

บทที่ 2

พรรคการเมืองกับความ เป็นประชาธิปไตย



ลักษณะทั่วไปของพรรคการเมือง

ก . ความหมายของพรรคการเมือง

"พรรคการเมืองคือบุคคลที่รวมรวมกัน เพราะมีความเห็นในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในแนวทางตรงกัน และมีความมุ่งหวังที่จะ เป็นรัฐบาล เพื่ออำนวยความสะดวก ปกครองตามความคิดเห็นนั้น ๆ"<sup>1</sup>

ข้อความข้างต้นนี้เป็นข้อความที่สามารถอธิบายถึงองค์ประกอบ โดยสรุปขององค์การ ที่เรียกว่าพรรคการเมืองไว้ได้ทั้งหมดซึ่งถ้าจะแยกองค์ประกอบ เหล่านี้มาพิจารณาในรายละเอียด ก็จะแสดงให้เห็นถึงคุณสมบัติอันประกอบกัน เป็นพรรคการเมืองได้ดังนี้

ในประการแรก จะต้องเกิดจากการมารวมตัวกันของบุคคลจำนวนหนึ่ง การ รวมตัวกันนี้ทำให้เกิดลักษณะของความ เป็นองค์การคือมีการมารวมตัวกันอย่างมีหลัก เกณฑ์ อาทิ การแบ่งสรรอำนาจและหน้าที่ การวางแผน วางนโยบาย การควบคุมบังคับบัญชา โดยมีระเบียบกฎ เกณฑ์และ เป้าหมายร่วมกัน เพื่อปฏิบัติให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ขององค์การ ในที่สุด

ในประการต่อมา การรวมตัวของบุคคลดังกล่าวนี้จะต้องเกิดจากความ เห็นพ้อง ต้องกันในแนวความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ถ้าหากมีความขัดแย้งใน แนวความคิดเห็นดังกล่าวนี้แล้วก็ไม่ใช้พรรคการเมืองหรือถ้ามีความเห็นในด้านอื่น ๆ นอกเหนือการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมนี้แล้วก็ไม่เรียกการรวมกลุ่มนั้นว่าพรรคการเมือง เช่นกัน

<sup>1</sup> หยุต แสงอุทัย, รัฐธรรมนูญเก่าใหม่และความรู้เบื้องต้น เกี่ยวกับประชาธิปไตย (พระนคร : โรงพิมพ์แม่บ้านการเรือน, 2513), หน้า 184.

และในประการสุดท้าย ซึ่งนับว่าเป็นหัวใจของพรรคการเมืองก็คือองค์การใดที่จะเรียกว่าพรรคการเมืองได้นั้นจะต้องมีเป้าหมายหลักที่จะเข้าไปมีอำนาจในทางการเมือง โดยจะต้องพยายามต่อสู้เพื่อให้ได้จัดตั้งรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อที่จะได้เข้าบริหารประเทศตามแนวคิดของกลุ่มคนที่เรียกว่านโยบายของพรรคการเมืองนั้นนั่นเอง องค์ประกอบของพรรคการเมืองส่วนนี้นับว่าสำคัญที่สุด เพราะอาจจะมียุทธศาสตร์อีกหลาย ๆ องค์การที่มีการดำเนินการโดยมีนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ไปในแนวทางเดียวกัน อาทิ ชมรมต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัยที่ทำการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม หรือกลุ่มพลังและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งกลุ่มเหล่านี้ล้วนมีความคิดเห็นที่มีเอกลักษณะของตนเองทั้งสิ้น แต่เราไม่เรียกกลุ่มเหล่านี้ว่าเป็นพรรคการเมืองเพราะมิได้มีเป้าหมายเพื่อเข้าไปมีอำนาจปกครองประเทศโดยการจัดตั้งรัฐบาล

#### ข. ความสำคัญของพรรคการเมือง

รัฐทุกรัฐจำเป็นต้องมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการปกครองและการบริหาร เพื่อให้ระบบการเมืองของรัฐนั้นดำเนินไปได้ องค์กรนี้เสมือนเป็นผู้ใช้อำนาจในทางการเมือง เราเรียกองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในการปกครองและการบริหารประเทศนี้ว่า "องค์กรอิมปัลย์" และเรียกอำนาจสูงสุดนี้ว่า "อำนาจอิมปัลย์"

รัฐแต่โบราณราชธานีหรือพระมหากษัตริย์คือ องค์กรอิมปัลย์และมีอำนาจอิมปัลย์ คือสิทธิขาดในการดำเนินการก่อให้เกิดความผาสุกหรือกำหนดวิถีชีวิตของรัฐและผู้คน ต่อมา เมื่อความคิดเรื่อง เสรีภาพตามระบอบประชาธิปไตย เริ่มแพร่หลาย ประชาชนเริ่มเข้าใจและมีความต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการกำหนดชะตาชีวิตของตนเองบ้าง อำนาจอิมปัลย์นี้ก็ขยายมาสู่ประชาชน โดยการที่รัฐนั้นเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางการเมืองไม่ว่าแบบทางตรงคือประชาชนทุกคน เข้าร่วมในการบริหารประเทศทั้งหมด แบบนครรัฐของกรีก หรือแบบทางอ้อม คือ ผ่านตัวแทน เข้าไปทำหน้าที่แทนคน ได้แก่ผู้แทนราษฎรหรือพรรคการเมือง เป็นต้น

การปกครองโดยระบบตัวแทนนี้เป็นที่มาของระบบพรรคการเมือง ในปัจจุบันด้วยความจำเป็นที่ว่าอำนาจทางการเมืองนั้นจะต้องมีผู้รับผิดชอบ และการที่คนทั้งประเทศจะเข้าไปรับผิดชอบทั้งหมดทุกคนนั้นก็ เป็นเรื่องที่ยากลำบาก จำเป็นที่จะต้องมอบหมายหน้าที่นี้ให้แก่ตัวแทนของตนโดยผ่านระบบพรรคการเมืองและรัฐสภา

ระบบการเมืองของโลกในปัจจุบันนี้แบ่งเป็น 2 ค่ายใหญ่ ๆ ตามลัทธิหรืออุดมการณ์ ในการใช้อำนาจเพื่อบริหารประเทศ คือ ค่ายเสรีประชาธิปไตยโดยพวกหนึ่งและค่ายสังคมนิยมคอมมิวนิสต์อีกพวกหนึ่ง ระบบพรรคการเมืองจึงแบ่งออกตามอุดมการณ์ของทั้งสองค่ายนี้ ออกเป็น 2 ระบบด้วย คือ ระบบพรรคการเมืองของประเทศเสรีประชาธิปไตย และระบบการเมืองของประเทศสังคมนิยมคอมมิวนิสต์

ระบบพรรคการเมืองในประเทศเสรีนิยมประชาธิปไตยนั้น พรรคการเมืองเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริงโดยผ่านระบบการเลือกตั้ง ความแก่รัฐธรรมนุญของประเทศนั้น ๆ จะบัญญัติไว้ ไม่ว่าจะ เป็นระบอบที่มีประธานาธิบดีมีอำนาจสูงสุด หรือระบอบที่มีนายกรัฐมนตรีมีอำนาจสูงสุดก็ตาม และไม่ว่าประเทศนั้นจะมีระบบพรรคการเมืองแบบ 2 พรรค แบบหลายพรรค หรือแบบพรรคเดียวที่คุมอำนาจในรัฐสภาก็ตาม แต่หลักการของระบบนี้ก็คือ ประชาชนทุกคนมีอำนาจเท่าเทียมกัน มีสิทธิและเสรีภาพในการเลือกตัวแทนของตนเพื่อเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารประเทศไม่ว่าจะเป็นในรัฐสภา หรือในคณะรัฐบาล ทั้งนี้โดยมีเครื่องมือสำคัญคือ "การเลือกตั้ง"

ส่วนระบบพรรคการเมืองในประเทศสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ ซึ่งก็ล้วนแต่ปกครองด้วยพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวคือ พรรคคอมมิวนิสต์ของประเทศนั้น ๆ นั้นเอง พรรคการเมืองในประเทศเหล่านี้มิได้มีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนแต่อย่างใด แต่เป็นเสมือนศูนย์รวมของผู้ทรงอำนาจหรือชนชั้นปกครองของประเทศนั้น ๆ ในอันที่จะทำหน้าที่บริหารประเทศ แต่กระนั้นพรรคการเมืองในประเทศคอมมิวนิสต์เหล่านี้ก็ประกาศตนว่าเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งประเทศ และเพื่อให้การปกครองประเทศเป็นไปโดยสงบเรียบร้อย จำเป็นที่ประชาชนจะต้องมอบอำนาจให้แก่พรรคคอมมิวนิสต์ในอันที่จะใช้อำนาจแทนคนทั้งมวลทั้งในรัฐสภาและรัฐบาล ทั้งนี้โดยมีเครื่องมือสำคัญคือ "การคัดเลือก" เพื่อให้ได้ซึ่งบุคคลของพรรคการเมืองเหล่านี้

ตามระบบพรรคการเมืองทั้งสองแบบที่กล่าวมา จึงทำให้สามารถแยกให้เห็นความสำคัญของการมีพรรคการเมืองได้ดังนี้

1.) เพื่อสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นในระบบการเมือง ความชอบธรรมนี้เสมือน เป็นสิ่งที่รับรองความถูกต้องของการใช้อำนาจที่สมาชิกทั้งมวลในระบบให้การยินยอมและตกลงร่วมกัน ดังนั้น บุคคลหรือ องค์การใดหากได้รับความชอบธรรมด้วยยอม

จะสามารถใช้อำนาจนั้นอย่างมีประสิทธิภาพและระบบนั้นก็มีความมั่นคง เพราะสมาชิกให้การยอมรับ เชื่อฟัง <sup>1</sup>

พรรคการเมืองในประเทศเสรีประชาธิปไตย เป็นพรรคการเมืองที่มีความชอบธรรมสูง เพราะประชาชนให้การสนับสนุนโดยผ่านขบวนการเลือกตั้งรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งนี้จึงเสมือน เป็นตัวแทนของประชาชน ความชอบธรรมที่เกิดขึ้นก็จากการที่ประชาชนให้การยินยอมและมอบอำนาจนั้นให้ สำหรับในประเทศสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ พรรคการเมืองก็ถือเป็นตัวแทนของประชาชนด้วยเช่นกัน แต่โดยผ่านขบวนการเลือกสรรจากผู้มีอำนาจ ความชอบธรรมก็อยู่ในระดับสูงด้วยเช่นกัน เพราะรัฐบาลถือว่าประชาชนได้มอบอำนาจให้แก่ตนอย่างสมบูรณ์แล้ว โดยผ่านพรรคการเมืองดังกล่าว

2.) เพื่อทำหน้าที่ต่าง ๆ ให้ระบบการเมืองดำรงคงอยู่ต่อไปได้ เป้าหมายหลักของระบบการเมืองก็คือความอยู่ดีกินดีของประชาชนและความสงบ เรียบร้อยของสังคมโดยส่วนรวม พรรคการเมืองจึง เป็นเครื่องมือที่สำคัญในอันที่จะบรรลุถึง เป้าหมายเหล่านี้ ดังนั้นจึงถือเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมอบหมายให้พรรคการเมืองได้ปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ เพื่อให้ระบบการเมืองดำเนินต่อไปได้ หน้าที่สำคัญของพรรคการเมืองที่จำเป็นต่อการดำรงคงอยู่ของระบบการเมืองพอสรุปได้โดยสังเขปดังนี้ <sup>2</sup>

2.1) รวบรวมความต้องการของประชาชนทั้งที่เป็นข้อคิดเห็นและข้อเรียกร้อง เพราะพรรคการเมืองนั้น เป็นเสมือนตัวแทนของประชาชน

2.2) นำเสนอหรือผลักดันความต้องการนั้น เข้าสู่ระบบโดยผ่านรัฐสภาหรือรัฐบาล ซึ่งจะออกมา เป็นนโยบายหรือแผนงานของรัฐบาล

2.3) พรรคการเมืองที่มีอำนาจในการบริหารจะต้องปฏิบัติตามนโยบายหรือแผนงานนั้นให้สำเร็จ เป็นผลตามความต้องการของประชาชน

2.4) ควบคุมการปฏิบัติงานให้ได้ผลตามเป้าหมาย เพราะพรรคการเมือง เป็นเสมือนผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ของประชาชน

<sup>1</sup> จรูญ สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ภาคีสตาร : แนวทฤษฎีและประยุกต์ (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิชย์, 2518), หน้า 92.

<sup>2</sup> รายนตะ เขียวคุดโน, ชัยอนันต์ สมุทวณิช, คำบรรยายวิชาหลักรัฐศาสตร์ 1, (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519).

นอกจากนั้น พรรคการเมืองยังมีหน้าที่อื่น ๆ อีก<sup>1</sup> อาทิ เช่น การให้การศึกษา และความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน เป็นตัวจักรสำคัญในการกระตุ้นแรงจูงใจให้ประชาชนสนใจการเมืองและเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง นอกจากนี้หน้าที่สำคัญอีกอันหนึ่งก็คือ การสร้างผู้นำเข้าสู่ระบบ โดยการเลือกตั้งหรือให้อำนาจที่จะเลือกสรรผู้นำระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ชุมชนจนถึงรัฐบาล

โดยสรุปพรรคการเมืองนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งและจำเป็นอย่างมากต่อระบบการเมืองก็เพราะพรรคการเมือง คือ ตัวจักรอันสำคัญที่จะเชื่อมโยงประชาชนเข้ากับกลไกการปกครอง<sup>2</sup> โดยการที่ประชาชนมอบอำนาจของเขา เพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่พรรคการเมือง ในขณะที่พรรคการเมืองก็จะปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายมา เพื่อให้ระบบการเมืองดำเนินไปได้

#### ค. กำเนิดพรรคการเมือง

มนุษย์มีการรวมกลุ่มกันโดยการแสดงตนว่าเป็นฝักฝ่ายของกันและกันมาตั้งแต่อยู่ในสังคมเล็กที่สุดคือครอบครัว จนถึงการแข่งขันกันของผู้ปกครองในระดับประเทศมาตั้งแต่โบราณกาล ดังที่กล่าวมาแล้วว่าพรรคการเมืองคือการรวมกลุ่มกันของผู้ที่มีความคิดเห็นตรงกันในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อจะเข้าต่อสู้ในทางการเมือง เพื่อให้ความคิดเห็นของตนนั้นสัมฤทธิ์ผล แต่กระนั้นพรรคการเมืองก็เพิ่งถือกำเนิดมาได้ไม่นานนักคือประมาณสองร้อยกว่าปีมานี้เอง

พรรคการเมืองถือกำเนิดมาครั้งแรกในทวีปยุโรป ประเทศแม่แบบที่สำคัญคือ ฝรั่งเศส และอังกฤษ ตั้งแต่ประมาณปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 แล้วแผ่ขยายไปยังทวีปอเมริกาในเวลาไล่เลี่ยกันต่อมา และหยุดยั้งอยู่แค่นั้น แต่ก็ได้พัฒนารูปแบบขององค์กร

<sup>1</sup> ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมือง (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิชย์, 2524), หน้า 15.

<sup>2</sup> สมบูรณ์ สุขสำราญ, "พรรคการเมือง", การเมืองสำหรับประชาชน เล่ม 7 (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 5.

ภายในของพรรคการเมืองซับซ้อนขึ้นเรื่อย ๆ จนภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 จึงได้  
เผยแพร่ไปยังประเทศในอาณานิคมอื่น ๆ คือ เอเชีย ละตินอเมริกา และแอฟริกา และ  
เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงจึงปรากฏว่า เกือบทุกประเทศล้วนปกครองโดยองค์กร  
ของพรรคการเมืองแทบทั้งสิ้น

ในยุโรปนั้นพรรคการเมืองเกิดขึ้นมาเพื่อมีอำนาจต่อรองกับสถาบันเดิมคือกษัตริย์  
และขุนนางให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ส่วนในสหรัฐอเมริกาพรรค  
การเมืองเกิดขึ้นด้วยมีความแตกต่างในเรื่องรูปแบบของอำนาจที่จะใช้ปกครองรัฐต่าง ๆ  
ของประเทศ แต่พรรคการเมืองเหล่านั้นก็เกิดขึ้นมาเพื่อพัฒนาระบบประชาธิปไตยด้วยกัน  
ทั้งสิ้น แต่เมื่อภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ได้เกิดพรรคการเมืองในระบบใหม่คือ ระบบ  
พรรคการเมืองแบบเผด็จการพรรคเดียว อาทิ เผด็จการสังคมนิยม คือพรรคคอมมิวนิสต์  
และเผด็จการชาตินิยม คือ ฟาสซิสต์และนาซีเหล่านี้เป็นต้น ล้วนแต่เป็นการเกิดมาของ  
อุดมการณ์ทางการเมืองแบบใหม่ อย่างไรก็ตามพรรคการเมืองก็ยังถือเป็นผลผลิตจาก  
วัฒนธรรมฝ่ายตะวันตก ภายหลังต่อมาจนถึงสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 แรงผลักดันของ  
การพัฒนาให้เกิดความทันสมัย ( Modernization ) ประเทศอื่น ๆ ทางเอเชีย  
แอฟริกา และละตินอเมริกาก็ได้รับรูปแบบพรรคการเมืองนี้เข้า เป็นสถาบันหลักทางการเมือง  
ปกครองด้วย

ตามสภาพการณ์ดังกล่าวของการก่อเกิดพรรคการเมือง ทำให้พอจะสรุปถึง  
กำเนิดของพรรคการเมืองออกได้เป็น 3 ทฤษฎีใหญ่ ๆ <sup>1</sup> ด้วยกันคือ

1.) ทฤษฎีว่าด้วยสถาบัน ( Institutional Theory ) กล่าววาระบบ  
การเมืองจำเป็นต้องมีสถาบันต่าง ๆ เข้ามาทำหน้าที่ในระบบและพรรคการเมืองก็มีถือกำเนิด  
ขึ้นด้วยความจำเป็นที่จะต้องมีสถาบันที่จะเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างผู้ปกครองประเทศกับประชาชน  
ภายในประเทศ ในลักษณะที่ประชาชนเป็นผู้คัดเลือกตัวแทนของตนเข้าไปมีอำนาจเป็นปาก  
เป็นเสียงรักษาผลประโยชน์และดำเนินการให้เกิดความผาสุกความสงบ ความมั่นคงปลอดภัย

<sup>1</sup>  
Joseph Lapalombara, and Myron Weiner, Political Parties  
and Political Development (New York : Princeton University Press,  
1966), pp.7-12.

แก่ทุกคน ระบบพรรคการเมืองแบบนี้จึงมีบทบาทสำคัญอยู่ในระบบรัฐสภาและถือกำเนิด  
จากรัฐสภา พัฒนาการอันสำคัญของพรรคการเมืองแบบนี้ก็คือการหาเสียงสนับสนุนสร้างความ  
ความนิยมในหมู่ประชาชน เพื่อให้เลือกบุคคลในพรรคของตน เข้ามาให้มากที่สุด เพื่อให้มีอำนาจ  
สูงสุดในการปกครองคือ เป็นรัฐบาล

2.) ทฤษฎีว่าด้วยประวัติศาสตร์และสถานการณ์ ( Historical Situational Theory )  
เชื่อว่าในประวัติศาสตร์ได้มีวิกฤตการณ์ที่ทำให้พรรคการเมืองจำต้องเกิดขึ้น  
วิกฤตการณ์เหล่านั้นคือ

2.1) วิกฤตการณ์เกี่ยวกับการสร้างความชอบธรรม (Legitimacy Crisis)  
เนื่องจากอำนาจทางการเมืองในขณะนั้นยังไม่มี ความชอบธรรม คือ ไม่ได้รับความ เชื่อถือ  
และการเชื่อฟังจากประชาชน จึงได้มีการรวมกลุ่มกันขึ้น เพื่อเข้าไปใช้อำนาจนั้น ทั้งนี้  
จะต้องได้รับแรงสนับสนุนจากประชาชนเป็นหลัก เช่น ขบวนการเพื่อการปฏิวัติและขบวนการ  
ชาตินิยมต่าง ๆ เป็นต้น

2.2) วิกฤตการณ์ในการรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Integration Crisis)  
เนื่องจากมีความขัดแย้งของประชาชนในชาติพรรคการเมืองจึงถือกำเนิดขึ้นมา เพื่อรวบรวม  
ประชาชนให้เป็นกลุ่มก้อน โดยพรรคการเมืองจะเข้ามาใกล้ เกือบความขัดแย้งเหล่านั้น  
และสมานสามัคคีคนทุกหมู่เหล่าในชาติ เข้าด้วยกัน เพื่อให้การปกครองประเทศเป็นไปโดย  
ราบรื่น

2.3) วิกฤตการณ์เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Participation Crisis)  
ในบางระบอบการเมือง เมื่อได้พัฒนาไปถึงระดับหนึ่ง ประชาชนจะมีความต้องการ  
เพิ่มขึ้นที่จะเข้าไปมีสิทธิ์มีความ เกี่ยวข้องในการบริหารประเทศบ้าง พรรคการเมืองจึงถือ  
กำเนิดขึ้นมา เพื่อตอบสนองต่อความต้องการเหล่านั้นของประชาชน โดยการยอมรับ เป็น  
ตัวแทน เพื่อเข้าไปใช้อำนาจทางการเมืองนั้นให้กับประชาชน

3.) ทฤษฎีว่าด้วยพัฒนาการ ( Development Theory ) เชื่อว่า พรรค  
การเมืองเกิดขึ้น เนื่องจากผู้ปกครองต้องการจะรักษาอำนาจนั้นไว้เรื่อย ๆ การรักษาอำนาจนี้  
จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการสนับสนุนจากมวลชนสมาชิกในสังคม ในประการแรก เป็นความ  
ต้องการของประชาชนที่ได้เรียกร้องขึ้นมา หรือมีปฏิกิริยาต่อผู้ปกครองในการที่จะเข้าไปร่วม  
ใช้อำนาจทางการเมืองบ้าง และอีกประการหนึ่งก็คือผู้ปกครองรู้สึกว่าได้มีสถาบัน เพื่อ



แสวงหาความสนับสนุนอำนาจของคนก็จะ เป็นความมั่นคงยิ่งขึ้นต่ออำนาจนั้น พรรคการเมือง จึงมีกำเนิดขึ้นมา เพื่อให้ระบบการเมืองนั้นดำเนินต่อไปได้ เพื่อไม่ให้เกิดความร้าวฉาน ระหว่างผู้ปกครองกับประชาชน

### ง. โครงสร้างของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองไม่ว่าจะเป็นแบบประชาธิปไตย หรือแบบเผด็จการ ต่างก็แยกแยะ โดยอาศัยส่วนประกอบสำคัญ 2 ส่วน คือ

1. ประเภทและจำนวนของสมาชิก
2. การรวมหรือกระจายอำนาจภายในพรรค

ส่วนประกอบทั้งสองนี้จะทำให้เราทราบถึงโครงสร้างของพรรคการเมืองโดยส่วนรวมได้ ซึ่งสามารถจะพิจารณาจัดประเภทโครงสร้างของพรรคการเมืองออกได้เป็น 3 พวกใหญ่ ๆ ดังนี้ คือ <sup>1</sup>

#### 1.) พรรคของชนชั้นนำหรือแบบดั้งเดิม (Elitist or Traditional Parties)

มีลักษณะ เป็นกลุ่มการเมืองที่เป็นตัวแทนของชนชั้น ( Cadre Party ) ในที่นี้คือชนชั้นผู้ปกครองหรือชนชั้นสูง สมาชิกของพรรคคือผู้มีเกียรติและมีฐานะดีในวงสังคม ได้แก่ พวกขุนนาง ข้าราชการ ทหาร และผู้มีอิทธิพลในทางการค้า ตัวอย่างของพรรคแบบนี้ได้แก่

##### 1:1) พรรคชนชั้นแบบยุโรป เป็นพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในศตวรรษที่ 19

ต้นแบบของพรรคเหล่านี้มี 3 พวก คือ พรรคแบบอนุรักษนิยม พรรคแบบเสรีนิยม และพรรคแบบก้าวหน้า สมาชิกของพรรคทั้ง 3 พวกนี้ เน้นคุณภาพของสมาชิกมากกว่าปริมาณ ที่สำคัญคือจะต้อง เป็นคนที่มีชื่อเสียงในวงสังคมและมีฐานะดี การแสวงหาสมาชิก เช่นนี้ก็เพื่อหาผู้สนับสนุนในการเลือกตั้งทั้งทางด้านความนิยมและเงินทุน บุคคลดังกล่าวจะรวมตัวกัน เป็นกลุ่มตามเขตเลือกตั้ง (Constituency) สมาชิกมีจำนวนน้อย มักจะไม่มีระเบียบวินัย มีอิสระต่อองค์กรนำของพรรค สมาชิกพรรคที่มีบทบาทในรัฐสภาจะมีบทบาทนำมากกว่า ในปัจจุบันพรรคชนชั้นดั้งเดิมของยุโรป เหล่านี้มีที่กล่าวว่าจะรวมอำนาจให้เกิดความแข็งแกร่งกับพรรคมากขึ้น

<sup>1</sup>

รายละเอียดดูใน, Maurice Duverger, Political Parties and Pressure Groups (New York : Thomas Y. Growell Co.Inc., 1972), pp.6-18.



1.2) พรรคชนชั้นแบบอเมริกัน พรรคการเมืองของอเมริกันตั้งแต่หลังสงคราม  
 ฎเอกราชจากอังกฤษในปี 1785 มีลักษณะ เช่นเดียวกับในยุโรปคือ มีการรวบรวมอำนาจไว้  
 ที่ส่วนกลาง ไม่ต้องการสมาชิกจำนวนมาก แต่ต้องการบุคคลที่มีชื่อเสียง โครงสร้างของ  
 พรรค เป็นอยู่อย่างหลวม ๆ มีเป้าหมายทางการเมืองอย่างเดียวคือเอาชนะในการเลือกตั้ง  
 ให้มากที่สุด เพื่อจัดตั้งรัฐบาล ลักษณะที่เป็นพิเศษของพรรคการเมืองอเมริกันก็คือตั้งแต่ต้น  
 ศตวรรษที่ 20 ได้มีการกำหนดระบบการเลือกตั้งขั้นต้น (System of Primary Election)  
 ที่ให้มีการหยั่งเสียงแก่ผู้สมัครในนามของพรรค ทำให้ผู้เลือกตั้งมีอำนาจมากกว่ากรรมการพรรค  
 ในระดับท้องถิ่น ทุกวันนี้แม้ว่าองค์กรของพรรคในระดับย่อย คือ Precints จะมีการกระจาย  
 ไปทั่ว แต่พรรคการเมืองแบบอเมริกันก็ได้เปลี่ยนแปลงไปจากลักษณะของพรรคชนชั้นไป เป็น  
 พรรคมวลชน เพราะคำสั่งต่าง ๆ จะออกมาจากกรรมการของพรรคที่ประกอบไปด้วยบุคคล  
 ที่มีชื่อเสียงและมีอิทธิพลในด้านต่าง ๆ

2.) พรรคมวลชน (Mass Parties) ก่อกำเนิดมาจากขบวนการสังคมนิยม  
 ในปลายศตวรรษที่ 19 กลายมาเป็นพรรคสังคมนิยมที่เน้นให้ความสำคัญแก่มวลชน นอกจากนี้  
 ยังได้แก่พรรคคอมมิวนิสต์ พรรคฟาสซิสต์ และพรรคที่ยึดอุดมการณ์ทางศาสนาด้วย พรรคแบบนี้  
 เน้นปริมาณของสมาชิกเป็นหลัก รูปแบบของพรรคเหล่านี้คือ

2.1) พรรคแบบสังคมนิยม มีเป้าหมายที่จะหาสมาชิกให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้  
 หุนที่ได้อีกได้มาจากสมาชิกเหล่านี้ เพราะบรรดาผู้มีอิทธิพลในทางเศรษฐกิจนั้นไปสังกัดใน  
 พรรคของชนชั้นนำแล้ว การรับสมัครสมาชิกกระทำโดยตรงและเปิดเผยและเป็นถาวรตลอดไป  
 เน้นการศึกษาอบรมอุดมการณ์และความรู้ทางการเมืองให้แก่บรรดาสมาชิก เพื่อให้ยึดมั่นใน  
 ความคิดอันเดียวกันที่จะหาสังคมไปสู่เป้าหมายตามอุดมการณ์สังคมนิยม

2.2) พรรคแบบคอมมิวนิสต์ เกิดขึ้นในยุโรปตะวันตกจากความขัดแย้งในพวก  
 สังคมนิยม โดยพวกคอมมิวนิสต์เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงสังคมต้องใช้วิธีรุนแรงไม่ใช่ค่อยเป็น  
 ค่อยไปแบบสังคมนิยมดั้งเดิม การหาสมาชิกก็เช่นเดียวกัน คือ หาสมาชิกให้ได้มากที่สุด  
 แต่มีลักษณะรวมอำนาจเด็ดขาดกว่าสังคมนิยมมากนอกเหนือจากการอบรมอุดมการณ์แก่สมาชิก  
 พรรคแล้วยังเร่งเร้าด้วยการโฆษณาชวนเชื่อ

2.3) พรรคแบบฟาสซิสต์ เป็นพรรคอุดมการณ์ที่ยึดความคลั่งในชาติ มีการจัด  
 องค์กรแบบพรรคคอมมิวนิสต์คือ เข้มแข็ง เด็ดขาด การจัดองค์กรในระดับต่าง ๆ เลียนแบบ

กองทัพ เน้นผู้นำ บริหารประเทศโดยใช้กำลังสมาชิกพรรคคือทุกคนในชาติและต้อง เชื่อฟัง ผู้นำโดยเคร่งครัด

3.) พรรคในลักษณะกึ่งกลาง ( Intermediat Types ) พิจารณาได้เป็น 2 พวก คือ

3.1) พรรคทางอ้อม (Indirect Parties) ตัวอย่างนี้เช่น พรรค ของอังกฤษที่เกิดขึ้นในระหว่างศตวรรษที่ 19 เป็นพรรคการเมืองที่ไม่มีการรับสมาชิก โดยตรง แต่มีผู้สนับสนุนที่องค์กรหรือกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ เช่น สหพันธ์ สมาคม องค์กร ชุมชน หรือสหกรณ์ เป็นต้น ซึ่งสนับสนุนทั้งทางด้านการรณรงค์เลือกตั้ง เงินทุน และวาง นโยบาย มีตัวแทนของกลุ่มผู้สนับสนุนเหล่านี้มาเป็นกรรมการพรรค ผู้นำมีอำนาจน้อยกว่า กรรมการพรรค แต่ผู้นำนั้นก็ต้องเป็นบุคคลที่ได้รับการยกย่อง การนับถือในวงสังคม จึง คาย เกี่ยวอยู่ระหว่างชนชั้นกับมวลชน

3.2) พรรคการเมืองในประเทศด้อยพัฒนา (Parties in Underdeveloped Countries) พรรคเหล่านี้เกิดขึ้นเนื่องจากอิทธิพลของตะวันตกทั้งค่ายประชาธิปไตยและ สังคมนิยม มีการพัฒนาที่ค่อนข้างรวดเร็วควบคู่ไปกับการพัฒนาประเทศให้ทันสมัย พรรค เหล่านี้ มักจะเลียนแบบโครงสร้างที่มีอยู่แล้วในประเทศที่พัฒนาแล้วดังกล่าว แต่มักจะมีบางส่วนไม่ สมบูรณ์ได้ดีเท่า เช่น การพยายามจะสร้างพรรคให้เป็นพรรคมวลชน แต่การมารวมตัวกัน ของสมาชิกก็ยังมีลักษณะหละหลวม อำนาจส่วนใหญ่จึงอยู่ที่ผู้มีอำนาจของพรรค โดยเฉพาะ ผู้นำและกรรมการระดับสูง หรือสมาชิกที่มีบทบาทในรัฐสภา เป็นสำคัญ โครงสร้างของพรรค การเมืองในประเทศด้อยพัฒนา เหล่านี้จึงยังคงคลุมเครืออยู่มาก

#### จ. พัฒนาการของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองที่มีการเจริญเติบโต เช่นเดียวกับกับองค์กรอื่น ๆ ในทางการเมือง เป้าหมายสูงสุดของการพัฒนาพรรคการเมืองคือการทำให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง คือ สามารถใช้อำนาจในการบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีเสถียรภาพคือสามารถ ดำรงอยู่ได้ในทุกสถานการณ์ นั่นก็คือพรรคการเมืองจะต้องพัฒนาตนเองไปสู่การยอมรับว่า เป็นองค์กรที่จำเป็นและจะขาดเสียไม่ได้ในระบบการเมือง จนกลายเป็นสถาบันที่สำคัญของ การปกครอง เราเรียกขบวนการในการเจริญเติบโตของพรรคการเมืองนี้ว่า การพัฒนาไปสู่

## ความเป็นสถาบัน (Institutionalization)<sup>1</sup>

ลักษณะ ความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองนี้เกิดขึ้นตามกระบวนการที่จะพัฒนาตนเองของพรรคการเมือง โดยเริ่มแรกที่พรรคการเมืองเกิดขึ้นก็เนื่องจากมีการขยายตัวของความรู้สึกของประชาชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง พรรคการเมืองจึงเกิดขึ้นมาเพื่อรองรับความรู้สึกอันนี้และทำหน้าที่ประสานงานผลประโยชน์ในสังคมโดยเป็นตัวเชื่อมประสานระหว่างอำนาจปกครองกับประชาชน เข้าด้วยกัน ในขณะที่เดียวกันพรรคการเมืองก็จะเป็นตัวเร่งให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองขยายตัวมากขึ้น นอกจากนี้พรรคการเมืองก็ปรับปรุงตัวเองให้มีทางเลือกที่จะเอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองขึ้นหลายแบบหลายทางเพื่อที่จะให้พอเพียงกับความรู้สึกในการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นด้วย เช่น การเกิดกลุ่มต่าง ๆ ขึ้นมามากมายพรรคการเมืองก็ต้องมีนโยบายที่จะตอบสนองความต้องการของกลุ่มใหม่ ๆ นั้นด้วย เป็นต้น

ก่อนที่พรรคการเมืองจะก้าวหน้าไปสู่ระดับของความเป็นสถาบันนั้นจะต้องผ่านกระบวนการอื่น ๆ ก่อนตามลำดับขั้นดังต่อไปนี้

1) การแยกแยกเฉพาะบุคคล (Factionalism) ในระยะแรกของการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองบุคคลต่าง ๆ ที่มารวมตัวกันนั้นจะมีความระเอยหะยานสูง มักจะชอบอวดดีอวดเด่น แข่งขันกันตามความต้องการส่วนตัว เพราะการเข้ามาเป็นสมาชิกของพรรคในระยะแรกก็ส่วนมากเข้ามาโดยความสามารถส่วนตัว (สมาชิกพรรคในที่นี้หมายถึงสมาชิกพรรคที่เป็นผู้แทนราษฎร) ลักษณะภายในของพรรคการเมืองในระยะนี้จึงกระจัดกระจายกันอยู่

2) การเกาะกลุ่มหาพวก (Polarization) ต่อมาอีกระยะหนึ่ง หลังจากทีพรรคได้เผชิญปัญหาต่าง ๆ ในระบบก็จะเริ่มมีการรวมตัวกันโดยลักษณะทางผลประโยชน์ที่มีร่วมกัน และเพื่อต่อต้านคู่แข่งที่กำลังเกิดขึ้นมา โดยเฉพาะในวิกฤตการณ์ที่คุกคามโดยตรงอย่างรุนแรง เช่น ถ้าหากว่าพรรคนั้นเป็นพรรครัฐบาลก็รวมกันเพื่อที่จะต่อสู้กับฝ่ายค้าน เป็นต้น แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นก็ยังรวมตัวกันเพียงหลวม ๆ

---

<sup>1</sup>รายละเอียดดูใน, Samuel P. Huntington, Political Order in Changing Society (New Haven : Yale University Press, 1969), pp. 397-433.

3. การขยายพรรค (Expansion) เป็นผลมาจากการร่วมกันต่อสู้ทางการเมือง ในพรรคก็จะเริ่มสร้างองค์กรที่จะทำหน้าที่ต่าง ๆ เหล่านี้ มีการหาสมาชิกและความนิยมให้กว้างขวางมากขึ้นออกไป ทั้งนี้เพื่อที่จะสร้างพรรคของตนเองให้โดดเด่นขึ้นมาเหนือกลุ่มพลังอื่น ๆ

4. การยอมรับว่าเป็นสถาบัน (Institutionalization) เป็นลำดับสุดท้ายของกระบวนการในการพัฒนาการของพรรคการเมือง ในระดับนี้พรรคการเมืองจะเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปละยึดถือว่าเป็นสถาบันหลักในระบบการเมืองนั้น และเป็นจักรกลอันสำคัญที่สุดที่จะผลักดันให้ระบบนั้นเคลื่อนไหวไป โดยสภาพเช่นนี้พรรคการเมืองจะยากต่อการเสื่อมสลายและเป็นองค์กรที่มีเสถียรภาพอย่างแท้จริง

สำหรับสิ่งที่จะบ่งชี้ถึงลักษณะความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองนั้นมีองค์ประกอบอยู่ 4 ประการ คือ<sup>1</sup>

1.) ความสามารถในการปรับเปลี่ยนตนเอง (Adaptability) "องค์กรที่มีความยืดหยุ่นในการจัดองค์การและมีระเบียบวิธีปฏิบัติต่าง ๆ มากเท่าใดก็ยิ่งจะไปสู่ความเป็นสถาบันได้เร็วขึ้น" ตรงข้ามกับพรรคการเมืองที่มีลักษณะแข็งกร้าว ( Rigid ) ที่ต้องล้มสลายไปในเวลาอันรวดเร็ว เพราะไม่สามารถที่จะปรับตัวฝ่าฟันให้ทันวิกฤตต่าง ๆ ได้ ความสามารถของพรรคการเมืองในการปรับเปลี่ยนตัวเองให้รอดพ้นอันตรายในวิกฤตการณ์ทางการเมืองนี้ได้แก่

ก. อายุของพรรคการเมือง พรรคการเมืองที่มีอายุยืนยาวมากก็เพราะสามารถฝ่าฟันวิกฤตการณ์ต่าง ๆ มาได้โดยตลอดและมีโอกาสที่จะอยู่รอดต่อไปมากกว่าพรรคที่เกิดขึ้นใหม่

ข. ความราบรื่นในการสืบต่ออำนาจของผู้นำพรรค แสดงให้เห็นถึงความสามัคคีของสมาชิกและการตกลงกันด้วยดีที่ส่งผลให้การสืบช่วงอำนาจไม่มีปัญหา

ค. ได้รับการยอมรับจากประชาชนมาอย่างยั่งยืน โดยเหตุที่พรรคการเมืองนั้นสามารถปรับเปลี่ยนนโยบายให้ยืดหยุ่นไปตามสถานการณ์ที่ผันแปรไป และยึดกุมความนิยมมาได้โดยตลอด

<sup>1</sup>Ibid., pp. 12-24.

## 2.) ความซับซ้อนในองค์การของพรรค (Complexity) "องค์การใด

ที่มีโครงสร้างอันละเอียดอ่อนมากเท่าใดระดับของความ เป็นสถาบันก็มากเท่านั้น" ความซับซ้อนหรือความละเอียดอ่อนในโครงสร้างขององค์การพรรคการเมืองก็คือความหลากหลายในหน่วยงานของพรรค เช่นการมีสาขาพรรคมาก มีหน่วยปฏิบัติการทางการเมืองมาก ลำดับสายบังคับบัญชาที่รัดกุมชัดเจน มีระเบียบแบบแผนและวิธีปฏิบัติ ตลอดจนวินัยที่ทำให้สมาชิกพรรคสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องมือและเทคนิค ความรู้ที่จำเป็นครบถ้วนวิบุรณ มีหน่วยบริการต่าง ๆ หรือผู้อำนวยการที่จะรับใช้ให้การดำเนินงานของพรรคประสบผลสำเร็จ ที่สำคัญที่สุดบรรดาความหลากหลายซับซ้อนในหน่วยงานย่อยของพรรคเหล่านี้จะต้องดำเนินไปในแนวหรือกรอบเดียวกัน คือ ตามเป้าหมายทางการเมืองของพรรค และแม้จะมีความละเอียดอ่อนซับซ้อนเพียงใด แต่การปฏิบัติงานของบรรดาหน่วยย่อยขององค์การพรรคจะต้องมีความคล่องตัวพอควร แต่มีข้อที่น่าสังเกตอยู่ว่าในระบบการเมืองที่พรรคการเมือง เป็นพรรคแบบมวลชนมักจะมี ความคล่องตัวน้อยกว่าระบบการเมืองที่มีพรรคการเมืองแบบชนชั้น อย่างไรก็ตาม การที่พรรคสามารถบริหารงานไม่ได้ภายใต้องค์การอันซับซ้อนนี้ ก็ย่อมแสดงให้เห็นว่าพรรคมีระดับของความ เป็นสถาบันได้อย่างยิ่ง ตรงข้ามกับพรรคที่มีความเรียบง่าย (Simplicity) ที่มีแต่ความอ่อนแอ เนื่องจากขาดองค์กรย่อยที่จะช่วยแก้ไขปัญหาของพรรคการเมืองได้อย่างพอเพียง

## 3.) ความมีอิสระ (Autonomy) "องค์การที่มีอิสระในการคิด การกระทำ

การบริหาร สามารถควบคุมตนเองได้มากเท่าใด ก็จะมีความเป็นสถาบันมากเท่านั้น" ความเป็นอิสระของพรรคการเมืองสังเกตได้จากการไม่มีความผูกพันกับผลประโยชน์ของกลุ่มทางสังคม กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ พรรคการเมืองที่เป็นตัวแทนหรือประกอบด้วยบุคคลเฉพาะกลุ่มของกลุ่มทางสังคม เช่น ครอบครัว กรรมกร นักศึกษา นักธุรกิจ หรือทหารย่อมจะขาดอิสระที่จะทำงานได้อย่างกว้างขวาง หรือขาดความคล่องตัวอย่างยิ่งในการดำเนินบทบาททางการเมือง เนื่องจากต้องคอยระแวงระไวไม่ให้กระทบกระเทือนในอันที่จะทำให้ผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มต้องเสียหายไป

พรรคการเมืองใดที่ขาดความเป็นอิสระ กลุ่มต่าง ๆ ก็มีโอกาที่จะครอบงำพรรคการเมืองได้ง่ายขึ้น มีผลทำให้พรรคนั้นไม่สามารถคงอยู่และดำเนินทางสังคมใหม่ ๆ ได้ อิทธิพลที่ครอบงำพรรคการเมืองนั้นก็ ได้แก่ อิทธิพลทางการเงิน เช่นว่ามีคนหรือกลุ่มบุคคลมาให้เงินพรรคก็ต้องทำตามบุคคลเหล่านั้น เพราะจำเป็นต้องพึ่งพุนจากเขาหรืออิทธิพล

ทางความคิด เช่น ความเกรงกลัวในผู้มีอำนาจต้องเชื่อฟังและไม่กล้าขัดใจเขา หรือการ  
แสดงออกของพรรคแสดงออกในลักษณะ เข้าข้างกลุ่มหลังกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ อันขัด  
กับลักษณะในการประสานผลประโยชน์ของพรรคการเมือง ลักษณะนี้เรียกว่า "ลูกมือ"  
(Subordination) มิใช่พรรคการเมืองแต่ประการใด พรรคการเมืองที่มีอิสระย่อมจะ  
มีความคล่องตัวมากกว่าและสามารถยืนหยัดอยู่ได้ด้วยตัวของตัวเอง อันจะส่งผลให้พรรค  
การเมืองนั้น เป็นสถาบันที่ยอมรับนับถือ อันเป็นลักษณะของความ เป็นสถาบันที่สำคัญยิ่งอันหนึ่ง

4.) ความเป็นปึกแผ่น (Coherence) "องค์การที่มีความเป็นปึกแผ่น คือ  
สมาชิกมีน้ำหนึ่งใจเดียวกันมากเท่าใด ย่อมจะมีลักษณะของความ เป็นสถาบันมากเท่านั้น"  
ลักษณะความ เป็นปึกแผ่นนี้สัง เกตได้จาก เอกภาพทั้งในด้านแนวความคิดและพฤติกรรม  
แสดงออกในด้านการดำเนิน มหภาพทางการเมืองของสมาชิกในพรรค การช่วยเหลือเกื้อกูล  
กันและกัน ความร่วมมือในการทำงาน การยึดถือมติพรรคและนโยบายของพรรคร่วมกัน  
ทั้งนี้ความ เป็นปึกแผ่นนั้น เกิดขึ้นจากความ เป็นอิสระของพรรค เป็นสำคัญ คือ เมื่อพรรคมี  
ความเป็นตัวของตัวเอง แล้วก็ย่อมที่จะแยกตัวให้โดดเด่นได้ และด้วยการที่โดดเด่นขึ้นมา  
นี้ทำให้พรรคมีการรวมตัว เป็นกลุ่มก้อนไม่มีกระจัดกระจายไปทางใด และอีกอย่างหนึ่งก็คือ  
ระเบียบวินัยของพรรคที่ช่วยให้สมาชิกพรรคดำเนินไปในกรอบเดียวกัน

อนึ่ง ความ เป็นปึกแผ่นของพรรคการเมืองนั้นนับ เป็นสิ่งที่แสดงความ เป็นสถาบัน  
ที่สำคัญที่สุด เพราะถ้าหากพรรคมีความระส่ำระสาย (Disunity) แค่นี้แล้ว การที่  
พรรคจะผ่านพ้นวิกฤติต่าง ๆ หรือการที่พรรคจะปรับปรุงกลไกเพื่อการต่อสู้ในทางการเมือง  
หรือแม้กระทั่งความ เป็นอิสระในทางการเมืองก็จะบังเกิดขึ้นไม่ได้

โดยสรุป พรรคการเมืองที่สามารถพัฒนาถึงขั้นที่มีความ เป็นสถาบันอย่างสมบูรณ์แล้ว  
ก็จะ เป็นสถาบันที่ทรงอิทธิพลสูงสุดในระบบการเมือง เพราะสามารถกำหนดความเป็นไป  
ของระบบการเมืองทั้งระบบได้อย่าง เบ็ดเสร็จนับตั้งแต่การรวบรวมและนำเข้ามาซึ่งความ  
ต้องการของประชาชน การบริหารและปฏิบัติให้ได้ผลสมตามเป้าหมาย เพื่อตอบสนองต่อความ  
ต้องการเหล่านั้นรวมไปถึงการควบคุมกลไกต่าง ๆ ทุกขั้นตอนของระบบการเมือง และนี่ก็คือ  
จุดสุดยอดในพัฒนาการของพรรคการเมือง

## ลักษณะของคณาธิปไตยในพรรคการเมือง

### ก. ลักษณะของคณาธิปไตย

คณาธิปไตย (Oligarchy) เป็นศัพท์ทางการเมือง มาจากภาษากรีกโบราณ หมายถึงระบอบการปกครองที่ถูกรองงำโดยผู้มีอำนาจเพียง 2-3 คน ทั้งนี้อาจจะมีลักษณะการปกครองอื่น ๆ มีรูปแบบคล้าย ๆ คณาธิปไตย อาทิเช่น อำมาตยาธิปไตย (Aristocracy) ทรราชย์โดยคนกลุ่มน้อย (Tyranny by Minority) หรือเผด็จการภายในพรรคการเมือง (Party Dictatorship) แต่คณาธิปไตยมีความหมายกว้างขวางกว่า โดยดูเฉพาะแต่จำนวนของผู้มีอำนาจและลักษณะของการใช้อำนาจเท่านั้น ส่วนอำมาตยาธิปไตย ทรราชย์โดยคนกลุ่มน้อยและเผด็จการภายในพรรคการเมืองนั้น ยังแยกแยะลงไปในรายละเอียดด้วยว่าผู้ปกครองนั้นเป็นใคร และส่งผลกระทบ เกิดขึ้นตามมาด้วย คือ อำมาตยาธิปไตยนั้นผู้ปกครองคือชนชั้นนำที่ทรงคุณธรรม ผลจากการใช้อำนาจก็จะส่งผลดีต่อการปกครอง ส่วนทรราชย์โดยคนกลุ่มน้อยนั้นปกครองด้วยผู้ไร้คุณธรรม ผลที่เกิดขึ้นก็จะมีแต่ความเสื่อมทรามต่อการปกครองและเผด็จการภายในพรรคการเมืองนั้น ก็แล้วแต่ว่าผู้เผด็จการ เป็นคนดีหรือคนเลว ซึ่งผลที่ออกมา ก็จะเป็นไปตามการชี้นำของผู้นำนั้น ๆ นั่นเอง

ลักษณะที่สำคัญของคณาธิปไตยนั้นจะต้องประกอบด้วยสิ่งต่าง ๆ ต่อไปนี้ คือ <sup>1</sup>

ประการแรก คณาธิปไตยต้องมีผู้ทรงอำนาจที่มีจำนวนจำกัด หรือ เป็นกลุ่มคนกลุ่มหนึ่งประกอบด้วยคนจำนวนไม่มาก และกลุ่มคนคณะนี้นั้น เป็นผู้ที่มีอิทธิพลสูงสุด เหนือหมู่มวลชนสมาชิกอื่น ๆ ซึ่งสมาชิกอาจจะมิเท่าใดก็ได้จะต้องยอมรับ เชื่อฟัง

ประการที่สอง ลักษณะการใช้อำนาจของผู้ทรงอำนาจนี้มักจะไม่คำนึงถึงความปรารถนาหรือความต้องการของคนส่วนใหญ่ แต่จะตัดสินใจหรือดำเนินการใด ๆ ลงไปโดยถือ เหตุผลและความต้องการของผู้ทรงอำนาจ เหล่านี้ เป็นใหญ่โดยไม่ต้องรับฟังข้อ เสนอแนะหรือคำร้องขอของบรรดาสมาชิกแต่อย่างใด ผู้ทรงอำนาจสามารถตัดสินใจได้โดยพลการ และถือ เป็นที่สุดของการยุติปัญหาต่าง ๆ

<sup>1</sup> Edwin Seligman, Editor, Encyclopedia of the Social Science, Vol. XI. (New York : McMillan Co., 1950), p.436.

และประการที่สาม คณาธิปไตยสามารถเกิดขึ้นได้ทุกหนทุกแห่ง ไม่จำกัดเฉพาะแต่พรรคการเมือง แต่อาจจะเกิดในองค์กรทางศาสนา หรือบริษัทห้างร้าน ตลอดจนกลุ่มกิจกรรมและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ก็ได้ และไม่เฉพาะแต่ในทางการเมืองเท่านั้น คณาธิปไตยอาจจะมีปรากฏในรูปแบบทาง เศรษฐกิจและทางสังคมด้วยก็ได้อีก เช่นกัน

#### ๖. กฎเหล็กแห่งคณาธิปไตย

กฎเหล็กแห่งคณาธิปไตย (Iron Law of Oligarchy) เป็นข้อสรุปที่ใช้เรียกการค้นคว้าทฤษฎีทางการเมืองของ Robert Michels ซึ่ง Michels สรุปว่า "ที่ใดมีองค์กรที่นั่นมีคณาธิปไตย" เหตุที่ใช้คำว่า "กฎเหล็ก" นั้น น่าจะมีความหมายถึงข้อสรุปที่แน่นอนและมีความเด่นชัดจนไม่อาจจะแย้งได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกล่าวถึงความ เป็นคณาธิปไตยดังที่ได้อธิบายความหมายมาแล้ว เพราะว่าคณาธิปไตยหรือการครอบงำทางอำนาจโดยคนส่วนน้อยนี้ จะต้องมียุ่เสมอทุกสถานที่ที่มีการรวมกลุ่มกันของคนประหนึ่งว่าเป็นสภาพการณ์ที่ไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้ การเรียกว่า "กฎเหล็กแห่งคณาธิปไตย" จึง เป็นการแสดงความแข็งแกร่งของข้อสรุปดังกล่าวนี้

คณาธิปไตยที่เกิดขึ้นในองค์กรต่าง ๆ นั้น อุมิตีขึ้นอย่างมีลำดับขั้นตอน โดยเป็นสภาวะทางธรรมชาติของทุกองค์กรที่จะต้องดำเนินไปอย่างนั้น ลำดับขั้นตอนเหล่านี้คือ

ขั้นแรก ด้วยเหตุที่องค์กรนั้นประกอบด้วยคนจำนวนมาก การที่สมาชิกทุกคนจะเข้าไปมีอำนาจในการปกครองตนเองนั้นจึง เป็นเรื่องยุ่งยาก ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมอบหมายให้องค์กรหรือหน่วยงานอื่นหนึ่งขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ในการปกครององค์กรนี้

ขั้นต่อมา องค์กรที่เข้ามาปกครององค์กรนี้อาจจะประกอบด้วยบุคคลจากหลาย ๆ ฝ่าย แต่แท้ที่จริงแล้วอำนาจในการปกครองจะตกอยู่กับคนเพียงไม่กี่คนที่เรียกว่า "ผู้นำ"

ขั้นต่อไป "ผู้นำ" หรือผู้มีอำนาจจำนวนน้อยนี้จะดำเนินการทั้งปวงเพื่อใช้อำนาจในการปกครองแทนคนจำนวนมากตามที่ได้รับมอบหมายมาและถือ เป็น เอกสิทธิ์ที่จะกำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ในการปกครองขึ้นมาได้ตามใจ เพราะถือว่าสมาชิกได้มอบหมายอำนาจในการปกครองให้แก่พวกตนแล้ว

ขั้นสุดท้าย ผู้ปกครองคณะนี้ในที่สุดก็จะมีแนวโน้มที่จะเพิ่มพูนอำนาจมากขึ้นเรื่อย ๆ และในขณะที่เดียวกันก็จะพยายามรักษาอำนาจนั้นให้คงอยู่กับคนตลอดไป ยิ่งกว่านั้นการใช้ อำนาจยังมีแนวโน้มที่จะรักษาผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าผลประโยชน์ขององค์กร



จากที่กล่าวมาเป็นลำดับนี้ ทำให้เราสามารถสรุปลักษณะสำคัญของ "กฎเหล็กแห่งคณาธิปไตย" ได้ว่า <sup>1</sup>

1. "สังคม" ต้องการ "องค์กร" ในการปกครอง
2. "องค์กร" ต้องการ "ความเป็นผู้นำ"
3. "ผู้นำ" จะกลายเป็น "คณาธิปไตย"
4. "คณาธิปไตย" จะกลายเป็น "ผู้เห็นแก่ตัว"

ด้วยเหตุนี้ Michels จึงสรุปว่า "ผู้หยุดยั้งองค์การคือพูดว่าคณาธิปไตย" และในแง่ที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองนั้น "พรรคการเมืองก็คือองค์การซึ่งก่อให้เกิดการครอบงำจากผู้ที่ได้รับเลือกเหนือผู้ที่เลือกจากผู้ที่ได้รับอาณัติเหนือผู้มอบหมาย และจากตัวแทนเหนือผู้ที่มอบสิทธิ์นั้นให้" <sup>2</sup> พรรคการเมืองจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงความเป็นคณาธิปไตยไปได้ด้วยเช่นกัน

#### ก. คณาธิปไตยในองค์การ

ดังที่ได้อธิบายมาแล้วว่าคณาธิปไตยเป็นปรากฏการณ์สำคัญในองค์การต่อไปนี้จะได้อธิบายถึงกำเนิดและพัฒนาและพัฒนาการของคณาธิปไตยในรายละเอียดต่อไป โดยอาศัยข้อสรุปจากการศึกษาของ Rober Michels อันมีประเด็นที่ควรกล่าวถึงดังต่อไปนี้

1. การก่อเกิดของ "ผู้นำ" ผู้นำคือชนชั้นที่มีอำนาจในการปกครองในองค์การ ส่วนผู้ที่อำนาจน้อยกว่าและอยู่ภายใต้การปกครองดูแลของผู้นำ เรียกว่าสมาชิกขององค์การ แต่เดิมนั้นผู้นำก็คือสมาชิกคนหนึ่ง ในองค์การเท่านั้นเอง แต่ด้วยหน้าที่และความรับผิดชอบอันหนักอึ้งกว่า อันเป็นผลมาจากการมอบหมายจากสมาชิกและองค์การจึงทำให้ยอมรับกันว่าเป็นผู้ที่อยู่ในฐานะผู้นำ แรงผลักดันที่ก่อให้เกิด "ผู้นำ" ในองค์การ น่าจะเกิดจากมูลเหตุ 3 ประการด้วยกันดังต่อไปนี้ คือ

<sup>1</sup> จรูญ สุภาพ, สารานุกรมรัฐศาสตร์ (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิชย์, 2518), หน้า 190.

<sup>2</sup> Robert Michels, Political Parties (New York : MacMillan Co., 1962), p.365.

1.1 ธรรมชาติขององค์การ ด้วยเหตุที่องค์การประกอบด้วยคนจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องมีการจัดระเบียบวางแผนควบคุมบังคับบัญชา เพื่อให้การอยู่ร่วมกันดำเนินไปได้อย่างเป็นระเบียบเรียบร้อย หลักหนึ่งของการจัดองค์การก็คือ ระบบลำดับชั้นของการบังคับบัญชา ( Hierachy ) ด้วยเหตุนี้คนที่อยู่บนยอดของสายการบังคับบัญชาจึงอยู่ในฐานะของผู้นำโดยปริยาย

1.2 คุณสมบัติอันเหนือกว่าของผู้นำ คุณสมบัติอันนี้เป็นผลมาจากฐานะพิเศษของผู้นำเอง คือในฐานะแรกที่เป็นผู้อยู่ในระดับสูงขององค์การ และอีกฐานะหนึ่งด้วยความสามารถส่วนตัวของผู้นำเอง สิ่งเหล่านี้รวมกันเรียกว่า "สินทรัพย์แห่งอำนาจ" ( Power Asset ) ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

- ก. ผู้นำมีข้อมูลมากกว่าจึงทำให้มีความรู้ความสามารถเหนือกว่า
- ข. ผู้นำเป็นผู้ควบคุมการติดต่อสื่อสารอย่างเป็นทางการทั้งหมดในองค์การจึงทำให้รู้ความเคลื่อนไหวทุกอย่างในองค์การ
- ค. ผู้นำมักจะเป็นผู้ถูกศรัทธาในองค์การมานาน จนมีความชำนาญเหนือคนอื่น ๆ

1.3 ความต้องการของสมาชิก โดยธรรมชาติที่คนเรามีความแตกต่างกันในองค์การอันเป็นที่รวมของคนจำนวนมาก จึงมีทั้งคนที่กระฉับกระเฉงและฉลาดกับคนที่หัวอ่อนและเฉื่อยชา คนที่ฉลาดและกระฉับหรือร้อนกว่าจะได้รับการส่งเสริมให้เป็นตัวแทนจากบรรดาผู้ที่ต้องการให้คนอื่นออกแสดงบทบาทแทนตัว ผู้ที่รับมอบหมายไป เป็นตัวแทนนั้นจึงเท่ากับว่าได้รับมอบหมายสิทธิ์พิเศษจากมวลสมาชิกให้มีอำนาจและหน้าที่พิเศษเหนือสมาชิกคนอื่น ๆ คือ เป็นผู้นำของเหล่าสมาชิคนั้นเอง

2. การครอบงำทางอำนาจ การที่อำนาจของผู้นำได้เพิ่มพูนมากขึ้นเรื่อย ๆ และคงรักษาไว้อยู่กับตัวผู้นำเสมอมาก็ด้วยสาเหตุ 3 ประการเช่นกัน คือ

2.1 ความประสงค์ของสมาชิก ได้แก่ความประสงค์ที่จะให้องค์การของตนมีความเข้มแข็ง เพราะจะต้องแข่งขันและต่อสู้กับองค์การอื่น ๆ ที่เป็นคู่แข่งชั้นกับองค์การของตน จึงจำเป็นต้องค้นหาผู้นำที่มีความสามารถมากที่สุด มีความชาญฉลาด กล้าหาญ และเด็ดเดี่ยว เข้มแข็ง เป็นที่พึ่งของสมาชิกที่จะผลักดันให้องค์การของตนโดดเด่นในระดับที่สมาชิกพอใจ

2.2 ความสามารถของผู้นำ โดยปกติผู้นำจะเป็นนักคิด นักพูดที่เหนือกว่าคนอื่น ๆ อยู่แล้ว และเมื่อมาอยู่ในฐานะผู้ควบคุมองค์การก็ย่อมจะสร้างสรรค์ให้องค์การมีความเข้มแข็งยิ่ง ๆ ขึ้น สิ่งหนึ่งที่ผู้นำกระทำก็คือการวางแผนปฏิบัติ เช่น กฎระเบียบ ข้อบังคับที่จะปฏิบัติร่วมกันของสมาชิก อันส่งผลให้ผู้นำมีอำนาจ เข้มแข็งมากขึ้น และด้วยการยอมรับ เชื่อฟังของสมาชิกฐานะของผู้นำก็จะมี เสถียรภาพมากขึ้น

2.3 ความอยู่รอดอย่างมีศักดิ์ศรีขององค์การ แน่นอนว่าองค์การที่มีความเข้มแข็ง จำ เป็นจะต้องประกอบไปด้วยผู้นำที่สามารถและสมาชิกที่สมัครสมานสามัคคี เพราะองค์การจะต้องพัฒนาตนเองให้ เป็นองค์การที่ได้รับการกล่าวขานถึงความสำเร็จและความรุ่งเรืองขององค์การแก่สาธารณชนโดยทั่วไป การเพิ่มพูนอำนาจให้แก่ผู้นำ เป็นหนทางหนึ่งที่จะทำให้องค์การสามารถดำเนินการได้อย่างเด็ดขาดรวดเร็ว และการให้ความเคารพ เชื่อฟัง และสนับสนุนผู้นำจากมวลสมาชิกก็จะทำให้องค์การมีกำลังมากยิ่งขึ้น

3. ผลจากการครอบงำของอำนาจ การที่มีคณาธิปไตยหรือผู้มีอำนาจจำนวนน้อยสามารถควบคุมบังคับบัญชาขององค์การอยู่เสมอ ๆ นี้ มีทั้งผลดีและผลเสียแก่องค์การ คือ

ในด้านผลดีนั้น คณาธิปไตยจะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการดำเนินการขององค์การ ถ้าหากผู้มีอำนาจนั้นใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ขององค์การโดยส่วนรวมหรือพึงเสียและความต้องการของมวลสมาชิกเป็นหลัก ก็จะต้องมีลักษณะของผู้นำที่เป็นตัวแทนอย่างแท้จริง

ในทางตรงกันข้าม ถ้าผู้นำใช้อำนาจแบบคณาธิปไตยนี้ในการที่จะกอบโกยผลประโยชน์และอิทธิพลส่วนตัว ผู้เดือดร้อนมากที่สุดก็คือสมาชิกในองค์การและจะหาองค์การหายหน้าได้ในที่สุด ผู้นำแบบนี้ก็คือทรราชย์นั่นเอง

#### พรรคการเมืองกับความ เป็นคณาธิปไตย

ในฐานะที่พรรคการเมือง เป็นองค์การอันหนึ่งในทางการเมืองและมีคนจำนวนมากมารวมกัน โดยหลักการแล้วบุคคลเหล่านี้ล้วนแต่มีอุดมการณ์ในแนวเดียวกัน อย่างไรก็ตาม พรรคการเมืองก็ต้องการผู้นำ ในระบบประชาธิปไตยนั้นผู้นำก็ต้องมีผู้สนับสนุนมากพอถึงจะมีอำนาจบังคับบัญชาของพรรคการเมืองนี้ได้ การมอบสิทธิพิเศษทางอำนาจแก่ผู้นำก็จะมีอำนาจเหนือกว่ามวลสมาชิกอื่น ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อย่างน้อยก็ได้แก่บรรดาผู้มีตำแหน่งสำคัญ ๆ ของพรรค และการปกครองคือคนเพียงกลุ่มน้อยนี้มีอำนาจก็คือลักษณะของคณาธิปไตยนั่นเอง

คณาธิปไตยมีทั้งผลดีและผลเสียต่อองค์การ ในระบบพรรคการเมืองผลดีที่เกิดขึ้นจากการที่มีคณาธิปไตยอยู่ในพรรคก็คือ ความโดดเด่นของพรรคที่ได้ผู้นำที่มีอำนาจบารมีสูง การดูจุดยืน แนวอุดมการณ์หรือบทบาทที่จะดำเนินไปของพรรคก็เห็นได้สะดวกโดยดูจากพฤติกรรมของกลุ่มผู้นำเหล่านี้ในพรรค และอำนาจครอบงำพรรคนี้หากจะระดมสมาชิกเพื่อให้โน้มน้าวไปในทิศทางต่าง ๆ ก็ย่อมทำได้สะดวกเป็นผลดีต่อการบริหารงานของพรรค : ประสิทธิภาพที่จะเกิดขึ้นก็มีมาก ในด้านผลเสียนั้น การที่มีบุคคลเพียงกลุ่มเดียวกุมอำนาจอยู่เป็นเวลานาน ๆ หรือมีการจำกัดอำนาจอยู่ในเฉพาะพรรคพวกของคน ก็จะทำให้ความยืดหยุ่นมาสู่มวลชนที่ต้องการจะขึ้นมามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจนั้นบ้าง อันจะก่อให้เกิดความระส่ำระสายและแตกแยกในพรรค : จนถึงเป็นอันตรายต่อระบบการเมืองทั้งระบบได้

การศึกษาพรรคการเมืองในแง่ของความ เป็นคณาธิปไตยจึงมีความมุ่งหวังที่จะชี้ให้เห็นถึงสภาพความเป็นไปของคณาธิปไตยในพรรคการเมือง นับแต่กำเนิดพัฒนาการและการส่งผลของคณาธิปไตยนั้นต่อระบบพรรคการเมือง เพื่อที่จะแยกแยะผลดีจากคณาธิปไตยนั้นมาใช้ให้เป็นประโยชน์และระมัดระวังผลเสียที่อาจจะเกิดขึ้นได้ อย่างน้อยการศึกษานี้ก็เป็นตัวอย่างหนึ่งที่จะนำไปสู่ความเข้าใจเหล่านั้น ซึ่งพรรคการเมืองอื่น ๆ ในระบบการเมืองของไทยก็คงประสบปัญหา เช่น เดียวกันมิใช่เฉพาะพรรคกิจสังคม เท่านั้น

ศูนย์วิทยพัชรากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย