



บทที่ 3

### โครงสร้างและองค์กรของพรรคประชาธิปัตย์

จากการสำรวจข้อมูลของผู้วิจัย พบว่าสาเหตุของการเกิดฝักฝ่ายภายในพรรคประชาธิปัตย์ตลอดจนปัจจัยที่หล่อเลี้ยงให้ฝักฝ่ายดำเนินอยู่ได้ตลอดมา ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากโครงสร้างและองค์กรของพรรคประชาธิปัตย์เอง โดยเหตุที่พรรคประชาธิปัตย์มีการวางโครงสร้าง และการจัดองค์กรที่แตกต่างไปจากพรรคการเมืองอื่น ทวย่บางประการ ซึ่งเป็นผลของความพยายามในการจัดสรรและเฉลี่ยทรัพยากรของพรรค ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันนำไปสู่การกระจายอย่างเป็นธรรม ซึ่งแม้ว่าจะเป็นการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในพรรคได้ในทางหนึ่ง แต่ในทางกลับกันก็ได้เป็นสาเหตุของการก่อตัวขึ้นของฝักฝ่ายโดยอัตโนมัติ

การศึกษาวิจัยในที่นี้มุ่งที่จะทำความเข้าใจในโครงสร้างและองค์กรของพรรค ที่จะนำไปสู่การอธิบายสาเหตุของการเกิดฝักฝ่ายขึ้น โดยมีขอบเขตของการศึกษาอยู่เฉพาะช่วงเวลาตั้งแต่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2526 เป็นต้นมา จนกระทั่งถึงการเกิดความขัดแย้ง และแตกแยกครั้งสุดท้ายในเดือนมกราคม พ.ศ. 2530 ภายใต้ขอบเขตการศึกษาดังกล่าว จึงเป็นการวิเคราะห์โครงสร้างและองค์กรของพรรคประชาธิปัตย์ภายใต้ข้อบังคับพรรค พ.ศ. 2526 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2527 และ พ.ศ. 2528 และข้อบังคับพรรค พ.ศ. 2530

#### 1 โครงสร้างและองค์กรของพรรคภายใต้ข้อบังคับพรรค พ.ศ. 2526

ภายใต้ข้อบังคับพรรค พ.ศ. 2526 ซึ่งได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 3 กันยายน พ.ศ. 2526 โครงสร้างของพรรคประชาธิปัตย์ประกอบขึ้นด้วยองค์กรที่สำคัญ 2 องค์กร คือ คณะกรรมการบริหารพรรค และ สาขาพรรค โดยแต่ละส่วนมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ คณะกรรมการบริหารพรรคจะมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง
- (2) รับผิดชอบงานของพรรค
- (3) รับบุคคลเข้าเป็นสมาชิกพรรค และพิจารณาโทษสมาชิก

- (4) ออกระเบียบและแนวทางการบริหารงานของพรรค
- (5) ออกระเบียบการคลังและทรัพย์สินของพรรค
- (6) ออกระเบียบการแต่งตั้ง ถอดถอน การลงโทษ และการให้ความชอบเจ้าหน้าที่พรรค
- (7) ออกระเบียบแนวทาง แผนการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งทุกระดับ รวมทั้งวิธีการคัดเลือกบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค
- (8) ประสานงานกับสมาชิกพรรค กลุ่มการเมือง หรือกลุ่มต่าง ๆ ในความอุปถัมภ์ของพรรค
- (9) อำนาจการและดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อความเรียบร้อยและเจริญก้าวหน้าของพรรค
- (10) อนุมัติตั้งและยุบเลิกสาขาพรรครวมทั้งการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้สาขาพรรคบริหารงานไปตามข้อบังคับพรรค
- (11) เรื่องอื่น ๆ ตามที่ข้อบังคับนี้กำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารพรรค<sup>1</sup>

ส่วนสาขาพรรค โดยคณะกรรมการบริหารสาขาพรรคจะมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) เผยแพร่นโยบายและกิจการของพรรค
- (2) รับเรื่องราวร้องทุกข์ของราษฎรและหาทางช่วยเหลือให้ถึงที่สุด
- (3) ร่วมมือกับคณะกรรมการบริหารพรรคในการคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือองค์การปกครองอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการบริหารพรรคมอบหมาย
- (4) เสนอแนะและให้ข้อคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ ต่อสำนักงานใหญ่พรรค
- (5) จัดหาสมาชิกเพิ่มเติม
- (6) จัดกิจกรรมของสาขาพรรคตามที่เห็นสมควร
- (7) ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการบริหารพรรคมอบหมาย<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ข้อบังคับพรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ.2526 ข้อ 30.

<sup>2</sup> ข้อบังคับพรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ.2526 ข้อ 41.

จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ขององค์กรทั้งสอง ภายใต้บังคับของข้อบังคับพรรค ได้ถูกแบ่งแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด โดยที่คณะกรรมการบริหารพรรคจะรับผิดชอบงานการบริหารพรรคทั้งหมด รวมทั้งการดำเนินการทางการเมืองของพรรค ในขณะที่สาขาพรรคจะทำหน้าที่แต่เพียงเป็นเครื่องมือในการขยายขอบข่ายการปฏิบัติงานของพรรคให้กว้างขวางออกไป ตลอดจนเป็นการขยายฐานมวลชนของพรรคออกไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าอำนาจในการบริหารพรรคได้รวมศูนย์ไว้ที่คณะกรรมการบริหารพรรคแต่เพียงองค์กรเดียว โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของที่ประชุมใหญ่ของสมาชิกทั่วประเทศ

คณะกรรมการบริหารพรรค ตามข้อบังคับพรรค พ.ศ.2526 มีจำนวนทั้งสิ้น 27 คน ซึ่งประกอบไปด้วย

- |  |                          |
|--|--------------------------|
| (1) หัวหน้าพรรค                          | เป็นประธาน               |
| (2) รองหัวหน้าพรรค (คนเดียวหรือหลายคน)   | เป็นรองประธาน            |
| (3) เลขาธิการพรรค                        | เป็นกรรมการ              |
| (4) รองเลขาธิการพรรค (คนเดียวหรือหลายคน) | เป็นกรรมการ              |
| (5) นายทะเบียน                           | เป็นกรรมการ              |
| (6) เหรัญญิก                             | เป็นกรรมการ              |
| (7) ผู้ควบคุมเสียง                       | เป็นกรรมการ              |
| (8) โฆษกพรรค                             | เป็นกรรมการ              |
| (9) สวัสดิการพรรค                        | เป็นกรรมการ              |
| (10) กรรมการอื่นนอกจากตำแหน่งดังกล่าว    | เป็นกรรมการ <sup>๓</sup> |

จำนวนของกรรมการบริหารพรรคดังกล่าวได้ถูกเปลี่ยนแปลงให้เพิ่มขึ้นเป็น 31 คน ตามข้อบังคับพรรคฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2527

ส่วนการเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรค ข้อบังคับพรรค พ.ศ.2526 ข้อ 25 ได้กำหนดให้กระทำโดยหลายวิธีที่แตกต่างกัน กล่าวคือ

<sup>๓</sup> ข้อบังคับพรรคประชาธิปไตย พ.ศ.2526 ข้อ 23.

1. หัวหน้าพรรค เลือกโดยที่ประชุมใหญ่
2. รองหัวหน้าพรรค ก่อนการเลือกตั้งจะต้องกำหนดเอาไว้ก่อนว่าจะมีจำนวนเท่าใด แต่อย่างน้อยต้องมีตัวแทนภาคละ 1 คน แล้วจึงเลือกโดยที่ประชุมใหญ่
3. กรรมการบริหาร 8 คน เลือกโดยที่ประชุมใหญ่ โดยให้ ส.ส. ของพรรคเสนอชื่อ 10 ชื่อ ให้ที่ประชุมใหญ่เลือก 8 คน
4. กรรมการบริหาร 8 คน เลือกโดยที่ประชุมใหญ่ โดยให้สมาชิกสามัญเสนอชื่อโดยไม่จำกัดจำนวน ให้ที่ประชุมใหญ่เลือก 8 คน
5. กรรมการบริหารที่ยังขาดจำนวนอยู่ ให้หัวหน้าพรรคที่ได้รับเลือกตั้งใหม่เสนอชื่อบุคคลเกินกว่าจำนวนที่ยังขาดอยู่ ไม่น้อยกว่า 2 คน ให้ที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งให้ครบจำนวน

การเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรคดังกล่าว นอกเหนือจากตำแหน่งหัวหน้าพรรค และรองหัวหน้าพรรคแล้ว จะต้องคำนึงถึงตัวแทนภาคด้วย โดยให้มีตัวแทนภาคไม่น้อยกว่าภาคละ 3 คน

นอกจากนั้น การกำหนดตัวบุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งเลขาธิการพรรค ให้กระทำโดยให้หัวหน้าพรรคเสนอชื่อกรรมการบริหารพรรคที่ได้รับเลือกตั้งใหม่จำนวน 3 คน เพื่อให้ที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งเป็นเลขาธิการพรรค 1 คน

ส่วนตำแหน่งรองเลขาธิการพรรค ให้หัวหน้าพรรคเป็นผู้กำหนดจำนวน แล้วจึงเสนอชื่อกรรมการบริหารพรรคให้เกินกว่าจำนวน ไม่น้อยกว่า 2 คน ให้ที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งตามจำนวนที่หัวหน้าพรรคกำหนด

การเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรคได้เปลี่ยนแปลงไป โดยข้อบังคับพรรค ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2527 ซึ่งได้เพิ่มจำนวนกรรมการบริหารพรรคที่มาจากตัวแทนสาขาพรรคเข้ามา โดยให้ผู้แทนสาขาพรรคเสนอชื่อบุคคลที่เป็น หรือเคยเป็นกรรมการบริหารสาขาพรรค ไม่จำกัดจำนวนเพื่อให้ที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งภาคละ 1 คน

จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคที่สำคัญ ๆ ใน พ.ศ. 2527 นั้น มีเพียงการเพิ่มจำนวนของกรรมการบริหารพรรค และเพิ่มเติมบทบาทของสาขาพรรคในการเข้าร่วมในการบริหารพรรค แม้ว่าจะจะเป็นจำนวนน้อยเพียงภาคละ 1 คน ก็ตาม แต่ก็เริ่มจุดเริ่มต้นของการให้อำนาจแก่สาขาพรรคในการมีบทบาทในองค์กรการบริหารของพรรค ส่วนข้อบังคับพรรคในเรื่องอื่น ๆ ยังคงเป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรค พ.ศ. 2526 ทุกประการ

ในแง่นี้ จะเห็นได้ว่าอำนาจในการควบคุมพรรคที่แท้จริงนั้น ได้ตกอยู่ภายใต้โครงสร้างใหญ่ คือ ที่ประชุมใหญ่พรรค เพราะเป็นผู้เลือกตัวบุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งแม้ว่าจะเป็นการเลือกตั้งตามที่ถูกเสนอมาอีกทอดหนึ่งก็ตาม ดังนั้นการเข้าสู่อำนาจภายในพรรคของสมาชิก จึงเป็นการแย่งชิงเสียงสนับสนุนจากที่ประชุมใหญ่เป็นสำคัญ<sup>4</sup>

ผลของการกำหนดข้อบังคับพรรคใหม่ใน พ.ศ.2526 ทำให้ต้องมีการเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรคชุดใหม่ ขึ้นมาทำหน้าที่แทนคณะกรรมการอำนวยการพรรค ที่ได้ดำรงตำแหน่งมาตั้งแต่ พ.ศ.2522 ภายใต้ข้อบังคับพรรคฉบับเก่า รวมทั้งการแก้ไขข้อบังคับพรรคใน พ.ศ.2527 ทำให้ต้องมีการเลือกกรรมการบริหารพรรคเพิ่มเติม ให้ครบจำนวนตามข้อบังคับที่เปลี่ยนแปลงไป ในระหว่างเวลาดังกล่าว จะเห็นได้ว่าความขัดแย้งภายใน อันเนื่องมาจากการแย่งชิงอำนาจการนำ การบริหารพรรค ไม่ได้มีปรากฏขึ้นแต่อย่างใด ซึ่งเป็นผลมาจากการจัดสรรและเฉลี่ยอำนาจภายใต้การตกลงร่วมกันอย่างเป็นธรรมนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม ผลจากการตราข้อบังคับพรรคในลักษณะดังกล่าว ได้ทำให้เกิดกลุ่ม หรือ ฝักฝ่ายที่ไม่เป็นทางการขึ้นภายในพรรค กล่าวคือ การกำหนดให้การเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรค ต้องเป็นไปโดยคำนึงถึงตัวแทนจากภาคต่าง ๆ เป็นหลักสำคัญ ทำให้การคัดเลือกตัวแทนของแต่ละภาคเข้าดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรค ต้องเกิดขึ้นจากการเลือกสรรจากภาคนั้น ๆ ก่อนการนำเสนอให้ที่ประชุมใหญ่เป็นผู้เลือก ลักษณะดังกล่าวเป็นการบังคับให้สมาชิกพรรค ในแต่ละภาคต้องมีการรวมตัวกันโดยปริยาย เพื่อกำหนดตัวแทนหรือผู้นำของภาคเข้าสู่อำนาจในคณะกรรมการบริหาร การรวมตัวกันของฝักฝ่ายตามภูมิภาคในลักษณะนี้ ได้เป็นไปตามกติกาภายใต้การรับรองของข้อบังคับพรรค อันเป็นการกระจายอำนาจระหว่างฝักฝ่ายอย่างยุติธรรม จึงทำให้ความขัดแย้งระหว่างฝักฝ่าย ไม่สามารถก่อตัวขึ้นจนนำไปสู่ความรุนแรงได้

แต่โดยสภาพตามข้อเท็จจริงแล้ว ฝักฝ่ายที่เกิดขึ้นตามลักษณะของภูมิภาค ได้เกิดขึ้นก่อนการบัญญัติข้อบังคับพรรค พ.ศ.2526 เช่น กลุ่ม ส.ส.ใต้ ที่เคยมีบทบาทอย่างสูงในช่วง พ.ศ.2517-2519 กลุ่ม ส.ส.อีสานภายใต้การนำของนายขุนทอง ภูผิวเดือน เป็นต้น ซึ่งเกิดจากการรวมตัว

<sup>4</sup> ตามข้อบังคับพรรค พ.ศ.2526 ข้อ 50 ที่ประชุมใหญ่ประกอบไปด้วยสมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกรัฐสภา รัฐมนตรี ตัวแทนสาขาพรรค และคณะกรรมการบริหารพรรค.

ของกลุ่ม ส.ส. ในภูมิภาคนั้น ๆ ก่อน ดังนั้น ข้อบังคับพรรค พ.ศ. 2526 จึงเสมือนกับเป็นการรับรองว่า ได้มีฝักฝ่ายเกิดขึ้นในพรรค และพรรคจะต้องดำเนินกิจกรรมทางการเมืองไปโดยการยอมรับในบทบาทและสิทธิต่าง ๆ ของฝักฝ่ายนั้น ๆ

แม้กระนั้นก็ตาม ผลจากการกระจายอำนาจอย่างเป็นทางการในพรรค ก็ไม่ได้เป็นข้อกำหนดแต่เพียงประการเดียวของการทรงไว้ซึ่งบทบาท และอิทธิพลของฝักฝ่าย ดังได้กล่าวในบทที่แล้วถึงบทบาท และอิทธิพลที่สูงเด่นของกลุ่ม ส.ส. ใต้ อันเนื่องมาจากการเป็นฝักฝ่ายที่มีจำนวน ส.ส. ในสังกัดมากที่สุด ทั้งนี้เป็นเพราะข้อบังคับพรรคยังมีจุดอ่อนอยู่บางประการ ในการกำหนดแนวทางการดำเนินการทางการเมืองผ่าน ส.ส. ของพรรค ทำให้การดำเนินการทางการเมืองในรัฐสภา ต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุมของฝักฝ่ายที่มี ส.ส. ในสังกัดมากที่สุด แม้ว่าข้อบังคับพรรคจะได้อำนาจให้การแสดงบทบาทของ ส.ส. ต้องเป็นไปตามมติพรรค โดยผ่านผู้ควบคุมเสียงก็ตาม แต่การควบคุมในลักษณะดังกล่าวก็ไม่อาจเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากนัก ดังนั้นบทบาท และอิทธิพลที่โดดเด่นของกลุ่ม ส.ส. ใต้จึงทำให้เกิดการย้ายลักษณะของฝักฝ่ายตามภูมิภาคให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และทำให้เกิดการรวมตัวระหว่างฝักฝ่ายในภาคอื่น ๆ อย่างไม่เป็นทางการ ในอันที่จะตัดทอนอำนาจของกลุ่ม ส.ส. ใต้ขึ้น

ปรากฏการณ์ดังกล่าว เป็นที่เห็นได้อย่างชัดเจนในการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคชุดใหม่ ใน พ.ศ. 2529 โดยเฉพาะในตำแหน่งเลขาธิการพรรค ด้วยเหตุว่าเป็นความสามารถของข้อบังคับพรรค ที่ทำให้การเลือกตั้งกรรมการบริหารในตำแหน่งอื่น ๆ ได้ดำเนินไปอย่างเรียบร้อย โดยปราศจากข้อขัดแย้งใด ๆ เว้นแต่ตำแหน่งเลขาธิการพรรค ซึ่งเป็นการคัดเลือกจากกรรมการบริหารที่เลือกไว้แล้วโดยที่ประชุมใหญ่

ดังได้กล่าวมาในบทก่อนถึงการแย่งชิงตำแหน่งเลขาธิการพรรคระหว่างกลุ่ม ส.ส. ใต้ กับกลุ่มอื่น ๆ ซึ่งผลในท้ายที่สุดได้ปรากฏเป็นชัยชนะของกลุ่ม ส.ส. ใต้ ที่สามารถผลักดันนายวิระ มุสิกพงศ์ ให้เข้าสู่ตำแหน่งดังกล่าวได้ แต่ผลการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นโดยการได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนจากที่ประชุมใหญ่ ที่เท่ากันระหว่างนายวิระ มุสิกพงศ์ กับนายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์ จนต้องนำไปสู่การจับสลาก เพื่อกำหนดตัวบุคคลที่จะได้รับเลือกเป็นเลขาธิการพรรค ได้แสดงให้เห็นถึงพลังของความขัดแย้ง ที่ถูกกดดันไว้ได้ภาพของความสงบเรียบร้อยภายในพรรค และพร้อมที่จะปะทุขึ้นมาเป็นความขัดแย้งที่รุนแรง เพราะเหตุว่า การเลือกตั้งในครั้งนั้นเป็นที่คาดหมายว่านายวิระ มุสิกพงศ์ จะต้องได้รับชัยชนะอย่างแน่นอน ซึ่งเนื่องมาจากการมีเสียงสนับสนุนของ ส.ส. ในสังกัดมากที่สุด ในพรรค และมีการรณรงค์หาเสียงจากสาขาพรรคต่าง ๆ จนเป็นที่แน่ใจว่าเสียงสนับสนุนกลุ่ม ส.ส. ใต้ และนายวิระ จะมีสูงกว่าคู่แข่งคนใด ๆ แต่ผลการเลือกตั้งไม่ได้เป็นไปดังที่คาดหวังไว้ อดีต

สมาชิกพรรคประชาธิปไตยที่มีส่วนร่วมในเหตุการณ์ครั้งนั้น ได้รับว่ามีความพยายามในการที่จะแยกสลาย และทำลายกลุ่มส.ส.ได้ ให้แตกออกจากกัน รวมทั้งการยับยั้งบทบาทของนายวิระ ที่โดดเด่นขึ้นทุกขณะ <sup>๕</sup>

อย่างไรก็ตาม พรรคประชาธิปไตยภายใต้ข้อบังคับพรรค พ.ศ.2526 สามารถประสบความสำเร็จในการดำเนินการทางการเมืองมากขึ้นโดยลำดับ แม้ว่าจะจะเป็นจุดเริ่มต้นของการต่อสู้ของฝ่ายอันนำไปสู่ความขัดแย้งที่รุนแรงภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ.2529 ก็ตาม แต่ผลของการจัดองค์กรของพรรคดังกล่าว ได้ทำให้เกิดการแบ่งเฉลี่ยอำนาจภายในพรรคขึ้นอย่างยุติธรรม และมีประสิทธิภาพ ซึ่งในส่วหนึ่ง อาจนับได้ว่าเป็นความพยายามลดระดับของความรุนแรงของความขัดแย้ง ที่เริ่มก่อตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว

ลักษณะการจัดสรรประโยชน์ภายในพรรคประชาธิปไตยประการหนึ่ง ที่มีความใกล้เคียงและเกี่ยวเนื่องกับการจัดสรรตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารพรรค ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งเป็นผลของความพยายามกระจายผลประโยชน์ออกไปอย่างทัดเทียมกันระหว่างฝ่าย ก็คือ การจัดสรรตำแหน่งทางการเมือง ที่พรรคได้รับจากการเข้าร่วมรัฐบาล ลักษณะดังกล่าว เกิดขึ้นจากการสร้างหลักการ หรือกติกาอันเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายในพรรค ในการเลือกสรรบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารพรรค อันอาจเรียกได้ว่าหลักการทั้งสอง เป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกัน และมีที่มาจากจุดเริ่มต้นเดียวกัน คือการจัดวางโครงสร้างการบริหารของพรรคนั่นเอง

เช่นเดียวกับความพยายามในการกระจายอำนาจภายในพรรคออกไปในระหว่างฝ่ายต่าง ๆ อย่างยุติธรรม หลักการแบ่งสรรตำแหน่งทางการเมือง ได้เกิดขึ้นเพื่อเป็นหนทางในการยุติปัญหาความขัดแย้งอันอาจเกิดขึ้นเนื่องจากการแย่งชิงตำแหน่งรัฐมนตรี ลักษณะดังกล่าว เรียกได้ว่าเป็นลักษณะเฉพาะพิเศษของพรรคประชาธิปไตย ซึ่งไม่ปรากฏในพรรคการเมืองอื่น ๆ กล่าวคือ ตำแหน่งทางการเมือง กล่าวโดยเฉพาะตำแหน่งรัฐมนตรี ที่พรรคได้รับจากการเข้าร่วมรัฐบาล จะต้องถูกแบ่งสรรไปตามฝ่ายตามภูมิภาคต่าง ๆ โดยคิดคำนวณตำแหน่งรัฐมนตรีที่แต่ละภูมิภาคจะได้รับจากจำนวน ส.ส. ของพรรคที่ได้รับเลือกตั้งในภูมิกานั้น ๆ โดยวิธีนี้ ทำให้เป็นที่เชื่อมั่นใน

<sup>๕</sup> ข่าวพิเศษ ( 22-28 กรกฎาคม 253๐ ) : 19.

บรรดาสมาชิกพรรคทุกฝ่ายว่า จะมีการกระจายตำแหน่งทางการเมืองออกไปตามภูมิภาคต่าง ๆ อย่างยุติธรรม ดังนั้น การเข้าร่วมรัฐบาลของพรรคประชาธิปัตย์ตั้งแต่ พ.ศ.2523 เป็นต้นมา จึงไม่เกิดปัญหาความขัดแย้งอันเนื่องมาจากการพลาดหวังตำแหน่งรัฐมนตรีแต่อย่างใด นอกจากกรณีความขัดแย้งจากการเข้าร่วมรัฐบาลภายหลังการเลือกตั้ง พ.ศ.2529

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบจำนวนรัฐมนตรีของพรรคประชาธิปัตย์แยกตามภูมิภาคต่าง ๆ

การเลือกตั้ง	รัฐบาล	กทม.	กลาง	อีสาน	เหนือ	ใต้	อื่น ๆ
พ.ศ.2522	เปรม 1	-	-	1	1	2	-
	เปรม 2	1	-	1	-	3	1
	เปรม 3	1	-	1	-	3	-
พ.ศ.2526	เปรม 4	2	-	1	1	4	-
พ.ศ.2529	เปรม 5	4	-	4	2	5	-

หมายเหตุ : จำนวนรัฐมนตรี ไม่นับรวมหัวหน้าพรรค เพราะไม่ถูกนับรวมเข้าในภูมิภาคใด ๆ

: จำนวนรัฐมนตรีในช่อง "อื่น ๆ" หมายถึงบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีแต่ไม่ได้เป็นส.ส.

: สมัยรัฐบาลเปรม 5 จำนวนรัฐมนตรีของภาคใต้ถูกถือว่าได้รับ 6 ตำแหน่ง เพราะ นายชวน หลีกภัย ได้รับแต่งตั้งให้เป็นประธานสภา ซึ่งถือว่าเทียบเท่าตำแหน่งรัฐมนตรี

จากตารางที่ 4 เมื่อได้พิจารณาเปรียบเทียบกับจำนวน ส.ส. ของพรรคในแต่ละภาค (ซึ่งได้แสดงไว้ในตารางที่ 2 แล้ว) จะเห็นได้ว่าการกระจายตำแหน่งรัฐมนตรีที่พรรคได้รับจากการร่วมรัฐบาล ระหว่างฝักฝ่ายต่าง ๆ ได้เป็นไปอย่างยุติธรรม แม้แต่การจัดสรรในรัฐบาลชุดสุดท้ายคือ รัฐบาลเปรม 5 ซึ่งเป็นกรณีความขัดแย้งระหว่างฝักฝ่ายที่สำคัญ ก็ได้เป็นไปตามหลักการที่ได้วางเอาไว้อย่างถูกต้อง

ดังนั้นการเกิดความขัดแย้งอันเนื่องมาจากการจัดสรรตำแหน่งทางการเมืองที่ไม่เป็นธรรมระหว่างฝักฝ่ายจึงไม่เกิดขึ้น ซึ่งหมายรวมทั้งการจัดสรรในรัฐบาลเปรม 5 ด้วย แต่ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจนนำไปสู่การแตกแยกในกรณีกอง 10 มกรา นั้น เป็นกรณีที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือความขัดแย้งได้เกิดขึ้นจากความเชื่อของสมาชิกพรรคกลุ่มหนึ่งว่า ได้มีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลที่ได้



เลือกสรรแล้วในภูมิภาคของตน จากการกระทำของหัวหน้าพรรคโดยผลการ อันเป็นการละเมิดกติกา ที่ได้ตกลงกันไว้ในเบื้องต้น

หลักการที่ได้วางไว้เกี่ยวกับการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีของพรรค ก็คือ การแบ่งสรร ตำแหน่งตามภูมิภาคดังกล่าวแล้ว และในแต่ละภูมิภาคนั้น ๆ ก็จะมีวิธีการคัดเลือกบุคคลที่จะได้รับ ตำแหน่งของตนเอง โดยที่กลุ่มภูมิภาคอื่น ๆ จะไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวด้วย ดังนั้น เมื่อเป็นที่เชื่อกันว่า มีการแทรกแซงการคัดเลือกรัฐมนตรีของกลุ่มตน จึงทำให้เกิดความไม่พอใจขึ้น และนำไปสู่ความ ขัดแย้งที่รุนแรงในท้ายที่สุด (ดูรายละเอียดในบทที่ 2 เกี่ยวกับเหตุการณ์ความขัดแย้งในกรณี กลุ่ม 10 มกรา) ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นดังกล่าว ได้ชี้ให้เห็นถึงการเคารพในการกระจายอย่างยุติธรรม ของหลักการที่ได้วางไว้ ดังนั้น เมื่อมีการเชื่อกันว่า การกระจายที่เกิดขึ้นอย่างไม่ถูกต้องได้เกิด จากการละเมิดหลักการของอีกฝ่ายหนึ่ง จึงเกิดเป็นข้อขัดแย้งที่รุนแรงจนไม่อาจประนีประนอมกันได้ อีกต่อไป การต่อสู้จึงไม่ได้เป็นเพียงแต่การเรียกร้องให้มีการจัดสรรตำแหน่งใหม่อย่างยุติธรรม เท่านั้น หากยังเป็นการผลักดันให้ฝ่ายที่ละเมิดหลักการต้องหลุดพ้นไปจากตำแหน่งที่ทำหน้าที่รักษา หลักการนั้น อีกด้วย

เมื่อได้พิจารณาเปรียบเทียบหลักการจัดสรรตำแหน่งทางการเมืองของพรรค กับความ พยายามสร้างพรรคให้เติบโตขึ้นในเวลาอันรวดเร็ว จะพบว่ามีความขัดแย้งกันอยู่บางประการ ใน เรื่องแนวทางของพรรค กล่าวคือ ในขณะที่พรรคได้มุ่งขยายจำนวนที่นั่งในสภาให้เพิ่มมากขึ้นอย่าง รวดเร็ว จึงเกิดเป็นความจำเป็นที่จะต้องระดมสรรพวิธีในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ จึงมีการระดมบุคคลในวงการต่าง ๆ มาเข้าพรรคเป็นจำนวนมาก เพื่อเข้าแข่งขันในการเลือกตั้ง ทั่วไป นอกเหนือไปจากการสนับสนุนสมาชิกเก่าของพรรคที่ได้รับการเลือกตั้งในครั้งที่ผ่านมา การระดมกลุ่มบุคคลดังกล่าวนี้ ได้มุ่งไปโดยเฉพาะที่บุคคลที่มีศักยภาพสูงที่จะได้รับการเลือกตั้ง เช่น ส.ส. จากพรรคการเมืองอื่น กลุ่มพ่อค้านักธุรกิจ ตลอดจนผู้นำท้องถิ่นต่าง ๆ ที่มีบทบาทสูงใน เขตเลือกตั้งนั้น ๆ

ในขณะเดียวกัน กลุ่มสมาชิกใหม่เหล่านี้จำเป็นต้องยอมรับในกติกาของพรรคที่ได้กำหนด ขึ้นมาก่อนที่ตนจะเข้าพรรค โดยเฉพาะกติกาในเรื่องการเข้าสู่อำนาจภายในพรรค และตำแหน่ง ทางการเมือง แต่โดยเหตุที่สมาชิกใหม่เหล่านี้มีวัตถุประสงค์ หรือเหตุจูงใจบางประการในการเข้า พรรค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องประโยชน์ตอบแทน ดังนั้น จึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องผ่อนคลายน กฏเกณฑ์ในบางประการลง เพื่อให้เกิดการผสมผสานกันระหว่าง ความเป็นพรรคการเมืองที่ยึดมั่น หลักเกณฑ์ของพรรคที่ได้วางไว้ กับ ความต้องการสร้างพรรคให้เติบโต (ดังเช่น การผ่อนคลายน ใน เรื่องอาวุโส ที่พรรคเคยยึดมั่นตลอดมาในการกำหนดตัวบุคคลที่จะเข้าสู่ตำแหน่ง) ดังนั้นจึงเห็นได้

ว่า มีสมาชิกที่เพิ่งเข้าสู่พรรคเป็นครั้งแรก แต่ได้รับตำแหน่งระดับสูงภายในพรรคเช่น การเข้าสู่ตำแหน่งรองหัวหน้าพรรคของนายประจวบ ไชยสาส์น

นอกจากนั้น ภายใต้หลักเกณฑ์การคัดเลือกบุคคลที่จะรับตำแหน่งทางการเมืองของกลุ่ม ส.ส. ในภูมิภาคต่าง ๆ ได้ทำให้สมาชิกใหม่ ๆ ได้รับการเลือกสรรให้เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ส่วนหนึ่ง ซึ่งแม้ว่าจะได้เป็นไปตามกระบวนการเลือกสรรที่ถูกต้องเป็นธรรมก็ตาม แต่ก็ เป็นสิ่งที่ดี ที่ชี้ให้เห็นถึงการเริ่มปรับเปลี่ยนแนวทางของพรรคประชาธิปัตย์ และบทบาทของกลุ่มทุนที่เริ่มมีอิทธิพล ภายในพรรคมากขึ้นเรื่อย ๆ อย่างไรก็ตาม บทบาทของกลุ่มสมาชิกใหม่ โดยเฉพาะกลุ่มทุนก็ไม่ ออกรอบงำอำนาจ และตำแหน่งทางการเมืองได้โดยเด็ดขาด ซึ่งเป็นผลมาจากลักษณะเฉพาะบาง ประการของพรรคประชาธิปัตย์นั่นเอง ที่เป็นตัวกำหนดการเข้าสู่อำนาจไว้<sup>๕</sup>

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าในส่วนขององค์กรที่ทำหน้าที่บริหารพรรค ซึ่งเกิดขึ้นจากการกำหนดโดยข้อบังคับพรรคนั้น ได้มีส่วนในการก่อให้เกิดฝักฝ่ายขึ้นภายในพรรค รวมทั้ง เป็นเหตุปัจจัยที่หล่อเลี้ยงฝักฝ่ายให้ดำรงอยู่ได้ตลอดมา แม้ว่าการจัดองค์กรในลักษณะดังกล่าว จะ เป็นการแสวงหาวิธีการที่จะนำไปสู่การขจัดสาเหตุของการเกิดความขัดแย้งในพรรคก็ตาม แต่ในท้ายที่สุด วิธีการนั่นเองที่ได้กลายเป็นสาเหตุของปัญหาความขัดแย้ง

ในที่นี้มีข้อสังเกตที่น่าสนใจเกี่ยวกับองค์กรการบริหารของพรรคประชาธิปัตย์อยู่ประการ หนึ่งว่า ลักษณะเด่นขององค์กรของพรรค ประการหนึ่งที่แตกต่างไปจากพรรคการเมืองอื่น ๆ คือ อำนาจในการควบคุมและการบริหารพรรค จะไม่ตกอยู่กับตำแหน่งหัวหน้าพรรค หรือเลขาธิการพรรค หากกระจายออกไปสู่หลาย ๆ ฝ่ายที่รวมอยู่ในองค์กร คือคณะกรรมการบริหารพรรค ในที่นี้จะสังเกต ได้ว่า ข้อบังคับพรรค ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าพรรคไว้แต่เพียง

- (1) เป็นหัวหน้ารับผิดชอบการบริหารงานของพรรค
- (2) เป็นตัวแทนของพรรคในการดำเนินการใด ๆ

<sup>๕</sup> จากการสัมภาษณ์สมาชิกพรรคประชาธิปัตย์หลายท่าน พบว่าพรรคยังคงยึดถือหลักเกณฑ์ ที่เกี่ยวกับความมีอาวุโสทางการเมือง รวมทั้งการพิจารณาในด้านการช่วยเหลือสมาชิกพรรคคนอื่น ๆ ให้ได้รับการเลือกตั้ง เป็นตัวกำหนดการเข้าสู่อำนาจ และตำแหน่งทางการเมือง.

- (3) แต่งตั้งคณะกรรมการ หรือ บุคคลให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง  
 (4) อำนาจอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายพรรคการเมือง และ ในข้อบังคับพรรค <sup>7</sup>

จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าพรรคที่ถูกกำหนดโดยข้อบังคับพรรคได้เป็นไปอย่างจำกัด และมุ่งไปในเฉพาะประเด็นการบริหารทั่วไป และ การเป็นตัวแทนของพรรคเท่านั้น หัวหน้าพรรคจึงไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ หรือกำหนดแนวทางทางการเมืองของพรรคแต่โดยลำพังได้ ในขณะเดียวกัน ตำแหน่งเลขาธิการพรรคซึ่งถูกเปรียบเหมือนกับเป็นตำแหน่งแม่บ้าน หรือผู้จัดการเรื่องราวต่าง ๆ ภายในพรรคให้ดำเนินไปได้อย่างเรียบร้อยนั้น ข้อบังคับพรรคพ.ศ.2526 ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเลขาธิการพรรคเอาไว้แต่อย่างใด มีเพียงแต่กำหนดถึงหน่วยงานบริหารของสำนักเลขาธิการพรรคไว้ว่า ประกอบไปด้วย

- (1) งานธุรการ
- (2) งานคลัง
- (3) งานทะเบียน
- (4) หน่วยงานอื่นที่คณะกรรมการบริหารพรรคพิจารณาสมควรจัดตั้งขึ้น <sup>8</sup>

ดังนั้น จึงอาจพิจารณาได้ว่าอำนาจหน้าที่ของเลขาธิการพรรคนั้น ก็คือ การรับผิดชอบหน่วยงานดังกล่าว ซึ่งเป็นการรับผิดชอบการบริหารงานภายในองค์กรของพรรค มากกว่าการรับผิดชอบต่องานทางด้านกำหนดยุทธศาสตร์ หรือแนวทางทางการเมือง อย่างไรก็ตาม ตำแหน่งหัวหน้าพรรค และเลขาธิการพรรค ก็มีใช้ว่าจะไม่มีบทบาทและอำนาจใด ๆ เสียเลย อำนาจหน้าที่ที่จำกัดดังที่ปรากฏนั้นเป็นเพียงการถูกจำกัดโดยหลักเกณฑ์ที่เป็นทางการ คือ ข้อบังคับพรรคเท่านั้น แต่ในทางความเป็นจริง แม้หัวหน้าพรรค และเลขาธิการพรรคจะไม่มีอำนาจควบคุมการบริหารพรรคได้โดยเด็ดขาด แต่ก็นับได้ว่ามีบทบาทในการผลักดัน หรือชี้แนะแนวทางของพรรคได้ในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะในด้านการเป็นตัวแทนของพรรคในการติดต่อประสานงานภายนอก หัวหน้าพรรค และเลขาธิการพรรค จะมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวอย่างสมบูรณ์

<sup>7</sup> ข้อบังคับพรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ.2526 ข้อ 32.

<sup>8</sup> ข้อบังคับพรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ.2526 ข้อ 31.

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า อำนาจในการบริหารพรรคที่แท้จริงจะตกอยู่กับองค์กรบริหารเพียงองค์กรเดียว คือ คณะกรรมการบริหารพรรค ซึ่งนอกเหนือจะมีอำนาจหน้าที่ดังระบุไว้ในข้อ 30 ข้อบังคับพรรค พ.ศ.2526 ดังกล่าวมาแล้ว คณะกรรมการบริหารพรรคยังมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอีกหลายประการ เช่น อำนาจในการพิจารณาคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค<sup>9</sup> อำนาจในการตัดสินใจ ลงมติร่วมกับ ส.ส. ของพรรค ในการพิจารณาการจัดตั้ง หรือการเข้าร่วมรัฐบาล รวมทั้งการกำหนดตัวบุคคลที่จะเสนอให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี<sup>10</sup> อำนาจในการให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับพรรค และแนวนโยบายของพรรคก่อนที่จะนำเสนอที่ประชุมใหญ่ของพรรคเพื่อพิจารณาอนุมัติ<sup>11</sup> เป็นต้น

เป็นที่น่าสังเกตว่า การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคที่เกิดขึ้นในเวลาต่าง ๆ มาโดยตลอดนั้น มีสาระที่น่าสนใจเกี่ยวกับอำนาจการบริหารพรรคว่า มีการกระจายอำนาจ จากเดิมที่เคยรวมศูนย์อยู่ในตำแหน่งผู้นำพรรคให้กระจายออกมาสู่องค์กรบริหารของพรรคมากขึ้น ทั้งนี้ เป็นที่ปรากฏตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรค ก่อน พ.ศ.2526 เสียอีก และได้เริ่มมีการคลี่คลายต่อไปในอีกลักษณะหนึ่ง คือมีความพยายามกระจายอำนาจที่รวมศูนย์อยู่ในคณะกรรมการบริหารพรรคออกไปอีก ดังเช่นที่ปรากฏในข้อบังคับพรรคที่เปลี่ยนแปลงใน พ.ศ.2530 อันเป็นการพยายามป้องกัน และแก้ไขจุดอ่อนของข้อบังคับฉบับเก่า ดังจะได้กล่าวถึงต่อไป

นอกจากนี้ยังพบว่า นอกเหนือจากองค์กรที่เป็นทางการของพรรคประชาธิปไตยแล้ว ยังมีองค์กรอีกส่วนหนึ่งที่ได้เกิดขึ้นอย่างไม่เป็นทางการภายในพรรค และได้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายถึงการมีอยู่ขององค์กรนี้ ซึ่งนับเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในการดำเนินการทางการเมืองของพรรคเป็นอย่างมาก คือ ที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค (ที่ประชุม ส.ส.) องค์กรที่ประชุม ส.ส.นี้ เกิดขึ้นจากการรวมตัวของ ส.ส. ของพรรคทั่วประเทศ เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดแนวทางการดำเนินการทางการเมือง ของพรรคในสภาผู้แทนราษฎร

<sup>9</sup> ข้อบังคับพรรคประชาธิปไตย พ.ศ.2526 ข้อ 31.

<sup>10</sup> ข้อบังคับพรรคประชาธิปไตย พ.ศ.2526 ข้อ 64.

<sup>11</sup> ข้อบังคับพรรคประชาธิปไตย พ.ศ.2526 ข้อ 92.

กล่าวได้ว่า ที่ประชุม ส.ส. ได้เกิดขึ้นเพื่อเป็นการปิดช่องว่าง และแก้ไขข้อบกพร่องของ ข้อบังคับพรรค ในความเป็นจริง พรรคได้มีโครงสร้างภายในเพื่อทำหน้าที่รองรับการดำเนินการทางการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรอยู่แล้ว นั่นคือ คณะกรรมการบริหารพรรค โดยผ่านกรรมการที่ ดำรงตำแหน่งผู้ควบคุมเสียง แต่เนื่องจากความไม่สามารถควบคุมการแสดงบทบาทของ ส.ส. ของพรรคในสภา ให้เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพได้ เหตุเพราะคณะกรรมการบริหารพรรคไม่ได้ ประกอบไปด้วย ส.ส. ทั้งหมดของพรรค ดังนั้น มติพรรคที่ถูกกำหนดออกมาโดยคณะกรรมการบริหาร จึงไม่สามารถครอบคลุมการดำเนินการให้ครบในทุกด้าน ที่ประชุม ส.ส. จึงเกิดขึ้นเพื่อรองรับการ ทำหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งมีจุดมุ่งเน้นที่สำคัญคือ การกลั่นกรองการดำเนินการของส.ส. ก่อนที่จะนำ เข้าสู่การประชุมสภาผู้แทนราษฎร ทั้งในด้านการเสนอร่างพระราชบัญญัติของพรรค การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยพรรคการเมืองอื่น ตลอดจนการยื่นกระทู้ของสมาชิกพรรคในสภา

การเกิดขึ้นของที่ประชุม ส.ส. ทำให้พรรคประชาธิปไตยสามารถดำเนินการทางการเมือง ให้เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม โดยเหตุที่การต้องมีอำนาจที่ซ้ำซ้อนกัน กับคณะกรรมการบริหารพรรค ในการกำหนดมติพรรค เพื่อให้ ส.ส. ของพรรคปฏิบัติตาม จึงทำให้ เป็นจุดอ่อนในองค์กรที่ประชุม ส.ส. เอง ที่อาจทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นได้ ในกรณีที่มีมติพรรคไม่ได้ เป็นไปในทางเดียวกันกับความต้องการของที่ประชุม ส.ส. หรืออาจกล่าวได้ว่า ส.ส. ของพรรคที่ไม่ ได้มีส่วนร่วมในคณะกรรมการบริหาร อาจใช้ที่ประชุม ส.ส. เป็นเครื่องมือในการต่อรอง ต่อสู้ กับคณะกรรมการบริหารได้ ดังเช่นกรณีที่เกิดขึ้นในความขัดแย้งระหว่างกรรมการบริหารพรรค กับ กลุ่ม 10 มกรา ใน พ.ศ. 2529-2530 (โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 2 ในเรื่องการต่อสู้ ระหว่าง กลุ่ม 10 มกรา กับ คณะกรรมการบริหารพรรค)

ดังนั้น การแก้ไขข้อบังคับพรรคใน พ.ศ. 2530 จึงได้กำหนดให้ที่ประชุม ส.ส. เป็นส่วน หนึ่งขององค์กรที่เป็นทางการของพรรคด้วย เพื่อเป็นการแก้ไขจุดอ่อน ที่ยังเป็นข้อบกพร่องอันจะนำ ไปสู่การเกิดความขัดแย้ง ดังเช่นที่เป็นมา

จะเห็นได้ว่า ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากองค์กรของพรรคนั้น มีที่มาจากจุดอ่อน หรือ ข้อบกพร่องของการกำหนดโครงสร้าง ภายใต้ข้อบังคับพรรคนั่นเอง ซึ่งเป็นกรณีที่เกิดขึ้นใน องค์กรบริหารของพรรค ในขณะเดียวกัน จะเห็นได้ว่าองค์กรของพรรคอีกส่วนหนึ่งคือ สาขาพรรค ไม่ได้มีส่วนร่วมในการก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งขึ้นภายในพรรคแต่อย่างใด ซึ่งอาจพิจารณาได้ว่าเป็น เพราะการไม่มีบทบาทหรือส่วนร่วมในการบริหารพรรคนั่นเอง ในที่นี้จะเป็นการกล่าวถึงสาขาพรรค โดยเฉพาะ ทั้งในด้านการทำหน้าที่ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรค แนวทางการพัฒนาพรรคให้ก้าวเข้าสู่ การเป็นพรรคมวลชน (mass party) รวมทั้งการใช้สาขาพรรคเป็นเครื่องมือในการต่อสู้ภายในพรรค

ดังได้กล่าวมาแล้วถึงอำนาจหน้าที่ของสาขาพรรค ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรค ซึ่งแสดงให้เห็นถึงหน้าที่ที่สำคัญ ของสาขาพรรคในการขยายขอบข่ายการปฏิบัติงานของพรรคให้กว้างขวางออกไปในภูมิภาคต่าง ๆ รวมถึงภาระอันสำคัญของสาขาพรรค ในการสร้างและขยายฐานมวลชนของพรรคออกไป เพื่อมุ่งไปสู่จุดหมายในประการสุดท้าย คือการเป็นพรรคการเมืองที่รองรับไว้ด้วยฐานมวลชนที่แน่นหนา เพื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของสาขาพรรคแล้ว เห็นว่าสาขาพรรคจำเป็นต้องมีการจัดองค์กรภายในของตนเองขึ้น เพื่อรองรับการทำหน้าที่ดังกล่าว ตามข้อกำหนดของข้อบังคับพรรค พ.ศ.2526 ได้กำหนดให้องค์กรการบริหารของสาขาพรรค ประกอบไปด้วย

- (1) ประธานคณะกรรมการบริหารสาขาพรรค
- (2) รองประธานคณะกรรมการบริหารสาขาพรรค
- (3) เลขานุการ
- (4) เภรัญญิก
- (5) กรรมการอื่น ๆ อีก 5 คน <sup>12</sup>

บทบาทที่สำคัญของสาขาพรรค นอกจากจะเป็นตัวแทนของพรรคในภูมิภาคต่าง ๆ แล้ว ยังได้ถูกกำหนดไว้โดยข้อบังคับพรรค ให้เป็นส่วนหนึ่งของ องค์กรประกอบของที่ประชุมใหญ่ ในการควบคุมการบริหารงานของพรรค <sup>13</sup> โดยเฉพาะในการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรค บทบาทในประการแรก จะเห็นได้ว่าเป็นเจตนารมณ์ของพรรคอย่างแท้จริง ในอันที่จะพัฒนาพรรคให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง ซึ่งพิจารณาได้จากการเป็นพรรคการเมืองที่ริเริ่มจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองเป็นพรรคแรก รวมทั้งการเป็นพรรคการเมืองที่มีสาขาพรรคมากที่สุด <sup>14</sup> อย่างไรก็ตาม การพิจารณาในด้านจำนวนของสาขาพรรคแต่เพียงประการเดียว ย่อมไม่อาจเป็นเครื่องชี้ได้ว่าพรรคได้มีการพัฒนาไปสู่การเป็นพรรคมวลชนมากขึ้น การเร่งระดมจัดตั้งสาขาพรรค

<sup>12</sup> ข้อบังคับพรรคประชาธิปไตย พ.ศ.2526 ข้อ 37.

<sup>13</sup> ข้อบังคับพรรคประชาธิปไตย พ.ศ.2526 ข้อ 50.

<sup>14</sup> จนกระทั่งถึงวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ.2529 ปรากฏว่าพรรคประชาธิปไตยมีสาขาพรรครวมทั้งสิ้น ถึง 113 สาขา ใน 50 จังหวัด 102 อำเภอ.

ขึ้นเป็นจำนวนมาก ในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ ช่วงหนึ่ง เป็นการชี้ให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของการใช้สาขาเป็นเครื่องมือในการต่อสู้ภายในพรรค

จากการศึกษาการจัดตั้งสาขาพรรค พบว่า การเร่งจัดตั้งสาขาพรรคขึ้นอย่างรวดเร็วถึง 66 สาขา ในระหว่าง พ.ศ.2518-2519 เป็นผลอันเนื่องมาจากการแย่งชิงอำนาจในการนำการบริหารพรรค <sup>15</sup> แต่หลังจากนั้น ตั้งแต่ พ.ศ.2522 เป็นต้นมาจนกระทั่งถึง พ.ศ.2529 พรรคประชาธิปไตย สามารถขยายฐานสาขาพรรคออกไปอย่างต่อเนื่องได้โดยตลอด จนมีสาขาพรรคเพิ่มขึ้นถึง 113 สาขา ในขณะที่ในช่วงเวลาดังกล่าว ไม่มีกรณีความขัดแย้งอันเนื่องมาจากการแย่งชิงอำนาจในการบริหารพรรค ดังเช่นที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ.2518-2519 จึงเห็นได้ว่าการจัดตั้งสาขาที่เพิ่มขึ้นในระยะเวลาต่อมาไม่ได้มีส่วนสัมพันธ์กับความขัดแย้งภายในพรรค แต่กระนั้นก็ตาม จากการสัมภาษณ์อดีตสมาชิกพรรคประชาธิปไตยท่านหนึ่ง ทำให้ได้ข้อมูลว่า สาขาพรรคที่จัดตั้งขึ้นเป็นจำนวนมากนั้น ไม่ได้มีส่วนในการพัฒนาพรรคให้ก้าวไปสู่พรรคมวลชนแต่อย่างใด <sup>16</sup>

การจัดตั้งสาขาพรรคขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ในด้านหนึ่งนอกจากจะเป็นการขยายฐานการสนับสนุนของพรรคให้กว้างขวางออกไป อันจะทำให้พรรคได้รับชัยชนะในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ แล้ว ในอีกด้านหนึ่งยังเป็นการทำลายระบบหัวคะแนน ซึ่งเป็นอุปสรรคของการพัฒนาพรรคการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย เหตุเพราะว่า สาขาพรรคจะทำหน้าที่ในการเผยแพร่แนวคิด นโยบาย และอุดมการณ์ของพรรค ออกไปในกลุ่มประชาชนผู้เลือกตั้งให้เกิดความเลื่อมใส และสนับสนุนพรรค ดังนั้น พรรคจึงต้องพัฒนาตนเอง ทั้งในด้านแนวนโยบาย อุดมการณ์ องค์กรของพรรค รวมทั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตต่าง ๆ ให้เป็นที่ยอมรับของประชาชน โดยเหตุนี้ การได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนจากประชาชนในการเลือกตั้งจึงเป็นไปได้โดยชอบ และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ในขณะที่ระบบหัวคะแนนไม่อาจนำมาซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้ นอกจากการระดมเสียงสนับสนุนผู้สมัครรับการเลือกตั้งโดยการใช้อิทธิพลของเงิน และวิธีการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต่าง ๆ

<sup>15</sup> ดูรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐบาล และคณะทหาร (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2524).

<sup>16</sup> สัมภาษณ์ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร, 14 ธันวาคม 2531.

แต่จากการศึกษา ได้พบว่า สาขาพรรคไม่ได้มีความสัมพันธ์กับพรรค และผู้สมัครรับการเลือกตั้งในเขตนั้น ๆ ตามที่ควรจะเป็นไปในทางที่กล่าวไว้ข้างต้น การจัดตั้งสาขาส่วนใหญ่จะมีที่มาจาก ผู้สมัครรับการเลือกตั้งในเขตนั้น ๆ เห็นสมควรจะได้มีสาขาในเขตของตน เพื่อเป็นฐานคะแนนเสียงในการเลือกตั้งครั้งต่อ ๆ ไป จึงเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการบริหาร เพื่อดำเนินการจัดตั้งสาขา<sup>17</sup> ดังนั้น สาขาจึงมีความผูกพันกับสมาชิกพรรคในเขตนั้น ๆ มากกว่าพรรค อาจกล่าวได้ว่า สาขามีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับ ส.ส. ในเขตเลือกตั้งที่สาขาพรรคตั้งอยู่ แต่ไม่ได้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับพรรคแต่อย่างใด ดังพิสูจน์ได้จากการยุบเลิกสาขาพรรคลงจำนวนหนึ่ง ภายหลังจากการแตกแยกออกจากพรรคของกลุ่ม 10 มกรา ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นสาขาพรรคที่ตั้งอยู่ในเขตเดียวกันกับเขตเลือกตั้งของสมาชิกกลุ่ม 10 มกรา เช่น สาขาพรรคในเขตเลือกตั้งที่ 3 ของจังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นต้น

ดังนั้นสาขาพรรคจึงไม่ได้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนพรรค ดังที่ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคแต่อย่างใด หากทำหน้าที่เป็นฐานคะแนนเสียงของสมาชิกพรรคที่เป็น ส.ส. ในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ โดยนัยนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า สาขาพรรคมิได้มีความแตกต่างไปจากการเป็นหัวคะแนนที่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด การเกิดขึ้นของสาขาพรรค จึงไม่อาจกล่าวได้ว่ามีส่วนในการสนับสนุน และพัฒนาให้พรรคประชาธิปไตยก้าวหน้าไปสู่การเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง

บทบาทที่สำคัญในอีกด้านหนึ่งของสาขาพรรค คือ การเป็นส่วนหนึ่งขององค์ประกอบของที่ประชุมใหญ่พรรค ซึ่งจะช่วยให้สาขามีบทบาทในการเข้าควบคุมการบริหารพรรคได้ในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการกำหนดตัวบุคคลที่จะเข้าสู่อำนาจในการบริหารพรรค ด้วยอำนาจของสาขาพรรคดังกล่าว จึงทำให้เกิดการแข่งขันระหว่างสมาชิกพรรคในการต่อสู้แย่งชิงตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารพรรค โดยการแย่งชิงเสียงสนับสนุนจากสาขาพรรค กรณีตัวอย่างของเรื่องดังกล่าวที่ชัดเจน ก็คือ การต่อสู้ภายในพรรคใน พ.ศ.2518-2519 ที่ได้กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ ยังปรากฏในความขัดแย้งในกรณีกลุ่ม 10 มกราก็ด้วย

ดังกล่าวในบทที่ 2 ถึงความขัดแย้งภายในพรรคประชาธิปไตย ภายหลังจากการเลือกตั้งในปี พ.ศ.2529 ระหว่างฝ่ายหัวหน้าพรรคกับกลุ่มต่อต้าน ซึ่งได้นำไปสู่การตัดสินใจขาดความขัดแย้งโดย

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน.



การเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคใหม่ในเดือนมกราคม พ.ศ.2530 ดังนี้จึงเป็นที่ปรากฏว่า ได้มีการรณรงค์หาเสียงสนับสนุนมาจากสาขาพรรค จากคู่แข่งทั้งสองฝ่าย โดยมีการจัดประชุม สัมมนาขึ้นในภูมิภาคต่าง ๆ โดยตลอด ผลที่เกิดขึ้นเป็นที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่า สาขาพรรคจะเป็น ตัวชี้ขาดการได้รับชัยชนะในระหว่างสองฝ่าย เพราะเป็นที่ยอมรับกันโดยชัดเจนว่า เสียงสนับสนุน ของแต่ละฝ่ายในที่ประชุมใหญ่ นอกเหนือจากสาขาพรรคมีอยู่เป็นจำนวนเท่าใด ดังนั้นการตัดสินใจ ขาดผลแพ้ชนะ จึงอยู่ที่การแย่งชิงเสียงสนับสนุนจากตัวแทนสาขาพรรคเท่านั้น

จึงเห็นได้ว่า สาขาพรรคในขณะที่ได้รับการสนับสนุนให้มีส่วนร่วมในองค์การบริหาร (ตามข้อบังคับพรรค พ.ศ.2526 ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2527) อันเป็นการเริ่มต้นการกระจาย อำนาจที่รวมศูนย์อยู่แต่เฉพาะคณะกรรมการบริหารให้กว้างขวางออกไป ได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือ ทางการเมืองในการต่อสู้แย่งชิงอำนาจในเวลาเดียวกัน ดังนี้เมื่อพิจารณาหากลบผลได้ผลเสียจาก กรณีดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า สาขาพรรคประชาธิปไตยยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการผลักดัน ให้พรรคเข้มแข็งขึ้นได้ ซึ่งเป็นผลเนื่องมาจากการขาดเจตนาารมณ์ และอุดมการณ์ที่แท้จริงในการ จัดตั้งสาขาให้เป็นฐานมวลชนของพรรค ประกอบกับข้อบกพร่องของข้อบังคับพรรค ที่ไม่สามารถ กระจายอำนาจไปสู่สาขาพรรคให้มากเพียงพอ

อย่างไรก็ตาม จากที่กล่าวมาก็ได้หมายความว่า สาขาพรรคประชาธิปไตยจะประสบกับ ความล้มเหลวแต่เพียงด้านเดียว ผลกระทบในทางบวกของสาขาพรรคก็ได้เกิดขึ้นในบางส่วน เช่นกัน ดังจะเห็นได้จากการประสบความสำเร็จในการเลือกตั้ง ในเขตเลือกตั้งที่พรรคไม่เคยได้รับชัยชนะ มาก่อน หากเป็นเพราะมีการใช้สาขาเป็นเครื่องมือกระจายฐานสนับสนุนอย่างได้ผล ดังเช่นการ ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งของนายจรินทร์ ลักษณวิศิษฏ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดพังงา แนวทางการใช้สาขาพรรคเป็นเครื่องสนับสนุนในการเลือกตั้งในกรณีเช่นนี้ น่าจะเป็นแนวทางที่ดีใน การพัฒนาพรรคประชาธิปไตยให้เข้มแข็งขึ้นได้

กล่าวโดยสรุป โครงสร้างและองค์กรของพรรคภายใต้ข้อบังคับพรรค พ.ศ.2526 แม้ จะเป็นผลของความพยายามในการมุ่งไปสู่การสร้างพรรคให้เข้มแข็ง แต่ก็ไม่อาจดำเนินไปได้อย่าง มีประสิทธิภาพ ในขณะที่การคลี่คลายความขัดแย้ง ที่อาจเกิดขึ้นจากการแย่งชิงอำนาจในองค์กร บริหารพรรคได้ประสบผลสำเร็จ ในขณะเดียวกันก็ได้ก่อให้เกิดฝักฝ่ายขึ้น ซึ่งแม้ว่าจะไม่ก่อให้เกิด ความรุนแรงใด ๆ ขึ้นมา แต่ก็ไม่อาจขจัดสาเหตุของความขัดแย้งที่แท้จริงได้ และในท้ายที่สุดได้ นำไปสู่ความแตกแยกของพรรคในเวลาเดียวกัน สาขาพรรคไม่ได้มีส่วนในการคลี่คลาย หรือยุติ ปัญหาความขัดแย้งแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้าม กลับเป็นส่วนเสริม หรือสนับสนุนการดำรงอยู่ ของฝักฝ่าย และได้กลายเป็นเครื่องมือในการต่อสู้แย่งชิงอำนาจในที่สุด

ในส่วนต่อไปจะได้กล่าวถึงโครงสร้าง และองค์กรของพรรคประชาธิปไตย ภายหลังจากเกิดความขัดแย้งขึ้น เพื่อที่จะชี้ให้เห็นถึงความพยายามของพรรค ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากข้อบกพร่องของข้อบังคับพรรค และแนวทางของพรรคที่จะดำเนินต่อไปภายใต้ข้อบังคับพรรคที่ได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงใหม่

## 2 โครงสร้างและองค์กรของพรรคภายใต้ข้อบังคับพรรค พ.ศ.2530

หลังจากที่ได้เกิดความขัดแย้งขึ้นภายในพรรค ภายหลังจากเข้าร่วมรัฐบาลเปรม 5 ใน พ.ศ.2529 แล้ว ได้มีความพยายามจากคู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่าย รวมทั้งฝ่ายต่าง ๆ ที่อยู่นอกวงของความขัดแย้ง ในการยุติและคลี่คลายปัญหาที่เกิดขึ้น และบทสรุปของความพยายาม ได้นำไปสู่ความตกลงระหว่างสองฝ่าย ให้มีการเลือกตั้งหัวหน้าพรรค และกรรมการบริหารพรรคชุดใหม่ขึ้นแทนที่ ซึ่งเป็นการโอนอำนาจการตัดสินใจความขัดแย้งไปสู่องค์กรสูงสุด คือ ที่ประชุมใหญ่พรรค

ผลของความพยายามคลี่คลายปัญหา ไม่เพียงแต่จะเป็นการคัดเลือกผู้บริหารพรรคชุดใหม่เท่านั้น หากได้มีการเปลี่ยนแปลงในส่วนสำคัญคือ ข้อบังคับพรรคด้วย การแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรค เรียกได้ว่าเป็นความพยายามแก้ไขข้อบกพร่องของโครงสร้างพรรคอย่างแท้จริง โดยไม่มีการต่อสู้ ขัดแย้งเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นสาเหตุด้วย ดังจะเห็นได้จากข้อบังคับพรรคที่ถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงนั้น ได้เป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่าย การตั้งคณะทำงานขึ้นเพื่อพิจารณาแก้ไข ก็ประกอบไปด้วยตัวแทนฝ่ายละเท่า ๆ กัน นอกจากนั้นทั้งสองฝ่ายต่างได้แสดงเจตนายอมรับในผลของการเปลี่ยนแปลง ในขณะที่ผลของการต่อสู้ในการแย่งชิงอำนาจการบริหารพรรคยังไม่ปรากฏ

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่เกิดขึ้น คือ เป็นการปรับโครงสร้างของพรรคให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น การกำหนดองค์กรและอำนาจหน้าที่ ได้มีความกระชับรัดกุมมากขึ้น รวมทั้งยังมีการรองรับองค์กรที่ไม่เป็นทางการ ให้มีความชอบธรรมภายใต้การรับรองของข้อบังคับพรรคฉบับใหม่ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงในด้านการกระจายอำนาจ ไปสู่องค์กรต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น โดยนัยนี้ ข้อบังคับพรรค พ.ศ.2530 ซึ่งได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 มกราคม พ.ศ.2530 จึงได้กำหนดองค์ประกอบของพรรคให้มีความชัดเจนว่าประกอบด้วย

- (1) ที่ประชุมใหญ่
- (2) คณะกรรมการบริหารพรรค
- (3) คณะผู้บริหาร

- (4) ที่ประชุมร่วมระหว่างคณะกรรมการบริหารกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค
- (5) ที่ประชุมรัฐมนตรี
- (6) ที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (7) คณะกรรมการบริหารพรรคระดับจังหวัด
- (8) คณะกรรมการบริหารพรรคระดับอำเภอ
- (9) สาขาพรรค
- (10) ยุวประชาธิปไตย และกลุ่มอื่น ๆ ที่ได้รับอนุมัติการจัดตั้งจากคณะกรรมการบริหาร

พรรค <sup>18</sup>

จะเห็นได้ว่า ภายใต้ข้อบังคับดังกล่าว ได้เป็นผลให้โครงสร้างของพรรคได้ขยายตัวออกไปมากกว่าเดิม มีการยอมรับองค์กรใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นหลายองค์กร ทั้งองค์กรในด้านที่เกี่ยวกับการบริหาร ในด้านการกำหนดแนวทาง และการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ตลอดจนสาขาพรรค

ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรการบริหารพรรค ข้อบังคับพรรค พ.ศ.2530 ได้กำหนดให้มีองค์กรบริหารสององค์กร คือ คณะกรรมการบริหารพรรค และ คณะผู้บริหารพรรค โดยมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไป

คณะกรรมการบริหารพรรค ตามข้อบังคับพรรค พ.ศ.2530 ประกอบด้วย

- |  |                           |
|--|---------------------------|
| (1) หัวหน้าพรรค                                | เป็นประธาน                |
| (2) รองหัวหน้าพรรค 5 คน                        | เป็นรองประธาน             |
| (3) เลขาธิการพรรค                              | เป็นเลขานุการ             |
| (4) รองเลขาธิการพรรค 2 คน                      | เป็นรองเลขานุการ          |
| (5) กรรมการอื่น ๆ ที่คณะกรรมการบริหารพรรคกำหนด | เป็นกรรมการ <sup>19</sup> |

<sup>18</sup> ข้อบังคับพรรคประชาธิปไตย พ.ศ.2530 ข้อ 23.

<sup>19</sup> ข้อบังคับพรรคประชาธิปไตย พ.ศ.2530 ข้อ 24.

จะเห็นได้ว่า ความเปลี่ยนแปลงที่ได้เกิดขึ้น คือ การปรับเปลี่ยนรูปแบบของคณะกรรมการให้ต่างออกไปจากเดิม การกำหนดจำนวนรองหัวหน้าพรรค และรองเลขาธิการให้มีจำนวนที่แน่นอน โดยเฉพาะในตำแหน่งรองหัวหน้าพรรค เป็นที่เห็นได้ชัดว่าเป็นการกระจายตำแหน่งไปตามภาคต่าง ๆ อย่างแท้จริง

ส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารพรรคนั้น ได้ถูกกำหนดให้มีดังต่อไปนี้

- (1) แต่งตั้งและถอดถอนผู้บริหารพรรค
- (2) กำกับ ควบคุมการบริหารของคณะผู้บริหารพรรคให้เป็นไปตามนโยบายพรรค
- (3) ให้คำปรึกษาแก่คณะผู้บริหารพรรค
- (4) ควบคุมดูแล และให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น
- (5) ประสานงานกับองค์กรต่าง ๆ ของพรรค
- (6) แก้ไขปัญหาการบริหารงานพรรค ในกรณีที่คณะผู้บริหารไม่สามารถแก้ไขได้ หรือเสนอมาเพื่อขอให้แก้ไข
- (7) เรื่องอื่น ๆ ที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารพรรค <sup>20</sup>

จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการบริหารพรรค ตามข้อบังคับพรรคฉบับใหม่ ไม่ได้มีหน้าที่ในการบริหารอีกต่อไป หากได้ยกระดับขององค์กรขึ้นทำหน้าที่ควบคุมนโยบาย และเป็นที่ยกปรึกษาให้แก่องค์กรต่าง ๆ รวมทั้งการทำหน้าที่ประสานงานภายในพรรค

การเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรค กระทำโดยหลายวิธีแตกต่างกัน กล่าวคือ

1. หัวหน้าพรรค เลือกโดยที่ประชุมใหญ่
2. รองหัวหน้าพรรค เลือกโดยที่ประชุมใหญ่ โดยให้มีตัวแทนภาคละ 1 คน
3. ส.ส. ของพรรคเสนอชื่อ ส.ส. ด้วยกันเองจำนวนหนึ่ง ให้ที่ประชุมใหญ่เลือก 15 คน โดยให้คำนึงถึงการมีตัวแทนจากภาคต่าง ๆ อย่างทัดเทียมกัน

<sup>20</sup> ข้อบังคับพรรคประชาธิปไตย พ.ศ. 2530 ข้อ 33.

4. สมาชิกสภาท้องถิ่นเสนอชื่อสมาชิกสภาท้องถิ่นด้วยตนเองจำนวนหนึ่ง ให้ที่ประชุมใหญ่เลือกภาคละ 1 คน
5. สมาชิกสภา ก.ท.ม. และสมาชิกสภาเขต เสนอชื่อสมาชิกสภา ก.ท.ม. และสมาชิกสภาเขตด้วยตนเองจำนวนหนึ่ง ให้ที่ประชุมใหญ่เลือก 1 คน
6. ตัวแทนสาขาพรรคเสนอชื่อตัวแทนสาขาพรรคด้วยตนเองจำนวนหนึ่ง ให้ที่ประชุมใหญ่เลือก 1 คน
7. ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเสนอชื่ออดีตรัฐมนตรี หรืออดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่เป็นสมาชิกสามัญ ให้ที่ประชุมใหญ่เลือกภาคละ 1 คน
8. ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเสนอชื่อผู้มีสิทธิได้รับการเลือกตั้งเป็นกรรมการบริหาร ให้ที่ประชุมใหญ่เลือกให้ครบจำนวนกรรมการ ตามที่ได้กำหนดเอาไว้ล่วงหน้า

ส่วนการเลือกเลขาธิการพรรค ให้หัวหน้าพรรคเสนอชื่อกรรมการบริหาร ไม่น้อยกว่า 3 คน ให้ที่ประชุมใหญ่เลือก 1 คน

ตำแหน่งรองเลขาธิการพรรค ให้เลขาธิการพรรคเสนอชื่อกรรมการบริหาร ไม่น้อยกว่า 4 คน ให้ที่ประชุมใหญ่เลือก 2 คน <sup>21</sup>

จะเห็นได้ว่า การเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคได้เป็นไปอย่างรัดกุมขึ้นกว่าเดิม และการกระจายอำนาจได้เป็นไปมากขึ้นกว่าเดิมด้วย ดังจะเห็นได้จากตำแหน่งกรรมการส่วนหนึ่งที่มีมาจากสมาชิกสภาท้องถิ่น ตัวแทนสาขาพรรค และสมาชิกสภา ก.ท.ม. หรือสมาชิกสภาเขต แต่หลักเกณฑ์ในการคัดเลือกยังคงเป็นไปในลักษณะเช่นเดียวกับที่เคยเป็นมา คือ เป็นการเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ และการคำนึงถึงตัวแทนของภาคต่าง ๆ อย่างเสมอภาคกัน เป็นที่น่าสังเกตว่า ตำแหน่งในคณะกรรมการบริหาร ที่มีโครงสร้างที่กระชับรัดกุม และอำนาจหน้าที่ที่กำหนดให้ความคุ้มครอง แต่เฉพาะนโยบาย ได้ขยายจำนวนเพิ่มขึ้นมาก ซึ่งในการเลือกตั้งในเดือนมกราคม พ.ศ. 2530 ได้ทำให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีจำนวนทั้งสิ้น 45 คน

ส่วนองค์กรผู้บริหารพรรคที่เกิดขึ้นใหม่นั้น ข้อบังคับพรรค พ.ศ. 2530 ได้กำหนดเอาไว้

<sup>21</sup> ข้อบังคับพรรคประชาธิปไตย พ.ศ. 2530 ข้อ 26.

อย่างชัดเจนว่ามีจำนวน 15 คน โดยมีที่มาจากวิธีการคัดเลือกของคณะกรรมการบริหารพรรค ซึ่งประกอบไปด้วย

(1) หัวหน้าพรรค	เป็นประธาน
(2) รองประธานคณะผู้บริหารพรรค 2 คน	เป็นรองประธาน
(3) เลขาธิการพรรค	เป็นเลขาธิการ
(4) รองเลขาธิการคณะผู้บริหารพรรค 2 คน	เป็นรองเลขาธิการ
(5) นายทะเบียน	เป็นกรรมการ
(6) เกร็ดฎีก	เป็นกรรมการ
(7) โฆษกพรรค	เป็นกรรมการ
(8) สวัสดิการพรรค	เป็นกรรมการ
(9) กรรมการอื่น ๆ ตามที่คณะผู้บริหารพรรคกำหนด	เป็นกรรมการ <sup>22</sup>

เป็นที่น่าสังเกตว่าตำแหน่งในคณะผู้บริหารพรรค ได้มีความคล้ายคลึงกับตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารพรรค ตามข้อบังคับเก่าของพรรค ซึ่งจะได้พิจารณาในเรื่องอำนาจหน้าที่ต่อไป และสิ่งสำคัญที่น่าสนใจอีกประการหนึ่ง คือ ตำแหน่งผู้บริหารพรรคนั้น มีที่มาจากคณะกรรมการบริหารพรรค คือ เป็นการเลือกจากคณะกรรมการบริหารพรรค โดยคณะกรรมการบริหารพรรคเอง แต่มีข้อยกเว้นอยู่ประการหนึ่งว่า ผู้บริหารพรรคจะต้องไม่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีในเวลาเดียวกัน <sup>23</sup>

อำนาจหน้าที่ของคณะผู้บริหารพรรค ได้ถูกกำหนดไว้ดังต่อไปนี้

- (1) ปฏิบัติตามที่คณะกรรมการบริหารพรรคมอบหมาย
- (2) รับผิดชอบงานของพรรค
- (3) รับบุคคลเข้าเป็นสมาชิกพรรค

<sup>22</sup> ข้อบังคับพรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ.2530 ข้อ 34.

<sup>23</sup> ข้อบังคับพรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ.2530 ข้อ 36 (3).

- (4) ออกระเบียบ และแนวทางการบริหารงานของพรรค โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารพรรค
- (5) ออกระเบียบการคลัง และทรัพย์สินของพรรค โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารพรรค
- (6) ออกระเบียบการแต่งตั้ง ถอดถอน การลงโทษ และการให้ความชอบเจ้าหน้าที่พรรค โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารพรรค
- (7) ออกระเบียบแนวทางแผนการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งทุกระดับ รวมทั้งการคัดเลือกบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรค โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารพรรค
- (8) ประสานงานกับสมาชิกพรรค กลุ่มการเมือง หรือกลุ่มต่าง ๆ ในความอุปถัมภ์ของพรรค
- (9) อำนาจการและดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อความเรียบร้อยและเจริญก้าวหน้าของพรรค
- (10) อนุมัติตั้งและยุบเลิกสาขาพรรค รวมทั้งการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้สาขาพรรคบริหารงานไปตามข้อบังคับพรรค
- (11) กำหนดแผนพัฒนาสาขาพรรค
- (12) เรื่องอื่น ๆ ตามที่ข้อบังคับนี้กำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะผู้บริหารพรรค <sup>24</sup>

จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของคณะผู้บริหารพรรค ตามข้อบังคับพรรค พ.ศ.2530 ได้มีความคล้ายคลึงกับ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารพรรค ตามข้อบังคับพรรค พ.ศ.2526 ทุกประการ ซึ่งหมายถึงว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารพรรคใหม่ ให้มีองค์กรควบคุมในสองระดับ คือ คณะกรรมการบริหารพรรค ซึ่งจะไม่ยุ่งเกี่ยวกับกับการบริหารพรรคโดยตรง แต่จะทำหน้าที่ควบคุมนโยบาย และคณะผู้บริหารพรรค จะเป็นผู้ทำหน้าที่การบริหารงานภายในพรรคทั้งหมด

ดังนั้น เมื่อได้พิจารณาองค์การบริหารทั้งสอง ประกอบกับการคัดเลือกผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งแล้ว จะเห็นได้ว่าการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรค ในวันที่ 10 มกราคม พ.ศ.2530 ซึ่งเป็นวันเริ่มต้นการประกาศใช้ข้อบังคับพรรคฉบับใหม่ ได้เป็นการต่อสู้กันระหว่างฝักฝ่ายภายใต้ข้อกำหนดของข้อบังคับพรรคใหม่ที่เกิดขึ้นจากการตกลงร่วมกัน ดังนั้น จึงเป็นที่เห็นได้ว่า ข้อบังคับ

<sup>24</sup> ข้อบังคับพรรคประชาธิปไตย พ.ศ.2530 ข้อ 48.

พรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ.2530 ได้เป็นจุดเริ่มต้น -โดยเนื้อหาของข้อบังคับ- ของการแบ่งสรรและเฉลี่ยอำนาจภายในพรรคขึ้นใหม่อีกครั้งหนึ่ง โดยการแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นจากข้อบังคับฉบับเดิม

แต่โดยสภาพข้อเท็จจริง จะพบว่าได้เกิดความขัดแย้งที่รุนแรง จนนำไปสู่การแตกหักในท้ายที่สุด ทั้งนี้ไม่ใช่ว่าเป็นข้อบกพร่องของข้อบังคับพรรค หรือเจตนาของผู้ร่างข้อบังคับ ที่มุ่งจะให้เกิดการได้เปรียบของฝ่ายหนึ่ง หากเป็นจุดบกพร่องของฝ่ายเองที่ไม่ต้องการประนีประนอม ดังนั้น เมื่อเป็นฝ่ายที่สามารถแสวงหาเสียงสนับสนุนจากสาขาพรรคได้มากกว่า จนได้รับการเลือกตั้งเป็นหัวหน้าพรรค กลุ่มนายพิชัย รัตตกุล และผู้สนับสนุน จึงใช้ความได้เปรียบในข้อนี้ผลักดันสมาชิกในฝ่ายของตนให้เข้าดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารจนหมดสิ้น สิ่งนี้เองที่เป็นจุดแตกหักของฝ่ายภายในพรรค ซึ่งเป็นการใช้ข้อได้เปรียบของฝ่ายตนในการต่อสู้ โดยการใช้ข้อบังคับพรรคเป็นเครื่องอ้างความชอบธรรม

ส่วนการพิจารณาในด้านสาขาพรรค จะพบว่าภายใต้ข้อบังคับใหม่ ลักษณะของสาขาพรรคยังคงเป็นไปในลักษณะเดิม ทั้งอำนาจหน้าที่ในด้านต่าง ๆ รวมทั้งบทบาทของสาขาพรรคที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคในทุกด้าน สิ่งที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับสาขาพรรค ในข้อบังคับพรรค พ.ศ.2530 ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารสาขาพรรคก็คือ มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคระดับเขตหรืออำเภอขึ้น ในกรณีที่เขตหรืออำเภอนั้นมีสาขาพรรคตั้งอยู่ตั้งแต่ 2 สาขาขึ้นไป<sup>25</sup> และคณะกรรมการบริหารพรรคระดับจังหวัด ในกรณีที่จังหวัดนั้นมีสาขาพรรคตั้งอยู่ในสองเขต หรือสองอำเภอขึ้นไป<sup>26</sup> คณะกรรมการบริหารพรรคระดับจังหวัดหรืออำเภอนี้ ข้อบังคับพรรคไม่ได้กำหนดหน้าที่และบทบาทใด ๆ เอาไว้เลย แต่อาจพิจารณาได้ว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของความพยายามสร้างองค์กรของสาขาพรรค ให้กว้างขวางและเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งเพื่อให้มีการประสานงานที่ดีขึ้นด้วย

ส่วนบทบาทและการมีส่วนร่วมในการบริหารของสาขา ในคณะกรรมการบริหารพรรคนั้น ยังคงเป็นไปในลักษณะเดิม กล่าวคือ สาขาพรรคสามารถมีตัวแทนเข้าร่วมในคณะกรรมการบริหารพรรคได้เพียง 1 คน เท่านั้น ภายใต้บทบาทที่จำกัดของสาขาพรรคเช่นนี้ จึงเป็นที่คาดหมายได้ว่า

<sup>25</sup> ข้อบังคับพรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ.2530 ข้อ 60.

<sup>26</sup> ข้อบังคับพรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ.2530 ข้อ 61.



สาขาพรรคประชาธิปไตยในอนาคต ก็ยังคงไม่อาจมีส่วนในการสร้างเสริม และพัฒนาพรรคให้เข้มแข็งขึ้นได้มากนัก <sup>27</sup>

ส่วนองค์กรที่เป็นทางการอื่น ๆ ที่ได้รับการรับรองโดยข้อบังคับพรรค เช่น ที่ประชุมรัฐมนตรี ที่ประชุม ส.ส. นั้น ข้อบังคับพรรคเพียงแต่ให้การรับรององค์กรเหล่านี้ ให้มีความถูกต้องชอบธรรมเท่านั้น ส่วนอำนาจหน้าที่และองค์ประกอบขององค์กรเหล่านี้ ไม่ได้มีบัญญัติไว้ในข้อบังคับพรรคแต่ประการใด จึงเป็นที่เข้าใจได้ว่า องค์กรเหล่านี้ยังคงมีสภาพและลักษณะเช่นเดียวกับที่เคยเป็นมาในอดีต ทั้งในด้านบทบาท อำนาจหน้าที่ ฯลฯ สิ่งเปลี่ยนแปลงไปก็มีเพียงฐานะขององค์กรที่ได้รับการยอมรับให้เป็นองค์กรที่เป็นทางการเท่านั้น

ข้อสังเกตประการหนึ่งที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคในครั้งนี้ ก็คือ การพยายามรับรององค์กร หรือกลุ่มที่ไม่เป็นทางการภายในพรรค ให้กลายเป็นองค์กรที่เป็นทางการขึ้นมา และมีฐานะเป็นส่วนหนึ่งขององค์ประกอบของพรรค ที่ประชุมรัฐมนตรี ที่ประชุม ส.ส. ล้วนเป็นตัวอย่างที่ดีในเรื่องนี้ นอกจากนี้ การยอมรับกลุ่มต่าง ๆ เช่น กลุ่มยุวประชาธิปไตยในทำนองเดียวกัน และการมอบอำนาจให้คณะกรรมการบริหารพรรค สามารถพิจารณาอนุมัติจัดตั้งกลุ่มต่าง ๆ ขึ้นได้อีก ล้วนแต่เป็นการแสดงให้เห็นถึงความพยายามแก้ไขข้อบกพร่องที่เคยเกิดขึ้นจากการมีองค์กร หรือกลุ่มเหล่านี้ภายในพรรค จึงต้องมีการแก้ไขโดยการรับรองให้เป็นองค์กรที่เป็นทางการ เพื่อความสะดวกในการควบคุม ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าข้อกำหนดในเรื่องต่าง ๆ ขององค์กร หรือกลุ่มเหล่านี้ จะไม่มีปรากฏในข้อบังคับพรรค

กล่าวโดยสรุป โครงสร้างและองค์กรของพรรคประชาธิปไตย ภายใต้ข้อบังคับพรรค พ.ศ. 2530 เป็นผลมาจากความขัดแย้งภายในพรรค ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาก่อนหน้านั้นไม่นานนัก อิทธิพลของโครงสร้างและองค์กรของพรรค ภายใต้ข้อบังคับพรรค พ.ศ. 2526 ได้ส่งผลให้เกิดฝักฝ่ายขึ้นภายในพรรค และได้นำไปสู่ความขัดแย้งในเวลาต่อมา เนื่องจากสาเหตุที่แท้จริงของความขัดแย้งยังไม่ได้มีการขจัดให้หมดสิ้นไป ดังนั้น เมื่อเกิดกรณีความขัดแย้งขึ้น ข้อบังคับพรรค

---

<sup>27</sup> สาขาพรรคยังคงมีตัวแทนในคณะกรรมการบริหารพรรคได้ในจำนวนเท่าเดิม คือ 1 คน ในขณะที่ตัวแทนจากส่วนอื่น ๆ ของพรรคได้เข้ามามีส่วนในคณะกรรมการบริหารมากขึ้น เช่น สมาชิกพรรคในสภาท้องถิ่น สมาชิกสภา ก.ท.ม. และสมาชิกสภาเขต.

จึงกลายเป็นตัวปัญหาเสียเอง และไม่มีหนทางที่จะแก้ไขเยียวยาได้ ดังนั้นจึงเกิดเป็นความพยายามของสมาชิกพรรคในคู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่าย ที่จะเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรค เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว ผลของการแก้ไขข้อบังคับพรรค จึงมุ่งตรงไปที่องค์กรบริหารของพรรคโดยการละเลยส่วนอื่น ๆ เช่น บทบาทของสาขาพรรค สิ่งเหล่านี้ทำให้สมาชิกพรรคมีความเชื่อถือว่า จะสามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้ ส่วนแนวทางการพัฒนาพรรคต่อไปในอนาคตนั้น ยังไม่มีการแก้ไข เพิ่มเติมในข้อบังคับฉบับใหม่นี้เลย