



พรรคการเมืองกับผู้นำทางการเมือง

พรรคการเมือง

ก. ความนำ

๑) ความสำคัญและความจำเป็นที่ต้องมีพรรคการเมือง

ประชาชนในประเทศต่าง ๆ มีการรวมกลุ่มในสังคมมาช้านาน เช่น กลุ่มเชื้อชาติ กลุ่มศาสนา กลุ่มอาชีพ กลุ่มเกี่ยวกับวิชาการฯ ซึ่งมีลักษณะเป็นกลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ โดยมีวัตถุประสงค์ในการร่วมกันรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตน ลักษณะการรวมกลุ่มดังกล่าวนี้มีความสำคัญและเป็นส่วนประกอบในระบบการเมืองที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย

วิชารัฐศาสตร์เชิงพฤติกรรม ถือว่า ผลประโยชน์เป็นพลังชักจูงใจที่มีอิทธิพลยิ่งทางการเมือง (motivational force) เป็นสิ่งก่อให้เกิดทัศนคติที่แท้ และพฤติกรรมของบุคคลในการดำเนินวิถีชีวิตทางการเมือง (political way of life) โดยทฤษฎีแล้ว ผลประโยชน์จะมีลักษณะอย่างไรขึ้นอยู่กับสภาพทางสังคม ในสังคมนเกษตรกรรม ลักษณะของผลประโยชน์มักจะคล้ายคลึงกันมากจนเกือบเหมือนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ส่วนสังคมอุตสาหกรรมนั้น ลักษณะของผลประโยชน์ต่างกันหลายประเภท สังคมที่มีผลประโยชน์คล้ายคลึงกันจึงมีความต้องการแข่งขันทางการเมือง (political competition) น้อย ตรงข้ามกับสังคมที่มีผลประโยชน์แตกต่างกัน ซึ่งมีความต้องการมากต่อการแข่งขันทางการเมือง เพราะผลประโยชน์ต่าง ๆ จะสามารถรักษาไว้ได้ก็ต่อเมื่อสามารถเข้าไปควบคุมกลไกทางการเมืองของประเทศ การแข่งขันกันเพื่อรักษาผลประโยชน์ทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมือง ซึ่งจะเป็นรากฐานหรือที่มาของพรรคการเมือง พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นตามกระบวนการนี้

จึงตั้งขึ้น ด้วยหลักการและความต้องการของประชาชนที่มีผลประโยชน์คล้ายคลึงกัน
อย่างแท้จริง โดยต่างก็รวมเอาผู้ที่มีผลประโยชน์อย่างเดียวกันมารวมเป็นพวกเดียวกัน^๑

การปกครองหรือรัฐบาลในสมัยปัจจุบันอยู่ในความควบคุมหรือการบงการของ
พรรคการเมือง พรรคการเมืองเป็นแบบแผนใหม่และเป็นผลจากการขยายตัวในการ
ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งประชาชนในประเทศประชาธิปไตยรวมกัน
ก่อตั้งเป็นหมู่ขึ้นสำหรับพวกที่มีความคิดเห็นไปในแนวเดียวกันในการจัดการปกครอง
บ้านเมือง ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในฐานะเป็นผู้มีส่วนร่วมทางการเมือง
การปกครองก็ต้องใช้วิธีเลือกผู้แทนที่ตนเห็นว่า มีหลักการและนโยบายสอดคล้องกับ
ผลประโยชน์ของตนมากที่สุดไปทำหน้าที่แทนตนในทางนิติบัญญัติและบริหาร แต่ประชาชน
หมู่มากย่อมมีความคิดเห็นแตกต่างกัน ดังนั้น ผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจึงมีความคิดเห็น
ในกิจการบ้านเมืองแตกต่างกันด้วย ผู้แทนที่มีความคิดเห็นคล้ายคลึงกันจึงมีความจำเป็น
ต้องรวมกลุ่มกันให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดพลังและน้ำหนักเพียงพอที่จะดำเนินการผลักดัน
ความคิดเห็นของตนให้บรรลุเป้าหมาย การรวมตัวกันเข้าเป็นพรรคการเมืองจึงจำเป็นมาก
หากไม่มีพรรคการเมืองแล้วก็จะทำให้ประชาชนลำบากในการเลือกตัวบุคคลใ้ถูกต้องของ
ตามความต้องการของตน เพราะตัวบุคคลย่อมไม่เป็นหลักประกันเพียงพอว่า จะมีคน
ในนโยบายที่ได้ประกาศไว้หรือไม่ แต่พรรคการเมืองย่อมมีอุดมการณ์และแนวนโยบาย
ที่แน่นอนกว่าและมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ การที่จะได้ควบคุมรัฐบาลใ้การจะดำเนินการ

^๑ จรูญ สุภาพ, การเมือง (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๔),
หน้า ๒๐ ; จรูญ สุภาพ, "ปัญหาบางประการที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง",
วารสารสังคมศาสตร์ ๖ (เมษายน ๒๕๑๒) : ๔๓ ; นิสสัย เวชชาชีวะ,
"ประชาธิปไตยทางการเมือง", สรรพมัย ๑๗ (กุมภาพันธ์ ๒๕๑๐) : ๔๐๘.

เลือกตั้ง และในการมีตำแหน่งหน้าที่ราชการ^๑ ประชาชนจึงมีโอกาสเลือกผู้แทนตาม
 ความประสงค์ของตน โดยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้ผู้สมัครซึ่งเป็นสมาชิกพรรคการเมือง
 เดียวกัน และถ้าผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นฝ่ายเสียงข้างมากในรัฐสภา ย่อมมีการจัดตั้ง
 รัฐบาลโดยพรรคการเมืองนั้น เพื่อทำการปกครองและบริหารประเทศให้ตรงกับความต้องการ
 ของประชาชนที่เลือกสมาชิกพรรคการเมืองนั้นขึ้นมา ในการปกครองและบริหารประเทศนั้น
 รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร การมีพรรคการเมืองจึงเป็นสิ่งจำเป็น เพราะเป็น
 วิธีการเดียวที่จะทำให้รัฐบาลดำเนินการไปโดยราบรื่น ถ้าไม่มีพรรคการเมือง รัฐบาลย่อม
 ไม่อาจรู้ได้ว่า ในขณะนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากให้การสนับสนุนอยู่หรือไม่
 จึงอยู่ในฐานะที่ไม่แน่นอนและไม่กล้าทำกิจการใดให้ก้าวหน้า เพราะคอยระวังว่าสมาชิก
 เสียงข้างมากจะไม่เห็นพ้องด้วยและลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ซึ่งจะทำให้รัฐบาลต้องลาออกไป
 แต่ถ้ามมีพรรคการเมือง รัฐบาลย่อมรูวาทนเองอยู่ในฐานะที่มั่นคงทราบเท่าที่ยังดำเนินนโยบาย
 ตรงตามที่พรรคการเมืองสนับสนุนตนอยู่^๒

การที่จะหวังให้รัฐบาลมีความรับผิดชอบต่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งย่อมเป็นไปได้ยาก
 นอกจากมีพรรคการเมือง เพราะผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสามารถปฏิเสธไม่สนับสนุนผู้สมัคร

^๑ สุเทพ อัทธการ, "พรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตย," รัฐศาสตร์
 ๒ (มกราคม-กุมภาพันธ์ ๒๕๐๑) : ๔๐๔; หยุค แสงอุทัย, พรรคการเมือง (กรุงเทพฯ :
 โรงพิมพ์พิมพ์เนชั่น, ๒๕๑๗), หน้า ๗-๘ ; เกษม อุทยานิน, รัฐศาสตร์ (กรุงเทพฯ :
 ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๖), หน้า ๗๓.

^๒ หยุค แสงอุทัย, พรรคการเมือง, หน้า ๗๐-๗๑; ชัยคัมภ์ บุรุษพัฒน์,
การเมืองและพรรคการเมืองของไทย (กรุงเทพฯ : โอเคียนสตรี, ๒๕๑๑), หน้า ๒๑.

ของฝ่ายรัฐบาลได้ หากเห็นว่รัฐบาลดำเนินนโยบายผิดพลาด หรือให้การสนับสนุนเมื่อเห็นว่า รัฐบาลทำหน้าที่ถูกต้อง คุ้มเหตุนี้ พรรคการเมืองจึงเปรียบเสมือนห่วงเชื่อมระหว่างสังคม กับรัฐบาลหรือระหว่างสามัญชนและกลุ่มชนกับองค์การของรัฐบาล^๑

ในรัฐสภาประกอบด้วยสมาชิกพรรคการเมืองอย่างน้อย ๒ พวก คือ ฝ่ายเสียงข้างมาก ซึ่งเป็นพรรครัฐบาล ส่วนฝ่ายเสียงข้างน้อยก็เป็นฝ่ายค้าน การมีพรรคฝ่ายค้าน ก็เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับารปกครองตามระบอบประชาธิปไตยเช่นกันจะขาดเสียมิได้ เพราะถ้ารัฐบาลดำเนินการตามใจชอบหรือใช้อำนาจเกินขอบเขต พรรคฝ่ายค้านก็จะทำหน้าที่ควบคุม คุดูแลให้รัฐบาลได้บริหารประเทศอย่างมีประสิทธิภาพภายในขอบเขตของกฎหมาย ถ้าหากไม่มี พรรคฝ่ายค้านเสียแล้วประชาชนจะถูกบังคับอย่างไม่มีทางเลือกในการรับทราบข่าวสารต่าง ๆ ที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอ และต้องลงคะแนนเสียงเลือกตั้งบุคคลที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอมา ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นแล้วเสรีภาพในการคัดเลือกตัวบุคคลก็ไม่อาจมีได้^๒ พรรคฝ่ายค้านจะคอยท้วงติง วิพากษ์วิจารณ์ ทักทวน หรือให้แนวความคิดที่เป็นประโยชน์โดยการอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎร ถึงแม้ฝ่ายค้านจะเป็นฝ่ายเสียงข้างน้อย แต่การอภิปรายของฝ่ายค้านย่อมจะสะท้อนไปถึง ประชาชน และจะเป็นกระจกเงาส่องให้เห็นข้อบกพร่องของรัฐบาลได้ รัฐบาลจึงต้องมีความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ มิฉะนั้น อาจถูกสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจจนต้องลาออก ก่อนครบกำหนดคราววาระ หรืออาจพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งครั้งต่อไปก็ได้ พรรคฝ่ายค้านเป็น ตัวแทนของประชาชนฝ่ายข้างน้อย ซึ่งจะสะท้อนความคิดเห็น ความต้องการที่รัฐบาลควรรับฟัง เพราะความคิดเห็นของฝ่ายเสียงข้างน้อยอาจจะกลายเป็นความคิดเห็นของฝ่ายเสียงข้างมากได้ในภายหน้า

^๑ นิสสัย เวชชาชีวะ, เรื่องเดิม, หน้า ๔๐๖.

^๒ Lennox A. Mills, Southeast Asia (London : Oxford University Press, 1964), pp.14-15.

พรรคการเมืองจึงเป็นผลมาจากเสรีภาพของมนุษย์ ขณะเดียวกันก็เป็นเครื่อง
ประกันเสรีภาพ และป้องกันมิให้ระบบการปกครองหันไปสู่ระบอบเผด็จการ ถ้าปราศจาก
พรรคการเมืองแล้วย่อมเป็นสิ่งที่แน่นอนว่า การปฏิวัติรัฐประหารจะเป็นวิธีการเดียวในการ
เปลี่ยนแปลงรัฐบาล *

พรรคการเมืองคือกลุ่มบุคคลที่มาร่วมกันด้วยความสมัครใจ เพราะบุคคลเหล่านี้
มีความคิดเห็น มีอุดมการณ์ นโยบาย หลักการในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม
ในแนวทางกว้าง ๆ คล้ายคลึงกัน ฉะนั้น กลุ่มบุคคลดังกล่าวนี้ต้องร่วมมือกันมีส่วนร่วม
ในการวางนโยบายของพรรคการเมือง มิใช่ให้คนใดหรือกลุ่มใดเป็นผู้กำหนด หากเป็น
การร่วมปรึกษาหารือกัน และเพื่อให้การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเป็นไปด้วยดี
พรรคการเมืองจึงมีการจัดตั้งเป็นองค์การถาวร มีกลไกการดำเนินงานที่มีคุณภาพ พยายาม
ผลักดันนโยบายของพรรคการเมืองให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะนโยบายของพรรค
ให้เป็นที่ยอมรับและยอมรับต่อสาธารณชน ส่งสมาชิกของพรรคเข้าแข่งขันรับเลือกตั้งเป็น
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อหวังที่จะเข้าไปเป็นรัฐบาล ดำเนินการปกครองประเทศตาม
นโยบายของพรรค

เป็นที่น่าสังเกตว่า พรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกาไม่ได้มีลักษณะตามที่ได้อธิบาย
กล่าวมานี้แต่อย่างใด เพราะแทนที่พรรคการเมืองจะเป็นที่รวมของบุคคลซึ่งมีหลักการ
ทางการเมืองที่คล้ายคลึงกัน แต่ปรากฏว่า พรรคการเมืองใหญ่ทั้ง ๒ พรรค ผู้นำและ
สมาชิกมีความคิดเห็นแตกต่างกันมาก พรรคไม่มีอุดมการณ์ ความเชื่อทางเศรษฐกิจ สังคม
และการเมือง ปล่อยให้คนอื่นมีส่วนในการริเริ่มนโยบาย สมาชิกในพรรคมีความซัดเซ
กันอยู่เสมอ โดยเหตุที่มีพรรคใหญ่เพียงสองพรรค แต่ละพรรคจึงมิได้เป็นตัวแทนของกลุ่ม
ผลประโยชน์หรือกลุ่มเชื้อชาติใดโดยเฉพาะ การออกเสียงจึงไม่จำเป็นต้องภักดีต่อพรรค

* William Goodman, The Two Party System in United States

(New York : D. Van Nostrand , 1964), p.8.

อาจออกเสียงสนับสนุนพรรคตรงข้ามก็ได้ โดยคำนึงถึงประเด็นทางการเมือง (political issue) เป็นเรื่อง ๆ ไป °

๒. บทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมือง

ในฐานะที่พรรคการเมืองเป็นที่รวมของความคิดเห็นหรืออุดมการณ์ ความต้องการต่าง ๆ ของประชาชน ๒ ความต้องการของสมาชิกพรรคการเมืองและประชาชนย่อมมีบทบาทมากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะสามารถดำเนินการใด ๆ ให้บรรลุได้โดยจริงจังเข้มแข็ง และมีน้ำหนัก หากมองอย่างผิวเผินอาจเห็นว่า การมีสภาผู้แทนราษฎรก็อาจจะเพียงพอแล้ว แต่ในทางปฏิบัตินั้น ผู้ทำหน้าที่แทนประชาชนอย่างแท้จริง คือ พรรคการเมือง โดยเป็นตัวกลางระหว่างรัฐบาลและประชาชน ๓ ซึ่งมีหน้าที่อย่างน้อยที่สุด ๒ ประการ ๔ คือ

° Joseph C. Hanseh, "The role of Political Parties in The United States" ใน สวัสดิ์ สงสัมพันธ์, "พรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกา," พรรคการเมืองต่างประเทศ กรมพล ท่องชมรมชาติ, รวบรวม (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สมาคมนักสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๔), หน้า ๘.

๒ หยุค แสงอุทัย, พรรคการเมือง, หน้า ๗๐-๗๑.

๓ L. Avery, Parties and Politics (New York : Alfred A. Knope, 1958), p.80 ; อนันต์ เตจุงรงค์, ระบบการปกครองแบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๔), หน้า ๗๗ ; นิสสัย เวชชาชีวะ, เรื่องเดียวกัน.

๔ Roy C. Macridis, Political Parties : Contemporary, Trends and Ideas (New York : Harper & Row, 1967), pp.17-19.

ก) ทำหน้าที่ปลุกฝัง เลือกบุคคลที่เหมาะสมเข้าสมัครรับเลือกตั้ง
 เพื่อทำหน้าที่ทางการเมือง ทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ซึ่งเป็นหลักประกันที่จะได้คนที่มี
 ความเหมาะสม มีความรู้ความสามารถ มีความเสียสละเป็นที่เชื่อถือและก่อความศรัทธาต่อ
 ประชาชน

ข) ทำหน้าที่รับฟัง รวบรวมข้อเรียกร้อง ความต้องการ และปัญหา
ต่าง ๆ จากประชาชน เพื่อนำมาขสมยสถานแล้วร่างเป็นนโยบายของพรรค ทั้งในการ
 แก้ปัญหาเฉพาะหน้า และการวางมาตรการแก้ไขในระยะยาว แล้วให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง
 นำไปแถลงให้ประชาชนรับทราบ

Macridis ย้ำว่า หน้าที่ของพรรคการเมืองคือการเป็นตัวแทนเป็นศูนย์กลาง
 ของการมีส่วนร่วม การเรียนรู้ทางสังคม การระดมสรรพกำลังของสมาชิก การสรรหาผู้นำ
 และสมาชิก การให้คำปรึกษา การกำหนดนโยบายและควบคุมรัฐบาล

พรรคการเมืองมีบทบาทต่อเสถียรภาพของรัฐบาล เพราะเป็นเสมือนเครื่องมือ
 ที่สำคัญยิ่งในการเรียกร้องการสนับสนุนจากมวลชน ในกิจกรรมจากอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล
 รัฐบาลใดมีการสนับสนุนจากมวลชน ก็เท่ากับรัฐบาลนั้นมีเสถียรภาพที่จะดำเนินการตาม
 นโยบายที่ตั้งใจไว้ได้อย่างสะดวก การเมืองทุกระบบจึงต้องอาศัยพรรคการเมือง
 ในสังคมเบ็ดเสร็จ (totalitarian community) จะใช้พรรคการเมืองเป็นช่องทาง

สิทธิพันธ์ พุทธิพน, " Party Identification", การพัฒนา
การเมืองไทย ลิขิต ชีระเวคิน, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : แพร่พิทยา, ๒๕๑๘),
 หน้า ๑๖๘.

ที่จะแสดงออก หรือรวบรวมข้อเสนอต่าง ๆ เข้าสู่ระบบ และในสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลง มักจะใ้พรรคการเมืองเป็นเสมือน agent ที่จะสร้างและก่อโครงสร้างของพฤติกรรม จากคุณค่า (value) ใหม่ ๆ ๑

พรรคการเมืองมีบทบาทในการพัฒนาทางการเมืองด้วย กล่าวคือ ทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากการกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ มีการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ไม่ว่าพรรคใดจะได้รับเลือกตั้งเป็นรัฐบาล (ฝ่ายที่มีเสียงข้างมาก) หรือพรรคฝ่ายค้าน (ฝ่ายที่มีเสียงข้างน้อย) ย่อมจะดำเนินการบริหารประเทศไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภาผู้แทนราษฎร พรรคฝ่ายค้านก็มุ่งปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน โดยพยายามตั้งจุดอ่อน และข้อบกพร่อง ในการดำเนินงานของรัฐบาล ที่เน้นให้แก้ไขตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งได้แก่ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การลงมติไว้วางใจ หรือไม่ไว้วางใจ การอนุมัติ หรือไม่อนุมัติงบประมาณ การลงมติผ่านหรือไม่ผ่านร่างกฎหมายต่าง ๆ ฯลฯ เป็นต้น

บทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมืองในทัศนะของนักวิชาการต่าง ๆ จึงพอสรุปได้

ดังนี้

ก) หน้าที่ในการให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน (political socialization, คือ การทำให้ประชาชนได้เข้าใจถึงปัญหาต่าง ๆ ของประเทศ ตลอดจนนโยบายของรัฐบาล พยายามชักจูงให้ประชาชนสนใจการเมือง โดยการเสริมสร้างทัศนคติและการปฏิบัติทางการเมือง เพื่อที่จะให้ประชาชนซำรงรักษาระบบแผนวัฒนธรรมทางการเมือง (political culture patterns) คั้งเดิม หรือทำลายล้างแบบแผนเก่า นอกจากนี้ พรรคการเมือง

Gabriel A. Almond & G. Bingham Powell, Jr., Comparative Politics : A Development Approach (Boston & Toronto : Little Brown, 1966), p.117.

ในประเทศที่กำลังพัฒนายังคงทำหน้าที่สร้างทัศนภาพ (vision) ในการเปลี่ยนแปลง และการพัฒนาประเทศแก่สมาชิกและประชาชนอีกด้วย^๑

(ข) หน้าที่เลือกสรรบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง (political mobilization) โดยวิถีทางของประชาธิปไตย ซึ่งการเลือกสรรบุคคลดังกล่าว เป็นไปโดยการเห็นชอบจากประชาชนโดยผ่านการเลือกตั้ง เป็นการกระตุ้นให้ประชาชน มีความรู้สึกรับผิดชอบทางการเมือง^๒

(ค) ทำหน้าที่เป็นรัฐบาล และปฏิบัติตามนโยบายของพรรคตามที่ได้แถลงไว้กับ ประชาชน เมื่อสมาชิกของพรรคได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างมากในรัฐสภา^๓ เพราะยอมถือได้ว่าประชาชนมีความประสงค์ให้นโยบายของพรรคการเมืองนั้นเป็นนโยบาย ของรัฐบาล พรรคการเมืองฝ่ายเสียงข้างน้อยก็ทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน เพื่อทักท้วงการ กระทำที่เห็นว่าไม่เหมาะสมของรัฐบาล ต้องมีนโยบายและตัวบุคคลพร้อมที่จะเป็นรัฐบาลได้ทันที หากรัฐบาลต้องลาออกไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือถ้าฝ่ายค้านได้รับชัยชนะ ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป^๔

^๑ Almond & Powell, op.cit., pp. 120-127 ; สวัสดิ์ ส่งสัมพันธ์, พรรคการเมืองทางประเทศ, หน้า ๒๙-๓๓ ; สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองสำหรับ ผู้ศรัทธาพรรคการเมือง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๓), หน้า ๕-๑๐ ; เมธา สุขบรรทัด, ประชาธิปไตยและหน้าที่ของยูเท่นราษฎร (กรุงเทพฯ : เจริญวิทยการพิมพ์, ๒๕๑๓), หน้า ๓๙-๔๒.

^๒ บุญชนะ อัครถาวร, ทฤษฎีการเมืองและการปกครอง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ รุ่งเรืองธรรม, ๒๕๐๑), หน้า ๓๘ ; สมบูรณ์ สุขสำราญ, เรื่องเดียวกัน : ; เมธา สุขบรรทัด, เรื่องเดียวกัน ; อนันต์ เกตุวงศ์, ระบบการปกครองแบบรัฐสภา ของประเทศอังกฤษ, หน้า ๑๓๗.

^๓ อภิญา จรุงพร, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖-๑๘ ; อนันต์ เกตุวงศ์, เรื่องเดียวกัน.

^๔ บรรพท วิระสัย, "พรรคการเมือง," รัฐาภิวัตน์ ๑๖ (ตุลาคม ๒๕๑๓) : ๑๑๔-๑๑๕.

(ง) หน้าที่การเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ (interest articulation and aggregation) เนื่องจากพรรคการเมืองกำเนิดมาจากการรวมตัวกันของกลุ่มผลประโยชน์ หมายถึงบุคคลในสาขาอาชีพต่าง ๆ ย่อมมีกลุ่มของตนและสามารถแสดงออกถึงอิทธิพล ดังนั้น พรรคการเมืองจึงเป็นสิ่งเชื่อมโยง รวบรวมความต้องการของประชาชน และเป็นปากเสียงแทนประชาชน

(จ) หน้าที่ในการสื่อสารทางการเมือง (political communication) พรรคการเมืองเป็นสถาบันที่มีความสำคัญรองลงมาจากสื่อมวลชน ในการทำหน้าที่เชื่อมโยงความต้องการของประชาชนกับผู้มีอำนาจทางการเมือง^๒ โดยเป็นเครื่องมือทำให้บุคคลได้ใช้อิทธิพลในการบริหารกิจการของรัฐ ถึงแม้ว่าประชาชนจะมีสิทธิเลือกตั้ง แต่ถ้ามุมมองอย่างใดก็ตามก็จะมีผลจากอิทธิพล การที่เจตน์จำนงต่าง ๆ อยู่อย่างกระจัดกระจาย จะทำให้ขาดประสิทธิภาพ ดังนั้น พรรคการเมืองจึงทำหน้าที่รวบรวมพลังต่าง ๆ ที่กระจัดกระจายอยู่นี้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ทำให้น้ำหนักขึ้น^๓ โดยสะท้อนความคิดเห็น ความต้องการ และความรู้สึกที่มีต่อการปฏิบัติงานของผู้นำอำนาจไปสู่การตัดสินใจ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามความประสงค์ของประชาชน ในขณะที่เดียวกันคล้ายหอคอยผลการปฏิบัติงานของผู้นำอำนาจมาสู่ประชาชน ในลักษณะ two way communication

จำลอง สาสีสั่งข์ และคนอื่น ๆ, พรรคการเมืองและผลการเลือกตั้ง (กรุงเทพฯ : สหประชาพานิชย์, ๒๕๑๔), หน้า ๒ ; ลวิศักดิ์ สิงห์พันธ์, พรรคการเมืองทางประเศ, หน้า ๒๘-๓๓;

^๒ Ibid., p.85.

^๓ พงศ์เพ็ญ ศุภนทากัย, หลักรัฐศาสตร์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พานิชย์เจริญ, ๒๕๐๑), หน้า ๕๘ ; เกษม อุทยานิน, รัฐศาสตร์, หน้า ๗๓.

นอกจากนี้ ผู้พิจารณาถึงหน้าที่ของพรรคการเมืองยังแยกออกระหว่างพรรคการเมืองในประเทศประชาธิปไตย กับพรรคการเมืองในประเทศเผด็จการ หรือระบบสังคมนิยม ซึ่งพรรคการเมืองเข้าควบคุมการดำเนินชีวิตของประชาชนทุกส่วน เช่น ประเทศคอมมิวนิสต์ หรือระบบฟาสซิสต์ ซึ่งสามารถเปรียบเทียบให้เห็นถึงบทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมืองในประเทศที่ใช้ระบบการเมืองแตกต่างกันได้ ดังนี้^๑

ประชาธิปไตย	เผด็จการ
- ควบคุมฝ่ายบริหาร	- สร้างความเข้มแข็งและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชาติ
- เป็นตัวแทนให้กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ	- เป็นผู้บงการและควบคุมการดำเนินการของรัฐบาล
- สรรหาตัวบุคคล เพื่อรับตำแหน่งทางการเมือง	

ข. พรรคการเมืองในประเทศไทย

๑. ความคิดเกี่ยวกับพรรคการเมือง

ก) ความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมือง เพื่อให้เป็นสถาบันในการระดมสรรพกำลังทางการเมืองของประชาชน ได้มีมาก่อนที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อปี ๒๔๗๕ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์สนพระทัยที่จะให้มีการปกครองสมัยใหม่แบบยุโรป เพราะได้ทรงศึกษาและมีความรู้เกี่ยวกับระบบรัฐสภา การเลือกตั้ง และพรรคการเมืองตามแบบยุโรปเป็นอย่างดี แต่ทรงเห็นว่า

^๑ Harry Ekstein & David E. Apter, Eds., Comparative Politics (Illinois : The Free Press of Glencoe, 1963), p.330.

คนไทยสมัยนั้นยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการปกครองแบบยุโรป ดังปรากฏความที่ทรงอธิบาย
เรื่องระเบียบการปกครองใหม่ ว่า "ถ้าจะมีปาลิเมนต์ ก็จะไม่ผู้ใดซึ่งสามารถเป็นเมมเบอร์
ได้สักคนหนึ่ง เพราะโดยว่าจะมีเมมเบอร์เหล่านั้นจะเจรจาการใดก็ไม่เข้าใจในราชการ
ทั้งปวงทั่วถึง เพราะไม่มีความรู้และการฝึกอันใดแต่เดิมมาเลย ก็คงจะทำให้การทั้งปวง
ไม่มีอันสำเร็จไปได้" ^๑ นอกจากนี้ยังมีพระราชดำริว่า การปกครองระบบรัฐสภานั้น
การมีพรรคการเมืองให้ประชาชนเลือกตั้งก็เป็นสิ่งจำเป็นเช่นกัน แต่เมื่อสภาวะทางการเมือง
ยังไม่พร้อม ดังกล่าวมาแล้ว ก็จะเป็นผลเสียมากกว่าเกิดผลดี ดังที่พระองค์ทรงอธิบายไว้
ในเรื่องสามัคคี ตอนหนึ่งว่า "จะป่วยการไปโยนถึงความคิดที่จะตั้งปาลิเมนต์ขึ้นในหมู่คนซึ่ง
ไม่มีความรู้พอที่จะคิดราชการ และไม่เป็นการต้องการของคนทั้งปวง นอกจากจะเอาอย่าง
ประเทศยุโรปเพียง ๔-๕ คนเท่านั้น หรือจะไปมีปาลิเมนต์ ปาติ ขึ้นในเวลาซึ่งบ้านเมือง
ยังไม่ต้องการ ดังนี้ ก็จะมีแต่ขอทู่เถียงกันจนการใดไม่สำเร็จไปได้ จะเป็นเครื่องถ่วง
ให้บ้านเมืองมีความเจริญช้าลงอย่างเดี๋ยวนั้น เพราะตามที่แท้จริงนั้น เมืองไทยกับเมืองยุโรป
กลับตรงกันข้าม ฝ่ายประเทศยุโรปนั้นราษฎรมีความปรารถนาที่จะเปลี่ยนแปลงว่าไป
ฝ่ายปกครองเป็นที่กีดขวางต่อการเปลี่ยนแปลงนั้นจนมีเหตุการณ์ใหญ่ ๆ โต ๆ หนึ่ง ๆ
แต่โบราณมา ส่วนเมืองเรา ราษฎรไม่มีความปรารถนาอยากเปลี่ยนแปลงอันใด นอกจาก
ข้อความอันใดซึ่งมากระทบไม่เป็นที่ชอบใจตัว เข้าบางคนบางหมู่ในขณะหนึ่ง คราวหนึ่งเท่านั้น
ถ้าจัดการเปลี่ยนแปลงอันใดแล้วก็มักจะมีเหตุอันทุกสิ่งทุกอย่าง" จากเหตุผล
ดังกล่าวจึงได้ปรับปรุงการศึกษาเป็นการใหญ่ในรัชสมัยของพระองค์ ^๒ เพื่อเตรียมกำลังคน

^๑ ทองพูน สุทธหลวง, เกียรติคุณพระปิยะมหาราช (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์
ไทยมิตร, ๒๕๐๑), หน้า ๘๗.

^๒ ชัยคภัย บุรุษพัฒน์, การเมืองและพรรคการเมืองของไทย (กรุงเทพฯ :
โอเคียนส์ไตร์, ๒๕๑๑), หน้า ๘๖-๘๗.

ที่มีความรู้ความสามารถไว้รองรับการเปลี่ยนแปลงในภายหน้า เพราะพระองค์ต้องการให้ประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยเสียก่อน อาจกล่าวได้ว่า พระองค์ทรงหวังจะให้มีการรวมตัวกันในหมู่ประชาชนเพื่อเป็นฐานของระบบใหม่ นับเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ถูกต้องตามหลักการ คือ เริ่มจากฐานไปหายอด ทรงหวังให้พระราชโอรสได้สืบทอดเจตนารมย์ต่อไป ดังที่เคอทรัสไวคอนสวรรคกไมนนานักว่า "ฉันจะให้ลูกสาวรัชทายาทของชวัญแกพลเมืองในพื้นที่ขึ้นสู่ราชบัลลังก์ในขณะที่สืบตำแหน่งกษัตริย์ กล่าวคือ ฉันจะให้เขาไปาลีเมนต์และคอนสตีทิวชั่น"

ข) พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเป็นพระมหากษัตริย์พระองค์แรกที่สำเร็จการศึกษาจากประเทศอังกฤษ ประเทศต้นแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตย พระองค์ทรงมีความนิยมในระบอบนี้เช่นกัน จึงได้ทดลองสร้าง "คูสึชธานี" ขึ้น มีการปฏิบัติทั้งในเรื่องสถานที่ วิธีการ ระเบียบการปฏิบัติและกฎหมาย ให้เป็นไปตามลักษณะการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีพรรคการเมือง ๒ พรรค คือ "พรรคแพรแถบสีน้ำเงิน" ทำหน้าที่คล้ายฝ่ายค้าน มีท่านราม ณ กรุงเทพ (พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว) เป็นหัวหน้าและ "พรรคแพรแถบสีแดง" มีพลเอก เจ้าพระยารามราชนพ เป็นหัวหน้า^๒ ทำหน้าที่เป็นพรรครัฐบาล มีหนังสือพิมพ์ชื่อ "คูสึชสักซี" และ "คูสึชสมัย" ส่วนพรรคฝ่ายค้าน

^๑ ขจักษ์ บุรุษพัฒน์, การเมืองและพรรคการเมืองของไทย, หน้า ๒๔.

^๒ ประยูทธ สิทธิพิณธ์, แฉนดินพระมงกุฎเกล้า (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เพ็ญอักษร, ๒๕๐๑), หน้า ๕๕๕-๕๕๖.

มีหนังสือพิมพ์ "เรคคอร์ดเคอร์" หรือ "คูตีสมิท" เป็นปากเสียง และให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นแก่หนังสือพิมพ์ต่างๆ ไปอย่างเต็มที่^๒

แต่คูตีสมิทนี้ยังเป็นเพียงการทดลองเท่านั้น ความคิดเรื่องการจัดตั้งพรรคการเมืองที่แท้จริงยังไม่เคยแพร่ออกไปสู่ประชาชน แต่นับว่าพระองค์ได้สืบทอดพระราชภารกิจของสมเด็จพระราชาธิบดี ในการวางรากฐานทางการเมืองให้แก่ประชาชนอยู่หลายประการ เป็นต้นว่า ทรงปลูกฝังให้คนไทยรักการศึกษา มีความรักชาติบ้านเมือง มีความรู้สึกชาตินิยมมาซึ่งแล้วแต่เป็นผลคือประชาชนทั้งสิ้น

ก) ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๗) ซึ่งทรงสำเร็จการศึกษาจากประเทศอังกฤษเช่นกัน และทรงมีพระราชประสงค์ที่จะให้มีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยเป็นต้น ๆ ไป พระองค์ทรงให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์

จมีนอมรคุณารักษ์ (แจ่ม สุนทรเวช) เรียบเรียง, คูตีสมิท : เมืองประชาธิปไตยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๓), หน้า ๑๓๕-๑๓๖; ประยุทธ์ สิริพันธ์, แผนดินพระมงกุฎเกล้า, หน้า ๕๕๕-๕๕๖; ชัยศักดิ์ บุรุษพันธ์, การเมืองและพรรคการเมืองของไทย, หน้า ๖๔.

^๒ Virginia Thompson, Thailand : The New Siam (New York : The Macmilland, 1941), pp. 57-791; "หนังสือพิมพ์เป็นสื่อมวลชนที่คิดที่จะเผยแพร่นโยบายของรัฐบาลไปยังประชาชน ขณะเดียวกันก็จะถ่ายทอดความคิดเห็นตลอดจนความต้องการของประชาชนไปให้รัฐบาลได้ทราบ ซึ่งย่อมจะก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐบาลกับประชาชน นอกจากนี้ หนังสือพิมพ์ยังเป็นเครื่องมืออันสำคัญในการควบคุมรัฐบาลให้บริหารประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ ประเทศใดที่เสรีภาพหนังสือพิมพ์ถูกจำกัด หรือถูกควบคุมโดยรัฐบาลแล้วก็ไม่อาจกล่าวได้ว่า มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ในสมัยรัชกาลที่ ๖ แม้จะเป็นระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชแต่หนังสือพิมพ์ก็ยังได้รับเสรีภาพอย่างเต็มที่".

เมื่อคราวเสด็จเยือนสหรัฐอเมริกา เมื่อปี ๒๕๓๕^๑ จะเตรียมพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชน โดยจะจัดการเลือกตั้งสภาเทศบาลขึ้นก่อน ซึ่งอาจเป็นการเรียนรู้ทางการเมืองเบื้องต้น เพื่อนำไปสู่การเลือกตั้งในขอบเขตที่กว้างขวางมากขึ้นในเวลาต่อไป

ตอนต้นปี ๒๕๓๕ ทรงมอบหมายให้พระยาศรวิศาลวาจา และนาย เรมอนด์ บี. สตีเวนส์ ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ ร่วมกันร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อจะพระราชทานแก่ประชาชนในวันที่ ๖ เมษายน ซึ่งเป็นวันจักรี^๒ แต่ได้ถูกคัดค้านอย่างหนักจากพระบรมวงศานุวงศ์และคณะอภิรัฐมนตรีว่าไม่สมควร อาจเกิดความเสียหายในภายหลัง เพราะประชาชนยังไม่พร้อม^๓ พระองค์จึงนำร่างรัฐธรรมนูญกลับไปพิจารณา โดยยังไม่พระราชทานแก่ประชาชน จนกระทั่งเกิดการปฏิวัติในเดือนมิถุนายนเป็น

แนวความคิดของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่จะให้มีพรรคการเมืองเห็นได้จากพระองค์มีพระราชหัตถเลขาไปถึงคณะราษฎร ซึ่งครองอำนาจทางการเมืองอยู่ ถึงข้อความตอนหนึ่งว่า "ข้าพเจ้าเห็นว่า ณ บัดนี้ ถึงเวลาแล้วที่จะอนุญาตให้คณะพรรคการเมืองจัดตั้งขึ้นโดยเปิดเผย หากไม่แล้วก็จะจัดขึ้นโดยลับ ๆ และคงไม่มีความประสงค์

^๑ ว.ช.ประสงค์ แผ่นดินสมเด็จพระปกเกล้าฯ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรสาส์น, ๒๕๐๕), หน้า ๑๓๘; ชัยอนันต์ สุ่มทวนิช, "การปูพื้นฐานการปกครองแบบประชาธิปไตยในสมัยราชาธิปไตย : การเตรียมการพระราชทานรัฐธรรมนูญของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว," สัปดาห์การเมือง ชัยอนันต์ สุ่มทวนิช และคนอื่น ๆ บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๘), หน้า ๒๗.

^๒ ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ เล่ม ๒ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๕), หน้า ๒๔-๒๕.

ไปในทางเข้ายี่ค่านาจโดยใช้กำลัง ถ้าหากไม่อนุญาตให้มีหนทางอันถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อคัดค้านการกระทำของรัฐบาลเสียแล้ว จุดประสงค์ในอันที่จะมีการปกครองตามระบอบรัฐธรรมนูญก็ย่อมสูญหายไปหมด" ^๑ ในที่สุด เมื่อรัฐบาลไม่ยอมทำตามพระราชประสงค์ ซึ่งพระองค์ทรงเห็นว่า เป็นการขัดต่อหลักการของประชาธิปไตย จึงได้ทรงสละราชสมบัติ โดยเหตุผลซึ่งปรากฏในพระราชหัตถเลขา ว่า "ข้าพเจ้าเห็นว่า คณะรัฐบาลและพวกพ้อง ใช้วิธีการปกครองซึ่งไม่ถูกต้องตามหลักการของเสรีภาพในตัวของบุคคลและหลักความยุติธรรม ตามความเข้าใจและยึดถือของข้าพเจ้า ข้าพเจ้าไม่สามารถยินยอมให้ผู้อื่นใด คณะใด ใช้วิธีการปกครองประเทศชาติอย่างนั้นในนามของข้าพเจ้าต่อไปได้ ข้าพเจ้ามีความเต็มใจที่จะสละอำนาจ อันเป็นของข้าพเจ้าอยู่แต่เดิมให้แก่ราษฎรโดยทั่วไป แต่ข้าพเจ้าไม่ยินยอมยกอำนาจทั้งหลายให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใด คณะใดโดยเฉพาะ เพื่อใช้อำนาจนั้นโดยสิทธิขาด และโดยไม่มีฟังเสียงอันแท้จริงของประชาราษฎร์ ข้าพเจ้าจึงขอสละราชสมบัติและออกจากตำแหน่ง พระมหากษัตริย์ ตั้งแต่นี้เป็นต้นไป..." ^๒ โดยพระองค์ทรงประกาศสละราชบัลลังก์ เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๔๗๕

พระราชดำริของพระมหากษัตริย์ทั้ง ๓ พระองค์นี้ ชี้ให้เห็นว่า สถาบันพระมหากษัตริย์ มีทัศนะทางการเมืองกว้างขวาง ก้าวทันต่อเหตุการณ์ของโลกถึงเห็นว่า รูปแบบของการปกครองในอนาคตจะต้องเปลี่ยนแปลงไป ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช นับวันจะหมดไป และต้องให้

^๑ สุเทพ อัทธากร, "พรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย" รัฐศาสตร์, หน้า ๕๘.

^๒ สิริ เปรมจิตต์, ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบประชาธิปไตย ๓๐ ปี (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เฟื่องอักษร, ๒๕๐๐), หน้า ๑๔๘-๑๕๘; แดงการณ เรื่อง พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสละราชสมบัติ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์หุโตะ, ๒๔๗๕), หน้า ๒๕.

ระบอบอื่นที่ทรงเห็นว่าเหมาะสม คือ ระบอบประชาธิปไตย จากการเสด็จประพาส และ
ศึกษาวิชาการในต่างประเทศ แล้วจึงได้ทรงพิจารณาว่า ถึงเวลาที่ประเทศไทยสมควรจะ
ได้เปลี่ยนแปลง เพื่อให้มีระบอบการปกครองที่สามารถสนองต่อความต้องการของประชาชน
ได้ดีกว่าระบอบเก่า ถึงแม้ว่าประชาชนขณะนั้นจะยังไม่พร้อม แต่ก็ได้ทรงวางขั้นตอนการปฏิบัติ
โดยเริ่มจากพื้นฐานไปสู่ยอดเพื่อสร้างพื้นฐานทางการเมืองให้แก่ประชาชน อาจกล่าวได้ว่า
พระมหากษัตริย์ทั้ง ๓ พระองค์มีพระราชประสงค์ให้ระบอบประชาธิปไตย และพรรคการเมือง
เกิดขึ้นโดยทฤษฎีวิวัฒนาการมากกว่าใช้วิธีการเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลัน ถึงแม้ว่าจะไม่เกิดผล
สำเร็จแต่ก็แสดงถึงการมีสถาบันพระมหากษัตริย์ที่มีความสามารถในการปรับตัวสูง เป็น
สัญลักษณ์ร่วมของชนในชาติ^๑ ไม่เป็นอุปสรรคขัดขวางกิจกรรมทางการเมืองใด ๆ ของ
ประชาชน พระราชภารกิจสุดท้ายที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมอบแก่ประชาชน
คือ การพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับแรก เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕
อันเป็นอุปกรณ์ในการให้ความชอบธรรมต่อการใช้อำนาจของรัฐบาล เป็นผลให้นานาประเทศ
รับรองรัฐบาลของคณะราษฎรอย่างรวดเร็ว

คณะราษฎรได้ประกาศอุดมการณ์แห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองอย่างน่าเชื่อถือ
แต่กลับประสบความล้มเหลวในการสร้างสถาบันทางการเมืองที่มั่นคง อำนาจทางการเมืองตก
ตกอยู่ในมือชนกลุ่มน้อยที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์เฉพาะของกลุ่มตน ไม่มีความจริงใจให้
ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง ขาดอุดมการณ์ของประชาธิปไตยที่แท้จริง ในที่สุด

^๑ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตยสังคมนิยมคอมมิวนิสต์กับการเมืองไทย,

ก็ไม่สามารถระดมสรรพกำลังเข้าสู่ระบบการเมืองได้ จึงคิดแก้ปัญหาแคบ ๆ ภายในกลุ่ม ประชาชนต้องคิดแก้ปัญหาพื้นฐานต่าง ๆ เช่น ปัญหาปากท้อง ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาลฯ ควบคุมตนเอง

โดยหลักการของประชาธิปไตยแล้ว พระราชดำริของพระมหากษัตริย์ในอดีตที่ประสงค์จะให้มีการเมืองเป็นกลไกทางการเมืองของประชาชนและรัฐบาล จึงถูกต้องตามหลักการ เพราะการบริหารประเทศของรัฐบาลในประเทศต่าง ๆ เกือบทั่วโลกดำเนินไปโดยผู้นำทางการเมืองที่มาจากพรรคการเมืองเกือบทั้งสิ้น เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นส่วนประกอบอันสำคัญยิ่งต่อระบบการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต่อระบบรัฐสภา (parliamentary system of government) ในฐานะที่เป็นพลังเคลื่อนไหวทางการเมือง เพราะเป็นที่มาของทวิบุคคลผู้ได้รับเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติและบริหาร ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ผู้ดำเนินการทางการเมืองในระบบรัฐสภาเกือบทั้งหมด เป็นผลสืบเนื่องมาจากพรรคการเมือง แม้แต่ในระบบประธานาธิบดี (presidential system of government) ก็เช่นเดียวกัน^๑

๒. ลักษณะการเกิดพรรคการเมืองในประเทศไทย

สำหรับพรรคการเมืองในประเทศไทยเกิดขึ้นในลักษณะต่าง ๆ กัน^๒

ดังนี้

^๑ เกษม อุทยานิน, รัฐศาสตร์, หน้า ๗๓.

^๒ กมล สมวิเชียร, คำบรรยายวิชาการสัมมนาประชาธิปไตยเปรียบเทียบ แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ธันวาคม ๒๕๑๗.

- ก) เกิดจากบรรดาผู้มีคุณงาม และความคิดเห็นตรงกัน เป็นพรรคที่หนักไปทางทฤษฎีและวาทภาพทางการเมืองไวสูง เพราะเห็นความล้มเหลวที่ผ่านมาก็อยากมีส่วนทำให้ดีขึ้น
- ข) เกิดจากกลุ่มนักวิชาการ หรือผู้มีชื่อเสียง ซึ่งประสบความสำเร็จในสาขาอาชีพต่าง ๆ ซึ่งมักจะเป็นนักการเมืองหน้าใหม่ เช่น พรรคพลังใหม่
- ค) เกิดจากกลุ่มของนักการเมืองเก่า ซึ่งมักจะมารวมตัวกันใหม่บ้างมาในรูปแบบใหม่บ้าง เช่น พรรคกิจสังคม หรือพรรคประชาธิปัตย์
- ง) กลุ่มนักธุรกิจที่ร่ำรวยมารวมตัวกันเพื่อรักษายลประโยชน์ของตนเอง เนื่องจากผู้นิยมระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมมีมากขึ้น ซึ่งถ้าหากกลุ่มสังคมนิยมมีอำนาจก็เกรงว่ากลุ่มของตนจะเสียผลประโยชน์ไป เช่น พรรคชาติไทย และพรรคกิจสังคม
- จ) เกิดจากพวกที่อยากลงเสียงโศกทางการเมือง ส่วนมากเป็นพรรคเล็ก ๆ ซึ่งตั้งขึ้นอย่างง่าย ๆ และล้มเลิกได้ง่ายเช่นกัน
- ฉ) พวกแสวงหากำไร เป็นพวกที่เข้าสู่วงการเมืองเพื่อหวังผลตอบแทน ไม่มีอุดมการณ์ที่แน่นอนอะไรนัก การกระทำและการตัดสินใจขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ที่ตนจะได้รับเท่านั้น

๓. การจัดตั้งพรรคการเมืองในประเทศไทย

ก) ความคิดในการจัดตั้งพรรคการเมืองในประเทศไทยอาจกล่าวได้ว่า เริ่มมาจาก เบ็องบงสูเบ็องล่าง กล่าวคือ ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชนั้น พระมหากษัตริย์ไคร่ตระหนักถึงความสำคัญของระบอบการปกครองว่า มีส่วนทำให้ประเทศชาติเจริญก้าวหน้าหรือถดถอย ซึ่งมีผลถึงความสมบูรณ์พูนสุขของประชาชน ทรงพิจารณาว่า น่าจะได้มีการเปลี่ยนแปลงเป็นระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้ประเทศชาติเจริญก้าวหน้า หรือทัดเทียมกับอารยประเทศ ระบอบประชาธิปไตยในความคิดเห็นของพระมหากษัตริย์ คือ การใช้ระบบรัฐสภา ซึ่งมีพรรคการเมืองเป็นกลไกที่สำคัญทางการเมือง

การจัดตั้งพรรคการเมือง เพื่อให้สอดคล้องกับระบอบการปกครองใหม่ก็ได้ อยู่ในแนวความคิดของพระมหากษัตริย์มาแล้วถึง ๓ พระองค์ คือ รัชกาลที่ ๕, ๖ และ ๗ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี ๒๔๗๕ แล้ว แนวความคิดเกี่ยวกับพรรคการเมือง ได้เกิดขึ้นภายในคณะราษฎรอีกเช่นกัน เพื่อต้องการรวมกลุ่มให้เป็นปึกแผ่น เข้มแข็ง ภายใต้อหุภุมณะของตน และคณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการฝ่ายทหารและพลเรือนที่ได้รับการศึกษามาจากต่างประเทศโดยผ่านกวันตกเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งมีความคิดเห็นว่า ในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อแห่งการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญนี้ คณะราษฎรจำเป็นต้องเข้าควบคุมอำนาจในการปกครองไว้ก่อนเพื่อความปลอดภัยแห่งคณะตน ด้วยเหตุนี้เอง จึงเกิดแนวความคิดและการรวมตัวกันในบรรดาผู้มีแนวความคิดทางการเมืองตรงกัน เพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองในเวลาต่อมา

ข) กลุ่มการเมืองซึ่งแสดงตนเป็นพรรคการเมืองโดยถูกต้องเป็นกลุ่มแรก คือ "พรรคก้าวหน้า" ซึ่ง ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นผู้ริเริ่มจัดตั้งขึ้น ในปี ๒๔๘๕^๑ อาศัยรัฐธรรมนูญ ๒๔๘๕ ซึ่งบัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง ทั้งนี้ภายในบังคับของกฎหมาย"^๒ แต่ถ้าวินิจฉัยทางพฤตินัยแล้ว กลุ่มการเมืองที่มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองกลุ่มแรกของไทยได้กำเนิดขึ้นพร้อม ๆ กับการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี ๒๔๗๕ นั้นเอง คือ "สมาคมคณะราษฎร" ซึ่งจัดตั้งโดยคณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ถึงแม้จะไม่ระบุชื่อว่าเป็นพรรคการเมือง แต่ก็มีเจตนารมณ์งานเช่นเดียวกับพรรคการเมือง คือ มีความต้องการเข้ารับผิดชอบในการบริหารประเทศโดยใต้อนโยบายของกลุ่มตนเป็นนโยบายของรัฐบาล โดยเหตุที่กลุ่มผู้นำ

^๑ เชาวนวัช สุกลาภา, พรรคการเมือง, หน้า ๑๘๗.

^๒ มาตรา ๑๘, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๔๘๕.

ของสมาคมคณะราษฎรมาจากคณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งมีอิทธิพลครอบงำการเมืองไทย
 ในขณะนั้น สมาคมคณะราษฎรจึงทำหน้าที่เป็นพรรคการเมืองโดยรับผิดชอบในการปกครอง
 ประเทศติดต่อกันมาอีกนานปี การที่คณะราษฎรไม่ประกาศเป็นพรรคการเมืองน่าจะเป็น
 เพราะต้องการผูกขาดความเป็นพรรคการเมืองไว้เพียงพรรคเดียว เพราะรัฐบาลสมัยนั้น
 ไม่อนุญาตให้จัดตั้งสมาคมการเมืองอื่นเลย แม้จะมีผู้ต้องการก่อตั้ง เช่น หลวงวิจิตรวาทการ
 ขอตั้งสมาคมคณะชาติ^๒ เป็นต้น

ค) การจัดตั้งพรรคการเมืองในประเทศไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันอาจแบ่งได้เป็น
 ๕ สมัย ไม่ติดต่อกัน^๓ ดังนี้

๑) สมัยที่ ๑ พรรคการเมืองก่อนมีพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ๒๔๘๕ (๒๔๘๕-
 ๒๔๘๕)

ตามบทบัญญัติในมาตรา ๑๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
 ๒๔๘๕^๔ กังกล่าวมาแล้ว พรรคการเมืองต่าง ๆ จึงจัดตั้งขึ้น แม้จะไม่มีพระราชบัญญัติ

^๑ บรรพต วีระสัย และ สุขุม นวลสกุล, รัฐศาสตร์ทั่วไป (กรุงเทพฯ :
 โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๑๗), หน้า ๑๖๖.

^๒ ชัยจักษ์ บุรุษพิทักษ์, การเมืองและพรรคการเมืองของไทย, หน้า ๑๓๐.

^๓ สุขุม นวลสกุล และคนอื่น ๆ, การเมืองและการปกครองไทย (กรุงเทพฯ :
 โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๓), หน้า ๒๑๕.

^๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๕, มาตรา ๑๔ ; สำนัก
 เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รวมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๔๗๕-๒๕๐๒"
 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์บริรักษ์, ๒๕๐๔), หน้า ๖๐-๖๑.

พรรคการเมืองกำหนดหลักเกณฑ์ในการตั้งพรรค แต่ทั้งทั้งพรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้าน พรรคที่สำคัญในระยะนั้นได้แก่พรรคสหชีพ พรรคแนวรัฐธรรมนูญ และพรรคประชาธิปไตย^๑ และพรรคการเมืองอื่น ๆ เกินกว่า ๑๐ พรรค^๒ แต่การเมืองไทยขณะนั้นเป็นการเริ่มต้น การปกครองระบบพรรคเป็นครั้งแรก พรรคการเมืองระยะนั้นเกิดจากการรวมกันของสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร เป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ทางการเมืองใน สภาผู้แทนราษฎร และเพื่อสนับสนุนผู้นำทางการเมือง ดังนั้น พรรคการเมืองจึงเป็นที่รู้จักกัน แต่เฉพาะในหมู่สมาชิกของพรรคเป็นส่วนใหญ่ ประชาชนทั่วไปไม่มีความเข้าใจเกี่ยวกับพรรค การเมืองเพียงเล็กน้อยเท่านั้น^๓ เมื่อจอมพล แปลก พิบูลสงครามและกลุ่มทหารทำการ รัฐประหารเมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๔๙๔ และคณะรัฐประหารประกาศห้ามมิให้มีการชุมนุม ทางการเมือง พรรคการเมืองสมัยแรกก็ต้องปิดตัวเองไปโดยปริยาย^๔

^๑ เขานวนวิทย์ สุกดลาภา, พรรคการเมือง, หน้า ๑๔๗-๑๕๐ ; "ส.ส. กลุ่มหนึ่ง เห็นว่า ฝ่ายรัฐบาลมีพรรคการเมืองสนับสนุนอยู่แล้ว ๒ พรรค คือ พรรคสหชีพ และพรรค แนวรัฐธรรมนูญ ฝ่ายค้านจึงตั้งพรรคขึ้นบ้างโดยร่วมกับสมาชิกของพรรคก้าวหน้าตั้งพรรคใหม่ขึ้น ชื่อว่า พรรคประชาธิปไตย มี นายควง อภัยวงศ์ เป็นหัวหน้าพรรค ทำหน้าที่ฝ่ายค้านรัฐบาล ของ นายปรีดี พนมยงค์ อย่างเปิดเผย ส่วนพรรคก้าวหน้าก็ยุบไป..."

^๒ สุขุม นวลสกุล และคนอื่น ๆ, การเมืองและการปกครองไทย, หน้า ๒๑๙.

^๓ บรรพต วีระสัย และ วิทยา นภาศิริกุลกิจ, ลัทธิการเมือง (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๙), หน้า ๑๐๓ อ้างถึงใน สุขุม นวลสกุล และคนอื่น ๆ, เรื่องเดียวกัน.

^๔ เรื่องเดียวกัน.



๒) สมัยที่ ๒ พรรคการเมืองที่ห้ามพรรคการเมือง ๒๕๕๕ (๒๕๕๕-๒๕๖๑)

จอมพล แปลก พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี เสนอพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับแรกของไทยต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๕ โดยสภาให้การรับรองและประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๕ เป็นการยินยอมให้จัดตั้งพรรคการเมืองได้ ซึ่งจะมีผลตามกฎหมายเมื่อใดรองขอจดทะเบียนต่อสำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากเงื่อนไขข้อบังคับในการจัดตั้งพรรคการเมืองไม่ยุ่งยากจนเกินไปนัก หรืออาจเป็นเพราะถูกขัดขวางมาช้านานจึงมีผู้ตั้งพรรคการเมืองมากถึง ๓๑ พรรค^๒ พรรคที่สำคัญ ๆ คือ เสรีนิยมคสิลา ประชาธิปไตย^๓ แต่พรรคการเมืองในยุคนี้ยังเป็นการรวมตัวกันของนักการเมืองเหมือนเช่นเดิม และพรรคที่มีโอกาสเป็นรัฐบาลก็คือพรรคที่ข้าราชการประจำหรือทหารจัดตั้งขึ้น^๔ แต่พรรคการเมืองก็ถูกล้มเลิกไป เมื่อ

^๒ หยุด แสงอุทัย, "พระราชบัญญัติพรรคการเมือง," รัฐสภาสาร ๘ (มกราคม ๒๕๕๕) : ๖๗.

^๓ ได้แก่ พรรคเสรีนิยมคสิลา ประชาธิปไตย เสรีประชาธิปไตย ชรมาธิปไตย เศรษฐกร กรรมกร ชวนา สังคมประชาธิปไตย สงเคราะห์อาชีพและการกุศล ประชาชนชาตินิยม สหประชากร สังคมนิยม ขบวนการไฮด์ปาร์ค ชาติประชาธิปไตย หนุ่มไทย สหพันธ์เกษตรกร ราษฎร คนดี อีสระ ศรีอารีย์เมตไตร ไทยมุสลิม สยามประเทศ ปิตุภูมิ ประชากรราษฎร สหพันธ์ประชาธิปไตย ขบวนการสหพันธ์รัฐสภาคนนิยม อีสาน สหภูมิ ชาติสังคมนิยมปราบคอรัปชั่น.

^๔ สุชุม นवलสกุล และคนอื่น ๆ, การเมืองและการปกครองไทย, หน้า ๒๑๘.

^๕ เรื่องเดียวกัน.

จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการปฏิวัติ เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๑ ล้มล้างสถาบันทาง
การเมืองที่มีอยู่เดิมเสียตั้งสิ้นไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล สภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พรรคการเมือง^๑ และการชุมนุมทางการเมือง^๒ โดยจอมพลสฤษดิ์
ธนะรัชต์ หัวหน้าคณะปฏิวัติได้จัดตั้งรัฐบาลปกครองประเทศภายใต้กฎอัยการศึก (ต่อมา
ได้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย ๒๕๐๑)

๓) สมัยที่ ๓ พรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ๒๕๑๑ (๒๕๑๑-๒๕๑๔)
พระราชบัญญัติพรรคการเมืองประกาศใช้เมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๑๑^๓
โดยออกตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๑๑ มีพรรคการเมืองเกิดขึ้น
๑๗ พรรค แต่พรรคที่มีบทบาทเป็นผู้นำทางการเมือง คือ พรรคสหประชาไทยและพรรค
ประชาธิปไตย บทบาทของพรรคการเมืองยุคนี้จะกึ่งกลางอีกครั้งหนึ่ง เมื่อจอมพลถนอม กิตติขจร
นายกรัฐมนตรี และหัวหน้าพรรคสหประชาไทยทำการปฏิวัติเมื่อ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔^๔

^๑ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ ๗๕
ตอนที่ ๔๓, ๒๑ ตุลาคม, ๒๕๐๑, ๔.

^๒ ชัยภักดิ์ บุษมพัฒน์, การเมืองและพรรคการเมืองของไทย, หน้า ๓๐๘, ๓๑๐;
เชาวนวัศ สุคลาภา, พรรคการเมือง, หน้า ๒๓๑, ๒๓๕, ๒๔๔-๒๔๕.

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๖๐-๒๖๑.

^๔ สุขุม นवलสกุล และคนอื่น ๆ, การเมืองและการปกครองไทย, หน้า ๒๒๐.

๔) สมัยที่ ๔ พรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ๒๕๑๓ (๒๕๑๓-๒๕๑๔)

การจรรยาบรรณระหว่างวันที่ ๑๔-๑๖ ตุลาคม ๒๕๑๖ โดยนิสิต นักศึกษา และประชาชน เนื่องจากข้อเรียกร้องต่าง ๆ ที่มีต่อรัฐบาลไม่ได้รับการแก้ไข รวมทั้ง การเรียกร้องรัฐธรรมนูญ^๑ เป็นผลให้รัฐบาลทหารต้องสูญเสียอำนาจทางการเมือง เมื่อ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๑๗ และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ๒๕๑๓ การจัดตั้งพรรคการเมืองจึงเป็นไปได้ไปอย่างเสรี รัฐธรรมนูญ ๒๕๑๗ มีบทบัญญัติ ส่งเสริมพรรคการเมืองยิ่งกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่นที่เคยมีมา เช่น กำหนดว่า ผู้สมัครรับ เลือกตั้งจะต้องสังกัดพรรคการเมือง^๒ จึงมีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาที่สุดเท่าที่เคยมีมาในประเทศไทย โดยเพิ่มจากปี ๒๕๑๖ ถึงร้อยละ ๒๕๐^๓ คือมีถึง ๘๒ พรรค^๔ และพรรคขนาดใหญ่ที่ส่งสมาชิกเข้ารับการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๑๘ กว่า ๑๐๐ คน มีถึง ๘ พรรค นับว่าเป็นยุคที่พรรคการเมืองได้รับความสนใจจากประชาชนมากที่สุด แม้การจัดตั้งพรรคการเมืองจะมีได้เป็นความคิดริเริ่มมาจากฐาน คือ ประชาชนก็ตาม แต่ พรรคการเมืองในยุคนี้ก็ต้องถูกยุบไป เมื่อมีการปฏิวัติเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๘ โดย คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน^๕

^๑ เสน่ห์ จามริก, ปัญหาและอนาคตของเมืองไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๘), หน้า ๑๓๖-๑๓๘.

^๒ ชัยอนันต์ สุขทวณิช, "วิวัฒนาการเลือกตั้งปี ๑๘," ไทยรัฐ ๑๒ (พฤศจิกายน ๒๕๒๐) : ๒-๓.

^๓ เรื่องเดียวกัน.

^๔ ภายหลังจากเลือกตั้งได้เกิดการแตกแยกภายในพรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย มีผู้แทนราษฎรถูกไล่ออกจากพรรค จึงพากันไปจัดตั้ง "พรรคสยามใหม่" ทำให้มีพรรคการเมืองขณะนั้น ๘๓ พรรค.

^๕ สุขุม นวลสกุล และคนอื่น ๆ, การเมืองและการปกครองไทย, หน้า ๒๒๐.

๕) สมัยที่ ๕ พรรคการเมืองในปี ๒๕๒๒-ปัจจุบัน (พฤษภาคม ๒๕๒๘)

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๒๑ เมื่อ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๒๑ แม้ฉบับนี้ก็ยังไม่มีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองออกบังคับใช้ แต่ก็มีกลุ่มการเมืองหลายกลุ่มที่ประกาศตั้งเป็นพรรคการเมือง โดยอาศัยมาตรา ๓๘ แห่งรัฐธรรมนูญ ๒๕๒๑ ที่ให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง การเลือกตั้งเมื่อ ๒๔ เมษายน ๒๕๒๒ มีผู้สมัครจำนวนมากที่แสดงตนว่าสังกัดพรรคการเมือง ในการรณรงค์หาเสียงและบทบาทของยูเอ็นเรอรัลหลังการเลือกตั้งนั้นพรรคการเมืองก็มีบทบาทเป็นอย่างมาก... พรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้ารับเลือกตั้งและได้รับเลือกเข้ามามีที่นั่งในสภามีจำนวน ๑๐ พรรค

๕. ลักษณะพิเศษของพรรคการเมืองไทย

มีข้อน่าสนใจเกี่ยวกับพรรคการเมืองของไทยอยู่หลายประการ เพราะพรรคการเมืองในทัศนะของคนไทยแตกต่างกับพรรคการเมืองในทัศนะของประเทศประชาธิปไตยผ่านตะวันตก นับตั้งแต่มูลเหตุของการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง การจัดตั้งและบทบาทของพรรค ฯลฯ ซึ่งพอจะนำมากล่าวได้ดังนี้

ก) พรรคการเมืองของไทยเกิดขึ้นอย่างกระทันหัน ไม่มีวิวัฒนาการจากพื้นฐานแห่งความคิด ความเชื่อทางการเมือง มีการเลือกตั้ง มีรัฐสภาเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการรวมกลุ่มผลประโยชน์ แล้วจึงวิวัฒนาการเป็นพรรคการเมือง พรรคการเมืองไทยจึงเป็นสิ่งที่ลอกเลียนมาจากประเทศประชาธิปไตยผ่านตะวันตก โดยมุ่งแต่ "รูปแบบ" และ "ไม้ค้ำยัน" "เนื้อหา" พรรคการเมืองไม่ให้ความสำคัญกับกลุ่มภายนอกมากนัก มักต้องการให้มีสมาชิกอยู่ในรัฐสภาเท่านั้น การรวมกลุ่มทางการเมืองจึงเป็นเพียงถาวรรวมกลุ่มในรัฐสภา นอกจากนี้ยังขาดอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน ทำให้ความผูกพันทางจิตใจมีน้อย การย้ายพรรคการเมืองหรือแยกออกไปตั้งพรรคใหม่ทำได้ง่าย ขึ้นอยู่กับความพอใจและผลประโยชน์ที่จะได้รับ ระบบพรรคการเมืองในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย

ยังไม่สามารถเจาะทะลุลงเข้าไปในส่วนของสังคมที่เสียเปรียบ ซึ่งเป็นชนส่วนใหญ่ของประเทศได้ พรรคการเมืองส่วนใหญ่หรือเกือบทุกพรรคขาดการจัดตั้งที่ค้ำและไม่ว่าประชาชนอย่างแนบแน่นกับมวลชน โดยเฉพาะในเขตชนบท ผู้แทนราษฎรไม่ได้รับอิทธิพลจากประชาชน มีการปฏิบัติงานเฉพาะในระดับเมืองหลวง หรือเขตเมืองใหญ่ที่มีความเจริญแล้วมากกว่าจะจัดตั้งสาขาที่เข้มแข็งในระดับหมู่บ้าน ความสำคัญของการเมืองและระดับของการต่อสู้ทางการเมืองยังคงจำกัดวงอยู่ในเมืองหลวงเสียเป็นส่วนใหญ่ เมื่อคำนึงถึงเพียงรูปแบบ โดยไม่ได้ให้ความสำคัญในเนื้อหาของความเป็นสถาบันที่เป็นกลุ่มคนกลาง (intermediate group) ในการกลั่นกรองขอเรียกร้องทางการเมือง (demand) และความสนับสนุน (support) จากมวลชน พรรคการเมืองของไทยจึงเป็นเพียงเครื่องมือทางการเมืองของชนกลุ่มน้อยที่มีอำนาจผูกขาดทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจเท่านั้น และไม่ได้ทำหน้าที่ในระบอบประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง ^๒

ข) พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือสนับสนุนอำนาจของบุคคลหรือคณะบุคคล ^๓ ซึ่งเห็นได้ชัดในช่วงปี ๒๕๕๕-๒๕๕๘ และในช่วงปี ๒๕๖๓-๒๕๖๕ ^๔ การรวมตัวเป็นพรรคการเมืองยังอยู่ในวงแคบ แม้ว่าบางพรรคจะอ้างว่าเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใหญ่ เช่น ชาวนา ชาวไร่ และกรรมกร แต่ผลการเลือกตั้ง ปรากฏว่า

^๑ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตยสังคมนิยมคอมมิวนิสต์กับการเมืองไทย, หน้า ๒๓๖, ๒๓๘.

^๒ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, "วิจารณ์ระบบพรรคการเมืองไทย," วารสารสังคมศาสตร์ ๑๒ (มกราคม ๒๕๑๘) : ๑๘.

^๓ เรื่องเดียวกัน.

^๔ เขานวัช สุกดาภา, พรรคการเมือง, หน้า ๑๘๗-๑๕๐, ๑๖๕.

ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้นเพียงเล็กน้อย บางพรรคได้รับเลือกเป็น
ผู้แทนราษฎรเพียงคนเดียวหรือไม่ได้เลย ทั้ง ๆ ที่กลุ่มเหล่านี้มีจำนวนรวมกันถึง ๘๐%
ของจำนวนประชากรทั้งประเทศ

(ก) ในหลายกรณี คณะทหารต้องการสร้างความชอบธรรม
(legitimacy) ให้กับอำนาจด้วยการตั้งพรรคการเมือง เพื่อแสดงว่ากลุ่มของตนมีได้
ใช้สิทธิพลทางทหารเข้าเล่นการเมืองโดยตรง พรรคการเมืองในยุคที่ทหารมีอำนาจ
ตั้งขึ้นมาเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับอำนาจของผู้มีอำนาจอยู่ก่อนแล้วเป็นส่วนใหญ่ มีได้
ตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินการตามกระบวนการทางการเมืองของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งหมายถึงว่า
พรรคการเมืองตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนอำนาจของผู้ปกครอง หลังจากที่ได้อำนาจมาโดยวิธีการที่
นอกเหนือรัฐธรรมนูญ โดยการปฏิวัติรัฐประหาร การตั้งพรรคเช่นนี้เพื่อพรางตาประชาชน
ให้ดูเหมือนว่า ตนมีอำนาจอย่างชอบธรรม เพราะมีพรรคการเมืองหรือผู้แทนราษฎรเสียง
ข้างมากให้การสนับสนุนในรัฐสภา ซึ่งผู้แทนราษฎรเหล่านี้ได้รับการช่วยเหลือจากผู้มีอำนาจ
ทั้งด้านการเงินและอิทธิพลส่วนตัวทั้งสิ้น เมื่อได้รับการเลือกตั้งจึงต้องสนับสนุนรัฐบาลซึ่งมี
อำนาจอยู่ล่วงหน้าแล้ว การตั้งพรรคการเมืองในกรณีนี้จึงเป็นการขอความชอบธรรมภายหลัง
ซึ่งขัดกับหลักการของพรรคการเมืองในประเทศประชาธิปไตยฝ่ายตะวันตก ซึ่งพรรคการเมือง
จะต้องได้รับการสนับสนุนเห็นชอบ (consent) จากประชาชนก่อน จากนั้นประชาชนจะ
ให้การสนับสนุนเลือกเป็นผู้แทนของตน เมื่อเข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชนในรัฐสภาจึงมีความ
ชอบธรรม (legitimacy) ในการใช้อำนาจทางการเมือง (political power)
ซึ่งอำนาจนี้จะมาในลำดับหลัง

แต่คณะทหารมักจะช่วงชิงเอาอำนาจมาก่อนเสมอ แล้วให้พรรคการเมืองเป็น
เครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมขึ้นภายหลัง ผลคือ รัฐบาลขาดการยอมรับจาก
ประชาชน เช่น สมัย จอมพลแปลก พิบูลสงคราม ตั้งพรรคเสรีมนังคศิลา เมื่อปี ๒๔๘๘

ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, "วิจารณ์ระบบพรรคการเมือง," วารสารสังคมศาสตร์

จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทั้งพรรคสหภูมิ และไครวมเข้ากับพรรคชาติสังคมในปี ๒๕๐๐ และจอมพล ถนอม กิตติขจร ทั้งพรรคสหประชาไทย เมื่อปี ๒๕๑๑ เป็นต้น

เนื่องจากความต้องการในการตั้งพรรคการเมืองแบบนี้มีเพียงว่า เพื่อให้รับรู้ และให้ความชอบธรรมแก่อำนาจของชนเท่านั้น การจึงกลับเป็นว่าเมื่อพรรคของตนมีสมาชิก เสียช่างมากให้การสนับสนุนในรัฐสภา คั้งนั้น แทนที่รัฐบาลจะให้ความสำคัญแก่พรรค การเมืองของตนให้ดำเนินการตามหน้าที่ เช่น สร้างความสัมพันธ์ การติดต่อให้การศึกษา ทางการเมืองแก่ประชาชน การสำรวจประชามติ หรือถือนโยบายของพรรค ฯลฯ แต่ผู้บริหาร กลับให้ความสำคัญแก่ตนเองและญาติคิด พรรคการเมืองจึงมีบทบาทเพียงการรับรู้และ เห็นชอบในการใช้อำนาจของผู้บริหารเท่านั้น

๖) พรรคการเมืองรวมตัวกันจัดตั้งขึ้นมาโดยยึดถือบุคคลเป็นหลัก ไม่ใช่เกิดจากการรวมกันด้วยความคิดเห็นของสมาชิกในแนวทางกว้าง ๆ ทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง แล่นำเอาความคิดเห็นดังกล่าวมารวมกันเป็นนโยบายของพรรค นโยบายของพรรคจึงมาจากความคิดเห็นของบุคคลส่วนน้อยที่มีตำแหน่งสำคัญในพรรค หรือ ความคิดเห็นของหัวหน้าพรรคแต่เพียงผู้เดียว การรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองจึงต้อง พิจารณาถึงเรื่องชื่อเสียง เกียรติคุณ บุคลิกภาพ และฐานะทางการเงินของหัวหน้าพรรค เท่านั้น มิได้มีอุดมการณ์ร่วมกันแต่อย่างใด การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองจึงขึ้นอยู่กับ หัวหน้าพรรค หรือสมาชิกชั้นนำบางคนเท่านั้น ทำให้ไม่มีความเจริญก้าวหน้าโดยเฉพาะ การเรียนรู้ทางการเมือง การฝึกฝนการเป็นผู้นำเพื่อรับช่วงงานในหน้าที่ต่าง ๆ ฯลฯ สภาวะการณ์เช่นนี้ทำให้พรรคการเมืองเลิกล้มหรือแตกแยกกันได้ง่าย เพราะ ขาดอุดมการณ์ร่วมกันเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวสมาชิก แต่เท่าที่รวมกันอยู่ได้ก็เพราะหัวหน้า พรรคยังมีอำนาจวาสนาบารมี เมื่อสิ้นหัวหน้าพรรคเมื่อใด พรรคก็มักจะเลิกล้มหรือแตกแยกกัน ได้ง่าย ผู้ที่คิดจะเล่นการเมืองก็ไปร่วมกับพรรคอื่นหรือตั้งพรรคขึ้นใหม่ พรรคการเมือง

ที่เลิกกันไปพร้อมกับการสิ้นอำนาจของหัวหน้าพรรค เช่น พรรคสหชีพ พรรคแนวรัฐธรรมนูญ พรรคเสรีมนังคศิลา ซึ่งแม้ว่าลูกพรรคเดิมส่วนใหญ่ยังเล่นการเมืองอยู่ต่อไป แต่ก็ไม่รวมกัน อยู่ในพรรคเดิม แต่กลับแยกไปตั้งพรรคขึ้นใหม่ ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่พรรคการเมืองมีได้ ฝักรากฐานมั่นคง ขาดระเบียบวินัย เพราะมีแต่เลิกเดิมพรรคและตั้งพรรคใหม่ ทำให้ พรรคการเมืองไม่มีอายุยาวนานพอที่จะมีวิวัฒนาการ เป็นสถาบันทางการเมืองได้ และทำให้ พรรคการเมืองมีจำนวนมากมายจนไม่สามารถชี้แนะทางร่วมกันให้แก่มวลชนเพื่อเสนอทาง เลือกลงที่เหมาะสมเพียงหนึ่งหรือสองทาง แต่กลับทำให้ทางเลือกมีประเด็นแตกแยกออกไป ถึง ๔๐-๕๐ ทาง ตามจำนวนของพรรคการเมือง ซึ่งแท้ที่จริงนั้นทางเลือกดังกล่าวมีได้ แตกต่างกันอย่างมากมายนักในเนื้อหา หากแต่แตกต่างกันเพราะจำนวนตัวบุคคลเท่านั้น

นอกจากนี้การเมืองยังขาดความรู้ความเข้าใจทางการเมืองที่ถูกคอง ซึ่งเป็นผล ให้ประชาชนได้รับความรู้ความเข้าใจทางการเมืองที่ไม่ถูกคองไปด้วย เช่น การหาเสียงของ นักการเมืองในชนบทมักจะทำให้สัญญาต่าง ๆ แก่ประชาชนในสิ่งที่ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของตน แต่เป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐบาล เช่น การสัญญาว่าจะสร้างโรงเรียน สะพาน ถนน โบสถ์ ส้วม ฯลฯ ซึ่งเมื่อไม่สามารถดำเนินการตามสัญญาได้ก็ทำให้ประชาชนไม่ศรัทธาผู้แทนราษฎร และคิดตามไปถึงความไม่ศรัทธาในพรรคการเมือง การเลือกตั้ง ระบบรัฐสภา และรัฐบาล ในที่สุด หรือไม่เช่นนั้นผู้แทนราษฎรก็จะใช้อิทธิพลในฐานะผู้มีเสียงสนับสนุนจากรัฐบาล เรียกร้องเอาสิ่งที่ตนสัญญาไว้กับประชาชนในเขตเลือกตั้งของตน ซึ่งทำให้เกิดความ ไม่เท่าเทียมกันในระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน หรือการที่ผู้แทนราษฎรเข้าไปแทรกแซง วางอำนาจจนสร้างความปั่นป่วนขึ้นในวงการบริหาร เช่น การฝากคนให้พ้นจากการเกณฑ์ทหาร ฝากเด็กเข้าเรียน การช่วยเหลือวิ่งเต้นเรื่องคดี การฝากคนเข้าทำงาน การแต่งตั้งโยกย้าย ข้าราชการ ฯลฯ ทำให้พรรคการเมืองเป็นดินโรงดินศาลไป แทนที่จะพิจารณาเรื่องของชาติ โดยเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม " ผลที่สุดผู้แทนราษฎรเหล่านี้ก็ตกเป็นเครื่องมือของรัฐบาล

เพราะมีผลประโยชน์ต่างตอบแทนกัน ทำให้พรรคการเมืองไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน พรรคชาครฐานอำนาจทางการเมือง และประชาชนก็ยังคงสนับสนุนตัวบุคคลเป็นราย ๆ ไป

จ) กลุ่มหรือคณะบุคคลที่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง ตั้งแต่ปี ๒๕๓๕-๒๕๑๔ ประกอบด้วยบุคคล ๔ ประเภทใหญ่ ๆ คือ

- (๑) ข้าราชการ ทหาร และพลเรือนประเภทประจำ
- (๒) ข้าราชการ ทหาร และพลเรือนประเภทปานานู
- (๓) พ่อค้าและนักธุรกิจ
- (๔) นักโทษการเมือง (สมัยจอมพล แปลก พิบูลสงครามและจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์) รวมทั้งผู้สูญเสียอำนาจทางการเมืองโดยการยึดอำนาจของคณะทหาร

บุคคลตามข้อ (๑) (๒) และ (๓) สนับสนุนกันโดยยึดถือตัวบุคคลเป็นหลัก และบุคคลตามข้อ (๔) มักเป็นฝ่ายค้าน ส่วนพรรคการเมืองพรรคเล็ก ๆ มักตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนอำนาจทางการเมืองของบุคคลตามข้อ (๑) และ (๒)

สมาชิกพรรคการเมืองตั้งแต่ปี ๒๕๑๗-๒๕๑๘ ประกอบด้วยบุคคลตามข้อ (๓) และ (๔) โดยมีบุคคลตามข้อ (๑) และ (๒) กลับมาเป็นผู้สนับสนุน

พรรคการเมืองไทยสมัยหลังสุด (พฤศจิกายน ๒๕๑๗-ตุลาคม ๒๕๑๘) จำนวน ๘๒ พรรคนั้น มีจำนวนสมาชิกรวมกันเพียง ๓๐๘,๐๑๖ คนเท่านั้น แสดงว่ายังมีได้คำนึงถึงการแสวงหาสมาชิกภายนอกรัฐสภา (extra-parliamentary members) ซึ่งผิดกับพรรคการเมืองในประเทศตะวันตกที่เน้นจำนวนของสมาชิกภายนอกรัฐสภามากกว่าจำนวนสมาชิกภายในรัฐสภา ทั้งนี้เพราะในประเทศตะวันตกถือว่า หากพรรคการเมืองชาครากฐาน

ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, "วิจารณ์ระบบพรรคการเมือง," วารสารสังคมศาสตร์ :๑๔ ; เสน่ห์ จามริก, ปัญหาและอนาคตของเมืองไทย, หน้า ๓๕๐.

สนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ภายนอกรัฐสภา ก็อาจเป็นผลร้ายต่อเสถียรภาพของพรรคการเมือง หรืออาจทำให้พรรคการเมืองต้องเลิกล้มไปได้ง่าย

พรรคการเมืองส่วนใหญ่มีนโยบายหลักคล้าย ๆ กัน แต่ก็ไม่สามารถรวมเป็นพรรคเดียวกันได้ เช่น พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย พรรคแนวร่วมสังคมนิยม พรรคแนวสันติ พรรคเศรษฐกิจ และพรรคประชาก้าวหน้า สำหรับพรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม และพรรคธรรมสังคม ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่ล้วนเป็นเจ้าของกิจการอุตสาหกรรม นายธนาคาร เจ้าของที่ดิน ต่างก็ไม่รวมกัน ซึ่งตามหลักของการรวมตัวเป็นพรรคการเมืองในประเทศตะวันตกแล้ว บรรดาเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรม นายธนาคาร ผู้ถือหุ้น และเจ้าของที่ดินฯ มักจะรวมตัวเป็นพรรคเดียวกันเพื่อให้เกิดพลังทางการเมือง เช่น พรรคเสรีนิยมในออสเตรเลีย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า พรรคการเมืองไทยยังยึดถือตัวบุคคลเป็นหลักแทนการยึดถือหลักการ^๒ เพราะขาดความแตกต่างในกลุ่มผลประโยชน์ส่วนใหญ่ของประชาชน จึงหันมายึดถือตัวบุคคลเป็นเกณฑ์ ถือบุคลิกภาพ การมีอำนาจ มีอิทธิพลมีลักษณะเป็นผู้นำ มี charismatic leadership เป็นศูนย์รวมของการจัดตั้งกลุ่มหรือพรรคการเมือง ส่วนนโยบายของพรรคการเมืองยังคงเป็นส่วนประกอบที่มีความสำคัญเป็นรองจากตัวบุคคล เพราะนโยบายของพรรคการเมืองที่มาจาก charismatic leadership มักเป็นผลของเจตนาารมณ์ ความปรารถนา และความรู้สึกของหัวหน้าพรรค ความแตกต่างระหว่างพรรคการเมืองในด้านนโยบายเป็นเพียงความแตกต่างในแนวความคิดเห็นของหัวหน้าพรรค มีข้อเสนอให้เห็นความต้องการของประชาชน การยึดถือตัวบุคคลแทนที่หลักการ ทำให้การก่อตั้งพรรคการเมืองเสี่ยงต่อการล้ม เพราะบุคคลมีจุดอ่อน มีความบกพร่อง และความดุนทุลง การรวมกลุ่มแบบ charisma

ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, "วิจารณ์ระบบพรรคการเมือง," วารสารสังคมศาสตร์

: ๑๘.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๐.

จึงทำให้พรรคการเมืองไม่มีความมั่นคง แยกแยกได้ง่าย^๑ และโดยเหตุที่ไม่มีการยึดถืออุดมการณ์ใด ๆ ที่แน่นอนนั้นเอง จึงเป็นเหตุให้สมาชิกเปลี่ยนพรรคได้ง่าย ๆ เมื่อไม่พอใจหัวหน้าพรรค หรือพรรคใหม่สามารถให้ผลประโยชน์ได้มากกว่า^๒ การย้ายสังกัดพรรคการเมือง นอกจากจะเกิดจากการขัดแย้งกันภายในพรรคการเมืองแล้ว ยังเกิดจากความต้องการผลประโยชน์ และอามิสสินจ้างเป็นสิ่งตอบแทนอีกด้วย ถ้าหากพรรคการเมืองอื่นสนองความต้องการของตนได้ดีกว่าพรรคเดิม โดยไม่คำนึงถึงนโยบายของพรรค

การขาดโอกาสที่จะได้อยู่ภายใต้ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เป็นเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้การพัฒนาของพรรคการเมืองขาดหวัง ไม่ได้มีประวัติการพัฒนาเจริญเติบโตจนเกิดนโยบายที่แน่นอน และสร้างกลไกชนบทธรรมเนียมประเพณีของพรรค เพราะโอกาสของการเป็นพรรคที่มีกิจกรรมทางการเมือง มักมีระยะเวลาเพียงช่วงสั้น ๆ คือ พอตั้งพรรคได้เพียง ๒-๓ ปี ก็ถูกยุบโดยกาปฏิบัติ

พรรคการเมืองไทยมิได้เกิดจากกรรวมกลุ่มของบุคคลที่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในแนวทางกว้าง ๆ คล้ายคลึงกันเพื่อต้องการรัฐบาล หากแต่เป็นเพียงคณะบุคคล ซึ่งรวมตัวกันขึ้นให้ครบเพื่อจดทะเบียนตั้งพรรคการเมือง เพื่อสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อสนับสนุนตัวบุคคลหรือกลุ่มของบุคคล ในการแสวงหาอำนาจทางการเมือง ถึงแม้ว่ากลุ่มของบุคคลเหล่านี้จะมีแนวนโยบายหลักที่คล้ายคลึงกันแต่ก็ไม่สามารถรวมกันได้ เพราะตัวบุคคลระดับหัวหน้า หรือกรรมการบริหารที่สำคัญของพรรคไม่ยอมสูญเสียตำแหน่ง ในเมื่อต้องรวมพรรคของตนกับพรรคอื่น ๆ แต่บางทีกลุ่มของคณะบุคคลเหล่านี้ก็รวมกันโดยไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะเป็นรัฐบาล พรรคการเมืองไทยในความเป็นจริงจึงอาจ

^๑ จรุง สุภาพ, "ปัญหาบางประการที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง," วารสารสังคมศาสตร์ ๖ (เมษายน ๒๕๑๒) : ๔๕.

^๒ Lennox A. Mills, op.cit., p.105.

เป็นเพียงสมาคมผลประโยชน์ส่วนน้อย มั้งถึงแม้จะเรียกว่าพรรคการเมือง แต่มีความแตกต่างจากความหมายของพรรคการเมืองของประเทศประชาธิปไตยฝ่ายตะวันตกในทัศนะของ David Easton

ผู้นำทางการเมือง

ก. ความหมาย

ในสังคมทุก ๆ สังคมจะมีบุคคลอยู่ ๒ พวก พวกแรกเป็นชนกลุ่มน้อยซึ่งมีความริเริ่มในด้านต่าง ๆ เช่น ในทางการเมือง วัฒนธรรม ศิลปวิทยาการ และในทางเศรษฐกิจ คนพวกนี้เราเรียกว่า "ชนชั้นนำ" หรือ elite^๒ ส่วนคนพวกหลังได้แก่

ลิติต ชีรเวคิน, "ปัญหาการเมืองไทยในอนาคต," การพัฒนาทางการเมือง
ลิติต ชีรเวคิน, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : แพรวพินยา, ๒๕๑๙) ; ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ,
"วิจารณ์ระบบพรรคการเมือง," วารสารสังคมศาสตร์ : ๒๓.

^๒ T.B. Bottomore, Elite and Society (Middlesex : Pelican Book, 1964), p.7 อ้างถึงใน กมล สมวิเชียร, ประชาธิปไตยกับสังคมไทย (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๖), หน้า ๖๘; "T.B. Bottomore กล่าวว่า คำว่า elite ในความหมายดั้งเดิมใช้กับ "สินค้าที่มีคุณภาพพิเศษ" คำๆ นี้เพิ่งจะมีบรรจุใช้ในภาษาอังกฤษเป็นหลักฐานเมื่อ ค.ศ. ๑๘๒๓ และเพิ่งจะเป็นที่รู้จักแพร่หลายจริง ๆ เมื่อปลายศตวรรษที่ ๑๙ นี้เอง" ; จรุง สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๘), หน้า ๑๕๐-๑๕๓; อธิบายหลักการสำคัญประการหนึ่งเกี่ยวกับองค์การแห่งอำนาจทางการเมืองโดยใช้คำที่หมายถึง "ความเป็นผู้นำ หรืออีกนัยหนึ่ง อำนาจทางการเมืองส่วนบุคคล..." ว่า 'Leadership' ; ณรงค์ สนิสวัสดิ์, ผู้นำการเมือง (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๓) ; "ณรงค์ สนิสวัสดิ์ ใช้ชื่อภาษาอังกฤษในหนังสือ "ผู้นำการเมือง" ของตนว่า 'Political Leadership' เช่นกัน" ; ผู้เขียนจึงขอใช้ทั้งคำว่า "Elite" "Leadership" "Political Leadership" และ "Political Leader" ในความหมายของ "ผู้นำทางการเมือง" ในงานวิจัยฉบับนี้ต่อไป.

ชนกลุ่มใหญ่ หรือมวลชนโดยทั่วไป (mass) ซึ่งจะเป็นผู้ตามคนพวกแรกในค้ำต่าง ๆ^๑ ในความหมายอันแท้จริงของประชาธิปไตยนั้น แม้จะไม่มีกษัตริย์หรือใครเป็นผู้นำ ใครเป็นผู้ตาม หรือใครเป็น "ผู้ปกครอง" (ruler) ใครเป็น "ผู้ถูกปกครอง" (ruled) เพราะในทางทฤษฎีผู้ปกครองมีอำนาจหรือฐานะดังกล่าวได้เพราะมวลชนเลือกหรือให้อำนาจในการปกครองไปให้เป็นผู้ปกครองเท่านั้น แต่ในความเป็นจริง ผู้นำของระบอบประชาธิปไตยจะยังมีอยู่เสมอ^๒ ในสังคมคอมมิวนิสต์ยังเห็นได้เด่นชัด เพราะชนชั้นนำคือชนชั้นนำทางการเมือง ซึ่งได้แก่สมาชิกอันคับคั่งสูงของพรรคคอมมิวนิสต์ ซึ่งไม่เพียงแต่มีอำนาจทางการเมืองเท่านั้น แต่จะใช้อำนาจทางการเมืองนี้จัดการในเรื่องเศรษฐกิจ ศิลปวิทยาการ และวัฒนธรรมอย่างเด็ดขาดด้วย^๓

ความเป็นผู้นำ ได้แก่กิจกรรมในการใช้อิทธิพลของใจประชาชนให้ร่วมมือปฏิบัติการเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งคนเหล่านั้นเห็นว่าเป็นสิ่งอันพึงปรารถนา (leadership is the activity of influencing people to cooperate toward some goal which they come to find desirable)^๔

^๑ Harold D. Lasswell, Politics : Who Gets What, When, How (New York : Meridian Books, Inc., 1958), p.13.

^๒ กมล สมวิเชียร, ประชาธิปไตยกับสังคมไทย, หน้า ๖๔.

^๓ เรื่องเดียวกัน. ; Lasswell, Loc.cit.

^๔ ออร์คเวย์ ทีด, ศิลปะการเป็นหัวหน้าคน แปลจาก The Art of Leadership โดย ฉลอง กัลยาณมิตร และ สหิส กาญจนพิงค์กร จัดพิมพ์โดย สำนักพิมพ์ ยูวบูรณ์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๐๓), หน้า ๑๕-๑๗.

ความเป็นผู้นำทางการเมือง คือ การรวมเอาพลังต่าง ๆ ในสังคมกำหนดเป็นนโยบาย และผลักดันให้เป็นที่ยอมรับแก่สาธารณชน เพื่อดำเนินการแข่งขันทางการเมือง โดยมีวัตถุประสงค์ให้นโยบายนั้นมีผลในทางปฏิบัติ ซึ่งจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อสามารถมีอำนาจทางการเมืองเป็นรัฐบาลปกครองประเทศ

ประชาชนกล่าวถึงความเป็นผู้นำในฐานะที่เป็นความเกี่ยวพันระหว่างเอกชนกับมหาชน เช่น ในกิจกรรมทางการเมือง...ความเป็นผู้นำทางการเมือง คือ ผู้ชี้แนะใช้อำนาจในแง่ความสามารถที่จะเป็นใหญ่เหนือผู้อื่น...ในสังคมประชาธิปไตยนั้น โอกาสสำหรับความเป็นผู้นำกลับจะทวีขึ้นอย่างมหาศาล...ระบอบประชาธิปไตยไม่ทำให้ความเป็นผู้นำเป็นเรื่องง่ายตรงข้าม อาจจะไปพบว่าเป็นอุปสรรคยับยั้งการเกิดของผู้นำและเกิดไม่ไว้วางใจในตัวผู้นำ...แต่โอกาสที่สังคมประชาธิปไตยหยิบยื่นให้บุคคลผู้สามารถแสดงให้เห็นว่า เขามีสิทธิที่จะมีอิทธิพลนั้น เป็นสิ่งที่มีอยู่... เพราะระบอบประชาธิปไตยเป็นการรวมเข้าด้วยกันของบุคคลผู้กำลังร่ำรອງที่จะสร้างความสำเร็จให้แก่ตน โดยให้ความพยายามในอันที่จะก่อให้เกิดความพึงพอใจอันลึกซึ้งที่สุดของเขา... เขาสามารถที่จะช่วยผู้ตามของเขาให้รอดพ้นจากความผิดพลาด...ผู้นำทุกคนจะต้องพิสูจน์ให้เห็นความเหมาะสมของตนเอง...ในคำที่เกี่ยวกับความคิดคำนึงที่ เขามีต่อสิทธิและความมั่นคงจิตใจของเสรีชนซึ่งเป็นผู้ตามของเขา...ความเป็นผู้นำจึงต้องมีอยู่ในเหตุการณ์ประจำวันตามธรรมดา ซึ่งบุคคลหนึ่งแนะแนวทางแก่บุคคลอื่น ๆ ทั่วไปได้เพียงของเฉพาะกิจการสำคัญและชบวนการขนาดใหญ่เท่านั้นไม่...^๑

๒. ทฤษฎีเกี่ยวกับผู้นำทางการเมือง

๑. การจำแนกแบบของผู้นำทางการเมือง

การพิจารณาจำแนกแบบของผู้นำอาจมองได้หลายแบบ เช่น ดูการทำงาน การอยากเป็นผู้นำ ปมค้อยในตัวผู้นำ ลำดับการเรียงพี่เรียงน้อง ประสบการณ์ในวัยเด็ก และดูจากบุณญาธิการ^๒ (charismatic leadership)

^๑ ออร์คเวย์ ทิค, ศิลปการเป็นหัวหน้าคน, หน้า ๑๗, ๒๑๖-๒๑๘.

^๒ ฌองส์ สีนส์วีสต์, ผู้นำการเมือง, หน้า ๑๖.

การศึกษาจำแนกของเจมส์ บาร์เบอร์ เน้นเกี่ยวกับการทำงานและทัศนคติที่มีต่อตำแหน่งผู้นำ โดยพิจารณาจากผู้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา เป็น case study ซึ่งแบ่งประธานาธิบดีได้เป็น ๔ แบบ คือ ๒

๑) Active - Positive ขยันทำงานและชอบตำแหน่งประธานาธิบดี เช่น แฮร์รี เอส. ทรูแมน และ จอห์น เอฟ. เคนเนดี

๒) Active - Negative ขยันทำงานแต่ไม่สู้จะยินดีในรั้วกับตำแหน่งประธานาธิบดี เช่น เฮอริเบอร์ท ฮูเวอร์ (ค.ศ. ๑๙๒๙-๑๙๖๓)

๓) Passive - Positive ไม่ชอบทำงานหนัก แต่ชอบเป็นประธานาธิบดี

๔) Passive - negative ไม่ชอบทำงานหนักและไม่ยินดีในรั้วกับตำแหน่งผู้นำ เช่น คาลวิน คูลิจ์ (ค.ศ. ๑๙๒๐-๑๙๒๕) และ คิวท์ ที. ไอเซนเฮอว์

James D. Barber, The Presidential Character (2nd. edition, Englewood Cliffs, 1977), อ้างถึงใน ฝรั่งค์ สิ้นสวัสดิ์, ผู้นำการเมือง, หน้า ๓-๔.

เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑-๒ ; "การทำงาน" ถ้าเป็นคนขยันขันแข็งในหน้าที่ประธานาธิบดี ใช้เวลาแต่ละวันหลาย ๆ ชั่วโมงทำงานก็ถือเป็นพวกกระตือรือร้น (active) แต่ถ้าเป็นคนเฉื่อยชา มักจะมอบหมายให้คนอื่นทำงานแทนมากที่สุดที่จะทำได้ ใช้จำนวนชั่วโมงในแต่ละวันทำงานให้น้อยเท่าที่จะน้อยได้ ก็ถือว่าเป็นพวกเฉื่อยชา (passive) ; "ทัศนคติที่มีต่อตำแหน่งประธานาธิบดี" ซึ่งถ้าเป็นคนอยากเป็นประธานาธิบดีอย่างมาก เขาก็ถือว่าเป็นพวกที่มี positive affect ต่อตำแหน่งประธานาธิบดี แต่ถ้ามีท่าทีเฉยเมย... ไม่ค่อยยินดีในคำ... กับตำแหน่ง... ก็เรียกว่า มี negative affect คือ ทัศนคติทางลบต่อตำแหน่งผู้นำ.

ข) การจำแนกของยูจีน อี. เจนนิ่งส์^๑ เน้นเกี่ยวกับการอยากเป็นผู้นำ โดยแยกผู้นำออกเป็น ๓ แบบ คือ

๑) ผู้นำที่ใฝ่อำนาจเป็นประการสำคัญ (the prince)^๒ จุดสำคัญของการขึ้นสู่อำนาจนั้น เพราะชอบเป็นผู้ที่อยู่เหนือคนอื่น เป็นคนมีเล่ห์เหลี่ยมรอบตัวในการจะแย่งชิงอำนาจและรักษาอำนาจให้อยู่เป็นนิจ การกระทำ... บางครั้งอาจจะผิดศีลธรรมหรือโทศร้าย แต่ผู้นำแบบนี้จะทำได้ทุกอย่างเพราะเขาอยากมีอำนาจ และเมื่อมีแล้วก็จะรักษาไว้ให้นานที่สุด

๒) ผู้นำแบบวีรบุรุษ (the hero) เป็นผู้นำที่มีญาณหรือความนึกคิดไปถึงอนาคตอันยิ่งใหญ่ของสังคมที่รออยู่ในอนาคต เขาไม่เพียงแต่จำกัดความนึกคิดแต่สิ่งที่กำลังเป็นอยู่เท่านั้น เขาจะคิดว่า โศกสะท้าน... ทำให้เขาคองเขานำสังคม เขาคิดว่า การเข้าสู่อำนาจนั้นเป็นความรับผิดชอบมากกว่าที่จะพอใจในการได้อำนาจเพราะจะได้ดูเหนือผู้อื่น (ซึ่งเป็นแบบแรก) เพราะฉะนั้น ผู้นำแบบวีรบุรุษนี้จะเข้าสู่วงการแข่งขันเพื่อหาอำนาจ ควบความกระตือรือร้นเพราะจะได้ทำตามภาระหน้าที่ (function) ของเขา บางครั้งเขาอาจจะใช้เล่ห์เหลี่ยมหรือความโหดเหี้ยมเหมือนกับพวกผู้นำที่ใฝ่อำนาจเหมือนกัน แต่จะต่างกันที่ว่า ผู้นำแบบวีรบุรุษจะพยายามหลีกเลี่ยงการใช้เล่ห์เหลี่ยมหรือการกระทำที่ผิดศีลธรรมเท่าที่จะทำได้... ผู้นำแบบวีรบุรุษได้แก่ นโปเลียน เซอร์ซิล เคอโกลด์

^๑ Eugene E. Jennings, An Anatomy of Leadership (New York : 1960), อ้างถึงใน ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์, ผู้นำการเมือง, หน้า ๔-๕.

^๒ เจนนิ่งส์ ใ้คำว่า Prince สำหรับผู้นำแบบแรก Hero สำหรับผู้นำแบบที่ ๒ และ Superman สำหรับผู้นำแบบที่ ๓, อ้างถึงใน ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์ ผู้นำการเมือง, หน้า ๔-๕.

๓) ผู้นำซูเปอร์แมน (the superman) ในความคิดของเจนนิงส์นั้น ผู้นำทั้งสองแบบแรกนั้นเห็นได้ง่ายในตัวอย่างที่มีอยู่จริง... แต่ผู้นำซูเปอร์แมนนี้... ไม่ได้ให้ตัวอย่างเป็นคนจริง ๆ ไว่เด่นชัด... แต่เพื่อให้เห็นคนแบบหนึ่งซึ่งต่างจากคนธรรมดาทั่วไป เพราะคนธรรมดานั้นจะมีลักษณะที่พยายามทำให้เหมือนกับคนอื่น ๆ ในสังคมส่วนใหญ่ แต่คนแบบซูเปอร์แมนจะมีความเป็นตัวของตัวเอง เลือกรับแนวปฏิบัติของสังคมที่มีมานาน แต่เพียงบางอัน และอาจจะคิดค้นอันใหม่ ๆ ให้แก่สังคม คนลักษณะนี้ เจนนิงส์คิดว่า เป็นลักษณะพิเศษที่มีไม่มาก เพราะคนทั่ว ๆ ไปนั้นจะทำตามคนอื่น (other-directed) ส่วนผู้มีลักษณะซูเปอร์แมนนั้นยึดถือความคิดของตัวเองเป็นหลัก (inner-directed) เพราะฉะนั้นจึงอาจจะถือได้ว่า เขาเป็นผู้นำมาหาชนในลักษณะของการสร้างแนวความคิดใหม่ ๆ เป็นผู้ที่ทำให้สังคมเปลี่ยนแปลง เพราะถ้ามัวแต่คิดว่าสิ่งที่คนอื่น ๆ คิดอยู่ทำอยู่มันดีพร้อมแล้ว สังคมก็จะเจริญขึ้นไม่ได้ เพราะไม่มีการเปลี่ยนแปลง... เจนนิงส์จึงไม่ได้เห็นว่า ผู้นำแบบซูเปอร์แมนหมายถึงผู้นำทางการเมืองโดยเฉพาะ ซึ่งต่างจากผู้นำสองแบบแรก ซึ่งเป็นลักษณะผู้นำทางการเมืองโดยชัดเจน

ค) การปมค้อยหรือมกนของผู้นำ

ปมค้อย (inferiority - complex) เป็นความรู้สึกที่ว่าเรามีอะไรบางอย่างค้อยกว่าคนอื่นทั้งหลาย ส่วนปมเด่น (superiority-complex) นั้นหมายถึงความรู้สึกว่า เรามีอะไรบางอย่างเหนือกว่าคนอื่นทั้งหลาย... คนที่มีปมค้อยก็จะพยายามชดเชย (compensate) สิ่งที่มีปมค้อยนั้น... ความรู้สึกที่ว่ามีปมค้อยมากก็จะยังมีพลังจิตใจ ทำให้พยายามหาทางชดเชยมากขึ้น Harold Lasswell ตั้งสมมุติฐานว่า บุคคลบางคนเมื่ออยู่ในวัยเด็กจะมีความรู้สึกที่ตนเองเป็นคนที่ยากจน ไร้ความสามารถ ไร้ความหมาย ต่อคนอื่น ไร้ความสามารถเท่าคนอื่น ไม่ได้รับการยกย่องจากคนอื่นเท่าที่ควรจะได้รับ... เรียกความรู้สึกเช่นนี้ว่า การมีความภูมิใจในศักดิ์ศรีของตนเองน้อย (low-self-esteem) ใ้ตั้งสมมุติฐานว่า คนที่มีความภูมิใจในศักดิ์ศรีของตนเองน้อยจะมีพลังจิตใจให้เขาแสวงหาอำนาจเมื่อโตขึ้นเพื่อเป็นการชดเชย... การหาอำนาจนั้นเป็นลักษณะหนึ่งของการชดเชยปมค้อย... แต่ไม่ใช่ทุกกรณีที่เป็นคังว่านี้ เพราะโดยธรรมชาติแล้วทุกคนมีความต้องการ

อำนาจอยู่ในตัวแล้ว... การแสวงหาอำนาจอาจจะเป็นเรื่องธรรมดาไม่จำเป็นต้องทำไปเพราะ
 ชกเขยปมค้อย คนที่ใช้ความพยายามแสวงหาอำนาจอาจเกิดจากความรู้สึกปมเค้นในตัวว่า
 ...มีความเก่งกล้าสามารถกว่าคนธรรมดา จึงเป็นธรรมชาติที่คนอย่างเขาจะต่งนำคนอื่น
 ผู้นำเช่นนี้ได้แก่ คิวท์ คี, ไอเซนเฮอวาร์ จอห์น เอฟ. เคนเนดี หรือ จอมพล แปลก
 พิบูลสงคราม เป็นต้น ...^๑

ง) ดูลำดับการเรียงพี่เรียงน้องของผู้นำ

...ถ้าจะมองในแง่ของขบวนการที่สังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ครอบครัว
 ภายทอคลักษณะนิสัยแก่เด็กแล้ว... เห็นได้ว่า ลูกแต่ละคนของครอบครัวเดียวกันอาจได้รับ
 การยอมรับจากพ่อแม่ไม่เท่ากัน... พ่อแม่ก็จะมองว่า ลูกคนโตนั้นควรจะเป็นที่พึ่งของน้อง ๆ
 ...คือ กำหนดบทบาทและหน้าที่ของลูกคนโตให้แตกต่างไปจากคนอื่น... เมื่อลูกคนรอง ๆ
 โตขึ้นก็อาจฉลาดกว่า รับผิดชอบมากกว่าคนแรก แต่เป็นที่ยอมรับว่าโดยทั่วไปแล้ว พ่อแม่จะ
 ตั้งความหวังไว้สำหรับลูกคนโตก่อน...^๒

จ) ดูประสบการณ์ชีวิตในวัยเด็ก^๓

ลักษณะนิสัยของคนเราที่แตกต่างกันออกไปนั้น... เพราะผ่านการอบรม
 หรือประสบการณ์การเรียนรู้จากสังคม (socialization) ที่แตกต่างกัน องค์กรที่ทำหน้าที่
 ภายทอคลักษณะนิสัยให้แก่คนที่สำคัญที่สุด คือ ครอบครัว สถานศึกษา สถาบันศาสนา เพื่อนเล่น
 และเพื่อนร่วมงาน (peer group) พฤติกรรมของผู้นำอาจจะแสดงออกต่างกัน... บางคน

^๑ นรงค์ สิ้นสวัสดิ์, ผู้นำการเมือง, หน้า ๕-๗.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗-๘.

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐-๑๑.

ชอบใช้กำลังรุนแรง เช่น เหม่า เจอ ตุง ฮิตเลอร์ มุสโสลินี แต่บางคนเน้นสันติวิธี เช่น เนวิลล์ แชมเบอร์เลน แห่งอังกฤษ... มหาตมะคานธี ซึ่งใช้วิธีการต่อสู้แบบ อหิงสา (non - violence)... ลักษณะนิสัยที่ไม่เหมือนกันเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การแสดงออก ของผู้นำทางการเมืองเมื่อได้อำนาจแล้วแตกต่างกัน... สาเหตุที่ทำให้ลักษณะนิสัยของผู้นำ แตกต่างกันไปนั้น ส่วนสำคัญเกิดจากการอบรมเลี้ยงดูในครอบครัว

ครอบครัวเป็นองค์กรสำคัญที่สุดในการถ่ายทอดลักษณะนิสัยให้แก่เด็ก เพราะ... เป็นแหล่งที่หล่อหลอมลักษณะนิสัยแก่คนแต่ละคนก่อนสถาบันอื่น ๆ การถ่ายทอด นั้นอาจเป็นการถ่ายทอดโดยตรง... บางครั้งการกระทำของคนในครอบครัวโดยเฉพาะพ่อและ แม่ก็จะทำให้ลูกเลียนแบบหรือนิยมชมชอบโดยที่... ไม่เคยสอน... วิธีการที่พ่อกับแม่ปฏิบัติต่อลูก ก็เป็นอีกประการหนึ่งที่หล่อหลอมลักษณะนิสัยให้แก่ลูก... แต่ละคนผ่านการเลี้ยงดูมาคนละแบบ มีประสบการณ์ในวัยเด็กที่แตกต่างกันเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้พฤติกรรมของผู้นำแต่ละคนต่างกัน...

ด) ผู้นำที่มีบารมี (charismatic leader)

...ในบางกรณี... อำนาจผูกพันกับบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคล ที่มีบุคลิกภาพที่เด่นชัด... Max Weber ได้เรียกผู้นำที่มีคุณลักษณะพิเศษที่ลับ ที่สามารถ เข้าใจถึงวัตถุประสงค์และปัญหาของสังคมและการเมืองอย่างถึงขนาดจนกระทั่งได้รับการ ยกย่องอย่างยิ่งจากประชาชนว่าเป็นผู้นำที่มีลักษณะ charismatic ทั้ง ฮิตเลอร์ และ มุสโสลินี ต่างก็มีลักษณะเป็นผู้นำแบบ charismatic ซึ่งในสายตาของประชาชนแล้ว ถือว่า ได้รับอำนาจ ความสามารถและแรงศรัทธาจากสิ่งลึกลับที่มาจากสวรรค์ (divinely inspired) ฉะนั้น แต่ละคนจึงมีอำนาจเฉพาะตนอย่างมาก แม้ว่าอำนาจเหล่านี้จะถือว่า

ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์, ผู้นำการเมือง, หน้า ๑๑ ; ใช้คำภาษาไทยของ Charismatic Leader ว่า "ผู้นำบุรุษอิทธิการ" ; กมล สมวิเชียร, ประชาธิปไตย กับสังคมไทย, หน้า ๖๒-๖๓ ; ใช้คำว่า "ผู้มีบารมี" ; ผู้เขียนขอใช้คำว่า "ผู้นำที่มี บารมี" ในงานวิจัยนี้ต่อไป.

เป็นอำนาจของตำแหน่งผู้นำ (Führer หรือ Duce) แต่แท้ที่จริงแล้วมีอำนาจจะถ่ายทอด
 กันได้ สิ่งเหล่านี้มีอำนาจจะปรากฏขึ้นในโลกตะวันตก เช่น บุคลิกภาพของ Oliver Cromwell
 หรือ Napoleon หรือในโลกคอมมิวนิสต์ เช่น บุคลิกภาพของ Stalin ซึ่งเป็นคุณลักษณะ
 เฉพาะของบุคคล ทำให้ตำแหน่งที่ดำรงอยู่มีความสำคัญมากขึ้น และอำนาจเฉพาะตัวที่สำคัญ
 กว่าอำนาจของสถาบันที่ตนดำรงตำแหน่ง เมื่อสิ้นบุคคลดังกล่าว อำนาจพิเศษซึ่งมาจาก
 บุคลิกภาพเหล่านั้นก็จะสลายไป...^๑ ในตอนเริ่มแรกนั้น ผู้นำประเภทนี้อาจจะเริ่มแสดง
 ความคิดเห็นและได้รับความเลื่อมใสจากคนกลุ่มเล็ก ๆ ก่อน และเมื่อมีคนเลื่อมใสมากขึ้น
 ก็จะกลายเป็นขบวนการ (movement) เพราะฉะนั้น ฮิตเลอร์ หรือ คาสโตร ก็จะเริ่มจาก
 กลุ่มเล็ก ๆ ก่อน ความเติบโตของขบวนการอาจไม่เป็นไปโดยราบรื่น... ระหว่างนี้ก็จะ
 เริ่มมีการจัดตั้งองค์กรขึ้น และถ้าสถานการณ์เอื้ออำนวย ขบวนการก็จะใหญ่ขึ้นจนกระทั่ง
 กลายเป็นขบวนการของมหาชนไปได้ และถ้าขบวนการนั้นเป็นขบวนการทางการเมือง
 ช่วงสำคัญของขบวนการนั้นก็มาถึง... เมื่อได้อำนาจทางการเมืองมาแล้ว... จะกลายเป็น
 ขบวนการที่มีอำนาจอย่างเต็มที่...^๒

๒. ลักษณะการเกิดผู้นำ

ก) ผู้นำโดยการสร้างตนเอง^๓ (the self-constituted leader)

ผู้นำซึ่งยกยัดตนเองขึ้นไปสู่ความเป็นผู้นำ โดยมีบุคลิกลักษณะอันเข้มแข็ง
 และความสำนึกในตนเองอย่างหนักแน่น ก็มีกำลังใจแน่วแน่ที่จะกระทำสิ่งที่เขาเห็นว่าสำคัญ
 ให้บรรลุผลสำเร็จ ตามประวัติศาสตร์มีผู้คิดว่า บุคคลประเภทนี้เป็นผู้นำโดยกำเนิด

^๑ จูเลีย สุกาฟ, การเมือง, หน้า ๑๕๑-๑๕๒.

^๒ นรงค์ สิ้นสวัสดิ์, ผู้นำการเมือง, หน้า ๑๕.

^๓ ออร์คเวย์ ทิค, ศิลปการเป็นหัวหน้าคน, หน้า ๒๐-๒๒.

และประสบความสำเร็จในชีวิตในชั่วเวลาอันรวดเร็วของโลกกำลังต้องการเขา... เพราะเหตุที่ผู้นำ
 เหล่านี้เป็นบุคคลที่สร้างตนเองขึ้นมา เจตนาในการแสวงหาอำนาจของบุคคลเหล่านี้จึงมีอยู่
 อย่างมากมายและไม่มีที่สิ้นสุด เขามีความรุนแรงเรื่องอยู่ด้วย "ความหลงใหลในอำนาจ"
 (passion for authority) และ "ความกระหายที่จะได้รับการเชื่อฟัง"
 (thirst for obedience) เท่าที่มีอยู่ในธรรมชาติของมนุษย์

ผู้นำซึ่งเกิดขึ้นในลักษณะนี้มักจะเป็นผู้นำแบบ **charismatic** ซึ่งเกี่ยวข้องกับ
 ความเชื่อที่ลึกลับที่ว่า ผู้ที่เป็นผู้นำ เป็นผู้ที่มีความสามารถที่จะเข้าใจและมองเห็นสิ่งต่าง ๆ
 ในอนาคตที่คนธรรมดาไม่สามารถล่วงรู้ได้ คนทั่วไปจึงต้องรับฟังและเชื่อมั่นในตัวผู้นำ
 อย่างเต็มที่ และจะต้องปฏิบัติตามโดยซื่อสัตย์ภาพตามปกติ ถ้ามีความเชื่อดังกล่าวเกิดขึ้น
 อำนาจของผู้นำก็มีมาก และจะเป็นเรื่องยากที่จะกำจัดอำนาจของผู้นำเหล่านี้ ทั้งนี้
 เพราะเหตุว่า เหตุยล บทบาท หน้าที่และอิทธิพล รวมทั้งความสามารถหรือคุณลักษณะพิเศษ
 ของผู้นำย่อมอยู่เหนือหลักการและบทบัญญัติใด ๆ ที่เป็นทางการ ด้วยเหตุผลดังนี้ อำนาจ
 และอิทธิพลส่วนบุคคลของผู้นำในแบบ **charismatic** นำไปสู่การปกครองโดยคน
 คนเดียว และจะลงท้ายด้วยการปกครองที่มีปัญหาหรือการปกครองที่ไม่พึงปรารถนา
 ซึ่จักแก่ประการสำคัญของผู้นำเหล่านี้เท่าที่ปรากฏในประวัติศาสตร์ คือ อิทธิพลของผู้นำ
 ในการเรียกร้องขอความสนับสนุนดังกล่าวไม่อยู่ในระดับสูงพอที่จะไ้มาซึ่งการสนับสนุน
 อันถาวรได้... เพราะการปกครองโดยคน ๆ เดียวเช่นนี้ ไม่เร็วก็ช้าจะทำให้ผู้ตามได้รับความ
 ความไม่พอใจยิ่งขึ้นทุกที... เพราะ... เป็นการดำเนินการ... สุดแต่แต่ผู้ปกครอง ซึ่งหมิ่น
 เหมตอันตรายอันเกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยวิธีการ... บุคคลซึ่งตั้งคั่นในวัตถุประสงค์
 จนเกินไปย่อมตกอยู่ในภัยอันตรายอันเกิดจากการล้มความปรารถนาของผู้ตามเสมอ เพราะ

บุคคลเช่นนี้มีความหลงระเหิงในความฉลาดหลักแหลมและอำนาจของตนในการใช้ผู้อื่นให้กระทำ การเพื่อวัตถุประสงค์ซึ่งเป็นของตนเองมากกว่าที่จะเป็นของผู้ตาม จึงอาจเกิดสิ่งต่าง ๆ เช่น การปฏิบัติการอันมีลักษณะเป็นการออกคำสั่งและบีบบังคับด้านจิตใจจนเกินไป วางตัวใหญ่ เห็นผู้อื่นมากไป ทั้งหมดนี้ทำให้เสียความเป็นผู้นำซึ่งเข้าถึงรากแก้วของปัญหาทั้งในทางปฏิบัติ และในทางทฤษฎีแต่อย่างใดไม่^๑

ข) ผู้นำซึ่งเลือกโดยหมู่คณะ (the group-selected leader)

ผู้นำเกิดจากการเลือกบุคคลในหมู่คณะเดียวกัน แล้วเสริมสร้างสถานะ และอิทธิพลของเขาในฐานะที่เป็นผู้นำขึ้น เป็นวิธีการ... ในสังคมการเมืองระบอบประชาธิปไตย วิธีการนี้มีประโยชน์ในการจูงใจผู้ถูกนำ เนื่องจากคนเหล่านั้นต่างเชื่อว่าเขาสามารถได้ วางใจในวัตถุประสงค์ของผู้นำได้ วัตถุประสงค์ดังกล่าวนั้นเดิมทีมาจากการริเริ่มของหมู่คณะ สิ่งแรกที่ต้องทำคือตัวแทนที่จะควบคุมการดำเนินงาน ต่อมาเขาอาจมีความสามารถชักจูง บุคคลอื่นให้ขยายหรือเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ได้ ผู้นำชนิดนี้เริ่มตนจากการเป็น... กรรมการบริหาร หรือข้าราชการการเมืองซึ่งได้รับเลือกตั้งขึ้นมาพร้อมกับความรู้สึกรับชอบ ในหมู่ผู้ตาม... ว่าเขาเป็น "คนหนึ่งในกลุ่ม" และเป็น "คนดี" (regular fellow)... ผู้นำซึ่งได้รับเลือกจากหมู่คณะจึงอยู่ในสภาพอันมีช่องทางได้รับความสำเร็จมากที่สุด... มีโอกาสดีที่สุดในการโคจรมาและดำรงไว้ซึ่งการปฏิบัติตามของผู้ตาม...^๒ ซึ่งทราบโดยผู้นำ ยังปฏิบัติการใด ๆ อันสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และผลประโยชน์ของกลุ่มอย่างแข็งขันแล้ว ที่น่าจะเป็นที่แน่นอนว่าจะได้รับเลือกให้เป็นผู้นำอยู่เสมอ เพราะอำนาจของผู้นำโดยวิธีการนี้ จะได้รับการยอมรับด้วยเหตุผล (rational grounds) หมายถึงว่า ความลักษณะในทาง กฎหมายแล้ว ผู้ที่อยู่ในตำแหน่งบางตำแหน่งมีสิทธิที่จะออกคำสั่งให้ผู้อื่นปฏิบัติตามได้ เพราะฉะนั้น อำนาจเช่นนี้เกิดขึ้นเพราะตำแหน่ง ไม่ใช่ตัวบุคคลเป็นหลัก และขอบเขตของอำนาจก็มีเพียง

^๑ ออร์คเวย์ ทิต, ศิลปการเป็นหัวหน้าคน, หน้า ๒๓.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๓-๒๔.

เท่าที่ได้มีกำหนดกฎเกณฑ์ไว้เท่านั้น... นายกรัฐมนตรีที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามา ก็อาจจะมีอำนาจเท่าที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี... เมื่อใครได้เข้ามาเป็น นายกรัฐมนตรีก็มีโอกาสใช้อำนาจให้คนอื่นทำตามได้ มีใช้ว่าจะต้องเป็นคนนั้นคนนี้เป็นทายาท รัฐมนตรีจึงจะสั่งการได้^๑

ค) ผู้นำที่ได้รับแต่งตั้งจากผู้มีอำนาจเหนือ (the leader appointed from above)

วิธีที่สาม ซึ่งบุคคลมีโอกาสที่จะเป็นผู้นำ เป็นวิธีการซึ่งพบเห็นอยู่ทั่วไป ในองค์การนาซาค... ซึ่งคณะกรรมการอำนาจการหรือกรรมการบริหารแต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหาร และหัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นผู้เลือกเจ้าหน้าที่ชั้นรอง ๆ ลงไปอีกทอดหนึ่ง... ในกรณีเช่นนี้ กลุ่มมีได้เลือกผู้นำ แต่ผู้นำเป็นผู้รวบรวมบุคคลเข้าเป็นกลุ่ม... ปัญหาของผู้นำคือ การแสดงให้คนอื่นเห็นว่า ในการรับใช้หมู่คณะนั้น เขาเหล่านั้นต่างกับรับใช้ตนเองควย... หน้าที่ของผู้นำคือ การทำให้บุคคลเหล่านั้นเกิดความปรารถนาในสิ่งที่เป็นการปรารถนาขององค์การ^๒

พรรคการเมืองกับผู้นำทางการเมือง

ทฤษฎีเกี่ยวกับพรรคการเมืองและผู้นำทางการเมืองเท่าที่กล่าวมาแล้ว พอสรุปได้ว่า ในสังคมประชาธิปไตยนั้น พรรคการเมืองเป็นองค์การทางการเมืองอันเกิดจากการรวมกลุ่มของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม เพื่อแสวงหาอำนาจทางการเมืองไว้พิทักษ์ผลประโยชน์ของกลุ่มตน โดยพรรคการเมืองมีหัวหน้าพรรคที่ปรากฏชัด (visible leader) ส่วนลักษณะการเกิดผู้นำหรือหัวหน้าพรรคนั้น เป็นผู้นำซึ่งเลือกโดยหมู่คณะ คือ ได้รับเลือกจากสมาชิกพรรคการเมืองนั่นเอง

^๑ อองต์ สิ้นสวัสดิ์, ผู้นำการเมือง, หน้า ๑๑.

^๒ ออร์คเวย์ ทีด, ศิลปะการเป็นหัวหน้าคน, หน้า ๒๔-๒๕.

หัวหน้าพรรคการเมืองโดยทั่วไปจะมาจากสมาชิกคนใดคนหนึ่งภายในพรรคซึ่งมีบทบาทในกิจกรรมของพรรคมานานพอควร อาจต้องได้เข้าจากสมาชิกระดับพื้นฐานขึ้นมาจนถึงระดับผู้นำต่าง ๆ ในพรรค ทั้งนี้ ต้องพิจารณาถึงปัจจัย ๒ ทาง คือ

ก. กลุ่มต่าง ๆ ในสังคมที่ให้การสนับสนุนพรรคการเมือง

ระหว่าง ค.ศ. ๑๖๘๘-๑๘๓๐ ในประเทศอังกฤษมีกลุ่มการเมืองที่สำคัญ ๒ กลุ่ม คือ พวกวิก (whig) และพวกทอรี (tory)^๑

๑. พวกวิก ได้รับการสนับสนุนจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่ คนมั่งมี และกลุ่มผู้นับถือศาสนา นิกาย Protestant ซึ่งไม่นิยมนิกาย Church of England กลุ่มนายทุนโรงงานอุตสาหกรรมสมัยใหม่ (ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นพรรค Liberal)

๒. พวกทอรี มีเจ้าของที่ดินรายย่อย เกษตรกร ผู้นับถือศาสนา นิกาย Church of England ให้การสนับสนุน ซึ่งได้เปลี่ยนชื่อเป็นพรรค Conservative ในเวลาต่อมา

๓. ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ อังกฤษกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรม มีโรงงานอุตสาหกรรมหนักทั่วประเทศ กรรมกรในโรงงานต่าง ๆ มีจำนวนนับล้าน จึงมีบทบาทเป็นกลุ่มการเมืองที่สำคัญ และมีขนาดใหญ่ ได้แยกตัวออกจากพรรค Liberal มาจัดตั้งพรรค Labour โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้มีตัวแทนของผู้อยู่แรงงานอยู่ในรัฐสภา เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของกลุ่มตน โดยมีนโยบายสำคัญ คือ การปฏิรูปสังคม โอนกิจการอุตสาหกรรมหนักและการพาณิชย์บางประเภทที่สำคัญมาเป็นของรัฐบาล^๒

^๑ รายละเอียดใน สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร, แผนกตำรา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๗. (อัคราเนา)

^๒ เซาวันส์ สุกลาภา, พรรคการเมือง, หน้า ๑๒.

ในสหรัฐอเมริกา พรรคการเมืองแสวงหาการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เช่นเดียวกับในอังกฤษ พรรครีพับลิกัน ได้กำลังส่วนใหญ่จากภาคตะวันออกและตะวันตกกลาง รวมทั้งจากพวกเสรีนิยมระดับกลางที่กำลังรุ่งเรือง ส่วนพรรคเดโมแครตนั้น แม้ว่าจะได้รับการสนับสนุนพอประมาณจากทั่วประเทศ แต่ก็มีอิทธิพลมากที่สุด

ในภาคใต้และในหมู่ชนชั้นที่ยากจน กลุ่มคนผิวดำโดยเฉพาะผู้อยู่ในเมืองทางภาคเหนือ

ข. องค์ประกอบของพรรคการเมือง ได้แก่ การจัดองค์การของพรรค (party organization) การจกกลไกของพรรค (party machines) การกำหนดนโยบายของพรรค (party platform) การเงินของพรรค การหาสมาชิกผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง และการประชุมพรรค (national convention)^๑

พรรคการเมืองทั้งในอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ต่างเน้นถึงการจกองค์การของพรรค โดยขยายสาขาพรรคออกไปยังเขตเลือกตั้งต่าง ๆ ทั่วประเทศ เพื่อระดมสรรพกำลังทางการเมือง (political recruitment) จากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งสามารถรวมตัวบุคคลจากกลุ่มต่าง ๆ เข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ในกรณีนี้ นักการเมืองซึ่งสังกัดพรรคต่างมีโอกาสร่วมกิจกรรมการแข่งขันทางการเมืองโดยแสดงความสามารถในการทำงานให้ปรากฏต่อสมาชิกพรรค หากผู้ใดมีคุณสมบัติของผู้นำอันเป็นที่ยอมรับของสมาชิกพรรคแล้วก็อาจได้รับเลือกเป็นผู้นำ หรือหัวหน้าพรรคแล้วได้รับการเสริมสร้างสถานะและอิทธิพลในฐานะผู้นำพรรค

ผู้นำของพรรคการเมืองซึ่งได้รับเลือกโดยหมู่คณะนี้จึงก่อยานกระบวนการขององค์การพรรค โดยไต่เต้าตามลำดับขั้นตอน อย่างไรก็ตาม ผู้นำพรรคนอกจากจะใช้ความสามารถไต่เต้าตามขั้นตอนของการจกองค์การ และกระบวนการต่าง ๆ อันเป็นองค์ประกอบของพรรคแล้ว ยังต้องเป็นที่ยอมรับของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมที่ให้การสนับสนุน

พรรคการเมืองด้วย วิถีทางของการเป็นผู้นำพรรคการเมืองจึงเป็นกระบวนการสร้างผู้นำโดยพรรคการเมือง ซึ่งจะได้ตัวบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติของผู้นำที่ดี สามารถเรียกร้องการสนับสนุนจากประชาชนโดยการประนีประนอมความคิดเห็น ประสานประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ โดยยึดมั่นในวัตถุประสงค์ของกลุ่ม คือ นโยบายของพรรค แล้วนำพรรคเข้าแข่งขันทางการเมือง เพื่อให้ได้อำนาจทางการเมืองมาใช้พิทักษ์ผลประโยชน์ของกลุ่มตน

การได้อำนาจทางการเมืองโดยการแข่งขันเลือกตั้งจนเป็นฝ่ายชนะ จะทำให้ผู้นำพรรคกลายเป็นผู้นำของประเทศ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากประชาชนฝ่ายเสียงข้างมาก ผู้นำทางการเมืองซึ่งเป็นผลผลิตจากการสร้างผู้นำโดยพรรคการเมืองก็จะเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลโดยพรรคการเมือง ใ้รับเลือกตั้งเป็นฝ่ายเสียงข้างมากทำการปกครองประเทศตามนโยบายของพรรคต่อไป



ค. ผู้นำทางการเมืองในประเทศไทย

ผู้นำทางการเมืองที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้ หมายถึง ผู้นำที่มีอำนาจสูงสุดทางการเมืองอยู่ในระยะไคร่ระยะหนึ่ง โดยเน่นถึงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีที่มาจาก ๒ ทาง คือ พรรคการเมืองทางหนึ่ง และอีกทางหนึ่งคือผู้นำที่มาจากกลุ่มอิทธิพลกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ แต่เนื่องจากขบวนการวิวัฒน์มีจุดประสงค์ที่จะส่งเสริมและเน้นบทบาทของพรรคการเมืองในฐานะเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชน จึงอาจจะกล่าวถึงผู้มีตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชน และผู้มีตำแหน่งบริหารในพรรคการเมือง ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากสมาชิกพรรคไว้อย่างในบางโอกาส

ระบอบประชาธิปไตยที่นำมาใช้ปกครองประเทศไทย ตั้งแต่ปี ๒๔๗๕ จนถึงปัจจุบันนี้ยังเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันอย่างหาข้อยุติไม่ได้ว่าเป็นระบบที่ดี และมีความเหมาะสมเพียงใด หรือไม่ในขณะทีบางประเทศเชื่อว่า ถ้าระบบดีแล้วผู้บริหารจะติดตามไปด้วย แต่วัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทยเป็นไปในลักษณะที่ตรงกันข้าม คือ เชื่อถือตัวบุคคลมากกว่าระบบ เรื่องของระบบหรืออุทุมการ อุทุมคติไม่เป็นสิ่งสำคัญ หรือถ้าจะมีความสำคัญก็ต่องเป็นเรื่องราวรองลงมาจากบุคคล ฉะนั้น การศึกษาถึงเรื่องการปกครองในอุทุมคติ

จึงมีใจอยู่ที่ว่าจะหาระบบการเมือง หรือการบริหารประเทศที่ผิดแปลกออกไปจากระบบกษัตริย์ หรือหาอุดมคติ อุดมการณ์ ซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากของเดิมที่มีมา แต่จะเป็นการเสาะแสวงหาสิ่งที่เรียกว่า "ทศพิธราชธรรม" อันตั้งอยู่บนรากฐานของความคั่งงานทางศาสนาได้แก่ เมตตา กรุณา มุทิตา อุเบกขา เป็นอาทิ

สิ่งที่เรียกว่า ทศพิธราชธรรม ในระบบดั้งเดิมนั้นคือสิ่งที่เรียกว่า "บารมี" หรือ "บุญญาบารมี" ในปัจจุบัน ซึ่งมีลักษณะลดหลั่นกันลงมาในส่วนแห่งปริมาณของอำนาจ บริวาร และความสามารถที่จะให้ความดีความชอบ ของผู้นำแต่ละระดับดังกล่าวมาแล้ว ฉะนั้น จึงไม่น่าแปลกใจที่ผู้นำที่เข้มแข็งบางคนในยุครัฐธรรมนูญ จะมีลักษณะหาทางไม่ติดอะไรกับ กษัตริย์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช และก็ไม่ใช่เป็นเรื่องแปลกประหลาดแต่อย่างใดที่มีเสียง เรียกร้อง แม้แต่ในหมู่ผู้มีการศึกษาชั้นสูงที่จะให้โคม่าซึ่งผู้นำที่มีบารมี (charismatic leadership) ^๑

ในทัศนะของ Harold D. Lasswell นั้น การศึกษาเกี่ยวกับการเมือง คือ การศึกษาเกี่ยวกับอำนาจวาสนาและผู้มีอิทธิพล ซึ่งผู้มีอิทธิพลนั้นคือผู้ที่สามารถจะมีอะไร ๆ ได้มากกว่าผู้อื่นในสังคม เป็นผู้ที่สังคมยอมรับและให้ความเกรงใจ ผู้ที่สามารถเห็นหรือ กระทบการใด ๆ มากกว่าคนอื่น คือ elite ส่วนผู้ที่ด้อยกว่านั้นเรียกว่า mass ส่วนการจะโคม่าซึ่งอำนาจ อิทธิพล หรือบารมีนั้น แล้วแต่ผู้นั้นจะโคม่าอะไร เมื่อไร และ อย่างไร สิ่งที่เป็นอำนาจ อิทธิพล หรือบารมีนั้น อาจได้แก่การยอมรับนับถือในสังคม อำนาจ ความรู้ รายได้ หรือความมั่นคงในชีวิต และอนาคตของผู้นั้น ซึ่งเรียกว่าเป็นผู้นำ (elite) ^๒ ในวงราชการนั้น สิ่งที่แสดงความเป็นผู้นำอาจไม่ได้ขึ้นอยู่กับตำแหน่งหน้าที่

^๑ กมล สมิทธิเชียร, ประชาธิปไตยกับสังคมไทย, หน้า ๒๓-๒๔.

^๒ Lasswell, loc.cit.

ทางราชการแต่เพียงอย่างเดียว เช่น แม่ทัพภาค ก็อาจมีอิทธิพลมากกว่าผู้มีอำนาจทหารสูงสุด หรือประเทศที่มี technology สูง ก็สามารเป็นผู้นำในสังคมโลก เช่น สหรัฐอเมริกา เป็นผู้นำของประเทศประชาธิปไตยฝ่ายตะวันตก ญี่ปุ่น เป็นผู้นำของประเทศต่าง ๆ ในย่าน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาจากพื้นฐานทางการเมืองการปกครองของไทยแล้ว อาจกล่าวได้ว่า ผู้นำในค่านิยมของคนไทยคือ "ผู้มีบารมี" ซึ่งมีลักษณะน่าสนใจหลายประการ^๑ คือ

ประการแรก ผู้มีบารมีมักจะได้แก่คนที่ตำแหน่งหน้าที่สูงในทางราชการ หรือ มีความใกล้ชิดกับผู้มีตำแหน่งหน้าที่สูง เช่น เป็นเพื่อนหรือเป็นคนสนิทของคนเหล่านั้น

ประการที่ ๒ ผู้มีบารมีจะต้องมีบริวารมาก บริวารในที่นี้ได้แก่ญาติพี่น้อง ลูกศิษย์ หรือผู้ใต้บังคับบัญชา เพราะฉะนั้น จะเห็นได้ว่า บุคคลบางคนแม้จะมีตำแหน่งหน้าที่สูง แต่ไม่มีบริวารจะไม่มีบารมี หรือถ้ามีบ้างก็เพียงเล็กน้อย แต่บุคคลบางคนอยู่ในฐานะที่จะ มีบารมีได้มากกว่าตำแหน่งหน้าที่ (หรือไม่ใช่ราชการ) ของคนเหล่านั้น เช่น ผู้บัญชาการ กองทัพ อธิบดี ผู้จัดการ หรืออธิการบดีมหาวิทยาลัย เป็นต้น

ประการที่ ๓ ผู้มีบารมีจะต้องเปรียบเสมือนต้นไม้ที่มี "ร่มเงาปกป้อง" บุคคล ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาและบริวารได้ นักวิชาการบางท่านมีทัศนะว่า แต่ก่อนนั้นการเป็นคน มีบารมีจะต้องเป็นบุคคลที่ช่วยเหลือเกื้อกูลคนอื่น ๆ ซึ่งเข้ามาขอความช่วยเหลือด้วย คือ ไม่เพียงแต่เป็นผู้ที่ปกป้องผลประโยชน์ของบริวารจากคนภายนอกและจากกันและกันเท่านั้น ด้วยเหตุนี้จึงจะเห็นได้ว่า แม้นักเลงเจ้าถิ่นในสมัยก่อนและแม้แต่ในปัจจุบันก็เป็นบุคคลที่มีบารมี^๒

^๑ ภูมิ สมิวัชร, ประชาธิปไตยกับสังคมไทย, หน้า ๖๒-๖๔.

^๒ อุตัย นิรัฐโต, "อิทธิพลของวัฒนธรรมที่มีต่อพฤติกรรมบริหารในวงราชการไทย,"

เพราะสามารถให้ความคุ้มครองและรักษาสปประโยชน์ของตนในละแวกนั้นได้ ซึ่งแม้แต่รัฐบาลกลางก็ยอมรับอิทธิพลและบทบาทของบุคคลดังกล่าว เช่น ในการเก็บส่วยราชการ และในการปกครองท้องถิ่นชนบทที่ห่างไกลเมืองหลวง

ประการที่ ๔ ผู้มีบารมีมักจะเป็นคนประเภท man of action คือเป็นผู้ทำมากกว่าพูด กล่าวคือ จะต้องเป็นคนเข้าไปแก้ปัญหาในขณะที่คนอื่น ๆ นั่งเฉย ซึ่งบ่อยครั้งมักจะเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ซึ่งชาวบ้านและคนทั่วไปมองเห็นได้ แต่บางครั้งบุคคลพวกนี้จะเป็น innovator คือเป็นผู้คิดริเริ่มในคานทาง ๆ และมองเห็นการแก้ปัญหาในอนาคตด้วย แต่ระหว่างนักพูดกับนักทำแล้ว คนไทยมักจะนิยมบุคคลประเภทหลังมากกว่า

ประการสุดท้าย ผู้มีบารมีจะต้องเป็นคนโอบอ้อมอารีต่อบริวารและคนที่รู้จัก ซึ่งหมายความว่า บุคคลผู้นั้นจะต้องอยู่ในฐานะที่สามารถเลี้ยงดู แจกข้าวของเงินทองแก่คนใกล้ชิดและผู้อื่นได้ ไม่วาจะมีวิธีหาสิ่งของเงินทองมาแจกจ่ายด้วยวิธีใดก็ตาม

คุณสมบัติของผู้นำบารมีหรือบุคคลที่สังคมไทยยกย่องว่ามีลักษณะผู้นำนั้น ไม่มีอะไรเกี่ยวข้องกับความสำเร็จ อุดมการณ์หรือสติปัญญาแต่ประการใด หรือถ้าองค์เกี่ยวข้องกันบ้างจะเป็นส่วนประกอบที่ไม่สำคัญนัก

จากลักษณะของผู้นำบารมีดังกล่าวจะเห็นได้ว่า บุคคลที่อยู่ในระบบราชการมีปัจจัยต่าง ๆ อย่างพร้อมมูลในการก้าวไปสู่ความเป็นผู้นำที่มีบารมีไ้มากกว่าบุคคลที่อยู่นอกกระบวนราชการ เนื่องจากระบบราชการมีอิทธิพลครอบงำชีวิตความเป็นไปในสังคมไทยมาแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน^๑ ซึ่งโดยเหตุผลจากสภาพความเป็นจริงเกี่ยวกับระบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการกับมหาชนไทยตามที่เคยเป็นมาในอดีต และคงเป็นอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ ราชการเป็นตัวกระทำ ประชาชนเป็นเพียงฝ่ายถูกกระทำ ราชการเป็นตัวนำ ประชาชนเป็นเพียงตัวตาม สังคมไทยจึงอยู่ภายใต้ระบบความสัมพันธ์ที่เป็นไปในด้านเดียว (one way

^๑ เสน่ห์ จามริก, ปัญหาและอนาคตของเมืองไทย, หน้า ๑๓๖-๑๓๘ ;
กมล สมวิเชียร, ประชาธิปไตยกับสังคมไทย, หน้า ๔๔-๔๕, ๕๑.

communication) ไม่มีการตอบสนองจากอีกส่วนหนึ่งของสังคม คือ มหาชนส่วนใหญ่
 ในประวัติศาสตร์ของไทยเรานั้นถือคุณค่าอันหนึ่ง คือ ความอยู่รอดและความมั่นคงของชาติ
 เพราะฉะนั้น ค่านิยมสูงสุดของสังคมไทย คือความเป็นนักรบ เรามองผู้นำในสังคมแล้ว
 จะรู้สึกว่ เน้นความสามารถของการเป็นผู้นำในแง่นี้^๑ ความเป็นผู้นำทางทหารจึงเป็น
 ลักษณะที่กำหนดแบบแผนของระบบการปกครองไทย

๑. ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับผู้นำทางการเมืองใน

ประเทศไทย

พรรคการเมืองไทยได้ก่อตั้งมานาน นับแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลง
 การปกครองในปี ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ซึ่งเป็นลักษณะของพรรคการเมืองที่ไม่มีกฎหมายรับรอง
 แต่มีทั้งพรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้าน เพิ่งจะมีกฎหมายพรรคการเมืองฉบับแรก คือ
 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๔ แต่พรรคการเมืองที่ได้รับการจัดตั้งในอดีต
 ก็มักจะจัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนนักการเมืองคนใดคนหนึ่งเป็นสำคัญ เช่น พรรคก้าวหน้า โดย
 ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นผู้ริเริ่มจัดตั้งขึ้นภายหลังสงครามมหาเอเซียบูรพาและสงคราม
 โลกครั้งที่ ๒ เป็นพรรคที่สนับสนุน นายควง อภัยวงศ์ พรรคสหชีพ และพรรคแนวรัฐธรรมนูญ
 จัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุน นายปรีดี พนมยงค์^๑ หรือแม้แต่พรรคการเมืองบางพรรคที่จัดตั้งขึ้น
 ภายหลังการปฏิวัติ โดย พลเรือเอก สังกัด ชลชออยู่ และ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์
 ในปี ๒๕๒๒ ก็อาจกล่าวได้ว่าเป็นพรรคที่จัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนตัวบุคคล เช่น พรรคสนับสนุน
 นโยบายเกรียงศักดิ์ได้จัดตั้งขึ้นเพื่อให้การสนับสนุนทางการเมืองต่อ พลเอก เกรียงศักดิ์

ลักษณะการรวมตัวเป็นพรรคการเมืองโดยสนับสนุนบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งเป็น
 ผู้นำทางการเมือง อาทิ นายควง อภัยวงศ์ จอมพล แปลก พิบูลสงคราม นายปรีดี
 พนมยงค์ หรือ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จึงเป็นลักษณะของการสร้างผู้นำทาง
 การเมืองที่มีตัวตนอยู่แล้ว มีอำนาจและบทบาททางการเมืองอยู่แล้ว แต่ได้จัดตั้งพรรคการเมือง

^๑ สตีฟสันท์ พุททูน, "Party Identification", การพัฒนาการเมืองไทย
 ลิขิต ชีวเวทิน บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : แพร่พิทยา, ๒๕๑๘), หน้า ๑๖๕ ; เสน่ห์
 จามริก, ปัญหาและอนาคตของเมืองไทย, หน้า ๑๓๗-๑๓๘.

^๒ เขาวนวิศ สุคลาภา, พรรคการเมือง, หน้า ๑๘๗-๑๘๘, ๑๖๕.

ให้การสนับสนุนแก่บุคคลนั้นในภายหลัง ทั้งนี้เพื่อให้ถูกต้องตามระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ซึ่งในระบบพรรคการเมืองเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินการปกครองประเทศ ผู้นำทางการเมืองบางคนในช่วงปี ๒๕๒๐ มานี้ จึงไม่ค่อยเห็นความสำคัญของการใช้พรรคการเมืองเป็นฐานอำนาจทางการเมืองเท่าใดนัก อาจเป็นเพราะเห็นบทบาททางการเมืองของผู้แทนราษฎรหลายคนที่แสดงบทบาทออกมาภายหลังการเลือกตั้ง ตั้งแต่สมัยรัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร ในปี ๒๕๑๒ หรือรัฐบาล พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ในปี ๒๕๒๐ ซึ่งผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งที่ไม่สังกัดพรรค หรือลาออกจากพรรคใดร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ โดยมีจุดมุ่งหมายให้การสนับสนุนพรรครัฐบาล ทำให้รัฐบาลมีเสียงข้างมากในรัฐสภา เหตุการณ์เช่นนี้อาจทำให้ผู้นำทางการเมือง ซึ่งมีอำนาจบารมี มีกลุ่มทหารและระบบราชการเป็นฐานอำนาจ ไม่ค่อยสนใจที่จะใช้พรรคการเมืองเป็นฐานของอำนาจ เพราะได้เห็นประจักษ์ชัดว่า ขอให้กลุ่มทหารและระบบราชการยอมรับอำนาจของตนก่อน แล้วความสนับสนุนจากผู้แทนราษฎร และพรรคการเมืองจะตามมาเอง

เมื่อพิจารณาจากเหตุการณ์และบทบาททางการเมืองของผู้นำทางการเมืองที่ผ่านมาในอดีตจนถึงปัจจุบัน จึงได้ข้อสรุปว่า ผู้นำทางการเมืองสร้างตนเองโดยใช้อำนาจบารมีทางราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนเป็นฐานอำนาจทางการเมือง โดยกลุ่มธุรกิจซึ่งมีอำนาจทางเศรษฐกิจร่วมสนับสนุน เพราะมีผลประโยชน์เชื่อมโยงกัน ส่วนพรรคการเมืองเป็นเพียงส่วนประกอบที่ผู้นำทางการเมืองที่มีบารมีใช้เป็นข้ออ้างว่า ตนเป็นผู้นำทางการเมืองที่มีพรรคการเมืองสนับสนุน เพื่อหลีกเลี่ยงว่าเป็นเผด็จการ มีข้อสังเกตว่า ผู้นำทางการเมืองของไทยประเภทนี้ไม่เคยสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรด้วยตนเอง โดยเปิดช่องว่างไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งตนได้แต่งตั้งสมาชิกสภาปฏิรูปรัฐธรรมนูญขึ้นเอง เพื่อให้โอกาสตนเองเป็นหัวหน้ารัฐบาลได้ โดยไม่ต้องผ่านการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถึงแม้ว่าสมาชิกสภาปฏิรูปรัฐธรรมนูญจะแต่งตั้งมาจากบุคคลแทนทุกกลุ่มในสังคม แต่ผู้นำทางการเมืองก็ยังมีอิทธิพลสูงต่อสมาชิกสภาปฏิรูปรัฐธรรมนูญ โดยอาจแสดงออกด้วยประการใด ๆ ใ้หรือร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อประโยชน์ทางการเมืองของตนแต่ฝ่ายเดียว แม้จะเปิดโอกาสให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ประโยชน์แก่ผู้นำ

ทางการเมืองกลุ่มอื่นได้ แต่ก็ได้กำหนดกรรมวิธีในการแก้ไขไว้ยุ่งยากซับซ้อน ซึ่งผู้นำ
ทางการเมืองผู้มีบารมีได้สังเกตเห็นแล้วว่า นักการเมืองจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ยากที่จะ
ประสานความคิดเห็น หรือรวมพลังกันเพื่อเสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญได้

โอกาสของผู้นำทางการเมืองที่มาจากพรรคการเมืองจึงมีอยู่น้อย หากจะตั้ง
รัฐบาลจากพรรคการเมืองของตนได้ก็ต้องแสวงหาความสนับสนุนจากประชาชนให้กว้างขวาง
ยิ่งขึ้น ขยายสาขาของพรรคการเมืองออกไปยังส่วนภูมิภาคแทรกเข้าไปยังกลุ่มอาชีพ
กลุ่มอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้มากยิ่งขึ้น ใช้เวลาพัฒนาพรรค สร้างตัวบุคคล
ในพรรค รวบรวมความคิดเห็นจากสาธารณชนเอามาใช้เป็นแนวนโยบายของพรรค
แล้วเผยแพร่นโยบายของพรรคให้เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในสังคม แต่ในโอกาสเช่นนี้ก็
เปิดทางให้เพียงชั่วคราวระยะเวลาสั้น ๆ แม้จะมีผู้นำทางการเมืองโดยพรรคการเมืองอยู่บ้างแล้ว
ในช่วงเวลานี้ก็เป็นเพียงฝ่ายเสียงข้างน้อยในรัฐสภาเท่านั้น

พรรคการเมืองมีโอกาสแสดงบทบาทในการทำหน้าที่เป็นรัฐบาลบริหารประเทศ
ในช่วงเวลาอันสั้นและไม่ต่อเนื่องกัน ทำให้ผู้มีความปรารถนาจะเป็นผู้นำทางการเมือง
มีอยู่น้อย ประเทศไทยจึงขาดผู้นำทางการเมืองที่เป็นพลเรือน ซึ่งต้องการให้พรรคการเมือง
เป็นสถาบันหลักในการเข้าสู่วิถีทางแห่งการมีอำนาจทางการเมือง.