

พรรคการเมือง

คำนำ

หากระบบการเมือง หมายถึงระบบของความสัมพันธ์ใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรร สิ่งที่มีคุณค่าต่างๆ เพื่อสังคมโดยมีอำนาจรองรับการบังคับให้ปฏิบัติตาม (พฤกษิสาณ ชุมพล 2531: 19) ด้วยความเชื่อพื้นฐานเกี่ยวกับอำนาจของเหตุผลที่บุคคลจะสามารถแยกแยะ พิจารณา และตัดสินใจได้ด้วยตนเอง เมื่อได้รับข้อมูลที่แท้จริงเพียงพอ ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย จึงน่าจะได้แก่ระบบของความสัมพันธ์ใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าต่างๆ เพื่อสังคม โดยส่วนรวม กล่าวคือเพื่อทุกคนในสังคม โดยที่สิ่งที่มีคุณค่าดังกล่าว เป็นสิ่งที่ตรงกับความต้องการ ของแต่ละบุคคล และอำนาจที่รองรับการบังคับให้ปฏิบัติตามก็เกิดจากการยินยอมของมนุษย์ที่มาอยู่ ร่วมกันเป็นสังคมการเมือง และกล่าวได้ว่าเป็นอำนาจของประชาชนทุกคน ซึ่งการใช้อำนาจนี้ก็ เป็นไปโดยประชาชนอีกเช่นกัน ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนเองคือผู้รู้จักความต้องการของตนได้ดีที่สุด

จากความเชื่อของประชาธิปไตยที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นในตอนที่ว่าด้วยประชาธิปไตย สังคมการเมืองเกิดจากความต้องการให้มีอำนาจกลางซึ่งเป็นอำนาจเด็ดขาดสูงสุดอำนาจดังกล่าว นี้เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อการปกป้องเสรีภาพของบุคคลในเรื่องชีวิตส่วนตัวอันไม่มีผลกระทบต่อผู้อื่น และเพื่อดูแลการใช้เสรีภาพของบุคคลในเรื่องที่มีผลกระทบต่อผู้อื่น หรืออาจกล่าวได้ว่าอำนาจกลาง เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้การใช้เสรีภาพของแต่ละบุคคล เป็นไปอย่างยุติธรรมและราบรื่นไม่เกิด สภาวะการประหัตประหารซึ่งกันและกัน อันจักนำไปสู่ประโยชน์สุขมากที่สุดต่อคนจำนวนมากที่สุด เพื่อจุดมุ่งหมายของการเกิดสังคมการเมือง และอำนาจกลางคือประโยชน์สุขมากที่สุดต่อคน จำนวนมากที่สุด การดำเนินการของสังคมการเมืองและการใช้อำนาจกลางจึงจักต้องสอดคล้อง กับจุดมุ่งหมายดังกล่าวด้วย กล่าวคือจักต้องมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขมากที่สุดต่อคนจำนวนมากที่สุด

ในการจะบรรลุถึงเป้าหมายหนึ่งๆ ได้นั้น การจัดวางระบบการปฏิบัตินับว่าเป็นเรื่อง สำคัญแต่อย่างไรก็ตาม นอกจากระบบระเบียบแล้ว ตัวผู้ปฏิบัติภายใต้ระบบระเบียบก็มีความสำคัญ มากเช่นกัน กล่าวคือ ประการแรก ลำพังแต่เพียงระบบไม่มีผู้ปฏิบัติ นั้น เป้าหมายที่ประสงค์ก็จะ

เกิดขึ้นจริงไม่ได้ ประการต่อมา ผู้ปฏิบัติจะต้องปฏิบัติภารกิจหน้าที่ที่มีต่อเป้าหมายซึ่งเท่ากับเป็นการดำเนินการไปในวิถีทางที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่พึงประสงค์ มิได้ดำเนินการออกนอกเส้นทางระบบระเบียบนั้นสามารถเป็นกรอบการปฏิบัติของผู้ปฏิบัติ ให้ผู้ปฏิบัติดำเนินการไปสู่เป้าหมาย แต่ความสามารถดังกล่าวนี้เป็นความสามารถที่มีขีดจำกัด ดังนั้นตัวผู้ปฏิบัติภายใต้กรอบระบบระเบียบก็มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือการบรรลุถึงเป้าหมายเช่นกัน และเพื่อให้เกิดความแน่ใจว่าผู้ปฏิบัติภารกิจได้ดำเนินการไปในทิศทางที่ต้องการ ผู้ที่กระทำหน้าที่ตรวจสอบ ควบคุมผลักดันจึงเป็นอีกผู้หนึ่งที่มีความสำคัญ

เมื่อเป้าหมายของระบอบประชาธิปไตยคือการปกครองเพื่อประชาชนส่วนรวม เพื่อให้เป้าหมายบรรลุต้องมีการปกป้องเสรีภาพส่วนบุคคล และมีการดูแลการใช้เสรีภาพที่จะส่งผลกระทบต่อผู้อื่น นั่นคือจะต้องมีการวางแผนการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขมากที่สุดแก่คนจำนวนมากที่สุด และจะต้องมีการแผนการดังกล่าวไปปฏิบัติให้เกิดผลขึ้นจริง สำหรับผู้ที่ทำหน้าที่ดำเนินการ และผู้ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ ควบคุม ผลักดัน การดำเนินการนั้น ด้วยอิทธิพลความเชื่อปัจเจกบุคคลนิยม ในระบอบประชาธิปไตยประชาชนทุกคนจึงเป็นผู้มีอำนาจกระทำหน้าที่เหล่านี้

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากความเป็นจริงในโลกปัจจุบัน ประเทศทุกประเทศมีประชาชนจำนวนมากมีพื้นที่กว้างขวาง อีกทั้งมีกิจกรรมที่ต้องการการตัดสินใจที่มากมายและซับซ้อน จึงทำให้ประชาชนไม่สามารถกระทำหน้าที่บางอย่างได้โดยตรง ดังนั้นการมีตัวแทนของประชาชนจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ และระบบตัวแทน (system of representation) จึงถูกนำมาใช้เป็นกลไกทางการเมือง

การได้มาซึ่งตัวแทนของประชาชนสำหรับระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีหรือแบบเปิดนั้น องค์กร กลุ่ม หรือบุคคลต่างๆ จะสามารถแข่งขันกันได้อย่างเต็มที่และปลอดภัย ในอันที่จะชักจูงหรือ เชื้อเชิญให้ผู้อื่นเห็นด้วยกับความคิดตนเพื่อจะได้สนับสนุนตนให้เข้าไปใช้อำนาจทางการเมืองแทนประชาชนในฐานะตัวแทนของประชาชนโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง (กนก วงษ์ตระหง่าน 2526: 52) ดังนั้นอำนาจของผู้แทนประชาชนจึงเป็นอำนาจที่ประชาชนมอบหมายให้ ขอบเขตการใช้อำนาจจึงจำกัดอยู่ที่เจตนารมณ์ของประชาชน ผู้แทนไม่อาจปฏิบัติเกินไปกว่าเจตนารมณ์ของประชาชน นั่นคือไม่อาจปฏิบัติสิ่งที่อยู่นอกเหนืออำนาจที่ได้รับมอบหมายจากประชาชน ดังนั้นเมื่อประโยชน์ส่วนรวมคือเป้าหมายของประชาธิปไตย และเมื่อผู้แทนรู้ถึงเจตนารมณ์ของประชาชนส่วนรวมและผู้แทนดังกล่าวสามารถนำแผนการหรือนโยบายตามเจตนารมณ์ของประชาชนไปปฏิบัติได้เกิดขึ้นได้จริง จึงเท่ากับเป็นการใช้อำนาจอย่างชอบธรรม และเท่ากับผู้แทนสามารถทำให้

เกิดความชอบธรรมในผลลัพธ์หรือเป้าหมายได้\*

อย่างไรก็ตามเกี่ยวกับเรื่องตัวแทนกับมติทั้ง 2 มติของประชาธิปไตยคือมติที่เป็นเป้าหมายได้แก่ประโยชน์สุขส่วนรวม และมติที่เป็นกระบวนการได้แก่ การที่ประชาชนสามารถเลือกให้ การใช้อำนาจเป็นไปตามเจตนารมณ์ของตนหรือการที่ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทาง การปฏิบัติและการควบคุมผลักดันตรวจสอบนั้น บัณฑิตบุคคลโดยลำพังไม่สามารถมีคุณสมบัติแห่งการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้ครบทั้ง 2 มติ กล่าวคือบัณฑิตบุคคลเพียงลำพังไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามขั้นตอนหรือกระบวนการได้ เพราะภายใต้กระบวนการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของประชาธิปไตย จะต้องมียุติบุคคลอื่นๆ อีกที่จะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องรับรู้ ควบคุม ตรวจสอบ วิจารณ์เกี่ยวกับประเด็นนี้ในประชาธิปไตยยุคใหม่ต่างมีการยอมรับกันว่า สถาบันทางการเมืองที่จะทำหน้าที่ด้วยเงื่อนไขทั้งสองนี้ได้คือพรรคการเมือง ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า ประชาธิปไตยยุคใหม่เป็นประชาธิปไตยโดยพรรคการเมือง เพราะพรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองทำให้นามธรรมของประชาธิปไตยเป็นรูปธรรมขึ้นมา (กนก วงษ์ตระหง่าน 2536: 293-295)

#### ความหมายพรรคการเมือง

การศึกษาพรรคการเมืองเป็นวิวัฒนาการจากการศึกษาวิชารัฐศาสตร์ในสังคมตะวันตก ที่มุ่งศึกษาถึงลักษณะและความสำคัญของพรรคการเมืองที่แตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ของนักวิชาการแต่ละคน ความหมายของพรรคการเมืองจึงถูกกำหนดโดยวิธีการศึกษาที่แตกต่างกัน (ปริญา โปธิสัถย์ 2535: 14)

---

\*อย่างไรก็ตามเมื่อประชาชนคือผู้ที่รู้ถึงความต้องการของตนเองได้ดีที่สุด โดยที่ไม่มีผู้ใดที่สามารถบอกความต้องการทั้งหมดของประชาชนได้นอกจากประชาชนเองแผนการหรือนโยบายที่จักนำไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขส่วนรวมนั้น จึงยังคงจะต้องเป็นแผนการของประชาชน คือประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดและเลือกแผนการ เพื่อให้แผนการหรือนโยบายนั้นสามารถนำไปสู่ผลลัพธ์ตามความต้องการของประชาชนส่วนรวมได้จริง

กนก วงษ์ตระหง่าน (2536: 34-36) ได้จัดกลุ่มความหมายของพรรคการเมืองเป็น 3 กลุ่มตามการเน้นความหมายของพรรคการเมืองตามจุดมุ่งหมายของการศึกษานั้นๆ ไว้ดังต่อไปนี้

1. ความหมายของพรรคการเมืองในเชิงอุดมการณ์
2. ความหมายของพรรคการเมืองในเชิงโครงสร้าง
3. ความหมายของพรรคการเมืองในเชิงหน้าที่

ความหมายของพรรคการเมืองในเชิงอุดมการณ์ พรรคการเมืองคือการรวมตัวของปัจเจกบุคคลโดยมีความคิด ความเชื่อ หลักการหรืออุดมคติ (อาจเรียกโดยรวมว่าอุดมการณ์) ร่วมกัน ที่พวกเราต้องการจะผลักดันให้เกิดผลในทางปฏิบัติผ่านกลไกหรือระบบการแข่งขันทางการเมืองที่เปิดให้ สิ่งเหล่านี้สะท้อนถึงระบบคุณค่าที่บรรดาสมาชิกพรรคการเมืองยึดถือร่วมกัน และมุ่งจะผลักดันให้เป็นจริงขึ้นมา นั่นหมายความว่า อุดมการณ์เป็นแรงยึดเหนี่ยวปัจเจกบุคคลต่างๆ เข้าด้วยกันภายในพรรคการเมือง และร่วมมือกันดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่อุดมการณ์พรรคกำหนดไว้ ดังนั้นจุดหมายปลายทางตามอุดมการณ์ของพรรคจึงเป็นหัวใจสำคัญของพรรคที่สมาชิกพรรคจะต้องยึดมั่นและใช้เป็นหลักกำหนดบทบาทหรือกิจกรรมของตน นอกจากนี้อุดมการณ์ดังกล่าวยังมีส่วนในการหล่อหลอมและกำหนดแบบแผนหรือวิธีการดำเนินชีวิตหรือพฤติกรรมของสมาชิกพรรคด้วย นั่นหมายความว่า เมื่ออุดมการณ์ของพรรคเปลี่ยนแปลงไปย่อมจะส่งผลกระทบต่อการคงอยู่หรือกิจกรรมตลอดจนบทบาทของพรรคอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และถ้าเกิดการเปลี่ยนแปลงของอุดมการณ์อย่างรุนแรงอาจจะส่งผลกระทบต่อขั้นแตกแยกภายในพรรคหรือการสิ้นสุดของพรรคได้ โดยเฉพาะในกรณีที่พรรคมีอุดมการณ์ที่ลึกลับ การศึกษาพรรคการเมืองในเชิงนี้จะให้ความสำคัญต่อคำถามว่าอุดมการณ์ของพรรคการเมืองเป็นอย่างไร การยึดมั่นและการใช้อุดมการณ์ของพรรคมีลักษณะหรืออยู่ในรูปใด ความต่อเนื่องของอุดมการณ์หรือการปรับเปลี่ยนอุดมการณ์เป็นอย่างไร พื้นฐานของคุณค่าหรือความคิดหรือหลักการที่รองรับอุดมการณ์เป็นอย่างไร เป็นต้น การศึกษาพรรคการเมืองในเชิงอุดมการณ์นี้ เช่น การศึกษาของ Carl J. Friedrich, Leslie Lipson, Edmund Burke, และที่กล่าวถึงกันอย่างมากคือการศึกษเกี่ยวกับพรรคคอมมิวนิสต์ ของ V.I. Lenin

ความหมายของพรรคการเมืองในเชิงโครงสร้าง พรรคการเมืองหมายถึงกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันเป็นองค์การ สถาบัน หรือสมาคมทางการเมืองที่มีการจัดโครงสร้างภายในเพื่อการมีบทบาทหรือแข่งขันทางการเมืองให้ได้มาซึ่งอำนาจการบริหารประเทศ พรรคการเมืองในความหมายนี้จะเน้นที่ความเป็นองค์การทางการเมือง (political organization) การที่

ให้ความสำคัญที่ความเป็นองค์การที่สะท้อนให้เห็นถึงจุดมุ่งหมายของการนิยามความหมายของพรรคการเมืองว่าการศึกษาที่ต้องการศึกษารอบคอบภายในพรรค โครงสร้างหรือการจัดองค์การกลไกการทำงานของพรรค กฎระเบียบข้อบังคับพรรค โครงสร้างอำนาจ (การรวมอำนาจ และการกระจายอำนาจ) ภาวะผู้นำของพรรคจนถึงระบบการบริหารและการตัดสินใจของพรรค การคงอยู่อย่างต่อเนื่องของประเด็นที่เกี่ยวกับโครงสร้างและการจัดองค์การของพรรคการเมืองนี้สะท้อนถึงความเป็นสถาบัน (institutionalization) ที่พรรคการเมืองจะต้องสร้างให้เกิดขึ้น นั้นหมายความว่านิยามของพรรคการเมืองในเชิงโครงสร้างสะท้อนให้เห็นถึงวิธีการศึกษาพรรคการเมือง คือศึกษาบทบาทหรือการต่อสู้ทางการเมืองของพรรคการเมืองผ่านโครงสร้างและการจัดองค์การของพรรค กล่าวคือลักษณะ โครงสร้างและการจัดองค์การของพรรคการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดลักษณะของบทบาททางการเมืองของพรรค การศึกษาของ Maurice Duverger และ Robert Michels เป็นตัวอย่างของการศึกษาพรรคการเมืองในเชิงนี้ บุคคลทั้งสองเมื่อนิยามความหมายของพรรคการเมืองก็จะกล่าวถึงความหมายของพรรคการเมืองในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างและการจัดองค์การเป็นสำคัญ

ความหมายของพรรคการเมืองในเชิงหน้าที่ พรรคการเมืองหมายถึงการรวมตัวของกลุ่มบุคคลอย่างเป็นอิสระเพื่อสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งและแข่งขันในการเลือกตั้ง โดยมุ่งที่จะควบคุมและใช้อำนาจการบริหารของรัฐบาลเพื่อให้สามารถใช้สิทธิอำนาจและได้ผลประโยชน์ตามจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ ความหมายของพรรคการเมืองนี้ให้ความสำคัญกับหน้าที่ที่พรรคการเมืองกระทำ หน้าที่ที่พรรคการเมืองกระทำโดยพื้นฐานเกี่ยวข้องกับหน้าที่การแข่งขันเลือกตั้งและการบริหารประเทศเพื่อที่จะให้สามารถแข่งขันในการเลือกตั้งและบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล พรรคการเมืองจะต้องทำหน้าที่อื่นๆ จำนวนมาก เช่นมีหน้าที่เป็นกลไกเชื่อมบุคคลต่างๆ เข้าด้วยกันเพื่อสนับสนุนพรรค หรือ มีหน้าที่ประสานความเข้าใจหรือปรับผลประโยชน์ของบุคคล (กลุ่มบุคคล) ที่แตกต่างกันเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ร่วมกันและสามารถดำรงอยู่ร่วมกันได้ หรือพรรคมีหน้าที่สร้างและผลักดันโครงการหรือแผนงานต่างๆ ให้เกิดผลจริง หรือมีหน้าที่ให้ความรู้ความเข้าใจทางการเมืองแก่ประชาชนเพื่อสร้างสำนึกการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้แก่ประชาชน เป็นต้น การศึกษาพรรคการเมืองในความหมายเชิงนี้ปรากฏให้เห็นจำนวนมาก เช่น Sigmund Neumann, Austin Ranney, Willmore Kendall, William Goodman เป็นต้น การศึกษาเรื่องพรรคการเมืองที่จะนิยามความหมายของพรรคการเมืองในเชิงนี้จะมีจุดมุ่งหมายของการศึกษาที่หน้าที่หรือบทบาทต่างๆ ที่พรรคการเมืองกระทำเป็นสำคัญ สำหรับลักษณะ

ของพรรคการเมืองในด้านอื่นๆ เช่น โครงสร้างหรือการจัดองค์กรจะเป็นเรื่องรองเพื่อประกอบ การอธิบายหน้าที่ของพรรคการเมืองเท่านั้น

จากกลุ่มความหมายของพรรคการเมืองทั้ง 3 ลักษณะนี้ จะเห็นได้ว่าพรรคการเมือง ถูกมองหรืออธิบายจากแง่มุมที่ต่างกัน จึงกล่าวได้ว่าด้วยจุดมุ่งหมายของการศึกษาที่แตกต่างกันจึง เกิดความหมายของพรรคการเมืองที่แตกต่างกัน

ในเรื่องของความหมายของพรรคการเมืองนั้น สิ่งที่น่าสนใจนอกจากจะเป็นเรื่องของ จุดมุ่งหมายของผู้ที่กำหนดความหมาย เรื่องของจุดมุ่งหมายของพรรคการเมืองก็มีความน่าสนใจ ไม่น้อย ทั้งนี้จากกล่าวได้ว่าจุดมุ่งหมายของพรรคการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดความหมาย ของพรรคการเมือง พรรคการเมืองย่อมมีจุดมุ่งหมายของตนเอง ความหมายของพรรคการเมือง ถูกกำหนดโดยจุดมุ่งหมายของการจัดตั้งพรรคการเมือง ดังนั้นความหมายของพรรคการเมืองจึง สัมพันธ์กับการเกิดของพรรคการเมือง ด้วยจุดกำเนิดของพรรคการเมืองมีเป้าหมาย จึงทำให้ พรรคการเมืองถูกสร้างหรือกำหนดให้มีโครงสร้างและระบบขององค์การที่คงสามารถปฏิบัติ การกิจให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการและกิจกรรมหรือการดำเนินการทางการเมืองของพรรคจะเป็น ไปในทิศทางที่จะนำไปสู่การบรรลุถึงเป้าหมาย นั่นหมายความว่าลักษณะของโครงสร้างและ ระบบตลอดจนการดำเนินการของพรรคการเมืองย่อมเอื้ออำนวยต่อเป้าหมายของพรรค

### ความสำคัญของพรรคการเมือง

ทฤษฎีเชิงหน้าที่ (functional theory) อธิบายว่า ความสำคัญขององค์การหรือ สถาบันใดก็ตามขึ้นอยู่กับหน้าที่ขององค์การหรือสถาบันนั้นที่พึงกระทำต่อระบบที่องค์การหรือสถาบัน นั้นสังกัดอยู่ ฉะนั้นความสำคัญของพรรคการเมืองจึงขึ้นอยู่กับหน้าที่ของพรรคการเมืองที่กระทำต่อ ระบบการเมือง ถ้าพรรคการเมืองไม่กระทำหน้าที่ของตนต่อระบบ ความสำคัญของพรรคการเมืองต่อระบบการเมืองก็จะลดลงตามไปด้วย และถ้าหน้าที่นั้นหมดไปหรือไม่จำเป็นอีกต่อไปสำหรับ ระบบการเมือง พรรคการเมืองก็จะหมดความสำคัญไปและไม่จำเป็นที่จะต้องคงอยู่อีกต่อไป กล่าว คือการมีพรรคการเมืองในระบบการเมืองเนื่องจากพรรคการเมืองมีความจำเป็นเชิงหน้าที่ (functional necessity) ต่อระบบการเมืองนั้น และด้วยเหตุผลดังกล่าวพรรคการเมืองจึง มีความสำคัญต่อระบบการเมือง (กนก วงษ์ตระหง่าน 2536: 45-46)



เมื่อมติแรกของประชาริปไตย คือเป้าหมายของประชาริปไตยเน้นการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเพื่อประชาชนโดยส่วนรวม โดยผู้ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองจะต้องมีคุณสมบัติที่ดีในทางคุณธรรมและความรู้ และเมื่อมติดังกล่าวเกี่ยวข้องกับกระบวนการประชาริปไตยเน้นกระบวนการขั้นตอน วิธีการที่ถูกต้อง กล่าวคือให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมกำหนดเป้าหมายหรือผลของการเมือง ตลอดจนตรวจสอบและควบคุมการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของผู้ที่มีหน้าที่โดยตรง ดังนั้นพรรคการเมืองในฐานะสถาบันทางการเมืองที่จะทำให้ประชาริปไตยเป็นจริงขึ้นมา ย่อมจะต้องทำให้มติดังกล่าวของประชาริปไตยเกิดขึ้นและมีผลในทางปฏิบัติจริง ด้วยเหตุนี้พรรคการเมืองจึงจะต้องมีหน้าที่เบื้องต้นที่สำคัญ 2 ประการคือ (กนก วงษ์ตระหง่าน 2536: 321-322)

1. มีหน้าที่คัดเลือกผู้นำทางการเมืองที่มีคุณธรรม และความรู้ที่จะสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองให้บรรลุเป้าหมายของประชาริปไตย
2. มีหน้าที่ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามกระบวนการ ขั้นตอน และวิธีการที่กำหนดไว้ตามกติกาของประชาริปไตย

เพื่อที่จะให้การปฏิบัติหน้าที่เบื้องต้นทั้ง 2 ประการนี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสัมฤทธิ์ผลพรรคการเมืองจึงต้องปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ อีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นหน้าที่เสริมเพื่อให้หน้าที่หลักบรรลุผล

ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ สรุปหน้าที่และบทบาทของพรรคการเมืองไว้ว่า (ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ 2524: 14-17)

1. พรรคการเมืองมีหน้าที่ให้การศึกษากับประชาชน กล่าวคือทำหน้าที่เป็น "ตัวนำการเปลี่ยนแปลงทางสังคม" (socializing agent) สร้างความสำนึกทางการเมือง (political consciousness) และสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) ให้แก่ประชาชน
2. พรรคการเมืองมีหน้าที่สรรหาบุคคลที่มีความสามารถ ที่จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยพรรคเป็นผู้กลั่นกรองบุคคลดังกล่าวเพื่อแข่งขันในการเลือกตั้ง
3. พรรคการเมืองมีหน้าที่ประสานประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ซึ่งช่วยลดความตึงเครียดและการเผชิญหน้าทางการเมือง ซึ่งอาจจะนำไปสู่ความรุนแรงได้
4. พรรคการเมืองมีหน้าที่ระดมสรรพกำลังทางการเมืองจากทุกฝ่ายตลอดจนรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนกลุ่มต่างๆ เพื่อนำเข้าสู่ระบบการเมือง

5. พรรคการเมืองมีหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน (ในกรณีที่ไม่ได้เป็นฝ่ายรัฐบาล) เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารในรัฐบาล

6. พรรคการเมืองเป็นศูนย์กลางสำหรับการแสดงความคิดเห็นของกลุ่มต่างๆ ไม่ว่าจะ เป็นกลุ่มผลประโยชน์ สมาชิกพรรค ประชาชน เพื่อให้ความคิดเห็นของฝ่ายต่างๆ ได้รับการรับฟัง

7. พรรคการเมืองเป็นกลไกในการสร้างผู้นำทางการเมือง

กนก วงษ์ตระหง่าน (2536: 24-25) ได้สรุปหน้าที่ของพรรคการเมืองของ Mcdonald ไว้ 6 ประการ ดังนี้

1. พรรคในฐานะเป็นผู้เชื่อมต่อ (Party as connector) คือเป็นผู้เชื่อมต่อบุคคล หรือกลุ่มบุคคลต่างๆ หรืออาจจะเชื่อมต่อประเด็นทางนโยบาย หรือผลประโยชน์เข้าด้วยกัน

2. พรรคในฐานะเป็นผู้จัดการและผู้ปฏิบัติ (Party as manager-operator) คือเป็นผู้จัดการ (รัฐบาล) และผู้ปฏิบัติ ซึ่งหมายความว่าต้องมีโครงสร้างหรือแผนการที่จะกระทำและมีความพร้อมเพรียงกันภายในที่จะผลักดันให้แผนการนั้นเกิดขึ้นได้

3. พรรคการเมืองในฐานะตัวกลางหรือผู้ประสาน (Party as broker-mediator) คือ มีบทบาทในการประสานงาน ปรับความเข้าใจถึงส่วนที่แตกต่างกันให้เข้าหากัน

4. พรรคในฐานะเป็นผู้จัดตั้ง (Party as Organizer) คือบทบาทผู้ประสานจัดตั้ง ระดมเพื่อให้เกิดการสนับสนุนกิจการหรือการแข่งขันของพรรค

5. พรรคในฐานะผู้คัดเลือก (Party as nominator) คือบทบาทเลือกตัวแทนเข้าไปแข่งขันทางการเมือง

6. พรรคในฐานะเป็นอาวุธขององค์กร (Party as organizational weapon) คือเป็นอาวุธของกลุ่มบุคคลที่จัดตั้งเพื่อดำเนินการในทางการเมืองเพื่อให้บรรลุเป้าหมายบาง ประการ

อานนท์ ภักดีวงศ์ (2530) ได้สรุปหน้าที่ของพรรคการเมืองที่ Maurice Duverger เขียนไว้ 3 ประการ คือ

1. หน้าที่คัดเลือกผู้ปกครอง โดยการเสนอชื่อบุคคลที่มีความเหมาะสมเข้าสู่ระบบการเมือง

2. หน้าที่ตัวแทนมติมหาชน โดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อนำไปกำหนด



## นโยบายและการปฏิบัติต่อไป

3. หน้าที่ในโครงสร้างการปกครองโดยพรรคการเมืองเข้าไปทำหน้าที่ในฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ

และยังได้สรุปหน้าที่พรรคการเมืองของ Gabriel Almond และ G. Bingham Powell ไว้ 9 ประการ คือ

- 1) หน้าที่ในกระบวนการหล่อหลอมทางการเมือง (political socialization)
- 2) หน้าที่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง (citizen participation)
- 3) หน้าที่คัดเลือกชนชั้นนำทางการเมือง (recruitment of elites)
- 4) หน้าที่สื่อสารทางการเมือง (political communication)
- 5) หน้าที่กำหนดประเด็นข้อเรียกร้องความต้องการและผลประโยชน์ต่าง ๆ (interest articulation)
- 6) หน้าที่รวบรวมข้อเรียกร้องความต้องการและผลประโยชน์ต่าง ๆ (interest aggregation)
- 7) หน้าที่กำหนดนโยบาย (policy making)
- 8) หน้าที่ปฏิบัตินโยบาย (policy implementation) และ 9) หน้าที่พิจารณาวินิจฉัยกฎหมาย (adjudication)

กนก วงษ์ตระหง่าน (2536: 48-49) ได้สรุปหน้าที่ของพรรคการเมืองไว้ 2 ประการ

1. หน้าที่เป็นตัวกลาง (intermediate group) ที่จะเชื่อมความต้องการและบทบาทระหว่างประชาชนกับรัฐบาล กล่าวคือพรรคการเมืองเป็นองค์กรทางการเมืองที่ทำหน้าที่ตัวเชื่อมและส่งผลความต้องการของประชาชนไปสู่รัฐบาล และในอีกทางหนึ่งให้รัฐบาลสามารถปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้ ถ้าปราศจากพรรคการเมือง โอกาสที่ประชาชนจะสามารถส่งผ่านความต้องการของตัวไปยังรัฐบาลก็จะลดลงเพราะจะต้องส่งผ่านตัวกลางอื่นแทน ในความเป็นจริงทางการเมืองพบว่าพรรคการเมืองเป็นตัวกลางที่ดีที่จะส่งผ่านความต้องการของประชาชนไปยังรัฐบาลและเป็นหน้าที่โดยตรงของพรรคการเมือง อีกทั้งพรรคการเมืองยังสามารถที่จะติดตามกำกับและผลักดันความต้องการเหล่านั้นให้เกิดการนำไปปฏิบัติจริงได้ ดังนั้นหน้าที่ตัวกลางของพรรคการเมืองระหว่างประชาชนกับรัฐบาลจึงเป็นหน้าที่สำคัญ การทำหน้าที่นี้เท่ากับช่วยให้เกิดการสื่อสารทางการเมืองระหว่างประชาชนกับรัฐบาลอีกด้วย

2. หน้าที่เป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมือง พรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาและร่วมจัดตั้งรัฐบาลจะเป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมืองด้วยการเป็นผู้บริหารรัฐบาลโดยตรงกล่าวคือ

พรรคการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบายต่างๆ ของรัฐบาล และเป็นผู้นำนโยบายนั้นไปปฏิบัติผ่านกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่พรรครับผิดชอบ การใช้อำนาจบริหารโดยตรงนี้เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองนำความคิดเห็นความต้องการของประชาชนมาใช้เป็นกรอบในการกำหนดและปฏิบัตินโยบาย ในอีกด้านหนึ่งของการใช้อำนาจทางการเมืองคือการใช้อำนาจเพื่อตรวจสอบ ควบคุมกำกับดูแลการใช้อำนาจบริหารของรัฐบาล กล่าวคือพรรคฝ่ายค้านสามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบ ควบคุม กำกับดูแลการใช้อำนาจบริหารของรัฐบาลได้ด้วยการตั้งกระทู้ถาม เสนอญัตติ การอภิปรายซักถาม การเสนอและพิจารณาพระราชบัญญัติจนถึงการเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ การปฏิบัติหน้าที่เป็นฝ่ายค้านนี้ก็เป็นการใช้อำนาจทางการเมือง เพื่อคอยตรวจสอบและถ่วงดุลให้รัฐบาลใช้อำนาจการบริหารอย่างเป็นประโยชน์แก่ประชาชนโดยส่วนรวม

### สรุป

ระบบการเมืองเป็นโครงสร้างของความสัมพันธ์ที่ทำหน้าที่อยู่ภายใต้สิ่งแวดล้อม ระบบการเมืองเป็นระบบย่อยของระบบสังคม มีหน้าที่เป็นโครงสร้างหลักในการนำสังคมไปสู่จุดมุ่งหมายของสังคม ระบบการเมืองเองมีแนวโน้มที่จะรักษาตนเองให้ดำรงอยู่ได้ในระยะเวลาหนึ่ง ภายในระบบการเมืองเองจะประกอบไปด้วยระบบย่อยอีกมากมาย ซึ่งระบบย่อยดังกล่าวก็มีหน้าที่ต่อระบบการเมืองเช่นกัน หน้าที่ของระบบย่อยเหล่านี้ล้วนมีอยู่เพื่อความล้มเหลวของหน้าที่ที่ระบบการเมืองมีต่อระบบสังคม อาจกล่าวได้ว่าระบบพรรคการเมืองเป็นระบบย่อยระบบหนึ่งของระบบการเมือง หน้าที่ของระบบพรรคจึงมีความสำคัญต่อหน้าที่ของระบบการเมือง อย่างไรก็ตามในความเป็นจริง พบว่าพรรคการเมืองแต่ละพรรคต่างก็มีเป้าหมายของตนเอง และการดำเนินการทางการเมืองของพรรคก็จะผันแปรตามเป้าหมายของพรรคการเมือง หากว่าเป้าหมายของพรรคการเมืองเป็นสิ่งที่เดียวกับหน้าที่ที่พรรคการเมืองมีต่อระบบการเมืองหรือเป็นสิ่งที่ส่งเสริมหน้าที่ดังกล่าวแล้ว โอกาสที่ระบบการเมืองจะบรรลุถึงซึ่งเป้าหมายของระบบการเมืองย่อมมีมากขึ้น

การจะได้มาซึ่งผลประโยชน์ตามความต้องการ หรือการบรรลุผลตามเป้าหมาย ย่อมจะต้องมีการลงทุนดำเนินการ ลักษณะของการลงทุนหรือประเภทของการใช้จ่ายในการดำเนินการ ย่อมสอดคล้องหรือเอื้อให้เกิดความสำเร็จหรือเกิดผลประโยชน์ตามความคาดหมายนั้นๆ ดังนั้นการศึกษาประเภทการใช้จ่ายและประเภทของผลประโยชน์ที่พรรคคาดหวัง จะทำให้เกิดความเข้าใจมากขึ้นเกี่ยวกับเป้าหมายในการดำเนินการทางการเมืองของพรรค ว่าเป้าหมาย

ดังกล่าวตรงกันหรือเอื้อต่อเป้าหมายของระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยหรือไม่ และนอกจากนี้ยังจะทำให้เกิดความเข้าใจมากขึ้นเกี่ยวกับ ลักษณะของการดำเนินการทางการเมือง ว่า สอดคล้องกับแนวความคิดและกระบวนการประชาธิปไตยหรือไม่

จากที่ได้นำเสนอไปก่อนหน้านี้เกี่ยวกับหน้าที่ของพรรคการเมือง จะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองมีหน้าที่ครอบคลุมตั้งแต่ก่อนการเลือกตั้ง ระหว่างการเลือกตั้ง ภายหลังจากการเลือกตั้ง หรืออีกนัยหนึ่ง หน้าที่ที่พรรคการเมืองจะปฏิบัติหน้าที่นั้นมีทั้งนอกสภา และในสภา อย่างไรก็ตามขอบเขตการศึกษาที่อยู่ต่อการดำเนินการทางการเมืองของพรรค ก่อน-ระหว่างการเลือกตั้งเท่านั้น โดยเน้นที่การดำเนินการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง และการแข่งขันเลือกตั้ง ซึ่ง เป็นการศึกษาผ่านประเภทการใช้จ่ายในการดำเนินการทางการเมือง และผลประโยชน์ที่พรรคให้ความสำคัญ

การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นมีความสำคัญ ทั้งนี้เท่ากับเป็นการคัดเลือกผู้ที่จะไปแข่งขันเป็นผู้ปกครอง หมายความว่าบุคคลที่พรรคเลือกสรรและส่งเป็นตัวแทนไปแข่งขันเลือกตั้งนั้น หากได้รับชัยชนะก็เท่ากับว่าผู้นั้นจะไปทำหน้าที่เป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชน ดังนั้นการปฏิบัติการดังกล่าวจึงนับว่ามีความสำคัญมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับในประเทศไทย ผู้ที่จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องสังกัดพรรคการเมือง จึงเท่ากับว่าพรรคการเมืองมีส่วนสำคัญในการกำหนดทิศทางการเมือง ทั้งนี้เนื่องจากว่าระบบหรือระบบการบริหารประเทศนั้น ถึงแม้ว่าจะเป็นตัวแปรหนึ่งที่กำหนดลักษณะของปัจจัยนำออกทางการเมือง (output) แต่ผู้ที่จะเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในระบบหรือกระบวนการดังกล่าวก็มีความสำคัญในการกำหนดลักษณะของปัจจัยนำออกเช่นเดียวกัน \*

หน้าที่ของพรรคการเมืองในการแข่งขันเลือกตั้งพิจารณาตามหลักการแล้ว นับว่ามีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าหน้าที่คัดเลือกผู้สมัครเกี่ยวกับเรื่องนี้ ประเด็นที่การวิจัยนี้ให้ความสำคัญ ประเด็นแรกคือการแข่งขันเลือกตั้งมีความสำคัญต่อการมีโอกาสเข้าไปใช้อำนาจในสภา ประเด็นที่สองคือ การแข่งขันเลือกตั้งทำให้เกิดการสื่อสารกันระหว่างพรรคการเมืองกับประชาชนหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็น โอกาสที่พรรคการเมืองจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางเชื่อมความคิดความต้องการระหว่างรัฐบาลกับประชาชน

---

\* ที่กล่าวเช่นนี้ได้ เจตนาจะหมายความว่า ไม่มีตัวแปรอื่นๆที่เป็นตัวกำหนดปัจจัยนำออกในทางตรงข้ามผู้วิจัยเห็นว่า ยังมีตัวแปรอื่นอีกเป็นจำนวนมากที่จะกำหนดปัจจัยนำออกทางการเมือง ยกตัวอย่างเช่นการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำ

สำหรับประเด็นแรกนั้น เนื่องจากว่าประเทศไทยปกครองด้วยระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา สภาคือเวทีที่ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองจะใช้อำนาจอย่างเป็นทางการ ในปัจจุบันเนื่องจากมีการใช้ระบบตัวแทน และการเลือกตั้งก็เป็นเครื่องมือของระบบที่ทำให้ได้มาซึ่งตัวแทนที่จะไปใช้อำนาจในสภา ดังนั้นการได้มาซึ่งชัยชนะในการเลือกตั้งจึงเป็นสิ่งสำคัญ เพราะหากไม่ได้รับการเลือกตั้งแล้ว ก็จะไม่สามารถเข้าไปทำหน้าที่ในสภาได้

สำหรับประเด็นที่สองนั้น การแข่งขันเลือกตั้ง เป็นโอกาสหนึ่งที่พรรคการเมืองจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางเชื่อมความคิด ความต้องการระหว่างประชาชนกับรัฐบาล กล่าวคือในช่วงที่มีการแข่งขันเลือกตั้ง โอกาสจะเปิดกว้างสำหรับการปฏิบัติการให้ได้มาซึ่งข้อมูลความต้องการของประชาชน และความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อทางเลือกต่างๆ เรื่องการจัดสรรประโยชน์ (นโยบาย)

เกี่ยวกับเรื่องนี้หมายความว่า การแข่งขันเลือกตั้งนั้นนอกจากจะทำให้ได้มาซึ่งผู้ที่เป็นตัวแทนของประชาชนไปปฏิบัติหน้าที่ในสภาแล้ว ยังเป็นโอกาสที่จะทราบถึงความต้องการและความคิดของประชาชนด้วย ซึ่งการทราบถึงเจตนารมณ์ของประชาชนนี้เป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้การกระจายประโยชน์เป็นไปเพื่อประชาชนส่วนรวมอย่างแท้จริงตามแนวคิดประชาธิปไตย ทั้งนี้เนื่องจากว่าประชาชนคือผู้ที่รู้ถึงความต้องการของตนเองดีที่สุด หากไม่ทราบความต้องการของประชาชน ผู้แทนก็จะไม่ทราบว่า จะต้องทำอะไรจึงจะตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชน และหากเป็นเช่นนั้นแล้วผู้แทนเจตนารมณ์ของประชาชน

การจะทราบถึงเจตนารมณ์ของประชาชนนั้น นอกจากในโอกาสการแข่งขันเลือกตั้งแล้ว ยังมีอีกหลายโอกาส อย่างไรก็ตามหากจะใช้โอกาสการแข่งขันเลือกตั้ง เช่นการเสนอนโยบายหรือทางเลือกของพรรคให้ประชาชนแสดงประชามติว่าต้องการหรือเห็นด้วยกับทางเลือกใด การใช้โอกาสดังกล่าวจะมีข้อได้เปรียบการใช้โอกาสอื่นๆ ตรงที่ผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปปฏิบัติภารกิจในสภา จะมีพันธะกับประชาชนผู้ลงคะแนนในการที่จะต้องนำนโยบายที่ตนเสนอต่อประชาชนผู้เลือกตั้งไปปฏิบัติ (หากไม่มีการใช้โอกาสดังกล่าวย่อมไม่มีพันธะสัญญาใดที่จะต้องปฏิบัติ ผู้แทนอาจปฏิบัติตามความต้องการของประชาชนหรือไม่ก็ได้) และเมื่อผู้แทนปฏิบัติตามพันธะดังกล่าวประชาชนจะเห็นว่า การเลือกตั้งเป็นช่องทางที่จะทำให้ความต้องการของตนเป็นผลได้หรือกล่าวได้ว่าการเลือกตั้งเป็นช่องทางของปัจจัยนำเข้า (input) ได้ และเมื่อเป็นเช่นนี้ความชอบธรรมของกระบวนการก็จะมีน้ำหนักมากขึ้นเนื่องจากประชาชนเห็นว่ากระบวนการสามารถนำไปสู่ความชอบธรรมในผลลัพธ์ ซึ่งเท่ากับว่าพรรคการเมืองได้ปฏิบัติหน้าที่ธำรงรักษาระบบการเมืองด้วย