



บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

ในระบบการเมืองทุกระบบ การกำหนดนโยบายของรัฐจะเป็นกิจกรรมสำคัญอย่างหนึ่งต่อการกำหนดหลักเกณฑ์ การแบ่งสรรปันส่วนทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดแก่กลุ่มต่างๆ ในสังคม กลุ่มต่างๆ ที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวจะมีการช่วงชิงอำนาจในการกำหนดนโยบายของรัฐระหว่างกลุ่มต่างๆ อยู่ตลอดเวลา ทำให้กลุ่มเหล่านั้นมีอำนาจทางการเมืองที่แท้จริง และจากการที่มีกลุ่มที่หลากหลายเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายของรัฐแสดงให้เห็นว่าสังคมนั้นมีการพัฒนาการเมืองอยู่ ณ ระดับใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมที่เจริญแล้วย่อมจะต้องมีกระบวนการต่างๆ ที่จะทำให้นโยบายของรัฐมีลักษณะอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ด้วยเสมอ ซึ่งตามหลักของการปกครองระบอบประชาธิปไตย นโยบายดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติ เพราะถือกันว่าสภานิติบัญญัติได้รับมอบอำนาจให้มาทำหน้าที่แทนประชาชน¹

แต่อย่างไรก็ตาม กลุ่มหรือฝ่ายที่มีอำนาจในการริเริ่มและการกำหนดนโยบายที่แท้จริงก็คือ ฝ่ายบริหาร การที่กำหนดให้สภานิติบัญญัติเป็นผู้ให้ความเห็นชอบนโยบายของรัฐ เป็นเพียงมาตรการอย่างหนึ่งที่จะช่วยให้สังคมนั้นสอดคล้องกับอุดมการณ์แห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น โดยการเปิดโอกาสและส่งเสริมให้กลุ่มต่างๆ ของสังคมมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐ รัฐบาลใดที่ต้องการปกครองประเทศเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม ย่อมต้องได้รับ

¹ กิ่งพันธุ์ นาคะตะ, "นโยบาย การพัฒนาและวิชาการ," ใน นโยบายของรัฐ อะไร ทำไ้ และอย่างไร, กุลชน ธนาพงศธร, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522), หน้า 95-127.

การสนับสนุนจากประชาชนเหล่านั้น มีการสัดับรับฟังมติของประชาชน สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ หรือพรรคการเมืองโดยตรง²

ระบอบการเมืองไทยในปัจจุบันนั้น ได้มีนักรัฐศาสตร์ส่วนหนึ่งเรียกระบอบการเมืองไทยว่าเป็น "ระบอบการเมืองแบบกึ่งประชาธิปไตย" หรือ "ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ" โดยพิจารณาจากลักษณะของรัฐธรรมนูญ สิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะการรวมอำนาจ และการกระจายอำนาจ การแข่งขัน การครองอำนาจและการสืบทอดอำนาจทางการเมือง³

พิจารณาจากตัวแปรดังกล่าว ระบอบการเมืองแบบกึ่งประชาธิปไตยนี้มีแนวโน้มโดดเด่นขึ้นมาหลังการเลือกตั้งทั่วไปปี พ.ศ. 2522 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งก่อให้เกิดการพัฒนาการใช้อำนาจทางการเมืองร่วมกันระหว่างทหาร ข้าราชการ พลเรือน และนักการเมืองอาชีพ ในลักษณะของการประนีประนอมของทุกฝ่าย⁴ โดยมีฝ่ายบริหารหรือระบบราชการเป็นพลังอำนาจส่วนนาในทางการเมือง ในขณะที่นักการเมืองอาชีพและกลุ่มผลประโยชน์เป็นพลังอำนาจส่วนตาม พัฒนาการดังกล่าวข้างต้น ชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการอีกขั้นหนึ่งของระบบการเมืองไทย ซึ่งแต่เดิมมีผู้กล่าวกันว่า เป็นระบบการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตย หรือ ระบบการเมืองแบบรัฐข้าราชการ (bureaucratic polity)⁵ ที่หมายถึง ลักษณะของ

² เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

³ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาการพัฒนาการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 16.

⁴ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "บทวิพากษ์ว่าด้วยการแปรสภาพของระบบอำมาตยาธิปไตย," รัฐศาสตร์สาร 11 (มกราคม-ธันวาคม 2528): 31.

⁵ Fred W. Riggs, Thailand : The Modernization of Bureaucratic Polity (Honolulu:East-West Center Press,1966), pp.234-287.

ระบบการเมืองที่อำนาจทางการเมืองอยู่ในมือของกลุ่มพลังในระบบราชการไม่กี่กลุ่มที่แข่งขันช่วงชิงตำแหน่งและผลัดเปลี่ยนกันเข้ามามีอำนาจทางการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในบางโอกาสจึงถูกปิดกั้น หรือถูกเปิดให้มีส่วนร่วมทางการเมืองบางรูปแบบ เช่น การเลือกตั้ง อันเป็นการระดมประชาชนเพื่อสร้างความชอบธรรมต่อการเข้ามามีอำนาจทางการเมืองแก่กลุ่มพลังในระบบราชการมากกว่าการให้เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้เอง กลุ่มพลังนอกระบบราชการ เช่น รัฐบาล พรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ จึงไม่มีการพัฒนาบทบาทต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง การใช้อำนาจทางการเมือง หรือการถ่วงดุลอำนาจกับกลุ่มพลังในระบบราชการเอาไว้ได้

ต่อมาระบบการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตย (bureaucratic polity) ได้คลี่คลายเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบการเมือง "ประชาธิปไตยแบบราชการ"^๑ (bureaucratic democracy) ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ เป็นพัฒนาการที่มีความสัมพันธ์ระหว่าง ความมั่นคง การพัฒนา และการมีส่วนร่วมทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงจากระบบอำมาตยาธิปไตยไปสู่ระบบประชาธิปไตยแบบราชการนั้นส่วนหนึ่งเกิดจากการขยายตัวอย่างเข้มแข็งและต่อเนื่องของกลุ่มพลังนอกระบบราชการ (extra-bureaucratic forces) ในการมีส่วนร่วมทางการเมือง จึงเป็นผลให้การตัดสินใจทางการเมืองในปัญหาสำคัญๆ บางประการไม่อาจจำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มพลังในระบบราชการเท่านั้น แต่หากจะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชน พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มพลังนอกระบบราชการในขอบเขตกว้างขวางยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตามการที่ระบบการเมืองไทยเป็นระบบการเมืองที่กลุ่มพลังในระบบราชการมีบทบาทและมีอิทธิพลทางการเมืองอย่างลึกซึ้งและกว้างขวางเป็นเวลานาน การที่กลุ่มพลังนอกระบบราชการพยายามเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ย่อมส่งผลกระทบกระเทือนต่อสถานะภาพและบทบาทของกลุ่มพลัง

^๑ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 235-277.

ในระบบราชการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะฉะนั้น กลุ่มพลังในระบบราชการ จึงจำเป็นต้องดำเนินการในกระบวนการทางการเมืองต่างๆ ที่จะทำให้กลุ่มพลัง ในระบบราชการสามารถคงไว้ซึ่งอำนาจทางการเมือง โดยเฉพาะการแข่งขันและ การระดมพลังเพื่อช่วงชิงผลประโยชน์ในการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเฉพาะ การมีบทบาทของกลุ่มพลังในระบบราชการต่อการกำหนดกติกา การควบคุมการใช้ กลไกการจัดสรรงบประมาณ และการจัดสรรทรัพยากร โดยผ่านกระบวนการทาง การเมือง ในลักษณะที่มีการประนีประนอมทางการเมืองกับกลุ่มพลังนอกระบบราชการ ในการแข่งขันเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง⁷ ดังนั้น กลุ่มพลังในระบบราชการจึงสามารถควบคุมกลุ่มพลังนอกระบบราชการได้ในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะการ กำหนดนโยบายของรัฐต่อกลไกการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มพลังนอกระบบราชการ

การกำหนดนโยบายของรัฐในระบบประชาธิปไตยแบบราชการ ที่เปิด โอกาสให้กลุ่มพลังนอกระบบราชการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ย่อมส่ง ผลกระทบต่อสถานะภาพและบทบาทของกลุ่มพลังในระบบราชการอย่างหลีกเลี่ยง ไม่ได้ กลุ่มพลังในระบบราชการจึงต้องสร้างเงื่อนไขในกระบวนการทาง การเมืองต่างๆ เพื่อดำรงไว้ซึ่งอำนาจทางการเมือง โดยควรอ้างความชอบธรรม บางประการโดยเฉพาะสถานการณ์ เงื่อนไขต่างๆ ที่แสดงถึงความไม่พร้อมของกลุ่ม พลังนอกระบบราชการต่อการมามีส่วนร่วมทางการเมืองด้วย

ในการวิจัยครั้งนี้จะศึกษาการผลักดันทางการเมือง (political pressure) ของกลุ่มพลังในระบบราชการภายใต้ระบบประชาธิปไตยแบบราชการ โดยจะใช้พฤติกรรมการผลักดันทางการเมืองของกลุ่มทหาร และกลุ่มข้าราชการ พลเรือนเป็นหน่วยวิเคราะห์ โดยจะศึกษาเฉพาะกรณีของการผลักดันพระราชบัญญัติ พรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ของกลุ่มทหาร และข้าราชการพลเรือนในกระบวนการของการร่าง และการพิจารณากลับกรองกฎหมายเป็นสำคัญ ทั้งนี้ด้วยเหตุผล ที่ว่าพระราชบัญญัติพรรคการเมืองเป็นนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดรูปแบบของพรรคการเมืองบนพื้นฐานของความมั่นคงแห่งชาติ โดยพรรคการเมือง

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 215-216.

ต่างๆ เป็นปัญหาที่มีผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและความมั่นคงทางการเมือง ซึ่งหากรัฐบาลและระบบการเมืองการปกครองมีความมั่นคงแล้ว ความมั่นคงแห่งชาติก็จะเกิดขึ้น ดังนั้นทหารและข้าราชการพลเรือนจึงจำเป็นต้องกลั่นกรองพรรคการเมืองอันเกิดจากพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ให้สอดคล้อง และไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงแห่งชาติ โดยกำหนดสถานะภาพและบทบาทของพรรคการเมืองภายใต้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองนี้เกิดขึ้นในลักษณะที่ต้องเป็นพรรคการเมืองที่มีขนาดใหญ่ มีความเข้มแข็ง และมีความเป็นสถาบัน (institution) ดังนั้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับดังกล่าวนี้ การกำหนดกติกาทางการเมือง การควบคุมกติกาการมีส่วนร่วมทางการเมือง จึงยังคงเป็นหน้าที่ของกลุ่มพลังในระบบราชการเช่นเดิม แต่อย่างไรก็ตาม การที่กลุ่มพลังนอกระบบราชการเริ่มมีบทบาทและมีอิทธิพลทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยแบบราชการดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น กลุ่มพลังในระบบราชการจึงจำเป็นต้องสร้างเงื่อนไขในการโน้มน้าว และจูงใจกลุ่มพลังนอกระบบราชการเพื่อลดกระแสต้านทานจากกลุ่มพลังนอกระบบราชการ และทำให้ระบบการเมืองมีเสถียรภาพ นั่นคือการพัฒนาประชาธิปไตยบนพื้นฐานความมั่นคงแห่งชาติ แทนที่จะใช้กำลังเข้ามามีอิทธิพลและผลักดันทางการเมืองในรูปแบบเดิม

การเมืองไทยนับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้ถูกครอบงำโดยกลุ่มพลังในระบบราชการมาตลอด กลุ่มทหารได้ร่วมมือกับกลุ่มข้าราชการพลเรือนผลิตเปลี่ยนหมุนเวียนกันขึ้นมาปกครองประเทศ ถึงแม้จะมีการผลิตเปลี่ยนหมุนเวียนด้วยการมีรัฐบาลภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญบางครั้ง แต่รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมักจะประสบปัญหาการขาดเสถียรภาพทางการเมือง และถูกแทรกแซงโดยทหารและข้าราชการพลเรือนในที่สุด รูปแบบของการแทรกแซงคือการปฏิวัติรัฐประหารโดยตรง แล้วควบคุมกลไกทางฝ่ายนิติบัญญัติโดยการเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองในรัฐสภา รูปแบบที่ปรากฏอย่างชัดเจนในประวัติศาสตร์การเมืองไทยในรอบ 50 กว่าปีที่ผ่านมาคือ ทหารเป็นกลุ่มที่มีตัวแทนในรัฐสภาและปฏิบัติงานในฐานะผู้กำหนดนโยบาย (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ยาวนานและต่อเนื่องมากกว่ากลุ่มอื่น และเป็นตัวแทนของกลุ่มพลังในระบบราชการโดยปริยาย ถึงแม้ว่าจะมีกลุ่มข้าราชการพลเรือนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยก็ตาม จนช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการเมือง 14 ตุลาคม 2516 ที่กลุ่มพ่อค้านักธุรกิจซึ่งเป็นกลุ่มพลังนอกระบบราชการจะเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น แต่กลุ่มทหารก็ยังคงยึดกุมการกำหนดนโยบายของรัฐสภาโดยยึดหลักเหตุผลและความชอบธรรม

ต่อมั่นคงแห่งชาติในการป้องกันความมั่นคงของรัฐจากการรุกรานของคอมมิวนิสต์ ตามคำสั่งที่ 66/2523 ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์การต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์แห่งชาติ การขาดเสถียรภาพของรัฐบาลจึงเป็นเงื่อนไขของกลุ่มทหารเพื่อสร้างความชอบธรรมในการกำหนดบทบาทต่อการควบคุมการกำหนดนโยบายต่างๆ ของรัฐ ไม่ว่าจะ เป็นนโยบายทางเศรษฐกิจ นโยบายทางสังคม หรือแม้แต่ต้นนโยบายทางการเมือง

การที่กลุ่มทหารสามารถอ้างความชอบธรรมดังกล่าวได้เป็นผลมาจาก ภายหลังการปฏิวัติ 14 ตุลาคม 2516 รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งไม่มีพรรคการเมืองใดมีที่นั่งพอที่จะสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ จึงต้องร่วมกับพรรคการเมืองอื่นๆ จัดตั้งรัฐบาล เช่น รัฐบาลสหพรรคปี 2518 สมัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลจตุรพรรคปี 2519 สมัย ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐบาลผสมหลังการเลือกตั้งปี 2522 สมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลผสมแต่ละชุดมักจะมีปัญหาความขัดแย้งระหว่าง พรรคการเมืองร่วมรัฐบาล ซึ่งเป็นปัญหาต่อเสถียรภาพทางการเมือง การพัฒนา ประชาธิปไตย และความมั่นคงของชาติ ทำให้กลุ่มทหารมองว่าพรรคการเมือง เป็นตัวแทนของกลุ่มนายทุนผูกขาดหรือกลุ่มอภิสิทธิ์ชนที่ทำให้รัฐสภาขาดเสถียรภาพ และขาดความเป็นประชาธิปไตย ยิ่งไปกว่านั้นการเป็นเผด็จการทางรัฐสภา โดยพรรคการเมืองของกลุ่มนายทุนผูกขาดส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมและการกดขี่ขูดรีดในสังคม ซึ่งอาจนำไปสู่ "เงื่อนไขสงครามปฏิวัติ"^๕ ที่พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยใช้เป็นเงื่อนไขได้ ทำให้กลุ่มทหารแทรกแซงการดำเนินการกำหนดนโยบายต่างๆ ในรัฐสภาเพื่อตอบสนองต่อเสถียรภาพและความมั่นคงแห่งชาติเป็นเกณฑ์เสมอมา พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 จึงเป็นผลพวงของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติอีกฉบับหนึ่งที่ทหารให้ความสำคัญ และจำเป็นต้องแทรกแซงและต้องผลักดันให้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองสนองต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของรัฐบาล เพื่อป้องกันมิให้พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นเป็นไปตามเงื่อนไขของสงครามปฏิวัติ หรืออีกนัยหนึ่งก็เพื่อที่จะควบคุมนโยบายของรัฐให้ตอบ

^๕ ชาวลิต ยงใจยุทธ, "คำชี้แจงแนวทางในการวางแผนแนวทางต่อสู้เพื่อเอาคอมมิวนิสต์ปี 2516," บรรยาย ณ หอประชุมกองทัพบก, 21 มิถุนายน 2524 . (อัดสำเนา).

สนองต่อความมั่นคงแห่งชาติ โดยควบคุมผู้ที่จะเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายของรัฐ คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และพรรคการเมืองตามกติกาทางการเมือง โดยใช้กลไกทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติดังกล่าว กรอบกติกาดังกล่าวนี้ย่อมเป็นการสร้างความมั่นใจระดับหนึ่งให้แก่กลุ่มทหารในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางการเมือง โดยยังคงเป็นผู้ที่มีอำนาจและอิทธิพลเหนือนักการเมือง^๑ ซึ่งเป็นกลุ่มพลังในระบบราชการเช่นเดิม

กลุ่มทหารและกลุ่มข้าราชการพลเรือนที่มีฐานะเป็นวุฒิสมาชิกจึงทำหน้าที่เสมือนเป็นองค์กรเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของกลุ่มพลังในระบบราชการ โดยทำหน้าที่ในถ่วงดุลอำนาจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการตัดสินใจ การเผชิญหน้ากับวุฒิสมาชิกนั้น จึงเป็นปัญหาของความขัดแย้งทางความคิดระหว่างสองฝ่าย เห็นได้จากการโต้แย้งกันในการประชุมของคณะกรรมการร่วมกันของทั้งสองสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ซึ่งคณะกรรมการในฐานะที่เป็นตัวแทนฝ่ายกลุ่มพลังนอกระบบราชการมักจะโต้แย้งในหลักการ ส่วนคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนของกลุ่มทหารและกลุ่มข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นกลุ่มพลังในระบบราชการมักจะโต้แย้งในหลักปฏิบัติ โดยใช้สภาผู้แทนราษฎรเป็นเวทีของการต่อสู้ทางการเมือง เพื่อผลักดันการตัดสินใจให้เป็นไปในทิศทางที่กลุ่มต้องการ การศึกษาการผลักดันทางการเมืองของกลุ่มทหารในการพิจารณาพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 จึงมุ่งพิจารณาว่าทหารและข้าราชการพลเรือนมีบทบาทในการผลักดันทางการเมืองตามพระราชบัญญัติฉบับนี้อย่างไรบ้าง กลยุทธ์ของกลุ่มทหารในการเข้ามามีบทบาทในการร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองเป็นอย่างไร กลยุทธ์ของทหารในการบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติพรรคการเมืองดังกล่าวมีความมุ่งหมายอย่างไร การต่อสู้ของกลุ่มพลังนอกระบบราชการมีลักษณะเป็นอย่างไร พระราชบัญญัติพรรคการเมืองดังกล่าวมีความมุ่งหมายเพื่อตอบสนองต่อความมั่นคงแห่งชาติ หรือเพื่อตอบสนองต่อความมั่นคงของกลุ่มพลังในระบบราชการเอง

^๑ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาการพัฒนาการเมืองไทย, หน้า 112.

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง ทหารกับการกำหนดนโยบายของรัฐนี้ ผู้วิจัย ต้องการศึกษากำหนดนโยบายของรัฐในระบอบประชาธิปไตยแบบราชการ

1. เพื่อศึกษาบทบาทและการดำเนินการของกลุ่มทหาร ในการผลักดัน การตัดสินใจโดยใช้กลไกในรัฐสภา
2. เพื่อศึกษาการโต้แย้งในวิถีทางการเมืองของกลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะอิทธิพลของกลุ่มพลังในระบบราชการ ที่มีเหนือกว่ากลุ่มพลังนอกระบบราชการ ภายในบริบททางการเมืองระบบประชาธิปไตยแบบราชการ
3. เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มทหาร จากรูปแบบเดิมที่เป็นการใช้กำลังมาสู่การใช้กลไกทางรัฐสภา ซึ่งกลุ่มพลังในระบบราชการจำเป็นจะต้องสร้างเงื่อนไขทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ เพื่อโน้มน้าวและจูงใจกลุ่มพลังนอกระบบราชการ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการต่อสู้ทางการเมืองภายใต้กติกาของประชาธิปไตยมากขึ้นกว่าแต่ก่อน

สมมติฐานของการวิจัย

ลักษณะของการเมืองไทยระบบประชาธิปไตยแบบราชการนั้น กลุ่มพลังในระบบราชการจะเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลในการผลักดันนโยบายต่าง ๆ ของรัฐ แต่เนื่องจากระบบการเมืองนี้ได้เปิดกว้างมากขึ้น ทำให้กลุ่มพลังนอกระบบราชการ เข้มแข็งและสามารถเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายของรัฐเพิ่มขึ้น ดังนั้น เพื่อสร้างการยอมรับจากกลุ่มพลังนอกระบบราชการ กลุ่มพลังในระบบราชการ จำเป็นต้องสร้างสถานะการณและเงื่อนไขต่างๆ เพื่อโน้มน้าวจูงใจให้กลุ่มพลังนอกระบบราชการยอมรับนโยบายและการใช้กลไกของรัฐ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงกำหนดสมมติฐานดังนี้

การเมืองไทยในระบบประชาธิปไตยแบบราชการได้ให้อำนาจให้กลุ่มทหารใช้เงื่อนไขความมั่นคงแห่งชาติ ในการร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 เพื่อให้สนองตอบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลในอนาคต โดยเฉพาะเงื่อนไขการจัดตั้งพรรคการเมืองต้องเป็นพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง โดยมีการจัดองค์การที่มีความสลับซับซ้อนและมีเอกภาพ และเป็นพรรคการเมืองที่เป็นตัวแทนของประชาชน

ขอบเขตของการวิจัย

สำหรับขอบเขตและข้อจำกัดในการศึกษาวิทยานิพนธ์เรื่อง ทหารกับการกำหนดนโยบายของรัฐ : ศึกษาเฉพาะกรณีการตราพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ผู้วิจัยจะทำการศึกษาเฉพาะกรณีพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ซึ่งจะจำกัดการศึกษาเฉพาะ กลุ่มทหาร กลุ่มข้าราชการพลเรือน และพรรคการเมืองเท่านั้น โดยจะพยายามชี้ให้เห็นถึงกลุ่มที่มีอิทธิพลในการผลักดันพระราชบัญญัติฉบับนี้ และเงื่อนไขในการกำหนดบทบาทของกลุ่มพลังในระบบราชการในการแทรกแซง ซึ่งจะพิจารณาบทบาทที่เกี่ยวข้องโดยตรง และบทบาทที่เกี่ยวข้องโดยอ้อมต่อกระบวนการผลักดันและการพิจารณาตราพระราชบัญญัติพรรคการเมืองดังกล่าว

วิธีการในการศึกษา

จากสมมติฐานของการวิจัยว่า การเมืองไทยในระบบประชาธิปไตยแบบราชการได้ให้อำนาจให้กลุ่มทหารใช้เงื่อนไขความมั่นคงแห่งชาติ ในการร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 เพื่อให้ตอบสนองต่อเสถียรภาพของรัฐบาลในอนาคต โดยเฉพาะเงื่อนไขการจัดตั้งพรรคการเมืองต้องเป็นพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง มีการจัดองค์การที่มีความสลับซับซ้อนและมีเอกภาพ และเป็นพรรคการเมืองที่เป็นตัวแทนของประชาชน มีขอบเขตการศึกษาอยู่ที่กลุ่มทหารในระบบการเมืองไทย โดยศึกษาถึงเงื่อนไขทางระบบคิด ความเชื่อ และเงื่อนไขทางผลประโยชน์ (ผลประโยชน์ที่แสดงออกมา) ที่แสดงออกในฐานะกลุ่มพลังทางการเมืองว่ามีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายของรัฐอย่างไร และทำไมจึงเป็นเช่นนั้น ซึ่งกำหนดตัวแปรที่มีนัยสำคัญต่อกระบวนการตราพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 คือ เงื่อนไขทางสภาวะแวดล้อมของระบบการเมืองไทยในยุคที่เรียกว่า

"ระบอบประชาธิปไตยแบบราชการ" โดยศึกษาถึงปัจจัยด้านความมั่นคงแห่งชาติ ที่ช่วยเพิ่มบทบาทของทหารต่อการผลักดันนโยบายของรัฐให้สอดคล้องกับระบบคิด ความเชื่อของตน

การวิจัยใช้กรณีการตราพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 เป็น หัวข้อในการศึกษา และมีเหตุผลเชื่อมโยงและเป็นความต่อเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ในฐานะเป็นส่วนขยายของรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิทางการเมือง ซึ่งมี กลไกรัฐสภาเป็นตัวกลั่นกรองโดยนำความต้องการของกลุ่มต่างๆ ผ่านกระบวนการ ทางรัฐสภาจนสามารถร่างออกมาเป็นพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

วิธีการศึกษาเป็นการศึกษาโดยการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) จากเอกสารขั้นต้นได้แก่ รายงานการประชุมของรัฐสภาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 และจากเอกสารชั้นรองซึ่งได้แก่ ผลงานวิจัย ข้อเขียน และเอกสารอื่นๆ ที่ได้มี ผู้ศึกษาค้นคว้าไว้แล้วจากห้องสมุดของหน่วยงานและสถาบันการศึกษาต่างๆ การ สัมภาษณ์ (Interview) ใช้คำถามเปิดตามวัตถุประสงค์และปัญหาของการวิจัย เพื่อความยืดหยุ่นและให้ได้ข้อมูลที่เจาะลึก ซึ่งจะทำให้การวิจัยมีความเที่ยงตรง และสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยมุ่งสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการร่างพระราชบัญญัติพรรค การเมือง พ.ศ. 2524

สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูล จะดำเนินการตามการเสนอรายงานการ วิจัย โดยแสดงให้เห็นที่มาของปัญหาว่า ในการกำหนดนโยบายของรัฐโดยเฉพาะ ประเทศกำลังพัฒนา ทหารจะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายของรัฐ เป็นอย่างมาก โดยอาศัยปัจจัยแวดล้อมทางการเมืองเรื่องความมั่นคงแห่งชาติ ส่งเสริมและผลักดันบทบาทของตนเอง ซึ่งจะทำให้การวิเคราะห์ถึง ค่านิยม ระบบคิด ความเชื่อของทหารที่มุ่งเน้นเรื่องความมั่นคงแห่งชาติ ตลอดจนระบอบประชาธิปไตย แบบราชการที่อยู่บนเงื่อนไข 3 ประการ คือ 1) มิติด้านความมั่นคง 2) มิติด้าน การพัฒนา 3) มิติด้านการมีส่วนร่วม ซึ่งระบบการเมืองไทยจะเน้นในเรื่องความ มั่นคงเป็นหลัก มิติอื่นๆ จะเป็นส่วนประกอบย่อยในการผลักดันการกำหนดนโยบาย ของรัฐ ซึ่งเห็นได้ชัดเจนจากการตราพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ที่มีมติของการ มีส่วนร่วมมีความสำคัญน้อยกว่ามิติด้านความมั่นคง

จากนั้นจะเป็นการแสดงถึงที่มาและสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงของระบบการเมืองไทย จากระบบอำมาตยาธิปไตยไปสู่ระบบประชาธิปไตยแบบราชการ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในระบบการเมืองนี้ ทหารได้ใช้กระบวนการทางรัฐสภาเป็นเวทีการต่อสู้ผลักดันกับความคิดของกลุ่มพลังนอกระบบราชการแทนการใช้กำลังตามรูปแบบเดิม ซึ่งนำไปสู่การวิเคราะห์ถึงการผลักดันของทหารในการตราพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 โดยจะวิเคราะห์ให้เห็นถึงมูลเหตุที่มาของการร่าง การริเริ่มเข้ามามีบทบาทของทหาร รวมทั้งกระบวนการตราพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ซึ่งในขั้นตอนนี้จะใช้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และรายงานการประชุมต่างๆ ของรัฐสภามาประกอบเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ และในขั้นตอนสุดท้ายจะวิเคราะห์ให้เห็นภาพรวมของการตราพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ทั้งหมดโดยใช้แนวความคิดเรื่องทฤษฎีระบบเป็นกรอบในการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งหมดเพื่อให้เกิดเป็นภาพรวมที่ชัดเจน

ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ผลการวิจัยจะช่วยให้ทราบถึง ลักษณะที่เป็นแบบแผนของการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของกลุ่มต่างๆ ที่สัมพันธ์กันในกระบวนการนิติบัญญัติ และสามารถสะท้อนให้เห็นได้ว่า กลุ่มใดที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ

2. ผลการวิจัยเป็นตัวอย่างที่อาจใช้ในการอธิบายลักษณะของระบบและการเมืองไทยที่ชัดเจนยิ่งขึ้น และจะเป็นแนวทางในการค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับการผลักดันทางการเมือง (political pressure) ในกรณีประเด็นปัญหาการเมืองเรื่องอื่นๆ ต่อไป

การเสนอรายงานการวิจัย

ในการวิจัยเรื่องนี้ ผู้วิจัยได้จัดลำดับเค้าโครงเรื่องโดยแบ่งเนื้อเรื่องตามลำดับความสำคัญก่อนหลังรวมเป็น 5 บทด้วยกันดังนี้ คือ

บทที่ 1 : บทนำ กล่าวถึงความสำคัญของปัญหาในเรื่องที่จะทำการวิจัย วัตถุประสงค์ของการวิจัย สมมติฐานของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย วิธีในการวิจัย ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย และการเสนอเค้าโครงการวิจัย

บทที่ 2 : กล่าวถึงการทบทวนทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาเป็นกรอบพื้นฐานในการกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย โดยมีทฤษฎีที่สำคัญๆ ได้แก่ ทฤษฎีระบบแนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายของรัฐ ระบบประชาธิปไตยแบบราชการ ความเป็นสถาบันกับความมั่นคงทางการเมือง และความมั่นคงแห่งชาติ เป็นต้น

บทที่ 3 : กล่าวถึงความเป็นมาของทหารต่อการเข้ามามีบทบาทในการปกครองประเทศตั้งแต่อดีตจนถึงในระบบการเมืองประชาธิปไตยแบบราชการปัจจุบัน

บทที่ 4 : กล่าวถึงทหาร กับการผลักดันร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง โดยอาศัยเงื่อนไขความมั่นคงของชาติในการกำหนดกติกาและควบคุมการใช้กลไกของรัฐ สรุปลักษณะสภาพการณ์ของทหารในการผลักดันพระราชบัญญัติพรรคการเมือง

บทที่ 5 : เป็นบทสรุปลักษณะ เสนอแนะผลของการวิจัย และอภิปรายผลของการวิจัย ซึ่งชี้ให้เห็นถึงกลุ่มพลังในระบบราชการ ซึ่งเป็นกลุ่มอิทธิพลในการผลักดันการกำหนดนโยบายของรัฐ ในระบบการเมืองประชาธิปไตยแบบราชการ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย