



ทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง

การเมือง

การเมืองเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตมนุษย์ เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับชีวิตมนุษย์ทุกรูปทุกนาม ไม่ว่ามนุษย์จะอยู่ ณ แห่งใดก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงจากอิทธิพล อำนาจ หรือแรงกระทบกระทั่งเนื่องจากการเมืองได้ ไม่ว่ามนุษย์จะเข้าใจลักษณะหรือกระบวนการในทางการเมืองหรือไม่ก็ตาม พฤติกรรมของมนุษย์ย่อมเกี่ยวข้องกับเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุว่า มนุษย์นั้นโดยธรรมชาติเป็นสัตว์การเมือง ความหมายของการเมืองจึงเป็นสิ่งที่พึงรู้เพื่อว่ามนุษย์จะเข้าใจและสามารถมีส่วนทางการเมืองได้อย่างเต็มที่ รัฐหรือสังคมที่สมาชิกสามารถมีบทบาทอย่างแท้จริงเท่านั้น จึงจะเป็นรัฐหรือสังคมที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยเสรีภาพ ความเจริญนานับประการอันเป็นประโยชน์ต่อมนุษย์นั่นเอง

1. นิยามความหมายและแนวความคิด

"การเมือง" เป็นกิจกรรมที่มีความซับซ้อนความหมายของการเมืองที่มีอยู่ในเวลานี้จึงมีความแตกต่างกันออกไปตามทัศนะของแต่ละบุคคล อริสโตเติลได้แสดงทัศนะไว้ว่า โดยธรรมชาติแล้วมนุษย์เป็นสัตว์การเมืองที่ต้องอาศัยอยู่ร่วมกันเป็นชุมชน ซึ่งต่างกับสัตว์โลกอื่นๆ ที่มีชีวิตอยู่ด้วยสัญชาตญาณเป็นหลัก แต่มนุษย์นั้นเป็นสัตว์ที่นอกจากจะมีสัญชาตญาณแล้วยังมีเป้าหมายในการใช้ชีวิตอีกด้วย ส่วนชุมชนที่มนุษย์มาร่วมกันอยู่นั้นก็มีพัฒนาการขั้นสูงสุดเป็นชุมชนทางการเมือง ชุมชนทางการเมืองจึงมิได้อยู่เพียงเพื่อคนในชุมชนจะมีชีวิตอยู่ได้ไปวันๆ เท่านั้น หากมีอยู่เพื่อชีวิตที่ดี¹ ซึ่งความคิดของอริสโตเติลได้รับการสานต่อโดยนักสังคมวิทยา

¹ Aristotle, The Politics, trans. Ernest Barker (New York : Oxford University Press, 1962), p.6.

ของเยอรมันคือ แม็ค เวเบอร์ ตามทัศนะของเวเบอร์มีว่า การเมือง เป็นกิจกรรมหรือแนวทางของรัฐไม่ใช่เป็นจุดหมายของรัฐ² และเป็นการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจเพื่อสามารถแบ่งสรรอำนาจหน้าที่ระหว่างบุคคล หรือกลุ่มบุคคล หรือระหว่างส่วนย่อย ๆ (เช่นสถาบันทางสังคม ฯลฯ) ภายในรัฐนั้น³ และรัฐตามความคิดของเวเบอร์ หมายถึงชุมชนของมนุษย์ซึ่งสามารถถือเอกลัทธิการบังคับภายในอาณาเขตที่กำหนดได้ด้วยความชอบธรรม ความหมายของคำว่า "การเมือง" ของเวเบอร์ จึงไม่ใช่หมายถึงแต่เพียงการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อสาธารณประโยชน์โดยชอบธรรมเท่านั้น แต่การใช้อำนาจนั้นยังต้องเป็นไปอย่างต่อเนื่องภายในอาณาเขตที่กำหนดไว้อย่างแน่นอน สัมพันธภาพของอำนาจหน้าที่จึงเป็นลักษณะสำคัญอย่างหนึ่งของชุมชนทางการเมือง⁴

การศึกษาการเมืองในปัจจุบันจึงศึกษากิจกรรมทางการเมืองที่มีลักษณะชัดเจนพอสมควรและอธิบายได้ โดย อีสตัน ได้ให้นิยามการเมืองว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าสำหรับสังคม⁵ ส่วน ลาสส์เวลล์ ได้ให้นิยามการเมืองว่า เป็นการศึกษาถึงใครได้อะไร เมื่อไร และอย่างไร หรือ

² Max Weber, "Politics as a Vocation," in From Max Weber, ed. H.N. Gert and C. Wright Mills (New York : Oxford University Press, 1946), pp. 77-78.

³ Ibid., p. 78.

⁴ Max Weber, The Theory of Social and Economics Organization, trans. A.M. Henderson and Talcott Parsons (New York : Oxford University Press, 1947), pp. 145-154.

⁵ David Easton, The Political System (New York : Knopf, 1953), pp.129-141.

เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการใช้อิทธิพลและผู้มีอิทธิพล^๖ และถือว่าการกระทำทางการเมืองเป็นการกระทำให้เห็นเป็นภาพแห่งอำนาจได้^๗ ส่วน ครีต ได้ให้นิยามการเมืองว่า คือกิจกรรมซึ่งผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน ซึ่งรวมอยู่ในหน่วยการปกครองหนึ่งๆ ได้รับการประสานประโยชน์ โดยได้รับโอกาสที่จะร่วมมืออำนาจตามสัดส่วนของความสำคัญของกลุ่ม ทั้งนี้เป็นไปเพื่อสวัสดิภาพและการคงอยู่ของสังคมโดยส่วนรวม^๘ กล่าวโดยรวมแล้วความคิดเกี่ยวกับการเมืองในปัจจุบันมีความหมายเกี่ยวกับโครงสร้างหน้าที่ต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะและการดำเนินงานตามนโยบายเหล่านั้นให้สำเร็จ

จากนิยามความหมายและแนวความคิดดังกล่าว การศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้ให้ความสำคัญต่อระบบการเมือง (Political System) ว่าเป็นแบบของความสัมพันธ์ใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าต่างๆ เพื่อสังคมโดยมีอำนาจรองรับการบังคับให้ปฏิบัติตาม^๙ โดยสังคมมีความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับสภาวะแวดล้อมในเชิงประจักษ์^{๑๐} ในลักษณะที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพลในระบบการเมือง

^๖ Harold D. Lasswell, Politics : Who gets what, when and how (New York : McGraw-Hill, 1963), chap. 1.

^๗ Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan, Power and Society (New York : Yale University Press, 1960), pp. 14-240.

^๘ Bernard Crick, In Defence of Politics (Harmondsworth, Middlesex : Penguin Books, 1964), p. 21.

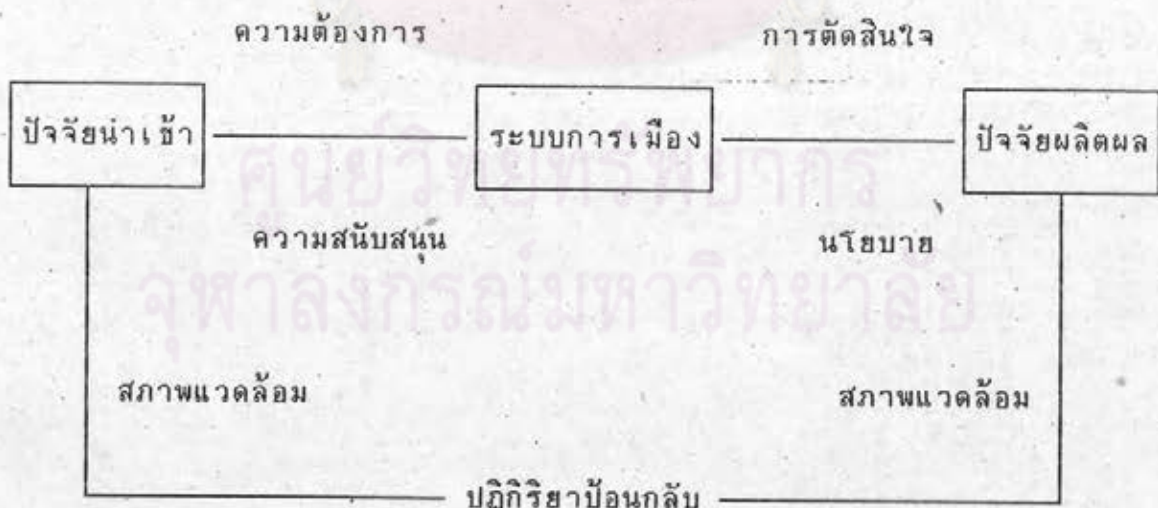
^๙ ม.ร.ว. พุกพิธาน ชุมพล, ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 15.

^{๑๐} จุล เลหาตศักดิ์, ระบบการเมือง : ตัวแบบและการวิเคราะห์ (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2527), หน้า 72.

2. ระบบการเมือง

การศึกษาการเมืองในเชิงระบบนั้น มาจากความคิด เบร์ทาแลนฟี (Ludwig von Bertalanffy) ซึ่งได้คิด Isomorphism ขึ้น โดยมีเนื้อหาว่า แม้ระบบต่างๆ จะมีความแตกต่างกันในด้านขนาดและคุณลักษณะ แต่ถ้าจะมองในด้านโครงสร้างและหน้าที่แล้วจะมีความคล้ายคลึงกัน และมักมีการทำงานผสมผสานไปด้วยกัน จุดสำคัญที่สุดของ Isomorphism อยู่ที่การศึกษา ระบบต่างๆ จะคล้ายคลึงกัน ผูกพันกันและสอดคล้องต่อเนื่องกันในด้านหน้าที่ แม้จะมีโครงสร้างที่แตกต่างกัน แนวความคิดดังกล่าวนี้ อีสตัน ได้นำมาศึกษาการเมือง โดยศึกษาอย่างเป็นระบบเหมือนกับระบบในร่างกายของมนุษย์ รวมทั้งได้ดึงเอา ความคิดในศาสตร์ต่างๆ เข้ามาศึกษาการเมืองด้วย โดยระบบการเมืองตามความคิดของอีสตันนั้น ประกอบด้วยส่วนย่อยๆ แต่ละส่วนมีลักษณะและหน้าที่ของตัวเอง ซึ่งมีปฏิสัมพันธ์ทั้งภายในส่วนย่อยๆ และภายนอกระหว่างระบบการเมืองกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งตามความคิดนี้ระบบการเมืองจะมีขอบเขตจำกัด ซึ่งสามารถแยกให้เห็นว่ามีจริง แต่ก็แฝงตัวอยู่ในระบบสังคมใหญ่และมีลักษณะพิเศษของตัวเอง จุดแบ่งสำคัญระหว่างระบบการเมืองกับระบบอื่นๆ ก็คือ อำนาจ ตัวแบบของระบบการเมืองตามความคิดของ อีสตัน มีลักษณะดังต่อไปนี้

ภาพที่ 2.1 ตัวแบบของระบบการเมืองตามความคิดของอีสตัน



ที่มา : David Easton, A Framework of Political Analysis (Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall, 1959), p. 112.

ตัวแบบของระบบการเมืองนี้ เริ่มต้นด้วยปัจจัยนำเข้า (inputs) อันได้แก่ ความต้องการ และการให้ความสนับสนุน (demands and supports) เข้าสู่ระบบการเมือง ซึ่งกระทำหน้าที่เป็นกระบวนการการแปรรูป (conversion process) ผลที่ออกมาจากกระบวนการนี้เรียกว่า ปัจจัยผลิตผล (outputs) อันได้แก่ นโยบายหรือการตัดสินใจของรัฐบาล และเมื่อนโยบายนี้ถูกนำไปปฏิบัติ ก็จะก่อให้เกิดปฏิกิริยาป้อนกลับไปสู่ปัจจัยนำเข้าอีกครั้งหนึ่ง¹¹

อีस्टัน มองระบบการเมืองเป็นการดำเนินงานทางการเมือง ในลักษณะที่แตกต่างออกไปจากระบบการดำเนินงานในกิจกรรมอื่นๆ เช่น ระบบเศรษฐกิจ เป็นต้น การวิเคราะห์การเมืองในรูปแบบนี้สามารถแยกระบบการเมือง ออกจากระบบอื่นๆ ในสังคมได้อย่างชัดเจน มีเขตแดนที่แน่นอน โดยการศึกษาการดำเนินงานในระบบการเมือง จากกิจกรรมที่อยู่ในขอบเขตของระบบการเมือง ซึ่งต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่จัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้กับหน่วยต่างๆ ในระบบ โดยมีอำนาจคอยบังคับให้มีการปฏิบัติตามการแบ่งสรรนั้น โดยสาเหตุที่ต้องมีการแบ่งสรรสิ่งที่มีคุณค่า ก็เพราะสิ่งที่มีค่านั้นมีอยู่อย่างจำกัด อย่างเช่น อำนาจฐานะทางสังคมและความร่ำรวย เป็นต้น การแบ่งสรรนั้นเป็นการดำเนินงานของระบบ หรือความเคลื่อนไหวของระบบ และการปรับตัวเพื่อความอยู่รอดของระบบซึ่งจะดูได้จากปัจจัยนำเข้าและปัจจัยผลิตผล

ปัจจัยนำเข้าเข้าไปในสังคมและในระบบย่อยต่างๆ ของระบบการเมือง ได้แก่ ความต้องการและการให้ความสนับสนุน หรือความคาดหวังและทรัพยากร¹² หรือการถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมือง การสรรหาผู้นำทางการเมือง การ

¹¹ David Easton, "An Approach to the Analysis of Political Systems," World Politics 9 (April 1957) : 383-400.

¹² โปรดดูรายละเอียดใน William C. Mitchell, The American Polity (New York : Free Press, 1962), chap. 1.

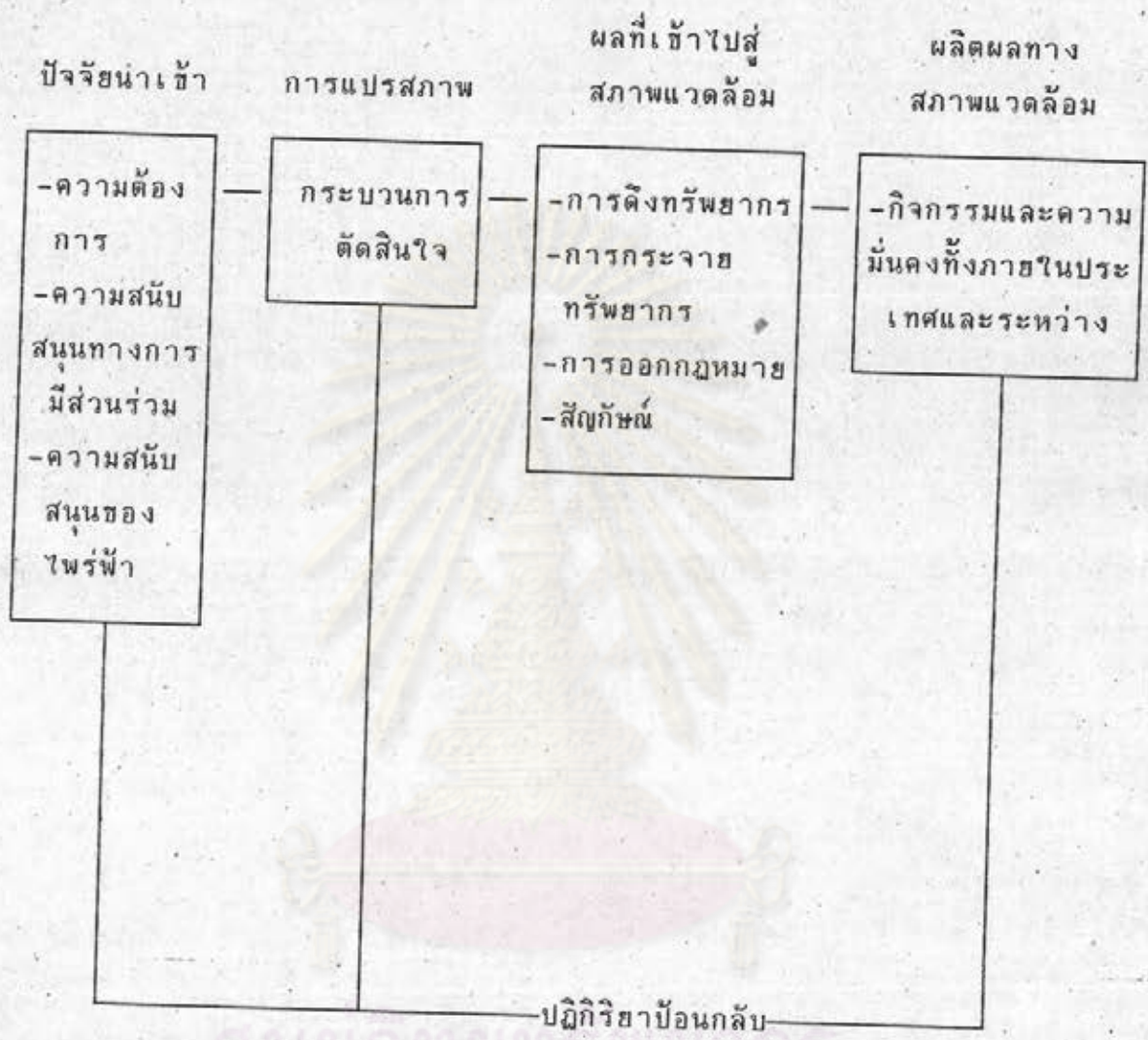
เรียกร้องผลประโยชน์ การรวบรวมความต้องการผลประโยชน์ให้เป็นนโยบาย
ทางเลือก รวมทั้งการติดต่อสื่อสารทางการเมือง¹³

ตัวแบบของอิสตันนี้ได้รับการปรับปรุงโดยอัลมอนต์ โดยได้ขยายรายละเอียดในตัวแบบให้เข้าใจง่ายขึ้น โดยเฉพาะได้ขยายว่าปัจจัยนำเข้าที่ประกอบด้วยความต้องการก็คือ 1) ความต้องการที่จะให้มีการกระจายสินค้าและบริการ 2) ความต้องการที่จะมีกฎเกณฑ์สำหรับควบคุมความประพฤติ 3) ความต้องการที่จะมีหนทางเข้าถึงทรัพยากร 4) ความต้องการทางสัญลักษณ์ 5) ความต้องการมีส่วนร่วมทางการเมือง 6) ความต้องการที่จะมีเสถียรภาพและระเบียบแบบแผน 7) ความต้องการที่จะให้มีการติดต่อสื่อสารถึงกันได้ และการให้ความสนับสนุนก็คือ 1) การให้ความสนับสนุนทางวัตถุ 2) การเชื่อฟังกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่างๆ 3) การมีส่วนร่วมทางการเมืองและ 4) การแสดงความเคารพนับถืออำนาจหน้าที่สัญลักษณ์และพิธีการต่างๆ ส่วนระบบการเมืองก็ขยายเป็นกระบวนการตัดสินใจ แต่ผลที่ออกมาได้ขยายเป็นสองอย่างคือผลที่เข้าไปสู่สภาพแวดล้อม (Outputs Into Environment) ประกอบด้วย 1) การดึงทรัพยากร (Extractions) คือการนำทรัพยากรจากสมาชิกในสังคมมาให้หรือรับใช้ระบบการเมือง 2) การกระจายทรัพยากร (Distributions) คือการกระจายสินค้าและบริการโอกาสที่จะได้รับ 3) การออกกฎหมาย (Regulations) คือการออกกฎหมายเพื่อควบคุมความประพฤติของคนในสังคมและ 4) สัญลักษณ์ (symbols) คือผลิตผลทางสัญลักษณ์ ส่วนผลที่ออกมาอีกอย่างหนึ่งก็คือผลิตผลทางสภาพแวดล้อม (Environment Outcomes) ซึ่งได้แก่ กิจกรรมและความมั่นคงทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ¹⁴ โดยมีลักษณะดังต่อไปนี้

¹³ โปรดดูรายละเอียดใน Gabriel A. Almond and James S. Coleman, The Politics of Developing Areas (Princeton : Princeton University Press, 1960).

¹⁴ Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., Comparative Politics : System, Process, and Policy (Boston : Little, Brown, 1978), pp. 9-12.

ภาพที่ 2.2 ตัวแบบของระบบการเมืองตามความคิดของอัลมอนด์และเพาเวลล์



ที่มา : Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., Comparative Politics : System, Process, and Policy (Boston : Little Brown , 1978), p. 10.

ตัวแบบของระบบการเมืองตามแนวความคิดของ อัลมอนด์ และ เพาเวลล์ นี้มีหน้าที่สำคัญอยู่ 3 ประการคือ 1) การตอบสนองความต้องการของพลเมืองทั้งที่รวมกลุ่มกันไม่ว่าในระดับใดและปัจเจกบุคคล 2) การธำรงรักษาระบบคือ การเลือกสรรบุคคลเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ทางการเมืองและการให้การเรียนรู้

ทางการเมืองแก่สมาชิกของระบบการเมือง (system maintenance, recruitment and political socialization) และ 3) การปรับตัวอย่างฉับไวต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น (adaptation) การทำหน้าที่ทั้งสามนี้ถือเป็นกระบวนการแปรสภาพ (conversion process) ที่จะนำปัจจัยนำเข้าไปสู่กระบวนการตัดสินใจแล้วออกมาเป็นผลผลิต เข้าไปสู่สภาพแวดล้อม ถ้ากระบวนการแปรสภาพมีสมรรถนะ (capability) แล้วระบบการเมืองก็สามารถจะดำรงรักษาระบบของตัวเองอยู่ได้ หรือเรียกอีกนัยหนึ่งว่าระบบมีดุลยภาพ (Equilibrium)

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เราอาจสรุปความหมายของระบบการเมืองโดยนิยามว่า ระบบการเมืองคือเรื่องของกลไกที่เกี่ยวกับการตัดสินใจอย่างมีความชอบธรรมซึ่งเป็นกระบวนการตัดสินใจโดยองค์การต่างๆ ของรัฐบาล โดยหวังจะได้รับการเชื่อฟังและการปฏิบัติตามจากประชาชนภายในรัฐ¹⁵ จากความหมายนี้เราพอจะสรุปได้อีกว่าระบบการเมืองมีองค์ประกอบ 3 ประการคือ มีรัฐบาล มีกลุ่มต่างๆ และมีแบบแผนของค่านิยมและทัศนคติของบุคคลและของกลุ่มต่างๆ ในระบบการเมืองนั้นๆ

การเมืองไทยในระบบประชาธิปไตยแบบราชการ

บทบาทและอิทธิพลของทหารในประเทศกำลังพัฒนา เป็นปัญหาสำคัญที่ได้รับความสนใจมาก โดยเฉพาะปัจจัยส่งเสริมให้ทหารเข้าแทรกแซงทางการเมืองและบทบาทของทหารกับการพัฒนาทางการเมือง (Political Development) และการเปลี่ยนให้เป็นสมัยใหม่ (Modernization) การปฏิวัติ รัฐประหารและการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะทหารเป็นจำนวนบ่อยครั้งในละตินอเมริกา ในตะวันออกกลาง ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และประเทศต่างๆ ในทวีปอาฟริกา เป็นการใช้อิทธิพลบีบบังคับรัฐบาลโดยผ่านขั้นตอนที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นการใช้อำนาจเผด็จการทหารโดยคณะปฏิรูป คณะปฏิวัติหรือโดยจอมพลนักเผด็จการคน

¹⁵ Roy C. Macridis and Bernard Brown, Comparative Politics : Notes and Readings (Homewood : Dorsey Press, 1964), p. 1.

หนึ่งคนใดโดยเฉพาะ เพื่อเปลี่ยนวิถีทางการปกครองของประเทศ จึงเกิดข้อกล่าวอ้างที่ว่า การแทรกแซงทางการเมืองของทหารเป็นสิ่งที่แยกไม่ออกจากกระบวนการเปลี่ยนให้เป็นสมัยใหม่ และการพัฒนาทางการเมืองของสังคมที่กำลังพัฒนา

ตามความเป็นจริงแล้ว การที่ทหารเข้ามาใช้อิทธิพลทางการเมืองนับได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ปกติของวิถีทางการเมืองในทุก ๆ ระบบการปกครอง แม้แต่ในสังคมตะวันตกเอง ทหารก็สามารถใช้อิทธิพลผลักดันให้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งประกาศใช้นโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายทหารได้ เช่นบีบบังคับให้รัฐบาลประกาศนโยบายขยายกำลังทัพ เพิ่มแสนยานุภาพทางทหารโดยทุ่มเงินซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ทันสมัยที่มีอำนาจทำลายล้างอย่างร้ายแรงต่าง ๆ ได้ รวมถึงการเพิ่มงบประมาณทางทหาร แต่ในประเทศกำลังพัฒนาโดยส่วนใหญ่แล้ว บทบาทของทหารจะแสดงออกในรูปของการเข้ามามีส่วนร่วมและแทรกแซงทางการเมืองไปจนถึงการเข้าควบคุมกลไกของรัฐบาลโดยตรง การเข้าแทรกแซงนั้นแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ การเข้าแทรกแซงทางตรง ซึ่งมักจะเป็นการยับยั้งนโยบายสำคัญ ๆ บางอย่างของรัฐบาลหรือต่อต้านนักการเมืองคนหนึ่งคนใดโดยเฉพาะ ส่วนการแทรกแซงของทหารในทางการเมืองโดยทางอ้อมนั้น จะเป็นไปในรูปของการบีบบังคับให้นักการเมืองหรือข้าราชการในการดำเนินงาน ส่วนการเข้าควบคุมกลไกการปกครองประเทศโดยคณะทหารนี้ จะเกิดในประเทศด้อยพัฒนาที่ไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง การเข้าแทรกแซงชนิดนี้เป็นการเข้ามามีอำนาจทางการเมืองอย่างมากของทหาร ทั้งนี้ทหารจะเป็นผู้ตัดสินใจนโยบาย มีสิทธิเด็ดขาดชี้เฉพาะหรือเลือกบุคคลผู้ที่จะดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ทางการเมือง ทหารจะเป็นผู้ตัดสินใจและเลือกนโยบายที่จะประกาศใช้และการจัดแบ่งปัจจัยทางการเมืองในระหว่างกลุ่มการเมืองต่างๆ ที่กำลังแข่งขันกันอยู่

สาเหตุที่ส่งเสริมให้คณะทหารเข้ามามีบทบาททางการเมือง เพราะ
ว่าในสังคมที่กำลังพัฒนาที่มีความตึงเครียดทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรง มีการใช้กำลังรุนแรงเป็นเครื่องตัดสินปัญหาทางการเมืองบ่อยครั้ง ขาดโครงสร้างทางการเมืองซึ่งสามารถจะหล่อหลอมความคิดที่แตกต่างกันเข้ามาเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ขาดการประนีประนอมและข้อตกลงร่วมกันในเรื่องการสืบทอดอำนาจทางการเมือง ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับระบบราชการเป็นไปในลักษณะของการแข่งขันและการแก่งแย่งอำนาจ เปิดโอกาสให้คณะทหารซึ่งมีองค์กรที่มี "พลัง" และมีเอก

ภาพในการบังคับบัญชาและมีระเบียบวินัยที่เคร่งครัด สามารถเข้ามามีอำนาจ
ทางการปกครองและกำหนดนโยบายได้

เนื่องจากเชื่อกันว่า ทหารมีระเบียบวินัย มีความรักชาติ มีความเป็น
ปฏิกิริยาต่อลัทธิคอมมิวนิสต์ จึงเกิดความคิดเห็นว่าทหารเป็นกลุ่มสังคมซึ่งได้เปรียบ
มีประสิทธิภาพ และมีลักษณะเหมาะสมที่จะเข้ามาปกครองและกำหนดนโยบายของ
ประเทศชาติ และการที่ทหารจำต้องเข้าแทรกแซงก็เนื่องจากสาเหตุอื่นๆ ด้วย
โดยเฉพาะการที่พรรคการเมืองต่างๆ เข้ายุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมทางทหาร เพื่อ
ผลประโยชน์ส่วนตัวของกลุ่มผลประโยชน์ในระยะสั้น นอกจากนี้ก็มีสาเหตุมาจาก
ความไม่มีประสิทธิภาพในการปกครองและการแตกสลายของรัฐบาล¹⁶ แต่จาก
เหตุการณ์การเมืองไทยที่ผ่านมาได้แสดงความเป็นจริงให้เห็นอย่างแจ่มชัดว่า เมื่อ
ทหารเข้ามามีอำนาจปกครองได้แล้ว กลับไม่สามารถปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ
และไม่สามารถสร้างความชอบธรรมให้กับการบริหารงานของตนได้ ผลก็คือ
ในสังคมซึ่งทหารเข้ารับหน้าที่เป็นรัฐบาลมักขาดประสิทธิภาพในการปกครอง มีการ
ฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างกว้างขวาง สภาพเศรษฐกิจทรุดโทรม ไม่ว่ารัฐบาลทหาร
นั้นๆ จะเลือกใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบอนุรักษนิยม เสรีนิยมหรือแบบสังคมนิยม
ส่วนใหญ่แล้วมักจะประสบความล้มเหลวในการสร้างสังคมในระบอบประชาธิปไตย
สาเหตุสำคัญของความล้มเหลวของรัฐบาลทหาร เนื่องมาจากท่าทีและนโยบายที่
นิยมลัทธิเผด็จการและความมั่นคงแห่งชาติเพื่อคงไว้ซึ่งอำนาจสิทธิขาดของตน

สาเหตุที่ทหารเข้าแทรกแซง เนื่องมาจากความล้มเหลวของการปกครอง
แบบประชาธิปไตยนั้น นักวิชาการสำคัญที่มีความคิดในแนวนี้คือ รูเพิร์ต เอ็มเมอร์สัน
(Rupert Emerson)¹⁷ ได้ให้คำอธิบายถึงสาเหตุของความล้มเหลวของสถาบัน

¹⁶ โปรดศึกษารายละเอียดใน Samuel Huntington, The Soldier and the State : The Theory and Politics of Civil-Military Relations (New York : Vintage Books, 1957)

¹⁷ Rupert Emerson, From Empire to Nation (Boston, MA : Little Brown, 1960), pp. 272-292.

ผู้แทนโดยเฉพาะในประเทศเกิดใหม่หลังสงครามโลกครั้งที่สองว่า มีต้นเหตุดังนี้คือ

- 1) ความแตกแยกภายในและการขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติ จนถึงกับต้องมีการรัฐประหารเพื่อแก้ไขสถานการณ์ และผู้นำเริ่มตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการระดมการรวบอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง
- 2) การขาดปัจจัยพื้นฐานที่สามารถเอื้ออำนวยให้การปกครองแบบประชาธิปไตยสำเร็จผล
- 3) การที่ประชาชนส่วนใหญ่ขาดประสบการณ์กับการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่เป็นกลุ่มชนที่มีความต้องการทางสังคมเพิ่มสูงขึ้น มักจะไม่ให้การสนับสนุนรัฐบาลที่ไม่สามารถดำเนินมาตรการเพื่อตอบสนองความต้องการของเขาได้ ผลที่ตามมาจากความล้มเหลวของการปกครองแบบประชาธิปไตยนี้ ก็มักจะเป็นไปในรูปของการที่ทหารเข้ายึดอำนาจการปกครอง หรือการจัดให้มีการปกครองแบบมีพรรคเดียว เพื่อช่วยเหลือรัฐบาลที่อ่อนแอแก้ไขสถานการณ์นี้ จะเห็นได้ว่าความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง และความไม่มีระเบียบ การที่นักการเมืองและผู้ปกครองไม่ได้รับความจงรักภักดีจากประชาชน การที่รัฐธรรมนูญไม่ได้เปิดทางเลือกไว้ให้ จึงทำให้ทหารฉวยโอกาสเข้ามาแทรกแซง และเข้ามาแทนที่เพื่อจะบีบบังคับให้มีการเปลี่ยนแปลงตามความประสงค์ของประชาชน หรือเพื่อเข้ามาช่วยแก้ไขวิกฤติการณ์ทางการเมืองในสังคม โดยเฉพาะการเข้ามาแทนที่หรือการเข้ามามีอิทธิพลทางอ้อมในเชิงการกำหนดนโยบายเพื่อสร้างบทบาทความเป็นตัวแทน และเปลี่ยนสังคมให้เป็นสมัยใหม่บนพื้นฐานความมั่นคงทางการเมือง

อย่างไรก็ตามการแทรกแซงทางการเมืองของทหาร จะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมทางการเมืองของสังคมนั้น สำหรับสังคมซึ่งมีวัฒนธรรมทางการเมืองสูงนั้นมีลักษณะดังนี้คือ 1) ผู้นำจะต้องได้รับการยอมรับ และสามารถแสวงหาความชอบธรรมได้จากประชาชนทั่วไป 2) กระบวนการและองค์การทางการเมือง ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางว่ามีอำนาจในการปกครองและบริหารประเทศ 3) ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม และมีบทบาททางการเมืองอย่างกว้างขวางและเข้มข้น และประชาชนให้ความจงรักภักดีอย่างสูงต่อระบบการเมืองและสถาบันทางการเมืองของตน¹⁸ ดังนั้นหากในสังคมมีลักษณะทางการเมืองที่ยิ่งเหิงและเป็นระบบที่ "ไม่ต่อเนื่องกัน" จากความไม่ปรองดองกัน

¹⁸ Finer, The Man on the Horseback, pp.83-89.

ของกลุ่มต่างๆ และสถาบันสำคัญทางการเมืองที่ไม่สามารถต่อรอง และตกลงข้อพิพาทในเวทีการเมืองกันได้อย่างชอบธรรมและมีระเบียบ ทำให้ทหารสามารถเข้าแทรกแซง เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองบนพื้นฐานการมีนโยบายมุ่งปฏิรูปและแก้ปัญหาสังคม¹⁰

มีนักรัฐศาสตร์ส่วนหนึ่งเรียกการเมืองไทยว่าเป็น "ระบอบการเมืองแบบกึ่งประชาธิปไตย" หรือ "ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ" ทั้งนี้โดยพิจารณาจากลักษณะของรัฐธรรมนุญ สิทธิเสรีภาพของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง โดยเฉพาะลักษณะการรวม การกระจายอำนาจ การแข่งขัน การครองอำนาจ และการสืบทอดอำนาจทางการเมือง²⁰ ซึ่งทำให้เกิดพัฒนาการของการใช้อำนาจทางการเมืองร่วมกันระหว่างทหาร ข้าราชการ และนักการเมืองอาชีพ ในลักษณะของการประนีประนอมของทุกฝ่าย²¹ โดยมีกลุ่มทหารและกลุ่มข้าราชการพลเรือนเป็นแกนนำ ด้วยเหตุนี้เองกลุ่มนอกระบบราชการ เช่น รัฐสภา พรรคการเมือง รวมถึงกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ จึงไม่มีการพัฒนาทั้งในด้านบทบาทและพลังที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง หรือสามารถถ่วงดุลอำนาจกับกลุ่มพลังในระบบราชการเอาไว้ได้ ดังนั้น การเมืองไทยในระบอบประชาธิปไตยแบบราชการเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่มีผลต่อการผลักดันข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการทางการเมือง จากการแข่งขันเพื่อช่วงชิงอำนาจทางการเมืองกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง²² ซึ่งประชาธิปไตยแบบราชการจะมีลักษณะโดยสังเขปดังนี้ คือ

¹⁰ P. J. Vatikiotis, "The Concept of Intervention," Journal of Conflict Resolution 6 (December 1962) : 373.

²⁰ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาการพัฒนาการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 16.

²¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "บทวิพากษ์ว่าด้วยการแปรสภาพของระบบอำมาตยาธิปไตย," รัฐศาสตร์สาร 11 (มกราคม-ธันวาคม 2528): 31.

²² ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาการพัฒนาการเมืองไทย, หน้า 18.

1. การแข่งขันช่วงชิงอำนาจทางการเมือง ยังคงจำกัดอยู่เฉพาะในกลุ่มชนชั้นนำ โดยมีกลุ่มทหารและข้าราชการเป็นกลุ่มหลักที่มีอำนาจและอิทธิพลครอบครองและครอบงำการใช้อำนาจทางการเมือง

2. การแข่งขันช่วงชิงอำนาจทางการเมืองของกลุ่มชนชั้นนำ แขนงอำนาจได้แปรสภาพจากการใช้กำลังต่อสู้กัน มาสู่การยอมรับและอาศัยกติกาทางการเมืองแบบประชาธิปไตยเป็นเครื่องมือของการแข่งขันมากขึ้น ซึ่งได้แก่ การยอมรับการมีและการใช้การต่อสู้ในรูปของสถาบันการเมืองมากขึ้น

3. การมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นเพียงส่วนหนึ่ง (ไม่ใช่ส่วนเดียวหรือทั้งหมด) ของการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองที่มีผลต่อการช่วงชิง การรักษา และการสืบทอดอำนาจในการบริหารประเทศ อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมทางการเมืองก็เป็นกระบวนการที่สำคัญของการระดมพลังสนับสนุนจากประชาชน ในการสร้างความชอบธรรมให้กับกลุ่มชนชั้นนำราชการที่ครอบงำอำนาจทางการเมือง หรือสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มชนชั้นนำแกนอำนาจรัฐ ที่ทำการต่อสู้แย่งชิงอำนาจทางการเมืองซึ่งกันและกัน

4. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน มีลักษณะเป็นสัญลักษณ์ (Symbolic) ของการกระจายอำนาจทางการเมืองในเชิงพิธีกรรม (ritual) หรือพิธีการมากกว่าเนื้อหาที่แท้จริง เช่น การเลือกตั้ง การเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้เป็นเพียงรูปแบบพิธีกรรม ที่แสดงถึงความเป็นประชาธิปไตย เพราะอำนาจทางการเมืองยังรวมศูนย์อยู่ที่กลุ่มชนชั้นนำแกนอำนาจจำนวนน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มชนชั้นนำข้าราชการเทคโนแครต²³

บูรณาการของการเมืองระบบประชาธิปไตยแบบราชการในประเทศไทยนั้น สามารถจำแนกออกเป็น 2 ช่วงสำคัญๆ คือ

²³ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "ทวิภาวะทางการเมือง," ใน ระบบทหารไทย : บทศึกษากองทัพในบริบทสังคมการเมือง, สุรชาติ บำรุงสุข, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2530), หน้า 3-18.

ช่วงแรก เริ่มจากหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475-2516 เรียกว่า "ประชาธิปไตยราชการดั้งเดิม" ซึ่งมีลักษณะเด่นก็คือ เป็นช่วงของการสถาปนา ระบอบประชาธิปไตยโดยชนชั้นนำระบบราชการ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอยู่ในระดับต่ำ การแข่งขันช่วงชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างกลุ่มชนชั้นนำข้าราชการ จึงเป็นด้านหลักของการมีส่วนร่วมทางการเมือง เพราะฉะนั้นในช่วงปลายของระบบดังกล่าว ชนชั้นนำข้าราชการจึงขาดฐานอำนาจทางการเมือง อันมีผลทำให้เกิดวิกฤตการณ์ความชอบธรรมทางการเมืองขึ้นในช่วงก่อนเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516

ช่วงหลัง เริ่มตั้งแต่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 จนถึงปัจจุบันเรียกว่า "ประชาธิปไตยราชการยุคใหม่" โดยมีลักษณะเด่นๆ คือ การแตกแยกออกเป็น 2 ขั้วของประชาธิปไตย ขั้วหนึ่ง คือ ประชาธิปไตยราชการ ซึ่งเห็นว่า ประชาธิปไตยคือระบอบที่มีฐานของความมั่นคงทางการเมืองเป็นหลัก อีกขั้วหนึ่งคือประชาธิปไตยเสรีนิยม ซึ่งเห็นว่าประชาธิปไตยจะต้องมีด้านของการมีส่วนร่วมทางการเมืองและเสรีภาพทางการเมืองเป็นหลัก ซึ่งจากลักษณะ 2 ขั้วที่ดำรงอยู่นี้ ระบอบประชาธิปไตย จึงดำรงอยู่โดยการอิงดุลอำนาจระหว่างขั้วทั้งสอง²⁴ ต่อการกำหนดนโยบายทางการเมืองในเชิงการปรานีประนอมการต่อรอง การตอบโต้และการใช้พลังผลักดันเพื่อสร้างความชอบธรรมและการยอมรับร่วมกับของทั้งสองกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มพลังในระบบราชการและกลุ่มพลังนอกระบบราชการ

ในระบบการเมืองไทยในระบบประชาธิปไตยแบบราชการ บทบาทของทหารในระบบการเมืองไม่มีความเด็ดขาดในการควบคุมทางการเมือง แต่เป็นการต่อสู้ระหว่างทหารกับกลุ่มผลประโยชน์ที่ก้าวขึ้นมาท้าทายอำนาจ ซึ่งผู้วิจัยมองว่า แนวความคิดเกี่ยวกับไตรลักษณ์รัฐ ซึ่งเป็นผลมาจากการศึกษาวิจัยการเมืองไทยมาเป็นเวลายาวนานของ ชัยอนันต์ สมุทวณิช เป็นแนวความคิดที่สามารถนำมาปรับใช้อธิบายถึงการปรับเปลี่ยนบทบาทของทหารในระบบการเมืองไทยดังกล่าวได้ โดย ชัยอนันต์ เสนอว่าสภาวะการณ์ทางการเมืองไทยเป็นลักษณะ

²⁴ Anuj Arbhahirama, "Observations on Bureaucratic Democracy in Thailand," Asian Review 1 (1987) : 57.

ที่เรียกว่า "กึ่งประชาธิปไตย" ซึ่งเป็นจากการที่ไม่มีผู้ใดสามารถกุมอำนาจทางการเมืองได้อย่างเด็ดขาดของพลังทั้งสองกระแส อันได้แก่ พลังในระบบราชการ (bureaucratic forces) และพลังนอกระบบราชการ (extra-bureaucratic forces) ซึ่งแข่งขันชิงอำนาจทางการเมืองกันอยู่ และมองว่าในที่สุดแล้วระบอบการเมืองแบบกึ่งประชาธิปไตยนี้จะได้รับการยอมรับจากทั้งสองฝ่ายให้เป็นรูปแบบการเมืองไทยต่อไปอีกระยะหนึ่ง²⁵

ช็อนันต์ ได้เสนอกรอบความคิดในการวิเคราะห์การต่อสู้ของพลังทั้งสองพลังนี้ โดยพิจารณาในแง่ของ

1. ความคิด-ความเชื่อ ที่พลังแต่ละฝ่ายยึดถืออยู่เป็นความคิด-ความเชื่อหลักของคน
2. กติกาหลักที่พลังแต่ละฝ่ายยึดถือ (หรือพยายามมีการผลักดันให้แต่ละฝ่ายยอมรับ)
3. กลไก (สถาบันหรือกลุ่ม) และทรัพยากร ที่กลไกนั้นมีอยู่หรือสามารถระดมมาใช้ได้ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว
4. รูปแบบและวิธีการที่แต่ละกลุ่มใช้ในการช่วงชิงให้ได้มาซึ่งอำนาจในทางการเมือง
5. กระบวนการและลักษณะของการรักษา และสืบทอดอำนาจทางการเมืองของแต่ละกลุ่ม ทั้งกระแสของพลังในระบบราชการและกระแสของพลังนอกระบบราชการยอมแข่งขันเพื่อช่วงชิงการสนับสนุนจากประชาชนในระยะยาว ภายใต้ข้อจำกัดทางด้านสภาวะการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ซึ่งซับซ้อนขึ้นอย่างมาก

²⁵ โปรดดูรายละเอียดใน ช็อนันต์ สมุทวณิช, "ทวิภาวะทางการเมืองเมืองกับคณะทหารไทย," ใน ระบบทหารไทย : บทศึกษากองทัพในบริบททางสังคม, หน้า 3-18.

การใช้กำลังเพื่อเข้าควบคุมกลไกการจัดสรรทรัพยากรในระบบการเมือง เป็นสิ่ง
 ที่ทำได้ยาก แต่ละฝ่ายย่อมจะต้องพัฒนาแนวคิด, กลไก (องค์กร), เพิ่มพูน
 ทรัพยากรทางการเมือง, ปรับเปลี่ยนรูปแบบวิธีการที่ใช้ในการแข่งขัน, รักษาสิทธิ
 ทอดอำนาจทางการเมืองการบริหารประเทศ ซึ่งการแข่งขันในลักษณะนี้ย่อมจะมี
 พลวัต (dynamic) อยู่เสมอตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

ในสภาวะของการแข่งขันนี้ กระแสพลังทหารและระบบราชการย่อมมี
 ความได้เปรียบในแง่ของการมีความต่อเนื่องในเชิงอุดมการณ์ และยังสามารถควบคุม
 ทรัพยากรทางการเมืองเอาไว้ทั้งในเชิงของกลไกการปราบปราม ข้อมูลข่าว
 สาร (วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์บางส่วน) ตลอดจนกลไกของการหล่อหลอม
 ทางการเมืองและอุดมการณ์บนพื้นฐานความมั่นคง โดยการแข่งขันระหว่างพลัง 2
 พลังดังกล่าวนี้ ก็ได้มีเพียงความขัดแย้งกันเพียงด้านเดียว หากแต่มีการประสาน
 ร่วมมือกัน ในขณะที่เดียวกัน ในพลังกระแสเดียวกันก็ได้มีเพียงด้านที่ร่วมมือหรือ
 สอดประสานกลมกลืนกันเพียงอย่างเดียว หากแต่มีความขัดแย้งและแข่งขัน และ
 ในบางขณะอาจมีการร่วมมือกันระหว่างพลัง 2 กระแส เพื่อโค่นล้มคู่แข่งที่อยู่ใน
 พลังกระแสเดียวกันก็เป็นได้ เช่นเดียวกัน กล่าวได้ว่า พลังทหารและข้าราชการ
 ได้มีการปรับตัวกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางสังคมไปอย่างรอบด้าน ทั้งในแง่
 ความคิดความเชื่อ กลไก ทรัพยากร รูปแบบวิธีการ ตลอดจนการรักษาความมั่นคง
 ทางการเมือง

สำหรับมิตินี้ความมั่นคงหรือความมั่นคงทางการเมืองนั้น กลุ่มพลังในระบบ
 ราชการให้ความสำคัญในการขยายบทบาทของตนเพิ่มขึ้น เช่น การประสานแผน
 พัฒนาความมั่นคงของชาติ ตลอดจนงานกิจการข้าราชการที่ดำเนินการโดยทหาร
 ล้วนเป็นตัวอย่างก็แสดงให้เห็นถึงการปรับตัวและให้ความสำคัญต่อมิติด้าน
 ความมั่นคง หรือความมั่นคงทางการเมือง หรือความมั่นคงของชาติทั้งสิ้น ชัยอนันต์
 วิเคราะห์ถึงสาเหตุที่ทหาร(พลังในระบบราชการ) ให้ความสำคัญกับมิตินี้อย่างสูง
 ว่า มีสาเหตุเนื่องมาจากความมั่นคงเป็นอุดมการณ์และกิจกรรมที่ทหารยึดถือเป็น
 แนวทางหลักที่เอื้ออำนวยให้รัฐ และกลไกของรัฐ สามารถปรับเปลี่ยนบทบาทขยาย
 การควบคุมชี้นำสังคมได้ ทำให้รัฐสามารถขยายวงล้อมทางสังคมไปได้อย่างกว้าง
 ขวาง เพื่อป้องกันการถูกพลังทางสังคมล้อมและจำกัดอำนาจรัฐ ความมั่นคงจึง
 เป็นมิตินี้หลักของไตรลักษณ์ของรัฐเพราะเป็นอุปกรณ์อันสำคัญยิ่งในการสืบทอดระบบการ
 เมือง เศรษฐกิจ สังคมไทยภายใต้การเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายใน

สังคม²⁶ มากกว่าที่จะขัดแย้งกัน เพราะทั้งสองต่างเห็นคุณค่าของการมีเสรีภาพและความต่อเนื่อง เน้นด้านกว้างที่ครอบคลุมทั้งสังคมมากกว่าด้านแคบเฉพาะส่วนใดส่วนหนึ่งของสังคม ด้านส่งเสริมบทบาทกลไกอำนาจรัฐมากกว่าการบั่นทอนหรือจำกัดอำนาจรัฐ ด้านการแสดงผลออกภายนอกว่าไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง (ซึ่งแท้จริงแล้วเกี่ยวข้องกับอย่างมาก) มากกว่าเป็นเรื่องการเมือง เน้นด้านการตัดสินใจด้วยผลประโยชน์ที่คับแคบอันเนื่องมาจากเหตุผลทางการเมือง²⁷

แนวความคิดเกี่ยวกับการเมืองไทยระบบประชาธิปไตยแบบราชการ ของชัชอนันต์ ซึ่งมุ่งที่จะอธิบายปรากฏการณ์ของสังคมไทยโดยตรง ในทัศนะของผู้วิจัย เห็นว่าสามารถให้ภาพที่ชัดเจนในการอธิบายบทบาททหารต่อการผลักดันทางการเมือง และการกำหนดนโยบายของการเมืองไทย โดยการสร้างความชอบธรรมต่อการประนีประนอมกับกลุ่มพลังนอกระบบราชการและสร้างกลไกควบคุมสถานะภาพและบทบาทของกลุ่มพลังนอกระบบราชการ โดยเฉพาะการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบพรรคการเมืองบนพื้นฐานความมั่นคงของชาติ

อย่างไรก็ตาม ภาพที่ปรากฏขึ้นในปัจจุบัน²⁸ สะท้อนให้เห็นว่าการเมืองไทยระบบประชาธิปไตยแบบราชการของชัชอนันต์นั้น มีข้อบกพร่องในการอธิบายปรากฏการณ์ของสังคมไทยซึ่งนำสู่การกลับมาของระบบอำมาตยาธิปไตย แต่ขณะที่ผู้วิจัยศึกษาบทบาททหารกับการกำหนดนโยบายของรัฐนั้น ลักษณะของระบบของประชาธิปไตยแบบราชการสามารถอธิบายได้อย่างเด่นชัด แสดงให้เห็นว่าวงจรของการเมืองไทยนั้น อาจมีฉนวนผกผันสู่ระบบอำมาตยาธิปไตยและอาจมีการผกผัน

²⁶ ชัชอนันต์ สมุทวณิช, รัฐ, หน้า 198.

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 197-198.

²⁸ การรัฐประหารของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 นำโดยคณะทหารและตำรวจ ทำให้ล้มเลิกรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งนำสู่การเมืองการปกครองแบบอำมาตยาธิปไตยอีกครั้ง ซึ่งเป็นวงจรอุบาทว์ของการเมืองไทยโดยปริยาย

สู่ระบบประชาธิปไตยแบบราชการต่อเนื่องกันอย่างไม่มีการสิ้นสุด ดังนั้นระบบประชาธิปไตยแบบราชการอาจอธิบายปรากฏการณ์ของสังคมไทยได้ช่วงหนึ่งเท่านั้น นั่นคือช่วงที่ผู้วิจัยศึกษาอยู่นั่นเอง และเป็นนอากาหรณ์แก่ผู้วิจัยอื่นว่า หากจะศึกษาการเมืองไทยในอนาคตจะต้องพึงระมัดระวังช่วงระยะเวลาที่ศึกษาเป็นประการแรก ประการต่อมาคือระว่างบทบาทของพลังในระบบราชการและพลังนอกระบบราชการว่าพลังใดมีอิทธิพลมากกว่ากัน เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ได้อย่างเที่ยงตรงตามกรอบทฤษฎีที่กำหนดไว้ และประการสุดท้ายข้อพึงสังวรอันสมควรก็คือการศึกษาที่เกี่ยวกับการเมืองไทยไม่ควรละเลยความสัมพันธ์ของทหารกับพลังนอกระบบราชการ ซึ่ง ชัยอนันต์พยายามที่จะแยกทหารและกลุ่มพลังนอกระบบราชการออกจากกัน เพื่อที่จะได้เห็นชัดเจนในการวิเคราะห์ แต่ในความเป็นจริงทางการเมืองไทย ทหารและกลุ่มพลังนอกระบบราชการยังคงมีความสัมพันธ์ที่เกี่ยวเนื่องกันตลอดเวลาทั้งในด้านความสัมพันธ์ส่วนตัว และความผูกพันด้านผลประโยชน์ ดังนั้นจึงควรคำนึงถึงเงื่อนไขในเรื่องนี้ด้วยทุกครั้งในการใช้ทฤษฎีนี้

ทหารกับความมั่นคงแห่งชาติ

ความมั่นคงเป็นเหตุผลหลักของรัฐไทยมาเป็นเวลาช้านาน และเป็นก้าวแรกของการดำเนินงานของรัฐประชาชาติในสมัยใหม่ที่สอดคล้องกับการรักษาและสืบทอดระบอบการเมืองการปกครองทุกระบอบ โครงสร้างที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านความมั่นคงนี้ ได้แก่ ทหารซึ่งเป็นกลไกของรัฐด้านการใช้กำลังบังคับ ความมั่นคงเป็นเงื่อนไขของการรักษาความสงบภายในสังคม และการป้องกันการรุกรานจากภายนอก โครงสร้างของรัฐในด้านนี้จึงมีที่มาก่อนโครงสร้างของรัฐด้านอื่น ดังนั้นกลไกของรัฐที่กำหนดหน้าที่นี้จึงมีความสำคัญมีความเป็นมาที่ยาวนานต่อเนื่อง และได้รับการปรับปรุงให้มีความทันสมัยและเข้มแข็งอยู่เสมอ พิจารณาในแง่ที่ทหารจึงมีลักษณะทางการเมืองเป็นด้านหลัก เพราะทหารเป็นกลไกหลักของรัฐในการใช้อำนาจที่มีความรุนแรงได้โดยมีกฎหมายรองรับ ความมั่นคงจึงมีความสำคัญเหนือสิ่งอื่นเมื่อรัฐถูกท้าทาย ไม่ว่าจะเป็นจากภายในหรือภายนอกสังคม และในกรณีทีพลังท้าทายอำนาจรัฐภายในสังคมได้รับการสนับสนุนจากพลังภายนอกด้วยแล้ว ยิ่งมีผลในการทำให้กลไกของรัฐด้านนี้มีบทบาทเหนือกลไกของรัฐด้านอื่น ๆ และทำให้มิติด้านความมั่นคงมีลำดับความสำคัญสูงในการได้รับการจัดสรรทรัพยากร

จากรัฐ รวมทั้งการนำเหตุผลของความอยู่รอดของรัฐเป็นเหตุผลสำคัญเหนือเหตุผล
ด้านอื่น ๆ เช่น การพัฒนาและประชาธิปไตยด้วย²⁰

ความมั่นคงในความหมายทั่วไป หมายถึง ความรู้สึกอันเป็นนามธรรม
ประกอบกับความรู้ในรูปธรรมที่สามารถแลเห็นได้ว่า สิ่งใดสิ่งหนึ่งจะมีคุณภาพแข็ง
แรงแทนน้อยเพียงใด การให้ความหมายของความมั่นคงโดยทั่วไป มนุษย์มักจะใช้
ความรู้สึกอันเป็นนามธรรมเป็นเครื่องมือวัดความมากกว่าความรู้ที่เป็นรูปธรรม
ทั้งนี้เพราะความรู้รูปธรรมนั้นย่อมขึ้นอยู่กับข้อมูลที่จะพึงหาได้เกี่ยวกับสิ่งนั้น²¹

ความมั่นคงแห่งชาติ หมายถึง เสถียรภาพของประเทศโดยการทำให้
เกิดความมั่นคงของกิจกรรมสำคัญของประเทศ 4 ด้านด้วยกันคือ³¹

1. ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ซึ่งหมายถึงความเป็นธรรมในการ
กระจายรายได้ภายในประเทศ กล่าวคือ พิจารณาว่าประชาชนโดยทั่วไปสามารถที่
จะมีรายได้เพื่อเลี้ยงดูตนเองและครอบครัวอย่างกว้างขวางทั่วถึงกันหรือไม่ ซึ่ง
การพิจารณาดังกล่าวนอกจากจะดูทางด้านรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลของประชากรทั่ว
ประเทศแล้วยังจะต้องคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างรายได้ของประชากรด้วย

2. ความมั่นคงทางสังคม-จิตวิทยา หมายถึง ความรู้สึกมั่นคงปลอดภัย
ในชีวิตและทรัพย์สินของคนในสังคมนั้น รวมทั้งความรู้สึกที่จะได้รับความคุ้มครองจาก
กระบวนการยุติธรรมเมื่อมีปัญหาขัดแย้งเกิดขึ้น

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 238-239.

³⁰ สายหยุด เกิดผล, "ปัญหาความมั่นคงแห่งชาติ," ใน เอกสารการ
สอนชุดวิชาปัญหาการเมืองไทยปัจจุบัน, (หน่วยที่ 12) สาขาวิชารัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ประชาชน, 2529)
หน้า 61-75.

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

3. ความมั่นคงทางการเมือง แบ่งออกได้เป็น 2 ประการ ประการแรกคือความมั่นคงด้านการเมืองภายในประเทศ ได้แก่ การพิจารณาว่าประชาชนส่วนใหญ่มีศรัทธา มีความมั่นใจและพร้อมที่จะให้การสนับสนุนต่อระบอบการปกครองของประเทศและต่อรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศมากน้อยเพียงใด ประเทศที่มีประชาชนซึ่งมีความเชื่อถือ มีศรัทธา มีความจงรักภักดี และพร้อมที่จะให้การสนับสนุนระบอบการปกครองและรัฐบาลอย่างจริงจังเป็นจำนวนมากเท่าใด ความมั่นคงทางการเมืองของประเทศนั้นก็ยิ่งมีมากขึ้นเท่านั้น

ประการที่สอง คือ ความมั่นคงทางการเมืองระหว่างประเทศ ความมั่นคงด้านนี้สัมพันธ์โดยตรงกับปัญหาการเมืองระหว่างประเทศ เพราะหากรัฐบาลนั้นมีนโยบายทางด้านการเมืองระหว่างประเทศที่ไม่ดี เป็นต้นว่าไปสร้างศัตรูให้กับประเทศของตนรอบด้าน โดดเดี่ยวประเทศของตนเองจากประเทศอื่น ๆ ในโลก หรือไปกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งลงไปจนเป็นผลผลักดันให้ประเทศเหล่านั้นรวมตัวกันสกัดกั้น หรือขัดขวางผลประโยชน์ตนเองหรือไปเข้าร่วมทำสงครามกับประเทศใดประเทศหนึ่งเช่นนี้ ความมั่นคงทางการเมืองระหว่างประเทศก็จะสูญเสียไป

4. ความมั่นคงทางการเมือง หมายถึง ประเทศนั้นนอกจากจะต้องมีกำลังทหารและหน่วยถืออาวุธต่าง ๆ ที่เชี่ยวชาญการรบ มีอาวุธยุทธภัณฑ์อย่างเพียงพอในการที่จะป้องกันประเทศ และรักษาความสงบสุขภายในแล้ว ทหารและหน่วยถืออาวุธเหล่านั้นยังจะต้องมีอุดมการณ์ มีวินัย มีขวัญกำลังใจสูง มีความเป็นปึกแผ่น เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และมียุทธศาสตร์และยุทธวิธีที่จะสามารถเอาชนะศัตรูทั้งภายในและภายนอกประเทศได้อีกด้วย

เนื่องจากว่าทหารถือว่า การรักษาความมั่นคงของประเทศเป็นภาระหลักดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งความมั่นคงของประเทศได้ตีความครอบคลุมถึงความมั่นคงทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ และสังคม-จิตวิทยาทั้งหมด ดังนั้น ทหารตามระบบประชาธิปไตยแบบราชการ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบด้านความมั่นคงโดยตรง จึงถือว่าจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงในกิจการทั้งหลายที่นอกเหนือจากการปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันประเทศ ถ้าเห็นว่ากิจการเหล่านั้นจะกระทบกระเทือน

ต่อความมั่นคงแห่งชาติ³² ในรูปแบบต่างๆ นับแต่การกำหนดนโยบาย การดำเนินการตามนโยบาย เพื่อความชอบธรรมของทหารและชาติในเชิงความมั่นคงแห่งชาติ

ความมั่นคงทางการเมืองกับความมั่นคงแห่งชาติ

ความมั่นคงทางการเมือง คือ เสถียรภาพของระบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย อันเป็นความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยยอมทำให้ได้รัฐบาลที่มาจากประชาชนเป็นองค์กรสูงสุดทางการเมืองในการบริหารประเทศ และสามารถกำหนดนโยบายและแผนงานต่าง ๆ เพื่อให้เกิดผลดีทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการทหารของประเทศ ซึ่งหากว่ารัฐบาลมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาของบ้านเมืองก็ย่อมส่งผลต่อความมั่นคงทางการเมือง และนำไปสู่ความมั่นคงแห่งชาติในที่สุด³³

สำหรับประเทศไทยนั้นต้องยอมรับว่า ตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ความมั่นคงทางการเมืองยังค่อนข้างขาดเสถียรภาพเนื่องจากการล้มลุกคลุกคลานของระบอบประชาธิปไตย มีการแทรกแซงของกลุ่มบุคคลบางกลุ่มนอกกติการัฐธรรมนูญ นอกจากนั้นเสถียรภาพทางการเมืองจะมั่นคงอยู่ได้ก็ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพ และความสามารถในการแก้ไขปัญหาของประเทศของรัฐบาลเอง รวมตลอดทั้งการจัดตั้งองค์กรทางการเมืองและพัฒนาให้เข้มแข็งภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

³² มন্ত্রী เจนวิทย์การ, "บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อรัฐบาลระบบราชการ ประชาชน และการพัฒนาประเทศ," เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 23, ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 28.

³³ พลเอกสายหยุด เกิดผล, เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาการเมืองไทยปัจจุบัน, หน้า 73.

องค์การทางการเมืองที่จะช่วยค้ำจุนเสถียรภาพ หรือความมั่นคงทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย ก็คือ พรรคการเมือง^{๓๔} ซึ่งจะทำหน้าที่ในการรวบรวมความต้องการของประชาชนกำหนดเป็นนโยบายการบริหารประเทศ ที่ผ่านมา พรรคการเมืองยังไม่สามารถพัฒนาให้เป็นตัวแทนของประชาชนส่วนใหญ่ได้อย่างแท้จริง ในขณะที่เดิวก่อนที่ประชาชนก็ยังไม่ศรัทธาในพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง เพียงพอที่จะให้เกิดรัฐบาลที่มีเสถียรภาพขึ้นได้ พรรคการเมืองจึงเป็นเพียงองค์กรที่อาศัยพลังจากตัวบุคคลบางคนกลุ่มอิทธิพลบางกลุ่ม และมักจะตอบสนองผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มมากกว่าผลประโยชน์ของประชาชน ทางด้านรัฐบาลก็เช่นเดียวกันการดำเนินนโยบายของรัฐบาลมักจะไม่เป็นไปในทางสนองต่อความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ เนื่องจากรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นในสถานการณ์ทางการเมืองบางสถานการณ์ไม่ได้ขึ้นมาจากวิถีทางประชาธิปไตย และแม้แต่ในสถานการณ์ที่เอื้ออำนวยต่อประชาธิปไตยรัฐบาลก็เกิดขึ้นจากพรรคการเมืองหลายพรรค ซึ่งมักจะเกิดความขัดแย้งกันเองในทางการเมืองจนเป็นเหตุให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ และนำไปสู่การขาดความมั่นคงแห่งชาติ ดังนั้นทหารจึงเข้ามายึดอำนาจและแทรกแซงทางการเมืองเพื่อสร้างความมั่นคงทางการเมือง และความมั่นคงแห่งชาติในที่สุด

จะเห็นได้ว่าความมั่นคงของรัฐบาลและพรรคการเมือง อันเป็นตัวแทนขององค์การทางการเมืองมีส่วนสัมพันธ์ต่อความมั่นคงแห่งชาติ หากว่ารัฐบาลมาจากพรรคการเมืองที่ดีและสามารถบริหารประเทศด้วยความมีประสิทธิภาพ ก็จะเป็นการสนับสนุนความมั่นคงแห่งชาติ ในทางตรงกันข้ามหากรัฐบาลมาจากพรรคการเมืองหลายพรรคทำให้ขาดเสถียรภาพและความมั่นคงทางการเมือง และไม่สามารถบริหารประเทศด้วยความมีประสิทธิภาพ การมีอำนาจอยู่นานเท่าใดก็ย่อมจะสร้างความเสียหายให้แก่ชาติบ้านเมืองมากขึ้นเท่านั้น และในที่สุดก็จะนำไปสู่การสูญเสียความมั่นคงแห่งชาติได้ ดังนั้นการสร้างความมั่นคงทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยจึงมีความเกี่ยวพันกับความมั่นคงแห่งชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีพรรคการเมืองที่มีเสถียรภาพ มีความมั่นคงและมีความเป็นตัวแทนของประชาชนส่วนใหญ่อย่างแท้จริง

^{๓๔} เรื่องเดิวก่อน, หน้า 75.

พรรคการเมืองกับความมั่นคงทางการเมือง

พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่ก่อให้เกิดความมั่นคงทางการเมือง โดยในทางทฤษฎีการพัฒนาทางการเมือง พรรคการเมืองจะช่วยจัดระบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองและข้อเรียกร้องของประชาชน ซึ่งเป็นผลสะท้อนจากความสำเร็จทางการเมือง (Political modernization) และการจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นตัวสำคัญของการพัฒนาทางการเมือง (Political Development) ซึ่งถ้าปราศจากการจัดตั้งสถาบันดังกล่าว จะนำไปสู่ความระส่ำระสายและความผูกพันทางการเมือง³⁵

ฮันติงตัน กล่าวไว้ว่า พรรคการเมืองในประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีความมั่นคง และมีลักษณะของความเป็นสถาบันสูงพอที่จะทราบถึงความต้องการและข้อเรียกร้องของกลุ่มต่าง ๆ ได้อย่างดี โดยที่พรรคการเมืองจะเป็นเครื่องมือในการควบคุมและชี้นำการมีส่วนร่วมทางการเมืองของมวลชน จึงกล่าวได้ว่าพรรคการเมืองเป็นเครื่องมือสำคัญในการเสริมสร้างความมั่นคงทางการเมือง

ฮันติงตัน ได้ชี้ให้เห็นว่า พรรคการเมืองที่จะสนองตอบต่อความมั่นคงของรัฐ จะต้องเป็นพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง ซึ่งมีลักษณะของการได้รับการสนับสนุนจากมวลชนและมีความเป็นสถาบัน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ลักษณะของพรรคการเมืองที่เข้มแข็งจะต้องมีฐานมาจากมวลชน และจะต้องมีความเป็นสถาบันสูง

ความเป็นสถาบันนี้เป็นลักษณะที่สำคัญที่ทำให้หน่วยงานทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมือง รัฐสภา ระบบราชการ หรือหน่วยงานที่ใหญ่ที่สุด คือ ระบบการเมือง มีลักษณะที่แตกต่างออกไปจากองค์การทางการเมือง (organization) ลักษณะประการแรกคือ ความสามารถในการปรับตัว (adaptability) ของระบบหรือองค์การ ความสามารถในการปรับตัวนี้รวมถึงความสามารถในการปรับ

³⁵ โปรดศึกษารายละเอียดใน Samuel P. Huntington, Political Order in Changing Societies (New York : Alfred A. Knopf, 1973).

อุดมการณ์ นโยบาย และบทบาท ให้เข้ากับสภาพแวดล้อมทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป ความสามารถในการปรับตัวทั้ง 3 ด้านของสถาบันทางการเมืองจะทำให้สถาบันมีอายุยืนยาวอยู่ได้ แต่ถ้าสถาบันทางการเมืองที่ยึดอยู่กับอุดมการณ์ที่จนเกินไป ผูกมัดตนเองอยู่กับนโยบายและบทบาทเก่า ๆ จะไม่สามารถเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมได้ และมักถูกยกเลิกไปในที่สุด

ความซับซ้อนขององค์การ (complexity) เป็นลักษณะอีกประการหนึ่งของความเป็นสถาบัน การแบ่งหน่วยงานในองค์การมีหน้าที่และความชำนาญงานแตกต่างกันลงไป สถาบันที่มีความซับซ้อนขององค์การเช่นนี้สามารถเผชิญกับความรับผิดชอบ และดำเนินงานต่าง ๆ ได้กว้างขวางและดีกว่าองค์การที่มีหน่วยงานรองรับเพียงเล็กน้อย ซึ่งเห็นได้จากในประเทศที่กำลังพัฒนา สถาบันทางการเมืองหลายสถาบันประสบกับความล้มเหลวในการรับผิดชอบที่มีเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว เพราะขาดความซับซ้อนขององค์การ การแบ่งโครงสร้างภายในสถาบันภายในมีเพียงรูปแบบตามกฎหมาย แต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง เช่น พรรคการเมือง ระบบราชการ ในหลายประเทศที่กำลังพัฒนาไม่สามารถปรับปรุงองค์การให้ทันกับความรับผิดชอบได้ เพราะพรรคการเมืองมีความอ่อนแอและไม่สามารถเผชิญกับปัญหาที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วได้

ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (coherence) เป็นอีกลักษณะหนึ่งของความเป็นสถาบัน ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันแสดงออกโดยการมีระเบียบวินัยของสมาชิกและความจงรักภักดีของสมาชิกที่มีต่อองค์การหรือสถาบันของตน แต่ละสถาบันจะถือเคร่งครัดในเรื่องนี้ไม่เท่าเทียมกัน แต่สมาชิกจะต้องมีวินัยและความจงรักภักดี อย่างน้อยในระดับหนึ่ง แต่พรรคการเมืองในอังกฤษก็ทำได้เคร่งครัดในระเบียบวินัยเท่ากับพรรคคอมมิวนิสต์ไม่ ในสหรัฐอเมริกาวินัยในพรรคมีน้อยลงไปอีกขนาดที่สมาชิกสภาไม่จำเป็นต้องลงคะแนนเสียงตามนโยบายของพรรคก็ได้ แต่ก็ต้องมีความจงรักภักดีต่อพรรคของตน อันจะเห็นได้จากการสนับสนุนผู้สมัครประธานาธิบดีในนามของพรรคของตน ไม่ว่าตนจะเห็นด้วยในนโยบายของผู้สมัครมากน้อยเพียงใดก็ตาม หรือการโยกย้ายพรรคมีน้อยมาก นักการเมืองที่ย้ายพรรคมักไม่ประสบความสำเร็จในชีวิตทางการเมือง ดังนั้น สิ่งของแต่ละสถาบันจะต้องคำนึงถึงคือความสมดุลระหว่างเสรีภาพกับวินัย ซึ่งรวมถึงความจงรักภักดี ซึ่งแต่ละระบบการเมืองต่างมองความสมดุลในด้านนี้ไม่เหมือนกัน แต่ก็ต้องมีอยู่ระดับหนึ่ง ถ้าไม่เช่นนั้นแล้วความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจะมีไม่ได้

นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันกับกลุ่มอื่น ๆ ในสังคม จะต้องมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกัน และเมื่อหน่วยงานหนึ่งล้มลงหรือทำงานได้ไม่เต็มที่ย่อมมีผลกระทบต่อหน่วยงานอื่น ๆ แต่ถ้าหน่วยงานนั้นมีความเป็นสถาบันสูง ผลกระทบจะไม่ถึงขนาดที่จะทำให้หน่วยงานนั้นต้องล้มลงตามไปด้วย ความเป็นอิสระหรือความเป็นตัวเองในที่นี้ไม่ได้หมายความว่า ไม่มีความผูกพันหรือขึ้นอยู่กับสถาบันอื่น ๆ แต่เป็นความสัมพันธ์ที่ไม่ได้ฝากไว้กับหน่วยงานอื่น ๆ แต่ถ้าผูกพันอยู่กับกลุ่มเดิซวเท่านั้นและอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มนั้น พรรคการเมืองก็จะไม่มีความมั่นคง และเมื่อกลุ่มนั้นสลายตัวหรือถอนการสนับสนุนจะมีผลกระทบต่อพรรคอย่างมาก ในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ พรรคการเมืองมีความอ่อนแอ เช่น ขึ้นอยู่กับผู้นำมากเกินไป เมื่อผู้นำหมดอำนาจลงไปพรรคก็ล้มไปด้วย หรือบางพรรคจัดตั้งขึ้นโดยคณะทหารและตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทหารอย่างแข็งขัน เมื่อทหารกลุ่มนั้นหมดอำนาจลงพรรคก็สลายตัวตามไปด้วย ดังนั้นพรรคที่มีความเป็นตัวของตัวเองสูงจึงมักอยู่รอดได้นาน มีความเป็นสถาบันสูงและมีส่วนเสริมสร้างต่อความมั่นคงทางการเมือง

ดังนั้นในพรรคการเมืองที่จะสนองตอบต่อความมั่นคงทางการเมืองได้ ต้องกำหนดรูปแบบของพรรคให้มีความเข้มแข็ง ก็คือ การกำหนดรูปแบบพรรคการเมือง ที่จะเกิดขึ้นให้มีลักษณะเป็นพรรคที่มาจากมวลชนหรือมีฐานมาจากมวลชน และที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การกำหนดรูปแบบให้พรรคการเมืองมีความเป็นสถาบันดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งความเป็นสถาบันนี้ได้ถูกแปรให้เป็นรูปธรรมและกำหนดลงไปในตัวบทกฎหมาย

จะเห็นได้ว่าการเมืองไทยในระบบประชาธิปไตยแบบราชการ กลุ่มทหารและข้าราชการจะเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลในการผลักดันนโยบายต่างๆ ของรัฐ โดยเฉพาะนโยบายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติ ทหารและข้าราชการจำเป็นต้องเข้าไปมีบทบาทและแทรกแซงเพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ พระราชบัญญัติพรรคการเมืองก็นับว่าเป็นนโยบายทางการเมืองที่สำคัญ และเกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติโดยตรงทั้งนี้ เพราะการที่มีพรรคการเมืองที่เข้มแข็งจะก่อให้เกิดความมั่นคงทางการเมืองและความมั่นคงแห่งชาติในที่สุด ทหารและข้าราชการได้มองว่าพรรคการเมืองเป็นตัวแทนของคนเพียงบางกลุ่มโดยเฉพาะนายทุน ดังนั้นทหารจึงจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงต่อการกำหนดกรอบและแนวความคิด พระราชบัญญัติพรรคการเมืองเพื่อที่จะกำหนดรูปแบบพรรคการเมืองที่จะเกิดขึ้นให้เหมาะสมกับเสถียรภาพความมั่นคงทางการเมืองและความมั่นคงของชาติควบคู่กับ

การคงอยู่ของอาหารและข้าราชการในการเมืองการปกครองของไทย ดังที่ได้ปรากฏเป็นกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับต่างๆ ในพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้ โดยพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นจะมีรูปแบบตามที่กลุ่มทหารและข้าราชการกำหนดไว้

ดังนั้นการเมืองไทยในระบบประชาธิปไตยแบบราชการ จึงเป็นระบบการเมืองที่เกิดขึ้นจากการปรับเปลี่ยนทั้งทางด้านโครงสร้าง และกลไกทางการเมืองของกลุ่มชนชั้นนำทหารและข้าราชการ เพื่อธำรงรักษาอำนาจการครอบงำทางการเมืองเอาไว้อย่างเหนียวแน่นและมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างและกลไกที่เกี่ยวข้องกับการแสวงหาความสนับสนุนจากประชาชน เพื่อลดความรู้สึกต่อต้านระบอบการเมือง และเพื่อแข่งขันช่วงชิงทางการเมืองกับกลุ่มพลังนอกระบบราชการ ซึ่งเติบโตและขยายตัวมากขึ้น³⁶ โดยเป็นระบบการเมืองที่เอื้ออำนาจต่อการครอบครองอำนาจการครอบงำ (hegemony) ของกลุ่มทหารและข้าราชการ มากกว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน แต่การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนสามารถมีได้ระดับต่าง ๆ หลากหลายมากขึ้นตราบเท่าที่ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเมืองของกลุ่มชนชั้นนำข้าราชการ³⁷ และด้วยผลดังกล่าวนี้เอง การเมืองไทยในระบบประชาธิปไตยแบบราชการจึงมีความชอบธรรมในการเข้าไปจัดการกับ (manipulate) การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนได้อย่างลึกซึ้งและกว้างขวาง

การเมืองไทยในระบบประชาธิปไตยแบบราชการกับการกำหนดนโยบาย

1. ความหมายของนโยบายของรัฐ

ฮาร์โรลด์ ลาสเวลล์ กับ อับราฮัม แคมแลน ให้คำนิยามนโยบายว่า หมายถึงแผนหรือโครงการที่ได้กำหนดขึ้นอันประกอบด้วย เป้าหมายปลายทาง

³⁶ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐ (กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2529), หน้า 214.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 215-218.

คุณค่าและการปฏิบัติต่างๆ³⁸ ในทำนองคล้ายคลึงกัน ชาร์ลส์ จาก็อป ก็ได้ให้คำนิยามไว้อย่างสั้นๆ ว่า นโยบาย (ของรัฐ) หมายถึงหลักการแผนการหรือแนวทางของการกระทำ³⁹

เดวิด อีสตัน ให้คำนิยามนโยบายว่าหมายถึง ประเภทกิจกรรมหรือการกระทำนั้นๆ ของรัฐบาล กล่าวคือ โดยความเห็นของอีสตันแล้วนโยบายของรัฐคือ การแจกแจงคุณค่าต่างๆ อย่างถูกต้องตามกฎหมายสำหรับสังคมเป็นส่วนรวม⁴⁰

มอร์ตัน โครลส์ ให้คำนิยามนโยบายว่าหมายถึง โครงสร้างหรือจุดรวมของค่านิยมต่างๆ และพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับการสั่งการต่างๆ ของรัฐบาล⁴¹

ไอรา ชาร์แคนสกี ให้คำนิยามนโยบายว่าหมายถึง กิจกรรมต่างๆที่รัฐบาลกระทำ ซึ่งชาร์แคนสกี ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า กิจกรรมเช่นว่านั้นครอบคลุมถึงประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

³⁸ Lasswell and Kaplan, Power and Society, p.71.

³⁹ Charles E. Jacob, Policy and Bureaucracy (Princeton, NJ : D. Van Nostrand, 1966), p. 3.

⁴⁰ Easton, The Political System, p.19.

⁴¹ Morton Kroll, "Policy and Administration" in Policies, Decisions and Organization, ed. Fremant J. Lyden, George A. Shipman and Morton Kroll (New York : Meredith Corporation, 1969), p. 9.

1. ขอบข่ายของบริการสาธารณะต่าง ๆ เช่น การศึกษา สวัสดิการ ทางหลวงแผ่นดิน เป็นต้น
2. กฎข้อบังคับในกิจกรรมของบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กฎข้อบังคับของตำรวจ ทหาร ผู้ควบคุมโรงงาน หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เป็นต้น
3. การเฉลิมฉลองในโอกาส และเหตุการณ์ที่เป็นสัญลักษณ์ของประเทศ
4. การควบคุมกระบวนการกำหนดนโยบาย หรือการกระทำทางการเมืองอื่น ๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงวิธีการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา การกำหนดเงินประกันในการสมัครรับเลือกตั้ง การป้องกันและปราบปรามจ้อราษฎ์ บังหลวงในราชการ เป็นต้น⁴²

ซอมัส คาย ได้ให้คำนิยามนโยบายว่าหมายถึง เรื่องที่เกี่ยวข้องกับว่า รัฐบาลจะต้องกระทำอะไร ทำไม่จึงกระทำเช่นนั้น และอะไรเป็นความแตกต่างที่รัฐบาลกระทำขึ้น ... นโยบายของรัฐคือ อะไรก็ตามที่รัฐบาลต่างๆ เลือกกระทำหรือเลือกที่จะไม่กระทำ⁴³

อาทิตย์ อุไรรัตน์ ได้ให้คำนิยามนโยบายว่า หมายถึง แนวทางที่ได้เลือกแล้วว่าจะนำไปสู่เป้าหมายที่ต้องการได้อย่างเหมาะสม และเป็นไปได้ในสภาพการณ์แวดล้อมของสังคม⁴⁴

⁴² Ira Sharkansky, "The Political Scientist & Policy Analysis," in Policy Analysis in Political Science, ed. Ira Sharkansky (Chicago : Markham Publishing Co., 1970), p. 1.

⁴³ Thomas R. Dye, Understanding Public Policy (Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall, Inc., 1972), p. 1.

⁴⁴ อาทิตย์ อุไรรัตน์, "บทบาทของข้าราชการในการกำหนดนโยบาย," วารสารข้าราชการ, 1, 11 (2516): 11.

อมร รัชศาสตร์ ได้ให้คำนิยามนโยบายว่า หมายถึง หลักการและกลวิธีที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ การตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดตัวเป้าหมายอีกด้วย⁴⁵ และเพื่อที่จะอธิบายให้เห็นถึงความหมายอย่างชัดเจน โดยนโยบายน่าจะหมายถึง

1. การกำหนดเป้าหมายที่ต้องการจะไปถึง
2. หลักการและกลวิธีที่จะหาทางปฏิบัติการให้บรรลุวัตถุประสงค์
3. การเตรียมการสนับสนุนต่างๆ เพื่อให้สามารถลงมือปฏิบัติการตามหลักการ และกลวิธีที่วางไว้

ทินพันธุ์ นาคะตะ ได้ให้คำนิยามนโยบายว่า หมายถึงโครงการที่รัฐบาลบัญญัติขึ้นเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติในการจัดสรรคุณค่าต่างๆ ให้แก่สังคม⁴⁶

จากนิยามข้างต้นจะเห็นได้ว่า นโยบายคือแนวทางในการปฏิบัติงานของรัฐบาล และโครงการสำคัญ ซึ่งรัฐจะต้องจัดให้มีขึ้นด้วยการกำหนดเป้าหมายและวิธีปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุผลดังกล่าวนั้นสิ่งเหล่านี้ย่อมจะหมายความรวมถึงกลุ่มต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายของรัฐกับกระบวนการทั้งหลายที่จะช่วยให้นโยบายของรัฐมีลักษณะสอดคล้องกับกฎหมายเพื่อความชอบธรรมร่วมกันของกลุ่มในสังคม

⁴⁵ อมร รัชศาสตร์, "สถาบันและกระบวนการเพื่อการพัฒนาโยบายในประเทศไทย," พัฒนบริหารศาสตร์, 15, 1 (มกราคม 2518), หน้า19.

⁴⁶ ทินพันธุ์ นาคะตะ, "นโยบาย การพัฒนาและวิชาการ" ใน นโยบายของรัฐ อะไร ทำไม่ และอย่างไร, กุลชน ชนาพงศธร, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522), หน้า 95-127.

2. กระบวนการทางการเมืองในการกำหนดนโยบาย

การกำหนดนโยบายเป็นการกำหนดหลักการ ที่แสดงให้เห็นถึง ประโยชน์และคุณค่าทางสังคมของการตัดสินใจและการบริหารของรัฐบาล⁴⁷ ซึ่ง ตามความหมายดังกล่าว นโยบายจะมีลักษณะเป็นเครื่องมือชี้ให้เห็นถึงอุดมการณ์ ของรัฐบาลด้วย นอกจากนี้นโยบายยังเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงแบบแผนใน การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของรัฐบาล ขณะที่ ดาย กล่าวว่่านโยบายเป็นสิ่งที่ รัฐบาลเลือกที่จะทำหรือไม่ทำ โดยที่สิ่งเหล่านั้น รัฐบาลได้กำหนดขึ้นเพื่อเป็น แนวทางสำหรับการปฏิบัติในการจัดสรรคุณค่าต่างๆ ในสังคม ซึ่งการที่จะให้ บรรลุถึงสิ่งดังกล่าว ย่อมจะหมายความรวมถึงการที่มีสถาบันต่างๆ เข้ามาเกี่ยว ข้องกับกระบวนการทั้งหลายในการที่จะทำให้นโยบายนั้นมีลักษณะเป็นสัญลักษณ์ที่ ชอบธรรม ในการปฏิบัติงานและการดำรงอยู่ของรัฐบาล

การกำหนดนโยบายนั้น เป็นเรื่องของการตัดสินใจเกี่ยวกับการกำ หนดกฎเกณฑ์และการออกกฎ (rule making) หรือกระบวนการนิติบัญญัติ⁴⁸ ทั้ง นี้เพราะการกำหนดนโยบายของรัฐ มักจะมีลักษณะกระทำในรูปของสถาบันมากกว่า เป็นเรื่องของส่วนตัว และส่วนมากของกฎหมาย กฎข้อบังคับ หรือคำสั่ง เป็นต้น ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า การกำหนดนโยบายเป็นกระบวนการทางการเมือง อย่างหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นการต่อสู้ แข่งขันกันระหว่างสถาบันต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเข้ามามีและใช้อิทธิพลต่อการกำหนดและตัดสินใจในนโยบาย⁴⁹

⁴⁷ กลุขณ ชนาพงศพร, นโยบายของรัฐ อะไร ทำไ้ และอย่างไร (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522), หน้า 19.

⁴⁸ Gabriel A. Almond and Bingham G. Powell, Comparative Politics : A Development Approach (Boston: Little, Brown Co., 1966), pp. 128-142.

⁴⁹ Dye, Understanding Public Policy, p.23.

ส่วนประเทศกำลังพัฒนา สถาบันทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มอิทธิพลกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาลเรือน มีความอ่อนแอและขาดความต่อเนื่องได้รับการพัฒนาน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับ ทหารและข้าราชการพลเรือนที่อยู่ในกลุ่มผู้ปกครองประเทศ กลุ่มข้าราชการเหล่านี้ จะมีบทบาทอย่างมากในการกำหนดนโยบายของรัฐ นอกเหนือจากการปฏิบัติตาม นโยบายของรัฐ ซึ่งถือเป็นหน้าที่อยู่แล้ว^{๕๐} กลุ่มการเมืองซึ่งเป็นสถาบันที่อ่อนแอ จำเป็นจะต้องให้กลุ่มข้าราชการประจำ ซึ่งปฏิบัติงานต่อเนื่อง มีความรู้ประสบการณ์ ใกล้ชิดกับการบริหารในลักษณะของงานที่ทำอยู่ ให้เสนอข้อมูล หรือกำหนดประเด็น ทางเลือกนโยบาย ซึ่งสามารถใช้อิทธิพลบีบบังคับให้ฝ่ายการเมืองเลือกนโยบาย ตามที่ตนได้กำหนดขึ้น^{๕๑}

ดังนั้นการกำหนดนโยบายในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จึงเป็นเรื่องของ การตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดกฎเกณฑ์และการออกกฎ (rule making) หรือ กระบวนการนิติบัญญัติ กระบวนการทางการเมืองในการกำหนดนโยบายจึงเป็น กระบวนการทางการเมืองนั่นเอง และโดยระบบประชาธิปไตยแบบราชการ ศูนย์ กลางแห่งการกำหนดนโยบายจะอยู่ที่โครงสร้างอำนาจที่เป็นทางการ หรืออยู่ที่กลุ่มที่ ถือครองอำนาจ ซึ่งครอบคลุมถึงการวางกฎระเบียบให้บุคคลปฏิบัติตามและการควบคุม กระบวนการจัดทำนโยบาย หรือกิจกรรมทางการเมืองอื่นๆ^{๕๒} อันได้แก่ ทหาร และกลุ่มพลังในระบบราชการอื่นๆ โดยอาศัยเงื่อนไขของความมั่นคงแห่งชาติมาเป็น เครื่องชี้้นำให้กลุ่มพลังอื่นๆ คล้อยตามยอมรับว่าเป็นผลประโยชน์ของส่วนรวม ภาย ได้รับความชอบธรรมแห่งกระบวนการทางการเมืองในการกำหนดนโยบาย

^{๕๐} Pual H. Appleby, Policy and Administration (Alabama : University of Alabama Press, 1967), pp. 7-18.

^{๕๑} Yehezkel Dror, Public Policy-Making Re-examined (Scianton : Chandler Publishing, 1968), pp. 11-14.

^{๕๒} Sharkansky, Policy in Poltical science, p. 1.