

ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการกำเนิดพรรคการเมือง ทฤษฎีผู้นำ  
ความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมือง

1. ทฤษฎีและแนวความคิดการกำเนิดพรรคการเมือง

ทฤษฎีรัฐสภา ( Parliamentary Theories )<sup>1</sup>

โมริซ ดูแวร์แยร์ ( Maurice Duverger ) นักรัฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศส  
ได้เสนอทฤษฎีเกี่ยวกับการกำเนิดพรรคการเมืองว่าพรรคการเมืองมีกำเนิดมา 2 ทาง  
คือ การกำเนิดพรรคการเมืองนอกรัฐสภา ( Extra - Parliamentary Origins )  
และการกำเนิดพรรคการเมืองในรัฐสภา ( Inter - Parliamentary Origins )

การกำเนิดพรรคการเมืองนอกรัฐสภา

ดูแวร์แยร์ เสนอว่าพรรคการเมืองมีวิวัฒนาการมาจากการรวมตัวกันนอก  
รัฐสภา ก่อน เนื่องมาจากกลุ่มทางการเมืองบางกลุ่มมีจุดมุ่งหมายที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาล  
และต่อรองผลประโยชน์กับรัฐบาลอยู่แล้ว จึงได้รวมกันเป็นสมาคมหรือสโมสรก่อน  
และมีการรณรงค์หาสมาชิกเพิ่มขึ้น มีการเลือกตั้งกรรมการ สมาคม หรือสโมสรก่อน  
ซึ่งบางแห่งสมาคมหรือสโมสรได้ยกฐานะตัวเองขึ้นเป็นพรรคการเมือง โดยหวังที่  
จะไปเป็นรัฐบาลเสียเอง เช่น อิตาลีในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 และ 2

---

<sup>1</sup> ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย,  
หน้า 24.

<sup>2</sup> Maurice Duverger, "Political Parties : Their Organizations and  
Activities in The Modern State." อ้างใน ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, อ้างแล้ว,  
หน้า 24 - 26.

สมาคมทหารผ่านศึกมีบทบาทในการจัดตั้งพรรคฟาสซิสต์ ( Fascist Party )  
 ในเยอรมนี สมาคมทหารผ่านศึก และสมาคมกรรมกรมีส่วนในการก่อตั้งพรรคนาซี  
 ( Nazi Party ) เป็นต้น <sup>1</sup>

ในอังกฤษ กลุ่มของเจ้าของที่ดินรายใหญ่ ๆ กลุ่มศาสนานิกายโปรเตสแตนต์  
 และกลุ่มผลประโยชน์ทางการค้าได้มีส่วนก่อตั้งพรรค ( Whig ) ซึ่งต่อมาวิวัฒนาการ  
 เป็นพรรคอนุรักษนิยม ( Conservative Party ) ส่วนกลุ่มเจ้าของที่ดินรายย่อย  
 และกลุ่มศาสนานิกายเชิร์ชออฟ อิงแลนด์ ( Church of England ) มีส่วนก่อ  
 กำเนิดพรรคทอรี ( Tory ) ซึ่งต่อมาวิวัฒนาการเป็นพรรคเสรีนิยม ( Liberal  
 Party )<sup>2</sup> ขณะเดียวกันหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรม โรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้น  
 มากมาย ทำให้เกิดสมาคมกรรมกรขึ้น ต่อมารวมกันเป็นสหพันธ์ประเภทต่าง ๆ ของ  
 กรรมกร และได้มีส่วนก่อตั้งพรรคแรงงาน

#### การกำเนิพรรคการเมืองในรัฐสภา

เริ่มจากการที่บรรดาสมาชิกรัฐสภามีความจำเป็นในการปรึกษาหารือและการ  
 วางแผนดำเนินงานร่วมกัน ในการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา และการขยายมวล  
 สมาชิกของกลุ่มให้กว้างขึ้น โดยเน้นมุ่งเฉพาะสมาชิกรัฐสภา ก่อน ต่อมาการรวม  
 กลุ่มในรูปพรรคการเมืองก็เกิดขึ้น เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งสมาชิกรัฐสภาเหล่านี้  
 มีความประสงค์ที่จะได้รับการเลือกตั้งเข้ามาสู่สภาอีก จึงจัดตั้งกลุ่มขึ้นมาในรูปของ

<sup>1</sup> ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย,  
 หน้า 24 - 25.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

คณะกรรมการสำหรับดำเนินการเลือกตั้ง และกรรมการสำหรับการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และในที่สุดก็มีการก่อตั้งพรรคการเมืองขึ้นมา อาทิ

ในสหรัฐอเมริกา พรรคการเมืองกำเนิดขึ้นในปี 1790 โดยอเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน (Alexander Hamilton) ก่อตั้งพรรค เฟดเดอรัลลิสต์ (Federalist Party) สนับสนุนยอร์ช วิงซิงตัน ในรัฐสภา (Congress) ต่อมา โทมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson) ก่อตั้งพรรคแอนตี้ เฟดเดอรัลลิสต์ (Anti-Federalist Party) ขึ้นมาฉวยชัยกันในรัฐสภา ซึ่งต่อมาพรรคทั้งสองวิวัฒนาการมาเป็นรากฐานของพรรคเดโมแครท (Democrat Party) และพรรครีพับลิกัน (Republican Party) มาจนปัจจุบันนี้<sup>1</sup> ส่วนในกรณีของฝรั่งเศส ปี 1789 สมาชิกสภาผู้แทนกลุ่มหนึ่งต้องการจะเตรียมการต่อสู้ในสภาเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มคน จึงมีการนัดพบปะกันเป็นประจำเพื่อปรึกษาหารือหาทางที่จะต่อสู้กันในสภาต่อไป พวกนี้เรียกกลุ่มตนเองว่า "สโมสรเบรตอง" (Breton Club)<sup>2</sup> และได้ขยายมวลสมาชิกมากขึ้นจนตั้งเป็นพรรคการเมือง

สำหรับการกำเนิดพรรคการเมืองไทยนั้น มักปรากฏว่าพรรคการเมืองจำนวนไม่น้อยที่กำเนิดจากการรวมตัวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาฯ เช่น กรณีการรวมตัวกันของบรรดาสมาชิกฝ่ายค้านกลุ่มหนึ่งในสภาฯ เพื่อการค้านรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพ และถ่วงดุลย์กับพรรคฝ่ายรัฐบาล การรวมตัวกันครั้งนั้นทำให้เกิดพรรคประชาธิปไตยขึ้นในปี 2489 หรือกรณีภายหลังจากมีพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายกลุ่ม ก่อตั้งพรรคการเมืองขึ้นมา ได้แก่ พรรคอิสระ ซึ่งมีนายโกศล ไกรฤกษ์ เป็นหัวหน้า พรรคชาตินิยม

<sup>1</sup> อุทัย-กันธเสวี, "พรรครัฐบาลสะอาก.: โฉมหน้าใหม่ในวงการเมืองของญี่ปุ่น," รัฐศาสตร์นิเทศ, 3 (กันยายน 2510) : 30-36.

<sup>2</sup> ชูวงษ์ นายะบุตร, หลักพรรคการเมือง (พระนคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515), หน้า 19.

มีนาย วิมพ์ วิมลมาลย์ เป็นหัวหน้าพรรค พรรคท้องถิ่นก้าวหน้า มีนายชำนาญ ภูวบูรณ์ เป็นหัวหน้าพรรค เป็นต้น

โจเซฟ ลาพาลอมบารา ( Joseph La Palombara ) และ  
มารอน ไวเนอร์ ( Myron Weiner ) ได้เสนอทฤษฎีกำเนิดพรรคการเมืองไว้  
หลายทฤษฎี<sup>1</sup> ซึ่งในที่นี้ผู้วิจัยเห็นว่า มีทฤษฎีที่น่าสนใจแก่การศึกษา คือ

ทฤษฎีว่าด้วยสถาบัน ( Institutional Theories )

ทฤษฎีว่าด้วยสถาบัน<sup>2</sup> เน้นถึงการกำเนิดพรรคการเมืองว่าสืบเนื่องมา  
จากการรวมตัวกันเป็นก๊กหรือคณะ ( Cligue ) หรือสโมสรทางการเมือง อาทิ  
สโมสรเบรตัน ( Breton Club ) ในฝรั่งเศส ศตวรรษที่ 18 ในประเทศ  
อังกฤษได้เกิดสโมสรทางการเมืองมากมาย และในที่สุดสโมสรหรือคณะบุคคลเหล่านั้น  
ได้กลายมาเป็นพรรคการเมืองในศตวรรษที่ 19 ระยะเวลาแรกกลุ่มทางการเมืองเหล่านี้  
มีโครงสร้างจำกัดอยู่เฉพาะแต่ในรัฐสภา เพื่อหาทางจัดตั้งรัฐบาลของพรรคการเมือง  
ดังกล่าว ทำให้พรรคแต่ละพรรคต้องการหาเสียงสนับสนุนจากประชาชนผู้มีสิทธิ  
เลือกตั้ง เพราะต้องการเพิ่มจำนวนสมาชิกในสภาฝ่ายของตนให้มากที่สุดเพื่อจัดตั้ง  
รัฐบาล ซึ่งในทางตรงข้ามถ้าพรรคการเมืองนั้น ๆ ไม่สามารถหาคะแนนนิยมจาก  
ประชาชนได้อย่างกว้างขวาง อาจหมดสภาพการเป็นพรรคไป ดังนั้นพรรคแต่ละ  
พรรคจึงพยายามขยายโครงสร้างจากการที่มีอยู่เฉพาะแต่ภายในรัฐสภาออกมาสู่ภายนอก

<sup>1</sup> ไพรคู ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, "วิจารณ์ระบบพรรคการเมือง, "วารสาร  
สังคมศาสตร์ 12 (มกราคม 2518) : 1-8.

<sup>2</sup> Joseph La Palombara and Myron Weiner, "The Origin and  
Development of Political Parties "in Joseph La Palombara and Myron  
Weiner, eds., Political Parties and Political Development (Princeton :  
Princeton University Press, 1966), p.7. รายละเอียดอยู่ใน ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ,  
เรื่องเดียวกัน.

นกรรัฐสภา และขยายออกไปในหมู่ประชาชนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ บางพรรค  
ถึงกับจัดตั้งสาขาพรรคตามท้องถิ่นชุมชนต่าง ๆ วิธีการเหล่านี้ทำให้เกิดระบบพรรค  
การเมืองนอกสภา (Extra-Parliamentary)<sup>1</sup>

### การเกิดขึ้นของพรรคการเมือง

หยุก แสงอุทัย เสนอว่า พรรคการเมืองเกิดขึ้นจากเหตุสำคัญ ๆ สามประการ  
คือ 1. เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ของชุมชนซึ่งมีอยู่ต่อบุคคลลักษณะของผู้นำ "ผู้นำ" คือ  
บุคคลซึ่งชนหมู่นั้นหรือคณะหนึ่งยกย่องโดยความสมัครใจให้เป็นหัวหน้า เพราะเชื่อมั่น  
ในคุณวุฒิ วิชาความรู้ ความสามารถและบุคลิกลักษณะของผู้นำ<sup>3</sup> ความสัมพันธ์ของ  
ชุมชนต่อบุคคลลักษณะของผู้นำ อยู่ในลักษณะที่ว่า ประชาชนเลื่อมใสสมัครรับเลือกตั้ง  
ที่ตนชอบในเขตเลือกตั้งของตน โดยนิยมในตัวบุคคลนั้นหรือนิยมในความดีหรือลัทธิของ  
ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนนั้น และในกรณีเดียวกัน ผู้แทนราษฎรเหล่านั้น เมื่อได้ไปนั่งใน  
สภาผู้แทนแล้ว มีความนิยมยกย่องในผู้แทนราษฎรคนอื่น เกิดนิยมในบุคลิกลักษณะของ  
ผู้แทนราษฎรคนนั้น และยกย่องให้เขาเป็น "หัวหน้า" และโดยความนิยมในตัวบุคคล  
นี้ จึงทำให้เกิดมีพรรคการเมืองขึ้น เช่น กรณีกำเนิดพรรคประชาธิปัตย์ ปี พ.ศ. 2489  
ผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านจำนวนหนึ่งมีความประสงค์ที่จะตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาคณะหนึ่ง  
เพื่อต่อสู้กับพรรคฝ่ายรัฐบาล จึงได้รวมกันตั้งพรรคประชาธิปัตย์ขึ้น โดยให้  
นายควง อภัยวงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนฝ่ายค้าน เป็นหัวหน้าพรรค เพราะบรรดา  
สมาชิกฝ่ายค้านทั้งหลายนิยม

<sup>1</sup> ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, "วิจารณ์ระบบพรรคการเมือง," วารสารสังคมศาสตร์

12 (มกราคม 2518) : 1-8.

<sup>2</sup> หยุก แสงอุทัย, พรรคการเมือง, หน้า 89.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน.

2. เกิดขึ้นจากความปรารถนาที่จะให้จุดประสงค์อันใดอันหนึ่งหรือผลประโยชน์ร่วมกันอันใดอันหนึ่งสำเร็จผลอย่างแน่นอน เช่น กรณีกลุ่มผลประโยชน์แต่ละกลุ่มตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตน ซึ่งตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือกรรมกรต่าง ๆ รวมกันตั้งพรรคการเมืองกรรมกรขึ้นด้วยจุดประสงค์ที่จะนำลัทธิสังคมนิยม (Socialism) มาใช้ปฏิบัติในรัฐเหล่านี้ เป็นต้น<sup>1</sup>

3. เกิดขึ้นจากคว้ามุขกัพัฒนาอยู่กับความคิดเห็นอันใดอันหนึ่ง ซึ่งความคิดเห็นอันนี้อาจเป็นความคิดเห็นที่เกี่ยวกับรัฐ สังคม ศาสนา ฯลฯ ก็ได้ เช่น พรรคการเมืองกลาง (Das Zentrum) ในเยอรมัน ซึ่งเกิดขึ้นเพื่อจะให้เสรีภาพในทางศาสนาสำหรับพวกคาทอลิก เป็นต้น นอกจากนี้ความคิดเห็นเกี่ยวกับความรักชาติ อาจทำให้เกิดพรรคการเมืองคณะชาติขึ้นได้ เช่น เมื่อครั้งไอร์แลนด์ยังรวมอยู่กับอังกฤษ ความรักชาติของชาวไอริชได้ทำให้ตั้งพรรคการเมืองไอริชขึ้น ด้วยความมุ่งหมายที่จะให้ไอร์แลนด์มีการปกครองตนเอง และเมื่อสมประสงค์แล้วพรรคนี้ก็ยุบเลิกไป

อาจกล่าวได้ว่า โดยมากพรรคการเมืองใดเกิดขึ้นเพราะเหตุทั้งสามประการนี้ประกอบกัน สมาชิกพรรคบางคนอาจเป็นสมาชิกเนื่องจากไว้วางใจผู้นำบางคนอาจเป็นสมาชิกเพราะความปรารถนาที่จะให้จุดประสงค์อันใดอันหนึ่งหรือผลประโยชน์ร่วมกันอันใดอันหนึ่งสำเร็จผล และอาจมีบุคคลที่เข้ามาเป็นสมาชิกพรรคนั้นเพราะมีความคิดเห็นเช่นเดียวกับพรรคการเมืองนั้น<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ทยุค แสงอุทัย, พรรคการเมือง, หน้า 93.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 95.

พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นแล้วในทั้งสามกรณีนี้ไม่ได้หมายความว่า จะสามารถ  
ดำรงคงอยู่ต่อไป เพราะเมื่อเหตุแห่งการตั้งพรรคหมดลงไป พรรคก็จะยุบเลิกตาม  
ไปด้วย แต่พรรคที่ดำรงคงอยู่ต่อไป จะต้องปรับปรุงตัวเองให้เข้ากับสถานการณ์  
ปัจจุบัน แล้วยอมรับเอาประเด็นใหม่ ๆ มาพิจารณาและกำหนดลงไปในโครงการ  
ของตน <sup>1</sup>

## 2. ทฤษฎีผู้นำ

### 2.1 ผู้นำ (Leadership)

คำจำกัดความของการเป็นผู้นำ มีนักวิชาการท่านต่าง ๆ ได้เสนอไว้ดังนี้ <sup>2</sup>

ราล์ฟ เอ็ม สตอกคิลล์ (Ralph M. Stogdill) ได้ให้ความหมาย  
ของการเป็นผู้นำว่า เป็นกิจกรรมของการที่จะสร้างอิทธิพลต่อผู้ใต้บังคับบัญชาหรือกลุ่ม  
เพื่อที่จะก่อให้เกิดความพยายามในการดำเนินงานให้บรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ <sup>3</sup>

วาร์เรน จี. เบ็นนิส (Warren G. Bennis) ให้ความหมายของ

<sup>1</sup> หยุด แสงอุทัย, พรรคการเมือง, หน้า 96.

<sup>2</sup> อุทัย หิรัญโต, ประมุขศิลป์ : ศิลปะของการเป็นผู้นำ, พิมพ์ครั้งแรก  
(กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเคียนส์โตร์, 2524), หน้า 12.

<sup>3</sup> Ralph M. Stogdill "Leadership, Membership and Organization"  
Psychological Bulletin, January 1950 p.4 อ้างใน อุทัย หิรัญโต,  
อ้างแล้ว, หน้า 12.

การเป็นผู้นำก็คือกระบวนการชักนำผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติตามที่ต้องการ<sup>1</sup>

ริชาร์ด และกรีนโลว์ ( Max D. Richards and Paul S.Greenlow )  
กล่าวว่า การเป็นผู้นำอาจให้ความหมายได้ว่า เป็นความพยายามของบุคคลที่จะ  
ชักจูงและกำหนดพฤติกรรมทัศนคติ ความเชื่อ หรือค่านิยมของบุคคลอื่น เพื่อ  
บรรลุเป้าหมายที่กำหนดในสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง<sup>2</sup>

ออร์คเวย์ ทีด ( Ordway Tead ) ให้คำจำกัดความผู้นำว่า ความ  
เป็นผู้นำได้แก่กิจกรรมในการใช้อิทธิพลจูงใจประชาชน ให้ร่วมมือปฏิบัติงานเพื่อวัตถุประสงค์  
ประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งคนเหล่านั้นเองเห็นว่าเป็นสิ่งอันพึงปรารถนา<sup>3</sup>

จากนิยามทั้งหลายข้างต้น มีข้อพึงสังเกตว่านักวิชาการมีความเห็นพ้อง  
ต้องกันว่า การเป็นผู้นำคือกิจกรรมในการสร้างอิทธิพลจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชาหรือกลุ่ม  
เพื่อที่จะก่อให้เกิดความพยายามร่วมกันในการทำงาน โดยให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด  
ไว้ในสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง<sup>4</sup>

1  
Warren G. Bennis "Leadership Theory and Administrative  
Behavior The Problem of Authority " Administrative Science Quarterly,  
December 1959 p.261. อ้างใน อุทัย หิรัญโต, อ้างแล้ว, หน้า 12.

2 Max D.Richards and Paul S.Greenlow, Management and - Decision-  
Making (Home wood :Richard D.Irwin 1961), p.135. อ้างใน อุทัย หิรัญโต  
อ้างแล้ว, หน้า 12.

3  
Ordway Tead, The Art of Leadership (New York : McGraw-  
Hill Book ) , pp.14-15.

4 อุทัย หิรัญโต, ประมุขศิลป์ : ศิลปะของการเป็นผู้นำ, หน้า 13.



สรุปได้ว่า ลักษณะร่วมกันที่แสดงว่าใครเป็นผู้นำ อาจพิจารณาได้จาก  
หลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้<sup>1</sup>

1. ใครเป็นแกนนำในกลุ่ม
2. ใครมีตำแหน่งสูงกว่าคนอื่นในกลุ่ม
3. ใครมีอิทธิพลต่อการกระทำใด ๆ ของกลุ่ม
4. ใครคือผู้ที่คนส่วนใหญ่ในกลุ่มชื่นชมและยอมรับนับถือ
5. ใครคือสัญลักษณ์ของกลุ่ม

ดังนั้น หากผู้ใดมีลักษณะร่วมกันเช่นดังกล่าวนี้ เขาผู้นั้นคือผู้นำ

#### ประเภทและลักษณะของผู้นำ

2.2 พิจารณาความเป็นผู้นำจากสถานภาพ จำแนกเป็น 3 ประเภท คือ<sup>2</sup>

1. ผู้นำตามกฎหมาย ( legal leaders ) หมายถึงผู้ดำรงตำแหน่งผู้นำหรือหัวหน้าคน โดยกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนขององค์การ เช่น ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้จัดการหรือตำแหน่งอื่น ๆ ที่มีหน้าที่ปกครองบังคับบัญชาคน ผู้ที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าว จะมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ผู้นำประเภทนี้เป็นผู้นำที่องค์การแต่งตั้ง โดยพิจารณาถึงความรู้ความสามารถและความเหมาะสม

<sup>1</sup> อุทัย หิรัญโต, ประมุขศิลป์ : ศิลปะของการเป็นผู้นำ, หน้า 13.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 19-20.

2. ผู้นำที่เกิดจากความสามารถพิเศษ (charismatic leaders) ผู้นำประเภทนี้มีคุณสมบัติเป็นผู้นำหรือเกิดมาเพื่อเป็นผู้นำ โดยที่เขาได้รับตำแหน่งผู้นำจากการที่มีสมบัติพิเศษในการนำคน เช่นมีบุคลิกภาพในการดึงดูดใจคน มีความสามารถในการพูด มีความเฉลียวฉลาด มีคุณธรรม เป็นต้น แต่คุณสมบัติพิเศษเหล่านี้จะต้องดีเกินเหนือบุคคลทั่วไป และผู้นำประเภทนี้ไม่จำเป็นต้องมีตำแหน่งอยู่ในองค์กร แต่เขาก็สามารถครองใจผู้อื่นได้โดยอาศัยบุคลิกภาพ และอำนาจจำบังซึ่งมีอยู่ในตนเอง

3. ผู้นำที่เป็นสัญลักษณ์ (symbolic leaders) ผู้นำประเภทนี้ โดยตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบ หรือคุณสมบัติส่วนตัวเป็นเพียงสัญลักษณ์ของกลุ่ม หรือเป็นสัญลักษณ์ของคนทั้งหลาย ซึ่งคนทั่วไปต้องเคารพนับถือ เช่น องค์พระมหากษัตริย์ สมเด็จพระสังฆราช ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

### 2.3 ความเป็นผู้นำโดยพิจารณาจากลักษณะและวิธีการทำงาน

โดยพิจารณาความเป็นผู้นำจากลักษณะของบทบาทและวิธีการทำงาน ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ

#### 1. ผู้นำแบบอัตตนิยม (autocratic leaders)

บางที่เรียกกันว่าผู้นำแบบ "แบบอิตาเลีย" ได้แก่ผู้นำที่ชอบแสดงอำนาจหรือแสดงความเหนือกว่าบุคคลอื่น ในลักษณะที่ไม่ยอมรับความสำคัญของผู้อื่น ซึ่งอาจเป็นเพราะไม่เชื่อในความรู้ความสามารถของผู้อื่น หรือเขามีความเชื่อมั่นในตนเองมากเกินไป วิธีการทำงานของผู้นำแบบอัตตนิยม มักจะแสดงออกในรูปของการไม่ฟังความคิดเห็นของคนอื่น ไม่ชอบให้ใครคัดค้าน ชอบความเด็ดขาด และตัดสินใจเด็ดเดี่ยว ผู้นำประเภทนี้เหมาะสมมากที่สุดในการดำเนินงานสงคราม หรือในคราวมีเหตุการณ์วิกฤติทางการเมือง เศรษฐกิจหรือการปกครอง<sup>1</sup>

<sup>1</sup> อูทซ์ หนีญโค, ประมุขศิลป์ : ศิลปะของการเป็นผู้นำ, หน้า 13.

2. ผู้นำแบบเสรีนิยม ( laissez - faire leaders ) ผู้นำประเภทนี้เกลียดชังการใช้อำนาจ การนำคนเปิดโอกาสให้ทุกคนใช้เสรีภาพอย่างกว้างขวาง จนดูเหมือนว่าเป็นคนไม่มีหลักการ ทุกสิ่งทุกอย่างปล่อยให้ไปตามความคิดเห็นของผู้ตาม หรือยินยอมให้ทุกคนปกครองตนเองมากกว่าจะชี้นำกำกับแนวทางซึ่งในทางวิชาการถือว่าผู้นำประเภทนี้ขาดความสำคัญต่อการสร้างสรรค์ ไม่นำพาต่อผู้ร่วมงาน และไร้ความสามารถในการจูงใจ แต่วิธีการของผู้นำประเภทนี้ทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีอิสระในการปฏิบัติงานและใช้ความคิดของตนเองได้มาก ผลงานที่สำเร็จเกิดขึ้นจากผู้ตามมากกว่าการใช้ภาวะผู้นำของผู้นำ <sup>1</sup>

3. ผู้นำแบบประชาธิปไตย ( democratic leaders ) ผู้นำแบบประชาธิปไตยนี้ยอมรับกันว่าเป็นแบบอย่างผู้นำที่ดี อำนวยผลในการบริหารงานมากที่สุด วิธีการทำงานของผู้นำประเภทนี้คือให้ความสำคัญความเห็นของกลุ่มเหนือกว่าของตัวเองและยอมรับความสำคัญของกลุ่ม โดยเชื่อว่าความสำเร็จแห่งงานเกิดขึ้นเพราะพลังของกลุ่ม ผู้นำแบบประชาธิปไตย จึงมักจะยินยอมให้ผู้ร่วมงานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และกำหนดเป้าหมายขององค์กร ซึ่งทำให้เกิดการสนับสนุนและความเข้าใจอันดี อันจะเป็นพลังให้การบริหารงานบังเกิดประสิทธิผล ผู้นำแบบประชาธิปไตยเป็นผู้นำที่ใช้อิทธิพลจูงใจคน และใช้ความรู้ความสามารถของแต่ละคนให้เป็นประโยชน์แก่องค์การมากที่สุด <sup>2</sup>

2.4 การใช้อิทธิพลจูงใจ เป็นส่วนหนึ่งที่แสดงให้เห็นความเป็นผู้นำ ซึ่งอาจพิจารณาได้จากลักษณะดังต่อไปนี้ <sup>3</sup>

<sup>1</sup> อูทซ์ นีร์พุโต, ประมุขศิลป์ : ศิลปะของการเป็นผู้นำ, หน้า 21.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 26-29.

1. ความเป็นคนไม่มีพิธีรีตอง โดยทั่วไปแล้วบุคคลที่เป็นผู้นำที่มีสถานะเป็นพิเศษอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกัน เช่น มียศศักดิ์ เครื่องแบบที่อยู่อาศัย หรือสำนักงานอันโอ้อ่า เป็นต้น แต่ในทางกลับกัน ความไม่มีพิธีรีตองของผู้นำหลังจากที่สถานะของเขาในฐานะที่เป็นผู้นำมั่นคงแล้ว อาจกลายเป็นสิ่งที่มีอิทธิพลที่ดู โดยแนะให้ผู้นำนึกเห็นว่าผู้นำเป็น "คนธรรมดา" "เขาไม่ได้วางท่า" "เขาก็เหมือนพวกเรานั่นเอง"

2. การปรากฏตัวต่อสาธารณชนของผู้นำ มีคุณค่าในการสร้างความเป็นปึกแผ่นอย่างมาก เพราะการปรากฏตัวอย่างใกล้ชิดมีคุณค่าในอาคารอารมณ์และคุณค่าในการแนะนำให้ผู้เลือกได้เห็นตัวเขามากที่สุด ดังนั้นผู้นำควรจะต้องปรากฏตัวต่อหน้าสาธารณชนบ่อยครั้ง และใช้เรื่องราวในการกระตุ้นใจอย่างฉลาด

3. การโฆษณาประชาสัมพันธ์ การโฆษณาเป็นการจูงใจที่มีคุณค่าในการสร้างเกียรติคุณในการเร้าใจ และผูกพันใจคน การโฆษณาประชาสัมพันธ์เป็นการดำเนินการอย่างเปิดเผยและตรงไปตรงมา เพื่อให้ข่าวสารแก่ผู้ตาม หรือผู้ประสงค์จะเป็นผู้ตาม

4. การทำงานให้เป็นที่รักของผู้นำ ความจงรักภักดีของผู้ตามต่อผู้นำ เป็นความความสำเร็จอันใหญ่หลวงในการนำคน ทั้งนี้เพราะคนที่มีความจงรักภักดีที่มีต่อผู้นำจะกลายเป็นบุคคลที่ถูกเร้าให้กระทำในสิ่งใดก็ได้ การทำตัวให้เป็นที่รักของผู้นำนั้น ผู้นำต้องมีคุณสมบัติพิเศษหลายอย่าง มิฉะนั้นจะไม่สามารถพิชิตหัวใจคนใด คุณสมบัติพิเศษที่ผู้นำควรมี ได้แก่ ความเมตตาปราณี ความเป็นกันเอง ความยุติธรรม ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง เป็นต้น

## 2.5 คุณสมบัติของผู้นำ

การศึกษาเรื่องคุณสมบัติของผู้นำมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาอยู่หลายประการคือ ประการแรกความสำเร็จของผู้นำมิได้อยู่ที่การมีคุณสมบัติดีเด่นอย่างเดียว แต่อาจขึ้นอยู่กับสิ่งอื่นด้วย อาทิ สถานการณ์ โอกาส เวลา และสถานที่ ประการที่สอง เราไม่อาจสร้างคุณสมบัติอันพึงปรารถนาได้ทุกประการโดยเท่าเทียมกัน เพราะคุณสมบัติบางอย่าง เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเองกับคนแต่กำเนิด และประการที่สาม สมบัติทั้งปวง ที่เห็นว่าดีไม่จำเป็นที่ผู้นำทุกคนจะต้องมีเหมือนกัน เพราะผู้นำแต่ละประเภทมีภาระกิจที่แตกต่างกันหรือลักษณะการนำไม่เหมือนกัน<sup>1</sup> ฉะนั้นการศึกษาเรื่องคุณสมบัติของผู้นำ จึงศึกษาในลักษณะที่รวม ๆ กันไป ถึงคุณสมบัติทั้งปวงที่เห็นว่ามีความสำคัญ ซึ่ง ออร์ดเวย์ ทีด ได้รวบรวมคุณสมบัติสำคัญ ๆ ที่เขาคิดว่าผู้นำควรจะต้องมีดังนี้คือ<sup>2</sup>

### 1. พลังกายและพลังประสาท

ผู้นำที่ประสบความสำเร็จจำเป็นต้องมีพลังกายและพลังประสาทที่เข้มแข็ง มีพลังขับเคลื่อน ความอดทนและสมบูรณ์อย่างยิ่งทั้งทางกายและใจมากกว่าคนธรรมดาสามัญ และประสิทธิภาพในการทำงานของผู้นำจะมีมากขึ้นเพียงใด ก็ขึ้นเป็นอย่างมากอยู่กับความเข้มแข็งของร่างกายและความเข้มแข็งของประสาท<sup>3</sup>

### 2. จุดมุ่งหมายและแนวทางที่จะนำประเทศ

ผู้นำจะต้องมีจุดมุ่งหมายและแนวทางที่สำคัญ ๆ ของการที่จะบริหารประเทศ ผู้นำควรจะต้องรู้ว่าเขาต้องการจะให้มันนโยบายอย่างไร ควรจะทำอะไรให้เสร็จก่อนเสร็จหลัง ซึ่งก็หมายความว่า ผู้นำแม้ในช่วงเวลาก่อนที่จะมีโอกาสเป็นผู้นำ ก็ควร

<sup>1</sup> อูทีย หิรัญโต, ประมุขศิลป์ : ศิลปะของการเป็นผู้นำ, หน้า 29.

<sup>2</sup> Ordway Tead, The Art of Leadership (New York : McGraw-Hill, 1935), chapter VI. คางโนณรงค์ สิ้นสวัสดิ์, ผู้นำการเมือง (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2523), หน้า 17.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

จะมีนโยบายอย่างแจ่มชัดได้ว่าเขามีเป้าหมายอย่างไรสำหรับประเทศถ้าเขาได้เป็นผู้นำ และจะสามารถพาประเทศไปให้บรรลุเป้าหมายนั้นได้อย่างไร และผู้นำจะต้องสามารถนำให้คนอื่น ๆ เห็นก็เห็นชอบกับเป้าหมายและแนวทางที่เขาถืออยู่ด้วย <sup>1</sup>

### 3. ความกระตือรือร้น (enthusiasm)

ผู้นำจะต้องมีความแข็งขันที่จะทำให้แผนการของเขานั้นได้บรรลุผลขึ้นมา จะต้องเต็มไปด้วยความหวังและกำลังใจที่จะบากบั่นเอาชนะอุปสรรค นอกจากนั้น ผู้นำจะต้องรู้สึกสนุกในการดำเนินการไปตามแผนของเขา ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้อาจจะรวมเรียกว่าความกระตือรือร้น (enthusiasm) <sup>2</sup>

### 4. ความเป็นมิตรและความรัก

ผู้นำที่ดีควรจะทำให้ผู้ตามโดยเฉพาะอย่างยิ่งคนใกล้ชิดมีความรู้สึกไว้นอกจากเขาจะเป็นผู้นำแล้ว เขายังเป็นเพื่อนที่มีความผูกพันกับผู้ตาม ให้ความรักใคร่สนิทสนม <sup>3</sup>

### 5. ความน่าเชื่อถือ (integrity)

ผู้ที่เป็นผู้ตามจะต้องมีความรู้สึกไว้วางใจผู้นำของตน พวกเขาต้องการความเชื่อมั่นว่าผลประโยชน์ของพวกเขาจะปลอดภัยภายใต้การดำเนินการของผู้นำ

ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ผู้ตามจะต้องรู้สึกว่าผู้นำนั้น "ไว้วางใจได้" และเป็นคนสัตย์ซื่ออะไรแล้วต้องทำให้สำเร็จ <sup>4</sup>

<sup>1</sup> อรรถก ลินส์วู้ด, ผู้นำการเมือง, หน้า 19.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน.

## 6. ความกล้าตัดสินใจ

ผู้นำย่อมจะต้องประสบปัญหาต่าง ๆ มากมาย และอาจจะเกี่ยวกับความเป็นความตายของชาติ ความสงบสุขของสังคม ความก้าวหน้าหรือล่าหลังทางเศรษฐกิจ

ความสำเร็จของผู้นำอาจจะดูได้จากผลงานของเขา ดังนั้นการกล้าตัดสินใจและการใช้วิจารณญาณในการตัดสินใจที่ถูกต้องจึงมีความสำคัญมาก <sup>1</sup>

### ซ. สติปัญญาความรอบรู้

ผู้นำควรเป็นผู้มีสติปัญญาเฉลียวฉลาด รอบรู้ในเรื่องราวต่าง ๆ มากกว่าคนสามัญทั่วไป ผู้นำบางคนอาจจะมีศึกษาน้อย แต่ก็อาจจะสร้างความรอบรู้จากการอ่าน ความเฉลียวฉลาดรอบรู้หมายถึง ความสามารถที่จะมองเห็นปัญหา มองเห็นสาเหตุและวิธีแก้ ผู้นำจะต้องสามารถที่จะเอาประสบการณ์ในอดีตมาช่วยเป็นเครื่องตัดสินใจเหตุการณ์ในปัจจุบัน ทำให้สามารถแก้ปัญหาได้อย่างถูกทาง <sup>2</sup>

ส่วนในค่านิยมอันนั้น เป็นประจักษ์นាំมันหลอหลอนในการติดต่อสัมพันธ์กับผู้อื่น เพราะจะช่วยไม่ให้เกิดความตึงเครียดจนเกินไปในบางครั้ง

### 8. ครูที่ดี

การเป็นครูที่ดีก็เนื่องจากในฐานะของผู้นำนั้น เขาจะต้องสามารถชี้แนวทางที่ควรจะดำเนินเหตุผลหรือความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขวิธีการบางอย่าง บางครั้งบริวารอาจจะไม่มีความคิดอย่างที่ผู้นำคิดมาก่อน ผู้นำก็ต้องสามารถถ่ายทอดความคิดชักจูงให้บริวารคล้อยตามเขาให้ได้ <sup>3</sup>

<sup>1</sup> ธรรมศักดิ์ สนิตวิสัย, ผู้นำการเมือง, หน้า 21.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 23.

### 9. ศรัทธาและความเชื่อมั่น

ผู้นำจะต้องมีศรัทธาและความเชื่อมั่นในงานของตนเองอย่างมั่นคงในการทำงานบริหารประเทศนั้น บางครั้งกลุ่มผู้ที่ทำหน้าที่บริหารบ้านเมืองอาจจะรู้สึกเหนื่อยหน่ายเฉื่อยชา ผู้นำจะต้องสามารถกระตุ้นให้พวกบริวาร เกิดความกระฉับกระเฉง มีความกระตือรือร้นอยู่เป็นระยะ ๆ

กล่าวคือผู้นำจะต้องสร้างศรัทธาและความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ตามของเขาให้มากขึ้น<sup>1</sup>

### 2.6 คุณสมบัติอื่น ๆ ของผู้นำ

นักวิชาการท่านอื่น ๆ ได้กล่าวถึงคุณสมบัติของผู้นำไว้มีดังนี้

เมย์ สมิธ ( May Smith ) เสนอว่าคุณสมบัติที่ผู้นำควรจะมีดังนี้คือ<sup>2</sup>

- (1) มีเขวามันและวิจารณ์อย่างที่ดี
- (2) มีความคิดคำนึงดี
- (3) มีอารมณ์คงเส้นคงวา
- (4) มีความยุติธรรม
- (5) มีความรับผิดชอบ
- (6) มีอารมณ์ขัน

เชสเตอร์ ไอ. บาร์นาร์ด ( Chester I. Barnard )

กล่าวถึงคุณสมบัติของผู้นำว่า<sup>3</sup>

- (1) มีอาการเป็นผู้มีชีวิตชีวา
- (2) มีความสามารถในการตัดสินใจรวดเร็วและถูกต้อง

<sup>1</sup> ฌอง คี ลินสวีสต์, ผู้นำการเมือง, หน้า 23-24.

<sup>2</sup> ธรรมรส ไชยทิพย์, มนุษยสัมพันธ์ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิมพ์, 2519), หน้า 153.

<sup>3</sup> อุทัย หิรัญโต, ประมุขศิลป์ : ศิลปะของการเป็นผู้นำ, หน้า 37.



- (3) มีความสามารถในการจูงใจคน
- (4) มีความรับผิดชอบ
- (5) มีความฉลาด ไหวพริบ และมีความรอบรู้ทันโลกและทันเหตุการณ์

ซีสซิล อี. กูด ( Cicile E. Goode )

เสนอว่า ผู้นำจะต้องมีคุณสมบัติดังนี้ <sup>1</sup>

- (1) มีสติปัญญาเหนือบุคคลอื่นโดยทั่วไป
- (2) มีความรู้และสนใจรอบค่าน
- (3) มีความสามารถในการพูดและการเขียน
- (4) มีจิตใจ ร่างกาย อารมณ์ สมบูรณ์
- (5) มีความคิดริเริ่ม
- (6) มีฝีมือที่จะให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาประสานงานกันอย่างดีที่สุด

( social skill )

ดร. อรุณ วัชรธรรม กล่าวว่า ผู้นำที่ดีควรจะต้องประกอบด้วยลักษณะสำคัญ ๆ

ดังนี้ <sup>2</sup>

- (1) ความรู้
- (2) ความคิดริเริ่ม
- (3) ความกล้าหาญ
- (4) ความแนบเนียน

<sup>1</sup> จ्ञานงค์ สมประสงค์, การบริหารพนักงานการเจ้าหน้าที่ (กรุงเทพมหานคร : กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2514), หน้า 349.

<sup>2</sup> อรุณ วัชรธรรม, หลักมนุษยสัมพันธ์กับการบริหาร (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2522), หน้า 200-204.

- (5) ความเคียดชัง
- (6) ความยุติธรรม
- (7) ความอดทน
- (8) ท้าทาย
- (9) ความกระตือรือร้น
- (10) ความไม่เห็นแก่ตัว
- (11) ความตื่นตัว
- (12) คุดยพินิจ
- (13) ความสงบเสงี่ยม
- (14) ความเห็นอกเห็นใจ
- (15) ความจงรักภักดี
- (16) การสังคมนี
- (17) การบังคับตัวเอง

จะเห็นได้ว่า คุณสมบัติของผู้นำดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้นเป็นคุณสมบัติที่พึงปรารถนาของผู้ที่จะเป็นผู้นำ แต่อย่างไรก็ดี เราจะต้องคำนึงด้วยว่าความเป็นผู้นำขึ้นอยู่กับสถานการณ์ โอกาส จังหวะ รวมทั้งสถานที่ด้วย

## 2.7 หน้าที่ของผู้นำ

ออร์คเวย์ ที่ค กล่าวไว้ในหนังสือ The Art of Leadership ว่า เมื่อใดบุคคลกำลังถูกอิทธิพลจูงใจให้ร่วมมือกันทำงานเพื่อความสำเร็จตามวัตถุประสงค์อันพึงปรารถนา เมื่อนั้นย่อมหมายถึงว่า ผู้นำกำลังปฏิบัติหน้าที่ของเขาอยู่ ฉะนั้นหน้าที่อันสำคัญที่สุดของผู้นำคือ การใช้อิทธิพลจูงใจผู้อื่น <sup>1</sup>

<sup>1</sup> อูทัย หิรัญโต, ประมุขศิลป์ : ศิลปะของการเป็นผู้นำ, หน้า 38.

การเป็นผู้นำคนนั้นนอกจากจะใช้อิทธิพลจริงใจ ซึ่งผู้นำต้องปฏิบัติด้วยตัวเองแล้ว งานบางอย่างผู้นำไม่จำเป็นต้องลงมือทำเอง แต่ใช้วิธีการที่เรียกว่า การมอบอำนาจหน้าที่ (delegation of authority) งานนั้นก็สำเร็จสมประสงค์เช่นกัน ฉะนั้น การมอบอำนาจหน้าที่จึงเป็นหน้าที่สำคัญของผู้นำ<sup>1</sup>

แอล. เอฟ. อูว์ริค (L.F. Urwick) เสนอว่าผู้นำมีภาระกิจเบื้องต้นอันสำคัญอยู่ 4 ประการ คือ<sup>2</sup>

1. เป็นผู้แทนขององค์การ ผู้นำจะต้องทำให้เกิดมโนภาพขึ้นในจิตใจผู้ตามในลักษณะที่ว่า เมื่อเอ่ยถึงชื่อองค์การก็ต้องคิดถึงเขา
2. เป็นผู้ชักนำความมีชีวิตชีวาเข้าสู่กลุ่มและสร้างบรรยากาศแห่งความคิดเห็นเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และนำไปสู่การบังเกิดผล
3. เป็นผู้บริหารงานขององค์การ หมายถึงการคาดคะเน การวางแผน การจัดองค์การ การอำนวยการ การประสานงาน และควบคุมงาน ตลอดจนการรักษาวินัยของกลุ่ม
4. สร้างความกระจำจรัสของเหตุผลในการดำเนินงานทุกอย่างแก่ทุกคน หน้าที่ประการนี้ก็คือ ผู้นำจะต้องทำหน้าที่คล้ายลามาก

แพทรีเซีย ซี. แฮสแกลล์ (Patricia C. Haskell) กล่าวถึงหน้าที่ของผู้นำไว้ว่า<sup>3</sup>

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

<sup>2</sup> L.F. Urwick, Leadership in the 20<sup>th</sup> Century, (London : Sir Pitman & Sons, Ltd, 1962) อ้างใน อุทัย หิรัญโต, อ้างแล้ว, หน้า 40.

<sup>3</sup> Patricia C. Haskell, Leadership in the office (New York : The American Management Association , 1963), pp. 26-34 อ้างใน อุทัย หิรัญโต อ้างแล้ว, หน้า 39.



นั้นอาจกลับกลายเป็นความเสื่อมโทรมทางการเมืองเมื่อใดก็ได้<sup>1</sup>

ความหมายของการพัฒนาทางการเมือง 10 ประการของ Pye<sup>2</sup>

1. การพัฒนาทางการเมืองคือรากฐานทางการเมืองของการพัฒนาทางเศรษฐกิจ

2. การพัฒนาทางการเมืองเป็นเครื่องหมายทางการเมืองของสังคมอุตสาหกรรม

3. การพัฒนาทางการเมืองคือความเป็นสมัยใหม่ทางการเมือง

4. การพัฒนาทางการเมืองคือการก่อให้เกิดชาติ-รัฐ

5. การพัฒนาทางการเมืองคือ การพัฒนาทางการบริหารและกฎหมาย

6. การพัฒนาทางการเมืองคือการระดมและการมีส่วนร่วมทางมวลชน

7. การพัฒนาทางการเมืองคือการสร้างประชาธิปไตย

8. การพัฒนาทางการเมืองคือความมีเสถียรภาพและการเปลี่ยนแปลง

อย่างมีระเบียบแบบแผน

<sup>1</sup> Samuel P. Huntington, "Political Development and Political Decay," in Political Modernization : A Reader in Comparative Political Change, ed. by Claude E. Welch, St. (Belmont : Wach worth Publishing Co, 1967), pp. 207-45 อ้างใน พลศักดิ์ จิรไกรศิริ, อ้างแล้ว, หน้า 35.

<sup>2</sup> ทฤษฎีพัฒนาทางการเมือง ลูเซียน คับบลิว พาย เขียน พลศักดิ์ จิรไกรศิริ และชานินทร์ วิชญากูร แปล. (กรุงเทพมหานคร : ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2521), หน้า 37-55.

9. การพัฒนาทางการเมืองคือการระดมพลและอำนาจ
10. การพัฒนาทางการเมืองคือโฉมหน้าหนึ่งของกระบวนการหลายมิติของการเปลี่ยนแปลงทางสังคม

ลาปา ลอมบารา และไวเนอร์ เชื่อว่า การพัฒนาทางการเมืองต้องอาศัยการมีพรรคการเมือง และพยายามชี้ให้เห็นว่า การพัฒนาของพรรคการเมืองเป็นผลของกระบวนการพัฒนาของระบบการเมือง และในทางกลับกันการพัฒนาทางการเมืองย่อมขึ้นอยู่กับการเมืองของพรรคการเมืองนั้นเอง <sup>1</sup>

อันดิงตัน ได้กล่าวถึงลักษณะของสังคมที่มีการพัฒนาทางการเมืองนี้ว่า จะต้องเป็นสังคมที่เกี่ยวข้องกับการสร้างสถาบันทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพ มีความสลับซับซ้อนมีอิสระและรวมกันเป็นปึกแผ่นมากพอที่จะสนองตอบและความคุมการเข้ามามีส่วนร่วมของกลุ่มต่าง ๆ ได้ รวมทั้งสนับสนุนและส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและทางเศรษฐกิจด้วย อันดิงตัน ยังได้เน้นถึงการจัดระเบียบทางการเมือง ซึ่งจะทำให้กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองมีความมั่นคง โดยที่อันดิงตันเห็นว่าตัวจักรสำคัญในการจัดระเบียบทางการเมืองดังกล่าวนี้คือ การสร้างสรรค์สถาบันทางการเมือง ถ้าหากสถาบันทางการเมืองมีลักษณะดังกล่าวข้างต้น ก็จะนำมาซึ่งเสถียรภาพทางการเมืองและความสะอาดของระบบการเมือง ในทางตรงกันข้ามถ้าสถาบันทางการเมืองไร้ความสามารถแล้ว กระบวนการเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไป

1

Joseph G. La Palombana and Myron Weiner, eds. Political Parties and Political Development. (Princeton, New Jersey. Princeton University Press, 1966), p.6 อ้างใน พลศักดิ์ จิรไกรศิริ, พรรคและกลุ่ม, หน้า 36.

ผู้การทำให้ทันสมัยขึ้นนั้น อาจทำให้เกิดความเสื่อมโทรมทางการเมืองขึ้นได้<sup>1</sup>

เราจึงอาจสรุปความหมายของการพัฒนาทางการเมืองอย่างกว้าง ๆ ไปได้ว่าหมายถึงการสร้างสรรสถาบันทางการเมือง โดยเฉพาะพรรคการเมือง ซึ่งได้แก่การพัฒนาองค์กรและระเบียบปฏิบัติทางการเมืองที่สำคัญ ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถในการปรับตัวเอง ความสลับซับซ้อน การมีความยืดหยุ่น ความเป็นอิสระ และความเป็นปึกแผ่นของบรรดาพรรคการเมืองเหล่านั้น<sup>2</sup>

สถาบันทางการเมือง คือ ปัจจัยหลักของการรักษาระเบียบแบบแผนทางการเมือง การเมือง สถาบันทางการเมืองนี้จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยจะนำมาซึ่งเสถียรภาพทางการเมืองและความเจริญทางด้านสังคมและเศรษฐกิจนั้น จำเป็นต้องมีการสร้างสรรสถาบัน<sup>3</sup>

---

1

Samuel P. Huntington, Political Order in Changing Society

(New Haven : Yale University Press, 1969), p.226 อ้างใน พลศักดิ์ จิรไกรศิริ, อ้างแล้ว, หน้า 36-37.

2

พลศักดิ์ จิรไกรศิริ, พรรคและกลุ่ม, หน้า 37.

3

เรื่องเดียวกัน, หน้า 38.

การสร้างสรรสถาบันทางการเมือง หมายความว่าถึง กระบวนการที่จะ  
ทำให้องค์กรและระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ สามารถที่จะมีค่านิยมของตัวเอง และมี  
เสถียรภาพซึ่งประกอบด้วยการทำงานให้องค์กรมีความสามารถที่จะปรับตัวมีความสลับ  
ซับซ้อน มีความอิสระพอสมควรและมีความเป็นปึกแผ่น ดังนั้นเราจึงใช้กฎเกณฑ์  
เหล่านี้เป็นตัววัดระดับของความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองได้<sup>1</sup>

3.2 ซึ่งอาจสรุปลักษณะต่าง ๆ ของพรรคการเมืองที่ได้รับการสร้างสรรค์  
แล้วดังนี้

1. ความสามารถที่จะปรับปรุงตัวเอง พรรคการเมืองยิ่งมีการ  
ปรับตัวมากเท่าใด ก็ยิ่งมีการสร้างสรรค์สถาบันมากขึ้นเท่านั้น และยิ่งไม่มีความ  
ยืดหยุ่นมากเท่าใด ระดับการสร้างสรรค์พรรคการเมืองก็ยิ่งลดน้อยลง กล่าวคือ  
การปรับปรุงพรรคมีความสัมพันธ์กับลักษณะของ การทำลายของสภาพแวดล้อมและอายุ  
ของพรรค ยิ่งมีการทำลายจากสภาพแวดล้อมและอายุของพรรค ยิ่งมีการทำลายจาก  
สภาพแวดล้อมมากขึ้นเท่าใด และพรรคการเมืองยิ่งมีอายุมากขึ้นเท่าใด การปรับปรุง  
พรรคจะยิ่งมีสูงขึ้นเท่านั้น สภาพแวดล้อมที่จะเข้ามาทำลายพรรคการเมืองนั้นมีทั้ง  
จากสภาพนอกองค์กรและภายในองค์กรเอง เช่นการเปลี่ยนตัวบุคคลบางคนของ  
กรรมการพรรคการเมือง<sup>2</sup> เป็นต้น

อีกกรณีหนึ่ง การปรับตัวของพรรคอาจวัดได้ด้วยอายุของพรรคซึ่งสามารถ  
อธิบายได้ 3 ประการ คือ

ก. อายุของพรรคการเมือง ( chronological age ) ในเรื่องนี้มี  
สมมุติฐานอยู่ว่า พรรคการเมืองที่อยู่มาตั้งร้อยปีย่อมมีโอกาสที่จะอยู่อีกหนึ่งปีมากกว่า

<sup>1</sup> พลศักดิ์ จิงไกรศิริ, พรรคและกลุ่ม, หน้า 38.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.



พรรคการเมืองที่อยู่มาปีเดียว"<sup>1</sup> ซึ่ง Ashoka Mehta ได้ให้ข้อสังเกตไว้ว่า พรรคคอมมิวนิสต์ของจีนเป็นพรรคการเมืองที่ยิ่งใหญ่ได้ เพราะว่าได้บุกเบิกมาในการ ปฏิวัติเป็นเวลานาน <sup>2</sup>

ข. อายุของผู้นำพรรครุ่นหนึ่ง ๆ ( generational age )

พรรคการเมืองใดสามารถเอาชนะปัญหาในการเปลี่ยนตัวผู้นำอย่างสันติจากรุ่นหนึ่ง ไปสู่รุ่นอีกรุ่นหนึ่งแสดงพรรคการเมืองนั้นมีการสร้างสรรค์มากขึ้น ซึ่งการเปลี่ยนตัว ผู้นำพรรคมีสองระดับ คือการเปลี่ยนตัวผู้นำซึ่งอายุอยู่ในรุ่นเดียวกัน เช่น การ เปลี่ยนตัวจากเลนินมาสู่สตาลิน และการเปลี่ยนตัวผู้นำระหว่างรุ่นได้แก่ การเปลี่ยน ผู้นำจากสตาลินมาสู่ครุสชอฟ ซึ่งทั้งสองกรณีนี้ต่างก็ได้รับผลสำเร็จเป็นอย่างดี <sup>3</sup>

ค. อายุของนโยบายพรรคการเมือง ( functional age )

ปกติพรรคการเมืองถูกสร้างขึ้นมาจากนโยบายหลักอันใดอันหนึ่ง เมื่อได้ดำเนินนโยบาย นั้นสำเร็จลุล่วงไปแล้ว ต่อมาพรรคการเมืองก็จะประสบปัญหาในการเลือกสรรนโยบาย ใหม่เมื่อพรรคต้องการอยู่รอด ซึ่งเป็นการปรับตัวเองให้เข้ากับสภาพแวดล้อมหรืออาจ กล่าวได้ว่า "ยังมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายหลักก็ยังมี การสร้างสรรค์สถาบันพรรค การเมือง"<sup>4</sup> ดังที่เสกซัน คีได้ให้ทัศนะไว้ว่า "การสร้างสรรค์สถาบันเป็นการสร้าง

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 40.

<sup>2</sup> Ashoka Mehta, World, Technology and Human Destiny, ed by Raymond Aron, (Ann Arbor : University of Michigan Press, 1963), p.33, อ้างใน พลศักดิ์ จิรไกรศิริ, อ้างแล้ว, หน้า 20.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน .

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 40-41.

องค์การมากกว่าการสร้างเครื่องมือที่จะมารักษาจุดประสงค์ขององค์กร" 1 ดังนั้น โดยทั่วไปพรรคการเมืองจึงมีนโยบายย่อย ๆ ไว้หลายประการเพื่อความอยู่รอดของตัวเองในอนาคต

2. มีความสลับซับซ้อน พรรคการเมืองยิ่งมีความสลับซับซ้อนมากเท่าใด ยิ่งแสดงถึงความสามารถดำรงความเป็นสถาบันมากยิ่งขึ้นเท่านั้น ซึ่งความสลับซับซ้อนนั้นอาจมองได้จากการมีสาขาพรรคมากและกระจายอยู่ทั่วไปไม่มีสายการบังคับบัญชาที่สลับซับซ้อนและเข้มแข็ง และมีหน้าที่หลากหลาย และสมาชิกพรรคยิ่งเพิ่มจำนวนมากขึ้นก็จะยิ่งทำให้พรรคการเมืองมีความมั่นคงสูงขึ้น ซึ่งมีผลต่อการรักษาความจงรักภักดีของสมาชิกพรรคด้วย แต่การเพิ่มสาขาพรรคนั้นต้องคำนึงถึงสายการบังคับบัญชาคด้วยคือ จะต้องรักษาระเบียบวินัยพรรคอย่างมีประสิทธิภาพเพราะความหลากหลายของสาขาพรรค อาจจะเป็นหรืออาจจะไม่เป็นไปตามหน้าที่ทางสายงานบังคับบัญชา ซึ่งถ้าความหลากหลายเป็นหน้าที่ในลักษณะเป็นตัวของตัวเองของสาขาพรรคแล้วสาขาพรรคเหล่านั้นจะสร้างสรรค์สถาบันน้อยกว่าสาขาพรรคที่เป็นส่วนหนึ่งหรือปฏิบัติตามระเบียบวินัยของพรรคการเมืองแ่อย่างเคร่งครัด 2

อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงหน้าที่แต่ละอย่างจะถูกสะท้อนออกมาทางการเปลี่ยนแปลงในทิศทางและบทบาทต่าง ๆ ของสาขาพรรค ถ้าสาขาพรรคมีหน้าที่หลายอย่าง สาขาพรรคนั้น ๆ ก็ยิ่งมีความเข้มแข็งมากขึ้น แต่เมื่อคำนึงถึงเหตุผลและ

1 Philip Selznick, Leadership in Administration (New York : Harper and Row, 1967), p.5, อ้างใน พดศักดิ์ จิวโรศิริ, อ้างแล้ว, หน้า 41.

2 เรื่องเดียวกัน, หน้า 41-42.

มอง โดยส่วนรวมแล้วสาขาพรรคมักจะมีส่งเสริมความคล่องตัวแต่เพียงเล็กน้อย ภาย  
ในพรรคการเมือง ซึ่งในเรื่องนี้นิวแมนมีทัศนะว่า "ระบบการเมืองที่ใช้ระบบพรรค  
การเมืองของคนส่วนรวมในสังคมจะมีความคล่องตัวทางสถาบันน้อยกว่าระบบการเมือง  
ที่มีพรรคการเมืองของคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะ" <sup>1</sup>

3. ความมีอิสระ ความมีอิสระของพรรคการเมือง สังเกตได้  
จากการไม่มีความผูกพันกับผลประโยชน์ของกลุ่มทางสังคมกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ  
พรรคการเมืองที่เป็นเครื่องมือของกลุ่มสังคม เป็นต้นว่าครอบครัว กลุ่มกรรมกร  
กลุ่มนักศึกษา หรือกลุ่มทหารจะขาดทั้งอิสระและการสร้างสรรค์สถาบันพรรคการเมือง <sup>2</sup>

อันดิงตันได้ให้ข้อสังเกตว่า "องค์การทางการเมืองที่อ่อนแอต่ออิทธิพลของ  
การเมืองภายในสังคม มักมีความอ่อนแอต่ออิทธิพลภายนอกสังคมด้วย องค์การเหล่านี้  
จึงถูกรุกรานได้ง่ายจากหน่วยงาน กลุ่ม และแนวความคิดต่าง ๆ จากระบบการเมือง  
อื่น - ดังนั้นการทำให้รัฐประหารในระบบการเมืองที่มีการพัฒนาน้อยจึงง่ายแก่การจู่โจม

---

<sup>1</sup> Sigmund Neuman, "Towards Comparative Study of Political  
Parties," in Modern Political Parties, ed. by Sigmund Neuman (Chicago :  
University of Chicago Press, 1956), p.p. 403-5 อ้างใน พลศักดิ์ จิรไกรศิริ,  
อ้างแล้ว, หน้า 42.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 43.

โดยบุคคลเพียงไม่กี่กลุ่ม" <sup>1</sup>

พรรคการเมืองก็มีลักษณะเช่นเดียวกันนี้ กล่าวคือ ที่ใดก็ตามที่พรรคการเมืองชาตินิโอสระ กลุ่มต่าง ๆ ก็จะมีโอกาสครอบงำพรรคการเมืองได้ง่ายขึ้นโดยปราศจากความรับผิดชอบต่อการสร้างสรรค์พรรคการเมือง อันทำให้พรรคการเมืองไม่สามารถคงทนอยู่และทนต่อพลังทางสังคมใหม่ ๆ ได้

ในทางตรงกันข้าม พรรคการเมืองที่มีนิโอสระจะได้รับการประกันความมั่นคงโดยกลไกต่าง ๆ ที่จำกัดและบรรเทาผลกระทบของกลุ่มพลังใหม่ ๆ ลงได้ กลไกเหล่านี้ได้ขจัดการเข้าสู่พรรคการเมืองของกลุ่มใหม่ โดยให้ผ่านขั้นตอนที่ไวกว้างไว้ อย่างมีระเบียบและอย่างกวัดจั้น

ความสลับซับซ้อนของพรรคการเมืองจะสนับสนุนความมีนิโอสระของพรรคการเมืองได้ โดยการจำแนกตำแหน่งออกไปให้แตกต่างกันอย่างเด่นชัด เพื่อการเตรียมบุคคลสำหรับตำแหน่งที่สูงที่สุด กล่าวคือ บุคคลที่ปรารถนาที่จะเข้าสู่การดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคการเมืองจะต้องผ่านการกรองจากตำแหน่งที่มีบทบาทและอำนาจน้อย ๆ ลงไปก่อนพรรคการเมืองที่ชาตินิโอสระจะขาดการป้องกันบุคคลใหม่ จุดยืนใหม่และกลุ่มพลังทางสังคมใหม่ ๆ อาจจะเปลี่ยนผู้นำของพรรคได้ด้วยความสลับสนอย่างรวดเร็ว <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Samuel P. Huntington, "Patterns of Violence in World Politics," in Changing Patterns of Military Politics, ed. by Samuel P. Huntington (New York : Free Press, 1962), pp.44-7 อ้างใน พลศักดิ์ จิรไกรศิริ, อ้างแล้ว, หน้า 43.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

4. ความเป็นปึกแผ่น พรรคการเมืองยิ่งมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและมีความต่อเนื่องก็ยิ่งมีการสร้างสรรค์สถาบัน พรรคการเมืองยิ่งขาดเอกภาพเท่าใดการสร้างสรรค์สถาบันก็ยิ่งลดน้อยลง เพียงนั้น

ตามทฤษฎีพรรคการเมืองสามารถมีความเป็นอิสระหรือความเป็นปึกแผ่นอย่างใดอย่างหนึ่งนี้โดยไม่ขึ้นแก่กัน ซึ่งความอิสระจะป้องกันการก้าวท้าวของพลังการทำลายจากภายนอกได้ แม้ว่าจะไม่สามารถป้องกันการทำลายจากทรัพยากรภายในได้ก็ตาม เนื่องจากความมีอิสระในการขยายตัวอย่างรวดเร็ว เพื่อรับสมาชิกพรรคมีแนวโน้มที่จะทำให้ความเป็นปึกแผ่นลดน้อยลง และสิ่งที่จะต้องคำนึงถึงอีกประการหนึ่งก็คือพรรคการเมืองจะต้องมีบูรณภาพ ความรักหมู่คณะ ศีลธรรม และวินัย ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการปกครอง<sup>1</sup> พรรคการเมืองที่จะสร้างความเป็นปึกแผ่นต้องสร้างวินัยและความสามัคคีของสมาชิกเสียก่อน ดังเช่นกองทัพที่สร้างระเบียบวินัยให้แก่ทหารก่อนอื่นใด<sup>2</sup>

เราจึงอาจสรุปได้ว่า พรรคการเมืองที่ได้รับการสร้างสรรค์สถาบันแล้วจะต้องมีลักษณะที่สามารถปรับตัวได้ คือสามารถที่จะได้ตอบกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงได้ การปรับตัวเองอาจรวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงบางประการในหน้าที่และหลักการของพรรคนั้นให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่ทุกขณะ นอกจากนั้นพรรค

<sup>1</sup> พอลตักคีย์ จีโรกริรี, พรรคและกลุ่ม, หน้า 46.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 47.

การเมืองยังต้องมีลักษณะซับซ้อน กล่าวคือ พรรคการเมืองจะสามารถเผชิญกับปัญหา และดำเนินงานอย่างราบรื่นได้จะต้องมีการแบ่งแยกสาขาพรรคให้กระจายออกไปคลุมทุกพื้นที่และมีสายการบังคับบัญชาที่แน่นอน ซึ่งสาขาพรรคนี้มีความจำเป็นอย่างมาก ในเมืองानและความรับผิดชอบของพรรคการเมืองนั้น ๆ เพิ่มมากขึ้น ส่วนความมีอิสระของพรรคการเมือง หมายความว่า พรรคการเมืองไม่ควรไปผูกพันอยู่กับกลุ่มทางสังคม กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ เนื่องจากการผูกพันนั้นทำให้ความมีอิสระลดลงได้ซึ่งจะบั่นทอนความเป็นปึกแผ่นของพรรคการเมืองนั้นได้ พรรคการเมืองที่เข้มแข็งจึงต้องมีหลักการ ความคิดตลอดจนความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของสมาชิกพรรค พรรคการเมืองที่มั่นคงจะต้องมีลักษณะทั้ง 4 ประการนี้ โดยเฉพาะประการสุดท้ายนั้นสำคัญที่สุด<sup>1</sup>

ลักษณะพรรคการเมืองที่มีการสร้างสรรค์สถาบันแล้วนั้น จะมีลักษณะบางประการเหมือนกับลักษณะของพรรคการเมืองที่ ลาปา ลอมบารา และวีเนอร์ กล่าวไว้คือ จะต้องมีความมั่นคงที่ยืนอยู่ได้อย่างยั่งยืนของพรรคมากกว่าจะขึ้นอยู่กับผู้นำพรรคเพียงกลุ่มเดียว จะต้องมีสาขาพรรคแผ่ขยายไปในระดับชนบท และมีการติดต่อระหว่างสำนักงานใหญ่กับสาขาพรรคอย่างสม่ำเสมอ กลุ่มผู้นำพรรคจะต้องมีความตั้งใจอย่างแน่วแน่ที่จะรวบรวมอำนาจการตัดสินใจนโยบายต่าง ๆ มาไว้ให้แก่พรรคของตนเท่านั้น และจะต้องมีความพยายามหาคะแนนเสียงทั้งในเวลาที่มีการเลือกตั้งและไม่มีการเลือกตั้ง<sup>2</sup>

<sup>1</sup> สรุปความจาก พลศักดิ์ จิรไกรศิริ, พรรคและกลุ่ม, หน้า 47-48.

<sup>2</sup> La Palombara and Weiner, Political Parties and Political Development, อ้างใน พลศักดิ์ จิรไกรศิริ, อ้างแล้ว, หน้า 48.

#### 4. สาขาพรรค

##### 4.1 ความสำคัญของสาขาพรรค

ในระบบประชาธิปไตย พรรคการเมืองจะต้องมีสาขาพรรคให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และจะต้องมีสาขากระจายไปยังทุกท้องที่และทุกกลุ่มผลประโยชน์หรือมีชนชั้นก็ต้องให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้<sup>1</sup> ทั้งนี้สาขาพรรคการเมืองมีความสำคัญอย่างน้อย 9 ประการ<sup>2</sup> คือ

1. สร้างผู้นำทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ( Training for Local Leadership ) สมาชิกพรรคหรือผู้สนใจในท้องถิ่นสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านทางสาขาพรรค เช่น การมีโอกาสได้เป็นหัวหน้าสาขาพรรค กรรมการสาขาพรรคระดับภาค จังหวัด ตำบล เลขาธิการสาขาพรรค โฆษกสาขาพรรค ฯลฯ และเมื่อประชุมกรรมการกลางของพรรคในระดับชาติ ( National Convention ) ผู้นำทางการเมืองเหล่านี้อาจได้รับคัดเลือกหรือเลือกตั้ง เป็นตัวแทนไปร่วมประชุมหรืออาจได้รับเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่เป็นกรรมการกลางก็ได้ เป็นการสร้างผู้นำทางการเมืองในระดับท้องถิ่น และจะทำให้สถาบันพรรคการเมืองเป็นสถาบันหลักในการฝึกอบรมผู้นำทางการเมืองมาตั้งแต่รากฐานของประเทศอย่างแท้จริง และถ้าสาขาพรรคได้ทำหน้าที่นี้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว การฝึกอบรมผู้นำทางการเมืองก็就不用พึ่งสถาบันราชการ ซึ่งไม่มีความเหมาะสมกับการฝึกอบรมผู้นำทางการเมืองอีกต่อไป
2. สร้างรากฐานให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งและกลายเป็นสถาบันของประเทศชาติอย่างแท้จริง ( bases for political institution )

<sup>1</sup> บิชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า 100.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 100 - 102.

สถาบันของชาติ มิใช่เป็นสมาคมที่เกิดขึ้นและอยู่ได้ไม่นาน ตัวอย่างเช่นพรรค  
ประชาธิปไตยถึงแม้จะเป็นพรรคที่เก่าแก่ที่สุดในประเทศไทยในขณะนี้ แต่ก็มิได้  
หมายความว่า จะไม่มีโอกาสล้มเลิกหรือสิ้นสุดไปได้ ถ้าหากประชาชนไม่สนับสนุนก็อาจ  
จะสิ้นสุดไปได้ ดังนั้นพรรคประชาธิปไตยจึงควรขยายสาขาพรรคให้กว้างขวางออกไป  
ในทุกส่วนของประเทศ และขยายไปยังกลุ่มผลประโยชน์ให้มากกว่ากลุ่มเท่าที่จะมากได้  
เพื่อสร้างรากฐาน ( base ) และเพื่อพรรคกลายเป็นสถาบันหลักของชาติต่อไปได้

3. สาขาพรรคเป็นแหล่งรวบรวมข้อมูลและข่าวสารต่าง ๆ ป้อนให้กับ  
พรรค ( data collection ) สาขาพรรคมีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น และจะ  
สามารถหาข้อมูลที่ถูกต้องหรือใกล้เคียงกับสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นมากกว่า  
แหล่งใดของพรรค การที่พรรคไม่มีสาขาจะทำให้พรรคได้ข้อมูลที่อาจผิดพลาดหรือไม่  
ทันสมัยได้ นอกจากนี้การเสนอป้อนข่าวสารและข้อมูลให้พรรคจะช่วยให้พรรคได้มี  
โอกาสปรับปรุงนโยบายให้ทันสมัยและอยู่ในความนิยมของประชาชนเสมอ

4. สาขาพรรคจะเป็นการตอบสนอง ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น  
ที่ให้ความสนใจในนโยบาย และวิธีดำเนินงานของพรรค ในขณะเดียวกันพรรคก็  
สามารถหาทางโฆษณาขยายไปยังหมู่ประชาชนให้กว้างขวางได้ ในที่สุดพรรคก็จะ  
มีจำนวนสมาชิกมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้พรรคการเมืองสามารถให้การศึกษอบรมทาง  
การเมือง ( political education ) แก่ประชาชนในท้องถิ่นให้รู้จักหน้าที่ และความ  
รับผิดชอบในระบอบประชาธิปไตยได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรู้จักพรรคการเมือง  
และการรู้จักใช้บริการของพรรคการเมืองให้เกิดประโยชน์กับเขา ซึ่งถ้าไม่มีสาขา  
พรรคแล้ว พรรคการเมืองจะกระทำได้อย่างมาก เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่  
สังกัดพรรคจะไม่ค่อยมีเวลาที่จะทำหน้าที่ดังกล่าวได้ ยิ่งกว่านั้น สาขาพรรคการเมือง  
ย่อมทำหน้าที่ให้การศึกษอบรมแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ดีกว่าเพราะรู้ข้อมูลดีกว่า

5. สาขาพรรคจะทำหน้าที่สนับสนุนการเลือกตั้งของพรรค ไม่ว่าจะเป็น  
การเลือกตั้งทั่วไป ( general elections ) การเลือกตั้งซ่อม ( by-elections )



หรือการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น (local elections) เช่น การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัด นายกเทศมนตรี เทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น ในที่สุดพรรคการเมืองก็จะกลายเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญและจะขาดเสียมิได้สำหรับประชาธิปไตยในประเทศไทย

6. สาขาพรรคมีส่วนช่วยพิจารณาสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะการสรรหาจะต้องเริ่มจากสาขาพรรคในท้องถิ่นก่อน จากสาขาพรรคระดับตำบล (ถ้ามี) ก็เสนอมายังสาขาระดับอำเภอ (ถ้ามี) และเสนอขึ้นมาถึงระดับจังหวัด จากจังหวัดก็เสนอมายังภาค และจากภาคก็เสนอมายังคณะกรรมการกลาง (central committee) ซึ่งจะเป็นการช่วยกลั่นกรองการสรรหาให้ได้คนที่มีฝีมือ และสามารถไปทำชื่อเสียงให้กับพรรคได้ต่อไป และแม้แต่ประชาชนเอง ก็จะได้รับประโยชน์จากการมีผู้แทนที่มีประสิทธิภาพ

7. สาขาพรรคในท้องถิ่นจะเป็นศูนย์กลาง (centre) ในความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่เป็นประโยชน์โดยตรงและโดยอ้อมของท้องถิ่น

8. สาขาพรรคจะทำหน้าที่เป็นสื่อประสาน (link) ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคหรือผู้ให้ความสนใจในกิจการของพรรคได้เป็นอย่างดี

9. สาขาพรรคจะเป็นองค์กรที่สามารถนำเอานโยบายของพรรคไปสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติเป็นอย่างดี เพราะสาขาพรรคมีความใกล้ชิดกับสมาชิกพรรคซึ่งอยู่กระจัดกระจายในท้องถิ่น นอกจากนี้สาขาพรรคอาจถือโอกาสแทรกซึมเข้าไปในสื่อมวลชนของท้องถิ่น อาทิ การอธิบายปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา การแพทย์ ฯลฯ ในทัศนะของพรรคการเมือง คุ้มเหตุนี้ในประเทศไทย ประชาธิปไตยเจริญแล้ว เช่น อังกฤษ สวิตเซอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ฯลฯ ประชาชนจึงไม่กลัวการปฏิวัติหรือรัฐประหาร เพราะสาขาพรรคได้ให้การศึกษาดูงานทางการเมืองที่ถูกต้องจึงเกิดประชาธิปไตยขึ้นอย่างมั่นคง

#### 4.2 การจัดองค์การของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองจะต้องมีการจัดองค์การอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถกระจายสาขาของพรรคให้ครอบคลุมไปทั่วประเทศ นับแต่ภาค เขต จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และยังคงครอบคลุมถึงกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ อีกด้วย

ตัวอย่างเช่น ในอังกฤษ พรรคแรงงานและพรรคอนุรักษนิยมมีการจัดองค์การที่มีประสิทธิภาพมากเพราะสามารถครอบคลุมไปทั่วประเทศ และมีแค่สำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงลอนดอนเท่านั้น

ตัวอย่างการจัดองค์การพรรคในอังกฤษ

พรรคแรงงาน (Labour Party)<sup>1</sup>

นอกจากจะมีที่ประชุมใหญ่ของพรรคแล้ว พรรคแรงงานยังมี "คณะกรรมการบริหารแห่งชาติ" (National Executive Committee) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 28 คน โดยเลือกทั้งมาจากที่ประชุมใหญ่ของพรรค และมีองค์ประกอบต่างกัน เนื่องจากพรรคแรงงานเน้นถึงสาขาของพรรคที่กระจายไปทั่วประเทศ ฉะนั้นคณะกรรมการบริหารแห่งชาติจำนวน 28 คน จึงประกอบด้วย (1) โกวต้าของสหภาพแรงงานมีสิทธิ์เลือกกรรมการได้ 12 คน (2) เลือกโดยสาขาพรรคในเขตเลือกตั้ง 7 คน (3) เลือกโดยสมาคมอาชีพและสหกรณ์ 3 คน (4) เลือกโดยที่ประชุมใหญ่ 5 คน โดยเลือกเฉพาะสตรีและมีเหรียญอีก 1 คน รวมเป็น 28 คน<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ปรีชา พงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า 46 - 47.

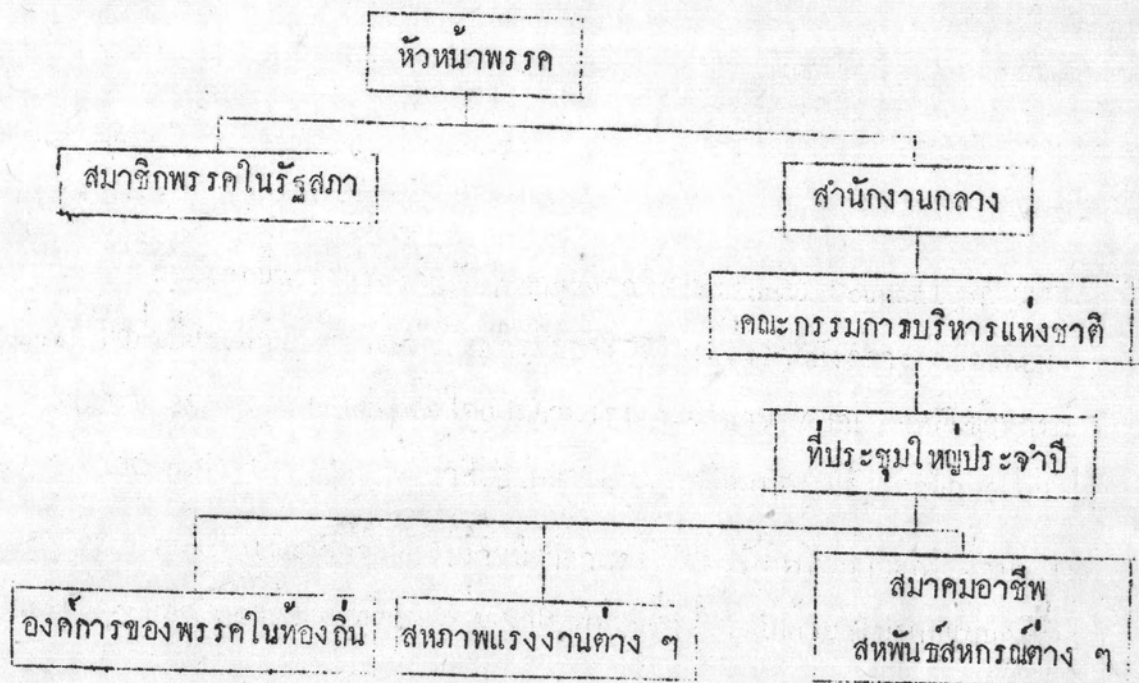
<sup>2</sup> วิทยา นภาศิริกุลกิจ, ระบบการเมืองอังกฤษ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2515), หน้า 50 - 51.



นอกจากนี้พรรคแรงงานยังมีสภาแห่งชาติ (National Council of Labour) ซึ่งทำหน้าที่เป็นองค์การบริหารของคณะกรรมการบริหารแห่งชาติดังกล่าว ประกอบด้วยสมาชิกรวม 21 คน โดยเลือกตั้งโดยสหภาพแรงงานจำนวน 7 คน สหพันธ์สหกรณ์ 7 คน คณะกรรมการบริหารแห่งชาติ 3 คน และสมาชิกพรรคในรัฐสภาอีก 4 คน<sup>1</sup>

แสดงให้เห็นว่าพรรคแรงงานมีสาขาพรรคที่กระจัดกระจายออกไปทั่วประเทศ และยังครอบคลุมถึงกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ อีกด้วย (โปรดดูแผนภูมิที่ 1)

แผนภูมิที่ 1 : แสดงการจัดองค์ การของพรรคแรงงานของอังกฤษ<sup>2</sup>



<sup>1</sup> จิตยา นภาภิรัตติจ, ระบบการเมืองอังกฤษ, หน้า 51.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

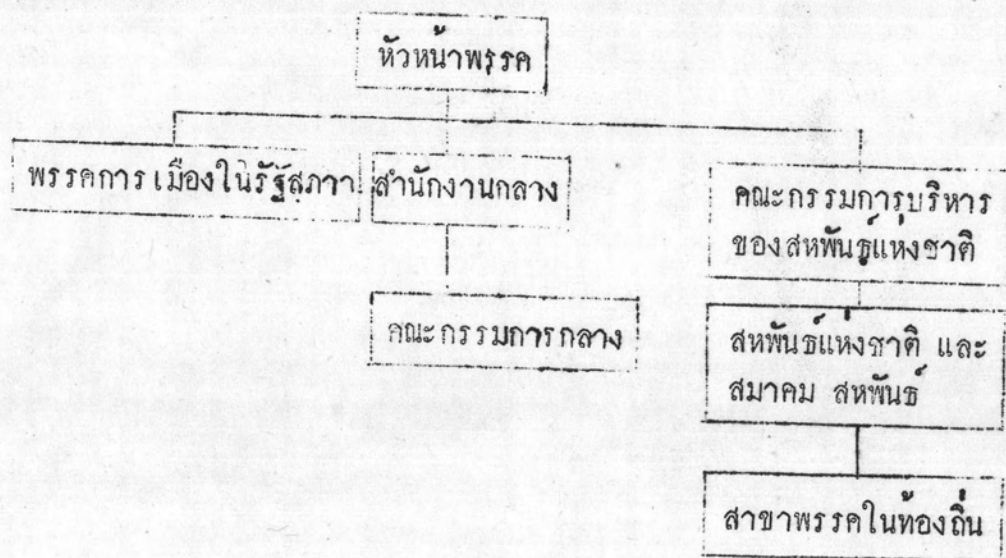
พรรคอนุรักษนิยม ( Conservative Party )<sup>1</sup>

พรรคอนุรักษนิยม มีการจัดองค์การที่ครอบคลุมถึงสาขาพรรคทั่วประเทศ และยังครอบคลุมกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ อีกด้วย การจัดองค์การของพรรคอนุรักษนิยมมีองค์การที่สำคัญ คือ "สหพันธ์ แห่งชาติและสมาคมสหพันธ์" ( National Union of Conservative and Unionist Association ) ประกอบด้วยสาขาของพรรคในเขตเลือกตั้ง รวมทั้งสมาคมต่าง ๆ รวมทั้งสิ้น 542 แห่ง มีสมาชิกทั้งหมดประมาณ 3 ล้านคน ซึ่งทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและแนะนำในเรื่องต่าง ๆ แก่หัวหน้าพรรคโดยมีการประชุมปีละครั้ง องค์การนี้ไม่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายของพรรคแต่ประการใด แต่องค์การนี้มีคณะกรรมการกลาง (Central Council ) ประกอบด้วยสมาชิก 400 คน ซึ่งมาจากหัวหน้าพรรค เจ้าหน้าที่ในระดับสูงของพรรค สมาชิกคณะกรรมการบริหาร และผู้แทนจากองค์การกลาง และสภาท้องถิ่นในเขตเลือกตั้ง คณะกรรมการกลางนี้ประชุมกันปีละ 2 ครั้ง เพื่อพิจารณามติต่าง ๆ ที่เสนอโดยสาขาพรรคในท้องถิ่น เพื่อเสนอหัวหน้าพรรคต่อไป นอกจากนี้ ยังมี "คณะกรรมการบริหารของสหพันธ์แห่งชาติ" ( Executive Committee of National-Union ) ซึ่งเป็นองค์การติดต่อระหว่างหัวหน้าพรรคกับสมาชิกพรรค ประกอบด้วยคณะกรรมการจำนวน 150 คน มีการประชุมกันเดือนละ 1 ครั้ง เพื่อพิจารณารายงานต่าง ๆ ขององค์การทั้งหมดของพรรค เพื่อเสนอให้หัวหน้าพรรคทราบและพิจารณาคำเนินการต่อไป<sup>2</sup>

<sup>1</sup> วิทยา นภาศิริกุลกิจ, ระบบการเมืองอังกฤษ, หน้า 47.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

แผนภูมิที่ 2 : แสดงการจัดองค์การของพรรคอนุรักษนิยมของอังกฤษ<sup>1</sup>



ในสหรัฐอเมริกา<sup>2</sup> พรรคเดโมแครตและพรรครีพับลิกัน มีการจัดองค์การที่ครอบคลุมจากระดับชาติลงไปสู่ท้องถิ่นเป็นลูกโซ่ โดยแต่ละระดับของสาขาพรรค มีความอิสระที่จะตัดสินใจในนโยบายของตนเองได้ จนถึงกับมีผู้กล่าวว่า "องค์การของพรรคประกอบด้วยหน่วยแห่งอำนาจของมลรัฐและท้องถิ่นจำนวนมากมาย แต่ละหน่วยมีพรรคพวกของตน และมีความเป็นอิสระจากการควบคุมภายนอก หน่วยของพรรคแต่ละแห่งมุ่งที่จะอยู่อย่างอิสระให้พ้นจากการเมืองในระดับชาติ อันที่จริงแล้วแต่ละหน่วยพอใจในความอิสระเช่นนั้น จนกล่าวได้ว่าไม่มีพรรคการเมืองในระดับชาติ หากแต่มีพรรคการเมือง ระดับมลรัฐและท้องถิ่นเท่านั้น<sup>3</sup>

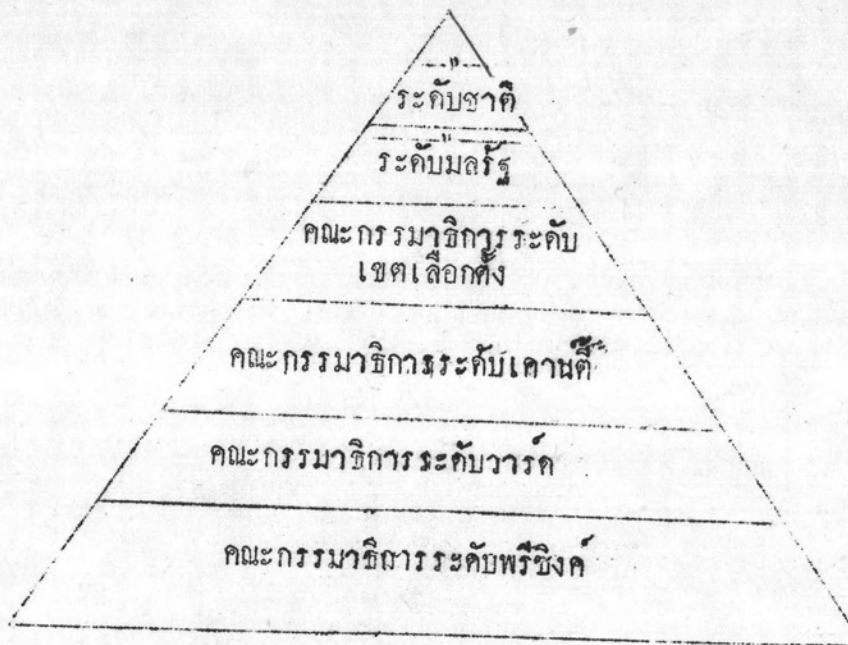
<sup>1</sup> วิทยา นภาสิริกุลกิจ, ระบบการเมืองอังกฤษ, หน้า 47.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 48.

<sup>3</sup> V.O. Key, Jr., Politics, Parties and Pressure Groups (New York : Crowell, 1958) ... อ้างใน ปริชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า 48.

การจัดองค์การของพรรคเดโมแครตและพรรครีพับลิกันมีความคล้ายคลึงกันมาก ส่วนใหญ่ประกอบด้วย "ระบบคณะกรรมการ" ( committee system ) ในระดับต่าง ๆ นับตั้งแต่ระดับชาติลงไปจนถึงท้องถิ่น ตามแผนภูมิดังต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 3 : แสดงการจัดองค์การของพรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกา <sup>2</sup>



ที่มา : Emmette S. Redford, Politics and Government in The United States (New York : Brace of World, 1965), p.171.

<sup>1</sup> ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า 48.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

สำหรับพรรคคอมมิวนิสต์ ในประเทศที่ปกครองโดยระบอบคอมมิวนิสต์ ซึ่งถือว่าเป็นพรรคการเมืองของชนชั้นกรรมาชีพ และเป็นพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวที่ผูกขาดอำนาจทางการเมืองในประเทศ เช่น พรรคคอมมิวนิสต์ในสหภาพโซเวียต สาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นต้น <sup>1</sup>

ในสหภาพโซเวียต พรรคคอมมิวนิสต์แห่งสหภาพโซเวียต (The Communist Party of the Soviet Union) มีโครงสร้างของพรรคที่เข้มแข็งมาก เพราะพรรคเน้นถึงคุณภาพของสมาชิกพรรคเป็นสำคัญ โดยเฉพาะผู้ที่เข้าเป็นสมาชิกของพรรคจะต้องมีอุดมการณ์มาร์กซ์และเลนิน (Marxism and Leninism) และความจงรักภักดีต่อพรรคคอมมิวนิสต์แห่งสหภาพโซเวียตอย่างแท้จริง โดยพรรคได้วางกฎเกณฑ์การรับเข้าเป็นสมาชิกพรรคไว้ว่า ผู้สมัครเป็นสมาชิกของพรรคจะต้องมีผู้รับรองโดยสมาชิกของพรรค ซึ่งอยู่ในสมาชิกภาพของพรรคมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 3 ปี จำนวน 3 คน แต่ถ้าเป็นสมาชิกขององค์การสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรค จะกำหนดให้มีสมาชิกของพรรครับรองเพียง 2 คน เท่านั้น แต่ทั้งนี้จะต้องผ่านการพิจารณาของที่ประชุมของพรรคในระดับท้องถิ่นมาก่อน <sup>2</sup>

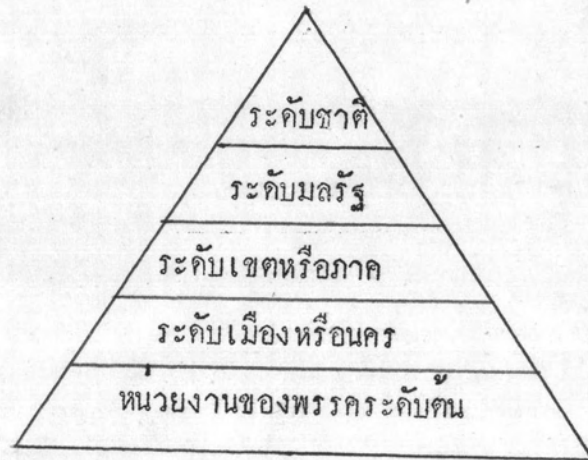
องค์การของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งสหภาพโซเวียตมีลักษณะเหมือนรูปพีระมิด โดยมีสำนักงานใหญ่ในระดับชาติอยู่ในส่วนกลาง และมีสาขาพรรคในระดับหน่วยการปกครองที่รองลงมา ซึ่งได้แก่ มลรัฐ เขต เมือง และหน่วยการปกครองชั้นต้นต่าง ๆ <sup>3</sup> (โปรดดูแผนภูมิ )

<sup>1</sup> ประจักษ์ ทงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า 49.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน.

แผนภูมิที่ 4 : แสดงการจัดองค์การของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย



ที่มา : จากหนังสือ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า 49.

สำหรับพรรคคอมมิวนิสต์ในระดับชาติ<sup>1</sup> มีหน่วยงานที่สำคัญคือสภาของพรรค ( Party Congress ) ซึ่งจะเป็นผู้เลือกคณะกรรมการกลาง และคณะกรรมการกลางจะทำหน้าที่เลือกคณะอภิมุขของพรรค ( Party Presidium ) และสำนักเลขาธิการ ( The Secretariat ) และหน่วยงานอื่น ๆ เช่น คณะกรรมการการเงินของพรรค คณะกรรมการวินัยของพรรค เป็นต้น

สำหรับสาขาของพรรคในระดับมลรัฐ มีหน่วยงานสำคัญได้แก่สภาของพรรค ( Congress ) ซึ่งจะทำหน้าที่เลือกคณะกรรมการกลาง ( Central Committee ) และองค์กรอื่น ๆ รองลงไป

<sup>1</sup> ไปรคจู จรูญ สุภาพ, "พรรคคอมมิวนิสต์ไทยเวียด" ใน พรรคการเมืองต่างประเทศ รวบรวม โดยกรมล ท่องธรรมชาติ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมนิยมแห่งประเทศไทย, 2514), หน้า 121 - 131.



สำหรับสาขาของพรรคในระดับเขตหรือภาค และระดับเมืองหรือนคร มีลักษณะโครงสร้างที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือมีสภาหรือที่ประชุมที่ประกอบด้วยผู้แทนที่มาจากหน่วยงานในระดับรอง ๆ ลงไปมาประชุมกันทุก 2 ปี โดยมีหน้าที่พิจารณา รายงานต่าง ๆ เกี่ยวกับพรรคในทุก ๆ เรื่อง ที่ประชุมนี้จะเลือกคณะกรรมการบริหาร (Committee) ขึ้นทำหน้าที่ในระหว่างที่มิได้มีการประชุม คณะกรรมการบริหาร จะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ชุดหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงาน โดยมีหน่วยงานเรียกว่า " Bureau " เจ้าหน้าที่ชุดนี้จะประกอบด้วยจำนวนสมาชิก 3 - 9 คน<sup>1</sup> และมีเจ้าหน้าที่สำคัญใน ตำแหน่งเลขานุการอีกจำนวนหนึ่งด้วย เลขานุการเป็นผู้ที่มีบทบาทในการควบคุมงาน ของพรรคในระดับต้นทั้งหมด ฉะนั้นผู้ที่ดำรงตำแหน่งเลขานุการจึงต้องเป็นสมาชิกอาวุโส ในสาขาพรรคนั้น ๆ เพราะการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง จะต้องได้รับความยินยอม จากหน่วยเหนือของพรรคเสียก่อน

สำหรับสาขาของพรรคในระดับต้น ได้แก่ สาขาย่อยต่าง ๆ ของพรรคที่ กระจายอยู่ในกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ทั่วประเทศ เช่น โรงงาน โรงนา สถานี เครื่องทุ่นแรง หมู่บ้าน กองทัพ โรงเรียน วิทยาลัย มหาวิทยาลัย หน่วยงานราชการ ฯลฯ ซึ่งในปัจจุบันมีประมาณ 3 แสนหน่วย แต่ละหน่วยจะมีการประชุมกันทุกเดือน และมีเลขานุการของหน่วยเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการควบคุมการปฏิบัติงานของหน่วย ทั้งหมด<sup>2</sup>

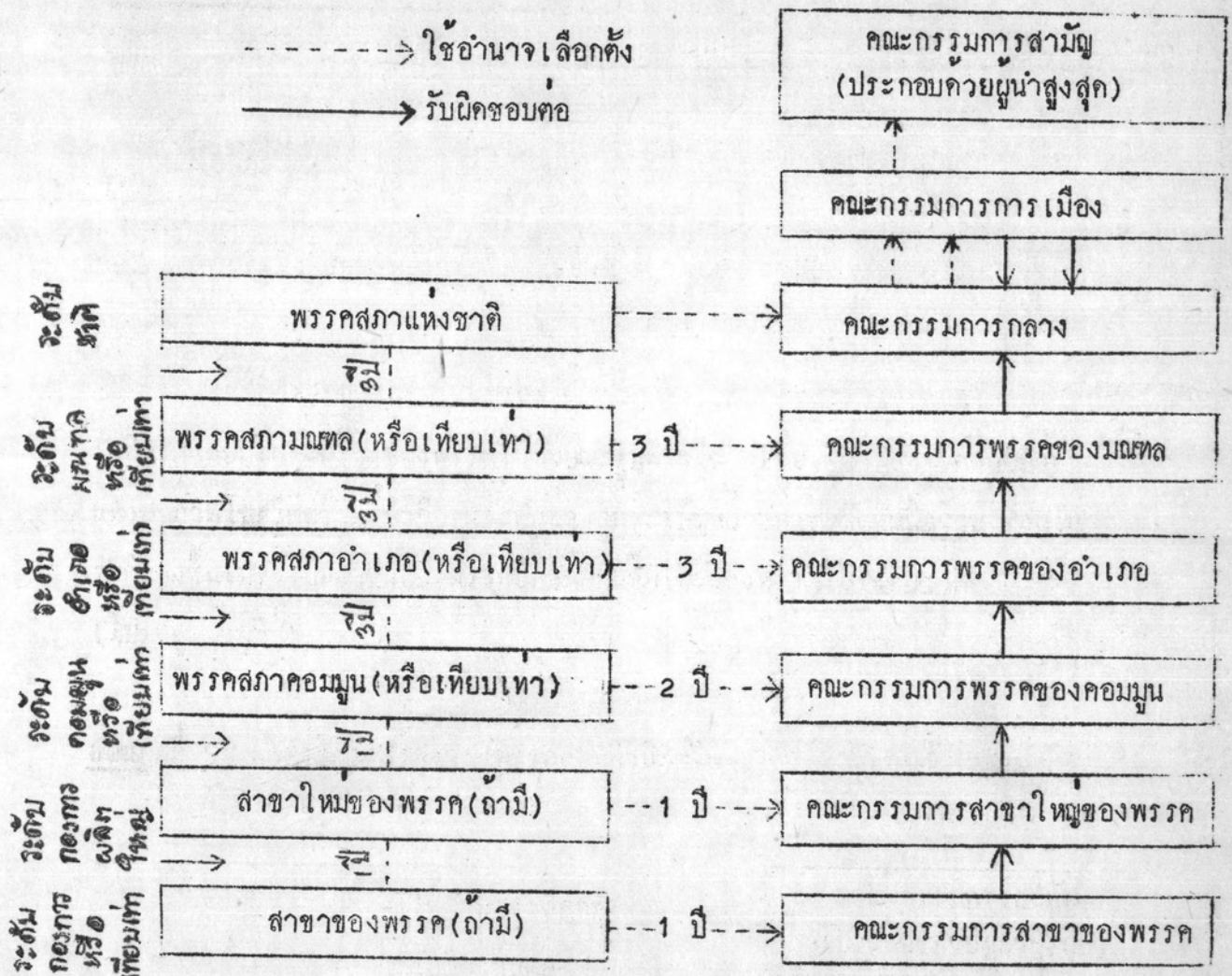
สำหรับประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน พรรคคอมมิวนิสต์จีนมีการจัดองค์การ เป็นแบบ "ประชาธิปไตยรวมศูนย์" (Democratic Centralism) ตามทฤษฎีของ

<sup>1</sup> กระทบตล ท่องธรรมชาติ, พรรคการเมืองระหว่างประเทศ, หน้า 122.

<sup>2</sup> ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย,

เลนิน โดยมีโครงสร้างของพรรคในลักษณะรูปพีระมิด เช่นเดียวกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งสหภาพโซเวียต กล่าวคือ ระดับล่างสุดจะเป็นหน่วยการผลิตขั้นพื้นฐาน แต่ใน ระดับสูงขึ้นไปจะเป็นสาขาของพรรคลดหลั่นกันขึ้นไปจนถึงพรรคในระดับชาติ<sup>1</sup> (โปรดดูแผนภูมิ )

แผนภูมิที่ 5 : แสดง โครงสร้างของพรรคคอมมิวนิสต์จีน



ที่มา : จากหนังสือ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า 52.

<sup>1</sup> ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า 51.

เขียน ชีระวิทย์ ผู้เชี่ยวชาญในด้านการศึกษาจีนกล่าวว่า "การประชุม  
 ตัดสินปัญหาต่าง ๆ นั้น สมาชิกทุกคนมีสิทธิออกความเห็น อภิปรายได้อย่างเต็มที่  
 (ตอนนี้ใช้หลักประชาธิปไตย) แต่เมื่อตัดสินเป็นมติแล้วผู้ที่ไม่เห็นด้วยก็ต้อง เชื่อฟัง  
 (ตอนนี้ใช้หลักรวมศูนย์)"<sup>1</sup> สำหรับการรับสมัคร เข้าเป็นสมาชิกของพรรคก็จะต้องมีการ  
 เลือกเฟ้น เป็นต้นว่าพรรคจะต้องศึกษาประวัติส่วนตัว และประวัติของครอบครัวผู้สมัคร  
 อย่างละเอียด โดยจะต้องมีสมาชิกของพรรครับรอง 2 คน ทั้งนี้จะต้องให้คณะกรรมการ  
 ของพรรค (Party Committee) อันตั้งสูงขึ้นเป็นผู้อนุมัติการสมัครเป็นสมาชิก<sup>2</sup>

สรุป จะเห็นได้ว่า ในการจัดองค์การของพรรคการเมืองนั้น ไม่ว่าจะ  
 เป็นพรรคการเมืองในประเทศที่มีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย หรือระบอบ  
 คอมมิวนิสต์ก็ตาม จะเน้นที่สาขาพรรคการเมืองเป็นอย่างมาก เพราะเท่ากับเป็น  
 "รากฐาน" สำคัญที่จะทำให้พรรคการเมืองยืนยงอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>3</sup>

<sup>1</sup> เขียน ชีระวิทย์, การเมืองและการปกครองของสาธารณรัฐประชาชนจีน  
 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์กราฟฟิคอาร์ต, 2519), หน้า 126.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 126 - 127.

<sup>3</sup> ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย,  
 หน้า 51.

#### 4.3 ลักษณะของสาขาพรรค

ลักษณะสาขาพรรคการเมืองแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ <sup>1</sup>

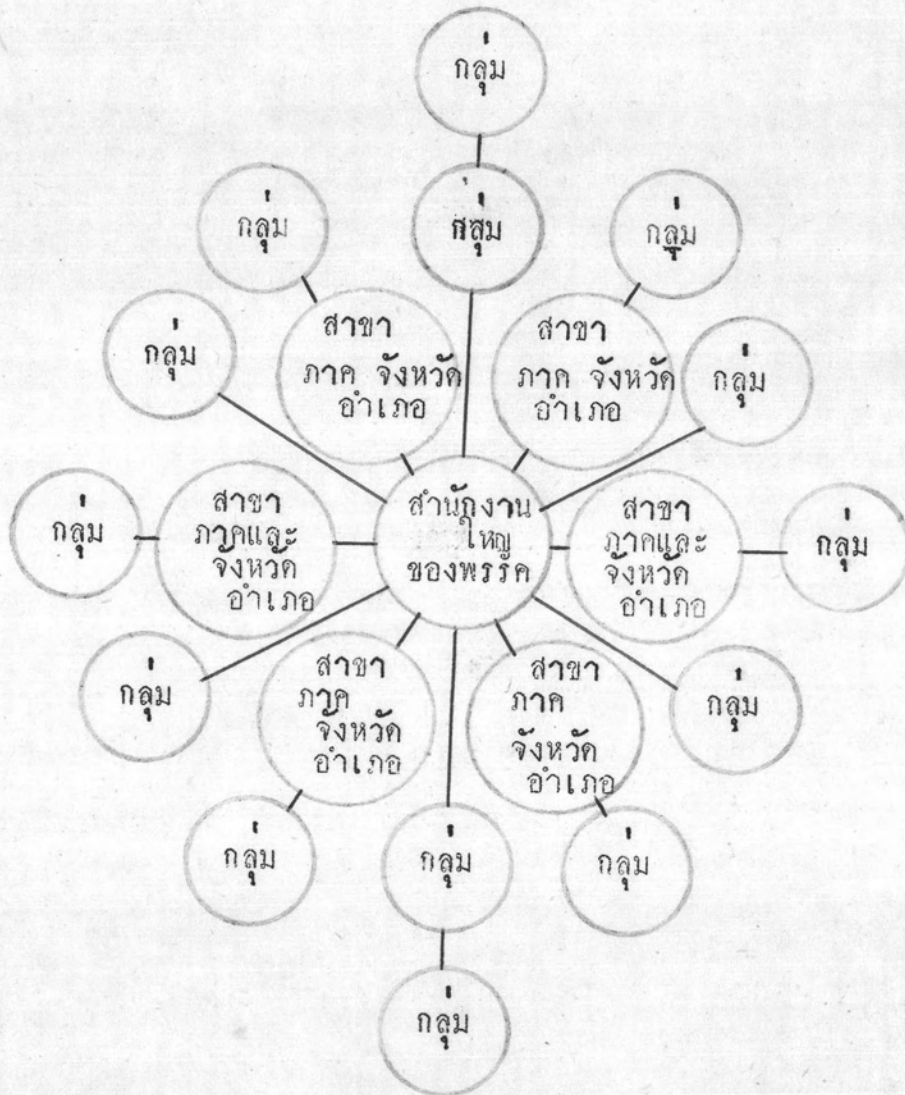
1. แบ่งตามลักษณะการรวมผลประโยชน์ (interest aggregation)
 

หมายความถึงผลประโยชน์ในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การบริหาร การอนามัย การศึกษา การอาชีพ ฯลฯ โดยอาจจะมีการรวมกลุ่มทั้งที่เป็นทางการ (formal groups) และไม่เป็นทางการ (informal groups) (กลุ่มที่เป็นทางการได้แก่กลุ่มซึ่งมีกฎหมายรับรอง เช่น บริษัท ห้างหุ้นส่วน สหกรณ์ สมาคม สหภาพ สถาบันการศึกษา สถาบันอื่น ๆ ฯลฯ กลุ่มที่ไม่เป็นทางการได้แก่กลุ่มของประชาชนที่รวมตัวกันชั่วคราวซึ่งมีลักษณะไม่ถาวร และไม่มีกฎหมายรับรอง เช่น ชมรม เสนุมนุ่ม กลุ่ม ฯลฯ)

การรวมผลประโยชน์นี้อาจเป็นการรวมกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (economic interest group) กลุ่มผลประโยชน์ทางสังคม (social interest group) ก็ได้และกลุ่มต่าง ๆ บางทีก็มักจะมึลักษณะผสมกันหลายด้าน แต่พรรคการเมืองควรให้ความสนใจในกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้มาก เพราะกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจนี้ถ้ามีการรวมตัวกันอย่างแน่นแฟ้น (well-organized) จะสร้างพลัง (dynamics) และจะกลายเป็นกลุ่มอิทธิพล (pressure groups) ซึ่งจะสามารถสร้างอิทธิพลเหนือรัฐบาลได้ และกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมักมีจำนวนสมาชิกเป็นจำนวนมหาศาล เช่น สหภาพแรงงาน สมาคมกรรมกร สมาคม นายจ้าง สมาคมข้าราชการพลเรือน กลุ่มเกษตรกร ฯลฯ แต่กลุ่มอื่น ๆ ที่สามารถรวมตัวอย่างเหนียวแน่นก็สามารถสร้างอิทธิพลต่อรัฐบาลได้เหมือนกัน เช่น กลุ่มนิสิตนักศึกษา เป็นต้น (โปรดดูแผนภูมิที่ 6)

<sup>1</sup> ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า 103.

แผนภูมิที่ 6 : แสดงสาขาพรรคระดับต่าง ๆ และสาขาตามกลุ่มผลประโยชน์



ที่มา : ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ. พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า 105.

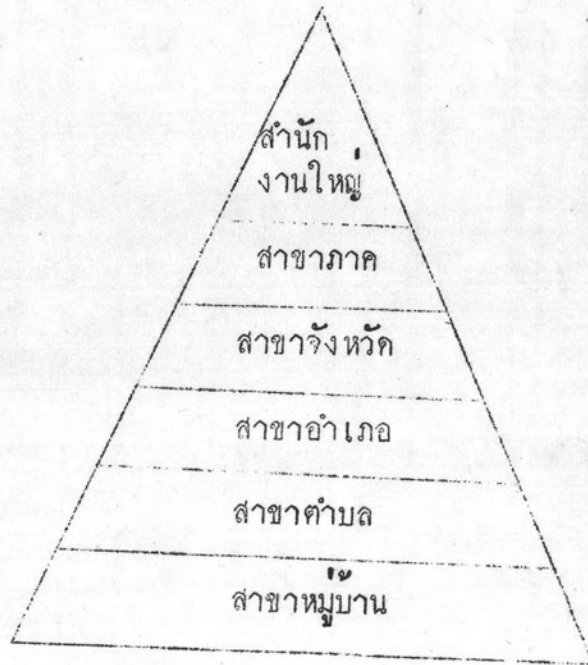
ฉะนั้น กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพลที่พรรคการเมืองควรเข้าไปมีอิทธิพล อาจได้แก่กลุ่มต่าง ๆ อาทิ สหภาพแรงงาน สหกรณ์ชนิดต่าง ๆ สมาคมกรรมกร สมาคมชวาณา และเกษตรกร สมาคมนักธุรกิจ สมาคมข้าราชการพลเรือน ศูนย์ กลางนักเรียน นิสิต นักศึกษา เป็นต้น

## 2. แบ่งตามสภาพของท้องถิ่น ( Location )

หมายความถึงสาขาพรรคเกิดขึ้นตามส่วนต่าง ๆ ของประเทศ นับตั้งแต่ ภาคจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งมีลักษณะเหมือนกับสายการบริหาร ของ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และมีลักษณะเป็นรูปปิรามิด ( Pyramid ) (โปรดดูแผนภูมิที่ 7 )

สาขาพรรคการเมืองเหล่านี้ จะต้องประสานงานกันเป็นลูกโซ่เหมือน เครื่องจักรนาฬิกา โดยมีสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพมหานคร เป็นศูนย์กลางสำหรับการ ประสานงาน สำนักงานใหญ่มีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ การแนะนำ ทั่วไป การเงิน การบริหารหรือ และหน้าที่อื่น ๆ ที่จำเป็น ส่วนสาขาพรรคใน ระดับต่าง ๆ จะต้องรายงานโดยตรงขึ้นไปจากระดับหมู่บ้านไปยังตำบล จากตำบล ไปยังอำเภอ จากอำเภอไปยังจังหวัด จากจังหวัดไปยังภาค และจากภาคไปยัง สำนักงานใหญ่ (โปรดดูแผนภูมิที่ 8)

แผนภูมิที่ 7 : แสดงการจัดองค์กรของพรรคการเมืองเป็นรูปปิรามิด



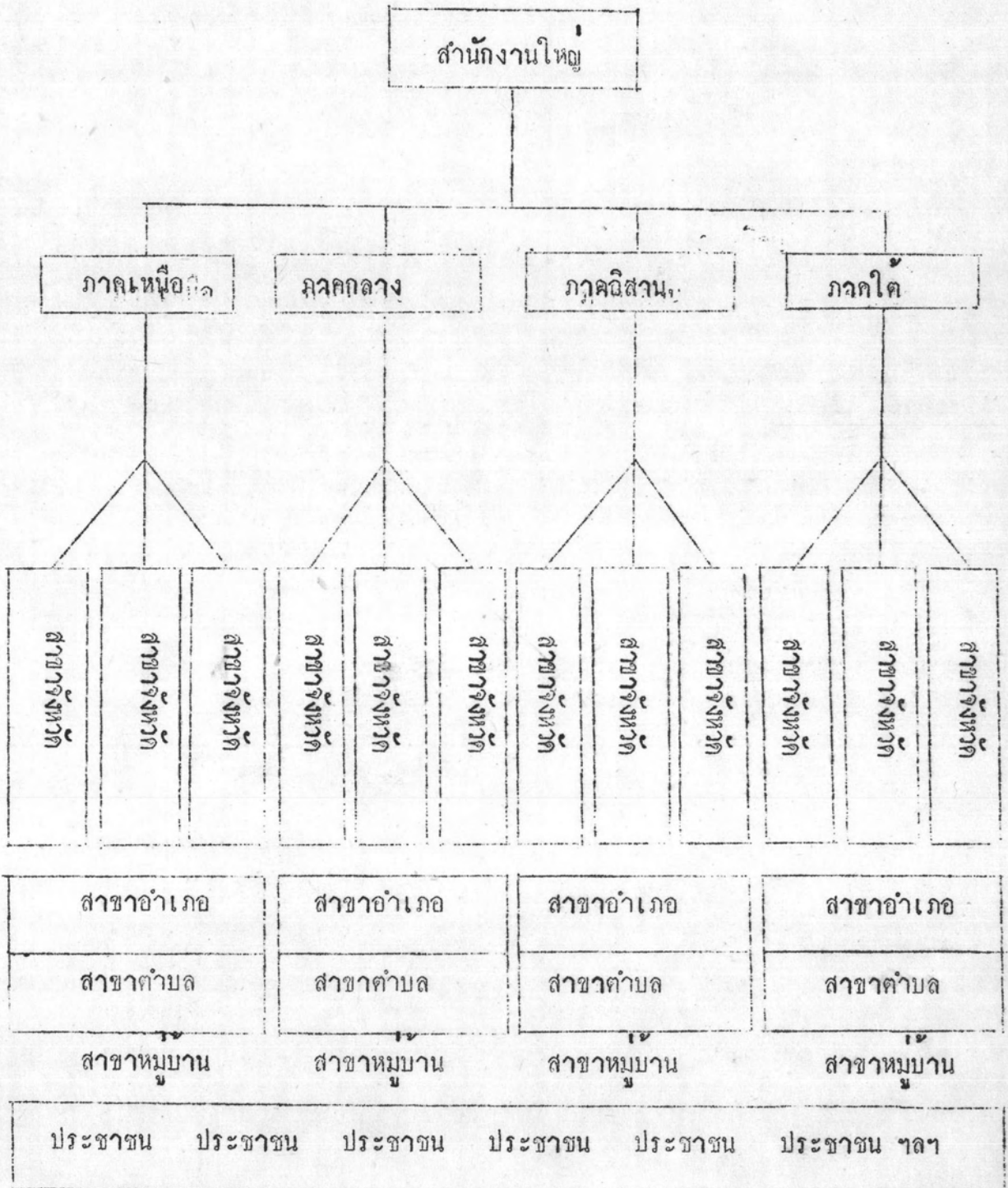
ที่มา : ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า 104.

#### 4.1 หน้าที่และบทบาทของสาขาพรรค

สิ่งที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น สาขาพรรคการเมืองอาจมีทั้งการจัดแบ่งตามสภาพของท้องถิ่น และลักษณะการรวมผลประโยชน์ ด้วยเหตุนี้สาขาพรรคการเมืองจะต้องมีฟังก์ชันผลประโยชน์ต่าง ๆ และสาขาระดับท้องถิ่นเป็นลูกโซ่จากสำนักงานใหญ่ไปยังส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ สำหรับในเขตกรุงเทพมหานครก็ต้องถือว่าเป็นสาขาระดับท้องถิ่นด้วย แต่อาจมีสำนักงานใหญ่สาขา (Branch Headquarters) อยู่ที่สำนักงานใหญ่ของพรรคและสาขาย่อย (Sub-branch) ตามเขตการปกครอง

1 ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า 105 - 106.

แผนภูมิที่ 8 : แสดงการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองในประเทศไทยตามอุดมคติ



ที่มา : ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย,  
หน้า 23.



ต่าง ๆ เช่น เขตพญาไท จุฬาลงกรณ์ ป้อมปราบ ราชบุรีณะ ภาษีเจริญ ฯลฯ ซึ่งแต่ละเขตก็อาจแบ่งย่อยออกไปได้อีกตามลักษณะและความต้องการของสมาชิกพรรค และผู้สนใจ โดยมีสำนักงานใหญ่ทำหน้าที่ประสานงานให้ทำปรึกษาแนะนำช่วยเหลือ

นอกจากหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมาในหัวข้อ "ความสำคัญของสาขาพรรค" แล้วยัง สาขาพรรคการเมืองก็มีหน้าที่เฉพาะเกี่ยวกับการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นต่าง ๆ ตามที่สาขาพรรคนั้น ๆ รับผิดชอบอยู่ เช่น สาขาพรรคระดับจังหวัดก็มีหน้าที่ในการสรรหาสมาชิกพรรครับสมัครเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล เป็นต้น สาขาพรรคระดับอำเภอก็มีหน้าที่ช่วยสาขาพรรคระดับจังหวัด สรรหาผู้สมัคร เช่นเดียวกับสาขาระดับจังหวัด และในทำนองเดียวกันสาขาพรรคระดับตำบลและหมู่บ้านก็จะต้องช่วยเหลือสาขาพรรคระดับจังหวัดและอำเภอ อย่างไรก็ตามสาขาพรรคระดับตำบล อาจมีหน้าที่สรรหาสมาชิกพรรคเข้าสมัครแข่งขันเลือกตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน หรือตำแหน่งเลือกตั้งอื่น ๆ เช่น คณะกรรมการพัฒนาตำบล คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน ฯลฯ โดยมีสาขาพรรคระดับภาคเป็นศูนย์อำนวยการสาขาใหญ่ และมีสำนักงานใหญ่เป็นศูนย์บัญชาการ (โปรดดูแผนภูมิที่ ๑) ประกอบ

สาขาพรรคการเมืองทุกระดับ จะต้องทำงานประสานกับสาขาพรรคที่เป็นกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ แม้ว่ากลุ่มผลประโยชน์ส่วนใหญ่จะทำงานประสานกับสำนักงานใหญ่ของพรรคแล้วก็ตาม แต่กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ก็มักจะมีสาขาของเขาอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ด้วย เช่น สหภาพแรงงาน สมาคมชวาณา สหกรณ์ มหาวิทยาลัย เป็นต้น ฉะนั้นสาขาพรรคการเมืองจึงต้องมีหน้าที่ประสานงานกับกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอยู่ในท้องถิ่นและสาขาพรรคระดับสูงขึ้นไปจนถึงสำนักงานใหญ่

แผนภูมิที่ 9 : แสดงหน้าที่และบทบาทของสาขาพรรคเกี่ยวกับการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น



เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เลือกตั้งนายกและรองนายกองค์การนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาท้องถิ่น

เลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน กรรมการตำบล หมู่บ้าน

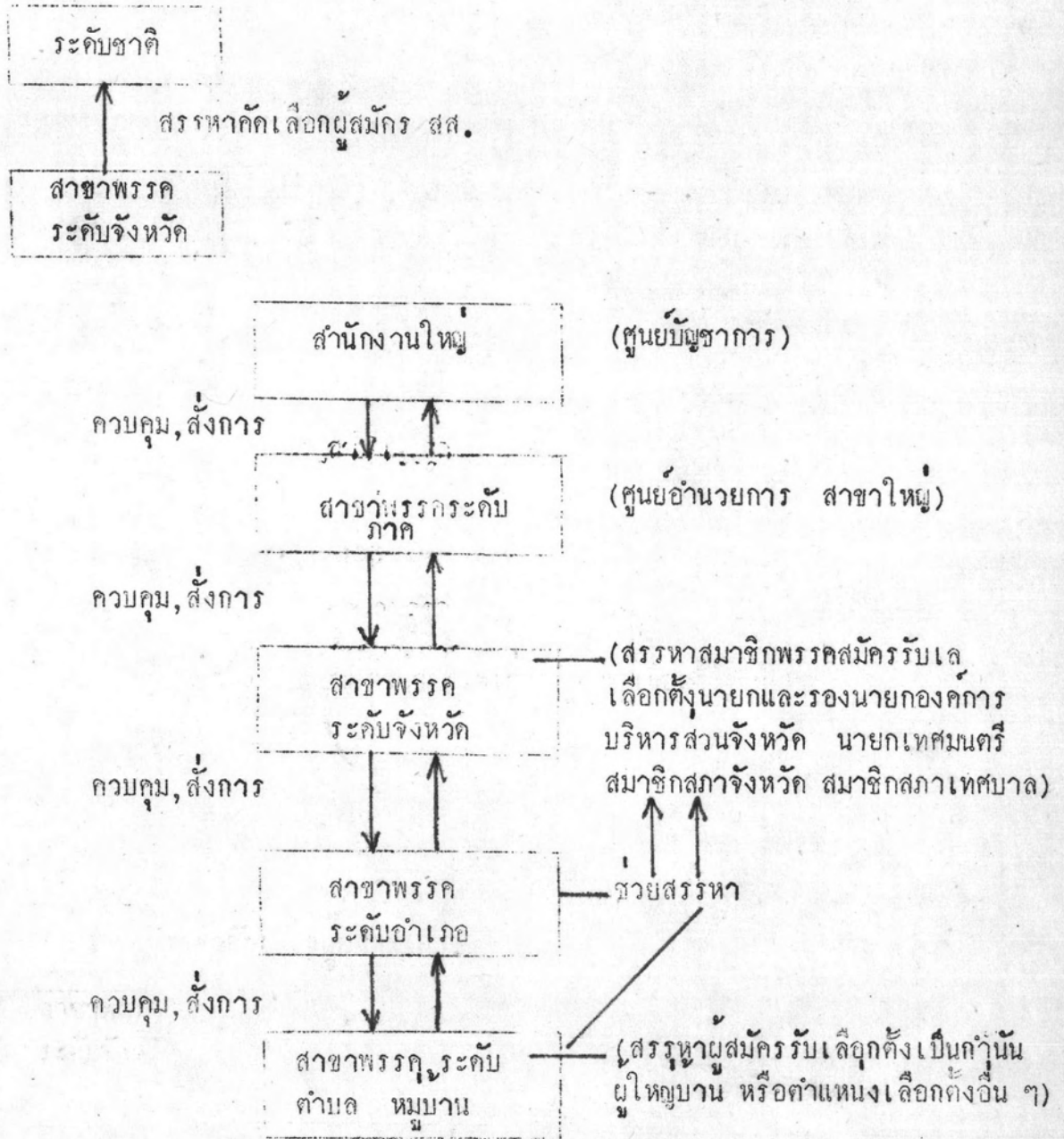
ที่มา : ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า 106.

#### 4.5 การบริหารสาขาพรรค<sup>1</sup>

เพื่อเป็นการฝึกอบรมผู้นำทางการเมือง สาขาพรรคการเมืองจึงเป็นแหล่งที่สามารถสรรหาและฝึกอบรมคนในท้องถิ่นเป็นกรรมการสาขาพรรคได้มาก และได้ผลดียิ่ง โดยปกติสาขาพรรคจะต้องมีตำแหน่งอย่างน้อย 5 ตำแหน่ง คือ

<sup>1</sup> สรุปลงมาจากหนังสือ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า 96-97.

แผนภูมิที่ 10 : แสดงหน้าที่และบทบาทสาขาพรรคเกี่ยวกับการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น  
(ขยายจากแผนภูมิที่ 9)



1. หัวหน้าสาขาพรรค
2. รองหัวหน้าสาขาพรรค (คนเดียวหรือหลายคนก็ได้)
3. เลขาธิการสาขาพรรค
4. รองเลขาธิการสาขาพรรค (คนเดียวหรือหลายคนก็ได้)
5. คณะกรรมการสาขาพรรค (จำนวนตามความจำเป็นของท้องถิ่น)

ในการฝึกฝนผู้นำทางการเมืองมีความสำคัญยิ่งอยู่ที่การสรรหาและการเข้าดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ข้างต้น สาขาพรรคจะต้องเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นและสมัครเป็นสมาชิกพรรคได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าสาขาพรรคและตำแหน่งต่าง ๆ ตามความเหมาะสม และเมื่อสาขาพรรคส่งสมาชิกเข้ารับเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น กรรมการสาขาพรรคเหล่านี้ก็จะเป็นตัวแทนของสาขาพรรคเข้าแข่งขันรับเลือกตั้ง เช่น หัวหน้าสาขาพรรคระดับจังหวัด อาจสมัครแข่งขันในตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหัวหน้าสาขาพรรคระดับตำบลสมัครแข่งขันในตำแหน่งกำนัน เป็นต้น ส่วนกรรมการอื่น ๆ ก็อาจสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งต่าง ๆ ในกรณีนี้สาขาพรรคระดับสูงขึ้นไปจะเป็นพี่เลี้ยงในการวางแผน ให้คำแนะนำปรึกษาหารือ และสนับสนุนในด้านการเงิน แต่ในทางปฏิบัติ เมื่อสาขาพรรคจะพิจารณาส่งสมาชิกคนใดเข้ารับเลือกตั้งในตำแหน่งใดก็จะต้องขออนุมัติเป็นทางการกับสำนักงานใหญ่ผ่านสาขาพรรคในระดับที่สูงกว่าเพื่อการประสานงาน และแสวงหาความร่วมมือในค่านต่าง ๆ ในอันที่จะช่วยให้สาขาพรรคประสบความสำเร็จในการเลือกตั้ง

สำนักงานเลขาธิการสาขาพรรคจะมีบทบาทสำคัญในการอำนวยความสะดวก และเป็นศูนย์กลางในการบริหารงานสาขาพรรคทั้งหมด สำนักงานเลขาธิการสาขาพรรคจะต้องมีเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ รวมทั้งนักวิชาการในค่านต่าง ๆ และควรจัดแบ่งสำนักงานสาขาพรรคออกเป็นอย่างน้อย 6 ฝ่าย<sup>1</sup> คือ

<sup>1</sup> ปรินชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า 97.

1. ฝ่ายบรรณคดีเลือกตั้ง
2. ฝ่ายสำรวจประชาคมติ
3. ฝ่ายวิจัยและวางแผน
4. ฝ่ายนโยบายและการเมือง
5. ฝ่ายวิชาการ
6. ฝ่ายการเงิน

ในด้านการเงินของสาขาพรรคซึ่งนับว่ามีความสำคัญมาก สาขาพรรคอาจได้รับเงินจากค่าสมาชิก ซึ่งสำนักงานใหญ่ให้ส่วนแบ่งมา การบริจาคเงินให้สาขาพรรคโดยตรง การจัดหารายได้ เช่น การจัดมหรสพต่าง ๆ และมีการจำหน่ายบัตรเงินอุดหนุนจากสำนักงานใหญ่และรายได้อื่น ๆ ซึ่งกรรมการบริหารสาขาพรรคหรือสมาชิกพรรคซึ่งสังกัดสาขาพรรคนั้น ๆ ได้จัดทำมาให้รวมทั้งดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารของสาขาพรรค.