

เงื่อนไขบางประการที่มีอิทธิพลต่อพรรคการเมือง

พรรคการเมืองต่าง ๆ จะมีวิวัฒนาการไปในทางเจริญก้าวหน้าและเป็นประชาธิปไตยหรือจะถดถอยไปสู่ความเสื่อมสลายและความล้มเหลวหรือไม่ ขึ้นอยู่กับปัจจัยหรือเงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อพรรคการเมืองหลายประการด้วยกัน อาทิเช่น

๑. ชนบทรวม เนียมประเพณี วัฒนธรรม ตลอดจนค่านิยมของสังคม (Social Value)
ต่าง ๆ

- ๒. คุณภาพของพรรคการเมือง
- ๓. อุดมการณ์และนโยบาย
- ๔. กลุ่มผลประโยชน์
- ๕. พุน
- ๖. กฎหมาย

ซึ่งจะขอขยายความเงื่อนไขแต่ละข้อพอเป็นสังเขป ดังนี้

๑. ชนบทรวม เนียม ประเพณี วัฒนธรรม ตลอดจนค่านิยมของสังคม

เป็นเงื่อนไขอันสำคัญยิ่ง เพราะเป็นสิ่งที่มีอิทธิพลเหนือจิตใจและพฤติกรรมของบุคคลในสังคมนั้น ๆ ถ้าสังคมใดเป็นสังคมที่ประชาชนมีชนบทรวมเนียมนิยมการทำงานเป็นหมู่คณะ เคารพความคิดเห็นของคนอื่น กัดสินใจโดยอาศัยมติของเสียงส่วนมาก นิยมแก้ไขปัญหาทางการเมืองตามวิถีทางของกฎหมายโดยสันติวิธี มีความรับผิดชอบร่วมกันต่อสังคม มีใจปลอดยให้ทุกคนบางอยู่ในกำมือของบุคคลคนเดียว สังคมนั้นก็ย่อมเหมาะที่จะเป็นประชาธิปไตยและพรรคการเมืองก็ย่อมมีโอกาสได้วิวัฒนาการให้เจริญยิ่ง ๆ ขึ้นไปได้ แต่หากสังคมใดที่ประชาชนนิยมมอบอำนาจในการตัดสินใจให้อยู่ในกำมือของบุคคลคนเดียว ประชาชนยอมรับและเชื่อถือในผู้ปกครองโดยไม่โต้แย้ง เมื่อเกิดปัญหาสำคัญ ๆ ที่แก้ไขได้ยากก็มักถกถกถากถางจนเห็นให้เป็นที่หน้าทีของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ที่คนเชื่อถือ เช่น "ผู้นำ" "ผู้เผด็จการ" หรือ "บุรุษเหล็ก" (Strong Man) ซากความเชื่อถือในเรื่องการ

ทำงานร่วมกันเป็นกลุ่มเป็นก้อน และอาศัยเสียงส่วนมากเป็นเครื่องตัดสิน เรียกว่าปัญหาทาง ๆ อาจแก้ไขได้โดยการโหวตข้างและอำนาจอันเทียบราคบังคับแล้วไซ้ร่สิ่งกมนี้ ๆ ก็มีแนวโน้มที่จะเป็นสังคมเผด็จการ พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นนั้นก็เพียงเครื่องมือของผูเผด็จการ และทำให้เป็นการยากที่พรรคการเมืองตามแบบประชาธิปไตยจะสามารถพัฒนาตนเองให้สามารถอยู่รอดได้ จากการศึกษาที่กล่าวไว้ในประเทศกลุ่มแองโกลแซกซอนอันได้แก่อังกฤษและสหรัฐอเมริกาซึ่งมีระบบพรรคการเมืองที่ก่ และเป็นชาติประชาธิปไตยทั่วอย่าง วัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีของเขาเป็นไปในแบบส่งเสริมให้คนเป็นตัวของตัวเอง มีความเชื่อมั่นในตนเอง ประชาชนในประเทศเหล่านี้นิยมทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม เพื่อทำงานร่วมกันและแก้ปัญหาทาง ๆ ร่วมกัน จะมีความรู้สึกห่วงแหนและรักษาสิทธิของตนเป็นอย่างดี แลขณะเดียวกันก็เคารพในสิทธิของบุคคลอื่นเช่นกัน ในสังคมแองโกลแซกซอนทุกฝ่ายทางก็รู้หน้าที่ของตนเป็นอย่างดี ประชาชนจะมีความรับผิดชอบตอสังคม ให้ความร่วมมือกับสังคมเป็นอย่างดี พวกเขาชอบเสียภาษีและยอมรับการเกณฑ์ทหารโดยไม่คอยบิดพลิ้วหรือหาทางหลีกเลี่ยง นอกจากจะปฏิบัติหน้าที่ของตนเป็นอย่างดีแล้ว ชาวอังกฤษและอเมริกันยังต้องการให้รัฐบาลปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างมีความรับผิดชอบที่สุด ชาวอังกฤษและอเมริกันมีหัวใจเป็นนักกีฬา เคารพในกติกา (Rule of the game) ทาง ๆ เคารพในมติของเสียงส่วนมากแม้ว่าใจอาจติดกับวัตถุประสงค์ส่วนตัวของพวกเขาก็ตาม ชาวอังกฤษเชื่อมั่นในสถาบันผู้แทนเชื่อว่ารัฐบาลควรมีความรับผิดชอบและมีอำนาจอันจำกัด การตัดสินใจทาง ๆ ในสังคมนิยมมีมติของเสียงส่วนมากเป็นหลัก สิ่งเหล่านี้เป็นเครื่องส่งเสริมให้คนในสังคมนั้น ๆ มีนิสัยรักความเป็นระเบียบเรียบร้อย เล่นการเมืองโดยเคารพต่อเสียงส่วนมาก ตลอดจนมีเหตุผลและมีภูมิเกณฑ์ รู้จักใช้สิทธิและหน้าที่ของตนให้เป็นไปตามแบบประชาธิปไตย รู้จักเคารพในสิทธิและความคิดเห็นของผู้อื่น ระบบพรรคการเมืองจึงดำเนินได้อย่างเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ

ส่วนประเทศที่มีระบบการเมืองที่ไร้ประสิทธิภาพหรือไม่เป็นประชาธิปไตยเช่นในอินโดนีเซีย

โรเบิร์ต อี. วอร์ค และ รอยซี. แมกรีคิธ, เสมท์ จามริก แพล, ระบบการเมืองปัจจุบัน ยุโรป (พระนคร: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, ๒๕๑๐), หน้า ๒.

"...เราจะพบว่าคุณค่าทางสังคมของชาวอินโดนีเซียมักถือเอาประโยชน์ของเอกชนมากกว่าผลประโยชน์ของส่วนรวม..."^๒ คนในประเทศที่มีระบบพรรคการเมืองไม่แน่นอนมักไม่ค่อยเชื่อในกฎเกณฑ์และกติกา ไม่มี Rule of the game เราพบว่าการแข่งขันก็คาระหว่างชาติในเอเชียอาคเนย์มักมีการประท้วงวามการปล้นร้ยชนะ การลักลอบแบบชาตินิยมหรือคนคู่อัยักใจกำลังรุนแรงเมื่อฝ่ายที่ตนนิยมอยู่หงายแพหรือเสียเปรียบ คานิยมแบบนี้จะแพร่มาถึงกระบวนการเมืองควย เช่น เมื่อสภาวะทางการเมืองเป็นไปในทางตรงข้ามกับความทองการของพวกคนหรือกลุ่มคน ก็มักมีการกบฏ การปฏิวัติรัฐประหาร การประกาศยอมเลิกรัฐธรรมนูญ หรือละเมิดสิทธิมนุษยชน ดังเช่นที่ปรากฏในพม่า ไทย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ติมอร์ ฯลฯ อยู่เสมอ ๆ ประการนี้ส่วนนี้ใหญ่ก็มักมีแนวโน้มในทางเชื่อฟังผู้มีอำนาจและมักวางเฉยต่อสภาวะการเมืองของประเทศ โดยเชื่อว่าการเมืองเป็นเรื่องของชนชั้นปกครองมีใจการะและหน้าทีของชน ทำนองเดียวกับผู้ปกครองมักนิยมการใ้อำนาจเป็นธรรมเสมอ จึงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการของพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก

๒. คุณภาพของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองที่เข้มแข็งและสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องมีสมาชิกของพรรคที่มีคุณภาพดีไม่ปรมาอดที่เหมาะสม จะต้องมีผู้นำหรือคณะผู้นำที่มีความสามารถ ท้องมีการจัดโครงสร้างและการบริหารงานของพรรคฯ อย่างมีระเบียบเป็นสักรส่วน และกลไกทุกชนิดของพรรค สามารถปฏิบัติกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากขาดองค์ประกอบเหล่านี้ไปเสียแล้วก็ย่อมเป็นการยากที่จะให้พรรคการเมืองมีคุณภาพดี สามารถดำเนินงานของทงไปได้อย่างเรียบร้อยได้

๓. อุดมการณ์และนโยบาย

"... อุดมการณ์ หมายถึงระบบความคิดความเชื่อที่อันเกี่ยวเนื่องกับการเมือง การปก

^๒ โรเบิร์ต อี. วอร์ด และ รอยซี. แมคกรีทซ์, เสน่ห์ จามริก แปล, ระบบการเมืองปัจจุบัน เอเชีย (พระนคร: โรงพิมพ์สวนทิพย์, ๒๕๐๐), หน้า ๒๕๗.

กรองประเทศซึ่งมักจะเกี่ยวข้องกับปัญหาเหล่านี้ คือ ผู้ใดควรจะเป็นผู้มีอำนาจอภิไทย์ ผู้ใดอำนาจ
อภิไทย์และผู้มีอำนาจอภิไทย์ควรมีความสัมพันธ์กันในลักษณะไหน อำนาจการเมืองควรจะรวม
รวมไว้ในหน่วยการปกครองเดียว หรือควรมีการรวมหรือกระจายอำนาจทางการเมือง รัฐควรจะมี
อำนาจประโยชน์ต่อประชาชนในลักษณะใด อำนาจของรัฐควรมีขอบเขตแค่ไหน..."^๓

อุดมการณ์จึงเป็นเสมือนเป้าหมายหรือจุดหมายปลายทางที่พรรคการเมืองพยายามทุ่มเทพลัง
ทุกด้านเพื่อนำประเทศชาติไปให้ถึงจุดนั้น

ส่วนนโยบาย หมายถึง "...คำแถลงหลักการของพรรคหรือของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งถ้า
ได้รับเลือกตั้งจะดำเนินการให้เกิดผลตามคำแถลงนั้น..."^๔

พรรคการเมืองจึงจำเป็นต้องมีอุดมการณ์ที่แน่นอนเพื่อเป็นจุดมุ่งหมายสูงสุดที่สมาชิกของ
พรรคทุกคนใช้เป็นเครื่องยึดเหนี่ยว และต้องมีนโยบายที่แน่นอน เป็นเครื่องชี้แนวทางให้พรรคและ
สมาชิกปฏิบัติกันเพื่อให้บรรลุจุดหมายตามอุดมการณ์นั้น ๆ อุดมการณ์จึงเป็นเสมือนนายท้ายเรือผู้ซึ่ง
รู้ว่าจุดหมายของเรืออยู่ที่ใด และเป็นผู้ถือหางเสือซึ่งเปรียบเสมือนนโยบายนำเรือพุ่งไปสู่จุดหมาย
หากปราศจากอุดมการณ์และนโยบาย พรรคการเมืองก็ย่อมเปรียบเสมือนเรือที่ขาดนายท้ายและหาง
เสือ และย่อมเป็นเรือที่ลอยอยู่อย่างปราศจากจุดหมาย รอเวลาที่จะถูกพายุพัดให้อัปปางลงในที่สุด

๔. กลุ่มอิทธิพล (Pressure Group)

คือกลุ่มบุคคลหรือสมาคมสหพันธ์ หรือสหบาลซึ่งไม่มีวัตถุประสงค์โดยตรงในทางการเมืองที่
จะเป็นรัฐบาล หากหมายถึงกลุ่มองค์กรหรือบุคคลซึ่งแสดงความคิดหรือความเห็นซึ่งอาจมีผลกระทบต่อ

^๓ จรูญ สุภาพ, กัพทวิชาการศึกษาทางรัฐศาสตร์ (พระนคร: บริษัทโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช,
๒๕๑๒), หน้า ๔๘.

^๔ สังข์ พิศโนทัย, ปทานุกรมศัพท์การเมือง อังกฤษ - ไทย (พระนคร: บริษัทแพร่พิทยา,
๒๕๑๑), หน้า ๗๘๖.

กระเพื่อมในทางการเมือง กลุ่มอิทธิพลมีอยู่มากมายข้างไปกับพรรคการเมือง เป็นปัจจัยอย่างหนึ่งซึ่ง
 ประชาชนได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น กลุ่มอิทธิพลโดยปกติเป็นกลุ่มที่พยายามรักษาผลประโยชน์ของตน
 กลุ่มหรือสมาคมเหล่านี้อาจจะทำหน้าที่เร่งรัดความประสงค์ของสมาชิกของกลุ่มของกิจการของรัฐบาล
 อาจจะเสนอนโยบายบางประการต่อรัฐบาล หรือรัฐบาลอาจจะปรึกษากลุ่มอิทธิพลในกิจการหลาย ๆ
 อย่าง กลุ่มอิทธิพลโดยปกติไม่มีอำนาจเด็ดขาดต่อรัฐบาล แต่สามารถใช้อิทธิพลทางอ้อมต่อรัฐบาลหรือ
 อาจก่อให้เกิดปฏิกริยาหอบุกดลอื่น ๆ กลุ่มอิทธิพลนั้นอาจแบ่งเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้หลายประเภท
 เช่น กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) กลุ่มซึ่งมีจุดประสงค์ในทางที่จะก่อให้เกิดการ
 โฆษณาหรือการโฆษณาชวนเชื่อ (Promotional Groups) และกลุ่มเบ็ดเตล็ดต่าง ๆ ในประ
 เทศประชาธิปไตยที่มีระบบพรรคการเมืองมีประสิทธิภาพจะคงมีกลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์อยู่
 ในสังคมเป็นจำนวนมาก การพังกกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ สันนิษฐานอยู่เป็นจำนวนมากมาย และแต่ละกลุ่ม
 มีสมาชิกของชนจำนวนมากมายนี้ ทำให้กลุ่มเหล่านี้เป็นรากฐานสำคัญในการสนับสนุนให้เกิดระบบ
 พรรคการเมืองที่เข้มแข็งและมีความรับผิดชอบต่อประชาชนขึ้น เพราะแมกลุ่มเหล่านี้จะไม่มีความประ
 สังก์ทางการเมืองโดยตรง แต่มีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการผลักดันให้พรรคการเมืองทำหน้าที่ความประ
 สังก์ของกลุ่มของตน ซึ่งพรรคการเมืองจำต้องให้ความสำคัญต่อความต้องการและข้อเสนอแนะของ
 กลุ่มอิทธิพลเหล่านี้ เพราะการไม่แยแสต่อกกลุ่มอิทธิพลอาจทำให้กลุ่มอิทธิพลไม่พอใจและอาจถอนการ
 ใ้ให้การสนับสนุนพรรคการเมืองนั้น ๆ แล้วหันไปทุ่มเทให้พรรคคู่แข่ง ทำให้พรรคการเมืองนั้นต้องสูญเสีย
 เสียงคะแนนเสียงไปเป็นจำนวนมาก และในทำนองเดียวกันพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งจะยอม
 ทำความขอเรียกร้องของกลุ่มอิทธิพลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งจนมากเกินไปก็ได้ เพราะการกระทำเช่นนั้น
 อาจสร้างความไม่พอใจให้กับกลุ่มอิทธิพลกลุ่มอื่นที่เสียผลประโยชน์ เช่น ถ้าพรรคการเมือง ก. สนับสนุน
 สหพันธ์ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมมากเกินไปก็อาจทำให้สหพันธ์การค้า ซึ่งมีกรรมกรเป็นสมาชิก
 อยู่จำนวนมากไม่พอใจ ถอนการสนับสนุนพรรค ก. หันไปสนับสนุนพรรค ข. เอาก็ได้ โดยนัยอันนี้

๕ รุ่งศักดิ์ ฉายะบุตร, คำบรรยายหลักการพรรคการเมือง, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
 ๒๕๑๑, โรเนียว, หน้า ๑๐.

การมีกลุ่มอิทธิพลจำนวนมากยอมทำให้เกิดพรรคการเมืองที่มีความรับผิดชอบ มีความเป็นธรรมและมีการดำเนินงาน ตลอดจนนโยบายเป็นไปอย่างพอเหมาะพอควร มุ่งประสานผลประโยชน์ของทุกคนทุกกลุ่มในสังคม นอกจากนั้นกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ ยังเป็นเครื่องสนับสนุนให้พรรคการเมืองมีประสิทธิภาพจับใจอีกหลายหนทางด้วยกัน เช่น ใ้ช้ข้อมูลความรู้ทางเทคนิคที่ตนเชี่ยวชาญอยู่กับพรรคการเมือง เช่น สมาคมยานยนต์ อาจใช้คำปรึกษาหารือทางเทคนิคการจราจร สนับสนุนคนกำลังคน และกำลังทรัพย์แก่พรรคการเมืองฝ่ายตน เช่น ที่มาของรายได้ของพรรคเสรีประชาธิปไตยของญี่ปุ่นซึ่งมีรายได้สุทธิในปี ๑๙๖๓ ถึง ๒๐,๒๖๖,๐๐๐ กอดดาร์สหรัฐ หรือประมาณ ๔๐๐ ล้านบาทนั้น ส่วนใหญ่ได้มาจากการแสวงหาของสมาคมพลเมือง (Kokumin Kyokai) หรือพรรคกรรมกรอังกฤษนั้น สามารถมีอำนาจทางการเมืองได้เต็มที่เพราะมีเสียงของกรรมกรจากสหพันธการค่า ๘๘ แห่ง สนับสนุนทางการเงินแก่พรรค นอกจากนี้ในที่ประชุมของพรรคกรรมกร ๙๖ ใน ๒๕๖ ที่นั่งของพรรคกรรมกรในรัฐสภาเป็นบุคคลซึ่งสหพันธ์สนับสนุน และในทำนองเดียวกัน อีก ๑๘ ที่นั่ง เป็นบุคคลซึ่งกลุ่มสหกรณ์สนับสนุน จะเห็นได้ว่ากลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ นี้มีอิทธิพลต่อพรรคการเมืองอย่างใหญ่หลวง ถ้ากลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ ทั้งหมดรวมตัวกันตอนการสนับสนุนพรรคใดพรรคหนึ่ง พรรคการเมืองพรรคนั้นก็คงได้รับความกระทบกระเทือนเป็นอย่างมากเลยทีเดียว

๕. ทุน

ในวิชาหลักบริหารเรายอมรับกันว่าการบริหารงานใด ๆ จะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลก็ต่อเมื่อประกอบไปด้วยปัจจัย ๔ หรือ M 4 อย่างพร้อมมูล คือ

- Man คน
- Money ทุน

^๖ กรมตทวงธรรมเนียม ผู้รวบรวม, พรรคการเมืองต่างประเทศ (พระนคร: โรงพิมพ์สมาคมทาสแห่งประเทศไทย, ๒๕๑๔), หน้า ๕๓.

^๗ วอร์ค และแมกกรีทิส, ระบบการเมืองปัจจุบันยุโรป, op.cit., หน้า ๗๘.

Material วิทยาศาสตร์ หรืออุปกรณ์

Management การบริหารงาน

การบริหารงานพรรคการเมืองก็ต่อจากข้อหลัก ๔ M นี้เช่นกัน เพราะการเมืองในระบบพรรคนั้นเป็นของที่สิ้นเปลืองเงินทองมาก พรรคการเมืองจะดำเนินการติดต่อกับประชาชนเป็นจำนวนมาก ๆ ใ้มีประสิทธิภาพได้ ก็ต้องใช้เงินทองจำนวนมากมาช่วย เช่นในปี ๑๙๖๓ พรรค S.F.I. ของฝรั่งเศสใช้จ่ายเงินในการดำเนินการต่าง ๆ ของพรรคไปทั้งสิ้นเป็นเงินถึง ๑,๑๑๗,๕๐๐ ฟรังก์ ในการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาแต่ละครั้งนั้นได้มีการคำนวณไว้แล้วว่าพรรคการเมืองแต่ละพรรคต้องใช้เงินหาเสียงถึง ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ ดอลลาร์ หรือ ๕๐๐ ล้านบาทต่อพรรค หรือในการเลือกตั้งประธานาธิบดีฟิลิปปินส์ได้มีการคำนวณว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนต้องใช้เงินหาเสียงครั้งหนึ่งประมาณ ๒ ล้านเปโซ หรือ ๑๐ ล้านบาท ถ้าน้อยกว่านั้นก็หวังชนะได้ยากมาก ถ้าหาเสียงสมัครเป็นวุฒิสมาชิกต้องใช้เงินคนละ ๒๕๐,๐๐๐ บาท ค่าใช้จ่ายเหล่านี้เป็นตัวอย่างที่ให้เห็นว่าค่าใช้จ่ายในเรื่องการดำเนินการทางการเมืองของพรรคการเมืองนั้นเมื่ออยู่สูงมาก การที่ค่าใช้จ่ายสูงทำให้เกิดขอบเขตพรรคสำคัญอยู่ ๒ ประเภท คือ พรรคการเมืองใหญ่ ๆ ซึ่งมีสมาชิกมาก และมีทางหารายได้มาบำรุงพรรคมาก ๆ ย่อมได้เปรียบพรรคเล็ก ๆ ซึ่งไม่มีทางจะหาเงินมาแข่งขันกับพรรคใหญ่ได้ ยิ่งถนัดการเมืองเป็นการเมืองของพรรคที่ร่ายกว่าไป และประการที่สองการที่มรายจ่ายมาก ย่อมทำให้พรรคการเมืองทั้งใหญ่ของพยายามชวนชวนหารายได้มาบำรุงพรรค การแข่งขันนั้น

^๔ ธรรมดา ทองธรรมชาติ, op.cit., หน้า ๕๓.

^๕ Ibid., หน้า ๒๓๒.

^{๑๐} เกษชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, การปกครองสหรัฐอเมริกา (พระนคร: โรงพิมพ์สมาคมสังคมนักสกรแห่งประเทศไทย, ๒๕๑๒), หน้า ๑๘๓.

^{๑๑} ธรรมดา ทองธรรมชาติ, op.cit., หน้า ๑๐๔.

อาจจะมีความเสี่ยงจนเป็นการเปิดโอกาสให้มีการทุจริตคอร์รัปชั่นเกิดขึ้นได้ ซึ่งเป็นตัวอย่างที่พบได้บ่อยๆ เช่น กรณีประธานาธิบดีคาร์เธอร์แห่งฟิลิปปินส์ถูกกล่าวหาว่ารับสินบนจากนายสโตนวอลล์ นักธุรกิจอเมริกัน และรายที่กล่าวถึงเป็นชาวอเมริกันอยู่ในปัจจุบันก็คือ กรณีประธานาธิบดีนิกสันถูกกล่าวหาว่ารับเงินที่ผู้บริจาคมามีเงื่อนไขว่าสงสัย และใช้จ่ายเงินที่ผู้บริจาคมเพื่อใช้ในการหาเสียงไปอย่างไม่ถูกต้อง

อย่างไรก็ตามเมื่อพูดถึงความแตกต่างระหว่างรายได้ของพรรคการเมืองต่าง ๆ นั้น เราจะพูดถึงบ้างถึงโครงสร้างของพรรค ซึ่งมีอิทธิพลต่อรายได้และวิธีการหารายได้ของพรรคการเมืองอยู่มาก หากคำนึงถึงลักษณะโครงสร้างของพรรค คือแบ่งออกเป็นพรรคที่มีสมาชิกจำนวนน้อย (skeleton party) กับพรรคมวลชน (mass party) พรรคแบบแรกเช่นพรรคเสรีประชาธิปไตยไทยของกฤษณ์ และพรรคอนุรักษนิยมของอังกฤษ ซึ่งมีสมาชิกพรรคจำนวนไม่มาก ทำให้รายได้ส่วนใหญ่ได้มาจากการบริจาคของผู้สนับสนุนพรรคที่ฐานะร่ำรวย ส่วนพรรคของมวลชนนั้นเป็นพรรคที่องค์การขยายกิจกรรมของพรรคออกไปในหมู่ประชาชนอย่างกว้างขวางที่สุด จึงมีนโยบายชักชวนประชาชนเข้าเป็นสมาชิกของพรรคให้มากที่สุด ดังนั้นพรรคแบบมวลชนนี้จึงมีสมาชิกในสังกัดพรรคเป็นจำนวนมาก ๆ เช่นพรรคกรรมกรของอังกฤษนั้นได้รับความสนับสนุนจากเหล่ากรรมกรอันเป็นสมาชิกของสหพันธ์การค้า ๘๕ แห่ง ซึ่งมีกรรมกรในสังกัดนับสิบ ๆ ล้านคน รายได้หลักของพรรคการเมืองมวลชนจึงมีแหล่งที่มาจกเงินที่บริจาคจากสมาชิก ดังนั้นรายได้ของพรรคแรกจึงมีขึ้นกับการบริจาคจากวงการภายนอก ส่วนรายได้ของพรรคมวลชนย่อมขึ้นกับจำนวนสมาชิกเป็นสำคัญ

เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องอันเนื่องมาจากการเงินที่มิได้มีแนวความคิดและมาตรการในการแก้ไขกันหลายอย่าง เช่น ในสหรัฐอเมริกามีกฎหมายจำกัดการเงินของพรรคในการเลือกตั้ง มีข้อจำกัดในเรื่องการเงินของพรรคไว้หลายประการ เช่น

- ๑. ห้ามมิให้รับเงินอุดหนุนจากแหล่งที่ห้าม เช่น ห้ามมิให้สหภาพกรรมกรออกเงินอุด

๑๒
เดวิด บี. วิลสัน, *op.cit.*, หน้า ๑๘๘ - ๑๘๙.

อนุญาตให้เสียงเล็กน้อย เป็นต้น

๒. ห้ามมิให้จ่ายเงินในหมายราชการ เสนอการชื้อคะแนนเสียง เป็นต้น
๓. ห้ามมิให้จ่ายเงินเพื่อการหาเสียงเกินกว่าที่กำหนดไว้
๔. บัญญัติใหม่การเปิดเผยเงินบริจาคและรายจ่าย

ในเยอรมันตะวันตกนี้แม้พรรคจะมีโอกาสหารายได้จากคำว่รุงสมาชิก จากการจัดหาผลประโยชน์และจากเงินบริจาค แต่เงินทั้ง ๓ ทางนี้ส่วนใหญ่จะเข้าไปในการจ้างเจ้าหน้าที่เทคนิคของพรรค ส่วนค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งนั้นพรรคได้รับเงินจากรัฐบาลกลางตามกฎหมายพรรคการเมือง พรรคการเมืองและพรรคมีสิทธิขอความร่วมมือจากรัฐบาลให้จัดหาหน้ะเดินทาง เกรียมสถานที่ปราศรัย ขอเวลาวิทยุและโทรทัศน์ ซึ่งหากรัฐบาลให้ความร่วมมือกับเทคนิคแก่พรรคการเมืองใดก็ส่งให้กับพรรคอื่น ๆ ด้วย อันนี้เป็นการช่วยให้พรรคการเมืองทุกพรรคมีโอกาสเท่าเทียมกันไม่ว่ารวยหรือจน นอกจากนั้นกฎหมายพรรคการเมืองเยอรมันยังกำหนดให้พรรคห้ามผู้รัยรับ - รายจ่าย โดยเปิดเผย และผ่านการตรวจสอบของ กกต. มิฉะนั้นรัฐจะไม่จ่ายเงินชดเชยการเลือกตั้งให้ การหารายได้จากเงินบริจาคอาจเป็นช่องทางให้คณะบุคคลหรือบุคคลใดใช้อำนาจเงินเข้ามาควบคุมกิจการของพรรค หรือนโยบายทางการเมืองของพรรค ดังนั้นกฎหมายพรรคการเมืองจึงระบุไว้ว่า หากมีการบริจาคเงินเป็นจำนวนมาก (บุคคลรายละเกินกว่า ๕๐,๐๐๐ บาท และนิติบุคคล ๕๐๐,๐๐๐ บาท) ให้ระบุชื่อที่อยู่ อาชีพของผู้บริจาคไว้ด้วย

แต่ถึงแม้ประเทศต่าง ๆ จะมีมาตรการและข้อกำหนดตลอดจนเงื่อนไขต่าง ๆ ไว้มากมายก็ตาม ในทางปฏิบัติที่นักการเมืองและพรรคการเมืองในทุกประเทศต่างก็พยายามหาทางหลีกเลี่ยงและไขว่คว้าพยายามทุกวิถีทางเท่าที่จะทำได้เพื่อหาเงินเข้ามาใช้จ่ายในกิจการของพรรคให้มากที่สุด เพราะทุนเป็นหัวใจสำคัญยิ่งในการดำเนินงานพรรค พรรคใหญ่ที่ผู้หนุนรอนมากย่อมได้เปรียบพรรค

๑๓
กระมล ทองธรรมชาติ, *op.cit.*, หน้า ๒๑๐ - ๒๑๑.

๑๔
Ibid., หน้า ๒๑๓.

เล็ก ๆ ที่ยากจนเสมอ เราจะพบว่าพรรคการเมืองใหญ่ ๆ ที่มีประสิทธิภาพและความเข้มแข็ง เช่น พรรครีพับลิกันและเดโมแครทของสหรัฐ พรรคกรรมกรและพรรคอนุรักษ์นิยมของอังกฤษ พรรคเสรีประชาธิปไตยของญี่ปุ่น ล้วนเป็นพรรคการเมืองที่มีทุนรอนมากมายทั้งสิ้น จึงสามารถดำเนินการทางการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพได้ ในทางตรงข้ามหากเป็นพรรคที่ยากจน การขาดแคลนเงินทองก็จะ เป็นเครื่องดงวให้พรรคนั้น ๆ กลายเป็นพรรคที่อ่อนแอไปด้วย ดังเช่นที่อาจารย์พงศ์พิชญ์ ศกุนตาภัย นักวิชาการทางรัฐศาสตร์ผู้หนึ่ง เขียนไว้ในเรื่องพรรคการเมืองในฝรั่งเศส ในหนังสือพรรคการเมือง ทางประเทศคอมมิวนิสต์ว่า

... นอกจากการจัดระเบียบองค์การพรรคโดยทั่ว ๆ ไป ไม่สู้จะดีแล้วในประเทศฝรั่งเศส พรรคการเมืองยังยากจนอีกด้วย โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับพรรคการเมืองอเมริกัน อังกฤษ เยอรมัน ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้พรรคการเมืองฝรั่งเศสอ่อนแอ... ดังนั้นปัญหาเรื่องทุนจึงเป็น เงื่อนไขสำคัญต่อความอยู่รอดของพรรคการเมือง พรรคการเมืองใดขาดแคลนทุนทรัพย์ก็ย่อมหมด โอกาสที่จะขยายกิจกรรมทางการเมืองของพรรคคนใดคนหนึ่งไปสู่มหาชนและนั่นย่อมหมายถึงว่า พรรคการเมืองนั้น ๆ หมดโอกาสที่จะชนะการเลือกตั้ง และได้รับมอบหมายให้จัดตั้งรัฐบาลขึ้นบริหาร ประเทศ ส่วนพรรคการเมืองที่ร่ำรวยได้รับการสนับสนุนทางการเงินมากมายก็ยังมีโอกาสมากมาย ว่าพรรคนั้นจะถ่วงชนะการเลือกตั้งและมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลขึ้นเสมอไป เพราะทุนเป็นเพียงปัจจัย หรือเงื่อนไขเพียงอันเดียวในบรรดาเงื่อนไขหลาย ๆ อย่างที่จะบ่งชี้ความอยู่รอดของพรรคการเมือง นอกจากนั้นบรรดาทุนทรัพย์จำนวนมากที่ได้รับบริจาคจากมหาชน เอกชน หรือบริษัทธุรกิจ ต่าง ๆ ในบางครั้งผู้บริจาคอาจตั้งเงื่อนไขเอากับพรรคการเมืองว่าเมื่อพรรคหรือผู้สมัครที่ตนสนับสนุนได้รับเลือกตั้งแล้ว จะต้องดำเนินการบางอย่างเพื่อเป็นการตอบแทนบุญคุณผู้บริจาค เช่น ให้อภิสิทธิ์ทางการเมือง ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งทุนทรัพย์ที่ได้อาจกล่าวนั้นเป็นค่าบสองอันนี้มีผลร้ายมากกว่าผลดี เพราะการบริจาคโดยหวังผลตอบแทนย่อมเป็นของแถมที่ผู้บริจาคย่อมคาดหวังที่จะได้รับตอบแทน มากกว่าจำนวนเงินที่ตนบริจาคไปมากมายนัก ดังเช่นกรณีของพรรคประธานาธิบดี ฟูไบโร แอกนิว ของสหรัฐอเมริกาถูกกล่าวหาว่ารับเงินบริจาคเพื่อใช้เป็นที่ในการหาเสียงเลือกตั้งเป็นปฏิบัติการ ฆตรัฐแมรีแลนด์โดยมีเงื่อนไข และมีการเรียกร้องให้ดำเนินการสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงในเรื่อง นี้ จนผลที่สุดคดีของประธานาธิบดีแอกนิวจำต้องลาออกจากตำแหน่งตามวาระทางการเมืองซึ่ง

เรื่องนี้เป็นเรื่องที่น่าสนใจมากในวงการเมืองสหรัฐอเมริกา เป็นคน

๖. กฎหมาย

บทบัญญัติทางกฎหมายที่มีอิทธิพลต่อการจัดตั้ง ตลอดจนรูปแบบและการดำเนินงานต่าง ๆ ของพรรคการเมือง เพราะกฎหมายเป็นเครื่องกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ของพรรคการเมืองในยุคนั้น กฎหมายนั้น ๆ ยังไร้มิ่งกับอยู่ แม้ทั้งนี้จะเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองใดหรือไม่ เช่นเมืองไทย หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ นั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชปรารภว่าควรจะได้มีพรรคการเมืองขึ้น เพื่อให้บ้านเมืองเป็นประชาธิปไตย แต่คณะราษฎรไม่เห็นด้วย เพราะไม่ต้องการให้มีคู่แข่งขึ้น จึงอ้างว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่มี บทบัญญัติให้ตั้งพรรคการเมืองใด

จะเห็นว่าบทบัญญัติทางกฎหมายเป็นเหตุให้คณะราษฎรสามารถมีข้ออ้างมิให้มีการจัดตั้ง พรรคการเมืองขึ้นได้ ในบางประเทศกฎหมายของประเทศจะเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองเพียง พรรคเดียว ดังในกรณีของประเทศในระบอบการปกครองแบบสังคมนิยม เช่น โซเวียต ก็ได้ กำหนดให้พรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวซึ่งได้แก่พรรคคอมมิวนิสต์โซเวียต และมีรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้พรรคการเมืองพรรคอื่น ในบางกรณีกฎหมายอาจจะเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งพรรค การเมืองใด ๆ พรรคการเมือง ๒๔๕๕ และ พรรคการเมือง ๒๕๑๑ นั้นกำหนด เพียงผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ ๕๐๐ คนขึ้นไปก็สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองใด ใด ๆ ก็สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาได้ง่าย ๆ ทำให้มีพรรคการเมืองเกิดขึ้นมากมายเกิน จำเป็น เช่นก่อนการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๐๐ มีพรรคการเมืองเกิดขึ้นถึง ๒๓ พรรค และการเลือกตั้ง ทั่วไป พ.ศ. ๒๕๑๒ ก็มีพรรคการเมืองเกิดขึ้นถึง ๑๒ พรรค การที่พรรคการเมืองเกิดขึ้นมากมาย

^{๑๕} เชาวนันท์ สุภคณา, พรรคการเมือง (พระนคร: สำนักพิมพ์สหสยามพัฒนา, ๒๕๑๑), หน้า ๗๐.

^{๑๖} กระมล ทองธรรมชาติ, op.cit., หน้า ๕.

001020

ทำให้นโยบายของแต่ละพรรคไม่มีลักษณะเด่นแตกต่างกัน ประชาชนจึงไม่อาจยึดเอานโยบายของพรรคใดเป็นแนวทัศนคติใจลงคะแนนเสียงได้ ในที่สุดก็หันไปถือเอาตัวบุคคลเป็นเครื่องตัดสินใจว่าจะเลือกผู้สมัครนั้น ๆ หรือไม่^{๑๗} การที่กฎหมายเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองใดจะจัดตั้งเป็นเครื่องวัดความก้าวหน้าของระบบพรรคการเมือง เพราะเป็นการบีบบังคับให้ประชาชนสนใจในเรื่องตัวบุคคลมากกว่าหลักการ

นอกจากนี้ในบางกรังกฎหมายยังเป็นเครื่องมือสนับสนุนให้กลุ่มชนที่อำนาจได้มีโอกาสผูกขาดอำนาจการปกครองประเทศต่อไป เช่นรัฐธรรมนูญของบางประเทศมีบทบัญญัติให้รัฐสภาของประเทศนั้น ๆ มีสมาชิกที่ได้รับแต่งตั้งรวมอยู่ด้วยกับสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้ง โดยให้สมาชิกที่แต่งตั้งได้รับเลือกตั้ง ทำให้ความทองการของกลุ่มผู้ครองอำนาจมีอิทธิพลสามารถถล่มเจตน์จำนงของประชาชน นวัตกรรมความเห็นของฝ่ายค้านไม่มีทางเอาชนะรัฐบาลได้ เพราะรัฐบาลมีสมาชิกประเภทที่ตนแต่งตั้งเข้าไปสนับสนุนอยู่ การแข่งขันกันในการเมืองระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ จึงไร้ความหมาย และทำให้สมาชิกสภาที่ได้รับเลือกตั้งต้องตั้งความตั้งใจที่แคบและกลายเป็นแค่ช่วยโอกาสเพราะการยึดมั่นในอุดมคติจะไม่ช่วยให้ทำประโยชน์แก่ส่วนรวมได้มาก การตั้งเงื่อนไขข้อบังคับทางกฎหมายที่ช่วยในฝ่ายที่ครองอำนาจเป็นฝ่ายใดเปรียบเทียบกับไม่ส่งเสริมให้เกิดพรรคการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็งขึ้นมาได้ และเป็นการบ่อนทำลายประสิทธิภาพของระบบพรรคการเมืองอย่างรุนแรง เพราะเงื่อนไขเช่นนี้จะทำให้พรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลอยู่คนเดียวเนื่องจากเคยริบถอการโอบอุ้มจากผู้แทนประเภทที่ได้รับแต่งตั้ง และทำให้พรรคการเมืองอื่น ๆ หมกดำงใจที่จะปรับปรุงคุณภาพของตนเพื่อแข่งขันกับพรรครัฐบาล เพราะถึงจะวางแผนสู้อย่างรัดกุมเพียงใด ก็ไม่มีทางเอาชนะเสียงของผู้แทนที่ได้รับแต่งตั้งซึ่งให้ความสนับสนุนรัฐบาลอยู่ได้

ในทำนองตรงข้ามถ้าเงื่อนไขทางกฎหมายกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาในทางส่งเสริมให้พรรคการเมือง

^{๑๗} ชารีป ภาวสุทธิการ, ระบบเลือกตั้งและผลสะท้อนต่อพรรคการเมืองในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ : บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๐๒), หน้า ๖๐.

เมืองที่มีประสิทธิภาพ เช่น กำหนดให้สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้ไม่ยากหรือง่ายจนเกินไป กำหนดให้ผู้สมัครเป็นผู้แทนราษฎร ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง มีเงื่อนไขทางด้านการค้าเงินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคเพื่อป้องกันการรวบอำนาจหรือเผด็จการภายในพรรค กำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนและสังคมพอสมควร ก็ย่อมเป็นการยกระดับมาตรฐานของพรรคการเมือง และเป็นการพัฒนาให้ระบบพรรคการเมืองของชาตินั้น ๆ พัฒนาการก้าวหน้าและสามารถอยู่รอดได้.