

## บทที่ 2

### ทฤษฎีและแนวคิดรัฐบาลพรรคเดียว

#### ความหมายพรรคการเมือง

พรรคการเมือง คือ กลุ่มคนที่รวมตัวเข้าด้วยกันโดยมีความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมสอดคล้องกัน โดยมีความประสงค์ที่จะนำความคิดเห็นนั้นมากำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลโดยวิถีทางประชาธิปไตย

พรรคการเมืองต่างจากองค์กรอื่นในสังคมไม่ว่าจะเป็นบริษัท ห้างร้าน สมาคม หรือ มูลนิธิ เพราะพรรคการเมืองนั้นต้องมุ่งหมายที่จะดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองโดยวิถีทางประชาธิปไตย คือ จัดส่งสมาชิกของพรรคการเมืองลงสมัครรับเลือกตั้ง มุ่งหวังมีเสียงข้างมากในสภาเพื่อจัดตั้งรัฐบาล หากเป็นเสียงข้างน้อยก็ทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน แต่องค์กรอื่นในสังคม เช่น องค์กรธุรกิจต่าง ๆ นั้น ตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะดำเนินธุรกิจ เพื่อแสวงหากำไรมาแบ่งปันกันในกลุ่มผู้ลงทุน สมาคมหรือมูลนิธิก็ต่างจากพรรคการเมือง เพราะสมาคมแม้จะมีกิจกรรมทางการเมือง แต่ก็ไม่ได้มุ่งหวังที่จะส่งสมาชิกลงแข่งขันในการเลือกตั้ง<sup>1</sup>

#### หน้าที่และประโยชน์ของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองจัดได้ว่าเป็นสถาบันทางการเมืองที่เป็นศูนย์รวมความคิดเห็นหรืออุดมการณ์ความต้องการของสมาชิกพรรคและความต้องการของประชาชนทั้งในทางการเมือง การบริหารเศรษฐกิจและสังคม เมื่อพรรคการเมืองได้ก่อตัวมาเป็นองค์กรและมีการทำหน้าที่ของเขาแล้วพรรคการเมืองในแทบทุกประเภทและทุกระบบการปกครองการตั้งพรรคการเมืองจะมีพื้นฐานมาจากอุดมการณ์ในการที่จะเป็นตัวแทนและรักษาประโยชน์ของประชาชน ดังนั้นเมื่อศึกษาถึงหน้าที่และประโยชน์ของพรรคการเมือง โดยสรุปวิเคราะห์จากงานของ โกลินท์ วงศ์สุวัฒน์

---

<sup>1</sup> หมวดองค์กรทางการเมือง เรื่อง 13 พรรคการเมือง, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) (กรุงเทพมหานคร: องค์กรการค้าของคุรุสภา, 2544), น. 1. (ตัวหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง)

และ นรนิติ เศรษฐบุตร<sup>2</sup> และ ชวงค์ ฉายบุตร<sup>3</sup> สมบัติ อารังญวงค์<sup>4</sup> จะได้ข้อสรุปที่เกี่ยวกับหน้าที่และประโยชน์ของพรรคการเมืองดังต่อไปนี้

1. การสรรหาผู้นำทางการเมือง พรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญในการสรรหาตัวบุคคลและเสนอชื่อบุคคลเพื่อสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งต่าง ๆ ทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาตำแหน่งในการเลือกตั้ง พรรคการเมืองย่อมมีบทบาทอย่างสำคัญในการเสนอผู้แทนของพรรคต่อประชาชนในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง พรรคมีบทบาทในการแนะนำประชาชนให้รู้จักผู้สมัครรับเลือกตั้ง ที่มีความเหมาะสม มีความรู้ความสามารถ และมีความเสียสละเป็นที่เชื่อถือของประชาชนเข้าไปเพื่อทำหน้าที่แทนประชาชน วิธีการนี้จะเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนมีความรู้สึกในการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

2. เสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐบาล ในองค์กรต่าง ๆ อันเป็นสาขาทางการปกครอง เช่น การปกครองของสหรัฐอเมริกาได้ใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งย่อมหมาหมายถึงองค์การของรัฐบาลแต่ละสาขาทำหน้าที่ของตนเป็นอิสระและแยกจากกันโดยเด็ดขาด โดยอาศัยพรรคการเมืองเป็นสื่อกลาง ฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติจึงสามารถดำเนินนโยบายของประเทศโดยสอดคล้องกัน อย่างไรก็ตามในกรณีที่พรรคตรงข้ามมีเสียงข้างมากในรัฐสภา พรรคการเมืองอาจจะเป็นอุปสรรคในการบริหารประเทศบ้าง แต่องค์การของรัฐบาลทั้งสองฝ่ายก็จำเป็นที่จะต้องร่วมมือกันเพื่อแสดงถึงผลอันอาจทำให้พรรคของตนได้รับคะแนนนิยมจากประชาชนเพิ่มมากขึ้น

3. เป็นพรรคฝ่ายค้านในรัฐสภา พรรคการเมืองที่ได้มีเสียงข้างมากในสภา และไม่สามารถร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลได้ย่อมจะต้องทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน โดยปกติพรรคที่มีอำนาจย่อมจะเสนอนโยบายการปกครองในแนวใดแนวหนึ่งและพรรคที่มีเสียงข้างน้อยก็จะทำหน้าที่วิจารณ์ไม่เห็นด้วยพร้อมกับเสนอนโยบายของตนที่ต่างออกไป บทบาทของพรรคฝ่ายค้านจึงช่วยให้การบริหารของรัฐบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและป้องกันการใช้นโยบายที่ไม่สมควรของรัฐบาล

<sup>2</sup> โกสินทร์ วงศ์สุวรรณ และ นรนิติ เศรษฐบุตร, พรรคการเมือง (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521), น. 10-20.

<sup>3</sup> ชวงค์ ฉายบุตร, หลักพรรคการเมือง (พระนคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515), น. 3-5.

<sup>4</sup> สมบัติ อารังญวงค์, "บทบาทพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย," วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์ 10(ตุลาคม-ธันวาคม 2547):17-19.

นอกจากนี้พรรคฝ่ายค้านยังทำหน้าที่สะท้อนความคิดเห็นของประชาชน ที่เป็นตัวแทนในการคอยท้วงติง ทักทวน หรือยับยั้งมิให้รัฐบาลใช้อำนาจเกิดขอบเขต หรือกระทำการในสิ่งทีอาจเกิดผลร้ายต่อการพัฒนาประเทศรวมทั้งการใช้อำนาจเกิดขอบเขตจนกลายเป็นเผด็จการรัฐสภา อีกทั้งยังให้ความเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐบาล ซึ่งเป็นหน้าที่ของพรรคฝ่ายค้านที่มีความสำคัญมากในระบอบประชาธิปไตย เพราะทำหน้าที่เหมือนกระจกเงา ว่ามีสิ่งใดบ้างที่รัฐบาลบริหารงานขาดตกบกพร่อง หรือมีสิ่งใดที่รัฐบาลควรทำเพิ่มเติม เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ควบคุม ให้รัฐบาลปฏิบัติตามนโยบายของตนตามที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาอีกด้วย แม้ว่าฝ่ายค้านจะไม่มีคะแนนเสียงมากพอที่จะล้มรัฐบาลในขณะนั้นได้ แต่ความเห็นโต้แย้งในรัฐสภาย่อมต้องปรากฏให้ประชาชนได้รับรู้ ซึ่งรัฐบาลย่อมต้องระมัดระวังอย่างมาก เพราะอาจส่งผลไปถึงการเลือกตั้งครั้งต่อไป ที่ส่งผลให้พรรครัฐบาลอาจแพ้การเลือกตั้งได้ ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องสดับรับฟังการค้านของฝ่ายค้าน การบริหารของรัฐบาลจึงไม่อาจทำไปโดยอำเภอใจได้

4. เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และตัวแทนของประชาชนโดยทั่วไป จะเห็นว่าการกำหนดนโยบายของพรรค พรรคการเมืองแต่ละพรรคได้กำหนดนโยบายโดยคำนึงถึงความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ และประชาชน คณะกรรมการกำหนดนโยบายของพรรคจะคาดคะเนชี้แจงและรับฟังการอภิปรายของบรรดากลุ่มผลประโยชน์ และประชาชนอย่างกว้างขวาง แล้วจึงกำหนดนโยบายของพรรคขึ้น ดังนั้น พรรคการเมืองจึงทำหน้าที่เป็นคนกลาง คอยปกป้องรักษาผลประโยชน์ของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ และกำหนดนโยบายของพรรคขึ้นโดยคำนึงถึงสิ่งเหล่านี้ การทำหน้าที่ดังกล่าวย่อมเป็นการขจัดปัญหาการขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์

5. ให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองการปกครองแก่ประชาชน เป็นผลให้ประชาชนเกิดความกระตือรือร้น และเกิดความสนใจในการเมืองการปกครอง พร้อมทั้งพรรคยังทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมและเกิดทัศนคติคุณค่าความสนใจเกี่ยวกับปัญหาในเรื่องต่าง ๆ ของสังคมด้วยจริงอยู่แม้สถาบันอื่นจะมีส่วนในการให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน แต่สถาบันเหล่านี้มิได้มีหน่วยงานสาขาที่กว้างขวางเหมือนอย่างพรรคการเมือง

6. บทบาทในการทำให้เกิดความเสมอภาคระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพราะถ้าขาดพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีทุนรอนดีย่อมสามารถทุ่มเงินหาเสียงเต็มที่ และได้รับเลือกตั้งเข้ามาใช้สิทธิทางการเมืองที่เห็นแก่ตัวได้ ส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีทุนน้อย ย่อมเกิดความเสียเปรียบในการหาเสียง หน้าที่ของพรรคการเมืองในส่วนนี้จะเป็นการเปิดโอกาสให้คนที่มีความสามารถมีความตั้งใจที่จะรับใช้ประชาชน ได้เสนอตัวเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ดังนั้นการมีพรรคการเมืองน่าจะช่วยให้เกิดความเป็นธรรมในการต่อสู้ทางการเมืองมากกว่าการไม่มีพรรคการเมือง

7. กำหนดนโยบายที่ประชาชนส่วนมากยอมรับ การปล่อยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งแบบอิสระ ดูเหมือนโอกาสที่จะได้รับเลือกตั้งจะมีน้อยกว่าการกำหนดให้ผู้สมัครใช้นโยบายหลักของพรรคในการหาเสียง ดังนั้นพรรคการเมืองย่อมจะต้องมีการกำหนดนโยบายหลักของพรรคให้สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการของประชาชน ทำให้ประชาชนสามารถเลือกนโยบายที่คิดว่าจะมาช่วยแก้ปัญหาให้แก่ตนได้ ประชาชนจะเริ่มเกิดความตื่นตัวทางการเมืองจากการที่สังเกตเห็นผลประโยชน์ของตนที่จะได้รับจากนโยบายของพรรค

8. ให้การสืบต่ออำนาจทางการเมืองเป็นไปโดยชอบธรรม แต่ทั้งนี้พรรคการเมืองจะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ถ้าหากพรรคการเมืองขาดความรับผิดชอบต่อประชาชน ก็อาจจะเปิดช่องทางให้เกิดการปฏิวัติ หรือ รัฐประหารได้

ประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มั่นคงส่วนหนึ่งมาจากการที่ประเทศเหล่านี้มีระบบพรรคการเมือง ที่ทำหน้าที่ของตนได้อย่างเข้มแข็ง จนเป็นสถาบันหลักในการปกครองประเทศ ดังจะเห็นได้จากประเทศในยุโรปตะวันตก และสหรัฐอเมริกา ความแข็งแกร่งของระบบพรรคการเมืองสะท้อนไปถึงความแข็งแกร่งของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยด้วย อาจกล่าวได้ว่าความเข้มแข็ง หรือความอ่อนแอของพรรคการเมืองในแต่ละประเทศนั้นย่อมมีความหมายต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศนั้นเป็นอย่างยิ่ง

### ความคิดเกี่ยวกับการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

ความคิดเกี่ยวกับการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเริ่มเกิดขึ้นในยุโรปในตอนต้นศตวรรษที่ 20 ในขณะที่พรรคโซเชี่ยลลิสต์ (socialist party) เริ่มวิวัฒนาการและมีการแผ่ขยายตัวเพิ่มขึ้น การขยายตัวของพรรคโซเชี่ยลลิสต์ได้กลายเป็นพรรคการเมืองใหม่ ที่แตกต่างไปจากพรรคการเมืองแบบเดิมซึ่งมีอยู่ในศตวรรษที่ 19 ซึ่งการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองขณะนั้นเป็นเรื่องคุณสมบัติทางทรัพย์สินเป็นสำคัญ เพราะฉะนั้นความคิดเกี่ยวกับการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองระยะนี้จึงเป็นวิวัฒนาการของความคิดจากพรรคการเมืองชนชั้นนำไปยังพรรคการเมืองมวลชนซึ่ง Maurice Duverger<sup>5</sup> ได้อธิบายความแตกต่างไว้ดังนี้

<sup>5</sup> Maurice Duverger, Political Parties : Their Organization and Activity in the Modern State (London: Lowe&Brydone <Printers>, Reprinted 1969), pp. 63-71.

พรรคมวลชน (mass party) และ พรรคชนชั้นนำ (cadre party) มีลักษณะแตกต่างที่เห็นได้ชัดเกี่ยวกับเรื่องจำนวนของสมาชิก พรรคมวลชนพยายามที่จะรับสมาชิกให้มากที่สุดแต่พรรคชนชั้นนำพยายามจำกัดจำนวนสมาชิก ความแตกต่างพอจะเปรียบเทียบได้ดังนี้

1. พรรคมวลชน (mass party) มีวัตถุประสงค์ในการที่จะส่งเสริมการศึกษาในทางการเมืองของชนชั้นต่ำหรือชนชั้นกรรมกรมุ่งที่จะให้บุคคลมีความรู้ความสามารถ กลายเป็นกลุ่มปัญญาชนคุ้มครองและบริหารประเทศ พรรคมวลชนมีปัจจัยในทางการเงินโดยเก็บเงินค่าบำรุงสมาชิกจากสมาชิกทุกคน การเก็บเงินค่าสมาชิกล้วนมีการเก็บโดยสม่ำเสมอ โดยถือว่าเป็นวิธีการแบบประชาธิปไตย พรรคมวลชนเป็นพรรคที่พยายามอุทิศทรัพยากรขอความเห็นอกเห็นใจจากประชาชนโดยทั่วไป มิได้มุ่งหวังที่จะขอความช่วยเหลือจากกลุ่มนายทุนเลย

2. พรรคชนชั้นนำ (cadre party) มีลักษณะเป็นพรรคซึ่งรวมกลุ่มผู้มีเกียรติยศชื่อเสียงเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อมุ่งผลประโยชน์ในการเลือกตั้งและการรณรงค์ในการหาเสียงเลือกตั้ง ผู้ที่เป็นสมาชิกของพรรคเป็นผู้ที่มีชื่อเสียง ร่ำรวย ซึ่งอาจสนับสนุนพรรค ในฐานะเป็นนายทุนพรรค ที่บริจาคเงินให้แก่พรรคคราวละมาก ๆ พรรคการเมืองชนชั้นนำจึงเป็นพรรคการเมืองที่คำนึงถึงคุณภาพของคนเป็นส่วนใหญ่ ลักษณะที่เห็นได้ชัดเมื่อเปรียบเทียบกับพรรคมวลชนก็คือ พรรคมวลชนจะคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยการให้สมาชิกในพรรคแข่งขันกันเอง ว่าใครจะได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตนั้น ๆ แต่พรรคชนชั้นนำจะคัดเลือกผู้สมัครเป็นการส่วนตัว

### ระบบพรรคการเมือง (political party systems)

Giovanni Sartori ได้จำแนกประเภทของพรรคการเมืองตามระบบการเมืองออกเป็น 6 ประเภท คือ<sup>6</sup>

1) ระบบพรรคเดียว (single party systems) อันหมายถึงระบบการเมืองที่มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวในประเทศ ซึ่งได้แก่ พรรคคอมมิวนิสต์ในสหภาพโซเวียตเดิม หรือพรรคคอมมิวนิสต์ในสาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นต้น

<sup>6</sup> Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems : A Framework for Analysis* (Cambridge U.K.: Cambridge University Press, 1976), pp. 131-238.

2) **ระบบพรรคผูกขาดพรรคเดียว (hegemonic party systems)** อันหมายถึง ระบบพรรคการเมืองซึ่งแม้จะมีหลายพรรคแต่ก็มีเพียงพรรคเดียวที่เป็นผู้ผูกขาดอำนาจทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง เช่น พรรค PRI ในประเทศเม็กซิโกในอดีต

3) **ระบบพรรคเด่นพรรคเดียว (predominant-party systems)** อันหมายถึง ระบบพรรคการเมืองที่แม้จะมีหลายพรรคแต่จะมีเพียงพรรคเดียวที่มีความโดดเด่นจัดตั้งรัฐบาลมาโดยตลอด ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ พรรคเสรีนิยมในญี่ปุ่น และพรรคคอนเกรสของอินเดียในอดีต เป็นต้น

4) **ระบบสองพรรค (two party systems)** อันหมายถึง ระบบการเมืองที่มีพรรคสองพรรคผลัดกันขึ้นมาเป็นรัฐบาล ระบบดังกล่าวก็คือ ในกรณีของพรรครีพับลิกันและเดโมแครตของประเทศสหรัฐอเมริกา และพรรคแรงงานกับพรรคอนุรักษนิยมในประเทศอังกฤษ

5) **ระบบหลายพรรค (multi-party systems)** อันหมายถึง ระบบการเมืองที่มีหลายพรรคจัดตั้งรัฐบาลผสมโดยการแยกขั้วไม่เด่นชัด พรรคเหล่านี้จะมีลักษณะเป็นพรรคที่มีอุดมการณ์กลางๆ (centrist party) ตัวอย่างก็คือ ระบบพรรคการเมืองในสหพันธ์รัฐเยอรมัน ในเบลเยียม เนเธอร์แลนด์ และสวิตเซอร์แลนด์

6) **ระบบหลายพรรคแยกขั้ว (polarized pluralism systems)** อันหมายถึง ระบบการเมืองที่มีหลายพรรคการเมืองรวมกันจัดตั้งรัฐบาลผสม อย่างไรก็ตามในระบบนี้ การแยกขั้วระหว่างซ้ายกับขวา ในการจัดตั้งรัฐบาลจะมีความเด่นชัด ตัวอย่างเช่น ระบบการเมืองของชิลีจนถึงปี ค.ศ.1973 หรือ ในกรณีของอิตาลีและฟินแลนด์ในอดีต

#### **แนวคิดว่าด้วยระบบพรรคเด่นพรรคเดียว (predominant party system)**

คำว่าพรรคเด่นพรรคเดียวนี้ถูกคิดค้นขึ้นครั้งแรกโดย Maurice Duverger ในหนังสือที่ชื่อ Political Parties : Their Organization and Activity in the Modern State โดยใช้คำว่า “พรรคเด่นพรรคเดียว (one dominant party)<sup>7</sup> และให้ความหมายว่าพรรคเด่นพรรคเดียวว่าเกิดขึ้นจากระบบพหุพรรค (multi-party system) ในประเทศที่มีพรรคการเมืองหลายพรรคตั้งแต่ 2 พรรคขึ้นไป เข้า

---

<sup>7</sup> Maurice Duverger, *Political Parties : Their Organization and Activity in the Modern State*, pp. 411-412.

แข่งขันกันในการเลือกตั้งภายใต้ระบอบประชาธิปไตย แต่ในบรรดาพรรคทั้งหมดนี้ มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวได้คะแนนเสียงส่วนใหญ่เด็ดขาดจนได้ครอบครองที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร พร้อมทั้งมีความมั่นคงดำรงอยู่ต่อเนื่องเป็นเวลายาวนาน

ลักษณะพรรคเด่นพรรคเดียวจึงคล้ายกับระบบพรรคการเมืองเดียว (one party system) แต่ต่างกันตรงที่เป็นพรรคการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งภายใต้วิถีทางระบอบประชาธิปไตย และยังคงคล้ายกับระบบพรรคการเมืองแบบพหุพรรคที่มีพรรคการเมืองหลายพรรคเข้ามาแข่งขันในเวทีการเลือกตั้ง แต่พรรคเด่นพรรคเดียวนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าเพราะได้รับเลือกให้มีที่นั่งในสภามากกว่าพรรคการเมืองอื่น ๆ อย่างโดดเด่น พร้อมทั้งครองอำนาจทั้งทางนิติบัญญัติ และบริหารโครงการและนโยบายต่าง ๆ ของพรรคจะถูกนำไปใช้อย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลาของการครองอำนาจภายใต้รัฐบาลพรรคเดียว จนเป็นผลให้การเมืองระดับชาติเกิดการต่อสู้กันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ภายในพรรคมากกว่าการต่อสู้กันระหว่างพรรครัฐบาลกับพรรคฝ่ายค้าน

อย่างไรก็ตาม แม้ระบบพรรคเด่นพรรคเดียวจะทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพที่มั่นคง การบริหารประเทศดำเนินไปได้รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพสูงก็ตาม แต่ระบบนี้ก็ยังมีข้อเสียอยู่ตรงที่การ “หลงอำนาจ” ของพรรคที่ครอบอำนาจอยู่ เพราะเมื่อพรรคครองอำนาจในรัฐบาลนานวันโดยไม่ฟังเสียงคำค้านของกลุ่มการเมืองอื่น ๆ ประกอบกับเมื่อพรรคฝ่ายค้านครองอำนาจค่อนข้างยาวนาน จะทำให้ฝ่ายค้านหมดอำนาจในการต่อรองกับพรรครัฐบาลไปในที่สุด

ต่อมานักวิชาการหลายท่านให้คำจำกัดความและแนวคิดเกี่ยวกับระบบพรรคการเมืองแบบ “ระบบพรรคเด่นพรรคเดียว” ที่แตกต่างกันออกไป บางเรียก “ระบบพรรคเด่นพรรคเดียว (predominant party system)” อย่างเช่น แนวความคิดของ Alan Ware ในหนังสือเรื่อง Political Parties and Party Systems ได้กล่าวว่า ระบบพรรคเด่นพรรคเดียว คือระบบที่พรรคการเมืองหนึ่งชนะการเลือกตั้งได้รับที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรเพียงพอ ต่อการควบคุมรัฐบาลโดยกลุ่มพวกเขาเอง ในจำนวนเกิน 50% ของที่นั่งทั้งหมด และเป็นผลให้พรรคการเมืองที่ได้ที่นั่งอันดับ 2 มีความยากลำบากในการจัดตั้งรัฐบาลผสมกับพรรคการเมืองอื่น พรรคเด่นพรรคเดียว (pre-dominant party) จนสามารถประกาศตัวเป็น “พรรคแห่งชาติ (The party of the nation หรือ the national party) ได้<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Alan Ware, *Political Parties and Party Systems* (New York: Oxford University Press, 1996), pp. 159-160.

แนวความคิดของ Giovanni Sartori ในหนังสือเรื่อง Parties and party systems: A Frame for Analysis กล่าวว่าควรเรียกระบบพรรคเด่นพรรคเดียวโดยใช้คำเรียกว่า “predominance” เพราะเป็นคำที่อ่อนกว่าคำว่า “domination” ซึ่งเป็นหนึ่งในลักษณะของระบบพรรคการเมืองเดียว (one party system) ประกอบกับระบบพรรคเด่นพรรคเดียวนั้นยากต่อการจัดลำดับสู่ระบบพรรคการเมืองว่าเป็นกลุ่มชั้นใด (class)<sup>9</sup> เพราะมันเป็นการจำแนกตามรูปแบบ (type) ไม่ใช่ตามจำนวนพรรคการเมืองในระบบว่ามีจำนวนเท่าใดเพื่อจัดลำดับชั้น เช่น การบอกถึงความแตกต่างระหว่างระบบพรรคการเมืองสองพรรค กับระบบพรรคการเมืองหลายพรรคนั้น ไม่อาจนำเราไปสู่ความหมายที่ลึกซึ้งได้ แต่ระบบพรรคเด่นพรรคเดียวจะเน้นไปที่การแบ่งสรรอำนาจท่ามกลางพรรคการเมืองต่าง ๆ ในระบบมากกว่า (distribution of power among them) หรือพรรคเด่นพรรคเดียวจะเกิดหรือไม่เกิด จะมีความเข้มข้นมากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับระบบการช่วงชิงอำนาจของพรรค (compete for power system)

ดังนั้นเราจะอธิบายพรรคเด่นพรรคเดียวในเชิงรูปแบบแทนได้ว่า พรรคการเมืองหนึ่งได้รับเลือกตั้งที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงข้างมากเบ็ดเสร็จ (absolute majority of seats in parliament) ประมาณ 50% ของจำนวนที่นั่งทั้งหมด และดำรงอยู่ด้วยคะแนนเสียงมากเกินครึ่งในลักษณะที่ถูกต้องตามกฎหมาย และถูกต้องตามทำนองคลองธรรม (legal and legitimate) ภายใต้โอกาสที่เท่าเทียมกันกับพรรคคู่แข่ง แม้จะมีทรัพยากรทางอำนาจของพรรคไม่เท่ากัน จนเป็นผลให้พรรคเล็ก ๆ ดำรงอยู่ในสถานะผู้ต่อต้าน เพราะมีคะแนนเสียงน้อยกว่าคะแนนเสียงข้างมากแบบเบ็ดเสร็จ (less-than-absolute majority) ที่สำคัญการที่พรรคเด่นพรรคเดียวดำรงอยู่นกลายเป็นระบบพรรคเด่นพรรคเดียวได้นั้นจำเป็นต้องมีระยะเวลาในการครองอำนาจประมาณ 3-5 รัฐบาลต่อเนื่องกันเป็นอย่างน้อย มิเช่นนั้นจะกลายเป็นเพียงแค่รัฐบาลพรรคเดียว (single party government)<sup>10</sup> เท่านั้น

---

<sup>9</sup> อันได้แก่ 1. one party 2. hegemonic party 3. predominant party 4. two party 5. limited pluralism 6. extreme pluralism 7. atomized. อ้างถึงใน Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Frame for Analysis* (London: Cambridge University Press, 1976), pp. 5-7.

<sup>10</sup> Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Frame for Analysis*, pp.192-201.

นักวิชาการอีกท่านหนึ่งได้แก่ Robert Scalapino และ Junnosuke Masami จากหนังสือ *Parties and Politics in Contemporary* ได้เรียกระบบพรรคเด่นพรรคเดียวนี้ว่าเป็น “ระบบพรรคครึ่ง (one-and-one half party system)” โดยกล่าวว่าระบบพรรคครึ่งเป็นระบบที่พรรคการเมืองหนึ่งครอบงำอำนาจในการปกครองประเทศไว้ทั้งหมดเพราะได้รับที่นั่งในสภาเกินกึ่งหนึ่งจากที่นั่งในสภาทั้งหมด จนพรรคเล็ก ๆ ไม่สามารถมีอำนาจต่อรองผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ อันเป็นเครื่องมือตามวิถีทางประชาธิปไตยแบบรัฐสภาได้<sup>11</sup> เป็นผลให้ระบบกระบวนการรัฐสภาไม่มีประสิทธิภาพซึ่งย่อมกระทบต่อหลักทฤษฎีประชาธิปไตย<sup>12</sup> อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

สำหรับ T.J.Pempel ได้เรียกระบบพรรคเด่นพรรคเดียวว่า “ระบอบพรรคการเมืองเดี่ยวครอบงำ (one-party dominant regimes)” จากหนังสือชื่อ *Uncommon Democracy the One-party Dominant Regimes* โดยกล่าวถึงแนวคิดของพรรคการเมืองเดี่ยวครอบงำว่า พรรคเดี่ยวครอบงำนี้มีความแตกต่างจากรัฐที่ใช้ระบบพรรคเดียว (one-party states) เช่น พรรคคอมมิวนิสต์ ในโซเวียตที่ปกครองประเทศแบบเผด็จการ หากแต่พรรคเดี่ยวครอบงำจะอยู่ภายใต้สภาวะการเมืองแบบประชาธิปไตยที่แบบ one-party dominant states ที่มี

- (1) การเลือกตั้งมีการแข่งขันกันอย่างเสรี (free election competition)
- (2) ระบบข้อมูลข่าวสารมีการเปิดรับอย่างกว้างขวาง (relatively open information systems)

(3) เคารพหลักเสรีภาพพลเมือง (respect for civil liberties)

(4) มีสิทธิตั้งสมาคมทางการเมืองอย่างเสรี (the right of free political association)

พร้อมกันเขายังได้ตั้งคำถามเพื่อให้ค้นหาคำตอบว่า ทำไมประเทศอุตสาหกรรมประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้งเสรี มีการรวมกลุ่มทางการเมืองอย่างกว้างขวาง เช่น พรรคแรงงาน (Labor Party) ในอิสราเอล พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democratic Party) ในสวีเดน พรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democratic Party) ในญี่ปุ่น พรรคคริสเตียน เดโมแครต (Christian Democrats) ของอิตาลี จึงมีการดำรงอยู่ของระบอบพรรคการเมืองเดี่ยวครอบงำมาเป็นเวลาหลายทศวรรษ? และอะไรคือสภาพความจำเป็นในการก่อตัวของพรรคการเมืองเดี่ยวครอบงำ?

---

<sup>11</sup> Robert A. Scalapino and Junnosuke Masumi, *Parties and Politics in Contemporary* (London: Cambridge University Press, 1962), p. 53.

<sup>12</sup> Ibid., p. 150.

ในทัศนะของเขาพรรคการเมืองที่สามารถเรียกได้ว่ามีคุณสมบัติเป็นพรรคเดียวครอบงำ จะต้องมียุทธศาสตร์ตรงตาม 4 มิติที่ชัดเจนดังนี้

(1) พรรคต้องครอบงำจำนวนที่นั่งในสภาให้มากกว่าพรรคการเมืองคู่แข่ง (dominant in number) จนทำให้พรรคการเมืองคู่แข่งมีจำนวนที่นั่งน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้

(2) พรรคต้องอยู่ในสถานะที่สนุกกับการต่อรองอำนาจ (dominant bargaining position) อย่างมีประสิทธิภาพกับกลุ่มการเมืองอื่น ๆ หรือพรรคการเมืองขนาดเล็ก และมีใช่เพียงการมีอำนาจต่อรองในสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น จำเป็นต้องครอบงำจนได้ตำแหน่งยุทธศาสตร์ (strategic position) ที่สูงกว่ากลุ่มอื่น

(3) พรรคต้องครอบงำในระยะเวลาต่อเนื่องอย่างยาวนาน (dominant chronologically) จำต้องเป็นแกนหลักของรัฐบาลในช่วงระยะเวลาอย่างมาก ประมาณ 4-5 ทศวรรษ มิใช่เพียงช่วงปีสั้น ๆ

(4) ต้องครอบงำจนพรรคเข้าเป็นเนื้อเดียวกับรัฐบาล (dominant governmentally) นโยบายของพรรคผลัดแปรเป็นนโยบายสาธารณะ ผู้การกลายเป็น วาระนโยบายการเมืองแห่งชาติ (National Political Agenda) กระทั่งครอบงำผู้เลือกตั้ง, พรรคการเมืองอื่น ๆ, การก่อรูปเข้าเป็นส่วนต่าง ๆ ของรัฐบาล ส่วนนโยบายสาธารณะ<sup>13</sup>

นอกจากนี้เขายังได้กล่าวถึงกลยุทธแห่งวัฏจักรของการครอบงำอำนาจ (cycle of dominance)<sup>14</sup> อย่างต่อเนื่องยาวนานของพรรคเดียวครอบงำ โดยแบ่งกลยุทธของการครอบงำอำนาจออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ (1) จุดกำเนิดของการครอบงำและการขับเคลื่อนจากวิกฤตการณ์ (the mobilization crisis and the origins of dominance) หมายถึง เมื่อประเทศเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ย่อมเกิดการสร้างสรรค์องค์การทางการเมืองใหม่ เพื่อมาแก้ไขสภาพปัญหาเก่าที่มีอยู่เดิม ดังนั้นพรรคเดียวครอบงำจึงเป็นองค์การทางการเมืองใหม่ที่เกิดขึ้นมาเมื่อประเทศเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมือง เช่น สงครามโลกครั้งที่ 2 ในญี่ปุ่น และอิตาลี หรือเกิดจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ เช่น วิกฤตการณ์น้ำมัน ในสวีเดน

<sup>13</sup> T.J.Pempel, edited, *Uncommon Democracy the One-party Dominant Regimes* (U.S.A.: Cornell University Press, 1990), pp. 1-4.

<sup>14</sup> Ibid., pp. 340-356.

(2) การรักษาดำรงอำนาจ (maintaining political distance) หากพรรคเดียวครอบงำต้องรักษาอำนาจของตนให้คงอยู่ (stay of power) ตลอดไป เขาจะต้องสร้างพรรคให้เป็นสถาบัน (institutionalize) เพื่อเป็นจุดเริ่มแรกแห่งการขับเคลื่อน โดยการเข้าถึงกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมให้ได้มากที่สุด เพื่อหาฐานเสียงและแหล่งที่มาของรายได้ของพรรค ผู้สนับสนุนพรรคจะมาจากกลุ่มธุรกิจการเงิน กลุ่มเกษตรกร กลุ่มธุรกิจขนาดเล็ก กลุ่มผู้ใช้แรงงาน กลุ่มศาสนา กลุ่มชนชั้นกลาง และอื่นๆ เป็นต้น ซึ่งแต่ละกลุ่มมีสถานภาพทางสังคมที่แตกต่างหลากหลาย เพื่อการสร้างพลังสัญลักษณ์อันแข็งแกร่ง และสร้างอุดมการณ์ทางการเมืองให้แก่พรรคในการเป็นแรงสนับสนุนการขับเคลื่อนของพรรค

ยุทธวิธีในการที่พรรคเดียวครอบงำจะใช้เป็นเครื่องมือในการเชื่อมความสัมพันธ์ต่อกลุ่มต่าง ๆ ที่หลากหลายนั้น ก็คือ นโยบายพรรค ที่เอื้อประโยชน์และตอบสนองต่อกลุ่มคนเหล่านั้นให้ได้มากที่สุด และเมื่อพรรคสามารถเข้ามาบริหารประเทศแล้ว จึงตอบสนองนโยบายเหล่านั้นแก่ประชาชน โดยการแปลงนโยบายของพรรคให้เป็นนโยบายแห่งชาติ ให้ประชาชนที่เลือกพรรคตนเข้ามาเห็นว่าพรรคได้นำนโยบายที่เสนอกับเขาไปปฏิบัติได้จริง ผลของการแปลงนโยบายพรรคมาเป็นนโยบายแห่งชาตินั้นจะตอบสนองให้พรรคการเมืองคู่แข่งที่วิพากษ์วิจารณ์ตนเอง

(3) ความแข็งแกร่ง ความซับซ้อน และผลของวิกฤตการณ์ (rigidity, flexibility and subsequent crises) พรรคเดียวครอบงำจะต้องเสริมความแข็งแกร่งของพรรคด้วยการใช้ศิลปะทางการเมือง (political art) ด้วยวิธีทางที่ซับซ้อนโดยผ่านทางทักษะของผู้นำพรรค (leadership party) โดยการนำพรรคให้เข้าสู่การเป็นพรรคของมวลชน (mass party) ประกอบกับผู้นำพรรคยังสามารถส่งเสริมกลุ่มผู้สนับสนุนตนและลงโทษหรือโดดเดี่ยวศัตรูคู่แข่งได้

แต่อย่างไรก็ตามเมื่อทราบถึงวิธีการก่อตัว และการรักษาดำรงอำนาจของพรรคเดียวครอบงำ จึงไม่น่าแปลก หากมีข้อสงสัยตามมาว่า เมื่อพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวสามารถได้รับคะแนนเสียงเกินครึ่งหนึ่ง มีความสามารถในการต่อรองที่เหนือกว่ากลุ่มการเมืองอื่น ดำรงอยู่มาเป็นระยะเวลาหลายสมัย จนกระทั่งสามารถผลักดันนโยบายของพรรคตนสู่การเป็นนโยบายสาธารณะ และกลายเป็นวาระแห่งชาติในที่สุด ย่อมสามารถก่อปัญหาให้กับทฤษฎีประชาธิปไตย (democratic theory) ได้ เพราะพรรคเดียวครอบงำนั้นย่อมออกนโยบายมาส่งเสริมผู้สนับสนุนกลุ่มตน เพื่อให้กลุ่มผู้สนับสนุนกลับมาเลือกพรรคตนอีกครั้งในการเลือกตั้งสมัยหน้า และก็จะลงโทษศัตรูคู่แข่งต่าง ๆ โดยใช้เครื่องมือของการเป็นรัฐบาลมาหลายสมัย ให้ศัตรูที่วิพากษ์วิจารณ์เรื่อย ๆ เข้าลักษณะการรักษาดำรงอำนาจครอบงำไว้ตลอดไป จนส่งผลให้ระบอบประชาธิปไตยกลายเป็น “ประชาธิปไตย

ที่ไม่ปกติ (uncommon democracy)”<sup>15</sup> เพราะเวทีการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารต่าง ถูกครอบงำโดยรัฐบาลที่มาจากพรรคเพียงพรรคเดียว อันขาดการต่อรองอำนาจจากกลุ่มการเมืองอื่นโดยสิ้นเชิง

ในงานของ Marco Rimaneli เรื่อง Comparative Democratization and Peaceful Change in Single-Party-Dominant Countries ได้รวบรวมผลการศึกษาถึงพัฒนาการของรัฐบาลพรรคเดียวที่ต่อเนื่องจากงานของ T.J.Pempel ไว้ โดยเขาได้ติดตามว่ารัฐบาลพรรคเดียวของแต่ละประเทศที่ปกครองโดยพรรคการเมืองเดียวมาอย่างยาวนาน จะมีโอกาสเปลี่ยนแปลงเข้าสู่การเป็นรัฐบาลในระบบผสมสำเร็จหรือไม่ และสามารถหลุดพ้นจากระบบการเมืองที่มีคอรัปชันได้อย่างไร<sup>16</sup>

นอกจากนี้หากเมื่อเราต้องการทราบรัฐบาลพรรคเดียวและระบบพรรคเด่นพรรคเดียว ก่อเกิดมากได้อย่างไร โดยศึกษาถึงรายละเอียดของแต่ละปัจจัยแล้ว บทความของ Gregory J. Kasza เรื่อง Predominant Party Systems : Japan Compared to India, Ireland and Norway ย่อมสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการอธิบายถึงเหตุปัจจัยต่อการก่อเกิดได้ เพราะในบทความเล่มนี้เป็นการศึกษาถึงระบบพรรคการเมืองแบบพรรคเด่นพรรคเดียวโดยใช้กรณีศึกษาของ อินเดีย ไชล์แลนด์ นอร์เวย์ และญี่ปุ่น มาเป็นต้นแบบในการอธิบาย โดยเขากล่าวว่า การก่อเกิดรัฐบาลพรรคเดียวเกิดขึ้นได้จากหลายปัจจัยด้วยกัน ซึ่งยังสามารถแบ่งปัจจัยต่าง ๆ ได้เป็นปัจจัยที่มาจากตัวแปรตาม และปัจจัยที่มาจากตัวแปรอิสระ ดังนี้

(1) ปัจจัยที่เป็นตัวแปรตาม (dependent variable) นั้นหมายถึง ปัจจัยในกลุ่มนี้จะผันแปรตามเข้ากับสภาวะการณ์ทางการเมืองของประเทศนั้น ๆ และเมื่อประเทศใดมีสภาวะการณ์ทางการเมืองเป็นไปตามปัจจัยดังกล่าวนี้ ระบบพรรคเด่นพรรคเดียวย่อมเกิดขึ้นอย่างแน่นอนในสังคมการเมืองนั้น ๆ และในทางกลับกันหากเกิดการเปลี่ยนแปลงในปัจจัยตัวใดขึ้น ระบบพรรคเดียวย่อมล่มสลายไปด้วย ปัจจัยดังกล่าวนี้ประกอบไปด้วย 1. **สภาวะเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ (historical circumstances)** การก่อเกิดของระบบพรรคเด่นพรรคเดียวจำเป็นต้องมีเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ที่สำคัญเหตุการณ์หนึ่งจนเกิดเป็นวิกฤต (crisis) หลักของประเทศที่ประชาชนมีความรู้สึกร่วมกัน

<sup>15</sup> Ibid., p. 360.

<sup>16</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Marco Rimaneli, edited, *Comparative Democratization and Peaceful Change in Single-Party-Dominant Countries* (London: MACMILLAN PRESS, 2000), pp. 14-15.

อย่างรุนแรง เช่น สงครามโลกครั้งที่ 2 หรือ วิกฤตเศรษฐกิจจนส่งผลให้ประเทศมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองขึ้น, 2. **โครงสร้างทางสังคม** **นโยบายพรรคการเมือง** (social structure and party policies) การเป็นรัฐบาลพรรคเดียวต้องมีฐานสนับสนุนพรรคจากหลายชนชั้นในสังคม ไม่ว่าจะเป็น กลุ่มธุรกิจ เกษตรกร หรือแรงงาน โดยมีการแปรผันความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ เป็นนโยบายของพรรคเพื่อคนทุกกลุ่ม จนกระทั่งรัฐบาลพรรคเดียวนั้นถูกเรียกได้ว่าเป็นพรรคมวลชน (mass party), 3. **ผู้นำพรรค** (party leadership) **หรือทักษะทางการเมือง** (political skill) ต้องเกิดจากผู้นำที่มีความสามารถหรือมีทักษะในการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นเสนอทางออกให้กับสังคม และ 4. **ระบบเลือกตั้ง** (electoral system) มักเป็นระบบเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียวที่พรรคการเมืองใหญ่สามารถชนะพรรคการเมืองเล็กได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดจนเอื้อต่อการก่อรูปเป็นรัฐบาลพรรคเดียว

(2) ตัวแปรอิสระ (independent variable) นั้นหมายถึง ปัจจัยที่ขึ้นอยู่กับสังคมการเมืองของแต่ละประเทศ ซึ่งเป็นปัจจัยสนับสนุนการเกิดรัฐบาลพรรคเดียว อันได้แก่ 1. **ความอ่อนแอของพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้าม** (weaknesses of the opposite political party) ที่หมดศักยภาพในการแข่งขันและไม่โดดเด่นเพียงพอที่จะเข้าแข่งกับพรรคเด่นพรรคเดียว, 2. ประวัติความเป็นมาของพรรคการเมือง (party history), 3. โครงสร้างองค์กรภายในพรรคการเมือง (internal party organization), 4. อุดมการณ์ (ideology), 5. ความคิดเห็นสาธารณะ (public opinion) และ 6. พันธมิตรระหว่างประเทศ (international alliances)<sup>17</sup>

พร้อมทั้งเขายังได้นิยามความหมายของระบบพรรคเด่นพรรคเดียวไว้อีกด้วยว่า ไม่จำเป็นที่ระบบพรรคเด่นพรรคเดียวจะหมายถึง การที่พรรคการเมืองเพียงพรรคการเมืองเดียวครองอำนาจและจัดตั้งเป็นรัฐบาลได้เพียงพรรคการเมืองเดียว แต่ระบบพรรคเด่นพรรคเดียวยังสามารถมีลักษณะเป็น พรรคการเมืองหลายพรรคที่ร่วมกันจัดตั้งขึ้นเป็นรัฐบาลผสม หากมีเพียงพรรคการเมืองหนึ่งเดียวที่มีอำนาจในการต่อรองทางการเมืองมากกว่าพรรคร่วมรัฐบาลด้วยตนเอง หรือพรรคการเมืองฝ่ายค้านอื่น ๆ พรรคการเมืองที่มีอำนาจต่อรองสูงสุดนี้ ก็สามารถจัดได้ว่าอยู่ในกลุ่มของระบบพรรคเด่นพรรคเดียวได้เช่นกัน ดังที่เรียกว่า “top party”<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Gregory J. Kasza, *Predominant Party Systems: Japan compared to India, Ireland and Norway*, Program on U.S.-Japan Relations Harvard University (Cambridge, 2003), pp.1-43. (ตัวหนาเน้นโดยผู้เขียนเอง)

<sup>18</sup> Ibid., p. 6.

## แนวคิดที่ว่าด้วยระบบรัฐบาลพรรคเดียว

จากการที่ Giovanni Sartori ได้กล่าวไว้เกี่ยวกับความหมายของระบบพรรคเด่นพรรคเดียวว่า “พรรคเด่นพรรคเดียวดำรงอยู่จนกลายเป็นระบบพรรคเด่นพรรคเดียวได้นั้นจำเป็นต้องมีระยะเวลาในการครองอำนาจประมาณ 3-5 รัฐบาลต่อเนื่องกันเป็นอย่างน้อย มิเช่นนั้นจะกลายเป็นเพียงแค่รัฐบาลพรรคเดียว (single party government) เท่านั้น<sup>19</sup>” และจากการให้ความหมายของ T.J.Pempel ที่ให้ความหมายของพรรคเด่นพรรคเดียวว่า “พรรคต้องครองอำนาจในระยะเวลาต่อเนื่องอย่างยาวนาน (dominant chronologically) จำต้องเป็นแกนหลักของรัฐบาลในช่วงระยะเวลาอย่างมาก ประมาณ 4-5 ทศวรรษ มิใช่เพียงช่วงปีสั้น ๆ”<sup>20</sup> ได้ส่งผลต่อการนิยามความหมายให้กับสถานะของพรรคไทยรักไทย เพราะพรรคไทยรักไทยตามนิยามความหมายนี้ จึงมีอาจจัดอยู่ในกลุ่มของประเทศที่มีระบบพรรคการเมืองแบบพรรคเด่นพรรคเดียว แต่เป็นเพียงแค่รัฐบาลพรรคเดียว ด้วยเหตุที่ว่าพรรคไทยรักไทยจัดตั้งและดำรงอยู่ในสถานะของรัฐบาลพรรคเดียวได้เพียง 11 เดือนเท่านั้น คือภายหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 พรรคไทยรักไทยดำรงอยู่ในสถานะของรัฐบาลพรรคเดียวตั้งแต่วันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2548 และไปสิ้นสุดเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 อันเนื่องมาจากการที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร และกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ในวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549

แต่อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าการนิยามความหมายของระบบพรรคเด่นพรรคเดียวกับรัฐบาลพรรคเดียวนั้นเปรียบได้เสมือนกับเหรียญคนละด้านกันลักษณะการก่อเกิดและการดำรงและการสิ้นสุดนั้นมีความคล้ายคลึงกันอย่างมาก จึงสามารถนำแนวคิดและทฤษฎีการก่อเกิดรัฐบาลพรรคเดียวของนักวิชาการต่างประเทศมาใช้ประยุกต์เข้ากับการก่อเกิดรัฐบาลพรรคเดียวของไทยภายใต้พรรคไทยรักไทยได้ หากแต่ต่างกันตรงที่เงื่อนไขของระยะเวลาเท่านั้น

นอกจากนี้หากประกอบเข้ากับแนวความคิดของ Gregory J.Kasza ที่กล่าวว่า “ไม่จำเป็นที่ระบบพรรคเด่นพรรคเดียวจะหมายถึง การที่พรรคการเมืองเพียงพรรคการเมืองเดียวครองอำนาจและจัดตั้งเป็นรัฐบาลได้เพียงพรรคการเมืองเดียว แต่ระบบพรรคเด่นพรรคเดียวยังสามารถมีลักษณะ

<sup>19</sup> Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Frame for Analysis*, pp. 192-201.

<sup>20</sup> T.J.Pempel, edited, *Uncommon Democracy the One-party Dominant Regimes*, pp. 1-4.

เป็น พรรคการเมืองหลายพรรคที่ร่วมกันจัดตั้งขึ้นเป็นรัฐบาลผสม หากมีเพียงพรรคการเมืองหนึ่งเดียวที่มีอำนาจในการต่อรองทางการเมืองมากกว่าพรรคร่วมรัฐบาลด้วยตนเอง หรือพรรคการเมืองฝ่ายค้านอื่น ๆ พรรคการเมืองที่มีอำนาจต่อรองสูงสุดนี้ ก็สามารถจัดได้ว่าอยู่ในกลุ่มของระบบพรรคเด่นพรรคเดียวได้เช่นกัน ดังที่เรียกว่า “top party”<sup>21</sup> จึงได้ส่งผลให้การนิยามความหมายของรัฐบาลพรรคเดียวนั้นมีด้วยกัน 2 นิยามความหมาย อันได้แก่ รัฐบาลพรรคเดียวแบบแท้จริง (signal party government) และรัฐบาลพรรคเดียวแบบชี้นำ (one-dominant party government)

**รัฐบาลพรรคเดียวแบบพรรคเด่นพรรคเดียว (signal party government)** หมายถึง การที่พรรคการเมืองพรรคหนึ่งได้รับคะแนนเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินกึ่งหนึ่งของคะแนนเสียงทั้งหมด ภายใต้การเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตย จนพรรคการเมืองนั้นสามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้เพียงพรรคการเมืองเดียว และยังผลให้พรรคการเมืองอื่น ๆ มีความยากลำบากในการจัดตั้งรัฐบาลผสมร่วมกับพรรคการเมืองที่เหลื่อขึ้นมาแข่งขัน

นอกจากนั้นพรรคการเมืองที่สามารถเรียกได้ว่ามีคุณสมบัติเป็นรัฐบาลพรรคเดียวได้นั้น จะต้องมึลักษณะตรงตาม 3 มิติ<sup>22</sup> ที่ชัดเจนดังนี้ (1) พรรคต้องครอบงำจำนวนที่นั่งในสภาให้มากกว่าพรรคการเมืองคู่แข่ง (dominant in number) จนทำให้พรรคการเมืองคู่แข่งมีจำนวนที่นั่งน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ (2) พรรคต้องอยู่ในสถานะที่สนุกกับการต่อรองอำนาจ (dominant bargaining position) อย่างมีประสิทธิภาพกับกลุ่มการเมืองอื่น ๆ หรือพรรคการเมืองขนาดเล็ก และมีใช่เพียงการมีอำนาจต่อรองในสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น จำเป็นต้องครอบงำจนได้ตำแหน่งยุทธศาสตร์ (strategic position) ที่สูงกว่ากลุ่มอื่น และ(3) ต้องครอบงำจนพรรคเข้าเป็นเนื้อเดียวกับรัฐบาล (dominant governmentally) นโยบายของพรรคผลัดแปรเป็นนโยบายสาธารณะ

<sup>21</sup> Ibid., p. 6.

<sup>22</sup> ผู้เขียนใช้การนิยามความหมายของระบบพรรคเด่นพรรคเดียวของ T.J.Pempel มาใช้กับการนิยามความหมายของรัฐบาลพรรคเดียว โดย 2 ความหมายนี้มีลักษณะใกล้เคียงกันอย่างมาก หากแต่ต่างกันตรงที่มิติที่ว่าพรรคต้องครอบงำในระยะเวลาต่อเนื่องอย่างยาวนาน (dominant chronologically) จำต้องเป็นแกนหลักของรัฐบาลในช่วงระยะเวลาอย่างมาก ประมาณ 4-5 ทศวรรษ มิใช่เพียงช่วงปีสั้น ๆ ถึงจะจัดได้ว่าเป็นระบบพรรคเด่นพรรคเดียว ซึ่งหากขาดมิตินี้ไปพรรคการเมืองพรรคนั้นอาจคงสภาพเป็นเพียงแค่รัฐบาลพรรคเดียวเท่านั้น, อ้างถึงใน T.J.Pempel, edited, Uncommon Democracy the One-party Dominant Regimes, pp. 1-32.

สู่การกลายเป็น วาระนโยบายการเมืองแห่งชาติ (National Political Agenda) กระทั่งครอบงำผู้เลือกตั้ง, พรรคการเมืองอื่น ๆ, การก่อรูปเข้าเป็นส่วนต่าง ๆ ของรัฐบาล สู่นโยบายสาธารณะ

รัฐบาลพรรคเดียวทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพที่มั่นคง การบริหารประเทศดำเนินไปได้รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพสูงก็ตาม แต่กลับมีข้อเสียอยู่ตรงที่การ “หลงอำนาจ” ของพรรคที่ครอบงำอำนาจอยู่ เพราะเมื่อพรรคครองอำนาจในรัฐบาลนานวันโดยไม่ฟังเสียงคำค้านของกลุ่มการเมืองอื่น ๆ ประกอบกับเมื่อพรรคฝ่ายค้านครองอำนาจค้ำอย่างยาวนาน จะทำให้ฝ่ายค้านหมดอำนาจในการต่อรองกับพรรครัฐบาลไปในที่สุด เพราะมีคะแนนเสียงน้อยกว่าคะแนนเสียงข้างมากแบบเบ็ดเสร็จ (less-than-absolute majority) ย่อมสามารถก่อปัญหาให้กับทฤษฎีประชาธิปไตย (democratic theory) จนส่งผลให้ระบอบประชาธิปไตยกลายเป็น “ประชาธิปไตยที่ไม่ปกติ (uncommon democracies)”<sup>23</sup> เพราะเวทีการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารต่างถูกครอบงำโดยรัฐบาลที่มาจากพรรคเพียงพรรคเดียว อันขาดการต่อรองอำนาจจากกลุ่มการเมืองอื่นโดยสิ้นเชิง

**รัฐบาลพรรคเดียวแบบชั้นนำ (one-dominant party government)** หมายถึง การที่พรรคการเมืองหลายพรรคได้ร่วมกันจัดตั้งขึ้นเป็นรัฐบาลผสม แต่กลับมีเพียงพรรคการเมืองหนึ่งเดียวที่มีอำนาจในการต่อรองทางการเมืองมากกว่าพรรคร่วมรัฐบาลด้วยตนเอง หรือพรรคการเมืองฝ่ายค้านอื่น ๆ ซึ่งมีความคล้ายคลึงกันกับคุณสมบัติการเป็นรัฐบาลพรรคเดียวแบบพรรคเด่นพรรคเดียวทุกประการ หากต่างกันตรงที่ว่ารัฐบาลพรรคเดียวแบบชั้นนำนั้น เกิดจากรัฐบาลผสมหลายพรรค มิได้เกิดจากการที่พรรคการเมืองเดียวจัดตั้งรัฐบาล พรรคการเมืองที่มีอำนาจต่อรองสูงสุดตามความหมายนี้ ก็สามารถจัดได้ว่าอยู่ในกลุ่มของรัฐบาลพรรคเดียวแบบชั้นนำได้เช่นกัน ดังที่เรียกว่า “top party”<sup>24</sup>

<sup>23</sup> T.J.Pempel, edited, *Uncommon Democracy the One-party Dominant Regimes*, p. 360.

<sup>24</sup> Gregory J.Kasza, *Predominant Party Systems: Japan compared to India, Ireland and Norway*, p. 6.