



ISSN 0125-0957

# รัฐสภาสาร

ปีที่ ๕๗ ฉบับที่ ๑๒ เดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๒



## LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

GO.-



# รัฐสภาไทย



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



ISSN 0125-0957

# รัฐสภาสาร

## ที่ปรึกษา

นายพิฑูร พุ่มทิวัญ  
นายคัมภีร์ ดิษฐากรณ์

## บรรณาธิการ

นางสาวอัจฉราฉวี นิ่มศิริ

## ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เขาวนศิริ

## เหรียญก

นางสาวสุพัตรา กบิลคาม

## กองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สิ้นสวัสดิ์

นางสาวอรทัย แสหนบุตร

นางสาวอารีย์วรรณ พูลทรัพย์

นางสาวจุฬีวรรณ เต็มผล

นายวิโรจน์ นุ่นสุวรรณ

นายพรชัย แว่นแคว้น

## ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน

นายนิธิทัศน์ องค์กรศิวิชัย

นางสาวทิพย์วิมล อ่อนกลิ่น

## ฝ่ายธุรการ

นางอำไพ กันเกษแก้ว

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร

นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ

## พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นายวีระพันธ์ มุขสมบัติ

## วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย  
และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ  
ทั้งภายในและต่างประเทศ

## การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภา  
สำนักประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน  
เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๕๐๐  
โทร. ๐ ๒๒๕๕ ๒๒๕๕-๕ แฟกซ์ ๐ ๒๒๕๕ ๒๒๕๒  
e-mail : rattasapasarn@yahoo.com

## การสมัครเป็นสมาชิก

ค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท (๑๒ เล่ม)  
ราคาจำหน่ายเล่มละ ๕๐ บาท (รวมค่าจัดส่ง)  
กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

การส่งบทความลงเผยแพร่ในหนังสือรัฐสภาสารจะต้องเป็น  
บทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณา  
อนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ  
และคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ  
ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้เป็น  
ความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด



# LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



# บทบรรณาธิการ

ปัจจุบันประเทศไทยเกิดความขัดแย้งกันทางด้านความคิดแบ่งกันเป็นฝักเป็นฝ่ายซึ่งก็เป็นไปตามแนวทางในระบอบประชาธิปไตยที่ให้ทุกคนสามารถที่จะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันได้ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าความคิดเห็นที่แตกต่างกันจะไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้นภายในประเทศ ทุกคนควรมีความสมัคสมานสามัคคีกันเพื่อนำพาให้ประเทศมีความเจริญก้าวหน้า

บทความเรื่องแรกเสนอบทความเรื่อง “ผู้นำทางการเมืองกับการมีคุณธรรมจริยธรรมในสังคมประชาธิปไตย” ในบทความนี้จะกล่าวถึงคุณธรรมจริยธรรมของผู้นำทางการเมือง เนื่องจากผู้บริหารบ้านเมืองตั้งแต่ระดับท้องถิ่นไปจนถึงระดับประเทศเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดทั้งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารของประเทศอันจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของประชาชน ดังนั้นผู้นำทางการเมืองจึงต้องเป็นบุคคลที่มีคุณธรรมจริยธรรมบริหารประเทศด้วยเมตตาธรรม สันติธรรม ซันติธรรม และมีความยุติธรรมเพื่อเป้าหมายการได้มาซึ่งสังคมที่มีความเป็นธรรมและมีความยุติธรรมและเป็นประชาธิปไตย

บทความเรื่องที่สองเสนอบทความเรื่อง “ความผูกพันต่อพรรคการเมือง” ในบทความนี้นำเสนอเริ่มต้นจากการทบทวนความเข้าใจเกี่ยวกับพรรคการเมืองและความผูกพันต่อพรรคการเมือง ซึ่งเป็นมุมมองที่อธิบายทัศนคติและแบบแผนของการแสดงพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนที่เกิดจากความรู้สึกนึกคิดในทางบวกที่มีต่อพรรคการเมืองอันเกิดจากประสบการณ์การเรียนรู้หรือได้รับการกล่อมเกลาทางการเมืองในฐานะสมาชิกของสังคมการเมือง



LIRT

บทความเรื่องที่น่าสนใจบทความเรื่อง “การให้ความช่วยเหลือทางการเงินในการดำเนินคดีในศาลของประเทศฝรั่งเศส และบทวิเคราะห์มาตรการให้ความช่วยเหลือของประเทศไทย” การดำเนินคดีในศาลจะมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีที่คู่ความต้องรับผิดชอบ โดยนอกเหนือจากที่คู่ความต้องชำระค่าธรรมเนียมศาลแล้ว ยังมีค่าใช้จ่ายในการจ้างทนายความ ค่าใช้จ่ายในการบังคับคดีซึ่งค่าใช้จ่ายเหล่านี้ย่อมมีผลทำให้คู่ความบางรายเกิดความท้อแท้สิ้นหวังที่จะดำเนินคดีในศาล ด้วยความกลัวที่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเป็นจำนวนมากเพื่อปกป้องหรือเรียกร้องสิทธิของตน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีวิธีการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอในการดำเนินคดีทางศาล ซึ่งการช่วยเหลือดังกล่าวของประเทศฝรั่งเศสกับของประเทศไทยมีมาตรการเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร สามารถหาคำตอบได้ในบทความนี้

บทความเรื่องที่น่าสนใจบทความเรื่อง “มีอะไรใหม่ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑” ในบทความเรื่องนี้มีเนื้อหาสาระสำคัญเกี่ยวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นเรื่องกำหนดระบบคุณธรรมไว้ในกฎหมาย การมีระบบบัญชีเงินเดือนในแต่ละประเภท การกำหนดจรรยาข้าราชการ และการให้มีคณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรม เป็นต้น เพื่อให้การปฏิบัติงานในระบบราชการมีประสิทธิภาพและปฏิบัติงานให้ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย อีกทั้งปฏิบัติตนให้เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ ซึ่งหวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความในรัฐสภาสารฉบับนี้จะให้ความรู้ความเข้าใจแก่ท่านผู้อ่านได้เป็นอย่างดี พบกันใหม่ฉบับหน้า

บรรณาธิการ



นายประสงค์ ทรัพย์ประเสริฐ ยี่สิบสาม



Legislative Institutional Repository of Thailand

## สืบพระราชปณิธานงานแผ่นดิน

ยี่สิบหกศตวรรษผ่านมาแล้ว  
ณ ชมพูทวีปแดนอันแสนไกล  
สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้า  
พึงพิพัฒน์ **"มัชฌิมปฏิปทา"**  
แลเมื่อทศวรรษที่ผ่านพ้น  
ทรงบัญญัติเศรษฐกิจทฤษฎี  
อันเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน  
ใช้ **"เกษตรผสมผสาน"** งานคู่เคียง  
**"รัฐสภา"** งานสนองรองพระบาท  
อธิปไตยในบัญญัติรัฐธรรมนูญ  
ทกลีบสามปีของทรงครองราชย์  
ผลพระธรรมิกราชประกาศตน  
เป็นบุญของผองไทยในชาตินี้  
ทรงปกป้องประเทศชาติศาสน์ประชา  
แปดสิบสองฉลองพระชนมพรรษา  
จักทำดีพลีพระราชปณิธาน

ประทับแก้วเกิดปรากฏรังสดีใส  
**"อริยสัจ"** จรัสใจไปทั่วฟ้า  
ตรัสเหนื่อเกล้าเหล่าสัตว์อรรดกกา  
ใช้ชีวาแต่ประมาณการพอดี  
พระทรงพล **"ทศธรรม"** นำวิถี  
เลี้ยงชีวีด้วย **"เศรษฐกิจพอเพียง"**  
ไม่ต้องฝืนไม่กลัวล้มจมความเสี่ยง  
ย่อมหลักเลี้ยงความดีพลั่งอย่างสมบูรณ์  
เป็นอำนาจคุณความดีมีเสื่อมบุญ  
คือเทิดทูน **"ศักดิ์ศรีความเป็นคน"**  
พระประสาทความยิ่งใหญ่ไปทุกหน  
ด้วยความดีที่ดงทนบนศรัทธา  
ที่เรามัจจอมกษัตริย์เป็นนั้ตรหล้า  
ให้อาณาจักรไทยพันภัยพาล  
**"รัฐสภา"** พร้อมจิตอธิษฐาน  
สมัคประสานงานทดแทนคุณแผ่นดิน

ดัดเกล้าด้วยพระหม่อม ขอเดชะ

ข้าพระพุทธเจ้าของบรรดาอริยารัฐสภาสาร

(ประยอม ซองทอง ศิลปินแห่งชาติ สาขาวรรณศิลป์ ผู้ประพันธ์)



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

# สารบัญ

รัฐสภาสาร ปีที่ ๕๗ ฉบับที่ ๑๒ เดือนธันวาคม ๒๕๕๒

Vol.57 No.12 December 2009

ผู้นำทางการเมืองกับการมีคุณธรรมจริยธรรม ในสังคมประชาธิปไตย	๙
สนธิกาญจน์ เพื่อนสงคราม	
ความผูกพันต่อพรรคการเมือง	๓๒
ชัชวาลย์ ทัดศิวิชัย	
การให้ความช่วยเหลือทางการเงินในการดำเนินคดีในศาล ของประเทศฝรั่งเศส และบทวิเคราะห์มาตรการให้ความช่วยเหลือของประเทศไทย	๗๙
ดร.ธนกร วรปรัชญากุล	
มีอะไรใหม่ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑	๙๓
วรรษยา ศิริวัฒน์	



LIRIT

Legislative Institutional Repository of Thailand



## ผู้นำทางการเมือง กับการมีคุณธรรมจริยธรรมในสังคมประชาธิปไตย

โดย สนธิกาญจน์ เพื่อนสงคราม\*

### บทนำ

ในองค์กรหน่วยงานต่าง ๆ ผู้นำเป็นบุคคลที่มีความสำคัญที่สุดต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์กรผู้นำเป็นบุคคลที่มีอำนาจมีอิทธิพลในการบังคับบัญชา มอบหมายงานในกำกับดูแลให้เป็นไปตามเป้าหมายขององค์กร ผู้นำเป็นผู้ประสานความต้องการของบุคคล ความต้องการของงานและความต้องการขององค์กรเข้าด้วยกัน ฉะนั้นผู้นำในแต่ละองค์กรจึงมีส่วนสำคัญในการนำพาองค์กรไปในทิศทางที่ก้าวหน้าหรือเสื่อมถอย โดยเฉพาะผู้นำทางการเมืองซึ่งเป็นบุคคลที่มีความสำคัญและเป็นแบบอย่างแก่คนในสังคม เนื่องจากเป็นผู้บริหารบ้านเมืองตั้งแต่ระดับท้องถิ่นไปจนถึงระดับประเทศ เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดทั้งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ซึ่งการใช้อำนาจอ้างกล่าวว่ามีผลกระทบต่ออธิปไตยของรัฐและความอยู่รอดของประเทศอันนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของประชาชน บุคคลที่จะเข้ามาเป็นผู้นำต้องเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ ทำงานรับใช้ประเทศชาติและประชาชนด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต

\* วิทยากร ๗ ว. กลุ่มงานกฎหมาย ๒ สำนักกฎหมาย



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

และต้องมีภาวะผู้นำสูง พร้อมทั้งจะต้องมีคุณธรรมจริยธรรมควบคู่กันไปด้วยเพราะในสังคมปัจจุบันคุณธรรมจริยธรรมของคนไทยกำลังเสื่อมถอยลงอย่างเห็นได้ชัดสะท้อนได้จากพฤติกรรมของคนในสังคมในเรื่องจิตสำนึกของความถูกต้อง ความดี ความเลว คุณธรรม ประจําใจ กฎเกณฑ์ทางศีลธรรมลดต่ำกว่าที่ควรจะเป็น เกิดการสร้างค่านิยมแห่งการชมเชยคนที่มีอำนาจ มีเงิน มีตำแหน่ง การใช้ระบบเส้นสายเพื่อประโยชน์ของตนแทนที่การยกย่องชื่นชมคนที่ทำความดี ประพฤติซื่อสัตย์สุจริต สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้กำลังทำลายระบบที่ดั่งงามของสังคมไทย โดยที่วิกฤติด้านคุณธรรมจริยธรรมที่ตกต่ำลงนั้นเกิดขึ้นจากสาเหตุหลายด้าน เช่น การขาดการยับยั้งชั่งใจ การขาดความซื่อสัตย์สุจริต การขาดจรรยาบรรณในการประกอบวิชาชีพ ตลอดจนปัญหาความรุนแรงที่เพิ่มขึ้นในสังคม เป็นต้น และจากสภาพคุณธรรมจริยธรรมที่ตกต่ำเช่นนี้เกิดขึ้นในกลุ่มคนทุกระดับชั้นของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลในระดับแกนนำของประเทศไม่ว่าจะเป็นข้าราชการระดับสูง นักธุรกิจ หรือนักการเมือง บุคคลเหล่านี้สมควรที่จะเป็นแบบอย่างที่ดีแต่กลับไม่ได้ทำหน้าที่ของตนอย่าง ที่ควรจะเป็น ทำให้คนรุ่นหลังรับเอาค่านิยมไปในทางที่ผิดขาดจิตสำนึกในการตระหนักถึงความสำคัญของคุณธรรมจริยธรรมอันดีงาม จึงประพฤติปฏิบัติตามความต้องการของตนเองโดยไม่สนใจว่าจะสร้างความเสียหายให้แก่ส่วนรวมหรือไม่ เมื่อทุกคนขาดการคำนึงถึงคุณธรรมจริยธรรมอันดี สังคมก็จะผูกปร่อนและพังทลายไปในที่สุด ทำให้ประเด็นเรื่องคุณธรรมจริยธรรมกลายเป็นสิ่งที่ได้รับความสนใจและถูกให้ความสำคัญเป็นอย่างมากในบริบทของสังคมไทย โดยเฉพาะการมีคุณธรรมจริยธรรมของผู้นำทางการเมืองที่จำเป็นจะต้องมีสูงกว่าบุคคลทั่วไปและสูงกว่าที่กฎหมายกำหนด อันถือเป็นความชอบธรรมพื้นฐานของการดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพราะถ้าตราบไต่ระบบการเมืองไทย นักการเมือง และผู้นำทางการเมืองยังคำนึงถึงการเอาตัวรอด เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม โดยขาดจิตสำนึกที่ดีและถูกต้องเรื่องคุณธรรมจริยธรรมแล้วย่อมจะส่งผลกระทบต่อประชาชน และประเทศชาติ

### **บทบาทและความสำคัญของผู้นำ**

โดยทั่วไปในทุกองค์กร จะจัดแบ่งออกเป็นส่วนย่อย ๆ หลายหน่วยตามลักษณะของงาน และการปฏิบัติงานนั้นทุกหน่วยงานจะมีคนทำงานมากน้อยต่างกัน แล้วแต่ขนาดภารกิจและชนิดขององค์กร ลักษณะของบุคคลที่รวมตัวอยู่ในองค์กรย่อมจะมีความแตกต่าง

กันในเรื่องต่าง ๆ เช่น ค่านิยม (values) ความเชื่อถือ (belief) บุคลิกภาพ (personality) ความคิดเห็น และความรู้ (opinion and knowledge) ตลอดจนเป้าหมายส่วนตัว (personal goal) ของแต่ละบุคคล ซึ่งลักษณะความแตกต่างในเรื่องดังกล่าวนี้จำเป็นจะต้องมีบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นศูนย์กลางในการประสานทั้งแนวความคิดและข้อขัดแย้งต่าง ๆ อันอาจเกิดขึ้น ทั้งชักจูงให้บุคคลในองค์กรมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อร่วมมือกันทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร บุคคลผู้นั้นจะต้องได้รับการยอมรับนับถือและสามารถชี้้นำให้คนเหล่านั้นกระทำตามในสิ่งที่ตนปรารถนาได้ ซึ่งเราอาจเรียกว่า “ผู้นำ” ซึ่งบาลรัส (Bales) ได้แบ่งผู้นำออกเป็น ๒ แบบใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ”

๑. ผู้นำที่มุ่งงานเป็นศูนย์กลาง (Task – Related Functions) ได้แก่ ผู้นำที่จะทำทุกอย่างเพื่อให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ แม้จะไม่ได้ได้รับความชื่นชมจากผู้ร่วมงานก็ตาม เพราะมีจุดมุ่งหมายอยู่ที่ความสำเร็จของงานเท่านั้น ยุทธวิธีต่าง ๆ ที่ผู้นำแบบนี้จะนำมาใช้ล้วนแต่คำนึงถึงเป้าหมายของหน่วยงานเป็นสำคัญ

๒. ผู้นำที่มุ่งความสัมพันธ์ของกลุ่มเป็นศูนย์กลาง (Group – Maintenance Functions) ผู้นำแบบนี้เชื่อว่า งานจะบรรลุวัตถุประสงค์ได้นั้นต้องอาศัยการร่วมมือกันระหว่างผู้ร่วมงานและถือว่าความร่วมมือของผู้ร่วมงานมีความสำคัญยิ่งในความสำเร็จของงาน

โดยทั่วไปแล้วลักษณะงานในแต่ละองค์กรจะปรากฏออกมาหลายรูปแบบ เมื่อคนหลายคนมารวมกันเป็นกลุ่ม จัดตั้งเป็นองค์กรขึ้นมา ก็จะต้องมีการแบ่งอำนาจหน้าที่ตามลำดับความสำคัญและความเหมาะสมของคนและของงาน ซึ่งองค์กรนั้นเองก็ไม่สามารถอยู่ได้เพียงเพราะการทำงานเพียงรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง อย่างน้อยต้องมีทั้งงานหลักและงานเสริม โดยเฉพาะองค์กรที่มีขนาดใหญ่ความยุ่งยากซับซ้อนของลักษณะงานยิ่งมีมากขึ้น ผู้นำจึงต้องเป็นผู้มีความสามารถในการชักจูงใจให้ผู้ร่วมงานร่วมมือกันสร้างสรรค์งาน โดยมีแนวคิด อุดมการณ์ นโยบาย หลักการที่มีเหตุผลให้มีความสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ สามารถที่จะนำพาคนทั้งองค์กรไปสู่การเปลี่ยนแปลง เป็นผู้ที่เข้าใจปัญหาและหาทางออกให้กับองค์กรได้ ซึ่งผู้นำในองค์กรต่าง ๆ ไม่ว่าจะในสถาบันระดับ

---

\* รังสรรค์ ประเสริฐศรี. ภาวะผู้นำในองค์กร. กรุงเทพฯ : รัฐสภาสาร, ๒๕๒๘. หน้า ๓๙ - ๔๐.

๑ คำรบ ลีชะวนิช. บทบาทผู้นำทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๓. หน้า ๙.



เล็ก ๆ เช่น สถาบันครอบครัว ไปจนถึงระดับประเทศ จะมุ่งงานเป็นศูนย์กลางแต่เพียงอย่างเดียวหรือตลอดไปก็ไม่ได้ ซึ่งถ้าเพียงแต่ต้องการให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ โดยไม่สนใจเพื่อนร่วมงาน หรือเพื่อนร่วมองค์กรว่าจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยหรือมีความชื่นชมกับวิธีการทำงานกับตนเองหรือไม่แล้วในท้ายที่สุดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวขององค์กรก็จะขาดหายไปหรือได้ผลไม่เต็มที่ ซึ่งอันที่จริงแล้วผู้นำที่ดีจะต้องคำนึงถึงความอยู่รอดขององค์กรหรือความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันเป็นสำคัญ งานในแต่ละส่วนต้องการความรวดเร็วและมุ่งให้เกิดความมีประสิทธิภาพ ฉะนั้นงานบางลักษณะการให้คนเพียงไม่กี่คนหรือคนเพียงคนเดียวเป็นผู้รับผิดชอบงานนั้น ๆ จะเกิดความรวดเร็วและบรรลุวัตถุประสงค์มากกว่า แต่งานในบางลักษณะก็ต้องอาศัยความร่วมมือจากกลุ่ม เพื่อนร่วมงาน เพื่อให้งานที่ออกมาได้แนวความคิด มุมมองที่แตกต่างกัน ซึ่งก็ทำให้งานนั้น ๆ เกิดการสร้างสรรค์ผลงานที่มีประสิทธิภาพในตัวผลงานเพิ่มมากขึ้น ฉะนั้น ผู้นำจึงถือเป็นผู้มีส่วนสำคัญในการปรับเปลี่ยนหรือประเมินผลว่างานลักษณะใดควรมุ่งงานเป็นศูนย์กลาง หรือควรมุ่งความสัมพันธ์ของกลุ่มเป็นศูนย์กลาง เพื่อให้งานเกิดผลสำเร็จตรงกับวัตถุประสงค์ในการนำไปใช้ได้มากที่สุด

จึงเห็นได้ว่าการที่ผู้นำคนใดจะประสบความสำเร็จในการทำให้บุคคลหรือสมาชิกในองค์กรยอมรับนับถือ และปฏิบัติตามคำสั่งด้วยความยินดีมีความพอใจ เต็มใจ และตั้งใจในการทำงานด้วยดีทุกคนได้ ผู้นำจะต้องใช้ความสามารถทั้งศาสตร์ (science) และศิลป์ (art) ในการครองใจคน การใช้คน การระดมพลังความร่วมมือให้ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วม ตลอดจนการรู้จักประยุกต์วิธีการทำงานให้เหมาะสมในแต่ละสถานการณ์ ผู้นำจึงเป็นผู้มีบทบาทต่อการเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงาน การดำเนินงาน และความก้าวหน้าขององค์กร ถ้าองค์กรใดมีผู้นำที่ดีก็จะทำให้เกิดความเจริญก้าวหน้า มีประสิทธิภาพในการทำงานดียิ่งขึ้น ส่วนผู้นำที่ไม่ดีก็อาจจะชักจูงให้เกิดการกระทำที่ไม่ถูกต้องไม่ควรได้ ฉะนั้นศาสตร์และศิลป์ที่ผู้นำจะต้องมีในแต่ละบุคคลก็คือ ภาวะผู้นำ (leadership) ของผู้นำ ภาวะผู้นำนี้มีความสำคัญยิ่งต่อการบริหารงานขององค์กร ดังเคยมีนักวิชาการบางท่านกล่าวไว้ว่า “ความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กรขึ้นอยู่กับตัวผู้นำและภาวะผู้นำที่สามารถใช้อิทธิพลดึงดูดใจและผลักดันคนให้ยินยอมพร้อมใจเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรไม่ว่าผู้นำนั้นจะได้ตำแหน่งมาเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ตาม”

## ผู้นำทางการเมือง

Rasmussen กล่าวว่า ผู้นำทางการเมืองคือ บุคคลซึ่งยึดกุมตำแหน่งที่เด่นที่สุดในรัฐบาล และมีอิทธิพลทางการเมืองมากที่สุด พวกเขาเข้าสู่การเมืองโดยช่องทางต่าง ๆ

Robert Elgie เห็นว่า ผู้นำทางการเมือง คือ บุคคลซึ่งถือครองตำแหน่งที่เด่นที่สุดที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ (Authority) ในโครงสร้างอำนาจของรัฐ และพวกเขาเหล่านี้สามารถกำหนดผลลัพธ์ (Outcome) ของกระบวนการตัดสินใจได้

ซึ่งสามารถสรุปความหมายของผู้นำทางการเมืองได้ว่า คือ บุคคลที่ถือครองตำแหน่งที่เด่นที่สุด ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นบุคคลที่มีอำนาจและอิทธิพลในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอย่างแท้จริง นอกจากนี้ผู้นำทางการเมืองต้องมีคุณลักษณะที่เหมาะสมในการปกครองดูแลประชาชน และประเทศชาติ จึงจะส่งผลให้เกิดความเจริญก้าวหน้าและพัฒนาไปในทิศทางที่ดียิ่งขึ้น ฉะนั้น จึงมีผู้ให้คำจำกัดความถึงลักษณะของผู้นำทางการเมืองไว้ด้วยกันหลายคน ดังนี้

## ลักษณะของผู้นำทางการเมือง

ผู้นำทางการเมืองจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุทธศาสตร์บางอย่างที่มีมนุษยธรรมตา ไม่มีแต่อาจจะมี ความแตกต่างกันไป บางคนว่าผู้นำต้องพูดเก่ง บางคนว่าต้องเป็นคนใจคอกว้างขวาง ใจถึง บางคนว่าต้องเป็นนักฉวยโอกาส

นิคโคโล แมเตียเวลลี กล่าวว่า “ผู้นำทางการเมือง จะเป็นทั้งสิ่งโตและสุนัขจิ้งจอกในเวลาเดียวกัน คือ จะต้องเป็นคนที่กำลังใช้อำนาจเด็ดขาดและก็ต้องมีเล่ห์เหลี่ยมพราว”

บางคนว่า ต้องมีโชคค่อนข้างดี คือ โชคชะตาต้องเข้าข้างใครจะปองร้ายก็จะแคล้วคลาด ทำอะไรมีเหตุบังเอิญ ทำให้ประสบแต่ความสำเร็จอยู่เสมอ อยู่ดี ๆ ก็มีราชรถมาเกย ฟังดูแล้วสมเหตุสมผลทั้งนั้น

---

<sup>๕</sup> คำรบ ลียะวณิช, เรื่องเดิม, หน้า ๑๔ - ๑๕.



Dwight D. Eisenhower บอกลักษณะของผู้นำ ไว้ว่า “เต็มใจที่จะทำงานหนัก มีวิสัยทัศน์กว้างไกล วางแผนกิจกรรมในอนาคตและกำหนดทิศทางในอนาคต มีบุคลิกภาพ มีเสน่ห์เตรียมตัวก่อนเริ่มงานทุกครั้ง รู้รอบและรู้จริง”

เซอร์วินสตัน เชอร์ชิล กล่าวถึงคุณลักษณะของผู้นำที่จะครองใจคนไว้ ๔ ประการ คือ สุภาพอ่อนโยน (Humble) มีความคิดริเริ่ม (Initiative) มีเขาวงกตปัญญา (Intellectual) มีเอกลักษณ์ส่วนตัว (Individuality)

นายพล แมทธิว บี วิชเวย์ (Supreme Commander of United Nations Forces) กล่าวว่าลักษณะผู้นำทางการเมืองควรเป็น ดังนี้ “มีวินัยในตนเอง ซื่อตรง รับผิดชอบ ยอมรับความบกพร่อง ลดอัตรา มีแต่ความเชื่อมั่นในตนเอง อ่อนน้อมถ่อมตน เสียสละ เพื่อส่วนรวม ยุติธรรม มีประสิทธิภาพ มีความสม่ำเสมอ”

จึงเห็นได้ว่า ลักษณะของผู้นำทางการเมืองมีความแตกต่างกัน แต่จะมีลักษณะเช่นใดขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในขณะนั้น ๆ เมื่ออยู่ในสถานการณ์รูปแบบหนึ่งผู้นำทางการเมืองอาจได้รับการยอมรับ แต่เมื่ออยู่ในอีกสถานการณ์หนึ่งผู้นำทางการเมืองอาจถูกปฏิเสธ หรือไม่ได้รับความร่วมมือ ฉะนั้นผู้นำทางการเมืองจึงต้องเป็นบุคคลที่มีความพร้อมที่จะรับมือกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละรูปแบบ รู้จักใช้ความสามารถของตนในการปรับเปลี่ยนบทบาทให้เหมาะสม ทำให้ในบางครั้งลักษณะของผู้นำทางการเมืองจึงต้องมีทั้งเด็ดขาด จริงจัง หรือสุภาพอ่อนโยน ถ้อยทีถ้อยอาศัย ฉะนั้นถึงแม้จะมีการแบ่งลักษณะของผู้นำทางการเมืองออกเป็นแบบต่าง ๆ ก็ตาม แต่โดยสภาพความเป็นจริงแล้วลักษณะของผู้นำทางการเมืองก็จะไม่ขัดแย้งว่าจะเป็นรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งอย่างเด็ดขาด ต้องมีการพิจารณาให้เหมาะสมกับสถานการณ์ หรือเงื่อนไขทางสภาพแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ เพื่อที่จะสามารถปกครองดูแลประชาชน และประเทศชาติได้ ประกอบกับการปกครองประเทศนั้นจะต้องประสบกับปัญหาในแต่ละด้านอยู่ตลอดเวลาทั้งจากปัญหาภายในและภายนอกประเทศ ฉะนั้นผู้นำทางการเมืองจึงถือได้ว่าเป็นบุคคลที่มีส่วนสำคัญในการชี้นำอนาคตของประเทศ และส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนในสังคมเป็นอย่างมาก

## ความสำคัญของผู้บริหารการเมือง

เมื่อกล่าวถึงผู้บริหารการเมืองเรามักคุ้นเคยกับตำแหน่งประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา ประธานศาลฎีกา ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง รัฐมนตรี ผู้นำฝ่ายค้าน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีผู้บริหารการเมืองเกิดขึ้นมากมายหลายรูปแบบความรู้ความสามารถของแต่ละคนแตกต่างกันออกไป ผู้บริหารการเมืองบางคนปกครองประเทศด้วยคุณธรรมอันสูงส่ง บางคนฉ้อราษฎร์บังหลวง คิดถึงแต่ประโยชน์ส่วนตน บางคนมีอุดมการณ์ บางคนก็เป็นทรราชย์ ในฐานะที่เป็นผู้บริหารการเมืองความคิดและการกระทำในทุกอย่างย่อมส่งผลต่อทุกข์สุขของประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม<sup>๕</sup>

ผู้บริหารการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยนั้น มีความแตกต่างจากความเป็นผู้นำองค์กร ผู้นำชุมชน ผู้นำครอบครัวและผู้นำประเภทอื่น ๆ ที่มีอยู่ เนื่องจากว่าผู้บริหารการเมืองเป็นผู้มาจากการคัดเลือกโดยตรงหรือโดยอ้อมโดยประชาชนส่วนใหญ่ทั้งประเทศให้เข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการบริหารกำหนดนโยบายเพื่อนำพาประเทศให้พัฒนาและเจริญรุ่งเรืองไปในทิศทางที่เอื้อประโยชน์สูงสุด ดังนั้นความแตกต่างจึงอยู่ที่ว่าผู้บริหารการเมืองในระบอบประชาธิปไตยนั้นมีประชาชนทั้งประเทศเป็นเจ้านายของผู้บริหารการเมืองอีกทอดหนึ่ง ฉะนั้นแนวทางการกระทำทุกอย่างของผู้บริหารการเมืองจึงจำเป็นต้องอยู่ในสายตาของประชาชนเจ้าของประเทศ และในฐานะเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนให้ไปบริหารประเทศ มีภาระหน้าที่ในการกำหนดและดำเนินนโยบายในเรื่องต่าง ๆ ตั้งแต่การศึกษา การเมืองเศรษฐกิจ สังคม วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม การกินดีอยู่ดี ฯลฯ ฉะนั้นผู้นำจะต้องเปลี่ยนแปลงจุดอ่อนแอของประเทศให้กลายเป็นจุดแข็ง ต้องเป็นผู้มีวิสัยทัศน์กว้างไกล และมีจุดมุ่งหมายเป็นจิ้งหว่าก้าวที่เด่นชัด ดังคำกล่าวที่ว่า “ภาระของผู้นำคือ การเปลี่ยนแปลงความอ่อนแอให้กลายเป็นความเข้มแข็ง เปลี่ยนจุดมุ่งหมายให้เป็นจิ้งหว่าก้าวที่เด่นชัด เปลี่ยนความอ่อนแอให้กลายเป็นชัยชนะ”<sup>๖</sup>

<sup>๕</sup> พรอัมรินทร์ พรหมเกิด. ผู้นำทางการเมือง. กรุงเทพฯ : รัฐสภาสาร, ๒๕๔๕. หน้า ๗.

<sup>๖</sup> เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. อนาคตผู้นำการเมืองไทยในสองทศวรรษหน้า. กรุงเทพฯ : ชัคเชลสมิเดียม, ๒๕๓๙. หน้า ๘๕ - ๘๖.





ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่าผู้นำทางการเมืองหรือนายกรัฐมนตรี เป็นบุคคลสำคัญที่สุดของประเทศ โดยมีภาระหน้าที่หลักในการกำหนดและดำเนินนโยบายการบริหารประเทศ เป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบ มีอิทธิพล และมีอำนาจสูงสุดตามระบอบการปกครองนั้น ๆ การรับผิดชอบต่อตำแหน่งหน้าที่นี้แม้ว่าในทุกตำแหน่งอาชีพล้วนมีเหมือนกันหมด เช่น ครูมีหน้าที่สอนหนังสือ หมอมีหน้าที่รักษาคนเจ็บป่วย ตำรวจมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย ทหารมีหน้าที่ป้องกันประเทศ ทุกอาชีพล้วนมีความสำคัญแต่ขอบเขตความรับผิดชอบแตกต่างกันไป จึงเห็นได้ชัดเจนว่าผู้นำทางการเมือง มีหน้าที่รับผิดชอบต่อสังคมต่อประเทศชาติในวงกว้าง ทั้งในทางสร้างสรรค์และในทางเสียหายทำลาย ผู้นำทางการเมืองจึงเป็นบุคคลที่มีความสำคัญเป็นพิเศษมากกว่าอาชีพทั่ว ๆ ไป ซึ่งขอบเขตความรับผิดชอบและความสำคัญต่อส่วนรวมอยู่ในวงจำกัด กล่าวคือ ผู้นำทางการเมืองเป็นบุคคล ที่สังคมส่วนใหญ่ฝากความหวังและอนาคตไว้ ถ้าไม่ซื่อสัตย์ต่อประชาชน คือ การไม่ทำหน้าที่หรือทำหน้าที่ไม่เต็มที่ย่อมเป็นการทำลายความศรัทธา และความไว้นับถือที่ประชาชนมีต่อผู้นำทางการเมืองและระบอบการปกครองนั้น ถือได้ว่าทำให้เกิดความเสียหายและเป็นการทำลายความมั่นคงของประเทศจึงเป็นที่ตระหนักได้ว่า ผู้นำทางการเมืองนอกจากมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่องานในหน้าที่เหมือนกับบุคคลในวิชาชีพอื่น ๆ แล้ว ในฐานะบุคคลสาธารณะที่เป็นผู้นำหมายเลขหนึ่งของประเทศยังเกี่ยวข้องโดยตรงกับความศรัทธา ความไว้นับถือที่ประชาชนภายใต้การปกครองมีต่อผู้นำทางการเมืองอีกด้วย” อีกทั้งในฐานะ

---

“ ชลากร เทียนส่องใจ. "จริยธรรมผู้นำรัฐตามหลักพระพุทธศาสนา" วัฒนธรรมการเมือง จริยธรรมและการปกครอง. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๐. หน้า ๒๑๙ - ๒๒๐.

ที่ประชาชนได้มอบสิทธิอำนาจในการบริหารประเทศให้กับผู้นำทางการเมืองตามวาระสมัยแล้ว ประชาชนก็ควรมีส่วนกำหนดคุณสมบัติการได้มาซึ่งผู้นำทางการเมืองที่พึงประสงค์ อันจะเป็นประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่และประเทศชาติอย่างแท้จริง ซึ่งผู้นำทางการเมืองนั้น โดยฐานะทางสังคมถือเป็นนักการเมือง มีหน้าที่และบทบาทตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดจึงเป็นบุคคลที่สำคัญของประเทศ ดังนั้น การที่ผู้นำทางการเมืองจะเป็นผู้นำที่ดีนำพาประเทศชาติให้พัฒนาไปได้ ผู้นำทางการเมืองควรต้องมีภาวะผู้นำหรือความเป็นผู้นำด้วย นั่นคือผู้นำทางการเมืองจะต้องมีความสามารถในการจูงใจ หรือการใช้อิทธิพลต่อบุคคลอื่นไม่ว่าจะเป็นผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชา ให้สามารถสร้างพฤติกรรมที่ดีให้เกิดขึ้นภายในกลุ่ม เป็นผู้นำทิศทางการทำงานของกลุ่ม และเป็นผู้ที่ทำให้ผู้อื่นเกิดความเชื่อถือได้ โดยใช้กระบวนการสื่อความหมาย หรือการติดต่อสื่อสารเพื่อให้เกิดการร่วมงานและร่วมมือกัน ดำเนินการจนกระทั่งบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย ฉะนั้นผู้นำทางการเมืองผู้ใดมีภาวะผู้นำ ก็จะเป็นบุคคลที่สร้างคุณประโยชน์อันใหญ่หลวงให้แก่สังคมและประเทศนั้น เนื่องจากจะสามารถใช้อิทธิพลจูงใจให้คนในชาติมีจุดมุ่งหมายร่วมกัน แล้วเดินไปตามเป้าหมายและนโยบายของประเทศที่วางไว้ แต่ถ้าผู้นำทางการเมืองผู้ใดไม่มีความเป็นผู้นำก็ย่อมจะส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานการทำงานในแต่ละด้าน ทำให้เกิดการขาดประสิทธิภาพและบางครั้งอาจจะส่งผลให้ประเทศได้รับความเสียหายได้ ภาวะผู้นำของผู้นำทางการเมืองจึงถือเป็นปัจจัยสำคัญเพราะงานด้านต่าง ๆ ในแต่ละองค์กรมีส่วนสัมพันธ์กับคุณภาพของความเป็นผู้นำ นอกจากนี้ผู้นำควรมีลักษณะที่เด่นชัดไม่คลุมเครือแต่จะเป็นลักษณะใดนั้นขึ้นอยู่กับกลุ่มองค์กร หรือประเทศนั้น ๆ เช่น กลุ่มที่ต้องการผู้นำแบบเผด็จการ คนในกลุ่มก็ต้องการผู้นำที่มีลักษณะเผด็จการ เด็ดขาดเข้มงวด หรือ กลุ่มที่ต้องการผู้นำแบบประชาธิปไตย คนในกลุ่มก็ต้องการผู้นำที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย สำหรับประเทศไทยเราต้องการผู้นำทางการเมืองที่มีลักษณะเป็นนักประชาธิปไตย และมีบุคลิกภาพแบบประชาธิปไตย ลักษณะดังกล่าวข้างต้นเป็นลักษณะภายในของตัวผู้นำซึ่งถือว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นลักษณะที่จะทำให้ผู้นำมีอิทธิพลหรือมีอำนาจต่อผู้อยู่ในกลุ่มหรือองค์กรอันจะสามารถชักนำองค์กรไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ได้ แต่อย่างไรก็ตามผู้นำก็ต้องมีลักษณะทางกายภาพ หรือบุคลิกภาพที่ดูน่าเชื่อถือ ซึ่งก็ต้องอาศัยองค์ประกอบหลายประการไม่ว่าจะเป็นเรื่องการแต่งกาย การวางตัวให้เหมาะสมกับกาลเทศะและโอกาส



นอกจากนี้ผู้นำทางการเมืองควรมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ด้วย โดยจากการศึกษาของ เมย์ สมิท (May Smith) และเซอร์ วอลเตอร์ พัคคี (Sir Walter Puckey) และนักจิตวิทยาอีกหลายคน อาจสรุปคุณสมบัติของผู้นำที่ดีได้ดังนี้

๑. มีความเฉลียวฉลาด (Intelligence) เพื่อจะได้สามารถควบคุมการทำงานให้เกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพและใช้ทรัพยากรบุคคลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒. มีความเชื่อมั่นในตนเอง (Self Confidence) ผู้นำที่ดีต้องมีความเชื่อมั่นในตนเอง เมื่อสั่งงานใดไปแล้วต้องเชื่อมั่น ไม่โลเล แต่มิใช่จะไม่ฟังความคิดเห็นของผู้อื่นแต่จะต้องใคร่ครวญในการตัดสินใจอย่างถี่ถ้วนก่อน

๓. มีความเด็ดขาดในการตัดสินใจ (Good Decision Making) จะต้องกล้าที่จะตัดสินใจต่อปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างเด็ดขาด ต้องกล้าเผชิญกับทั้งผลดีและผลร้ายที่อาจเกิดขึ้นได้จากการตัดสินใจ

๔. มีกำลังใจเข้มแข็ง (Strong will - power) มีความจริงใจในงานที่ตั้งใจทำ ไม่ทอดง่าย มีพลังบันดาลใจที่แกร่งกล้า

๕. มีปฏิภาณไหวพริบฉับไวและกระตือรือร้น (Impulsive and enthusiasm) ผู้นำที่ดีต้องสามารถแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าได้อย่างฉับไว รู้วิธีโต้ตอบในสถานการณ์ต่าง ๆ อย่างทันที่และถูกต้อง

๖. มีความรอบรู้ (Well - rounded) มีหูกว้าง ตากว้าง สนใจในสถานการณ์รอบด้านและมีวิญญานใฝ่รู้ดี ศึกษาสิ่งต่าง ๆ รอบตัวเสมอ พร้อมทั้งต้องใจกว้าง

๗. มีความรับผิดชอบและตื่นตัวอยู่เสมอ (Responsibility and well alert) มีความรับผิดชอบสูงต่องานในหน้าที่และตื่นตัวต่อสถานการณ์รอบด้านเสมอ ต้องศึกษาสภาพการณ์ต่าง ๆ ที่มีผลต่องานที่รับผิดชอบ

๘. มีความสุภาพ เมตตา กรุณา และมีความเห็นใจผู้ใต้บังคับบัญชา

๙. มีความซื่อสัตย์และความยุติธรรม (Royalty and Justice) ต้องให้ความยุติธรรม ความเสมอภาคกับผู้ใต้บังคับบัญชา ไม่ลำเอียงเข้าข้างผู้ใดเป็นพิเศษ เมื่อมีความชอบก็ต้องให้ทุกคนเท่าเทียมกัน เมื่อมีความผิดก็ต้องลงโทษเหมือนกัน

๑๐. มีความสามารถที่จะสอนผู้อื่นได้ (Good Instructor) นอกจากจะรู้วิธีมอบงานให้คนทำแล้ว ต้องมีความสามารถที่จะอธิบายวิธีการทำงานหรือสอนให้เขารู้จักการทำงานได้ด้วย เพราะการที่จะเป็นผู้นำที่ดีนั้น ต้องศึกษางานในหน้าที่ ต้องรู้งานมากพอที่จะสอนผู้อื่น

๑๑. มีความจริงใจและมีศรัทธาต่องานและผู้ร่วมงาน (Faith and Sincerity) ต้องให้ความไว้วางใจและศรัทธาต่อผู้ร่วมงาน พร้อมกันนั้นต้องรักและศรัทธาในงานที่ทำเองเสียก่อน จึงจะสามารถนำผู้ร่วมงานได้

๑๒. มีอารมณ์ขัน (Sense of humor) ผู้นำที่ดีต้องมีใช่มีแต่พระเดช แต่ต้องมีอารมณ์ขันสอดแทรกให้พอเหมาะเพื่อสร้างมนุษยสัมพันธ์ และทำให้บรรยากาศในการทำงานไม่เครียดเกินไป แต่ถ้ามีอารมณ์ขันมากเกินไปอาจทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาขาดความยำเกรง

นอกจากคุณสมบัติผู้นำที่ดีดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีลักษณะที่พึงหลีกเลี่ยงของผู้นำ ดังนี้

- อารมณ์ฉุนเฉียวอิจฉาริษยา
- หลงและหลงอำนาจ
- มีความกลัวในความจริง ไม่กล้าตัดสินใจในสิ่งที่ควร
- มีปมด้อยคอยข่มขู่ผู้อื่น ขาดความเชื่อมั่นในตนเอง
- หูเบาไม่มีเหตุผล
- ไม่มีความยุติธรรม
- ใช้พระเดช ไม่ฟังความคิดเห็นของผู้อื่น

ผู้นำก็เหมือนอวัยวะสำคัญที่ทำหน้าที่เป็นกุญแจของระบบต่าง ๆ ในร่างกาย เป็นหัวใจเป็นศูนย์กลางของระบบหายใจ ผู้นำเป็นกำลังสำคัญที่จะทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบมีความก้าวหน้า ถ้าผู้นำเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมในแต่ละด้านแล้ว ก็จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารงานขององค์กรบรรลุเป้าหมายไปได้ด้วยดีและมีประสิทธิภาพ ฉะนั้น ถ้าคนในสังคมไม่สามารถสรรหาบุคคลที่มีภาวะผู้นำมาเป็นผู้นำทางการเมืองได้ ข้อยเสียเปรียบและผลเสียย่อมเกิดแก่สังคมนั้น ๆ และถึงแม้ว่าผู้นำทางการเมืองจะมีส่วนชี้นำอนาคตของสังคม และมีอิทธิพลส่งผลกระทบต่อคนในสังคมอย่างมากก็ตาม ในบริบทของ



สังคมประชาธิปไตยที่มีความเชื่อมโยงระหว่างกันของสถาบันต่าง ๆ อย่างซับซ้อน ผู้นำทางการเมืองจะไม่มีอิสระมากพอที่จะกระทำการใดได้ตามที่ปรารถนา ทว่าจะสามารถกระทำได้ภายใต้ขอบเขตอำนาจที่ให้เสรีภาพไว้โดยมีปัจจัยอื่น ๆ เป็นตัวจำกัดไว้ หรืออีกนัยหนึ่งในสังคมสมัยใหม่ผู้นำทางการเมืองมักถูกจำกัดการใช้อำนาจไว้ในกรอบของกฎหมายที่ชัดเจน ขณะเดียวกันก็มีองค์กรอื่น ๆ ที่คอยตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ เพื่อให้การใช้อำนาจนั้นเป็นไปอย่างเกินขอบเขตและความชอบธรรม จึงอาจกล่าวได้ว่า ผู้นำทางการเมืองเป็นเป้าหมายของการตรวจสอบสาธารณะที่สูงกว่าผู้ประกอบอาชีพอื่น ๆ อย่างปฏิเสธไม่ได้

นอกจากนั้น สิ่งที่ผู้นำทางการเมืองจะต้องคำนึงถึงและพึงใช้เป็นแนวทางในการบริหารและปกครองประชาชนในการพัฒนาประเทศชาติให้เกิดความมั่นคง นำพาประชาชนให้มีความสุขอีกองค์ประกอบหนึ่งที่จะต้องนำมาพิจารณาควบคู่กัน คือ การมีมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรม เนื่องจากการอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างมีความสุข สมาชิกในสังคมจะต้องยอมรับและปฏิบัติตามกฎ ระเบียบของสังคม คุณธรรมจริยธรรมจึงเป็นสิ่งที่ใช้เป็นเครื่องมือสำหรับกำหนดกฎ ระเบียบ เพื่อควบคุมพฤติกรรมของบุคคลว่าอะไรเป็นสิ่งที่ควรทำ อะไรเป็นสิ่งที่ไม่ควรทำ การกระทำแบบใดที่ทำแล้วจึงจะถือว่าขัดหรือไม่ขัดต่อคุณธรรมจริยธรรมและการกระทำในลักษณะใดที่จะกล่าวได้ว่าบุคคลนี้มีคุณธรรมจริยธรรม หรือบุคคลนี้ไม่มีคุณธรรมจริยธรรมจึงเป็นสิ่งที่สังคมให้ความสนใจและถูกกล่าวถึงเป็นอย่างมาก ฉะนั้นคุณธรรมจริยธรรมจึงเป็นคุณค่าพื้นฐานที่มนุษย์ในสังคมพึงยึดถือปฏิบัติเพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขในสภานะกรอบการประพฤติปฏิบัติทางสังคมซึ่งไม่จำเพาะแต่การดำเนินชีวิตประจำวันเท่านั้น หากยังรวมไปถึงคุณธรรมจริยธรรมในการประกอบอาชีพและคุณธรรมจริยธรรมทางการเมืองอีกด้วย

จึงเห็นได้ว่าคุณธรรมจริยธรรมมีความเกี่ยวข้องกับบุคคลในทุกระดับและมีความสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่นตั้งแต่ระดับบุคคลไปจนถึงครอบครัวแล้วขยายวงไปยังชุมชนจนถึงสังคม ประเทศชาติ หากคุณธรรมจริยธรรมระดับใดระดับหนึ่งแตกสลาย ไม่เข้าไม่นานคุณธรรมจริยธรรมในระดับที่สูงขึ้นก็จะเสื่อมเสียไปด้วย ดังนั้นถ้าเราต้องการเห็นประเทศมีความเจริญรุ่งเรืองจะต้องยึดมั่นอยู่บนฐานของคุณธรรมจริยธรรมในทุก ๆ ด้าน หากสังคมใดละเลยคุณธรรมจริยธรรมในระดับบุคคลจะทำให้รากฐานของสังคมนั้น

ตั้งอยู่บนความบอบบางที่พร้อมจะบอบสลาย เหมือนการสร้างตึกระฟ้าที่แม้จะสร้างสูงอย่างสง่างามก็สับชั้นก็ตามตึกนั้นจะพังทลายลงได้เพราะมิได้ลงรากฐานให้ลึกเพียงพอ การดำรงคุณภาพทางคุณธรรมจริยธรรมอย่างเหมาะสมจะเป็นเหตุให้สังคมมีรากฐานที่มั่นคง

### **ความหมายของคุณธรรมจริยธรรม**

คุณธรรมจริยธรรมเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน คนที่มีคุณธรรมจริยธรรมจะกระทำแต่สิ่งที่สังคมเห็นว่าดีงาม ในขณะที่คนที่ไม่มีความดีจริยธรรมย่อมกระทำให้ผู้อื่นและสังคมได้รับความเดือดร้อน โดยเฉพาะในการบริหารงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ที่ผู้นำทางการเมือง ผู้บริหารประเทศ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐจำเป็นต้องมีคุณธรรมจริยธรรมเป็นอย่างยิ่ง

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้ความหมายไว้ว่า คุณธรรม คือ สภาพคุณงามความดี และให้ความหมายไว้ว่า จริยธรรม คือ ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ ศีลธรรม กฎศีลธรรม (กฎว่าด้วยการกระทำที่ถูกต้องและไม่ถูกต้องทางศีลธรรม)

ตามพจนานุกรมของ Oxford Student's Dictionary of English , Fifth Edition, Oxford University Press, New York, U.S.A. (2003) ให้ความหมายไว้ว่า คุณธรรม คือ พฤติกรรมที่แสดงมาตรฐานคุณงามความดีอันสูงส่งหรือคุณภาพจิตวิญญาณที่ดีเยี่ยม และให้ความหมายคำว่า จริยธรรม คือ การศึกษาคุณงามความดีในพฤติกรรมของมนุษย์ หรือความเชื่อและการยอมรับในเรื่องความถูกต้องดีงาม

สรุปแล้วคุณธรรมคือ สภาพคุณงามความดี ได้แก่ การรักษาความสัตย์ การรู้จักข่มใจตนเอง การอดทน อดกลั้น อดออม การรู้จักละวางความชั่วความทุจริต และเสียสละประโยชน์ส่วนน้อยของตนเพื่อประโยชน์ส่วนใหญ่ของประเทศ ส่วนคำว่า จริยธรรม คือ ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ ความประพฤติที่ดีที่ชอบที่ถูกต้องที่ควร เป็นเรื่องของความรู้สึกในการพัฒนาตนเองที่มุ่งหมายให้คนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข ดำรงชีวิตอยู่อย่างบริบูรณ์เปี่ยมไปด้วยความดีซึ่งต้องดีทั้งกาย วาจาและใจ ศีลธรรมเป็นข้อควร

<sup>๑</sup> เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. เปิดโลกความคิด : ปฏิรูปการเมือง. กรุงเทพฯ : ชัคเชลมีเดีย, ๒๕๓๙. หน้า ๔๒.



ประพจน์หรือกริยาที่ควรประพจน์ที่สอดคล้องกับหลักธรรมชาติหรือสอดคล้องกับความถูกต้อง  
ดีงาม เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าคำแต่ละคำมีความหมายและความสัมพันธ์เกี่ยวโยงกัน  
ซึ่งคุณธรรมจะเกิดขึ้นได้เร็วก็ต่อเมื่อมีจริยธรรมมาเสริม ดังนั้นจึงมักใช้ทั้งสองคำควบคู่กัน  
เสมอ ส่วนคุณธรรมจริยธรรมทางการเมืองนั้น เป็นเรื่องของหลักแห่งความประพฤติใน  
ทางที่ชอบ เป็นเรื่องเกี่ยวกับมาตรฐานแห่งการประพฤติปฏิบัติ หรือเป็นหลักปฏิบัติที่ได้  
รับการยกย่องว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้อง และถือว่าเป็นพื้นฐานสำคัญในการกำหนดแนวทางการ  
ประพฤติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงถือเป็นแนวที่จะต้องพึงยึดถือปฏิบัติอันเป็น  
หลักสำคัญของการควบคุมพฤติกรรมของนักการเมือง

### **สภาพคุณธรรมจริยธรรมในสังคมไทย**

จากสภาพของสังคมไทยในปัจจุบันมีการเปิดกว้างรับความเจริญก้าวหน้าทาง  
วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การสื่อสาร วัฒนธรรม และค่านิยมต่าง ๆ เข้ามาเป็นจำนวนมาก  
ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนวิถีการ  
ดำรงชีวิต ความเจริญด้านวัตถุก้าวหน้าไปอย่างมากเกินกว่าการปรับเปลี่ยนด้านจิตใจและ  
คุณธรรมจริยธรรมของคนจะตามได้ทันทำให้เกิดปัญหาการขาดสมดุลระหว่างวัตถุและ  
จิตใจของคนในสังคม ผู้คนจำนวนมากได้ปรับเปลี่ยนค่านิยมจากเดิมที่เคยยกย่องคุณงาม  
ความดีมาเป็นการยอมรับนับถือวัตถุของมีค่า ทรัพย์สิน ลาภยศ ส่งผลให้แนวความคิดที่ดี  
งามถูกละเลยหรือมองข้ามไป คนถูกก็อาจกลายเป็นคนผิด ส่วนคนผิดก็อาจกลายเป็นคน  
ถูกได้ ทำให้ระบบหรือนโยบายที่มีคุณภาพในหลาย ๆ เรื่องต้องประสบกับความล้มเหลว  
และเกิดความขัดแย้งขึ้นในสังคม ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าสภาพคุณธรรมจริยธรรมของคนในสังคม  
พิจารณาได้เป็น ๓ ระดับด้วยกัน คือ<sup>๖๖</sup>

#### **ระดับที่ ๑ ระดับครอบครัว**

ความอัปยศในจริยธรรมของสังคมไทยบางส่วนที่เมื่อพ่อแม่ยินดีขายลูกของตน  
ไปเป็นโสเภณีเพียงเพื่อบ้านหลังงามและเงินทองมากมาย ค่านิยมผิดของพ่อแม่ในความพึง  
พอใจความกตัญญูของลูกด้วยเงินที่ได้มาจากการค้าประเวณีกำลังบ่อนทำลายรากฐานของ  
หน่วยที่สำคัญที่สุด คือ ครอบครัว เด็กจำนวนหนึ่งวิ่งเร่ขายพวงมาลัยโดยไม่ได้รับการศึกษา

<sup>๖๖</sup> เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, เรื่องเดิม, หน้า ๔๓-๕๕.

ขณะที่พ่อแม่หนึ่งเล่นไฟเล่นการพนันดื่มสุราเมามายไม่ยอมทำมาหากินและไม่ดูแลลูกหลานของตน เอาเปรียบแรงงานเด็กที่อยู่ในครอบครัวของตน

## **ระดับที่ ๒ ระดับกลุ่มบุคคลหรือองค์กร**

ความไม่มีมาตรฐานจริยธรรมของแต่ละอาชีพในระดับกลุ่มบุคคลหรือองค์กรได้ส่งผลทำลายระบบของสังคมทั้งหมด หลักฐานจำนวนมากสื่อเค้าจริยธรรมที่ตกต่ำลง เช่น แพทย์ที่ไร้จรรยาบรรณกลายเป็นแพทย์พาณิชย์ การละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยสื่อมวลชนหลายประเภท ตำรวจที่ประพฤติตนเยี่ยงผู้ร้ายแทนที่จะเป็นผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ หรือแม่กระทั่งในองค์กรธุรกิจการค้า บริษัท ห้างร้านต่าง ๆ ที่พยายามหลีกเลี่ยงภาษีโดยที่นักบัญชีก็ยินดียินยอมทำตามโดยไม่คำนึงถึงจริยธรรมในอาชีพของตน

ถ้าหากเรายังขาดจริยธรรมในระดับวิชาชีพในแต่ละองค์กรที่เราอาศัยอยู่จะได้อะไรสังคมที่ไร้ความซื่อสัตย์และไร้คุณธรรมจริยธรรม อันจะนำมาซึ่งการทำลายระบบของเราในที่สุด

## **ระดับที่ ๓ ระดับประเทศ**

ภาพพจน์ระดับประเทศที่ส่งเสริมความรู้สึกว่าการเอาเปรียบใครได้เป็นสิ่งที่ดีถือว่าเป็นผลประโยชน์ของบ้านเมืองจะส่งผลร้ายในระยะยาวแก่ประเทศได้ รากฐานความคิดเช่นนี้ไม่ใช่รากฐานแห่งความเจริญรุ่งเรืองและกำลังทำลายชาติบ้านเมืองของเราและคนในประเทศ

นักการเมืองหรือผู้นำทางการเมืองควรเป็นผู้ที่ได้รับความศรัทธาและยึดมั่นในจริยธรรมโดยเคารพกติกาที่ตกลงกันไว้ระหว่างนานาชาติ ส่วนสถาบันทางการเมืองที่มีได้มีจิตสำนึกที่ถูกต้องและมีการแสดงออกด้วยการเอาผิดเอาเปรียบ ปราศจากคุณธรรม ไร้มารยาท ซาดกตึกา ย่อมไม่เป็นที่ยอมรับของสังคมและไม่อาจนำพาประเทศเข้าสู่การร่วมมือทางเศรษฐกิจหรือการค้าระหว่างประเทศได้ ถ้าเป็นเช่นนี้แล้ว เราจะไม่สามารถคาดหวังอะไรกับการแข่งขันกับนานาชาติได้ ดังนั้น หากประเทศชาติจะตั้งอยู่บนความเจริญที่ยั่งยืนได้ นักการเมืองต้องมีคุณธรรมจริยธรรมระดับพื้นฐานในสังคมอย่างแท้จริง

ฉะนั้นมุมมองเรื่องคุณธรรมจริยธรรมจึงถือเป็นสิ่งสำคัญที่จะถูกปล่อยให้ไม่ได้ ยิ่งปัจจุบันถูกกล่าวถึงในบุคคลทุกระดับตั้งแต่ระดับเล็ก ๆ ไปจนถึงระดับประเทศ โดยเฉพาะในระดับผู้นำทางการเมืองและผู้บริหารประเทศ หลักคุณธรรมจริยธรรมถือว่าเป็น



บทบาทและความสำคัญเป็นอย่างยิ่งเพราะจะถูกนำมาใช้เป็นหลักในการปฏิบัติตน การปฏิบัติงาน ให้เป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้ร่วมงาน ผู้ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนประชาชน จึงต้องสร้างความเชื่อมั่น ความศรัทธาให้เกิดขึ้น โดยคุณธรรมจริยธรรมมักจะถูกกล่าวถึงอยู่เสมอในด้านการเมืองเพราะการเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจ เป็นเรื่องของความสามารถที่ผู้นำทางการเมืองจะใช้เพื่อควบคุมพฤติกรรมของผู้อื่น ฉะนั้นเมื่อมีอำนาจอยู่ในความปกครองดูแลแล้วจะใช้อำนาจโดยไม่มีการควบคุม หรือใช้อำนาจไปในทางที่มีชอบ หรือในทางที่ไม่ถูก ไม่ควร โดยไม่คำนึงถึงผู้อยู่ในความปกครองนั้นแล้วก็จะมีแต่ผลเสียเกิดขึ้น ทำให้การใช้อำนาจในทางการเมืองจึงต้องคำนึงถึงการมีคุณธรรมจริยธรรมเป็นส่วนประกอบด้วยจึงถือได้ว่าการเมืองกับการมีคุณธรรมจริยธรรมมีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกัน

### **ลักษณะความแตกต่างระหว่างคุณธรรมจริยธรรมกับการเมือง<sup>๓๓</sup>**

๑. คุณธรรมจริยธรรม เป็นเรื่องเกี่ยวกับจิตใจของแต่ละบุคคลที่มีคุณค่าทางศีลธรรม นับเป็นความดีส่วนบุคคลเป็นคุณสมบัติเฉพาะในตัวตนของบุคคลนั้น ส่วนการเมืองเป็นเรื่องของจิตใจแต่ละคนที่มีความรู้สึกผิดชอบต่อสังคมที่เขาเป็นสมาชิกอยู่

๒. คุณธรรมจริยธรรม เป็นเรื่องภายในจิตใจของแต่ละบุคคลที่มีต่อคุณค่าทางศีลธรรม ซึ่งเป็นเรื่องเฉพาะตัวและค่อนข้างยากแก่การประเมินเพราะขึ้นอยู่กับเจตนาของแต่ละบุคคลอันเป็นเรื่องยากแก่การหยั่งรู้ในขณะที่การเมืองเป็นพฤติกรรมที่แสดงออกของบุคคลต่อสาธารณชนและสาธารณประโยชน์ ซึ่งเป็นเรื่องภายนอกที่สามารถประเมินได้จากการกระทำของแต่ละบุคคล

๓. กฎและการลงโทษของคุณธรรมจริยธรรม เป็นเรื่องเฉพาะตัว ผู้กระทำไม่ดีจะถูกลงโทษทางจิตใจของตนเองและยากที่จะเลือนหายไปได้ (หากเป็นคนมีจิตสำนึกที่ดีมีความรู้สึกผิดชอบชั่วดีของตนเอง) ขณะที่ความผิดทางการเมืองจะถูกผู้มีอำนาจตามกฎหมายเป็นผู้ทำการลงโทษเพราะมีกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรระบุโทษของการทำความผิดนั้น ๆ เอาไว้

<sup>๓๓</sup> ปราชญา กล้าผจญ. คุณธรรม จริยธรรม ผู้นำรัฐ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ข้าวฟ่าง, ๒๕๔๙. หน้า ๗๙.

๔. แม้ว่าทั้งคุณธรรมจริยธรรม และการเมือง จะมีจุดมุ่งหมายเพื่อก้าวไปสู่ความเป็นเลิศ แต่มีจุดเน้น ที่ต่างกันคือ คุณธรรมจริยธรรม เน้นที่ตัวบุคคล เพราะต้องการให้แต่ละคนประกอบกรรมดี ขณะที่การเมืองเน้นสาธารณชนเพราะต้องการให้บุคคลทำความดีให้แก่ส่วนรวม เช่น สร้างเสถียรภาพทางการเมือง สร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และสร้างความผาสุกให้แก่สังคม



### **ความสำคัญของคุณธรรมจริยธรรมกับบทบาทของผู้นำทางการเมือง**

สำหรับประเทศไทย ความสนใจในคุณธรรมจริยธรรมมีเพิ่มขึ้นตามลำดับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพราะสังคมมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นและผู้คนมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันเพิ่มขึ้น คุณธรรมจริยธรรมจึงเปรียบเสมือนเครื่องมือควบคุมความประพฤติในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปด้วยความซื่อสัตย์สุจริต สำนึก และรับผิดชอบต่อหน้าที่ ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่ประชาชนให้ความสนใจตลอดมาทุกยุค ทุกสมัย และก็มักจะเป็นประเด็นวิพากษ์วิจารณ์ถกเถียงกันอย่างกว้างขวางเพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรม ความเป็นอยู่และวิถีชีวิตประจำวันของผู้คนในสังคม ยิ่งปัจจุบันกระแสทุนนิยมและวัตถุนิยมแผ่ขยายไปทั่วโลกจึงเกิดความขัดแย้งในเชิงคุณธรรมจริยธรรมขึ้นอย่างมากมาย ฉะนั้น คุณธรรมจริยธรรมจึงเป็นหัวใจสำคัญของผู้นำทางการเมืองเนื่องจากผู้นำทางการเมืองที่ประกอบด้วยคุณธรรมจริยธรรมเป็นสิ่งสำคัญจะทำให้ผู้ร่วมงานและประชาชนมีศรัทธาและเชื่อมั่น ผู้นำทางการเมืองไม่ว่าในระบอบการปกครองแบบใดก็ตาม จึงต้องเป็นผู้มีคุณธรรมจริยธรรม โดยจำเป็นต้องมีคุณธรรมจริยธรรมที่มีลักษณะเฉพาะและเหมาะสมเข้มข้นมากกว่าคุณธรรมจริยธรรมของบุคคลโดยทั่วไป” คือ การมีความ

\* ชลากร เทียนส่องใจ. "จริยธรรมผู้นำรัฐตามหลักพระพุทธศาสนา" วัฒนธรรมการเมือง จริยธรรมและการปกครอง. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๐. หน้า ๖๒๐ - ๖๒๑.



จำเพาะพิเศษให้เหมาะสมกับการเป็นผู้นำทางการเมืองที่ต้องปกครองประเทศ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการควบคุมไม่ให้ผู้นำทางการเมืองประพฤติมิชอบและเป็นเกณฑ์ตัดสินพฤติกรรมของผู้นำทางการเมืองว่าถูกต้องสมควรหรือไม่และเป็นส่วนสำคัญในการสนับสนุนให้เกิดการดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยชอบธรรม ตามประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของไทยในอดีตที่ผ่านมา พุทธศาสนามีความสัมพันธ์กับพระมหากษัตริย์ และมีอิทธิพลต่อความประพฤติและจิตใจของประชาชนชาวไทยด้วยเป็นรากฐานทางวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของไทยมาจวบจนปัจจุบัน ประการสำคัญอย่างยิ่งได้ปรากฏว่าในคัมภีร์ทางพระพุทธศาสนามีหลักธรรมคำสอนอยู่มากพอสมควรที่เกี่ยวกับคุณธรรมจริยธรรมของพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ปกครองประเทศในอดีตกาล ซึ่งหลักธรรมเหล่านี้สามารถพัฒนาให้เป็นหลักคุณธรรมจริยธรรมในการประพฤติปฏิบัติให้เหมาะสมสำหรับการเป็นผู้นำทางการเมืองในสมัยปัจจุบัน ดังนั้น หากผู้นำทางการเมืองซึ่งก็คือนายกรัฐมนตรีมีการนำหลักคุณธรรมจริยธรรมตามหลักพระพุทธศาสนาไปใช้ในการปกครองและบริหารประเทศแล้วก็จะนำมาซึ่งความเจริญมั่นคงแก่ประเทศรวมไปถึงความอยู่ดีมีสุขของประชาชนทุกคน ยิ่งไปกว่านั้นผู้นำทางการเมืองที่เป็นแบบอย่างทางคุณธรรมจริยธรรมจะทำให้ประชาชนเกิดความศรัทธาและเชื่อมั่น ทำให้สามารถดำรงไว้ซึ่งความชอบธรรมและเป็นเกียรติเป็นศักดิ์ศรีในการเป็นผู้นำ

## **คุณธรรมจริยธรรมในบริบทรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**

### **พุทธศักราช ๒๕๕๐**

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๙ มีรัฐธรรมนูญออกมาใช้บังคับด้วยกันหลายฉบับ แต่ไม่มีการกล่าวถึงเรื่องคุณธรรมจริยธรรมไว้อย่างชัดเจน จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ได้มีการบัญญัติเรื่องคุณธรรมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ และต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีการบัญญัติเรื่องคุณธรรมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ในหมวด ๑๓ “จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ” โดยมีหลักการและสาระสำคัญที่เพิ่มขึ้นในมาตรา ๒๗๙ และมาตรา ๒๘๐ เนื่องจากในระยะเวลาที่ผ่านมาผู้ดำรงตำแหน่ง

ทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นจำนวนมากค่อนข้างจะละเลยต่อมาตรฐานทางคุณธรรมจริยธรรมที่ได้มีการกำหนดไว้ มีการตีความเข้าข้างตนเองโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมาย ข้อบังคับเกี่ยวกับมาตรฐานทางคุณธรรมจริยธรรมเป็นเพียงกติกาในกระดาษเท่านั้น ยังขาดบทลงโทษที่เด็ดขาดหรือเอาผิดกับผู้กระทำความผิดได้อย่างแท้จริง จึงได้มีการบัญญัติเป็นหลักการที่เพิ่มขึ้นใหม่เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐<sup>๓๓</sup> มาตรา ๒๗๙ วรรค ๒ ได้กำหนดว่าในการจัดทำประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทนั้น จะต้องมีการกลไกและระบบในการดำเนินงานเพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ และมาตรา ๒๗๙ วรรค ๓ ก็ให้ถือว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมในประมวลจริยธรรมเป็นการกระทำผิดทางวินัย นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรงตามมาตรา ๒๗๙ วรรค ๓ และมาตรา ๒๘๐ กล่าวคือ ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมก็ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภารายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีหรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี และหากเป็นการกระทำผิดร้ายแรงก็ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการ โดยให้ถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๗๐ และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะ หรือให้คำแนะนำในการจัดทำ หรือปรับปรุงประมวลจริยธรรมและส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีจิตสำนึกในด้านจริยธรรมอีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้นกรณีที่การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมมีลักษณะร้ายแรงหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการดำเนินการของผู้รับผิดชอบบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมอาจดำเนินการด้วยความไม่เป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไต่สวนต่อสาธารณะก็ได้ และมาตรา ๒๗๙ วรรค ๔ ได้วางหลักในการพิจารณา สรรหา กลั่นกรอง หรือแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่ตำแหน่ง

<sup>๓๓</sup> ตารางความแตกต่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กับ ๒๕๕๐ พร้อมเหตุผลโดยสังเขป. สำนักการพิมพ์. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ๒๕๕๑. หน้า ๒๕๘ - ๒๕๙.



ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษบุคคลให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม และให้คำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลดังกล่าวด้วย

ซึ่งการนำหลักคุณธรรมจริยธรรมบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะมีส่วนช่วยส่งเสริมให้การประพฤติปฏิบัติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ในการควบคุมดูแลภายใต้กรอบและกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย ช่วยยับยั้งมิให้เกิดการกระทำ ความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งยังใช้เป็นแนวทางให้สถาบันทาง การเมือง และสถาบันภาครัฐให้เป็นที่ยอมรับของประชาชน โดยมีองค์กรที่จะทำการตรวจสอบ การฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมเพิ่มขึ้นด้วย

### **ปัญหาคุณธรรมจริยธรรมของผู้นำทางการเมือง**

ผู้นำทางการเมืองที่เข้ามาบริหารประเทศในแต่ละยุคแต่ละสมัย มีบุคลิกลักษณะ ความรู้ความสามารถและมีแนวนโยบายในการบริหารประเทศแต่ละด้านแตกต่างกัน โดยอยู่ในบริบทของสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในช่วงเวลาที่แตกต่างกันออกไป แม้ในคราวแรกที่เข้ามาบริหารประเทศจะมีอุดมการณ์ทางการเมืองที่ดีก็ตาม แต่ภายหลังมักจะทอดทิ้งหรือหันหลังให้กับอุดมการณ์ที่ตนเคยให้วาจาไว้ การมีอำนาจ การมีชื่อเสียงและการดำรงสถานภาพทางสังคมอันสูงส่งล้วนแล้วแต่จะต้องกระทำในสิ่งที่อาจผิดคุณธรรมจริยธรรมรวมถึงกฎหมายได้โดยง่าย สาเหตุอาจเนื่องมาจากปัจจัยภายใน ได้แก่ การไม่มีหลักศีลธรรมประจำใจ การขาดจิตสำนึกที่ดีในการประพฤติปฏิบัติ ส่วนปัจจัยภายนอก ได้แก่ ความบกพร่องในตำแหน่งหน้าที่ การหลงใหลในอำนาจหรือมัวเมาอยู่กับผลประโยชน์จนลืมหน้าที่ที่แท้จริง เมื่อบริหารประเทศผิดพลาดก็ทำเฉยเป็นการแสดงให้เห็นถึงการขาดความรับผิดชอบต่อส่วนรวมจนไม่ยอมปฏิบัติตามครรลองของกฎหมาย มุ่งมั่นเอาตัวรอดโดยไม่กลัวความผิด ดันทุรังเอาสี่ข้างเข้าตูแบบข้าง ๆ คู ๆ กอบโกยผลประโยชน์ แก่งแย่งให้ร้ายป้ายสีกัน กระทำทุกอย่างเพื่อให้ตนและพวกพ้องอยู่รอดและอยู่ในอำนาจให้นานที่สุดโดยอาศัยความไว้วางใจของประชาชน และใช้ความได้เปรียบทางอำนาจโดยไม่คำนึงถึงภารกิจในการบริหารประเทศให้เจริญรุ่งเรืองด้วยความถูกต้องชอบธรรม ซึ่งหากมองย้อนกลับไปดูระบอบการเมืองไทยในช่วง

ระยะเวลาที่ผ่านมา พบว่า ปัญหาคุณธรรมจริยธรรมของผู้นำทางการเมืองที่พบได้มาก ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน การประพฤติมิชอบในวงราชการ การเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์โดยอาศัยตำแหน่งทางการเมือง การใช้อำนาจโดยมิชอบเพื่อแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนและพวกพ้องที่เรียกว่า “ผลประโยชน์ทับซ้อน” การก้าวก้าวแทรกแซงข้าราชการประจำและองค์กรอิสระ การดำเนินงานนโยบายโครงการต่าง ๆ ที่ไม่โปร่งใสยุติธรรม เมื่อบุคคลขาดความรับผิดชอบต่อสังคมและเห็นประโยชน์ของตนเป็นใหญ่ก็เท่ากับว่าบุคคลนั้นสามารถที่จะทำการทุจริตและประพฤติมิชอบได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นลักษณะของการใช้อำนาจหน้าที่อย่างไม่ถูกต้อง หรือกระทำในสิ่งที่ไม่ควรทำ แม้จะไม่ผิดกฎหมายโดยตรง ซึ่งการกระทำในลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้นทั้งในผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงในการบริหารประเทศ นักการเมือง ข้าราชการประจำ จนถึงผู้บริหารทุกระดับ การกระทำในรูปแบบอย่างนี้ไม่ได้มีอยู่เพียงระดับบนเท่านั้น ถ้ามองลงไปถึงระดับล่างสิ่งเหล่านี้มีอยู่ในสังคมเป็นจำนวนมาก คนในสังคมยึดหลัก “รู้รักษาตัวรอดเป็นยอดดี” หรือบางส่วนก็มีแนวความคิดที่ว่าใคร ๆ ก็ทำผิดกฎหมาย ใคร ๆ ก็โกงกันทั้งนั้น หรือ “โกงกินบ้างก็ไม่ใช่ไรขอให้มีผลงานก็พอ” จึงจำยอมหรือมองข้ามไปโดยเห็นว่าเป็นเรื่องธรรมดาที่ใคร ๆ ก็กระทำกันจึงทำทุกอย่างโดยไม่คำนึงถึงหลักการและความถูกต้อง ซึ่งถือเป็นแบบอย่างของการกระทำที่ผิด ๆ จึงเห็นได้ว่ามาตรฐานคุณธรรมจริยธรรมของสังคมตกต่ำลงทุกวัน และมีแนวโน้มว่าจะมีวิธีการที่ซับซ้อนมากขึ้น ฉะนั้น การขาดคุณธรรมจริยธรรมของผู้นำทางการเมืองจึงเป็นเรื่องที่ได้รับการกล่าวถึงเป็นอย่างมาก การที่จะให้ผู้นำทางการเมืองแสดงความรับผิดชอบดูจะเป็นเรื่องยากเปรียบเสมือนการหาบ่อน้ำในทะเลทราย เพราะจะอาศัยช่องว่างของกฎหมาย การตีความกฎหมายให้ตนเองเป็นฝ่ายถูก หรือการอาศัยความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในการหลีกเลี่ยงการกระทำผิด ซึ่งแตกต่างจากประเทศประชาธิปไตยที่พัฒนาแล้วในหลาย ๆ ประเทศที่คนส่วนใหญ่จะมีวินัยมีความคิด ความอ่าน และการกระทำเต็มไปด้วยเหตุผลและเป็นระบบ คนส่วนใหญ่มีจิตสาธารณะ มีจิตที่มุ่งประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว หากมีการกระทำผิดหรือไม่ถูกต้องเกิดขึ้นก็ยินดีและยอมรับกับผลการกระทำของตน โดยไม่ต้องรอการตรวจสอบทางด้านกฎหมายหรือคำพิพากษาของประชาชนในการตัดสินการกระทำที่เกิดขึ้น



## บทสรุป

การเมืองถือเป็นเรื่องสำคัญที่เราทุกคนโดยส่วนรวมมีส่วนได้ส่วนเสียทั้งทางตรงและทางอ้อมการเมืองที่เหมาะสมนับเป็นปัจจัยสำคัญที่สังคมต้องค้นหาเพราะกติกาทางการเมืองมีอิทธิพลที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการเอื้ออำนวยหรืออุดหนุนการพัฒนาความอยู่เย็นเป็นสุขของคนในประเทศ หากกติกาใดไม่เหมาะสมเราก็ควรเรียกร้องปรับปรุงเพื่อให้ได้มาซึ่งระบบที่ดีเพื่อเราจะได้คนที่มีคุณภาพดี ทั้งด้านคุณธรรมจริยธรรมและความสามารถในการปกครองประเทศ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้เน้นประเด็นเรื่องการเมืองที่มีคุณธรรมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐเพิ่มขึ้น โดยมีการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ในหมวด ๑๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงกล่าวได้ว่าคุณธรรมจริยธรรมเป็นสิ่งสำคัญในการบริหารงานทั้งในส่วนของภาครัฐและเอกชน รวมถึงการบริหารงานด้านการเมือง การมีคุณธรรมจริยธรรมมิได้หมายถึงการประพฤติปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้นแต่จะต้องถูกต้องตามทำนองคลองธรรมและศีลธรรมด้วย อีกทั้งการมีคุณธรรมจริยธรรมมิได้หมายความว่าตัวเองมีคุณธรรมจริยธรรมเพียงเท่านั้นแต่ยังหมายรวมถึงต้องควบคุมให้บุคคลรอบข้างมีคุณธรรมจริยธรรมด้วย โดยเฉพาะผู้นำทางการเมืองซึ่งถือเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจทางการเมือง จะต้องมิจิตสำนึกที่จะนำสิ่งที่ดีไปใช้และขจัดสิ่งที่ไม่ดีให้หมดไปเพราะเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจที่มีผลกระทบในขอบเขตที่กว้างและลึก อันอาจจะนำมาซึ่งความล่มสลายของระบบการเมืองหรือแม้กระทั่งการสูญเสียอำนาจอธิปไตยของรัฐได้ ฉะนั้น ผู้นำทางการเมืองจึงต้องเป็นบุคคลที่มีคุณธรรมจริยธรรม บริหารประเทศด้วยเมตตาธรรม สันติธรรม ชันติธรรม และความยุติธรรม เพื่อเป้าหมายของการได้มาซึ่งสังคมที่มีความเป็นธรรมและเป็นประชาธิปไตย คุณธรรมจริยธรรมจึงไม่อาจมีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเพราะแม้จะมีการเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแต่ในทางปฏิบัติก็ไม่อาจเกิดผลอย่างแท้จริง ฉะนั้น คุณธรรมจริยธรรมจึงต้องเกิดจากจิตสำนึกภายในจึงจะเกิดผลและมีความยั่งยืน การสร้างจิตสำนึกให้ยึดมั่นในคุณธรรมจริยธรรมเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก จำต้องมีมาตรการและกลไกอื่นควบคู่กันด้วย โดยมีการกำหนดมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรมของผู้นำทางการเมือง มีบทลงโทษอย่างจริงจังต่อผู้นำทางการเมืองที่ประพฤติ

ผิดหรือทุจริต มีการสร้างระบบกลไกการควบคุมตรวจสอบ มีการใช้มาตรการทางสังคม และกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเข้ามาดูแล ฉะนั้น ประเทศไทย จึงจำเป็นต้องมีการวางรากฐานทางคุณธรรมจริยธรรมของประเทศอย่างเร่งด่วน ปลุกฝัง คุณธรรมจริยธรรมทั้งในระบบและนอกระบบ โดยรณรงค์ให้เกิดผลแก่คนในทุก ๆ ระดับ โครงสร้างของสังคม สังคมต้องการผู้นำที่มีคุณธรรมจริยธรรมในทุกระดับชั้นตั้งแต่ระดับ ครอบครัว โรงเรียน ชุมชน องค์กรหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนระดับประเทศ จึงจำเป็นต้องเริ่มปลุกฝังคุณธรรมจริยธรรมตั้งแต่ในวัยเด็กเพื่อที่ว่าเมื่อเติบโตขึ้นมาจะได้เป็นคนรุ่นใหม่ที่มีคุณธรรมจริยธรรม ไม่ใช่คำนึงถึงแต่เรื่องวัตถุนิยมหรือบริโภคนิยม ซึ่งจะทำให้ เขาสามารถเป็นผู้นำที่มีพฤติกรรมที่เต็มไปด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและความรับผิดชอบต่อ สังคมได้ในทางปฏิบัติ และหากการสั่งสมและปลุกฝังมาตรฐานทางคุณธรรมจริยธรรมเป็นจริง ก็จะทำให้ระบอบประชาธิปไตยและประเทศไทยเกิดความเจริญรุ่งเรือง เมื่อทุกคนยึดมั่นใน สิ่งที่ถูกต้องและชอบธรรม ร่วมกันปฏิบัติหน้าที่อย่างเข้มแข็ง รู้จักเสียสละประโยชน์ส่วน น้อยของตนเพื่อประโยชน์ส่วนใหญ่ของประเทศแล้วจะทำให้ การแก้ไขปัญหาเรื่องคุณธรรม จริยธรรมบังเกิดผลขึ้นได้



## ความผูกพันต่อพรรคทางการเมือง Party Identification

ชัชวาลย์ ทัดศิวัช \*

### ความนำ

นับจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งส่งผลให้ประเทศไทยนำเอาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยเข้ามาใช้ ตามแนวอุดมการณ์ทางการเมืองที่ได้รับความนิยมในซีกโลกตะวันตก ได้นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมทางการเมืองที่สำคัญ โดยเฉพาะกลไกเชิงสถาบันทางการเมืองแบบใหม่ที่มีพรรคการเมืองทำหน้าที่ในการสร้างสภาพสังคมการเมืองที่ดีให้แก่ประชาชนในรัฐหรือการปกครอง แต่กระนั้นแม้ในช่วงหลายทศวรรษของการพัฒนาประชาธิปไตยเพื่อเป็นรากฐานการเมืองไทยผ่านพ้นไป รูปแบบการปกครองที่นำมาใช้นี้กลับไม่ได้แสดงหรือบ่งบอกลักษณะของความเป็นประชาธิปไตยดังที่คาดหวังไว้สักเท่าใดนัก นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์และผู้สังเกตการณ์หลายท่านเห็นพ้องกันว่า ลักษณะการปกครองของไทยนับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้นมาอีกราวหลายทศวรรษส่วนใหญ่จะอยู่ในลักษณะเผด็จการ

\* นักศึกษาปริญญาโทชั้นบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์, สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยบริหารธุรกิจและรัฐกิจ มหาวิทยาลัยรังสิต



โดยทหารหรือไม่ก็วันเวียนเป็นเผด็จการทางรัฐสภาที่อำนาจในการบริหารปกครองประเทศ อยู่กับหมู่คนจำนวนเพียงหยิบมือ ผู้นำทางทหารในยุคหลายสมัยมักจะอ้างเอาประชาธิปไตย มาบังหน้าเพื่อหาความชอบธรรมในอำนาจหน้าที่ของตน ตลอดจนเพื่อผลประโยชน์ในการทำ สัญญาการติดต่อกับต่างประเทศ ในขณะที่รัฐสภาที่มีขึ้นแท้จริงนั้นทำหน้าที่เพียงเครื่องมือทางการเมืองของเหล่าผู้มีอำนาจทางการเมือง อย่างไรก็ตาม แนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยและการ พัฒนาการเมืองของไทยภายใต้ร่มเงาของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เราปรารถนา นี้มีอาจหลงลืมสถาบันทางการเมืองสถาบันหนึ่งคือ พรรคการเมืองที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างรัฐบาล กับประชาชน ทดแทนบทบาทของระบบราชการที่ในทางปฏิบัติมักไม่ได้ทำตัวเป็นตัวเชื่อม ระหว่างรัฐบาลกับประชาชนอย่างแท้จริง อันอาจจะเป็นผลเนื่องมาจากลักษณะความสัมพันธ์ ระหว่างข้าราชการกับประชาชนอยู่ในลักษณะของนายผู้มีอำนาจวาสนากับไพร่ผู้ต่ำศักดิ์ และ ในตัวระบบราชการเองนั้นเป็นระบบการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (hierarchical command) ส่งผลกระทบด้านลบต่อความเสื่อมศรัทธาที่ประชาชนมีต่อข้าราชการและต่อเป็นลูกโซ่ไปถึง รัฐบาลในฐานะหัวเรือใหญ่ของการสร้างความกินดีอยู่ดีให้กับประชาชนภายใต้อำนาจอปกครอง ของรัฐ แต่กระนั้นเราจะเห็นได้ว่า หลายทศวรรษที่ผ่านมาสังคมการเมืองไทยได้คาดหวังและ พยายามใช้การเมืองระบบพรรคโดยหวังว่าพรรคการเมืองจะเป็นสื่อกลางนำเอานโยบายของ รัฐบาลไปแถลงต่อมวลชนและเป็นตัวกลั่นกรองข่าวสาร ข้อมูลตลอดจนความต้องการ ของประชาชนที่จะเข้าสู่ระบบการเมือง การสร้างให้มีส่วนร่วมในทางการเมือง สร้างความรู้ ความเข้าใจในวิถีชีวิตของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยในหมู่ประชาชนพลเมือง ตลอดจนการจรรโลงระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในฐานะสถาบันหลักสถาบัน หนึ่ง และในแนวทางหนึ่งของการสร้างความเป็นสถาบันให้กับพรรคการเมืองที่ปรากฏเป็น ข้อเสนอในเชิงวิชาการได้แก่ความพยายามสร้าง Party Identification หรือ ความผูกพันต่อ พรรคการเมืองให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชน อันจะส่งผลต่อไปถึงการเข้าร่วมทางการเมืองในที่สุดภายใต้ เงื่อนไขสำคัญที่จะมีพรรคการเมืองคอยทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมในการพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ ซึ่งนักรัฐศาสตร์ทั้งหลายยอมรับกันว่าในการศึกษารัฐศาสตร์เชิงพฤติกรรมจำเป็นยิ่งที่จะ ต้องนำเอาสังคมวิทยาและจิตวิทยาเข้ามาใช้เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์พฤติกรรมของคนในทาง การเมือง และ Party Identification ก็นับเป็นตัวบ่งชี้ตัวหนึ่งที่สามารถจะบอกลักษณะการพัฒนา ทางการเมืองตลอดจนสามารถทำนายแนวโน้มทางการเมืองในอนาคตของประเทศได้อีกด้วย



บทความนี้ นำเสนอเริ่มต้นจากการทบทวนความเข้าใจเกี่ยวกับพรรคการเมือง และความผูกพันต่อพรรคการเมืองซึ่งจัดว่าเป็นมุมมองที่อธิบายทัศนคติและแบบแผนของการแสดงพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนที่เกิดจากความรู้สึกนึกคิดในทางบวก ที่เขามีต่อพรรคการเมืองอันเกิดขึ้นมาจากประสบการณ์การเรียนรู้หรือได้รับการกล่อมเกลาทางการเมืองในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคมการเมือง พร้อมกับอธิบายองค์ประกอบและประเด็นของความผูกพันต่อพรรคการเมืองจากแนวคิดพื้นฐานเรื่อง Party Identification ซึ่งเชื่อว่าจะเป็นองค์ความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไปได้ทบทวนและนำไปใช้อธิบายปรากฏการณ์การแสดงออกซึ่งการมีส่วนร่วมในลักษณะต่าง ๆ ของประชาชนที่กระทำร่วมกับพรรคการเมือง ซึ่งเป็นกลไกสำคัญของการปกครองแบบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม หลายคำที่ปรากฏในบทความนี้จะ เป็นศัพท์เทคนิค (technical terms) ทางรัฐศาสตร์ที่มีความหมายเฉพาะ ผู้เขียนได้นำเสนอเชิงอรรถเสริมความเพื่อขยายความเข้าใจของผู้อ่านเพื่อให้ได้ความเข้าใจที่สอดคล้องต้องกันและชัดเจนมากขึ้น

## เริ่มต้นทบทวนความเข้าใจเรื่องพรรคการเมือง

พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมือง (Political Institution) หรือองค์การทางการเมือง (Political Organization) ที่สำคัญยิ่งของระบบและกระบวนการทางการเมือง หรือไม่ว่าจะเป็นแบบประชาธิปไตยหรือเผด็จการก็ตาม โดยทำหน้าที่หลักในการรวบรวมผลประโยชน์ความต้องการที่หลากหลายของกลุ่มต่าง ๆ (Interest Aggregation) ในสังคมเพื่อกำหนดเป็นนโยบายของพรรคการเมือง และทำหน้าที่ดำเนินกิจกรรมด้านอุดมการณ์หรือแบบแผนความคิดทางการเมืองและกลุ่มอำนาจทางการเมืองอันเกิดจากการรวมตัวกันของหลายพรรคในบางกรณีแสดงบทบาทสำคัญในระบบการเลือกตั้ง พรรคการเมืองโดยทั่วไปแล้วจะดำเนินบทบาทหลักในการรณรงค์ทางการเมือง (Political Campaigning)

พรรคการเมืองนับได้ว่าเป็นสถาบันหนึ่งที่เติบโตเป็นส่วนหนึ่งในระบบและกระบวนการทางการเมืองอย่างมากในรอบหลายทศวรรษที่ผ่านมาซึ่งไม่ได้จำกัดเฉพาะ

แต่ในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น หากแต่ในประเทศที่ปกครองแบบ  
อำนาจนิยมและสังคมนิยมกึ่งประชาธิปไตย บุคคลที่มีอุดมการณ์ ความคิดความเชื่อ ตลอดจน  
การยอมรับในผลประโยชน์ทางการเมืองอันหนึ่งอันเดียวกันยังมักจะรวมตัวกันจัดตั้งองค์กรภายใต้  
วัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาอำนาจทางการเมือง โดยมีเป้าหมายสำคัญสูงสุดคือการเป็น  
รัฐบาล (government) คำว่ารัฐบาลนี้ กล่าวอย่างสังเขปจากทัศนะของ Robert E. Burke  
(Cited in Microsoft Encarta Online Encyclopedia, 2004) ได้ว่าเป็นองค์การทางการเมือง  
ที่ประกอบไปด้วยปัจเจกบุคคลและสถาบันซึ่งทำหน้าที่กำหนดนโยบายสาธารณะ ดำเนิน  
กิจกรรมทั้งปวงของรัฐ และเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการบัญญัติหรือกำหนดกฎระเบียบต่าง ๆ  
เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในอาณาเขตแห่งรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน  
กับชุมชน รัฐบาลจะทำหน้าที่บริหารจัดการงานของรัฐทั้งในฐานะที่เป็นรัฐแห่งชาติ  
(National State) ดังเช่น การเป็นรัฐแห่งเมืองหรือรัฐบาลท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา  
รวมทั้งรัฐบาลของจังหวัดต่าง ๆ ในประเทศแคนาดา นอกจากนี้ พิจารณาใน  
แง่การใช้อำนาจทางการเมืองปกครอง รัฐบาลจะมีอยู่ ๒ สถานะ คือ สถานะที่เป็นฝ่ายอำนาจการ  
ปกครอง (government) และสถานะที่เป็นฝ่ายดำเนินการปกครองหรือบริหารระเบียบการ  
ปกครอง (administration)<sup>\*</sup>

ในทางวิชาการนักรัฐศาสตร์หลายท่านได้ให้ความหมายของพรรคการเมืองไว้โดย  
ได้แก่ แมคคริดิส (Roy C. Macridis, 1967 : 9) อธิบายว่า พรรคการเมือง เป็นสมาคมที่ดำเนิน  
กิจกรรมและรวบรวมประชาชนเข้ามาผนึกกำลังกันโดยการประสานผลประโยชน์ของสมาชิก  
พรรคการเมืองนั้นเป็นส่วนควบของระบบการเมืองหรือกล่าวได้ว่าระบบการเมืองของรัฐจะ  
เกิดขึ้นไม่ได้อย่างเด็ดขาดหากปราศจากพรรคการเมือง เพราะอย่างน้อยบุคคลหรือกลุ่ม  
บุคคลที่ก่อตั้งขึ้นมาเป็นรัฐบาลรูปแบบต่าง ๆ ก็มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองอยู่แล้วนั่นเอง

<sup>\*</sup> Burke อธิบายเกี่ยวกับประวัติพัฒนาการการกำเนิดของรัฐบาลไว้ที่น่าสนใจว่า รัฐบาลเป็น  
มโนทัศน์ที่ก่อกำเนิดขึ้นหลังจากการก่อตัวของนครรัฐ (City - state) ซึ่งเป็นชุมชนการปกครองของตนเองในลักษณะ  
ที่มีกฎหมายเป็นเครื่องกำหนดกติกาในการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม และมีเจ้าหน้าที่แห่งรัฐ ทำหน้าที่รับผิดชอบต่อ  
ประชากรที่เลือกเข้าไป ตัวอย่างเช่น นครรัฐเอเธนส์ โครีนธ์ และสปาร์ตา รวมถึงดินแดนบางส่วนใน เอเชียไมเนอร์ที่  
เป็นนครรัฐภายใต้การปกครองของอาณาจักรกรีกโบราณ ส่วนในความหมาย "รัฐบาล" บางกรณีหมายถึงความถึงบุคคล  
หรือกลุ่มบุคคลที่รวมกลุ่มกันเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารสูงสุดของประเทศ ในความหมายที่เป็นการปกครอง "Govern-  
ment" มีรากศัพท์เดิมมาจากภาษาละตินว่า "cubernare" หมายถึง การลัดเลาะเรือ (เกษม อุทยานิน ๒๕๑๓, ข)

ในทัศนะของ ฟรีดิช (Carl J. Friedrich อ้างถึงในอมร รักษาสัตย์และคณะ, ๒๕๔๔) พรรคการเมือง หมายถึง การรวมตัวกันเป็นกลุ่มที่มั่นคงของบุคคลเพื่อการเป็นรัฐบาลและเพื่อรักษาฐานะอำนาจของการเป็นรัฐบาล ส่วน ไฟเนอร์ (Herman Finer อ้างถึงในอมร รักษาสัตย์และคณะ, ๒๕๔๔) กล่าวว่า พรรคการเมือง คือการตกลงร่วมกันของบุคคลต่าง ๆ เกี่ยวกับหลักการปกครองของรัฐนั้น ๆ เพื่อนำหลักการดังกล่าวไปปฏิบัติให้บรรลุผลสูงสุด ส่วนแรนนี่ และเคนดอลล์ (Austin Ranney and Windmore Kendall อ้างถึงในอมร รักษาสัตย์และคณะ, ๒๕๔๔) อธิบายว่าพรรคการเมืองเป็นกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายเพื่อต้องการชัยชนะจากการเลือกตั้งในการเป็นรัฐบาล

คำอธิบายความหมายพรรคการเมืองที่ยังคงถูกนำมาอ้างอิงถึงอยู่เสมอ ได้แก่ นิยามของ เบิร์ค (Edmund Burke อ้างถึงใน วิทยา นภาศิริกุลกิจ, ๒๕๒๘ : ๒) ซึ่ง มองว่า พรรคการเมือง เป็นกลุ่มคนกลุ่มหนึ่งซึ่งรวมกันตามแนวทางหรือหลักการบางอย่างโดยมีจุดมุ่งหมายร่วมกันที่จะส่งเสริมผลประโยชน์ของชาติ นิยามความหมายของเบิร์คนี้ จะเห็นได้ว่า เน้นในสองประการที่สำคัญคือ ประการแรก พรรคการเมืองเป็นการรวมตัวกันของบุคคลที่มีหลักการหรือแนวทางบางอย่าง ซึ่งหมายความว่า ความคิดความเชื่อ อุดมการณ์ทางการเมืองที่คล้ายคลึงกันหรือเห็นพ้องต้องกัน อีกประการหนึ่งคือ พรรคการเมืองมีจุดมุ่งหมายที่จะส่งเสริมผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือผลประโยชน์ของชาติด้วยการเข้ามาเป็นรัฐบาลอำนวยความสะดวกประเทศให้เป็นไปตามแนวความคิดของคณะหรือกลุ่มของตน

ส่วนคำจำกัดความพรรคการเมืองที่คล้ายคลึงกับของ แรนนี่และเคนดอลล์ ข้างต้น เพียงแต่ไม่ได้เจาะจงลงไปว่าผลประโยชน์จากการได้รับและการใช้อำนาจทางการเมืองการปกครองนั้นตกแก่ผู้ใด ได้แก่ทัศนะของ กู๊ดแมน (William Goodman อ้างถึงใน วิทยา นภาศิริกุลกิจ, ๒๕๒๘ : ๔) พรรคการเมือง คือ องค์การซึ่งเป็นที่รวมของสมาชิกที่มีความเห็นคล้ายคลึงกัน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะชนะการเลือกตั้งเข้าไปใช้อำนาจเป็นรัฐบาล เพื่อที่จะได้มีอิทธิพล สิทธิหรือผลประโยชน์จากอำนาจนั้น คำอธิบายของกู๊ดแมน ดังกล่าวนี้อาจจะเห็นว่า ผลประโยชน์จากอำนาจนั้น คำอธิบายของกู๊ดแมน ดังกล่าวนี้อาจจะเห็นว่า พรรคการเมืองหมายถึง พรรคการเมืองมีจุดประสงค์ที่จะส่งสมาชิกพรรคซึ่งเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีอุดมการณ์คล้ายกันเข้ารับการเลือกตั้งเพื่อให้ได้รับชัยชนะเข้าไปเป็นรัฐบาลหรือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล ใช้อำนาจในการปกครองหรือการบริหารกลไกของรัฐ ซึ่งจะทำให้สมาชิก

พรรคได้รับประโยชน์จากการใช้อำนาจทาง การเมืองนั้น ทักษะของกูดแมน เช่นนี้ กล่าวได้ว่าอยู่คนละชั้นกับเบิร์ค ซึ่งเห็นว่าพรรคการเมืองจะใช้อำนาจทางการปกครองหรือการบริหารกลไกของรัฐเพื่อประโยชน์ของสาธารณชน และที่น่าสนใจอีกทัศนะหนึ่งได้แก่มุมมองความคิดของ ชุมปีเตอร์ (Joseph A. Schumpeter) ซึ่งเขาเห็นว่า พรรคการเมืองมีจุดมุ่งหมายประการแรก และประการสำคัญคือการมีอำนาจเหนือพรรคการเมืองอื่นในการที่จะเข้าสู่อำนาจและเพื่อที่จะรักษาอำนาจไว้ ส่วนในเชิงองค์กร พรรคการเมือง หมายถึงองค์กรหนึ่งที่มีโครงสร้างระบบการจัดการและการปกครองบังคับบัญชากัน เหมือนองค์กรอื่น ๆ ของรัฐ โดยมีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองรองรับฐานะไว้เป็นพิเศษ มีบุคคลที่ทำหน้าที่หัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค คณะกรรมการบริหารพรรค เลขานุการพรรค มีสมาชิกพรรคที่เป็นประชาชนในรัฐ และได้ลงทะเบียนไว้ตามกฎหมาย กับมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ทำหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการบริหารจัดการองค์กรของพรรคการเมือง และมีกฎระเบียบที่เรียกว่า ข้อบังคับพรรคการเมือง เป็นสิ่งที่ควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกพรรคการเมือง ส่วน ลา พาลอมบารา และเวนเนอร์ (La Palombara and Weiner, 1966 : 3) ได้อธิบายว่าพรรคการเมืองเป็นองค์กรที่ได้ถูกคาดหวังจากประชาชนให้ทำหน้าที่ในการก่อตั้งมติมหาชน หรือสื่อสารความต้องการต่าง ๆ ของประชาชนไปสู่ศูนย์กลางแห่งอำนาจและการตัดสินใจของรัฐบาล ส่วนการใช้อำนาจทางการเมืองจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนหรือของสมาชิกพรรคนั้น แตกต่างกันไปตามความเห็นของนักวิชาการแต่ละราย ซึ่งหากปราศจากพรรคการเมืองแล้วประชาชนก็จะไม่สามารถมองเห็นอุดมการณ์และแนวความคิดของผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนได้อย่างชัดเจน (มานิตย์ จุมปา, ๒๕๔๑ : ๓๗)



หยุด แสงอุทัย (๒๕๑๗ : ๘) นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านนิติศาสตร์ของไทย ท่านหนึ่ง อธิบายไว้ว่า พรรคการเมืองมีรากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า “pars” ซึ่งหมายถึง “ส่วน” ดังนั้น พรรคการเมือง จึงหมายความว่า ส่วนของราษฎรหรือการที่ราษฎรแบ่งแยกออกเป็นส่วน ๆ หรือเป็นกลุ่มทางความคิดและประโยชน์ร่วมกันทางการเมือง กล่าวคือ พรรคการเมือง เป็นการที่บุคคลมารวมกัน โดยมีความคิดเห็นในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในแนวทางที่ตรงกันและมุ่งหวังเป็นรัฐบาลเพื่ออำนวยความสะดวกตามความคิดดังกล่าว

ปฐม มณีโรจน์ (๒๕๕๒)<sup>๖</sup> เสนอว่า พรรคการเมือง หมายถึง คณะบุคคลที่รวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง โดยได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนตามวิถีทางการเมืองปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขโดยมุ่งที่จะส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอื่น ๆ อย่างต่อเนื่อง ปฐม มณีโรจน์ ยังเสนอไว้ด้วยว่า กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองของไทยในปัจจุบัน ซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ได้มีบทบัญญัติมาตราใดที่ระบุถึงคำนิยามหรือคำอธิบายขององค์การพรรคการเมืองหรือไม่มีส่วนหรือมาตราว่าด้วยศัพท์บัญญัติหรือบัญญัติศัพท์อธิบายความหมายหรือรายละเอียดของพรรคการเมืองไว้ (elaboration) อันเป็นประเด็นที่น่าเสียดายว่าสาธารณชนคนไทยอาจจะยากที่จะทราบถึงนิยามเชิงนิติบัญญัติของพรรคการเมืองว่าเป็นองค์การที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของปรัชญาใด มีวัตถุประสงค์ใด มีภารกิจอย่างไร รวมทั้งมีลักษณะ (characteristics) ใดที่แตกต่างจากองค์การการเมืองประเภทอื่น ต้องมีอุดมการณ์ระบุไว้ โดยเปิดเผยให้สาธารณชนหรือสมาชิกได้รับทราบหรือไม่ ต้องนิยามหรือไม่ว่าอุดมการณ์คืออะไร แตกต่างจากนโยบายพรรคเป็นอย่างไร นอกเหนือไปจากสาระสำคัญที่ระบุไว้ในหมวด ๑ ของกฎหมายดังกล่าวอันมีเพียง ๑๒ ประการประกอบด้วย คุณสมบัติและจำนวนของผู้จัดตั้งพรรคการเมือง นโยบายพรรค ข้อบังคับพรรค กรรมการบริหารพรรค ชื่อพรรคและชื่อย่อ ภาพเครื่องหมาย หัวหน้าพรรค ที่ตั้งสำนักงาน การจัดตั้งสาขาพรรค

<sup>๖</sup> ดูในบทความเรื่อง “ปัญหาพรรคการเมืองไทย” เผยแพร่ทาง <http://www.oknation.net/blog/DrPatom/2009/07/09/entry-1> เข้าถึงเมื่อ ๑๐ กันยายน ๒๕๒๒

สมาชิกพรรค วินัยและจรรยาบรรณ การเงิน ทรัพย์สินหนี้สินและการจัดทำบัญชีเท่านั้น

จากที่กล่าวมา รวมความได้ว่า พรรคการเมือง คือ องค์กรทางการเมือง ซึ่งเกิดขึ้นจากการที่บุคคลซึ่งมีพื้นฐานความคิด อุดมการณ์ ทางสังคม การเมืองและ เศรษฐกิจในแนวทางเดียวกันหรือมีผลประโยชน์บางอย่างบางประการร่วมกันมารวมตัวกัน เป็นกลุ่มเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองการปกครองประเทศหรือเป็นรัฐบาลในที่สุด โดยในเชิงบทบาท ภารกิจและ หน้าที่ของพรรคการเมือง

### ความสำคัญของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองเป็นสถาบันการเมืองที่จำเป็นและมีความสำคัญต่อการดำเนินงาน ของระบบการเมืองทุกระบบ ในประการต่างๆ ดังนี้ (วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวิน อ่างถึงในอมร รักษาสัตย์ และคณะ, ๒๕๔๕ : ๓๘๒)

**ประการแรก** พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่แสดงถึงคุณลักษณะ อุดมการณ์การเมืองหลัก เพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เช่น พรรคการเมืองที่มี อุดมการณ์ทางการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตย พรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์แบบเผด็จการ สังคมนิยม (คอมมิวนิสต์) เป็นต้น

**ประการที่สอง** พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลาง เชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลกับประชาชน กล่าวคือ พรรคการเมืองจะทำหน้าที่รวบรวมผลประโยชน์ และความต้องการที่หลากหลายของกลุ่มต่าง ๆ ในระบบการเมืองเพื่อกำหนดเป็น นโยบายของพรรคเพื่อตอบสนองและจัดสรรทรัพยากรของสังคม พรรคการเมืองจึงเป็น สถาบันทางการเมืองที่ทำหน้าที่เป็นกลไกสร้างสายสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐบาลและ ทำหน้าที่เป็นสถาบันทางการเมืองซึ่งทำหน้าที่ต่อรองและประสานผลประโยชน์ร่วมกันรวมทั้งการยุติความขัดแย้งต่าง ๆ ในสังคมด้วยสันติวิธี นอกจากนี้ พรรคการเมืองยังมีความ สำคัญในอีกประการหนึ่งในแง่ที่ทำให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญในการไปใช้สิทธิ ออกเสียงเลือกตั้งเพราะในการเลือกตั้งนั้นมีพรรคการเมืองเป็นตัวเลือกเชิงสถาบันหลัก



LIRT ๓๘

**ประการที่สาม** พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่สนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ ตั้งแต่การอบรมกลุ่มเกลาทางการเมือง (Political Socialization)<sup>๕</sup> การให้ความรู้ทางการเมือง การแสดงออกทางการเมือง การสร้างสำนักและวัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture) การสร้างผู้นำทางการเมือง รวมทั้ง การสร้างเอกภาพและรักษาเสถียรภาพทางการเมือง

<sup>๕</sup> การที่คนเราจะมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบใดแบบหนึ่งนั้น ย่อมเป็นผลมาจากการที่บุคคลได้รับการถ่ายทอดทัศนคติ แบบแผนความคิด ความเชื่อ ความศรัทธา ตลอดจนแนวความประพฤติปฏิบัติ อันเกี่ยวกับการเมืองมาจากสภาพแวดล้อม (ซึ่งเป็นองค์ประกอบของสิ่งที่เรียกว่า วัฒนธรรมทางการเมือง ซึ่งเป็นสิ่งที่กำหนดความโน้มเอียงหรือเป็นกรอบกำหนดรูปแบบแห่งพฤติกรรมการแสดงออกทางการเมือง) ไม่ว่าจะเป็นบุคคล สถาบันเช่น ครอบครัว ชุมชน โรงเรียน สถานที่ทำงานหรือสิ่งอื่น อาทิ สื่อสารมวลชน ระบบการปกครองเป็นต้น ที่อยู่รอบตัวของเขา อย่างไรก็ตาม การที่บุคคลจะได้รับการกล่อมเกลาทางการเมืองอย่างไรขึ้นอยู่กับกระบวนการกล่อมเกลาทางการเมือง (Political Socialization Process) ที่เขาได้รับ ซึ่งกล่าวได้ว่า แนวความคิดเกี่ยวกับการกล่อมเกลาทางการเมืองหรือที่บางท่านเรียกว่าการเรียนรู้ทางการเมือง หรือสังคมประกิตทางการเมือง นั้น เป็นสิ่งที่ได้รับความสนใจศึกษากันมานานแล้ว ในยุคที่รัฐศาสตร์ได้รับความสนใจศึกษาในเชิงปรัชญา นักปรัชญาการเมืองบอกว่า การกล่อมเกลาทางการเมืองเป็นการเตรียมความพร้อมของบุคคลสำหรับความเป็นพลเมือง (Citizenship) ในแบบที่พึงปรารถนาของรัฐ ทั้งนี้ อัลมอนด์ และเพาเวลล์ ได้ให้ความหมายไว้ว่า การกล่อมเกลาทางการเมือง เป็นการนำมาซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองแก่ประชาชนในระบบการเมือง (Almond and Powell, 1966 : 64) โดยเป็นกระบวนการสร้างและการถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมือง การกล่อมเกลาทางการเมืองจากคนรุ่นไปสู่อีกรุ่นหนึ่งหรือทำให้เกิดการถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมืองอย่างใดอย่างหนึ่งของระบบการเมืองที่ได้รับจากประสบการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลา (Almond and Powell, 1980 : 36) ซึ่งจะช่วยรักษาวัฒนธรรมทางการเมืองเดิมเอาไว้ หรือนำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงไปจากวัฒนธรรมทางการเมืองเดิม หรือก่อให้เกิดการก่อตัวของวัฒนธรรมทางการเมืองใหม่ขึ้นมาก็ได้ ในเชิงการวิเคราะห์ระบบการเมืองกระบวนการเรียนรู้หรือการกล่อมเกลาทางการเมืองนี้ ในทัศนะของอัลมอนด์ จัดเป็นหน้าที่หนึ่งในระบบการเมืองตามตัวแบบการวิเคราะห์เชิงโครงสร้าง - หน้าที่ (Structural-Functional Approach) โดยเป็นหน้าที่นำเข้าสู่ระบบการเมือง หรือ Input Functions ซึ่งทำหน้าที่บำรุงรักษาระบบให้คงอยู่ ตามตัวแบบนี้มีสมมติฐานหลักอยู่ที่ว่าในแต่ละระบบการเมืองจะมีการสืบทอดวัฒนธรรมและโครงสร้างของระบบการเมืองอยู่ตลอดเวลา และการสืบทอดดังกล่าวนี้เป็นไปได้ด้วยกระบวนการกล่อมเกลาทางการเมือง ทำนองนี้ เราก็อาจกล่าวได้ว่า การกล่อมเกลาทางการเมือง เป็นวิธีการที่สังคมส่งผ่านความโน้มเอียงทางการเมือง อันได้แก่ ความรู้ ทัศนคติ ปทัสถาน และค่านิยม จากคนรุ่นหนึ่งไปสู่อีกรุ่นหนึ่ง ซึ่งถ้าไม่มีกระบวนการถ่ายทอดสิ่งเหล่านี้สมาชิกใหม่ของระบบการเมืองซึ่งได้แก่ เด็ก ๆ ก็จะต้องแสวงหารูปแบบความโน้มเอียงเรื่องเกี่ยวกับการเมืองใหม่ ๆ อยู่ตลอดเวลาอันจะย่อมมีผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบการเมือง

**ประการที่สี่** พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่กำหนดทิศทาง เป้าหมาย และนโยบายในการพัฒนาประเทศ ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ตัวอย่างเช่น ในประเทศที่ปกครองตามระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองที่มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนทางอุดมการณ์ทางการเมืองและลัทธิเศรษฐกิจ ก็มีนโยบาย ทิศทาง เป้าหมาย กระบวนการและวิธีการในการพัฒนาประเทศที่แตกต่างกันออกไป โดยพรรคการเมืองช่วยให้ประชาชนได้พิจารณาเลือกนโยบายของพรรคแทนที่จะเลือกจากความโดดเด่นของตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในนามของพรรคการเมือง ตามหลักของการปกครองโดยผู้แทน (representative government)<sup>๕</sup> ซึ่งจัดว่าเป็นหลักการและวิธีการที่ถูกต้องในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เนื่องจากนโยบายของพรรคการเมืองมักมีความมั่นคง เปลี่ยนแปลงได้ยาก แตกต่างไปจากความคิดของนักการเมืองซึ่งเป็นปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคล นอกจากนี้ นโยบายของพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งให้เป็นเสียงข้างมากตามกระบวนการตั้งรัฐบาลแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนจะนำนโยบายที่หาเสียงไว้ในนามพรรคการเมืองนี้ไปแปรเป็นแผนการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งการสร้างกฎหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนต่อไป

**ประการที่ห้า** พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่สร้างสรรค์และจรรโลงความชอบธรรมทางการเมืองแก่รัฐบาลและระบบการเมืองโดยรวม โดยพรรคการเมืองทำให้การเลือกตั้งมีความเป็นกลุ่มเป็นก้อน โดยเฉพาะในการจัดตั้งรัฐบาลในลักษณะรัฐบาลผสม (coalition government) ซึ่งเป็นรูปแบบของรัฐบาลที่มักพบได้ทั่วไปสำหรับรัฐที่มีการปกครองประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy)<sup>๖</sup> ก็จัดว่าเป็น

<sup>๕</sup> การปกครองโดยผู้แทน เป็นหลักการการปกครองอันกำหนดโดยกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐที่เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการจัดระบบการปกครองและความสัมพันธ์เชิงอำนาจการเมืองการปกครอง ได้แก่ รัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้มีการสรรหาบุคคล ด้วยระบบการเลือกตั้งที่กำหนดไว้ ทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชนในการปกครองบริหารประเทศ

<sup>๖</sup> โดยทั่วไปมักเรียกว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยที่มีลักษณะตรงข้ามกับประชาธิปไตยแบบทางตรง หรือเป็นประชาธิปไตยแบบทางอ้อม (Indirect Democracy) ทั้งนี้ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนเป็นระบอบการเมืองที่ให้ประชาชนเลือกผู้แทนของตนเข้าไปบริหารและตัดสินใจแทนตน เป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนมอบอำนาจอธิปไตยให้ผู้แทนที่เขาเลือกตั้งเข้าไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวแทน โดยมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน เช่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดวาระ

รูปแบบหนึ่งของการรวมกลุ่มเป็นกลุ่มของพรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงเลือกตั้งมารวมกัน เป็นเสียงข้างมาก อย่างไรก็ตาม ประชาธิปไตยแบบตัวแทนนี้ มีปัญหาพื้นฐานพอที่จะกล่าวถึงได้ใน ๒ ประการประกอบด้วย ปัญหาความเป็นตัวแทนของผู้แทนราษฎรที่อาจจะไม่ได้สะท้อนความต้องการที่แท้จริงของประชาชน เนื่องจากการเบี่ยงเบนผลการเลือกตั้งหรือด้วยวิธีการอื่นเช่น การซื้อเสียง การโกงการเลือกตั้ง (election fraud) ประการหนึ่ง กับปัญหาความโน้มเอียงที่ผู้แทนราษฎรจะตัดสินใจประการใดประการหนึ่ง โดยเฉพาะในกระบวนการทางนิติบัญญัติที่จะเป็นการเอื้อต่อกลุ่มผลประโยชน์และหลายกรณีที่ผลการตัดสินใจนั้นบังเกิดผลเสียหายแก่ชุมชนท้องถิ่น ซึ่งก็เป็นผลสืบเนื่องจากการการขาดความสำนึกเกี่ยวกับการเป็นตัวแทนของปวงชนอันเป็นปัญหาในเรื่องคุณธรรมจริยธรรมเฉพาะตัวของผู้แทนด้วยประการหนึ่ง



## หน้าที่ของพรรคการเมือง

ในกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตย พรรคการเมืองมีหน้าที่ประการสำคัญดังนี้

๑. การรวบรวมความต้องการและผลประโยชน์ (Interest Aggregation and Articulation) ที่หลากหลายในสังคมการเมือง มาทำการศึกษาวิเคราะห์และบูรณาการให้เกิด

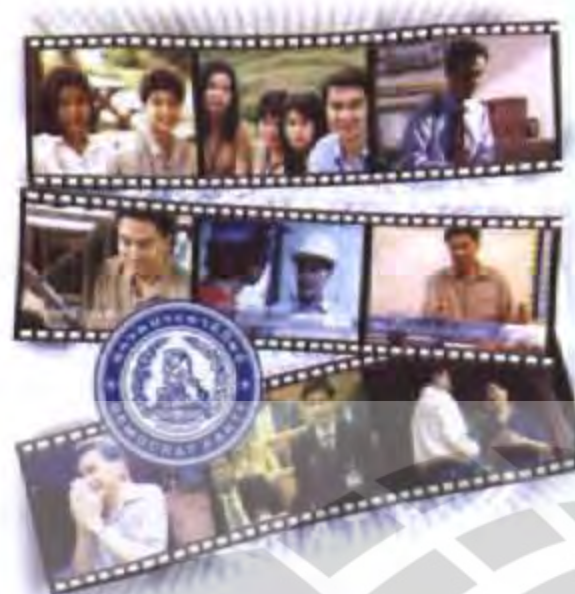
ในการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ ๖ ปี สำหรับสมาชิกวุฒิสภา ในประเทศประชาธิปไตยส่วนใหญ่ที่ได้ยึดถือหลักการแบ่งแยกอำนาจโดยออกเป็น ๓ ฝ่ายคือ อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหารและอำนาจอตุลาการนั้น มักใช้ระบอบการเลือกตั้งผู้แทนเพื่อใช้อำนาจในสองประการแรก คืออำนาจอธิปไตยและอำนาจบริหาร เช่นตัวอย่างประเทศไทย เป็นต้น



นโยบายและมาตรการ แนวทางต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับแนวคิดหรืออุดมการณ์ของพรรคเพื่อ กำหนดเป็นนโยบายพรรคสำหรับการแข่งขันในการเลือกตั้ง

๒. การแสวงหาอำนาจทางการเมือง โดยการแข่งขันการเลือกตั้งเพื่อให้ได้ รับชัยชนะและได้เป็น “รัฐบาล” การแสวงหาอำนาจทางการเมืองนี้เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ พรรคการเมืองแตกต่างจากกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งมีได้ต้องการอำนาจการเมืองหรือการเป็น รัฐบาลทำหน้าที่ปกครองบริหารประเทศ หากแต่ต้องการ เพียงการสนองตอบความต้องการ ของกลุ่มในประเด็นที่เรียกร้องเท่านั้น

๓. ความรับผิดชอบต่อสาธารณชน (Public Accountability) กล่าวคือ เมื่อ พรรคการเมืองได้รับความยินยอมของประชาชนผ่านกระบวนการสรรหาหรือการเลือกตั้ง ไปทำหน้าที่เป็นรัฐบาลแล้ว พรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลย่อมที่ภาระความรับผิดชอบต่อ ประชาชนในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลให้เป็นไปตามแนวนโยบายที่ได้หาเสียงไว้ก่อน การเลือกตั้ง ทั้งยังมีหน้าที่ที่จะต้องบริหารงานราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมาย ได้แก่ การบริหารงานด้วยความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ความรับผิดชอบต่อสาธารณชน หรือประชาชนทั่วไปนี้ อาจจำแนกได้เป็นความรับผิดชอบต่อบุคคลและความรับผิดชอบ ร่วมกันทั้งคณะ (individual and collective responsibility)



### บทบาทของพรรคการเมือง

เราอาจพิจารณาจำแนกบทบาททางการเมืองของพรรคการเมืองออกได้ ๔ ประการ โดยอาศัยทัศนะของนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐศาสตร์ดังต่อไปนี้



LIRT

๑. บทบาทในการให้ความรู้หรือการกล่อมเกลาทางการเมือง (Political Socialization) แก่สมาชิกพรรคการเมืองและแก่ประชาชน การให้ความรู้ทางการเมืองนี้เป็นไปในประการสำคัญเพื่อดึงประชาชนให้เข้ามาสนใจซึ่งจะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (Political Participation) อัลมอนด์และเพาเวลล์ (Almond and Powell, 1966: 120-127) กล่าวว่า พรรคการเมืองมีหน้าที่ที่จะเสริมสร้างทัศนคติและการปฏิบัติทางการเมืองให้แก่พลเมืองเพื่อที่จะให้ประชาชนดำรงรักษาแบบแผนวัฒนธรรมทางการเมืองดั้งเดิมหรือทำลายล้างแบบแผนวัฒนธรรมทางการเมืองเก่าก็ได้ พรรคการเมืองในประเทศที่กำลังพัฒนาในทางหนึ่งคือการสร้างวิสัยทัศน์ต่อการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาประเทศแก่สมาชิกพรรคการเมืองและประชาชนด้วยซึ่งอาจดำเนินการได้ในหลายลักษณะ ได้แก่ การจัดอบรม อภิปราย สัมมนา การรณรงค์ รวมทั้งการให้ความรู้ผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ เป็นต้น มนตรี รูปสุวรรณ (๒๕๔๒: ๑๒๒) กล่าวว่า พรรคการเมืองนอกจากจะมีวัตถุประสงค์ของการสร้างเจตจำนงทางการเมืองและดำเนินการสร้างเจตนาารมณ์ทางการเมืองของประชาชนในระดับชาติ มิใช่เพียงแต่ในระดับท้องถิ่น (อันจะเห็นได้ว่าเป็นส่วนสำคัญที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา ๔๗ - ผู้เรียบเรียง) แล้ว พรรคการเมืองจะต้องมีการดำเนินกิจการเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์นั้นด้วย

๒. บทบาทในการสร้างผู้นำทางการเมืองรุ่นใหม่ ๆ เพื่อทำหน้าที่สืบทอดอุดมการณ์ ภารกิจ หน้าที่และบทบาทของพรรคการเมืองในอนาคต บทบาทประการนี้หมายถึง พรรคการเมืองมีหน้าที่ในการสรรหา (Political Recruitment) บุคคลเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองในวิถีทางประชาธิปไตยเพื่อเสนอและให้ได้รับความเห็นชอบจากประชาชนผ่านระบบการเลือกตั้งซึ่งเป็นส่วนช่วยกระตุ้นให้ประชาชนที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งให้ความสนใจใช้สิทธิของตนเองอีกทางหนึ่ง (บุญชนะ อัดถากร, ๒๕๐๑ : ๓๔)

๓. บทบาทในการสร้างความเป็นเอกภาพ (unity) และความมีสมานฉันท์ (harmony) ให้เกิดขึ้นในสังคมการเมือง ในบทบาทประการนี้หมายถึง พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่เป็นกลไกการสื่อสารความต้องการที่เชื่อมกลางระหว่างรัฐบาลกับประชาชนกลุ่มต่าง ๆ หรือจากประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ไปสู่รัฐบาล บทบาทหน้าที่ประการนี้ อาจเรียกได้ว่าเป็นการทำหน้าที่สื่อสารทางการเมือง (Political Communication)

ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน โดยมีพรรคการเมือง ซึ่งเป็นสถาบันที่มีความสำคัญรองลงไป จากสื่อมวลชน (Almond and Powell, 1966 : 85) ทำหน้าที่เป็นตัวกลางเชื่อมโยงความต้องการของประชาชนไปยังผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมือง

๔. บทบาทในการสร้างความเป็นธรรมในสังคม (social justice) บทบาทประการนี้ นับเป็นบทบาทเชิงอุดมคติของพรรคการเมืองซึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถ ความรอบรู้ วิสัยทัศน์ คุณธรรมและจริยธรรมของนักการเมือง

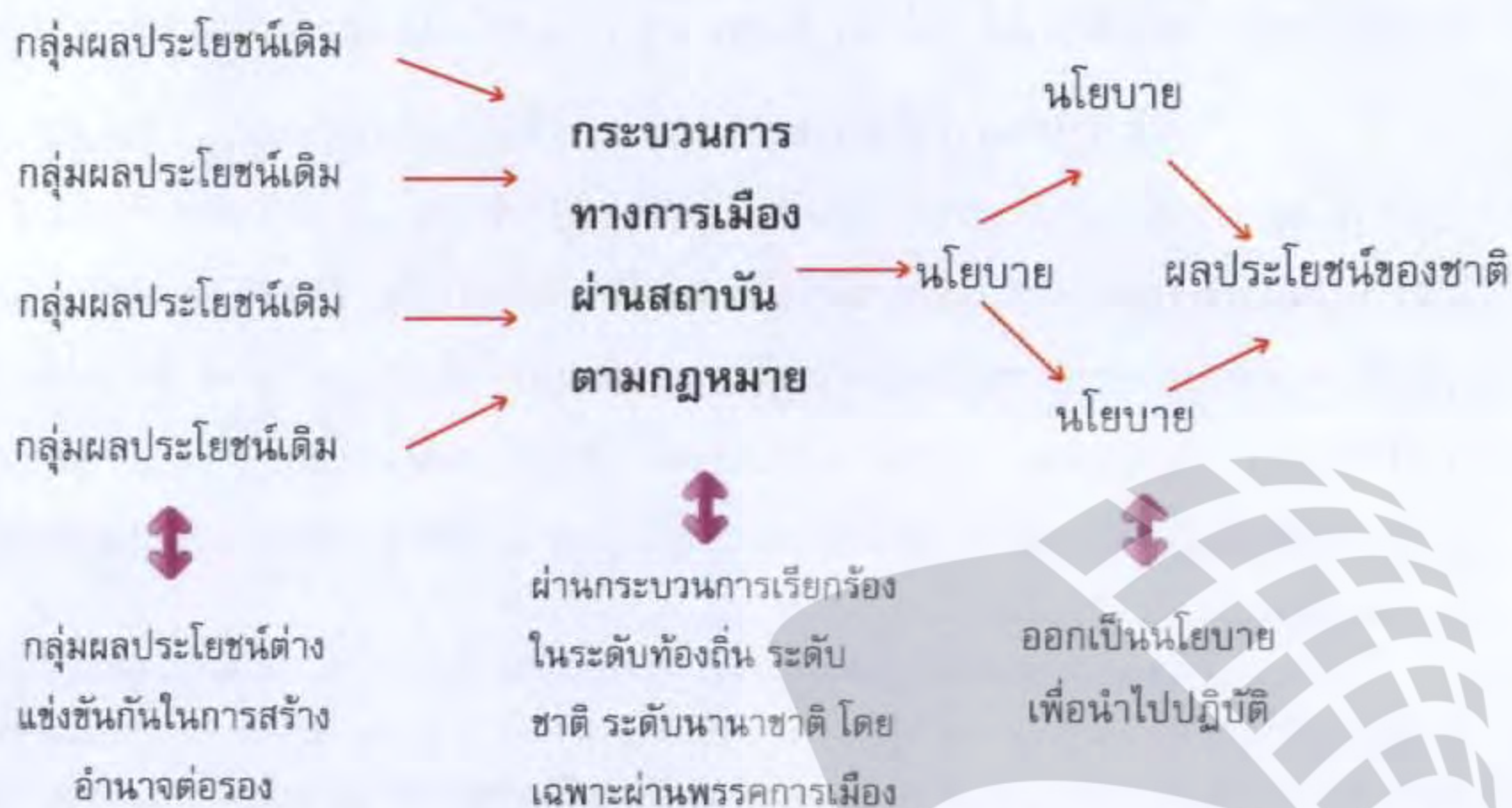
๕. บทบาทในการเป็นที่รวบรวมและสะท้อนความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ (Interest aggregation and articulation) ซึ่งได้กล่าวแล้วว่า พรรคการเมืองกำเนิดขึ้นมาจากการรวมตัวกันของกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งทำให้ พรรคการเมืองต้องทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ในเชิงเป็นปากเสียงให้แก่กลุ่มเหล่านี้ อย่างไรก็ตาม บทบาทของพรรคการเมืองจะแตกต่างไปจากกลุ่มผลประโยชน์อย่างมี นัยสำคัญกล่าวคือ พรรคการเมืองจะเคลื่อนไหวและเรียกร้องในผลประโยชน์ของกลุ่ม ผลประโยชน์เฉพาะที่เป็นประเด็นปัญหาสำคัญของชาติ หรือมีผลกระทบต่อคนหมู่มากมิใช่จำกัดเพียงเฉพาะกลุ่มเชิงอาชีพ เช่น ชมรมช่างตัดผม เป็นต้น และมุ่งเข้าไปเรียกร ้องหรือผลักดันต่อหรือด้วยการเป็นผู้นำทางการเมืองในระดับชาติ การกำหนด บทบาทหน้าที่เช่นนี้เป็นส่วนสำคัญที่แยกพรรคการเมืองออกจากกลุ่มผลประโยชน์

บทบาทหน้าที่สำคัญของพรรคการเมืองในภาพรวมนั้น<sup>๖</sup> จัดได้ว่าเป็น บทบาทในการรวบรวมและประสานผลประโยชน์ของประชาชนในชาติเข้าด้วยกันเพื่อนำมา จัดทำเป็นนโยบายของชาติและการปฏิบัติตามนโยบายเหล่านั้น โดยแสดงออกในรูปของ การกำหนดนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในแนวทางกว้าง ๆ ว่า หากตนได้ เป็นรัฐบาลแล้วจะดำเนินการไปแนวทางใดจึงจะเกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด เป็น องค์กรให้ความรู้ทางการเมืองการปกครองและข้อมูลข่าวสารทางการเมือง พรรคการเมือง

<sup>๖</sup> สนใจดูรายละเอียดได้ในผลงานของพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ๒๕๓๘, รายงานผลการวิจัยเรื่อง รูปแบบและวิธีการที่เหมาะสมในการให้การเงินสนับสนุนพรรคการเมือง เสนอต่อสภาวิจัยแห่งชาติ, หน้า ๑๙ - ๒๒ ; วิสุทธิ์ โพธิ์แท่น, ๒๕๔๔, การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง, กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, หน้า ๕ และโปรดดูใน ชัชวาลย์ ทัดศิวิธ, ๒๕๔๘, เอกสารคำสอนรายวิชา PA 103 การเมืองการปกครองของไทย, กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยราชภัฏวชิราวุฒิ



เป็นศูนย์รวมสำคัญของแนวความคิดในการแบ่งทรัพยากรให้แก่คนในชาติและกระบวนการจัดสรรทรัพยากรดังกล่าวนี้ รวมทั้งเป็นตัวกลางเชื่อมประสานกลุ่มประชาชน หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้เกิดความเข้าใจและประสานการทำงานในสังคมร่วมกัน นอกจากนี้พรรคการเมืองยังเป็นผู้กำนกรองและเลือกสรรบุคลากรทางการเมืองมาเป็นผู้นำในด้านต่าง ๆ เช่น เป็นกรรมการบริหารกลางหรือสาขาพรรค การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในระดับต่าง ๆ ซึ่งหากบุคลากรของพรรคได้รับเลือกตั้งก็อาจเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของตนเป็นประธานหรือกรรมการสามัญ หรือได้จัดตั้งรัฐบาลก็เลือกบุคลากรของพรรคไปเป็นรัฐมนตรี หรือข้าราชการการเมืองในตำแหน่งอื่น เป็นต้น ยิ่งกว่านั้นพรรคการเมืองยังเป็นองค์กรสำคัญในการให้การศึกษาเรียนรู้ทางการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งเป็นกลไกระดมมวลชนเข้าสู่กระบวนการทางการเมือง ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพื่อในลักษณะที่เป็นช่องทางของประชาชนในการแสดงออก หรือช่องทางที่สะท้อนความคิดเห็นของประชาชนเพื่อให้รัฐบาลได้ทราบ และจัดบริการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเหมาะสม อันจะช่วยผ่อนคลายความตึงเครียดทางการเมืองที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชนได้ ซึ่งแสดงในแผนภาพด้านล่าง นอกจากนี้ พรรคการเมืองยังมีหน้าที่ในการสรรหาผู้นำทางการเมืองที่มีความรู้ความสามารถเพื่อการจัดตั้งรัฐบาลอีกด้วย



รูปแบบกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะและความสำคัญของพรรคการเมือง

ส่วนในทางกระบวนการทางการเมือง พรรคการเมืองมีบทบาทหลักสำคัญในการพัฒนาทางการเมืองหรือเป็นการทำให้ได้รับประโยชน์จากการกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมาก (พรรครัฐบาล) หรือพรรคที่มีเสียงข้างน้อย (พรรคฝ่ายค้าน) ทั้งนี้ เนื่องจากพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลก็ย่อมที่จะบริหารประเทศไปตามแนวทางนโยบายต่าง ๆ ตามที่ได้แถลงไว้กับรัฐสภา และทำนองเดียวกันพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายค้านก็ย่อมที่จะมุ่งปกป้องรักษาผลประโยชน์ของประชาชน โดยพยายามชี้จุดอ่อนของนโยบายของรัฐบาลเพื่อที่จะให้รัฐบาลแก้ไขข้อบกพร่องนั้น ๆ โดยวิธีการในระบอบประชาธิปไตย อาทิ การเสนอกระทู้ การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ การอนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี

### องค์ประกอบของความเป็นพรรคการเมือง

จากนิยามพรรคการเมืองดังกล่าวไว้แล้ว เราสามารถอธิบายถึงความเป็นพรรคการเมือง โดยพิจารณาองค์ประกอบสำคัญในประการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (ดูประกอบ วิชา เรื่องสกุล, ๒๕๓๓ : ๑๙ - ๒๐)

**ประการแรก** จะต้องเป็นการรวมกลุ่มกันของคณะบุคคลหรือคนจำนวนหนึ่ง โดยเสรี หรือเป็นไปโดยสมัครใจ ปราศจากการบังคับ การรวมตัวกันประการนี้ทำให้เกิดลักษณะของการเป็นองค์การคือเป็นการรวมตัวกันอย่างมีหลักเกณฑ์ มีการแบ่งสรรอำนาจหน้าที่ มีการจัดโครงสร้าง การควบคุมบังคับบัญชา มีระเบียบกฎเกณฑ์และเป้าหมายร่วมกันเพื่อให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุวัตถุประสงค์ได้ในที่สุด

**ประการที่สอง** การรวมตัวกันของบุคคลในลักษณะดังกล่าวเกิดจากการเห็นพ้องต้องกันหรือเป็นไปในแนวทางเดียวกันด้านความคิด หลักการและอุดมการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยหากมีความขัดแย้งกันในขั้นนี้แล้วย่อมมิใช่พรรคการเมือง

**ประการที่สาม** องค์การใดที่จะเป็นพรรคการเมืองได้ต้องเป็นการรวมกลุ่มกันโดยมีเป้าหมายเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองหรือเข้าไปมีอำนาจทางการเมือง หรือมีเป้าหมายเพื่อ



LI RT ๔๗

ให้สามารถจัดตั้งรัฐบาลใช้อำนาจในการบริหารปกครองประเทศทำหน้าที่ใช้อำนาจรัฐในการจัดสรรทรัพยากรของสังคม หรือที่เรียกว่าเป็นนโยบายของพรรคการเมือง ตอบสนองความต้องการและผลประโยชน์ของกลุ่ม (group) ต่าง ๆ องค์ประกอบของพรรคการเมืองข้อนี้มีความสำคัญมาก เนื่องจากทำให้พรรคการเมืองเป็นการรวมกลุ่มที่แตกต่างไปจากกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งเราจะไม่เรียกว่าเป็นพรรคการเมืองเนื่องจากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เหล่านี้มิได้มีเป้าหมายที่จะเข้าไปจัดตั้งรัฐบาล

**ประการที่สี่** เป็นการรวมกลุ่มกันเพื่อคัดเลือกบุคคลเข้ารับสมัครเป็นตัวแทนของประชาชน เนื่องจากการมีเพียงการรวมกลุ่มกันโดยเงื่อนไขขององค์ประกอบข้างต้นแล้ว ย่อมจะยังไม่เป็นการสมบูรณ์หากกลุ่มที่รวมตัวกันนั้นไม่ได้ส่งบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งเพราะการเลือกตั้งเป็นวิธีการที่จะทำให้พรรคการเมืองสามารถบรรลุเป้าหมายของการเข้าไปเป็นรัฐบาลหรือการควบคุมการบริหารประเทศได้ นอกเหนือไปจากนี้ การ

---

กลุ่มในความหมายทั่วไปนั้น หมายความว่า การที่บุคคลตั้งแต่สองคนมารวมกัน พฤติกรรมของบุคคลเมื่ออยู่คนเดียวย่อมแตกต่างจากการอยู่เป็นกลุ่ม ทั้งนี้เพราะมนุษย์ต้องการความรักความเป็นเพื่อนและความสำเร็จ ฉะนั้นจะแสดงพฤติกรรมในลักษณะการสร้างมิตรไมตรีฉันมิตรกับบุคคลที่พอใจดังนั้นการศึกษากลุ่มจึงหมายถึง การศึกษาพฤติกรรมความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Interpersonal Relations) บทบาท (Role) ปทัสถาน (Norms) ค่านิยม (Value) และพลวัตกลุ่ม (Group Dynamics) ส่วนในความหมายทางจิตวิทยาสังคม กลุ่มคือการรวมตัวของคนหลายคนซึ่งมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันอย่างสม่ำเสมอในช่วงเวลาหนึ่ง คนเหล่านี้จะมีการรับรู้ในตนเองว่าพวกเขาขึ้นต่อกันและกันในอันที่จะปฏิบัติการเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกันของเขาเหล่านั้น ดังนั้นไทยมุงย่อมมิใช่กลุ่มตามความหมายนี้อย่างแน่นอน เช่นเดียวกับคนหลายคนที่นั่งอยู่บนรถประจำทางหรือคนหลายคนในลิฟต์ แต่คนเหล่านี้จะกลายเป็นกลุ่มตามความหมายทางจิตวิทยาขึ้นมาถ้าหากว่าตกอยู่ในสถานการณ์ร่วมกันบางอย่าง เช่น ไทยมุงช่วยกันจัดการลำเลียงคนเจ็บและจัดระเบียบของการเดินทางบนถนนที่มีอุบัติเหตุ เป็นต้น ในสถานการณ์เช่นที่ได้กล่าวไป กลุ่มย่อมเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วทันทีที่เกิดเป้าหมายร่วมกันขึ้นมา บทบาทและภารกิจที่จะต้องทำก่อนจะถูกกำหนดขึ้น มีการสร้างปทัสถานสำหรับควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกกลุ่มและมีผู้นำปรากฏขึ้นมาด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ กลุ่มอาจแบ่งออกไปเป็น ๒ ประเภท คือ กลุ่มที่เป็นทางการ (Formal Group) หมายถึงกลุ่มที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากผู้มีอำนาจมีกฎระเบียบรับรองอย่างถูกต้องเช่น รวมกลุ่มกันขึ้นมาตามธรรมชาติของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลนอกเหนือไปจากแบบแผนของความสัมพันธ์ที่องค์การได้วางเอาไว้ กลุ่มที่ไม่เป็นทางการมีความสำคัญมากเพราะว่าการเป็นสมาชิกกลุ่มประเภทนี้เป็นการตอบสนองความต้องการของตนเองหลายอย่าง กลุ่มชนิดนี้สามารถควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกกลุ่มให้คล้อยตามปทัสถานของกลุ่มได้ ทั้งนี้เพราะว่าผู้ใดฝ่าฝืนปทัสถานของกลุ่มจะต้องถูกสมาชิกคนอื่นตำหนิ สมาชิกจึงต้องพยายามแสดงพฤติกรรมหรือทำตัวให้สอดคล้องกับปทัสถานเพื่อความสุขใจของตนเองอันเกิดจากการได้รับการยอมรับจากสมาชิกคนอื่นในกลุ่ม

สรรหาและคัดเลือกบุคคลเพื่อสมัครรับเลือกตั้งนี้ ยังถือได้ว่าเป็นคุณลักษณะเฉพาะของ พรรคการเมืองที่ทำให้แตกต่างไปจากกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพล เนื่องจากกลุ่ม ดังกล่าวเหล่านั้นมิได้มีจุดมุ่งหมายในการส่งบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งเพื่อไปเป็นรัฐบาล

จากที่กล่าวไปจะเห็นได้ว่า การที่จะเรียกว่าพรรคการเมืองนั้น จะมีข้อพิจารณา หลายประการที่จำเป็นกล่าวคือ ต้องมี (๑) คน ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้บริหารพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมืองและบุคลากรที่ทำหน้าที่เป็นบุคลากรของพรรคการเมือง (๒) สถานที่ และอุปกรณ์ อันหมายถึง สถานที่ตั้งพรรคการเมืองและอุปกรณ์ที่จำเป็นต่อการดำเนินการ หรือใช้ในการกิจการของพรรคการเมือง (๓) โครงสร้างของพรรคการเมือง เป็นการจัด แบ่งโครงสร้างที่สำคัญของพรรคการเมือง เช่น อาจจัดให้มีสำนักงานเลขาธิการพรรค มีคณะกรรมการบริหารพรรค มีฝ่ายวิชาการ ฝ่ายการเงินและบัญชีและฝ่ายอื่น ๆ (๔) ระเบียบและข้อบังคับของพรรคการเมือง อันเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงแนวความคิด อุดมการณ์ ตลอดจนนโยบายของพรรคการเมือง ระเบียบและข้อบังคับพรรคการเมือง เป็นสิ่งที่ผูกพันบุคลากรในพรรคการเมืองให้อยู่ในกรอบกติกาการดำเนินการทางการเมือง นอกเหนือจากนี้ ลา พาลอมบารา (Joseph la Palombara) และเวนเนอร์ (Myron Weiner) นักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์ ยังได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมถึงความเป็นพรรคการเมืองที่ยังจะ ต้องมีคุณลักษณะอีกหลายประการได้แก่

๑. มีกำเนิดมาจากปรัชญาและธรรมชาติ จะมีอายุยาวนานไม่สิ้นสุด เนื่องจากสมาชิกทุกคนจะเข้ามาเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองโดยอาศัยอุดมการณ์ทางการเมืองเป็นสิ่งเหนี่ยวนำ สมาชิกทุกคนจึงมีความเสียสละในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อ สืบสานอุดมการณ์ทางการเมืองที่สมาชิกทุกคนยึดถือและเห็นพ้องต้องกัน

๒. มีสาขาพรรคกระจายอยู่ทั่วประเทศ เพื่อให้สาขาพรรคที่กระจาย อยู่ทั่วประเทศนั้นเป็นตัวกลางในการทำหน้าที่รวบรวมปัญหาและความต้องการของ สมาชิกพรรคและประชาชนทั่วไปที่มีความสนใจในกิจกรรมของพรรคได้ถ่ายทอดความ ต้องการและนำมารวมเข้าไว้ด้วยกันเพื่อสร้างเป็นนโยบายของพรรคการเมือง ที่มี พลังและเสนอต่อรัฐบาลเพื่อสร้างเป็นนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน อันนำมา ใช้แก้ไขปัญหาตามความต้องการของประชาชนได้ นอกจากนี้ สาขาพรรคการเมือง



ที่มีนั้นยังจะทำหน้าที่กระจายผลงานของรัฐบาลหรือของพรรคการเมืองที่ทำได้ ไปยังประชาชนเพื่อสร้างคะแนนนิยมจากการปฏิบัติงานทางการเมือง อันส่งผลต่อการมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อพรรคการเมืองในท้ายที่สุด นอกจากนี้ การมีสาขากระจายอยู่ทั่วประเทศ ยังช่วยให้พรรคการเมืองสามารถให้ข้อมูลข่าวสารเพื่อสร้างการเรียนรู้ทางการเมืองต่อประชาชนได้อย่างครอบคลุมมากขึ้นซึ่งส่งผลต่อเนื่องไปยังโอกาสในการระดมการมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านทางสาขาพรรคการเมืองในพื้นที่ต่าง ๆ นั้นเอง และอีกประการหนึ่ง สาขาพรรคที่กระจายอยู่อาจจะมีโอกาสที่จะคัดเลือกตัวแทนที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ มีความรู้ความสามารถในการทำงานทางการเมืองเพื่อเข้าไปเป็นสมาชิกที่พรรคการเมืองจะส่งลงรับสมัครเลือกตั้งต่อไปด้วย

๓. ต้องติดต่อสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนอย่างต่อเนื่อง มิใช่จะใกล้ชิดกับประชาชนเฉพาะช่วงเวลาที่มีการหาเสียงเลือกตั้งเท่านั้น แต่เมื่อหมดช่วงเวลาดังกล่าวก็ไม่สนใจประชาชนโดยเฉพาะในเขตเลือกตั้งที่เป็นพื้นที่ของพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมือง การติดต่อสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับประชาชนนี้เป็นเงื่อนไขประการสำคัญในการสร้างความรู้สึกร่วมกันกับพรรคการเมืองให้เกิดขึ้นกับประชาชน และในอีกประการหนึ่งนั้น พรรคการเมือง โดยทั่วไปจะต้องมีเป้าหมายสูงสุดอยู่ที่การเป็นรัฐบาลหรืออย่างน้อยก็เป็นพรรคร่วมรัฐบาล ซึ่งเมื่อได้เป็นรัฐบาลหรือร่วมรัฐบาลแล้ว พรรคการเมืองก็ต้องนำเอานโยบายที่ได้ให้ไว้ตอนหาเสียงไปดำเนินการให้เกิดผลเป็นรูปธรรม ซึ่งในทางทฤษฎีนั้น หากพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลดังกล่าวสามารถสร้างผลงานได้ผลดีก็เป็นหลักประกันได้ว่าจะได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในวาระต่อไปอย่างไม่ต้องสงสัย และในทางตรงข้ามหากไม่เกิดผลงานหรือเกิดปัญหาการทุจริตจากการดำเนินงาน บริหารงานการเมืองอย่างไม่โปร่งใส หรือไม่รับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของประชาชนหรือมุ่งแสวงหาแต่ผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องเป็นต้นแล้ว โอกาสที่พรรคการเมืองจะได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนก็จะลดลงไป

## โครงสร้างของพรรคการเมือง

วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวันต์ (ใน อมร รักษาสัตย์และคณะ, ๒๕๔๕ : ๓๘๘-๓๘๙ ; ชัชวาลย์ ทัดศิริวัช, ๒๕๔๗) เสนอไว้ว่า โครงสร้างของพรรคการเมืองที่มีความเหมาะสมอันเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งจนสามารถได้ชัยชนะในการแข่งขันทางการเมือง ประกอบไปด้วย

๑. พรรคการเมืองต้องมีอุดมการณ์ทางการเมือง (party ideology) โดยทั่วไปแล้ว พรรคการเมืองแต่ละพรรคล้วนต้องมีอุดมการณ์ทางการเมืองเป็นหลักพื้นฐานในการกำหนดกรอบนโยบายและแนวทางการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว พรรคการเมืองจะยึดถือเอาลัทธิทางการเมืองหรือลัทธิทางเศรษฐกิจเป็นหลักการขั้นพื้นฐาน เช่น แนวลัทธิทางการเมืองแบบอนุรักษนิยม ลัทธิประชาธิปไตย เป็นต้น แต่ในบางกรณีพรรคการเมืองก็ได้นำเอาคำสอนทางศาสนาเป็นอุดมการณ์ทางการเมืองหรือนำเอาแนวทางในการต่อสู้หรือการรณรงค์ของพรรคมาเป็นอุดมการณ์ได้ ตัวอย่างเช่น พรรคกรีน เป็นต้น อุดมการณ์ของพรรคการเมืองจึงเป็นกรอบความคิดทางการเมืองขั้นพื้นฐานในการกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองที่เป็นรูปธรรมเพื่อนำไปใช้ในการบริหารประเทศ และตอบสนองความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์และประชาชน โดยนัยนี้ อุดมการณ์ของพรรคการเมืองจะเป็นที่มาของการได้รับการสนับสนุนทางการเมืองจากกลุ่มผลประโยชน์และประชาชน

คำว่าอุดมการณ์ทางการเมืองนี้ ในความหมายจากทัศนะของนักวิชาการกล่าวได้ว่า มีความหมายอย่างกว้าง ๆ เป็น ความคิดเห็น ทัศนคติ และค่านิยมที่เกี่ยวกับสังคมของมนุษย์ อันมีความหมายรวมไปถึงวิถีชีวิต การเมือง เศรษฐกิจและศาสนา โดยความเข้าใจทั่วไปหมายความว่า เป็นระบบความเชื่อ ความคิดและทัศนคติของบุคคลในสังคม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการเมืองด้วยนิยามความหมายของอุดมการณ์ดังที่ได้ยกมากล่าวไปแล้ว (T. W. Adroro อ้างถึงในวิโชติ วัฒนโณ ๒๕๔๖, ๔๐) และเมื่อผนวกกับคำว่าการเมืองเข้าไป อุดมการณ์ทางการเมือง จึงกล่าวได้ว่าเป็น ความคิด ความเห็น ทัศนคติและแบบแผนทางความประพฤติที่เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากความเชื่ออย่างมั่นคงและจริงจังในความคิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งทางการเมือง เช่น คนที่มีอุดมการณ์ประชาธิปไตยจะมีความเชื่อว่าการไปใช้สิทธิ



ต่าง ๆ จะต้องมีขอบเขตภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย หรือคนที่มีอุดมการณ์ประชาธิปไตย จะต้องมีเชื่อว่าจะต้องยอมรับในเสียงข้างมาก ซึ่งเป็นสิ่งที่ช่วยสร้างเสริมความชอบธรรม และก่อให้เกิดการยอมรับ หรือความเห็นพ้องกันของกลุ่มบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ส่วน **ลิตซ์ คีร์เวคิน (๒๕๓๓ : ๕)** ให้ความหมายของอุดมการณ์ทางการเมืองไว้ในทำนองเดียวกับที่ยกมากล่าวแล้วคือเป็นสภาพโดยรวมของความเชื่อและค่านิยมของประชาชนซึ่งหล่อหลอมท่าทีของพวกเขาต่อสังคมและรัฐ โดยที่ศาสนาก็อาจจะเป็นที่มาของอุดมการณ์ และมีส่วนสำคัญอย่างมากในการกล่อมเกล้าทางการเมืองให้แก่ปัจเจกบุคคลในสังคม เพื่อให้ปัจเจกบุคคลยอมรับบทบาทของแต่ละบุคคลอันพึงมีต่อสังคม การเมือง ตลอดจนยอมรับอำนาจการเมืองของชนชั้นนำ (elites) ดังพบว่า ไตรภูมิพระร่วง เป็นวรรณกรรมทางพุทธศาสนาชิ้นหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการปกครองสมัยอยุธยาเป็นอย่างมาก ส่วนความหมายที่เจาะจงลงไป อุดมการณ์มีฐานะเป็นเครื่องมือแห่งการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างบุคคลกลุ่มบุคคลหรือระหว่างรัฐหนึ่งกับรัฐอื่นก็ได้ โดยที่อุดมการณ์เองเป็นเครื่องมือในการแสวงหาอำนาจ พิชัยผลประโยชน์ของผู้ปกครอง ตลอดจนเป็นข้ออ้างที่จะกดขี่ทางชนชั้นกับกลุ่มที่แตกต่างไปจากกลุ่มตน ในบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การต่อสู้กันของสองประเทศอภิมหาอำนาจประกอบด้วยสหรัฐอเมริกาที่ถือธงประชาธิปไตย (Democracy) กับสหภาพโซเวียตรัสเซียที่ยึดมั่นกับอุดมการณ์แนวมาร์กซิสต์ (Marxism) เพื่อแผ่ขยายอิทธิพลของตนในยุคสงครามเย็น (Cold War) ไปยังประเทศอื่น อุดมการณ์คือเครื่องมือแห่งการต่อสู้ซึ่งเกี่ยวข้องกันในเวทีระหว่างประเทศ นักวิชาการรัฐศาสตร์ที่ให้ทัศนะไว้เช่นนี้ได้แก่ แมนไฮม์ (Carl Mannheim, ๑๙๓๖) เป็นต้น ทั้งนี้ อาจกล่าวสรุปความหมายของอุดมการณ์ทางการเมืองได้ว่าเป็นระบบความคิด ความเชื่อหรือความศรัทธาของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่มีต่อระบบการเมืองการปกครอง ซึ่งระบบความเชื่อต่าง ๆ นี้จะสะท้อนความศรัทธาของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในสังคมใดสังคมหนึ่งในรูปแบบของการเมืองการปกครอง วิธีการดำเนินการปกครองว่าใครเป็นผู้มีอำนาจในการปกครอง ผู้มีอำนาจในการปกครองมีบทบาทและอำนาจกว้างขวางมากเพียงใด ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ใต้อำนาจปกครองเป็นอย่างไรหรือผู้ใต้อำนาจปกครอง อันหมายถึงความถึงประชาชนทั่วไปมีสิทธิเสรีภาพมากน้อยเพียงไหน อุดมการณ์จึงเป็นเสมือนกรอบที่คอยบังคับให้องค์กรทางการเมือง สถาบันการเมือง และแน่นอนว่าอุดมการณ์นี้เองเป็นสิ่งที่กำหนดพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคลให้เป็นไปตามทิศทางที่

สอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่เป็นบริบทของอุดมการณ์นั้น ๆ อุดมการณ์ทางการเมืองที่ยึดมั่นต่างกัน ย่อมทำให้รัฐประยูรแห่งพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคลต่างกันไปด้วย

อุดมการณ์ทางการเมือง จึงมีฐานะเป็นระบบคิดที่อธิบายถึงการดำรงอยู่ของสังคมการเมืองปัจจุบัน สังคมการเมืองที่พึงปรารถนาและวิธีการในการปฏิบัติเพื่อให้ได้มาซึ่งสังคมการเมืองอันพึงปรารถนานั้น โดยพรรคการเมืองจะได้รับก่อตั้งโดยนักการเมืองอาชีพ ไม่ใช่ นักเลือกตั้ง หรือนักธุรกิจที่มุ่งใช้การเมืองเป็นมรรควิธีเสริมรากฐานหรือขยายเพื่อนำไปสู่ผลประโยชน์ของตนและพวกพ้อง ย่อมสร้างพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ เป็นอุดมการณ์ที่เป็นจุดต่างและจุดขายที่เป็นอัตลักษณ์ที่แตกต่างจากพรรคอื่น อุดมการณ์นี้ จัดว่าเป็นสภาวะที่เป็นนามธรรมกว่านโยบาย (platform) ของพรรค (ปฐม มณีโรจน์, ๒๕๕๒) โดยมีคุณประโยชน์ประการสำคัญคือ การนำมาเป็นหลักการสำคัญในการจัดระเบียบการปกครองของประเทศ กำหนดกติกาแห่งความเป็นไปทางการเมือง การวางแนวทาง ตลอดจนวิธีการอันเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของสถาบันการเมือง การวางแนวทางความสัมพันธ์ของอำนาจระหว่างสถาบันต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับแบบแผนของความคิดความเชื่อเกี่ยวกับการเมืองที่ประชาชนหมู่มากระยัดถือ ตลอดจนเป็นกรอบแนวทางการกำหนดความสัมพันธ์ของปัจเจกชนกับรัฐ นักวิชาการรัฐศาสตร์หลายท่านเสนอความเห็นว่ หากจะพิจารณาการเมืองการปกครองและพฤติกรรมทางการเมืองของสังคมหนึ่ง ๆ ว่ามีลักษณะอย่างไรนั้น ก็จะต้องพิจารณาการเมืองการปกครอง ทั้งในส่วนที่เป็นรูปแบบและอุดมการณ์ทางการเมืองควบคู่ไปด้วย ประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวข้องกักรื่องที่กล่าวไปนี้ก็คือ อุดมการณ์อาจเกิดขึ้นมาจากการกำหนดโดยรัฐาธิปัตย์หรือผู้มีอำนาจสูงสุดในรัฐหรืออาจนำเอาแนวความคิดของรัฐอื่นมาปรับผสมผสานให้เข้ากับความเป็นไปของสังคมการเมืองของตน โดยนัยนี้ จึงมิใช่ความผิดปกติแต่อย่างใดหากอุดมการณ์หนึ่งที่สังคมหนึ่งยึดถืออาจเกิดขึ้นมาจากการผสมผสานของอุดมการณ์ต่าง ๆ เพื่อให้เกิดสิ่งที่ดีที่สุดภายใต้สถานการณ์ของสังคมการเมืองในขณะนั้น

๒. กำเนิดและพัฒนาการของพรรคการเมือง (party background) เป็นโครงสร้างเชิงนามธรรมของพรรคการเมืองที่เกื้อกูลต่อการดำเนินงานของพรรคและความสำเร็จของพรรคการเมืองนั้น ๆ พรรคการเมืองที่มีกำเนิดหรือรากฐานมาจากพลังความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์เพื่อทำหน้าที่ให้กับตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์หรือประชาชนก็ย่อมได้



รับความนิยมและการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์หรือประชาชนแล้วแต่กรณี และเมื่อมีการทำงานที่เข้มแข็ง พรรคการเมืองนั้นก็จะสามารถได้รับชัยชนะทางการเมืองจากการสนับสนุนของกลุ่มผลประโยชน์หรือประชาชนได้ไม่ยากนัก

**๓. สมาชิกพรรคการเมือง (party Member)** เป็นโครงสร้างที่สำคัญที่สุดของพรรคการเมือง กล่าวคือ ขนาดและจำนวนของสมาชิกพรรคการเมือง เป็นเงื่อนไขที่สำคัญต่อความสำเร็จและประสิทธิภาพของการดำเนินงานของพรรค นักวิชาการรัฐศาสตร์เห็นว่า พรรคการเมืองที่ได้รับการสนับสนุนหรือมีรากฐานมาจากมวลชน จะได้ชื่อว่าเป็นพรรคการเมืองที่พึงประสงค์ในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม ขนาดและจำนวนของสมาชิกพรรคย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะแห่งอุดมการณ์ของพรรคและกำเนิดความเป็นมาของพรรคการเมืองอีกด้วย

**๔. การเงินของพรรค (party finance)** เนื่องจากพรรคการเมืองต้องมีภารกิจสำคัญในการรณรงค์ทางการเมืองเพื่อให้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง หรือเพื่อให้ตัวแทนของพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องระดมทรัพยากรต่าง ๆ ทั้งคน เงิน วัสดุอุปกรณ์มาใช้ให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยที่มาของเงินในพรรคการเมืองได้แก่ ค่าบำรุงของสมาชิกพรรค เงินบริจาคจากกลุ่มผู้สนับสนุนทางการเมือง รวมทั้งเงินอุดหนุนจากรัฐตามที่กฎหมายกำหนดไว้ การเงินของพรรคจะต้องได้รับการบริหารจัดการที่ดี มีประสิทธิภาพและโปร่งใส ตามระเบียบข้อบังคับของพรรคและบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

**๕. การจัดโครงสร้างองค์กรของพรรค (party organization)** พรรคการเมืองทุกพรรคล้วนมีความจำเป็นที่จะต้องจัดระเบียบบริหารพรรคทั้งนี้เพื่อความสำเร็จในการดำเนินกิจกรรม อันหมายถึง การจัดโครงสร้างการบังคับบัญชา การแบ่งงานตามความถนัดหรือความเชี่ยวชาญ มีการวางแผน การบริหารงานนโยบาย การประเมินผล และการติดตามผล และที่สำคัญคือพรรคการเมืองจะต้องมีการเชื่อมโยงสานสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับศูนย์ประสานงานหรือสาขาพรรคกับประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ ในกิจการภายในของพรรค การกำหนดให้มีการประชุมใหญ่สามัญประจำปีของพรรคการเมือง (Annual party meeting) นับเป็นสิ่งที่สร้างความสัมพันธ์ รวมถึงความรู้สึกเป็นเจ้าของของสมาชิกพรรคที่จะ

มีต่อพรรคการเมืองได้มาก วิชา เรืองสกุล (๒๕๓๓:๒๑-๒๒)เสนอไว้ว่าพรรคการเมืองจะต้องมีสาขากระจายอยู่ทั่วทั้งประเทศและมีขอบข่ายการติดต่อสื่อสารระหว่างสำนักงานใหญ่กับสำนักงานสาขาของพรรค กล่าวคือ พรรคการเมืองที่แท้จริงต้องมีระบบการติดต่อสื่อสารสัมพันธ์กับประชาชนอย่างต่อเนื่องและไม่มีลักษณะเป็นเพียงพรรคการเมืองท้องถิ่นนิยมการมีสาขาพรรคการเมืองในท้องถิ่นต่าง ๆ ดังกล่าวนี้อาจจะเป็นการสร้างฐานมวลชนและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่พรรคการเมือง เนื่องจากพรรคการเมืองเองจะเป็นกลไกในการดึงการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามาสู่ระบบและกระบวนการทางการเมือง ในขณะที่เดียวกันประชาชนก็สามารถควบคุมรัฐบาลได้โดยผ่านพรรคการเมืองที่ตนเลือกหรือสังกัด

## ทฤษฎีการกำเนิดพรรคการเมือง

ลา พาลอมบาราและเวนเนอร์ (La Palombara and Weiner 1966, 8 - 9 ; 14 - 20) กล่าวว่า มีนักวิชาการได้เสนอทฤษฎีเกี่ยวกับกำเนิดของพรรคการเมืองไว้หลายแนวทางด้วยกัน ได้แก่

๑. ทฤษฎีการกำเนิดพรรคการเมืองทางสถาบัน (Institutional Theories) ทฤษฎีนี้มีความเชื่อว่าพรรคการเมืองมีจุดกำเนิดและวิวัฒนาการมาจากกลุ่ม ก๊ก เหล่า ชนธรรมและกลุ่มทางการเมืองที่มีอำนาจ โดยที่แต่ละกลุ่มเหล่านี้ต่างต่อสู้แข่งขันกันเพื่อให้ได้รับความสนับสนุนจากประชาชน เมื่อสังคมขยายตัวใหญ่ขึ้น ก็จำเป็นต้องมีองค์กรที่ทำหน้าที่รวบรวมความสนับสนุนจากประชาชนเพื่อให้ตัวแทนของพรรคการเมืองได้รับตำแหน่งทางการเมืองและสามารถใช้อำนาจรัฐได้

๒. ทฤษฎีการกำเนิดพรรคการเมืองตามสถานการณ์ - ประวัติศาสตร์ (Historical - Situational Theories) ตามทฤษฎีนี้พรรคการเมืองอาจจะเกิดมาจากวิกฤตต่าง ๆ ทางการเมืองที่แตกต่างกันออกไป อาทิ วิกฤตเกี่ยวกับการบูรณาภาพของดินแดน วิกฤตเกี่ยวกับความชอบธรรมทางการเมือง การรวบรวมตั้งพรรคการเมืองเพื่อต่อต้านความไม่ชอบธรรมของรัฐบาลฝรั่งเศสในประเทศแอลจีเรียเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๕๐ เป็นต้น หรือเกิดจากวิกฤตการมีส่วนร่วมทางการเมือง ดังเช่น ในสมัยหลังการสลายตัวของระบบศักดินาหรือระบบฟิวดัลในสังคมยุโรป ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘

๓. ทฤษฎีกำเนิดพรรคการเมืองทางพัฒนาการ (Developmental Theories) ตามทฤษฎีนี้พรรคการเมืองเกิดขึ้นภายใต้เหตุการณ์แวดล้อมอย่างน้อย ๒ ประการ ประการแรกคือ การที่คนในสังคมตระหนักว่าตนเองมีสิทธิ์ที่จะมีอิทธิพลต่อการใช้อำนาจเพื่อการปกครอง ส่วนประการที่สอง เกิดจากการที่กลุ่มผู้นำทางการเมืองที่มีอยู่เดิมต้องการชนะใจประชาชนให้สนับสนุนอำนาจของตน จึงได้ตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาเพื่อระดมความสนับสนุนและคำจูนอำนาจจากประชาชนต่อกลุ่มตนเอง โดยที่มิได้สนใจเปิดให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีซึ่งแสดงถึงการกำเนิดของพรรคการเมืองดังกล่าวอาจไม่ได้แสดงให้เห็นถึงหลักเกณฑ์สำคัญอันเป็นมูลเหตุให้เกิดพรรคการเมืองได้อย่างชัดเจนเท่าใดนัก นักวิชาการรัฐศาสตร์จึงได้พยายามสรุปหาหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ขึ้นเพื่ออธิบายสาเหตุการเกิดพรรคการเมืองโดยสรุปได้เป็น ๒ ประการคือ เกิดจากความขัดแย้งในผลประโยชน์ (interest) ของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม กับความแตกต่างทางอุดมการณ์ต่อการมองและแก้ไขปัญหาของสังคม เศรษฐกิจและการเมืองของแต่ละกลุ่มบุคคล กระนั้น มีข้อสังเกตต่อหลักเกณฑ์นี้ในแง่ที่ว่า จะเกิดขึ้นได้เฉพาะในสังคมที่เป็นประชาธิปไตยซึ่งถือเอาผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ / กลุ่มทางการเมืองเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในระบบและกระบวนการทางการเมืองเท่านั้น ซึ่งอาจจะเป็นข้อจำกัดของหลักเกณฑ์การอธิบายที่มาของพรรคการเมืองตามทัศนะนี้

พรรคการเมืองมีบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญในกระบวนการทางการเมืองไม่ได้จำเพาะเพียงแต่ในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ในระบบการปกครองแบบอำนาจนิยมหรือเผด็จการ พรรคการเมืองอยู่ในขั้นตรงข้ามกับพรรคการเมืองที่มีอำนาจทางการเมืองอาจไม่ได้มีบทบาทหน้าที่มากนัก

### ระบบพรรคการเมือง

เราสามารถแบ่งระบบพรรคการเมือง โดยอาศัยพิจารณาจากรูปแบบของรัฐบาล ได้เป็น ๓ รูปแบบดังนี้

๑. **รัฐบาลพรรคการเมืองเดียว (Single - party Government)** ในรัฐที่มีพรรคการเมืองเดียว จะมีพรรคการเมืองหนึ่งเดียวเท่านั้นที่ได้รับอนุญาตให้มีอำนาจตามกฎหมาย แม้ว่าจะมีพรรคเล็กพรรคน้อยที่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองก็ตาม แต่ก็จะถูกเหนี่ยวนำหรือถูกกำหนดให้ยอมรับความเป็นผู้นำของพรรคการเมืองที่มีอำนาจครอบงำ (Dominant Party) ซึ่งถือเป็นเอกลักษณ์หรือลักษณะเฉพาะของรัฐบาลในรูปแบบนี้ ในบางกรณี ตำแหน่งต่าง ๆ ในพรรคการเมือง ในข้อเท็จจริงแล้วจะมีความโดดเด่นสำคัญไปกว่าตำแหน่งในรัฐบาลเสียอีก

ในรัฐที่มีพรรคการเมืองพรรคเด่นพรรคเดียวมีอำนาจ (One - party Dominant State) พรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามรัฐบาล อาจได้รับอนุญาตให้มีขึ้นได้ แต่ก็มักจะไม่มีโอกาสเข้าสู่อำนาจการเมืองในเชิงของการเป็นรัฐบาลที่แท้จริง (no real chance of gaining power) ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว พรรคการเมืองที่เป็นพรรคเด่นพรรคเดียวนี้ จะคงสถานะทางอำนาจโดยใช้ระบบอุปถัมภ์หรือแม้แต่การโกงการออกเสียงเลือกตั้ง (voting fraud) พรรคการเมืองที่มีลักษณะดังกล่าวนี้ยกตัวอย่างได้แก่ พรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democratic Party-LDP) ของประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

๒. **รัฐบาลพรรคการเมืองสองพรรค (Two - party Government)** ดังเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกาและจาไมก้า ซึ่งมีพรรคการเมืองเด่นอยู่สองพรรคผลัดกันขึ้นมาครองอำนาจบริหารประเทศ โดยปกติแล้ว ความตื่นตัวทางการเมืองในเชิงการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่มีความจงรักภักดีต่อพรรคใดพรรคหนึ่งของประชาชนจะมีอยู่สูงด้วย กระทั่งเป็นการยากที่พรรคหนึ่ง จะประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งในพื้นที่คะแนนเสียงของอีกพรรคหนึ่งได้ นอกจากนี้ ในระบบพรรคการเมืองสองพรรค จะมีความแตกต่างเชิงอุดมการณ์ทางการเมืองอย่างชัดเจนของสองพรรค พรรคหนึ่งอาจเป็นพรรคที่มีอุดมการณ์หรือแนวคิดอย่างหนึ่งต่อประเด็นเดียวกัน ขณะที่พรรคหนึ่งมีแนวคิดตรงข้ามซึ่งมักจะเป็นประเด็นที่คู่แข่งชั้นสมัครรับเลือกตั้งในฐานะที่เป็นตัวแทนของแต่ละพรรค นำมาชูและกล่าวโจมตีแนวคิดของพรรคคู่แข่งเสมอ

๓. **รัฐบาลหลายพรรคการเมือง (Multi - party Government)** เป็นรัฐบาลที่ก่อตั้งขึ้นโดยมีหลายพรรคการเมืองเข้าร่วมเป็นรัฐบาล ในบางประเทศ เช่น



แคนาดา ซึ่งอาจจะมีพรรคการเมืองโดดเด่นสองพรรค (two strong parties) กับมีพรรคที่สามที่ประสบความสำเร็จจากการเลือกตั้งอยู่ด้วย ซึ่งบางครั้งบางคราวอาจจะได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งในลำดับที่สอง ซึ่งย่อมมีพลังกดดันต่อพรรคการเมืองโดดเด่นสองพรรคอย่างมากแต่ก็มักจะไม่ได้รับการยอมรับให้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ส่วนในกรณีที่มีพรรคการเมืองจำนวนมาก ซึ่งต่างก็ได้รับการเลือกตั้ง กระทั่งไม่มีพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงจากการเลือกตั้งอย่างเด็ดขาด ก็มักจะรวมตัวกับพรรคการเมืองอื่นที่มักจะมากกว่าสองพรรคจัดตั้งเป็นรัฐบาลผสม (Coalition Government)

### ความผูกพันต่อพรรคการเมือง

ก่อนที่จะได้กล่าวถึงความผูกพันต่อพรรคการเมือง ซึ่งเป็นประเด็นนำเสนอหลักในบทความนี้ ผู้เขียนขอขยายความไปถึงแนวคิดเกี่ยวกับความผูกพันต่อองค์การ ในฐานะหนึ่งที่พรรคการเมืองนั้นมีสถานะเป็นองค์การรูปลักษณะหนึ่งด้วย โดยความผูกพันในองค์การ (Organizational Engagement) นั้น สื่อความได้ว่าเป็นความสัมพันธ์ที่หนักแน่นเป็นอันหนึ่งอันเดียวของพนักงานในองค์การเพื่อที่จะร่วมทำกิจกรรมขององค์การ (Steers, 1977 : 64) และโดยทั่วไปจะสะท้อนถึงความสัมพันธ์ของพนักงานกับองค์การที่ตนทำงาน หรือเป็นความรู้สึกชื่นชมของพนักงานกับองค์การ รวมทั้งเป็นการเชื่อมโยงเอกลักษณ์ของพนักงานเข้ากับองค์การ (Jewell, 1998 : 256) ส่วนในทัศนะของนักวิชาการไทย เช่น ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (๒๕๔๑ : ๙๖) ความผูกพันในองค์การ เป็นระดับของความต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการทำงานให้กับหน่วยงานหรือองค์การที่ตนเองเป็นสมาชิกอยู่อย่างเต็มกำลังความสามารถและศักยภาพที่มีอยู่หรือหมายความว่า เป็นระดับที่พนักงานเข้ามาเกี่ยวข้องกับเป้าหมายขององค์การและต้องการรักษาสภาพความปรารถนาที่จะเป็นสมาชิกขององค์การ บุคคลใดมีความรู้สึกผูกพันในองค์การสูงบุคคลเหล่านั้นจะมีความรู้สึกว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งขององค์การจากความหมายความผูกพันในองค์การ กล่าวอย่างสรุปจากตัวอย่างนิยามอย่างสังเขปนี้ ความผูกพันในองค์การ เป็นความสัมพันธ์จากรากฐานความรู้สึกที่ดีและหนักแน่นที่พนักงานมีต่อองค์การและทำให้เขาแสดงตนเป็น



อันหนึ่งอันเดียวกับองค์การ มีความเชื่อมั่นต่อองค์การ และตัดสินใจที่จะเป็นสมาชิกขององค์การต่อไป

แนวคิดเกี่ยวกับความผูกพันต่อองค์การ มีจุดเริ่มมาจากแนวคิดในเชิงการแลกเปลี่ยนหรือ Reward - Cost Notation (Homan, Goulter, 1960 cited in Hrebiniak and Alutto, 1972 : 555 - 573) ทั้งในเชิงรูปธรรม และนามธรรม ระหว่างปัจเจกบุคคลกับองค์การ ยิ่งบุคคลมีความพอใจกับการแลกเปลี่ยนมากก็มักจะมี ความผูกพันต่อองค์การมากขึ้นไปด้วย ภายหลังจากต่อมา Howard S. Becker ได้พัฒนากรอบการศึกษาขึ้นมาใหม่โดยใช้พื้นฐานแนวคิดเรื่อง Simple Exchange Paradigm นำเสนอเป็นทฤษฎี “Side - Bets theory” สารสำคัญของทฤษฎีนี้คือการพิจารณาความผูกพันต่อองค์การว่า เป็นผลมาจากการที่คนเราเปรียบเทียบและชั่งน้ำหนักว่าถ้าหากเขาลาออกจากองค์การไป เขาจะสูญเสียอะไร เนื่องจากการที่คนเราเข้าไปเป็นสมาชิกขององค์การ หรือหน่วยงานในช่วงระยะเวลาหนึ่ง จะก่อให้เกิดการลงทุน (Investment) โดย Side - Bets นี้ อาจปรากฏในรูปของเวลา กำลังกาย กำลังสติปัญญาที่เสียไป ตลอดจนการยอมเสียโอกาสบางอย่างไป เช่น โอกาสในการจะไปทำงานหรือเป็นสมาชิกขององค์การอื่น เมื่อเป็นเช่นนี้บุคคลผู้นั้นย่อมหวังผลประโยชน์ที่จะได้รับตอบแทนจากองค์การในระยะยาว เช่น บำเหน็จบำนาญ ซึ่งนอกเหนือไปจากค่าตอบแทนรายเดือน แต่หากเขาลาออกไปก่อนจะครบกำหนดเวลาก็เท่ากับเขาลงทุนแรงกายแรงใจและสติปัญญาไปโดยได้ผลประโยชน์ไม่คุ้มค่าเพราะฉะนั้นการที่คนเราเข้ามาทำงานหรือเป็นสมาชิกขององค์การยิ่งนานเท่าไรก็เท่ากับว่าการลงทุนของเขาได้สะสมเพิ่มขึ้น เป็นสาเหตุของความยากลำบากที่จะตัดสินใจออกจากองค์การ เพราะหากตัดสินใจออกย่อมหมายถึงการสูญเสียมากกว่าประโยชน์ที่จะได้รับ (Becker, 1960 อ้างถึงใน สํารายณ์ บุญรักษา, ๒๕๓๙ : ๑๓)

ความผูกพันต่อองค์การนี้ เป็นแนวคิดที่นิยมศึกษากันอย่างกว้างขวางในเชิงพฤติกรรมองค์การเพื่อนำความรู้นี้มาใช้อธิบายการแสดงออกซึ่งพฤติกรรมของสมาชิกในองค์การ โดยปรากฏแนวการศึกษาที่นำเสนอองค์ประกอบของความผูกพันในองค์การไว้หลายแนวทาง โดย บุชานันท์ ๒ (Bruce Buchanan II, 1974 : 533) แบ่งความผูกพันในองค์การเป็น ๓ องค์ประกอบ คือ ๑) การเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับองค์การ (Identification) มีการยอมรับเป้าหมาย และ



ค่านิยมขององค์การเป็นของตนเอง ๒) ความเกี่ยวข้องกับองค์การ (Involvement) เป็นการทุ่มเททางจิตใจที่จะทำงานตามภาระหน้าที่เพื่อประโยชน์ขององค์การ และ ๓) ความจงรักภักดีต่อองค์การ (Royalty) เป็นการยึดมั่นที่จะอยู่ในองค์การต่อไป และไม่เต็มใจที่จะจากไปทำงานที่อื่น ส่วน พอร์เตอร์และคณะ (Porter et al, 1974 : 603 - 609) และงานของ มาวเดย์ พอร์เตอร์ และสตีลเลอร์ (Mowday, Porter and Steer, 1982 : 224 - 247) แบ่งความผูกพันในองค์การเป็น ๓ องค์ประกอบเช่นกัน ประกอบด้วย ๑) ความเชื่อถืออย่างแรงกล้าและยอมรับเป้าหมายและค่านิยมขององค์การ เนื่องจากบุคคลมีความรู้สึกเป็นหนึ่งเดียวกันกับองค์การมีค่านิยมที่กลมกลืนกับสมาชิกองค์การคนอื่น ๆ มีความรู้สึกเป็นเจ้าขององค์การ ๒) ความเต็มใจที่จะทุ่มเทความพยายามอย่างมากเพื่อองค์การ โดยบุคคลจะอุทิศกำลังกายและกำลังใจ ซึ่งความรู้สึกนี้จะต่างกับการผูกพันต่อองค์การอันเนื่องมาจากการเป็นสมาชิกขององค์การโดยปกติตรงที่พฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานที่มีความยึดมั่นผูกพันต่อองค์การอย่างแท้จริงจะมุ่งเน้นความจริงใจที่จะปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การด้วย และ ๓) ความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะรักษาไว้เพื่อความเป็นสมาชิกขององค์การเพื่อให้เป้าหมายขององค์การบรรลุความสำเร็จโดยจะไม่โยกย้ายหรือเปลี่ยนแปลงที่ทำงานหรือลาออกจากองค์การเพราะรู้สึกว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งขององค์การมีความรู้สึกมั่นคงที่จะอยู่กับองค์การนั้น

นอกจากนั้น เมเยอร์ และอัลเลน (Mayer, Allen and Smith, 1984) ยังเป็นนักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่งที่ได้พัฒนาแบบวัดความผูกพันในองค์การโดยแบ่งเป็น ๓ องค์ประกอบ ได้แก่ ๑) ความผูกพันทางความรู้สึก (Affective commitment) เป็นความผูกพันทางด้านเกี่ยวกับอารมณ์ความรู้สึกที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกับองค์การและการเข้าไปเกี่ยวข้องและเต็มใจที่จะเป็นสมาชิกขององค์การต่อไป ๒) ความผูกพันที่ต่อเนื่อง (Continuance commitment) เป็นความผูกพันที่เกี่ยวกับแนวโน้มที่จะทำงานในองค์การนี้ต่อไปเนื่องจากพนักงานรู้สึกว่าการทำงานนั้นเป็นการลงทุนลงแรงไปตั้งแต่เข้าเป็นสมาชิกขององค์การหากออกจากองค์การนี้ไปจะสูญเสียผลประโยชน์ ตลอดจนรับรู้ทางเลือกของตนเองว่ามีข้อจำกัดจึงจำเป็นต้องอยู่กับองค์การนี้ต่อไป และ ๓) ความรับผิดชอบ (Normative commitment) เป็นความผูกพันที่บุคคลรับรู้ว่าเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบที่บุคคลต้องสนับสนุนกิจกรรมขององค์การนี้ต่อไป ทำให้บุคคลรู้สึกว่าควรที่จะอยู่กับองค์การนี้ต่อไป

ส่วนแบบวัดความผูกพันในองค์การที่ใช้กันแพร่หลายในการวิจัยด้านพฤติกรรมองค์การนั้น ได้แก่ แบบวัดความผูกพันในองค์การ (Organizational Commitment

Questionnaire – OCQ) ที่สร้างพัฒนาโดย พอร์เตอร์และคณะ (Porter et al. 1974) โดยมุ่งวัดองค์ประกอบ ๓ ด้าน คือ ด้านการยอมรับเป้าหมาย ด้านความเต็มใจ และด้านความต้องการที่จะเป็นสมาชิกขององค์การ รวมทั้งการกระทำต่าง ๆ ในทางที่แสดงออกให้เห็นได้ถึงประโยชน์ในฐานะที่เขาเป็นสมาชิกขององค์การด้วย ซึ่งต่อมา มาวเดย์ สเตียร์ และพอร์เตอร์ (Mowday, Steer and Porter, 1979 : 288) ได้นำมาทดลองและต่อยอดออกไปจนมีการใช้กันอย่างแพร่หลาย และยังมีเครื่องมือที่นำเสนอโดย เมเยอร์ อัลเลน และสมิทธิ (Mayer, Allen and Smith, 1984) เรียกว่า แบบวัดความผูกพันในองค์การ (Organizational Commitment) วัดองค์ประกอบ ๓ ด้านเช่นกัน โดยวัดด้านความผูกพันทางความรู้สึก ด้านความผูกพันที่ต่อเนื่อง และด้านความรับผิดชอบ และได้ตรวจสอบความเที่ยงตรงของแบบวัดด้วยการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (Confirmatory Factor Analysis) ซึ่งแบบวัดนี้จัดว่าเป็นแบบวัดความผูกพันในองค์การที่ใช้กันแพร่หลายอีกฉบับหนึ่ง

นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ส่วนใหญ่เน้นให้ความหมายของความผูกพันต่อพรรคการเมืองไม่แตกต่างกันมากนัก โดยมองว่า ความผูกพันต่อพรรคการเมืองของประชาชน (Party Identification) นี้เป็นคุณลักษณะทางจิตวิทยาของบุคคล โดยที่บุคคลนั้นรู้สึกว่าเขาเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองที่เขาเป็นสมาชิกอยู่หรือเป็นความจงรักภักดี / ความเชื่อมั่นของบุคคลที่มีต่อพรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใด ในทำนองเดียวกันกับความเชื่อของประชาชนที่มีต่อบรรดาสังคักดีลิตีหรือความเชื่อทางศาสนา โดยเชื่อว่าพรรคการเมืองจะสามารถสนองประโยชน์ตามที่เขาต้องการหรือพรรคการเมืองจะปฏิบัติตามสิ่งที่เขาเชื่อมั่นนั้น ในขณะเดียวกัน ก็มักจะมีการถ่ายทอดความเชื่อที่มีต่อพรรคการเมืองนั้นต่อกันไปในรูปของกระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองในสังคมซึ่งสามารถกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ความผูกพันต่อพรรคการเมือง มีลักษณะที่คล้ายกับการเข้าร่วมสังกัดกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม อันทำให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลผูกพันและปฏิบัติตามสิ่งที่กลุ่มที่ตนไปสังกัด แม้ว่าในบางครั้งประชาชนจะไม่ว่าความผูกพันที่ว่านั้นเป็นอย่างไรและในระดับใด เนื่องจากสิ่งทั้งหลายนั้นมันเป็นความคิด ความรู้สึกอยู่ในใจและบางครั้งก็ไม่แสดงออกถึงความผูกพัน หรือในบางครั้งก็สามารถเห็นได้จากการแสดงออกทางการเมือง เช่น การให้ความสนับสนุนด้านต่าง ๆ ต่อพรรคการเมืองที่เขาชอบ เป็นต้น ในประเด็นที่กล่าวไปนี้ นับเป็นแง่มุมที่เป็นนามธรรมของความผูกพันต่อพรรคการเมือง แต่หากเป็นรูปธรรมของความผูกพันต่อพรรคการเมือง ซึ่งจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาถึงพฤติกรรมการแสดงออกทางการเมือง (สิทธิพันธ์ พุทธหุณ, ๒๕๑๘ : ๑๕๙ ;



๑๖๑) แล้ว จะเป็นการมุ่งทำความเข้าใจต่อธรรมชาติของความผูกพันหรือความเกี่ยวพันของประชาชนที่มีต่อพรรคการเมือง การสนับสนุน และความรู้สึกกับการแสดงออกทั้งหลายที่สะท้อนให้เห็นถึงความภักดีต่อพรรคการเมือง เชื่อมโยงต่อไปถึงการมีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) จากประการนี้ ย่อมเป็นหน้าที่หลักสำคัญของพรรคการเมืองที่จะต้องแสวงหาแนวทางการเชื่อมโยงพรรคการเมืองให้เข้ากับประชาชนเพื่อสร้างพื้นฐานของความผูกพันทางการเมืองที่ประชาชนจะมีต่อพรรค นักวิชาการกล่าวไว้ว่า ความผูกพันต่อพรรคการเมืองนี้มีความสำคัญต่อการเสริมสร้างความเป็นสถาบันทางการเมืองของพรรคการเมือง และจัดว่าเป็นปัจจัยหลักปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดความมั่นคงของระบบการเมือง (political stability)<sup>๙</sup>

ส่วนในสารานุกรมออนไลน์ Wikipedia<sup>๑๐</sup> ความผูกพันต่อพรรคการเมือง เป็นศัพท์ทางวิชาการรัฐศาสตร์ที่อธิบายถึงความเชื่อมโยงของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งต่อพรรคการเมือง (voters's underlying allegiance to a political party) ซึ่งตามทฤษฎี

---

<sup>๙</sup> ความมั่นคงทางการเมืองหรือที่เรียกกันว่าความมีเสถียรภาพทางการเมืองนั้น หมายความว่า การที่ระบบการเมืองสามารถรักษาสภาพความมั่นคงเอาไว้ได้ หากพิจารณาในเชิงโครงสร้าง - สถาบันการเมือง หมายถึงการที่ระบบการเมือง (รัฐบาลหรือสถาบันทางการเมือง) ที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นผลดีต่อการพัฒนากระบวนการทางการเมือง ทั้งนี้ อภิญา รัตนมงคล มาศและวิวัฒน์ คติธรรมนิตย์ (๒๕๔๗ : ๑๕๔ - ๑๕๕) เสนอทัศนะไว้ว่า เสถียรภาพทางการเมืองหากพิจารณาในเชิงความสัมพันธ์กับการพัฒนาทางการเมือง (political development) แบบกำปั้นทุบดินแล้ว จะเห็นว่า การพัฒนาทางการเมืองจะช่วยก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง โดยที่เสถียรภาพทางการเมืองนั้น มักจะถูกตีความรวบยอดไปถึงสภาพของการเมืองที่นิ่ง เป็นความนิ่งของผู้กุมอำนาจรัฐหรือเสถียรภาพของรัฐบาล ซึ่งมักเป็นการตีความที่เกิดขึ้นมากในรัฐประเภทรัฐที่อ่อนแอ (Weak State) ที่มีรัฐบาลผสมหลายพรรคการเมืองและไม่มีพรรคการเมืองใดที่มีอำนาจมากเหนือกว่าพรรคอื่น ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดการแย่งชิงอำนาจและผลประโยชน์ทั้งที่เป็นผลประโยชน์ทางรูปธรรมและผลประโยชน์ทางนโยบาย จนกระทั่งทำให้หน้าที่หลักของรัฐคือ การพยายามประสานประโยชน์ระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล หรือแม้แต่ภายในพรรคการเมือง ทั้งนี้ นักวิชาการทั้งสองท่านได้เสนอแนวคิดที่น่าสนใจโดยให้มองเสถียรภาพทางการเมือง ขยายความไปถึงเสถียรภาพทางการเมืองของประชาชนในรัฐ ซึ่งเป็นสิ่งที่จะดำรงอยู่ได้ก็ด้วยมาจากการสร้างของประชาชนเองเป็นส่วนหลัก และมาจากการยินยอมของรัฐเป็นส่วนรองและช่วยให้เกิดความอยู่รอดของรัฐ ทั้งนี้เนื่องจากเสถียรภาพของผู้กุมอำนาจรัฐแต่ฝ่ายเดียวย่อมเป็นความเสี่ยงทางการเมือง (Political Risk) ต่อการคุกคามประชาชนภายในรัฐ ขณะเดียวกัน เสถียรภาพทางการเมืองของประชาชนก็จะเสี่ยงต่อการคุกคามอำนาจรัฐได้ถ้าปรากฏว่ารัฐวางระบอบการเมืองที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

<sup>๑๐</sup> สืบค้นจาก [http://en.wikipedia.org/wiki/Party\\_identification](http://en.wikipedia.org/wiki/Party_identification) เมื่อ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๒

กระบวนการกล่อมเกลาทางการเมืองสมัยใหม่ ความเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะอยู่กับประชาชนในช่วงอายุนับจาก ๑๘ ปีเป็นต้นไป อันพบได้ในหลายประเทศ โดยประชาชนในช่วงอายุ ๑๘ - ๒๔ ปีนี้ จัดว่าค่อนข้างนิยมชมชอบต่อพรรคการเมืองแบบหรือหว่า แตกต่างไปจากคนในช่วงอายุอื่น อันส่งผลต่อไปยังการมีความผูกพันต่อพรรคการเมืองที่แตกต่างกันไปด้วย นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์กล่าวถึงตัวอย่างกรณีผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งชาวอเมริกันว่ามีลักษณะของความรู้สึกผูกพันต่อพรรคการเมืองอย่างเห็นได้ชัดและความรู้สึกเช่นนี้เองที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของบุคคลที่จะมีต่อเรื่องทางสังคม เศรษฐกิจ หรือประเด็นทางการเมือง และโดยทั่วไปแล้ว เราก็จะเรียกคนที่ผูกพันตัวเองอยู่กับพรรคการเมืองว่า “partisan” หรือ “party identifiers” บุคคลหรือกลุ่มบุคคลเหล่านี้จะยอมรับในมาตรฐานของความคิด ความเชื่อ ตลอดจนนโยบายทั้งหลายของพรรคการเมืองที่เขาเป็นสมาชิก หรือมีความรู้สึกผูกพันตามนัยยะความหมายที่ผู้เขียนนำเสนอข้างต้น ความนิยมชอบพอโดยส่วนตัวของเขาต่อพรรคการเมือง นอกจากจะทำให้เขาเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองแล้ว เขายังจะสนับสนุนแบบอสาสมัครในบรรดากิจกรรมหรือโครงการรณรงค์ทางการเมืองที่พรรคการเมืองจัดขึ้นมากไปกว่าคนธรรมดาทั่วไป อันปรากฏให้เห็นได้ชัดจากสัดส่วนผู้ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่มักมีมากกว่าเช่นกัน

**Blais และคณะ (๒๐๐๑)** นักวิชาการทางรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยมอนทรีออล มหาวิทยาลัยโตรอนโต และมหาวิทยาลัยแม็คกิลล์ เสนออย่างน่าสนใจว่า ความรู้สึกผูกพันต่อพรรคการเมือง (party identification) นั้น มีนักวิชาการรัฐศาสตร์ทำการศึกษาและกล่าวถึงไว้หลายท่าน ได้แก่ Campbell, Munro และ Alford ในผลงานปี ค.ศ.๑๙๘๖ งานของ Converse และ Pierce ในปี ค.ศ.๑๙๘๗ งานของ Green และ Palmquist ในปี ค.ศ. ๑๙๙๐ และงานของ Miller ในปี ค.ศ.๑๙๙๑ เป็นต้น แต่นับว่าคำนิยามที่นำเสนอโดย Angus Campbell (1986) จะได้รับการยอมรับอย่างสูง โดยหมายความว่า เป็นความเกี่ยวพันต่อพรรคการเมืองของบุคคลอันช่วยให้บุคคลสามารถระบุตัวเขาและคนอื่น ๆ ในพื้นที่ทางการเมืองได้อย่างแน่ชัด และในการรับรู้เช่นนี้จะสะท้อนไปถึงคุณลักษณะในการให้ความหมายส่วนตัวของเขาว่าเป็นผู้ที่สังกัดพรรคการเมือง ซึ่งความรู้สึกผูกพันต่อพรรคการเมืองนี้ มักมีใช้ความรู้สึกที่เกิดขึ้นในระยะเวลาสั้น ๆ แตกต่าง ไปบ้างเล็กน้อยเมื่อเทียบกับทัศนะของ Robert E. Lane, Walter Rosenbuam และ Richard Rose ซึ่งเห็นว่า ความผูกพันต่อพรรคการเมือง



เป็นความรู้สึกนึกคิดทางด้านบวกของประชาชนที่มีต่อพรรคการเมืองที่เขาเป็นสมาชิกอยู่ในขณะที่ Austin Ranney มองว่า ความผูกพันต่อพรรคการเมืองนี้เป็นทัศนคติและความจงรักภักดี (attitude and loyalty) ของบุคคลที่มีต่อพรรคการเมืองอันเป็นผลมาจากความชอบพอ (preferences) โดยไม่จำเป็นจะต้องมีเหตุและผลมาอธิบายให้ชัดเจนเสมอไป ความชอบที่ว่านี้ มักจะเป็นเรื่องที่เกิดจากการเรียนรู้ การถูกอบรมสั่งสอน สืบทอดมาจากสถาบันทางสังคมหรือสถาบันทางการเมืองในทำนองเดียวกันกับความเชื่อทางศาสนา ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวถึงในลักษณะของความผูกพันต่อพรรคการเมืองต่อไป (อ้างจากสิทธิพันธ์ พุทธหุณ, ๒๕๑๘) และสิทธิพันธ์ พุทธหุณ (๒๕๑๘) ซึ่งกล่าวถึงความผูกพันต่อพรรคการเมืองในทัศนะของ Milbrath และ Barber ไว้ว่าเป็นความรู้สึกภายในจิตใจของบุคคลที่มีต่อการเมืองซึ่งบ่งบอกหรือแยกแยะตัวเองว่าเขาเป็นคนกลุ่มใด เข้าข้างหรือสังกัดฝ่ายใด อันจัดได้ว่าเป็นทัศนคติในเชิงความชอบของบุคคล



### ลักษณะของความผูกพันต่อพรรคการเมือง

จากที่ผู้เขียนได้นำเสนอความหมายของความผูกพันต่อพรรคการเมืองไปบ้างแล้ว ผู้เขียนขอเสนอเพิ่มเติมถึงลักษณะของความผูกพันต่อการเมือง ซึ่งนักรัฐศาสตร์นำเสนอไว้ว่าความรู้สึกผูกพันต่อพรรคการเมืองนี้ จะปรากฏออกมาใน ๓ ลักษณะ **ลักษณะแรก** เป็นความเกี่ยวพันกับพรรคการเมือง (party attachment) ในฐานะที่เป็นรูปแบบหนึ่ง

ของความผูกพันต่อสังคม สอดคล้องกับความเห็นของนักวิจัยจำนวนมากชี้ให้เห็นว่า ในทางหนึ่งนั้น ความรู้สึกผูกพันต่อพรรคการเมืองเป็นรูปแบบหนึ่งของความผูกพันทางสังคม (social identity) ซึ่งไม่ได้แตกต่างไปจากความรู้สึกผูกพันกับความเชื่อทางศาสนา หรือ เผ่าพันธุ์ของตน (Bartels, 2000) นักจิตวิทยาสังคมชี้ให้เห็นเพิ่มเติมว่า ความผูกพันทางสังคมนี้บุคคลจะได้รับการกล่อมเกลาจากชีวิตครอบครัวและอิทธิพลทางสังคมทั้งหลายที่เขาเข้าไปเกี่ยวข้อง เช่น สื่อสารมวลชน กลุ่มเพื่อนในโรงเรียน ครูอาจารย์ เป็นต้น ในกรณี ความรู้สึกผูกพันต่อพรรคการเมือง ก็จะเป็นลักษณะของความรู้สึกผูกพันที่มักจะเกิดขึ้นกับบุคคลที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองหรือไม่ก็เป็นคนที่มีความนิยมชมชอบต่อพรรคการเมืองนั้นอย่างแนบแน่น เช่นเดียวกับทัศนคติของนักวิชาการหลายท่าน ความผูกพันต่อพรรคการเมืองของประชาชน มักได้รับอิทธิพลจากประวัติศาสตร์ทางสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรมของประเทศ (โกสินทร์ วงศ์สุวัฒน์ และนรนิติ เศรษฐบุตร, ๒๕๒๑ : ๕ อ้างถึงในชัชวาลย์ ทัดศิริวัช, ๒๕๔๗) ซึ่งสะท้อนออกมาในลักษณะของการผูกพันจำแนกได้ตามอุดมการณ์ทางการเมือง ศาสนา ชนชั้นทางสังคม และการที่ประชาชนเองได้รับอิทธิพลไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมจากพรรคการเมืองเอง ตัวอย่างในบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา นักรัฐศาสตร์ได้เคยสังเกตและวิเคราะห์ความผูกพันทางการเมืองของประชาชนพบว่า มีลักษณะของความผูกพันตามกลุ่มชนชั้นทางสังคม ศาสนา และแนวทางในการแก้ไขปัญหาของประเทศในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือปัญหาใดปัญหาหนึ่ง ตัวอย่างเช่นในบางรัฐบาล พรรคเดโมแครต (Democrat Party) เป็นพรรคการเมืองที่ผูกพันกับคนผิวสี กรรมกร ยากจน คนว่างงาน ในขณะที่พรรครีพับลิกัน (Republican Party) เป็นพรรคการเมืองที่มีความผูกพันต่อกลุ่มชนชั้นที่มีฐานะทางสังคมเศรษฐกิจสูง เป็นต้น (โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน โกสุม สายจันทร์, ๒๕๓๐) หรือในประเทศอังกฤษ พรรคแรงงาน (Labour Party) สร้างประเด็นของความผูกพันทางการเมืองต่อชนชั้นหรือกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ในขณะที่พรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party) มีความผูกพันทางการเมืองในทำนองเดียวกันพรรครีพับลิกันในประเทศสหรัฐอเมริกา ในประเด็นที่กล่าวไปนี้ เราจะเห็นได้ว่า ความรู้สึกผูกพันต่อพรรคการเมือง เป็นสิ่งที่ได้รับอิทธิพลจากสิ่งแวดล้อมรอบตัวของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นครอบครัว หรือสังคมก็ตาม และในอีกท่วงทำนองหนึ่ง ความรู้สึกแบบนี้ ก็จะค่อนข้างยืดหยุ่น และเปลี่ยนแปลงไปได้ตามสภาพแวดล้อมรอบตัวของบุคคลที่เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากความรู้สึก



ผูกพันต่อพรรคการเมืองเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นบนรากฐานของการประเมินอย่างต่อเนื่อง (continual assessment) ที่บุคคลมีต่อพรรคการเมือง ต่อการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมรอบตัวเขา ซึ่งบุคคลเองก็สามารถเลือกที่จะมีหรือไม่มีความรู้สึกผูกพันต่อพรรคการเมืองนี้ก็ได้ จากประการที่กล่าวไปนี้ความรู้สึกผูกพันต่อพรรคการเมืองก็มักเปลี่ยนแปลงได้ทั้งในทางที่ลดลงหรือเพิ่มขึ้นจากอิทธิพลของสิ่งรอบตัวบุคคล

**ลักษณะที่สอง** มองความรู้สึกผูกพันหรือความเกี่ยวพันต่อพรรคการเมืองในฐานะที่เป็นมุมมองทางการเมืองที่บุคคลมีหรือรับรู้ต่อโลกการเมือง (political world) และลักษณะที่สามมองว่า ความรู้สึกผูกพันต่อพรรคการเมืองได้ถูกทำให้สามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยประสบการณ์ของบุคคลที่มีต่อพรรคการเมืองหรือผลของการดำเนินงานของพรรคการเมืองที่เขาเป็นสมาชิก ไม่ว่าจะในทางบวกหรือลบซึ่งล้วนแต่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจออกเสียงเลือกตั้งให้กับพรรคการเมืองโดยมีพักจะต้องไปสนใจผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคการเมืองแต่อย่างใดเลย<sup>\*\*</sup>

### องค์ประกอบของความผูกพันต่อพรรคการเมือง

จากสาระสำคัญที่ผู้เขียนได้นำเสนอเกี่ยวกับเรื่องพรรคการเมืองและความผูกพันต่อพรรคการเมืองของประชาชนดังข้างต้น นำมาสู่ประเด็นที่น่าสนใจตามมาคือความผูกพันต่อพรรคการเมืองนี้มีองค์ประกอบที่จะสามารถใช้อธิบายอย่างไรบ้าง ซึ่งจากทัศนะของนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์หลายท่านผู้เขียนขอสรุปว่า ความผูกพันต่อพรรคการเมืองมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

๑) ความผูกพันต่อพรรคการเมือง เป็นเรื่องทางจิตวิทยาสังคมของบุคคล อันเป็นเรื่องของทัศนคติ ความเชื่อและพฤติกรรมที่คนคนหนึ่งแสดงออกมาต่อการเมือง ความรู้สึกนี้เป็นไปทั้งในลักษณะที่พึงพอใจ สนใจ ฝักใฝ่เข้าร่วมกิจกรรมของพรรคการเมือง ซึ่งการที่บุคคลมีความรู้สึกหรือทัศนคติเหล่านี้ก็เนื่องมาจากบุคคลรู้สึกว่าเขาเป็นพวกเดียวหรือเป็นคนกลุ่มเดียว มีอุดมการณ์ แนวคิดทางการเมือง รวมตลอดจนถึงอาจจะมีผล

<sup>\*\*</sup> สืบค้นจาก [http://en.wikipedia.org/wiki/Party\\_identification](http://en.wikipedia.org/wiki/Party_identification) เมื่อ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๒

ประโยชน์บางประการที่ได้รับจากการเมืองเช่นเดียวกับคนที่สังกัดพรรคการเมืองนั้นไม่ว่าจะเป็นนักการเมืองหรือคนอื่น ๆ ที่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง โดยประการนี้ ความรู้สึกจึงอาจจะไม่ต้องอาศัยเหตุและผลมาอธิบายเพราะอย่างน้อยเขาก็มีความเชื่อในระดับหนึ่ง

๒) ความผูกพันต่อพรรคการเมือง เป็นผลมาจากการหล่อหลอมกลมกล่อมเกลาในแนวคิดทางการเมืองต่าง ๆ ที่เขาได้รับจากสังคม จากกลุ่ม หรือครอบครัว จากนั้น เขาก็จะขยายความสนใจส่วนตัวเข้าหาพรรคการเมือง ซึ่งในแง่นี้ ความผูกพันต่อพรรคการเมืองจึงเป็นเรื่องที่เกิดจากการยอมรับในพรรคการเมืองของตัวบุคคลและเชื่อมโยงไปถึงกลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพลต่อเขา โดยเขาก็มักจะเข้าไปมีส่วนร่วมกับพรรคการเมืองไม่ว่าทางตรงก็ทางอ้อม

๓) ความผูกพันต่อพรรคการเมือง ทำให้ประชาชนรู้ว่าตัวเองยืนอยู่จุดใดในระบบการเมืองและสามารถบ่งบอกถึงคุณลักษณะเฉพาะของเขาเองได้ ซึ่งส่งผลต่อความแน่นอนในแนวทางทางการเมืองของบุคคลในระดับหนึ่ง โดยทั่วไป บุคคลจะกล้าที่จะวิพากษ์วิจารณ์พรรคการเมืองที่เขาผูกพันโดยเฉพาะในกรณีที่พรรคการเมืองไม่สามารถสนองตอบความต้องการของเขาได้อย่างชัดเจน

๔) ความผูกพันต่อพรรคการเมือง สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามสภาพความสนใจและทัศนคติที่บุคคลมีต่อพรรคการเมือง ไม่ได้จำกัดว่า เมื่อมีความผูกพันต่อพรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใดแล้ว เขาจะต้องมีความผูกพันต่อพรรคการเมืองพรรคนั้นตลอดไป ตราบเท่าที่เขายังมีความรู้สึกที่ดี ๆ ต่อพรรคการเมือง ตราบนั้นบุคคลก็จะยังผูกพันกับพรรคการเมืองอยู่นั่นเอง การเปลี่ยนแปลงในความผูกพันต่อพรรคการเมืองนี้มักจะพิจารณากันถึงระดับของความผูกพันต่อพรรคการเมืองซึ่งจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับระยะเวลาและประสบการณ์ในการเรียนรู้ รวมทั้งสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของแต่ละบุคคลที่เป็นอยู่ในช่วงชีวิต

๕) บุคคลมักมีความผูกพันต่อพรรคการเมืองเริ่มต้นจากความสนใจข่าวสารข้อมูลของพรรคการเมือง จนอาจจะถึงระดับสุดท้ายของความผูกพันต่อพรรคการเมืองคือการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งตัวแทนของพรรคการเมือง



## การวัดความผูกพันต่อพรรคการเมือง

ในรอบหลายทศวรรษนับจาก ค.ศ. ๑๙๕๐ เป็นต้นมา นักรัฐศาสตร์ต่างเห็นความสำคัญและความจำเป็นของความผูกพันต่อพรรคการเมือง โดยเฉพาะในประเด็นการทำความเข้าใจต่อความเข้มแข็งและความอ่อนแอของพรรคการเมืองผ่านมิติความผูกพันของประชาชนที่มีต่อพรรคการเมืองนี้เอง นักรัฐศาสตร์ รวมทั้งนักพฤติกรรมการเมืองจึงได้พยายามพัฒนาตัวแบบขึ้นมาเพื่อใช้วัดหรือประเมินความรู้สึกดังกล่าวและที่นิยมได้แก่การประยุกต์ใช้มาตราส่วนประมาณค่าของไลเกิร์ต (Likert's Rating Scale) ๗ ระดับ โดยเน้นการวัดความผูกพันต่อพรรคการเมืองของสองพรรคหลักที่แข่งขันกันในทางการเมืองเพื่อช่วงชิงคะแนนเสียงเลือกตั้งจากประชาชน (Hershey, 2007) มาตรวัดที่สร้างขึ้นมาอย่างง่ายนี้ปลายด้านหนึ่ง เป็นความผูกพันต่อพรรคการเมืองที่มีต่อพรรคหนึ่ง ในขณะที่ปลายอีกด้านหนึ่งเป็นความผูกพันต่ออีกพรรคการเมืองหนึ่ง โดยถัดจากปลายเข้ามาหาถึงกลางของสเกลการวัดจะมีระดับของความผูกพันต่อพรรคการเมืองลดลงไล่ระดับมา และมีจุดกึ่งกลางที่บ่งบอกถึงการไม่ฝักใฝ่พรรคการเมืองพรรคใดเลย ตัวอย่างของสเกลการวัดอย่างง่ายสำหรับการวัดความผูกพันต่อพรรคการเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกาแบบนี้ เป็นไปตามแผนภาพ

Strong Democrat	Weak Democrat	Lean Democrat	Independent	Lean Republican	Weak Republican	Strong Republican
-----------------	---------------	---------------	-------------	-----------------	-----------------	-------------------

อย่างไรก็ดี แม้สเกลการวัดความผูกพันต่อพรรคการเมืองดังตัวอย่างนี้จะจัดว่ามีจุดแข็งที่สามารถอธิบายความผูกพันที่ประชาชนมีต่อพรรคการเมืองได้อย่างแจ่มชัด แต่ก็อาจจะไม่เหมาะสมนักกับการวัดความผูกพันต่อพรรคการเมืองในประเทศรัฐบาลมาจากการผสมของหลายพรรคการเมือง และไม่มีพรรคการเมืองที่มีอำนาจเด็ดขาดสองพรรคใหญ่ ทำให้ต้องมีการพัฒนาสเกลการวัดแบบอื่นขึ้นเพื่อให้สามารถแก้ไขข้อด้อยของตัวแบบดังกล่าวขึ้นมา เช่น ตัวแบบของการวัดความผูกพันต่อพรรคการเมืองที่น่าเสนอโดย Blais และคณะ (๒๐๐๑) ในงานเขียนเรื่อง “Measuring Party Identification” โดยใช้กรณี

ศึกษาประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกาและแคนาดา โดยได้ยกตัวอย่างของเครื่องมืออันเป็นแบบสอบถามเพื่อใช้วัดความผูกพันต่อพรรคการเมืองโดยได้แก่ Canadian Election Survey (CES), British Election Survey (BES) และ American National Election Survey (ANES) เป็นต้น นักวิชาการกลุ่มดังกล่าวเสนอว่า เครื่องมือนี้ นอกจากจะใช้วัดความผูกพันต่อพรรคการเมืองของกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาแล้ว ยังสามารถใช้พิจารณาความสัมพันธ์ของความผูกพันต่อพรรคการเมืองกับปัจจัยอื่น ๆ เช่น ความนิยมในตัวผู้นำพรรคการเมือง (party leaders ratings) ได้อีกด้วย เครื่องมือของการวัดความผูกพันต่อพรรคการเมืองที่นำเสนอโดยนักวิจัยกลุ่มนี้จำแนกระดับของความผูกพันต่อพรรคการเมืองออกเป็น ๕ สเกล ประกอบด้วย

Strong Identifiers	Moderate Identifiers	Weak Identifiers	Leaning Identifiers	Non-Leaning Identifiers
--------------------	----------------------	------------------	---------------------	-------------------------

ส่วนจุดที่น่าสนใจของเครื่องมือวัดความผูกพันต่อพรรคการเมืองที่นำเสนอโดย Blais และคณะ นี้คือข้อคำถาม (question wording) ที่นำมาใช้ในแบบสอบถาม ซึ่งจำแนกตามประเทศที่เก็บข้อมูลได้ดังนี้

### ประเทศอังกฤษ

๑. กล่าวโดยทั่วไปแล้ว คุณคิดว่าตัวเองเป็นพวกที่นิยมพรรค Conservative, พรรค Labour, พรรค Liberal Democrat, พรรค Scottish Nationalist, พรรค Green หรือไม่

๒. โดยทั่วไปแล้ว คุณคิดว่าตัวเองใกล้ชิดเพียงเล็กน้อยกับพรรคการเมืองใดหรือไม่ หากใช่พรรคนั้นคือพรรคใด

คุณสามารถเรียกตัวเองได้หรือไม่ว่าเป็นคนที่ผูกพันเข้มแข็งหรือไม่เข้มแข็งกับพรรค Conservative, พรรค Labour, พรรค Liberal Democrat, พรรค Scottish Nationalist, พรรค Green

## ประเทศแคนาดา

๑. ในการเมืองระดับรัฐบาลกลาง คุณคิดว่าตัวเองเป็นกลุ่มที่นิยมพรรค Liberal, พรรค Conservative, พรรค N.D.P., พรรค Reform, พรรค Bloc Quebecois, หรือไม่  
นิยมพรรคการเมืองใดเลย

๒. คุณมีความนิยมพรรคการเมืองนั้นเพียงใด (มากที่สุด / มาก / ไม่มาก  
เท่าใด

๓. โดยทั่วไปแล้ว คุณคิดว่าตัวเองใกล้ชิดเพียงเล็กน้อยกับพรรคการเมืองใด  
หรือไม่

๔. พรรคการเมืองที่คุณคิดว่าตัวเองใกล้ชิดเพียงเล็กน้อยคือพรรคใด

## ประเทศสหรัฐอเมริกา

๑. กล่าวโดยทั่วไปแล้ว คุณคิดว่าตัวเองเป็นพวกที่นิยมพรรค Republican หรือ  
พรรค Democrat หรืออิสระหรือไม่

๒. คุณสามารถเรียกตัวเองได้หรือไม่ว่าเป็นคนที่ผูกพันเข้มแข็งหรือไม่เข้มแข็ง  
กับพรรค Republican หรือพรรค Democrat หรืออิสระ

๓. คุณคิดว่า ตัวคุณเองใกล้ชิดกับพรรค Republican หรือพรรค Democrat

จากที่นำเสนอจะเห็นได้ว่า การใช้ข้อคำถามประกอบการใช้สเกลการวัดเพื่อ  
ประเมินความผูกพันต่อพรรคการเมืองจะมีความครอบคลุมและสามารถนำไปใช้ได้ง่ายกว่า  
สเกลการวัดแบบเดิมอยู่ไม่น้อย ทั้งนี้ **Blais และคณะ** ยังได้นำเสนอข้อคำถามทดลอง  
(experimental questions) เพื่อใช้เป็น ตัวแบบในการวัดความผูกพันต่อพรรคการเมืองจากข้อสรุป  
ในงานวิจัยของเขา ซึ่งจัดว่าเป็นตัวอย่างที่ดีในการนำไปใช้เพื่อสร้างและพัฒนาเครื่องมือวัดความ  
ผูกพันต่อพรรคการเมืองที่เหมาะสมสำหรับการใช้งานได้อย่างดีไม่น้อย แต่กระนั้นเอง สิ่งที่ **Blais  
และคณะ** เห็นตรงกันและย้ำเตือนเป็นข้อสังเกตให้นักวิจัยทั้งหลายได้ให้ความสำคัญในประเด็น  
ของการวัดความผูกพันต่อพรรคการเมืองนี้ก็คือ การที่ผู้วิจัยจะต้องพยายามสร้างเครื่องมือที่เห็น  
ความเหมาะสม อันสามารถบ่งชี้ความผูกพันต่อพรรคการเมือง จากการทดลองใช้ซ้ำแล้วซ้ำอีก  
รวมทั้งพยายามให้ข้อคำถามที่ตั้งมานั้นสามารถวัดความสัมพันธ์ของความผูกพันต่อพรรคการเมือง  
กับปัจจัยอื่น ๆ อันได้แก่ ความนิยมชมชอบในตัวผู้นำพรรคการเมืองได้ด้วย



### ข้อคำถามทดลอง (experimental questions)

๑. คุณคิดว่าตัวเองใกล้ชิดกับพรรคการเมืองใด ๆ หรือไม่
๒. พรรคการเมืองใดที่คุณใกล้ชิด
๓. คุณรู้สึกใกล้ชิดกับพรรคการเมืองนั้นในระดับใด เช่น น้อยหรือค่อนข้างน้อย
๔. คุณรู้สึกว่า ตัวเองมีความใกล้ชิดกับพรรคการเมืองหนึ่ง น้อยกว่าอีกพรรคการเมืองหนึ่งหรือไม่
๕. พรรคการเมืองใดที่คุณรู้สึกว่ามีความใกล้ชิดกับคุณเองน้อยกว่า

อย่างไรก็ดี ประเด็นที่ยังคงท้าทายจากเรื่องการวัดความผูกพันต่อพรรคการเมืองตามที่ได้นำเสนอในบทความนี้คือ องค์ประกอบด้านใดบ้างที่เหมาะสมต่อการนำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินความผูกพันต่อพรรคการเมือง ซึ่งผู้เขียนเองเห็นว่าควรที่จะได้มีการวิจัยต่อยอดจากมุมมองความคิดของนักวิชาการที่อ้างอิงถึงอย่างกว้างขวางกลุ่มลึกในเชิงเป็นเครื่องสะท้อนความจงรักภักดีของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีต่อพรรคการเมือง ซึ่งจัดได้ว่าเป็นพัฒนาการอีกหน้าหนึ่งของการเข้าร่วมทางการเมืองของประชาชนคนไทย

## บทสรุป

นับได้เป็นเวลาราวศตวรรษแล้วที่นักวิชาการ นักปรัชญา นักคิดทางการเมืองหลายท่านได้นำเสนอแนวคิดเรื่องความผูกพันต่อพรรคการเมือง (party identification) และได้รับความนิยมในฐานะแนวคิดพื้นฐานและแนวคิดแก่นกลางของการนำมาอธิบายพฤติกรรม การออกเสียงเลือกตั้ง แนวคิดนี้ เริ่มต้นมาจากข้อเสนอและคำอธิบายของ Angus Campbell และกลุ่มรัฐศาสตร์ชั้นนำแห่งมหาวิทยาลัยมิชิแกน ซึ่งในขณะนั้น (ราวปี ค.ศ.๑๙๕๐) นักวิชาการกลุ่มนี้ได้ทำการวิจัยพฤติกรรม การออกเสียงเลือกตั้งของชาวอเมริกัน จากนั้น แนวคิดนี้ก็ได้รับความนิยมข้ามฝั่งมหาสมุทรไปยังประเทศอังกฤษ จากผลงานของ Butler และ Stokes ในปี ค.ศ.๑๙๖๙ กล่าวอย่างสรุปที่ไปที่มาของแนวคิดนี้ได้ว่า ความผูกพันต่อพรรคการเมือง ได้รับการนำมาศึกษาในฐานะที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของการทำความเข้าใจเชิงจิตวิทยา การเมืองสาธารณะ (public Political psychology) ดังในหลายประเทศโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา แคนาดา และอังกฤษ ได้มีการวัดความผูกพันต่อพรรคการเมืองเป็นระยะ ทั้งนี้ ในทางทฤษฎี ความรู้สึกผูกพันต่อพรรคการเมืองของบุคคลนั้นเป็นการที่บุคคลได้เรียนรู้ และให้ความหมายบางอย่างกับการที่เขาเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง ซึ่งจากการศึกษาของนักพฤติกรรมศาสตร์และนักรัฐศาสตร์จำนวนหนึ่งพบว่า คนในวัยหนุ่มสาวมักมีความสนใจทางการเมืองน้อย อันส่งผลให้ความรู้สึกผูกพันต่อพรรคการเมืองของคนในวัยนี้ ยังไม่ปรากฏเด่นชัดนัก ซึ่งก็จะสามารถพิจารณาได้จากตัวเลขการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งของคนในช่วงอายุนี้ และเมื่อบุคคลเข้าสู่วัยที่มีอายุมากขึ้นความชัดเจนทางการเมืองก็มักจะมีมากขึ้นตามไปด้วย อันส่งผลต่อเนื่องไปถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการสนับสนุนทางการเมืองมีเพิ่มมากขึ้น ขณะที่ความรู้สึกห่างเหินทางการเมืองและความไม่ไว้วางใจจะลดลงไปกลายเป็นความผูกพันที่มีต่อกลุ่มและพรรคการเมือง และด้วยเหตุที่ความผูกพันต่อพรรคการเมืองเป็นแนวคิดสำคัญยิ่ง (crucial concept) ในการศึกษาพฤติกรรม การออกเสียงเลือกตั้งของประชาชน (electoral behavior) หลายทศวรรษที่ผ่านมา นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ได้พยายามพัฒนาเครื่องมือสำหรับใช้วัด (measuring) ความผูกพันต่อพรรคการเมืองขึ้นมา แต่กระนั้นจนถึงปัจจุบันก็ยังไม่อาจจัดได้ว่ามีเครื่องมือวัดความผูกพันต่อพรรคการเมืองที่เป็นมาตรฐานและสามารถใช้วัดเป็นการทั่วไปหรือมีเครื่องมือวัดชุดใดที่ได้รับความนิยมเป็นการเฉพาะ ด้วยประการนี้เอง ผู้เขียนจึงมีความเห็นและ

เสนอว่า ในแวดวงวิชาการรัฐศาสตร์บ้านเราน่าจะให้ความสำคัญกับการศึกษาเรื่องนี้กันอย่างจริงจัง และอาจจะทำการวัดความผูกพันต่อพรรคการเมืองในคราวการวัดพฤติกรรมการออกเสียงเลือกตั้งควบคู่กับการวัดในประเด็นอื่น เพื่อสร้างคุณูปการในด้านหนึ่งต่อการพัฒนาการเรียนรู้ทางการเมืองและการเมืองในภาพใหญ่ โดยเฉพาะในห้วงเวลาที่สังคมไทยเองก็พยายามที่จะทำความเข้าใจและอธิบายพฤติกรรมของ “คนสวมสีเสื้อ” ที่ดูเหมือนจะมีความผูกพันต่อพรรคการเมืองบางพรรคอย่างลึกซึ้ง หรือรวมไปถึงพฤติกรรมการชุมนุมสาธารณะที่เกิดขึ้นอย่างดาษดื่นในสังคมการเมืองไทยยุคปัจจุบันซึ่งอาจจะนำมาซึ่งการสร้างทฤษฎีที่พัฒนามาจากรากฐานแนวคิดเรื่องความผูกพันต่อพรรคการเมืองได้อย่างสมเหตุสมผล (rational)

## เอกสารอ้างอิง

- เกษม อุทยานิน. ๒๕๑๓. ขอบเขตทางวิชารัฐศาสตร์การปกครอง ใน **การเมืองและการปกครอง**. กระมล ทองธรรมชาติ. รวบรวม. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชัชวาลย์ ทัดศิริวัช. ๒๕๔๗. **ความหมายและอธิบายศัพท์รัฐศาสตร์**. เอกสารประกอบการสอน รายวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐศาสตร์. นครศรีธรรมราช : วิทยาลัยเทคโนโลยีภาคใต้.
- \_\_\_\_\_. ๒๕๔๘. **เอกสารคำสอนรายวิชา PA ๑๐๓ การเมืองการปกครองของไทย**. กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยรัชต์ภาคย์.
- บุญชนะ อัดถากร. ๒๕๐๑. **ทฤษฎีการเมืองและการปกครอง**. พระนคร : รุ่งเรืองธรรมปริษา หงษ์ไกรเลิศ. ๒๕๑๘. **ประชาธิปไตยสำหรับคนไทย**. กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- \_\_\_\_\_. ๒๕๒๔. **พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมือง**. พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช.
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. ๒๕๓๘. **รายงานผลการวิจัยเรื่อง รูปแบบและวิธีการที่เหมาะสมในการให้การเงินสนับสนุนพรรคการเมือง**. กรุงเทพฯ : สภาวิจัยแห่งชาติ.
- มนตรี รูปสุวรรณ. ๒๕๔๒. **เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- มานิตย์ จุมปา. ๒๕๔๑. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐**. กรุงเทพฯ : นิติธรรม.
- ลิขิต อีร์เวคิน. ๒๕๓๓. **การเมืองการปกครองของไทย**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.



วิโชติ วัฒนโณ. ๒๕๔๖. เอกสารอ่านประกอบการบรรยาย PS ๔๐๓ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับพฤติกรรมทางการเมือง. กรุงเทพฯ : ศูนย์เอกสารคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

วิทยา นภาศิริกุลกิจ. ๒๕๒๘. พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์. กรุงเทพฯ : แสงจันทร์ การพิมพ์.

วิสุทธิ โปธิแทน. ๒๕๔๔. การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

วีณา เรืองสกุล. ๒๕๓๓. การก่อตั้งและพัฒนาการของพรรคชาติไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย .

ศิริวรรณ เสรีรัตน์และคณะ. (๒๕๔๑). พฤติกรรมองค์การ. กรุงเทพฯ : อีระฟิล์มและโซเท็กซ์.

สำราญ บุญรักษา. ๒๕๓๙. ความพึงพอใจในงานกับความยึดมั่นผูกพันต่อองค์การของพยาบาลวิชาชีพ สังกัดกรมสุขภาพจิต วิทยานิพนธ์ปริญญาพยาบาล บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

สิทธิพันธ์ พุทธหุณ. ๒๕๑๘. "Party Identification กับการพัฒนาทางการเมือง" ใน การพัฒนาการเมืองไทย. กรุงเทพฯ : แพร่พิทยา.

หยุด แสงอุทัย. ๒๕๑๗. พรรคการเมือง. กรุงเทพฯ : พิมพ์เศ.

อภิญา รัตนมงคลมาศและวิวัฒน์ คติธรรมนิตย์. ๒๕๔๗. คนไทยกับการเมือง : ปิติ ฤาวิปโยค. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา

อมร รักษาสัตย์และคณะ. บรรณาธิการ. ๒๕๔๕. การเมืองการปกครองของไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ : สมาคมรัฐธรรมนูญแห่งประเทศไทย

Allen N.J. and Meyer J.P. 1990. "The Measure and Antecedents of Affective, Continuance and Normative Commitment to the Organizational Commitment." Journal of Occupational Psychology : 1 - 18.



LIRT  
๗๕

Almond, Gabriel A. and Powell, G. Bingham Jr. 1966. Comparative Politics : A Development Approach. Boston : Little, brown & Co.

\_\_\_\_\_. 1980. Comparative Politics Today :A World View. Boston : Little, Brown & Co.

Bartels, Larry M. 2000. "Partisanship and Voting Behavior 1952 - 1996." American Journal of Political Science 44 : 35 - 50.

Blais, Andre, Gidengil, Elisabeth, Nadeau, Richard, and Nevitte, Neil. 2001. "Measuring Party Identification: Britain, Canada, and the United States." Political Behavior 23, 1 : 5 - 22.

Buchanan II, B. (March). "Building organizational commitment : The Socialization of Managers in Work Organizations." Administrative Science Quarterly 19 : 553 - 546.

Campbell, Angus, Converse, Philip E., Miller, Warren, and Stokes, Donald (1960). The American Voter. New York: Wiley.

Campbell, James E., Munro, Mary, Alford, John R., and Campbell, Bruce A. (1986). Partisanship and voting. In Samuel Long. ed. Research in Micropolitics. Greenwich: JAI Press.

Dawson, Richard E. and Prewitt, Kenneth. 1969. Political Socialization. Boston: Little, Brown & Co.

Hrebiniak, L. G., and Alutto, J. A. (1972). "Personal and role related factors in the development Of Organizational commitment." Administrative Science Quarterly 17 : 556 - 573.

Jewell, L.N. (1998). Contemporary Industrial : Organizational Psychology. New York: Brooks Cole Publishing Company.

La Palombara, Joseph and Weiner, Myron. 1966. The Origin and Development of Political Parties in La Palombara, Joseph and Weiner, Myron. eds. Political Parties and Political Development. New Jersey: Princeton University Press.

Macridis, Roy C. ed. 1967. Political Parties: Contemporary Trends and Ideas. New York : Harper & Row

Mannheim, Carl. 1936. Ideology and Utopia. New York: Harcourt Brace and World

Mayer, J. P., and Allen, N. 1984. Testing the side - bet theory of organizational commitment Some methodological considerations. Journal of Applied Psychology ,69,372 - 378.

Mowday, R. T., Porter, L. W. , and Steers, R. M. 1982. Employee – Organization Linkages : The Psychology of Commitment, Absenteeism and Turnover. New York : Academic Press.

Mowday, R. T., Steers, R. M., and Porter, L.W. 1979. The measurement of organizational Commitment.” Journal of Vocational Behavior 14 : 224 - 247

Porter, L. W. and R. M. Steers R. T. Mowday and P. V. Boulian. 1974. “Organizational Commitment, job Satisfaction and Turnover among Psychiatric Technician.” Journal of Applied Psychology 59 : 603 - 609.

Steer Richard M. (1977, March). “Antecedents and Outcome of Organizational commitment.” Administrative Science Quarterly 22 : 28 - 56.

สารานุกรม

Microsoft Encarta Online Encyclopedia, 2004



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

## อินเทอร์เน็ต

“Party Identification” สืบค้นจาก [http://en.wikipedia.org/wiki/Party\\_identification](http://en.wikipedia.org/wiki/Party_identification)

เข้าถึงเมื่อ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๒.

ปฐม มณีโรจน์ (๒๕๕๒) “ปัญหาพรรคการเมืองไทย” เผยแพร่ทาง <http://www.oknation.net/blog/DrPatom/2009/07/09/entry-1>

เข้าถึงเมื่อ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๒



# การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน

## ในการดำเนินคดีในศาลของประเทศฝรั่งเศส

### และบทวิเคราะห์มาตรการให้ความช่วยเหลือของประเทศไทย<sup>๑</sup>

ดร.ธนกร วรปรัชญากุล<sup>๒</sup>

ประเทศฝรั่งเศสถือหลักการดำเนินคดีในศาลคู่ความไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย (Principe de Gratuité de la Justice) โดยมีแนวความคิดนี้สืบเนื่องมาตั้งแต่สมัยปฏิวัติฝรั่งเศส ถึงแม้ว่าตามความเป็นจริงแล้วจะเป็นการยากที่จะทำให้เชื่อว่าการดำเนินคดีในศาลเป็นการให้เปล่าที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเลย อย่างไรก็ตามแนวความคิดนี้ก็พอจะมีมูลอยู่บางส่วน ในแง่ที่ว่ารัฐเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะเป็เงินเดือนที่ต้องจ่ายให้แก่ผู้พิพากษา

<sup>๑</sup> รัฐบัญญัติ เลขที่ ๙๑ - ๖๔๗ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๙๑ (Loi no 91 - 647, 10 juillet 1991) ว่าด้วย การให้ความช่วยเหลือทางการเงินในการดำเนินคดีในศาลและการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย; Bernard MENUT, François ANDRIEUX, Rose-Marie BRUNO et Mathieu CHADRON, le créancier et le recouvrement de sa créance, Juris Classeur, Édition 2003, pp.15 - 33.

<sup>๒</sup> น.บ. (ธรรมศาสตร์) น.บ.ท. D.S.U. (PANTHÉON-ASSAS (PARIS II)) สาขากฎหมายแพ่ง, D.E.A. สาขากฎหมายเอกชน, DOCTORAT EN DROIT PRIVÉ (nouveau REGIME) (ROBERT SCHUMAN (STRASBOURG III)) (เกียรตินิยมดีมาก) สาขากฎหมายเอกชน, อัยการประจำกรม สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคุ้มครองสิทธิประชาชนระหว่างประเทศ สำนักงานอัยการสูงสุด



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

อัยการ ผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายในศาล ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้ รัฐยังต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจัดหาสถานที่เพื่อใช้เป็นที่บริการแก่ประชาชน ด้วยการอำนวยความสะดวกทางศาลแก่ประชาชนเป็นการให้บริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐด้วย



การดำเนินคดีในศาลจะมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีที่คู่ความต้องรับผิดชอบ โดยนอกเหนือจากที่คู่ความต้องชำระค่าธรรมเนียมศาลแล้ว ยังมีค่าใช้จ่ายในการจ้างทนายความ ค่าใช้จ่ายในการบังคับคดี ซึ่งค่าใช้จ่ายเหล่านี้ย่อมมีผลทำให้คู่ความบางรายเกิดความท้อแท้ สิ้นหวัง ที่จะดำเนินคดีในศาล ด้วยความกลัวที่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเป็นจำนวนมากเพื่อปกป้องหรือเรียกร้องสิทธิของตน

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีวิธีการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอในการดำเนินคดีทางศาล ระบบการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวนี้มีอยู่ในประเทศฝรั่งเศสมาเป็นเวลานานแล้ว แต่ได้มีการบัญญัติไว้เป็นกฎหมายเฉพาะในปี ค.ศ. ๑๙๙๑ ตามรัฐบัญญัติเลขที่ ๙๑-๖๔๗ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๙๑ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดการให้ความช่วยเหลือทางการเงินในการดำเนินคดีในศาลและการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายเป็นการเฉพาะ

บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีรายได้เพียงพอในการเรียกร้องหรือคุ้มครองสิทธิของตนในศาลสามารถร้องขอรับความช่วยเหลือทางการเงินในการดำเนินคดีในศาล (Aide juridictionnelle) ได้ ซึ่งอาจเป็นการให้ความช่วยเหลือทั้งหมดหรือแต่บางส่วนก็ได้แล้วแต่ระดับของรายได้ของตน



นอกจากนี้ ตามรัฐบัญญัติ เลขที่ ๔๑ - ๖๔๗ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๕๑ ดังกล่าว ยังได้กำหนดให้บุคคลที่ขาดแคลนทุนทรัพย์สามารถร้องขอรับความช่วยเหลือทางกฎหมาย (Aide juridique) ในเรื่องความรู้เกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ ข้อแนะนำในการดำเนินคดี การขอรับความช่วยเหลือในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามสิทธิหรือเพื่อบังคับคดีตามกฎหมาย หรือการร้องขอรับความช่วยเหลือทางกฎหมายในการดำเนินกระบวนการที่ไม่ใช่กระบวนการทางศาล การขอรับคำปรึกษา กฎหมาย และการร้องขอความช่วยเหลือในการร่างคำคู่ความในคดี นิติกรรมสัญญา หรือ เอกสารต่าง ๆ ตามกฎหมาย ด้วย

การให้ความช่วยเหลือทางการเงินในการดำเนินคดีในศาลและการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายดังกล่าวนี้ เป็นการให้ความช่วยเหลือในศาลทุกประเภท ดังนั้น ประชาชนจึงสามารถร้องขอรับความช่วยเหลือได้ทั้งในศาลแพ่ง ศาลอาญา ศาลปกครอง หรือแม้แต่การร้องขอให้มีการประนีประนอมยอมความก่อนมีการเริ่มต้นคดีในชั้นศาล หรือให้มีการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาล หรือเพื่อขอรับคำปรึกษาทางกฎหมาย

ในเรื่องการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายนี้ นอกจากจะเป็นการให้ความช่วยเหลือจากรัฐแล้ว ยังมีสมาคมจำนวนมากที่เข้าร่วมในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายด้วยการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่คู่ความในคดีถึงเรื่องสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย การช่วยจัดทำคำฟ้อง นอกจากนี้ ยังมีสมาคมซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อให้คำปรึกษาทางกฎหมายเป็นการเฉพาะแก่สมาชิกของตน ซึ่งประสบความสำเร็จในการดำเนินการเป็นอย่างมาก แต่เนื่องจากเนื้อที่ในการเสนอบทความมีจำกัด ในที่นี้จึงจะขอกล่าวถึงเฉพาะการให้ความช่วยเหลือทางการเงินในการดำเนินคดีในศาลเท่านั้น ส่วนเรื่องการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย ถ้ามีโอกาสจะได้กล่าวถึงต่อไป

#### ๑. เงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินในการดำเนินคดีในศาล

เงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินในการดำเนินคดีในศาลมีหลายอย่าง ได้แก่ เงื่อนไขเกี่ยวกับตัวบุคคลที่จะรับประโยชน์ เงื่อนไขเกี่ยวกับรายได้ เงื่อนไขเกี่ยวกับคำร้องขอรับความช่วยเหลือ



## ๑.๑ เงื่อนไขเกี่ยวกับตัวบุคคลที่จะรับประโยชน์

บุคคลธรรมดาที่ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอในการดำเนินคดีในศาลสามารถร้องขอรับความช่วยเหลือ โดยมีเงื่อนไขว่าบุคคลนั้นจะต้องมีสัญชาติฝรั่งเศส หรือเป็นพลเมืองของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป นอกจากนี้ คนต่างชาติอื่น ๆ ที่อาศัยอยู่ในประเทศฝรั่งเศส เป็นปกติและสม่ำเสมอสามารถร้องขอรับความช่วยเหลือทางการเงินในการดำเนินคดีในศาลได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผู้ร้องขอรับความช่วยเหลือทางการเงินในการดำเนินคดีในศาลจะไม่ได้มีสัญชาติหรือมีถิ่นที่อยู่ตามที่กำหนดไว้ บุคคลนั้นก็อาจได้รับความช่วยเหลือทางการเงินได้ ถ้าคดีที่เกิดขึ้นมีความน่าสนใจเป็นพิเศษเมื่อพิจารณาถึงประเด็นแห่งคดีหรือข้อกล่าวหาในคดี

สำหรับนิติบุคคลนั้นก็สามารถร้องขอรับความช่วยเหลือทางการเงินในการดำเนินคดีในศาลได้ อย่างไรก็ตาม ความช่วยเหลือทางการเงินในการดำเนินคดีในศาลนี้ไม่ใช่สิทธิที่ให้แก่นิติบุคคล การให้ความช่วยเหลือแก่นิติบุคคลจึงเป็นการให้ความช่วยเหลือเฉพาะกรณีพิเศษเท่านั้น โดยการให้ความช่วยเหลือทางการเงินในการดำเนินคดีในศาลแก่นิติบุคคลนี้ นิติบุคคลที่ขอรับความช่วยเหลือจะต้องเป็นนิติบุคคลที่ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไร มีที่ทำการอยู่ในประเทศฝรั่งเศส และไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะดำเนินคดีในศาล

## ๑.๒ เงื่อนไขเกี่ยวกับรายได้

การให้ความช่วยเหลือทางการเงินในการดำเนินคดีในศาลอาจเป็นการให้ความช่วยเหลือทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ ในกรณีที่เป็นการให้ความช่วยเหลือทั้งหมด ค่าใช้จ่ายทั้งหมดรัฐจะเป็นผู้ออกให้ ในกรณีที่เป็นการให้ความช่วยเหลือบางส่วนในคดี โดยเฉพาะค่าธรรมเนียมทนายความบางส่วน คู่ความจะเป็นผู้รับผิดชอบ

นับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๒๐๐๙ ผู้ร้องขอรับความช่วยเหลือจะต้องแสดงหลักฐานว่ามีรายได้ต่อเดือนไม่เกิน ๙๑๑ ยูโร (ประมาณ ๔๑,๐๐๐ บาท) เพื่อขอรับความช่วยเหลือทางการเงินในการดำเนินคดีทั้งหมด หรือมีรายได้ต่อเดือนไม่เกิน ๑,๓๖๗ ยูโร (ประมาณ ๖๑,๕๐๐ บาท) เพื่อขอรับความช่วยเหลือทางการเงินในการดำเนินคดีบางส่วน



(ณ เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ อัตราแลกเปลี่ยน ๑ ยูโร อยู่ที่ประมาณ ๔๕ บาท) ทั้งนี้ ตาม มาตรา ๔ วรรคสาม ของรัฐบัญญัติ เลขที่ ๙๑ - ๖๔๗ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๙๑ จะมีการพิจารณาปรับปรุงเพดานรายได้ต่อเดือนทุก ๆ วันที่ ๑ ของเดือนมกราคมในแต่ละปี โดยยึดถือตามฐานอัตราภาษีรายได้ขั้นต่ำสุด ซึ่งเพดานรายได้ต่อเดือนประจำปี ค.ศ. ๒๐๐๙ ชำงต้นนี้ ได้มีการกำหนดขึ้นใหม่โดยหนังสือเวียน Circulaire JUS SADJPV ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๘

ตารางแสดงฐานรายได้ต่อเดือนและสัดส่วนการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน ในการดำเนินคดีบางส่วนที่รัฐจ่ายให้ผู้มีรายต่อเดือนสูงกว่า ๙๑๑ ยูโร แต่ไม่เกิน ๑,๓๖๗ ยูโร เป็นไปตามตารางท้ายนี้ (สำหรับผู้มีรายต่อเดือนไม่เกิน ๙๑๑ ยูโร รัฐจะให้ความช่วยเหลือทางการเงินในการดำเนินคดีทั้งหมดแก่ผู้มีคุณสมบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด)

รายได้ต่อเดือน (เป็นเงินยูโร)			สัดส่วนที่รัฐให้ความช่วยเหลือ (ร้อยละ)
๙๑๒	ถึง	๙๕๓	๘๕
๙๕๔	ถึง	๑,๐๐๔	๗๐
๑,๐๐๕	ถึง	๑,๐๗๗	๕๕
๑,๐๗๘	ถึง	๑,๑๖๐	๔๐
๑,๑๖๑	ถึง	๑,๒๖๓	๒๕
๑,๒๖๔	ถึง	๑,๓๖๗	๑๕

ในกรณีที่บุคคลที่ร้องขอรับความช่วยเหลือทางการเงินในการดำเนินคดีในศาลมี รายได้สูงเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ บุคคลนั้นก็ยังอาจร้องขอและรับความช่วยเหลือ ทางการเงินได้ ถ้าหากสำนักงานความช่วยเหลือทางการเงินในการดำเนินคดีในศาล (Bureau d'aide juridictionnelle) พิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องของบุคคลนั้นสมควรได้รับการพิจารณา เมื่อพิจารณาถึงประเด็นแห่งคดีหรือข้อกล่าวหาในคดี ซึ่งถือเป็นกรณียกเว้น

ในกรณีที่สำนักงานความช่วยเหลือทางการเงินในการดำเนินคดีในศาลปฏิเสธ ไม่ให้ความช่วยเหลือ โดยอ้างว่ามีเหตุที่ศาลจะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาได้อย่างชัดเจน หรือ



คำฟ้องนั้นปราศจากเหตุผลอันสมควร แต่ต่อมาศาลได้ชี้ขาดให้ผู้ร้องขอความช่วยเหลือชณะคดีตามคำฟ้อง ผู้ร้องจะได้รับชดใช้ค่าใช้จ่ายในคดี และค่าธรรมเนียมศาลในอัตราเดียวกันกับที่ผู้ร้องควรได้รับ หากผู้ร้องได้รับความช่วยเหลือทางการเงินในคดี

### ๑.๓ เงื่อนไขเกี่ยวกับคำร้องขอรับความช่วยเหลือ

คำร้องขอรับความช่วยเหลือทางการเงินนี้จะต้องยื่นต่อสำนักงานความช่วยเหลือทางการเงินในการดำเนินคดีในศาล ซึ่งตั้งอยู่ที่ศาลจังหวัดแต่ละแห่ง โดยผู้ร้องสามารถยื่นต่อสำนักงานฯ ที่ตั้งอยู่ในเขตภูมิลำเนาของตน

สำนักงานความช่วยเหลือทางการเงินในการดำเนินคดีในศาลมีตุลาการ (ตุลาการนั่ง (ผู้พิพากษา) หรือ ตุลาการยืน (อัยการ)) หนึ่งคนเป็นประธาน และมีผู้แทนที่มาจากผู้ประกอบการวิชาชีพทางกฎหมายต่าง ๆ และผู้แทนที่มาจากคู่ความในคดี เป็นคณะกรรมการของสำนักงานฯ ทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องขอความช่วยเหลือ

ในการพิจารณาคำร้องขอความช่วยเหลือทางการเงิน สำนักงานฯ สามารถรวบรวมข้อมูล รายละเอียดและรับฟังพยานหลักฐานต่าง ๆ ได้ตามที่เห็นสมควร โดยเฉพาะสำนักงานฯ สามารถรวบรวมข้อมูล รายละเอียดเกี่ยวกับสถานะทางการเงินของผู้ร้อง เพื่อตรวจสอบและพิสูจน์ว่าผู้ร้องได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในการขอรับความช่วยเหลือหรือไม่ โดยที่หน่วยงานของรัฐไม่สามารถปฏิเสธการส่งข้อมูลให้ โดยอ้างเหตุที่เป็นความลับที่ได้รับรู้มาจากการประกอบวิชาชีพได้ (le secret professionnel)



หลังจากพิจารณาพยานหลักฐานต่าง ๆ แล้ว สำนักงานฯ จะมีคำวินิจฉัยว่าจะรับหรือปฏิเสธคำร้อง และจะแจ้งคำวินิจฉัยไปยังผู้ร้อง ผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายในศาลที่ได้รับการแต่งตั้ง เจ้าหน้าที่การเงิน และผู้อำนวยการศาลของศาลที่รับคำร้อง

ในกรณีที่สำนักงานฯ ปฏิเสธไม่รับคำร้อง ด้วยเหตุว่า เงื่อนไขเกี่ยวกับรายได้ไม่เป็นไปตามที่กำหนด ผู้ร้องสามารถยื่นคำร้องขอให้สำนักงานฯ พิจารณาคำร้องใหม่ได้ แต่หากว่าสำนักงานปฏิเสธคำร้องโดยอ้างเหตุว่า มีเหตุที่ศาลจะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาได้อย่างชัดเจน หรือคำฟ้องปราศจากเหตุผลอันสมควร ผู้ร้องสามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยต่อศาลที่รับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือต่อศาลที่จะยื่นฟ้องได้ นอกจากนี้ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ๆ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม อัยการ ประธานสภาทนายความ ทนายความของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ และทนายความประจำศาลฎีกา ก็สามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยของสำนักงานฯ ได้ การอุทธรณ์นั้น ผู้ร้องต้องดำเนินการภายในเวลาหนึ่งเดือน ส่วนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ๆ ต้องดำเนินการภายในกำหนดสองเดือน นับแต่วันที่มีการแจ้งคำวินิจฉัย

ในกรณีที่คำร้องขอรับความช่วยเหลือแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือแสดงพยานหลักฐานเท็จ หรือกรณีที่มีคำวินิจฉัยว่าคำร้องที่ยื่นไม่สุจริตหรือเป็นการประวิงคดีให้ชักช้า อาจเป็นเหตุให้มีการถอนการให้ความช่วยเหลือทางการเงินในการดำเนินคดีทั้งหมดหรือแต่บางส่วนได้ และในกรณีที่ผู้ร้องขอความช่วยเหลือเป็นผู้มีทรัพย์สินใหม่เกิดขึ้นในระหว่างที่มีการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องหรือภายหลังจากที่ได้มีการวินิจฉัยคำร้องเสร็จสิ้น ซึ่งถ้าผู้ร้องมีทรัพย์สินเช่นนี้อยู่ในเวลาที่ร้องขอความช่วยเหลือแล้ว ผู้ร้องจะไม่สามารถได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน ก็อาจมีการถอนการให้ความช่วยเหลือทางการเงินทั้งหมดหรือแต่บางส่วนได้เช่นกัน

## ๒. ผลของการให้ความช่วยเหลือทางการเงินในการดำเนินคดีในศาล

การยื่นคำร้องขอรับความช่วยเหลือทางการเงินมีผลทำให้อายุความสะดุดหยุดลง ในกรณีของคำฟ้องที่ต้องยื่นต่อศาลภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าคำฟ้องได้ยื่นต่อศาลภายในเวลาที่กำหนดแล้ว หากได้มีการยื่นคำร้องขอความช่วยเหลือทางการเงินภายในเวลาที่กำหนด อย่างไรก็ตาม หลังจากนั้นแล้วจะต้องยื่นคำฟ้องต่อศาลภายในเวลาที่กำหนดเท่าเดิม นับจากวันที่มีคำวินิจฉัยรับหรือปฏิเสธคำร้องขอความช่วยเหลือทางการเงิน หรือ นับจากวันที่มีการแต่งตั้งผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายในศาล แต่คำร้องขอรับความช่วยเหลือทางการเงินไม่มีผลทำให้ระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์สะดุดหยุดลง



LIRT

ในกรณีที่มีการยื่นคำร้องขอรับความช่วยเหลือทางการเงินในการดำเนินคดีในศาลฎีกา (Cour de Cassation) หรือในสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (le Conseil d'État) ซึ่งถือเป็นศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส ย่อมส่งผลให้การพิจารณาพิพากษาคดีในศาลนั้นต้องสะดุดหยุดลงชั่วคราวด้วย

การที่อายุความสะดุดหยุดลงอันเป็นผลจากการยื่นคำร้องขอรับความช่วยเหลือทางการเงินนี้จะต้องไม่ใช่เป็นการประวิงคดีให้ล่าช้า มีคำพิพากษาคัดสินว่า การยื่นคำร้องขอรับความช่วยเหลือทางการเงินในการดำเนินคดีเพื่อให้ระยะเวลาในการยื่นคำแถลงการณ์ต่อศาลฎีกาต้องขยายออกไปเป็นการฉ้อฉลที่ผิดกฎหมาย

การให้ความช่วยเหลือทางการเงินนี้เป็นการให้ความช่วยเหลือเฉพาะคดีและการบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลในคดีที่ได้รับการช่วยเหลือทางการเงินเท่านั้น หากผู้ร้องประสงค์จะฟ้องคดีเป็นเรื่องใหม่ ผู้ร้องต้องยื่นคำร้องขอความช่วยเหลือทางการเงินใหม่อีกครั้ง

การได้รับความช่วยเหลือทางการเงินไม่มีผลเป็นการวินิจฉัยล่วงหน้าว่าคำฟ้องหรือคำให้การที่จะยื่นในคดีต่อศาลมีเหตุผลเพียงพอ และคำตัดสินของศาลไม่มีอิทธิพลต่อการพิจารณาของสำนักงานฯว่าจะให้ความช่วยเหลือทางการเงินหรือไม่

สิทธิในการได้รับความช่วยเหลือทางการเงินนี้เป็นผลให้ผู้ร้องที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินสามารถร้องขอความช่วยเหลือจากผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายในศาล (les auxiliaries de justice) ได้แก่ ทนายความ เจ้าพนักงานบังคับคดี เจ้าหน้าที่ผู้ขายทอดตลาดทรัพย์ เจ้าหน้าที่ผู้จัดทำแผนฟื้นฟูกิจการ เป็นต้น (ซึ่งบางวิชาชีพมีเอกชนเป็นผู้ประกอบวิชาชีพแต่มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (les officiers ministériels) ด้วย เช่น เจ้าพนักงานบังคับคดี ทนายความประจำศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา หรือสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ เป็นต้น) ซึ่งเป็นบุคคลที่มีความจำเป็นและความสำคัญต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลได้ โดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่าย และค่าจ้างทนายความ หรือค่าธรรมเนียมในการประกอบวิชาชีพของบุคคลต่าง ๆ ดังกล่าว โดยผู้ร้องมีสิทธิโดยอิสระที่จะเลือกทนายความหรือผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายในศาลอื่น ๆ โดยไม่มีผู้ใดมาบังคับได้ ในกรณีที่ผู้ร้องไม่แต่งตั้งทนายความหรือผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายในศาล หรือบุคคล

ดังกล่าวปฏิเสธการทำหน้าที่ หัวหน้าสำนักงานหรือประธานขององค์กรวิชาชีพที่บุคคลนั้นสังกัดอยู่ จะเป็นผู้แต่งตั้งบุคคลที่จะมาทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้ร้องเอง

สำหรับทนายความหรือผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายในศาลคนเดิมที่ช่วยเหลือผู้ร้องก่อนที่จะมีการยื่นคำร้องขอรับความช่วยเหลือทางการเงินก็ให้ทำหน้าที่ต่อไป เว้นแต่จะมีการแต่งตั้งบุคคลใหม่ให้ทำหน้าที่แทน ในกรณีที่มีการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้น ทนายความที่ทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของผู้ร้องในศาลชั้นต้นก็ให้ทำหน้าที่ของตนต่อไป เว้นแต่ผู้ร้องจะแต่งตั้งทนายความคนใหม่ หรือทนายความคนเดิมปฏิเสธไม่ทำหน้าที่ต่อไป



ในกรณีที่ผู้ร้องได้รับความช่วยเหลือทางการเงินในการดำเนินคดีในศาลทั้งหมด ค่าใช้จ่ายและค่าตอบแทนในการจ้างทนายความหรือผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายในศาลอื่น ๆ รัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมด โดยค่าตอบแทนทนายความนี้จะจ่ายผ่านคนกลางไปยังสำนักงานทนายความที่ทนายความผู้นั้นสังกัดอยู่ แต่หากเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายในศาล รัฐจะจ่ายค่าตอบแทนโดยตรงไปยังผู้ประกอบวิชาชีพนั้น

หากก่อนที่ผู้ร้องจะได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน ผู้ร้องได้จ่ายค่าตอบแทนให้แก่ทนายความหรือผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายในศาลไปแล้วเป็นเงินจำนวนหนึ่ง จำนวนเงินที่จ่ายไปแล้วนี้จะถูกนำไปหักจากจำนวนเงินที่จะจ่ายเป็นค่าช่วยเหลือการดำเนินคดีในศาล ดังนั้น ในกรณีที่เงินที่จ่ายไปแล้วมีจำนวนสูงกว่าเงินที่จะจ่ายเป็นค่าช่วยเหลือ ผู้ร้องก็จะไม่ได้รับเงินช่วยเหลือในการดำเนินคดีแต่อย่างใด



LIRT

ในกรณีที่ผู้ร้องได้รับความช่วยเหลือทางการเงินในการดำเนินคดีในศาลแต่เพียงบางส่วน ผู้ร้องจะต้องรับภาระค่าใช้จ่ายบางส่วนในการดำเนินคดีในศาล ดังนั้น ค่าตอบแทนที่จ่ายให้แก่ทนายความหรือผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายในศาลรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายส่วนหนึ่ง โดยค่าตอบแทนส่วนที่เหลือเป็นเรื่องที่ผู้ร้องและทนายความ หรือผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายจะต้องตกลงกันเอง โดยทนายความและลูกความซึ่งเป็นผู้ร้อง ที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินบางส่วนจะตกลงกันเองในเรื่องค่าตอบแทนทนายความ ซึ่งขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายอย่าง เช่น ความซับซ้อนของเอกสาร ลักษณะของคดี รายได้ และทรัพย์สินของผู้ร้อง เป็นต้น

### ๓. บทวิเคราะห์การให้ความช่วยเหลือทางการเงินในการดำเนินคดีในศาล และการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายของประเทศไทย

เมื่อพิจารณาถึงการให้ความช่วยเหลือทางการเงินในการดำเนินคดีในศาลของประเทศไทยแล้วจะเห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้บัญญัติเรื่องคำร้องขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในการฟ้องหรือต่อสู้คดีไว้ในหลายมาตราตั้งแต่มาตรา ๑๕๕ ถึง ๑๖๐ แต่หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาอนุญาตตามคำร้องขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลมีกำหนดไว้ในมาตรา ๑๕๖/๑ แต่เพียงว่า ให้ศาลอนุญาตเมื่อเห็นว่า ผู้ร้องไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือหากผู้ร้องไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร โดยไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เช่นที่ประเทศฝรั่งเศสกำหนดในเรื่องเพดานรายได้ขั้นต่ำของผู้ร้องและสัดส่วนในการให้ความช่วยเหลือของภาครัฐ ซึ่งจำนวนเงินที่ให้ความช่วยเหลือจะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับรายได้ของผู้ร้อง

นอกจากนี้ ศาลแต่ละแห่งเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่าจะอนุญาตตามคำร้องขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลหรือไม่ โดยไม่มีหน่วยงานกลางที่มีคณะกรรมการทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลโดยเฉพาะเช่นเดียวกับในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งการที่ประเทศฝรั่งเศสมีสำนักงานความช่วยเหลือทางการเงินในการดำเนินคดีในศาลพิจารณาคำร้องขอรับความช่วยเหลือเป็นการเฉพาะ ทำให้สามารถสร้างแบบแผนในการพิจารณาคำร้องที่เป็นเอกภาพ ให้มีหลักเกณฑ์และมาตรฐานในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องที่เป็นอย่างเดียวกัน และสามารถพิจารณาวินิจฉัยยกเว้นค่าธรรมเนียมคำร้องขอรับความ

ช่วยเหลือได้อย่างรอบคอบ มีประสิทธิภาพ สร้างความเป็นธรรมแก่ผู้ร้องได้เป็นอย่างดี

ศาลไทยปกติมีปริมาณคดีขึ้นสู่การพิจารณามากอยู่แล้ว หากมีหน่วยงานเฉพาะในการดูแลเรื่องการพิจารณาคำร้องขอยกเว้นค่าธรรมเนียมนศาล โดยอาศัยรูปแบบของสำนักงานความช่วยเหลือทางการเงินในการดำเนินคดีในศาลของประเทศฝรั่งเศสแล้ว ก็จะทำให้ศาลไทยไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาในการไต่สวนคำร้องขอยกเว้นค่าธรรมเนียมนศาล และการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องในรูปของคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเช่นเดียวกับของประเทศฝรั่งเศส น่าจะทำให้การพิจารณาวินิจฉัยคำร้องมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เป็นไปด้วยความรอบคอบ มีความถูกต้อง และมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย

นอกจากนี้ การให้ความช่วยเหลือตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของไทยก็เป็นแต่เพียงการยกเว้นค่าธรรมเนียมนศาลในคดีแพ่งเท่านั้น โดยในคดีปกครองตามมาตรา ๔๕/๑ ของ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการขอยกเว้นค่าธรรมเนียมนศาลไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการอุทธรณ์คำสั่งศาลที่ให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมนศาลเฉพาะบางส่วน หรือให้ยกคำขอ ที่แตกต่างไปจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยกำหนดว่า ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมนศาลเฉพาะบางส่วน หรือมีคำสั่งให้ยกคำขอ ผู้ยื่นคำขอมีสิทธิดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งคือ ยื่นคำร้องขอให้พิจารณาคำขอนั้นใหม่ เพื่ออนุญาตให้ตนนำพยานหลักฐานมาแสดงเพิ่มเติมว่าไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมนศาลได้จริง หรือโดยสถานะของผู้ขอ ถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมนศาลจะได้รับความเดือนร้อนเกินสมควร หรือ ยื่นอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อศาลปกครองสูงสุด ในขณะที่มาตรา ๑๕๖/๑ ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดว่า ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมนศาลเฉพาะบางส่วน หรือมีคำสั่งให้ยกคำร้อง ผู้ขอมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งศาลนั้นได้เท่านั้น โดยไม่ได้กำหนดให้สิทธิผู้ขอที่จะยื่นคำร้องขอให้พิจารณาคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมนศาลใหม่ได้

ในกรณีนี้ จะเห็นถึงความแตกต่างเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชนได้ประการหนึ่งว่า ในคดีแพ่งและในคดีปกครองประชาชนที่ร้องขอความช่วยเหลือ



LIRT

ในเรื่องค่าธรรมเนียมศาลได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกันทั้งที่เป็นเรื่องการร้องขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลเหมือนกัน

ซึ่งแตกต่างจากของประเทศฝรั่งเศส โดยตามรัฐบัญญัติ เลขที่ ๕๑ - ๖๕๗ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๕๑ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือที่ใช้เป็นอย่างไรเดียวกันทั้งในศาลแพ่ง ศาลอาญา ศาลปกครอง และนอกจากจะมีการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในคดีแล้ว รัฐยังจ่ายค่าจ้าง ค่าตอบแทนทนายความและผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายในศาลต่าง ๆ ให้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนด้วย สำหรับในประเทศไทยแล้ว เรื่องการจัดหาทนายความให้แก่คู่ความในคดีจึงยังเป็นปัญหาที่ประชาชนที่ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะจ้างทนายความได้ยังประสบปัญหาในเรื่องมาตรการทางกฎหมายที่จะรองรับการให้ความช่วยเหลือที่ชัดเจน แม้ว่าจะมีหน่วยงานทั้งของภาครัฐและเอกชนหลายแห่งดูแลรับผิดชอบเรื่องนี้อยู่ก็ตาม

ในเรื่องการจัดหาทนายความให้แก่ประชาชนผู้มีทรัพย์สินไม่เพียงพอที่จะดำเนินคดีในศาลดังกล่าวมานี้ และการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนประเทศไทยยังขาดกฎหมายกลางที่ใช้บังคับร่วมกันในเรื่องการให้ความช่วยเหลือทางการเงินการจัดหาทนายความในการดำเนินคดีในศาล และการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ทำให้แต่ละหน่วยงาน เช่น สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด กระทรวงยุติธรรม สภาทนายความ ต่างก็มีระเบียบของตนเองในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน และในการจัดหาทนายความให้แก่ประชาชนผู้ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะว่าจ้างทนายความ เช่น สำนักงานอัยการสูงสุดก็จะมีระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนและในการจัดหาทนายความอาสา สำนักงานศาลยุติธรรมก็มีระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลและค่าใช้จ่ายแก่ทนายความที่ศาลตั้งให้ผู้ต้องหาหรือจำเลย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๓ (ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๘, ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๐)<sup>๑</sup> และระเบียบคณะกรรมการบริหารศาล

<sup>๑</sup> มาตรา ๑๗๓ ในคดีที่มีอัตราโทษประหารชีวิต หรือในคดีที่จำเลยมีอายุไม่เกินสิบแปดปีในวันที่ถูกฟ้องต่อศาล ก่อนเริ่มพิจารณาให้ศาลถามจำเลยว่ามีทนายความหรือไม่ ถ้าไม่มีก็ให้ศาลตั้งทนายความให้

ในคดีที่มีอัตราโทษจำคุก ก่อนเริ่มพิจารณาให้ศาลถามจำเลยว่ามีทนายความหรือไม่ ถ้าไม่มีและจำเลยต้องการทนายความ ก็ให้ศาลตั้งทนายความให้

ยุติธรรมว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลและค่าใช้จ่ายแก่ทนายความที่ศาลตั้งให้ผู้เสียหาย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๔๔/๒ วรรคสอง พ.ศ. ๒๕๕๐<sup>๕</sup> ซึ่งระเบียบและแนวทางปฏิบัติของแต่ละหน่วยงานก็มีความแตกต่างกันไป



ดังนั้น จึงน่าจะนำเอาหลักการตามรัฐธรรมนูญ เลขที่ ๙๑ - ๖๔๗ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๙๑ ของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดการให้ความช่วยเหลือทางการเงินและทางกฎหมายในการดำเนินคดีในศาล มาเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะจ่ายค่าธรรมเนียมศาล และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในคดี รวมทั้งต่อไปข้างหน้า น่าจะมีการจัดทำร่างกฎหมายกลางในเรื่องการให้ความช่วยเหลือทางการเงินในการดำเนินคดีในศาล (ซึ่งเป็นเรื่องการให้ความช่วยเหลือเรื่องค่าธรรมเนียมศาล ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในคดี ค่าใช้จ่ายในการจ้างทนายความ และค่าตอบแทนผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายอื่น ๆ) และการให้ความ

---

ให้ศาลจ่ายเงินรางวัลและค่าใช้จ่ายแก่ทนายความที่ศาลตั้งตามมาตรา<sup>๖</sup>นี้ โดยคำนึงถึงสภาพแห่งคดีและสภาวะทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมกำหนดโดยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

<sup>๕</sup> มาตรา ๔๔/๒ วรรคสอง ถ้าความปรากฏต่อศาลว่าผู้ยื่นคำร้องตามมาตรา ๔๔/๑ เป็นคนยากจนไม่สามารถจัดหาทนายความได้เอง ให้ศาลมีอำนาจตั้งทนายความให้แก่ผู้นั้น โดยทนายความที่ได้รับแต่งตั้งมีสิทธิได้รับเงินรางวัลและค่าใช้จ่ายตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมกำหนด



LIRT

ช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ให้รวมอยู่ในฉบับเดียวกัน เช่นเดียวกับของประเทศ  
ฝรั่งเศส ซึ่งจะทำให้มีกฎหมายกลางที่ใช้บังคับร่วมกันของแต่ละหน่วยงาน ในเรื่องการให้  
ความช่วยเหลือเรื่องค่าธรรมเนียมศาล ค่าจ้างทนายความ ค่าตอบแทนผู้ประกอบการวิชาชีพ  
ทางกฎหมายอื่น ๆ การจัดหาทนายความให้แก่ประชาชนผู้มีทรัพย์สินไม่เพียงพอที่จะ  
ดำเนินคดีในศาล และการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน เพื่อให้การให้ความ  
ช่วยเหลือแก่ประชาชนของแต่ละหน่วยงาน มีความเป็นเอกภาพ มีแบบแผนและหลักเกณฑ์  
วิธีการ ในการดำเนินการเหมือนกัน และมีระเบียบ กฎเกณฑ์ ที่แน่นอนชัดเจน สามารถ  
ดำเนินการอย่างได้ผล มีประสิทธิภาพ สร้างความเป็นธรรมและการเข้าถึงความยุติธรรม  
แก่ประชาชนได้อย่างเท่าเทียมกัน มิใช่ว่าเมื่อประชาชนไปติดต่อร้องขอความช่วยเหลือจาก  
แต่ละหน่วยงานกลับได้รับการปฏิบัติจากแต่ละหน่วยงานที่ไม่เหมือนกัน เนื่องจากหน่วยงาน  
แต่ละแห่งมีระเบียบหลักเกณฑ์ในการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่แตกต่างกันไป เรื่องนี้  
จึงเป็นเรื่องที่ผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องควรให้ความสนใจในการเข้ามาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม  
กฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างเสมอภาค  
เท่าเทียมกัน



# มีอะไรใหม่

ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

วรรษยา ศิริวัฒน์\*

การปฏิบัติงานในระบบราชการให้มีประสิทธิภาพนอกเหนือจากข้าราชการจะต้องใช้ความรู้ความสามารถ ความอดทนสาหะในการปฏิบัติงาน อีกทั้งการปฏิบัติตนให้เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการแล้ว ข้าราชการจะต้องปฏิบัติตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องอีกด้วย โดยเฉพาะความเข้าใจในสาระสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่ ซึ่งบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๑ เป็นต้นไป ดังนั้นบทความนี้ ผู้เขียนจึงได้นำเสนอสาระสำคัญบางประการที่ข้าราชการควรทราบใน ๕ เรื่องด้วยกัน คือ (๑) เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ (๒) หลักการพื้นฐาน (๓) วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติฯ (๔) ประเด็นสำคัญในพระราชบัญญัติฯ (๕) บทสรุปและความเห็น

\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

## เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

การประกาศใช้พระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้มีเหตุผลสำคัญ ๓ ประการ คือ (ปีมหาสุขสันต์, ๒๕๕๐, หน้า ๘)

๑. เพื่อกำหนดภารกิจของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ให้เหมาะสมสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕

๒. เพื่อปรับปรุง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้เหมาะสมกับการบริหารราชการ ทั้งนี้ เนื่องจาก พระราชบัญญัติฯ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ใช้มานานแล้ว บทบัญญัติบางเรื่อง ไม่สอดคล้องกับการบริหารราชการแนวใหม่

๓. เพื่อกำหนดภารกิจของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน อีกทั้งให้การบริหารทรัพยากรบุคคลในภาครัฐสอดคล้องกับแนวการบริหารราชการแนวใหม่

## หลักการพื้นฐาน

พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดหลักการพื้นฐานไว้ ๓ ประการ คือ (ชาญวิทย์ ไกรฤกษ์, ๒๕๕๒, หน้า ๓)

๑. การตอบสนองยุทธศาสตร์ขององค์การเพื่อผลสัมฤทธิ์ต่อธุรกิจภาครัฐ ความมีประสิทธิภาพและความคุ้มค่า โดยให้ข้าราชการปฏิบัติงานอย่างมีคุณภาพ คุณธรรม และมีคุณภาพชีวิตที่ดี ซึ่งหลักการนี้มีขอบข่ายบังคับทั้งคณะบุคคล เช่น ครม. ก.พ. คกก. บุคคล เช่น นรม. รมต. รมช. ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้บังคับบัญชาทุกระดับ ข้าราชการพลเรือนสามัญ

๒. เป็นการแสดงเจตนารมณ์เพื่อให้ส่วนราชการบริหารด้วยระบบคุณธรรม ดังที่กำหนดไว้ว่า “ราชการต้องปฏิบัติต่อข้าราชการด้วยระบบบริหารทรัพยากรบุคคลที่มีความเสมอภาค เป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ ไม่เลือกปฏิบัติ ปราศจากอคติ และมีความเป็นกลางทางการเมือง

๓. กำหนดให้มี **จรรยาข้าราชการ** ๕ ประการ ประกอบด้วย

(๑) การยึดมั่น และยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง

- (๒) ความซื่อสัตย์สุจริต และความรับผิดชอบ
- (๓) การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส
- (๔) การไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม
- (๕) การมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน

**ตัวบ่งชี้จรรยาข้าราชการ** (ปีทมา สุขสันต์, ๒๕๕๐, หน้า ๙)

#### **การยึดมั่น และยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง**

- ★ ยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม
- ★ เสียสละ
- ★ ยึดหลักวิชา และจรรยาวิชาชีพ
- ★ ไม่โอนอ่อนตามอิทธิพลใดๆ

#### **ความซื่อสัตย์สุจริตและความรับผิดชอบ**

- ★ ปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา
- ★ แยกเรื่องส่วนตัวออกจากหน้าที่การงาน
- ★ มีความรับผิดชอบต่อประชาชน ต่อผลการปฏิบัติงานองค์การ และต่อการพัฒนาปรับปรุงระบบราชการ

#### **การทำงานอย่างโปร่งใสตรวจสอบได้**

- ★ ปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส
- ★ มีวิธีการให้ประชาชนตรวจสอบได้
- ★ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในขอบเขตของกฎหมาย

#### **การไม่เลือกปฏิบัติ**

- ★ บริการประชาชนด้วยความเสมอภาค เน้นความสะดวกรวดเร็ว
- ★ ประหยัดและถูกต้อง
- ★ ปฏิบัติต่อผู้มารับบริการด้วยความมีน้ำใจ เมตตา เอื้อเฟื้อ



**LIRT**  
๙๕

## มุ่งผลสัมฤทธิ์

- ★ ทำงานให้แล้วเสร็จตามกำหนด เกิดผลดีต่อหน่วยงาน และส่วนรวม
- ★ ใช้ทรัพยากรของทางราชการให้คุ้มค่าเสมือนหนึ่งการใช้ทรัพยากรของตนเอง
- ★ เน้นการทำงานโดยยึดหลัก มีการวัดผลสัมฤทธิ์ และค่าใช้จ่าย

## วัตถุประสงค์ พระราชบัญญัติ

สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดวัตถุประสงค์สำคัญของพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ไว้ ๓ ประการ คือ (ชาญวิทย์ ไกรฤกษ์, ๒๕๕๒, หน้า ๒)

๑. เพื่อให้การบริหารของส่วนราชการมีความคล่องตัวใน**การบริหารคน**
๒. เพื่อให้ข้าราชการมีหลัก**ความเป็นธรรม**
๓. เพื่อให้ราชการ**มีส่วนร่วม**

**ประเด็นสำคัญใน พระราชบัญญัติฯ คือ** (ราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๕๑, หน้า ๑๓-๑๗)

๑. ระบบราชการบริหารทรัพยากรบุคคล
๒. ระบบพิทักษ์คุณธรรม



LIIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

## ๑. ระบบบริหารทรัพยากรบุคคล มีดังนี้

๑.๑ ปรับปรุงประเภทข้าราชการพลเรือนสามัญ ระบบกำหนดตำแหน่ง และระดับตำแหน่งให้เหมาะสมกับลักษณะงาน เพื่อให้ข้าราชการได้รับผลตอบแทนที่เป็นธรรม

### ☆ ข้าราชการพลเรือนมี ๒ ประเภท คือ

๑. ข้าราชการพลเรือนสามัญ
๒. ข้าราชการพลเรือนในพระองค์

### ☆ ระบบการกำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ มี ๔ ประเภท คือ

๑. ตำแหน่งประเภทบริหาร ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการ และรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง กรม และตำแหน่งอื่นที่ ก.พ.กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทบริการ

**สายงานบริหาร** ประกอบด้วย นักบริหาร นักการทูต นักปกครอง และผู้ตรวจราชการ

**ตัวอย่างสายงานบริหาร** ได้แก่ ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด เอกอัครราชทูต ผู้ตรวจราชการระดับกระทรวงหรือเทียบเท่า : ผู้บริหารระดับสูง ส่วนของอธิบดี รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือเทียบเท่า : ผู้บริหารระดับต้น

๒. ตำแหน่งประเภทอำนวยการ ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่ต่ำกว่าระดับกรม และตำแหน่งอื่นที่ ก.พ.กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทอำนวยการ

**สายงานอำนวยการ** ประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนัก : ผู้อำนวยการระดับสูง และผู้อำนวยการกอง : ผู้อำนวยการระดับต้น

๓. ตำแหน่งประเภทวิชาการ ได้แก่ ตำแหน่งที่จำเป็นต้องใช้ผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตามที่ ก.พ.กำหนด

**สายวิชาการ** ประกอบด้วย ระดับปฏิบัติการ (บรรจุครั้งแรก) ระดับชำนาญการพิเศษ ระดับเชี่ยวชาญ และระดับทรงคุณวุฒิ

๔. ตำแหน่งประเภททั่วไป ได้แก่ ตำแหน่งที่ไม่ใช่ตำแหน่งประเภทบริหาร ตำแหน่งประเภทอำนวยการ และตำแหน่งประเภทวิชาการตามที่ ก.พ.กำหนด



LIRT



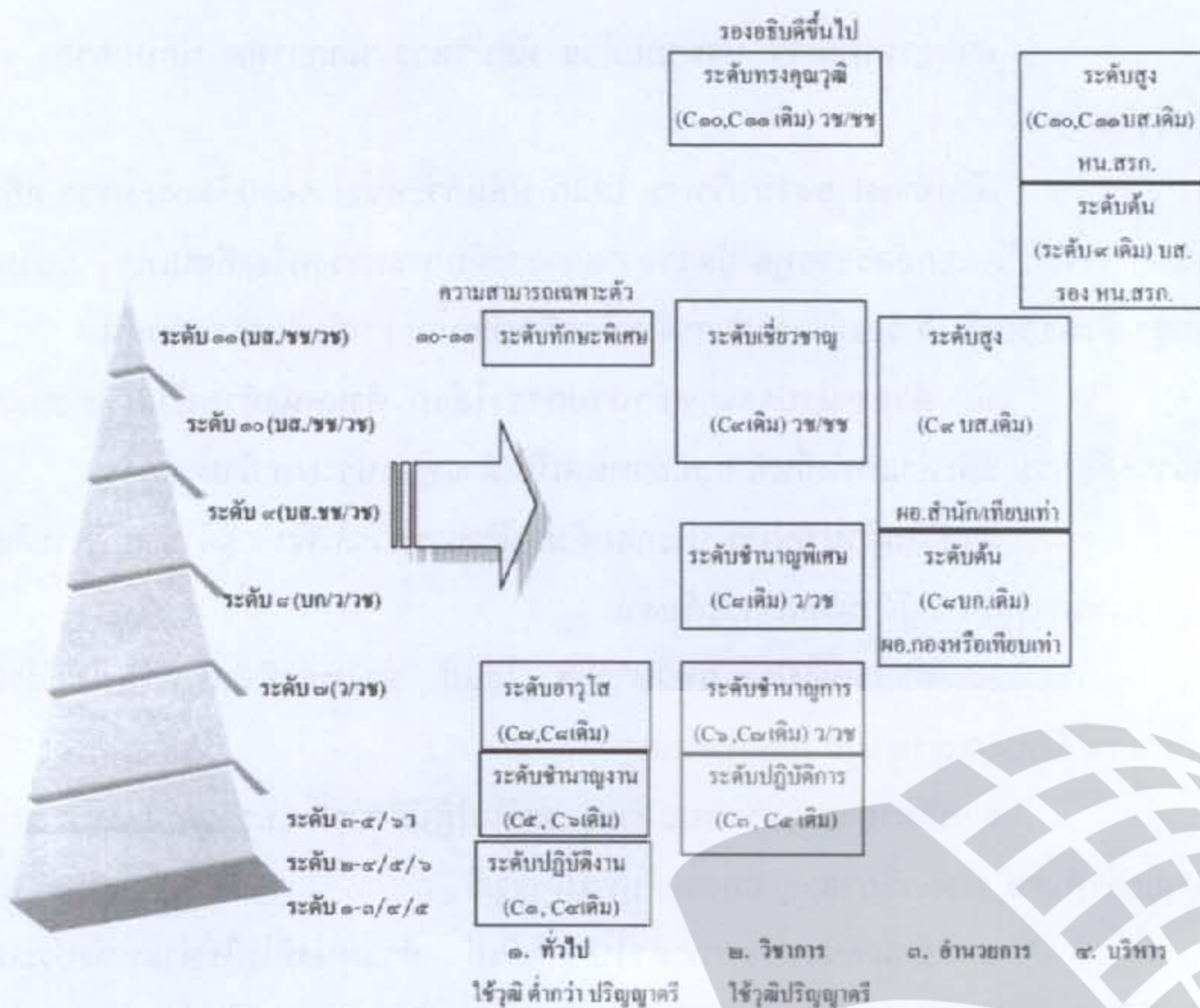
**สายงานทั่วไป** ประกอบด้วย ระดับปฏิบัติงาน (บรรจุครั้งแรก) ระดับ  
ชำนาญงาน ระดับอาวุโส และระดับทักษะพิเศษ

**๑.๒ การเปรียบเทียบโครงสร้างตำแหน่ง และการกำหนดตำแหน่ง**

ระบบการกำหนดตำแหน่ง : เปรียบเทียบโครงสร้างตำแหน่ง

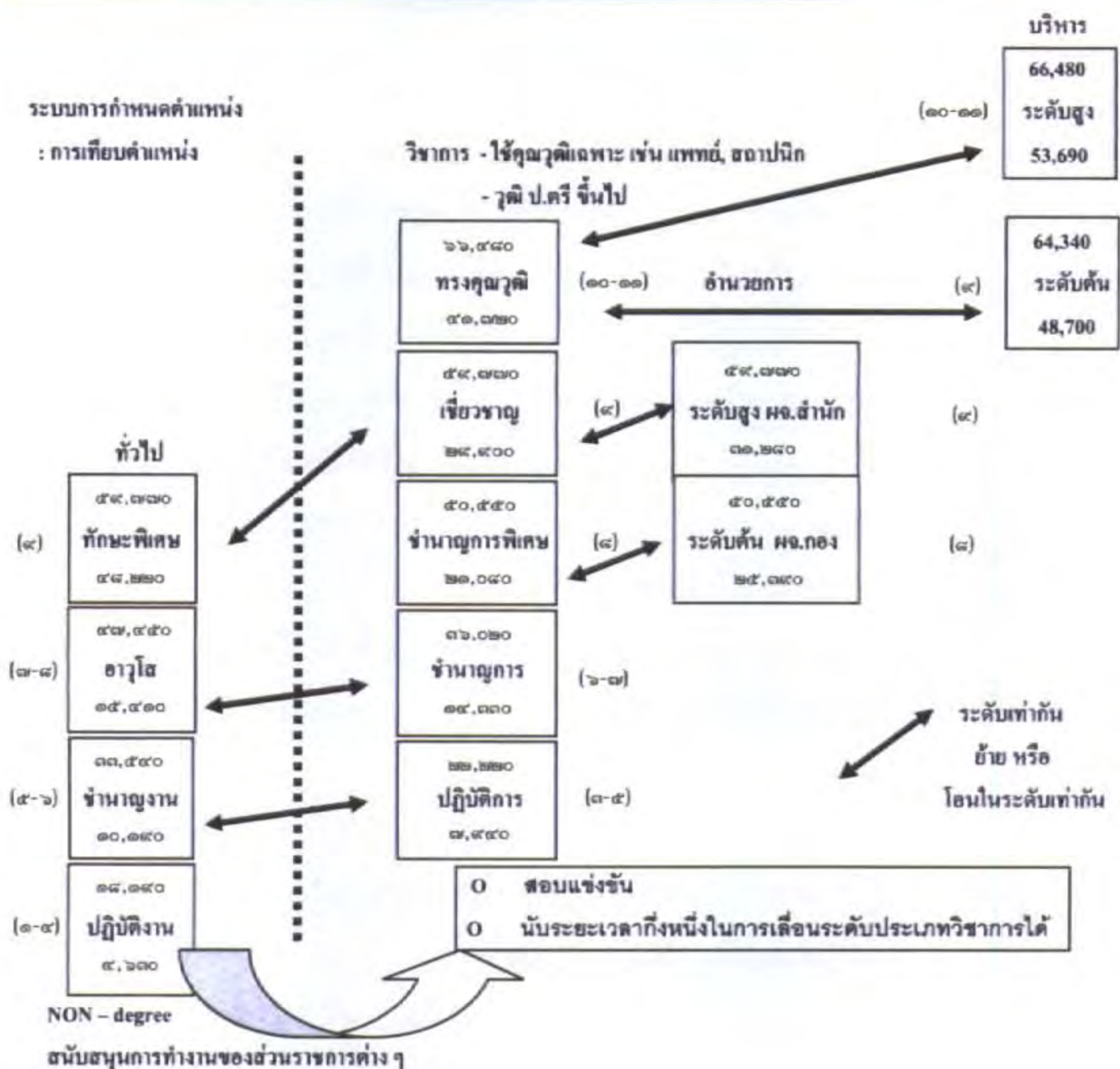
เดิม

ใหม่



ที่มา : ชาญวิทย์ ไกรฤกษ์ (๒๕๕๒, หน้า ๗)





ที่มา : ชาญวิทย์ ไกรฤกษ์ (๒๕๕๒, หน้า ๘)

**๑.๓ วิธีการกำหนดตำแหน่ง**

มอบอำนาจให้ส่วนราชการกำหนดจำนวนตำแหน่งตามกรอบงบประมาณ และหลักเกณฑ์การกำหนดตำแหน่งตามมาตรฐานการกำหนดตำแหน่งตามที่ ก.พ. กำหนดไว้

**๑.๔ การบริหารทรัพยากรบุคคล ยึดหลักระบบคุณธรรม ดังนี้**

(๑) การรับบุคคลเพื่อเข้ารับราชการ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ให้ความสำคัญกับความรู้ความสามารถ ความเสมอภาค ความเป็นธรรมและประโยชน์ทางราชการ

(๒) การบริหารทรัพยากรบุคคล พิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ และประสิทธิภาพขององค์การ และลักษณะของงานไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

(๓) การให้ความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์แก่ข้าราชการต้องยึดหลักความเป็นธรรม พิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ และจะไม่นำความคิดเห็นทางการเมือง หรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณา

(๔) การปฏิบัติทางวินัย ต้องยึดหลักความยุติธรรม และไม่มีอคติ

(๕) การบริหารทรัพยากรบุคคลใช้หลักความเป็นกลางทางการเมือง

๑.๕ ข้าราชการพลเรือนสามัญมี**เสรีภาพในการรวมกลุ่ม**ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่ต้องไม่กระทบต่อประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดิน ความต่อเนื่องในการให้บริการสาธารณสุข และไม่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง

**๑.๖ ระบบการให้ค่าตอบแทน** ให้มีบัญชีเงินเดือนแยกตามประเภทตำแหน่ง อัตราเงินเดือนให้ค่านึงถึงราคาตลาด การบริหารงาน และสมรรถนะของข้าราชการแต่ละประเภท

๑.๗ ให้ส่วนราชการดำเนินการเพิ่มพูนประสิทธิภาพ และเสริมสร้างแรงจูงใจให้กับข้าราชการมีคุณภาพ คุณธรรม จริยธรรม คุณภาพชีวิต มีขวัญ และกำลังใจ ในการปฏิบัติราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

๑.๘ ข้าราชการจะต้องรักษา**จรรยาข้าราชการที่ดี** ดังนี้

(๑) การยึดมั่นและยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง

(๒) ความซื่อสัตย์ สุจริต และความรับผิดชอบ

(๓) การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้

(๔) การปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

(๕) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน

**ให้ส่วนราชการกำหนดข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการ** เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะงานในส่วนราชการนั้นตามหลักวิชาและจรรยาวิชาชีพ

๑.๙ ข้อปฏิบัติในการรักษา**วินัยของข้าราชการ** มีดังนี้

(๑) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม

(๒) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ

ของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ

(๓) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความอุตสาหะ เอาใจใส่ และรักษาประโยชน์ของทางราชการ

(๔) ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบธรรมด้วยกฎหมาย และระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง แต่หากการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการจะต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทีเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม

(๕) ต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการไม่ได้

(๖) ต้องรักษาความลับของทางราชการ

(๗) ต้องสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคีและต้องช่วยเหลือกันในการปฏิบัติราชการระหว่างข้าราชการด้วยกันและผู้ร่วมปฏิบัติราชการ

(๘) ต้องต้อนรับ ให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรม และให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้ติดต่อราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของตน

(๙) ต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และในการปฏิบัติอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน อีกทั้งจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการด้วย

(๑๐) ต้องรักษาชื่อเสียงของตนและรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนไม่ให้เสื่อมเสีย

(๑๑) กระทำการอื่นใดตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

### ๑.๑๐ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่ทำการใดที่เป็นข้อห้าม ดังนี้

- (๑) ต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงานโดยปกปิดข้อความซึ่งควรต้องแจ้งถือว่าเป็นการรายงานเท็จด้วย
- (๒) ต้องไม่ปฏิบัติราชการอันเป็นการกระทำการข่มผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปเป็นผู้สั่งให้กระทำหรือได้รับอนุญาตเป็นพิเศษเป็นครั้งคราว
- (๓) ต้องไม่อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและผู้อื่น
- (๔) ต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ
- (๕) ต้องไม่กระทำหรือยินยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน
- (๖) ต้องไม่เป็นการรวมการผู้จัดการ หรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท
- (๗) ต้องไม่กระทำการอย่างใดที่เป็นการกั่นก้าง กดขี่ หรือข่มเหงกันในการปฏิบัติราชการ
- (๘) ต้องไม่กระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศตามที่กำหนดใน ก.พ.
- (๙) ต้องไม่ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงประชาชนผู้มาติดต่อราชการ
- (๑๐) ไม่กระทำการอื่นใดตามที่กำหนดห้ามใน ก.พ.

### การกระผิดวินัยอย่างร้ายแรง มีดังนี้

- (๑) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยไม่ชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต



(๒) ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

(๓) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

(๔) กระทำการสิ่งใดที่ถือเป็นผู้ประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง

(๕) ดุหมั่น เหยียดหยาม กดขี่ ช่มเหง หรือทำร้ายประชาชนผู้ติดต่อราชการอย่างร้ายแรง

(๖) กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๗) ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘๒ หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา ๘๓ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

(๘) ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘๐ วรรคสอง และมาตรา ๘๒ (๑๑) หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา ๘๓ (๑๐) ที่มีกฎ ก.พ. กำหนดให้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

**๒. การมีระบบพิทักษ์คุณธรรม** ให้มีคณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรม (ก.พ.ค.) มีหน้าที่เสนอแนะ ก.พ. ให้มีการปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคล ในเรื่องการพิทักษ์ระบบคุณธรรม พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์และอุทธรณ์ ตลอดจนพิจารณาเรื่องคุ้มครองระบบคุณธรรม เป็นต้น

### **บทสรุปและความเห็น**

ระบบราชการของไทยเกิดขึ้นมาพร้อมกับสังคมการเมืองไทยมากกว่า ๗๐๐ ปี นับตั้งแต่อดีตจวบจนปัจจุบัน รับราชการเป็นองค์การหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการปกป้องอธิปไตย ปกป้องสถานะอำนาจของผู้นำ ต่อสู้กับภัยคุกคามจากภายนอก รักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ จัดระเบียบสังคม และส่งเสริมการพัฒนาประเทศอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เพื่อการตอบสนองภารกิจดังกล่าว และสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปจึงได้มีการปรับปรุง



LIRT

๑๐๓

รูปแบบ และวิธีการปฏิบัติงานในระบบราชการมาอย่างต่อเนื่อง แต่อย่างไรก็ตามระบบราชการยังมีความล่าช้า มีขั้นตอนมาก เนื่องจากกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ล้าสมัยไม่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน (จุมพล หนิมพานิช, ๒๕๔๘, หน้า ๔๐๑, ๔๐๕) จากสภาพปัญหาดังกล่าว ประกอบ กับสถานการณ์ทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และกระบวนทัศน์ (Paradigm) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ที่ภาครัฐนำมาใช้ดังที่ Hood (1991, p.3) ได้กล่าวว่า NPM มุ่งเน้นการทำงานให้มีความทันสมัย (Managerilization) อีกทั้งการนำระบบการตลาด (Maketization) มาใช้ในการปรับปรุงการให้บริการสาธารณะ ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น นอกจากนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ใช้มานานแล้ว บทบัญญัติบางเรื่องไม่เหมาะสมกับแนวทางการบริหารราชการแนวใหม่ ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนใหม่เป็น “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑” ซึ่งกำหนดใช้ได้ตั้งแต่วันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๑ เป็นต้นไป

เมื่อพิจารณาเนื้อหาสาระของ พระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้แล้ว ผู้เขียนมีข้อสังเกต ดังนี้

๑. เรื่อง**การนำระบบคุณธรรม (Merit System) มาใช้ในการบริหารทรัพยากรบุคคล** แม้ว่าระบบคุณธรรมได้นำมาใช้เป็นครั้งแรกในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติระบบนี้ยังไม่ได้ใช้เต็มรูปอาจเนื่องมาจากไม่ได้ระบุไว้ในกฎหมาย สำหรับในพระราชบัญญัติฯ ฉบับใหม่นี้นับว่าเป็นครั้งแรกที่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนให้ส่วนราชการบริหารด้วย**ระบบคุณธรรม** กล่าวคือ (๑) การรับบุคคลเพื่อเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงถึง ความรู้ความสามารถ ความเสมอภาคความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการ (๒) การบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพ องค์การและลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม (๓) การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่งและการให้ประโยชน์อื่นแก่ราชการต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรม โดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ ความประพฤติ และมีให้นำความคิดเห็นทางการเมือง หรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณา (๔) การดำเนินงานทางวินัยต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรม และไม่อคติ (๕) มีความเป็นกลางทางการเมือง เป็นต้น เรื่องนี้สะท้อนให้เห็นว่าต่อไปนี้ส่วนราชการต่างๆ จะต้องนำ

ระบบคุณธรรมมาใช้ในการบริหารอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม ดังคำกล่าวที่ว่า “ค่าของคน อยู่ที่ผลของงาน” มิใช่ “ค่าของคนอยู่ที่คนของใคร?”

๒. เรื่อง**การยกเลิกระบบซี** (Common Level) ซึ่งเป็นระบบจำแนกตำแหน่ง (Position Classification) และกำหนดหน้าที่ของตำแหน่งงาน (Job Description) โดยกำหนดระดับตำแหน่งที่เรียกว่าซี (C) ๑๑ ระดับด้วยกัน ซึ่งมีบัญชีเงินเดือนเพียงบัญชีเดียว สำหรับ พ.ร.บ. ฉบับใหม่ ได้เปลี่ยนการกำหนดระดับตำแหน่งออกเป็น ๔ ประเภท คือ (๑) ประเภททั่วไป (๒) ประเภทวิชาการ (๓) ประเภทอำนวยการ (๓) ประเภทบริหาร และมีบัญชีเงินเดือน ๔ ประเภท นอกจากนี้บางตำแหน่งมีความจำเป็นต่อราชการสามารถต่ออายุราชการได้สูงสุดถึง ๑๐ ปี เรื่องนี้สะท้อนให้เห็นถึงการแก้ปัญหาาระบบซี และการกำหนดตำแหน่งแต่ละประเภทแต่ละระดับที่ต่างกัน เพื่อให้การจ่ายค่าตอบแทนมีความเป็นธรรม และการปรับปรุงค่าตอบแทนในอนาคตได้อย่างคล่องตัว

๓. เรื่อง**การกระจายอำนาจให้กับส่วนราชการ** ด้วยการมอบอำนาจให้ส่วนราชการ (อกพ.) สามารถกำหนดจำนวนตำแหน่งตามกรอบงบประมาณ และหลักเกณฑ์การกำหนดตำแหน่งตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งตามที่ ก.พ. กำหนดได้ เพื่อให้การกำหนดอัตรากำลังของแต่ละส่วนราชการเหมาะสมกับความจำเป็นของหน่วยงาน เรื่องนี้สะท้อนให้เห็นถึงการให้ส่วนราชการมีส่วนร่วมในการบริหารซึ่งสอดคล้องกับที่ Osborne and Gaebler (1993, p.250) ได้เสนอแนวคิดการเปลี่ยนแปลงโฉมภาคใหม่ (Reinventing Government) ไปสู่การเน้นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Participatory management)

๔. เรื่อง**การกำหนดจรรยาข้าราชการที่สำคัญ** ๕ ประการ ซึ่งเป็นค่านิยมที่สร้างสรรค์ประกอบด้วย (๑) การยึดมั่น และยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง (๒) ความซื่อสัตย์สุจริต และความรับผิดชอบ (๓) การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ (๔) การไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมและ (๕) การมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน เรื่องนี้สะท้อนให้เห็นถึงวิสัยทัศน์ของผู้ร่างกฎหมายฉบับนี้ ที่ต้องการให้ข้าราชการมีค่านิยมเชิงสร้างสรรค์ การทำงานเชิงรุก และให้บริการประชาชนอย่างมีคุณภาพ ทั้งนี้ การที่จะให้ข้าราชการมีจรรยาบรรณดังกล่าว ส่วนราชการต่าง ๆ ที่จะสร้างจิตสำนึกดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง ดังที่องคมนตรี อำพล เสนาณรงค์ (๒๕๕๒, หน้า ๒) ให้ข้อคิดที่ว่า การพัฒนาจรรยาข้าราชการและการสร้างความโปร่งใสจำเป็นต้องสร้างจิตสำนึกให้



ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐเจริญรอยตามเบื้องพระยุคลบาทอย่างเป็นขั้นตอน ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานพระบรมราโชวาทไว้เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๙ และได้ขอให้ประชาชนรักษาจิตใจและคุณธรรม ๔ ประการ คือ เมตตาธรรม สามัคคีธรรม สุจริตธรรม และมโนสุจริต อันจะส่งผลให้ประเทศชาติดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืนและคนในสังคมอยู่ร่วมเย็นเป็นสุขซึ่งสอดคล้องกับหลักการสำคัญของแนวคิด Good Governance ของ UNDP ซึ่งประกอบด้วยหลักประสิทธิภาพ ประสิทธิผล มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ความเสมอภาค การมีส่วนร่วมของประชาชน และการปฏิบัติตามกฎหมาย เป็นต้น

๕. เรื่อง**การให้มีคณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรม** (ก.พ.ค.) เพื่อทำหน้าที่เสนอแนะ ก.พ. เกี่ยวกับการปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในเรื่องการพิทักษ์ระบบคุณธรรมวินัยเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการอุทธรณ์ การลงโทษทางวินัย และการร้องทุกข์ของข้าราชการที่เขารู้สึกว่าผู้บังคับบัญชาปฏิบัติต่อเขาไม่ถูกต้อง เรื่องนี้เป็นเรื่องใหม่สะท้อนให้เห็นว่า การมีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมโดยเฉพาะ ย่อมเป็นหลักประกันความ เป็นกลางให้กับข้าราชการ ทำให้ข้าราชการมีขวัญกำลังใจที่ดีไม่หวั่นกลัวว่าจะได้รับความไม่ ยุติธรรมจากผู้บังคับบัญชา

**กล่าวโดยสรุป** สาระสำคัญใน พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่ นี้ มีสิ่งดี ๆ หลายประการดังกล่าวแล้ว ไม่ว่าจะเรื่องกำหนดระบบคุณธรรมไว้ในกฎหมาย การมีระบบบัญชีเงินเดือนแต่ละประเภท การกำหนดจรรยาข้าราชการ และการให้มีคณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรม เป็นต้น แต่การที่จะให้เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้บรรลุผล ได้ ข้าราชการทุกระดับจะต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย อีกทั้งผู้บริหารก็ต้องบริหารจัดการโดยยึดหลักธรรมาภิบาล (Good Government) ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมอย่างจริงจัง ดัง**พระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว** เนื่องในวันข้าราชการพลเรือน เมื่อ**ปีพุทธศักราช ๒๕๔๙** ที่ว่า “ข้าราชการผู้บริหารงานของแผ่นดินจะต้องมุ่งปฏิบัติภาระ ทั้งปวงด้วยความอุตสาหะเพ่งพินิจ ใช้ความรู้ ความคิด ความเฉลียวฉลาด และความรู้ ฝึกชอบชั่วดี เป็นเครื่องวิจยวิจารณ์ ปรับปรุงตัว ปรับปรุงงานให้มีประสิทธิภาพเสมอ งานที่แท้จริงต้องสำเร็จสมบูรณ์ และก่อให้เกิดประโยชน์ที่พึงประสงค์เป็นความเจริญมั่นคงทั้ง แก่ตน แก่งานและแก่ส่วนรวมพร้อมทุกส่วน” (พระบรมราโชวาทวันข้าราชการพลเรือน

ค้นเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๒. จาก [http://irrigation.rid.go.th/rid8/bid8news48/offcer\\_2549.doc](http://irrigation.rid.go.th/rid8/bid8news48/offcer_2549.doc)) และพระบรมราโชวาทปีพุทธศักราช ๒๕๕๑ ที่ว่า “งานราชการนั้น คืองานของแผ่นดิน ข้าราชการจึงต้องสำเหนียกตระหนกอยู่ตลอดเวลาถึงฐานะและหน้าที่ของตน แล้วตั้งใจปฏิบัติงานทุกอย่างโดยเต็มความสามารถ ด้วยความสุจริตเที่ยงตรง และด้วยความมีสติยั้งคิด รู้ว่าสิ่งใดถูก สิ่งใดผิด สิ่งใดควรทำ สิ่งใดควรงดเว้น เพื่อให้งานที่ทำปราศจากโทษเสียหาย และบังเกิดผลเป็นประโยชน์ที่แท้ คือ ความเจริญมั่นคงของประเทศชาติและประชาชน” (พระบรมราโชวาทวันข้าราชการพลเรือน. ค้นเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๒. จาก (<http://chonburi.excise.go.th/civic51.htm>))

## บรรณานุกรม

- จุมพล หนิมพานิช. (๒๕๔๘). *การบริหารจัดการภาครัฐใหม่ : หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่างของไทย*. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ชาญวิทย์ ไกรฤกษ์. (๒๕๕๒). *เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง สาระสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑*. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, สภาคณาจารย์
- ปัทมา สุขสันต์. (๒๕๕๐). *เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง “ยุบซีมีผลอย่างไร?”* กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, สภาคณาจารย์
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ในราชกิจจานุเบกษา. (เล่ม ๑๒๕). กรุงเทพมหานคร.
- อำพล เสนาณรงค์. (๒๕๕๒). “องคมนตรี” เผยพระราชดำริ “ในหลวง” มติชนรายวัน. ๓ กันยายน ๒๕๕๒, หน้า ๒
- Hood, C. (1991). “A Public Management for All Seasons” *Public Administration*. 69 (1).
- Osborne, D. and Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government*. Mass : Addison - Wesley.

## เว็บไซต์

- พระบรมราชโองการวันข้าราชการพลเรือน. ค้นเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๒. จาก [http://irrigation.rid.go.th/rid8/bid8news48/offcer\\_2549.doc](http://irrigation.rid.go.th/rid8/bid8news48/offcer_2549.doc)
- \_\_\_\_\_. ค้นเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๒. จาก <http://chonburi.excise.go.th/civic51.htm>

## ใบสมัคร / ต่ออายุสมาชิก "รัฐสภาสาร"

อัตราค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท รวมค่าจัดส่ง (ราคาปลีกเล่มละ ๕๐ บาท)

ข้าพเจ้า..... มีความประสงค์จะสมัคร / ต่ออายุ  
สมาชิกรัฐสภาสาร เริ่มตั้งแต่ฉบับเดือน ..... พ.ศ. .... ถึงฉบับเดือน  
..... พ.ศ. ....

ทั้งนี้ ขอให้ออกใบเสร็จรับเงินในนาม ..... โดยส่งวารสาร  
"รัฐสภาสาร" ถึงข้าพเจ้าที่ ..... หมู่ที่ ..... ตรอก/ซอย .....  
ถนน ..... แขวง / ตำบล .....  
เขต / อำเภอ ..... จังหวัด ..... รหัสไปรษณีย์.....  
โทรศัพท์ ..... โทรสาร .....

### การชำระเงิน

- เงินสด ที่กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- ตัวแลกเงิน หรือ  ธนาณัติ สั่งจ่ายไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๕๐ ในนาม **ผู้จัดการ**  
**รัฐสภาสาร** กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๕๐๐



จัดทำโดย  
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์  
พิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
<http://www.parliament.go.th>

