



## ทฤษฎีแนวความคิด

### ทฤษฎีแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย

ในการวิจัยเรื่องทัศนคติของวุฒิสมาชิกสายทหารต่อพรรคการเมืองไทย จะอาศัยทฤษฎีและแนวความคิดที่จะยึดถือเป็นแนวทางในการกำหนดสมมุติฐาน เพื่อทำการทดสอบต่อไป จึงขอเสนอแนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความหมาย องค์ประกอบของทัศนคติเกี่ยวกับพรรคการเมืองในด้านต่าง ๆ และลักษณะทั่วไปที่ทหารเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองในประเทศกำลังพัฒนา เพื่อเป็นขอบเขตทางทฤษฎีในการอ้างอิงงานวิจัย

### แนวความคิดเกี่ยวกับทัศนคติ

#### 1. นิยามความหมาย

คำว่า "ทัศนคติ" ยังไม่มีคำจำกัดความที่แน่นอน เพราะมีผู้ศึกษากันอย่างกว้างขวางและผู้ศึกษาแต่ละกลุ่มได้ให้ความหมายที่แตกต่างกันออกไปตามเหตุผล และความเชื่อของตนเอง ซึ่งความหมายเหล่านี้แม้จะมีความแตกต่างกันอยู่บ้างก็เป็นความแตกต่างในข้อปลีกย่อย แต่เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่ามีส่วนสำคัญอันเดียวกันนั่นเอง "ทัศนคติ" ในความหมายของนักวิชาการบางท่านพิจารณาได้ดังนี้ คือ

Serttain กล่าวว่า "ทัศนคติ หมายถึง ความรู้สำนึกตัวหรือความคิดเห็นของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่มีต่อสิ่งหนึ่ง"<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Arron Quin Serttain, Psychology Understanding Human Behavior (New York : McGraw-Hill Book Company, 1965), p. 280.

G. W. Allport ให้ความหมายว่า "ทัศนคติ คือ สภาพความพร้อมทางด้านจิตใจและประสาท อันเกิดจากประสบการณ์ สภาพความพร้อมนั้นจะเป็นสิ่งกำหนดทิศทางของปฏิกิริยาของบุคคลที่มีต่อบุคคล สิ่งของ หรือสถานการณ์ที่มาเกี่ยวข้อง"<sup>2</sup>

Donn Byrne ให้นิยามว่า "ทัศนคติ หมายถึง ความเอนเอียงหรือความมุ่งใจที่จะตอบสนองต่อสิ่งใดก็ตาม ทั้งในทางบวกและทางลบ"<sup>3</sup>

W. W Lambert and W. E. Lambert ได้ให้ความหมายไว้ว่า "ทัศนคติ คือ สภาพของการรวมตัวและคงอยู่ของความคิด ความรู้สึก และปฏิกิริยาของบุคคลที่มีต่อสิ่งหรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ในสิ่งแวดล้อม"<sup>4</sup>

Haward H. Kendler กล่าวว่า "ทัศนคติ หมายถึง สภาพความพร้อมของบุคคลที่จะแสดงพฤติกรรมตอบสนองสิ่งเร้าในสังคมนรอบตัว หรือแนวโน้มที่จะแสดงพฤติกรรมในทางสนับสนุนหรือต่อต้านสถานการณ์ บุคคล สถาบัน หรือแนวความคิดอย่างอื่น"<sup>5</sup>

<sup>2</sup>G. W. Allport, "Attitude and Behavior," *American Journal of Sociology* 34 (1955) : 810.

<sup>3</sup>Donn Byrne, *An Introduction to Personality* (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1966), p. 237.

<sup>4</sup>William W. Lambert and William E. Lambert, *Social Psychology* 3rd ed. (Englewood Cliffs : Prentice-Hall, Inc., 1965), p. 50.

<sup>5</sup>Haward H. Kendler, *Basic Psychology* (New York : Appleton Century Groff, Co., 1963), p. 562.

Lawrence H. Ross กล่าวว่า "ทัศนคติและพฤติกรรมของบุคคล เป็นผลจากการที่คนเราได้มาโดยผ่านกระบวนการอบรมกล่อมเกลา (socialization) ซึ่งหมายถึงการที่บุคคลมีโอกาสรียนรู้จากสังคมและสภาพแวดล้อม แล้วรับเอาผลจากการเรียนรู้ดังกล่าวมาเป็นเครื่องกำหนดแนวทางในการพิจารณาสิ่งต่าง ๆ นั้นเอง บุคคลแม้จะอยู่ในสังคมเดียวกันก็มีทัศนคติต่างกันได้ เพราะโอกาสในการเรียนรู้ต่างกัน ซึ่งทำให้พฤติกรรมต่างกันไปด้วย"<sup>6</sup>

ไพบูลย์ ช่างเรียน ได้ให้ความหมายว่า "ทัศนคติ หมายถึงความรู้สึกนึกคิดและแนวทางปฏิบัติ หรือท่าทีที่มีต่อสิ่งแวดลอมอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งความรู้สึกนึกคิดที่มีต่อสิ่งแวดลอมแต่ละอย่างอาจจะมีคามเข้มข้น (degree) ในปริมาณที่ไม่เท่ากันทั้งขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะตัวของแต่ละบุคคล"<sup>7</sup>

ประกาเพ็ญ สุวรรณ กล่าวว่าสรุปว่า "ทัศนคติ เป็นความคิดเห็นซึ่งมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบ เป็นส่วนที่จะมีปฏิกิริยาเฉพาะอย่างต่อสถานการณ์ภายนอก"<sup>8</sup>

<sup>6</sup>Lawrence H. Ross, "Perspective on the Social Order," A Reading in Sociology (New York : McGraw-Hill Book Company, 1969), p. 176.

<sup>7</sup>ไพบูลย์ ช่างเรียน, สารานุกรมศัพท์ทางสังคมวิทยา (กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2516), หน้า 7.

<sup>8</sup>ประกาเพ็ญ สุวรรณ, ทัศนคติ : การวัด การเปลี่ยนแปลงและพฤติกรรมอนามัย (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2520), หน้า 3.

องค์ประกอบของทัศนคติ (attitude component) ซึ่งแบ่งเป็น 3 อย่าง คือ

1. การรู้ (cognitive component) ได้แก่ การรู้ในเชิงประเมินค่าหรือความคิดความเข้าใจของแต่ละบุคคลต่อสิ่งต่าง ๆ ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปใดรูปหนึ่งแตกต่างกัน<sup>9</sup> การรู้เป็นองค์ประกอบสำคัญที่นำมาสู่ความคิดความเข้าใจของแต่ละบุคคล เช่น ทหารมีความเชื่อว่าการปล่อยให้พรรคการเมืองปกครองประเทศโดยลำพัง จะก่อให้เกิดปัญหาและสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประเทศชาติ และเมื่อพรรคการเมืองพยายามที่จะแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ เพื่อที่จะลดบทบาทของทหารลง ทหารจึงพยายามขัดขวางการดำเนินการดังกล่าว ความรู้สึกต่อพรรคการเมืองเช่นนั้น มาจากความรู้ความเชื่อที่ทหารได้รับจากพฤติกรรมที่ผ่านมาของพรรคการเมืองทั่วไป และประเมินค่าของพรรคการเมืองในลักษณะต่าง ๆ นั้นเอง

2. ความรู้สึก (affective component) ได้แก่ความรู้สึก อารมณ์ส่วนบุคคล เช่น โกรธ เกลียด รัก ชอบ ต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง และเป็นเรื่องที่แตกต่างกันตาม แต่บุคลิกภาพของแต่ละบุคคล กล่าวคือ ถ้าสิ่งนั้นเป็นสิ่งที่มิชอบ ก็จะทำให้เกิดความรู้สึกที่ดีและถ้า สิ่งใดเป็นสิ่งที่ให้โทษก็จะเกิดความรู้สึกที่ไม่ดีหรือความรู้สึกที่ต่อต้าน เป็นต้น เช่น ในการศึกษาครั้งนี้จะศึกษาถึงวุฒิสมาชิกสายทหาร ซึ่งได้มีปฏิกิริยาโต้ตอบกับพรรคการเมืองในลักษณะต่าง ๆ ถ้าวุฒิสมาชิกสายทหารมีความรู้ความเชื่อในเรื่องดังกล่าวแล้วก็จะทำให้เขามีความรู้สึกส่วนตัวไปในทางที่ชอบ ไม่ชอบ พอใจ หรือไม่พอใจ เป็นต้น "...ความรู้ สึกดังกล่าว เป็นเรื่องที่แตกต่างกันตามแต่บุคลิกภาพของแต่ละบุคคล หรือเรียกว่าค่านิยมโดยเฉพาะของแต่ละบุคคลก็ได้"<sup>10</sup>

3. พฤติกรรม (behavior component) คือ ความพร้อม หรือแนวโน้มที่จะกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งต่อสิ่งของ บุคคล หรือสถานการณ์ เช่น เมื่อเราชอบหรือไม่พอใจหรือถ้ามีสิ่งเร้าที่เหมาะสม เราก็เต็มใจสนับสนุนช่วยเหลือหรือไม่พอใจก็อาจทำลายหรือทำร้ายได้ ตัวอย่าง เช่น เมื่อวุฒิสมาชิกที่มาจากทหารมีความพอใจในบทบาทและความรับ

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>10</sup> ทิตยา สุวรรณะชญ, จิตวิทยาสังคม, สังคมศาสตร์ สำนักวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (พจนนร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2509), หน้า 206.

ผิดชอบของพรรคการเมืองนั้นก็จะให้การสนับสนุน หากพรรคการเมืองนั้นกระทำในสิ่งที่ไม่ถูกต้องก็จะไม่ได้รับการสนับสนุน พฤติกรรมเหล่านี้จะสังเกตได้จากการกระทำของผู้ที่มีทัศนคติต่อบุคคลหรือต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด

นอกจากจะสังเกตทัศนคติได้จากพฤติกรรมดังกล่าวแล้ว เรายังสามารถสังเกตทัศนคติได้จากท่าทางในเวลาที่เขาคิดหรือพูดสิ่งนั้น หรืออาจสังเกตได้จากสำเนียงที่เขากล่าวถึงสิ่งนั้น ทัศนคติเป็นความรู้สึกภายในจิตใจ (consciousness) ในการตอบสนองต่อสิ่งเร้า ซึ่งเป็นพฤติกรรมเปิดเผยของบุคคลนั้น แต่พฤติกรรมเปิดเผยไม่จำเป็นต้องเกิดจากทัศนคติเสมอไป ดังนั้นจึงจะถือตายตัวไม่ได้ว่า การแสดงออกชนิดใดเป็นสัญลักษณ์ของทัศนคติชนิดใด เพราะบางคนอาจจะแสดงความประพฤติดังหนึ่งออกมาทั้ง ๆ ที่ใจไม่เป็นเช่นนั้น เมื่อมีคนพยายามทราบทัศนคติของเขา

จากคำจำกัดความของนักวิชาการดังกล่าว จึงอาจสรุปได้ว่า "ทัศนคติ" เป็นความรู้สึกนึกคิด และแนวทางปฏิบัติของบุคคลที่มีต่อสิ่งเร้า อันได้แก่ บุคคล สิ่งของ และสถานการณ์รอบด้าน ความรู้สึกนึกคิดเหล่านี้เกิดจากการที่บุคคลได้มีโอกาสเรียนรู้สิ่งต่าง ๆ จากสังคมและสภาพแวดล้อม แล้วรับเอาผลจากการเรียนรู้ดังกล่าวมาเป็นมาตรฐานในการกำหนดแนวทางพิจารณาสิ่งต่าง ๆ ซึ่งก็คือการมีทัศนคติต่อสิ่งต่าง ๆ นั้นเอง ทัศนคติของบุคคลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งอาจแตกต่างกันไปตามประสบการณ์และการเรียนรู้ ที่แต่ละบุคคลได้รับ ซึ่งจะทำให้พฤติกรรมที่มีต่อสิ่งนั้นต่างกันไปด้วย

ทัศนคติของบุคคลทำให้บุคคลสามารถกำหนดความหมาย หรือตีความหมายของสิ่งต่าง ๆ ไปตามทัศนคตินั้น ๆ ไม่ว่าจะข้อเท็จจริงจะเป็นอย่างไร กล่าวคือ แม้ว่าข้อเท็จจริงจะเป็นเช่นนั้น แต่ถ้าบุคคลนั้นมีทัศนคติต่อสิ่งนั้นในอีกลักษณะหนึ่ง ความหมายของข้อเท็จจริงก็อาจเปลี่ยนแปลงไปได้

ในกรณีที่จะศึกษาทัศนคติของ วุฒิสมาชิกสายทหารที่มีต่อพรรคการเมืองจะเป็นการศึกษาว่าวุฒิสมาชิกสายทหาร มีความรู้สึกนึกคิดต่อพรรคการเมืองไทย และมองเห็นว่าพรรคการเมืองไทยเป็นอย่างไร ความรู้สึกหรือการมองนี้ก็จะมาจากความรู้ในเชิงประเมินค่า

ของวุฒิสมาชิกสายทหารที่เกิดขึ้นจากการเรียนรู้การมีประสบการณ์ที่วุฒิสมาชิกสายทหารเคยได้รับจากการที่ได้เคยติดต่อสัมพันธ์กับบรรดาพรรคการเมืองต่าง ๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม ทางตรงได้แก่ การมีปฏิสัมพันธ์กับพรรคการเมืองในทางรัฐสภาโดยตรงในเรื่องต่าง ๆ ส่วนทางอ้อม ได้แก่ วุฒิสมาชิกสายทหารได้รับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ผ่านสื่อมวลชนกลุ่มต่าง ๆ ทั้งพฤติกรรมของพรรคการเมืองที่แสดงออกมา หรือการได้รับข่าวสารเกี่ยวกับพรรคการเมืองในลักษณะต่าง ๆ ซึ่งประสบการณ์ของวุฒิสมาชิกสายทหารแต่ละคนจากการที่ได้มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง ถ้าวุฒิสมาชิกสายทหารมีความเชื่อว่าพรรคการเมืองได้แสดงบทบาทอย่างถูกต้องและเหมาะสมแล้ว เขาก็จะรู้สึกชอบใจและพอใจ ความรู้สึกดังกล่าวจะทำให้มีพฤติกรรมเป็นไปตามความรู้สึกที่ดี คือ การสนับสนุนพรรคการเมือง แต่ถ้าวุฒิสมาชิกสายทหารรู้สึกตรงข้าม พฤติกรรมของวุฒิสมาชิกสายทหารก็จะเป็นไปในลักษณะต่อต้านพรรคการเมืองเหล่านั้น เป็นต้น

#### แนวความคิดเกี่ยวกับพรรคการเมือง

พรรคการเมืองนั้นเป็นที่ยอมรับกันในหลักประชาธิปไตย ว่าเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ถึงขนาดที่เชื่อว่า ระบอบประชาธิปไตยจะดำเนินไปไม่ได้เลยหากปราศจากพรรคการเมือง ทั้งนี้เพราะการดำเนินการบริหารประเทศโดยบุคคลคนเดียวนั้นย่อมไม่มีหนทางจะบรรลุผลได้ แม้จะมีแนวทางแก้ไขปัญหาที่ยอดเยียมสักเพียงใดก็ตาม ก็เป็นการยากที่จะหาบุคคลที่มีแนวความคิดทุกสิ่งทุกประการ เหมือนกันที่จะมารวมกันได้ ส่วนพรรคการเมืองนั้นเป็นกลุ่มของบุคคลที่มีแนวทางในการแก้ปัญหาสำคัญ ๆ ของประเทศไปในแนวทางเดียวกัน และจะประกาศแนวทางในการแก้ปัญหาของบ้านเมืองไว้อย่างชัดเจนในรูปของเป้าหมายและนโยบาย ผู้ใดที่มีแนวความคิดสอดคล้องกันก็สามารถเข้าร่วมในพรรคการเมืองนั้นได้ พรรคการเมืองจึงเป็นวิถีทางเดียวที่จะรวบรวมบุคคลที่มีความคิดในการแก้ปัญหาแนวทางเดียวกันเข้าด้วยกันได้<sup>11</sup>

<sup>11</sup>สุนทร มณีสวัสดิ์, "พรรคการเมืองกับประชาธิปไตย," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 32 ฉบับที่ 17 (13 ตุลาคม 2524), หน้า 30.

### ความสำคัญของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่งในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบรัฐสภา ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากปรัชญาทางรัฐศาสตร์ที่ว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลจำนวนมากที่สุด (majority) มีอิทธิพลเหนือรัฐบาล โดยยึดหลักเสรีภาพ (liberty) และความเสมอภาค (equality) หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การปกครองระบอบประชาธิปไตย จะต้องมียุทธศาสตร์ที่รวบรวมกันขึ้น เนื่องจากมีความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ในแนวทางกว้าง ๆ คล้ายคลึงกันและมีการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองโดยวิถีทางแห่งประชาธิปไตยเพื่อต่อรองผลประโยชน์ต่าง ๆ ดังกล่าว และเพื่อสร้างอิทธิพลในการเป็นรัฐบาลเสียเอง กลุ่มของบุคคลดังกล่าว ได้แก่ พรรคการเมือง (political party) นั่นเอง<sup>12</sup>

เจ. อาร์. เพนนอค และ เดวิด จี. สมิธ (J. R. Pennock and David G. Smith)<sup>13</sup> ได้ลงความเห็นไว้ว่า พรรคการเมืองเป็นกลไกที่แก้ไขความขัดแย้งของบุคคลที่มีความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกันมาก กล่าวคือ ความแตกต่างกันในทางความคิดเห็นดังกล่าวอาจแก้ไขได้ โดยการจัดตั้งพรรคการเมืองและกำหนดนโยบายในด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมในแนวทางกว้าง ๆ ตามความเชื่อของตน และพยายามทำให้โยบายนั้นเป็นที่ยอมรับกว้างขวางในหมู่ประชาชน เช่น แนวความคิดในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจโดยเสรีก็อาจจัดตั้งพรรคการเมืองเสรีนิยม (liberal

<sup>12</sup>Robert Michels, *Political Parties : A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy* (New York : The Free Press, 1968), pp. 20-25.

<sup>13</sup>J. Roland Pennock and David G. Smith, *Political Science* (New York : The Macmillan Company, 1964).

party) หรือแนวความคิดที่มุ่งให้รัฐบาลควบคุมการผลิตทั้งหมดหรือบางส่วน ก็อาจจัดตั้ง พรรคคอมมิวนิสต์ (communist party) หรือพรรคสังคมนิยม (socialist party) เป็นต้น และทำการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองจะเป็นเครื่องมือในการสร้างประชามติ (public opinion) ว่ารัฐบาลควรจะทำตัดสินใจดำเนินการอย่างไร รวมทั้งการที่พรรคการเมืองจะทำให้ประชามติอันนั้นเกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพด้วย

ในการทำความเข้าใจว่าพรรคการเมือง ซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองมีความสำคัญอย่างไรต่อกระบวนการทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่จะต้องเข้าใจคำว่า ประชาธิปไตยในระบบรัฐสภานั้น จำเป็นที่จะต้องเข้าใจคำว่าประชาธิปไตยสักเล็กน้อย ประชาธิปไตย ซึ่งแปลมาจากภาษาอังกฤษคือ Democracy คำนี้มีรากศัพท์มาจากภาษากรีก คือ Demos แปลว่า ประชาชน Krates แปลว่า อำนาจ ซึ่งรวมกันหมายถึง อำนาจของปวงชน หรือรัฐบาลโดยประชาชนนั่นเอง นั่นคือ ประชาชนย่อมเป็นเจ้าของอำนาจแห่งรัฐ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรัฐบุรุษชาวอเมริกัน คืออดีตนายกาธิบดี अब्राฮัม ลินคอล์น ได้กล่าวไว้ว่า ระบอบประชาธิปไตย หมายถึง อำนาจของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน

ดังนั้น เราจะพบว่าประชาชนย่อมเป็นเจ้าของอำนาจอย่างแท้จริง และการที่ประชาชนมารวมกลุ่มกันเป็นพรรคการเมืองขึ้นก็เพื่อจุดประสงค์ในอันที่จะใช้อำนาจของปวงชนนี้เพื่อประชาชน สมาชิกพรรค และใช้อำนาจนิติบัญญัติในการบริหารตามแนวทางการบริหารประเทศแบบรัฐสภา นอกจากนี้พรรคการเมืองยังเป็นเครื่องประกันเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชน มิให้มีผู้มีอำนาจทางการเมืองดำเนินการปกครองแบบเผด็จการรวมทั้งรัฐประหาร (coup d'etat) หรือการกบฏใด ๆ ซึ่งมุ่งจะเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอันมิใช่วิถีทางแห่งระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐสภา (parliamentary system) พรรคการเมืองได้เป็นทั้งสัญลักษณ์ (symbol) ของระบบการปกครองดังกล่าว และเป็นเครื่องช่วยให้การเมืองพัฒนาไปในแนวทางแห่งความเป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น





อย่างไรก็ดี ความขัดแย้งของบุคคลต่าง ๆ ในทัศนคติที่แตกต่างกันย่อมเกิดขึ้น ซึ่งจำเป็นที่จะต้องมีการประสานแนวความคิดที่แตกต่างกันนี้โดยใช้พรรคการเมือง กล่าวคือ ความแตกต่างกันในแนวความคิดเห็นทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง อาจแก้ไขได้โดยการจัดตั้งพรรคการเมืองและกำหนดนโยบายในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ในแนวทางกว้าง ๆ ตามความเชื่อของตนและพยายามทำให้นโยบายนั้น ๆ เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางในหมู่ประชาชน เช่น แนวความคิดในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจโดยเสรี ก็อาจจัดตั้งพรรคการเมืองเสรีนิยม หรือแนวคิดมุ่งที่จะให้รัฐบาลควบคุมการผลิตบางส่วน ก็อาจจัดตั้งพรรคสังคมนิยม เป็นต้น และทำการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งพรรคการเมืองจะเป็นสถาบันที่จะสร้างประชาชาติว่า รัฐบาลควรตัดสินใจดำเนินการอย่างไร รวมทั้งการที่พรรคการเมืองจะทำให้ประชาชาตินั้น ๆ เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพด้วย

โดยเหตุที่พรรคการเมืองมีความสำคัญต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประเทศต่าง ๆ จึงได้รับเอาแนวความคิดเกี่ยวกับระบบพรรคการเมือง เข้าไว้ในประเทศของตน และให้มีวิวัฒนาการจนกลายเป็น "สถาบันหลัก" ของสังคมกลายเป็นส่วนหนึ่งของ "วิถีชีวิต" และ "อุดมการณ์" ของประชาชนอย่างมั่นคง ประชาชนในประเทศจึงหวังแทนพรรคการเมือง เป็นอย่างมาก และจะไม่ยอมให้ผู้ใดมาล้มล้างเป็นอันขาด ดังนั้นในประเทศเสรีประชาธิปไตย พรรคการเมืองจึงเป็นเครื่องคุ้มกันมิให้ประเทศชาติสูญเสียความเป็นประชาธิปไตย<sup>14</sup>

#### ความหมายของพรรคการเมือง

คำว่า "พรรคการเมือง" มีรากศัพท์มาจากภาษาลาติน ว่า part ซึ่งแปลว่า "ส่วน" (part) ตรงกับภาษาอังกฤษว่า "political party" ซึ่งทำให้ทราบว่าพรรคการเมืองหมายถึงส่วนของประชาชน

<sup>14</sup>ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2524), หน้า 5.

นอกจากนี้ความหมายของพรรคการเมืองยังมีผู้ให้ไว้มากมาย เช่น

1. ความหมายของคำว่าพรรคการเมืองในทรรศนะของ ออสติน แรนนี่ (Austin Ranney) และวินมอร์ เคนดอลล์ (Winmore Kendall) แรนนี่และเคนดอลล์ให้ความหมายไว้ว่า พรรคการเมือง คือกลุ่มบุคคลหลายกลุ่มที่มีอิสระมารวมกัน เพื่อคัดเลือก รับสมัครรับเลือกตั้ง และหวังที่จะได้ชัยชนะ เพื่อที่จะเข้าไปควบคุมการ ดำเนินงาน และนโยบายของรัฐบาล<sup>15</sup>

2. ความหมายของคำว่าพรรคการเมือง ในทรรศนะของวิลเลียม กู๊ดแมน (William Goodman) กู๊ดแมน ให้ความหมายไว้ว่า พรรคการเมือง คือองค์การอันเป็นที่รวมของสมาชิกที่มีความคิดเห็นคล้ายกัน โดยมีความมุ่งหมายอันแน่ชัดที่จะชนะการเลือกตั้ง ซึ่งจะทำให้เขามีสิทธิเข้าไปใช้อำนาจการปกครอง เพื่อเขาจะได้รับผลประโยชน์จากการเข้าไปมีอำนาจทางการเมือง<sup>16</sup>

3. ความหมายของคำว่าพรรคการเมืองในทรรศนะของรอย ซี แมคริดิส (Roy C. Macridis) แมคริดิส ให้ความหมายไว้ว่า พรรคการเมืองคือสมาคมซึ่งดำเนินกิจการ และรวบรวมประชาชนเข้ามาสนึกกำลังร่วมกัน โดยการประสานประโยชน์ของสมาชิกของสมาคม เพื่อนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาล พรรคการเมืองจึงเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมืองเสมอ นั่นคือ ระบบการเมืองของรัฐจะเกิดขึ้นโดยปราศจากพรรคการเมืองไม่ได้สังเกต

<sup>15</sup>Austin Ranney and Winmore Kendall, *Democracy and the American Party System* (New York : Harcourt, 1956), p. 85.

<sup>16</sup>William Goodman, *The Two Party System in the United States* (New York : D. Van Nostrand Company, 1967), p. 8.

ขาด เพราะอย่างน้อยกลุ่มหรือคณะบุคคลที่ก่อตั้งขึ้นมาเป็นรัฐบาลไม่ว่ารูปแบบใด ๆ ก็ตาม มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองแล้วนั่นเอง<sup>17</sup>

4. ความหมายของคำว่าพรรคการเมืองในทัศนะของ ซี. เจ. เฟรดริช (C.J. Friedrich) เฟรดริช ให้ความหมายไว้ว่า พรรคการเมือง คือกลุ่มของมนุษย์ซึ่งรวบรวมกันเป็นกลุ่มกันอย่างมั่นคง เพื่อวัตถุประสงค์ในการเป็นรัฐบาล หรือการรักษาอำนาจของรัฐบาลในกรณีที่ เป็นรัฐบาลอยู่แล้ว<sup>18</sup>

5. ความหมายของคำว่าพรรคการเมืองในทัศนะของ เฮร์แมน ไฟเนอร์ (Hermann Finer) ไฟเนอร์ ให้ความหมายไว้ว่า พรรคการเมืองคือคณะหรือสมาคมของบุคคลซึ่งได้ตกลงกันถึงหลักการจัดระบบการปกครองของรัฐ โดยมีการตกลงร่วมใจกันระหว่างสมาชิกของคณะบุคคลหรือสมาคมนั้น เพื่อนำเอาหลักการดังกล่าวไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างจริงจัง<sup>19</sup>

จากคำจำกัดความของนักรัฐศาสตร์หลายทัศนะ ช่วยให้เราเข้าใจคำว่าพรรคการเมืองชัดเจนพอที่จะวิเคราะห์ได้ว่า พรรคการเมืองจะต้องประกอบด้วยลักษณะดังนี้คือ

1. ต้องประกอบด้วยคนหรือบุคคลที่มารวมเป็นกลุ่มหรือเป็นบุคคล จะเป็นเพียงบุคคลเดียวไม่ได้

<sup>17</sup>Roy C. Macridis, "Introduction : The History, Function, and Typology of Parties," in *Political Parties : Contemporary Trends and Ideas* ed. Roy C. Macridis (New York : Harper and Row Publishers, 1967), p. 9.

<sup>18</sup>C. J. Friedrich, *Constitutional Government and Politics* (New York : Harper Torchbook, 1937), p. 137.

2. การรวมตัวกันของสมาชิกเกิดขึ้น โดยมีอุดมการณ์ทางการเมืองที่เหมือนหรือคล้ายกันเป็นหลักยึด เช่น บุคคลที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองแบบเสรีนิยม ก็จะมารวมกลุ่มกันเป็นกลุ่มเสรีนิยม เป็นต้น
3. การรวมกันของบุคคลเป็นกลุ่มนี้เกิดขึ้นโดยสมัครใจ ปราศจากการบังคับ
4. กลุ่มของบุคคลเหล่านี้ ซึ่งเรียกว่าพรรคการเมืองนั้น ก่อตั้งขึ้นโดยความประสงค์ที่จะใช้พลังของกลุ่มเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ร่วมกัน
5. ต้องการเป็นรัฐบาล

ขจัญญ์ บุรุษพัฒน์<sup>20</sup> ได้กล่าวถึงพรรคการเมืองว่า จะต้องประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

1. จะต้องมีความคิดเห็นหรืออุดมการณ์ มีการจัดสรรเป็นองค์การ การรวมกันเป็นคณะบุคคลนั้นไม่ใช่จะเป็นพรรคการเมืองเสมอไป เพียงแต่บุคคลหลาย ๆ คนเห็นอกเห็นใจกันเห็นตรงกันในหลักการบางอย่างหาทำให้บุคคลเหล่านั้นเป็นพรรคการเมืองไม่ พรรคการเมืองยังเป็นองค์การที่ตั้งขึ้นด้วยความมุ่งหมายที่จะให้เป็นองค์การอย่างถาวร ไม่ใช่ชั่วคราวปรากฏแก่สายตาของบุคคลภายนอกเป็นรูปร่างของสมาคม
2. จะต้องมีความคิดเห็นในนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในแนวทางใหญ่ตรงกัน เพราะเป็นการยากที่บุคคลแต่ละคนจะมีความคิดเห็นตรงกันในทุกแง่ทุกมุม ฉะนั้นบุคคลจึงต้องละความคิดเห็นขัดแย้งปลีกย่อยเสีย และรวบรวมกันเป็นพรรคการเมืองในเมื่อมีความคิดเห็นในแนวทางใหญ่ ๆ ตรงกัน ข้อนี้ทำให้พรรคการเมืองแตกต่างกับสมาคมธรรมดา เพราะสมาคมไม่ได้ตกลงกันในนโยบายทั่วไปทางการเมือง แต่ประสงค์จะแก้ปัญหาเฉพาะหน้า เรื่องใดเรื่องหนึ่งเท่านั้น

<sup>19</sup>Hermann Finer, *The Theory and Practice of Modern Government* (New York : Holt Rinehart and Winston, 1949).

<sup>20</sup>ขจัญญ์ บุรุษพัฒน์, *การเมืองและพรรคการเมืองไทย* (พระนคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2511), หน้า 4-5.

3. จะต้องมีความมุ่งหมายที่จะคัดเลือกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเพื่อที่จะได้มีโอกาสเข้าควบคุมการดำเนินงานและนโยบายของรัฐบาล คือเมื่อสมาชิกของพรรคการเมืองนั้นได้รับเลือกตั้งและมีเสียงฝ่ายข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรแล้ว พรรคการเมืองนั้นก็จะเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล (ในกรณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา) และผู้นำของพรรคการเมืองนั้นก็จะได้เป็นหัวหน้ารัฐบาลต่อไป เมื่อมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลเช่นนี้ พรรคการเมืองนั้นก็สามารถที่จะนำความคิดเห็นหรือนโยบายทางการเมืองของตนไปใช้ในการบริหารประเทศ

### การจัดตั้งองค์กรของพรรคการเมือง

ปัจจัยสาเหตุที่จะทำให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง มีเสถียรภาพหรือไม่ขึ้นอยู่กับโครงสร้าง คือการจัดองค์กรของพรรคการเมือง กล่าวคือ ถ้าการจัดองค์กรของพรรคการเมืองมีประสิทธิภาพ พรรคการเมืองนั้นก็ย่อมมีความเข้มแข็ง และสามารถได้รับชัยชนะการเลือกตั้งโดยง่าย ตรงกันข้ามพรรคการเมืองที่ล้มลุกคลุกคลานตลอดมา หรือพรรคการเมืองเล็ก ๆ มักมีการจัดองค์กรของพรรคการเมืองที่ขาดประสิทธิภาพ

เชาวน์วิศ สุตลาภา<sup>21</sup> กล่าวถึงพรรคการเมืองที่จะสามารถดำเนินงานไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องมียอดค์ประกอบดังต่อไปนี้

1. องค์กรของพรรค (party organization) จะต้องแบ่งงานออกเป็นสาขาต่าง ๆ และกำหนดสายการบังคับบัญชา การจัดองค์กรนี้จะต้องมีการเชื่อมโยงกันเป็นสายตั้งแต่ท้องถิ่นถึงส่วนกลาง องค์กรพรรคที่จัดขึ้นก็เพื่อช่วยให้การรณรงค์เพื่อการเลือกตั้งง่ายขึ้น

<sup>21</sup>เชาวน์วิศ สุตลาภา, พรรคการเมือง (กรุงเทพมหานคร : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2521), หน้า 108-110.

2. **กลไกของพรรค** กลไกของพรรคการเมืองเป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่สามารถทำให้มีการดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ละพรรคจะต้องมีหน่วยงานต่าง ๆ ในสาขาที่จำเป็นและมีหัวหน้ารับผิดชอบ เช่น สำนักงานเลขาธิการ ฝ่ายการพรรค ฝ่ายนโยบาย และการเมือง ฝ่ายการคลัง องค์การสนับสนุนต่าง ๆ เป็นต้น กลไกของพรรคการเมืองจะต้องเชื่อมโยงเป็นใบแมงมุม หรือสมองกล หรือเครื่องจักรนาฬิกา เมื่อศูนย์กลางสั่งงานทุกส่วนจะต้องทำงานให้ประสานกันทันที

3. **นโยบายของพรรค (platform)** โดยหลักการแล้วนโยบายของพรรคจะต้องวางไว้อย่างกว้าง ๆ ให้สามารถปรับปรุงแก้ไขหลักการเล็ก ๆ น้อย ๆ ให้เข้ากับสถานการณ์ได้โดยง่าย นโยบายพรรคการเมืองจึงต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมของพรรค (national convention)

4. **การเงินของพรรค** เงินเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งที่ทำให้การบริหารงานของพรรคดำเนินไปด้วยความรวดเร็วและบรรลุเป้าหมาย เพราะมีความจำเป็นที่จะต้องนำไปใช้จ่ายหลายกิจการ เช่น การรณรงค์เลือกตั้ง การพิมพ์เอกสารใช้ในสำนักงาน อุปกรณ์เครื่องใช้ ฯลฯ เงินของพรรคมีที่มาได้หลายทาง เช่น เงินจากผู้อุทิศ จากสมาชิก จากผู้หวังผลตอบแทนจากพรรค และจากการจัดหารายได้ เป็นต้น

5. **การประชุมพรรค (national convention)** โดยปกติแล้วจะมีการประชุมทุก ระดับ เวลาของการเป็นรัฐบาลโดยปกติแล้ว 4 ปี ในการประชุมดังกล่าวนี้ เพื่อแถลงผลการดำเนินงาน แถลงงบบุคลากรและอื่น ๆ การประชุมพรรคจะกำหนดนโยบายของพรรคได้

ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ<sup>22</sup> ได้แบ่งองค์ประกอบที่สำคัญของพรรคการเมืองไว้ 4 ประการ คือ

<sup>22</sup>ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า 42-45.

1. นโยบายของพรรคการเมือง
2. การจัดองค์กรของพรรคการเมือง
3. กลไกของพรรคการเมือง
4. ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง

### 1. นโยบายของพรรคการเมือง

นโยบายของพรรคการเมืองย่อมมีความสำคัญต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของพรรคการเมือง เป็นอย่างมาก เพราะนโยบายจะเป็นแนวทางในการตัดสินใจเบื้องต้นอย่างกว้าง ๆ ของพรรคการเมือง ในการดำเนินการบริหารประเทศในเมืองพรรคการเมืองของตนได้เป็นรัฐบาล หรือถ้ามิได้เป็นรัฐบาลก็จะหาทางโฆษณาโยบายของพรรคการเมืองของตนให้ประชาชนได้มองเห็นถึงความสำคัญอยู่ตลอดเวลา เพื่อหวังที่จะเป็นรัฐบาลในอนาคต นโยบายที่ดีจะต้องกำหนดเอาไว้อย่างกว้าง ๆ ซึ่งพรรคการเมืองนั้นสามารถปรับปรุงให้เหมาะสมได้ง่าย และสามารถเรียกคะแนนเสียงมาให้กับพรรคการเมืองได้โดยง่ายเช่นกัน นอกจากนี้การที่พรรคการเมืองใดจะมีสมาชิกมากน้อยหรือไม่อย่างไรนั้น ก็ย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายของพรรคการเมืองอีกด้วย เพราะการที่บุคคลใดจะเข้ามาสมัครเป็นสมาชิกก็เพราะเขาได้พิจารณาว่านโยบายของพรรคการเมืองนั้น ๆ สามารถแก้ปัญหาของเขาได้นั่นเอง ไม่ว่าพรรคการเมืองนั้นจะเป็นพรรครัฐบาลหรือฝ่ายค้านก็ตาม

ในการจัดทำนโยบายพรรคการเมืองนี้ ผู้ร่างนโยบายพรรคการเมืองจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนได้เสียของสมาชิกและผู้สนับสนุนพรรคการเมืองนั้น ๆ ด้วย เช่น พรรคการเมืองที่นิยมลัทธิชาตินิยมก็ย่อมทราบดีว่า พรรคการเมืองลักษณะนี้จะต้องเป็นตัวแทนของบุคคลที่เป็นเจ้าของกิจการต่าง ๆ เจ้าของที่ดิน ผู้ถือหุ้น ฯลฯ หรือพรรคการเมืองที่นิยมลัทธิสังคมนิยมก็ต้องเน้นที่การเป็นตัวแทนของกรรมกรและผู้ใช้แรงงานโดยทั่วไป

นอกจากจะคำนึงถึงผลประโยชน์ของสมาชิกและผู้สนับสนุนพรรคการเมืองแล้วในการจัดทำนโยบายของพรรคการเมือง ยังต้องคำนึงถึงผลประโยชน์โดยทั่วไปของประชาชนอีกด้วย เพราะไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมืองประเภทใด ๆ ก็ตาม ต่างมีจุดมุ่งหมายหลักใน

การสร้างความสุขและความเจริญรุ่งเรืองให้กับประชาชนด้วยกันทั้งสิ้น เพียงแต่ต่างกันที่ "การมอง" ในวิธีการเข้าถึงจุดมุ่งหมายที่แตกต่างกันเท่านั้น

ในประการสำคัญของการจัดทำนโยบายของพรรคการเมืองก็คือ การชี้ประเด็นที่สำคัญ ๆ ที่พรรคการเมืองของตนจะเข้าไปแก้ไขเพื่อสร้างความสุขสมบูรณ์ให้ประชาชนโดยชี้ประเด็นในการแก้ไขปัญหาในแต่ละด้าน ซึ่งอาจแยกกล่าวได้ดังนี้

1. นโยบายการเมือง
2. นโยบายการบริหาร
3. นโยบายการป้องกันประเทศ
4. นโยบายการศึกษาและวัฒนธรรม
5. นโยบายการยุติธรรม
6. นโยบายสวัสดิการสังคม
7. นโยบายการสาธารณสุข
8. นโยบายเศรษฐกิจ
9. นโยบายการต่างประเทศ
10. นโยบายการปกครองท้องถิ่น
11. นโยบายการศาสนา

ในประเด็นนโยบายของพรรคการเมืองดังกล่าว ผู้จัดทำนโยบายจะต้องชี้ลงไปให้ชัดเจนว่า พรรคการเมืองจะทำอย่างไร เช่น นโยบายการศึกษา พรรคการเมืองจะขยายโรงเรียนที่มีการสอนถึงระดับมัธยมศึกษาในเขตอำเภอที่เป็นเทศบาลทั่วประเทศ เป็นต้น มิใช่ระบุแต่เพียงว่า "พรรคการเมืองจะส่งเสริมการศึกษา" แต่เพียงเท่านั้น หากแต่จะต้องชี้ชัดลงไปให้เห็นจริงเห็นจัง



เพื่อให้เห็นถึงการจัดองค์กรของพรรคการเมืองในประเทศที่พัฒนาแล้วว่ามี การจัดองค์กรเป็นอย่างไร จะขอกรูแบบการจัดองค์กรของพรรคการเมืองในประเทศญี่ปุ่น อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา มาเพื่อเป็นแบบอย่างในการศึกษาวิจัย

### พรรคการเมืองในญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเริ่มมีระบบพรรคการเมืองขึ้นอย่างจริงจัง เมื่อภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มาขึ้นเอง ภายหลังจากที่สหรัฐอเมริกาได้มอบรัฐธรรมนูญฉบับประชาธิปไตยเมื่อปลายปี ค.ศ. 1946 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนในการก่อตั้งพรรคการเมืองอย่างกว้างขวาง ทำให้พรรคการเมืองในญี่ปุ่นมีความเข้มแข็งขึ้นอย่างรวดเร็ว จนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ ประเทศญี่ปุ่นมีพรรคการเมืองที่สำคัญ ๆ ซึ่งได้รับความนิยมจากประชาชนเป็นจำนวนมาก 6 พรรค ได้แก่ พรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democrat) พรรคสังคมนิยมญี่ปุ่น (Japan Socialist Party) พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (Democrat Socialist Party) พรรคโคเม (Komei Party) พรรคคอมมิวนิสต์ญี่ปุ่น (Japan Communist Party) พรรคชมรมเสรีนิยมใหม่ (New Liberal Club)

ตัวอย่างนโยบายของพรรคเสรีประชาธิปไตยของญี่ปุ่น ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลมาตลอดกำหนดนโยบายในปี ค.ศ. 1955 ว่า "จะสร้างสังคมแห่งสวัสดิการโครงการต่าง ๆ" ในปัจจุบันเกี่ยวกับการประกันสังคมของพรรค ซึ่งครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ ต่อไปนี้คือ การรักษาทางการแพทย์ เงินบำนาญบำนาญคนชรา บรเทาทุกข์คนจนแม่ค้าและเด็กกำพร้า จะได้รับการปรับปรุงให้บรรลุวัตถุประสงค์ต่าง ๆ อย่างดีที่สุด ในขณะที่เดียวกันการส่งเสริมการวางแผนครอบครัว การปรับปรุงชีวิตครอบครัวให้ทันสมัย การเพิ่มที่อยู่ซึ่งกำลังขาดแคลน ฯลฯ

พรรคเสรีประชาธิปไตยมีฐานการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ที่สำคัญถึง 3 กลุ่ม คือ กลุ่มข้าราชการ กลุ่มชาวนาและเกษตรกร และกลุ่มนักธุรกิจ จึงทำให้พรรคเสรีประชาธิปไตย มีความเข้มแข็งมาก เพราะกลุ่มผลประโยชน์ทั้ง 3 กลุ่มนี้มีสมาชิกครอบคลุมทั้งประเทศแล้ว จึงทำให้พรรคเสรีประชาธิปไตยกลายเป็นพรรคที่ผูกขาดอำนาจทางการเมืองมาตลอด

### พรรคการเมืองในอังกฤษ

สำหรับพรรคการเมืองในประเทศอังกฤษ พรรคแรงงาน (Labour Party) ได้วางนโยบายในปี ค.ศ. 1960 ไว้ว่า พรรคแรงงานเป็นพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย วัตถุประสงค์ของพรรคคือการทำให้อุดมการณ์นี้เป็นจริงขึ้นมา ดังนั้นพรรคจึงมีนโยบายดังนี้

1. คัดค้านการแบ่งแยกเชื้อชาติหรือเผ่าพันธุ์
2. สนับสนุนสิทธิเสรีภาพและอิสรภาพของประชาชนและการปกครองตนเอง
3. สร้างระเบียบของโลกเพื่อทุกคนจะได้มีชีวิตอยู่อย่างสันติ
4. ยืนยันหน้าที่ของประเทศที่ร่ำรวยต้องช่วยเหลือประเทศที่ยากจน
5. สนับสนุนความยุติธรรมในสังคมประชาชนผู้เดือดร้อนและทุกข์ยาก จะต้องได้รับการพิจารณาก่อน
6. คัดค้านสิทธินายทุนซึ่งเห็นแก่ตัว และต่อสู้เพื่อสร้างสังคมนิยมขึ้นมาแทนบนรากฐานของมิตรภาพ การร่วมมือ และการบริการ
7. สร้างสังคมที่ปราศจากชนชั้น และกำจัดค่านิยมทางสังคมที่ผิด ๆ
8. ส่งเสริมให้มีการวางแผนทางเศรษฐกิจ
9. สนับสนุนประชาธิปไตยในการอุตสาหกรรม
10. พรรคเชื่อว่าเป้าหมายทางสังคมและเศรษฐกิจเหล่านี้ จะสำเร็จได้ด้วยการขยายความเป็นเจ้าของร่วมกันและให้ชุมชนมีอำนาจสั่งการในทางเศรษฐกิจ

ส่วนพรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party) ของอังกฤษก็กำหนดนโยบายอย่างชัดเจนว่า พรรคจะดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม โดยเน้นถึงเสรีภาพส่วนบุคคลในการประกอบการค้าโดยเสรี และพรรคจะยึดมั่นการรักษาสถาบันของชาติและประเพณีของอังกฤษเอาไว้

จากตัวนโยบายของพรรคการเมืองข้างต้น จะเห็นได้ว่านโยบายของพรรคการเมืองมีความชัดเจน และสามารถทำให้ประชาชนเห็นและเข้าใจแนวทางในการดำเนินงานของพรรคตรงกันข้าม นโยบายของพรรคการเมืองไทยส่วนมากมักไม่มีการชี้ประเด็นของ

ปัญหาให้ชัดเจนมากนัก ทางพรรคไม่ได้กำหนดแนวทางไว้เลยเพียงแต่ระบุไว้อย่างทั่ว ๆ ไปว่า "พรรคจะเห็ดทุนชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์" เพียงเท่านั้น ซึ่งไม่จำเป็นจำต้องระบุไว้แต่อย่างใด เพราะถือว่าทุกพรรคการเมืองจะต้องรักชาติ ศาสนาและพระมหากษัตริย์อยู่แล้ว ถ้าฝ่าฝืนก็ขาดคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายแม่บททันที จึงไม่มีความจำเป็นจะต้องระบุข้อความดังกล่าวแต่อย่างใด

## 2. การจัดองค์กรของพรรคการเมือง

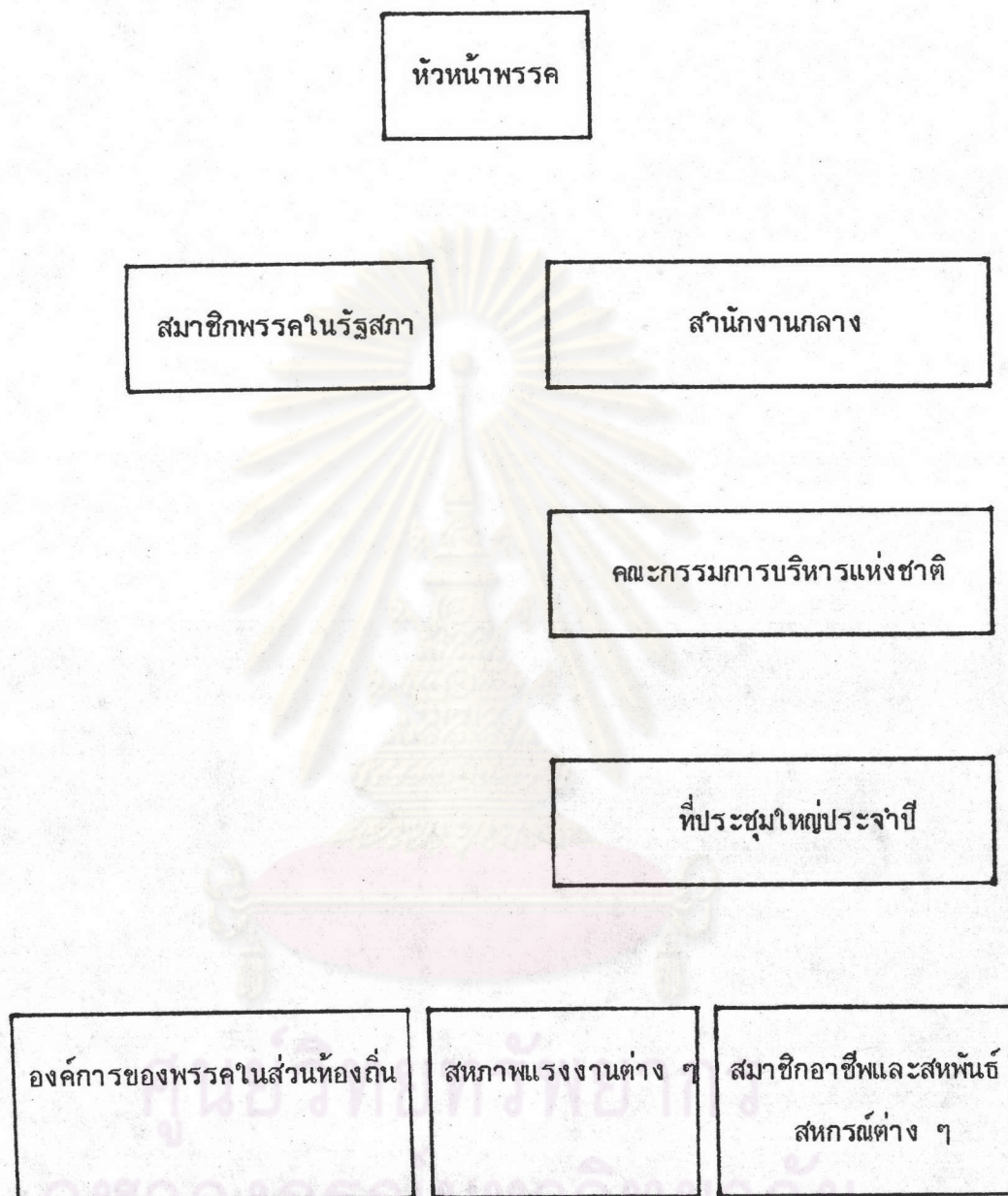
พรรคการเมือง จำเป็นที่จะต้องมีการจัดองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ และความสามารถกระจายสาขาของพรรคการเมืองให้ครอบคลุมไปทั่วประเทศ นับตั้งแต่ภาค เขต จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และยังคงควรต้องครอบคลุมถึงผลประโยชน์ต่าง ๆ อีกด้วย

ในอังกฤษ พรรคแรงงานและพรรคอนุรักษ์นิยมมีการจัดองค์กรที่มีประสิทธิภาพมาก เพราะสามารถครอบคลุมไปทั่วประเทศ คงมีแต่สำนักงานใหญ่ในกรุงลอนดอนเท่านั้น กล่าวคือ

### พรรคแรงงาน (Labour Party)

นอกจากจะมี "ที่ประชุมใหญ่ของพรรค" แล้วพรรคแรงงานยังมี "คณะกรรมการบริหารแห่งชาติ" (National Executive Committee) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 28 คน โดยเลือกตั้งมาจากที่ประชุมใหญ่ของพรรค และมีองค์ประกอบแตกต่างกัน เนื่องจากพรรคแรงงานเน้นถึงสาขาพรรคที่กระจายไปทั่วประเทศ ฉะนั้น คณะกรรมการบริหารแห่งชาติจำนวน 28 คน จึงประกอบด้วย

1. โควต้าสหภาพแรงงาน มีสิทธิเลือกกรรมการได้ 12 คน
  2. เลือกโดยสาขาพรรคในเขตเลือกตั้ง 7 คน
  3. เลือกโดยสมาคมอาชีพและสหกรณ์ 3 คน
  4. เลือกโดยที่ประชุมใหญ่ 5 คน โดยเลือกเฉพาะสตรีและมีเหรียญอีก 1 คน
- รวมเป็น 28 คน



แผนภูมิที่ 2.1 การจัดองค์การของพรรคแรงงานของอังกฤษ

ที่มา : Gwendolen M. Carter, Government of the United Kingdom

(New York : Harcourt, Brace & World, 1967), p. 57

นอกจากนี้พรรคแรงงานยังมีสภาแห่งชาติ(National Council of Labour) ซึ่งทำหน้าที่เป็นองค์การบริหารของคณะกรรมการบริหารแห่งชาติดังกล่าว ประกอบด้วย สมาชิก 21 คน เลือกตั้งโดยสหภาพแรงงาน 7 คน สหพันธ์สหกรณ์ 7 คน คณะกรรมการบริหารแห่งชาติ 3 คน และสมาชิกพรรคในรัฐสภาอีก 4 คน

ลักษณะดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าพรรคแรงงานมีสาขาพรรคที่กระจัดกระจายออกไปทั่วประเทศและยังครอบคลุมถึงกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ อีกด้วย

### พรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party)

พรรคอนุรักษนิยมมีการจัดองค์การที่ครอบคลุมถึงสาขาพรรคทั่วประเทศ และยังครอบคลุมกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ อีกด้วย การจัดองค์การของพรรคอนุรักษนิยมมีองค์กร (organ) ที่สำคัญคือสหพันธ์แห่งชาติและสมาคมสหพันธ์ (National Union of Conservative and Unionist Association) ประกอบด้วยสาขาของพรรคในเขตเลือกตั้งรวมทั้งสมาคมต่าง ๆ รวมทั้งสิ้น 542 แห่ง มีสมาชิกทั้งหมดประมาณ 3 ล้านคน ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและแนะนำในเรื่องต่าง ๆ แก่หัวหน้าพรรค โดยมีการประชุมปีละครั้ง องค์กรนี้ไม่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายของพรรคแต่ประการใด องค์กรนี้มี "คณะกรรมการกลาง" (Central Council) ประกอบด้วยสมาชิก 400 คน ซึ่งมาจากหัวหน้าพรรค เจ้าหน้าที่ในระดับสูงของพรรค สมาชิกคณะกรรมการบริหาร และผู้แทนจากองค์กรกลางและสภาท้องถิ่นในเขตเลือกตั้ง คณะกรรมการกลางนี้ประชุมกันปีละ 2 ครั้ง เพื่อพิจารณามติต่าง ๆ ที่เสนอโดยสาขาพรรคในท้องถิ่น เพื่อเสนอหัวหน้าพรรคต่อไป นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการบริหารของสหพันธ์แห่งชาติ (Executive Committee of National Union) ซึ่งเป็นองค์กรติดต่อระหว่างหัวหน้าพรรคกับสมาชิกพรรค ประกอบด้วยคณะกรรมการ จำนวน 150 คน ประชุมกันเดือนละ 1 ครั้ง เพื่อพิจารณารายงานต่าง ๆ ขององค์กรทั้งหมดของพรรค เพื่อเสนอให้หัวหน้าพรรคทราบและพิจารณาดำเนินการต่อไป



หัวหน้าพรรค

สมาชิกพรรคในรัฐสภา      สำนักงานกลาง      คณะกรรมการบริหารของสหพันธ์แห่งชาติ

คณะกรรมการกลาง      สหพันธ์แห่งชาติและสมาคมสหพันธ์

สาขาพรรคในท้องถิ่น

แผนภูมิที่ 2.2 การจัดองค์การของพรรคอนุรักษ์นิยมของอังกฤษ

ที่มา : Gwendolen M. Carter, Government of the United Kingdom  
(New York : Harcourt, Brace & World, 1967), p. 59.

### พรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกา

ในสหรัฐอเมริกา พรรคเดโมแครตและพรรครีพับลิกัน มีการจัดองค์การที่ครอบคลุมจากระดับชาติลงไปสู่ท้องถิ่นเป็นลูกโซ่ โดยแต่ละระดับของสาขาพรรคมีความเป็นอิสระที่จะตัดสินใจในนโยบายของตนเองได้จนถึงกับมีผู้กล่าวว่า "องค์การของพรรคประกอบด้วยหน่วยแห่งอำนาจของมลรัฐและท้องถิ่นจำนวนมากมาย แต่ละหน่วยมีพรรคของตนและมีความเป็นอิสระจากการควบคุมภายนอก หน่วยของพรรคแต่ละแห่งมุ่งที่จะอยู่อย่างอิสระให้พ้นจากการเมืองระดับชาติ อันที่จริงแล้วแต่ละหน่วยพอใจในความมีอิสระเช่นนั้น จนกล่าวได้ว่าไม่มีพรรคการเมืองระดับชาติหากแต่มีพรรคการเมืองระดับมลรัฐและท้องถิ่นเท่านั้น"

การจัดองค์การของพรรคเดโมแครตและพรรครีพับลิกันคล้ายคลึงกันมากส่วนใหญ่ประกอบด้วย "ระบบกรรมการ" (committee system) ในระดับต่าง ๆ นับตั้งแต่ระดับชาติจนถึงท้องถิ่นตามแผนภูมิที่ 2.3

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คณะกรรมการระดับชาติ

คณะกรรมการระดับมลรัฐ

คณะกรรมการระดับเขตเลือกตั้ง

คณะกรรมการระดับเคาน์ตี

คณะกรรมการระดับวอร์ด

คณะกรรมการระดับพรีซิงค์

แผนภูมิที่ 2.3 การจัดองค์การของพรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกา

ที่มา : Emmette S. Redford, Politics and Government in the United States (New York : Brace & World, Inc., 1965), p. 171.



### 3. กลไกของพรรคการเมือง

กลไกของพรรคการเมืองเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง ที่จะทำให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินงานไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น พรรคการเมืองจึงต้องมีกลไกการดำเนินงานของพรรคเป็นอย่างดี ทั้งองค์กรในส่วนกลางและองค์กรของสาขาพรรคการเมืองในท้องถิ่นทั้งหมด

ในองค์กรกลางควรจะต้องมีการจัดองค์การบริหารพรรคการเมือง โดยแบ่งออกเป็นหน่วยต่าง ๆ อย่างน้อยจะต้องมีหน่วยงานดังต่อไปนี้

1. สำนักงานเลขาธิการพรรค
2. กองคลัง
3. กองประชาสัมพันธ์
4. กองวิชาการและวางแผน
5. กองกฎหมาย
6. กองนโยบาย

โดยที่หน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการกลางของพรรคการเมืองนั้น ๆ ด้วย แต่ละหน่วยจะมีหัวหน้าโดยเฉพาะ แต่จะต้องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันต่อคณะกรรมการของพรรคการเมือง

ในด้านการเงินของพรรค พรรคการเมืองจะมีรายได้ตามปกติจากค่าสมาชิกของพรรค ผู้สนับสนุนและเงินซึ่งมีผู้บริจาคให้ตามโอกาส ในบางประเทศมีกฎหมายสนับสนุนให้ความช่วยเหลือของรัฐทางการเงิน ต่อพรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกของพรรคได้รับการเลือกตั้งเข้าไปมีที่นั่งในรัฐสภา เช่น อังกฤษให้ใช้บริการสื่อสารมวลชนของรัฐ ซึ่งได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ เป็นต้น ส่วนประเทศที่มีกฎหมายให้รัฐอุดหนุนการเงินแก่พรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิก ของพรรคได้รับการเลือกตั้งมาก ก็คือ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนี อาร์เจนตินา อิตาลี สวีเดน และแคนาดา เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยน่าจะมีการพิจารณาให้ความช่วยเหลือในด้านการเงินบ้างซึ่งจะเท่ากับเป็นการควบคุมให้มีจำนวนพรรคการเมืองลดน้อยลงในทางอ้อม เพราะตามหลักการรัฐจะอุดหนุนการเงินให้กับพรรคการเมือง ซึ่งได้รับเลือกตั้งมาก ๆ เท่านั้น ซึ่งเท่ากับเป็นการช่วยพัฒนาระบบพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น เพราะพรรคการเมืองที่มีสมาชิกของพรรคได้งบเลือกตั้งเป็นจำนวนมากตามที่กฎหมายกำหนด ก็จะได้รับสิทธิในการรับเงินสนับสนุนจากรัฐตามจำนวนที่กำหนดไว้ จึงอาจทำให้พรรคการเมืองเล็ก ๆ จำเป็นต้องหาทางรวมกับพรรคการเมืองอื่น ๆ ซึ่งสามารถประสานนโยบายของพรรคเข้าด้วยกันได้ ซึ่งจะทำให้พรรคการเมืองเป็นปีกแผ่นดินดีขึ้น และเท่ากับเป็นการควบคุมจำนวนพรรคการเมืองโดยอ้อมด้วย

#### 4. ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง

โดยปกติพรรคการเมืองจะมีการประชุมใหญ่ระดับชาติทุก ๆ ครั้งก่อนมีการเลือกตั้งทั่วไป หรือมีเจตนั้นจะมีการกำหนดเวลาไว้แน่นอน ในสหรัฐอเมริกาและอังกฤษกำหนดไว้ 4 ปีต่อครั้ง นอกจากจะมีการเลือกตั้งทั่วไป ก็อาจจะมีการประชุมใหญ่ที่มีความสำคัญมาก เพราะจะเป็นการผูกพันสมาชิกของพรรคการเมือง ให้แน่นแฟ้นกับพรรคการเมืองมากยิ่งขึ้น เพราะเท่ากับเป็นการแสดงออกซึ่งการเป็น "เจ้าของพรรคการเมือง" โดยตรง ในการประชุมดังกล่าวนี้ยังเป็นการประชุมเพื่อกำหนดนโยบายของพรรค การแถลงงบดุล และยังเป็นการประชุมปะสังสรรค์ระหว่างบรรดาผู้แทนพรรคจากเขตต่าง ๆ ซึ่งกระจัดกระจายกันออกไปทั่วประเทศอีกด้วย

พรรคการเมืองที่ดีจะต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่เป็นประจำปีอยู่เสมอ เพราะจะช่วยให้สมาชิกของพรรคมีความผูกพันกับพรรคการเมืองของเขาอย่างแน่นแฟ้นอยู่เสมอ ในสหรัฐอเมริกาในการประชุมระดับชาติ (national conventions) พรรคการเมืองทุกพรรคจะจัดให้มีขึ้นทุก 4 ปี โดยมีสมาชิกพรรคการเมืองที่มาจากทุกมลรัฐและเขตเพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดตัวบุคคลเพื่อเข้าแข่งขันสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี ในนามของพรรค และทำหน้าที่กำหนดนโยบายของพรรคที่จะบริหารในอีก 4 ปีข้างหน้า

กล่าวโดยสรุป ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองย่อมมีความสำคัญต่อสมาชิกของพรรคในการสร้างความผูกพันระหว่างสมาชิกพรรคกับพรรคการเมืองให้แน่นแฟ้น เพราะเท่ากับเป็นการให้ความสำคัญของสมาชิกในการกำหนดนโยบายของพรรคและเลือกประธานและกรรมการบริหารที่สำคัญ ๆ ของพรรค ดังนั้น พรรคการเมืองที่ดีจึงจำเป็นต้องเน้นการจัดประชุมใหญ่ประจำปีหรือทุกระยะเวลาที่สมาชิกพรรคเห็นสมควร

### โครงสร้างและหน้าที่ของพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตย

Almond<sup>23</sup> มีความเห็นว่า ระบบการเมืองทุกระบบไม่ว่าจะอยู่ในสังคมที่มีความแตกต่างอย่างไร จะต้องมียุทธศาสตร์ร่วมกัน 4 ประการ คือ

1. ระบบการเมืองทุกระบบ แม้แต่ระบบการเมืองที่ด้อยพัฒนาที่สุด จะต้องมียุทธศาสตร์ทางการเมือง (political structure)
2. ระบบการเมืองทุกระบบ จะต้องมียุทธศาสตร์ที่เหมือนกัน แม้ว่าหน้าที่จะกระทำโดยโครงสร้างของการเมืองที่แตกต่างกันหรือกระทำโดยความถี่มากน้อยต่างกันก็ตาม
3. ระบบการเมืองทุกระบบ ไม่ว่าจะเป็ระบบที่ด้อยพัฒนาหรือพัฒนาแล้วจะต้องกระจายหน้าที่หลายด้าน (multifunction)
4. ระบบการเมืองทุกระบบมีลักษณะผสม (mixed) ลักษณะผสมนี้เป็ความมากน้อยของความทันสมัยและความล้าหลัง ระบบการเมืองที่เรียกว่า "พัฒนา" มีความทันสมัยมากกว่าความล้าหลัง ส่วนระบบการเมืองที่เรียกว่า "ด้อยพัฒนา" มีความล้าหลังมากกว่าความทันสมัย

<sup>23</sup>Gabriel A. Almond, "Introduction," *The Politics of Developing Areas* ed. Almond and Coleman (Princeton: Princeton University Press, 1960), p. 11.

ในทฤษฎีระบบพรรคการเมือง (political system theory) ของ David Easton<sup>24</sup> ที่พูดถึงระบบการเมืองที่ประกอบด้วยปัจจัยนำเข้า (input) สู่อุปกรณ์การเมือง ปัจจัยนำออก (output) และกระบวนการแปรรูป (conversion process) ภายในระบบการเมือง Almond ได้นำมาปรับปรุงและขยาย โดยเฉพาะในส่วนกระบวนการแปรรูป (conversion process) ซึ่งในหน้าที่ของกระบวนการแปรรูป แบ่งออกเป็น 6 ประเภท คือ

1. การแสดงออกซึ่งผลประโยชน์หรือความต้องการ
2. การรวบรวมผลประโยชน์ให้เป็นข้อเสนอทางนโยบายที่จะให้รัฐบาลนำไปปฏิบัติ
3. การทำให้ข้อเสนอทางนโยบาย กลายเป็นกฎหมายที่มีอำนาจในการบริหารนโยบายนั้น
4. การนำกฎหมายที่วางไว้โดยทั่ว ๆ ไปเพื่อใช้ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ
5. การพิพากษาตัดสินความผิด
6. การเผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งที่เกิดขึ้นในระบบการเมืองจากอีกโครงการหนึ่งไปสู่อีกโครงการหนึ่ง

หน้าที่ในกระบวนการแปรรูปเหล่านี้ กระทำโดยโครงสร้างทางการเมืองต่าง ๆ โดยแต่ละโครงสร้างมีบทบาทเฉพาะด้าน แต่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับโครงสร้างอื่น ๆ เป็นลักษณะลูกโซ่ เช่น กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ เป็นโครงสร้างทางการเมืองซึ่งทำหน้าที่ประการที่ 1 พรรคการเมืองทำหน้าที่ประการที่ 2 รัฐสภาทำหน้าที่ประการที่ 3 ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรีและระบบราชการ) ทำหน้าที่ประการที่ 4 ฝ่ายตุลาการทำหน้าที่ประการที่ 5 และสื่อมวลชนทำหน้าที่ประการที่ 6 เป็นต้น<sup>25</sup>

<sup>24</sup>David Easton, "An Approach to the Analysis of Political System," *World Politics* (April 1957).

<sup>25</sup>ชัยอนันต์ สมุทวณิช, *การเมืองกับการบริหาร* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2523), หน้า 17.

ตารางที่ 2.1 โครงสร้างของพรรคการเมืองในโลกเสรี

ระดับ	สหรัฐฯ	อังกฤษ	ญี่ปุ่น
ชาติ	1. คณะกรรมการพรรค 2. คณะกรรมการการหาเสียงเลือกตั้งวุฒิสมาชิก 3. คณะกรรมการการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน	1. สำนักงานกลาง 2. คณะกรรมการบริหาร 3. สภากลาง	1. สำนักงานใหญ่พรรค 2. สภาบริหาร 3. สภานักศึกษาปัญหา
ท้องถิ่น	4. คณะกรรมการพรรคระดับมลรัฐ 5. คณะกรรมการพรรคระดับเคาน์ตี	4. สาขาพรรคระดับเขต 5. สาขาพรรคระดับแขวง	4. คณะกรรมการองค์การแห่งชาติ
ท้องถิ่น	6. คณะกรรมการพรรค 7. คณะกรรมการพรรคประจำหน่วยเลือกตั้ง	6. สาขาพรรคระดับเมืองระดับนคร 7. สาขาพรรคระดับ Parish	
	8. คณะกรรมการพรรคระดับพรีซิงค์	8. สาขาพรรคระดับกลุ่มอาชีพ	

ที่มา : พลศักดิ์ จิรไกรศิริ, พรรคและกลุ่ม, หน้า 102-103.

สำหรับโครงสร้างของพรรคการเมือง ซึ่งทำหน้าที่ในการรวบรวมผลประโยชน์ จะมีโครงสร้างย่อย ๆ ภายในพรรคการเมือง อันจะทำให้การกระทำหน้าที่ของพรรคการเมืองเป็นไปอย่างบรรลุวัตถุประสงค์ของตน โดยสามารถแบ่งออกได้เป็นโครงสร้างระดับชาติและระดับท้องถิ่น ศึกษาได้จากโครงสร้างพรรคการเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และญี่ปุ่น ซึ่งจัดได้ว่าเป็นแบบฉบับของโครงสร้างพรรคการเมืองที่ประเทศอื่น ๆ ยอมรับว่าเป็นมาตรฐานสากลทั่วไป

โครงสร้างของพรรคการเมืองในตารางที่ 2.1 ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ในโครงสร้างระดับชาติจะประกอบไปด้วยองค์กรต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. สำนักงานใหญ่ของพรรค ซึ่งเป็นสำนักงานกลางของพรรค ถือกันว่าเป็นหัวใจของพรรค
2. คณะกรรมการบริหารของพรรค เป็นสมองของพรรค ปกติมีหน้าที่กำหนดนโยบายและหลักปฏิบัติต่าง ๆ
3. สภากลางหรือองค์การการเมือง หรือคณะกรรมการกลางระดับรองลงมา ซึ่งปกติแบ่งออกเป็นหน่วยย่อย ๆ ทั่วไปอีกจำนวนมาก

เพื่อศึกษาปัญหาทางด้านนโยบาย เป็นต้นว่าญี่ปุ่นได้แยกย่อยออกเป็นคณะกรรมการบริหารการเงิน คณะกรรมการประชาสัมพันธ์ คณะกรรมการขบวนการประชาชน คณะกรรมการวินัยพรรค คณะกรรมการนโยบายแห่งรัฐสภา ส่วนโครงสร้างพรรคในระดับท้องถิ่นมักแบ่งย่อยโครงสร้างตามพื้นที่ของประเทศเป็นสำคัญ กล่าวคือ สาขาหรือคณะกรรมการพรรคระดับท้องถิ่นจะถูกจัดแบ่งไปตามการจัดรูปการปกครองท้องถิ่น ข้อที่น่าสนใจ คือ โครงสร้างของพรรคในระดับกลางนี้ได้มีการพยายามช้อยย่อยอย่างถึงที่สุด เป็นต้นว่า สหรัฐอเมริกาช้อยย่อยไปถึง precinct หรืออังกฤษก็แบ่งช้อยลงไปถึงระดับกลุ่มอาชีพ<sup>26</sup>

<sup>26</sup> พลศักดิ์ จิตรไกรศิริ, พรรคและกลุ่ม (กรุงเทพมหานคร : แสงรุ่งการพิมพ์, 2523), หน้า 105.

### หน้าที่ของพรรคการเมือง

1. หน้าที่ในการรวบรวมผลประโยชน์ ซึ่งจัดเป็นหน้าที่โดยตรงของสถาบันพรรคการเมืองในระบบการเมือง
2. หน้าที่ทั่วไป

### หน้าที่ในการรวบรวมผลประโยชน์<sup>27</sup>

หน้าที่ในการรวบรวมผลประโยชน์สามารถขยายออกให้เป็นการกระทำหน้าที่ย่อยดังต่อไปนี้

1. รวบรวมความต้องการที่จะให้มีการกระจายสินค้าและบริการ คือ ต้องการ
  - 1.1 ค่าจ้างทำงานขั้นต่ำสุด
  - 1.2 เพิ่มการประกันสังคมและการประชาสัมพันธ์
  - 1.3 ปฏิรูปที่ดินและการคลัง
2. รวบรวมความต้องการที่จะมีกฎเกณฑ์สำหรับควบคุมความประพฤติ คือ ต้องการ
  - 2.1 ให้ความปลอดภัยแก่สาธารณชน
  - 2.2 มีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการสมรส
  - 2.3 การส่งเสริมสุขภาพและอนามัย

<sup>27</sup> พลศักดิ์ จิรไกรศิริ, พรรคนและกลุ่ม, หน้า 100-108.

3. รวบรวมความต้องการที่จะมีหนทางเข้าถึงทรัพยากร คือต้องการ
  - 3.1 การเพิ่มภาษี
  - 3.2 การปรับปรุงระบบภาษี
  - 3.3 การลดภาษี
4. รวบรวมความต้องการทางสัญลักษณ์ คือ ต้องการ
  - 4.1 ย้ำความสำคัญของค่านิยมและปะถัสถาน
  - 4.2 แสดงพลังอำนาจของระบบการเมือง เมื่อถูกท้าทายหรือเมื่อถึงวันสำคัญ
  - 4.3 ล่วงรู้เจตนาอันแท้จริงของนโยบายของผู้นำทางการเมือง
5. รวบรวมความต้องการการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง คือ ต้องการ
  - 5.1 มีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง
  - 5.2 มีสิทธิที่จะเรียกร้องต่อหน่วยราชการ
  - 5.3 มีสิทธิในการดำรงตำแหน่งทางการเมือง
  - 5.4 มีสิทธิในการจัดตั้งองค์การทางการเมือง
6. รวบรวมความต้องการที่จะมีเสถียรภาพและระเบียบแบบแผน คือต้องการ
  - 6.1 ระเบียบข้อขัดแย้งทางสังคม
  - 6.2 การอนุรักษ์ทรัพยากรและสภาพแวดล้อม
  - 6.3 ขจัดการคอร์ปชั่น
7. รวบรวมความต้องการที่จะให้มีการติดต่อสื่อสารถึงกันได้ คือ ต้องการ
  - 7.1 เพิ่มความสามารถในการคมนาคมขนส่ง
  - 7.2 ส่งเสริมการสื่อสาร
  - 7.3 การพัฒนาชนบท



## หน้าที่โดยทั่วไป

หน้าที่โดยทั่วไปที่สำคัญอาจแบ่งได้ ดังนี้<sup>28</sup>

1. **หน้าที่ให้การศึกษาด้านการเมืองแก่ประชาชน** ในระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองมีบทบาทและหน้าที่ที่จะให้การศึกษาด้านการเมืองแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนทราบว่าการปกครองประเทศนั้นมิใช่เป็นเรื่องของชนชั้นใดชั้นหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หากแต่เป็นเรื่องของพลเมืองทุกคนจะต้องร่วมมือร่วมใจกัน การให้การศึกษาด้านการเมืองอาจกระทำได้หลายรูปแบบ เช่น การอธิบายหรือแถลงนโยบายของพรรคในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา การป้องกันประเทศ ฯลฯ ผ่านทางสื่อสารมวลชน อาทิ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ วารสาร สิ่งตีพิมพ์อื่น ๆ ตลอดจนการเข้าถึงประชาชนโดยตรง อาทิ การอภิปราย ปาฐกถา การบรรยายตามสถานที่ต่าง ๆ ตามโอกาส นอกจากนี้ พรรคการเมืองจะต้องกระตุ้นให้ประชาชนตื่นตัวทางการเมือง และเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง (political consciousness and political participation) เช่น การไปออกเสียงเลือกตั้งพรรคการเมืองที่มีแนวนโยบายที่ตนต้องการ ไม่ใช่เลือกตัวบุคคลผู้สมัคร รับเลือกตั้ง การช่วยเป็นหูเป็นตาไม่ให้มีการโกงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ฯลฯ เมื่อเป็นเช่นนี้ ก็เท่ากับว่าพรรคการเมืองได้ให้การศึกษาด้านการเมืองแก่ประชาชน (political education)

2. **หน้าที่ในการสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการเป็นผู้นำราษฎร** ในระบอบประชาธิปไตย คุณสมบัติของผู้ที่สมควรจะเป็นผู้นำราษฎรมีความสำคัญมาก เพราะ

<sup>28</sup>รายละเอียด โปรดดู Charles R. Adrian and Charles Press, *The American Political Process* (New York : Harper & Row, 1967); Charles Edward Merriam and Harold Foote Gosnell, *The American Party System : An Introduction to the Study of Political Parties in the United State* (New York : Macmillan Company, 1949).

เขาจะต้องเป็นตัวแทน ซึ่งเข้าไปทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อให้ตรงกับเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เลือกตั้งมาอย่างมากที่สุด ฉะนั้นผู้ที่จะเป็นผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นบุคคลที่เสียสละ มีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม มีความรู้ความสามารถและประสิทธิภาพในการเป็นตัวแทนของราษฎรที่ดี ด้วยเหตุนี้ การสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติดังกล่าวมานี้ จึงเป็นการกลั่นกรองตัวบุคคลที่เหมาะสมที่จะมาเป็นตัวแทนที่ดีของประชาชน และเมื่อถึงวันเลือกตั้งประชาชนก็จะเลือกโดยไม่คำนึงถึงนโยบายของพรรคการเมืองว่าพรรคการเมืองใดจะทำประโยชน์ให้แก่เขาได้มากกว่า เพราะถือว่าตัวบุคคลผู้สมัครนั้นพรรคการเมืองได้กลั่นกรองคุณสมบัติมาเป็นอย่างดีแล้ว

3. หน้าที่ประสานประโยชน์ของกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ตามหลักการต่าง ๆ ไปแล้ว กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์จะมีบทบาทในการสร้างอิทธิพลต่อรัฐบาลในนโยบายสาธารณะ เช่น การนัดหยุดงานของสหภาพแรงงาน การเดินขบวนประท้วงของกลุ่มเกษตรกรและนิสิตนักศึกษา เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล แล้วแต่กรณียินยอมปฏิบัติตามในสิ่งที่ตนต้องการ ในขณะที่เดียวกันกลุ่มนายจ้างก็ไม่ยินยอมที่จะปฏิบัติตาม เพราะต้องการรักษาผลประโยชน์ต่าง ๆ ด้วยการเสนอให้มีกฎหมายแรงงานที่เป็นธรรมกับทั้งสองฝ่าย รวมทั้งกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ด้วย หรือถ้ามีกฎหมายแรงงานแล้ว แต่ใช้ไม่ค่อยได้ผลนัก ก็จะหาทางจัดการแก้ไขปรับปรุงให้มีความเหมาะสมและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น รวมทั้งการเข้าควบคุมนโยบายดังกล่าวของรัฐบาล เพื่อให้เกิดประโยชน์และความพอใจกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งก็เท่ากับเป็นการประสานประโยชน์ของบรรดากลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ นั้นเอง ซึ่งนับเป็นการผ่อนคลายความตึงเครียดทางการเมืองได้อีกทางหนึ่งด้วย

4. หน้าที่ในการระดมสรรพกำลังทางการเมือง พรรคการเมืองจะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางทางการเมือง เพราะเป็นที่รวมของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และประชาชนที่มีความคิดเห็นทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในแนวทางกว้าง ๆ ที่คล้ายคลึงกันเข้าด้วยกัน เพื่อหาโอกาสเป็นรัฐบาล ซึ่งจะสามารถนำเอานโยบายของพรรคการเมืองของตนไปปกครองประเทศ พรรคการเมืองจึงเป็นที่รวมในการระดมสรรพกำลังต่าง ๆ เพื่อให้เกิดอำนาจต่อรอง เรียกร้องและรวบรวมความคิดเห็นจากประชาชนและกลุ่มของประชาชน

ต่างๆ เพื่อนำมาบริหารประเทศ และถ้าพรรคการเมืองได้เป็นรัฐบาลก็นำเอาผลประโยชน์เหล่านั้นไปเป็นนโยบายของพรรครัฐบาลและนำไปบริการประเทศ แต่ถ้ายังมิได้เป็นรัฐบาลก็จะหาทางชี้แนะรัฐบาลให้ยอมรับเอาผลประโยชน์ดังกล่าวของประชาชน หรือกลุ่มประชาชนไปบริหารประเทศต่อไป

5. **หน้าที่ในฐานะฝ่ายค้าน** ในระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองที่มีสมาชิกของพรรคได้รับเลือกตั้งน้อยและไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ก็จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน หน้าที่ของฝ่ายค้านนี้ถือว่าเป็นสิ่งสำคัญสำหรับระบอบประชาธิปไตย เพราะจะทำหน้าที่เป็นเสมือน "กระจกเงา" ให้รัฐบาลได้ทราบว่า มีสิ่งใดที่รัฐบาลบริหารงานขาดตกบกพร่องไปบ้าง หรือมีสิ่งใดที่รัฐบาลควรจะทำเพิ่มเติม เพื่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศ พรรคการเมืองฝ่ายค้านจะทำหน้าที่คอยท้วงติง คัดค้าน หรือยับยั้งมิให้รัฐบาลใช้อำนาจเกินขอบเขต หรือกระทำการในสิ่งที่จะเกิดผลร้ายกับการพัฒนาประเทศ รวมทั้งการใช้อำนาจเกินขอบเขตจนกลายเป็นเผด็จการโดยเสียงข้างมาก อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่รัฐบาลบริหารประเทศเป็นผลดี พรรคการเมืองก็จะสนับสนุนมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้พรรคฝ่ายค้านยังทำหน้าที่ควบคุมให้รัฐบาลปฏิบัติตามนโยบายของตนที่ได้แถลงไว้ต่อสภา ในประเทศอังกฤษ พรรคการเมืองฝ่ายค้านจะได้รับการยกย่องในเกียรติยศชื่อเสียง เท่าเทียมกับพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลและได้รับสมญานามว่า "พรรคฝ่ายค้านของสมเด็จพระบรมราชินี" (Her Majesty's Opposition Party) ในขณะที่พรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลจะได้รับสมญาว่า "รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว" (His Majesty's Government) และฐานะของหัวหน้าพรรคฝ่ายค้านก็จะเป็น "สภาบุรุษหมายเลข 2" และพร้อมเสมอที่จะสลับกันได้ กล่าวคือ ถ้าพรรคของรัฐบาลเพียงพลาในการบริหารประเทศ พรรคฝ่ายค้านก็พร้อมที่จะเป็นรัฐบาลได้ทันทีและนายกรัฐมนตรีคนเดิมก็จะมาเป็นหัวหน้าพรรคฝ่ายค้าน ในขณะที่หัวหน้าพรรคฝ่ายค้านคนเดิมได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี

6. **หน้าที่ในการเป็นศูนย์กลางของกลุ่มผลประโยชน์และสมาชิกพรรคการเมือง** เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นที่รวมของบุคคลหลายกลุ่ม หลายอาชีพมากมาย ฉะนั้นโอกาสที่จะเกิดการแตกแยกทางความคิดเห็นจึงมักจะมีอยู่เสมอ พรรคการเมืองจึงสามารถทำหน้าที่เสมือน "เวที" (stage) ของสมาชิกต่าง ๆ ของพรรคที่จะระบายความอัดอั้นตันใจของตน

หรือกลุ่มของตน เพื่อนำไปสู่การตกลงด้วยสันติวิธี ก่อนที่จะนำปัญหาต่าง ๆ ไปอภิปรายในสภา โดยนัยนี้เอง พรรคการเมืองจึงเป็นศูนย์กลางในการประสานงานการติดต่อและสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างมวลสมาชิกของพรรค รวมทั้งระหว่างพรรคต่อพรรค ระหว่างพรรคต่อรัฐบาล และระหว่างพรรคการเมืองกับประชาชนทั่วไปด้วย

7. หน้าที่สร้างผู้นำทางการเมือง ในประเทศประชาธิปไตย พรรคการเมืองจะเป็นสถาบันที่สร้างผู้นำทางการเมืองที่ดี เพื่อผลดีออกไปเป็นนักการเมืองอาชีพที่มีความสามารถ และพร้อมที่จะดำรงตำแหน่งผู้นำทางการเมืองในระดับต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้ว่ากรุงเทพมหานคร นายกเทศมนตรี เทศมนตรี ฯลฯ สถาบันอื่น ๆ ที่มีใช้พรรคการเมืองย่อมมีความเหมาะสมน้อยกว่าในการผลิตผู้นำทางการเมือง เช่น สถาบันราชการ (bureaucracy) ย่อมมีความเหมาะสมที่จะผลิตผู้นำทางการเมืองบริหารหรือข้าราชการที่ดีเท่านั้น แต่มีใช้ผลิตผู้นำทางการเมืองที่ดี เพราะเป็นผู้นำทางการเมืองย่อมมีลักษณะแตกต่างไปจากผู้นำทางการเมืองบริหารเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ผู้บริหารหรือข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย คำสั่ง และระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ซึ่งฝ่ายการเมืองเป็นผู้วางไว้ให้ ส่วนผู้นำทางการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบาย โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนในทรรศนะของพรรคการเมือง ฉะนั้นนักการเมืองจะต้องเข้าใจการ "ต่อรอง" ผลประโยชน์ทางการเมืองของประชาชน การประสานประโยชน์ต่าง ๆ ตลอดจนการสร้าง ความสามัคคีของกลุ่มต่าง ๆ ด้วย การวางนโยบายของพรรค และเมื่อพรรคได้เป็นรัฐบาลก็ต้องนำเอานโยบายเหล่านั้นไปใช้ โดยมีข้าราชการซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร เป็นผู้ถือปฏิบัติตาม ฉะนั้นในระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองจึงเป็นสถาบันที่ฝึกอบรม และสร้างผู้นำทางการเมืองที่เหมาะสมกว่าสถาบันอื่นใด

การศึกษาเรื่อง "ทัศนคติของวุฒิสมาชิกสายทหารต่อพรรคการเมืองไทย" จำเป็นจะต้องกล่าวถึงลักษณะ และสาเหตุของการเข้าแทรกแซงทางการเมืองของทหารในประเทศกำลังพัฒนา เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ต่อไป

### ลักษณะทั่วไปที่ทหารเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองในประเทศกำลังพัฒนา

บทบาทของทหารในการเมืองของประเทศกำลังพัฒนา มักจะเป็นปรากฏการณ์อันธรรมดาหรือพบเห็นบ่อย ๆ ตั้งแต่ในกลุ่มประเทศละตินอเมริกา ในแอฟริกา ยุโรปตะวันออก-

ออก เอเชียกลางและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การก้าวขึ้นมามีอำนาจทางการเมืองของทหารในหลาย ๆ ประเทศ ขึ้นอยู่กับว่าภายในประเทศนั้น ๆ ได้ขาดสถาบันทางการเมืองที่สามารถจะขึ้นมามีบทบาทกว้างไกลหรือคานอำนาจแก่องค์การทางทหารได้หรือไม่<sup>29</sup> ปกติแล้วสถาบันที่มีอยู่มักจะเป็นสถาบันที่ไร้ซึ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างสิ้นเชิง การขาดสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ อาทิเช่น พรรคการเมือง รัฐสภา กลุ่มผลประโยชน์ ตลอดจนกลุ่มปัญญาชน มีผลทำให้สังคมได้เปิดโอกาสให้กลุ่มทหารเข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมือง ซึ่งในกรณีของประเทศที่เคยเป็นเมืองขึ้นหรือปลดแอกจากเมืองแม่ขึ้น ได้รับผลสำเร็จจากกลุ่มทหารมาแล้ว ทหารมักจะได้รับการสนับสนุนจากมหาชนภายในประเทศโดยทั่วไปในการเป็นเครื่องมือ เพื่อสนองตอบนโยบายของชาติ<sup>30</sup> การขาดสถาบันทางการเมืองยังอาจเนื่องมาจากสาเหตุอื่นๆ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาเป็นประเทศที่อยู่ในระหว่างการเปลี่ยนแปลง (transitional) จะต้องเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ ในการพยายามสร้างชาติ (nation-building) เพื่อนำสังคมให้ก้าวไปสู่สังคมสมัยใหม่ของประเทศที่เจริญแล้ว (modernization)<sup>31</sup> การก้าวไปสู่ความทันสมัยดังกล่าว หลายประเทศได้ใช้วิธีทางเลือกแบบประชาธิปไตยตะวันตกเป็นแนวบรรทัดฐานและส่วนใหญ่มักจะประสบความล้มเหลวหรือไม่ก็เป็นประชาธิปไตยแบบครึ่ง ๆ กลาง ๆ<sup>32</sup> เมื่อระบอบประชาธิปไตยล้มเหลว การแทรกแซงของทหารจึงนับได้ว่าเป็นทางเลือกอีกทางหนึ่ง ในความพยายามขจัดภาวะแห่งความวุ่นวายออกไป

<sup>29</sup>Morris Janowitz, *The Military in the Development of the New Nations* (Chicago : University of Chicago Press, 1964), p. 29.

<sup>30</sup>Roger Scott, (ed.), *The Political of New States* (New York : Harper & Row Publishers, 1971), p. 37.

<sup>31</sup>John J. Johnson, (ed.), *The Role of the Military in Under-Development Countries* (Princeton : Princeton University Press, 1962).

<sup>32</sup>ชาญวุฒิ วัชรพุกก์, "เส้นทางอีกสายหนึ่งของการพัฒนาการเมือง," *รัฐศาสตร์นิเทศ* ปีที่ 8 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2516), หน้า 7-8.

นอกจากสภาพทางสังคมของประเทศด้อยพัฒนา เป็นปัจจัยสำคัญที่เปิดโอกาสให้เข้ามามีบทบาททางการเมืองได้แล้วทวยยังมีปัจจัยอื่น ๆ เกื้อกูลหรือหนุนให้ขึ้นมาปกครองประเทศได้ง่ายดาย โดยเหตุที่ทหารเป็นกลุ่มที่มีการวางแผนองค์การ (organization) ที่มีระเบียบวินัย (discipline) ความเป็นปึกแผ่น (cohesion) การฝึกอบรม (training) เอกสารข้อมูลข้อเท็จจริงทางการเมือง (political information) แหล่งดำเนินการ (location and mobility) สายงานการบังคับบัญชา (hierachy of command) น้ำใจและสปิริตของความเป็นทหาร (spirit) ที่ดี และที่สำคัญที่สุดก็คือ "ข้ออ้างความชอบธรรม" (legitimacy) ในการก้าวขึ้นมามีบทบาททางการเมือง คือ การต่อสู้เพื่ออิสรภาพ ความมั่นคงของชาติและการคุ้มครองประชาชน ทหารจึงมีกลุ่มที่สามารถฉวยโอกาสเข้าแทรกแซงทางการเมืองได้อย่างดีเยี่ยม<sup>33</sup>

#### ลักษณะของการเข้ามามีบทบาททางการเมืองของกลุ่มทหารในประเทศกำลังพัฒนา

ในการเข้ามามีบทบาททางการเมืองของทหารในประเทศกำลังพัฒนานั้น โดยทั่วไปจำแนกได้ 3 ลักษณะ คือ<sup>34</sup>

1. การที่กลุ่มทหารเข้าแทรกแซงโดยอิทธิพล (influence) ต่อรัฐบาลพลเรือน โดยการพยายามจูงใจ อ้างเหตุผลให้รัฐบาลพลเรือนเห็นคล้อยตาม และปฏิบัติตามความประสงค์ของฝ่ายทหาร พฤติกรรมการเมืองแบบนี้กลุ่มทหารเท่านั้นที่จะทำได้ในประเทศกำลังพัฒนา และที่สำคัญก็คือ การที่กลุ่มทหารเป็นองค์กรควบคุม "เครื่องมือการใช้กำลัง" ของประเทศ ทำให้ทหารมีอิทธิพลเหนือฝ่ายอื่น ๆ

<sup>33</sup> อุษณีย์ กรรณสูตร และพัชรี สีโรรส, พื้นฐานการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2516), หน้า 256 และโปรดดู Lucian W. Pye, Aspects of Political Development (Boston : Little, Brown and Company, 1986), pp. 172-187.

<sup>34</sup> Fred R. von der Mehden, Political of Developing Nations (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1964), pp. 97-106.

การเข้ามามีบทบาทของกลุ่มทหารในลักษณะที่ 1 มิใช่เป็นการปฏิวัติรัฐประหาร หรือยึดอำนาจโดยตรง แต่จะใช้พลเรือนหรือรัฐบาลขณะนั้นเป็นตัวกลาง (mean) เพื่อ บรรลุจุดประสงค์ของกลุ่มทหาร

2. การเข้าถอดถอนรัฐบาลของประเทศในขณะนั้น โดยการบังคับด้วยอาวุธ เมื่อ สำเร็จทหารจะแต่งตั้งรัฐบาลใหม่ ภายใต้ความเห็นชอบของกลุ่มทหาร วิธีการนี้เพียงแต่ รัฐบาลใหม่เป็น "หุ่นเชิด" เพราะอำนาจที่แท้จริง (actual power) อยู่ที่ทหาร

3. การแทรกแซงในลักษณะรุนแรงที่สุด คือการที่กลุ่มทหารใช้กำลังอาวุธ เข้ายึด อำนาจการปกครองจากรัฐบาลเดิม ยุบรัฐบาลเก่า เปลี่ยนแปลงสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติ ยุบเลิกพรรคการเมือง

### สาเหตุและปัจจัยที่ส่งเสริมให้กลุ่มทหารเข้าแทรกแซงทางการเมือง

ในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ มักจะประสบปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนจนประสบกับความล้มเหลวในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งอาจจะเนื่องมาจากผู้นำอ่อนแอ ไม่ได้ได้รับความชอบธรรม หรือความไม่มีประสิทธิภาพในการปกครองของผู้นำพลเรือน<sup>35</sup> เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้สถาบันทหาร ซึ่งเป็นสถาบันที่มีการรวมตัว อย่างเป็นระเบียบ (organized) มีสายการบังคับบัญชาที่เด่นชัด และเป็นสถาบันที่ได้ เปรียบมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ ในสังคม เนื่องจากความได้เปรียบในหลาย ๆ ประการ ทำให้ กลุ่มทหารมักจะมีการรวมตัว พยายามเข้ากุมอำนาจ หรือรักษาความปลอดภัยของประเทศ ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศเหล่านี้ อีกประการหนึ่ง การที่ ประเทศเหล่านี้ขาดการรวมกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง และชนชั้นกลางทาง เศรษฐกิจซึ่งไม่มีโอกาสหรือไม่สนใจในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประเทศ รวมทั้งการขาดพรรคการเมือง ที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนความคิดเห็นของประชาชนได้อย่างสมบูรณ์ ดังที่เป็นอยู่ในประเทศประชาธิปไตยระบบรัฐสภาทั้งหลาย ความอ่อนแอของพลังเคลื่อนไหว ทางการเมืองเหล่านี้จึงเป็นเหตุให้กลุ่มทหารปฏิบัติการตามจุดประสงค์ของกลุ่มได้สำเร็จ

<sup>35</sup> กนลา สุขพานิช, "ข้อคิดและแนวทางในการศึกษาบทบาทของทหารในทางการเมือง," ใน ทหารกับการเมือง, หน้า 1-9.

1. การจัดองค์การของกลุ่มทหาร<sup>36</sup> องค์การของทหาร แสดงความมีระเบียบ โดยการมีรูปร่างและขนาดที่เห็นได้ชัดเจน มีสายการบังคับบัญชาที่แน่ชัด เป็นกลุ่มที่พร้อมเสมอในการที่จะปฏิบัติกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ของกลุ่ม เป็นกลุ่มที่ควบคุมเครื่องมือการใช้จ่ายกำลังของประเทศมากที่สุด แม้ว่าจะมีองค์การอื่น เช่น ตำรวจ มีส่วนร่วมในการใช้เครื่องมือการใช้จ่ายกำลังด้วยก็ตาม แต่ฝ่ายทหารมักจะควบคุมองค์การในลักษณะเดียวกันนี้ได้เสมอ ทหารเป็นสัญลักษณ์ของความเป็นเอกราชของชาติ โดยเฉพาะประเทศที่ถูกรุกราน ด้วยความเข้มแข็งของทหาร ทหารจึงได้รับการยกย่องจากประชาชนโดยประเพณีว่าเป็นวีรบุรุษ การยกย่องเช่นนี้ กลายเป็นพลังสร้างอุดมการณ์ให้ทหารยึดถือว่าตนเป็นฝ่ายสำคัญในการรักษาผลประโยชน์ของชาติ เร่งเร้าให้ทหารเข้ามาเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมืองและการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะในยามที่ประชาชนกำลังเกิดความหวังอย่างเต็มที่ (the revolution of rising expectation)

ความล้มเหลวของสถาบันประชาธิปไตยระบบรัฐสภาทำให้กลุ่มทหารไม่ไว้วางใจการรวมตัวทางการเมืองและการเล่นการเมืองแบบพลเรือน<sup>37</sup> ความรู้สึกทางชาตินิยม (nationalism) เป็นเครื่องจูงใจบรรดาทหารให้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในผลประโยชน์ของสมาชิกของกลุ่ม และเป็นความรู้สึกที่กลุ่มทหารสามารถเรียกร้องความร่วมมือจากประชาชนได้ โดยสร้างให้เกิดความเชื่อว่ลัทธิชาตินิยมจะทำให้ชาติยิ่งใหญ่ทำให้ทหารและประชาชนเกิดความรู้สึกร่วมกัน กลุ่มทหารมีการบริหารที่มีลักษณะเป็นของกลุ่มโดยเฉพาะ ซึ่งกลุ่มอื่น ๆ ไม่อาจเข้าไปเกี่ยวข้องได้ ยิ่งไปกว่านั้นในระยะที่ประเทศเหล่านั้นกำลังอยู่ในระยะเวลาของการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองหรือภายหลังได้รับเอกราช และต้องรับผิดชอบในชะตากรรมของประเทศด้วยตนเองด้วยแล้ว องค์การทหารมีแนวโน้มที่จะขยายให้ใหญ่โตขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะประเทศที่เป็นอาณานิคมมาก่อน มักจะตระหนักถึงความอ่อนแอของกองทัพในการป้องกันประเทศ และได้คำนึงถึงอันตรายที่

<sup>36</sup>Samuel Huntington, *The Soldier and the State* (Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1957).

<sup>37</sup>Janowitz, *Military in Political Development of New Nations*, p. 29.



ประเทศ ผลของการผ่านระบบอาณานิคมอีกประการหนึ่งก็คือ ความอ่อนแอของกองทัพทำให้ ศักดิ์ศรี (prestige) ของทหารลดน้อยลง ทหารจึงพยายามที่จะสร้างศักดิ์ศรีให้เพิ่มขึ้นใน สายตาของประชาชน<sup>38</sup> | จะเห็นได้ว่าในประเทศกำลังพัฒนาส่วนมากทหารมีบทบาทในการ พัฒนาประเทศมากขึ้น โดยการเข้าปฏิบัติงานด้านพลเรือน (civic action) นายทหาร จำนวนมากได้สวมเครื่องแบบทหารมาทำงานฝ่ายพลเรือน ผลของการแผ่ขยายรูปร่างและ ขนาดขององค์การทหารดังกล่าวนี้ก็คือ ทำให้กลุ่มทหารมีความสามารถเพิ่มขึ้นในการที่จะ ปฏิบัติกิจกรรมใด ๆ ให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกลุ่มและเหนือกว่ากลุ่มอื่น ๆ ที่ไม่อาจ รวมตัวกันได้เหนียวแน่นมากพอที่จะยับยั้งการปฏิบัติการของกลุ่มทหารได้ การจัดองค์การ ของกลุ่มทหารในประเทศไทยได้เป็นไปตามหลักดังกล่าวข้างต้นนี้ ผลจึงคล้ายคลึงกัน คือทำให้กลุ่มทหารได้เปรียบในการต่อสู้ทางการเมืองต่อกลุ่มอื่น ๆ จนสามารถเข้าควบคุมอำนาจทาง การเมืองของไทยได้เป็นระยะยาวนาน

2. ความเปราะบางของรัฐบาลพลเรือน (regime vulnerability) ทหาร จะสามารถเข้าแทรกแซงทางการเมืองภายในได้อย่างสะดวกง่ายดาย ถ้ารัฐบาลและผู้นำมี คุณลักษณะที่อ่อนแอและไม่ได้รับความชอบธรรม<sup>39</sup> | ซึ่งสามารถกล่าวได้ว่า สาเหตุที่สำคัญที่ ผลักดันให้ทหารเข้าแทรกแซงทางการเมืองได้นั้น เนื่องมาจากความไร้สมรรถภาพของ รัฐบาลพลเรือน ซึ่งมักจะแบ่งปัญหาออกได้เป็น 5 ประเด็นใหญ่ ๆ คือ

1. มรดกทางประวัติศาสตร์
2. ความล้มเหลวของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย
3. ทหารถูกดึงเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมือง เพื่อแทนที่ในช่องว่าง
4. ทหารมีบทบาทเป็นตัวแทนของชนชั้นกลาง
5. ทหารเข้าแทรกแซงเพราะระบบไม่มีความต่อเนื่อง

<sup>38</sup> Ibid., p. 59.

<sup>39</sup> กนลา สุขพานิช และวุฒิชัย มูลศิลป์ (บรรณาธิการ), ทหารกับการเมือง , หน้า 19-23, อ้างจาก Thomson, "Regime Vulnerability...", p. 459.



ทฤษฎีที่เชื่อว่ารัฐบาลอ่อนแอเพราะมีเหตุเนื่องมาจาก "ระบบซึ่งขาดตอนไม่ต่อเนื่องกัน" นี้ได้แนวความคิดมาจากผลงานสำคัญของฟายน์เนอร์ ในหนังสือ *The Man on the Horseback*<sup>40</sup> ความคิดนี้เชื่อว่าระดับและขอบเขตของการแทรกแซงทางการเมืองของทหารจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมทางการเมืองของสังคมนั้น สำหรับสังคมซึ่งมีวัฒนธรรมทางการเมืองสูงนั้นมีลักษณะดังนี้คือ

1. ผู้นำจะต้องได้รับการยอมรับและสามารถแสวงหาความชอบธรรมได้จากประชาชน
2. กระบวนการและองค์กรทางการเมืองได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางว่ามีอำนาจในการปกครองและบริหารประเทศ
3. ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาททางการเมืองอย่างกว้างขวางและเข้มข้น และประชาชนให้ความจงรักภักดีอย่างสูงต่อระบบการเมืองและสถาบันทางการเมือง

Finer เชื่อว่าการก่อรัฐประหารโดยคณะทหาร เป็นคุณลักษณะที่แสดงให้เห็นว่าสังคมนั้น ๆ มีระดับของวัฒนธรรมทางการเมืองต่ำ เป็นระบบการเมืองที่ปราศจากเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้นหรือถ้ามีก็อยู่ในลักษณะอ่อนแอมาก<sup>41</sup>

3. วัฒนธรรมทางการเมือง (political culture) ในประเทศกำลังพัฒนาส่วนมากรวมทั้งประเทศไทย มีวัฒนธรรมทางการเมืองและอุดมการณ์ (ideology) ทางการเมืองที่ช่วยส่งเสริมให้กลุ่มทหารสามารถแสดงบทบาททางการเมืองไปได้อย่างราบรื่น ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากโครงสร้างทางสังคม ซึ่งเป็นพื้นฐานทางการเมืองของประเทศ อาจกล่าวได้ว่า ประเทศเหล่านี้ยังมีโครงสร้างทางสังคมที่ไม่เหมาะสมกับการเมืองระบอบประชาธิปไตย<sup>42</sup> ชั้นของสังคมประกอบด้วย กลุ่มผู้นำ (elite) ซึ่งได้แก่ กลุ่มผู้นำใน

<sup>40</sup>Finer, *The Man on the Horseback*, pp. 83-89.

<sup>41</sup>Ibid.

<sup>42</sup>Pye, *Southeast Asia's Political Systems*, p.33.

การเรียกร้องเอกราช กลุ่มข้าราชการ และผู้นำทางศาสนา อีกกลุ่มหนึ่ง คือกลุ่มประชาชนส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 80-90 ของประเทศ ที่อาศัยอยู่ในเขตชนบท (rural areas) ซึ่งมีความเหลื่อมล้ำ (gap) กับกลุ่มผู้นำอยู่มาก และประชาชนส่วนใหญ่มีแนวโน้มจะไม่เข้าใจถึงคุณค่าของการเข้าร่วมในกระบวนการทางการเมืองของประเทศ (political participation) จะเห็นได้ว่าในประเทศกำลังพัฒนา กลุ่มผู้นำเท่านั้นที่คุมอำนาจทางการเมืองของประเทศไว้ แต่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไม่สนใจ และไม่ค่อยจะเข้าร่วมในกระบวนการทางการเมืองของประเทศที่มีทัศนคติในแนวอนุรักษนิยม (conservatism) ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลงหรือไม่สนใจเรื่องการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างกลุ่มผู้นำ เช่น การปฏิวัติรัฐประหาร การมีทัศนคติในแนวเช่นนี้สืบเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการด้วยกัน เช่น การแพร่ข่าวสารทางการเมือง (political communication) ไม่กระจายออกไปกว้างขวางทั่วประเทศ การแพร่ข่าวทางการเมืองมักจะแพร่หลายอยู่ในเขตนครหลวงหรือเมืองใหญ่ ๆ (urban areas) เท่านั้น นอกจากนี้ในบางประเทศยังพบว่า ชนชั้นปกครองของประเทศ มักจะพยายามจำกัดสิทธิเสรีภาพในการทำหน้าที่แพร่ข่าวสารทางการเมืองเสียเอง ดังนั้นจะเห็นได้ในหลายประเทศว่า หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการแพร่ข่าวอยู่ภายใต้การบริหารของชนชั้นปกครอง และทำหน้าที่แพร่ข่าวโดยปิดบังภาพเลวร้ายทางการเมืองไว้ การกระทำเช่นนี้ถึงแม้จะช่วยรักษาเสถียรภาพของรัฐบาลไว้ได้ แต่จะเป็นผลร้ายต่อรัฐบาลได้ในที่สุด เมื่อประชาชนมีประสบการณ์และความรู้ทางการเมืองมากขึ้น<sup>43</sup>

วัฒนธรรมทางการเมืองและอุดมการณ์ทางการเมืองของประเทศที่กำลังพัฒนาเหล่านี้ได้รับวัฒนธรรมแบบอำนาจนิยม (authoritarian) ที่ฝังรากลึกกลงเป็นเวลายาวนาน ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองและผู้ใต้ปกครองตามแบบของวัฒนธรรมนี้ จะออกมาในรูปแบบสายการบังคับบัญชาที่เน้นอำนาจของผู้ปกครองเหนือผู้ที่อยู่ใต้ปกครอง ประเทศเหล่านี้ไม่มีวัฒนธรรมตะวันตกที่ว่าผู้ที่อยู่ใต้ปกครองมีสิทธิที่ผู้ปกครองจะละเมิดมิได้ และผู้ปกครองมีอำนาจอยู่ได้โดยความนิยมของผู้ที่อยู่ใต้ปกครอง

<sup>43</sup> กระมล ทองธรรมชาติ, "การพัฒนาการเมืองกับการบริหาร," หน้า 51.

4. การรวมกลุ่มของผู้มีผลประโยชน์ร่วมกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง ประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้ ไม่น่าจะมีการรวมกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมืองที่มั่นคงพอที่จะท้าทาย (challenge) การใช้อำนาจของกลุ่มทหาร ทั้งนี้ก็เพราะกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และบรรยากาศทางการเมืองของประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้ไม่ก้าวหน้าไปถึงจุดที่จะก่อให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์พิเศษต่าง ๆ กลุ่มผลประโยชน์ในประเทศเหล่านี้ทำหน้าที่แต่เพียงเข้ามามีส่วนหรือเกี่ยวข้องกับกระบวนการเมือง (politicization) เท่านั้น ซึ่งไม่เป็นการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย เพราะในประเทศเผด็จการก็อาจมีการรวมกลุ่มเช่นนั้น และกลุ่มนั้นก็เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองด้วย แต่ถ้าจะเป็นประโยชน์ต่อระบอบประชาธิปไตย กลุ่มผลประโยชน์จะต้องมีบทบาทในการควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาลด้วย (popular control over government)<sup>44</sup> นอกจากนั้นกลุ่มที่มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเหล่านี้ไม่ได้อัปเดตกันเป็นปีกแค้นพอที่จะสร้างอิทธิพลเหนือพรรคการเมืองหรือรัฐบาลของประเทศ ในเรื่องการกำหนดนโยบายได้ การที่กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ไม่ได้อัปเดตกันมีอิทธิพลอย่างแท้จริง ดังปรากฏอยู่ในประเทศที่พัฒนาแล้วมีสาเหตุหลายประการ เช่น ในประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้ คนรวมกลุ่มกันด้วยสาเหตุทางศาสนา เชื้อชาติ และภาษา จึงกลายเป็นกลุ่มหรือสมาคมทางชุมชน เช่น สมาคมพ่อค้าจีน สมาคมพ่อค้าฮินดู หรือแม้แต่ว่าจะมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกัน แต่ก็ไม่อาจรวมกลุ่มกันได้อย่างแน่นแฟ้น เพราะมีเหตุผลทางศาสนา เชื้อชาติ และภาษา เข้ามาเป็นอุปสรรคกีดขวาง เช่น การรวมกลุ่มระหว่างพ่อค้าฮินดูและพ่อค้าอิสลาม เป็นต้น.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> เกษม สุวรรณกุล, "การพัฒนาทางการเมืองกับการบริหาร," หน้า 71.

<sup>45</sup> ธรรมล ทองธรรมชาติ, "การพัฒนาทางการเมืองกับการบริหาร," หน้า