

บทที่ 2

หน้าที่และบทบาทของพรรคการเมือง

1. ความนำ

ปัจจุบัน พรรคการเมืองได้ถูกยอมรับกันว่าเป็นสถาบันที่คู่กับระบบการเมืองสมัยใหม่ เพราะถ้าเราพิจารณาดูระบบการเมืองและการปกครองของประเทศต่าง ๆ จะพบว่าประเทศส่วนมากมีพรรคการเมือง มีน้อยประเทศที่ไม่มีพรรคการเมือง การที่ประเทศต่าง ๆ ยอมรับเอาพรรคการเมืองไว้เป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมืองของตน ก็เนื่องจากเห็นคุณค่าของพรรคการเมืองในฐานะเป็นกลไกสำคัญที่ทำหน้าที่ต่าง ๆ ในขั้นตอนของกระบวนการทางการเมือง ซึ่งช่วยส่งเสริมให้การปกครองดำเนินไปอย่างเป็นผลดี และยังมีส่วนสำคัญต่อเสถียรภาพทางการเมืองอีกด้วย ความสำคัญของพรรคการเมืองไม่เพียงแต่เป็นที่ยอมรับกันในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น แม้ในประเทศเผด็จการไม่ว่าชายหรือชวาก็ตระหนักในคุณค่าของพรรคการเมืองเช่นเดียวกัน

2. หน้าที่ของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองในประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยจะปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ที่สำคัญดังต่อไปนี้

2.1 หน้าที่เลือกสรรบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้ง เป็นหน้าที่ที่พรรคการเมืองทั่ว ๆ ไปปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อพรรคจะได้เข้าไปมีโอกาสควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ตำแหน่งนั้น ๆ ให้เป็นไปตามนโยบายของพรรค ตำแหน่งที่มีการเลือกตั้งกันมีทั้งในระดับชาติ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิกหรือประธานาธิบดี (ในบางประเทศ) หรือในระดับท้องถิ่นก็มี เช่น สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาจังหวัด นายกเทศมนตรี ผู้ว่าราชการนครหรือผู้ว่าราชการมลรัฐ เป็นต้น ประเทศที่พรรคการเมืองมีองค์การสาขาขยายไปกว้างขวางในระดับท้องถิ่น พรรคการเมืองมักสนใจส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทุกระดับและทุกตำแหน่ง

หน้าที่ในการเลือกสรรบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งนี้ นับว่าเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยประชาชนในการเลือกตั้ง เพราะบุคคลที่พรรคคัดเลือกให้เข้าสมัครรับเลือกตั้งนั้น ได้รับการพิจารณากรองโดยพรรคการเมืองมาแล้วว่าเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถหรือเหมาะสมกับตำแหน่ง ประเทศที่มีพรรคการเมืองมีความมั่นคง ประชาชนผู้เลือกตั้งจึงมักจะไม่คำนึงถึงตัวบุคคล

มากขึ้นในแต่ละปีพิจารณาถึงพรรคการเมืองที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดว่าพรรคใดจะรักษาผลประโยชน์ของเขาหรือมีแนวโน้มนโยบายตรงกับความคิดเห็นของเขามากกว่า

2.2 หน้าที่เสนอนโยบาย ชี้ประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไข หน้าที่ที่พรรคการเมืองกระทำอีกประการหนึ่ง คือ การแสดงออกซึ่งนโยบายการปกครองบ้านเมืองว่าจะดำเนินไปในทางใด ในกรณีนี้ พรรคจะแสดงอุดมการณ์หรือหลักการพื้นฐานที่พรรคยึดถือ เช่น ในทางการเมือง พรรคยึดถือลัทธิใด รูปแบบการปกครองแบบใด ฯลฯ ในทางเศรษฐกิจจะใช้หลักการแบบทุนนิยม เสรีนิยม หรือสังคมนิยม เป็นต้น ซึ่งเรียกกันว่า "หลักการอันเป็นรากเงา" หรือ "Main Principles" นอกจากนี้ พรรคจะชี้ให้เห็นถึงปัญหาต่าง ๆ ของประเทศ โดยจะยกประเด็นต่าง ๆ เช่น ทางต่างประเทศ ทางเศรษฐกิจ การศึกษา การสาธารณสุข ฯลฯ รวมทั้งข้อขัดแย้งต่าง ๆ มาอภิปราย แล้วเสนอเป็นนโยบายหรือโครงการในอันที่จะแก้ไขหรือจัดการกับปัญหานั้น ๆ

นโยบายหรือโครงการที่พรรคการเมืองเสนอต่อประชาชนนี้ ย่อมเป็นการผูกมัดหรือถือเป็นคำมั่นของพรรคการเมืองที่จะต้องปฏิบัติเมื่อพรรคได้อำนาจ ฉะนั้น ราษฎรก็จะยึดเอานโยบายหรือโครงการต่าง ๆ ที่พรรคประกาศนี้เป็นส่วนหนึ่งสำหรับวินิจฉัยในการเลือกตั้ง การเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งสังกัดพรรคการเมืองจึงย่อมมีประโยชน์ดีกว่าจะเลือกตั้งผู้สมัครที่เป็นอิสระ เพราะเท่ากับเป็นการเลือกตั้งตัวบุคคลที่จะเข้ามาบริหารประเทศและนโยบายที่จะใช้บริหารประเทศไปพร้อมกัน กล่าวคือ เมื่อสมาชิกของพรรคใดได้รับเลือกตั้งเข้าไปในรัฐสภาเขาก็ย่อมมีสิทธิที่จะได้จัดตั้งรัฐบาล หัวหน้าหรือผู้นำของพรรคนั้นก็จะได้เป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี และนำเอานโยบายหรือโครงการของพรรคที่ประกาศไว้ต่อประชาชนมาเป็นนโยบายในการบริหารประเทศ พรรคการเมืองจึงทำหน้าที่คอยควบคุมรัฐบาลให้บริหารประเทศไปตามความต้องการของประชาชนด้วย

การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของพรรคการเมือง ยังช่วยทำให้ประชาชนได้ทราบความเป็นไปของประเทศ ตลอดจนปัญหาต่าง ๆ และรู้ทางที่จะแก้ไขปัญหาได้ดีขึ้น ถ้าไม่มีพรรคการเมือง ประชาชนจะมองเห็นช่องทางในการแก้ไขปัญหา ลักษณะซึ่งมีผลกระทบต่อเขาได้ยากลำบาก

2.3 หน้าที่สื่อกลางระหว่างประชาชนกับองค์การของรัฐ โดยที่พรรคการเมืองเป็นจุดรวมของบุคคลต่าง ๆ ที่ประกอบด้วยสมาชิกและผู้สนับสนุนพรรค ซึ่งมาจากบุคคลหลายอาชีพ และจากภูมิภาคต่าง ๆ พรรคการเมืองจึงอยู่ในฐานะรับรู้ปัญหาและความต้องการของสมาชิก

และผู้สนับสนุนพรรคเป็นอย่างดี นอกจากนั้น พรรคการเมืองที่แท้จริงโดยปกติจะคอยสำรวจตรวจสอบมติสาธารณะอยู่เสมอว่า ประชาชนมีปัญหาหรือความต้องการอะไร เพราะพรรคจะมีสาขาอยู่อย่างกว้างขวาง มีองค์การต่าง ๆ ที่เข้าไปเชื่อมโยงกับกลุ่มชาวนา ชาวไร่ นักศึกษา กรรมกร กลุ่มอาชีพต่าง ๆ ในกรณีที่พรรคการเมืองนั้นเป็นรัฐบาล พรรคก็จะนำข้อมูลต่าง ๆ ที่พรรคได้รับมาบรรจุเป็นโครงการของพรรคหรือนโยบายของรัฐบาล หรือกรณีที่มีปัญหาหรือแนวความคิดที่ไม่ตรงกับประชาชน รัฐบาลก็จะใช้พรรคการเมืองเป็นองค์การที่ช่วยชี้แจงประชาชนหรือกลุ่มต่าง ๆ ที่ตนเชื่อมโยงอยู่ให้ทราบถึงเหตุผลต่าง ๆ ในกรณีที่พรรคไม่ได้เป็นรัฐบาลพรรคก็จะทำหน้าที่เรียกร้องรัฐบาลให้แก้ไขปัญหาหรือปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

กล่าวโดยสรุป พรรคการเมืองทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นตัวแทนหรือเอเจนต์ที่คอยรับรู้ปัญหาและความต้องการของประชาชน และถ่ายทอดความต้องการของประชาชนไปยังองค์การของรัฐ นอกจากนั้น พรรคการเมืองยังทำหน้าที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการเรียกร้องความสนับสนุนจากประชาชนในกิจกรรมจากอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล กล่าวคือ ถ้าโครงการหรือนโยบายของรัฐบาลที่มีประโยชน์ต่อประชาชน ประชาชนย่อมจะช่วยเหลือสนับสนุนให้รัฐบาลดำเนินไปสู่ความสำเร็จ และไม่ถูกกระแทกกระเทือนจากคนมีอิทธิพลที่ไม่ยึดประโยชน์ของคนหมู่มาก

2.4 หน้าที่ในการจัดตั้งรัฐบาล เมื่อพรรคใดชนะเลือกตั้งหรือได้เสียงข้างมาก พรรคการเมืองนั้นก็จะมีหน้าที่จัดตั้งรัฐบาล ในประเทศที่เป็นระบบประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดี การเลือกตั้งผู้บริหารประเทศเป็นการเลือกตั้งประธานาธิบดีกับรองประธานาธิบดีเท่านั้น ส่วนตำแหน่งรัฐมนตรีหรือตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ ประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้ง ส่วนประเทศที่เป็นประชาธิปไตยแบบรัฐสภา พรรคที่ได้เสียงข้างมากในรัฐสภาก็มีหน้าที่คัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่าง ๆ เพื่ออำนวยการบริหารประเทศ ซึ่งโดยปกติหัวหน้าพรรคและผู้นำระดับสูงของพรรคจะไปดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีและตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ สมาชิกของพรรคคนอื่น ๆ ก็มีหน้าที่สนับสนุน หรือให้ข้อเสนอแนะแก่ผู้นำพรรคในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ในกรณีที่ไม่มีพรรคการเมืองใดมีเสียงข้างมากจนสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้โดยลำพังพรรคเดียว ก็จะมีการตกลงประนีประนอมกันในระหว่างพรรคที่มีความคิดและนโยบายใกล้เคียงกันเพื่อร่วมมือจัดตั้งรัฐบาลผสม โดยแต่ละพรรคจะเสนอตัวบุคคลและนโยบายมาร่วมกันประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีและเป็นนโยบายของรัฐบาล

2.5 **หน้าที่ในฐานะพรรคฝ่ายค้าน** พรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งน้อยหรือไม่ได้เข้าร่วมในการจัดตั้งรัฐบาล ก็จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน หน้าที่ของพรรคฝ่ายค้านก็คือการวิจารณ์การบริหารงานของรัฐบาล กล่าวคือ ชี้ข้อบกพร่องในการดำเนินของรัฐบาล คอยท้วงติงคัดค้านการกระทำที่ไม่ชอบหรือขัดต่อมติของมหาชน ควบคุมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายที่สภารับรอง ตลอดจนยับยั้งมิให้รัฐบาลใช้อำนาจเกินขอบเขต

ในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา พรรคฝ่ายค้านนอกจากจะทำหน้าที่คอยวิพากษ์วิจารณ์และควบคุมการบริหารของรัฐบาลให้เป็นไปโดยชอบตามทำนองคลองธรรมแล้ว ยังมีหน้าที่จัดตั้งรัฐบาลเงาด้วย รัฐบาลเงา (Shadow Cabinet) คือการเตรียมบุคลากรไว้ล่วงหน้าสำหรับการเป็นรัฐบาลในอนาคต ซึ่งเป็นการเตรียมพร้อมในหน้าที่ของรัฐบาลเพื่อว่าพรรคจะชนะเลือกตั้งในคราวต่อไปหรือกรณีที่รัฐบาลเกิดเปลี่ยนแปลงล้มเลิกไม่ได้รับความไว้วางใจให้เป็นรัฐบาลต่อไป พรรคก็จะเข้าสวมหน้าที่ของรัฐบาลได้ทันที เพราะรัฐบาลเงานั้นจะมีการวางตัวบุคคลในตำแหน่งต่าง ๆ เช่นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ เป็นต้น บุคคลเหล่านี้จะคอยติดตามปัญหาและความเคลื่อนไหวต่าง ๆ ในหน้าที่ของกระทรวงที่ตนถูกวางตัวไว้

ในระบอบประชาธิปไตย พรรคฝ่ายค้านได้รับการยอมรับว่ามีหน้าที่สำคัญไม่น้อยไปกว่าพรรครัฐบาล เพราะถ้ามีพรรคการเมืองฝ่ายค้านที่เข้มแข็งและมีสมรรถภาพ จะช่วยปกป้องรักษามิให้รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายข้างมากใช้อำนาจไปในทางที่ผิดหรือเป็นเผด็จการ ตรงกันข้ามประเทศที่พรรคฝ่ายค้านอ่อนแอหรือไม่มีประสิทธิภาพ การคัดค้านนอกสภา เช่น การเดินขบวน การก่อจลาจล จะมีบทบาทสูง ซึ่งจะเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพทางการเมือง ในประเทศอังกฤษ พรรคฝ่ายค้านจึงได้รับฉายาว่าเป็น “พรรคฝ่ายค้านที่จงรักภักดี” (Loyal Opposition) ในประเทศไทยรัฐธรรมนูญฉบับหลัง ๆ เช่น รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2517 และ 2521 ก็ยอมรับความสำคัญของพรรคฝ่ายค้าน โดยกำหนดให้มีตำแหน่ง “ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร” ซึ่ง มีฐานะเป็นบุคคลสำคัญอันดับสองรองจากนายกรัฐมนตรี

2.6 **หน้าที่ในการปลุกระดมมวลชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง** กล่าวคือ พรรคการเมืองเป็นองค์การรวบรวมบุคคลที่มีความคิดเห็นคล้ายคลึงกันเข้ามาอยู่ด้วยกัน แล้วเสนอความคิดเห็นนั้นต่อประชาชน ดังนั้น พรรคจึงมีหน้าที่ขยายแนวความคิดนั้นให้ประชาชนเห็นชอบและเข้ามาสนับสนุนมากที่สุด โดยการชักชวนให้เข้ามาเป็นสมาชิกหรือในฐานะผู้สนับสนุน เห็นใจพรรค โดยการช่วยรณรงค์หาเสียง หรือให้การสนับสนุนด้านการเงิน ซึ่งเป็นการดึง

ประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น แม้บุคคลบางคนซึ่งมีความสนใจอยากเข้ามาเล่นการเมือง แต่อาจไม่มีเงินในการหาเสียงเลือกตั้ง พรรคการเมืองก็จะช่วยเหลือด้านการเงินและช่วยหาเสียงให้ เป็นต้น เป็นการเปิดโอกาสให้คนที่มีความตั้งใจแต่ขาดแคลนทุนทรัพย์มีโอกาสเข้ามาเล่นการเมืองได้ นอกจากนั้น พรรคยังมีหน้าที่ชักชวนให้ราษฎรมาลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง โดยการชี้แจงให้เห็นถึงสิทธิหน้าที่ของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย การกระจายข่าวในการเลือกตั้ง การให้ความสะดวกในการเลือกตั้ง เป็นการเร่งรัดประชาชนให้เกิดความสำนึกทางการเมือง ดังเราจะสังเกตเห็นว่าในการเลือกตั้งนั้น ถ้ามีพรรคการเมืองบรรยากาศทางการเมืองจะมีความคึกคักมากกว่าเมื่อไม่มีพรรคการเมือง¹

3. บทบาทของพรรคการเมือง

จากกิจกรรมหรือหน้าที่ที่พรรคการเมืองกระทำดังกล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองเป็นองค์การที่มีบทบาทสำคัญต่อการเมืองการปกครองหลายประการ คือ

3.1 พรรคการเมืองช่วยให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยดีและมีประสิทธิภาพ ประเทศที่ยึดถือลัทธิประชาธิปไตยมีหลักการสำคัญว่า ผู้ปกครองหรือรัฐบาลจะต้องมาจากความเห็นชอบของประชาชนซึ่งแสดงออกโดยการเลือกตั้ง ดังนั้น การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการสรรหาผู้ปกครองโดยสันติวิธี โดยปกติในการเลือกตั้งผู้แทนนั้นประชาชนจะพิจารณาเลือกบุคคลที่มีหลักการและนโยบายสอดคล้องกับผลประโยชน์ของตนมากที่สุด แต่ธรรมดาในสังคมหนึ่ง ๆ ย่อมจะมีบุคคลที่มีแนวความคิดเห็นแตกต่างกันมากมาย จึงย่อมเป็นการลำบากของประชาชนที่จะเลือกบุคคลได้ถูกต้องกับความคิดเห็นของตน การมีพรรคการเมืองทำให้ประชาชนเลือกตั้งผู้แทนได้ง่ายขึ้น เพราะพรรคการเมืองเป็นองค์การที่รวบรวมความคิดเห็นของปัจเจกชนเหมือนกันมารวมกันเป็นกลุ่มก้อน แล้วเสนออุดมการณ์และนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งต่อสังคม ทำให้แนวความคิดที่กระจายอยู่ในสังคมเด่นชัดขึ้น ทั้งพรรคการเมืองยังช่วยประกันได้ว่า ผู้แทนเหล่านั้นจะปฏิบัติตามอุดมการณ์และนโยบายที่ประกาศไว้ เพราะพรรคมีระเบียบวินัยควบคุมสมาชิกของตนให้ปฏิบัติตามแนวนโยบายของพรรค

นอกจากนั้น พรรคการเมืองยังสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งนับว่าช่วยกลั่นกรองตัวบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นผู้แทนอีกชั้นหนึ่ง

¹ดู Sigmund Neuman. *Modern Political Parties* (The University of Chicago Press : Chicaco & London. 1967). pp. 396-400 และ Standley Henig and John Pinder. *European Political Parties* (George Allen & Unwin Ltd., 1969) pp. 15-18 และ Gabriel A. Almond ed., *Comparative Politics Today : A World View* (Little Brown and Company. 1974). pp. 92-96.

เพราะในระบอบประชาธิปไตยนั้น คุณสมบัติของผู้ที่สมควรจะเป็นผู้แทนเป็นเรื่องที่มีความสำคัญประการหนึ่ง เพราะผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งนั้นจะต้องเข้าไปทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของประชาชน ฉะนั้น ผู้แทนจะเป็นบุคคลที่เสียสละ มีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม และมีความรู้ความสามารถ ซึ่งการสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติดังกล่าวกระทำได้ยาก นอกจากพรรคการเมืองจะทำหน้าที่สรรหาและกลั่นกรองอีกทางหนึ่ง ประเทศที่ระบบพรรคการเมืองดี ประชาชนจึงมักไม่คำนึงถึงตัวบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งเท่าใดนัก จะพิจารณานโยบายของพรรคมากกว่า เพราะถือว่าพรรคได้กลั่นกรองตัวบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งมาแล้ว ซึ่งอาจกล่าวสั้น ๆ ว่ามีลักษณะเป็น “พรรคเลือกคน ประชาชนเลือกพรรค”

3.2 พรรคการเมืองช่วยทำให้กลไกทางการเมืองดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องต้องกัน พรรคการเมืองนอกจากจะเป็นองค์การสำคัญในขั้นตอนของการเลือกตั้งดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังช่วยให้กลไกทางการเมืองดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องต้องกัน กล่าวคือการมีพรรคการเมืองช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนมีประสิทธิภาพขึ้น ประเทศที่ไม่มีพรรคการเมือง การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาจะเป็นด้วยความลำบาก เพราะการปฏิบัติหน้าที่ในรัฐสภาเป็นเอกเทศนั้น ย่อมเป็นการยากที่จะผลักดันความคิดเห็นนั้นให้บรรลุผลสำเร็จได้ เพราะขาดน้ำหนักและยากที่จะแสวงหาความสนับสนุนจากสมาชิกคนอื่น ๆ ได้อย่างพร้อมเพรียงกัน ด้วยเหตุนี้สมาชิกรัฐสภาที่มีความคิดเห็นหรือผลประโยชน์ได้เสียในทางการเมืองตรงกัน จึงรวบรวมกันเป็นกลุ่มการเมืองคือ พรรคการเมืองขึ้น เพื่อจะได้ปรึกษาหารือในข้ออภิปรายและลงมติไปในแนวทางเดียวกัน ความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาดังกล่าวนี้นับเป็นวิวัฒนาการของกำเนิดพรรคการเมืองในระยะแรกของประเทศต่าง ๆ ในยุโรป²

พรรคการเมืองนอกจากจะช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาบังเกิดผลดีแล้ว ยังช่วยให้องค์การทางการเมืองต่าง ๆ ดำเนินไปอย่างสอดคล้องต้องกัน กล่าวคือ ในระบอบรัฐสภา ซึ่งถือหลักการว่า รัฐบาลจะต้องมาจากความเห็นชอบของรัฐสภาและบริหารประเทศด้วยความไว้วางใจของรัฐสภานั้น ถ้าไม่มีพรรคการเมือง การเลือกตั้งผู้แทนก็จะเน้นที่ตัวบุคคล การจัดตั้งรัฐบาลย่อมจะขึ้นอยู่กับผู้แทนแต่ละคนจะสามารถรวบรวมกันจัดตั้งรัฐบาล และนโยบายของรัฐบาลก็จะออกมาในรูปอะลุ่มอล่วยของนโยบายของสมาชิกสภาผู้แทนที่มาร่วมสนับสนุนจัดตั้งรัฐบาล นอกจากนั้น รัฐบาลที่ตั้งขึ้นโดยไม่มี

²Maurice Duverger. *Political Parties* (Methuen & Co.Ltd. 1964), p. XXIV

พรรคการเมืองย่อมไม่สามารถที่จะดำเนินไปโดยราบรื่น และมีประสิทธิภาพ เพราะไม่สามารถทราบได้ว่าในขณะหนึ่ง ๆ รัฐบาลมีสมาชิกสภาผู้แทนจำนวนข้างมากสนับสนุนหรือไม่ รัฐบาลจึงอยู่ในฐานะไม่แน่นอนและต้องคอยระวังในการดำเนินนโยบาย เพราะสมาชิกสภาอาจไม่เห็นด้วยและลงมติไม่ไว้วางใจ แต่ถ้ามีพรรคการเมืองจะช่วยให้การจัดตั้งรัฐบาลทำได้ง่ายขึ้น เพราะเมื่อเลือกตั้งทั่วไปสิ้นสุดลง พรรคใดมีเสียงข้างมากในรัฐสภาเกินกว่าครึ่ง ย่อมแสดงว่าประชาชนส่วนมากเห็นชอบกับนโยบายของพรรคนั้น พรรคนั้นย่อมมีสิทธิจัดตั้งรัฐบาล หัวหน้าพรรคและผู้นำของพรรคนั้นจะประกอบกันเป็นคณะรัฐมนตรี สมาชิกพรรคคนอื่น ๆ มีหน้าที่ต้องสนับสนุนรัฐบาลของพรรคของตน ฉะนั้น トラบใดที่รัฐบาลยังบริหารประเทศไปตามนโยบายของพรรค รัฐบาลก็ย่อมได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกของพรรคในรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายข้างมากอยู่แล้ว รัฐบาลในลักษณะนี้จะมีคามมั่นคงและมีประสิทธิภาพ โดยพรรคการเมืองจะคอยทำหน้าที่เป็นศูนย์เชื่อมโยงองค์การฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้สอดคล้องต้องกัน ในกรณีที่ไม่มีพรรคการเมืองใดมีเสียงข้างมากเด็ดขาดที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้โดยลำพังพรรคเดียว ก็จะร่วมมือกับพรรคการเมืองที่มีนโยบายคล้ายหรือใกล้เคียงกันจัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้น ในระบอบประธานาธิบดีซึ่งใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจค่อนข้างมาก ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต่างมีอิสระต่อกันและมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันน้อย แต่การบริหารประเทศนั้นองค์การทั้งสองจะต้องมีการประสานกันบ้าง เพราะฝ่ายบริหารต้องอาศัยฝ่ายนิติบัญญัติให้ออกกฎหมายตามที่ฝ่ายบริหารต้องการ ช่วยสนับสนุนโครงการต่าง ๆ ตลอดจนงบประมาณ เพื่อบริหารประเทศให้เป็นไปตามนโยบาย พรรคการเมืองเป็นองค์สำคัญที่ช่วยประสานองค์การทั้งสอง โดยจะคอยแนะนำสมาชิกรัฐสภาที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกับฝ่ายรัฐบาลให้ผ่านกฎหมายหรือโครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลต้องการ

3.3 พรรคการเมืองช่วยผดุงรักษาอำนาจในการปกครองให้สืบต่อเนื่องกัน และการถ่ายทอดอำนาจเป็นไปอย่างถูกต้องตามครรลอง ได้กล่าวมาแล้วว่า ระบอบประชาธิปไตยเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้มีการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองเพื่อเลือกเฟ้นบุคคลที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาลโดยยึดหลักเสรีภาพและความเสมอภาค การมีพรรคการเมืองช่วยทำให้หลักการดังกล่าวได้รับการประกันยิ่งขึ้น เพราะพรรคการเมืองเป็นกลุ่มของบุคคลที่รวบรวมกันขึ้นตามแนวความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในแนวทางกว้าง ๆ คล้ายคลึงกัน การรวมตัวกันของบุคคลเป็นพรรคการเมือง ย่อมทำให้เกิดพลังต่อรองทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพ เป็นการกำจัดการผูกขาดอำนาจโดยชนกลุ่มน้อยที่มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจหรืออาวุธ เพราะถ้าไม่มีพรรค

การเมือง กลุ่มผลประโยชน์จะมีอิทธิพลมากในการจัดตั้งรัฐบาล โดยเฉพาะกลุ่มที่มีระเบียบวินัยสูงเช่นข้าราชการและทหาร ดังนั้น พรรคการเมืองจึงเป็นพลังทางการเมืองที่จะป้องกันไม่ให้ใครเข้ามาเป็นรัฐบาลโดยไม่ชอบธรรม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ถ้าพรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง คือมีฐานของประชาชนสนับสนุนอย่างแท้จริง ย่อมมีพลังต่อรองทางการเมืองสูง จะเป็นพลังถ่วงดุลอำนาจในสังคม การปฏิวัติรัฐประหารจะกระทำได้ยาก

นอกจากนั้น การมีพรรคการเมืองยังช่วยให้การถ่ายถอดอำนาจเป็นไปตามครรลอง กล่าวคือ พรรคการเมืองใดชนะเลือกตั้งได้เสียงข้างมากก็จะเข้ามาจัดตั้งรัฐบาล ส่วนพรรคที่ไม่ได้จัดตั้งรัฐบาลก็จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน และขณะเดียวกันก็จะจัดเตรียมนโยบายและเตรียมบุคลากรไว้พร้อมเสมอที่จะเป็นรัฐบาลได้ เมื่อพรรครัฐบาลเพลี่ยงพล้ำในการเลือกตั้งคราวต่อไปหรือถูกไม่ไว้วางใจ ประเทศที่ขาดพรรคการเมือง เมื่อผู้นำสิ้นชีวิตหรือถูกขจัดออกไป วิกฤตการณ์ทางผู้นำจะเกิดขึ้น ความสำคัญของตัวบุคคลจะมาแทนที่ระบบ พรรคการเมืองจึงเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นระบบที่ป้องกันการนำไปสู่ทรราชย์และผดุงรักษาอำนาจในการปกครองให้ดำเนินสืบเนื่องกัน

3.4 พรรคการเมืองช่วยประสานประโยชน์ของกลุ่มชนในสังคม กล่าวคือ พรรคการเมืองจะช่วยเชื่อมโยงความแตกต่างของประชาชนไม่ว่าจะเป็นทางภูมิศาสตร์ ทางศาสนา เชื้อชาติ และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้เข้ามาเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ทั้งนี้ เพราะพรรคการเมืองเป็นที่รวมของความคิดทางการเมืองนานาประการ และมีจุดมุ่งหมายที่จะได้มีเสียงสนับสนุนมากที่สุด ฉะนั้น พรรคการเมืองจึงต้องพยายามดึงดูดความสนใจของประชาชนทุกหมู่เหล่าที่อยู่ตามท้องถิ่นและภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศหรือตามกลุ่มศาสนา เชื้อชาติ ตลอดจนกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้เข้ามาอยู่ในพรรค โดยการพยายามแก้ไขข้อขัดแย้งต่าง ๆ และหาทางประนีประนอมให้บุคคลและกลุ่มต่าง ๆ เห็นร่วมกันในนโยบาย³ การสร้างความเห็นร่วมกันดังกล่าวจึงเป็นทางที่นำไปสู่ความสามัคคีกลมเกลียวภายในชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีประเทศที่ปกครองแบบสหพันธรัฐ พรรคการเมืองเป็นองค์การสำคัญมากที่ช่วยเชื่อมโยงส่วนต่าง ๆ ของชาติและช่วยให้มีนโยบายกลางที่ใช้ได้ทั่วประเทศ⁴

³Carlton Clymer Ruder, Totton James Anderson, Carl Cluimby Christol and Thomas H. Greene. *Introduction to Political Science* (McGraw-Hill Kogakusha Ltd., 1976), p. 316

⁴บรรพต วีระสัย และคณะ, *อ่าวแก้ว*, หน้า 155

3.5 พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่เปิดโอกาสให้คนจำนวนมากที่สุดมีอิทธิพลเหนือรัฐบาล ซึ่งหมายถึงการปกครองที่ให้ประชาชนเป็นผู้เลือกปกครองและควบคุมผู้ปกครองให้ดำเนินการบริหารประเทศให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนส่วนใหญ่มากที่สุด ดังนั้น พรรคการเมืองจึงเป็นเครื่องมือที่หาทดแทนมิได้ในการที่ทำให้บุคคลได้ใช้อิทธิพลในเรืองการบริหารกิจการของรัฐ ถึงแม้ว่าการออกเสียงใด ๆ เป็นเรื่องสิทธิของแต่ละบุคคล แต่ถ้ากระทำโดยเดี๋ยวแล้ว บุคคลก็จะปราศจากอิทธิพล พรรคการเมืองจึงเป็นองค์การที่บุคคลจะใช้เป็นช่องทางในการควบคุมการบริหารของรัฐ กล่าวคือ ถ้าพรรคการเมืองมีอำนาจ คือหมายความว่า เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลได้แล้ว พรรคการเมืองนั้นก็จะเป็นองค์การในการควบคุมนโยบายของรัฐให้อยู่กับร่องกับรอยหรือเป็นไปตามนโยบายของพรรคซึ่งประชาชนเห็นชอบ ในกรณีที่ไม่ได้เป็นรัฐบาลพรรคก็จะทำหน้าที่เป็นพรรคฝ่ายค้าน ซึ่งก็จะคอยควบคุมรัฐบาลให้ปฏิบัติถูกต้องตามทำนองครองธรรม พรรคการเมืองจึงเป็นสถาบันหลักในการที่จะให้ประชาชนได้มีโอกาสในการปกครองประเทศในฐานะเจ้าของประเทศอย่างแท้จริง และการมีพรรคฝ่ายค้านที่คอยทำหน้าที่ควบคุมรัฐบาลนั้นก็พลังที่จะหามาทำหน้าที่ทดแทนไม่ได้

3.6 พรรคการเมืองช่วยพัฒนาการเมือง พรรคการเมืองมีส่วนสำคัญในการปลุกระดมมวลชนให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและสร้างเสถียรภาพทางการเมือง เนื่องจากพรรคการเมืองมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ประชาชนสนับสนุนความคิดเห็นและนโยบายของพรรคให้มากที่สุด เพื่อจะได้มีโอกาสเข้าไปบริหารประเทศ ดังนั้น พรรคจึงต้องพยายามทุกวิถีทางที่จะชักชวนให้ประชาชนเห็นคล้อยตามนโยบายของพรรค โดยการสร้างและปลุกเร้าความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชนในประเด็นปัญหาต่าง ๆ ทั้งในช่วงฤดูหาเสียงเลือกตั้งและช่วงปกติ ซึ่งมักจะออกมาในรูปการปราศรัยตามสถานที่ชุมนุมชน การเข้าเวลาสถานีวิทยุหรือโทรทัศน์ การแจกเอกสารของพรรคการเมือง ตลอดจนการกระตุ้นให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น

การดำเนินงานของพรรคการเมืองดังกล่าว จึงมีส่วนสำคัญในการปลุกระดมมวลชนให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง และให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน นับว่าเป็นการพัฒนาการเมืองอีกทางหนึ่ง ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งสำคัญสำหรับประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย

4. สรุป

กล่าวโดยสรุป หน้าที่หรือกิจกรรมที่พรรคการเมืองกระทำจะมีมากน้อยอย่างไรและจะมีบทบาทต่อการเมืองและการปกครองอย่างไร อาจไม่เหมือนกันในแต่ละประเทศ ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะในการก่อตั้งพรรคการเมือง เป้าหมายที่พรรคการเมืองนั้นแสวงหา ตลอดจนระดับของการพัฒนา และระบอบการปกครอง ในประเทศประชาธิปไตย พรรคการเมืองเป็นช่องทางที่จะแสดงออกความต้องการของประชาชนหรือรวบรวมข้อเสนอต่าง ๆ สู่อำนาจรัฐ เป็นเครื่องมือที่ทำให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยดีและมีประสิทธิภาพ เป็นเครื่องมือในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ฯลฯ ซึ่งส่วนมากเป็นกิจกรรมและบทบาทในทางส่งเสริมการปกครองให้บรรลุปรัชญาของระบอบประชาธิปไตยยิ่งขึ้น แต่สำหรับประเทศเผด็จการจะใช้พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือของบุคคลในรัฐบาลเพื่อสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติ และบงการการดำเนินงานของรัฐให้เป็นไปตามอุดมการณ์ที่ถูกกำกับไว้

ตัวอย่างคำถามบทที่ 2

อัตนัย

1. พรรคการเมืองมีบทบาทต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างไร? อธิบายมาให้เข้าใจ

ปรนัย

1. ข้อใดไม่ใช่หน้าที่ของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย
 - (1) ชักชวนคนมาเล่นการเมือง
 - (2) คัดค้านและท้วงติงรัฐบาล
 - (3) ควบคุมความประพฤติของประชาชน
 - (4) ตรวจสอบมติมหาชน
 - (5) ชี้ประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไข
2. พรรคการเมืองในประเทศเผด็จการมีบทบาทอย่างไร
 - (1) เป็นเครื่องมือของประชาชนที่จะใช้ควบคุมรัฐบาล
 - (2) สร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติ
 - (3) เป็นช่องทางส่งต่อความต้องการของประชาชนไปยังรัฐบาล
 - (4) เป็นตัวแทนอุดมการณ์ของกลุ่มคนต่าง ๆ
 - (5) ถูกทุกข้อ

เฉลยคำตอบปรนัย

ข้อ 1. (3)

ข้อ 2. (2)