



บทที่ 1

บทนำ

สภาพปัญหา

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่าพรรคการเมืองเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง¹ และจะขาดเสียมิได้ในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน เพราะพรรคการเมืองเป็นที่รวมของบุคคลจำนวนมาก ซึ่งมีความคิดเห็นทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ ในแนวทางกว้าง ๆ ตรงกันโดยสมัครใจ และมีความมุ่งหวังที่จะได้รับเลือกเป็นรัฐบาล เพื่ออำนวยการปกครองด้วยการนำเอานโยบายของพรรคไปเป็นนโยบายของรัฐบาล แต่ถ้าพรรคยังไม่สามารถมีจำนวนสมาชิกมากเพียงพอ ก็จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน เพื่อหาโอกาสเป็นรัฐบาลต่อไปในอนาคต

พรรคการเมืองมีหน้าที่สำคัญในการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ เพื่อความสามารถในการจัดตั้งรัฐบาล ด้วยเหตุนี้พรรคการเมืองจึงต้องพยายามทุกวิถีทางที่จะเพิ่มจำนวนสมาชิกพรรคเข้าไปมีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้น หรืออย่างน้อยก็จะต้องไม่ทำให้จำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนฯ ลดน้อยลงไปกว่าเดิม แต่ในขณะเดียวกันพรรคการเมืองมีหน้าที่ให้การศึกษาด้านการเมือง (political education) แก่ประชาชน ด้วยว่าประชาธิปไตยคืออะไร มีวิธปฏิบัติหรือวิธีการอย่างไร เพื่อให้ประชาชนเกิดความรู้สำนึกทางการเมือง (political consciousness) ในระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้พรรคการเมืองยังทำหน้าที่ฝึกฝนผู้นำทางการเมือง (political leadership) ในระดับต่าง ๆ เพื่อพร้อม

¹ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย
(กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2524), หน้า 98.

ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งนักปกครองหรือนักบริหาร ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ตลอดจนตำแหน่งในสภาผู้แทนฯ และสภาท้องถิ่น เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย ปัญหาทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทยมีอยู่ว่า เราขาดสถาบันอื่นนอกจากสถาบันราชการ (bureaucracy) ที่จะเป็แหล่งฝึกฝนผู้นำทางการเมืองที่ดี เพราะพรรคการเมืองยังมิได้ทำหน้าที่นี้อย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพเพียงพอ ประชาธิปไตยของประเทศไทยจึงต้องอาศัยการสร้างผู้นำทางการเมืองผ่านสถาบันราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งราชการประจำ (ทั้งพลเรือนและทหาร)

ด้วยเหตุนี้คนไทยจึงมักยอมรับว่า นักการเมืองที่ดีจะต้องเคยเป็นข้าราชการในระดับสูง ๆ มาก่อน เช่น ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด ผู้อำนวยการกอง ฯลฯ ส่วนนักการเมืองที่เคยเป็นข้าราชการระดับสูง หรือเคยเป็นแต่ข้าราชการระดับต่ำ แม้ว่าจะมีตำแหน่งในวงการธุรกิจเอกชนก็ตาม ประชาชนมักไม่ค่อยยอมรับนัก นอกจากจะให้เวลาเป็นเครื่องพิสูจน์ สิ่งเหล่านี้ไม่ใช่สิ่งที่ดีในระบอบประชาธิปไตย เป็นการสร้างค่านิยมที่ผิดและไม่เปิดโอกาสให้สถาบันอื่นซึ่งมีความเหมาะสมกว่า ได้มีส่วนฝึกฝนผู้นำทางการเมืองได้ และในขณะเดียวกัน ระบบราชการก็ไม่มีวามเหมาะสมที่จะเป็นสถาบันการฝึกฝนผู้นำทางการเมืองมากเท่ากับพรรคการเมือง เพราะระบบราชการมีสายการปกครองบังคับบัญชา (hierarchy) ที่ลดหลั่นกันขึ้นไปและลงมา มีระเบียบข้อบังคับและขั้นตอนมากมายจนทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ทำให้บริการต่าง ๆ ไปถึงประชาชนด้วยความล่าช้า และข้อสำคัญที่สุดก็คือทำให้ข้าราชการมักไม่มีความคิดริเริ่มหรือมีความคิดที่จะปรับปรุงแก้ไขการบริหารงานให้ดีขึ้น เพราะมักคิดคำนึงถึงระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของราชการ และความกลัวผู้บังคับบัญชา ข้าราชการจึงมักมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมที่จะเป็นผู้นำทางการเมือง (political leader) คงมีความเหมาะสมแต่เพียงผู้นำทางการบริหาร (administrative leader) เท่านั้น ข้าราชการจึงมักเป็นที่กล่าวขวัญกันว่าเป็นผู้มี "พฤติกรรมแบบข้าราชการ"

ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นหน้าที่ของพรรคการเมืองที่จะต้องฝึกอบรมให้เกิดมีผู้นำทางการเมืองขึ้นในระดับต่าง ๆ และการฝึกอบรมผู้นำทางการเมืองในสถาบันพรรคการเมือง ย่อมมีความเหมาะสมสำหรับการปกครองแบบประชาธิปไตยหลายประการ กล่าวคือการฝึกให้รู้ลึกการ

ต่อรองผลประโยชน์ (interest bargaining) ไม่ว่าจะ เป็นผลประโยชน์ทางการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคมอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง รู้จักบทบาทหน้าที่ของนักการเมือง รู้จัก สถานประโยชน์ระหว่างพรรคการเมืองกับประชาชน รู้จักสำรวจประชามติและแสวงหาความต้องการที่แท้จริง (felts needs) ของประชาชน รู้จักเสียสละเพื่อส่วนรวม รู้จักกติกาหรือระเบียบข้อบังคับทางการเมือง มีความคิดริเริ่มในฐานะผู้นำทางการเมือง ฯลฯ แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าในประเทศไทยพรรคการเมืองยังมิได้ทำหน้าที่อย่างเต็มที่และได้ผลดีนัก การฝึกอบรมผู้นำทางการเมืองจึงยังคงขึ้นอยู่กับระบบราชการ

หน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของพรรคการเมืองก็คือ การสำรวจประชามติของประชาชน (public opinion) เพื่อให้พรรคการเมืองได้รับความนิยมของประชาชนอยู่เสมอ และมีจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ไม่ว่าจะ เป็นสมาชิกในสภา (intra-parliament) ซึ่งได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนฯ หรือสมาชิกนอกสภา (extra-parliament) ซึ่งได้แก่ สมาชิกทั่วไป ในการนี้พรรคการเมืองจะต้องสำรวจความต้องการและความเคลื่อนไหว ในความคิดเห็นของประชาชนอยู่เสมอ และพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องเหมาะสมกับประชามติของประชาชน อยู่ตลอดเวลา พรรคการเมืองก็จะได้รับความนิยมจากประชาชน และสามารถเป็นรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปัญหาพรรคการเมืองไทยจึงอยู่ที่ว่า พรรคการเมืองขาดสาขาพรรคที่กระจายกันทั่วไป และสามารถช่วยพรรคการเมืองทำหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ทำให้การดำเนินงาน กระทำอยู่ในขอบเขตจำกัด เฉพาะศูนย์กลางของพรรค (headquarters) ซึ่งตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครเท่านั้น และมักจะทำหน้าที่อย่างเข้มแข็งแต่เฉพาะก่อนการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเท่านั้น แต่แท้ที่จริงแล้ว ในเวลาปกติพรรคการเมืองก็ต้องมีการเตรียมตัวอยู่ตลอดเวลาเพื่อหาคะแนนนิยม อาทิ การติดต่อกับผู้สมัครหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่เสมอ โดยพยายามให้สมาชิกและผู้สนใจทราบกิจการที่พรรคการเมืองได้กระทำไปในรัฐสภา เพื่อว่าเขาจะเกิดความสนใจและจะได้ลงคะแนนเสียงให้ในการเลือกตั้งคราวต่อไป หรือในการเลือกตั้งอื่น ๆ ซึ่งพรรคการเมืองส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง และในขณะเดียวกันก่อนหน้าการเลือกตั้ง พรรคการเมืองก็ต้องให้ความสนใจกับสมาชิกพรรค และผู้สนใจมีรายชื่อในบัญชีเลือกตั้งของ

ทางราชการเพื่อว่าจะได้รับคะแนนเสียงมากขึ้นในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

ความสำคัญของการมีสาขาพรรคการเมือง²

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าสาขาพรรคการเมือง เป็นสิ่งจำเป็นและจะขาดเสียมิได้สำหรับระบอบประชาธิปไตย และสำหรับประชาธิปไตยในประเทศไทยภายหลังเหตุการณ์ทางการเมืองเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ประชาชนตื่นตัวทางการเมืองและให้ความสนใจในระบบพรรคการเมืองมากพอสมควร โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพฯ และหลายจังหวัดในภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคอีสาน ภาคตะวันออก และภาคใต้ ตลอดจนจังหวัดชายแดนภาคใต้ ฉะนั้นพรรคการเมืองใหญ่ ๆ จึงควรที่จะขยายสาขาพรรคของตนให้มากขึ้น ไปในภาคต่าง ๆ และในกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ (interest group) ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (economic group) เช่น สหภาพแรงงาน กรรมกร สหกรณ์ สมาคม เกษตรกร สมาคมข้าราชการพลเรือน ฯลฯ หรือกลุ่มผลประโยชน์ทางสังคม เช่น สมาคมพยาบาล แพทย์สมาคม มูลนิธิทางศาสนา มูลนิธิสาธารณประโยชน์อื่น ๆ บางกลุ่มก็อาจเป็นทั้งกลุ่มเศรษฐกิจและสังคมทั้ง 2 อย่าง นอกจากนี้พรรคการเมืองใหญ่ ๆ ในประเทศควรต้องให้ความสนใจในการขยายสาขาพรรค ไปสู่ส่วนภูมิภาคและในส่วนท้องถิ่นให้กว้างขวางยิ่งขึ้นเพื่อเพิ่มความนิยมหรืออย่างน้อยก็อย่าให้ความนิยมลดลงไป และข้อสำคัญที่สุด สาขาของพรรคจะต้องทำหน้าที่สนับสนุนพรรคการเมืองให้ทำหน้าที่ของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยได้ผลดียิ่ง เพราะสาขาพรรคจะเป็นรากฐาน (base) ที่สำคัญยิ่งของพรรคที่จะทำให้พรรคมีความเข้มแข็ง กลไกของพรรคจะต้องเชื่อมโยงเป็นใยแมงมุมเสมือนเครื่องจักรนาฬิกา นับตั้งแต่ศูนย์กลางลงไปจนถึงสาขาของพรรคซึ่งกระจัดกระจายไปทั่วประเทศ เมื่อศูนย์กลางสั่งงานทุกส่วนของพรรคจะต้องทำหน้าที่ประสานงานกันทันที อันจะทำให้พรรคการเมืองมีประสิทธิภาพในการทำงาน

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 100.

จากสภาพของปัญหาและความสำคัญดังกล่าว ประเด็นปัญหาที่น่าสนใจและนำมาเป็น หัวข้อในการทำวิทยานิพนธ์ จึงมุ่งที่จะศึกษาว่าบทบาทของสาขาพรรคมีส่วนในการเสริมสร้าง ฐานอำนาจทางการเมืองให้แก่พรรคการเมืองหรือไม่ ตลอดจนศึกษาถึงผลของการมีและการ ยอมรับของพรรคการเมือง รวมทั้งประโยชน์อันจะเกิดขึ้นจากการมีสาขาพรรคการเมือง เพื่อที่ จะได้นำมาเป็นข้อมูลในการใช้ค้นคว้า และเพื่อปรับปรุงแก้ไขการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองไทย ต่อไปในอนาคต ก็ด้วยความมุ่งหวังที่จะเห็นพรรคการเมืองไทยเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้ม แข็ง และพัฒนาระบบการเมืองระบอบประชาธิปไตยของไทย ให้เป็นไปตามแนวทางที่ถูกต้อง และมีเสถียรภาพสืบต่อไป

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

จากสภาพปัญหาเรื่อง "บทบาททางการเมืองของสาขาพรรคการเมือง" ในการวิจัย นี้จึงมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาที่สำคัญ คือ

1. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองไทย
2. เพื่อศึกษาว่าบทบาทของสาขาพรรคการเมืองมีส่วนในการเสริมสร้างฐานอำนาจทางการเมืองแก่พรรคการเมืองหรือไม่อย่างไร
3. เพื่อศึกษาถึงผลการมีและการยอมรับของพรรคการเมือง ตลอดจนประโยชน์อัน เกิดจากมีสาขาพรรคการเมือง
4. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและข้อจำกัดในการดำเนินงานของสาขาพรรค

สมมติฐานในการวิจัย

ในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดสมมติฐานที่เกี่ยวกับบทบาททางการเมืองของสาขา พรรคการเมืองไว้ดังนี้ว่า

"สาขาพรรคการเมืองเป็นกลไกทางการเมือง ที่พรรคการเมืองมุ่งใช้ประโยชน์ ในการขยายฐานคะแนนเสียง, การให้การศึกษาดูงานทางการเมือง, การเป็นศูนย์ ประสานงานระหว่างสมาชิกพรรค, การรวบรวมปัญหาในท้องถิ่นเพื่อส่งต่อให้พรรค

ในส่วนกลางและการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้ง แต่บทบาทที่แท้จริงของสาขาพรรค
ประชาธิปไตยนั้น จะมุ่งเน้นไปที่การรณรงค์หาเสียงให้กับผู้สมัครของพรรคในเฉพาะ
ช่วงที่มีการเลือกตั้งเท่านั้น หน้าที่อื่น ๆ ของสาขาพรรคไม่ได้รับความสนใจและนำ
มาปฏิบัติอย่างจริงจัง ซึ่งส่งผลให้พรรคประชาธิปไตย ไม่สามารถพัฒนาการให้เป็น
พรรคการเมืองแบบมวลชนอย่างแท้จริง"

วิธีการดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาเรื่อง "บทบาททางการเมืองของสาขาพรรคการเมือง" นี้จะจำแนก
การศึกษาออกเป็น 2 ส่วน คือ ในส่วนแรกเป็นการศึกษาโดยข้อมูลเอกสารที่มีอยู่แล้ว
(existing data) และในส่วนที่สองเป็นการศึกษาโดยวิธีสำรวจ (survey research)
ทั้งนี้หลักการและการดำเนินงานการวิจัยเป็นขั้นตอนต่อเนื่องตามลำดับนี้ คือ

1. การทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง (review of related literatures)
ซึ่งศึกษาทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง ตลอดจนการจัด
โครงสร้างองค์กรของพรรคการเมืองต่าง ๆ เช่น พรรคแรงงาน, พรรคอนุรักษ์นิยมของอังกฤษ
รวมทั้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง และโครงสร้างการจัดองค์กรของพรรคประชาธิปไตย
โดยในการศึกษาจากข้อมูลเอกสารนี้ ผู้วิจัยได้ค้นคว้าข้อมูลทั้งหลายที่เกี่ยวข้องจากเอกสาร
ต่าง ๆ ดังนี้

1.1 เอกสารประเภทรายงาน ได้แก่ รายงานการประชุมนโยบายพรรค
การเมือง รายงานต่าง ๆ ของพรรคการเมืองที่เกี่ยวข้อง

1.2 กฎหมายและระเบียบคำสั่ง ได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พระราช
บัญญัติการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติพรรคการเมือง, ระเบียบข้อบังคับพรรคการเมือง

1.3 เอกสารสิ่งตีพิมพ์ ได้แก่ บทความหรือข้อเขียนประเภทวิจารณ์,
ประมวลเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเมืองที่ลงพิมพ์ในหนังสือพิมพ์และวารสารต่าง ๆ

1.4 เอกสารวิจัย ได้แก่ ผลงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ งานเขียนทาง
วิชาการ อันเป็นหลักฐานทางวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. การวิจัยแบบสำรวจ (survey research)

การวิจัยในส่วนนี้ได้ใช้วิธีสัมภาษณ์ บุคคลที่เกี่ยวข้องและมีบทบาทในการทำงานของสาขาพรรคประชาธิปัตย์ โดยทำการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกที่เปิดโอกาสให้ผู้วิจัย ชักถามและตั้งคำถามที่เจาะประเด็นตามวัตถุประสงค์และปัญหาของการวิจัย เพื่อความยืดหยุ่นและให้ได้ข้อมูลที่เจาะลึกซึ่งจะทำให้การวิจัยมีความเที่ยงตรง และสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอบเขตในการวิจัย

ศึกษามบทบาททางการเมืองของสาขาพรรคการเมือง โดยเลือกศึกษาเฉพาะพรรคประชาธิปัตย์ เนื่องจากเป็นพรรคการเมืองซึ่งมีโครงสร้างการจัดองค์การพรรคอย่างมีระบบมานาน ซึ่งในปัจจุบัน (พ.ศ. 2535) มีสาขาพรรคถึง 153 สาขา^๓ ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่มีสาขาพรรคมากที่สุด และเป็นพรรคการเมืองที่ริเริ่มการจัดตั้งสาขาพรรคอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด ซึ่งจะทำให้การเก็บข้อมูลนั้นมีความถูกต้องและตรงกับเรื่องที่ทำการศึกษา ซึ่งจะทำให้การศึกษามบทบาทของสาขาพรรคประชาธิปัตย์ เฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร เท่านั้น เพื่อให้เกิดความสะดวกในการเก็บข้อมูลในการวิจัย โดยจะทำการศึกษาประวัติ ความเป็นมา ตลอดจนบทบาททางการเมืองของสาขาพรรคประชาธิปัตย์ ตั้งแต่มีการจัดตั้งจนถึงปัจจุบัน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การวิจัยปัญหาต่าง ๆ มีความมุ่งหวังว่าผลการศึกษาจะนจะสามารถให้ประโยชน์ได้ในทางใดทางหนึ่ง เช่นเดียวกับการศึกษา "บทบาททางการเมืองของสาขาพรรคการเมือง" ดังกล่าว ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับก็คือ

1. ทำให้ทราบถึงบทบาทและหน้าที่ของสาขาพรรคการเมืองที่มีส่วนในการเสริมสร้างฐานอำนาจทางการเมืองให้แก่พรรคการเมือง

^๓ ข้อมูลจากกรมการปกครอง ถึงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2535

2. เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการดำเนินกิจกรรมของสาขาพรรค
3. เป็นแนวทางในการศึกษาการพัฒนาพรรคการเมืองต่อไป

การนำเสนอรายงานการวิจัย

บทที่ 1 บทนำ เป็นการกล่าวถึงความสำคัญและความเป็นมาของสภาพปัญหาในการวิจัย วัตถุประสงค์ สมมติฐานในการวิจัย วิธีการดำเนินการวิจัย ขอบเขตในการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และวิธีเสนอรายงานการวิจัย

บทที่ 2 แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการวิจัย ที่จะนำมาใช้เป็นพื้นฐานในการศึกษา ได้แก่ ทฤษฎีและแนวความคิดเรื่องบทบาท, ทฤษฎีการกำเนิดพรรคการเมือง, บทบาทและหน้าที่ของสาขาพรรคการเมือง

บทที่ 3 เป็นการกล่าวถึงประวัติความเป็นมาของพรรคประชาธิปัตย์และการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง ตลอดจนโครงสร้างและการจัดองค์การของพรรค

บทที่ 4 เป็นบทที่ว่าด้วยการวิเคราะห์ข้อมูล อันเป็นการวิเคราะห์ถึงบทบาททางการเมืองของสาขาพรรคประชาธิปัตย์ ว่ามีส่วนในการเสริมสร้างฐานอำนาจทางการเมืองให้แก่พรรคประชาธิปัตย์หรือไม่และมีปัญหาในการดำเนินงานตามที่ได้ตั้งสมมติฐานหรือไม่

เมื่อได้ทำการศึกษาข้อมูลดังกล่าวมาแล้วนั้น ในส่วนของการนำเสนอข้อมูลในบทที่ 5 จะเป็นการสรุปผลการศึกษาที่ได้จากการวิจัย รวมทั้งเป็นการนำเสนอข้อเสนอแนะ

