

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การก่อตั้งและบทบาททางการเมืองของสาขาพรรคการเมืองไทย ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550” ผู้วิจัยได้อาศัยแนวคิด ทฤษฎี และ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาสนับสนุนกรอบแนวคิด ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการเมือง
2. แนวคิดเกี่ยวกับพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมือง
3. แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์
4. แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตย
5. แนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์
6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550
7. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับการเมือง

1.1 ความหมายของการเมือง

คำว่า “การเมือง” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Politics” ที่อิงรากศัพท์มาจากคำว่า “Polis” ซึ่งเป็นภาษากรีก แปลว่า นครรัฐ อันเป็นการรวมตัวทางการเมืองแบบหนึ่งที่ใหญ่กว่าระดับครอบครัวหรือเผ่าพันธุ์ (เอส.เอ็น.เรย์ S.N.Ray 1999: 4 อ้างถึงใน สุรพล สุยะพรหม 2548: 1)

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หน้า 116 ให้นิยามความหมายของ “การเมือง” ไว้ว่า การเมือง คือ งานที่เกี่ยวกับรัฐหรือแผ่นดิน เช่น วิชาการเมือง ได้แก่ วิชาที่ว่าด้วยรัฐ การจัดส่วนแห่งรัฐและการดำเนินการแห่งรัฐ

เพลโต (Plato) อ้างถึงใน พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว 2524: 40 นักปรัชญาการเมืองได้แสดงทรรศนะเกี่ยวกับการเมืองไว้ว่า “เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการแสวงหาความยุติธรรมเพื่อการดำรงชีวิตอยู่ที่ดีงาม” การศึกษาการเมืองในยุคสมัยนั้นจึงเป็นการศึกษาเพื่อค้นหาเหตุผลมาสรุปเป็นแนวความคิดและเป็นแนวทางของการปฏิบัติทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางรูปแบบที่ดีของรัฐให้กับมนุษย์ใน

สังคมว่าควรมีลักษณะอย่างไรและจะมีแนวทางในการปฏิบัติอย่างไรจึงจะทำให้สังคมมนุษย์ประสบความสำเร็จในคุณธรรมและสันติสุขในชีวิต

อริสโตเติล (Aristotle) อ้างถึงใน พลตักดิ์ จีร ไกรศิริ 2531: 21-22 ได้ให้ความหมายของการเมืองว่า “เป็นการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อสาธารณะประโยชน์ แสดงทัศนะว่าโดยธรรมชาติแล้วมนุษย์เป็นสัตว์การเมืองจึงต้องอาศัยอยู่ร่วมกันเป็นชุมชน”

แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) อ้างถึงใน พลตักดิ์ จีร ไกรศิริ 2531: 22-23 นักสังคมวิทยาชาวเยอรมันได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการเมืองว่า “เป็นกิจกรรมหรือแนวทางของรัฐไม่ใช่เป็นจุดหมายของรัฐ กิจกรรมของรัฐนั้น หมายถึง การต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจเพื่อสามารถแบ่งสรรอำนาจหน้าที่ระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลหรือระหว่างส่วนย่อยๆของรัฐนั้น”

นิโคโล มาเคียเวลลี (Niccolo Machiavelli) อ้างถึงใน จิระโชค วีระชัยและคณะ 2546: 26 นักคิดและนักปรัชญาการเมืองชาวอิตาลีให้นิยามของการเมืองว่า “เป็นเรื่องของการต่อสู้เพื่อแสวงหาอำนาจและการใช้อำนาจอย่างมีศิลปะ” มาเคียเวลลีได้สอนให้ผู้ปกครองมีความสามารถสองด้าน ด้านหนึ่งคือ พลทะกำลังและกำลังใจกล้าแข็งให้เข้มแข็งแบบ “สิงโต” และมีความเฉลียวฉลาดแบบ “สุนัขจิ้งจอก”

เจ.โรแลนด์ เพนน็อก และ เดวิด จี.สมิท (J. Roland Pennock and David G. Smith 1964: 9 อ้างถึงใน ฌรงค์ สีนสวัสดิ์ 2539: 3) ได้ร่วมกันให้คำจำกัดความของการเมืองไว้ว่า “การเมืองหมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่างที่เกี่ยวกับอำนาจ สถาบันและองค์กรในสังคมซึ่งได้รับการยอมรับว่ามีอำนาจครอบคลุมเด็ดขาดในสังคมนั้นในการสถาปนาและดูแลรักษาความเป็นระเบียบของสังคม มีอำนาจในการทำให้จุดประสงค์ร่วมของคนในสังคมได้บังเกิดผลขึ้นมาและมีอำนาจในการประนีประนอมความคิดเห็นที่แตกต่างกันของคนในสังคม”

เดวิด อีสตัน (David Easton 1965: 50 อ้างถึงใน ฌรงค์ สีนสวัสดิ์ 2539: 1) นักรัฐศาสตร์ผู้ทำการศึกษาการเมืองในแนวทางระบบได้ให้นิยามการเมืองว่า “การเมือง คือ การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อแบ่งสรรสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม”

เดโซ สวานานนท์ (2545: 41) ได้ให้นิยามคำว่า “การเมือง” ในพจนานุกรมศัพท์การเมืองไว้ว่าการเมืองค่านี้นิยามศัพท์แตกต่างกันค่อนข้างมาก บ้างก็กล่าวว่าการเมืองเป็นเรื่องของการแสวงหาอำนาจโดยแท้จริง อย่างไรก็ตาม ความหมายที่ใช้กันมาก ก็คือ การปฏิบัติหรือการดำเนินการในศาสตร์หรือศิลป์แห่งการเมืองการบริหารรัฐหรือองค์กรทางการเมืองอื่น เช่น การบริหารพรรคการเมือง เป็นต้น เราอาจนิยามความหมายสั้นๆกันได้ว่าการเมือง คือ ศิลปศาสตร์ในการบริหารหรือการปกครองบ้านเมือง

อุทัย หิรัญโต (2524: 561) ผู้แต่งสารานุกรมศัพท์ทางรัฐศาสตร์ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการนิยามคำว่า “การเมือง” ไว้ว่าเมื่อสรุปโดยรวมแล้วจะเห็นได้ว่าการเมืองเป็นคำที่มีความหมายกว้างขวางไม่ว่าสถานการณ์หรือในองค์การใดถ้าหากประกอบไปด้วยผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองแล้วสถานการณ์หรือองค์การนั้นจะมีลักษณะเป็นการเมืองทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม ความหมายที่เข้าใจกันทั่วไปมักจะจำกัดอยู่ในวงแคบๆคือเพ่งเล็งถึงกิจกรรมที่เกี่ยวกับรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ คำว่าการเมืองยังอาจใช้ในความหมายที่แสดงถึงความไม่ดีไม่งามก็ได้คือ หมายถึง การปฏิบัติอย่างมีเล่ห์เหลี่ยมไม่ตรงไปตรงมาหรืออำพรางความจริงเพื่อประโยชน์ในการจูงใจคนหรือเอาชนะฝ่ายตรงกันข้าม

สมบุญ สุขสำราญ (2527:1) ได้ให้ความหมายการเมืองตามทัศนะของพระพุทธศาสนาว่า การเมือง คือ ความคิด กิจกรรมและการกระทำต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจเพื่อบริหารรัฐกิจ การจัดระเบียบสังคมของรัฐรวมถึงการให้ได้มาซึ่งอำนาจ การใช้อำนาจหรือการให้ได้มาซึ่งอิทธิพล การใช้อิทธิพลเพื่อให้เกิดการจัดสรรคุณค่าในสังคมไม่ว่าจะเป็นอำนาจที่ถูกต้องตามกฎหมายและกฎเกณฑ์ทางศีลธรรม เศรษฐทรัพย์ และคุณค่าที่เป็นนามธรรม นอกจากนี้ ศาสนาเป็นพื้นฐานของอุดมการณ์ทางการเมืองที่ยึดคุณค่าของมนุษย์ ความชอบธรรมของผู้ปกครองพระพุทธศาสนาเป็นเสมือนรากเหง้าแห่งความเป็นชาติและเอกลักษณ์ดั้งเดิมของชาติไทยทั้งทางสังคม วัฒนธรรมและการเมือง

จากการให้ความหมายที่หลากหลายของนักวิชาการข้างต้น ผู้วิจัยพอที่จะสรุปความหมายของ “การเมือง” ได้ว่า 1. การเมืองเป็น “กระบวนการ” แข่งขันต่อสู้ให้ได้มาซึ่งอำนาจรัฐในการกำหนดนโยบาย 2. การเมืองเป็นกิจกรรมในการจัดสรรทรัพยากร สิทธิผลประโยชน์และโอกาสที่เกี่ยวข้องกับทุกคนในสังคมซึ่งต้องอาศัยของค์กรในระดับต่างๆเข้ามามีบทบาทและเกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น พรรคการเมือง (Political Party) กลุ่มการเมือง (Political Group) กลุ่มผลักดัน (Pressure Group) และตัวบุคคล (Individual Person) และ 3. การเมืองในทางวิชาการจึงเป็นทั้ง “ศาสตร์” และ “ศิลป์” ในการปกครองประเทศ ดังนั้น การเมืองจึงเป็นเรื่องใกล้ตัวกับชีวิตคนเราทุกคน การที่ชีวิตของเราจะดีขึ้นเราต้องทำให้การเมืองดี เป็นการเมืองที่ประชาชนทุกคนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจการใช้อำนาจใดๆที่มีผลกระทบเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของเรา

1.2 รากฐานของการเมือง

ความขัดแย้งในสังคมเป็นหัวใจหรือรากฐานของการเมืองโดยธรรมชาติแล้วสังคมของมนุษย์ต้องมีความขัดแย้งเป็นปกติวิสัยเพราะความแตกต่างกันในความรู้ความสามารถ ขนบธรรมเนียมประเพณี ความคิดเห็นและผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ เป็นต้น การเมืองเกิดจาก

ความขัดแย้งของมนุษย์ ความขัดแย้งของมนุษย์เกิดจากความแตกต่างที่ไม่สามารถจะทำให้หมดสิ้นไปได้ตราบดีที่ความต้องการของมนุษย์ยังไม่อิ่มตัว ความแตกต่างสำคัญที่เป็นมูลเหตุของการเมืองมีดังนี้

1.2.1 ความแตกต่างในทางเศรษฐกิจ

สังคมมนุษย์ต้องเผชิญกับความขาดแคลนตลอดกาล ความไม่พึงพอใจในสภาพความเป็นอยู่เกิดขึ้นในทุกคน แต่ทุกคนไม่สามารถมีสิ่งที่ต้องการได้ทั้งหมด ผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีก็ต้องสร้างความมั่นคงและแสวงหาทรัพย์สินเพิ่มเติมส่วนผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจยากจนก็ต้องการยกระดับฐานะของตัวเองให้ดีขึ้น ระบบเศรษฐกิจในสังคมมักจะก่อให้เกิดกลุ่มบุคคลที่เสียเปรียบและได้เปรียบในสังคมเสมอ ความไม่เสมอภาคในทางเศรษฐกิจทำให้การแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรของส่วนรวมไม่ทัดเทียมกัน ความแตกต่างในเรื่องของสติปัญญาและความสามารถของด้านการประกอบการทางเศรษฐกิจย่อมก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคกันในเรื่องของการรายได้ เมื่อกลุ่มผู้เสียเปรียบทางเศรษฐกิจรู้ว่ากลุ่มของตนไม่ได้รับความยุติธรรม ความขัดแย้งจึงเกิดขึ้นและนำไปสู่การเจรจาต่อรอง กำหนดค่าตอบแทน การนัดหยุดงาน จนกระทั่งการใช้กลไกของรัฐบาลเป็นเครื่องมือ

1.2.2 ความไม่เสมอภาคทางการเมือง

ตามอุดมคติแล้ว บุคคลย่อมมีความเสมอภาคตามกฎหมาย แต่ในทางสังคม กฎหมายและประเพณีให้สิทธิมากกว่าหญิง ให้สิทธิคนผิวขาวมากกว่าคนผิวดำ ให้สิทธิแก่ผู้นับถือศาสนาหนึ่งมากกว่าอีกศาสนาหนึ่ง ลักษณะความไม่เสมอภาคในการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองเพราะสาเหตุของสีผิว เชื้อชาติ และศาสนา เป็นต้น ก่อให้เกิดความรู้สึกต่ำต้อย มีปมด้อย ถูกกีดกันและถูกลบหลู่เกียรติภูมิ ถ้าความไม่เสมอภาคดำรงอยู่ในระดับสูงสิ่งที่เกิดขึ้น คือ การเมืองนอกกรอบแบบหรือความรุนแรงทางการเมืองอันได้แก่ การจลาจล รัฐประหาร และการปฏิวัติ ความรุนแรงที่เกิดขึ้นเป็นเพราะหนทางสู่อำนาจทางการเมืองถูกปิดกั้น

1.2.3 ความแตกต่างในเรื่องของความคิดเห็น

มนุษย์มีความเชื่อมั่นในตัวเองและสิ่งที่แต่ละคนมีความเชื่อมั่นนั้นย่อมแตกต่างกันเพราะมนุษย์อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ไม่เหมือนกัน ความแตกต่างในเรื่องความคิดเห็นย่อมนำไปสู่ความขัดแย้งของกลุ่มชนที่มีความคิดเห็นแตกต่างกันในสังคม เช่น พรรคการเมืองและกลุ่มอิทธิพลทางการเมือง ความขัดแย้งดังกล่าวย่อมเป็นที่มาของกิจกรรมทางการเมือง

1.2.4 ความแตกต่างในเรื่องของภูมิศาสตร์

ความแตกต่างของสภาพภูมิศาสตร์มีอำนาจกำหนดพฤติกรรมทางการเมืองได้ ท้องถิ่นที่ยากจนในชนบทย่อมรวมตัวกันปกป้องผลประโยชน์จากท้องถิ่นที่ร่ำรวย

ประชาชนในชนบทย่อมมีความต้องการที่แตกต่างจากประชาชนที่อยู่ในเขตเมือง ชนบทอาจต้องการไฟฟ้า ชลประทานและถนน ในขณะที่เมืองต้องการสะพานลอย รถไฟลอยฟ้า ความไม่ลงรอยกันในเรื่องดังกล่าวย่อมคลี่คลายโดยวิถีทางการเมือง การเมืองระหว่างประเทศก็มีลักษณะไม่แตกต่างกัน สภาพทางภูมิศาสตร์ได้สร้างความไม่เท่าเทียมในด้านขนาดของพื้นที่ ที่ตั้ง ทรัพยากร ลักษณะของพื้นที่ และลมฟ้าอากาศ ความแตกต่างนี้ย่อมทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ความขัดแย้งของมนุษย์ในด้านสังคมมีลักษณะดำรงอยู่ตลอดเวลา กิจกรรมทางการเมืองย่อมดำรงอยู่ตลอดเวลาเช่นกันเพราะเมื่อกิจกรรมการเมืองสามารถแสวงหาข้อยุติในปัญหาใดปัญหาหนึ่งได้แล้ว ความขัดแย้งในลักษณะใหม่ก็จะเกิดขึ้นตามมา การเมืองจึงเป็นกิจกรรมที่คู่กับสังคมของมนุษย์มาตั้งแต่แรกเริ่ม ความขัดแย้งเป็นที่มาของกิจกรรมทางการเมืองเพราะการเมืองเป็นกระบวนการแสวงหาข้อตกลงร่วมกันสิ่งที่พึงทราบ คือ ความแตกต่างของมนุษย์โดยเฉพาะในด้านกายภาพแล้วเป็นความแตกต่างที่ไม่อาจทำให้สูญสิ้นไปได้ ดังนั้น ความแตกต่างของมนุษย์นี้เองที่เป็นพลังที่ก่อให้เกิดกิจกรรมทางการเมืองโดยไม่มีที่สิ้นสุด

เราจะเห็นว่าการเมืองนั้นเกี่ยวข้องและมีความสำคัญกับวิถีชีวิตของมนุษย์เป็นอย่างมากด้วยความที่มนุษย์เราเป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่มีบทบาทหน้าที่อันหลากหลายตามสภาพของแต่ละบุคคล มนุษย์จึงเป็นทั้งสัตว์สังคมและสัตว์การเมืองในขณะเดียวกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้และคงต้องเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการเมืองอยู่ตลอดเวลาในทางใดทางหนึ่ง ดังคำกล่าวที่ว่า “การเมืองเกี่ยวข้องกับเราตั้งแต่เกิดจนตาย ถ้าเราไม่ยุ่งกับการเมือง การเมืองก็ยุ่งกับเราอยู่ดี”

(พลศักดิ์ จิรไกรศิริ 2524: 11-14 อ้างถึงใน เอกวิทย์ มณีธร 2550: 37)

1.3 ความสำคัญของการเมือง

ประชาชนในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่มีความสนใจต่อกิจกรรมทางการเมืองอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ทั้งนี้ เพราะเชื่อส่วนหนึ่งว่าการเมืองเป็นเรื่องของรัฐบาลและผู้ปกครองไม่ใช่เรื่องของประชาชนทั้งที่การเมืองมีผลกระทบต่อสังคมไม่ทางตรงก็ทางอ้อม การตัดสินใจตกลงใจในรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีอาจนำไปสู่การกำหนดคราครับซื้อข้าวเปลือกของชาวนาทั่วประเทศ การลดค่าเงินบาท การกำหนดราคาน้ำมันจนกระทั่งการตัดสินใจประกาศสงคราม ชาวประมงที่ลากอวนอยู่ในทะเลลึกก็ไม่สามารถหลีกเลี่ยงผลกระทบทางการเมืองได้เมื่อราคาราปลาปั่นราคาต่ำน้ำมันราคาสูงขึ้นจึงอาจกล่าวได้ว่า มนุษย์ในสังคมไม่สามารถหลีกเลี่ยงผลกระทบจากกิจกรรมทางการเมืองได้เพราะการตัดสินใจทางการเมืองส่งผลกระทบต่อที่แผ่กว้างครอบคลุมทุกคนในสังคมและครอบคลุมทุกเรื่องที่เป็นวิถีชีวิตประจำวันของมนุษย์ กิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นจากการตกลงกันไม่ได้ การเมืองจึงแสวงหาอำนาจประเภทหนึ่งที่สามารถแก้ไขความขัดแย้งให้เป็นไปในทางที่ต้องการอำนาจนี้ คือ “อำนาจทางการเมือง” การเมืองเป็นสิทธิอำนาจ (Authority) ในการตัดสินใจ

ปัญหาสูงสุดของสังคม นโยบายหรือแนวทางแก้ปัญหาที่ผ่านการตัดสินใจแล้วจะต้องได้รับการปฏิบัติ มีกฎหมายและกลไกของรัฐตรวจสอบดูแลให้มีการปฏิบัติตาม อำนาจทางการเมืองจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของสถาบันทางการเมือง เช่น รัฐบาลและรัฐสภา เป็นต้น สถาบันทางการเมืองจึงเป็นเวทีทางการเมืองเพื่อการแก้ปัญหาของสังคม กิจกรรมทางการเมืองได้พยายามให้สถาบันทางการเมืองเป็นเครื่องมือเพื่อก่อให้เกิดผลบางประการในสถานการณ์ของการขัดแย้งกัน

กล่าวโดยสรุปแล้ว การเมืองมีความสำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ

1. การเมืองเป็นวิถีชีวิตแบบหนึ่งของมนุษย์ภายในรัฐ
2. มนุษย์ภายในรัฐไม่อาจหลีกเลี่ยงให้พ้นจากผลกระทบทางการเมืองได้เลย
3. กิจกรรมทางการเมืองนำไปสู่การใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อตัดสินใจใน

ปัญหาของสังคมและการตัดสินใจนั้นมีผลบังคับใช้เหนือพลเมืองของรัฐ (สุพจน์ บุญวิเศษ 2548: 13-14 อ้างถึงใน เอกวิทย์ มณีธร 2550: 32)

1.4 ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับการเมือง

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการเมืองมีความเกี่ยวข้องกับมนุษย์มาตั้งแต่โบราณกาล ทั้งนี้ เพราะการเมืองเกิดขึ้นจากความจำเป็นของชีวิตสังคมมนุษย์ดังที่อริสโตเติลได้กล่าวว่า มนุษย์โดยธรรมชาตินั้นเป็นสัตว์การเมืองและด้วยเหตุนี้จึงต้องอาศัยอยู่ร่วมกันเป็นชุมชน เมื่อมนุษย์อยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มเป็นชุมชน พฤติกรรมหรือการกระทำของบุคคลแต่ละคนอาจเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพหรือกระทบกระเทือนต่อสิทธิประโยชน์กับบุคคลอื่นๆ จึงมีความจำเป็นต้องอาศัยเครื่องมือทางสังคมที่จะกำหนดหรือควบคุมกิจการต่างๆ ที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกัน ในยุคดั้งเดิมครอบครัวจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยระคับระคองให้เกิดความสงบความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม ต่อมาเมื่อสังคมมนุษย์มีพัฒนาการและความหลากหลายสลับซับซ้อนกันมากยิ่งขึ้น ครอบครัวและจารีตประเพณีของชุมชน (สังคม) ไม่อาจตั้งรับต่อการเปลี่ยนแปลงและไม่อาจทนต่อการกีดกันที่ขาดความสงบความเป็นระเบียบเรียบร้อยให้แก่ชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอองค์กรทางการเมืองหรือสถาบันที่เรียกว่า “รัฐ” จึงก่อรูปขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการจัดระเบียบของสังคมแทนครอบครัว

การเมืองจึงเป็นเรื่องของมนุษย์ดังเช่นที่อริสโตเติลกล่าวไว้ว่ามนุษย์เป็นสัตว์สังคม (Social Animal) มีภาษาพูดใช้เป็นตัวกลางในการอยู่ร่วมกันในสังคมและโดยธรรมชาติแล้วมนุษย์เป็นสัตว์การเมือง (Political Animal) ด้วย กล่าวคือ มนุษย์เป็นสัตว์ที่ต้องการให้มีการปกครอง เมื่อมนุษย์ในสังคมยังต้องการปกครอง มีผลทำให้มนุษย์ในสังคมถูกแบ่งออกเป็นผู้ปกครองฝ่ายหนึ่งและผู้ที่อยู่ใต้การปกครองอีกฝ่ายหนึ่ง การเมืองจึงเกิดขึ้นในท่ามกลางชุมชนทางการเมืองที่ประกอบด้วยกลุ่มหลากหลายซึ่งมีผลประโยชน์ ขนบธรรมเนียมประเพณี ค่านิยมที่แตกต่างกันและ

มาอยู่ร่วมกันภายในอาณาเขตปกครองเดียวกัน โดยมีกิจกรรมทางการเมืองเป็นเครื่องมือในการสร้างรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในชุมชนการเมืองนั้น

ดังนั้น การเมืองจึงเป็นวิถีชีวิตแบบหนึ่งของมนุษย์ภายในรัฐและมนุษย์ภายในรัฐ ไม่อาจหลีกเลี่ยงให้พ้นจากผลกระทบทางการเมืองได้เลย เมื่อการเมืองเป็นเรื่องของสาธารณะที่จะต้องมีส่วนร่วมและเกี่ยวข้องกับทุกคนในรัฐ ความยากจนหรือความมั่งคั่งของประชาชนจึงขึ้นอยู่กับระบบการเมือง ระบบการเมืองที่ดีจะทำให้ได้ผู้นำทางการเมืองที่ดี ผู้นำทางการเมืองที่ดีจะเสริมสร้างให้ประชาชนมีชีวิตที่ดีมีความอยู่ดีกินดีในทางตรงกันข้ามระบบการเมืองที่ไม่ดีจะทำให้ได้ผู้นำทางการเมืองที่ไม่ดี ผู้นำทางการเมืองที่ไม่ดีจะทำให้ประชาชนส่วนใหญ่มีคุณภาพชีวิตที่ไม่ดีและลำบากยากจน เป็นต้น (เอกวิทย์ มณีธร 2550: 13-14)

2. แนวคิดเกี่ยวกับพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมือง

2.1 ความหมายของพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมือง

หุค แสงอุทัย (2521: 1) ให้ความหมายของพรรคการเมืองว่า หมายถึง “คณะบุคคลซึ่งร่วมกันก่อตั้งเป็นพรรคโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะรวบรวมความคิดเห็นในทางการเมืองกำหนดเป็นนโยบายของพรรคเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งผู้แทนโดยวิถีทางประชาธิปไตย”

สมยศ เชื้อไทย (2547: 98) ให้คำนิยามพรรคการเมืองว่าพรรคการเมืองหมายถึง “คณะบุคคลที่รวมตัวกันด้วยความเห็นพ้องกันในนโยบายทางการเมืองและการปกครองและดำเนินการด้วยวัตถุประสงค์เพื่อจะได้มาซึ่งอำนาจเพื่อปฏิบัติตามนโยบายนั้น”

โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์ (2521: 2) ให้นิยามพรรคการเมืองว่าเป็นกลุ่มคนที่มีความคิดความอ่านต้องตรงกันมีความต้องการที่จะเข้ามาบริหารประเทศเพื่อให้บรรลุผลตามอุดมการณ์และผลประโยชน์ของตน

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 4 ให้นิยามความหมายของคำว่า “พรรคการเมือง” ว่าหมายถึง คณะบุคคลที่ร่วมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองโดยได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนตามวิถีทางการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขโดยที่มุ่งจะส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง

ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ (2550: 22) ให้ความหมายของพรรคการเมืองว่ากลุ่มหรือคณะบุคคลที่รวมตัวกันเนื่องจากสมาชิกมีความเชื่อหรืออุดมการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

ในแนวทางกว้างๆคล้ายคลึงกันและมีวัตถุประสงค์ที่จะเป็นรัฐบาล เพื่ออำนาจการปกครองและการบริหารประเทศให้เป็นไปตามแนวนโยบายที่มาจากความเชื่อหรืออุดมการณ์นั้นๆ

เบิร์ค (Burke 1985: 75 อ้างถึงใน จักร์ พันธุ์เพชร 2551: 452) ให้นิยามพรรคการเมืองว่าเป็นองค์กรของกลุ่มบุคคลที่มารวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันที่จะส่งเสริมผลประโยชน์ของชาติโดยมีหลักการที่เฉพาะบางประการที่ทำให้บุคคลมารวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง

จี.เอ.จาคอบคอน และ เอ็ม.เอช.ลิปแมน(G.A. Jacobson และ M.H. Libman) อ้างถึงใน วิชัย ตันศิริ 2548: 347 ได้ให้ความหมายของพรรคการเมืองว่าพรรคการเมือง คือ การจัดรวมกันเป็นสมาคมหรือองค์การของผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยมีจุดประสงค์ที่จะควบคุมบุคลากรและนโยบายของรัฐบาล ทั้งนี้ ความหมายดังกล่าวเน้นประเด็นสำคัญของพรรคการเมือง 2 ประการ

ประการแรก พรรคการเมืองเป็นการรวมกันของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หมายถึง พลเมืองของรัฐที่มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งมีความสำคัญทางการเมืองมารวมกันเป็นองค์กรพรรคการเมือง

ประการที่สอง การรวมกันเป็นพรรคการเมืองมีจุดประสงค์ที่จะควบคุมบุคลากรและนโยบายของรัฐบาล หมายถึง พรรคการเมืองมีความมุ่งหมายที่เข้ามาเป็นรัฐบาลและกำหนดนโยบายของประเทศหรือกรณีที่ไม่ได้เป็นรัฐบาลก็จะทำหน้าที่ควบคุมรัฐบาลและนโยบายที่รัฐบาลใช้บริหารประเทศ

“สาขา” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายว่า ส่วนย่อยหรือส่วนรองและคำว่าพรรคการเมือง หมายถึง กลุ่มบุคคลที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองอย่างเดียวกันร่วมกันจัดตั้งและจดทะเบียนเป็นพรรคการเมืองตามกฎหมาย

ดังนั้น สาขาพรรคการเมืองจึง หมายถึง ส่วนย่อยของพรรคการเมืองซึ่งประกอบด้วยสมาชิกและกรรมการสาขาซึ่งได้จัดแจ้งจัดตั้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองอย่างถูกต้องและมีหน้าที่ในการดำเนินกิจการทางการเมืองให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบายและข้อบังคับพรรค (คู่มือการปฏิบัติงานของสาขาพรรคการเมือง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง 2542: 37)

สำหรับพรรคการเมือง หมายความว่า กลุ่มหรือคณะบุคคลที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่สอดคล้องกันหรือมีความคิด ความเชื่อในนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในหลักการใหญ่ๆตรงกันหรือมีผลประโยชน์บางอย่างร่วมกันมารวมตัวกันเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองโดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญในการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นๆโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเป็นรัฐบาลเพื่ออำนาจการปกครองและการบริหารประเทศให้เป็นไปตามแนวนโยบายที่มาจากความคิดความเชื่อหรืออุดมการณ์นั้น

2.2 กำเนิดพรรคการเมือง

พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญไม่ว่าจะเป็นการเมืองในระบบประชาธิปไตยหรือการเมืองในระบบเผด็จการล้วนแล้วแต่ต้องอาศัยพรรคการเมืองเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินงานทั้งสิ้น ธรรมชาติของมนุษย์ซึ่งเป็นสัตว์สังคม ก็คือ การรวมกลุ่มกันและด้วยเหตุที่มนุษย์มีความแตกต่างกันทั้งในด้านกายภาพและในด้านจิตภาพ มนุษย์จึงเข้ามารวมกันโดยอาศัยปัจจัยในความแตกต่างดังกล่าวเกิดการแบ่งมนุษย์ออกเป็นกลุ่มๆ เช่น ด้านกายภาพก็แบ่งเป็นเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ฯลฯ ด้านจิตภาพก็แบ่งเป็นศาสนาและอุดมการณ์ต่างๆ เป็นต้น ยิ่งสังคมมนุษย์พัฒนาไป ความสัมพันธ์ด้านกายภาพและจิตภาพนี้ก็ยิ่งมีความหลากหลายและสลับซับซ้อนมากขึ้น และพรรคการเมือง ก็คือ ผลผลิตอย่างหนึ่งในสังคมมนุษย์อันเกิดจากความสัมพันธ์ในความแตกต่างอันสลับซับซ้อนนั้น อาจจะกล่าวได้ว่าพรรคการเมืองมีกำเนิดมาตั้งแต่สมัยแรกสุดที่เกิดมีมนุษย์และมีขึ้นมากในระดับสังคมที่เล็กที่สุดนั้นด้วย นั่นก็คือ ตั้งแต่ในครอบครัวเลยทีเดียวโดยที่มนุษย์นั้นจะเกิดการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายกันอยู่เสมอโดยเฉพาะในเรื่องความเชื่อ ความคิดเห็นหรือทัศนคติ(ทฤษฎีทริกูล และเสนีย์ คำสุข 2545: 466-467)

พรรคการเมืองในยุคแรกๆที่เกิดขึ้นในระบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนที่เห็นชัดที่สุดก็ ได้แก่ พรรคการเมืองของอังกฤษที่เริ่มพัฒนามาตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 17 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยพระเจ้าเจมส์ที่ 2 นี้ที่การเกิดพรรคการเมืองเกิดจากการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลในรัฐสภาซึ่งได้แบ่งออกเป็น 2 ขั้วการเมืองอย่างชัดเจนโดยมีพื้นฐานความคิดที่แตกต่างกัน ขั้วแรกคือบรรดาผู้ที่สนับสนุนอำนาจกษัตริย์โดยรวมตัวกันภายใต้ชื่อที่เรียกว่า Tories ส่วนขั้วที่สอง ได้แก่ บรรดาผู้ที่สนับสนุนและปกป้องสิทธิของรัฐสภาโดยรวมตัวกันภายใต้ชื่อที่เรียกว่า Whigs ซึ่งในที่สุดสองขั้วความคิดนี้ได้พัฒนาไปเป็นพรรคการเมือง นั่นก็คือ พวก Tories ได้พัฒนาเป็นพรรค Conservative และพวก Whigs ได้พัฒนาเป็นพรรค Liberal ในปัจจุบัน

จะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองอังกฤษนั้นเริ่มจากกลุ่มคนในรัฐสภาที่มีแนวคิดอุดมการณ์สอดคล้องต้องกันก่อนแล้วขยายออกสู่มวลชนภายหลัง ต่อมาแนวคิดสังคมนิยม แนวทางสวัสดิการสังคมได้กระจายสู่ประชาชนและได้รับการยอมรับมากขึ้นในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19 จนในที่สุดประชาชนจึงได้รวมตัวกันตั้งกลุ่มการเมืองในแนวทางดังกล่าวขึ้นมาและได้พัฒนามาเป็นพรรคการเมืองหรือพรรค Labour ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการเมืองอังกฤษปัจจุบัน ส่วนในประเทศฝรั่งเศสนั้นกลุ่มการเมืองต่างๆก็ได้เกิดขึ้นมาเป็นเวลาพอสมควรทีเดียว ส่วนใหญ่ก็จะมีแนวคิดต่อต้านอำนาจของกษัตริย์และกลุ่มการเมืองเหล่านี้เองที่มีบทบาทสำคัญในการปฏิวัติประชาธิปไตย ค.ศ. 1789 โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่ม Jacobins หลังจากนั้นก็มีอีกสองกลุ่มที่สำคัญ ได้แก่ กลุ่ม Girondins และกลุ่ม Moatagnards เป็นต้น

จากทั้งหมดที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองนั้นเป็นผลผลิตของสังคมการเมืองเป็นอุดมการณ์ทางการเมืองที่เป็นพื้นฐานสำคัญในการเกิดพรรคการเมืองต่างๆดังตัวอย่างของอังกฤษและฝรั่งเศส (ชรินทร์ สันประเสริฐ 2546: 19-20)

2.3 ทฤษฎีกำเนิดพรรคการเมือง

โจเซฟ ลา พาลอมบาราและไวเนอร์(Joseph La Palombara และWeiner) อ้างถึงใน ทวี สุรฤทธิกุลและเสนีย์ คำสุข 2545: 470-471 มีความเห็นว่าพรรคการเมืองเกิดขึ้นได้จากสาเหตุสำคัญๆหลายประการโดยสามารถอธิบายในเชิงทฤษฎีได้ 3 ทฤษฎี คือ

2.3.1 ทฤษฎีเชิงสถาบัน (Institutional Theories)

ทฤษฎีนี้มองการเกิดของพรรคการเมืองว่าสืบเนื่องมาจากสถาบันทางการเมือง คือ รัฐสภาที่มีอยู่ก่อนและพรรคการเมืองจะเกิดตามมาเพื่อเป็นสื่อสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับประชาชนซึ่งทำให้ผู้แทนราษฎรรวมตัวกันเป็นคณะ (Cliques) หรือเป็นกลุ่ม (Groups) เช่น สโมสรเบรอตอง (Breton Clubs) ในฝรั่งเศสเมื่อก่อนปฏิวัติใหญ่ในปีค.ศ. 1789 ในอังกฤษก็มีสโมสรการเมืองและกลุ่มพวกขุนนางเกิดขึ้นมากมายในคริสต์ศตวรรษที่ 19 ในระยะแรกกลุ่มพรรคการเมืองเหล่านี้มีโครงสร้างจำกัดอยู่แต่เฉพาะในรัฐสภา(Pliamentary Parties)เพื่อจะหาทางจัดตั้งรัฐบาลหรือให้รัฐบาลรับนโยบายหรือความเห็นของพรรคไปปฏิบัติ

การที่จะให้บรรดาผู้หมายข้างต้นจำเป็นที่พรรคแต่ละพรรคต้องหาความสนับสนุนจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อที่สมาชิกของพรรคได้รับเลือกตั้งเข้ามาเพื่จัดตั้งรัฐบาลได้ ดังนั้น พรรคการเมืองจึงต้องขยายโครงสร้างออกไปนอกรัฐสภาโดยจัดตั้งสาขาพรรคตามท้องถิ่นหรือเขตเลือกตั้งต่างๆ เช่น พรรคคอนเซอร์เวตีฟและพรรคลิเบอรัลในอังกฤษ พรรคเดโมแครตและพรรครีพับลิกันของสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

นอกจากพรรคการเมืองจะเกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรัฐสภาแล้ว พรรคการเมืองยังอาจเกิดขึ้นภายนอกสภาซึ่งเป็นผลเกี่ยวพันมาจากการขยายสิทธิเลือกตั้ง เช่น สหพันธ์กรรมกร สหกรณ์ นักศึกษามหาวิทยาลัย นักปรัชญา องค์กรศาสนา สมาคมทหารผ่านศึกฯลฯ ตัวอย่างของพรรคที่จัดตั้งพรรคนอกสภาได้แก่ พรรคสังคมนิยมต่างๆ พรรคคริสเตียนเดโมแครต พรรคเกษตรกรในประเทศแถบสแกนดิเนเวียหรือพรรคชาตินิยมและพรรคต่อต้านชาตินิยม พรรคซึ่งตั้งขึ้นนอกสภานี้มักเป็นพรรคแบบพรรคมวลชน (Mass Party) ซึ่งยึดถืออุดมการณ์และมีระเบียบวินัยเข้มงวดกว่าพรรคที่เกิดขึ้นในรัฐสภา

2.3.2 ทฤษฎีเชิงสถานการณ์ทางประวัติศาสตร์(Historical Situational Theories)

ทฤษฎีนี้เชื่อว่าวิกฤตการณ์ต่างๆทางประวัติศาสตร์ก่อให้เกิดพรรคการเมืองขึ้น

1) วิกฤตการณ์เกี่ยวกับการสร้างความชอบธรรม (Legitimacy Crisis)

เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้พรรคการเมืองก่อตั้งขึ้นเนื่องจากประชาชนรู้สึกว่าการปกครองที่เป็นอยู่ไม่มีความชอบธรรมจึงมีการรวมตัวกันเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลง เช่น กลุ่มนักปฏิวัติซึ่งโค่นล้มอำนาจของกษัตริย์ในฝรั่งเศสปลายศตวรรษที่ 18 ขบวนการนักชาตินิยมโดยเฉพาะในประเทศที่เป็นเมืองขึ้นก็ตั้งขึ้นเพื่อเรียกร้องหรือใช้อิทธิพลให้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเสียใหม่หรือเปิดโอกาสให้คนพื้นเมืองได้เข้าไปบริหารประเทศ

2) วิกฤตการณ์ในการรวมตัวกันเป็นอันหนึ่งอันเดียว (Integration Crisis)

เป็นผลต่อเนื่องมาจากวิกฤตการณ์เกี่ยวกับการสร้างความชอบธรรมในอำนาจปกครองตามที่กล่าวข้างต้น เพราะเมื่อประชาชนมีความรู้สึกว่ารัฐบาลไม่มีความชอบธรรมที่จะบริหารประเทศต่อไปก็จะมีการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองเพื่อผลสำเร็จในการต่อสู้ทางการเมือง พรรคนาตินิยมที่เกิดขึ้นมาในเอเชียและแอฟริกาจัดได้ว่าเป็นแบบพรรคที่รวมตัวกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในขณะเดียวกันศาสนา ภาษาและเผ่าชนกลุ่มน้อย ก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ก่อให้เกิดการพรรคการเมืองเกิดขึ้น เพื่อรวมตัวกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อต่อต้านขบวนการชาตินิยมหรือเพื่อแยกไปปกครองกันเอง

3) วิกฤตการณ์อันเกิดจากความต้องการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Participation Crisis)

พรรคการเมืองในประเทศส่วนมากเกิดขึ้นเนื่องจากความต้องการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ทั้งนี้ เป็นผลมาจากความเปลี่ยนแปลงสำคัญทางสังคมและเศรษฐกิจ เช่น การยุติของลัทธิฟิวดัล (Feudalism) เกิดขึ้นพร้อมกับความต้องการมีผู้แทนโดยชนชั้นกลาง การปฏิวัติอุตสาหกรรมในศตวรรษที่ 19 เป็นผลให้เกิดชนชั้นคนงานมากขึ้นและมีการเรียกร้องที่จะเข้ามามีส่วนในการดำเนินนโยบายของประเทศจึงจับกลุ่มตั้งพรรคการเมืองเพื่อมุ่งหวังเป็นรัฐบาลหรือต่อรองเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มตน การสร้างความชอบธรรมให้อำนาจที่ดี การเรียกร้องให้รวมตัวกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันก็เกิดขึ้นทำให้ก่อตั้งพรรคการเมืองนั้นก็สาเหตุแห่งความต้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยเช่นกัน

2.3.3 ทฤษฎีเชิงพัฒนาการ (Developmental Theories)

ทฤษฎีนี้เชื่อว่าพรรคการเมืองเกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากบุคคลต้องการที่จะรักษาอำนาจหรือให้ได้มาซึ่งอำนาจโดยแสวงหาความสนับสนุนจากประชาชนซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากการพัฒนาการที่สำคัญ 2 ประการ คือ

ประการแรก การพัฒนาทางพรรคการเมืองเป็นผลให้มีการเปลี่ยนแปลงในทัศนคติของประชาชนว่าประชาชนมีสิทธิ์ที่จะใช้อำนาจโดยที่ก่อนหน้านี้อำนาจอาจอยู่ในกลุ่มของผู้ปกครองเดิม เช่น กษัตริย์หรือขุนนาง กลุ่มข้าราชการหรือชนชั้นนำ เป็นต้น อันเป็นผลมาจากประชาชนมีความสนใจทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น

ประการที่สอง เกิดจากกลุ่มผู้นำทางการเมืองต้องการแสวงหาความสนับสนุนจากประชาชนเพื่อตนเองจะได้มีอำนาจหรือรักษาอำนาจของตนไว้แม้ว่าประชาชนจะไม่ค่อยสนใจในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองก็ตาม

อาเวอรี ไลเซอร์สัน (Avery Leiserson) อ้างถึงในทวี สุรฤทธิกุลและเสนีย์ คำสุข 2545: 469 ได้สรุปในทฤษฎีเกี่ยวกับกำเนิดของพรรคการเมืองว่ามีอยู่ 4 ทฤษฎี ดังนี้

1. ทฤษฎีจิตวิทยา (Psychological Theories) ทฤษฎีนี้เชื่อว่าพรรคการเมืองเกิดจากข้อแตกต่างของจิตมนุษย์ ผู้ให้ทฤษฎีนี้เชื่อว่ามนุษย์เราแบ่งออกเป็น 2 พวกใหญ่ๆ คือ พวกที่ชอบอยู่คงที่หรืออนุรักษนิยม (Conservatives) กับพวกที่ยอมรับและยินดีรับการเปลี่ยนแปลง (Liberals) นอกจากมนุษย์จะแบ่งออกเป็น 2 พวกดังกล่าวแล้ว จิตมนุษย์ยังอาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภทอีก ได้แก่ พวกมองโลกในแง่ดี (Optimists) และพวกมองโลกในแง่ร้าย (Pessimists) โดยข้อสมมติฐานทางจิตวิทยานี้จึงทำให้เกิดพรรคการเมืองที่มีแนวคิดต่างๆ กัน 4 ประเภท คือ

1.1 พวกหัวเก่า เป็นพวกที่มองโลกในแง่ดีแต่ติดอยู่กับที่หรือคงสภาพเดิม คือ ถือว่าปัจจุบันก็ดีอยู่แล้วและสภาพความเป็นไปในอดีตเป็นที่น่าพอใจแล้วจึงไม่จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลง

1.2 พวกหัวสมัยใหม่ (เสรีนิยม) เป็นพวกมองโลกในแง่ดีและยินดีให้มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นเพราะถือว่าการเปลี่ยนแปลงนำไปสู่ความก้าวหน้า ผู้มีทัศนคติทางเสรีนิยมจึงมักเป็นผู้เห็นคุณค่าของการศึกษา เปิดโอกาสให้มีการพูด การแสดงทรรศนะต่างๆ โดยเสรี

1.3 พวกหัวปฏิวัติ เป็นพวกมองโลกในแง่ร้ายจึงอยากให้มีการเปลี่ยนแปลง แต่กระบวนการเปลี่ยนแปลงโดยวิธีการค่อยเป็นค่อยไปแบบพวกเสรีนิยมนั้นไม่ทันใจ เพราะพวกหัวปฏิวัติมีความคึกกรุ่นไม่พอใจบางอย่างรุนแรง จึงชอบใช้วิธีการปัจจุบันทันด่วน (ปฏิวัติ) เพื่อให้ได้ประจักษ์ผลโดยรวดเร็ว

1.4 พวกหัวปฏิกริยา เป็นพวกมองโลกในแง่ร้ายและมีความคิดคำนึงถึงอดีตโดยเห็นว่าอดีตดีกว่าปัจจุบันจึงพยายามย้อนหลังไปดำรงชีวิตอย่างที่เคยเป็นมาในอดีตเก่าก่อน

2. ทฤษฎีทางเศรษฐกิจและสังคม (Socio-Economical Theories)

ทฤษฎีนี้ถือว่าพรรคการเมืองเกิดขึ้นเนื่องจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมโดยมองพรรคการเมืองในรูปของผู้สนับสนุนพรรคการเมืองหรือสมาชิกของพรรคการเมืองว่ามาจากชนชั้นใด ระดับการศึกษาสูงต่ำเพียงใด เพศใด วัยใดรวมทั้งฐานะทางเศรษฐกิจเป็นอย่างไร เป็นต้น ซึ่งเป็นการมองในด้านสังคมวิทยา ทฤษฎีนี้จึงเชื่อว่าพรรคการเมืองมีรากฐานมาจากการรวมตัวของกลุ่มชนต่างๆซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมเหมือนกันและการรวมกันเป็นพรรคการเมืองก็เพื่อจะสนับสนุนหรือคุ้มครองผลประโยชน์ของกลุ่มตน เช่น พรรคคอมมิวนิสต์ตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นผู้นำและปกป้องชนชั้นกรรมาชีพ พรรคทอรั(พรรคคอนเซอร์เวติฟของอังกฤษปัจจุบัน)ก็ถือกันว่าเป็นพวกตัวแทนของชนชั้นราชาที่ดิน พวกขุนนาง เป็นต้น

3. ทฤษฎีทางอุดมการณ์หรือหลักการ (Ideological Theories)

ทฤษฎีนี้ถือว่าพรรคการเมืองกำเนิดขึ้นมาจากกลุ่มคนที่มีแนวความคิดหรืออุดมการณ์คล้ายๆกัน เช่น พรรคคอมมิวนิสต์เป็นพรรคที่ยึดถือปรัชญาของมาร์กซิสม์ พรรคเลเบอร์ของอังกฤษยึดถืออุดมการณ์ของสังคมนิยม เป็นต้น

4. ทฤษฎีทางการจัดองค์การ (Organizational Theories) ทฤษฎีนี้ถือว่า

พรรคการเมืองเกิดขึ้นหลังจากที่มีผู้นำทางการเมืองแล้วและได้มีผู้นิยมหรือสนับสนุนผู้นั้นนั้นเป็นจำนวนมากเพราะเชื่อมั่นในคุณวุฒิ วิชาความรู้ ความสามารถและโดยความนิยมในตัวบุคคลนี้จึงทำให้เกิดมีพรรคการเมืองขึ้นเพื่อจัดระเบียบการดำเนินงานและให้มีสายงานบังคับบัญชา ก็คือการจัดเป็นองค์การขึ้นนั่นเอง การเกิดขึ้นของพรรคในลักษณะนี้มักจะแตกสลายได้ง่ายเพราะเมื่อผู้นำสิ้นบารมีลงไปพรรคอาจเลิกล้มไป พรรคการเมืองซึ่งเกิดขึ้นเพราะความนิยมในบุคลิกของหัวหน้าหรือผู้นำนี้ เช่น พรรคการเมืองในประเทศไทย เป็นต้น

มอร์ริส ดิวแวร์เซ่(Maurice Duverger)อ้างถึงในทวี สุรฤทธิกุล และเสนีย์ คำสุข 2545: 469-470 เชื่อว่าพรรคการเมืองเกิดขึ้นจากการรวมตัวกันทั้งในรัฐสภาและนอกรัฐสภา กล่าวคือ

1. กำเนิดของพรรคการเมืองในรัฐสภา (Parliamentary origin of Parties)

มอร์ริส ดิวแวร์เซ่เชื่อว่าพรรคการเมืองเริ่มต้นในรัฐสภาโดยบรรดาผู้แทนราษฎรได้มีการรวบรวมกันเป็นกลุ่มในสภาก่อน เนื่องจากมีความคิดเห็นในลัทธิ

การเมืองที่คล้ายคลึงกันโดยผู้แทนเหล่านี้ได้มีโอกาสพบปะพูดคุยกันจนกลายเป็นพวกที่มีความคิดเห็นคล้ายคลึงกันตัวอย่างในกรณีนี้เห็นได้ชัดในรัฐสภาของฝรั่งเศส ปี ค.ศ. 1789 เช่น กลุ่มเบรอตง (Breton) เกิดจากผู้แทนคนหนึ่งจากเมืองบริตันได้เข้าห้องในร้านกาแฟและจัดให้มีการประชุมในกลุ่มผู้แทนที่อยู่ใกล้เคียงกันเพื่อต่อสู้ในสภาเพื่อรักษาผลประโยชน์ของท้องถิ่นและปัญหานโยบายพื้นฐานของชาติเป็นประจำ ภายหลังที่ย้ายรัฐสภาจากพระราชวังแวร์ซายส์ไปยังกรุงปารีสก็ได้เกิดกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนขึ้น เช่น กลุ่มจาโคเบงส์ (Jacobins) ซึ่งภายหลังกลายเป็นคณะจิรองแดง (Girondin Club) กลุ่มต่างๆที่เกิดขึ้นนี้ได้เปลี่ยนจากกลุ่มผู้แทนท้องถิ่นมาเป็นกลุ่มซึ่งแบ่งแยกตามความคิดเห็นและอุดมการณ์ (Ideological - Faction) นอกจากความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ในสภาแล้ว การที่บรรดาผู้แทนราษฎรจำเป็นต้องรวมตัวกันยังเป็นผลสืบเนื่องมาจากการขยายจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมากขึ้นทำให้กลุ่มผู้แทนราษฎรซึ่งอยู่ในรัฐสภาจำเป็นต้องติดต่อและมีความสัมพันธ์กับคณะกรรมการสำหรับดำเนินการเลือกตั้งมากที่สุดเท่าที่จะทำได้เพื่อที่จะได้รับเลือกตั้งเข้ามาสู่สภาอีกจึงจำเป็นต้องมีการรวมตัวกันเพื่อช่วยเหลือกันในการเลือกตั้งจนในที่สุดได้จัดตั้งพรรคการเมืองขึ้น

2. กำเนิดพรรคการเมืองนอกรัฐสภา (Extra Origins of Parties)

พรรคการเมืองในรูปนี้เกิดขึ้นนอกรัฐสภาโดยได้รับอิทธิพลหรือการแทรกแซงจากองค์การภายนอกอื่นๆ เช่น สมาคมอาชีพต่างๆ สหพันธ์กรรมกร องค์การศาสนา มีส่วนช่วยให้เกิดพรรคการเมืองขึ้น ตัวอย่างพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นนอกรัฐสภา เช่น พรรคเลเบอร์ในอังกฤษก่อตั้งขึ้นโดยมติของสมาชิกสหพันธ์กรรมกรให้จัดตั้งหน่วยงานเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งและเรื่องรัฐสภาขึ้นเพื่อส่งตัวแทนเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนและสมาคมเฟเบียนก็มีส่วนร่วมในการจัดตั้ง พรรคเลเบอร์โดยช่วยเผยแพร่ปรัชญาในทางสังคมให้พรรคเลเบอร์ องค์การศาสนาก็มีส่วนสำคัญในการจัดตั้งพรรคการเมืองในหลายประเทศ เช่น พรรคคาทอลิกคอนเซอร์เวทีฟในประเทศเนเธอร์แลนด์ พรรคคริสเตียนเดโมแครตในประเทศเยอรมนี สมาคมทหารผ่านศึกในอิตาลีก็มีบทบาทในการก่อตั้งพรรคฟาสซิสต์ เป็นต้น

2.4 รูปแบบต่างๆของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองเป็นสถาบันหรือกลไกทางการเมืองที่มีความสำคัญมากประการหนึ่งของระบบการเมืองเพื่อนำไปสู่เป้าหมายอันพึงประสงค์ของระบบการเมือง ส่วนประเทศใดจะนำรูปแบบของระบบพรรคแบบใดแบบหนึ่งมาใช้ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมทางการเมืองตลอดจนแนวคิดทางการเมืองของประชาชนและวิวัฒนาการทางการเมืองของประเทศนั้นๆเป็นสำคัญ

รูปแบบของพรรคการเมืองสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 รูปแบบ ดังนี้

1. ระบบพรรคเดียว (One-Party System)
2. ระบบสองพรรค (Two –Party System)
3. ระบบหลายพรรค (Multi – Party Dominant System)
4. ระบบพรรคเด่นพรรคเดียว (One-Party System) (ลิขิต ชีรเวคิน 2536: 323)

1. ระบบพรรคเดียว (One-Party System) เป็นระบบที่มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวที่ถูกต้องตามกฎหมายในรัฐธรรมนูญและเป็นเพียงพรรคการเมืองเดียวที่มีบทบาทอยู่ในวงการทางการเมืองทำให้พรรคการเมืองอื่นไม่สามารถมีสิทธิทางการเมืองได้ ซึ่งมักเกิดขึ้นในประเทศประเภทที่นิยมความเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง(Radicals)และประเทศแบบนี้มักมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองหรือรัฐบาลโดยการปฏิวัติกับมีแนวโน้มที่จะปกครองในรูปแบบเผด็จการหรือบางประเทศอาจแฝงคำว่าประชาธิปไตยบังหน้า เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐประชาธิปไตยเวียดนาม ประเทศเหล่านี้จะมีพรรคคอมมิวนิสต์เพียงพรรคเดียวที่รัฐยอมให้จัดตั้งขึ้นโดยถูกต้องตามกฎหมายและทำหน้าที่ปกครองประเทศเป็นการใช้พรรคการเมืองพรรคเดียวเป็นผู้จัดการปกครอง อย่างไรก็ตาม ในกรณีของสาธารณรัฐประชาชนจีนนั้นมีการอ้างว่ามีพรรคเล็กๆอื่นอีก 8 พรรค แต่เนื่องจากไม่มีความสำคัญทางการเมืองจึงอยู่ในสภาพคล้ายๆสมาคมหรือกลุ่มผลประโยชน์ นอกจากนี้ยังพบในประเทศสหภาพโซเวียตก่อนล่มสลายหรือในประเทศที่มีการปกครองแบบเผด็จการเบ็ดเสร็จนิยม(Totalitarianism) เช่น พรรคฟาสซิสต์ของอิตาลีและพรรคนาซีของเยอรมันในสมัยก่อนและระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง ลักษณะสำคัญของระบบนี้ คือ พรรคจะมีอำนาจสูงที่สุด นั่นคือ มีอำนาจเหนือรัฐบาล การแข่งขันทางการเมืองจึงเป็นไปในลักษณะการต่อสู้กันระหว่างสมาชิกภายในพรรค อย่างไรก็ตาม การมีพรรคการเมืองพรรคเดียวก็มีทั้งข้อดีคือ อาจจะทำให้เกิดเอกภาพทางการบริหารสูง การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเกิดขึ้นน้อยหรือเกือบจะไม่มีเลย แต่ข้อเสีย คือ ขาดฝ่ายค้านเพื่อถ่วงดุลอำนาจทำให้เกิดเผด็จการได้ง่าย (วิชย ดันศิริ 2539: 53)

2. ระบบสองพรรค (Two-party system) ระบบสองพรรคนี้ไม่ได้หมายความว่าในประเทศที่มีระบบพรรคการเมืองนี้จะมีพรรคการเมืองเพียงแค่สองพรรค ตรงกันข้ามประชาชนในระบบสองพรรคกลับมีเสรีภาพที่จะจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาแข่งขันกันได้อย่างเสรีเพียงแต่ว่า ในพรรคการเมืองที่หลากหลายนั้นจะมีเพียงสองพรรคเท่านั้นที่มีบทบาทและแย่งชิงอำนาจซึ่งกันและกันและจะมีเพียงพรรคการเมืองเดียวที่ได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้งอย่างเด็ดขาดและเป็นเสียงข้างมากพอที่จะเข้าไปบริหารประเทศโดยไม่จำเป็นต้องร่วมกับพรรคการเมืองอื่น ระบบสองพรรคทำให้การแข่งขันทางการเมืองเป็นไปอย่างชัดเจน นั่นคือ หากพรรคใดได้คะแนนเสียงมากพรรคนั้นก็จะได้เป็นรัฐบาล ส่วนอีกฝ่ายก็จะกลายเป็นพรรคฝ่ายค้านไปโดยปริยาย ระบบสองพรรคจึงทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ เกิดความมั่นคงและต่อเนื่องในการบริหารปกครอง อีกทั้งยังเป็นการประหยั

ทรัพยากรบุคคลและอื่นๆอีกด้วย เพราะการมีพรรคการเมืองมากทำให้ต้องใช้ทรัพยากรมากอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ระบบการมีพรรคการเมืองสองพรรคนี้การขัดแย้งในนโยบายและอุดมการณ์ระหว่างพรรคการเมืองทั้งสองพรรคใหญ่มักไม่รุนแรง เป็นการขัดแย้งและยืดหยุ่นที่มีลักษณะประนีประนอมได้ ทั้งนี้ เนื่องจากในการหาคะแนนเสียงทั้งสองพรรคจำเป็นต้องหาคะแนนเสียงให้ได้มากกว่าอีกพรรคหนึ่งเพื่อที่จะได้เป็นรัฐบาลเพราะความหวังที่จะได้เป็นรัฐบาลนี้เท่าเทียมกันทั้งคู่จึงต้องมีนโยบายที่ไม่ยืดหยุ่นแต่เฉพาะชนชั้นใดชนชั้นหนึ่งเท่านั้นแต่จำเป็นต้องมีนโยบายเป็นที่ยอมรับของชนกลุ่มต่างๆให้ได้จำนวนมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ พรรคการเมืองในระบบนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ในประเทศที่เจริญแล้ว ทั้งนี้ เพราะราษฎรมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบอบการปกครองที่ดีพอประกอบกับราษฎรมีการศึกษาที่ดีจึงสามารถที่จะนำเอาความคิดเห็นหรืออุดมการณ์ที่คล้ายคลึงกันมารวมอยู่ด้วยกันไม่ให้เกิดการแตกแยกทางความคิดเห็นกันมากเกินไปจนกระจัดกระจายเป็นพรรคเล็กพรรคน้อยจนกระทั่งรวมตัวกันไม่ได้ ระบบสองพรรคจะพบได้ในประเทศที่เป็นแม่แบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีพรรค Democrat กับพรรค Republican และในปะเทศอังกฤษจะมีพรรค Conservative กับพรรค Labour แม้ในบางครั้งพรรค Liberal จะได้คะแนนความนิยมสูงจนสามารถขึ้นมาเป็นคู่ลระหว่างพรรคดังกล่าวก็ตามแต่โดยส่วนมากก็จะเป็นการแข่งขันกันระหว่างสองพรรคแรกมากกว่า

3. ระบบหลายพรรค (Multi-Party System) คือ การที่ประเทศใดประเทศหนึ่งมีประชากรที่มีความคิดเห็นทางการเมืองแตกแยกกันมากๆต่างกลุ่มต่างจัดตั้งพรรคการเมืองกันมากขึ้นตามความคิดและความเห็นของตนจนกระทั่งเมื่อมีการเลือกตั้งขึ้นก็ไม่มีพรรคการเมืองใดเลยที่จะได้ครองเสียงข้างมากในรัฐสภาจนสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ด้วยพรรคการเมืองเดียวจึงจำเป็นต้องไปร่วมกับพรรคการเมืองอื่นมากกว่าหนึ่งพรรคขึ้นไปร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลในรูปรัฐบาลผสม (Coalition Government) สาเหตุของการแตกแยกทางความคิดเห็นนั้นเกิดขึ้นจากปัญหาหลายประการ อาทิเช่น เชื้อชาติ ศาสนา ฐานะ อาชีพ เป็นต้น ซึ่งต่างก็ต้องการให้ชนชั้น เชื้อชาติ ศาสนา ฐานะ อาชีพ เดียวกันได้เข้าไปครองเสียงข้างมากในรัฐสภาเพื่อจัดตั้งรัฐบาลหรือออกกฎหมายที่ส่งเสริมและพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มของตน ระบบพรรคการเมืองหลายพรรคนี้นปรากฏอยู่หลายประเทศในยุโรป เช่น ประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวียและในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น ประเทศไทย เป็นต้น ระบบพรรคการเมืองแบบหลายพรรคนี้การแบ่งแยกอำนาจจะมีผลทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้เปรียบกว่าฝ่ายบริหาร การปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารจะเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งถ้าหากฝ่ายบริหารสามารถรวบเสียงข้างมากโดยเด็ดขาดในรัฐสภาไว้ได้ คือ หมายความว่ารัฐบาลเป็นรัฐบาลผสมแบบหลายพรรคการเมืองจนอีกฝ่ายหนึ่งที่มีเสียงข้างน้อยเป็นฝ่ายค้านซึ่งไม่สามารถทำอะไรฝ่ายรัฐบาลได้เลย แต่ถึงกระนั้นก็ดี การมีพรรคการเมืองหลายพรรครวมกันอยู่ในรัฐบาลก็เป็น

การยากที่ว่ารัฐบาลหรือฝ่ายบริหารจะคุมเสี่ยงข้างมากไว้ได้ตลอดไปเพราะหากเมื่อใดที่พรรคร่วมรัฐบาลเกิดเสียประโยชน์จากการปฏิบัติการร่วมกันของฝ่ายบริหาร พรรคร่วมรัฐบาลก็อาจจะแยกตัวไม่สนับสนุนรัฐบาลทันที ทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลสั่นคลอนหรือต้องลาออกในที่สุด

ระบบการมีพรรคการเมืองหลายพรรคนั้นมีประเด็นที่น่าพิจารณาอีกเรื่องหนึ่ง ก็คือ การที่พรรคการเมืองใดได้รับคะแนนเสียงข้างมากที่สุดในรัฐสภานั้นมิใช่จะได้เป็นรัฐบาลเสมอไปหรือได้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลเสมอไป พรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงน้อยที่สุดอาจจะรวมกับพรรคการเมืองอื่นๆหลายๆพรรคจนมีเสียงข้างมากโดยเด็ดขาดในรัฐสภาประกอบกันเข้าจัดตั้งรัฐบาลได้และพรรคที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดในรัฐสภาก็ต้องกลายเป็นฝ่ายค้านไป ดังนั้นการที่ประเทศใดมีพรรคการเมืองระบบหลายพรรคเช่นนี้จึงตกเป็นภาระหน้าที่ของแต่ละพรรคจะต้องพยายามให้สมาชิกของพรรคได้รับการเลือกตั้งเข้ามาให้มากที่สุดจนถือเป็นเสียงข้างมากโดยเด็ดขาดสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ด้วยพรรคของตนเองเพียงพรรคเดียวเท่านั้น

4. ระบบพรรคเด่นพรรคเดียว (One-Party Dominant System) คือ ประเทศบางประเทศ รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีพรรคการเมืองได้หลายพรรคและในการแข่งขันเลือกตั้งพรรคการเมืองต่างๆแต่ละพรรคก็ได้มีโอกาสส่งผู้สมัครเข้าแข่งขันรับเลือกตั้งเช่นกันแต่ก็จะมีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวที่ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งอย่างเด็ดขาดและได้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลปกครองประเทศสืบต่อกันมาเป็นระยะเวลายาวนานจนกระทั่งประชาชนลืมนึกว่ายังมีพรรคการเมืองอื่นในประเทศของตนอีก ทั้งนี้ ก็เพราะเกิดจากการที่พรรคการเมืองที่ได้รับชัยชนะนั้นมีความสัมพันธ์อันดีกับประชาชนเพราะได้ทำให้ประชาชนเกิดความนิยมเชื่อมั่นและศรัทธาในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคนี้นั่นพร้อมทั้งยังมีความพึงใจว่าพรรคการเมืองนี้เท่านั้นที่จะสามารถปกครองประเทศได้ทำให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านอื่นๆอยู่นอกสายตาประชาชนถึงแม้ว่าจะรณรงค์หาเสียงอย่างไรก็ไม่สามารถเอาชนะพรรคฝ่ายรัฐบาลที่ครองอำนาจมานานนั้นได้

อนึ่ง พรรคการเมืองในระบบนี้มีไว้จะมีพรรคการเมืองพรรคเดียวที่ได้รับเลือกตั้งเสมอไป หากแต่ก็มีพรรคการเมืองอื่นๆที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบ้างเหมือนกันแต่ก็เป็นเสียงส่วนน้อยที่ไม่สามารถทำประการใดให้กระทบกระเทือนเสถียรภาพของพรรครัฐบาลที่อยู่ในอำนาจมานานจนพึงใจประชาชนได้ ประเด็นสำคัญอีกประเด็นหนึ่งซึ่งชี้ให้เห็นว่าการที่พรรคการเมืองฝ่ายค้านมีเสียงน้อยไม่สามารถทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลให้สั่นคลอนได้ เป็นโอกาสดีของฝ่ายรัฐบาลที่จะสามารถบริหารงานของรัฐบาลให้เป็นไปอย่างสะดวกและรวดเร็วมีประสิทธิภาพ มั่นคงผลงานของรัฐบาลจึงออกมาสู่สายตาของประชาชนมากมายทำให้ประชาชนเกิดความเลื่อมใสและศรัทธาในรัฐบาลที่มาจากพรรคการเมืองดังกล่าว ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด ก็คือ พรรค UMNO ในประเทศมาเลเซีย พรรค People 's Action Party ของสิงคโปร์ซึ่งผูกขาดอำนาจการเป็นรัฐบาลมาตลอด พรรค

Liberal Democrat Party (LDP) ของญี่ปุ่นซึ่งเป็นรัฐบาลมาตลอดตั้งแต่ ค.ศ.1955 ส่วนพรรค Socialist และพรรคอื่นๆนั้นทำหน้าที่เป็นพรรคฝ่ายค้านซึ่งแตกต่างจากสิงคโปร์ในแง่ที่เป็นพรรคฝ่ายค้านที่มีบทบาทมากกว่าแต่ก็ไม่สามารถท้าทายรัฐบาลได้อย่างในระบบสองพรรคจนมีการกล่าวว่าการเมืองญี่ปุ่นเป็นระบบพรรคครึ่ง (One and Haft Party System) หรือในอินเดียบางช่วงที่พรรคคองเกรส (Congress Party) เป็นรัฐบาลนานหลายปี แต่ปรากฏการณ์เช่นนี้ในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปทำให้ญี่ปุ่นและอินเดียมีรัฐบาลผสมมาหลายปีแล้ว อย่างไรก็ตาม จุดอ่อนของพรรคเด่นพรรคเดียว คือ การแตกแยกกันเป็นกลุ่ม (Cliques) เป็นฝักเป็นฝ่ายภายในพรรคโดยแต่ละกลุ่มจะมีหัวหน้ากลุ่มของตนเองแยกออกจากหัวหน้าพรรค สภาพของพรรคเด่นพรรคเดียวจึงมีลักษณะเป็นสหพันธ์พรรคหากแต่่าไม่มีความแตกต่างกันของนโยบาย อาศัยตัวบุคคลและระบบอุปถัมภ์เป็นหลัก

2.5 ความแตกต่างระหว่างพรรคการเมืองกับกลุ่มผลประโยชน์

พรรคการเมืองมีลักษณะแตกต่างจากกลุ่มการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ คือ กลุ่มการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์อื่นอาจรวมตัวกันด้วยอุดมการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและมีผลประโยชน์คล้ายคลึงกันมีสมาชิกดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่ม เช่น การนัดหยุดงาน การประท้วงและเจรจาต่อรอง ฯลฯ ซึ่งล้วนแต่เป็นวิถีทางการเมือง แต่กลุ่มดังกล่าวไม่มีจุดมุ่งหมายที่จะแข่งขันในการเลือกตั้งและที่สำคัญที่สุด คือ ไม่มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐบาลโดยกลุ่ม อย่างไรก็ตาม กลุ่มต่างๆดังกล่าวอาจจะเป็นพันธมิตรกับพรรคการเมืองและให้ความสนับสนุนพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์และผลประโยชน์ที่สอดคล้องกัน

สมบัติ จันทรวงศ์ (2552: 18-19) เห็นว่าพรรคการเมือง คือ กลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ในการเอาชนะการเลือกตั้งเพื่อยึดกุมและใช้อำนาจรัฐจึงต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับเลือกตั้งในขณะที่กลุ่มผลประโยชน์ต้องการมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะของภาครัฐผลักดันนโยบายที่ตนต้องการและกีดขวางนโยบายที่ตนไม่ต้องการ พรรคการเมืองกับกลุ่มผลประโยชน์จึงคาบเกี่ยวกันและแตกต่างกันตรงที่กลุ่มผลประโยชน์มิได้ต้องการเข้าไปเป็นรัฐบาล

2.6 วิวัฒนาการของพรรคการเมืองในต่างประเทศ

2.6.1 ประเทศสหราชอาณาจักร

พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของระบบพรรคการเมืองอังกฤษเริ่มเกิดขึ้นในปลายสมัยราชวงศ์สจวร์ตจากการรวมตัวเพื่อปกป้องผลประโยชน์ร่วมกันของกลุ่มบุคคล 2 กลุ่ม คือ กลุ่มวิก (Whigs) ซึ่งเป็นฝ่ายที่ต่อต้านระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เรียกกลุ่มของตนว่าพวกพรีเดียนกับกลุ่มทอรี (Tories) ซึ่งเป็นฝ่ายที่สนับสนุนกษัตริย์เรียกกลุ่มของตนว่าพวกวัลด์ลิกลี การจัดองค์กรพรรคการเมืองที่เป็นรูปธรรมจึงยังไม่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว พัฒนาการทางองค์กรของ

กลุ่มทั้งสองได้ดำเนินมาอย่างค่อยเป็นค่อยไปจนถึงช่วงปีค.ศ.1832 ฝ่ายทอว์ได้พัฒนาองค์กรโดยจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นชื่อว่าพรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party) ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มนายทุนอุตสาหกรรม ในขณะที่ฝ่ายวิกได้จัดตั้งพรรคการเมืองชื่อพรรคเสรีนิยม (Liberal Party) ขึ้นในปีค.ศ.1851 โดยมีฐานเสียงสำคัญเป็นชนชั้นกลางในสังคม พรรคการเมืองทั้งสองต่างจัดตั้งสมาคมเพื่อลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Registration Association) เพื่อจัดการให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่สนับสนุนพรรคของตนได้ลงทะเบียนล่วงหน้าเพื่อจะได้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในวันเลือกตั้งได้อย่างสมบูรณ์ การจัดการดังกล่าวส่งผลให้พรรคการเมืองที่สามารถชักจูงให้ผู้สนับสนุนพรรคมาลงทะเบียนล่วงหน้าได้เป็นจำนวนมากมีโอกาสที่จะได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งมากตามไปด้วย จนกระทั่งช่วงปีค.ศ.1906 ได้เกิดความแตกแยกขึ้นภายในพรรคเสรีนิยมโดยสมาชิกกลุ่มสหพันธกรรมกร (Labour-Party) ผลจากการแยกตัวดังกล่าวทำให้พรรคเสรีนิยมมีอิทธิพลลดน้อยลงในเวลาต่อมาจนกระทั่งในช่วงหลังการเมืองในอังกฤษได้กลายเป็นการต่อสู้ระหว่างพรรคการเมืองที่มีบทบาทในสภาเพียง 2 พรรค คือ พรรคอนุรักษนิยมกับพรรคแรงงานจนถึงปัจจุบัน

จากสภาพการต่อสู้ระหว่างกลุ่มชนชั้นที่มีมาโดยตลอดทำให้การเมืองอังกฤษวิวัฒนาการจนนำไปสู่หลักการมีผู้แทนและพรรคการเมือง โดยในการเลือกตั้งประชาชนจะพิจารณาจากนโยบายพรรคโดยมิได้ยึดติดกับตัวบุคคล พรรคการเมืองในอังกฤษจึงมีบทบาทสำคัญและมีอิทธิพลเหนือตัวสมาชิกหรือผู้แทนของพรรค ดังนั้น แม้ว่ากฎหมายอังกฤษจะไม่มีบทบังคับให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรคแต่กลับปรากฏว่าผู้แทนอิสระแทบจะไม่มีโอกาสได้รับเลือกตั้ง ส่งผลทำให้ผู้แทนต้องพึ่งพาพรรคการเมืองในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว การปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนยังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของพรรคการเมืองโดยผู้คุมคะแนนเสียงในสภา (Whips) การลงคะแนนเสียงของสมาชิกหรือผู้แทนของพรรคต้องเป็นไปตามคำสั่งหรือมติพรรค พรรคการเมืองในอังกฤษจึงเป็นพรรคที่มีระเบียบวินัยอยู่ภายใต้มติพรรคอย่างเคร่งครัด พรรคการเมืองสามารถควบคุมสมาชิกและผู้แทนของพรรคในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในทุกส่วน

นอกจากนี้ ข้อเสียของระบบพรรคการเมืองอังกฤษอีกประการหนึ่ง คือ การไม่กระจายการมีส่วนร่วมทางการเมืองไปสู่ท้องถิ่นอย่างทั่วถึงและการไม่คำนึงถึงหลักอำนาจสูงสุดเป็นของสมาชิกพรรคที่ต้องให้อำนาจในการตัดสินใจกำหนดนโยบายพรรค การเสนอตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นของสมาชิกพรรคทุกคน ระบบพรรคการเมืองอังกฤษจะมีลักษณะของการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง สาขาพรรคในท้องถิ่นมีอำนาจน้อย การกำหนดนโยบาย การเสนอตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งมักขึ้นอยู่กับส่วนกลางแทบทั้งสิ้น

กล่าวโดยสรุปได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ในสภาของผู้แทนอังกฤษมีลักษณะที่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของพรรคการเมืองอย่างเคร่งครัด การจัดขึ้นไม่ปฏิบัติตามมติพรรคหรือคำสั่งของผู้มีอำนาจภายในพรรคถือเป็นการผิดวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งอาจมีโทษถึงขั้นถูกขับออกจากพรรค พรรคการเมืองอังกฤษจึงมีอิทธิพลอยู่เหนืออิสระในการตัดสินใจของผู้แทนอย่างมั่นคง อย่างไรก็ตาม ระบบพรรคการเมืองอังกฤษยังเคารพในเสรีภาพของผู้แทนโดยไม่บีบบังคับให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรคและหากผู้แทนลาออกหรือถูกขับออกจากพรรคก็ไม่มีผลกระทบต่อสมาชิกภาพการเป็นผู้แทนแต่อย่างใด ผู้แทนผู้นั้นยังคงปฏิบัติหน้าที่ของตนในสภาได้ต่อไป หากจักมีผลกระทบก็เมื่อถึงคราวเลือกตั้งครั้งต่อไป ทั้งนี้ เพราะดังที่กล่าวมาแล้วว่าประชาชนอังกฤษนิยมเลือกพรรคมากกว่าตัวบุคคลอาจส่งผลทำให้ผู้แทนผู้นั้นไม่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาใหม่อีกครั้งหนึ่งเท่านั้น (วรานนท์ วิเศษศิริ 2551: 37-41)

2.6.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาภายหลังประกาศอิสรภาพในช่วงเริ่มแรก รัฐบาลของประธานาธิบดีจอร์จ วอชิงตันได้บริหารประเทศโดยปราศจากพรรคการเมืองเนื่องด้วยแนวคิดในขณะนั้นที่ไม่เห็นด้วยกับการให้นักการเมืองแบ่งแยกออกเป็นฝักฝ่ายและไม่ต้องการให้มีพรรคฝ่ายค้านทำหน้าที่วิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม พรรคการเมืองในอเมริกาได้ถือกำเนิดโดยวิวัฒนาการเริ่มต้นจากความขัดแย้งเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจและต่างประเทศภายในรัฐบาลระหว่างนายโทมัส เจฟเฟอร์สัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศกับนายอเล็กซานเดอร์ แฮมิลตันโดยนายอเล็กซานเดอร์มีแนวคิดสนับสนุนให้รัฐบาลรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง มีนโยบายที่คำนึงถึงประโยชน์ของนักธุรกิจและพ่อค้า ภายหลังเป็นผู้ก่อตั้งพรรคการเมืองขึ้นเป็นครั้งแรกชื่อพรรคเฟเดอรัลลิสต์ (The Federalist Party)

จากนโยบายดังกล่าว ทำให้นายเจฟเฟอร์สันซึ่งมีแนวคิดไม่เห็นด้วยลาออกจากรัฐบาลและก่อตั้งพรรคการเมืองชื่อ พรรคแอนตี้-เฟเดอรัลลิสต์ (Anti-Federalist Party) ซึ่งเป็นพรรคที่มีนโยบายสร้างความเสมอภาคแก่ประชาชนมุ่งกระจายอำนาจและคำนึงถึงผลประโยชน์ของพ่อค้ารายย่อย กรรมกรและชาวไร่ชาวนาขึ้นภายหลังพรรคแอนตี้-เฟเดอรัลลิสต์ได้เปลี่ยนชื่อเป็นพรรคเจฟเฟอร์โซเนียนรีพับลิกันและมีการเปลี่ยนชื่ออีกครั้งเป็นพรรคเดโมแครต-รีพับลิกัน (Democrat-Republican Party) ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งหลายครั้งต่อมา ในทางตรงกันข้ามพรรคเฟเดอรัลลิสต์ก็กลับลดบทบาทและสิ้นสุดอำนาจลงในปี ค.ศ.1816

หลังจากนั้นในช่วงปีค.ศ.1824ได้เกิดปัญหาขัดแย้งภายในพรรคเดโมแครต-รีพับลิกันเกี่ยวกับผู้ที่จะได้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีเป็นสาเหตุให้สมาชิกพรรคแตกแยก

ออกเป็นหลายกลุ่ม สมาชิกกลุ่มหนึ่งนำโดยนายแอนดรู แจ็คสันได้แยกกลุ่มออกไปตั้งพรรคเดโมแครต (Democrat Party) ขึ้น ส่วนสมาชิกอีกกลุ่มที่เรียกชื่อว่าเนชั่นแนลรีพับลิกันได้เข้าร่วมกับสมาชิกกลุ่มอื่นตั้งพรรควิก (Whig Party) การเมืองในประเทศอเมริกาขณะนั้นจึงเป็นการสับเปลี่ยนอำนาจระหว่างพรรคเดโมแครตกับพรรควิกเป็นเวลากว่า 20 ปี จนกระทั่งในปี ค.ศ.1854 เกิดปัญหาเรื่องทาส พรรควิกต้องประสบปัญหาจากเรื่องดังกล่าวอย่างรุนแรงจนทำให้พรรคต้องล่มสลายลง ในปี ค.ศ.1856 กลุ่มวิกทางเหนือได้ร่วมกับกลุ่มชาวนาจัดตั้งพรรครีพับลิกัน (Republican) ขึ้น ระบบพรรคการเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกาจึงกลายเป็นระบบที่มีการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองสองพรรค คือ พรรคเดโมแครตกับพรรครีพับลิกันนับแต่นั้นจนถึงปัจจุบัน (วรานนท์ วิเศษศิริ 2551: 41- 42)

2.6.3 ประเทศสหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน

พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของระบบพรรคการเมืองเยอรมันระยะแรกอยู่ในช่วงที่พรรคการเมืองไม่เป็นที่ยอมรับจากสังคม ทั้งนี้เป็นผลมาจากแนวคิดของ G.W.F. Hegel ซึ่งเห็นว่า ปึงเจกชนจะอยู่ในรัฐได้ต่อเมื่อรัฐมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ดังนั้น การตั้งพรรคการเมืองจึงถูกมองว่าเป็นกลุ่มกำลังของคนส่วนน้อยหรือกลุ่มที่บังเอิญมีผลประโยชน์พิเศษร่วมกัน กลุ่มเหล่านี้จึงควรได้รับการจัดการเสียตั้งแต่ต้น อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาต่อมาความจำเป็นที่ต้องมีพรรคการเมืองเริ่มได้รับการยอมรับโดยทฤษฎีเกี่ยวกับพรรคการเมืองทฤษฎีแรกของ Arnold Ruge ที่มองว่าพรรคการเมืองเป็นก้าวอย่างจากการวิพากษ์วิจารณ์ทางทฤษฎีไปสู่การปฏิบัติด้วยการลงมือดำเนินการและเห็นว่าการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองดำเนินงานอย่างอิสระจะส่งผลให้เกิดการนำเอาทฤษฎีไปปฏิบัติให้ได้ผลจริง ด้วยแนวคิดดังกล่าวส่งผลให้ในช่วงเวลานั้นกลุ่มการเมืองทั้งหลายได้มีการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกัน คือ เป็นพรรคของผู้มีชื่อเสียงและมีฐานะในสังคม การบริหารพรรคจำกัดอยู่ภายใต้อำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรค กิจกรรมของพรรคเน้นบทบาทในสภาซึ่งแสดงออกโดยผู้แทน สภาการรองรับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคและหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของผู้แทนจึงยังไม่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว

จนกระทั่งเข้าสู่ช่วงที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1871ที่มีการแยกอำนาจนิติบัญญัติออกจากอำนาจบริหารอย่างเด็ดขาด รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจรัฐสภาในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร รัฐบาลเข้ามาโดยได้รับการแต่งตั้งจากกษัตริย์จึงไม่จำเป็นต้องขึ้นต่อรัฐสภา ทำให้พรรคการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวไม่มีอิทธิพลต่อรัฐบาล ลักษณะดังกล่าวได้สิ้นสุดลงภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ที่มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ มีการนำระบอบรัฐสภามาใช้โดยเพิ่มเติมให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรงจากประชาชน พรรคการเมืองจึงเริ่มเข้ามามีบทบาทและมี

อิทธิพลต่อรัฐบาล มีการกำหนดให้ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนอย่างเคร่งครัด ส่งผลทำให้มีพรรคการเมืองเกิดขึ้นหลายพรรค แต่ในขณะเดียวกันก็ทำให้เกิดปัญหาสำคัญอันเกิดจากการที่ไม่มีพรรคการเมืองใดสามารถได้คะแนนเสียงในสภาเกินกว่ากึ่งหนึ่ง รัฐบาลอยู่ในสภาพของรัฐบาลผสมที่ขาดเสถียรภาพ มีการแย่งชิงผลประโยชน์กันอยู่ตลอดเวลาประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าว มีการก่อตั้งพรรคการเมืองซึ่งโดยเนื้อแท้แล้วเป็นพรรคที่ปฏิเสธการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่อาศัยรูปแบบพรรคการเมืองเป็นเครื่องกำบังเพื่อเข้ามาทำลายระบอบการปกครองชื่อว่า พรรคนาซี หรือมีชื่อทางการว่าพรรคกรรมกรเยอรมันแนวชาตินิยม (NSDAP) มี A. Hitler เป็นหัวหน้าพรรคขึ้น พรรคการเมืองดังกล่าวมีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนจำนวนมาก มีสมาชิกพรรคมากถึง 3.9 ล้านคนส่งผลทำให้ Hitler ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีและได้ออกกฎหมายเพื่อประกันความเป็นเอกภาพระหว่างพรรคการเมืองและรัฐ (Gesetz Zursicherung der-Einbeitvon Partei Staat) เพื่อให้ประเทศมีพรรคนาซีเป็นพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวจนกระทั่งสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 พรรคนาซีจึงยุติบทบาทลงพร้อมกับนโยบายของพรรคที่สร้างความหายนะให้กับประเทศชาติอย่างมหาศาลตามมา ต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลงจึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันหรือกฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz) ขึ้นในปีค.ศ.1949 และประกาศใช้กฎหมายพรรคการเมือง (Parteiengesetz) ในเวลาต่อมา กฎหมายทั้งสองฉบับได้วางรากฐานระบบพรรคการเมืองเยอรมันโดยบัญญัติให้ระบบรัฐสภาเป็นระบบรัฐสภาคู่ประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบผสมโดยในระบบสัดส่วน พรรคการเมืองต้องได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของคะแนนเสียงของประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมดจึงจะได้รับที่นั่งในสภา เงื่อนไขดังกล่าวทำให้จำนวนพรรคการเมืองซึ่งมีถึง 11 พรรคลดลงมาเหลือพรรคที่มีบทบาทในสภาเพียง 4 พรรค คือ พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยเยอรมัน (SPD) พรรคอนุรักษนิยม (CDU/CSU) พรรคเสรีนิยม(FDP) และพรรคกรีน (Green Party)มาจนถึงปัจจุบัน (วรานนท์ วิเศษศิริ 2551: 45-46)

2.6.4 ประเทศสวิตเซอร์แลนด์

ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ การแบ่งสรรอำนาจแบบสัดส่วนถูกนำมาใช้ในช่วงราวค.ศ.1960 โดยเรียกระบอบการปกครองรูปแบบนี้ว่า ระบอบคอนโซซิเอชันนอล (Consociational - Democracy) หรือประชาธิปไตยแบบสัดส่วน อันเป็นระบอบการปกครองที่ความขัดแย้งถูกจัดการโดยการดึงทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วม (Policy of Accommodation) เป็นกระบวนการตัดสินใจที่ใช้หลักการประนีประนอมมากกว่าการแข่งขันเพื่อให้ได้เสียงข้างมาก เป็นการทำลายหลักการยึดมั่นในกติกาเสียงข้างมากลงทั้งยังเป็นการช่วยลดแรงต่อต้านจากกลุ่มต่างๆที่มีอยู่อย่างหลากหลายในสังคมให้หมดไป ทั้งนี้ เป็นเพราะเหตุผลสำคัญที่ว่าประเทศสวิตเซอร์แลนด์เป็น

ประเทศที่มีกลุ่มคนหลากหลายเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และวัฒนธรรมอาศัยอยู่ร่วมกัน การปกครองระบอบนี้จึงทำให้แต่ละกลุ่มชนสามารถดำเนินชีวิตได้ตามวิถีของตนโดยต่างรับรู้ในวัฒนธรรมอันหลากหลายของเพื่อนร่วมชาติ

การแบ่งสรรอำนาจให้ทุกกลุ่มเข้ามีส่วนร่วมเริ่มต้นจากการเลือกตั้งเพื่อคัดเลือกสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไปทำหน้าที่ในสภาแห่งชาติ ระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (Party List) ของสวิตเซอร์แลนด์มีจุดเด่นอยู่ที่การให้ประชาชนเป็นผู้จัดลำดับผู้สมัครเองโดยการเขียนชื่อผู้สมัครลงในบัตรเลือกตั้งหรืออาจขีดฆ่าชื่อผู้สมัครบางคนออก กล่าวได้ว่าโดยระบบนี้พรรคการเมืองไม่ได้เป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดตัวผู้สมัครเท่ากับเป็นการลดทอนอำนาจของพรรคการเมืองและโอนอำนาจนี้ให้กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยตรง ในด้านรูปแบบรัฐบาลที่แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 26 แคนตัน (Cantons) รัฐบาลกลางจะปล่อยให้แต่ละ Canton ปกครองและตัดสินใจแก้ปัญหาท้องถิ่นได้เองโดยรัฐบาลกลางจะใช้ “หลักการได้สัดส่วน” (Proportionality) ซึ่งแตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับประเทศประชาธิปไตยอื่นที่ถือหลักการ “ผู้ชนะได้ทั้งหมด” (Winner takes all) กล่าวคือ ไม่ว่าพรรคการเมืองจะแพ้หรือชนะการเลือกตั้งก็สามารถเลือกตัวแทนของตนเข้ามามีส่วนแบ่งตามสัดส่วนในการใช้อำนาจบริหารได้เป็นการสร้างหลักประกันว่าในทุกกลุ่มการเมืองที่มีหลากหลายแนวคิดจะมีตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ ฝ่ายบริหารจะอยู่ในรูปของคณะผู้บริหาร 7 คนรวมกันเป็นรัฐบาล (Federal Council) บุคคลเหล่านี้จะจัดสรรอำนาจโดยใช้สูตร (Magic Formula) 2:2:2:1 โดยพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมาก 4 พรรคจะร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลผสมตามสูตรที่กำหนดร่วมกัน

รูปแบบรัฐบาลผสมเช่นนี้ไม่เคยมีการเปลี่ยนแปลงมาตั้งแต่ ค.ศ. 1959 จะมีการเปลี่ยนแปลงก็แต่เพียงสัดส่วนในสิทธิที่แต่ละพรรคพึงมี จำนวนที่นั่งในสภาของพรรคร่วมรัฐบาลมีจำนวนมากในขณะที่พรรคฝ่ายค้านเหลือเพียงไม่กี่ที่นั่งทำให้ไม่อาจแสดงบทบาทที่สำคัญได้ ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกทั้ง 7 คนที่ประกอบเป็นคณะรัฐบาล นอกจากนี้ เมื่อตำแหน่งในรัฐบาลว่างลง ตำแหน่งจะถูกแทนที่โดยตัวแทนที่คัดเลือกมาจากพรรคการเมืองเดิมและหากเป็นไปได้ก็ต้องมาจากกลุ่ม ภาษา เพศ ศาสนาเดียวกันกับสมาชิกที่พ้นจากตำแหน่งเพื่อรักษาสมดุลระหว่างกลุ่มภายในรัฐบาล (วรานนท์ วิเศษศิริ 2551: 50-51)

2.7 กำเนิดและวิวัฒนาการของพรรคการเมืองไทย

ประวัติความเป็นมา กำเนิดและวิวัฒนาการของพรรคการเมืองไทยอาจแบ่งได้เป็น 2 ช่วง ดังนี้

2.7.1 พรรคการเมืองไทยก่อนมีกฎหมายพรรคการเมือง

แนวความคิดเกี่ยวกับพรรคการเมืองในประเทศไทยได้เริ่มเกิดขึ้นมา พร้อมๆกับการนำระบอบประชาธิปไตยมาใช้ในการปกครองประเทศซึ่งบรรดาผู้นำทางการเมืองของไทยตั้งแต่สมัยเริ่มเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ๆได้ตระหนักถึงความสำคัญของการมีพรรคการเมือง แต่เนื่องจากการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทยมีความผันผวนเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ พรรคการเมืองในประเทศไทยจึงดำเนินไปโดยไม่ราบรื่น กล่าวคือ บางช่วงเวลาที่จำกัดสิทธิการจัดตั้งพรรคการเมืองหรือบางช่วงเวลาที่อนุญาตให้จัดตั้งได้ ดังนั้น พรรคการเมืองของไทยจึงนับว่ายังไม่เป็นรูปแบบระบบพรรคการเมืองอย่างแท้จริง (วิทยา นภาศิริกุลกิจ อ้างถึงในสมบัติ ชำรงธัญวงศ์ 2549: 438)

สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับพรรคการเมืองไทยนั้นเริ่มมีขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว(รัชกาลที่ 6) ซึ่งมีพระราชดำริที่จะนำระบอบประชาธิปไตยมาใช้ จึงได้ทดลองสร้างเมืองดุสิตธานีขึ้นซึ่งมีการปฏิบัติทั้งในเรื่องสถานที่ วิธีการระเบียบการและกฎหมายให้เป็นไปตามลักษณะการปกครองระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามการสร้างเมืองดุสิตธานีนี้ก็เพียงการทดลองในหมูชนกลุ่มน้อยก่อนว่าจะได้ผลเป็นอย่างไรเมื่อได้ผลตามพระราชประสงค์แล้วจึงค่อยขยายออกไปในหมู่ประชาชน (จัตถภัย บุรุษพัฒน์ อ้างถึงในสมบัติ ชำรงธัญวงศ์ 2549: 438)

จากแนวความคิดในเรื่องการสร้างเมืองดุสิตธานีนี้ส่งผลให้เกิดพรรคการเมืองไทยขึ้นจำนวน 2 พรรค คือ พรรคโบนั้เงิน มีท่านราม ณ กรุงเทพซึ่งเป็นพระนามแฝงของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นหัวหน้าพรรคและพรรคโบแดง โดยมีพลเอกเจ้าพระยา รามราชมเป็นหัวหน้าพรรค ตลอดจนมีธรรมเนียมสัญลักษณ์ปกครองนคราภิบาล พ.ศ. 2461ขึ้นในดุสิตธานีแต่ในลักษณะของการจำลองพรรคการเมืองทั้งสองพรรคนี้ใช้เฉพาะภายในดุสิตธานีเท่านั้น ไม่ได้มีการแพร่หลายไปสู่ประชาชนจึงไม่ถือว่าทั้งสองพรรคมีความหมายเป็นพรรคการเมืองโดยแท้จริงแต่ประการใด อย่างไรก็ตาม การมีพรรคโบนั้เงินและพรรคโบสีแดงขึ้นก็ทำให้คำว่า “พรรค” และการแบ่งฝ่ายเป็นที่รู้จักกันเกือบทั่วไปในหมูชนชั้นผู้ปกครองของไทย (เสนีย์ คำสุข 2546: 238)

จนกระทั่งภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 พรรคการเมืองตามความหมายทางรัฐศาสตร์จึงได้ถือกำเนิดขึ้นในประเทศไทยเป็นครั้งแรกโดยคณะราษฎรซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนเป็น “สมาคมคณะราษฎร” โดยมีการจดทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมายและมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในลักษณะของพรรคการเมืองภายใต้ชื่อว่าสมาคมคณะราษฎร ส่วนสาเหตุที่สมาคมคณะราษฎรไม่ใช้ชื่อว่า “พรรคการเมือง” อาจเป็นเพราะต้องการผูกขาดอำนาจทางการเมืองเพราะหากใช้คำว่าพรรคการเมืองคงจะมีผู้จัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมา

แข่งขัน ดังจะเห็นได้จากการที่มีคณะบุคคลได้ยื่นขอจดทะเบียนพรกระการเมืองโดยใช้ชื่อว่า “คณะชาติ” เพื่อทำหน้าที่เป็นพรรคฝ่ายค้านถ่วงดุลอำนาจรัฐบาลของคณะราษฎรแต่รัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดาไม่อนุญาตพร้อมกับอ้างเหตุผลว่าบ้านเมืองในขณะนั้นยังไม่สงบเรียบร้อยจึงยังไม่สมควรให้มีการจัดตั้งสมาคมอื่นนอกเหนือจากสมาคมคณะราษฎรและอีกสาเหตุหนึ่งอาจเป็นเพราะคำว่าพรกระการเมืองเป็นคำใหม่ที่อาจกลายเป็นปัญหาทางการเมืองได้ (จักษ์ พันธ์ชูเพชร 2543: 192 อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ 2549: 439)

จุดจบของสมาคมคณะราษฎรที่ผูกขาดอำนาจทางการเมืองมาเป็นเวลานาน เกิดจากรัฐบาลภายใต้การนำของนายควง อภัยวงศ์ที่มีความเห็นว่าควรจะเป็นโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองให้มากขึ้นโดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งพรกระการเมืองนั้นถือว่าเป็นเรื่องสำคัญเพราะพรกระการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างอำนาจรัฐกับประชาชน การผูกขาดอำนาจทางการเมืองโดยพรกระการเมืองเพียงพรรคเดียวเท่านั้นเป็นวิธีการที่เป็นอุปสรรคต่อระบอบประชาธิปไตยอย่างยิ่ง เพื่อเป็นการยุติการผูกขาดอำนาจทางการเมืองจึงได้มีคำสั่งยุบสมาคมคณะราษฎรที่ตนสังกัดและมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 14 กำหนดไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรกระการเมือง การอาชีพ ทั้งนี้ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” ซึ่งผลจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ทำให้เกิดพรกระการเมืองต่างๆ ขึ้นถึง 11 พรรคด้วยกันและเป็นการใช้ชื่อเรียกว่าพรกระการเมืองเป็นครั้งแรกเช่นกันแต่เป็นที่น่าสังเกตว่าการเกิดพรกระการเมืองครั้งนี้เกิดจากการรวมตัวของสมาชิกรัฐสภาและที่สำคัญ ก็คือ จะสนับสนุนตัวบุคคลเป็นหลักบุคคลดังกล่าวได้แก่ อดีตสมาชิกคณะราษฎรนั่นเองแต่ได้มีความแตกแยกกันในเชิงอุดมการณ์ (ชรินทร์ สันประเสริฐ 2546: 20) จะเห็นได้ว่าการเกิดขึ้นของพรกระการเมืองในยุคแรกนี้เป็นการเกิดตามธรรมชาติของการเมือง นั่นก็คือ เป็นการรวมกลุ่มของบุคคลที่มีแนวคิดและอุดมการณ์สอดคล้องต้องกันและที่สำคัญ ก็คือ ไม่มีกฎหมายพรกระการเมืองใดๆ ทั้งสิ้นมากำหนดความเป็นไปของการรวมกลุ่มดังกล่าวมีแต่เพียงรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติรองรับสิทธิทางการเมืองเท่านั้น ดังนั้น การเกิดพรกระการเมืองในยุคนี้จึงมีพื้นฐานจากอุดมการณ์อย่างแท้จริง (พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย อ้างถึงใน ชรินทร์ สันประเสริฐ 2546: 20)

อย่างไรก็ตาม พัฒนาการของพรกระการเมืองไทยที่เพิ่งเริ่มต้นเดินได้เพียงไม่กี่ก้าวก็ต้องหยุดชะงักและล้มลงในที่สุดโดยฝีมือของกลุ่มผู้นำทหารในการรัฐประหารเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 แต่ไม่ได้ยกเลิกพรกระการเมืองที่มีอยู่แต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 ก็ไม่ได้รับรองสิทธิในการรวมตัวเป็นพรกระการเมืองเอาไว้ สิทธิดังกล่าวนี้มาได้รับการรับรองอีกครั้ง

หนึ่งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ก็ส่งผลให้เกิดพรรคการเมืองขึ้นมาอีก พรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นจึงมีบทบาททางการเมืองมาจนถึงการรัฐประหารวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 จึงต้องหมดบทบาททางการเมืองไปเป็นระยะเวลายาวนานเพราะตกอยู่ในสถานการณ์ของเผด็จการทหาร

2.7.2 พรรคการเมืองไทยหลังมีกฎหมายพรรคการเมือง

รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามได้มีแนวคิดในการจัดระเบียบพรรคการเมืองขึ้นมาใหม่โดยมีการตราพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ขึ้นมาในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2498 จึงถือว่าพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้เป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับแรกของไทยพรรคการเมืองจึงได้ก่อตั้งขึ้นมาอีกรวมทั้งหมด 30 พรรคซึ่งมีจำนวนมากกว่าในช่วง พ.ศ. 2489 - 2498 เกือบ 2 เท่า (เสนีย์ คำสุข 2546: 239)

มาถึงตรงนี้จะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองไทยซึ่งได้มีการตราพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับแรกขึ้นมาได้ส่งผลต่อพัฒนาการของพรรคการเมืองไทยเป็นอย่างมาก นั่นก็คือตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาพรรคการเมืองไทยไม่ได้เป็นผลผลิตตามธรรมชาติของการเมืองอีกต่อไปแต่เป็นสูตรสำเร็จหรือผลผลิตทางกฎหมายที่ผู้ปกครองมีความต้องการที่จะควบคุมมากกว่าที่จะส่งเสริมและพัฒนาให้กลายเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญในระบบรัฐสภา การเกิดขึ้นและการสิ้นสุดของพรรคการเมืองล้วนแล้วแต่เป็นผลทางกฎหมายทั้งสิ้น (ชรินทร์ สันประเสริฐ 2546: 21)

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองทั้งหมด 8 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498, พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511, พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517, พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524, พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2535, พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2538, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 (คณะกรรมการประชาสัมพันธ์เชิงบูรณาการ 2552: 76-77) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) กฎหมายพรรคการเมืองฉบับแรก พ.ศ. 2498 (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ 2538: 172)

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ได้กำหนดเป็นหน้าที่ให้ผู้ที่มีความประสงค์จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองต้องจดทะเบียนพรรคการเมือง (มาตรา 3 และมาตรา 13) โดยจะต้องมีสมาชิกผู้ก่อตั้งเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวน 500 คนขึ้นไปหรือเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปโดยยื่นจดทะเบียนต่อกระทรวงมหาดไทย ในคำขอจดทะเบียนนั้นกฎหมายกำหนดให้ระบุรายละเอียดต่างๆ 5 ประการรวมทั้งให้ส่งข้อบังคับว่าด้วย

วิธีการจัดการพรรคการเมืองแนบไปด้วย(มาตรา 4) มีข้อสังเกตว่ากฎหมายมิได้กำหนดรายละเอียดในเนื้อหาของสิ่งที่กฎหมายเรียกร้องนั้นๆทำให้ไม่มีกฎเกณฑ์อันเป็นมาตรฐานเดียวกันและเป็นปัญหา ซึ่งจะต้องมีการวิเคราะห์กันต่อไปและได้มีการกำหนดขั้นตอนการเยียวยากรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ยอมจดทะเบียนพรรคการเมืองให้แก่ผู้ขอตามคำร้อง ผู้จดทะเบียนสามารถยื่นคำร้องขอเพื่อให้ศาลฎีกาวินิจฉัยชี้ขาดได้ (มาตรา 9) พรรคการเมืองที่จดทะเบียนแล้วมีสิทธิตามกฎหมาย(มาตรา 11) ในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองและกิจการอื่นเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของพรรคทั้งยังมีสิทธิรับเงินค่าบำรุงจากสมาชิกหรือรับบริจาคจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งรวมทั้งมีสถานที่ทำการเป็นของตนเอง สำหรับสถานะของพรรคการเมืองนั้นกฎหมายมิได้กำหนดให้พรรคการเมืองเป็นนิติบุคคลแต่ก็สามารถเป็นโจทก์หรือจำเลยทางแพ่งในศาลได้ในนามของพรรคการเมืองเองโดยมีหัวหน้าพรรคเป็นผู้แทน (มาตรา 12) ทั้งนี้ กฎหมายว่าด้วยสมาคมจะไม่นำมาใช้บังคับกับพรรคการเมือง (มาตรา 17) ส่วนการเพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมืองซึ่งทำให้พรรคการเมืองสิ้นสภาพของความเป็นพรรคการเมืองนั้นเป็นอำนาจของศาล (มาตรา 3)

2) กฎหมายพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ 2548: 172-174)

หลังจากที่ใช้เวลาในการร่างประมาณ 10 ปีได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญในวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511และรัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิเสรีภาพในการรวมกันเป็นพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 37โดยกำหนดให้การจัดตั้งและดำเนินการเป็นไปตามกฎหมายพรรคการเมือง ฉะนั้น ในวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2511 จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ยังคงยึดมั่นในหลักการที่ให้พรรคการเมืองต้องจดทะเบียนแต่วิธีการในการจดทะเบียนในกฎหมายพรรคการเมืองนี้ ปรากฏว่าใช้วิธีการทำนองเดียวกันกับการจดทะเบียนบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา 1097-1116) โดยแบ่งขั้นตอนการจดทะเบียนออกเป็น 2 ขั้นตอนด้วยกัน คือ ขั้นตอนแรกเป็นขั้นตอนเตรียมการโดยบุคคลสัญชาติไทยที่บรรลุนิติภาวะแล้วจำนวนตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป หากประสงค์จะดำเนินการพรรคการเมืองจะต้องเจ้านายทะเบียนเพื่อให้ นายทะเบียนตรวจสอบหนังสือชี้ชวนบุคคลอื่นให้สมัครเป็นสมาชิกพรรคและเมื่อเห็นว่าหนังสือชี้ชวนถูกต้องแล้วก็ให้นายทะเบียนออกหนังสือรับรองการแจ้ง(มาตรา 8)เมื่อสามารถรวบรวมสมาชิกได้ไม่น้อยกว่า 500 คนแล้วจึงดำเนินการในขั้นตอนที่สองภายใน 1 ปี หลังจากนั้นคือ ขั้นตอนการจดทะเบียนซึ่งผู้ยื่นคำร้องขอจดทะเบียนพรรคการเมืองจะต้องมีเอกสารตามที่ระบุในมาตรา 10 และ 11 ประกอบไปด้วยเป็นต้นว่ามีบัญชีรายชื่อของสมาชิกพรรคการเมืองจำนวน 500 คนซึ่งระบุรายละเอียดในส่วนของชื่อ อาชีพ ที่อยู่ และลายมือชื่อ นอกจากนี้ ยังต้องแนบ

รายละเอียดเกี่ยวกับข้อบังคับของพรกการเมือง ซึ่งกฎหมายระบุประเด็นที่จะต้องมีการกำหนดไว้ในข้อบังคับ 9 เรื่องด้วยกันโดยมิได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานไว้ในแต่ละประเด็นเช่นเดิม หากนายทะเบียนไม่รับรองหรือไม่ยอมจดทะเบียนพรกการเมือง คณะผู้ริเริ่มก็สามารถยื่นคำร้องให้ศาลฎีกาวินิจฉัยได้ (มาตรา 9 และมาตรา 13) เช่นเดียวกับกฎหมายพรกการเมือง พ.ศ. 2498 และเมื่อจดทะเบียนแล้ว พรกการเมืองจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล(มาตรา 14) อย่างไรก็ตาม นายทะเบียนมีอำนาจตามกฎหมายที่จะควบคุมพรกการเมืองได้ (มาตรา 20) ถึงขนาดที่หากมีการฝ่าฝืนคำสั่งของนายทะเบียนก็สามารถสั่งให้คณะกรรมการอำนวยการของพรกการเมืองออกจากตำแหน่งทั้งคณะหรือเป็นรายบุคคลได้ บทบัญญัติที่มีเพิ่มเติม คือ มาตรา 29 (4) ซึ่งบัญญัติให้เลิกพรกการเมืองเมื่อไม่มีสมาชิกของพรกการเมืองนั้นๆ ได้รับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป 2 ครั้งติดต่อกัน มีข้อสังเกตว่าการวางเกณฑ์เช่นนี้ทำให้สถานะของความเป็นพรกการเมืองขึ้นอยู่กับผลสำเร็จของการเลือกตั้งอันเป็นการเรียกร้องจากพรกการเมืองมากเกินไป แท้ที่จริงแล้วการลงสมัครรับเลือกตั้งน่าจะเป็นการปฏิบัติการกิจที่เพียงพอแล้วสำหรับพรกการเมือง

3) กฎหมายพรกการเมืองฉบับที่สาม พ.ศ. 2517 (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ 2538: 174-175)

ผลพวงของการเรียกร้องประชาธิปไตยจนเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ทำให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 ซึ่งวางหลักเกณฑ์ใหม่ที่เกี่ยวข้องกับพรกการเมือง(มาตรา 117 (3)) และกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ต้องมีพรรคสังกัด(มาตรา 127 (7) และ (8)) ซึ่งเป็นการสรุปบทเรียนตามรัฐธรรมนูญจึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรกการเมืองเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2517 หลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติพรกการเมือง พ.ศ. 2517 มีความคล้ายคลึงกฎหมายเดิมอยู่มาก หลักการและส่วนที่แตกต่างออกไป คือ มีการเพิ่มจำนวนสมาชิกพรกการเมือง ก่อนขอจดทะเบียนซึ่งจะต้องมีไม่น้อยกว่า 1,000 คน(มาตรา 7) และหากมีการขัดแย้งกันเกี่ยวกับการใช้ชื่อพรกการเมือง กฎหมายก็กำหนดวิธีการให้ศาลฎีกาชี้ขาด (มาตรา 13) การควบคุมของนายทะเบียนตามกฎหมายฉบับนี้ยังคงมีอยู่แต่นายทะเบียนจะใช้อำนาจเองไม่ได้ต้องใช้วิธียื่นคำร้องต่อศาลฎีกาให้ศาลฎีกาเป็นผู้สั่ง (มาตรา 24 วรรค 2) นอกจากนี้การไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งไม่เป็นสาเหตุให้ต้องเลิกพรกการเมืองในมาตราสุดท้าย (มาตรา 154) มีการเพิ่มโทษผู้ดำเนินการอย่างพรกการเมืองโดยไม่จดทะเบียนเป็นโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปีปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

4) กฎหมายพรกการเมืองฉบับที่สี่ พ.ศ. 2524 (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ 2538: 175)

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 แล้วโฉมหน้าของพรรคการเมืองเริ่มเปลี่ยนแปลงให้ต้องมีความผูกพันกับทุนทรัพย์มากขึ้น เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจำเป็นต้องมีพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง จึงเรียกร้องให้พรรคการเมืองมีฐานที่กว้างขึ้นในหมู่ของประชาชนและกำหนดจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองจะต้องส่งในการเลือกตั้งทั่วไปในแต่ละครั้ง นอกจากนี้ ยังบัญญัติให้พรรคการเมืองต้องจัดทำบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 ซึ่งกำหนดให้พรรคการเมืองต้องแสดงถึงที่มาของรายได้และรายจ่ายโดยเปิดเผย

การที่รัฐธรรมนูญต้องการส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งในระยะเวลาอันสั้นจึงมีการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดเกี่ยวกับการจดทะเบียนพรรคการเมืองโดยกำหนดให้มีสมาชิกก่อตั้งอย่างน้อย 5,000 คนและสมาชิกเหล่านี้จะต้องมีลักษณะกระจายไปตามภาคต่างๆ (มาตรา 17) ทั้งยังวางเกณฑ์ในการจัดตั้งสาขาพรรคให้ต้องมีสมาชิกพรรคตั้งแต่ 100 คน (มาตรา 27) ในส่วนของการเลิกพรรคการเมืองนั้น พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มีลักษณะถอยหลังเข้าคลองจากพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 เพราะเหตุว่าเพิ่มกรณีที่เข้าข่ายต้องเลิกพรรคการเมืองขึ้นมาในกรอบที่ว่าหากพรรคการเมืองไม่ส่งหรือส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปไม่ถึง 120 คน (มาตรา 46 (3)) หรือไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป (มาตรา 46 (4)) ก็ต้องเลิกพรรคการเมือง

5) กฎหมายพรรคการเมืองฉบับที่ห้า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

ได้ตราขึ้นเมื่อวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2535 ปรากฏเหตุผลในการตราว่าเนื่องจากพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2534 มีบทบัญญัติหลายประการไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งใช้บังคับเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2534 ประกอบกับมีบทบัญญัติบางประการยังไม่เหมาะสมสมควรที่จะปรับปรุงเสียใหม่จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ สารสำคัญที่มีการเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ก็คือ การเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องการรวมพรรคการเมืองไว้ในหมวด 3 ทวิ ซึ่งเป็นบทบัญญัติใหม่ที่ไม่เคยปรากฏในกฎหมายพรรคการเมืองฉบับก่อนๆ

6) กฎหมายพรรคการเมืองฉบับที่หก พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 พ.ศ. 2538

ตราขึ้นเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2538 ปรากฏเหตุผลในการตราพระราชกำหนดนี้ว่า โดยที่มาตรา 112 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 กำหนดหลักเกณฑ์ในการที่พรรค

การเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น สมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งสมาชิกของพรรคการเมืองเข้าสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและโดยที่เป็นการฉ้อฉลเงินที่มีความจำเป็นรีบด่วนจึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

สาระสำคัญที่มีการแก้ไขในครั้งนี้ คือ สาเหตุที่ทำให้พรรคการเมืองเลิกที่แต่เดิมกำหนดไว้ในมาตรา 46 ว่าพรรคการเมืองย่อมเลิกด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้ 3. ไม่ส่งหรือส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปไม่ถึงหนึ่งร้อยยี่สิบคน โดยพระราชกำหนดนี้แก้ไขเหตุในการเลิกพรรคการเมืองใน(3) ว่า“ไม่ส่งหรือส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปทั้งหมดรวมกันน้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น”

7) กฎหมายพรรคการเมืองฉบับที่เจ็ด พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

กฎหมายพรรคการเมืองฉบับนี้ได้กำหนดให้การจัดตั้งพรรคการเมืองสามารถดำเนินการได้ง่าย หากผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์และไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญจำนวนตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไปสามารถรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองได้ (มาตรา 8) และต้องมีสมาชิกห้าพันคนขึ้นไปภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองและกระจายตามภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา เป็นครั้งแรกที่กฎหมายพรรคการเมืองกำหนดโครงสร้างคณะกรรมการสาขาพรรคการเมืองอย่างชัดเจนว่าประกอบด้วย ประธานสาขา รองประธานสาขา เลขานุการสาขา รองเลขานุการสาขา ทรัพยากรสาขา โฆษกสาขา และกรรมการอื่นของสาขาพรรคการเมือง(มาตรา 31)ซึ่งมีลักษณะเดียวกับคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง (มาตรา 12) ทั้งนี้ กฎหมายพรรคการเมืองวางกรอบให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และกรรมการสาขาพรรคการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนเอง คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ (มาตรา 42) สำหรับพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นก็ต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินด้วยเช่นกัน (มาตรา 13) โดยถือว่า พรรคการเมืองเป็นนิติบุคคล (มาตรา 19) และยังคงห้ามการใช้ชื่อหรือถ้อยคำที่ทำให้เข้าใจว่าเป็นพรรคการเมืองโดยมิได้เป็นพรรคการเมือง (มาตรา 24) เป็นต้น

8) กฎหมายพรรคการเมืองฉบับที่แปด พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

กฎหมายพรกการเมืองฉบับนี้นับเป็นฉบับล่าสุด เป็นฉบับที่ใช้ระยะเวลาการร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญรวมกับระยะเวลาการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 มีการใช้ระยะเวลาเพียง 90 วันเท่านั้นนับแต่วันที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ ซึ่งถือว่าเป็นระยะเวลาที่สั้นมากเมื่อเทียบกับพระราชบัญญัติพรกการเมืองฉบับอื่นๆที่ผ่านมาแต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรกการเมือง พ.ศ. 2550 ก็มีสาระสำคัญที่เปลี่ยนแปลงไปจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรกการเมือง พ.ศ. 2541 และกฎหมายพรกการเมืองฉบับเดิมหลายประการและบางกรณีเป็นการเปลี่ยนแปลงในหลักการสำคัญเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งสามารถจำแนกหลักการที่สำคัญที่มีการกำหนดขึ้นใหม่หรือเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรกการเมือง พ.ศ. 2550 ไว้ 5 ประการด้วยกัน(คณะทำงานประชาสัมพันธ์เชิงบูรณาการ 2552: 93) คือ

1. หลักความเป็นประชาธิปไตยภายในพรกการเมือง
2. หลักความโปร่งใสและตรวจสอบได้กับการดำเนินการของพรกการเมือง
3. หลักการสนับสนุนพรกการเมืองโดยรัฐ
4. หลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะกรรมการบริหารพรก
5. หลักการเลิกและยุบพรกการเมือง

2.8 บทบาท หน้าที่ของพรกการเมืองและสาขาพรกการเมือง

2.8.1 บทบาท หน้าที่ของพรกการเมือง

1) การผสมผสาน (Integration) หรือการสร้างชาติ (Nation-Building)

พรกการเมืองทำหน้าที่ในการผสมผสานความแตกต่างในเรื่องเผ่าพันธุ์ ศาสนา ประเพณีและวัฒนธรรมโดยมีอุดมการณ์ทางการเมืองเป็นฐาน ดังนั้น ในบางกรณีพรกการเมืองจึงทำหน้าที่ประสานความแตกต่างของสมาชิกในประชาคมการเมือง พรกการเมืองในลักษณะนี้บางครั้งก็เรียกว่าพรรคที่สร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน(Party of Solidarity) กล่าวอีกนัยหนึ่ง พรกการเมืองเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่สร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหรือความสามัคคีให้เกิดขึ้นในชุมชนการเมือง

พรกการเมืองยังทำหน้าที่สร้างชาติ(Nation-Building) สำหรับประเทศเกิดใหม่ ทั้งนี้ เนื่องจากประชาคมการเมืองขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจึงต้องใช้พรกการเมืองเป็นตัวรวมประชาชนและเป็นสถาบันที่เป็นฐานสำหรับสร้างชาติ ตัวอย่างประเทศใน

แอฟริกาตะวันตกได้ใช้พรรคการเมืองเป็นสถาบันรวมชาติและเป็นฐานการสร้างชาติจนเรียกว่ารัฐพรรคการเมือง (Party-States)

2) พรรคการเมืองเป็นสถาบันที่ให้ความชอบธรรมกับระบบการเมืองหรือเจ้าหน้าที่การเมือง

ทั้งนี้ เพราะว่าการเมืองในรูปแบบใหม่จะต้องมีตัวแทนจากกลุ่มชนต่างๆ ให้ความยินยอมการใช้อำนาจหรือการแจกแจงสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่สังคม พรรคการเมืองซึ่งมีตัวแทนจากกลุ่มต่างๆ ในสังคมจึงทำหน้าที่เป็นสถาบันที่ให้ความชอบธรรมกับระบบการเมืองหรือเจ้าหน้าที่การเมือง กล่าวอีกนัยหนึ่ง พรรคการเมืองมีความจำเป็นในแง่การเป็นสถาบันที่ให้ความชอบธรรมกับระบบการเมืองและการจัดตั้งรัฐบาล ดังนั้น ในประเทศต่างๆ จึงมักมีพรรคการเมืองเป็นองค์การจัดตั้งไม่ว่าจะเป็นรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย สังคมนิยมหรือฟาสซิสต์

3) พรรคการเมืองเป็นช่องทางการมีส่วนร่วมทางการเมือง

การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับระบบการเมืองแบบทันสมัย ทั้งนี้ เพราะเหตุผลหลายประการ

ประการแรก เป็นการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่ต้องการมีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจซึ่งการมีส่วนร่วมโดยการเป็นสมาชิกพรรคก็เป็นการกระทำบทบาทดังกล่าวโดยทางอ้อมหรือทางตรง

ประการที่สอง การมีส่วนร่วมจะเปิดโอกาสให้ระบายความเดือดร้อน ความไม่พอใจ ฯลฯ ภายในกลไกของระบบการเมืองเท่าเทียมเป็นการเปิดช่องให้มีการแสดงความต้องการแบบหนึ่งเพื่อให้ความไม่พอใจทางการเมืองทั้งหลายได้มีการจัดระดับความสำคัญและกลายเป็นข้อเสนอเพื่อแก้ไขและเป็นนโยบาย

ประการที่สาม การมีส่วนร่วมทำให้สามารถระดมพลังทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นประโยชน์ต่อระบบการเมือง ทั้งนี้ เพราะการพัฒนาสังคมในปัจจุบันนี้ต้องอาศัยระบบการเมือง ระดมทรัพยากรมนุษย์และธรรมชาติเพื่อให้เกิดการพัฒนา การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงเป็นวิธีการอันหนึ่งที่จะระดมทรัพยากรดังกล่าว

4) พรรคการเมืองเป็นสถาบันที่จะฝึกความชำนาญในทางการเมือง

การต่อรอง การจับเคี้ยว การถกเถียง ความอดทนอดกลั้น การพยายามใช้เหตุผล และวิทยาการเพื่อแจกแจงทรัพยากรให้เป็นประโยชน์ ดังนั้น ผู้ที่มีส่วนร่วม จึงมีโอกาสนในการฝึกฝนทักษะในขณะเดียวกันจากกระบวนการมีส่วนร่วมนี้จะนำไปสู่การเลือกสรร (Recruitment) ผู้นำทางการเมืองไปในตัวเพราะผู้มีแววเป็นผู้นำทางการเมืองจะปรากฏตัวขึ้นจากกระบวนการต่างๆ ดังกล่าว

แล้วข้างต้น ความสำคัญของพรรคการเมืองในแง่นี้จึงสำคัญอย่างยิ่ง สำหรับประเทศไทยนั้นจะเห็นว่ามี ปัญหาเรื่องผู้นำทางการเมืองโดยเฉพาะในยามวิกฤตและปัญหาดังกล่าวนี้นี้ กล่าวได้ว่า มีสาเหตุมาจากขาด กระบวนการฝึกฝนเพราะขาดระบบพรรคการเมืองในลักษณะต่อเนื่อง

5) พรรคการเมืองจะทำหน้าที่เป็นฐานสำคัญที่รองรับการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม

ทั้งนี้ เพราะข้อเท็จจริงที่ว่าทำให้ทันสมัย(Modernization)จะ นำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งถ้าหากการมีส่วนร่วมดังกล่าวไม่มีสถาบันทางการเมืองมา รองรับก็อาจนำไปสู่ความไร้เสถียรภาพทางการเมืองและความรุนแรงทางการเมืองได้

ข้อถกเถียงนี้จะเป็นการตอบคำถามสำคัญที่นักเศรษฐศาสตร์บาง กลุ่มได้ถามว่า “เป็นไปได้หรือไม่ว่าที่จะมีการพัฒนาเศรษฐกิจโดยไม่มีการพัฒนาการเมือง” นัก เศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้มักจะยกตัวอย่างประเทศพัฒนาอุตสาหกรรมใหม่สี่ประเทศ ได้แก่ เกาหลีใต้ ฮองกง สิงคโปร์และไต้หวัน คำตอบทางรัฐศาสตร์ ก็คือ “ได้แต่ในระยะสั้น” ในระยะยาวย่อมจะ ประสบปัญหา ดาวอช รอสเทา (Dankwart Rustow อ้างถึงใน ลิขิต ชีรเวคิน 2553: 319) และตรงกับที่นักรัฐศาสตร์ได้ตั้งเป็นสมมติฐานไว้ข้างต้น

ดังนั้น พรรคการเมืองจึงมีส่วนในการทำหน้าที่เป็นฐานที่พุงการ พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพราะถ้าไม่มีพรรคการเมืองซึ่งทำหน้าที่เปิดโอกาสให้คนมีส่วนร่วม ซึ่ง จะเพิ่มมากขึ้นจากความจำเป็นทางสังคมและเศรษฐกิจก็จะเกิดความ วุ่นวายและปั่นป่วนทาง การเมืองจะนำไปสู่การชะงักงันของการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมหันต์ นอกจากทำหน้าที่เป็นฐานเพื่อ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแล้ว พรรคการเมืองยังทำหน้าที่เป็นสถาบันที่กำหนดนโยบายและ ทิศทางของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้วย ดังนั้น บทบาทของพรรคการเมืองต่อตัวแปรทาง สังคมและเศรษฐกิจจึงมีทั้งทางตรงและทางอ้อมในฐานะเป็นฐานเสริม

6) พรรคการเมืองที่มีการจัดตั้ง มีอุดมการณ์ มีกลไกการทำงานที่มี ประสิทธิภาพ ฯลฯ

ยังทำหน้าที่สำคัญยิ่งในทางการเมือง กล่าวคือ เป็นองค์กรสำคัญใน การพัฒนาการเมืองในแง่การจัดตั้งสถาบันทางการเมืองซึ่งมีบทบาทและหน้าที่สำคัญๆ ห้าประการ ดังกล่าวมาแล้ว ความสำคัญของพรรคการเมืองในแง่นี้จะเห็นได้จากข้อเท็จจริงที่ว่าไม่มีประชาคม การเมืองแบบทันสมัยใดที่มีการระดมทรัพยากรมนุษย์และธรรมชาติสูงปรากฏขึ้น โดยปราศจาก พรรคการเมืองไม่ว่าจะเป็นรูปพรรคเดียว สองพรรคหรือหลายพรรค (ลิขิต ชีรเวคิน 2553: 318-320)

2.8.2 บทบาทหน้าที่ของสาขาพรรคการเมือง

สาขาพรรคการเมืองถือเป็นส่วนหนึ่งของพรรคการเมืองซึ่งมีหน้าที่ต้องดำเนินการทั้งหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและหน้าที่ที่ควรปฏิบัติ โดยสามารถจำแนกได้ดังนี้

1) บทบาทหน้าที่ตามกฎหมาย

(1) ดำเนินกิจการของสาขาพรรคการเมืองให้เป็นไปตามนโยบายและข้อบังคับพรรคการเมือง

(2) จัดให้มีการประชุมของสาขาพรรคการเมืองและเข้าร่วมประชุมใหญ่กับพรรคการเมืองตามข้อบังคับพรรค

(3) จัดทำบัญชีของสาขาพรรค รับรองความถูกต้อง ตลอดจนจัดส่งบัญชีสาขาพรรคการเมืองเพื่อแสดงรวมไว้ในบัญชีของพรรคการเมืองและปิดบัญชีครั้งแรกภายในวันสิ้นปีปฏิทินเป็นประจำทุกปี

(4) กรณีมีการรับบริจาคเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งและต้องนำส่งเข้าบัญชีแสดงรายรับจากการบริจาคภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับบริจาค

(5) แจ้งการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดต่างๆของสาขาพรรค เช่น การเปลี่ยนแปลงกรรมการสาขา การเปลี่ยนแปลงที่ตั้งสำนักงานสาขาและอื่นๆให้พรรคทราบเพื่อแจ้งการเปลี่ยนแปลงต่อนายทะเบียนภายในกำหนดและเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบังคับพรรค

2) บทบาทหน้าที่ที่ควรปฏิบัติ

(1) หน้าที่ในการรับและสรรหาบุคคลเข้าเป็นสมาชิกพรรค โดยสาขาพรรคควรทำหน้าที่ในการระดมและแสวงหาการสนับสนุนจากประชาชนในทุกรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายเข้าเป็นสมาชิกพรรคเพื่อขยายฐานการสนับสนุนจากประชาชนของพรรคให้กว้างขวางและทั่วถึงในทุกพื้นที่มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ การรับบุคคลเข้าเป็นสมาชิกพรรคนอกจากต้องเป็นไปโดยสมัครใจแล้ว ยังควรคำนึงถึงความเชื่อมั่นและศรัทธาในอุดมการณ์หรือแนวนโยบายของพรรค

(2) หน้าที่ในการให้ความรู้ทางการเมืองแก่สมาชิกพรรคและประชาชนทั่วไป ซึ่งการให้ความรู้ทางการเมืองนี้ถือเป็นภารกิจหลักประการหนึ่งของสาขาพรรคการเมืองที่ควรดำเนินการอย่างต่อเนื่องและจริงจัง

(3) หน้าที่ในการเป็นสื่อกลางระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคและประชาชนทั่วไป ในการนำนโยบายของพรรคมาสู่การปฏิบัติรวมถึงการณรงค์ประชาสัมพันธ์นโยบายของพรรคให้เป็นที่รู้จักและศรัทธาจากประชาชน

(4) หน้าที่ในการช่วยพิจารณา สรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคโดยทำหน้าที่สรรหาและคัดเลือกบุคคลที่มีความเหมาะสมเพื่อเสนอชื่อเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคและให้การสนับสนุนอย่างแข็งขันต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

(5) หน้าที่ในการรับฟังปัญหา ความเดือดร้อนและข้อคิดเห็นในนโยบายสาธารณะจากสมาชิกและประชาชนในพื้นที่ และพิจารณาหาแนวทางแก้ไขในขีดความสามารถที่กระทำได้อหรือนำเสนอต่อพรรคการเมือง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาดำเนินการ

(6) หน้าที่ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ตามนโยบายของพรรคหรือตามแผนการดำเนินงานของสาขาพรรค โดยมีการประสานกับพรรคการเมืองอย่างใกล้ชิด และรายงานผลการดำเนินการตลอดจนอุปสรรค ข้อขัดข้องต่างๆ ให้กับพรรคการเมืองทราบเพื่อหาแนวทางปรับปรุงแก้ไข

(7) หน้าที่อื่นๆเท่าที่เห็นสมควรและไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายรวมถึงนโยบายและข้อบังคับของพรรค

2.9 ความสำคัญของพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมือง

2.9.1 ความสำคัญของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญเป็นอย่างยิ่งในระบบประชาธิปไตยเพราะพรรคการเมืองเป็นศูนย์กลางและศูนย์กลางของประชาชนที่มีอุดมการณ์ แนวความคิดและผลประโยชน์ทางการเมืองที่สอดคล้องกัน นอกจากนี้ การมีพรรคการเมืองยังเป็นการเปิดโอกาสให้มีการต่อสู้ทางการเมืองโดยยึดหลักเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนเป็นสำคัญเพื่อเลือกกลุ่มหรือคณะบุคคลเข้ามาเป็นรัฐบาลและแยกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากการเลือกของประชาชนออกเป็นฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลโดยทำหน้าที่ทางการเมืองในรัฐสภาาร่วมกันเพื่อทำการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ 2549: 407)

พรรคการเมืองจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในขั้นตอนของกระบวนการทางการเมืองและพรรคการเมืองมีส่วนที่จะสนับสนุนและเสริมสร้างหรือทำลายระบอบการปกครองได้ ถ้าหากว่าพรรคการเมืองหรือราษฎรยังไม่รู้จักและเข้าใจถึงความจำเป็นของการมีพรรคการเมืองที่ดีพอซึ่งในระบบการปกครองประชาธิปไตยนั้นได้ให้ราษฎรเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยทั้งปวงแต่ถ้าหากจะให้ราษฎรทุกคนเข้าไปแสดงความคิดเห็น จัดการบ้านเมืองเองโดยตรงย่อมทำไม่ได้ ดังนั้น จึงต้องมีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่แทนราษฎรดังกล่าว จากการที่ให้ผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่แทนราษฎรในสภาหรือในรัฐบาลนั้น ผู้แทนราษฎรแต่ละคนก็จะนำเอาความคิดของตนไปใช้ซึ่งอาจจะไม่ตรงกับความคิดหรือความประสงค์ของราษฎรซึ่งได้เลือก

ตนเองเข้าไปและซึ่งก็เป็นการยากที่จะให้ผู้แทนราษฎรได้เข้าใจจิตใจและทราบความประสงค์ของราษฎรที่เลือกตนเข้าไปได้ทั้งหมด เพราะแต่ละคนย่อมมีจิตใจและความประสงค์แตกต่างกันออกไป เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวการตั้งพรรคการเมืองจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะรวบรวมบุคคลที่มีความเห็นแตกต่างกันออกไปให้เข้ามาร่วมอุดมการณ์ในหลักการใหญ่ๆ ซึ่งบุคคลเหล่านั้นอาจจะยอมรับร่วมกันได้ พรรคการเมืองจะได้เป็นแกนนำในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของราษฎรเหล่านั้น ให้บรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ได้มีความคิดเห็นร่วมกัน ด้วยการที่บรรดาสมาชิกของพรรคการเมืองแต่ละพรรคที่ตนรวมกันอยู่ก็จะได้ร่วมใจกันเลือกสมาชิกในพรรคของตนลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรเพื่อเข้าไปทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติให้มากที่สุดตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยแล้วพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปมากที่สุดก็จะมีโอกาสได้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลบริหารราชการแผ่นดินโดยถือว่าราษฎรส่วนใหญ่มอบความไว้วางใจให้กับพรรคดังกล่าวให้ทำหน้าที่จัดการปกครองประเทศ

2.9.2 ความสำคัญของสาขาพรรคการเมือง

สาขาพรรคการเมืองเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของพรรคการเมืองตามกฎหมาย โดยมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดว่า “ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองนั้นต้องดำเนินการรับสมัครสมาชิกให้มีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคนซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาค ตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา” โดยหากพรรคการเมืองใดที่ไม่สามารถจัดตั้งสาขาพรรคครบถ้วน (อย่างน้อย 4 สาขาใน 4 ภาค) ภายในระยะเวลาที่กำหนดย่อมสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองตามมาตรา 91 วรรคหนึ่ง (1)

นอกจากความสำคัญในแง่กฎหมายดังกล่าวแล้ว สาขาพรรคการเมืองยังมีความสำคัญต่อพรรคการเมืองในฐานะที่เป็นรากฐานของพรรคการเมืองและเป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างสมาชิกกับพรรคการเมืองตลอดจนเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการดำเนินการของพรรคให้มีการแพร่ขยายออกไปยังภูมิภาคต่างๆ อย่างทั่วถึง

โดยความสำคัญของสาขาพรรคการเมืองต่อพรรคการเมืองและการเมืองการปกครองในภาพรวม อาจพิจารณาจำแนกได้ในประเด็นต่างๆ ได้ ดังนี้

1. สาขาพรรคการเมืองเป็นแหล่งในการให้ความรู้ทางการเมืองแก่สมาชิกและประชาชนและเป็นกลไกที่สำคัญในการสร้างและส่งเสริมผู้นำทางการเมืองในระดับท้องถิ่นทั้งผู้นำแบบทางการและผู้นำทางธรรมชาติโดยสาขาพรรคจะทำหน้าที่เช่นเดียวกับโรงเรียนทาง

การเมืองซึ่งมีทั้งทฤษฎีและภาคปฏิบัติเพื่อให้กรรมการสาขา สมาชิก ตลอดจนประชาชนทั่วไปได้ เข้ามาศึกษาและร่วมกิจกรรมทางการเมืองในระดับต่างๆ

2. สาขาพรรคเป็นแหล่งรวบรวมข้อมูลข่าวสารและค้นหาปัญหาและความ ต้องการของประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้พรรคการเมืองนำไปกำหนดเป็นนโยบายและแนวทางการ ดำเนินงานของพรรค โดยสาขาพรรคซึ่งมีที่ตั้งสำนักงานกระจายอยู่ทั่วทุกภูมิภาคและท้องที่ต่างๆจะ เป็นผู้รวบรวมข้อมูลข่าวสารและปัญหาความต้องการของพื้นที่เพื่อนำเสนอต่อสำนักงานใหญ่พรรค วิเคราะห์และกำหนดแนวทางแก้ไขโดยอาจกำหนดเป็นนโยบายหรือยุทธศาสตร์ในการพัฒนาของ พรรคหรือช่วยในการผลักดันและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆซึ่ง อาจเป็นปัญหาเฉพาะพื้นที่หรือปัญหาในภาพรวมของประเทศก็ได้ อาทิเช่น ปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ ในที่ดินทำกิน ปัญหาหนี้สินของเกษตรกรรายย่อย ปัญหามลภาวะและแหล่งท่องเที่ยวเสื่อมโทรม ปัญหาการลักลอบนำเข้ายาเสพติดและปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย เป็นต้น

3. สาขาพรรคเป็นกลไกในการสรรหาและคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งใน นามของพรรคที่มีคุณภาพและสนับสนุน ส่งเสริมให้การเลือกตั้งในทุกระดับเป็นไปด้วยความสุจริต และเที่ยงธรรมโดยสาขาพรรคจะทำหน้าที่ในการสรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมและมีความพร้อม เพื่อเสนอชื่อเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นๆหรือเสนอชื่อ ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยผู้ได้รับการเสนอชื่อ อาจเป็น กรรมการสาขาหรือสมาชิกพรรคและมีหน้าที่ในการสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค ตลอดจนสอดส่องดูแลให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมโดยการตั้งตัวแทนของพรรค ไปทำหน้าที่เป็นกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งและกรรมการนับคะแนนและให้ข้อมูลเบาะแสใน กรณีที่มีผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้งรวมถึงการคัดค้านการเลือกตั้งหากเห็นว่ามี เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

4. สาขาพรรคการเมืองเป็นสื่อประสานระหว่างประชาชนในท้องที่และ ท้องถิ่นรวมถึงองค์กรภาคเอกชนกับพรรคการเมืองโดยเป็นช่องทางในการแสดงความคิดเห็น หรือแสดงข้อเรียกร้องในกิจการสาธารณะต่างๆผ่านไปยังพรรคการเมืองเพื่อผลักดันให้ฝ่ายบริหาร หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบายและแก้ไขปัญหาต่างๆ

5. สาขาพรรคเป็นกลไกในการนำนโยบายของพรรคการเมืองไปสู่การ ปฏิบัติในท้องที่และท้องถิ่นต่างๆหรือในกรณีที่หากเป็นการผลักดันนโยบายผ่านกลไกของรัฐ โดย หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สาขาพรรคก็จะเป็นกลไกในการประสาน ตรวจสอบและให้คำแนะนำในการ ดำเนินการแก้ไขปัญหาตามนโยบายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตรงเป้าหมายมากที่สุดรวมถึง การประเมินผลเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขในระยะต่อไป

6. สาขาพรรคเป็นกลไกหลักในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมืองและระบบการเมือง โดยการหาสมาชิกพรรคและผู้สนับสนุนพรรคการเมืองตลอดจนส่งเสริมและกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองระดับต่างๆ ตั้งแต่ระดับการรับรู้และมีความตื่นตัวทางการเมือง การเข้าร่วมกิจกรรม การสนับสนุนอื่นๆ เช่น การบริจาค การเข้าเป็นสมาชิก การเข้าเป็นกรรมการสาขาหรือคณะกรรมการบริหารพรรคและการเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาพรรคการเมือง

ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ (2524: 52-56) กล่าวว่า ในระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองจะต้องมีสาขาพรรคให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้และจะต้องมีสาขากระจายไปยังทุกท้องถิ่นและทุกผลประโยชน์หรือมีจะนั้นก็จะต้องให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ทั้งนี้ สาขาพรรคการเมืองมีความสำคัญอย่างน้อย 9 ประการ

1. เป็นการสร้างผู้นำทางการเมืองในท้องถิ่น (Training for local leadership) กล่าวคือ สมาชิกพรรคหรือผู้สนใจในท้องถิ่นสามารถมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) ผ่านทางสาขาพรรค เช่น การมีโอกาสได้เป็นหัวหน้าพรรค กรรมการกลาง สาขาพรรคระดับภาค จังหวัด อำเภอ ตำบล เลขานุการสาขาพรรค โฆษกสาขาพรรค ฯลฯ และเมื่อมีการประชุมกรรมการกลางของพรรคในระดับชาติ (National convention) ผู้นำทางการเมืองเหล่านี้จะได้รับคัดเลือกเป็นตัวแทนไปร่วมประชุมหรืออาจได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่เป็นกรรมการกลางก็ได้ นับว่า เป็นการสร้างผู้นำทางการเมืองในระดับท้องถิ่นอย่างแท้จริงและถ้าสาขาพรรคได้ทำหน้าที่นี้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว การฝึกอบรมผู้นำทางการเมืองก็จะไม่ต้องพึ่งสถาบันราชการ (Bureaucracy) ซึ่งไม่มีความเหมาะสมกับการฝึกอบรมผู้นำทางการเมืองอีกต่อไป

2. เป็นการสร้างรากฐานให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งและกลายเป็นสถาบันของประเทศชาติอย่างแท้จริง (Bases for political institution) พรรคการเมืองที่ดีจะต้องมีรากฐานที่มั่นคงเพราะจะช่วยให้พรรคการเมืองกลายเป็นสถาบัน เช่น พรรคประชาธิปไตยซึ่งเป็นพรรคที่เก่าแก่ที่สุดในประเทศไทยในขณะนี้แต่ก็มิได้หมายความว่าไม่มีโอกาสล้มเลิกหรือสิ้นสุดไปได้ถ้าหากประชาชนไม่สนับสนุนก็อาจจะสิ้นสุดๆ ไปได้เหมือนพรรคเสรีนิยม (Liberal Party) ในอังกฤษซึ่งเคยรุ่งเรืองมาระหว่างคริสต์ศตวรรษที่ 18 เรื่อยมาจนถึงปีค.ศ. 1941 พรรคแรงงาน (Labor Party) ก็ได้เข้ามาแทนที่เพราะได้รับคะแนนนิยมจากประชาชนและได้จัดตั้งรัฐบาลเป็นครั้งแรกและพรรคเสรีนิยมก็ได้สิ้นสุดความนิยมจากประชาชนลงตั้งแต่นั้นมาหรือพรรคสหพันธ์ (Federalist Party) ซึ่งเกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาในปีค.ศ. 1782 และได้มีสมาชิกของพรรคเป็นประธานาธิบดีหลายคนแต่ก็ต้องล้มเลิกไปในปีค.ศ. 1820 เนื่องจากประชาชนไม่สนับสนุน ก็ด้วยเหตุนี้พรรคประชาธิปไตยจึงควรขยายสาขาพรรคให้กว้างขวางออกไปในทุกส่วนของประเทศและขยายไปยัง

กลุ่มผลประโยชน์ให้มากกลุ่มเท่าที่จะทำได้เพื่อสร้างรากฐาน (Base) และเพื่อให้พรรคกลายเป็นสถาบันหลักของชาติไทยต่อไป

3. สาขาพรรคจะเป็นแหล่งรวบรวมข้อมูลและข่าวสารต่างๆป้อนให้กับพรรค(Data collection) กล่าวคือ สาขาพรรคมีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น สาขาพรรคจะสามารถหาข้อมูลที่ต้องการหรือใกล้เคียงกับสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นมากกว่าแหล่งใดๆของพรรค การที่พรรคไม่มีสาขาจะทำให้พรรคได้ข้อมูลที่อาจผิดพลาดหรือไม่ทันสมัยได้นอกจากนี้ การเสนอป้อนข่าวสารและข้อมูลให้พรรคจะช่วยให้พรรคได้มีโอกาสปรับปรุงนโยบายให้ทันสมัยและอยู่ในความนิยมของประชาชนเสมอ

4. สาขาพรรคจะเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนที่ให้ความสนใจในนโยบายและวิธีดำเนินงานของพรรคในขณะเดียวกันก็สามารถหาทางโฆษณาโนบายไปยังหมู่ประชาชนให้กว้างขวางได้ ในที่สุดก็จะมีจำนวนสมาชิกพรรคมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ พรรคการเมืองสามารถให้การศึกษอบรมทางการเมือง (Political education) แก่ประชาชนในท้องถิ่นให้รู้จักหน้าที่และความรับผิดชอบในระบอบประชาธิปไตยได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรู้จักพรรคการเมืองและการรู้จักใช้บริการของพรรคการเมืองให้เกิดประโยชน์กับเขา ซึ่งจะกระทำโดยออกไปปลิว พิมพ์หนังสือเล่มเล็กๆที่เข้าใจง่ายหรือให้การศึกษอบรมเนื่องในโอกาสงานเทศกาลต่างๆซึ่งสาขาพรรคสามารถกระทำได้โดยไม่ยากนัก แต่ถ้าไม่มีสาขาพรรคแล้ว พรรคการเมืองจะกระทำได้อย่างมากเพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคจะไม่มีเวลาที่จะทำหน้าที่ดังกล่าวได้ ยิ่งกว่านั้นสาขาพรรคย่อมทำหน้าที่ให้การศึกษอบรมแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ดีกว่าเพราะรู้ข้อมูลดีกว่า

5. สาขาพรรคจะทำหน้าที่สนับสนุนการเลือกตั้งของพรรคไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งทั่วไป (General elections) การเลือกตั้งซ่อม (By-elections) หรือการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น (Local election) เช่น การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัด นายกเทศมนตรี เทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ เป็นต้น ในที่สุด พรรคการเมืองก็จะกลายเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญและจะขาดเสียมิได้สำหรับประชาธิปไตยในประเทศไทยและถ้าพรรคประชาธิปไตยสามารถมีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาระดับต่างๆทั่วประเทศและตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นทั่วประเทศก็จะกลายเป็นพรรคการเมืองที่ยิ่งใหญ่และทำคุณประโยชน์ให้กับประเทศชาติได้อย่างมาก

6. สาขาพรรคมีส่วนช่วยพิจารณาสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพราะการสรรหาจะต้องเริ่มจากสาขาพรรคในท้องถิ่นก่อน (กรุงเทพฯก็ต้องถือว่าเป็นสาขาพรรคในระดับท้องถิ่นเพียงแต่เป็นเขตนครหลวงเท่านั้น)จากระดับตำบล (ถ้ามี)ก็

เสนอมายังสาขาระดับอำเภอ(ถ้ามี)และเสนอขึ้นมาถึงระดับจังหวัด จากจังหวัดก็เสนอมายังภาคและภาคก็เสนอมายังคณะกรรมการกลาง (Central Committee) ซึ่งจะเป็นการช่วยกลั่นกรองการพิจารณาให้ได้คนดีมีฝีมือและสามารถไปทำชื่อเสียงกับพรรคได้ต่อไป

7. สาขาพรรคในท้องถิ่นจะเป็นศูนย์รวม(Center)ในความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่เป็นผลประโยชน์โดยตรงและโดยอ้อมของท้องถิ่น ถ้าไม่มีสาขาพรรคประชาชนผู้ให้ความสนใจอาจจะต้องเสนอมายังคณะกรรมการกลางของพรรคหรือกรรมการอื่นของพรรคที่สำนักงานใหญ่ ทำให้เสียเวลาและบางครั้งพรรคการเมืองอื่นอาจถือโอกาสดึงประชาชนเหล่านั้นไปเสียก็ได้

8. สาขาพรรคจะทำหน้าที่เป็นสื่อประสาน(Link)ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคหรือผู้ให้ความสนใจในกิจการของพรรคได้เป็นอย่างดีเพราะถ้าไม่มีสาขาพรรคแล้ว สมาชิกพรรคก็ต้องติดต่อโดยตรงกับศูนย์บัญชาการหรือสำนักงานใหญ่ที่กรุงเทพฯซึ่งจะเป็นการยากลำบากและในทำนองเดียวกันสำนักงานใหญ่ของพรรคก็สามารถติดต่อกับสมาชิกพรรคได้โดยผ่านทางสาขาพรรคในท้องถิ่น

9. สาขาพรรคจะเป็นองค์กรที่สามารถนำเอานโยบายของพรรคไปสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติเป็นอย่างดีเพราะสาขาพรรคมีความใกล้ชิดกับสมาชิกพรรคซึ่งอยู่กระจัดกระจายในท้องถิ่น นอกจากนี้ สาขาพรรคอาจถือโอกาสแทรกซึมเข้าไปในสื่อมวลชนของท้องถิ่น อาทิ การอธิบายปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา การแพทย์ ฯลฯ ในทัศนะของพรรคการเมือง ด้วยเหตุนี้ ในประเทศอังกฤษ สวิตเซอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ฯลฯ ประชาชนจึงไม่กลัวการปฏิวัติหรือรัฐประหารเพราะสาขาพรรคได้ให้การศึกษาทางการเมืองที่ถูกต้องจึงเกิดประชาธิปไตยขึ้นอย่างมั่นคง

2.10 แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการก่อตั้งและการดำเนินกิจการของสาขาพรรคการเมือง

2.10.1 แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการก่อตั้งสาขาพรรคการเมือง

1) หลักเกณฑ์

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 26 และมาตรา 36 ได้กำหนดให้พรรคการเมืองต้องจัดให้มีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขาและแต่ละสาขาให้มีคณะกรรมการสาขาพรรคการเมืองเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย นโยบายและข้อบังคับพรรคการเมืองซึ่งการดำเนินการของสาขาพรรคการเมืองมีรายละเอียดและขั้นตอนที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหลายประการ

(1) ข้อกำหนดและประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง

ก. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรค

การเมือง พ.ศ. 2550

มาตรา 34 บัญญัติว่า “ในกรณีที่พรรคการเมืองใดจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองให้หัวหน้าพรรคการเมืองมีหนังสือแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่จัดตั้งสาขาพรรคการเมืองนั้น

หนังสือแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองให้เป็นไปตามแบบที่นายทะเบียนกำหนดและอย่างน้อยจะต้องมีรายการแสดงที่ตั้งสาขาพรรคการเมือง รายชื่ออาชีพ และที่อยู่ของกรรมการสาขาพรรคการเมืองนั้น

เมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองแล้วให้ออกหนังสือรับรองการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ “ได้รับแจ้ง”

มาตรา 35 บัญญัติว่า “คณะกรรมการสาขาพรรคการเมือง ประกอบด้วย ประธานสาขาพรรคการเมือง รองประธานสาขาพรรคการเมือง เลขานุการสาขาพรรคการเมือง รองเลขานุการสาขาพรรคการเมือง เภรัณยูกรสาขาพรรคการเมือง นายทะเบียนสมาชิกสาขาพรรคการเมือง โฆษกสาขาพรรคการเมืองและกรรมการอื่นของสาขาพรรคการเมือง ซึ่งเลือกตั้งโดยที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคการเมืองจากสมาชิกผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 102 (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (13) และ (14) ของรัฐธรรมนูญ

กรรมการสาขาพรรคการเมืองมีวาระการดำรงตำแหน่งตามข้อบังคับพรรคการเมืองซึ่งต้องไม่เกินคราวละสี่ปีและอาจได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งอีก “ได้”

ข. ประกาศนายทะเบียนพรรคการเมืองเรื่องแบบหนังสือแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง

นายทะเบียนได้กำหนดแบบหนังสือแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองโดยให้ใช้แบบทพ. 2 ควบคู่กับแบบบัญชีรายชื่อคณะกรรมการสาขาพรรคการเมือง (แบบทพ. 3)

(2) ข้อบังคับของพรรคการเมืองนั้น

2) วิธีการ

จากหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย ระเบียบ ประกาศและข้อบังคับของพรรคการเมืองตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่าข้อกำหนดดังกล่าวได้กำหนดไว้

กว้างๆเป็นหลักไว้เท่านั้น ดังนั้น การจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองจึงต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อกำหนด และขั้นตอนต่างๆ จึงต้องดูจากข้อบังคับพรรคการเมืองของแต่ละพรรคเป็นหลักในการ ปฏิบัติภายใต้กฎหมายและระเบียบที่กำหนดไว้ดังตัวอย่างต่อไปนี้

ข้อบังคับพรรคการเมืองของพรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ. 2551 กำหนด เรื่องการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองไว้ในหมวด 5 ข้อ 42, ข้อ 45 และ ข้อ 47 ดังนี้

ข้อ 42 พรรคจัดตั้งสาขาพรรคตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหาร พรรคกำหนด โดยสมาชิกของพรรคตั้งแต่ 200 คนขึ้นไปมีหนังสือถึงเลขาธิการพรรคเพื่อขออนุมัติ จัดประชุมใหญ่เพื่อดำเนินการเลือกตั้งกรรมการสาขาพรรคผู้ริเริ่มจำนวนไม่น้อยกว่าเจ็ดคนแต่ไม่ เกินสิบเอ็ดคน ทั้งนี้ จะจัดตั้งสาขาพรรคมากกว่าหนึ่งสาขาในเขตเลือกตั้งสมาชิกพรรคสภา ผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งมิได้

ให้เลขาธิการพรรคมอบหมายให้กรรมการบริหารพรรคหรือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งหรือหลายคนก็ได้เพื่อไปดำเนินการประชุมสมาชิกตามพรรคหนึ่ง ซึ่งการประชุมจะต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่าสองร้อยคนมาร่วมประชุม

ภายหลังการประชุมเพื่อเลือกตั้งกรรมการสาขาพรรคผู้ริเริ่มแล้ว ให้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานกรรมการสาขาพรรคส่งรายงานแสดงที่ตั้งสาขาพรรค รายชื่อ อาชีพ ที่อยู่ ลายมือชื่อของกรรมการสาขาพรรคผู้ริเริ่มไปยังเลขาธิการพรรคเพื่อขออนุมัติ คณะ กรรมการบริหารพรรคและเมื่อได้รับอนุมัติแล้ว ให้หัวหน้าพรรคการเมืองมีหนังสือแจ้งการจัดตั้ง สาขาพรรคต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองตามแบบที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนดภายในสิบ ห้าวันนับตั้งแต่วันที่คณะกรรมการบริหารพรรคอนุมัติ

เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองได้แจ้งการจัดรับรองให้จัดตั้ง สาขาพรรคการเมืองแล้ว ให้กรรมการสาขาพรรคผู้ริเริ่มเป็นกรรมการสาขานั้นนับแต่วันที่พรรค ได้รับแจ้งการรับรองจากนายทะเบียนพรรคการเมือง

ข้อ 45 ให้มีคณะกรรมการสาขาพรรคคณะหนึ่งซึ่งที่ประชุมใหญ่ สาขาพรรคเลือกตั้งจากสมาชิกพรรคผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดและมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 102 (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (13) และ (14) ของรัฐธรรมนูญ จำนวนไม่น้อยกว่าเจ็ดคนแต่ไม่เกินสิบเอ็ดคนซึ่งประกอบด้วย

1. ประธานสาขาพรรค
2. รองประธานสาขาพรรคหนึ่งคน
3. เลขานุการสาขาพรรค
4. รองเลขานุการสาขาพรรคหนึ่งคน

5. เจริญญิกสาขาพรรค
6. นายทะเบียนสมาชิกสาขาพรรค
7. โฆษกสาขาพรรค
8. กรรมการอื่นๆอีกไม่เกินสี่คน

คณะกรรมการสาขาพรรคตามพรรคหนึ่งต้องมีสตรีไม่น้อยกว่าสองคนเว้นแต่สาขาพรรคใดเลือกตั้งกรรมการสาขาพรรคที่เป็นสตรีไม่ได้หรือได้ไม่ครบสองคนก็ให้บันทึกข้อเท็จจริงไว้ในรายงานการประชุมใหญ่และส่งให้คณะกรรมการบริหารพรรคพิจารณาว่าจะคว่นการใช้ข้อบังคับข้อนี้ในประเด็นนี้หรือไม่ หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกตามข้อนี้ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

กรรมการสาขาพรรคจะต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งนั้นวาระของกรรมการสาขาพรรคมีกำหนดคราวละสองปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่เมื่อพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้วอาจได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการสาขาพรรคอีกก็ได้

ข้อ 47 การเลือกตั้งกรรมการสาขาพรรค ให้เลือกประธานสาขาพรรคเป็นลำดับแรกแล้วเลือกรองประธานสาขาพรรคหนึ่งคน เลขานุการสาขาพรรคหนึ่งคน รองเลขานุการสาขาพรรคหนึ่งคน เจริญญิกสาขาพรรคหนึ่งคน นายทะเบียนสมาชิกสาขาพรรคหนึ่งคน โฆษกสาขาพรรคหนึ่งคนและกรรมการอื่นๆอีกไม่เกินสี่คน การเสนอชื่อสมาชิกที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการสาขาพรรคจะต้องมีผู้รับรองอย่างน้อยห้าคน ผู้รับรองและผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งต้องอยู่ในที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคการเมืองและสมาชิกคนหนึ่งมีสิทธิเสนอชื่อสมาชิกเป็นกรรมการสาขาพรรคได้ไม่เกินหนึ่งคน ให้สมาชิกที่ได้คะแนนถัดจากผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการอื่นตามพรรคหนึ่งตามลำดับเป็นกรรมการสำรองสี่คน

ดังนั้น หากพรรคประชาธิปัตย์จะก่อตั้งสาขาพรรคขึ้นในเขตเลือกตั้งที่ 1 จังหวัดสุรินทร์ จึงต้องดำเนินการตามข้อบังคับพรรคการเมืองข้อ 42, 45 และ 47 ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1

พรรคประชาธิปัตย์จะต้องมีสมาชิกของพรรคที่มีภูมิลำเนาในเขตเลือกตั้งที่ 1 จังหวัดสุรินทร์ ตั้งแต่ 200 คนขึ้นไป ซึ่งข้อบังคับพรรคได้กำหนดให้ตัวแทนสมาชิกดังกล่าวที่ประสงค์จะจัดตั้งสาขาพรรคส่งหนังสือถึงเลขาธิการพรรคเพื่อขออนุมัติจัดประชุมใหญ่เพื่อดำเนินการเลือกตั้งกรรมการสาขาพรรคผู้เริ่มจำนวนไม่น้อยกว่าเจ็ดคนแต่ไม่เกินสิบเอ็ดคน

ขั้นตอนที่ 2

เมื่อเลขาธิการพรรคได้รับหนังสือแล้ว หากได้พิจารณาเห็นว่าควรอนุมัติตามคำร้องขอของตัวแทนสมาชิกดังกล่าวก็จะมอบหมายให้กรรมการบริหารพรรคหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งหรือหลายคนก็ได้เพื่อไปดำเนินการประชุมสมาชิกเพื่อเลือกตั้งกรรมการสาขาพรรคผู้ริเริ่ม โดยในการประชุมครั้งนี้จะต้องมีบันทึกรายงานการประชุมและมีสมาชิกไม่น้อยกว่า 200 คนเข้าร่วมประชุม

ในการเลือกตั้ง กรรมการสาขาพรรคที่ได้รับเลือกต้องมีคุณสมบัติ คือ เป็นสมาชิกที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้ง มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปี บริบูรณ์ ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 102 (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (13) และ 14 ของ รัฐธรรมนูญและต้องมีสตรีไม่น้อยกว่าสองคนมีจำนวนตำแหน่งครบถ้วนตามข้อบังคับมาตรา 45 รวมทั้งวิธีการเลือกตั้งต้องเป็นไปตามข้อบังคับพรรคข้อ 47

ขั้นตอนที่ 3

เมื่อดำเนินการและเลือกตั้งกรรมการสาขาพรรคผู้ริเริ่มได้แล้ว ให้ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นประธานกรรมการสาขาพรรคส่งรายงานแสดงที่ตั้งสาขาพรรค รายชื่อ อาชีพ ที่อยู่ ลายมือชื่อของกรรมการสาขาพรรคผู้ริเริ่ม ไปยังเลขาธิการพรรคเพื่อขออนุมัติคณะกรรมการบริหารพรรคและเมื่อได้รับอนุมัติแล้วให้หัวหน้าพรรคการเมืองมีหนังสือแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคต่อนายทะเบียนตามแบบ (ท.พ.2) และ (ท.พ.3) ที่นายทะเบียนกำหนดพร้อมทั้งเอกสารประกอบภายใน 15 วันนับตั้งแต่วันที่คณะกรรมการบริหารพรรคอนุมัติและเมื่อนายทะเบียนได้แจ้งการรับรองให้จัดตั้งสาขาพรรคการเมืองแล้วให้กรรมการสาขาพรรคผู้ริเริ่มเป็นกรรมการสาขานั้นนับแต่วันที่พรรคได้รับแจ้งการรับรองจากนายทะเบียนพรรคการเมือง

ดังนั้น หากพรรคประชาธิปไตยจะก่อตั้งสาขาพรรคขึ้นในเขตเลือกตั้งที่ 1 จังหวัดสุรินทร์ เอกสารหลักฐานที่พรรคจะต้องจัดส่งไปให้นายทะเบียนเพื่อประกอบการพิจารณา ได้แก่

- 1) บัญชีรายชื่อสมาชิกพรรคในท้องที่ที่จะตั้งสาขาไม่น้อยกว่า 200 คน
- 2) รายงานการประชุมพร้อมสำเนาบัญชีลงนามสมาชิกผู้เข้าร่วมประชุมก่อตั้งสาขาพรรคการเมืองไม่น้อยกว่า 200 คน
- 3) สำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคครั้งที่อนุมัติให้ก่อตั้งสาขาพรรคการเมือง
- 4) แบบหนังสือแจ้งการก่อตั้งสาขาพรรคการเมือง (แบบท.พ. 2)
- 5) บัญชีรายชื่อคณะกรรมการสาขาพรรคการเมือง (แบบท.พ. 3)

6) สำนักบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้านของ
คณะกรรมการสาขาพรรคการเมืองที่เข้าตัวรับรองสำเนาถูกต้องเพื่อประกอบการพิจารณาว่า
คณะกรรมการสาขานั้นมีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมายและข้อบังคับพรรค เป็นต้น

สำหรับพรรคภูมิใจไทย พรรคเพื่อฟ้าดิน และพรรคมาตุภูมิ ก็
มีหลักเกณฑ์และวิธีการก่อตั้งสาขาพรรคการเมืองตามขั้นตอนต่างๆเช่นเดียวกับพรรคประชาธิปัตย์
ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยต้องดูที่ข้อบังคับพรรคเป็นสำคัญ (คู่มือการปฏิบัติงานของสาขา
พรรคการเมือง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง 2547: 5-16)

2.10.2 การดำเนินกิจการของสาขาพรรคการเมือง

1) การดำเนินกิจการตามนโยบายและข้อบังคับพรรค การดำเนิน
กิจการของสาขาพรรคในทุกเรื่อง สาขาต้องดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของพรรคและ
ข้อบังคับของพรรคอย่างเคร่งครัดโดยเฉพาะการดำเนินการตามข้อบังคับของพรรค ซึ่งข้อบังคับของ
แต่ละพรรคการเมืองมีลักษณะที่กำหนดไว้แตกต่างกันออกไปในเรื่องต่างๆไม่ว่าจะเป็นเรื่องการ
กำหนดเกี่ยวกับเรื่องสมาชิกพรรค การรับสมาชิกพรรค การสิ้นสุดสมาชิกภาพ สิทธิและหน้าที่ของ
สมาชิก ความรับผิดชอบของพรรคต่อสมาชิก การให้ความรู้ทางการเมืองแก่สมาชิกและประชาชน
ทั่วไป วินัยและจรรยาบรรณของสมาชิก การประชุมใหญ่ การเลือกตั้งคณะกรรมการสาขาหรือ
กรรมการสาขา การเงินการคลัง รวมถึงการจัดทำบัญชีของสาขาพรรคด้วย

ในเรื่องต่างๆเหล่านี้ สาขาพรรคต้องพิจารณาและดำเนินการให้
เป็นไปตามข้อกำหนดในแต่ละเรื่องตามห้วงระยะเวลาที่กำหนดไว้เพราะอาจเกี่ยวข้องกับหน้าที่
ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 กำหนดไว้ เช่น ในเรื่อง
ของการประชุมใหญ่เพื่อเลือกตั้งกรรมการสาขา หากองค์ประชุมไม่ครบ ไม่เป็นไปตามข้อบังคับ
ของพรรค การประชุมครั้งนั้นจะเสียไป ไม่มีผลตามกฎหมายหรือเรื่องของการจัดทำบัญชีของสาขา
ที่ทั้งกฎหมายและข้อบังคับของพรรคกำหนดให้สาขาต้องจัดทำบัญชี 4 ประเภท คือ บัญชีรายวัน
แสดงรายได้หรือรายรับ แสดงค่าใช้จ่ายหรือรายจ่าย บัญชีแสดงรายรับจากการบริจาค บัญชีแยก
ประเภทและบัญชีแสดงสินทรัพย์และหนี้สินซึ่งหากสาขาฝ่าฝืนไม่จัดทำบัญชีดังกล่าวหรือแก้ไข
ซ่อนเร้นหรือทำหลักฐานไม่ถูกต้องตามความเป็นจริงอาจได้รับโทษทางปกครองหรือข้อกำหนดใน
เรื่องของการรับสมาชิกหากไม่ดำเนินการรับสมาชิกหรือรับบุคคลที่กฎหมายห้ามเข้ามาเป็นสมาชิก
ของพรรคอาจถูกศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งห้าปีหรือได้รับโทษทางอาญาอีกด้วย เหล่านี้ เป็นต้น

2) การหาสมาชิกพรรค

การหาสมาชิกพรรคเพิ่มเป็นภารกิจประการหนึ่งของสาขาพรรค
เพื่อขยายฐานมวลชนให้พรรคมีความเข้มแข็ง เป็นพรรคการเมืองของประชาชน ซึ่งวิธีดำเนินการ

และกลยุทธ์ต่างๆอยู่นอกขอบเขตอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียน แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้กำหนดให้นายทะเบียนสามารถตรวจสอบเกี่ยวกับเรื่องสมาชิกไว้ ดังนี้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดไว้หลายมาตราประกอบด้วย

มาตรา 19 “ผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกต้องเป็นบุคคลธรรมดาผู้มีสัญชาติไทย มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง...

หัวหน้าพรรคการเมืองต้องจัดทำทะเบียนสมาชิกให้ตรงตามความเป็นจริงเก็บรักษาไว้ ณ ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมืองและพร้อมที่จะให้นายทะเบียนหรือผู้ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายตรวจสอบได้

ให้หัวหน้าพรรคการเมืองแจ้งจำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงพร้อมด้วยรายชื่อ อาชีพ และที่อยู่ของสมาชิกดังกล่าวตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดให้นายทะเบียนทราบภายในวันที่เจ็ดของทุกสามเดือนและให้สรุปยอดจำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงทั้งหมดในรอบปีให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมกราคมของทุกปี

ถ้าหัวหน้าพรรคการเมืองไม่แจ้งนายทะเบียนภายในระยะเวลาตามวรรคสี่ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองแจ้งภายในระยะเวลาที่กำหนด

ทะเบียนสมาชิกให้เป็นไปตามแบบที่นายทะเบียนกำหนด”

นอกจากนี้ ยังกำหนดข้อห้ามไว้อีกว่า “ห้ามมิให้พรรครับผู้ไม่มีสัญชาติไทยตามมาตรา 8 วรรคหนึ่งเข้าเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งใดๆในพรรคการเมืองหรือยอมให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์ของพรรคการเมือง”

ที่กล่าวมานั้นเป็นข้อกำหนดที่ห้ามพรรคการเมืองซึ่งหากพรรคการเมืองใดฝ่าฝืนก็ต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 107 กล่าวคือ

“กรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือกรรมการสาขาพรรคการเมืองผู้ใดรู้อยู่แล้วแต่จัดให้พรรคการเมืองกระทำการฝ่าฝืนมาตรา 21 วรรคหนึ่งต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับและให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี”

ที่กล่าวมานั้นเป็นผลที่พรรคและสาขาพรรคกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายหรือข้อห้ามของกฎหมาย นอกจากนี้ ยังมีข้อห้ามที่ห้ามบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยตามมาตรา 21 วรรคหนึ่งเข้าเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งใดๆในพรรคการเมืองหรือร่วมกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในการดำเนินการของพรรคการเมืองและห้ามมิให้สมาชิกที่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมือง พนักงาน เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐดำรงตำแหน่ง

กรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมืองหรือตำแหน่งอื่นใดของพรรคการเมือง และหากผู้ใดฝ่าฝืนอาจต้องรับโทษตามมาตรา 108 คือ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

จะเห็นได้ว่าการรับสมาชิกของพรรคการเมืองหรือการสมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองเป็นเรื่องสำคัญมาก มีข้อห้าม ข้อกำหนด รวมถึงโทษที่จะได้รับ หากฝ่าฝืนรุนแรงมากถึงขั้นให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งห้าปีรวมถึงมีโทษจำคุกและปรับเป็นจำนวนเงินขั้นสูงที่สูงมาก ดังนั้น พรรคและสาขาพรรคจึงควรพึงระมัดระวังและตรวจสอบให้แน่ชัด ชัดเจนก่อนว่าบุคคลที่จะรับเป็นสมาชิกมีคุณสมบัติที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและสาขาพรรคเองควรจะได้จัดทำทะเบียนสมาชิกของสาขานั้นไว้ให้เป็นระบบเป็นปัจจุบัน เพื่อความสะดวก และจะเป็นประโยชน์ในการติดต่อกับสมาชิกอันจะส่งผลให้การปฏิบัติงานของสาขามีความเข้มแข็งเป็นหลักให้กับมวลสมาชิกในสาขานั้นๆได้

3) การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดที่แจ้งไว้ในแบบการจัดตั้งสาขา

พรรค

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 41 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดที่แจ้งไว้ในแบบตาม มาตรา 34 (ได้แก่ แบบหนังสือแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง/แบบท.พ. 2) ให้หัวหน้าพรรคการเมืองแจ้งการเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นหนังสือต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้พิจารณาแก้ไขรายละเอียดดังกล่าว หากไม่ปฏิบัติตาม มีบทกำหนดโทษไว้ใน มาตรา 124 ซึ่งกำหนดว่าหัวหน้าพรรคการเมืองผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 41 วรรคหนึ่งต้องชำระค่าปรับทางปกครองไม่เกินห้าหมื่นบาทและต้องชำระค่าปรับอีกไม่เกินวันละห้าร้อยบาทตลอดเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

มาตรา 41 วรรคสามกำหนดว่า ถ้าหัวหน้าพรรคการเมืองไม่แจ้งการเปลี่ยนแปลงตามมาตรา 41 วรรคหนึ่งภายในระยะเวลาดังกล่าว นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองแจ้งการเปลี่ยนแปลงภายในระยะเวลาที่กำหนด หากไม่ปฏิบัติตามมีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 124 วรรคสอง ซึ่งกำหนดว่าหัวหน้าพรรคการเมืองผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือคำเตือนของนายทะเบียนตามมาตรา 41 วรรคสามต้องชำระค่าปรับทางปกครองไม่เกินหนึ่งแสนบาทและต้องชำระค่าปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งพันบาทตลอดเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

ดังนั้น เมื่อสาขาพรรคการเมืองใดมีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดที่แจ้งไว้ในแบบการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง (แบบท.พ. 2) และบัญชีรายชื่อคณะกรรมการสาขาพรรคการเมือง (แบบท.พ. 3) ซึ่งนายทะเบียนได้มีหนังสือรับรองการจัดตั้งสาขา

พรรคการเมืองแล้ว กล่าวคือ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงลำดับที่ สถานที่ตั้ง หรือจำนวนกรรมการสาขาพรรคแต่ละตำแหน่งในแบบท.พ. 2 หรือมีการเปลี่ยนแปลงลำดับที่หรือสถานที่ตั้งของสาขาพรรคการเมือง ชื่อตัว ชื่อสกุล ที่อยู่เพื่อการติดต่อ อาชีพ หรือตำแหน่งของกรรมการสาขาพรรคการเมืองแต่ละคนหรือกรรมการสาขาพรรคการเมืองทั้งคณะในแบบท.พ. 3 หัวหน้าพรรคการเมืองต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวต่อนายทะเบียนภายใน 30 วันนับแต่วันที่มีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้พิจารณาแก้ไขรายละเอียดดังกล่าว²

4) ความสมบูรณ์ของการเปลี่ยนแปลง

มาตรา 41 วรรคสองกำหนดว่าการเปลี่ยนแปลงตามวรรคหนึ่ง จะสมบูรณ์ต่อเมื่อได้รับแจ้งการตอบรับการเปลี่ยนแปลงจากนายทะเบียนและให้นำความในมาตรา 13 มาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดที่แจ้งไว้ในแบบหนังสือแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองจะมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายต่อเมื่อได้รับแจ้งการตอบรับจากนายทะเบียนโดยนายทะเบียนจะแจ้งให้ทราบว่าจะตอบรับหรือไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงพร้อมเหตุผลที่ไม่ตอบรับให้ทราบภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากหัวหน้าพรรคการเมือง ในกรณีที่นายทะเบียนแจ้งให้ทราบว่าจะไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลง หัวหน้าพรรคการเมืองซึ่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงของนายทะเบียนมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำสั่งดังกล่าว

2.11 ปัญหาของพรรคและสาขาพรรคการเมืองไทยในปัจจุบัน

ศาสตราจารย์ ดร. ลิขิต ชีรวะดิน,ราชบัณฑิต ได้แสดงปาฐกถาพิเศษ เรื่อง “การปฏิรูประบบพรรคการเมืองไทย” เมื่อวันอังคารที่ 28 สิงหาคม 2555 ระหว่างเวลา 08.15-12.30 น. ณ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ หลักสี่ กรุงเทพมหานคร โดยได้ชี้ให้เห็นว่าพรรคการเมืองไทยมีความอ่อนแอใน 9 ประการ ดังนี้

1. พรรคการเมืองไม่มีความเกาะเกี่ยวในเชิงอุดมการณ์ที่แนบแน่น : พรรคการเมืองไทยมีลักษณะเป็นเพียงพรรคการเมืองตามกฎหมาย (Legalistic party) คือ มีการจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้นแต่ขาดการเกาะเกี่ยวกันในเชิงอุดมการณ์ที่แนบแน่นผลที่ตามมา คือ เกิดการรวมตัวกันของนักการเมืองเพื่อตั้งพรรคการเมืองเพื่อเอาชนะกันในสนามเลือกตั้งโดยการ

²โปรดอ่านรายละเอียดเรื่องนี้เพิ่มเติมได้ในคู่มือการปฏิบัติงานของสาขาพรรคการเมือง พ.ศ. 2547 ด้านกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ชักชวนนักการเมืองพวก/กลุ่มเดียวกันร่วมสังกัดพรรคเพื่อให้พรรคการเมืองนั้นๆ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากและด้วยเหตุผลนี้เองที่เป็นที่มาของ “การซื้อ ส.ส.”

2. พรรคการเมืองไม่มี “อัตลักษณ์” : พรรคการเมืองส่วนใหญ่ของประเทศไทย ขาดสิ่งที่เรียกว่า “อัตลักษณ์” ซึ่ง ก็คือ การที่พรรคการเมืองไม่มีการสร้างบุคลิกลักษณะที่ชัดเจน ที่แตกต่างจากพรรคการเมืองอื่น ทั้งนี้ บุคลิกลักษณะของพรรคการเมืองหรืออัตลักษณ์ดังกล่าวเป็นสิ่งที่สะท้อนจุดยืนทางการเมืองของพรรคการเมือง ฉะนั้น การที่พรรคการเมืองไทยไม่มีอัตลักษณ์ย่อมหมายความว่าพรรคการเมืองไม่มีจุดยืนทางการเมือง

3. พรรคการเมืองไม่สามารถพัฒนาผลประโยชน์ของพรรคการเมืองเป็นผลประโยชน์ของชาติ : ในระบอบประชาธิปไตยพรรคการเมือง คือ ผู้ที่ทำหน้าที่กำหนดทิศทางการบริหาร (นโยบาย) แต่เห็นว่าพรรคการเมืองของไทยส่วนใหญ่ไม่เข้าใจในเจตนารมณ์ดังกล่าวและส่วนใหญ่เห็นว่าการออกนโยบายหรือการวางแผนพัฒนาประเทศไม่ได้เป็นหน้าที่ของฝ่ายการเมือง แต่เป็นหน้าที่ของฝ่ายประจำ เช่น สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นต้น

4. พรรคการเมืองไทยขาดการทำหน้าที่เป็น “ตัวแทนทางชนชั้น” : พรรคการเมืองในปัจจุบันทำหน้าที่สนับสนุนทุกกลุ่มจนท้ายสุดเรียกได้ว่าพรรคการเมืองมีลักษณะเป็นพรรคการเมืองแบบภูมิภาคนิยม

5. พรรคการเมืองไทยไม่มีวินัย : ที่ผ่านมาประสบปัญหาเรื่องการขาดความมีวินัยของพรรคการเมือง ทำให้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต้องมีการบัญญัติไว้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ต้องสังกัดพรรคการเมืองก่อนอย่างน้อย 90 วัน ก่อนการเลือกตั้ง ซึ่งในส่วนนี้เห็นว่าไม่ถูกต้องหากแต่การที่ต้องบัญญัติเช่นนี้ก็เพราะว่าต้องการควบคุมให้นักการเมืองรักษาวินัยของพรรคการเมือง

6. พรรคการเมืองไทยไม่มีการบริหารงานที่เป็นประชาธิปไตย : เนื่องจากอำนาจส่วนใหญ่พรรคการเมืองจำกัดอยู่เพียงแค่บุคคลคนเดียวหรือเพียงในกลุ่มผู้นำพรรคเพียงไม่กี่คนเท่านั้น

7. พรรคการเมืองอยู่ภายใต้การครอบงำของกลุ่มทุน : เมื่อพรรคการเมืองได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มทุนทำให้พรรคการเมืองมีฐานะเป็น “บริษัททางการเมือง” มากกว่าพรรคการเมืองในความหมายที่แท้จริง

8. การก่อตั้งหรือยุบเลิกพรรคการเมืองไทยขึ้นอยู่กับตัวบุคคล : ในอดีตจะเห็นว่าเมื่อหัวหน้าพรรคการเมืองวางมือทางการเมือง พรรคการเมืองนั้นๆ ก็จะหยุดดำเนินกิจกรรมทาง

การเมือง หรือหากยังคงมีสถานะทางกฎหมายอยู่แต่ก็อาจจะไม่มีบทบาททางการเมืองหรืออิทธิพลทางการเมืองเลยหลังจากนั้น

9. พรรคการเมืองไทยไม่มีกระบวนการทำให้พรรคกลายเป็นสถาบันการเมือง (institutionalization) : กระบวนการกลายเป็นสถาบันการเมืองมีความสำคัญกว่าการก่อตั้งพรรคการเมืองเพราะเพียงแค่การจัดระเบียบพรรคการเมืองก็สามารถตั้งพรรคการเมืองได้ แต่การทำให้พรรคการเมืองกลายเป็นสถาบันทางการเมืองนั้นพรรคการเมืองต้องมีความสามารถในการสืบทอดอำนาจ มีกิจกรรมทางการเมืองที่ต่อเนื่องและมีความสามารถในการปรับตัวกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาได้

ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ (2550: 25) ได้กล่าวถึงปัญหาของพรรคการเมืองไทย ดังนี้

1. พรรคการเมืองไทยมิใช่พรรคแห่งปวงชน (Mass Party) แต่เป็นพรรคของกลุ่มทุนที่สนับสนุนการเงินของพรรคหรือกลุ่มของพรรค ส่งผลให้การบริหารกิจการของพรรคตกอยู่ในอำนาจของคนกลุ่มเดียว
2. พรรคการเมืองขาดการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐและประชาชน รวมทั้งขาดการจัดระเบียบการเงินของพรรคอันเป็นผลมาจากการมิใช่พรรคแห่งปวงชน
3. ระบบการเงินและบัญชีของพรรคการเมืองขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากมิได้มีการนำระบบบริหารการเงินสมัยใหม่และการบริหารแบบวิชาชีพมาใช้ส่งผลต่อการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของพรรค
4. ประชาชนมิได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองของพรรคอย่างจริงจัง ประชาชนมองว่าพรรคการเมืองเปรียบเสมือน “ตุ๊กตาทางการเมือง” (Political Doll) ที่มีไว้ประดับรูปแบบของระบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทยเท่านั้น

โจเซฟ ลา พาลอมบารา (Joseph La Palombara) และไมรอน ไวเนอร์ (Myron Weiner) (อ้างถึงใน ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ 2550: 26) ได้กล่าวว่างค์การหรือสถาบันที่จะได้ชื่อว่าเป็นพรรคการเมืองที่แท้จริงนั้นจะต้องมีลักษณะ 4 ประการ คือ

1. พรรคการเมืองต้องมีความยั่งยืนโดยความยั่งยืนของพรรคการเมืองจะต้องไม่ขึ้นอยู่กับชีวิตหรืออำนาจของผู้นำในพรรคการเมือง
2. พรรคการเมืองต้องมีสาขาของพรรคกระจายไปสู่ชนบทโดยมีขอบข่ายการติดต่อสื่อสารระหว่างสำนักงานใหญ่และสาขาพรรคการเมือง

3. บรรดากลุ่มผู้นำในพรรคการเมืองมีความตั้งใจอย่างแท้จริงที่จะรวมอำนาจในการตัดสินใจนโยบายต่างๆมาให้พรรคการเมืองของตนแต่ผู้เดียวหรือมิฉะนั้นก็เข้าร่วมกับพรรคการเมืองอื่นไม่เพียงแต่จะใช้อิทธิพลเข้าแทรกแซงนโยบายเท่านั้น

4. พรรคการเมืองต้องพยายามหาคะแนนนิยมเมื่อมีการเลือกตั้งและหาการสนับสนุนจากประชาชนทั่วไปเมื่อไม่มีการเลือกตั้ง

ศาสตราจารย์ สัตยธรรม กรรมการการเลือกตั้งด้านกิจการพรรคการเมืองบรรยายหลักสูตร พตส. รุ่นที่ 3 ในหัวข้อ “สาขาพรรคการเมืองกับการพัฒนาพรรคการเมือง” ระบุถึงปัญหาของการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองในปัจจุบันว่า สถานที่ตั้งของสำนักงานสาขาไม่มีความเหมาะสม ไม่มีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเนื่องจากคณะกรรมการสาขาพรรคการเมืองขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทของสาขาพรรคการเมืองรวมถึงยังขาดงบประมาณจากพรรคการเมือง ขณะที่ระบุด้วยว่าการดำเนินกิจกรรมพรรคการเมืองปัจจุบันทำเหมือนเล่นๆกัน

ขณะเดียวกันได้กล่าวถึงแนวทางการพัฒนาว่าพรรคการเมืองต้องให้ความสำคัญในการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการบริหาร ให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ ตลอดจนควรเน้นการพัฒนาการสื่อสารระหว่างพรรคการเมืองกับประชาชนผ่านการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของสาขาพรรคการเมืองนั้นๆ

บุญเลิศ ชาญยุทธเดช (2554: 14-15) กล่าวว่าในทางวิชาการรัฐศาสตร์ สาขาพรรคการเมืองมีความสำคัญเพราะเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองที่อยู่ในพื้นที่ต่างๆโดยเฉพาะต่างจังหวัด ในทางปฏิบัติผู้บริหารพรรคการเมืองตั้งแต่หัวหน้าพรรคลงมาถึงเลขาธิการพรรคและกรรมการบริหารพรรคมักจะผูกขาดอำนาจไว้ที่ตัวเองและพรรคพวกตัดสินใจในกิจการของพรรค รวมถึงไปถึงการบริหารประเทศ สำหรับพรรคการเมืองที่ได้เป็นรัฐบาลไม่รับฟังความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะใดๆจากสมาชิกประกอบกับกรรมการสาขาพรรคไม่ได้เกิดจากอุดมการณ์หรือความศรัทธาต่อพรรคอย่างแท้จริงที่พร้อมจะเสียสละทุกอย่างเพื่อพรรค แต่ละคนต้องทำมาหาเลี้ยงชีพ ต้องดูแลรับผิดชอบตัวเองและครอบครัว ฯลฯ จึงไม่มีเวลาให้กับสาขาพรรคหรือแม้จะมีเวลาให้กับสาขาพรรคแต่ก็ไม่มีกิจกรรมอะไรคอยเชื่อมร้อยสายสัมพันธ์ในหมู่สมาชิกพรรคและประชาชนในพื้นที่

สันต์ โชคพงษ์อุดมชัย (2544: 82-83) กล่าวว่าโดยที่พรรคการเมืองไทยยังไม่แข็งแรงพอ (เพราะผ่านการปฏิบัติ รัฐประหารถูกยกเลิกพรรคการเมืองหลายต่อหลายครั้ง) แต่ความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ก็คือ พรรคการเมืองไทยโดยส่วนมากจะไม่ค่อยกระตือรือร้นในการตั้งสาขาพรรค และส่วนใหญ่นักการเมืองจะตั้งสาขาพรรคก็มักจะตั้งในท้องที่เขตเลือกตั้งของตนมากกว่าที่จะกระจายการตั้งสาขาไปยังท้องที่ต่างๆเพราะการตั้งสาขาพรรคขึ้นมากจะทำให้พรรคการเมืองมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น

ขณะที่รายรับยังคงไม่แน่นอน ในเรื่องดังกล่าว ความมุ่งหมายที่จะให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองโดยผ่านทางสาขาพรรคการเมืองนั้นจึงยังคงไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายต้องการได้

3. แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์

3.1 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์

กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) อาจถูกเรียกในคำอื่น เช่น กลุ่มการเมือง (Political Group) กลุ่มจัดตั้ง (Organization Group) กลุ่มอิทธิพล (Pressure Group) วูดตัน (Wootton อ้างถึงใน จักร์ พันธุ์เพชร 2551: 431) แต่หากพิจารณาถึงความหมายแล้วก็จะมีลักษณะที่ใกล้เคียงกัน ซึ่งจะด้วยคำใดก็ตาม กลุ่มผลประโยชน์ก็ถือเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อเสถียรภาพและพัฒนาการของระบบการเมืองในระบบประชาธิปไตย เพราะกลุ่มผลประโยชน์เป็นอีกองค์กรหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนในการกำหนดนโยบาย (Policy Making) ด้วยวิธีการเรียกร้องผลประโยชน์ (Interest Articulation) นอกสภา ดังคำกล่าวที่ว่า “หากไม่มีกลุ่มผลประโยชน์แล้วก็จะไม่มีรัฐบาลใดเลยที่ถือได้ว่าเป็นรัฐบาลประชาธิปไตย” (พฤษศานี ชุมพล อ้างถึงใน จักร์ พันธุ์เพชร 2552: 431) กลุ่มผลประโยชน์ในระบบประชาธิปไตยจะทำหน้าที่เป็นเครื่องบ่งชี้อย่างต่อเนื่องแก่รัฐบาลและถือเป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

3.2 ความหมายของกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups)

เจ.ริชาร์ดสันและ จี.โทมัส (J. Richardson และ G. Thomas 1993 อ้างถึงใน จุมพล หนิมพานิช 2552: 51) กล่าวว่า “กลุ่มผลประโยชน์” มีความหมายหรือหมายถึงอะไร ในความหมายอย่างกว้าง “กลุ่มผลประโยชน์” (Interest Group) หมายถึง บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มารวมตัวกันเพื่อแสวงหาหรือมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ

เจฟฟรีย์ เอ็ม. เบอร์รี่ (Jeffrey M. Berry 1959 อ้างถึงใน จุมพล หนิมพานิช 2552: 53) ให้ความหมายว่า กลุ่มผลประโยชน์ หมายถึง กลุ่มที่มีเป้าหมายทางการเมืองร่วมกันและพยายามมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะ

ออรัน อาร์. ยัง (Oran R. Young 1968 อ้างถึงใน จุมพล หนิมพานิช 2552: 52) ให้ความหมายว่า กลุ่มผลประโยชน์ หมายถึง กลุ่มคนที่มีผลประโยชน์ทางการเมืองเหมือนกันหรือคล้ายคลึงกันมารวมตัวกัน การมารวมตัวกันดังกล่าวมีการจัดระเบียบโครงสร้างอย่างดีเพื่อช่วยให้การเรียกร้องได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อทำให้เป้าหมายหรือจุดมุ่งหมายที่ตั้ง

ไว้บรรลุผลซึ่งผลประโยชน์ทางการเมือง (Political Interest) ที่กล่าวข้างต้น หมายถึง จุดมุ่งหมายหรือเป้าหมายที่กลุ่มเชื่อว่าพวกเขาควรจะได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล กลุ่มบุคคลที่มีความเชื่อดังกล่าวพยายามเคลื่อนไหวเพื่อให้จุดมุ่งหมายหรือเป้าหมายนี้บรรลุผล

เดวิด ทูรแมน(David Truman 1951อ้างถึงในจุมพล หนิมพานิช 2552: 49-50) ได้อธิบายลักษณะที่แตกต่างระหว่าง “กลุ่มทั่วไป” (Groups) กับ “กลุ่มผลประโยชน์” (Interest Groups) ว่า “กลุ่ม” โดยทั่วไปจะเป็นการรวมตัวกันของมนุษย์ผู้มีจุดมุ่งหมายและผลประโยชน์เหมือนกันเข้ามาทำกิจกรรมร่วมกันเพื่อให้ได้มาซึ่งจุดมุ่งหมายและผลประโยชน์เหล่านั้น แต่ “กลุ่มผลประโยชน์” จะมีลักษณะพิเศษต่างไปจากกลุ่มโดยทั่วไปตรงที่ว่า การเข้าร่วมกิจกรรมของสมาชิกในกลุ่มไม่ได้เพียงเพื่อผลประโยชน์และจุดมุ่งหมายร่วมกันเท่านั้นแต่ยังมีทัศนคติร่วมกันอีกด้วย

สุขุม นวลสกุล (อ้างถึงใน จักรย์ พันธุ์ชูเพชร 2551: 434)ให้ความหมายว่ากลุ่มผลประโยชน์ คือ กลุ่มบุคคลที่รวมกันเพราะมีอาชีพหรือมีจุดประสงค์อย่างเดียวกันและมีความต้องการที่จะให้นโยบายของรัฐบาลสนองตอบความต้องการของกลุ่มตน การรวมกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์มีลักษณะคล้ายคลึงกันกับการรวมกันเป็นพรรคการเมือง ความแตกต่างระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับพรรคการเมืองอยู่ตรงที่พรรคการเมืองต้องการเป็นรัฐบาลเพื่อกำหนดนโยบายเสียเอง ส่วนกลุ่มผลประโยชน์ไม่ได้ต้องการเป็นรัฐบาลแต่ต้องการให้รัฐบาลมีนโยบายสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่ม

จากที่กล่าวมาข้างต้นพอสรุปได้ว่า “กลุ่มผลประโยชน์” หมายถึง การมารวมตัวของบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ ทัศนคติ และผลประโยชน์ร่วมกันเพื่อมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะซึ่งการที่บุคคลในกลุ่มมีวัตถุประสงค์ ทัศนคติ และผลประโยชน์ที่คล้ายคลึงกันมีผลทำให้ความเป็นสมาชิกของกลุ่มมีความแน่นแฟ้นและมั่นคงกว่าความสัมพันธ์ของสมาชิกของกลุ่มโดยทั่วไป (จุมพล หนิมพานิช 2552: 53)

3.3 การเกิดขึ้นของกลุ่มผลประโยชน์

กลุ่มผลประโยชน์ได้เกิดขึ้นมาช้านานในทางการเมืองการปกครอง ยกตัวอย่างในยุโรปสมัยกลางก่อนที่จะมีการยอมรับความคิดในเรื่องผลประโยชน์ร่วมกันอย่างกว้างขวาง กลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นหรือที่มีอยู่ในขณะนั้นต่างก็ได้รับมอบหมายให้เป็นตัวแทนฝ่ายนิติบัญญัติ ในกรณีอังกฤษ กลุ่มผลประโยชน์ที่มีอยู่ต่างก็เป็นตัวแทนพิทักษ์ผลประโยชน์ให้กับพวกเขาเมือง กลุ่มผลประโยชน์ตอนนั้นที่มี เช่น พวกกิลด์ (Guilds) การเป็นสมาชิกต้องใช้วิธีเกณฑ์หรือวิธีบังคับกัน และในระยะเวลาที่เกิดขึ้นมานั้นจะต้องมีการเกณฑ์ให้เป็นสมาชิกกลุ่มกัน อย่างไรก็ตาม หากมีคำถามว่ากลุ่มผลประโยชน์สมัยใหม่เกิดขึ้นเมื่อใด คำตอบในภาพกว้างที่เป็นที่ยอมรับกันก็จะตอบว่ากลุ่ม

กตค้นหรือกลุ่มผลประโยชน์สมัยใหม่จริงๆเกิดขึ้นในราวศตวรรษที่ 19 เป็นผลที่เกิดขึ้นตามมาหลังจาก

ประการที่หนึ่ง มีการปฏิวัติอุตสาหกรรมในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 18-19 เกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรม คือ การนำเอาความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ซึ่งได้พัฒนามาตั้งแต่ยุคฟื้นฟูศิลปวิทยามาใช้เป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีพ มีการประดิษฐ์เครื่องจักรกลมาใช้แทนแรงงานมนุษย์ ช่วยเพิ่มผลผลิตทำให้ประชาชนมีชีวิตที่สะดวกสบายเพิ่มขึ้น ผลทำให้สังคมยุโรปเกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและความนึกคิด มีชนชั้นใหม่เกิดขึ้นในสังคม คือ ชนชั้นกลางและชนชั้นกรรมาชีพ เกิดการแข่งขันในทางเศรษฐกิจ ชาติที่ยังรวมกันไม่ได้เกิดความรู้สึกว่าตนเองเสียเปรียบจึงพยายามรวมกันเป็นชาติมีการปกครองที่ตนเองเลือก ทั้งนี้ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติของตน ในช่วงดังกล่าวมีนักปรัชญาชาตินิยมหลายท่านได้มีส่วนกระตุ้นความรู้สึกรักของประชาชน เช่น ฟอน ไทร์ชาด ผู้ซึ่งได้ถือว่าเป็นผู้ให้แนวคิดเรื่องชาตินิยมที่แน่วแน่และตรงประเด็นมากกว่าคนอื่นๆ เขากล่าวเกี่ยวกับการรวมตัวกันเป็นชาติและมีการปกครองที่ตนเองเลือกกว่า “รัฐบาลเป็นสิ่งจำเป็น หากไม่มีรัฐบาลปกครองแล้วมนุษย์ก็เหมือนสัตว์ที่ไร้เหตุผล แต่ก่อนที่จะมีรัฐบาลต้องมีรัฐเสียก่อนเพราะรัฐเป็นการรวมตัวทางการเมืองที่สอดคล้องกับหลักธรรมชาติ รัฐเป็นสิ่งที่แสดงออกซึ่งเอกราช อิสระภาพของชนชาตินั้นรวมทั้งแสดงให้เห็นถึงความเป็นมาอันสืบเนื่องกันอย่างไม่รู้จบสิ้นจากบรรพบุรุษมาสู่ปัจจุบันและเชื่อมโยงไปสู่ลูกหลานในอนาคต รัฐต้องคงไว้ซึ่งวัตถุประสงค์ดั้งเดิม คือ แสวงหาสิ่งที่ดีงามแก่นมนุษย์ชาติทั้งมวล การเปลี่ยนแปลงใดๆที่เกิดขึ้นรัฐจะต้องพิจารณาถึงผลประโยชน์และการคงอยู่ของตนเป็นสำคัญ”

ทัศนะดังกล่าวของฟอน ไทร์ชาด มีอิทธิพลต่อผู้นำทางการเมืองของเยอรมนีในระบอบนั้นมากในการนำแนวคิดของเขาไปใช้ในการดำเนินการรวมชาติเยอรมนี นอกจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมจะทำให้มีการรวมตัวกันเป็นชาติ มีการปกครองตนเองที่ตนเลือกแล้ว การปฏิวัติอุตสาหกรรมยังได้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ การปฏิวัติอุตสาหกรรมได้ทำให้ระบบเศรษฐกิจมีการเปลี่ยนแปลงจากระบบเศรษฐกิจเพื่อเลี้ยงตนเองไปสู่ระบบเศรษฐกิจที่ทุนเข้ามามีบทบาทในการกำหนดทิศทางการผลิตเป็นที่มาของการเกิดขึ้นของลัทธิทุนนิยม(Capitalism) ลัทธิเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ (Liberalism) ที่สำคัญ การปฏิวัติอุตสาหกรรมได้มีส่วนทำให้เกิดการขยายตัวของเมือง (Urbanization) เกิดความสัมพันธ์ในทางสังคมแบบใหม่ในลักษณะนายทุนกับผู้ใช้แรงงาน เกิดปัญหาสังคมที่ไม่เคยมีมาก่อน อันได้แก่ ปัญหาการเอารัดเอาเปรียบระหว่างนายทุนกับผู้ใช้แรงงาน ปัญหาความไม่เป็นธรรมในทางสังคม เหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของการเกิดขึ้นของกลุ่มผลประโยชน์ที่บุคคลมารวมตัวกันเพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มของตน

ประการที่สอง มีลัทธิที่ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนซึ่งเกิดขึ้นในคริสต์ศตวรรษที่ 16-18 ซึ่งในช่วงนี้ประมาณกลางคริสต์ศตวรรษที่ 16 การปฏิรูปศาสนาเกิดขึ้น ผลก็คือทำให้คริสต์ศาสนาแบ่งออกเป็น 2 นิกายใหญ่ๆ คือ คริสต์ศาสนานิกายโรมันคาทอลิก ที่หมายถึงนิกายเดียวที่มีสันตะปาปาเป็นศูนย์แห่งอำนาจธรรมกับคริสต์ศาสนานิกายโปรเตสแตนต์ซึ่งเป็นนิกายใหม่ที่ไม่ยอมรับอำนาจครอบจักรวาลของสันตะปาปาและระเบียบพิธีทางศาสนาอันสลับซับซ้อนและห่างไกลจากชีวิตความเป็นจริงของสามัญชน ผลจากการปฏิรูปศาสนาในช่วงเวลาดังกล่าวทำให้เกิดความชื่นชมในคุณค่าการสร้างสรรค์ของปัจเจกบุคคล เสรีภาพ อิสรภาพของการใช้ปัญญา เหตุผล เพื่อหาคำตอบที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับพระเจ้าได้มีส่วนส่งเสริมลัทธิหรือหลักอำนาจอธิปไตยที่เป็นของปวงชนในช่วงนี้ด้วยตามหลักของลัทธินี้ที่ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน นักปรัชญาเมธีที่พูดถึงเรื่องนี้เป็นนัย คือ จอห์น ล็อก แต่บุคคลที่ทำให้ความคิดนี้ชัดเจน คือ รุสโซ ดังปรากฏในผลงานเขียนของเขาชื่อ “The Social Contract” ที่เขาเชื่อว่าประชากรที่เป็นผู้ใหญ่ของรัฐทั้งหมดสามารถกำหนดนโยบายร่วมกันขณะเดียวกันมีการสนับสนุนให้มีการยอมรับอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนโดยมีรากฐานอยู่บนกฎธรรมชาติและสัญญาประชาคม นอกจากนี้ ลัทธินี้ยังทำให้เกิดความเชื่อมั่น โดยเฉพาะในเรื่องของเสรีภาพและความเสมอภาคที่นำไปสู่แนวคิดของการรวมกันจัดตั้งเป็นกลุ่ม เป็นสมาคมเพราะมีความเชื่อกันว่าในสังคมที่มีความเสมอภาคเพิ่มมากขึ้นแต่ละคนจะอ่อนแอไม่สามารถทำงานใหญ่ได้จะต้องมีการรวมเป็นกลุ่มเป็นสมาคม

ประการที่สาม มีการยอมรับว่าประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการเลือกผู้ปกครองหรือมีอำนาจในการเลือกรัฐบาล การกำหนดนโยบายและตัดสินใจหาได้รวมทั้งการที่ประชาชนมีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของที่มาของแนวคิดของการทำให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกในการรวมเป็นกลุ่ม เป็นสมาคมเพื่อเรียกร้อง เพื่อแสดงออกซึ่งความต้องการของตน ในภาพที่แคบลงมา การเกิดขึ้นของกลุ่มผลประโยชน์เห็นได้ชัดในสังคมตะวันตกที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากการเกษตรมาสู่อุตสาหกรรม ผลทำให้เกิดกลุ่มอาชีพ เช่น กลุ่มเกษตรกร กลุ่มกรรมกรประเภทต่างๆ กลุ่มพ่อค้า ฯลฯ ซึ่งแต่ละกลุ่มต่างพยายามรักษาผลประโยชน์ของอาชีพของตนจึงเกิดการรวมตัวเป็นกลุ่มเป็นก้อนอย่างเป็นทางการ เช่น สหพันธ์เกษตรกร สมาคมช่าง สหพันธ์กรรมกร เป็นต้น

สำหรับสังคมตะวันออก เช่น ประเทศไทยและประเทศทางเอเชีย วัฒนธรรมการพัฒนาหรือการเกิดขึ้นของกลุ่มผลประโยชน์ไม่ปรากฏชัดเจน ทั้งนี้ เพราะโครงสร้างทางเศรษฐกิจของสังคมตะวันออกส่วนใหญ่เป็นการเกษตรแบบเลี้ยงตนเองได้ (Self Sufficiency) ไม่ต้องพึ่งพาผู้อื่น ยกเว้นในประเทศจีนตอนกลางศตวรรษที่ 19 ที่เกิดสมาคมผูกขาดทางการค้า (Co-tong) เมื่อมีการ

ติดต่อการค้ากับต่างชาติมากขึ้น โดยสมาคมนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มซึ่งเป็นตัวกลางระหว่างผู้ผลิตกับผู้ซื้อ นอกจากนี้ โครงสร้างทางการเมือง (Political Structure) ของสังคมตะวันตกก่อนตกเป็นอาณานิคมของสังคมตะวันตกก็เป็นระบบรวมอำนาจของผู้ปกครอง (Centralization) การรวมกลุ่มจึงปรากฏชั่วครั้งชั่วคราวไม่ถาวรต่อเนื่อง (อภิญญา รัตนมณฑลมาศ อ้างถึงใน จุมพล หนีมพานิช 2552: 87)

เจมส์ เมดิสัน (James Madison อ้างถึงใน จุมพล หนีมพานิช 2552: 88) ได้ให้ความเห็นถึง “กลุ่มผลประโยชน์” ที่เขาเรียกว่า “ก๊ิก” (Which he called “factions”) ว่าต้นกำเนิดของกลุ่มผลประโยชน์เกิดจากธรรมชาติของมนุษย์ที่มีต่อความกระตือรือร้นหรือที่มีพลัง (Energy) มีความคิดเห็นที่แตกต่างกันเกี่ยวกับศาสนา (Religions) การปกครอง (Government) และประเด็นอื่นๆ นอกจากนี้ เขายังเชื่อว่าการเกิดขึ้นของ “กลุ่มผลประโยชน์” หรือ “ก๊ิก” เกิดจากการกระจายทรัพย์สิน (Property) หรือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ไม่เท่าเทียมกัน “ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ” (Economic interest) ดังกล่าว Madison หมายถึง ผลประโยชน์ในที่ดิน อุตสาหกรรม การค้า การเงิน ซึ่งผลของการจัดการทรัพย์สินที่ไม่เท่าเทียมกันดังกล่าว ทำให้มีการจัดตั้งกลุ่มต่างๆ ขึ้นมาเพื่อปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของพวกตน เช่นเดียวกันกับการแสวงหาผลประโยชน์ของรัฐบาล (Seeking Government Benefits) ก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้กลุ่มผลประโยชน์เกิดขึ้นมาโดยเฉพาะเมื่อรัฐบาลได้ขยายกิจกรรมหรือได้ขยายการปฏิบัติกิจกรรมหรือหน้าที่ภารกิจ เช่น สงครามก็ได้เกิดองค์การทหารผ่านศึก (Veterans Organization) รวมทั้งการเกิดขึ้นของกลุ่มผลประโยชน์อันเนื่องมาจากการตอบสนองกฎเกณฑ์หรือกฎระเบียบของรัฐบาล (Government Regulation) ดังปรากฏในกรณีของการเกิดขึ้นของกลุ่มธุรกิจในสหรัฐอเมริกาที่กลุ่มเหล่านี้เกิดขึ้นมาเพราะมีกฎระเบียบของรัฐทำให้ต้องมีการจัดตั้งกลุ่มเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของพวกตน

อัลมอนด์และเพาเวลล์ (Almond and Powell อ้างถึงใน จุมพล หนีมพานิช 2552: 96-97) ได้แบ่งกลุ่มผลประโยชน์ออกเป็น 4 ประเภท คือ

ประเภทแรก เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่รวมตัวกันชั่วคราว (Anomic interest group) กลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้เป็นกลุ่มที่มารวมตัวกันเพราะมีสถานการณ์ผลักดันหรือกดดันให้เกิดอารมณ์ร่วมกัน มีการสะสมความคับข้องใจโดยไม่มีรูปแบบการรวมตัวที่แน่นอน มีอารมณ์รุนแรง กล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นการรวมกลุ่มที่มีลักษณะชั่วครั้งชั่วคราวแล้วก็จะสลายตัวไป ไม่มีระเบียบแบบแผน ชอบใช้วิธีการที่รุนแรงในการเรียกร้องผลประโยชน์ ตัวอย่างของกลุ่มประเภทนี้ได้แก่ กลุ่มฝูงชน (Crowd) ที่มารวมตัวกันหลังจากจลาจลเพื่อความรุนแรงซึ่งอาจเป็นฝูงชนธรรมดา ฝูงชนวุ่นวาย (Mob) การจลาจล

ประเภทที่สอง เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่ได้อยู่ในรูปของสมาคม (Non-associational interest group) กลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้เกิดขึ้นเพราะมีปัญหาาร่วมกัน ไม่ได้มีการจัดตั้งอย่างเป็นทางการถาวร เป็นกลุ่มที่แสดงออกซึ่งผลประโยชน์หรือความต้องการเป็นครั้งคราวโดยใช้วิธีการเรียกร้องผลประโยชน์แบบไม่เป็นทางการซึ่งสามารถพบกลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้ที่บางครั้งเรียกว่ากลุ่มผลประโยชน์ดั้งเดิมได้ในสังคมกำลังพัฒนา ตัวอย่างของกลุ่มประเภทที่สองนี้ได้แก่ กลุ่มเครือญาติ กลุ่มเชื้อชาติ กลุ่มศาสนา เป็นต้น

ประเภทที่สาม เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีการรวมตัวกันในรูปของสถาบัน (Institutional Interest group) ตัวอย่างของกลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้ที่สำคัญ ได้แก่ พรรคการเมือง กองทัพ และข้าราชการ เป็นต้น กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้เป็นกลุ่มข้าราชการหรือพนักงานอื่นๆมักมีบทบาทเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มและของกลุ่มอื่นๆในสังคม ในประเทศที่มีระบอบการเมืองที่ก้าวหน้าและพัฒนาแล้วกลุ่มประเภทนี้จะมีการแข่งขันกับกลุ่มอื่น สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนา เช่น ประเทศในเอเชีย ลาตินอเมริกา กลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้ เช่น กลุ่มข้าราชการ กองทัพ จะมีอิทธิพลและบทบาททางการเมืองมากเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ

ประเภทที่สี่ เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีการรวมตัวกันในรูปของสมาคม (Associational interest group) ตัวอย่างของกลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้ ได้แก่ องค์กรทางศาสนา องค์กรเอกชน สหภาพแรงงาน สมาคมพ่อค้านักธุรกิจ ลักษณะที่เห็นได้ชัดของกลุ่มประเภทนี้ ก็คือสามารถทำตนเป็นตัวแทนของผู้มารวมตัวเป็นกลุ่ม มีการจัดระเบียบองค์กรอย่างดี มีบทบาทในการเรียกร้องหรือแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ให้กับกลุ่มของตนโดยเฉพาะ เช่น กลุ่มสหภาพแรงงานจะมีบทบาทเหล่านี้ในการเรียกร้องผลประโยชน์ให้กับกลุ่มของตนเช่นเดียวกันกับกลุ่มธุรกิจในการพัฒนาของสังคมหรือประเทศพัฒนาแล้วบทบาทของกลุ่มประเภทนี้โดยทั่วไปได้รับการยอมรับเป็นอย่างสูง

3.4 ความสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์ต่อการเมือง

กล่าวได้ว่าการมารวมตัวของกลุ่มผลประโยชน์ตามความเป็นจริงแล้วก็เพื่อต้องการมีอิทธิพลเหนือการวางหรือการกำหนดนโยบายของรัฐบาล นอกจากนี้ กลุ่มผลประโยชน์ โดยเฉพาะในกรณีของประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มั่นคง เช่น ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ เป็นต้น โดยทั่วไป กลุ่มผลประโยชน์ของประเทศเหล่านี้จะทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมโยงที่สำคัญระหว่างพรรคการเมืองกับประชาชนนอกเหนือไปจากการทำหน้าที่ในการจัดการการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่สำคัญ ก็คือ กลุ่มผลประโยชน์ช่วยกระตุ้นและดึงประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐบาลนอกเหนือไปจากการเป็นสื่อหรือการเป็นตัวกลางของประชาชนในการเรียกร้องหรือเสนอความต้องการต่อเจ้าหน้าที่ ต่อหน่วยงาน

ของรัฐ จากบทบาทในทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์มีความสำคัญต่อการเมืองเพราะถ้ากลุ่มไม่ช่วยทำหน้าที่ดังกล่าวย่อมทำให้เกิดความวุ่นวายทางการเมืองอย่างแน่นอน

3.5 ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับพรรคการเมือง

กลุ่มผลประโยชน์นอกจากจะมารวมตัวกันเพื่อต้องการมีอิทธิพลเหนือการวางหรือการกำหนดนโยบายของรัฐบาลแล้ว ยังทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมที่สำคัญระหว่างพรรคการเมืองกับประชาชน การทำหน้าที่ในการจัดการการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

สำหรับพรรคการเมืองในแง่ของหลักการถือว่าเป็นโครงสร้างหรือสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญสำหรับระบบการเมืองสมัยใหม่ (Political Modernization) หรือที่กำลังพัฒนาไปสู่ความทันสมัย (Modernization) พรรคการเมืองจึงถือเป็นกลไกที่มีความสำคัญในการประคับประคองการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนให้มีแบบแผนแน่นอน นอกจากนั้นแล้วพรรคยังทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมโยงหรือเป็นสื่อกลางทางการเมืองระหว่างรัฐบาลกับประชาชน

จะเห็นได้ว่าทั้ง 2 โครงสร้างสถาบันทางการเมืองนี้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันในแง่ของการทำหน้าที่ทางการเมือง กล่าวคือ ในขณะที่กลุ่มผลประโยชน์ทำหน้าที่ในแง่ของการจัดการการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนแล้วยังทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับพรรคการเมืองเช่นเดียวกับพรรคการเมืองที่นอกจากทำหน้าที่ให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน การเป็นฝ่ายค้าน สรรหาคัดเลือkd่วนบุคคลเป็นตัวแทนประชาชน ส่งตัวแทนเข้าสมัครรับเลือกตั้ง และปลุกกระดมประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ยังทำหน้าที่พิทักษ์รักษาผลประโยชน์ให้กับกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ

จากการทำหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมืองดังกล่าว จะเห็นความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างโครงสร้างทางการเมืองทั้ง 2 สถาบัน ดังนี้

- 1) ต่างมีส่วนในการช่วยระดม ช่วยจัดการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีระบบ
- 2) ต่างเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับรัฐบาล เพียงแต่กรณีของกลุ่มผลประโยชน์ การทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับรัฐบาล การเชื่อมโยงเป็นการเชื่อมโยงที่ผ่านพรรคการเมือง ส่วนกรณีของพรรคการเมือง การเชื่อมโยง พรรคสามารถเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับรัฐบาลทั้งโดยตรงและโดยอ้อม

นอกจากกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมืองจะมีความสำคัญต่อการเมืองแล้ว ยังมีความสำคัญต่อกระบวนการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย ขณะเดียวกันทั้งกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมืองต่างส่งเสริมสนับสนุนหรือเกื้อกูลระหว่างกันได้ในแง่ที่ถ้าพรรค

การเมืองที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมีรากฐานจากกลุ่มผลประโยชน์หรือมวลชนและได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์หรือมวลชนอย่างกว้างขวาง โดยทั่วไปพรรคการเมืองนั้นๆจะมีเสถียรภาพ จะสามารถดำเนินการหรือปฏิบัติหน้าที่ของพรรคได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล แต่ถ้าพรรคการเมืองใดก็ตามได้รับการจัดตั้งขึ้นมา นอกจากมิได้มีรากฐานจากกลุ่มผลประโยชน์หรือมวลชนแล้ว ยังไม่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์เพราะพรรคไม่เห็นความจำเป็นของการที่กลุ่มผลประโยชน์ต้องมาสนับสนุน โดยทั่วไปพรรคการเมืองนั้นๆมักจะขาดเสถียรภาพในการดำเนินการ ในแง่ดังกล่าวกลุ่มผลประโยชน์สามารถส่งผลกระทบต่อพรรคการเมืองได้ ซึ่งในกรณีของประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มั่นคง เช่น สหรัฐอเมริกา กลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมืองต่างสนับสนุนเกื้อกูลระหว่างกัน กล่าวคือ เมื่อกลุ่มผลประโยชน์ใดก็ตามสนับสนุนพรรคจะด้วยเงินหรือสนับสนุนพรรคด้วยคะแนนเสียง พรรคก็มักจะตอบแทนกลุ่มผลประโยชน์นั้นๆด้วยการกำหนดนโยบายที่ตอบสนองความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์โดยอาจจะนำเอาปัญหาความต้องการกลุ่มที่สนับสนุนเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายของพรรคในการบริหารประเทศ หรืออาจตอบสนองกลุ่มผลประโยชน์นั้นด้วยการทำหน้าที่พิทักษ์รักษาผลประโยชน์ให้กับกลุ่มเหล่านั้น ตรงกันข้ามกับประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ไม่มั่นคง เช่น กรณีของประเทศไทยที่ในอดีต พรรคการเมืองที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมาส่วนใหญ่ ไม่ได้มีรากฐานจากกลุ่มผลประโยชน์ ไม่ได้มีการสนับสนุนจากมวลชน หากแต่เป็นการจัดตั้งพรรคที่เกิดจากผู้สนใจทางการเมืองไม่กี่คนมารวมตัวกัน ในแง่ดังกล่าวทำให้พรรคที่ได้รับจัดตั้งขึ้นมา มีลักษณะเป็นพรรคส่วนบุคคลทำให้การดำเนินการทางการเมืองขาดทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากนั้นเวลาพรรคมีโอกาสเข้าไปบริหารประเทศก็ไม่ค่อยทำหน้าที่พิทักษ์รักษาผลประโยชน์ให้กับกลุ่มที่สำคัญ ก็คือ เมื่อใดก็ตามผู้นำพรรคซึ่งเป็นผู้มีบารมีล้มหายตายจากไปหรือมีอันเป็นไป พรรคก็มีอันเป็นไปตามไปด้วย

3.6 บทบาทหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์

1. การทำหน้าที่ใน“การเรียกร้อง” (Demand) หรือ “การแสดงออกซึ่งความต้องการ” หรือ “การแสดงออกซึ่งผลประโยชน์” (Interest Articulation)
2. บทบาทหน้าที่อื่นๆของกลุ่มผลประโยชน์ นอกจากบทบาทหน้าที่ในการเรียกร้องหรือการแสดงออกซึ่งความต้องการหรือการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์แล้ว

2.1 แสดงความคิดเห็นทางการเมือง

ในสังคมสมัยใหม่ที่ระบบการเมืองเป็นแบบประชาธิปไตย บทบาทหน้าที่ทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์โดยทั่วไปช่วยเป็นเครื่องมือเป็นกลไกให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นทางการเมือง (Political Views) ของตนเพราะในระบบการเมืองดังกล่าว ประชาชนมี

อิสระ มีเสรีภาพที่จะรวมตัวเพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ดังปรากฏในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาที่รัฐธรรมนูญของประเทศนี้ได้ให้หลักประกันได้ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนในการรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์เพื่อแสดงความคิดเห็นซึ่งสภาองเกรสจะออกกฎหมายมาห้ามไม่ให้ประชาชนมารวมตัว ไม่ให้มีสิทธิที่จะเรียกร้องไม่ได้

2.2 ช่วยทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น (Political Participation) ในแง่ของการแสดงออกเพื่อให้มีผลต่อการกำหนดหรือวางนโยบายต่อกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลหรือผู้นำประเทศ สนับสนุนผู้นำทางการเมืองหรือผู้นำรัฐบาล ดังปรากฏในกรณีของประเทศกำลังพัฒนาที่นำระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยมาใช้ ประชาชนเมื่อไม่พอใจผู้นำทางการเมืองหรือผู้นำรัฐบาล ประชาชนก็จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านกลุ่มในแง่ของการเข้าร่วมเรียกร้อง การเคลื่อนไหวร่วมชุมนุมต่อต้านเพื่อกดดันผู้นำทางการเมืองหรือผู้นำรัฐบาลให้ลาออก ซึ่งถ้าผู้นำเหล่านี้นิ่งเฉย ไม่สนใจ ประชาชนก็จะใช้ความรุนแรงในการกดดันเพิ่มขึ้นหรือในทางตรงกันข้าม ถ้าผู้นำทางการเมืองหรือผู้นำรัฐบาลมีความจริงใจ ตั้งใจ ขณะเดียวกันสามารถบริหารประเทศที่ทำให้ประชาชนมีความอยู่ดี กินดี ประชาชนก็อาจจะมีการแสดงออกในรูปของการเข้าร่วมเคลื่อนไหวเพื่อแสดงความสนับสนุนต่อผู้นำทางการเมืองหรือผู้นำรัฐบาลในแง่ดังกล่าว ถือได้ว่ากลุ่มได้มีส่วนทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากหรือกว้างขวางขึ้น

2.3 ช่วยทำหน้าที่ป้องกันมิให้รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารใช้อำนาจมากเกินไป

กล่าวคือ ตามบทบาทหน้าที่นี้กลุ่มจะช่วยเป็นเครื่องมือตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลในเรื่องต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชน บทบาทหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ในข้อนี้ หมายความว่า ในกรณีของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารใช้อำนาจในการดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่เห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อสังคม ต่อประเทศชาติ แต่กลุ่มผลประโยชน์ที่มีอยู่อาจจะเห็นว่าการใช้อำนาจในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวของรัฐบาลน่าจะไม่เป็นผลดีต่อประชาชนเพราะหากมีการใช้อำนาจดำเนินการในเรื่องนั้นๆ ย่อมส่งผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมตลอดจนคุณภาพชีวิตของประชาชน กลุ่มก็อาจทำการตรวจสอบการใช้อำนาจในรูปของการเคลื่อนไหวคัดค้านการใช้อำนาจดังกล่าวจนกว่าผู้มีอำนาจ รัฐบาลจะออกมาชี้แจงว่าการใช้อำนาจในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวไม่ได้มีผลกระทบทั้งในเรื่องของสิ่งแวดล้อมตลอดจนคุณภาพชีวิตของประชาชน

2.4 ทำหน้าที่ในการรวบรวมกลั่นกรองผลประโยชน์ (Interest Aggregation)

ตามแนวคิดของ Gabriel Almond และ Bingham Powell เมื่อประชาชนหรือกลุ่มได้แสดงออกซึ่งผลประโยชน์ก็จะต้องมีการรวบรวมหรือกลั่นกรองผลประโยชน์สำหรับผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ซึ่งในสังคมหรือประเทศที่มีการพัฒนาหรือความเจริญแล้วที่มีการจำแนก

โครงสร้างหน้าที่การทำงานเฉพาะด้าน หน้าที่ในการรวบรวมหรือกลั่นกรองผลประโยชน์ข้างต้น จะเป็นเรื่องของพรรคการเมือง (Political Party) แต่ถ้าสังคมหรือประเทศนั้นทั้งกลุ่มผลประโยชน์ และพรรคการเมืองมีแต่ความอ่อนแอ โครงสร้างหรือสถาบันทางการเมืองที่อาจจะเข้ามาช่วยทำหน้าที่นี้ คือ ระบบราชการ (Bureaucracy) ดังปรากฏในกรณีของประเทศที่กำลังพัฒนา

3.7 วิธีการดำเนินการทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์

ในการดำเนินการทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์มักจะมีกลยุทธ์ (Strategies) หรือยุทธวิธี (Tactics) ดังต่อไปนี้

1. การ Lobby โดยตรง (Direct Lobbying Techniques)

โดยทั่วไปการ Lobby หมายถึง การพยายามใช้เทคนิคต่างๆ เพื่อพยายามมีอิทธิพลโดยการส่งตัวแทนหรือข้อเรียกร้องไปยังสมาชิกสภานิติบัญญัติหรือกระทรวง ทบวง เพื่อให้ตัดสินใจในนโยบายหรือกฎหมายที่จะเป็นประโยชน์ต่อกลุ่มหรือสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกลุ่ม

โดยทั่วไปนัก Lobby หรือที่เรียกว่า Lobbyists ซึ่งเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์จะคอยทำหน้าที่ดังต่อไปนี้ คือ การถ่ายทอดข้อมูลซึ่งมีการจัดเตรียมมาอย่างดี การเป็นตัวแทนผลประโยชน์ คือ ทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ให้กับผู้ว่าจ้างและการคอยตรวจสอบควมมีร่างกฎหมายใดบ้างที่มีผลทางการเมืองต่อผู้ว่าจ้างหรือต่อลูกค้าของตน

นัก Lobby/Lobbyists เวลาดำเนินการทางการเมืองมักจะใช้วิธีดังต่อไปนี้

1.1 คอยทำการพบปะกันเป็นส่วนตัวกับเจ้าหน้าที่หรือสมาชิกของ
สภานิติบัญญัติ

1.2 ทำการค้นคว้าหาข้อมูลประกอบการร่างกฎหมาย

1.3 การพยายามพุดจาชักจูงใจให้สมาชิกสภาออกเสียงตามที่ตน
ต้องการ

1.4 การจ่ายเงินหรือผลประโยชน์กับสมาชิกสภานิติบัญญัติ

1.5 การ Lobby ข้าราชการ

1.6 การ Lobby ศาล

2. การ Lobby ทางอ้อม ได้แก่

2.1 การระดมมวลชน (Mobilizing the Grass roots)

2.2 การสร้างหรือก่อมติมหาชน (Molding public Opinion)

2.3 การสร้างพันธมิตรหรือแนวร่วม (Coalition Building)

3.8 ความสำเร็จของกลุ่มผลประโยชน์

การที่กลุ่มผลประโยชน์จะสามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลได้ กลุ่มจะต้องมีการ “เข้าถึง” (Access) หรือ “รู้วิธีที่จะเข้าถึง” ว่า เมื่อใดหรือ ณ จุดใดที่พวกตนควรเข้าไปเกี่ยวข้องกับรัฐบาลดังที่ David Truman (จุมพล หนิมพานิช 2552: 95) ได้กล่าวว่า “ไม่มีกลุ่มผลประโยชน์ใดที่จะสามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล(หรือต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาล)ได้ เว้นเสียแต่กลุ่มนั้นจะมีการเข้าถึงจุดของการตัดสินใจของรัฐบาล”

การเข้าถึงที่ David Truman กล่าวถึง หมายถึง การทำให้วัตถุประสงค์ของกลุ่มผลประโยชน์บรรลุผลหรือบังเกิดผลสำเร็จโดยง่าย ประเด็นนี้อยู่ว่ากลุ่มผลประโยชน์จะเข้าถึงจุดของการตัดสินใจของรัฐบาลได้อย่างไร ในแง่ของหลักการกลุ่มสามารถเข้าถึงได้โดยวิธีการทำให้วัตถุประสงค์ของการเข้าถึงเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับวัตถุประสงค์ของกลุ่มผู้ทำการตัดสินใจ กล่าวอีกนัยหนึ่ง วิธีการที่กลุ่มผลประโยชน์จะทำให้วัตถุประสงค์ของกลุ่มบรรลุได้ก็ด้วยการพยายามเข้าไปมีอิทธิพลต่อกลุ่มผู้ทำการตัดสินใจนั้น ก็คือ การทำให้วัตถุประสงค์ของการเข้าถึงเป็นวัตถุประสงค์อันหนึ่งอันเดียวกันกับวัตถุประสงค์ของกลุ่มผู้ทำการตัดสินใจ ในแง่ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการเข้าถึงมีประโยชน์ต่อกลุ่มการเมืองในแง่ที่ว่าเป็นการช่วยให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่างๆกับกลุ่มทางราชการของรัฐบาลและที่สำคัญทำให้เกิดอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของรัฐบาลแน่นอนถ้ากลุ่มผลประโยชน์ใดไม่สามารถเข้าถึงกับรัฐบาลได้ การที่กลุ่มผลประโยชน์นั้นๆจะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลเป็นเรื่องยาก

ในสังคมพหุนิยมที่มีกลุ่มที่หลากหลายที่ต่างทำการแข่งขันต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่ตนต้องการ โดยทั่วไปในการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ดังกล่าว บางกลุ่มก็สามารถทำได้สำเร็จในขณะที่บางกลุ่มมีแต่ความล้มเหลว ที่เป็นเช่นนั้น เพราะการแข่งขันต่อสู้กันในทางการเมืองไม่ใช่เป็นเรื่องของโชคเป็นเรื่องของโอกาสในแง่ผู้ที่โชคดีเท่านั้นจะเป็นผู้ชนะ ส่วนผู้โชคไม่ดีจะกลายเป็นผู้แพ้ หากแต่เป็นเรื่องที่กลุ่มรู้ว่าพวกตนกำลังจะทำอะไรด้วยวิธีการอย่างไร จึงจะทำให้กลุ่มประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

ซูซาน เวลช์ และคณะ(Susan Welch, John Gruel, Michael Steinman, John Comer and Jan Vermeer อ้างถึงในจุมพล หนิมพานิช 2552: 179) พบว่าความสำเร็จของกลุ่มโดยทั่วไปมักขึ้นอยู่กับปัจจัยดังต่อไปนี้

1. ทรัพยากร (Resources)

ทรัพยากรของกลุ่ม หมายถึง ขนาด การกระจายตัวของสมาชิก ความเข้มแข็งและการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การมีเงิน ความรู้ ความสามารถรวมทั้งการมีภาพพจน์ในทางสาธารณะที่ดีล้วนเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อการเรียกร้องหรือการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่ม

2. การแข่งขันและเป้าหมายกลุ่ม (Competition and Goals)

กลุ่มหลายกลุ่มประสบความสำเร็จในการเรียกร้องเพราะคู่ต่อสู้มีความเข้มแข็งน้อยกว่า แต่ถ้าเมื่อใดก็ตามที่กลุ่มที่มาต่อสู้แข่งขันกันต่างฝ่ายต่างมีทรัพยากรใกล้เคียง คือ มีทรัพยากรเท่าๆกันหรือพอๆกัน ในกรณีดังกล่าวผลของการต่อสู้มักออกมาในลักษณะที่มีการประนีประนอมระหว่างกัน โดยทั่วไปกลุ่มที่มีเป้าหมายในการรักษาสถานภาพเดิมมักจะประสบความสำเร็จในการเรียกร้องมากกว่ากลุ่มที่มีเป้าหมายของการเรียกร้องเพื่อการเปลี่ยนแปลง

3.9 วิวัฒนาการของกลุ่มผลประโยชน์ในการเมืองไทย

ตามความคิดของอาเธอร์ เอฟ. เบนท์ลีย์ (Arthur F. Bentley อ้างถึงใน จุมพล หนิมพานิช 2552: 185-186) เห็นว่ากลุ่มไม่เพียงแต่เกิดจากการที่มนุษย์มีความคิดเห็นและผลประโยชน์ที่แตกต่างกันเท่านั้น แต่ยังเกิดขึ้นจากความขัดแย้งทางผลประโยชน์ที่นำไปสู่การต่อสู้ระหว่างกลุ่มเพื่อพยายามที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือการกำหนดนโยบายของรัฐซึ่งกลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในการเมืองไทยส่วนใหญ่จะเป็นไปตามความคิดเห็นของ Arthur F. Bentley โดยเฉพาะประเด็นที่ว่ากลุ่มเกิดจากการที่มนุษย์มีความคิดเห็นและมีผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน

วิวัฒนาการของกลุ่มผลประโยชน์ในการเมืองไทยในแง่ของการรวมกลุ่มหรือการจัดตั้งกลุ่มอาชีพต่างๆเพื่อดำเนินการรักษาสถานภาพหรือแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มหรือเพื่อบรรลุจุดหมายปลายทางบางอย่างของกลุ่มผ่านสถาบันทางการเมืองและราชการโดยพยายามมีอิทธิพลเหนือกระบวนการตัดสินใจหรือการกำหนดนโยบายของรัฐที่เราเรียกว่า “กลุ่มผลประโยชน์” นั้น ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเด่นชัดในการเมืองในระยะหลังปี พ.ศ. 2515 เป็นต้นมาโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงสำคัญทางการเมืองในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2516 ซึ่งเป็นช่วงที่การเมืองมีลักษณะเปิดมากขึ้น

สำหรับลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ในการเมืองไทยในระยะแรกๆจะมีลักษณะเป็นกลุ่มที่มุ่งเชิดชูคนมีอำนาจ ขาดเอกภาพ เรียกร้องเลื่อนลอยและส่วนใหญ่มุ่งการบันเทิง นอกจากนี้ กลุ่มที่เกิดขึ้นมายังมีลักษณะของการอิงหรือการมีความสัมพันธ์กับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลมากกว่าหลักการ กลุ่มผลประโยชน์ของไทยจึงเป็น “กลุ่มเหลวไหล” มากกว่ากลุ่มหลากหลาย คือ มีแต่ Pleasure groups แต่ไม่มี Pressure groups ได้แก่ กลุ่มระเริง กลุ่มครี๊นเครง บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ไทยส่วนมากจึงไม่ใช่ในแบบที่เรียกว่า ทำงานกันจนตัวเป็นเกลียว อย่างไรก็ตาม กลุ่มผลประโยชน์ไทยที่ค่อนข้างจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์อย่างจริงจังก็มีอยู่เช่นกันแต่มีอยู่เพียงจำนวนน้อย เช่น กลุ่มผลประโยชน์ของชาวจีนซึ่งผัดกับกลุ่มผลประโยชน์ของชาวไทยที่ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มในทางเกษตรกรรมและกลุ่มในทางสังคมที่มีลักษณะอ่อนแอกว่ากลุ่มของชาวจีนมากเมื่อ

เปรียบเทียบกัน ซึ่งสาเหตุของความอ่อนแอและการไม่สามารถพัฒนาขึ้นมาเป็นพลังในทางสังคมได้นั้นอาจเป็นเพราะ

ประการที่หนึ่ง ประเทศไทยเป็นสังคมกสิกรรม ร้อยละ 88 ของประชากรไทยมีอาชีพในทางเพาะปลูกประกอบกับสังคมไทยเป็นสังคมที่ไม่มีปัญหาในเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา ผิวพรรณที่แตกแยกกันรุนแรง สภาพสังคมไทยโดยทั่วไปจึงมีความสงบและกลมกลืน (Homogenous) ซึ่งอาจมีผลทำให้ไม่มีความจำเป็นเท่าใดนักที่จะต้องมีการรวมกลุ่มกันเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม แต่การกล่าวเช่นนี้ก็ไม่ได้หมายความว่าสังคมเกษตรกรรมไม่สามารถจะมีกลุ่มผลประโยชน์เกิดขึ้นมาได้จำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงตัวประกอบอื่นๆไปด้วย

สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่กลุ่มผลประโยชน์ของไทยมีสภาพไปในทางลบก็คือ วัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทยในช่วงนี้เป็นแบบอิสระ อำนาจนิยม อันได้แก่ ความรู้สึกเป็นตัวของตัวเองหรือปัจเจกบุคคลจะมีมากในระดับครอบครัวและจะค่อยๆผ่านกระบวนการเรียนรู้ (Socialization) ที่ละขั้นตอนจนเป็น “อำนาจนิยม” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าในระบบความคิดและสัมปชัญญะของคนไทยนั้นมีพลัง 2 ประการที่ขัดกันและต่อสู้กันอยู่ นั่นคือ ความปรารถนาที่จะมีวิถีชีวิตอันไม่มีสิ่งเหนี่ยวรั้งจำกัดกับความจำเป็นที่จะต้องอยู่ใต้อำนาจของบุคคลที่เหนือกว่าซึ่งอาจเกิดจากค่านิยมที่เคยชินกับระบบของ “อำนาจ” มาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์และอิทธิพลของข้าราชการทั้งทหารและตำรวจ พลเรือนอันยาวนานตลอดระยะเวลาของประวัติศาสตร์ไทยเข้าทำนอง “เดินตามหลังผู้ใหญ่ หมาไม่กัด” ความรักอิสรภาพที่มากเกินไปปราศจากขอบเขตผูกพันรับผิดชอบทำนอง “ทำอะไรตามใจ คือ ไทยแท้” จึงเป็นอุปสรรคต่อการก่อตัวเป็นองค์กรทางสังคมและการเมือง

ในแง่ของการรวมตัว การรวมตัวเป็นพรรคการเมืองก็ดี เป็นสมาคม กลุ่มผลประโยชน์ที่ดีในกรณีของไทยมักจะมีลักษณะชั่วคราวและไม่มีประสิทธิภาพ การตั้งขึ้นมาโดยมีบทบาทเพียงชั่วคราวนั้นจึงเป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นถึงการตั้งกลุ่มขึ้นมาโดยมีคุณค่าอำนาจนิยมเพื่อที่จะสนับสนุนหรือค้ำจุนให้แก่ผู้นำในทางการเมืองบางคน เมื่อผู้นำล้มหายตายจากไป กลุ่มและสมาคมก็มักจะสาบสูญไปกับผู้นำนั้นๆด้วย นอกจากนั้น วัฒนธรรมทางการเมืองของไทยเองก็เป็นอุปสรรคต่อการรวมตัวเป็นกลุ่มผลประโยชน์ (และพรรคการเมือง) ขณะเดียวกันยังสะท้อนให้เห็นไกลไปถึงความอ่อนแอของกลุ่มที่เกิดจากระบบความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เป็นไปในแบบสายใยสังคมระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้รับการอุปถัมภ์ (Patron - Client Relation) ซึ่งการอุปถัมภ์นี้เป็นไปแบบเพื่อหวังผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ผู้เป็นสมาชิกของกลุ่มอาจหวังผลประโยชน์จากหัวหน้ากลุ่มในการคุ้มครองปกป้องสิทธิและอภิสิทธิ์ของตน

ในขณะเดียวกันที่หัวหน้าของกลุ่มหวังที่จะให้สมาชิกสนับสนุนตนเองในการก้าวเข้าไปสู่อำนาจในทางการเมือง การเป็นเพื่อนโดยหวังผลประโยชน์นี้มีแนวโน้มที่จะขยายขอบเขตออกไปเป็นการสร้างหนทางให้ได้เข้าพบและรู้จักเพื่อนของเพื่อนต่อไปกลายเป็นใยของสังคมหรือใยแมงมุม แต่ลักษณะของใยแมงมุมแบบนี้มิได้เป็นกลุ่มเพราะว่าแต่ละจุดของใยแมงมุมมักจะไม่รู้จักรัน กลุ่มผลประโยชน์ของไทยจึงมีลักษณะแตกต่างจากกลุ่มผลประโยชน์ตามคำนิยามของนักวิชาการตะวันตกแต่อาจเรียกได้ว่ามีลักษณะเป็นแบบ Clique หรือไม่ก็อาจเรียกกันอย่างคร่าวๆได้ว่าเป็น “พวก” เช่น พวกนายทุน พวกกรรมาชีพ พวกนิสิตนักศึกษา พวกรัฐบาล ตามที่เราได้ยินกันคุ้นๆหูอยู่เสมอๆ

ในแง่ดังกล่าว สาเหตุของความอ่อนแอของกลุ่มผลประโยชน์ไทยอีกประการหนึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นผลงานจากแนวนโยบายแห่งรัฐที่มีลักษณะคลุมเครือและไม่แน่นอนในการตั้งเป้าหมายทางการเมืองเอาไว้แม้ว่าบางครั้งจะดูเหมือนมีเป้าหมายอยู่เช่นกันแต่การกระทำของรัฐบาลบางสมัยก็มักจะกระทำผิดหลักการและแนวนโยบายที่ประกาศเอาไว้ให้แก่ประชาชน เช่น รัฐบาลมีเป้าหมายทางการเมืองความเป็นประชาธิปไตยแต่การกระทำของรัฐบาลบางชุดส่อให้เห็นแนวโน้มว่าเป้าหมายนั้นอาจถูกลบเลือนได้ง่ายๆ สิ่งนี้ นับเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาและวิวัฒนาการของกลุ่มผลประโยชน์เป็นอย่างยิ่งเพราะเหตุที่การจัดตั้งกลุ่มอาจจะถูกมองไปในแง่ร้ายที่คอยก่อความวุ่นวายให้แก่เสถียรภาพของรัฐบาลหรือไม่ถ้าความระแวงนั้นมีถึงขีดสุด กลุ่มที่เริ่มจัดตั้งอาจจะถูกหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์เอาอย่างง่ายๆ

3.10 ลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ในการเมืองไทย

การเกิดขึ้นของกลุ่มผลประโยชน์ในการเมืองไทยที่ผ่านมา นอกจากกลุ่มผลประโยชน์ชาวจีนแล้ว กลุ่มอื่นๆที่เกิดขึ้นก็มีการอิงหรือการมีความสัมพันธ์กับบุคคลหรือกับกลุ่มบุคคลมากกว่าหลักการหรือผลประโยชน์ ที่เป็นเช่นนั้น เพราะคนไทยในอดีตมีวัฒนธรรมในเรื่องของการยึดหรืออิงบุคคล (Personalism) ดังจะเห็นได้ในทุกระดับของสังคมการเมืองจะพบว่ามี ความสัมพันธ์ส่วนตัวเข้าไปเกี่ยวข้องหรือเข้าไปกำหนดอยู่มากจนอาจกล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ทางสังคมของคนไทยถูกกำหนดโดยความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นสำคัญ

ในกรณีของการรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ก็เช่นเดียวกันที่เวลาที่มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือมีการตั้งกลุ่มขึ้นมาจะมีการถามกันว่ามีใครเป็นหัวหน้ากลุ่ม มีใครมาชักชวนให้เข้าไปร่วม คำถามลักษณะดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าการรวมกลุ่มของคนไทยมีรากฐานมาจากความสัมพันธ์ส่วนตัวซึ่งความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์ตามลักษณะความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์จึงทำให้กลุ่มผลประโยชน์ในการเมืองไทยที่ผ่านมา มีลักษณะที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ส่วนตัวมากกว่าหลักการจัดตั้งที่อิงผลประโยชน์

อย่างไรก็ตาม หลังปี พ.ศ. 2515 ลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ในความหมายของการรวมกลุ่มเพื่อดำเนินการรักษารัฐหรือแสวงหาผลประโยชน์หรือเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายปลายทางบางอย่างของกลุ่มผ่านสถาบันทางการเมืองและทางราชการ โดยพยายามจะมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจหรือการกำหนดนโยบายของรัฐได้ปรากฏเด่นชัด กลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในช่วงหลังนี้มีทุกประเภททั้งที่เกิดขึ้นเองโดยอิสระที่เรียกว่าเป็นกลุ่มที่เกิดจากการจัดตั้งขึ้นมาเองและกลุ่มที่เกิดขึ้นจากการจัดตั้งโดยอาศัยอำนาจรัฐ

กลุ่มเหล่านี้ คือ กลุ่มที่จัดตั้งมาเองและกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นมาโดยอาศัยอำนาจรัฐเริ่มมีบทบาทและความสำคัญต่อเศรษฐกิจและการเมืองไทยซึ่งกลุ่มที่เกิดขึ้นและมีลักษณะที่หลากหลายเหล่านี้ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นเป็นผลมาจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นพร้อมๆกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่ก่อให้เกิดชนชั้นใหม่ๆที่มาพร้อมกับความเติบโตทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงของคนในการประกอบอาชีพ ตัวอย่างของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นด้วยสาเหตุดังกล่าว ได้แก่ กลุ่มนักธุรกิจ ธนาคาร สถาบันการเงิน ธุรกิจนำเข้าส่งออก กลุ่มผู้ใช้แรงงาน กลุ่มนิสิตนักศึกษา เป็นต้น ส่วนกลุ่มที่เกิดขึ้นจากการจัดตั้งโดยอาศัยอำนาจที่ดำรงอยู่ได้ด้วยเงินช่วยเหลือจากรัฐบาล ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร นอกจากนั้น ก็มีกลุ่มลูกเสือชาวบ้าน กลุ่มไทยอาสาป้องกันชาติ เป็นต้น (จุมพล หนิมพานิช 2552: 260-262)

จักษ์ พันธ์ชูเพชร (2551: 447-448) เห็นว่ากลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทยมักออกมาในรูปของกลุ่มหรือสมาคมโดยจำกัดตัวเองไม่ยุ่งเกี่ยวหรือแสดงบทบาททางการเมืองอาจเนื่องมาจากหลายสาเหตุ เช่น วัฒนธรรม แนวคิด ลักษณะสังคมและเศรษฐกิจไม่เอื้อหรือส่งผลกล่อมเกล่าให้คนไทยรักที่จะทำงานหรือพยายามรวมกลุ่มเพื่อเป้าหมายใดเป้าหมายหนึ่งและที่สำคัญ ก็คือ กฎหมายไทยที่มักมีข้อห้ามกลุ่มหรือสมาคมดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเมืองจึงเป็นสาเหตุที่ทำให้สถาบันกลุ่มผลประโยชน์ของไทยไม่มีโอกาสในการพัฒนาสู่สถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งพอที่จะแสดงบทบาทในการมีอิทธิพลจนสามารถโน้มน้าวรัฐบาลให้กระทำหรือไม่กระทำตามความต้องการของกลุ่มตนได้

ลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ไทยประการหนึ่ง ก็คือ การยกย่องผู้มีอำนาจอันเป็นผลมาจากระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยจึงอาศัยบารมีของบุคคลสำคัญในการโน้มน้าวหรือสร้างอิทธิพลให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองมีความเห็นสอดคล้องกับกลุ่มตน การยกย่องผู้มีอำนาจทำให้กลุ่มผลประโยชน์มักใช้บุคคลที่มีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับหรือมีอิทธิพลเข้ามาเป็นผู้นำกลุ่มไม่ว่าจะเป็นการเข้ามาดำรงตำแหน่งจริงหรือเพียงแต่ในนามก็ตาม เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงส่งผลให้กลุ่มมีพัฒนาการสะดุดลงทุกครั้งเมื่อขาดผู้ที่มีอำนาจประกอบกับการที่ประเทศไทยยังคงเวียนว่ายอยู่ในวัฏจักรของการ

รัฐประหารสลับกับประชาธิปไตยครั้งโบสถ์มา กลุ่มผลประโยชน์จึงมีชะตากรรมที่ไม่แตกต่างจากพรรคการเมืองเท่าใดนัก

ลักษณะที่สอง คือ กลุ่มผลประโยชน์ของไทยมักขาดเอกภาพ เนื่องมาจากความขัดแย้งอันเกิดขึ้นภายในกลุ่ม จากความไม่มีเอกภาพทำให้กลุ่มผลประโยชน์ไม่สามารถมีศักยภาพเพียงพอในการแสดงอิทธิพลเพื่อจุดประสงค์ของกลุ่มได้

ประการสุดท้าย คือ กลุ่มผลประโยชน์ของไทยเป็นภาพลวงในจำนวนสมาชิก เพราะอำนาจเด็ดขาด การตัดสินใจ การดำเนินนโยบายตกอยู่ในอำนาจของกลุ่มผู้นำในกลุ่มผลประโยชน์เพียงกลุ่มเดียวโดยที่สมาชิกส่วนใหญ่ในกลุ่มไม่ได้มีบทบาทใดๆทั้งสิ้น กลุ่มผลประโยชน์ในลักษณะนี้จึงเป็นกลุ่มของคนจำนวนไม่กี่คนที่ผู้นำของกลุ่มที่อาศัยจำนวนสมาชิกเป็นฐานรองรับและเสริมสร้างอำนาจเพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่ตนโดยการอ้างว่าเป็นการกระทำเพื่อผลประโยชน์ร่วมของสมาชิกทุกคน

3.11 ประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ในการเมืองไทย

หากนำกรอบแนวคิดของการจำแนกประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ของ Gabriel Almond และ Bingham Powell มาใช้ในการแบ่งประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ในการเมืองไทยสามารถแบ่งได้ 4 ประเภท ดังนี้ (จุมพล หนิมพานิช 2552: 262)

1. กลุ่มผลประโยชน์ที่รวมตัวกันชั่วคราว ได้แก่ กลุ่มนัดหยุดงาน กลุ่มที่ทำการประท้วงรัฐบาล กลุ่มจลาจล
2. กลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่ได้อยู่ในรูปของสมาคม ได้แก่ กลุ่มเชื้อชาติ ภาษา วัฒนธรรมต่างๆ เช่น ของชาวจีน ชาวไทยมุสลิม ชาวไทยที่นับถือศาสนาคริสต์
3. กลุ่มผลประโยชน์ที่มีการรวมกันในรูปแบบของสถาบัน ได้แก่ กลุ่มข้าราชการ กลุ่มทหาร กลุ่มนักการเมือง กลุ่มตำรวจ เป็นต้น
4. กลุ่มผลประโยชน์ที่รวมตัวในรูปแบบของสมาคม ได้แก่ กลุ่มชาวนา กลุ่มกรรมกร สมาคมครู สมาคมการค้า สมาคมหนังสือพิมพ์ สมาคมวิชาชีพ สมาคมอาสาสมัคร เป็นต้น

กลุ่มผลประโยชน์ทั้ง 4 ประเภทที่ Gabriel Almond และ Bingham Powell ได้จำแนกประเภท หากแบ่งในแง่ของที่มาของการจัดตั้งจะแบ่งได้ 2 ประเภท คือ ประเภทที่หนึ่ง คือ กลุ่มที่จัดตั้งด้วยตนเองกับอีกประเภทหนึ่ง ก็คือ จัดตั้งโดยรัฐหรือโดยการสนับสนุนโดยอำนาจรัฐ

กลุ่มที่จัดตั้งด้วยตนเอง เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มารวมตัวกันด้วยความมุ่งหวังที่จะทำการร่วมกันเพื่อบรรลุผลประโยชน์ร่วมกัน รากฐานที่มาของการมารวมกลุ่มเกิดจากการตระหนักในปัญหาของการสูญเสียผลประโยชน์บางอย่างร่วมกัน สำหรับทรัพยากรของกลุ่มอาจได้รับความช่วยเหลือจากบุคคลองค์กรทั้งในและต่างประเทศโดยทั่วไปกลุ่มประเภทนี้มีอุดมการณ์หรือ

จิตสำนึกบางอย่างร่วมกัน ตัวอย่างของกลุ่มประเภทนี้ ได้แก่ กลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคม กลุ่มนิสิตนักศึกษา กลุ่มอาจารย์มหาวิทยาลัย กลุ่มสมาคมเพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน กลุ่มแรงงาน กลุ่มชาวนาชาวไร่ เป็นต้น

กลุ่มที่จัดตั้งโดยรัฐหรือโดยการสนับสนุนโดยอำนาจรัฐ เหตุที่มีกลุ่มประเภทนี้เกิดขึ้นมาสืบเนื่องมาจากการที่กลุ่มไม่สามารถประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการเพื่อทำให้ปัญหาที่ตั้งไว้บรรลุผล ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะพื้นฐานของการจัดตั้งกลุ่มที่สมาชิกไม่ได้มีเป้าหมายหลักร่วมกัน เหมือนกลุ่มประเภทจัดตั้งด้วยตนเองหรือไม่ก็อาจเป็นเพราะสมาชิกไม่ยอมผูกพันตนในการที่จะอุทิศตัวเองเพื่อผลประโยชน์โดยรวมของกลุ่ม รวมทั้งวัฒนธรรมในการที่ต้องพึ่งพิงตัวบุคคลหรือองค์การหลักที่มีอำนาจมากกว่ามานำกลุ่ม ทำให้กลุ่มหลายๆสับกลุ่มเข้าขอการสนับสนุนจากอำนาจรัฐ ผลจึงทำให้กลุ่มเหล่านี้กลายเป็นตัวแทนของอำนาจรัฐมากกว่าจะเป็นตัวแทนผลประโยชน์ที่แท้จริง ในแง่นี้กล่าวทำให้กลุ่มเหล่านี้ไม่สามารถเป็นตัวแทนผลประโยชน์หรือเพื่อตนเองได้รับผลประโยชน์ กลุ่มประเภทนี้ได้แก่ กลุ่มสหกรณ์การเกษตร กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มลูกเสือชาวบ้าน เป็นต้น

3.12 ทรศนะของรัฐและสังคมต่อการพัฒนาการของกลุ่มผลประโยชน์

ในแง่ของหลักการ วัฒนธรรมของการรวมกลุ่มของสังคมต่างๆมีผลต่อการเกิดของกลุ่มและการมีบทบาทของกลุ่ม ตัวอย่างเช่น ทรศนะของรัฐและสังคมต่อกลุ่มในระบอบเผด็จการเบ็ดเสร็จนิยม (Totalitarian) จะเป็นไปในลักษณะที่ว่า กลุ่มและสมาคมที่จัดตั้งขึ้นมาจะต้องดำเนินกิจกรรมที่สนับสนุนอุดมการณ์ของรัฐให้เข้าไปสู่จุดหมายปลายทางเดียวกัน แต่ในทรศนะรัฐอำนาจนิยม(Authoritarian) จะมีลักษณะไม่ไว้วางใจกลุ่มและสมาคมโดยเฉพาะกลุ่มอุตสาหกรรมและกลุ่มแรงงานขนาดใหญ่ระดับชาติที่อาจจะใช้อิทธิพลไปในทางที่กระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพและความมั่นคงทางการเมืองที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการของรัฐ

สำหรับทรศนะของรัฐต่อกลุ่มในระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยม ทรศนะของรัฐและสังคมจะเป็นไปในลักษณะที่ยอมรับบทบาทของกลุ่มในโครงสร้างและกระบวนการทางการเมือง ในกรณีของสังคมการเมืองไทย ทรศนะของรัฐและสังคมต่อการพัฒนาการของกลุ่มผลประโยชน์จะมีลักษณะแตกต่างไปในแต่ละยุคแต่ละสมัย กล่าวคือ ในยุคหรือในสมัยที่ระบอบการเมืองเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ทรศนะของรัฐต่อการรวมกลุ่มเป็นไปในลักษณะที่ไม่ยินยอมให้มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มอย่างเป็นทางการเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐทำให้ผู้ที่มารวมกันมักจะได้รับข้อหาว่าตั้งช่องโจร กระด้างกระเดื่อง ตั้งตัวเป็นกบฏ ดังปรากฏในกรณีของการรวมตัวกันเป็นสมาคมของชาวจีนในสมัยรัชกาลที่ 3 จนทำให้มีการปราบปรามกันอย่างรุนแรง แต่สมาคมดังกล่าวก็ยังมิมีบทบาทเรื่อยมาจนในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยฮั้วฮี้ ร.ศ. 116 ออกมาควบคุมชาวจีนจึงได้ขอตั้งสมาคมการค้าที่ทำให้เกิดความหวั่นวิตกในกลุ่มผู้ปกครอง ในส่วนอื่นก็เริ่มมีการ

จัดตั้งกลุ่มสมาคมกันบ้างในหลายเมืองที่มีการศึกษาข้าราชการและชาวต่างประเทศที่เข้ามาทำงานในไทย กลุ่มเหล่านี้มีวัตถุประสงค์ในการสังสรรค์ ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม มาในสมัยรัชกาลที่ 6 ได้มีการออกพระราชบัญญัติสมาคม พ.ศ. 2457 และได้ใช้พระราชบัญญัตินี้เป็นการควบคุมสมาคม

แต่หลังจากนั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย แต่ทว่าพระชนของรัฐบาลและสังคมต่อการรวมกลุ่ม แม้รัฐจะยินยอมให้มีการรวมกลุ่มจัดตั้งเป็นสมาคมแต่ก็มีแนวปฏิบัติมีคำสั่งออกมาว่ากลุ่มหรือสมาคมที่จัดตั้งขึ้นมาห้ามยุ่งเกี่ยวกับการเมืองจะต้องมีการควบคุมเพื่อมิให้มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและความมั่นคงของรัฐ ที่เป็นเช่นนี้ เป็นเพราะการเปลี่ยนแปลงการปกครองดังกล่าวในระยะแรกๆยังไม่เป็นประชาธิปไตยเพราะมีการปฏิบัติ รัฐประหารเกิดขึ้นบ่อยครั้งทำให้รัฐจึงต้องมีการควบคุมกลุ่มสมาคมในลักษณะดังที่กล่าวมาข้างต้น

ตรงนี้ จึงเป็นไปตามข้อสังเกตที่กล่าวมาว่าการรวมกลุ่มหรือการจัดตั้งกลุ่มขึ้นมารวมทั้งพัฒนาการของกลุ่มในการเมืองไทยขึ้นอยู่กับสภาพทางการเมือง ทรรศนะของรัฐและสังคมโดยเฉพาะตัวผู้นำทางการเมืองในขณะนั้นด้วยว่ามีทรรศนะต่อการรวมกลุ่มอย่างไร ถ้าสภาพการเมืองเป็นคณาธิปไตย (Oligarchy) หรือเป็นเผด็จการอำนาจนิยม (Authoritarian) ทรรศนะของรัฐและสังคมต่อการรวมกลุ่มก็เป็นไปในลักษณะของการควบคุมไม่ให้เข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมือง แต่ถ้าช่วงไหน สภาพการเมืองเป็นแบบประชาธิปไตย ทรรศนะของรัฐและสังคมต่อการรวมกลุ่มก็จะเปลี่ยนแปลงไปในทางที่สนับสนุนต่อการรวมจัดตั้งกลุ่มขณะเดียวกันเปิดโอกาสให้มีการเคลื่อนไหวทั้งในทางเศรษฐกิจและการเมืองได้

อย่างไรก็ตาม กลุ่มที่มารวมตัวกันข้างต้นจะมีทั้งกลุ่มที่มารวมตัวหรือจัดตั้งขึ้นเองและกลุ่มที่มารวมตัวกันโดยรัฐสนับสนุน ซึ่งในกรณีของการรวมตัวจัดตั้งกลุ่มประเภทหลัง รัฐมีทรรศนะต่อการรวมกลุ่มในหลายลักษณะ เมื่อเป็นเช่นนี้ บางกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นมาจึงตั้งขึ้นมาเพื่อสนองตอบนโยบายของรัฐ บางกลุ่มให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจและในการช่วยป้องกันประเทศ บางกลุ่มให้กลุ่มผลประโยชน์ที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อให้ข้อเสนอแนะนโยบายและช่วยเหลือในการบริหารนโยบายของรัฐ เป็นต้น

มาในปัจจุบันที่ระบบการเมืองเป็นประชาธิปไตย ทรรศนะของรัฐและสังคมที่มีต่อการรวมหรือจัดตั้งกลุ่ม รัฐได้ให้สิทธิเสรีภาพในเรื่องนี้อย่างเต็มที่โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ที่สร้างโดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยเฉพาะในประเด็นที่ให้บุคคลมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ ฯลฯ ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชนหรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีงามของประชาชนหรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ”

การที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ฉบับที่ถูกยกเลิกไปแล้ว บทบัญญัตินี้ดังกล่าวส่วนหนึ่งทำให้การรวมกลุ่ม การจัดตั้งกลุ่มในรูปของกลุ่มผลประโยชน์เกิดขึ้นมากมาย อาทิเช่น คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง สัมัชชาคนจน สัมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ เครือข่ายสลัม 4 ภาค เป็นต้น

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 64 ก็มีบทบัญญัติเหมือนกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ให้เสรีภาพในการรวมกลุ่มของประชาชนแต่ที่แตกต่างกัน ก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เพิ่มเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมาด้วย ดังนี้

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชนหรือหมู่คณะอื่น

ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีงามของประชาชนหรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ”

3.13 ภาวะความเป็นสถาบันของกลุ่มผลประโยชน์

ภาวะความเป็นสถาบันของกลุ่มผลประโยชน์ เราสามารถมองหรือพิจารณาได้จากดัชนีหรือตัวชี้วัดว่ากลุ่มผลประโยชน์ในฐานะสถาบันทางการเมืองที่มีคุณค่ามีความสามารถในการเผชิญและแก้ไขสถานการณ์ต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ มีความยืดหยุ่นหรือสามารถปรับตัวได้ (Adaptability) มีการจัดองค์กรที่มีความสลับซับซ้อน (Complexity) มีความเป็นอิสระ (Autonomy) ไม่ขึ้นอยู่กับสถาบันอื่นมากเกินไปและมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Cohesiveness) (จุมพล หนิมพานิช 2552: 393-397)

ถ้ากลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นอันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง รวมทั้งทรศนะของรัฐที่มีต่อการรวมกลุ่ม มีภาวะความเป็นสถาบันมากก็จะต้องมีคุณลักษณะดังกล่าวข้างต้นมากแต่ถ้ามีภาวะความเป็นสถาบันทางการเมืองน้อยหรือไม่มีก็จะไม่มีคุณลักษณะองค์ประกอบดังกล่าวข้างต้น

ซามูเอล พี. ฮันติงตัน (Samuel P. Huntington อ้างถึงในจุมพล หนิมพานิช 2552: 394) กล่าวว่าโดยทั่วไปสถาบันทางการเมืองที่มีภาวะความเป็นสถาบันมักจะมีคุณลักษณะดังต่อไปนี้ คือ มีความสามารถในการปรับตัว มีความสลับซับซ้อน มีความเป็นอิสระและมีความเป็นปึกแผ่น ดังนี้

1. การมีความสามารถในการปรับตัว (Adaptability)

โดยทั่วไป เวลากล่าวถึงสถาบันทางการเมืองที่มีความสามารถในการปรับตัว หมายถึง การที่สถาบันนั้นยังสามารถตอบสนองหรือทำหน้าที่ของตนอย่างต่อเนื่องต่อไปได้ แม้ว่าสภาพแวดล้อมจะเปลี่ยนแปลงไป วิธีจัดว่าสถาบันนั้นมีความสามารถในการปรับตัวได้มากหรือสามารถทำหน้าที่ของการท้าทายสิ่งแวดล้อมได้ตลอดเวลา สามารถพิจารณาได้จากองค์ประกอบหรือปัจจัยดังต่อไปนี้

-พิจารณาจากอายุของสถาบันขององค์กรนั้น ถ้าสถาบันนั้นมีอายุมาก แสดงว่าสถาบันนั้นสามารถปรับตัวได้มากเพราะการที่สถาบันจะมีอายุมากได้ หมายความว่าสถาบันตลอดจนระเบียบวิธีของสถาบันนั้นๆสามารถตอบสนองหรือแก้ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นได้

-พิจารณาจากอายุของกลุ่มผู้นำสถาบันหรือองค์กรนั้นๆ ถ้าสถาบันหรือองค์กรนั้นยังคงเป็นกลุ่มผู้นำรุ่นแรกตลอดจนระเบียบวิธีที่ใช้ภายในสถาบันยังคงใช้โดยผู้นำรุ่นแรกๆ แสดงว่าความสามารถในการปรับตัวของสถาบันนั้นมีน้อยเพราะการที่กลุ่มผู้นำรุ่นแรกๆ ยังคงมีอำนาจอยู่ได้หมายความว่ามิปัญหาการสืบทอดและเปลี่ยนตัวผู้นำจากรุ่นแรกที่อยู่มานานมาเป็นรุ่นหลังยังไม่สามารถทำได้โดยเรียบร้อย แต่ถ้าเมื่อใดก็ตามการสืบทอด การเปลี่ยนตัวกลุ่มผู้นำที่อยู่มานานทำได้สำเร็จโดยเรียบร้อยตามระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ กล่าวได้ว่า สถาบันหรือองค์กรนั้นมีความสามารถในการปรับตัวได้มาก

-พิจารณาจากการทำหน้าที่ของสถาบันหรือขององค์กรนั้นๆซึ่งการทำหน้าที่ที่ว่า ก็คือ หน้าที่หลักๆซึ่ง หมายถึง หน้าที่ที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่เฉพาะหรือหน้าที่พิเศษอย่างใดอย่างหนึ่ง ถ้าเมื่อใดก็ตาม หน้าที่ดังกล่าวนี้ไม่เป็นที่ต้องการอีกต่อไปแล้วแต่สถาบันหรือองค์กรสามารถสร้างหน้าที่หลักอันใหม่หรือหน้าที่พิเศษอันใหม่ได้มาให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงต่อไปได้แสดงว่าสถาบันหรือองค์กรนั้นมีความสามารถในการปรับตัวมาก

2. ความสลับซับซ้อน (Complexity)

ความสลับซับซ้อนในที่นี้ หมายถึง การที่สถาบันหรือองค์กรนั้นมีหน่วยย่อยขององค์กรมากมาย มีการจำแนกโครงสร้างการทำงานที่ตามความสามารถ ตามความชำนาญ เฉพาะอย่างตามสายบังคับบัญชา

3. ความเป็นอิสระ (Autonomy)

ความเป็นอิสระ หมายถึง การที่สถาบันหรือองค์กร ตลอดจนระเบียบวิธีการทางการเมืองของสถาบันหรือขององค์กรนั้นยังคงความเป็นสถาบันหรือองค์กรของตนเองได้ คือ สามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเอง มีอำนาจของตนเองโดยที่กลุ่มพลังทางสังคม ตลอดจนระเบียบวิธีการทางสังคมอื่นไม่สามารถเข้ามามีอิทธิพลหรือครอบงำโดยสิ้นเชิงได้

4. การมีความเป็นปึกแผ่น (Cohesion) ความเป็นปึกแผ่นในที่นี้ หมายถึง การมีความเห็นที่สอดคล้องต้องกันซึ่งเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับกลุ่มสังคมทุกกลุ่ม เช่น ในกรณีของพรรคการเมือง หมายความว่า ถ้ามติของพรรคเห็นว่าควรจะสนับสนุนรัฐบาลที่กำลังบริหารประเทศต่อไป สมาชิกของพรรคจะต้องเห็นด้วยต่อมติดังกล่าวนั้น กรณีนี้ถือว่าพรรคการเมืองพรรคนั้นมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหรือมีความเป็นปึกแผ่นนั่นเอง

4. แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตย

4.1 ความหมายของประชาธิปไตย

“ประชาธิปไตย” เกิดขึ้นครั้งแรกในสมัยกรีกแต่ประชาธิปไตยในสมัยกรีกมีลักษณะที่แตกต่างจากประชาธิปไตยในสมัยปัจจุบัน คำว่าประชาธิปไตยมาจากคำว่า Democracy ซึ่ง Demos มาจากคำว่า People หรือประชาชน และคำว่า Kratein มาจากคำว่า To rule หรือปกครอง ดังนั้น ถ้าแปลตามรูปศัพท์แล้ว Democracy หรือประชาธิปไตย แปลว่า การปกครองโดยประชาชน (Rule by People) หรืออาจเรียกอีกประการหนึ่งได้ว่า Popular Sovereignty คือ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (ฉันทาภิธร อุ๋นตรงจิต 2549: 105)

“ประชาธิปไตย” จึงเป็นคำสนธิมาจากคำว่า “ประชา” อันหมายถึง ประชาชน หรือปวงชน สนธิกับคำว่า “อธิปไตย” อันหมายถึง อำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศ ดังนั้น คำว่า “ประชาธิปไตย” จึงหมายถึง การที่อำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของปวงชนอันเป็นระบอบการปกครองแบบหนึ่งซึ่งถือว่าปวงชนเป็นผู้มีอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศมิใช่เป็นอำนาจอของผู้ใดผู้หนึ่งหรือคณะใดคณะหนึ่ง

อริสโตเติล (Aristotle อ้างถึงในอมร รักษาสัตย์และคณะ 2539: 9-10) ได้ให้คำจำกัดความของประชาธิปไตยไว้ ดังนี้

“ประชาธิปไตย คือ สภาวะที่คนเป็นไทและคนยากจนซึ่งมีจำนวนข้างมากในสังคมได้รับมอบหมายให้กำอำนาจของรัฐไว้ในมือ ประชาธิปไตยที่บริสุทธิ์ที่สุดได้รับการเรียกเช่นนั้นได้ก็เพราะมีสภาพแห่งความเสมอภาคปรากฏอยู่ในที่นั้นและกฎหมายของรัฐมุ่งรับรองความเสมอภาคนั้นและเพราะว่าคนยากจนจะไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายด่าด้อยกว่าคนร่ำรวยหรือว่าอำนาจสูงสุดจะไม่ต้องอยู่ในกำมือของฝ่ายใดแต่ทั้งสองฝ่ายจะมีส่วนใช้อำนำนั้นด้วยกัน ถ้าตามที่คนส่วนใหญ่เห็นว่าเสรีภาพและความเสมอภาคจะมีอยู่ในประชาธิปไตยแล้ว ทุกแผนการของรัฐบาลก็ต้องเปิดประตูให้แก่ทุกคน ดังนั้น ที่ใดที่เป็นประชาชนเป็นฝ่ายข้างมากและสิ่งที่พวกเขาลงคะแนนแล้วจะเป็นกฎหมายจึงเป็นข้อพิสูจน์ได้ว่าในสภาวะเช่นนั้นก็ควรจะเรียกได้ว่าเป็นประชาธิปไตย”

ฮาโรลด์ ลาสกี (Harold Laski 1939: 26 อ้างถึงในอมร รักษาสัตย์และคณะ 2539: 3) ได้ให้ความหมายของประชาธิปไตยไว้ 2 อย่าง คือ ในฐานะที่เป็นระบบการปกครองรูปหนึ่งกับในฐานะที่เป็นวิธีการดำรงชีวิตในสังคมแบบหนึ่ง แต่ความหมายทั้ง 2 นี้ก็ปะปนหรือเกี่ยวพันกันอยู่มาก เช่น ในสังคมประชาธิปไตยจะปฏิเสธเอกสิทธิ์ของบุคคลอันตั้งอยู่บนรากฐานของชาติกำเนิดหรือความมั่งคั่ง เพศ วรรณะ ศาสนา และช่องว่างทางเศรษฐกิจของประชาชนจะให้มีอยู่น้อยที่สุดแต่ลักษณะเช่นนี้ ลัทธิคอมมิวนิสต์ก็ถือว่าเป็นอุดมการณ์ของลัทธิของตนเช่นกัน ในด้านการปกครองก็เช่นกัน สิ่งที่คนกลุ่มหนึ่งในประเทศเห็นว่าเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้วประชาชนกลุ่มที่ยากจนกว่าก็อาจจะหาว่าเป็นคนธิปไตยมากกว่า โดยนัยนี้ ประชาธิปไตยจึงมีความหมายหรือมีบทบาทต่าง ๆ กันในแต่ละวงการซึ่งก็จะมองเห็นปัญหาพิเศษต่าง ๆ กันออกไปยากที่จะให้คำอธิบายเหตุการณ์ทั่วไปได้

เอนไซโคลปีเดียบริแตนนิกาฉบับค.ศ.1966: 215 (Encyclopedia Britannica อ้างถึงในอมร รักษาสัตย์และคณะ 2539: 3-4) ให้ความหมายของคำว่าประชาธิปไตยไว้ ดังนี้

คำว่า “ประชาธิปไตย” ได้ถูกใช้ในความหมายต่าง ๆ กันหลายอย่าง คือ (1) ในความหมายดั้งเดิมของมัน คือ การปกครองแบบหนึ่งซึ่งสิทธิในการตัดสินใจทางการเมืองนั้นเป็นของพลเมืองทั้งปวงเป็นผู้ใช้โดยตรงตามระเบียบวิธีการที่ว่าเสียงข้างมากเป็นฝ่ายชนะ การปกครองแบบนี้เรียกกันว่า “ประชาธิปไตยโดยตรง” (2) เป็นการปกครองแบบหนึ่งซึ่งพลเมืองใช้สิทธิอย่างเดียวกันนั้นโดยผ่านทางผู้แทนซึ่งประชาชนเป็นผู้เลือกและรับผิดชอบต่อประชาชนพลเมืองทั้งหมด ไม่ได้ใช้สิทธิในการปกครองด้วยตนเอง แบบนี้เรียกว่า “ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน” (3) เป็นการปกครองรูปหนึ่งซึ่งมักจะได้แก่ รูปประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน แต่ผู้ที่มีเสียงข้างมากจะใช้อำนาจ

ตัดสินใจได้ก็แต่ภายในขอบเขตจำกัดแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งได้ออกแบบไว้รับรองสิทธิของคนข้างน้อย ให้ได้ชื่นชมสิทธิส่วนบุคคลหรือส่วนรวมบางประการ เช่น สิทธิในการพูดและในทางศาสนา แบบนี้เรียกว่า “ประชาธิปไตยเสรีหรือแบบมีรัฐธรรมนูญ” (4) ประการสุดท้าย คำว่า ประชาธิปไตย มักจะถูกนำมาใช้อธิบายระบบการเมืองหรือสังคมใดๆซึ่งมีแนวโน้มที่จะลดความแตกต่างทางสังคมและเศรษฐกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งความแตกต่างอันเกิดขึ้นจากการกระจายทรัพย์สินสมบัติส่วนตัวโดยไม่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้ โดยไม่คำนึงถึงว่ารูปของการปกครองในระบบนั้นจะมีลักษณะประชาธิปไตยตามความหมาย 3 ประการแรกหรือไม่ แบบนี้เรียกว่า “ประชาธิปไตยทางสังคมหรือเศรษฐกิจ”

โยเซฟ ชุมปีเตอร์ (Joseph Schumpeter 1943 อ้างถึงในอมร รักษาศักดิ์และคณะ 2539: 29-30) ให้นิยามว่า “ประชาธิปไตย ได้แก่ การจัดแจงทางสถาบันเพื่อการตัดสินใจทางการเมืองซึ่งในสถาบันนั้นปัจเจกชนอาจแสวงหาอำนาจที่จะตัดสินใจด้วยวิถีทางแห่งการต่อสู้แข่งขันเพื่อคะแนนเสียงของประชาชน” หมายถึงว่า จะต้องมีการจัดตั้งสถาบันแบบต่างๆให้ทำหน้าที่ตัดสินใจปัญหาทางการเมืองโดยบุคคลที่จะมีอำนาจตัดสินใจในองค์กรเหล่านั้นต้องได้รับมอบอำนาจจากการลงคะแนนเสียงของประชาชน

ลอร์ด ไบรซ์ (Lord Bryce 1921: 22 อ้างถึงในกมล สมวิเชียร 2520: 2) กล่าวว่า “ประชาธิปไตย คือ การปกครองซึ่งเจตจำนงของบุคคลที่เป็นเสียงส่วนใหญ่มีอำนาจสูงสุด เสียงส่วนใหญ่นี้ประกอบด้วยบุคคลที่เหมาะสมรวมกันมีจำนวนอย่างน้อยสามในสี่ของทั้งหมดซึ่งจะทำให้พลังของมวลชนเหล่านั้นได้ส่วนศักดิ์กับคะแนนเสียงของเขา”

เอ.ดี.ลินชี (A.D.Lindsay 1929: 35-37 อ้างถึงในกมล สมวิเชียร 2520: 3) ให้ความเห็นว่า “ประชาธิปไตยตั้งอยู่บนสมมติฐานว่ามนุษย์สามารถตกลงทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดร่วมกันได้ และในขณะเดียวกันแต่ละคนก็ยังสามารถมีวิถีชีวิตของตนเองได้ (ประชาธิปไตย) เชื่อว่าถ้าเราเคารพนับถือบุคลิกภาพของกันและกันมากพอ เราจะสามารถหาแก่นแท้ของระบบสิทธิเสรีภาพซึ่งจะทำให้เราแต่ละคนบรรลุถึงซึ่งชีวิตอันเสรีได้และวิธีการที่ดีที่สุดเพื่อให้ได้มาซึ่งจุดมุ่งหมายปลายทางนี้ ก็คือ การปรึกษาหารือถกเถียงกัน”

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต) (2543: 4 อ้างถึงในสุรพล สุขะพรหม 2548: 12) มีความเห็นว่า “ที่ว่าประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชนนั้นเตือนให้รู้สึกด้วยว่าคุณภาพของประชาธิปไตยอยู่ที่คุณภาพของประชาชนเพราะว่าโดยปกติ คุณภาพของการปกครองย่อมขึ้นต่อคุณภาพของผู้ปกครองเป็นสำคัญด้วยว่าในสมัยก่อนการปกครองอยู่ในกำมือของผู้ปกครองโดยตรง คุณภาพของประชาธิปไตยก็วัดได้จากผู้ปกครองนั่นเอง แต่ในสมัยนี้ในเมื่อประชาชนมาเป็นผู้ปกครอง บ้านเมืองจะเป็นอย่างไร ประชาธิปไตยจะมีคุณภาพแค่ไหนอยู่ที่คุณภาพของประชาชนเป็นสำคัญ”

อีเบนสไตน์ (Ebenstein 1964: 133-142 อ้างถึงในอมร รักษาศักดิ์ 2539: 43-47) เห็นว่าประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นวิถีชีวิตนั้นมีลักษณะสำคัญ 8 ประการ คือ

1. **ยึดหลักประสบการณ์ที่สมเหตุสมผล (Rational Empiricism)** คือ ประชาชนมีความเคารพเชื่อมั่นในเหตุผลและนำหลักเหตุผลนั้นไปใช้ในกิจกรรมต่างๆ โดยเชื่อว่าบรรดาความรู้ทั้งหลายได้มาจากประสบการณ์ ดังนั้น สิ่งที่จะเป็นเพียงความจริงในช่วงหนึ่งซึ่งอาจจะเปลี่ยนไปได้เมื่อมีความรู้และประสบการณ์มากขึ้นหรือถูกพิสูจน์ให้เห็นเป็นอย่างอื่น คนที่นับถือเหตุผลที่มีพื้นฐานตามความเป็นจริง (Rational Empiricist) จึงยอมรับได้ง่ายว่าความคิดเห็นของตนไม่ใช่สิ่งที่ถูกต้องสมบูรณ์เสมอไป ถ้ามีใครวิจารณ์ความคิดเห็นของเขาก็ไม่หมายความว่าผู้วิจารณ์เป็นคนเลวทรามแต่เขาจะยินดีให้มีคนวิจารณ์เพื่อเขาจะได้ปรับปรุงความคิดเห็นของเขาให้ดียิ่งขึ้น ความเคารพในเหตุผล ความจริงและการยอมอดทนต่อความคิดเห็นที่ต่างกันของตนจึงเป็นหลักการและวิถีทางที่สำคัญของประชาธิปไตย

2. **เน้นความสำคัญของปัจเจกชน (Emphasis on the Individual)** คือ ระบอบเสรีประชาธิปไตยยึดเอาเอกชนแต่ละคนเป็นศูนย์กลางของหลักการและนโยบายต่างๆ โดยเห็นว่าบุคคลเป็นใหญ่ที่สุด ชีวิต ทรัพย์สินและความสุขของเขาสำคัญกว่าการมีรัฐและรัฐบาล ดังนั้น รัฐบาลจะกดขี่ข่มเหงบุคคลไม่ได้

3. **ยึดถือทฤษฎีที่ว่ารัฐเป็นเครื่องมือของประชาชน (Instrumental Theory of the State)** รัฐบาลเป็นเพียงกลไกที่จะบริการให้ประชาชนสามารถประกอบกิจกรรมอันเป็นประโยชน์เบื้องสูงขึ้นไป ดังนั้น หน้าที่หลักของรัฐ คือ การรักษาความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม นอกจากนั้นแล้ว ประชาชนเขาจะจัดการไปตามความประสงค์และความสามารถของเขาเอง รัฐไม่ควรก้าวล่วงเว้นแต่กรณีจำเป็นที่ประชาชนทำไม่สำเร็จ

4. **หลักแห่งความสมัครใจ (Principle of Voluntarism)** สังคมประชาธิปไตยเป็นสังคมที่ไม่บังคับจิตใจประชาชน ดังนั้น ถ้าประชาชนไม่ต้องการอะไรเขาก็ไม่ถูกบังคับให้ทำ แต่ถ้าต้องการจะทำอะไรก็จะต้องรวมตัวกันกระทำกิจกรรมนั้น

5. **แนวความคิดว่ามีกฎหมายอยู่เบื้องหลังกฎหมาย (The Law Behind the Law)** หลักการนี้ถือว่าสังคมใหญ่ (ประเทศชาติ) เกิดขึ้นจากการรวมตัวของสมาคมเล็กๆ ที่สมัครใจมารวมกลุ่มกัน รัฐเองก็มีอำนาจหน้าที่ขึ้นมาได้เพราะประชาชนยินยอม ข้อตกลงหรือกฎหมายนี้จึงอยู่สูงกว่ารัฐ กฎหมายไม่ใช่เป็นผลงานของรัฐแต่มีมาก่อนรัฐ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของบุคคลที่มีมาก่อนตั้งประเทศสหรัฐอเมริกาและรัฐบาลสหรัฐจะมายกเลิกเสียไม่ได้ ถ้าขึ้นทำเช่นนั้นก็เท่ากับทำลายกฎหมายชั้นสูง ประชาชนอาจไม่ยอมรับและพร้อมใจกันล้มรัฐบาลเสียได้

6. เน้นความสำคัญของวิธีการ (Emphasis on Means)ในสังคมประชาธิปไตย วิธีการกระทำกับเป้าหมายเป็นสิ่งที่สัมพันธ์กัน โดยใกล้ชิดไม่ยอมให้ถือว่าอะไรก็ได้ที่ราบไต่ที่สามารถบรรลุเป้าหมายได้เพราะเชื่อว่าโดยทั่วไปแล้ววิธีการอันหนึ่งจะนำไปสู่เป้าหมายอันหนึ่งและเป้าหมายอันนั้นเองก็จะเป็นวิธีการไปสู่เป้าหมายอันต่อไป เช่น เรียนหนังสือเพื่อเอาปริญญาแต่ปริญญานั้นเองก็เป็นอุปกรณ์ที่จะไปสู่ความสำเร็จในชีวิต ดังนั้น ทุกคนต้องปฏิบัติการณ์ต่างๆ โดยวิถีทางที่เป็นธรรมจึงจะบรรลุถึงเป้าหมายที่เป็นธรรม

7. การอภิปรายและการหาข้อตกลง เป็นวิธีการที่สังคมประชาธิปไตยใช้ตัดสินข้อพิพาท

8. มนุษย์ทุกคนมีความเสมอภาคกันเป็นพื้นฐาน (Basic equality of all human - beings) หมายความว่า ทุกคนควรมีโอกาสเท่าเทียมกันที่จะมีชีวิตที่ดีที่มีความสุขตามที่ตนปรารถนาแม้ว่าความสามารถของบุคคลจะไม่เท่ากันแต่รัฐบาลประชาธิปไตยที่ดีก็จะพยายามสร้างสภาพการณ์ต่างๆ เพื่อให้ทุกคนมีโอกาสมากขึ้น เช่น ขยายการศึกษาฟรี ทำให้คนจนมีโอกาสเรียนมากขึ้นเป็นหนทางขยับฐานะของตน ฯลฯ ดังนั้น รัฐบาลประชาธิปไตยสมัยใหม่จึงพยายามเปิดขยายบริการด้านนี้ให้มากขึ้นเพื่อจะทำให้คนมีโอกาสได้เท่าเทียมกันยิ่งขึ้น

จากนิยามต่างๆ พอจะสรุปลักษณะสำคัญของการปกครองแบบประชาธิปไตยได้เป็น 4 ประการ ดังนี้ (โกวิท วงศ์สุรวัฒน์ 2519: 53)

1. ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย คือ ประชาชนมีอำนาจสูงสุดในรัฐ
2. ประชาชนทุกคนในรัฐมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามกฎหมายตลอดจนมีสิทธิเสรีภาพในขอบเขตของกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน
3. การดำเนินการต่างๆ ของรัฐนั้นถือเอามติของเสียงข้างมากเป็นเครื่องตัดสินแต่ในเวลาเดียวกันเสียงส่วนน้อยหรือคนส่วนน้อยในรัฐจะได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายที่ป้องกันมิให้ประชาชนส่วนใหญ่กดขี่ข่มเหงอย่างผิดทำนองคลองธรรม
4. กระบวนการของประชาธิปไตย คือ วิธีการปกครองซึ่งได้รับความยินยอมพร้อมใจของประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งแสดงออกในรูปของการเลือกตั้ง การอภิปราย การออกเสียงประชามติและการเสนอร่างกฎหมายของประชาชน เป็นต้น

4.2 รูปแบบแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย

4.2.1 ประชาธิปไตยโดยตรงหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Direct Democracy / Participatory Democracy) คือ ราษฎรมีบทบาทในการตัดสินใจในกิจการของบ้านเมือง โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการหลายขั้นตอน ราษฎรมีส่วนร่วมในการออกกฎหมายและการ

บังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ฌอง ฌาคส์ รูสโซ สนับสนุนการมีประชาธิปไตยแต่ก็ต้องคำนึงถึงเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคม 4 ประการ คือ ควรจะมีจำนวนประชากรไม่มากนัก ฐานะความเป็นอยู่ของประชากรไม่เหลื่อมล้ำกันมาก สังคมไม่มีลักษณะทางวัฒนธรรมที่แตกต่างกันมากและผู้ใช้กฎหมายจะต้องปฏิบัติตนภายในขอบเขตของกฎหมาย รูสโซสรุปว่าหากจะมีประชาธิปไตยแบบโดยตรงได้ก็ต้องมีขึ้นในชุมชนเล็กๆ ที่มีอาชีพเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ (จิรโชค วีระสัย และคณะ 2546: 267-271)

4.2.2 ประชาธิปไตยโดยอ้อมหรือแบบมีผู้แทน (Representative Democracy)

ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนเป็นระบบที่แพร่หลายอยู่ทั่วโลกทุกวันนี้เป็นการปกครองของประชาชนโดยผู้แทนของประชาชนและเพื่อประชาชน ประชาธิปไตยโดยอ้อมหรือแบบมีผู้แทนแบ่งออกเป็น 2 ระบบใหญ่ๆ คือ ระบบประธานาธิบดี (Presidential System) และระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ประเทศที่ใช้ระบบประธานาธิบดี เช่น สหรัฐอเมริกาและฟิลิปปินส์ ส่วนประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภา ได้แก่ ประเทศอังกฤษ อินเดีย และไทย เป็นต้น (บรรพต วีระสัย และวิทยา นาสศิริกุล กิจ 2523: 17-18)

4.3 หลักการที่สำคัญของประชาธิปไตย (วิสุทธิ โพธิ์แท่น 2550: 65)

1. หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน
2. หลักการว่าด้วยสิทธิ เสรีภาพ
3. หลักเสมอภาค
4. หลักภราดรภาพและหลักการว่าด้วยการเคารพเหตุผล

อธิบายรายละเอียดได้ ดังนี้

1. หลักการว่าด้วย “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน”

ประชาธิปไตยนั้นถือว่าอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศหรืออำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของประชาชนทุกคนร่วมกันและประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจเป็นผู้ร่วมกันใช้อำนาจนี้ไม่ว่าจะเป็นโดยตรงหรือโดยอ้อมเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเอง นี่เป็นหลักเหตุผลธรรมดาที่ว่าไม่มีใครจะทราบความต้องการที่แท้จริงของตนมากไปกว่าตนเอง ด้วยเหตุนี้ ในทางทฤษฎีซึ่งนำไปสู่การปฏิบัติที่หลักอำนาจอธิปไตยของปวงชนจึงแสดงออกได้ในเรื่องสำคัญๆ ดังนี้

1.1 การที่ประชาชนมีส่วนเกี่ยวข้องและมีส่วนร่วมในกิจกรรมทั้งหลาย

ของสังคม ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมทางการเมือง กิจกรรมทางสังคมและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องและมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมทั้งหลายเหล่านี้ย่อมเป็นไปโดยสมัครใจของแต่ละคน การที่ประชาชนมีโอกาสอย่างกว้างขวางที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองในลักษณะต่างๆ จึงถือว่าเป็นแก่นสำคัญอย่างหนึ่งของการแสดงถึงอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

การมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) ในแนวคิดของประชาธิปไตยนั้นถือว่าต้องอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจของประชาชนแต่ละคนที่จะทำกิจกรรมทางการเมืองต่างๆร่วมกัน โดยแต่ละคนต่างมีอิสระพอสมควรในการเลือกในการทำหรือไม่ทำกิจกรรมเหล่านั้นอย่างที่ไม่รอน ไวเนอร์(Myron Weiner อ้างถึงในวิสุทธิ โพธิ์แทน 2550: 50)ได้นิยามคำว่า “การมีส่วนร่วมทางการเมือง” (Political Participation) ไว้ว่า “การกระทำโดยสมัครใจใดๆ (Any Voluntary Action) ที่ไม่ว่าจะเป็นผลสำเร็จหรือไม่ ไม่ว่าจะมีการจัดองค์การหรือไม่ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะใช้วิธีการที่ถูกต้องเป็นที่ยอมรับหรือไม่ก็ตามที่มุ่งจะไปมีอิทธิพล (To Influence) ต่อทางเลือก (Choice) นโยบายสาธารณะ (Public Policies) ต่อการบริหารนโยบายสาธารณะและต่อทางเลือกผู้นำทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นผู้นำทางการเมืองระดับไหนของการปกครอง คือ ทั้งระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติ”

การมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ถือว่ามีความสำคัญพื้นฐานของประชาธิปไตย ได้แก่ การเลือกตั้ง การรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์และการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง ดังนี้

1.1.1 การเลือกตั้ง (Election) การเลือกตั้งในที่นี้หมายความว่าความรวมถึงกิจกรรมและกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการให้ได้มาซึ่งตัวแทนของประชาชนที่ประชาชนผู้เลือกตั้ง (Voters) ใช้ดุลยพินิจเลือกตัวแทนของตนจากบรรดาผู้สมัครรับเลือกตั้งที่หลากหลาย (Candidates) เพื่อให้ผู้ได้รับเลือกไปดำรงตำแหน่งและทำหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งแทนประชาชน เนื่องจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในประเทศประชาธิปไตยต่างๆทั่วโลกในปัจจุบันเป็นประชาธิปไตยโดยอ้อมหรือประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนของประชาชน การเลือกตั้งจึงถือว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญมากที่จะขาดไม่ได้ของประชาธิปไตยในทางปฏิบัติเพราะเมื่อเปรียบเทียบทั่วด้านแล้ว การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือที่แสดงให้เห็นว่าอำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของประชาชนและประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นผ่านทางผู้แทนของตนในการปกครองและบริหารประเทศ การเลือกตั้งจึงเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นเป็นเบื้องต้นว่าประเทศนั้นปกครองโดยประชาชน

1.1.2 การมีส่วนร่วมในการรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพล คนๆหนึ่งอาจมีความสนใจหลายอย่างหรือมีผลประโยชน์หลายอย่าง คนๆนั้นก็ย่อมมีสิทธิเสรีภาพที่จะไปรวมตัวกับคนอื่นๆที่มีความสนใจเรื่องเดียวกันหรือมีผลประโยชน์อย่างเดียวกัน กลายเป็นการจัดตั้งกลุ่มใหม่ขึ้นมาอีกได้ ฉะนั้น ในประเทศประชาธิปไตยคนๆหนึ่งจึงอาจเป็นสมาชิกกลุ่มต่างๆได้มากมายหลายกลุ่มเท่าที่คนๆนั้นต้องการตราบดีที่การเป็นสมาชิกและการร่วมทำกิจกรรมของกลุ่มต่างๆไม่ผิดกฎหมายและไม่ได้ก่อความเสียหายแก่ผู้ใด กลุ่มที่จัดตั้งเพราะการรวมตัวของคนที่ผลประโยชน์ร่วมกันแล้วทำกิจกรรมร่วมกันนี้เรียกเป็นภาษาวิชาการว่า “กลุ่ม

ผลประโยชน์” (Interest group) เมื่อกลุ่มผลประโยชน์เสนอข้อเรียกร้องของกลุ่มตนต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมืองการปกครองเพื่อให้สนองตอบในทางที่กลุ่มต้องการนั้นเท่ากับกลุ่มได้ทำการ “กดดัน” ต่อผู้มีอำนาจดังกล่าวจึงเรียกชื่อได้อีกอย่างหนึ่ง “กลุ่มอิทธิพล/กลุ่มกดดัน” (Pressure group) ในทางวิชาการโดยทั่วไปแล้วคำว่า “ผลประโยชน์” (Interest) หมายความว่า “สิ่งที่จะได้หรือจะเสีย” ซึ่งเป็นเรื่องปรกติธรรมดาของมนุษย์ที่เผชิญกับการได้หรือเสียแทบตลอดเวลา คำว่า “ผลประโยชน์” นี้ยังไม่ได้ชี้ว่าเป็นสิ่งดีหรือสิ่งเลวมันเป็นแต่เพียงสิ่งที่เกิดขึ้นและมีอยู่จริงในชีวิตของคนทั้งชีวิต ส่วนมันจะเลวหรือดีขึ้นกับว่าจะเอามาตรการใดเข้าไปวัดซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาเป็นเรื่องๆ ไปเช่นเดียวกับคำว่า “เรียกร้อง” “กดดัน” ซึ่งในทางวิชาการจะยังไม่ถือว่าเป็นเรื่องผิดปรกติอะไรหากการเรียกร้องหรือกดดันนั้นกระทำไปอย่างมีเหตุผลมีข้อเท็จจริงรองรับและไม่ใช้ความรุนแรงกดขี่ บังคับหรือละเมิดกฎหมาย ฉะนั้น การมีส่วนร่วมโดยรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ จนเกิดกลุ่มหลากหลายในสังคมจึงถือว่าเป็นเรื่องธรรมชาติของมนุษย์ผู้เสรีและมีความสำคัญต่อพัฒนาการและการดำรงอยู่ของประชาธิปไตย

1.1.3 การมีส่วนร่วมในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง

ในประเทศประชาธิปไตยนั้น นอกจากการที่ประชาชนมีเสรีภาพที่จะรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ แล้วประชาชนอาจรวมตัวเป็นกลุ่มอีกประเภทหนึ่งที่มุ่งแข่งขันกันเพื่อเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองการปกครองรัฐกลุ่มดังกล่าวนี้เรียกว่า “พรรคการเมือง” (Political Party)

เนื่องจากความหมายหลักของประชาธิปไตยนั้นคือ การปกครองโดยประชาชนอันเป็นการปกครองตนเองร่วมกันของประชาชน ประชาชนผู้เห็นว่าตนเองและกลุ่มของตนมีความสามารถที่จะทำหน้าที่ปกครองและบริหารประเทศแทนประชาชนทั้งประเทศได้ดีกว่าคนอื่น ก็จะเสนอตัว (ตนเองและคนอื่นๆ ในกลุ่มของตน) ให้คนอื่นเลือกตั้งเผื่อถ้าหากได้รับเลือกก็มีเสียงข้างมากก็จะได้รับมอบ (จากประชาชน) ให้ใช้อำนาจรัฐเป็นระยะเวลาหนึ่งเพื่อพิสูจน์ฝีมือในการปกครองและบริหารประเทศหากประชาชนส่วนใหญ่พอใจในฝีมือเมื่อครบวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว ประชาชนย่อมเลือกให้ทำหน้าที่เป็นรัฐบาลต่อไปแต่ถ้าหากประชาชนไม่พอใจและเห็นว่าฝ่ายอื่นน่าจะดีกว่า ประชาชนก็ย่อมเลือกฝ่ายที่เขาพอใจนั้นให้เป็นรัฐบาล

กลุ่มที่เรียกว่าพรรคการเมืองจึงเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญประเภทหนึ่งที่รวบรวมคนที่มีความคิดเห็นทางการเมืองหรืออุดมการณ์ทางการเมืองคล้ายคลึงกันมาอยู่รวมกันเพื่อรวบรวมความเรียกร้องต้องการต่างๆ ของคนในสังคมมาจัดทำเป็นนโยบาย คือ สิ่งที่จะทำ หากพรรคตนเองได้มีอำนาจรัฐเป็นรัฐบาลหรือมีส่วนกับพรรคอื่นๆ ร่วมเป็นรัฐบาล

1.2 การปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพสิทธิของฝ่ายข้างน้อย

ระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองตนเองร่วมกันของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน การตัดสินใจร่วมกันของประชาชนในเรื่องต่าง ๆ นั้นย่อมต้องมีการปรึกษาหารือร่วมกัน แต่เนื่องจากคนเราแต่ละคนมีความรู้สึกนึกคิดเหมือนกันบ้าง ต่างกันบ้าง ถ้าอยู่ในภาวะที่มีเสรีภาพเต็มที่ที่จะคิด คนเราย่อมไม่มีใครที่จะคิดเหมือนกันหมดในทุกเรื่องตั้งแต่เกิดจนตาย ในการปกครองตนเองร่วมกันซึ่งจะต้องมีการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ อยู่เสมอนั้นถ้าทุกคนสามารถเห็นพ้องต้องกันได้โดยเสรีย่อมเป็นสิ่งที่พึงประสงค์ แต่ในชีวิตจริงของคนเรานั้นการเห็นพ้องต้องกันเป็นเอกฉันท์เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยาก ยิ่งมีคนจำนวนมากเท่าใดความเห็นพ้องต้องกันเป็นเอกฉันท์ยิ่งยากมากขึ้นเท่านั้นและในชีวิตจริงนั้นคนเราจะต้องตัดสินใจและกระทำการต่างๆ จากผลการตัดสินใจอยู่แทบตลอดเวลา

แม้ว่าโดยธรรมชาติของมนุษย์ผู้เสรี ความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ อาจจะแตกต่างกัน แต่ในระบอบประชาธิปไตยนั้นย่อมถือว่า “นักประชาธิปไตย” ย่อมมีความเห็นพ้องต้องกันที่จะไม่เห็นด้วยและเมื่อไม่เห็นด้วยก็สามารถอภิปราย ถกเถียงกันด้วยข้อเท็จจริงประกอบกับเหตุผลโดยไม่ใช้กำลังความรุนแรงเข้าตัดสินใจ “หลักเกณฑ์การปกครองโดยเสียงข้างมาก” หมายความว่า การตัดสินใจใดๆ ของกลุ่มไม่ว่าจะเล็กหรือใหญ่ไม่ว่าในระดับใดหลังจากที่ได้มีการปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันพอสมควรแล้วหากไม่อาจหาความเห็นพ้องต้องกันเป็นเอกฉันท์ได้ก็ให้ตัดสินใจเป็นข้อยุติในขณะนั้นโดยถือเสียงข้างมากเป็นเสียงชี้ขาดเพื่อจะได้กระทำการต่อไปให้เป็นรูปธรรม

อย่างไรก็ตาม การถือเอาเสียงข้างมากโดยเสียงตัดสินใจนั้นจะต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของเสียงข้างน้อยด้วย เพราะหากไม่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพดังกล่าวย่อมทำให้เสียงข้างมากนั้นเป็นเสียงข้างมากที่กดขี่อันเป็นลักษณะของเผด็จการหาใช่ประชาธิปไตยไม่ และการตัดสินใจโดยเสียงข้างมากในแต่ละเรื่องแต่ละเวลาไม่ได้หมายความว่าเสียงข้างมากถูกหรือเสียงข้างน้อยผิด แต่หมายความว่าในสภาพที่ยังไม่มีทางเลือกอย่างอื่นที่ดีกว่านี้แต่มีความจำเป็นต้องตัดสินใจที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อป้องกันไม่ให้เสียหาย (จากการไม่กระทำการ) เกิดขึ้นทางเลือกที่ดีที่สุด (เมื่อได้เปรียบเทียบรอบด้านแล้ว) คือ ต้องกระทำการตามมติของเสียงข้างมากไปก่อน

1.3 การยอมรับการมีฝ่ายค้าน การยอมรับการมีฝ่ายค้านไม่ได้หมายความว่าให้ฝ่ายค้านเข้ามามีอำนาจร่วมตัดสินใจในการกระทำของรัฐบาลแต่หมายความว่า เป็นการยอมรับให้มีฝ่าย (บุคคล/กลุ่ม/พรรค) ที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายและการกระทำของรัฐบาลเกิดขึ้น คงอยู่และดำเนินการได้โดยอิสระรวมทั้งการที่รัฐบาลยอมรับฟังเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับ

รัฐบาลด้วยตราใบที่การคัดค้านและการวิพากษ์วิจารณ์นั้น ไม่ล่วงละเมิดผู้ใดจนขัดต่อกฎหมายที่ออกและประกาศใช้ตามวิถีทางประชาธิปไตย

ในระบอบประชาธิปไตยนั้น เมื่อถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนก็ให้สิทธิเสรีภาพในการเลือกผู้ที่จะมาใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยปริยายในการออกกฎหมาย ในการปกครองและบริหารประเทศและในการวินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้ง เมื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่เลือกใครหรือกลุ่มใครหรือพรรคการเมืองใดให้มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรและจัดตั้งรัฐบาลและผู้แทนราษฎรฝ่ายข้างน้อยในสภาเรียกว่าเป็นฝ่ายค้าน ฝ่ายค้านจะคอยวิพากษ์วิจารณ์และท้วงติงรัฐบาลในเรื่องต่างๆที่ตนไม่เห็นด้วยในขณะเดียวกันก็จะเสนอทางเลือกใหม่ที่ตนเห็นว่าดีกว่าของฝ่ายรัฐบาลเพื่อให้ประชาชนทั้งประเทศนำไปพิจารณา ถ้าในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งต่อไปประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่นิยมรัฐบาลเดิมอยู่ก็จะเลือกฝ่ายรัฐบาลเข้ามามากกว่าเพื่อจัดตั้งรัฐบาลต่อไปอีก แต่ถ้าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่เบื่อหน่ายรัฐบาลเดิมและเห็นว่าฝ่ายค้านเดิมน่าจะดีกว่าก็จะเลือกฝ่ายค้านเดิมนำมาทำให้ฝ่ายค้านมีเสียงข้างมากพอจัดตั้งรัฐบาลใหม่ได้ ฝ่ายรัฐบาลเดิมก็จะกลายเป็นฝ่ายค้านใหม่ไป

หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนนี้ได้กลายเป็นหลักสำคัญของการ ปฏิวัติอังกฤษ ค.ศ.1688-1689 ของสงครามปฏิวัติอเมริกาและการสร้างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ค.ศ.1787 และการปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ.1789 รัฐธรรมนูญของไทยฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2550 ก็ได้กำหนดไว้ในมาตรา 3 ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

2. หลักการว่าด้วยสิทธิ เสรีภาพ

หลักสิทธิ เสรีภาพของประชาชนก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนและอย่างน้อย หลักสิทธิเสรีภาพของประชาชน ก็คือ หลักที่จำกัดอำนาจอธิปไตยของรัฐสภาไว้ในขอบเขตเบื้องต้น (วิชัย ตันศิริ 2548: 309-310) จะเห็นได้ว่าการปฏิวัติในอังกฤษ ค.ศ.1688-1689 คณะขุนนางที่ยึดอำนาจได้ออกพระราชบัญญัติสิทธิเป็นประการแรกและการร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ค.ศ.1787 การร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกของฝรั่งเศส ค.ศ.1791 ก็ประกอบด้วยคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเช่นกัน สิทธิเสรีภาพจึงเป็นหลักการสำคัญที่นำไปสู่การต่อสู้ดิ้นรนของมนุษย์ซึ่งนำไปสู่ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย

ประวัติศาสตร์การเมืองของอังกฤษนับตั้งแต่ศตวรรษที่ 13 เป็นประวัติศาสตร์ของการต่อสู้ของขุนนางเพื่อปกป้อง “สิทธิของชนชั้นของตนเอง” เพื่อมิให้กษัตริย์ลิดรอนสิทธิซึ่งเดิมเป็นสิทธิตามระบบศักดินาและต่อมาได้ขยายความไปเป็นการเรียกร้องสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองทำให้เกิดระบบรัฐสภาและในที่สุดสิทธิเสรีภาพซึ่งขุนนางอ้างถึงและ

เรียกร่องก็กลายเป็นสิทธิของมนุษยชนทั่วไปในยุคสมัยใหม่โดยเฉพาะนักปรัชญาที่สำคัญที่สุดต่อวิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย ก็คือ จอห์น ล็อก ซึ่งกล่าวถึง “สัญญาประชาคม” หรือพันธะผูกพันระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองที่ตั้งอยู่บนเงื่อนไขของการปกป้อง “ชีวิต เสรีภาพและทรัพย์สิน” ของพลเมือง หากผู้ปกครองไม่สามารถธำรงไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพเหล่านี้ พลเมืองก็มีสิทธิยกฎได้ ในมุมมองของจอห์น ล็อก สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน 3 ประการ “ชีวิต เสรีภาพและทรัพย์สิน” (Life, Liberty and Estates) จึงน่าจะเป็นสิทธิที่มีอยู่ก่อนแล้วตามกฎธรรมชาติแต่ต้องการการคุ้มครองจากอำนาจรัฐและในทำนองเดียวกันจากมุมมองของนักปฏิวัติในอเมริกา ในคำประกาศอิสรภาพ ทอมัส เจฟเฟอร์สันได้กล่าวว่ามีมนุษย์ทุกคนเป็นเจ้าของ “สิทธิ” ที่ไม่มีใครพรากไปได้บางประการ (certain in alienable rights) สิทธิเหล่านี้รวมถึง “ชีวิต เสรีภาพ และการแสวงหาความสุข” (Life, Liberty and The pursuit of Happiness) และการจัดตั้งรัฐก็เพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของมวลมนุษยชน สำหรับในมุมมองของรูสโวนั้นสิทธิเสรีภาพจะเกิดขึ้นจริงก็ต่อเมื่อมนุษย์มาอยู่ร่วมกันในสังคมการเมืองที่มีกฎหมายปกครอง นั่นก็คือ สิทธิเสรีภาพของมนุษย์ที่เกิดขึ้นจริงเป็นสิทธิเสรีภาพตามที่กฎหมายกำหนดแต่ผู้ที่จะกำหนดกฎหมายตามแนวคิดของรูสโวนั้นก็คือประชาชนนั่นเอง ฉะนั้น เจตนารมณ์ทั่วไปของประชาชน คือ ที่มาของสิทธิเสรีภาพดังกล่าว เป็นต้น

เสรีภาพในระบอบประชาธิปไตยไม่ใช่การทำอะไรก็ได้ตามใจตนเอง เพราะการทำอะไรตามใจตนเองโดยไม่คำนึงถึงจิตใจของคนอื่นนั้นเป็นลักษณะของเผด็จการส่วนบุคคลที่อาจเรียกได้ว่าเป็น “อิตาเลียปไตย” (Autocracy) ฉะนั้น เสรีภาพในระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นสิ่งที่ต้องมีข้อจำกัดอันเป็นขอบเขตที่ยอมรับกันทั่วไปในสังคมมนุษย์ผู้เจริญ

โดยทั่วไปนั้น เสรีภาพพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตย ได้แก่

1. เสรีภาพในการคิดและการแสดงออก หมายถึง การที่คนแต่ละคน หรือแม้แต่กลุ่มคนแต่ละกลุ่มมีอิสระในการคิดและการแสดงออกซึ่งความคิดของตนได้อย่างเต็มที่ ตราบใดที่การคิดและการแสดงออกดังกล่าวไม่ละเมิดผู้อื่น คือ ไม่ทำให้ผู้อื่นเดือดร้อน เสียหาย

2. เสรีภาพในการเป็นราษฎรของรัฐ หมายถึง การที่คนๆ หนึ่งที่มีบิดา (หรือมารดาในกรณีไม่ทราบว่าบิดาเป็นใคร) เป็นราษฎรของรัฐใด คือ มีสัญชาติ (Nationality) หรือชาติตามกฎหมายของรัฐใด คนๆ นั้นย่อมมีสิทธิได้สัญชาติเป็นราษฎรของรัฐนั้นๆ หรือคนๆ หนึ่งถือกำเนิดภายใต้ดินแดนที่อยู่ภายใต้อธิปไตยของรัฐใด หากมารดาผู้ให้กำเนิดเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายและไม่อยู่ในข้อยกเว้นโดยกฎหมาย คนๆ นั้นย่อมมีสิทธิได้สัญชาติเป็นราษฎรของรัฐนั้น สิทธินี้เป็นสิทธิที่มีการรับรองอย่างกว้างขวางในกฎหมายระหว่างประเทศ เมื่อคนๆ นั้นได้รับสิทธิได้สัญชาติเป็นราษฎรแล้ว คนๆ นั้นจะต้องมีข้อผูกพันที่จะต้องรักษาผลประโยชน์ของรัฐที่ตนเป็นราษฎรไม่กระทำการใดๆ อันเป็นอันตรายต่อผลประโยชน์ของรัฐที่ตนเป็นราษฎรนั้น

3. เสรีภาพในการเลือกตั้ง
4. เสรีภาพในการนับถือศาสนา
5. เสรีภาพในการเคลื่อนไหวหรือย้ายที่อยู่
6. เสรีภาพในการชุมนุมกันและรวมตัวกันเป็นกลุ่ม/สมาคม
7. เสรีภาพที่จะไม่ถูกรัฐหรือใครกระทำการใดๆต่อตนตามอำเภอใจ
8. เสรีภาพพื้นฐานอื่นๆอันเกี่ยวกับเรื่องส่วนตัวของตน เช่น เสรีภาพใน

การเลือกที่จะประกอบอาชีพที่สุจริต เสรีภาพในการเลือกคู่ครองที่ขึ้นอยู่กับการบินยอมพร้อมใจกัน โดยสมัครใจของทั้งสองฝ่าย เสรีภาพในการแสวงหาทรัพย์สินโดยสุจริตที่ไม่ผิดกฎหมาย เป็นต้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้กล่าวถึง สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยไว้อย่างกว้างขวางในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตั้งแต่ มาตรา 26 - 69 โดยเริ่มตั้งแต่สิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย (มาตรา 32) เสรีภาพในเคหสถาน (มาตรา 33) เสรีภาพในการเดินทางและในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร (มาตรา 34) เสรีภาพในการนับถือศาสนา (มาตรา 37) ตลอดจนสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารของรัฐ (มาตรา 56) ฯลฯ³

3. หลักการว่าด้วยความเสมอภาค

ความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตยนั้นไม่ได้ หมายความว่า ทุกคนในสังคมจะต้องเท่าเทียมกันหรือเหมือนกันหมดในทุกด้านเพราะมันเป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ เนื่องจากการจัดธรรมชาติของมนุษย์ แต่ความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตย หมายความว่า การที่ราษฎรทุกคนในประเทศมีความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกันพื้นฐานในเรื่องสำคัญๆที่เป็นไปได้ ในฐานะที่เป็นมนุษย์ปุถุชนอันจะทำให้ทุกคนมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และก่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคมโดยเปรียบเทียบให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

หลักการว่าด้วยความเสมอภาคนี้จึงเป็นหลักการที่ว่ารัฐจะต้องให้หลักประกันแก่ราษฎรทุกคนให้ได้รับและมีความเสมอภาคพื้นฐานอย่างทั่วหน้าโดยไม่เอาเรื่องเชื้อชาติ สีผิว รูปร่างหน้าตาฐานะ ศาสนา ภาษา ฯลฯ มาเป็นสิ่งที่ขวางกั้นหรือเป็นข้อจำกัด

ความเสมอภาคพื้นฐาน ได้แก่

- 1) ความเสมอภาคทางการเมือง โดยทั่วไปหมายความรวมถึง การที่ราษฎรมีหลักประกันที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในเรื่องต่างๆได้อย่างเท่าเทียมกันพอสมควร

³โปรดอ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

2) ความเสมอภาคตามกฎหมาย หมายความว่า ระบบการบัญญัติ การบังคับใช้และการวินิจฉัยกฎหมายของประเทศจะต้องมีลักษณะเป็นมาตรฐานสากลซึ่งบังคับใช้กับทุกคนโดยเสมอภาคไม่เลือกปฏิบัติ ความเสมอภาคตามกฎหมายนี้จะแสดงโดยเปรียบเทียบให้เห็นว่าสังคมนั้นๆประเทศนั้นๆยึดหลักนิติธรรม (Rule of law) และมีความยุติธรรม

3) ความเสมอภาคในโอกาส หมายความว่า ราษฎรทุกคนในสังคมมีโอกาสอย่างเต็มที่เมื่อเปรียบเทียบแล้วที่จะแสดงออกซึ่งศักยภาพในความสามารถของตนในการดำรงและดำเนินชีวิตของตนโดยสุจริตเพื่อให้ตนบรรลุวัตถุประสงค์โดยสุจริตของตนเองได้โดยไม่ละเมิดผู้ใดหรืออาจพูดอีกนัยหนึ่งว่าความเสมอภาคในโอกาสนี้เป็นการให้ทุกคนมีโอกาสเท่ากันในการแข่งขันโดยไม่คำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจ สังคมหรือการเมือง เนื่องจากประชาธิปไตยนั้นเชื่อในศักยภาพแห่งความสามารถของมนุษย์ว่าจะใช้ความสามารถที่แต่ละคนมีให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ตนได้ หลักความเสมอภาคในโอกาสในระบบประชาธิปไตยจึงที่จะให้ทุกคนได้มีโอกาสที่จะแสดงออกซึ่งความสามารถของตนได้อย่างเต็มที่ตราบใดที่การแสดงออกนั้นไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ใด

4) ความเสมอภาคทางสังคม หมายความว่า ทุกคนในสังคมไม่ว่าจะยากดีมีจนอย่างไร จะมีฐานะสูงต่ำแค่ไหนก็สามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างเสมอภาคโดยไม่ถูกเหยียดหยามกันเพราะสถานภาพทางสังคมที่แต่ละคนเป็นเพราะทุกคนจะมีความเคารพในความเป็นมนุษย์ของกันและกัน

5) ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ ในระบอบประชาธิปไตยนั้น ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจไม่ได้ หมายความว่า ทุกคนในประเทศจะมีความเป็นอยู่ มีรายได้ มีทรัพย์สินสมบัติเท่ากันหมดเพราะคนเรามีความขยันหมั่นเพียรมากน้อยแตกต่างกัน มีความสามารถต่างกัน มีปฏิภาณไหวพริบต่างกัน ฯลฯ ดังนั้น ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจในระบอบประชาธิปไตยจึงหมายความว่าคนแต่ละคนและทุกคนในแต่ละประเทศควรจะได้รับหลักประกันทางสังคมและให้มีหลักประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจพื้นฐานเพื่อดำรงชีวิตอยู่ได้โดยปรกติพอสมควรที่จะมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีหรืออย่างน้อยที่สุดในระยะแรกๆของการพัฒนานั้นแต่ละคนต้องมีหลักประกันที่จะไม่ถึงกับอดอยากหิวโหย เจ็บป่วยอยู่ตลอดเวลา นอกจากนี้ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประชาชนไม่ใช่แค่เพียงให้ประชาชนมีอยู่มีกินเท่านั้นแต่ยังต้องสามารถทำให้ประชาชนโดยรวมอยู่ดีกินดีมากขึ้นเรื่อยๆด้วยและจะต้องลดช่องว่างทางเศรษฐกิจในสังคมลงให้มากไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำเรื่องรายได้และความเป็นอยู่ของคนทั่วไปมากเกินไป

4. หลักการว่าด้วยภราดรภาพและหลักการว่าด้วยการเคารพเหตุผล

ในการปกครองตนเองร่วมกันของประชาชนนั้น เมื่อคนในสังคมมีโอกาสและเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆของสังคมได้อย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นเรื่องทางการเมือง เศรษฐกิจหรือทางสังคมย่อมทำได้อย่างสันติและหาข้อยุติที่เหมาะสม เป็นที่

ยอมรับกัน ถ้าคนทั้งหลายมีความเคารพซึ่งกันและกันและมีความรักความปรารถนาดีต่อกันเปรียบประดุจญาติพี่น้องที่เรียกว่า “ภราดรภาพ” หากประเด็นที่กล่าวถึงยังไม่เป็นที่เข้าใจร่วมกันได้ก็ต้องมีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างรอบด้านอย่างกว้างขวางด้วยข้อเท็จจริงต่างๆและใช้หลักเหตุผลด้วยความสมเหตุสมผลมาเปรียบเทียบเพื่อหาข้อสรุปที่น่าจะดีที่สุดร่วมกันอันเป็นข้อยุติที่จะนำไปปฏิบัติต่อไป

การมีภราดรภาพและการยึดมั่นในหลักเหตุผลประกอบกับข้อเท็จจริงที่ชัดเจนนั้นย่อมทำให้คนในสังคมสามารถร่วมมือทำกิจกรรมทั้งหลายที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมของสังคมและประเทศชาติได้โดยไม่เหลือบ่ากว่าแรง ฉะนั้น หลักการเรื่องภราดรภาพและหลักเหตุผลจึงมีความสำคัญขั้นพื้นฐานอันหนึ่งของการสร้าง พัฒนา และรักษาไว้ซึ่งประชาธิปไตยที่พึงประสงค์โดยทุกคนควรตระหนักว่านอกจากตนจะมีสิทธิเสรีภาพบนสิทธิเสมอภาคแล้วแต่ละคนควรมีหน้าที่ทำนุบำรุงและรักษาประเทศชาติให้เจริญรุ่งเรือง มีความสามัคคีกลมเกลียวกัน

5. แนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์

5.1 ความหมายของระบบอุปถัมภ์

ฟอสเตอร์ (Foster 1961: 234 อ้างถึงในศิธา เขียรถาวร 2552: 26) ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “ผู้อุปถัมภ์” (Patron) ซึ่งเป็นคำที่มาจากภาษาสเปน หมายถึง บุคคลผู้มีอำนาจสถานภาพ ฉันทานุมัติและอิทธิพล คำนี้อาจใช้เรียกนายจ้างหรือผู้สนับสนุนการจัดกิจกรรมต่างๆโดยมีเงื่อนไขที่ว่าบุคคลดังกล่าวต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับผู้ที่มิอำนาจด้อยกว่าที่เรียกว่า “ผู้ถูกอุปถัมภ์” (Client) ที่ต้องการความช่วยเหลือและการปกป้อง ผู้อุปถัมภ์ให้ประโยชน์โดยหวังจะได้ผลประโยชน์ตอบแทนอย่างแน่นอนในรูปของความภักดี การสนับสนุนทางการเมืองและบริการในรูปแบบต่างๆจากผู้ถูกอุปถัมภ์ของตนโดยผู้ถูกอุปถัมภ์มักจะเป็นฝ่ายเสียเปรียบเพราะเป็นผู้ที่อ่อนแอกว่าทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมืองแม้ว่าผู้อุปถัมภ์อาจต้องอาศัยผู้ถูกอุปถัมภ์ของตนในยามสถานการณ์เริ่มการหาเสียงเลือกตั้งหรือกรณีพิพาท เป็นต้น

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้ความหมายของ“การอุปถัมภ์”ไว้ว่า การอุปถัมภ์ ในความหมายโดยทั่วไป คือ การค้ำจุน การค้ำชู การสนับสนุน การเลี้ยงดู

เดโช สวานานนท์ ในพจนานุกรมศัพท์การเมือง พ.ศ. 2545 ได้ให้ความหมายของระบบอุปถัมภ์ไว้ว่า “ระบบอุปถัมภ์” หมายถึง การได้รับสิทธิพิเศษจากผู้ใหญ่หรือญาติมิตรของตนเป็นระบบที่ตรงกันข้ามกับระบบความชอบธรรมซึ่งนิยมใช้เป็นหลักในปัจจุบัน

จากนิยามของนักวิชาการข้างต้น พอที่จะสรุปความหมายของระบบอุปถัมภ์ได้ว่า “ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์” หรือ “ระบบอุปถัมภ์” นี้เป็นความสัมพันธ์ระหว่างคน 2 คนที่มีฐานะ

และมีฐานะไม่เท่าเทียมกัน ทั้งสองฝ่ายจะมีความผูกพันกันเป็นส่วนตัวและมีการแสวงหาแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กัน ฝ่ายที่เหนือกว่าอาจจะให้ความคุ้มครองในขณะที่ฝ่ายที่อยู่ต่ำกว่าอาจจะให้ความจงรักภักดี แรงงาน และของกำนัล โดยบุคคลแต่ละคนในสังคมมีอิสระที่จะเลือกผู้อุปถัมภ์ หรือผู้ถูกอุปถัมภ์ มีอิสระในการกำหนดจำนวนบุคคลที่จะมีความสัมพันธ์ด้วยและมีอิสระในการเลือกว่าเมื่อใดจะบอกเลิกหรือสิ้นสุดความสัมพันธ์นั้น

5.2 ลักษณะพิเศษของระบบอุปถัมภ์ ได้แก่

1. เป็นการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินร่วมกัน แต่ละฝ่าย คือ ฝ่ายผู้อุปถัมภ์และผู้ถูกอุปถัมภ์ต่างช่วยเหลือซึ่งกันและกัน สำหรับทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้นเป็นของผู้ถูกอุปถัมภ์แต่เพียงผู้เดียว

2. ลักษณะความสัมพันธ์ที่แต่ละฝ่ายให้แก่กันนั้นจะแตกต่างกัน เช่น ผู้อุปถัมภ์คนหนึ่งให้ประโยชน์แก่ผู้ถูกอุปถัมภ์แต่ละคนไม่เท่ากันแต่ก็ยังให้ประโยชน์มากกว่าคนที่ไม่ใช่ผู้ถูกอุปถัมภ์

3. เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้ถูกอุปถัมภ์มีลักษณะเปราะบาง เพราะขึ้นอยู่กับตัวบุคคลมากกว่าหลักการ ดังนั้น การที่จะรักษาเสถียรภาพของความสัมพันธ์ไว้ได้ก็จะต้องมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต่อกันอย่างต่อเนื่องโดยบุคคลแต่ละฝ่ายต่างมีสิ่งที่มีอีกฝ่ายหนึ่งไม่มีและสิ่งที่ฝ่ายหนึ่งมีนั้น อีกฝ่ายหนึ่งต้องการจะได้

4. เนื่องจากความสัมพันธ์แบบนี้ประกอบด้วยบุคคลเพียง 2 คนหรือ 2 ฝ่าย ดังนั้น ผลประโยชน์ที่แลกเปลี่ยนกันจึงเป็นผลประโยชน์ที่เฉพาะเจาะจงเป็นการส่วนตัว เช่น การเอื้อผลประโยชน์ต่อกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจให้สิทธิหรือผลประโยชน์เฉพาะอย่างแก่พ่อค้าได้และพ่อค้าก็ให้สิ่งของหรือเงินเป็นการแลกเปลี่ยนสำหรับการได้รับสิทธิหรือผลประโยชน์บางอย่างนั้น

กล่าวได้ว่าลักษณะสำคัญของระบบอุปถัมภ์ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในสังคมนั้นเกิดจากความแตกต่างกันและความไม่เท่าเทียมกันในด้านสังคม (สถานะทางสังคม) ด้านเศรษฐกิจ (เช่น ความมั่งคั่ง) และด้านการเมือง (เช่น อำนาจ) ของบุคคลในสังคมหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเกิดขึ้นจากระบบชนชั้นที่มีอยู่ในสังคมไทยนั่นเอง

สำหรับผลดีของระบบอุปถัมภ์ ก็คือ ระบบอุปถัมภ์มีส่วนสำคัญทำให้เกิดการไว้วางใจกันเป็นการส่วนตัว ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลมีมากขึ้น ความเป็นกันเองมีมากขึ้น ทำให้ความสัมพันธ์ของผู้คนเป็นไปอย่างเอื้ออาทร มีความสนิทแนบแน่นได้ดีกว่าความสัมพันธ์ที่อาศัยกฎเกณฑ์ รวดเร็วต่อการแก้ปัญหาในบางโอกาส บางทีเพียงแค่ตกลงกันด้วยปากเปล่าก็ยุติ

ปัญหาได้ ระบบอุปถัมภ์อาจสืบทอดความสัมพันธ์ได้ด้วยตัวระบบจากพ่อแม่สู่ลูก จากพี่สู่น้อง เป็นต้น

แต่ขณะเดียวกัน ระบบอุปถัมภ์ก็ส่งเสริมให้เกิดการทุจริตหรือใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบเพื่อพวกพ้องได้ง่ายเช่นกัน ส่วนนี้นับได้ว่าเป็นผลเสียต่อการบริหารจัดการทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ดังนั้น ระบบอุปถัมภ์ในทำนองหลังนี้จึงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ นอกจากนี้ หากองค์กรหรือหน่วยงานนำระบบอุปถัมภ์มาใช้ อาจไม่ได้บุคคลผู้มีความรู้ความสามารถหรืออาจจะทำให้ระบบบริหารองค์กรต่างๆ ล้มเหลวได้ ที่น่าเป็นห่วงที่สุด ก็คือ ระบบอุปถัมภ์อาจทำลายหลักนิติรัฐ (Legal State) หรือรัฐที่อาศัยกฎหมายเป็นหลักในการปกครองประเทศเนื่องจากระบบอุปถัมภ์แม้บางทีอาจจะอ้างอิงโดยหลักคุณธรรมแต่ก็มีใช้อย่างจากระเบียบหรือกฎหมาย หากผู้คนยึดถือแต่ระบบอุปถัมภ์ เล่นพรรคเล่นพวกหรือเอาประโยชน์เพื่อพวกพ้องของตนแต่ฝ่ายเดียวโดยไม่สนใจด้วยกฎหมายแล้วอาจจะทำให้กฎหมายขาดความศักดิ์สิทธิ์จนเกิดความวุ่นวายในสังคมและส่งผลให้เกิดปัญหาอื่นอีกมากมาย

5.3 ระบบอุปถัมภ์ในสังคมการเมืองไทย

ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) ได้กลมกลืนมากับวิถีชีวิตของคนไทยมาเป็นเวลาช้านานแล้ว ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน เช่น การฝากลูกเข้าเรียน การฝากคนเข้าทำงาน การช่วยเหลือพรรคพวกญาติพี่น้องให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ในวงราชการ ระบบอุปถัมภ์ได้แทรกซึมอยู่ในองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนซึ่งส่วนใหญ่ในสังคมไทยผูกพันกับการให้ความช่วยเหลือหรืออุปถัมภ์ซึ่งกันและกัน ระบบอุปถัมภ์อาจจะเกิดขึ้นได้ระหว่างนักการเมืองซึ่งเป็นเจ้านายกับลูกน้องซึ่งต้องพึ่งพารับใช้ในเรื่องต่างๆ จนเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิด “เจ้าพ่อ” หรือ “ผู้มีอิทธิพล” ขึ้นในสังคมไทย

ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลก่อให้เกิดความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ก็คือ ค่านิยมของสังคมไทยในเรื่อง “การให้” เพื่อหวังจะได้รับ “ความช่วยเหลือ ความคุ้มครอง” เป็นการตอบแทน ยกตัวอย่าง เช่น คนไทยจะเซ่นไหว้พระภูมิเพื่อช่วยให้อารักขาคุ้มครอง จะบนบานเทพเจ้าหรือพระพุทธรูปเพื่อให้ช่วยเหลือกิจการงานของตนเมื่อได้รับผลสำเร็จตามที่บนบานไว้ก็จะนำของไปไหว้ถวายแก้บน เด็กผู้ชายที่ไปวัดเพื่อเล่าเรียนเขียนอ่านเป็นครั้งแรกจะนำดอกไม้ธูปเทียนและสิ่งอื่นๆ ไปให้ผู้ที่จะเป็นครูของตน ผู้น้อยเมื่อจะเข้าทำงานมักจะต้องไปฝากเนื้อฝากตัวกับผู้ใหญ่หรือผู้มีฐานะสูงกว่าหรือผู้น้อยเมื่อจะไปหาผู้ใหญ่ก็มักจะมิของติดไม้ติดมือไปฝากเป็นของกำนัล “การให้” จึงนับเป็นสิ่งสำคัญในการก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์และกฎหมายได้กำหนดให้ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ สังคมไทยจึงเป็นสังคมที่เน้นและยอมรับความแตกต่างในฐานะของบุคคล

นอกจากค่านิยมเรื่อง “การให้” เพื่อหวังความช่วยเหลือลือลือครองแล้ว ค่านิยมเรื่อง “กตัญญูทดแทน” ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนช่วยส่งเสริมความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย กล่าวคือ เมื่อผู้อุปถัมภ์ให้ความคุ้มครองช่วยเหลือผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์แล้ว ฝ่ายหลังย่อมรำลึกถึงบุญคุณของฝ่ายแรกและพยายามที่จะกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดเป็นการตอบแทน ดังเช่น ความสัมพันธ์ระหว่างมูลนายกับไพร่ในสมัยอดีตที่ทั้งมูลนายและไพร่จะมีความสัมพันธ์กันเป็นส่วนตัวและมีการแสวงหาแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กัน โดยมูลนายจะให้ผลประโยชน์ในเรื่องความคุ้มครองแก่ไพร่ ขณะเดียวกัน ไพร่ก็จะให้ผลประโยชน์แก่มูลนายในรูปของความจงรักภักดี แรงงาน และของกำนัล

ในสังคมการเมืองไทยปัจจุบันเราจะเห็นได้ว่าลักษณะเจ้าขุนมูลนายยังคงมีอยู่ในระบบราชการไทยค่อนข้างมาก ข้าราชการจำนวนไม่น้อยมีความรู้สึกว่าเป็นนายของประชาชนเหมือนดังเช่นมูลนายเป็นนายของพวกไพร่ต่างๆ ที่ตามแนวความคิดของระบบบริหารราชการสมัยใหม่ ข้าราชการไม่ได้เป็นนายของประชาชนหากแต่เป็นผู้นำบริการต่างๆ จากรัฐไปสู่ประชาชนภายใต้ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐ โดยข้าราชการจะได้รับเป็นเงินเดือนเป็นผลตอบแทนในการปฏิบัติงาน เงินเดือนเหล่านี้ได้จากภาษีอากรของประชาชน ข้าราชการจึงมีฐานะเป็นผู้รับใช้ประชาชนแต่การกระทำเป็นเช่นนั้นไม่ ข้าราชการกลับรู้สึกว่าเป็นนายของประชาชนและทางฝ่ายประชาชนเองก็ยอมรับ มีความรู้สึกต่อข้าราชการเหมือนดังเป็นมูลนายของตน มีความกลัวเกรง นอบน้อม และเคารพเชื่อฟัง ระบบราชการจึงมีอิทธิพลในการควบคุมความคิดและพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนเหมือนระบบไพร่เคยควบคุมวิถีชีวิตและความคิดอ่านของพวกไพร่ในสังคมสมัยเก่า

ส่วนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการผู้ใหญ่และข้าราชการผู้น้อยภายในระบบราชการก็ได้รับอิทธิพลลักษณะความสัมพันธ์ของระบบไพร่อยู่ไม่น้อย ระบบราชการไทยยังยึดมั่นในความผูกพันกันเป็นเชิงส่วนตัวหรือตามลักษณะความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์มากกว่าจะมีความสัมพันธ์กันอย่างเป็นทางการตามระเบียบที่ได้วางไว้และมีแนวโน้มว่าจะปฏิบัติราชการตามคำสั่งของหัวหน้าโดยไม่มีการโต้แย้งและไม่มีความคิดริเริ่มใดๆ เหมือนเช่นมูลนายระดับต่างปฏิบัติต่อมูลนายระดับสูงในสังคมสมัยเก่า

นอกจากลักษณะเจ้าขุนมูลนายที่ปรากฏอยู่ในระบบราชการแล้ว การอุปถัมภ์คำฐ การเน้นการพึ่งพาผู้อื่น การยึดมั่นในตัวบุคคลก็ยังคงมีอิทธิพลอยู่อย่างมากในสังคมไทย ดังจะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองจะเลื่อมหรือจะเจริญรุ่งเรืองก็ขึ้นอยู่กับหัวหน้าพรรคการเมืองเป็นสำคัญ ทำให้การขยายสาขาพรรคในสังคมที่มีลักษณะความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์เหมือนอย่างสังคมไทยนี้ เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากยิ่งเพราะสายใยทางการเมืองมิได้อยู่ในรูปของสาขาพรรคแบบองค์การ หากเป็นสายใยของความสัมพันธ์ส่วนตัวดังลงเป็นทอดๆ ระหว่างผู้นำในเมืองหลวงกับผู้นำท้องถิ่นและกับ

หวัคະแนนของผู้นำท้องถิ่นอีกทอดหนึ่ง ระบบหวัคະแนนจึงมีลักษณะเป็นตัวแทนสาขาพรรคอย่างฉาบฉวยและชั่วคราวแต่ก็นิยมทำกันอย่างจริงจังในสภาพที่พรรคขาดอำนาจทางเศรษฐกิจและระบบการเมืองที่ยังขาดเสถียรภาพ บุคคลใดแม้จะมีความสามารถเพียงใด แคไหน หากไม่ได้รับการอุปถัมภ์ค้ำชูจากผู้ใหญ่ที่มีอำนาจแล้วก็มีโอกาสน้อยมากที่จะเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงานอย่างเต็มที่ ความสามารถในการฝากเนื้อฝากตัวกับผู้ที่มีอำนาจจึงเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่ง นอกเหนือจากปัจจัยเรื่องการศึกษาต่อ การเลื่อนตำแหน่งการงาน และการเลื่อนฐานะในสังคม นอกจากนั้น ชนชั้นนำทางการเมืองและชนชั้นนำทางเศรษฐกิจก็มีความสัมพันธ์กันในรูปของการแลกเปลี่ยนประสานผลประโยชน์ซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ ชนชั้นนำทางการเมืองจะให้ความคุ้มครองช่วยเหลือแก่กิจการทางด้านธุรกิจของชนชั้นนำทางเศรษฐกิจในขณะเดียวกันชนชั้นนำทางเศรษฐกิจก็จะให้ผลตอบแทนแก่ชนชั้นนำทางการเมืองในรูปของเงินตรา ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์จึงยังคงมีอยู่ในท่ามกลางความเจริญก้าวหน้าของสังคมสมัยใหม่เพียงแต่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ที่มีอยู่นั้นดูเหมือนจะเน้นค่านิยมเรื่อง “การให้” เพื่อ “การแลกเปลี่ยน” เป็นหลักใหญ่ ส่วนค่านิยมเรื่อง “กตัญญูทดแทน” นั้นดูเหมือนว่าจะลดน้อยลงไปกว่าในสังคมสมัยเก่ามาก (อकिन ริฟพิตเน่ อ้างถึงในสุมาลี บำรุงสุข และ สุภรัตน์ เลิศพานิชย์กุล 2539: 101-109)

วิชัย ตันศิริ (2548: 529-530) ได้กล่าวไว้ว่า ความสัมพันธ์ของบุคคลในสังคมไทยซึ่งสืบมาจากสังคมอุปถัมภ์อันเป็นสังคมดั้งเดิมจากยุคสมัยการปกครองในระบอบพระมหากษัตริย์ที่มีระบบขุนนางไพร่ซึ่งเหมาะสมกับยุคสมัยนั้นแต่ในยุคใหม่ระบบอุปถัมภ์อาจจะทำให้การเมืองติดอยู่กับกับดักรูปแบบเดิมเพราะในระบบอุปถัมภ์คนไม่เท่าเทียมกันโดยแท้จริง ยังมีผู้ให้การอุปถัมภ์ค้ำชูและผู้รับการอุปถัมภ์ แต่ในสมัยสังคมศักดินา ระบบอุปถัมภ์ยังผูกพันกับการถือครองที่ดินหรือยศศักดิ์ที่พระเจ้าอยู่หัวพระราชทานให้แก่ขุนนางพร้อมทั้งการควบคุมดูแลบ่าวไพร่และทาสขณะเดียวกันขุนนางก็มีภาระรับผิดชอบต่อองค์พระมหากษัตริย์หรือ “เจ้าแผ่นดิน” ที่จะต้องปกครองแผ่นดินโดยธรรม ฉะนั้น ระบบอุปถัมภ์ของสังคมเดิมมีพันธะผูกพันที่ต้องรับผิดชอบต่อแผ่นดินและยึดธรรมะเป็นหลักแต่ระบบอุปถัมภ์ใหม่เป็นระบบอุปถัมภ์ที่มี “เงิน” เป็นเครื่องผูกมัด อาจเรียกว่า “Cash nexus” คือ ร้อยรัดกันด้วยเงินตรา ฉะนั้น การอุปถัมภ์จึงเลื่อนลอยสุดแต่ผู้อุปถัมภ์คนใดจะมีทรัพย์เพื่อโปรยหว่านได้มากกว่ากัน ระบบอุปถัมภ์ใหม่จึงทำให้การจัดระบบความสัมพันธ์ทางการเมืองผิดเพี้ยนไปจากอุดมการณ์ของประชาธิปไตยเป็นบ่อเกิดของระบบ “มุ้ง” ภายในพรรคทำให้พรรคการเมืองขาดเสถียรภาพ ทำให้เกิดระบบการยึดตัวบุคคล (Personalism) เป็นรูปแบบของความสัมพันธ์ทางการเมือง ทำให้การเมืองของสังคมไทยเป็นการเมืองที่ปราศจากหลักการซึ่งท่านมหาตมะคานธีได้กำหนดไว้ว่าเป็น “บาป” ข้อที่หนึ่งของบาปเจ็ดประการของมวล

มนุษย์ ที่สำคัญการเมืองในระบบอุปถัมภ์เมื่อต้องมาเผชิญกับระบบทุนนิยมยุคไอทีที่ทรัพยากรหรือความมั่งคั่งจะมารวมตัวกันอยู่ที่กลุ่มธุรกิจเก็งกำไร ธุรกิจการคมนาคมสื่อสาร การครอบงำการเมืองแบบเบ็ดเสร็จโดยคนกลุ่มเล็ก ๆ จึงเกิดขึ้นได้ง่ายและจะมีผลทำให้ขาดกลไกของการคานอำนาจในสังคมการเมือง

6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

ลักษณะของระบบพรรคและสาขาพรรคการเมืองไทย หากพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 อันเป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันแล้วอาจพิจารณาได้ ดังนี้

6.1 พรรคการเมืองและการเลือกตั้ง

เช่น การกำหนดให้พรรคการเมืองต้องดำเนินการหาสมาชิกและจัดตั้งสาขาพรรคให้ได้จำนวนภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด⁴ (มาตรา 26) การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค คือ เป็นสมาชิกพรรคการเมืองแต่เพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน เว้นแต่ในกรณีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุยุบสภาต้องเป็นสมาชิกพรรคไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง (มาตรา 101 (3)) และกำหนดให้ผู้แทนต้องสูญเสียสมาชิกภาพหากลาออกหรือพรรคการเมืองมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรค (มาตรา 106 (7)) ในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้การจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการและข้อบังคับพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 65 และ พรบ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 10) มีการห้ามการควบคุมพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นผู้แทนในระหว่างอายุของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อลดสภาพการซื้อตัวผู้แทนทั้งพรรคและป้องกันการเกิดสภาพเผด็จการเสียงข้างมากในสภา (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 104 และ พรบ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 99) การ

⁴ ผลของการไม่สามารถจัดหาสมาชิกพรรคและก่อตั้งสาขาให้ได้จำนวนภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือกรณีที่พรรคการเมืองมีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงห้าพันคนเป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปีย่อมทำให้พรรคการเมืองสิ้นสุดสภาพความเป็นพรรคการเมืองลงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 91 (1) และ (3)

กำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งของนายกฐมนตริและรัฐมนตรีเพื่อลดอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 171 วรรคสี่และมาตรา 180 (1) ประกอบ 182 วรรคสอง) การรองรับหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของผู้แทน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 122) โดยมีการกำหนดให้ผู้แทนมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติพรรค หรืออาณัติอื่นใดในเรื่องการออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด การตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายและการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 126 วรรคท้ายและ 162 วรรคท้าย) และการกำหนดให้ผู้แทนสามารถเสนอร่างกฎหมายได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัด (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 142 (2)) สำหรับการเลือกตั้งนั้นมีการกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 72) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554 มาตรา 93 ได้บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคนโดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสามร้อยเจ็ดสิบห้าคนและสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยยี่สิบห้าคน

6.2 สมาชิกพรรคและการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรค

กฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้การจัดตั้งพรรคการเมืองทำได้ง่ายด้วยการรวมตัวกันของผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดหรือโดยการแปลงสัญชาติซึ่งได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย มีจำนวนตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป (มาตรา 8 วรรคแรก) แต่หากผู้จัดตั้งพรรคการเมืองไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือมีจำนวนไม่ถึงเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 8 นายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองดังกล่าวได้ (มาตรา 13 วรรคแรก (1) และวรรคสาม) และได้กำหนดเงื่อนไขต่อไปให้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการรับสมัครสมาชิกให้มีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคนซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนด (มาตรา 26) อีกทั้งยังกำหนดให้สมาชิกพรรคซึ่งชำระค่าบำรุงเป็นรายปีเป็นสัดส่วนร้อยละสิบของเงินสนับสนุนที่จัดสรร (มาตรา 75) การกำหนดบทบาทบัญญัติดังกล่าวอาจกล่าวได้ว่ามีส่วนทำให้พัฒนาการของพรรคการเมืองขยายฐานไปสู่ประชาชน ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการเข้าเป็นสมาชิกพรรคเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ กฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันได้วางหลักเกณฑ์ใหม่ เช่น การกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดเป็นสมาชิกพรรคการเมืองในขณะเดียวกันเกิน

หนึ่งพรรค (มาตรา 24) ทั้งนี้ ผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรานี้ต้องชำระค่าปรับทางปกครองไม่เกินสาม พันบาท (มาตรา 125) กำหนดให้ผู้ซึ่งจะสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคต้องยื่นใบสมัครด้วยตนเอง พร้อมเอกสารประกอบตามที่นายทะเบียนกำหนดต่อพรรคการเมืองที่ผู้ยื่นประสงค์จะสมัครเข้าเป็น สมาชิกพร้อมทั้งให้คำรับรองว่าตนมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นอยู่ในขณะเดียวกันและให้ พรรคการเมืองส่งสำเนาใบสมัครและเอกสารประกอบดังกล่าวให้นายทะเบียนพรรคการเมือง นอกจากนี้ ยังกำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมืองมีหน้าที่ต้องจัดทำทะเบียนสมาชิกให้ตรงตามความเป็นจริงเก็บ รักษาไว้ ณ ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรคและพร้อมที่จะให้นายทะเบียนหรือผู้ซึ่งนายทะเบียน มอบหมายตรวจสอบได้รวมทั้งแจ้งจำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงพร้อมด้วยรายชื่อ อาชีพ และ ที่อยู่ของสมาชิกดังกล่าวให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในวันที่ 7 ของทุกสามเดือนและ ให้สรุปยอดสมาชิกที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงทั้งหมดในรอบปีให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายใน เดือนมกราคมของทุกปีและกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีทะเบียนสมาชิก พรรคการเมืองของทุกพรรคการเมืองในระบบอิเล็กทรอนิกส์ (มาตรา 19) นายทะเบียนสมาชิกพรรค การเมืองผู้ใดแอบอ้างชื่อผู้ใดสมัครเป็นสมาชิกพรรคของตนหรือหัวหน้าพรรคการเมืองหรือนาย ทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองผู้ใดจัดทำทะเบียนสมาชิกอันเป็นเท็จต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน หนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 106) และหัวหน้าพรรคการเมืองที่ ไม่แจ้งหรือสรุปยอดจำนวนสมาชิกต้องชำระค่าปรับทางปกครองไม่เกินห้าหมื่นบาท (มาตรา 123) อีกทั้งยังกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกพรรคสิ้นสุดลงเมื่อเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองใน ขณะเดียวกันเกินกว่าหนึ่งพรรคการเมือง (มาตรา 20) ตลอดจนมีบทบัญญัติห้ามมิให้พรรคการเมือง หรือผู้ใดให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงิน ได้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมเพื่อจูงใจให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดสมัครเข้าเป็นสมาชิกของ พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งรวมทั้งห้ามมิให้ผู้ใดเรียกรับหรือยอมจะรับเงิน ทรัพย์สินหรือ ประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้จากพรรคการเมืองหรือจากผู้ใดเพื่อยอมสมัครเข้าเป็น สมาชิกของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง (มาตรา 22 และมาตรา 23)

ในด้านการเข้ามีส่วนร่วมของสมาชิกพรรค กฎหมายพรรคการเมืองฉบับ ปัจจุบันได้ส่งเสริมให้สมาชิกพรรคเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมกับพรรคหลายประการ อาทิ การกำหนดให้สมาชิกพรรคที่อยู่ในฐานะผู้แทนของสาขาพรรคและตัวแทนสมาชิกอันเป็น องค์ประกอบของที่ประชุมใหญ่มีอำนาจพิจารณาทบทวนนโยบายและข้อบังคับพรรคการเมือง เลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรค คณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง คณะกรรมการนโยบายพรรคการเมืองและคณะกรรมการส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยในพรรค การเมืองและดำเนินกิจการที่กระทำโดยที่ประชุมใหญ่พรรคการเมืองซึ่งจัดให้มีการประชุมขึ้นอย่าง

น้อยปีละหนึ่งครั้ง (มาตรา 28 และมาตรา 29 วรรคแรกและวรรคสอง) กำหนดให้สมาชิกพรรคซึ่งเป็นผู้แทนจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่หรือไม่น้อยกว่าสองพันคนแล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่ากัน มีสิทธิเข้าชื่อร่วมกันให้จัดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคการเมือง (มาตรา 30) กำหนดให้สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่หรือไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนแล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่ากัน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองออกจากตำแหน่ง (มาตรา 32) ทั้งนี้ เว้นแต่หัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรคเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การถอดถอนผู้นั้นจะกระทำมิได้ กำหนดให้สมาชิกซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคนที่เห็นวามติหรือข้อบังคับเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะติดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญหรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย (มาตรา 33) ในส่วนของการควบคุมพรรคทั้งในลักษณะของการรวมกันเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่และในลักษณะของการรวมพรรคการเมืองหนึ่งหรือหลายพรรคการเมืองเข้าเป็นพรรคเดียวกันกับอีกพรรคหนึ่งที่เป็นหลัก กฎหมายกำหนดให้ต้องขอความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมือง (มาตรา 100, มาตรา 101 วรรคแรก, และมาตรา 103 วรรคแรก)

6.3 การก่อตั้งสาขาพรรคและการมีส่วนร่วมของสาขาพรรค

กฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการจัดให้มีสาขาพรรคอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา (มาตรา 26) โดยเมื่อพรรคการเมืองใดจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองให้หัวหน้าพรรคการเมืองมีหนังสือแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่จัดตั้งสาขาพรรคการเมือง เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับแจ้งแล้วให้ออกหนังสือรับรองการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง (มาตรา 34) ทั้งยังบัญญัติให้มีคณะกรรมการสาขาพรรคโดยมาจากการเลือกตั้งโดยที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคจากสมาชิกผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย (มาตรา 35) ในส่วนบทบาทการมีส่วนร่วมของสาขาพรรค กฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้ผู้แทนของสาขาพรรคตามจำนวนที่กำหนดเป็นองค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่มีอำนาจดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคการเมือง

เป็นผู้เลือกตั้งคณะกรรมการสาขาพรรค (มาตรา 37 วรรคสาม) โดยให้กระทำโดยการลงคะแนนลับ การกำหนดให้คณะกรรมการสาขาพรรคต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่สามัญเพื่อให้ความเห็นชอบ ในการเสนอชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับการพิจารณาให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนของพรรค (มาตรา 37) อย่างไรก็ตาม ได้มีการกำหนดให้การพิจารณาส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนใน ขั้นตอนสุดท้ายเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและ คณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง (มาตรา 38) เป็นต้น

6.4 โครงสร้างการบริหารและการจัดองค์กรภายในพรรคการเมือง

การจัดองค์กรภายในพรรคการเมืองอันประกอบด้วยโครงสร้างพรรคและการ บริหารจัดการของพรรคการเมืองไทยตั้งแต่อดีตที่ผ่านมาจะมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่หัวหน้า และกรรมการบริหารพรรคที่สำนักงานใหญ่ของพรรค มีระบบการบริหารจัดการภายในพรรคแบบ สั่งการจากบนลงล่าง (Top-Down Administration) แทนที่จะมีลักษณะของการกระจายอำนาจให้ สมาชิกพรรคและสาขาพรรคเป็นแบบสั่งการจากล่างขึ้นบน (Bottom-Up Administration) (วรานนท์ วิเศษศิริ 2551: 101) อาทิ การกำหนดให้การเข้าสู่ตำแหน่งของหัวหน้าพรรคและคณะ กรรมการบริหารพรรคมีที่มาจาก การเลือกตั้งของที่ประชุมใหญ่พรรคการเมือง (มาตรา 27 (3) และ 28 (3)) ซึ่งไม่ได้มีองค์ประชุมประกอบด้วยสมาชิกพรรคทุกคนหรือสมาชิกพรรคในจำนวนที่มาก พอสมควร การกำหนดให้สัดส่วนองค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่และการได้มาซึ่งตัวแทนสมาชิก พรรคในองค์ประชุมเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมืองโดยให้ คำนึงถึงสัดส่วนของจำนวนสมาชิกที่มีตามสาขาในแต่ละภาคและสัดส่วนของจำนวนสมาชิกหญิง และชายเพื่อสะท้อนความเห็นที่หลากหลายของสมาชิกทุกระดับ มีการกำหนดสัดส่วนองค์ประชุม ของที่ประชุมใหญ่พรรคการเมืองให้ชัดเจนมากขึ้นโดยกำหนดให้องค์ประชุมตามข้อบังคับพรรค การเมืองอย่างน้อยต้องประกอบด้วยกรรมการบริหารพรรคไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน กรรมการบริหารพรรคทั้งหมด ผู้แทนของสาขาพรรคไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสาขาพรรค ทั้งหมดและตัวแทนสมาชิก ทั้งนี้ มีจำนวนรวมกันทั้งหมดไม่น้อยกว่าสองร้อยคน (มาตรา 29) การ กำหนดให้ผู้แทนเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยโดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติหรือมอบหมายหรือ ความครอบงำใดๆและต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของชนชาว ไทย (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 122) กำหนดให้การออกเสียง ลงคะแนนหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดให้กระทำเป็นความลับ และสมาชิกย่อม มีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของพรรคหรืออาณัติอื่นใด (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 126 วรรคท้าย) กำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีอำนาจในการ ดำเนินกิจการของพรรคให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย นโยบายพรรค ข้อบังคับพรรคและมติ

ของที่ประชุมใหญ่ของพรรคด้วยความรอบคอบระมัดระวังและซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ของ ประเทศและประชาชนโดยเฉพาะมีการกำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคต้องส่งเสริมความเป็น ประชาธิปไตยในพรรคการเมือง (มาตรา 17 พรรคแรก) กำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคและ คณะกรรมการสาขาพรรคมีวาระการดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมืองซึ่งต้อง ไม่เกินคราวละสี่ปีและอาจได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งอีกได้ (มาตรา 11 พรรคสองและมาตรา 35 พรรคท้าย) กำหนดให้สาขาพรรคการเมืองต้องจัดประชุมใหญ่น้อยปีละหนึ่งครั้ง (มาตรา 28 พรรคแรก) กำหนดให้การลงมติในที่ประชุมใหญ่พรรคการเมืองเป็นครั้งแรกและที่ประชุมใหญ่ พรรคการเมืองในครั้งต่อไปเพื่อเลือกคณะกรรมการบริหารพรรคกระทำโดยลงคะแนนลับ (มาตรา 27 พรรคท้ายและมาตรา 29 พรรคสาม) และกำหนดให้สมาชิกซึ่งเป็นผู้แทนจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งใน สี่ของจำนวนสมาชิกซึ่งส่งผู้แทนทั้งหมดหรือสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวน สมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่หรือไม่น้อยกว่าสองพันคนแล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่ากันมีสิทธิเข้าชื่อกันจัด ให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญของพรรค (มาตรา 30) เป็นต้น

6.5 การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคและสาขาพรรคการเมือง

กฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันได้บัญญัติให้ข้อบังคับพรรคการเมืองต้องมี รายการเกี่ยวกับการให้ความรู้ทางการเมืองแก่สมาชิกและประชาชนทั่วไปซึ่งผลของการฝ่าฝืนไม่มี รายการดังกล่าวจะทำให้พรรคการเมืองไม่ได้รับการจัดตั้งจากนายทะเบียน (มาตรา 10 (14), มาตรา 13 พรรคแรก (3) พรรคสาม และมาตรา 14) และยังกำหนดให้การจัดทำแผนการดำเนินการในส่วน ของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมืองและการพัฒนาบุคลากรทางการเมืองต้อง กระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง (มาตรา 28 (6)) นอกจากนี้ ในเรื่องการใช้จ่ายเงินของ พรรคการเมือง กฎหมายพรรคการเมืองยังได้กำหนดให้พรรคการเมืองต้องใช้จ่ายเงินเพื่อดำเนิน กิจกรรมทางการเมืองของพรรคในการให้ความรู้ทางการเมืองและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ ประชาชน (มาตรา 87 (5))

นอกจากนี้ การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การนำเสนอนโยบายพรรคให้ประชาชนพิจารณา พรรคการเมืองต้องพยายามเสนอนโยบายที่เป็นไป ตามหลักประชาธิปไตยเป็นนโยบายที่มาจากเจตนารมณ์ร่วมกันของสมาชิกพรรคอย่างแท้จริง (มาตรา 9, มาตรา 12 และมาตรา 13 (2)) ประการสำคัญ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังได้มีบทบัญญัติ ที่กำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองตั้งคณะบุคคลเข้าทำหน้าที่เป็น คณะกรรมการนโยบายพรรคการเมือง (มาตรา 28 (4)) เพื่อดำเนินการตรวจสอบนโยบายของพรรค และยังกำหนดให้พรรคการเมืองที่มุ่งหวังจะเข้าไปเป็นรัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับนโยบายพรรค ที่ต้องสามารถนำไปแถลงนโยบายต่อรัฐสภา และทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินให้ครอบคลุม

และสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (มาตรา 75, 76, 176, และ 178) โดยต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาให้มีความชัดเจนว่าจะดำเนินการในระยะเวลาใดรวมทั้งแสดงรายละเอียดของแนวทางปฏิบัติราชการในแต่ละปีของการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หมวด 5 ทั้งแปดด้าน (มาตรา 77- 87) โดยเฉพาะในส่วนของแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มาตรา 37 (5) ได้กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฯลฯ

6.6 การเงินของพรรคและสาขาพรรคการเมือง

เพื่อให้พรรคการเมืองลดการพึ่งพาและไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มทุน กฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันจึงกำหนดแหล่งรายได้หลักของพรรคการเมืองให้มีที่มาจากสองทาง ทางแรกเป็นรายได้จากเงินบริจาคของภาคเอกชน กฎหมายได้บัญญัติกฎเกณฑ์ในการบริจาคเงิน (มาตรา 4) แก่พรรคการเมืองในหลักการใหม่ที่สำคัญ อาทิ การบริจาคเงินแก่พรรคการเมืองตั้งแต่หนึ่งพันบาทขึ้นไปให้กระทำโดยเปิดเผยชื่อผู้บริจาคและสามารถตรวจสอบได้ พร้อมทั้งกำหนดห้ามหัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรค กรรมการสาขาพรรคหรือสมาชิกผู้ได้รับเงินทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่เป็นการบริจาคโดยไม่ปรากฏชื่อผู้บริจาค (มาตรา 56) ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าวต้องได้รับโทษจำคุกหรือปรับหรือทั้งจำทั้งปรับและถูกศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี (มาตรา 114)

กำหนดให้ผู้บริจาคสามารถแสดงเจตนาบริจาคในแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาประจำปีโดยระบุชื่อพรรคการเมืองที่ประสงค์จะบริจาคภาษีให้ได้หนึ่งพรรคการเมืองปีละหนึ่งร้อยบาท (มาตรา 58) ตลอดจนกำหนดเพดานขึ้นสูงโดยห้ามมิให้บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลบริจาคให้แก่พรรคการเมืองหนึ่งเกินกว่าสิบล้านบาทต่อปีและห้ามหัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรคหรือกรรมการสาขาพรรคผู้ได้รับบริจาคจากบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลเกินกว่าจำนวนที่กำหนดดังกล่าว (มาตรา 59) ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าวต้องได้รับโทษจำคุกหรือปรับหรือทั้งจำทั้งปรับและถูกศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี (มาตรา 114)

นอกจากเงินบริจาคจากภาคเอกชนแล้ว กฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันยังได้กำหนดที่มาของรายได้อีกทางหนึ่งจากการสนับสนุนทางการเงินโดยรัฐโดยให้คณะกรรมการเลือกตั้งทำหน้าที่ในการจัดสรรเงินเป็นรายปีจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย (มาตรา 73 และมาตรา 74) ให้แก่พรรคการเมืองเฉพาะพรรคที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุดโดยได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อไม่น้อยกว่าร้อยละศูนย์จุดห้าของคะแนนเสียงที่พรรค

การเมืองทุกพรรคได้รับในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อรวมกันหรือได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละศูนย์ห้าของคะแนนเสียงที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนได้รับในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งรวมกันทั่วประเทศ ทั้งนี้ ในการจัดสรรเงินให้แก่พรรคการเมืองที่มีสิทธิได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุนดังกล่าวให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดสรร โดยพิจารณาจาก (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 8)

- 1) คะแนนเสียงจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อร้อยละสิบของจำนวนเงินทั้งหมดที่จัดสรร
- 2) คะแนนเสียงจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งร้อยละสิบของจำนวนเงินทั้งหมดที่จัดสรร
- 3) สาขาพรรคการเมืองซึ่งมีลักษณะตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ร้อยละสิบของจำนวนเงินทั้งหมดที่จัดสรรและ
- 4) จำนวนสมาชิกพรรคซึ่งชำระค่าบำรุงรายปีร้อยละสิบของจำนวนเงินทั้งหมดที่จัดสรร

แต่จะจัดสรรให้พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเกินกว่ากึ่งหนึ่งของวงเงินทั้งหมดที่จัดสรรในปีนั้นไม่ได้ อีกทั้งในกรณีที่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่ การจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองจะกระทำได้อีกเมื่อพรรคการเมืองนั้นรับสมัครสมาชิกให้มีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคนและมีสาขาพรรคอย่างน้อยภาคหนึ่งสาขา (มาตรา 26) และได้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้พรรคการเมืองแสวงหาความสนับสนุนจากการบริจาคจากเอกชนโดยวางหลักเกณฑ์ให้รัฐจัดสรรเงินสนับสนุนสมทบแก่พรรคการเมืองที่ได้รับบริจาคร้อยละห้าของจำนวนเงินบริจาคทั้งหมดที่ได้รับจากการแสดงเจตนาร่วมกัน อย่างไรก็ตาม การให้เงินสนับสนุนดังกล่าวเมื่อรวมกันแล้วจะเกินกึ่งหนึ่งของวงเงินที่กองทุนจัดสรรให้แก่พรรคการเมืองในปีนั้นมิได้ ในกรณีหากเกินให้ลดการจัดสรรให้แก่พรรคการเมืองเป็นสัดส่วนกัน (มาตรา 76) อีกทั้งยังมีบทบัญญัติที่ให้ลดหรือเลิกการจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองตามสัดส่วนและเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ (มาตรา 78) เป็นต้น

7. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ชัยวัฒน์ วีรานันท์ (2535) ได้ศึกษาบทบาททางการเมืองของสาขาพรรคการเมือง : ศึกษาเฉพาะกรณีพรรคประชาธิปัตย์ ผลการวิจัยพบว่าบทบาทของสาขาพรรคมีส่วนในการ

เสริมสร้างฐานอำนาจทางการเมืองให้แก่พรรคประชาธิปัตย์ แต่ในขณะเดียวกัน สาขาพรรคนั้นจะมุ่งเน้นแสดงบทบาทในการรณรงค์หาเสียงให้กับผู้สมัครของพรรคและการจัดหาสมาชิก ส่วนบทบาทในด้านการให้การศึกษาทางการเมือง การเผยแพร่นโยบายและกิจกรรมของพรรค การเป็นศูนย์ประสานงานระหว่างสมาชิกพรรคกับพรรคสำนักงานใหญ่ การจัดกิจกรรมของสาขาพรรค หากได้มีการปฏิบัติอย่างจริงจังตลอดจนบทบาทในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในระดับชาติยังไม่ได้กระจายมาสู่สาขาพรรคแต่อย่างใดซึ่งเกิดจากปัญหาในด้านการเงิน ด้านตัวบุคคล การขาดสำนักงานของสาขาพรรคและการให้ความสำคัญกับบทบาทของสาขาพรรคน้อยกว่าที่ควรจะเป็นโดยนัยนี้ สาขาพรรคประชาธิปัตย์จึงมีลักษณะเป็นแต่เพียงรูปแบบของความพยายามในการสร้างฐานมวลชนของพรรคเท่านั้นหาใช่รูปแบบของการพัฒนาไปสู่พรรคแห่งมวลชนหรือพรรคที่เป็นตัวแทนของประชาชนแต่อย่างใด

งานวิจัยของชายชาญ ชนะโรด (2547: บทสรุป) พบว่าพรรคการเมืองที่ให้ความสำคัญกับสาขาพรรคนั้นมักจะเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่ เป็นพรรคที่มีส.ส. และส่วนหนึ่งพรรคการเมืองในกลุ่มนี้ได้เข้ามาบริหารประเทศเป็นรัฐบาล ทำให้สาขาพรรคต้องมีการดำเนินกิจกรรมตามบทบาทหน้าที่ตามนโยบายพรรคและข้อบังคับพรรคเพื่อให้สอดคล้องและตอบสนองความต้องการของพรรคและประชาชน ซึ่งสาขาของพรรคเหล่านี้โดยส่วนใหญ่จะมีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างครบถ้วน มีการดำเนินกิจกรรมหรือทำหน้าที่บทบาททางการเมืองอย่างต่อเนื่อง มีการวางแผนการดำเนินงานอย่างชัดเจนและส่วนใหญ่มิมีที่ตั้งสำนักงานเป็นเอกเทศ มีเจ้าหน้าที่บุคลากรปฏิบัติงานประจำ ทำให้ประชาชนหรือสมาชิกพรรคสามารถที่จะติดต่อกับสาขาพรรคได้ สาขาพรรคเหล่านี้จะมีการติดต่อกับทางสำนักงานใหญ่อย่างสม่ำเสมอ ทำให้สาขาพรรคมีบทบาทในการดำเนินงานเป็นตัวแทนสำนักงานใหญ่ได้ มีเครื่องใช้ในสำนักงานครบถ้วนทำให้การดำเนินกิจกรรมต่างๆเป็นไปอย่างคล่องตัวและส่วนใหญ่ได้นำระบบสื่อสารสารสนเทศมาใช้ ส่วนพรรคการเมืองไทยที่มีการดำเนินกิจกรรมหรือบทบาทหน้าที่ทางการเมืองไม่ต่อเนื่องให้ความสำคัญกับสาขาพรรคน้อย ส่วนใหญ่มักจะเป็นพรรคการเมืองขนาดเล็ก เป็นพรรคที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้สาขาพรรคมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองหรือบทบาทหน้าที่น้อยกว่าพรรคการเมืองในกลุ่มแรก พรรคการเมืองในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่ได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองน้อยกว่าพรรคการเมืองในกลุ่มแรก โดยส่วนใหญ่จะมีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างครบถ้วน แต่ส่วนใหญ่พรรคจะเป็นผู้จัดทำบัญชีให้สาขา เนื่องจากสาขามีความเข้าใจในการจัดทำบัญชีน้อย และส่วนใหญ่มิมีที่ตั้งสำนักงานไม่เป็นเอกเทศ ไม่มีเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรปฏิบัติงานประจำ ทำให้ประชาชนหรือสมาชิกพรรคไม่สามารถที่จะติดต่อกับสาขาพรรคได้และไม่สามารถดำเนินกิจกรรมเป็นตัวแทนสำนักงานใหญ่ได้ สาขาพรรคเหล่านี้จะมีเครื่องใช้ในสำนักงาน

ไม่ครบ ทำให้การดำเนินกิจกรรมต่างๆยังไม่คล่องตัว ยังไม่มีการนำเอาระบบสื่อสารสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงาน

วรานนท์ วิเศษศิริ สรุปว่าสาขาพรรคในระบบพรรคการเมืองไทยถูกกำหนดให้จัดตั้งขึ้นในลักษณะที่เน้นให้มีจำนวนครบตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อมีผลให้พรรคไม่ต้องถูกยุบเลิกและประโยชน์ในการได้รับเงินสนับสนุน โดยขาดการพิจารณาจัดตั้งให้เหมาะสมกับจำนวนสมาชิกพรรคในแต่ละเขตสาขา ตรงกันข้ามในส่วนของพรรคการเมืองที่มีผู้แทนในสภาถ่วงน้ำหนักความกระตือรือร้นและความเอาใจใส่ในการจัดตั้งสาขาพรรคเพิ่มเติม ขาดการวางแผนที่ชัดเจนในการขยายสาขาพรรคไปในท้องถิ่นภายในระยะเวลาที่เหมาะสม ทำให้สมาชิกพรรคที่อยู่ในท้องถิ่นไม่อาจเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองกับพรรคได้อย่างทั่วถึง สำหรับการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของสาขาพรรค ระบบพรรคการเมืองไทยเป็นระบบที่สำนักงานใหญ่ของพรรคในส่วนกลางยังไม่ให้อิสระและอำนาจตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองแก่สมาชิกพรรค และคณะกรรมการสาขาพรรคในลักษณะของการกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้สามารถดำเนินการของสาขาพรรคได้โดยตรง ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะผู้บริหารพรรคไม่ต้องการให้ภาวะของการต่อรองอำนาจระหว่างผู้บริหารพรรคในส่วนกลางกับผู้บริหารสาขาพรรคเกิดขึ้นการดำเนินการแทบทั้งหมดของสาขาพรรคจึงอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสำนักงานใหญ่ในลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) สาขาพรรคส่วนใหญ่มีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบเพียงงานธุรการ การบัญชี การประชาสัมพันธ์ การจัดหาสมาชิก และโดยเฉพาะเป็นศูนย์ณรงค์เลือกตั้งในช่วงที่มีการเลือกตั้งเท่านั้น เมื่อผู้สมัครของพรรคในพื้นที่ไม่ได้รับการเลือกตั้งบทบาทของสาขาพรรคก็แทบจะหมดไปจนประชาชนเกิดความรู้สึกว่าสาขาพรรคไม่ต่างอะไรกับศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งในช่วงที่มีการเลือกตั้งโดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค เมื่อพิจารณาจากข้อบังคับพรรคแต่ละพรรคแล้วจะเห็นได้ว่าไม่ได้กำหนดในลักษณะที่ให้สิทธิสมาชิกในสาขาพรรคมีส่วนร่วมในการคัดเลือกตัวผู้สมัครโดยตรงแต่กลับกำหนดให้เป็นอำนาจของส่วนกลางโดยหัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรคไม่กี่คนซึ่งการตัดสินใจอาจไม่ตรงต่อความต้องการของประชาชนหรือสมาชิกพรรคอย่างแท้จริง (วรานนท์ วิเศษศิริ 2551: 118-120)

สันต์ โชคงษ์อุดมชัย สรุปว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองในการกำหนดให้มีสาขาพรรคดังกล่าวก็เพื่อให้ส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยให้สาขาพรรคการเมืองต่างๆ มีความเป็นอิสระ สามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆทางการเมืองในขอบเขตท้องที่ของตนเองโดยความเห็นชอบของสมาชิกและคณะกรรมการสาขาพรรคการเมือง แต่ในความจริงที่เกิดขึ้นนั้น สาขาพรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่จะอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากสำนักงานใหญ่พรรคการเมืองแทบทั้งสิ้นตามที่ปรากฏในข้อบังคับพรรคการเมืองต่างๆ การดำเนินกิจกรรมที่สำคัญของ

สาขาพรรคจึงอยู่ภายใต้ความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารพรรคเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้สังเกตจากข้อบังคับของพรรคการเมืองต่างๆแล้วจะเห็นว่าอำนาจดังกล่าวจะไม่ใช่ของสาขาพรรคโดยตรงทั้งๆที่น่าจะอยู่ในความรับผิดชอบของสาขาพรรคเจ้าของพื้นที่ดังกล่าว การที่ส่วนกลางกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งอาจไม่ตรงกับความต้องการของสมาชิกสาขาพรรคก็ได้ ซึ่งถ้าเป็นไปตามที่กล่าวมา การจัดตั้งสาขาพรรคก็คงไม่มีประโยชน์อันใดที่จะสร้างเสริมความเป็นประชาธิปไตยนอกจากเป็นเพียงรูปแบบที่กฎหมายกำหนดและเป็นเนื้อหาในการเลือกตั้งของพรรคการเมืองเท่านั้น (สันต์ โชคพงษ์อุดมชัย 2544: 91-92)

เอกสารวิชาการส่วนบุคคลของรุ่งโรจน์ รัศมีวงษ์ สรุปว่า 1. สาขาพรรคการเมืองยังคงสภาพของสำนักงานนักการเมืองหรือสำนักงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละท้องถิ่นอยู่อย่างเด่นชัด 2. ปัญหาการพัฒนาสาขาพรรคการเมืองเป็นการลงทุนระยะยาวที่ขัดกับสภาพความเป็นจริงของพรรคการเมืองไทยที่มุ่งเน้นการลงทุนระยะสั้นและการต่อสู้ในเชิงภาพพจน์และผลประโยชน์จากการเจรจาต่อรองแบบนโยบายมากกว่าการมุ่งเน้นหรือให้ความสำคัญกับการจัดตั้งมวลชนหรือฐานการเมืองอย่างแท้จริง 3. สาขาพรรคการเมืองไม่มีผลโดยตรงต่อคะแนนเสียงมากนักเมื่อเทียบกับการจัดตั้งทางการเมืองแบบหัวคะแนนเสียงในแต่ละท้องถิ่นซึ่งดำรงอยู่ในปัจจุบัน (รุ่งโรจน์ รัศมีวงษ์ 2542: 52)