

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง บทบาทของพรรคการเมืองไทยในปัจจุบันที่มีต่อการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในประเด็นเรื่อง บทบาทในการคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนในนามของพรรค หรือบทบาทในการสร้างผู้นำทางการเมือง และปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับเลือกตั้ง โดยการเปรียบเทียบระหว่าง “ชื่อเสียงของพรรคการเมือง (party banner)” กับบทบาทของ “เครือข่ายผักฝ้าย” ได้ใช้กรอบแนวคิดและทฤษฎี ดังต่อไปนี้

1. แนวความคิดเกี่ยวกับพรรคการเมือง
2. แนวความคิดเกี่ยวกับ “บทบาทในการสร้างผู้นำทางการเมืองของพรรคการเมือง”
3. แนวความคิดเกี่ยวกับ “เครือข่ายผักฝ้าย”
4. แนวความคิดเกี่ยวกับ “ชื่อเสียงของพรรคการเมือง (party banner)”
5. แนวความคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ในการเมืองไทย

ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

จุดกำเนิดอันเป็นรากฐานที่มาของพรรคการเมืองไทย เริ่มต้นจากการแพร่ขยายของกระแสอิทธิพลทางความคิดเกี่ยวกับระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามแบบประเทศตะวันตก (Westernization) ซึ่งเป็นระบบการเมืองการปกครองที่อิงกับหลักความเชื่อเสรีภาพและความเสมอภาค (Liberty and Equality) กับค่านิยมเรื่องความทันสมัย (Modernization) ผสมผสานอยู่ด้วยหลักการความเชื่อเรื่องเสรีภาพและความเสมอภาคกับค่านิยมความเชื่อเรื่องความทันสมัยที่ติดมากับความคิดเรื่องระบบการเมือง การปกครองแบบประเทศตะวันตกดังกล่าวได้มีอิทธิพลต่อการกำหนดทิศทางการเมืองการปกครองในเวลาต่อมา 2 นัยด้วยกัน กล่าวคือ ค่านิยมเรื่องความทันสมัยนั้นได้ส่งผลอย่างสำคัญต่อการกระตุ้นการผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองการปกครองจากบุคคลที่เป็นผู้ปกครองเป็นใหญ่มาเป็นการปกครองที่กฎหมายเป็นใหญ่ ขณะที่หลักความเชื่อเรื่องเสรีภาพและความเสมอภาคนั้นมีส่วนในการแปรูประบบการเมืองแบบดั้งเดิมคือ ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) มาเป็นระบอบประชาธิปไตยรัฐสภา (Parliamentary System) ซึ่งค่านิยมและหลักความเชื่อ

ดังกล่าวนี้เองที่เป็นรากฐานสำคัญทางความคิดที่ทำให้พรรคการเมืองก่อกำเนิดขึ้นในระบบสังคมการเมืองไทย¹

ถึงกระนั้นก็ตามนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองตั้งแต่ พ.ศ.2475 เป็นต้นมา จนถึงช่วง พ.ศ.2545 เป็นเวลา 70 ปีเศษแล้ว ระบบประชาธิปไตยของไทยยังอยู่ในสภาพที่เรียกว่าล้มลุกคลุกคลานตลอดมา การพัฒนาประชาธิปไตยของไทยยังไม่ต่อเนื่องและยังไม่มีเสถียรภาพ มีรัฐธรรมนูญจนถึงฉบับที่ใช้อยู่ปัจจุบันทั้งสิ้น 18 ฉบับ มีการเลือกตั้งทั่วไป 25 ครั้ง มีรัฐบาลพลัดเปลี่ยนเข้ามาบริหารประเทศหลายชุด แต่ในสี่ทศวรรษแรกนั้นการเลือกตั้งไม่ได้เป็นหนทางที่สำคัญที่สุดในการได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง เพราะในช่วงนั้นรัฐธรรมนูญอนุญาตให้ทหารเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีได้ด้วย ในเวลานั้นการรัฐประหารจึงเกิดขึ้นสม่ำเสมอด้วยความถี่ไม่แพ้การเลือกตั้ง รัฐบาลต้องอาศัยการสนับสนุนจากกองทัพมากกว่าการสนับสนุนจากผู้แทนราษฎรด้วยซ้ำ จนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในระดับชาติภายหลังเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 ที่ก่อให้เกิดความเสื่อมถอยของการเมืองไทยในระบบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) ที่ฝ่ายข้าราชการโดยเฉพาะทหารเคยกุมอำนาจทางการเมืองมาโดยตลอด เพราะเหตุที่มีการเคลื่อนไหวเรียกร้องประชาธิปไตยอย่างต่อเนื่อง โดยต้องการให้มีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนและเลือกตั้งโดยประชาชน ซึ่งในกระบวนการดังกล่าวนี้ทำให้การเลือกตั้งตามวิถีทางแห่งประชาธิปไตยกลายเป็นเงื่อนไขสำคัญในการได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองที่ชอบธรรม และด้วยกระบวนการการเลือกตั้งนี้เองที่เปิดทางให้บุคคลจากภาคธุรกิจการค้าและประชาชนทั่วไปมีโอกาสในการเข้ามาเป็นรัฐบาลนับจากบัดนั้นเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน² ซึ่งส่งผลกระทบต่อเนื่องมาในอีกหลายประการ อาทิเช่น ทำให้ประเทศไทยมีการเลือกตั้งทั่วไประดับชาติทั้งสิ้นรวม 10 ครั้งในรอบ 24 ปี ได้แก่ การเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ.2518, พ.ศ.2519, พ.ศ.2522, พ.ศ.2526, พ.ศ.2529, พ.ศ.2531,

¹ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, คู่มือการจัดตั้งพรรคการเมือง, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ, 2542), น.3.

² ตัวอย่างเช่นคำอธิบายของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, สองนคราประชาธิปไตย แนวทางปฏิรูปการเมืองเศรษฐกิจเพื่อประชาธิปไตย. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2539), น. 7-13 และ เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2540).

พ.ศ.2535 (ครั้งที่หนึ่งในเดือนมีนาคม), พ.ศ.2535 (ครั้งที่สองในเดือนกันยายน), พ.ศ.2538 และการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2539³

ในกระบวนการดังกล่าวนี้ ไม่เพียงส่งผลให้การเมืองในระดับชาติเปลี่ยนแปลงเท่านั้น หากยังมีผลกระทบต่อลักษณะทางการเมืองในระดับท้องถิ่นของไทยด้วยอย่างลึกซึ้ง ตัวอย่างเช่น เป็นปัจจัยเสริมให้มีการสร้างระบบหวัคะแนนในท้องถิ่นของนักการเมืองมีการพัฒนาของเครือข่ายพรรคการเมืองในท้องถิ่นในรูปแบบสาขาพรรคการเมืองและเครือข่ายฝักฝ่ายที่เป็นของนักการเมืองเอง ก่อให้เกิดการสอดประสานกันอย่างแนบแน่นระหว่างการเมืองการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เพราะการเลือกตั้งทำให้นักการเมืองระดับชาติต้องหาความนิยมจากประชาชน ต้องไวต่อปัญหาและความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งต้องแย่งเอาใจประชาชน ซึ่งส่วนใหญ่ก็คือชาวนบพที่ยากจนซึ่งไม่ต้องการกฎหมาย นโยบาย หรือพันธะสัญญาเชิงอุดมการณ์ใดๆ หากต้องการเพียงแต่เงินเพื่อแลกกับคะแนนเสียง แต่การซื้อขายเสียงก็เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการแข่งขันในการเลือกตั้ง แต่ปัจจัยที่สำคัญกว่าและชี้ขาดชัยชนะคือ การหาเสียงตลอดเวลาในรูปของการอยู่ใกล้ชิดทางความคิดจิตใจและการให้ความอุปถัมภ์ค้ำจุนแก่ชาวบ้านในเขตเลือกตั้งอย่างสม่ำเสมอ⁴ หากต้องการที่จะบรรลุซึ่งวัตถุประสงค์เหล่านี้ วิธีที่ดีคือการสร้างเครือข่ายหวัคะแนนขึ้นในเขตเลือกตั้ง และหวัคะแนนที่จะทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างนักการเมืองระดับชาติกับผู้มีสิทธิออกเสียงได้ดีที่สุดก็ต้องหนีไม่พ้นผู้นำท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ โดยเฉพาะในระดับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งถือเป็นตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรส่วนท้องถิ่นที่ใหญ่ที่สุดในจังหวัด พร้อมทั้งมีงบประมาณก้อนโตไว้ให้บริหารจัดการ ดังนั้น ตำแหน่งนี้จึงเป็นที่ปรารถนาของผู้มีอิทธิพล มีบารมี มีเงิน และหรือผู้ที่อยากจะมีเงิน มีอำนาจ⁵

³ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, รายงานการวิจัยเรื่อง การเมืองในระดับท้องถิ่นกับการพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตย : ศึกษาเปรียบเทียบการเมืองท้องถิ่นของสองนครในเขตภาคเหนือของประเทศไทย. (กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542), น. 2.

⁴ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, สองนคราประชาธิปไตย แนวทางปฏิรูปการเมืองเศรษฐกิจ เพื่อประชาธิปไตย, น. 31-34.

⁵ สัมภาษณ์ วิจิต ไตรสรณกุล, นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดศรีสะเกษ, เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2552.

สำหรับสภาพการด้อยบทบาทของพรรคการเมืองของไทยที่มีต่อการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะบทบาทในการส่งตัวและสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งในองค์กรปกครองท้องถิ่นเมื่อเทียบกับเครือข่ายฝ่ายค้านของนักการเมืองระดับชาติเหล่านี้ เกิดขึ้นและเห็นได้ชัดเจนในช่วงก่อนรัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เพราะหากเรามองย้อนกลับไปที่ช่วงก่อนรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จนถึงปี พ.ศ.2518 จะพบว่าแม้ระบอบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) เริ่มเกิดความเสื่อมถอยหลังจากที่ครอบงำสังคมไทยเป็นเวลานาน และหลังจากนั้นเป็นต้นมา การเมืองไทยก็ดำเนินมาแบบลุ่มๆ ดอนๆ เพราะการที่รัฐบาลเป็นรัฐบาลผสม 5-6 พรรคเลยทำให้รัฐบาลล้มได้ง่าย ซึ่งการที่พรรคการเมืองไม่เข้มแข็งเพราะไม่มีพรรคที่ใหญ่พอที่สามารถจัดตั้งรัฐบาลโดยลำพังได้ ประกอบกับความอ่อนแอของพรรคที่เกิดจากการไม่มีประชาชนเป็นฐานและไม่มีอุดมการณ์ร่วมใดๆ เลย ทำให้พรรคการเมืองมีสภาพคลอนแคลน ไม่มีความมั่นคงใดๆ ให้กับสมาชิกพรรค พร้อมทั้งข้อจำกัดในเรื่องการเงินของพรรค ทำให้พรรคมีบทบาทน้อยมากในแทบทุกเรื่อง เช่น การสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการหาเสียงให้กับสมาชิกพรรคที่ไม่ดีพอ ทำให้สมาชิกพรรคต้องดิ้นรนหาเงินเพื่อใช้หาเสียงเอง รวมทั้งสร้างเครือข่ายฝ่ายของตนขึ้นมาเพื่อสร้างฐานเสียงและหัวคะแนน เพราะหากจะมัวแต่รอให้พรรคหรือสาขาพรรคช่วยก็ป่วยการ ด้วยเหตุนี้ งานที่ศึกษาในช่วงก่อนรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จึงมีลักษณะร่วมในผลการศึกษาที่ว่า “พรรคการเมืองมีบทบาทน้อยมากต่อการเมืองท้องถิ่น” โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้นำองค์กรปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นประเด็นที่ผู้ศึกษาสนใจ

ต่อมาในช่วงรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร บริบทและเงื่อนไขต่างๆ ในทางการเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือ จากอคติของปัญญาชนชั้นกลางว่าด้วยขนาดของพรรค ที่ต้องการเห็นพรรคการเมืองน้อยพรรคแต่เป็นพรรคใหญ่ที่มีความเข้มแข็ง จนในที่สุดอคติว่าด้วยขนาดของพรรคก็ได้แสดงออกอย่างเป็นรูปธรรมในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 โดยมีฐานคติที่ว่า ระบบทวิพรรคดีกว่าระบบพหุพรรค⁶ โดยเชื่อว่าการที่จะทำให้การเมืองเข้มแข็งนั้นต้องสร้างพรรคการเมืองให้เข้มแข็งก่อน คือให้เหลือน้อยพรรคแต่มีความเข้มแข็ง ก็จะทำให้รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นมามีความเข้มแข็งตามไปด้วย อคติว่าด้วยขนาดของพรรคการเมืองมีอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ก่อนหน้านั้นแล้ว แต่ที่ไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับไหนที่มีอคติรุนแรงเท่ากับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

⁶ รัชวรค์ ธนะพรพันธุ์, เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ: บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เล่ม 2, (กรุงเทพฯ: มติชน, 2545), น.207-226.

ด้วยปรากฏในรัฐธรรมนูญชัดเจนมาก เช่น มาตรา 100 ที่กำหนดให้พรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงเลือกตั้งน้อยกว่า 5% ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั่วประเทศ จะไม่มีผู้แทนในระบบบัญชีรายชื่อเข้าไปนั่งในสภา⁷ เป็นต้น

ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ.2544 ในที่สุดก็เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญ คือมีพรรคการเมืองที่เข้มแข็งตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หรืออาจเรียกว่า “พรรคใหญ่พรรคเดียวครอบงำ”⁸ โดยมีพรรคไทยรักไทยจัดตั้งรัฐบาล มีฐานะเป็น Strong Government และมี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็น Strong Prime Minister มีอำนาจผูกขาดทางการเมือง ซึ่งทุกอย่างจะขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของผู้นำเพียงคนเดียว⁹

ดังนั้น การเป็นพรรคทุนที่ร่ำรวยของพรรคไทยรักไทยที่สามารถทำให้เกิดการย้ายพรรคของนักการเมืองจากพรรคอื่นย้ายเข้ามาสังกัดพรรคไทยรักไทยไม่ว่าจะโดยวิธีใดก็แล้วแต่ ได้มากถึง 115 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 71.4 จากจำนวนการย้ายพรรคทั้งหมด 161 คน ในช่วงก่อนการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ.2544 ได้แสดงให้เห็นถึงความสามารถของพรรคไทยรักไทยในการเป็นหลักประกันที่มีความมั่นคง สามารถสร้างความอุ่นใจและความรู้สึกมั่นคงให้กับมวลสมาชิกพรรคได้ในระดับหนึ่ง และพรรคก็มีความสามารถในการส่งตัวและสนับสนุนสมาชิกพรรคในการหาเสียงและการสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้ชี้ให้เห็นว่าข้อจำกัดต่างๆ ของพรรคการเมืองไทยในอดีตไม่ได้กลายเป็นปัญหาสำหรับพรรคไทยรักไทยอีกต่อไปโดยเฉพาะปัญหาในเรื่องการเงิน ถึงแม้ความเข้มแข็งของพรรคไทยรักไทยไม่ได้เกิดจากการมีอุดมการณ์ร่วมของสมาชิกก็ตาม ซึ่งการย้ายเข้ามาสังกัดพรรคไทยรักไทยนั้น สิริพรรค นกสวน มองว่าเป็นการบ่งบอกว่านอกจากนักการเมืองต้องการชนะการเลือกตั้งแล้ว ยังต้องการความมั่นคงและหลักประกันว่าจะได้เป็นส่วนหนึ่งของพรรครัฐบาล ในแง่นี้จึงส่งผลให้นักการเมืองต้องการชื่อเสียงของพรรคการเมือง (party banner) มากกว่าที่พรรคต้องการนักการเมืองอย่างที่เป็นมาในอดีต¹⁰

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 100.

⁸ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “หัวข้อ 5 ปีปฏิรูปการเมืองไทย” ทัศนะวิพากษ์เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ ฟาเดียวัน ปีที่ 1 ฉบับที่ 3 (2546) : 64.

⁹ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ: บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เล่ม 2, น.207-226.

¹⁰ สิริพรรค นกสวน, คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), น. 255.

และอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ในยุคสมัยของพรรคไทยรักไทยนั้นเป็นยุคที่นักธุรกิจการเมืองภูมิภาค เครือข่ายอุปถัมภ์ และ “เครือข่ายผักฝ้าย” ตลอดจนประชาชนระดับรากหญ้าต่างก็พึงพิงพรรคการเมือง และผู้นำพรรคการเมืองในกลุ่มธุรกิจการเมืองระดับชาติอย่างพรรคไทยรักไทยทั้งสิ้น

พรรคไทยรักไทยครองความเป็นพรรคเดียวครอบงำเรื่อยมาตั้งแต่การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ.2544 จนกระทั่งการเลือกตั้งเป็นครั้งที่ 2 ในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2548 และจนกระทั่งการเลือกตั้งเป็นครั้งที่ 3 ในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ.2549 ภายหลังการยุบสภา ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่การเมืองระดับชาติและพรรคการเมืองมีบทบาทมากต่อการเมืองท้องถิ่น โดยมีบทบาทเหนือกว่าการเมืองภูมิภาค เครือข่ายอุปถัมภ์ และ “เครือข่ายผักฝ้าย” เรื่อยมาจนกระทั่งเกิดรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ซึ่งมี พลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน เป็นหัวหน้าคณะ ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไปที่กำหนดจัดขึ้นในเดือน ตุลาคม พ.ศ.2549 หลังจากที่มีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 24 เมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ.2549 ถูกศาลตัดสินให้เป็นโมฆะ ต่อมาภายหลังการรัฐประหาร คปค. ก็ได้จัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวโดยมี พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จนกระทั่งมีการกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ.2550 ถือเป็นการเปิดโอกาสในการกลับมาของชั่วคราว¹¹ ซึ่งการกลับมาในครั้งนี้ภายใต้ชื่อพรรคพลังประชาชนเกิดเป็นรัฐบาลผสม 6 พรรคขึ้นมา โดยมี นักการเมืองส่วนใหญ่เป็นอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคไทยรักไทยเดิมที่โดนยุบไปในปี พ.ศ. 2550¹²

การเป็นรัฐบาลผสม 6 พรรคโดยมีพรรคพลังประชาชนเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลนั้น ย่อมเป็นการบ่งบอกถึงความไร้เสถียรภาพที่อาจเกิดขึ้นและเป็นการสิ้นสุดความเป็น “พรรคเดียวครอบงำ” ที่เกิดจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 ที่มีฐานคติว่าระบบทวิพรรคดีกว่าระบบพหุพรรค¹³ ที่ปรากฏผ่านพรรคไทยรักไทย นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2544 ถึงปี พ.ศ.2549 ก่อนที่จะเกิดรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 ซึ่งรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2550 มีเจตนารมณ์ที่ต่าง

¹¹ ธีรยุทธ บุญมี, “วิเคราะห์การเมืองไทย,” ไทยโพสต์ (2 พฤษภาคม 2551) : 5.

¹² “อำนาจที่เหนืออำนาจ,” สยามรัฐ (28 มิถุนายน 2551) : 2.

¹³ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ: บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เล่ม 2, น.207-226.

ไปจากรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 อยู่มาก โดยสะท้อนออกมาในรูปของรัฐบาลผสม 6 พรรค นำโดย นายสมัคร สุนทรเวช มีพรรคพลังประชาชนเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลที่บ่งบอกถึงความสำเร็จในการจัด “ระบอบเผด็จการทุนนิยม” ของพรรคไทยรักไทย ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงดุลอำนาจทางการเมือง หรือเป็นการจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจขึ้นใหม่ระหว่างสถาบันการเมืองการปกครองต่างๆ โดยลดทอนอำนาจอิสระของฝ่ายบริหาร นักการเมืองจากการเลือกตั้งโดยรวม แกนนำพรรคการเมืองระดับชาติ และลดทอนความเป็นไปได้ของ “พรรคใหญ่ ทุนใหญ่” จะผูกขาดทางการเมือง¹⁴ ซึ่งถือเป็นการสืบทอดเจตนารมณ์ของการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549¹⁵

การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดของไทย

เดิมทีนั้นตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม คือต้องมีเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่เมื่อมีการออก พ.ร.บ.อบจ. เลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง และมีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงเมื่อวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ.2547 ซึ่งมีขึ้นพร้อมกันทั่วประเทศ 74 จังหวัด โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 285 วรรค 3 บัญญัติว่า “คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นของสภาท้องถิ่น” นี่คือการเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่เปิดช่องทางเลือกให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง¹⁶ ส่งผลให้เกิดการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 มาตรา 35 ซึ่งระบุว่าให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่ง ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง มีเหตุผลและความจำเป็นหลายประการ เป็นต้นว่า

¹⁴ เกษียร เตชะพีระ, “<http://www.midnightuniv.org/midnight2544/0009999488.html>.” 21 พฤศจิกายน 2551.

¹⁵ คณิน บุญสุวรรณ, รัฐธรรมนูญ 2550 ทำไมต้องแก้, (กรุงเทพฯ : บริษัท ก. พล 1996 จำกัด, 2551), น.4-7.

¹⁶ โกวิท พวงงาม, วิพากษ์ท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพฯ : มิตรภาพ, 2546), น.143-146.

1. โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหาร เพราะคณะผู้บริหารต้องขึ้นอยู่กับเสียงสนับสนุนของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2. เป็นการแก้ไขปัญหที่ทำให้การบริหารองค์กรมีประสิทธิภาพเป็นที่เชื่อถือศรัทธาของประชาชนที่ต้องได้รับการตอบสนองการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน

3. การดำรงอยู่ของฝ่ายบริหารซึ่งมีที่มาจากความเห็นชอบของสมาชิกสภา อบจ. นั้นมีการวิ่งเต้นแย่งชิงตำแหน่งซึ่งกันและกันโดยวิธีการซื้อตำแหน่ง หรือมีผลประโยชน์เข้าแลกกับสมาชิกสภา จึงทำให้การบริหารงานไม่ได้รับผิดชอบต่อประชาชนอย่างเต็มที่ เป็นเพราะต้องคอยเอาอกเอาใจสมาชิกสภามากกว่า¹⁷

ทั้งนี้ก็มีความคาดหวังว่าการเลือกตั้งนายก อบจ. โดยตรงจะยังประโยชน์หลายประการ ดังนี้

1. การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงจะเป็นการช่วยกระตุ้นให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเกิดความสนใจในทางการเมืองเพิ่มขึ้นอย่างมาก และเป็นการให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนโดยตรง ซึ่งจะทำให้เกิดข้อถกเถียงที่ก่อให้เกิดการแสวงหาทางเลือกต่อผู้บริหารท้องถิ่นของเขาเป็นอย่างดี

2. ประชาชนมีทางเลือกมากขึ้นในการหาคนมาบริหารและทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น เพราะระบบการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงจะถูกระบบการหาเสียงกดดันให้ต้องเสนอนโยบาย มาตรการและคำมั่นสัญญาแก่ประชาชน เพื่อให้ได้รับการเลือกตั้งและต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้น

3. ประชาชนสามารถตรวจสอบและควบคุมการบริหารงานของนายก อบจ. โดยตรง และผลักดันให้การทำงานเป็นไปตามคำมั่นสัญญาที่ให้กับประชาชน รวมทั้งให้การทำงานมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยไม่ต้องต่อสู้และช่วงชิงอำนาจ ซึ่งเท่ากับเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่นมากขึ้นในการที่จะร่วมมือกับนายก อบจ. เพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง¹⁸

¹⁷ โกวิท พวงงาม, มิติใหม่การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทยเลือกตั้งนายก อบจ. โดยตรง, (ม.ป.ท.: ม.ป.พ., 2544), น.2-5.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน.

ซึ่งจะทำให้นายก อบจ. มีอำนาจในการบริหารจัดการและพัฒนาจังหวัดได้อย่างเต็มที่ รวมถึงการนำเสนอนโยบายต่อประชาชนในการพัฒนาจังหวัดและแก้ไขปัญหาของจังหวัดในยุคของการกระจายอำนาจ ที่ผู้นำจะต้องปรับวิธีคิด คิดค้นกลยุทธ์และแนวทางการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองให้เป็นที่น่าเชื่อถือ เป็นที่ไว้วางใจของทุกฝ่าย ซึ่งประชาชนสามารถมีส่วนร่วมและเข้าถึงนโยบายของนายก อบจ. ในฐานะผู้บริหารจังหวัดได้มากกว่าที่เป็นอยู่ เพื่อประโยชน์ต่อประชาชนและการพัฒนาประชาธิปไตยในท้องถิ่นและสังคมไทย¹⁹

กรอบแนวคิด และทฤษฎี

1. แนวความคิดเกี่ยวกับพรรคการเมือง

นักวิชาการหลายท่านได้อธิบายความหมายของพรรคการเมืองไว้ ดังนี้

Roy C. Macridis²⁰ อธิบายว่า พรรคการเมืองก็คือสมาคมซึ่งดำเนินกิจกรรมและรวบรวมประชาชนเข้ามานี้กำลังร่วมกัน โดยประสานผลประโยชน์ของสมาชิก สมาคมเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาล พรรคการเมืองนั้นนับเป็นส่วนควบของระบบการเมือง กล่าวคือ ระบบการเมืองของรัฐจะเกิดขึ้นโดยปราศจากพรรคการเมืองไม่ได้อย่างเด็ดขาด เพราะอย่างน้อยกลุ่มหรือคณะบุคคลที่ก่อตั้งขึ้นมาเป็นรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลรูปแบบใดต่างก็มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองอยู่แล้วนั่นเอง

Edmund Burke²¹ อธิบายว่า พรรคการเมือง ได้แก่ “กลุ่มคนกลุ่มหนึ่งซึ่งรวมกันตามแนวหลักการบางอย่าง โดยมีจุดมุ่งหมายร่วมกันในการส่งเสริมผลประโยชน์ของชาติ โดยเน้นประเด็นสำคัญของพรรคการเมืองในแง่ของการรวมตัวกันและจุดมุ่งหมาย 2 ประการ คือ

¹⁹ เรื่องเดียวกัน.

²⁰ 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 Roy, Publishings 1967), p. 9 อ้างถึงใน ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2524), น. 12.

²¹ วิทยา นาควศิรกุลกิจ, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ (กรุงเทพฯ : แสงจันทร์การพิมพ์, 2528), น.2.

1. พรรคการเมืองเป็นการรวมตัวกันของบุคคลตามแนวหลักการบางอย่าง ซึ่งหมายถึง การรวมกันเกิดจากแนวความคิดหรืออุดมการณ์คล้ายคลึงกันมารวมกัน และมีการตกลงที่จะ ดำเนินการตามแนวหลักการที่มีความเห็นพ้องต้องกัน

2. พรรคการเมืองมีจุดมุ่งหมายที่จะส่งเสริมผลประโยชน์ของชาติ กล่าวคือ การรวมกัน ของบุคคลต่างๆ กัน ก็เพื่อที่จะรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมคือของชาติ โดยคณะบุคคลดังกล่าว ต้องการเข้ามาเป็นรัฐบาลอำนาจการปกครองประเทศให้เป็นไปตามแนวความคิดเห็นของคณะ ของตน หรือคัดค้านการกระทำที่ขัดแย้งกับแนวความคิดเห็นของกลุ่มของตนแล้วแต่กรณี

William Goodman²² อธิบายว่า พรรคการเมืองคือ “องค์การซึ่งเป็นพี่รวมของสมาชิกที่ มีความคิดเห็นคล้ายคลึงกัน โดยมีจุดประสงค์ที่จะชนะการเลือกตั้งเข้าไปใช้อำนาจรัฐบาลเพื่อจะ ได้มีอิทธิพล สิทธิ และผลประโยชน์จากอำนาจนั้น” โดยเน้นประเด็นสำคัญ 2 ประการ คือ

1. พรรคการเมืองเป็นองค์การที่เกิดจากการรวมกันของสมาชิกที่มีความคิดเห็นหรือ อุดมการณ์คล้ายกัน

2. พรรคการเมืองมีจุดประสงค์ที่จะส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อจะได้ใช้อำนาจ ปกครองหรือบริหารกลไกของรัฐ ซึ่งจะทำให้สมาชิกของพรรคได้รับผลประโยชน์จากการใช้อำนาจ ทางการเมืองนั้น

หยุด แสงอุทัย²³ อธิบายว่า พรรคการเมืองมีรากศัพท์มาจากคำในภาษาละตินว่า “pars” ซึ่งมีความหมายว่า “ส่วน” (part) และตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “political party” ใน ภาษาฝรั่งเศสตรงกับคำว่า “partie politique” และในภาษาเยอรมันตรงกับคำว่า “politische partai” ซึ่งล้วนแต่มีรากศัพท์มาจากภาษาละตินทั้งสิ้น ดังนั้น พรรคการเมืองจึงมีความหมายว่า “ส่วนของราษฎร” หรือการที่ราษฎรแบ่งแยกออกเป็นส่วนๆ หรือเป็นกลุ่มตามความคิดและ ประโยชน์ร่วมกันในทางการเมือง กล่าวคือ การที่บุคคลมารวมกันเป็นพรรคการเมืองนั้น เพราะมี ความเห็นในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ในแนวทางตรงกัน และมุ่งหวังที่จะเป็นรัฐบาลเพื่อ อำนาจการปกครอง ตามแนวความคิดดังกล่าว

²² เรืองเดียวกัน, น.4.

²³ หยุด แสงอุทัย, พรรคการเมือง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิมพ์เนต, 2517), น.8.

องค์ประกอบของพรรคการเมือง²⁴

1. จะต้องเกิดจากการรวมตัวกันของบุคคลจำนวนหนึ่ง การรวมตัวกันนี้ทำให้เกิดลักษณะของความเป็นองค์การ คือมีการรวมตัวกันอย่างมีหลักเกณฑ์ อาทิเช่น การแบ่งสรรอำนาจหน้าที่ การวางแผน การกำหนดนโยบาย การควบคุมบังคับบัญชา โดยมีระเบียบกฎเกณฑ์และเป้าหมายร่วมกัน เพื่อปฏิบัติให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ขององค์การในที่สุด

2. การรวมตัวกันของบุคคลในลักษณะดังกล่าวแล้วนั้นจะต้องเกิดจากความเห็นพ้องต้องกันในแนวความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม หากมีความขัดแย้งในแนวความคิดเห็นในด้านต่างๆ นี้ก็ไม่ใช่พรรคการเมือง หรือมีความคิดเห็นในด้านอื่นๆ นอกเหนือจากการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ก็ไม่เรียกรวมกลุ่มนั้นว่าพรรคการเมืองเช่นกัน

3. องค์การใดที่จะเรียกว่าพรรคการเมืองได้นั้น จะต้องมีความหมายหลักที่จะเข้าไปมีอำนาจทางการเมือง โดยจะต้องดำเนินกิจกรรมทางการเมืองต่างๆ เพื่อให้สามารถจัดตั้งรัฐบาลขึ้นเพื่อจะได้มีอำนาจในการบริหารประเทศให้เป็นไปตามแนวความคิดของกลุ่มตน หรือที่เรียกว่านโยบายของพรรคการเมืองนั่นเอง องค์ประกอบของพรรคการเมืองส่วนนี้นับว่าสำคัญมาก เพราะอาจจะมีกรรวมกลุ่มบุคคลเป็นองค์การต่างๆ จำนวนมาก ซึ่งมีการดำเนินการในแนวนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ไปแนวทางเดียวกัน เช่น ชมรมต่างๆ สมาคมของกลุ่มอาชีพ และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เป็นต้น ซึ่งเราไม่เรียกกลุ่มเหล่านี้ว่าเป็นพรรคการเมือง เพราะไม่ได้มีความหมายเพื่อเข้าไปมีอำนาจปกครองประเทศโดยการจัดตั้งรัฐบาล

4. การมารวมกันเป็นพรรคการเมืองต้องเกิดขึ้นด้วยความสมัครใจ หมายความว่าสมาชิกแต่ละคนมาร่วมก่อตั้งพรรคการเมือง เพราะมองเห็นความสำคัญและผลประโยชน์ในการรวมตัวกัน มิใช่เพราะถูกบีบบังคับให้รวมตัวกันก่อตั้งพรรคการเมือง

5. มีการคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกเป็นตัวแทนของประชาชน เพราะการมีเพียงคณะบุคคลที่มีหลักการทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ร่วมกันยังไม่ทำให้เกิดเป็นพรรคการเมือง หากว่าคณะบุคคลนั้นมิได้มีการส่งบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้ง เพราะการเลือกตั้งเป็นวิธีการที่จะทำให้พรรคการเมืองสามารถบรรลุเป้าหมายของการเข้าไปเป็นรัฐบาลหรือควบคุมการบริหารประเทศได้ และการคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งนี้ยังถือได้ว่าเป็นคุณลักษณะเฉพาะ

²⁴ วิธนา เรืองสกุล. "การก่อตั้งและพัฒนาการของพรรคชาติไทย", (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), น.19-20.

ของพรรคการเมืองที่ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างพรรคการเมืองกับกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพล เพราะกลุ่มผลประโยชน์มีได้มีจุดมุ่งหมายในการจัดตั้งรัฐบาลจึงไม่มีการส่งบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้ง

ลักษณะของพรรคการเมือง²⁵

1. พรรคการเมืองต้องมีความยั่งยืน โดยความยั่งยืนของพรรคการเมืองจะต้องไม่ขึ้นอยู่กับชีวิตหรืออำนาจของผู้นำในพรรคการเมือง หมายความว่า พรรคการเมืองที่รวมตัวกันนั้นต้องไม่ยึดถือบุคลิกภาพหรืออำนาจของผู้นำเป็นหลักในการรวมตัวกัน ซึ่งพรรคการเมืองที่รวมตัวกันด้วยพื้นฐานของผู้นำเป็นหลักนั้นมักล้มเลิกหรือแตกสลายได้ง่าย เมื่อผู้นำที่เป็นหลักนั้นสิ้นชีวิตหรือหมดอำนาจไป แต่พรรคการเมืองที่รวมตัวกันขึ้นมาโดยยึดถืออุดมการณ์เป็นหลักย่อมมีความมั่นคง แม้ว่าบุคคลที่ร่วมกันก่อตั้งจะสิ้นชีวิตไปแล้ว สมาชิกคนอื่นๆ ก็สามารถจะสืบต่ออุดมการณ์ของพรรคต่อไปได้

2. พรรคการเมืองจะต้องมีสาขาของพรรคกระจายไปสู่ชนบท และมีขอบข่ายการติดต่อสื่อสารระหว่างสำนักงานใหญ่กับสาขาพรรคการเมือง หมายความว่า พรรคการเมืองที่แท้จริงต้องมีระบบการติดต่อกับประชาชนได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งสาขาพรรคในท้องถิ่นจะเป็นองค์กรในการทำหน้าที่ให้กับพรรคการเมือง และการมีสาขาพรรคการเมืองจะเป็นการสร้างรากฐานให้พรรคการเมืองเข้มแข็ง และมีลักษณะเป็นพรรคมวลชน (Mass party) ซึ่งจะเป็นการดึงประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง และใช้พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในการควบคุมรัฐบาล

3. บรรดากลุ่มผู้นำในพรรคการเมืองต้องมีความตั้งใจอย่างแท้จริงที่จะรวมอำนาจในการตัดสินใจนโยบายต่างๆ มาสู่พรรคการเมืองของตนแต่ผู้เดียว หรือมิฉะนั้นก็เข้าร่วมกับพรรคการเมืองอื่น ไม่เพียงแต่ใช้อิทธิพลเพื่อเข้าแทรกแซงเท่านั้น ซึ่งหมายความว่า ในบรรดาผู้นำของพรรคการเมืองนั้นต้องมีความมุ่งหมายที่จะให้พรรคการเมืองของตนเป็นรัฐบาล เพื่อเข้าควบคุมบุคลากรและนโยบายในการบริหารประเทศ และถ้าได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งเป็นฝ่ายเสียงข้างมาก หรือหากไม่ได้รับเลือกตั้งเป็นเสียงข้างมากเด็ดขาดจนสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้โดยลำพังพรรคเดียวก็อาจจะประนีประนอมกับพรรคอื่นจัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้นมา เพราะอาจเป็นโอกาสที่จะเอานโยบายของพรรคประกอบกันเข้าเป็นนโยบายของรัฐบาล ซึ่งจะทำให้สมาชิกพรรคและผู้สนับสนุนของพรรคได้รับประโยชน์จากนโยบายนั้น

²⁵ เรื่องเดียวกัน, น. 21-22.

4. พรรคการเมืองต้องพยายามหาคะแนนนิยมเมื่อมีการเลือกตั้งและหาความสนับสนุนจากประชาชนทั่วไปเมื่อไม่มีการเลือกตั้ง เพราะพรรคการเมืองจะต้องพยายามขยายแนวความคิดของพรรคและให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเมือง ซึ่งแก้ปัญหามากมาย แก่ประชาชนตลอดเวลา รวมไปถึงการเสนอแนวนโยบายให้ประชาชนเลือก ทั้งนี้เพราะพรรคการเมืองมีจุดมุ่งหมายที่จะเข้าไปเป็นรัฐบาลในการบริหารประเทศ แต่การสร้างความนิยมเพื่อให้พรรคชนะการเลือกตั้งบางครั้งก็ใช้เวลานาน ดังนั้น นอกจากจะหาคะแนนเสียงเมื่อมีการเลือกตั้งแล้วพรรคการเมืองยังต้องดำเนินบทบาททางการเมืองอยู่ตลอดเวลา และมีการเตรียมพร้อมอยู่เสมอ

การจัดองค์กรของพรรคการเมือง²⁶

การจัดองค์กรของพรรคการเมืองมีลักษณะกว้างๆ 4 ประการ ดังต่อไปนี้

1. แกนกลาง (caucus) คอคัสอาจจะมีการเรียกแตกต่างกันไปตามแต่ละพรรคการเมือง เช่น เรียกว่าเป็นคอมมิเต้ (committee) คลีค (clique) หรือโคเทอรี (coterie) ลักษณะที่สำคัญของคอคัสมี 2 ประการ คือ ประการแรก คอคัสมีลักษณะที่มีสภาพจำกัด กล่าวคือ คอคัสประกอบด้วยสมาชิกจำนวนน้อยกลุ่มหนึ่ง สมาชิกกลุ่มนี้ไม่ต้องการให้มีการขยายตัว ไม่ต้องการโฆษณาชวนเชื่อเพื่อให้มีสมาชิกเพิ่มขึ้น โดยเหตุนี้คอคัสจึงมีลักษณะซึ่งเป็นการปิดตัวเอง หรือมีสภาพจำกัด ยากที่บุคคลอื่นจะมีโอกาสเข้าไปเป็นสมาชิกของคอคัส การเป็นสมาชิกของคอคัสอาจเป็นได้โดยวิธีการถูกเชิญหรือโดยการเป็นสมาชิกสมทบ หรือโดยการแต่งตั้งเป็นทางการ หรือโดยเสนหา เพราะฉะนั้นคอคัสจึงมีพลังแห่งความแข็งแกร่ง โดยเน้นถึงเรื่องคุณภาพไม่เน้นปริมาณของสมาชิก คอคัสเป็นกลุ่มของผู้มีตระกูลได้รับเลือกโดยอิทธิพลของแต่ละคน

2. สาขา (branch) เป็นองค์การซึ่งพรรคสังคมนิยมเป็นผู้คิดขึ้น โดยถือว่าเป็นหน่วยงานมูลฐานในการดำเนินกิจการของพรรคสาขาที่มีความหมายที่ค่อนข้างต่างกับคอคัสหลายประการด้วยกัน ประการที่สำคัญยิ่งก็คือ คอคัสเน้นเรื่องคุณภาพ แต่สาขาเน้นถึงเรื่องปริมาณ สาขา มีลักษณะซึ่งแผ่ขยายตัวออกและพยายามที่จะตั้งสมาชิกให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อฝึกกำลังของพรรค ไม่คำนึงถึงเรื่องคุณภาพ แต่คำนึงถึงเรื่องปริมาณ โดยมีจุดประสงค์ที่จะรวมปวงชนและอุทธรณ์ต่อปวงชน และพยายามที่จะติดต่อสัมพันธ์กับปวงชนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

²⁶ดิเรก อุทัยผล, “ความล้มเหลวของระบบพรรคการเมืองในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521), น.18-20.

กิจกรรมสาขา มีความสำคัญไม่เฉพาะในระหว่างที่มีการหาเสียงเลือกตั้งเท่านั้น แต่มีความสำคัญและดำเนินกิจการในระหว่างที่ไม่มีการเลือกตั้งด้วย สาขาของพรรคสังคมนิยมโดยปกติมักจะประชุมกันเป็นประจำทุกเดือนหรือทุกสองสัปดาห์ การประชุมนอกจากจะพูดกันถึงเรื่องกลอุบายต่างๆ ในการหาเสียงเลือกตั้งแล้วยังมุ่งถึงที่จะให้การศึกษาทางการเมืองด้วย กล่าวคือผู้ทำหน้าที่นำอภิปรายในระหว่างการประชุมมักจะพูดถึงปัญหาทางการเมืองแก่ลูกพรรค และเปิดโอกาสให้มีการอภิปรายด้วย

3. เซลล์ (cell) หรือจุดย่อย จะเห็นได้ว่าสาขาเป็นพรรคประจำอยู่ตามท้องถิ่นต่างๆ การรวมกลุ่มของบุคคลเป็นไปตามแต่ละท้องถิ่น เซลล์มีลักษณะที่แตกต่างออกไป กล่าวคือ ประการแรกเซลล์มีรากฐานอยู่ตามอาชีพ เซลล์รวบรวมสมาชิกของพรรคซึ่งทำงานอยู่ในที่แห่งเดียวกัน ประกอบกันขึ้นเป็นเซลล์ๆ หนึ่ง เซลล์มีอยู่ตามโรงงาน ร้านค้า สำนักงาน และหน่วยบริการต่างๆ ลักษณะของเซลล์เป็นลักษณะของบุคคลกลุ่มเล็กๆ แยกย่อยกระจายไปตามที่ต่างๆ การจัดองค์การจะอยู่ตามอาณาเขตเล็กๆ หรือตามหน่วยเลือกตั้ง

เซลล์ (cell) เป็นองค์การซึ่งพรรคคอมมิวนิสต์เป็นผู้คิดขึ้นริเริ่มคือ พรรคคอมมิวนิสต์รัสเซีย และมีการประกาศใช้ทั่วโลกโดยการประชุมคอมมิวนิสต์สากล ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 21 มกราคม ค.ศ.1924 คำขวัญที่มีชื่อเสียงก็คือ “การดำเนินการทางการเมืองนั้นจะต้องเน้นให้แยกอยู่กับเซลล์” เซลล์ถูกใช้เป็นองค์การของพรรคการเมืองในการที่จะก่อให้เกิดความยุ่งเหยิง การโฆษณาชวนเชื่อ การดำเนินกิจการต่างๆ และการหาคะแนนเสียงเลือกตั้ง

4. กองทัพประชาชน (militia) มลิตีเยเป็นกองทัพของเอกชนชนชั้นหนึ่ง ซึ่งการรับสมัครของมลิตีเยนั้นรับเช่นเดียวกับแบบทหาร มีระเบียบวินัย และได้รับการอบรมแบบทหาร นอกจากนั้นยังสวมเครื่องแบบติดดวงตรา เตรียมที่จะเดินขบวนสู้รบเช่นเดียวกับทหาร แต่สมาชิกของมลิตีเยเหล่านี้เป็นพลเมือง เพราะบุคคลเหล่านี้ไม่มีการจัดองค์การแบบทหาร เพียงแต่มีการฝึกอบรมบ่อยครั้ง สมาชิกของมลิตีเยพร้อมอยู่เสมอที่จะปฏิบัติตามคำสั่งของหัวหน้าและแบ่งออกเป็นสองพวก คือ พวกประจำการและพวกสำรอง ลักษณะพิเศษของมลิตีเยคือ ลักษณะของโครงร่าง ซึ่งมีลักษณะเป็นรูปปิระมิด คือ กลุ่มเล็กๆ รวมตัวเป็นกลุ่มใหญ่ และกลุ่มใหญ่รวมตัวเป็นกลุ่มใหญ่ๆ ยิ่งขึ้นไป

กลุ่มย่อยภายในพรรคการเมือง (faction)

คำว่า “กลุ่มย่อยภายในพรรคการเมือง” นั้นตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “faction” ซึ่งคำว่า “faction” นี้มักจะถูกใช้กับในความหมายของกลุ่มย่อยภายในองค์การหรือกลุ่มหนึ่งๆ²⁷ ความหมายของ faction นั้นมีความแตกต่างกันออกไปอย่างมาก แต่ถึงกระนั้นก็มีแนวโน้มที่จะเห็นพ้องกันว่า faction นั้นไม่เหมือนกับพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ โดยทั่วไปมักจะมองว่า faction เป็นสิ่งที่อยู่ภายในพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์อีกทีหนึ่ง²⁸

เดนนิส ซี.เบลเลอร์ และแฟรงค์ พี.เบลโลนิ (Dennis C. Beller and Frank P. Belloni) ได้ให้ความหมายของกลุ่มย่อย คือกลุ่มที่ก่อตั้งขึ้นมาอยู่ภายในขอบเขตของกลุ่มอื่นๆ อีกที และเป็นกลุ่มทางการเมืองที่แข่งขันกับกลุ่มคู่แข่งอื่นๆ เพื่อให้ได้รับประโยชน์ในเชิงอำนาจภายในกลุ่มใหญ่ที่กลุ่มย่อยนี้ดำรงอยู่²⁹

เจเรมี บอยส์เซอเวิน (Jeremy Boissevian) ให้ความหมายของกลุ่มย่อยว่าเป็นการรวมกันขึ้นของบุคคลต่างๆ โดยส่วนตัวของแต่ละบุคคล หรือเป็นการรวมกันขึ้นมาจากบุคคลต่างๆ เพื่อเป็นประโยชน์แก่แต่ละบุคคลในการแข่งขันกับบุคคลหรือกลุ่มอื่นๆ ที่มีอยู่ก่อนแล้ว³⁰

เอสลี ลิปลัน (Leslie Lipson) กล่าวถึงกลุ่มย่อยว่าจะเกิดเมื่อมีการรวมตัวกันของสมาชิกของกลุ่มที่ใหญ่กว่าเป็นกลุ่มย่อย และแบ่งแยกตัวเองออกมาจากส่วนที่เหลือ³¹

²⁷ Dennis C. Beller and Frank P. Belloni, “The Study of Faction in Faction Politics : Political Parties and Factionalism in Comparative Perspective, ed. by Dennis C. Beller and Frank P. Belloni (California ABC-Clio, 1978), p. 3 อ้างใน บุญธรรม เลิศสุชีเกษม, ความแตกแยกภายในพรรคการเมืองไทย : ศึกษาเปรียบเทียบพรรคประชาธิปไตย พรรคกิจสังคม และพรรคชาติไทย (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), น.23.

²⁸ เรื่องเดียวกัน.

²⁹ Dennis C. Beller and Frank P. Belloni, “Party and Faction : Mode of Political Competition,” in Faction Politics : Political Parties and Factionalism in Comparative perspective, p. 419 อ้างใน บุญธรรม เลิศสุชีเกษม, เรื่องเดียวกัน.

³⁰ Jeremy Boissevian, “Factions” in The Social Science Encyclopedia (London : Routledge & Kegan Paul, 1985), p. 289 อ้างใน บุญธรรม เลิศสุชีเกษม, เรื่องเดียวกัน.

³¹ Julius Goukd and William L. Kolb (ed.) A Dictionary of The Social Sciences (New York : The Free Press of Glencoe, 1964), p. 255 อ้างใน บุญธรรม เลิศสุชีเกษม, เรื่องเดียวกัน, น.24.

อย่างไรก็ดี ริชาร์ด โรส (Richard Rose) ได้อธิบายเพิ่มเติมในการศึกษาของเขาว่า กลุ่มย่อย (factions) นั้นต่างจากกลุ่มโน้มเอียง (tendency) ภายในพรรคการเมือง โรสอธิบายว่า กลุ่มย่อยนั้นเป็นกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นมาภายในพรรคการเมืองเพื่อการแข่งขันในทางการเมือง ส่วนกลุ่มโน้มเอียงนั้นเป็นกลุ่มคนที่รวมกันขึ้นมาในประเด็นปัญหาเฉพาะ ซึ่งมักจะมีการรวมตัวกันอย่างหลวมๆ ไม่เป็นทางการและไม่คงที่³²

ประเภทของกลุ่มย่อยภายในพรรคการเมือง

เดนนิส ซี.เบลเลอร์ และแฟรงค์ พี. เบลโลนี ได้ทำการรวบรวมศึกษาเปรียบเทียบถึง กลุ่มย่อยภายในพรรคการเมืองในประเทศต่างๆ แล้ว ได้ทำการจำแนกถึงประเภทของกลุ่มย่อยตามลักษณะในการจัดองค์กรไว้ 3 ประเภทคือ³³

1. **กลุ่มย่อยภายในพรรคที่เป็น “ก๊ัก” หรือ “กลุ่มโน้มเอียง” (factional cliques or tendencies)** เป็นกลุ่มที่ประกอบขึ้นมาจากบุคคลที่มีผลประโยชน์บางอย่างร่วมกัน อาทิเช่น อุดมการณ์ นโยบาย วัตถุประสงค์ เรื่องส่วนบุคคลและอื่นๆ โดยที่บุคคลเหล่านี้มิได้รวมกันขึ้นมาเพื่อแสวงหาเป้าหมายหรือผลประโยชน์ของกลุ่มแต่อย่างใด กลุ่มย่อยประเภทนี้โดยทั่วไปอาจจะถูกพูดถึงในคำว่า “ปีก” (wings) ของพรรค พวกกลุ่มความคิดเห็นหรือความโน้มเอียง (current or tendencies) หรือกลุ่มย่อยที่ไม่เป็นทางการ (informal factions) กลุ่มย่อยแบบนี้มักจะปรากฏในช่วงที่มีประเด็นปัญหาหนึ่งหรือในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง สมาชิกของกลุ่มย่อยแบบนี้ค่อนข้างจะคลุมเครือไม่แน่นอนมากที่สุด ความคงทนถาวรของกลุ่มย่อยประเภทนี้ค่อนข้างจะสั้นมาก

2. **กลุ่มย่อยภายในพรรคที่เป็นกลุ่มผู้รับการอุปถัมภ์ และกลุ่มตามบุคคล (person and Client-Group factions)** กลุ่มในลักษณะนี้ยังมีคำที่ใช้ในความหมายเดียวกันอีกหลายคำ เช่น กลุ่มผู้อุปถัมภ์ - ผู้รับการอุปถัมภ์ (patron-client group) หรือกลุ่มผู้รับการอุปถัมภ์ (clientelist group) เป็นต้น กลุ่มประเภทนี้ต่างจากกลุ่มประเภทแรกตรงที่กลุ่มย่อยแบบนี้จะมีการรวมกลุ่มกันอย่างแท้จริงในรูปแบบเฉพาะผิดกว่าใครๆ วิธีการในการสรรหาและรักษาไว้ซึ่งความผูกพันระหว่างผู้นำกลุ่มกับผู้เป็นบริวาร

³² Arthur Cyr, “Cleavages in British Politics,” in *Faction Politics : Political Parties and Factionalism in Comparative Perspective*, pp. 288-289 อ้างใน บุญธรรม เลิศสุโขทัย, เรื่องเดียวกัน.

³³ Dennis C. Beller and Frank P. Belloni, “Party and Faction : Mode of Political Competition,” pp. 419-430 อ้างใน บุญธรรม เลิศสุโขทัย, เรื่องเดียวกัน.

กลุ่มย่อยแบบนี้จะอยู่บนพื้นฐานส่วนตัวของผู้นำกลุ่มและลำดับชั้นของผู้นำกลุ่มชั้นรองๆ ลงไปภายในกลุ่ม สมาชิกของกลุ่มประเภทนี้ค่อนข้างจะมีน้อย และมักจะมีการใช้ชื่อของหัวหน้ากลุ่มมาเป็นสัญลักษณ์ของกลุ่ม ความคงทนของกลุ่มย่อยประเภทนี้จะอยู่ในระยะเวลาปานกลางคือ จะยืนนานกว่ากลุ่มย่อยประเภทแรก แต่ก็ไม่คงทนเกินไปกว่าชีวิตทางการเมืองของผู้นำกลุ่มย่อยนี้

3. **กลุ่มย่อยที่มีความเป็นสถาบันหรือเป็นองค์การ (institutionalized or organizational factions)** กลุ่มย่อยในลักษณะนี้มักจะถูกเรียกในคำว่า “กลุ่มที่เป็นทางการ” (formalized factions) “กลุ่มที่มีการพัฒนา” (developed factions) เป็นต้น กลุ่มประเภทนี้แตกต่างจากสองประเภทแรกตรงที่ไม่ได้ขึ้นอยู่กับความผูกพันระหว่างผู้นำกับบริวารและการแลกเปลี่ยนแต่อย่างใด กลุ่มนี้จะไม่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคล จะร่วมกันในฐานะที่เท่าเทียมกัน มีตำแหน่งกฎระเบียบที่แน่นอน เป็นต้น

พื้นฐานของการดำรงอยู่ของกลุ่มย่อยแบบนี้คือ ผลประโยชน์ในทุกๆ เรื่องตั้งแต่ผลประโยชน์ในเชิงอุดมการณ์ (ideological interests) ไปจนถึงผลประโยชน์ในเชิงวัตถุ (material interests) ตั้งแต่ผลประโยชน์ของสาธารณชน (public spirited interests) ไปจนถึงผลประโยชน์เฉพาะตน (selfish interests) สมาชิกในกลุ่มย่อยแบบนี้ค่อนข้างเป็นทางการ และกลุ่มค่อนข้างจะมีความถาวรเป็นเวลายาวนาน

2. แนวความคิดเกี่ยวกับ “บทบาทในการสร้างผู้นำทางการเมืองของพรรคการเมือง”

จิโอวานนิ ซาโทริ (Sartori 1976) ระบุว่า “พรรคการเมืองเป็นช่องทางของการแสดงออก นั่นหมายความว่าประการแรกสุดของการเป็นพรรคการเมือง คือ ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการเป็นตัวแทนของประชาชนที่จะแสดงออกซึ่งความต้องการและข้อเรียกร้อง” ส่วน โจเซฟ ลาพาลอมบารา และไมรอนไวเนอร์ (la Palombara and Weiner 1996) กล่าวว่า “องค์กรทางการเมืองจะสมควรได้ชื่อว่าเป็นพรรคการเมืองจะต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่หาเสียงสนับสนุนจากประชาชนทั่วไป ทำหน้าที่เลือกสรรผู้นำทางการเมือง และจะต้องเหนียวแน่นต่อการได้มาและรักษาอำนาจทางการเมือง ไม่ว่าจะโดยพรรคเดียวหรือร่วมกับพรรคอื่น”³⁴

³⁴ สิริพรรณ นกสวน, คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย, น. 243-244.

เป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกที่นิยมสนใจช่วยเหลือในกิจการการเมืองของพรรคเป็นอย่างมาก ได้รับการคัดเลือกเป็นบุคคลชั้นนำของพรรคเพื่อเป็นทายาททางการเมือง และอาจได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐบาลต่อไปได้ ดังนั้นบุคคลชั้นนำของพรรคต่างๆ จึงมักจะเป็นผู้นำทางการเมืองของประเทศด้วย³⁵

ก่อนที่พรรคการเมืองจะส่งคนของพรรคเข้าสมัครรับเลือกตั้งในเขตใด พรรคจะต้องคัดเลือกและกลั่นกรองมาเป็นอย่างดีแล้วว่า สมาชิกพรรคคนใดจะเหมาะสมกับเขตเลือกตั้งใด ท้องถิ่นใด จะต้องเป็นคนที่รู้ปัญหาและเข้าใจประชาชนในเขตเลือกตั้งนั้นๆ ดีพอ ซึ่งก็เท่ากับว่ามีการเลือกถึง 2 ครั้ง คือ พรรคได้คัดเลือกคนของพรรคมาก่อน เพื่อมาให้ประชาชนเลือกตั้งเข้าไปนั่งในสภาอีกทอดหนึ่ง จึงทำให้ได้คนดีมีฝีมือเข้ามาทำงานให้ประเทศชาติ นับได้ว่าพรรคการเมืองเป็นส่วนที่ทำให้เสียงของประชาชนมีน้ำหนัก ให้ทางเลือกแก่ประชาชนในการเลือกตั้งทั้งในด้านนโยบาย และตัวบุคคล เพราะฉะนั้นพรรคการเมืองจะมีนโยบายที่แน่นอน และกำหนดตัวผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้ง การกระทำเช่นนี้ย่อมช่วยให้ราษฎรได้รับความสะดวกในการพิจารณาเลือกตัวแทนของตนในเวลาที่มีการเลือกตั้ง

ซึ่งต่างกับการสมัครอิสระที่มีได้รับการกลั่นกรองมาแต่อย่างใด ผู้สมัครคนใดมีวาทะศิลป์ดี มีเงินแจกจ่ายหวัคະแนมมาก หรือมีบุคลิกดี มีอิทธิพลในถิ่นนั้นๆ ก็จะได้รับเลือกตั้งเข้าไป โดยที่ประชาชนมิได้มีโอกาสคำนึงถึงแนวความคิด หรืออุดมการณ์เลย แต่จะพิจารณาเลือกจากบุคลิกลักษณะมากกว่า ซึ่งนับว่าเป็นผลเสียแก่ระบอบประชาธิปไตยมากกว่าจะเป็นผลดี แต่การที่พรรคการเมืองได้คัดเลือกคนของพรรคที่พรรคเห็นว่าเป็นคนดีมีฝีมือมาให้ประชาชนเลือก จึงทำให้การเลือกตั้งเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติมากยิ่งขึ้น เพราะได้ผู้แทนที่ดี มีอุดมการณ์³⁶

บทบาทของพรรคการเมืองโดยทั่วไป

บทบาทของพรรคการเมืองจะมีมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับสภาพการณ์ทางการเมืองของประเทศนั้นๆ ในประเทศที่เริ่มปกครองในระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองย่อมต้องมีหน้าที่ด้วยกันหลายประการ เช่น ให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน ทั้งนี้ย่อมทำได้ผลดีกว่ารัฐจัดทำกิจการเอง เพราะพรรคการเมืองเป็นผู้มีประโยชน์ได้เสียและเป็นพวกเดียวกับสมาชิก

³⁵ เชาวน์วิศ สุดลาภา, “พรรคการเมือง” วารสารเทศาภิบาล เล่ม 60 ตอนที่ 8 ส.ค. 2508, น. 683.

³⁶ เชาวน์วิศ สุดลาภา, บทบาทของพรรคการเมืองต่อการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2539).

พรรคการเมืองหรือผู้ฝึกฝนในทางการเมืองนั่นเอง ย่อมมีความกระตือรือร้นที่จะจัดทำและทุ่มเททุกอย่าง เพื่อเรียกร้องความสนใจให้แก่พรรค แต่อย่างไรก็ตาม บทบาทของพรรคการเมืองโดยทั่วไปพอสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. บทบาทของพรรคที่จะให้การศึกษาในทางการเมือง (Political Education)

ในประเทศที่เริ่มปกครองตามระบอบประชาธิปไตยมาไม่นานนัก อย่างเช่นประเทศไทย ประชาชนยังไม่เข้าใจและยังไม่มีประสบการณ์ทางการเมือง (Political Maturity) ไม่รู้จักว่าพรรคการเมืองคืออะไร มีหน้าที่ในการเลือกตั้งอย่างไร มีความสำคัญต่อระบอบประชาธิปไตยอย่างไร ในกรณีเช่นนี้พรรคการเมืองน่าจะมีหน้าที่หลักประการสำคัญคือ เร่งรื้อและกระตุ้นเตือนให้ประชาชนมีความรู้ทางการเมืองในประเด็นดังกล่าว

ในประเทศที่มีความมั่นคงทางการเมือง นอกจากจะมีหน้าที่ให้การศึกษาความรู้แก่ประชาชนแล้ว ยังอาจต้องตั้งสถานฝึกอบรมคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ของพรรคในการดำเนินกิจการทางการเมืองอีกด้วย การให้ความรู้แก่ประชาชนอาจกระทำโดยผ่านทางหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ การประชุมปรึกษาหารือและการติดต่อทางด้านส่วนตัว การแสดงปาฐกถาในที่ต่างๆ การถ่ายทอดการอภิปรายในสภา การตั้งกระทู้ถามต่างๆ ฯลฯ

การให้การศึกษาในทางการเมืองแก่ประชาชนโดยทั่วไปจนทั่วถึงนั้น การดำเนินงานของพรรคภายในท้องถิ่นย่อมมีส่วนในการสร้างความกระตือรือร้น และทำให้ประชาชนเกิดความสนใจทางการเมืองการปกครอง จริงอยู่แม้สถาบันอื่นๆ เช่น โรงเรียน หรือหนังสือพิมพ์จะมีส่วนในการให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน แต่สถาบันเหล่านี้มิได้มีหน่วยงานที่กว้างขวางเหมือนอย่างพรรคการเมือง แต่สำหรับในประเทศไทยมีสาขาพรรคการเมืองในท้องถิ่นค่อนข้างน้อย ที่ทำการพรรคส่วนใหญ่อยู่ในเมืองหลวง ดังนั้น การเผยแพร่หรือการให้การศึกษาเพื่อให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจ และสนใจการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงมีน้อยมาก หรือแทบไม่มีเลย จะมีบ้างเป็นบางครั้งเมื่อสมัยการเลือกตั้งแต่ละครั้งมาถึง ฉะนั้นพรรคการเมืองจึงเข้ามามีบทบาทในด้านนี้น้อยมาก

2. บทบาทในการเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐบาล

เห็นได้ชัดก็คือ ในสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นการปกครองแบบแบ่งแยกอำนาจองค์การของรัฐบาล และแต่ละสาขาทำหน้าที่ของตนเป็นอิสระและแยกจากกันโดยเด็ดขาด (Separation of Power) ดังนั้น พรรคการเมืองจึงเป็นสื่อกลางระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ดี ในกรณีที่ประธานาธิบดีและเสียงข้างมากในรัฐสภาเป็นคนละพรรคกัน พรรคการเมืองอาจมีอุปสรรคอยู่บ้างในการบริหารประเทศ แต่องค์การทั้งสองพรรคก็จำเป็นต้องร่วมมือกันเพื่อแสดงถึงผลงานอันจะทำให้พรรคตนได้รับคะแนนนิยมจากประชาชนเพิ่มมากยิ่งขึ้น

3. บทบาทในการทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน

เมื่อเป็นพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภาก็สามารถจัดตั้งรัฐบาล ส่วนพรรคที่ไม่ได้เป็นรัฐบาลก็ต้องทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านคอยทักท้วงและปกป้องรักษาสวัสดิภาพของประชาชน และเตรียมจัดตั้งรัฐบาลเงา เมื่อรัฐบาลล้มจะได้จัดตั้งรัฐบาลแทนได้ทันที³⁷ ในการคัดค้านหรือวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลโดยไม่กระทำในนามของพรรคผู้กระทำเช่นนั้น หาได้มีความรับผิดชอบไม่ อาจกระทำไปเพราะหวังผลประโยชน์ตอบแทนก็เป็นไปได้ ถ้าเป็นการคัดค้านหรือวิพากษ์วิจารณ์ในนามของพรรคแล้วจะต้องพิจารณาให้รอบคอบเพื่อศักดิ์ศรีและชื่อเสียงของพรรค ทำให้การคัดค้านมีน้ำหนักยิ่งขึ้น ในทางตรงกันข้ามการคัดค้านของพรรคที่มีเสียงข้างน้อย หรือแม้ว่าฝ่ายค้านจะไม่สามารถล้มรัฐบาลลงได้ก็ตาม แต่การคัดค้านไม่เห็นด้วยกับนโยบายของรัฐบาลนั้นจะเป็นผลต่อเนื่องกับการเลือกตั้งในครั้งต่อไป กล่าวคือ ฝ่ายค้านจะเป็นผู้ชี้ให้ราษฎรเห็นว่ารัฐบาลเป็นฝ่ายผิด จึงขอให้ราษฎรเลือกพรรคของตนเป็นรัฐบาลแทนต่อไป³⁸

4. บทบาทของพรรคในการสำรวจตรวจสอบสาธารณมติ (Public Opinion)

ความนิยมสนใจและความคิดเห็นของประชาชนย่อมไม่คงที่ แต่อาจมีการเปลี่ยนแปลงไปตามเหตุการณ์และสภาพของบ้านเมืองอยู่เสมอ พรรคการเมืองมีสมาชิกของตนอยู่ตามสาขาต่างๆ จึงสามารถตรวจสอบสาธารณมติและความนิยมของประชาชนที่มีต่อพรรคได้ ซึ่งจะได้ปรับปรุงนโยบายให้เหมาะสม³⁹

5. บทบาทในการสร้างผู้นำทางการเมือง

โดยเปิดโอกาสให้สมาชิกที่นิยมสนใจช่วยเหลือในกิจกรรมการเมืองของพรรคเป็นอย่างมาก ได้รับการคัดเลือกเป็นบุคคลชั้นนำของพรรคเพื่อเป็นทายาททางการเมือง และอาจได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐบาลต่อไปได้ ดังนั้น บุคคลชั้นนำของพรรคต่างๆ จึงมักจะเป็นผู้นำทางการเมืองของประเทศด้วย⁴⁰

³⁷ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, หลักรัฐศาสตร์ (พระนคร : โรงพิมพ์พานิชย์เจริญ, 2509), น.48.

³⁸ เชาวนวิศ สุตลาภา, พรรคการเมือง (พระนคร : โรงพิมพ์สหสยามพัฒนา, 2511), น.30.

³⁹ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, หลักรัฐศาสตร์, น.48.

⁴⁰ เชาวนวิศ สุตลาภา, พรรคการเมือง, น. 683.

6. บทบาทในการกำหนดนโยบายเสนอต่อประชาชน

ไม่ว่าจะเป็นนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ว่าพรรคจะมุ่งดำเนินเน้นหนักไปอย่างไรใด ซึ่งให้ประชาชนเห็นข้อขัดแย้งต่างๆ และเมื่อมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลแล้วจะมีโครงการปฏิบัติงานอย่างไร⁴¹

7. หน้าที่ในการควบคุมการดำเนินงานของประเทศ

ลักษณะพิเศษของพรรคการเมืองที่แตกต่างไปจากองค์การทางการเมืองประเภทอื่นๆ อยู่ในสาระสำคัญที่ว่า “พรรคการเมืองเกิดขึ้นเพราะมีความต้องการที่จะใช้อิทธิพลหรือควบคุมองค์การทางการเมืองอื่นๆ ภายในแต่ละสังคม” มีความเห็นต่อไปว่าพรรคการเมืองอาจไม่มีโอกาสที่จะควบคุมการดำเนินงานของประเทศ แต่หากว่าถ้าพรรคการเมืองมีความปรารถนาที่จะมีโอกาสควบคุมพรรคการเมืองเช่นว่าอาจนับรวมเข้าได้กับพรรคการเมืองอื่นๆ ที่ปฏิบัติการทางการเมืองโดยการควบคุมรัฐบาล พรรคการเมืองที่เพียงแต่ใช้อิทธิพลควรจะได้มีการตั้งเป้าหมายไว้ว่า ในท้ายที่สุดตนจะต้องมีโอกาสควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาล มิฉะนั้นพรรคการเมืองเหล่านั้นจะถูกถือเอาว่าเป็นเพียงกลุ่มผลักดันหรือกลุ่มย่อยๆ ธรรมดาเท่านั้นเอง

พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือที่หาแทนมิได้ในการที่ทำให้บุคคลได้ใช้อิทธิพลในเรื่องบริหารกิจการของรัฐ ถึงแม้ว่าจะมีสิทธิออกเสียง แต่ถ้าอยู่โดดเดี่ยวแล้ว บุคคลก็ปราศจากอิทธิพลการที่เจตจำนงต่างๆ ต้องกระจัดกระจายทำให้เจตจำนงเหล่านี้ขาดประสิทธิภาพ พรรคการเมืองจึงทำหน้าที่รวบรวมพลังต่างๆ ที่กระจัดกระจายอยู่นี้และทำให้มีน้ำหนัก⁴²

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว พรรคการเมืองยังมีบทบาทต่างๆ อีกมากมาย อาทิเช่น บทบาทเป็นคนกลางระหว่างประชาชนกับรัฐบาล โดยนำเอาความต้องการและความเดือดร้อนของประชาชนแจ้งให้รัฐบาลทราบ บทบาทในการทำหน้าที่เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ บทบาทในการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในประเทศ เช่น ในสหรัฐอเมริกา ประชาชนแม้จะมีจำนวนมาก หลายเชื้อชาติ ศาสนา หลายอาชีพ แต่เขาคำนึงถึงว่าเป็นเดโมแครตกับรีพับลิกันเท่านั้น บทบาทในการควบคุมสมาชิกให้อยู่ในระเบียบวินัยในเรื่องการมาประชุมโดยพรรคมีผู้ควบคุมคะแนนเสียง (Whip) เหล่านี้ เป็นต้น

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, น. 684.

⁴² พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, หลักรัฐศาสตร์, น.58.

บทบาทและความจำเป็นของพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง

ในระบอบประชาธิปไตยพรรคการเมืองเป็นสิ่งจำเป็นต้องมี เพราะพรรคการเมืองย่อมแสดงออกซึ่งนโยบายการปกครองการเมืองว่าจะดำเนินไปทางใด และเป็นเครื่องมือสำหรับแสดงเจตจำนงของประชาชน ตลอดจนเป็นห่วงเชื่อมประชาชนและกลไกของการปกครอง ในประเทศที่รัฐบาลเป็นของปวงชน บทบาทของพรรคการเมืองมีอยู่อย่างกว้างขวางและมีความสำคัญมาก โดยเฉพาะในขณะที่มีการเลือกตั้ง ซึ่งการเลือกตั้งนับได้ว่าเป็นปัจจัยอันสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นโอกาสที่พรรคการเมืองต่างๆ แข่งขันกันเข้ามามีเสียงข้างมากในสภา โดยการส่งสมาชิกพรรคเข้าสมัครรับเลือกตั้ง และชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชนให้เห็นดีเห็นชอบกับนโยบายหรือโครงการของพรรคเพื่อให้ได้รับเลือกตั้งมากที่สุด และได้จัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศต่อไป และการเลือกตั้งเป็นหนทางให้ประชาชนสามารถใช้อำนาจอธิปไตย ควบคุมตัวแทนของตน และรัฐบาลให้ปฏิบัติหน้าที่ให้ตรงกับความปรารถนาของประชาชนได้ การเลือกตั้งเป็นการแสดงประจักษ์ของปวงชนแบบหนึ่ง และถ้าการเลือกตั้งดำเนินไปโดยถูกต้อง สุจริตยุติธรรมแล้ว ก็จะเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพยิ่งที่ประชาชนอาจใช้ได้ช่วงระยะเวลาอันเหมาะสมที่จะเปลี่ยนรัฐบาลที่ไม่พึงปรารถนา และสนับสนุนรัฐบาลที่มีความสามารถให้อยู่ในตำแหน่งต่อไปอีก ที่สำคัญที่สุดคือ การเลือกตั้งช่วยให้ราษฎรสามารถได้มาซึ่งรัฐบาลของปวงชน

พรรคการเมืองทำให้ประชาชนตื่นตัวทางการเมือง เพราะตระหนักถึงบทบาทของตนในฐานะเป็นราษฎร แต่การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองและบทบาทของประชาชนควรมีต่อเนื่องกันไป หากจะคงไว้ซึ่งประสิทธิภาพของระบอบประชาธิปไตยแล้ว พรรคการเมืองจะขึ้นประเด็นต่างๆ ให้ข้อเท็จจริงและให้ความเห็นต่างๆ เพื่อให้ประชาชนโดยทั่วไป มีความคิดเห็นที่คล้อยตาม ในการเลือกตั้งพรรคการเมืองจะมีบทบาทสำคัญที่สุดในการกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง และให้ความช่วยเหลือผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพราะลำพังผู้สมัครรับเลือกตั้งย่อมไม่มีทุนรอนพอที่จะใช้จ่ายในการเลือกตั้ง และถ้ามีพรรคการเมืองแล้ว การที่รัฐบาลจะไม่รับผิดชอบต่อผู้เลือกตั้งย่อมเป็นการยาก และถ้าเป็นพรรคการเมืองผู้เลือกตั้งสามารถปฏิเสธไม่สนับสนุนผู้สมัครของฝ่ายรัฐบาลได้หากเห็นว่ารัฐบาลดำเนินนโยบายผิดพลาด หรือสนับสนุนถ้าเห็นว่าฝ่ายรัฐบาล

ทำหน้าที่ได้ถูกต้อง ด้วยเหตุนี้ พรรคการเมืองจึงเปรียบเสมือนห่วงเชื่อมระหว่างสังคมกับรัฐ ระหว่างสามัญชนและกลุ่มชนกับองค์การ⁴³

3. แนวความคิดเกี่ยวกับ “เครือข่ายฝักฝ่าย”

สำหรับกรอบหรือแนวคิดหลักที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้คือ แนวคิด “เครือข่ายฝักฝ่าย” ของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์⁴⁴ ที่ได้อธิบายเกี่ยวกับเครือข่ายฝักฝ่าย ซึ่งสรุปได้ว่าเครือข่ายฝักฝ่ายเป็นองค์กรส่วนตัวของนักการเมืองระดับชาติที่จัดตั้งขึ้นในระดับจังหวัดเพื่อเชื่อมโยงตนเองเข้ากับหัวคะแนน และจากหัวคะแนนเชื่อมโยงเข้าสู่ชาวบ้านและผู้นำท้องถิ่นอื่นๆ อีกทีหนึ่ง

เครือข่ายฝักฝ่ายมีลักษณะเป็นองค์กรที่หลวมๆ แต่เป็นองค์กรที่มีลักษณะถาวร คือมีกิจกรรมที่ต่อเนื่องและสม่ำเสมอตลอดเวลา จัดตั้งขึ้นมาเพื่อนักการเมืองคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งอย่างชัดเจน แต่เครือข่ายฝักฝ่ายนี้ต่างไปจากองค์การหาเสียงที่นักการเมืองจัดตั้งขึ้นในช่วงเลือกตั้งตรงที่ว่า

1. งานหลักของเครือข่ายฝักฝ่ายจะอยู่ในช่วงปกติที่ไม่มีการเลือกตั้ง
2. เครือข่ายฝักฝ่ายนี้ไม่ได้รักษาฐานเสียงและขยายฐานเสียงด้วยการจ่ายเงินซื้อเสียงโดยตรงอย่างที่องค์การหาเสียงในช่วงเลือกตั้งมักจะทำ หากแต่มุ่งไปที่การหาเงื่อนไขหรือสร้างโอกาสให้นักการเมืองสร้างความสัมพันธ์และสร้างบุญคุณกับหัวคะแนนและประชาชนกลุ่มต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ ควบคู่ไปกับการรับฟังปัญหาของหัวคะแนนและประชาชนเพื่อนำไปแก้ไข โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องพยายามดึงงบประมาณโครงการและหน่วยงานต่างๆ ของราชการมาแก้ปัญหาเพื่อสนองความต้องการของประชาชนและชุมชน

ชาวชนบทจะสนับสนุนใครในทางการเมืองนั้น ขึ้นอยู่กับบุญคุณของผู้สมัคร รวมทั้งความคาดหวังว่าจะได้รับความช่วยเหลือคุ้มครองในอนาคต และมักไม่เห็นตัวเองเป็นอิสระชนที่แยกการเมืองออกจากความผูกพันที่ดีเป็นการส่วนตัว ทั้งยังไม่มองว่าการลงคะแนนให้ผู้ทำให้เงินทอง

⁴³ ขจัดภัย บุรุษพัฒน์, การเมืองและพรรคการเมืองของไทย (ธนบุรี : บางสะแกการพิมพ์, 2511), น.37.

⁴⁴ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น : ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติ อันสืบเนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ (กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), น.57-75.

แก่ตนหรือกลุ่มของตนในระหว่างการหาเสียงเป็นการรับอามิสสินจ้าง⁴⁵ แต่กลับเห็นว่าเป็นการรับเงินกันถูหรือของขวัญจากคนดี เพราะประเด็นอยู่ที่ว่าชาวชนบทเลือกคนที่เขาคิดว่าเป็นคนดี แต่ก็รับเงินจากคนดีด้วย แม้ว่าชาวบ้านส่วนใหญ่จะคำนึงถึงผลประโยชน์ในระยะยาวมากกว่าการรับอามิสสินจ้างในช่วงหาเสียง แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าเขาจะไม่รับเงิน⁴⁶

แม้การใช้จ่ายเงินทองของผู้สมัครระหว่างหาเสียงนั้นมีมากมายจริง แต่สิ่งที่จะชี้ขาดว่าใครจะชนะการเลือกตั้งคือ การจ่ายเงินทองของนักการเมืองเพื่อหล่อเลี้ยงระบบอุปถัมภ์ซึ่งคอยช่วยเหลือเกื้อกูลชาวบ้านและท้องถิ่นในช่วงก่อนและหลังการเลือกตั้ง⁴⁷

ความปรารถนาสูงสุดของนักการเมืองโดยทั่วไปคือ การมีโอกาสขึ้นไปปกครองหรือขึ้นไปบริหารในระดับสูงสุดที่ส่วนกลาง แต่เพื่อจะได้โอกาสอันนั้นการพิสูจน์ตนเองที่ระดับท้องถิ่นมีความจำเป็นที่สุด เพราะนักการเมืองที่ประสบความสำเร็จต้องรู้ปัญหาและความต้องการของชาวบ้านในเขตเลือกตั้งให้มากที่สุด ต้องเอาชนะใจคนท้องถิ่นด้วยระบบอุปถัมภ์และด้วยการนำเอาโครงการของหน่วยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมาให้แก่ท้องถิ่น⁴⁸

นอกจากนี้การศึกษาในแนวเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง ซึ่งตัวแทนของแนวคิดนี้ได้แก่ งานศึกษาของ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ Ruth McVey⁴⁹ งานศึกษาแนวนี้ให้ความสำคัญต่อปัจจัยทางเศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งในการวิเคราะห์การเกิดขึ้นและการมีบทบาทของเจ้าพ่อในสถานภาพนักการเมืองถิ่นมักเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ในท้องถิ่นและอิทธิพล⁵⁰ โดยอาศัยฐานทางเศรษฐกิจและหรือการเมือง เช่น การเป็นเจ้าของที่ดินรายอากร ฐานระบบราชการ การเป็นอั้งยี่ หรือการสะสมทุน⁵¹

⁴⁵ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, สองนคราประชาธิปไตย แนวทางปฏิรูปการเมืองเศรษฐกิจ เพื่อประชาธิปไตย, น.8.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, น.32-33.

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, น.32.

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, น.49.

⁴⁹ อ่างใน ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และโอฬาร ถิ่นบางเตียว, “รายงานวิจัยเรื่อง บทบาททางการเมืองของเจ้าพ่อท้องถิ่นในกระแสโลกาภิวัตน์ : กรณีศึกษาจังหวัดหนึ่งทางภาคตะวันออก”, “Available: <http://www.bangkokbiznews.com/2006/special/izNes/chaivot/2549>.” : 6.

⁵⁰ ไชยวุฒิ มนตรีรักษ์, นักการเมืองถิ่นจังหวัดเลย (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2551), น.14.

⁵¹ ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และโอฬาร ถิ่นบางเตียว, รายงานวิจัยเรื่อง บทบาททางการเมืองของเจ้าพ่อท้องถิ่นในกระแสโลกาภิวัตน์.

ตลอดช่วงหลังปี พ.ศ.2521 มาจนถึงก่อนการเลือกตั้งตามกติกาของรัฐธรรมนูญปี 2540 เรื่องราวของการทุจริตโกงกินบ้านเมืองโดยผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมักกลายเป็นข่าวฉาวโฉ่อย่างต่อเนื่อง ไม่แพ้เรื่องการซื้อเสียง พฤติการณ์ทุจริตในสนามเลือกตั้ง จนนักวิชาการทั่วโลกที่เฝ้าดูเมืองไทยต่างขนานนามประชาธิปไตยของเราว่าเป็นระบบ “Money Politics”⁵² ซึ่งหมายถึงระบบที่ใช้เงินซื้ออำนาจกับใช้อำนาจไปหาเงิน⁵³

สมบัติ จันทรวงศ์ (2535) ได้วิจัยเรื่อง การเลือกตั้งไทยกับพฤติกรรมเบี่ยงเบนในการหาเสียง : ปัญหาพื้นฐานและแนวทางแก้ไข ผลการศึกษาพบว่า พฤติกรรมเบี่ยงเบนในการหาเสียงเลือกตั้งส่วนใหญ่มีอยู่บนรากฐานประเพณีวัฒนธรรมของท้องถิ่น เช่น การจัดเลี้ยง การจัดงาน แสดงมหรสพ การช่วยเหลือในด้านต่างๆ หรือแม้แต่การแจกเงินซื้อเสียงก็เป็นวิธีการที่อาศัยความสัมพันธ์ระหว่างห้วคະแนกับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งคือ อาศัยโครงสร้างทางสังคมและอำนาจที่เน้นการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันยามปกติของสังคมชนบทเป็นหลัก⁵⁴

สมบัติ จันทรวงศ์ (2536) เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการซื้อเสียงว่า การซื้อเสียงในการเลือกตั้ง ส.ส. มีมานานแล้ว เพียงแต่ไม่ได้ใช้เงินมากอย่างในปัจจุบัน กล่าวได้ว่า การใช้เงินซื้อเสียงอย่างโจ่งแจ้งเกิดขึ้นในปี พ.ศ.2518 แต่การซื้อเสียงที่ฉ้อฉลมากที่สุดในประวัติการเมืองไทยคือการเลือกตั้งซ่อมที่จังหวัดร้อยเอ็ดในปี พ.ศ.2522 โดยกล่าวกันว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งซ่อมในครั้งนั้น ใช้เงินซื้อเสียงประมาณ 30 ล้านบาท ซึ่งต่อมาเรียกชื่อเหตุการณ์นี้ว่าโรคร้อยเอ็ด และต่อมาได้ขยายตัวไปทั่วประเทศไทย การที่ผู้สมัครนิยมจ่ายเงินเพื่อให้ได้มาซึ่งคะแนนนี้สะท้อนว่าวิธีการนี้เป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งที่จะทำให้ชนะการเลือกตั้งได้ แต่ต้องอาศัยองค์ประกอบอย่างอื่นด้วย เช่น ซื้อเสียงผู้สมัคร การบริหารจัดการห้วคະแน การจัดองค์กรการหาเสียง เป็นต้น การซื้อเสียงปรากฏมากในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ ซึ่งจะเห็นได้จากนักธุรกิจการเมืองส่วนใหญ่จะประสบความสำเร็จทางการเมืองจากการซื้อเสียงในสองภาคนี้ นอกจากนั้นก็มีข้อสังเกตประการหนึ่งในกรณีที่น่ายทุนจากต่างถิ่นมุ่งไปลงสมัครรับเลือกตั้งในต่างจังหวัดจะใช้อำนาจเงิน

⁵² Ruth McVey, *Money & power in provincial Thailand*, (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2000).

⁵³ เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, “การเมืองภาคประชาชนในระบบประชาธิปไตย,” <http://www.polsci.chula.ac.th/prapart/Thai-Gov.”>

⁵⁴ ไชยวุฒิ มนต์วีรภัทร์, *นักการเมืองถิ่นจังหวัดเลย* (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2551), น.24.

เป็นเครื่องมือบุกเบิกที่สำคัญ ภายในพื้นที่ที่มีการครอบครองฐานทางเศรษฐกิจโดยนายทุนท้องถิ่น อยู่แล้ว ความผูกพันระหว่างฐานเศรษฐกิจของผู้สมัครกับฐานคะแนนเสียงของตนก็ปรากฏเด่นชัด ขึ้นเช่นกัน กล่าวคือ สภาพเศรษฐกิจภายในจังหวัดจะมีส่วนสำคัญในการกำหนดประเภทของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เช่น กลุ่มทุนฐานทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น จะเห็นได้ว่า ในพื้นที่ที่ป่าไม้มี ภูเขา นายทุนค้าไม้และนายทุนโรงไม้หินมีแนวโน้มจะสมัคร ส.ส. มาก⁵⁵

เกศกนก ชุ่มประดิษฐ์ และคณะ (2549) กล่าวถึงการซื้อสิทธิขายเสียงในช่วงของการเลือกตั้งว่า แม้จะมีการรณรงค์ต่อต้านและให้ข้อมูลผลเสียของการเลือกตั้งที่มีการซื้อสิทธิขายเสียง แต่ก็ไม่สามารถทำให้หายไปได้ และมีปรากฏการณ์การซื้อสิทธิขายเสียงเกิดขึ้นในการเลือกตั้งทุกระดับและดำรงอยู่ต่อเนื่องมาช้านาน สืบเนื่องมาจากปัญหาความยากจน ความซื่อสัตย์ของคนในชนบท ตลอดจนความไม่เข้าใจเกี่ยวกับคุณค่าของประชาธิปไตย⁵⁶

แนวคิดเรื่องระบบความสัมพันธ์เชิงเครือญาติ (Kingship Relations System) เสนอว่า ระบบความสัมพันธ์เชิงเครือญาติมี 2 กรณีคือ เครือญาติแนวตั้งซึ่งเป็นเครือญาติทางสายเลือด และเครือญาติแนวนอน ซึ่งเป็นเครือญาติด้านความช่วยเหลือเกื้อกูลกัน เช่น กิจกรรมความสัมพันธ์ทางวัฒนธรรม กิจกรรมด้านการผลิตทางการเกษตร กิจกรรมด้านความร่วมมือช่วยเหลือกันเพื่อแก้ไขปัญหาของชุมชน แนวคิดนี้เชื่อว่าสังคมใดที่ยังคงยึดถือระบบเครือญาติอยู่ในระดับสูงก็จะมี ผลต่อการตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ดังนั้น ผู้มีญาติทั้งสองกรณีมากก็มีโอกาสชนะการเลือกตั้งได้มาก เนื่องจากในสังคมไทยคิดว่าการลงคะแนนเสียงให้เครือญาติเป็นการช่วยเหลือญาติและหวังว่าจะได้รับผลตอบแทนในภายหลังหรือจะเป็นที่หวังพึ่งพิงได้ในอนาคต⁵⁷

4. แนวความคิดเกี่ยวกับ “ชื่อเสียงของพรรคการเมือง (party banner)”

สิริพรรณ นกสวน กล่าวถึงพัฒนาการของพรรคการเมืองไทยว่าสามารถแบ่งพัฒนาการออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ 1) พรรคการเมืองไทยภายใต้การครอบงำของคณะทหารและระบบราชการ ระหว่าง พ.ศ.2489 - 2531 2) พรรคการเมืองในยุคทุนภูมิภาคและนักการเมืองเครือข่ายระบบอุปถัมภ์ ระหว่าง พ.ศ.2531 - 2543 และ 3) พรรคการเมืองภายใต้การนำของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ระดับชาติ ระหว่าง พ.ศ.2544 - สิ้นรัฐบาลพรรคไทยรักไทย โดยพูดถึงแนวคิด “ชื่อเสียงของพรรค

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, น.15.

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน.

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน.

การเมือง (party banner)” ไว้ในพัฒนาการขั้นที่ 3 ว่า “นักการเมืองไทยทั้งในระดับหัวหน้าพรรค และสมาชิกพรรคนอกจากประสงค์ที่จะได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งแล้ว ยังต้องการเป็นส่วนหนึ่งของพรรครัฐบาลและดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี การเลือกตั้งครั้งหลังๆ ที่ผ่านมามีว่า นับวันความสำเร็จในการเลือกตั้งยิ่งต้องพึ่งพาทักษะและทรัพยากรที่กลุ่มบุคคลบางกลุ่มในสังคม หรือพรรคการเมืองบางพรรคเท่านั้นที่จะมีได้ ทำให้เกิดปรากฏการณ์การย้ายพรรคการเมืองครั้งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองไทยก่อนและหลังการเลือกตั้งปี พ.ศ.2544 ที่สำคัญไม่ใช่เกิดขึ้นเฉพาะในระดับสมาชิกพรรคดังที่เคยเป็นมาในอดีต แต่เป็นการย้ายพรรคของระดับผู้นำพรรคการเมืองสำคัญ ถือเป็นข้อพิสูจน์ได้ว่านักการเมืองไทยไม่เพียงแต่ต้องการชัยชนะการเลือกตั้ง หากยังต้องการความมั่นใจและหลักประกันว่าจะได้เป็นส่วนหนึ่งของพรรครัฐบาล ผลก็คือ ในขั้นตอนนี้ของพัฒนาการของพรรคการเมืองไทย (พัฒนาการขั้นที่ 3) นักการเมืองต้องการชื่อเสียงของพรรค (party banner) มากกว่าที่พรรคต้องการนักการเมืองอย่างที่เป็นมาในอดีต สถานการณ์เช่นนี้ส่งสัญญาณอันตรายแก่พรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดเล็กที่เคยภาคภูมิใจกับการเป็นตัวแปรสำคัญในการจัดตั้งรัฐบาลผสม”⁵⁸

นอกจากนี้ สิริพรรณ นกสวน ยังกล่าวถึงคุณสมบัติสำคัญของพรรคการเมืองในพัฒนาการขั้นที่ 3 ภายใต้การนำของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ว่า มีดังนี้ 1) พรรคการเมืองจะเสนอนโยบายที่ชัดเจน 2) พรรคการเมืองจะพยายามสร้างภาพว่าเป็นตัวแทนของกลุ่มต่างๆ ที่หลากหลายในสังคม โดยใช้ยุทธศาสตร์การวิจัยแสวงหาความต้องการ เพื่อนำไปพัฒนาเป็นนโยบายที่ใช้ในการหาเสียง 3) พรรคการเมืองจะต้องมีระบบการติดต่อสื่อสารกับผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างมีประสิทธิภาพ 4) พรรคการเมืองจะต้องสามารถสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของผู้นำพรรคในสายตาประชาชน”⁵⁹

5. แนวความคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ในการเมืองไทย

ลักษณะสังคมไทยโดยทั่วไปนั้นอาจจะกล่าวได้ว่ามีการรวมกลุ่มและเกิดกลุ่ม โดยมีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กันเป็นส่วนบุคคลในลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (patron-clients) ซึ่งอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว ความไว้วางใจและความใกล้ชิดสนิทสนมกันเป็นที่ตั้ง

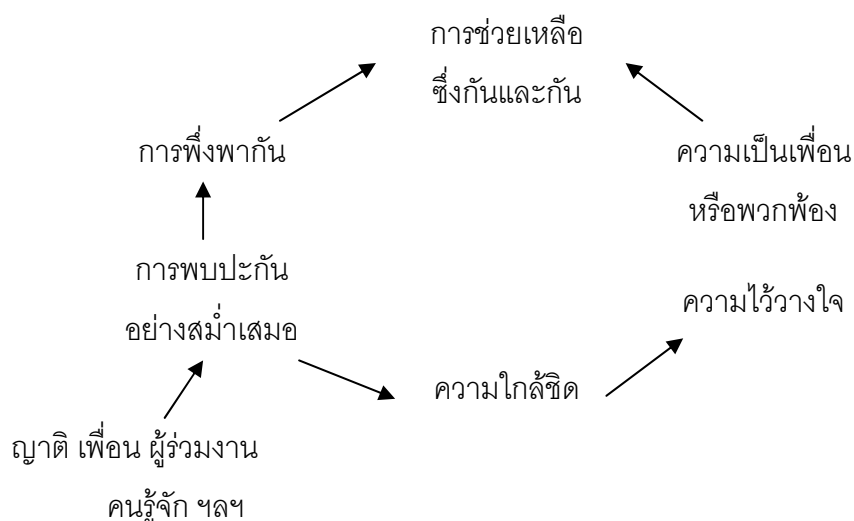
⁵⁸ สิริพรรณ นกสวน, คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย, น.255.

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, น.266.

ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์นี้มีลักษณะเช่นเดียวกับความสัมพันธ์แบบนายกับไพร่ ซึ่งเป็นลักษณะความสัมพันธ์แบบศักดินาที่ยังคงมีอิทธิพลอยู่มาก ในระบบความสัมพันธ์ทางสังคมของคนไทย⁶⁰

การรวมกลุ่มของคนไทยมักขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ส่วนตัวมากกว่าผลประโยชน์ หรือการมีอุดมการณ์ร่วมกันโดยมีเหตุมาจากการที่คนไทยมีวัฒนธรรมที่ยึดตัวบุคคล (personalism) มากกว่าหลักการดังจะเห็นได้จากวงจรดังต่อไปนี้⁶¹

วงจรแห่งความสัมพันธ์ของสังคมไทย



ที่มา: กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในระบบอุปถัมภ์ไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), น.336.

⁶⁰ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองการบริหาร (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2525), น.41-42.

⁶¹ กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในระบบอุปถัมภ์ไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), น.336.

พิจารณาจากวงจรแห่งความสัมพันธ์ของสังคมไทยดังกล่าว สามารถอธิบายได้ว่า ความสัมพันธ์ส่วนตัวจะเกิดขึ้นได้จะต้องมีการพบปะกันอย่างสม่ำเสมอระหว่างบุคคลต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นญาติพี่น้อง เพื่อนร่วมงาน คนรู้จัก หรือบุคคลอื่นๆ ที่มีโอกาสพบปะกัน อาจโดยการแนะนำให้รู้จักและงานเลี้ยงสังสรรค์ในโอกาสต่างๆ การพบปะกันนั้นจะต้องมีความสม่ำเสมอจนก่อให้เกิดความรู้สึกที่ใกล้ชิดและเกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ซึ่งจะนำไปสู่การที่บุคคลทั้งสองฝ่ายหรือมากกว่าสามารถร่วมมือกันกระทำการกิจกรรมบางอย่างร่วมกันได้ ความใกล้ชิดและความไว้วางใจ เป็นการแสดงออกให้เห็นถึงความเป็นเพื่อนหรือความเป็นพวกพ้องเดียวกัน และยอมให้การช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างเพื่อนหรือพวกพ้อง การช่วยเหลือนี้มีได้ตั้งอยู่บนหลักการหรือความถูกต้องแต่อย่างใด กล่าวคือ เมื่อเป็นเพื่อนกันก็มองข้ามความถูกต้องบางอย่าง เช่น ความยุติธรรม เป็นต้น ทั้งนี้เพราะคนไทยให้ความสำคัญต่อการเป็นเพื่อนมากกว่าหลักการ นับเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าค่านิยมของความเป็นเพื่อนนั้นมีเงื่อนไขที่จะต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกัน การช่วยเหลือกันและกันระหว่างเพื่อนนี้ ทำให้คนไทยที่เป็นเพื่อนกันจะต้องพึ่งพาอาศัยกันและกันอีกด้วย และในที่สุดการพึ่งพากันนี้ก็กลายเป็นเงื่อนไขที่ต้องให้คนเหล่านั้นมาพบปะกันอีก เพื่อที่จะให้ความสัมพันธ์ส่วนตัวที่มีอยู่หรือมีมากขึ้นอีก และถ้าจะพิจารณาในระบบการเมืองไทยก็จะพบว่าระบบการเล่นพรรคเล่นพวก เป็นสิ่งที่ยังไม่อาจแยกออกจากการเมืองไทยได้ トラบโดก็ตามทีลักษณะของความสัมพันธ์แบบส่วนตัวยังคงมีอิทธิพลต่อสังคมไทยเช่นในปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะบุคคลย่อมเล็งเห็นความสำคัญของการมีเพื่อน และใช้ประโยชน์จากความช่วยเหลือ เกื้อกูล การพึ่งพากันในหมู่เพื่อนฝูงและพวกพ้อง เป็นบริวารมากขึ้นตามไปด้วย ขณะเดียวกันก็ใช้อำนาจที่ตนมีอยู่คอยดูแลให้ความช่วยเหลือต่อเพื่อนและพวกพ้องเป็นการตอบแทนซึ่งกันและกัน ลักษณะดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นถึงระบบการเมืองไทยที่เน้นความสำคัญของบุคคลที่อยู่เหนือหลักการอย่างสิ้นเชิง⁶²

ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์-ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ จะเกิดขึ้นเมื่อมีบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปซึ่งแตกต่างกันในเรื่องอำนาจ ความมั่นคงและสถานะทางสังคม ได้มีความสัมพันธ์กันในเชิงแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ โดยที่ฝ่ายแรกจะอาศัยอิทธิพลและทรัพยากรที่ตนมีอยู่ทั้งในรูปของการให้ประโยชน์หรือการปกป้องอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือทั้งสองอย่างให้แก่ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ของตน โดยหวังจะได้ผลประโยชน์ตอบแทนจากผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ เช่น ช่วยทำงานให้หรือช่วยเหลือในทาง

⁶² เรื่องเดียวกัน, น.36, 342.

การเมือง เป็นต้น ในทำนองเดียวกัน เหตุที่ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ให้ความช่วยเหลือหรือให้บริการแก่ผู้อุปถัมภ์เพื่อที่จะได้ผลตอบแทนกลับคืนมา ไม่ว่าจะเป็นการให้ความคุ้มครอง หรือการช่วยทางวัตถุอื่นๆ เป็นต้น เมื่อเป็นดังนี้ เราก็จะเห็นว่าความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายนี้ ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ที่ต่างฝ่ายต่างก็ต้องการและคาดหวังว่าจะได้รับจากอีกฝ่ายหนึ่ง ในเรื่องนี้ Scott ชี้ว่าฝ่ายผู้อุปถัมภ์จะมีทรัพยากร หรือมีผลประโยชน์อยู่ 3 ลักษณะด้วยกัน คือ⁶³

1. ความรู้และทักษะ
2. การควบคุมโดยตรงเหนือทรัพยากรสิน ตัวอย่างเช่นเป็นเจ้าของโรงงานยาสูบ เป็นเจ้าของโรงสี ซึ่งสามารถใช้เพื่อสร้างความจงรักภักดีจากผู้ที่มีฐานะต่ำกว่าตนได้
3. การควบคุมโดยอ้อมเหนือทรัพยากรสิน หรืออำนาจชอบธรรมของผู้อื่น (หมายถึงของสาธารณะ) เช่น ผู้ใหญ่บ้านอาศัยอำนาจความชอบธรรมของตน ในการสร้างผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ เป็นต้น

ส่วนผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ก็จะสามารถให้ประโยชน์แก่ผู้อุปถัมภ์ของตนได้ 3 ทาง คือ

1. แรงงานและการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ เช่น เป็นลูกจ้าง หรือจ่ายค่าเช่าคืนให้
2. การช่วยเหลือในการต่อสู้ เช่น กรณีของการเป็นทหารในกองกำลังเล็กๆ การเป็นพรรคพวกช่วยเหลือเมื่อถูกรังแกจากฝ่ายอื่น เป็นต้น
3. การช่วยเหลือทางการเมือง เช่น การเป็นหัวคะแนนให้ การช่วยออกเสียงเลือกตั้งให้ หรือให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับการเมืองด้านอื่นๆ

Beller และ Belloni ได้แบ่งประเภทของความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์-ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์โดยอาศัยโครงสร้างการรวมตัวเป็นเกณฑ์ในการแบ่ง ซึ่งทำให้สามารถเข้าใจกลุ่มอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้มีใช้น้อย โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ⁶⁴

⁶³James C. Scott, Patron-Client Politics and Political Change in South-East Asia," *American Political Science Review*, Vol. 66 NO. 1 (March 1972), pp. 97-98 อ้างใน อโณทัย วัฒนาวพร, "การเมืองและกระบวนการนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น : กรณีศึกษาเทศบาลแห่งหนึ่งในจังหวัดภาคเหนือ," (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), น.13-14.

⁶⁴Denis C. Beller and Flank Belloni, "Party and Faction : Modes of Political Competition" in Belloni and Beller (eds.), pp. 422-430 อ้างใน อโณทัย วัฒนาวพร, "การเมืองและกระบวนการนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น : กรณีศึกษาเทศบาลแห่งหนึ่งในจังหวัดภาคเหนือ," น.19-20.

1. cliques and tendencies
2. personal / client-group factions
3. institutionalized / organizational factions

1. **cliques and tendencies** : ซึ่งมีโครงสร้างในการรวมตัวน้อยมาก โดยทั่วไปแล้วไม่มีการจัดองค์การที่ถาวร เป็นการจัดในรูปองค์การชั่วคราวชั่วคราว (ephemeral organization) เช่น รวมตัวกันแค่ในช่วงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง การเป็นสมาชิกมีลักษณะที่คลุมเครือ การคัดเลือกคนขาดเป้าหมาย อีกทั้งผู้นำกลุ่มต้องเป็นผู้มีบารมีและบุคลิกภาพของผู้นำ มีส่วนสำคัญต่อการเกาะกลุ่มเป็นอย่างมาก

นอกจากนี้แล้วกลุ่มยังขาดกองบัญชาการ หรือสำนักงาน ขาดกำหนดการประชุม ขาดกฎเกณฑ์ และขาดการแบ่งงานตามความชำนาญ ซึ่งผลที่ตามมากลุ่มลักษณะนี้จะง่ายแก่การแตกออกเป็นกลุ่มย่อย และมีระยะเวลาดำรงอยู่สั้น

2. **personal / client-group factions** : เป็นกลุ่มที่อยู่ในลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ตามเป็นกลุ่มเล็ก ๆ แต่มีผู้นำระดับรองลงไป ทั้งนี้ ความสัมพันธ์จะอยู่ในแนวดิ่ง และชื่อของกลุ่มก็มักจะได้แก่ชื่อของผู้นำกลุ่ม ในฐานะที่ผู้นำเป็นสัญลักษณ์ของกลุ่ม พร้อมกันนี้ บางทีกองบัญชาการหรือสำนักงานของกลุ่มจะใช้บ้านของผู้นำกลุ่มนั่นเอง ในส่วนการดำรงคงอยู่ของกลุ่มในแบบที่สองนี้ จะมีระยะเวลาดำรงอยู่ปานกลางไม่สั้นเกินไปนัก กล่าวคือ อยู่ได้นานกว่าเฉพาะช่วงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง หรือในช่วงรณรงค์นโยบายใดนโยบายหนึ่ง อย่างไรก็ตาม กลุ่มนี้ก็มิสามารถอยู่ได้นานกว่าระยะเวลาที่ผู้นำอยู่ในอำนาจทางการเมือง

3. **institutionalized / organizational factions** : เป็นกลุ่มที่มีโครงสร้างอยู่ในขั้นที่พัฒนาแล้ว กล่าวคือ องค์การจะมีลักษณะเป็นทางการมากกว่าจะยึดถือในตัวบุคคล มีการแบ่งงานกันทำภายในองค์การอย่างชัดเจนเฉพาะด้าน และหัวหน้ากลุ่มถือเป็นเพียงส่วนหนึ่งของกลุ่มเท่านั้น และความสัมพันธ์ภายในกลุ่มก็จัดอยู่ในลักษณะที่เป็นแบบแผน ไม่ได้ขึ้นอยู่กับตัวบุคคล หรือผลประโยชน์ส่วนตัว

จากลักษณะโครงสร้างดังกล่าว กลุ่มแบบนี้จะมีสมาชิกของกลุ่ม มีกฎข้อบังคับ มีสำนักงานที่ถาวร ในการประชุมมีการบันทึกการประชุม และพร้อมกันนี้กลุ่มลักษณะนี้ก็จะเป็นที่รับรู้ทั่วไปในหมู่สาธารณชน สำหรับการดำรงคงอยู่นั้นกลุ่มจะอยู่ได้นานไม่ว่าประเด็นการเมือง การเลือกตั้ง หรือผู้นำจะสิ้นสุดลงไปก็ตามกลุ่มก็ดำรงอยู่ อย่างไรก็ตาม กลุ่มประเภทนี้จะมีอยู่น้อยมาก ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นแบบที่หนึ่งหรือแบบที่สอง

ความสัมพันธ์ทางการเมืองและสังคมไทยนั้นเป็นแบบผู้อุปถัมภ์-ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ และปรากฏอยู่ในทุกระดับไม่ว่าระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นสืบเนื่องมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เชาวน์วัศ สุตลาภา⁶⁵ ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “บทบาทของพรรคการเมืองต่อการปกครองท้องถิ่น” โดยมีวัตถุประสงค์ของการศึกษาคือ เพื่อศึกษาถึงบทบาทของพรรคการเมืองไทยต่อการบริหารการปกครองท้องถิ่นไทย ซึ่งจากการศึกษาพบว่า พรรคการเมืองยังเข้าไปมีบทบาทน้อยมาก ซึ่งจะเห็นได้จากการรับสมัครเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นการเลือกตั้งของกลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่นนั้นๆ โดยไม่มีการใช้สาขาของพรรคการเมือง เข้าไปให้การสนับสนุนในการหาเสียงเลือกตั้ง หรือส่งตัวแทนที่เป็นสมาชิกจากพรรคการเมืองเข้าร่วมทำให้ท้องถิ่นในแต่ละระดับขาดการประสานซึ่งกันและกัน ทั้งในด้านของนโยบายการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ เช่น ในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็มีผู้นำหรือกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มหนึ่ง และเทศบาลก็มีผู้นำหรือกลุ่มผลประโยชน์อีกกลุ่มหนึ่ง ทำให้ขาดการร่วมมือในการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งถ้าหากมีพรรคการเมืองหรือสาขาพรรคการเมืองไปให้การสนับสนุนในท้องถิ่นนั้นๆ ก็จะสามารถพัฒนาท้องถิ่นได้ดียิ่งขึ้น

แต่อย่างไรก็ตาม งานศึกษาวิจัยดังกล่าวในช่วงต้นนั้น แม้จะพบว่าบทบาทของพรรคการเมืองต่อการปกครองท้องถิ่นยังมีอยู่น้อยมาก โดยเฉพาะบทบาทในการสนับสนุนผู้สมัครในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น แต่งานดังกล่าวก็ไม่ได้อธิบายว่ามีกลไกอะไรที่เข้ามามีบทบาทแทนหรือเหนือกว่าพรรคการเมืองอย่างไร สำหรับประเด็นคำถามนี้จึงเป็นหน้าที่ของผู้ศึกษาวิจัยที่จะทำการตอบคำถามต่อไป

จารินี รุทธะกาญจน์⁶⁶ ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การเมืองท้องถิ่นกับการพัฒนาทางการเมืองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย : ศึกษาลักษณะของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในกรุงเทพมหานคร”

⁶⁵เชาวน์วัศ สุตลาภา, บทบาทของพรรคการเมืองต่อการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2539).

⁶⁶จารินี รุทธะกาญจน์, การเมืองท้องถิ่นกับการพัฒนาทางการเมืองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย : ศึกษาลักษณะของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในกรุงเทพมหานคร (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546).

โดยมีการศึกษาในประเด็นปัจจัยที่ทำให้เกิดกลุ่ม รวมทั้งลักษณะและบทบาทของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในกรุงเทพมหานครตั้งแต่ปี พ.ศ.2528 จนถึงปี พ.ศ.2544 โดยใช้แนวความคิดเรื่อง “กลุ่มชั่วคราว” (quasi group) ของ Adrian C. Mayer ที่อธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลที่ไม่มีการรวมตัวที่ยั่งยืนและไม่มีลักษณะของ “กลุ่ม” (social group)

โดยที่กลุ่มการเมืองทั้ง 4 ประเภทดังกล่าว จะมีลักษณะและแนวโน้มร่วมกันคือ เป็นการรวมตัวกันขึ้นเพื่อกิจกรรมการเลือกตั้งเป็นสำคัญ มีลักษณะเป็นการชั่วคราว ระยะเวลาดำเนินงานมีระยะเวลาสั้นๆ ไม่มีการจัดองค์กรอย่างเป็นทางการ และไม่มีความต่อเนื่องเพราะมีความเป็นสถาบันต่ำ การเกิดและการสลายกลุ่มมีความเปลี่ยนแปลงได้ง่าย ไม่มีเป้าหมายใดนอกจากการเลือกตั้ง ซึ่งจากที่กล่าวมานี้ผู้ศึกษาเห็นว่าตรงกันข้ามกับกลุ่มการเมืองในต่างจังหวัดที่เรียกว่า “เครือข่ายฝักฝ่าย” ซึ่งเป็นผลการศึกษาและแนวคิดของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์⁶⁷ ที่มองว่า “เครือข่ายฝักฝ่าย” นั้นเป็นองค์กรส่วนตัวของนักการเมืองระดับชาติที่ก่อตั้งขึ้นในต่างจังหวัด มีโครงสร้างแบบหลวมๆ แต่มีความถาวรในการรวมตัว รวมทั้งมีกิจกรรมและการดำเนินงานอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นจึงเป็นที่น่าสังเกตว่าเหตุใดกลุ่มการเมืองท้องถิ่นของกรุงเทพฯ กับของต่างจังหวัดจึงมีลักษณะที่ต่างกันอย่างมาก

⁶⁷ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น : ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติ อันสืบเนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ, น.57-75.