

บทที่ 2

แนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

1. แนวความคิดเกี่ยวกับพรรคการเมือง

ในเชิงวิชาการนั้น การอธิบายถึงพรรคการเมืองยังเป็นงานที่ค่อนข้างไม่มี “กระบวนทัศน์” (paradigm) เกิดขึ้น กล่าวคือ ยังไม่มีข้อยุติร่วมกันที่จะปรากฏแนวทางการศึกษาพรรคการเมืองใดที่สามารถให้คำตอบทั้งหมด¹ การศึกษาเรื่องพรรคการเมืองของไทยจึงถึงถึงความหมายและความสำคัญของพรรคการเมืองอันเกิดขึ้นจากการศึกษาของนักวิชาการตะวันตกที่เอื้ออารยธรรมตะวันตก (western civilization) เป็นรากฐานของความคิดในเรื่องพรรคการเมืองเป็นหลัก เช่น คุณค่าที่ขัดถือ ความเสรีภาพของปัจเจกบุคคลนิยม (individualism) เสรีนิยม (liberalism) เสรีภาพ (freedom) เหล่านี้ เป็นรากฐานความคิดสำคัญต่อความคิดทางการเมืองตะวันตกที่เรียกว่า “ประชาธิปไตย” (democracy) นักวิชาการตะวันตกที่ศึกษาเรื่องพรรคการเมืองส่วนใหญ่ จะอยู่ในประเทศยุโรปตะวันตก ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลีย ดังนั้นแนวคิดจึงเจริญเติบโตมาจากรากฐานของอารยธรรมกรีกโบราณ²

แนวความคิดเกี่ยวกับพรรคการเมืองมีด้วยกัน 2 แนวทาง ได้แก่ แนวทางแรกเป็นแนวความคิดเชิงปฏิบัติ (normative) โดยการยึดถือแนวของพรรคการเมืองที่ควรจะเป็น (ought to be) กับแนวทางที่สองซึ่งเป็นแนวความคิดเชิงประจักษ์ (empirical) โดยการยึดถือแนวที่พรรคการเมืองเป็นอยู่จริง (as it is)

การศึกษาพรรคการเมืองนั้นแม้ในประเทศตะวันตกเองก็พบว่าไม่มีปัญหาเรื่อง “สิ่งที่ควรจะเป็น” ไม่เพียงแต่นักวิชาการของไทยเท่านั้น ด้วยเหตุที่ว่าแนวคิดนี้มีสมมติฐาน (assumption) ว่า “สิ่งที่ควรจะเป็น” สำหรับการเป็นพรรคการเมืองตามแบบนั้น เป็นสิ่งที่ตั้งแบบและถูกต้องอันเนื่องมาจากอิทธิพลทางวิธีคิด (methods of thinking) มาจากกรีกโบราณ³ ดังนั้นการศึกษารัฐธรรมนูญจึงกระทำใน 2 ลักษณะด้วยกัน คือ

¹ กนก วงษ์ตระหง่าน. พรรคการเมืองไทย, หน้า 23.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3, 52-53.

ลักษณะแรกเป็นการศึกษาพรรคการเมืองโดยตรง ถือเป็นการศึกษาปัจจัยภายในของพรรคการเมืองเพื่อให้ทราบว่า พรรคการเมืองทำงานอย่างไร และส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมอย่างไร พรรคการเมืองจึงถูกกำหนดให้เป็นตัวแปรอิสระ (independent variable) สำหรับการศึกษาลักษณะนี้

ลักษณะที่สองเป็นการศึกษาสภาพแวดล้อมต่างๆ ว่าส่งผลกระทบต่อพรรคการเมืองอย่างไร เป็นการศึกษายปัจจัยสภาพแวดล้อม (environmental factors) ซึ่งมีส่วนกำหนดให้พรรคการเมืองเป็นเช่นที่เป็นอยู่ พรรคการเมืองไม่ได้เป็นอิสระจากเงื่อนไขของปัจจัยสภาพแวดล้อม การจะเข้าใจพรรคการเมืองจึงต้องเข้าใจสภาพแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อพรรคการเมืองด้วย พรรคการเมืองจึงถูกกำหนดให้เป็นตัวแปรตาม (dependent variable) สำหรับการศึกษาลักษณะที่สองนี้

2. ความหมายของพรรคการเมือง

1. Maurice Duverger

พรรคการเมืองคือประชาคม (community) ที่มีโครงสร้างของกรรวมตัวโดยเฉพาะ⁴ พรรคการเมืองเป็นองค์กรทางการเมืองที่มีจุดมุ่งหมายในทางการเมืองเท่านั้น คุณสมบัตินี้สำคัญของพรรคการเมืองนั้นจะมุ่งเน้นที่ความเป็นองค์กรทางการเมือง องค์กรใดถ้ามิได้เป็นองค์กรทางการเมืองแล้วไม่ใช่ จุดมุ่งหมายขององค์กรนั้นก็ย่อมจะไม่ใช้เพื่อการเมือง เมื่อเป็นเช่นนี้จุดมุ่งหมายเบื้องต้นของพรรคการเมืองก็คือการได้มาซึ่งอำนาจหรือการมีส่วนแบ่งในการใช้อำนาจ พรรคการเมืองจึงต้องการที่จะชนะการเลือกตั้งและพยายามที่จะส่งบุคคลไปเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐมนตรีเพื่อเข้าไปควบคุมรัฐบาล จุดมุ่งหมายทางการเมืองจึงเป็นคุณสมบัติที่เกิดขึ้นตามเงื่อนไขขององค์กรนั้น

2. Robert Michels

พรรคการเมือง คือ องค์กรทางการเมืองที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มีผลประโยชน์ หรือเจตนาเหมือนกันเพื่อต่อสู้หรือแข่งขันให้ได้มาซึ่งอำนาจภายใต้การนำของสมาชิกส่วนน้อยที่เป็นผู้นำ⁵

⁴ Maurice Duverger, Political Parties translated by Barbara and Robert North, (B.I. Publications, 1979) , pp. 7-17.

⁵ Robert Michels, Political Parties : A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Political Parties (New : The Free Press , 1962) , pp. 333-334.

3. Richard L. Kolbe

พรรคการเมืองในยุคสมัยใหม่เป็นการรวมตัวทางสังคมที่มีความแตกต่างแต่ต้องพอสมควรที่จะแสดงบทบาทและอำนาจในรัฐบาล โดยมีโครงสร้างหรือการจัดองค์กรที่เชื่อมผู้นำในศูนย์กลางของรัฐบาลกับกลุ่มประชาชนที่สนับสนุนทางการเมืองในท้องถิ่นต่างๆ และภายในพรรคมีการสร้างอย่างน้อยก็สัญลักษณ์ของเอกลักษณ์และความจงรักภักดีร่วมกัน⁶

4. Sigmund Neumann

พรรคการเมือง เป็นองค์กรของกลุ่มตัวแทนทางการเมืองที่เข้มแข็งของสังคมที่มุ่งควบคุมอำนาจรัฐบาลและแข่งขันกับกลุ่มอื่นๆ ที่มีความคิดแตกต่างกันเพื่อได้มาซึ่งการสนับสนุนจากประชาชน⁷

5. Austin Ranney และ Willmore Kendall

พรรคการเมือง คือ กลุ่มที่จัดตั้งอย่างเป็นเอกเทศที่สรรหาผู้สมัครว่าเลือกตั้งและแข่งขันในการเลือกตั้งโดยมุ่งหวังจะได้ควบคุมและใช้อำนาจการควบคุมบุคลากรและนโยบายของรัฐบาล⁸

6. William Goodman

พรรคการเมือง คือ องค์กรที่สมาชิกที่มีลักษณะคล้ายกันเพียงพดที่จะอยู่ร่วมกันได้ โดยมีจุดมุ่งหมายที่เปิดเผย เพื่อการชนะเลือกตั้งที่ทำให้ตนสามารถเข้าไปใช้อำนาจรัฐบาลโดยทำให้สามารถใช้อิทธิพลได้ผลประโยชน์และความได้เปรียบจากการมีสิทธิอำนาจ⁹

⁶ Richard L. Kolbe, American Political Parties an Uncertain Future (New York : Harper & Row, Publishers, 1985), p.1.

⁷ Sigmund Neumann, Modern Political Parties (Chicago : University of Chicago Press, 1956), p.396.

⁸ Austin Ranney and Willmore Kendall, Democracy and the American Party System (New York : Harcourt, Brace and Company, 1956), p.85.

⁹ William Goodman, The Two-Party System in the United States (Princeton : D. Von Nostrand Company, Inc., 1956), p.6.

7. Neil A. Mc Donald

พรรคการเมือง คือ การรวมตัวของปัจเจกบุคคลล้อมรอบผลประโยชน์หนึ่งซึ่งผลักดันให้พวกเขาเสนอเป็นประเด็น โดยที่คุณค่าของประเด็นนั้นพวกเขาคือว่าเป็นอุดมคติร่วมกัน¹⁰ พรรคการเมืองจึงประกอบด้วยบุคคลที่มีหน้าที่ผลักดันสิ่งที่เป็นผลประโยชน์ของพวกเขาให้เกิดขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายให้อุดมคติที่พวกเขายึดถือว่าร่วมกันเกิดขึ้นจริง พรรคการเมืองจึงมีลักษณะเป็นการรวมตัวของสังคมเพราะเป็นรูปแบบหนึ่งของลักษณะเฉพาะของพรรคการเมืองที่แตกต่างไปจากองค์กรอื่นๆ

8. Carl J. Friedrich

พรรคการเมือง เป็นองค์กรที่มีเสถียรภาพและมุ่งที่จะแสวงหาผลประโยชน์ในอุดมคติตามความมุ่งหมายหรือหลักการขององค์กรโดยทั้งหมดของตน¹¹ พรรคการเมืองในแง่องค์กรนี้ไม่ได้ระบุว่าเกิดขึ้นอย่างไร เช่นที่มีผู้กำหนดไว้ว่าจะต้องเป็นการรวมตัวกันอย่างเป็นเอกเทศและอิสระ พรรคการเมืองในทัศนะนี้ถูกกำหนดว่าจะต้องมีเสถียรภาพ อันเป็นที่เข้าใจได้ว่าจะต้องมีความต่อเนื่องและอาจอยู่ในระยะเวลาที่นานพอสมควร และจะต้องมีหลักการหรือความคิดร่วมกัน¹² พรรคการเมืองจึงหมายถึงกลุ่มของมนุษย์ซึ่งรวบรวมกันเป็นกลุ่มก้อนอย่างมั่นคง เพื่อวัตถุประสงค์ในการเป็นรัฐบาลหรือการรักษาอำนาจของรัฐบาลในกรณีที่เป็นรัฐบาลอยู่แล้ว¹³

9. Leon D. Epstein

พรรคการเมือง คือ กลุ่มอะไรก็ตามที่จัดตั้งอย่างหลวมๆ ที่มุ่งแสวงหาตำแหน่งในรัฐบาล โดยการเลือกตั้งภายใต้เครื่องหมายพรรค¹⁴

¹⁰ Leslie Lipson, "The Two Party System in British Politics", American Political Science Review Vol. 47, (1953) : 351.

¹¹ Carl J. Friedrich, Constitutional Government and Democracy (Boston : Ginn & Company, 1950), p. 421.

¹² กนก วงษ์ตระหง่าน, พรรคการเมืองไทย, หน้า 28.

¹³ ถวยชัย ชะบา, พรรคการเมือง เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย หน่วยที่ 11, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช), หน้า 671.

¹⁴ Leon D. Epstein, Political Parties in Western Democracies (New York : Praeger, 1967), p. 9.

10. Joseph La Palombara และ Myron Weiner

พรรคการเมือง เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นในท้องถิ่นเพื่อมีปฏิสัมพันธ์และแสวงหาการสนับสนุนการเลือกตั้งจากประชาชนโดยส่วนรวม โดยมีบทบาททางตรงและสำคัญต่อการเลือกตั้งระบบการทางการเมืองเพื่อให้ได้มาและรักษาไว้ซึ่งอำนาจ โดยคำนึงถึงหรือโดยการร่วมมือกับองค์กรอื่น¹⁵

11. Roy C. Macridis

พรรคการเมือง คือ สมาคมซึ่งดำเนินกิจกรรมและรวบรวมประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมร่วมกันโดยการประสานประโยชน์ของสมาชิกของสมาคมเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาล¹⁶ พรรคการเมืองจึงเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมืองเสมอ นั่นคือระบบการเมืองของรัฐจะเกิดขึ้นโดยปราศจากพรรคการเมืองไม่ได้อย่างเด็ดขาด เพราะอย่างน้อยกลุ่มหรือคณะบุคคลที่ก่อตั้งขึ้นมาเป็นรัฐบาลไม่ว่ารูปแบบใดๆ ก็ตาม มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองอยู่แล้วนั่นเอง¹⁷

12. Max Weber

พรรคการเมือง เป็นการรวมตัวกันเป็นสมาคมภายในชุมชนทางการเมือง ซึ่งมีการเปิดรับสมาชิกอย่างเสรีเป็นทางการและทั่วไป โดยมีความมุ่งหมายเพื่อที่จะเข้ามามีส่วนในนโยบายสาธารณะในกรณีที่พรรคการเมืองได้เป็นรัฐบาลหรือเข้าไปควบคุมนโยบายสาธารณะในกรณีที่พรรคการเมืองทำหน้าที่พรรคฝ่ายค้านเพราะไม่สามารถเป็นรัฐบาลได้¹⁸ พรรคการเมืองเป็นองค์กรที่จะเข้ามาเพื่อ

¹⁵ Joseph La Palombara and Myron Weiner, editor, Political Parties and Political Development (Princeton : Princeton University Press, 1966), p. 29.

¹⁶ าริษา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2524), หน้า 1-13. ใน คณิน บุญสุวรรณ, ปัญหาการถ่ายทอดอำนาจทางการเมือง เอกสารการศึกษาคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2540), หน้า 226.

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

¹⁸ าริษา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า 226.

แสวงหาความชอบธรรมแห่งอำนาจ หากพรรคการเมืองนั้นชนะการเลือกตั้งและได้เสียงสนับสนุนจากประชาชนเป็นจำนวนมาก¹⁹

13. Edmund Burke

พรรคการเมือง เป็นคนกลุ่มหนึ่งซึ่งรวมกันได้โดยยึดหลักการที่เหมือนกันเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมผลประโยชน์ของชาติ²⁰ โดยเน้นประเด็นสำคัญได้แก่

1. การมีหลักการหรืออุดมการณ์ที่เหมือนกัน อันเป็นการมองว่า พรรคการเมืองเป็นการรวมตัวกันของบุคคลตามแนวหลักการบางอย่างซึ่งหมายถึงการรวมตัวกันนั้น เกิดจากแนวความคิดหรืออุดมการณ์ที่คล้ายคลึงกันมารวมกัน และมีการตกลงที่จะดำเนินการตามแนวหลักการที่มีความเห็นพ้องต้องกัน²¹

2. การมีจุดมุ่งหมายเพื่อประโยชน์ส่วนรวม อันเป็นการมองว่า พรรคการเมืองมีจุดมุ่งหมายที่จะส่งเสริมผลประโยชน์ของชาติ กล่าวคือการรวมกันของบุคคลต่างๆ นั้นก็เพื่อที่จะรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือของชาติ โดยคณะบุคคลดังกล่าวต้องการเข้ามาเป็นรัฐบาลอำนาจการปกครองประเทศให้เป็นไปตามแนวความคิดเห็นของคณะตนหรือคัดค้านการกระทำที่ขัดแย้งกับแนวความคิดเห็นของกลุ่มของตนแล้วแต่กรณี²²

14. G. A. Jacobson และ M. H. Lipman

¹⁹ H. H. Gerth and Mills, From Max Weber : Essay in Sociology (New York : Oxford University Press, 1972) p. 78-79. ใน นรนิติ เศรษฐบุตร, พรรคการเมืองกับการพัฒนาการเมืองไทย เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาพัฒนาการเมืองไทย หน่วยที่ 7. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2540), หน้า 380.

²⁰ J. Roland Pennock and David G. Smith., Political Science (New York : Macmillan, 1964), p. 335.

²¹ วิทยา นภาศิริกุลกิจ และสุรพล ราชภัณฑารักษ์, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2539), หน้า 4.

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

พรรคการเมือง เป็นการจัดรวมกันเป็นสมาคมหรือองค์การของผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยมีจุดประสงค์ที่จะควบคุมบุคลากรและนโยบายของรัฐบาล²³ อันมีลักษณะสำคัญ 2 ประการตามนิยามดังกล่าวที่จำแนกได้ว่า

1. การรวมกันของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อันเป็นการมองว่าพรรคการเมืองนั้นเป็นการรวมกันของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หมายถึงพลเมืองของรัฐที่มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งมีความสนใจทางการเมืองจะมารวมกันเป็นองค์การที่เรียกว่าพรรคการเมือง²⁴

2. จุดประสงค์ที่จะควบคุมพฤติกรรมและนโยบายของผู้บริหาร อันเป็นการมองว่าพรรคการเมืองเป็นการรวมตัวกันขึ้นเป็นพรรคการเมืองโดยมีจุดประสงค์ที่จะควบคุมบุคลากร และนโยบายของรัฐบาล หมายถึงพรรคการเมืองมีความมุ่งหมายที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาลและกำหนดนโยบายของประเทศ หรือกรณีที่ไม่ได้เป็นรัฐบาลก็จะทำหน้าที่ควบคุมรัฐบาลและนโยบายที่รัฐบาลใช้บริหารประเทศ²⁵

15. Julius Gould และ W.E. Kolb

พรรคการเมือง เป็นกลุ่มคนที่มีบทบาทในการกำหนดประเด็นปัญหา เพื่อให้เป็นนโยบายของรัฐบาล และส่งตัวแทนเข้าสมัครรับเลือกตั้ง²⁶ คำนิยามนี้มุ่งแสดงให้เห็นว่าอาจมีการรวมกลุ่มของบุคคลเพื่อทำหน้าที่ต่างๆ กัน เช่น สมาคมพ่อค้า ชมรมข้าราชการ องค์การกรมการสหพันธ์เกษตรกร ฯลฯ แต่กลุ่มดังกล่าวย่อมมิใช่พรรคการเมือง การมองพรรคการเมืองว่ามีหน้าที่ส่งตัวแทนเข้าสมัครรับเลือกตั้งนี้ใช้ได้ ใน 2 กรณี คือ

1. ในลัทธิประชาธิปไตย และ
2. ในการปกครองของบางประเทศ ซึ่งยอมให้มีพรรคการเมืองที่ถูกกฎหมายแต่เพียงพรรคเดียว ดังปรากฏในระบบเผด็จการแบบ Fascism หรือแม้ในแบบ Communism ก็ตาม

²³ G. A. Jacobson and M. H. Lipman, Political Science (New York : Barnes and Noble, 1969), p. 90.

²⁴ วิทยา นภาศิริกุลกิจ และคณะ. พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์. หน้า 5.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

²⁶ Julius Gould and W.E. Kolb, eds., A Dictionary of the Social Sciences (Illinois : Free Press of Glencoe, 1965), p. 482.

ข้อแตกต่างที่สำคัญระหว่างพรรคการเมืองกับกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลนั้น ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มผลักดันจะมีได้มุ่งเพื่อจัดตั้งรัฐบาล แต่สำหรับพรรคการเมืองมีจุดมุ่งหมายมากกว่าการเป็นตัวแทนของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง คือพยายามเป็นตัวแทนของคนทุกกลุ่มหรือหลายๆ กลุ่มและมุ่งจัดตั้งรัฐบาล²⁷

16. สิทธิพันธ์ พุทธหุน²⁸

พรรคการเมือง คือกลุ่มบุคคลที่มีแนวความคิดในทางการเมืองเหมือนกัน รวมตัวกันเพื่อที่จะส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งโดยหวังที่จะได้เป็นรัฐบาลหรือมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย”

17. โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์²⁹

พรรคการเมือง คือ กลุ่มคนที่มีความคิดความอ่านต้องตรงกันมีความต้องการที่จะเข้ามาบริหารประเทศ เพื่อให้บรรลุผลตามอุดมการณ์และผลประโยชน์ของตน³¹

18. สุขุม นวลสกุล³²

พรรคการเมือง คือ ที่ที่รวมกลุ่มบุคคลที่มีแนวความคิดทางการเมือง สังคมและเศรษฐกิจคล้ายคลึงกันรวมกันเพื่อจุดประสงค์ที่จะส่งบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ได้เป็นเสียง

²⁷ จิตร ไรซ์ วิระชัย สุรพล ราชภัฏจารักษ์ และสุรพันธ์ ทับสุวรรณ, รัฐศาสตร์ทั่วไป (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง , 2535) , หน้า 352.

²⁸ กนก วงษ์ตระหง่าน, พรรคการเมืองไทย, หน้า 35.

²⁹ สิทธิพันธ์ พุทธหุน, Party Identification กับการพัฒนาทางการเมือง ใน ลิจิต ธีรเวคิน, การพัฒนาการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร : แพร่พิทยา, 2519), หน้า 167.

³⁰ กนก วงษ์ตระหง่าน, พรรคการเมืองไทย, หน้า 35.

³¹ โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์ และ นรนิติ เศรษฐบุตร, พรรคการเมือง (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521), หน้า 2.

³² กนก วงษ์ตระหง่าน, พรรคการเมืองไทย, หน้า 35.

ข้างมากในสภาเมื่อมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาล และบริหารประเทศตามนโยบายที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ของกลุ่ม¹⁴

19. กรรมล ทงกรรมชาติ¹⁴

พรรคการเมือง คือ การรวมตัวของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีความเชื่อร่วมกัน และมุ่งที่จะแสวงหาอำนาจ¹⁵

20. วิทยา นภาศิริกุลกิจ และสุรพล ราชภัณฑารักษ์¹⁶

พรรคการเมือง คือ คณะบุคคลที่รวบรวมกันเป็นองค์การตามแนวความคิดหรือหลักการบางประการที่เห็นพ้องต้องกันเพื่อกำหนดประเด็นปัญหาและคัดเลือกบุคคลเข้าเวทีกรรมเลือกตั้ง โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะเข้าไปควบคุมการดำเนินงานและนโยบายของรัฐบาล¹⁷

21. นิยม รัฐอมฤต¹⁸

พรรคการเมือง คือ หน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดการเกี่ยวกับอำนาจทางการเมือง มีลักษณะพิเศษคือมีหน้าที่เกี่ยวกับงานทางการเมืองโดยตรง มีโครงสร้างที่มั่นคงและเปิดรับสมาชิกโดยทั่วไป และมีขีดความสามารถที่จะเข้าร่วมแข่งขันในการเลือกตั้งด้วย

22. หยุด แสงอุทัย¹⁹

¹⁴ สุขุม นวลสกุล วิทยา นภาศิริกุลกิจ และวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ์, การเมืองและการปกครองไทย (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง , 2528), หน้า 208.

¹⁴ กรรมล ทงกรรมชาติ, Toward a Political Party Theory in Thai Perspective (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1962.), p. 3.

¹⁵ กนก วงษ์ตระหง่าน. พรรคการเมืองไทย, หน้า 36.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

¹⁷ วิทยา นภาศิริกุลกิจ และคณะ, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์. หน้า 6.

¹⁸ กนก วงษ์ตระหง่าน. พรรคการเมืองไทย, หน้า 37.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

พรรคการเมือง คือ คณะหรือสมาคมของบุคคลซึ่งตกลงกันถึง “หลักการแห่งการ
 อำนวยการปกครอง” (principles of government) ไว้อย่างกว้างๆ และตกลงกันนำหลักการนั้นมาใช้
 ปฏิบัติ

23. ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ

พรรคการเมืองประกอบด้วย⁴⁰

1. ต้องเป็นคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคล
2. สมาชิกที่รวมกันเพราะมีความคิดเห็นส่วนใหญ่ในทางการเมือง เศรษฐกิจ และ
 สังคมในแนวทางกว้างๆ คล้ายกัน
3. สมาชิกรวมกันโดยสมัครใจ
4. สมาชิกต้องการใช้พรรคการเมืองในการแก้ไขปัญหาร่วมกัน
5. ต้องการเป็นรัฐบาล

3. กำเนิดของพรรคการเมือง

คำว่า “พรรคการเมือง” นั้นตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Political Party” ซึ่งมีรากศัพท์
 เดิมมาจากภาษาละตินว่า “Pars” อันหมายถึง “ส่วน”⁴¹ ตรงกับคำว่า “Partie Politique” ในภาษา
 ฝรั่งเศส และ “Politische Partae” ในภาษาเยอรมัน⁴²

จากรากศัพท์ภาษาละตินคำว่า “Pars” ซึ่งแปลว่า “ส่วน” นี้เอง ที่ให้เราทราบได้ว่า พรรค
 การเมือง หมายถึง “ส่วนของประชาชน” อันเป็นองค์ประกอบสำคัญของรัฐ ซึ่งก็หมายความว่า
 พรรคการเมือง หมายถึง การที่ประชาชนมีความอิสระที่จะได้รับการแบ่งออกเป็น “ส่วน” (part)
 ตามความคิดเห็นอันอิสระของเขาในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องใดก็ตาม⁴³ ทั้งนี้เพื่อจุดมุ่งหมายที่
 จะยังประโยชน์ให้กับตนเองอย่างมากที่สุดนั่นเอง

⁴⁰ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า 13.

⁴¹ อานนท์ อาภาภิรม, รัฐศาสตร์เบื้องต้น (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเคียนสโตร์ ,
 2528), หน้า 87.

⁴² ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า 5.

⁴³ เรืองเดียวกัน , หน้า 5.

ดังนั้นพรรคการเมืองจึงหมายถึง “ส่วน” ของราษฎรทั้งหมดในประเทศ กล่าวคือ หมายถึง การที่ราษฎรแบ่งแยกออกไปเป็นส่วนๆ ตามความคิดเห็นและประโยชน์ได้เสียทางการเมือง⁴⁴ พรรคการเมืองเป็นกลไกและเป็นเครื่องมืออันสำคัญของการปกครองประเทศในสมัยปัจจุบัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าพรรคการเมืองเป็นแบบแผนใหม่และผลของการขยายตัวของการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง⁴⁵ ในบริบทเริ่มแรกของการก่อตั้งพรรคการเมืองประสาธน์ อูปรรรถหลายประการ กล่าวคือการที่รัฐบาลหรือผู้ปกครองในหลายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุโรปได้พยายามจัดขวางมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง ด้วยเหตุที่รัฐบาลต่างวันเกรงว่าบรรดาพรรคการเมืองจะร่วมมือกันโค่นล้มรัฐบาล อาทิ ในอดีตของประเทศเยอรมันได้มีการออกกฎหมายห้ามการจัดตั้งสมาคม ซึ่งหมายความว่า เป็นการไม่ยินยอมให้มีการจัดตั้งพรรคการเมือง อย่างไรก็ตามในกาลต่อมาแนวความคิดในเรื่องพรรคการเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปด้วยเหตุที่ว่ารัฐบาลในหลายประเทศพิจารณาเห็นว่าการจัดขวางมิให้มีการจัดตั้งพรรคการเมือง เป็นสิ่งที่มิอาจกระทำได้ โดยสภาพธรรมชาติของมนุษย์ชอบที่จะรวมกลุ่มในหมู่หรือกลุ่มที่มีความคิดในทางการเมืองและเศรษฐกิจสอดคล้องตรงกัน

แท้ที่จริงแล้วการรวมตัวกันในทางการเมืองขึ้นเป็นกลุ่มนั้น มีมาแต่โบราณกาลจนกระทั่งศตวรรษที่ 17 เดิมมักเรียกว่าเป็น “กลุ่มพรรคพวก” (faction) หรือ “กลุ่มผลประโยชน์” (interest) ต่อมาในศตวรรษที่ 18 ก็ได้มีกลุ่มผู้นำในรัฐสภาอังกฤษเกิดขึ้นและเรียกชื่อว่าเป็น “พรรค” (parties) อันอาจแปลความหมายเชิงกว้างได้ว่าเป็น “ฝ่าย” กล่าวคือเป็นฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

พรรคการเมืองในความหมายที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันเกิดขึ้นในศตวรรษที่ 19 ในประเทศสหรัฐอเมริกาอันถือเป็นชาติแรกที่ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนอย่างกว้างขวาง ในคราวการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา (presidential election) ในปี ค.ศ. 1800 (พ.ศ. 2343) ซึ่งฝ่ายรีพับลิกันแบบแจฟเฟอร์สัน (Jeffersonian Republicans) ได้รับชัยชนะการเลือกตั้งเหนือฝ่ายเฟเดอรัลลิสต์ (Federalists) อันอาจกล่าวได้ว่า พรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นก่อนในยุโรปนับเป็นเวลาหลายทศวรรษ

⁴⁴ หยุต แสงอุทัย , พรรคการเมือง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2517) , หน้า 8. ใน อานนท์ อากาภิรม, รัฐศาสตร์เบื้องต้น, หน้า 87.

⁴⁵ เกษม อุทยานิน, ความรู้เกี่ยวกับรัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , หน้า 13. (เอกสารโรเนียว) , ใน อานนท์ อากาภิรม , รัฐศาสตร์เบื้องต้น, หน้า 87.

สำหรับในประเทศอังกฤษนั้น กฎหมายปฏิรูป 2 ฉบับในปี ค.ศ.1832 และปี ค.ศ.1867 ได้มีผลให้มีการขยายจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อย่างไรก็ตามจวบจนกระทั่งในระหว่างปี ค.ศ.1860 ถึงปี ค.ศ.1869 จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในประเทศอังกฤษจึงมีมากพอที่จะทำให้เกิดการรวมตัวกันในรูปของพรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญได้

ในส่วนของยุโรปตะวันตก ปรากฏว่าประเทศต่างๆ ก็มีพรรคการเมืองประมาณกลางศตวรรษที่ 19⁴⁶ การเกิดขึ้นของพรรคการเมืองในยุโรปตะวันตกเป็นผลสืบเนื่องจากรากฐานการ 2 ประการด้วยกัน⁴⁷ คือ

1. เกิดขึ้นเนื่องจากความพยายามในการจำกัดอำนาจของกษัตริย์ในแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (absolute monarchy)

2. เกิดขึ้นเนื่องจากการขยายสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง

ปรากฏการณ์ทั้งสองประการมีความสัมพันธ์ต่อกัน เมื่อขณะเวลาใดก็ตามที่ระบอบกษัตริย์ยังมีอำนาจเด็ดขาดและราษฎรไม่มีสิทธิในการออกเสียงอย่างเสรี การรวมกลุ่มทางการเมืองแบบพรรคการเมืองย่อมไร้ความหมาย พรรคการเมืองจึงมีจุดเริ่มต้นจากการพยายามลดอำนาจระบอบกษัตริย์ ควบคู่ไปกับการตื่นตัวของกลุ่มต่างๆ เพื่อให้ผลประโยชน์และความต้องการของตนเป็นที่รับรู้และได้รับการตอบสนอง⁴⁸

เมื่อประชาธิปไตยเจริญเติบโตเต็มที่ในคริสต์ศตวรรษที่ 19 พรรคการเมืองจึงเป็นที่ยอมรับและเป็นเครื่องมืออันสำคัญในการสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาจนถึงปัจจุบัน การเป็นที่ยอมรับนี้จึงปรากฏว่าพรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญยิ่งในระบอบการเมืองและในกระบวนการทางการเมือง นอกจากนี้แล้วพรรคการเมืองยังกลายเป็นสื่อกลางทางการเมืองเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับรัฐบาล เมื่อประชาชนนิยมและศรัทธาในนโยบายของพรรคการเมืองใด ประชาชนก็จะเลือกพรรคการเมืองดังกล่าวเข้าไปทำหน้าที่แทนตนในรัฐสภา หากพรรคการเมืองนั้น

⁴⁶ Michael G. Roskin, et al., Political Science 3rd ed. (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall, 1988), p. 214. ใน จีโรซค วีระสัช และคณะ, รัฐศาสตร์ทั่วไป, หน้า 349.

⁴⁷ Carlton Clymer Rodce, et al., Introduction to Political Science (New York : McGraw-Hill International, 1983), p.193. ใน จีโรซค วีระสัช และคณะ, รัฐศาสตร์ทั่วไป, หน้า 350.

⁴⁸ ไบรด์คูรายละเอียดเพิ่มเติมใน R.T. McKenzie, British Political Parties 2 nd ed. (New York : Praeger, 1964).

ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนมากที่สุดก็จะได้คะแนนเสียงข้างมากในรัฐสภา ทำให้สามารถจัดตั้งรัฐบาลดำเนินการบริหารประเทศได้⁴⁹

พรรคการเมืองในระยะเริ่มแรกเกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มของประชาชนในรูปของสมาคม อาทิ สมาคมผู้แทนราษฎร และสมาคมปรีชญา ซึ่งยังมีได้มีการจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองอย่างเช่นที่เป็นอยู่ในบริบทปัจจุบัน แท้ที่จริงแล้วพรรคการเมืองในรัฐสภายุโรปนั้น ถือกำเนิดและมีวิวัฒนาการเพียงร้อยกว่าปีมานี้เอง อย่างไรก็ตาม ก่อนปี ค.ศ. 1850 ประชาชนยุโรปหลายประเทศ เช่น อังกฤษนั้น ก็ได้มีแนวโน้มในการรวมกลุ่มกันเป็นสมาคมและสโมสรที่เกี่ยวกับการเมืองอยู่ก่อนแล้ว เช่น สมาคมปรีชญา และสมาคมผู้แทนราษฎรต่างๆ ดังกล่าว แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์เป็นพรรคการเมืองตามความหมายในปัจจุบัน⁵⁰ อาจกล่าวได้ว่าสมาคมดังกล่าวมีส่วนสำคัญในการก่อกำเนิดพรรคการเมืองแนวทางในอดีตนั้น ได้มีการสรุปการกำเนิดของพรรคการเมืองว่ามีที่มา 2 แนว⁵¹ ด้วยกัน ดังนี้

1. พรรคการเมืองมีกำเนิดจากในรัฐสภาและในระหว่างการประชุม (electoral and inter-parliamentary origin of political parties)

พรรคการเมืองซึ่งมีกำเนิดในแบบนี้ มีที่มาจากการเริ่มต้นรวบรวมบรรดาผู้แทนราษฎรขึ้นเป็นกลุ่มในรัฐสภา ลำดับต่อมาจึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งด้วยเหตุว่ากลุ่มผู้แทนของรัฐสภามีความจำเป็นต้องติดต่อและสัมพันธ์กับคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งอยู่เสมอ ภาวเวลาล่วงมาถึงคริสต์ศตวรรษที่ 19 จึงได้มีการขยายสิทธิการออกเสียงเลือกตั้งออกไป อันเป็นผลให้เกิดพรรคการเมืองซึ่งมีนโยบายสังคมนิยมในยุโรป

Maurice Duverger⁵² เชื่อว่าพรรคการเมืองเริ่มต้นในรัฐสภาโดยบรรดาผู้แทนราษฎรได้มีการรวบรวมกันเป็นกลุ่มขึ้นในสภาก่อน อันเนื่องมาจากมีความคิดเห็นในลัทธิการเมืองที่คล้ายคลึงกัน โดยผู้แทนราษฎรเหล่านี้ได้มีโอกาสพบปะพูดคุยกันจนกลายเป็นพวกที่มีความเห็นคล้ายคลึงกัน เช่น ในรัฐสภาของประเทศฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 1789 ที่กลุ่มบริเตน (Breton) เกิดจากผู้

⁴⁹ อานนท์ อาภาภิรม, รัฐศาสตร์เบื้องต้น, หน้า 86-88.

⁵⁰ Maurice Duverger, Political Parties (London : Methuen & Co., Ltd., 1964), P. xxiii ใน วิทยา นภา ศิริกุลกิจ และคณะ, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์, หน้า 27.

⁵¹ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, หลักพรรคการเมือง (พระนคร : โรงพิมพ์จักรกฤษณ์, 2511), หน้า 21-22. ใน อานนท์ อาภาภิรม, รัฐศาสตร์เบื้องต้น, หน้า 88.

⁵² วิทยา นภา ศิริกุลกิจ และคณะ, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์, หน้า 29.

แทนคนหนึ่งจากเมืองบริตันได้เช่าห้องในร้านกาแฟ และจัดให้มีการประชุมในกลุ่มผู้แทนที่อยู่ใกล้เคียงกันเพื่อต่อสู้เรียกร้องในสภาเพื่อรักษาผลประโยชน์ของท้องถิ่น และปัญหาภายนอกพื้นฐานของชาติเป็นประจำ ภายหลังจากที่ย้ายรัฐสภาจากพระราชวังแวร์ซายส์ (Versailles) ไปยังกรุงปารีส (Paris) ก็ได้เกิดกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้น เช่น กลุ่มจาโคเบง (Jacobin) ซึ่งต่อมาภายหลังได้กลายเป็น Girondin Club เป็นต้น กลุ่มต่างๆ ที่เกิดขึ้นนี้ได้เปลี่ยนจากกลุ่มผู้แทนท้องถิ่นมาเป็นกลุ่มที่แบ่งแยกตามแนวความคิดเห็นและอุดมการณ์ (ideological faction)

นอกเหนือไปจากความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ในสภาแล้ว การทำพรรคผู้แทนราษฎรจำเป็นต้องรวมตัวกัน ยังเป็นผลที่สืบเนื่องมาจากการขยายจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมากขึ้น ทำให้กลุ่มผู้แทนราษฎรซึ่งอยู่ในรัฐสภาจำเป็นต้องติดต่อและมีความสัมพันธ์กับคณะกรรมการสำหรับดำเนินการเลือกตั้งมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อที่จะได้รับการเลือกตั้งให้เข้ามาสู่สภาอีก จึงมีความจำเป็นต้องมีการรวมตัวกันเพื่อการช่วยเหลือกันในการเลือกตั้ง จนในที่สุดได้จัดตั้งพรรคการเมืองขึ้น

2. พรรคการเมืองมีกำเนิดจากนอกรัฐสภา (extra-parliamentary origin of political parties)

พรรคการเมืองซึ่งมีกำเนิดในแบบนี้ เป็นการกำเนิดของพรรคการเมืองนอกรัฐสภาโดยได้รับอิทธิพลหรือได้รับการแทรกแซงจากองค์กรภายนอกอื่น ได้แก่ พรรคกลุ่มและสมาคม อาทิ สมาคมปราชญ์และสมาคมหนังสือพิมพ์ สำหรับในประเทศอังกฤษมีกิจกรรมของสหพันธ์ซึ่งมีส่วนสำคัญยิ่งในการก่อกำเนิดพรรคแรงงาน (Labour Party)

Maurice Duverger⁵³ อธิบายว่า พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นนอกรัฐสภาโดยได้รับอิทธิพลหรือได้รับการแทรกแซงจากองค์กรภายนอกอื่นๆ เช่น บรรดาสมาคมอาชีพต่างๆ สหพันธ์กรรมกร องค์กรศาสนา ได้มีส่วนช่วยให้เกิดพรรคการเมืองขึ้น ตัวอย่างพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นนอกรัฐสภา เช่น พรรคแรงงาน (Labour Party) ในประเทศอังกฤษซึ่งก่อตั้งขึ้นโดยมติของสมาชิกสหพันธ์กรรมกรให้จัดตั้งหน่วยงานเกี่ยวกับการเลือกตั้งและเรื่องรัฐสภาขึ้นเพื่อส่งตัวแทนเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาคมเฟเบียนก็มีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคแรงงานโดยช่วยเผยแพร่ปรัชญาในทางสังคมนิยมให้พรรค

ส่วนองค์กรศาสนา ก็มีส่วนสำคัญในการจัดตั้งพรรคการเมืองในเวลาประเทศ เช่น พรรคคาทอลิกคอนเซอร์เวตีฟ (Catholic Conservative Party) ในประเทศเบลเยียมและแคนด และพรรค

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 30.

คริสเตียนเดโมแครท (Christian Democrat Party) ในประเทศเยอรมัน รวมทั้งสมาคมทหารผ่านศึกในประเทศอิตาลีซึ่งมีบทบาทในการก่อตั้งพรรคฟาสซิสต์ (Fascist) เป็นต้น

มีข้อสังเกตว่า พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นหลังปี ค.ศ.1900 ส่วนใหญ่เป็นพรรคที่เกิดขึ้นนอกรัฐสภา ยกเว้นพรรคการเมืองในประเทศซึ่งกำลังพัฒนา (developing countries) หรือประเทศด้อยพัฒนา (under-developing countries) การเกิดของพรรคการเมืองในระยะเริ่มต้นมักจะเป็นพรรคการเมืองแบบในรัฐสภา⁵⁴

ในส่วนของการกำเนิดพรรคการเมืองในยุคสมัยใหม่ พบว่าพรรคการเมืองเกิดขึ้นมาจากผลของภารกิจแก๊งค์อำนาจรัฐบาลและการขยายสิทธิการลงคะแนนเสียงอย่างกว้างขวาง ทฤษฎีกำเนิดพรรคการเมืองได้รับการเสนอโดย Joseph La Palombara และ Myron Weiner⁵⁵ ไว้ด้วยกัน 3 ทฤษฎีคือ

1. ทฤษฎีสถาบัน (institutional theories) เป็นทฤษฎีที่อธิบายว่า กำเนิดของพรรคการเมืองนั้น เกิดขึ้นจากการรวมตัวในรูปของสโมสรและกลุ่ม ซึ่งสืบต่อมาภายหลังได้กลายเป็นพรรคการเมือง เช่น สโมสรจาโคแบง (Jacobin Club) ในประเทศฝรั่งเศส

จากการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมพบว่า⁵⁶ ทฤษฎีนี้มองการเกิดของพรรคการเมืองว่าสืบเนื่องมาจากเสถียรภาพทางการเมืองคือรัฐสภาที่มีอยู่ก่อนและพรรคการเมืองเกิดขึ้นตามมาเพื่อเป็นสื่อสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับประชาชน ซึ่งทำให้ผู้แทนราษฎรรวมตัวกันเป็นคณะ (cliques) หรือเป็นกลุ่ม (groups) เช่น สโมสรบริตัน (Breton Club) ก่อนการปฏิวัติใหญ่ของประเทศฝรั่งเศส ในปี ค.ศ.1789 ส่วนในประเทศอังกฤษก็มีสโมสรการเมืองและกลุ่มพวกขุนนางเกิดขึ้นมาภายหลังในศตวรรษที่ 19

ในระยะแรกนั้น กลุ่มการเมืองเหล่านี้มีโครงสร้างจำกัดอยู่เฉพาะกันแต่ในรัฐสภา (parliamentary parties) เพื่อจะหาทางจัดตั้งรัฐบาลหรือให้รัฐบาลรับนโยบายหรือความเห็นของพรรคไปปฏิบัติ การที่จะให้บรรลุเป้าหมายนั้นจึงมีความจำเป็นที่แต่ละพรรคจะต้องหาความสนับสนุนจากประชาชนผู้เลือกตั้งเพื่อที่สมาชิกของพรรคจะได้รับเลือกตั้งเข้ามามากเพื่อจัดตั้งรัฐบาลได้ อัน

⁵⁴ Maurice Duverger, *Political Parties*, pp. xxiv-xxvii. ใน *วิทยา นกาศิริกุลกิจ และคณะ, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์*. หน้า 30.

⁵⁵ Joseph La Palombara and Myron Weiner, *Political Parties and Political Development The Origin and Development of Political Parties*, (Princeton : Princeton University Press, 1966), pp. 4-20. ใน *อานนท์ อาภาภิรม, รัฐศาสตร์เบื้องต้น*. หน้า 88-89.

⁵⁶ *วิทยา นกาศิริกุลกิจ และคณะ, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์*. หน้า 30-31.

เป็นเหตุให้พรรคการเมืองต้องขยายโครงสร้างออกไปนอกรัฐสภาโดยจัดตั้งสาขาพรรคคนบ่ท้องถิ่นหรือเขตเลือกตั้งต่างๆ เช่นอย่างพรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party) และพรรคเสรีนิยม (Liberal Party) ในประเทศอังกฤษ พรรคเดโมแครต (Democrat Party) และพรรครีพับลิกัน (Republican Party) ในประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

นอกจากพรรคการเมืองจะเกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายในรัฐสภาแล้ว ทฤษฎีนี้ยังมองว่าพรรคการเมืองยังอาจเกิดขึ้นภายนอกรัฐสภาอันเนื่องมาจากกรขยายสิทธิเลือกตั้ง เช่น สหพันธ์กรรมกร สหกรณ์นักศึกษามหาวิทยาลัย นักปรัชญา องค์กรศาสนา สภาทหารผ่านศึก ฯลฯ ตัวอย่างของพรรคการเมืองที่จัดตั้งนอกรัฐสภา ได้แก่ พรรคสังคมนิยมต่างๆ พรรคคริสเตียนเดโมแครต (Christian Democrat) พรรคเกษตรกรในประเทศแถบสแกนดิเนเวียหรือพรรคชาตินิยมและพรรคต่อต้านชาตินิยม พรรคการเมืองซึ่งก่อตั้งขึ้นนอกรัฐสภานี้ มักเป็นพรรคแบบมวลชน (mass party) ซึ่งยึดถืออุดมการณ์และมีระเบียบวินัยเข้มงวดกว่าพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในรัฐสภา

2. ทฤษฎีประวัติศาสตร์และสถานการณ์ (historical-situational theories) ทฤษฎีนี้ได้อธิบายกำเนิดพรรคการเมืองว่า เกิดจากวิกฤตการณ์ทางประวัติศาสตร์และสถานการณ์บางประการ ซึ่งจำแนกออกได้เป็น 3 รูปแบบดังนี้

2.1 วิกฤตการณ์ความชอบธรรม (legitimacy crisis) เป็นวิกฤตการณ์อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ประชาชนเกิดความสำนึกว่าโครงสร้างอำนาจการปกครองของรัฐที่เป็นอยู่มีลักษณะไม่ชอบธรรม ประชาชนจึงสำนึกที่จะรวมกลุ่มกันขึ้นเป็นพรรคการเมือง ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะหาวิธีการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอันไม่ชอบธรรมนั้น

อันอาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า วิกฤตการณ์ความชอบธรรมเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้พรรคการเมืองก่อตั้งขึ้น เนื่องจากประชาชนรู้สึกว่โครงสร้างของอำนาจปกครองที่เป็นอยู่ไม่มีความชอบธรรม จึงมีการรวมตัวกันเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง เช่น กลุ่มนักปฏิวัติซึ่งโค่นล้มอำนาจระบอบกษัตริย์ในประเทศฝรั่งเศสปลายศตวรรษที่ 18 ขบวนการนักชาตินิยม โดยเฉพาะในประเทศที่เป่าเมืองขึ้นก็ได้มีการตั้งพรรคการเมืองขึ้นเพื่อเรียกร้อง หรือใช้อิทธิพลให้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเสียใหม่ หรือเปิดโอกาสให้คนพื้นเมืองได้เข้าไปบริหารประเทศ¹⁷

¹⁷ เว็ทงเดียวกัน, หน้า 31.

2.2 วิกฤตการณ์ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียว (integration crisis) กล่าวได้ว่าความสำนึกในวิกฤตการณ์ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวเกิดขึ้นมา เพราะความสับสนเรื่องอำนาจเป็นผลมาจากวิกฤตการณ์ความชอบธรรม กล่าวคือเมื่อประชาชนเกิดความสำนึกกว่ารัฐบาลปฏิบัติหน้าที่อันแสดงให้เห็นซึ่งความไม่ชอบธรรม ประชาชนเหล่านั้นก็จะรวมตัวเข้าเป็นพรรคการเมืองโดยแสวงหาโอกาสที่จะจัดตั้งรัฐบาลขึ้นทั้งนี้เพื่อนำนโยบายของพรรคคนทั้งในทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม เข้าไปอำนวยความสะดวกในการบริหารประเทศ

จากการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมพบว่า⁸⁸ ตัวอย่างของพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นจากวิกฤตการณ์ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียว หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเกิดจากวิกฤตการณ์ในการรวมตัวกันเป็นอันหนึ่งอันเดียว ได้มีปรากฏเป็นตัวอย่างเช่น พรรคชาตินิยมที่เกิดขึ้นมาในเอเชียและแอฟริกา ในขณะเดียวกันที่ศาสนาคีรี ภาษาพูคคีรี และเผ่าชนกลุ่มน้อยคีรี เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดองค์กรพรรคการเมืองขึ้น เพื่อรวมตัวกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันที่จะต่อต้านขบวนการชาตินิยมหรือเพื่อแยกไปปกครองตนเอง

2.3 วิกฤตการณ์มีส่วนร่วม (participation crisis) วิกฤตการณ์ประเภทนี้มีสาเหตุมาจากเกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมขึ้นในหลายประเทศของยุโรปตะวันตก วิกฤตการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดการรวมกลุ่ม เช่น กลุ่มกรรมกร จึงได้มีการจัดตั้งพรรคกรรมกรเสนาอตัวเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของพวกเขาไว้

จากการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมพบว่า⁸⁹ วิกฤตการณ์อันเกิดจากความต้องการมีส่วนร่วมทางการเมือง ใ้คำอธิบายถึงพรรคการเมืองในประเทศส่วนมากเกิดขึ้นเนื่องจากความต้องการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากความเปลี่ยนแปลงสำคัญทางสังคมและเศรษฐกิจ เช่น การยุติลงของลัทธิศักดินา (Feudalism) ซึ่งเกิดขึ้นพร้อมกับความต้องการมีผู้แทนราษฎรโดยชนชั้นกลาง การปฏิวัติอุตสาหกรรมในศตวรรษที่ 19 เป็นผลให้เกิดชนชั้นแรงงานมากขึ้น และมีการเรียกร้องที่จะเข้ามามีส่วนในการดำเนินนโยบายของประเทศ จึงจับกลุ่มตั้งพรรคการเมืองเพื่อบูรณาการเป็นรัฐบาลหรือต่อรองเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มตน

⁸⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 31.

⁸⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

3. ทฤษฎีพัฒนาการ (development theories) ทฤษฎีนี้เชื่อว่าพรรคการเมืองเกิดขึ้นสืบเนื่องจากบุคคลต้องการที่จะรักษาอำนาจหรือให้ได้มาซึ่งอำนาจโดยแสวงหาความสนับสนุนจากประชาชน ทฤษฎีนี้อธิบายว่า กำเนิดของพรรคการเมืองเป็นผลของการพัฒนาการ 2 ประการ คือ

3.1 ผลของพัฒนาการทางการเมืองได้เปลี่ยนแปลงทัศนคติของประชาชน กล่าวคือประชาชนรู้สึกตัวว่าตนนั้นมีสิทธิในการใช้อำนาจทางการเมือง จึงได้เกิดแนวคิดที่จะจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมา

3.2 ชนชั้นนำทางการเมือง (political elite) มีความประสงค์ที่จะได้รับการสนับสนุนจากประชาชน โดยชนชั้นนำทางการเมืองเหล่านั้นมีความต้องการที่จะรักษาผลประโยชน์เฉพาะตัวของพวกตนไว้ ทำให้เกิดการจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตน เช่น พลเอกสฤษดิ์และนายชนาคกร เป็นต้น

4. การแบ่งประเภทพรรคการเมือง

พรรคการเมืองของประเทศต่างๆ อาจจัดแบ่งในทางปฏิบัติแยกได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้⁶⁰

1. ระบบพรรคเดียว (single party system)
2. ระบบสองพรรค (two party system)
3. ระบบหลายพรรค (multi-party system)

1. ระบบพรรคเดียว (single party system)⁶¹

โดยทั่วไปแล้วระบบพรรคการเมืองแบบพรรคเดียวจะปรากฏใช้กันในประเทศเผด็จการแบบเผด็จการสังคมนิยม (totalitarianism) อันได้แก่พรรคฟาสซิสต์ (Fascist) ของอิตาลีและพรรคนาซี (Nazi) ของเยอรมันในสมัยก่อนและระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 แม้ในกรณีสหภาพโซเวียตซึ่งปัจจุบันมีการแบ่งแยกออกเป็นหลายประเทศ ประเทศใหญ่ที่สำคัญคือ “รัสเซีย” ก็เคยเป็นได้โดยเป็นประเทศที่ได้ใช้ระบบพรรคการเมืองแบบพรรคเดียว คือพรรคคอมมิวนิสต์ (Communist) เป็นระบบของพรรคการเมืองที่ได้มีพัฒนาการและมีการวางรากฐานอยู่ร่วมกันมาหลายปีในประเทศสังคมนิยม

⁶⁰ อานนท์ อาภากริม, รัฐศาสตร์เบื้องต้น, หน้า 91-94.

⁶¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 91-92.

คอมมิวนิสต์เป็นพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวที่ได้มีบทบาทสำคัญไว้ในรัฐธรรมนูญ ที่แยกตัวไปรวมการเมืองอื่นจึงไม่มีสิทธิทางการเมืองแต่ประการใดในสหภาพโซเวียต ทั้งนี้ประเทศที่ใช้กติกาคอมมิวนิสต์เป็นแม่บทในการปกครองประเทศ อาทิ สาธารณรัฐประชาชนจีน สหภาพโซเวียต และไปรษณีย์ต่างก็เป็นประเทศที่มีระบบพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว คือ พรรคคอมมิวนิสต์ เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศที่มีรูปการปกครองเผด็จการและคอมมิวนิสต์จะมีระบบพรรคเดียวก็ได้หมายความว่าประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยจะมีระบบพรรคการเมืองพรรคเดียวมิได้ เช่นอย่างใน ประเทศอินเดีย สิงคโปร์ และญี่ปุ่น ถ้าหากมีพรรคการเมืองเด่นเพียงพรรคเดียว (one dominant party) พรรคการเมืองใหญ่ของญี่ปุ่นที่สามารถครองอำนาจไปยาวนานคือ พรรคเสรีนิยมประชาธิปไตย (Liberal Democratic Party หรือ LDP) อาจถือได้ว่าเป็นพรรคการเมืองเด่นเพียงพรรคเดียว กล่าวคือแม้ว่าจะมีพรรคการเมืองอื่น เช่น พรรคสังคมนิยม และพรรคคอมมิวนิสต์ เป็นต้น สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้ง แต่พรรคเสรีนิยมประชาธิปไตยของญี่ปุ่นก็สามารถครองเสียงข้างมากมาได้ทุกยุคสมัย

2. ระบบสองพรรค (two party system)⁶²

พรรคการเมืองระบบสองพรรค เป็นระบบที่นักรัฐศาสตร์มีความเห็นพ้องต้องกันว่า เป็นระบบพรรคการเมืองที่ดีที่สุด เนื่องจากมีความมั่นคงทางการเมืองสูง เช่นที่เป็นอยู่ในประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ลักษณะสำคัญของระบบสองพรรคคือ การมีพรรคการเมืองที่ถ่วงดุลสำคัญแข่งขันในการปกครองประเทศเพียงสองพรรคเท่านั้น อย่างไรก็ตามระบบสองพรรคไม่ได้หมายความว่า ในรัฐนั้นจะมีพรรคการเมืองเพียงสองพรรคเท่านั้น แต่หมายความว่าพรรคการเมืองสำคัญแข่งขันช่วงชิงอำนาจซึ่งกันเพียงสองพรรค ส่วนพรรคการเมืองอื่นไม่มีบทบาทสำคัญพอที่จะท้าทายหรือประนีประนอมยอมมีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองได้ แต่พรรคการเมืองอื่นมีสมาชิกเป็นผู้แทนเข้าไปนั่งในสภาเป็นจำนวนน้อยจนไม่สามารถเข้าไปมีอิทธิพลแก่พรรคการเมืองใหญ่ที่มีอยู่สองพรรคได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ระบบสองพรรคจึงทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพที่มั่นคงและเป็นผลดีต่อความมั่นคงของรัฐด้วย

มีข้อสังเกตว่าระบบสองพรรคมักเกิดขึ้นในประเทศที่มีความเจริญทางการเมืองและประชาชนมีการศึกษาดีเช่นในประเทศอังกฤษ ซึ่งได้รับการยกย่องว่าเป็นประเทศที่มีระบบสองพรรคในอุดมคติ โดยทั่วไปแล้วระบบสองพรรคในระบบการปกครองแบบรัฐสภาหรือระบบสภาเดียว

⁶² เรืองเดียวกัน, หน้า 92-93.

แบบคณะรัฐมนตรีจะก่อให้เกิดการรวมอำนาจแทนการแบ่งแยกอำนาจ ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญ
ทั้งนี้ เพราะพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวเท่านั้นที่จะมีเสียงข้างมากในรัฐสภา ซึ่งมองเข้าไปก็เกิด
เผด็จการในรัฐสภาได้ เพราะรัฐบาลได้พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากโดยเด็ดขาดก็จะบริหาร
งานได้เต็มที่ไม่ว่าจนถึงเสียงข้างน้อยแต่ประการใด

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาตามสภาพความเป็นจริงพบว่า ระบบสองพรรคในประเทศ
อังกฤษนั้น มีลักษณะที่พรรคการเมืองเด่นอยู่ด้วยกันเพียงสองพรรค (two parties dominant) เท่านั้น
เพราะในประเทศอังกฤษนั้นมีพรรคการเมืองมากกว่าสองพรรค และพรรคที่มีวิถีมวลเสียงที่กวาดรวม
เข้ากันสามคือ พรรคเสรีนิยม (Liberal Party) ซึ่งเคยเป็นพรรคการเมืองคู่กันมาอยู่กับพรรคอนุรักษ
นิยม (Conservative Party) แต่ในเวลาต่อมาพรรคเสรีนิยมได้หมดความสำคัญลงจนไปถูกแยกออกไป
มีความสำคัญในวงการเมืองของประเทศอังกฤษ ส่วนพรรคการเมืองใหญ่ที่กวาดรวบคือพรรคแรงงาน
(Labor Party)

ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน คือ มีพรรคการเมืองเพียงสอง
อยู่ข้าง และในบางครั้งมีพรรคการเมืองที่พยายามจะเป็นพรรคสำคัญพรรคที่สาม นอกเหนือไปจาก
พรรคเดโมแครต (Democrat Party) และพรรครีพับลิกัน (Republican Party) แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ
ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่าระบบสองพรรคได้เริ่มขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาพร้อมกับความก่อตั้ง
สหพันธ์ และได้ดำเนินมาโดยไม่หยุดชะงักเลยจนกระทั่งปัจจุบัน แม้ในบางครั้งพรรคหนึ่งจะหายไป
และพรรคอื่นเกิดขึ้นมาแทนลักษณะของความต่อเนื่องก็ยังคงปรากฏอยู่ โดยที่กลุ่มสมาชิกและ
ภูมิภาคต่างๆ ซึ่งผูกพันอยู่กับพรรคเก่ายังคงผูกพันกับพรรคปัจจุบันที่รับช่วงต่อจากพรรคเก่าไป⁶¹

3. ระบบหลายพรรค (multi-party system)⁶²

ระบบหลายพรรคมีลักษณะสำคัญก็คือ การมีพรรคการเมืองหลายพรรคโดยไม่มีพรรค
การเมืองใดสามารถครองเสียงข้างมากในรัฐสภาอย่างเพียงพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ ระบบหลาย
พรรคปรากฏอยู่ในหลายประเทศของยุโรป เช่นอย่างกรณีประเทศในกลุ่มสหภาพเดนมาร์ก และที่มี
ระบบหลายพรรคขึ้นนี้ มีสาเหตุมาจากการที่ประชาชนมีความคิดเห็นที่แตกต่งกันทางชนชั้น หรือ
มีความแตกต่างกันทางเชื้อชาติ ศาสนา และความสำคัญทางศาสนานี้เองได้ก่อให้เกิดพรรคการเมือง

⁶¹ กระทบ ทงธรรมชาติ (ผู้แปล), การเมืองแบบอเมริกัน (พระนคร : สำนักพิมพ์ก้าวหน้า, 2511), หน้า 101. ใน อานนท์ อากาภิรม, รัฐศาสตร์เบื้องต้น, หน้า 93.

⁶² อานนท์ อากาภิรม, รัฐศาสตร์เบื้องต้น, หน้า 93.

ของศาสนาคาทอลิกขึ้นในประเทศเยอรมัน อิตาลี เบลเยียม และสวิตเซอร์แลนด์ โดยที่พาราเกอวามีเอ
ดังกล่าว ทำหน้าที่คุ้มครองผลประโยชน์ของศาสนาและเพื่อให้รัฐบาลสนับสนุนจากภายนอก

สาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดระบบหลายพรรคอีกประการหนึ่ง ก็คือที่ประเทศเยอรมันขึ้น
ทางเศรษฐกิจแตกต่างกัน กลุ่มกรรมกรหลายประเภทได้ก่อตั้งองค์กรของตนขึ้น ซึ่งมีเอกเทศอยู่
พรรคการเมืองเป็นพรรคกรรมกร พรรคสังคมนิยม พรรคคอมมิวนิสต์ พรรคนายทุน และพรรค
คอนเซร์เวตีฟ⁶⁵

มีข้อสังเกตในการศึกษาวิจัย ว่าด้วยจำนวนพรรคการเมืองซึ่งนับว่าเป็นเรื่องยากที่จะ
กำหนดให้แน่นอนลงไป ว่าประเทศหนึ่งๆ ควรมีพรรคการเมืองมากน้อยเท่าใดเพราะขึ้นอยู่กับ
สภาพข้อเท็จจริงของสถานการณ์แต่ละประเทศ ความสนใจทางการเมืองของประชาชนมีมากน้อย
เพียงใด และประการสำคัญที่สุดประชาชนมีความคิดเห็นทางการเมืองแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด
สำหรับในประเทศคอมมิวนิสต์นั้น มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวคือ พรรคคอมมิวนิสต์ ซึ่งเป็น
องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานของรัฐและป้องกันกรปฏิวัติขึ้น ยกเว้นไรท์เวอชท์คอม
รับกันว่าจำนวนพรรคการเมืองเป็นสิ่งสำคัญมาก เนื่องจากมีส่วนสัมพันธ์กับวิวัฒนาการและไปยนต์
บัญญัติอยู่หลายประการ เช่น การมีพรรคการเมืองมากเกินไปย่อมทำให้เกิดความแตกแยกภายใน
การเมือง สำหรับประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นตัวอย่างกรณีการมีพรรค
เมืองน้อยพรรค อันเป็นที่ประจักษ์ต่อการสนับสนุนความคิดที่ว่าเวลาที่ประเทศใดประเทศหนึ่งมี
พรรคการเมืองจำนวนน้อยนั้น มิได้มีความเกี่ยวข้องกับการเป็นประชาธิปไตยหรือไม่เป็น
ประชาธิปไตยเลย⁶⁶ เพราะเหตุว่าทั้งสองประเทศต่างได้รับการยกย่องว่าเป็นประเทศที่มีความเป็น
ประชาธิปไตยอยู่อย่างมาก

ในบริบทของสังคมประชาธิปไตยยอมรับว่ากลุ่มชนต่างๆ นั้นย่อมมีที่หมายแตกต่างกันตาม
การเมืองแตกต่างกันได้และอาจขัดแย้งกันได้ เพียงแต่ความแตกต่างหรือความขัดแย้งนั้น
ต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายและความเชื่อถือของประชาชนในบริบทของสังคมเป็นสำคัญ⁶⁷

⁶⁵ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, หลักพรรคการเมือง (พระนคร : โรงพิมพ์จำลองศิลป์, 2511), หน้า 76.
ใน อานนท์ อาภาภิรม, รัฐศาสตร์เบื้องต้น, หน้า 93.

⁶⁶ คันทิจิต อินทราชา, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (พระนคร : โรงพิมพ์จุรัสกา, 2511), หน้า 274.
ใน อานนท์ อาภาภิรม, รัฐศาสตร์เบื้องต้น, หน้า 94.

⁶⁷ อานนท์ อาภาภิรม, รัฐศาสตร์เบื้องต้น, หน้า 94.

5. แนวความคิดเกี่ยวกับสถาบันทางการเมืองและการสร้างสรรค์สถาบันทางการเมือง

5.1 แนวความคิดเกี่ยวกับสถาบันทางการเมือง

ในทางวิชาการมีการให้ความหมายของ “สถาบัน” ไว้ว่า⁶⁸

1. สถาบันในความหมายแรก หมายถึง องค์การที่สร้าง รักษา และป้องกันไว้ซึ่งแบบแผนของการประพฤติ ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ดังกล่าว⁶⁹

2. สถาบันในความหมายที่สอง หมายถึง แบบแผนของพฤติกรรมที่มีอยู่โดยเสถียรซ้ำซ้อน ทำหน้าที่ประสานจัดระบบควบคุม และสนองตามขั้นพื้นฐานไว้แก่สังคม”

ในส่วนที่เกี่ยวกับลักษณะของสถาบัน พบว่าอาจแบ่งออกได้ตามความหมายของ “ลักษณะ” ดังนี้

1. สถาบันในลักษณะแรกมีลักษณะที่เป็นรูปธรรมมองเห็นได้คือ เป็นสถาบันที่มีลักษณะของการเป็นหน่วยงานและสถานที่ เช่น สถานที่ราชการ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ เป็นต้น สถาบันในลักษณะนี้ไม่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างของสังคม หากพิจารณาเสถียรภาพของสถาบันได้ว่าเป็น “สถาบันบริหาร” (administrative institutions)⁷² ซึ่งเป็นสถาบันที่เป็นสิ่งจำเป็นของทุกประเทศ ประเทศที่ระบบราชการอ่อนแอ มักทำให้การบริหารประเทศของรัฐบาลไม่ให้เกิดผลดีไว้

⁶⁸ จุมพล นิมิตพานิช, แนวคิดเกี่ยวกับสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย เอกสารการเสวนาชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย หน่วยที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2540), หน้า 23-25.

⁶⁹ Milton J. Esman, The Institution Building Concept ; An Interim Appraisal (Pittsburg : University of Pittsburg, 1968), p. 1.

⁷⁰ Henry P. Fairchild, Dictionary of Sociology and Related Science (Littlefield New Jersey : Adams Co., 1970), p. 157.

⁷¹ จุมพล นิมิตพานิช, แนวคิดเกี่ยวกับสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย, หน้า 23-24

⁷² สุจิต บุญบงการ, แนวความคิดเกี่ยวกับพัฒนาการเมือง เอกสารการเสวนาชุดวิชาปัญหาพัฒนาการเมืองไทย หน่วยที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2540), หน้า 35.

เพราะกลไกของอำนาจรัฐไม่เข้มแข็งพอ แต่ในกรณีของประเทศที่ระบอบราชการมีอำนาจเหนือกว่าแล้วจะก่อให้เกิดปัญหาทางการเมืองที่สำคัญ คือการยอมรับในการมีส่วนร่วมที่เท่าเทียมกันของประชาชนนั้น ระบอบราชการไม่ค่อยยอมรับในการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้เมื่อนักที่เป็นผู้ชำนาญการ เป็นนักเทคนิค (technocrats) และตัดสินใจด้วยหลักวิชา จึงเห็นว่าถ้าไปให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแล้วเป็นเรื่องที่นำการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ระบอบราชการประจำ (bureaucracy) จึงมีแนวคิดเกี่ยวกับสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทยไปทางที่ไปอยู่ที่อยู่ในระบอบมีความรู้สึกว่าคุณเองรับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชาที่เหนือขึ้นไป ไม่ใช่รับผิดชอบต่อประชาชน อันเป็นที่มาของความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับระบบราชการได้

2. สถาบันในลักษณะที่สองมีลักษณะที่เป็นนามธรรม เป็นสัญลักษณ์แทนสิ่งซึ่งมีความสำคัญในสังคม เช่น สถาบันชาติ สถาบันศาสนา สถาบันพระมหากษัตริย์ เป็นต้น หากพิจารณาสถาบันประเภทนี้อาจเรียกได้ว่าเป็น “สถาบันจารีตประเพณี” (customary institutions)⁷¹ ที่สืบกันมาที่ผู้มาได้ดำเนินการตามจารีตประเพณีที่ยึดถือปฏิบัติกันมา แม้ว่าสถาบันเหล่านี้จะเป็นสถาบันที่ก่อให้เกิดปัญหาในการเปลี่ยนแปลงประเทศให้เป็นสมัยใหม่และในด้านพัฒนาการของระบอบการเมืองที่ไม่ค่อยในหลายประเทศ แต่ก็ยังมีข้อสังเกตว่าความสำเร็จในการพัฒนาประเทศโดยสถาบันจารีตประเพณีเหล่านี้ มักจะมีผลกระทบเป็นการลดทอนอำนาจสถาบันเองในภายหลัง

3. สถาบันในลักษณะที่สามมีลักษณะที่เป็นนามธรรมเช่นกัน เป็นระบบของค่านิยมและการแบ่งแยกส่วนต่างๆ ของสังคมออกจากกัน การแบ่งแยกนี้เพื่อควบคุมและปฏิบัติประโยชน์ในการพิจารณาส่วนประกอบของสังคมที่ชัดเจน แม้บางครั้งจะไม่สามารถแยกส่วนประกอบเหล่านี้ออกจากกันอย่างแน่นอนอนเด็ดขาด เช่น สถาบันครอบครัว สถาบันสงฆ์ของ พุทธ การเมือง และรัฐสภา เป็นต้น สถาบันประเภทนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นสถาบันที่เกี่ยวกับการเมืองว่าทางการเมืองของประชาชน⁷⁴ สถาบันเหล่านี้เป็นสถาบันใหม่ซึ่งในหลายประเทศที่สถาบันเหล่านี้มีความอ่อนแอเนื่องจากยังขาดความเชื่อถือจากประชาชน ประชาชนยังคงเชื่อมั่นไม่ซัดถึกับคุณที่รับความสั ักัญของสถาบันเหล่านี้ ยกเว้นในประเทศที่พรรคการเมืองมีบทบาทอย่างสูง เช่น ในไทยและองค์กรที่มีอยู่ของประชาชนในการกอบกู้เอกราช หรือในประเทศที่มีการปฏิวัติโดยชนชั้นกลางและการปกครองของประเทศ

⁷¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 34.

⁷⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

ความหมายของ “ความเป็นสถาบัน” (institutionalization)

1. John T. Zadrozny⁷⁵

นิยามของความเป็นสถาบันนั้น หมายถึง กระบวนการที่ทำให้การปฏิบัติราชการตาม สังคม มีลักษณะที่เป็นทางการและมีมาตรฐานซึ่งช่วยรักษาค่านิยมของสังคม และ ช่วยลดไว้ กระบวนการเพื่อการควบคุมในสังคม

2. G. A. and A. G. Theoderson⁷⁶

นิยามว่าความเป็นสถาบัน คือ กระบวนการซึ่งองค์กรและกระบวนการต่าง ๆ ใช้เพื่อให้ได้มาซึ่งคุณค่าและเสถียรภาพ

3. Samuel P. Huntington⁷⁷

ให้ความเห็นว่าความเป็นสถาบัน คือ กระบวนการซึ่งองค์กรและกระบวนการต่าง ๆ ใช้เพื่อให้ได้มาซึ่งคุณค่าและเสถียรภาพ หรืออาจกล่าวได้ว่า หมายความว่า ลักษณะที่สถาบันมีคุณค่าและมีความสามารถในการเผชิญและแก้ไขกับสถานการณ์ต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ”

โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่า ความเป็นสถาบันในที่นี้ คือกระบวนการในการพัฒนาองค์กร ตลอดจนกระบวนการที่องค์กรนั้นๆ ใช้เพื่อให้เป้าหมายคล่องไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นที่ยอมรับ ในความชอบธรรม และควมมีเสถียรภาพในระดับหนึ่ง”

ส่วนแนวความคิดเกี่ยวกับ “สถาบันทางการเมือง” เป็นเรื่องการศึกษานี้เกี่ยวกับสังคม ประเทศหนึ่ง เกิดขึ้นจากการรวมตัวของสมาชิกในสังคมในด้านใดด้านหนึ่ง ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการพื้นฐานของชีวิต การรวมตัวเช่นนี้มีลักษณะต่อเนื่องถาวรและเป็นแผนมที่เห็นได้ชัดใน

⁷⁵ John T. Zadrozny, Dictionary of Social Science (Washington D.C. Public Affair Press, 1959), p. 168.

⁷⁶ G. A. and A. G. Theoderson, A Modern Dictionary of Sociology (New York: Thomas Y. Crowell, 1969), p. 208.

⁷⁷ Samuel P. Huntington, Political Order In Changing Societies, p. 12.

⁷⁸ สุจิต บุญบงการ, แนวความคิดเกี่ยวกับพัฒนาการทางการเมือง, หน้า 36.

⁷⁹ สิทธิพันธ์ พุทธหุน, ทฤษฎีพัฒนาการเมือง, หน้า 185.

แต่ละสังคม สถาบันทางสังคมที่เกิดขึ้นแล้ว พบว่า ได้แก่ สถาบันครอบครัว สถาบันศาสนา สถาบันการศึกษา สถาบันการเมืองการปกครอง และสถาบันเศรษฐกิจ⁸⁰

บริบททางสังคม (social context) ที่มีอยู่ในสังคมแบบดั้งเดิม (primitive societies) เป็นพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคลจะถูกกำหนดโดยปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งคือ ชาติสังคมของสังคม (social norms) ซึ่งปฏิสัมพันธ์ของสังคมแบบดั้งเดิมนั้นจะไม่เด็ดขาดแยกออกจากกัน แต่มีบทบาทที่มีถึงของประชาชน ดังจะเห็นได้จากลัทธิตลอดจนความเชื่อที่ว่าพระเจ้าผู้สถิตบนสวรรค์ เทวราชา (divine king) ที่ปกครองแผ่นดินหรือการยอมรับในสถานะการถูกปกครองโดยผู้รับมโนชนธรรมโดยอ้างว่าเป็นผลสืบเนื่องจากการกระทำ จึงพบว่าสังคมแบบดั้งเดิมที่โอบล้อมอยู่ภายใต้ระบอบเผด็จการ ดังปรากฏในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทยในสมัยสุโขทัยที่เห็น สมัยอยุธยาที่

สังคมในบริบทต่อมาเป็นการปรับเปลี่ยนไปตามวิวัฒนาการ เมื่อสังคมมีการรับความทันสมัยจากการค้นพบและนำมาประยุกต์ใช้ซึ่งเทคโนโลยีทันสมัยขึ้น วัฒนธรรมแบบดั้งเดิมถูกกลืนและทำลายไป วัฒนธรรมแบบใหม่ที่เหมาะสมกับวิถีชีวิตของสังคมใหม่เข้ามาแทนที่ปฏิสัมพันธ์ของบุคคลในสังคมจำเป็นต้องปรับแบบแผนพฤติกรรมของตนให้สอดคล้องกับระบอบสังคมใหม่และสังคมที่มีความทันสมัย (modernization) กลุ่มทางสังคมที่มีฐานะใหม่ซึ่งรวมตัวกันโดยองค์ประกอบที่ทันสมัย มีทักษะคล้ายกันก็จะเข้าทดแทนกลุ่มที่มีอยู่เดิมซึ่งเกิดจากราชวงศ์โบราณในลักษณะที่เปลี่ยนแปลงได้ มีเชื้อชาติเดียวกันก็ดี หรือมีศรัทธาในศาสนาที่เหมือนกัน ทบมชนเคยชินในระบอบประชาธิปไตย ระบอบกลุ่มต่างๆ ก็จะทวีคูณมากขึ้น ความจำเป็นจึงเกิดขึ้นในการที่จะต้องมีสถาบันทางการเมืองเพื่อทำให้สังคมสามารถคงอยู่และดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นเมื่อกลุ่มชนเริ่มรวมตัวกันมากขึ้นแบบใดสถาบันทางการเมืองก็จำเป็นต้องมีความซับซ้อนและมีอำนาจมากขึ้นตามไปด้วยไม่ว่าอย่างไรก็ดี ในการศึกษาวิจัยมีข้อสังเกตสำคัญว่าในทางกลับกันหากกลุ่มทางสังคมเหล่านี้ไม่คงที่แบบเดิมและมีพลังสูงในขณะที่สถาบันทางการเมืองอ่อนแอไม่เข้มแข็งแล้ว ก็อาจเกิดปัญหาหน้ามือกลับมือทางการเมืองได้⁸¹

สถาบันทางการเมืองจึงเป็นสถาบันที่มีการศึกษากันถึงประเด็นที่ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ ความชอบธรรม กลุ่มผลประโยชน์ ผู้นำ และอีกหลายประเด็นที่เกี่ยวข้อง การเน้นศึกษาของนัก

⁸⁰ ปรัชญา เวสารัชช, แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างสังคม วัฒนธรรมกับการเมือง, เอกสารการสอนชุดวิชาพื้นฐานทางสังคมและวัฒนธรรมของการเมืองไทย, หน้า ๒๓-๒๔, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2540), หน้า 17.

⁸¹ สิทธิพันธ์ พุทธหุน, ทฤษฎีพัฒนาการเมือง, หน้า 184.

สังคมวิทยาในเรื่องสถาบันการเมืองได้มีส่วนช่วยทำความเข้าใจกิจกรรมทางการเมืองของชนชั้นกลางสังคมได้เป็นอย่างดี⁸² การศึกษาถึงสถาบันทางการเมืองอาจกล่าวได้ว่าเป็นการศึกษาที่มุ่งเน้นแบบสำหรับการศึกษาการเมืองภายในสังคม แต่เดิมเป็นการศึกษาที่มุ่งเฉพาะสถาบันทางการเมืองที่อยู่ในทางการเมืองสาระสำคัญส่วนใหญ่จึงมุ่งเน้นในเรื่องที่มาแห่งอำนาจ การแบ่งแยกอำนาจ รูปแบบการปกครอง สถาบันการปกครองต่างๆ รูปแบบของรัฐธรรมนูญ ความเท่าเทียมกันของทรัพยากรหรือการปกครอง ซึ่งถือกันว่าเป็นหน้าที่หรือหลักการที่รัฐบาลจะต้องสร้างขึ้น และระบบสัมพันธ์อันเป็นทางการในระหว่างสถาบันที่เป็นทางการดังกล่าว ต่อมาพิจารณาเห็นว่า การศึกษาเกี่ยวกับเฉพาะสถาบันที่เป็นทางการไม่สามารถให้คำตอบต่อปัญหาทางการเมืองได้อย่างครอบคลุม เช่น ไม่สามารถสร้างความเข้าใจกลไกและพลังทางการเมืองที่แท้จริงในระบอบการเมืองหนึ่งๆ ได้ เนื่องจากการศึกษาแบบนี้ยังไม่ครอบคลุมถึงปรากฏการณ์และพฤติกรรมทางการเมืองที่แท้จริง เช่น ไม่สนใจเรื่องการจลาจล เรื่องการเดินขบวน เป็นต้น เมื่อเป็นเช่นนี้ การศึกษาสถาบันทางการเมืองในระยะหลังจึงมุ่งไปที่สถาบันทางการเมืองที่ไม่เป็นทางการด้วย ได้แก่ พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มกดดัน เป็นต้น เพื่อการศึกษาทำความเข้าใจและสามารถให้คำตอบต่อปัญหาทางการเมืองที่มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นถึงกลไกของพลังทางการเมืองที่แท้จริงในระบอบการเมืองแต่ละระบอบ ในกรณีของพรรคการเมืองจะมีสาระสำคัญที่มุ่งถึง ความสำคัญของพรรคการเมือง ประเภทของพรรคการเมือง กระบวนการทางการเมือง บทบาทต่างๆ ของพรรคในทางการเมือง เช่น การเลือกตั้ง เป็นต้น⁸¹

ในส่วนที่เป็นความหมายและลักษณะของสถาบันทางการเมืองในเชิงวิทยาศาสตร์กับแบบธรรมดาถึง

ความหมายที่หนึ่ง คือ องค์กรที่เป็นทางการของชุมชนทางการเมืองรวมทั้งโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาและตัดสินใจในกิจกรรมทางการเมืองต่างๆ⁸¹ บรรพตบ

⁸² ปรชญา เวสารัชช์, แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างสังคม วัฒนธรรมกับการเมือง, หน้า 17.

⁸¹ จุมพล นิมมานนิช, ความหมาย ขอบข่าย และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐศาสตร์กับศาสตร์อื่น เอกสารการสอนชุดวิชาหลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์ หน่วยงานที่ 1, (นุมนตพจนานุกรม : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2538), หน้า 20.

⁸¹ Roy C. Macridis. The Study of Comparative Government (New York : Doubleday & Company Inc., 1955), p. 24.

สถาบันทางการเมืองในแง่หนึ่ง มีข้อสังเกตว่าเป็นการพิจารณาสถาบันในลักษณะที่บอกเป็นได้หรือเป็นรูปธรรมและในลักษณะที่สถาบันถูกมองว่าเป็นเครื่องมือทางสังคมที่ผลักดันชุมชนทางการเมืองให้บรรลุถึงซึ่งจุดหมาย

ความหมายที่สอง คือ สถาบันทางการเมืองเป็นสิ่งที่รวบรวมสะสมแนวแผนพฤติกรรมทั้งหมดที่เกี่ยวกับการเมือง ที่มนุษย์ได้วางกำหนดเป็นกฎเกณฑ์สำหรับการประพฤติปฏิบัติ⁸⁵ การพิจารณาสถาบันทางการเมืองในแง่หนึ่งเป็นการพิจารณาสถาบันที่มีข้อสังเกตในลักษณะนามธรรม คือ เป็นที่รวมของระเบียบแผนแผน กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการเมืองที่กำหนดจะปฏิบัติไว้แต่ผู้ใดเพียงคนเดียว จะดึงประพฤติปฏิบัติตนเช่นไร

ความหมายที่สาม คือ สถาบันทางการเมืองหมายถึง กิจกรรมที่ชี้วัด สังคมและกลุ่มสังคมได้รับผลกระทบจากการกระทำขององค์การทางการเมือง ที่กระกระทำโดยคนที่เป็นปัจเจกบุคคลคนเป็นปัจเจกและความเป็นองค์การของตนเอง⁸⁶ การพิจารณาสถาบันทางการเมืองโดยไปมองเป็นการพิจารณาที่เน้นว่าการที่มีสถาบันมีกิจกรรมหน้าที่ต่างๆ กิจกรรมเหล่านี้มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์อย่างไร

จากการศึกษาวิจัยความหมายดังกล่าวมีข้อสังเกตที่พอสรุปได้ว่า สถาบันทางการเมืองหมายถึง แนวแผนที่รวบรวมสะสมพฤติกรรมหรือการกระทำทางการเมือง ซึ่งแนวแผนดังกล่าวได้ถูกสร้างวางกฎเกณฑ์และคงไว้ซึ่งกิจกรรมขององค์การทางการเมืองในสังคม ตัวอย่างของสถาบันทางการเมืองที่มีความหมายตามข้อสังเกตนี้ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ สถาบันพระมหากษัตริย์ รัฐบาล รัฐสภา ศาล ตุลาการ ราชบวรราชการ พรรคการเมือง เป็นต้น และจากข้อสังเกตนี้พบว่ามีลักษณะของสถาบันทางการเมืองอาจสรุปจากความหมายได้ใน 3 ประการดังนี้⁸⁷

1. สถาบันทางการเมืองจะต้องมีแผนแผน ซึ่งหมายถึง แนวคิดตั้งกระ การบอกเป็นพฤติกรรมทั้งหลาย รวมถึงกฎเกณฑ์ บรรทัดฐาน และกระบวนการต่างๆ
2. สถาบันทางการเมืองจะต้องมีโครงสร้างและองค์การทางการเมืองที่แน่นอนคงรูปแบบและวิธีการในการประพฤติปฏิบัติกิจกรรมทางการเมือง

⁸⁵ Dell G. Hitchner and Carole Levine, *Comparative Government and Politics* (New York : Dodd, Mead and Company Inc., 1967), p. 12.

⁸⁶ S. N. Eisenstadt, *Essays on Comparative Institutions* (New York : John Wiley and Sons, Inc., 1965), p. 44.

⁸⁷ จุมพล นนิตพานิช, *แนวคิดเกี่ยวกับสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย*, หน้า 15.

3. สถาบันทางการเมืองจะต้องมีปฏิสัมพันธ์ หรือกระบวนการที่เกี่ยวกับการรวมตัว การเมือง หรือการมีส่วนร่วมทางการเมืองของบุคคล กลุ่มสมาคม หรือสังคมใหญ่ทั้งสังคม⁸⁸

Huntington จึงเห็นว่าความแตกต่างทางการเมืองระหว่างนานาประเทศนั้น ที่สำคัญที่สุดมิได้อยู่ที่รูปแบบของการปกครอง แต่อยู่ที่ระดับความสามารถของกรรมาการเมืองทางการเมือง (political stability) นั้น ขึ้นอยู่กับสัดส่วนระหว่างประสิทธิภาพของสถาบันทางการเมือง (political institutionalization) กับอัตราการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) โดยพิจารณาจากความแตกต่างกันของสังคมที่มีความทันสมัย (modernization) กับสังคมที่พัฒนาแล้ว นั้นมีที่ แตกต่างกันที่สถาบันกล่าวคือ สังคมที่มีความทันสมัยจะมีความเข้มแข็ง เสถียรภาพ เศรษฐกิจ และการเมืองที่หลากหลาย มีความสลับซับซ้อนสูง มีอำนาจทางการเมืองแยกกันโดยทั่วไปอย่างที่มีเหตุผล เป็นอำนาจทางการเมืองแห่งรัฐ มีกฎหมายที่บังคับใช้กันไว้ ครอบคลุมแก่คนทุกคนในสังคม และมีการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยประชาชนในระดับสูง กระบวนการทางสังคมนี้จะมีผลต่อการเพิ่มมากขึ้นของแรงกดดันหรือการกดดันอันเนื่องมาจากการที่ประชาชนใช้สิทธิเรียกร้อง ในการที่สังคมจะอยู่รอดต่อไปได้จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาตนเอง โดยการปรับปรุงให้สถาบันทางการเมืองมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะสนองตอบต่อข้อเรียกร้องที่เพิ่มขึ้นให้ได้⁸⁹

Huntington อธิบายว่าการเมืองเป็นเรื่องของการจัดแย้งในสังคม เมื่อเกิดการขัดแย้งขึ้น จึงนำไปสู่การสร้างสถาบันทางการเมือง โดยหวังที่จะใช้สถาบันนี้เป็นตัวแก้ปัญหาต่างๆ แต่เน้นประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาของสังคม จึงขึ้นอยู่กับความสามารถของสถาบันทางการเมือง ฝ่ายเหตุผลของ Huntington จึงมีความเชื่อว่าการพัฒนาการเมืองนั้นก็คือการสร้างสถาบันการเมืองที่มีประสิทธิภาพเป็นที่ยอมรับของคนโดยทั่วไป และกระบวนการสร้างสถาบันการเมืองอันเป็นที่รู้จักกันในชื่อ Political Institutionalization ซึ่งมีความหมายโดยสรุปว่าสถาบันการเมืองที่มีประสิทธิภาพสูงจะต้องมีลักษณะ 4 ประการ คือ มีความยืดหยุ่นสูง มีความสลับซับซ้อนมาก มีความเป็นอิสระจากอิทธิพลใดๆ และมีความกลมกลืนไว้ในอีกแผ่นดินชุมชน⁹⁰

⁸⁸ สุชาข ตริรัตน์, “แนวความคิดใหม่เกี่ยวกับสถาบันทางการเมือง”, วารสารสังคมศาสตร์ 15 (มกราคม-มีนาคม 2521) : 94-95.

⁸⁹ Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, p.1.

⁹⁰ สิทธิพันธ์ พุทธหุน. *ทฤษฎีพัฒนาการเมือง*, หน้า 21.

⁹¹ Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, pp. 12-21.

Huntington ได้เสนอความหมายของพัฒนาการทางการเมือง ในความหมายที่นำเสนอไว้ว่าพัฒนาการทางการเมือง เป็นเรื่องที่แตกต่างกันไปจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองให้มีความเป็นทันสมัย ความหมายของการพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของผลของการเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่ การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของความสามารถของระบบการเมืองในอีกรูปแบบเสถียรภาพทางการเมือง ขณะที่สังคมกำลังมีการเปลี่ยนแปลงการพัฒนาทางการเมืองเป็นการรวมการสร้างความเป็นสถาบันให้กับระบบการเมือง (institutionalization)⁹² การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองให้เป็นสมัยใหม่นั้น มีความหมาย 3 ประการ⁹³ คือ

ประการแรก เป็นเรื่องของการแบ่งโครงสร้างทางการเมืองให้มีความแตกต่างมากขึ้น (structural differentiation)

ประการที่สอง เป็นเรื่องของการขยายอำนาจการปกครองของรัฐและกลไกไปครอบคลุมไปทั่วรัฐทุกส่วนในรัฐอยู่ภายใต้รัฐบาลเดียวกันอยู่ภายใต้ระบอบกฎหมายเดียวกัน (rationalization of authority)

ประการที่สาม เป็นเรื่องของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (participation) แต่พัฒนาการทางการเมือง เป็นเรื่องของการสร้างความเป็นสถาบัน (institutionalization) ให้กับระบบ เพื่อให้ระบบสามารถเปลี่ยนแปลงจากจารีตประเพณีมาสู่ความเป็นสมัยใหม่ได้ โดยไม่มีความวุ่นวายไร้เสถียรภาพ ทุกระบบนั้นไม่สามารถเปลี่ยนแปลงจากระบบเก่าไปสู่ระบบกรณียุคแบบใหม่อย่างราบรื่นและต่อเนื่อง การที่จะทำให้ระบบการเมืองสามารถแก้ปัญหาความวุ่นวายอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่ได้ จะต้องสร้างให้ระบบและสถาบันมีลักษณะของ “ความเป็นสถาบัน” (institutionalization) ด้วยลักษณะเช่นนี้ระบบหรือสถาบันทางการเมืองจะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถกลมกลืนกับอำนาจของประชาชนได้เป็นอย่างดี⁹⁴ การที่สังคมเปลี่ยนแปลงไปให้มีความเป็นทันสมัยต้องประสานกับความวุ่นวาย มีการใช้กำลังทางการเมือง เพราะการเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่ ทำให้คนเราต้องการสิ่งใหม่ๆ มากขึ้น และความต้องการหรือค่านิยมของคนเป็นสังคมมักจะเพิ่มขึ้นในอัตราที่รวดเร็วกว่าความสามารถของระบบ หรือสถาบันทางการเมือง โดยการที่จะสนองตอบอันจะทำให้ประชาชนเองเกิดความผิดหวังหรือคับข้องใจ และนำไปสู่การวิพากษ์

⁹² สุจิต บุญงามการ. แนวความคิดเกี่ยวกับพัฒนาการทางการเมือง , หน้า 14.

⁹³ Samuel P. Huntington, Political Order in Changing Societies, pp. 34-35.

⁹⁴ สุจิต บุญงามการ. แนวความคิดเกี่ยวกับพัฒนาการทางการเมือง , หน้า 10-11

ทางการเมืองและการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง หากสถาบันทางการเมืองมีบทบาทเป็นชนชั้นที่ต่ำไม่สามารถควบคุมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนไว้เป็นไปโดยระบอบที่ชนชั้นชนชั้นปกครองของระบบการเมืองนั้นๆ ได้แล้ว การมีส่วนร่วมทางการเมืองจะมีได้โดยถูกควบคุมไปโดยชนชั้นที่แข็งแกร่งได้ง่าย⁹⁵

เมื่อศึกษาวิจัยต่อเนื่องพบว่า Huntington เน้นการพัฒนาการเมืองที่มีประสิทธิภาพหรือความสามารถของระบบในการที่จะดูแลคน และจัดระเบียบแผนของกรรมาชีพส่วนใหม่ของคนกลุ่มใหม่ๆ รวมทั้งความสามารถของระบบเองในการที่จะส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจและสังคมในสังคมนั้นๆ ด้วย⁹⁶ แต่ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงจะต้องดำเนินไปในลักษณะที่สามารถควบคุมดูแลได้โดยไม่ก่อให้เกิดภาวะไร้เสถียรภาพต่อระบบที่เป็นอยู่ด้วย ดังนั้นสภาพการพัฒนาการเมืองในทัศนะนี้จึงมีข้อสังเกตว่ามีตัวแปรที่จะต้องนำมาพิจารณา 2 ประการคือ

1. ขอบข่ายของการสนับสนุน (scope of support) ที่ประชาชนพึงมีต่อระบบการเมือง หมายถึง ความมากหรือน้อยที่ประชาชนช่วยให้การสนับสนุน เต็มใจที่จะผูกพันอยู่กับชนชั้น เผ่าพันธุ์ ภูมิภาค และกระบวนการทางการเมือง

2. ระดับของความเป็นสถาบัน (level of institutionalization) ของระบบการเมือง หมายถึง กระบวนการซึ่งองค์กรทางการเมือง และกระบวนการทางการเมืองมีรูปแบบที่เสถียรภาพสามารถที่จะสนองตอบต่อความคาดหวังหรือความต้องการที่เกิดขึ้นมาใหม่ได้

ระบบการเมืองที่พัฒนาแล้ว ก็คือ ระบบการเมืองที่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในสังคมอย่างกว้างขวาง และจะต้องเป็นระบบที่เป็นที่ยอมรับในประสิทธิภาพ ในกรณีแรกแล้วที่มีคุณค่าเพื่อสนองตอบต่อความต้องการที่เกิดขึ้นในสังคมได้

5.2 การสร้างสรรค์สถาบันทางการเมือง

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการสร้างสรรค์สถาบันทางการเมือง ถือเป็นประเด็นที่เกี่ยวกับกระบวนการเมืองในกระบวนการพัฒนาสู่ความเป็นสถาบันทางการเมืองนั้น พบว่าปัญหาที่สัมพันธ์กับกรณีของประเทศที่กำลังพัฒนา ที่นำระบบการเมืองโดยเฉพาะแบบประชาธิปไตยมาใช้ ก็คือ สถาบันหรือสถาบันทางการเมืองอันได้แก่ รัฐธรรมนูญ รัฐสภา พรรคการเมือง ที่มุ่งหวังจะให้เป็นระบอบ

⁹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

⁹⁶ สิทธิพันธุ์ พุทธหุน, ทฤษฎีพัฒนาการเมือง, หน้า 49.

การปกครองแบบนี้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ปรากฏว่าไม่สามารถจะเป็นกลไกที่จะทำให้ระบบการปกครองดังกล่าวดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ เมื่อมีการศึกษาในประเด็นปัญหา ดังกล่าวเรารู้ว่า สาเหตุที่ทำให้กลไกหรือสถาบันทางการเมืองดังกล่าวประสบกับปัญหาเป็นเพราะ กลไกหรือสถาบันทางการเมืองของประเทศเหล่านั้นไม่ได้รับการสร้างสรรค⁹⁷ จักรกฤษณ์บุญญการณ⁹⁸ ที่มีปัญหาเรื่องการที่ประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมทางการเมืองน้อย และไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในอัตราที่ต่ำ อันอาจมีสาเหตุมาจากบทบาทของพรรคการเมืองเองประการหนึ่งคือ บทบาทของพรรคหรือสถาบันทางการเมืองที่คอยกระตุ้นให้ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองและจัดระเบียบมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนให้มีความเป็นกลุ่มเป็นก้อน มีน้ำหนึ่งใจเดียวกันและมีความเข้มแข็ง สถาบันทางการเมืองที่สำคัญในหน้าที่นี้คือ ระบบพรรคการเมือง โดยมีข้อสังเกตสำคัญไม่ต่างกับที่ปัจจุบันนี้พรรคการเมืองยังเป็นองค์กรที่อ่อนแอและขาดความเป็นสถาบัน (institutionalization)⁹⁹

Huntington ได้เสนอสมมติฐานไว้ว่า ในการพัฒนาทางเศรษฐกิจนั้นจะนำไปให้เกิดความทันสมัยขึ้น (modernization) ส่งผลให้คนในสังคมมีระบบการเคลื่อนไหวทางสังคมที่สูง (social mobilization) ในขณะที่การพัฒนาทางเศรษฐกิจ (economic development) ยับยั้งในระดับหนึ่งที่จะกลายเป็นสาเหตุให้ประชาชนเกิดความคับข้องใจสูง (social frustration) โดยที่รัฐขาดโอกาสจะตอบสนองต่อโอกาสในการเลื่อนฐานะทางสังคมได้ (mobility opportunities) สถาบันการเมืองจะส่งผลให้ประชาชนเกิดความต้องการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น (political participation) เพื่อที่จะผลักดันให้รัฐบาลตอบสนองความต้องการของตนให้ได้ แต่ถ้าการพัฒนาสถาบันทางการเมือง (political institutionalization) นั้นไม่มีประสิทธิภาพสูงพอ ก็จะส่งผลให้เกิดความไม่มั่นคงทางการเมือง (political instability) ขึ้นในที่สุด จึงมีข้อสังเกตอีกประการจากการศึกษาวิจัยว่า กระบวนการดังกล่าวทำให้เห็นได้ว่า ผลกระทบจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจจะทำให้การเคลื่อนไหวทางสังคมมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการไร้เสถียรภาพทางการเมือง¹⁰⁰

จากข้อสังเกตนี้อาจวิเคราะห์ได้ว่า Huntington ให้ความเห็นที่ว่ามีแก่นหลักว่าเหตุผลในส่วนที่เกี่ยวกับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้นว่าเป็นผลมาจากความคับข้องใจ

⁹⁷ จุมพล นิยมพานิช, แนวคิดเกี่ยวกับสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย, หน้า 16

⁹⁸ สุจิต บุญบงการ, ปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เอกสารประกอบการประชุมวิชาการเมืองการเมืองไทยปัจจุบัน หน่วยที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมสาร, 2540), หน้า 98.

⁹⁹ Samuel P. Huntington, Political Order in Changing Societies, pp. 53-56.

ของประชาชนในสังคม ระดับของความคับข้องใจนี้จะยืดโยงและผันแปรไปตามภาวะทางเศรษฐกิจ ในกรณีที่ภาวะทางเศรษฐกิจดีความคับข้องใจของคนในสังคมก็จะมีต่ำ ในทางกลับกันหากภาวะทางเศรษฐกิจถดถอยหรือเกิดกรณีวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจขึ้นก็จะทำให้ประชาชนมีความคับข้องใจสูง ซึ่งจะเป็นสาเหตุที่ผลักดันให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง แนวทางการพัฒนาทางเศรษฐกิจของรัฐบาลใดก็ตามนั้นจึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมกับเมืองของประชาชน โดยเฉพาะในระยะที่ระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ และหากประชาชนมีความคับข้องใจสูงจะส่งผลให้ระบอบการเมืองได้เสถียรภาพกันเป็นผลในเชิงลบ (negative) ในบางบริบทของสังคมการเมือง อาจจะเป็นกรณีผลักดันให้กระแสประชาชนเกิดการเคลื่อนไหวเพื่อเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองปกครองรัฐบาลเดิมของผู้บริหารประเทศหรือถึงขั้นเกิดการปฏิวัติรัฐประหารยึดอำนาจ หรือเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองขึ้นในที่สุด¹⁰⁰

ขั้นตอนของการพัฒนาพรรคการเมืองที่พบในการศึกษาวิจัยผลงานของ Huntington อันเป็นข้อสรุปการพัฒนาพรรคการเมืองในลักษณะที่เป็นขั้นตอนการพัฒนาของพรรคการเมือง เป็นทฤษฎีที่ตรงกับความต้องการที่จะใช้เป็นกรอบในการมองพรรคการเมืองไทย ในกระบวนการพัฒนาสู่ความเป็นสถาบันทางการเมือง Huntington อธิบายถึงขั้นตอนการพัฒนาพรรคการเมืองไว้ 4 ขั้นตอนในกระบวนการพัฒนาพรรคการเมือง ดังนี้¹⁰¹

1. การที่พรรคการเมืองแบ่งเป็นฝักฝ่าย (factionalism)

เป็นขั้นแรกของการพัฒนาพรรคการเมือง กล่าวคือ เมื่อการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (political participation) และความเป็นสถาบันทางการเมืองของพรรคการเมือง (political institutionalization) เองยังอยู่ในระดับต่ำ การเมืองยังคงสภาพความเป็นกิจกรรมของคนส่วนน้อยที่แข่งขันกันเพื่อเป้าหมายของตน กลุ่มคนที่มีบทบาททางการเมืองนี้อาจรวมตัวกันขึ้นเพื่อจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง แต่พรรคการเมืองนั้นยังขาดการสนับสนุนจากประชาชนทั่วไป และความมั่นคงอยู่อย่างต่อเนื่องของพรรคการเมืองยังมีความหมายและความสำคัญน้อยต่อการเลือกตั้ง บทบาท

¹⁰⁰ สมบัติ คำรงค์สัญญาวงศ์, การระดมพลังมวลชน เอกสารการเสวนาชุด กว้างพื้นที่บนถนนสยาม และวัฒนธรรมของการเมืองไทย หน่วยที่ 6, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมศึกษา, 2540), หน้า 323.

¹⁰¹ กนก วงษ์ตระหง่าน, พรรคการเมืองไทย, หน้า 318-319.

ทางการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรหรือในรัฐบาลยังคงเป็นกลุ่มบุคคลที่มีจำนวนน้อยหรือเป็นชนเผ่าเล็กที่ยึดติดอยู่กับตัวผู้นำ

Huntington จัดลำดับกระบวนการพัฒนาของพรรคการเมืองเมื่อเปรียบเทียบกับพรรคการเมืองเกิดการแบ่งเป็นฝักฝ่าย (factionalism) เป็นขั้นแรกของกระบวนการเมื่อการเข้าถึงกระบวนการทางการเมืองของประชาชน (political participation) และความเป็นสถาบันทางการเมืองของพรรคการเมือง (political institutionalization) เองยังอยู่ในระดับต่ำ พรรคการเมืองยังขาดความสนใจจากประชาชนทั่วไป การเมืองยังคงสภาพความเป็นกิจกรรมของคนส่วนน้อย กลุ่มผู้มีบทบาททางการเมืองอาจรวมตัวกันเข้าเพื่อการจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง ทั้งนี้บทบาทพรรคการเมืองในขณะนั้นกลุ่มน้อยที่ยึดติดกับตัวผู้นำ

Huntington อธิบายครอบคลุมถึงความหมายของการแบ่งเป็นฝักฝ่ายนั้น ในขั้นต้นนั้นทั้งการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและความเป็นสถาบันทางการเมืองยังอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำ ทั้งตัวบุคคลและกลุ่มต่างๆ เพียงแต่เริ่มให้ความรู้จักกับการเมืองไทยซึ่งยังกระจัดกระจายไม่เป็นไปตามรูปแบบของพฤติกรรมทางการเมืองตามจารีตประเพณี อย่างไรก็ตามก็ไม่ถึงระดับขององค์การทางการเมืองที่ได้รับการพัฒนาให้ทันสมัยแล้ว การเมืองยังคงเกี่ยวข้องกับคนส่วนน้อยซึ่งแข่งขันกันเองในหมู่คนทั่วไปซึ่งขาดความตื่นตัวและการรวมกลุ่มกันเป็นพันธมิตร การรวมกลุ่มของกลุ่มต่างๆ มีความถาวรน้อยและไม่มีโครงสร้างเป็นเพียงความสนใจส่วนบุคคลในบริบทของเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตนเองและครอบครัวในเชิงของการเกื้อหนุนกันเอง การจัดกลุ่มเป็นขั้วการเมืองเรียกว่า “พวก” (parties) ซึ่งยังขาดแรงสนับสนุนจากสังคมรวมทั้งบทบาทเชิงนโยบายที่ชัดเจนเป็นเนื้อแท้เสียด้วย¹⁰²

Huntington ยกตัวอย่างบางประเทศรวมถึงประเทศไทยด้วยว่าในทำนองเดียวกันประเทศไทยนั้นเมื่อบรรดาพรรคการเมืองเกิดขึ้นก็จะมีอยู่น้อยหรือไม่มีองค์กรใดเลยที่ถือกำเนิดจากภายนอกรัฐสภา (extra-parliamentary) โดยทั่วไปแล้วสมาชิกแต่ละคนต้องพยายามขั้วพรรคการเมืองเพื่อให้ชนะเลือกตั้งในจังหวัดของตน ชื่อสังกัดพรรคการเมืองเป็นเรื่องเฉพาะกิจ (party labels are incidental) พรรคการเมืองไม่เคยเป็นตัวแทนกลุ่มพลังสังคมที่แท้จริงนอกจากการรณรงค์และบุคคลในระดับบนของชนชั้นปกครองเท่านั้น¹⁰³

¹⁰² Samuel P. Huntington, Political Order in Changing Societies, pp. 413-413

¹⁰³ David A. Wilson, Politics in Thailand, (Ithaca : Cornell University Press, 1962) p. 68
ใน Samuel P. Huntington, Political Order in Changing Societies, pp. 413-414.

ทั้งนี้ Huntington เปรียบเทียบว่าในทศวรรษแห่งปี ค.ศ. 1950 นั้น พรรคการเมืองในประเทศลาตินอเมริกาที่มีสภาพที่กลายเป็นยานพาหนะสำหรับบรรดานักการเมืองที่ใช้ในทางประกอบอาชีพส่วนตัวทางการเมือง (become the vehicle for politicians' personal political careers) พรรคการเมืองใหม่จะถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อนักการเมืองเริ่มตระหนักว่าการประกอบอาชีพนักการเมืองของตนเริ่มไม่ก้าวหน้าในพรรคการเมืองเดิม¹⁰⁴

สำหรับระบบการเมืองที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น Huntington เห็นว่าฝักฝ่าย (factions) เกิดขึ้นเพื่อการต่อสู้ในสภามากกว่าเพื่อการรณรงค์ในเขตเลือกตั้งโดยตรง พรรคการเมืองในสภามีใช้พรรคการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง รูปแบบดังกล่าวมีพหุพรรคการเมืองถูกจัดตั้งขึ้นภายในสภาโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายหลังจากผู้สมัครแข่งขันที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาแล้วมากกว่าการที่พรรคการเมืองเกิดขึ้นในพื้นที่เลือกตั้ง โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งใหม่เข้าแข่งขันเพื่อให้ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน อันอาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าผู้สมัครได้รับเลือกตั้งเข้ามาโดยผู้สนับสนุนพื้นฐานของสถานภาพทางสังคมหรือเศรษฐกิจฝักฝ่ายในฝ่ายนิติบัญญัติหรือกลุ่ม (clique) ซึ่งกลายเป็นสื่อในการเชื่อมโยงเข้ากับนักการเมืองอื่นหาได้เป็นสื่อในการขัดโยงระหว่างนักการเมืองกับประชาชนไม่ Huntington ยกตัวอย่างประเทศเกาหลีภายหลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 เมื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งได้รับการเลือกตั้งในฐานะตัวบุคคลแล้วก็จะเข้าร่วมพรรคการเมืองเกาหลีกับที่ตนชอบ ณ กรุงโซล (Seoul) เพื่อประชุมสมัชชาแห่งชาติ พรรคการเมืองซึ่งถือกำเนิดใหม่มีพรรคการเมืองนั้นเป็นเพราะว่า ฝักฝ่ายก่อให้เกิดทางเลือกและโอกาสแก่นักถกถว้ยกันได้ได้เข้าไปสู่อำนาจในการบริหารประเทศ แม้ประเทศ เช่นไนจีเรีย (Nigeria) ซึ่งพรรคการเมืองพัฒนาขึ้นมาโดยกระบวนการเลือกตั้งก่อนหน้านั้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งส่วนใหญ่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี ค.ศ. 1951 ก็มาในฐานะผู้สมัครอิสระและเข้าร่วมกับ NCNC หรือพรรค Action Group แทนที่ตนจะได้รับเลือกตั้งแล้วเท่านั้น¹⁰⁵

¹⁰⁴ Keith Callard, *Political Forces in Pakistan, 1947-1959* (New York : Institute of Pacific Relation, 1959), pp. 24-25 ใน Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, p. 413.

¹⁰⁵ Gregory Henderson, *Korea : The Politics of the Vortex*, p. 288 ; David Abernethy, *Education and Politics in a Developing Society : The Southern Nigerian Experience* (Ph.D. dissertation, Harvard University, 1965), p. 331 ใน Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, p. 414.

Huntington เห็นว่า ก๊อหรือกลุ่มนิติบัญญัติ (legislative clique) เป็นหนึ่งในรูปแบบหนึ่งของฝักฝ่ายที่เตรียมตัวเป็นพรรคการเมือง (one form of preparty faction) ตามแบบอย่างในยุคพื้นของสังคมที่มีกระบวนการปรับตัวสู่ความทันสมัย (typical of the early phases of modernization) ในขณะที่ไม่มีสภานิติบัญญัติและไม่มี การเลือกตั้งนั้น รูปแบบที่ครอบงำของกลุ่มฝักฝ่ายที่ขึ้นก่อนจะกลายเป็นพรรคจะเป็นพวกที่ฝักใฝ่การรัฐประหารเช่นเดียวกับก๊อหรือกลุ่มนิติบัญญัติในสภาเมื่อเปรียบเทียบกับพวกที่ฝักใฝ่การรัฐประหารก็มีขนาดไม่ใหญ่มากมีความอ่อนแอเป็นกรณีอยู่รอดหรือไม่ถาวรแต่มีหลายกลุ่มด้วยกัน ในทำนองเดียวกันที่ก๊อเหล่านี้ซึ่งเดิมมีบทบาทจำกัดโดยกลุ่มพลังสังคมอย่างแท้จริง คงเป็นแต่เพียงกลุ่มพลเรือนซึ่งได้รับการหนุนหลังโดยกลุ่มผู้ปกครองทหาร นอกจากนี้ Huntington อธิบายการเมืองแบบที่ไม่มีพรรคการเมือง (no party politics) เป็นฝักฝ่ายกลุ่มที่ก่อตัวทางการเมืองมักสืบทอดแนวความคิดอนุรักษนิยม กลุ่มฝักฝ่ายที่เปลี่ยนยึดอำนาจอย่างง่ายประชาชนและอาจพยายามสร้างการยอมรับจากประชาชนอย่างจริงจัง เพียงแต่ว่าสถานการณ์ยังไม่อำนวยหรือสุกงอมเพียงพอ (conditions are simply not yet ripe) Huntington อธิบายเปรียบเทียบว่าอำนาจเผด็จการที่เข้าไม่ถึงประชาชนก็เสมือนโคดเดียวตามองดูม้าที่โยกย้ายของไดคิน เช่นเดียวกับฝักฝ่ายของนักการเมืองที่อยู่แต่ในสภาหรือที่ทำการทั้งรูปแบบเผด็จการและกลุ่มฝักฝ่ายนักการเมืองในสภาเช่นนี้มีแนวโน้มที่จะเป็นระบบปิดวนเวียนไม่จบสิ้นเสมือนการพาเรียดในอ่างโดยผู้มีอำนาจยังคงเปลี่ยนเพื่อนร่วมงาน รวมทั้งฝ่ายที่เป็นปรปักษ์โดยปราศจากการขยายวงให้มิผู้เข้ามีส่วนร่วมมากขึ้นแต่อย่างใด¹⁰⁶

2. การที่พรรคการเมืองแบ่งเป็นขั้วทางการเมือง (polarization)

เป็นขั้นตอนสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมือง กล่าวคือ การเข้าเป็นสภารับบทบาทการเมืองของประชาชนขยายตัวขึ้น กลุ่มพลังทางสังคมเริ่มมีบทบาททางการเมือง พรรคการเมืองเริ่มสร้างความสัมพันธ์ที่เป็นระบบกับกลุ่มพลังทางสังคม กลุ่มหรือฝักฝ่ายทางการเมืองที่เคยแยกเริ่มรวมตัวกันเป็นกลุ่มการเมืองใหม่ ส่งผลให้พรรคการเมืองขยายตัวออกไป บรรดากลุ่มการเมืองต่างเข้ามาแข่งขันทางการเมืองภายใต้กติกาทางการเมืองเดียวกัน

Huntington เห็นว่าการจับขั้วกันในทางการเมือง (polarization) เป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญในวิวัฒนาการของระบบการเมือง ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อการเมืองสามารถเดินทางผ่านยุคของการแห่งอำนาจเผด็จการ หรือผ่านกลุ่มฝักฝ่ายนักการเมืองมาแล้ว การเข้าเป็นสภารับบทบาทการเมือง

¹⁰⁶ Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, pp. 414-415

(political participation) ขยายวงกว้างขึ้น กลุ่มพลังสังคม (social forces) ปราบปรามมากขึ้นในเขตเทศบาลเมือง และพรรคการเมืองถูกจัดตั้งขึ้นโดยฝักฝ่ายทางการเมืองที่เชื่อมโยงกันกับเมืองที่ขณะกับพรรคกลุ่มพลังสังคม อย่างไรก็ตามก่อนที่การพัฒนาพรรคการเมืองแบบนั้นจะเริ่มต้นนั้นรูปแบบของฝักฝ่ายทางการเมืองเองก็ต้องเปลี่ยนแปลง เพื่อสร้างแรงจูงใจแก่บรรดาผู้นำของกลุ่มฝักฝ่ายในการขยายวง (expansion) ของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ตราบเท่าที่กลุ่มต่างๆ ยังมีอยู่มากมายในการแข่งขันกันนั้นจึงมีเหตุผลอยู่ไม่มากสำหรับใครก็ตามที่พยายามขยายโอกาสในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองดังกล่าว Huntington กล่าวว่ากฎเกณฑ์ที่เข้มงวดเกินไปจะต่อสู้อันตรายระหว่างกลุ่มฝักฝ่ายขึ้นอยู่กับการร่วมมือกับกลุ่มอื่นๆ โดยแต่ละกลุ่มฝักฝ่ายก็พยายามเอาชนะคู่แข่งทางการเมืองของตนที่มีปรากฏอยู่ในวันนี้ด้วยการจับมือเป็นพันธมิตรกับผู้ที่เป็นศัตรูของตนที่มีอยู่เมื่อวานนี้ ความหลากหลายของกลุ่มต่างๆ ทำให้ผู้นำทางการเมืองมีเหตุผลที่ไปผูกพันกับบุคคลผู้ควรได้รับการกำอำนาจที่มีอยู่ภายในระบบมากกว่า การที่จะยึดที่ตนของตนเป็นของตนเองไว้¹⁰⁷

ความสำเร็จดังกล่าวในประการหลังนี้ Huntington เห็นว่าเงื่อนไขที่จะทำให้เกิดขึ้นได้ย่อมขึ้นอยู่กับการฉีกกำลังของกลุ่มฝักฝ่ายและการดำเนินการแบ่งขั้วกัน (polarization) ซึ่งเป็นโอกาสเดียวกันหรือในคราวเดียวกันนี้ย่อมขึ้นอยู่กับการเพิ่มขึ้นของแต่ละฝ่ายในลักษณะที่จะแยกกลุ่มฝักฝ่ายออกเป็นสองกลุ่มที่แน่นอน มันคง หรือปรากฏว่ามีอยู่เพียงกลุ่มเดียวที่โดดเด่นจนสามารถรวมกลุ่มอื่นได้หมด และในลำดับต่อมาก็มีแนวโน้มที่จะกลายเป็นขั้วทางการเมืองที่แท้จริงในทันทีที่เกี่ยวข้องในทางการเมือง เมื่อใดที่บรรดาผู้นำทั้งหมดในระบบการเมืองเข้าไปผูกพันตนเองกับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดหรือทั้งสองฝ่ายในการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองแล้วผู้นำ เขมมแต่ละฝ่ายก็ย่อมอยู่ใต้อาณาจักรในการขยายขอบเขตของการต่อสู้แข่งขัน และการระดมพลังสังคมเข้ามา โดยมีเป้าหมายต่อฝ่ายการเมืองของตน¹⁰⁸

Huntington เห็นว่าประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่ว่าเขาได้สังเกตเห็นแนวโน้มที่ระบบการเมืองแบบเปิดซึ่งมีฝ่ายการเมืองต่างๆ หลากหลายอยู่นั้นจะสามารถปรับเปลี่ยนไปสู่ระบบที่แยกตัวได้ของฝักฝ่ายการเมืองที่แบ่งแยกเป็นขั้วกันนั้นต่างหาก เช่นในกรณีของพรรค Whip กับพรรค Tory ในประเทศอังกฤษ ซึ่งในความเป็นมาดั้งเดิมนั้น เป็นเรื่องทัศนคติของสังคมที่เข้มงวดถึงดูแลต่ออำนาจการปกครองที่เก่าแก่ เมื่อฝ่ายที่ให้การสนับสนุนระบอบกษัตริย์เกิดมีปฏิกริยาต่อฝ่าย

¹⁰⁷ Ibid., p. 415.

¹⁰⁸ Ibid., pp. 415-416.

ที่ให้การสนับสนุนการปกครองตนเองของประชาชน นอกเหนือไปจากนี้แล้ว เมื่อเข้ามาพัฒนาจนมีความทันสมัยขึ้นชื่อเรียกร่องที่ประชาชนมีต่อรัฐบาลหรือฝ่ายปกครองก็ยิ่งพัฒนาขึ้น ดังนั้นนโยบายทางเศรษฐกิจที่มีความเหมาะสมซึ่งรัฐบาลพึงดำเนินการสนองตอบต่อเรียกร้องนั้นก็น่าจะแนวโน้มที่จะกลายเป็นประเด็นหลักที่สำคัญทางการเมือง ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า การขยายตัวของบรรดาฝักฝ่ายทางการเมืองต่างๆ ภายในระบบการเมืองอาจเกิดขึ้นได้อย่างจับพลัดตื้นที่ออกพลังสังคมที่อยู่ภายนอกระบบซึ่งมีความต้องการจะเข้ามาอยู่ภายในระบบการเมือง ในกรณีเช่นนี้ Huntington เห็นว่าประเด็นสำคัญทางการเมืองจึงเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ในระหว่างกลุ่มพลังทางสังคมซึ่งเป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นใหม่ กับตัวระบบการเมืองเอง¹⁰⁰

Huntington กล่าวถึงนักวิเคราะห์การเมือง ซึ่งแสดงความปรารถนาจะมองแต่จะไม่เห็นการแตกแยกดังที่กล่าวมานี้ก็เพื่อการประนีประนอมความขัดแย้งที่มีอยู่ในสังคม แต่ที่จริงแล้วรูปแบบดังกล่าวมันถือเป็นเงื่อนไขหนึ่งของเสถียรภาพทางการเมือง (political stability) และกระบวนการขั้วกันทางการเมือง (polarization) ก็เป็นเป้าหมายของการปฏิวัติสังคมนิยมที่ได้เคยพบเห็นในญี่ปุ่นในสังคม ซึ่งเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งที่เพิ่มขึ้นอย่างรุนแรงในทางการเมืองโดยเฉกเช่นเดียวกับในสังคมที่กำลังมีการพัฒนาไปสู่ความทันสมัยนั้นความขัดแย้งที่เพิ่มขึ้นอย่างรุนแรงดังกล่าวโดยเฉกอยู่ในเงื่อนไขที่มีขึ้นมาก่อนการริเริ่มสร้างสรรค์ระบบการเมืองแบบที่มีฐานกว้างได้ การก่อการดำเนินการผ่านส่วนที่ขยายเพิ่มเติมอันเนื่องมาจากการแข่งขันของกลุ่มซึ่งมีอยู่เดิมภายในระบบการเมืองฝักฝ่ายที่นิยมการเปลี่ยนแปลงด้วยกำลังรุนแรงก็อาจกลับกลายเป็นฝักฝ่ายที่สงบลงได้ ระบบการเมืองที่เติบโตกว้างค่อนข้างมากพร้อมกับการได้รับความนิยมมีผู้เข้าร่วมอย่างแพร่หลายพอสมควร นั้นมีความต้องการการสลายและยกเลิกฝักฝ่ายต่างๆ นั้นเสีย เพื่อป้องกันระบบการเมืองของตนจะถูกแบ่งแยกกันเนื่องมาจากการต่อสู้แข่งขันกันระหว่างฝักฝ่ายที่มีอำนาจด้านหนึ่งกับอีกฝ่ายหนึ่งมาวมวลชนทั้งสองขั้วซึ่งต่างก็ได้รับการสนับสนุนและจงรักภักดีจากประชาชนส่วนใหญ่¹⁰¹

สำหรับในสังคมที่มีประชากรจำนวนไม่มากที่มีบทบาททางการเมืองนั้น อย่างที่กล่าวที่ Huntington เห็นว่าการแบ่งแยกขั้วทางความคิดเห็นก็ดี การเพิ่มขึ้นของตัวเลขขั้วกันที่กระทำโดยชนชั้นค่อนข้างมาก พวกเขาเหล่านี้ให้การส่งเสริมการขยายตัวของ การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและก่อให้เกิดความสัมพันธ์โยงระหว่างฝักฝ่ายต่างๆ ในทางการเมืองกับระบบพัฒนาของกลุ่มพลังสังคม ทั้งนี้ไม่ว่าในรูปแบบหนึ่งรูปแบบใดก็ตามการแบ่งขั้วทางสังคมย่อมมีผลกระทบต่อ

¹⁰⁰ Ibid., p. 416.

¹⁰¹ Ibid., pp. 416-417.

เมืองที่ถือเป็นคุณสมบัติเบื้องต้นก่อนที่การเปลี่ยนแปลงการเมืองแบบฟิสิกัลจะไปสู่การเกิดของพรรคการเมืองจะเกิดขึ้น¹¹¹

3. การที่พรรคการเมืองมีการขยายตัว (expansion)

เป็นขั้นตอนที่เกิดพรรคการเมืองบางพรรคที่เข้มแข็งสามารถที่จะสร้างการขยายตัวของประชาชนในวงกว้างได้โดยอาศัยกลไกและระบบภายในของพรรคการเมืองที่มีประสิทธิภาพ (ผู้นำทางการเมืองมีความมุ่งมั่นและสำนึกที่จะสร้างพรรคให้เป็นที่ยอมรับของประชาชนผู้มีไปผู้ชัยชนะทางการเมือง กล่าวคือได้อำนาจทางการเมืองที่สามารถนำมาบริหารประเทศและจัดระบอบของสังคมให้เรียบร้อย จึงทำให้เกิดการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองขึ้น

Huntington อธิบายถึงการขยายตัว (expansion) ทางการเมืองว่า เป็นคนจำนวนมากที่พรรคการเมืองที่เข้มแข็งพรรคหนึ่งปรากฏตัวต่อสังคมมวลชนอย่างกว้างขวาง และผูกพันบรรดามวลชนเหล่านั้นเข้ากับองค์การที่มีประสิทธิภาพทางการเมือง บรรดาคณะผู้แทนการเมืองมีแนวโน้มให้พัฒนาการแสดงออกต่อสังคมดังกล่าวรวมทั้งสร้างสรรค์ความผูกพันต่อองค์การ มีอำนาจรวมแทนเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการที่จะบรรลุสู่เป้าหมายที่ดีเยี่ยม โดยปกติแล้วเป็นเกณฑ์ที่บ่งชี้ว่าการได้รับอำนาจและการจัดระเบียบใหม่แก่สังคม การขยายตัว (expansion) ของการเข้าร่วมส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) และการจัดองค์การของพรรคการเมืองแบบการเข้าร่วมส่วนร่วมทางการเมืองจึงเป็นผลพวงของการต่อสู้ทางการเมืองที่รุนแรงขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งโดยปกติแล้วการต่อสู้นี้เกี่ยวข้องกับความพยายามของผู้นำทางการเมือง ไม่ว่าจะเกินไปเพื่อการล้มล้างระบอบการเมืองปัจจุบัน เป็นไปเพื่อการควบคุมระบบการเมืองที่มีอยู่หรือเกินไปเพื่อการเข้าสู่ระบอบการเมืองที่ดีขึ้น¹¹²

สำหรับในรูปแบบการเมืองของนักปฏิวัติหรือนักชาตินิยมนั้น เป็นแบบของการมีเคลื่อนไหวทางการเมืองแบบนี้ก็คือการล้มล้างขกเลิกระเบียบแบบแผนทางการเมืองที่มีอยู่เดิมและหวังการขับไล่ทำลายระบอบอำนาจศักดินีออกไป ผู้นำฝ่ายที่นิยมการเปลี่ยนแปลงเพื่อตนเอง บุคคลหรือชนชั้นใดจะถูกผลักดันไปสู่แนวทางการเมืองที่ขยายวงกว้างขึ้นอย่างเด่นชัดเมื่อเผชิญกับแบบพยายามที่จะสร้างความนิยมแก่ฝ่ายของตนให้เป็นที่ยอมรับในหมู่ประชาชนเพื่อต่อต้านระบอบการปกครองที่เป็นอยู่ ซึ่งพวกเขาเหล่านี้ถูกผลักดันในลักษณะที่คล้ายกันในการดำเนินกรรไกรแบบชนชั้น

¹¹¹ Ibid., p. 417.

¹¹² Ibid., p. 417.

ดังกล่าวซึ่งมีผลลัพธ์ที่ตามมาด้วยการที่พวกเขาสามารถรวมตัวก่อตั้งพรรคการเมืองขึ้นได้พรรคหนึ่งหรืออาจเป็นหลายพรรค Huntington เห็นว่าบรรดาการปฏิวัติทั้งหลายที่เราได้เคยพบเห็นนั้นล้วนเกี่ยวข้องกับ การขยายตัวของ การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองและการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ประสบความสำเร็จจะก่อให้เกิดพรรคการเมืองที่เข้มแข็งเพื่อดำเนินการกับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองดังกล่าว การต่อสู้เพื่อเรียกร้องอิสรภาพของชาติที่เป็นการต่อสู้ชนิดนี้นั้นก็จะเกิดผลลัพธ์ที่ตามมาเช่นเดียวกัน บทบาทแรกเริ่มของบรรดาผู้นำการเมืองในแนวทางชาตินิยมจะเป็นเพียงกลุ่มฝักฝ่ายจำนวนหนึ่งที่วางตำแหน่งไว้นอกขอบเขตที่ยังห่างไกลจากระบบกษัตริย์ ในระยะดังกล่าวนี้เป็นช่วงที่ถูกห้อมล้อมตลอดเวลาไปด้วยทางเลือกที่หลากหลายรวมทั้งเป้าหมายที่ขัดแย้งกันเอง อาทิ การผสมกลมกลืน การเข้ามีส่วนร่วม การปกครองตนเอง (home-rule) การฟื้นฟูบูรณะอำนาจแบบจารีตประเพณี การมีเอกราชที่สมบูรณ์แบบ ซึ่ง Huntington ตั้งข้อสังเกตว่าต่างล้วนแข่งขันกันเอง อย่างไรก็ตามเมื่อสมควรแก่เวลาหรือเมื่อเวลาที่เหมาะสมมาถึงแล้ว ประเด็นเหล่านี้ก็กลายเป็นเรื่องง่าย บรรดาฝักฝ่ายต่างๆ เกิดการรวมตัวกันขึ้นและการเคลื่อนไหวของผู้ที่ยึดแนวทางชาตินิยมซึ่งรวมตัวกันในวันนี้ก็เริ่มพัฒนาตนเองไปสู่การเป็นที่ยอมรับในวงกว้างขึ้นจากประชาชน ส่วนกลุ่มฝักฝ่ายซึ่งไม่เต็มใจที่จะปรับตัวยอมรับต่อสาธารณชนจะถูกขจัดออกไปเองโดยกลุ่มอื่นที่เต็มใจ Huntington อธิบายว่าโดยการต่อสู้ของผู้ที่รักแนวทางชาตินิยมนั่นเองที่การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองขยายตัวเพิ่มขึ้นและตัวองค์กรเองก็ได้รับการพัฒนา ในระยะการก่อตัวหรือฟักไข่ของพรรคการเมืองระหว่างการถูกรอครอบครองด้วยลัทธิล่าอาณานิคมนั้นจำเป็นต้องอาศัยอำนาจของระบอบกษัตริย์ซึ่งมีความพร้อมต่อการอนุญาตและการโต้แย้งสำหรับการเคลื่อนไหวของผู้ยึดแนวทางชาตินิยมเพื่อการบ่มเพาะตัวดังกล่าวเป็นเวลานานนับปีทีเดียว เมื่อเวลาอันสมควรได้มาถึงแล้วทั้งการต่อสู้เรียกร้องก็ดี และการทยอยเพิ่มขึ้นอย่างช้าๆ ของความรำผิดชอกก็ดี ต่างเป็นส่วนประกอบหนึ่งของการสร้างสถาบัน อย่างไรก็ตามโดยทั่วไปแล้วรัฐบาลแบบที่มาจากลัทธิอาณานิคมก็มีแนวโน้มที่จะสกัดกั้นการเคลื่อนไหวของบรรดานักชาตินิยมไว้ตรงเท่าที่เป็นไปได้ รวมทั้งเมื่อเห็นว่าเสรีภาพดังกล่าวนั้นยังเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากที่จะเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วเท่าที่เห็นได้เองกล่าวถึงสรุปได้ว่า ความเป็นเอกราชของชาตินั้นอาจกลับกลายเป็นพัฒนาการทางการเมืองล้มเหลวลงได้¹¹¹

Huntington อธิบายว่าในรูปแบบของพรรคการเมืองตามแนวตะวันตกโดยส่วนใหญ่ นั้น พบว่ากลุ่มฝักฝ่ายในรัฐสภาซึ่งดำเนินกิจกรรมอยู่ภายใต้ระบอบการเมืองได้รวมตัวกันเป็นกลุ่ม

¹¹¹ Ibid., pp. 417-418.

ก่อนที่กว้างขึ้นหลังจากนั้นก็เริ่มระดมผู้สนับสนุนใหม่ๆเข้าสู่การเมือง การปรับเปลี่ยนจากการเมืองแบบกลุ่มฝักฝ่ายไปสู่การเมืองแบบพรรคการเมืองและการเพิ่มสูงขึ้นของการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองด้วยกันเองนั้นเกี่ยวข้องกับโดยตรงในการเพิ่มการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน ภายในระบบการเมืองที่มีอยู่เป็นรูปแบบซึ่งมีผู้นำกลุ่มอยู่ 2 กลุ่มที่เป็นผู้นำในการขยายระบบกันเกี่ยวกับก้าวิวัฒนาการของการเมือง การเข้ามีส่วนร่วมในระบบการเมืองของกลุ่มพลังสังคมกลุ่มใหม่ได้รับการยอมรับโดยผู้ให้การสนับสนุนดั้งเดิมที่เหมาะสมและเป็นผู้ก่อตั้ง อย่างไรก็ตามการขยายตัวของพรรคการเมืองสามารถที่จะกลายเป็นเรื่องที่ถาวรได้และองค์การที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วนั้นอาจเป็นองค์การที่มีประสิทธิภาพได้เช่นกัน หากองค์การนั้นเป็นผลพวงที่เกิดจากการต่อสู้แข่งขันกัน ระบบพรรคการเมืองแบบมีพรรคการเมืองเดียวที่มีความเข้มแข็ง มักเป็นผลพวงอันมีที่มาจาก การเคลื่อนไหวของนักการเมืองแนวทางชาตินิยมหรือฝ่ายที่นิยมแนวทางการปฏิวัติจากระดับล่างซึ่งจำเป็นต้องต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ ในทางตรงกันข้ามนั้นความพยายามที่จะจัดตั้งระบบการเมืองแบบที่มีเพียงพรรคการเมืองเดียวซึ่งเกิดขึ้นจากระดับบนลงมาสู่ระดับล่างไม่อาจสำเร็จได้รวมทั้งการระดมผู้คนเข้าร่วมและการจัดองค์การเป็นเพียงขั้นตอนกรได้มาหรือการสร้างอำนาจ โดยปกติแล้วผู้นำในระบบเผด็จการที่อยู่ในอำนาจหรือที่กำลังครองอำนาจก็จะไม่มีความจำเป็นต่อคณาธิปไตยในทั้งสองหนทาง ซึ่ง Huntington ได้ยกตัวอย่างชัดเจนขึ้นมาในกรณีของนายพลปากองยี (General Pak) ซึ่งเคยดำเนินการทางการเมืองสำเร็จมาแล้วในประเทศเกาหลี ในขณะที่พันเอกนาสเซอร์ (Colonel Nasser) กลับดำเนินการทางการเมืองไม่สำเร็จในประเทศอียิปต์ด้วยแนวความคิดที่สวนทางอันมีความขัดแย้งกันเองนี้ ระบบพรรคการเมืองแบบสองพรรคจึงอาจถูกสร้างขึ้นจากข้างบนลงสู่ข้างล่างได้ ส่วนระบบการเมืองแบบมีพรรคการเมืองเดียวนั้นจะเกิดจากระดับล่างขึ้นสู่ระดับบนเท่านั้น¹⁴

Huntington อธิบายถึงการต่อสู้แข่งขันแบบช่วงชิงกันในการขยายการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองและการจัดการพรรคการเมืองว่า อาจพัฒนาขึ้นมาจากความพยายามของกลุ่มพลังสังคมเพื่อการเข้าสู่ระบบการเมืองได้อีกทางหนึ่งด้วย โดยปกติแล้วกรณีเช่นนี้กลุ่มพลังสังคมเองก็จะมี การสร้างพรรคการเมืองขึ้นพรรคหนึ่ง เพื่อที่ว่าในเบื้องต้นจะได้คอยทำหน้าที่อยู่ด้านนอกหรืออยู่ช่อกนอกของระบบการเมืองไปก่อนหลังจากนั้นค่อยพยายามรุกเข้าสู่ระบบการเมือง พรรคการเมืองแนวสังคมนิยมจำนวนมากในประเทศแถบยุโรปตะวันตกดำเนินการกันตามรูปแบบดังกล่าวนี้ เช่นเดียวกับที่ภายหลังพรรคการเมืองในประเทศแถบลาตินอเมริกา การทำทาบดังกล่าวนี้ต่อระบบการเมือง

¹⁴ Ibid., p. 418.

ที่มีอยู่มักเป็นการกระตุ้นบรรดาผู้นำกลุ่มฝักฝ่ายการเมืองและผู้นำเก่าแก่ให้เกิดการรวมตัวกันขึ้น เป็นฝ่ายตรงกันข้ามกับสิ่งแปลกใหม่ที่มากุคคามพวกตน ในกรณีองค์การซึ่งอยู่ในระดับล่างระดับ องค์การที่อยู่ในระดับบนนั้น ผลลัพธ์ที่ตามมาจึงมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดระบอบพรรคการเมืองแบบ หลายพรรคขึ้นซึ่งแต่ละกลุ่มหลักของพลังสังคมต่างก็มีเครื่องมือทางการเมืองของตนเอง โดยเหตุที่ บรรดาสมาชิกของชนชั้นนำในทางการเมืองมีบทบาทสำคัญไม่มากหรือให้ความสนใจน้อยต่อการ ส่งเสริมการขายการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง กระบวนการทางการเมืองจึงเสมือนหนึ่งการเกี่ยว ข้องกับความรุนแรงและความขัดแย้งที่เพิ่มมากขึ้น ในกรณีที่บรรดาผู้นำที่มีอยู่เดิมต่างแข่งขันกัน เพื่อการขยายตัวของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง¹¹⁵

4. การที่พรรคการเมืองมีความเป็นสถาบัน (institutionalization)

เมื่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองขยายตัวอย่างกว้างขวางส่งผลให้ระบอบการเมืองพัฒนา บรรดาการเมืองถูกกำหนดให้เข้ามาแข่งขันทางการเมืองตามกติกาที่ระบอบการเมืองได้กำหนด ไว้ สภาพการพัฒนาของระบบการเมืองนี้ส่งผลให้พรรคการเมืองพัฒนาความเป็นสถาบันของตนเองขึ้น¹¹⁶ Huntington อธิบายถึงแนวทางซึ่งการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองถูกขยายกว้างขึ้นนั้น ชัด เจนว่ามีผลต่อรูปแบบของระบบการเมืองซึ่งพัฒนาในลำดับต่อมา การปฏิวัติแบบต่อต้านต่อระบบ หรือกระบวนการนักชาตินิยมนั้น ในท้ายที่สุดแล้วมีผลลัพธ์ที่ปรากฏว่าเป็นการเข้าไปทดแทน ระบอบการเมืองเก่าและการก่อเกิดระบบการเมืองแบบใหม่ขึ้นด้วยแบบอย่างระบอบการเมืองแบบ พรรคเดียวหรือระบบที่มีพรรคการเมืองเดียวครอบงำ กระบวนการที่อยู่ภายในระบอบมักนำไปสู่ เกื้อหนุนของความเป็นสถาบันทางการเมืองในระบบพรรคการเมืองแบบสองพรรค ในขณะที่ กระบวนการที่เริ่มเข้าสู่ระบบก่อนข้างลงท้ายด้วยการปรากฏตัวของระบบพรรคการเมืองแบบหลาย พรรค เมื่อรูปแบบเหล่านี้กำเนิดขึ้นในยุคแรกของการพัฒนาพรรคการเมืองก็จะมีความโน้มที่จะ กลายเป็นสถาบันที่ได้รับการพัฒนาขึ้น การเปลี่ยนแปลงในลำดับต่อมาโดยปกติของธรรมชาติ ระบอบพรรคการเมืองนั้นเป็นผลของวิกฤตการณ์สำคัญหรือการเปลี่ยนแปลงที่มีนัยสำคัญในธรรมชาติ ของสังคม¹¹⁷

¹¹⁵ Ibid., pp. 418-419.

¹¹⁶ Ibid., pp. 412-420.

¹¹⁷ Ibid., p. 419.

ในระบบการเมืองแบบมีพรรคการเมืองเดียวนั้นกระบวนกรต่างๆ ซึ่งใช้ในกรณีตัดสินใจนโยบายรัฐบาล และการเป็นผู้นำทางการเมืองทำหน้าที่โดยเฉพาะผ่านทางกรอบของระบบพรรคการเมืองเดียว พรรคการเมืองที่มีขนาดเล็กอาจเกิดขึ้นแต่พวกเขาก็เล็กเกินกว่าที่จะออกแรงในประเด็นสำคัญที่มีอิทธิพลต่อสิ่งที่เกิดขึ้นภายในพรรคการเมืองหลักในกึ่งกลางของศตวรรษที่สิบนั้นระบบการเมืองแบบมีพรรคการเมืองเดียวรวมถึงประเทศที่ปกครองโดยระบอบคอมมิวนิสต์ก็ดี ระบอบการปกครองแบบเผด็จการ เช่น จอมพลฟรังโก (Franco) แห่งสเปน และนักชาตินิยมของประเทศจีน ประเทศคูนิเซีย ประเทศเม็กซิโก ในระบบที่พรรคการเมืองครองงานั้นจะมีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว ที่มีความสามารถในการปกครองซึ่งปกติเป็นตัวแทนกลุ่มพลังสังคมที่ค่อนข้างพิเศษ แต่ถึงสองพรรคการเมืองหรือมากกว่านั้นซึ่งเป็นฝ่ายตรงกันข้าม ก็มีความแข็งแกร่งเพียงพอที่จะส่งผลกระทบต่อกระบวนกรทางการเมืองซึ่งดำเนินไปภายในพรรคการเมืองที่ครองงานอยู่ กล่าวโดยย่อแล้วพรรคการเมืองที่ครองงานเมืองนั้นไม่ได้ผูกขาดการเมือง พรรคการเมืองนั้นต้องตอบสนองต่อกลุ่มอื่นซึ่งมีบทบาทการเมืองในบางจังหวัด ในช่วงเวลาหนึ่งเวลาใดนั้นระบบการเมืองที่ครองงานโดยพรรคการเมืองเดียวนั้นมีปรากฏอยู่ในประเทศอินเดีย ประเทศพม่า ประเทศมาเลเซีย ประเทศสิงคโปร์ ประเทศเกาหลีใต้ ประเทศปาकिสถาน และประเทศต่างๆ ในแอฟริกา¹¹⁸

ระบบพรรคการเมืองแบบ 2 พรรค อาจมีพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากและที่มีเสียงข้างน้อย ซึ่งแตกต่างจากระบบพรรคการเมืองเดียวตรงที่ว่าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างน้อยก็ยังควบคุมเสียงฝ่ายค้านเพียงพอที่จะประกอภกันเป็นทางเลือกที่เป็นไปได้ในการเป็นรัฐบาล พรรคการเมืองที่เด่นในระบบพรรคการเมืองเด่นเพียงพรรคเดียวครองอำนาจนั้น อาจได้รับการสนับสนุนจากประชาชนด้วยเสียงที่น้อยกว่าเสียงข้างมาก เพียงแต่เป็นส่วนต่างๆ ของกลุ่มการเมืองอื่นๆ นั้น ปล่อยให้ยังคงอยู่ในตำแหน่งที่เด่นต่างหาก ในช่วงทศวรรษปี ค.ศ. 1950 นั้น พรรคคริสเตียนเดโมแครต (Christian Democrats) ในประเทศเยอรมันซึ่งปกติแล้วจะได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งในสัดส่วนที่มากกว่าพรรคการเมืองอื่นจากคะแนนเสียงทั้งหมด ซึ่งมากกว่าพรรคของเกรส (Congress Party) ใ้ได้รับในประเทศอินเดีย แม้ว่าระบบของชาวอินเดียเป็นระบบพรรคเด่นเพียงพรรคเดียวที่ครองงานด้วยเหตุที่ว่าไม่มีพรรคการเมืองอื่นที่เป็นหลักในการให้พิจารณาเลือกทดแทนพรรคของเกรส ในขณะที่พรรค SPIC สามารถประกอภกันขึ้นเป็นทางเลือกใหม่ที่มีความเป็นไปได้ทดแทนพรรคคริสเตียนเดโมแครต Huntington เห็นว่า โดยปกติแล้วบรรดาพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างน้อยจะอยู่ในระบบการเมืองแบบสองพรรคและแท้ที่จริงแล้วการเกิดขึ้นของพรรคเหล่านี้เกิดขึ้นโดยความเป็นไปได้

¹¹⁸ Ibid., p.420.

ของการบรรลุถึงจุดของการถ่วงดุลอำนาจระหว่างพรรคการเมืองใหญ่ 2 พรรค อย่างไรก็ตามก็ตีความแตกต่างของลักษณะของระบบดังกล่าวก็คือ เพียงแค่พรรคการเมือง 2 พรรคเท่านั้นที่สามารถจัดตั้งเป็นรัฐบาลได้¹¹⁹

Huntington อธิบายว่าท้ายที่สุดแล้วในระบบการเมืองแบบหลายพรรคนั้นไม่มีพรรคการเมืองใดโดยลำพังสามารถที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้หรือแม้จะขึ้นอยู่กับฐานะที่เหนือกว่าคู่แข่งชั้นของตน บางพรรคการเมืองอาจใหญ่กว่าพรรคอื่น แต่ในการจัดตั้งรัฐบาลนั้น ยังต้องการการรวมตัวของหลายๆ พรรคการเมืองเข้าด้วยกัน และการรวมตัวหลายแบบที่แตกต่างกันในลักษณะที่เป็นไปได้ นั่นก็อาจเป็นรากฐานของรัฐบาล ในสถานการณ์ดังกล่าวเช่นนี้ Huntington เห็นว่าพรรคการเมืองอาจผันแปรตนเองจากการเป็นรัฐบาลไปเป็นฝ่ายค้านกลับไปกลับมา อันเป็นผลเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงใดก็ตามซึ่งมิใช่การเปลี่ยนแปลงในจุดยืนที่มีต่อประชาชนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงในทัศนคติและความมักใหญ่ใฝ่สูงของบรรดาผู้นำพรรค Huntington กล่าวถึงเส้นแบ่งระหว่างระบบพรรคการเมืองแบบหลายพรรคกับระบบการเมืองแบบมีพรรคเด่นเพียงพรรคเดียวว่ามันเป็นสิ่งที่คลุมเครือ และมีรูปแบบเป็นกลางใช้ร่วมกันอย่างค่อนข้างมีเหตุผลคือรูปแบบที่พรรคการเมืองพรรคหนึ่งมีขนาดใหญ่กว่าพรรคอื่นๆ และพรรคการเมืองนั้นตั้งอยู่ในศูนย์กลางอิทธิพลของการเมืองพอสมควรเพื่อพรรคการเมืองนั้นจะได้เข้าร่วมอยู่ในคณะรัฐบาล ซึ่งเรื่องนี้ให้เวลานานมาถึงกับกรณีของ พรรค Mapai ในประเทศอิสราเอล (Israel) และพรรคคริสเตียนเดโมแครต (Christian Democrat) ในประเทศอิตาลี (Italy)¹²⁰

ระดับของความเป็นสถาบันทางการเมือง (level of political institutionalization) ตามแนวความคิดของ Huntington อันเป็นการมองสถาบันทางการเมืองที่ได้รับการสร้างสรรค์นั้นพิจารณาจากการที่สถาบันทางการเมือง มีคุณสมบัติอยู่ 4 ประการด้วยกัน คือ มีความสามารถในการปรับตัวได้ (adaptability) มีความสลับซับซ้อน (complexity) มีความเป็นอิสระ (autonomy) และมีความเป็นเอกภาพ (coherence) ซึ่งอธิบายได้ดังนี้¹²¹

1. สถาบันทางการเมืองจะต้องมีความสามารถในการปรับตัวได้ (adaptability)

การที่พรรคการเมืองจะได้รับการสร้างสรรค์นั้น Huntington ให้ความสำคัญว่าจะต้องมีความสามารถในการปรับตัวซึ่งอาจมิได้ทั้งการปรับปรุงองค์กรในพรรค ผู้บริหารของพรรค

¹¹⁹ Ibid., p.420.

¹²⁰ Ibid., p. 420.

¹²¹ จุมพล หนิมพานิช, แนวคิดเกี่ยวกับสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย, หน้า 27.

ระเทียบเท่ากันทั้งตัวของพรรค และนโยบายของพรรค ยิ่งมีการปรับปรุงมากเท่าใดก็ยิ่งจะสร้างความมั่นคงให้กับพรรคมากขึ้นตามไปด้วย ยิ่งมีความยืดหยุ่นเท่าใดระดับการสร้างสรรค์พรรคก็จะมากขึ้น การปรับปรุงของพรรคการเมืองให้สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมจะทำให้พรรคการเมืองมีความมั่นคงและสามารถฟันฝ่าอุปสรรคมากขึ้น การปรับตัวของพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับสภาวะแวดล้อม อายุของพรรคการเมืองจึงเป็นเครื่องวัดความสามารถในการปรับตัวของพรรคการเมือง พรรคการเมืองที่มีอายุยาวนานจะมีการปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ได้คล่องตัวและมีความมั่นคงที่จะดำรงคงอยู่ต่อไป¹²² การปรับตัวของพรรคการเมืองในการเปลี่ยนแปลงตัวผู้นำพรรคนั้นถ้าเป็นการผลัดเปลี่ยนกันโดยสันติวิธีมีระบบจะทำให้พรรคการเมืองนั้นมั่นคงปราศจากความขัดแย้งภายในพรรค ความสามารถในการปรับตัวได้มากเพียงใดย่อมหมายถึงการที่สถาบันทางการเมืองนั้นมีความสามารถในการทำหน้าที่ของการทำทนายกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาได้ หมายความว่าแม้ว่าสภาพแวดล้อมจะเปลี่ยนแปลงไปสถาบันทางการเมืองก็ยังสามารถตอบสนองหรือทำหน้าที่ของตนอย่างต่อเนื่องต่อไปได้ Huntington ให้คำอธิบายในวิสัยทัศน์ว่าสถาบันทางการเมืองนั้นมีความสามารถในการปรับตัวได้มากน้อยเพียงใดหรือมีศักยภาพการทำหน้าที่ของการทำทนายสภาพแวดล้อม โดยพิจารณาได้จาก

(1.1) อายุของสถาบันหรือขององค์การ (chronological age)

ถ้าสถาบันนั้นมีอายุมากแสดงว่าสถาบันหรือองค์การนั้นสามารถปรับตัวได้มาก เพราะการที่สถาบันใดจะมีอายุมากได้ ย่อมหมายความว่าตัวสถาบันพร้อมทั้งกฎเกณฑ์ตลอดจนระเบียบวิธีของสถาบันนั้นมีความสามารถที่จะตอบสนองหรือแก้ปัญหาทั้งหลายที่เกิดขึ้นได้ โดยตัวอย่างเช่น กรณีของพรรคการเมืองนั้น หากพรรคใดพรรคหนึ่งสามารถคงความเป็นพรรคการเมืองไว้ได้นาน กล่าวคือมีอายุของพรรคที่ยาวนานเท่าใด ในแง่หนึ่งก็มีความเป็นไปได้ว่าระเบียบวิธีการของพรรคสามารถตอบสนองหรือแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นได้ก็จะมีผลไปถึงการที่ประชาชนยังคงการสนับสนุนพรรคการเมืองและการดำเนินกิจการทางการเมืองของพรรคต่อไป ในการศึกษาวิจัยต่อเนื่องพบว่าจะอย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่า สถาบันหรือองค์การที่มีอายุมากจะมีคุณสมบัติดังกล่าวเสมอไป

(1.2) อายุของกลุ่มผู้นำสถาบันหรือขององค์การ (generational age)

ถ้าสถาบันหรือองค์การนั้นยังคงมีกลุ่มผู้นำรุ่นแรกตลอดจนระเบียบวิธีที่ใช้ภายในสถาบันยังคงใช้โดยกลุ่มผู้นำรุ่นแรกๆ นั้น แสดงว่าความสามารถในการปรับตัวของสถาบันนั้นมี

¹²² คณิน บุญสุวรรณ, ปัญหาการถ่ายทอดอำนาจทางการเมือง, หน้า 229-230.

น้อย เพราะการที่บรรดากลุ่มผู้นำรุ่นแรกยังคงมีอำนาจอยู่ได้นั้นหมายความว่าสถาบันหรือองค์กรมี ปัญหาในการสืบทอดและเปลี่ยนตัวกลุ่มผู้นำจากรุ่นแรกที่อยู่มานานหรือเป็นรุ่นก่อตั้งมาเป็นรุ่น หลังซึ่งยังไม่สามารถทำได้โดยเรียบร้อย จึงมีข้อสังเกตว่าเมื่อใดก็ตามหากการสืบทอดการเปลี่ยน ตัวกลุ่มผู้นำที่อยู่มานานทำได้สำเร็จโดยเรียบร้อยก็อาจกล่าวได้ว่าสถาบันหรือองค์กรนั้นมีความ สามารถในการปรับตัวได้มาก

(1.3) การทำหน้าที่ของสถาบันหรือขององค์กร (organization's functions)

ถ้าการที่สถาบันหรือองค์กรกระทำหน้าที่ซึ่ง Huntington หมายถึงหน้าที่หลักหรือหน้าที่ ถูกสร้างขึ้นมาจากเฉพาะเป็นหน้าที่พิเศษอย่างหนึ่งอย่างใด ถ้าเมื่อใดก็ตามที่ภาระกิจแล้วเสร็จหรือ เมื่อใดก็ตามที่หน้าที่ดังกล่าวไม่ได้เป็นที่ต้องการอีกต่อไป แต่สถาบันหรือองค์กรมีความสามารถที่ จะสร้างหน้าที่หลักขึ้นมาใหม่หรือสร้างหน้าที่พิเศษขึ้นมาใหม่ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่ เปลี่ยนแปลงต่อไปได้ แสดงว่าสถาบันหรือองค์กรนั้นมีความสามารถในการปรับตัวได้มาก

2. สถาบันทางการเมืองจะต้องมีความสลับซับซ้อนขององค์กร (complexity)

การที่พรรคการเมืองจะได้รับการสร้างสรรค์นั้น ในพรรคการเมืองหรือสถาบันทาง การเมืองจะต้องมีความสลับซับซ้อนซึ่ง Huntington ได้ให้คำอธิบายว่าความสลับซับซ้อนนี้หมายถึง การที่สถาบันหรือองค์กรนั้นมีหน่วยย่อยขององค์การมากมาย มีการจำแนกแจกแจงการทำหน้าที่ ตามความสามารถและความชำนาญเฉพาะทางตามสายงานการบังคับบัญชา และหากหน่วยย่อยของ องค์กรยังมีมากขึ้นเท่าใดความสามารถหรือศักยภาพขององค์กรที่จะทำให้สมาชิกมีความมั่นคงมี เสถียรภาพและดำรงรักษาไว้ซึ่งความซื่อสัตย์จงรักภักดีต่อองค์กรก็จะยิ่งมีมากขึ้นเท่านั้น Huntington ยกตัวอย่างในกรณีของพรรคการเมือง เมื่อต้องการจะอธิบายว่าพรรคการเมืองใดพรรค การเมืองหนึ่งมีความสลับซับซ้อนก็หมายความว่าพรรคการเมืองนั้นจะต้องมีหน่วยย่อยหรือสาขา ของพรรคกระจายออกไปดูแลรับผิดชอบ แผ่ขยายไปในระดับที่แตกต่างกันทั้งในระดับส่วนกลาง (federal) ระดับภูมิภาค (regional) และระดับท้องถิ่น (local) เพราะความสลับซับซ้อนนี้จะเป็น รากฐานที่สำคัญที่จะทำให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง มีความมั่นคง เกิดความผูกพันระหว่าง พรรคกับสมาชิกของพรรคมีส่วนช่วยให้พรรคการเมืองมีความเป็นปึกแผ่น การมีสาขาพรรคการเมือง กระจายอยู่ทั่วไปทำให้พรรคการเมืองใกล้ชิดประชาชนและได้รับการสนับสนุนง่าย แต่ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงสายการบังคับบัญชา ซึ่งมีข้อสังเกตว่า Huntington อธิบายถึงความสลับซับซ้อนของ องค์กรว่าภายในพรรคจะต้องมีการจัดสายการบังคับบัญชามีการแบ่งงานแต่ละหน้าที่ความรับผิดชอบที่ ชัดเจนภายในพรรคกว่าหัวหน้าพรรคมีหน้าที่เช่นไร เลขานุการพรรคมีหน้าที่อย่างไร กรรมการบริหาร

หรือกรรมการกลางของพรรคมีบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบเพียงใดเพื่อการรักษาระเบียบและวินัยพรรคด้วย เพราะเหตุว่าความหลากหลายนี้อาจทำให้เกิดความแตกแยกได้ง่าย การกระจายอำนาจและบทบาทสู่สาขาพรรคทำให้คล่องตัวและทั่วถึงในทุกส่วนของประเทศ ทำให้พรรคการเมืองเป็นของประชาชนทั่วไปมากกว่าของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง¹²³ นอกจากนี้มีข้อสังเกตอีกว่าการที่สถาบันหรือองค์การมีหน่วยย่อยขององค์การที่มากมายย่อมหมายถึงว่าองค์กรดังกล่าวมีเป้าหมายมากมายตามไปด้วย เมื่อวิเคราะห์ถึงเป้าหมายที่มากมายเหล่านั้นในแง่หนึ่งก็เป็นการช่วยทำให้องค์กรยังคงศักยภาพหรือความสามารถในการปรับตัวได้เมื่อเกิดกรณีที่เป้าหมายบางเป้าหมายในหลายอันล้มเหลวไป จึงอาจพิจารณาได้ว่าสถาบันทางการเมืองใดที่มีคุณลักษณะนี้จะมีโอกาสตอบสนองปัญหาที่มีการเรียกร้องต้องการได้มากกว่าสถาบันทางการเมืองที่ด้อยคุณลักษณะกว่าหรือมีความสลับซับซ้อนน้อยกว่า¹²⁴

Huntington นำกรณีของประเทศญี่ปุ่นมาอธิบายถึงการที่ สถาบันทางการเมืองแบบดั้งเดิม (traditional political institution) สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับโลกสมัยใหม่ได้ ก็เพราะสถาบันทางการเมืองเหล่านั้นของญี่ปุ่นมีคุณลักษณะดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ข้างต้น โดยมีได้ถูกรองรับหรือถูกทำลายไปในกระบวนการทำให้ทันสมัยของสังคม (modernization process)

3. สถาบันทางการเมืองจะต้องมีความเป็นอิสระ(autonomy) ขององค์การ

ในการที่พรรคการเมืองจะได้รับการสร้างสรรค์นั้น สถาบันจะต้องมีความเป็นอิสระซึ่งหมายถึงการที่องค์การหรือสถาบันนั้นไม่ได้ตกอยู่ใต้อิทธิพลของกลุ่มทางสังคมอื่น กล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าความเป็นอิสระคือการที่สถาบันหรือองค์การตลอดจนระเบียบวิธีการทางการเมืองของสถาบันหรือขององค์การนั้นยังคงความเป็นสถาบันหรือองค์การของตนเองได้มีความสามารถที่จะตัดสินใจได้ด้วยตนเองมีอำนาจของตนเองโดยไม่ถูกรองรับหรืออยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มพลังทางสังคมอื่น ตลอดจนระเบียบวิธีการอื่นใดทางสังคมไม่สามารถเข้ามามีอิทธิพลหรือครอบงำโดยสิ้นเชิงได้ Huntington ยกตัวอย่างเช่น กรณีของพรรคการเมืองหากมีความเป็นอิสระจะหมายความว่าพรรคการเมืองนั้นจะต้องไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มอิทธิพลใด หรือกลุ่มอื่น ถ้าพรรคการเมืองจะดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็ตาม พรรคสามารถที่จะตัดสินใจด้วยตนเองได้ ในทำนองเดียวกันหากเมื่อใดก็ตามที่พรรคการเมืองไม่สามารถจะตัดสินใจได้ด้วยตนเอง

¹²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 230-231.

¹²⁴ จุมพล หนิมพานิช, แนวคิดเกี่ยวกับสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย, หน้า 28-29.

หมายความว่าพรรคกลับต้องพึ่งบรรดากลุ่มผลประโยชน์ บรรดากลุ่มอิทธิพลที่สนับสนุนพรรค ตลอดเวลาย่อมแสดงให้เห็นว่าเป็นอิสระของพรรคการเมืองไม่เกิดขึ้น การที่พรรคไม่ยอมผูกพันตนเองอยู่กับผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะจะทำให้เกิดอิสระในการปรับปรุงสถาบันพรรคการเมืองได้แต่ว่าพรรคการเมืองอาจถูกครอบงำโดยปราศจากความรับผิดชอบต่อการสร้างสรรค์ได้ส่งผลให้ไม่สามารถทนทานต่อพลังทางสังคมที่จะคงอยู่ต่อไปได้ พรรคการเมืองที่มีความเป็นอิสระจะได้รับการประกันความมั่นคง กลุ่มใหม่ๆ ที่จะเข้ามาสู่พรรคการเมืองจะผ่านขั้นตอนและมีระเบียบต่อการเอื้ออำนวยสร้างสรรค์พรรค ตำแหน่งสำคัญของพรรคสามารถบรรลุได้ตามระเบียบข้อบังคับของพรรคโดยผ่านการฝึกหัดในตำแหน่งระดับล่างก่อน แต่พรรคที่ไม่ค่อยมีความเป็นอิสระนั้นอาจจะมีการเปลี่ยนผู้บริหารพรรคได้ง่ายและสับสน ตามแต่ว่ากลุ่มใดจะมีอิทธิพลเหนือพรรคการเมืองนั้น¹²⁵ ประเด็นนี้อาจเห็นได้ชัดเจนในกรณีของประเทศที่มีระดับการพัฒนาที่ต่างกัน สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วการที่จะเข้ามาครอบงำหรือการมีอิทธิพลของกลุ่มพลังทางสังคมไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ก็ดี กลุ่มอิทธิพลก็ดี กลุ่มอื่นใดก็ดี ตลอดจนระเบียบวิธีการทางสังคมจะกระทำได้ยากเพราะระบบการเมืองที่มีคุณลักษณะดังกล่าวเสมือนหนึ่งการมีภูมิคุ้มกันที่เกิดจากความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของระบบที่มีมาก ส่วนในประเทศที่กำลังพัฒนานั้นการที่จะเข้ามาครอบงำจะกระทำได้ง่าย เพราะมีภูมิคุ้มกันต่ำหรือความเป็นอันหนึ่งอันเดียวดังกล่าวมีน้อย

Huntington มีความเห็นว่าเมื่อเป็นเช่นนี้ ในกรณีของประเทศที่กำลังพัฒนาจะเกิดปรากฏการณ์ที่ว่าองค์กรที่ดี สถาบันทางการเมืองก็ดี เช่น พรรคการเมืองมักตกอยู่ใต้อิทธิพลหรือการถูกครอบงำของบรรดากลุ่มเหล่านั้น ตลอดจนมีระบบอื่นเข้าครอบครองอีก เช่น ระบบครอบครัว ระบบเครือญาติ ปรากฏการณ์เหล่านี้ส่งผลให้โอกาสที่พรรคการเมืองจะมีความเป็นอิสระนั้นอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำและมีภูมิคุ้มกันน้อย ฉะนั้นโอกาสที่จะถูกครอบงำหรือตกอยู่ภายใต้อิทธิพลจากภายนอกสังคมจึงเกิดขึ้นได้ง่ายตามไปด้วย

4. สถาบันทางการเมืองจะต้องมีความเป็นปึกแผ่น (coherence)

ในการที่พรรคการเมืองจะได้รับการสร้างสรรค์นั้น สถาบันจะต้องมีความเป็นปึกแผ่น มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันไม่มีความแตกแยก Huntington ให้ความหมายของความเป็นปึกแผ่นในที่นี้ว่า หมายถึง การมีความเห็นที่สอดคล้องต้องกันอันถือเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับกลุ่มสังคม ทุกกลุ่มในกรณีของพรรคการเมืองมีความหมายว่า ถ้ามติของพรรคเห็นว่าน่าจะสนับสนุนรัฐบาลที่

¹²⁵ คณิน บุญสุวรรณ, ปัญหาการถ่ายทอดอำนาจทางการเมือง, หน้า 231.

กำลังบริหารประเทศต่อไปสมาชิกของพรรคจะต้องเห็นด้วยกับมติของพรรคดังกล่าว ในปรากฏการณ์ที่สอดคล้องกันดังกล่าวนี้ถือว่าพรรคการเมืองพรรคนั้นมีความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวหรือมีความเป็นปึกแผ่น ในทางตรงกันข้ามหากสมาชิกของพรรคต่างคนต่างมีความเห็นไม่เหมือนกันและไม่สนใจต่อมติพรรคว่าเป็นอย่างไร ปรากฏการณ์นี้เป็นกรณีที่เกิดขึ้นได้ว่าพรรคการเมืองนั้นมิได้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยเหตุผลดังกล่าวนี้พรรคการเมืองที่มีเอกภาพเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันปราศจากความแตกแยกภายในก็มักจะเป็นพรรคการเมืองที่มีความมั่นคงตามทฤษฎีพรรคการเมืองนั้นสามารถมีอิสระได้โดยปราศจากความเป็นปึกแผ่นและมีความเป็นปึกแผ่นได้โดยปราศจากความมีอิสระเช่นกัน แต่ความมีอิสระของพรรคจะป้องกันพรรคจากการก้าวก่ายของพลังการทำลายจากภายนอกได้ แม้จะไม่สามารถป้องกันการทำลายจากภายในก็ตามเนื่องจากความมีอิสระในการขยายตัวอย่างรวดเร็วเพื่อรับสมาชิกพรรคมีแนวโน้มที่จะทำให้ความเป็นปึกแผ่นลดน้อยลง พรรคการเมืองที่มั่นคงจะต้องมีลักษณะที่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาวะทั้งภายในและภายนอกพรรคการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป¹²⁶

Huntington ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการที่มีความเห็นสอดคล้องต้องกันไว้ว่าโดยทั่วไปแล้วสถาบันหรือองค์กรที่ได้ชื่อว่ามีประสิทธิภาพนั้นอย่างน้อยที่สุดจะต้องมีความคิดเห็นที่สอดคล้องต้องกันอยู่พอสมควร โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่เพราะว่าเวลาที่มีปัญหาหรือมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้นจะได้หาทางแก้ไขปัญหาหรือข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้¹²⁷

ข้อสังเกตที่สำคัญประการหนึ่งที่ Huntington กล่าวไว้ในหนังสือ “Political Order in Changing Societies” คือ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองถูกพิจารณาว่ามีสาเหตุมาจากความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการสร้างสถาบันทางการเมือง ความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้เป็นเงื่อนไขสำคัญของการมีเสถียรภาพทางการเมือง องค์กรหรือหน่วยงานทางการเมืองที่สามารถพัฒนาความเป็นสถาบันของตนและรักษาเสถียรภาพทางการเมืองได้ น่าจะเป็นพรรคการเมืองมากกว่าทหาร โดยชี้ให้เห็นว่าการปกครองของทหารจะประสบความล้มเหลว ถ้าไม่สามารถเปลี่ยนการปกครองในแบบของตนมาเป็นแบบที่มีฐานสนับสนุนโดยพรรคการเมือง¹²⁸

¹²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 231-232.

¹²⁷ จุมพล นิมมานิช, แนวคิดเกี่ยวกับสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย, หน้า 31

¹²⁸ สุจิต บุญบงการ, แนวความคิดเกี่ยวกับพัฒนาการทางการเมือง, หน้า 23.