

## บทที่ 12

### ความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนพารคกับระบบการเมือง

#### 1. ความฝ่า

การพัฒนาของพารคการเมือง ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงธรรมชาติของระบบการเมือง ค่างๆ ระบบการเมืองสมัยใหม่ ซึ่งมีพื้นฐานจากระบบพารคการเมือง ทำให้การเมืองดำเนินต่อไปจากศตวรรษที่ 19 ซึ่งมีพื้นฐานจากระบบปัจเจกชนนิยม (ซึ่งขึ้นอยู่กับบุนนาคของสมาชิกวัสดุภาพหรือนักการเมืองแต่ละคน) หลักการถ่วงดุลอำนาจในระบบวัสดุภาพ เช่น วิธีการให้อำนาจวัสดุภาพของเบ็ดอภิปไตยทั่วไปเพื่อสืบสานมา และวิธีการให้อำนาจวัสดุภาพ ทุนสภาก ในทางปฏิบัติจะไม่บังเกิดขึ้น หรือถูกนำมาใช้สำหรับการเมืองในประเทศที่มีระบบสองพารค เพราะในระบบสองพารค ความขัดแย้งระหว่างวัสดุภาพกับคลาสสูรนิยมไม่เป็น ดังนั้น แม้บางประเทศจะมีระบบการเมืองเหมือนกัน หากมีระบบพารคการเมือง ค่างกัน ผลทางปฏิบัติของข้อกำหนดในวัสดุธรรมนูญจะค่างกัน เช่น ประเทศภาคพื้นยุโรป ซึ่งมีการปกครองระบบวัสดุภาพเหมือนกันอังกฤษ และประเทศเครือจักรภพ แต่การมีระบบหลายพารคทำให้ระบบการเมืองแตกต่างกันและบางกรณีใกล้เคียงไปทางสหวัสดิ์เมริค ซึ่งมีระบบประรานาริบดี หรือประเทศซึ่งมีระบบการเมืองค่างกัน เช่น ระบบเคนยา (ครุฑ์ ก่อน ค.ศ. 1950) ให้เรียกวัสดุเชิงและอิทธิพลมั่น ในทางปฏิบัติมีลักษณะเหมือนกัน เพราะมีระบบพารคเดียว จะเห็นได้ว่าการแบ่งแยกระบบพารคเดียว สองพารค และหลายพารค มีแนวโน้มที่จะกล่าวเป็นแบบพื้นฐานของการแบ่งแยกระบบการเมืองปัจจุบันด้วย

นอกจากจำนวนพารคจะถูกยกเป็นปัจจัยสำคัญต่อโครงสร้างของวัสดุภาพแล้ว การจัดองค์การภายในพารคยังมีผลต่ออำนาจของวัสดุภาพด้วย การที่วัสดุภาพของอังกฤษมีความมั่นคง ก็มีผลมาจากกระบวนการจัดองค์การภายในพารคเข้มแข็ง และมีระเบียบวินัยเข้มงวดที่ทำให้หัวหน้าพารคเดียงด้านมาก ซึ่งปกติจะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สามารถควบคุมสมาชิกเดียงด้านมากในสภากลไส ระบบพารคเดียวแบบสหภาพโซเวียต ซึ่งมีลักษณะรวมอำนาจเป็นเสรี (Totalitarian) และความเป็นอันหนึ่งอันเดียว (homogeneous) อันเป็นธรรมชาติของพารคคอมมิวนิสต์ จึงทำให้อำนาจของวัสดุภาพต่างกันกับระบบพารคเดียว แบบเคนยา (ครุฑ์ ก่อน ค.ศ. 1950) ซึ่งพารคสามารถประชากันมีลักษณะเป็นพารคอ้ำนาณิยม

(authoritarian) และมีความแตกต่างกันของมวลชนชาติ (heterogeneous) ในบางกรณี การเปรียบ-แปลงในเดียงซึ่งมากก็มีอิทธิพลต่อโครงสร้างของรัฐบาลเช่นเดียวกัน เช่น ที่รัฐอเมริกา ด้วยเดียงซึ่งมากของสภาคองเกรส กับประธานาธิบดีเป็นหัว Croat เดียวกัน หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ทางการ (ความข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญ) ก็จะน้อยลงไป แต่ด้วยเดียงซึ่งมากของสภาคองเกรสเป็นคนละหัว Croat กับประธานาธิบดี หลักการแบ่งแยกอำนาจจะมีความเข้มข้นขึ้น

สรุปได้ว่า หัว Croat เมืองมีความเกี่ยวพันกับโครงสร้างของรัฐบาลไม่น้อย ดังนั้น ในบทนี้จะวิเคราะห์มีอิทธิพลของระบบหัว Croat เมืองที่มีต่อโครงสร้างของรัฐบาล และอำนาจของรัฐบาล

## 2. ระบบหัว Croat เดียว

ได้กล่าวแล้วว่า รัฐที่ใช้ระบบหัว Croat เดียวมักจะอ้างความคิดเห็นอันเดียวเท่านั้นที่ เป็นความคิดเห็นอันถูกต้อง เช่น สนภพไชยเรือง อีกที่อ้างว่าสังคมมนุษย์เป็นสังคมเดียวที่ ถูกต้อง เพื่อมันสมัยยิ่งเดอร์ และประเทศอิตาลีสมัยหัว Croat พาสซิสต์ครองอำนาจที่มีคือ สังคมชาตินิยมว่าถูกต้อง ประเทศดังกล่าวไม่ยอมรับความคิดเห็นที่ขัดแย้งกับความคิดเห็นอัน เป็นรากເงาของหัว Croat จึงไม่อนุญาตให้มีการตั้งหัว Croat เมืองอื่นมาแข่งขัน หัว Croat เมืองที่ ครองอำนาจจะเข้ามายึดกิจการทุกด้านไม่ว่าในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ตามที่คนดัง ล้วนเป็นความคิดเห็นรากฐานของหัว Croat โดยหัว Croat จะวางแผนไว้อย่างเป็นระเบียบทุกสาขา ไม่ว่าการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยที่อ้างว่าทุกสิ่งทุกอย่างในรัฐซึ่งเดียวเนื่องกับประชาชน แล้วเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะปฏิบัติซักท่าทั้งนั้น หัว Croat เมืองในรัฐดังกล่าวมีชื่อท่านน้ำที่ ควบคุมทุกสิ่งทุกอย่างที่เกี่ยวกับประชาชนหรือเรียกว่า “หัว Croat เมืองเบ็คเซอร์” (Totitarian Party) รัฐที่มีหัว Croat เมืองเบ็คเซอร์ดังนี้นี้อ้างว่าความสำาคัญอยู่ที่หัว Croat เมือง โดยเฉพาะอยู่ที่หัวน้ำหัว Croat หรือคณะกรรมการบริหารหัว Croat เมือง ดังนั้น รัฐซึ่งคุณภาพจะเป็น องค์การ ซึ่งมีหน้าที่ที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของหัว Croat<sup>1</sup>

พิจารณาความรู้ธรรมนูญของสนภพไชยเรือง การปกครองออกมานอกไป “ระบบหัว Croat” เหมือนอังกฤษ กต้าวคือ มีรัฐสภา (Supreme Soviet = ไชยเรืองสูงสุด) เป็นองค์กรสูงสุดแห่งอำนาจรัฐ เป็นองค์การที่เป็นศูนย์กลางของชาวไชยเรืองทั่วโลก (ซึ่งเป็นการยอมรับ)

<sup>1</sup> นฤศ แพะอุ๊บ, ค่าอันทางธรรมชาติปัจจุบันหัว Croat เมือง ก.ก. 2511 (นิตยสารการศึกษา, 2512), หน้า 50-57.

อำนาจสูงสุดของประชาชน) มีหน้าที่ทางนิติบัญญัติ มีคณะกรรมการรัฐมนตรี เป็นผู้มีอำนาจสูงสุด ในด้านการบริหารและการปกครอง แต่ทั้งโดยไว้ศูนย์สูงสุดและเป็นโดยคำแทน คณะกรรมการ ต้องรับผิดชอบการบริหารต่อโภเวียดสูงสุดและโภเวียดสูงสุดมีอำนาจควบคุมคณะกรรมการรัฐมนตรี และมีเปราริเดียนของโภเวียดสูงสุด (Presidium of the Supreme Soviet) ท่านน้าที่เป็นประธาน ร่วมของรัฐ โดยประธานเปราริเดียน มีฐานะคล้ายกับประธานาธิบดี ถูกตามหลักการของ รัฐธรรมนูญที่กล่าวว่าดังนี้ จะเห็นว่ามีข้อกำหนดการแบ่งแยกการใช้อำนาจของรัฐให้อย่างคัด แต่เนื่องจากสภาพโภเวียดมีพระราชการเมืองเดียว ดังนั้น แม้ความชัดเจนของ รัฐธรรมนูญ จะมีการแบ่งแยกอำนาจก็ตาม แต่ทางปฏิบัติมีแนวโน้มเป็นการผนวกอำนาจ (Concentration of Powers) โดยพระราชจะเป็นตัวเรือนหรือโยงของค์การค่าง ๆ ของรัฐเข้าด้วยกัน

รัฐที่ใช้พระราชการเมืองเบ็ดเสร็จนี้ ผู้ทรงอำนาจในรัฐแท้จริงจะได้แก่ หัวหน้าพระราช หรือคณะกรรมการรัฐ เช่น สมภพโภเวียด แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา 30 จะกำหนดว่า องค์การสูงสุดแห่งรัฐในสมภพโภเวียด คือ โภเวียดสูงสุด ซึ่งมาจากเลือกตั้งโดยประชาชน ก็ตาม แต่การสมัครรับเลือกตั้งจะต้องกระทำการฝ่ายองค์การค่าง ๆ และมีคณะกรรมการทำการ ตัดเลือกก่อน ซึ่งแน่นอนจะต้องได้แก่สมาชิกของพระราชคอมมูนิสต์ หรือที่พระราชคอมมูนิสต์ ยอมรับ นอกจากนั้น การลงคะแนนเสียงของประชาชนก็มีลักษณะเป็นแบบประชาชนติดมากกว่าเป็นการเลือกตั้งแบบตะวันตก ( เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งจะตัดเลือกให้เหลือ ผู้สมัครเพียงคนเดียว)<sup>2</sup> ดังนั้น โภเวียดสูงสุด (ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดของรัฐ) จึงประกอบด้วยสมาชิกแห่งพระราชคอมมูนิสต์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งพระราชคอมมูนิสต์เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุด แห่งรัฐนั้นเอง และโดยที่พระราชการเมืองเบ็ดเสร็จจะเข้ากับควบคุมกิจการค่าง ๆ ทุกอย่าง ให้ดำเนินไปตามอุดมการณ์ทางฐานของพระราช ดังนั้น เพื่อประสานหน่วยงานของพระราชกับ กลไกของรัฐเข้าไว้ด้วยกัน พระราชจึงวางกฎป้องก์การของพระราชนาคนูปไปกับองค์การทำงานการเมือง ทุกรายดับ (ดูรูป)

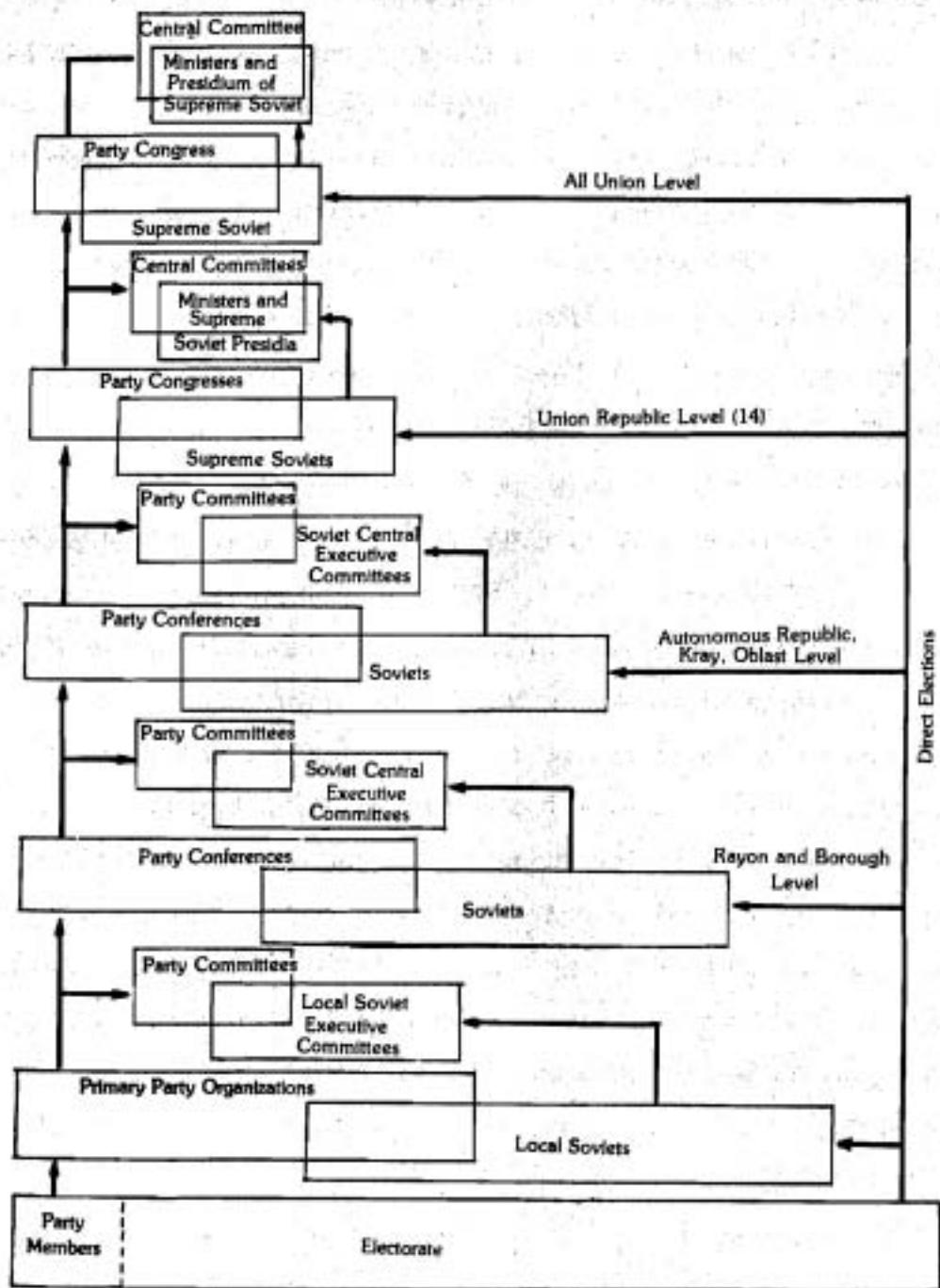


FIGURE 1 Macridis and Ward (editors), *Modern Political Systems Europe* (Prentice-Hall, Inc., 1963) p. 509

จากการซึ่งองค์การของพาร์คประศาสนกับองค์การของรัฐดังกล่าวมีข้างต้น จะเห็นได้ว่าแม้จะมีการแยกองค์การของพาร์คกับองค์การของรัฐออกจากกันที่จริง แต่ในทางปฏิบัติ สามารถของพาร์คจะดำเนินการตามแผนงานการเมืองของรัฐในขณะเดียวกัน เช่น คณะกรรมการบริหารกลางของพาร์ค (Central Committee) จะดำเนินการตามแผนในคณะกรรมการรัฐ และเปรียบเทียบของโไอเวียสูงสุดด้วย ซึ่งทำให้พาร์คสามารถเข้าครอบป้องกันงานของรัฐ การต่อสู้แข่งขันทางการเมืองจึงมีลักษณะที่ว่า ใครก็ตามที่มีอำนาจในพาร์คก็จะเป็นผู้มีอำนาจในรัฐ การแข่งขันทางการเมืองจึงเป็นการแข่งขันภายในพาร์คมากกว่า

เพราจะนั้น ในระบบพาร์คเดียวรัฐบาลจะมีอำนาจมากและยิ่งเป็นพาร์คการเมืองเบ็ดเสร็จ ซึ่งถือความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Unity) ของพาร์คแล้ว จะยิ่งเพิ่มอำนาจให้กับรัฐบาลมากขึ้น รัฐสภาจะกลายเป็นรัฐสภาแค่ในนาม (Rump-Parliament) เพราจะต้องอยู่ในระเบียบกันและเรียกฟังคำสั่งของพาร์คในระดับสูง<sup>3</sup> การอภิปรายจะจำกัดในเฉพาะรายละเอียดบางอย่างจะไม่ปรากฏมีการอภิปรายนโยบายทั่วไปของรัฐบาล<sup>4</sup>

สำหรับประเทศที่ใช้ระบบพาร์คเดียว แต่เป็นแบบพาร์คอำนาจนิยม (authoritarian Party) ปรากฏในประเทศที่คุณภาพหัวห้ามทำการปฏิริหหรือรัฐประหารสำเร็จ ซึ่งไม่อนุญาตให้มีพาร์คการเมืองอื่นแข่งขัน เพราจะต้องการสนับสนุนคอมบูคคลัปกรองรัฐ และในประเทศอัฟริกาบางประเทศ ซึ่งการพัฒนาทางการเมืองยังไม่มีที่สิ้นที่จะรวมอำนาจเบ็ดเสร็จได้ พาร์คดังกล่าวมีลักษณะความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน รัฐบาลจะมีอำนาจต้องกว่าในรัฐที่มีพาร์คร่วมอำนาจเบ็ดเสร็จ ทั้งนี้เพราจะห้ามแบบบ้านนิยมนั้นบักประกอบไปด้วยสมาชิกซึ่งมีความติดเทื้อและก่อตั้งกันในด้านต่าง ๆ ได้ โดยอาจแบ่งออกเป็นกลุ่ม (factions) หรือฝ่าย (wings) เช่น กลุ่มซ้าย กลุ่มขวา กลุ่มกลาง เพราจะประเทศเหล่านี้มิได้ถือลักษณะเดียวกันที่ถูกต้อง กลุ่มต่าง ๆ ภายในพาร์คจะเป็นเหลียงต่างดุลยธรรมอำนาจของรัฐบาลได้

อย่างไรก็ตาม ในระบบพาร์คเดียว ไม่ว่าจะเป็นพาร์คแบบรวมอำนาจเบ็ดเสร็จ หรืออำนาจนิยม ผู้ทรงอำนาจในรัฐที่แท้จริงจะได้แก่หัวหน้าพาร์คหรือคณะกรรมการผู้บุกริหารพาร์คพาร์คการเมืองอยู่ในฐานะรับใช้หรือปฏิบัติตามคำสั่งของหัวหน้าพาร์ค หรือคณะกรรมการผู้บุกริหารพาร์คหรือมีพาร์คการเมืองไว้เพื่ออ้างความชอบธรรมให้กับอำนาจของตน ข้อเสนอต่าง ๆ ก็ไม่มาถูกรัฐสภาพิจารณาซึ่งเป็นการรับรองความแบบพิธีเท่านั้น เพราอย่างไรเสียสมาชิกรัฐสภา

<sup>3</sup> รัฐบาล (โไอเวียสูงสุด) มีการประชุมอย่างมากเพื่อปรับปรุง 7 วัน

<sup>4</sup> Duverger, *Political parties*, p. 403.

ซึ่งเป็นสมมติฐานของพารค์กี้ด้องรับรอง ซึ่งอาจกล่าวโดยสั้น ๆ ว่า ในระบบพารค์เดียวนี้ รัฐเป็นแต่เพียงเครื่องมือที่ผู้นำจะใช้อำนาจในการปกครอง เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายหรืออุดมการณ์ที่ถูกกำหนดไว้เท่านั้น<sup>4</sup>

ผู้สนับสนุนระบบพารค์เดียว มักจะอ้างว่าระบบนี้ทำให้การบริหารงานของรัฐบาล เป็นไปอย่างสะดวกรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ผู้สนับสนุนให้มีพารค์การเมืองพารค์เดียว คือว่าพารค์เป็นกลุ่มปัญญาชนกลุ่มใหม่ และมีรัฐบาลประเทศที่จะรวมผู้นำของประเทศให้สามารถจะปกครองตนเองได้ แต่ในประเทศไทยที่มีลักษณะชาชีวไทยจะไม่ยอมรับระบบนี้ เพราะเชื่อว่าประชาธิรัฐไม่มีโอกาสแสดงความคิดเห็นอิสระในการปกครองตนเอง พารค์ถูกมองเป็นเครื่องมือที่จะต้องทำตามบัญชาผู้มีอำนาจเท่านั้น แม้ว่าในบางประเทศจะให้มีการเลือกตั้ง ก็ตาม แต่ก็เป็นการเลือกเพื่อให้รับรองเท่านั้น<sup>5</sup>

### 3. ระบบสองพารค์

ระบบสองพารค์เป็นระบบซึ่งมีพารค์การเมืองใหญ่ ๆ เพียงสองพารค์ผลัดเปลี่ยน เข้ามาเป็นรัฐบาล และโดยหลักการแล้ว รัฐบาลจะจัดตั้งขึ้นโดยสำนักพารค์เดียว โดยไม่ต้อง แสวงหาความร่วมมือจากพารค์อื่น ในระบบสองพารค์ซึ่งมีการปกครองระบบบรูตอลิกันน์ พารค์ซึ่งมีเสียงข้างมากในรัฐสภาจะเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล ดังนั้น การที่มีพารค์ใดพารค์หนึ่งได้ เสียงข้างมากในรัฐสภาแล้วได้จัดตั้งรัฐบาลนั้น ทำให้มีแนวโน้มนำก่ออำนาจทางการเมือง (Concentration of Powers) ให้กับพารค์ซึ่งจัดตั้งรัฐบาล โดยพารค์นั้นครองเสียงข้างมาก เหตุขาดในรัฐสภา และครอบงำอำนาจของรัฐบาล คือ พารค์ควบคุมทั้งอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร ในขณะเดียวกัน ลักษณะการแบ่งแยกอำนาจให้อยู่ต่าง ๆ ของรัฐ เช่น คณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ทางบริหาร รัฐสภา มีอำนาจทางนิติบัญญัติ และระบบ ท่องศูนย์อำนาจ เช่น การตั้งกระทรวง การให้ความเห็นชอบแก่คณะกรรมการที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาล และการลงมติไม่ไว้วางใจของรัฐสภา และอำนาจการอุบัตภากของรัฐบาลตามบทบัญญัติทาง รัฐธรรมนูญจะถูกแบ่งเป็นสองส่วน โดยพารค์ครอบงาทั้งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ให้ในมือ ค้านหนังส่าง ๆ ของรัฐบาลอยู่ในมือของผู้นำพารค์ ซึ่งนำโครงการ (Programme) และนโยบายเฉพาะหน้า (Plat Form) ตามที่ได้แต่งตั้งไว้ในการเลือกตั้งไปปฏิบัติ ร่างกฎหมาย ส่าง ๆ จะถูกจัดเตรียมโดยพารค์และส่งไปยังรัฐบาล ทั้งหมดของพารค์ในสภากำลงมติตาม คำขอของรัฐบาล รัฐสภาและรัฐบาลจึงเปรียบเสมือนเครื่องจักร 2 ตัวที่ขับเคลื่อนโดยมือเดียว

<sup>4</sup> เมธ ศุภนารถ, ประชาธิรัฐ/ไทยและผู้นำที่ขอสูญเสียราชอาณาจักร (เจริญวิทยานิพนธ์, 2517) หน้า 91 และชูวงศ์ ตันตระบุตร, หลักพารค์การเมือง (โรงเรียนที่ปรึกษาศึกษา 2511) หน้า 30-31.

เดียวกัน คือ พรรค ผลิตความมาจึงไม่แตกต่างมากจากจากรอบพรมแดนเดียว อ่านเจบเรหาร และอ่านเจนนิบัญญัติหรือรูปแบบกับรูปสีเป็นองค์กรทางการที่ใช้อ่านเจ แต่ในความเป็นจริงพรมแดนนี้มีมากเท่านั้นที่เป็นผู้ใช้อ่านเจ<sup>6</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าระบบของพรมแดนจะมีความคล้ายคลึงกันในแปลที่มีโครงสร้างเป็นแบบหน่วยอ่านเจ แต่ระดับอ่านเจของรูปแบบต่างกัน อ่านเจของรูปแบบในระบบของพรมแดนจะถูกจำกัดโดยการชาร์จอยู่ของพรมแดนฝ่ายค้าน ชิ้งอยู่ปัญหาต่างๆ ที่เข้ามาสู่สีสี ซึ่งพรมแดนฝ่ายข้างมาก (รูปแบบ) ต้องการอย่างใดอย่างหนึ่งไปได้ เพราะมีเสียงข้างมากแต่ก็ถูกยกมัวให้เหลือบกับการวิพากษ์วิจารณ์ของพรมแดนฝ่ายค้าน ซึ่งจะทำให้พรมแดนฝ่ายรูปแบบจะต้องระมัดระวัง เหตุการณ์ที่ประยุกต์และแสดงความคิดเห็นต่างๆ ในสีสีจะถูกเผยแพร่ไปสู่สาธารณะ อันอาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงรูปแบบในการเดือกดึงครั้งต่อไปได้

ในระบบประชาธิบัติ โครงสร้างการปกครองตามรูปธรรมนูญแตกต่างจากระบบที่รูปสี เพราะถือหลักการแบ่งแยกอ่านเจเดียวขาด รูปแบบกับรูปสีแยกออกจากกัน แต่ละฝ่ายมีอ่านเจภายในเขตหน้าที่ของตน และไม่สามารถมีอิทธิพลเหนือฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้ เช่น รูปสีจะลงมติไม่ไว้วางใจรูปแบบไม่ได้ และรูปแบบก็ไม่มีอ่านเจบูนสี ดังนั้น ระบบอนันต์โดยปกติจะไม่เกี่ยวกับหรือส่งเสริมให้มีการผนวกอ่านเจ อย่างไรก็ตาม ถ้าประเทศไทยมีระบบของพรมแดน โอกาสในการผนวกอ่านเจบูนที่นี่ได้ ถ้าประชาธิบัติและเสียงข้างมากของรูปสีอยู่ในพรมแดนเดียว กัน ในสีสีจะเข่นว่าด้วย โครงสร้างการปกครองซึ่งมีหลักการแบ่งแยกอ่านเจเดียวขาดกับรูปสี (หรือไม่มีการแบ่งแยกอ่านเจ) การปกครองระบบที่รูปสีและระบบประชาธิบัติก็ไม่มีความแตกต่างกันในทางปฏิบัติ ตรงกันม ถ้าประชาธิบัติและกับเสียงข้างมากในรูปสีต่างพรมแดน (ในสหราชอาณาจักร โอกาสตั้งกล่าวถึงเกิดขึ้นบ่อยๆ เพราะว่าการตั้งร่างสำเนียงของรูปสีกับประชาธิบัติไม่เท่ากัน คือ ฤดูสมายิก 6 ปี และมีการเดือกดึง 1 ใน 3 ทุกๆ 2 ปี สมาชิกสภากลุ่ม 2 ปี ประชาธิบัติ 4 ปี เพราจะนั้น ความผิดชอบของพรมแดนจะเปลี่ยนแปลงให้ในการเดือกดึงแต่ละครั้ง แต่ถ้าการตั้งร่างสำเนียงของพรมแดน ก็มีการเดือกดึงพร้อมกัน จะเป็นสิ่งคิดปกติที่กลุ่มเสียงที่ต้องออกเสียงในเวลาเดียวกันให้รูปสีพรมแดนนั้น และประชาธิบัติแก่อีกพรมแดนนั้น เว้นแต่บุคคลกิจภาพผ่านด้วยของประชาธิบัติจะคงอยู่มาก) หลักการแบ่งแยกอ่านเจตามรูปธรรมนูญ จะหันหน้า (Superimpose) ขึ้นอีก<sup>7</sup> ในการมีเช่นนี้กลไกทางปกครองจะเป็นอัมพาต หากการจัดองค์การ

<sup>6</sup>Duverger, *Political Parties*, p. 394-395.

<sup>7</sup>Ibid., p. 396-397.

พระค์มีระเบียบวินัยเข้มงวด (การเมืองห้ามเมริกา ภาวะเช่นนี้ไม่เกิดขึ้น เพราะสมาชิกพรรคร่วมมิวินัยบังคับในการลงคะแนนเสียง)

นอกจากจำนวนของพรรคราชการเมืองแล้ว การจัดตั้งที่การภายในพรรครัฐมีอิทธิพลต่อโครงสร้างและอำนาจของรัฐบาลด้วย ในอังกฤษพรรคราชการเมืองมีการจัดตั้งที่การแบบรวมอำนาจไว้ที่ต้องการกลางของพรรคราช สมาชิกของพรรครัฐมีความสามัคคีและมีระเบียบวินัยสูง ทำให้รัฐบาลมีอำนาจสูงและเข้มแข็งมาก หรือเรียกได้ว่า รัฐบาลอยู่ในฐานะเป็นเอกเป็นองค์การนำไปในปักษ์ของประเทศ สามารถออกกฎหมายตามความต้องการได้ทุกเมื่อ การยึดอำนาจการปกครองประเทศของรัฐบาลก้าวไปอีกขั้น บางท่านถึงกับเรียกการปกครองของอังกฤษว่าเป็น “เมืองการคนละรัฐมนตรี” (Dictatorship of the Cabinet Government) รัฐสภาซึ่งความน่าเชื่อถือเป็นองค์กรสูงสุดแห่งรัฐ (Supremacy of Parliament) ถูกดูฐานะของมาเป็นเพียงตราประทับ (rubber-stamp) รับรองความชอบธรรมในการดำเนินงานของรัฐบาลเท่านั้น (แท้จริงถือการตัดสินใจของพรรครัฐที่ทรงอำนาจนั่นเอง) ตรงข้าม ถ้าการจัดตั้งที่การพรรคราชการเมืองมีการแบ่งอำนาจของกลุ่มต่างๆ ภายใต้พรรครัฐ (เช่นเดียวกับศตวรรษที่ 19 ซึ่งพรรครัฐไม่พัฒนา) เกียรติศักดิ์ของรัฐสภาถูกสูงขึ้น หลักการแบ่งแยกอำนาจและระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลย์ก็ถูกเรียกว่า “ผู้นำที่มีอำนาจ”<sup>8</sup> ฐานะของรัฐบาลจะขึ้นอยู่กับการประเมินมาตรฐานว่างกลุ่มต่างๆ ในรัฐสภา อิสานของรัฐบาลก็ลดน้อยลงไป

ในระบบประชาธิรัฐที่ สักษณะการจัดตั้งที่การพรรครัฐมีบทบาทค่อนข้างมากแต่ อิทธิพลแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าพรรครัฐมีอำนาจทั้งสถาบันประชาธิรัฐที่และรัฐสภาหรือไม่ ถ้ามีการจัดตั้งที่การภายในเข้มแข็ง มีการรวมอำนาจไว้ศูนย์กลางพรรครัฐ และสมาชิกมีระเบียบวินัย ในการมีประชาธิรัฐที่และเสียงข้างมากในรัฐสภาเป็นพรรครัฐเดียวทั้งนั้น หลักการแบ่งแยกอำนาจจะสูญหายไป ตรงข้าม ถ้าการจัดตั้งที่การภายในพรรครัฐอ่อนแอ สมาชิกขาดระเบียบวินัย การลงคะแนนเสียงในรัฐสภาไม่ไปในแนวเดียวกัน แม้ประชาธิรัฐที่และรัฐษาจะเป็นพรรครัฐเดียวทั้งนั้น สักษณะการผนวกอำนาจแบบระบบรัฐสภาจะลดน้อยลงไป (หรือคงหลักการแบ่งแยกอำนาจไว้) อิสานของรัฐ (ประชาธิรัฐที่) จะลดน้อยลงไป ขณะเดียวกันการที่พรรครัฐจัดตั้งที่การภายในอ่อนแอ สมาชิกขาดวินัยในการลงคะแนนเสียง ก็จะช่วยแก้ไขการเป็นอันพากดของกลไกการปกครอง ในกรณีประชาธิรัฐที่กับเสียงข้างมากใน

<sup>8</sup> Ibid., p. 398.

รัฐสภาต่างพิจารณา ความเป็นปกปักษ์ระหว่างประธานาธิบดีกับรัฐสภาจะลดลง (ระบบอเมริกันอยู่ในสถานะอย่างนี้) สมาชิกในรัฐสภาซึ่งอยู่พรรครีบูตันกับประธานาธิบดีอาจออกเสียงลงคะแนนต่อต้านประธานาธิบดี และสมาชิกของพรรคร่วมข้างอาจลงคะแนนสนับสนุนประธานาธิบดีได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับบุคคลิกภาพส่วนตัวของประธานาธิบดีจะสามารถถึงจุดใด สมาชิกรัฐสภาได้เพียงใด<sup>9</sup>

ระบบสองพรรคร จึงเป็นปรากฏการณ์ของรูปการปกครองในประเทศเสรีประชาธิปไตยที่เจริญแล้ว ซึ่งมักจะมีคือเอกสารบนสองพรรครูปอุดมการณ์ในการดำเนินการปกครองประเทศ ทั้งนี้ เพราะประเทศต่างกันที่มีพรรครัฐบาลเมืองที่เข้มแข็ง และรัฐมีศักดิ์ในเบนทนาบท่านที่จัดทำให้ประชาชนเกิดความนิยมและมีความศรัทธา รัฐบาลที่มีเสียงร้าวและประตีกธิภาพ พรรครีบูตันหนึ่งก็จะทำหน้าที่ฝ่ายค้านที่เข้มแข็ง และทำหน้าที่เป็นรัฐบาลเงา กล่าวก็อ คงยังสามารถบริหารงานของรัฐบาล และพร้อมที่จะเป็นรัฐบาลได้ในกรณีที่พรรครัฐบาลเพลื่องพัฒนาในทางการเมือง ระบบสองพรรคร จึงเป็นระบบที่พรรครัฐบาล และพรรครัฐบาลฝ่ายค้านมีความเข้าใจกัน<sup>10</sup> การมีพรรครัฐบาลฝ่ายค้านที่เข้มแข็ง ทำให้รัฐบาลบริหารประเทศด้วยความระมัดระวัง และยังช่วยให้พรรครัฐบาลไม่แทรกความสามัคคี การมีระบบสองพรรคร ประชาชนจึงได้รับประโยชน์มาก<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Ibid., p. 399.

<sup>10</sup> ในประเทศไทยเช่นกัน ทำหน้าที่รัฐบาลฝ่ายค้านจะสำเร็จตามหนังสือที่มีศักดิ์ในสานักนายกรัฐมนตรี ที่มา: "ทำหน้าที่รัฐบาลฝ่ายค้านของรัฐบาลไทยเดิมหาราชีฟ (Leader of the opposition to Her Majesty's Government)" ให้กับเงินเดือนศักดิ์เท่าเดิมที่นักงานฝ่ายค้านหนังสือที่มา: รัฐสภา

<sup>11</sup> ปีศาจ, ลักษณะ, หน้า ๘-๙.

#### 4. ระบบหลายพรรค

โดยทั่วไประบบหลายพรรคมีแนวโน้มต่อการแบ่งแยกอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญค่อนข้างสูง คุณลักษณะระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลจะเป็นไปในระบบสองพรรคมาก โดยเฉพาะประเทศที่ใช้ระบบบริหาร รัฐสภาในระบบหลายพรรคมักจะใช้อำนาจควบคุมด้านวิธีการของรัฐธรรมนูญค่อนข้างสูง โดยเฉพาะการใช้วิธีการขอเปิดอภิปรายรัฐบาล (ลงมติหรือไม่ลงมติไว้วางใจ) ในขณะที่ระบบสองพรรคมักจะใช้เพียงแค่การถึ่งกระทู้ การขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเกือบไม่ปรากฏในทางปฏิบัติ ตรงข้ามกับระบบหลายพรรคร การใช้อำนาจลงมติไม่ไว้วางใจอาจเกิดขึ้นได้ทุกขณะ ซึ่งเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพของรัฐบาล จริงอยู่ รัฐบาลมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะอุบสภาก็ได้ ซึ่งเป็นเครื่องมือในการถ่วงอำนาจของรัฐสภา แต่เนื่องจากในระบบหลายพรรคร ต้องสนับสนุนของประชาชนจัดการจ่ายไปตามจำนวนพรรคร ที่มีอยู่ ดังนั้น แม้จะมีการอุบสภาก็ต้องเลือกตั้งใหม่ ที่นั่งในสภากองต่อจะหักก็ไม่เป็นปัจจัยแย่งชิงมากนัก ( เพราะประเทศเหล่านี้ส่วนใหญ่ใช้วิธีการเลือกตั้งตามสัดส่วน และระบบเพียงข้างมาก 2 รอบ ซึ่งไม่อ่อน懦 ต่อการมีพรรคร่วมเมืองใหญ่ ) นอกจากนั้นอังกฤษไม่แน่ตัวอย่าง หลังเลือกตั้งกลุ่มพันธมิตรที่ร่วมจัดตั้งรัฐบาลผ่านมาตั้งมือกันจัดตั้งรัฐบาล เครื่องมือของรัฐบาลในการอุบสภาริ่ง เป็นหนึ่นไป ฝรั่งเศสสาธารณรัฐที่ 3 จึงไม่เคยมีการอุบสภามาก <sup>12</sup> เพราะไม่มีประโภชน์ ต่อฝ่ายรัฐบาล <sup>13</sup> รัฐสภาในระบบหลายพรรคร ซึ่งมีอำนาจสูงกว่ารัฐบาล หรืออยู่ในฐานะเป็นเอก

เพราะฉะนั้นในระบบบริหาร ซึ่งมีระบบหลายพรรคร รัฐบาลจึงอยู่ในฐานะอ่อนแอ แยกสละอย่างง่าย และขาดเสถียรภาพ ทั้งนี้ เพราะประเทศที่มีพรรคร่วมเมืองระบบหลายพรรคร นั้นมักจะไม่ปรากฏว่ามีพรรคร่วมเมืองได้หรือเลือกตั้ง มีเสียงข้างมาก เด็ดขาดในรัฐสภา จะนั้น การจัดตั้งรัฐบาลจึงมักกระทำในรูปรัฐบาลผสม (Coalition Government) หรือรัฐบาลเดียวข้างน้อย (Minority Government) รัฐบาลของประเทศซึ่งมีสักษณะอย่างนี้ ปกติมักจะขาดเสถียรภาพ กต่ำวที่สุด

<sup>12</sup> ในประเทศไทยระบบเมืองมีการอุบสภาริบ 3 ครั้งที่กันนี้.

<sup>13</sup> Duverger, *Political Parties*, p. 409.

ในรูปรัฐบาลผสมการน้ำดื่มอิรภานาเพื่อมาจ้ากษาเหตุส่าง ๆ 3 ประการ คือ

(1) รัฐบาลผสม เป็นรัฐบาลที่สำคัญที่สุดที่ขึ้นโดยการร่วมมือกันระหว่างพระองค์กับเมือง ท้ายพระองค์ ซึ่งมีความคิดเห็นและโครงการแตกแยกกัน รัฐบาลจึงต้องดำเนินนโยบายโดยความระมัดระวัง เพื่อที่จะได้ถูกใจพระองค์เมืองที่มาร่วมกันตั้งรัฐบาล เพราะฉะนั้นพระองค์ เมืองแต่ละพระองค์จะต้องเสียสละส่วนใดส่วนหนึ่งแห่งโครงการของตนโดยยอมให้โครงการ ของพระองค์เป็นแนวโน้มนโยบายของรัฐบาล นโยบายของรัฐบาลจึงเป็นที่รวมของลักษณะหรือ ลักษณะที่ต้องการให้เป็น ซึ่งไม่สามารถอธิบายได้โดยความต้องการที่ต้องการให้เป็น รัฐบาลจึงไม่เป็น ปึกแผ่นเหมือนกับพระองค์เดียวตั้งรัฐบาล จะนั้นเมื่อมีปัญหาสำคัญ ๆ เกิดขึ้น และรัฐบาลได้ แก้ไขปัญหาซึ่งกระทบหรือขัดแย้งต่อความคิดเห็นหรือโครงการของพระองค์เมืองใดพระองค์ การเมืองหนึ่งที่ร่วมมือจัดตั้งรัฐบาลนั้นอย่างมากแล้ว พระองค์เมืองนั้นอาจถอนตัวจาก การเข้าร่วมรัฐบาลเพื่อรักษาหลักการหรือโครงการของพระองค์ไว้ หรือกรณีนโยบายของบางพระองค์ ไม่สามารถไปปฏิบัติได้ พระองค์นั้นก็อาจถอนตัว รัฐบาลผสมก็ตั้งไม่ไป

(2) พระองค์เมืองที่เข้าร่วมเป็นรัฐบาลยังอาจด้วยโอกาสเดามาด้วย ตั้มรัฐบาลโดย ร่วมมือกับพระองค์ด้วยความต้องการที่ไม่ไว้วางใจรัฐบาลเดียวเอง ด้วยความหมายว่าการที่คนทำเช่นนั้น จะเป็นเหตุให้พระองค์เมืองนั้นได้รับความนิยมจากราษฎร หรือพระองค์ของตนได้ประโยชน์มากกว่า

(3) การมีพระองค์เมืองหลายพระองค์ยังเป็นช่องทางให้พระองค์เมืองพระองค์เด็ก ๆ ด้วยโอกาสที่จะเรียกร้องให้รัฐบาลของปฏิบัติตามโครงการของตนบางสิ่งบางอย่างเพื่อเป็น การตอบแทนในการที่คนจะร่วมมือสนับสนุนรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลอาจปฏิบัติตามไม่ได้ พระองค์ เด็กเหล่านี้ก็อาจก่อการให้เกิดความระส่ำระสายได้<sup>14</sup>

ตัวอย่างได้แก่ประเทศไทยในสมัยพาการณรัฐที่ 4 ชั่วระยะเวลา 12 ปี มีรัฐบาล ทั้ง 21 คณะ และประเทศไทยระหว่างใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 (พ.ศ. 2517 - 2519) ชั่วระยะเวลา 2 ปี มีรัฐบาล 4 ชุด เป็นต้น

<sup>14</sup> Ibid., ส่วนที่ หน้า 135-138.

ส่วนการซัดตั้งรัฐบาลเสียงรบกวนน้อย ซึ่งมีเสียงในสภาไม่ถึงครึ่ง (Minority Government) ย่อมเป็นรัฐบาลที่อ่อนแองเช่นเดียวกัน เพราะต้องอาศัยการสนับสนุนของพรรคร่วมเมืองอื่น ที่ไม่ได้ร่วมซัดตั้งรัฐบาลด้วย รัฐบาลเช่นว่านี้ย่อมไม่สามารถจะบริหารได้ร้านเรื่องความประพฤติของตนเอง และทั้งอยู่ไม่ได้นาน เพราะพรรคร่วมเมืองที่สนับสนุนอาจถอนตัวนับสนุน เสียงเมื่อได้มา ด้วยย่างเข่น ในประเทศไทยรัฐบาลประชาธิปไตย-เกษตรสังคม มีอายุเพียง 14 วัน รัฐบาลพรรคร่วมประชาไทยอยู่ได้ 2 ปีเศษ ก็ต้องมีการปฏิริโภกเสิกรัฐธรรมนูญ และรัฐสภา เมื่อ พ.ศ. 2514 หรือในต่างประเทศเช่นอิตาลี เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การมีระบบทดลองพรรคนั้นมิได้เป็นมาตรฐานของความไว้เสียราชการของรัฐบาลสมัยไป ในกลุ่มประเทศตะวันออกและภาคใต้เป็นข้อดีเว้นของการมีระบบทดลองพรรครัฐบาลที่มีเสียงราชการเหมือนกับประเทศไทยที่มีระบบสองพรรครัฐบาล

การที่ประเทศไทยกลุ่มแรกนี้เป็นการมีรัฐบาลที่มีเสียงราชการนั้น มีปัจจัยหลาย ๆ อย่างสนับสนุนคือ

(1) ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ประเทศไทยในกลุ่มนี้ ในระยะเริ่มแรกประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางเกษตรกรรม ประกอบกับประเทศไทยมีประชากรอยู่น้อย (3 - 7 ล้านคน) แต่พื้นที่กว้างใหญ่ (สวีเดนมีเนื้อที่ถึง 450,000 ตารางกิโลเมตร) จึงทำให้มีความอุดมสมบูรณ์ ประชากรทำมาหากินไม่มีคุณ แม้ภัยหลังจะมีการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจจากการเกษตรกรรมมาสู่ระบบอุตสาหกรรม แต่ระบบเศรษฐกิจที่นำไปสังเคราะห์มีความมั่นคง ประกอบกับประเทศไทยในกลุ่มนี้มีแนวโน้มนโยบายเศรษฐกิจและสังคมไปในรูป "รัฐสวัสดิการ" (Welfare State) จึงทำให้ความแตกต่างระหว่างกลุ่มอาชีพต่าง ๆ มีไม่มาก เกษตรกรกับชาวเมือง มีฐานะทางเศรษฐกิจเท่าเทียมกัน ระบบนาอยู่ทุกแห่งบนที่ดินทำเลเศรษฐกิจเกือบไม่มีอยู่เลย ปัญหาทางเศรษฐกิจที่จะกระทบรัฐบาลจึงไม่มี

(2) ปัจจัยทางสังคม ประเทศไทยในกลุ่มนี้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอยู่ในระดับต่ำ ไม่มีปัญหาชนกลุ่มน้อย ความแตกแยกในทางศาสนาไม่มี เพราะคนส่วนใหญ่นับถือนิกายโปรเตสตันต์ ความมั่งคั่งยังทางอุดมการณ์ไม่มี เพราะประชากรส่วนใหญ่มีนิสัยนิยมปฏิบัติ (Pragmatic) มากกว่าเป็นนักอุดมการณ์ (Idealistic) จึงทำให้มีนิสัย pragong ของ นอกเหนือนั้น ประชากรที่มีการศึกษาและความรู้ทางการเมืองอยู่ในระดับสูง

(3) ปัจจัยทางการเมือง พรรคร่วมเมืองในกลุ่มนี้ต่างก็พยายามประสานผลประโยชน์ ของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ประกอบกับนโยบายของพรรคร่วมต่าง ๆ มีแนวโน้มไปในทางเดียวกัน ไม่น้อยกว่าความต้องร่วมของพรรคร่วมกัน ที่สำคัญเป็นความต้องร่วมของพรรคร่วมต่าง ๆ จนมีบางครั้ง

ไม่อาจระบุได้ว่าความคิดนั้น ๆ เริ่มมาจากพาร์ตี้ใด นอกจากนั้นในกลุ่มประเทศต่างก่อสร้างขึ้นมา  
ระบบพาร์ตี้มีนัก ไม่มีพาร์ตี้เล็กพาร์ตี้น้อยมากนัก และมักจะมีพาร์ตี้เด่นพาร์ตี้หนึ่งที่  
ครอบงำอำนาจทางการเมือง เช่น ในสวีเดน พาร์ตี้สังคมประชาธิปไตย (Social  
Democratic Party) เป็นพาร์ตี้แกนกลางในการซัดตั้งรัฐบาลเรื่อยมา นับแต่ ค.ศ. 1932 เป็นต้นมา  
โดยมีพาร์ตี้อนุรักษ์นิยม พาร์ตี้ขวาและพาร์ตี้ซ้ายรวมเป็นรัฐบาลผสม พาร์ตี้เหล่านี้  
มีอุดมการณ์ไปในแนวเดียวกัน พาร์ตี้ด้านขวาไม่เห็นเด่นชัด พาร์ตี้ที่ได้รับมอบหมายให้  
จัดตั้งรัฐบาลจึงสามารถดำเนินนโยบายต่าง ๆ ไปได้โดยร่วมมือกับพาร์ตี้ซ้ายด้านขวาลงแรง  
อันทำให้เกิดกลุ่มประเทศและกันติดเนื่องมีความมั่นคงทางการเมือง<sup>15</sup>

แต่ในระบบบูรณาธิบดี ระบบทดลองพาร์ตี้แนวโน้มเพิ่มอำนาจให้กับรัฐบาล  
และลดอำนาจของรัฐสภาลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเสียงข้างมากของรัฐสภาไม่ได้อยู่ฝ่ายเดียวกับบูรณาธิบดี อิทธิพลของรัฐบาลจะมีมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับระบบสองพาร์ตี้  
 เพราะเสียงของรัฐสภาจะกระซิบขอให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (เพราเป็นหุ้นส่วน)  
 การแบ่งกลุ่มหลายกลุ่มในสภาก็ทำลายพัฒนาของรัฐสภาเอง ตรงข้ามบูรณาธิบดีกับ  
ฝ่ายข้างมากของรัฐสภาถูกควบคุมโดยพาร์ตี้เดียวที่ทำให้อิทธิพลของรัฐบาลลดลงกว่า  
ในระบบสองพาร์ตี้ เพราบูรณาธิบดีไม่สามารถให้อิทธิพลทั่วหน้าพาร์ตี้ซึ่งมาก  
เป็นบังคับรัฐสภาได้ เนื่องจากระบบบูรณาธิบดีใช้หลักแบ่งแยกอำนาจ จึงทำให้รัฐบาล  
มีอำนาจน้อยกว่าในระบบสองพาร์ตี้<sup>16</sup>

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลในระบบบูรณาธิบดีย่อมมีอำนาจเหนืออิทธิพล เพราะใน  
ระบบทดลองพาร์ตี้ พาร์ตี้ต่าง ๆ ในรัฐบาลไม่อาจอ้างตนว่าเป็นหัวแทนเขตจังหวัดในใหญ่  
ของบูรณาธิบดี เเพรที่ไม่มีพาร์ตี้ใดมีเสียงข้างมากเด็ดขาดในรัฐบาล แต่บูรณาธิบดีได้  
รับเสียงตั้งใจยังส่วนใหญ่ของบูรณาธิบดี และการได้รับเสียงตั้งส่วนใหญ่ก็มักอาศัย  
บุคคลิกภาพส่วนตัวของบูรณาธิบดี ดังนั้น อิทธิพลของบูรณาธิบดีย่อมมีเหนืออิทธิพล  
การเมืองได้ ฯ และด้วยอำนาจส่วนตัวของบูรณาธิบดีเอง<sup>17</sup>

<sup>15</sup> ชาญชัย มะกอกน้ำ, ลักษณะ, ลักษณะ, หน้า 197-200.

<sup>16</sup> Duverger, *Political Parties*, p. 411.

<sup>17</sup> Ibid., p. 411-412.

ระบบพัฒนาและระบบย้อมมีข้อดีและข้อเสียอยู่ในตัว ระบบสองพารคและระบบ  
หลักพัฒนาและระบบพัฒนาแบบหนึ่งก็มักจะยกเหตุผลต่าง ๆ มา  
เป็นข้อสนับสนุนและโฉนดที่ข้อบกพร่องของระบบอื่น ซึ่งเป็นเรื่องนานาจิตตัง

ผู้สนใจขอระบบสองพัฒนา มักจะถือว่าข้อดีของระบบสองพัฒนา หรือข้อเสียของ  
ระบบหลักพัฒนา ไว้ตั้งแต่

(1) ระบบสองพัฒนาทำให้ประชาชนได้เดือกรัฐบาลของตนของอย่างแท้จริง ถ้ารัฐบาล  
เดินไม่ตื้น คราวหน้าก็เดือกฝ่ายค้านไปเป็นรัฐบาลบ้าง แต่ถ้าเป็นระบบหลักพัฒนา รัฐบาล  
มักจะเป็นรัฐบาลผู้สมควรห่วงพัฒนาการเมืองต่าง ๆ ประชาชนไม่อาจทราบได้แน่นอนว่าเมื่อ  
ตนเดือกพัฒนาใดแล้วพัฒนานั้นจะได้เป็นรัฐบาลหรือไม่ เพราะขึ้นอยู่กับความสามารถของ  
พัฒนาการเมืองต่าง ๆ ที่จะปรากฏต่อหน้า

(2) ระบบสองพัฒนาทำให้รัฐบาลมีเสียงรากพื้นที่ของพื้นที่ที่จะบริหารกิจการบ้านเมือง  
ให้เป็นไปตามนโยบายของพัฒนาที่ได้เสนอต่อประชาชน แต่ในระบบหลักพัฒนาซึ่งมีรัฐบาล  
ผู้สมควรห่วงพัฒนาการงานเพื่อเอาใจพัฒนาต่าง ๆ เพาะกายสิ่งแยกล้วนออกไปแล้วทำให้รัฐบาล  
ล้ม รัฐบาลก็จะล้มถูกคดถูกถอนและระสำราษฯ

(3) ระบบสองพัฒนา ทำให้พัฒนาและพัฒนาเสนอนโยบายโครงการ และวิธีการ  
แก้ปัญหาสำคัญต่าง ๆ เมื่อประชาชนได้เดือกเอาพัฒนาใดเข้ามาจัดตั้งรัฐบาลก็เท่ากับพัฒนา  
นั้นเป็นผู้ที่รับอาณัติโดยตรงจากประชาชน แต่ถ้าเป็นระบบหลักพัฒนา พัฒนาเด็ก ๆ จะเป็น  
ผู้เดียวที่รับอำนาจอย่างสำคัญ สำหรับต่อรองกับพัฒนาใหญ่และขอให้พัฒนาใหญ่ยอมรับวิธีการ  
และนโยบายบางประการของตน รายภูมิส่วนท้องมากซึ่งไม่อาจเดือกรัฐบาลของตนได้อย่าง  
แท้จริง แต่ก็เป็นเรื่องของการเจรจาที่รองกันเองระหว่างพัฒนาการเมือง

(4) ระบบสองพัฒนา ทำให้พัฒนาที่ได้รับเดือกให้เป็นรัฐบาลสามารถตัดสินใจดำเนิน  
การให้บรรลุผลได้โดยรวดเร็ว เพราะมีสมาชิกสภากัญชากันฝ่ายเข้ามายักษ์สนับสนุนอยู่ แต่ถ้าหาก  
เป็นรัฐบาลผู้สมควรห่วง รัฐบาลนั้นก็ไม่กล้าตัดสินใจทำอะไรเป็นขั้นเป็นอัน เพราะกิจการอันหนึ่ง  
อาจส่อคลื่นของกันนโยบายของพัฒนาหนึ่ง แต่ขัดกับนโยบายของอีกพัฒนาหนึ่งที่มีผลกันอยู่  
กันได้ ผลที่สุดก็ต้องทางกลางปะนี้ปะนอมกันเสียก่อน จึงทำให้งานต่าง ๆ ล่าช้า<sup>18</sup>

<sup>18</sup> ฤทธิ์ อัคชาภิ “พัฒนาการเมืองในระบบสองพัฒนา” ใน ภูมิศาสตร์ ๗, (บริษัทบุ๊ค จำกัด,  
๒๕๑๘) หน้า ๑๒๓-๑๒๔.

อย่างไรก็ตาม ผู้มีความเห็นได้ยังที่มีอยู่มาก ซึ่งได้อ้าง ข้อเสียของระบบสองพาร์ค ห่วงข้อดีของระบบหนาแน่นมาก มาได้ยัง ดังนี้

(1) การมีพาร์คการเมืองใหญ่ ๆ เพื่อสองพาร์คนั้น ย่อมเป็นการยากที่ประชาชนจะเลือกสนับสนุนพาร์คใด เพราะกิจการบ้านเมืองนั้นมีมาก ประชาชนบางคนอาจเห็นด้วยกับพาร์คการเมืองทั้งสองเพียงบางเรื่อง กับไม่เห็นด้วยในบางเรื่อง และไม่อาจเห็นด้วยกับพาร์คใดพาร์คหนึ่งทั้งหมดโดยตลอด ประชาชนคนนั้นจึงยากที่จะตัดสินใจอย่างใดก็ตามพาร์คหนาแน่น ที่ต้องการให้สามารถเลือกพาร์คที่มีนโยบายสอดคล้องกับความต้องการของคนอย่างใกล้เคียงที่สุด

(2) ในระบบสองพาร์คนั้น เมื่อประชาชนไม่สนับสนุนพาร์ครัฐบาลในคราวต่อไป ฝ่ายค้านก็ได้รับการเลือกตั้งมาเข้าคัดค้านรัฐบาล ซึ่งมีหลักการและนโยบายแตกต่างกัน โครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลทำได้ทำไว้รัฐบาลใหม่มักยกเลิก ไม่มีการสานต่อ หรือปรับปัจจุบัน จึงทำให้สิ่งเปลี่ยนค่าใช้จ่าย แต่ถ้าเป็นระบบหนาแน่นพาร์คแม้จะเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ ก็เป็นรัฐบาลผสมที่มีการประนีประนอมกันและค่าเฉลี่นโครงการต่อไปได้

(3) ในระบบหนาแน่นพาร์คทำให้มีรัฐบาลผสม ที่นำเสนอความเชื่อของชนเหล่ายกถุ่นรวมทั้งประชาชนฝ่ายข้างน้อยทุกฝ่ายได้ถูกมองว่ามีความสำคัญ แต่ระบบสองพาร์คนั้นทำให้พาร์ครัฐบาลค่าเฉลี่นนโยบายตามชนฝ่ายข้างมากอย่างเดียว โดยไม่เหลียวแลชนฝ่ายข้างน้อย และค่าเฉลี่นการตามนโยบายที่ขัดแย้งกับความต้องการของชนฝ่ายข้างน้อยจนเกินไป

(4) การมีระบบสองพาร์ค เท่ากับให้โอกาสประชาชนได้เลือกน้อย หากเปรียบเทียบกับการซื้อของ ผู้ซื้อควรจะมีโอกาสได้เลือกของหลายชิ้นห้อ หลายตัว หลายขนาด จนถูกใจ “การเลือกของสิ่งหนึ่งจากหลาย ๆ สิ่งนั้น เป็นการเลือกหาสิ่งที่ดีที่สุด แต่การที่ต้องเลือกของสิ่งหนึ่งจากของเพียงสองสิ่งนั้น เป็นการเลือกเอาสิ่งที่ดีวนน้อยที่สุด”

(5) หากมีหลายพาร์ค ประชาชนมีโอกาสติดตามว่าพาร์คใดจะมีนโยบายและวิธีการที่ดีสุด ฝ่ายประชาชนก็มีโอกาสที่จะพัฒนาหรือเปลี่ยนไปสนับสนุนพาร์คใหม่ได้เสมอ แต่การ

มีระบบสองพารค ประชาชนมักจะต้องอยู่กับพารคในพารคหนึ่งตลอดไป เนื่องจากไม่มีนโยบายให้เลี้ยงกับคนมากที่สุดหรือแม้จะไม่ถูกเตือนที่เดียวแต่ก็ยังดีกว่าถูกพารคหนึ่ง และเนื่องจากไม่มีพารคอื่นให้เลือกอีกที่เหลือต้องอยู่กับพารคเดิมจนติดเป็นนิสัย เป็นพารคประจำครอบครัวประจำครอบครุช จนแม่ภายนอกห่างอาจไม่ทราบแน่ชัดว่า พารคที่คนสนับสนุนนั้นมีนโยบายเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบ้างก็ฉะ<sup>19</sup>

## 5. ระบบพาร์คเด่นพาร์คเดี๋ยวนี้

เนื่องจากระบบพาราครัตน์พาราคเตียวท์อีกหนึ่งระบบพาราครัตน์มีลักษณะกึ่งกลางระหว่างระบบพาราคเตียวท์กับพหุพาราค ดังนั้น อิทธิพลของระบบพาราคเต่นพาราคเตียวท์อีกหนึ่งระบบของการเมืองจึงใกล้ไปทางระบบพาราคเตียวท์กับระบบสองพาราคผสมกัน กล่าวคือ โครงสร้างของการปกครองจะมีลักษณะเป็นการผนวกอำนาจ (Concentration of Powers) โดยพาราค การเมืองที่ครองอำนาจจะครอบงำทั้งอำนาจนิติบัญญัติ (รัฐสภา) และรัฐบาล รัฐบาลในระบบนี้จึงมีอำนาจมากและมีประสิทธิภาพในการบริหารงานไม่แพ้ระบบพาราคเตียว แต่อำนาจของรัฐบาลในระบบนี้น้อยกว่าในระบบพาราคเตียว เพราะพาราครัฐบาลในระบบนี้มีได้ มีลักษณะเป็นพาราคเบิกเสรี (ซึ่งพาราคจะเข้าควบคุมกิจการทุกด้านตามลักษณะพาราคเดิม) หรือเป็นพาราคแบบอำนาจนิยม (ซึ่งพาราคจะเป็นเครื่องมือสนับสนุนอำนาจของผู้นำ) และพาราคในระบบนี้ยังคงเป็นพาราคประชาธิปไตย จึงเป็นระบบที่มีการแข่งขัน (Competitive System) แต่รัฐบาลในระบบพาราคเต่นมีอำนาจมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับระบบสองพาราค เนื่องจากขนาดของพาราคฝ่ายค้านแตกต่างกันกับพาราครัฐบาลมาก โดยการที่พาราคฝ่ายค้านจะก้าวมาแทนที่พาราครัฐบาลเทียบไม่มีหรือต้องใช้เวลานาน รัฐบาลจึงมีความมั่นคงมาก โครงการและนโยบายของพาราคจะได้นำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง การเมืองในระดับชาติดีแทนที่จะเป็นการต่อสู้ระหว่างพาราครัฐบาลกับพาราคฝ่ายค้าน การต่อสู้ทางการเมืองจึงจำกัดอยู่แต่เพียงกลุ่มต่างๆ ภายในพาราครัฐบาล<sup>20</sup> ครมีอำนาจในพาราคก็จะมีอำนาจในรัฐ

<sup>19</sup>Ibid., p. 124-125.

<sup>20</sup> การที่พระรัตนธรรมทรงอธิษฐานให้ต้องพยายามเพิ่มการเรื่องอกต่องเมืองเชียงใหม่ในคม ศ.ค. 1977 ทั่วไปในชาติอาณาเขต ของกัลยาณมิตรที่อยู่ในประเทศไทย ให้ดูแลเชิงรุกทั่วหน้าได้แก่ กมธาร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ระบบพาร์คเด่นพาร์คเดียวจะมีข้อดี คือทำให้วัสดุบานมีเสียงรบกวนน้อย การบริหารประเทศค่าเดินไปได้วัดเร็วและมีประสิทธิภาพสูงกว่าค่า แต่ระบบเดียวก็มีข้อเสียอยู่อย่างหนึ่งคือ “การห้องล้ำนาฬิกา” ของพาร์คที่ครองอำนาจอยู่ อันอาจเป็นอันตรายต่อระบบอนประชาธิปไตยได้ กล่าวคือ ในประเทศที่มีระบบพาร์คเด่นพาร์คเดียว พาร์ครัฐบาลซึ่งครองอำนาจติดต่อกันมาเป็นระยะเวลานาน ไทยที่พาร์คฝ่ายค้านไม่มีโอกาสหรือความหวังจะเข้ามารับบทบาทแทนได้ สักษะและเรื่องนี้จะก่อให้เกิดผล 2 ประการ คือ

ประการแรก การที่ฝ่ายค้านมีท่าทีว่าจะต้องเป็นฝ่ายค้าหัวใจเรื่องนี้ จะหมดเชื่อใจและไม่มีความรับผิดชอบ (Disloyal Opposition) เพราะการที่พาร์คฝ่ายค้านไม่อยู่ในฐานะที่จะเป็นพาร์คสำรองที่จะเป็นรัฐบาลได้ (Shadow Cabinet) ก็จะทำหน้าที่เป็นผู้เฝ้าระวัง (Watchdog) เมื่อฝ่ายค้านเห็นว่าการต่อสู้ความวิถีทางรัฐธรรมนูญไม่เป็นผล ก็อาจจะหันไปใช้วิธีนักออกแบบรัฐธรรมนูญ เช่น ผู้นำพาร์ค PMIP และพาร์คประชาธิชนomics เซี่ยงไฮ้ออกกฎหมาย พัฒน์ในอินโดเนเซีย ในญี่ปุ่นได้มีการจัดตั้งกองทัพแดงเพื่อตั้งรัฐบาล ในการเดินทางฝ่ายค้านที่ไม่มีการถูกให้มีการจัดตั้งรัฐบาล 21 ซึ่งนับว่าเป็นอันตรายต่อระบบอนประชาธิปไตย

ประการที่สอง ในด้านพาร์คการเมืองฝ่ายรัฐบาล ยังปากของประเทศนั้นก็จะรู้แต่ปากของฝ่ายเดียว (Know only how to govern) ไม่ค่านึงถึงเพียงคัดค้านของฝ่ายอื่นหรือชันกลุ่มน้อย<sup>22</sup> เพราะเห็นว่าพาร์คฝ่ายค้านไม่อาจจะทำอะไรได้ หรือบางกรณีไม่อาจทบทวนต่อการวิพากษ์วิจารณ์ของฝ่ายค้านได้ อาจใช้กำลังรุนแรงกำจัดหรือทำลายพาร์คฝ่ายค้าน เช่น ในอินเดียการถั่งงั้นอินเดีย คานธี ถูกพาร์คฝ่ายค้านกล่าวหาทุจริตในการเลือกตั้ง นางจึงส่งรับบุคคลในพาร์คฝ่ายค้านหลายคนในข้อหาถูกให้เกิดการจลาจล และประกาศกฏอัยการศึกเพื่อใช้อำนาจปกครองของประเทศ ในอีหริภพพาร์ครัฐบาลได้ตั้งยุบพาร์คฝ่ายค้านและก่อตั้งเป็นระบบพาร์คเดียวในที่สุด ซึ่งนับว่าเป็นอันตรายต่อระบบอนประชาธิปไตยอย่างมาก

<sup>21</sup> ชาญญาณ มงคลมน, ล้ำสมัย, หน้า 312.

<sup>22</sup> ดูม., หน้าเดียวกัน

## ๖. สรุป

การปกคล้องที่มีระบบพัรค์การเมืองนั้น การมีพัรค์การเมืองมากน้อยทำให้มีผลในทางปฏิบัติของการปกคล้องคิดไปจากกัน และจะมีการปกคล้องรูปแบบเดียวกัน การปกคล้องระบบบันรัฐสภารึว่าทางหลักการให้อ่านใจรู้บានและรัฐสภา มีคุณภาพกัน เช่น รัฐบาลมีอ่านใจถูกต้อง และรัฐสภา มีอ่านใจลงมติไม่ไว้วางใจรู้บានได้ แต่ในการปฏิบัติ ประเทศที่มีระบบสองพาราค เครื่องมือตั้งกล่าวเก็บไม่ได้ใช้เชย เพราะความซื้อขายระหว่างรัฐบาล กับรัฐสภาก็ไม่เกิดขึ้นเชย ซึ่งตรงข้ามกับประเทศที่มีระบบหน้ายังพาราค ดังนั้น ระบบหน้ายังพาราคในประเทศที่มีการปกคล้องระบบบันรัฐสภางี้ไม่มีเสียงรบกวน ในระบบพาราคเดียว และพาราคเด่นพาราคเดียวมีแนวโน้มรวมอ่านใจไว้ที่พาราคที่ควรอ่านใจ เพราะประสาจากคุณชั้นหรือคุณชั้นมีอิทธิพลน้อย ทำให้การแข่งขันจำกัดอยู่ภายในพาราค กล่าวคือใครมีอ่านใจในพาราคก็เป็นผู้มีอ่านใจในรัฐ

การปกคล้องระบบบันรัฐบาลชิบตี มีแนวโน้มให้อ่านใจรู้บានหรือบันรัฐบาลชิบตี ค่อนข้างมาก แต่การมีระบบพาราคต่างกันลดอุดจุนความแตกต่างในการจัดองค์การพาราคก็มีผลต่ออ่านใจของบันรัฐบาลชิบตีเช่นกัน

ระบบพาราคระบบใดหรือไม่ตี ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพของแต่ละประเทศ รูปแบบการปกคล้องและแนวความคิดของแต่ละคน เช่น ประเทศด้วยพัฒนาหรือกำลังพัฒนา ต้องการรัฐบาลที่มีความเข้มแข็งและมีเสียงรบกวน เพื่อให้โครงสร้างพัฒนามีความต่อเนื่อง ระบบพาราคเดียวหรือพาราคเด่นพาราคเดียวที่มีความเหมาะสม รัฐบาลในประเทศที่มีการปกคล้องระบบบันรัฐบาลชิบตีที่มีระบบหน้ายังพาราค ย่อมมีเสียงรบกวนกว่าในระบบบันรัฐสภาก อย่างไรก็ตาม ข้อโต้แย้งที่มีอยู่มาก เมื่อบุคคลใดกล่าวว่าระบบพาราคแบบใดดี ก็มักจะมีผู้เห็นชอบมาได้แล้วได้เสมอ ดังนั้น การวิเคราะห์ว่าระบบพาราคใดดีกว่ากันจึงขึ้นอยู่กับความจำเป็น ความสภาพของแต่ละประเทศในเรื่องใดก่อนหลังมากกว่า

## ตัวอักษรค่าตามบทที่ 12

### ข้อทับ

1. เผราเดสุได้ประเทศที่มีการปกครองระบบอนรัฐสภาพและมีระบบทดลองพระคิดที่นำไป รัฐบาลมักจะให้เสียรากพาร์? แต่ท่าไม่ประเทศในกิจ務และกันดิเมเนี้ยซึ่งมีระบบอนรัฐสภาพ และมีระบบทดลองพระคิดมีอนกัน รัฐบาลก็ตบมีเสียรากพาร์ได?
2. จงอธิบายเบรียบเพื่อบรรลุข้อที่ข้อเพื่อย่อของระบบสองพระคิดและระบบทดลองพระคิด

### ปัจจัย

1. ระบบพระคิดเด่นพระคิดเดียวมีข้อเสียอย่างไร
  - (1) ประชาชนไม่สามารถเดือนไปนายที่ถูกใจได้ เพราะมีพระคน้อย
  - (2) พระคิดฝ่ายค้านจะใช้วิธีต่อสู้นักแบบพระไม่มีโอกาสผลักเปลี่ยนอำนาจ
  - (3) ประชาชนไม่มีเสรีภาพในการตั้งพระคิด เพราะมีกฎหมายห้าม
  - (4) รัฐบาลมักให้เสียรากพาร์
2. รัฐบาลจะมีแนวโน้มให้เสียรากพาร์ ถ้ามีลักษณะอย่างใด
  - (1) ระบบพระคิดเดียวและมีรูปการปกครองระบบประชานาธิบดี
  - (2) ระบบสองพระคิดและมีรูปการปกครองระบบอนรัฐสภาพ
  - (3) ระบบทดลองพระคิดและมีการปกครองระบบประชานาธิบดี
  - (4) ระบบทดลองพระคิดและมีการปกครองระบบอนรัฐสภาพ
3. ประเทศที่มีระบบสองพระคิดและมีรูปการปกครองระบบประชานาธิบดี หากประชานาธิบดีกับเสียงข้างมากในรัฐสภาพต่างพระคิดกัน กดไกทางการเมืองอาจเป็นอันพาด ถ้ามีองค์ประกอบอย่างใด
  - (1) ประชานาธิบดีมีบุคคลิกภาพที่ดึงดูดใจคน
  - (2) รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีรัฐสภาพร่วมกับรัฐบาลเดียว
  - (3) พระคิดการเมืองมีระเบียบวินัยเข้มงวดกับสมาชิก
  - (4) พระคิดการเมืองมีโครงสร้างแบบพระคิดอ้อม

### เฉลยค่าตอบปัจจัย

ข้อ 1. (2)

ข้อ 2. (4)

ข้อ 3. (3)