

บทที่ 3

โครงสร้างและองค์กรของพรรคประชาธิปัตย์

พรรคประชาธิปัตย์มีการวางโครงสร้างและการจัดองค์กรที่แตกต่างไปจากพรรคการเมืองอื่น ๆ อยู่บางประการ เช่น การสร้างพรรคการเมืองแบบมวลชนโดยอาศัยสาขาพรรคเป็นกลไกในการเพิ่มจำนวนสมาชิกและระดมการสนับสนุนจากประชาชน ซึ่งเป็นผลของความพยายามในการจัดสรรและเฉลี่ยทรัพยากรของพรรค ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะนำไปสู่การกระจายอำนาจอย่างเป็นธรรมและสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในพรรค

การศึกษาวิจัยในที่นี้มุ่งที่จะทำความเข้าใจในโครงสร้างและองค์กรของพรรค ตลอดจนการแสดงบทบาททางการเมืองของสาขาพรรค โดยมีขอบเขตการศึกษาตั้งแต่ประวัติการจัดตั้งสาขาพรรคจนถึงปัจจุบัน ภายใต้ขอบเขตการศึกษาดังกล่าว จึงเป็นการวิเคราะห์โครงสร้างและองค์กรของพรรคประชาธิปัตย์ภายใต้ข้อบังคับพรรค พ.ศ. 2517 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2517 และ พ.ศ. 2519 ข้อบังคับพรรค พ.ศ. 2526 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2527 และ พ.ศ. 2528 และข้อบังคับพรรค พ.ศ. 2530

พรรคประชาธิปัตย์

พรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคการเมืองของผู้รักชาติรักประชาธิปไตยถือกำเนิดเมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2489 โดยมีนายควง อภัยวงศ์ อดีตผู้ก่อการ 2475 และอดีต นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าพรรคคนแรก ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช อดีตเสริไทยและอดีตนายกรัฐมนตรีเป็นรองหัวหน้าพรรคคนแรก และ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นเลขาธิการพรรคคนแรก

พรรคประชาธิปัตย์ก่อตั้งขึ้นมาในยุคต้นแห่งประชาธิปไตยไทย โดยรัฐบาลในขณะนั้นคือรัฐบาลของนายปรีดี พนมยงค์แห่งพรรคสหชีพ ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถรวมตัว จัดตั้งเป็นพรรคการเมืองได้ พรรคประชาธิปัตย์จึงถือกำเนิดมาเพื่อต่อสู้ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย และมีบทบาทเป็นพรรคฝ่ายค้านรัฐบาลขณะนั้น

เหตุที่ใช้ชื่อ "ประชาธิปัตย์" นั้น ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ได้เป็นผู้บัญญัตินามตามเจตนารมณ์ของนายควง อภัยวงศ์ ที่กล่าวถึงพรรคเดโมแครท และพรรครีพับลิกันของสหรัฐอเมริกา ซึ่งในขณะนั้น พรรครีพับลิกันเป็นพรรคที่ค่อนข้างนายทุน ส่วนเดโมแครทค่อนข้างมาจากคนยากจน คำว่า "ประชาธิปัตย์" จึงมีที่มาจากคำว่า "เดโมแครท" และมีความหมายถึง "ประชาชนผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย" และประชาชนนั้นหมายถึงประชาชนคนยากจนจนอันเป็นส่วนข้างมากของสังคม

ในระยะแรกแห่งการก่อตั้งพรรค พรรคประชาธิปัตย์ได้ประกาศอุดมคติ 4 ประการ เพื่อจรรโลงระบอบประชาธิปไตยและสร้างสรรค์สังคม กล่าวโดยสรุปคือ

1. อุดมคติทางการเมืองดำเนินการเมืองในวิถีทางอันบริสุทธิ์ อาศัยหลักกฎหมายและเหตุผล คัดค้านเผด็จการทุกรูปแบบและสนับสนุนหลักการสันติภาพของโลก
2. อุดมคติทางเศรษฐกิจเคารพกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล แต่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมกิจการใดเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม รัฐอาจดำเนินการเอง หรือจัดรูปสหกรณ์ตามควรแก่กรณี
3. อุดมคติทางสังคม เคารพสถาบันครอบครัว ส่งเสริมและรักษาไว้ซึ่งศิลปวัฒนธรรมและจารีตประเพณีอันดีงามของชาติรักษาความปลอดภัยให้ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน มุ่งขยายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น สนับสนุนการประกันสังคม
4. หลักการป้องกันประเทศ การป้องกันประเทศจะต้องเกิดความพร้อมเพรียงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศและกองทัพแห่งชาติ จะต้องทะนุบำรุงกำลังกองทัพแห่งชาติให้มีวินัยอยู่ดีกินดี และก้าวหน้าสมควรแก่กาลสมัย

พรรคประชาธิปัตย์ได้ดำเนินการต่อสู้ทางการเมืองพอจะจำแนกออกเป็น 3 ยุค
กล่าวคือ

- | | |
|---------------------------|------------------------------------|
| ยุคที่หนึ่ง (2489 - 2501) | ก่อตั้งพรรคและสร้างพื้นฐานพรรค |
| ยุคที่สอง (2511-2519) | ฟื้นฟูพรรคและเชิดชูประชาธิปไตย |
| ยุคที่สาม (2522-ปัจจุบัน) | ยืนหยัดและอย่างก้าวบริหารบ้านเมือง |

ยุคที่หนึ่ง (2489 - 2501) ยุคแรกแห่งการก่อตั้งพรรคและสร้างพื้นฐานพรรค

ในยุคนี้พรรคประชาธิปัตย์มีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นพรรคฝ่ายค้านรัฐบาลอันทรกษัตริย์ เป็นปากเป็นเสียงแทนประชาชน และมุ่งมั่นที่จะปลุกฝังอุดมการณ์ประชาธิปไตยลงสู่ประชาชนอย่างทั่วถึง

ในยุคนี้บทบาทส่วนใหญ่ของพรรคประชาธิปัตย์ พรรคได้ทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านรัฐบาลชุดต่าง ๆ อาทิ รัฐบาลสหชินแนวรัฐธรรมนูญ, เป็นฝ่ายค้านจอมพล ป. พิบูลสงครามและพรรคเสรีมนังคศิลา, เป็นฝ่ายค้าน รัฐบาลพลเอกถนอม กิตติขจรแห่งพรรคชาติสังคม

ในยุคนี้พรรคประชาธิปัตย์ได้ริเริ่มและออกพบปะประชาชนทั่วประเทศเพื่อปลุกฝังอุดมการณ์ประชาธิปไตยและจัดตั้งพื้นฐานของพรรคทั่วประเทศ

บทบาทการดำเนินงานทางการเมืองของพรรคได้ปิดฉากลง เมื่อจอมพลสฤษดิ์ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองและเป็นเผด็จการเบ็ดเสร็จในปี 2501

ยุคที่สอง (2511-2519) ฟื้นฟูพรรคและเชิดชูประชาธิปไตย

ภายหลังจอมพลสฤษดิ์ถึงแก่อนิจกรรมและมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญโดยจอมพลถนอม กิตติขจร ในปี 2511 พรรคประชาธิปัตย์ได้คืนสู่เวทีการต่อสู้ทางการเมืองอีกครั้ง และประเดิมชัยชนะด้วยการชนะการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลกรุงเทพ-ธนบุรีเหนือคู่แข่งชั้น ซึ่งเป็นฝ่ายรัฐบาล

และสามารถเอาชนะการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในกรุงเทพ-ธนบุรี เห็นพรรค สหประชาไทยของรัฐบาล

ในยุคนี้ พรรคได้ทำหน้าที่เป็นพรรคฝ่ายค้านรัฐบาลสหประชาไทยของจอมพลถนอม กิตติขจร จนในที่สุดจอมพลถนอมยึดอำนาจตัวเองประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญและสภาผู้แทนราษฎร

และเมื่อขบวนการนิสิต นักศึกษาและประชาชน ได้ดำเนินการเรียกร้องรัฐธรรมนูญ สมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ก็ได้มีส่วนร่วมในการเรียกร้องให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญและคืน ระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน

ภายหลังกรณี 14 ตุลา 2516 รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ประกาศรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติพรรคการเมืองและประกาศให้มีการเลือกตั้งทั่วไป

พรรคประชาธิปัตย์ได้คืนสู่เวทีอีกครั้ง และได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งเป็นพรรคที่ได้ คะแนนเสียงอันดับหนึ่งในสภาและได้จัดตั้งรัฐบาลแต่ยังไม่ทันบริหารประเทศก็ไม่ได้ความไว้วางใจจากรัฐสภา พรรคประชาธิปัตย์จึงต้องกลับมาเป็นฝ่ายค้านรัฐบาลสหพรรคของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช และภายหลังจากการรวบรวมเสียงฝ่ายค้านได้ พรรคประชาธิปัตย์ได้ ร่วมกับฝ่ายค้านอื่น ๆ ยื่นญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นเหตุให้ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ชิงยุบสภาเสีย

และเมื่อมีการเลือกตั้งปี 2519 พรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้งเกือบเป็นพรรค เสียงข้างมากในสภาคือ 114 ที่นั่งและสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้สำเร็จ ในขณะที่สถานการณ์การเมืองได้แปรเปลี่ยนผันผวนอย่างรวดเร็ว รัฐบาลซึ่งมีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนกลาง พยายามอย่างยิ่งที่จะรักษาความมั่นคงและครองระบอบประชาธิปไตยไว้แม้จะถูกกดดันจากรอบด้าน ในที่สุดก็ไม่สามารถขวางกระแสเผด็จการไว้ได้ก็ถูกยึดอำนาจโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งมี พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ เป็นหัวหน้า เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519

ยุคที่สาม (2522-ปัจจุบัน) ยึดและอย่างก้าวบริหารบ้านเมือง

หลังจากพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ยึดอำนาจจากคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ประกาศใช้รัฐธรรมนูญและเปิดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2522

การเลือกตั้งปี 2522 นับเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของพรรคประชาธิปัตย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตกรุงเทพมหานคร พรรคประชาธิปัตย์ได้สรุปความเปลี่ยนแปลงนั้นและปรับปรุงพรรค แก้ไขจุดอ่อนและยังคงแสดงบทบาทในฐานะพรรคฝ่ายค้านรัฐบาลอย่างทรงพลัง จนในที่สุดได้ร่วมกับพรรคฝ่ายค้านอื่น ๆ ยื่นญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ว่างใจรัฐบาลจนพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้แสดงสปิริต ลาออกกลางสภาก่อนการเปิดอภิปราย

หลังจากนั้น พรรคประชาธิปัตย์ได้ร่วมกับพรรคอื่น ๆ จัดตั้งรัฐบาล โดยมีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีในปี 2523

เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปปี 2526 พรรคประชาธิปัตย์ก็เริ่มสามารถเรียกความนิยมจากประชาชนคืนและได้เข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลอันมีพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง

ในปี 2528 ต่อ 2529 นับเป็นปีทองแห่งชัยชนะของพรรคประชาธิปัตย์ สมาชิกพรรคได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างต่อเนื่องติดต่อกัน เริ่มจาก พล.ร.อ.สมบุรณ์ เชื้อนิบูลย์ ชนะการเลือกตั้งซ่อม กทม. เขต 3 ดร.นิรันท์ พาลุสุข ชนะการเลือกตั้งซ่อมยโสธร ดร.นิจิตต์ รัตกุล ชนะการเลือกตั้งซ่อม ส.ส.กทม. เขต 2 และในการเลือกตั้งสภากรุงเทพมหานครและสภาเขต พรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกเป็นเสียงข้างมากในสมาชิกสภา กทม. และสภาเขต ล่าสุด พลเอกหาญ ลินานนท์ และ คณิน บุญสุวรรณ ได้รับเลือกตั้งซ่อมเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขต 1

ชัยชนะของพรรคประชาธิปัตย์ที่ได้รับเหล่านี้ ล้วนเป็นกำลังใจและเกียรติยศของประชาชน ที่ได้มอบความไว้วางใจแก่พรรคประชาธิปัตย์เป็นแรงบันดาลใจที่ทำให้พรรคประชาธิปัตย์จะต้องพยายามให้มากขึ้นเพื่อสร้างผลงานให้สมกับความไว้วางใจที่ประชาชนมอบให้

ในรอบ 40 ปีมานี้ พรรคประชาธิปัตย์ได้ดำเนินการต่อสู้ทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง บางครั้งแสดงบทบาทในฐานะพรรคฝ่ายค้าน บางครั้งในฐานะพรรครัฐบาล บางบทบาทล่อแหลมต่อชีวิต บางบทบาทเสี่ยงต่อความเป็นความตาย การต่อสู้ในบางขณะประสบความสำเร็จ และบางขณะประสบความสำเร็จน้อย ภายใต้อาณัติของพรรคเองบางครั้งก็ได้มีการขยายตัวเติบโต และบางครั้งแยกตัวหดเล็กลง

แต่ไม่ว่าพรรคประชาธิปัตย์จะมีบทบาทและฐานะอย่างไรในการต่อสู้ทางการเมือง พรรคประชาธิปัตย์ยังคงยึดมั่น การดำเนินการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ยึดถืออุดมคติ 4 ประการของพรรค ยืนหยัดพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่และมุ่งมั่นสร้างสังคมที่เป็นธรรมให้บังเกิดขึ้น ด้วยจิตใจและการอุทิศตัวในหลักการแห่งความซื่อสัตย์สุจริต

ประวัติศาสตร์พรรคประชาธิปัตย์

ในระบอบประชาธิปไตยการมีสาขาพรรคนั้น หมายถึง การขยายตัวของพรรค แต่สำหรับในประเทศไทยนั้น สาขาพรรคมักจะล้มลุกคลุกคลานตั้งตัวไม่ใคร่ติด ไม่ว่าสาขาพรรครัฐบาลหรือพรรคฝ่ายค้าน

‘รัฐวิจิตร สุทธิสงคราม, นายควง อภัยวงศ์ กับพรรคประชาธิปัตย์ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เรื่องศิลป์, 2522), หน้า 98.

พรรคประชาธิปัตย์นับตั้งแต่ตั้งพรรคในปี 2489 เป็นต้นมา จนถึงปี 2501 เป็นเวลาประมาณ 12 ปี พรรคประชาธิปัตย์เปิดสาขาตามจังหวัดต่าง ๆ ได้ 11 จังหวัด ดังนี้² คือ สาขาจังหวัดชุมพร สุโขทัย พิจิตร บุรีรัมย์ อ่างทอง ร้อยเอ็ด พระนครศรีอยุธยา เพชรบุรี พิษณุโลก บัตตานี เชียงใหม่

ช่วงปลายปี 2501 - ปี 2512 เป็นช่วงที่ว่างเว้นพรรคการเมือง

ช่วง 2512 - 2525 พรรคประชาธิปัตย์ เปิดสาขาเพิ่มขึ้นถึง 69 สาขา³

ช่วง 2525 - ปัจจุบัน พรรคประชาธิปัตย์ เปิดสาขาเพิ่มขึ้นถึง 145 สาขา⁴

ลักษณะพิเศษของพรรคประชาธิปัตย์ เป็นพรรคการเมืองที่มีความเป็นประชาธิปไตย ตั้งแต่ขั้นพื้นฐาน และมีแนวนโยบายเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยแก่ประเทศชาติ พรรคประชาธิปัตย์จึงได้จัดตั้งสาขาพรรคขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญดังนี้คือ⁵

1. เป็นการสร้างผู้นำทางการเมืองในระดับท้องถิ่น กล่าวคือ สมาชิกหรือผู้สนใจในท้องถิ่นสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้โดยผ่านทางสาขาพรรค
2. เป็นการสร้างรากฐานให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งและกลายเป็นสถาบันประเทศชาติอย่างแท้จริง
3. สาขาพรรคจะเป็นแหล่งรวบรวมข้อมูลและข่าวสารต่าง ๆ บ่อนให้กับพรรคช่วยมีโอกาสปรับปรุงนโยบายให้ทันสมัยอยู่เสมอ

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 98-108.

³ ไชยวัฒน์ ไตรยสุนันท์, 36 ปี พรรคประชาธิปัตย์ (กรุงเทพมหานคร: ประสานศิลป์การพิมพ์, 2525), หน้า 40-41.

⁴ ข้อมูลจากพรรคประชาธิปัตย์.

⁵ ไชยวัฒน์ ไตรยสุนันท์, 36 ปี พรรคประชาธิปัตย์, หน้า 38-39.

4. เป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นที่ให้ความสนใจในนโยบายและวิธีดำเนินงานของพรรค ทั้งสามารถให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชนได้โดยสะดวก
5. สาขาพรรคจะทำหน้าที่สนับสนุนการเลือกตั้งของพรรคทุกระดับ
6. สาขาพรรคจะมีส่วนช่วยพิจารณาหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนและสมาชิกสภาท้องถิ่นทุกระดับ
7. สาขาพรรคจะเป็นศูนย์รวมความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่เป็นประโยชน์ของท้องถิ่น
8. สาขาพรรคจะทำหน้าที่สื่อประสานระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคหรือผู้ให้ความสนใจในกิจการของพรรค
9. สาขาพรรคจะเป็นองค์การที่สามารถนำนโยบายของพรรคไปสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติ เพราะมีความใกล้ชิดกับสมาชิกพรรค

การพัฒนาพรรคการเมืองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรของพรรคการเมือง

นับตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มมีพรรคการเมืองเป็นครั้งแรก โดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 จนถึงปัจจุบัน ได้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นถึง 10 กว่าพรรค พรรคการเมืองเหล่านี้ส่วนใหญ่จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะกิจคือ การรณรงค์เพื่อการเลือกตั้งที่กำลังจะมีขึ้นในแต่ละครั้ง แต่มีพรรคการเมืองน้อยพรรคที่มีอายุต่อเนื่องยืนยาวมาจนถึงปัจจุบัน ในปี พ.ศ. 2489 นั้น มีพรรคการเมือง 10 พรรค และจำนวนพรรคได้มีมากขึ้นเรื่อย ๆ จนมีจำนวนมากที่สุดถึง 56 พรรคในการเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2518 พรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นแล้วต้องเลิกไปเป็นเพราะเหตุผลที่สำคัญ ประการแรกคือเป็นเพราะการตั้งพรรคนั้นเป็นไปเพราะความต้องการที่จะสนับสนุนตัวบุคคลมากกว่าเกิดจากการรวมกลุ่มบุคคลที่มีความคิดคล้ายคลึงกัน ดังนั้น เมื่อตัวบุคคลที่ให้ความสนับสนุนพรรคเหล่านั้นหมดอำนาจไป พรรคการเมืองเหล่านั้นหมดอำนาจไป พรรคการเมืองเหล่านั้นก็สลายตัวไปด้วย ตัวอย่างเช่น พรรคสหชีพและแนวรัฐธรรมนูญ ซึ่งตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ พรรคเสริมพลังคึกฉิม พรรคประชาธิปไตยเพื่อสนับสนุน จอมพล ป. พิบูลสงคราม พรรคสหภูมิและชาติสังคม เพื่อสนับสนุนจอมพลสฤษดิ์

ชนะรัชต์ และพรรคสหประชาไทย เพื่อสนับสนุน จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นต้น นอกจากนี้ การที่ระบอบการปกครองแบบรัฐสภาไม่ต่อเนื่องมีการปฏิวัติ รัฐประหารเกิดขึ้นเป็นระยะ ยังมีผลทำให้คณะบุคคลที่ร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองเพราะมีความคิดร่วมกัน เกิดความเบื่อหน่ายจน สลายตัวไปในที่สุดด้วย

แม้ว่าจะมีพรรคการเมืองหลายพรรคเข้าแข่งขันทางการเมืองก็ตาม แต่เนื่องจาก พรรคส่วนใหญ่เป็นพรรคเล็ก ส่งผู้สมัครไม่เต็มจำนวนที่นั่งในสภา พรรคที่ได้รับเลือกตั้งจึงมีน้อย ประสบการณ์จากการเลือกตั้งในระยะหลัง ๆ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา ซึ่งให้เห็นว่า การเลือกตั้งแต่ละครั้งมีผลทำให้จำนวนพรรคลดลง และพรรคซึ่งเรียกได้ว่าเป็นพรรคใหญ่เกิดขึ้น จำนวนไม่เกิน 5 พรรค

การก่อตั้งพรรคการเมืองเป็นสิ่งที่ทำไม่ยากนัก เพราะการที่บุคคลจะรวมกันจดทะเบียนเป็นพรรคการเมืองนั้น กฎหมายพรรคการเมืองกำหนดจำนวนผู้ก่อตั้งไว้น้อยมาก เช่น พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ระบุว่า ผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่ 500 คนขึ้นไป หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ย่อมตั้งพรรคการเมืองได้ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 กำหนดจำนวนไว้เพียง 1000 คน เป็นต้น แม้ว่าการก่อตั้งพรรคการเมืองจะกระทำได้ง่ายก็ตาม แต่การดำเนินงานให้พรรคการเมืองมีความ แข็งแกร่งนั้น เป็นปัญหาของพรรคการเมืองทุกพรรค แม้แต่พรรคซึ่งรัฐบาลจัดตั้งขึ้นเอง เช่น พรรคสหประชาไทย ซึ่งได้มีการระดมข้าราชการประจำไปช่วยงานในสำนักงานเลขาธิการ และทางรัฐบาลมีเจตนาหมายถึงข้าราชการในจังหวัดต่าง ๆ ให้หาสมาชิกพรรคให้ ก็ยังปรากฏว่า การจัดตั้งพรรคประสบความล้มเหลวทั้งในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และการดำเนินงาน ในสภาฯ หลังจากเลือกตั้ง

^๑ดู ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเลือกตั้งพรรคการเมือง รัฐสภา และคณะทหาร (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2524), หน้า 170-191.

การบริหารพรรคการเมืองไทย มักจะรวมศูนย์อยู่ที่กรุงเทพ ส่วนการหาเสียงในต่างจังหวัดนั้น มักนิยมแบ่งความรับผิดชอบให้กับนักการเมืองอาวุโสเป็นผู้คัดเลือกตัวผู้สมัคร และควบคุมการหาเสียง การจัดรูปองค์กรในลักษณะของสาขาพรรคของพรรคการเมืองไทยยังอยู่ในลักษณะเริ่มต้นสำหรับบางพรรคเท่านั้น โดยทั่วไปแล้ว สายใยทางการเมืองมิได้อยู่ในรูปของสาขาพรรคแบบองค์กร หากเป็นสายใยของความสัมพันธ์ส่วนบุคคลดังลงเป็นทอด ๆ ระหว่างผู้นำในเมืองหลวงกับผู้นำในท้องถิ่น และหัวคะแนนของผู้นำในท้องถิ่นอีกทอดหนึ่ง ซึ่งเป็นลักษณะของ patron-client network และลักษณะของระบบหัวคะแนน ซึ่งมีพื้นฐานอยู่ที่ความสัมพันธ์ต่อการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ตอบแทนระหว่างผู้นำกับลูกน้อง ลักษณะของระบบหัวคะแนนนี้ นอกจากจะสอดคล้องกับความสัมพันธ์ส่วนบุคคลทางสังคมไทยแล้ว ยังสอดคล้องกับสภาพทางการเมืองไทยซึ่งไม่เปิดโอกาสให้องค์กรแทนสาขาพรรคพัฒนาไปได้ เนื่องจากข้อจำกัดทางทรัพยากร ค่านิยมทางสังคมที่เน้นความเป็นผู้นำ-ลูกน้อง โดยยึดถือตัวบุคคลมากกว่าอุดมการณ์ นโยบาย หรือผลประโยชน์ร่วมของกลุ่มและความไม่ต่อเนื่องขาดตอนของการเลือกตั้ง ดังนั้น ระบบหัวคะแนนจึงมีลักษณะเป็นสาขาพรรคแบบชั่วคราวที่มีการระดมคน มีการจัดตั้งเฉพาะในการเลือกตั้งเท่านั้น

อย่างไรก็ดี ระบบหัวคะแนนนี้มีความไม่มั่นคงสูง เพราะหัวคะแนนอาจเปลี่ยนความจงรักภักดีได้ หากมีผู้ให้ผลประโยชน์ตอบแทนที่สูงกว่า หรือผู้นำในท้องถิ่น ซึ่งควบคุมหัวคะแนนไว้จำนวนมาก อาจสมัครรับเลือกตั้งเองก็เป็นได้ ดังนั้น พรรคการเมืองจึงพยายามหาทางที่จะทำให้พรรคมีความมั่นคงมากขึ้น โดยดำเนินการหลายรูปคือ

1. การเปิดโอกาสให้ผู้นำท้องถิ่นหรือหัวคะแนน เข้ามาสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค
2. การหาผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่ผู้นำท้องถิ่นและหัวคะแนนเพื่อเป็นเหตุจูงใจให้บุคคลเหล่านั้น สนับสนุนผู้สมัครของพรรค ซึ่งผู้นำท้องถิ่นหรือหัวคะแนนพอใจกับสภาพเดิมแทนที่จะเข้ามาสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค
3. การพยายามขยายสาขาพรรคไปยังเขตเลือกตั้งต่าง ๆ โดยมุ่งหวังที่จะให้สาขาพรรคช่วยระดมเสียงสนับสนุนเมื่อมีการเลือกตั้ง

วิธีแรกเป็นทางที่ง่ายที่สุด ซึ่งในการเลือกตั้ง 2-3 ครั้ง ที่ผ่านมานี้ พรรคการเมืองใหญ่ ๆ เช่น พรรคชาติไทย และกิจสังคม ได้ใช้เป็นกลยุทธ์ในการเลือกตั้ง วิธีการที่สองเป็นแนวทางใหม่ ซึ่งพรรคกิจสังคมได้ใช้เป็นนโยบายหลักของรัฐบาล คือ การผันเงิน ซึ่งเป็นการให้ผลประโยชน์ตอบแทน แก่ผู้นำท้องถิ่นและหัวคะแนน ในรูปของนโยบายการพัฒนาที่สามารถทำให้พรรคกิจสังคมได้รับเสียงสนับสนุนมากขึ้น โดยเฉพาะในชนบทที่ขาดทรัพยากร ส่วนวิธีการสุดท้ายนั้นพรรคประชาธิปัตย์ได้พยายามใช้ แต่ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร แต่เป็นกระบวนการพัฒนาจากพรรคแบบผู้นำ หรือผู้อุปถัมภ์ (patron party) ไปสู่ความเป็นพรรคมวลชน (mass party) ในที่สุด

ประเด็นที่เราสนใจก็คือ มีปัจจัยอะไรบ้างที่ทำให้พรรคแบบผู้นำ ซึ่งเป็นลักษณะของพรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่ จำเป็นที่จะต้องพัฒนาไปสู่พรรคมวลชน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ อะไรเป็นสาเหตุที่ทำให้สายใยแบบผู้อุปถัมภ์-ลูกน้อง ไม่พอเพียงในการระดมเสียง และการเอาชนะการเลือกตั้ง สาเหตุที่สำคัญก็คือ การตื่นตัวทางการเมืองของประชาชน ซึ่งต้องการเข้ามามีส่วนร่วมไม่เฉพาะการออกเสียงเลือกตั้ง แต่ในด้านการเป็นสมาชิกที่มีบทบาทในการบริหารของพรรคอย่างการที่พรรคต้องการระดมทุนสนับสนุนจากท้องถิ่น เพื่อใช้ในการหาเสียงแทนที่จะอาศัยทุนจากส่วนกลางอย่างหนึ่ง แต่การวิเคราะห์การจัดตั้งสาขาพรรคของพรรคประชาธิปัตย์ต่อไป จะพบว่าสาเหตุสำคัญของการพัฒนาสาขาพรรค มิใช่สาเหตุหนึ่ง สาเหตุใด ดังกล่าวมาแล้ว หากเกิดจากการแข่งขันเพื่อช่วงชิงการเป็นผู้นำของกรรมการพรรคส่วนกลางมากกว่า

ปัญหาที่พรรคการเมืองที่มีลักษณะเป็นพรรคแบบเปิดมากที่สุด คือพรรคประชาธิปัตย์ จะพัฒนาองค์กร ได้แก่ การต้องเผชิญกับปัญหาสองด้านพร้อม ๆ กันไป คือปัญหาในการพัฒนาสาขาพรรคเพื่อระดมเสียงสนับสนุนอย่างหนึ่ง กับปัญหาของเอกภาพในหมู่ผู้นำพรรคอีกด้านหนึ่ง โดยปกติแล้ว การพัฒนาสาขาพรรคจะเป็นไปได้ดี ก็ต่อเมื่อพรรคมีเอกภาพในระดับผู้บริหารส่วนกลางแล้ว การที่ศึกษาวิเคราะห์การพัฒนารูปแบบของพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งจะได้นำมาเป็นกรณีตัวอย่างนี้ เนื่องจากเหตุผล 3 ประการ ด้วยกันคือ

1. พรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคที่ก่อตั้งขึ้นและดำเนินการทางการเมืองต่อเนื่องกัน (เมื่อมีการเลือกตั้ง) นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2489-2519 รวม 30 ปี ในขณะที่พรรคอื่น ๆ ล้มเลิก

ไป หรือไม่ดำเนินการต่อเนื่องกัน

2. พรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคการเมืองที่มีบทบาทในฐานะพรรคฝ่ายค้านที่ใหญ่ที่สุด และต่อมาในฐานะพรรคที่ประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งมากที่สุด จนได้เป็นรัฐบาล
3. พรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคการเมืองที่มีสาขาพรรคมากที่สุดและเริ่มดำเนินการขยายสาขาพรรคโดยยึดเป็นนโยบายที่มีลำดับความสำคัญในการสร้างความแข็งแกร่งของพรรค

ในการศึกษาผู้เขียนต้องการทราบว่า

1. อะไรเป็นปัจจัยผลักดันให้พรรคประชาธิปัตย์เริ่มสนใจที่จะจัดตั้ง และขยายสาขาพรรคตามแบบองค์กรสมัยใหม่
2. การจัดตั้งและขยายสาขาพรรค กระทำโดยมีขอบเขตกว้างขวางมากน้อยเพียงใด รวดเร็วหรือค่อยเป็นค่อยไป และได้รับผลความมุ่งหมายอย่างไรบ้าง

ก่อนที่จะทำความเข้าใจกับปัญหาเหล่านี้ จะต้องศึกษาถึงการจัดองค์การของพรรคประชาธิปัตย์ก่อนเป็นลำดับแรก

ลักษณะขององค์กรของพรรคประชาธิปัตย์

องค์การของพรรคประชาธิปัตย์เป็นไปตามข้อบังคับพรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ. 2517 ตามที่มีระบุไว้ในหมวดที่ 3 (การบริหารพรรค) และหมวดที่ 4 (สาขาพรรค) ข้อบังคับนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้ง ครั้งแรกเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2517 และครั้งที่สอง เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2519 การแก้ไขข้อบังคับทั้งสองครั้งนี้ เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับสิทธิของสมาชิกและวิธีการออกเสียงในการประชุมใหญ่ของพรรค⁷ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและจำนวนกรรมการอำนวยการวิธีการเลือกตั้งกรรมการอำนวยการ⁸ การเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่

⁷ ข้อบังคับพรรคประชาธิปัตย์แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2518 ข้อ 3

⁸ ข้อ 4 ข้อ 5 ข้อ 6

ของเลขาธิการ^๑ การจัดตั้งสาขาพรรค^{๑๐} สิทธิของสาขาพรรค^{๑๑} การประชุมใหญ่และการประชุมวิสามัญของพรรค^{๑๒} การแต่งตั้งกรรมการอำนวยการเป็นกรณีพิเศษเนื่องจากมีความจำเป็นรีบด่วน^{๑๓} วิธีการเลือกกรรมการอำนวยการ^{๑๔}

เป็นที่น่าสังเกตว่าพรรคได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับเดิม (2517) ถึงสองครั้งในเวลา 13 เดือนเท่านั้น การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับนี้จะเห็นได้ว่าเกี่ยวข้องกับการจัดองค์กรระดับสูงสุดโดยเฉพาะคณะกรรมการอำนวยการของพรรค และวิธีการเลือกตั้งคณะกรรมการอำนวยการ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วภายในองค์กรของพรรคและต้องมีการวิเคราะห์ถึงพลังขับเคลื่อนให้มีการเปลี่ยนแปลงนี้ต่อไป

ตามข้อบังคับพรรค พ.ศ. 2517 โครงสร้างที่มีความสำคัญที่สุดได้แก่คณะกรรมการอำนวยการพรรค ซึ่งมีจำนวน 21 คน ประกอบไปด้วย^{๑๕}

1. หัวหน้าพรรค
2. รองหัวหน้าพรรค (คนเดียวหรือหลายคน)
3. เลขาธิการพรรค
4. รองเลขาธิการพรรค (คนเดียวหรือหลายคน)
5. ผู้ควบคุมเสียง
6. เทร่ญญิก

^๑ข้อ 7 และข้อ 8

^{๑๐}ข้อ 9

^{๑๑}ข้อ 10

^{๑๒}ข้อ 11 ข้อ 12 ข้อ 13 และข้อ 14

^{๑๓}ข้อบังคับพรรคประชาธิปไตย แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2518 ข้อ 3

^{๑๔}ข้อ 4 และข้อ 5

^{๑๕}ข้อ 24

7. โฆษกพรรค
8. นายทะเบียน
9. กรรมการอื่น ๆ นอกจากตำแหน่งดังกล่าว

กรรมการอำนวยการนี้มีวิธีการเลือกหลายแบบ คือ

1. หัวหน้าพรรคและรองหัวหน้าพรรค เลือกโดยที่ประชุมใหญ่
2. กรรมการอำนวยการ 6 คน สมาชิกรัฐสภา (ส.ส.ของพรรค) เป็นผู้เสนอชื่อ 9 ชื่อ ให้ที่ประชุมใหญ่เลือก 6 คน
3. กรรมการ 6 คน ให้สมาชิกสามัญเสนอชื่อได้โดยไม่จำกัดจำนวนและให้ที่ประชุมใหญ่เลือก 6 คน
4. กรรมการที่เหลืออีก 6 คน ให้หัวหน้าพรรคเสนอชื่อบุคคลจำนวน 9 คน ให้ที่ประชุมใหญ่เลือกให้ครบ 21 คน ตามจำนวนกรรมการทั้งหมด

ในการเลือกตั้งกรรมการอำนวยการนี้ ให้ผู้เสนอชื่อและผู้เลือกตั้งคำนึงถึงการให้มีผู้แทนจากภาคต่าง ๆ โดยทั่วถึงกัน

จะเห็นได้ว่าตามข้อบังคับนี้ พรรคได้ให้ที่ประชุมใหญ่เป็นผู้เลือก แต่ในบางกรณีไม่ให้บุคคลบางประเภท (เช่น ส.ส.ของพรรค สมาชิกสามัญ และหัวหน้าพรรค) เป็นผู้คัดเลือกเพื่อเสนอชื่อให้ที่ประชุมใหญ่เลือกอีกต่อหนึ่ง ดังนั้น ตามข้อบังคับนี้ บทบาทของสาขาพรรคในการเลือกชื่อตัวแทนของสาขาเข้าเป็นกรรมการอำนวยการ จึงยังไม่มี ทั้งนี้เนื่องจากในปี พ.ศ. 2517 นั้น พรรคยังมีสาขาเป็นจำนวนน้อยมาก เพียงไม่เกิน 10 สาขาเท่านั้น

ตำแหน่งกรรมการอำนวยการต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ในข้อ 24 นั้น ให้หัวหน้าพรรคแต่งตั้งจากผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการอำนวยการ ดังนั้น หัวหน้าพรรค จึงมีอำนาจมากในการเลือกตัวบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ โดยเฉพาะตำแหน่งเลขาธิการพรรคนอกจากนั้น เมื่อแต่งตั้งแล้ว ข้อบังคับยังให้อำนาจหัวหน้าพรรค สับเปลี่ยนกรรมการในตำแหน่งต่าง ๆ ได้อีกด้วย

กรรมการอำนวยการคือหัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค เลขาธิการ รองเลขาธิการ ผู้ควบคุมเสียง เหนรัญิก โสภกพรรค และนายทะเบียนอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี เมื่อนั้น จากตำแหน่งตามวาระแล้ว ยังมีสิทธิได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการอำนวยการได้อีก ส่วนกรรมการ อำนวยการที่ไม่มีตำแหน่งดังกล่าว อยู่ในตำแหน่งคราวละหนึ่งปี เมื่อมีการประชุมใหญ่ในปีต่อไป ให้ทำการเลือกตั้งใหม่ ตามวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อ 25 วรรค 1 ¹⁶

ในการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของพรรคเมื่อเดือนธันวาคม 2518 ได้มีการเพิ่มจำนวน กรรมการอำนวยการจาก 21 คน เป็น 27 คน โดยตำแหน่งหลักยังคงเป็นเช่นเดิม แต่มีการ ขยายจำนวนกรรมการอำนวยการที่ไม่มีตำแหน่ง¹⁷ เมื่อเป็นเช่นนี้ จำนวนบุคคลที่ได้รับการ เสนอชื่อเป็นกรรมการอำนวยการจึงเปลี่ยนแปลงไปด้วย¹⁸

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญก็คือ ตำแหน่งเลขาธิการ ซึ่งแต่เดิมหัวหน้าพรรคเป็นผู้มี อำนาจสิทธิขาดในการเลือกและแต่งตั้ง ตามข้อบังคับแก้ไขเพิ่มเติม 2518 นี้ได้ให้ที่ประชุมใหญ่ เป็นผู้เลือกตั้ง โดยให้หัวหน้าพรรคเสนอชื่อจากผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการอำนวยการจำนวน 4 คน¹⁹ นอกจากนี้ได้มีการลดอำนาจหัวหน้าพรรคโดยให้หัวหน้าพรรคมีอำนาจสลับเปลี่ยนตำแหน่ง อื่น ๆ ได้ แต่ไม่อาจเปลี่ยนตัวเลขาธิการได้ ทั้งนี้ เนื่องจากเลขาธิการได้รับเลือกตั้งโดยตั้ง จากที่ประชุมใหญ่ของพรรคแล้ว²⁰

การจัดแบ่งองค์การบริหารของพรรคยังคงเป็นเช่นเดิม คือแบ่งเป็น 1) กองกลาง 2) กองการเงิน 3) กองทะเบียน และ 4) หน่วยงานอื่นที่คณะกรรมการอำนวยการให้จัดตั้งขึ้น

¹⁶ ข้อ 25 วรรค 1

¹⁷ ข้อบังคับแก้ไขเพิ่มเติม ธันวาคม 2518, ข้อ 24.

¹⁸ ข้อ 25

¹⁹ ข้อ 5

²⁰ ข้อ 6



องค์กรเหล่านี้ขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบของเลขาธิการพรรค
ในส่วนที่เกี่ยวกับสาขาพรรค ได้มีการเปลี่ยนแปลง การจัดตั้งสาขาพรรค จากสาขา
จังหวัดมาเป็นสาขาตามเขตการเลือกตั้ง เนื่องจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ได้มีการเลือกตั้ง
แบบแบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้งย่อย ๆ นอกจากนี้ ยังให้ผู้แทนของสาขาพรรคมีบทบาท
เพิ่มมากขึ้น ในการประชุมใหญ่ โดยเป็นผู้แทนของสาขาในการประชุมใหญ่²¹ และกำหนดว่าใน
การประชุมใหญ่ของพรรคจะต้องมีคณะกรรมการของสาขาพรรคทุกสาขาเข้าร่วมด้วย²²

สำหรับ ข้อบังคับพรรคแก้ไขเพิ่มเติมครั้งหลังสุด เมื่อเดือนมกราคม 2519 นั้น ได้
กำหนดวิธีการเลือกตั้งกรรมการอำนวยการให้รัดกุมยิ่งขึ้นไปอีก โดยให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้
เป็นกรรมการอำนวยการจะต้องได้รับการรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสามัญ
ที่มาประชุม

ก่อนที่จะใช้ข้อบังคับนี้ให้คณะกรรมการอำนวยการ 21 คน และเลขาธิการดำเนินการ
การบริหารพรรคตามข้อบังคับ (2518) ไปพลางก่อน และให้มีการเรียกประชุมใหญ่วิสามัญ
ภายใน 90 วัน นับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อทำการเลือกตั้งเลขาธิการและ
คณะกรรมการอำนวยการ 27 คน²³

จากการพิจารณาการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อบังคับของพรรคดังกล่าวมาแล้วนี้ พอที่จะ
อนุมานได้ว่าได้มีการขัดแย้งกันภายในพรรคเกี่ยวกับตำแหน่งเลขาธิการ ดังจะเห็นได้ว่าการ
เปลี่ยนแปลงที่สำคัญ มีอยู่ 3 ประการ คือ

1. ตำแหน่งเลขาธิการจะต้องเปลี่ยนไปในกรณีที่ประชุมใหญ่เลือกบุคคลอื่นที่ไม่ใช่
เลขาธิการคนเดิม

²¹ ข้อ 10

²² ข้อ 11

²³ ข้อ 5

2. จำนวนคณะกรรมการอำนวยการขยายใหญ่ขึ้น อาจเป็นเพราะความต้องการในการขยายฐานทางการเมืองของพรรค โดยเฉพาะการสนับสนุนจากกลุ่มการเมือง หรือบุคคลที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในพรรค ซึ่งไม่เคยเป็นสมาชิกพรรคหรือกรรมการมาก่อน

3. สาขาพรรคมีบทบาทและความสำคัญมากขึ้น

สำหรับในข้อแรกนั้น ปรากฏว่าได้มีการแข่งขันระหว่างเลขาธิการพรรคคนเดิม (นายดำรง ลัทธินิพนธ์) กับนายสมิคร สุนทรเวช ฝ่ายหลังจึงต้องการผลักดันให้มีการเปิดการแข่งขัน โดยให้สมาชิกพรรคกำหนดตัวเลขเลขาธิการแทนที่จะให้หัวหน้าพรรคเป็นผู้แต่งตั้ง ฝ่ายแรกต้องการให้ตำแหน่งของตนมีความชอบธรรมมากขึ้น และคาดการณ์ว่ากำลังสนับสนุนตนมีมากพอที่จะเปิดการแข่งขันได้ จึงทำการแก้ไขข้อบังคับดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเสียงสนับสนุนจากสาขาพรรค

ในประเด็นที่สองนั้น ทางพรรคต้องการระดมการสนับสนุนทางการเมืองและการเงินจากบุคคลภายนอกพรรคเพื่อเตรียมรับการเลือกตั้งที่กำลังจะมาถึง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะขยายจำนวนกรรมการอำนวยการมากกว่าเดิม บุคคลเหล่านี้ได้แก่ นายอนุสร ทรัพย์มณู พ.ต.ต.ประสงค์ มัชฌิมานนท์ ร.ต.อ.อนุรักษ์ เสริมสุวรรณ นายบุญยิ่ง นันทกวีวัฒน์ และนายเฉลิมพันธ์ ศรีวิกรม์ บุคคล 5 คนนี้ ไม่เคยเป็น ส.ส.พรรคประชาธิปัตย์มาก่อน นอกจากนี้ยังมีสมาชิกพรรคที่ทางพรรคต้องการให้เข้ามามีบทบาทในการบริหารงานของพรรค เช่น ดร.กมล สมวิเชียร นายนิพนธ์ ซาลีจันทร์ และนายนิสิษฐ์ สนิทวงศ์ เป็นต้น

ในประเด็นที่สามเกี่ยวกับการขยายสาขาพรรคและเพิ่มบทบาทให้แก่ผู้แทนของสาขาพรรคมากขึ้นนั้น นอกจากจะเป็นการขยายขอบเขตการปฏิบัติงานของพรรคแล้ว ยังสะท้อนถึงความต้องการของผู้นำพรรคบางคนที่จะพัฒนาพรรคไปสู่พรรคมวลชน และมีมูลเหตุจูงใจอย่างอื่นด้วย ซึ่งจะกล่าวต่อไป

การจัดตั้งสาขาพรรค

ความพยายามในการจัดตั้งสาขาพรรค นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญต่อพรรค ประชาธิปัตย์ ในฐานะที่เป็นพรรคการเมือง ในระยะเวลาเพียง 1 ปี พรรคได้จัดตั้งสาขา พรรคขึ้นถึง 66 สาขา ในจำนวนเขตเลือกตั้งทั่วประเทศทั้งหมด 114 เขต (คิดเป็นร้อยละ 57.89) ดังรายละเอียดตามตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 3.1 สาขาพรรคและเขตเลือกตั้งในปี 2518

ภาค	จำนวนเขตเลือกตั้งทั้งหมด	จำนวนเขตเลือกตั้งที่พรรคมีสาขา	ร้อยละ
กลาง	39	32	82.05
เหนือ	23	10	43.48
ตะวันออกเฉียงเหนือ	35	19	54.29
ใต้	17	5	29.40
รวม	114	66	57.89

หมายเหตุ ภาคกลาง รวมกรุงเทพมหานคร และจังหวัดในชายฝั่งทะเลตะวันออก

จากตารางข้างต้น มีข้อสังเกตว่า ทั้ง ๆ ที่พรรคมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากภาค ใต้มากที่สุด แต่กลับมีสาขาพรรคน้อยที่สุด ซึ่งนับว่าเป็นปรากฏการณ์ที่ผิดแปลกไปจากที่ควรจะเป็น รายละเอียดเกี่ยวกับสาขาพรรคที่จำนวน ส.ส. ในภาคต่าง ๆ ของพรรคมีในตารางที่ 3.2

ตารางที่ 3.2 สาขาพรรคและจำนวน ส.ส. ในภาคต่าง ๆ ในปี 2518

ภาค	จำนวนส.ส. ในภาค	จำนวนส.ส. ทั้งหมดในภาค	จำนวนสาขาพรรคในภาค
กลาง	34	85	32
เหนือ	16	57	10
ตะวันออกเฉียงเหนือ	5	91	19
ใต้	17	36	5
รวม	72	269	66

เมื่อพิจารณาข้อมูล ในตารางที่ 3.2 แล้ว จะพบว่าพรรคประชาธิปไตยประสบความสำเร็จมากที่สุด ในกรุงเทพมหานคร และในภาคใต้ ในกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีผู้แทนราษฎรในปี 2518 ได้ 26 คนนั้น พรรคได้รับเลือกตั้งถึง 23 คน แต่ในภาคกลางและหัวเมืองชายทะเลอื่น ๆ ซึ่งมีผู้แทนได้ 59 คน พรรคได้รับเลือกตั้งเพียง 7 ที่นั่งเท่านั้น ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีผู้แทนได้ถึง 91 คน แต่พรรคได้รับเลือกตั้งเพียง 5 ที่นั่ง ส่วนในภาคเหนือมีผู้แทนได้ 57 คน พรรคได้รับเลือกตั้ง 16 คน

เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงมีสมมติฐาน 2 ประการ คือ

1. ทางพรรคจึงเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะจัดตั้งสาขาขึ้นในภาคและเขตเลือกตั้งที่มีคะแนนเสียงน้อย
2. การจัดตั้งสาขาไม่มีส่วนสัมพันธ์กับความต้องการในการขยายข่ายการดำเนินงานของพรรคในการรณรงค์หาเสียง แต่เป็นไปเพื่อปูพื้นฐานทางอำนาจการต่อรองภายในพรรค

การที่จะพิสูจน์สมมติฐานว่าข้อใดถูกต้องได้ น่าจะกระทำได้โดยการพิจารณาว่าสาขาที่จัดตั้งนั้น จัดตั้งขึ้นในเขตเลือกตั้งใด ถ้าเป็นเขตที่พรรคยังไม่มิตั้งในสภาก็น่าจะชี้ให้เห็นว่า

การขยายสาขาพรรคกระทำไปตามสมมติฐานข้อที่ 1 แต่ถ้าปรากฏว่า การจัดตั้งสาขาพรรคตั้ง
ขึ้นในเขตเลือกตั้งที่ทางพรรคมีที่นั่งและคะแนนนิยมสูงอยู่แล้ว ก็น่าจะเป็นที่หาสาเหตุจูงใจอย่าง
อื่นว่า การจัดตั้งสาขานั้นอาจเป็นไปได้โดยสมมติฐานข้อหลังมากกว่า

ตารางที่ 3.3 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างสาขาพรรคที่จัดตั้งขึ้นกับ ส.ส. ของพรรคที่
มีอยู่ในสาขาที่เขตเลือกตั้งนั้น

ตารางที่ 3.3 สาขาพรรคกับเขตเลือกตั้ง

	จำนวน	ร้อยละ
มีผู้แทนในเขตเลือกตั้งแต่ไม่มีสาขาพรรค	9	13.7
มีผู้แทนในเขตเลือกตั้งและมีสาขาพรรค	19	26.3
ไม่มีผู้แทนแต่มีสาขาพรรค	38	60.0
รวม	66	100.0

ในเขตเลือกตั้งที่พรรคมีผู้แทนและมีสาขาพรรคอยู่ด้วยนั้น เกือบครึ่งหนึ่ง (9) เป็น
เขตเลือกตั้งในกรุงเทพมหานคร ส่วนในเขตเลือกตั้งอื่น ๆ ที่พรรคมีผู้แทนอยู่ แต่ยังไม่มีการจัด
ตั้งสาขาพรรคนั้น เกือบครึ่งหนึ่ง (4) เป็นเขตเลือกตั้งในภาคใต้ สำหรับเขตเลือกตั้งในภาคใต้
สำหรับเขตเลือกตั้งที่พรรคไม่มีผู้แทนแต่มีการจัดตั้งสาขาพรรคนั้นมีจำนวนถึง 35 แห่ง คิดคิด
เป็นร้อยละ 60 ของจำนวนสาขาพรรคทั้งหมด

จากข้อมูลข้างต้นอาจสรุปได้ว่า ทางพรรคประชาธิปไตยมีความต้องการขยายสาขา
พรรคไปในเขตเลือกตั้งที่พรรคยังมีคะแนนเสียงไม่มากนัก ยังไม่มีผู้แทนราษฎรในเขตนั้น ดังนั้น
ทางพรรคจึงให้ความสำคัญของการจัดตั้งสาขาในเขตเลือกตั้งเหล่านี้ ก่อนการตั้ง

สาขาพรรคในเขตที่มีผู้แทนอยู่แล้ว เมื่อเป็นเช่นนี้จะเห็นได้ว่า การขยายสาขาพรรคน่าจะมี วัตถุประสงค์หลักตามสมมติฐานข้อที่ 1

อย่างไรก็ตาม การสรุปจากตัวเลขดังกล่าวนี้ อาจไม่ทำให้เข้าใจถึงปัจจัยด้านต่าง ๆ ที่มีส่วนในการผลักดันให้มีการดำเนินงานขยายสาขาพรรคอย่างรวดเร็วผิดสังเกต เพราะการขยายพรรคนี้ได้กระทำกันอย่างเร่งรีบในระยะใกล้เคียงกับการร่างข้อบังคับใหม่ของพรรค และเนื่องจากจะมีการประชุมใหญ่เพื่อรับรองข้อบังคับใหม่ในเดือนพฤศจิกายน 2519 การเร่งจัดตั้งสาขาพรรคในปี 2519 จึงมีส่วนโดยตรงกับการแข่งขันเพื่อช่วงชิงความเป็นผู้นำของพรรคในระดับเลขาธิการและคณะกรรมการอำนวยการ

จากการสัมภาษณ์ นายดำรง ลัทธนิพนธ์ เลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์²⁴ ทำให้ได้ ข้อมูลเพิ่มเติมหลายประการเกี่ยวกับการจัดตั้งสาขาพรรค ดังนี้

1. ในปี พ.ศ. 2519 ภายหลังจากการเลือกตั้ง 2518 ความขัดแย้งภายในพรรคเริ่ม มีมากขึ้น ระหว่างผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่กับผู้แทนราษฎรส่วนน้อย ฝ่ายแรกประกอบด้วย นายดำรง ลัทธนิพนธ์ และ ส.ส. ภาคใต้เป็นแกนกลาง กลุ่มนี้เป็นกลุ่มหัวก้าวหน้ายึดมั่นในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ต้องการแก้ไขปัญหาของชาติอย่าง รีบด่วน ส่วนฝ่ายหลังมี นายสมัคร สุนทรเวช นายสมบุญ คิริจร และกรรมการอำนวยการ ประมาณ 4 คน เป็นแกนนำ ผู้สนับสนุนกลุ่มนี้ที่เป็น ส.ส. ไม่เกิน 10 คน เช่นนายสงสุข ภัคเกษม และนายไกรสร ตันติพงศ์ เป็นต้น ในระยะแรก นายธรรมบุญ เทียนเงิน ยังวางตัว เป็นกลางอยู่ แต่ภายหลังได้ให้การสนับสนุนกลุ่มนี้

2. ในคณะกรรมการอำนวยการนั้น ได้มีกรรมการที่เป็นคนของพรรคชาติไทย และ มีการติดต่อกับพรรคชาติไทยรวมอยู่ด้วย กลุ่มนี้ได้แก่ นายอนุสร ทรัพย์มณู พ.ต.ต.ประสงค์ มัชฌิมานท์ ร.ต.อ.อนุรักษ์ เสริมสุวรรณ เป็นต้น จากการสัมภาษณ์ นายดำรง ลัทธนิพนธ์

²⁴ สัมภาษณ์ที่บ้านซอยเกียรติกุล เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2520

ปรากฏว่าบุคคลเหล่านี้ได้รับการชักชวนให้เข้าร่วมในพรรคประชาธิปัตย์จาก นายดำรง และ นายธรรมณู เทียนเงิน ต่อมา ปรากฏว่ากลุ่มนี้ได้สนับสนุนนายสมิคร สุนทรเวช ซึ่งมีการติดต่ออยู่กับพรรคชาติไทยเช่นกัน นายดำรง ลัทธพิพัฒน์ มีความเห็นว่า กลุ่มพรรคชาติไทยที่แฝงตัวเข้ามาอยู่ในพรรคประชาธิปัตย์จนได้เป็นกรรมการอำนวยการนี้ต้องการบ่อนทำลายพรรคประชาธิปัตย์ การที่บุคคลเหล่านี้ได้เป็นกรรมการอำนวยการ ก็เนื่องจากการทุ่มเงินหาเสียงอย่างมากในการประชุมใหญ่เพื่อเลือกตั้งคณะกรรมการอำนวยการ

3. เมื่อเป็นเช่นนี้ นายดำรง ลัทธพิพัฒน์ และกลุ่ม ส.ส.ส่วนใหญ่ จึงมีความประสงค์ที่จะขับไล่หรือลดอิทธิพลของกลุ่ม นายสมิคร พรรคชาติไทยที่แฝงตัวเข้ามา โดยอาศัยการแก้ไขข้อบังคับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้มีการประชุมใหญ่ ซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนสาขาพรรคแต่ละสาขาเท่านั้น

4. นายดำรง ลัทธพิพัฒน์ ในฐานะเลขาธิการได้เริ่มจัดตั้งสาขาพรรคอย่างเร่งรีบ เพื่ออาศัยผู้แทนสาขาพรรคเป็นฐานสนับสนุนในการขจัดอิทธิพลของพรรคชาติไทยออกไปจาก พรรคประชาธิปัตย์อย่างหนึ่ง กับเป็นฐานสนับสนุนฐานะทางการเมืองของคนในพรรคให้มั่นคงอีกอย่างหนึ่ง และแรงจูงใจทั้งสองประการนี้ มีลักษณะเกี่ยวข้องกันอย่างแยกไม่ออก เพราะการขจัดอิทธิพลของกลุ่มที่อยู่ตรงกันข้ามกับ นายดำรง และ ส.ส.กลุ่มใหญ่ ^{เงิน} เท่านั้น การขจัดอิทธิพลของพรรคชาติไทยนั่นเอง

5. การดำเนินงานดังกล่าวได้กระทำทั้งเปิดเผยและปกปิด โดยฝ่ายตรงข้ามไม่ทันไหวตัว เช่น จัดการสัมมนาทางวิชาการขึ้นในจังหวัดขอนแก่น โดยเชิญผู้แทนหรือผู้ที่จะเป็นตัวแทนของสาขาพรรคทั่วประเทศวันออกเสียงเหนียมาร่วมสัมมนาเป็นต้น ที่สำคัญก็คือได้มีการเปิดที่ทำการชั่วคราวของพรรค เพื่อดำเนินการจัดตั้งและลงทะเบียนสาขาพรรคขึ้น โดยเฉพาะที่บ้านหลังหนึ่งในซอยอารี ถนนพหลโยธิน แทนที่จะให้มีการติดต่อที่ ๆ ทำการพรรค ถนนพระอาทิตย์

จากข้อมูลข้างล่างนี้ อาจกล่าวได้ว่า ปัจจัยที่สำคัญที่ผลักดันให้พรรคประชาธิปัตย์จัดตั้งสาขาพรรคขึ้นอย่างรวดเร็วถึง 66 แห่ง ในระยะเวลาไม่ถึง 1 ปี ได้แก่ ความขัดแย้งและการแข่งขันภายในพรรค (intra-party conflict and competition) และเป็นการใช้วิธีการต่อสู้ทางการเมือง โดยอาศัยความชำนาญทางการเมืองภายในกรอบของการเมือง

ในระบอบพรรคยิ่งกว่าการใช้วิธีการนอกกติกาอย่างอื่น ๆ (เช่น การซื้อเสียง การบ่อนทำลาย ชื่อเสียง การบ่อนทำลายชื่อเสียงของฝ่ายตรงข้าม)

ส่วนความจำเป็นในการขยายสาขาพรรค ซึ่งมีใช้มีมาจากการแข่งขันภายในพรรค ได้แก่ ความพยายามที่จะหาฐานสนับสนุนทั้งในแนวดิ่ง (vertical) ทั้งในแนวราบ (horizontal)

ฐานสนับสนุนในแนวดิ่ง นั้น มีการดำเนินงานใน 2 ลักษณะ คือ

1. ชักชวนนักธุรกิจที่สนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารพรรค โดยให้การสนับสนุนทางการเงิน เช่น การนำนายเฉลิมพันธ์ ศรีวิกรม์ มาเป็นกรรมการอำนวยการ เป็นต้น
2. ติดต่อกับนายทหารระดับสูง ที่ต้องการจรโลงระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเพื่อหาความสนับสนุนทางการเมือง โดยเฉพาะการป้องกันรัฐประหาร เช่น การนำพลเอกกฤษณ์ สีวะรา มาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นต้น

ลักษณะการหาฐานสนับสนุนในแนวดิ่งนี้ เน้นหนักไปทางด้านการแก้ไขปัญหาระยะสั้นที่เป็นเรื่องรีบด่วน คือ การหารายได้เพื่อใช้ในการเลือกตั้งและการบริหารงานของพรรค การหาฐานกำลังทางทหาร เพื่อป้องกันการล้มล้างรัฐธรรมนูญ รัฐสภา

ฐานสนับสนุนในแนวราบ ได้แก่ ความพยายามที่จะขยายขอบข่ายการดำเนินงานของพรรคไปหาประชาชนทั่วประเทศ ซึ่งนับว่าเป็นก้าวแรกของการขยายตัวไปสู่พรรคของมวลชน

ในอนาคต ความพยายามดังกล่าวนี้ จัดว่าเป็นก้าวสำคัญของการพัฒนาทางการเมืองไทย ในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาพรรคการเมือง

สรุป

การศึกษาการขยายตัวของพรรคการเมือง โดยวิเคราะห์จากการจัดตั้งสาขาพรรคของพรรคประชาธิปัตย์ ชี้ให้เห็นถึงปัญหา และอุปสรรคของพรรคการเมืองที่ต้องการพัฒนาจากพรรคที่มีฐานสนับสนุนที่แคบไปสู่การมีฐานสนับสนุนจากประชาชนในวงกว้าง หลายประการด้วยกันคือ

1. ลักษณะของการเมืองไทย ซึ่งมีความไร้เสถียรภาพสูง เนื่องจากการแทรกแซงทางการเมืองนอกเหนือกติกาของรัฐธรรมนูญ (การปฏิวัติรัฐประหาร) มีความถี่สูง ทำให้พรรคการเมืองไทยขาดความต่อเนื่องจึงทำให้พรรคไม่สามารถพัฒนาองค์กรไปสู่ความเป็นพรรคการเมืองที่มั่นคงได้ และจำกัดลักษณะขององค์กรเฉพาะการเป็นพรรคเลือกตั้ง โดยมีวัตถุประสงค์อันสำคัญที่สุดในการรวมตัวกันเพื่อเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นเป็นระยะ ๆ ไป

2. ระหว่างที่ไม่มีการเลือกตั้ง องค์กรของพรรคการเมืองไทยไม่มีโอกาสที่จะปูพื้นฐานทางการเมือง เพราะคณะปฏิวัติ รัฐประหาร ห้ามมิให้มีกิจกรรมทางการเมือง ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าพรรคการเมืองที่ถูกยุบเลิกไปเมื่อมีการปฏิวัติ ก็จะต้องเริ่มต้นใหม่เกือบทั้งหมดทั้งทางด้านกระดอมสรรณกำลัง เพื่อการแข่งขันเลือกตั้ง และทางด้านกรวางองค์กรและโครงสร้างของพรรคขึ้นใหม่

3. ลักษณะทางการเมืองของไทย ดังกล่าวได้มีผลทำให้พรรคการเมืองมีปัญหาเร่งด่วนที่ประดังเข้ามาพร้อม ๆ กัน กล่าวคือ ความจำเป็นในการเร่งขยายฐานสนับสนุนทั้งแนวตั้งและแนวราบในเวลาเดียวกัน โดยในระยะต้น การขยายฐานสนับสนุนในแนวตั้งมีลำดับความสำคัญมากกว่าการขยายฐานสนับสนุนในแนวราบ

4. การสร้างฐานสนับสนุนในแนวตั้ง อาจช่วยแก้ปัญหาทางการเมืองในระยะสั้น แต่เนื่องจากแนวทางนี้มีลักษณะเป็นการแสวงหาความสนับสนุนที่ผูกพันกันอยู่กับผู้อุปถัมภ์ที่มีอำนาจทางการเมือง (เช่นกรณี พลเอกกฤษณ์ สีวะรา) ดังนั้น ฐานสนับสนุนในแนวตั้งนี้จึงมีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงสูง เพราะเป็นการอิงกับตัวบุคคล เมื่อผู้ที่เป็นบุคคลสำคัญของฐานสนับสนุนนี้หมดไป (พลเอกกฤษณ์ ถึงแก่กรรมอย่างกระทันหัน) จึงมีผลกระทบเทือนต่อพรรคและระบบการเมืองโดยส่วนรวมดังที่ปรากฏอยู่แล้ว

สรุป

การศึกษาการขยายตัวของพรรคการเมือง โดยวิเคราะห์จากการจัดตั้งสาขาพรรคของพรรคประชาธิปัตย์ ชี้ให้เห็นถึงปัญหา และอุปสรรคของพรรคการเมืองที่ต้องการพัฒนาจากพรรคที่มีฐานสนับสนุนที่แคบไปสู่การมีฐานสนับสนุนจากประชาชนในวงกว้าง หลายประการด้วยกันคือ

1. ลักษณะของการเมืองไทย ซึ่งมีความไร้เสถียรภาพสูง เนื่องจากการแทรกแซงทางการเมืองนอกเหนือกติกาของรัฐธรรมนูญ (การปฏิวัติรัฐประหาร) มีความถี่สูง ทำให้พรรคการเมืองไทยขาดความต่อเนื่องจึงทำให้พรรคไม่สามารถพัฒนาองค์กรไปสู่ความเป็นพรรคการเมืองที่มั่นคงได้ และจำกัดลักษณะขององค์กรเฉพาะการเป็นพรรคเลือกตั้ง โดยมีวัตถุประสงค์อันสำคัญที่สุดในการรวมตัวกันเพื่อเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นเป็นระยะ ๆ ไป

2. ระหว่างที่ไม่มีการเลือกตั้ง องค์กรของพรรคการเมืองไทยไม่มีโอกาสที่จะปูพื้นฐานทางการเมือง เพราะคณะปฏิวัติ รัฐประหาร ห้ามมิให้มีกิจกรรมทางการเมือง ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าพรรคการเมืองที่ถูกยุบเลิกไปเมื่อมีการปฏิวัติ ก็จะต้องเริ่มต้นใหม่เกือบทั้งหมด ทั้งทางด้านการระดมสรรพกำลังเพื่อการแข่งขันเลือกตั้ง และทางด้านการวางองค์กรและโครงสร้างของพรรคขึ้นใหม่

3. ลักษณะทางการเมืองของไทย ดังกล่าวได้มีผลทำให้พรรคการเมืองมีปัญหาเร่งด่วนที่ประดังเข้ามาพร้อม ๆ กัน กล่าวคือ ความจำเป็นในการเร่งขยายฐานสนับสนุนทั้งแนวตั้งและแนวนอนในเวลาเดียวกัน โดยในระยะต้น การขยายฐานสนับสนุนในแนวตั้งมีลำดับความสำคัญมากกว่าการขยายฐานสนับสนุนในแนวนอน

4. การสร้างฐานสนับสนุนในแนวตั้ง อาจช่วยแก้ปัญหาทางการเมืองในระยะสั้น แต่เนื่องจากแนวทางนี้มีลักษณะเป็นการแสวงหาความสนับสนุนที่ผูกพันกันอยู่กับผู้อุปถัมภ์ที่มีอำนาจทางการเมือง (เช่นกรณี พลเอกกฤษณ์ สีวะรา) ดังนั้น ฐานสนับสนุนในแนวตั้งนี้จึงมีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงสูง เพราะเป็นการอิงกับตัวบุคคล เมื่อผู้ที่เป็นบุคคลสำคัญของฐานสนับสนุนนี้หมดไป (พลเอกกฤษณ์ ถึงแก่กรรมอย่างกะทันหัน) จึงมีผลกระทบเทือนต่อพรรคและระบบการเมืองโดยส่วนรวมดังที่ปรากฏอยู่แล้ว

5. การศึกษาการขยายสาขาพรรคของพรรคประชาธิปัตย์ ชี้ให้เห็นว่า... การพัฒนาของพรรคการเมืองนั้น มีพลังขับเคลื่อนทั้งจากความต้องการในการขยายขอบข่ายการดำเนินงานของพรรคและจากความขัดแย้งภายในพรรค พลังขับเคลื่อน 2 ลักษณะนี้ ยากที่จะแยกจากกันได้อย่างไรก็ดีอาจกล่าวได้ว่า ในระยะแรกนั้น ความขัดแย้งระหว่างผู้นำของพรรคระดับรองลงมาจากหัวหน้าพรรคมีความสำคัญอย่างมากที่ทำให้เกิดการขยายสาขาพรรค เพื่อเร่งสร้างฐานอำนาจทางการเมืองของเลขาธิการพรรค อย่างไรก็ดี ในระยะต่อมา การขยายสาขาพรรคได้มีผลทำให้ขอบข่ายการดำเนินงานของพรรคกว้างขวางขึ้น ฐานสนับสนุนจากประชาชนในภูมิภาคขยายตัวมากขึ้น

6. อาจกล่าวได้ว่า ความขัดแย้งภายในพรรคเป็นสิ่งที่มิประโยชน์ต่อพรรคการเมือง ทรานแซกทีฟบุคคลในพรรคแข่งขันกันตามกรอบแห่งกติกาของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในกรณีของพรรคประชาธิปัตย์ ปรากฏอย่างชัดเจนว่า การขยายสาขาพรรคอย่างรีบด่วนถึง 66 แห่ง และกำลังอยู่ในระหว่างการจัดตั้งอีก 12 แห่งนั้น เกิดการแข่งขันทางการเมืองภายในพรรคระหว่างนายดำรง ลัทธนิพนธ์และพวก กับนายสมัคร สุขทรเวช ดังได้กล่าวมาแล้ว

ความขัดแย้งภายในพรรคประชาธิปัตย์ได้ขยายตัวไปจนในที่สุดทำให้ นายสมัคร สุขทรเวช และนายธรรมบุญ เทียนเงิน และผู้สนับสนุนบุคคลทั้งสองนี้อีกจำนวนหนึ่ง ออกจากพรรคไปตั้งพรรคใหม่ แม้ว่าการออกไปของบุคคลเหล่านี้จะทำให้พรรคประชาธิปัตย์ในฐานะองค์กรทางการเมืองมีเอกภาพมากขึ้นก็ตาม แต่ก็ทำให้เสียภาพพจน์ต่อประชาชนมาก เนื่องจากการได้มีการโจมตีกันระหว่างผู้ที่เคยอยู่ในพรรคเดียวกันตลอดเวลา และอาจกล่าวได้ว่าเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้พรรคประชาธิปัตย์ต้องเสียเสียงสนับสนุนไปในการเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2522 นี้

การศึกษาการพัฒนารูปแบบของพรรคประชาธิปัตย์ ชี้ให้เห็นถึงปัญหาหลายด้านของพรรคการเมืองไทยซึ่งเก่าแก่ที่สุด ปัญหาใหญ่ก็คือ การที่ผู้นำพรรคขาดเอกภาพ มีการแตกแยกออกเป็นฝักเป็นฝ่าย การพัฒนาสาขาพรรคมีลักษณะที่เสริมกำลังอำนาจของกลุ่มหนึ่งในพรรคเท่านั้น โดยที่กลุ่มอื่น ๆ เห็นว่าเป็นการบั่นทอนอำนาจของพวกเขา นอกจากนี้ พรรคประชาธิปัตย์ยังต้องเผชิญกับวิกฤตทางผู้นำพรรคภายหลังจากที่ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ปฏิเสธไม่ยอมรับตำแหน่งหัวหน้าพรรคอีกด้วย อย่างไรก็ดี การที่จะสรุปว่าความล้มเหลวของพรรคประชาธิปัตย์มีที่มาจาก

การแตกแยกเป็นฝักเป็นฝ่ายนั้น ออกจะไม่ใช่ธรรมชาติที่ใครๆทำได้ เราจะต้องพิจารณาด้วยว่าสถานการณ์ทางการเมือง เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ซึ่งอยู่นอกเหนือความควบคุมของพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นแกนนำของรัฐบาลในขณะนั้น ก็มีผลสำคัญในการทำลายการพัฒนาพรรคประชาธิปัตย์ เช่นกัน

เมื่อพิจารณาถึงโอกาสที่พรรคการเมืองไทยจะพัฒนาพรรคให้เป็นที่ยอมรับ และได้รับความสนับสนุนอย่างกว้างขวางจากประชาชนแล้ว พรรคจะต้องมีกลยุทธ์ที่สำคัญ เพราะพรรคการเมืองแต่ละพรรคนั้น นอกจากจะต้องแข่งขันกันเองแล้ว ยังจะต้องแข่งขันกับกลุ่มนักการเมืองข้าราชการและทหารอีกด้วย ดังนั้น ปัญหาจึงมีอยู่ว่า ทำอย่างไรพรรคการเมืองจึงจะได้รับความสนับสนุนจากประชาชน ในเมื่อพรรคการเมืองมีโอกาสน้อยมากที่จะพิสูจน์ประโยชน์ของการมีพรรคการเมืองให้ประชาชนเห็น

กลยุทธ์ที่พรรคกิจสังคมได้นำมาใช้ เมื่อได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล จัดว่าเป็นวิธีการหาเสียงสนับสนุนที่รวดเร็วและได้ผลมากที่สุด ภายใต้สถานการณ์ทางการเมืองของไทย นั่นคือโครงการเงินผัน ซึ่งพรรคกิจสังคมสามารถชักจูงประชาชนให้เห็นได้ว่าพรรคมีนโยบายที่ไม่เคยมีรัฐบาลใดที่มาจากการแต่งตั้งกระทำมาก่อน เงินผันเป็นการให้ประโยชน์ในรูปของโครงการก่อสร้างต่าง ๆ ที่เห็นได้ชัด ซึ่งอาจจะเรียกได้ว่า เป็นการแบ่งสับปันส่วนเงินให้แก่ท้องถิ่นในจำนวนเท่าเทียมกัน (pork-barrelling) การคิดค้นโครงการเช่นนี้ ทำให้ประชาชนสามารถเชื่อมโยงเงินผันในฐานะที่เป็นสัญลักษณ์ของพรรค และรอคอยเงินที่จะได้รับอีกในปีต่อ ๆ ไป ซึ่งหมายความว่าหากต้องการเงินผันอีก ก็จะต้องเลือกผู้สมัครของพรรคเข้าไปอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรให้มากที่สุด กลยุทธ์เช่นนี้สอดคล้องกับลักษณะของสังคม-เศรษฐกิจไทย ซึ่งในทางสังคมนั้นพรรคเปรียบเสมือนผู้อุปถัมภ์ใหญ่ และประชาชนในตำบลต่าง ๆ เป็นผู้รับประโยชน์ ส่วนในทางเศรษฐกิจนั้น แต่เดิมตำบลต่าง ๆ ในชนบทเคยได้รับเงินช่วยเหลือจากส่วนกลางเพียงตำบลละ 5 พันบาท แต่เมื่อมีเงินผันเกิดขึ้น แต่ละตำบลได้เกือบห้าแสนบาท นอกจากนี้เงินผันยังเป็นโครงการที่พรรคการเมืองอื่น ๆ สามารถโจมตีได้ยากในแง่ของนโยบายทางการเมืองอีกด้วย เพราะประชาชนได้รับผลประโยชน์ต่อตัวผู้ที่คัดค้านโครงการนี้อย่างแน่นอน

กล่าวโดยสรุปแล้ว การพัฒนาองค์กรของพรรคการเมืองในรูปของการขยายสาขา พรรคอาจเป็นของดีในแง่ของทฤษฎีการพัฒนาทางการเมือง แต่ในสถานการณ์เมืองไทยแล้ว การพัฒนาองค์กรในวิธีการนี้ กระทำได้ยากลำบากมาก เพราะนอกจากจะต้องใช้ทรัพยากรทั้งทางด้านเงิน บุคลากรและความชำนาญในการจัดการแล้ว สาขาพรรคยังจะทำลายระบบลูกพี่-ลูกน้อง (patron-client) และระบบหัวคะแนนอีกด้วย จึงย่อมจะได้รับอุปสรรคหลายด้าน นอกจากนี้ การขยายสาขาพรรคเป็นงานที่จะต้องทำในระยะยาว แต่ความไม่ต่อเนื่องของระบอบการปกครองแบบรัฐสภา ทำให้การปฏิบัติงานของพรรคการเมืองขาดตอน การจัดตั้งและการดำเนินงานของสาขาพรรคก็ย่อมจะถูกกระทบกระเทือนไปด้วย ในกรณีที่พรรคการเมืองจะต้องแข่งขันกับระบบราชการด้วยนั้น หมายถึงการที่พรรคการเมืองจะต้องให้สิ่งที่ระบบราชการไม่สามารถจะให้สิ่งนั้นแก่ประชาชนได้ ในแง่นี้ จึงได้กล่าวว่าวิธีการของพรรคกิจสังคมนั้น เป็นวิธีการที่ใช้ได้ผลมากในสภาพของเมือง-เศรษฐกิจ และสังคมไทย การระดมความสนับสนุนจากประชาชนในระยะสั้นอย่างรวดเร็ว มีความจำเป็นต่อความอยู่รอดของพรรคการเมืองไทย และจะต้องกระทำด้วยนโยบายที่ประชาชนเห็นผลจริง ๆ และนโยบายนั้นจะเป็นพื้นฐานสำคัญในการขยายตัวต่อไปของพรรคการเมือง เมื่อมีนโยบายนำที่ประชาชนสนับสนุนแล้ว การขยายสาขาพรรคในลักษณะที่พรรคประชาธิปไตยพยายามจึงจะเป็นขั้นตอนต่อไปของการพัฒนาองค์กรพรรค

สรุป

พรรคการเมืองเป็นสถาบันการเมืองที่จำเป็นต่อระบบการปกครองแบบรัฐสภา และมีความสำคัญต่อกระบวนการพัฒนาทางการเมือง เพราะพรรคการเมืองมีบทบาทในการให้การเรียนรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน เป็นแหล่งผลิตผู้นำของประเทศ นอกเหนือไปจากระบบราชการ เป็นกลไกในการเอื้ออำนวยให้ระบบการเมือง สามารถแก้ไขกับวิกฤตของความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มคนผู้เสียเปรียบ และช่วยลดความตึงเครียด ซึ่งอาจกลายเป็นความรุนแรงทางการเมืองได้

พรรคการเมืองไทย ต้องประสบกับปัญหาความอยู่รอดของพรรคการเมืองเอง ซึ่งเกี่ยวพันกับความต่อเนื่องของระบบการเมือง กับปัญหาของการพัฒนาองค์กร และบทบาทจากการ

เป็นพรรครัฐสภา (parliamentary party) ไปสู่พรรคมวลชน (mass party) นอกจากนั้นพรรคการเมือง ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการระดมความสนับสนุนและความร่วมมือจากกลุ่มอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์อีกด้วย

ในระยะเวลา 10 กว่าปีที่ผ่านมา การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจได้รุดหน้าการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไปมาก กลไกหลักที่ใช้จัดการกับกระบวนการเปลี่ยนแปลงคือระบบราชการนั้น มีอาจช่วยในการผ่อนคลายความตึงเครียดที่เกิดขึ้นในสังคมได้ ตรงกันข้ามระบบราชการมีส่วนสำคัญในการเพิ่มความตึงเครียด และสร้างปัญหาความขัดแย้งนานาประการระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ดังนั้น การพัฒนาทางการเมืองจึงเป็นเรื่องริบด่วน ที่จะต้องมีขึ้นเพื่อผ่อนคลายความตึงเครียดเหล่านี้

เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคม-เศรษฐกิจของไทยมีลักษณะที่เพิ่มช่องว่างระหว่างผู้ได้เปรียบและผู้เสียเปรียบมากขึ้น และเนื่องจากกลุ่มผู้เสียเปรียบเริ่มมีการรวมตัวกัน มีความสำนึกถึงความแตกต่างและความไม่เป็นธรรมมากขึ้น ดังนั้น การพัฒนาการเมืองจึงควรดำเนินไปในลักษณะที่ช่วยแก้ปัญหาที่ แทนที่จะเป็นการเพิ่มปัญหา ทั้งนี้ หมายความว่าพรรคการเมืองจะต้องเชื่อมโยงกับกลุ่มของผู้เสียเปรียบ และเป็นช่องทางที่จะช่วยให้ผู้เสียเปรียบสามารถอาศัยในการแก้ไขปัญหาค่าต่าง ๆ การพัฒนาพรรครัฐสภาไปสู่พรรคมวลชนจึงควรมีเป้าหมายและวิธีการดังนี้

1. พรรคการเมืองจะต้องตระหนักถึงประเด็นปัญหาที่สำคัญและริบด่วนซึ่งต้องการแก้ไขของกลุ่มผู้เสียเปรียบ โดยนำเอาปัญหาเหล่านี้มาประมวลในรูปของนโยบายที่ชัดเจน และมีโครงการช่วยเหลือกลุ่มผู้เสียเปรียบที่นำไปปฏิบัติให้เห็นผลได้ในระยะสั้น
2. พรรคการเมืองจะต้องเปิดโอกาสให้ตัวแทนของกลุ่มผู้เสียเปรียบได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการคัดเลือกผู้นำกลุ่ม ผู้เสียเปรียบให้เป็นตัวแทนของพรรคในการสมัครรับเลือกตั้งแทนที่จะคัดเลือกจากผู้มีคุณวุฒิ และมีผู้มั่งมีแต่เพียงอย่างเดียว
3. พรรคการเมือง ควรเร่งขยายสาขาพรรคให้มากกว่าที่เป็นอยู่ และการมีสาขาพรรคควรเป็นการที่ให้บทบาทของสาขาพรรคในการดำเนินการทางการเมืองอื่น ๆ นอกเหนือไปจากการช่วยเหลือในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง กล่าวคือ สาขาพรรค ควรมีบทบาทในการ

เมืองระดับท้องถิ่น เพื่อฝึกฝนและพัฒนาให้ผู้นำท้องถิ่น และให้สาขาพรรคทำหน้าที่ช่วยผู้แทนราษฎรในการรวบรวมความต้องการและปัญหาของท้องถิ่น ซึ่งจำเป็นจะต้องได้รับการแก้ไข โดยนโยบายระดับชาติ

ในระยะแรกเริ่ม พรรคการเมืองจะต้องแสวงหาความสนับสนุน และการร่วมมือจากกลุ่มพลังการเมืองที่สำคัญ โดยเฉพาะคณะกรรมการ การแสวงหาความร่วมมือดังกล่าวนี้ จะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อพรรคการเมืองมีนโยบายต่อกลุ่มพลังนี้ อย่างชัดเจน เช่น การไม่เข้าไปแทรกแซงในกิจการที่คณะกรรมการเห็นว่า เป็นเรื่องภายในของทหารเอง ดังเช่น การแต่งตั้งโยกย้ายทหาร การไม่เข้าไปก้าวล่วงในนโยบายการพัฒนากองทัพ เป็นต้น นอกจากนี้ พรรคการเมืองจะต้องทำความเข้าใจกับผู้นำทหารเกี่ยวกับนโยบาย และบทบาทของพรรคอย่างชัดเจน โดยเน้นให้เห็นว่าพรรคการเมืองกับคณะกรรมการมีผลประโยชน์ร่วมกัน ในการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยให้เป็นทางเลือกที่จะป้องกันมิให้พรรคคนนอกระบบ ซึ่งต่อสู้ด้วยกำลังอาวุธ ขยายอิทธิพลไปมากกว่าเท่าที่เป็นอยู่ การปรึกษาหารือในปัญหาสำคัญ ๆ ร่วมกันระหว่างผู้นำพรรคการเมืองกับผู้นำทหารก็จะสามารถช่วยให้ทั้งสองฝ่ายเกิดความเข้าใจดีต่อกันได้

อย่างไรก็ดี พรรคการเมืองไทยจะพัฒนาไปได้เพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความต่อเนื่องของระบบการเมืองด้วย ต่อปัญหานี้ พรรคการเมืองจะต้องแสวงหาจุดสูงสุดของความพอดี ในการดำเนินการทางการเมือง โดยไม่รีบร้อนในการจัดพลังของกลุ่มทหารมากเกินไป ดังที่เคยเป็นมาในอดีต ในเรื่องนี้ พรรคการเมืองอาจจะต้องยอมละเว้นการเสนอแนะการเปลี่ยนแปลงบางอย่างที่จะกระทบกระเทือนผลประโยชน์ของคณะกรรมการ เช่น ยังคงยอมให้ทหารมีบทบาทในฐานะวุฒิสมาชิกสภาอยู่ แต่ให้มีอำนาจและสัดส่วนลดน้อยลงทีละน้อย ในขณะที่พรรคเร่งขยายฐานสนับสนุนจากประชาชนมากขึ้นเรื่อย ๆ เป็นต้น

1. โครงสร้างและองค์กรของพรรคภายใต้ข้อบังคับพรรค พ.ศ. 2526

ภายใต้ข้อบังคับพรรค พ.ศ. 2526 ซึ่งได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 3 กันยายน พ.ศ. 2526 โครงสร้างของพรรคประชาธิปไตยประกอบขึ้นด้วยองค์กรที่สำคัญ 2 องค์กร คือ คณะกรรมการบริหารพรรค และสาขาพรรค โดยแต่ละส่วนมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ คณะกรรมการบริหารพรรคจะมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง
2. รับผิดชอบงานของพรรค
3. รับบุคคลเข้าเป็นสมาชิกพรรค และพิจารณาโทษสมาชิก
4. ออกระเบียบและแนวทางการบริหารงานของพรรค
5. ออกระเบียบการคลังและทรัพย์สินของพรรค
6. ออกระเบียบการแต่งตั้ง ถอดถอน การลงโทษ และการให้ความชอบเจ้าหน้าที่พรรค
7. ออกระเบียบแนวทาง แผนการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งทุกระดับ รวมทั้งวิธีการคัดเลือกบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค
8. ประสานงานกับสมาชิกพรรค กลุ่มการเมือง หรือกลุ่มต่าง ๆ ในความอุปถัมภ์ของพรรค
9. อำนวยการและดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อความเรียบร้อยและเจริญก้าวหน้าของพรรค
10. อนุมัติตั้งและขยุบเลิกสาขาพรรครวมทั้งการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้สาขาพรรคบริหารงานตามไปข้อบังคับพรรค
11. เรื่องอื่น ๆ ตามที่ข้อบังคับนี้กำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารพรรค²⁶

²⁶ ข้อบังคับพรรคประชาธิปไตย พ.ศ. 2526 ข้อ 30.

ส่วนสาขาพรรค โดยคณะกรรมการบริหารสาขาพรรคจะมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. เผยแพร่นโยบายและกิจการของพรรค
2. รับเรื่องราวร้องทุกข์ของราษฎรและหาทางช่วยเหลือให้ถึงที่สุด
3. ร่วมมือกับคณะกรรมการบริหารพรรคในการคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือองค์การปกครองอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการบริหารพรรคมอบหมาย
4. เสนอแนะและให้ข้อคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ ต่อสำนักงานใหญ่พรรค
5. จัดหาสมาชิกเพิ่มเติม
6. จัดกิจกรรมของสาขาพรรคตามที่เหมาะสมควร
7. ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการบริหารพรรคมอบหมาย²⁷

จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ขององค์กรทั้งสอง ภายใต้บังคับของข้อบังคับพรรค ได้ถูกแบ่งแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด โดยที่คณะกรรมการบริหารพรรคจะรับผิดชอบงานการบริหารพรรคทั้งหมด รวมทั้งการดำเนินการทางการเมืองของพรรค ในขณะที่สาขาพรรคจะทำหน้าที่แต่เพียงเป็นเครื่องมือในการขยายขอบข่ายการปฏิบัติงานของพรรคให้กว้างขวางออกไป ตลอดจนเป็นการขยายฐานมวลชนของพรรคออกไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าอำนาจในการบริหารพรรคได้รวมศูนย์ไว้ที่คณะกรรมการบริหารพรรคแต่เพียงองค์กรเดียว โดยอาศัยอยู่ภายใต้การควบคุมของที่ประชุมใหญ่ของสมาชิกทั่วประเทศ

คณะกรรมการบริหารพรรค ตามข้อบังคับพรรค พ.ศ. 2526 มีจำนวนทั้งสิ้น 27 คน ซึ่งประกอบไปด้วย

- | | |
|--|---------------|
| (1) หัวหน้าพรรค | เป็นประธาน |
| (2) รองหัวหน้าพรรค (คนเดียวหรือหลายคน) | เป็นรองประธาน |
| (3) เลขาธิการพรรค | เป็นกรรมการ |

²⁷ ข้อบังคับพรรคประชาธิปไตย พ.ศ. 2526 ข้อ 41.

- | | |
|--|---------------------------|
| (4) รองเลขาธิการพรรค (คนเดียวหรือหลายคน) | เป็นกรรมการ |
| (5) นายทะเบียน | เป็นกรรมการ |
| (6) เหมรัญจิก | เป็นกรรมการ |
| (7) ผู้ควบคุมเสียง | เป็นกรรมการ |
| (8) โฆษกพรรค | เป็นกรรมการ |
| (9) สวัสดิการพรรค | เป็นกรรมการ |
| (10) กรรมการอื่นนอกจากตำแหน่งดังกล่าว | เป็นกรรมการ ²⁰ |

จำนวนของกรรมการบริหารพรรคดังกล่าวได้ถูกเปลี่ยนแปลงให้เพิ่มขึ้นเป็น 31 คน ตามข้อบังคับพรรคฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2527

ส่วนการเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรค ข้อบังคับพรรค พ.ศ. 2526 ข้อ 25 ได้กำหนดให้กระทำโดยหลายวิธีที่ต่างกัน กล่าวคือ

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

การเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรคดังกล่าว นอกเหนือจากตำแหน่งหัวหน้าพรรค และรองหัวหน้าพรรคแล้ว จะต้องคำนึงถึงตัวแทนภาคด้วย โดยให้มีตัวแทนภาคไม่น้อยกว่าภาคละ 3 คน

²⁰ ข้อบังคับพรรคประชาธิปไตย พ.ศ. 2526 ข้อ 23.

นอกจากนั้น การกำหนดตัวบุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งเลขาธิการพรรค ให้กระทำ โดยให้หัวหน้าพรรคเสนอชื่อกรรมการบริหารพรรคที่ได้รับเลือกตั้งใหม่จำนวน 3 คน เพื่อให้ที่ ประชุมใหญ่เลือกตั้งเป็นเลขาธิการพรรค 1 คน

ส่วนตำแหน่งรองเลขาธิการพรรค ให้หัวหน้าพรรคเป็นผู้กำหนดจำนวน แล้วจึงเสนอ ชื่อกรรมการบริหารพรรคให้เกินกว่าจำนวน ไม่น้อยกว่า 2 คน ให้ที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งตาม จำนวนที่หัวหน้าพรรคกำหนด

การเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรคได้เปลี่ยนแปลงไป โดยข้อบังคับพรรค ฉบับแก้ไข เพิ่มเติม พ.ศ. 2527 ซึ่งได้เพิ่มจำนวนกรรมการบริหารพรรคที่มาจากตัวแทนสาขาพรรคเข้า มาโดยให้ผู้แทนสาขาพรรคเสนอชื่อบุคคลที่เป็น หรือเคยเป็นกรรมการบริหารสาขาพรรค ไม่ จำกัดจำนวนเพื่อให้ที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งภาคละ 1 คน

จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคที่สำคัญ ๆ ใน พ.ศ. 2527 นั้น มีเพียง การเพิ่มจำนวนของกรรมการบริหารพรรค และเพิ่มเติมบทบาทของสาขาพรรคในการเข้าร่วม ในการบริหารพรรค แม้ว่าจะเป็นจำนวนน้อยเพียงภาคละ 1 คน ก็ตาม แต่ก็ก็เป็นจุดเริ่มต้นของ การให้อำนาจแก่สาขาพรรคในการมีบทบาทในองค์กรการบริหารของพรรค ส่วนข้อบังคับพรรค ในเรื่องอื่น ๆ ยังคงเป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรค พ.ศ. 2526 ทุกประการ

ในที่นี้จะเป็นการกล่าวถึงสาขาพรรคโดยเฉพาะ ทั้งในด้านการทำหน้าที่ที่กำหนดไว้ ในข้อบังคับพรรค แนวทางการพัฒนาพรรคให้ก้าวสู่การเป็นพรรคมวลชน (mass party) รวมทั้งการใช้สาขาพรรคเป็นเครื่องมือในการต่อสู้ภายในพรรค

ดังได้กล่าวมาแล้วถึงอำนาจหน้าที่ของสาขาพรรค ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรค ซึ่ง แสดงให้เห็นถึงหน้าที่ที่สำคัญของสาขาพรรคในการขยายขอบข่ายการปฏิบัติงานของพรรคให้ กว้างขวางออกไปในภูมิภาคต่าง ๆ รวมถึงภาระอันสำคัญของสาขาพรรค ในการสร้างและ ขยายฐานมวลชนของพรรคออกไป เพื่อมุ่งไปสู่จุดหมายในประการสุดท้าย คือการเป็นพรรคการ

เมืองที่รองรับไว้ด้วยฐานมวลชนที่แน่นอน เพื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของสาขาพรรคแล้ว เห็นว่าสาขาพรรคจำเป็นที่จะต้องมีการจัดองค์กรภายในของตนเองขึ้น เพื่อรองรับการทำหน้าที่ดังกล่าว ตามข้อกำหนดของข้อบังคับพรรค พ.ศ. 2526 ได้กำหนดให้องค์กรการบริหารของสาขาพรรค ประกอบไปด้วย

- (1) ประธานคณะกรรมการบริหารสาขาพรรค
- (2) รองประธานคณะกรรมการบริหารสาขาพรรค
- (3) เลขานุการ
- (4) เหรัญญิก
- (5) กรรมการอื่น ๆ อีก 5 คน²⁹

บทบาทที่สำคัญของสาขาพรรค นอกจากจะเป็นตัวแทนของพรรคในภูมิภาคต่าง ๆ แล้ว ยังได้ถูกกำหนดไว้โดยข้อบังคับพรรค ให้เป็นส่วนหนึ่งขององค์ประกอบของที่ประชุมใหญ่ ในการควบคุมการบริหารงานของพรรค³⁰ โดยเฉพาะในการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง ซึ่งพิจารณาได้จากการเป็นพรรคการเมืองที่ริเริ่มจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองเป็นพรรคแรก รวมทั้งการเป็นพรรคการเมืองที่มีสาขาพรรคมากที่สุด³¹ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาในด้านจำนวนของสาขาพรรคแต่เพียงประการเดียว ย่อมไม่อาจเป็นเครื่องชี้ได้ว่าพรรคได้มีการพัฒนาไปสู่การเป็นพรรคมวลชนมากขึ้น การเร่งระดมจัดตั้งสาขาพรรคขึ้นเป็นจำนวนมาก ในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ ช่วงหนึ่ง เป็นการชี้ให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของการใช้สาขาเป็นเครื่องมือในการต่อสู้ภายในพรรค

²⁹ ข้อบังคับพรรคประชาธิปไตย พ.ศ. 2526 ข้อ 37.

³⁰ ข้อบังคับพรรคประชาธิปไตย พ.ศ. 2526 ข้อ 50.

³¹ จนกระทั่งถึงวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2523 ปรากฏว่าพรรคประชาธิปไตยมีสาขาพรรครวมทั้งสิ้นถึง 113 สาขา ใน 50 จังหวัด 102 อำเภอ

จากการศึกษาการจัดตั้งสาขาพรรค พบว่า การเร่งจัดตั้งสาขาพรรคขึ้นอย่างรวดเร็วถึง 66 สาขา ในระหว่าง พ.ศ. 2518-2519 เป็นผลอันเนื่องมาจากการแย่งชิงอำนาจในการนำการบริหารพรรค^{๒๒} แต่หลังจากนั้น ตั้งแต่ พ.ศ. 2522 เป็นต้นมาจนกระทั่งถึง พ.ศ. 2529 พรรคประชาธิปไตย สามารถขยายฐานสาขาพรรคออกไปอย่างต่อเนื่องได้โดยตลอด จนมีสาขาพรรคเพิ่มขึ้นถึง 113 สาขา ในขณะที่ในช่วงเวลาดังกล่าว ไม่มีกรณีความขัดแย้งอันเนื่องมาจากการแย่งชิงอำนาจในการบริหารพรรค ดังเช่นที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2518-2519 จึงเห็นได้ว่าการจัดตั้งสาขาที่เพิ่มขึ้นในระยะเวลาดังกล่าว ไม่ได้มีส่วนสัมพันธ์กับความขัดแย้งภายในพรรค และสาขาพรรคที่จัดตั้งขึ้นเป็นจำนวนมากนั้น ไม่ได้มีส่วนในการพัฒนาพรรคให้ก้าวไปสู่พรรคมวลชนแต่อย่างใด

การจัดตั้งสาขาพรรคขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ในด้านหนึ่งนอกจากจะเป็นการขยายฐานการสนับสนุนของพรรคให้กว้างขวางออกไป อันจะทำให้พรรคได้รับชัยชนะในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ แล้ว ในอีกด้านหนึ่งยังเป็นการทำลายระบบหัวคะแนน ซึ่งเป็นอุปสรรคของการพัฒนาพรรคการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย เหตุเพราะว่าสาขาพรรคจะทำหน้าที่ในการเผยแพร่แนวคิด นโยบายและอุดมการณ์ของพรรค ออกไปในกลุ่มประชาชนผู้เลือกตั้งให้เกิดความเลื่อมใส และสนับสนุนพรรค ดังนั้น พรรคจึงต้องพัฒนาตนเอง ทั้งในด้านแนวนโยบาย อุดมการณ์ องค์การของพรรค รวมทั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตต่าง ๆ ให้เป็นที่ยอมรับของประชาชน โดยเหตุนี้ การได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนจากประชาชนในการเลือกตั้งจึงเป็นไปได้โดยชอบ และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ในขณะที่ระบบหัวคะแนนไม่อาจนำมาซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้ นอกจากการระดมเสียงสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยการใช้อิทธิพลของเงิน และวิธีการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต่าง ๆ

^{๒๒}ดูรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภา และคณะทหาร (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2524).

แต่จากการศึกษา ได้พบว่า สาขามรรคไม่ได้มีความสัมพันธ์กับพรรค และผู้สมัครรับการเลือกตั้งในเขตนั้น ๆ ตามที่ควรจะเป็นไปในทางที่กล่าวไว้ข้างต้น การจัดตั้งสาขาส่วนใหญ่จะมีที่มาจากผู้สมัครรับการเลือกตั้งในเขตนั้น ๆ เห็นสมควรจะได้มีสาขาในเขตของตน เพื่อเป็นฐานคะแนนเสียงในการเลือกตั้งครั้งต่อ ๆ ไป จึงเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการบริหารเพื่อดำเนินการจัดตั้งสาขา^{๓๓} ดังนั้น สาขาจึงมีความผูกพันกับสมาชิกพรรคในเขตนั้น ๆ มากกว่าพรรค อาจกล่าวได้ว่า สาขามีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับ ส.ส. ในเขตเลือกตั้งที่สาขามรรคตั้งอยู่ แต่ไม่ได้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับพรรคแต่อย่างใด ดังพิสูจน์ได้จากการยุบเลิกสาขามรรคลงจำนวนหนึ่ง ภายหลังการแตกแยกออกจากพรรคของกลุ่ม 10 มกรา ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นสาขามรรคที่ตั้งอยู่ในเขตเดียวกันกับเขตเลือกตั้งของสมาชิกกลุ่ม 10 มกรา เช่น สาขามรรคในเขตเลือกตั้งที่ 3 ของจังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นต้น

ดังนั้นสาขามรรคจึงไม่ได้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนพรรค ดังที่ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคแต่อย่างใด หากทำหน้าที่เป็นฐานคะแนนเสียงของสมาชิกพรรคที่เป็น ส.ส. ในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ โดยนัยนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า สาขามรรคมิได้มีความแตกต่างไปจากการเป็นหัวคะแนนที่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด การเกิดขึ้นของสาขามรรค จึงไม่อาจกล่าวว่ามีส่วนในการสนับสนุน และพัฒนาให้พรรคประชาธิปไตยก้าวไปสู่การเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง

บทบาทที่สำคัญในอีกด้านหนึ่งของสาขามรรค คือ การเป็นส่วนหนึ่งขององค์ประกอบของที่ประชุมใหญ่พรรค ซึ่งจะทำให้สาขามีบทบาทในการเข้าควบคุมการบริหารพรรคได้ในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการกำหนดตัวบุคคลที่จะเข้าสู่อำนาจในการบริหารพรรค ด้วยอำนาจของสาขามรรคดังกล่าว จึงทำให้เกิดการแข่งขันระหว่างสมาชิกพรรคในการต่อสู้แย่งชิงตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารพรรค โดยการแย่งชิงเสียงสนับสนุนจากสาขามรรค กรณีตัวอย่างของเรื่องดังกล่าวที่ชัดเจน ก็คือ การต่อสู้ภายในพรรคใน พ.ศ. 2518-2519 ที่ได้กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ยังปรากฏในความขัดแย้งในกรณีกลุ่ม 10 มกราก็ด้วย

^{๓๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า 182.

ภายหลังการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2529 ระหว่างฝ่ายหัวหน้าพรรคกับกลุ่มต่อต้าน ซึ่งได้นำไปสู่การตัดสินชี้ขาดความขัดแย้งโดยการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคใหม่ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2530 ดังนี้จึงเป็นที่ปรากฏว่าได้มีการรณรงค์หาเสียงสนับสนุนมาจากสาขาพรรคจากคู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่าย โดยมีการจัดประชุมสัมมนาขึ้นในภูมิภาคต่าง ๆ โดยตลอด ผลที่เกิดขึ้นเป็นที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่า เสียงสนับสนุนของแต่ละฝ่ายในที่ประชุมใหญ่ นอกเหนือจากสาขาพรรคมีอยู่เป็นจำนวนเท่าใด ดังนั้นการตัดสินชี้ขาดผลแพ้ชนะ จึงอยู่ที่การแย่งชิงเสียงสนับสนุนจากตัวแทนสาขาพรรคเท่านั้น

จึงเห็นได้ว่า สาขาพรรคในขณะที่ได้รับการสนับสนุนให้มีส่วนร่วมในองค์การบริหาร (ตามข้อบังคับพรรค พ.ศ. 2526 ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2527) อันเป็นการเริ่มต้นการกระจายอำนาจที่รวมศูนย์อยู่แต่เฉพาะคณะกรรมการบริหารให้กว้างขวางออกไป ได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองในการต่อสู้แย่งชิงอำนาจในเวลาเดียวกัน ดังนี้เมื่อพิจารณาหากลบผลได้ผลเสียจากกรณีดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า สาขาพรรคประชาธิปไตยยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการผลักดันให้พรรคเข้มแข็งขึ้นได้ ซึ่งเป็นผลเนื่องมาจากการขาดเจตนาธรรม และอุดมการณ์ที่แท้จริงในการจัดตั้งสาขาให้เป็นฐานมวลชนของพรรค ประกอบกับข้อบกพร่องของข้อบังคับพรรคที่ไม่สามารถกระจายอำนาจไปสู่สาขาพรรคให้มากเพียงพอ

อย่างไรก็ตาม จากที่กล่าวมาก็มิได้หมายความว่า สาขาพรรคประชาธิปไตยจะประสบกับความล้มเหลวแต่เพียงด้านเดียว ผลกระทบในทางบวกของสาขาพรรคก็ได้เกิดขึ้นในบางส่วนเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากการประสบความสำเร็จในการเลือกตั้ง ในเขตเลือกตั้งที่พรรคไม่เคยได้รับชัยชนะมาก่อน หากเป็นเพราะมีการใช้สาขาเป็นเครื่องมือกระจายฐานสนับสนุนอย่างได้ผล ดังเช่นการได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งของนายจรินทร์ ลักษณวิศิษฏ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพังงา แนวทางการใช้สาขาพรรคเป็นเครื่องสนับสนุนในการเลือกตั้งในกรณีเช่นนี้ น่าจะเป็นแนวทางที่ดีในการพัฒนาพรรคประชาธิปไตยให้เข้มแข็งขึ้นได้

กล่าวโดยสรุป โครงสร้างและองค์กรของพรรคภายใต้ข้อบังคับพรรค พ.ศ. 2526 แม้จะเป็นผลของความพยายามในการมุ่งไปสู่การสร้างพรรคให้เข้มแข็ง แต่ก็ไม่อาจดำเนินไป

ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่การคลี่คลายความขัดแย้ง ที่อาจเกิดขึ้นจากการแย่งอำนาจในองค์การบริหารพรรคได้ประสบผลสำเร็จ ในขณะที่เดียวกันก็ได้ก่อให้เกิดฝักฝ่ายขึ้น ซึ่งแม้ว่าจะไม่ก่อให้เกิดความรุนแรงใด ๆ ขึ้นมา แต่ก็ไม้อาจจัดสาเหตุของความขัดแย้งที่แท้จริงได้ และในท้ายที่สุดได้นำไปสู่ความแตกแยกของพรรคในเวลาเดียวกัน สาขาพรรคไม่ได้มีส่วนในการคลี่คลาย หรือยุติปัญหาความขัดแย้งแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้าม กลับเป็นส่วนเสริม หรือสนับสนุนการดำรงอยู่ของฝักฝ่าย และได้กลายเป็นเครื่องมือในการต่อสู้แย่งชิงอำนาจในที่สุด

ในส่วนต่อไปจะได้กล่าวถึงโครงสร้าง และองค์กรของพรรคประชาธิปัตย์ ภายหลังจากการเกิดความขัดแย้งขึ้น เพื่อที่จะชี้ให้เห็นถึงความพยายามของพรรค ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากข้อบกพร่องของข้อบังคับพรรค และแนวทางของพรรคที่จะดำเนินต่อไปภายใต้ข้อบังคับพรรคที่ได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงใหม่

2. โครงสร้างและองค์กรของพรรคภายใต้ข้อบังคับพรรค พ.ศ. 2530

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

ผลของความพยายามคลี่คลายปัญหา ไม่เพียงแต่จะเป็นการคัดเลือกผู้บริหารพรรคชุดใหม่เท่านั้น หากได้มีการเปลี่ยนแปลงในส่วนสำคัญคือ ข้อบังคับพรรคด้วยการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรค เรียกได้ว่าเป็นความพยายามแก้ไขข้อบกพร่องของโครงสร้างพรรคอย่างแท้จริง โดยไม่มีการต่อสู้ ขัดแย้งเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นสาเหตุด้วย ดังจะเห็นได้จากข้อบังคับพรรคที่ถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงนั้น ได้เป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่าย การตั้งคณะทำงานขึ้นเพื่อพิจารณาแก้ไข ก็ประกอบไปด้วยตัวแทนฝ่ายละเท่า ๆ กัน นอกจากนั้นทั้งสองฝ่ายต่างได้แสดง

เจตนายอมรับในผลของการเปลี่ยนแปลง ในขณะที่ผลของการต่อสู้ในการแย่งชิงอำนาจการบริหารพรรคยังไม่ปรากฏ

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

- (1) ที่ประชุมใหญ่
- (2) คณะกรรมการบริหารพรรค
- (3) คณะผู้บริหาร
- (4) ที่ประชุมร่วมระหว่างคณะกรรมการบริหารกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค
- (5) ที่ประชุมรัฐมนตรี
- (6) ที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (7) คณะกรรมการบริหารพรรคระดับจังหวัด
- (8) คณะกรรมการบริหารพรรคระดับอำเภอ
- (9) สาขาพรรค
- (10) ยูวประชาธิปไตย และกลุ่มอื่น ๆ ที่ได้รับอนุมัติการจัดตั้งจากคณะกรรมการบริหาร

พรรค³⁴

จะเห็นได้ว่า ภายใต้ข้อบังคับดังกล่าว ได้เป็นผลให้โครงสร้างของพรรคได้ขยายตัวออกไปมากกว่าเดิม มีการยอมรับองค์กรใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นหลายองค์กร ทั้งองค์กรในด้านที่เกี่ยวกับการบริหาร ในด้านการกำหนดแนวทาง และการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ตลอดจนสาขาพรรค

³⁴ ข้อบังคับพรรคประชาธิปไตย พ.ศ. 2530 ข้อ 23.

ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์การบริหารพรรค ข้อบังคับพรรค พ.ศ. 2530 ได้กำหนดให้
มีองค์การบริหารสององค์กร คือ คณะกรรมการบริหารพรรค และ คณะผู้บริหารพรรค โดยมี
อำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไป

คณะกรรมการบริหารพรรค ตามข้อบังคับพรรค พ.ศ. 2530 ประกอบด้วย

- | | |
|--|---------------------------|
| (1) หัวหน้าพรรค | เป็นประธาน |
| (2) รองหัวหน้าพรรค 5 คน | เป็นรองประธาน |
| (3) เลขาธิการพรรค | เป็นเลขาธิการ |
| (4) รองเลขาธิการพรรค 2 คน | เป็นรองเลขาธิการ |
| (5) กรรมการอื่น ๆ ที่คณะกรรมการบริหารพรรคกำหนด | เป็นกรรมการ ³⁶ |

จะเห็นได้ว่า ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น คือ การปรับเปลี่ยนรูปแบบของคณะ
กรรมการให้ต่างออกไปจากเดิม การกำหนดจำนวนรองหัวหน้าพรรค และรองเลขาธิการให้มี
จำนวนที่แน่นอน โดยเฉพาะในตำแหน่งรองหัวหน้าพรรค เป็นที่เห็นได้ชัดว่าเป็นการกระจาย
ตำแหน่งไปตามภาคต่าง ๆ อย่างแท้จริง

ส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารพรรคนั้น ได้ถูกกำหนดให้มติดังต่อไปนี้

- (1) แต่งตั้งและถอดถอนผู้บริหารพรรค
- (2) กำกับ ควบคุมการบริหารของคณะผู้บริหารพรรคให้เป็นไปตามนโยบายพรรค
- (3) ให้คำปรึกษาแก่คณะผู้บริหารพรรค
- (4) ควบคุมดูแล และให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

คณะผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

- (5) ประสานงานกับองค์กรต่าง ๆ ของพรรค

³⁶ ข้อบังคับพรรคประชาธิปไตย พ.ศ. 2530 ข้อ 24.

(6) แก้ไขปัญหาการบริหารงานพรรค ในกรณีที่คณะผู้บริหารไม่สามารถแก้ไขได้ หรือเสนอมาเพื่อขอให้แก้ไข

(7) เรื่องอื่น ๆ ที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารพรรค^{๓๔}

จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการบริหารพรรค ตามข้อบังคับพรรคฉบับใหม่ ไม่ได้มีหน้าที่ในการบริหารอีกต่อไป หากได้ยกระดับขององค์กรขึ้นทำหน้าที่ควบคุมนโยบาย และเป็นที่ปรึกษาให้แก่องค์กรต่าง ๆ รวมทั้งการทำหน้าที่ประสานงานภายในพรรค

การเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรค กระทำโดยหลายวิธีแตกต่างกัน กล่าวคือ

1. หัวหน้าพรรค เลือกโดยที่ประชุมใหญ่
2. รองหัวหน้าพรรค เลือกโดยที่ประชุมใหญ่ โดยให้มีตัวแทนภาคละ 1 คน
3. ส.ส. ของพรรคเสนอชื่อ ส.ส. ด้วยกันเองจำนวนหนึ่ง ให้ที่ประชุมใหญ่เลือก 15 คน โดยให้คำนึงถึงการมีตัวแทนจากภาคต่าง ๆ อย่างทัดเทียมกัน
4. สมาชิกสภาท้องถิ่นเสนอชื่อสมาชิกสภาท้องถิ่นด้วยกันเองจำนวนหนึ่ง ให้ที่ประชุมใหญ่เลือกภาคละ 1 คน
5. สมาชิกสภา ก.ท.ม. และสมาชิกสภาเขต เสนอชื่อสมาชิกสภา ก.ท.ม. และสมาชิกสภาเขตด้วยกันเองจำนวนหนึ่ง ให้ที่ประชุมใหญ่เลือก 1 คน
6. ตัวแทนสาขาพรรคเสนอชื่อตัวแทนสาขาพรรคด้วยกันเองจำนวนหนึ่ง ให้ที่ประชุมใหญ่เลือกภาคละ 1 คน
7. ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเสนอชื่ออดีตรัฐมนตรี หรืออดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่เป็นสมาชิกสามัญ ให้ที่ประชุมใหญ่เลือกภาคละ 1 คน
8. ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเสนอชื่อผู้มีสิทธิได้รับการเลือกตั้งเป็นกรรมการบริหาร ให้ที่ประชุมใหญ่เลือกให้ครบจำนวนกรรมการ ตามที่ได้กำหนดเอาไว้ล่วงหน้า

^{๓๔} ข้อบังคับพรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ. 2530 ข้อ 33.

ส่วนการเลือกเลขาธิการพรรค ให้หัวหน้าพรรคเสนอชื่อกรรมการบริหาร ไม่น้อยกว่า 3 คน ให้ที่ประชุมใหญ่เลือก 1 คน

ตำแหน่งรองเลขาธิการพรรค ให้เลขาธิการพรรคเสนอชื่อกรรมการบริหาร ไม่น้อยกว่า 4 คน ให้ที่ประชุมใหญ่เลือก 2 คน^{๒๗}

จะเห็นได้ว่า การเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคได้เป็นไปอย่างรัดกุมขึ้นกว่าเดิม และการกระจายอำนาจได้เป็นไปมากขึ้นกว่าเดิมด้วย ดังจะเห็นได้จากตำแหน่งกรรมการส่วนหนึ่งที่มีมาจากสมาชิกสภาท้องถิ่น ตัวแทนสาขาพรรค และสมาชิกสภา ก.ท.ม.หรือสมาชิกสภาเขต แต่หลักเกณฑ์ในการคัดเลือกยังคงเป็นไปในลักษณะเช่นเดียวกับที่เคยเป็นมา คือ เป็นการเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ และการคำนึงถึงตัวแทนของพรรคต่าง ๆ อย่างเสมอภาคกัน เป็นที่น่าสังเกตว่าตำแหน่งในคณะกรรมการบริหาร ที่มีโครงสร้างที่กระชับรัดกุม และอำนาจหน้าที่ที่กำหนดให้ความคุมแต่เฉพาะนโยบาย ได้ขยายจำนวนเพิ่มขึ้นมาก ซึ่งในการเลือกตั้งในเดือนมกราคม พ.ศ. 2530 ได้ทำให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีจำนวนทั้งสิ้น 45 คน

ส่วนองค์กรผู้บริหารพรรคที่เกิดขึ้นใหม่นั้น ข้อบังคับพรรค พ.ศ. 2530 ได้กำหนดเอาไว้อย่างชัดเจนว่ามีจำนวน 15 คน โดยมีที่มาจากการคัดเลือกของคณะกรรมการบริหารพรรค ซึ่งประกอบไปด้วย

- | | |
|-------------------------------------|------------------|
| (1) หัวหน้าพรรค | เป็นประธาน |
| (2) รองประธานคณะกรรมการพรรค 2 คน | เป็นรองประธาน |
| (3) เลขาธิการพรรค | เป็นเลขาธิการ |
| (4) รองเลขาธิการคณะกรรมการพรรค 2 คน | เป็นรองเลขาธิการ |
| (5) นายทะเบียน | เป็นกรรมการ |
| (6) เกร์กฏีก | เป็นกรรมการ |

^{๒๗} ข้อบังคับพรรคประชาธิปไตย พ.ศ. 2530 ข้อ 26.

- | | |
|--|---------------------------|
| (8) โฆษกพรรค | เป็นกรรมการ |
| (9) สวัสดิการพรรค | เป็นกรรมการ |
| (10) กรรมการอื่น ๆ ตามที่คณะผู้บริหารพรรคกำหนด | เป็นกรรมการ ^{๓๓} |

เป็นที่น่าสังเกตว่าตำแหน่งในคณะผู้บริหารพรรค ได้มีความคล้ายคลึงกับตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารพรรค ตามข้อบังคับเก่าของพรรค ซึ่งจะได้พิจารณาในเรื่องอำนาจหน้าที่ต่อไป และสิ่งสำคัญที่น่าสนใจอีกประการหนึ่ง คือ ตำแหน่งผู้บริหารพรรคนั้น มีที่มาจากคณะกรรมการบริหารพรรค คือ เป็นการเลือกจากคณะกรรมการบริหารพรรค โดยคณะกรรมการบริหารพรรคเอง แต่มีข้อยกเว้นอยู่ประการหนึ่งว่า ผู้บริหารพรรคจะต้องไม่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีในเวลาเดียวกัน^{๓๔}

อำนาจหน้าที่ของคณะผู้บริหารพรรค ได้ถูกกำหนดไว้ดังต่อไปนี้

- (1) ปฏิบัติตามที่คณะกรรมการบริหารพรรคมอบหมาย
- (2) รับผิดชอบงานของพรรค
- (3) รับบุคคลเข้าเป็นสมาชิกพรรค
- (4) ออกระเบียบ และแนวทางการบริหารงานของพรรค โดยความเห็นชอบของคณะบริหารพรรค
- (5) ออกระเบียบการคลัง และทรัพย์สินของพรรค โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารพรรค
- (6) ออกระเบียบการแต่งตั้ง ถอดถอน การลงโทษ และการให้ความชอบเจ้าหน้าที่พรรค โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารพรรค

^{๓๓} ข้อบังคับพรรคประชาธิปไตย พ.ศ. 2530 ข้อ 34.

^{๓๔} ข้อบังคับพรรคประชาธิปไตย พ.ศ. 2530 ข้อ 36.

- (7) ออกระเบียบแนวทางแผนการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งทุกระดับ รวมทั้งการคัดเลือกบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรค โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารพรรค
- (8) ประสานงานกับสมาชิกพรรค กลุ่มการเมือง หรือกลุ่มต่าง ๆ ในความอุปถัมภ์ของพรรค
- (9) อำนาจการและดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อความเรียบร้อยและเจริญก้าวหน้าของพรรค
- (10) อนุมัติตั้งและยุบเลิกสาขาพรรค รวมทั้งการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้สาขาพรรคบริหารงานไปตามข้อบังคับพรรค
- (11) กำหนดแผนพัฒนาสาขาพรรค
- (12) เรื่องอื่น ๆ ตามที่ข้อบังคับนี้กำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะผู้บริหารพรรค⁴⁰

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

ส่วนการพิจารณาในด้านสาขาพรรค จะพบว่าภายใต้ข้อบังคับใหม่ ลักษณะของสาขาพรรค ยังคงเป็นไปในลักษณะเดิม ทั้งอำนาจหน้าที่ในด้านต่าง ๆ รวมทั้งบทบาทของสาขาพรรคที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคในทุกด้าน สิ่งที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับสาขาพรรค ในข้อบังคับพรรค พ.ศ. 2530 ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารสาขาพรรคก็คือ มีการจัดตั้งคณะกรรมการ

⁴⁰ ข้อบังคับพรรคประชาธิปไตย พ.ศ. 2530 ข้อ 40.

บริหารพรรคระดับเขตหรืออำเภอขึ้น ในกรณีที่เขตหรืออำเภอนั้นมีสาขาพรรคตั้งอยู่ตั้งแต่ 2 สาขาขึ้นไป⁴¹ และคณะกรรมการบริหารพรรคระดับจังหวัด ในกรณีที่จังหวัดนั้นมีสาขาพรรคตั้งอยู่ในสองเขต หรือสองอำเภอขึ้นไป⁴² คณะกรรมการบริหารพรรคระดับจังหวัดหรืออำเภอนี้ ข้อบังคับพรรคไม่ได้กำหนดหน้าที่และบทบาทใด ๆ เอาไว้เลย แต่อาจพิจารณาได้ว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของความพยายามสร้างองค์กรของสาขาพรรค ให้กว้างขวางและเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งเพื่อให้มีการประสานงานที่ดีขึ้นด้วย

ส่วนบทบาทและการมีส่วนร่วมในการบริหารของสาขา ในคณะกรรมการบริหารพรรค นั้นยังคงเป็นไปในลักษณะเดิม กล่าวคือ สาขาพรรคสามารถมีตัวแทนเข้าร่วมในคณะกรรมการบริหารพรรคได้เพียง 1 คน เท่านั้น⁴³ ภายใต้บทบาทที่จำกัดของสาขาพรรคเช่นนี้ จึงเป็นที่คาดหมายได้ว่าสาขาพรรคประชาธิปไตยในอนาคต ก็ยังคงไม่อาจมีส่วนในการสร้างเสริมและพัฒนาพรรคให้เข้มแข็งขึ้นได้มากนัก ในบทต่อไปจะเป็นการศึกษาและวิเคราะห์บทบาททางการเมืองของสาขาพรรคประชาธิปไตย ว่าจะมีส่วนในการเสริมสร้างฐานอำนาจทางการเมืองให้แก่พรรคหรือไม่ ตลอดจนศึกษาถึงผลของการมีสาขาพรรครวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของสาขาพรรคการเมือง เพื่อที่จะนำมาใช้ปรับปรุงและเป็นแนวทางในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองไทยต่อไปในอนาคต

⁴¹ ข้อบังคับพรรคประชาธิปไตย พ.ศ. 2530 ข้อ 60.

⁴² ข้อบังคับพรรคประชาธิปไตย พ.ศ. 2530 ข้อ 61.

⁴³ สาขาพรรคยังคงมีตัวแทนในคณะกรรมการบริหารพรรคได้ในจำนวนเท่า เดิมคือ 1 คน ในขณะที่ตัวแทนจากส่วนอื่น ๆ ของพรรคได้เข้ามามีส่วนร่วมในคณะกรรมการบริหารพรรคมากขึ้น เช่น สมาชิกสภาท้องถิ่น สมาชิกสภา ก.ท.ม. และสมาชิกสภาเขต