

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยพรรคการเมือง

ในบทที่ 2 นี้ มุ่งสำรวจแนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยพรรคการเมือง ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการก่อตั้ง การจัดแบ่งประเภทของพรรคการเมือง ความหมายและความสำคัญของพรรคการเมือง หน้าที่พรรคการเมือง พัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง รวมถึงแนวคิดความเป็นสถาบันการเมือง โดยทำการสำรวจแนวคิดและทฤษฎีทั้งในผลงานของนักวิชาการที่ได้รับการยอมรับให้ถือเป็นต้นแบบหรือขั้นต้นคลาสสิก กระทั่งผลงานของนักวิชาการสมัยใหม่ โดยมีจุดประสงค์ที่จะนำแนวคิดและทฤษฎีเหล่านั้นมาประยุกต์ เพื่อการอธิบายหาคำตอบในรายงานการศึกษานี้

ความหมายของพรรคการเมือง

คำว่า “พรรคการเมือง” นั้นมีรากศัพท์มาจากคำในภาษาละตินว่า “pars” ซึ่งมีความหมายตรงกับคำว่า “ส่วน” (Part) ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “Political Party” และตรงกับคำว่า “partie politique” ในภาษาฝรั่งเศส ส่วนในภาษาเยอรมันตรงกับคำว่า “politischepartai” ซึ่งทั้งหมดนี้มีรากศัพท์มาจากภาษาละตินทั้งสิ้น เหตุนี้ พรรคการเมืองจึงมีความหมายว่า “ส่วนของราษฎรและ/หรือส่วนของประชาชน” หรือการที่ราษฎรแบ่งออกเป็นส่วนหรือเป็นกลุ่มตามความคิดและผลประโยชน์ร่วมกันในทางการเมือง¹ ซึ่งพรรคการเมืองในความหมายที่ว่า เป็น “ส่วนของประชาชน” นั้น ถือว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของรัฐ ทั้งนี้ หมายความว่า พรรคการเมือง คือ การที่ประชาชนมีความเป็นอิสระที่จะได้รับการแบ่งออกเป็น “ส่วน” (Part) ตามความคิดเห็นอันอิสระของเขาในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องใดก็ตาม เช่น ความคิดทางการเมือง การบริหาร การศึกษา เศรษฐกิจ สังคม ฯลฯ ทั้งนี้ เพื่อจุดมุ่งหมายที่จะยังประโยชน์ให้กับตนเองอย่างมากที่สุด²

¹ หยุต แสงอุทัย, พรรคการเมือง (กรุงเทพมหานคร: พิมเนศ, 2517), น. 8.

² ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2524), น. 5.

นักรัฐศาสตร์ได้อธิบายความหมายของพรรคการเมืองไว้ ดังนี้

มอริซ ดูแวร์เชร์ (Maurice Duverger)³ นักรัฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศส ให้ความหมายว่า พรรคการเมืองเกิดจากการรวมตัวของกลุ่มต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น กลุ่มทางเศรษฐกิจ กลุ่มกรรมกร หรือกลุ่มอื่น ๆ เช่น กลุ่มบุคคลในสังคมชั้นสูง กลุ่มขุนนาง กลุ่มนักธุรกิจนายทุน กลุ่มเจ้าของที่ดิน กลุ่มข้าราชการ กลุ่มสหภาพแรงงาน หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ กลุ่มเหล่านี้เป็นที่มาของ พรรคการเมืองได้ทั้งสิ้น และพรรคการเมืองเป็นองค์กรที่มุ่งต่อสู้ทางการเมืองเพื่อให้ได้ชัยชนะในการเลือกตั้ง เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ หรือ มีส่วนในการใช้อำนาจอรัฐ เพื่อที่จะเข้าไปควบคุมหรือ กำหนดนโยบายรัฐบาล

รอย ซี. แมคริดิส (Roy C. Macridis)⁴ ให้คำนิยามว่า พรรคการเมืองคือสมาคมที่ ดำเนินกิจกรรมและรวบรวมประชาชนเข้ามามีกำลังรวมกัน โดยประสานผลประโยชน์ของ สมาชิกสมาคมเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาล พรรคการเมืองนั้นนับเป็นส่วนควบของระบบการเมือง กล่าวคือ ระบบการเมืองของรัฐจะเกิดขึ้น โดยปราศจากพรรคการเมืองไม่ได้โดยเด็ดขาด เพราะ อย่างน้อยกลุ่มหรือคณะบุคคลที่ก่อตั้งขึ้นมาเป็นรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลรูปแบบใดก็ตาม ต่างมี ลักษณะเป็นพรรคการเมืองในตัวของมันอยู่แล้วนั่นเอง

เฮอแมน ไฟเนอร์ (Herman Finer)⁵ ให้คำนิยามว่า พรรคการเมืองหมายถึง คณะ บุคคลหรือสมาคมของบุคคลที่ได้ตกลงกัน ถึงหลักการจัดการปกครองของรัฐ โดยมีการตกลงใจ ร่วมกันระหว่างสมาชิกของคณะบุคคลหรือสมาคมนั้น เพื่อนำเอาหลักการดังกล่าวไปปฏิบัติให้ เกิดผลอย่างจริงจัง

อย่างไรก็ดี สามารถสรุปภาพรวมของคุณสมบัติหรือองค์ประกอบขององค์กรที่เรียกว่า พรรคการเมือง ได้ดังนี้

³ Maurice Duverger, Political Parties : Their Organizations and Activities in the Modern State (London: Nethen 1964).

⁴ Roy C. Macridis, "Introduction : The History, Function and Typology of Parties," in Political Parties : Contemporary Trends and Ideas, Roy C. Macridis, ed. (New York: Harpers&Row, Publisher, 1967), p. 9.

⁵ Herman Finer, The Theory and Practice of Modern Government (New York: Holt, Rinchart&Winston, 1949), p. 102.

1. พรรคการเมืองจะต้องเกิดจากการรวมตัวของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลจำนวนหนึ่ง การรวมตัวในรูปแบบนี้ทำให้เกิดลักษณะของความเป็นองค์กร คือ เป็นการรวมกันอย่างมีหลักเกณฑ์ อาทิ การแบ่งหน้าที่กันทำงานตามความถนัดและพื้นฐานประสบการณ์ของแต่ละบุคคล การวางแผน การกำหนดนโยบาย การกำหนดเป้าหมายขององค์กร สายงานการบังคับบัญชา การวางกฎระเบียบหรือข้อบังคับพรรคไว้โดยสมาชิกต่างยอมรับร่วมกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในที่สุด

2. การรวมตัวของบุคคลนั้นจะต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ มิใช่เป็นการบังคับขู่เข็ญ เพื่อให้ได้จำนวนสมาชิกที่เพียงพอต่อการตั้งเป็นพรรคการเมือง ตามกติกาที่สังคมการเมืองนั้นได้วางหลักเกณฑ์ไว้

3. การรวมกลุ่มของบุคคลตามที่กล่าวมานั้น จะต้องมีความเห็นพ้องต้องกันในเรื่องการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม อาจ会有ความขัดแย้งกันแต่ก็ต้องไม่ถึงกับมีแนวคิดตรงกันข้ามโดยสิ้นเชิง เพราะหากมีแนวคิดที่แตกต่างกันขนาดนั้นจะไม่เป็นการรวมตัวของกลุ่มบุคคลที่จะจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองได้ เพราะกลุ่มบุคคลที่มาร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองจะต้องเป็นกลุ่มบุคคลที่มีแนวความคิดหลักที่เหมือนกัน เห็นไปในทิศทางเดียวกัน หรือคล้ายคลึงกันมากที่สุด

4. เป้าหมายหลัก คือ ความปรารถนาที่จะเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองหรือเป็นผู้ใช้อำนาจอรัฐ โดยจะต้องดำเนินกิจกรรมทางการเมืองต่าง ๆ ตามระบบสังคมการเมืองเพื่อให้สามารถเป็นแกนนำหรือร่วมจัดตั้งรัฐบาลในฐานะตัวแทนผู้ใช้อำนาจอรัฐโดยชอบธรรม ทั้งนี้ เพื่อจะได้มีอำนาจในการบริหารประเทศให้เป็นไปตามนโยบายหรือแนวคิดของกลุ่มและ/หรือพรรคตน แต่หากยังไม่มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาล เนื่องจากมีจำนวนเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากเพียงพอหรือไม่ได้รับเชิญเข้าร่วมในการจัดตั้งรัฐบาลผสม (Coalition Government) ก็ทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐบาล และชี้แนะให้รัฐบาลเห็นข้อผิดพลาดบกพร่องในการทำงาน เพื่อให้รัฐบาลไปดำเนินการแก้ไขต่อไป

5. พรรคการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) จำเป็นที่จะต้องมีการคัดสรรบุคคลเพื่อทำหน้าที่สมัครรับเลือกตั้ง เป็นตัวแทนประชาชน เพราะลำพังเพียงการมีกลุ่มและ/หรือคณะบุคคลที่มีแนวคิดทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ร่วมกันเท่านั้นไม่เพียงพอที่จะทำให้การดำรงอยู่ในฐานะพรรคการเมืองนั้นสมบูรณ์ เพราะการเลือกตั้งเป็นวิถีทางที่จะทำให้พรรคการเมืองสามารถที่จะนำแนวคิดที่พรรคตนมีไปปฏิบัติในฐานะรัฐบาล หรือทำหน้าที่อีกด้านหนึ่งในการตรวจสอบและ/หรือควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล การคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งนั้น ถือได้ว่าเป็นลักษณะเฉพาะของพรรคการเมืองที่แตกต่างจากการรวมกลุ่ม

เป็นสมาคม ชมรม หรือองค์กรอื่น เนื่องจากองค์กรอื่นเหล่านี้มีลักษณะเป็นการรวมตัวของกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งมิได้มีเป้าหมายในการเข้าไปแย่งชิงอำนาจรัฐหรือการจัดตั้งรัฐบาล จึงไม่มีการส่งบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้ง

ความสำคัญของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่จำเป็นและสำคัญต่อการดำเนินงาน ของระบบการเมืองทุกระบบ กล่าวคือ⁶

ประการแรก พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมือง ที่แสดงลักษณะอุดมการณ์ทางการเมือง ที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เช่น พรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตย พรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์แบบเผด็จการสังคมนิยม (พรรคคอมมิวนิสต์) พรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์แบบอำนาจนิยม เป็นต้น

ประการที่สอง พรรคการเมืองเป็นสถาบันการเมืองที่เป็นตัวกลางเชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลกับประชาชน กล่าวคือ พรรคการเมืองจะทำหน้าที่รวบรวมผลประโยชน์และความต้องการที่หลากหลายของกลุ่มต่าง ๆ ในระบบการเมือง เพื่อกำหนดเป็นนโยบายของพรรคเพื่อตอบสนองและจัดสรรทรัพยากรของสังคม พรรคการเมืองจึงเป็นสถาบันการเมืองที่ทำหน้าที่เป็นกลไกสร้างสายสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐบาล และเป็นสถาบันการเมืองที่ทำหน้าที่ต่อรองและตกลงประสานผลประโยชน์ร่วมกันเพื่อยุติความขัดแย้งต่าง ๆ ในสังคม

ประการที่สาม พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่สนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ ตั้งแต่ การอบรมกล่อมเกลาก่อนทางการเมือง การให้ความรู้ทางการเมือง การสร้างสำนึกทางการเมืองและวัฒนธรรมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมือง รวมทั้งการสร้างเอกภาพและเสถียรภาพทางการเมือง

ประการที่สี่ พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่สรรสร้างผู้นำทางการเมือง เหตุที่พรรคการเมืองมีความเหมาะสมในการสร้างผู้นำทางการเมือง เนื่องจากการเป็นผู้นำทางการเมืองต้องมีลักษณะพิเศษ กล่าวคือ ผู้นำทางการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบายโดยคำนึงผลประโยชน์ของ

⁶ วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน, “พรรคการเมือง,” ใน อมร รัชชาติ (บรรณาธิการ), การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน (กรุงเทพมหานคร: วิเจ พริ้นติ้ง, 2544), น. 382.

ประชาชนในทระศนะของพรรคการเมือง ฉะนั้น นักการเมืองจึงต้องเข้าใจการต่อรอง การประสานผลประโยชน์ ตลอดจนการสร้างควมสามัคคีของกลุ่มต่าง ๆ ดังนั้น หน้าที่ในการสร้างผู้นำทางการเมืองจึงเป็นสิ่งจำเป็น

หน้าที่ของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองโดยทั่วไปจะมีหน้าที่ (Function) ที่สำคัญ 6 ประการ คือ⁷

1. หน้าที่ในการให้ทิศทางทางการเมือง (Orientation Function)

พรรคการเมืองเป็นการรวมกลุ่มของผู้มีอุดมการณ์หรือแนวคิดในทางการเมืองร่วมกัน จึงเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการชี้แนะทิศทางทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยผ่านอุดมการณ์หรือแนวนโยบายของพรรค และเมื่อพรรคเป็นรัฐบาล อุดมการณ์และแนวนโยบายดังกล่าวก็จะกลายเป็นทิศทางของประเทศในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม พรรคการเมืองจึงมีบทบาทในการกำหนดทางเลือก (Alternative) ให้กับสังคมการเมือง

2. หน้าที่ในการรวมตัวของผู้มีแนวคิดร่วมกัน (Aggregation Function)

พรรคการเมืองจะมีบทบาทสำคัญในการรวบรวมบุคคล ที่มีแนวคิดและอุดมการณ์ที่คล้ายคลึงกันหรือร่วมกัน บทบาทดังกล่าวนี้จะมีความสัมพันธ์กับบทบาทในการให้ทิศทางทางการเมือง (Orientation Function) กล่าวคือ เมื่อมีการรวบรวมบุคคลากรที่มีแนวคิดทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมร่วมกันแล้ว พรรคการเมืองเหล่านี้ก็จะพยายามชี้แนะทิศทางดังกล่าวให้กับประชาชน

3. หน้าที่ในการกระจายค่านิยม (Socialization Function)

พรรคการเมืองมีหน้าที่ในการสื่อสารอุดมการณ์หรือแนวคิดดังกล่าวให้กับประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงของการเลือกตั้ง หน้าที่ดังกล่าวของพรรคการเมืองจึงมีลักษณะเป็นการกระจายค่านิยมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ให้อยู่ในวงกว้าง และหากพรรคใดได้รับชัยชนะ สามารถจัดตั้งรัฐบาลก็เท่ากับว่านำเอาค่านิยมดังกล่าวมาดำเนินการในทางปฏิบัติ ซึ่งเป็นค่านิยมที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนโดยมีผลการเลือกตั้งเป็นประจักษ์พยาน

⁷ สมชาย ภคภาสนีวิวัฒน์, “พรรคการเมืองไทย,” ใน พรรคการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: ศึกษาเฉพาะประเทศอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย และมาเลเซีย, สีดา สอนศรี, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), น. 190.

4. หน้าที่ในการเป็นตัวแทนของประชาชน (Representation Function)

พรรคการเมืองจะทำหน้าที่ในการจัดสรรบุคลากรที่จะกลายมาเป็นตัวแทนของประชาชน ในการดำเนินการทางการเมือง พรรคการเมืองจึงทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนของอำนาจอธิปไตยของชนส่วนหนึ่ง โดยเฉพาะการเริ่มต้นกระบวนการทางการเมืองที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุดอย่างการเลือกตั้ง พรรคจะต้องพิจารณาเลือกบุคคลที่จะนำเสนอให้แก่ประชาชนเพื่อเป็นตัวแทนอย่างรอบคอบ

5. หน้าที่ในการคัดสรรบุคลากรทางการเมือง (Recruitment Function)

พรรคการเมืองมีหน้าที่สรรหาและคัดสรรบุคคลเข้าสู่ระบบการเมือง โดยการจัดส่งบุคคลที่มีความเหมาะสมเพื่อเสนอให้ประชาชนพิจารณาเลือกตั้ง และเมื่อบุคคลดังกล่าวได้รับการเลือกตั้งก็จะเข้ามาทำงานในฝ่ายบริหารและ/หรือฝ่ายนิติบัญญัติ ในลักษณะดังกล่าว พรรคการเมืองจึงทำหน้าที่เปรียบเสมือนผู้คัดสรรบุคลากรเข้าสู่ระบบการเมือง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ พรรคการเมืองจะทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อม (Bridge) ระหว่างโครงสร้างเบื้องล่าง (Infrastructure) อันหมายถึง สังคม กับโครงสร้างเบื้องบน (Superstructure) อันหมายถึง ระบบการเมือง นั่นเอง

6. หน้าที่ในการสร้างความชอบธรรม (Legitimacy Function)

บทบาทของพรรคการเมืองที่สำคัญประการหนึ่ง คือ เป็นกลไกในการสร้างความชอบธรรมของการขึ้นสู่อำนาจและการรักษาอำนาจทางการเมืองของกลุ่มบุคคล โดยเฉพาะในประเทศที่กำลังพัฒนา พรรคการเมืองมักจะมีบทบาทในลักษณะนี้เห็นได้ชัด

ทฤษฎีการกำเนิดพรรคการเมือง

มอริส ดูแวร์ไทร์ (Maurice Duverger) อธิบายถึงการเกิดขึ้นของพรรคการเมืองว่ามีกำเนิดมา 2 ทางด้วยกัน กล่าวคือ การกำเนิดพรรคการเมืองนอกรัฐสภา (Extra-parliamentary Origins) และการกำเนิดพรรคการเมืองในรัฐสภา (Inter-parliamentary Origins) ดังนี้⁸

⁸ Maurice Duverger, *Political Parties : Their Organizations and Activity in the Modern State* (London: Nethen 1969), pp. xxiv – xxvii.

1. การกำเนิดพรรคการเมืองในรัฐสภา (Inter-Parliamentary Origins)

พรรคการเมืองเกิดขึ้นจากการรวมตัวของสมาชิกรัฐสภา โดยเริ่มต้นจากบรรดาสมาชิกรัฐสภาที่มีความจำเป็นในการปรึกษาหารือและวางแผนดำเนินงานร่วมกันในการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา และการขยายฐานสมาชิกให้กว้างขึ้น โดยมุ่งเน้นเฉพาะสมาชิกรัฐสภา ก่อนต่อมาการรวมกลุ่มในรูปแบบพรรคก็เกิดขึ้นเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งสมาชิกรัฐสภาที่มีความต้องการจะกลับเข้าสู่สภาอีกครั้ง จึงจัดตั้งกลุ่มขึ้นในรูปของคณะกรรมการสำหรับดำเนินการเลือกตั้งและรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ในที่สุดก็มีการก่อตั้งเป็นพรรคการเมืองขึ้นมา

ในฝรั่งเศส ปี ค.ศ. 1789 มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มหนึ่งต้องการที่จะเตรียมการต่อสู้ในสภาเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตน จึงมีการนัดพบกันเป็นประจำเพื่อปรึกษาหารือทางการเมือง เช่น การเสนอร่างกฎหมาย การเปิดอภิปราย ฯลฯ กลุ่มนี้เรียกตนเองว่า “สโมสรเบรตอง” (Breton Club) และได้มีสมาชิกเข้ามาร่วมเพิ่มมากขึ้น ในที่สุดก็ได้กลายเป็นพรรคการเมือง

2. การกำเนิดพรรคการเมืองนอกรัฐสภา (Extra-Parliamentary Origins)

พรรคการเมืองมีวิวัฒนาการมาจากการรวมตัวกันนอกรัฐสภา เนื่องจากกลุ่มการเมืองบางกลุ่มมีจุดมุ่งหมายที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาลและต่อรองผลประโยชน์กับรัฐบาลอยู่แล้ว จึงรวมกันเป็นกลุ่มสมาคม สโมสรและรณรงค์หาสมาชิกเพิ่ม มีการเลือกตั้งกรรมการสมาคม กรรมการสโมสร ในเวลาต่อมาบางสมาคมหรือสโมสรก็ยกฐานะตัวเอง ขึ้นเป็นพรรคการเมืองเพื่อหวังที่จะเข้าไปเป็นรัฐบาล เช่น ระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 และ 2 ในอิตาลี สมาคมทหารผ่านศึกมีบทบาทในการจัดตั้งพรรคฟาสซิสต์ (Fascist Party) ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่มีนโยบายชาตินิยมรุนแรงและเผด็จการนิยม เช่นเดียวกับสมาคมทหารผ่านศึกในเยอรมนี ที่มีส่วนในการก่อตั้งพรรคนาซี (Nazi)

ในอังกฤษ กลุ่มเจ้าของที่ดินรายใหญ่ กลุ่มศาสนาคริสต์นิกายโปรเตสแตนต์และกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองได้มีส่วนก่อตั้งพรรควิก (Whig) และวิวัฒนาการต่อมาเป็นพรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party) ส่วนเจ้าของที่ดินรายย่อยและกลุ่มศาสนาคริสต์นิกายเชิร์ชออฟอิงแลนด์ (Church of England) ก่อกำเนิดพรรคทอรี (Tory) ซึ่งต่อมาวิวัฒนาการเป็นพรรคเสรีนิยม (Liberal Party) และเมื่อมีการปฏิวัติอุตสาหกรรมทำให้เกิดโรงงานต่าง ๆ มากมาย มีการจ้างงาน และกรรมกรเกิดขึ้น สมาคมหรือสหภาพแรงงานก็ตามมาและมีส่วนในการก่อตั้งพรรคแรงงาน (Labour Party) ในที่สุด จะเห็นได้ว่าแม้แต่ศาสนาก็มีอิทธิพลต่อการก่อตั้งพรรคการเมือง เช่น พรรคคริสเตียนเดโมแครทในเยอรมนี เป็นต้น

อย่างไรก็ดี แม้แนวคิดของ Duverger จะได้รับการยอมรับและขึ้นชั้นคลาสสิก (Classic) ไปแล้ว แต่เป็นที่วิจารณ์ถึงความสามารถในการนำทฤษฎีลักษณะนี้มาอธิบายการก่อตัวเป็นพรรคการเมืองในสังคมการเมืองสมัยใหม่ได้ไม่กระจ่างนัก ในรายงานการศึกษานี้จึงเสนอ

ความคิดของ Angelo Panebianco⁹ ในประเด็นการก่อตั้งพรรคการเมืองและการวิเคราะห์ความเป็นสถาบันการเมือง ควบคู่กันเพื่อนำไปประกอบการวิเคราะห์ให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ในประเด็นการก่อตั้งหรือก่อรูปเป็นพรรคการเมืองขึ้นได้นั้น Panebianco มองว่าการอธิบายตามความคิดของ Duverger นั้นมีลักษณะที่กว้างมากเกินไป ขาดความลึกซึ้ง และพิจารณาจากมิติทางประวัติศาสตร์เป็นหลัก เขาจึงเสนอปัจจัยหลัก 3 ประการ ในการพิจารณาโครงสร้างของการก่อตั้งพรรค ดังนี้

The Genetic Model หรือโครงสร้างของพรรคการเมือง ประกอบด้วยปัจจัยหลัก 3 ประการที่สามารถอธิบายการก่อตั้งพรรคการเมืองได้ง่ายและชัดเจนขึ้น ประกอบด้วย

ปัจจัยแรก คือ การพิจารณาในโครงสร้างและพัฒนาการของพรรคการเมือง โดยแบ่งออกเป็น 2 ปัจจัยที่มาของการก่อตั้งพรรค ดังนี้¹⁰

1. Territorial Penetration การเกิดขึ้นของพรรคการเมืองโดยมีที่มาจากการควบคุมหรือชี้นำของผู้นำพรรคหรือแกนนำพรรค การรวมศูนย์อำนาจการบริหารจัดการอยู่ที่ส่วนกลางของพรรค ตัวอย่างของพรรคการเมืองในยุโรปที่ก่อตัวขึ้นในรูปแบบนี้ได้แก่ พรรคแนวอนุรักษนิยม (Conservative Party) และพรรคคอมมิวนิสต์ (Communist Party) การก่อตัวของพรรคการเมืองในลักษณะนี้มักจะนำไปสู่ความเป็นสถาบันการเมืองที่เข้มแข็ง มีความมั่นคงต่อไป

2. Territorial Diffusion การเกิดขึ้นของพรรคการเมืองตามธรรมชาติ โดยการก่อตัวของพรรคการเมืองลักษณะนี้จะเริ่มต้นที่ผู้นำหรือกลุ่มการเมืองหลายกลุ่มที่มีอยู่ร่วมกัน หรือการรวมกลุ่มของผู้คนที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันในลักษณะการทำงาน ก่อตั้งเป็นสหภาพและพัฒนาขึ้นจนกลายเป็นพรรคการเมืองระดับชาติในที่สุด ตัวอย่างของพรรคการเมืองในยุโรปที่ก่อตัวขึ้นในรูปแบบนี้ได้แก่ พรรคแนวเสรีนิยม (Liberal Party) พรรคแนวสหภาพ และพรรคแนวสังคมนิยม (Socialist Party) การก่อตัวของพรรคการเมืองในลักษณะนี้มักจะทำให้พรรคมีระดับความเป็นสถาบันต่ำ เพราะกลุ่มการเมืองภายในพรรคมีอิสระในการดำเนินการและมีอำนาจมาก รวมถึงการได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ภายนอกพรรคที่มีส่วนกดดัน หรือควบคุมการทำงานจนทำให้พรรคไม่อาจเป็นสถาบันการเมืองที่มั่นคงได้

⁹ สรุปความจาก Angelo Panebianco, *Political Parties : Organization & Power* (Cambridge: Cambridge University Press, 1988).

¹⁰ Ibid., pp. 50 - 52.

ปัจจัยที่สอง คือ หลักการตัดสินใจของพรรคที่มาจากผู้สนับสนุนภายนอก และจะส่งผลต่อความชอบธรรมทางการเมืองของภาวะผู้นำพรรค กล่าวคือ ถ้ามีการสนับสนุนจากภายนอกอยู่มาก การดำรงอยู่ของพรรคการเมืองจะประสบปัญหาเรื่องความซื่อสัตย์ต่อพรรค เพราะสมาชิกหรือผู้นำพรรคที่ได้รับการสนับสนุนอุปถัมภ์จากภายนอกอย่างมกนั้น จะไปให้ความเคารพหรือให้การเชื่อฟังผู้สนับสนุนมากกว่าจะเชื่อฟังพรรค ประการต่อมา คือ เมื่อมีสถาบันภายนอกที่สนับสนุนพรรค ผู้นำของพรรคต้องพยายามสร้างสมดุลระหว่างอำนาจภายในพรรคและภายนอกพรรคให้ดี รวมทั้งต้องระมัดระวังในเรื่องความชอบธรรมทางการเมืองจากภายนอกและภายในพรรคการเมืองด้วย

ปัจจัยที่สาม คือ บารมีหรือความสามารถพิเศษของผู้นำพรรค (Charismatic Leader) พรรคการเมืองที่ก่อตั้งขึ้นมาแล้วนั้นจะมีความสำคัญมากน้อยเพียงใด ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับภาวะผู้นำซึ่งปรากฏโดยทั่วไปว่าพรรคการเมืองใดก็ตามล้วนมีผู้นำและผู้ตาม และการดำเนินกิจการทางการเมืองของพรรคเหล่านั้นจะเป็นอย่างไร ผู้นำมีส่วนสำคัญที่จะให้ทิศทางการดำเนินงานของพรรค และในเรื่องความเกี่ยวข้องของผู้นำกับพรรคการเมืองนี้ สามารถจัดแบ่งผู้นำในพรรคได้ 2 ประเภทด้วยกัน คือ

1. Pure Charisma Leadership หรือผู้นำที่ควบคุมพรรคการเมืองอย่างเบ็ดเสร็จ โดยการก่อตั้งที่มาจากความคิด ความเชื่อของผู้นำ ทำให้ไม่สามารถแยกแยะระหว่างตัวผู้นำกับพรรคการเมืองได้อย่างชัดเจน ผู้นำมีสถานภาพความเป็นเจ้าของพรรคสูง จึงทำให้สมาชิกพรรคไม่กล้าที่จะโต้แย้งหรือแสดงความคิดเห็นตรงข้ามกับผู้นำพรรค กล่าวได้ว่าพรรคการเมืองที่ก่อตั้งขึ้นจากลักษณะผู้นำเช่นนี้ไม่มีอิสระในการดำเนินกิจการเท่าที่ควรเพราะต้องฟังคำสั่งจากหัวหน้าหรือผู้นำพรรคเป็นหลัก และพรรคการเมืองประเภทนี้เมื่อสิ้นผู้นำไป ก็จะเสื่อมสลายตามผู้นำไปด้วย ทำให้ไม่มีความยั่งยืนแต่อย่างใด ตัวอย่างของพรรคประเภทนี้ในอดีต อาทิ พรรคฟาสซิสต์ของอิตาลี (The Italian Fascist Party) พรรคนาซีของเยอรมัน (The National Socialist Party) และพรรคโกลลิสต์ของฝรั่งเศส (The Gaullist Party)

2. Situational Charisma Leadership ผู้นำพรรคการเมืองในประเภทนี้จะมีลักษณะให้ความสำคัญกับองค์กรของพรรค ไม่รวบอำนาจและเคารพการตัดสินใจของพรรค การสรรหาผู้นำของพรรคเป็นไปตามหลักการหรือกฎที่วางไว้ร่วมกัน บางครั้งผู้นำพรรคประเภทนี้แสดงความสามารถในการแก้ไขปัญหาหรือสถานการณ์วิกฤติทางการเมืองที่เกิดขึ้นกับพรรคหรือประเทศจนเป็นที่ยกย่องของประชาชนทั่วไป พรรคการเมืองที่มีลักษณะผู้นำเช่นนี้จะมีความมั่นคง

ยังยืนมากกว่าประเภทแรก อาทิ พรรคแรงงาน พรรคคริสเตียนประชาธิปไตยของเยอรมัน (The Christian Democratic Union of Germany : CDU) เป็นต้น

ขณะที่เมื่อมีการก่อรูปองค์กรทางการเมืองที่เรียกว่า พรรคการเมือง เกิดขึ้นเป็นที่เรียบร้อยแล้ว การจะพิจารณาว่าพรรคการเมืองที่มีคุณสมบัติของการเป็นพรรคการเมืองอย่างไร แท้จริงนั้น เป็นอย่างไร Joseph La Palombara and Myron Weiner ได้เสนอเกณฑ์การพิจารณา ลักษณะของพรรคการเมืองไว้ ดังนี้¹¹

1. พรรคการเมืองจะต้องมีความยั่งยืน โดยความยั่งยืนของพรรคการเมือง จะต้องไม่ขึ้นอยู่กับชีวิตหรืออำนาจของผู้นำในพรรคการเมือง หมายความว่า พรรคการเมืองที่รวมตัวกันนั้น ต้องไม่ยึดถือบุคลิกภาพหรือตัวบุคคล หรืออำนาจของผู้นำ เป็นหลักในการรวมตัวกัน พรรคการเมืองที่รวมตัวกันด้วยพื้นฐานของผู้นำเป็นหลักนั้น มักจะล้มหรือแตกสลายได้ง่าย เมื่อผู้นำสิ้นชีวิตหรือหมดอำนาจไปแต่พรรคการเมืองที่รวมตัวกันขึ้นมา โดยยึดถืออุดมการณ์เป็นหลักย่อมมีความมั่นคง แม้ว่าบุคคลที่ร่วมกันก่อตั้งจะสิ้นชีวิตไปแล้วก็ตาม สมาชิกคนอื่นก็จะสามารถสืบสานอุดมการณ์ (Ideology) ของพรรคต่อไปได้ นั่นคือ หากผู้นำหรือผู้ที่ก่อตั้งพรรคเลิกละเกี่ยวกับการเมืองพรรค ก็จะต้องดำเนินกิจการทางการเมืองต่อไป หากพรรคหยุดการดำเนินกิจการทางการเมือง แสดงว่าพรรคที่ก่อตั้งขึ้นมานั้น มิได้มีความเป็นพรรคการเมืองอย่างแท้จริง

2. พรรคการเมืองจะต้องมีสาขาของพรรคกระจายออกไปสู่ภูมิภาคชนบท และมีขอบข่ายการติดต่อสื่อสาร (Communication) ระหว่างสำนักงานใหญ่สาขาพรรคการเมือง กล่าวคือ พรรคการเมืองจะต้องติดต่อกับประชาชนได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งสาขาพรรคในท้องถิ่นจะเป็นองค์การในการทำหน้าที่แทนพรรค การมีสาขาของพรรคนี้จะเป็นการสร้างรากฐานให้กับพรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง และมีลักษณะเป็นการสนับสนุนของมวลชน (Mass Party) ซึ่งจะเป็นการดึงประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) และใช้พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในการควบคุมรัฐบาล

¹¹ Joseph La Palombara and Myron Weiner, "The origin and Development of Political Parties," in Political Parties and Political Development, Joseph La Palombara and Myron Weiner, eds. (Princeton: Princeton University Press, 1966), p. 6.

3. บรรดากลุ่มผู้นำในพรรคการเมือง ต้องมีความตั้งใจอย่างแท้จริงที่จะรวมอำนาจในการตัดสินใจในนโยบายต่าง ๆ มาให้พรรคการเมืองของตนแต่เพียงพรรคเดียว หรือมีเจตนารมณ์เข้าร่วมกับพรรคการเมืองอื่น ในการใช้อำนาจปกครองนั้น กล่าวคือ ในบรรดาแกนนำของพรรค จะต้องมีความมุ่งมั่นที่จะให้พรรคตนเป็นรัฐบาล เพื่อเข้าไปควบคุมกลไกการทำงานของรัฐบาลและบริหารประเทศ หากได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงข้างมาก หรือหากไม่ได้รับเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงข้างมากแต่ได้เสียงข้างมากเกินครึ่งหนึ่งจนจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้ ก็สามารถเจรจา ร่วมกับพรรคอื่นจัดตั้งรัฐบาลผสม (Coalition Government) เพราะเป็นโอกาสที่ได้นำเสนอนโยบายของพรรคร่วมกับพรรคอื่น จนเป็นนโยบายของรัฐบาลในที่สุด

4. พรรคการเมืองต้องพยายามหาคะแนนนิยมเมื่ออยู่ในช่วงรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และพยายามหาการสนับสนุนจากประชาชนทั่วไปเมื่อไม่มีการเลือกตั้ง เพราะพรรคการเมืองจะต้องพยายามขยายแนวคิดของพรรคและให้ข้อเท็จจริงทางการเมืองแก่ประชาชนอยู่ตลอดเวลา รวมไปถึงการนำเสนอนโยบายให้ประชาชนเลือก อย่างไรก็ตาม การสร้างคะแนนนิยมเป็นสิ่งที่จะต้องอาศัยระยะเวลา พรรคการเมืองจึงจำเป็นต้องมีความอดทน และในช่วงที่ไม่มีการเลือกตั้ง พรรคจำเป็นต้องดำเนินบทบาททางการเมืองอยู่ตลอดเวลา เพื่อสร้างความสนใจให้กับประชาชน ซึ่งจะส่งผลต่อการตัดสินใจให้การสนับสนุนต่อพรรคของประชาชน ทั้งนี้ เพราะทุกพรรคการเมืองมีจุดมุ่งหมายที่จะเข้าไปเป็นรัฐบาล และจุดหมายที่วางไว้จะประสบผลสำเร็จหรือไม่ ก็อยู่ที่การได้รับการยอมรับและการให้การสนับสนุนจากประชาชน ซึ่งจะปรากฏอย่างชัดเจนผ่านการลงคะแนนเสียงเลือกพรรคการเมืองนั่นเอง

ประเภทของพรรคการเมือง

การพิจารณาจำแนกแยกประเภทของพรรคการเมือง สามารถใช้หลักเกณฑ์พิจารณาได้หลายประการ¹² เช่น อุดมการณ์ของพรรคการเมือง วัตถุประสงค์ของพรรคการเมือง โครงสร้างของพรรคการเมือง ระบบของพรรคการเมือง การแบ่งตามความคิดในลัทธิเศรษฐกิจและสังคม

¹² ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2524), น. 29.

การแบ่งตามแนวคิดในการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวกับสถานการณ์ของรัฐ เป็นต้น จะเห็นได้ว่าด้วยหลักเกณฑ์ที่หลากหลายเช่นนี้ ทำให้มีข้อถกเถียงถึงการพิจารณาแบ่งพรรคการเมืองออกเป็นประเภทต่าง ๆ ว่าจะใช้หลักเกณฑ์ใดเป็นหลักและยังไม่ได้ข้อยุติ ซึ่งในการศึกษานี้มีความประสงค์จะยึดเอาการแบ่งตามโครงสร้างของพรรคการเมืองและการแบ่งตามระบบของพรรคการเมืองเป็นหลัก เนื่องจากถือว่าได้รับการยอมรับจากนักวิชาการและสังคมการเมืองโดยส่วนใหญ่แน่นอน

การแบ่งประเภทของพรรคการเมืองโดยพิจารณาจากโครงสร้างของพรรค

มอริส ดูแวร์เซียร์ (Maurice Duverger) จัดแบ่งประเภทของพรรคการเมืองตามหลักการพิจารณาโครงสร้างพรรค ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท คือ¹³

1. พรรคการเมืองแบบกลุ่มบุคคล (Caucus)

พรรคการเมืองประเภทนี้มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองแห่งชนชั้น (Cadre Parties) กล่าวคือ พรรคการเมืองจะมี “คณะกรรมการหรือคณะกรรมาธิการ” (Committee) ประกอบด้วยบุคคลจำนวนหนึ่งซึ่งมักจะเป็นผู้มีอิทธิพลทางการเมืองและเศรษฐกิจในสังคม บางกรณีกลุ่มบุคคลดังกล่าวอาจมาจากตระกูลที่มีอิทธิพลและมีชื่อเสียง เช่น ชนชั้นสูง เจ้าของที่ดิน นักธุรกิจ ผู้ประกอบการรายใหญ่ อาจารย์ แพทย์ เป็นต้น

ลักษณะของพรรคการเมืองแบบกลุ่มบุคคลนี้ มักมีจำนวนสมาชิกพรรคจำกัด และมักไม่ยินยอมให้การขยายจำนวนสมาชิกพรรคทำได้โดยง่าย การสมัครหรือคัดเลือกสมาชิกพรรคเป็นไปอย่างพิถีพิถันเลือกเฟ้นเป็นอย่างดี บางครั้งการคัดเลือกสมาชิกพรรคอาจทำในรูปแบบของการเชิญเฉพาะบุคคลสำคัญเข้าเป็นสมาชิกพรรคก็ได้ จะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองประเภทนี้มุ่งเน้นคุณภาพของสมาชิกพรรคเป็นอย่างมาก ดังนั้น สมาชิกของกลุ่มบุคคลดังกล่าวจึงผูกขาดการมีอำนาจภายในพรรคการเมือง และกิจกรรมทางการเมืองจะเน้นในช่วงรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเป็นสำคัญ ตัวอย่างที่ดูแวร์เซียร์อ้างถึงก็คือ พรรคเรดิคัลของฝรั่งเศส (Radical Party) และพรรคแรงงาน (Labour) ของอังกฤษ ก่อนปี ค.ศ. 1918 เป็นต้น จึงกล่าวได้ว่าพรรคการเมืองประเภทนี้มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองแห่งชนชั้น (Cadre Parties)

¹³ Maurice Duverger, *Political Parties : Their Organizations and Activity in the Modern State*, pp. 18 -26.

2. พรรคการเมืองแบบสาขา (Branch)

พรรคการเมืองประเภทนี้เน้นในเรื่องการจัดตั้งสาขาพรรค ที่กระจัดกระจายกันไปทั่วประเทศและครอบคลุมรวมไปถึงกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่มีอยู่ในประเทศ เช่น สหภาพแรงงาน กลุ่มเกษตรกร เป็นต้น โครงสร้างแบบสาขานี้ พรรคสังคมนิยมยุโรปเป็นผู้คิดขึ้นมา ตัวอย่างที่ชัดเจน คือ พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democratic Party) ของเยอรมัน พรรคการเมืองประเภทนี้มักไม่ค่อยเน้นคุณภาพของสมาชิกพรรคเท่าใดนัก เนื่องจากมุ่งเน้น “ปริมาณ” เป็นหลัก นอกจากนี้พรรคการเมืองแบบสาขาจะมีโครงสร้างแบบรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง และมุ่งขยายสาขาของพรรคออกไปให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ ซึ่งสอดคล้องกับเขตเลือกตั้ง และจะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตลอดเวลาไม่มุ่งเพียงเฉพาะช่วงเวลาเลือกตั้ง เพื่อให้มีจำนวนสมาชิกเพิ่มมากขึ้นและมีอยู่ทุกหนแห่ง นอกจากนี้ยังมีการประสานสมาชิกที่มาจากกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ อีกด้วย เช่น กลุ่มเกษตรกร กลุ่มนักศึกษา สหภาพแรงงาน ซึ่งถือว่าพรรคการเมืองแบบสาขาเป็นพรรคการเมืองมวลชน (Mass Parties)

3. พรรคการเมืองแบบสาขาย่อยหรือสาขาเล็ก (Cell)¹⁴

พรรคการเมืองนี้ถือกำเนิดจากพรรคคอมมิวนิสต์แห่งสหภาพโซเวียต ลักษณะของสมาชิกพรรคมีฐานมาจากตามอาชีพ รวบรวมสมาชิกพรรคซึ่งเป็นคนงานทำงานในสถานที่แห่งเดียวกัน มีสถานที่ทำงานเป็นสำนักงานพรรค ประกอบกันเป็น “สาขาย่อย” (Cell) ดังนั้น สาขาย่อยจึงมีลักษณะกระจัดกระจายตามโรงงาน ร้านค้า หน่วยงานของรัฐบาลและเอกชน สหภาพแรงงาน โดยที่แต่ละสาขาย่อยของพรรคการเมืองจะมีจำนวนสมาชิกไม่มากนัก ลักษณะเช่นนี้จึงทำให้สาขาย่อยมีความเหนียวแน่นมากขึ้น เพราะสมาชิกมีความใกล้ชิดกัน รูปแบบสาขาย่อยของพรรคเช่นนี้คิดค้นด้วยความเชื่อมั่นว่าโครงสร้างของพรรคทั้งหมดจะไม่เป็นอันตรายหากมีการแทรกซึมเพื่อทำลายสาขาย่อยใดสาขาย่อยหนึ่ง ทั้งนี้ เนื่องจากจะไม่มีการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างหน่วยแต่ละหน่วยที่อยู่ในระดับเดียวกัน เพื่อรักษาความลับของพรรค นอกจากนั้นลักษณะอย่างหนึ่งของพรรคคอมมิวนิสต์ คือ เมื่อมีการเลือกตั้งพรรคไม่ได้พิจารณาถึงชัยชนะในการเลือกตั้งเป็นอันดับแรก¹⁵

¹⁴ Ibid., pp. 27-36.

¹⁵ สนธิ เตชานันท์, พื้นฐานรัฐศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2543),

สำหรับตัวอย่างของพรรคที่ใช้โครงสร้างแบบนี้ คือ พรรคคอมมิวนิสต์หลายประเทศในยุโรปโดยเฉพาะยุโรปตะวันออก ที่อิทธิพลของสหภาพโซเวียตแผ่ครอบคลุมอยู่ อย่างไรก็ตาม ดูแวร์เชอร์มองว่าพรรคคอมมิวนิสต์ฝรั่งเศสมิได้เป็นพรรคการเมืองแบบสาขาย่อย และเห็นว่าพรรคคอมมิวนิสต์ฝรั่งเศสนั้นมีลักษณะเช่นเดียวกับพรรคคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันตก ที่ให้ความสำคัญกับชัยชนะในการเลือกตั้ง นอกจากนั้นโครงสร้างของพรรคในปัจจุบันก็มีลักษณะคล้ายคลึงกับรูปแบบโครงสร้างของพรรคการเมืองประเภทที่มีสาขา (Branch) ขึ้นเรื่อย ๆ

4. พรรคการเมืองแบบทหาร (Militia)¹⁶

หมายถึง พรรคการเมืองที่จัดองค์กรในรูปแบบของกองทัพ กล่าวคือมีสายการบังคับบัญชาแบบทหาร มีระเบียบวินัย การจัดองค์กรแบ่งสมาชิกออกเป็นกองพล กองพัน กองร้อย หมวด แต่ละหน่วยมีหัวหน้าหนึ่งคน มีสายการบังคับบัญชาแนวดิ่ง จากบนลงล่าง (Hierarchy) แนวคิดที่สำคัญคือเคารพและเทิดทูนผู้นำ มีระเบียบวินัยที่เข้มงวด จึงทำให้พรรคมีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ พรรคปฏิบัติเป็นผู้นำในการนำรูปแบบการจัดองค์กรลักษณะนี้มาใช้ และพรรคการเมืองแบบทหารนี้ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาลด้วยวิถีทางประชาธิปไตย แต่มักจะใช้วิธีการทางทหารมากกว่า ตัวอย่างที่สำคัญ คือ พรรคนาซีของฮิตเลอร์ (Hitler) ฟาสซิสต์ (Fascist Militia) มุสโสลินี (Mussolini) อย่างไรก็ตาม ดูแวร์เชอร์ มองว่ารูปแบบพรรคการเมืองทั้ง 4 แบบตามที่ได้เสนอมานั้น จะอยู่ในรูปแบบที่ผสมผสานกันมากกว่าที่จะอยู่ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งที่บริสุทธิ์ โดยไม่สัมพันธ์กับรูปแบบอื่นใดเลย

การแบ่งประเภทของพรรคการเมืองโดยพิจารณาจากระบบพรรค

จิโอวานนี ซาร์โตริ (Giovanni Sartori)¹⁷ นักรัฐศาสตร์ชาวอิตาลีคนสำคัญได้จำแนกประเภทของพรรคการเมืองตามระบบการเมืองออกเป็น 6 ประเภท คือ

1. ระบบพรรคเดียว (One Party or Single Party) หมายถึง ระบบการเมืองที่มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวในประเทศ กล่าวคือ เป็นการปกครองประเทศด้วยพรรคคอมมิวนิสต์

¹⁶ Maurice Duverger, Political Parties : Their Organizations and Activity in the Modern State, pp. 36-40.

¹⁷ Giovanni Sartori, Parties and Party Systems : A Framework for Analysis (Cambridge University Press, 1976), p. 125.

หรือพรรคสังคมนิยม โดยประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบสังคมนิยมหรือคอมมิวนิสต์ มักจะมีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว ได้แก่ พรรคคอมมิวนิสต์ในสหภาพโซเวียตเดิม พรรคคอมมิวนิสต์ในสาธารณรัฐประชาชนจีน รวมถึงพรรคการเมืองในประเทศอัลบาเนีย บัลแกเรีย เยอร์มันตะวันออก ฮังการี ตูนิเซีย และเวียดนามเหนือ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม จิโรวานี ชาร์โตริ ยังได้จำแนกระบบพรรคเดียวออกเป็นอีก 3 รูปแบบ กล่าวคือ¹⁸

1.1 ระบบเผด็จการเบ็ดเสร็จโดยพรรคเดียว (One - Party Totalitarian) พรรคลักษณะนี้จะมีอุดมการณ์สูง เคร่งครัดในระเบียบแบบแผนปฏิบัติ นิยมการใช้อำนาจบังคับขู่เข็ญ จำกัดสิทธิทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในทุกด้าน

1.2 ระบบเผด็จการอำนาจนิยมโดยพรรคเดียว (One - Party Authoritarian) การปกครองของพรรคลักษณะนี้อุดมการณ์ทางการเมืองไม่เข้มข้นรุนแรงเท่ารูปแบบแรก พรรคจะจำกัดสิทธิทางการเมืองของประชาชนบางประการ แต่ยังคงไว้ซึ่งสิทธิในการประกอบอาชีพ การใช้ชีวิตตามปกติในสังคม

1.3 ระบบพรรคปฏิบัตินิยมเพียงพรรคเดียว (One - Party Pragmatic) เนื่องจากสังคมการเมืองที่ใช้ระบบพรรคแบบนี้ พรรคจะไม่มี ความแตกต่างทางอุดมการณ์กันมากนัก และการแข่งขันทางการเมืองที่ไม่รุนแรง จึงร่วมกันก่อตั้งพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว แต่ไม่ได้หมายความว่า เป็นพรรคการเมืองซึ่งเผด็จการอำนาจนิยมหรือเผด็จการเบ็ดเสร็จ เพราะลักษณะการบังคับใช้อำนาจกับผู้ใต้ปกครองค่อนข้างต่ำ พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้มีการเคลื่อนไหวทางการเมืองของผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับพรรคได้ ลักษณะพรรคการเมืองเช่นนี้ปรากฏอยู่ในบางประเทศ ในทวีปอาฟริกา

2. ระบบพรรคผูกขาดพรรคเดียว (Hegemonic Party)¹⁹ หมายถึง ระบบพรรคการเมืองซึ่งแม้จะมีหลายพรรค แต่ก็มีเพียงพรรคเดียวที่เป็นผู้ผูกขาดอำนาจทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง และพรรคนั้นมีพัฒนาการก้าวหน้าไปกว่าพรรคการเมืองคู่แข่ง จนก้าวไปสู่ความเป็นผู้นำ และ/หรือ

¹⁸ Ibid., p. 222.

¹⁹ Ibid., p. 230.

ความเป็นเจ้า (Hegemony) เหนือพรรคการเมืองอื่นในที่สุด เช่น พรรคการเมืองในโปแลนด์ และพรรค PRI ในประเทศเม็กซิโกในอดีต²⁰

3. ระบบพรรคเด่นพรรคเดียว (Predominant Party) หมายถึง ระบบพรรคการเมืองที่แม้จะมีหลายพรรคแต่จะมีเพียงพรรคเดียวที่มีความโดดเด่นเป็นพรรคจัดตั้งรัฐบาลมาโดยตลอด เช่น พรรคเสรีประชาธิปไตย (LDP) ในประเทศญี่ปุ่น และพรรคกิจประชา (PAP) ของสิงคโปร์ เป็นต้น นอกจากนี้ระบบพรรคเด่นพรรคเดียวยังปรากฏในอีกหลายประเทศ อาทิ อิหร่าน อิสราเอล เม็กซิโก ชิลี ปารากวัย อาฟริกาใต้ และฝรั่งเศส เป็นต้น

4. ระบบสองพรรค (Two Party) หมายถึง ระบบการเมืองที่มีพรรค 2 พรรคผลัดกันขึ้นเป็นรัฐบาลมาโดยตลอด ตัวอย่างที่เห็นชัดเจนคือ พรรครีพับลิกัน (Republican) และพรรคเดโมแครต (Democrat) ในสหรัฐอเมริกา หรือพรรคอนุรักษนิยม (Conservative) และพรรคแรงงาน (Labour) ของอังกฤษ นอกจากนี้ระบบสองพรรคยังปรากฏเด่นชัดในแคนาดา นิวซีแลนด์ และออสเตรเลีย

5. ระบบหลายพรรคหลายขั้ว (Limited Pluralism) หมายถึง ระบบการเมืองที่มีหลายพรรคจัดตั้งรัฐบาลผสมโดยการแยกขั้วไม่เด่นชัด มีจำนวนพรรคประมาณ 3 - 5 พรรค และพรรคเหล่านี้จะมีลักษณะเป็นพรรคที่มีอุดมการณ์กลาง ๆ ไม่นิยมมีแนวทางสุดโต่งหรือสุดขั้วในทางใดทางหนึ่ง และสามารถจัดตั้งรัฐบาลผสมร่วมกันได้แทบทุกพรรค เช่น พรรคการเมืองในสหพันธรัฐเยอรมัน เบลเยียม สวีเดน เดนมาร์ก ไอร์แลนด์ ไอร์แลนด์ และสวิตเซอร์แลนด์

6. ระบบหลายพรรคแยกขั้ว (Extreme Pluralism) หมายถึง ระบบการเมืองที่มีหลายพรรคการเมืองรวมกันจัดตั้งรัฐบาลผสม ระบบพรรคเช่นนี้มีพรรคประมาณ 6-8 พรรค อย่างไรก็ตามในระบบนี้การแยกขั้วระหว่างซ้ายกับขวาที่มีความแตกต่างกัน ขั้วหนึ่งอาจเป็นสังคมนิยม อีกขั้วหนึ่งอาจนิยมประชาธิปไตย ซึ่งแต่ละขั้วก็จะมีพรรคการเมืองที่ยึดในแนวทางเดียวกันเกาะเกี่ยวกันอยู่ในการจัดตั้งรัฐบาลจะมีความเด่นชัด เช่น ระบบการเมืองของชิลี หรือในอิตาลีและฟินแลนด์ในอดีต

²⁰ พรรค PRI มาจากภาษาสเปนว่า “ Partido Revolucionario Institucional” เทียบเคียงกับภาษาอังกฤษได้ว่า “The Institutional Revolutionary Party”, อ้างถึงใน Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems : A Framework for Analysis* (Cambridge University Press, 1976), p. 232.

7. **ระบบมากพรรค (Atomized Pluralism)** หมายถึง ระบบการเมืองที่มีพรรคการเมืองจำนวนมาก ตั้งแต่ 10 พรรคขึ้นไป และเป็นพรรคการเมืองขนาดเล็ก ซึ่งมีแนวทางการดำเนินกิจการทางการเมืองไม่ต่างกันมากนัก แต่หากรวมตัวกันจัดตั้งรัฐบาลก็จะมีลักษณะทางโครงสร้างที่ค่อนข้างเข้มแข็ง

แนวคิดพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

ในเรื่องของความหมายและ/หรือคำนิยามของคำว่า พัฒนาการทางการเมือง (Political Development) นั้น มีผู้รู้ ปราชญ์ทางรัฐศาสตร์ได้ให้คำจำกัดความไว้อย่างหลากหลาย สอดคล้องกับการสำรวจและวิเคราะห์ของ ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ ที่ว่า ในการศึกษาเรื่องพัฒนาการทางการเมืองนั้น เพียงแค่เริ่มต้นที่คำจำกัดความก็มีมาอย่างหลากหลายทั้งรายบุคคลและกลุ่มนักวิชาการ ซึ่งธงชัย นำเสนอการรวบรวมความหมายและ/หรือคำนิยาม จากงานของ Lucian W.Pye ไว้ดังนี้²¹

1. พัฒนาการทางการเมืองในฐานะที่เป็นเงื่อนไขทางการเมืองเบื้องต้นของการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เป็นการมองพัฒนาการทางการเมืองว่า การจัดระเบียบทางการเมืองแบบใดจึงจะส่งเสริมพัฒนาการทางเศรษฐกิจ
2. พัฒนาการทางการเมือง คือ ลักษณะการเมืองโดยพื้นฐานที่เกิดขึ้นในสังคมอุตสาหกรรม
3. พัฒนาการทางการเมือง คือ การทำให้ทันสมัยทางการเมือง (Political Modernization) ซึ่งได้แก่ กระบวนการในการทำให้ระบบการเมืองมีความทันสมัยแบบตะวันตก
4. พัฒนาการทางการเมืองในฐานะที่เป็นการดำเนินการของรัฐ-ชาติ (Nation-State) ถือว่าการเกิดขึ้นของรัฐ-ชาติ สมัยใหม่ คือ แบบอย่างของการจัดระเบียบทางการเมืองสมัยปัจจุบัน

²¹ ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, แนวความคิดและทฤษฎีว่าด้วยพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง, เอกสารวิชาการหมายเลข 2, (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์วิจัย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), น. 14-16.

5. พัฒนาการทางการเมือง ได้แก่ การพัฒนาทางด้านกฎหมายและการบริหาร ซึ่งนิยามนี้เป็นความเชื่อของชาวยุโรปว่าการสร้างชุมชนทางการเมือง สิ่งแรกที่สำคัญจะต้องมีนั่นก็คือ การวางระบบ จัดระเบียบทางกฎหมาย และหลังจากนั้น คือ การจัดระเบียบการบริหารที่มีประสิทธิภาพ

6. พัฒนาการทางการเมือง คือ การระดมมวลชน (Mobilization) และการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Participation) เป็นคำจำกัดความที่ให้ความสำคัญแก่บทบาทของประชาชนมากยิ่งขึ้น

7. พัฒนาการทางการเมือง คือ การสร้างระบอบประชาธิปไตย เป็นทัศนะที่ถือว่าระบบการเมืองที่พัฒนา คือ ระบบการเมืองที่มีสถาบันทางการเมืองและการดำเนินกิจการทางการเมืองตามวิถีประชาธิปไตย

8. พัฒนาการทางการเมือง คือ ความมีเสถียรภาพและการเปลี่ยนแปลงอย่างมีระเบียบ ระบบการเมืองที่พัฒนา ได้แก่ ระบบการเมืองซึ่งมีกระบวนการทางการเมืองที่สามารถควบคุมและกำหนดทิศทางของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้อย่างมีเป้าหมายและสมเหตุผล

9. พัฒนาการทางการเมือง คือ ความสามารถระดมทรัพยากรและการเสริมสร้างอำนาจเนื่องจากระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพ อาจจะมีอำนาจมากหรือน้อย ในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น พัฒนาการทางการเมืองอาจมองในมุมของความสามารถของระบบการเมืองในการระดมทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อเสริมสร้างอำนาจทางการเมือง

10. พัฒนาการทางการเมืองในฐานะที่เป็นแง่มุมหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ซึ่งมีหลายมิติ ทรรศนะนี้ถือว่า การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการเปลี่ยนแปลงอื่น ๆ ทางเศรษฐกิจและสังคม พัฒนาการทางการเมืองที่แท้จริงจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อไม่มีส่วนหนึ่งส่วนใดของกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอยู่ในสภาพที่ล้าหลังมากจนเกินไปนัก

หากกล่าวอย่างถึงที่สุดในการทำความเข้าใจกับคำว่า “พัฒนาการ” เป็นที่เข้าใจได้ว่าคำนี้มีความหมายถึง “การเปลี่ยนแปลงและ/หรือการปรับเปลี่ยนไปจากรูปแบบเดิมที่เคยเป็นมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่ว่านี้อาจจะเป็นไปในทิศทางที่ดีหรือไม่ นำไปสู่ความเจริญหรือความเสื่อมก็ได้” ดังนั้น เมื่อนิยามตามความหมายเช่นนี้ จึงจะนำการนิยามนี้ไปร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการวิเคราะห์พัฒนาการทางการเมืองของพรรคไทยรักไทยในบทที่ 4 ต่อไป

แนวคิดความเป็นสถาบันทางการเมือง

ในการศึกษาเกี่ยวกับสถาบันทางการเมือง สิ่งหนึ่งที่เรจะต้องพิจารณาก็คือ ความมีเสถียรภาพและ/หรือระดับของความเป็นสถาบันทางการเมือง (Political Institutionalization) ซึ่งแซมมวล พี. ฮันติงตัน (Samuel P. Huntington)²² เสนอปัจจัยที่ใช้เป็นดัชนีในการวัดระดับการพัฒนาสู่ความเป็นสถาบัน ดังนี้

1. **ขอบเขตของการสนับสนุน (Scope of Support)** หมายถึง ขอบเขตที่สถาบันทางการเมืองและกระบวนการทางการเมืองของสถาบัน ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนให้สามารถดำเนินกิจกรรมในสังคมได้ การที่สถาบันใดมีจำนวนสมาชิกมากและมาจากกลุ่มในสังคมที่หลากหลาย จะเป็นสิ่งที่แสดงถึงการได้รับความร่วมมือและสนับสนุนจากประชาชนในขอบเขตที่กว้างขวาง สถาบันทางการเมืองนั้นจะมีเสถียรภาพในระดับสูง แต่หากสถาบันใดมีสมาชิกจำนวนน้อยและปิดแคบอยู่เฉพาะในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือชนชั้นใดชนชั้นหนึ่งของสังคม ก็แสดงให้เห็นถึงการขาดพลังสนับสนุนจากประชาชนในวงกว้าง อันจะส่งผลให้สถาบันทางการเมืองขาดเสถียรภาพและมีการพัฒนาอยู่ในระดับต่ำ

2. **ระดับของความเป็นสถาบัน (Level of Institutionalization)** มีปัจจัยที่ใช้ในการพิจารณาเป็นองค์ประกอบในการวัดระดับดังต่อไปนี้

2.1 **ความสามารถในการปรับตัว (Adaptability)** หมายถึง ความสามารถในการทำหน้าที่ของสถาบันทางการเมืองเพื่อการคงอยู่อย่างต่อเนื่อง แม้ว่าสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคม หรือการเมืองจะเปลี่ยนแปลงไป หากสถาบันทางการเมืองใดมีความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ดี สถาบันการเมืองนั้นก็จะมีเสถียรภาพและมีความเป็นสถาบันในระดับสูง แต่หากมีความยืดหยุ่นในการปรับตัวต่ำ สถาบันทางการเมืองนั้นก็จะมีเสถียรภาพจนส่งผลให้ความเป็นสถาบันลื่นไถลลง ซึ่งความสามารถในการปรับตัวของสถาบันสามารถพิจารณาได้จาก

²² Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven and London: Yale University Press, 1968), pp. 12-24.

อายุของสถาบัน (Chronological Age) หากสถาบันทางการเมืองมีอายุในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน ย่อมแสดงให้เห็นถึงความสามารถในการปรับตัวหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ สถาบันทางการเมืองนั้นมีระเบียบและวิธีการในการตอบสนองและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี ตลอดระยะเวลาที่ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอยู่ แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าเพียงการมีอายุการดำเนินงานที่ต่อเนื่องยาวนานเพียงอย่างเดียวที่จะสามารถแสดงถึงความสามารถในการปรับตัวของสถาบันทางการเมืองได้อย่างสมบูรณ์ เพราะความสามารถในการปรับตัวของสถาบันยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาร่วมด้วย

อายุของกลุ่มผู้นำในสถาบัน (Generation of Elite) โดยพิจารณาจากการสืบทอดอำนาจของผู้นำ คือ หากการสืบทอดอำนาจโดยการเปลี่ยนกลุ่มผู้นำจากกลุ่มหนึ่งไปสู่อีกกลุ่มหนึ่งเกิดขึ้นอย่างเรียบร้อยและมีความต่อเนื่อง ไม่ได้ผูกขาดอำนาจไว้กับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะ แสดงว่าสถาบันนั้นมีความสามารถในการปรับตัวได้มาก เพราะหากไม่มีการเปลี่ยนถ่ายอำนาจของผู้นำหรือมีการเปลี่ยนตัวผู้นำโดยการใช้อำนาจและความรุนแรง ย่อมแสดงถึงปัญหาในการสืบทอดอำนาจในการบริหารจัดการ ฉะนั้นแม้สถาบันจะมีการดำเนินงานโดยกลุ่มผู้นำเพียงกลุ่มเดียวก็ไม่น่าจะกล่าวได้ว่า สถาบันนั้นมีความสามารถในการปรับตัวที่ดี

การทำหน้าที่ของสถาบัน (Organizations Functions) สถาบันทางการเมืองจะต้องสามารถปรับเปลี่ยนหรือสร้างหน้าที่หลักของสถาบันขึ้นใหม่ หากสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถตอบสนองและมีความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป ซึ่งสถาบันจะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองต่อไปได้โดยไม่ต้องยุติบทบาทลง เพราะหมดหน้าที่หรือบรรลุวัตถุประสงค์แล้ว

2.2 ความสลับซับซ้อน (Complexity) เป็นการพิจารณาถึงลักษณะของสถาบันทางการเมืองว่ามีหน่วยงานย่อยมากน้อยเพียงใด มีการจำแนกโครงสร้างการทำงานตามความรู้ความสามารถและมีลักษณะแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้านหรือไม่ รวมถึงการบังคับบัญชาว่าเป็นไปในลักษณะตามสายงานหรือไม่ เพราะสถาบันที่มีการแบ่งย่อยหน่วยงานให้สามารถมีอำนาจในการจัดการได้

2.3 ความเป็นอิสระ (Autonomy) หมายถึง ความสามารถของสถาบันทางการเมืองที่จะทำการตัดสินใจนโยบายได้ด้วยตนเอง โดยไม่ถูกครอบงำหรือตกอยู่ภายใต้อิทธิพลขององค์กรอื่น เพราะหากสถาบันทางการเมืองใดที่มีลักษณะเช่นนี้ ก็จะไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นการริเริ่มนโยบาย การตัดสินใจ การเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านรูปแบบต่าง ๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของตนได้ และแสดงถึงประสิทธิภาพของสถาบันนั้น

2.4 ความเป็นปึกแผ่น (Coherence) หรือความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับทุกสถาบัน ความเป็นปึกแผ่นนี้ หมายรวมถึง การมีความคิดเห็นที่สอดคล้องต้องกันโดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับขอบเขตของอำนาจหน้าที่ เพราะการดำเนินกิจกรรมในทุกองค์กรจะต้องมีข้อขัดแย้งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แต่หากองค์กรนั้นมีความสอดคล้องต้องกันไปในทิศทางเดียวกัน การยุติปัญหาข้อขัดแย้งก็จะสามารถกระทำได้โดยสันติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร และส่งเสริมให้สถาบันทางการเมืองนั้นมีเสถียรภาพยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี ด้วยความตระหนักดีว่าการอภิปรายเรื่องความเป็นสถาบันของ แซมมวล พี. ฮันติงตัน เพียงอย่างเดียวมันไม่เพียงพอต่อการอธิบายและวิเคราะห์การดำเนินการทางการเมืองของพรรคไทยรักไทย อีกทั้งต้องยอมรับว่าการอภิปรายที่นั้นอาจไม่ทันต่อสถานการณ์ในภาวะการเมืองสมัยใหม่ ในรายงานการศึกษานี้จึงนำกรอบการวิเคราะห์เรื่องความเป็นสถาบันตามความคิดของ Panebianco มาพิจารณาร่วมด้วย ดังนี้²³

การที่จะพิจารณาว่าพรรคการเมืองใดมีความเป็นสถาบันการเมืองหรือไม่นั้น Panebianco เสนอให้พิจารณาจาก

1. พัฒนาการของผลประโยชน์ที่สัมพันธ์เชื่อมโยงการจัดโครงสร้างของพรรค โดยเมื่อก่อตั้งพรรคขึ้นแล้วและต้องการที่จะให้พรรคสามารถดำรงอยู่ต่อไปได้ จึงต้องทำการคัดเลือกผู้นำพรรค (Selective Incentives) โดยเริ่มที่สมาชิกภายในพรรค ด้วยกระบวนการคัดเลือกผู้นำพรรค ซึ่งในกระบวนการนี้จะทำให้พรรคสร้างบุคลากรที่เป็นผู้นำทางการเมืองขึ้นมาได้เอง โดยการกำหนดหลักการสำหรับคัดเลือกและวาระการดำรงตำแหน่งของผู้นำ และเมื่อพรรคดำเนินการทางการเมืองต่อไป กระบวนการที่เกิดขึ้นภายในพรรคนี้จะเป็แรงผลักดันให้มีผู้นำพรรคคนใหม่เกิดขึ้นมาเองโดยอัตโนมัติ

2. พัฒนาการของความซื่อสัตย์ภักดีต่อพรรค ขึ้นอยู่กับการแสวงหาความสนับสนุนจากส่วนรวม (Collective Incentives) จากภายนอกพรรคเป็นหลัก โดยเฉพาะการพยายามที่ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งกลายเป็นเจ้าของพรรค (Electorate of Belonging) ด้วยการให้เป็นสมาชิกพรรค และให้การสนับสนุนพรรคอย่างจริงจังและการที่มีผู้สนับสนุนพรรคเป็นจำนวนมากในลักษณะเป็นหมู่คณะเช่นนี้ จะทำให้เกิดอัตลักษณ์ร่วมกัน (Collective Identity) คือลักษณะเฉพาะที่เหมือนกันทั้งพรรคและผู้สนับสนุน โดยที่เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งรู้สึกว่าเป็นเจ้าของพรรคก็จะพยายามที่จะดำรงรักษาพรรคไว้ให้คงอยู่ต่อไป

²³ Angelo Panebianco, *Political Parties : Organization & Power*, pp. 54-57.

นอกจากนี้เสนอระดับของความเป็นสถาบัน (The Degree of Institutionalization) เพื่อพิจารณาว่าพรรคการเมืองนั้นมีความเป็นสถาบันที่เข้มแข็ง (Strong Institutionalization) หรือ อ่อนแอ (Weak Institutionalization) มากน้อยเพียงใด กล่าวคือ

1. พิจารณาจากระดับความเป็นอิสระขององค์กรต่อสภาพแวดล้อม พรรคการเมืองที่มีความเป็นสถาบันต้องมีการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อม และแลกเปลี่ยนทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อให้ระบบภายในพรรคดำเนินการต่อไปได้ โดยการดำเนินการอย่างเป็นอิสระของพรรคนั้นต้องไม่ถูกผูกติดอยู่กับเฉพาะสมาชิกพรรคของตน หากแต่ต้องพยายามเข้าถึงผู้คนอื่นและพยายามทำให้ผู้คนเหล่านั้นกลายเป็นผู้สนับสนุนพรรค พรรคการเมืองที่มีความเป็นอิสระน้อยจะสามารถควบคุมสังคมได้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น ในทางกลับกันพรรคที่มีอิสระมากจะมีอำนาจในการควบคุมสังคมเท่าที่พรรคนั้นต้องการ อย่างไรก็ตามที่ที่น่าสนใจคือในการมีอิสระในการดำเนินกิจการทางการเมืองนี้ หากเป็นเรื่องการเงินที่พรรคเปิดรับบริจาคอย่างมากและมีแหล่งที่มาที่มักบริจาคให้จำนวนมากอยู่ไม่กี่แห่ง อาจทำให้พรรคถูกครอบงำหรือชี้้นำให้แก่ผู้บริจากรายใหญ่ ซึ่งอาจถึงขั้นผู้บริจาคมารถที่จะแทรกแซงการสรรหาผู้นำพรรคหรือควบคุมพรรคไว้เสียเองก็เป็นได้ และหากมีเหตุการณ์ลักษณะนี้เกิดขึ้น ต้องยอมรับว่าแม้ความอิสระของพรรคจะยังคงอยู่แต่ระดับของความเป็นสถาบันนั้นแทบไม่มีอีกต่อไป

2. พิจารณาจากระดับความเป็นระบบขององค์กร ด้วยการพิจารณาโครงสร้างภายในของพรรคโดยที่ระดับความเป็นระบบของพรรคจะต่ำ หากกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ภายในพรรคมีการดำเนินการกันอย่างอิสระ โดยไม่ต้องสนใจต่อการสั่งการหรือดำเนินการจากส่วนกลาง กระทั่งกลุ่มการเมืองเหล่านี้จะมีอำนาจในการควบคุมจัดสรรทรัพยากรกับบริบทแวดล้อมภายนอกแทนพรรค ระดับของระบบจะสูงก็ต่อเมื่อมีการจัดโครงสร้างการควบคุม การแลกเปลี่ยนทรัพยากรกับบริบทแวดล้อมได้รับการจัดการโดยส่วนกลางที่มีอำนาจในพรรค

นอกจากนี้ Panebianco เสนอตัวชี้วัด 5 ประการ ที่ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างของระดับความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง กล่าวคือ²⁴

1. พิจารณาจากระดับพัฒนาการของศูนย์กลางนอกรัฐสภา โดยพรรคการเมืองที่มีความเป็นสถาบันสูงนั้น จะมีพัฒนาการการบริหารจัดการคล้ายคลึงกับระบบราชการหรือการนำ

²⁴ Ibid., pp. 58-59.

แบบแผนปฏิบัติของพรรคเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบราชการ ขณะที่พรรคการเมืองที่มีระดับความเป็นสถาบันต่ำ ไม่สามารถที่จะทำได้ อาทิ พรรคอนุรักษนิยมในอังกฤษ นั้น ได้รับการยอมรับว่ามีความเป็นสถาบันมากกว่าพรรคแรงงาน และเป็นรัฐบาลที่ยาวนานกว่ามาก ดังนั้น จึงมีข้อได้เปรียบในการที่ใช้ระบบราชการเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการอำนาจ กระทั่งนำรูปแบบของระบบราชการมาปรับใช้กับพรรคด้วย นั่นคือ การบริหารจัดการแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่งพรรคแรงงานไม่ได้มีการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์อำนาจมากนัก อาจกล่าวได้ว่าการรวมศูนย์อำนาจมีที่มาจากการรับเอาระบบราชการมาใช้กับพรรคนั่นเอง

2. ระดับคุณสมบัติที่คล้ายคลึงหรือเหมือนกันของโครงสร้างสายการบังคับบัญชาของพรรค ในพรรคการเมืองที่มีความเป็นสถาบันสูงนั้น พบว่ามีความพยายามรวมกลุ่มกันของกลุ่มการเมืองจากระดับชุมชน ท้องถิ่น เพื่อก่อตั้งเป็นพรรคการเมืองระดับประเทศ ขณะที่พรรคการเมืองที่มีความเป็นสถาบันไม่มากนัก แม้จะมีการรวมกลุ่มจากระดับล่างขึ้นมาก็จริง หากแต่ประสบปัญหาความแตกต่างระหว่างกลุ่มกันสูงจนยากที่จะหลอมรวมจนสร้างความเป็นปึกแผ่นให้เกิดขึ้นได้ภายในพรรค

3. การจัดการทางการเงินของพรรค สำหรับพรรคที่มีความเป็นสถาบันสูง จะพบว่ามีความสามารถในการจัดระบบรายได้ของพรรคด้วยการวางหลักการรับเงินสนับสนุนที่ชัดเจนแน่นอน และที่มาของรายได้ที่สนับสนุนให้แก่พรรคนั้น ไม่ควรอย่างยิ่งที่จะถูกผูกขาดหรือมาจากแหล่งที่มาแหล่งใหญ่เพียงแหล่งเดียว หรือเพียงแค่มักมีแหล่ง ควรที่จะมาจากหลากหลายช่องทาง ขณะที่พรรคที่มีความเป็นสถาบันน้อยนั้น จะมีที่มาของการสนับสนุนเงินอยู่เพียงไม่กี่แหล่งเท่านั้น ในเรื่องการรับเงินสนับสนุนพรรคนั้นถือได้ว่าเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง เพราะส่งผลกระทบต่อการควบคุมการใช้อำนาจของพรรค และความเป็นปึกแผ่นของพรรค กล่าวคือ หากพรรครับเงินสนับสนุนมากเกินไป และรับเพียงไม่กี่แหล่ง อาจทำให้พรรคถูกครอบงำหรือถูกควบคุมจากบุคคลหรือองค์กรภายนอกที่บริจาคให้แก่พรรค

4. ระดับความสัมพันธ์ของพรรคต่อองค์กรหรือหน่วยงานภายนอก กล่าวคือ พรรคการเมืองที่มีความเป็นสถาบันสูง สามารถที่จะควบคุมหรือจัดการกับองค์กรหรือหน่วยงานภายนอกพรรคได้ดี เช่น พรรคการเมืองในยุโรปที่มีความสัมพันธ์กับองค์กรธุรกิจ สหภาพแรงงาน ซึ่งองค์กรเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มักกดดันหรือมีความเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องในสิ่งที่กลุ่มต้องการต่อพรรคการเมือง สำหรับพรรคการเมืองที่มีความเป็นสถาบันต่ำนั้น มักจะมีความสัมพันธ์กับองค์กรภายนอกไม่มากนัก และกระทั้งบางครั้งยังถูกครอบงำ หรือควบคุมจากองค์กรภายนอกเหล่านี้

5. ระดับของความเหมือนกันระหว่างอำนาจหน้าที่ของพรรคตามกฎหมาย บรรทัดฐาน และโครงสร้างอำนาจที่แท้จริงของพรรค พรรคที่มีความเป็นสถาบันสูงและมั่นคง มีการใช้อำนาจหน้าที่จากสถานภาพที่ตนมีอยู่อย่างเต็มที่ จากสมาชิกพรรคที่มีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ

เพราะอำนาจนั้นได้รับการยอมรับ และขอบเขตการใช้อำนาจนั้นมีความชัดเจน ต่างจากพรรคที่มีความเป็นสถาบันน้อยเพราะพรรคการเมืองในลักษณะนี้จะไม่สามารถแสดงอำนาจหน้าที่ของตนได้มากนัก เพราะพรรคได้รับการสนับสนุนน้อย และขอบเขตของการทำงานของพรรคก็ไม่ชัดเจน สภาพการนำถูกแก่งแย่งแข่งขันจนไม่แน่ชัดว่ากลุ่มการเมืองใดหรือผู้นำคนใดของพรรคที่มีอำนาจหน้าที่ที่แท้จริง

อย่างไรก็ดี ตัวชี้วัดทั้ง 5 ประการ พร้อมด้วยทฤษฎะหรือข้อเสนอของ Panebianco จะได้นำมาพิจารณาในบทที่ 4 ต่อไป