

## บทที่ 2

### กรอบแนวความคิดทฤษฎีและ วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ดังที่ได้กล่าวมาในบทที่ 1 แล้วว่า ในการที่จะทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการจัดทำวิทยานิพนธ์ในเรื่อง "พัฒนาการทางการเมืองกับการเลือกตั้ง : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างการเลือกตั้งแบบสังกัดพรรคการเมืองกับการเลือกตั้งแบบอิสระ" นั้น ประเด็นสำคัญที่จะต้องทำความเข้าใจให้กระจ่างเสียก่อน ได้แก่ การศึกษาความหมายและแนวความคิด ทฤษฎี ตลอดจนศึกษาถึงวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการเมือง ความเป็นสถาบันทางการเมือง แนวความคิดเรื่องพรรคการเมือง การเลือกตั้ง ตลอดจนทฤษฎีการมีส่วนร่วมทางการเมือง เพื่อนำกรอบแนวความคิด ทฤษฎีเหล่านั้นมาใช้ในการวิเคราะห์จัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และในบทที่ 2 นี้จะได้กล่าวถึง ความหมาย ความเป็นมากรอบแนวความคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ตลอดจนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องโดยสังเขปมาสรุป

#### 2.1 กรอบแนวความคิดและทฤษฎีว่าด้วยการพัฒนาการเมือง

นักวิชาการทางรัฐศาสตร์ได้เริ่มพูดถึงการพัฒนาการเมืองหรือทฤษฎีพัฒนาทางการเมือง ตั้งแต่ในช่วงทศวรรษที่ 1940 และ 1950 โดยมุ่งเน้นไปที่การวิเคราะห์ศึกษาอยู่แต่เรื่องราวของสหรัฐและยุโรปเป็นสำคัญ ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สองได้มีการมุ่งความสนใจและการวิเคราะห์การเมืองของประเทศด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนา ซึ่งส่วนใหญ่เคยเป็นเมืองขึ้นของมหาอำนาจตะวันตกและเพิ่งจะได้รับเอกราชหลังสงครามโลกครั้งที่สอง หลังจากนั้นในช่วงทศวรรษที่ 1950 และ 1960 ประเทศต่างๆ ได้หันมาสนใจในการพัฒนาประเทศของตนมากขึ้น โดยต้องการที่จะบุกเบิกและปรับปรุงให้สามารถอธิบายการเจริญเติบโต การเปลี่ยนแปลง และการพัฒนาในบางด้านของสังคม ความก้าวหน้าของการศึกษาวิจัยในยุคนี้ได้รับความสนใจเป็นพิเศษถึงขนาดเรียกกันว่า เป็นยุคของวิชาการด้านพัฒนาประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐ ได้มีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาในการพัฒนาประเทศของตน เป็นผลให้มีการพยายามนำเอาวิชาการต่างๆ มาช่วยพัฒนาประเทศเหล่านั้น นักรัฐศาสตร์จึงได้หันมาสนใจไม่แต่จะศึกษาการเมืองของประเทศกำลังพัฒนาเท่านั้นแต่ได้พยายามศึกษาว่าอะไร เป็นสาเหตุของความด้อยพัฒนาทางการเมืองและจะ

ช่วยให้ประเทศเหล่านั้นพัฒนาทางการเมืองของตนได้อย่างไร<sup>1</sup>

### 2.1.1 ความหมายของพัฒนาการเมือง

คำว่า "พัฒนาการเมือง" เป็นคำใหม่ยังไม่มีคำอธิบายอันหนึ่งอันเดียวที่ยอมรับกันในหมู่นักวิชาการนักรัฐศาสตร์ได้พยายามให้ความหมายไว้ต่างๆ กัน และความหมายที่ให้กับไว้มีอยู่จำนวนมาก และหลายอันก็มีความหมายคล้ายคลึงกัน<sup>2</sup>

ลูเซียน พาย (Lucian W. Pye) ได้เขียนหนังสือชื่อ Aspects of Political Development และได้รวบรวมความหมายของพัฒนาการเมืองที่นักรัฐศาสตร์ให้ไว้พอสรุปได้ดังนี้<sup>3</sup>

1. พัฒนาการทางการเมือง คือ รากฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจ (Political Development as the Political Prerequisite of Economic Development) พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของการเมืองอันจำเป็นต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ซึ่งหมายถึงเป็นสภาพทางการเมืองอันช่วยสนับสนุนความเจริญทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม
2. พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของการเมืองในสังคมอุตสาหกรรม (Political Development as the Politics Typical of Industrial Societies) โดยมีความเชื่อว่า ในสังคมอุตสาหกรรมไม่ว่าจะเป็นแบบประชาธิปไตยหรือเผด็จการจะมีมาตรฐานของพฤติกรรมและการดำเนินงานทางการเมืองที่มีลักษณะของพัฒนาทางการเมืองอันเป็นตัวอย่างแก่ระบบอื่นๆ เช่น การปกครองมีลักษณะที่มีเหตุผล มีความรับผิดชอบ เน้นการให้สวัสดิการ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอย่างน้อยในระดับหนึ่ง

<sup>1</sup> สุจิต บุญบงการ; แนวคิดเกี่ยวกับพัฒนาการเมือง, ปัญหาพัฒนาทางการเมืองไทย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, (กทม., โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2533) หน้า 5-6

<sup>2</sup> สุจิต บุญบงการ, การพัฒนาการเมืองไทย : ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหาร สถาบันทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน, (กทม., สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531) หน้า 12

<sup>3</sup> สุจิต บุญบงการ, การพัฒนาทางการเมือง, รัฐศาสตร์: สถานภาพและพัฒนาการ, (กทม., โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521) หน้า 165

3. พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงการเมืองให้เป็นสมัยใหม่ (Political Development as Political Modernization)
4. พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของการดำเนินงานของรัฐบาล (Political Development as the Operation of a Nation-State) ซึ่งมีลักษณะที่รัฐบาลมีอำนาจครอบคลุมทั้งประเทศ ประชาชนมีความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยอิทธิพลของลัทธิชาตินิยม และมีความเป็นพลเมืองของรัฐอย่างแท้จริง สถาบันของรัฐจะต้องสามารถดำเนินนโยบายที่สะท้อนให้เห็นถึงลัทธิชาตินิยมและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชาติ กล่าวอีกนัยหนึ่งการพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของการสร้างชาติ (Nation-building)
5. พัฒนาการทางการเมือง คือ การพัฒนาการบริหารและกฎหมาย (Political Development as Administrative and Legal Development) เป็นเรื่องของการพัฒนาระบบราชการและระบบกฎหมายให้มีความก้าวหน้าทันกับสภาพทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป
6. พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของการระดมประชาชนและการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Development as Mass Mobilization and Participation) เป็นการขยายการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่จำกัดอยู่แต่ชนชั้นนำตามแบบของสังคมจารีตประเพณีมาสู่มวลชน โดยเห็นว่าในระบบการเมืองที่พัฒนาแล้วการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้
7. พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย (Political Development as the buliding of Democracy) ความหมายนี้ผู้นิยมใช้กันมาก แต่ถูกโจมตีเสมอว่าเป็นความหมายที่ลำเอียงเพราะเห็นว่าระบบการเมืองในรูปอื่นที่ไม่ใช่ประชาธิปไตยไม่เป็นระบบที่พัฒนา
8. พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของเสถียรภาพและการเปลี่ยนแปลงที่เป็นระเบียบ (Political Development as Stability and Orderly Change) หลายคนมีความเห็นว่า ประชาธิปไตยขัดกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและไม่สามารถรักษาเสถียรภาพทางการเมืองได้ ฉะนั้นการพัฒนาทางการเมืองจึงเป็นเรื่องของความสามารถของระบบการเมืองในการรักษาเสถียรภาพและดูแลให้การเปลี่ยนแปลงเป็นไปอย่างมีระเบียบไม่วุ่นวาย ความวุ่นวายไม่ควรจะเป็นเรื่องของการพัฒนาทางการเมือง ควรจะเป็นเรื่องของความเสื่อมทางการเมืองมากกว่า

9. พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของการระดมกำลังและอำนาจ (Political Development as Mobilization and Power) ความหมายนี้เป็นการเน้นถึงประสิทธิภาพของระบบการเมืองในการทำงาน ระบบการเมืองใดสามารถระดมสรรพกำลังในการแก้ไขปัญหาของประเทศได้ มีอำนาจในการดึงประชาชนให้ปฏิบัติตามความต้องการของระบบได้ ถือว่าเป็นระบบที่มีการพัฒนา ความสามารถในการระดมสรรพกำลังรวมถึงความสามารถในการแบ่งสรรทรัพยากร และสิ่งที่มีคุณค่าทั้งหลายให้กับสมาชิกในระบบ ได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย

10. พัฒนาการทางการเมืองเป็นลักษณะอันหนึ่งของกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม (Political Development as One Aspect of A Multi-Dimensional Process of Social Change) การเปลี่ยนแปลงทางสังคมนั้นประกอบด้วย การเปลี่ยนแปลงในหลายๆ ด้าน และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองถือว่าเป็นลักษณะอันหนึ่งของกระบวนการเปลี่ยนแปลงทั้งหลาย การเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ ของสังคม คือทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ต่างมีความสัมพันธ์กันทั้งสิ้น การเปลี่ยนแปลงในด้านหนึ่งย่อมกระทบถึงการเปลี่ยนแปลงในด้านอื่นๆ ได้

จากความหมายของพัฒนาการทางการเมืองทั้ง 10 ความหมายเหล่านั้น ลูเซียน พาย (Lucian W. Pye) ไม่ได้ระบุว่าความหมายของพัฒนาการทางการเมืองเหล่านั้นผิด เพียงแต่กล่าวว่าอาจไม่สมบูรณ์เท่านั้น พาย (Lucian W. Pye) ได้เสนอแนะการมองพัฒนาการทางการเมืองในอีกลักษณะหนึ่ง คือให้พิจารณาถึงองค์ประกอบของพัฒนาการทางการเมือง พาย (Lucian W. Pye) ได้เสนอองค์ประกอบ 3 ประการของการพัฒนาทางการเมืองไว้ดังนี้<sup>4</sup>

1. ความเท่าเทียมกัน (Equality) ความเท่าเทียมกันนี้มีได้หมายแต่เฉพาะความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย หรือสิทธิเท่าเทียมกันในทางการเมืองของประชาชนเท่านั้น แต่ยังรวมความถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนทั้งในระบบประชาธิปไตยและในระบบเผด็จการเป็นแต่เพียงในระบบเผด็จการ การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องของการระดมพลังจากรัฐบาล ความเท่าเทียมกันนี้ยังหมายถึงการเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองควรเป็นเรื่องของความสามารถของบุคคล ไม่ใช่ใช้เรื่องชาติตระกูลเป็นเกณฑ์ เช่น ในอดีตผู้นำประเทศ เช่น เจ้าผู้ครองแคว้น

<sup>4</sup> สุจิต บุญบงการ, ปัญหาพัฒนาการทางการเมืองไทย. (กทม., สำนักพิมพ์มหา-วิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2533) หน้า 8-9

กษัตริย์ หรือบรรดาขุนนาง มักได้รับตำแหน่งโดยการสืบสายโลหิต บิดาเป็นกษัตริย์ บุตรก็ได้เป็นกษัตริย์ บิดาเป็นขุนนาง บุตรก็มักได้เป็นขุนนาง แต่ในระบบการเมืองในปัจจุบันผู้นำประเทศไม่ว่าจะเป็นประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ล้วนแล้วแต่เป็นโดยอาศัยความสามารถส่วนตัวทั้งสิ้น เช่น ผ่านการเลือกตั้งหรือความสามารถทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ กัน ไม่ใช่เป็นเรื่องของการสืบทระกูล

2. ความสามารถของระบบการเมือง (Capacity) ความสามารถนี้เกี่ยวกับการดำเนินนโยบาย (Output) ของระบบ เป็นเรื่องของความสามารถของระบบว่า จะผลักดันสังคมและระบบเศรษฐกิจให้เป็นไปตามแนวทางที่ผู้นำต้องการได้มากน้อยเพียงใด เป็นเรื่องของประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐบาล ของผู้นำทางการเมือง รวมทั้งสภาพต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อการทำงานของรัฐบาล ระบบการเมืองที่มีความสามารถสูงจะสามารถตอบสนองความต้องการในด้านต่างๆ ของประชาชนได้เป็นอย่างดี มีความสามารถที่จะให้นโยบายได้รับการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสะท้อนให้เห็นการทำงานของรัฐบาลเป็นเรื่องของ"อาชีพ"ไม่ใช่เรื่องสมัครเล่น จะต้องยึดถือความเป็นเหตุเป็นผล (Rationality) และหลักของทางโลก (Secular) ในการบริหารงานซึ่งหมายความว่าต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริง ไม่ใช่ยึดถือเรื่องของโหราศาสตร์ เรื่องของดวง หรือไสยศาสตร์

3. การแบ่งโครงสร้างทางการเมืองให้มีความแตกต่างและมีความชำนาญเฉพาะ (Differentiation and Specialization) ในระบบการเมืองที่พัฒนาแล้วจำเป็นต้องมีการจำแนกหน่วยงานออกไปตามความสามารถเฉพาะอย่าง มีความรับผิดชอบที่เฉพาะเจาะจง ถือว่าเป็นการแบ่งแยกการทำงานตามความสามารถ เช่น มีสภาเป็นผู้ออกกฎหมาย มีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้บริหาร มีศาลเป็นผู้ตัดสินคดี มีระบบราชการซึ่งแบ่งเป็นกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ทำหน้าที่ตามความชำนาญของตนเป็นต้น แต่การแบ่งแยกเช่นนี้ไม่ใช่ก่อให้เกิดการแตกแยก และเป็นอิสระเอกเทศ โดยจะต้องมีการร่วมมือกัน ประสานงานกัน และต้องสอดคล้องกับการรวมตัวกันในชาติ

แอลมอนด์ และเพราเวล (Almond and Powell) ในหนังสือของเขาชื่อ"Comparative Politics:A Developmental Approach" ได้วางลักษณะของพัฒนาการทางการเมืองไว้ดังนี้<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Gabriel Almond and Bingham Powell, Comparative Politics, : A Developmental Approach (Boston: Little, Brown, 1966) pp. 299-300

1. การแบ่งแยกความแตกต่างในโครงสร้างทางการเมือง ลักษณะนี้เช่นเดียวกับที่พาย (Lucian W. Pye) ได้กล่าวไว้

2. วัฒนธรรมทางการเมืองที่เป็นแบบทางโลก (Secularization of Political Culture) วัฒนธรรมทางการเมืองในสังคมจารีตประเพณีมักเป็นแบบที่ไม่มีเหตุผล ยึดถือในเรื่องโชคกลางหรือความเชื่อที่มีติดต่อกันมาโดยไม่คำนึงถึงเหตุผล ส่วนการทำวัฒนธรรมทางการเมืองให้เป็นแบบทางโลกนั้นหมายถึงการทำให้วัฒนธรรมทางการเมืองมีลักษณะเป็นแบบมีเหตุผล มิใช่เป็นเรื่องโชคกลางหรือความเชื่ออย่างงมงาย เป็นแบบที่คำนึงถึงข้อเท็จจริง คือในการเชื่อในเรื่องหนึ่งเรื่องใดหรือจะทำการอย่างหนึ่งอย่างใด จะต้องพิจารณาจากข้อมูลที่เป็นจริง วัฒนธรรมทางการเมืองแบบนี้เป็นของสังคมอุตสาหกรรม

3. ความเป็นอิสระของระบบย่อย (Subsystem Autonomy) หมายถึง ความเป็นอิสระของหน่วยต่าง ๆ ในระบบ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่น ระบบพรรคการเมือง ตลอดจนกลุ่มผลประโยชน์ มีลักษณะเป็นตัวของตัวเอง มีการจัดองค์การที่ดีและสามารถดำเนินงานได้โดยมีอิสระพอสมควร

แซมมวล ฮันติงตัน (Samuel P. Huntington) ได้เสนอความหมายของการพัฒนาทางการเมืองอีกความหมายหนึ่งที่น่าสนใจในหนังสือชื่อ *Political Order in Changing Societies*. โดยเขาได้เสนอว่า<sup>6</sup> พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องที่แตกต่างไปจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองให้เป็นสมัยใหม่ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองให้เป็นสมัยใหม่ประการแรกเป็นเรื่องของการแบ่งโครงสร้างทางการเมืองให้มีความแตกต่างซับซ้อนมากขึ้น (Structural Differentiation) ในประการที่สองเป็นเรื่องของการขยายอำนาจของรัฐบาลกลางให้ครอบคลุมไปทั่วรัฐ ทุกส่วนในรัฐอยู่ภายใต้รัฐบาลอันเดียวกัน อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายอันเดียวกัน (Rationalization of Authority) และในประการที่สาม เป็นเรื่องของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน แต่พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของการสร้างความเป็นสถาบัน (Institutionalization) ให้กับระบบ เพื่อให้ระบบสามารถเปลี่ยนแปลงจากจารีตประเพณีมาสู่ความเป็นสมัยใหม่ได้

---

<sup>6</sup> Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968) PP. 34-38

โดยไม่มีควมวุ่นวายไร้เสถียรภาพ ทุกระบบไม่สามารถเปลี่ยนแปลงจากระบบเก่าไปสู่ระบบการ เมืองแบบใหม่ข้างต้นได้อย่างราบรื่นและต่อเนื่อง หลายประเทศประสบกับการใช้กำลังรุนแรงทาง การเมืองจนการเปลี่ยนแปลงต้องชะงักงัน เกิดความเสื่อมทางการเมือง ฮันติงตันได้เสนอว่า การทำให้ระบบการเมืองสามารถแก้ปัญหาความวุ่นวายอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่ ได้ จะต้องสร้างให้ระบบและสถาบันมีลักษณะของ"ความเป็นสถาบัน" (Institutionalization) ด้วยลักษณะเช่นนี้เท่านั้น ระบบหรือสถาบันทางการเมืองจึงจะสามารถตอบสนองความต้องการของ ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพสามารถรองรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เพิ่มขึ้นของประชาชน ได้อย่างดี

ฮันติงตัน (Samuel P. Huntington) ได้ชี้แจงว่า การที่สังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่ต้องประสบกับความวุ่นวายใช้กำลังทางการเมืองเพราะการเปลี่ยนแปลงให้ เป็นสมัยใหม่ ทำให้คนเราต้องการสิ่งใหม่ๆ มากขึ้น และความต้องการหรือความคาดหวังของคน ในสังคมมักจะเพิ่มขึ้นในอัตราที่รวดเร็วกว่าความสามารถของระบบหรือสถาบันทางการเมืองในการ ตอบสนอง อันจะทำให้ประชาชนเกิดความผิดหวังคับข้องใจ และนำไปสู่การเรียกร้องทางการเมือง และการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ถ้าสถาบันทางการเมืองมีความเป็นสถาบันต่ำ คือไม่สามารถ ควบคุมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนที่ชอบธรรมของระบบการเมืองนั้นๆ การมีส่วนร่วมทางการเมืองจะเปลี่ยนรูปเป็นการใช้กำลังรุนแรงได้ง่าย

นอกเหนือจากการสนับสนุน (Support) ที่ได้รับจากประชาชนแล้ว ความเป็น สถาบัน(Institutionalization) ยังมีองค์ประกอบอื่น ๆ อีก ดังนี้คือ ความสามารถในการปรับตัว (Adaptability) การมีองค์การที่ซับซ้อน (Complexity) การมีความเป็นกลุ่มก้อน(Coherence) และความเป็นอิสระ (Autonomy) ลักษณะเช่นนี้จะทำให้สถาบันสามารถตอบสนองความต้องการ ของประชาชนได้ดีขึ้น กล่าวโดยสรุป พัฒนาการทางการเมืองในสายตาของฮันติงตันก็คือ การสร้าง ความเป็นสถาบันทางการเมือง (Political Institutionalization) นั่นเอง

S.N. Eisenstadt ได้ให้นิยามความหมายของพัฒนาการทางการเมือง หมายถึง ความสามารถของระบบการเมืองในการประคับประคองความต้องการ และองค์การทางการเมือง

แบบใหม่ ๆ ไว้ให้ได้ การพัฒนาการเมืองมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ<sup>7</sup> คือ

1. มีการทำให้เกิดโครงสร้างทางการเมืองที่มีความแตกต่างในบทบาทและสถาบันการเมืองมากขึ้น และมีจุดมุ่งประสงค์ทางการเมืองที่ชัดเจนที่คนส่วนใหญ่ยึดถือ และขึ้นต่อรัฐบาลเดียวกัน

2. ขอบข่ายของกิจกรรมการเมือง การบริหาร และการรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของปวงชนจะต้องแผ่ขยายไปอย่างทั่วถึงในทุกพื้นที่ของสังคม

3. อำนาจทางการเมืองจะต้องแผ่ขยายไปยังกลุ่มชนทุกหมู่เหล่าโดยทั่วถึง

4. มีผู้นำสมัยใหม่ เข้าไปแทนที่ผู้นำแบบโบราณ และเป็นที่ยอมรับถูกต้องตาม

กฎหมาย

Organski ได้เขียนความหมายของพัฒนาการเมืองในหนังสือ The Stages of Political Development ว่าพัฒนาการเมือง หมายถึง "การเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐบาลในการใช้คนและทรัพยากรต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของชาติ และหน้าที่ของรัฐบาล ย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามขั้นตอนของการพัฒนา"<sup>8</sup>

รองศาสตราจารย์ ดร.ลิขิต ธีรเวคิน อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้เขียนแนวความคิดเรื่องทฤษฎีพัฒนาการเมืองในเอกสารเรื่อง "ทฤษฎีพัฒนาการเมือง : การสำรวจข้อดีข้อเสียและการเสนอแนวทฤษฎีใหม่" ได้ให้ความหมายของพัฒนาการเมือง หมายถึง กระบวนการเพิ่มความสามารถของระบบการเมืองโดยอาศัยผู้นำทางการเมือง อุดมการณ์ การพัฒนาสถาบันการเมือง เพื่อให้เกิดการสนับสนุนเพื่อตอบสนองต่อการเรียกร้องของสังคม<sup>9</sup>

ซึ่งอาจารย์ลิขิต ธีรเวคิน ได้ขยายความไว้ว่า การพัฒนาการเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความสามารถของระบบกับการตอบสนองความต้องการของสังคม โดยมีส่วนประกอบอื่น ๆ

<sup>7</sup> อนันต์ เกตุวงศ์, การบริหารการพัฒนา (กทม., สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523) หน้า 84

<sup>8</sup> อนันต์ เกตุวงศ์, เรื่องเดียวกัน หน้า 84

<sup>9</sup> ลิขิต ธีรเวคิน, ทฤษฎีพัฒนาการเมือง (กทม., สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526) หน้า 34



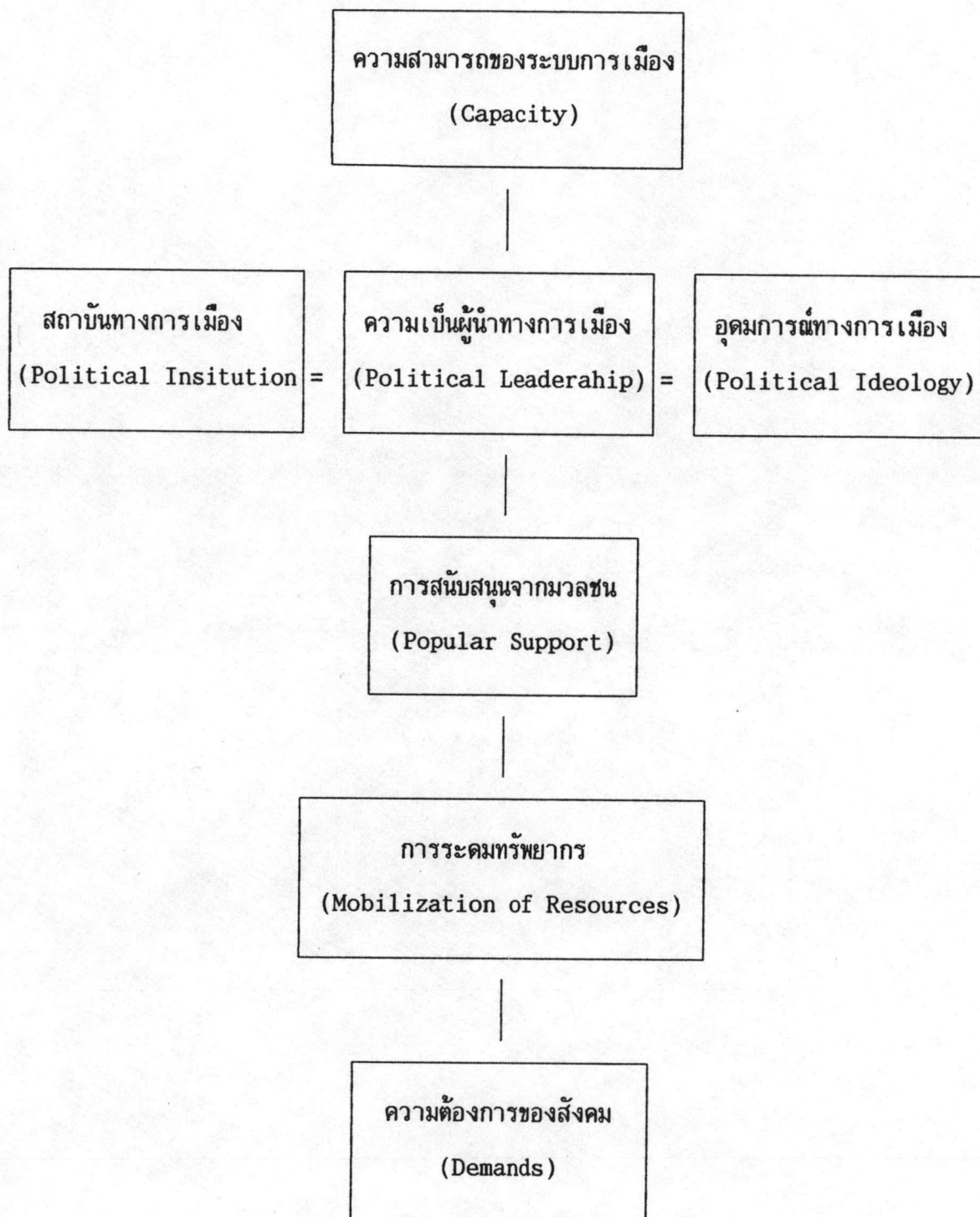
ซึ่งจำเป็นสำหรับการพัฒนามือยู 5 ประการ คือ<sup>10</sup>

1. ความเป็นผู้นำทางการเมือง (Political leadership)
2. สถาบันทางการเมือง (Political institution)
3. อุดมการณ์ทางการเมือง (Political ideology)
4. การสนับสนุนจากมวลชน (Popular support)
5. การระดมทรัพยากร (Mobilization of resources)

ซึ่งทั้งห้าสิ่งดังกล่าว เป็นฐานสำหรับการเพิ่มความสามารถของระบบการเมือง (Capacity) เพื่อจะนำไปสู่การสนองความต้องการของสังคม (Demands) การที่จะสามารถสนองความต้องการของสังคมนั้นจะต้องสามารถสร้างความเชื่อมโยงระหว่างระบบการเมืองและมวลชน ด้วยการสร้างความสนับสนุน (support) ของมวลชนต่อระบบ การสร้างความสนับสนุนก็เพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการระดมทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรธรรมชาติ และทั้งสองประการดังกล่าวก็เพื่อไปสู่ขั้นปลายคือ การตอบสนองต่อความต้องการของสังคม (demands or societal demands) ดังนั้นสภาพสมบูรณ์แบบก็มีรูปร่างดังนี้คือ (ภาพที่ 1: ส่วนประกอบพัฒนาทางการเมืองของ รศ.ดร.ลิขิต ธีรเวคิน)

---

<sup>10</sup> ลิขิต ธีรเวคิน , ทฤษฎีพัฒนาการเมือง : การสำรวจข้อดีข้อเสียและการเสนอแนวทฤษฎีใหม่ (กทม. , สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526) หน้า 35



ภาพที่ 1. ส่วนประกอบพัฒนาทางการเมืองของ ดร.ลิขิต ธีรเวคิน

นอกจากนั้น อาจารย์ทินพันธุ์ นาคะตะ อาจารย์คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ได้เขียนบทวิเคราะห์และสำรวจเอกสารทางวิชาการ เรื่องการพัฒนาทางการเมือง โดยเห็นว่าการพัฒนาทางการเมืองยังหมายรวมถึงปัจจัยต่างๆ อีกหลายด้าน ซึ่งได้แก่<sup>11</sup>

*ประการแรก* การบูรณาการภายในชาติ หรือการสร้างชาติ เป็นเรื่องของการสร้างความสามารถ ที่จะดำรงไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง การมีความสามารถในการระดมทรัพยากรมาใช้เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม รวมทั้งการมีความสามารถที่จะปฏิบัติตามข้อผูกพันระหว่างประเทศ เป็นเรื่องของการปลุกฝังความรักชาติ หน้าทีพลเมือง และสร้างสถาบันต่างๆ ของรัฐเพื่อแปลงสิ่งเหล่านี้ให้เป็นนโยบายและโครงการต่าง ๆ

*ประการที่สอง* การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของการสร้างความสามารถของระบบการเมือง ในด้านการจัดระเบียบ การระดมทรัพยากร การกระจายคุณค่าต่าง ๆ และการตอบสนองต่อความต้องการของสังคม ความสามารถเหล่านี้ จะมีผลต่อ ปริมาณ ขอบเขต ประสิทธิภาพ และความมีเหตุผลในการปฏิบัติงานของรัฐบาล

*ประการที่สาม* การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของความเจริญของสถาบันทางการเมือง ซึ่งได้แก่ การพัฒนาองค์การและระเบียบปฏิบัติทางการเมืองที่สำคัญ ทั้งขึ้นอยู่กับความสามารถในการปรับตัวเอง ความสลับซับซ้อน ความเป็นอิสระ และความเป็นปึกแผ่นของสถาบันเหล่านั้น

*ประการสุดท้าย* การพัฒนาดังกล่าว หมายรวมถึง ความเคลื่อนไหวทางสังคมและการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งได้แก่ กระบวนการที่ความผูกพันต่าง ๆ ทางสังคม เศรษฐกิจและทางจิตใจแบบเดิมได้สลายไป ประชาชนหันไปดำรงชีวิตแบบใหม่ สิ่งเหล่านี้ขึ้นอยู่กับ การรับอิทธิพลจากสื่อมวลชน การเปลี่ยนที่อยู่ การขยายตัวของเมือง การเปลี่ยนจากอาชีพการกรรม การขยายตัวของการศึกษา การเพิ่มรายได้เฉลี่ย รวมทั้งการมีส่วนร่วมของปวงชนในกิจกรรมทางการเมืองเช่น การออกเสียงลงคะแนน

---

<sup>11</sup> ทินพันธุ์ นาคะตะ, การพัฒนาทางการเมือง: บทวิเคราะห์และสำรวจเอกสารทางวิชาการ ในการพัฒนาการเมืองไทยของ ดร.ลิขิต อีร์เวคิน (กทม., โรงพิมพ์แพร่พิทยาอินเตอร์เนชั่นแนล, 2529) หน้า 25-27

### 2.1.2 ความสำคัญของพัฒนาการทางการเมือง

*ประการแรก* พัฒนาการทางการเมืองทำให้เป้าหมายของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของแต่ละประเทศเด่นชัดขึ้น พัฒนาการทางการเมืองช่วยชี้ให้เห็นว่าอะไรเป็นเป้าหมายหรือจุดมุ่งหมายที่น่าพึงปรารถนาและอะไรที่ไม่ใช่ ทั้งนี้เพราะพัฒนาการทางการเมือง มักพูดถึงเรื่องระบบการเมืองสมัยใหม่ ความสามารถของระบบการเมือง ความมีเสถียรภาพทางการเมือง ความเท่าเทียมและการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องที่ทุกระบบการเมืองควรถือเป็นจุดมุ่งหมายในการเปลี่ยนแปลง แม้ว่าบางที่ผู้นำทางการเมืองไม่ได้ตระหนักว่าเป็นจุดมุ่งหมายที่เหมาะสม สิ่งเหล่านี้บางทีก็เกิดขึ้นเองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น การมีส่วนร่วมทางการเมืองแม้ว่าผู้นำจะไม่อยากให้มีแต่ก็ไม่สามารถหยุดยั้งได้ จึงได้กลายเป็นลักษณะที่ขาดไม่ได้ของระบบการเมืองสมัยใหม่ปัจจุบันประเทศที่กำลังพัฒนา มักประสบกับปัญหาทางการเมืองหลายประการ เช่น ความไม่รับผิดชอบของผู้นำทางการเมือง ความระส่ำระสายทางการเมือง สถาบันทางการเมืองขาดประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งต่างๆ พัฒนาการทางการเมืองจะช่วยให้ผู้นำตระหนักว่าปัญหาเหล่านี้เป็นเรื่องของความล้มเหลวทางการเมืองซึ่งต้องรีบแก้ไขและจุดมุ่งหมายที่ควรคำนึงถึงในการแก้ไขปัญหานั้นคือ ระบบการเมืองที่พัฒนาแล้ว

*ประการที่สอง* พัฒนาการทางการเมืองมีความสำคัญอย่างมากต่อแนวทางและวิธีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของแต่ละประเทศ การศึกษาพัฒนาการทางการเมืองได้ให้ข้อคิดแก่ผู้นำของประเทศกำลังพัฒนาถึงแนวทางต่างๆ ที่จะพัฒนาประเทศว่าสามารถทำได้หลายแนวทาง เช่น แนวทางของประชาธิปไตยนายทุนแบบอังกฤษและสหรัฐอเมริกา พัฒนาแบบเยอรมนีที่นำโดยชนชั้นสูงหรือการปฏิวัติคอมมิวนิสต์แบบสหภาพโซเวียตและจีน เป็นต้น หรืออาจมีแนวทางอื่น ๆ อีกสามารถเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของแนวทางต่าง ๆ และความเหมาะสมกับสภาพของประเทศของตนมากน้อยเพียงใด

*ประการที่สาม* พัฒนาการทางการเมืองมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทางด้านสังคมและเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ต่างฝ่ายต่างเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน อันที่จริงเป็นการยากลำบากที่จะบอกว่าจะอะไรเป็นเงื่อนไขของอะไร พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องที่ต้องมาก่อนการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม หรือต้องมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจก่อนจึงมีพัฒนาการทางการเมืองได้ แต่ที่เห็นได้ชัดเจน คือ พัฒนาการทางการเมืองกับพัฒนาการทางเศรษฐกิจส่งเสริมซึ่งกันและกัน ถ้าระบบการเมืองใดมีความอ่อนแอ ระส่ำระสายไม่มั่นคง การพัฒนาเศรษฐกิจก็ทำได้ลำบาก ใน

ขณะเดียวกันประเทศที่มีความล่าช้าทางเศรษฐกิจ มักประสบกับปัญหาทางการเมืองอยู่ไม่น้อย ดังนั้น พัฒนาการทางการเมืองจะมีส่วนช่วยส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ และความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจจะช่วยให้ระบบการเมืองพัฒนาได้เร็วขึ้น

เท่าที่กล่าวมาเราจะเห็นได้ว่า พัฒนาการทางการเมืองมีความหมายและแนวความคิดที่แตกต่างระหว่างกันเองอยู่หลายประการพอสมควร แต่ก็มีประเด็นที่เห็นพ้องร่วมกันอยู่เหมือนกัน ซึ่ง ได้แก่ ความสามารถของระบบการเมืองในการตอบสนองข้อเรียกร้องต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปโดยไม่มี ความรุนแรงหรือการแตกสลายของระบบ พาย (Lucian W. Pye) ได้เน้นถึงความเท่าเทียมกันการมีส่วนร่วมของประชาชน ความสามารถของระบบการเมืองและการแบ่งโครงสร้างทางการเมือง แอลมอนด์ และเพาเวล (Almond and Pows11) ได้เน้นถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองและความเป็นอิสระของระบบย่อย ฮันติงตัน (Samuel P. Huntington) ได้เน้นถึงการสร้างความเป็นสถาบันให้กับระบบ ดังนั้นแนวความคิดของพัฒนาการทางการเมืองที่จะได้นำมาใช้เป็นกรอบของการศึกษาจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ก็จะเป็นเรื่องของ

- ความเป็นสถาบันทางการเมืองไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของสถาบันพรรคการเมืองของไทย
- ความสามารถของระบบการเมืองไทย ในการตอบสนองข้อเรียกร้องและเผชิญกับปัญหาและการท้าทายอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงในสังคม ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

## 2.2 กรอบแนวความคิดและทฤษฎีว่าด้วยความเป็นสถาบัน

### 2.2.1 ความหมายและความสำคัญของสถาบันทางการเมือง

ก่อนที่จะได้ทำความเข้าใจว่า สถาบันทางการเมืองมีความหมายและลักษณะเช่นไร ก็ควรเข้าใจถึงความหมายและลักษณะของคำว่า สถาบัน ก่อนว่า โดยทั่วไปแล้วเมื่อพูดถึงคำนี้ มีความเข้าใจกันเช่นไร

นักวิชาการได้ให้ความหมายของสถาบันไว้ดังนี้

1.1 สถาบัน หมายถึง องค์การที่สร้าง รักษา และป้องกันไว้ซึ่งแบบแผนของการประพฤติตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ดังกล่าว<sup>12</sup> เช่น รัฐบาลได้สร้างระเบียบแบบแผนกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่กำหนดว่า ประชาชนจะต้องปฏิบัติตนเช่นไร ขณะเดียวกันก็คอยดูแลว่ามีผู้ใดบ้างที่ไม่ปฏิบัติตามการดูแลดังกล่าวก็เพื่อให้ระเบียบแบบแผนกฎเกณฑ์ต่างๆ ได้รับการรักษา ขณะเดียวกันก็เป็นการปกป้องแบบแผนดังกล่าวไว้ด้วย

1.2 สถาบัน หมายถึง แบบแผนของพฤติกรรมที่มีอยู่ มีความสลับซับซ้อน ทำหน้าที่ประสานจัดระบบควบคุมและสนองตามขั้นพื้นฐานให้แก่สังคม<sup>13</sup> เช่น สถาบันแต่งงาน มีแบบแผนที่จะกำหนดพฤติกรรมของบุคคลที่จะมาใช้ชีวิตร่วมกันว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร ขณะเดียวกันในระเบียบแบบแผนดังกล่าว จะมีการระบุตนเองเป็นการควบคุมพฤติกรรมของคู่สมรสด้วยว่า ถ้าไม่ประพฤติตนให้เป็นไปตามระเบียบดังกล่าวจะได้รับการลงโทษเช่นไร ซึ่งการจัดระบบควบคุมดังกล่าวมีส่วนช่วยทำให้เกิดความเรียบร้อยในสังคม นับได้ว่าเป็นการสนองตอบต่อสังคมในแง่ทำให้สังคมไม่วุ่นวาย

จากความหมายของสถาบันดังกล่าวพอจะแบ่งลักษณะของสถาบันได้ออกเป็นสามลักษณะดังนี้คือ

**สถาบันในลักษณะที่หนึ่ง** เป็นลักษณะที่มองเห็นกันได้คือ สถาบันที่มีลักษณะเป็นหน่วยงานและสถานที่ เช่น กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ สถาบันในลักษณะนี้ไม่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างของสังคมเท่าไร นอกจากว่าอาจจะจะเป็นสถานที่ หรือหน่วยงานส่งเสริมโครงสร้างของสังคมหรือเป็นส่วนหนึ่งของระบบอื่นของสังคม เช่น มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เป็นส่วนหนึ่งของระบบการศึกษาของสังคม

**สถาบันในลักษณะที่สอง** เป็นการมองหรือพิจารณาสถาบันในลักษณะที่เป็นนามธรรม เป็นสัญลักษณ์แทนสิ่งซึ่งมีความสำคัญในสังคม ตัวอย่างสถาบันที่มีลักษณะดังกล่าว เช่น สถาบันชาติ สถาบันศาสนา สถาบันพระมหากษัตริย์ เป็นต้น

<sup>12</sup> Milton J.Esmas;The institution Buliding Concept:An interim Appraisal (Pittsburg:University of Pittsburg,1968) P.1

<sup>13</sup> Henry P.Fairchild;Dictionary of Sociology and Related Science (New Jersey:Littetield,Adams Co.,1970) P.157

สถาบันในลักษณะที่สาม คือ สถาบันที่เป็นระบบของสังคม มีลักษณะเป็นนามธรรม และเป็นการแบ่งแยกส่วนต่าง ๆ ของสังคมออกจากกัน การแบ่งนี้เป็นการแบ่งเพื่อความสะดวกในการพิจารณาส่วนประกอบของสังคม ถึงแม้ว่าในบางครั้งเราอาจจะไม่สามารถแบ่งส่วนประกอบเหล่านี้ออกจากกันอย่างแน่นอนตายตัว แต่อย่างน้อยการแบ่งนี้จะมีประโยชน์ในการช่วยพิจารณาสังคมได้ที่ละส่วน ตัวอย่างของสถาบันในลักษณะที่สาม ได้แก่ ครอบครัว สถาบันเศรษฐกิจ เป็นต้น<sup>14</sup>

ที่กล่าวข้างต้นคือความหมายและลักษณะของสถาบันโดยทั่วไป ส่วนความหมายและลักษณะของสถาบันทางการเมืองซึ่งเป็นสถาบันที่สำคัญสถาบันหนึ่งของสังคม นักรัฐศาสตร์หลายท่านได้ให้ความหมายของสถาบันทางการเมืองไว้ต่าง ๆ กัน คือ

ศจ.ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ได้ให้ความหมายของคำว่า สถาบันทางการเมือง หมายถึง ความเชื่อมั่นยึดถือและให้ความสำคัญเกี่ยวกับหลักการ องค์การ วิธีการในการปกครอง จนกระทั่งมีการนำไปใช้ ซึ่งเป็นผลให้เกิดรูปแบบแห่งพฤติกรรม หรือการจัดให้มีองค์การ หรือวิธีการดำเนินการตามความเชื่อมั่นหรือความยึดถือนั้น สำหรับในระบอบประชาธิปไตยสถาบันทางการเมืองที่สำคัญมีหลายแบบ ทั้งนี้โดยมุ่งให้ความสำคัญแก่ประชาชนเป็นเบื้องต้น<sup>15</sup>

พร้อมกันนั้นท่านยังได้ขยายความให้เห็นอีกว่าสถาบันทางการเมืองของไทยมีอาทิเช่น

1. สถาบันบุคคล อันได้แก่ การยอมรับในความสำคัญของการเป็นมนุษย์ที่สามารถจะแสดงความคิดเห็นได้โดยอิสระ ความเป็นตัวของตัวเอง ความสามารถในการใช้สิทธิ และการได้รับหลักประกันในเสรีภาพต่าง ๆ

2. สถาบันรัฐธรรมนูญ โดยที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เป็นสถาบันที่ประกันสิทธิเสรีภาพของพลเมือง รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดรูปแบบการปกครองและบัญญัติการใช้อำนาจต่างๆ ขององค์การทางการเมืองของรัฐ เช่น สถาบันพระมหากษัตริย์ หน้าที่ของพลเมือง แนวนโยบายแห่งรัฐ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล การปกครองท้องถิ่น ตุลาการ และรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

<sup>14</sup> อมรา พงศาพิชญ์, สังคมและวัฒนธรรม ในมนุษย์กับสังคม ( กทม., จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521) หน้า 101-102

<sup>15</sup> กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ, การเมืองการปกครองไทย ( กทม., ไทยวัฒนาพานิช, 2531) หน้า 143

3. **สถาบันผู้แทนราษฎร** สถาบันนี้จัดว่าเป็นสถาบันที่มีความสำคัญมากเพราะเป็นสถาบันตัวแทนของปวงชน เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดแทนประชาชน เป็นสถาบันที่มีอำนาจในการตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้ในประเทศ ให้ความเห็นชอบต่อฝ่ายบริหารในการจัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารราชการแผ่นดินของชาติ ติดตามควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล และเป็นสัญลักษณ์แห่งการปกครองตนเองที่สำคัญที่สุด

4. **สถาบันการเลือกตั้ง** การเลือกตั้งตัวแทนเป็นวิธีการที่สำคัญอย่างหนึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เหตุว่าการเลือกตั้งเป็นการแสดงออกถึงอำนาจการปกครองตนเองของประชาชนโดยการเลือกกำหนดตัวแทนของประชาชนเข้าไปบริหารประเทศ ทั้งในด้านนิติบัญญัติและด้านบริหาร ความสำคัญของการเลือกตั้งอีกประการหนึ่ง คือ เป็นการควบคุมผู้แทนราษฎรของประชาชนโดยประชาชนอีกด้วย เหตุว่าถ้าผู้แทนราษฎรที่ประชาชนเลือกเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทนตนนั้นไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องทำนองคลองธรรมสนองเจตนารมณ์ของประชาชนแล้ว ประชาชนก็จะไม่เลือกบุคคลนั้นเป็นผู้แทนอีกในโอกาสต่อไป<sup>16</sup>

นอกจากนี้ การเลือกนั้นยังเป็นเครื่องตัดสินความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารด้วย โดยเฉพาะในกรณีที่ฝ่ายบริหารเห็นว่า ฝ่ายนิติบัญญัติดำเนินการไปในทางที่ไม่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติ ก็ยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ ในกรณีเช่นนั้น ประชาชนจะเป็นผู้ชี้ขาดว่าการตัดสินใจของฝ่ายบริหารถูกต้องหรือไม่ กล่าวคือ ถ้าฝ่ายบริหารตัดสินใจถูก ประชาชนก็จะเลือกพรรคการเมืองที่ร่วมกันเป็นรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศอีก แต่ถ้าเห็นว่าการตัดสินใจของรัฐบาลที่ยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น ไม่ถูกต้องตามครรลองประชาธิปไตย เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญรั้งแก่ หรือเอาเปรียบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นตัวแทนของปวงชน ประชาชนก็จะไม่เลือกสมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลเข้ามาเป็นผู้แทนเพื่อรวมตัวกันขึ้นบริหารประเทศอีก

5. **สถาบันพรรคการเมือง** สถาบันนี้มีความสำคัญต่อสถาบันการเลือกตั้งที่กล่าวมาแล้ว เพราะกระบวนการทางการเมืองที่ใช้ระบบพรรคการเมืองนั้น จะสามารถช่วยให้การแสวงหาการรักษาและการใช้อำนาจทางการเมืองดำเนินไปอย่างมีระเบียบ โดยที่พรรคการเมืองจะทำหน้าที่รวบรวมผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ เพื่อดำเนินการต่อรองและต่อสู้มาให้ได้มาซึ่ง

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 143



นโยบายของพรรค โดยผ่านทาง การเลือกตั้ง พรรคการเมืองจึงเป็นสถาบันทางการเมืองในชั้นสุดท้ายของปัจจัยนำเข้า (inputs) ในระบบการเมืองซึ่งสำคัญและจำเป็นต่อกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตย

6. ระบบราชการ เป็นสถาบันที่ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านการประสานประโยชน์ จากรัฐสภามาแล้ว ในทุกระบบการเมือง เมื่อการรับรองนโยบายของรัฐบาลในรัฐสภาเสร็จสิ้นลง การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดผลคือความพอใจของราษฎรจึงเป็นเรื่องที่สำคัญมาก เพราะผลของการปฏิบัติตามนโยบายของข้าราชการประจำจะไปถึงมือของราษฎร และไม่ว่าการปฏิบัติราชการจะสำเร็จหรือล้มเหลว ผลงานอันนี้จะสะท้อนกลับเข้าไปในระบบการเมืองอีกครั้งหนึ่ง โดยผ่านกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง<sup>17</sup>

รอย มาครีดีส์ (Roy C. Macridis) ได้ให้ความหมายของคำว่าสถาบันทางการเมืองหมายถึงองค์การที่เป็นทางการของโครงสร้างทางการเมือง รวมทั้งโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการที่ทำหน้าที่พิจารณาและตัดสินใจในกิจกรรมทางการเมืองต่างๆ<sup>18</sup> การพิจารณาสถาบันทางการเมืองในแง่หนึ่งเป็นการพิจารณาสถาบันในลักษณะที่มองเห็นจากพฤติกรรมแสดงออกได้ และมองสถาบันในลักษณะที่เป็นเครื่องมือของสังคม ที่มุ่งหมายผลักดันชุมชนทางการเมืองให้บรรลุถึงซึ่งจุดหมายความต้องการ

เดลลิตเนอร์ และคาร์ล ลีวิน (Dell G. Hitchner and Carol Levine) ได้ให้ความหมายของคำว่าสถาบันทางการเมืองเป็นสิ่งที่รวบรวมสะสมแบบแผนพฤติกรรมทั้งหมดที่เกี่ยวกับการเมืองที่มนุษย์ได้วางกำหนดเป็นกฎเกณฑ์สำหรับการประพฤติปฏิบัติ<sup>19</sup> การพิจารณาสถาบันทางการเมืองในแง่หนึ่งเป็นการพิจารณาสถาบันในลักษณะนามธรรม คือเป็นที่รวมของระเบียบแบบแผน กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการเมือง ที่กำหนดระบุไว้ว่า ผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องจะต้องประพฤติปฏิบัติ

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 144

<sup>18</sup> Roy C. Macridis, The Study of Comparative Government (New York: Doubleday & Company Inc. 1955) P. 24

<sup>19</sup> Dell G. Hitchner and Carol Levine; Comparative Government and Politics. (New York: Doctd, Mead and Company, Inc, 1967) P. 12

คนเช่นไร และบางท่านว่าสถาบันทางการเมืองหมายถึงกิจกรรมที่ชีวิตสังคมและกลุ่มสังคมได้รับผล และความเป็นองค์การของตนเอง การพิจารณาสถาบันทางการเมืองในแง่หนึ่งเป็นการพิจารณาที่เน้น ว่าการที่สถาบันมีกิจกรรมหน้าที่ต่าง ๆ กิจกรรมเหล่านี้มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เช่นไร

จากทัศนะของนักรัฐศาสตร์ดังกล่าวเกี่ยวกับสถาบันทางการเมือง พอสรุปได้ว่า สถาบันทางการเมือง หมายถึง แบบแผนที่รวบรวมสะสมพฤติกรรมหรือการกระทำทางการเมือง ซึ่งแบบแผนดังกล่าว ได้ถูกสร้างวางกฎเกณฑ์และคงไว้ซึ่งกิจกรรมขององค์การทางการเมืองใน สังคม เมื่อความหมายของสถาบันทางการเมืองมีความหมายดังกล่าว ตัวอย่างของสถาบันทางการเมืองที่มีความหมายตามข้อนี้ จึงได้แก่ รัฐธรรมนูญ สถาบันพระมหากษัตริย์ รัฐสภา รัฐบาล สถาบันตุลาการ ระบบราชการพรรคการเมือง เป็นต้น จากความหมายของสถาบันทางการเมือง ดังกล่าวจึงพอสรุปลักษณะของสถาบันทางการเมืองได้ดังนี้ คือ

- 1 จะต้อง มีแบบแผนที่หมายถึงการจัดตั้งและการยอมรับในพฤติกรรมทั้งหลาย รวมถึงกฎเกณฑ์บรรทัดฐาน และกระบวนการต่าง ๆ
- 2 จะต้อง มีโครงสร้างและองค์การทางการเมืองที่กำหนดรูปแบบและวิธีการ ในการประพฤติปฏิบัติกิจกรรมทางการเมือง
- 3 จะต้อง มีปฏิสัมพันธ์หรือการกระทำที่เกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมืองหรือการ มีส่วนร่วมทางการเมืองของบุคคล กลุ่มสมาคม หรือสังคมใหญ่ทั้งสังคม

### 2.2.2 หน้าที่ของสถาบันทางการเมือง

โดยทั่วไปแล้วสถาบันทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นระบบการเมืองการปกครองแบบใดมักจะมีหน้าที่ๆ สำคัญดังต่อไปนี้คือ การรักษาความสงบภายใน การสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นภายในสังคม การให้หลักประกันในการดำเนินการที่มุ่งประโยชน์สุขของส่วนรวม การแก้ปัญหาคัดแย้งทางการเมืองโดยสันติวิธี เช่น การเจรจาประนีประนอมต่อกัน การบ่อนักการรุกรานจากต่างชาติ และการให้หลักประกันในเสถียรภาพของระบบได้ ถ้าหากกรณีจะมีการเปลี่ยนแปลงระบบให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมใหม่ ๆ อันนี้หมายความว่า หากจะมีการนำระบบการเมืองหรือเศรษฐกิจใหม่มาใช้ ก็จะต้องคำนึงว่าการนำเข้ามาจะมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบเดิมหรือไม่

### 2.2.3 ความมั่นคงของสถาบันทางการเมือง

ปัญหาที่มักจะเกิดขึ้นกับกรณีของประเทศที่กำลังพัฒนาที่นำระบบการเมืองโดยเฉพาะแบบประชาธิปไตยมาใช้ ก็คือ กลไกหรือสถาบันทางการเมืองได้แก่ รัฐธรรมนูญ รัฐสภา พรรคการเมืองที่จะทำให้ระบอบการปกครองแบบนี้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพปรากฏว่าไม่สามารถจะเป็นกลไกที่จะทำให้ระบอบการปกครองดังกล่าวดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ ได้มีการศึกษากันในเรื่องนี้ว่าสาเหตุที่ทำให้กลไกหรือสถาบันทางการเมืองดังกล่าวประสบปัญหาที่มีสาเหตุมาจากอะไรจากการศึกษาพบว่า กลไกหรือสถาบันทางการเมืองของประเทศเหล่านั้นขาดความมั่นคงเอง เพราะถ้าหากสถาบันทางการเมืองของประเทศเหล่านั้น มีความมั่นคงจะต้องประกอบด้วยปัจจัยหลายประการ โดยแซมมวลฮันติงตัน (Samuel P.Huntington) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า สถาบันการเมืองเหล่านั้นจะต้องประกอบไปด้วยปัจจัยเหล่านี้ คือ

1. ความสามารถในการปรับตัว (Adaptability)
2. มีความสลับซับซ้อน (Complexity)
3. มีความเป็นอิสระ (Autonomy)
4. มีความเป็นปึกแผ่น (Coherence)

พร้อมกันนั้น แซมมวล ฮันติงตัน (Samuel P.Huntington) ได้อธิบายถึงองค์ประกอบทั้ง 4 ประการ หมายถึงเช่นไร<sup>20</sup>

1. การปรับตัว (Adaptability) ก็คือสถาบันนั้นจะต้องมีความสามารถในการปรับตัวได้มาก ซึ่งหมายถึงการที่สถาบันนั้นสามารถทำหน้าที่ของการท้าทายสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาได้ กล่าวคือ แม้ว่าสภาพแวดล้อมจะเปลี่ยนแปลงไปสถาบันก็ยังมั่นคงสามารถตอบสนองหรือทำหน้าที่ของตนอย่างต่อเนื่องต่อไปได้ วิธืว่าสถาบันนั้นมีความสามารถปรับตัวได้มากหรือสามารถทำหน้าที่ของการท้าทายสิ่งแวดล้อมได้ พิจารณาได้จาก

1.1 อายุของสถาบันหรือขององค์การนั้น (Chronological age) ถ้าสถาบันนั้นมีอายุมากแสดงว่าสถาบันหรือองค์การนั้นสามารถปรับตัวได้มาก เพราะการที่สถาบันใด

---

<sup>20</sup> Samuel P.Huntington, Political Order in Changing Societies. (New Haven and London:Yale University Press,1968) P.12-24

จะมีอายุมากได้ หมายความว่า สถาบันตลอดจนระเบียบวิธีของสถาบันนั้นๆ สามารถตอบสนองหรือแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ เช่น กรณีของพรรคการเมือง ถ้าพรรคใดพรรคหนึ่งสามารถคงความเป็นพรรคไว้ได้นานคือ มีอายุของพรรคนาน ในแง่หนึ่งเป็นไปได้ว่าระเบียบ วิธีการของพรรคสามารถตอบสนองหรือแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ ก็ไปมีผลที่ทำให้ประชาชนยังคงสนับสนุนการดำเนินการของพรรคต่อไปอย่างไรก็ตามนั้นไม่ได้หมายความว่า สถาบันหรือองค์การที่มีอายุมากจะมีคุณสมบัติดังกล่าวเสมอไป

1.2 พิจารณาจากอายุของกลุ่มผู้นำสถาบันหรือองค์การนั้นๆ (generational age) ถ้าสถาบันหรือองค์การนั้นยังคงมีกลุ่มผู้นำรุ่นแรกตลอดจนระเบียบวิธีที่ใช้ภายในสถาบันยังคงใช้โดยกลุ่มผู้นำรุ่นแรกๆ นั้น แสดงว่าความสามารถในการปรับตัวของสถาบันนั้นน้อย เพราะการที่กลุ่มผู้นำรุ่นแรกๆ ยังคงมีอำนาจอยู่ได้นั้นหมายความว่าปัญหาในการสืบทอดและเปลี่ยนตัวกลุ่มผู้นำรุ่นแรกที่อยู่มานานเป็นรุ่นหลังซึ่งยังไม่สามารถทำได้โดยเรียบร้อย แต่ถ้าเมื่อใดก็ตามการสืบทอดการเปลี่ยนตัวกลุ่มผู้นำที่อยู่มานานทำได้สำเร็จเรียบร้อย กล่าวได้ว่าสถาบันหรือองค์การนั้นมีความสามารถในการปรับตัวได้มาก

1.3 พิจารณาจากการทำหน้าที่ของสถาบันหรือองค์การนั้น (Organizations functions) ซึ่งหน้าที่ที่ว่าคือหน้าที่หลักๆ ซึ่งหมายถึงหน้าที่ที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่เฉพาะหรือหน้าที่พิเศษอย่างใดอย่างหนึ่ง ถ้าเมื่อใดก็ตามหน้าที่ดังกล่าวนี้ไม่เป็นที่ต้องการอีกต่อไปแล้วแต่สถาบันหรือองค์การสามารถสร้างหน้าที่หลักอันใหม่ หรือที่พิเศษอันใหม่ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงต่อไปได้ แสดงว่า สถาบันหรือองค์การนั้นมีความสามารถในการปรับตัวมาก ตัวอย่างเช่น สมาคมวาย เอ็ม ซี เอ (Y.M.C.A. or Young Men's Christian Association) ขึ้นมาครั้งแรก ประมาณกลางศตวรรษที่ 19 ในฐานะเป็นสถาบันหรือองค์การทางศาสนาคริสต์นิกายใหม่ หน้าที่ขององค์การนี้หน้าที่หนึ่งในขณะนั้นคือ ชักจูงคนหนุ่มที่อพยพไปอยู่ตามเมืองต่าง ๆ ในช่วงต้น ๆ ของการพัฒนาอุตสาหกรรมให้เปลี่ยนศาสนา เมื่อเวลาผ่านไปหน้าที่ดังกล่าวได้หมดลง ได้มีการปรับหน้าที่ขององค์การนี้ใหม่คือหันมามุ่งให้บริการทั่วไป ซึ่งสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ผลก็คือทำให้องค์การนี้ยังคงเจริญรุ่งเรืองเฟื่องฟู อันนี้แสดงให้เห็นความสามารถในการปรับตัวของสถาบันหรือองค์การนี้ หรืออีกตัวอย่างกรณีของสถาบันศาสนา คือ วัดของประเทศไทยในอดีตจะต้องทำหน้าที่หลายอย่าง เช่น เป็นทั้งโรงเรียน ศาล โรงมโหรีสพ เป็นต้น ต่อมาเมื่อมีสถาบันอื่นเกิดขึ้นมา คือ โรงเรียน ศาลวัดก็หันมาทำหน้าที่ที่มุ่งเน้นเฉพาะทางด้านเป็นผู้นำทางด้านจิตใจ ขณะ

เดียวกันได้หันมาร่วมมือกับสถาบันอื่นในการทำหน้าที่พัฒนาสังคม ผลก็คือทำให้สถาบันนี้ยังคงเจริญ  
เพื่ออยู่ อันนี้แสดงให้เห็นความสามารถในการปรับตัวของสถาบันได้ในอีกแง่หนึ่ง

2. มีความสลับซับซ้อน (Complexity) ก็คือสถาบันนั้นจะต้องมีความสลับซับซ้อน  
ความสลับซับซ้อนในที่นี้หมายถึงการที่สถาบันหรือองค์การนั้นมีหน่วยย่อยขององค์การมากมาย มีการ  
จำแนกโครงสร้างการทำงานที่ตามความสามารถ ตามความชำนาญเฉพาะอย่าง ตามสายบังคับ  
บัญชาและยังถ้าหน่วยย่อยขององค์การดังกล่าวมีมากขึ้นเท่าใด ความสามารถขององค์การที่จะทำ  
ให้สมาชิกมีความมั่นคงและดำรงรักษาไว้ซึ่งความจงรักภักดีต่อองค์การก็จะมีมากขึ้นเท่านั้น ยก  
ตัวอย่างกรณีของพรรคการเมือง กรณีที่ต้องการจะกล่าวว่าพรรคใดพรรคหนึ่งมีความสลับซับซ้อน  
พรรคดังกล่าวนี้จะต้องมีหน่วยย่อยหรือสาขาของพรรคแผ่ขยายไปทั้งในระดับภูมิภาค ท้องถิ่น นอก  
เหนือไปจากส่วนกลาง เพราะจะเป็นรากฐานที่สำคัญที่จะทำให้พรรคมีความเข้มแข็ง มีความมั่นคง  
เกิดความผูกพันระหว่างพรรคกับสมาชิกของพรรค นอกจากนี้ภายในพรรคจะต้องมีการจัดสายบังคับ  
บัญชา มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบภายในพรรคที่ชัดเจนว่าหัวหน้าพรรคมีหน้าที่เช่นไร เลขา  
พรรคมีหน้าที่อะไรกรรมการกลางของพรรคมีบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบแค่ไหน เป็นต้น นอกจากนี้  
นั้นการที่สถาบันหรือองค์การใดองค์การหนึ่งที่มีหน่วยย่อยขององค์การมากมาย นั้นหมายถึงว่า  
องค์การดังกล่าวมีเป้าหมายมากมายตามไปด้วย ซึ่งเป้าหมายที่มากมายเหล่านั้นมองในแง่หนึ่ง จะ  
ช่วยให้องค์การยังคงสามารถปรับตัวในกรณีที่เกิดมีเป้าหมายอันใดอันหนึ่งในหลายอันเกิดล้มเหลวลง  
เมื่อเป็นเช่นนี้สถาบันหรือองค์การใดก็ตามที่มีคุณลักษณะดังกล่าว โอกาสที่จะตอบสนองปัญหาที่เกิดจาก  
ความต้องการต่างๆ ที่เกิดขึ้น จึงทำได้มากกว่าสถาบันหรือองค์การใดก็ตามที่มีคุณลักษณะนี้น้อยกว่า  
คือมีความสลับซับซ้อนน้อยกว่า ฉะนั้นในกรณีของญี่ปุ่น การที่สถาบันทางการเมืองแบบดั้งเดิม (Tradi-  
tional Political Institution) สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับโลกสมัยใหม่ได้ ก็เพราะ  
สถาบันทางการเมืองเหล่านั้นของญี่ปุ่นมีคุณลักษณะที่ได้กล่าวมาข้างต้น โดยไม่ได้ถูกรวบงำหรือถูก  
ทำลายไปในกระบวนการทำให้ทันสมัยนั่นเอง ตรงกันข้ามกับระบบการเมืองที่มีสถาบันหรือองค์การ  
ที่ไม่ได้มีคุณลักษณะดังที่กล่าวนี้เลยหรือมีก็น้อย กล่าวคือ บางครั้งมีสถาบันเดียวคือขึ้นอยู่กับคน ๆ  
เดียว เมื่อเป็นเช่นนี้ความสลับซับซ้อนจึงไม่มีหรือน้อย ฉะนั้นโอกาสที่ระบบการเมืองจะมีความมั่นคง  
จึงแทบจะไม่มีหรือน้อยที่สุด ดังที่อริสโตเติลได้ชี้ให้เห็นกรณีของระบบการเมืองแบบทรราชย์ที่  
เกือบจะทั้งหมดมีอายุที่สั้นมาก เพราะคนเดียวทำหน้าที่ทุกอย่าง นักปรัชญาการเมืองรุ่นคลาสสิกที่สนใจ  
ใจในเรื่องเหล่านี้เคยสรุปในลักษณะหรือในทำนองที่คล้ายคลึงกันว่า สถาบัน หรือรูปแบบของรัฐบาล

ที่ไม่มีลักษณะสลัซซ์ช้อน คือมีลักษณะแบบเรียบง่าย มักได้รับการคาดหวังจะเสื่อมทรามหรือเสื่อมสลายได้มากที่สุด ขณะที่สถาบันองค์การหรือรัฐที่มีลักษณะผสมผสาน ที่มีความสลัซซ์ช้อนจะมีความมั่นคงมากกว่า เมื่อเป็นเช่นนี้ ทั้ง เพลโต และอริสโตเติล ซึ่งเป็นนักปรัชญาการเมืองรุ่นคลาสสิก จึงเสนอว่า รัฐที่มีความมั่นคงมีอายุยืนยาวที่สามารถตอบสนองปัญหาที่เกิดจากความต้องการต่าง ๆ ได้ดีก็คือรัฐแบบมัชฌิมวิถึอธิปไตย (Polity) ที่ได้ผสมผสานสถาบันทางการเมืองของระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยและคณาธิปไตยมาไว้ในที่เดียวกัน คือ ใจแห่งของจำนวน ของผู้มีอำนาจเป็นแบบผสม มีผู้มีอำนาจจำนวนไม่มากนัก ใจแห่งหลักการ ประกอบด้วย 2 ลักษณะ คือ เป็นระบบการปกครองแบบผสม และยึดหลักสายกลาง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การที่รัฐที่มีระบบการเมืองแบบมัชฌิมวิถึอธิปไตยมีความมั่นคงกว่ารัฐที่มีระบบการเมืองในรูปแบบอื่น ก็เพราะรัฐที่มีระบบการเมืองดังกล่าว สถาบันหรือองค์การที่มีความสลัซซ์ช้อนมากพอที่จะสามารถตอบสนอง หรือแก้ไขปัญหาที่เกิดจากความต้องการต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวางมากกว่านั่นเอง

3. **มีความเป็นอิสระ (Autonomy)** ก็คือ การที่องค์การหรือสถาบันนั้นไม่ได้ตกอยู่ใต้อิทธิพลของกลุ่มทางสังคมอื่นหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ความเป็นอิสระก็คือ การที่สถาบันหรือองค์การ ตลอดจนระเบียบวิธีการทางการเมืองของสถาบันหรือขององค์การนั้น ยังคงความเป็นสถาบันหรือองค์การของตนเองได้คือสามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเอง มีอำนาจของตนเองเป็นต้น โดยที่กลุ่มพลังทางสังคม ตลอดจนระเบียบวิธีการทางสังคมอื่นไม่สามารถเข้ามามีอิทธิพลหรือครอบงำโดยสิ้นเชิงได้ยกตัวอย่าง เช่น กรณีของพรรคการเมือง ถ้ามีความเป็นอิสระ หมายความว่าพรรคการเมืองพรรคนั้นจะต้องไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือกลุ่มอื่น ๆ นั่นคือถ้าพรรคจะดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง พรรคยังสามารถจะตัดสินใจด้วยตนเองได้ แต่ถ้าเมื่อใดก็ตามพรรคไม่สามารถจะตัดสินใจได้ด้วยตนเอง กล่าวคือต้องฟังกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพลที่สนับสนุนพรรคตลอดเวลาที่แสดงให้เห็นว่าความเป็นอิสระของพรรคไม่มี เกี่ยวกับเรื่องนี้จะเห็นได้ชัดกรณีของประเทศที่มีระดับของการพัฒนาต่างกัน กล่าวคือกรณีของประเทศที่พัฒนาแล้ว การเข้ามาครอบงำหรือการมีอิทธิพลของกลุ่มพลังทางสังคมไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มอื่น ๆ ตลอดจนระเบียบวิธีการทางสังคมทำได้ยาก เพราะระบบการเมืองที่มีคุณลักษณะดังกล่าวความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของระบบมีมาก แต่กรณีของประเทศที่กำลังพัฒนาการเข้ามาครอบงำทำได้ง่าย เพราะความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันดังกล่าวมีน้อย เมื่อเป็นเช่นนี้ในกรณีของประเทศที่กำลังพัฒนา องค์การหรือสถาบัน เช่น พรรคการเมืองดังกล่าว

มาแล้วมักจะตกอยู่ใต้อิทธิพลหรือการครอบงำของกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ และระบบอื่น ๆ เช่น ระบบครอบครัวยุคใหม่ ระบบความเป็นเครือญาติ เป็นต้น ฉะนั้นโอกาสที่จะมีความเป็นอิสระ คือ ความสามารถที่จะทำการตัดสินใจด้วยตนเอง มีอำนาจที่เป็นของตัวเองจึงทำได้ยาก ฉะนั้นโอกาสที่จะถูกครอบงำหรือตกอยู่ภายใต้อิทธิพลจากภายนอกสังคมจึงเกิดขึ้นได้ง่ายตามไปด้วย อิทธิพลหรือการครอบงำที่มาจากภายนอกสังคมมักจะ ได้แก่ ตัวแทนกลุ่ม แนวความคิดต่าง ๆ จากระบบการเมืองอื่น เป็นต้น

4. ความเป็นปึกแผ่นหรือเป็นกลุ่มก้อน (Coherence) ก็คือ สถาบันนั้นจะต้องมีความเป็นปึกแผ่น หรือมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันไม่มีความแตกแยก ความเป็นปึกแผ่นในที่นี้หมายถึงการมีความเห็นที่สอดคล้องต้องกัน ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับกลุ่มสังคมทุกกลุ่ม อันนี้ในกรณีของพรรคการเมือง หมายความว่าถ้ามติของพรรคเห็นว่าน่าจะสนับสนุนรัฐบาลที่กำลังบริหารประเทศต่อไป สมาชิกของพรรคจะต้องเห็นด้วยต่อมติดังกล่าวนั้น กรณีดังกล่าวนี้ถือว่าพรรคการเมืองพรรคนั้นมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หรือมีความเป็นปึกแผ่นนั่นเอง แต่ถ้าสมาชิกของพรรคต่างคนต่างมีความเห็นต่างกันไปไม่สนใจว่ามติของพรรคจะเป็นเช่นไร กรณีดังกล่าวนี้ถือว่าพรรคไม่ได้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการมีความเห็นสอดคล้องต้องกันดังนี้คือ

โดยทั่วไปสถาบันหรือองค์การที่ได้ชื่อว่า มีประสิทธิภาพนั้น อย่างน้อยที่สุดจะต้องมีความคิดเห็นที่สอดคล้องต้องกันพอสมควร โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่เพราะว่าเวลามีปัญหาหรือมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้นจะได้หาทางแก้ไขปัญหาหรือข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้

ที่กล่าวมาข้างต้นโดยสังเขปต้องการจะให้ชี้ให้เห็นถึงสถาบันทางการเมืองที่ได้รับการพัฒนาหรือมีความมั่นคงมีลักษณะอย่างไร ทั้งนี้อย่างน้อยเพื่อให้เข้าใจว่า ในหลายประเทศที่นำระบบการเมือง เช่น ประชาธิปไตย มาใช้แล้วล้มลุกคลุกคลานตลอด สาเหตุเป็นเพราะกลไกที่สำคัญได้แก่ สถาบันทางการเมืองไม่ได้รับการพัฒนาใช้หรือไม่ และถ้าจะพัฒนาจะทำได้อย่างไร

## 2.3 กรอบแนวความคิดและทฤษฎีว่าด้วยพรรคการเมือง

### 2.3.1 ความหมายและความสำคัญของพรรคการเมือง

คำว่า "พรรคการเมือง" มีรากศัพท์มาจากคำในภาษาละตินว่า "pars" แปลว่า "ส่วน" (part) และตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า "political party" ส่วนในภาษาฝรั่งเศสตรงกับคำว่า "partie politique" และในภาษาเยอรมัน "politische partai" อันเป็นการแสดงให้เห็นว่ารากศัพท์ในภาษาล้วนมีที่มาจากละตินเหมือนกันนั่นเอง

จากความหมายของรากศัพท์ในภาษาละตินของคำว่า "pars" ซึ่งแปลว่า "ส่วน" นี้เอง ทำให้เราได้ทราบว่า พรรคการเมืองหมายถึง "ส่วนของประชาชน" อันเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของรัฐ ทั้งนี้หมายความว่าพรรคการเมืองหมายถึงการที่ประชาชนมีความเป็นอิสระที่จะได้รับการแบ่งออกเป็น "ส่วน" (part) ตามความคิดเห็นอันอิสระของเขาในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะ เป็นในเรื่องใดก็ตาม เช่น ความคิดทางการเมือง การบริหาร การศึกษา เศรษฐกิจ สังคม การพาณิชย์อุตสาหกรรม ฯลฯ ทั้งนี้เพื่อจุดมุ่งหมายที่จะยังประโยชน์ให้กับตนเองอย่างมากที่สุดนั่นเอง ซึ่งนักรัฐศาสตร์กลุ่มทฤษฎีสัญญาประชาคม (social contract theory) เช่น โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) จอห์น ล็อก (John Locke) และฌัก ฌัก รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) ก็ได้ยืนยันความคิดในเรื่องผลประโยชน์ของมนุษย์ในเรื่องนี้ จึงสมควรใจมาสัญญาก่อตั้งรัฐขึ้น ดังนั้นเมื่อกลุ่มบุคคลที่มีความคิดเห็นในแนวทางกว้าง ๆ ในเรื่องต่าง ๆ ที่คล้ายคลึงกันภายในรัฐ มีความต้องการที่จะก่อตั้งเป็น "กลุ่มการเมือง" (political group) ขึ้นมา พวกเขา ก็ควรจะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐให้ก่อตั้งกลุ่มการเมืองขึ้นมาได้ โดยยินยอมให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวนี้ กำหนดหลักการที่จะจัดการปกครองรัฐขึ้นมาตามแนวความคิดเห็นของกลุ่มพวกตน แนวความคิดนี้จึงก่อให้เกิดพรรคการเมืองขึ้น ฉะนั้น พรรคการเมืองจึงเป็น "ส่วนของประชาชน" นั้นเอง<sup>21</sup>

มีนักรัฐศาสตร์หลายท่านพยายามที่จะให้คำจำกัดความของพรรคการเมืองในลักษณะแตกต่างกัน ทั้งนี้เพื่อจะมุ่งให้คำอธิบายความหมายของพรรคการเมืองให้เป็นที่แจ่มกระจ่างมากที่สุด

เฮอ์แมน ไฟเนอร์ (Herman Finer) ได้ให้คำจำกัดความว่าพรรคการเมืองหมายถึงคณะหรือสมาคมของบุคคลซึ่งได้ตกลงกันถึงหลักการจัดการปกครองของรัฐ โดยมีการตกลงใจร่วมกันระหว่างสมาชิกของคณะบุคคล หรือสมาคมนั้น ๆ เพื่อนำเอาหลักการดังกล่าวมาปฏิบัติให้บังเกิดผลอย่างจริงจัง<sup>22</sup>

จากคำจำกัดความของ เฮอ์แมน ไฟเนอร์ นี้ทำให้เราทราบว่าในการปกครอง

<sup>21</sup> ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย (กทม., ไทยวัฒนาพานิชย์, 2524) หน้า 5-6

<sup>22</sup> Herman Finer, The Theory and Practice of Modern Government (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1979), pp. 102.



ระบบประชาธิปไตยนั้น รัฐจะต้องยินยอมให้พลเมืองมีเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของ คนในด้านต่าง ๆ และสามารถตกลงใจกำหนดหลักการที่จะจัดการปกครองของรัฐ ตามความคิดเห็น ของกลุ่มหรือคณะของตนด้วยการก่อตั้งพรรคการเมือง<sup>23</sup> เช่น บุคคลกลุ่มหนึ่งมีความคิดเห็นว่าการ อำนาจประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจแก่ประชาชนนั้น รัฐควรจะต้องดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ แบบสังคมนิยม (Socialism) อันเป็นระบบเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นหลักการประกอบการทางเศรษฐกิจ โดยรัฐทั้งหมด หรือในสิ่งที่สำคัญต่อการอุปโภคและบริโภค เช่น กิจการสาธารณูปโภคการติดต่อ สื่อสารการคมนาคม เป็นต้น ก็รวบรวมกลุ่มบุคคลที่มีความคิดเห็นในหลักการใหญ่ ๆ ตรงกันนี้ ก่อตั้งขึ้นมาสนับสนุนความคิดดังกล่าว โดยมีจุดประสงค์ว่า ถ้าสมาชิกพรรคการเมืองของเขาได้รับ เลือกตั้งใหม่เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร หรือได้เข้าร่วมกับพรรคการเมืองจัดตั้งรัฐบาลแล้ว รัฐบาลซึ่งประกอบด้วยสมาชิกพรรคการเมืองของเขา จะวางนโยบายเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม (Socialism) แทนที่

เอ็ดมัน เบอรัค (Edmund Burk) ได้ให้คำจำกัดความว่าพรรคการเมืองประกอบ ไปด้วยคนกลุ่มหนึ่งซึ่งรวมตัวกันขึ้นมาโดยมีหลักการคล้ายคลึงกัน โดยมีจุดมุ่งหมายในการเสริมสร้าง ผลประโยชน์ของชาติ<sup>24</sup> คำจำกัดความนี้ได้ชี้ให้เห็นถึงความคิดเห็นร่วมกันของกลุ่มบุคคลที่มีจุด มุ่งหมายในการรักษาผลประโยชน์ของชาติและส่วนรวม ดังนั้น กลุ่มบุคคลดังกล่าวจึงมีความต้องการ ที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาลเพื่ออำนาจการปกครองตามแนวนโยบายของกลุ่มตน ซึ่งพวกเขาเห็นว่า จะ บังเกิดผลประโยชน์ต่อประเทศมากที่สุด

โมริซ ดูแวร์เยร์ (Maurice Duverger) เห็นว่าพรรคการเมือง เกิดจากการ รวมตัวของกลุ่มต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มทางเศรษฐกิจ หรือกลุ่มด้านใดก็ตาม เช่น การรวมตัวของ กลุ่มผู้ดี กลุ่มขุนนาง กลุ่มกรรมการ กลุ่มเจ้าของที่ดิน กลุ่มข้าราชการ เป็นต้น กลุ่มเหล่านี้เป็นส่วน ที่มาของพรรคการเมืองทั้งสิ้น<sup>25</sup>

ดูแวร์เยร์ เชื่อว่า กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) ต่าง ๆ มีส่วนสำคัญ ที่ก่อกำเนิดพรรคการเมือง และยังเสริมสร้างให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง ด้วยการให้การ

<sup>23</sup> ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ ,อ้างแล้ว หน้า 6

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 6-7

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 7

สนับสนุนพรรคการเมืองอยู่เสมอ เขาจึงเชื่อว่าพรรคการเมืองเกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกรัฐสภา (Inter-Parliamentary and Extra Parliamentary) โดยเขาแสดงความเห็นว่าพรรคการเมืองซึ่งมีที่มา หรือเกิดจากการรวมตัวของสมาชิกนอกสภา (Extra Parliamentary) เช่น กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ทางสังคม ทางการเมือง เป็นต้น มักจะเป็นพรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็งและมีพลังดีกว่าพรรคการเมืองซึ่งเกิดจากการรวมตัวของสมาชิกในสภา (Inter-Parliamentary) เช่น เกิดจากการรวบรวมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่ง หลังก่อตั้งเป็นรากฐานการสนับสนุนจากประชาชนอย่างแท้จริง

เจ ซี ปราโน (Jock C.Plano) และ มิลตัน กรีนเบิร์ก (Milton Greenberg) ได้ให้คำจำกัดความว่า พรรคการเมืองคือ กลุ่มของบุคคลซึ่งมีการตกลงกันในการกำหนดมาตรการทางอุดมการณ์บางประการ และได้จัดตั้งขึ้นเป็นองค์กร เพื่อชนะการเลือกตั้ง จัดตั้งรัฐบาลและดำเนินนโยบายสาธารณะ (Public Policy)<sup>26</sup> คำจำกัดความนี้แสดงให้เห็นถึงลักษณะการรวมกลุ่มทางการเมืองของบุคคลในการจัดตั้งพรรคการเมืองจะต้องมีมาตรการข้อตกลงทางอุดมการณ์ เช่น ต้องมีความเชื่อมั่นว่าการรวมกันเป็นพรรคการเมืองก็เพื่อต้องการชนะการเลือกตั้งเมื่อเป็นรัฐบาลและจะได้นำเอานโยบายในด้านต่างๆ ที่กลุ่มพวกตนมีแนวความคิดไปเป็นนโยบายสาธารณะ (Public Policy)

เป็นที่น่าสังเกตว่าทั้ง เจ ซี ปราโน และ มิลตัน กรีนเบิร์ก มีความเห็นว่าสมาชิกของพรรคการเมือง จะต้องมีข้อตกลงทางอุดมการณ์ ซึ่งเป็นมาตรการที่สำคัญในการมารวมกันเป็นพรรคการเมือง กล่าวคือ บุคคลที่จะมาร่วมก่อตั้งพรรคการเมืองจะต้องมีความคิด (Ideas) ในด้านต่าง ๆ ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่มุ่งจะรับใช้ส่วนรวมและได้มีการนำเอาความคิดของตนดังกล่าวมาตกลง (Agreement) กับบุคคลที่มีความคิดเห็นคล้ายคลึงกันอื่น ๆ ด้วย และการช่วยบุคคลที่ร่วมก่อตั้งพรรคการเมืองมี "ข้อตกลงทางอุดมการณ์" นี้มิได้หมายความว่า พรรคการเมืองนั้นๆ จะต้องเป็นพรรคการเมืองประเภท "อุดมการณ์" เสมอไป เพียงแต่ชี้ให้เห็นว่าบุคคลที่มาเป็นสมาชิกพรรคที่มีอุดมการณ์บางอย่างที่จะกำหนดนโยบายสาธารณะ

<sup>26</sup> Jock C.Plano and Milton Greenberg, The American Political Dictionary Second Edition (New York:Holt,Rinchorst and Winston,1967), pp. 111-112

อย่างไรก็ดีปราโน และ กรีนเบิร์ก เชื่อว่าพรรคการเมืองจะต้องมีลักษณะเป็นอุดมการณ์ (Ideology) ไม่มากก็น้อย เช่น มีความมุ่งมั่นที่จะสร้างผลประโยชน์ให้กับประชาชนตามนโยบาย ด้านเศรษฐกิจแบบต่างๆ เป็นต้น เพียงแต่มุ่งเน้นลักษณะของประเด็นของนโยบายสาธารณะให้เด่นชัดขึ้นเท่านั้น

จี เอ จาคอบเซน (G.A.Jacobsen) และ เอ็ม เอช ลิปแมน (M.H.Lipman) ให้ความหมายว่า พรรคการเมืองก็คือ สมาคม หรือองค์การที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งก่อตั้งขึ้นโดยมีความมุ่งหมายที่จะควบคุมบุคลากร และนโยบายของรัฐบาล คำจำกัดความนี้มิได้เน้นถึงอุดมการณ์ของสมาชิกแต่อย่างใด หากแต่เน้นถึงการรวมตัวกันเพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะและต้องการเป็นรัฐบาล<sup>27</sup> หรือมิฉะนั้นก็มุ่งมั่นที่จะเข้าควบคุมนโยบายของรัฐบาล คือ การทำหน้าที่ฝ่ายค้าน เพื่อหาโอกาสที่จะเป็นรัฐบาลต่อไปเลย อีกทั้งมีข้อจำกัดอยู่เฉพาะในวงการของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเท่านั้นซึ่งนับว่าแคบเกินไป

อย่างไรก็ดี เราจะเห็นว่า คำจำกัดความของ จาคอบเซน และ ลิปแมน ก็ได้ให้ความสำคัญในเรื่องความกระตือรือร้น (Enthusiasm) และความรู้สึกในทางการเมือง (Political Consciousness) ของพลเมืองผู้มีสิทธิเลือกตั้ง กล่าวคือ นอกจากการเป็นพลเมืองของรัฐในระบอบประชาธิปไตยแล้ว ถ้าพลเมืองผู้ใดมีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายก็ควรที่จะสมัครเข้าเป็นสมาชิก พรรคการเมืองด้วย และถือว่าเป็นหน้าที่พลเมืองอันเป็นการแสดงให้เห็นว่าพรรคการเมืองเป็นสื่อประสานระหว่างพลเมืองกับรัฐนั่นเอง

แต่ข้อบกพร่องของคำนิยามนี้อยู่ที่ว่า บุคคลที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง จำกัดอยู่แต่เฉพาะแวดวงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเป็นผู้บรรลุนิติภาวะแล้วเท่านั้น ทั่วๆ ที่ข้อเท็จจริงแล้วพรรคการเมืองมักจะพยายามขยายอุดมการณ์ และแนวความคิดของพรรคการเมืองของตนไปยังกลุ่มเยาวชนต่างๆ เพื่อเตรียมฝึกฝนอุดมการณ์ของพรรคการเมืองให้กับสมาชิกรุ่นเยาว์ไว้เป็นการล่วงหน้า เช่น พรรคประชาธิปัตย์ ในประเทศไทยได้มีโครงการ"ยุวประชาธิปัตย์"เกิดขึ้นในปี พ.ศ.2511-2514และพรรคประชาธิปัตย์ได้อาศัยสมาชิกยุวประชาธิปัตย์เหล่านี้ เป็นฐานกำลังสำคัญในการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตกรุงเทพมหานครในการเลือกตั้งเมื่อเดือน

<sup>27</sup> G.A.Jacobsen and M.H.Lipman, Political Science (New York: Barnes and Noble, 1977), PP. 90

กฎหมาย 2512 และการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครกรุงเทพในปี 2511 ซึ่งทำให้พรรคประชาธิปัตย์ประสบความสำเร็จในการชนะการเลือกตั้ง ทั้ง 2 ประเภท และสมาชิก ยุวประชาธิปัตย์หลายคนก็กลายมาเป็นสมาชิกชั้นนำและกรรมการกลางของพรรคประชาธิปัตย์ ในสมัยต่อมา และบางคนก็ได้ร่วมเป็นรัฐบาลด้วย เช่น นายสมัคร สุนทรเวช นายมงคล สิมะโรจน์ เป็นต้น

แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) กล่าวว่าพรรคการเมืองเป็นการรวมตัวกันเป็นสมาคม ภายในชุมชนทางการเมืองซึ่งมีการเปิดรับสมาชิกอย่างเป็นทางการและทั่วไป โดยมีความมุ่งหมายเพื่อที่จะเข้าบริหารนโยบายสาธารณะ (ในกรณีที่พรรคการเมืองได้เป็นรัฐบาล) หรือเข้าไปควบคุมนโยบายสาธารณะ (ในกรณีที่ เป็นฝ่ายค้าน)<sup>28</sup>

แนวความคิดดังกล่าวนี้ เห็นได้ว่า พรรคการเมืองมาจากกลุ่มผลประโยชน์ภายในสังคม เพราะในสังคมมนุษย์จะต้องมีการรวมกลุ่มกันอันเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมอย่างหนึ่งและพรรคการเมืองก็เป็นปรากฏการณ์จากกลุ่มพลังทางสังคมเหล่านั้น เช่น กลุ่มพวกผู้ดี กลุ่มขุนนาง กลุ่มกรรมกร กลุ่มนิยมประชาธิปไตย เพลบิสิตาเรียน (Plebistarian Democracy) ดังจะเห็นได้ว่า ในต้นศตวรรษที่ 19 คนสำคัญในอังกฤษได้รวมตัวกันก่อตั้งพรรคการเมืองขึ้น ได้แก่ พรรคเสรีนิยม (Liberal Party) และต่อมาอีกไม่นานนักเมื่อเกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรมในอังกฤษขึ้นมาและเกิดโรงงานอุตสาหกรรมอย่างมากมาย ทำให้จำนวนกรรมกรเพิ่มมากขึ้น ก็ได้มีการรวมกลุ่มของพรรคกรรมกร และในที่สุดก็เกิดเป็นพรรคแรงงาน (Labour Party) ขึ้น

ซี เจ เฟรดริช (C.J.Friedrich) ให้คำนิยามพรรคการเมืองไว้ว่าพรรคการเมือง คือ กลุ่มของมนุษย์ซึ่งรวบรวมกันเป็นกลุ่มก้อนอย่างมั่นคง เพื่อวัตถุประสงค์ในการเป็นรัฐบาลหรือการรักษาอำนาจของรัฐบาล (ในกรณีที่ เป็นรัฐบาลอยู่แล้ว)<sup>29</sup> จะเห็นว่า พรรคการเมืองในลักษณะของกลุ่มบุคคลที่ต้องการเป็นรัฐบาล หรือถ้าเป็นรัฐบาลอยู่แล้ว พรรค

---

<sup>28</sup> Reinhard Bendix, Max Weber, An Intellectual Portrait (London: Larve and Brydone, 1966), pp.444-445; Max Welser, Theory of Social and Economic Organization (London: Hodge, 1947), Translated by A.R. Henderson and T. Parsons pp.373-374

<sup>29</sup> C.J. Friedrich, Constitutional Government and Politics (New York: Harper Torchbooks, 1937), p.137

พรรคการเมืองในลักษณะของกลุ่มบุคคลที่ต้องการเป็นรัฐบาล หรือถ้าเป็นรัฐบาลอยู่แล้ว พรรคการเมืองก็ยังสามารถเกิดขึ้นได้เพราะต้องการที่จะรักษาอำนาจของรัฐต่อไปอีก ดังนั้น เราจึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลที่อยู่ในอำนาจก็สามารถก่อตั้งพรรคการเมืองขึ้นอีกได้ ถ้าสามารถรวบรวมคณะบุคคลขึ้นมาได้และสนับสนุนอำนาจของรัฐบาล ที่อยู่ในอำนาจได้ ฉะนั้นการที่นายควง อภัยวงศ์ ก่อตั้งพรรคประชาธิปัตย์ขึ้นใน ในปี 2489 ก็เพื่อแข่งขันการเลือกตั้งเป็นรัฐบาลในการเมืองสมัยนั้นนั่นเอง

เลสลี ลิบสัน (Leslie Libson) กล่าวว่า พรรคการเมืองหมายถึงการรวบรวมบุคคลต่าง ๆ มารวมเป็นกลุ่มก้อนในผลประโยชน์ที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งกลุ่มบุคคลเหล่านี้สามารถดำเนินการให้เกิดผลประโยชน์ดังกล่าวได้ และบุคคลเหล่านี้สามารถให้คำนิยมของตนเกิดเป็นอุดมคติได้<sup>30</sup>

รอย ซี แมคริดิส (Roy C. Macridis) กล่าวว่า พรรคการเมืองก็คือสมาคมซึ่งดำเนินกิจกรรมและรวบรวมประชาชนเข้ามาผนึกกำลังร่วมกัน โดยการประสานประโยชน์ของสมาชิกของสมาคมเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาล<sup>31</sup> พรรคการเมืองเป็นส่วนควบของระบบการเมืองกล่าวคือ ระบบการเมืองของรัฐจะเกิดขึ้นโดยปราศจากพรรคการเมืองไม่ได้อย่างเด็ดขาด เพราะอย่างน้อยกลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลที่ก่อตั้งขึ้นมาเป็นรัฐบาล (ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลรูปแบบใด) ก็มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองอยู่แล้วนั่นเอง

จากความหมายของ แมคริดิส นี้ ทุกรัฐบาลจะต้องมีพรรคการเมืองสนับสนุนอยู่ แม้ว่าบางครั้งจะมิได้เรียกว่า พรรคการเมืองก็ตาม และลักษณะการรวมตัวของกลุ่มหรือคณะบุคคลนั้นย่อมเป็นพรรคการเมือง เช่น กลุ่มบอลเชวิคส์ (Bolsheviks) ในรัสเซีย ซึ่งก่อตั้งขึ้นมาในปี 1917 เป็นต้นหรือในประเทศไทยคณะราษฎร ซึ่ง ประกอบด้วยทหาร ตำรวจ พลเรือน และประชาชนกลุ่มหนึ่ง ได้ก่อตั้งและรวมตัวกันเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี 2475 ก็มีลักษณะเป็นพรรคการเมือง

<sup>30</sup> ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, ระบบพรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, (กทม., ไทยวัฒนาพานิชย์, 2524) หน้า 11

<sup>31</sup> Roy C. Macridis, "Introduction: The History, Function, and Typology of Parties, in Political Parties: Contemporary Trends and Ideas, Roy C. Macridis, ed" (New York: Harper & Row Pablich, 1967), p. 9.

ออสติน แรนนี (Austin Ranny) และ ดับบลิว เคนคอลล์ ให้คำจำกัดความของ พรรคการเมืองไว้ว่า พรรคการเมืองหมายถึงกลุ่มบุคคลหลายกลุ่มที่มีอิสระมารวมกัน เพื่อคัดเลือก ผู้สมัครรับเลือกตั้งและหวังที่จะได้รับชัยชนะ เพื่อที่จะเข้าไปควบคุมการดำเนินนโยบายของรัฐบาล จากความหมายนี้เห็นได้ว่า แรนนี และเคนคอลล์ เน้นถึงเจตนารมณ์ของบุคคลที่เข้ามารวมเป็นกลุ่ม ทางการเมืองในลักษณะของพรรคการเมืองในเรื่องการลงสมัครรับเลือกตั้งต่าง ๆ แม้ว่าจะมิใช่ ทุกคนที่ต้องการสมัครรับเลือกตั้งก็ตาม หากแต่เพียงเข้ามารวมกันเพื่อสนับสนุนสมาชิกคนอื่นเพื่อให้ชนะเลือกตั้ง ก็ถือว่าเป็นพรรคการเมืองแล้ว ทั้งนี้เพราะว่าการชนะการเลือกตั้งย่อมหมายถึง การเข้าไปบริหาร หรือควบคุมนโยบายสาธารณะนั่นเอง ในขณะที่พรรคการเมืองยังไม่มีโอกาส เป็นรัฐบาลก็จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านไปก่อนเพื่อคอยหาโอกาสเป็นรัฐบาลต่อไป

วิลเลียม กูดแมน (William Goodman) ให้ความหมายของพรรคการเมืองว่า พรรคการเมือง คือ องค์การอันเป็นที่รวมของสมาชิกที่มีความคิดเห็นคล้ายกัน โดยที่ความมุ่งหมาย อันแน่ชัดที่จะชนะการเลือกตั้ง ซึ่งจะทำให้เขามีสิทธิเข้าไปใช้อำนาจการปกครอง เพื่อเขาจะได้รับ ผลประโยชน์จากการเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองนั้น<sup>32</sup>

ด้วยเหตุนี้ พรรคการเมืองจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะขาดเสียมิได้ ในระบอบ ประชาธิปไตยเพราะเป็นการแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของประชาชนที่จะรวมกลุ่มกัน และแสดง ออกในเจตนารมณ์ของประชาชน จึงเท่ากับเป็นการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย ฉะนั้นในประเทศ ประชาธิปไตยจึงจำเป็นต้องส่งเสริมให้มีการจัดตั้งพรรคการเมือง เพื่อทำหน้าที่เป็นปากเสียงของ ประชาชนและมีโอกาสไปบริหารประเทศ โดยผ่านทางพรรคการเมือง

กล่าวโดยสรุป พรรคการเมืองหมายถึงคณะบุคคลที่รวบรวมกันขึ้นมา เนื่องจาก สมาชิกมีความคิดเห็นในทางกว้างๆ ทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมคล้ายคลึงกัน และมุ่ง ที่จะให้นโยบายของพรรคการเมืองได้เป็นรัฐบาล เพื่อนำนโยบายของพรรคการเมืองตนไปเป็น นโยบายของรัฐบาล

ตามความหมายนี้ รศ.ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ ได้แยกองค์ประกอบของพรรค การเมืองออกได้ดังต่อไปนี้

<sup>32</sup> William Goodman, The Two-Party System in the United States (New York: D. Van Nostrand Company, 1957), p. 8.

1. ต้องเป็นคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ฉะนั้นบุคคลเพียงคนเดียว จะก่อตั้งพรรคการเมืองไม่ได้
2. สมาชิกที่รวมกันเพราะมีความคิดเห็นส่วนใหญ่ ในทางการเมือง, เศรษฐกิจ, สังคมในแนวทางกว้าง ๆ เหมือนกัน หรือคล้ายคลึงกัน
3. สมาชิกรวมกันโดยสมัครใจ เพราะมองเห็นความสำคัญของการก่อตั้งพรรคการเมือง ไม่ใช่ถูกบีบบังคับให้มาก่อตั้งพรรคการเมือง
4. สมาชิกต้องการใช้พรรคการเมืองในการแก้ปัญหาาร่วมกัน
5. ต้องการเป็นรัฐบาลเพื่อนำเอานโยบายพรรคการเมืองของตนมาปรับใช้ เป็นนโยบายรัฐบาลในการบริหารประเทศ แต่ถ้ายังไม่ได้จำนวนสมาชิกมากเพียงพอที่จะเป็นรัฐบาลได้ ก็จะต้องหาโอกาสเป็นรัฐบาลต่อไป และในขณะที่ยังไม่ได้เป็นรัฐบาลก็จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านเพื่อชี้แนะให้รัฐบาลเห็นข้อบกพร่องต่าง ๆ ให้รัฐบาลไปดำเนินการแก้ไข ผลประโยชน์ที่จะได้รับโดยตรงก็ได้แก่ ประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศนั่นเอง

### 2.3.2 ความสำคัญของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะในระบบประชาธิปไตย ที่ใช้ระบบรัฐสภา ทั้งนี้เนื่องจากระบอบประชาธิปไตยเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้บุคคลจำนวนมากที่สุด (Majority) มีอิทธิพลอยู่เหนือรัฐบาล และเปิดโอกาสให้มีการต่อสู้แข่งขันทางการเมือง เพื่อเลือกเฟ้นกลุ่ม หรือคณะบุคคลที่จะเข้าเป็นรัฐบาลโดยยึดหลักเสรีภาพ (liberty) และความเสมอภาพ (equality) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จะต้องมียุทธศาสตร์ของบุคคลที่รวบรวมกันขึ้น เนื่องจากความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในแนวทางกว้าง ๆ คล้ายคลึงกัน และมีการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองโดยวิถีทางแห่งระบอบประชาธิปไตย เพื่อต่อรองผลประโยชน์ต่าง ๆ ดังกล่าว หรือเพื่อสร้างอิทธิพลในการเป็นรัฐบาลเสียเองกลุ่มของบุคคลดังกล่าว ได้แก่ พรรคการเมือง นั่นเอง

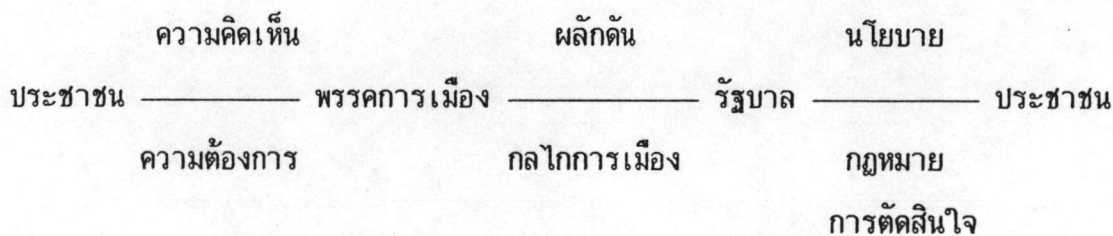
นอกจากนั้น พรรคการเมืองยังเป็นที่รวมของกลุ่มคนเพื่อต่อสู้ทางการเมืองโดยมุ่งหวังที่จะผลักดันให้รัฐบาลใช้อำนาจในทิศทางที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน ถ้าหากไม่มีพรรคการเมือง ก็จะไม่มีการถ่วงดุลหรือคานกันในการเมืองซึ่งจะทำให้ผู้มีอำนาจหันเหทิศทางการเมืองไปเป็นเผด็จการได้ พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่สามารถเป็นตัวแทนของประชาชนในการตรวจสอบรัฐบาล และกลไกของรัฐบาลในการรักษาผลประโยชน์และความต้องการ

ของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

และที่กล่าวข้างต้นถึงระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นระบบการปกครองที่เปิดให้องค์กรกลุ่ม หรือบุคคลต่าง ๆ สามารถแข่งขันกันได้อย่างเต็มที่และปลอดภัย ในอันที่จะชักจูงหรือเชื้อเชิญให้ผู้อื่นเห็นด้วยกับตน จากนั้นจะได้สนับสนุนตนให้เข้าไปใช้อำนาจในทางการเมืองแทนประชาชนในฐานะตัวแทนของประชาชนโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง โดยพรรคการเมืองจะเป็นกลไกหรือเครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่ง ที่จะพื้นฐานให้แก่บุคคล หรือคณะบุคคลที่จะทำการแข่งขันทางการเมืองและจะทำให้ประชาชนมีตัวแทนที่สมบูรณ์

อีกประการหนึ่งที่สำคัญก็คือ พรรคการเมืองจะเป็นผู้สร้างความรู้ ความเข้าใจทางการเมืองแก่ประชาชน และในเวลาเดียวกันก็ได้มีโอกาสซักถาม รวบรวม และศึกษาความเข้าใจและความต้องการของประชาชน จึงเกิดเป็นการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน<sup>33</sup> การเรียนรู้ร่วมกันจะทำให้ผู้เกี่ยวข้องเห็นปัญหาและเข้าใจปัญหาเหมือนกัน และในที่สุดจะยอมรับในเงื่อนไขที่คล้ายกันภายใต้กระบวนการเช่นนี้ การรวบรวมจัดทำเป็นนโยบายแห่งรัฐโดยผ่านกระบวนการของพรรคการเมืองจะทำให้การบริหารงานเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน หรืออย่างน้อยก็จะถูกควบคุมเพื่อให้เป็นไปอย่างสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

ดังนั้นพรรคการเมืองจึงมีหน้าที่ทั้งเป็นศูนย์รวมของความคิดเห็นของประชาชน และนำความคิดเห็นนั้น ไปผลักดันให้รัฐบาลตัดสินใจตามความต้องการของประชาชน ดังแผนภูมิต่อไปนี้



ภาพที่ 2 การทำหน้าที่ของพรรคการเมืองในการเป็นศูนย์รับข้อมูลและการเป็นตัวผลักดันความต้องการของประชาชน

เมื่อสังคมเติบโตมากขึ้น มีความซับซ้อนมากขึ้นความต้องการของประชาชนจะหลากหลาย

---

<sup>33</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน, ประชาธิปไตยกับพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง (กรุงเทพมหานคร:เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526), หน้า 55



หลายมากขึ้น ความจำเป็นที่จะต้องรวมกลุ่ม และจัดระบบความต้องการ หรือความคิดเห็นทาง การเมืองรวมไปถึงการมีพรรคการเมือง ก็ต้องมีมากขึ้น เพื่อที่จะเป็นตัวแทนทางการเมืองให้แก่ ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในระบบการเมือง

โดยสรุปแล้วในการปกครองแบบประชาธิปไตย พรรคการเมืองย่อมมีความสำคัญ ในฐานะที่เป็นหัวใจที่สำคัญของระบบการเมือง เป็นสิ่งที่ทุกฝ่ายจำเป็นต้องตระหนักถึงความ สำคัญเพื่อที่จะให้การพัฒนาทางการเมือง ตามระบอบประชาธิปไตยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของพรรคการเมืองในฐานะที่เป็นเครื่องประกันเสรีภาพและความเสมอภาค ของประชาชนมิให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองดำเนินการปกครองแบบเผด็จการ รวมทั้งการ รัฐประหาร (Coup d'etat) หรือการกบฏใด ๆ ซึ่งมุ่งจะเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอันมิใช่วิถีทางแห่ง ระบอบประชาธิปไตยจึงเห็นได้ว่าในประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยเฉพาะ อย่างยิ่งระบบรัฐสภา พรรคการเมือง เป็นทั้งสัญลักษณ์ (symbol) ของระบบการปกครอง ดังกล่าว และเป็นเครื่องช่วยให้การเมือง พัฒนาไปตามแนวทางของอุดมการณ์ประชาธิปไตย มากขึ้น

### 2.3.3 หน้าที่และบทบาทของพรรคการเมือง

การปกครองระบอบประชาธิปไตย ถือว่าพรรคการเมืองเป็นสถาบันหลักใน การที่จะให้ประชาชนได้มีโอกาสปกครองประเทศ เพราะพรรคการเมืองเป็นกลไกที่สำคัญในอันที่จะหันเหทิศทางการเมืองไปในทางทิศใด บทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมืองที่สำคัญอาจกล่าวได้ โดยสรุปดังต่อไปนี้

1. หน้าที่การให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน พรรคการเมืองมีบทบาทและ หน้าที่ที่จะให้การศึกษาอบรมทางด้านการเมืองแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้มองเห็นความสำคัญ ของตนเอง ในฐานะที่เป็นเจ้าของประเทศ และเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและมีส่วนร่วมทาง การเมือง นอกจากนั้นก็เพื่อให้ประชาชนทราบว่า การปกครองของประเทศนั้นมิใช่เป็นเรื่องของ ชนชั้นใดชนชั้นหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง การให้การศึกษาทางการเมืองอาจทำได้หลายรูปแบบ เช่นการอธิบายหรือแถลงนโยบายของพรรคในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา การ ป้องกันประเทศ ผ่านทางสื่อมวลชนต่างๆ ตลอดจนการเข้าถึงประชาชนโดยตรง เช่น การอภิปราย, ปาฐกถาการบรรยายตามสถานที่ต่างตามโอกาส นอกจากนี้พรรคการเมืองจะต้องให้ความรู้ทาง การเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่ถูกต้อง เช่น กระตุ้นให้ประชาชนมีความรู้ สำนักทางการเมือง

และเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งทำได้หลายวิธี เช่น การไปออกเสียงเลือกตั้งพรรคการเมือง ตามนโยบายที่ตนต้องการ ไม่ใช่เลือกตัวบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้ง การช่วยเป็นหูเป็นตาไม่ให้มีการ โกงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ฯลฯ

2. **หน้าที่สรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการเป็นตัวแทนราษฎร** การสรรหา บุคคลที่สมควรจะเป็นผู้แทนราษฎร เป็นสิ่งที่สำคัญและทำได้ยากในระบอบประชาธิปไตย เพราะจะ ต้องได้บุคคลที่ต้องเป็นตัวแทนซึ่งเข้าไปทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของประชาชน และกลุ่มผล ประโยชน์ต่างๆ เพื่อให้ตรงกับเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เลือกตั้งมาอย่างมากที่สุด ฉะนั้นจึงต้องได้ บุคคลที่เสียสละมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวมมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการเป็นตัวแทน ของราษฎรที่ดีจึงเป็นหน้าที่ของพรรคการเมืองในการสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติดังกล่าว ซึ่งจะเป็น การกลั่นกรองตัวบุคคลที่เหมาะสมที่จะเป็นตัวแทนที่ดีของประชาชน และเมื่อถึงวันเลือกตั้งประชาชน ก็จะมาเลือกโดยไม่คำนึงถึงตัวบุคคลผู้สมัครมากนัก หากแต่คำนึงถึงนโยบายของพรรคการเมืองว่า พรรคการเมืองใดจะทำประโยชน์ให้แก่เขาได้มากกว่า เพราะถือว่าตัวบุคคลผู้สมัครนั้นพรรคการเมือง ได้กลั่นกรองคุณสมบัติมาเป็นอย่างดีแล้ว

3. **หน้าที่ประสานประโยชน์ของกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ** ตามหลักการ ทั่วไปแล้ว กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์จะมีบทบาทในการสร้างอิทธิพลต่อรัฐบาลในนโยบาย สาธารณะ (Public Policy) เช่น การนัดหยุดงานของสหภาพแรงงาน การเดินขบวนประท้วง ของกลุ่มเกษตรกร และนิสิต นักศึกษา เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของ รัฐบาลแล้วแต่กรณี ยินยอมปฏิบัติตามในสิ่งที่ตนต้องการ ในขณะที่กลุ่มนายจ้างก็ไม่ยินยอมที่จะปฏิบัติ ตามเพราะต้องรักษาผลประโยชน์ของตนไว้อย่างเหนียวแน่น ในการนี้พรรคการเมืองจะทำหน้าที่ ประสานประโยชน์ให้แก่กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ด้วยการเสนอให้มีกฎหมายแรงงานที่เป็นธรรมกับ ทั้งสองฝ่าย รวมทั้งกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ด้วย หรือถ้ามีกฎหมายแรงงานแล้วแต่ใช้ไม่ได้ผลเท่า ใดนัก ก็จะหาทางจัดให้มีการแก้ไขปรับปรุงให้มีความเหมาะสมและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น รวมทั้งการ เข้าควบคุมนโยบายดังกล่าวของรัฐบาล เพื่อให้เกิดประโยชน์และความพอใจกับกลุ่มผลประโยชน์ ต่าง ๆ ซึ่งเท่ากับเป็นการแบ่งประโยชน์ของบรรดากลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ นั้นเอง ซึ่งนับว่าเป็น การทำหน้าที่คอยขจัดปัญหาหรือบรรเทาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ นับว่าเป็นการ ผ่อนคลายความตึงเครียดทางการเมืองได้อีกทางหนึ่งด้วย

4. **หน้าที่ในการระดมสรรพกำลังทางการเมือง** พรรคการเมืองจะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางทางการเมือง เพราะเป็นที่รวมของผลประโยชน์ต่าง ๆ และประชาชนที่มีความคิดเห็นด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในแนวทางกว้าง ๆ ที่คล้ายคลึงกันเข้าด้วยกันเพื่อหาโอกาสเป็นรัฐบาลซึ่งจะสามารถนำเอานโยบายของพรรคการเมืองของตนไปปกครองประเทศ พรรคการเมืองจึงเป็นที่รวมในการระดมสรรพกำลังต่าง ๆ เพื่อให้เกิดอำนาจต่อรอง เรียกร้อง และรวบรวมความคิดเห็นจากประชาชนและกลุ่มของประชาชนต่าง ๆ เพื่อนำมาบริหารประเทศ และถ้าพรรคการเมืองได้เป็นรัฐบาลก็นำเอาผลประโยชน์เหล่านี้ไปเป็นนโยบายของพรรค และนำไปบริหารประเทศ แต่ถ้ายังมีได้เป็นรัฐบาลก็จะหาทางขึ้นและรัฐบาลให้ยอมรับเอาผลประโยชน์ดังกล่าวของประชาชน หรือกลุ่มประชาชนไปบริหารประเทศต่อไป

5. **หน้าที่ในฐานะฝ่ายค้าน** การเล่นเกมการเมืองนั้นอาจมีขึ้นโดยมีพรรคการเมืองพรรคเดียว หรือหลายพรรค หรือไม่มีพรรคเลยก็ได้ แต่ถ้าในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงการมีพรรคการเมืองมากกว่าหนึ่งเป็นสิ่งที่ปกติ และการยอมให้มีพรรคการเมืองที่ตรงข้ามกับรัฐบาลก็เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ยาก ซึ่งนับเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของการเมืองในระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองที่มีสมาชิกของพรรคได้รับเลือกตั้งน้อย และไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ก็จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นเสมือนกระจกเงาสะท้อนให้รัฐบาลเห็นข้อบกพร่องของการบริหารงานพรรคการเมืองฝ่ายค้านจะทำหน้าที่คอยท้วงติง คัดค้านหรือยับยั้งมิให้รัฐบาลใช้อำนาจเกินขอบเขตจนกลายเป็นเผด็จการโดยเสียงข้างมาก หรือกระทำการในสิ่งที่เกิดผลร้ายต่อประเทศอย่างไรก็ดี ในกรณีที่รัฐบาลบริหารประเทศเป็นผลดีพรรคการเมืองก็จะสนับสนุนมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้พรรคฝ่ายค้านยังทำหน้าที่ควบคุมให้รัฐบาลปฏิบัติตามนโยบายของตนที่แถลงไว้ต่อสภา

6. **หน้าที่ในการเป็นศูนย์กลางของกลุ่มผลประโยชน์ และสมาชิกพรรคการเมือง** เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นที่รวมของคนหลายกลุ่มหลายอาชีพมากมายโอกาสที่จะเกิดการแตกแยกทางความคิดจึงมักมีอยู่เสมอ พรรคการเมืองจึงสามารถทำหน้าที่เสมือนเวที (stage) ของสมาชิกต่างๆ ของพรรคที่ระบายความอัดอั้นตันใจของตน หรือกลุ่มของตน เพื่อนำไปสู่การตกลงด้วยสันติวิธีก่อนที่จะนำไปสู่ปัญหาต่างๆ ไปอภิปรายในสภาโดยนัยนี้เองพรรคการเมืองจึงเป็นศูนย์กลางในการประสานการติดต่อ และสร้างความเข้าใจอันดี ระหว่างมวลชนสมาชิกของพรรครวมทั้งระหว่างพรรคต่อพรรค ระหว่างพรรคต่อรัฐบาล และระหว่างพรรคการเมืองกับประชาชนทั่วไปด้วย

7. **หน้าที่สร้างผู้นำทางการเมือง** ในประเทศประชาธิปไตย พรรคการเมืองจะเป็นสถาบันที่สร้างผู้นำทางการเมืองที่ดี เพื่อผลดีออกไปเป็นนักการเมืองอาชีพที่มีความสามารถและพร้อมที่จะดำรงตำแหน่งผู้นำทางการเมืองในระดับต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีผู้ว่าราชการมณฑลเทศมนตรี ฯลฯ สถาบันอื่นๆ ที่มีใช้พรรคการเมืองย่อมมีความเหมาะสมน้อยกว่าในการผลิตผู้นำทางการเมือง เช่น สถาบันราชการ (bureaucracy) ย่อมมีความเหมาะสมที่จะผลิตผู้นำทางการเมืองหรือข้าราชการที่ดีเท่านั้น แต่มิใช่ผลิตผู้นำทางการเมืองที่ดี เพราะการเป็นผู้นำทางการเมืองย่อมมีลักษณะแตกต่างไปจากผู้นำทางการเมืองเป็นอย่างมาก กล่าวคือผู้บริหารหรือข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย คำสั่ง และระเบียบแบบแผนต่างๆ ซึ่งฝ่ายการเมืองเป็นผู้วางไว้ให้ ส่วนผู้นำทางการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบาย โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนในทัศนะของพรรคการเมือง ฉะนั้นนักการเมืองจะต้องเข้าใจถึงการต่อรองผลประโยชน์ทางการเมืองของประชาชนการประสานประโยชน์ต่างๆ ตลอดจนการสร้างสามัคคีของกลุ่มต่างๆ ด้วยการวางนโยบายของพรรคและเมื่อพรรคได้เป็นรัฐบาลก็ต้องเอานโยบายเหล่านี้ไปใช้โดยมีข้าราชการ ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารเป็นผู้ปฏิบัติตาม ฉะนั้นในระบอบประชาธิปไตยพรรคการเมืองจึงเป็นสถาบันที่ฝึกอบรมและสร้างผู้นำทางการเมืองที่เหมาะสมกว่าสถาบันอื่นใด

โครงสร้างการบริหารของพรรคการเมืองจะประกอบด้วยหัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค เลขานุการพรรค รองเลขานุการพรรค กรรมการบริหารพรรค และอาจมีสาขาพรรคตามภาคต่างๆ ของประเทศอีกด้วย แต่ละสาขาพรรคก็อาจจะมีตำแหน่งหัวหน้าสาขาพรรค รองหัวหน้าสาขาพรรค เลขานุการพรรค กรรมการบริหารพรรค เภรณูญิก ประชาสัมพันธ์ กรรมการ ฯลฯ และอาจจัดองค์การลดหลั่นกันลงไปถึงระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านอีกด้วย โดยที่แต่ละสาขาย่อมก็มีตำแหน่งบริหารต่างๆ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งบริหารของพรรคระดับต่างๆ ก็มีทักษะ (skill) ในการเป็นผู้นำทางการเมืองและเมื่อพรรคส่งสมาชิกเข้ารับการเลือกตั้ง บรรดาผู้นำเหล่านี้เองที่จะได้รับการเสนอชื่อเป็นคณะรัฐบาล หรือถ้าเป็นการเมืองในระดับท้องถิ่น ก็อาจได้รับการเสนอชื่อเป็นนายกเทศมนตรี เทศมนตรี ผู้ว่าราชการมณฑล ฯลฯ โดยที่หัวหน้าพรรคจะเป็นนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

ฉะนั้น ในประเทศประชาธิปไตยบุคคลที่ไม่เคยเป็นข้าราชการมาก่อนก็สามารถเป็นประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการมณฑล นายกเทศมนตรี หรือตำแหน่งผู้นำทางการเมืองบริหารอื่น ๆ ได้เป็นอย่างดี เพราะพรรคการเมืองได้ฝึกฝนและสร้างทักษะ

ความเป็นผู้นำทางการเมืองให้ผู้ที่ก้าวเข้าสู่ตำแหน่งต่าง ๆ

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า พรรคการเมืองเป็นสถาบันที่สำคัญยิ่งในการพัฒนาทางการเมือง หน้าที่ของพรรคการเมืองจึงมีมาก แอล เอเวอรี่ (L.Avery) นักรัฐศาสตร์ ชาวอเมริกันกล่าวว่า "พรรคการเมืองในสายตาของประชาชนเป็นเสมือนตัวร่วมในกระบวนการการกำหนดนโยบายและข่าวสารเกี่ยวกับการเมือง จะผ่านสู่ประชาชนก็โดยทางพรรคการเมืองและประชาชนสามารถที่จะใช้พรรคการเมืองเพื่อประโยชน์ในการที่ตนจะร้องทุกข์หรือเรียกร้องข้อเสนอด้านไปสู่อำนาจ" ดังนั้น พรรคการเมืองจึงเป็นเครื่องมือเชื่อมระหว่าง ราษฎรกับรัฐบาลที่สำคัญระบบการเมืองที่ฉลาดจึงมักจะใช้พรรคเป็นเครื่องมือได้ง่าย

การเบรียล เอ อัลมอนต์ (Gabriel A.Almond) กล่าวว่า "ในระบบการเมืองทุกระบบจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาอาศัยพรรคการเมืองในสังคมเบ็ดเสร็จ (totalitarian community) จะใช้พรรคการเมืองเป็นเสมือนเครื่องมือที่จะให้ได้มาซึ่งเสียงสนับสนุนจากมวลชนในสังคมประชาธิปไตย จะใช้พรรคการเมืองเป็นเสมือนช่องทางที่จะแสดงออกหรือรวบรวมข้อเสนอด้านต่าง ๆ ที่จะเข้าสู่ระบบ และในสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงจะใช้พรรคการเมืองเสมือนเป็นเอเยนต์ที่จะสร้างหรือก่อโครงสร้างพฤติกรรมจากคุณค่าใหม่ ๆ

#### 2.4 กรอบแนวความคิดว่าด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมือง

##### การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation)

การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นกิจกรรมที่สำคัญประการหนึ่งของกระบวนการทางการเมือง และมีความจำเป็นสำหรับการเมืองเกือบทุกระบบ ทั้งนี้เพราะรูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยเฉพาะการเสนอความต้องการ (demand) และการสนับสนุน (support) เป็นสิ่งที่แสดงออกซึ่งการดำรงอยู่ของระบบการเมือง ถ้าระบบการเมืองใดปราศจากสิ่งดังกล่าวแล้ว ระบบการเมืองก็ไม่สามารถดำรงอยู่ได้<sup>34</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการปกครองระบบเสรีประชาธิปไตย (liberal democracy) ที่ถือว่าประชาชนทั้งปวงในสังคมมีอิสระที่จะร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายในการบริหาร และในการปกครองประเทศ

<sup>34</sup> ประภาศศักดิ์ ธาณินพงศ์, "นัยธุรกิจกับการเมือง: การศึกษาทัศนคติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง" (วิทยานิพนธ์ปริญาโทมหาวิทยาลัย แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 21

### ความหมายของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) นั้น ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ดังต่อไปนี้

ไมรอน ไวน์เนอร์ (Myron Weiner) ได้สำรวจและรวบรวมความหมายของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ที่นักรัฐศาสตร์ต่าง ๆ ได้ให้ไว้ แยกเป็น 10 ความหมายดังนี้<sup>35</sup>

1. การกระทำที่เกี่ยวกับเหตุหรือเรื่องอันมีผลกระทบต่อประชาชนของประเทศ
  2. ความพยายามที่จะใช้อิทธิพล (influence) ต่อการปฏิบัติการของรัฐบาล
  3. การกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมายและได้รับการรับรองว่าถูกต้อง (legitimate)
  4. การกระทำที่ผ่านทางตัวแทน (representation)
  5. ความรู้สึกแปลกแยกจากสังคม (alienation) เพราะเกิดความรู้สึกว่า แม้ว่าจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับไม่ทำให้เกิดผลอะไรขึ้น
  6. ความกระตือรือร้น (active) ที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องหรือเป็นพวกกระตือรือร้น (activists) ที่จะทำ
  7. การกระทำที่ต่อเนื่องผลึกตัน (persistent continuum) ที่อาจเป็นการจัดการอย่างเป็นสถาบัน (institutionalised) หรือเป็นการกระทำที่ประทุขึ้นทันทีทันใด เช่น การประท้วง
  8. การกระทำที่มุ่งต่อการเลือกผู้นำทางการเมือง มุ่งที่จะมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ (public policies) หรือเป็นการพยายามที่จะมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติราชการ (bureaucratic actions)
  9. การกระทำที่เป็นกิจกรรม อันมีผลกระทบต่อการเมืองระดับชาติ (national politics) เท่านั้น
  10. การกระทำที่เป็น "การกระทำทางการเมือง" (political acts)
- ดังนั้น ไมรอน ไวน์เนอร์ ได้สรุปว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงเป็นการปฏิบัติการโดยสมัครใจใดๆ (voluntary action) ที่ไม่ว่าจะเป็นผลสำเร็จหรือไม่มีการจัดองค์การหรือไม่

<sup>35</sup> Myron Weiner, "Political Participation: Crisis of Political Process," in Leonard Binder (ed.), Crisis and Sequences in Political Development (Princeton: Princeton University Press, 1971), pp. 161-163

ก็ตาม จะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่อง และจะใช้วิธีที่ถูกต้อง โดยได้รับการยอมรับตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม การกระทำนั้นมุ่งประสงค์ที่จะมีอิทธิพลต่อการเลือกนโยบายสาธารณะ การบริหารงาน นโยบายสาธารณะและการเลือกผู้นำทางการเมือง ไม่ว่าจะในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น จากความหมายนี้ ไวน์เนอร์ ได้เห็นประเด็นสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมือง 3 ประการ คือ ต้องเป็นการกระทำ และการกระทำนั้นต้องเป็นไปโดยใจสมัคร (voluntary) โดยที่ประชาชนสามารถเลือก (choice) เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลได้

เกอร์นีย์ พาร์รี (Geraint Parry) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่าหมายถึง การมีส่วนร่วมกับผู้อื่นในกิจกรรมทางการเมือง<sup>36</sup> ซึ่งกิจกรรมทางการเมืองมีอยู่มากมาย อาจจะเรียงลำดับได้จากการออกเสียงเลือกตั้ง ไปจนถึงการเป็นผู้กำหนดนโยบายและการดำเนินนโยบาย

ฮันติงตัน และ โจน เนลสัน (Samuel P. Huntington and Joan M. Nelson) ได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในประเทศที่กำลังพัฒนาไว้น่าสนใจว่า เป็นกิจกรรมของประชาชนแต่ละคนที่มีความมุ่งหมาย เพื่อจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล โดยฮันติงตันได้เน้นว่าการมีส่วนร่วมนั้นหมายถึง<sup>37</sup>

1. เฉพาะการกระทำ ไม่รวมถึงทัศนคติ
2. เป็นการกระทำของผู้มีส่วนร่วมที่เป็นพลเมืองธรรมดา ไม่ใช่ชนักการเมืองอาชีพ (professional politician) เช่น ผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง
3. กิจกรรมทางการเมืองของผู้มีส่วนร่วมทางการเมืองที่เป็นประชาชนธรรมดา นั้นจะมีลักษณะเป็นช่วง ๆ ไม่ต่อเนื่อง (intermittent) เป็นกิจกรรมที่ไม่เต็มเวลา (parttime) และเป็นบทบาทรองจากบทบาทอื่น ๆ
4. เป็นการกระทำเพื่อมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งเป็นผู้มีความชอบธรรมในการตัดสินใจแบ่งสรรพหุคุณค่าที่มีอยู่จำกัดในสังคม ไม่รวมการกระทำที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อกดดัน หรือ

<sup>36</sup> Geraint Parry, ed., Participation in Politics (Manchester: Manchester University Press, 1972), P. 3

<sup>37</sup> Samuel P. Huntington and Joan M. Nelson, No Easy Choice (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1967), pp. 4-7

มีอิทธิพลต่อกันอื่น ๆ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล และไม่ว่ากิจกรรมหรือการกระทำนั้นจะสำเร็จผลหรือไม่ ก็ถือเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมือง

5. การมีส่วนร่วมทางการเมือง อาจเป็นไปได้ด้วยความสำนึกของตนเอง หรือถูกชักจูงระดมพลังให้เข้าร่วมก็ได้

นอร์แมน ไนล์ และซิดนีย์ เวอบาร์ (Norman H. Nie and Sidney Verba) ได้ให้คำจำกัดความการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกว้าง ๆ ว่า "เป็นกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีวัตถุประสงค์โดยตรงมากหรือน้อยต่อการมีอิทธิพลต่อการเลือกเจ้าหน้าที่รัฐบาลหรือการกระทำที่ดำเนินการ"<sup>38</sup> นอกจากนี้ Nie และ Verba ได้เห็นว่า การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองจะต้องเป็น

1. เรื่องกิจกรรมของพลเมืองเฉพาะบุคคล รวมทั้งผู้ซึ่งไม่ค่อยกระตือรือร้นต่อกฎเกณฑ์ แต่รวมทางด้านการเมืองโดยอาชีพ
2. กิจกรรมที่มีจุดมุ่งหมายที่มีอิทธิพลต่อรัฐบาลทั้งการเลือกเจ้าหน้าที่รัฐบาล หรือการเลือกที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล
3. การเข้ามีส่วนร่วมต่อการปกครองโดยกระทำกิจกรรม

เฮอริเบอร์ แมคคอสกี (Herbert McIllosky) ได้ให้ความหมายของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ตามความสมัครใจซึ่งสมาชิกในสังคมมีส่วนร่วมในการเลือกผู้ปกครองประเทศโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ รวมทั้งการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การหาข่าวสาร การอภิปราย และการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น การเข้าร่วมประชุมการบริจาคเงิน การติดต่อกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ลักษณะความกระตือรือร้นของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น รวมถึงการสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการ ผู้ลงคะแนนเสียงตามบัญชี การเขียนและกล่าวสุนทรพจน์ การรณรงค์หาเสียง การแข่งขันเป็นเจ้าหน้าที่พรรคและเจ้าหน้าที่รัฐ ไม่รวมถึงกิจกรรมที่ไม่สมัครใจ เช่น การเสียภาษี การเป็นทหาร

---

<sup>38</sup> Norman H. Nie and Sideney Verba, "Political Participation," in Handbook of Political Science: Non Governmental Politic," eds Fred I. Greenstein and Nelson W. Pols by (Reading, Mass.: Addison-Westley Publishing Co., 1975), 41.



และหน้าที่ด้านตุลาการ<sup>39</sup>

ดังนั้น จึงอาจสรุปความหมายของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกว้าง ๆ ได้ว่าหมายถึง กิจกรรมของประชาชนธรรมดาที่มีจุดมุ่งหมาย ต้องการที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาล ไม่ว่าจะวิธีการที่ต้องการจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลจะถูกต้องตามกฎหมายและเป็นไปด้วยความสมัครใจหรือไม่ก็ตาม

#### ลักษณะของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

เจมส์ เดวิด บาร์เบอร์ (James Davids Barber) ได้แบ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองออกเป็น 2 ลักษณะ คือ 40

1. การมีส่วนร่วมโดยตรง เป็นลักษณะที่ประชาชนเป็นผู้ดำเนินการปกครองตนเองโดยตรง เช่น บริหารงาน กำหนดนโยบาย และตัดสินใจในการดำเนินงานด้วยตนเอง
2. การมีส่วนร่วมโดยทางอ้อม เป็นลักษณะที่ประชาชนเข้ามีส่วนร่วม แต่มิได้เป็นผู้ดำเนินการปกครองตนเองโดยตรง โดยการเลือกตั้งตัวแทนของประชาชน เข้าไปทำหน้าที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตั้งโดยเสรี แต่กำหนดกลไกเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้ามาควบคุมตามความเคลื่อนไหวของฝ่ายปกครอง เพื่อให้การปกครองเป็นไปตามความต้องการของประชาชน

เจมส์ เทาว์เซนด์ (James R. Townsend) กล่าวว่า มีความเชื่อที่เกือบจะเป็นสากลว่า มนุษย์ในสังคมควรจะไปมีส่วนร่วมและเกี่ยวข้องกับระบบการเมือง ซึ่งเขาเห็นว่ามีได้ใน 2 ลักษณะ คือ 41

1. ลักษณะแบบตะวันตก ในประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตย ประชาชนมักจะเกี่ยวข้องกับการเมืองอยู่เสมอ ๆ โดยสมัครใจ

<sup>39</sup> Herbert Mcciosky, "Political Participation," International Encyclopedia of The Social Sciences, 12 (1968):252

<sup>40</sup> James Davids Barber, Citizen Politic (Chicago:Markham Publishing Company, 1972), p.3.

2. ลักษณะการเกี่ยวข้องตามแบบสังคมนิยมวินสต์ คือ ประชาชนถูกบังคับให้เข้าเกี่ยวข้องในเรื่องและในลักษณะที่รัฐบาลเห็นว่าจำเป็น

ในส่วนที่เกี่ยวกับลักษณะการมีส่วนร่วมแบบตะวันตกนั้น ได้แก่

1. กำหนดการเข้ามีส่วนร่วมในแง่ที่ว่า ประชาชนเมื่อมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจทางการเมือง

2. ยอมรับให้สถาบันตัวแทน (representative institutions) เป็นตัวกลางที่จะนำความต้องการของประชาชนมาสู่ผู้นำทางการเมือง และคอยดำเนินการให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในขอบเขตที่ตนมีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบอยู่

3. คำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติ แต่ถ้าเห็นว่ามันเป็นสิ่งที่รวมเอาผลประโยชน์ที่ต่างกันเข้าด้วยกัน ซึ่งอาจจะต้องมีการแข่งขันกันอย่างชอบธรรม ทั้งก่อนและหลังการตัดสินใจ

4. ให้ค่านิยมกับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองสูงมาก และการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ก็รวมถึงกิจกรรมทั้งหมดซึ่ง บังคับบุคคล เข้ามาเกี่ยวข้องกับความพยายามที่จะกำหนดทิศทางการที่เฉพาะเจาะจงให้แก่ The conduct of public affairs รวมทั้งกิจกรรมของ An occupational หรือ Compulsory nature ด้วย

อาร์เทอร์ โบแมค (Arthur W. Bromage) ได้จำแนกลักษณะการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองไว้ 2 อย่างใหญ่ๆ ด้วยกันคือ<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> James R. Townsend, Political Participation in Communist China (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1967), pp. 25-29

<sup>42</sup> Arthur W. Bromage, Introduction to Municipal Government and Administration อ้างใน ประสิทธิ์ พรหมพิสุทธิ, "การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองแบบสหภาพ: ศึกษาจากกรณีสหภาพพุทไธสง จังหวัดบุรีรัมย์" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513), หน้า 10

1. การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (voting) เป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาของประชาชน ต่อวิธีกำหนดนโยบายในการปกครองของประเทศ การแสดงเจตจำนงดังกล่าวนี้จะมี ความหมายจริง ๆ หรือมีผลดีตามระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความสนใจของ ประชาชนอย่างจริงจัง และการมีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใดด้วย

2. การบังคับและชักจูงอย่างไม่เป็นทางการ (informal method of pressure and persuasion) เช่น การติดตามการปฏิบัติงานของผู้แทนทางสื่อมวลชนและการแสดงเจตจำนงในรูปรวมกลุ่มกันเดินขบวน เพื่อหาทางเปลี่ยนแปลงผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งที่ตนเองไม่พอใจ ดังนั้น ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจึงต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ที่เป็นแรงกดดันอยู่ตลอดเวลา เพื่อผ่อนคลายความรู้สึกของประชาชนให้ใช้วิธีการมีส่วนร่วมอย่างสันติวิธี ซึ่งได้แก่การรวมกลุ่มต่อรองหรือผลักดันในรูปของพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ โดยถือเอาว่าพรรคหรือกลุ่มดังกล่าวเป็นตัวกลางในการรับฟังและถ่ายทอดความคิดเห็นของประชาชน

3. การดำเนินการอย่างเป็นทางการ (formal active) ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชนใช้สิทธิที่ได้ตามรัฐธรรมนูญ เช่น การริเริ่มกฎหมาย (initiative) การแสดงประชามติ (Referendum) การการเพิกถอนให้ออกจากตำแหน่ง (recall)

#### รูปแบบการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

รูปแบบการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมีดังต่อไปนี้

สำหรับในอดีตการมีส่วนร่วมทางการเมืองมีดังนี้คือ <sup>43</sup>

1. การเข้ามีส่วนร่วมแบบกรีก (Greek system) วัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบนี้ต้องการให้ประชาชนซึ่งเป็นพลเมืองของประเทศ (citizen) ได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยตรง ซึ่งกำหนดให้ประชาชนทั้งนครรัฐประชุมร่วมเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น ความต้องการ และกำหนด "นโยบาย" รวมทั้งกำหนดตัวผู้ปกครองด้วย

2. การมีส่วนร่วมแบบโรมัน (Roman system) การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบนี้ได้กำหนดให้มีสภาขึ้นแทนการประชุมประชาชนทั้งหมด ส่วนอำนาจหน้าที่ของสภานั้นครอบคลุมเสมือนการปกครองโดยประชาชนโดยตรง

<sup>43</sup> จรูญ สุภาพ; หลักรัฐศาสตร์ (พระนคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2514),

3. การมีส่วนร่วมแบบศักดินา (Feudal system) เป็นลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างเจ้านาย (Lord) กับไพร่ (vassal) ที่แต่ละฝ่ายมีหน้าที่ต่อกัน เจ้านาย (lord) มีหน้าที่ให้ความคุ้มครองและปกครองแก่ไพร่ (vassal) ส่วนไพร่มีหน้าที่บริการด้านต่าง ๆ และมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง ประชาชนทั่วไปมีสิทธิ์เช่นนี้เหมือนกัน จึงถือได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมแบบปราศจากความเสมอภาค

4. การมีส่วนร่วมแบบสวิส (Swiss system) มีลักษณะสำคัญ คือ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงเช่นเดียวกับระบบกรีก

5. การมีส่วนร่วมแบบนิวอิงแลนด์ (New England system) มีการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมโดยตรง เช่นเดียวกับระบบสวิส สำหรับประเทศแรกที่พยายามปฏิรูปการปกครองให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองแบบนี้คือประเทศอังกฤษ เมื่อปี ค.ศ. 1215 ได้มีการตกลงต่อรองกันระหว่างฝ่ายกษัตริย์กับขุนนาง เพื่อให้ฝ่ายกษัตริย์ทรงยินยอมให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกิจการบ้านเมืองจนเกิดเอกสารสิทธิเมกนา คาร์ต้า (Magna-Carta) ขึ้น ซึ่งเป็นเอกสารที่ยินยอมให้ประชาชนมีโอกาสเข้าร่วมในรัฐบาล ต่อมา โอลิเวอร์ ครอมเวลล์ (Oliver Cromwell) ได้ดำเนินการใช้กำลังเพื่อประชาชนกลุ่มต่างๆ ในประเทศได้มีบทบาททางการเมืองจนทำให้เกิดหลักการที่ว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิในการออกเสียง และประชาชนทุกคนควรจะมีสิทธิมีตัวแทนในสภานิติบัญญัติและเมื่อเกิดเหตุการณ์ปฏิวัติในฝรั่งเศส ปี ค.ศ. 1789 สิทธิของการเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนจึงขยายออกไป จนทำให้เกิดหลักเสรีภาพ ความเสมอภาคและการนำเอาเจตนารมณ์ของปวงชนมาใช้ให้ถูกต้องเหมาะสม นอกจากนั้นในสหรัฐอเมริกาที่มีการกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตั้งแต่สมัยที่แซมมวล อัดัมส์ (Samuel Adams) ร่วมกับประชาชนเรียกร้องสิทธิในการปกครองตนเองจากอังกฤษและโทมัส เพน (Thomas Paine) ได้มีส่วนช่วยให้ประชาชนระลึกและสำนึกถึงความสำคัญในการที่จะเข้าไปดำเนินการปกครองตนเอง โดยเริ่มจากระดับท้องถิ่นขยายไปจนถึงระดับชาติ

ในปัจจุบันรูปแบบของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมีอยู่หลากหลาย และต่างกันไปในแต่ละระบบการเมือง แต่การจำแนกรูปแบบของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองที่ใช้ในการศึกษาวิเคราะห์กันมาก ได้แก่ รูปแบบการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองที่ได้จากการศึกษาของชิตินีย์ เวอร์บาและคณะ นอร์แมน ไนย์ ซูซาน เวลช์ เลสเตอร์ มิลแบรท และแซมมวล ฮันติงตัน

ซึ่งในที่นี้จะพิจารณาร่วมกันไปเนื่องจากเนื้อหาสาระสำคัญคล้ายคลึงกันเป็นส่วนใหญ่ดังนี้<sup>44</sup>

1. การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (voting) ในการวิจัยเชิงวิชาการแล้ว ถือกันว่าการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นรูปแบบการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองที่ชัดเจนที่สุด และสามารถวัดค่าของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองที่ให้ความเที่ยงมากที่สุด นอร์แมน ไนย์ เห็นว่าการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ทำให้ประชาชนมีอิทธิพลเหนือผู้นำในแง่ที่ว่า เป็นแรงกดดันให้ผู้นำต้องปรับนโยบายของตนเพื่อรักษาคะแนนเสียงของตนเอง โดยกิจกรรมดังกล่าวมี "ขอบเขต" กว้างขวางในการควบคุมรัฐบาล มีความแตกต่างจากกิจกรรมอื่นๆ แต่มีลแบรท พบว่า การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นการแสดงออกถึงความจงรักภักดีต่อระบบ มากกว่าเป็นการกระทำตามความต้องการของตนที่ต่อระบบ ดังนั้น บุคคลที่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เป็นผู้ที่มีความสำนึกในหน้าที่พลเมือง มีความสำนึกในบรรทัดฐานของสังคมและวิถีการดำรงชีวิตในฐานะสมาชิกที่ดีของชุมชน และยังพบว่าในบางครั้งประชาชนส่วนใหญ่วที่ไปลงคะแนนเสียงนั้น อาจไม่เห็นความสำคัญของการกระทำของตนต่อผลทางการเมืองก็ได้ บุคคลเหล่านี้อาจไม่ได้เข้าเกี่ยวข้องกับการเมืองในรูปแบบอื่นใดเลย และในทางกลับกันผู้ที่เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกระตือรือร้นในรูปแบบอื่น ๆ ก็อาจไม่ไปลงคะแนนเสียงก็ได้ และเมื่อพิจารณาถึงระดับความผูกพันทางการเมืองนั้นพบว่า มีอยู่น้อยมากในแง่ที่ว่า เมื่อผู้ไปใช้สิทธิได้หย่อนบัตรเลือกตั้งเรียบร้อยแล้วมันก็ยุติแค่นั้นเอง และการที่การเลือกตั้งมิได้มีบ่อย ๆ ก็เท่ากับว่ามันกลายเป็นเสมือนข้อจำกัดที่ทำให้บุคคลไม่อาจเข้าร่วมทางการเมืองในรูปแบบนี้ได้บ่อยครั้ง เหมือนรูปแบบอื่น ๆ และเมื่อเปรียบเทียบกับกิจกรรมตลอดชีวิตของบุคคลแล้ว การออกเสียงเลือกตั้งเป็นเพียงเรื่องเบ็ดเตล็ดเพราะใช้เวลาเพียงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับกิจกรรมการติดตามข่าวสารการเมืองจากสื่อมวลชน หรือการร้องเรียนผลประโยชน์จากผู้ปกครอง ฯลฯ แต่เมื่อพิจารณารวม ๆ แล้ว การตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสามารถกำหนด "ความเป็นไป" ของรัฐบาลหรือการปกครองได้ทันทีทันใด ดังนั้นการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งจึงมีความสำคัญมาก

2. กิจกรรมเกี่ยวกับพรรคการเมืองและการรณรงค์หาเสียง (party and campaign activities) เวอร์บา และไนย์ ได้อธิบายถึงกิจกรรมประเภทนี้ว่า หมายถึง

<sup>44</sup> อีร์พล เกษมสุวรรณ, "ความรู้สึกเห็นห่างทางการเมืองกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในกรุงเทพมหานคร" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 63-67

การชักชวนให้ผู้อื่นไปลงคะแนนเสียงให้ผู้สมัครที่ตนสนับสนุนการทำงานให้พรรคการเมือง หรือผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งอย่างกระตือรือร้น การเข้าร่วมการประชุมหรือการประชุมทางการเมือง การให้ความสนับสนุนด้านการเงินแก่พรรคการเมือง และผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งและการเป็นสมาชิกชมรมทางการเมือง ซึ่งบุคคลเข้าร่วมกิจกรรมประเภทนี้เรียกว่า "ผู้ต่อสู้ทางการเมือง" (gladiators) ซึ่งจะทำงานหนักมากที่สุดในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่เป็น "ผู้ชม" (spectator) ซึ่งคอยตัดสินว่าใครจะชนะในการแข่งขันทางการเมือง

แต่เมื่อเปรียบเทียบกับการศึกษาของ ฮันติงตัน และ เนลสัน แล้วพบว่า ฮันติงตัน และ เนลสัน ได้รวมเอารูปแบบของการลงคะแนนเสียง และการรณรงค์หาเสียงไว้ด้วยว่า "กิจกรรมที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง" (electoral activities) ซึ่งจะหมายถึงการกระทำใดที่มีจุดมุ่งหมายที่จะก่อให้เกิดผลต่อการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการลงคะแนนเสียง การช่วยหาเสียงเลือกตั้ง การประกาศสนับสนุนผู้สมัครคนใดคนหนึ่ง เป็นต้น

จากการศึกษาของมิลแบรท พบว่า ผู้ที่เข้ามีส่วนร่วมในรูปแบบนี้มีน้อยมากในสหรัฐอเมริกา มีเพียงร้อยละ 15 เท่านั้น เนื่องจากการเข้าร่วมกิจกรรมดังกล่าวต้องอาศัยความตื่นตัวและสนใจอย่างแท้จริงที่เข้าร่วมกิจกรรมประเภทนี้ จัดอยู่ในประเภทพวกนักสู้ (gladiators) นั้นเอง

3. กิจกรรมของชุมชน (community activities) คือการสร้างกลุ่มเพื่อแก้ปัญหาสังคม การทำตนร่วมกับกลุ่มที่ทำงานเกี่ยวกับปัญหาทางการเมืองและสังคม บุคคลจะเข้าร่วมทำตนเป็นสมาชิกที่กระตือรือร้นในกลุ่มหรือองค์การเหล่านี้ ซึ่งเป็นองค์การที่ทำงานเกี่ยวกับปัญหาสาธารณะแต่ไม่ใช่องค์การของรัฐบาล

ฮันติงตัน เรียกการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบนี้ว่า เป็นกิจกรรมเชิงองค์การ (organizational activities) ซึ่งหมายถึง การเข้าร่วมเป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ของกลุ่มองค์การที่มีเป้าหมายสำคัญและเด่นชัดในการเข้ามามีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งอาจเป็นจุดมุ่งหมายที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ หรือปัญหาเฉพาะเรื่อง หรือผลประโยชน์และปัญหาต่างๆ ไปก็ได้ การที่บุคคลเข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มหรือองค์การประเภทนี้ แม้บุคคลนั้นจะไม่ได้กระทำการเพื่อมีอิทธิพลต่อรัฐบาลด้วยตนเอง ก็ถือได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบหนึ่ง

ผู้ที่มิบทบาทในชุมชนในลักษณะนี้ มิลแบรท ให้ความเห็นว่า มีลักษณะคล้ายกับเจ้าหน้าที่พรรคและเจ้าหน้าที่รณรงค์หาเสียงในหลาย ๆ ด้าน เนื่องจากเป็นผู้ที่มีความกระตือรือร้นสูง และ

มีระดับความผูกพันทางใจกับชุมชนสูงเช่นเดียวกัน ที่แตกต่างกันคือผู้มีบทบาทในชุมชนในลักษณะนี้มีความเกี่ยวข้องกับพรรคและการรณรงค์หาเสียงน้อยกว่าผู้ที่มีบทบาทในพรรคการเมือง

4. การติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ (contacting official) หมายถึง การกระทำของบุคคลในลักษณะที่เป็นการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้มาหรือรักษาผลประโยชน์บางอย่างของตนหรือกลุ่มเล็ก ๆ ของตน ปัญหาที่เขาสงสัยและนำไปติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลนั้น เป็นสิ่งที่ผลประโยชน์โดยตรงต่อบุคคลน้อย และมักจะไม่มีส่วนร่วมในการเมืองมากนักแทบจะไม่เป็นการเมืองตามธรรมชาติ ซึ่งเวอร์บา และคณะ กล่าวว่ารูปแบบนี้เกือบจะไม่ใช้การมีส่วนร่วมทางการเมืองตามความหมายที่แท้จริงแต่เป็นการเข้ามีส่วนร่วมแบบ คับแคบ (parochical participation) หรือเป็นการติดต่อเฉพาะเรื่อง (particularized contacting) ซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบนี้มีความสัมพันธ์กับรูปแบบอื่นน้อยมาก

5. การชักจูง (lobbying) เป็นความพยายามของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่จะติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้นำพรรคการเมือง เพื่อเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจหรือปัญหาที่มีผลกระทบต่อประชาชน มักอยู่ในรูปของการกระทำเพื่อสนับสนุน หรือคัดค้านร่างกฎหมาย หรือนโยบายอันใดอันหนึ่งโดยเฉพาะ

6. การประท้วง (protestors) ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับที่ ฮันติงตัน เรียกว่า การใช้ความรุนแรง (violence) ซึ่งหมายถึง ความพยายามที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลด้วยการก่อให้เกิดความเสียหายทางกายภาพ (physical damage) ต่อบุคคลและทรัพย์สิน มิลแบรท อธิบายว่า ขอบเขตของกิจกรรมในรูปแบบนี้ คือการเข้าร่วมเดินขบวนตามถนนหรือก่อให้เกิดการจลาจล (ถ้าจำเป็น) เพื่อบังคับให้รัฐแก้ไขบางสิ่งบางอย่างซึ่งเกี่ยวข้องกับการเมืองให้ถูกต้อง การประท้วงอย่างแข็งขันและเปิดเผยต่อสาธารณะชน ถ้ารัฐบาลกระทำในสิ่งที่ผิดศีลธรรม การเอาใจใส่กับการชุมนุมประท้วงเข้าร่วมกับกลุ่มประท้วงรัฐบาลและการปฏิเสธการยอมรับกฎหมายที่ไม่ยุติธรรม

7. ผู้สื่อข่าวสาร (communicators) หมายถึง การที่บุคคลจะติดตามข่าวสารเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง ส่งจดหมายแสดงความสนับสนุนต่อผู้นำทางการเมืองในการดำเนินการที่เห็นว่าเหมาะสมถูกต้อง ส่งคำประท้วงต่อการดำเนินงานที่เห็นว่าไม่ดี รวมถึงการพูดคุยถกเถียงปัญหาทางการเมือง การให้ข่าวสารทางการเมืองแก่เพื่อนบ้าน แสดงความคิดเห็นของตนเองต่อเจ้าหน้าที่รัฐบาล เขียนจดหมายแสดงความเห็นไปยังหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชนต่าง ๆ ลักษณะ

ของการมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้จะต้องมีการแลกเปลี่ยนด้านวาจาระหว่างบุคคล (verbal interchange) และผู้ที่จะมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ได้จะต้องมีพื้นฐานการศึกษาที่สูงพอสมควร มีการรับรู้ข่าวสารในระดับสูงและมีความสนใจทางการเมืองสูงด้วย ผู้สื่อข่าวสารการเมืองจะวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลมากกว่า "พวกเจ้าหน้าที่พรรค" หรือ "ผู้รักชาติ" แต่จะไม่แสดงออกด้วย "กิจกรรมการประท้วง"

บุคคลแต่ละคนเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบที่ต่าง ๆ กัน มิลเบรท พบว่า ประชาชนเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแข็งขัน ดังนี้

- ผู้เข้าร่วมกิจกรรมของพรรคการเมือง ช่วยหาเสียงเลือกตั้งและเข้าร่วมประชุมสังสรรค์ทางการเมืองเพียงร้อยละ 4-5

- บริจาคเงินช่วยเหลือพรรคการเมืองและผู้สมัคร ประมาณร้อยละ 10

- ติดต่อกับนักการเมืองด้านใดด้านหนึ่ง ร้อยละ 13

- ช่วยติดโปสเตอร์ในการหาเสียง ร้อยละ 15

- ชักชวนเพื่อนไปลงคะแนนให้ผู้สนับสนุน ร้อยละ 25-30

- สนใจและไปลงคะแนนเสียงทุกครั้ง ประมาณร้อยละ 40-70

นอกจากนักวิชาการได้แบ่งรูปแบบของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองดังกล่าวแล้ว นักวิชาการยังได้แบ่งรูปแบบการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ตามระดับของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง และตามกลุ่มพฤติกรรมเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น

Milbrath<sup>45</sup> แบ่งระดับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยจากน้อยไปมากไว้ดังนี้คือ ผู้มีตำแหน่งทางการเมือง (เช่นประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ประชาชนเลือกตั้ง นายกเทศมนตรี) ผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งดังกล่าวข้างต้น (บางคนอาจได้ บางคนสมัครแล้วอาจจะไม่ได้) ช่วยโฆษณาหาเสียง (เช่น ช่วยแจกใบปลิว ช่างวางแผนเลือกตั้ง) การร่วมโดยทางอ้อม (เช่น อ่านหนังสือพิมพ์หรือดูโทรทัศน์ในเรื่องเกี่ยวกับการเมือง ถกปัญหาการเมือง ตัดกระดุมที่มีตราพรรคการเมือง ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งไม่ไปลงคะแนนเสียง ไม่รู้ความเป็นไปทางการเมือง)

<sup>45</sup> Milbrath, Political Participation: How and Why Do people Get Involved in Politics (Chicago: Rand McNally Collage Publishing Co., 1965), pp. 16-17.



สวนา พรพัฒน์กุล ได้แบ่งระดับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองจากน้อยไปมาก มี

ดังนี้ คือ 46

1. รับฟังข่าวสารการเมือง
2. ออกเสียงลงคะแนน
3. ชักชวนให้ผู้อื่นสนทนาเรื่องการเมือง
4. ชักชวนให้ไปเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดคนหนึ่ง
5. ช่วยโฆษณาให้พรรคการเมือง หรือผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วยการติดป้ายประกาศ  
สนับสนุน หรือประกาศสนับสนุนให้ผู้อื่นทราบโดยทั่วไป
6. ติดต่อแสดงความคิดเห็นหรือข้อเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่บ้านเมือง หรือนักการเมือง
7. สนับสนุนด้วยการบริจาคให้พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง
8. ติดตามการหาเสียงของนักการเมือง
9. ช่วยผู้สมัครรับเลือกตั้งหาเสียง
10. เป็นสมาชิกพรรคที่ทำงานให้พรรคการเมืองเป็นประจำ
11. เข้ามีส่วนร่วมในการวางแผนของพรรค
12. ช่วยหาเงินให้พรรค
13. สมัครเข้าแข่งขันรับเลือกตั้ง
14. เป็นเจ้าหน้าที่ของพรรคหรือได้รับเลือกตั้ง และอาจแบ่งเป็นระดับต่าง ๆ แบบ  
Campbell เช่น
  1. ระดับสูง (การลงคะแนนเสียงและเข้ามีส่วนร่วมอื่น ๆ)
  2. ระดับกลาง (การลงคะแนนเสียงเพียงอย่างเดียวเท่านั้น)
  3. ระดับต่ำ (ไม่ลงคะแนนเสียงถึงแม้ว่าจะเข้ามีส่วนร่วมอื่น ๆ)

---

46 สวนา พรพัฒน์กุล, ความสำนึกในหน้าที่พลเมืองของเด็กไทย (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2520), หน้า 21

จรรยา สุภาพ ได้แบ่งประเภทผู้ที่มีส่วนร่วมทางการเมือง ดังนี้คือ<sup>47</sup>

1. ชนชั้นนำระดับสูงและชนชั้นนำระดับกลาง พิจารณาจากการใช้หลักตำแหน่ง และ  
ข้อเสีย
  2. บุคคลระดับอื่นที่มีบทบาททางการเมืองและมีส่วนใช้อำนาจทางการเมือง ได้แก่
    - ก. ผู้ที่อยู่ในระดับชั้นของสังคมซึ่งมีฐานะที่จะใช้อิทธิพลทางการเมืองได้
    - ข. ผู้ที่มีความตื่นตัวและเป็นผู้นำในการทางการเมือง Ethiel Pool ได้เสนอ  
มาตรฐานในการวัดผู้มีบทบาททางการเมืองดังนี้
      - เป็นผู้ที่เป็นสมาชิกขององค์การทางการเมือง
      - เป็นผู้ บริจาคเงินทองให้กับองค์การทางการเมือง หรือผู้ที่เข้าแข่งขันสมัคร  
รับเลือกตั้ง
      - เป็นผู้สนใจเข้าร่วมในการประชุมทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการประชุม  
ในระดับเล็กหรือการประชุมในระดับใหญ่
      - เป็นผู้ช่วยรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง
      - เป็นผู้ติดต่อกับสมาชิกรัฐสภาหรือเจ้าหน้าที่ทางการเมือง หรือหนังสือพิมพ์  
ในลักษณะที่เป็นการแสดงความคิดเห็นหรือชี้แนะ หรือวิพากษ์วิจารณ์ทางการเมือง
      - เป็นผู้พบปะสนทนาในเรื่องการเมืองกับบุคคลทั่วไป
- ค. กลุ่มผลประโยชน์
- ง. พรรคการเมือง

ส่วน Milbrath ได้จัดชั้นประชาชนที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเป็น 3 ประเภท<sup>48</sup>คือ

1. ผู้ต่อสู้ทางการเมือง (gladiator)
2. ผู้ชม (spectators) เป็นผู้แสวงหาข่าวสารและออกเสียงเลือกตั้ง
3. ผู้ไม่สนใจทางการเมือง (apathetics) เป็นผู้เข้าร่วมที่ไม่มีปฏิกิริยาตอบ  
ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น มีรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป

<sup>47</sup> จรรยา สุภาพ, ระบบการเมืองเปรียบเทียบ (ประชาธิปไตย, เผด็จการ)  
และหลักวิเคราะห์การเมืองแผนใหม่ (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 331-334

<sup>48</sup> Milbrath, Political Participation, pp. 20-21.

ซึ่งจากที่กล่าวได้แบ่งเป็นประเภทของกิจกรรมประเภทต่าง ๆ กลุ่มพฤติกรรม และจัดเป็นระดับกิจกรรมจากน้อยไปหามาก ในการศึกษาวิเคราะห์พฤติกรรมการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง จึงสามารถศึกษาวิเคราะห์ได้หลายแง่ ขึ้นอยู่กับว่าผู้ศึกษาวิจัยต้องการที่จะให้ความสำคัญกับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในด้านใด

### ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

1. **สิ่งเร้าจากสภาพแวดล้อม** อาจจะมาจกสื่อสาร การรณรงค์หาเสียง การประชุมหรือเจรจา Milbrath กล่าวว่าถ้ามีสิ่งเร้าทางการเมืองมากขึ้น คนจะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นและแต่ละคนมีความสามารถในการรับข่าวสารทางการเมืองแตกต่างกันไป เช่นเพศชายรับสิ่งเร้าทางการเมืองมากกว่าเพศหญิง หรือบุคคลฐานะปานกลางรับสิ่งเร้ามากกว่าชนชั้นกรรมกร บุคคลที่อาศัยอยู่ในเมืองรับสิ่งเร้าทางการเมืองมากกว่าบุคคลในชนบท ผู้ที่ได้รับการศึกษาสูงกว่าก็จะรับสิ่งเร้าทางการเมืองมากขึ้น แม้กระทั่งประสบการณ์จากครอบครัวก็มีผลกระทบอย่างลึกซึ้งต่อสิ่งเร้าทางการเมืองและระดับกิจกรรมทางการเมือง นอกจากนี้ บุคคลจะเลือกสิ่งเร้าความรู้สึกเกี่ยวกับการเมืองเพื่อผลประโยชน์ต่างๆ กัน เช่น ต้องการที่จะมีความรู้ มีความพอใจที่จะรู้ ต้องการช่วยแก้ปัญหาหรือเป็นหน้าที่ของพลเมืองที่ดี และบางคนก็ไม่ต้องการที่จะสนองตอบสิ่งเร้าต่างๆ เพื่อปิดบังบุคลิกภาพของตนไว้

2. **ปัจจัยส่วนบุคคล** ปัจจัยส่วนบุคคลที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมคือทัศนคติ ความเชื่อ บุคลิกภาพ ยกเว้นกรรมพันธุ์และความต้องการทางสรีรวิทยาและจิตวิทยา เราไม่สามารถวัดสิ่งเหล่านี้โดยตรงได้ จึงต้องพิจารณาจากพฤติกรรมที่สนองตอบสิ่งเร้าความรู้สึก

ก) **ทัศนคติทางการเมือง (political attitude)** หมายถึง ความรับรู้เกี่ยวกับและความรู้สึกในทางบวกหรือลบต่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง และความรู้สึกที่มีทิศทางเพื่อหรือต่อต้านนโยบายผู้สมัครหรือพรรค และความหนาแน่นซึ่งอธิบายว่าทำไมจึงเข้าร่วมทางการเมือง มีดังนี้คือ

1) **ความผูกพันทางใจและความสนใจทางการเมือง (political involvement)** ทำให้คนมีแนวโน้มที่จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้ที่ไม่สนใจ ความสนใจทางการเมืองอาจจะพิจารณาได้จากการติดตามข่าวสารทางการเมือง ทางหนังสือพิมพ์ วิทยุและโทรทัศน์ การพูดคุยกับคนอื่นทางการเมือง การไปฟังการหาเสียงเลือกตั้ง ผู้ที่สนใจการเมืองมักจะมีแนวโน้มที่จะไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหรือไปช่วยผู้สมัครหาเสียง หรือไปรับสมัครเลือกตั้ง

2) **ความเลื่อมใสในพรรคการเมืองหรือผู้สมัคร** ทำให้คนมีแนวโน้มที่จะเข้ามี

## ส่วนร่วมทางการเมือง

3) **ความสำนึกในประสิทธิภาพทางการเมือง** (sense of political efficacy) หมายถึง ความรู้สึกที่ว่า การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองย่อมเป็นไปได้ และพลเมืองแต่ละคนสามารถมีส่วนนำความเปลี่ยนแปลงนี้ได้ หรือความรู้สึกที่สามารถมีอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล บุคคลที่เชื่อว่าเรามีความสามารถที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้คือคนที่มีประสิทธิภาพทางการเมือง ซึ่งมีแนวโน้มที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้ที่คิดว่าตนเองไม่มีประสิทธิภาพทางการเมือง

Robert A. Dahl แห่งมหาวิทยาลัยเยล เชื่อว่าการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและความสำนึกในประสิทธิภาพทางการเมืองนี้ มีอิทธิพลต่อกันคือความเชื่อในประสิทธิภาพทางการเมืองทำให้บุคคลเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองและในทางกลับกัน การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองก็จะทำให้ความเชื่อมั่นในประสิทธิภาพทางการเมืองเพิ่มขึ้นไปด้วย

การศึกษาวิจัยหลายครั้งพบว่า ปัจจัยที่ทำให้ความเชื่อมั่นในประสิทธิภาพทางการเมืองของบุคคลต่างกันคือสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น การศึกษาระดับสูง รายได้ระดับสูง สถานภาพทางอาชีพสูง เป็นต้น เป็นเครื่องกำหนดความแตกต่าง คือผู้ที่มีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูงมักจะมี ความเชื่อมั่นในประสิทธิภาพการเมืองของตนสูงตามไปด้วย นอกจากนี้ยังมีตัวแปรทางทัศนคติ และบุคลิกภาพเกี่ยวข้องกับ ความเชื่อมั่นในประสิทธิภาพทางการเมืองด้วย เช่น บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเมืองและมีคะแนนความรู้เกี่ยวกับข่าวสารทางการเมืองสูง ก็จะสามารถพัฒนาความสำนึกในประสิทธิภาพทางการเมืองให้สูงขึ้น และความสำนึกในประสิทธิภาพทางการเมืองนี้เป็นส่วนหนึ่งของบุคลิกภาพ ซึ่งรวมทั้งความมีชื่อเสียง ความเข้มแข็งของอีโก้ (ego strength) และการควบคุมตัวเอง

ส่วนบุคคลที่ขาดความเชื่อมั่นในประสิทธิภาพทางการเมืองนั้น จะแยกตัวเองออกจากการเมือง และไม่ไว้วางใจสถาบันทางการเมืองและผู้นำต่าง ๆ ด้วย

4) **ความสำนึกในหน้าที่พลเมือง** (sense of citizen duty or sense of civic obligation) ซึ่งเป็นทัศนคติทางการเมืองที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองหมายถึง ความรู้สึกที่ว่าบุคคล (และคนอื่น ๆ) ควรจะเข้ามามีส่วนร่วมใน

กระบวนการทางการเมือง โดยไม่คำนึงถึงว่ากิจกรรมทางการเมืองเช่นนี้จะให้ผลคุ้มค่าหรือไม่<sup>49</sup> บุคคลที่เชื่อว่าการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองเช่นการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นหน้าที่ที่จะต้องกระทำมิใช่เป็นสิ่งที่กระทำก็ได้ไม่กระทำก็ได้ คนเหล่านี้จะมีแนวโน้มที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ความสำนึกในหน้าที่พลเมืองนี้เป็นผลมาจากกระบวนการเรียนรู้ทางการเมือง (socialization process) และจะฝังรากอยู่ในบุคลิกภาพและในสังคมนั้น ๆ ข้อมูลจากการศึกษาของ Almond และ Verba บ่งชี้ว่าวัฒนธรรมทางการเมืองบางอย่างก่อให้เกิดความสำนึกในหน้าที่พลเมืองมากกว่าปัจจัยอื่น ๆ บุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมสูง โดยเฉพาะการศึกษาจะพัฒนาความสำนึกทางการเมือง และจะมีแนวโน้มที่จะมีความเชื่อว่าการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นหน้าที่

5) การแยกตัวเองออกจากการเมือง (alienation) ความรู้สึกแยกตัวเองออกจากการเมืองนี้ บุคคลบางคนจะมีความรู้สึกหลายๆ ประการที่มีความเกี่ยวเนื่องกันที่ทำให้เขาไม่ต้องการที่จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมือง เช่น ขาดความศรัทธาในมวลมนุษย์ ขาดความศรัทธาในหมู่ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และคิดว่านักการเมืองไม่ไว้วางใจและไม่ชอบการที่มีเสรีภาพทางการเมืองมากไป

6) ความเข้าใจการเมือง คือ บุคคลที่มีความเข้าใจถึงความจริงต่าง ๆ ในทางการเมือง เช่น รัฐธรรมนูญกำหนดไว้อย่างไรบ้าง รัฐบาล สภาผู้แทนราษฎร ประชาชนมีสิทธิและหน้าที่ทางการเมืองอย่างไรบ้าง เป็นต้น มักมีแนวโน้มที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้ที่ไม่เข้าใจการเมือง

ข) ความเชื่อ (beliefs) หมายถึง สิ่งที่บุคคลคิดว่าการกระทำบางอย่างหรือปรากฏการณ์บางอย่างหรือสิ่งของบางอย่าง หรือคุณสมบัติของสิ่งของหรือของบุคคลบางอย่างมีอยู่จริงหรือเกิดขึ้น

---

<sup>49</sup> Angus Campbell et al., "Sense of Citizen, Duty," in Measures of Political Attitudes, ed. John P. Robinson, Jerrold G. Rusk and Kendra B. Head (Ann Arbor, Mich.: The Institute for Social Research, 1968), pp. 461.

คนที่มีความเชื่อและความรู้เกี่ยวกับการเมือง ทำให้มีแนวโน้มเข้าร่วมทางการเมืองมากขึ้น และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความเชื่อถือคือสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะการศึกษาซึ่งจะทำให้มีความรู้เกี่ยวกับการเมืองมากขึ้น

ค) บุคลิกภาพ (personality) คือ สิ่งที่บอกว่าคุณจะปฏิบัติอย่างไร ในสถานการณ์หนึ่ง หมายความว่าถ้าในสถานการณ์อย่างเดียวกันแล้ว บุคคล 2 คนมีพฤติกรรมต่างกันก็คงจะเป็นเพราะมีบุคลิกภาพที่ต่างกัน

บุคลิกภาพนั้นได้รับการจัดแบ่งเข้าไว้เป็นแบบอย่างกล่าวคือ พฤติกรรมใดก็ตาม หลากๆ พฤติกรรมที่อาจจะรวมไว้เป็นพวกเดียวกันได้ แนวพฤติกรรมนั้นก็จะเป็นบุคลิกภาพแบบหนึ่งของคนหนึ่งๆ เช่น บุคลิกภาพเผด็จการ แนวโน้มของบุคลิกภาพที่จะทำอะไรด้วยตนเอง (selfreliance tendency) แนวโน้มที่จะหลีกเลี่ยงการกระทำที่ก่อให้เกิดความอาย (shame avoidance tendency) เป็นต้น แต่การที่จะสร้างความเชื่อถือได้ระหว่างบุคลิกภาพที่เชื่อมโยงกับพฤติกรรมทางการเมืองนั้นกระทำได้ยาก เพราะ

1. การวัดบุคลิกภาพไม่สามารถวัดได้โดยตรง เพียงแต่สามารถอ้างอิงได้จาก พฤติกรรมเท่านั้น และการอ้างอิงนี้มีกระบวนการยุ่งยากและซับซ้อนมาก
2. ผลกระทบของบุคลิกภาพต่อพฤติกรรมนั้น จะรวมอยู่ในความเชื่อและทัศนคติซึ่งมีอิทธิพลต่อการเรียนรู้ และการรับรู้ทำให้ผลกระทบของบุคลิกภาพซึ่งบังคับพฤติกรรม มักจะแผ่เร้นมากกว่าปรากฏอย่างชัดเจน นอกจากนี้ผลกระทบของบุคลิกภาพในบางสถานการณ์อาจไม่รุนแรงและเกือบไม่มีอิทธิพลใด ๆ เลย

ดังนั้นการศึกษามุมบุคลิกภาพที่สมบูรณ์จึงต้องการเวลาและการฝึกฝนเป็นพิเศษเพราะมีความยากลำบากที่จะอธิบายความซับซ้อนของบุคลิกภาพที่นำไปสู่พฤติกรรมทางการเมืองได้

ถึงแม้ว่าการศึกษาวิจัยหลายครั้งจะบ่งชี้ว่า การศึกษามุมบุคลิกภาพที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมทางการเมืองไม่มีการดำเนินงานอย่างสมบูรณ์ก็ตาม แต่ก็มีบุคลิกภาพบางอย่างที่รู้จักกันแพร่หลาย เช่น

(1) ความสามารถในการเข้าสังคม (sociability) การที่บุคคลสามารถสมาคมกับคนได้อย่างไม่เคอะเขินและมีความสง่างามในความสัมพันธ์นั้น มีความสามารถที่จะเข้ากับคนแปลกหน้าได้ง่าย คนแบบนี้เรียนรู้การเข้าสมาคมกับคนอื่นเคยชินกับการพบคนแปลกหน้าหรือเคยชินที่ต้องพบปะสังสรรค์กับคนนอกครอบครัวตั้งแต่เล็ก ดังนั้นการเข้าสมาคมกับคนอื่นจึงไม่เป็นของยาก

บุคลิกภาพทางสังคมเช่นนี้ มีแนวโน้มที่จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมือง โดยเฉพาะเรื่องที่ต้องใช้ความสามารถในการติดต่อ เช่น การรณรงค์หาเสียง การติดต่อกับนักการเมืองช่วยเรียกรายเงินหรือหาเงินทุนโฆษณาหาเสียงและเป็นที่ปรึกษานโยบาย ส่วนพฤติกรรมที่ไม่ต้องใช้ความสามารถนี้ก็มี เช่น การทำกิจกรรมภายในพรรค การบริจาคเงินและการเข้าร่วมประชุม เป็นต้น นอกจากนี้ยังพบว่าคนที่กระทำกิจกรรมทางสังคมมาก จะมีแนวโน้มที่จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองสูง

(2) การขาดความมุ่งหมายในชีวิต (anomie) คนที่ขาดความมุ่งหมายในชีวิตจะแสดงออกโดยการขาดค่านิยม ขาดการสร้างแนวทางชีวิต มีความรู้สึกว่าตนไม่มีประสิทธิภาพ มีแนวโน้มที่คิดว่าผู้มีอำนาจไม่สนใจตน

นักวิชาการ พัฒนาสเกลการวัดการขาดความมุ่งหมายในชีวิตจากบุคลิกภาพโดยใช้สเกลแบบกัทมัน (Guttman Scale) และพบว่า การขาดความมุ่งหมายในชีวิตมีสัมพันธ์ทางลบกับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

(3) บุคลิกภาพเผด็จการ หมายถึง แนวโน้มของบุคคลที่จะอ่อนน้อมหรือรับฟังโดยไม่ได้โต้แย้งต่อบุคคลที่มีอำนาจมากกว่า อายุมากกว่า ความรู้มากกว่า เช่น ญาติผู้ใหญ่ บิดามารดา ครูอาจารย์ พระ นาย เป็นต้น คือไม่เห็นด้วยกับบุคคลเหล่านี้ก็จะรับฟังเฉยๆ และถ้าไม่พอใจก็พยายามข่มความรู้สึกเอาไว้ ในขณะที่เดียวกัน ก็ไม่ต้องการให้ผู้ที่อำนาจน้อยกว่า อายุ น้อยกว่าความรู้หรืออาวุโสน้อยกว่า มาแสดงความขัดแย้งหรือขุ่นเคือง

บุคลิกภาพแบบนี้ซึ่งได้มาจากกระบวนการเรียนรู้ เดิมใช้สเกล F วัดอย่างแพร่หลายใน ค.ศ.1950 แต่ก็มีบางคนใช้สเกลแบบกัทมัน (Guttman Scale) อย่างไรก็ตาม การค้นหาความสัมพันธ์ระหว่างบุคลิกภาพเผด็จการกับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ยังไม่มีข้อสรุปแน่นอน

3. สภาพทางการเมือง ซึ่งเป็นส่วนของสภาพแวดล้อมซึ่งมีอิทธิพลต่อพฤติกรรม การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง มีปัจจัยที่สำคัญ 4 ประการ คือ

ก) **ระดับการพัฒนา** จากการวิจัยพบว่า สังคมที่มีระดับการพัฒนาสูงจะมีระดับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองสูง Almond และ Verba พบว่า สหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรมีอัตราการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองสูงกว่าประเทศอื่นๆ นอกจากนี้ Kim Nie และ Verba ได้สนับสนุนความคิดนี้จากการวิจัยเปรียบเทียบระหว่าง สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย ไนจีเรีย และอินเดีย พบว่า การพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและระดับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมีสหพันธ์กัน

ข) **กฎเกณฑ์เกี่ยวกับวิถีการเมือง** เช่น กฎเกี่ยวกับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง บุคคลที่ไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียงมีแนวโน้มที่จะไม่เข้าร่วมในกิจกรรมทางการเมืองอื่นๆ และผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงก็มีได้หมายความว่า จะเข้าร่วมทางการเมืองเสมอไป ผู้ที่ไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียง เพราะไม่มีคุณสมบัติต่างๆ เช่น อ่านหนังสือไม่ได้ เพศหญิง และอายุไม่ถึง เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีสิ่งกีดขวางการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองตามกฎหมาย เช่น ความต้องการหลักแหล่งที่อยู่อาศัย ภาษี การลงคะแนน หรือการดำเนินการเลือกตั้ง เป็นต้น

ค) **สถาบันทางการเมือง** โดยเฉพาะลักษณะระบบพรรคการเมืองยังมีการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองมากเท่าไร อัตราการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองยิ่งสูงขึ้น เพราะมีการเร้าความสนใจในการรณรงค์หาเสียงซึ่งจะให้ความประทับใจต่อปัจเจกชน ในทางกลับกันความขัดแย้งของพรรคการเมืองจะมีอิทธิพลต่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองด้วย ปัจจัยอิทธิพลทางการเมืองที่มีอำนาจมากที่สุดต่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง คือพรรคการเมืองโดยเฉพาะในเรื่องการติดต่อส่วนตัวของเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

ง) **ลักษณะการเลือกตั้ง** ปัจจัยสำคัญที่มีต่อพฤติกรรมทางการเมืองเกี่ยวกับการเลือกตั้ง คือความรู้สึกที่มีต่อการเลือกตั้ง บุคคลมีแนวโน้มที่จะไปเลือกตั้งเพราะเขารู้สึกว่าเป็นสิ่งสำคัญ นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่น ๆ อีกเช่น ความเข้าใจในการเลือกผู้สมัคร การโฆษณาสื่อสาร ตลอดจนเขตการเลือกตั้งที่ชัดเจน เป็นต้น

นอกจากปัจจัย 4 ประการนี้ ยังมีปัจจัยเกี่ยวกับอุดมการณ์ที่การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองสัมพันธ์กับความรู้ทางการเมืองด้วย ซึ่งจะมีอิทธิพลทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

กล่าวโดยสรุปแล้ว สภาพแวดล้อมของบุคคลเปิดโอกาสให้เข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง และผลกระทบของปัจจัยสภาพแวดล้อมต่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองนี้ สามารถเปลี่ยนแปลง



มีอิทธิพลขึ้นอยู่กับระบบการเมืองและสถาบันรัฐธรรมนูญของประเทศนั้นว่า จะให้เข้าร่วมมากน้อยแค่ไหน วิธีใด และโดยใครบ้างที่จะก่อให้เกิดสังคมที่มั่นคง ซึ่งประชาชนสามารถดำรงชีวิตที่ดีได้

4. สภาพแวดล้อมทางสังคม การวิจัยเรื่องการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับตัวแปรสถานะทางสังคมมีเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะตัวแปรสถานะทางสังคมหรือภูมิหลังต่าง ๆ สามารถมองเห็นได้ชัดเจนและพร้อมที่จะวัดได้ และยังเป็น "ตัวหลัก" สำหรับตัวแปรทัศนคติและบุคลิกภาพอีกด้วย

ตัวประกอบของสภาพแวดล้อมนี้ ได้แก่ ฐานะทางเศรษฐกิจสังคมซึ่งประกอบด้วย การศึกษา รายได้ และอาชีพ อายุ เพศ ศาสนา เพศ ความสามารถ และที่อยู่อาศัย 50 เหล่านี้ล้วนมีสหสัมพันธ์สูงกับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองดังนี้ คือ

ก) สถานะทางเศรษฐกิจสังคม หรือที่ LaPalombara เรียกว่า "ชั้นสังคม"<sup>51</sup> ประกอบด้วยการศึกษา รายได้และอาชีพ ผู้ที่ได้คะแนนสูงทั้ง 3 ประเภท จึงจะพบว่ามีสถานะทางเศรษฐกิจสังคมสูง จากการวิเคราะห์ข้อมูลในสหรัฐอเมริกาหลายครั้งบ่งชี้ว่าระดับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองจะสูงขึ้นตามระดับสถานะทางเศรษฐกิจสังคม กล่าวคือ ผู้ที่มีสถานะทางเศรษฐกิจสังคมสูงจะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้ที่มีสถานะทางเศรษฐกิจสังคมต่ำ

ปัจจัยตัวประกอบสถานะทางเศรษฐกิจสังคมมีความสัมพันธ์กับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองดังนี้คือ

1) รายได้ เป็นตัวแปรที่มีสหสัมพันธ์สูงกับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองจากการศึกษาพบว่า รายได้จะมีผลกระทบกระเทือนที่สำคัญต่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าตัวแปรการศึกษาและอาชีพ

รายได้เกี่ยวข้องกับรูปแบบการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองต่างกัน จากการศึกษาของ Verba พบว่า รายได้มีอิทธิพลสูงต่อรูปแบบกิจกรรมที่ร่วมมือกันมากกว่าการลงคะแนนเสียงหรือการติดต่อเฉพาะบุคคล เหตุผลที่รายได้กับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองสัมพันธ์กันมาก คือ รายได้

<sup>50</sup> McClosky, "Political Participation," p.56; Milbrath, Political Participation, pp.90-122

<sup>51</sup> Joseph G. LaPalombara, Politics Within Nations (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1974), p.428

เกี่ยวข้องกับความแตกต่างในทัศนคติและสถานะเศรษฐกิจสังคมอื่น ๆ ที่มีอิทธิพลมากที่สุดคือ ระดับการศึกษาที่สูงกว่ามักจะมีแนวโน้มที่จะสมาคมกับคนอื่น ๆ และเปิดเผยต่อสื่อมวลชน เป็นต้น

2) การศึกษา เป็นตัวแปรสถานะเศรษฐกิจสังคมที่ใช้กันแพร่หลายมากที่สุดจากการวิจัยพบว่า ผู้ที่มีระดับการศึกษาสูงมีแนวโน้มที่จะเข้าร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้ที่ขาดการศึกษา (Agger 1964; Almond 1963; Berelson 1954; Verba 1971 และ Rosenau 1974 เป็นต้น) การศึกษาเป็นปัจจัยที่มีอำนาจมากที่สุด<sup>52</sup> ในการกระตุ้นการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองเพราะความแตกต่างในการได้รับการศึกษาสัมพันธ์กับลักษณะสังคมอื่นๆ กล่าวคือ คนที่มีการศึกษาสูงเปิดเผยต่อสื่อมวลชน มีตำแหน่งสูงและรับข่าวสารการเมืองได้มากกว่า มีความสำนึกในประสิทธิภาพทางการเมือง มีความสำนึกในหน้าที่พลเมืองและความสนใจและรับผิดชอบ

การศึกษาวิจัยของ Almond ใน "The civic culture" เกี่ยวกับผลกระทบของการศึกษาต่อพฤติกรรมทางการเมืองมีดังนี้คือ ผู้ที่มีการศึกษาสูงจะมี

1. ความระมัดระวังอิทธิพลของรัฐบาลต่อปัจเจกชน
2. ติดตามการเมืองและให้ความสนใจต่อการรณรงค์ทำเสียงมากกว่า
3. มีข่าวสารทางการเมืองมากกว่า
4. มีความคิดเห็นในเรื่องการเมืองกว้าง
5. เข้าร่วมอภิปรายทางการเมืองมากกว่า
6. มีความรู้สึกอิสระที่จะอภิปรายทางการเมือง
7. สามารถมีอิทธิพลต่อรัฐบาล
8. เป็นสมาชิกที่กระตือรือร้นขององค์การต่าง ๆ
9. มักมีแนวโน้มแสดงความเชื่อมั่นในตนเอง

นอกจากนี้ การศึกษายังเป็นตัวกำหนดเกี่ยวกับความสำนึกในประสิทธิภาพทางการเมือง ความสนใจทางการเมือง และความพยายามมีอิทธิพลทางการเมือง ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการศึกษาเป็นตัวทำนายเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมืองที่แข็งแกร่งที่สุด

<sup>52</sup> Robinson John P. Rusk, Jerrold G. and Head, Kendra B. Measures of Political Attitudes (Ann Arbor, Mich: The Institute for Social Research, 1968), p. 594

นอกจากนี้ การศึกษายังเป็นตัวกำหนดเกี่ยวกับความสำนึกในประสิทธิภาพทางการเมืองความสนใจทางการเมือง และความพยายามมีอิทธิพลทางการเมือง ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการศึกษาคือตัวทำนายเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมืองที่แข็งแกร่งที่สุด

3) อาชีพ เป็นตัวแปรสถานะเศรษฐกิจสังคมที่ยากกว่าการศึกษาและรายได้ เพราะไม่สามารถบอกความแตกต่างของอาชีพประเภทต่างๆ ได้อย่างชัดเจน แม้ว่าจะพยายามแบ่งแยกประเภทก็ตาม จากการศึกษาหลายครั้งพบว่าบุคคลที่มีสถานะอาชีพสูง มีแนวโน้มที่จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่า (Anderson 1956; Nie 1969 และ Hamilton 1971 เป็นต้น) และ Jenson พบว่า ผู้ที่มีอาชีพประจำมีแนวโน้มที่จะกระตือรือร้นทางการเมืองมากที่สุด รองลงมาคือ นักธุรกิจ เสมียน ช่างฝีมือ และกรรมกร ตามลำดับ

ข) ที่อยู่อาศัย ที่อยู่อาศัยเป็นตัวแปรอิสระที่สำคัญในการอธิบายการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยผู้ที่อาศัยอยู่ในเมืองจะมีความรู้สึกใกล้ชิดกับสมาชิกต่าง ๆ มากกว่าชาวชนบท จากการศึกษาหลายครั้งในสังคมตะวันตกพบว่า ชาวนครกระตือรือร้นทางการเมืองน้อยกว่าคนในเมือง (Berslson 1954; Cambell 1962 และ Tingsten 1937 เป็นต้น) ความแตกต่างระหว่างเมืองกับชนบทที่ชัดเจนคือ ระดับกิจกรรมทางการเมืองของผู้หญิงในเมืองกับชนบท และประเพณีตะวันออกที่ว่า "การเมืองเป็นงานของผู้ชาย" แต่ญี่ปุ่นเป็นประเทศตัวอย่างที่สำคัญที่การอาศัยอยู่ในเมืองและชนบทกับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองไม่มีสัมพันธภาพ และ Milbrath ย้ำว่า อันที่จริงแล้วมิใช่ขนาดของชุมชนแต่เป็น "แบบ" ของชุมชนมากกว่าที่จะมีอิทธิพลต่อดีกรีการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

ค) การเป็นสมาชิกองค์การ กลุ่มจะเป็นตัวแปรอิสระที่สำคัญในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ผู้ที่เป็นสมาชิกองค์การหรือชุมชนจะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่า จากการวิจัยของ Verba และ Nie (1972) Lipset (1960) และ Lane (1959) เป็นต้น

ง) อายุ จากการศึกษาวิจัยส่วนใหญ่พบว่า การเข้ามีส่วนร่วมจะเพิ่มขึ้นอย่างมั่นคงตามอายุจนกระทั่งถึงวัยกลางคนและจะค่อยๆ ลดลงที่ละน้อยในวัยสูงอายุ (Tingrpen 1937; Campbell 1960; Lipset 1960; Verba และ Nie 1972) กลุ่มที่ไม่สนใจการเมืองมากที่สุดคือ คนหนุ่มที่ยังไม่แต่งงานและจากการศึกษาหลายครั้งพบว่าคนที่แต่งงานแล้ว มีแนวโน้มที่จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าคนโสด (Lipset 1960; Tingsten 1937 และ Olsen 1972 เป็นต้น) ส่วนการวิจัยที่พบว่าไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างสถานภาพการแต่งงานกับการเข้ามีส่วนร่วม

ถึงปี พ.ศ. 2502 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็ได้ทำการปฏิวัติยึดอำนาจการปกครองประเทศอีกครั้งหนึ่ง และได้ประกาศใช้กฎอัยการศึก ยุบสภา ยุบพรรคการเมือง และยกเลิกกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองชั่วคราวแทน จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น สภานี้ได้ร่างรัฐธรรมนูญ เสร็จ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2511 (ใช้เวลาร่างเกือบ 10 ปี) ซึ่งตามกฎหมายรัฐธรรมนูญนี้ รัฐสภาไทยเป็นระบบสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งและวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว เป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้น ในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2512 การเลือกตั้งครั้งนี้เป็นแบบรวมเขต มีผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 219 คน

การเลือกตั้งครั้งที่สิบสอง : จอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้ทำการปฏิวัติตัวเอง เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 ยกเลิกกฎหมายรัฐธรรมนูญ ยุบพรรคการเมือง หันไปใช้วิธีการปกครองประเทศที่มีลักษณะอำนาจนิยมอีกครั้ง แบบจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองประเทศ พุทธศักราช 2514 พร้อมทั้งตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นทำหน้าที่นิติบัญญัติและตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นอีกคณะหนึ่ง ในระหว่างนั้นได้เกิดการเรียกร้องให้มีรัฐธรรมนูญปกครองประเทศโดยเร็ว ทำให้กลุ่มนักศึกษา ประชาชน เดินขบวนต่อต้านรัฐบาลอย่างรุนแรงเป็นเหตุให้เกิดเหตุการณ์ที่เรียกว่า "วันมหาวิปโยค" ขึ้นเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 จอมพลถนอมกิตติขจร และคณะได้เดินทางออกไปนอกประเทศ ด้วยพระบารมีปกเกล้าของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เหตุการณ์จึงคลี่คลายไปได้ในทางที่ดีโดยเร็ว และทรงแต่งตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี

รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จและได้ประกาศใช้ได้เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2517 รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้รัฐสภาไทยเป็นระบบ 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งและวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง กำหนดให้มีการเลือกตั้งขึ้นวันที่ 26 มกราคม 2518

การเลือกตั้งครั้งนี้เป็นแบบผสมระหว่างแบ่งเขตและรวมเขต กล่าวคือ ให้เขตเลือกตั้งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 3 คน อัตราส่วนของราษฎร 150,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน มีผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร 269 คน

การเลือกตั้งครั้งที่สิบสาม : ผลจากการเลือกตั้งครั้งที่สิบสอง ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคม ได้เป็นนายกรัฐมนตรีจัดตั้งคณะรัฐบาลบริหารประเทศ แต่ต้องเผชิญ

กับเหตุการณ์ความวุ่นวายทางการเมืองหลายอย่าง รวมทั้งการขัดแย้งกันระหว่างสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาล จึงเป็นเหตุให้ ม.ร.ว.ศีกฤทธิ ปราโมช ตัดสินใจประกาศยุบสภา เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ ภายใน 90 วัน ซึ่งกำหนดในวันที่ 4 เมษายน 2519

การเลือกตั้งครั้งนี้เป็นแบบผสมระหว่างแบ่งเขตและรวมเขต เช่นเดียวกับการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น 279 คน

การเลือกตั้งครั้งที่สิบสี่ : พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และคณะได้ทำการปฏิวัติยึดอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อ พ.ศ.2520 หลังจากนั้นได้ร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จโดยเร็ว และสามารถประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2521 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็กำหนดให้ระบบรัฐสภาไทยเป็นสองสภาเช่นเดิม และกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2522 การเลือกตั้งครั้งนี้เป็นแบบผสมระหว่างแบ่งเขตและรวมเขตเช่นเดิม และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนราษฎรทั้งหมด 301 คน

การเลือกตั้งครั้งที่สิบห้า : เนื่องจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2521 ที่ใช้บังคับในขณะนั้นกำหนดให้มีการเลือกตั้งแบบรวมเขต และกำหนดให้เลือกเป็นพรรค กล่าวคือให้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งเพียงเขตเดียว และให้ผู้สมัครสังกัดพรรคการเมืองและเวลาสมัครให้มีหมายเลขเดียวกันทั้งพรรค ประชาชนเลือกพรรคใดก็จะได้สมาชิกพรรคนั้นทั้งหมด แต่กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีบทเฉพาะกาลมีกำหนด 4 ปี โดยให้การเลือกตั้งคงเป็นไปแบบเดียวกับการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่สิบสองคือ เป็นแบบผสมระหว่างแบ่งเขตและรวมเขตแต่ละเขตมีผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 3 คน อัตราส่วนประชากร 150,000 คนต่อผู้แทนราษฎร 1 คน

ในช่วงนี้ได้มีผู้ขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อให้บทเฉพาะกาลเกี่ยวกับแบบหรือวิธีการเลือกตั้งนี้คงใช้ต่อไปก่อน แต่รัฐสภาไม่เห็นชอบด้วย ทำให้ญัตตินั้นตกไปและรัฐบาลจึงได้ประกาศยุบสภาในวันที่ 19 มีนาคม 2526 และกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 18 เมษายน 2526 โดยมีระยะเวลาเตรียมการเพียง 29 วัน เพื่อให้อยู่ในระยะเวลาของบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับแบบการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งครั้งที่สิบหก : เนื่องจากรัฐบาลแพ้คดีในการเสนอพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีรถยนต์บางชนิด โดยสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลบางคนได้ร่วมคัดค้านด้วย จึงทำให้รัฐบาลหาทางออกโดยการยุบสภา และกำหนดให้มีการเลือกตั้งขึ้นใหม่ในวันที่ 27 กรกฎาคม 2529 การเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการเลือกตั้งแบบผสมเช่นเดียวกับการเลือกตั้งที่ผ่านมา เพราะได้มีการ

แก้ไขรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการแบ่งเขตเลือกตั้งแล้ว ในการเลือกตั้งปรากฏว่ามีพรรคการเมืองส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งทั้งสิ้น 16 พรรค มีสมาชิกได้รับเลือกตั้ง จำนวน 347 คน

การเลือกตั้งครั้งที่สิบเจ็ด : ได้มีการแตกแยกกันอย่างรุนแรงระหว่างสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลบางพรรคจนเป็นเหตุให้รัฐมนตรีจากโควตาของพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลพรรคหนึ่งได้ยื่นใบลาออกจากตำแหน่ง ทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลไม่ดีเท่าที่ควร รัฐบาลจึงประกาศยุบสภา และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ในวันที่ 24 กรกฎาคม 2531 เป็นการเลือกตั้งแบบผสมระหว่างแบ่งเขตและรวมเขต มีผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น 357 คน

การเลือกตั้งครั้งที่สิบแปด : คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้ทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 โดยประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2534 และในวันที่ 9 ธันวาคม 2534 ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 22 มีนาคม 2535 ซึ่งการเลือกตั้งครั้งนี้เป็นแบบผสม คือระหว่างการแบ่งเขตและรวมเขต มีผู้แทนราษฎร จำนวน 360 คน

หลังจากที่ได้มีการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 พรรคร่วมรัฐบาลต่างก็ได้ตกลงให้ พลเอกสุจินดา คราประยูร ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ก่อให้เกิดความไม่พอใจในหมู่ประชาชน นิสิต นักศึกษา และกลุ่มพรรคการเมือง ฝ่ายค้านบางพวกจึงได้มีการเดินขบวนประท้วง จึงก่อให้เกิดเหตุการณ์ที่เรียกว่า "พฤษภาทมิฬ" ขึ้น แต่ด้วยพระบารมีปกเกล้าของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เหตุการณ์จึงสามารถคลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้นโดยเร็วและทรงแต่งตั้งนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี

การเลือกตั้งครั้งที่สิบเก้า : หลังเกิดเหตุการณ์ไม่สงบภายในประเทศขึ้นในเดือนพฤษภาคม 2535 และมีรัฐบาลที่มียานอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี

คณะรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้บริหารประเทศไปช่วงหนึ่งจึงได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 13 กันยายน 2535 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งแบบผสมระหว่างแบ่งเขตและรวมเขตได้ผู้แทนราษฎร จำนวน 360 คน

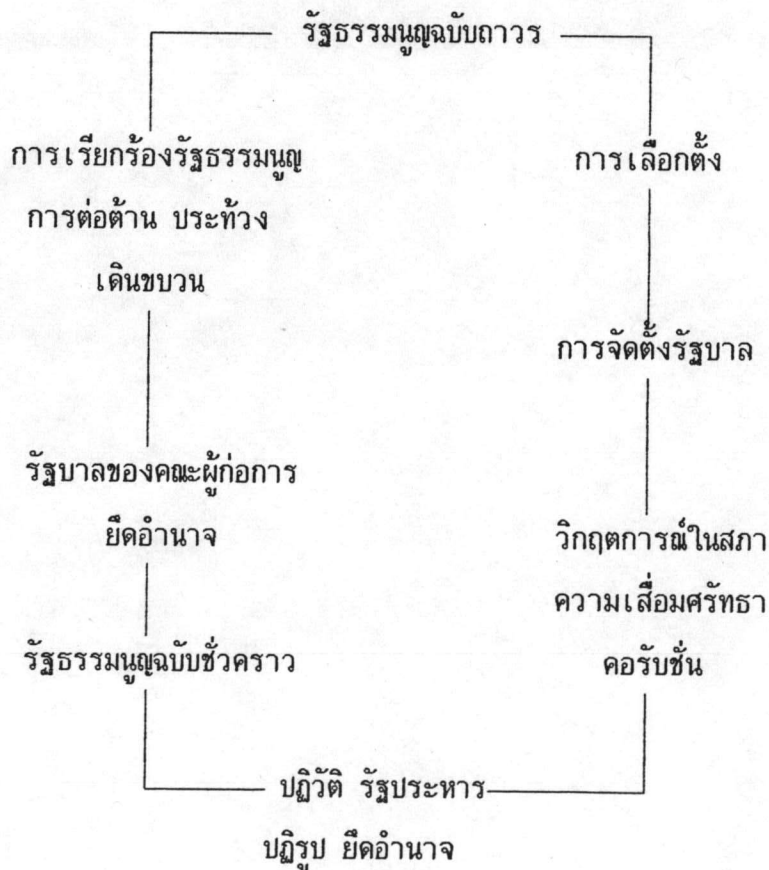
การเลือกตั้งที่สิบ : หลังการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2535 ได้มีการจัดตั้งรัฐบาลโดยพรรคประชาธิปัตย์ เป็นแกนนำ และสนับสนุนให้นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี มีการปรับคณะรัฐมนตรี 2 ครั้ง ต่อมาเกิดการแตกแยกในพรรคร่วมรัฐบาล จึงมี

การยุบสภา และกำหนดให้มีการเลือกตั้งขึ้นใหม่ ในวันที่ 2 กรกฎาคม 2538

การเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการเลือกตั้งแบบผสม ระหว่างการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและรวมเขต มีพรรคการเมืองส่งสมาชิกรับเลือกตั้งทั้งหมด 14 พรรค มีผู้สมัครจำนวน 2372 คน มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ 391 คน

จากข้อมูลการเลือกตั้งที่น่าเสนอมานี้ให้เห็นพอสังเขปนี้ จะเห็นได้ว่าระบบการเมืองนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองสมัย พ.ศ.2475 ได้เปลี่ยนกลับไปกลับมาระหว่างการปกครองแบบเผด็จการทหารกับการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนใช้สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่มีรัฐบาลเป็นพลเรือน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงกลับไปกลับมาดังกล่าวถูกนักการเมืองและนักวิชาการหลายกลุ่มสรุปเรียกว่า "วงจรอุบาทว์ทางการเมืองไทย" (ดูรูปวงจรรูบาทว์)

แผนภูมิที่ 3 วงจรรูบาทว์ทางการเมืองไทย



ซึ่งจากรูปดังกล่าวข้างต้นเราพอสรุปได้ว่า ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แล้ว ประชาชนได้รับสิทธิทางการเมืองและมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการไปออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีอำนาจในการจัดตั้งรัฐบาลพลเรือนขึ้น หลังจากรัฐบาลพลเรือนปกครองบริหารประเทศไปได้ระยะหนึ่ง จะเกิดความวุ่นวายทางการเมืองอันเนื่องมาจากความอ่อนแอของรัฐบาล เปิดโอกาสให้ทหารเข้ามาแทรกแซงกิจการทางการเมือง ทำการยึดอำนาจปฏิบัติ รัฐประหาร และสถาปนาระบบเผด็จการทหารขึ้น สิทธิและเสรีภาพของประชาชนถูกจำกัด และเมื่อทหารปกครองประเทศมาได้ระยะหนึ่ง ประชาชนเกิดความคับข้องใจและเรียกร้องสิทธิเสรีภาพในทางการเมือง ให้มีการเลือกตั้งเพื่อประชาชนจะได้มีสิทธิมีส่วนในการปกครองบริหารประเทศ โดยคณะรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง แต่เมื่อรัฐบาลบริหารประเทศไปได้ระยะหนึ่ง ความอ่อนแอของรัฐบาลพลเรือนก่อให้เกิดความวุ่นวายอีกครั้งหนึ่ง เป็นผลให้ทหารกลับเข้ามายึดอำนาจอีก สถาปนาระบบการเมืองไทยจึงหมุนเวียนเปลี่ยนไปมาอยู่เช่นนี้