คือ เพื่อวางระบบงานเฝ้าระวัง วิเคราะห์สถานการณ์และกำหนดมาตรฐานในการป้องกัน มิให้คู่แข่งทางการเมืองเข้ามาโน้มน้าวให้สมาชิกพรรคประชาชน หันไปสนับสนุน พรรคการเมืองอื่น เครื่องมือในการป้องกันการทำลายฐานนิยม ประกอบด้วย ระบบฐานข้อมูลทางการเมืองเลือกตั้ง (Election Information System) การจัดตั้ง/เสริมสร้าง ความเข้มแข็งของเครือข่ายการเมืองระดับรากหญ้า การจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนา ระบบบริหารเขตเลือกตั้ง การจูงใจ ให้รางวัลโดยการจัดให้มีเส้นทางความก้าวหน้าทางการเมือง<sup>36</sup>

ความพยายามของพรรคไทยรักไทยในการสร้างกลไกการบริหารฐานเสียงในพื้นที่อย่างเป็นระบบ ทำให้ในขณะนั้นพรรคไทยรักไทยมีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานในแต่ละเขตเลือกตั้งก่อนการเลือกตั้งปี 2544 โดยสาขาพรรคได้แต่งตั้งให้ผู้ที่ลงเลือกตั้งเป็นผู้ประสานงานในพื้นที่ คือนอกจากจะประสานกับนักการเมือง เครือข่าย กลุ่ม สมาคมต่างๆในพื้นที่แล้ว ศูนย์ประสานงานซึ่งดูแลโดย ส.ส.ในเขตดังกล่าวต้องหาสมาชิกพรรคเพิ่มเติมด้วย การจัดตั้งศูนย์ประสานงานพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้งมักใช้ที่ตั้ง หรือ สำนักงานของกลุ่มเครือข่ายที่มีอยู่แต่เดิมในพื้นที่ เช่น ศูนย์ประสานงานเขตเลือกตั้งของพรรคไทยรักไทย เขต 1 จังหวัดเชียงราย คือที่ตั้งเดียวกับสำนักงานของกลุ่มอาสาประชา ซึ่งเป็นกลุ่มการเมืองที่รวมตัวกันมาตั้งแต่ปี 2533 โดยมีความสามารถ แก้วมีชัยเป็นแกนนำกลุ่ม สามารถ แก้วมีชัย ยังให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า

“การจัดตั้งศูนย์ประสานงานของพรรคไทยรักไทย มีมาก่อนการเลือกตั้ง เพื่อให้เป็นศูนย์กลางในการติดต่อประสานงานในพื้นที่ เขตไหนเขตนั้น ส่วนใหญ่เป็นการไปสวมทับสำนักงาน ส.ส. ที่มีอยู่ก่อนแล้ว”<sup>37</sup>

<sup>36</sup> ฝ่ายกิจกรรมสภา พรรคไทยรักไทย ร่วมกับ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คู่มือบริหารจัดการเขตเลือกตั้งพรรคไทยรักไทย (กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549) หน้า 26.

<sup>37</sup> สัมภาษณ์สามารถ แก้วมีชัย , อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขต 1 จังหวัดเชียงราย, 30 พฤษภาคม 2563.

## ศูนย์ประสานงานพรรคพลังประชาชน

ภายหลังการยุบพรรคไทยรักไทยใน อดีต ส.ส.จากพรรคไทยรักไทย ได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคพลังประชาชน ส่วนโครงสร้างด้านสาขาพรรคและศูนย์ประสานงานพรรคยังคงยึดตามโครงสร้างเดิมของพรรคไทยรักไทย ทั้งสาขาพรรคทั่วประเทศ และ ศูนย์ประสานงานพรรคในแต่ละเขตจังหวัด แต่สิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปคือ จำนวนสมาชิกพรรคพลังประชาชนที่ลดลงอย่างเห็นได้ชัด เนื่องจาก การยุบพรรคไทยรักไทยทำให้สถานะของสมาชิกพรรคสิ้นสุดลงไปด้วย และในขณะที่พรรคพลังประชาชนไม่ได้ให้ความสำคัญกับการหาสมาชิกพรรค แต่มุ่งเน้นไปที่การเตรียมการหาเสียงเลือกตั้งในปี 2550 ที่กำลังใกล้เข้ามาในขณะนั้น อย่างไรก็ตามในปี 2551 ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคพลังประชาชน ดังนั้นช่วงเวลาตั้งแต่ยุบพรรคไทยรักไทยในวันที่ 30 พฤษภาคม 2550 และพรรคพลังประชาชนถูกยุบในวันที่ 2 ธันวาคม 2551 รวมเวลาแล้วพรรคพลังประชาชนมีอายุในการดำเนินงานทางการเมืองสั้นๆเพียง 1 ปี 7 เดือน พรรคพลังประชาชนจึงไม่สามารถสร้างระบบสาขาพรรคหรือสมาชิกพรรคให้เข้มแข็งได้ และต้องย้ายพรรคอีกครั้งมาสังกัดพรรคเพื่อไทย

## ศูนย์ประสานงานพรรคเพื่อไทย

พรรคเพื่อไทยยังคงใช้โครงสร้างสาขาพรรคหลักในแต่ละภูมิภาค ต่อเนื่องจากพรรคไทยรักไทย และพรรคพลังประชาชน แต่ยังคงมีศูนย์ประสานงานพรรคเพื่อไทยในเขตเลือกตั้งแต่ละจังหวัด เพื่อเป็นศูนย์กลางในการประสานงานในเขตนั้นๆ ต่อมาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ปี พ.ศ. 2560 กำหนดให้พรรคการเมืองที่ต้องการส่งผู้สมัครลงเลือกตั้งในเขตใด ต้องมีสาขาพรรค หรือ ตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด โดยการจัดตั้งสาขาพรรคต้องมีสมาชิกสังกัดพรรคในภูมิลำเนานั้นจำนวน 500 คนขึ้นไป ส่วนการแต่งตั้งตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด ต้องแต่งตั้งในเขตที่ไม่มีสำนักงานใหญ่หรือสาขาพรรคนั้นตั้งอยู่ โดยต้องมีสมาชิกพรรคในเขตภูมิลำเนาตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป ซึ่งตามเงื่อนไขนี้พรรคเพื่อไทยยังคงใช้กลไกเดิมคือ ไม่ได้ขยายสาขาพรรคเพิ่มเติม แต่ใช้การแต่งตั้งตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดแทน ปัจจุบันศูนย์ประสานงานพรรคเพื่อไทย แบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ ประเภทที่มี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้ง และ ประเภทที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งใน โดยในจังหวัดเชียงราย มีศูนย์ประสานงานพรรคเพื่อไทย ครบทุก 7 เขต

## บทบาทของศูนย์ประสานงานพรรคและการปรับระบบสมาชิกพรรค

ในช่วงริเริ่มของพรรค (พรรคไทยรักไทย) พรรคต้องการสร้างระบบการจัดการบริหารพรรคแบบสมัยใหม่ คือ มีการใช้สาขาพรรคเป็นตัวประสานงาน และให้มีศูนย์ประสานงานพรรคกระจายไปในแต่ละเขตเลือกตั้ง รวมถึงเน้นการขยายฐานสมาชิกพรรคให้ได้จำนวนมากทำให้พรรคมีสมาชิกทั่วประเทศมากกว่า 10 ล้านคน อย่างไรก็ตามการยุบพรรคไทยรักไทยเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้พรรคปรับยุทธศาสตร์ด้านการบริหารสาขาพรรค/ศูนย์ประสานงานพรรค และด้านสมาชิกพรรค

**ด้านสาขาพรรคและศูนย์ประสานงานพรรค** พรรคกำหนดแนวทางที่ชัดเจนในการบริหารจัดการสาขาพรรค และศูนย์ประสานงานพรรคเนื่องจากการมีสาขาพรรคที่มากเกินไปนั้นทำให้เกิดภาระต่อการบริหารจัดการของพรรค ทั้งในแง่ของงบประมาณ เจ้าหน้าที่ ทรัพยากร ความยุ่งยากในการจัดตั้งบริหารสาขาพรรคคือ นอกจากต้องรวบรวมสมาชิกพรรคเพื่อจัดตั้งสาขาตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว สาขาพรรคยังมีหน้าที่แสดงบัญชีรายรับ รายจ่ายในแต่ละเดือน รวบรวมข้อมูลสมาชิกพรรคในพื้นที่ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมถึงจัดการประชุมประจำปีตามที่กำหนด ซึ่งต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญ ดังนั้นพรรคเพื่อไทยจึงมีแนวทางในการบริหารสาขาพรรคที่ชัดเจนตั้งแต่การก่อตั้งพรรคไทยรักไทย คือไม่เน้นจัดตั้งสาขาพรรคให้ได้จำนวนมาก แต่เน้นไปที่ประสิทธิภาพในการบริหารพื้นที่ของสาขาพรรคในแต่ละสาขา ดังนั้นสาขาพรรคจึงมีหน้าที่เป็น พี่เลี้ยงหรือตัวกลางในการประสานงานและรวบรวมข้อมูลในเขตพื้นที่รับผิดชอบ โดยให้ศูนย์ประสานงานพรรคมีบทบาทในการดำเนินงานในเขตเลือกตั้งผ่านการบริหารจัดการของ ส.ส.ในพื้นที่ ซึ่งจะทำให้มีความคล่องตัวและสอดคล้องกับพื้นที่มากกว่าใช้สาขาพรรค ดังที่ สามารถ แก้วมีชัย อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขต 1 จังหวัดเชียงราย และ อดีต กรรมการบริหารพรรคเพื่อไทย ให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งสาขาพรรคว่า

“จัดตั้งสาขาพรรคมันเป็นเรื่องของกฎหมาย คือกฎหมายทุกฉบับจะบังคับให้พรรคต้องมีสาขาพรรคอย่างน้อยภาคละ 1 สาขา มันกำหนดไว้แค่นี้แหละส่วนใครจะมีมากมีน้อยก็แล้วแต่ แล้วถ้าเกิดเป็นกฎหมายพรรคการเมืองที่แล้วๆมา สาขาพรรคเขาให้นับเป็นส่วนหนึ่งของการจ่ายเงินอุดหนุนพรรคนอกจากคะแนนเสียงที่ได้รับจากการเลือกตั้งของประชาชนแล้ว สาขาพรรคมีก็สาขาก็เอมารวมเป็นสิ่งคำนวณในการจ่ายเงินอุดหนุน ฉะนั้นพรรคประชาธิปไตยซึ่งเขาอยู่มานานเขาก็จะมีสาขาพรรคเยอะ แต่ทุกวันนี้พรรคไหนมีสาขาพรรคมากกลายเป็นเรื่องยุ่งยาก เป็นภาระ กฎหมายมันกลับกันไปหมด พรรคเราไม่ได้สนใจเรื่องสาขาพรรค หรือเงินอุดหนุนนี้มาก เป็นการจัดตั้งให้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดมากกว่า ฉะนั้นเรื่องสาขาพรรคในประเทศไทยยังไม่ใช่คำตอบ มีปัญหา

อุปสรรคมาจนถึงปัจจุบัน การมีสาขาพรรคเป็นปัญหาอุปสรรคต่อพรรคมากกว่าการเป็นเรื่องส่งเสริมพัฒนาพรรค”<sup>38</sup>

ศูนย์ประสานงานพรรคนั้นสามารถทำหน้าที่นี้ได้คล่องตัวและมีอิสระมากกว่า การส่งเสริมให้ศูนย์ประสานงาน ดำเนินกิจกรรมในพื้นที่และมีเจ้าหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ช่วยยึดโยงความสัมพันธ์ระหว่าง ส.ส.และประชาชนในเขตเลือกตั้งให้มีความใกล้ชิด และมีโอกาสพบปะประชาชนในพื้นที่อยู่เสมอ ซึ่งจะช่วยรักษาความนิยมที่มีต่อพรรคและผู้สมัครในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ส่วนสาขาพรรคนั้นรับหน้าที่ในการเป็นตัวกลาง หรือ “พี่เลี้ยง” ในการประสานงานระหว่างศูนย์ประสานงานพรรคการเมือง และ สำนักงานใหญ่ แนวคิดในการบริหารจัดการพรรคคือการปรับเปลี่ยนสถานะจากพรรคการเมืองเชิงปริมาณที่มุ่งเน้นขยายสาขาพรรค แล้วให้ความสำคัญกับศูนย์ประสานงานพรรคในเขตเลือกตั้งให้มีบทบาทที่สำคัญแทนด้วยศูนย์ประสานงานพรรคในเขตเลือกตั้งนั้นมีความใกล้ชิดกับ ส.ส.ในพื้นที่มากกว่า ศูนย์ประสานงานพรรค จึงมีบทบาทในการรักษาฐานเสียงที่สำคัญ คือ

1. ศูนย์กลางในการรับฟังข้อเรียกร้องของประชาชน เช่น ปัญหาภัยธรรมชาติ น้ำท่วม ฝนแล้ง ปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ รวมถึงปัญหาข้อขัดแย้งในพื้นที่
2. ดำเนินกิจกรรม ประชาสัมพันธ์นโยบายของพรรค
3. ดำเนินกิจกรรม หรือ โครงการตามวาระ เช่น จัดอบรมให้ความรู้ ประชุมรับฟังความคิดเห็น การทำประชาพิจารณ์
4. ศูนย์กลางในการรณรงค์เลือกตั้ง ในห้วงของการเลือกตั้ง เป็นช่วงที่ศูนย์ประสานงานพรรคมีกิจกรรมการรณรงค์อย่างต่อเนื่อง เช่น ประชุมวางแผน ประชาสัมพันธ์นโยบาย แนะนำตัวผู้สมัคร รวมถึงการจัดงานเลี้ยง

**ด้านการขยายสมาชิกพรรค** หลังจากที่พรรคไทยรักไทยถูกยุบ ซึ่งส่งผลให้สถานะสมาชิกพรรคของพรรคไทยรักไทยทั้งหมดสิ้นสุดลงไปด้วย ต่อมาพรรคได้ลดความสำคัญของการขยายสมาชิกพรรค โดยมีเหตุผลสำคัญ 3 ประการคือ

1. การขยายฐานสมาชิกพรรคเป็นคุณค่าให้เชิงหลักการ แต่ไม่ได้ส่งผลต่อฐานคะแนนเสียงของพรรค
2. ระบบสมาชิกพรรค สร้างภาระให้กับผู้สนับสนุนพรรค เช่น การกำหนดให้จ่ายเงินบำรุงพรรคประจำปี

<sup>38</sup> สัมภาษณ์สามารถ แก้วมีชัย , อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขต 1 จังหวัดเชียงราย, 30 พฤษภาคม 2563.

3.ระบบการจัดการฐานข้อมูลสมาชิกพรรคอ่อนแอ ทั้งการจัดการฐานข้อมูลของพรรคเอง หรือ การจัดการฐานข้อมูลของหน่วยงานนี้รับผิดชอบโดยตรงอย่าง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เช่น การติดตามสถานะของสมาชิกพรรค

การใช้ศูนย์ประสานงานพรรค เป็นศูนย์กลางในการบริหารฐานเสียงในพื้นที่ มี ส.ส.ในเขต เป็นผู้บริหารจัดการ ทำให้การดำเนินงานในพื้นที่นั้นเป็นไปอย่างคล่องตัว สอดคล้องกับบริบทในแต่ละพื้นที่ซึ่งมีความแตกต่างกันออกไป ส่วนการปรับตัวจากการลดความสำคัญของระบบสมาชิกพรรคนั้น ถูกแทนที่ด้วยการใช้ อาสาสมัครพรรค ที่สามารถทำหน้าที่เช่นเดียวกับสมาชิกพรรค แต่อาจมีส่วนร่วมกับกิจกรรมพรรคมากกว่า เนื่องจากมีพื้นฐานมาจากกลุ่มคนที่ศรัทธา และผูกพันกับพรรคหรือ ผู้สมัคร ทั้งช่วยลดภาระเรื่องค่าใช้จ่าย และความยุ่งยากในการลงทะเบียน ดังนั้นการดำเนินกิจกรรมของศูนย์ประสานงานพรรคจึงมีรูปแบบคร่าวๆคือ ส.ส. เป็นผู้รับนโยบาย แนวทางภาพรวมจาก ส่วนกลาง อาสาสมัครพรรค(หรือแกนนำ)เป็นผู้รับนโยบายแนวทางปฏิบัติจาก ส.ส. เช่น นำโปสเตอร์ ไปติด นำสิ่งของไปปลิวไปแจก จากนั้นอาสาสมัครจะเป็นผู้กระจายไปสู่ระดับย่อย ในเขตตำบล หรือ หมู่บ้าน

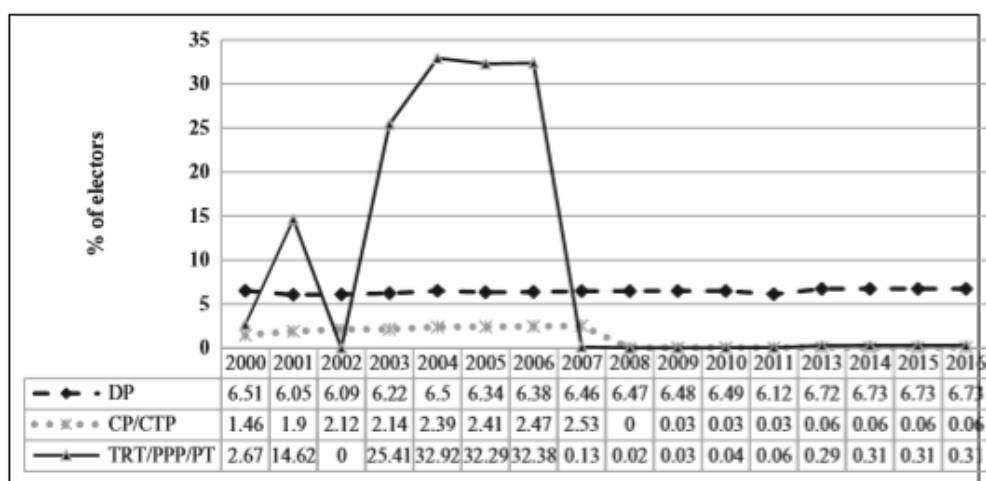
#### **จุดอ่อนของศูนย์ประสานงานพรรค**

ในส่วนของแนวคิดในการพัฒนาให้ศูนย์ประสานงานพรรคเป็นสถาบันทางการเมืองระดับรากหญ้าที่สมาชิกพรรครู้สึกเป็นเจ้าของนั้น ยังมีอุปสรรคอยู่มากในทางปฏิบัติหลายประการ เช่น การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของศูนย์ประสานงานเองก็ไม่มีอย่างต่อเนื่อง มักมีการรวมตัวในช่วงของการรณรงค์หาเสียงเพียงเวลาสั้นๆ การที่ศูนย์ประสานงานพรรคมักใช้ที่ทำการร่วมกันสำนักงานของ ส.ส.ในเขต สิ่งที่น่ากังวลขึ้นคือ ไม่มีเวลาทำการที่แน่นอน หรืออาจปิดทำการอยู่เสมอเมื่อ ส.ส.ไม่อยู่ในพื้นที่ ในขณะที่ศูนย์ประสานงานพรรคก็ขาดความพร้อมในหลายๆด้าน ทั้งบุคลากร เงินทุน ทรัพยากร ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ศูนย์ประสานงานพรรคในเขตจึงไม่สามารถพัฒนาเป็นสถาบันทางการเมืองที่สร้างความสัมพันธ์อันแน่นแฟ้นระหว่างพรรคและสมาชิกได้ ศูนย์ประสานงานพรรคการเมือง มีอุปสรรคที่สำคัญมากประการหนึ่ง คือ ศูนย์ประสานงานพรรคเป็นกลไกระดับย่อยของ โครงสร้างพรรคการเมือง แต่มีลักษณะการบริหารจัดการที่ยึดติดกับตัวบุคคล คือ ส.ส.มากเกินไป ดังนั้นเมื่อตัว ส.ส. ย้ายพรรค ก็จะส่งผลให้มีการเปลี่ยนที่ตั้งศูนย์ประสานงานพรรคในเขตนั้น ทำให้ ศูนย์ประสานงานพรรคไม่สามารถพัฒนาเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างอย่างเป็นทางการ มันคงถาวรได้ จึงกลายเป็นจุดอ่อนสำคัญของพรรคในการบริหารฐานเสียงในระดับพื้นที่ ซึ่งเสี่ยงต่อการทำให้ ศูนย์ประสานงานพรรค กลายเป็นสำนักงานส่วนตัวของ ส.ส. มากกว่า เป็นหน่วยงานย่อยของพรรคการเมือง

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งคือ สาขาพรรคซึ่งเป็นตัวชี้วัดหนึ่งของการพัฒนาให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับพรรคการเมืองควรถูกจัดตั้งตามความพร้อมและข้อเรียกร้องของประชาชนในพื้นที่ หรือ จัดตั้งตามเกณฑ์กฎหมายกำหนด โดยไม่คำนึงถึงความพร้อมของพรรคการเมือง เช่นหากกำหนดให้พรรคการเมืองมีสาขาทั่วทุกเขตเลือกตั้ง ย่อมเป็นอุปสรรคต่อพรรคการเมืองขนาดเล็กที่ไม่มีทุนและทรัพยากรมากพอ ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการพัฒนาสาขาให้มีศักยภาพในการดูแลพื้นที่รับผิดชอบ เช่น การส่งเสริมให้ความรู้ทางการเมืองแก่สมาชิกพรรค การให้สมาชิกเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย หรือ คัดสรรผู้สมัครอย่างแท้จริง นั้นมีความสำคัญมากกว่าการพัฒนาพรรคการเมืองด้วยการกำหนดจำนวนสาขาที่พรรคการเมืองควรมี

### ความล้มเหลวในการสร้างสมาชิกพรรคที่เข้มแข็ง

หลักการข้อหนึ่งในการพัฒนาพรรคการเมือง ทำให้พรรคการเมืองเป็นพรรคของมวลชนอย่างแท้จริง และทำให้พรรคการเมืองมีความมั่นคงแข็งแรง ซึ่งในที่สุดจะช่วยทำให้พรรคสามารถรักษาฐานเสียงได้อย่างเหนียวแน่น คือ การขยายฐานสมาชิกพรรคไปสู่วงกว้าง แต่ในทางปฏิบัตินั้นจะพบว่า แม้พรรคเพื่อไทยจะมีแนวทางในการสร้างพรรคตามหลักคิดดังกล่าวในช่วงต้น (พรรคไทยรักไทย) แต่ก็ถูกปรับเปลี่ยนไปภายหลังจากยุบพรรค เนื่องจากความไม่ต่อเนื่องในการดำเนินงานของพรรคการเมือง การที่พรรคมีอายุสั้น ไม่ว่าจะพรรคการเมืองนั้นจะสลายไปด้วยความตั้งใจ หรือ ถูกศาลสั่งให้ยุบพรรค ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการรวบรวมสมาชิกพรรคอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้



ตารางดังกล่าวเป็นการรวบรวมข้อมูลสมาชิกพรรคการเมืองของสิริพรรค นกสวน สวัสดิ์ โดยแสดงข้อมูลเปรียบเทียบจำนวนสมาชิกพรรคของพรรคเครือข่ายทักษิณ (ไทยรักไทย พลังประชาชน และเพื่อไทย) พรรคชาติไทย พรรคชาติไทยพัฒนา และ พรรคประชาธิปัตย์

ตั้งแต่ปี พ.ศ.2543 – 2559<sup>39</sup> ซึ่งจะเห็นได้ว่า พรรคไทยรักไทยสามารถรวบรวมสมาชิกพรรคได้สูงสุดในช่วงปี 2547-2549 ซึ่งเป็นช่วงที่พรรคได้รับความนิยมสูง กระทั่งปี 2550 เมื่อพรรคไทยรักไทยถูกยุบพรรค ตัวเลขสมาชิกพรรคจึงสิ้นสุดลงไปด้วย แต่เมื่อเทียบกับพรรคการเมืองที่ก่อตั้งมาก่อนอย่าง พรรคประชาธิปัตย์ พรรคประชาธิปัตย์นั้นมีตัวเลขสมาชิกพรรคที่ค่อนข้างมั่นคง และจะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่การยุบพรรคไทยรักไทย พรรคได้ลดความสำคัญของการแสวงหาสมาชิกพรรค เพราะภายหลังจากพรรคมองว่า การมีจำนวนสมาชิกพรรคมากน้อย ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อฐานเสียงและชัยชนะในการเลือกตั้ง ทั้งยังสร้างภาระในแก่พรรคและตัวสมาชิกเอง ส่งผลให้พรรคลดความสำคัญในการขยายฐานสมาชิก

เช่นเดียวกับที่ สามารถ แก้วมีชัย ก็ให้ความเห็นสอดคล้องกันว่า ระบบสมาชิกพรรคสร้างความยุ่งยากให้กับสมาชิกและตัวพรรคมากกว่า โดยเห็นว่า

“ที่ผ่านมามีสมัยที่เราเป็นพรรคไทยรักไทยเรามีสมาชิกอยู่ทั้งหมด 10 ล้านคนทั่วประเทศ เพราะประชาชนเขาเห็นเรามีนโยบายที่ทำได้จริง เขาเห็นว่านโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรคมันเข้าท่า เขาก็มาเป็นสมาชิก ถ้ามีสมาชิกเยอะๆ เข้า อยู่ในประเทศเรานั้นก็กลายเป็นความหมั่นไส้ของบางสถาบัน เมื่อก่อนยังไม่ได้บังคับให้จ่ายค่าบำรุงการเป็นสมาชิก แต่กฎหมายปัจจุบันกำหนดว่าแต่ละปีสมาชิกต้องจ่ายค่าบำรุงซึ่งมันก็กลายมาเป็นปัญหา เพราะถ้าเกิดไม่ติดต่อ ไม่จ่ายเกิน 2 ปีหมดสมาชิกสภาพ ใครจะไปรู้ว่าใครจะจ่ายหรือไม่จ่ายเพราะระบบมันก็ได้ดีเท่าของฝรั่ง ที่นี้ทุกพรรคพอครบ 2 ปีสมาชิกจะหายหมด พอเวลาจะใช้ก็ต้องไปหาสมาชิกมารับรองใหม่ กฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองในปัจจุบันไม่ได้เป็นกฎหมายที่ส่งเสริมการเจริญเติบโตของพรรคการเมือง ทุกวันนี้พรรคการเมืองจะมีสมาชิกเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายกำหนด ถามว่าถ้าอยากทำทำได้ไหม ทำได้ แต่ไม่อยากจะไปขยายสมาชิก”<sup>40</sup>

เมื่อพรรคลดการให้ความสำคัญกับระบบสมาชิกพรรค สิ่งที่พรรคนำมาปรับใช้ในการจัดการฐานเสียงในระดับพื้นที่ คือพรรคได้ปรับตัวโดยใช้ อาสาสมัครพรรค แทน อาสาสมัครพรรค คือกลุ่มคนที่สนับสนุน ศรีทธาในแนวทางหรืออุดมการณ์ของพรรค ให้ความช่วยเหลือโดยเฉพาะในด้านการประสานงานและประชาสัมพันธ์ในพื้นที่ การใช้อาสาสมัครพรรคนั้นเป็นวิธีการในการปรับตัวเพื่อบริหารฐานเสียงในพื้นที่ และลดความยุ่งยากในการลงทะเบียน หรือ ภาระในการชำระค่าบำรุงรายปี แต่สมาชิกพรรคยังคงมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของพรรคได้เช่นเดิม ซึ่ง ส.ส.ในพื้นที่ให้

<sup>39</sup> Siripan Nogsuan Sawasdee, "The Conundrum of a dominant party in Thailand", *Asian Journal of Comparative Politics* 4(1)(2018 May 7): 102-119.

<sup>40</sup> สัมภาษณ์สามารถ แก้วมีชัย , อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขต 1 จังหวัดเชียงราย, 30 พฤษภาคม 2563.

ความเห็นว่าการใช้อาสาสมัครพรคนั้นได้ผลดีกว่าการใช้ระบบสมาชิกพรรค เพราะกลุ่มคนที่เข้ามาเป็นอาสาสมัครจะต้องยึดโยงกับพรรคด้วยความเชื่อมั่นในแนวทางและอุดมการณ์ของพรรค และไม่จำเป็นต้องใช้การลงทะเบียนผ่านระบบของ กกต. มาผูกมัดสมาชิกไว้

“พอโดนยุบมาเป็นพลังประชาชน เราว่าต่อไปนี่เราไม่เน้นสาขาพรรคไม่เน้นสมาชิกพรรคแล้ว เอาจ้เราเปลี่ยนมาเป็น อาสาสมัคร ไม่ต้องมาบังคับให้ลงทะเบียนผ่านระบบของกกต. ถ้าคุณศรัทธาในพรรคคุณก็มาร่วมกับเรา อาสาสมัครพรรค หรือ แกนนำ อย่างเขตผมมี 9 ตำบล เราก็จะมีแกนนำตำบลแล้วก็แกนนำหมู่บ้าน กลุ่มนี้ก็จะเรียกว่ากลุ่มผู้ศรัทธาในพรรค ผู้ศรัทธาในกลุ่มผู้สมัคร เวลาเราจะประชุม มีเรื่องจะประชาสัมพันธ์ เราก็จะเรียกคนกลุ่มนี้มา คนกลุ่มนี้เป็นสมาชิกแต่พอตอนหลังมาการเป็นสมาชิกมันกลายเป็นปัญหาที่เลยกลายเป็นระบบอาสาสมัครพรรค ซึ่งทุกวันนี้เรามีอาสาสมัครพรรคมากกว่าสมาชิกพรรค จะให้ชาวบ้านเอามาจ่ายเงินปีละร้อย ถามว่าเขาจะจ่ายไหม นี่คือระบบที่ไปลอกฝรั่งมาแต่ยังไม่ได้พัฒนาความคิดเป็นแบบฝรั่ง”

ประการต่อมายังพบว่าพรรคการเมืองและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังประสบปัญหาเกี่ยวกับระบบการจัดการฐานข้อมูลสมาชิกพรรค ไม่ว่าจะเป็นการลงทะเบียน หรือ การติดตามสถานภาพสมาชิก และปัจจัยสำคัญที่ทำให้ระบบสมาชิกพรรคล้มเหลว คือ ประชาชนทั่วไป แม้เป็นผู้สนับสนุนพรรคและชื่นชอบพรรค ก็ไม่เห็นความสำคัญของการเป็นสมาชิกพรรค เหตุผลที่ทำให้ประชาชนไม่เห็นความสำคัญของการสมัครสมาชิกพรรค นอกจากภาระด้านค่าใช้จ่ายที่จะเกิดกับผู้สมัครสมาชิกแล้ว พรรคการเมืองเองก็ได้เปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคมีบทบาทในการตัดสินใจในกิจกรรมของพรรค ให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการคัดสรรผู้สมัคร หรือ การกำหนดนโยบายของพรรค

จากการสัมภาษณ์หัวหน้าคณะแนวผู้รวบรวมสมาชิกพรรคในพื้นที่หนึ่งให้ข้อมูลว่า การรับสมัครสมาชิกพรรคนั้นไม่ได้ส่งผลต่อการเลือกตั้ง ผู้ให้ข้อมูลกล่าวว่า

“การสมัครสมาชิกนี่คือการบังคับหื้อไปหาคนมาสมัคร ถ้าค่าสมัครคนละร้อย ก็ไม่รู้จักสมัครไปทำไหม ถามว่าเงินร้อยนี้เยอะไหม จะว่าน้อยว่ามากอันนี้มันขึ้นอยู่กับคน แต่ถามว่าสมัครไปแล้วชาวบ้านจะได้อะไร แต่ถ้าเป็น(ส.ส.) บอกว่าหื้อไปหามา เราก็ต้องไปหามา ดูอย่าง 4 อำเภอนี้มีสมาชิกอยู่ไม่ถึง 100 คน แต่ถามว่าเขาเลือกเพื่อไทยก่อน เขาก็เลือกอยู่ดี เงินที่เอามาจ่ายค่าสมัครสมาชิกก็ได้รับการสนับสนุนมาจากหัวหน้าคณะ เช่น นักการเมืองในพื้นที่”<sup>41</sup>

การที่ประชาชนทั่วไปจะเห็นความสำคัญในการเข้าสมัครสมาชิกพรรคจึงขึ้นอยู่กับว่านอกจากพรรคการเมืองจะเปิดพื้นที่ให้สมาชิกพรรคเข้าไปมีส่วนร่วมแล้ว ความเห็นหรือมติดของสมาชิกพรรคส่งผลต่อการตัดสินใจของพรรคมากน้อยเพียงใด เช่น รัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 กำหนดให้มีการ

<sup>41</sup> สัมภาษณ์ธันกร ภูสว่างวงศ์, นักการเมืองท้องถิ่น, 25 ธันวาคม 2562.



เลือกตั้งขั้นต้น หรือ ไพรมารีโหวตเพื่อคัดเลือกผู้สมัครพรรคโดยการประชุมของสมาชิกพรรคและให้เสนอชื่อต่อกรรมการบริหารพรรค แต่กรรมการบริหารพรรคมีสิทธิไม่เห็นชอบและพิจารณาผู้สมัครที่ได้คะแนนในลำดับถัดไป ทำให้สมาชิกพรรคไม่ได้มีบทบาทในการตัดสินใจของพรรคเท่าที่ควร หรือเรียกว่ากระบวนการดังกล่าวเป็นเพียง พิธีกรรมในการรับรองความชอบธรรม สามารถ แก้วมีชัย กล่าวถึงประเด็นบทบาทของสมาชิกกับการตัดสินใจของพรรคว่า

“จริง ๆ มันคือเหมือนพิธีกรรม คือรัฐธรรมนูญเนี่ยชอบไปเขียนเอาแบบอย่างฝรั่ง เช่นไปดูในมาตรา 45 มันจะเขียนไว้ว่า ส่งเสริมให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดตัวผู้สมัคร ไม่ต้องมากำหนดองคาพยพทั้งหลายมันก็เป็นแค่ พิธีกรรม ถามว่ามันได้ผลอะไรไหม มันก็ไม่ได้ผล เห็น เขามีเราก็มั้ไปตามนั้น ถึงเวลาไปประชุมประจำปีก็ไปประชุม”<sup>42</sup>

ปัจจัยที่ทำให้ไม่สามารถสร้างระบบสมาชิกพรรคการเมืองให้เข้มแข็งได้จึงมีองค์ประกอบทั้งภายนอกและองค์ประกอบภายใน เช่น การยุบพรรค ความไม่ต่อเนื่องของพรรคการเมือง ความไม่พร้อมในด้านระบบการจัดการฐานข้อมูล การเปิดโอกาสของพรรคให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และรวมถึงการให้ความสำคัญต่อการเป็นสมาชิกพรรคของประชาชนทั่วไป จึงจะพบเช่นในการศึกษาคั้งนี้ว่า มีการเกณฑ์รวบรวมชาวบ้านให้มาเข้าสมัครสมาชิกพรรคให้ได้ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด รวมถึงพรรคเองก็ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการขยายฐานสมาชิกพรรค การสร้างสมาชิกพรรคให้เข้มแข็งจึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้

ในขณะที่ ส.ส. ละออง ดิยะไพรัช มีความเห็นในประเด็นเรื่องความสำคัญของศูนย์ประสานงานพรรคและการเป็นสมาชิกพรรค ว่า

“ทั้งสองปัจจัยเป็นสิ่งที่มีความสำคัญทั้งในทางหลักการและทางปฏิบัติ ศูนย์ประสานงานพรรคช่วยให้ชาวบ้านที่มีความเดือดร้อน หรือข้อร้องเรียน เข้าถึงส.ส. ในพื้นที่ได้ง่าย เป็นช่องทางในการติดต่อและให้ความช่วยเหลือได้ดีกว่าช่องทางอื่น เพราะวัฒนธรรมของชาวบ้านการเข้าหา ส.ส. ด้วยเรื่องส่วนตัวไม่ใช่เรื่องที่จะทำได้ง่าย ดังนั้นศูนย์ประสานงานพรรคจึงเป็นตัวกลางระหว่าง พรรค ส.ส. และ ประชาชน ในการส่งต่อนโยบาย รับฟังเรื่องราวของประชาชน ส่วนระบบสมาชิกพรรคนั้น นอกจากประชาชนที่ชื่นชอบพรรคด้วยการลงคะแนน การสมัครสมาชิกพรรคยังทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกผูกพันแล้วรู้สึกเป็นเจ้าของพรรค สามารถเสนอความคิดเห็นของตนที่มีต่อพรรคได้ เป็นการสนับสนุนพรรคคู่ขนานกันไป”

<sup>42</sup> สัมภาษณ์สามารถ แก้วมีชัย , อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขต 1 จังหวัดเชียงราย, 30 พฤษภาคม 2563.

โดยสรุปแล้ว การสร้างและรักษาฐานเสียงผ่าน กลไกด้านศูนย์ประสานงาน เป็นกลไกที่พรรคพยายามจัดตั้งรูปแบบการบริหารฐานเสียงรูปแบบใหม่ที่ยึดโยงกับพรรคโดยตรง โดยเฉพาะในช่วงพรรคไทยรักไทย ซึ่งได้มีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานก่อนการเลือกตั้งปี 44 ทั่วประเทศเลือกตั้งครอบคลุมทั้งประเทศ รวมถึงความพยายามของพรรคให้การขยายฐานมวลชนพรรคผ่านระบบสมาชิกพรรค ทำให้มีตัวเลขจำนวนสมาชิกสูงอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในอดีต ถือได้ว่าเป็นความพยายามในการวางระบบการจัดการฐานเสียงของพรรคการเมืองรูปแบบใหม่ การเตรียมความพร้อมและการวางรากฐานให้กับการบริหารฐานเสียงของพรรค ข้อได้เปรียบดังกล่าวทำให้พรรคพลังประชาชนและพรรคเพื่อไทยสามารถอาศัยกลไกเหล่านี้เป็นฐานในการหาเสียงในระดับพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว



## บทที่ 4

### ผู้สมัคร และ หัวคะแนน

ในส่วนของบทนี้จะนำเสนอการวิเคราะห์การสร้างและรักษาฐานเสียงของพรรค ผ่านกลไกด้านผู้สมัคร และ กลไกด้านหัวคะแนน โดยกลไกด้านผู้สมัคร ใช้กรอบแนวคิดการสร้างประชาธิปไตยภายในพรรคเป็นแนวทางในการวิเคราะห์การคัดสรรผู้สมัครสังกัดพรรค ส่วนกลไกด้านหัวคะแนนเป็นส่วนที่ผู้วิจัยให้ความสำคัญจากบทบาทในการขับเคลื่อนการสร้างและรักษาฐานเสียงให้กับพรรคการเมืองในระดับพื้นที่

#### 4.1 ผู้สมัครสังกัดพรรค

ผู้สมัครเป็นกลไกสำคัญของพรรคในการรักษาฐานเสียง กระบวนการคัดสรรผู้สมัครของพรรคจึงมีความสำคัญต่อการกำหนดบุคคลที่จะลงสมัครเป็นตัวแทนพรรค ซึ่งส่งผลต่อการตัดสินใจลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พรรคเพื่อไทยพยายามสร้างกลไกพรรคให้เข้มแข็ง เช่น กลไกด้านนโยบาย ด้านสาขา ศูนย์ประสานงานพรรคในพื้นที่ เพื่อลดความสำคัญของการพึ่งพาอาศัยเครือข่ายส่วนบุคคลของ ส.ส. ที่ทำให้พรรคการเมืองในอดีตอ่อนแอและต้องพึ่งพาฐานเสียง อำนาจของนักการเมือง หรือ ส.ส. เป็นหลัก สิ่งที่พรรคเพื่อไทยสร้างความเปลี่ยนแปลงให้กับการเมืองรูปแบบใหม่ ดังจะเห็นจากกรณีของจังหวัดเชียงราย คือ พรรคการเมืองมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจลงคะแนนของประชาชนในพื้นที่มากยิ่งขึ้น เช่น ผู้สมัครในนามพรรคเพื่อไทยสามารถเอาชนะคู่แข่งซึ่งเดิมเป็นเจ้าของฐานเสียงในเขตได้ หรือ การที่อดีตผู้สมัครของพรรคเพื่อไทยแพ้การเลือกตั้งหลังจากย้ายไปสังกัดพรรคอื่น ซึ่งกลายเป็นภาพสะท้อนที่สำคัญว่า ประชาชนให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองมากกว่า ตัวบุคคลที่เป็นผู้สมัคร นอกจากนี้ความสำเร็จของพรรคเพื่อไทยในการรักษาฐานเสียงอย่างต่อเนื่องยังมีปัจจัยสำคัญมาจาก การจัดสรรวางตัวผู้สมัครของพรรคเพื่อไทยโดยคัดสรรผู้สมัครที่มีฐานเสียงเดิมในพื้นที่ ประกอบกับ การประสานการทำงานร่วมระหว่าง ส.ส. ในจังหวัดซึ่งสังกัดพรรคเดียวกัน ทำให้ผู้สมัครจากพรรคอื่นช่วงชิงฐานเสียงในพื้นที่ได้ยาก

แต่สิ่งที่พรรคเพื่อไทยไม่ได้ให้ความสำคัญต่อกลไกด้านผู้สมัคร คือ ความเป็นประชาธิปไตยและการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดตัวผู้สมัคร อำนาจในการตัดสินใจชี้ขาดว่าใครจะเป็นผู้สมัครขึ้นอยู่กับผู้นำพรรค แกนนำพรรคระดับสูง หรือ ปล่อยให้เป็นการตัดสินใจของกลุ่มมั่ง (Faction) ภายในพรรค เช่น การคัดเลือก ส.ส. ที่จะลงสมัครในจังหวัดเชียงราย เป็นการตัดสินใจของแกนนำกลุ่มวังบัวบาน ซึ่งนำโดย เยาวภา วงศ์สวัสดิ์

### การเลือกสรรผู้สมัครสังกัดพรรคไทยรักไทย

พรรคไทยรักไทยได้กำหนดข้อบังคับพรรคว่าด้วยการคัดเลือกผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยสมชัย แสนภูมิ ได้สรุปรายละเอียดข้อบังคับเกี่ยวกับการคัดเลือกส.ส.ของพรรคไทยรักไทยไว้ดังนี้ ข้อบังคับพรรคไทยรักไทยระบุว่าให้คณะกรรมการบริหารพรรคคัดเลือกบุคคลที่จะส่งลงสมัครรับเลือกตั้งหรือให้คณะกรรมการบริหารแต่งตั้งคณะกรรมการอำนาจการเลือกตั้งหรือเรียกอีกอย่างว่าคณะกรรมการคัดสรรผู้สมัคร ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่จะส่งลงสมัครรับเลือกตั้ง และเสนอต่อคณะกรรมการบริหารพิจารณา วางแผนและดำเนินการเลือกตั้งในครั้งนั้นๆ ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการบริหาร จากนั้นคณะกรรมการบริหารเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีเลือกสมาชิกเพื่อส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อและแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และให้อำนาจคณะกรรมการบริหารตัดสินใจว่าจะเลือกใครลงสมัคร ในกรณีนั้นๆ คณะกรรมการบริหารสามารถเลือกบุคคลอื่นที่คณะกรรมการคัดสรรผู้สมัครมิได้เสนอชื่อมา ที่เห็นสมควรเป็นตัวแทนพรรคลงสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้<sup>43</sup>

แม้พรรคไทยรักไทยจะกำหนดข้อบังคับพรรคว่าด้วยการคัดเลือกผู้สมัครโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดสรรผู้สมัคร หรือ คณะกรรมการอำนาจการเลือกตั้ง เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการบริหารพรรค แต่อำนาจในการดำเนินการคัดสรรนั้นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการบริหารพรรค หรือกล่าวได้ว่า อำนาจในการชี้ขาดนั้นอยู่ที่คณะกรรมการบริหารพรรค คณะกรรมการบริหารพรรคสามารถเสนอชื่อผู้สมัครที่เห็นว่าเหมาะสม แม้ผู้นั้นจะไม่ได้อยู่ในรายชื่อที่คณะกรรมการคัดสรรผู้สมัครได้เสนอต่อคณะกรรมการบริหารพรรค กรณีของจังหวัดเชียงราย วิธีการคัดเลือกผู้สมัครที่พรรคไทยรักไทยนำมาใช้คือ การให้แกนนำมุงการเมืองภายในพรรคเป็นผู้จัดสรรผู้สมัคร โดยส.ส.ในเขตภาคเหนือตอนบน มีกลุ่มวังบัวบานนำโดย เยาวภา วงศ์สวัสดิ์ เป็นหัวหน้าในการดูแลพื้นที่และมีแกนนำสำคัญอย่าง ยงยุทธ ตียะไพรัช สมพงษ์ อมรวิวัฒน์ โดยกลุ่มดังกล่าวได้ชักจูงนักการเมืองที่มีฐานเสียงเป็นทุนเดิมอยู่แล้วให้เข้ามาสังกัดพรรค หรือ การ ดูด ส.ส. จากพรรคอื่นมารวมพรรค

การเลือกตั้งในปี 2544 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งครั้งแรกของพรรคไทยรักไทย แกนนำพรรคได้พยายามติดต่อ ทาบทามนักการเมือง อดีต ส.ส.ในจังหวัดที่มีฐานเสียง ได้รับความนิยมสูง และมีเครือข่ายในพื้นที่กว้างขวาง เช่น ในเขต 1 พรรคไทยรักไทยได้ชักชวน รัตนา จงสุทธานามณี ซึ่งเป็นอดีต ส.ส. ให้ลงสมัคร ส.ส.ในสังกัดพรรคไทยรักไทย แต่เมื่อ รัตนา จงสุทธานามณี ปฏิเสธไม่ลงรับ

<sup>43</sup> สมชัย แสนภูมิ, “การจัดองค์กรพรรคภายใต้การนำของทักษิณ ชินวัตร: ศึกษากรณีพรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชนและพรรคเพื่อไทย,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 51.

สมัคร จึงเป็น สามารถ แก้วมีชัย ที่มาลงสมัครในนามไทยรักไทย โดยมี รัตนา จงสุทธานามณี ที่มาลงรับสมัครในสังกัดพรรคชาติพัฒนา เป็นคู่แข่งคนสำคัญ ผลการเลือกตั้งในครั้งนั้น สามารถ แก้วมีชัย เป็นผู้ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นการพลิกเอาชนะ รัตนา จงสุทธานามณี เจ้าของฐานเสียงเดิม และเป็นชัยชนะในสนามการเลือกตั้งระดับชาติครั้งแรกของ สามารถ แก้วมีชัย

“ในครั้งนั้นการลงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อ พ.ศ. 2544 พรรคไทยรักไทยกำลังหาตัวผู้สมัครในนามพรรค เพราะขณะนั้นคุณรัตนาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเป็นนายกเทศมนตรี ถูกทาบทามจากคุณเยาวภา วงศ์สวัสดิ์ น้องสาวนายกทักษิณ ให้ลงสมัครในนามพรรคไทยรักไทย แต่ในที่สุดคุณรัตนาก็ไม่ได้ลงสมัคร คุณลัดดาวัลย์ วงศ์ศรีวงศ์ จึงมาชักชวนตนให้ลงสมัครและได้รับเลือกตั้งเป็นครั้งแรกในสนามการเมืองระดับชาติทำให้คิดว่า คนเรามีจังหวะขึ้นลงของชีวิต บางสิ่งบางอย่างไขว่คว้าแต่ก็ไม่ได้มา แต่บางครั้งไม่ต้องดิ้นรนจนสุดชีวิตแต่ก็ได้มาในสิ่งที่อยากได้”<sup>44</sup>

ในการเลือกตั้งปี 2544 จังหวัดเชียงรายมี 8 เขตเลือกตั้ง พรรคไทยรักไทยมีผู้สมัครเป็นอดีต ส.ส. ที่ย้ายมาสังกัดพรรคไทยรักไทย ถึง 6 เขต คือ

- เขต 2 สฤษฏี อึ้งอภิรักษ์ อดีต ส.ส.จังหวัดพะเยา สังกัดพรรคชาติไทย
- เขต 3 ถาวร ตรีรัตน์ณรงค์ อดีต ส.ส. 2 สมัย สังกัดพรรคชาติไทยและพรรคความหวังใหม่
- เขต 4 วิสาร เตชะธีราวัฒน์ อดีต ส.ส.6 สมัย สังกัดพรรครวมไทย พรรคเอกภาพ พรรคสามัคคีธรรม พรรคชาติพัฒนา พรรคนำไทย และพรรคประชาธิปไตย
- เขต 5 สมบูรณ์ วันไชยธนวงศ์ อดีต ส.ส. 4 สมัย สังกัดพรรครวมไทย พรรคเอกภาพ พรรคชาติพัฒนา และ พรรคความหวังใหม่
- เขต 6 ยงยุทธ ดิยะไพรัช อดีต ส.ส. 2 สมัย สังกัดพรรคเอกภาพ และ พรรคประชาธิปไตย
- เขต 8 บัวสอน ประชามอญ อดีต ส.ส. สังกัดพรรคเอกภาพ

ในการเลือกตั้งครั้งแรกของพรรคไทยรักไทยในจังหวัดเชียงราย จึงมีเพียงผู้สมัครจาก 2 เขตที่ไม่ได้เป็นอดีต ส.ส. คือ

เขต 1 สามารถ แก้วมีชัย เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองเชียงราย และเป็นสมาชิกสภาราษฎร์ธรรมานุญ พ.ศ. 2540 แม้จะประสบความสำเร็จในระดับท้องถิ่น แต่กับสนาม

<sup>44</sup> สามารถ แก้วมีชัย อ่างใน ประกายศรี ศรีรุ่งเรือง, นักการเมืองถิ่นเชียงราย (กรุงเทพฯ:สถาบันพระปกเกล้า, 2550 ), หน้า 122.

เลือกตั้งระดับชาตินั้นสามารถยังไม่สามารถเอาชนะเจ้าของพื้นที่เดิมได้ เนื่องจากในเขตนี้เดิมที่ถือเป็นพื้นที่ทางการเมืองของตระกูล จงสุทธนามณี ซึ่งเป็นตระกูลการเมืองที่มีเครือข่ายกว้างขวางในจังหวัดเชียงราย กระทั่งในปี 2544 สามารถลงรับเลือกตั้งสังกัดพรรคไทยรักไทย เป็นสมัยแรก โดยมี รัตนา จงสุทธนามณี อดีต ส.ส. จากพรรคชาติพัฒนา เป็นคู่แข่งสำคัญ นอกจากนโยบายหลักของพรรคไทยรักไทยแล้ว สามารถ แก้วมีชัย ยังชูประเด็นสนับสนุนให้ ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี กระแสความนิยมพรรคไทยรักไทยในขณะนั้น ส่งผลให้ สามารถ แก้วมีชัย เอาชนะคู่แข่งด้วยคะแนน 53,947 ทิ้งห่าง รัตนา จงสุทธนามณี ที่ได้ 18,718 คะแนน

เขต 7 อิติเดช แก้วหลวง ซึ่งเคยลงสมัครส.ส.สังกัดพรรคพลังธรรมในปี 2535 แต่ไม่ได้รับเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งครั้งนี้ อิติเดช แก้วหลวง ได้รับคะแนน 34,713 ทิ้งห่างคู่แข่ง วัฑฒ์วิส โพรสุธน จากพรรคชาติไทยที่ได้ 8,242 คะแนน

การเลือกตั้งปี 2544 ได้สร้างปรากฏการณ์ใหม่ในพื้นที่ ผู้สมัครจากพรรคไทยรักไทยได้รับเลือกตั้งในทุกเขต ทำให้จังหวัดเชียงรายมีส.ส.สังกัดพรรคเดียว และเป็นครั้งแรกที่พรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวชนะยกเขตจังหวัด

ต่อมาในการเลือกตั้ง ปี 2548 ภายหลังกองรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร บริหารงานครบวาระ 4 ปี พรรคไทยรักไทย ได้ส่งผู้สมัครชุดเดิมลงเลือกตั้ง ในจังหวัดเชียงราย โดยมีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้สมัครเพียง 2 เขต คือ เขต 3 และ เขต 7 ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงตัวผู้สมัครเนื่องจาก ผู้สมัครรายเดิมคือ ถาวร ตริรัตน์ณรงค์ และ ยงยุทธ ตียะไพรัช ขยับขึ้นไปเป็นผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อพรรคไทยรักไทย โดยในเขต 7 พรรคไทยรักไทยได้ส่งละออง ตียะไพรัช ซึ่งมีศักดิ์เป็นน้องสาวของยงยุทธ ตียะไพรัช ลงรับสมัครแทน แต่ที่เขตที่น่าสนใจคือ การเปลี่ยนตัวผู้สมัครในเขต 3 เป็น สุรสิทธิ์ เจียมวิจักขณ์ ซึ่งย้ายมาจากพรรคประชาธิปัตย์ และเคยพ่ายแพ้ให้กับถาวร ตริรัตน์ณรงค์ ในการเลือกตั้งปี 2544 สุรสิทธิ์ เจียมวิจักขณ์ ได้รับคะแนน 16,924 คะแนน แต่ในการเลือกตั้งปี 2548 ที่ย้ายมาสังกัดพรรคไทยรักไทย สุรสิทธิ์ เจียมวิจักขณ์ กลับเอาชนะคู่แข่งจากพรรคมหาชน และ พรรคประชาธิปัตย์ไปอย่างขาดลอย โดยได้รับคะแนนสูงถึง 49,012 คะแนน การเลือกตั้งในปี 2548 ยังถือเป็นถือเป็นช่วงรุ่งเรือง ที่พรรคและผู้สมัครของพรรคได้รับความนิมอย่างสูงสุด ซึ่งเห็นได้จากการเพิ่มขึ้นของคะแนนเสียงทั้งที่พรรคได้รับในแบบบัญชีรายชื่อ และที่ผู้สมัครสังกัดพรรคได้รับในแบบแบ่งเขต

ผลการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ปี 2544 จังหวัดเชียงราย		ผลการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ปี 2548 จังหวัดเชียงราย	
ไทยรักไทย	375,863	ไทยรักไทย	462,963
ประชาธิปัตย์	71,667	มหาชน	43,891
อำนาจประชาชน	9,192	ประชาธิปัตย์	26,055

ผลการเลือกตั้ง แบบแบ่งเขต ปี 2544 จังหวัดเชียงราย		
<b>เขต 1</b>		
นายสามารถ แก้วมีชัย	ไทยรักไทย	39,944
นางรัตนา จงสุทธนามณี	ชาติพัฒนา	18,718
นายเจริญ กาวิล	ประชาธิปัตย์	6,117
<b>เขต 2</b>		
นายสฤษฏ์ อึ้งอภินันท์	ไทยรักไทย	51,621
นายกิจจจร ไขสุข	ชาติพัฒนา	9,390
นายจิราวุฒิ แก้วเขื่อน	เสรีธรรม	8,316
<b>เขต 3</b>		
นายถาวร ตริรัตน์ณรงค์	ไทยรักไทย	26,091
นายสุรสิทธิ์ เจียมวิจักขณ์	ประชาธิปัตย์	16,924
นายนภดล ทองคำมัน	เสรีธรรม	5,824
<b>เขต 4</b>		
นายวิสาร เตชะธีราวัฒน์	ไทยรักไทย	32,333
นายบุญถิ่น นวลใหม่	ชาติพัฒนา	14,587
นายยรรยงค์ พัวพันพัฒนา	ประชาธิปัตย์	11,439
<b>เขต 5</b>		
นายสมบูรณ์ วันไชยธนวงศ์	ไทยรักไทย	35,744
นายสำเร็จ ภูมิคม	ชาติพัฒนา	29,896
นายธนวุฒิ ศรีแก้ว	ประชาธิปัตย์	2,940
<b>เขต 6</b>		
นายยงยุทธ ตียะไพรัช	ไทยรักไทย	30,927
นายประสาธน์ รินนายรักษ์	ประชาธิปัตย์	4,125
นายประเสริฐ หาญศุภลักษณ์	ชาติพัฒนา	3,290

เขต 7		
นายอิทธิเดช แก้วหลวง	ไทยรักไทย	34,713
นายวิทย์วิส โพรสุธน	ชาติไทย	8,242
นางสาวศิลัมพา เลิศนุวัฒน์	ชาติพัฒนา	5,445
เขต 8		
นายบัวสอน ประชามอญ	ไทยรักไทย	39,321
นายสุชาติ สุวรรณภาค	ประชาธิปัตย์	7,129
นายชัยศิษย์ แก้วกล้า	ราษฎร	6,249

ผลการเลือกตั้ง แบบแบ่งเขต ปี 2548 จังหวัดเชียงราย		
เขต 1		
นายสามารถ แก้วมีชัย	ไทยรักไทย	53,947
นายอนุกุล วินิจวลัย	มหาชน	13,896
นายดวงแก้ว คารินทา	ประชาธิปัตย์	3,893
เขต 2		
นายสฤษฏ์ อึ้งอภินันท์	ไทยรักไทย	62,264
นายฉัฐวิสต์ มุตตามระ	ชาติไทย	8,208
นายวินัย ชัยตรุณ	มหาชน	7,957
เขต 3		
นายสุรสิทธิ์ เจียมวิจักขณ์	ไทยรักไทย	49,012
นายสมเกียรติ เจริญศักดิ์	มหาชน	12,336
นายกิตติพงษ์ นามวงศ์	ประชาธิปัตย์	6,987
เขต 4		
นายวิสาร เตชะธีราวัฒน์	ไทยรักไทย	36,602
นายธีรพงษ์ เผ่ากา	ชาติไทย	22,423
นายชำนาญ หาญแก้ว	มหาชน	14,566
เขต 5		
นายสมบูรณ์ วันไชยธนวงศ์	ไทยรักไทย	38,592
น.ส.อินทิรา นาทองบ่อ	มหาชน	29,422
นายตันติกร บุญสุระ	คนขอปลดหนี้	2,789
เขต 6		
ผู้สมัคร	พรรค	คะแนน
น.ส.ละออง ตียะไพรัช	ไทยรักไทย	38,367
นายประสาธน์ รินนายรักษ์	มหาชน	4,626



นายนิกร จันทรหอม	ชาติไทย	1,649
<b>เขต 7</b>		
นายอิทธิเดช แก้วหลวง	ไทยรักไทย	35,975
นายสุรพงษ์ เจริญชัย	มหาชน	1,942
นายสุจินต์ เดชกุล	ประชาธิปัตย์	1,568
<b>เขต 8</b>		
นายบัวสอน ประชามอญ	ไทยรักไทย	50,309
นายชัยศิษย์ แก้วกล้า	มหาชน	10,459
นายประเสริฐ บุญแก้ว	ประชาธิปัตย์	2,021

ในการคัดเลือกผู้สมัครของพรรคไทยรักไทย แม้จะมีข้อบังคับพรรคไทยรักไทยกำหนดชัดเจน แต่การตัดสินใจเลือกท้ายที่สุดอยู่ที่คณะกรรมการบริหารพรรค ในขณะที่ในทางปฏิบัติการเลือกผู้สมัครส.ส.ในจังหวัดเชียงราย เป็นการตัดสินใจโดยกลุ่มมั่งภายในพรรค ซึ่งก็คือกลุ่มวังบัวบาน ซึ่งรับผิดชอบดูแล ส.ส.ในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน ตั้งแต่การทาบทามผู้สมัคร ที่มีฐานเสียงในพื้นที่ให้เข้าร่วมสังกัดพรรคไทยรักไทย ซึ่งการดึงตัวผู้สมัครที่มีต้นทุนเดิมเป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญทำให้พรรคไทยรักไทยสามารถชนะเลือกตั้งในทุกเขตของจังหวัดได้

#### การเลือกสรรผู้สมัครสังกัดพรรคพลังประชาชน

วันที่ 30 พฤษภาคม 2550 ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยรักไทย กรณีพรรคไทยรักไทย ว่าจ้างพรรคการเมืองขนาดเล็กลงสมัครเลือกตั้งเพื่อเสียงเกณฑ์ร้อยละ 20 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และ ร่วมกับเจ้าหน้าที่รัฐปลอมแปลงเอกสารข้อมูลสมาชิกพรรคการเมือง ส่งผลให้กรรมการบริหารพรรคทั้ง 111 คน ถูกตัดสิทธิ์ทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี ซึ่งหนึ่งในกรรมการบริหารพรรค คือ วิสาร เตชะธีราวัฒน์ ส.ส.เขต 4 จังหวัดเชียงราย ทำให้อดีตส.ส.ของพรรคไทยรักไทย ที่ไม่ถูกตัดสิทธิ์ เข้าสังกัดพรรคพลังประชาชน โดยมีสมัคร สุนทรเวช ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรค พรรคพลังประชาชนได้กำหนดข้อบังคับว่าด้วยการคัดเลือกผู้สมัครของพรรคสรุปได้ดังนี้

คณะกรรมการบริหารพรรคจะแต่งตั้งหน่วยงานเพื่อคัดสรรผู้สมัครภายใต้ชื่อคณะกรรมการอำนวยการเลือกตั้งทั่วไป จำนวนไม่น้อยกว่า 9 คน เพื่อทำหน้าที่คัดสรรสมาชิกพรรคที่เหมาะสม และมีคุณสมบัติถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อและแบบแบ่งเขตเลือกตั้งให้ครบตามที่กฎหมายกำหนด โดยให้สำนักงานใหญ่ของพรรค มีหน้าที่รับสมัครสมาชิกพรรคที่ประสงค์จะลงรับสมัครเลือกตั้งในแบบบัญชีรายชื่อและแบบแบ่งเขตการเลือกตั้ง เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการอำนวยการเลือกตั้งทั่วไปพิจารณาคัดเลือกผู้ที่เหมาะสม จากนั้นให้คณะกรรมการอำนวยการเลือกตั้งทั่วไปพิจารณาคุณสมบัติสมาชิกที่ประสงค์จะลงสมัครรับเลือกตั้ง

เมื่อคณะกรรมการ อำนวยการเลือกตั้งทั่วไปตัดสินใจคัดเลือกบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้งให้ถือเป็นที่สุด เว้นแต่คณะกรรมการบริหารพรรคจะมีมติเป็นอย่างอื่น<sup>45</sup>

ข้อบังคับพรรคพลังประชาชนว่าด้วยการคัดเลือกผู้สมัครนั้นไม่ได้แตกต่างจากพรรคไทยรักไทยมาก ทั้งคุณสมบัติ และการตั้งคณะกรรมการสรรหาผู้สมัครที่เรียกว่า “คณะกรรมการอำนวยการเลือกตั้งทั่วไป” และอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายก็ยังคงอยู่ที่คณะกรรมการบริหารพรรคเช่นเดิม ในกรณีจังหวัดเชียงราย การคัดเลือกผู้สมัครในแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ยังเป็นการตัดสินใจของกลุ่มวังบัวบาน ที่นำโดยเยาวภา วงศ์สวัสดิ์ และ ยงยุทธ ดิยะไพรัช ซึ่งจะเห็นภาพบทบาทในการตัดสินใจของกลุ่มวังบัวบานชัดเจนยิ่งขึ้นในการคัดสรรผู้สมัครแบบสัดส่วนซึ่งแบ่งตามกลุ่มจังหวัด (กลุ่ม 1) ในการเลือกตั้งปี 2550 ซึ่งผู้วิจัยจะกล่าวต่อไป

เลือกตั้งทั่วไปขึ้นในปี 2550 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2550 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงจำนวนเขตเลือกตั้งทั้งในแบบแบ่งเขตและสัดส่วน รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 กำหนดให้มี ส.ส.ทั้งหมด 480 คน โดยแบ่งเป็น ส.ส.แบบแบ่งเขต 400 คน จาก 76 จังหวัด ตามจำนวน ส.ส.และเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดจะมี จากเดิมรัฐธรรมนูญปี 2540 กำหนดให้ทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเดียว และมีจำนวน ส.ส.ในแบบบัญชีรายชื่อได้ 100 คน แต่ในรัฐธรรมนูญปี 2550 ได้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นกลุ่มจังหวัดทั้งหมด 8 กลุ่ม โดยแต่ละกลุ่มจังหวัดมี ส.ส.ได้ 10 คน ดังนั้นจึงมี ส.ส.ในแบบสัดส่วนรวม 80 คน ดังนี้

กลุ่มที่ 1 มีจำนวน 11 จังหวัด ประชากรรวม 7,615,610 คน ได้แก่ จังหวัดเชียงราย, แม่ฮ่องสอน, เชียงใหม่, พะเยา, น่าน, ลำปาง, ลำพูน, แพร่, สุโขทัย, ตาก และกำแพงเพชร

กลุ่มที่ 2 มีจำนวน 9 จังหวัด ประชากรรวม 7,897,563 คน ได้แก่ จังหวัดอุดรธานี, พิษณุโลก, เพชรบูรณ์, พิจิตร, ชัยภูมิ, ขอนแก่น, ลพบุรี, นครสวรรค์ และอุทัยธานี

กลุ่มที่ 3 มีจำนวน 10 จังหวัด ประชากรรวม 7,959,163 คน ได้แก่ จังหวัดหนองคาย, อุดรธานี, เลย, นครพนม, สกลนคร, หนองบัวลำภู, กาฬสินธุ์, มุกดาหาร, มหาสารคาม และอำนาจเจริญ

กลุ่มที่ 4 มีจำนวน 6 จังหวัด ประชากรรวม 7,992,434 คน ได้แก่ จังหวัดร้อยเอ็ด, ยโสธร, อุบลราชธานี, ศรีสะเกษ, สุรินทร์ และบุรีรัมย์

<sup>45</sup> สมชัย แสสนภูมิ, “การจัดองค์กรพรรคภายใต้การนำของทักษิณ ชินวัตร: ศึกษากรณีพรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชนและพรรคเพื่อไทย,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554 ), หน้า 53-54.

กลุ่มที่ 5 มีจำนวน 10 จังหวัด ประชากรรวม 7,818,710 คน ได้แก่ นครราชสีมา, นครนายก, ปราจีนบุรี, สระแก้ว, ฉะเชิงเทรา, ชลบุรี, ระยอง, จันทบุรี, ตราด และปทุมธานี

กลุ่มที่ 6 มีจำนวน 3 จังหวัด ประชากรรวม 7,802,639 คน ได้แก่ กรุงเทพมหานคร, นนทบุรี และสมุทรปราการ

กลุ่มที่ 7 มีจำนวน 15 จังหวัด ประชากรรวม 7,800,965 คน ได้แก่ จังหวัดกาญจนบุรี, สุพรรณบุรี, นครปฐม, ราชบุรี, เพชรบุรี, ประจวบคีรีขันธ์, ชุมพร, ระนอง, ชัยนาท, สิงห์บุรี, อ่างทอง, พระนครศรีอยุธยา, สระบุรี, สมุทรสาคร และสมุทรสงคราม

กลุ่มที่ 8 มีจำนวน 12 จังหวัด ประชากรรวม 7,941,622 คน ได้แก่ จังหวัดสุราษฎร์ธานี, พังงา, นครศรีธรรมราช, กระบี่, ภูเก็ต, ตรัง, พัทลุง, สตูล, สงขลา, ปัตตานี, นราธิวาส และยะลา<sup>46</sup>

การส่งผู้สมัครในแบบสัดส่วนกลุ่มที่ 1 ของพรรคพลังประชาชน จำนวน 10 คน มีลำดับดังนี้  
1. นายยงยุทธ ตียะไพรัช 2. นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ 3. นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ 4. พ.ต.ท. กานต์ เทียนแก้ว 5. นายสัมพันธ์ เลิศนุวัฒน์ 6. นายถาวร ตรีรัตน์ณรงค์ 7. นายสุรสิทธิ์ วงศ์วิทยานันท์ 8. นายบัวสอน ประชามอญ 9. นายนิคม เขาวัดติโสภณ 10. นายสมบุรณ์ วันไชยธนวงศ์

จากผู้สมัครในระบบสัดส่วนกลุ่มที่ 1 ของพรรคพลังประชาชน จะพบว่าผู้สมัครส.ส.ในลำดับต้นๆเป็นส.ส.ในกลุ่มวังบัวบาน ทั้ง ยงยุทธ ตียะไพรัช สมชาย วงศ์สวัสดิ์ สมพงษ์ อมรวิวัฒน์ พ.ต.ท. กานต์ เทียนแก้ว และถาวร ตรีรัตน์ณรงค์ และจำนวนครึ่งหนึ่งของผู้สมัครสัดส่วนกลุ่มที่ 1 เป็นนักการเมืองในพื้นที่จังหวัดเชียงราย คือ ยงยุทธ ตียะไพรัช สัมพันธ์ เลิศนุวัฒน์ ถาวร ตรีรัตน์ณรงค์ บัวสอน ประชามอญ และ สมบุรณ์ วันไชยธนวงศ์ แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของกลุ่มวังบัวบานที่มีต่อการกำหนดตัวผู้สมัคร การเปลี่ยนแปลง ส.ส.แบบสัดส่วนยังส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนตัวผู้สมัครในแบบแบ่งเขตของจังหวัดเชียงราย และเนื่องจากการเปลี่ยนรูปแบบการแบ่งเขตเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญ ปี 2550 จากระบบ 1 เขต 1 คน มาเป็น 1 เขตหลายคน การแบ่งเขตเลือกตั้งจังหวัดเชียงราย ปี 2550 ได้แบ่งออกเป็น 3 เขต เขต 1 มีผู้แทนส.ส. ได้ 3 คน เขต 2 มีผู้แทนส.ส.ได้ 3 คน และเขต 3 มีผู้แทน ส.ส.ได้ 2 คน เขตที่มีการเปลี่ยนตัวผู้สมัครในการเลือกตั้งปี 2550 คือ เขต 2 ซึ่งพรรคพลังประชาชนได้ส่งผู้สมัครที่ไม่เคยลงเลือกตั้งส.ส.ในจังหวัดเชียงราย ทั้งหมด 3 คน ประกอบด้วย

1. นายรังสรรค์ วันไชยธนวงศ์ แทน สมบุรณ์ วันไชยธนวงศ์ ซึ่งไปลงเลือกตั้งในแบบสัดส่วน
2. นางสาววิสาระดี เตชะธีราวัฒน์ แทน วิสาร เตชะธีราวัฒน์ ที่ถูกตัดสิทธิ์ทางการเมือง

<sup>46</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, “ข้อมูลสถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2550,” มปป.

3. นายพิเชษฐ์ เชื้อเมืองพาน (อดีตส.ส.บัญชีรายชื่อพรรคไทยรักไทย) แทน บัณฑิต ประชามอญ ที่ไปลงเลือกตั้งในแบบสัดส่วน

การเลือกตั้งในปี 2550 เป็นความท้าทายสำหรับพรรคการเมือง และผู้สมัคร ในการวาง ยุทธศาสตร์การเลือกตั้ง เนื่องจากใน 1 เขตสามารถมี ส.ส.ได้มากกว่า 1 คน และประชาชนมีสิทธิใน การเลือกผู้แทนตามจำนวนที่พึงมีได้โดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้สมัครสังกัดพรรคเดียวกัน ระบบการ เลือกตั้ง 1 เขต หลายคน มีจุดอ่อนและจุดแข็งที่อาจจะเป็นคุณหรือเป็นโทษต่อ พรรคการเมืองได้ เช่น กรณีผู้สมัครในพรรคเดียวกันต้องเป็นคู่แข่งกัน อาจเกิดการแบ่งคะแนนเสียงกันเอง และทำให้ พรรคคู่แข่งได้รับคะแนนมากกว่า แต่ในทางตรงกันข้าม หากเป็นพรรคขนาดใหญ่ที่มีชื่อเสียงและเป็น ที่จดจำของประชาชนในพื้นที่ ก็สามารถสร้างข้อได้เปรียบในการหาเสียงเพื่อรณรงค์ให้เลือกผู้แทน จากพรรคเดียวกันทั้งหมด แต่ก็มีข้อพึงระวังคือ หากคะแนนของผู้ชนะอันดับหนึ่งทิ้งห่างจากอันดับอื่น ซึ่งเป็นผู้สมัครจากพรรคเดียวกัน ก็อาจทำให้พรรคคู่แข่งสามารถเบียดขึ้นมาแทนที่ได้ ยกตัวอย่างเช่น เขต แดง มีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 100,000 คน มีผู้แทนได้ 3 คน นาย ก ข ค จากพรรค A ได้ คะแนนเรียงกันคือ 30,000 15,000 และ 10,000 ในขณะที่ นาง ก ข ค จากพรรค B ได้คะแนน เรียงกันคือ 22,000 18,000 และ 5,000 โดยเมื่อเรียงลำดับคะแนนแล้วผู้สมัครที่จะได้รับเลือกตั้ง คือ นาย ก นาง ก นาง ข แม้ พรรค A จะได้คะแนนรวมทั้งเขตมากกว่า แต่จะมีผู้แทนพรรคใน เขตนี้ เพียง 1 คน ในขณะที่ พรรค B ซึ่งมีคะแนนรวมน้อยกว่า จะได้ผู้แทนถึง 2 คน

ในกรณีของจังหวัดเชียงรายนั้น ผลการเลือกตั้งชี้ให้เห็นว่า ระบบหนึ่งเขตหลายคนไม่ได้ทำให้ พรรคพลังประชาชนเสียที่นั่ง ผู้สมัครจากพรรคพลังประชาชนได้รับคะแนนอย่างท่วมท้น และยังคง ทุกที่นั่งในจังหวัดเชียงราย โดยเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้พรรคพลังประชาชนประสบความสำเร็จในการ เลือกตั้ง คือ

1. พรรคการเมืองและผู้สมัครจากพรรคเดียวกันต้องมีเอกภาพและทำงานสอดประสานกัน พรรคพลังประชาชน มีแนวทางในการรณรงค์เลือกตั้งที่เป็นไปในรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ ทั้งการชู นโยบายพรรค ผู้นำพรรค รวมถึงรูปแบบการหาเสียง การใช้สโลแกน โปสเตอร์ สี สัญลักษณ์ ไปใน แนวทางเดียวกัน เพื่อให้ง่ายต่อการจดจำพรรคในเวลาอันรวดเร็ว ในขณะที่ผู้สมัครจากพรรคเดียวกัน ต้องร่วมมือกันในการหาเสียงให้ประชาชนเลือกผู้สมัครจากพรรคพลังประชาชน ซึ่งผู้สมัครจากพรรค พลังประชาชนมีข้อได้เปรียบพรรคอื่น เนื่องจากพรรคตนครองที่นั่งในทุกเขตของเชียงรายมาถึง 2 สมัย โดยวิธีที่ผู้สมัครใช้หาเสียงในขณะนั้นคือ แบ่งทีมหาเสียงออกเป็นสองส่วนคือ 1.หาเสียงให้ ผู้สมัครส่วนตัว และ 2.หาเสียงในผู้สมัครทั้งพรรคในเขตนั้น โดยในช่วงแรกของการหาเสียงผู้สมัคร พรรคจะแยกกันหาเสียงในพื้นที่ฐานเสียงหลักของตนเองและในช่วงท้ายของการรณรงค์หาเสียง

ผู้สมัครจากพรรคเดียวกันจะหาเสียงร่วมกัน เช่น การปราศรัยร่วม หรือ การใช้รถแห่ที่ระบุหมายเลข และรูปภาพของผู้สมัครจากพรรคเดียวกัน

2. ประชาชนในพื้นที่ต้องให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองมากกว่าตัวบุคคล ผลการเลือกตั้งในปี 2544 และ ปี 2548 จะพบว่า พรรคไทยรักไทยเดิมได้รับความนิยมจากประชาชนในจังหวัดเชียงรายสูงมาก ประกอบกับ การเลือกตั้งในปี 2550 เป็นการเลือกตั้งหลังการรัฐประหาร และการยุบพรรคไทยรักไทย การลงคะแนนสนับสนุนพรรคพลังประชาชน ไม่ได้เกิดจากความชื่นชอบในนโยบายพรรค ผลงานพรรคในอดีต หรือ ตัวผู้สมัครเพียงอย่างเดียว แต่ประชาชนบางกลุ่มให้ความเห็นว่า การเลือกพรรคพลังประชาชน เป็นการแสดงออกถึงจุดยืนและอุดมการณ์ทางการเมือง ดังเช่น ความเห็นของผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง ในจังหวัดเชียงราย ที่เคยลงคะแนนให้กับพรรคพลังประชาชน

“ตอนเลือกพรรคพลังประชาชน ไม่ได้ชอบพรรคไทยรักไทย ไม่ได้ชอบทักษิณ แต่ไม่ชอบทหารที่ทำรัฐประหาร เลยอยากเลือกพรรคที่ไม่เอาทหาร ตอนนั้นก็เลยเลือกคนจากพลังประชาชน”<sup>47</sup>

ผู้สมัครสังกัดพรรค ละเอียด ดิยะไพรัช ยังมองว่าระบบการเลือกตั้งแบบ 1 เขต หลายคนแม้ว่าจะมีความยุ่งยากแต่ก็เป็นประโยชน์ต่อพรรคการเมืองใหญ่ ที่มีผลงานมากกว่า

“การหาเสียงการเลือกตั้งส.ส.หลายคนต่อเขต จึงเป็นการง่ายและเข้าทางของพรรคการเมืองที่มีความเชื่อถือและศรัทธา เขาจะให้ความสำคัญของพรรคมากกว่าตัวบุคคล จังหวัดเชียงรายพรรคการเมืองมีส่วนสำคัญมากกว่าผู้สมัครส.ส.เห็นได้จากการเลือกตั้งปีไหนมีนโยบายหรือผู้นำคนไหนเข้าถึงประชาชนได้มากกว่าพรรคการเมืองนั้นได้รับคะแนนนิยมมากตามไปด้วย”<sup>48</sup>

การคัดเลือกผู้สมัครส.ส.ของพรรคพลังประชาชน ไม่ได้แตกต่างจากพรรคไทยรักไทยมากนักคือแม้จะมีข้อบังคับกำหนดการคัดสรรผู้สมัคร แต่ในปฏิบัติพรรคพลังประชาชนมีการจัดสรรผู้สมัครโดยกลุ่มมุ้งภายในพรรค ที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่การเมืองของกลุ่มตนเอง และในการเลือกตั้งปี 2550 ก็เห็นบทบาทของกลุ่มมุ้งชัดเจนมากขึ้น จากการกำหนดผู้สมัครแบบสัดส่วนที่แบ่งตามกลุ่มจังหวัดภูมิภาค การปรับเปลี่ยนตัวผู้สมัครส.ส. เป็นการเปลี่ยน ตัวแทน หรือ เครือญาติของผู้สมัครคนเดิม เช่นตระกูลเตชะธีราวัฒน์ วิสาระดี แทน วิสาร ตระกูล วันไชยธนวงศ์ รั้งสรรค์ แทน สมบูรณ์ เป็นต้น ซึ่งการเปลี่ยนดังกล่าวเป็นการปรับเอา ส.ส.แถวที่สอง ขึ้นมาแทนแถวแรกที่ถูกตัดสิทธิ์ทางการเมืองหรือ ขยับขึ้นไปเป็นผู้สมัครบัญชีรายชื่อ ไม่ได้เป็นการเปลี่ยนที่มาจากการต้องการของประชาชนในพื้นที่ หรือ มีกระบวนการให้ประชาชน สมาชิกพรรคเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดตัวผู้สมัครของพรรคอย่างแท้จริง

<sup>47</sup> สัมภาษณ์อำเภอ, 13 ตุลาคม 2562.

<sup>48</sup> สัมภาษณ์ ละเอียด ดิยะไพรัช, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดเชียงราย, วันที่ 15 ธันวาคม 2562.

หลังชนะการเลือกตั้งในปี 2550 พรรคพลังประชาชนเป็นแกนนำการจัดตั้งรัฐบาลโดยมีสมัคร สุนทรเวช ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้สมัคร สุนทรเวช พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จากกรณีเป็นพิดิกรดำเนินรายการโทรทัศน์ สมชาย วงศ์สวัสดิ์ จึงได้รับเลือกจากสภาผู้แทนราษฎรด้วยเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสภาให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ต่อมาในวันที่ 2 ธันวาคม 2551 ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ยุบพรรคพลังประชาชน กรณีการทุจริตการเลือกตั้งของ ยงยุทธ ดิยะไพรัช ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย เมื่อพรรคพลังประชาชนถูกยุบพรรคในปี 2551 ส.ส. และสมาชิกพรรคส่วนใหญ่ ได้เข้าสังกัดพรรคเพื่อไทย ในขณะที่ส.ส.บางกลุ่มของพรรคพลังประชาชนได้ แยกตัวออกไปสังกัดพรรคใหม่ เช่น กลุ่มเพื่อนเนวิน ย้ายเข้าพรรคภูมิใจ ซึ่งกลุ่มนี้เป็นตัวแปรสำคัญในการจัดตั้งรัฐบาลสมัยต่อมา โดยการร่วมมือกับพรรคประชาธิปัตย์ และพรรคชาติไทยพัฒนา สนับสนุนให้ อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรีได้สำเร็จ

### การเลือกสรรผู้สมัครสังกัดพรรคเพื่อไทย

พรรคเพื่อไทย เป็นพรรคที่ดำเนินการต่อเนื่องจากพรรคพลังประชาชนซึ่งถูกยุบไป โดยได้กำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการคัดเลือกผู้สมัครไว้ ดังนี้

คณะกรรมการบริหารพรรคมีอำนาจเลือกบุคคลที่จะส่งลงสมัครในทุกระดับ หรืออาจจะแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยความสะดวกขึ้นมากำหนดหน้าที่เสนอรายชื่อบุคคลที่พรรคจะส่งลงสมัครรับเลือกตั้ง จากนั้นส่งต่อให้คณะกรรมการบริหารพิจารณา นอกเหนือจากนั้นยังมีหน้าที่วางแผนและดำเนินการเลือกตั้งในครั้งนั้นๆ ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการบริหารพรรคและให้คณะกรรมการบริหารพรรคกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีเลือกสมาชิกที่จะส่งสมัครรับเลือกตั้ง คณะกรรมการบริหารพรรคมีอำนาจชี้ขาดว่าจะคัดเลือกผู้ใดลงสมัครรับเลือกตั้งในการนี้คณะกรรมการบริหารอาจเลือกบุคคลอื่นนอกเหนือไปจากที่คณะกรรมการอำนวยความสะดวกเสนอชื่อมาก็ได้<sup>49</sup>

ดังนั้นข้อบังคับในการคัดเลือกผู้สมัครของพรรคเพื่อไทย จึงไม่ได้แตกต่างจากพรรคไทยรักไทย และพรรคพลังประชาชน ที่ให้อำนาจการตัดสินใจส่งตัวผู้สมัครอยู่ที่คณะกรรมการบริหารพรรค ทั้งยังจะพบว่ากลุ่มมุ้งต่างๆยังมีบทบาทในการชี้นำส.ส.ในพรรค เช่นความขัดแย้งภายในพรรคพลังประชาชนที่ทำให้เสียงสมาชิกพรรคแตกออกไปสนับสนุนพรรคฝ่ายตรงข้าม หรือที่เรียกว่า เกิดกลุ่มงูเห่าทางการเมือง

<sup>49</sup> สมชัย แสสนภูมิ, “การจัดองค์กรพรรคภายใต้การนำของทักษิณ ชินวัตร: ศึกษากรณีพรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชนและพรรคเพื่อไทย,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 59.

การเลือกตั้งในปี 2554 ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย พรรคเพื่อไทยส่งผู้สมัครชุดเดิมจากทั้งพรรคพลังประชาชนลงเลือกตั้ง ใน 7 เขต การเลือกตั้งครั้งนี้ผู้สมัครจากพรรคเพื่อไทย ต้องแข่งกับ พรรคภูมิใจไทย โดยการหาเสียงในพื้นที่จังหวัดเชียงรายพรรคภูมิใจไทย ได้รับการสนับสนุนจากสมบุรณ์ วันไชยธนวงศ์ อดีต ส.ส.พรรคไทยรักไทย และตระกูล จงสุทธนามณี นำโดย มงคล สุทธาธนาโชติ อดีต ส.ส. จังหวัดเชียงรายหลายสมัย วันชัย จงสุทธนามณี อดีตนายกเทศมนตรีเทศบาลนครเชียงราย

โดยมีเขตการแข่งขันเลือกตั้งที่น่าสนใจคือเขต 4 เป็นการแข่งขันระหว่างรังสรรค์ วันไชยธนวงศ์ จากพรรคเพื่อไทยและ สุธีระพงษ์ วันไชยธนวงศ์ จากพรรคภูมิใจไทย เดิมทีเขตนี้เป็นพื้นที่ทางการเมืองของสมบุรณ์ วันไชยธนวงศ์ บิดาของสุธีระพงษ์ โดยสมบุรณ์นั้นดำรงตำแหน่งส.ส.ครั้งแรกตั้งแต่ปี 2535 และเป็น ส.ส.ต่อเนื่องจนถึงปี 2548 อย่างไรก็ตามผลการเลือกตั้งในเขตนี้ ผู้สมัครจากพรรคเพื่อไทย สามารถเอาชนะคู่แข่งไปได้ขาดลอย โดยรังสรรค์ได้ 59,837 คะแนน สุธีระพงษ์ ได้ 23,386 คะแนน

การเลือกตั้งปี 2554 พรรคเพื่อไทยยังสามารถรักษาทุกที่นั่งในจังหวัดเชียงรายเช่นเดิม ประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดเชียงรายยังคงนิยมพรรคเพื่อไทยและผู้สมัครจากพรรคเพื่อไทย พรรคภูมิใจไทยไม่สามารถเจาะฐานเสียงของพรรคเพื่อไทยได้สำเร็จ ดังจะเห็นได้ว่าผลเลือกตั้งที่ประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งลงคะแนนให้กับพรรคในระบบบัญชีรายชื่อ และ ผู้สมัครสังกัดพรรคของเพื่อไทยในแต่ละเขตนั้นสอดคล้องไปแนวทางเดียวกัน ตรงข้ามกับผลคะแนนของผู้สมัครจากพรรคภูมิใจคือ แม้ผู้สมัครเขตจะได้คะแนนสูงแต่คะแนนในระบบบัญชีรายชื่อพรรคกลับได้คะแนนน้อย ซึ่งเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นว่า ผู้ลงเลือกตั้งอาจชื่นชอบผู้สมัคร แต่ไม่ได้นิยมในพรรคที่ผู้สมัครนั้นสังกัด ในขณะที่พรรคเพื่อไทยสามารถสร้างความนิยมให้พรรคตัวเองได้เข้มแข็งสอดคล้องไปกับคะแนนที่ผู้สมัครของพรรคได้รับ

CHULALONGKORN UNIVERSITY

ผลการเลือกตั้ง แบบบัญชีรายชื่อ ปี 2554 จังหวัดเชียงราย								
พรรค	เขต 1	เขต 2	เขต 3	เขต 4	เขต 5	เขต 6	เขต 7	รวม
เพื่อไทย	59,883	63,386	76,254	69,598	63,780	62,724	49,468	445,093
ประชาธิปัตย์	17,954	18,000	13,569	10,394	11,950	11,130	10,215	93,212
ภูมิใจไทย	7,034	5,627	1,829	5,239	4,414	5,230	214	29,587
รักประเทศไทย	2,976	1,218	1,543	950	864	1,571	1,067	10,189
ชาติไทยพัฒนา	1,088	1,549	1,647	1,410	1,457	1,233	1,705	10,089

ผลการเลือกตั้ง แบบแบ่งเขต ปี 2554 จังหวัดเชียงราย		
<b>เขต 1</b>		
นายสามารถ แก้วมีชัย	เพื่อไทย	49,964
นายวันชัย จงสุทธานามณี	ภูมิใจไทย	31,446
นายสมพงศ์ อ้นพาพรหม	ประชาธิปัตย์	8,636
<b>เขต 2</b>		
นายสุรสิทธิ์ เจียมวิจักขณ์	เพื่อไทย	47,890
นางสาวชัยัญญา จงสุทธานามณี	ภูมิใจไทย	33,673
นายชัยธวัช สิทธิสรม	ประชาธิปัตย์	10,307
<b>เขต 3</b>		
นางสาววิสาระดี เตชะธีราวัฒน์	เพื่อไทย	78,115
นายประดิษฐ์ ศรีอ้วน	ประชาธิปัตย์	10,344
นายธีรพงษ์ เผ่ากา	ภูมิใจไทย	8,834
<b>เขต 4</b>		
นายรังสรรค์ วันไชยธนวงศ์	เพื่อไทย	59,837
นายสุธีระพงษ์ วันไชยธนวงศ์	ภูมิใจไทย	23,386
นายเกียรติศักดิ์ อุดชา	ประชาธิปัตย์	5,725
<b>เขต 5</b>		
นายพิเชษฐ์ เชื้อเมืองพาน	เพื่อไทย	51,708
นางอทิติ วันไชยธนวงศ์	ภูมิใจไทย	23,238
นางสาวมรินทร์ บุญแก้ว	ประชาธิปัตย์	9,490
<b>เขต 6</b>		
นายอิทธิเดช แก้วหลวง	เพื่อไทย	49,502
นายสุวัฒน์ ตระกูลโรจน์	ภูมิใจไทย	27,513
นายธวัชชัย อภิวงศ์	ประชาธิปัตย์	7,066
<b>เขต 7</b>		
นางสาวละออง ดิยะไพรัช	เพื่อไทย	52,646
นายชูเกียรติ กันทะรส	ประชาธิปัตย์	8,713
นายสิทธิม รักพงษ์	ชาติไทยพัฒนา	505

ส่วนการเลือกตั้งในปี 2557 แม้ว่าการเลือกตั้งครั้งนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะ เนื่องด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้การเลือกตั้งต้องเป็นวันเดียวกันทั่วประเทศ เมื่อไม่สามารถจัดการเลือกตั้งให้แล้วเสร็จทั่วประเทศภายในกำหนด จึงวินิจฉัยให้การเลือกตั้งครั้งนั้นจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย



รัฐธรรมนูญ ข้อสังเกตคือ ในปี 2557 บัวสอน ประชามอญ ต้องการลงเลือกตั้งในระบบแบ่งเขต หลังจากไม่ประสบความสำเร็จในการลงสมัครส.ส.ในแบบบัญชีรายชื่อในปี 2550 และ ปี 2554 แต่ในเขต 5 มี พิเชษฐ์ เชื้อเมืองพาน เป็นผู้สมัครพรรคเพื่อไทยอยู่แล้ว ทำให้บัวสอน ประชามอญ ย้ายพรรคไปสังกัดพรรคชาติไทยพัฒนา ผลการเลือกตั้งในครั้งนั้น บัวสอน ประชามอญ แพ้ให้กับ พิเชษฐ์ เชื้อเมือง ความสำคัญของการแข่งขันเลือกตั้งในเขตนี้ คือการแข่งขันระหว่างอดีตผู้สมัครพรรคไทยรักไทยและผู้สมัครในนามพรรคเพื่อไทย ซึ่งสามารถสะท้อนฐานเสียงหรือความนิยมที่ประชาชนในพื้นที่มีต่อผู้สมัครและพรรคการเมืองได้เป็นอย่างดี

ข้อมูลจากการลงพื้นที่พบว่า บัวสอน ประชามอญ นั้นอาศัยคลุกคลีอยู่ในพื้นที่และเข้าถึงชาวบ้านมากกว่า แต่เมื่อต้องตัดสินใจลงคะแนน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ความเห็นว่า

“เฮาบ่าได้เลือก บัวสอน พิเชษฐ์ แต่เฮาเลือกเพื่อไทย อาจจะชอบทั้งคู่ แต่เฮาก็ต้องเอาคนที่พรรคเพื่อไทยเป็นเลือก ”<sup>50</sup>

เช่นเดียวกับ ความเห็นของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตนี้ซึ่งให้ความเห็นว่า “ถ้าคนกรุงเทพฯบอกว่า ประชาธิปัตย์ ส่งใครลงเขาก็เลือก คนที่นี้ก็เหมือนกัน เพื่อไทยส่งใครลงเขาก็จะเลือก ”<sup>51</sup>

การเปลี่ยนแปลงการส่งผู้สมัครเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ปี 2560 ในมาตรา 47 พรรคการเมืองซึ่งประสงค์จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใด ต้องมีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้น การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดให้พรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งจากผู้ซึ่งได้รับเลือกจากสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง หมายความว่า พรรคการเมืองที่จะส่งผู้สมัครลงเลือกตั้งได้ต้องจัดตั้งสาขา หรือ ตัวแทนพรรคประจำจังหวัดในเขตนั้น นอกจากนี้ยังต้องจัดให้มีการคัดเลือกผู้สมัครขั้นต้น หรือ Primary Vote เพื่อเสนอให้เป็นตัวแทนพรรคในการลงสมัครรับเลือกตั้ง

พรรคเพื่อไทยจึงมีการปรับร่างข้อบังคับพรรคเพื่อไทย พ.ศ. 2561 ว่าด้วยการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้ง

ข้อ 105 ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ให้มีคณะกรรมการสรรหาผู้สมัครคณะหนึ่งจำนวนไม่เกิน 15 คนประกอบด้วยกรรมการบริหารพรรค 7 คน หัวหน้า

<sup>50</sup> สัมภาษณ์ยายสม , 13 เมษายน 2562.

<sup>51</sup> สัมภาษณ์คม คำภีระ, 13 เมษายน 2562.

สาขาพรรคและตัวแทนพรรคประจำจังหวัด ไม่เกิน 8 คน หัวหน้าสาขาพรรคซึ่งมาจากภาคที่ต่างกัน จำนวนไม่น้อยกว่า 4 คน ให้หัวหน้าพรรคเป็นผู้เสนอรายชื่อกรรมการบริหารพรรคต่อที่ประชุมใหญ่ เพื่อคัดเลือกเป็นกรรมการสรรหาผู้สมัคร

ทั้งนี้คณะกรรมการบริหารอาจแต่งตั้งคณะทำงานคณะหนึ่งหรือหลายคณะเพื่อช่วยในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาตามที่คณะกรรมการบริหารหรือคณะกรรมการสรรหามอบหมาย

ข้อ 106 การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งให้ดำเนินการตามวิธีการ ดังต่อไปนี้

1. ให้คณะกรรมการสรรหากำหนดวัน เวลา และสถานที่ในการสมัครเป็นผู้สมัคร รับเลือกตั้ง และประกาศให้สมาชิกทราบเป็นการทั่วไป
2. ให้คณะกรรมการสรรหาตรวจสอบคุณสมบัติ ของผู้สมัคร แต่ละเขตเลือกตั้ง แล้วส่งรายชื่อผู้สมัครให้สาขาพรรคหรือตัวแทนพรรคประจำจังหวัด ที่มีพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้น
3. เมื่อสาขาพรรคหรือตัวแทนพรรคประจำจังหวัดได้รับรายชื่อผู้สมัครจากคณะกรรมการสรรหาแล้ว ให้หัวหน้าสาขาพรรคหรือตัวแทนพรรคประจำจังหวัดจัดการประชุมสมาชิกเพื่อลงคะแนนเลือกผู้สมัครตามรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาส่งมา
4. การประชุมสาขาพรรคต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่า 100 คน การประชุมตัวแทนพรรคประจำจังหวัดต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่า 50 คน โดยในการลงคะแนน ให้สมาชิกมีสิทธิลงคะแนนเลือกผู้สมัครได้หนึ่งคน แล้วรายงานรายชื่อผู้สมัครซึ่งได้รับคะแนนลำดับสูงสุดสองลำดับแรก ให้คณะกรรมการสรรหาทราบ ในกรณีที่มีผู้มีคะแนนเท่ากันมากกว่าจำนวนดังกล่าว ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการสรรหาในการจัดเรียงลำดับ
5. ให้คณะกรรมการสรรหาส่งรายชื่อผู้สมัครซึ่งได้รับคะแนนของแต่ละเขตเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการบริหารพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยพิจารณาจากผู้มีคะแนนสูงสุดของแต่ละเขตเลือกตั้ง หากคณะกรรมการบริหารไม่เห็นชอบ ให้พิจารณาลำดับถัดไปเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารไม่เห็นชอบกับรายชื่อที่สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดส่งมาทั้งหมด ให้คณะกรรมการบริหารและคณะกรรมการสรรหาประชุมร่วมกันและให้เสนอรายชื่อผู้นั้นเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง แต่ถ้าที่ประชุมร่วมกันมีมติไม่เห็นชอบกับรายชื่อผู้สมัครที่สาขาพรรคหรือตัวแทนพรรคประจำจังหวัดส่งมาทั้งหมด ให้คณะกรรมการสรรหาแจ้งเหตุผลการให้หัวหน้า

สาขาพรรคหรือตัวแทนพรรคประจำจังหวัดในเขตเลือกตั้งนั้นทราบและให้ดำเนินการสรรหาตามขั้นตอน จนกว่าจะได้ผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น<sup>52</sup>

ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญปี 2560 การกำหนดให้มีการคัดเลือกผู้สมัครขั้นต้นเป็นไปตามหลักการประชาธิปไตยที่มุ่งให้ประชาชน และสมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตัวแทนพรรคเพื่อลดการผูกขาดอำนาจในการตัดสินใจที่กระจุกอยู่กับผู้นำและนายทุนพรรคเพียงไม่กี่คน แต่การนำระบบการคัดเลือกผู้สมัครขั้นต้นมาใช้ในบริบทพรรคการเมืองไทยจะพบอุปสรรคอยู่มาก กระบวนการคัดสรรดังกล่าวต้องอาศัยสาขาพรรคหรือตัวแทนพรรคประจำจังหวัด ซึ่งพรรคขนาดเล็กและพรรคใหม่ไม่มีศักยภาพและงบประมาณเพียงพอต่อการดำเนินการดังกล่าว และท้ายที่สุดการคัดเลือกผู้สมัครขั้นต้นต้องส่งรายชื่อให้คณะกรรมการบริหารซึ่งมีสิทธิ์ไม่เห็นด้วยกับรายชื่อที่สรรหามาข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่าระบบการคัดเลือกผู้สมัครขั้นต้นจึงควรเป็นกระบวนการที่พรรคการเมืองสมัครใจดำเนินการเองตามความพร้อมมากกว่าบังคับด้วยข้อกฎหมาย อย่างไรก็ตามคำสั่งคสช.ที่ 13/2561 ได้สั่งยกเลิกระบบการคัดเลือกผู้สมัครขั้นต้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ซึ่งบังคับใช้เฉพาะการเลือกตั้งครั้งแรกในปี 2562 โดยคำสั่งคสช.ได้กำหนดให้ มีคณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้ง 11 คน ซึ่งประกอบด้วยกรรมการบริหารพรรค 4 คน และตัวแทนสมาชิกที่พรรค 4 คน แล้วเสนอชื่อต่อคณะกรรมการบริหารพรรค โดยการพิจารณาของคณะกรรมการบริหารพรรคให้คำนึงถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคๆ และความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิงด้วย และให้คณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งรับฟังความคิดเห็นของหัวหน้าสาขาพรรคการเมือง ตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดและสมาชิก ที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาในการสรรหาด้วย

การเลือกตั้งปี 2562 เป็นการเลือกตั้งที่พรรคเพื่อไทยถูกทำลายด้วยเงื่อนไขบริบทแวดล้อมหลายปัจจัย พรรคเพื่อไทยเว้นระยะจากการเป็นแกนนำรัฐบาลมานานถึง 5 ปี นับตั้งแต่การรัฐประหารโดยคณะคสช.ในปี 2557 และเป็นการเลือกตั้งครั้งแรกในรอบ 8 ปี ระบบการเลือกตั้งรูปแบบใหม่ที่สลับซับซ้อนและแตกต่างไปจากเดิมอย่างสิ้นเชิง อย่างระบบจัดสรรปันส่วนผสม (Mixed Member Apportionment System: MMA) ซึ่งมีลักษณะสำคัญคือการกำหนดจำนวนส.ส.ที่แต่ละพรรคจะพึงมี โดยคำนวณจากคะแนนเสียงที่ผู้สมัครสังกัดพรรคในแต่ละเขตได้รับ ระบบดังกล่าวจึงกำหนดให้มีบัตรเลือกตั้งเพียงใบเดียวคือการเลือก ส.ส.แบบแบ่งเขต ดังนั้นการเลือกผู้สมัครในเขตจึงหมายถึงการเลือกพรรคด้วยเช่นกัน และระบบการเลือกตั้งนี้เป็นอุปสรรคต่อพรรคการเมืองขนาดใหญ่ นอกจากนี้พรรคเพื่อไทยยังมีคู่แข่งหน้าใหม่ โดยเฉพาะพรรคพลังประชารัฐ ซึ่งเป็นพรรคที่สนับสนุนการสืบทอดอำนาจของรัฐบาลคสช.ซึ่งบริหารประเทศมานานกว่า 5 ปี อีกทั้งพรรคอนาคตใหม่ ที่ได้รับความสนใจจากสื่อและสังคมจนเกิดกระแสเป็นกระแสทางเลือกใหม่ และมี

<sup>52</sup> พรรคเพื่อไทย, “ร่างข้อบังคับพรรคเพื่อไทย พ.ศ. 2561,” จาก <https://www.ptp.or.th/ebook/63> (สืบค้นวันที่ 9 มกราคม 2563)

จุดยืนในการต่อต้านการสืบทอดอำนาจของรัฐบาลคสช.อย่างชัดเจน การเลือกตั้งครั้งนี้พรรคเพื่อไทยได้ปรับยุทธศาสตร์การเลือกตั้งใหม่ที่ถูกเรียกว่า การสร้างพรรคพันธมิตรร่วม การแบ่งพรรคพี่-น้อง ยุทธศาสตร์การแตกแบงค์พันเป็นแบงค์ร้อย เนื่องจากอดีตส.ส. และแกนนำพรรคคนสำคัญจากพรรคเพื่อไทย ได้แยกตัวออกไปจัดตั้งพรรคเพื่อชาติ พรรคเพื่อธรรม เพื่อไทยรักษาชาติ พรรคการเมืองซึ่งถูกมองว่าเป็นพรรคเครือข่ายของเพื่อไทย อย่าง พรรคเพื่อชาติ นำโดยยงยุทธ ดิยะไพรัช สงคราม กิจเลิศไพโรจน์ จตุพร พรหมพันธุ์ พรรคไทยรักษาชาติ นำโดย ปรีชาพล พงษ์พานิช จาตุรนต์ ฉายแสง ณัฐวุฒิ สยงเกื้อ ซึ่งการแยกตัวของแกนนำพรรคเพื่อไทยเป็นประเด็นที่สำคัญต่อการศึกษาการเลือกตั้งในจังหวัดเชียงราย โดยเฉพาะการแยกตัวออกจากพรรคเพื่อไทยของยงยุทธ ดิยะไพรัช ซึ่งเป็นบุคคลที่มีอิทธิพลและบทบาทสำคัญในการดูแลส.ส.สังกัดพรรคในพื้นที่

การส่งผู้สมัครลงเลือกตั้งในปี 2562 จังหวัดเชียงราย พรรคเพื่อไทยได้เปลี่ยนตัวผู้ลงรับสมัครในนามพรรค 2 เขต คือ วิสาร เตชะธีราวัฒน์ ที่กลับมาลงเลือกตั้งหลังถูกตัดสิทธิ์ทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี แทนบุตรสาวคือ วิสาระดี เตชะธีราวัฒน์ ในเขต 3 ส่วนวิสาระดี นั้นจะไปลงรับเลือกตั้งชิงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในนามพรรคเพื่อไทย ซึ่งก่อนหน้านี้ พรรคเพื่อไทยไม่เคยส่งผู้สมัครลงเลือกตั้งท้องถิ่นในนามพรรคอย่างเป็นทางการ โดยเดิมทีผู้สมัครนายกอบจ.ในจังหวัดเชียงราย อยู่ในกลุ่มเครือข่ายของตระกูลดิยะไพรัช นอกจากนี้วิสารยังสนับสนุนให้ วิสิษฐ์ เตชะธีราวัฒน์ น้องชาย ลงเลือกตั้งแทน สุรสิทธิ์ เจียมวิจิตรชัย ในเขต 2 อีกด้วย จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนตัวผู้สมัครของพรรคเพื่อไทยในครั้งนี้ก็ยังคงวนเวียนในกลุ่มคนสนิท หรือ เครือญาติของผู้สมัครคนเดิม

ในเขตเลือกตั้งที่ 1 เดิมทีมีกระแสว่า สามารถ แก้วมีชัย อดีตส.ส.เพื่อไทย 4 สมัย จะเลื่อนไปลงรับสมัครในแบบบัญชีรายชื่อพรรค และให้คนสนิทซึ่งเป็นนักการเมืองท้องถิ่น (ส.จ.)ในเขตลงรับสมัครแทน แต่เนื่องจากพรรคพลังประชารัฐ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มจงสุธานามณี ส่ง รัตนา จงสุธานามณี อดีตนายก อบจ.และอดีตส.ส.ลงเลือกตั้ง ทำให้สามารถ แก้วมีชัยต้องลงเลือกตั้งในแบบแบ่งเขตเช่นเดิม เพราะการส่งผู้สมัครหน้าใหม่แข่งกับคู่แข่งที่มีฐานความนิยมสูง เสี่ยงต่อการที่พรรคจะเสียที่นั่งในเขตนี้ แต่สุดท้ายพรรคเพื่อไทยก็เสียที่นั่งส.ส.ในเขตนี้ให้กับพรรคอนาคตใหม่

การเลือกตั้งในเขต 7 ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ ยงยุทธ ดิยะไพรัช มีฐานเสียงในพื้นที่อย่างเหนียวแน่น แม้ว่ายงยุทธจะลงพื้นที่ช่วยผู้สมัครจากพรรคเพื่อชาติหาเสียง และ พรรคเพื่อชาติประกาศชัดเจนว่า พรรค มีนโยบาย “พาทักษิณกลับบ้าน” แต่ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าผู้สมัครจากพรรคเพื่อชาติในเขต 7 ได้คะแนนเพียง 1,087 คะแนน และพรรคเพื่อชาติได้คะแนนรวมทุกเขตจังหวัดเพียง 14,492 คะแนน สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมเลือกตั้งของประชาชนจากการยึดติดในตัวบุคคลเช่นในอดีต มาสู่การให้ความสำคัญกับพรรคการเมือง และ นโยบาย พรรคเพื่อชาติ ซึ่งได้รับการ

สนับสนุนจากยงยุทธ ตียะไพรัช และชุนนโยบายการพาอดีตผู้นำพรรคกลับบ้าน จึงไม่ประสบความสำเร็จในพื้นที่

ผลการเลือกตั้งในปี 2562 สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ แม้ว่าพรรคเพื่อไทยจะรักษาฐานเสียงส่วนใหญ่ในจังหวัดได้ถึง 5 เขต แต่ก็เป็นที่ครั้งแรกในรอบเกือบ 2 ทศวรรษที่พรรคเพื่อไทยเสียที่นั่งให้กับพรรคอื่นใน 2 เขต คือ เขต 1 และ เขต 6 และพรรคที่ได้ที่นั่งใน 2 เขตดังกล่าวกลับไม่ใช่พรรคที่มีการคาดการณ์กันว่าจะเป็นพรรคพลังประชารัฐซึ่งเป็นคู่แข่งสำคัญของพรรคเพื่อไทย แต่เป็นพรรคอนาคตใหม่ที่เรียกได้ว่าเป็นม้ามืดในการแข่งขันในครั้งนี้ที่พลิกเอาชนะผู้สมัครจากพรรคเพื่อไทยไปได้ รวมถึงคะแนนในระบบบัญชีรายชื่อพรรคเพื่อไทยในจังหวัดเชียงราย ยังลดลงอย่างเห็นได้ชัด โดยพรรคเพื่อไทยได้คะแนนไป 282,544 หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 42 ซึ่งในการเลือกตั้งในจังหวัดเชียงรายที่ผ่านมาพรรคเพื่อไทยจะได้รับคะแนนในแบบบัญชีรายชื่อ มากกว่าร้อยละ 60-70 การสั่นคลอนฐานเสียงของพรรคเพื่อไทย จากการเกิดพรรคหน้าใหม่อย่างพลังประชารัฐ และ พรรคอนาคตใหม่ในพื้นที่จังหวัดเชียงรายนั้นผู้วิจัยจะกล่าวในบทสรุปต่อไป

โดยสรุปแล้ว การคัดเลือกผู้สมัครในพื้นที่จังหวัดเชียงรายของพรรคเพื่อไทย ก็ไม่ได้แตกต่างจากพรรคไทยรักไทย และพรรคพลังประชาชนมาก เพราะมีเพียงข้อบังคับตามกำหนดในกฎระเบียบ แต่อำนาจในการตัดสินใจเลือกยังคงอยู่ภายใต้กลุ่มการเมืองเช่นเดิม ผู้สมัครของพรรคเพื่อไทยในการเลือกตั้งปี 2554 จึงไม่ได้แตกต่างจาก ผู้สมัครในปี 2550 และในการเลือกตั้งปี 2562 ยังจะเห็นการกลับเข้ามามีบทบาทของวิสาร เตชะธีราวัฒน์ อดีตกรรมการบริหารพรรคพลังประชาชนซึ่งถูกตัดสิทธิ์ทางการเมือง โดยวิสาร ได้กลับมาลงเลือกตั้งแทนวิสารดี เตชะธีราวัฒน์ บุตรสาว และสนับสนุนให้ วิสิทธิ์ เตชะธีราวัฒน์ ลงเลือกตั้งในเขต 2 แทนสุรสิทธิ์ เจียมวิจักขณ์ ดังนั้น การคัดสรรผู้สมัครของพรรคเพื่อไทยจึงอยู่ภายใต้การตัดสินใจของกลุ่มการเมืองเพียงไม่กี่กลุ่ม แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงการคัดสรรผู้สมัคร โดยให้มีการจัดการเลือกตั้งขั้นต้นในเขตเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองปีพ.ศ.2560 ก็เป็นวิธีการคัดสรรผู้สมัครโดยกฎหมายบังคับ ไม่ได้เกิดจากความต้องการของพรรคเพื่อไทย

ปัจจัยเสริมอีกประการที่ทำให้ฐานเสียงของพรรคเพื่อไทยในจังหวัดเชียงรายเหนียวแน่น คือ การรวมกลุ่มประสานการทำงานของส.ส.พรรคในจังหวัด การทำงานร่วมกันภายในพรรคมีโครงสร้างการทำงานร่วมกันทั้งแบบที่เป็นทางการและที่ไม่เป็นทางการ เช่น พรรคได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานภาคเหนือตอนบน โดยสามารถ แก้วมีชัย เป็นประธาน หรือการรวมกลุ่มกันอย่างไม่เป็นทางการของส.ส.สังกัดพรรคเพื่อไทยในจังหวัด โดยมี ยงยุทธ ตียะไพรัช เป็นผู้ดูแลในพื้นที่ การรวมกลุ่มของนักการเมืองระดับชาติ หรือ ส.ส. ของพรรคไทยรักไทยนั้น แตกต่างจากการรวมกลุ่มของ

ส.ส. หรือนักการเมืองในอดีต เนื่องจากในอดีตนั้นพรรคการเมืองไม่มีความเข้มแข็ง ก่อตั้งและยุติบทยาการทำงานได้ง่าย ทำให้ไม่มีบทบาทในการดูแลฐานเสียงมากนัก ต้องอาศัยฐานเสียงส่วนตัวของนักการเมืองในพื้นที่เป็นหลัก นักการเมืองในพื้นที่จึงมีบทบาทในการดูแลฐานเสียงสูง โดยเฉพาะในเขตฐานเสียงหลักของตนเอง ดังนั้นการรวมของส.ส.ในจังหวัดจึงเป็นการรวมตัวภายใต้กลุ่มการเมืองย่อย ซึ่งมักจะใช้ชื่อของผู้นำกลุ่มที่มีอิทธิพลมากที่สุด และเป็นการรวมตัวกันแบบหลวมๆ ไม่มีความชัดเจน เนื่องจากส.ส.ในอดีตโยกย้ายพรรคกันอยู่บ่อยครั้ง โดย บัวสอน ประชามอญอดีตส.ส.พรรคไทยรักไทย ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของส.ส.ของจังหวัดเชียงรายในอดีตว่า

“กลุ่มการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดเชียงรายมีอยู่อย่างไม่เข้มแข็งเท่าไรนัก หรือบางครั้งอาจมาจากการเป็นผู้สมัครหรือการก้าวสู่นักการเมืองถิ่นรุ่นเดียวกันก็มีผลต่อความสัมพันธ์กันได้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในจังหวัด เช่น กรณีของนายสมบุรณ์ วันไชยธนวงศ์ กับนายวิสิษฐ์ เตชะธีราวัฒน์ ที่มีความสนิทสนมกันซึ่งอาจมาจากความเป็นพื้นฐานจากสมาชิกสภาจังหวัดในรุ่นเดียวกัน หรือกรณีของนายบัวสอน ประชามอญ กับนายอิทธิเดช แก้วหลวง ที่มีพื้นที่ในการแบ่งเขตเลือกตั้งติดต่อกันทำให้โอกาสที่จะปฏิสัมพันธ์กันในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองก็ใกล้เคียงกันจึงทำให้สนิทสนมกัน”<sup>53</sup>

แต่เมื่อพรรคการเมืองเข้ามามีบทบาทในการแข่งขัน และมีโครงสร้างการทำงานร่วมกันภายในพรรคที่ชัดเจนมากขึ้น ทำให้ผู้สมัครจากพรรคเดียวกันสามารถทำงานร่วมกันในพื้นที่ได้อย่างมีเอกภาพและไปในทิศทางเดียวกัน เช่น แนวทางการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง การแก้ปัญหาาร่วมกันระหว่างส.ส.ที่มีเขตพื้นที่ติดต่อกัน การแลกเปลี่ยนข้อมูลของฝ่ายตรงข้าม และการที่ผู้สมัครจากพรรคเดียวกันครองที่นั่งทุกเขตในจังหวัดเชียงรายต่อเนื่องกันถึง 4 สมัย ทำให้เครือข่ายของผู้สมัครพรรคกระจายคลุมทุกพื้นที่ ยากที่พรรคการเมืองอื่นจะเจาะฐานเสียงของพรรคได้

การรวมกลุ่มของ ส.ส. ในพื้นที่ภายใต้สังกัดพรรคเดียวกัน เป็นเวลายาวนานต่อเนื่องกัน เป็นส่วนเสริมทำให้เกิดการประสานการทำงานร่วมกันด้วยภารกิจหน้าที่ หรือ แม้กระทั่งเกิดความสนิทสนมด้วยความสัมพันธ์ส่วนตัว ทำให้การครองฐานเสียงของพรรคในพื้นที่เหนียวแน่นมากยิ่งขึ้น ซึ่งอดีต ส.ส.ในพื้นที่ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการรวมกลุ่ม ส.ส.ในช่วงนั้นว่า

“ที่สำคัญสุดคือในปัจจุบันการรวมกลุ่มในจังหวัดเชียงรายที่เป็นพรรคเดียวกันนี้จึงทำให้กลุ่มของนักการเมืองถิ่นในจังหวัดเชียงรายมีความเป็นทีมเดียวกันในการประสานงานมากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อบุคคลในกลุ่มเป็นรัฐมนตรีก็ยิ่งทำให้การรวมกลุ่มมีความเข้มแข็งมากขึ้น”<sup>54</sup>

<sup>53</sup> สัมภาษณ์บัวสอน ประชามอญ, อ้างใน ประกายศรี ศรีรุ่งเรือง, นักการเมืองถิ่นเชียงราย (กรุงเทพฯ:สถาบันพระปกเกล้า, 2550), หน้า 120.

<sup>54</sup> สัมภาษณ์สามารถ แก้วมีชัย, อ้างใน ประกายศรี ศรีรุ่งเรือง, นักการเมืองถิ่นเชียงราย (กรุงเทพฯ:สถาบันพระปกเกล้า, 2550), หน้า 120.

## ประชาธิปไตยภายในพรรคกับการคัดสรรผู้สมัคร

พรรคเพื่อไทยนั้นมีความโดดเด่นในแง่ของการนำการบริหารจัดการพรรคการเมืองสมัยใหม่ มาปรับใช้กระทั่งสามารถดึงคะแนนเสียงจากฐานมวลชนส่วนใหญ่ในประเทศได้สำเร็จ เช่น การวางโครงสร้างภายในพรรคอย่างเป็นระบบ การดึงนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานเฉพาะด้าน ระบบการจัดการฐานเสียงที่ยึดโยงกับพรรคโดยตรง การนำแนวคิดการตลาดการเมืองมาใช้ในการกำหนดนโยบายและการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง แต่พรรคเพื่อไทยกลับมีจุดอ่อนสำคัญคือไม่ได้ให้ความสำคัญกับส่งเสริมประชาธิปไตยภายในพรรค เนื่องจากไม่สามารถลดอิทธิพลของกลุ่มการเมืองย่อยภายในพรรคได้ ทำให้กลายเป็นจุดอ่อนที่ย้อนกลับมาสั่นคลอนความมั่นคงของพรรคในภายหลัง

หลักการสร้างประชาธิปไตยภายในพรรค มีตัวชี้วัดสำคัญคือการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของพรรค โดยเฉพาะกระบวนการกระจายอำนาจในการสรรหาผู้สมัครที่จะเป็นตัวแทนประชาชนเข้าสู่สภานิติบัญญัติ ดังนั้นเพื่อแก้ไขและลดการผูกขาดในการคัดสรรผู้สมัครโดยผู้นำพรรค ชนชั้นนำของพรรค วิธีการที่พรรคการเมืองนำมาแก้ปัญหาดังกล่าวคือการใช้ระบบการเลือกตั้งขั้นต้น (Primary vote) เพื่อหยั่งเสียงจากสมาชิกหรือประชาชนทั่วไปเพื่อสรรหาผู้ที่มีความเหมาะสมและได้รับความไว้วางใจให้เป็นผู้ลงรับสมัครในนามพรรค โดยการเลือกตั้งขั้นต้นแบ่งเป็น 2 รูปแบบกว้างๆ คือ ระบบการเลือกตั้งขั้นต้นแบบปิด (Closed Primary) คือ ให้เฉพาะสมาชิกพรรคที่ลงทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งผู้สมัครขั้นต้น และ ระบบการเลือกตั้งขั้นต้นแบบเปิด (Open Primary) คือ เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งทุกคนสามารถใช้สิทธิ์เลือกตั้งขั้นต้นของพรรคได้ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกพรรค สำหรับการสร้างประชาธิปไตยภายในพรรคผ่านกระบวนการคัดสรรผู้สมัครนั้นพรรคเพื่อไทยกลับไม่ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นดังกล่าว โดยยังคงใช้วิธีการคัดสรรผู้สมัคร หรือ ผู้ต้องการลงส.ส.ด้วยรูปแบบการเมืองเก่า คือ การจัดสรรตำแหน่งโดยกลุ่มการเมืองย่อยภายในพรรค หรือ มุ้งการเมือง ซึ่ง นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ได้แบ่งประเภทของกลุ่มการเมืองภายในพรรคการเมืองเป็น 3 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มภายในพรรคที่เป็น กลุ่มพรรคพวก (factional cliques) เป็นกลุ่มที่ก่อตั้งขึ้นจากบุคคลที่มีผลประโยชน์บางอย่างร่วมกัน เช่น อุดมการณ์ นโยบาย เรื่องส่วนตัวหรืออื่นๆ โดยที่ไม่ได้มีเป้าหมายในการรวมตัวกันเพื่อแสวงหาเป้าหมายหรือผลประโยชน์ของกลุ่ม กลุ่มการเมืองภายในพรรคประเภทนี้มักเป็นกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ สมาชิกของกลุ่มมีจำนวนไม่แน่นอนและความเหนียวแน่นของสมาชิกในกลุ่มค่อนข้างสั้น ซึ่งกลุ่มประเภทนี้มักจะปรากฏในช่วงที่มีประเด็นปัญหาหนึ่งภายในพรรคหรือในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

2. กลุ่มภายในพรรคที่เป็นกลุ่มอุปถัมภ์และความสัมพันธ์ส่วนตัว (personal and client-group factions) กลุ่มในลักษณะนี้ ยังหมายความว่าได้ถึงกลุ่มผู้อุปถัมภ์-ผู้รับการอุปถัมภ์ ซึ่งกลุ่มประเภทนี้ต่างจากกลุ่มประเภทแรกตรงที่จะมีการรวมกลุ่มกันอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม มีกระบวนการวิธีการสรรหาและรักษาความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกลุ่มกับสมาชิก กลุ่มในพรรคการเมืองประเภทนี้จะอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวของผู้นำกลุ่มเป็นสำคัญ ทำให้สมาชิกของกลุ่มประเภทนี้มีจำนวนน้อย และมักใช้หรืออ้างถึงหัวหน้ากลุ่มมาเป็นสัญลักษณ์ของกลุ่ม ด้านความยั่งยืนของกลุ่มลักษณะนี้ขึ้นอยู่กับอำนาจทางการเมืองของผู้นำกลุ่มเป็นสำคัญ

3. กลุ่มภายใน พรรคที่มีความเป็นสถาบัน หรือองค์การ (institutionalized or organizational factions) กลุ่มในลักษณะนี้มักเป็นกลุ่มที่มีความเป็นทางการ หรือ กลุ่มที่มีพัฒนาการ ซึ่งไม่พึ่งพิงหรือผูกพันกันด้วยความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์กันระหว่างผู้นำกับสมาชิก แต่จะมีลักษณะความสัมพันธ์แบบร่วมมือกันอย่างเท่าเทียม มีตำแหน่งหรือกฎระเบียบที่แน่นอน ทั้งนี้พื้นฐานของการดำรงอยู่ของกลุ่มแบบนี้ คือ ผลประโยชน์ในทุกๆ เรื่องตั้งแต่เชิงอุดมการณ์ ประโยชน์เชิงวัตถุ ผลประโยชน์สาธารณะ ไปจนถึงผลประโยชน์ส่วนตัว โดยสมาชิกในกลุ่มแบบนี้มักมีการรวมกลุ่มกันอย่างถาวรหรือเป็นระยะเวลายาวนาน<sup>55</sup>

พรรคเพื่อไทยมีลักษณะการจัดการบริหารพรรคแบบชนชั้นนำ (Cadre/Elite Parties) โดยมีผู้นำเป็นศูนย์กลางในการตัดสินใจสูงสุด (personalist) และให้การคัดสรรผู้สมัครเป็นการกำหนดโดยกลุ่มทางการเมือง (Political factions) เนื่องจากพรรคไทยรักไทยเป็นพรรคขนาดใหญ่ที่เกิดจากการรวมกลุ่มการเมืองย่อยหลายกลุ่มมุ่งเข้าด้วยกัน ภายใต้การบริหารของผู้นำพรรค คือ ทักษิณ ชินวัตร โดยมีกลุ่มมั่งงอยภายในพรรคที่สำคัญ เช่น กลุ่มบ้านจันทร์สองหล้า นำโดยทักษิณ ชินวัตร เป็นกลุ่มที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในพรรค และถือเป็นกลุ่มที่มีบทบาทมากที่สุดของพรรค , กลุ่มวังบัวบาน นำโดยเยาวภา วงศ์สวัสดิ์ , กลุ่มวังน้ำเย็น นำโดยเสนาะ เทียนทอง , กลุ่มวังน้ำยม นำโดย นายสมศักดิ์ เทพสุทิน และนายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ , วังพญานาค นำโดย นายพินิจ จารุสมบัติ , กลุ่มบ้านริมน้ำ นำโดย นายสุชาติ ตันเจริญ , กลุ่มชลบุรี นำโดย นายสนธยา คุณปลื้ม , กลุ่มบุรีรัมย์ นำโดย นายเนวิน ชิดชอบ , กลุ่มกทม. นำโดยนางสุดารัตน์ เกยุราพันธุ์ และ กลุ่มวาดะห์ นำโดย วันมูหะมัดนอร์ มะทา รูปแบบของกลุ่มมั่งงอยภายในพรรค คือมีลักษณะกลุ่มอุปถัมภ์และความสัมพันธ์ส่วนตัว (personal and client-group factions) ซึ่งจะพบว่ากลุ่มการเมืองภายในพรรคมีผู้นำกลุ่มย่อยซึ่งเป็นผู้ดูแลสมาชิกภายในกลุ่ม พื้นที่ทางการเมืองของแต่ละกลุ่มอ้างอิงกับการอุปถัมภ์ส่วนตัวของผู้นำ และพื้นที่

<sup>55</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “กลุ่มการเมืองภายในพรรคการเมือง,” จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=กลุ่มการเมืองภายในพรรคการเมือง> (สืบค้นวันที่ 22 มิถุนายน 2563)



ภูมิภาค หรือ จังหวัด ซึ่งจะเห็นข้อบ่งชี้จาก “ชื่อกลุ่ม” เช่น กลุ่มวังบัวบาน ดูแล ส.ส.ในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน กลุ่มกลุ่มวาคะห์ ดูแล ส.ส. ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

การคัดสรรผู้สมัครของพรรคในกรณีของจังหวัดเชียงราย ซึ่งผลการศึกษาพบว่าเป็นการคัดสรรโดย กลุ่มวังบัวบาน ซึ่งมี เยาวภา วงศ์สวัสดิ์ ยงยุทธ ดิยะไพรัช และ วิสาร เตชะธีราวัฒน์ เป็นแกนนำรับผิดชอบ เช่น หัวคะแนนรายหนึ่ง ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการคัดสรร ส.ส.ในจังหวัดเชียงรายว่า

“การเลือกส.ส.เชียงราย ไม่ต้องถึงมือ นาย (ทักษิณ) แควงยุทธ กับ แจ้แดง (เยาวภา วงศ์สวัสดิ์) ก็รู้แล้วว่าใครลง สมัยที่ยงยุทธ มีอำนาจมากๆ เขาก็ไปหาขงยุทธกัน ไม่มีปัญหาจริงๆไม่ถึงนายหрок แต่ถ้าทะเลาะกันอันนี้ต้องให้เขาเป็นคนชี้ขาดว่าจะเอาใคร”<sup>56</sup>

ส่วนการนำระบบการเลือกตั้งขั้นต้นมาใช้เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับการคัดสรรผู้สมัครของพรรค จากการรวบรวมข้อมูลในพื้นที่ของผู้วิจัยพบว่า วิธีการดังกล่าวไม่สามารถสร้างประชาธิปไตยภายในพรรคได้ เนื่องจากเป็นกระบวนการที่ถูกบังคับให้ดำเนินการโดยกฎหมาย ไม่ได้เกิดจากความสมัครใจของพรรค ยิ่งไปกว่านั้นด้วยหลักเกณฑ์ในการกำหนดจำนวนสมาชิกที่จะเข้าไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งขั้นต้นเพียง 50-100 คน ไม่สามารถเป็นตัวแทนสร้างความไว้วางใจได้ ส.ส.ในพื้นที่ยังให้ข้อมูลที่น่าสนใจเพิ่มเติมว่า วิธีการที่พรรคใช้มาก่อนการบังคับให้มีเลือกตั้งขั้นต้นคือ การสำรวจความคิดเห็นของประชาชน หรือ การจัดทำโพล (Poll) สำรวจความนิยมเป็นวิธีที่ช่วยเสริมสร้างประชาธิปไตยได้มากกว่าการเลือกตั้งขั้นต้น

“ให้ยังเสียงสมาชิก 50 คน ในแบบตัวแทนพรรคประจำจังหวัด และ 100 คน ในแบบสาขาพรรค มันไม่ได้ผลหรอก เอาใครที่ไหนมาเยอะก็ได้ แค่คน 50-100 คน แต่วิธีที่พรรคใช้สำรวจความเห็นมันครอบคลุมคนทุกกลุ่ม ทุกเพศ ทุกวัย ไม่ว่าคุณชอบหรือไม่ชอบพรรคเรา แค่คุณอายุเกิน 18 มีสิทธิ์เลือกตั้ง ไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกพรรคให้ยุ่งยาก”<sup>57</sup>

ความพยายามในการสร้างประชาธิปไตยภายในพรรค นอกจากการกำหนดให้มีการเลือกตั้งขั้นต้นแล้ว รัฐธรรมนูญปี 2560 ยังมีข้อบัญญัติเพื่อป้องกันการแทรกแซงและครอบงำพรรคโดยบุคคลภายนอก โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 กำหนดว่า

<sup>56</sup> สัมภาษณ์นายประจักษ์ (นามสมมุติ), หัวคะแนน, 10 ธันวาคม 2562.

<sup>57</sup> สัมภาษณ์สามารถ แก้วมีชัย , อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขต 1 จังหวัดเชียงราย, 30 พฤษภาคม 2563.

“มาตรา 28 ห้ามมิให้พรรคการเมืองยินยอมหรือกระทำการใดอันทำให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่สมาชิกกระทำการอันเป็นการควบคุม ครอบงำ หรือชี้นำ กิจกรรมของพรรคการเมืองในลักษณะที่ทำให้พรรคการเมืองหรือสมาชิกขาดความอิสระ ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม”<sup>58</sup>

ดังนั้นแม้ว่าทั้งตัวอดีตผู้นำพรรคคือ ทักษิณ ชินวัตร หรือแม้แต่ เยาวภา วงศ์สวัสดิ์ จะประกาศยุติบทบาททางการเมือง และไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องใดๆกับการบริหารพรรคอีกต่อไป แต่ส.ส. ภายในพรรคมองว่าเป็นเพียงการแสดงออกในทางนิตินัย เนื่องจากข้อจำกัดทางกฎหมาย และไม่ได้ส่งผลต่อจิตวิทยาของส.ส. หรือส่งผลต่อความเข้าใจของชาวบ้าน<sup>59</sup>

กล่าวคือ แม้จะมีข้อมูลว่าพรรคมีการจัดทำโพลสำรวจความนิยมก่อนเลือกผู้สมัครในพื้นที่ และมีการจัดให้มีการเลือกตั้งขั้นต้นตามที่กฎหมายกำหนด แต่จากการรวบรวมข้อมูลจะพบว่า การส่งผู้สมัครลงเลือกตั้งในแต่ละสมัยของพรรคมักส่งผู้สมัครรายเดิม หรือ เครือญาติ การหมุนเวียนผู้สมัครจึงเป็นการหมุนเวียนภายในการดูแลของกลุ่มวังบัวบาน และกลุ่มเครือญาติของผู้สมัครเดิม ทำให้การจัดสรรผู้สมัครของพรรคเพื่อไทยในเขตจังหวัดเชียงราย ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มวังบัวบานอย่างเบ็ดเสร็จ ทำให้การกระจายอำนาจให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการตัดสินใจคัดสรรผู้สมัครล้มเหลว แต่เป็นการกระจายอำนาจในการดูแลคัดสรรผู้สมัครระหว่างกลุ่มต่างๆในพรรค

### **พรรคใหม่ ผู้สมัครใหม่ กับการทำลายการผูกขาดผู้สมัคร**

การที่พรรคไม่สามารถควบคุมการคัดสรรผู้สมัครโดยกลุ่มมั่งทางการเมือง ทำให้ผู้สมัครในพื้นที่มักเป็นคนเดิม หรือ เครือญาติของผู้สมัคร ส่งผลต่อการรักษาความนิยมของพรรคในช่วงหลัง ผู้เขียนได้ลงพื้นที่เก็บข้อมูลสอบถามผู้สนับสนุนพรรคในหลายเขตเลือกตั้งของจังหวัดเชียงรายให้ความเห็นเกี่ยวกับผู้สมัครสังกัดพรรคสอดคล้องกันว่า แม้ว่าจะชื่นชอบพรรค แต่ก็เกิดความเบื่อหน่ายในตัวผู้สมัคร เช่น ต้องการให้พรรคมีการเปลี่ยนตัวผู้สมัครเพื่อให้โอกาสบุคคลที่มีความรู้ความสามารถหรือคนรุ่นใหม่ในการเข้าไปบริหาร หรือ เบื่อหน่ายต่อการเปลี่ยนผู้สมัครแต่ได้นามสกุลเดิม เมื่อเปรียบเทียบข้อมูลการลงพื้นที่ก่อน และหลังการเลือกตั้ง ปี 2562 จะเห็นข้อมูลของการเปลี่ยนแปลงในประเด็นนี้

<sup>58</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2560

<sup>59</sup> ปีปิซี, “จับตาเพื่อไทยย้อนยุค 13 ปี เกิด “มั่งย้อย” หลังทักษิณเลิกลุ่ทางนิตินัย,” จาก

ก่อนการเลือกตั้งปี 2562 ผู้สนับสนุนพรรคเพื่อไทยให้กับพรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทย โดยให้ความสำคัญกับการตัดสินใจเลือกตั้งโดยพิจารณาพรรคเป็นหลัก ไม่ว่าจะด้วยปัจจัยด้านผลงานของรัฐบาลไทยรักไทยในอดีต นโยบายพรรคที่น่าดึงดูด และเป็นการแสดงจุดยืนท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมือง ประเด็นที่ตามมาคือ บทบาทหน้าที่ของ ส.ส.ในฐานะตัวแทนของประชาชนในพื้นที่ ในบางเขตจะพบข้อมูลว่า เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว ส.ส. ไม่ค่อยลงพื้นที่หรือในภาษาชาวบ้านเรียกว่า “บ่หันหน้าบ่หันตา” สะท้อนถึงความไม่สม่ำเสมอในการปฏิบัติหน้าที่และไม่สามารถแก้ปัญหาหรือความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ จึงเกิดช่องว่างระหว่างผู้แทนและชาวบ้านในพื้นที่ เช่น ชาวบ้านรายหนึ่งใน เขต 5 วิพากษ์วิจารณ์การทำงานของ ส.ส.ในพื้นที่ตนว่า

“ที่จริงคู่แข่งเขาลงพื้นที่บ่อยกว่าส.ส.คนนี้อีก งานวัด งานศพ ก็เจอแต่คนนั้น ส.ส.คนนี้เลือกตั้งเสร็จก็กลับบ้าน กรุงเทพฯ ไม่ใช่อยู่นในพื้นที่ แต่เขาก็เลือกเพราะพรรคส่งคนนี้มาไง ถ้าเราเลือกว่าใครจะลง ส.ส.บ้านเราเองได้ก็ดีสิ แต่อันนี้มันเลือกไม่ได้ไง พรรคเขาเลือกมาให้แล้ว”<sup>60</sup>

เช่นเดียวกับ ความเห็นของผู้สนับสนุนพรรคเพื่อไทยในเขตเมือง รายหนึ่งให้ความเห็นว่า

“อยากเลือกเพื่อไทย แต่เบื้อ ส.ส.คนนี้แล้ว จะเป็นอะไรนานขนาดนั้น เป็นอยู่คนเดียว อยากเลือกคนอื่นบ้าง ลองให้คนอื่นเป็น ไม่ดีก็กลับมาเลือกคนเดิมได้ เลือกแบบเดิมได้แบบเดิม คือถ้าพรรคไม่เปลี่ยนคน เราก็ต้องเปลี่ยนพรรคบ้าง”<sup>61</sup>

ผู้วิจัยมองว่าการผูกขาดผู้สมัครของพรรคเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้พรรคเสียที่นั่งในพื้นที่ให้กับพรรคคู่แข่ง ซึ่งเป็นพรรคหน้าใหม่ ใน 2 เขตเลือกตั้ง ท่ามกลางความรู้สึกเบื่อหน่ายต่อผู้สมัครรายเดิม ประกอบกับ ข้อเสนอของพรรคการเมืองอย่างพรรคอนาคตใหม่ ซึ่งชูประเด็น “ทางเลือกใหม่” ให้กับสังคมไทย ทำให้พรรคอนาคตใหม่สามารถช่วงชิงเก้าอี้ ส.ส.ในพื้นที่เชิงรายได้ไปถึง 2 เขต คือ เขต 1 และ เขต 6 และเป็นที่น่าสังเกตว่าทั้งสองเขตเลือกตั้ง เป็นพื้นที่ซึ่งพรรคเพื่อไทยไม่เคยเปลี่ยนตัวผู้สมัครเลยแม้แต่สมัยเดียว นับตั้งแต่การเลือกตั้งในปี 2544 ในขณะที่คู่แข่งจากพรรคอนาคตใหม่ต่างชูจุดเด่นของ ผู้สมัครได้อย่างน่าสนใจ เช่น ผู้สมัครในเขต 5 คือ พีรเดช คำสมุทร ชูการเป็นคนรุ่นใหม่ ไม่มีหวัคະແນນ และเน้นการลงพื้นที่หาเสียงด้วยการเดินเท้าด้วยตัวเอง ส่วน ผู้สมัครในเขต 1 นายแพทย์เอกภพ เพียรพิเศษ สามารถดึงจุดเด่นของตนเองมาเป็นจุดขายได้ ทั้งนี้การที่พรรคอนาคตใหม่สามารถเอาชนะเจ้าของพื้นที่เดิมอย่างพรรคเพื่อไทยได้ มิได้เกิดจากปัจจัยเรื่องผู้สมัครเพียง

<sup>60</sup> สัมภาษณ์คม คำภีระ, 13 เมษายน 2562.

<sup>61</sup> สัมภาษณ์อุษณีย์ ภูวภูตานนท์, 4 เมษายน 2562.

ประการเดียว แต่ยังมีปัจจัยสำคัญอื่นที่ผู้วิจัยมิได้กล่าวถึงในที่นี้ เช่น การลงพื้นที่อย่างต่อเนื่องของ พรรคอนาคตใหม่ การใช้สื่อใหม่ในการหาเสียง และ จุดเด่นเรื่องผู้นำพรรค

ประเด็นที่ผู้วิจัยต้องการชี้ให้เห็นคือ กระบวนการคัดสรรผู้สมัครที่ถูกผูกขาดโดยคนไม่กี่กลุ่ม เป็นเวลานาน อาจนำไปสู่การเกิดความเบื่อหน่าย และต้องการทางเลือกใหม่ หากมีตัวเลือกอื่นเข้ามา ทำหายก็จะส่งผลให้ฐานคะแนนเสียงถูกสั่นคลอนจนเสียที่นั่งไปในที่สุด ดังนั้นการเปิดโอกาสให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจคัดสรรผู้สมัคร จึงเป็นสิ่งที่พรรคการเมืองควรตระหนักมากขึ้น เพราะการปล่อยให้กลุ่มมุ้งการเมืองภายในพรรคมีบทบาทในการจัดสรรโควตา ส.ส. ทำให้พรรค ต้องพึ่งพำฐานเสียงของกลุ่มเหล่านี้ พรรคการเมืองจึงไม่สามารถสร้างฐานเสียงที่มั่นคงในระยะยาวได้ เนื่องจากเสี่ยงต่อการโยกย้าย แยกพรรคของ ส.ส. ตามแกนนำ

#### 4.2 การสร้างและรักษาหัวคะแนน

หัวคะแนน คือกลุ่มคนที่มีบทบาทสำคัญในการรวบรวมคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในช่วงการเลือกตั้ง หัวคะแนนมีหน้าที่โน้มน้าวผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนให้กับผู้สมัครที่ตน สนับสนุน หรือ เป็นหัวคะแนนให้ โดยเฉพาะในสังคมไทยที่มีลักษณะเป็นระบบอุปถัมภ์ และให้คุณค่า กับความเป็นพวกพ้อง หัวคะแนนที่ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถทำให้ผู้สมัครประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งได้ ดังนั้นบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นหัวคะแนนได้นั้นต้องเป็นบุคคลที่มีความ น่าเชื่อถือ เป็นที่รู้จักของคนในพื้นที่อย่างกว้างขวาง และมีศักยภาพในการโน้มน้าวใจ หัวคะแนนจึง เรียกได้อีกอย่างว่า ผู้ควบคุมคะแนนเสียง หรือ ผู้ช่วยเลือกตั้ง โดยทั่วไปหัวคะแนนอาจจะเป็น นักการเมืองท้องถิ่น ข้าราชการ นักธุรกิจ ผู้นำศาสนา หรือแม้กระทั่งเครือข่าย คนสนิทของผู้สมัคร วิธีการที่หัวคะแนนใช้รณรงค์หาเสียงสนับสนุนมีทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย สิ่งตอบแทน ระหว่างผู้สมัครกับหัวคะแนน หัวคะแนนกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งอาจจะเป็นสิ่งของ เงินทอง หรือ ความสัมพันธ์ส่วนตัว

โอฬาร ถิ่นบางเตียว และ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ แบ่งประเภทหัวคะแนนตามลักษณะการ จัดตั้งเป็น 2 รูปแบบคือ

1. หัวคะแนนที่มีการจัดตั้งโดยตรงจากผู้สมัครหรือพรรคการเมืองของผู้สมัคร การรณรงค์หา เสียงเลือกตั้งในสมัยหลังๆนี้ ผู้สมัครพยายามที่จะจัดตั้งหัวคะแนนระดับต่างๆเพื่อให้ครอบคลุมพื้นที่ มากที่สุด

2. หัวคะแนนที่ไม่มีการจัดตั้ง ไม่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับผู้สมัคร เป็นหัวคะแนนที่เกิดขึ้นเองโดยมิได้มีการชักชวนจากผู้สมัครโดยตรง แต่เป็นผู้ที่ช่วยรณรงค์หาเสียงให้กับผู้สมัครด้วยความสมัครใจมิได้หวังผลตอบแทน หัวคะแนนในลักษณะนี้เกิดขึ้นในสภาพการณ์พิเศษ หรือผู้สมัครมีคุณสมบัติโดดเด่นไปจากคุณสมบัติของผู้สมัครอื่นๆ เช่น เป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์สุจริตประพฤติตนในศีลธรรมอย่างเคร่งครัด อาจเป็นการชักนำให้ประชาชนกลุ่มต่างๆออกทำการช่วยหาเสียงโดยมิได้สัมพันธ์รู้จัก หรือได้รับการติดต่อจากผู้สมัครเป็นการส่วนตัว พลังของกลุ่มคนเหล่านี้จะมีลักษณะกระจัดกระจายและสร้างผลสะท้อนทางการเมืองได้กว้าง<sup>62</sup>

การศึกษาการสร้างและรักษาฐานเสียงของพรรคเพื่อไทยในครั้งนี้ พบว่า แม้พรรคเพื่อไทยจะมีกลไกด้านนโยบายเป็นจุดแข็งสำคัญในการสร้างความนิยม แต่ หัวคะแนน ก็ยังคงมีบทบาทในการรักษาฐานเสียงให้กับพรรค แม้พรรคเพื่อไทยจะมองว่า ในอดีตพรรคการเมืองต้องอาศัยเครือข่ายและหัวคะแนนส่วนตัวของผู้สมัครในการสร้างฐานเสียง ทำให้พรรคไม่มีความเข้มแข็ง กระนั้นพรรคเพื่อไทยก็ไม่ได้ปฏิเสธระบบหัวคะแนน แต่พรรคสร้างกลไกหัวคะแนนที่ยึดโยงกับพรรคโดยตรงขึ้นมาแทน ผลการศึกษาการใช้กลไก หัวคะแนน ในการสร้างและรักษาฐานเสียงของพรรคตั้งแต่ยุคไทยรักไทยพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทย ผู้วิจัยได้แบ่งหัวคะแนนออกเป็น 3 ประเภทคือ 1.หัวคะแนนที่สังกัดพรรค 2.หัวคะแนนสังกัดผู้สมัคร และ 3.หัวคะแนนร่วมพรรคและผู้สมัคร ซึ่งแม้พรรคไทยรักไทย จะพยายามสร้างเครือข่ายหัวคะแนนที่เชื่อมโยงกับพรรคโดยตรงจากระดับบน แต่ในช่วงหลังการรัฐประหาร และวิกฤติความขัดแย้งทางการเมือง ประกอบกับการเว้นว่างทางการเมืองเป็นเวลานาน ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อการจัดการหัวคะแนน โดยเฉพาะหัวคะแนนสังกัดพรรคที่ลดความสำคัญลง

### 1. หัวคะแนนที่สังกัดพรรค

หัวคะแนนสังกัดพรรคเป็นรูปแบบหัวคะแนนที่พรรคไทยรักไทยจัดตั้งขึ้นมาเพื่อควบคุมคะแนนเสียงพรรค และลดการพึ่งพาหัวคะแนนส่วนตัวของส.ส.ในพื้นที่ หัวคะแนนกลุ่มนี้จะยึดโยงโดยตรงกับพรรค เช่น ได้รับการติดต่อจากพรรค ได้รับเงินหรือสิ่งของสนับสนุนจากพรรค และพึงสังเกตว่าการจัดตั้งหัวคะแนนที่ขึ้นตรงกับพรรค มีส่วนสัมพันธ์กับกฎกติกาเลือกตั้งแบบใหม่ในรัฐธรรมนูญปี 2540 ที่มีการเลือกตั้งส.ส.แบบบัญชีรายชื่อพรรค ดังนั้นพรรคต้องสร้างความนิยมที่ขึ้นตรงกับพรรคให้ได้ ไม่เช่นนั้นพรรคอาจจะได้ จำนวน ส.ส.ในแบบแบ่งเขตมาก แต่ได้ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อน้อย การกำหนดกลไกหัวคะแนนที่เชื่อมโยงกับพรรคการเมืองโดยตรง จึงสัมพันธ์กับรูปแบบกติกาการเลือกตั้งที่กำหนดให้พรรคต้องมีบทบาทในการแข่งขันเลือกตั้งให้มากขึ้น

<sup>62</sup> โอลิเวอร์ ถิ่นบางเตียว และ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “ระบบหัวคะแนน,” จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ระบบหัวคะแนน> (สืบค้นวันที่ 13 มกราคม 2563)

ลักษณะการบริหารหัวคะแนนสังกัดพรรคจะมีการวางระดับหัวคะแนนรายใหญ่ตั้งแต่ระดับภูมิภาคลงมาถึงระดับย่อยสุดอย่าง หมู่บ้าน โดยเปรียบเสมือนการสร้างใยแมงมุม ดังที่ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ ครูช่วง ซึ่งเป็นหัวคะแนนสังกัดพรรคตั้งแต่ยุคไทยรักไทย จนถึง เพื่อไทย อธิบายการจัดตั้งหัวคะแนนของพรรคไทยรักไทยว่า

“ไม่ได้คิดว่าป็นหัวคะแนนสังกัดของ ส.ส.คนใดคนหนึ่ง เพราะตัวผู้สมัครคนเดียวมันไม่มีอำนาจพอจะออกนโยบายเปลี่ยนแปลงอะไรได้ แต่มีความรู้สึกส่วนตัวเองเป็นคนของพรรคมากกว่า เพราะตนทำงานกับพรรคเพื่อไทยตั้งแต่สมัยไทยรักไทย เคยมีพรรคการเมืองหลายพรรคติดต่อให้มาเป็หัวคะแนน เพราะเขาารู้จักคนหลาย แต่ที่อยู่กับไทยรักไทยเพราะเขามีแนวคิดตรงกับของพรรค อย่างไรก็ตาม นโยบายนี้ต้องมาจากประชาชน ไม่ใช่เอามาให้ประชาชน พรรคเขาสร้างหัวคะแนนเหมือนใยแมงมุม ตั้งแต่ระดับเขต ระดับอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ในหมู่บ้าน1 ก็มีหัวคะแนนหลายคน เช่นในบ้านสถานมีหัวคะแนนประมาณ 10 คน เมื่อก่อนมีหัวคะแนนเยอะ เดียวนี้หายไปหลายตั้งแต่ยุบพรรค แต่ครูทำงานกับส.ส.ของพรรค เมื่อก่อนครูก็ทำงานให้บัวสอน แต่บัวสอนเขาย้ายพรรค ครูก็ทำงานให้พิเชษฐ์ต่อ”<sup>63</sup>

สะท้อนให้เห็นว่าการจัดตั้งหัวคะแนนของพรรคการเมือง ช่วยแก้ปัญหาการโยกย้ายหัวคะแนนตามผู้สมัคร ระบบหัวคะแนนสังกัดพรรคในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ยังสอดคล้องกับผลการศึกษาของ สิริยา รัตน์ช่วย ในประเด็นเรื่องพรรคไทยรักไทยแทรกแซงผ่านหัวคะแนนโดยการเชื่อมโยงหัวคะแนนเข้ากับพรรคการเมือง ไทยรักไทยสร้างเส้นทางหัวคะแนนขึ้นมาเพื่อที่จะสร้างอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดให้แก่พรรคและลดบทบาทอำนาจของผู้สมัครส.ส.ที่มีต่อหัวคะแนน ด้วยการสร้างหัวคะแนนรายใหญ่ขึ้นมาเองและควบคุมให้ขึ้นตรงกับพรรค โดยที่หัวคะแนน 1 คนจะรับผิดชอบต่อ 1 ภาค หัวคะแนนรายใหญ่กลุ่มนี้มีหน้าที่ติดต่อและจัดส่งเงินให้กับหัวคะแนนหลักในแต่ละจังหวัด ต่อจากนั้นหัวคะแนนหลักในแต่ละจังหวัดจะเป็นผู้สร้างเครือข่ายหัวคะแนนรายย่อยในพื้นที่ขึ้นมา และจัดสรรเงินให้ตามจำนวนที่เหมาะสม<sup>64</sup>

<sup>63</sup> สัมภาษณ์ครูช่วง, 13 เมษายน 2562.

<sup>64</sup> สิริยา รัตน์ช่วย, “ผลกระทบของโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ต่อความผูกพันพรรคการเมืองของประชาชนในภาคใต้ : ศึกษาอำเภอเมืองและอำเภอวังวิเศษ จังหวัดตรัง,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 121.

นายปิยะ นักการเมืองท้องถิ่น ในเขต 7 ให้ความเห็นเกี่ยวกับการใช้ระบบห้วคะแนนสังกัดพรรคว่า

“ ห้วคะแนนสังกัดพรรคที่จะมีประสิทธิภาพและยั่งยืน ต้องอาศัย อุดมการณ์ทางการเมือง หรือจุดยืนที่สอดคล้อง ระหว่าง ห้วคะแนน และ พรรคการเมือง เพราะห้วคะแนนเปลี่ยนฝั่งได้เสมอ ในการเลือกตั้งแต่ละสมัย แต่ถามว่าทำไมผมถึงไม่ย้ายข้าง เพราะ หนึ่งเป็นจุดยืนการเมืองส่วนตัว ยิ่งพรรคถูกกระทำมากเท่าไร เราต้องเข้มแข็งมากขึ้นเท่านั้น เราถึงจะมีความน่าเชื่อถือ สองคือถ้าผมย้ายข้าง สมัยนั้นผมเข้าข้างพรรคนี้ สมัยนี้ผมกลับมาใส่ร้ายพรรคเก่า ชาวบ้านจะมองผมว่าเป็นคนยังไง เชื่อใจไม่ได้ ”

ระบบห้วคะแนนสังกัดพรรคมีพัฒนาการที่สำคัญคือ ช่วงการบริหารในรัฐบาลที่พรรค เป็นแกนนำรัฐบาล ห้วคะแนนบางส่วนได้เข้าสู่กลไกของรัฐผ่านโครงการของรัฐบาล เช่น การเป็นคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน คณะกรรมการกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี ทำให้ห้วคะแนนกลุ่มนี้สามารถเข้าถึงแหล่งงบประมาณจากโครงการของรัฐ และรวมไปถึงการได้รับการยอมรับด้วยสถานะทางสังคม เมื่อเข้าสู่ช่วงการเลือกตั้งกลุ่มคนเหล่านี้ก็จะมีบทบาทในการโน้มน้าว ชักจูง ชาวบ้านในพื้นที่ให้ลงคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครและพรรค โดยวิธีการที่ห้วคะแนนสังกัดพรรค ใช้แรงจูงใจหาเสียงให้ผู้สมัครและพรรค ไม่ใช่การหยิบยื่นเงินให้กับชาวบ้านโดยตรง แต่เป็นการพูดถึงนโยบายด้านบวกของพรรคที่ชาวบ้านจะได้ประโยชน์ เช่นการประกันราคาสินค้าเกษตรที่จะขายได้ การขึ้นค่าแรงเงินเดือนขั้นต่ำ หรือ การเรียนฟรี รักษาพยาบาลฟรี ห้วคะแนนรายหนึ่งได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการหาเสียงว่า

“ ถ้าพรรคมันมีฝีมือ ห้วคะแนน แทบจะไม่ต้องได้ทำอะไรเลย ชาวบ้านเขารู้อยู่แล้วว่าจะได้อะไร เรามีหน้าที่แค่ไปพูดไปย้า แต่ชาวบ้านเขารู้อยู่แล้วว่าจะได้อะไร เขาเห็นผลงานมาแล้ว กับชาวบ้านมันไม่มีอะไรสำคัญไปกว่าเรื่องปากท้อง เจ็บไข้ได้รักษา ลูกหลานได้เรียนฟรี ไม่ใช่เอาเงินให้เขา 500 แล้วเขาจะเลือก เขาอาจจะเอาเงินแต่ไม่เลือกก็ได้ ”<sup>65</sup>

ปัญหาของการจัดตั้งห้วคะแนนสังกัดพรรคคือ ห้วคะแนนมีลักษณะการจัดตั้งแบบชั่วคราวไม่ยั่งยืน การทำงานในพื้นที่ของห้วคะแนนสังกัดพรรคนั้น มักจะมีบทบาทเฉพาะในช่วงเลือกตั้ง และในการเลือกตั้งครั้งต่อไปห้วคะแนนสามารถเปลี่ยนสังกัดได้เสมอ ทำให้ขาดความผูกพันต่อพรรคการเมือง (Party loyalty) ในช่วงหลังเมื่อมีการรัฐประหารและการยุบพรรคบ่อยครั้ง ห้วคะแนนที่เคยร่วมงานกับพรรคส่วนหนึ่ง ยุติบทบาทของตนเอง ในขณะที่บางส่วนโยกย้ายไปเข้าสังกัดพรรคใหม่ หรือไปเป็นห้วคะแนนให้กับนักการเมืองเหมือนเดิม ครุช่วง ให้ความเห็นว่า

<sup>65</sup> สัมภาษณ์ปิยะ (นามสมมุติ), ห้วคะแนน, 2 มกราคม 2563.

“เมื่อก่อนนี้มีเยอะสิ คนที่ทำงานกับพรรคตั้งแต่ไทยรักไทยนั้น แต่ช่วงหลังมันจะอยู่ได้ยังไง มันก็หายไปกับพรรค พรรคยังเอาตัวเองไม่รอดเลย เตียวก็ยุบ เตียวก็รัฐประหาร ยังไงก็จะเอาล้มลงให้ได้ มันก็หายไปหมดอย่างที่เราๆกัน ใจเขานะก็อยากสู้กับพรรค แต่จะให้สู้ยังไง ”<sup>66</sup>

ดังนั้นความพยายามในการสร้างเครือข่ายการบริหารฐานเสียงให้เชื่อมโยงกับพรรคโดยตรง จึงมีอุปสรรคหลายทาง โดยเฉพาะการแทรกแซงจากปัจจัยภายนอก เช่น การรัฐประหาร และเว้นว่างจากการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเป็นเวลานาน ทำให้ระบบหัวคะแนนสังกัดพรรคสั่นคลอน ส่งผลกระทบกันเป็นลูกโซ่ทำให้พรรคขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการสร้างระบบหัวคะแนนพรรคให้ยั่งยืน

## 2. หัวคะแนนสังกัดผู้สมัคร

หัวคะแนนประเภทนี้ คือ หัวคะแนนในเครือข่ายอุปถัมภ์ส่วนตัวของผู้สมัคร ซึ่งผู้สมัครอาจจัดตั้งขึ้นมาชั่วคราวตามวาระการเลือกตั้ง หรืออาจเป็นหัวคะแนนที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้สมัคร เช่น เครือญาติ ความสัมพันธ์ในแง่บุญคุณต่างตอบแทน โดย ส.ส.ในพื้นที่แต่ละคนจะมีเครือข่ายหัวคะแนนของตนเองต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ ทั้งขนาดของเครือข่ายหัวคะแนน ความหยิ่งลึกลับเหนียวแน่นของผู้สมัครแต่ละคน หัวคะแนนประเภทนี้จึงขึ้นอยู่กับอิทธิพล บารมี และต้นทุนทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้สมัครรายบุคคล ยกตัวอย่างเช่น ผู้สมัครที่มีเครือข่ายอุปถัมภ์อย่างกว้างขวางในพื้นที่ย่อมมีเครือข่ายหัวคะแนนกว้างขวางทั่วถึงในระดับย่อย เช่นตระกูลติยะไพรัช ตระกูลเตชะธีราวัฒน์ ตระกูลวันไชยธนวงศ์

โดยหัวคะแนนรูปแบบนี้จะได้รับการสนับสนุนเงินทอง หรือ สิ่งของจากผู้สมัครโดยตรง หัวคะแนนที่สำคัญของผู้สมัครในพื้นที่ คือ นักการเมืองท้องถิ่นในเขตนั้นๆ นักการเมืองท้องถิ่นที่เคยได้รับการสนับสนุนจาก ส.ส. ในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น จึงต้องตอบแทน ส.ส. เมื่อถึงวาระการเลือกตั้งระดับชาติ การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่าง ส.ส. และ นักการเมืองท้องถิ่นอาจเป็นตัวเงิน หรือ การจัดสรรงบประมาณ โครงการ ให้นักการเมืองท้องถิ่นเมื่อได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. หัวคะแนนประเภทนี้ยังได้เปรียบหัวคะแนนประเภทอื่นเนื่องจากมีสายสัมพันธ์และผลประโยชน์ตอบแทนได้ใกล้ชิดกว่าประเภทพรรคการเมือง เช่น บัวซอน ประชามอญ ให้ความเห็นเกี่ยวกับหัวคะแนนส่วนใหญ่ของตนเองว่า เป็นชาวบ้านที่ตนเองเคยช่วยเหลือในอดีต หัวคะแนนของตนเองจึงมากจากความสัมพันธ์ส่วนตัวไม่ใช่การตอบแทนด้วยเรื่องเงิน ในขณะที่ หัวคะแนน ซึ่งเป็นนักการเมืองท้องถิ่นแห่งหนึ่ง ให้ความเห็นเกี่ยวกับ หัวคะแนนสังกัดผู้สมัคร ว่า

<sup>66</sup> สัมภาษณ์ครูช่วง, 13 เมษายน 2562.





ช่วยเอาไปสเตอร์ไปปลิวไปติดหมู่บ้านใครบ้านมัน มีเรื่องเดือดร้อนอะไรเขาก็จะเป็นคนรวบรวมปัญหาให้ผู้แทนเพราะผู้แทนไม่ใช่คนที่คลุกคลีอยู่กับชาวบ้านได้ตลอดเวลาเหมือนผู้ประสานงาน”<sup>68</sup>

### 3. หัวคะแนนร่วมพรรคการเมืองและผู้สมัคร

ช่วงหลังรัฐประหาร ปี 49 มีการจัดตั้งกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ หรือ กลุ่มคนเสื้อแดง กลุ่มคนเสื้อแดงคือ ฐานเสียงหลักของพรรคไทยรักไทย หรือ กลุ่มคนที่เคยลงคะแนนเลือกตั้งให้กับพรรคไทยรักไทย และนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลของพรรคไทยรักไทยถึง 2 สมัย การรัฐประหารยึดอำนาจจากรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และเป็นรัฐบาลที่ได้รับความนิยมสูง ย่อมสร้างความไม่พอใจให้กับกลุ่มผู้สนับสนุนของพรรค การรัฐประหารไม่เพียงทำให้รัฐบาลพลเรือนสิ้นสุดลง แต่ยังทำให้ทำให้สิทธิเสียงของกลุ่มคนที่สนับสนุนรัฐบาลถูกทำให้ไร้ค่า แม้ว่าในช่วงหลังขบวนการเคลื่อนไหวของกลุ่มคนเสื้อแดงได้พัฒนาการไปสู่การต่อสู้ในเรื่องชนชั้นอุดมการณ์ทางการเมือง ซึ่งในประเด็นเกี่ยวกับคนเสื้อแดง ผู้วิจัยจะวิเคราะห์เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาครั้งนี้ คือ ในฐานะการสร้างและรักษาฐานเสียงของพรรค

คนเสื้อแดงเป็นเครือข่ายที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการสนับสนุนพรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทย โดยแกนนำของกลุ่มเสื้อแดง หรือ หัวคะแนนมวลชนเสื้อแดง หัวคะแนนประเภทนี้มีความทับซ้อนกันระหว่างพรรคกับผู้สมัคร ที่ผู้กล่าวเช่นนี้เนื่องจากกลุ่มคนเสื้อแดงมีเครือข่ายใหญ่เกินกว่าจะเป็นของส.ส. แต่ ซับซ้อนเกินกว่าจะเป็นของพรรค กลุ่มคนเสื้อแดงนั้นมีเครือข่ายคลุมทั่วประเทศ ไม่ได้สังกัดภายใต้ ส.ส. คนใดคนหนึ่ง และ คนเสื้อแดงก็ซับซ้อนเกินกว่าจะเป็นของพรรค กลุ่มคนเสื้อแดงไม่ได้ถูกจัดตั้งโดยพรรคการเมือง และมีเป้าหมายในการเคลื่อนไหวต่างจากพรรคการเมืองคนเสื้อแดง หรือ นปช. เป็นกลุ่มมวลชนเคลื่อนไหวที่มีโครงสร้างการจัดการอย่างเป็นทางการ คือการประสานงานร่วมมือจากส่วนกลาง ภูมิภาค และจังหวัด เช่น มีประธานนปช. ประธานประสานงานเครือข่ายคนเสื้อแดงภาคเหนือ/ภาคอีสาน คนเสื้อแดงยังเป็นมวลชนขนาดใหญ่ที่ประกอบด้วยกลุ่มย่อยอีกมากทำให้มีจุดยืนและข้อเรียกร้องบางประเด็นแตกต่างกันออกไป แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่า กลุ่มคนเสื้อแดงคือ ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง (voter) ที่เป็นฐานเสียงกลุ่มใหญ่ของพรรค และเป็นฐานมวลชนร่วมที่สำคัญของส.ส.ในเครือพรรคไทยรักไทย

เคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มคนเสื้อแดง เป็นการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองร่วมกับพรรคการเมือง แกนนำ และส.ส.สังกัดพรรค แกนนำเสื้อแดงนั้นมีบทบาทในการหล่อเลี้ยงความนิยมที่มีต่อพรรคอย่างมาก โดยเฉพาะการส่งต่อข้อมูล นโยบาย การสื่อสารทางการเมืองในระดับมวลชน

<sup>68</sup> สัมภาษณ์สามารถ แก้วมีชัย , อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขต 1 จังหวัดเชียงราย, 30 พฤษภาคม 2563.

การส่งต่อชุดทางความคิด อุดมการณ์ทางการเมือง ตลอดจนการระดมมวลชนเพื่อเข้าสู่การเคลื่อนไหว ในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับพรรค ทั้ง การชุมนุมทางการเมือง การปราศรัยหาเสียงของพรรคหรือ ผู้สมัคร และการหาเสียงเพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ลงคะแนนเสียงให้กับพรรค หัวคะแนนประเภทนี้ ช่วยทำให้ประชาชนผู้สนับสนุนพรรคเกิดความรู้สึกผูกพันและเป็นส่วนหนึ่งของพรรค (Party Identification) จากการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองของพรรคอยู่เสมอ โดยเฉพาะ ในช่วงวิกฤติความขัดแย้งทางการเมืองในช่วงดังกล่าว ในพื้นที่จังหวัดเชียงรายมีการจัดตั้งกลุ่มคนเสื้อแดงกลุ่มแรกชื่อว่า กลุ่มคนเจียงฮายฮักประชาธิปไตย นำโดย วิทยา ตันติภูวนาถ และต่อมาก็มีกลุ่ม อื่น ๆ กระจายในหลายอำเภอทั่วจังหวัด เช่น ชมรมคนรักทักษิณ เชียงราย 49 กลุ่มต้นกล้าประชาธิปไตยเชียงราย และ กลุ่ม 24 มิถุนาประชาธิปไตยเชียงราย วิทยุชุมชนคน เชียงรายรักประชาธิปไตย กลุ่มเสียงประชาชนเพื่อประชาธิปไตยเชียงราย

อัยพงษ์ ศิริแสนใจ นักการเมืองท้องถิ่น ให้ความเห็นเกี่ยวกับความเข้มแข็งของคนเสื้อแดง ที่มีผลต่อการรักษาฐานเสียงของพรรคเพื่อไทยว่า

“การมีกลุ่มฐานเสื้อแดงในจังหวัดเชียงรายก็เป็นฐานเสียงกลุ่มหนึ่งที่มีความชัดเจนและเป็น กระบอกเสียงให้กับพรรค ทำให้ผู้สมัครของพรรคได้ประโยชน์ไปด้วยถึงแม้ไม่ใช่ทั้งหมดแต่ก็เป็นฐาน จัดตั้งเพื่อเป็นจุดกระจายยุทธศาสตร์หนึ่งของพรรค”<sup>69</sup>

ครูช่วง ให้ความเห็นเกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างหัวคะแนนสังกัดพรรค และ หัวคะแนนคนเสื้อแดง ว่า

“การแบ่งมวลชน กลุ่มทำงานแยกกัน แต่มีจุดร่วมกัน ต้องดูความสามารถของแต่ละคน เช่น คนบางคนเป็นคนเฮี้ยว คือกล้าได้กล้าเสีย เอาเป็นว่าใครที่ทักซิณเนี้ยะ คนพวกนี้พร้อมจะออกหน้า แทนคนกลุ่มนี้จะอยู่กับกลุ่มมวลชน อู้จาแก่ ถึงไหนถึงนั้น แต่อย่างครุนี้ยะอันป่าได้”<sup>70</sup>

ป่าแดง ชาวบ้านอำเภอแม่จัน เป็นคนที่เข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองกับพรรคในช่วงวิกฤติ ความขัดแย้งทางการเมืองตั้งแต่ปี 49- 53 ให้ความเห็นเกี่ยวกับความแตกต่างของหัวคะแนน และ แกนนำคนเสื้อแดงว่า

“หัวคะแนน นี่คือคนที่มาหาเสียงหื้อพรรค กะว่า ส.ส. ตอนเลือกตั้ง แต่คนเสื้อแดง นี่ไม่ต้อง มีเลือกตั้งก็ไปร่วมกับพรรคตลอด อย่างเวลาป่าจะไปร่วมประท้วงกับเขา แกนนำหมู่นี้ก็จะติดต่อมา ว่า

<sup>69</sup> สัมภาษณ์อัยพงษ์ ศิริแสนใจ , นักการเมืองท้องถิ่น , 5 ธันวาคม 2562.

<sup>70</sup> สัมภาษณ์ครูช่วง, 13 เมษายน 2562.

ให้ไปเจอที่นี่ ให้ไปแบบไหน จะชวนคนไปอีกก็ได้ ป้าก็ชวนตลอดอย่างเวลาป้าจะไปกรุงเทพ แต่ป้ามาได้อะหยั่งสักอย่าง ป้าก็ไปโดยเป็น ”<sup>71</sup>

นางสมศรี เป็นอดีตผู้ใหญ่บ้าน นิยามตนเองว่าเป็นแฟนพรรคเพื่อไทยและลงคะแนนเสียงให้พรรคเพื่อไทยมาโดยตลอด เนื่องจากความผูกพันที่มีต่อพรรคจากการต่อสู้ทางการเมืองมาร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นการประชุมชุมเรียกว่าร้อง ฟังปราศรัยของผู้สมัครพรรค และร่วมการประชุมใหญ่ที่กรุงเทพฯ ในปี 53 ซึ่งมีการสลายการประชุมด้วยความรุนแรง หลายครั้งที่นางสมศรี รับหน้าที่เป็นคนเชิญชวนชาวบ้านไปร่วมกิจกรรม เมื่อถามถึงเหตุผลว่าทำไมถึงเลือกสนับสนุนพรรคเพื่อไทย นางสมศรีให้คำตอบว่า

“เพราะเรากับพรรคผ่านความเจ็บปวดมาร่วมกัน และมีอุดมการณ์ในการต่อต้านรัฐประหารเหมือนกัน ถ้าทหารสามารถรัฐประหารตามอำเภอใจได้โดยประชาชนไม่มีปากมีเสียง หรือไม่มีใครอยู่ข้างรัฐบาลที่ถูกยึดอำนาจ วันข้างหน้าการรัฐประหารจะเกิดขึ้นเป็นเรื่องปกติ การเลือกตั้งในครั้งหลังที่ชาวบ้านทะเลาะกันเสียงให้พรรคพลังประชาชนส่วนหนึ่งเป็นเพราะ ความเกลียดชัง และความโกรธแค้นการรัฐประหาร” <sup>72</sup>

อย่างไรก็ตามในช่วงหลัง นางสมศรีผิดหวังกับท่าทีของพรรคเพื่อไทย ตั้งแต่การผลักดัน พ.ร.บ. นิรโทษกรรม และจุดยืนที่ไม่ชัดเจนของพรรคต่อการรัฐประหาร ดังนั้นหากมีพรรคที่เป็นทางเลือกที่ดีกว่า มีจุดยืนชัดเจนตนก็พร้อมจะลงคะแนนเสียงให้

หัวข้อแผนประเภนี้ ทำให้มวลชนมีความรู้สึกต่อพรรคการเมือง ว่า “ผ่านร้อนผ่านหนาวมาด้วยกัน มีประสบการณ์ทางการเมืองร่วมกัน ” ทำให้เอื้อต่อการปลุกระดมมวลชนเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง และรักษาความนิยมที่มีต่อพรรค และในระดับพื้นที่ก็ปรากฏว่ามี ส.ส.พรรคสนับสนุนคนเสื้อแดงอย่างเปิดเผย แกนนำของคนเสื้อแดงจึงมีลักษณะร่วมของการเป็นฐานเสียงให้กับพรรคและผู้สมัคร

โดยสรุปแล้ว พรรคเพื่อไทยใช้กลไกด้านหัวคะแนนในการสร้างและรักษาฐานเสียง โดยเฉพาะการสร้างระบบหัวคะแนนที่ยึดโยงกับพรรคโดยตรง ทำให้พรรคกลายเป็นศูนย์กลางของการรวบรวมคะแนนเสียงของหัวคะแนน โดยอาศัยร่วมกับกลไกหัวคะแนนสังกัดผู้สมัคร เมื่อพรรคไทยรักไทยบริหารงานจนครบวาระ และมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ สร้างความนิยมในหมู่ประชาชนได้เป็นวงกว้าง ระบบหัวคะแนนก็มีความสำคัญลดน้อยลง เนื่องจากประชาชนให้ความสำคัญกับผลประโยชน์เชิงนโยบายมากกว่าสิ่งตอบแทนที่เป็นเงินทอง ซึ่งจากข้อมูลในการลงพื้นที่ก็พบว่า การใช้จ่ายเงินและการ

<sup>71</sup> สัมภาษณ์ป้าแดง (นามสมมติ), 15 เมษายน 2562.

<sup>72</sup> สัมภาษณ์สมศรี , 14 เมษายน 2562.

ชื่อเสียง ไม่สามารถเป็นตัวชี้วัดผลแพ้ชนะการเลือกตั้งได้ แต่ระบบห้วคะแนนก็ยังคงมีความสำคัญในแง่ของการเป็นตัวกลางในการประสานระหว่างประชาชนกับพรรคและผู้สมัคร ต่อมาหลังการรัฐประหารปี 2549 ได้เกิดเครือข่ายกลุ่มคนเสื้อแดง ซึ่งผู้วิจัยมองว่าแกนนำของคนเสื้อแดงในพื้นที่ได้กลายเป็นห้วคะแนนร่วมของพรรคและผู้สมัคร ในการหล่อเลี้ยงฐานความนิยม ระดมมวลชนเข้าสู่กิจกรรมทางการเมือง และให้การสนับสนุนพรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทย

การเกิดขึ้นของแกนนำกลุ่มคนเสื้อแดงในพื้นที่ ในด้านหนึ่งแม้ว่าจะช่วยเป็นฐานเสียงสนับสนุนให้กับพรรคการเมืองและผู้สมัคร แต่ก็เสี่ยงต่อการเกิดความแตกแยกภายใน เช่น ความขัดแย้งในการส่งผู้แทนลงสมัครรับเลือกตั้งนายกออบจ. แกนนำเสื้อแดงกลุ่มหนึ่งสนับสนุน สกฤษดิ์ อึ้งอุภินันท์ ในขณะที่คนเสื้อแดงอีกกลุ่มสนับสนุน สลักจฤฎี ดิยะไพรัช<sup>73</sup> นอกจากนี้การที่พรรคการเมืองหรือผู้สมัครออกตัวว่าสนับสนุนกลุ่มคนเสื้อแดง ยังเป็นประเด็นที่มีความอ่อนไหวในหลายประเด็น เช่น กลุ่มคนเสื้อแดงนั้นต้องการให้ ส.ส.ร่วมต่อสู้และเคลื่อนไหวไปกับมวลชน ในขณะที่หาก ส.ส.ออกตัวว่าสนับสนุนมวลชนเต็มที่ก็เสี่ยงที่จะเสียคะแนนจากประชาชนอีกกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับการเคลื่อนไหวของกลุ่มคนเสื้อแดง ดังนั้นพรรคการเมืองและผู้สมัครจึงมีข้อควรระมัดระวังในการแสดงจุดยืนทางการเมืองในฐานะสถาบันทางการเมือง และการเคลื่อนไหวทางการเมืองในฐานะมวลชน

ปัญหาของสำคัญของระบบห้วคะแนนคือ ห้วคะแนนโยกย้ายเปลี่ยนแปลงได้ง่าย ไม่มีความมั่นคง ห้วคะแนนส่วนใหญ่ ไม่ได้มีความจงรักภักดี แปรเปลี่ยนไปตามผลประโยชน์ที่จะได้รับ และสถานการณ์วาระในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ยกเว้น ห้วคะแนนประเภท เครือญาติสนิทกับผู้สมัคร มีความสัมพันธ์ในแง่ของบุญคุณต่างตอบแทน หรือ ห้วคะแนนประเภทที่ยึดมั่นในอุดมการณ์

#### **พรรคการเมืองกับการเปลี่ยนแปลงบทบาทห้วคะแนน**

ความพยายามในการสร้างระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง ตามรัฐธรรมนูญปี 2540 ทำให้พรรคไทยรักไทยในขณะนั้นสามารถขึ้นมาเป็นพรรคการเมืองที่โดดเด่น และสร้างความเปลี่ยนแปลงต่อเครือข่ายความสัมพันธ์ของระบบห้วคะแนนคือ การสร้างรูปแบบการบริหารฐานห้วคะแนนแบบใหม่ที่ยึดโยงกับพรรคโดยตรง เพื่อให้พรรคสามารถควบคุมคะแนนเสียงที่พรรคจะได้รับ เนื่องจากในระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญปี 2540 คะแนนนิยมของพรรคส่งผลโดยตรงต่อจำนวน ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อของพรรค ดังนั้นพรรคจึงต้องลดการพึ่งพาฐานเครือข่ายห้วคะแนนส่วนตัวของผู้สมัครเช่นในอดีต แต่พรรคไทยรักไทยในขณะนั้นต้องการสร้างระบบการบริหารฐานเสียงรูปแบบใหม่

<sup>73</sup> MGR Online, “เสื้อแดงรุมด่า 7 ส.ส.เพื่อไทยเขียนรายชื่อน “สฤษฏ์” ลงนายก ออบจ.ชน “เมื่อยงยุทธ”,” จาก <https://mgronline.com/local/detail/9550000048776> (สืบค้นวันที่ 12 มกราคม 2563)

อาจเรียกได้ว่าเป็นการจัดการฐานเสียงแบบจักรกลการเมือง (machine politics) คือ เครือข่ายที่มีความเป็นองค์กรเกี่ยวโยงกับพรรคการเมือง ความสัมพันธ์ภายในเครือข่ายจากระดับบนลงล่างผูกพันด้วยการตอบแทนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ตั้งแต่เนกการเมืองที่มีผลประโยชน์ตอบแทนเป็นงบประมาณ การให้สัมปทานธุรกิจ ระดับหัวหน้าคณะและเนกการเมืองท้องถิ่นในระดับรองๆ ก็ตอบแทนด้วยตำแหน่งงานต่างๆ และท้ายที่สุดก็ให้ผลประโยชน์ในรูปแบบ สิ่งของ เงิน และความช่วยเหลือต่อคนระดับล่างโดยมีคำสัญญาเชิงนโยบายของพรรคเป็นปัจจัยในการช่วยเหลือด้วย จากล่างขึ้นบนก็เป็น การตอบแทนด้วยคะแนนเสียง (vote)<sup>74</sup>

ระบบการจัดการหัวหน้าคณะดังกล่าวซึ่งเป็นรูปแบบการจัดการคะแนนเสียงเพื่อให้พรรคการเมืองได้รับความนิยมและได้คะแนนเสียงในการเลือกตั้งให้ได้มากที่สุด ซึ่งในช่วงแรกโดยเฉพาะ หลังการเลือกตั้งปี 2544 และปี 2548 พรรคไทยรักไทยก็ได้สร้างความนิยมให้กับพรรคได้สูงสุด ด้วยการผสมเครือข่ายหัวหน้าคณะของพรรคและผู้สมัครเข้าด้วยกัน ผ่านการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยการอาศัยผลประโยชน์ร่วมกันในนามพรรค ซึ่งจากผลการศึกษาที่จะพบว่าในช่วงดังกล่าว เป็นช่วงที่เครือข่ายของพรรคการเมืองไม่ว่าจะเป็นผู้สมัคร เนกการเมืองท้องถิ่น และหัวหน้าคณะ สามารถขยายฐานเสียงให้ครอบคลุมได้ทั้งจังหวัด ด้วยการเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของโครงการรัฐ เช่น คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน หรือ ด้วยตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่น เช่น สจ. สท. นายกอบต.

ระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็งและความสำเร็จจากความนิยมในนโยบายพรรคยังสร้างความเปลี่ยนแปลงสิ่งตอบแทนระหว่างหัวหน้าคณะและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เงิน สิ่งของและ ความสัมพันธ์ส่วนตัว เช่นในอดีต มีผลต่อการตัดสินใจของประชาชนน้อยลง เมื่อประชาชนให้คุณค่ากับคำสัญญา และการปฏิบัติตามนโยบายของพรรคการเมืองมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงของเครือข่ายหัวหน้าคณะที่มีแนวโน้มว่าจะยึดโยงกับพรรคมากขึ้น ก็เริ่มเข้าสู่ความไม่มั่นคง และย้อนกลับไปสู่ระบบหัวหน้าคณะรูปแบบเก่า เนื่องจากอุปสรรคในการพัฒนาให้ระบบหัวหน้าคณะที่พรรคจัดตั้งมีโครงสร้างที่ชัดเจน และเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการ สอดคล้องกับการศึกษาของ เวียงรัฐ เนติโพธิ์ ที่พบว่า ในความไม่ต่อเนื่องของการพัฒนาการเมือง ที่มีการรัฐประหารแทรกแซง และการเลือกตั้งที่ไม่มั่นคง ทำให้บางเครือข่ายวิ่งเข้าหารูปแบบความสัมพันธ์แบบเดิมๆ บางเครือข่ายก็ถูกทำลายไป หรือแสวงหาแนวทางใหม่ๆ ซึ่งการใช้เครือข่ายของคนเสื้อแดงเป็นเพียง

<sup>74</sup> เวียงรัฐ เนติโพธิ์, หนีบัตร์กับบุญคุณ : การเมืองการเลือกตั้งและการเปลี่ยนแปลงเครือข่ายอุปถัมภ์ (เชียงใหม่ : ศูนย์อาเซียนศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2558), หน้า 6

รูปแบบชั่วคราว<sup>75</sup> การรัฐประหาร ทำให้การเปลี่ยนแปลงสิ่งตอบแทนในลักษณะสนับสนุนทางการเมือง และการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ของเครือข่ายหัวคะแนนหยุดนิ่ง ไม่สามารถพัฒนาต่อไปได้ และหวนคืนสู่ความสัมพันธ์ของเครือข่ายอุปถัมภ์แบบเดิมๆ

โดยเฉพาะในการเลือกตั้งปี 2562 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งภายหลังการรัฐประหารปี 2557 พรรคการเมืองถูกยุติการเคลื่อนไหวทางการเมืองยาวนานถึง 5 ปี ยิ่งไปกว่านั้นระบบการเลือกตั้งแบบใหม่ซึ่งกำหนดให้มีบัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเพียงใบเดียว ยิ่งส่งผลให้ในเครือข่ายหัวคะแนนส่วนตัวของผู้สมัครกลับมาบทบาทในการเลือกตั้งมากขึ้น ทำให้ในการเลือกตั้งครั้งนี้มีการโยกย้าย การต่อรอง ดูดส.ส. ของพรรคการเมืองต่างๆอย่างกว้างขวาง แต่สิ่งที่จะทำให้บทบาทของหัวคะแนนในสนามเลือกตั้งเปลี่ยนไปคือ สื่อออนไลน์ (Social Media) ซึ่งจะกลายเป็นช่องทางหลักในการรับรู้ข้อมูลของประชาชน และกลายเป็นแหล่งข้อมูลในการพิจารณาตัดสินใจลงคะแนนเลือกตั้ง จากการลงพื้นที่เก็บข้อมูลของผู้วิจัยเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว จะพบความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ เช่น ชาวบ้านในหลายพื้นที่เห็นว่า บทบาทของหัวคะแนนในฐานะตัวกลางในการสื่อสารระหว่างประชาชนกับพรรคการเมือง หรือนักการเมือง ลดน้อยลง เนื่องจากชาวบ้านสามารถเข้าถึงข้อมูลเหล่านั้นได้ด้วยตนเอง นอกจากนี้สื่อใหม่ เช่น Facebook Twitter หรือ Line ยังกลายเป็นพื้นที่ในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางการเมืองในชีวิตประจำวันของประชาชน เช่นเดียวกับความเห็นของ ส.ส. และนักการเมืองในพื้นที่ ซึ่งเห็นว่าสื่อเหล่านี้สามารถเป็นช่องทางในการสื่อสารกับประชาชนทางตรงโดยไม่ต้องผ่านตัวกลางอย่าง หัวคะแนน พฤติกรรมการเลือกตั้งที่เปลี่ยนไปนี้จะมีความท้าทายต่อพรรคการเมือง ในการกำหนดทิศทางหาเสียงเลือกตั้งในอนาคตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>75</sup> เวียงรัฐ เนติโพธิ์, หนีบัตรกับบุญคุณ : การเมืองการเลือกตั้งและการเปลี่ยนแปลงเครือข่ายอุปถัมภ์ (เชียงใหม่ : ศูนย์อาเซียนศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2558), หน้า 65

## บทที่ 5

### สรุปและอภิปรายผลการศึกษา

#### 5.1 โจทย์การศึกษา และกรอบทฤษฎี

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีคำถามในการวิจัยคือ พรรคเพื่อไทยใช้กลไกใดในการสร้างฐานเสียงในระดับเขตเลือกตั้งของจังหวัดเชียงราย เมื่อพรรคถูกยุบ พรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทยใช้กลไกใดในการรักษาฐานเสียงเดิมไว้ โดยผลการศึกษาพบว่าพรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทยมีกลไกในการสร้างและรักษาฐานเสียงในจังหวัดเชียงราย 4 กลไก คือ กลไกด้านนโยบาย กลไกด้านศูนย์ประสานงานพรรค กลไกด้านผู้สมัครสังกัดพรรค และ กลไกด้านห้วคณะแนวเพื่อสร้างกลไกในการจัดการฐานเสียงอย่างเป็นระบบ ผู้วิจัยจะได้อธิบายการใช้กลไกของพรรคในการสร้างและรักษาฐานเสียงของพรรคตามกรอบแนวคิดการจัดองค์กรพรรคการเมือง และเสริมด้วยแนวคิดการสร้างประชาธิปไตยภายในพรรค

#### 1.นโยบายพรรค

นโยบายเป็นจุดแข็งที่ทำให้พรรคประสบความสำเร็จได้ยาวนานมากที่สุด นับตั้งแต่ช่วงพรรคไทยรักไทย ซึ่งถือเป็นยุครุ่งเรืองของพรรค จากการกำหนดนโยบายประชานิยมที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้เป็นวงกว้าง เมื่อพรรคได้รับเลือกตั้งและสามารถเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลพรรคไทยรักไทยได้ผลักดันนโยบายที่หาเสียงไว้ไปสู่การปฏิบัติ เมื่อพรรคไทยรักไทยถูกยุบและมาดำเนินงานในชื่อพรรคพลังประชาชน พรรคพลังประชาชนยังคงดำเนินแนวนโยบายตามพรรคไทยรักไทย โดยเฉพาะผลงานจากพรรคไทยรักไทยเดิมที่ได้รับความนิยมสูง และต่อมาเมื่อพรรคพลังประชาชนถูกยุบและมาเป็นพรรคเพื่อไทย พรรคเพื่อไทยได้พยายามสร้างนโยบายประชานิยมอีกครั้ง โดยเฉพาะในการเลือกตั้งปี 2554 พรรคเพื่อไทยได้ออกนโยบายที่เป็นกระแสและได้รับความนิยมอีกครั้ง ซึ่งก็ทำให้พรรคเพื่อไทยได้เสียงข้างมากในสภาและเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลได้อีกครั้ง

ความสำเร็จในการนำนโยบายมาใช้เป็นตัวแปรสำคัญในการเอาชนะการเลือกตั้ง เกิดจากที่มาของนโยบายการส่งต่อนโยบาย และการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ กล่าวคือ พรรคไทยรักไทยจะมีรูปแบบองค์กรพรรคประเภทพรรคชนชั้นนำ คือเกิดจากการริเริ่มของผู้นำ ทักษิณ ชินวัตร ร่วมกับกลุ่มทุนสนับสนุน แต่มีลักษณะการบริหารและการตัดสินใจสูงสุดโดยผู้นำพรรค (personalist) ซึ่งเป้าหมายของผู้นำพรรคในขณะนั้นมุ่งเน้นผลลัพธ์ในการเลือกตั้งโดยการระดมคะแนนเสียงจากทุกกลุ่มในสังคม (catch-all) พรรคไทยรักไทยนั้นมีทีมงานวิจัย และนักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญในช่วงเริ่มแรกพรรคไทยรักไทยจึงลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็น ปัญหาและความต้องการของประชาชน



จนได้ข้อสรุปเพื่อเสนอเป็นนโยบายพรรคให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนให้ได้มากที่สุด ซึ่งเป็นที่รู้จักในแนวทางนโยบายประชานิยม เพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจระยะสั้นอย่างเร่งด่วน ประกอบการนำเสนอในนโยบายในรูปแบบใหม่ที่มีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ โดยเฉพาะการกำหนดรูปแบบการหาเสียงจากส่วนกลาง ไม่ว่าจะเป็นการใช้สโลแกน โปสเตอร์ การจุดเด่นของผู้นำพรรค และสามารถใช้อุปกรณ์ใหม่อย่างการโฆษณาในสื่อโทรทัศน์ ที่ทำให้สามารถส่งสารไปยังประชาชนได้ทั่วทั้งประเทศ อีกทั้งพรรคไทยรักไทยในขณะนั้นสามารถนำนโยบายที่หาเสียงไปปฏิบัติจริงเมื่อได้รับเลือกตั้งให้เป็นรัฐบาล ทั้งที่เป็นพรรคก่อตั้งใหม่เพราะผู้นำพรรคและผู้นำรัฐบาลในขณะนั้น คือทักษิณ ชินวัตร เป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจกำหนดทิศทางอย่างเป็นอิสระ แม้พรรคไทยรักไทยจะมีลักษณะการจัดองค์กรแบบรวมศูนย์การตัดสินใจไว้ที่ผู้นำพรรค และชนชั้นนำ เช่น คณะกรรมการบริหารพรรค แต่ในด้านการกำหนดนโยบายถือว่าเป็นกลไกพรรคที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด จาก การเปิดโอกาสให้ตัวแทนภาคส่วนต่างๆนำเสนอความต้องการ สืบสวนความคิดเห็นของประชาชนก่อน กำหนดเป็นนโยบายพรรค ด้วยกระบวนการนี้จึงทำให้นโยบายพรรคเป็นที่สนใจของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนมาก

จากผลการศึกษาจึงพบว่าการจัดองค์กรพรรคและการสร้างประชาธิปไตยภายในพรรคผ่านการกำหนดนโยบายไม่จำเป็นต้องไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือแม้ผู้นำพรรคจะใช้อำนาจและบารมีส่วนตัวในการบริหารพรรคเหมือนบริษัท และมีการบริหารจัดการองค์กรแนวตั้งจากบนลงล่าง แต่การกำหนดนโยบายพรรคสามารถใช้แนวทางย้อนกลับจากฐานล่างสู่บนได้ เช่นเดียวกับพรรครูปแบบมวลชน (Mass-based Parties)

## 2. ศูนย์ประสานงานพรรคการเมือง

พรรคเพื่อไทยมีแนวคิดในการสร้างพรรคการเมืองสมัยใหม่ที่มีการบริหารจัดการพรรคการเมืองอย่างเป็นระบบ แบบแผน สามารถกำหนดทิศทางในการทำงานได้อย่างคล่องตัว รวดเร็วและสอดคล้องกันตั้งแต่ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และในเขตพื้นที่เลือกตั้ง แต่เหตุปัจจัยที่ทำให้พรรคไม่เน้นการขยายสาขาพรรคให้ได้จำนวนมาก เพราะความตั้งใจของพรรคโดยมองว่าการมีสาขาพรรคที่มากทำให้เกิดภาระและความยุ่งยากต่อการบริหารจัดการของพรรค ทั้งในแง่ของการจัดตั้ง งบประมาณ เจ้าหน้าที่ ทรัพยากร รวมถึงการจัดประชุม จัดทำรายงานบัญชีรายรับรายจ่าย บัญชีสมาชิกพรรคต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่กำหนด ซึ่งต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญ ในขณะที่ ศูนย์ประสานงานพรรคนั้นสามารถทำหน้าที่นี้ได้คล่องตัวและมีอิสระมากกว่า ส่วนสาขาพรรคนั้นรับหน้าที่

ในการเป็นตัวกลาง หรือ “พี่เลี้ยง” ในการประสานงานระหว่างศูนย์ประสานงานพรรคการเมือง และสำนักงานใหญ่

ในช่วงริเริ่มพรรคไทยรักไทยได้มีความพยายามในการกระจายโครงสร้างขององค์กร ซึ่งเป็นหลักการของจัดองค์กรพรรคการเมืองให้มีความเป็นสถาบัน บริหารพรรคได้อย่างเป็นระบบมีแบบแผน สามารถเป็นตัวแทนของกลุ่มต่างๆที่มีอยู่อย่างหลากหลายในสังคม และยังสามารถลดการพึ่งพาเครือข่ายส่วนตัวของผู้สมัครในพื้นที่ โดยการเปลี่ยนมาเป็นพรรคการเมืองที่สมัยใหม่ที่พรรคและสมาชิกพรรคมีความสัมพันธ์แนบแน่น โดยการส่งเสริมบทบาทของศูนย์ประสานงานพรรค เนื่องจากศูนย์ประสานงานพรรคเป็นกลไกระดับพื้นที่ ที่จะเชื่อมโยงผู้สมัครพรรคกับประชาชนในพื้นที่ ทำให้รักษาฐานเสียงได้มีประสิทธิภาพกว่าการใช้สาขาพรรค และยังมองว่าการใช้ศูนย์ประสานงานพรรคจะทำให้พรรคมีความคล่องตัวในการตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาของคนในพื้นที่ได้คล่องตัวมากขึ้น แนวคิดดังกล่าวทำให้พรรคไทยรักไทยจัดตั้งศูนย์ประสานงานพรรคทั่วประเทศเลือกตั้งก่อนการเลือกตั้งในปี 2544 โดยการประสานงานกับกลุ่มเครือข่ายต่างๆในพื้นที่ ทั้งยังกำหนดให้ศูนย์ประสานงานพรรคในแต่ละเขต ต้องขยายจำนวนสมาชิกพรรคในเขตนั้นให้ได้เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วงการรณรงค์เลือกตั้ง ศูนย์ประสานงานพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้ง ได้กลายเป็นศูนย์กลางในการวางแผนประสาน กระจายข้อมูลเกี่ยวกับการเลือกตั้ง รวมถึงการรวมกลุ่มแสดงออกซึ่งจุดยืนทางการเมืองของผู้สนับสนุนพรรคและในช่วงวิกฤติความขัดแย้งทางการเมือง ศูนย์ประสานพรรคการเมือง จึงเป็นกลไกสำคัญหนึ่งในระดับพื้นที่ในฐานะตัวแทนสำนักงานของพรรคการเมืองในเขตพื้นที่นั้นๆ

### 3. กลไกด้านการคัดสรรผู้สมัคร

พรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทยได้กำหนดข้อบังคับพรรคว่าด้วยการคัดเลือกผู้สมัครโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดสรรผู้สมัคร หรือ คณะกรรมการอำนวยการเลือกตั้ง เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการบริหารพรรค แต่อำนาจในการดำเนินการคัดสรรนั้นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการบริหารพรรค ดังนั้น อำนาจในการชี้ขาดการคัดเลือกผู้สมัครจึงอยู่ที่คณะกรรมการบริหารพรรค กรณีของจังหวัดเชียงราย วิธีการคัดเลือกผู้สมัครที่พรรคนำมาใช้คือ การให้แกนนำมุงการเมืองภายในพรรคเป็นผู้จัดสรรผู้สมัคร โดยส.ส.ในเขตภาคเหนือตอนบน มีกลุ่มวังบัวบานนำโดย เยาวภา วงศ์สวัสดิ์ เป็นหัวหน้าในการดูแลพื้นที่และมีแกนนำสำคัญอย่าง ยงยุทธ ตียะไพรัช สมพงษ์ อมรวิวัฒน์ โดยกลุ่มดังกล่าวได้ชักจูงนักการเมืองที่มีฐานเสียงเป็นทุนเดิมอยู่แล้วให้เข้ามาสังกัดพรรคไทยรักไทย หรือ การ ดูด ส.ส. จากพรรคอื่นมาร่วมพรรค เช่น การทาบทามส.ส.ที่จะลงสมัครในนามพรรคไทยรักไทยจังหวัดเชียงรายครั้งแรกในปี 2544 เป็นอดีตผู้ดำรง ส.ส.ถึง 6 คน โดยเฉพาะการกำหนด ส.ส.ในแบบสัดส่วนตามกลุ่มจังหวัดนั้นจะพบว่ากลุ่มวังบัวบานมีบทบาทใน

การกำหนดผู้สมัครอย่างมาก ผู้สมัครในลำดับต้นๆล้วนเป็นส.ส.ในกลุ่มวังบัวบาน ทั้ง ینگยุทธ ดิยะไพรัช สมชาย วงศ์สวัสดิ์ สมพงษ์ อมรวิวัฒน์ พ.ต.ท. กานต์ เทียนแก้ว และถาวร ตรีรัตน์ณรงค์

ในส่วนของการหมุนเวียน หรือ การเปลี่ยนตัวผู้สมัครนั้น จากการศึกษาพบว่าการเปลี่ยนตัวผู้สมัครในเขตเลือกตั้งจังหวัดเชียงราย เป็นการเปลี่ยนตัวผู้สมัครในวงแคบๆ คือ การกำหนดให้โควตา กับผู้สมัครในเขตคนเดิม หากผู้สมัครในเขตเดิมไม่สามารถลงเลือกตั้งได้ เช่น ผู้สมัครในเขตขยับไปลงเลือกตั้งในแบบบัญชีรายชื่อ หรือ ถูกตัดสิทธิ์ทางการเมือง ผู้สมัครรายใหม่ที่มาลงแทนก็มักจะเป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้สมัครคนเดิม เช่น เครือญาติ ถึงกระนั้นการเปลี่ยนตัวผู้สมัครของพรรคเพื่อไทยก็ยังต้องคำนึงถึงโอกาสของชัยชนะในการเลือกตั้งเป็นสำคัญ เช่น เดิมทีในการเลือกตั้งปี 2562 มีกระแสว่าจะมีการเปลี่ยนตัวผู้สมัครในเขต 1 คือ สามารถ แก้วมีชัย ขยับขึ้นไปลงเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อพรรค และให้นักการเมืองท้องถิ่นลงเลือกตั้งแทน แต่เนื่องจากพรรคคู่แข่ง คือพลังประชารัฐได้เปิดตัวผู้สมัคร คือ รัตนาง จงสุทธนามณี ซึ่งเป็นอดีตนายกอบจ.และอดีต.ส.ส.ในพื้นที่ จึงทำให้สามารถ แก้วมีชัย ต้องลงเลือกตั้งในแบบแบ่งเขตเพื่อป้องกันการเสียที่นั่งในเขตนี้ แม้ว่าผลการเลือกตั้งพรรคเพื่อไทยจะเสียที่นั่งให้กับผู้สมัครจากพรรคอนาคตใหม่ การเลือกสรรผู้สมัครที่มีฐานเสียงเดิมในพื้นที่ให้เข้ามาสังกัดพรรคทำให้พรรค ทำให้พรรคมีข้อได้เปรียบในแง่ของการสร้างการรับรู้ต่อประชาชนได้ง่ายทั้งยังอาศัยเครือข่ายทางการเมืองและสังคมที่มีความสัมพันธ์ยึดโยงกับตัวผู้สมัครให้กลายมาเป็นความนิยมที่มีต่อตัวพรรค ประกอบกับความสม่ำเสมอในการส่งผู้แทนลงรับสมัครเลือกตั้ง โดยเฉพาะการส่งผู้สมัครคนเดิมเพื่อรักษาความนิยมอย่างต่อเนื่อง แม้จะเปลี่ยนชื่อพรรคการเมือง แต่ผู้สมัครหน้าเดิมทำให้การรณรงค์เลือกตั้งเป็นไปได้อย่างยิ่งยั้ง การเปลี่ยนแปลงตัวผู้สมัครก็เป็นการเปลี่ยนแปลงตัวที่ยังยึดโยงกับผู้สมัครรายเดิม อย่างไรก็ตามกลไกการรักษาฐานเสียงด้วยวิธีดังกล่าว มีข้อควรระวังในระยะยาว เนื่องจากประชาชนในพื้นที่อาจเกิดความเบื่อหน่ายต่อผู้สมัครรายเดิม

โดยสรุปแล้วลักษณะของการคัดสรรผู้สมัครพรรค ในจังหวัดเชียงราย มีลักษณะสำคัญ 3 ประการ ที่เป็นปัจจัยหรือลักษณะเฉพาะที่ทำให้กลไกด้านผู้สมัครของพรรคเพื่อไทยในจังหวัดเชียงราย สามารถรักษาฐานเสียงได้อย่างเหนียวแน่น คือ

1. การดึงตัวนักการเมืองเก่าที่มีฐานเสียงเดิม และเป็นที่รู้จักของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งจะทำให้การหาเสียง สร้างการจดจำต่อตัวผู้สมัครเป็นไปได้อย่างมากขึ้น

2. การอาศัยเครือข่ายของตระกูลการเมืองภายในจังหวัด จะเห็นได้ว่าผู้สมัครจากพรรคเพื่อไทยส่วนใหญ่มาจากตระกูลการเมืองใหญ่ในจังหวัด เช่น ตระกูลดิยะไพรัช ตระกูลวันไชยธนวงศ์ ซึ่งเป็นตระกูลที่มีเครือข่ายขยายครอบคลุมหลายอำเภอในจังหวัด มีการสร้างฐานเสียงในระดับการเมืองท้องถิ่น ทำให้พรรคการเมืองได้เปรียบในแง่การอาศัยฐานเสียงร่วมระหว่างผู้สมัครและพรรคการเมือง

3. การรวมกลุ่มประสานการทำงานของส.ส.พรรคในจังหวัด การทำงานร่วมกันภายในพรรคมีโครงสร้างการทำงานร่วมกันทั้งแบบที่เป็นทางการและที่ไม่เป็นทางการ เช่น พรรคได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานภาคเหนือตอนบน โดยสามารถ แก้วมีชัย เป็นประธาน หรือการรวมกลุ่มกันอย่างไม่เป็นทางการของส.ส.สังกัดพรรคเพื่อไทยในจังหวัด โดยมี ยงยุทธ ดิยะไพรัช เป็นผู้ดูแลในพื้นที่ นอกจากนี้ สมาชิกส.ส. ภายในจังหวัดยังอยู่ภายใต้กลุ่มมุ้งเดียวกัน คือ กลุ่มวังบัวบาน การทำงานร่วมกันของส.ส.สังกัดเดียวกัน จึงทำให้การทำงานร่วมกันในพื้นที่และการรักษาฐานเสียงพื้นที่เป็นไปได้อย่างมีเอกภาพและไปในทิศทางเดียวกัน

#### 4. กลไกด้านการสร้างและรักษาความสัมพันธ์กับหัวคะแนน

หัวคะแนน ยังคงมีบทบาทในการรักษาฐานเสียงให้กับพรรคและผู้สมัครในพื้นที่ ผลการศึกษาการใช้กลไก หัวคะแนน ในการสร้างและรักษาฐานเสียงของพรรคตั้งแต่ยุคไทยรักไทย พลังประชาชน และพรรคเพื่อไทย แบ่งหัวคะแนนออกเป็น 3 ประเภทคือ

1. หัวคะแนนที่สังกัดพรรค เป็นรูปแบบการบริหารจัดการคะแนนเสียงให้ยึดโยงกับพรรคโดยตรง เพื่อลดอิทธิพลและบทบาทของการพึ่งพาหัวคะแนนส่วนตัวของผู้สมัคร การพัฒนาระบบหัวคะแนนสังกัดพรรคซึ่งเริ่มจัดตั้งขึ้นในยุคพรรคไทยรักไทย นั้นเป็นผลมาจากการรูปแบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญปี 2540 ซึ่งกำหนดให้พรรคการเมืองมีส.ส.ในระบบบัญชีรายชื่อ ดังนั้นพรรคการเมืองจึงต้องหากกลไกที่จะทำให้สามารถควบคุมคะแนนเสียงให้ขึ้นตรงกับพรรคให้ได้มากที่สุด ลักษณะการบริหารหัวคะแนนสังกัดพรรคจะมีการวางระดับหัวคะแนนรายใหญ่ตั้งแต่ระดับภูมิภาคลงมาถึงระดับย่อยสุดอย่าง หมู่บ้าน

2. หัวคะแนนสังกัดผู้สมัคร คือ หัวคะแนนในเครือข่ายอุปถัมภ์ส่วนตัวของผู้สมัคร ซึ่งผู้สมัครอาจจัดตั้งขึ้นมาชั่วคราวตามวาระการเลือกตั้ง หรืออาจเป็นหัวคะแนนที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้สมัคร โดยผู้สมัครแต่ละคนจะมีขนาดเครือข่ายกว้างขวาง เหนียวแน่นเท่าใด ขึ้นอยู่กับต้นทุนทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของผู้สมัครแต่ละคน

3. หัวคะแนนร่วมพรรคและผู้สมัคร คนเสื้อแดงเป็นเครือข่ายที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการสนับสนุนพรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทย แกนนำของกลุ่มเสื้อแดง หรือ หัวคะแนนมวลชนเสื้อแดง หัวคะแนนประเภทนี้มีความทับซ้อนกันระหว่างพรรคกับผู้สมัคร เนื่องจากเครือข่ายคนเสื้อแดง ไม่ได้สังกัดภายใต้ส.ส.คนใดคนหนึ่ง แต่ก็ไม่ใช่องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยพรรคการเมือง มีลักษณะซับซ้อน และมีเป้าหมายต่างจากพรรคการเมือง แกนนำเสื้อแดงนั้นมีบทบาทในการหล่อเลี้ยงความนิยมที่มีต่อพรรคอย่างมาก โดยเฉพาะการส่งต่อข้อมูล นโยบาย การสื่อสารทางการเมืองในระดับมวลชน การส่งต่อชุดทางความคิด อุดมการณ์ทางการเมือง ตลอดจนการระดมมวลชนเพื่อเข้าสู่การ

เคลื่อนไหวในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับพรรค ให้มวลชนคนเสื้อแดงในฐานะผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง (voter) ที่เป็นฐานเสียงกลุ่มใหญ่ของพรรค เกิดความรู้สึกผูกพันและเป็นส่วนหนึ่งของพรรค (Party Identification) จากการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองของพรรคอยู่เสมอ โดยเฉพาะในจังหวัดเชียงราย ซึ่งมีการรวมตัวของกลุ่มเครือข่ายคนเสื้อแดงในแต่ละพื้นที่อยู่หลายกลุ่ม และมีบทบาทต่อการรักษาฐานเสียงของพรรคอย่างมาก

ความพยายามของพรรคที่จะลดการพึ่งพาฐานเครือข่ายหัวคะแนนส่วนตัวของผู้สมัครในรูปแบบการเมืองเก่า ด้วยสร้างระบบการบริหารฐานเสียงรูปแบบใหม่ เรียกว่าเป็นการจัดการฐานเสียงแบบจักรกลการเมือง (machine politics) คือ เครือข่ายที่มีความเป็นองค์กรเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง ความสัมพันธ์ภายในเครือข่ายจากระดับบนลงล่างผูกพันด้วยการตอบแทนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน โดยวางเครือข่ายครอบคลุมทั่วทั้งประเทศผ่านโครงสร้างแบบใยแมงมุม ระดับชาติ ระดับภูมิภาค ระดับจังหวัดและย่อยลงไปถึงระดับตำบล หมู่บ้าน

### **ความท้าทายต่อกลไกในการสร้างและรักษาฐานเสียงของพรรค**

#### **ความท้าทายของกลไกด้านนโยบายพรรค**

ผู้วิจัยได้ข้อสรุปว่าปัจจัยที่ทำให้พรรคเพื่อไทยยังคงได้เปรียบพรรคคู่แข่งในด้านนโยบาย คือ การมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ สร้างการจดจำและรับรู้ต่อประชาชนได้เป็นวงกว้างและได้ยาวนาน เช่น นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค ได้ต่อยอดพัฒนาเป็นระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าครอบคลุมประชาชนทั่วประเทศกว่า 48 ล้านคน นโยบายกองทุนหมู่บ้านได้พัฒนาเป็นกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ซึ่งหากเป็นพรรคการเมืองที่ไม่มีผลงานเป็นที่ประจักษ์แต่ใช้นโยบายประชานิยมในการหาเสียง อาจถูกมองว่าเป็นนโยบายขายฝันแต่ไม่ถูกนำไปปฏิบัติจริง ในขณะที่พรรคเพื่อไทยมีอุปสรรคด้านกลไกนโยบายทั้งภายในและภายนอก เช่น การผูกความสำเร็จและความนิยมของพรรคไว้กับอดีตผู้นำพรรค ในการเลือกตั้งปี 50 พรรคยังคงเน้นบารมีส่วนตัวของผู้นำพรรคโดยการชูนายกอนมณี “เลือกสมัครได้ทักษิณ” เลือกตั้งปี 2554 พรรคยังคงใช้แนวคิด “ทักษิณคิด เพื่อไทยทำ” ในการหาเสียง และไม่ได้ผลิตนโยบายใหม่ๆออกมาในช่วงหลัง แม้ต่อมาพรรคจะปรับสโลแกนในการหาเสียงเพื่อแก้ไขภาพลักษณ์ของการเป็นพรรคส่วนตัวของผู้นำ ด้วยการใส่สโลแกน “ประชาชนคิด เพื่อไทยทำ” แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าปัจจุบัน นโยบายประชานิยม ไม่ใช่ปรากฏการณ์ใหม่เหมือนในอดีต ดังจะเห็นได้ว่าเกือบทุกพรรคการเมืองนำแนวนโยบายประชานิยม มาใช้เป็นเครื่องมือในการหาเสียง ดังนั้น นโยบายซึ่งเคยเป็นจุดแข็งของพรรคเพื่อไทยก็อาจจะไม่มั่นคงอีกต่อไป เมื่อพรรควางเว้นจากการเป็นรัฐบาลยาวนานมากกว่า 8 ปี พรรคคู่แข่งหน้าใหม่ที่นำเสนอนโยบายใหม่ๆเป็นทางเลือกให้กับสังคม และมี

เงื่อนไขด้วยกฎกติกาการเลือกตั้งที่ออกแบบให้ชนะเลือกตั้งแต่จัดตั้งรัฐบาลไม่ได้ เช่นในการเลือกตั้งปี 2562 ทำให้ประชาชนต้องตัดสินใจลงคะแนนแบบสมเหตุสมผลโดยอาจให้โอกาสกับพรรคการเมืองอื่น หรือนำถึงความเป็นไปได้ในการเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลของพรรคการเมืองนั้นๆ

### **ความท้าทายต่อกลไกด้านศูนย์ประสานงานพรรค**

ความพยายามของพรรคในการสร้างให้ศูนย์ประสานงานพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้ง กลายเป็นกลไกย่อยในระดับพื้นที่ของพรรคตามเจตนารมณ์เดิมก็ล้มเหลวเนื่องจากเหตุผลสำคัญคือ พรรคให้ ส.ส. หรือผู้สมัครในเขตเป็นผู้มีบทบาทในการจัดการบริหารศูนย์ประสานงานพรรค ทำให้ศูนย์ประสานงานพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้ง กลายเป็นพื้นที่ทับซ้อนระหว่างที่ทำการส่วนตัวของ ส.ส. กับ ศูนย์ประสานงานของพรรค อีกทั้งเจ้าหน้าที่ในศูนย์ประสานงานก็ไม่ได้มีการกำหนดตำแหน่ง หน้าที่ที่ชัดเจน ศูนย์ประสานงานพรรคในเขตเลือกตั้งจึงไม่สามารถพัฒนาไปสู่การเป็นกลไกในเชิงโครงสร้างของพรรคการเมืองได้ แม้กระทั่งค่าใช้จ่ายในศูนย์ประสานงานก็เป็นภาระรับผิดชอบของ ส.ส. ในพื้นที่ ศูนย์ประสานงาน จึงไม่มีความมั่นคง เช่น การยกเลิก หรือ ย้ายศูนย์ประสานงานพรรคในเขตสามารถเปลี่ยนได้อย่างง่ายดาย หาก ส.ส. ในเขตนั้นย้ายพรรค หรือ ลาออกจากพรรคการเมือง ศูนย์ประสานงานพรรคจึงตกอยู่ภายใต้การควบคุมของ ส.ส. มากกว่าจะขึ้นตรงกับสำนักงานใหญ่ หรือ สาขาพรรค ตามโครงสร้างองค์กร

ในส่วนของบทบาทของศูนย์ประสานงานพรรคกับการขยายฐานสมาชิกพรรค ก็ไม่ได้รับการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าในช่วงริเริ่มก่อตั้งพรรค พรรคยังให้ความสำคัญต่อการรับสมัครสมาชิกพรรค และเมื่อพรรคได้รับความนิยม ก็มีประชาชนเข้าร่วมสมัครเป็นสมาชิกพรรคในเขตต่างๆ เพิ่มขึ้น แต่หลังการยุบพรรคไทยรักไทย ซึ่งส่งผลให้สาขาพรรค และ สมาชิกพรรคทั้งหมดสิ้นสุดลงไปด้วย พรรคพลังประชาชนและต่อเนื่องจนถึงพรรคเพื่อไทยจึงได้ปรับยุทธศาสตร์ด้านการขยายฐานสมาชิกและขยายสาขาพรรค โดยไม่ให้ความสำคัญกับการขยายจำนวนสมาชิก แต่เปลี่ยนมาใช้ระบบอาสาสมัครแทนเพื่อลดความยุ่งยากและค่าใช้จ่ายจากระบบการลงทะเบียนและชำระเบี้ยบงกกฎหมาย และปรับลดสาขาพรรคให้เหลือจำนวนเพียงสาขาพรรคตามที่กฎหมายกำหนด

### **ความท้าทายของกลไกในการคัดสรรผู้สมัคร**

การที่พรรคการเมืองยังให้กลุ่มมุ้งต่างๆ ใช้ระบบอุปถัมภ์ในการคัดเลือกผู้สมัคร จึงส่งผลกระทบต่อเอกภาพในการบริหารงานของพรรค รวมถึงเกิดการย้ายพรรคตามกลุ่มมุ้งต่างๆ และความแตกแยกภายในพรรคยังสร้างภาพลักษณ์ด้านลบให้กับพรรคการเมืองอีกด้วย ผลการศึกษาการคัด

สรรผู้สมัครพรรคเพื่อไทยในจังหวัดเชียงราย สอดคล้องกับข้อค้นพบของ สมชัย แสนภูมิ ที่ตั้งข้อสังเกตว่า ผู้นำพรรคคือ ทักษิณต้องการได้ทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพต่อคะแนนเสียง และ พรรคไทยรักไทยมีระบบการคัดสรรแบบผสมผสานกันระหว่างแนวทางอุปถัมภ์และแนวทางตามข้อบังคับพรรค แต่ท้ายที่สุดแล้วพรรคไทยรักไทยเน้นใช้รูปแบบอุปถัมภ์มากที่สุด และอำนาจการตัดสินใจส่วนใหญ่เป็นการตัดสินใจของทักษิณ ที่เปรียบเสมือนเจ้าของพรรค ข้อสรุปที่กล่าวมาก็ชี้ให้เห็นชัดแล้วว่า เหตุที่ใช้ระบบนี้ก็เพื่อให้ได้ทีมผู้สมัครส.ส.ที่มีคุณภาพพร้อมทั้งหลักประกันในเรื่องฐานเสียงและประสบการณ์ทางการเมืองของเหล่าอดีตนักการเมือง<sup>76</sup>

ประเด็นที่พรรคเพื่อไทยนั้นไม่ได้ให้ความสำคัญต่อกลไกด้านผู้สมัคร คือ ความเป็นประชาธิปไตยและการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือสมาชิกพรรคในการกำหนดตัวผู้สมัคร อำนาจในการตัดสินใจชี้ขาดว่าใครจะเป็นผู้สมัครขึ้นอยู่กับผู้นำพรรค แกนนำพรรคระดับสูง หรือปล่อยให้เป็นการตัดสินใจของกลุ่มมุ้ง (Faction) ภายในพรรค แม้ว่าพรรคจะพยายามสร้างกลไกต่างๆ เพื่อให้พรรคมีความเป็นพรรคสมัยใหม่ทั้งด้านนโยบาย และ การจัดการบริหารองค์กรพรรค หรือลดความสำคัญบทบาทส่วนตัวของตัวผู้สมัครหรือ ส.ส. แต่พรรคเพื่อไทยทำได้เพียงลดความบทบาทและอิทธิพลของตัวบุคคลที่เป็น ส.ส. แต่ไม่สามารถลดอิทธิพลของกลุ่มมุ้งภายในพรรคได้ ดังนั้นจะพบว่าพรรคเพื่อไทยประสบกับปัญหาเรื่องเอกภาพภายในพรรค เช่น ความแตกแยกกรณีกลุ่มเพื่อนเนวิน ที่มีสมาชิกส.ส.ราว 30 คน สนับสนุนให้อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ จากพรรคประชาธิปัตย์ เป็นนายกรัฐมนตรีจากการหยั่งเสียงในสภาในปี 2551 ซึ่งต่อมากลุ่มเพื่อนเนวิน ได้แยกตัวออกไปเป็นพรรคภูมิใจไทย กรณีการเลือกตั้งครั้งล่าสุดในปี 2562 มีการรวมตัวของอดีตแกนนำพรรคไทยรักไทยพลังประชาชน และเพื่อไทย ซึ่งเรียกตัวเองว่ากลุ่มสามมิตร นำโดย สมศักดิ์ เทพสุทิน สุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ และ สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ เปลี่ยนขั้วไปสนับสนุนพรรคพลังประชาชน และได้ทาบทามอดีตส.ส. จากพรรคเพื่อไทยไปจำนวนมาก ส่งผลให้พรรคพลังประชาชนสามารถดูฐานเสียงจากอดีต ส.ส. หรืออดีตผู้สมัคร ส.ส. จากพรรคเพื่อไทย, พรรคพลังประชาชนและพรรคไทยรักไทย จำนวน 22 คน คะแนนรวม 866,267 คะแนน และในจำนวนอดีตส.ส.พรรคเพื่อไทยที่ย้ายพรรคไปสังกัดพรรคพลังประชาชนมีจำนวนส.ส.ที่ได้รับเลือกตั้งกลับมา มากถึง 14 คน<sup>77</sup>

<sup>76</sup> สมชัย แสนภูมิ, “การจัดองค์กรพรรคภายใต้การนำของทักษิณ ชินวัตร: ศึกษากรณีพรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชนและพรรคเพื่อไทย, ” ( วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554 ), หน้า 51.

<sup>77</sup> Ilaw, “สำรวจชัยชนะ ส.ส. พลังดูพลังประชาชน,” จาก <https://ilaw.or.th/node/5266> (สืบค้นวันที่ 3 มีนาคม 2563)

## อุปสรรคของกลไกด้านหัวคะแนน

พรรคพยายามสร้างกลไกการจัดการเครือข่ายหัวคะแนนที่ยึดโยงกับพรรคโดยตรง แต่ก็เผชิญกับอุปสรรคสำคัญคือ ขาดความต่อเนื่อง จากการยุบพรรค การรัฐประหาร ซึ่งส่งผลให้เครือข่ายที่จัดตั้งขึ้นมา มีลักษณะชั่วคราวตามวาระสมัยการเลือกตั้ง และไม่สามารถพัฒนาให้เครือข่ายดังกล่าวเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างพรรคที่เป็นทางการได้ แม้กระทั่งหัวคะแนนสังกัดพรรคระดับภูมิภาค เช่นนักการเมืองระดับชาติ ก็ยากที่จะควบคุมให้ขึ้นตรงต่อพรรคแต่อาจโอนเอียงไปในทางกลุ่มมุ้งภายในพรรคมากกว่า ดังนั้นหัวคะแนนพรรคระดับภูมิภาคก็อาจโยกย้ายพรรคตามกลุ่มมุ้งได้เสมอ ในขณะที่หัวคะแนนร่วม เช่นกลุ่มคนเสื้อแดง แม้จะเป็นเครือข่ายชั่วคราว ในลักษณะมวลชน ขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมือง ซึ่งมีแนวร่วมหรือ ข้อเรียกร้องบางประการร่วมกัน ไม่ใช่ฐานหัวคะแนนที่อยู่ภายในโครงสร้างของพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการ ความทับซ้อนระหว่างหัวคะแนนพรรค หัวคะแนนผู้สมัคร และหัวคะแนนร่วมระหว่างพรรคและผู้สมัคร ก็มีความซับซ้อนสูง และหลวมเกินกว่าจะตัดสินใจว่าหัวคะแนนคนหนึ่งสังกัดหรือขึ้นตรงกับผู้ใด แม้กระทั่งคนเสื้อแดงก็ไม่อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นองค์กรจัดตั้งของพรรคการเมือง

ข้อสรุปจากกลไกทั้ง 4 ด้านคือ ด้านนโยบาย ศูนย์ประสานงาน ผู้สมัคร และหัวคะแนน เป็นกลไกที่ทำให้พรรคเพื่อไทยยังคงรักษาสถานะเสียงระดับเขตเลือกตั้งได้ ดังจะเห็นได้ว่าการเลือกตั้งปี 2562 แม้กลไกทั้ง 4 ด้านของพรรคเพื่อไทยเผชิญความท้าทายในทุกด้าน หลังการรัฐประหารรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในปี 2557 และรัฐบาลทหารคสช.ได้เข้าบริหารเป็นเวลานานถึง 5 ปี ประกอบกับพรรคเพื่อไทยและพรรคการเมืองอื่นถูกควบคุมด้วยคำสั่งคณะรัฐประหารไม่ให้มีการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ทำให้เกิดช่องว่างเนื่องจากพรรคเพื่อไทยไม่ได้อยู่ในสถานะพรรครัฐบาลที่สามารถเข้าถึงการกำหนดนโยบาย และการบริหารงานของรัฐบาล ในด้านนโยบายจะพบว่าในการแข่งขันเลือกตั้งครั้งนี้ นโยบายประชานิยมถูกพรรคการเมืองนำมาใช้เป็นตัวชูโรงในการเลือกตั้งอย่างแพร่หลาย ด้านศูนย์ประสานงาน ได้มีข้อกำหนดให้มีสาขาหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในเขตที่จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และต้องจัดให้มีการเลือกตั้งขั้นต้น (Primary vote) ในด้านผู้สมัคร มีการทบทวนอดีต ส.ส.จากพรรคเพื่อไทยให้ย้ายสังกัด เกิดการซื้อตัว หรือ ดุดัน ส.ส. ด้านหัวคะแนน มีการคุกคามหัวคะแนน การใช้อิทธิพล และการซื้อเสียงอย่างแพร่หลาย รวมถึงเงื่อนไขภายนอกคือ กติกาการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญปี 2560 ที่เป็นอุปสรรคต่อพรรคขนาดใหญ่ การเกิดพรรคการเมืองหน้าใหม่อย่างพรรคพลังประชารัฐและพรรคอนาคตใหม่

ในการเลือกตั้งครั้งนี้พรรคการเมืองต่างนำนโยบายประชานิยมมารณรงค์หาเสียง เช่นนโยบายการเพิ่มค่าแรง เพิ่มเงินโครงการ ให้เงินอุดหนุน ลดภาษี ประกันราคาสินค้า คู่แข่งสำคัญ



อย่างพรรคพลังประชารัฐ ซึ่งมีนโยบายหลักในการหาเสียงคือ นโยบายสวัสดิการแห่งรัฐ ซึ่งเป็นนโยบายเศรษฐกิจแนวประชานิยมของรัฐบาลคสช. เช่น นโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ มารดาประชารัฐ เพิ่มค่าแรงขั้นต่ำ 400-425 บาท เพิ่มเงินเดือนปริญญาตรี 20,000 เงินเดือนอาชีวะ 18,000 มาตรการลด/ยกเว้นภาษี ตั้งกองทุนพลังประชารัฐ หมู่บ้านละ 2 ล้านบาท โดยเฉพาะโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐของรัฐบาลคสช.มีผู้ลงทะเบียนมากกว่า 14 ล้านคน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการใช้แนวทางนโยบายประชานิยมที่เข้าถึงประชาชนในระดับฐานรากให้ได้มากที่สุด ได้กลายมาเป็นกลไกสำคัญในการสร้างฐานเสียงของพรรคการเมือง เช่นที่ อุดตม สาวนายน หัวหน้าพรรคพลังประชารัฐ ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับนโยบายหาเสียงของพรรคว่า

“จุดขายของพรรคในการหาเสียง คือ ต้องทำให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยและที่ทำกินเพียงพอ...พรรคพลังประชารัฐจะสร้างสังคมสวัสดิการ ไม่เกี่ยงว่าจะเป็นโยบายประชานิยม ถ้าคนไทยไม่นิยมนโยบายแล้วจะเป็นนโยบายที่ดีได้อย่างไร”<sup>78</sup>

จุดแข็งที่ทำให้พรรคเพื่อไทยยังรักษาฐานเสียงส่วนใหญ่ของตนเองไว้ได้ในการเลือกตั้งครั้งนี้คือ กลไกดำเนินนโยบาย ดังที่ผู้วิจัยได้สรุปในข้างต้นว่า แม้หลายพรรคจะนำนโยบายประชานิยมมาหาเสียงแต่พรรคเพื่อไทยนั้นยังมีข้อเปรียบ ด้านผลงานของรัฐบาลในระหว่างบริหารงานช่วงปี 2544-2548 หรือผลงานในช่วงพรรคพลังประชาชนสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในขณะที่พรรคนำพรรครัฐบาลอื่น อย่างเช่นพรรคประชาธิปัตย์ในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ก็ไม่ได้เป็นรัฐบาลที่มาจากการชนะเลือกตั้ง แต่จัดตั้งรัฐบาลได้ด้วยการรวบรวมเสียงตามกลไกในระบบรัฐสภา และในระหว่างเป็นรัฐบาลก็ไม่ประสบความสำเร็จในการสร้างความนิยม เช่น โครงการไทยเข้มแข็ง ส่วนการบริหารงานของรัฐบาลคสช. ซึ่งมาจากการรัฐประหาร เน้นบังคับใช้กฎหมายโดยอ้างความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองมากกว่าการแก้ปัญหาเศรษฐกิจในระดับฐานราก แต่มากระดุนนโยบายประชานิยมช่วงก่อนเลือกตั้ง ทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งยังเชื่อมั่นในความสามารถด้านการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของพรรคเพื่อไทย

ท่ามกลางความท้าทายในการเลือกตั้งปี 2562 ดังกล่าวพรรคเพื่อไทย ยังคงรักษาฐานเสียงของตนเอง โดยมีจำนวนส.ส.ในระบบแบ่งเขตสูงสุด จำนวน 136 ที่นั่ง ตามด้วยพรรคพลังประชารัฐ 97 ที่นั่ง ในขณะที่ผลรวมคะแนนทั้งประเทศพรรคพลังประชารัฐได้ 8,433,137 เสียง พรรคเพื่อไทยได้ 7,920,630 เสียงและพรรคอนาคตใหม่ 6,265,950 เสียง เงื่อนไขที่ต้องพิจารณาคือ ผลคะแนน

<sup>78</sup> ประชาชาติธุรกิจ, “ประชารัฐ-ประชานิยม “บึกตูด”นโยบายไฮบริด 5ปี ถม8.78แสนล้าน,” จาก <https://www.pracha chat.net/politics/news-274242> (สืบค้นวันที่ 2 มีนาคม 2563)

ดังกล่าวเป็นการนับคะแนนจากการลงคะแนนในระบบแบ่งเขตเพียงบัตรเดียว ตามกฏกติกาการเลือกตั้งรูปแบบใหม่ แต่พรรคเพื่อไทยส่งผู้สมัครไม่ครบทั้ง 350 เขต ส่งผู้สมัครเพียง 250 เขต เนื่องจากเดิมที่พรรคเพื่อไทยวางยุทธศาสตร์เพื่อปรับตัวตามกติกาในรัฐธรรมนูญหากพรรคเพื่อไทยได้ ส.ส.เขตมากกว่าจำนวนส.ส.ที่พึงมี ก็จะไม่ได้รับการจัดสรร ส.ส.ในระบบบัญชีรายชื่อ จึงมีการปรับยุทธศาสตร์การเลือกตั้งที่เรียกว่า แยกกันดี เพื่อเก็บคะแนนเสียงที่จะตกน้ำในระบบแบ่งเขตให้ได้มากที่สุด โดยการสร้างเครือข่ายพรรคพันธมิตร และไม่ส่งผู้สมัครในเครือข่ายพรรคพันธมิตรซ้อนกันในบางเขต แต่เนื่องจากพรรคไทยรักษาชาติซึ่งเป็นพรรคพันธมิตรของพรรคเพื่อไทยถูกยุบพรรค ทำให้พรรคเพื่อไทยและพรรคในเครือข่ายเสียโอกาสที่จะได้ผู้แทนในเขตนั้น และด้วยเงื่อนไขของกติกาเลือกตั้งทำให้พรรคเพื่อไทยไม่ได้รับการจัดสรรส.ส.ในแบบบัญชีรายชื่อแม้แต่คนเดียว

ส่วนการเลือกตั้งในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงราย พรรคเพื่อไทยยังรักษาฐานเสียงส่วนใหญ่ของตนเองได้ โดยพรรคเพื่อไทยรักษาที่นั่งส.ส.ใน 5 เขตจาก 7 เขต และพรรคเพื่อไทยยังคงได้รับคะแนนรวมทั้งทุกเขตจังหวัดเป็นอันดับหนึ่ง พรรคเพื่อไทยได้ 282,544 คะแนน พรรคอนาคตใหม่ 165,192 คะแนน และพรรคพลังประชารัฐ 125,513 คะแนน แต่ในการเลือกตั้งครั้งนี้พรรคเพื่อไทยเสียที่นั่งในเขต 1 และ เขต 6 ให้กับผู้สมัครจากพรรคอนาคตใหม่ โดยปัจจัยที่ส่งผลให้พรรคอนาคตใหม่ชนะใน 2 เขตเลือกตั้ง ผู้วิจัยสรุปเป็น 4 ปัจจัยคือ

1. ระบบการเลือกตั้ง การเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญปี 2560 โดยเฉพาะการกำหนดให้มีบัตรเลือกตั้งเพียงใบเดียว ทำให้ผู้ใช้สิทธิ์เลือกตั้งต้องเลือกตัดสินใจเลือกตั้งเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic voting) ผู้เลือกตั้งไม่สามารถเลือกส.ส.แบบสัดส่วน และบัญชีรายชื่อ “คนที่ชอบ และพรรคที่ใช่” แต่การลงคะแนนเพียงบัตรเดียวในระบบแบ่งเขต จะหมายถึงการลงคะแนนให้ผู้สมัคร พรรคการเมือง และเลือกผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีของพรรคด้วย ในการเลือกตั้งครั้งนี้กระแสความนิยมในตัวผู้นำพรรคอนาคตใหม่คือ ธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ แม้จะเป็นพรรคจัดตั้งใหม่แต่ก็ได้รับความนิยมสูงด้วยบุคลิก ความเป็นผู้นำและนักการเมืองหน้าใหม่ที่สร้างความสนใจให้กับผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง โดยผู้นำพรรคได้ร่วมกิจกรรมหาเสียงในพื้นที่จังหวัดเชียงราย เช่น การปราศรัยเปิดตัวผู้สมัคร เข้าร่วมการวิ่งมินิมาราธอน ซึ่งสร้างกระแสความสนใจให้ประชาชนในพื้นที่ และเมื่อเทียบกับความชัดเจนในการเสนอแคนดิเดตผู้สมัครนายกรัฐมนตรี ซึ่งตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้พรรคเสนอรายชื่อไม่เกิน 3 คน พรรคอนาคตใหม่มีความชัดเจนว่าต้องการเสนอ ธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคเป็นผู้ซึ่งตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพียงคนเดียว ในขณะที่พรรค

เพื่อไทยมีแคนดิเดตถึง 3 คน คือ สุภารัตน์ เกษราพันธุ์ ชัชชาติ สิทธิพันธุ์ และ ชัยเกษม นิติสิริ ดังนั้นผู้เลือกตั้งจึงต้องพิจารณาตัดสินใจซึ่งน้ำหนักในการเลือกส.ส. พรรค และ ผู้นำ ด้วยบัตรเลือกตั้งเพียงใบเดียวหากพรรคการเมือง หรือผู้นำพรรคได้รับความนิยมสูง ก็จะช่วยให้ผู้สมัครในเขตได้รับความนิยมไปด้วยเช่นกัน

2. *นโยบายพรรคอนาคตใหม่* พรรคอนาคตใหม่เสนอตัวเป็นพรรคทางเลือก โดยใช้นโยบาย "เปิดวิสัยทัศน์ เปลี่ยนอนาคต" มีนโยบายที่โดดเด่น เช่น การปฏิรูปกองทัพ ยกเลิกการเกณฑ์ทหาร ลดการรวมศูนย์อำนาจและกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น การยกระดับเศรษฐกิจฐานรากด้วยเทคโนโลยี และมีจุดยืนที่ชัดเจนในการยุติการสืบทอดอำนาจของคสช.
3. *ผู้สมัครพรรค* เนื่องจากประชาชนในพื้นที่เกิดความเบื่อหน่ายต่อนักการเมืองหน้าเก่า ผู้สมัครจากพรรคเพื่อไทยทั้งเขต 1 และ เขต 6 เป็นอดีต ส.ส.ของพรรคไทยรักไทย พลังประชาชน และเพื่อไทย ที่ดำรงตำแหน่ง ส.ส.ยาวนานตั้งแต่ปี 2544 และไม่เคยมีการเปลี่ยนตัวผู้สมัคร ในขณะที่พรรคอนาคตใหม่ ส่งผู้สมัครหน้าใหม่ที่ไม่เคยเป็นนักการเมืองมาก่อน และวิธีการสร้างความแตกต่างของผู้สมัครพรรคอนาคตใหม่ เช่น ผู้สมัครในเขต 1 นายแพทย์เอกภพ เพียรพิเศษ แพทย์ประจำทีมฟุตบอลทีมชาติไทย และสโมสรสิงห์ เชียงราย ยูไนเต็ด ใช้กีฬาและความเชี่ยวชาญเฉพาะตัวสร้างความแตกต่างให้กับตนเอง ผู้สมัครเขต 6 พีรเดช คำสมุทร ใช้วิธีเดินเท้าหาเสียงไปในทุกพื้นที่ เขตเลือกตั้งให้ได้มากที่สุด
4. *การใช้สื่อออนไลน์* พรรคอนาคตใหม่มีจุดเด่นในด้านการหาเสียงการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ออนไลน์ การสร้างเนื้อหาที่น่าสนใจและมีคนติดตามในชุมชนออนไลน์เป็นจำนวนมาก ทำให้พรรคสามารถส่งสารไปยังกลุ่มเป้าหมายได้ตรงจุด ซึ่งการที่พรรคใช้สื่อออนไลน์ให้ได้ผลนั้นมาจากการวางแผนวิจัย กำหนดกลุ่มเป้าหมายอย่างเป็นระบบ ซึ่งส.ส.รุ่นเก่าอาจยังไม่มีประสบการณ์หรือทีมงานในการใช้สื่อออนไลน์เพื่อเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย

ข้อสังเกตเกี่ยวกับการรักษาฐานเสียงของพรรคเพื่อไทยในพื้นที่ จังหวัดเชียงรายในการเลือกตั้งครั้งนี้ คือ เดิมเอกภพภายในพรรคและผู้สมัครสังกัดพรรคในพื้นที่ เคยเป็นจุดแข็งที่ทำให้พรรคครองความนิยมได้ยาวนาน แต่ในการเลือกตั้งครั้งนี้ปรากฏว่ามีความขัดแย้งระหว่างผู้สมัครสังกัดพรรค และพรรคแนวร่วม เช่น กรณีส.ส.พรรคเพื่อไทย วิพากษ์วิจารณ์ผู้สมัครจากพรรคเพื่อชาติ

กล่าวอ้างว่าเป็นพรรคเดียวกับพรรคเพื่อไทย ทำให้ประชาชนเกิดความสับสน ความขัดแย้งในการส่งตัวผู้สมัครเขตเลือกตั้ง กรณีเขต 2 ได้เปลี่ยนจากสุรสิทธิ์ เจียมวิจักขณ์ เป็นวิสิษฐ์ เตชะธีราวัฒน์ ความขัดแย้งระหว่างส.ส.ในการสนับสนุนผู้สมัครนายกอบจ.สังกัดพรรคเพื่อไทย ซึ่งความขัดแย้งภายในดังกล่าวอาจจะกลายเป็นรอยร้าวสำคัญที่ทำให้พรรคเพื่อไทยเสียฐานเสียงในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

## 5.2 อภิปรายผลการศึกษา

### การสร้างและรักษาฐานเสียงพรรคเพื่อไทยกับแนวคิดการสร้างความเข้มแข็งภายในพรรคการเมือง

ผลการศึกษาการสร้างและรักษาฐานเสียงของพรรคเพื่อไทยในจังหวัดเชียงราย ไม่สอดคล้องกับแนวคิดการสร้างความเข้มแข็งภายในพรรคการเมืองอย่างตะวันตก ซึ่งเป็นแนวคิดหลักในการศึกษารั้งนี้ การสร้างความเข้มแข็งภายในพรรคการเมืองให้ความสำคัญกับการสร้างประชาธิปไตยภายในพรรค เพื่อลดการผูกขาดอำนาจของชนชั้นนำในพรรคเพียงไม่กี่คน และส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีความมั่นคงแข็งแรงจากฐานราก โดยการให้ผู้มีส่วนร่วมเข้ามามีส่วนในการตัดสินใจในทุกระดับของพรรคการเมือง โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคในการคัดสรรผู้สมัคร และผู้นำพรรค เมื่อวิเคราะห์การสร้างและรักษาฐานเสียงพรรคเพื่อไทยกับแนวคิดการสร้างความเข้มแข็งภายในพรรคการเมือง ซึ่ง Pippa Norris จำแนกการสร้างความเข้มแข็งภายในแบ่งออกเป็น 3 องค์ประกอบหลักๆ จะพบว่า

ด้านการสร้างฐานองค์กรของพรรค (Building party organizations) คือการเน้นความเข้มแข็งของพรรคจากระดับล่าง คือการจัดตั้งองค์กรในระดับสาขาพรรค เพื่อขยายฐานสมาชิกให้พรรคมีลักษณะเป็น พรรคมวลชน (Mass party) แต่พรรคเพื่อไทยนั้นไม่ได้ให้เน้นการจัดตั้งสาขาพรรคให้มีจำนวนมาก สาขาพรรคของพรรคไทยรักไทย พลังประชาชน และพรรคเพื่อไทย เป็นการจัดตั้งให้ครบในแต่ละภูมิภาคตามที่กฎหมายกำหนด พรรคเพื่อไทยเน้นความคล่องตัว และความรวดเร็ว โดยการใช้ ศูนย์ประสานงานพรรค แทน ศูนย์ประสานงานพรรคช่วยให้พรรคเพื่อไทยลดภาระด้านงบประมาณและความยุ่งยากในการดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ด้านการสร้างฐานสมาชิกพรรค (Building grassroots party membership) แนวคิดพรรคแบบมวลชนให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้นจำนวนตัวเลขของสมาชิกพรรค จึงมักถูกใช้เป็นตัวชี้วัดความเข้มแข็งและความเป็นประชาธิปไตยในพรรค เมื่อวิเคราะห์จำนวนสมาชิก

พรรคเพื่อไทย จะพบว่าในช่วงยุคพรรคไทยรักไทย พรรคให้ความสำคัญกับการขยายฐานสมาชิกพรรค ให้ได้มากที่สุด โดยกำหนดให้ส.ส.ต้องหาสมาชิกพรรคในแต่ละเขตให้ได้ตามจำนวนที่กำหนด ทำให้ช่วงปี 2548 พรรคไทยรักไทยมีสมาชิกสูงสุดถึงประมาณ 14 ล้านคนทั่วประเทศ เฉพาะใน 9 จังหวัดภาคเหนือมีสมาชิกมากถึง 2.8 ล้านคน อย่างไรก็ตามการยุบพรรคในปี 2550 ทำให้สภาพสมาชิกพรรคไทยรักไทยสิ้นสุดลงไปด้วย นับจากนั้นพรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทยก็ไม่ได้เน้นการแสวงหาสมาชิกพรรค และจากผลการเลือกตั้งในครั้งต่อมาก็แสดงให้เห็นว่าจำนวนสมาชิกนั้นไม่ได้ส่งผลต่อฐานคะแนนเสียงเลือกตั้งของพรรคแต่อย่างใด

ด้านการคัดเลือกผู้สมัคร การกระจายอำนาจในกระบวนการตัดสินใจคัดเลือกผู้สมัคร การคัดสรรผู้สมัครพรรคเป็นกลไกในการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจการไหลเวียนของอำนาจภายในพรรค หรือแกนกลางอำนาจในการตัดสินใจตั้งแต่การรับรองคุณสมบัติของผู้สมัคร การเสนอชื่อผู้เข้าชิง และการเลือกตั้ง ซึ่งผลการศึกษาคัดเลือกผู้สมัครในจังหวัดเชียงรายนั้น พบว่าการคัดเลือกผู้สมัครของพรรคเพื่อไทยไม่มีความเป็นประชาธิปไตย ขาดการมีส่วนร่วม แม้พรรคเพื่อไทยจะมีระเบียบ ข้อบังคับในการคัดเลือกผู้สมัครของพรรค แต่ในข้อบังคับเองอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายก็อยู่ที่คณะกรรมการบริหารพรรค ซึ่งก็คือชนชั้นนำภายในพรรค ในขณะที่จังหวัดเชียงรายกระบวนการในตัดสินใจเลือกผู้สมัครอยู่ภายใต้การนำของกลุ่มมั่งวังกว๊าน นำโดยเยาวภา วงศ์สวัสดิ์ ยงยุทธ ตียะไพรัช วิสาร เตชะธีราวัฒน์

### จากพรรคชนชั้นนำสู่พรรคการเมืองเลือกตั้งมืออาชีพ : ปัญหาและอุปสรรค

ตลอดช่วงการบริหารงานของพรรคไทยรักไทย และ พรรคพลังประชาชน ผู้นำพรรคอย่างทักษิณ ชินวัตรและเครือข่าย มีบทบาทอำนาจเบ็ดเสร็จในการบริหารพรรค การศึกษาพรรคเพื่อไทย ทำให้พบว่า นับตั้งแต่การก่อตั้งพรรคจากความตั้งใจของผู้ก่อตั้งขณะนั้นคือ ทักษิณ ชินวัตร กลุ่มทุนและเครือข่ายสนับสนุน เป้าหมายในการก่อตั้งพรรคเป็นสิ่งสำคัญต่อการกำหนดแนวทาง อุดมการณ์ของพรรค ซึ่งผู้ริเริ่มก่อตั้งพรรคไทยรักไทยในขณะนั้นมุ่งไปที่ผลลัพธ์ในการเอาชนะเลือกตั้งเป็นหลัก จึงพยายามผลักดันให้พรรคเป็นพรรคที่มีการจัดการเลือกตั้งอย่างมืออาชีพ (electoral professional party) ขณะเดียวกันด้วยภูมิหลังของผู้นำพรรคจากการเป็นนักธุรกิจที่ประสบความสำเร็จ จึงต้องการให้พรรคเป็นพรรคสมัยใหม่ที่มีระบบการบริหารงานและการจัดการองค์กรในรูปแบบบริษัท ดังนั้นพรรคไทยรักไทย จึงสร้างกลไกในการสร้างฐานเสียงรูปแบบใหม่หลายประการ เช่น การให้ความสำคัญกับนโยบายเพื่อมันมาเป็นตัวแปรและจุดแข็งหลักในการแข่งขันเลือกตั้ง ซึ่งกระบวนการที่พรรคนำมาใช้นับตั้งแต่กระบวนการได้มาซึ่งนโยบายผ่านการสำรวจความคิดเห็นของ

หลากหลายภาคส่วน ไปจนถึงกระบวนการสื่อสารทางการเมืองรูปแบบใหม่ ด้วยการนำแนวคิด การตลาดการเมืองมาใช้เต็มรูปแบบ การจัดการองค์กรพรรคแบบใหม่ที่พรรคได้พยายามจัดตั้งคือ การเมืองที่ยึดโยงกับพรรคการเมือง มากกว่าการเมืองรูปแบบเดิมคือการพึ่งพาอิทธิพลของผู้สมัคร ส่วนตัว พรรคจึงขยายศูนย์ประสานงานพรรคการเมืองในทุกเขตเลือกตั้ง และจัดตั้งเครือข่าย หัวคะแนนที่ยึดโยงโดยตรงกับพรรคโดยไม่ต้องผ่านเครือข่ายส่วนตัวของผู้สมัคร อย่างไรก็ตามจะ พบว่าแต่ละกลไกที่พรรคพยายามสร้างต่างมีอุปสรรคที่ไม่สามารถทำให้กลไกเหล่านี้มั่นคงได้ ดังที่ได้ กล่าวไปในข้างต้น

จุดเปลี่ยนสำคัญของพัฒนาการการจัดองค์กรพรรคคือ หลังการรัฐประหารปี 2549 และ ตามมาด้วยการยุบพรรคไทยรักไทย ซึ่งได้สั่นคลอนพรรคอย่างรุนแรง และขัดขวางการเติบโตของ พรรคอย่างสูงสุดในขณะนั้น ไม่ว่าจะเป็นการเติบโตจากความสำเร็จของการบริหารงานในช่วง รัฐบาลทักษิณ 1 การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของสมาชิกพรรครวมถึงโครงสร้างพรรคระดับย่อยที่กำลัง ขยายตัวแทรกไปพร้อมกับโครงการรัฐ เช่น ผ่านกองทุนหมู่บ้าน เครือข่ายอสม. ตลอดจนการบริหารงาน พรรคไทยรักไทยในรูปแบบบริษัทอำนาจในการตัดสินใจสูงสุดอยู่ที่ผู้นำพรรค (Leader dominated) ในฐานะเจ้าของพรรค ภายใต้อำนาจและบารมีส่วนตัวของผู้นำพรรคทำให้กลุ่มมั่งต่างภายในพรรค สามารถประนีประนอมผลประโยชน์ร่วมกันได้ ดังนั้นในการดำเนินงานของพรรคพลังประชาชน จึง มิได้เปลี่ยนแนวทางบริหารพรรค เว้นเสียแต่การเปลี่ยนจำนวนคณะกรรมการบริหารพรรคจาก จำนวน 111 คน เหลือเพียง 37 คน การเปลี่ยนโครงสร้างดังกล่าวเป็นเพียงการปรับตัวเพื่อหลีกเลี่ยง ความเสี่ยงในการยุบพรรค ซึ่งจะทำให้คณะกรรมการบริหารพรรคถูกตัดสิทธิ์ทางการเมือง ส่วน โครงสร้างของพรรคในระดับย่อยเช่น สาขาพรรคหรือศูนย์ประสานงานพรรค และ ผู้สมัคร เป็นกลไก ที่ไม่ได้รับผลกระทบจากการยุบพรรคครั้งนี้มากนัก กระทั่งเกิดการยุบพรรคพลังประชาชนใน ปี 2551 พรรคเพื่อไทยก็ไม่ได้ปรับรูปแบบโครงสร้างองค์กรที่อำนาจการตัดสินใจสูงสุดยึดติดอยู่กับอดีตผู้นำ พรรค ที่แม้จะพ้นตำแหน่งในทางนิตินัยแต่เป็นที่ทราบกันดีว่ายังเป็นผู้มีบทบาทในพรรค การ แสดงออกถึงอำนาจในตัดสินใจในพรรค และ สถานะเจ้าของพรรค ซึ่งแสดงออกผ่านการส่งผู้สมัครชิง ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพรรค ซึ่งล้วนแต่เป็นตัวแทน (Proxy) และเครือญาติสนิทของอดีตผู้นำ ทักษิณ ชินวัตร พรรคเพื่อไทยจึงไม่ได้ให้ความสำคัญกับการลดอิทธิพลของผู้นำพรรคตัวจริงในการ บริหารพรรค เพราะในแง่การสร้างและรักษาฐานความนิยมของพรรคเพื่อไทยที่สืบเนื่องมาจากพรรค ไทยรักไทย ความนิยมในผู้นำพรรคเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้พรรคครองฐานเสียงได้ ซึ่งจากการลงพื้นที่ที่ พบว่า อดีตผู้นำพรรคยังได้รับความนิยมและความศรัทธาจากประชาชนในพื้นที่ และในการหาเสียง

ของพรรค เช่นการปราศรัย การแจกสิ่งของที่ระลึก ก็ปรากฏว่ามีการอ้างถึงอดีตผู้นำอย่างทักษิณ ชินวัตร อยู่เสมอ ทั้งนี้จึงได้ข้อสรุปโดยรวมว่า เมื่อเป้าหมายวัตถุประสงค์หลักของพรรคคือการเน้นผลลัพธ์ในการเอาชนะเลือกตั้ง แม้พรรคไม่สามารถก้าวข้ามอิทธิพลของผู้นำส่วนบุคคลที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงอยู่ขององค์กรพรรคการเมืองในระยะยาวได้ แต่ในระยะสั้น พรรคยังได้รับคะแนนเสียงในการเลือกตั้งจากความนิยมในตัวอดีตผู้นำ ดังนั้นเมื่อพรรคมีเป้าหมายระยะสั้นในการวางตำแหน่งแห่งที่พรรคให้เป็นพรรคแบบ programmatic party ที่เน้นการรณรงค์ แคมเปญในการหาเสียงให้ดึงดูดความสนใจจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ได้มากที่สุด แนวทางดังกล่าวนี้เองทำให้พรรคประสบความสำเร็จในการแข่งขันเลือกตั้งในแต่ละครั้งต่อเนื่อง ตั้งแต่ ปี 2544 ปี2548 ปี2550 และปี 2554 พรรคจึงไม่ได้ตระหนักถึงความสำคัญในการปรับการจัดการองค์กรพรรคการเมืองให้มีความเป็นประชาธิปไตย หรือลดบทบาทของอดีตผู้นำพรรคแต่อย่างใด

กระทั่งการเลือกตั้งล่าสุดในปี 2562 บนเงื่อนไขบริบทการเมือง และกติกาการเลือกตั้งที่ต่างไปจากเดิมอย่างสิ้นเชิง ทำให้พรรคเพื่อไทยต้องปรับตัวทั้งการจัดการองค์กร และ รูปแบบการหาเสียงในการเลือกตั้งครั้งนี้พรรคเพื่อไทยปรับยุทธศาสตร์รูปแบบการหาเสียงโดยพยายามก้าวข้ามการยึดติดตัวบุคคล และชูประเด็นการเป็นนักบริหารมืออาชีพ ในการเลือกตั้งครั้งนี้จะเห็นท่าทีของพรรคเพื่อไทยที่เปลี่ยนไป เช่น การเปลี่ยนการหาเสียงจาก “ทักษิณคิด เพื่อไทยทำ” เป็น “ประชาชนคิด เพื่อไทยทำ” และในการส่งผู้สมัครชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพรรคจำนวน 3 คนก็ไม่ปรากฏว่ามีเครือญาติ หรือ นอมินีที่ชัดเจนของอดีตผู้นำพรรคเช่นในอดีต ปัญหาสำคัญของการเปลี่ยนผ่านให้พรรคเพื่อไทยก้าวข้ามรูปแบบการจัดองค์กรจากผู้นำพรรคและเครือข่ายชนชั้นนำไปสู่สถาบันพรรคการเมืองที่มีความมั่นคง มีปัจจัยภายในพรรค 2 ประการ คือ 1. อิทธิพลส่วนตัวของอดีตผู้นำพรรค ซึ่งลดบทบาทในทางนิตินัยแต่ไม่สามารถควบคุมได้ในทางพฤตินัย 2. ความขัดแย้งแตกแยกภายในพรรค เนื่องจากพรรคที่ประกอบกลุ่มมุ้งการเมืองย่อยจำนวนมาก ประกอบกับการขาดผู้นำพรรคที่เข้มแข็งทำให้เกิดการกระทบกระทั่งกันจากการต่อรองผลประโยชน์ภายในพรรค เช่น การคัดสรรตำแหน่งทางการเมือง การส่งผู้สมัครในนามพรรค ส่วนปัจจัยภายนอกที่พรรคประสบปัญหา คือ การยุบพรรคบ่อยครั้ง การแทรกแซงนอกระบบโดยการรัฐประหาร

เช่นความเห็นของ ส.ส.ท่านหนึ่ง ที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับอุปสรรคสำคัญของพรรคเพื่อไทยไว้อย่างน่าสนใจว่า

“จริงๆ การยุบ พรรคลักษณะนี้ไม่เป็นปัญหาต่อพรรค ชาวบ้านรู้ว่าเผาบ้านหลังนี้เราก็เก็บของยกกระเป๋าเข้ามาอยู่บ้านหลังนี้ชาวบ้านเขาก็รู้ ว่า มาอยู่พรรคพลังประชาชนจากพลังประชาชนเราก็

มาอยู่เพื่อไทย เขาก็รู้ว่ามาจากรากเหง้าเดียวกันไม่ได้ย้ายไปที่อื่น เรื่องนี้ไม่ใช่ปัญหา เท่ากับว่าเราต้องรีเซ็ตใหม่ เรื่องสาขา สมาชิกพรรคเท่านั้น แต่ที่เป็นปัญหาสุดคือการแทรกแซงจากอำนาจนอกระบบ อุปสรรคสำคัญที่ทำให้ถูกจ้องเล่นงานอยู่ตลอดเวลา จะเห็นว่าเป็นไทยรักไทยก็ถูกยุบ พอมาเป็นพลังประชาชนก็ถูกยุบอีกรอบ ตอนนี้มาเป็นพรรคเพื่อไทย ก็โดนรัฐประหารอีก พรรคอนาคตใหม่มาพรรคเพื่อไทยก็อาจจะโดนยุบอีกรอบ แต่รอบนี้พรรคอนาคตใหม่โดนยุบแทน ฉะนั้นอุปสรรคในบ้านเมืองเราอย่างการรัฐประหาร ต้องพูดว่าไม่ใช่แค่อุปสรรคของพรรคเพื่อไทยแต่เป็นอุปสรรคในการพัฒนาประชาธิปไตย”<sup>79</sup>

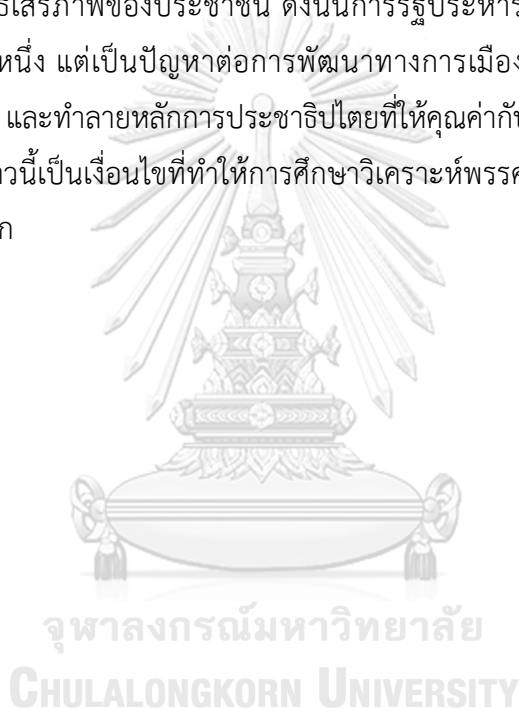
สรุปผลการศึกษาในครั้งนี้มีโจทย์ในการศึกษาว่า พรรคเพื่อไทยได้ใช้กลไกใดในการสร้างฐานเสียงในระดับเขตเลือกตั้งของจังหวัดเชียงราย จากสมมุติฐานในขั้นต้นคือ นโยบาย ผู้สมัคร ศูนย์ประสานงานพรรค และห้วคະແນน เป็นกลไกที่สำคัญของพรรคในการสร้างและรักษาฐานเสียงในพื้นที่ กล่าวคือพรรคเพื่อไทยได้มีความพยายามในการสร้างกลไกในการสร้างฐานเสียงด้วยรูปแบบการบริหารพรรคการเมืองสมัยใหม่ โดยมีเป้าหมายสูงสุดเพื่อมุ่งเอาชัยชนะในการเลือกตั้งเป็นสำคัญ กลไกที่พรรคได้สร้างขึ้นเพื่อให้ฐานคะแนนเสียงยึดโยงกับพรรคโดยตรงและเพื่อลดการพึ่งพาอิทธิพลส่วนตัวของผู้สมัคร คือการนำนโยบายมาเป็นเครื่องมือและตัวแปรหลักในการแข่งขันทางการเมือง ขยายศูนย์ประสานงานพรรคการเมืองในทุกเขตเลือกตั้งสามารถบริหารฐานเสียงในพื้นที่ได้อย่างยืดหยุ่น คล่องตัว สอดคล้องกับบริบทในพื้นที่ และลดข้อจำกัดของการใช้สาขาพรรคที่มีความยุ่งยาก ซับซ้อน และเป็นภาระให้กับพรรค นอกจากนี้พรรคยังได้จัดตั้งรูปแบบห้วคະແນนที่ขึ้นตรงกับพรรคเพื่อให้พรรคสามารถควบคุมฐานเสียงได้มั่นคงมากขึ้น กลไกด้านผู้สมัคร เนื่องจากพรรคต้องการคะแนนเสียงในการเลือกตั้งให้ได้มากที่สุด จึงใช้วิธีการดึงตัวนักการเมืองหน้าเก่าที่เป็นเจ้าของฐานเสียงเดิมให้เข้ามาร่วมกับพรรค บทบาทในการคัดสรรผู้สมัครตกอยู่ภายใต้การดูแลของกลุ่มมุ้งต่างๆภายในพรรค แต่กระนั้นในการคัดสรรผู้สมัครก็ต้องคำนึงถึงผลลัพธ์ในการเลือกตั้งด้วย ดังนั้นจะพบว่าผู้สมัครของพรรคเพื่อไทย กรณีจังหวัดเชียงราย ไม่มีผู้สมัครหน้าใหม่ลงแข่งขันเลือกตั้ง (ยกเว้นในกรณีที่เป็นเครือญาติผู้สมัครเดิม) กลไกเหล่านี้เป็นองค์ประกอบที่ทำให้พรรคเพื่อไทยสร้างและยังคงรักษาฐานเสียงส่วนใหญ่ของตนเองไว้ได้

กลไกในการสร้างฐานเสียงของพรรคเพื่อไทยจึงมีลักษณะของพรรคที่เน้นการจัดการการเลือกตั้งอย่างมืออาชีพ (electoral professional party) โดยมุ่งเป้าหมายในการเลือกตั้งระยะสั้น การปรับตัวของพรรคจึงเป็นการปรับตัวเฉพาะหน้าตามเงื่อนไข บริบทการเลือกตั้งในครั้งนั้นๆ โดยตลอดช่วงการดำเนินงานของพรรคเพื่อไทย ซึ่งต่อเนื่องมาจากพรรคไทยรักไทย พรรคได้มีความ

<sup>79</sup> สัมภาษณ์สามารถ แก้วมีชัย , อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขต 1 จังหวัดเชียงราย, 30 พฤษภาคม 2563.



พยายามที่จะสร้างกลไกต่างๆเพื่อให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งและสร้างรูปแบบการบริหารฐานเสียงให้มีความมั่นคง แม้ว่าพรรคจะเผชิญกับความท้าทายในแต่ละกลไก พรรคเพื่อไทยจึงเป็นพรรคการเมืองที่ประสบความสำเร็จในกลไกด้านการสร้างฐานเสียง โดยเฉพาะการสร้างการเปลี่ยนแปลง การแข่งขันทางการเมืองด้วย นโยบาย และการสร้างระบบบริหารพรรครูปแบบใหม่ แต่ประสบกับปัญหาในการรักษาฐานเสียง ความท้าทายหรืออุปสรรคภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อการรักษาฐานเสียงของพรรคมากที่สุด คือ การรัฐประหาร แทรกแซงกลไกกระบวนการปกติทางการเมือง ส่งผลให้เกิดการว่างเว้นการเลือกตั้ง สั่งห้ามพรรคการเมืองดำเนินกิจกรรม ทำให้พรรคการเมืองไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างต่อเนื่อง ยังไม่รวมถึงการใช้อำนาจนอกระบบคุกคามพรรคการเมือง นักการเมือง และสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นการรัฐประหารจึงไม่ใช่เพียงปัญหาของพรรคการเมืองใดการเมืองหนึ่ง แต่เป็นปัญหาต่อการพัฒนาทางการเมืองในทุกมิติ ไม่ว่าจะเป็นสถาบันการเมือง การเลือกตั้ง และทำลายหลักการประชาธิปไตยที่ให้คุณค่ากับอำนาจสูงสุดของประชาชน ซึ่งปัจจัยภายนอกดังกล่าวนี้เป็นเงื่อนไขที่ทำให้การศึกษาวិเคราะห์พรรคการเมืองในสังคมไทยแตกต่างจากบริบทของตะวันตก



## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- กลุ่มงานพัฒนายุทธศาสตร์มหาดไทย สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย.  
พรรณชนะว่าด้วยเรื่อง การปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมือง. กรุงเทพฯ:บพิธการพิมพ์,  
2540.
- จิราภรณ์ คำจันทร์. "ความนิยมของพรรคประชาธิปไตยในภาคใต้ ศึกษากรณีเขตเลือกตั้งที่ 1 และที่ 10  
จังหวัดนครศรีธรรมราช." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, 2547.
- ชัยอนันต์ สมุทวานิช. การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภาและคณะทหาร. กรุงเทพฯ: บรรณกิจ, 2524.
- ทินนะพันธ์ นาคะตะ. ประชาธิปไตยไทย. กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำราคณะรัฐประศาสนศาสตร์  
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2545.
- นันทนา นันทโรภาส. "การสื่อสารทางการเมือง ศึกษากรณีการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทั่วไปของพรรค  
ไทยรักไทย." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ, คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.
- บุษกร ยี่หะ. "นโยบายหาเสียงแนวประชานิยมกับอำนาจทางเศรษฐกิจ การศึกษาเชิงเศรษฐกิจ  
การเมืองเกี่ยวกับความสำเร็จในการเลือกตั้งของพรรคไทยรักไทย." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ,  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
- ประกายศรี ศรีรุ่งเรือง. นักการเมืองถิ่นเชียงราย. กรุงเทพฯ:สถาบันพระปกเกล้า, 2550.
- ปิยดา มหาบุญญานนท์. "ปัญหาการจัดการสาขาพรรคไทยรักไทยในจังหวัดเชียงใหม่." วิทยานิพนธ์  
ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2548.
- ฝ่ายกิจกรรมสภา พรรคไทยรักไทย ร่วมกับ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. คู่มือ  
บริหารจัดการเขตเลือกตั้งพรรคไทยรักไทย. กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, 2549.
- รัตน์ ยืนนานและคณะ. "ความนิยมของประชาชนที่มีต่อพรรคการเมืองสำหรับการเลือกตั้งใน พ.ศ.2526  
ศึกษาเฉพาะกรณีประชาชนในจังหวัดสุราษฎร์ธานี." สุราษฎร์ธานี: รายงานการวิจัย ศูนย์วิจัย

วิทยาลัยครูสุราษฎร์ธานี, 2526.

วัลลภ รัฐฉัตรานนท์ และนพพล อัครชาติ. "ความนิยมของคนอีสานที่มีต่อพรรคเพื่อไทยกรณีศึกษาจังหวัดขอนแก่น." วารสารรัฐศาสตร์ปริทรรศน์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 1 ( มกราคม – มิถุนายน 2557): 75-100.

เวียงรัฐ เนติโพธิ์. หนีบัตร์กับบุญคุณ: การเมืองการเลือกตั้งและการเปลี่ยนแปลงเครือข่ายอุปถัมภ์. เชียงใหม่ : ศูนย์อาเซียนศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2558.

ศาสตรินทร์ ต้นสุน. "ความสำเร็จทางการเมืองและความเป็นสถาบันการเมืองของพรรคไทยรักไทย." ภาคนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

สมชัย แสนภูมิ. "การจัดองค์กรพรรคภายใต้การนำของทักษิณ ชินวัตร: ศึกษากรณีพรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทย." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.

สรรพิชัย พิทยาธรเลิศ. "บทบาทของพรรคการเมืองกับการเลือกตั้งกรณีศึกษานโยบายพรรคเพื่อไทยในการเลือกตั้งทั่วไป วันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ.2554." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2555.

สำนักวิชาการ และสำนักกฎหมายสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สารสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านนโยบายประชานิยมที่จะส่งผลกระทบต่อหนี้สาธารณะและการเพิ่มบทบาทนิติต่อความรับผิดชอบในโครงการประชานิยม. กรุงเทพฯ:สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. มปป. ข้อมูลสถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ 2550

สิริยา รัตนช่วย. "ผลกระทบของโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ต่อความผูกพันพรรคการเมืองของประชาชนในภาคใต้ : ศึกษาอำเภอมืองและอำเภอวังวิเศษ จังหวัดตรัง." วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.

อภิชาติ พุ่มแก้ว. "พรรคการเมืองไทยกับฐานคะแนนเสียง ศึกษากรณีของพรรคประชากรไทยในเขตกรุงเทพมหานคร." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.

อภิชาติ ศิวพรพิทักษ์. "ความรู้เรื่องและความตักต้ำของพรรคไทยรักไทย." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2551.

อังคณา พัยคเทศ. "กลไกการกำหนดนโยบายของพรรคไทยรักไทย." วิทยานิพนธ์ปริญญาตรีบัณฑิต,  
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2558.

อุบลพรรณ กระจ่างโพธิ์. การเคลื่อนไหวของขบวนการแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่ง  
ชาติ (นปช.) ช่วงรัฐบาลอภิสิทธิ์." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, 2553.

### ภาษาอังกฤษ

Diamond, Richard Gunther and Larry. "Species of Political Parties : A New Typology."  
*SAGE Publications* 9 (March 2003): 167-99

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

Macridis, Roy C. *Political Parties : Contemporary Trends and Idea*. New York: Harper  
& Publishers, 1967.

Norris, Pippa. "Building Political Parties: Reforming Legal Regulations and Internal  
Rules," *International Idea* (5 January 2005):16-21.". *International IDEA* (5 January  
2005): 16-21.

Paul W. Chambers, Aurel Croissant. "Monopolizing, Mutualizing, or Muddling Through:  
Factions and Party Management in Contemporary Thailand." *Journal of Current  
Southeast Asian Affairs* 3 (2010): 3-33.

Siripan Nogsuan Sawasdee, "The Conundrum of a dominant party in Thailand", *Asian  
Journal of Comparative Politics* 4(1)(2018 May 7): 102-119.

Weiner, Joseph LaPalombara and Myron. *Political Parties and Political Development*  
New York: Princeton University Press, 1996.

### ออนไลน์

ราชกิจจานุเบกษา. "คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3-5/2550 คดียุบพรรคพัฒนาชาติไทย แผ่นดินไทย  
และไทยรักไทย." จาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2550/A/033>

\_1/1.PDF 2561. (สืบค้นวันที่ 5 พฤษภาคม 2561 )

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. “กลุ่มการเมืองภายในพรรคการเมือง.” จาก [http://wiki.kpi.ac.th/index.](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=กลุ่มการเมืองภายในพรรคการเมือง)

php?title= กลุ่มการเมืองภายในพรรคการเมือง (สืบค้นวันที่ 22 มิถุนายน 2563)

ปีปีซี, “จับตาเพื่อไทยย้อนยุค 13 ปี เกิด “มุ้งยอย” หลังทักษิณเลิกลงทางนิตินัย,” จาก

<https://www.bbc.com/thai/thai-land-43637627>

พรรคเพื่อไทย, “12 ปี กับ 3 นโยบายที่ยังอยู่ในใจประชาชนมาตลอด,” จาก [https://www.ptp.or.th](https://www.ptp.or.th/news/695)

/news/695 (สืบค้นวันที่ 5 สิงหาคม 2562)

พรรคเพื่อไทย. “ร่างข้อบังคับพรรคเพื่อไทย พ.ศ. 2561.” จาก <https://www.ptp.or.th/ebook/63>

(สืบค้นวันที่ 9 มกราคม 2563)

โอฬาร ถิ่นบางเตียว และ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. “ระบบหัวคะแนน.” จาก [http://wiki.kpi.ac.th](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ระบบหัวคะแนน)

/index.php?title=ระบบหัวคะแนน (สืบค้นวันที่ 13 มกราคม 2563)

MGR Online. “เสื้อแดงรุมด่า 7 ส.ส.เพื่อไทยเชียงใหม่ สฤกษ์ ลงนายก อบจ.ชน เมียยงยุทธ” จาก

<https://mgronline.com/local/detail/9550000048776> (สืบค้นวันที่ 12 มกราคม

2563)

ประชาชาติธุรกิจ. “ประชารัฐ-ประชานิยม “บิ๊กตุ๋” นโยบายไฮบริด 5ปี ถม8.78แสนล้าน.” จาก

<https://www.prachachat.net/politics/news-274242> (สืบค้นวันที่ 2 มีนาคม 2563)

Ilaw. “สำรวจชัยชนะ ส.ส. พลังดูดพลังประชารัฐ.” จาก <https://ilaw.or.th/node/5266> (สืบค้นวันที่

3 มีนาคม 2563)

### สัมภาษณ์โดยผู้วิจัย

สัมภาษณ์จรัสศักดิ์ (นามสมมุติ), นักการเมืองท้องถิ่น, 11 มกราคม 2563.

สัมภาษณ์ธนากร ภูสว่างวงศ์, นักการเมืองท้องถิ่น, 25 ธันวาคม 2562.

สัมภาษณ์ธัญพงษ์ ศิริแสนใจ, นักการเมืองท้องถิ่น, 5 ธันวาคม 2562.

สัมภาษณ์ประจักษ์ (นามสมมุติ), หัวคะแนน, 10 ธันวาคม 2562.

สัมภาษณ์ป้าแดง (นามสมมุติ), 15 เมษายน 2562.

สัมภาษณ์ปิยะ (นามสมมุติ), หัวคะแนน, 2 มกราคม 2563.

สัมภาษณ์ยายสม, 13 เมษายน 2562.

สัมภาษณ์ละออง ตียะไพรัช, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขต 7 จังหวัดเชียงราย, 15 ธันวาคม 2562.

สัมภาษณ์สมศรี, 14 เมษายน 2562.

สัมภาษณ์สามารถ แก้วมีชัย, อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขต 1 จังหวัดเชียงราย, 30 พฤษภาคม 2563.

สัมภาษณ์อำไพ, 13 ตุลาคม 2562.

สัมภาษณ์อุษณีย์ ภูวรัฐตานนท์, 4 เมษายน 2562.





จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล

ศิริรัตน์ พิสัยเลิศ

วัน เดือน ปี เกิด

15 พฤษภาคม 2536

ที่อยู่ปัจจุบัน

283 ม.3 ต.ริมกก อ.เมือง จ.เชียงราย



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY