บทที่ 2

แนวความคิดทางทฤษฎี

การศึกษาเรื่องความล้มเหลวของพรรคการเมือง เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญต่อระบบการเมือง การปกครองแบบประชาธิปไตย ในฐานะเป็นองค์กรซึ่งรวบรวมเอาบุคคลหลายคนซึ่งมีอุดมการณ์หรือความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมเหมือนกันเข้าไว้ด้วยกัน ในบทนี้ประกอบด้วยแนวความคิดสำคัญ ดังนี้คือ

ความหมายและบทบาทของพรรคการเมือง

การจัดองค์กรของพรรคการเมืองไทย

พรรคการเมืองและการพัฒนาทางการเมือง

1. ความหมายของพรรคการเมือง

2.1.1 ความหมายของคำว่าพรรคการเมืองในทรรศนะของ ออสติน แรนนี่ (Austin Ranney) และวิลมอร์ เคนดอลล์ (Wilmore Kendall) แรนนี่ และเคนดอลล์ ให้ความหมายไว้ว่า พรรคการเมือง คือกลุ่มบุคคลหลายกลุ่มอิสระมารวมกันเพื่อจะเข้าไปควบคุมการดำเนินงานและนโยบายของรัฐบาล[1]

2.1.2 ความหมายของคำว่าพรรคการเมืองในทรรศนะของ วิลเลี่ยม กู๊ดแมน (William Goodman) กู๊ดแมนให้ความหมายไว้ว่า พรรคการเมือง คือองค์การอันเป็นที่รวมของสมาชิกที่มีความคิดเห็นคล้ายกัน โดยมีความมุ่งหมายอันแน่ชัดที่จะชนะการเลือกตั้ง ซึ่งการชนะเลือกตั้งนั้น จะทำให้เขามีสิทธิเข้าไปใช้อำนาจปกครอง เพื่อเขาจะ

---

[1]บรีชา หงษ์ไกรเลิศ, <u>พรรคการเมืองและสถาบันพรรคการเมือง</u> (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2524), หน้า 1.

ได้รับผลประโยชน์จากการเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองนั้น[2]

1.3 ความหมายของคำว่าพรรคการเมืองในทรรศนะของ รอย ซี แมครีดิส (Roy C. Macridis) แมครีดิสให้ความหมายไว้ว่า พรรคการเมืองคือ สมาคมซึ่งดำเนินกิจกรรมและรวบรวมประชาชนเข้ามาผนึกกำลังร่วมกัน โดยการประสานประโยชน์ของสมาชิกของสมาคมเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาล พรรคการเมืองจึงเป็นส่วนของระบบพรรคการเมือง เสมอ นั่นคือ ระบบการเมืองของรัฐบาลจะเกิดขึ้นโดยปราศจากพรรคการเมืองไม่ได้อย่างเด็ดขาด เพราะอย่างน้อยกลุ่มหรือคณะบุคคลที่ก่อตั้งขึ้นมาเป็นรัฐบาลไม่ว่ารูปแบบใดๆ ก็ตามมีลักษณะเป็นพรรคการเมืองอยู่แล้วนั่นเอง[3]

1.4 ความหมายของคำว่าพรรคการเมืองในทรรศนะของ ซี เจ เฟรดริช (C.J. Fredrich) เฟรดริช ให้ความหมายไว้ว่า พรรคการเมืองคือกลุ่มของมนุษย์ซึ่งรวบรวมกันเป็นกลุ่มก้อนอย่างมั่นคง เพื่อวัตถุประสงค์ในการเป็นรัฐบาลหรือการรักษาอำนาจของรัฐบาลในกรณีที่เป็นรัฐบาลอยู่แล้ว[4]

1.5 ความหมายของคำว่าพรรคการเมืองในทรรศนะของ เฮอร์แมน ไฟเนอร์ (Herman Finer)ไฟเนอร์ให้ความหมายไว้ว่า พรรคการเมืองคือคณะหรือสมาคมของบุคคลซึ่งได้ตกลงกันถึงหลักการจัดการปกครองของรัฐ โดยมีการตกลงร่วมใจกันระหว่างสมาชิก

---

[2]William Goodman, The Two Party System in the United States (New York : D.Van Nostrand Company,1957), p.11.

[3]รอย ซี. แมครีดิส, "ระบบการเมืองยุโรป," พงศ์เพียง ศกุนตาภัย และมณีมัย รัตนมณี, ผู้แปล. (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศิลปากร,ม.ป.ป.), หน้า 72.

[4]C. P. Friedrich , Constitutional Government and Politics (New York : Harper Books ,1937),p.157.

ของคณะบุคคลหรือสมาคมนั้นเพื่อนำเอาหลักการดังกล่าวไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างจริงจัง[5]

จากคำจำกัดความดังกล่าว สามารถสรุปความหมายของพรรคการเมืองได้ดังต่อไปนี้

1. ต้องประกอบด้วยคนหรือบุคคลที่มารวมเป็นกลุ่มหรือเป็นคณะบุคคล จะเป็นเพียงบุคคลคนเดียวไม่ได้

2. การรวมตัวกันของสมาชิกเกิดขึ้นโดยมีอุดมการณ์ทางการเมืองที่เหมือนกันหรือคล้ายกันเป็นหลัก เช่น บุคคลที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองแบบเสรีนิยมก็จะมารวมกันเป็นกลุ่มเสรีนิยม เป็นต้น

3. การรวมตัวกันของบุคคลเป็นกลุ่มนี้เกิดขึ้นโดยสมัครใจ ปราศจากการบังคับ

4. กลุ่มของบุคคลเหล่านี้ซึ่งเรียกว่าพรรคการเมืองนั้น ก่อตั้งขึ้นโดยความประสงค์ที่จะใช้พลังของกลุ่มเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ร่วมกัน

5. ต้องการเป็นรัฐบาล

โดยสรุป พรรคการเมืองก็คือ กลุ่มคนที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองคล้ายกันหรือเหมือนกันเข้ามาร่วมกันอย่างจริงจังโดยการจัดตั้งองค์การเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อจัดตั้งรัฐบาล

2. ความสำคัญของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองมีความสำคัญต่อระบบการเมืองดังต่อไปนี้

2.1 เป็นเครื่องมือให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศได้ใช้อำนาจของตนโดยผ่านทางพรรคการเมือง ซึ่งเป็นเสมือนสาย สัมพันธ์ระหว่างประชาชนทั่วประเทศที่มีแนวอุดมคติใกล้เคียงกันให้เข้ามารวมกันอยู่ที่ศูนย์กลางอันหนึ่งคือ พรรคการเมือง

---

[5]Herman Finers, The Theory and Practice of Modern Government (New York : Holt , Rinehart and Winston,1949), p.20.

พร้อมทั้งทำให้กลุ่มชนที่รวมกันเป็นพรรคการเมืองเหล่านี้ สามารถประสานหรือต่อรองผลประโยชน์ร่วมกันได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการชัดแย้งทางการเมืองหรือการกระจายรายได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมในสังคม

2.2 พรรคการเมืองที่สนับสนุนรัฐบาลย่อมเป็นหลักประกันที่ทำให้รัฐบาลมีความมั่นคงและมั่นใจในการดำเนินการปกครองประเทศอย่างมีสมรรถภาพ เพราะมีสมาชิกฝ่ายข้างมากสนับสนุนอยู่ และเป็นสถาบันที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาทางการเมือง คือการให้ความรู้แก่ประชาชนในด้านการเมือง

2.3 พรรคการเมืองยังเป็นเครื่องช่วยกลั่นกรองงานของรัฐบาลและโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลจะถูกพินิจพิจารณาโดยสมาชิกของพรรคเป็นประจำ พรรคการเมืองฝ่ายค้านเองก็มีหน้าที่คอยท้วงติง ทัดทาน หรือให้ความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ รัฐบาลจำต้องระมัดระวังในการบริหารงานของตนคือ ไม่อาจจะบริหารงานบ้านเมือง โดยไม่คำนึงถึงเสียงส่วนน้อยซึ่งเป็นฝ่ายค้านมิได้

3. องค์ประกอบของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองที่สามารถส่งผู้แทนของพรรคเข้าสมัครและได้รับเลือกตั้งจนสามารถจัดตั้งรัฐบาลเข้าบริหารประเทศได้นั้น มักจะเป็นพรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็งและมีองค์ประกอบที่สำคัญ หลายประการที่มีส่วนสนับสนุนให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายได้ กล่าวคือ สามารถจัดตั้งรัฐบาลเข้าบริหารประเทศได้ สำหรับองค์ประกอบที่เป็นปัจจัยเกื้อกูลมีดังนี้

3.1 องค์กรของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองจำเป็นที่จะต้องมีการวางแผนและการจัดองค์การโดยการนำวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้น คือการเป็นรัฐบาลมาปฏิบัติจัดทำโดยมีรายละเอียดการดำเนินงานเป็นขั้นตอน เช่น จะต้องแบ่งงานออกเป็นสาขาต่างๆ และกำหนดสายการบังคับบัญชาพร้อมทั้งกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่มิให้ก้าวก่ายกัน เพื่อให้เกิด

การจัดการที่มุ่งประสิทธิผลอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นสาขาของงานเหล่านี้จะต้องมีการเชื่อมโยงกันเป็นสาย จากบนลงสู่เบื้องล่างสุด เช่น จากระดับส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคและลงสู่ระดับท้องถิ่น เป็นต้น หรือจากส่วนล่างสุดมีความเกี่ยวกันเชื่อมโยงกับระดับสูงสุด ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัว และเป็นผลให้สามารถรณรงค์เพื่อการเลือกตั้งได้โดยไม่ประสบปัญหามากนัก

3.2 กลไกของพรรคการเมือง

เป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่สามารถช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแต่ละพรรคจะต้องมีหน่วยงานในสาขาต่างๆ ที่จำเป็น และมีหัวหน้ารับผิดชอบ เช่น สำนักงานเลขาธิการ ฝ่ายการรณรงค์ ฝ่ายนโยบายและการเมือง ฝ่ายการคลัง ฝ่ายประชาสัมพันธ์ ฝ่ายวิชาการและวางแผน ฝ่ายกฎหมาย องค์กรสนับสนุนต่างๆ เป็นต้น กลไกของพรรคจะต้อง เชื่อมโยง เสมือนเครื่องจักร กล่าวคือ เมื่อศูนย์กลางสั่งงานทุกส่วนจะต้องทำงานประสานกันทันที ทุกฝ่ายมีหน้าที่รับผิดชอบเป็นอัตส่วนไม่ก้าวก่ายกันโดยปฏิบัติการตามระเบียบแบบแผน

หากพรรคการเมืองมีการจัดองค์การ จัดกลไก และระเบียบต่างๆ ของพรรคให้มีความเข้มแข็งแล้ว การบริหารงานของพรรคก็จะเป็นไปด้วยความราบรื่น ตัวบุคคลจะตามมาทีหลังซึ่งจะต้อง เป็นไปตามที่พรรคได้กำหนดคุณสมบัติเอาไว้ พรรคการเมืองที่มีความมั่นคงย่อมเป็นองค์กรที่เป็นที่รวมตัวของประชาชนในชุมชนต่างๆ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นขึ้นมา ซึ่งประชาชนจะ เป็นส่วนสำคัญในการสนับสนุนและการดำเนินงานของพรรคการเมือง จะต้องมีความต่อเนื่องและสม่ำเสมอในฐานะ เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการทางการเมืองถ้าหากไม่มีเหตุการณ์ผิดปกติวิสัยที่มิใช่แนวทางประชาธิปไตยขึ้นเสียก่อน

3.3 นโยบายของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองต่าง ๆ ย่อมมีอุดมการณ์ทางการเมืองประจำพรรคของตนอันเป็นหลักในการแนะแนวทางกำหนดนโยบายกับทิศทางของพรรคนั้น ๆ โดยปกติพรรคการเมืองจะยึดความคิด เห็นหรือลัทธิทางการเมือง เพื่อ เป็นพื้นฐาน และมีลัทธิทางเศรษฐกิจประกอบด้วยและอาจยึดศาสนา เผ่าพันธุ์ เป็นส่วนประกอบอีก โดยหลักการแล้วนโยบายของพรรคจะต้องวางไว้กว้างๆ เพื่อให้สามารถปรับปรุงแก้ไขให้เข้ากับสถานการณ์ได้โดยง่าย เพราะนโยบาย

019036

ของพรรคการเมืองมักเหมือนกัน เช่น นโยบายต่างประเทศ เศรษฐกิจ สังคมการเมือง จะแตกต่างกันบ้างก็แต่เฉพาะรายละเอียด เว้นนโยบายของพรรคที่ยึดหลักสังคมนิยมเท่านั้นที่อาจทำให้นโยบายหลักแตกต่างกันไป

นโยบายของพรรคการเมืองจักต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของในระดับชาติ กล่าวคือ ที่ประชุมใหญ่ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกของพรรคทั้งปวงนั่นเองนโยบายของพรรคที่แก้ไขปัญหาให้กับบุคคลเป็นจำนวนมากจะดึงดูดให้มีผู้สมัคร เป็นสมาชิกพรรคเป็นจำนวนมากตามไปด้วย ไม่ว่าพรรคการเมืองนั้นจะเป็นพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้านก็ตาม นโยบายของพรรคจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการเกื้อกูลพรรคการเมืองให้ดำเนินงานได้ตามความมุ่งหมาย

3.4 การเงินของพรรค

เงินเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งที่ทำให้การบริหารงานของพรรคดำเนินไปด้วยความรวดเร็วและบรรลุสู่เป้าหมาย เพราะจำเป็นที่จะต้องมีเงินไปใช้ในกิจการของพรรค เช่น การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง การพิมพ์เอกสารใช้ในสำนักงาน อุปกรณ์เครื่องใช้ต่างๆ เป็นต้น

3.5 ความเป็นมาของพรรคการเมือง

ความเป็นมาของพรรคการเมืองที่ได้ผ่านการต่อสู้จากอดีตจนถึงปัจจุบันเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่เกื้อกูลให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง และประสบความสำเร็จ เช่น พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นเพราะพลังขับดันจากความต้องการของกลุ่มอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์ในการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยอาศัยพรรคการเมืองเป็นศูนย์รวมอำนาจ กล่าวคือ มีการร่วมมือและรวมตัวกันระหว่างพรรคการเมืองกับกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ โดยมีลักษณะของการดำเนินงานที่มุ่งให้เกิดการช่วยส่งเสริมความเข้มแข็งของพรรคการเมืองมิใช่เป็นไปในลักษณะของการแข่งขันและทำลายกัน

3.6 การประชุมพรรคการเมืองระดับชาติ

โดยปกติแล้วพรรคการเมืองจะมีการประชุมทุกๆ ระดับเวลาของการเป็นรัฐบาล ซึ่งมักจะมีการประชุมทุกๆ 4 ปี ในการประชุมดังกล่าวนี้ เพื่อแถลงผลการดำเนินงาน แถลงงบดุล และอื่นๆ การประชุมพรรคจะกำหนดนโยบายของพรรครวมตลอดถึงการกำหนดตัวบุคคล เข้าแข่งขันเป็นผู้นำพรรคเพื่อสมัครรับเลือกตั้ง

การประชุมของพรรคในระดับชาติมีความสำคัญมาก เพราะจะเป็นการผูกพันสมาชิกพรรคการเมืองให้เข้มแข็งกับพรรคการเมืองมากยิ่งขึ้น เท่ากับเป็นการแสดงออกซึ่งการเป็นเจ้าของพรรคโดยตรง พรรคการเมืองที่มีการจัดระเบียบดีควรมีการจัดประชุมระดับชาติสม่ำเสมอ

4. บทบาทของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองทำหน้าที่ประสานประโยชน์ของกลุ่มคนต่างๆ ในสังคมเข้าด้วยกันโดยวิธีการประนีประนอมและต่อรอง เพื่อคุมตำแหน่งในวงการรัฐบาลและมีหน้าที่ในการสรรหาผู้นำทางการเมืองระดับรอง เช่น การเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งต่าง ๆ รวมทั้งมีหน้าที่สร้างสังคม การเมือง แสดงคุณค่าและทัศนคติของประชาชนในปัญหาเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนั้นยังมีส่วนสำคัญในการเสนอนโยบายให้ประชาชนเลือกในการเลือกตั้งด้วย พรรคการเมืองจึงเป็นสถาบันทางการเมืองที่ขาดไม่ได้ ในประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบรัฐสภา และมีความหมายสำคัญต่อกระบวนการพัฒนาทางการเมือง เพราะเป็นตัวจักรกลที่เอื้ออำนวยให้ระบบการเมืองแก้ไขปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผู้เสียเปรียบได้ ทำให้ชนกลุ่มน้อยมีโอกาสที่จะระบายความคับข้องใจทางการเมืองไม่ให้แสดงออกในด้านอื่นๆ เช่น แสดงออกทางด้านการก่อจราจล หรือเดินขบวนประท้วง เป็นต้น

จากข้อความข้างต้นนี้ อาจแยกบทบาทของพรรคการเมืองออกตามหน้าที่ที่พรรคการเมืองปฏิบัติ ดังนี้

4.1 บทบาทที่เกิดจากการทำหน้าที่เป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการเมือง แก่ประชาชนพรรคการเมืองจะให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนว่า การปกครองประเทศเป็นเรื่องของประชาชนทุกคน ไม่ใช่เป็นเรื่องของกลุ่มคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด การให้ความรู้ดังกล่าวอาจทำได้หลายรูปแบบ เช่น การแถลงนโยบายพรรคผ่านทางสื่อมวลชนต่างๆ หรือการจัดอภิปราย ปาฐกถาหรือการบรรยายให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นต้น

4.2 บทบาทอันเกิดจากการทำหน้าที่เป็นสถาบันที่สร้างผู้นำทางการเมือง พรรคการเมืองจะเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่สรรหา คัดเลือก และพัฒนาอบรมสมาชิกพรรค

รวมทั้ง เสนอให้เป็นผู้แทนของพรรค เข้าสมัครรับเลือกตั้งทั่วไป คุณสมบัติของผู้ที่จะ เป็นตัวแทนของพรรคที่ถือ เป็น เกณฑ์ในการคัด เลือกนั่นคือ จะต้องมีคุณสมบัติที่ เลิศสละ มีความรับผิดต่อส่วนรวมมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการ เป็นตัวแทนของพรรค โดยวิธีการคัด เลือกกันภายในพรรคก่อนแล้วจึงจะส่งผู้ที่ เหมาะสมที่สุดให้เป็นผู้แทนของพรรค

4.3 บทบาทอัน เกิดจากการทำหน้าที่เป็นสถาบันที่ประสานประโยชน์ของกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ บทบาทนี้ เกิดขึ้นจากการที่พรรคการ เมืองทำหน้าที่ในการประสานประโยชน์ของกลุ่มหรือส่วนต่างๆ ให้มาอยู่ในพรรค เดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประ เทศที่มีระบบ 2 พรรคใหญ่ ทำให้แต่ละพรรคจะประกอบด้วยกลุ่มที่แตกต่างกันในด้าน เศรษฐกิจ สังคม เชื้อชาติ และ เผ่าพันธุ์ ซึ่งพรรคการ เมืองจะมุ่งประสานผลประโยชน์ของกลุ่มอย่างจริงจังมากกว่ากลุ่มอื่นๆ ที่มีอยู่ในสังคม เช่น หน่วยงานของรัฐบาล เป็นต้น

4.4 บทบาทอัน เกิดจากการทำหน้าที่ เป็นรัฐบาลหรือ เป็นฝ่ายค้านพรรคการ เมืองย่อมมีหน้าที่ในการส่งผู้แทนของพรรค เข้าสมัครรับเลือกตั้ง หากผู้แทนของพรรคได้รับการเลือกตั้ง เข้ามามากก็จะสามารถจัดตั้งรัฐบาล เข้าบริการประ เทศได้ แต่หาก เป็นพรรคที่ได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อยกว่าก็จะอยู่ในฐานะ เป็นฝ่ายค้านทำหน้าที่ควบคุมการทำงานของรัฐบาลต่อไป

4.5 บทบาทในการ เป็นตัว เชื่อมระหว่างรัฐบาลกับประชาชน พรรคการ เมืองมีบทบาทในการ เชื่อมรัฐบาลกับประชาชนหรือกลุ่มหรือส่วนต่างๆ ของสังคมโดยการที่ประชาชน เข้ามาร่วมในกระบวนการ เลือกตั้ง ซึ่งจัดขึ้นโดยพรรคการ เมืองตามแนวทางระบอบประชาธิปไตย ซึ่งประชาชนทั่วไปมีแนวโน้มที่จะยอมรับกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ระบอบการปกครองดังกล่าวรวมทั้งผลของการ เลือกตั้งด้วย

5. พรรคการ เมืองต่างประ เทศกับอุดมคติของพรรคการ เมือง

ในประ เทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยทั้งหลายย่อมถือว่าพรรคการ เมืองมิใช่ เป็นแต่ เพียง "รูปแบบ" (form) ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เท่านั้น

หากแต่ประชาชนยังยึดมั่นพรรคการเมือง เป็น "อุดมการณ์" (Ideology) ที่เขาเชื่อมั่นว่า นโยบายของพรรคการเมืองที่เขาศรัทธาเท่านั้นที่จะนำไปสู่การกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพ เมื่อเขามีความเชื่อมั่นและศรัทธาในพรรคการเมืองแล้ว เขาย่อมที่จะมี"วิถีชีวิต" (Way of Life) ของเขาอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากประชาชนในประเทศประชาธิปไตย อาทิเช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส เป็นต้น อาศัยพรรคการเมือง เป็นสถาบันตัวแทนของเขาในการค่อรองผลประโยชน์ในสภาหรือในการเป็นตัวแทนของรัฐบาล[6]

ด้วยเหตุนี้ พรรคการเมืองในประเทศประชาธิปไตยตะวันตก จึงเป็น "พรรคมวลชน" (Mass Party) หรือมีความเป็น "สถาบันการเมือง"อันเป็นพรรคการเมืองในอุดมคติ อย่างแท้จริง มิใช่เป็นเพียงกลุ่มการเมืองเท่านั้น กล่าวคือ พรรคการเมืองมิได้ผูกขาดอยู่กับกลุ่มหรือคณะบุคคลหนึ่งคณะบุคคลใดโดยเฉพาะ สมาชิกของพรรคการเมืองจะเป็นผู้เลือกคณะผู้บริหารพรรค โดยเริ่มจากสมาชิกของพรรคในระดับล่างจนมาถึงระดับชาติ ในสหรัฐอเมริกานั้น การจัดองค์กรของพรรคเดโมแครท (DemocratParty) และพรรครีพับลิกัน (Republican Party) มีความคล้ายคลึงกันมากโดยประกอบไปด้วยระบบคณะกรรมาธิการ (Committee Sytem) ในระดับต่างๆ จากระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติ ระบบการเมืองในสหรัฐอเมริกามีการกระจายอำนาจลงไปสู่คณะกรรมาธิการของพรรคในระดับล่าง (หรือที่เรียกว่า "คณะกรรมการพรรค") มีอำนาจน้อยกว่าคณะกรรมาธิการพรรคในระดับล่าง จนถึงกับกล่าวกันว่า ในสหรัฐอเมริกานั้นพรรคการเมืองในระดับชาติเป็นผลอันเกิดจากพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่นนั่นเอง บรรดาพรรคการเมืองที่ประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งชิงชัยในตำแหน่งต่างๆ นับตั้งแต่ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี สมาชิกวุฒิสภาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ว่าการมลรัฐนายก เทศมนตรี ฯลฯ จะต้องรับการ

---

[6]กรมการปกครอง, รายงานผลการสัมมนา กรรมการบริหาร-สมาชิกพรรคการเมืองและผู้ทรงคุณวุฒิ, เอกสารอัดสำเนา, หน้า 40.

เสนอชื่อมาจากคณะกรรมาธิการของระดับท้องถิ่นมาก่อนเท่านั้น ต่อจากนั้นจึงจะมาเป็นตัวแทนของพรรคในระดับชาติภายหลัง จึงเห็นได้ว่าระบบพรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกามีรากฐานมาจากท้องถิ่นที่เข้มแข็งมาก พรรคการเมืองในระดับชาติจึงเป็นผลพวงอันเกิดจากความแข็งแกร่งของพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่น[7]

ส่วนระบบพรรคการเมืองในอังกฤษนั้น พรรคการเมืองก็มีการจัดองค์การโดยการกระจายสาขาของพรรคครอบคลุมไปทั่วประเทศนับตั้งแต่ภาค เขต จังหวัด เมือง ตำบล ฯลฯ ดังจะเห็นตัวอย่างของพรรคแรงงาน (Labour Party) นอกจะมี"ที่ประชุมใหญ่ของพรรค" แล้ว ยังมีคณะกรรมการบริหารแห่งชาติ (National Executive Committee) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 28 คน โดยเลือกตั้งมาจากที่ประชุมใหญ่ของพรรคและมีองค์ประกอบแตกต่างกัน เนื่องจากพรรคแรงงานมีสาขาพรรคที่กระจายไปทั่วประเทศ ฉะนั้นคณะกรรมการบริหารพรรคแห่งชาติจำนวน 28 คน จึงประกอบไปด้วย

(1) โควต้าของสหภาพแรงงานมีสิทธิเลือกกรรมการได้ 12 คน

(2) เลือกโดยสาขาพรรคในเขตเลือกตั้ง 7 คน

(3) เลือกโดยสมาคมอาชีพและสหกรณ์ 3 คน

(4) เลือกโดยที่ประชุมใหญ่ 5 คน โดยเลือกเฉพาะสตรี

(5) มีเหรัญญิกอีก 1 คน

นอกจากนี้พรรคแรงงานยังมีสภาแห่งชาติซึ่งเรียกว่า National Council of Labour ซึ่งทำหน้าที่เป็นองค์การบริหารของคณะกรรมการบริหารแห่งชาติดังกล่าว ประกอบด้วยสมาชิก 21 คน โดยเลือกจากสหภาพแรงงาน จำนวน 7 คน เลือกจากคณะกรรมการบริหารแห่งชาติ 3 คน และเลือกจากสมาชิกของพรรคในสภาอีก 4 คน แสดงให้เห็นว่าพรรคแรงงานในอังกฤษมีการกระจายอำนาจออกไป

---

[7]Goodman, The Two-Party System in the United States, p.8 อ้างใน ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า 3.

สู่สาขาพรรคทั่วประเทศโดยเน้นการกระจายอำนาจไปยังองค์กรของพรรคในท้องถิ่น สหภาพแรงงาน สมาคมอาชีพ สหพันธ์กรรมกรต่างๆ[8]

สำหรับพรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party) ก็มีการจัดองค์กรที่ครอบคลุมถึงสาขาทั่วประเทศเช่นกัน และยังครอบคลุมไปถึงกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ อีกด้วย การจัดองค์การของพรรคอนุรักษนิยมที่สำคัญได้แก่ สหพันธ์แห่งชาติและสมาคมสหพันธ์ที่เรียกว่า National Union of Conservatives and Unionist Association อันประกอบไปด้วยสาขาของพรรคในเขตเลือกตั้งรวมทั้งสมาคมต่างๆ รวมทั้งสิ้น 600 แห่ง สาขาของพรรคประจำเขตเลือกตั้งจะประกอบด้วยสมาชิกที่ลงทะเบียนประมาณ 4,000 - 6,000 คน[9] ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือต่างๆ แก่หัวหน้าพรรค โดยมีการประชุมปีละครั้ง องค์กรนี้ไม่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายของพรรคแต่ประการใดแต่องค์การมีคณะกรรมการกลางประกอบด้วยสมาชิก 400 คน ซึ่งมาจากหัวหน้าพรรค เจ้าหน้าที่ระดับสูงของพรรค สมาชิกในคณะกรรมการบริหาร และผู้แทนจากองค์กรกลางและสภาท้องถิ่นในเขตเลือกตั้ง คณะกรรมการนี้ประชุมกันปีละ 2 ครั้ง เพื่อพิจารณามติต่างๆที่เสนอโดยสาขาพรรคท้องถิ่นเพื่อเสนอหัวหน้าพรรคต่อไป นอกจากนี้ยังมีองค์กรติดต่อระหว่างหัวหน้าพรรค กับสมาชิกพรรคประกอบด้วยคณะกรรมการจำนวน 150 คน ประชุมกันเดือนละ 1 ครั้ง เพื่อพิจารณารายงานต่างๆขององค์กรทั้งหมดของพรรคเพื่อเสนอให้หัวหน้าพรรคทราบและพิจารณาดำเนินการต่อไป

จากตัวอย่างของพรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกาและอังกฤษจะเห็นได้ว่าเป็นระบบพรรคมวลชน (mass party) อย่างแท้จริง พรรคการเมืองมิใช่ผูกขาดแต่เพียงครอบครัวหรือเครือญาติหรือมิตรสหายอยู่เพียงกลุ่มเดียวก็หาไม่ หากแต่กระจายกันออกไปยังสาขาพรรคในท้องถิ่นทั้งประเทศ

---

[8]ส.อมาตยกุล (นามแฝง), "ระบบพรรคการเมืองอังกฤษ", รัฐสภาสาร, 37 (7 กันยายน 2489) : 26.

[9]สมบูรณ์ สุขสำราญ, สหราชอาณาจักรการเมือง-การปกครอง (กรุงเทพฯ มหานคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2529), หน้า 91.

ในการสรรหาผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองนั้น ในประเทศประชาธิปไตยจะเปิดโอกาสให้คนดี มีความรู้ความสามารถ มีคุณธรรม และเป็นผู้ที่ศรัทธาในพรรคการเมืองได้มีโอกาสได้รับเลือก เป็นตัวแทนของพรรคเพื่อชิงชัยในตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งอย่างกว้างขวาง พรรคการเมืองสามารถสรรหาบุคคลจากหลายกลุ่มหลายอาชีพโดยส่วนใหญ่จะเน้นจากผู้ที่มีภูมิลำเนาในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นสำคัญ ดังนั้น สาขาของพรรคการเมืองหรือคณะกรรมการพรรคในระดับท้องถิ่นจึงมีบทบาทในการคัดเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกของพรรคที่มีความเหมาะสมจากหลายกลุ่มหลายอาชีพมาเป็นตัวแทนของพรรคในการชิงชัยตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง คณะกรรมการมีหน้าที่เสมือนกับ "ตราชั่ง" เพื่อกำหนดความชอบธรรมในการเป็นตัวแทนของบุคคลผู้ที่สาขาพรรคพิจารณาเสนอมาเท่านั้น ในบางประเทศก็อาจจะมีการ "ค่อรอง" ในการพิจารณาร่วมกันว่าจะตัดสินให้ผู้ใดเป็นตัวแทนของพรรคอันเป็นการแสดงให้เห็นความสำคัญของคณะกรรมการพรรคในระดับท้องถิ่นหรือสาขาพรรคในระดับต่างๆ

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พรรคการเมืองจำเป็นจะต้องมีกลไกของพรรคที่สามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งในส่วนกลางและสาขาพรรคในท้องถิ่น โดยทั่วไปองค์กรของพรรคในส่วนกลางจะต้องแบ่งออกเป็นหน่วยต่างๆ และอย่างน้อยจะต้องมีหน่วยงาน ดังต่อไปนี้

1. สำนักงานเลขาธิการ
2. การคลัง
3. การนโยบาย
4. การสำรวจประชามติ
5. การประชาสัมพันธ์และเผยแพร่
6. การนิติการ
7. การวิชาการและวางแผน
8. สำนักงานสมาชิกสัมพันธ์
9. สำนักงานสาขาพรรค

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สำหรับการจัดองค์กรสาขาพรรคก็จะมีหน่วยงานต่างๆ ในลักษณะที่คล้ายคลึงกันในประการที่กล่าวมาข้างต้นด้วย เช่นกันทั้งนี้ก็ เพื่อให้สาขาพรรคการเมือง มีความเข้มแข็งและสามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

ในด้านการเงินของพรรคนั้น ในหลายประเทศจะออกกฎหมายสนับสนุนด้านการเงินกับพรรคการเงินด้วย อาทิเช่น ในสหรัฐอเมริกา กฎหมายอนุญาตให้กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ จัดตั้ง "คณะกรรมการกิจกรรมทางการเมือง" (Political Action Committee) เพื่อบริจาคเงินให้กับผู้สมัครในนามของพรรคการเมืองได้ทุกคน แต่ได้มีการจำกัดจำนวนวงเงินเอาไว้ ผู้บริจาคสามารถนำไปหักภาษีรายได้ประจำปีได้อีกด้วย เพื่อเป็นการจูงใจให้ประชาชนมีส่วนในการพัฒนาพรรคการเมือง นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้บุคคลสามารถบริจาคเงินให้พรรคการเมือง เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายได้อีกด้วย และสามารถนำไปหักภาษีรายได้ประจำปีได้อีกเช่นกัน ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน กฎหมายพรรคการเมืองฉบับปี 1967 กำหนดให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองที่มีคะแนนตามที่กำหนดไว้ โดยรัฐจะจ่ายให้คะแนนเสียงละ 5 มาร์ค สำหรับในประเทศ สหรัฐอเมริกานั้นได้มีมาตรการทางภาษีที่ใช้สำหรับสนับสนุนเงินทุนอุดหนุนพรรคการเมืองที่เรียกว่าเป็นวิธีการ "tax checkoff" ให้บุคคลธรรมดาเลือกที่จะสละเงินภาษีคนละ1 หรือ 2 ดอลลาร์ แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใด หรือพรรคการเมืองใด ด้วยวิธีการกาเครื่องหมายลงในแบบฟอร์มการชำระภาษี เป็นค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียง เลือกตั้ง[10]

พรรคการเมืองในต่างประเทศมีการจัดองค์การในลักษณะและรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับความเป็นมาของประเทศนั้น ๆ ว่าจะมีการจัดองค์กรแบบรวมศูนย์อำนาจหรือกระจายอำนาจ และแต่ละประเทศต่างก็มีมาตราการของตัวเองในการที่จะระดมเงินทุนเข้าพรรคการเมือง เพื่อความเป็นอิสระของพรรคการเมืองในการที่จะทำการบริหารงาน โดยปราศจากอิทธิพลทางการเมืองอื่นใดเข้าแทรกแซงในระบบพรรคการเมือง

---

[10]Jack L. Noragon, "Political Finance and Political Reform" The Experience with State Income Tac Checkoffs", American Political Science Review 75 (September 1981), p. 667-687.

การจัดองค์การของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองจะต้องมีการจัดองค์การอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถกระจายสาขาของพรรคให้ครอบคลุมไปทั่วประเทศ นับแต่ภาค เขต จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และยังต้องครอบคลุมถึงกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ อีกด้วย[11]

ตัวอย่าง เช่น ในอังกฤษ พรรคแรงงานและพรรคอนุรักษ์นิยมมีการจัดองค์การที่มีประสิทธิภาพมาก เพราะสามารถครอบคลุมไปทั่วประเทศ คงมีแต่สำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงลอนดอนเท่านั้น

ตัวอย่างการจัดองค์การพรรคในอังกฤษ

พรรคแรงงาน (Lobour Party)

นอกจากจะมีประชุมใหญ่ของพรรคแล้ว พรรคแรงงานยังมี "คณะกรรมการบริหารแห่งชาติ" (National Executive Committee) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 28 คน โดยเลือกตั้งมาจากที่ประชุมใหญ่ของพรรค และมีองค์ประกอบต่างกัน เนื่องจากพรรคแรงงานเน้นถึงสาขาของพรรคที่กระจายไปทั่วประเทศ ฉะนั้นคณะกรรมการบริหารแห่งชาติจำนวน 28 คน จึงประกอบด้วย

1. โควต้าของสหภาพแรงงานมีสิทธิเลือกกรรมการได้ 12 คน
2. เลือกโดยสาขาพรรคในเขตเลือกตั้ง 7 คน
3. เลือกโดยสมาคมอาชีพและสหกรณ์ 3 คน
4. เลือกโดยที่ประชุมใหญ่ 5 คน โดยเฉพาะเลือกเฉพาสตรีและมีเหรัญญิกอีก 1 คน รวมเป็น 28 คน[12]

นอกจากนี้พรรคแรงงานยังมีสภาแห่งชาติ (National Cauncil of Labour)ซึ่งทำหน้าที่เป็นองค์การบริหารของคณะกรรมการบริหารแห่งชาติดังกล่าว

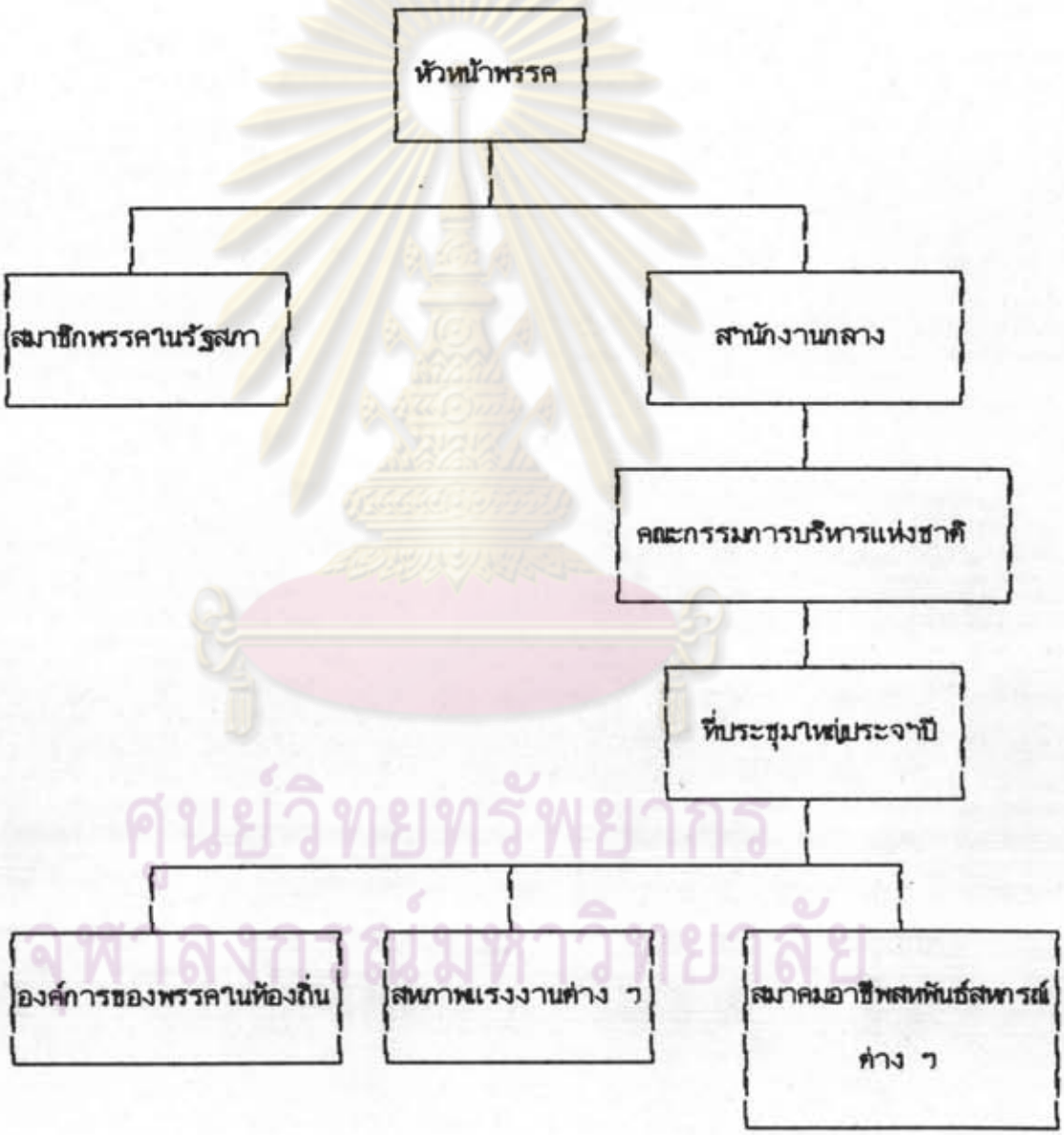
---

[11]บรีชา หงษ์ทอง เลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า 46 - 47.

[12]วิทยา นภาศิริกุลกิจ, ระบบการเมืองอังกฤษ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2515), หน้า 50 - 51.

ประกอบด้วยสมาชิก 21 คน โดยเลือกตั้งโดยสหภาพแรงงานจำนวน 7 คน สหพันธ์สหกรณ์ 7 คน คณะกรรมการบริหารแห่งชาติ 3 คน และสมาชิกพรรคในรัฐสภาอีก 4 คน[13]

แสดงให้เห็นว่าพรรคแรงงานมีสาขาพรรคที่กระจัดกระจายออกไปทั่วประเทศ และยังครอบคลุมถึงกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ อีกด้วย (โปรดดูแผนภูมิที่ 1)



แผนภูมิที่ 1 : แสดงการจัดองค์การของพรรคแรงงานของอังกฤษ[14]

---

[13]วิทยา นภาศิริกุลกิจ, ระบบการเมืองอังกฤษ, หน้า 51.

[14]เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

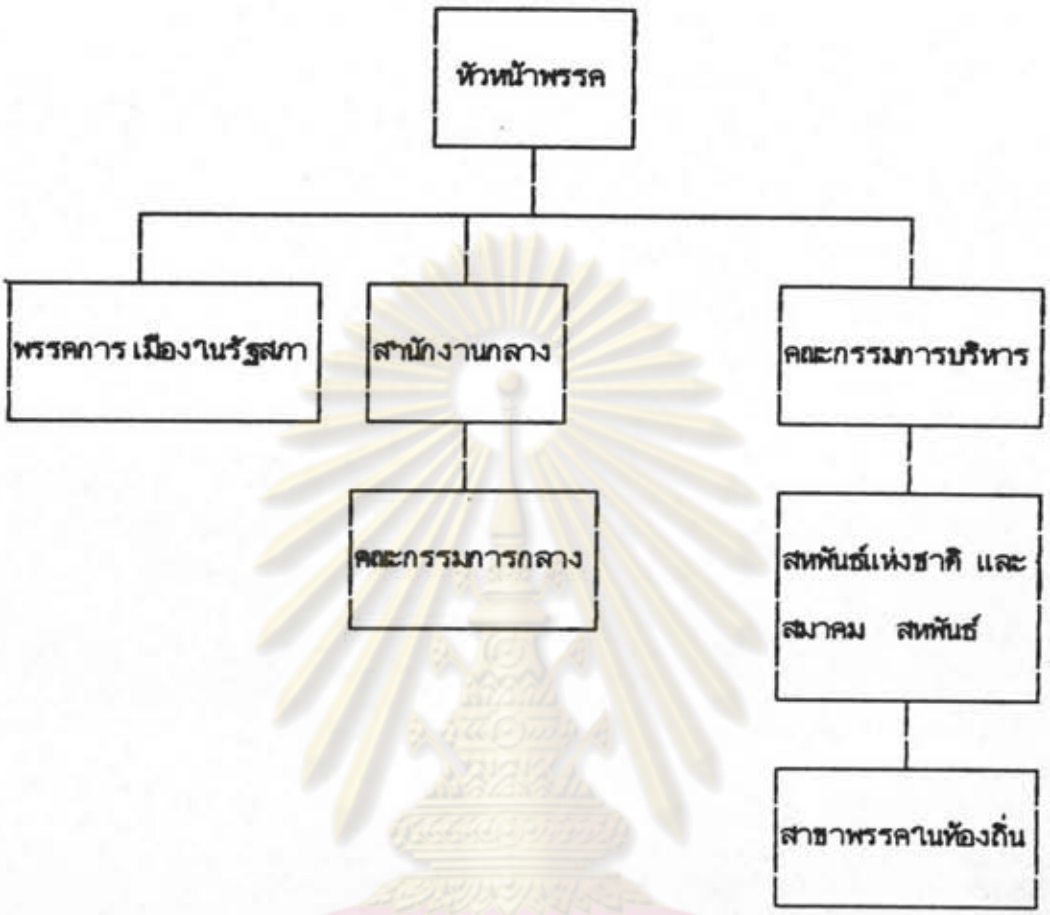
พรรคอนุรักษนิยม (Conservative larty)[15]

พรรคอนุรักษนิยม มีการจัดองค์การที่ครอบคลุมถึงสาขาพรรคทั่วประเทศ และยังครอบคลุมกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มประโยชน์ต่าง ๆ อีกด้วย การจัดองค์การของพรรคอนุรักษนิยมมีองค์กรที่สำคัญ คือ "สหพันธ์แห่งชาติและสมาคมสหพันธ์" (National Union of Comnservative and Unionist Association) ประกอบด้วยสาขาของพรรคในเขตเลือกตั้ง รวมทั้งสมาคมต่าง ๆ รวมทั้งสิ้น 542 แห่ง มีสมาชิกทั้งหมดประมาณ 3 ล้านคน ซึ่งทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและแนะนำในเรื่องต่าง ๆ แก่หัวหน้าพรรคโดยมีการประชุมปีละครั้ง องค์กรนี้ไม่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายของพรรคแต่ประการใด แต่องค์กรนี้มีคณะกรรมการกลาง (Central Council) ประกอบด้วยสมาชิก 400 คน ซึ่งมาจากหัวหน้าพรรค เจ้าหน้าที่ในระดับสูงของพรรค สมาชิกคณะกรรมการบริหาร และผู้แทนจากองค์การกลาง และสภาท้องถิ่นในเขตเลือกตั้ง คณะกรรมการกลางนี้ประชุมกันปีละ 2 ครั้ง เพื่อพิจารณามติต่าง ๆ ที่เสนอโดยสาขาพรรคในท้องถิ่นเพื่อเสนอหัวหน้าพรรคต่อไป นอกจากนี้ยังมี "คณะกรรมการบริหารของสหพันธ์แห่งชาติ (Executive Committee of National Union) ซึ่งเป็นองค์กรติดต่อระหว่างหัวหน้าพรรคกับสมาชิกพรรค ประกอบด้วยคณะกรรมการจำนวน 150 คน มีการประชุมกันเดือนละ 1 ครั้ง เพื่อพิจารณารายงานต่าง ๆ ขององค์กรทั้งหมดของพรรค เพื่อเสนอให้หัวหน้าพรรคทราบและพิจารณาดำเนินการต่อไป16

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

15เรื่องเดียวกัน, หน้า 47.

16เรื่องเดียวกัน.



แผนภูมิที่ 2 : แสดงการจัดองค์การของพรรคอนุรักษนิยมของอังกฤษ[17]

ในสหรัฐอเมริกา[18] พรรคเดโมเครตและพรรครีปับริกัน มีการจัดองค์การที่ครอบคลุมจากระดับชาติลงไปสู่ท้องถิ่นเป็นลูกโซ่ โดยแต่ละระดับของสาขาพรรค มีความอิสระที่จะตัดสินใจในนโยบายของตนเองได้ จนถึงกับมีผู้กล่าวว่า "องค์การของพรรคประกอบด้วยหน่วยแห่งอำนาจของมลรัฐและท้องถิ่นจำนวนมากมาย แต่ละหน่วยมีพรรคพวกของตน และมีความเป็นอิสระจากการควบคุมภายนอก หน่วยของพรรคแต่ละแห่งมุ่งที่จะอยู่อย่างอิสระให้พ้นจากการเมือง

---

[17]เรื่องเดียวกัน, หน้า 47.

[18]V.O. Key, Jr., Politics, Parties and Pressure Groups (New York : Crowell, 1958), อ้างใน ปรีชา หงษ์ทรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า 48.

การจัดองค์การของพรรคเดโมเครตและพรรครีปับริกันมีความคล้ายคลึงกันมาก ส่วนใหญ่ประกอบด้วย "ระบบคณะกรรมาธิการ" (committoo system) ในระดับต่าง ๆ นับตั้งแต่ระดับชาติลงไปจนถึงท้องถิ่น ตามแผนภูมิดังต่อไปนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 3 : แสดงการจัดองค์การของพรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกา[19]

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

---

[19]ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า 48.

สำหรับพรรคคอมมิวนิสต์ ในประเทศที่ปกครองโดยระบอบคอมมิวนิสต์ ซึ่งถือว่าเป็นพรรคการเมืองของชนชั้นกรรมาชีพ และเป็นพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวที่ผูกขาดอำนาจทางการเมืองในประเทศ เช่น พรรคคอมมิวนิสต์ในสหภาพโซเวียต สาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นต้น[20]

ในสหภาพโซเวียต พรรคคอมมิวนิสต์แห่งสหภาพโซเวียต (The Communist Party of the Soviet Union) มีโครงสร้างของพรรคที่เข้มแข็งมาก เพราะพรรคเน้นถึงคุณภาพของสมาชิกพรรคเป็นสำคัญ โดยเฉพาะผู้ที่จะเข้าเป็นสมาชิกของพรรคจะต้องมีอุดมการลัทธิมาร์กซ์และเลนิน (Marxism and Leninism) และความจงรักภักดีต่อพรรคคอมมิวนิสต์แห่งสหภาพโซเวียตอย่างแท้จริง โดยพรรคได้วางกฎเกณฑ์การรับเข้าเป็นสมาชิกพรรคไว้ว่า ผู้สมัครเป็นสมาชิกของพรรคจะต้องมีผู้รับรองโดยสมาชิกของพรรค ซึ่งอยู่ในสมาชิกภาพของพรรคมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 3 ปี จำนวน 3 คน แต่ถ้าเป็นสมาชิกขององค์การสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรค จะกำหนดให้มีสมาชิกของพรรครับรองเพียง 2 คน เท่านั้น แต่ทั้งนี้จะต้องผ่านการพิจารณาของที่ประชุมของพรรคในระดับท้องถิ่นมาก่อน[21]

องค์การของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งสหภาพโซเวียตมีลักษณะเหมือนรูปพีรามิด โดยมีสำนักงานใหญ่ในระดับชาติอยู่ในส่วนกลาง และมีสาขาพรรคในระดับหน่วยการปกครองที่รองลงมา ซึ่งได้แก่ มลรัฐ เขต เมือง และหน่วยการปกครองชั้นต้นต่าง ๆ[22] (โปรดดูแผนภูมิ)

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

[20]เรื่องเดียวกัน, หน้า 49.

[21]เรื่องเดียวกัน.

[22]เรื่องเดียวกัน.

ระดับชาติ

ระดับมลรัฐ

ระดับเขตหรือภาค

ระดับเมืองหรือนคร

หน่วยงานของพรรคระดับต้น

แผนภูมิที่ 4 : แสดงการจัดองค์การของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งสหภาพโซเวียต

ที่มา : ปรีชา หงษ์ทรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า 49.

สำหรับพรรคคอมมิวนิสต์ในระดับชาติ[23] มีหน่วยงานที่สำคัญคือสภาของพรรค (Party Congress) ซึ่งจะเป็นผู้เลือกคณะกรรมการกลาง และคณะกรรมการกลางจะทำหน้าที่เลือกคณะอภิมุขของพรรค (Party Presidium) และสำนักเลขาธิการ (The Secretariat) และหน่วยงานอื่น ๆ เช่น คณะกรรมาธิการตรวจการเงินของพรรค คณะกรรมาธิการวินัยของพรรค เป็นต้น

---

[23]โปรดดู จรูญ สุภาพ, "พรรคคอมมิวนิสต์โซเวียต," ใน พรรคการเมืองต่างประเทศ รวบรวมโดย กระมล ทองธรรมชาติ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514), หน้า 121 - 131.

ห้องสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สาขาพรรค

ความสำคัญของสาขาพรรค

ในระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองจะต้องมีสาขาพรรคให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ และจะต้องมีสาขากระจัดกระจายไปยังทุกท้องที่และทุกกลุ่มผลประโยชน์ หรือมิฉะนั้นก็ต้องให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้[24] ทั้งนี้สาขาพรรคการเมืองมีความสำคัญอย่างน้อย 9 ประการ[25] คือ

1. สร้างผู้นำทางการเมืองในระดับท้องถิ่น (Training for Local Leadership) สมาชิกพรรคหรือผู้สนใจในท้องถิ่นสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านทางสาขาพรรค เช่น การมีโอกาสได้เป็นหัวหน้าสาขาพรรค กรรมการสาขาพรรคระดับภาค จังหวัด อำเภอ เลขาธิการสาขาพรรค โฆษกสาขาพรรค ฯลฯ และเมื่อประชุมกรรมการกลางของพรรคในระดับชาติ (National Convention) ผู้นำทางการเมืองเหล่านี้อาจได้รับคัดเลือกหรือเลือกตั้งเป็นตัวแทนไปร่วมประชุมหรืออาจได้รับเลือกจากที่ประชุมให้เป็นกรรมการกลางก็ได้ เป็นการสร้างผู้นำทางการเมืองในระดับท้องถิ่น และจะทำให้สถาบันพรรคการเมืองเป็นสถาบันหลักในการฝึกอบรมผู้นำทางการเมืองมาตั้งแต่รากฐานของประเทศอย่างแท้จริง และถ้าสาขาพรรคได้ทำหน้าที่นี้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว การฝึกอบรมผู้นำทางการเมืองก็จะไม่ต้องพึ่งสถาบันราชการ ซึ่งไม่มีความเหมาะสมกับการฝึกอบรมผู้นำทางการเมืองอีกต่อไป

2. สร้างรากฐานให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งและกลายเป็นสถาบันของประเทศชาติอย่างแท้จริง (bases for political institution) สถาบันของชาติ มิใช่เป็นสมาคมที่เกิดขึ้นและอยู่ได้ไม่นาน รากฐานของพรรคการเมือง จะต้องได้รับความสนับสนุนจากประชาชน ถ้าหากประชาชนไม่สนับสนุนก็อาจจะสิ้นสุดไปได้ พรรคการเมืองจึงสมควรที่จะขยายสาขาพรรคให้กว้างขวางออกไปในทุกส่วนของประเทศ และขยายไปยังกลุ่ม

---

[24]ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า 100.

[25]เรื่องเดียวกัน, หน้า 100 - 102.

ผลประโยชน์ให้มากกลุ่มเท่าที่จะมากได้ เพื่อสร้างรากฐาน (base) และเพื่อพรรคกลายเป็นสถาบันหลักของชาติต่อไปได้

3. สาขาพรรคเป็นแหล่งรวบรวมข้อมูลและข่าวสารต่าง ๆ ป้อนให้กับพรรค (data collection) สาขาพรรคมีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น และจะสามารถหาข้อมูลที่ถูกต้องหรือใกล้เคียงกับสภาพความเป็นจริงที่เกิดในท้องถิ่นมากกว่าแหล่งใดของพรรค การที่พรรคไม่มีสาขาจะทำให้พรรคได้ข้อมูลที่อาจผิดพลาดหรือไม่ทันสมัยได้ นอกจากนี้การเสนอป้อนข่าวสารและข้อมูลให้พรรคจะช่วยให้พรรคได้มีโอกาสปรับปรุงนโยบายให้ทันสมัยและอยู่ในความนิยมของประชาชนเสมอ

4. สาขาพรรคจะเป็นการคอยสนอง ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ที่ให้ความสนใจในนโยบาย และวิธีดำเนินงานของพรรค ในขณะเดียวกันพรรคก็สามารถหาทางโฆษณานโยบายไปยังหมู่ประชาชนให้กว้างขวางได้ ในที่สุดพรรคก็จะมีจำนวนสมาชิกมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้พรรคการเมืองสามารถให้การศึกษาอบรมทางการเมือง (politinal education) แก่ประชาชนในท้องถิ่นให้รู้จักหน้าที่และความรับผิดชอบในระบอบประชาธิปไตยได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรู้จักพรรคการเมืองและการรู้จักการใช้บริการของพรรคการเมืองให้เกิดประโยชน์กับเขา ซึ่งถ้าไม่มีสาขาพรรคแล้ว พรรคการเมืองจะกระทำได้ยากมาก เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคจะไม่ค่อยมีเวลาที่จะทำหน้าที่ดังกล่าวได้ ยิ่งกว่านั้นสาขาพรรคการเมือง ย่อมทำหน้าที่ให้การศึกษาอบรมแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ดีกว่า เพราะรู้ข้อมูลดีกว่า

5. สาขาพรรคจะทำหน้าที่สนับสนุนการเลือกตั้งของพรรค ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งทั่วไป (general elections) การเลือกตั้งซ่อม (by-elections) หรือการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น (local elections) เช่น การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัด นายกเทศมนตรี เทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น ในที่สุดพรรคการเมืองก็จะกลายเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญและจะขาดเสียมิได้ สำหรับประชาธิปไตย ในประเทศไทย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

6. สาขาพรรคมีส่วนช่วยพิจารณาสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะการสรรหาจะต้องเริ่มจากสาขาพรรคในท้องถิ่นก่อน จากสาขาพรรคระดับตำบล (ถ้ามี) ก็เสนอมายังสาขาระดับอำเภอ (ถ้ามี) และเสนอขึ้นมาถึงระดับจังหวัด จากจังหวัดก็เสนอมายังภาค และจากภาคก็เสนอมายังคณะกรรมการกลาง (central commitee) ซึ่งจะเป็นการช่วยกลั่นกรองการสรรหาให้ได้คนดีมีฝีมือ และสามารถไปหาเสียงให้กับพรรคได้ต่อไป และแม้แต่ประชาชนเอง ก็จะได้รับประโยชน์จากการมีผู้แทนที่มีประสิทธิภาพ

7. สาขาพรรคในท้องถิ่นจะเป็นศูนย์รวม (centre) ในความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่เป็นประโยชน์โดยตรงและโดยอ้อมของท้องถิ่น

8. สาขาพรรคจะทำหน้าที่เป็นสื่อประสาน (link) ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคหรือผู้ให้ความสนใจในกิจการของพรรคได้เป็นอย่างดี

9. สาขาพรรคจะเป็นองค์การที่สามารถนำเอานโยบายของพรรคไปสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติได้เป็นอย่างดี เพราะสาขาพรรคมีความใกล้ชิดกับสมาชิกพรรคซึ่งอยู่กระจัดกระจายในท้องถิ่น นอกจากนี้สาขาพรรคอาจถือโอกาสแทรกซึมเข้าไปในสื่อมวลชนของท้องถิ่น อาทิ การอธิบายปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา การแพทย์ ฯลฯ ในทัศนะของพรรคการเมือง ด้วยเหตุนี้ในประเทศไทยที่ประชาธิปไตยเจริญแล้ว เช่น อังกฤษ สวิตเซอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ฯลฯ ประชาชนจึงไม่กลัวการปฏิวัติหรือรัฐประหาร เพราะสาขาพรรคได้ให้การศึกษาทางการเมืองที่ถูกต้อง จึงเกิดประชาธิปไตยขึ้นอย่างมั่นคง

ลักษณะของสาขาพรรค

ลักษณะสาขาพรรคการเมืองแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ[26]

1. แบ่งตามลักษณะการรวมผลประโยชน์ (interest aggregation)

---

[26]เรื่องเดียวกัน, หน้า 103.

หมายความรวมถึงผลประโยชน์ในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การบริหาร การอนามัย การศึกษา การอาชีพ ฯลฯ โดยอาจจะมีการรวมกลุ่มทั้งที่เป็นทางการ (formal groups) และไม่เป็นทางการ (informal groups) (กลุ่มที่เป็นทางการได้แก่ กลุ่มซึ่งมีกฎหมายรับรอง เช่น บริษัท ห้างหุ้นส่วน สหกรณ์ สมาคม สหภาพ สถาบันการศึกษา สถาบันอื่น ๆ ฯลฯ กลุ่มที่ไม่เป็นทางการได้แก่กลุ่มของประชาชนที่รวมตัวกันชั่วคราวซึ่งมีลักษณะไม่ถาวร และไม่มีกฎหมายรับรอง เช่น ชมรม ชุมนุม กลุ่ม ฯลฯ

การรวมผลประโยชน์นี้อาจเป็นการรวมกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (economic interest group) กลุ่มผลประโยชน์ทางสังคม (social interest group) ก็ได้และกลุ่มต่าง ๆ บางทีก็มักจะมีลักษณะผสมกันหลายด้าน แต่พรรคการเมืองควรให้ความสนใจในกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้มาก เพราะกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจนี้ ถ้ามีการรวมตัวอย่างกันแน่นแฟ้น (well-organized) จะสร้างพลัง (dynamics) และจะกลายเป็นกลุ่มอิทธิพล (pressure groups) ซึ่งจะสามารถสร้างอิทธิพลเหนือรัฐบาลได้ และกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมักมีจำนวนสมาชิกเป็นจำนวนมหาศาล เช่น สหภาพแรงงาน สมาคมการรมกร สมาคมนายจ้าง สมาคมข้าราชการพลเรือน กลุ่มเกษตรกร ฯลฯ แต่กลุ่มอื่น ๆ ที่สามารถรวมตัวอย่างเหนียวแน่นก็สามารถสร้างอิทธิพลต่อรัฐบาลได้เหมือนกัน เช่น กลุ่มนิสิตนักศึกษา เป็นต้น

สาขาพรรคการเมืองเหล่านี้ จะต้องประสานงานกันเป็นลูกโซ่เหมือนเครื่องจักรนาฬิกา โดยมีสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพมหานคร เป็นศูนย์กลางสำหรับการประสานงาน สำนักงานใหญ่มีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ การแนะนำทั่วไป การเงิน การปรึกษาหารือ และหน้าที่อื่น ๆ ที่จำเป็น ส่วนสาขาพรรคในระดับต่าง ๆ จะต้องรายงานโดยตรงขึ้นไปจากระดับหมู่บ้านไปยังตำบล จากตำบลไปยังอำเภอ จากอำเภอไปยังจังหวัด จากจังหวัดไปยังภาค และจากภาคไปยังสำนักงานใหญ่ (โปรดดูแผนภูมิที่ 7)

หน้าที่และบทบาทของสาขาพรรค[27]

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น สาขาพรรคการเมืองอาจมีทั้งการจัดแบ่งตามสภาพ

---

[27]เรื่องเดียวกัน, หน้า 105-106.

ของท้องถิ่น และลักษณะการรวมผลประโยชน์ ด้วยเหตุนี้สาขาพรรคการเมืองจะต้องมีทั้งกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และสาขาระดับท้องถิ่นเป็นลูกโซ่จากสำนักงานใหญ่ไปยังส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร ก็ต้องถือว่า เป็นสาขาระดับท้องถิ่นด้วย แต่อาจมีสำนักงานใหญ่สาขา (Branch Headquarters) อยู่ที่สำนักงานใหญ่ของพรรคและสาขาย่อย (Sub-branch) ตามเขตการปกครองต่าง ๆ เช่น เขตพญาไท ดุสิต ป้อมปราบ ราษฎร์บูรณะ ภาษีเจริญ ฯลฯ ซึ่งแต่ละเขตก็อาจแบ่งย่อยออกไปได้อีกตามลักษณะและความต้องการของสมาชิกพรรคและผู้สนใจ โดยมีสำนักงานใหญ่ทำหน้าที่ประสานงานให้คำปรึกษาแนะนำช่วยเหลือ

นอกจากนี้หน้าที่ต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมาในหัวข้อ "ความสำคัญของสาขาพรรค" แล้วนั้น สาขาพรรคการเมืองก็มีหน้าที่เฉพาะเกี่ยวกับการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นต่าง ๆ ตามที่สาขาพรรคนั้น ๆ รับผิดชอบอยู่ เช่น สาขาพรรคระดับจังหวัดก็มีหน้าที่ในการสรรหาสมาชิกพรรครับสมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล เป็นต้น สาขาพรรคระดับอำเภอก็มีหน้าที่ช่วยสาขาพรรคระดับจังหวัด สรรหาผู้สมัคร เช่นเดียวกับสาขาระดับจังหวัด และในทำนองเดียวกันสาขาพรรคระดับตำบลและหมู่บ้านก็จะต้องช่วยเหลือสาขาพรรคระดับจังหวัดและอำเภอ

สาขาพรรคการเมืองทุกระดับ จะต้องทำงานประสานกับพรรคที่เป็นกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ แม้ว่ากลุ่มผลประโยชน์ส่วนใหญ่จะทำงานประสานกับสำนักงานใหญ่ของพรรคแล้วก็ตาม แต่กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ก็มักจะมีสาขาของเขาอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ด้วย เช่น สหภาพแรงงาน สมาคมชาวนา สหกรณ์ มหาวิทยาลัย เป็นต้น ฉะนั้นสาขาพรรคการเมืองจึงต้องมีหน้าที่ประสานงานกับกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอยู่ในท้องถิ่นและสาขาพรรคระดับสูงขึ้นไปจนถึงสำนักงานใหญ่

การบริหารสาขาพรรค[28]

เพื่อเป็นการฝึกอบรมผู้นำทางการเมือง สาขาพรรคการเมืองจึงเป็นแหล่งที่สามารถ

---

[28]สรุปความจากหนังสือ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, <u>พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย</u>, หน้า 96-67.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

I17150093

สรรหาและฝึกอบรมคนในท้องถิ่นเป็นกรรมการสาขาพรรคได้มาก และได้ผลดียิ่ง โดยปกติสาขาพรรคจะต้องมีตำแหน่งอย่างน้อย 5 ตำแหน่ง คือ

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

ในการฝึกฝนผู้นำทางการเมืองความสำคัญจึงอยู่ที่ การสรรหาและการเข้าดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ข้างต้น สาขาพรรคจะต้องเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นและสมัครเป็นสมาชิกพรรคได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าสาขาพรรคและตำแหน่งต่าง ๆ ตามความเหมาะสม และเมื่อสาขาพรรคส่งสมาชิกเข้ารับเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น กรรมการสาขาพรรคเหล่านี้ก็จะเป็นตัวแทนของสาขาพรรคเข้าแข่งขันรับเลือกตั้ง เช่น หัวหน้าสาขาพรรคระดับจังหวัดอาจสมัครแข่งขันในตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหัวหน้าสาขาพรรคระดับตำบลสมัครแข่งขันในตำแหน่งกำนัน เป็นต้น ส่วนกรรมการอื่น ๆ ก็อาจสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งต่าง ๆ ในการนี้สาขาพรรคระดับสูงขึ้นไปจะเป็นพี่เลี้ยงในการวางแผน ให้คำแนะนำปรึกษาหารือ และสนับสนุนในด้านการเงิน แต่ในทางปฏิบัติ เมื่อสาขาพรรคจะพิจารณาส่งสมาชิกคนใดเข้ารับเลือกตั้งในตำแหน่งใดก็จะต้องขออนุมัติเป็นทางการกับสำนักงานใหญ่ผ่านสาขาพรรคในระดับที่สูงกว่าเพื่อการประสานงาน และแสวงหาความร่วมมือในด้านต่าง ๆ ในอันที่จะช่วยให้สาขาพรรคประสบความสำเร็จในการเลือกตั้ง

สำนักงานเลขาธิการสาขาพรรคจะมีบทบาทสำคัญในการอำนวยการเลือกตั้งและเป็นศูนย์กลางในการบริหารงานสาขาพรรคทั้งหมด สำนักงานเลขาธิการสาขาพรรคจะต้องมีเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ รวมทั้งนักวิชาการในด้านต่าง ๆ และควรจัดแบ่งสำนักงานสาขา

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พรรคออก เป็นอย่างน้อย 6 ฝ่าย[29] คือ

1. ฝ่ายรณรงค์เลือกตั้ง
2. ฝ่ายสำรวจประชามติ
3. ฝ่ายวิจัยและวางแผน
4. ฝ่ายนโยบายและการเมือง
5. ฝ่ายวิชาการ
6. ฝ่ายการเงิน

ในด้านการเงินของสาขาพรรคซึ่งนับว่ามีความสำคัญมาก สาขาพรรคอาจได้รับเงินจากค่าสมาชิก ซึ่งสำนักงานใหญ่ให้ส่วนแบ่งมา การบริจาคเงินให้สาขาพรรคโดยตรง การจัดหารายได้ เช่น การจัดมหรสพต่าง ๆ และมีการจำหน่ายบัตร เงินอุดหนุนจากสำนักงานใหญ่และรายได้อื่น ๆ ซึ่งกรรมการบริหารสาขาพรรคหรือสมาชิกพรรคซึ่งสังกัดสาขาพรรคนั้น ๆ ได้จัดหามาให้รวมทั้งดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารของสาขาพรรค.

สาขาพรรค จึงมีความสำคัญอย่างมากมายในการที่จะสรรหาฝึกอบรมคนในท้องถิ่นเข้าสู่ระบบพรรคการเมือง นอกจากนี้แล้วสาขาพรรคยังทำหน้าที่ในการให้การเรียนรู้ทางด้านการเมืองแก่ประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นด้วย

2.3 พรรคการเมืองและการพัฒนาทางการเมือง

ความหมายโดยทั่วไปของการพัฒนาทางการเมือง[30]

การพัฒนาทางการเมือง เป็นกระบวนการที่สลับซับซ้อน ซึ่งมีอยู่หลายอย่าง และขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ อีกมาก จนกระทั่งบัดนี้ยังไม่มีข้อยุติว่า การเปลี่ยนแปลงในด้านใดด้านหนึ่งของระบบการเมือง จะมีผลก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สอดคล้องต้องกันในด้านอื่น ๆ โดยอัตโนมัติหรือไม่ ยิ่งกว่านั้นปัจจัยทั้งหลายที่ถือว่ามีอิทธิพลต่อการพัฒนาทางการเมือง ยิ่งเป็นเพียงปัจจัยที่มีความจำเป็นในขั้นพื้นฐานของการพัฒนาดังกล่าวเท่านั้น หาได้เป็นสิ่งประกัน

---

[29]เรื่องเดียวกัน, หน้า 97.

[30]สรุปความจาก พลศักดิ์ จิรไกรศิริ, <u>พรรคและกลุ่ม</u> (กรุงเทพมหานคร : ศึกษิตสยาม, 2524), หน้า 34 - 35.

ที่เพียงพอว่าสังคมใด ๆ จะมีการพัฒนาทางการเมืองอยู่เรื่อย ๆ ได้ตลอดไปไม่[31] เพราะสิ่งที่เรียกว่าการพัฒนาทางการเมืองนั้นกลับกลายเป็นความเสื่อมโทรมทางการเมืองเมื่อใดก็ได้[32]

ความหมายของการพัฒนาทางการเมือง 10 ประการของPye[33]

1. การพัฒนาทางการเมืองคือรากฐานทางการเมืองของการพัฒนาทางเศรษฐกิจ
2. การพัฒนาทางการเมืองเป็นเครื่องหมายทางการเมืองของสังคมอุตสาหกรรม
3. การพัฒนาทางการเมืองคือความเป็นสมัยใหม่ทางการเมือง
4. การพัฒนาทางการเมืองคือการก่อให้เกิดชาติ - รัฐ
5. การพัฒนาทางการเมืองคือ การพัฒนาทางการบริหารและกฎหมาย
6. การพัฒนาทางการเมืองคือการระดมและการมีส่วนร่วมทางมวลชน
7. การพัฒนาทางการเมืองคือการสร้างประชาธิปไตย
8. การพัฒนาทางการเมืองคือความมีเสถียรภาพและการเปลี่ยนแปลงอย่างมีระเบียบแบบแผน

---

[31]ทินพันธ์ นาคะตะ, "การพัฒนาทางการเมือง : บทวิเคราะห์และสำรวจเอกสารทางวิชาการ," พัฒนบริหารศาสตร์ (14 มกราคม 2516), หน้า 90.

[32]Samuel P. Huntington, "Political Development and Political Decay," in Political Modernization : A Reader in Comparative Political Change, ed. by Claude E. Welch, St: (Belmont : Wadworth Publishing Co, 1967), pp. 207 - 45 อ้างใน พลศักดิ์ จิรโภคสิริ, พรรคและกลุ่ม, หน้า 35.

[33]ทฤษฎีพัฒนาทางการเมือง ลูเซียน คับบลิว พาย เรียบเรียง พลศักดิ์ จิรโภคสิริ และชานินทร์ วิชญางกูร แปล. (กรุงเทพมหานคร : ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2521), หน้า 35 - 55.

9. การพัฒนาทางการเมืองคือการระดมพลและอำนาจ

10. การพัฒนาทางการเมืองคือโฉมหน้าหนึ่งของกระบวนการหลายมิติของการเปลี่ยนแปลงทางสังคม

ลาปา ลอมบารา และไวเนอร์ เชื่อว่า การพัฒนาทางการเมืองต้องอาศัยการมีพรรคการเมือง และพยายามชี้ให้เห็นว่า การพัฒนาของพรรคการเมืองเป็นผลของกระบวนการพัฒนาของระบบการเมือง และในทางกลับกันการพัฒนาทางการเมืองย่อมขึ้นอยู่กับการเมืองของพรรคการเมืองนั่นเอง[34]

ฮันติงตัน ได้กล่าวถึงลักษณะของสังคมที่มีการพัฒนาทางการเมืองนี้ว่า จะต้องเป็นสังคมที่เกี่ยวข้องกับการสร้างสถาบันทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพ มีความสลับซับซ้อนและรวมกันเป็นปึกแผ่นมากพอที่จะสนองตอบและควบคุมการเข้ามามีส่วนร่วมของกลุ่มต่าง ๆ ได้ รวมทั้งสนับสนุนและส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและทางเศรษฐกิจด้วย ฮันติงตัน ยังได้เน้นถึงการจัดระเบียบทางการเมือง ซึ่งจะทำให้กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองมีความมั่นคง โดยที่ฮันติงตันเห็นว่า ตัวจักรสำคัญในการจัดระเบียบทางการเมืองดังกล่าวนี้ คือ การสร้างสรรสถาบันทางการเมือง ถ้าหากสถาบันทางการเมืองมีลักษณะดังกล่าว มีความมั่นคง โดยที่ฮันติงตันเห็นว่า ตัวจักรสำคัญในการจัดระเบียบทางการเมืองดังกล่าวนี้ คือ การสร้างสรรสถาบันทางการเมือง ถ้าหากสถาบันทางการเมืองมีลักษณะดังกล่าว ข้างต้น ก็จะนำมาซึ่งเสถียรภาพทางการเมืองและความสะอาดของระบบการเมือง ในทางตรงกันข้าม ถ้าสถาบันทางการเมืองไร้ความสามารถแล้ว กระบวนการเปลี่ยนแปลง

---

[34]Joseph G. LaPalombara and Myron Weiner, eds. Political Partics and Political Development (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1966), p. 6 อ้างใน พลศักดิ์ จิรโภรศิริ, พรรคและกลุ่ม, หน้า 36.

เพื่อนำไปสู่การทำให้ทันสมัยขึ้นนั้น อาจทำให้เกิดความเสื่อมโทรมทางการเมืองขึ้นไป[35]

เราจึงอาจสรุปความหมายของการพัฒนาทางการเมืองอย่างกว้าง ๆ ไว้ว่า หมายถึงการสร้างสรรสถาบันทางการเมืองโดยเฉพาะพรรคการเมือง ซึ่งได้แก่ การพัฒนาองค์กรและระเบียบปฏิบัติทางการเมืองที่สำคัญ ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถในการปรับตัวเอง ความสลับซับซ้อน การมีความยืดหยุ่น ความเป็นอิสระและความเป็นปึกแผ่นของบรรดาพรรคการเมืองเหล่านั้น[36]

สถาบันทางการเมือง คือ ปัจจัยหลักของการรักษาระเบียบแบบแผนทางการการเมือง สถาบันทางการเมืองนี้จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยจะนำมาซึ่งเสถียรภาพทางการเมืองและความเจริญทางด้านสังคมและเศรษฐกิจนั้น จำเป็นต้องมีการสร้างสรรสถาบัน[37]

การสร้างสรรสถาบันทางการเมือง หมายความถึง กระบวนการที่จะทำให้องค์กรและระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ สามารถที่จะมีค่านิยมของตัวเอง และมีเสถียรภาพซึ่งประกอบด้วยการทำให้องค์การมีความสามารถที่จะปรับตัวมีความสลับซับซ้อน มีความอิสระพอสมควรและมีความเป็นปึกแผ่น ดังนั้นเราจึงใช้กฎเกณฑ์เหล่านี้ เป็นตัววัดระดับของความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองได้[38]

ซึ่งอาจสรุปลักษณะต่าง ๆ ของพรรคการเมืองที่ได้รับการสร้างสรรค์แล้วดังนี้

1. ความสามารถที่จะปรับปรุงตัวเอง พรรคการเมืองยิ่งมีการปรับตัวมากเท่าใด ก็ยิ่งมีการสร้างสรรค์สถาบันมากขึ้นเท่านั้น และยิ่งไม่มีความยืดหยุ่นมากเท่าใด ระดับ

---

[35]Samuel P. Huntington, Political Order in Changing Society (New Haven : Yale University Press, 1969), p. 226 อ้างใน พลศักดิ์ จิรโภคสิริ, พรรคและกลุ่ม, หน้า 36 - 37.

[36]พลศักดิ์ จิรโภคสิริ, พรรคและกลุ่ม, หน้า 37.

[37]เรื่องเดียวกัน, หน้า 38.

[38]เรื่องเดียวกัน, พรรคและกลุ่ม, หน้า 38.

การสร้างสรรค์พรรคการเมืองก็ยิ่งลดน้อยลง กล่าวคือ การปรับปรุงพรรคมีความสัมพันธ์กับลักษณะของการท้าทายของสภาพแวดล้อมและอายุของพรรค ยิ่งมีการท้าทายจากสภาพแวดล้อมและอายุของพรรค ยิ่งมีการท้าทายจากสภาพแวดล้อมมากขึ้นเท่าใด และพรรคการเมืองยิ่งมีอายุมากขึ้นเท่าใด การปรับปรุงพรรคจะยิ่งมีสูงขึ้นเท่านั้น สภาพแวดล้อมที่จะเข้ามาท้าทายพรรคการเมืองนั้นมีทั้งจากสภาพนอกองค์กรและภายในองค์กรเอง เช่นการเปลี่ยนตัวบุคคลบางคนของกรรมการพรรคการเมือง[39] เป็นต้น

อีกกรณีหนึ่ง การปรับตัวของพรรคอาจวัดได้ด้วยอายุของพรรคซึ่งสามารถอธิบายได้ 3 ประการ คือ

ก. อายุของพรรคการเมือง (Chronological age) ในเรื่องนี้มีสมมุติฐานอยู่ว่า "พรรคการเมืองที่อยู่มาตั้งร้อยปีย่อมมีโอกาสที่จะอยู่อีกหนึ่งปีมากกว่าพรรคการเมืองที่อยู่มาปีเดียว"[40] ซึ่ง Ashoka Mehta ผู้ได้ให้ข้อสังเกตไว้ว่า พรรคคอมมิวนิสต์ของจีนเป็นพรรคการเมืองที่ยิ่งใหญ่ได้ เพราะว่าได้บุกบั่นมาในการปฏิวัติเป็นเวลานาน[41]

ข. อายุของผู้นำพรรครุ่นหนึ่ง ๆ (Generational age) พรรคการเมืองใดสามารถเอาชนะปัญหาในการเปลี่ยนตัวผู้นำอย่างสันติจากชนรุ่นหนึ่งไปสู่ชนอีกรุ่นหนึ่ง แสดงพรรคการเมืองนั้นมีการสร้างสรรค์มากขึ้น ซึ่งการเปลี่ยนตัวผู้นำพรรคมีสองระดับ คือ การเปลี่ยนตัวผู้นำซึ่งอายุอยู่ในรุ่นเดียวกัน เช่นการเปลี่ยนตัวจากเลนินมาสู่สตาลิน และการเปลี่ยนตัวผู้นำระหว่างรุ่นได้แก่ การเปลี่ยนผู้นำจากสตาลินมาสู่ครุสชอฟ ซึ่งทั้งสองกรณีนี้ต่างก็ได้รับผลสำเร็จเป็นอย่างดี[42]

---

[39]เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

[40]เรื่องเดียวกัน, หน้า 40.

[41]Ashoka Mehta, World, Technology and Human Destiny, ed by Raymond Aron, (Ann Arbor : University of Michigan Press, 1963), p. 33, พรรคและกลุ่ม, หน้า 40.

[42]เรื่องเดียวกัน.

ค. อายุของนโยบายพรรคการเมือง (Functional age) ปกติพรรคการเมืองถูกสร้างขึ้นมาโดยนโยบายหลักอันใดอันหนึ่ง เมื่อได้ดำเนินนโยบายนั้นสำเร็จลุล่วงไปแล้ว ต่อมาพรรคการเมืองก็จะประสบปัญหาในการเลือกสรรนโยบายใหม่เมื่อพรรคต้องการอยู่รอด ซึ่งเป็นการปรับตัวเองให้เข้ากับสภาพแวดล้อมหรืออาจกล่าวได้ว่า "ยิ่งมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายหลักก็ยิ่งมีการสร้างสรรค์สถาบันพรรคการเมือง"[43] ดังที่เสลซนิคได้ให้ทัศนะไว้ว่า "การสร้างสรรค์สถาบันเป็นการสร้างองค์การมากกว่าการสร้างเครื่องมือที่จะมารักษาจุดประสงค์ขององค์การ"[44] ดังนั้น โดยทั่วไปพรรคการเมืองจึงมีนโยบายย่อย ๆ ไว้หลายประการเพื่อความอยู่รอดของตัวเองในอนาคต

2. มีความสลับซับซ้อน พรรคการเมืองยิ่งมีความสลับซับซ้อนมากเท่าใด ยิ่งแสดงถึงความสามารถดำรงความเป็นสถาบันมากยิ่งขึ้นเท่านั้น ซึ่งความสลับซับซ้อนนั้นอาจมองได้จากการมีสาขาพรรคมากและกระจายอยู่ทั่วไปมีสายการบังคับบัญชาที่สลับซับซ้อนและเข้มแข็ง และมีหน้าที่หลากหลาย และสมาชิกพรรคยิ่งเพิ่มจำนวนมากขึ้น ก็จะยิ่งทำให้พรรคการเมืองมีความมั่นคงสูงขึ้น ซึ่งมีผลต่อการรักษาความจงรักภักดีของสมาชิกพรรคด้วย แต่การเพิ่มสาขาพรรคนั้นต้องคำนึงถึงสายการบังคับบัญชาด้วยคือ จะต้องรักษาระเบียบวินัยพรรคอย่างมีประสิทธิภาพเพราะความหลากหลายของสาขาพรรค อาจจะเป็นหรืออาจจะไม่เป็นไปตามหน้าที่ทางสายงานบังคับบัญชา ซึ่งถ้าความหลากหลายเป็นหน้าที่ในลักษณะเป็นตัวของตัวเองของสาขาพรรคแล้วสาขาพรรคเหล่านั้นจะสร้างสรรค์สถาบันน้อยกว่าสาขาพรรคที่เป็นส่วนหนึ่งหรือปฏิบัติตามระเบียบวินัยของพรรคการเมืองแต่อย่างเคร่งครัด[45]

อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงหน้าที่แต่ละอย่างจะถูกสะท้อนออกมาทางการเปลี่ยนแปลงในอีกทาง และบทบาทต่าง ๆ ของสาขาพรรค ถ้าสาขาพรรคมีหน้าที่หลายอย่าง สาขาพรรคนั้น ๆ ก็ยิ่งมีความเข้มแข็งมากขึ้น แต่เมื่อคำนึงถึงเหตุผลและ

---

[43]เรื่องเดียวกัน, หน้า 40 - 41.

[44]Ashoka Mehta, World.Technology and Human Destiny.ed. by Raymond Aron (Ann Arbor : University of Michigan Press, 1963), p 33, พรรคและกลุ่ม, หน้า 40-41.

มองโดยส่วนรวมแล้วสาขาพรรคมักจะส่งเสริมความคล่องตัวแค่เพียงเล็กน้อย ภายในพรรคการเมืองซึ่งในเรื่องนี้นิวแมนมีทัศนะว่า "ระบบการเมืองที่ใช้ระบบพรรคการเมืองของคนส่วนรวมในสังคมจะมีความคล่องตัวทางสถาบันน้อยกว่าระบบการเมืองที่มีพรรคการเมืองของคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะ[46]

3. ความมีอิสระ ความมีอิสระของพรรคการเมือง สังเกตได้จากการไม่มีความผูกพันกับผลประโยชน์ของกลุ่มทางสังคมกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ พรรคการเมืองที่เป็นเครื่องมือของกลุ่มสังคม เป็นต้นว่าครอบครัว กลุ่มการรรมการ กลุ่มนักศึกษา หรือกลุ่มทหารจะขาดทั้งอิสระและการสร้างสรรสถาบันพรรคการเมือง[47]

ฮันติงตันได้ให้ข้อสังเกตว่า "องค์การทางการเมืองที่อ่อนแอต่ออิทธิพลของการเมืองภายในสังคม มักมีความอ่อนแอต่ออิทธิพลภายนอกสังคมด้วย องค์การเหล่านี้จึงถูกรุกรานได้ง่ายจากหน่วยงาน กลุ่ม และแนวความคิดต่าง ๆ จากระบบการเมืองอื่น ๆ ดังนั้นการทำรัฐประหารในระบบการเมืองที่มีการพัฒนาน้อยจึงง่ายแก่การจุดชนวน โดยบุคคลเพียงไม่กี่กลุ่ม[48]

พรรคการเมืองก็มีลักษณะเช่นเดียวกันนี้ กล่าวคือ ที่ใดก็ตามที่พรรคการเมืองขาดอิสระ กลุ่มต่าง ๆ ก็จะมีโอกาสครอบงำพรรคการเมืองได้ง่ายขึ้นโดยปราศจากความรับ

---

[45]Philip Selznick, Leadership in Administration (New York : Harper and Row, 1967), p. 8, อ้างใน พลศักดิ์ จิรโภรศิริ, พรรคและกลุ่ม, หน้า 41 - 42.

[46]Sigmund Neuman, "Towards Comparative Study of Political Parties," in Modern Political Partics, ed. by Sigmund Neuman (Chicago : University of Chicago Press, 1956), pp. 403 - 405 อ้างใน พลศักดิ์ จิรโภรศิริ, พรรคและกลุ่ม, หน้า 42.

[47]เรื่องเดียวกัน, หน้า 43.

[48]เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผิดชอบต่อการสร้างสรรค์พรรคการเมือง อันทำให้พรรคการเมืองไม่สามารถคงทนอยู่และทนต่อพลังทางสังคมใหม่ ๆ ได้

ในทางตรงกันข้าม พรรคการเมืองที่มีอิสระจะได้รับการประกันความมั่นคง โดยกลไกต่าง ๆ ที่จำกัดและบรรเทาผลกระทบของกลุ่มพลังใหม่ ๆ ลงได้ กลไกเหล่านี้ได้ชลอการเข้าสู่พรรคการเมืองของกลุ่มใหม่ โดยผ่านขั้นตอนที่ได้วางไว้ อย่างมีระเบียบและอย่างกวดขัน

ความสลับซับซ้อนของพรรคการเมืองจะสนับสนุนความมีอิสระของพรรคการเมืองได้ โดยการจำแนกตำแหน่งออกไปให้แตกต่างกันอย่างเด่นชัด เพื่อการเตรียมบุคคลสำหรับตำแหน่งที่สูงที่สุด กล่าวคือ บุคคลที่ปรารถนาที่จะเข้าสู่การดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคการเมืองจะต้องผ่านการกรองจากตำแหน่งที่มีบทบาทและอำนาจน้อย ๆ ลงไปก่อนพรรคการเมืองที่ขาดอิสระจะขาดการป้องกันบุคคลใหม่ จุดยืนใหม่และกลุ่มพลังทางสังคมใหม่ ๆ อาจจะเปลี่ยนผู้นำของพรรคได้ด้วยความสับสนอย่างรวดเร็วได้[49]

4. ความเป็นปึกแผ่น พรรคการเมืองยิ่งมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและมีความต่อเนื่องก็ยิ่งมีการสร้างสรรค์สถาบัน พรรคการเมืองยิ่งขาดเอกภาพเท่าใด การสร้างสรรค์สถาบันก็ยิ่งลดน้อยลงเพียงนั้น

ตามทฤษฎีพรรคการเมืองสามารถมีความเป็นอิสระหรือความเป็นปึกแผ่นอย่างใดอย่างหนึ่งนี้โดยไม่ขึ้นแก่กัน ซึ่งความอิสระจะป้องกันการก้าวก่ายของพลังการทำลายจากภายนอกได้ แม้ว่าจะไม่สามารถป้องกันการทำลายจากทรัพยากรภายในได้ก็ตาม เนื่องจากความมีอิสระในการขยายตัวอย่างรวดเร็ว เพื่อรับสมาชิกพรรคมีแนวโน้มที่จะทำให้ความเป็นปึกแผ่นลดน้อยลง และสิ่งที่จะต้องคำนึงถึงอีกประการหนึ่งก็คือพรรคการเมืองจะต้องมีบูรณภาพ ความรักหมู่คณะ ศีลธรรมและวินัย ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการปกครอง[50] พรรคการเมืองที่จะสร้างความเป็นปึกแผ่นต้องสร้างวินัยและความสามัคคีของสมาชิกเสียก่อน ดังเช่นกองทัพที่สร้างระเบียบวินัยให้แก่ทหารก่อนอื่นใด[51]

---

[49]เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

[50]พลสักดิ์ จิรวาทสิริ, พรรคและกลุ่ม, หน้า 46.

[51]เรื่องเดียวกัน, หน้า 47.

เราจึงอาจสรุปได้ว่า พรรคการเมืองที่ได้รับการสร้างสรรค์สถาบันแล้วจะต้องมีลักษณะที่สามารถปรับตัวได้ คือสามารถที่จะโต้ตอบกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงได้ การปรับตัวเองอาจรวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงบางประการในหน้าที่และหลักการของพรรคนั้นให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่ทุกขณะ นอกจากนั้นพรรคการเมืองยังต้องมีลักษณะซับซ้อน กล่าวคือ พรรคการเมืองจะสามารถเผชิญกับปัญหาและดำเนินงานอย่างราบรื่นได้จะต้องมีการแบ่งแยกสาขาพรรคให้กระจายออกไปคลุมทุกพื้นที่และมีสายการบังคับบัญชาที่แน่นอน ซึ่งสาขาพรรคนี้มีความจำเป็นอย่างมากในเมื่องาน และความรับผิดชอบของพรรคการเมืองนั้น ๆ เพิ่มมากขึ้น ส่วนความมีอิสระของพรรคการเมือง หมายความว่าพรรคการเมืองไม่ควรไปผูกพันอยู่กับกลุ่มทางสังคมกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ เนื่องจากการผูกพันนั้นทำให้ความมีอิสระลดลงได้ซึ่งจะบั่นทอนความเป็นปึกแผ่นของพรรคการเมืองนั้นได้ พรรคการเมืองที่เข้มแข็งจึงต้องมีหลักการ ความคิด ตลอดจนความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของสมาชิกพรรค พรรคการเมืองที่มั่นคงจะต้องมีลักษณะทั้ง 4 ประการนี้ โดยเฉพาะประการสุดท้ายนั้นสำคัญที่สุด[52]

ลักษณะพรรคการเมืองที่มีการสร้างสรรค์สถาบันแล้วนั้น จะมีลักษณะบางประการเหมือนกับลักษณะของพรรคการเมืองที่ ลาปา ลอมบารา และวีเนอร์ กล่าวไว้คือ จะต้องมีความมั่นคงที่ยืนอยู่ได้อย่างยั่งยืนของพรรคมากกว่าจะขึ้นอยู่กับผู้นำพรรคเพียงกลุ่มเดียว จะต้องมีสาขาพรรคแผ่ขยายไปในระดับชนบท และมีการติดต่อระหว่างสำนักงานใหญ่กับสาขาพรรคอย่างสม่ำเสมอ กลุ่มผู้นำพรรคจะต้องมีความตั้งใจอย่างแน่แน่ที่จะรวบรวมอำนาจการตัดสินนโยบายต่าง ๆ มาไว้ให้แก่พรรคของตนเท่านั้น และจะต้องมีความพยายามหาคะแนนเสียงทั้งในเวลาที่มีการเลือกตั้งและไม่มีการเลือกตั้ง จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้เป็นแนวความคิดของพรรคการเมืองในความหมายกว้าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ถึงพรรคการเมืองไทยในบทต่อไป

---

[52]เรื่องเดียวกัน, หน้า 47 - 48.