



บทที่ 2

## แนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย

เนื่องจากการศึกษาวิจัยเรื่องการย้ายพรรคของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยนี้ ผู้วิจัยได้ใช้แนวความคิดและทฤษฎีความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง เป็นเครื่องมือในการศึกษาวิจัย ดังนั้นในบทนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอ แนวความคิดและทฤษฎีความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง อย่างไรก็ตามก่อนที่จะนำเสนอแนวความคิดและทฤษฎีความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองนี้ ผู้วิจัยจะนำเสนอแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับพรรคการเมืองก่อน เพื่อเป็นพื้นฐานในการที่จะทำความเข้าใจแนวความคิดและทฤษฎีความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำเสนอในลำดับถัดไป

### พรรคการเมือง

#### 1. ความหมายของพรรคการเมือง

คำว่า "พรรคการเมือง" มีรากศัพท์มาจากคำในภาษาละตินว่า "pars" แปลว่า "ส่วน" (part) และตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า "political party" ส่วนภาษาฝรั่งเศสตรงกับคำว่า "partie politique" และในภาษาเยอรมัน "politische partai"<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและมรดกพรรคการเมืองไทย (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2524), หน้า 5.

จากความหมายของรากศัพท์ในภาษาละตินของคำว่า "pars" ซึ่งแปลว่า "ส่วน" นี้ ดังนั้นพรรคการเมือง จึงหมายความถึงส่วนของราษฏรหรือการที่ราษฏรแบ่งแยกออกไปเป็นส่วน ๆ (กลุ่ม) ตามความคิดเห็นหรือประโยชน์ได้เสียในทางการเมือง<sup>2</sup> นั้นเอง

นอกจากความหมายของพรรคการเมืองตามรากศัพท์ดังกล่าวแล้ว ยังมีนักรัฐศาสตร์หลายท่าน ได้ให้ความหมายของพรรคการเมืองไว้ เพื่ออธิบายความหมายและลักษณะที่สำคัญของพรรคการเมืองให้กระจ่างชัดขึ้น ตามแต่ทัศนะของแต่ละท่านดังต่อไปนี้

Edmund Burke ได้ให้ความหมายของพรรคการเมืองว่าพรรคการเมือง ได้แก่ "คนกลุ่มหนึ่งซึ่งรวมกันตามแนวหลักการบางอย่าง โดยมีจุดมุ่งหมายร่วมกันในการส่งเสริมผลประโยชน์ของชาติ"<sup>3</sup>

Herman Finer ได้ให้คำจำกัดความของพรรคการเมืองว่าพรรคการเมืองหมายถึง คณะหรือสมาคมของบุคคลซึ่งได้ตกลงใจกันถึงหลักการจัดการปกครองของรัฐ โดยมีการตกลงใจร่วมกันระหว่างสมาชิกของคณะบุคคลหรือสมาคมนั้น เพื่อนำเอาหลักการดังกล่าวไปปฏิบัติให้บังเกิดผลอย่างจริงจัง<sup>4</sup>

Jack C. Plano และ Milton Greenberg ได้ให้คำจำกัดความว่าพรรคการเมือง คือ กลุ่มของบุคคล ซึ่งมีการตกลงกันในการกำหนดมาตรการทางอุดมการณ์

<sup>2</sup>หยุด แสงอุทัย, พรรคการเมือง (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ศิษย์, 2517), หน้า 8.

<sup>3</sup>Edmund Burke, Reflections on the Revolution in France (Chicago: Henry Regnery Company, 1955).

<sup>4</sup>Herman Finer, The Theory and Practice of Modern Government (New York: Holt Rinehart and Winston, 1949).

ทางประการ และได้จัดตั้งขึ้นเป็นองค์การเพื่อชนะการเลือกตั้งจัดตั้งรัฐบาล และดำเนินนโยบายสาธารณะ (Public Policy)<sup>5</sup>

Willian Goodman ให้ความหมายของพรรคการเมืองว่าพรรคการเมืองคือ "องค์การซึ่งเป็นที่รวบรวมของสมาชิกที่มีความคิดเห็นคล้ายคลึงกัน โดยมีจุดประสงค์ที่จะชนะการเลือกตั้งเข้าไปใช้อำนาจรัฐบาลเพื่อจะได้มีอิทธิพล สิทธิและผลประโยชน์จากอำนาจนั้น"<sup>6</sup>

G.A. Jacobson และ M.H. Libman ได้ให้นิยามพรรคการเมืองไว้ว่าพรรคการเมืองได้แก่ "การจัดรวมกันเป็นสมาคมหรือองค์การของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยมีจุดประสงค์ที่จะควบคุมบุคลากรและนโยบายของรัฐบาล"<sup>7</sup>

จากความหมายของพรรคการเมืองที่กล่าวมาโดยย่อนี้ อาจสรุปได้ว่าพรรคการเมืองหมายถึง การรวมตัวของบุคคลที่มีอุดมการณ์ หรือแนวความคิดเห็นในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในแนวกว้าง ๆ ตรงกันหรือคล้ายคลึงกัน

<sup>5</sup>Jack C. Plano and Milton Greenberg, The American Political Dictionary, Second Edition (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1967), pp. 111-112.

<sup>6</sup>Willian Goodman, The Two-Party System in The United States (New York: D. Van Nostrand Co., Inc., 1960), p. 6.

<sup>7</sup>G.A. Jacobson and M.H. Libman, Political Science (New York: Barry and Nobee, 1969), p. 90.

## 2. ลักษณะของพรรคการเมือง

โดยทั่ว ๆ ไปแล้วพรรคการเมืองจะต้องมี ลักษณะที่จะต้องประกอบไปด้วย ลักษณะดังต่อไปนี้คือ<sup>8</sup>

- 2.1 เป็นคณะบุคคลที่รวบรวมกันเป็นองค์การ
- 2.2 เป็นการรวมตัวกันตามแนวความคิดเห็น หรือหลักการบางอย่างที่เห็นพ้องต้องกัน
- 2.3 มีการกำหนดประเด็นปัญหาและนโยบาย
- 2.4 มีการคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้ง
- 2.5 มีจุดมุ่งหมายที่จะเข้าไปควบคุมการดำเนินงาน และนโยบายของรัฐบาล

2.1 พรรคการเมืองเป็นคณะบุคคลที่รวมกันเป็นองค์การ กล่าวคือ ที่จะเรียกเป็นพรรคการเมืองนั้น จะต้องเป็นคณะบุคคล ซึ่งหมายถึงการรวมตัวของบุคคลหลาย ๆ คน แต่บุคคลที่รวมเป็นกลุ่มหรือเป็นคณะนั้น ยังไม่จัดว่าเป็นพรรคการเมือง ถ้าไม่มีการจัดสรรเป็นองค์การ การจัดสรรเป็นองค์การ คือ การมีสำนักงานหรือที่นัดหมายสำหรับสมาชิก จะพบปะเพื่อปรึกษาหารือหรือติดต่อกันประจำ และมีระเบียบในการดำเนินกิจการของพรรค เช่น การรับบุคคลเข้าเป็นสมาชิก การจัดสรรหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินกิจการ ได้แก่ การกำหนดตำแหน่งหัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค คณะกรรมการกลาง วิป รวมทั้งการจัดหาทุนหรือรายได้ การประชาสัมพันธ์ เป็นต้น การจัดสรรเป็นองค์การของพรรคการเมืองนี้ ยังแสดงลักษณะของการดำเนินกิจการอย่างเป็นทางการด้วย

2.2 พรรคการเมืองเป็นการรวมตัวกันตามแนวความคิดเห็นหรือหลักการบางอย่างที่เห็นพ้องต้องกัน กล่าวคือ บุคคลที่มารวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองนั้น อาจเกิดจากการมีอุดมการณ์ หรือแนวความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ตรงกัน

<sup>8</sup>วิทยา นภาศิริกุลกิจ และ สุรพล ราชภัณฑารักษ์, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์รามินทร์, 2526), หน้า 5-8.

หรือมีส่วนได้เสียทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เหมือนกัน เช่น มีฐานะทางสังคม หรืออาชีพเดียวกันมามารวมกันจัดตั้งพรรค เพื่อคุ้มครองหรือส่งเสริมผลประโยชน์ของกลุ่ม คน

อย่างไรก็ตาม เป็นเรื่องยากที่บุคคลที่มาารวมกันหรือสมาชิกพรรค การเมืองจะมีความคิดเห็นพร้อมกันทุกอย่าง แม้ว่าหลักการใหญ่ ๆ จะต้องเห็นพร้อมกัน รายละเอียดปลีกย่อย อาจมีความคิดเห็นแตกต่างกันไปบ้าง ซึ่งมักเป็นความแตกต่าง ทางด้านวิธีการไปสู่เป้าหมาย

2.3 พรรคการเมืองมีการกำหนดประเด็นปัญหาและนโยบายสาธารณะ ได้กล่าวแล้วว่า พรรคการเมืองเป็นองค์การที่มีจุดมุ่งหมายที่จะเข้าไปเป็นรัฐบาล เพื่อ อำนวยความสะดวกของประเทศตามแนวความคิดเห็น หรืออุดมการณ์ของกลุ่ม หรือพรรคของตน ซึ่งในการนี้พรรคจะต้องรณรงค์ เรียกร้องและชักชวนให้ประชาชนมาสนับสนุนพรรค โดย พรรคจะคอยศึกษาติดตามภาวะการต่าง ๆ ของประเทศ และชี้ให้ประชาชนเห็นประเด็น ปัญหาต่าง ๆ ว่าประเทศในขณะนี้มีปัญหาอย่างไร และเสนอวิธีแก้ปัญหานั้น และพรรค จะนำมารวมเป็นโครงการและนโยบายทั้งระยะสั้นและระยะยาว

2.4 พรรคการเมืองจะคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งพรรคการเมือง ทุกพรรคมีจุดมุ่งหมายเข้าไปเป็นรัฐบาล หรือเพื่อควบคุมการบริหารงาน หรือนโยบายของ รัฐบาล ดังนั้นการที่จะเป็นพรรคการเมือง ถ้ามีเพียงคณะบุคคล หรือสมาคม ตกลงถึงหลัก การแห่งนโยบายทางการเมือง เท่านั้น ยังหาทำให้เกิดเป็นพรรคการเมืองไม่ จึงต้องมี องค์ประกอบ อีกประการหนึ่ง คือการคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้จุดมุ่ง หมายอันเป็นเจตนารมณ์ของบุคคลที่เข้ามารวมเป็นกลุ่มทางการเมือง ในลักษณะของพรรค การเมืองแม้ว่าสมาชิกพรรคทุกคนจะไม่ได้เข้าสมัครรับเลือกตั้ง แต่ได้มีการส่งสมาชิกบาง คนเข้าสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อหวังชนะเลือกตั้ง ก็ถือว่าเป็นพรรคการเมืองแล้ว

2.5 พรรคการเมืองมีจุดมุ่งหมายที่จะเข้าไปควบคุมการดำเนินงาน และ นโยบายของรัฐบาล เป็นลักษณะที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งพรรคการเมือง กล่าว

คือ พรรคการเมืองทุกพรรคย่อมหวังที่จะชนะเลือกตั้ง เพื่อเข้าไปจัดตั้งรัฐบาล เพื่อควบคุม  
กลไกการบริหารงานตลอดจนนโยบายของรัฐ ในกรณีที่พรรคการเมืองใดไม่มีเสียงข้างมาก  
พอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ ก็จะทำหน้าที่เป็นพรรคม่ายค้ำ ซึ่งหน้าที่ของพรรคม่ายค้ำก็คือ  
คอยตรวจสอบควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล นำเอาข้อบกพร่องหรือความล้มเหลวในการ  
บริหารงานของรัฐบาลมาตีแผ่ให้ประชาชนทราบ

### 3. หน้าที่และบทบาทของพรรคการเมือง

ในระบบการเมืองทุกระบบพรรคการเมืองเป็นสถาบันการปกครองที่สำคัญที่สุด ดังที่ กาเบรียล เอ.อัลมอนด์ (Gabriel A. Almond) ได้กล่าวถึงความจำเป็นและ  
บทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองไว้ว่า "ในระบบการเมืองทุกระบบจำเป็นที่จะต้องพึ่งพา  
อาศัยพรรคการเมือง ในสังคมเบ็ดเสร็จ (totalitarian community) จะให้พรรค  
การเมืองเป็นเสมือนเครื่องมือที่จะให้ไต่ถามซึ่งเสียงสนับสนุนจากมวลชน ในสังคมประชาธิปไตย  
ก็โดยจะใช้พรรคการเมืองเป็นเสมือนช่องทางที่จะแสดงออก หรือรวบรวมข้อเสนอต่าง ๆ  
ที่จะเข้าสู่ระบบ ในสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลง จะใช้พรรคการเมืองเสมือนเป็นเอเจนต์ที่จะ  
สร้าง หรือก่อโครงสร้างของพฤติกรรมจากคุณค่าใหม่ ๆ"<sup>9</sup> ซึ่งการที่ในระบบการเมืองทุกระบบ  
พรรคการเมืองเป็นสถาบันการปกครองที่สำคัญที่สุดก็เพราะว่า พรรคการเมืองมี  
บทบาทและหน้าที่ดังกล่าว

กระมล ทองธรรมชาติ ได้กล่าวถึงบทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมืองไว้  
ว่า<sup>10</sup>

<sup>9</sup>Gabriel A. Almond, Comparative Politics (New York: Alfred Knopf, 1958), p. 80.

<sup>10</sup>กระมล ทองธรรมชาติ, การเมืองและประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ: บรรณกิจ  
เทรดดิ้ง, 2519), หน้า 236-241.

1. พรรคการเมือง ช่วยรวบรวมเกี่ยวกับความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับปัญหาสาธารณะต่าง ๆ และพรรคการเมืองต่าง ๆ ก็เสนอแนะนโยบายสำหรับใช้แก้ปัญหาสาธารณะนั้น ๆ มาให้ประชาชนทั่วไปได้พิจารณาตัดสินใจ เลือกแนวนโยบายที่ตนชอบมากที่สุด
2. พรรคการเมือง ทำหน้าที่เป็นตัวแทนด้านการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ พร้อมกับนำเอาความคิดเห็นและความต้องการของกลุ่มเหล่านั้นมาตีแผ่ให้ประชาชนทั่วไป และเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทราบ และตกลงใจว่าควรจะให้การสนับสนุน ความคิดเห็นและความต้องการของกลุ่มใด
3. พรรคการเมือง เป็นผู้ให้การศึกษาด้านการเมืองแก่ประชาชนทั่วไป และช่วยให้ประชาชนทั่วไปได้มีความรู้ความเข้าใจ ในปัญหาของบ้านเมืองมากขึ้น
4. พรรคการเมือง ช่วยปลุกและระดมมวลชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง และช่วยทำให้การปกครองเป็นของประชาชน และโดยประชาชนมากขึ้น
5. พรรคการเมือง ช่วยให้มีการจัดตั้งรัฐบาลได้ง่าย และช่วยทำให้สมาชิกสภาทั้งที่เป็น และมีได้เป็นรัฐมนตรีทำงานประสานกัน
6. พรรคการเมือง ช่วยควบคุม และเร่งรัดให้ข้าราชการประจำปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล เพื่อสนองความต้องการของประชาชนอย่างจริงจัง

จรรยา สุภาพ กล่าวถึงบทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมืองไว้ 16 ประการ คือ<sup>11</sup>

1. เป็นเครื่องมือเชื่อมโยงกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมเข้าด้วยกัน
2. รวมเอาประชาชนที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเข้าเป็นกลุ่มก้อน เพื่อให้เกิดความผูกพันต่อกัน ด้วยหวังว่าจะทำให้งานทางการเมืองดำเนินไปอย่างถูกต้องได้ผล และทำให้เกิดพลังทางการเมือง

<sup>11</sup>จรรยา สุภาพ, "องค์การเมืองและการปกครอง," ใน การปกครองและการเมืองไทย (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2521), หน้า 184-185.

3. กระตุ้นให้ประชาชนทั่วไปได้สนใจที่จะมีส่วนในการปกครอง ด้วยวิธีเสนอตัวผู้แข่งขันที่มีชื่อเสียงเข้าสมัครรับเลือกตั้ง จัดตั้งสโมสรหรือจัดให้มีชมรมต่าง ๆ รวมทั้งการพักผ่อนหย่อนใจ โดยหวังที่จะสร้างความสนใจทางการเมือง
4. ให้การศึกษาแก่ประชาชนทั่วไป ด้วยการแจกจ่ายเอกสารแสดงสุนทรพจน์และใช้สื่อมวลชน
5. กำหนดพื้นฐานหรือหลักเกณฑ์ในการที่จะทำให้กลุ่มต่าง ๆ ของประชาชนสามารถร่วมมือปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม
6. พรรคการเมืองมีบทบาทในการเลือกตั้ง ทำให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยดีมีประสิทธิภาพ และการเลือกตั้งนี้เองจะเป็นเครื่องผ่อนคลายความตึงเครียด และความต้องการของประชาชน
7. พรรคการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบายต่าง ๆ ซึ่งจะแสดงนโยบายนี้ต่อประชาชนในการรณรงค์หาเสียง
8. พรรคการเมืองมีส่วนในการค้นหาสมาชิก และการที่จะให้ประชาชนสนับสนุนนโยบายได้ และเสนอความคิดเห็นใด ๆ ได้ขึ้น เท่ากับมีส่วนส่งเสริมความยินยอมพร้อมใจในปัญหาต่าง ๆ
9. มีส่วนแสวงหาผู้สมัครรับเลือกตั้ง และฝึกอบรมคนเหล่านี้ให้เป็นผู้แทนราษฎร
10. นำเอาแผนการ นโยบายและข้อเสนอแนะต่าง ๆ ไปชี้แจงให้ประชาชนได้ทราบ
11. เป็นกลไกที่จะรับภาระทางการเมือง และพร้อมที่จะดำเนินการทางการเมืองอยู่เสมอ
12. เมื่อได้รับเสียงข้างมากก็จะทำหน้าที่เป็นรัฐบาล และเมื่อได้รับเสียงข้างน้อยก็จะเป็นผู้ควบคุมคัดค้านนโยบายรัฐบาล เป็นเครื่องมือถ่วงดุลย์อำนาจของผู้ที่ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งไม่ให้หลงอำนาจ
13. พรรคการเมืองเป็นผู้รักษามลประโยชน์ของชาติ ด้วยการชี้แจงให้ประชาชนได้ทราบความเป็นไปของประเทศ และรับใช้ชาติด้วยการนำเอานโยบายที่ประชาชนรับรองแล้วไปปฏิบัติการวางแผน และปฏิบัติตามแผนอย่างมีเหตุผล



14. พรรคการเมืองเชื่อมโยงช่องว่างในทางเศรษฐกิจ ภูมิศาสตร์ ทำให้ส่วนต่าง ๆ ของประเทศเข้ามารวมกันอยู่ได้

15. พรรคการเมืองมีหน้าที่จะต้องหาข้อประนีประนอมต่าง ๆ เพื่อกำหนดไว้ในนโยบายของชาติ ทำให้ความต้องการของผู้มีสิทธิออกเสียงได้รับผลคือ สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง ๆ

16. เป็นช่องทางที่มหาชนสามารถแสดงออกได้อย่างชัดเจน

พงศ์เพ็ญ ศกุนตาศัย มีความเห็นว่าในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย พรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญมาเป็นอันดับหนึ่ง โดยพรรคการเมืองจะทำหน้าที่ 3 ประการ คือ<sup>12</sup>

1. พรรคการเมืองทำหน้าที่เป็นผู้นำทางการเมืองเป็นผู้ชี้ปัญหาต่าง ๆ ของชาติ และราษฎรกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหา และชั้นอาสาเข้าดำเนินการแก้ไข
2. พรรคการเมือง เป็นศูนย์รวมพลังของประชาชน
3. พรรคเป็นพลังที่หาทดแทนไม่ได้ในการควบคุม และใช้อำนาจการปกครองในกรณีที่เป็นฝ่ายค้าน

นอกจากบทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมืองดังกล่าวข้างต้นแล้ว พรรคการเมืองยังมีบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญอีกดังต่อไปนี้

หน้าที่พื้นฐานของพรรค คือ การก่อกองคนหาชน และทดสอบทัศนคติ และส่งข่าวสารเหล่านั้นไปยังเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้นำ เพื่อว่าทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง ประชาชนและรัฐบาล จะได้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันใกล้ชิดพอควร ดูจากลักษณะนี้ เรา

<sup>12</sup>พงศ์เพ็ญ ศกุนตาศัย, "ปัญหาการเติบโตของพรรคการเมือง," ใน รัฐธรรมนูญ สำหรับชาวบ้าน (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ศิษเนศ, 2516), หน้า 167.

จะเห็นได้ว่า พรรคจึงเป็นเสมือนตัวแปรที่ตั้งอยู่ตรงกลางระหว่างประชาชนกับรัฐบาล  
นั่นเอง<sup>13</sup>

พรรคการเมืองมีบทบาทช่วยสร้างบูรณาการภายในประเทศ กล่าวคือ พรรคการเมืองจะช่วยเชื่อมโยงความแตกต่างของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นทางภูมิศาสตร์ ทางศาสนา เชื้อชาติ และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้เข้ามาเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ทั้งนี้เพราะพรรคการเมืองเป็นที่รวบรวมของความคิดทางการเมืองนานาประการ และมีจุดมุ่งหมายที่จะได้มีเสียงสนับสนุนมากที่สุด ฉะนั้นพรรคการเมืองจึงต้องพยายามดึงดูดความสนใจของประชาชนทุกหมู่เหล่าที่อยู่ตามท้องถิ่น และภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ ตามกลุ่มศาสนา เชื้อชาติ ตลอดจนกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้เข้ามาอยู่ในพรรค โดยพยายามแก้ไขข้อขัดแย้งต่าง ๆ และหาทางประนีประนอมให้บุคคลและกลุ่มต่าง ๆ เห็นร่วมกันในนโยบาย<sup>14</sup> ซึ่งการสร้างความเห็นร่วมกันดังกล่าว จะเป็นแนวทางที่นำไปสู่ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในประเทศ

พรรคการเมือง จะเป็นสถาบันที่เชื่อมหรือลดช่องว่างระหว่างในเมืองกับชนบทได้ พรรคการเมืองที่แท้จริงเป็นเสมือนเข้าหลอม หรือจุดที่ชาวชนบทกับชาวเมืองมาพบกัน และรวมตัวกันโดยชักหาให้ชาวชนบทหันมาเสียจากความโดดเดี่ยว และแก้ไขทัศนคติของชาวเมือง ให้เลิกดูถูกชีวิตความเป็นอยู่แบบชนบท และใกล้ชิดกับชาวชนบทมากยิ่งขึ้น อันเป็นการสร้างความสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชาชนในชาติ<sup>15</sup>

<sup>13</sup>David E. Apter, The Politics of Modernization (Chicago: The University of Chicago Press, 1965), p. 181.

<sup>14</sup>Carlton Clymer Ruder, Totton James Anderson, Carl Cluimby Christol and Thomas H. Greene, Introduction to Political Science (New York: McGraw-Hill Kogakusha Ltd., 1976), p. 316.

<sup>15</sup>ศณิน บุญสุวรรณ, รัฐมนตรีเมืองไทย (กรุงเทพฯ: เลช. เอน การพิมพ์, 2526).

#### 4. การจํากัดการพรรคการเมือง

ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งหรือไม่ขึ้นอยู่กับ การจํากัดการของพรรค กล่าวคือ ถ้าการจํากัดการของพรรคการเมืองมีประสิทธิภาพ พรรคการเมืองนั้นก็ย่อมมีความเข้มแข็ง และสามารถได้รับชัยชนะการเลือกตั้งได้โดยง่ายดังจะ เห็นได้จาก พรรคการเมืองในประเทศอังกฤษ พรรคเลเบอร์ กับพรรคคอนเซอร์เวทีฟ ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่มีความยั่งยืน มีอายุถึง 100 ปี สมาชิกพรรคมีความมั่นคงต่อพรรคมาก ก็เพราะส่วนหนึ่งนั้น พรรคการเมืองเหล่านี้มีการจํากัดการของพรรคที่มีประสิทธิภาพ มี สาขาของพรรคแพร่กระจายอยู่ทั่วประเทศ ตรงกันข้ามกับพรรคการเมืองที่ล้มลุกคลุกคลาน ตลอดมา หรือพรรคการเมืองเล็ก ๆ มักมีการจํากัดการของพรรคการเมืองที่ไม่มีประสิทธิภาพ<sup>16</sup> ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการจํากัดการของพรรคที่มีประสิทธิภาพนั้นจะต้องประกอบไปด้วย

- 4.1 นโยบายของพรรค
- 4.2 องค์การของพรรค
- 4.3 ปัจจัยคําเนินงาน การเงินและแนวร่วม
- 4.4 การประชุมใหญ่ของพรรค

##### 4.1 นโยบายของพรรคการเมือง

โดยทั่วไปแล้วนโยบายของพรรคก็คือ แผนการปฏิบัติของพรรค เมื่อพรรคได้มีโอกาสปกครองประเทศ ก็จะมีนโยบายของพรรคที่ได้วางไว้ไปเป็นนโยบายของรัฐบาล เพื่อปฏิบัติให้บรรลุผล หรือถ้าพรรคมิได้เป็นรัฐบาล ก็จะหาทางโฆษณา นโยบายของพรรคการเมืองของตนให้ประชาชนได้มองเห็นถึงความสำคัญตลอดเวลา เพื่อหวังที่จะเป็นรัฐบาลในอนาคต นั่นคือ นโยบายของพรรคเป็นสิ่งที่พรรคเสนอต่อประชาชน เพื่อเรียกร้องขอความสนับสนุนในขณะเลือกตั้ง และเป็นคํานับสัญญาที่พรรคจําต้องปฏิบัติ เมื่อพรรคได้มีโอกาสปกครองประเทศ

<sup>16</sup>ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า

ตามปกติพรรคการเมืองนั้น เกิดจากการรวมกลุ่มของบุคคลที่มีแนวความคิดหรืออุดมการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในแนวทางกว้าง ๆ ใกล้เคียงกันหรือเหมือนกัน เพื่อให้แนวความคิดหรืออุดมการณ์ที่ตนยึดมั่นนั้นมีการนำไปปฏิบัติ เมื่อพรรคได้มีโอกาสเข้าปกครองประเทศ ดังนั้นในเบื้องต้นบุคคลที่เข้ามารวมเป็นสมาชิกพรรคการเมือง จะต้องมีอุดมการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ในแนวทางกว้าง ๆ ใกล้เคียงกัน หรือเหมือนกันเสียก่อน เช่น อุดมการณ์ทางการเมืองอาจจะเป็นเสรีนิยมอนุรักษนิยม อุดมการณ์ทางเศรษฐกิจอาจเป็นทุนนิยม สังคมนิยม เป็นต้น ซึ่งอุดมการณ์เหล่านี้เป็นเสมือนตัวที่ช่วยดึงดูดให้บุคคลเข้ามารวมกันเป็นพรรคการเมือง

แต่อย่างไรก็ตาม แนวความคิดหรืออุดมการณ์หลักที่พรรคยึดถือก็มีลักษณะนามธรรมสูง หากต่อการนำไปเรียกร้องขอความสนับสนุนจากประชาชนทั่วไปเมื่อมีการเลือกตั้ง ดังนั้นพรรคการเมืองจึงจำเป็นต้องแปลงอุดมการณ์ของพรรคให้ไปเป็นนโยบาย โดยยึดถืออุดมการณ์ของพรรคเป็นหลัก เช่น พรรคแรงงานของอังกฤษ มีลัทธิทางเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมนโยบายทางเศรษฐกิจของพรรคก็มีนโยบายสังคมนิยมเช่นกัน พรรคคอมมิวนิสต์ของรัสเซียยึดถืออุดมการณ์มาร์กซิสม์-เลนินนิสม์ นโยบายของพรรคก็มีลักษณะเป็นมาร์กซิสม์-เลนินนิสม์ด้วย

นโยบายของพรรคการเมือง จะได้รับการจัดทำขึ้นโดยบุคคลชั้นนำภายในพรรคการเมืองนั้น และไปให้สมาชิกของพรรคให้ความเห็นชอบ โดยอาจมีการแก้ไขปรับปรุง โดยสมาชิกส่วนใหญ่ของพรรคได้เสมอ ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับธรรมเนียมของพรรคการเมืองแต่ละพรรคจะปฏิบัติไว้ ซึ่งอาจจะแตกต่างกันได้ การจัดทำนโยบายของพรรคการเมืองจะต้องอยู่ภายในขอบเขตความคิดเห็นหรือลัทธิ ซึ่งพรรคการเมืองนั้นได้นำมาใช้เป็นรากฐานในการก่อตั้งพรรคการเมือง ดังได้กล่าวมาแล้ว

นโยบายของพรรคการเมืองที่ดีจะต้องกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ ซึ่งพรรคนั้นสามารถปรับปรุงให้เหมาะสมได้ง่าย และสามารถเรียกคะแนนเสียงมาให้กับพรรคการเมืองได้โดยง่ายเช่นกัน นอกจากนี้การที่พรรคการเมืองจะมีผู้สนับสนุนสมาชิก พรรคมากน้อยเพียงใด ก็ย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายของพรรคเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพราะว่า บุคคลใดก็ตาม

จะสมัครเข้าเป็นสมาชิก ก็เพราะเขาได้พิจารณาแล้วว่า นโยบายของพรรคการเมืองนั้น ๆ สอดคล้องกับแนวความคิดของเขา และสามารถสนองตอบต่อความต้องการของเขาได้นั่นเอง

#### 4.2 องค์การของพรรคการเมือง (party organization)

การจัดองค์การของพรรคการเมืองนั้นมีจุดมุ่งหมายประการสำคัญคือ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่กิจกรรมร่วมระหว่างสมาชิกของพรรค การจัดองค์การของพรรคการเมืองโดยทั่วไป ได้แก่ การวางระเบียบในการทำงานร่วมกันของสมาชิกพรรค การกำหนดขอบเขตของกิจกรรมของสมาชิกพรรคการเมือง การเน้นหนักในเรื่องการไปสู่จุดหมายเดียวกัน (solidarity) การกำหนดกฎเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้นำระดับต่าง ๆ พร้อมทั้งมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสมาชิกแต่ละคนไว้อย่างชัดเจน

การจัดองค์การของพรรคการเมืองที่มีประสิทธิภาพ จะต้องมึลักษณะเป็นรูปปิรามิด กล่าวคือ พรรคต้องมีสาขาพรรคคดหล่นลงมาตั้งแต่ระดับชาติ ภาค จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และในกลุ่มผลประโยชน์ประเภทต่าง ๆ ที่สำคัญ ๆ ดังนั้นการจัดตั้งสาขาพรรค จึงมีอยู่ในทุกระดับของเขตการปกครอง และทุกกลุ่มอาชีพ โดยสาขาพรรคจะแพร่กระจายอยู่ทั่วประเทศ ซึ่งการจัดองค์การของพรรคด้วยการจัดตั้งสาขาพรรคในลักษณะดังกล่าว ทำให้พรรคมีฐานการสนับสนุนอย่างกว้างขวาง และสามารถทำหน้าที่ของตนเองได้สมบูรณ์

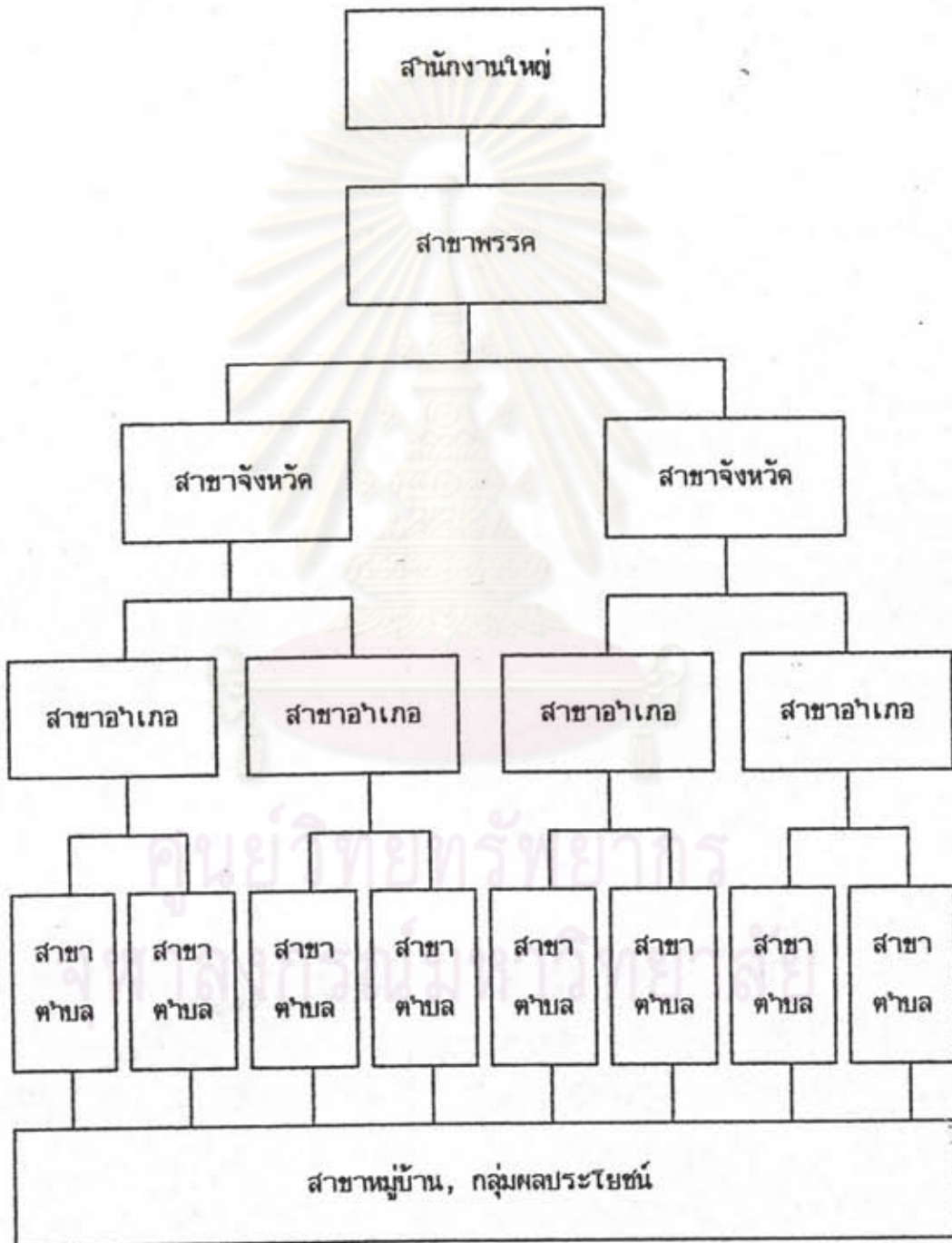
เพื่อให้การบริหารงานของพรรคมีประสิทธิภาพ การจัดองค์การของพรรคการเมือง จะต้องมีส่วนงานใหญ่ เป็นศูนย์กลางในการบริหารงานของพรรคเป็นสถานที่เพื่อใช้ในการติดต่อประสานงาน เป็นศูนย์สั่งการและการพบปะระหว่างสมาชิกพรรค โดยส่วนงานใหญ่ที่ใช้เป็นศูนย์กลางในการบริหารงานของพรรคนี้ จะมีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ การเงิน การแนะนำทั่วไป การปรึกษาหารือ และหน้าที่อื่น ๆ ที่จำเป็น

ภายในสำนักงานใหญ่ของพรรคจะต้องมีการจัดแบ่งหน้าที่อย่างหลากหลาย และมีหน่วยงานที่ตั้งขึ้นมา เพื่อรับผิดชอบในหน้าที่นั้นโดยเฉพาะ เช่น จัดให้มีสำนักงาน เลขาธิการ ฝ่ายรณรงค์ ฝ่ายนโยบายและการเมือง ฝ่ายคลังฝ่าย ประชาสัมพันธ์ ฝ่ายวิชาการและวางแผน ฝ่ายกฎหมาย และฝ่ายควบคุมวินัย และจรรยาบรรณของสมาชิกพรรค เป็นต้น โดยแต่ละหน่วยงานจะมีการกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ไว้อย่างแน่ชัด และมีหัวหน้ารับผิดชอบโดยตรง เช่น มีสำนักงานเลขาธิการพรรค ทำหน้าที่บริหารงานทั่วไปของพรรค โดยมีเลขาธิการพรรคเป็นหัวหน้ารับผิดชอบ มีการจัดตั้งฝ่ายประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ทำหน้าที่เผยแพร่นโยบายพรรค โดยให้โฆษกพรรคเป็นผู้รับผิดชอบ เป็นต้น ซึ่งแต่ละหน่วยงานจะมีทรัพยากรในการบริหารอย่างสมบูรณ์ มีสำนักงานหรือสถานที่ เพื่อใช้ในการติดต่อประสานงานและเป็นศูนย์กลางในการพบปะของสมาชิกในหน่วยงานนั้น ๆ มีเจ้าหน้าที่ทำงานประจำเต็มเวลาเป็นของตนเอง แยกเป็นสัดส่วนต่างหากจากหน่วยงานอื่น ๆ และมีการบริหารงานอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ ถือได้ว่าเป็นกลไกที่จะช่วยทำให้พรรคการเมืองทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์

สำหรับการจัดองค์การของสาขาพรรคในระดับต่ำลงมา คือในระดับภาคจนถึงในระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน รวมทั้งในกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ก็มีการจัดองค์การในลักษณะเดียวกับการจัดองค์การของพรรคในระดับชาติ (สำนักงานใหญ่) กล่าวคือ สาขาพรรคจะต้องมีสำนักงาน เป็นสถานที่นัดหมายติดต่อพบปะของสมาชิกที่แน่นอน มีการจัดแบ่งหน่วยงานภายในสาขาพรรคอย่างหลากหลายตามความจำเป็น และมีผู้รับผิดชอบหน่วยงานนั้น มีเจ้าหน้าที่ประจำทำงานเต็มเวลาเช่นเดียวกับการจัดองค์การของพรรคในระดับชาติ

สาขาพรรคการเมืองนับตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่น จะต้องทำงานประสานกัน เชื่อมโยงเป็นใยแมงมุม หน่วยงานทุกหน่วยงานจะต้องปฏิบัติงานเหมือนเครื่องจักรนาฬิกา เมื่อสำนักงานใหญ่สั่งงานทุกส่วนของพรรคจะต้องทำงานให้ประสานกันทันที สาขาของพรรคในระดับต่าง ๆ จะต้องรายงานโดยตรงขึ้นไป จากระดับท้องถิ่นไปยังสำนักงานใหญ่ของพรรคในส่วนกลางตามสายการบังคับบัญชา

ดังนั้น เมื่อพิจารณาการจัดองค์การของพรรคการเมืองตั้งแต่ระดับ  
 ชำติจนถึงระดับท้องถิ่น และในกลุ่มผลประโยชน์แล้ว การจัดองค์การของพรรคการเมือง  
 จึงมีลักษณะลดหลั่นลงมาตามระดับสายการบังคับบัญชา และมีหน่วยงานของพรรคที่สลับ  
 ชั้นซ้อน ดังรูปที่ 2.1



รูปที่ 2.1 : แสดงการจัดองค์การของพรรคการเมือง

#### 4.3 ปัจจัยดำเนินงาน : การเงินและแนวร่วม

ในการดำเนินงานกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง นอกจากพรรคมีความจำเป็นต้องมีสมาชิกพรรคที่ยึดมั่นในอุดมการณ์ และนโยบายของพรรคอย่างมั่นคง มีการจัดองค์การที่เข้มแข็งมีประสิทธิภาพ เช่น มีสาขาพรรคแพร่กระจายไปทั่วประเทศทุกท้องถิ่นและกลุ่มอาชีพ และมีการบริหารงานเป็นประจำแล้ว ยังต้องอาศัยปัจจัยสำคัญอีกสองปัจจัยคือ องค์การทางสังคม ทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ที่คอยช่วยเหลือสนับสนุนและการเงินของพรรค

##### 4.3.1 องค์การนอกพรรค

องค์การนอกพรรคการเมืองนี้หมายถึง กลุ่มหรือองค์การที่คอยหนุนพรรคการเมือง หรือ auxiliary organization or groups<sup>17</sup> ซึ่งตามปกติแล้วพรรคการเมืองนั้น จำเป็นต้องมีมวลชนสนับสนุนอย่างกว้างขวางดังกล่าวแล้วคือ นอกจากพรรคจะมีสมาชิกที่เป็นปัจเจกบุคคล พรรคยังจะต้องมีกลุ่มและองค์การทางสังคม และองค์การทางเศรษฐกิจอื่น ๆ คอยสนับสนุนอีกด้วย ซึ่งพรรคการเมืองที่มีกลุ่มหรือองค์การต่าง ๆ สนับสนุนมากเท่าใด ก็ยิ่งทำให้พรรคการเมืองนั้นมีความมั่นคงยิ่งขึ้นเป็นพื้นฐานที่ช่วยทำให้พรรคการเมืองตั้งอยู่ได้อย่างมีเสถียรภาพ ซึ่งเราจะพบเห็นได้จากกรณีพรรคเสรีประชาธิปไตยของญี่ปุ่นที่มีความเข้มแข็งมาก เพราะมีฐานการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ที่สำคัญถึง 3 กลุ่มคือ กลุ่มข้าราชการ กลุ่มชาวนา และเกษตรกร และกลุ่มนักธุรกิจ เป็นต้น ทั้งนี้ก็เพราะว่านอกจากพรรคการเมืองจะได้รับความสนับสนุนจากสมาชิกที่สังกัดกลุ่มต่าง ๆ ในการลงคะแนนเสียงให้เมื่อมีการเลือกตั้งแล้ว พรรคการเมืองยังได้ประโยชน์ในหลาย ๆ ด้าน เช่น การเผยแพร่นโยบายและอุดมการณ์ของพรรคการเมือง ซึ่งสามารถกระทำได้โดยผ่านทางกลุ่มหรือองค์การเหล่านี้ การช่วยเหลือเสียงรณรงค์การเลือกตั้ง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการสนับสนุนพรรคการเมืองในด้านการเงิน ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งในการบริหารงานของพรรค กลุ่มหรือองค์การต่าง ๆ ที่เป็นแนวร่วม

<sup>17</sup> วิทยา นาาศิริกุลกิจ และ สุรพล ราชภัณฑารักษ์, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์, หน้า 121.



ของพรรคการเมืองเหล่านี้ โดยทั่วไปแล้วจะให้ความสนับสนุนพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ และนโยบายตรงกับที่กลุ่มเห็นพ้อง

#### 4.3.2 การเงิน

เงินเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งในการบริหารงาน<sup>18</sup>

เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายสูงสุดขององค์การ ซึ่งก็เช่นเดียวกับ พรรคการเมือง ที่ต้องอาศัย เงินเป็นปัจจัยในการดำเนินกิจกรรมของพรรคในทางการเมือง ทั้งองค์การของพรรคในระดับชาติและระดับท้องถิ่นกล่าวคือ ในการดำเนินกิจกรรมของพรรคแทบทุกอย่างจะต้องมีการใช้เงินเสมอ ๆ เช่น ค่าจ้างเจ้าหน้าที่ที่ทำงานให้พรรค ค่าอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ ในสำนักงาน ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า ค่าโทรเลข โทรศัพท์ และค่าใช้จ่ายสำหรับการหาเสียงทางโทรทัศน์ วิทยุ เป็นต้น ดังนั้น เมื่อเงินมีความสำคัญต่อการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองดังกล่าว เพื่อให้พรรคการเมืองมีความคล่องตัวในการบริหารงานอันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงาน และนำมาซึ่งความมั่นคงต่อพรรคการเมืองนั้น ๆ พรรคการเมืองจึงต้องมีเงินเพื่อการดังกล่าว ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว เงินที่พรรคการเมืองนำมาใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคมักจะมีมาจาก

##### 4.3.2.1 เงินค่าบำรุงจากสมาชิกพรรค การหักเงิน

เดือนจากสมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกรัฐสภา และสมาชิกพรรคที่ได้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียน เงินที่ได้จากคู่สมัครในนามพรรค รวมทั้งเงินที่ผู้มีจิตศรัทธาเลื่อมใสพรรคบริจาคให้ด้วย

##### 4.3.2.2 เงินที่ได้จากการจัดงาน นอกเหนือจากเงินที่

พรรคการเมืองได้รับจากสมาชิกพรรค และคู่สนับสนุนพรรคแล้ว ยังมีแหล่งที่มาของเงินที่จะนำมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองที่สำคัญอีกคือ เงินที่ได้รับจากการจัดงานของพรรค เช่น การจัดงานออกบ้าน งานรื่นเริง กิจกรรมทางสังคม เป็นต้น

##### 4.3.2.3 เงินที่ได้รับจากการสนับสนุนจากองค์การหรือ

กลุ่มทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีอุดมการณ์ และนโยบายตรงกับพรรคการเมืองนั้น ๆ

<sup>18</sup>ปัจจัยที่ใช้ในการบริหารที่สำคัญมี 4 ประการ หรือเรียกว่า 4 M คือ 1) Money (เงิน) 2) Men (คน) 3) Management (การจัดการ) และ 4) Material (อุปกรณ์).

แหล่งที่มาของเงินทุนพรรคการเมืองทั้ง 3 แหล่งดังกล่าว นั้น แหล่งที่มาที่สำคัญมักจะได้มาจากเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์การ หรือกลุ่มทาง เศรษฐกิจและสังคม และรองลงมาคือ เงินที่ได้รับมาจากค่าบำรุงจากการเป็นสมาชิกพรรค ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าถ้าพรรคการเมืองมีสมาชิกและผู้สนับสนุน พร้อมทั้งมีแนวร่วมที่เป็นองค์ การ หรือกลุ่มทางเศรษฐกิจและสังคมสนับสนุนอยู่มาก อันเป็นลักษณะของพรรคมวลชน (mass party) แล้ว ก็จะทำให้พรรคการเมืองมีเงินเพียงพอที่จะใช้ในการบริหารงาน ของพรรค เกิดความราบรื่นในการบริหารงานและมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน

#### 4.4 การประชุมใหญ่ของพรรค

ตามปกติ พรรคการเมืองจะมีการประชุมใหญ่ระดับชาติทุก ๆ ครั้ง ก่อนมีการเลือกตั้งทั่วไป หรือมิฉะนั้นก็จะมีการกำหนดเวลาการประชุมไว้แน่นอนเช่น กำหนดไว้ว่า 1 ปี หรือ 2 ปี ฯลฯ มีการประชุมใหญ่กันครั้งหนึ่ง เป็นต้น ซึ่งก็แล้วแต่ พรรคการเมืองแต่ละพรรคซึ่งไม่เหมือนกันในการประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง เป็นการ ประชุมเพื่อกำหนดนโยบายของพรรค แลกของบุคคล และยังเป็นการพบปะสังสรรค์ระหว่าง บรรดาผู้แทนพรรคจากเขตต่าง ๆ ซึ่งกระจัดกระจายกันออกไปทั่วประเทศ

นอกจากพรรคการเมืองจะกำหนดให้มีการประชุมใหญ่ของพรรคโดย มีระยะเวลาที่กำหนดไว้แน่นอนแล้ว พรรคการเมืองที่แท้จริงจะต้องมีการกระทำกิจกรรม อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง ตามแต่เหตุการณ์และสถานการณ์ทางการเมืองจะอำนวยให้ เช่นการจัดนิทรรศการผลงานของพรรคที่ได้ดำเนินการไปในรอบ 3 เดือน หรือ 6 เดือน ที่ผ่านมา การสัมมนาสมาชิกพรรค การจัดให้สมาชิกอภิปรายนโยบายของพรรค เป็นต้น ซึ่งการที่พรรคการเมือง จัดให้มีกิจกรรมอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องนี้ จะทำให้พรรคการเมืองมีความเคลื่อนไหว (dynamic) อยู่เสมอ และเป็นแหล่งที่สมาชิกพรรคจากเขตต่าง ๆ ที่กระจัดกระจายกันอยู่ทั่วประเทศ ได้มีโอกาสพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน นั้นหมายถึง ถ้าพรรคการเมืองจัดให้มีกิจกรรมบ่อยครั้งและต่อเนื่องมากเพียงใดแล้ว ก็จะทำให้ สมาชิกพรรคได้มีโอกาสพบปะสร้างความสัมพันธ์กันได้มากขึ้นเท่านั้น ซึ่งในทางทฤษฎีแล้วถือ

ว่า ยิ่งสมาชิกพรรคมีการพบปะติดต่อกันบ่อยครั้งเพียงใด ก็มักจะทำให้สมาชิกพรรคมีความสามัคคีกลมเกลียวมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียว และมีความผูกพันกันมากเพียงนั้น

พรรคการเมืองที่มีประสิทธิภาพ จะต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่เป็นประจำ และมีการจัดกิจกรรมให้สมาชิกพรรคได้มีโอกาสพบปะติดต่อกันเสมอ ๆ ซึ่งนอกจากจะทำให้สมาชิกภายในพรรคมีความเป็นเอกภาพปราศจากความแตกแยกแล้ว ยังทำให้สมาชิกพรรคมีความรู้สึกที่ตนเองได้มีส่วนร่วม เช่น การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของพรรค เลือกหัวหน้าพรรค และกรรมการบริหารที่สำคัญ ๆ เป็นต้น ซึ่งเท่ากับเป็นการสร้างความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของพรรคการเมือง และเมื่อสมาชิกมีความรู้สึกดังกล่าว ก็จะทำให้สมาชิกเกิดความผูกพันอย่างแน่นแฟ้นกับพรรค เกิดความรักและหวงแหนพรรคการเมืองนั้น ๆ

#### 5. พัฒนาการของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองที่มีการเจริญเติบโตเช่นเดียวกับองค์กรอื่น ๆ ในทางการเมือง เป้าหมายสูงสุดของการพัฒนาพรรคการเมืองคือการทำให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง คือ สามารถใช้ในการบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีเสถียรภาพ คือสามารถดำรงอยู่ได้ในทุกสถานการณ์ นั่นก็คือพรรคการเมืองจะต้องพัฒนาตนเองไปสู่การยอมรับว่าเป็นองค์กรที่จำเป็นและจะขาดเสียไม่ได้ในระบบการเมือง จนกลายเป็นสถาบันที่สำคัญของการปกครอง เราเรียกขบวนการในการเจริญเติบโตของพรรคการเมืองนี้ว่าการพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบัน (institutionalization)<sup>19</sup>

ก่อนที่พรรคการเมืองจะก้าวหน้าไปสู่ระดับของความเป็นสถาบันนั้นจะต้องผ่านกระบวนการอื่น ๆ ก่อนตามลำดับขั้นดังต่อไปนี้

<sup>19</sup>ดูรายละเอียดใน Samuel P. Huntington, Political Order in Changing Society (New Haven: Yale University Press 1968), pp. 397-433.

1) การแยกแยะเฉพาะบุคคล (factionalism) ในระยะแรกของการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองบุคคลต่าง ๆ ที่มาร่วมกันนั้นจะมีความทะเยอทะยานสูง มักจะชอบवादคือวาทเคน แข่งขันกันตามความต้องการส่วนตัว เพราะการเข้ามาเป็นสมาชิกของพรรคในระยะแรกนี้ส่วนมากเข้ามาโดยความสามารถส่วนตัว (สมาชิกพรรคในที่นี้หมายถึงสมาชิกพรรคที่เป็นผู้แทนราษฎร) ลักษณะภายในของพรรคการเมืองในระยะนี้จึงกระจัดกระจายกันอยู่

2) การเกาะกลุ่มหาพวก (polarization) ต่อมาอีกระยะหนึ่งหลังจากที่พรรคได้เผชิญปัญหาต่าง ๆ ในระบบก็จะเริ่มมีการรวมตัวกันโดยลักษณะทางผลประโยชน์ที่มาร่วมกัน และเพื่อต่อต้านคู่แข่งที่กำลังเกิดขึ้นมา โดยเฉพาะในวิกฤตการณ์ที่คุกคามโดยตรงอย่างรุนแรง เช่น ถ้าหากว่าพรรคนั้นเป็นพรรครัฐบาลก็รวมกันเพื่อที่จะต่อสู้กับฝ่ายค้าน เป็นต้น แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นก็ยังคงรวมตัวกันเพียงหลวม ๆ

3) การขยายพรรค (expansion) เป็นผลมาจากการร่วมกันต่อสู้ทางการเมืองในพรรค ก็จะเริ่มสร้างองค์กรที่จะหาหน้าที่ย่างต่าง ๆ เหล่านี้มีการหาสมาชิกและความนิยมให้กว้างขวางมากขึ้นออกไป ทั้งนี้เพื่อที่จะสร้างพรรคของตนเองให้โดดเด่นขึ้นมาเหนือกลุ่มหลังอื่น ๆ

4) การยอมรับว่าเป็นสถาบัน (institutionalization) เป็นลำดับสุดท้ายของกระบวนการในการพัฒนาการของพรรคการเมืองในระดับนี้ พรรคการเมืองจะเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปและยึดถือว่าเป็นสถาบันหลักในระบบการเมืองนั้น และเป็นจักรกลอันสำคัญที่สุดที่จะผลักดันให้ระบบนั้นเคลื่อนไหวไปโดยสภาพเช่นนี้ พรรคการเมืองจะยากต่อการเสื่อมสลายและเป็นองค์กรที่มีเสถียรภาพอย่างแท้จริง

## 6. ความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง

การที่พรรคการเมืองใดจะเป็นพรรคการเมืองที่มีเสถียรภาพ สมาชิกมีความจงรักภักดีต่อพรรค หรือมีความเป็นสถาบันอย่างแท้จริงนั้น พรรคการเมืองจะต้องมี

ลักษณะดังที่ Samuel P. Huntington ได้กล่าวไว้ในหนังสือ Political Order In Changing Societies ว่าจะต้องมีลักษณะ ดังต่อไปนี้<sup>20</sup>

6.1 ขอบข่ายของการสนับสนุน (scope of support) หมายถึง การที่พรรคการเมืองและระเบียบวิธีของพรรคการเมือง ครอบคลุมถึงกิจกรรมในสังคมนั้น ถ้ามีแต่เพียงกลุ่มชนชั้นสูงเล็ก ๆ กลุ่มหนึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง และปฏิบัติตามระเบียบวิธีที่กำหนดไว้ ขอบข่ายเช่นนี้จำกัดหรือแคบ แต่ถ้าพรรคการเมืองมีสมาชิกจำนวนมาก ขอบเขตของการดำเนินการของพรรคการเมืองก็จะกว้างขวาง ซึ่งจะพบว่าพรรคการเมืองใดที่ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนมาก และมาจากหลายกลุ่มหลายชั้นชั้น พรรคการเมืองนั้นจะมีระดับของความเป็นสถาบันสูง

ตามปกติแล้ว บุคคลจะสนับสนุนพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งนั้นขึ้นอยู่กับว่า พรรคการเมืองนั้นได้ทำอะไรกับตนบ้าง ซึ่งสิ่งที่พรรคการเมืองได้ให้กับบุคคลนั้นจะอยู่ในรูปของการให้ผลประโยชน์ต่าง ๆ 8 ประเภท คือ อำนาจ (power) ความศรัทธามั่นถือ (respect) ความยุติธรรม (rectitude) ความชื่นชอบ (affection) ความอยู่ดีกินดี (well-being) ความมั่งคั่ง (wealth) ความรอบรู้ (enlightenment) และทักษะ (skill)<sup>21</sup>

6.2 การพัฒนาสถาบันคือ กระบวนการที่พรรคการเมืองและระเบียบวิธีต่าง ๆ ได้มาซึ่งคุณค่าและความมั่นคง ระดับของการพัฒนาสถาบันของพรรคการเมือง (level of institutionalization) หรือระเบียบวิธีใด ๆ วัดได้จาก ความสามารถ

<sup>20</sup>Samuel P. Huntington, Political Order In Changing Societies, แปลโดย วิสุทธิ์ โทธิแท้ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), หน้า 27-51.

<sup>21</sup>Harold D. Lasswell, Politics: Who Gets What, When, How, (New York: World Publishing Company, 1958), p. 23.

ในการปรับตัวได้ ความสลับซับซ้อน ความเป็นตัวของตัวเอง และเอกภาพของพรรคการเมืองหรือระเบียบวิธีนั้น ๆ

6.2.1 ความสามารถในการปรับตัว (adaptability) ยิ่งพรรคการเมืองหรือระเบียบวิธีสามารถปรับตัวได้มากเท่าใด พรรคการเมืองหรือระเบียบวิธีนั้นก็ยิ่งพัฒนาเป็นสถาบันได้สูงมากเท่านั้น ถ้าปรับตัวได้น้อย ความตายตัวก็จะเพิ่มขึ้น ซึ่งหมายถึงว่าระดับของการพัฒนาสถาบันนั้นอยู่ในขั้นต่ำ ความหมายของความสามารถในการปรับตัวก็คือ การทำหน้าที่ของการท้าทายสิ่งแวดล้อมและอายุ ถ้ายังมีการท้าทายเกิดขึ้นในสิ่งแวดล้อมของพรรคการเมือง และยิ่งพรรคการเมืองนั้นอยู่ได้เป็นเวลานาน คือ มีอายุมาก นั่นหมายความว่า พรรคการเมืองนั้นสามารถปรับตัวได้มาก ความแข็งแกร่งตายตัวนั้นเป็นลักษณะของพรรคการเมืองที่มีอายุน้อย ๆ มากกว่าพรรคการเมืองที่มีอายุมาก อย่างไรก็ตามพรรคการเมืองและระเบียบวิธีที่เก่าแก่ ไม่จำเป็นว่าจะสามารถปรับตัวได้เสมอไป ถ้าพรรคการเมืองและระเบียบวิธีเหล่านั้นอยู่ในสภาพแวดล้อมที่หยุดนิ่ง ความสามารถในการปรับตัวของพรรคการเมือง อาจวัดได้โดยอายุของพรรคการเมืองนั้น ซึ่งอายุของพรรคการเมืองอาจวัดได้ 3 วิธี คือ

วิธีแรก เป็นการวัดโดยการเรียงลำดับเวลาอย่างง่าย ๆ (chronological age) กล่าวคือ ยิ่งนานเท่าใดที่พรรคการเมืองหรือระเบียบวิธีคงอยู่ได้ ระดับของการพัฒนาสถาบันก็ยิ่งสูงเท่านั้น ยิ่งพรรคการเมืองมีอายุมากเท่าใด ก็เป็นไปได้มากกว่าพรรคการเมืองนั้นจะคงอยู่ต่อไปในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในอนาคตได้

วิธีที่สอง วัดอายุของรุ่น (generational age) ครอบคลุมที่พรรคการเมืองยังคงมีกลุ่มผู้นำรุ่นแรก และระเบียบวิธียังคงใช้โดยคนพวกแรก ความสามารถในการปรับตัวของพรรคการเมืองก็ยังคงเป็นปัญหา ยิ่งพรรคการเมืองสามารถเอาชนะปัญหาของการสืบทอด และเปลี่ยนตัวผู้ดำรงตำแหน่งได้อย่างสันติมากเพียงไร พรรคการเมืองนั้นก็มีการพัฒนาสถาบันสูงขึ้นเพียงนั้น การวัดอายุของรุ่นก็คือ ผลจากอายุที่เรียงตามลำดับเวลา ผู้ก่อตั้งพรรคการเมืองส่วนใหญ่มักจะอายุน้อย ดังนั้นช่วงว่างระหว่างอายุที่เรียงลำดับเวลาและอายุของรุ่น มักจะมากในตอนแรกเริ่มของการก่อตั้งพรรคการเมือง

เมืองมากกว่าในตอนหลังจากการตั้งพรรคการเมืองมานานแล้ว ช่องว่างนี้ทำให้เกิดความตึงเครียดระหว่างผู้นำพรรคการเมืองรุ่นแรกกับผู้นำรุ่นถัดไป ซึ่งคอยจ้องว่าผู้นำรุ่นแรกจะหมดอายุไปเมื่อไร พรรคการเมืองหนึ่ง ๆ อาจจะเปลี่ยนผู้นำโดยไม่ต้องเปลี่ยนรุ่นของผู้นำคนในรุ่นหนึ่ง ๆ นั้น มีความแตกต่างกันในเรื่องประสบการณ์ของรุ่นตน การเปลี่ยนผู้นำชุดหนึ่งไปเป็นอีกชุดหนึ่งอย่างง่าย ๆ เช่น การแก้ไขกฎหมายการลี้ภัยตำแหน่งอาจหาญหาความได้เหมือนกันว่า เป็นความสามารถปรับตัวได้ของสถาบัน แต่จะไม่มีผลสำคัญเทียบเท่ากับการเปลี่ยนผู้นำจากรุ่นหนึ่งเป็นอีกรุ่นหนึ่ง นั่นคือ การเข้าดำรงตำแหน่งแทนที่ผู้นำกลุ่มหนึ่ง โดยผู้นำอีกกลุ่มหนึ่งที่มีประสบการณ์ต่างกันที่สำคัญ เช่น การเปลี่ยนผู้นำจากเลนินมาเป็นสตาลิน เป็นการลี้ภัยตำแหน่งของคนรุ่นเดียวกัน แต่จากสตาลินมาเป็นครุสเชฟ เป็นการลี้ภัยตำแหน่งต่างรุ่นกัน

วิธีที่สาม การวัดความสามารถในการปรับตัวได้ของพรรคการเมืองนั้น วัดในเรื่องหน้าที่ (functional age) ซึ่งโดยปกติแล้วพรรคการเมืองหนึ่ง ๆ ถูกสร้างขึ้นเพื่อทำหน้าที่เฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่ง ถ้าเมื่อใดที่หน้าที่เช่นนั้นไม่จำเป็นต้องทำต่อไปแล้ว พรรคการเมืองนั้น ๆ ก็มักจะประสบกับวิกฤตการณ์ โดยมันอาจจะหาหน้าที่ใหม่มาทำหรือค่อย ๆ เลื่อมไทรมไปจนหมดสิ้น พรรคการเมืองที่สามารถปรับตัวเองให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมที่พรรคการเมืองนั้นอยู่ได้ และสามารถผ่านพ้นการเปลี่ยนแปลงในหน้าที่หลักของตนเองได้ มักจะมีการพัฒนาเป็นสถาบันสูงกว่าพรรคการเมืองที่ทำเช่นนั้นไม่ได้ ความสามารถในการปรับตัวของหน้าที่ไม่ใช่เป็นการทำหน้าที่อย่างเจาะจงเฉพาะตัว การพัฒนาสถาบันนั้น ทำให้พรรคการเมืองเป็นไปได้มากกว่าเครื่องมือที่จะมาบรรจุจุดประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น พรรคการเมืองพรรคหนึ่งได้ปรับเปลี่ยนหน้าที่จากการเป็นตัวแทนเขตเลือกตั้งหนึ่ง ไปเป็นตัวแทนอีกเขตเลือกตั้งหนึ่ง หรือเมื่อปรับเปลี่ยนจากการเป็นฝ่ายค้านไปเป็นรัฐบาล พรรคใดที่ไม่สามารถเปลี่ยนเขตเลือกตั้งหรือไม่อาจได้มาซึ่งอำนาจ มีลักษณะเป็นสถาบันน้อยกว่าพรรคที่สามารถเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ได้

6.2.2 ความสลับซับซ้อน (complexity) ยิ่งพรรคการเมืองมีความสลับซับซ้อนมากเท่าใด การพัฒนาของสถาบันนั้นก็ยิ่งมีสูงขึ้นเท่านั้น ความสลับซับซ้อน

อาจรวมถึงการที่พรรคการเมืองมีหน่วยย่อยมากมาย ทั้งในทางชั้นของการบังคับบัญชา การทำหน้าที และ การแจกแจงรูปแบบที่แตกต่างกันออกไปของหน่วยย่อยของพรรคการเมืองทั้งหลายนั้น ยิ่งหน่วยย่อยมีจำนวนและชนิดต่าง ๆ มากมายขึ้นเท่าใด ความสามารถของพรรคการเมืองที่จะทำให้สมาชิกของชนชั้นและต่างวัยซึ่งความจงรักภักดีในพรรคการเมืองก็มีมากขึ้นเท่านั้น นอกจากนี้พรรคการเมืองที่มีวัตถุประสงค์หลายประการย่อมสามารถปรับตัวเองเข้ากับการสูญเสียวัตถุประสงค์อันหนึ่งอันใดได้ดีกว่าพรรคการเมืองที่มีวัตถุประสงค์เพียงประการเดียว การแจกแจงหน่วยย่อยต่าง ๆ ภายในพรรคการเมืองหนึ่ง อาจทำตามสายงานที่ทำหน้าที่หรือไม่ก็ได้ ถ้ามีลักษณะแบ่งตามหน้าที่ หน่วยย่อยทั้งหลายจะมีการพัฒนาสถาบันสูงน้อยกว่าพรรคการเมืองรวมทั้งหมดที่หน่วยย่อยนั้นเป็นองค์ประกอบ การเปลี่ยนแปลงหน้าที่ทั้งหลายของหน่วยรวมจะเกิดขึ้นได้ง่าย จากการเปลี่ยนแปลงอำนาจและบทบาทของหน่วยย่อยต่าง ๆ ถ้าหน่วยย่อยทั้งหลายทำหน้าที่หลายอย่าง หน่วยย่อยเหล่านั้นจะมีพลังทางสถาบันสูงขึ้น

6.2.3 การมีอำนาจเป็นของตนเอง (autonomy) คือ การที่พรรคการเมืองคงอยู่อย่างเป็นอิสระ จากกลุ่มทางสังคมอื่น ๆ และจากลักษณะพฤติกรรมแบบอื่น พรรคการเมืองที่เป็นเครื่องมือของกลุ่มทางสังคม เช่น ครอบครัวยุคใหม่ ชาตินิยม หรือ ชนชั้น นั้นขาดการมีอำนาจเป็นของตนเอง ขาดการพัฒนาสถาบัน เช่น พรรคการเมืองที่ให้ความสนใจกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพียงกลุ่มเดียวในสังคม ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มแรงงาน ธุรกิจ หรือ กสิกร จะมีอำนาจในตัวเองน้อยกว่ากลุ่มที่เรียกร้องและกำหนดทางเลือกแห่งนโยบายจากความสนใจของกลุ่มทางสังคมหลาย ๆ กลุ่ม กลุ่มชนิดหลังมีความคงอยู่ที่แน่นอนชัดเจน แยกต่างหากจากพลังทางสังคมหลังหนึ่งพลังใด ในพรรคการเมืองที่มีการพัฒนาสถาบันอย่างสูงแล้วนั้น คนจะก้าวขึ้นไปสู่ตำแหน่งผู้นำที่สำคัญที่สุดทั้งหลายได้ก็ต่อเมื่อได้ตีฝ่าตนเองจากการได้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญรองลงมาแล้วเท่านั้น ความสลับซับซ้อนของพรรคการเมืองมีส่วนช่วยทำให้เกิดความเป็นตัวของตัวเอง โดยให้มีองค์กรและตำแหน่งแตกต่างกันออกไป เพื่อให้บุคคลสามารถเตรียมตัวเพื่อก้าวไปสู่อำนาจสูงสุดได้

6.2.4 ความเป็นอันหนึ่งอันเดียว (coherence) ยิ่งพรรคการเมืองมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และมีความกลมเกลียวกันมากเท่าใด พรรคการเมือง



นั้นก็จะยังมีการพัฒนาสถาบันสูงขึ้นเท่านั้น ถ้าหากพรรคการเมืองมีความแตกแยกกันมากเพียงใด การพัฒนาสถาบันของพรรคการเมืองนั้นก็ยิ่งน้อยลงเพียงนั้น พรรคการเมืองที่มีประสิทธิภาพนั้น อย่างน้อยที่สุดต้องมีความคิดเห็นที่สอดคล้องกันพอสมควรเกี่ยวกับขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของพรรคการเมือง และระเบียบวิธีทั้งหลายในการแก้ไขข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นเนื่องจากขอบเขตที่วั้น ความคิดเห็นที่สอดคล้องกันนี้จำต้องขยายรวมไปถึงผู้ที่มีความตื่นตัวทุกคน ผู้ที่ไม่เข้าไรมีส่วนร่วมหรือเข้าไรมีส่วนร่วมนาน ๆ ครั้ง หรือร่วมแต่เพียงเล็กน้อย

ในทางทฤษฎีแล้ว พรรคการเมืองหนึ่งอาจจะเป็นตัวของตัวเองได้โดยปราศจากความเป็นอันหนึ่งอันเดียว และอาจมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวได้โดยไม่มีความเป็นตัวของตัวเอง แต่ในความเป็นจริงทั้งสองสิ่งนี้มักจะเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิด ความเป็นตัวของตัวเองจะกลายเป็นวิธีการไปสู่ความเป็นอันหนึ่งอันเดียว โดยสามารถทำให้พรรคการเมืองพัฒนากำลังใจและรูปแบบที่จะกลายมาเป็นเครื่องหมายอันโดดเด่นของพฤติกรรมของพรรคการเมืองนั้น ความเป็นตัวของตัวเองสามารถป้องกันการแทรกแซงของพลังภายนอกที่มุ่งทำลายพรรคการเมืองได้ แม้ว่าความเป็นตัวของตัวเองจะไม่อาจคุ้มครองมิให้เกิดการบ่อนทำลายจากหลังอันเกิดจากแหล่งภายในได้ การขยายตัวอย่างรวดเร็วหรืออย่างมากพอควรของสมาชิกพรรคการเมือง หรือกลุ่มผู้เข้าไรมีส่วนร่วมในพรรคการเมือง มีแนวโน้มที่จะทำให้ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวลดน้อยลง สิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวก็คือ การมีความเห็นพ้องต้องกัน การบังคับบัญชาและวินัย ซึ่งเป็นเสมือนสัญลักษณ์ของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย