

บทที่ ๑

ความหมายและลักษณะทั่วไปของพรรคการเมือง

ก่อนที่จะศึกษาถึงเรื่องกำเนิดพรรคการเมืองของไทย จำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงความหมายและลักษณะทั่วไปของพรรคการเมืองในประเทศตะวันตกก่อน เพราะพรรคการเมืองได้เกิดขึ้นในประเทศตะวันตกมาเป็นเวลายาวนานแล้ว สำหรับประเทศไทยเพิ่งจะเกิดขึ้นภายหลังที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ อย่างไรก็ตามจะได้อธิบายถึงลักษณะทั่วไปของพรรคการเมืองแต่ไทยซึ่งจะเห็นได้ว่าที่จะนำมาพิจารณาและเปรียบเทียบกับพรรคการเมืองของไทย ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

๑.๑ ความหมายของพรรคการเมือง

การที่จะให้คำจำกัดความแน่นอนของคำว่าพรรคการเมืองคืออะไรนั้นย่อมไม่สามารถจะทำได้ ทั้งนี้เพราะในคำราหยาบเองก็ได้อธิบายความหมายคำว่าพรรคการเมืองแตกต่างกันไป แต่อย่างไรก็ตามก็จะได้อธิบายถึงความหมายของคำว่าพรรคการเมืองตามที่ผู้ให้คำจำกัดความไว้ในคำจำกัดความต่าง ๆ และจะได้นำมาประมวลกันเพื่อให้ทราบถึงความหมายทั่วไปของพรรคการเมืองไทยซึ่งจะ

ตามทัศนะของ เอ็ดมันด์ เบิร์ค (Edmund Burke) นักรัฐศาสตร์ชาวอังกฤษ "พรรคการเมือง คือ - คณะบุคคลซึ่งรวมกันเพื่อช่วยส่งเสริมผลประโยชน์ของชาติด้วยความพยายามร่วมกันตามแนวหลักการบางอย่าง โดยเจตนาที่จะเป็นพลังของกัน" จากคำจำกัดความดังกล่าว จะเห็นว่าลักษณะที่สำคัญอย่างหนึ่งของพรรค

---

\* J. Roland Pennock & David G. Smith, Political Science,  
(New York: The Macmillan Company, 1964.) P. 335

การเมืองก็คือ เป็นที่รวมของบุคคลที่มีความคิดเห็นพ้องต้องกันตามแนวหลักการบางอย่าง คำว่าบางเล่มให้คำนิยามว่า "พรรคการเมืองคือกลุ่มบุคคลหลาย ๆ กลุ่มที่มีความเป็นอิสระ ซึ่งมารวมกันเพื่อที่จะคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเข้ามาแข่งขันโคยหวังที่จะได้รับชัยชนะ เพื่อเข้าควบคุมการดำเนินงานและนโยบายของรัฐมา"<sup>๒</sup>

จากคำจำกัดความดังกล่าว ลักษณะอีกอย่างหนึ่งของพรรคการเมืองก็คือ บุคคลที่มารวมกันนั้นนอกจากจะมีความคิดเห็นคล้ายคลึงกันแล้ว ยังจะต้องมีความมุ่งหมายที่จะคัดเลือกบุคคลเอาสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อที่จะได้มีโอกาสเข้าควบคุมการดำเนินงานและนโยบายของรัฐมา

บางคำทำให้ความหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองไว้ดังนี้ "พรรคการเมือง คือ องค์การซึ่งเป็นที่รวมของสมาชิกที่มีความคิดเห็นคล้ายคลึงกัน มารวมกันโคยมีความมุ่งหมายปรากฏชัดที่จะได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งซึ่งจะให้อิทธิพลเขาที่จะไปใช้อำนาจในทางการเมืองปกครอง เมื่อที่จะได้รับประโยชน์จากการมีอิทธิพล และประโยชน์อื่น ๆ ตลอดจนขอโคยต่าง ๆ จากการมีอำนาจ"<sup>๓</sup>

สำหรับนักกฎหมายของไทยบางคนที่ให้คำนิยาม คำว่าพรรคการเมืองไว้เช่นเดียวกัน คร.หยุด แสงอุทัย ให้คำนิยามไว้ว่า "พรรคการเมือง คือ คณะบุคคลซึ่งรวบรวมกัน เพราะมีความเห็นในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในแนวทางใหญ่ตรงกัน และมีความมุ่งหมายที่จะเป็นรัฐบาลอำนวยการปกครองตามความคิดเห็นนั้น ๆ"<sup>๔</sup>

<sup>๒</sup>

Austin Ranney and Willmoore Kendall, Democracy and the American Party System, (New York: Harcourt, 1956.) P. 85

<sup>๓</sup> William Goodman, The Two-Party System in the United States, (New York: D. Van Nostrand Company, Inc.) P. 8

<sup>๔</sup> คร.หยุด แสงอุทัย รัฐธรรมนูญเก่าใหม่และความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แผนกงานการเรือน, ๒๕๐๐) หน้า ๑๔๔

จากคำจำกัดความทั้งหมดที่ได้ศึกษามานั้น การที่จะเป็นพรรคการเมือง  
ได้นั้นจะต้องประกอบด้วยลักษณะสำคัญ ดังต่อไปนี้

(๑) จะต้องมีความบุคคลหรือสมาชิก มีการจัดสรรคเป็นองค์การ การ  
รวมกันเป็นคณะบุคคลนั้นไม่ใช่จะเป็นพรรคการเมืองเสมอไป เพียงแต่บุคคลหลาย ๆ  
คนเคยมีความเป็นกรณีในข้อกการบางอย่าง หากทำให้บุคคลเหล่านั้นเป็นพรรค  
การเมืองไปด้ายไม่ ถ้าไม่มีการจัดสรรคเป็นองค์การ นอกจากนั้น พรรคการเมือง  
ยังเป็นอย่างองค์การที่ถึงขั้นความมุ่งหมายที่จะให้ไม่้องการอย่างถาวร ไม่ใช่ชั่ว  
ครั้งชั่วคราวปรากฏแก่สายตาของบุคคลภายนอกเป็นรูปร่างของสมาคม

(๒) จะต้องมีความคิดเห็นในนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจ และ  
สังคมในแนวทางใหญ่ตรงกัน เพราะเป็นการยากที่บุคคลแต่ละคนจะมีความคิดเห็น  
ตรงกันในทุกแง่ทุกมุม ฉะนั้น บุคคลจึงต้องตระความคิดเห็นซึ่งคล้ายกัน  
และรวบรวมกันเป็นพรรคการเมืองในเมื่อมีความคิดเห็นในแนวทางใหญ่ ๆ ตรงกัน  
ดังนี้ทำให้พรรคการเมืองแยกต่างกับสมาคมธรรมดา เพราะสมาคมไม่ได้ตกลงกัน  
ในนโยบายทั่วไปในทางการเมือง แต่ประสงค์จะแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเรื่องใดเรื่อง  
หนึ่งเท่านั้น

(๓) จะต้องมีความมุ่งหมายที่จะคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งเพื่อ  
ที่จะให้มีโอกาสเข้าควบคุมการดำเนินงานและนโยบายของรัฐชาติ คือเมื่อสมาชิกของ  
พรรคการเมืองนั้นได้รับเลือกตั้งและมีเสียงฝ่ายข้างมากในสภาผู้แทนแล้ว พรรคการเมือง  
นั้นก็จะเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล (ในกรณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา)  
และผู้นำของพรรคการเมืองนั้นก็จะได้เป็นหัวหน้ารัฐบาลต่อไป เมื่อมีโอกาสจัดตั้ง  
รัฐบาลเช่นนี้ พรรคการเมืองนั้นก็อาจมากรที่จะนำความคิดเห็นหรือนโยบายทางการเมือง

เมืองของชนไปใช้ในการบริหารประเทศ

อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์และสิ่งแวดล้อมทางสังคมที่มีอิทธิพลที่ทำให้การ  
จัดระเบียบภายในพรรค และวัตถุประสงค์ของพรรคนั้นแปรไปได้ ในการปกครอง  
ระบอบประชาธิปไตย การให้เสรีภาพต่าง ๆ เช่นการพูด การเขียน การชุมนุม การ  
แสดงความคิดเห็น ทำให้การปฏิบัติงานของพรรคการเมืองเป็นไปได้อย่างเต็มที่และ  
เปิดเผย บ่อยครั้งสร้างบุคลิกภาพของพรรคได้ พรรคการเมืองจะไม่เป็นเพียงสิ่ง  
ซึ่งแยกแยะความคิดเห็นทางการเมืองอันเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติเท่านั้น หากยัง  
เป็นปัจจัยสำคัญยิ่งในการดำเนินการปกครองด้วย พรรคการเมืองย่อมเป็นเครื่อง  
มีอิทธิพลต่อจิตวิทยาของกลุ่มนักการเมืองในการต่อสู้เพื่อใ้ได้มาซึ่งอำนาจ<sup>๕</sup>

พรรคการเมืองที่เข้าลักษณะดังกล่าวและที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ มักจะ  
เกิดขึ้นจากวิวัฒนาการที่ยาวนานมากกว่าเกิดขึ้นจากการตั้งในระยะเวลาอันสั้น จะ  
เห็นได้จากพรรคการเมืองในประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา สำหรับประเทศ  
อังกฤษนั้น ถือได้ว่าเป็นประเทศที่มีพรรคการเมืองมานานแล้ว และเป็นพรรคการเมือง  
ระบบสองพรรค ซึ่งก่อนที่พรรคการเมืองของอังกฤษจะมีลักษณะดังเช่นปัจจุบัน  
นี้ ก็ได้วิวัฒนาการเกิดขึ้นมาเป็นลำดับ จะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองในความหมาย  
สมัยใหม่ได้เริ่มวิวัฒนาการในอังกฤษในศตวรรษที่ ๑๗ ในเมื่อมีการยอมรับความคิด  
ที่ว่า คนเราอาจจะมีความคิดเห็นทางการเมืองแตกต่างกันได้โดยไม่เป็นการขัดกันขัด  
การในรัฐธรรมนูญ ในตอนแรกนั้น ได้มีกลุ่มบุคคลที่มีความเห็นแตกต่างกันออกเป็น  
สองฝ่าย คือ พวก Cavaliers กับ พวก Round head พวก Cavaliers  
มีความเห็นว่า ถึงแม้อำนาจของกษัตริย์จะต้องถูกจำกัดแต่ก็ไม่ควรถูกกีดกัน พวกนี้

<sup>๕</sup> เซาวันท์ สุกธากา, "พรรคการเมือง" เทศาภิบาล เล่มที่ ๖๐ ตอน ๘  
สิงหาคม ๒๕๔๘. หน้า ๒๔๖ - ๒๕๐

มีความเชื่ออย่างรุนแรงในการดำรงไว้ซึ่งอภิสิทธิ์ของภคิตรีย์ และศาสนาคริสต์เคอีนิกายโรมันแคทอลิก ขณะเดียวกันฝ่ายตรงข้ามคือพวกRoundhead มีความเห็นว่าควรจะทำค่านอำนาจที่ไม่ถูกต้องของค่านองครองกรรมของภคิตรีย์และไม่สมควรเข้าไปแทรกแซงเสรีภาพในการนับถือศาสนา<sup>๖</sup>

ต่อมาในสมัยพระเจ้าเจมส์ที่ ๒ พวกCavaliers ได้กลับกลายมาเป็นพวกForces และพวกRoundhead ก็ได้เปลี่ยนชื่อมาเป็นพวกWhigs ซึ่งคำว่าWhigs นี้ได้มาจากชนกลุ่มหนึ่งซึ่งนับถือนิกายหนึ่งของศาสนาคริสต์เคอีนิกายโปรเตสแตนต์ทางตะวันตกของสกอตแลนด์ ต่อมาในปลายศตวรรษที่ ๑๗ พวก Whigs ได้เปลี่ยนเรียกชื่อใหม่ว่าพรรคเสรีนิยม (Liberal Party) และพวก Tories ก็เปลี่ยนเป็นพรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party) ทว่าโดยทั่วไปแล้วพรรคอนุรักษนิยมได้รับความสนับสนุนอย่างกว้างขวางจากเจ้าของที่ดินในชนบท และจากชนชั้นกลางบางส่วนซึ่งมีอาชีพในทางธุรกิจในเมือง ส่วนพรรคเสรีนิยมก็ได้รวมเอาพวกขุนนางบางคนที่เคอีนิกายเป็นพวก Whigs แต่ส่วนใหญ่เป็นพวกที่มีผลประโยชน์จากโรงงานและการค้า ตลอดจนผู้ที่มีความคิดเห็นต่างศาสนาแตกต่างจากผู้อื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางภาคเหนือของอังกฤษ เวสต์ และสกอตแลนด์บางส่วน ต่อมาในราว ค.ศ. ๑๘๐๐ ได้เกิดพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกพรรคหนึ่ง คือพรรค เลเบอร์ (Labour Party) พรรคเลเบอร์ได้รับความนิเม

<sup>๖</sup> Hiram Miller Stout, British Government,

(New York : Oxford University Press, 1953) p.162 - 163

<sup>๗</sup> Andre Mathiot, The British Political System,

(Translated by Jennifer S. Hines, Stanford University Press, California, 1958) P. 82

<sup>๘</sup> Hiram Miller Stout, P. 164

จากประชาชนเพิ่มขึ้นทุกที จนในที่สุดพรรคเดโมแครตก็กลับกลายมาเป็นพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง และเป็นคู่แข่งที่สำคัญของพรรคคอนเซอร์เวทีฟ ขณะเดียวกันพรรคเดโมแครตก็ได้เพิ่มความนิยมไปจากประชาชนตามลำดับจนกระทั่งผนึกความสำคัญไป จึงเหลือพรรคการเมืองที่เป็นคู่แข่งกันสองพรรคคือ พรรคคอนเซอร์เวทีฟ กับ พรรคเดโมแครต

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกานั้นก็เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ คือก่อนที่พรรคการเมืองจะมีรูปลักษณะดังเช่นปัจจุบันนี้ก็ไม่มีวิวัฒนาการมาเป็นลำดับเช่นเดียวกัน ก่อนการปฏิวัติเพื่อนยกเป็นเอกราชจากอังกฤษ อเมริกาก็ไม่มีพรรคการเมืองซึ่งจัดขึ้นตามแบบฉบับใหม่ พอเมืองบางส่วนซึ่งเข้าข้างพระมหากษัตริย์และชาวหลวงของพระมหากษัตริย์ที่ออกมาปกครอง ได้เรียกตนเองว่า Tories ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งเห็นชอบกับสถาบันกษัตริย์ของอาณานิคมและหลักการว่าด้วยการปกครองตนเองเรียกตนเองว่า Whigs การขัดแย้งกันระหว่างฝ่าย Whigs และฝ่าย Tories ได้สิ้นสุดลงด้วยการทำสงคราม<sup>๖</sup> ในปี ค.ศ. ๑๗๘๑ เมื่อตอนที่ยังมีรัฐต่าง ๆ ๑๓ รัฐธรรมนูญขึ้นมาประชาชนได้แบ่งออกเป็นสองฝ่าย คือฝ่ายหนึ่งเห็นว่าควรให้สิทธิขานัน อีกฝ่ายหนึ่งไม่เห็นด้วยแม้ว่าทั้งสองฝ่ายยังไม่ได้ก่อตั้งพรรคการเมืองขึ้น กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ทวิกส์คือ นายธนาคาร และพวกเจ้าของที่ดิน โดยมีเจกสันแฮมิลตัน (Alexander Hamilton) เป็นผู้นำ ทั้งการจะให้รัฐธรรมนูญของประเทศขึ้น แก่ส่วนพวกคนงานและชาวนาโดยเจตนาอย่างหนึ่งพวกนักการเมืองท้องถิ่นซึ่งเกรงว่าจะคงอยู่สืบอำนาจการปกครองตนเอง ของท้องถิ่นและของมอริวไปก็คัดค้านไม่เห็นชอบด้วยกับการมีรัฐธรรมนูญ<sup>๗</sup>

<sup>๖</sup> David Cushman Coyle, The United States Political System and How it Works.

(New York : The New American Library of World Literature, Inc., 1963) P. 20

<sup>๗</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า ๒๖ - ๒๗

เมื่อใดที่เวลาชั่วถึงกับแฉะวาระเป็นประชานาชนิกชนมี ๒ ปีฎทว่าใคร  
 ภารจะไกรีน เดอกเป็นประชานาชนิกชนใหม่ขึ้นแสมทอไปไคมั่งประจาชนออกเป็นสองฝ่าย  
 และไคทอไบเกิดพรรคการเมืองขึ้นคือ พรรคเดเคอรัลอิธิค (Federalist) ี่มี  
 จอห์น อาคัม ( John Adams) เป็นหัวหน้า พรรคนี้เป็นพวกของนักธุรกิจ นายทุน และ  
 พวกชนชั้นกลาง เช่นแจ้งตบฐาสมอรัฐภาคตะวันออกเป็นงเสมอ ส่วนอีกพวกหนึ่งเรียก  
 ตนเองว่า พรรครีพับลิกัน (Republican) ไคมี โทมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas  
 Jefferson) เป็นหัวหน้า ผู้ที่อนันตบุณสรคนี้ส่วนใหญ่ออยู่ในรัฐเวอร์จิเนีย ตลอดจนผู้  
 บุกเบิกในรัฐเพนเนลวี รวมทั้งกรรมกรรับจ้างในเมืองต่าง ๆ ไคบเข้ตนเองจึงไคทอให้  
 เกิดระบบสองพรรคขึ้นในสหรัฐอเมริกา \*\*

พรรคการเมืองในอเมริกาที่ไคมีวิวัฒนาการมาเป็นว่าคัม นอกจากพรรคซึ่ง  
 ของคิงควาแฉ่าค้อมาไคเกิดพรรคการเมืองขึ้นอีกฉาบพรรค แต่ไม่ค้อมีความสำคัญ  
 มากนัก ในที่สุดก็เหลือพรรคการเมืองที่ำคัญเพียงสองพรรค คือ พรรครีพับลิกัน (Republican  
 Party) และ พรรคเดโมแครท (Democratic Party) แต่ที่ไคทอว่ามานั้น  
 จะเพิ่มไคว่าการที่พรรคการเมืองในอังกฤษ และ ในสหรัฐอเมริกานี้เป็นพรรคการเมืองที่มี  
 อธิษนะความความหมายที่ไคคี่คณาชุกประการ ทั้งนี้ก็เป็นเพราะว่าการเกิดขึ้นของพรรค  
 การเมืองในทั้งสองประเทศอังกฤษ ไคเกิดขึ้นจากวิวัฒนาการมาเป็นเวลาช้านาน และ  
 เป็นความคองการอันแท้จริงของประชาชน มิไคเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาอันสั้นไคบความ  
 คองการของบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไคบเฉพาะ

๑.๑๑ ความจำเป็นของการมีพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตย

ก่อนนี้จะศึกษาว่าพรรคการเมืองมีความจำเป็นเพียงไรในระบบประชาธิปไตย  
 นั้นจะไคศึกษาถึงระบบประชาธิปไตยและแบบของรัฐบาลทอเป็นอธิสธป ทั้งนี้เพราะว่าแบบ  
 ของรัฐบาลและแบบที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวของกับพรรคการเมืองนทุกท่างกันไม่

๑.๑.๑ ระบบประชาธิปไตย การปกครองระบบประชาธิปไตยเป็นระบบ

\*\* เรื่องเกี่ยวกับ หน้า ๒๑



การปกครองที่เม็กซิโกอาจใหม่บุคคลจำนวนมากที่สุดมีสิทธิขอเหนือรัฐบาล และยินยอมให้  
 การต่อสู้แห่งชั้นทางการเมืองเพื่อกำหนดทิศทางบุคคลที่จะเข้ามาอำนาจ เป็นระบอบ  
 การปกครองซึ่งเชื่อมั่นในคุณค่าของเสรีภาพ โดยเฉกาะอย่างยิ่งคุณค่าในความเท่าเทียม  
 กัน<sup>๒๖</sup> ประเทศปกครองระบอบประชาธิปไตยประชาชนจะต้องมีโอกาสเข้ามามีสิทธิขอ  
 เหนือรัฐบาล ไม่มีการผูกขาดทางการเมืองการต่อสู้แห่งชั้นทางการเมืองจำเป็นต้องมี  
 มีการต่อสู้ของบางชั้นวิถีไม่มีชั้นปราบคอรัปชั่น เพราะฉะนั้นทุกประเทศจึงต้องการทำ  
 ความถูกต้องของประชาธิปไตย คือการมีพรรคการเมือง มีการเลือกตั้งออกจนวิถีการ  
 อื่น ๆ อันเป็นลักษณะของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในปัจจุบันความเข้าใจเกี่ยว  
 กับการปกครองระบอบประชาธิปไตยมักถือความคติที่หมายพจนานาธิปไตย อภิราธิปไตย อินคอง  
 ที่ว่า "การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน  
 และ เพื่อประชาชน" คุณลักษณะของระบอบประชาธิปไตยนั้นถือความเสมอภาคของบุคคล  
 การปกครองโดยเสียงข้างมาก และพิทักษ์สิทธิของชนส่วนน้อย การสนับสนุน การแลกเปลี่ยน  
 เปลี่ยนความคิดเห็นโดยเสรี และการปกครองที่ยึดกฎหมายเป็นหลัก เป็นต้น

ระบอบประชาธิปไตย เป็นระบอบการปกครองที่เน้นถึงรัฐบาลที่มีประชาชน  
 เป็นผู้ควบคุมควบคุมและเป็นรัฐบาลที่ถือกฎหมายสำคัญกว่าหลักการอื่น บุคคลใดจะมีสิทธิ  
 หน้าที่หรือจะเสียสิทธิไปย่อมเป็นไปตามกฎหมาย ไม่ใช่โดยคำสั่งหรือความต้องการของ  
 บุคคลใด รัฐบาลรู้นั้นเชื่อว่าประชาชนมีความสามารถปกครองตนเอง และองค์การใดจะมี  
 มีอำนาจเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับความเห็นชอบของประชาชนเป็นสำคัญ ในประชาธิปไตยโดย  
 ตรง (Direct Democracy) นั้น ประชาชนมีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย (Initiative)  
 และรับรองกฎหมายในการออกเสียงประชามติ (Referendum) แม้มีการแก้ไขเพิ่มเติม  
 รัฐธรรมนูญ ประชาชนก็มีสิทธิมีเสียงในการเสนอร่างแก้ไขและในการรับรองแก้ไข แต่

<sup>๒๖</sup> ประเสริฐ แหม่มกลิ่นสูง, กัมมรณายวิชาสังคมวิทยาการเมือง ประจำปีการศึกษา  
๒๕๐๓ (ชั้นปีที่ ๔ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)



การปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรงนี้จะเป็นไปก็เฉพาะในประเทศเล็ก ๆ และประชาชนมีความชำนาญในการปกครองมานานเช่นดังที่ปฏิบัติอยู่ในประเทศสวิสเซอร์แลนด์เป็นต้น ส่วนประชาธิปไตยโดยอ้อมหรือประชาธิปไตยโดยอ้อม (Indirect democracy or representative democracy) ปวงชนไขอำนาจปกครองตนเองโดยการออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเข้าไปเป็นผู้แทนผู้ควบคุมรัฐบาลในสภาของรัฐ การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ดี เพราะผู้ปกครองจะคอยบริหารงานของชาติบ้านเมืองให้เป็นที่พอใจและความต้องการของประชาชน แต่การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ว่านี้ จะประสบความสำเร็จและเกิดผลดีได้ ประชาชนในประเทศนั้นจะต้องพร้อมสำหรับการปกครองระบอบนี้ด้วย กล่าวคือประชาชนควรมีการศึกษาที่ดีควรท้องรู้จักใช้วิจารณญาณ และเมื่อยอยู่ในการตัดสินใจคว้าวางใจได้ทั้งได้และไม่ได้

๑.๖.๒ แบบของรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตย ระบอบการปกครองของแต่ละประเทศนั้นแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของประเทศนั้น ปัจจุบันแบบของรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญและเป็นที่ยอมรับอย่างแพร่หลายก็คือ รัฐบาลแบบคณะรัฐมนตรี (Cabinet Government) และ รัฐบาลแบบประธานาธิบดี (Presidential Government)

ก. รัฐบาลแบบคณะรัฐมนตรี (Cabinet Government) รัฐบาลแบบนี้ผู้ที่ใช้อำนาจบริหารที่แท้จริง คือคณะรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจำนวนหนึ่งเป็นผู้บริหารประเทศ และจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในการบริหารนั้น โดยที่รัฐสภาของรัฐส่วนมากในโอกาส ๒ สภา คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อสภาที่มีอำนาจควบคุมการคลังการเงินของประเทศ และเป็นสภาที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนระยะเวลาอยู่ในตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีนั้นขึ้นอยู่กับรัฐสภา ถ้าตามนโยบายของคณะ

<sup>๑๑</sup> เศรษฐาธิ วงศ์โกมลเชษฐ์, หลักรัฐศาสตร์ (พระนคร: มงคลการพิมพ์, ๒๕๐๓) หน้า ๑๘๓

<sup>๑๒</sup> ภาควิชา จอมพล ถนอม กิตติขจร "การบริหารของรัฐบาลไทยปัจจุบัน รัฐประหาร เล่มที่ ๔ ฉบับที่ ๒ เมษายน ๒๕๐๔ หน้า ๕

รัฐมนตรีไม่ได้รับการรับรองจากรัฐสภา คณะรัฐมนตรีจำต้องออกจากตำแหน่งหรือไม่ก็  
 ขุนสภาเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ การจะอยู่ในตำแหน่งต่อไปของคณะรัฐมนตรีหรือ  
 ไม่นั้น ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของการเลือกตั้งทั่วไปหลังจากการยุบสภาแล้ว รัฐมนตรีส่วนมากเป็น  
 สมาชิกรัฐสภา คือ มีฐานะเป็นบุคคลชั้นผู้นำของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากหรือพรรค  
 การเมืองหลายพรรครวมกันก่อให้เกิดเสียงข้างมากในรัฐสภา รัฐมนตรีเท่านั้นที่มีสิทธิที่จะ  
 อภิปรายในรัฐสภาได้ และเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายเพื่อรัฐสภาจะพิจารณาออกใช้เป็น  
 กฎหมายต่อไป \*๕ รัฐบาลแบบคณะรัฐมนตรีนี้ วางรากฐานอยู่บนการที่พรรคการเมือง  
 พรรคหนึ่งเป็นฝ่ายข้างมากอยู่ในสภา และรัฐสภามักจะมีพรรคการเมืองใหญ่ ๆ เพียง  
 ๒ พรรคเท่านั้น ซึ่งต่างกันในประเทศที่มีพรรคการเมืองหลายพรรคคนโนมาของรัฐบาล  
 ก็คือนโยบายของพรรคการเมืองฝ่ายข้างมาก โดยเหตุนี้จึงมีผู้เริ่มการปกครองแบบ  
 ว่ารัฐบาลโดยพรรคการเมือง (Party Government) \*๖ รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ได้  
 เลียนแบบการปกครองแบบนี้ไปจากอังกฤษ และก็ได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับ  
 ประเทศของตน สำหรับประเทศในเอเชียอาบประเทศใดที่มีรัฐบาลแบบคณะรัฐมนตรี  
 และเป็นที่น่าสังเกตว่า ประเทศเหล่านี้มักมีแนวโน้มที่ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีมักจะ  
 มีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา

จ. รัฐบาลแบบประธานาธิบดี (Presidential Government)

รัฐบาลแบบประธานาธิบดีนั้น เป็นรัฐบาลที่แยกให้หัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นอิสระจากการ  
 ความคุมของรัฐสภา ระยะเวลาอยู่ในตำแหน่งของหัวหน้าฝ่ายบริหารขึ้นต่อกับบทบัญญัติ  
 ของรัฐธรรมนูญไม่ขึ้นกับของรัฐสภา การบริหารประเทศและการดำเนินนโยบายปกครอง  
 ประเทศนั้นเป็นอำนาจของหัวหน้าฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ รัฐสภาไม่มีอำนาจควบคุมหรือ  
 ก้าวก้าวย่างของใจเขา ในรัฐบาลแบบนี้ประมุขของรัฐก็คือคน ๆ เดียวกับหัวหน้าฝ่าย

\*๕ เลขาธิการ วังศโฆณเชษฐ หน้า ๒๐๑ - ๒๐๒

\*๖ วิญญู อังคณาภิรมย์ กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง (ระบบกร.  
 โรงเรียนเทพนิพนธ์มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ๒๕๑๐) หน้า ๒๑๘

บริหาร การเป็นอิสระของฝ่ายบริหารในแง่ที่ว่านโยบายของฝ่ายบริหารไม่ต้องใครรับรอง โดยรัฐสภา และสภาไม่มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลนั้น เป็นหลักการที่สำคัญทำให้ รัฐบาลแบบประธานาธิบดีแตกต่างจากรัฐบาลแบบคณะรัฐมนตรี ตามระบบการปกครองนี้ รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบส่วนราชการใหญ่ที่สุดได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีและประธานาธิบดีผู้เดียวเท่านั้นมีอำนาจถอดถอนรัฐมนตรี ประธานาธิบดีเป็นผู้เลือกรัฐมนตรีจากบุคคล ที่ตนเห็นว่ามีความสามารถและเหมาะสม และรัฐมนตรีทุกคนรับผิดชอบต่อประธานาธิบดี และผู้เดียว รัฐมนตรีทั้งหลายไม่เป็นสมาชิกรัฐสภาและไม่คงไปร่วมประชุมสภาเพื่ออภิปรายหรือตอบกระทู้ถาม<sup>๓๓</sup> รัฐบาลแบบประธานาธิบดีเริ่มเกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา และเจริญเติบโตก้าวหน้าในประเทศนี้ และต่อมาประเทศต่าง ๆ ก็ได้นำเอาไปปฏิบัติจนกระทั่งแพร่หลายไปทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรดาประเทศในอเมริกาใต้อันมีรัฐบาลแบบประธานาธิบดีทั้งสิ้น

๑.๒.๓ ความจำเป็นของการมีพรรคการเมือง ในการปกครองระบอบประธานาธิบดีนั้น บัณฑิตเป็นสิ่งที่ เป็นไปไม่ได้ที่จะให้ราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง ทั้งนี้เพราะการที่จะให้ราษฎรทุกคนออกเสียงในรัฐกิจใด ๆ นั้นย่อมเป็นไปไม่ได้ ฉะนั้นจึงไม่มีทางอื่นนอกจากจะให้ราษฎรออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนมากระทำรัฐกิจต่าง ๆ แทนตน แก่การให้ราษฎรเลือกตั้งผู้แทนของตนแล้วแต่ราษฎรจะนิยมผู้สมัครรับเลือกตั้ง คนใดนั้นย่อมจะไม่เป็นผลดี ในรัฐหนึ่ง ๆ ย่อมจะมีการชักชวนซึ่งความคิดเห็นการชักชวน ในประโยชน์ได้เสียต่าง ๆ โคนเฉพาะอย่างยิ่งประโยชน์ได้เสียในทางเศรษฐกิจ ฉะนั้นราษฎรจึงควรที่จะออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตนซึ่งมีความคิดเห็นตรงกับตน หรือจะระแวดระวังผลประโยชน์ของตน โดยเหตุนี้ราษฎรจึงต้องแบ่งแยกกันออกเป็นพรรคการเมือง ตามความคิดเห็น หรือตามวัตถุประสงค์ที่จะดำรงรักษาหรือได้มาซึ่งประโยชน์ได้เสียที่ตนต้องการ<sup>๓๔</sup> พรรคการเมืองเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่พ้นในสังคมประชาธิปไตย เพราะ

<sup>๓๓</sup> เกษชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์ หน้า ๒๐๒ - ๒๐๓

<sup>๓๔</sup> ดร. มยุค แสงอุทัย พรรคการเมือง (พระนคร, โรงพิมพ์ชาชูชัย ๒๕๕๕) หน้า ๒๕ - ๓๐

มนุษย์ย่อมไม่เห็นสองใบเรื่องวัตถุประสงค์ทางการเมืองและวิธีการทางการเมืองเสมอไป ๔๘

โดยการเมืองพรรคการเมืองราษฎรย่อมจะได้โอกาสเลือกตั้งผู้แทนราษฎรทรง  
ความความประสงค์ของคน ทั้งนี้โดยวิธีลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเป็น  
สมาชิกพรรคการเมืองพรรคเดียวเพียง และถ้าสมาชิกแห่งสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือก  
ครั้งนี้เป็นฝ่ายข้างมากในสภาผู้แทนแล้ว ย่อมมีการจัดตั้งรัฐบาลจากสมาชิกของพรรคการเมือง  
นั้น เพื่ออำนวยความสะดวกให้ทรงความความประสงค์ของราษฎรที่เลือกตั้งสมาชิก  
แห่งพรรคการเมืองนั้นขึ้นมา ในการปกครองระบบที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทน  
ราษฎรนั้น การเมืองพรรคการเมืองจึงเป็นความจำเป็น เพราะเห็นวิธีการอย่างเดียวที่จะ  
ทำให้รัฐบาลดำเนินการไปได้โดยราบรื่นและมีสมรรถภาพ ถ้าไม่มีพรรคการเมืองรัฐบาล  
ที่ก่อตั้งขึ้นมาย่อมไม่สามารถทราบได้ว่า ในขณะที่ รัฐบาลมีสมาชิกสภาผู้แทนจำนวน  
เสียงข้างมากกฤษฎีกาอยู่หรือไม่ รัฐบาลจึงอยู่ในฐานะไม่แน่นอนและไม่กล้ากระทำกิจการ  
ลงไป เพราะขอบระนาบสงสัยว่าสมาชิกข้างมากจะไม่เห็นสองข้าง และลงมติไม่ไว้วาง  
ใจซึ่งทำให้รัฐบาลต้องลาออก แต่การเมืองพรรคการเมืองรัฐบาลย่อมรู้ดีกว่าคนอยู่ในฐานะนั้น  
คงทราบเข้าที่รัฐบาลดำเนินการนโยบายทรงความนโยบายของพรรคการเมืองที่สนับสนุนตนอยู่ ๒๐

พรรคการเมืองเป็นผลมาจากเสรีภาพของมนุษย์ ขณะเดียวกันก็เป็นเครื่อง  
ประคับประคอง และเป็นที่ป้องกันไม่ให้ระบอบการปกครองนั้นไปสู่ระบอบเผด็จการ  
ถ้าปราศจากพรรคการเมืองเสียแล้วเป็นดังที่แน่นอนว่า การรัฐประหารหรือการก่อจู่  
จะเป็นวิธีการเดียวในการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ๒๑ ในระบอบประชาธิปไตยโดยพรรคการเมือง

๔๘ ก. อมาตยกุล (นามแฝง) "ระบบพรรคการเมืองของอังกฤษ" รัฐสภาสาร ปีที่ ๔  
ฉบับที่ ๑๓, ๓ กันยายน ๒๔๔๔ หน้า ๒๖

๒๐ มนุช และ ลุงลูทีย์ หน้า ๓๐ - ๓๑

๒๑ William Goodman, เรื่องเดียวกัน

เมืองมีความสำคัญมาก เป็นกอไกอย่างหนึ่งสำหรับแกไขข้อขัดแย้งของบุคคลที่มีผลประโยชน์  
และความคิดเห็นต่างกัน และเป็นกอไกสำหรับเลือกบุคคลที่จะเข้ามาใช้อำนาจในการปกครอง  
ประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นเครื่องมือในการร่างและรวบรวมประชามติขึ้นมา และ  
ทำให้ประชามตินั้นเป็นความจริงจัง <sup>๒๖</sup>

ในระบอบประชาธิปไตย ทรรคการเมืองเป็นสิ่งจำเป็นที่คงมี เพราะทรรค  
การเมืองย่อมแสดงออกถึงนโยบายการปกครองบ้านเมืองที่จะดำเนินไปทางใด และเป็น  
เครื่องมือสำหรับแสดงเจตจำนงของประชาชน ตลอดจนเป็นห่วงเชื่อมประชาชนกับกอไก  
ของการปกครอง ในประเทศที่รัฐชาติเป็นของว่างชน บทบาทของทรรคการเมืองมีอยู่  
อย่างกว้างขวางและมีความสำคัญมาก โดยเฉพาะในขณะที่จะมีการเลือกตั้ง ทรรคการ  
เมืองทำให้ประชาชนตื่นตัวทางการเมืองและตระหนักถึงบทบาทของตนในฐานะเป็นราษฎร  
แ่ดการดำเนินกิจการของทรรคการเมืองและบทบาทของประชาชนควรมีต่อเนื่องกันไป  
หากจะคงไว้ซึ่งประสิทธิภาพของระบอบประชาธิปไตย <sup>๒๗</sup> ทรรคการเมืองจะดีประเด็น  
ต่าง ๆ ให้ข้อเท็จจริงและให้ความคิดเห็นต่าง ๆ เพื่อจะให้ประชาชนทั่วไปมีความเห็น  
ค้อยความ นอกจากนี้ในการเลือกตั้งประชามติซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร หรือการ  
เลือกตั้งสมาชิกสภาปฏิวัติ ทรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญที่สุดในการกำหนดตัวผู้สมัคร  
รับเลือกตั้งและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพราะตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง  
นั้นไม่มีทุนรอนที่จะใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

ถ้าไม่มีทรรคการเมืองแล้ว การที่รัฐบาลจะรับผิดชอบต่อผู้เลือกตั้งย่อมเป็น  
การยาก แต่ถ้าเป็นทรรคการเมืองผู้เลือกตั้งสามารถปฏิเสธไม่สนับสนุนผู้สมัครของฝ่าย  
รัฐบาลได้ หากเห็นว่ารัฐบาลดำเนินนโยบายผิดพลาด หรือสนับสนุนแต่ฝ่ายรัฐบาล

<sup>๒๖</sup> J. Roland Pennock, เรื่องเดียวกัน

<sup>๒๗</sup> นิตยสาร เอเชียติกา "ประชาธิปไตยทางการเมือง" สยามกรมน ปีที่ ๑๓  
ฉบับที่ระลึก ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๐ หน้า ๔๐๘

ทำหน้าที่โคกก้องด้วยเหตุที่พรรคการเมืองจึงเปรียบเหมือนวงเชื่อมระหว่างสังคมรัฐหรือระหว่างสามัญชนและกลุ่มชนกึ่งองค์การของรัฐ ๒๔

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น การมีพรรคการเมืองผ่านกันเป็นสิ่งจำเป็นอย่างหนึ่งซึ่งจะขาดเสียมิได้ เพราะถ้าหากไม่มีพรรคผ่านกันแล้วรัฐบารออาจจะทำอะไรตามใจชอบหรือใช้อำนาจเกินขอบเขตไป พรรคผ่านกันจะนำหน้าที่ควบคุมดูแลให้รัฐบาลบริหารประเทศไปอย่างมีประสิทธิผลและธรรมาภิบาลในขอบเขตแห่งกฎหมาย ถ้าปราศจากพรรคผ่านกันเสียแล้ว ประชาชนก็จะถูกขังค้ำอย่างไม่มีทางเลือกในการรับทราบข่าวสารต่าง ๆ โดยรัฐบาลเป็นผู้ให้ข่าว หรือโดยพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล และคงจะอดจะแนบเนียนเลือกตั้งบุคคลที่ทางรัฐบาลเป็นผู้เสนอ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนี้เสรีภาพในการคัดเลือกบุคคลตามที่คนก่อการก็ไม่อาจมีได้ ๒๕ อย่างไรก็ดีพรรคการเมืองที่ผ่านกันที่ผ่านกันนั้นจะคงค้ำค้ำช่วยความรับผิดชอบ เพราะเหตุว่าพรรคผ่านกันย่อมมีโอกาสที่จะเข้ามาเป็นฝ่ายรัฐบาลได้

ในประเทศที่มีการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการออกจากกัน ถือว่าคือผู้ใช้อำนาจทั้งสามนั้นต่างก็เปี่ยมอิสระซึ่งกันและกัน ดังเช่นสหรัฐ อเมริกา ถ้าหากไม่มีพรรคการเมืองแล้ว ย่อมไม่อาจดำเนินการได้โดย เพราะผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติจะไปทางหนึ่ง ผู้ใช้อำนาจบริหารจะไปอีกทางหนึ่ง แม้พรรคการเมืองบ่มเป็นฝ่ายประธานให้ผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติและผู้ใช้อำนาจบริหารดำเนินการสอดคล้องกัน เพราะโดยปกติผู้ใช้อำนาจเหล่านั้นต่างก็รับเลือกตั้งมาจากราษฎรที่เป็นสมาชิก หรือผู้ที่ไม่ได้พรรคการเมืองอันเดียวกัน จึงย่อมดำเนินการตามนโยบายอันเกี่ยวข้องกับกิจการบ้านเมืองจึงเป็นไปได้โดยราบรื่น ๒๖

๒๔ เรื่องเดียวกัน หน้า ๔๐๖

๒๕

Lennox A. Mills, Southeast Asia, (London: Oxford University Press, 1964), pp. 14 - 15.

๒๖ นฤค แสงอุทัย หน้า ๗๖ - ๗๖

เท่าที่กล่าวมาตั้งแต่ต้น จะเห็นว่าพรรคการเมืองเป็นสิ่งจำเป็นที่จะขาด  
 เสียมิได้ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะว่าพรรคการเมืองเป็นส่วนประกอบ  
 สำคัญที่ช่วยให้การดำเนินการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยพลันที่สุด

### ๑.๑ หน้าที่ของพรรคการเมือง

โดยทั่วไปแล้วพรรคการเมืองมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) หน้าที่สำคัญบางหนึ่งของพรรคการเมืองก็คือการให้ประชาชนได้เข้าใจ  
 ถึงปัญหาต่าง ๆ ของประเทศ ตลอดจนนโยบายของรัฐบาล พยายามชักจูงให้ประชาชนตีมา  
 สนใจในทางการเมือง <sup>๒๗</sup>

(๒) เลือกสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งให้เหมาะสม สอนประชาชนให้รู้สิทธิรับผิดชอบ  
 ของทางการเมือง และช่วยให้ประชาชนมองเห็นการฉ้อโกง กระตุ้นให้ประชาชนผู้มีสิทธิ  
 ออกเสียงเอาใจใส่ออกเสียงในเวลาเลือกตั้ง <sup>๒๘</sup>

(๓) ก่อตั้งหรือประกาศนบนโยบายของพรรคการเมืองของตนให้ประจ  
 ชนได้ทราบว่า พรรคของตนมุ่งดำเนินกิจการไปในทางไหน หรือจะปรับปรุงการบริหาร  
 ราชการแผ่นดินอย่างไร หรือจะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอหิทธิเศรษฐกิจไปในแนวไหน เป็นต้น  
 เมื่อมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลแล้วจะมีโครงการปฏิบัติงานเกื้อก่อกำให้เกิดคดีแก่รัฐและประชา  
 ชนอย่างไร <sup>๒๙</sup>

(๔) ต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายและโครงการปฏิบัติงานของพรรคที่ได้นำออกมา

<sup>๒๗</sup> H.N. Sinha, Outline of Political Science, (London: Asia  
 Publishing House, 1959) pp. 201 - 202

<sup>๒๘</sup> บุญชนะ อิศวาทกร ทฤษฎีการเมืองและการปกครอง  
 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม ๒๕๐๑) หน้า ๘

<sup>๒๙</sup> ก.อ.จ. (นามแฝง) "แนวการยอมรับการปกครองระบอบประชาธิปไตย"  
รัฐสภาสาร ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๔๖ ๑๔ ส.ค. ๒๕๔๔ หน้า ๒๕

ข้อนี้สำคัญมาก เพราะเมื่อพรรคการเมืองใดมีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นฝ่ายข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ก็ย่อมถือว่าราษฎรประสงค์จะให้พรรคนั้นเป็นผู้ทำหน้าที่บริหารประเทศ ตามนโยบายและโครงการที่พรรคนั้นได้แถลงไว้ หากพรรคดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามแนวนโยบายและโครงการที่แถลงไว้ ก็จะทำให้ขาดความเชื่อถือ และมีข้อร้ายในการพรรคหน้าเสียงของพรรคในอนาคต ๑๐

(๕) ต้องสัมพันธ์กับประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบความเคลื่อนไหวของพรรค การประชุมของพรรค การดำเนินงานของพรรคที่ได้ปฏิบัติไปแล้ว ความโครงการที่ได้แถลงไว้ว่ามีอย่างไรบ้าง การแถลงกิจการต่าง ๆ ซึ่งกล่าวแล้วย่อมเป็นผลดีแก่พรรค เพราะจะเป็นประโยชน์ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในคราวต่อไป ๑๑

(๖) พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือที่หาผลประโยชน์ได้ในการที่ทำให้บุคคลได้ใช้อิทธิพลในเรื่องการบริหารกิจการของรัฐ ถึงแม้ว่าจะมีสิทธิออกเสียงแก่ตาชั่งใดแล้ว บุคคลก็จะปราศจากอิทธิพล การที่แจกจ่ายต่าง ๆ ต้องอยู่กระจัดกระจายทำให้แจกจ่ายเหล่านี้ขาดประสิทธิภาพ พรรคการเมืองจะทำหน้าที่รวบรวมพลังต่าง ๆ ที่กระจัดกระจายอยู่นี้และทำให้มีน้ำหนักขึ้น ๑๒

(๗) โดยที่พรรคการเมืองทำหน้าที่จัดความคิดเห็นส่วนตัวต่าง ๆ ให้เป็นระเบียบขึ้น พรรคการเมืองจะทำให้บุคคลสามารถรู้ถึงสภาพของพลังต่าง ๆ ในประชาคมได้ ถ้าบุคคลต้องการที่จะรู้ถึงความใหม่เอี่ยมต่าง ๆ ในทางความคิดเห็น บุคคลจะรู้ได้โดยผ่านทางพรรคการเมือง โดยปกติแล้วพรรคการเมืองจะทำหน้าที่

๑๐ เรื่องเดียวกัน

๑๑ เรื่องเดียวกัน หน้า ๒๖

๑๒ ทงศ์เทัญ ศุภนดาภิย์ ลัทธิรัฐศาสตร์ (ทรนนคร. โรงพิมพ์พาณิชย์เจริญ ๒๕๐๔) หน้า ๕๔





เป็นตัวแทนของการเคลื่อนไหวทางความคิดเห็นทางการเมือง ด้วยเหตุนี้เองพรรคการเมืองจึงเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้สำหรับการดำเนินการของระบอบประชาธิปไตยที่ถือการเคารพหลักการของคน <sup>๓๓</sup>

ในการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ของพรรคการเมือง พรรคการเมืองจะมีบทบาทมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับผู้เห็นว่าพรรคการเมืองนั้นเป็นปานกลางหรือเป็นฝ่ายรัฐบาลแก่อย่างใดก็ตามหน้าที่อันสำคัญของพรรคการเมืองก็คือ รวบรวมความคิดเห็นทางการเมืองให้เป็นหมวดหมู่และส่วนใด พรรคการเมืองจะทำหน้าที่รวบรวมทั้งทาง ๆ ที่กระจัดกระจายกันให้เป็นระเบียบโดยเสนอนโยบายของพรรค <sup>๓๔</sup> ซึ่งอันนี้แหละจะเป็นสิ่งเชื่อมโยงความคิดเห็นได้ บุคคลจำต้องอดหึงความคิดเห็นส่วนตัวบางประการเพื่อปรับตัวให้เข้ากับแนวนโยบายของพรรค ด้วยเหตุนี้พรรคการเมืองจะเป็นกระบอกส่งให้ผู้ปกครองได้เห็นถึงความไม่เพียงในค่านิยมความคิดเห็นหรือเจตจำนงต่าง ๆ ของประชาชน

#### ๑.๔ ระบบพรรคการเมือง

ระบบพรรคการเมืองในประเทศไทยต่าง ๆ ในปัจจุบันนี้พอจะจำแนกออกได้เป็น ๓ ระบบ คือ

- (๑) ระบบพรรคเดียว ( One - Party System )
- (๒) ระบบสองพรรค ( Two - Party System )
- (๓) ระบบหลายพรรค ( Multiparty System )

##### ๑.๔.๑ ระบบพรรคเดียว ( One - Party System )

ลักษณะสำคัญของระบบพรรคเดียวก็คือมีพรรคการเมืองพรรคเดียวเท่านั้น

<sup>๓๓</sup> เรื่องเดียวกับ หน้า ๕๔

<sup>๓๔</sup> เขาวบู้ด อุดธากา หน้า ๒๕๔

ที่ไคร้ยะแนมเรียงส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมด ส่วนพรรคการเมืองอื่น ๆ ไคร้ยะแนม  
 เรียงเรียงเอ็กนอยเท่านั้น <sup>๗๕</sup> อย่างเจนนินเคียเป็นต้น แม้ว่าจะมีพรรคการเมือง  
 หลายพรรคก็ตาม แต่พรรคCongress ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลไคร้ยะแนมเรียงส่วน  
 ใหญ่ พรรคฝ่ายค้านอื่น ๆ ไม่มีความหมายแต่อย่างใด โดยทั่วไปแล้วประเทศที่มี  
 พรรคการเมืองพรรคเดียวก็มักมีความโน้มเอียงไปในแง่จกการ อย่างเช่น สภภาพ  
 โซเวียตมีพรรคการเมืองพรรคเดียวเท่านั้น คือ พรรคคอมมิวนิสต์ แม้ว่าจะมีการ  
 เลือกตั้งเหมือนกันแต่ก็ไม่มี ความหมายแต่อย่างใด เพราะบุคคลที่สมัครเข้ารับเลือก  
 ตั้งเป็นผู้ที่ทางการพรรคคอมมิวนิสต์กำหนดไว้ เพราะฉะนั้นแม้ว่ารัฐธรรมนูญของ  
 สภภาพโซเวียตจะให้สิทธิแก่ประชาชนโซเวียตที่มีอายุตั้งแต่ ๑๘ ปีขึ้นไป ไม่ว่าจะ  
 เชื้อชาติใด ศาสนาใด เพศหญิงหรือเพศชาย มีสิทธิที่จะไปลงคะแนนเสียงเพื่อเลือก  
 ผู้แทน <sup>๗๖</sup> ก็ไม่ถือว่าการเลือกตั้งในสภภาพโซเวียตเป็นประชาธิปไตย เนื่องจากมี  
 พรรคการเมืองพรรคเดียว คือ พรรคคอมมิวนิสต์อำนาจเด็ดขาด โดยไม่ยอมให้มี  
 พรรคการเมืองฝ่ายค้าน ประชาชนไม่มีโอกาสเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งตามที่ตนปรารถนา

ในประเทศซึ่งมีระบบการมีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวนั้น มักจะถือ  
 กันว่า พรรคการเมืองนั้นเป็นส่วนประกอบอันหนึ่งของรัฐบาลมากกว่าจะเป็นสมาคมซึ่ง  
 จัดตั้งขึ้นด้วยความสมัครใจของผู้ที่ถือออกเสียงเลือกตั้ง การที่มีพรรคการเมืองแต่  
 เพียงพรรคเดียวเข้าผูกขาดกิจการทางการเมืองทั้งหมดของประเทศนั้น เป็นการขัด  
 ข้ามหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตย ไทยปลกสีในประเทศนั้นผู้ที่เข้ามา

<sup>๗๕</sup> John R. Owens and P.J. Standerhaus, The American Party System, (New York: The Macmillan Company, 1965.) P.209.  
<sup>๗๖</sup> Samuel Mendel, The Soviet Crucible, The Soviet System in Theory and Practice, ( D. Van Nostrand Company, Inc., 1960) PP.221 - 222.

เป็นรัฐบาลมักจะเข้ามาควบคุมการปฏิวัติ ฉะนั้น จึงจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นเพียงพรรค  
เดียวและรวมกำลังกันอยู่เสมอเพื่อป้องกันการปฏิวัติชน <sup>๑๗</sup>

#### ๑.๔.๑ ระบบสองพรรค (Two - Party System)

ลักษณะสำคัญของระบบสองพรรคก็คือ มีพรรคการเมืองที่มีความสำคัญแห่ง  
ชนข้างจึงอำนาจซึ่งกันและกันแค่เพียงสองพรรค ไม่มีพรรคการเมืองอื่น ๆ หรือมีแต่  
ไม่มีความสำคัญต่ออย่างใด เพราะมีสมาชิกเป็นผู้ตนเข้าไปในสภา ฯ เป็นจำนวน  
น้อย ไม่สามารถเข้ามามีอิทธิพลเหนือพรรคการเมืองใหญ่ ๆ <sup>๑๘</sup> ระบบสองพรรค  
ข่มทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพมั่นคง สามารถดำเนินนโยบายที่แน่นอนติดต่อกันเรื่อยไป  
ทำให้สามารถดำเนินมาตรการต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น นอกจากนี้  
นี้แล้ว ระบบสองพรรคข่มทำให้ราษฎรสามารถเลือกรัฐบาลของตนเองได้ <sup>๑๙</sup> คือ  
เมื่อราษฎรเห็นว่านโยบายของพรรคใหม่จะเป็นลู่ทิศต่อประเทศชาติ ก็เลือกสมาชิกของ  
พรรคการเมืองนั้นเข้ามาในสภา ฯ เพื่อจัดตั้งรัฐบาลต่อไปในกรณีที่เมื่อย่างข้างมาก  
ระบบสองพรรคข่มทำให้พรรคการเมืองที่แพ้การเลือกตั้ง กลายเป็นพรรคการเมือง  
ผ่านค่าน้ำความรับผิดชอบ เพราะว่าพรรคการเมืองของตนข่มมีโอกาสที่จะเข้า  
มาจัดตั้งรัฐบาลได้ ในเมื่อพรรคฝ่ายรัฐบาลดำเนินนโยบายอันผิดพลาดทำให้ราษฎรเสื่อม  
ความนิยมลงไป การมีพรรคผ่านค่าน้ำความรับผิดชอบ ข่มทำให้การบริหารงานของ  
รัฐบาลเป็นไปทั่วทุกที เพราะว่าพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายรัฐบาล ก็จะต้องพยายามดำเนิน

<sup>๑๗</sup> วิญญู อังคณาภิรักษ์ หน้า ๒๓๕ - ๒๓๖

<sup>๑๘</sup> Edward Conrad Smith and Arnold John Zurcher,

Dictionary of American Politics (Barne & Noble, Inc., New York,  
1964) P. 382

<sup>๑๙</sup> H.R. Sinha. P. 209

นโยบายให้เป็นไปอย่างดีที่สุด เพื่อเรียกร้องความนิยมจากรัฐ

โดยทั่วไปแล้วระบบพรรคการเมืองสองพรรคในระบอบการปกครองแบบ  
รัฐสภา หรือระบบการปกครองแบบคณะรัฐมนตรี จะก่อให้เกิดการรวมอำนาจหน  
การแบ่งแยกอำนาจดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนุญ ทั้งนี้เพราะพรรคเดียวเท่านั้นที่จะมี  
เสียงข้างมากเด็ดขาดในสภา<sup>๕๐</sup> พรรคการเมืองอาจทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่าง  
รัฐบาลและรัฐสภา ร่างกฎหมายจะเตรียมโดยพรรค เมื่อนั้นไปยังรัฐสภาที่จะอนุมัติ  
โดยง่าย เว้นเสียแต่ร่างกฎหมายนั้นจะเป็นของพรรคตรงกันข้ามซึ่งก็ขมขานไปก็  
โดยลำบาก หรือไม่ผ่านเลย สิทธิที่รัฐสภาจะกระทำต่อรัฐบาลเป็นอันยกเลิกความหมาย  
ไปในทางปฏิบัติ เว้นเสียแต่ว่าระเบียบวินัยของพรรค เกิดหมอบคองจนแยกกันขึ้น  
การรวมอำนาจเป็นการรวมอำนาจที่ฝ่ายรัฐบาลเป็นฝ่ายใดเปรียบ และฝ่ายรัฐสภา  
เป็นฝ่ายเสียเปรียบ พรรคการเมืองกลายเป็นเครื่องมีจดจำหรับที่จะทำให้รัฐบาลอยู่  
เหนือรัฐสภา ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะเหตุว่า รัฐบาลอยู่ในกำมือของรมช.ชั้นผู้นำของพรรค  
ผู้แทนราษฎรที่เป็นเสียงข้างมากของรัฐสภาอยู่ใต้อำนาจของหัวหน้าพรรคเหล่านี้  
ระบบพรรคการเมืองแบบของพรรคทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจจึงเป็นลักษณะ  
ของระบอบรัฐสภาที่เปลี่ยนแปลงไป สิทธิของรัฐสภาที่จะไร้อิทธิพลและความสำคัญ  
และความเขลาที่แท้จริง ความอ่อนแอและการละเลยในเรื่องระเบียบวินัยของพรรค  
ของรัฐบาลเท่านั้นที่จะทำให้รัฐสภามีอิทธิพลอย่างเต็มที่ และสามารถที่จะล้มคณะรัฐมนตรี  
ได้<sup>๕๑</sup>

อย่างไรก็ตามแม้ว่าพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลจะมีเสียงข้างมากในสภา  
ก็ไม่ได้หมายความว่ากรณีพรรคการเมืองสองพรรคจะโน้มเอียงไปในทางเผด็จการ

<sup>๕๐</sup> ชาวนิวส์ สุกลาภา หน้า ๒๘๗

<sup>๕๑</sup> พงศ์เชษฐ ศกุนตารักษ์ หน้า ๓๒ - ๓๔

สิ่งนี้จึงได้กล่าวแล้วว่าพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินการบริหารประเทศด้วยความระมัดระวัง เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายค้านโจมตีได้ ซึ่งจะทำให้พรรคของตนต้องเสื่อมความนิยมไป ประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาเห็นตัวอย่างที่ชัดเจนของประเทศที่มีระบบพรรคการเมืองของพรรค ในประเทศอังกฤษการควบคุมรัฐบาลสลับเปลี่ยนกันอยู่ในระหว่างพรรคคอนเซอร์เวทีฟ และพรรคเลเบอร์ ส่วนในสหรัฐอเมริกาพรรครีพับลิกัน กับพรรคเดโมแครตต่างก็สลับเปลี่ยนกันเข้ามาควบคุมรัฐบาล การที่รัฐบาลของประเทศทั้งสองบริหารประเทศไปโดยความราบรื่นและนำความสำเร็จรุ่งเรืองมาสู่ประเทศนั้น นอกจากจะเป็นเพราะมีปัจจัยต่าง ๆ สนับสนุนแล้ว ปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนสนับสนุนก็คือการที่ประเทศทั้งสองมีระบบพรรคการเมืองสองพรรค และพรรคการเมืองของทั้งสองประเทศนี้ต่างก็ได้ทำหน้าที่ของพรรคการเมืองที่ดี และมีความรับผิดชอบในหน้าที่ของตน

### ๑.๕.๓ ระบบหลายพรรค (Multi-party System)

ลักษณะสำคัญของระบบหลายพรรคก็คือมีพรรคการเมืองหลายพรรค ไม่มีพรรคการเมืองใดที่มีเสียงข้างมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้<sup>๔๖</sup> การจัดตั้งรัฐบาลจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ คือ เป็นรัฐบาลแบบผสม (Coalition Government) เพราะฉะนั้นรัฐบาลแบบนี้จึงไม่มีเสถียรภาพแต่อย่างใด เพราะการร่วมมือกันแห่งพรรคการเมืองต่าง ๆ ย่อมจะไม่เป็นอีกเช่นแน่นอนหนา ไม่เหมือนกับความร่วมมือของสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายข้างมากพรรคเดียว เพราะพรรคการเมืองที่ร่วมกันประกอบเป็นรัฐบาลอาจจะแตกแยกออกจากรัฐบาลเมื่อใดก็ได้ ทั้งนี้เพราะว่าพรรคการเมืองแต่ละพรรคย่อมมีความคิดเห็นและโครงการของตนเอง ฉะนั้น เมื่อมีปัญหาสำคัญ ๆ เกิดขึ้น และรัฐบาลจะแก้ไขปัญหาอันโดยวิธีที่เป็นการจัดตั้งองค์ความคิดเห็นหรือโครงการของพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งให้ร่วมจัดตั้งรัฐบาลนั้นแล้ว

<sup>๔๖</sup>

Smith and Zurcher, P. 251

พรรคการเมืองที่ถูกกระทบกระเทือนนั้นย่อมจะต้องถอนตัวออกจากการเข้าร่วมเป็นรัฐบาล  
ซึ่งในที่สุดก็ย่อมจะทำให้รัฐบาลชุดนั้นต้องสลายตัวลง

ในประเทศซึ่งมีระบบพรรคการเมืองหลายพรรคนั้น มักจะมีพรรคการเมือง  
ซึ่งมีกำลังไล่เลี่ยกันเป็นจำนวนมากหลาย แต่ละพรรคมีนโยบายของตนที่แน่นอนปราศจาก  
ความหมายที่คลุมเคลือและปราศจากการประนีประนอม ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งก็เลือก  
สมาชิกของพรรคซึ่งตนเห็นว่ามีความสามารถหรือมีความดีของตน <sup>๓๓</sup> ในระบบพรรคการเมือง  
หลายพรรคการเมืองแบบกษัตริย์จะมีข้อได้เปรียบด้านนิติบัญญัติได้เปรียบฝ่ายบริหาร การ  
ปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติคือฝ่ายบริหารจะเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่ง เพราะเหตุที่  
มีพรรคการเมืองหลายพรรค เป็นการยากที่รัฐบาลจะคุมเสียงข้างมากในสภาไว้ได้โดย  
ถาวร ดังนั้นเราจะพบว่าคู่อริแห่งอำนาจระหว่างรัฐบาลและรัฐสภาจะเสียไม่ โดยที่  
ฝ่ายรัฐสภาจะอยู่ในฐานะได้เปรียบ แม้ฝ่ายรัฐบาลจะใช้เครื่องมือคือการยุบสภา (ใน  
กรณีรัฐบาลแบบคณะรัฐมนตรี) แต่ก็ไม่ทำให้ฝ่ายรัฐบาลอยู่ในฐานะดีขึ้น <sup>๓๔</sup> ยิ่งกว่า  
นั้นระบบหลายพรรคยังส่งเสริมให้พรรคการเมืองขาดความรับผิดชอบ (Lack of  
responsibility) ซึ่งหมายความว่าพรรคการเมืองมักจะถือเป้าหมายที่สำคัญที่จะ  
ล้มรัฐบาล แต่ไม่มีความรับผิดชอบต่อสิ่งที่จัดตั้งรัฐบาลขึ้นหลังจากรัฐบาลได้ล้มไปแล้ว <sup>๓๕</sup>  
ตัวอย่างประเทศที่มีระบบพรรคการเมืองหลายพรรคได้แก่ ฝรั่งเศส ก่อนที่ประธานาธิบดี  
เดอโกลด์จะเข้ามาใช้อำนาจ คือภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ถึงสาธารณรัฐที่ ๔  
(๑๙๔๖ - ๑๙๕๘) มีปรากฏว่ามีพรรคการเมืองมากมาย แต่ละพรรคก็มีแนวความคิด  
และอุดมการณ์แตกต่างกันไป จึงทำให้รัฐบาลผสมที่จัดตั้งขึ้นอยู่ในสภาก็ล้มลุกคลุกคลาน

<sup>๓๓</sup> วิญญู อภิชาตวิกรม หน้า ๒๓๕

<sup>๓๔</sup> เขานันท์ สุทลาภา หน้า ๒๔๘

<sup>๓๕</sup> เลขาภิ วงศ์ไธมสเวทสุ หน้า ๒๐๓

มีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้งในระยะ ๑๒ ปี แห่งการเป็นสาธารณรัฐที่ ๔ ของฝรั่งเศส มีการเปลี่ยนรัฐบาลถึง ๒๑ คณะด้วยกัน <sup>๔๖</sup>

การที่ประเทศหนึ่งประเทศใดจะมีระบอบพรรคการเมืองแบบใหม่นั้นขึ้นอยู่กับโครงสร้างทางสังคม ประวัติความเป็นมา ตลอดจนคุณค่าในชีวิตของคน ประเทศในเอเชียส่วนใหญ่มีความโน้มเอียงที่จะมีพรรคการเมืองพรรคเดียว ทั้งนี้เพราะในประเทศเหล่านี้มักจะยึดถือทิวคคอมมากกว่าหลักการ และประชาชนไม่ค่อยจะสนใจในทางการเมืองมากนัก จึงมีความโน้มเอียงที่จะเป็นเผด็จการมากกว่าที่จะเป็นประชาธิปไตย สำหรับระบบของพรรคการเมืองที่ถือว่าเป็นต้นกำเนิดของระบบนี้ได้แก่อังกฤษ การตั้งอังกฤษมีพรรคการเมืองสองพรรคนั้น เป็นผลมาจากวิวัฒนาการ เพราะได้มีการแบ่งแยกออกเป็นสองฝ่ายมาตั้งแต่สมัยโบราณแล้ว นอกจากนี้ยังมีเหตุผลอื่นที่มาสนับสนุนให้เกิดระบบสองพรรค สำหรับระบบหลายพรรคนั้นตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือแก่ประเทศฝรั่งเศส ที่คนที่ประธานาธิบดีเคอโกอ์จะเข้ามาอำนาจ ปรากฏว่ามีพรรคการเมืองมากมายหลายพรรค ที่เป็นเช่นนี้เพราะชาวฝรั่งเศสมีความคิดเห็นและอุดมการณ์แตกต่างกัน และไม่ยอมประนีประนอมจึงก่อให้เกิดพรรคการเมืองหลายพรรค นอกจากนี้การที่จะเกิดระบบสองพรรค หรือ ระบบหลายพรรค ยังเป็นผลมาจากวิธีการเลือกตั้งอีกด้วย

---

<sup>๔๖</sup> Maurice Duverger, *The French Political System*,  
(Chicago: The University of Chicago Press, 1953)  
P.P. 51 - 54.