



## แนวคิดและทฤษฎี

ในระบบการเมืองต่าง ๆ จำเป็นที่จะต้องมึสถาบันทางการเมืองเข้ามาทำหน้าที่ในกระบวนการของระบบการเมืองและพรรคการเมืองก็เป็นสถาบันทางการเมือง ที่จะเป็นตัวเชื่อมประสาน ระหว่างผู้ปกครองกับประชาชน โดยเฉพาะในระบอบประชาธิปไตยยุคใหม่ พรรคการเมืองสามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยประชาชนจะเป็นผู้คัดเลือกตัวแทนของตนเข้าไปมีอำนาจ เพื่อที่จะสามารถตอบสนองความต้องการ และผลประโยชน์ของประชาชนตามหลักเสรีภาพและความเสมอภาค (liberty and equality) ด้วยวิธีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (election) ดังนั้นพรรคการเมืองจึงมีคุณค่า มีหน้าที่สำคัญและเป็นสถาบันทางการเมืองที่จำเป็นต่อระบบการเมืองยุคใหม่

### ความหมายและลักษณะของพรรคการเมือง

การศึกษาพรรคการเมือง เป็นวิวัฒนาการจากการศึกษาวิชารัฐศาสตร์ ในสังคมตะวันตกที่มุ่งศึกษาถึงลักษณะ และความสำคัญของพรรคการเมืองที่แตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ของนักวิชาการแต่ละคน ความหมายของพรรคการเมือง จึงถูกกำหนดโดยวิธีการศึกษาที่ต่างกันในบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมแบบตะวันตกเป็นส่วนใหญ่ Mc Donald (1963) พบว่าการศึกษาพรรคการเมือง โดยทั่วไปมักจะเกี่ยวข้องกับ 3 ประเด็นสำคัญคือ

- 1) โครงสร้าง หรือรูปแบบของพรรค (form)
- 2) บทบาท หรือหน้าที่ของพรรค (function)
- 3) เป้าหมายของพรรค (object of action)

อย่างไรก็ตามการศึกษา การให้ความหมาย และลักษณะของพรรคการเมืองก็ยังพบความแตกต่างในรายละเอียดของประเด็นที่ศึกษา เช่น

Austin Ranney และ Willmoore Kendall (1956) ให้ความหมายว่า "พรรคการเมือง คือกลุ่มที่จัดตั้งอย่างอิสระเพื่อสรรหาผู้สมัครและแข่งขันในการเลือกตั้ง เพื่อที่จะได้ใช้อำนาจควบคุมบุคลากร และนโยบายของรัฐบาล"<sup>1</sup> จากความหมายนี้ แสดงให้เห็นถึงลักษณะของพรรคการเมือง 5 ประการ<sup>2</sup> คือ

- 1) การแข่งขันทางการเมือง
- 2) การจัดองค์การแบบพรรครัฐบาล (intergovernmental organization) และแบบพรรคนอกรัฐบาล (extragovernmental organization)
- 3) การสรรหาและการควบคุมบุคลากรของรัฐบาล
- 4) การกำหนดและบริหารนโยบายของรัฐบาล
- 5) ความเห็นพ้องในประชาธิปไตย

William Goodman (1956) ให้ความหมายพรรคการเมือง "คือองค์การที่รวมสมาชิกที่มีลักษณะคล้ายกันพอที่จะอยู่ร่วมกันได้ โดยมีจุดมุ่งหมายอย่างเปิดเผย เพื่อชนะการเลือกตั้ง และสามารถเข้าไปใช้อำนาจรัฐบาล โดยได้รับผลประโยชน์ และความได้เปรียบจากการมีอำนาจหน้าที่ (authority)"<sup>3</sup> และยังกล่าวถึงลักษณะของพรรคการเมืองตามความหมายข้างต้น 6 ประการ<sup>4</sup> คือ

<sup>1</sup>Austin Ranney and Willmoore Kendall, Democracy and the American Party System (New York: Harcourt, 1956), p. 85.

<sup>2</sup>Ibid., pp. 85-86.

<sup>3</sup>William Goodman, The Two Party System in the United States (New York: D. Van Nostrand Company, 1956), p. 6.

<sup>4</sup>Ibid, pp. 4-6.



1) พรรคเป็นรูปแบบของสมาคมหรือกลุ่มปัจเจกบุคคลที่รวมกลุ่มอย่างอิสระ และโดยความสมัครใจของสมาชิก

2) เป็นองค์การที่สมาชิก มีวินัยและศรัทธาต่อพรรคด้วยกัน

3) เป็นองค์การที่มีกลไก เพื่อทำหน้าที่ทางการเมืองของพรรค

4) มีเป้าหมายที่จะชนะการเลือกตั้ง เพื่อใช้อำนาจหน้าที่และมีผลประโยชน์จากการเป็นรัฐบาล

5) มีการแข่งขันกับพรรคการเมืองอื่น ๆ เพื่อชนะการเลือกตั้ง

6) เป็นองค์การที่ยึดถือประโยชน์ของประเทศเป็นหน้าที่สำคัญ

GA. Jacobson และ M.H.Libman (1969) กล่าวว่า "พรรคการเมือง คือ การจัดรวมตัวกันเป็นสมาคม หรือองค์การของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยมีจุดประสงค์ที่จะควบคุมบุคลากร และนโยบายของรัฐบาล"<sup>5</sup>

จากการให้ความหมาย พรรคการเมืองของนักรัฐศาสตร์ข้างต้น พบว่า Ranney และ Kendall (1956) ชี้ให้เห็นลักษณะการรวมตัวที่มีอิสระ เป็นเอกเทศในการจัดตั้งกลุ่มขึ้น เพื่อดำเนินงานทางการเมืองโดยเฉพาะ ในขณะที่ Goodman (1956) กล่าวว่า กลุ่มจะต้องมีลักษณะร่วมบางประการที่ทำให้สมาชิกในกลุ่มเห็นร่วม หรือคล้ายกันเพียงพอที่จะทำให้กลุ่มสามารถดำเนินงาน และใช้อำนาจทางการเมืองได้ แต่ Jacobson และ Libman (1969) ชี้ให้เห็นว่ากลุ่มที่รวมตัวกันนั้น เป็นกลุ่มของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเท่านั้น อย่างไรก็ตามยังพบว่ามี 3 ประเด็นหลักที่สอดคล้องกันคือ 1) พรรคเป็นกลุ่ม หรือองค์การที่ตั้งขึ้น อย่างอิสระของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 2) มีการสรรหาบุคคลเพื่อสมัครแข่งขันในการเลือกตั้ง 3) มีเป้าหมายที่จะเข้าไปควบคุมบุคลากรและนโยบายของรัฐ เพื่อที่จะได้ประโยชน์จากการมีอำนาจหน้าที่จากการ

<sup>5</sup>G.A. Jacobson and M.H. Libman, Political Science (New York: Barnes and Noble, 1969), p. 90.

เป็นรัฐบาล จะเห็นได้ว่าทั้ง Ranney & Kendall (1956), Goodman (1956) และ Jacobson & Libman (1969) พยายามที่จะให้ความหมายพรรคการเมืองอย่างครอบคลุม ทั้งโครงสร้างการรวมตัวของพรรค บทบาทหน้าที่ของพรรคในการสรรหาผู้สมัคร และแข่งขันในการเลือกตั้ง ตลอดจนเป้าหมายของพรรคการเมืองในการที่จะเข้าไปควบคุมบุคลากรและนโยบายของรัฐบาล ในขณะที่นักรัฐศาสตร์อีกกลุ่มหนึ่งให้ความหมายของในเชิงเป้าหมายของพรรคเป็นประเด็นหลัก อย่างเช่น

E.E. Schattschneider (1942) กล่าวว่า "พรรคการเมืองเป็นการจัดตั้งองค์การ เพื่อมุ่งให้ได้มาซึ่งอำนาจในการควบคุมรัฐบาล"<sup>6</sup>

Kenneth Janda (1980) ให้คำจำกัดความว่า "พรรคการเมืองคือ องค์การที่มีเป้าหมายที่จะส่งตัวแทนของตนเข้าไปมีตำแหน่งในคณะรัฐบาล"<sup>7</sup>

Leon D. Epstein (1976) นิยามว่า "พรรคการเมืองคือ กลุ่มอะไรก็ตามที่จัดตั้งอย่างหลวม ๆ ที่มุ่งแสวงหาตำแหน่งในคณะรัฐบาล โดยการเลือกตั้งภายใต้เครื่องหมายพรรค"<sup>8</sup>

Joseph Schlesinger (1968) "พรรคการเมือง คือ องค์การทางการเมืองที่มีความต้องการอย่างกระตือรือร้น ในการที่จะเข้าไปแข่งขันเลือกตั้งภายใต้เครื่องหมายพรรค"<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup>E.E.Schattschneider, Party Government (New York: Rinehart & Company. Inc., 1942), pp. 35-37.

<sup>7</sup>Kenneth Janda, "A Comparative Analysis of Party Organization" in The Party System : Reading on Political Parties, ed. Kenneth Janda (San Fran Cisgo : W.H.Freeman and Company, 1980), p. 339.

<sup>8</sup>Leon D. Epstein, Political Parties in Western Democracies (New York: Praeger, 1967), p. 9.

<sup>9</sup>Joseph Schlesinger, "Party Units" in International Encyclopedia of the Social Science, (New York: Macmillan, 1968), p. 428.



การนิยามพรรคการเมืองในเชิงเป้าหมายของ Schattschneider (1942) และ Janda (1980) มุ่งกล่าวถึง พรรคการเมืองเพียง 2 ประเด็น คือ 1. เป็นกลุ่มหรือองค์การทางการเมือง 2) มุ่งที่จะเข้าไปมีอำนาจควบคุม และมีตำแหน่งในรัฐบาล ในขณะที่ Goodman (1956), Ranney & Kendall (1956), Epstein (1967) และ Schlesinger (1968) กล่าวถึงประเด็นสำคัญเพิ่มขึ้นอีกประเด็นหนึ่งคือ "การเลือกตั้ง" ซึ่งเป็นการต่อสู้แข่งขันทางการเมือง ภายใต้กระบวนการของระบอบประชาธิปไตย ในการที่จะให้ประชาชนตัดสินใจเลือกตัวแทน, ผู้แทนของตนเองเข้าไปทำหน้าที่ในระบบการเมืองในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ โดยสภาผู้แทนราษฎรและในฐานะฝ่ายบริหาร โดยการเป็นรัฐบาล การให้ความหมายในเชิงเป้าหมายนั้น ทำให้เห็นลักษณะสำคัญของพรรคการเมือง ว่าเป็นเครื่องมือที่ใช้แสวงหาอำนาจทางการเมือง ตามที่ Selynich (1952) กล่าวในเชิงเปรียบเทียบไว้ว่า "พรรคการเมืองเป็นองค์การที่ถูกชนชั้นนำในพรรคใช้เป็นอาวุธ เพื่อแสวงหาอำนาจภายใต้กติการัฐธรรมนูญที่เปิดให้มีการแข่งขัน"<sup>10</sup>

นอกจากความหมายที่จะให้ความหมายพรรคการเมืองอย่างครอบคลุมและเฉพาะเชิงเป้าหมายแล้ว ยังมีการให้ความหมายภายใต้กรอบการศึกษาเฉพาะด้วย โดยเฉพาะการศึกษาพรรคการเมืองในเชิงสถาบัน หรือองค์การ Maurice Duverger (1972) ให้ความหมายว่า พรรคการเมือง "คือองค์การ ที่มุ่งต่อสู้ทางการเมือง เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ หรือการมีส่วนร่วมแบ่งให้การใช้อำนาจทางการเมือง โดยพยายามที่จะชนะการเลือกตั้ง และส่งคนเข้าไปเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐมนตรี อีกทั้งพยายามที่จะเข้าไปควบคุมรัฐบาล"<sup>11</sup> แสดงว่า พรรคเป็นองค์การที่มีเป้าหมายทางการเมืองเป็นหลัก ในขณะที่ Robert Michels (1962) นอกจากจะให้

<sup>10</sup>Philip Selynich, The Organization Weapon (New York: McGraw - Hill Book Company, 1952), p.2.

<sup>11</sup>Maurice Duverger, Party Politics and Pressure Group (London : Thomas Y. Crowell Company Inc., 1972), pp. 1-2.

ความหมาย พรรคในเชิงองค์การแล้ว ยังชี้ให้เห็นถึงลักษณะภายในขององค์การ กล่าวคือ พรรคการเมือง "คือองค์การทางการเมืองที่ประกอบด้วยสมาชิก ที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน เพื่อต่อสู้แข่งขันให้ได้มาซึ่งอำนาจ ภายใต้การนำของกลุ่มน้อยที่เป็นผู้นำในพรรค"<sup>12</sup> นั้นหมายความว่าผู้นำซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อยในพรรค เป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำเนินงาน ของพรรคการเมืองในอันที่จะบรรลุเป้าหมายในการแข่งขันทางการเมือง เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ และการจัดองค์การนั้น จำเป็นจะต้องมีผู้นำอันเป็นคนกลุ่มน้อยที่มีความรู้ ความสามารถ ความชำนาญ ในการดำรงและนำองค์การไปสู่เป้าหมาย ดังนั้นคณาธิปไตย จึงมีบทบาทสำคัญ สำหรับองค์การพรรคการเมือง

จากความหมายและลักษณะของพรรคการเมืองข้างต้น สามารถแบ่งแยกลักษณะสำคัญของพรรคการเมือง โดยทั่วไปได้ 3 ประการ ดังนี้

1. การรวมกลุ่ม การก่อตั้งพรรคการเมืองรวบรวมสมาชิก และผู้สมัครเป็นผู้แทนรวมกลุ่มกันจัดตั้งองค์การทางการเมืองขึ้นมา โดยยึดเป้าหมาย อุดมการณ์ หรือผลประโยชน์ที่เห็นร่วมกัน มีกฎเกณฑ์ กฎระเบียบและผู้นำ ซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อยที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานทางการเมืองในหัตถ์บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้
2. หน้าที่ เมื่อเป็นองค์การทางการเมือง พรรคการเมืองย่อมมีหน้าที่ทางการเมืองที่สำคัญ ๆ คือ หน้าที่รวบรวมการเรียกร้องผลประโยชน์ ต่อระบบการเมือง เป็นตัวแทนความคิด อุดมการณ์ นโยบาย และผลประโยชน์ทางการเมือง ของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ด้วยหน้าที่ดังกล่าวพรรคการเมืองจึงต้องคัดสรรคนมาสมัครรับเลือกตั้งเพื่อเป็นตัวแทนประชาชนในนามพรรค เพื่อที่จะได้รับเสียงข้างมาก และเข้าไปบริหารงานบริหารนโยบาย และเป็นรัฐบาล หรือควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาลในกรณีที่เป็นฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

---

<sup>12</sup>Robert Michels, Political Parties : A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Political Parties (New York: The Free Press, 1962), pp. 61, 333-334.



3. จุดมุ่งหมาย จากการรวมกลุ่มก่อตั้ง และการดำเนินงานของพรรคการเมือง แสดงให้เห็นถึงเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ในการที่จะเข้าไปมีอำนาจทางการเมือง เป็นผู้ควบคุมกลไกของรัฐ เป็นฝ่ายบริหาร เพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์ทางการเมืองของกลุ่มและผู้ที่เห็นด้วยกับพรรค และถ้าประชาชนส่วนใหญ่ เห็นด้วย และเลือกพรรคการเมืองพรรคหนึ่ง พรรคใดจนได้รับเสียงข้างมากหมายความว่า จุดมุ่งหมายของพรรคสอดคล้องต่อจุดมุ่งหมายของประชาชน พรรคก็จะทำหน้าที่แทนประชาชนในการปกครองตนเอง ดังนั้นจุดมุ่งหมายของพรรคการเมือง คือ ความต้องการเป็นรัฐบาล

ลักษณะสำคัญ 3 ประการของพรรคการเมืองโดยทั่วไปสามารถกล่าวได้ว่า "การรวมกลุ่ม" เป็นปัจจัยสำคัญหรือปัจจัยจำเป็นประการแรก ของการเป็นพรรคการเมืองและเป็นปัจจัยที่ทำให้พรรคการเมืองมีลักษณะของโครงสร้าง และการจัดองค์การภายในพรรคที่แตกต่างกันไปตามบริบทของสังคม (social context) ที่พรรคการเมืองนั้นเกิดขึ้นและดำรงอยู่ นั้นหมายความว่า เงื่อนไขของสังคม มีส่วนในการกำหนด ความหมายลักษณะและการก่อตั้งของพรรคการเมือง เมื่อเป็นเช่นนั้นพรรคการเมืองไทยย่อมได้รับอิทธิพลจากบริบท และเงื่อนไขจากสังคมไทยในการรวมกลุ่มจัดตั้งพรรคการเมืองเช่นกัน กนก วงษ์ตระหง่าน (2529) ศึกษาลักษณะเฉพาะของคนไทย และสังคมไทย โดยวิเคราะห์จากแง่มุมทางประวัติศาสตร์ มานุษยวิทยา และเศรษฐศาสตร์ ที่มีอิทธิพลต่อการเมืองไทยพบว่า "ความสัมพันธ์ส่วนตัว มีบทบาทสำคัญในการกำหนดลักษณะของการเมืองไทย"<sup>12</sup> และเป็นพื้นฐานของความสัมพันธ์ทางการเมืองของคนไทย โดยเริ่มต้นจากความใกล้ชิดพบปะกันอย่างสม่ำเสมอ เช่นเป็นกลุ่มเพื่อนฝูง ญาติพี่น้อง เพื่อนร่วมงาน เพื่อนนักเรียน เป็นต้น เมื่อรู้จักกันและพบปะกันสม่ำเสมอ "เกิดความใกล้ชิดและความไว้วางใจ" ซึ่งกันและกันจนมีลักษณะของความ "เป็นพวกเดียวกัน" บนคุณค่าของ

<sup>12</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน, มิติทางการเมืองในปรากฏการณ์ของสังคมไทย

(กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 345.

สังคมไทย เมื่อเป็นพวกเดียวกันแล้วย่อมมี "การช่วยเหลือพึ่งพากัน" ความเป็นเพื่อนเป็นพวกเดียวกันจึงมีความสำคัญและเป็นเงื่อนไข ที่ไปกำหนดพฤติกรรมทางการเมืองของสังคมไทย โดยเฉพาะส่วนสำคัญยิ่งต่อการรวมกลุ่ม (group formation) และการรักษากลุ่มของคนไทย ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้ความสัมพันธ์ส่วนตัวเข้ามามีบทบาทสำคัญต่อกลุ่ม และกิจกรรมของกลุ่มการเมืองอย่างมาก ด้วยเหตุที่ "ผู้ก่อตั้งกลุ่มล้วนแต่เป็นคนรู้จักคุ้นเคยกัน ใกล้ชิดกันไว้วางใจกันมาก่อน เป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด"<sup>14</sup> ดังนั้นพรรคการเมืองในสังคมไทยจึงเป็น "กลุ่มที่รวมตัวกันขึ้นจากความสัมพันธ์ส่วนตัว เป็นองค์การเพื่อแสวงหาอำนาจและตำแหน่งในรัฐบาล ด้วยการส่งตัวแทนเข้าแข่งขันในการเลือกตั้ง"

#### ความสำคัญของพรรคการเมือง

ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ รวบรวมความสำคัญของพรรคการเมือง โดยสรุปได้ว่า<sup>15</sup>

1. พรรคการเมืองเป็นเครื่องประกันเสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชน จากผู้มีอำนาจทางการเมือง
2. พรรคการเมือง เป็นสัญลักษณ์ (symbol) ของระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะระบบรัฐสภา (parliamentary system)
3. พรรคการเมือง เป็นเครื่องช่วยให้การเมืองพัฒนาไปตามแนวทางของอุดมการณ์ประชาธิปไตย
4. พรรคการเมือง เป็นเครื่องกำหนดเจตจำนงของประชาชน และมีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 350.

<sup>15</sup> ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2524), หน้า 3-4.



5. พรรคการเมือง เป็นกลไกที่แก้ไขความขัดแย้ง ทางความคิดในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม
6. พรรคการเมือง เป็นเครื่องมือในการสร้างประชามติ และทำให้ประชามตินั้น ๆ เกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ
7. พรรคการเมือง มีบทบาทในการพัฒนาทางการเมือง (political development)

จากความสำคัญของพรรคการเมืองข้างต้น พบว่าความสำคัญของพรรค สะท้อนถึงหน้าที่ในระบบการเมือง และเป็นหน้าที่ที่หลากหลาย (multi - functions) ที่พรรคมีต่อระบบการเมือง

Duverger (1969) ศึกษาพรรคการเมืองเปรียบเทียบ โดยดูจากลักษณะโครงสร้างของพรรค เป็นประเด็นหลักในการศึกษา พบว่าหน้าที่สำคัญของพรรคการเมืองมี 3 ประการ คือ<sup>18</sup>

1. พรรคการเมือง มีหน้าที่ในการคัดเลือกผู้ปกครอง โดยการเสนอชื่อบุคคลที่มีความเหมาะสม เข้าสู่ระบบการเมือง
2. พรรคการเมือง ทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนมติมหาชน ด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แล้วนำมากำหนดเป็นนโยบายเพื่อนำไปปฏิบัติ เมื่อเข้าไปมีอำนาจทางการเมือง
3. พรรคการเมือง มีหน้าที่ในโครงสร้างทางการเมือง โดยเข้าไปทำหน้าที่ในฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ

---

<sup>18</sup>Maurice Daverger, Political Parties (London : Methuen Co. Ltd., 1969), pp. 352-421.

นักรัฐศาสตร์ ที่ศึกษาพรรคการเมืองในแนว Functionalism อย่าง Almond และ Powell (1980) ได้ชี้ให้เห็นถึงหน้าที่ของพรรคในระบบการเมืองไว้ 9 หน้าที่ คือ<sup>17</sup>

1. หน้าที่ในกระบวนการกล่อมเกลாதองการเมือง (political socialization)
2. หน้าที่ในเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (citizen participation)
3. หน้าที่ในการเลือกผู้นำ หรือชนชั้นนำทางการเมือง (recruitment of elites)
4. หน้าที่ในการสื่อสารทางการเมือง (political communication)
5. หน้าที่ในการแสดงออก ถึงข้อเรียกร้องความต้องการ และการสนับสนุนต่อระบบการเมือง (interest articulation)
6. หน้าที่ในการรวบรวมข้อเรียกร้องความต้องการ และสนับสนุนต่อระบบการเมือง (interest aggregation)
7. หน้าที่ในการกำหนดนโยบาย (policy making)
8. หน้าที่ในการปฏิบัตินโยบาย (policy implementation)
9. หน้าที่ในการตัดสินวินิจฉัยกฎหมาย (adjudication)

ในการวิเคราะห์เชิงระบบการเมือง (system analysis) พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมือง ที่มีหน้าที่สำคัญหลายประการในโครงสร้างของระบบการเมือง ซึ่งหน้าที่สำคัญประการหนึ่งที่พวก Functionalism ให้ความสนใจคือ หน้าที่การรวบรวมข้อเรียกร้องความต้องการ และการสนับสนุนจากประชาชนมาสู่ระบบการเมือง (interest aggregation)

---

<sup>17</sup>Gabriel A. Almond and G. Bingham, Powell, Jr. Comparative Politics Today : A World View (Boston : Little Brown, 1980), pp.91-94.



ซึ่งเป็นหน้าที่ด้าน "ปัจจัยนำเข้า" (inputs) ของระบบการเมืองที่สามารถรองรับการมีส่วนร่วมร่วมทางการเมืองของประชาชน ด้วยการกลั่นกรองป้องกันมิให้มีระดับการเรียกร้องความต้องการมากเกินไปจนขีดความสามารถ ในการตอบสนองของระบบการเมือง และอาจกล่าวได้ว่า พรรคการเมืองทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมประสาน (linkage function)<sup>18</sup> ในระบบการเมืองเป็นหลัก

โดยสรุปแล้วพบว่า หน้าที่สำคัญของพรรคการเมือง โดยเฉพาะในระบอบประชาธิปไตย มีหน้าที่สำคัญ 2 ประการ คือ

ประการแรก ทำหน้าที่เป็นตัวกลาง และตัวเชื่อมประสาน (intermediate and linkage functions) กล่าวคือ พรรคการเมืองเป็นองค์การที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างประชาชนกับรัฐบาล ในการติดต่อประสานการเรียกร้องผลประโยชน์ความต้องการและการสนับสนุนทางการเมืองของประชาชนไปสู่รัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องต่อความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่

ประการที่สอง หน้าที่ในการเป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมืองในกระบวนการทางการเมืองโดยการเลือกตั้ง พรรคที่ได้รับเลือกตั้งและจัดตั้งรัฐบาล จะเป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมืองโดยตรง ด้วยการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ บริหารประเทศโดยน่านโยบายไปปฏิบัติผ่านกลไกระบบราชการ และนอกเหนือจากการเป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมือง โดยการเป็นรัฐบาลแล้ว ยังสามารถใช้อำนาจทางการเมืองในอีกลักษณะหนึ่ง คือการใช้อำนาจเพื่อควบคุม ตรวจสอบนโยบายและการปฏิบัติงานของฝ่ายรัฐบาล โดยอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติสำหรับพรรคที่ไม่ได้เป็นรัฐบาล หรือเป็นพรรคฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

---

<sup>18</sup>Kay Lawson ศึกษาพรรคการเมืองโดยให้ความสนใจกับหน้าที่ของพรรคในการเป็นตัวเชื่อมประสาน (linkage) ระหว่างประชาชนกับรัฐบาล ในรูปของการสื่อสารทางการเมือง (political communication) ใน Political Parties and Linkage (New Haven : Yale University Press, 1980).

จากความสำคัญ และหน้าที่ของพรรคการเมืองที่ได้กล่าวมาข้างต้น แสดงถึงการเป็นองค์การทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญต่อระบบการเมือง และการปกครองหลายประการคือ<sup>10</sup>

1. พรรคการเมือง ช่วยให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยดีและมีประสิทธิภาพ
2. พรรคการเมือง ช่วยทำให้กลไกทางการเมืองดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

และสอดคล้องต้องกัน

3. พรรคการเมือง ช่วยผดุงรักษาอำนาจในการปกครองให้สืบต่อเนื่องกัน และการถ่ายทอดอำนาจเป็นไปอย่างถูกต้องตามครรลอง
4. พรรคการเมือง ช่วยประสานประโยชน์ของกลุ่มชนในสังคม
5. พรรคการเมือง เป็นเครื่องมือในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน
6. พรรคการเมือง ช่วยพัฒนาการเมือง

อย่างไรก็ตาม บทบาทของพรรคการเมือง อาจจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ บริบททางการเมือง เศรษฐกิจและค่านิยมของสังคมในประเทศนั้น ๆ ซึ่งเป็นผลให้หน้าที่หรือกิจกรรมตลอดจนความสำคัญของพรรคการเมือง มีระดับมากน้อยแตกต่างกันไป

#### โครงสร้างของพรรคการเมือง

พรรคการเมือง เป็นสถาบันทางการเมือง ซึ่งแบบแผนของกิจกรรมหรือการกระทำ (patterns of action) ที่สม่ำเสมอและมีขอบเขตชัดเจน กิจกรรมต่าง ๆ จะประกอบขึ้นจากกิจกรรมย่อย หรือบทบาท (role) ที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับหน่วยที่ปฏิบัตินั้น ๆ เมื่อกิจกรรมย่อย หรือบทบาทต่าง ๆ ประกอบกันขึ้นอย่างมีแบบแผนสม่ำเสมอและชัดเจนนั้นหมายความว่า

<sup>10</sup> ดูเพิ่มเติมใน วิชา นาติริกุลกิจ และ สุรพล ราชภัณฑารักษ์, พรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2530), หน้า 19-24.



สถาบันนั้นมีโครงสร้าง (structure)<sup>20</sup> ในตัวมันเอง และภายในโครงสร้างก็มีองค์การ เป็นส่วนประกอบเบื้องต้น (basic elements) ดังนั้น การศึกษาโครงสร้างของพรรคการเมือง จึงสามารถศึกษาได้จากการจัดองค์การของพรรค ถึงองค์ประกอบรูปแบบการดำเนินงาน และการตัดสินใจในฐานะองค์การทางการเมือง

Duverger (1969) ศึกษาโครงสร้างของพรรคการเมือง โดยอาศัยส่วนประกอบสำคัญคือ ประเภท จำนวนของสมาชิกในพรรค และลักษณะของการใช้อำนาจในพรรคทำให้สามารถแบ่ง ประเภทโครงสร้างของพรรคได้ 3 แบบ คือ<sup>21</sup>

1. พรรคชนชั้นหรือพรรคดั้งเดิม (traditional parties) มีลักษณะเป็นกลุ่มหรือพรรคการเมืองของชนชั้นนำ หรือพวกตัวแทนของกลุ่มของชนชั้น (cadre party) ที่มีชื่อเสียง อิทธิพล และฐานทางเศรษฐกิจ สังคมดี พรรคชนชั้นแบ่งเป็น 2 ลักษณะคือ

1.1 พรรคชนชั้นแบบยุโรป เช่น พรรคอนุรักษนิยม พรรคเสรีนิยม และพรรคก้าวหน้า โครงสร้างแบบยุโรปยังคงเน้นการแสวงหาบุคคลที่มีชื่อเสียง ผู้มีฐานะดี สามารถสนับสนุนพรรคในด้านการเงิน สำหรับใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง หรือในการหาเสียงเลือกตั้งของพรรค เป็นการหาสมาชิกพรรคโดยเน้นคุณภาพมากกว่าปริมาณ ซึ่งมักจะเป็นกลุ่มบุคคลที่มีความเป็นอิสระต่อองค์การนำของพรรคตามเขตเลือกตั้ง (constituency) และสมาชิกสภาผู้แทน จะมีบทบาทนำในพรรคในความเป็นจริง

<sup>20</sup> ในความหมายของ Almond "Structure" คือกิจกรรม หรือการกระทำนั้นมีแบบแผนที่สม่ำเสมอ และมีขอบเขตชัดเจน รายละเอียดโปรดดู Gabrile Almond and Bingham Powell, Comparative Politics : A Developmental Approach (Boston : Little, Brown, 1966), pp. 21-22.

<sup>21</sup> ดูรายละเอียดใน Maurice Duverger, Political Parties, pp. 6-18.

1.2 พรรคชนชั้นแบบอเมริกัน ลักษณะร่วมกับพรรคชนชั้นแบบยุโรปคือ รวมอำนาจส่วนกลาง ไม่ต้องการจำนวนสมาชิกมาก ๆ ต้องการเฉพาะบุคคลที่มีชื่อเสียง ฐานะโครงสร้างของพรรคค่อนข้างหลวม ส่งเสริมการส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง แต่สิ่งที่แตกต่างกันคือ การมีระบบทดสอบคะแนนเสียง (system of primary election หรือ prevoting) หรือเป็นการให้ประชาชนได้มีโอกาสร่วมเสนอชื่อและลงคะแนนหยั่งเสียงแก่ผู้สมัครในนามของพรรค ซึ่งเป็นการลดอำนาจของกรรมการพรรคในระดับท้องถิ่นลง อีกประการหนึ่งคือ องค์การระดับย่อย (precints) คือเขตเลือกตั้งย่อยที่กระจายอยู่ทั่วไป ซึ่งเป็นลักษณะหนึ่งของการพัฒนาระบบพรรคแต่ก็ไม่ได้ทำให้มีลักษณะเปลี่ยนไปจากพรรคชนชั้นแต่อย่างใด เพราะการสั่งการที่สำคัญและการบังคับบัญชา ก็ยังต้องมาจากคณะกรรมการพรรคที่ประกอบด้วยชนชั้นนำ

การจัดองค์การภายในพรรคชนชั้นจะมีลักษณะแบบกลุ่มบุคคล (caucus)<sup>22</sup> เป็นคณะกรรมการ (committee) ที่มีจำนวนน้อยแต่มีประสิทธิภาพ และมีอำนาจมาก เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีฐานะ และอิทธิพลทางเศรษฐกิจสังคมดี การเข้าเป็นกรรมการพรรคได้ต้องอาศัยคุณสมบัติส่วนตัว ที่สามารถเอื้อหนุนต่อการดำเนินกิจกรรมของพรรคได้ บางกรณีกลุ่มบุคคลนี้อาจจะมาจากตระกูลที่มีอิทธิพล ชื่อเสียง เช่น นักธุรกิจ เจ้าของที่ดิน หรือผู้ประกอบการอุตสาหกรรม เป็นต้น

<sup>22</sup> Caucus ในความหมายแบบอเมริกัน มี 3 ความหมายคือ 1) หมายถึงการประชุมภายในของสมาชิกของพรรคการเมืองแต่ละพรรค เฉพาะผู้ได้รับเลือกเข้าเป็นสมาชิกในรัฐสภาเท่านั้น เพื่อกำหนดนโยบาย การดำเนินงานของพรรค กำหนดตัวสมาชิกพรรคเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง 2) หมายถึงการประชุมของบุคคลระดับสูง ที่มีความสำคัญต่อพรรคอย่างมาก เพื่อกำหนดแนวทางของพรรค เช่น การส่งตัวแทนพรรคเข้าสมัครรับเลือกตั้ง 3) หมายถึงที่ประชุมของสมาชิกพรรคและผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งก่อนการประชุมใหญ่ (national convention) เพื่อส่งตัวแทนของพรรคเข้าชิงตำแหน่งประธานาธิบดี และคุณเพิ่มเติมใน วิกิพจนานุกรม และ สรุพล ราชภัฏทาร์กซ์, เรื่องเดิม, หน้า 59-61.



คณะกรรมการ หรือ Caucus แบ่งเป็น 3 ประเภท คือ

1) คณะกรรมการโดยตรง (Direct Caucus) ประกอบด้วยบุคคลชั้นนำที่ได้รับเลือกเป็นเป็นการกรรมการโดยอาศัยคุณสมบัติส่วนตัว

2) คณะกรรมการโดยทางอ้อม (Indirect Caucus) ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากสาขาระดับท้องถิ่น สมาคม ชมรม องค์กรต่าง ๆ ที่ประกอบกันขึ้นเป็นพรรค

3) คณะกรรมการเชี่ยวชาญเฉพาะ (Caucused of Experts) เป็นลักษณะ Caucus แบบอเมริกัน คือสมาชิกกรรมการจะถูกเลือก เพราะมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่จะเป็นประโยชน์ต่อการเลือกตั้งและการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรค

การจัดองค์การแบบคณะกรรมการ จะปฏิบัติหน้าที่เต็มที่ เมื่ออยู่ในช่วงการหาเสียงเลือกตั้ง เช่น เพื่อวางแผนการหาเสียงเลือกตั้ง การวางตัวผู้สมัครในเขตเลือกตั้งลักษณะขององค์กรจึงเป็นแบบกึ่งถาวร (semi - permanent)

## 2. พรรคมวลชน (Mass Party)

เป็นพรรคที่เน้น และให้ความสำคัญแก่มวลชน (mass) โดยเน้นการรับสมัครในเรื่องของปริมาณเป็นหลัก ส่วนเรื่องคุณภาพเป็นรอง พรรคมวลชนเกิดขึ้นในปลาย ค.ศ. 19 โดยสามารถแบ่งเป็น 3 รูปแบบคือ แบบสังคมนิยม แบบคอมมิวนิสต์ และแบบฟาสซิสต์<sup>23</sup>

การจัดองค์การของพรรคมวลชน จะจัดองค์การแบบสาขา (branch of section) โดยสาขาจะเป็นส่วนหนึ่งของพรรค ไม่ได้เป็นอิสระจากพรรค และรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางสาขาของพรรคจะกระจายอยู่ตามท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่หลักในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน ในท้องถิ่นแสวงหาสมาชิกเพิ่ม และเผยแพร่นโยบายของพรรค ด้วยความมุ่งหวังที่จะชนะการเลือกตั้งเป็นสำคัญ การสมัครเป็นสมาชิกพรรคสมัครโดยตรง (direct party)

<sup>23</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 45-49.

### 3. พรรคกึ่งมวลชนหรือแบบผสม (Intermediate)

หมายถึง การผสมผสานการจัดองค์การพรรคแบบชนชั้น กับพรรคแบบมวลชน ซึ่งมักจะปรากฏอยู่ในพรรคที่เกิดขึ้นทางอ้อม (indirect parties) และในพรรคการเมืองของประเทศที่กำลังพัฒนา

3.1 พรรคทางอ้อม (Indirect Party) เป็นพรรคการเมืองที่ไม่รับสมาชิกโดยตรง แต่จะมีสมาชิกที่เป็นองค์กร หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เช่น สหกรณ์ สหพันธ์ สมาคม ชมรม องค์กรต่าง ๆ ซึ่งกรรมการในพรรคระดับต่าง ๆ จะประกอบด้วย ผู้แทนที่มาจากองค์กรต่าง ๆ และคณะกรรมการจะทำหน้าที่แต่งตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค จัดหาทุนในการหาเสียงเลือกตั้ง

โครงสร้างของพรรคทางอ้อม (indirect structure) องค์กรของพรรคจะประกอบขึ้นด้วยกลุ่มชมรมต่าง ๆ ดังนั้นบุคคลที่ต้องการเป็นสมาชิกพรรค จะเป็นสมาชิกพรรคได้ต้องผ่านกลุ่มชมรมต่าง ๆ ที่สนับสนุนและประกอบกันขึ้นมาเป็นพรรคลักษณะสมาชิกพรรค จึงเป็นลักษณะทางอ้อม ตัวอย่างของพรรคในลักษณะนี้ คือพรรคแรงงานอังกฤษ (the british labour party)

3.2 พรรคการเมืองในประเทศด้อยพัฒนา (Parties in Underdeveloped countries) มีลักษณะโครงสร้างของพรรคที่เป็นทั้งอนุรักษนิยมและเสรีนิยม โดยอาศัยผู้มีชื่อเสียง มีอิทธิพลเพียงกลุ่มหนึ่งในพรรค ส่วนพรรคมวลชนโดยหลักการแล้วเน้นจำนวนสมาชิก แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ความสำคัญของคณะผู้นำและกลุ่มวงในของพรรคมีมากกว่าสมาชิกส่วนใหญ่ พรรคการเมืองเหล่านี้เกิดขึ้นด้วยอิทธิพลที่ได้รับมาจากรูปแบบการปกครองของประเทศเจ้าอาณานิคมประการหนึ่ง เกิดจากพัฒนาการของขบวนการชาตินิยมต่อสู้จักรวรรดินิยมประการหนึ่ง และจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้ทันสมัยประการหนึ่ง ดังนั้นอำนาจส่วนใหญ่โดยเฉพาะอำนาจการตัดสินใจจึงรวมศูนย์อยู่ที่ผู้นำระดับสูง สมาชิกสภาผู้แทน และกรรมการบริหารของพรรค

การดำเนินงานเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายของพรรคการเมืองจำเป็นต้องอาศัยการจัดองค์การ (organizing) เพื่อรวบรวมทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในกิจกรรมทางการเมือง



อย่างมีระเบียบแบบแผนและสอดคล้องต่อกิจกรรม หรือเป้าหมายที่ตั้งเอาไว้ ดังนั้นองค์การจึงเป็นโครงสร้างที่สะท้อนลักษณะของการใช้อำนาจ ในพรศสำหรับกำหนดยุทธศาสตร์ทาง การเมือง เช่น การตัดสินใจของพรรคในการกำหนดนโยบาย การพรรคหาเสียง และการคัดเลือกบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้ง การตัดสินใจเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคัดเลือกกำหนดตัว และตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยความสำคัญขององค์การดังกล่าว ลักษณะการจัดองค์การของพรรคการเมืองจึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่จะชี้ให้เห็นถึงความสามารถ และประสิทธิภาพสำหรับการต่อสู้เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายทางการเมือง

### คณาธิปไตยในองค์การพรรคการเมือง

#### 1. องค์การกับความเป็นคณาธิปไตย

คณาธิปไตยโดยเบื้องต้น หมายถึง การปกครองที่มีผู้ใช้อำนาจ เพียงกลุ่มหนึ่งที่มีลักษณะเผด็จการ อย่างชัดเจนในการใช้อำนาจ ในลักษณะเดียวกับการปกครองแบบอภิชนาธิปไตย (aristocracy) หรือกลุ่มทรราชย์ (tyranny by minority) ทั้งนี้เป็นการพิจารณาเฉพาะจำนวนผู้ใช้อำนาจเท่านั้น ส่วนเป้าหมายของการปกครองจะทำให้ลักษณะของการใช้อำนาจแตกต่างกันชัดเจนยิ่งขึ้นกล่าวคือ ถ้าคณะหรือกลุ่มบุคคลที่ปกครองใช้อำนาจเพื่อความมั่งคั่ง ความสุขของตนเองจะเป็นการใช้อำนาจแบบคณาธิปไตย (oligarchy) อันประกอบขึ้นด้วยลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้<sup>24</sup>

1.1 คณาธิปไตยจะมีผู้ใช้อำนาจ หรือกลุ่มผู้ใช้อำนาจจำนวนจำกัดและประกอบขึ้นด้วยคนจำนวนน้อย โดยที่คนกลุ่มนี้จะมีอำนาจและอิทธิพลสูงสุดเหนือกว่าสมาชิกทั้งหมด

1.2 ลักษณะการใช้อำนาจ และการตัดสินใจจะดำเนินการไปโดยไม่ถือเหตุผลและความต้องการของมวลสมาชิก อีกทั้งยังไม่ฟังข้อเรียกร้องหรือข้อเสนอแนะ ของสมาชิกแต่อย่างใด การตัดสินใจของคนกลุ่มนี้ถือเป็นการอันสิ้นสุดและเด็ดขาด

<sup>24</sup>Edwin Seligman, Editor, Encyclopedia of the Social Science, Vol.XI. (New York : McMillan Co., 1950), p. 436.

1.3 ลักษณะของการใช้อำนาจดังกล่าว หรือลักษณะของคณาธิปไตยสามารถ เกิดได้ในทุกองค์การ ไม่ว่าจะเฉพาะในทางการเมืองเท่านั้น ยังสามารถปรากฏอยู่ในรูปแบบของ องค์การทางเศรษฐกิจและสังคมได้เช่นกัน

ลักษณะของคณาธิปไตยจะเกิดควบคู่กับองค์การเสมอตามที่ Michels กล่าวไว้ ว่า "ใครที่กล่าวถึงองค์การย่อมกล่าวถึงคณาธิปไตย"<sup>25</sup> ด้วยเหตุที่การจัดตั้งและการดำเนินการ ขององค์การ จำเป็นต้องอาศัยคนกลุ่มน้อยที่มีความสามารถ และความเชี่ยวชาญชำนาญงาน มากกว่า<sup>26</sup> Michels (1962) มองว่าพรรคการเมืองเป็นองค์การทางการเมือง ที่มุ่งต่อสู้ ทางการเมืองภายใต้ผู้นำอันเป็นคนกลุ่มน้อย ดังนั้น เมื่อพรรคเป็นองค์การ และองค์การต้อง อาศัยผู้นำในการดำเนินงานแล้ว ผู้นำและคณาธิปไตยจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับพรรคการเมือง โดยที่พัฒนาการของคณาธิปไตยพรรคการเมือง สามารถสรุปได้ดังนี้

ประการแรก คนกลุ่มน้อยในพรรค ที่มีอำนาจในการปกครอง ตัดสินใจ กำหนด บทบาทและแนวทางแทนสมาชิกซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของพรรค อันเป็นผลมาจากการเป็นตัวแทนใน การมอบหมายให้รับผิดชอบ ปฏิบัติหน้าที่และยอมรับกันในฐานะผู้นำ หรือสามารถกล่าวในเชิง สาเหตุของการเกิดผู้นำในองค์การได้ใน 3 ประเด็นคือ

ก. ธรรมชาติขององค์การ องค์การโดยธรรมชาติแล้ว เป็นที่รวมของบุคคลจำนวนมาก ที่มารวมกันด้วยเป้าหมาย หรือมีจุดมุ่งหมายร่วมกัน จึงจำเป็นต้องมีการจัดระเบียบการ ควบคุมบังคับบัญชา สำหรับการดำเนินการ เพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์การโดยทั่วไปจึงต้องมีชั้น

<sup>25</sup> Robert Michels, Political Parties p. 365.

<sup>26</sup> Seymour Martin Lipset ระบุคุณสมบัติสำคัญของผู้นำในคณาธิปไตยของ พรรคการเมือง ไว้ว่า 1) เป็นผู้ที่มีความรู้มากกว่า (Superior knowledge) 2) สามารถ ควบคุมการติดต่อสื่อสารและมีข้อมูลมากกว่า 3) มีความคุ้นเคย ชำนาญ และทักษะในการจัด การองค์การ และทางการเมืองสูงกว่าสมาชิกทั้งหมด, Ibid., p. 16.



ของการบังคับบัญชา (hierarchy) และผู้บังคับบัญชาสูงสุดก็อยู่ในฐานะผู้นำ ตามโครงสร้างในการจัดระเบียบขององค์การ

ข. คุณสมบัติของกลุ่มผู้นำ ความสามารถส่วนตัวเป็นปัจจุบันสำคัญต่อการที่จะเป็นผู้บังคับบัญชาและถ้าประกอบกับการมีโอกาสได้รับฝึกสอนในฐานะผู้นำขององค์การแล้ว ย่อมมีความโน้มเอียงที่จะ "เหนือกว่า" สมาชิกคนอื่น ๆ ในองค์การจากการที่มีข้อมูลในด้านต่าง ๆ มากกว่าทำให้มีความรู้ความสามารถมากขึ้นประการหนึ่ง เป็นผู้ที่ควบคุมและรับรู้การติดต่อสื่อสารทั้งหมดขององค์การจึงเป็นผู้ที่ทราบความเคลื่อนไหว ทุกอย่างขององค์การประการหนึ่ง และมักจะเป็นผู้ที่มีโอกาสอยู่ในตำแหน่งอย่างต่อเนื่องจะเกิดความซ้ำซ้อน ชำนาญงานมากกว่าคนอื่นอีกประการหนึ่ง ที่กล่าวมา จึงเป็นสาเหตุให้ผู้นำซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อยมีความเหนือกว่าสมาชิกอื่นด้วยประการทั้งปวง

ค. ความต้องการของสมาชิก ด้วยเหตุที่ธรรมชาติขององค์การคือที่รวมของคนจำนวนมาก องค์การจึงมีคนหลายประเภท ปะปนกันอยู่และคนที่จำเป็นสำหรับการไปสู่เป้าหมายขององค์การย่อมจะต้องเป็นคนที่มีความสามารถเป็นคุณสมบัติเบื้องต้น นั้นหมายความว่า คนที่ฉลาดและกระตือรือร้น พร้อมทั้งจะรับผิดชอบงานขององค์การย่อมจะเป็นผู้นำที่องค์การยอมมอบหมายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่สูงกว่าสมาชิกคนอื่น ๆ ให้เป็นผู้ที่นำองค์การไปสู่เป้าหมายนั่นเอง

ประการที่สอง ในองค์การอำนาจของผู้นำที่สามารถรักษาไว้และแสวงหาเพิ่มเติมได้นั้นมีแนวโน้มมาจากสาเหตุ 3 ประการคือ

ก. ความต้องการให้องค์การเข้มแข็ง สมาชิกมักต้องการให้สมาชิกของตนเองมีพลังอำนาจที่เข้มแข็ง สำหรับต่อสู้แข่งขันกับองค์การอื่นเพื่อช่วงชิงเป้าหมาย โดยเฉพาะเมื่อเป็นองค์การที่มีเป้าหมายเดียวกันความเข้มแข็งเหนือองค์การอื่นเป็นสิ่งจำเป็น สำหรับชัยชนะสมาชิกจึงพยายามแสวงหาผู้นำที่มีคุณสมบัติที่เอื้อต่อเป้าหมายพร้อมทั้งแสวงหาทรัพยากรต่าง ๆ มาสนับสนุนการดำเนินงาน

ข. ผู้นำ เมื่อได้ผู้ที่มีความสามารถและคุณสมบัติที่เหนือกว่าผู้อื่นมารับผิดชอบองค์การย่อมไม่เป็นการเพียงพอต่อการควบคุมและการดำเนินการขององค์การ การมีอำนาจบังคับบัญชาจำเป็นต้องมีกฎระเบียบ หรือข้อบังคับที่ใช้ภายในองค์การเพื่อจัดระเบียบขององค์การ ดังนั้นกฎระเบียบจึงเป็นสิ่งจำเป็นและเป็นผลให้ผู้มีอำนาจเข้มแข็งมากขึ้นจากการยอมรับและเชื่อฟังของสมาชิก

ค. ศักดิ์ศรีขององค์การ เมื่อเป็นองค์การที่เข้มแข็งมีผู้นำที่มีความสามารถ อันเป็นผลให้องค์การบรรลุเป้าหมายทำให้องค์การมีอำนาจและความเข้มแข็งมากขึ้นด้วยผลของความสำเร็จ อีกทั้งยังนำไปสู่การขยายและพัฒนาองค์การต่อไป เพื่อไปสู่เป้าหมายใหม่ ดังนั้นความสำเร็จที่ผ่านมา และเป้าหมายขึ้นต่อไปจึงเป็นผลให้องค์การพยายามเพิ่มพูนอำนาจให้แก่ผู้นำมากขึ้น เพื่อให้องค์การดำเนินไปอย่างรวดเร็วเพื่อประโยชน์ขององค์การ ผู้นำจึงมีแนวโน้มที่จะมีอำนาจเพิ่มมากขึ้นและพยายามรักษาอำนาจที่มีอยู่เอาไว้

คณาธิปไตยกับผู้นำจึงเป็นสิ่งจำเป็นและจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการขององค์การ เมื่อมีการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์และตอบสนองความต้องการของสมาชิกส่วนใหญ่ขององค์การ ผู้นำขององค์การจะต้องเป็นตัวแทนที่แท้จริงของสมาชิก ในทางตรงกันข้ามถ้าผู้นำใช้อำนาจแบบคณาธิปไตยเพื่อความมั่งคั่งและผลประโยชน์ส่วนตัวแล้ว ผู้นำนั้นก็คือ ผู้นำที่เป็น "ทรราชย์" (tyranny)

## 2. กฎเหล็กแห่งคณาธิปไตย (Iron law of Oligarchy)

Michels (1962) พยายามศึกษาถึงปัจจัยที่มีส่วนเอื้อหรือเป็นอุปสรรคต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยศึกษาพรรคการเมืองแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยกับสหพันธ์กรรมกร และพบว่าสมาชิกของทั้งสององค์การไม่สามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้ นั่นหมายความว่าผู้บริหารมีอำนาจมากในองค์การและไม่เอื้ออำนวยต่อสภาพประชาธิปไตย ในทางตรงกันข้ามปรากฏการณ์ดังกล่าว ยังเอื้ออำนวยต่อความเข้มแข็งของลักษณะคณาธิปไตย ปรากฏการณ์ของอำนาจผู้นำในองค์การ Michels เรียกว่า "กฎเหล็กแห่งคณาธิปไตย" หรือสภาพที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ยาก หรือแก้ไขไม่ได้ในองค์การ เฉพาะผู้บริหารรู้จักกลไกและชานาญในการ



ควบคุมองค์การ. จนเคยชินและมีประสบการณ์มาก จนไม่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งที่เอื้อประโยชน์ส่วนตัวในองค์การ

Michels (1962) ยังชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของผู้นำว่า เป็นความจำเป็นในทุกรูปแบบของสังคม โดยเฉพาะในสังคมหรือองค์การขนาดใหญ่ อำนาจที่แท้จริง จะอยู่ในมือของคนกลุ่มน้อย ที่สมาชิกส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจนั้น เนื่องจากได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจดำเนินการแทนสมาชิกส่วนใหญ่ จนทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันภายในองค์การ จากการที่ "ผู้ได้รับเลือกให้ดำเนินการแทนมีอำนาจต่ออยู่เหนือผู้ที่มอบสิทธิให้"<sup>27</sup>

จากที่กล่าวมาสามารถสรุปหลักคิดของกฎเหล็กแห่งคณาธิปไตยได้ดังนี้<sup>28</sup>

- ก. สังคมต้องการองค์การในการปกครอง
- ข. องค์การต้องการความเป็นผู้นำ
- ค. ผู้นำจะกลายเป็นคณาธิปไตย
- ง. คณาธิปไตยจะกลายเป็นผู้เห็นแก่ตัว

จากการศึกษาลักษณะการจัดองค์การภายในพรรค โดยเฉพาะต่อผู้นำที่มีลักษณะคณาธิปไตย สามารถสรุปลักษณะองค์การพรรคการเมืองได้ว่า "คณาธิปไตยในองค์การพรรคการเมือง นั้นผู้นำอันเป็นคนกลุ่มน้อยที่มีอำนาจจะเป็นผู้ที่กำหนดควบคุม การตัดสินใจ บทบาท และแนวทางการดำเนินการทางการเมืองของพรรค"

<sup>27</sup> Ibid., p. 365.

<sup>28</sup> จรูญ สุภาพ, สารานุกรมรัฐศาสตร์ (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2531),

### 3. คณาธิปไตยกับผู้นำ

องค์การที่มีเป้าหมายทางการเมืองอย่างพรรคการเมืองนั้น ผู้นำจำเป็นต้องมีคุณสมบัติ หรือปัจจัยสำคัญที่สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมและเป้าหมายขององค์การ Robert A. Dahl ได้ชี้ถึงปัจจัยที่จะได้มาและรักษาไว้ ซึ่งอำนาจของผู้นำจะต้องประกอบไปด้วยปัจจัยดัง<sup>๒๐</sup>นี้

1. มีทรัพยากรทางการเมืองอยู่ในครอบครองอย่างน้อยเพียงใด
2. มีความสามารถ และทักษะในการใช้ทรัพยากรเหล่านั้นเพื่อการเมือง

(เป้าหมาย) อย่างไร

3. มีความสนใจทางการเมืองอย่างน้อยเพียงใด

คุณลักษณะดังกล่าว เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับผู้นำในทุกสังคม โดยเฉพาะในองค์การที่มีลักษณะคณาธิปไตย คนกลุ่มน้อยที่ใช้อำนาจปกครอง (active minority) สามารถคุมอำนาจได้ด้วยปัจจัยภายในองค์การ 3 ประการ คือ 1) การได้รับมอบอำนาจหน้าที่จุนผู้นำมีทักษะ (skills) และสิทธิพิเศษ (prerogatives) 2) ประกอบกับความเฉยเมยของสมาชิกที่ถือว่าได้มอบอำนาจหน้าที่ให้ผู้นำไปจัดการแล้ว และ 3) ความต้องการในตำแหน่งของผู้นำ ซึ่งเมื่อพิจารณาโดยรวมทั้งคุณลักษณะโดยทั่วไป และปัจจัยเอื้อในองค์การแล้ว ทำให้พบว่า คนจำนวนน้อยย่อมเป็นผู้ปกครองคนจำนวนมาก และผู้นำพยายามจะปกครองแบบคณาธิปไตยเพื่อประโยชน์ของตัวเอง ลักษณะการใช้อำนาจของผู้นำมักจะเป็นแบบอิตตาธิปไตย (authoritarian)

<sup>๒๐</sup> สุจิต บุญบงการ และ ตูลยเทพ สุวรรณจินดา (บรรณาธิการ), การเมืองเปรียบเทียบ : ปัญหาและแนวความคิด (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า 18.



### 3.1 ผู้นำแบบอิตาลี

พรรคการเมือง หรือองค์การที่ผู้นำดำรงตำแหน่งเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ไม่มีการหมุนเวียน จะมีความโน้มเอียงไปสู่รูปแบบของอิตาลี (autocracy) ที่ถือตนเป็นใหญ่มีอำนาจตัดสินใจแต่ผู้เดียว ซึ่งในพรรคการเมืองอาจจะเกิดขึ้นกับผู้นำและคณะผู้นำ (ถ้าหากอำนาจตัดสินใจขาด ขึ้นอยู่กับคณะผู้นำก็จะมีลักษณะของคณาธิปไตยโดยกลุ่ม หรือ ruling oligarchy) โดยที่อิตาลีของผู้นำพรรคการเมือง สามารถแบ่งได้ 2 ประเภท คือ<sup>30</sup> ออิตาลีแบบเปิดเผยและอิตาลีแบบปกปิด

อิตาลีแบบเปิดเผย คือการที่หัวหน้า หรือผู้นำพรรคมีอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจของพรรค เช่นการเลือกนโยบายพรรค การแก้ไขปัญหาทางการเมือง การกำหนดตัวแต่งตั้งตำแหน่งทางการเมือง หรือตำแหน่งบริหารในพรรคแต่เพียงผู้เดียว ลักษณะนี้จะพบในพรรคแบบฟาสซิสต์ (fascist) ซึ่งในเชิงทฤษฎีพบว่ามี 2 ลักษณะ คือ

ก. ทฤษฎีเยอรมัน เชื่อว่าหัวหน้าพรรคเป็นผู้ซึ่งรู้ทุกสิ่งทุกอย่างดีกว่าใคร เช่น หัวหน้าพรรคนาซี ซึ่งนอกจากจะเป็นหัวหน้าพรรค แล้วยังเป็นองค์อธิปัตย์ ที่มีอำนาจเหนือประชาชนชาวเยอรมันทั้งปวง<sup>31</sup> หรือกล่าวได้ว่าเป็นพวกเผด็จการฝ่ายขวา

ข. ทฤษฎีทั่วไป หัวหน้าพรรคเป็นผู้มีความสามารถเหนือกว่าสมาชิกพรรค และเป็นบุคคลธรรมดาที่รับผิดชอบหน้าที่ในพรรค ด้วยการมีอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจเกี่ยวกับพรรค ทฤษฎีทั่วไปนี้ใกล้เคียงกับปรากฏการณ์ขององค์การในปัจจุบันมากกว่าทฤษฎีเยอรมัน

<sup>30</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน วิชา นภาศิริกุล และ สุรพล ราชภัณฑารักษ์, เรื่องเดิม, หน้า 108-112.

<sup>31</sup> Adolf Hitler ค.ศ. 1889-1945 เป็นทั้ง Fuhrer และ Chancellor แห่งราชอาณาจักรเยอรมัน โดยก่อตั้งพรรค NSDAP - National Socialist German Workers Party.

อัคราธิปไตยแบบปกปิด พฤติกรรมในการเป็นผู้นำ (leaders) ของหัวหน้าพรรคมักจะปกปิด หรือแอบแฝง โดยไม่เปิดเผยว่าใครเป็นผู้ใช้อำนาจที่แท้จริงในพรรค<sup>22</sup> ลักษณะอัคราธิปไตยแบบปกปิดมักจะพบในพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตย โดยมีการปกปิด 2 วิธีคือ

- ก. เลือกผู้นำพรรคโดยทางอ้อม ทำให้ห้องค์การที่เลือกผู้นำมีอำนาจอย่างแท้จริง
- ข. ใช้วิธีการเป็นผู้นำโดยตำแหน่ง ซึ่งไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ ในทางปฏิบัติแต่อย่างใด วิธีนี้อาจจะเกิดมาจากเหตุผล และความจำเป็นบางอย่างที่ทำให้ไม่สามารถจะเปิดเผยตัวผู้มีอำนาจแท้จริงได้

### 3.2 โครงสร้างของคณาธิปไตยในพรรค

ระบบคณาธิปไตยในพรรคนอกจากจะมีหัวหน้าเป็นหลักสำคัญขององค์การแล้ว ยังประกอบด้วยกลุ่มบุคคล ในพรรคที่มีความสัมพันธ์กับหัวหน้าพรรคอย่างใกล้ชิด และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากกว่าสมาชิกอื่น ๆ ซึ่งลักษณะของกลุ่มที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของคณาธิปไตยในพรรคเรียกว่าเป็น "กลุ่มวงใน" (inner circle) จากลักษณะความสัมพันธ์ของกลุ่มวงในกับหัวหน้าพรรคที่แตกต่างกัน ทำให้พบรูปแบบของกลุ่มวงใน 3 ลักษณะ คือ

ก. คามาริลลา (Camarilla) เป็นกลุ่มบุคคลจำนวนน้อย ที่มีอิทธิพลในพรรคโดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวกับหัวหน้าพรรค และด้วยความสัมพันธ์ดังกล่าวทำให้กลุ่มนี้มักจะผูกขาดตำแหน่งในพรรค และมีโอกาสได้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญของพรรคอยู่เสมอ

ข. กลุ่มผู้บริหาร (Teams of leaders) เป็นกลุ่มวงในที่เกิดขึ้นจากการติดต่อประสานงาน และหน้าที่ความรับผิดชอบในพรรคโดยตำแหน่ง กลุ่มนี้มักจะมีอำนาจ

<sup>22</sup> ในบางกรณีอาจจะมีคณะบุคคลที่มีอำนาจสั่งการตัดสินใจที่แท้จริงอยู่เบื้องหลังการตัดสินใจของหัวหน้าพรรค ซึ่งกล่าวได้ว่า เป็นกลุ่มอิทธิพลที่มีอำนาจที่สอง (second power)



สัมพันธ์กับหัวหน้าพรรคแตกต่างไปจากกลุ่ม Camarilla ทั้งนี้กลุ่มบุคคลนี้อาจมีฐานะ อาชีพ และอาวุโสทัดเทียม หรือแตกต่างกับหัวหน้าพรรคก็ได้

ค. กลุ่มผู้เชี่ยวชาญ มักจะประกอบด้วยอดีตข้าราชการระดับสูง นักวิชาการที่มีความรู้ทางเทคนิคเฉพาะด้าน หรือกลุ่มวิชาชีพต่าง ๆ ที่ทรงคุณวุฒิในพรรค ทั้ง 3 กลุ่มมักจะมีโอกาสใกล้ชิดกับหัวหน้าพรรคมากกว่าสมาชิก การบริหารงานในพรรคในทางปฏิบัติ จึงต้องอาศัยกลุ่มวงในเป็นสำคัญ อันเป็นผลให้โครงสร้างทางอำนาจในพรรคกระจุกตัวอยู่ที่ศูนย์กลางอำนาจขององค์การ คือ หัวหน้าพรรคและกลุ่มวงในที่ใกล้ชิดเท่านั้น โครงสร้างของคณะปฏิบัติจึงไม่ซับซ้อน และไม่กระจายอำนาจออกไปสู่ส่วนต่าง ๆ ขององค์การ อนึ่งบางกรณีกลุ่มต่าง ๆ อาจจะมีความสัมพันธ์กับหัวหน้าพรรคในลักษณะร่วมทั้ง 2 หรือ 3 ลักษณะก็เป็นได้

#### พรรคการเมืองในสังคมไทย

ในแต่ละสังคมจะมีปัจจัยสำคัญที่เข้ามามีส่วน ในการกำหนดลักษณะและพฤติกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะในสังคมไทยระบบค่านิยมหรือค่านิยมของคนไทย (system of social values) นั้น "ความสัมพันธ์ส่วนตัว" เข้ามามีบทบาทสำคัญในการกำหนดลักษณะการเมืองไทย กนก วงษ์ตระหง่าน (2529) ศึกษาถึงระบบของความสัมพันธ์ของคนไทย ซึ่งสามารถอธิบายโดยสรุปได้ดังนี้

พัฒนาของระบบความสัมพันธ์ เริ่มต้นที่การพบปะกันเป็นประจำสม่ำเสมอ อันเกิดจากการเป็นเพื่อน เพื่อนร่วมงานใกล้ชิดกัน อันเป็นการก่อให้เกิดความไว้วางใจระหว่างกัน กลุ่มคนที่มีความไว้วางใจต่อกัน จึงมีคุณสมบัติของความเป็นเพื่อน หรือพวกเดียวกันเมื่อเป็นเพื่อน หรือพวกเดียวกันแล้วค่านิยมของคนไทยยังส่งผลให้มีความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในกลุ่ม และด้วยเหตุผลที่กล่าวมาจึงสร้างภาวะการพึ่งพาอาศัย

กัน ด้วยความต้องการพึ่งพาอาศัยกัน ทำให้ต้องพยายามรักษาการพบปะกันเป็นประจำ  
เอาไว้ ภาพของระบบความสัมพันธ์จึงออกมาดังรูป<sup>33</sup>



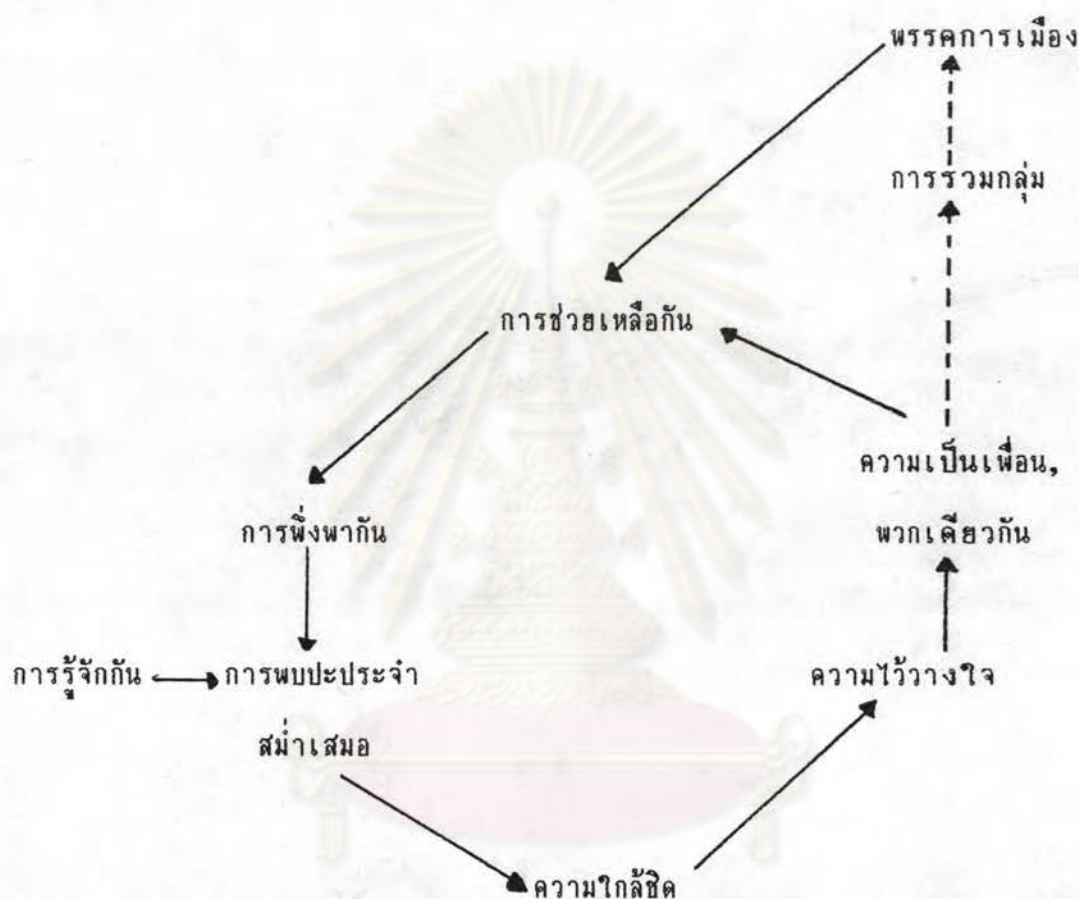
"ความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้สำหรับการรวมกลุ่ม (group formation) และรักษากลุ่มไว้สำหรับคนไทย"<sup>34</sup> โดยเฉพาะการรวมตัวทางการเมือง เช่นพรรคการเมือง ดังนั้น ความสัมพันธ์ส่วนตัวจึงเปรียบเสมือนแรงยึด (binding force) ที่ทำให้เกิดและผูกยึดให้คนกลุ่มนี้อยู่รวม และดำเนินการทางการเมือง เพื่อตอบสนองผลประโยชน์เป็นหลัก ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่า พรรคการเมืองไทยคือกลุ่มที่เกิดและดำรงอยู่ได้ด้วยความสัมพันธ์ส่วนตัว และลักษณะของความสัมพันธ์ส่วนตัวนั้น เป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกัน (hierarchical relations) หรือลักษณะของการอุปถัมภ์ อันเป็นผลให้โครงสร้างของกลุ่มมีลักษณะเฉพาะ

<sup>33</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน, มิติทางการเมืองในปรากฏการณ์ของสังคมไทย, หน้า 346-350.

<sup>34</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 350.



กล่าวคือผู้ที่สามารถให้การอุปถัมภ์คนในกลุ่มได้จะทำหน้าที่เป็นหัวหน้า ในขณะที่ผู้ได้รับการอุปถัมภ์จะอยู่ในฐานะที่ต่ำกว่า ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างระบบความสัมพันธ์ส่วนตัวในสังคมไทยกับการเกิดพรรคการเมืองไทย จึงมีลักษณะดังนี้



จากรูปจะเห็นได้ว่า ความเป็นเพื่อนหรือพวกเดียวกันเป็นการรวมกลุ่ม (group formation) ที่สำคัญในสังคมและการเมืองไทยโดยเฉพาะ การพัฒนาไปสู่เป็นพรรคการเมือง นั้นหมายความว่าความเป็นพวกเดียวกัน และเป็นเพื่อนกันเป็นปัจจัยจำเป็น (necessary factor) สำหรับพรรคการเมืองไทย ดังนั้นการดำเนินงาน การบริหาร และการจัดโครงสร้างของพรรค ย่อมได้รับอิทธิพล หรือสะท้อนและให้ความสำคัญกับการไว้วางใจกัน ความใกล้ชิดกัน ซึ่งเป็นตัวกำหนดการรวมกลุ่มของพรรค พรรคการเมืองจึงมุ่งที่จะดำเนินไปสู่เป้าหมายทางการเมือง โดยอาศัยการให้ความช่วยเหลือและพึ่งพาอาศัยกัน ซึ่งเท่ากับเป็นแรงผลักดันให้อยู่ร่วมและดำเนินบทบาทในฐานะพรรคการเมืองต่อไป

ภายใต้ลักษณะของความสัมพันธ์ส่วนตัวแบบอุปถัมภ์ ทำให้โครงสร้างของพรรคการเมืองไทย เป็นที่รวมของบุคคลที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างกันโดยมีบุคคลเดี่ยวหรือกลุ่มเล็ก ๆ ที่มีอิทธิพลสูงสุดในพรรคและไม่ได้มุ่งแสวงหาสมาชิกโดยทั่วไปในทางตรงกันข้ามกลับต้องการผู้มีชื่อเสียง ฐานะดีที่สามารถสนับสนุนพรรคในด้านการเงินได้และต้องมีความสัมพันธ์กับกลุ่มผู้มีอิทธิพลในพรรคเข้ามาเป็นสมาชิก หรือผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค โครงสร้างของพรรคการเมืองไทยจึงสอดคล้องกับโครงสร้างและลักษณะของพรรคแบบชนชั้น (cadre party) ที่สมาชิกพรรค ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักจะมีบทบาทในพรรค ภายใต้การตัดสินใจและกำหนดบทบาทของพรรค โดยผู้นำและผู้ใกล้ชิดกับผู้นำ

เมื่อการจัดตั้งพรรคการเมืองเกิดขึ้น จากความสัมพันธ์ส่วนตัวและลักษณะการอุปถัมภ์ระหว่างกันและกัน การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง จึงถูกกำหนดโดยลักษณะของความสัมพันธ์ส่วนตัวอันเป็นผลให้กลุ่มผู้นำ หรือหัวหน้าพรรคมีอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของพรรค ในองค์การพรรคคนกลุ่มน้อย ซึ่งเป็นผู้นำในตำแหน่งสำคัญ ๆ ของพรรคจะมีอำนาจเหนือสมาชิกพรรค และมีอำนาจครอบงำพรรคอย่างต่อเนื่อง จนเป็นผลให้อำนาจจำกัด แต่ในกลุ่มพรรคพวกของตนเอง การเปลี่ยนแปลงผู้นำและตำแหน่งสำคัญในพรรคจึงเป็นไปได้ยาก การใช้อำนาจของผู้นำ จึงมักจะมีแนวโน้มในลักษณะอิตตาธิปไตย ด้วยเหตุของการเป็นผู้อุปถัมภ์หรือเป็นผู้ที่อยู่เหนือกว่าสมาชิกส่วนใหญ่ในพรรค และด้วยความสัมพันธ์ส่วนตัวของหัวหน้าพรรคกับผู้ใกล้ชิดจึงก่อให้เกิด "Clan" ของหัวหน้า หรือผู้นำในตำแหน่งสำคัญของพรรคเกิดขึ้น กลุ่มต่าง ๆ ภายในพรรค จึงมีลักษณะที่สอดคล้องต่อลักษณะของ "กลุ่มวงใน" (inner circle) แบบ "Camarilla" และ "กลุ่มผู้บริหาร" (teams of leaders) ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาทั้งหมด จึงสามารถสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะ "คณาธิปไตย" (oligarchy) ของพรรคการเมืองในสังคมไทยที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ส่วนตัวอย่างชัดเจน



## พรรคการเมืองกับการตัดสินใจ

บทบาทของพรรคการเมืองมีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางการเมืองอย่างใกล้ชิด การตัดสินใจของพรรคการเมืองในฐานะสถาบันการเมืองหนึ่งในระบบการเมืองย่อมมีผลต่อระบบการเมืองโดยทั่วไป เช่นการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง การร่วมหรือไปร่วมรัฐบาล รวมถึงการตัดสินใจภายใต้การดำเนินงานของพรรคการเมืองในรัฐสภา บทบาทเหล่านี้เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลและมีผลกระทบต่อระบบการเมืองทั้งสิ้น ที่กล่าวมานั้นคือ การตัดสินใจของพรรคที่มุ่งกระทำต่อปัจจัยภายนอก ส่วนสำคัญอีกส่วนหนึ่งก็คือ การตัดสินใจภายในพรรคการเมือง อันเป็นเรื่องของการดำเนินงานภายในพรรคภายใต้สิ่งแวดล้อมที่เป็นปัจจัยนำเข้าของกระบวนการตัดสินใจ และภายใต้บริบท (context) ของพรรคการเมืองในช่วงเวลานั้น ๆ และอาจกล่าวได้ว่าการตัดสินใจของพรรคการเมือง เป็นผลของปฏิสัมพันธ์ (interaction) ของปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกพรรค การกำหนดตัวรัฐมนตรีของพรรคการเมือง ในการศึกษาข้างต้นจึงเป็นผลผลิตของการตัดสินใจของพรรคการเมืองที่จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการตัดสินใจที่จะเข้าร่วมรัฐบาลเป็นเงื่อนไขเบื้องต้น ในฐานะองค์การทางการเมือง พรรคการเมืองย่อมจะต้องมีกระบวนการตัดสินใจ ทั้งสองขั้นตอนที่จะเป็นผลให้เกิดการเข้าร่วมรัฐบาลและการกำหนดตัวรัฐมนตรีของพรรค และผู้มีอำนาจหน้าที่ในพรรคการเมืองตัดสินใจเข้าร่วมรัฐบาลและกำหนดตัวรัฐมนตรีของพรรคอย่างไร กล่าวคือในกระบวนการตัดสินใจของพรรคการเมือง จำเป็นจะต้องรู้ว่า ใครบ้างที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับต่อการตัดสินใจในพรรค ซึ่งอาจจะเป็นบุคคลหรือกลุ่ม และประการที่สอง ต้องรู้ว่าปัจจัยสำคัญประการใดที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจกำหนดตัวรัฐมนตรีของพรรค ทั้งนี้เพราะธรรมชาติของการตัดสินใจจะไม่เกิดขึ้นใน "สุญญากาศ" ไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจในระดับและสถานการณ์ใด ๆ

ริชาร์ด สไนเดอร์ (Richard Snyder, 1958) ให้ความเห็นว่าการตัดสินใจในระดับรัฐและที่มีผลเกี่ยวข้องกับนโยบายคือการเลือกโครงการหนึ่ง อันเป็นที่ยอมรับของสังคม และเป็นปัญหาบางส่วน จากโครงการอันเป็นทางเลือกหลายทางที่จะนำไปปฏิบัติ เพื่อให้เกิดสภาพการณ์บางอย่างในอนาคตจากคำอธิบายของสไนเดอร์ สามารถสรุปได้ว่า การตัดสินใจ

คือ กระบวนการเลือกทางเลือกที่จะให้เกิดผลที่จะนำไปปฏิบัติจากทางเลือกที่หลากหลาย (alternatives) ซึ่งในกระบวนการตัดสินใจหรือเลือกทางเลือกนั้นจะต้องมีการกำหนด "หน่วยการตัดสินใจ" (decision unit)<sup>35</sup> ให้แน่ชัด และผู้ที่กล่าวได้ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับหน่วยการตัดสินใจจริง ๆ ก็คือ ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจเท่านั้น<sup>36</sup> เมื่อพิจารณาต่อพรรคการเมืองในฐานะองค์การแล้ว พบว่าองค์การพรรคการเมืองมีการกำหนดโครงสร้างและหน้าที่ภายในพรรคว่า ใคร ตำแหน่งใด ที่จะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดและตัดสินใจอย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์การตัดสินใจของพรรคการเมืองสามารถแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ การตัดสินใจระดับบุคคล และการตัดสินใจระดับองค์การ (พรรค) ซึ่งแต่ละระดับย่อมมีปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจแตกต่างกันไป และกล่าวได้ว่าการตัดสินใจของพรรคการเมืองย่อมตกอยู่ภายใต้ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจทั้ง 2 ระดับนี้ด้วยเสมอ

#### 1. การตัดสินใจระดับบุคคล

ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจระดับบุคคล ได้แก่ บุคลิกภาพ กระบวนการกลุ่มเวลาทางสังคมของแต่ละบุคคล และตำแหน่งฐานะของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในองค์การ ซึ่งความสำคัญของบุคลิกภาพ (personality) ในฐานะปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของบุคคล กอร์ดอน ออลพอร์ต (Gordon Apport, 1937) ให้ความเห็นว่าบุคลิกภาพเป็นตัวกำหนดเฉพาะของบุคคลในการปรับตัวต่อสิ่งแวดล้อม และบุคคลมีแรงจูงใจในวัยเด็กที่สะสมและนำไปสู่แรงจูงใจส่วนตัว และจะสร้างแรงจูงใจในสาธารณะประโยชน์ หรือกล่าวได้ว่าเป็นการพัฒนาอุดมการณ์ทางการเมืองของบุคคลนั้น ๆ ขึ้นมา (Harold D. Lasswell,

---

<sup>35</sup>Richard C. Snyder, "A Decision-Making Approach to the Study of Political Phenomena," in Approach to the Study of Politics, ed. Roland Young (Evanston : Northwestern University Press, 1958, p. 20.

<sup>36</sup>Ibid., p. 16.



1960) ทั้งนี้แบบแผนของบุคลิกภาพกับทัศนคติทางการเมืองของบุคคลก็มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของบุคคลได้ เช่น เจมส์ เดวิด บาร์เบอร์ (James David Barber, 1972) ศึกษาถึงผลกระทบของบุคลิกภาพที่มีอิทธิพลต่อผู้ตัดสินใจ โดยใช้คุณลักษณะของประธานาธิบดีสหรัฐฯ เป็นหน่วยในการศึกษาและพบว่าบุคลิกภาพมีลักษณะสำคัญ 2 มิติ มิติแรก คือ ความกระตือรือร้นหรือไม่กระตือรือร้นของบทบาทในตำแหน่งและมิติที่สอง คือ ทัศนคติทางการเมืองต่อหน้าที่ในทางบวกและทางลบ ที่ส่งผลให้บุคลิกภาพของผู้ตัดสินใจแบ่งออกได้ถึง 4 ประเภท<sup>37</sup>

ปัจจัยสำคัญประการที่ 2 คือ กระบวนการกล่อมเกลา (socialization) ของบุคคลที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมและต่อการตัดสินใจของบุคคล โดยเฉพาะประสบการณ์ และอิทธิพลจากการเลี้ยงดูหรือครอบครัว ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างทัศนคติ ความโน้มเอียง และค่านิยมของบุคคล

ปัจจัยสำคัญประการสุดท้ายคือตำแหน่งของผู้ตัดสินใจในองค์การ กล่าวคือ สถานภาพ โครงสร้างขององค์การ อำนาจหน้าที่ การบังคับบัญชา และปัจจัยต่าง ๆ ในองค์การ เป็นปัจจัยกำหนดการตัดสินใจของบุคคล นั้นหมายความว่า การตัดสินใจของบุคคลขึ้นอยู่กับตำแหน่งของบุคคลในองค์การ (Graham Allison, 1971) เช่น หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค คือหน่วยการตัดสินใจที่สำคัญของพรรคการเมืองไทย เป็นต้น

ปัจจัยทั้งสามที่กล่าวมาข้างต้น นับว่าเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในระดับบุคคลที่เป็นเหตุให้แต่ละบุคคลมีคุณลักษณะแตกต่างกัน และส่งผลให้การตัดสินใจของแต่ละบุคคลแตกต่างกันออกไป อย่างไรก็ตามนอกจากปัจจัยที่กล่าวมาแล้วยังมีปัจจัยอื่น ๆ อีกจำนวนมากที่มีความสำคัญต่อการตัดสินใจในระดับบุคคล

<sup>37</sup> ดูรายละเอียดใน James David Barber, The Presidential Character (Englewood Cliffs : Prentice-Hall, 1972), pp. 6-8.

## 2. การตัดสินใจระดับองค์การ

ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในระดับองค์การนั้น ในเบื้องต้นกล่าวได้ว่า บริบท (context) และสถานการณ์ (situations) มีผลกระทบต่อการทำงานขององค์การ และองค์การมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของบุคคล ทั้งนี้การตัดสินใจระดับบุคคลไม่สามารถอธิบายได้ครอบคลุมถึงการตัดสินใจในระดับองค์การ ด้วยเหตุที่การวิเคราะห์การตัดสินใจในระดับองค์การ จำเป็นจะต้องพิจารณาถึง 1) พัฒนาการของระบบงานภายในขององค์การ 2) การเลือกรับข้อมูลข่าวสารขององค์การ 3) การเลือกสรรบุคลากรขององค์การ และ 4) ค่านิยมร่วมของบุคคลในองค์การ<sup>38</sup> กล่าวคือ ในองค์การมักจะมีระเบียบปฏิบัติของแต่ละองค์การ เช่น ข้อบังคับของพรรคประชาธิปไตย และ ข้อบังคับพรรคประชากรไทย เป็นต้น ซึ่งข้อบังคับดังกล่าวจะเป็นกรอบกำหนดหน้าที่ ตำแหน่ง และความรับผิดชอบของสมาชิกในองค์การ รวมถึงอำนาจหน้าที่และผู้ที่เกี่ยวข้องในการตัดสินใจทางการเมืองของพรรคไว้ด้วย

ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การเลือกสรรบุคคลเข้าสู่องค์การ และการสร้างกระบวนการกล่อมเกล่าให้สมาชิกมีค่านิยม ความโน้มเอียง ตามคุณลักษณะขององค์การ เช่น การรับสมัครสมาชิกพรรคการเมือง การอบรมทางการเมืองให้กับสมาชิกพรรค เช่น การเป็นยุวประชาธิปไตยของพรรคประชาธิปไตย และสมาชิกประชากรไทยอบรมของพรรคประชากรไทย เป็นต้น ซึ่งการกล่อมเกล่านี้จะเป็นผลให้สมาชิกขององค์การมีคุณลักษณะแตกต่างกับบุคคลในองค์การอื่น หรือองค์การประเภทอื่น และกิจกรรมขององค์การจะทำให้สมาชิกมีทัศนคติและค่านิยมตามแบบขององค์การนั้น ๆ ประเด็นสำคัญของการรับสมัครขององค์การคือ องค์การมักจะเลือกเฉพาะสมาชิกที่มีพื้นฐานทางค่านิยมและทัศนคติที่ใกล้เคียงกับแบบแผนทัศนคติขององค์การ ด้วยเหตุที่จะทำให้เกิดการตัดสินใจในระดับองค์การตอบสนองต่อความต้องการของสมาชิก และในทางกลับกันความคล้ายคลึงกันของบุคลิกภาพของสมาชิกจะมีผลให้องค์การมีประสิทธิภาพสูงในแง่

<sup>38</sup> Graham Allison, Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis (Boston : Little, Brown, 1971), pp. 67-96.



ของการตัดสินใจ และการปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองเป้าหมายขององค์การ นั้นหมายความว่า องค์การมีความสำคัญต่อการตัดสินใจของผู้นำที่จะได้รับความสนับสนุนต่อการตัดสินใจ องค์การ จึงเป็นเครื่องมือที่มารองรับการตัดสินใจและเป็นที่มาของอำนาจในการผลักดันให้การตัดสินใจนั้น มีผลในทางปฏิบัติ

จากที่กล่าวมาแล้ว พบว่าพรรคการเมืองเกี่ยวข้องกับ การตัดสินใจทั้งในฐานะที่เป็น องค์การและในระดับบุคคลที่ประกอบกันขึ้นมาเป็นองค์การ โดยเฉพาะบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งที่ สำคัญในโครงสร้างของพรรค หรือที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการกำหนด และตัดสินใจของ พรรคการเมือง โดยเฉพาะการเข้าร่วมรัฐบาลและการกำหนดตัวรัฐมนตรีของพรรค ซึ่งเป็น การตัดสินใจของผู้นำและของพรรคภายใต้สถานการณ์ทางการเมือง (political situation) ที่มีข้อจำกัด (constraints) และปัจจัยต่าง ๆ มากมายที่เป็นปัจจัยกำหนดการตัดสินใจโดย ตรง ซึ่งการตัดสินใจทางการเมืองดังกล่าวสามารถส่งผลให้เกิดการตอบสนองคุณค่า (value indulgent) และมีผู้ไม่ได้คุณค่า หรือเสียคุณค่า (value deprivation) ไปในขณะเดียวกัน ผลกระทบที่เกิดขึ้น จะนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้ง (conflict) ภายในองค์การพรรคการเมือง และบุคคลที่เกี่ยวข้องกับหน่วยที่ตัดสินใจ โดยเฉพาะการกำหนดตัวรัฐมนตรี ซึ่งเป็นคุณค่า (ตำแหน่งรัฐมนตรี) ที่พรรคมีจำกัดแต่มีความต้องการมากกว่าตำแหน่งที่พรรคได้รับมา การตัดสินใจของพรรคย่อมส่งผลให้มีผู้ที่ไม่ได้เป็นรัฐมนตรีในพรรคเกิดขึ้น โดยเฉพาะถ้าการตัดสินใจของ พรรคการเมืองไทย อยู่บนฐานของความสัมพันธ์ส่วนตัวที่เป็นจุดกำเนิดและพลังในการดำเนิน ของพรรคแล้ว ประโยชน์อันเป็นผลของการตัดสินใจย่อมจะตกอยู่กับกลุ่มผู้ใกล้ชิด หรือเป็นพวก เดียวกันกับผู้มีอิทธิพลในพรรคหรือกลุ่มหัวหน้าพรรค ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายหลังการกำหนด ตัวรัฐมนตรีนั้น อาจจะไปสู่ปัญหาเสถียรภาพของพรรคในฐานะสถาบันทางการเมือง และ ปัญหาพัฒนาการของระบบการเมืองโดยส่วนรวมได้