



บทที่ 2

## แนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในงานวิจัย การบททวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

### ก. แนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในงานวิจัย

ในส่วนนี้เป็นการกล่าวถึงแนวความคิดทางทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของรัฐบาล ซึ่งจะมีความครอบคลุมในประเด็นต่างๆ คือ แนวความคิดเรื่องอำนาจของฝ่ายบริหาร บุคลิกภาพ ประชาธิปไตย อำนาจและอิทธิพล ทฤษฎีเกี่ยวกับการเมืองไทย ประชาธิปไตย เศรษฐกิจ

#### แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องอำนาจของฝ่ายบริหาร

อำนาจบริหาร (EXECUTIVE POWER) เป็นหนึ่งในอำนาจที่สำคัญของอำนาจ ประชาธิปไตย อำนาจบริหารจึงเป็นอำนาจสูงสุดอำนาจหนึ่งในการปกครอง ตามความหมาย อย่างกว้างขวาง อำนาจบริหาร คือ อำนาจที่จะบังคับการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐ ในทางรัฐศาสตร์ถือว่าอำนาจบริหารเป็นตัวจักรสำคัญยิ่งในการปกครองประเทศ ทั้งนี้เพราะฝ่ายบริหารหรือผู้ใช้อำนาจบริหาร มีอำนาจดำเนินกิจการต่างๆ อย่างกว้างขวาง และอีกทั้งยังเป็น ผู้รับผิดชอบในการบริหารประเทศด้วย

ฝ่ายบริหารในระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาอัน คือ คณะรัฐมนตรี (COUNCIL OF MINISTERS หรือ CABINET) ที่นายกรัฐมนตรี (PRIME MINISTER หรือ PREMIER) เป็นหัวหน้า คณะรัฐมนตรีประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง หรือทบวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงหรือทบวงและหรือรัฐมนตรี (ที่ไม่มีตำแหน่งประจำที่ใด) จำนวนคณะรัฐมนตรีจะมีมากน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับความจำเป็นของการบริหารราชการหรือตามที่ กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือในกฎหมายหลักอันอื่นของประเทศ

เท่าที่เป็นอยู่จริงในประเทศประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่มั่นคงแล้วทั้งหลาย แม้ว่าผู้ที่สภาจะคัดเลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาด้วย แต่ถ้าพิจารณาตามหลักเกณฑ์ว่าด้วย

อำนาจอธิปไตยของปวงชน (POPULAR SOVEREIGNTY) ของระบอบประชาธิปไตยแล้วจะพบว่า ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะไม่เป็นสมาชิกสภาก็ได้ ถ้าหากสมาชิกส่วนใหญ่อื่นเป็นเสียงข้างมาก เด็ดขาดของสภาผู้แทนราษฎร เห็นพ้องต้องกันว่าผู้หนึ่งสมควร เพราะสมาชิกสมาชิกสภาได้ใช้อำนาจแทนประชาชนในการกำหนดตัวผู้บริหาร ซึ่งเท่ากับประชาชนได้ให้ความเห็นชอบโดยชอบแล้วนั่นเอง

ตามที่ได้อธิบายมาแล้วนั้น เนื่องจากฝ่ายบริหารมีหน้าที่และความรับผิดชอบในด้านต่างๆ ไปค่อนข้างมาก จึงไม่อาจที่จะปฏิเสธได้ว่า ฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายที่มีอิทธิพลสูงในประเทศ ตลอดจนแนวโน้มปัจจุบัน อำนาจของฝ่ายบริหารก็จะเริ่มมากขึ้นทุกทีๆ อย่างไรก็ตาม อำนาจของฝ่ายบริหารตามที่ได้อธิบายวิชาการทำการแบ่งแยกแยกได้ ที่เหมาะสมและสมควรกล่าวถึง อาทิเช่น

ศ.จรรยา สุภาพ<sup>1</sup> ได้กล่าวถึงว่าอำนาจของฝ่ายบริหารโดยทั่วไปก็คือ

1. ติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศ
2. แต่งตั้ง และควบคุมเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร
3. ควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายทหาร
4. ให้อภัยโทษ
5. รับผิดชอบงานของแต่ละกระทรวง

ชอุทัย นีรัญโศ<sup>2</sup> เห็นว่าหน้าที่ของฝ่ายบริหารมีอยู่ 7 ประการใหญ่ดังนี้

1. การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย
2. การกำหนดและดำเนินนโยบาย
3. การควบคุมกำลังทหาร

<sup>1</sup>จรรยา สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ ฉบับพิศดาร แนวทฤษฎีและประยุกต์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2518), หน้า 365.

<sup>2</sup>ชอุทัย นีรัญโศ, สารานุกรมศัพท์ทางรัฐศาสตร์ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2524), หน้า 230-231.

4. การดำเนินความสัมพันธ์กับนานาประเทศ
5. การให้ภัยพิบ
6. อำนาจ เนรเทศคนต่างด้าวออกนอกประเทศ
7. การปฏิบัติหน้าที่คล้ายคลึงการของฝ่ายบริหาร

จากที่ได้กล่าวมาพบว่า การแยกแยะอำนาจของฝ่ายบริหารของวิสุทธิโพธิแก่น<sup>3</sup> นั้น ได้กล่าวไว้อย่างชัดเจน ซึ่งสมควรจะนำมากกว่าในหนังสือ

1. กำหนดนโยบายและตัดสินใจในเรื่องการปกครองและการบริหารสำหรับ เรื่องนี้จะพบว่า งานในการปกครองและการบริหารประเทศมีเรื่องราวมากมายหลายหลาก ถ้าไม่มีการกำหนดนโยบายและตัดสินใจที่เหมาะสม การปกครองและการบริหารก็ไม่อาจบรรลุผลสัมฤทธิ์ความมุ่งหมายได้ กฎหมายที่สภานิติบัญญัติออกในฐานะ เป็นบทบัญญัติแสดงถึง เจตจำนงของประชาชนนั้น โดยปกติจะออก เป็นกฎเกณฑ์ เป็นเรื่องใหญ่ๆ ส่วนรายละเอียดอื่นฝ่ายบริหารจะเป็นผู้กำหนด และตัดสินใจ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมที่ปรับเข้ากับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปทุกขณะ ฉะนั้น การกำหนดนโยบายและการตัดสินใจของฝ่ายบริหารจึงมีความสำคัญที่ออกมาในรูปของตัวบทกฎหมายระดับรอง (เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง และกฎระเบียบต่างๆ ทางราชการ ฯลฯ) และการกระทำที่เกิดขึ้นจากนโยบาย และจากวินัยสั่งการของฝ่ายบริหารที่ดำเนินไปทั้งโดยการวางแผนระยะยาว ระยะสั้น และการปฏิบัติงานประจำวัน

2. การปกป้องคุ้มครองรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของบุคคล ฝ่ายบริหาร จำต้องดำเนินการ เพื่อให้บุคคลและทรัพย์สินที่ครอบครองโดยชอบของเขามีความปลอดภัยมั่นคง ไม่ให้เกิดการล่วงละเมิดซึ่งกันและกัน และไม่ให้มีการกระทำที่ก่อกวนความสงบสุข ศีลธรรมอันดีงามของสังคม หรือก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมต่อสุขภาพอนามัย (เช่น ยาเสพติด) เป็นต้น

3. การสร้างและธำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมในสังคม ฝ่ายบริหารจำจะต้องคอยสอดส่องดูแลให้การบังคับใช้กฎหมายของตนเป็นไปอย่างเสมอภาค (EQUAL ENFORCEMENT) และ

<sup>3</sup>วิสุทธิ โพธิแก่น, ประชาธิปไตย แนวคิดและตัวแบบประเทศประชาธิปไตยในอุดมคติ

(กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524), หน้า 128-129.

ไม่ให้บุคคลของรัฐหรือ เอกชนอาศัยกฎหมาย เพื่อ เอาไว้ เอา เปรียบผู้อื่นอันจะทำให้ความยุติธรรม  
สูญเสียไป

4. การเสริมสร้างสวัสดิการให้แก่ประชาชนและอ้างไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชนเป็นหน้าที่ของ  
ฝ่ายบริหารที่จะสร้างความผาสุกให้แก่ประชาชนให้มากที่สุด การสร้างสวัสดิการ (WELFARE) แก่  
ประชาชนให้ผู้ที่เสียเปรียบโดยธรรมชาติ (เช่นยากจนโดยกำเนิด สติปัญญาต่ำ การศึกษาน้อย ฯลฯ)  
ได้รับการทดแทนสิ่งที่ขาดไปโดยรัฐในรูปของสวัสดิการ เพื่อสร้างความเสมอภาคในโอกาสให้มี  
มากขึ้นอันจะทำให้ผู้ที่เสียเปรียบ เหล่านี้ สามารถ เปลี่ยนแปลงสภาพไปสู่ความ เป็นอยู่ที่ดีขึ้น  
กว่าเดิมได้โดยไม่ลำบากยากแค้น

5. การสร้างสัมพันธ์กับต่างประเทศ เพราะในโลกปัจจุบันนี้ไม่มีประเทศใดสามารถ  
จะอยู่โดดเดี่ยวโดยไม่มีสัมพันธ์กับประเทศอื่นได้ ฝ่ายบริหารในฐานะที่เป็นผู้ดำ เนินการตาม  
เจตนารมณ์ของปวงชนจำจะต้องมีวิธีการที่จะดำ เนินความสัมพันธ์อันดีกับประเทศต่างๆ เพื่ออ้าง  
ไว้ซึ่งผลประโยชน์ของชาติ (NATIONAL INTERESTS)

6. การควบคุมบังคับบัญชากองทัพให้ดำเนินไปตามหน้าที่และมีประสิทธิภาพ ในการ  
รักษาอธิปไตยของชาติจากการรุกรานของประเทศอื่น

7. เสริมสร้างเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญรุ่งเรือง สร้างบรรยากาศที่สอดคล้อง  
กับระบบ เศรษฐกิจของประเทศ เพื่อความอยู่ดีกินดีของประชาชนและสร้างพลังทาง เศรษฐกิจของ  
ประเทศให้ เจริญก้าวหน้า

จากการจำแนกเรื่องอำนาจของฝ่ายบริหาร ที่ได้กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่า ฝ่าย  
บริหารมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง เพราะการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร มีลักษณะซับซ้อน  
และเกี่ยวข้องกับงานแขนงต่างๆ เกือบทุกด้านงานที่ฝ่ายบริหารมิได้เข้าไป เกี่ยวข้องนั้น กล่าวโดย  
สรุปได้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ที่อยู่นอกเหนือจากขอบ เขตอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารจริงๆ นั้น มี  
อยู่เพียง 2 ประการ เท่านั้นคือ เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะ เช่น การ  
อนุมัติกฎหมายและ เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรมโดยตรง เท่านั้น ได้แก่การพิจารณา  
พิพากษาคดี เป็นต้น ดังนั้นอำนาจของฝ่ายบริหารจึง เป็นอำนาจในการปกครอง ซึ่งเป็นตัวจักรอัน  
สำคัญในการปฏิบัติการกิจของรัฐให้สำเร็จ เป็นผลขึ้นมาอย่างแท้จริง

### แนวความคิด เรื่องบุคลิกภาพประชาธิปไตย

มีผู้ให้ความเห็นต่างๆ กันในประเด็นที่ว่าอะไร เป็นลักษณะทางจิตวิทยาของบุคคลที่สนับสนุนระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

ตามที่คณะของ LASSWELL อธิบายบุคลิกภาพประชาธิปไตยได้แก่ การมี "OPEN EGO" ซึ่งอาจแปลว่ามีอัตตาที่เปิด และผู้ที่อัตตาหรืออัตตาที่เปิดตัว เป็นผู้มีความไว เนื้อ เชื้อใจ เพื่อนมนุษย์ และเป็นผู้ไม่มีความกังวลใจเป็นเจ้าเรือน

มอริส โรเซนเบอร์ก กล่าวว่า บุคลิกภาพประชาธิปไตยจะต้องประกอบไปด้วยความมีศรัทธาในผู้อื่น คือ เห็นคุณค่าของคนอื่น ๆ โดยไม่เห็นว่าคุณค่าของตัวเองพิเศษ เลอเลิศ ในสังคมที่มีประชาชนที่มีบุคลิก เช่นว่านี้ถือว่าช่วยสนับสนุนระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะเมื่อมีศรัทธาในผู้อื่นหมายถึง การยอมรับว่าสามารถทำงานร่วมกันได้ สามารถปรึกษาหารือ เพื่อดำเนินกิจการต่าง ๆ ได้

ROBERT E. LANE มีความเห็นว่า บุคลิกภาพประชาธิปไตยจำต้องประกอบด้วย 2 ลักษณะคือ

1. ลักษณะที่หนึ่ง "พลังอัตตา" (EGO STRENGTH) พลังอัตตาคือความรู้สึกว่าตนเองมีพลังมีความสามารถทำอะไรให้สัมฤทธิ์ผลได้ พลังอัตตา เป็นเป็นความรู้สึกว่าตนเองสามารถคุมบังเหียน หรือกำหนดวิถีชีวิตของตนเองได้มากพอสมควร กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ พลังอัตตา หรือพลังอัตตา เป็นลักษณะแห่งความเชื่อมั่นในตนเอง การมีพลังอัตตาสอดคล้องกับลัทธิปัจเจกชนนิยม อันเป็นลักษณะหนึ่งของประชาธิปไตย

2. ลักษณะที่สอง "ความเข้าใจในเพื่อนมนุษย์" นั่นก็คือ ไม่เป็นคนหวาดระแวง ซึ่งสงสัยว่า คนอื่นจะคิดร้ายต่อตนอยู่เสมอ กล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ นักประชาธิปไตยจะต้องไม่มัวสงสัยมองโลกในแง่ร้ายหรือขาดความไว้วางใจในเพื่อนมนุษย์ เช่น การมองเห็นเห็นสัทม์ไปในทางร้าย เพราะถ้าเป็นเช่นนั้นแล้ว การร่วมมือประกอบการงานหรือการร่วมกลุ่มเพื่อประโยชน์ใด ๆ ย่อมไม่อาจจะกระทำได้

<sup>4</sup> อังาน บรพต วีระสัยและคณะ, รัฐศาสตร์ทั่วไป (กรุงเทพฯ : บริษัทประชาชนจำกัด, 2528), หน้า 225-226.

ในทัศนะของ ALMOND AND VERBA<sup>5</sup> กล่าวว่าลักษณะดังนี้ได้แก่

1. ความรู้สึกว่าตนเองอาจมีส่วนควบคุมรัฐบาลให้เป็นไปตามความคิดเห็นของตน (SENSE OF CIVIC COMPETENCE) ลักษณะนี้ทำให้กล้ามีบทบาทในการดำเนินชีวิตแบบประชาธิปไตย เช่น ในการไปออกเสียงเลือกตั้ง การติดต่อเสนอความคิดเห็นต่ออัยการเมือง และแม้กระทั่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง
2. มีนิสัยชอบสังคม ไม่เก็บตัว (SOCIABILITY) ลักษณะนี้ทำให้หมกมุ่นกับกลุ่ม สมาคม ชมรม กลุ่มผลักดัน และรวมทั้งพรรคการเมืองได้ การเข้าร่วมกลุ่มส่งเสริมประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เรียกว่า ประชาธิปไตยแบบหลากหลาย

ส่วนบุคคลผู้มอบคุณลักษณะประชาธิปไตยนั้น โรเบิร์ต เอ. ดาห์ล (ROBERT A. DAHL)<sup>6</sup> สรุปถึงคุณลักษณะที่เป็นประชาธิปไตยไว้ห้าประเด็นใหญ่ ดังนี้

1. พิจารณาถึงตัวเอง ผู้มอบคุณลักษณะประชาธิปไตย เชื่อในคุณค่าและเกียรติภูมิของตัวเอง
2. พิจารณาถึงผู้อื่น ผู้มอบคุณลักษณะประชาธิปไตย เชื่อในคุณค่าและเกียรติภูมิของคนอื่น
3. พิจารณาถึงผู้อำนาจ ผู้มอบคุณลักษณะประชาธิปไตย เชื่อในความเป็นตัวของตัวเองของบุคคล และพยายามที่จะทำตัวห่างออกมาจากผู้อำนาจหรือแม้กระทั่งไม่เชื่อถือในการมีอำนาจเต็มที่ ในประเด็นนี้ต่างกับผู้มอบคุณลักษณะเผด็จการตรงที่ว่า นักประชาธิปไตยไม่มุ่งจะครอบงำใครหรือยอมตัว เป็นลูกน้องให้ใครครอบงำ
4. พิจารณาถึงชุมชน ผู้มอบคุณลักษณะประชาธิปไตยจะมีความเปิดเผยไม่มีลับลมคมnyi พร้อมทั้งจะยอมรับว่ามีความแตกต่างในชุมชน และเต็มใจที่จะประนีประนอม และพร้อมที่จะรับกับ

<sup>5</sup>GABRIEL A. ALMOND AND SIDNEY VERBA, THE CIVIC CULTURE (PRINCETON:PRINCETON UNIVERSITY PRESS, 1963), PP. 261-262.

<sup>6</sup>ROBERT A. DAHL, MODERN POLITICAL ANALYSIS (EAGLEWOOD CLIFFS-N.S.:PRENTICE-HALL, 1963), P.120.

ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

5. พิจารณาถึงค่านิยม ผู้มีบุคลิกภาพประชาธิปไตย เป็นผู้ที่ไม่หาค่านิยมหลายอย่าง แทนที่จะติดพันอยู่กับความเชื่ออันใดอันหนึ่ง เพียงอย่าง เดียวเช่นชนกประชาธิปไตยจึงมีความโน้มเอียงที่จะร่วมแบ่งปัน (SHARE) ไม่ว่าทุกชั้นหรือสุขมากกว่าจะอยู่ เชื้อหรือผูกขาดในสิ่งใดสิ่งหนึ่ง

#### แนวความคิด เรื่องอำนาจและอิทธิพล

ในการศึกษาบทบาทของรัฐบาลที่จะมีต่อการเมืองของประเทศใดๆ โดยเฉพาะคำว่า "การเมือง" ที่อยู่บนรากฐานความคิดที่ว่าด้วยเรื่องของอำนาจ และอิทธิพล เมื่อเป็นเช่นนั้น รัฐบาลซึ่ง เป็นผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย และตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ก็คือ ผู้ที่มีอิทธิพล และอำนาจนั่นเอง แต่ถ้ารัฐบาลใดขาดความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ดังกล่าว โดยอาจมีบุคคล หรือกลุ่มคนมาบงการผลักดัน บังคับให้รัฐบาลนั้นๆ กระทำตามที่ต้องการ ผู้ที่มีอิทธิพลและอำนาจ ก็ย่อมจะไม่ใช้รัฐบาล เสียแล้ว แต่กลับจะเป็นบุคคลหรือกลุ่มคนนั้นๆ มากกว่า

ได้มีนักวิชาการได้เสนอแนะวิธีการต่างๆ ในการศึกษา เรื่องของอิทธิพลและอำนาจทางการเมือง รวมทั้งการวัดว่าใครมีอำนาจและอิทธิพลมากน้อยกว่ากัน เพียงใด

PETER H. ROSSI<sup>7</sup> กล่าวถึงว่า อำนาจหมายถึงอิทธิพลที่มีการบีบบังคับ เป็นมาตรการในการควบคุม

ARNOLD M. ROSE<sup>8</sup> ท่านผู้นี้ได้กล่าวว่า อำนาจ หมายถึง ความสามารถและรวมถึงความสามารถในการที่จะให้บรรลุถึงแก่ใจตนเองที่ได้กระทำอยู่จริง และที่ความสามารถจะกระทำได้ ในการเผชิญหน้ากันระหว่างกลุ่มอำนาจที่แข่งขันกัน 2 กลุ่ม การที่ผลของการใช้อำนาจขั้นสุดท้ายจะได้แสดงถึงชัยชนะของกลุ่มหนึ่งต่ออีกกลุ่มหนึ่งนั้น ไม่จำเป็นต้องหมายถึงว่า

---

<sup>7</sup>PETER H. ROSSI, "COMMUNITY DECISION-MAKING", ADMINISTRATIVE SCIENCE QUARTERLY, 1, (MARCH 1975), P. 425.

<sup>8</sup>ARNOLD M. ROSE, THE POWER STRUCTURE : POLITICAL PROCESS IN AMERICAN SOCIETY (NEW YORK:OXFORD UNIVERSITY, PRESS, 1967), P. 261.

อำนาจจะตกเป็นของกลุ่มที่มีชัยชนะเท่านั้น ในกรณีดังกล่าว ทั้งสองฝ่ายอาจจะยังคงมีอำนาจด้วยกันทั้งคู่ แต่ความสามารถที่จะกระทำได้ของฝ่ายหนึ่งอาจจะมากกว่าอีกฝ่ายหนึ่งเท่านั้น

FLOYD HUNTER<sup>๑</sup> พูดถึง อำนาจของแต่ละบุคคลจำเป็นที่จะต้องประสานเข้าเป็นโครงสร้างในรูปของสมาคม กลุ่มพรรคพวก หรือองค์การจึงจะเกิดผลสำคัญ คำว่ากลุ่มในที่นี้หมายถึงกลุ่มของบุคคลชั้นนำ ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญคือ มีหัวหน้า มีบุคคลที่เป็นหลักในการจัดทรัพยากร และบุคคลที่เป็นผู้ติดต่อดำเนินการ ทั้งนี้ก็เพราะว่า บุคคลที่มีผลประโยชน์ที่สัมพันธ์กันมารวมกันได้นั้นย่อมจะก่อให้เกิดระบบของอำนาจ ในชุมชนหนึ่งจะประกอบด้วยระบบอำนาจหลายระบบ บ้างก็ทำงานร่วมกัน บ้างก็แข่งขันกัน

ศ. จรูญ สุภาพ<sup>๑๐</sup> ได้ให้ความหมายของ อิทธิพลว่าเป็นอำนาจอย่างหนึ่ง และมีลักษณะเป็นอำนาจทางอ้อม และไม่ว่าจะเห็นได้อย่างชัดเจน ในแง่พฤติกรรม อำนาจมีลักษณะดังนี้

1. แสดงให้เห็นประจักษ์ชัด
2. เป็นของบุคคลหรือกลุ่ม
3. สามารถที่จะทำให้บุคคล หรือกลุ่มอื่นๆ ปฏิบัติตามเจตนา หรือความต้องการ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม

แต่อิทธิพลหมายถึงสภาวะการณ์ หรือสถานการณ์ที่มีการใช้อำนาจ โดยที่ไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งหรือบังคับโดยชัดเจน หรือตรงไปตรงมา อิทธิพลมีขอบเขตกว้างขวาง และการใช้อิทธิพลจะได้ผลแค่ไหนขึ้นอยู่กับ การที่ผู้ใช้อิทธิพลนั้นสามารถคาดได้ว่าผู้อื่นจะมีปฏิกิริยาต่อการใช้อิทธิพลนั้นประการใด ถ้าทราบได้อย่างชัดเจนว่ามีการตอบสนองการใช้อิทธิพลนั้น การใช้อิทธิพลก็จะได้ผล

<sup>๑</sup>FLOYD HUNTER, COMMUNITY POWER STRUCTURE (NEW YORK: DOUBLEDAY AND LNC., 1963) P.6.

<sup>๑๐</sup>จรูญ สุภาพ, สารานุกรมรัฐศาสตร์ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2531), หน้า 132.



อิทธิพลมักจะเป็นสิ่งที่อยู่เบื้องหลัง ไม่เปิดเผยออกมาอย่างชัดแจ้ง เช่น บุคคลหรือกลุ่มที่อยู่เบื้องหลังผู้ใช้อำนาจอย่างแท้จริง ถือว่าเป็นผู้มีอิทธิพลสิ่งที่สามารถบงกชอำนาจหรือมีส่วนในการที่จะยินยอมให้มีการใช้อำนาจ ถือว่าเป็นการใช้อิทธิพล ในการค้นหาอิทธิพลนี้ได้มีการสังเกตหรือค้นคว้าถึงปัจจัยที่กำหนดให้มีการตัดสินใจ ของผู้มีอำนาจซึ่งตัดสินใจไปในทางใด ทางหนึ่ง การตัดสินใจแต่ละทางนั้นอาจจะมิใช่เหตุผลหรือสิ่งบังคับที่อยู่เบื้องหลัง ซึ่งเรียกกันว่าอิทธิพล

ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ<sup>11</sup> มีทัศนะว่า อำนาจ อิทธิพล ผลประโยชน์คือการเมืองนั้นเอง โดยการที่เราจะรู้ว่าใครมีหรือไม่มีอำนาจมากกว่าใครจะต้องมีการเปรียบเทียบ ถ้าผู้กระทำหนึ่งสามารถทำให้อีกผู้กระทำหนึ่ง ทำตามที่ตนปรารถนาได้ก็แสดงว่าผู้กระทำ คนแรกมีอำนาจเหนือผู้กระทำคนที่สอง แต่จะมีอำนาจมากหรือน้อย หรือปานกลาง ก็ขึ้นอยู่กับว่าผู้กระทำทั้งสอง ทำตามใ้แค่ไหน ถ้าทำตามมากก็แสดงว่าผู้กระทำคนแรกมีอำนาจมาก ถ้าทำตามน้อยก็แสดงว่าผู้กระทำคนแรกมีอำนาจน้อย และสิ่งที่จะต้องพิจารณาอย่างให้ความสำคัญก็คือ ใ้คิดว่าศูนย์กลางแห่งอำนาจจริงๆ แล้วอยู่ที่ไหน ส่วนอิทธิพลโดยเฉพาะผู้มีอิทธิพลก็ถือว่าผู้ซึ่งสามารถจะมีอะไรได้มากกว่าคนอื่นเขา และในทางวิชาการสามารถที่จะทำการทดสอบได้ว่าใครเป็นผู้มีอำนาจ ใครเป็นผู้มีอิทธิพล

LASSWELL<sup>12</sup> กล่าวว่า การศึกษาเรื่องการเมือง เป็นการศึกษาเรื่องอิทธิพลและขอบเขตของวิชารัฐศาสตร์นั้น สามารถมองได้ในรูปของอำนาจเขาแยกคำ 2 คำนี้ ออกจากกัน โดยใ้มีความหมายที่แตกต่างกันโดยอธิบายว่าอิทธิพล เป็นเรื่องของการระบุว่าคนหนึ่งมีสิ่งที่มีคุณค่าเพียงไร แค่นั้น ดังนั้นอิทธิพลจึงเป็นคุณค่าอันหนึ่ง หมายความว่า เป็นสิ่งที่คนต้องการ ส่วนอำนาจเป็นเรื่องของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เป็นเรื่องของการขบวนการ และเมื่อคนเรา

<sup>11</sup> จากการบรรยายของ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, วิชาขอบข่ายและวิธีศึกษาทางรัฐศาสตร์, หลักสูตรปริญญาตรีศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ภาคต้น ปีการศึกษา 2536.

<sup>12</sup> จากการบรรยายของ สุจิต บุญบงการ, วิชาการวิเคราะห์การเมือง, หลักสูตรปริญญาตรีศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ภาคต้น ปีการศึกษา 2535.

มีอิทธิพลแล้วก็ตาม เป็นที่จะต้องมีการใช้อิทธิพลนั้น

การใช้อิทธิพลเป็นเรื่องของการกระทำให้เกิดผลต่อกระบวนการตัดสินใจ จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจในการตัดสินใจด้วย และการที่บุคคลหนึ่งมีอิทธิพล หมายความว่า บุคคลนั้นครอบครองตำแหน่งหรือสถานภาพที่สูง เมื่อเปรียบเทียบกับสิ่งที่มีคุณค่าอื่น ๆ สิ่งที่มีอิทธิพลถูกมองว่าเป็นการให้ได้มาของการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ทั้งอำนาจและอิทธิพลต่างก็มีคุณลักษณะที่เหมือนกัน คือ มีทั้งอำนาจที่แท้จริงและอำนาจแฝง อิทธิพลที่แท้จริงและอิทธิพลที่แฝงและในการวิเคราะห์การใช้อิทธิพลและอำนาจในการตัดสินใจทางการเมือง จะเน้นตัวบุคคล และเขาไม่เห็นด้วยกับการเน้นกลุ่ม เพราะกระบวนการทางการเมืองทั้งหลายที่เกิดขึ้น เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ของคนที่ซึ่งกันและกัน แต่ละคนก็พยายามที่จะใช้อิทธิพลและอำนาจที่ตนมีอยู่นั่นเอง นอกจากนี้ยังสนใจมูลหลังต่างๆ ที่ช่วยกำหนดความสัมพันธ์

ROBERT A. DAHL<sup>13</sup> ได้สรุปว่า อิทธิพลมีความแตกต่างกับอำนาจเพราะอิทธิพลเป็นเรื่องของความสามารถ การโน้มน้าวให้คนปฏิบัติตาม ส่วนอำนาจเป็นลักษณะของการบังคับ แต่เขามักใช้คำ 2 คำนี้ในความหมายที่แลกกันได้ คือ ใช้สลับกัน แสดงให้เห็นว่าคำ 2 คำนี้ใช้แทนกันได้ เขาได้เสนอองค์ประกอบที่ทำให้คนมีอิทธิพลมากขึ้น นั่นคือการครองครองทรัพยากร คนเราจะมียุทธิพลทางการเมืองมากแค่ไหน ก็ขึ้นอยู่กับว่า คนๆ นั้นมีทรัพยากรทางการเมืองแค่ไหน ถ้ามีมากก็มีอิทธิพลทางการเมืองมาก เขาได้วิเคราะห์ให้เห็นว่า เราสามารถวัดว่าใครมีอำนาจหรืออิทธิพลมากกว่ากันเพียงไร เขาได้ทำการสังเคราะห์วิธีการเหล่านั้น และได้เสนอมาพอสรุปได้ดังนี้

1. ดูปริมาณที่บุคคลหนึ่งปฏิบัติตามความต้องการของอีกบุคคลหนึ่งมีมากน้อยเพียงใด
2. ดูว่าการที่บุคคลหนึ่งปฏิบัติตามความต้องการของอีกบุคคลหนึ่งปฏิบัติตามด้วยความยากลำบากใจเพียงใด ยิ่งปฏิบัติตามด้วยความลำบากใจมากเท่าไร แสดงว่าผู้ที่ให้ปฏิบัติ เช่นนั้นมีอิทธิพลมาก

<sup>13</sup>DAHL, MODERN POLITICAL ANALYSIS (ENGLEWOOD CLIFFS N.J.: PHENTICE-HALL, 1963), P.5.

3. ความน่าจะเป็นไปได้ (PROBABILITY) ที่บุคคลหนึ่งจะปฏิบัติตามความต้องการของอีกบุคคลหนึ่ง

4. ตู่ว่าจำนวนเรื่องราวที่บุคคลหนึ่งปฏิบัติตามของอีกบุคคลหนึ่งนั้นมีมากน้อยเพียงใด

5. ตูว่าบุคคลหนึ่งสามารถทำให้คนจำนวนมากน้อยเท่าไรปฏิบัติตามความต้องการของเขา

เขา

เกี่ยวกับแนวความคิดเรื่องอำนาจและอิทธิพลที่ได้กล่าวมานั้น เมื่อนำมาใช้ศึกษาในบริบทของการเมืองไทย ก็จะมีแง่มุมไปที่ การเปรียบเทียบอำนาจและอิทธิพลระหว่างผู้กระทำทางการเมืองในช่วงเวลานั้นๆ ว่าใครเป็นผู้มีอำนาจและอิทธิพลที่จะผลักดันให้ผู้อื่นปฏิบัติตามความต้องการของเขาในเรื่องใด และมากน้อยเท่าใด

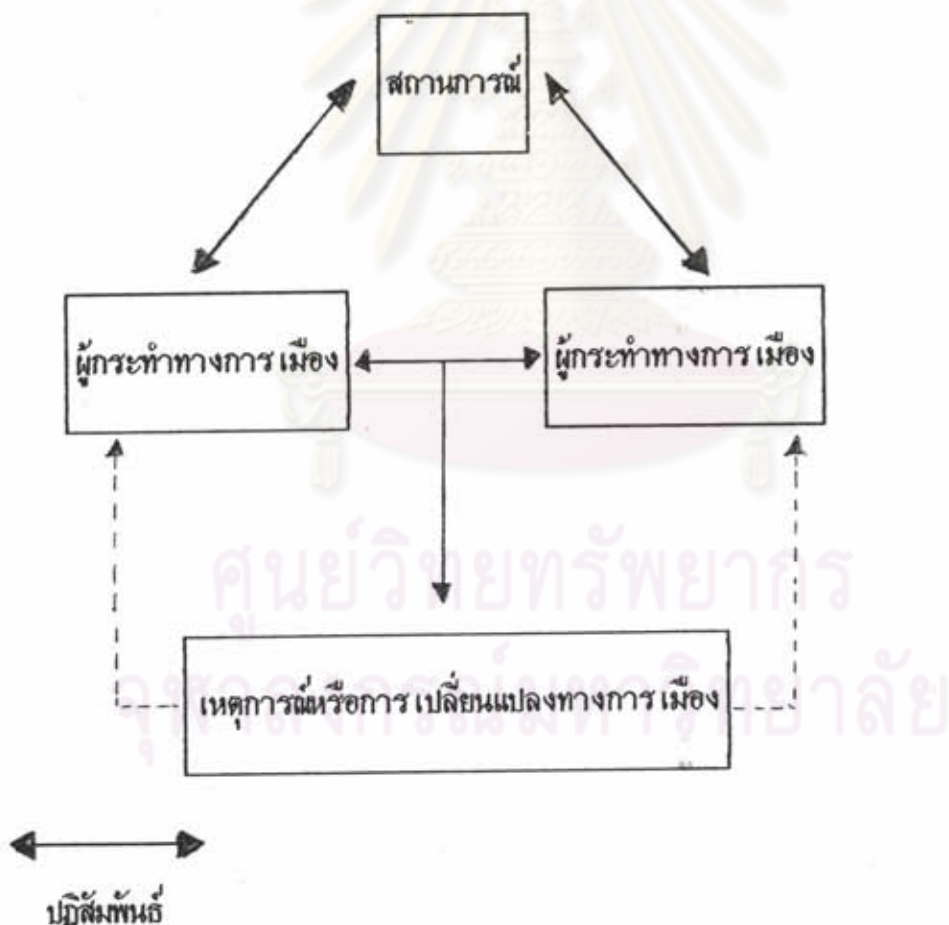
#### ทฤษฎี เกี่ยวกับการเมืองไทย

ทฤษฎีนี้มาจากการศึกษาวิจัยของ ศ.ดร.กนก วงษ์ตระหง่าน ในเรื่องปัญหา อุปสรรค และแนวโน้มของระบอบประชาธิปไตย : ประวัติศาสตร์จากการบอกเล่า<sup>14</sup> ซึ่งในการศึกษานี้เริ่มต้นจากคำถามว่า ประชาธิปไตยและการเมืองของไทยเป็นอย่างไร และกึ่งมุ่งที่จะหาว่าได้เกิดอะไรขึ้นบ้างในการเมืองไทย ตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 โดยเฉพาะอย่างยิ่งใครบ้างที่เกี่ยวข้อง และมีบทบาทกับเหตุการณ์ทางการเมืองนั้นๆ ทั้งนี้เพราะการเมืองล้วนแต่เป็นเรื่องของคนๆ ที่เข้ามา มีบทบาทหรือการกระทำร่วมกันทั้งสิ้น ดังนั้นการที่จะเข้าใจการเมืองที่เกิดขึ้นได้จึงจำเป็นต้องเข้าใจว่าคนต่างๆ ที่เข้ามา มีบทบาทกับเหตุการณ์ทางการเมืองนั้นมีการกระทำอย่างไร เพราะเหตุใด และกระทบต่อใครอย่างไร ซึ่งการศึกษาการเมืองตามทฤษฎีนี้ จะต้องศึกษาเรื่องบทบาทและผลกระทบจากบทบาทของคนในเหตุการณ์ทางการเมือง

<sup>14</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในระบอบประชาธิปไตยไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 302-354.

โครงสร้างทางทฤษฎี ตัวแปรสำคัญของทางทฤษฎีของการเมืองไทยมี 2 ตัว คือ สถานการณ์และผู้กระทำทางการเมือง ในสถานการณ์หนึ่งสามารถจะมีผู้กระทำทางการเมือง (POLITICAL ACTORS) ได้หลายคนหรือกลุ่มที่จะเข้ามาต่อสู้หรือมีปฏิสัมพันธ์ (INTERACTION) กัน และปฏิสัมพันธ์ของผู้กระทำทางการเมืองเหล่านั้น จะมีลักษณะการช่วงชิงหรือจัดการกับสถานการณ์เพื่อผลักดันให้สถานการณ์นั้นเปลี่ยนไปในทิศทางที่ตนต้องการ ซึ่งจะสามารถถอดเป็นแผนภูมิหลักได้ดังนี้

แผนภูมิที่ 2.1 โครงสร้างทฤษฎีของการเมืองไทย



จากแผนภูมิก่อน จะเห็นว่าการเมืองของไทยขึ้นอยู่กับสถานการณ์เป็นสำคัญกล่าวคือสถานการณ์มีบทบาทสำคัญในการกำหนดบทบาทหรือพฤติกรรมของผู้กระทำทางการเมืองในสถานการณ์นั้น ผู้กระทำทางการเมืองนั้นสามารถจะเป็นได้ทั้งบุคคล กลุ่มบุคคลหรือองค์กร ซึ่งจำนวนของผู้กระทำทางการเมืองนี้สามารถจะมีได้ไม่จำกัด และถ้าจำนวนของผู้กระทำทางการเมืองมีบทบาทมากขึ้นเท่าใดก็จะทำให้เหตุการณ์ทางการเมืองนั้นมีความซับซ้อนและยุ่งยากมากขึ้น ในด้านกลับกัน ผู้กระทำทางการเมืองก็สามารถจะมีบทบาทหรือพฤติกรรมที่ไปกำหนดสถานการณ์เช่นเดียวกัน และผลลัพธ์ของปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มผู้กระทำทางการเมืองที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาและเหตุการณ์หรือการเปลี่ยนแปลงนี้จะกลับไปกำหนดผู้กระทำทางการเมืองและสถานการณ์อีกครั้งหนึ่ง

หมุนเวียนเป็นระบบเช่นนี้กล่าวคือ ระบบของตัวแปร และความสัมพันธ์ของตัวแปรตามแผนภูมิข้างต้นจะไม่หยุดนิ่ง (STATIC) ตรงกันข้ามจะเคลื่อนไหวหรือมีพลวัต (DYNAMIC) ในตัวมันเองอยู่ตลอดเวลา

จากโครงสร้างทางทฤษฎีของการเมืองไทยข้างต้น สามารถจะนำโครงสร้างทางทฤษฎีนี้มาอธิบายประชาธิปไตยในการเมืองไทยได้ดังนี้ จากการวิเคราะห์ประชาธิปไตยในการเมืองไทย ที่ผ่านมามาดูจะเห็นค่อนข้างชัดเจนว่าประชาธิปไตยในการเมืองไทยเป็นเรื่องของชนชั้นที่ไม่มีเป้าหมายของประชาธิปไตย ตรงกันข้ามกลับอาศัยรูปแบบของประชาธิปไตยในการแสวงหาผลประโยชน์คืออำนาจ (POWER) และความมั่งคั่ง (WEALTH) เป็นสำคัญ นั่นหมายความว่าเป้าหมายของผู้กระทำทางการเมืองของไทย (ชนชั้นมหาเป็นส่วนใหญ่) มักจะเป็นผลประโยชน์ ส่วนความคิดหรืออุดมการณ์ทางการเมืองมีน้อยหรือถ้าจะมีก็ไม่ได้รับการสืบทอดแนวทางในการกำหนดบทบาทหรือพฤติกรรมทางการเมือง ดังนั้นการเมืองไทยจึงถูกกำหนดโดยผลประโยชน์ คืออำนาจ และความมั่งคั่งที่ชนชั้นมหาต้องการที่จะให้มากยิ่งขึ้นเป็นสำคัญ กล่าวคือ ผลประโยชน์เป็นเป้าหมายสำคัญของผู้กระทำทางการเมืองของไทยและทุกคนล้วนแต่มุ่งที่จะทำเป้าหมายของตน ที่รับการสนองตอบให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ภายใต้ความจริง เช่นนี้จึงไม่เป็นเรื่องน่าแปลกใจที่ประชาธิปไตยในการเมืองไทย ไม่มีทิศทางหรือหมุนเวียน เช่น การพายเรือในอ่างน้ำ ทั้งนี้เพราะประชาธิปไตยในการเมืองไทยไม่มีความคิดที่จะชี้หน้าให้ระบบการเมืองเดินไปสู่จุดหมายปลายทาง

สภาพการวิฤตทางของประชาธิปไตยในการเมืองไทยนี้เอง ทำให้สถานการณ์ทางการเมืองในแต่ละช่วงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการแข่งขันผลประโยชน์ทางการเมืองของชนชั้นนำกลุ่มต่างๆ กล่าวคือ ชนชั้นนำต่างพยายามที่จะช่วงชิงสถานการณ์เพื่อที่จะให้เกิดผลประโยชน์แก่ตน

ดังนั้นการเมืองของไทยจึงเป็นเรื่องราวของการช่วงชิง และจัดการ (MANIPULATE) กับสถานการณ์ นั้นหมายความว่าผู้กระทำทางการเมืองจะสามารถมีอำนาจทางการเมืองได้จะต้องสามารถช่วงชิงและจัดการกับสถานการณ์ทางการเมืองให้ เป็นประโยชน์แก่ตนให้ได้

ภายใต้สถานการณ์หนึ่ง สามารถจะมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างผู้กระทำทางการเมืองได้หลายระดับและรูปแบบ ซึ่งทำให้การเมืองไทยเป็นเรื่องที่คาดการณ์ได้ยาก เพราะทุกอย่างเกิดขึ้นได้ และเป็นไปได้ทั้งสิ้นในการเมืองไทย การย้ายสังกัดหรือกลุ่มของผู้กระทำทางการเมืองสามารถเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ภายใต้เงื่อนไขของการแลกเปลี่ยนของผลประโยชน์ในขณะนั้น เช่น การย้ายพรรคการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การย้ายกลุ่มของนายทหารข้าราชการ หรือพ่อค้านักธุรกิจที่ตนสนับสนุน

ดังนั้น จึงทำให้ เป็นไปได้ยากมากที่จะมีผู้กระทำทางการเมือง เพียงผู้เดียวที่จะสามารถรักษาอำนาจทางการเมืองไว้ได้นานเป็นเวลาดิถีต่อกัน นั้นหมายความว่า การเปลี่ยนผู้มีอำนาจทางการเมือง เกิดขึ้นได้ง่ายมากขึ้น

ข้อสังเกตนี้ทำให้ไม่สงสัยในคำกล่าวที่ว่า การเมืองไทยถูกชี้นำด้วยผลประโยชน์เป็นส่วนใหญ่ บุคคลหรือผู้นำที่มีอำนาจและทรัพยากรมากกว่าคนอื่นๆ ก็จะทำหน้าที่คล้ายผู้อุปถัมภ์ (PATRON) ที่คอยให้ความช่วยเหลือแก่ผู้รับการอุปถัมภ์ (CLIENTS) และในค่านับผู้รับการอุปถัมภ์ก็จะยอมปฏิบัติตามหรือ เป็นบริวารในการ เสริมสร้างอำนาจและบารมีให้แก่ผู้อุปถัมภ์ ความสัมพันธ์ทั้งสองนี้ เสริมผลประโยชน์ซึ่งกันและกันโดยปริยาย ดังนั้น การเมืองของไทยจึงมีลักษณะของการแข่งขันและต่อสู้กัน เพื่อการวางตัวบุคคลของผู้มีอำนาจให้อยู่ในตำแหน่งสำคัญขององค์กรที่มีอำนาจ ดังที่เห็นการกล่าววออยู่มากว่า การเมืองของไทยขึ้นอยู่กับ การวางตัวบุคคลภายในกองทัพต่างๆ โดยเฉพาะกองทัพบก เป็นต้น

สรุปได้ว่าการเมืองไทยเป็นเรื่องของชนชั้นนำ (ELITES) แทบทั้งสิ้นและเป็นเรื่องของการต่อสู้ของชนชั้นนำต่างๆ ด้วยการช่วงชิงและจัดการกับสถานการณ์ ในอันที่จะผลักดันให้

สถานการณ์นั้นเป็นไปตามที่ตนต้องการ ที่สำคัญคือบทบาทและพฤติกรรมของชนชั้นนำเหล่านั้นล้วนแต่สนองตอบต่อผลประโยชน์หรือความต้องการของตนหรือกลุ่มเป็นส่วนใหญ่ สำหรับประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมทางการเมืองน้อยมากหรือไม่มีเลยก็ได้ สภาพเช่นนี้จึงทำให้การเมืองไทยตกอยู่ในสภาพที่ไร้ทิศทางและจุดหมาย

### แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องประชาธิปไตย

คำว่า ประชาธิปไตย (DEMOCRACY) เป็นคำที่มักจะถูกนำมาอ้างถึงอยู่เสมอๆ ไม่ว่าจะ เป็นในประเทศที่มีรูปแบบ เป็นประชาธิปไตยอยู่แล้ว หรือในประเทศเผด็จการ และเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าหากประเทศใดใช้ประชาธิปไตยเป็นหลักในการเมืองการปกครองแล้วก็จะย่อมจะเกิดผลดีมากกว่าผลเสีย เพราะประชาธิปไตยนั้นเป็นเครื่องหมายแห่งความชอบธรรม ความยุติธรรม ความเจริญและความก้าวหน้าแห่งรัฐ ของประเทศที่ใช้ระบอบการปกครองนี้

ประชาธิปไตยเป็นแนวคิดที่มีต้นกำเนิด หรือได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจาก บรรดาปราชญ์ในยุคคลกรีกและโรมัน ดังนั้นในการพยายามทำความเข้าใจในประชาธิปไตยไม่ว่าจะเป็นประเทศใดในโลกย่อมจะหลีกเลี่ยงไม่พ้นการกลับไปพิจารณาแนวคิด เบื้องต้นที่มีมาในครั้งก่อน

ประชาธิปไตยโดยวิวัฒนาการของตะวันตก สามารถที่จะพิจารณาได้เป็นสองด้าน คือ ด้านแรกเน้นถึง จุดมุ่งหมายของประชาธิปไตย กล่าวคือ การใช้อำนาจของประชาธิปไตยนี้จะต้องมีจุดมุ่งหมายเพื่อประชาชนโดยส่วนรวมซึ่งแนวคิดนี้อาจจะเรียกได้ว่า หลักการประชาธิปไตย (PRINCIPLE OF DEMOCRACY) ส่วนในด้านที่สอง เน้นถึงกระบวนการของประชาธิปไตย กล่าวคือ กระบวนการหรือขั้นตอนของการใช้อำนาจของประชาธิปไตยที่ต้องการให้คนจำนวนมากสามารถที่จะ เลือกการใช้อำนาจให้ เป็นไปตามที่ตนต้องการ แนวคิดนี้ อาจเรียกได้ว่า กระบวนการประชาธิปไตย (PROCESS OF DEMOCRACY)

นอกจากประชาธิปไตยจะพิจารณาได้ เป็นสองด้านดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ความหมาย และคำจำกัดความของประชาธิปไตยก็ยังมีอีกหลากหลายมากมายประชาธิปไตยคืออะไร คำถามสั้นๆ นี้ จะตอบให้ได้เนื้อหา และรัดกุมที่สุด ก็คงจะทำได้ยากเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะแม้บรรดานักวิชาการ ตลอดจนบุคคลชั้นนำต่างๆ ของโลก ก็ยังมีความเห็นที่ไม่ตรงกัน พอที่จะนำมา กล่าวได้เช่น

PERICLES<sup>15</sup> ผู้ซึ่ง เป็นบุรุษอันสำคัญยิ่งของนครรัฐเอเธนส์ ได้กล่าว ถึงระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยเน้นลักษณะแห่งการยอมรับในความเสมอภาค หรือการเท่าเทียมกันระหว่างบุคคล

ABRAHAM LINCOLN<sup>16</sup> ประธานาธิบดีคนที่ 16 ของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้เคยกล่าวสุนทรพจน์สำคัญที่เสียชีวิตที่เมือง เกดดีส์ เบอริก เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 1863 ในตอนหนึ่งมีว่า รัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ไม่มีวันสูญสลายไปจากแผ่นดินนี้ ประชาธิปไตยตามคำนิยามของ LINCOLN ดังกล่าวได้กลายเป็นคำนิยามที่นิยมมากยิ่งนัก

และมีนักปราชญ์อีกหลายท่านได้ให้ความหมายของประชาธิปไตยในแง่มุมต่างๆ กัน กล่าวคือ<sup>17</sup>

R.M MACIVER ให้ความหมายว่า ประชาธิปไตยเป็นทั้งรูปการปกครอง และวิถีชีวิตที่ถือเอา เสรีภาพ เป็นหลักสำคัญ

C.E. MERRIAM เห็นว่าประชาธิปไตยเป็นการดำรงชีวิตเพื่อความผาสุกร่วมกัน โดยมีเจตนาอารมย์ของประชาชนเป็นเครื่องมือในการนำทาง

A.D.LINSAY อธิบายว่า ประชาธิปไตยคือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถดำเนินการร่วมกันโดยไม่สูญเสีย เสรีภาพตามที่แต่ละคนปรารถนา

HAROLD LASKI กล่าวถึงประชาธิปไตย ว่าเป็นความปรารถนาที่มนุษย์ต้องการรักษาไว้ ซึ่งความสำคัญของตนเอง และความเสมอภาคในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

<sup>15</sup>THE COLUMBIA ENCYCLOPEDIA, 2nd ed. (NEW YORK: COLUMBIA UNIVERSITY PRESS, 1956), PP.16-17.

<sup>16</sup>STEFAN LORANT, THE LIFE OF ABRAHAM LINCOLN (NEW YORK : THE NEW AMERICAN LIBRARY, 1959), PP.95-98.

<sup>17</sup>อ้างใน จรูญ สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ ฉบับพิศดาร แนวทฤษฎี และประยุกต์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2518), หน้า 321-323.



HENRY MAINE ถือว่าประชาธิปไตยเป็นเพียงรูปการปกครองแบบหนึ่งเท่านั้น แต่มีลักษณะพิเศษคือ ประชาชนในแต่ละประเทศ มีสิทธิ อำนาจ และโอกาสที่จะเข้าควบคุมกิจการทางการเมืองของชาติ นั่นก็คือประชาชนมีอำนาจในการปกครองตนเอง

ชุกซ์ นีร์นุไต<sup>18</sup> อธิบายโดยถือว่า ประชาธิปไตยหมายถึงระบบการปกครองตามอุดมคติ ระบบหนึ่ง ซึ่งรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยจะให้โอกาสอันเท่าเทียมกันในการดำรงชีวิต การแสวงหาความสุข

ศ. จรูญ สุกภาพ<sup>19</sup> ให้คำนิยามของประชาธิปไตยว่า หมายถึง ระบบทางการเมืองการปกครองที่ให้อำนาจประชาชนได้ปกครองตนเอง หรืออีกความหมายหนึ่ง อาจหมายถึงการปกครองโดยประชาชน ซึ่งอาจเป็นทางตรงหรือทางอ้อม (โดยผ่านผู้แทนราษฎร) ก็ได้

จากเนื้อหาของคำนิยามเกี่ยวกับประชาธิปไตยที่จะนำมาสรุปได้ดังนี้ คือ

ประชาธิปไตย จะมีความเชื่อว่าสิ่งที่มีค่ามากที่สุดในโลกคือ บุคคลแต่ละคน หรือที่เรียกเป็นศัพท์ว่าปัจเจกชน และนอกจากนี้ ประชาธิปไตยมีความหมายทั้งในรูปการปกครอง และปรัชญาในการดำรงชีวิตร่วมกันของมนุษย์ ในแง่การปกครองมุ่งถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการที่จะเข้าร่วมกำหนดนโยบายต่างๆ อันเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น รัฐบาลที่เกิดขึ้นในระบอบนี้จะเป็นเสมือน เครื่องมือที่ช่วยให้ประชาชนได้บรรลุจุดหมายปลายทางที่สำคัญนั่นคือ ความผาสุกของประชาชนทั้งมวล

สำหรับเรื่องหลักการของประชาธิปไตยก็ได้มีนักวิชาการ และผู้รู้ได้ให้ทัศนะต่างๆ กัน ออกไป อาทิ

SIGMUND NEUMANN<sup>20</sup> ได้กล่าวถึงหลักสัจประการของประชาธิปไตยว่ามี

1. อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนหรือ เป็นของมหาชน
2. ขั้นตอนการเลือกผู้นำ เป็นไปโดยเสรี

<sup>18</sup> ชุกซ์ นีร์นุไต, สารานุกรม ศัพท์ทางรัฐศาสตร์, หน้า 160.

<sup>19</sup> จรูญ สุกภาพ, สารานุกรมรัฐศาสตร์, หน้า 87.

<sup>20</sup> ช่างใน บรรพต วีระสัยและคณะ, รัฐศาสตร์ทั่วไป, หน้า 119-199.

3. ผู้นำที่มีความรับผิดชอบ
4. ระบอบความเสมอภาคของราษฎร
5. สัมผัสสัมพรรคการเมืองมากกว่าหนึ่ง
6. พึงเน้นความหลากหลายในชีวิตประจำวัน
7. ไม่กีดกันการมีส่วนร่วมในการปกครอง
8. ส่งเสริมตรวจสอบทัศนคติระบบประชาธิปไตย
9. ให้สำนึกในความ เป็นพล เมืองดี
10. มีศรัทธาในมนุษย์ทุกคน

ส่วน AUSTIN RANNEY<sup>21</sup> สรุปหลักประชาธิปไตยไว้ 4 ข้อ ซึ่งอาจเรียกว่าเป็นเสาเอก 4 ต้น หรือ 4 สัจพจน์ของประชาธิปไตย

1. อำนาจอธิปไตย เป็นของพลเมือง
2. เน้นเรื่องความเสมอภาค
3. มีการรับส่งความคิดเห็นของปวงชน
4. ยึดเสียงคนหมู่มาก เป็นเกณฑ์

ศ.ธานีบุตร ทรัพย์วิเชียร<sup>22</sup> ได้ให้หลักสำคัญสามประการคือ ประการที่หนึ่ง ระบอบประชาธิปไตยให้ประชาชนมีสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคมากที่สุดเท่าที่จะมากได้

<sup>21</sup>AUSTIN RANNEY, THE GOVERNING OF MEN (NEW YORK : HOLT, RINEHART AND WINSTON, 1958), PP.197.

<sup>22</sup>ธานีบุตร ทรัพย์วิเชียร, ระบอบประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ:โรงพิมพ์คุรุสภา, 2520), หน้า 4-7.

ประการที่สอง มีการแบ่งอำนาจอธิปไตย ออกเป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจอธิปไตย  
อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ

ประการที่สาม ซึ่งเป็นหลักสำคัญอีกประการหนึ่ง ก็คือ หลักนิติธรรม (THE RULE OF LAW) ซึ่งหมายถึงการปกครองโดยกฎหมาย กล่าวคือ บุคคลทุกคนเสมอกันในกฎหมาย

รศ.สุชุม นวลสกุล<sup>23</sup> ยึดหลักการสำคัญในเรื่องความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพ ควบคู่  
กันไป สิทธิและเสรีภาพที่จำแนกออกได้ดังนี้

1. เสรีภาพในการพูด การพิมพ์ และการโฆษณา
2. เสรีภาพในการนับถือศาสนา
3. เสรีภาพในการสมาคมหรือรวมกลุ่ม
4. สิทธิในทรัพย์สิน
5. สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย
6. สิทธิส่วนบุคคล

ส่วนความเสมอภาค รศ.สุชุมได้จำแนกออกเป็น ห้าประการด้วยกันคือ

1. ความเสมอภาคทางการเมือง
2. ความเสมอภาคต่อการใช้ของกฎหมาย
3. ความเสมอภาคในโอกาส
4. ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ
5. ความเสมอภาคทางสังคม

---

<sup>23</sup>สุชุม นวลสกุล และคณะ, การเมืองและการปกครองไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์  
มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2528), หน้า 13-17.

ศ. จุฑา สุภาพ<sup>24</sup> ได้เคยเสนอหลักการขั้นมูลฐานของประชาธิปไตยยกเว้นคือ ถือว่าบุคคลทุกคนมีคุณค่าและมีคุณค่าเท่าเทียมกัน มนุษย์เป็นผู้มีเหตุผลและสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการปกครองตนเองได้เป็นอย่างดี ถือว่าบุคคลพึงมีเสรีภาพและได้รับหลักประกันในการที่จะมีและใช้เสรีภาพนั้น

รศ. วิสสุทธิ์ โปธิแทน<sup>25</sup> ได้กำหนดหลักการพื้นฐานที่อย่างน้อยประเทศประชาธิปไตยทุกแห่ง จำจะต้องให้หลักประกันแก่ปวงชนดังนี้ เสรีภาพในการคิดและการแสดงออก ถือเป็นเสรีภาพในระบอบประชาธิปไตยซึ่งหมายถึง ความสามารถของบุคคลที่จะกระทำ หรืองดเว้นกระทำการสิ่งหนึ่งสิ่งใดก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนด และกฎหมายนั้นออกโดยได้รับความยินยอมจากประชาชนไม่ว่าจะเป็นโดยตรงหรือโดยอ้อม และหลักการว่าด้วยความเสมอภาค รศ. วิสสุทธิ์ ได้ให้เกณฑ์ว่าด้วยความเสมอภาคพื้นฐานในเรื่องต่างๆ ดังนี้

1. ความเสมอภาคทางการเมือง
2. ความเสมอภาคในโอกาส
3. ความเสมอภาคต่อการปฏิบัติ
4. ความเสมอภาคทางสังคม
5. ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ

อภัย หิรัญโต<sup>26</sup> ให้หลักการเบื้องต้นของประชาธิปไตยไว้ 7 ข้อ ประกอบไปด้วย

1. ประชาธิปไตยประกอบด้วยบุคคลแต่ละคน นั่นก็คือความสำคัญของแต่ละบุคคล (ปัจเจกชน)
2. ความเสมอภาคของปวงชน

<sup>24</sup> จุฑา สุภาพ, สารานุกรมรัฐศาสตร์, หน้า 87.

<sup>25</sup> วิสสุทธิ์ โปธิแทน, ประชาธิปไตย แนวคิดและตัวแบบประเทศประชาธิปไตยในอุดมคติ, หน้า 91-125.

<sup>26</sup> อภัย หิรัญโต, สารานุกรมศัพท์ทางรัฐศาสตร์, หน้า 161-164.

3. คนเราสามารถกำหนดโชคชะตาของตนเอง
4. การแสวงหาความจริง หมายถึง วัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มความ เป็นอยู่ที่ดีและนำพึงพอใจ และการจะได้วิถีการปฏิบัติต่างๆ เหล่านี้ ก็ต้องอาศัยการทดลองทำไป เรื่อยจนกว่าจะพบวิถีที่ ดีที่สุด

5. ความจำเป็นที่จะต้องมีการประนีประนอม
6. การปกครองโดยประชาชนส่วนใหญ่แต่รักษาสติธิของชนกลุ่มน้อย
7. การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นโดยเสรี

ทั้งหมดที่กล่าวมาเกี่ยวกับหลักการของประชาธิปไตย กล่าวโดยสรุปได้ ดังต่อไปนี้

1. หลักที่ถือว่าประชาชนเป็นแหล่งที่เกิด และเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครอง ประเทศ
2. หลักการในการมีส่วนร่วมของประชาชน
3. หลักการปกครองเพื่อประโยชน์ของประชาชน
4. การใช้หลัก เหตุผล
5. หลักความยินยอม
6. หลักการปกครองโดยเสียงข้างมากโดยที่ไม่ละเมิดสิทธิของฝ่ายข้างน้อย
7. หลักกฎหมายหรือหลักนิติธรรม
8. หลักการรับฟังและถือเอา เจตนาของประชาชน เป็นหัวใจสำคัญ
9. หลักการปกครองที่รัฐบาลมีอำนาจจำกัด
10. หลักความ เสมอภาค
11. หลักศีลธรรม
12. หลักการพัฒนาและการปกครองตนเอง
13. หลัก เสรีภาพ
14. หลักที่เกี่ยวกับศักดิ์ศรีของมนุษย์
15. หลักการประนีประนอม

และในงานวิจัยนี้ จะพิจารณาบทบาทของรัฐบาลนายฮันท์ ซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่มาจากการแต่งตั้ง ว่าได้รับบทบาทในการบริหารประเทศ โดยยึดหลักประชาธิปไตยหรือไม่ และกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ จะพิจารณาหลักการบริหารงานแบบประชาธิปไตย ในแง่สาระมากกว่าจะพิจารณาในรูปแบบ

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักการบางประการที่กำหนดแบบแผนแห่งพฤติกรรมระหว่างมนุษย์ในสังคม ในกิจการทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม

พิจารณาโดยมุ่งถึงวิถีชีวิตของมนุษย์ในแบบประชาธิปไตย เช่น ในกิจการทางการเมืองก็ต้องการให้ประชาชนแต่ละคนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในการปกครองบ้านเมือง ในทางเศรษฐกิจ ก็มุ่งให้ประชาชนแต่ละคนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจและมีเสรีภาพในการประกอบการทาง เศรษฐกิจหรือมีเงินนำไปบุคคลได้รับหลักประกันในการดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจ หรือได้รับประโยชน์ทาง เศรษฐกิจอย่างเสมอภาค

#### แนวความคิด เรื่อง เศรษฐกิจ

ความสัมพันธ์ระหว่าง เศรษฐกิจและการเมือง การเมืองกับเศรษฐศาสตร์ : เศรษฐกิจการเมือง

ในทรรศนะที่ว่าบทบาทของรัฐบาลจะมีความสำคัญยิ่งต่อ เศรษฐกิจ ฉะนั้น การเมือง (POLITICS) กับ เศรษฐศาสตร์ (ECONOMICS) จึงมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด ความจริงแล้วในครั้งหนึ่งนั้น เศรษฐศาสตร์ก็เคยถูกเรียกว่า เป็นการศึกษาถึง เศรษฐกิจการเมือง (POLITICAL ECONOMY) โดยเฉพาะอย่างยิ่งก็คือในศตวรรษที่ 19 แต่เมื่อเวลาผ่านไป การเมืองกับเศรษฐศาสตร์จึงค่อยๆ แยกตัวออกจากกัน ถึงแม้ว่าสาขาทั้งสองนี้จะเกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิดก็ตาม<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> ประเจ็ด สินทรัพย์, เศรษฐศาสตร์มหภาคเบื้องต้น, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2527), หน้า 11.

เศรษฐกิจและการเมืองมีความสัมพันธ์กันเป็นอย่างมาก การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจมักจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองตามมา และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองก็เช่นกัน มักจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจตามมา

ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจและการเมืองนั้นจะเป็นไปในลักษณะของความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน คือ ปัจจัยหรือตัวแปรทางเศรษฐกิจอาจเป็นได้ทั้งเหตุและผลของปัจจัยหรือตัวแปรทางการเมือง และในทำนองเดียวกันปัจจัยหรือตัวแปรทางการเมืองก็อาจเป็นได้ทั้งเหตุและผลของปัจจัยหรือตัวแปรทางเศรษฐกิจ ยกตัวอย่างเช่น การเกิดเศรษฐกิจตกต่ำ เงินเฟ้อ หรือคนว่างงานมากอาจเป็นสาเหตุให้เกิดจลาจลทางการเมืองจนถึงขั้นต้องเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใหม่ก็ได้หรือการเกิดความวุ่นวายในสังคมทางการเมืองก็อาจทำให้เศรษฐกิจทรุดโทรมลงได้ เป็นต้น

ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจกับการเมืองจะสามารถรู้เห็นหรืออ่านพบเรื่องราวหรือผลการศึกษาที่แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจกับการเมืองอย่างแจ่มชัดได้เสมอทั้งในการอยู่ร่วมกันในครอบครัว การประกอบอาชีพประจำวัน ตลอดจนกิจการเมืองการบริหารในระดับชาติ<sup>๒๑</sup>

ดังนั้นในการบริหารงาน รัฐบาลจึงต้องใช้ทั้งรัฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ในการบริหารบ้านเมือง เพื่อให้การเมืองและเศรษฐกิจเจริญเติบโตและมีเสถียรภาพควบคู่กันไป จึงกล่าวได้ว่า เศรษฐศาสตร์และการเมืองการปกครองมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด

นอกเหนือไปจากความสัมพันธ์ดังที่ได้กล่าวไปแล้วนี้ สำหรับประเทศที่ใช้รูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย SEYMOUR MARTIN LIPSET<sup>๒๒</sup> ยังได้ตั้งข้อสังเกตไว้เกี่ยวกับความสำเร็จของการสถาปนาระบอบการเมืองดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับระดับพัฒนาการทางเศรษฐกิจ จากประสบการณ์ในสังคมอุตสาหกรรมตะวันตกทำให้ LIPSET มีความเชื่อว่าสังคมใด

<sup>๒๑</sup>วินิต ทรงประทุม, เศรษฐกิจกับการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรไทย, 2530), หน้า 6-7.

<sup>๒๒</sup>S.M.LIPSET, POLITICAL MAN (GARDEN CITY, NEW YORK : DOUBLEDAY AND COMPANY, 1963), PP.31-48.

ที่พัฒนาการทาง เศรษฐกิจอยู่ในระดับสูง สังคมมักจะมีโอกาสเป็นประชาธิปไตยสูงตามไปด้วย LIPSET เชื่อว่าความจำ เริญเติบโตทาง เศรษฐกิจ เป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญอย่างหนึ่ง ต่อ เสถียรภาพทางการเมืองในสังคมประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะพัฒนาการ เศรษฐกิจ จะมีบทบาท ช่วยลดภาวะความขัดแย้งระหว่างชนชั้นภายในสังคม โดยทำให้ประชาชนมีรายได้และชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

สำหรับรัฐบาลที่หันหน้าไปที่ในการตัดสินใจปัญหาพื้นฐานทาง เศรษฐกิจ ซึ่งจะกระทำการได้หลายวิธี รัฐบาลจะเลือกวิธีใดขึ้นอยู่กับระบบ เศรษฐกิจของสังคมนั้น โดยทั่วไปอาจแบ่งระบบ เศรษฐกิจออกเป็น 3 แบบใหญ่ๆ ดังนี้<sup>๓๐</sup>

1. ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม (CAPITALISM)
2. ระบบเศรษฐกิจแบบวางแผน (PLANNED ECONOMY)
3. ระบบเศรษฐกิจแบบผสม (MIXED ECONOMY)

เนื่องจากประเทศประชาธิปไตยที่กำลังพัฒนาส่วนมากรวมทั้งไทยจะใช้ระบบ เศรษฐกิจแบบผสมที่เน้นทางระบบทุนนิยม ในการวิจัยนี้จึงได้ให้ความสำคัญกับระบบ เศรษฐกิจแบบผสมมากกว่าระบบอื่น

ระบบ เศรษฐกิจแบบผสม เป็นระบบ เศรษฐกิจที่มีลักษณะทุนนิยมผสมกับแบบวางแผน ทั้งรัฐและเอกชนมีส่วนร่วมกันแก้ไขปัญหาพื้นฐานทาง เศรษฐกิจ แต่ถ้า เปรียบเทียบกับระบบ เศรษฐกิจแบบทุนนิยมแข่งขันสมบูรณ์แล้ว กลไกราคาในระบบ เศรษฐกิจมีแบบผสมจะมีบทบาทน้อยกว่า เนื่องจากในระบบ เศรษฐกิจแบบผสมมีการรวมกลุ่มทาง เศรษฐกิจของหลายฝ่าย อาทิ สหภาพแรงงาน สมาคมการค้าและธุรกิจ กลุ่มเหล่านี้สามารถสร้างอิทธิพลและอำนาจการผูกขาดบางส่วน ซึ่งมีผลต่อการกำหนดสินค้าที่ผลิต การลงทุน การจัดสรรทรัพยากร ค่าตอบแทนหรือรายได้ ฯลฯ

ในระบบ เศรษฐกิจแบบผสม รัฐบาลอาจมีบทบาทในเชิง เศรษฐกิจในระดับต่างๆ กัน ตั้งแต่มีบทบาท เพียง เล็กน้อยไปจนถึงการผูกขาดอำนาจในการตัดสินใจปัญหาพื้นฐานในกิจกรรมทาง

<sup>๓๐</sup> วันรักษ์ มิ่งมณีผาดิน, หลักเศรษฐศาสตร์จุลภาค, (กรุงเทพฯ : บริษัทโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2534), หน้า 10-13.



เศรษฐกิจบางอย่าง โดยทั่วไปบทบาทของรัฐคือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างกลุ่มเศรษฐกิจที่มีผลประโยชน์ขัดกัน การปรับหรือ เปลี่ยนทิศทางการค้า เน้นกิจกรรมทาง เศรษฐกิจของ เอกชนให้ไปสู่แนวทางที่รัฐต้องการ โดยการเพิ่มข้อจำกัดหรือการให้สิทธิพิเศษรวมทั้งการใช้แผนระดับชาติ ซึ่ง เน้นกิจกรรมทาง เศรษฐกิจบางอย่าง เป็นพิเศษ

สำหรับระบบ เศรษฐกิจแบบผสมกัน เป็นระบบที่มีความยืดหยุ่น และเปิดโอกาสให้มีการ เลือกรุ่นมือ เพื่อแก้ปัญหาพื้นฐานทาง เศรษฐกิจที่เหมาะสมกับกิจกรรมแต่ละกรณี เพราะเป็น ระบบที่ใช้ทั้งกลไกราคาและการวางแผนควบคู่กัน

ปัจจุบันประเทศไทยเสรีประชาธิปไตยโดยส่วนมากอยู่ในระบบ เศรษฐกิจแบบผสม โดยมีการ วางแผนเศรษฐกิจ (ECONOMIC PLANNING) เพื่อประสานนโยบายต่างๆ ของรัฐบาล วางเป้าหมาย (TARGET) และกำหนดวิธีการ (INSTRUMENTS) ในส่วนของรัฐบาลและส่วนของเอกชน เพื่อให้การค้า เน้นกิจกรรมทาง เศรษฐกิจสอดคล้องกัน เป็นการรักษา เสถียรภาพทาง เศรษฐกิจ รักษาระดับการว่างงาน การมีงานทำและเพื่อพัฒนา เศรษฐกิจ

สรุปได้ว่า ระบบเศรษฐกิจแบบผสม เป็นระบบที่พยายาม เลือกรุ่นสิ่งดีของระบบ เศรษฐกิจแบบทุนนิยมกับระบบสังคมนิยมมาใช้ให้ เป็นประโยชน์ ระบบ เศรษฐกิจแบบผสมที่ประเทศต่างๆ ใช้ อยู่อาจแตกต่างกันในสัดส่วนที่นำมาใช้ เราจึงมีระบบ เศรษฐกิจแบบผสมที่ เน้นทั้งระบบสังคมนิยม หรือ เน้นทางระบบทุนนิยม ในกรณีที่รัฐบาล เข้าไปก้าวเข้าไปในระบบ เศรษฐกิจของประเทศมาก เกินไปภาค เอกชนในระบบ เศรษฐกิจแบบผสมอาจขาดแรงจูงใจที่จะลงทุนประกอบการ เพราะต้อง เสี่ยงกับความไม่แน่นอนในอนาคต ไม่รู้ว่า เมื่อใดกิจการของตนจะถูกรัฐบาลยึด เป็นของรัฐ หรือ อยู่ในความควบคุมกำกับของรัฐบาล ไม่รู้ว่า เมื่อใดรัฐบาลจะ เข้ามาลงทุนแข่งขันในกิจการที่ตน ดำเนินอยู่ จึงไม่ค่อยกล้า เสี่ยงลงทุนมากนัก ซึ่งเป็นจุดอ่อนของระบบ เศรษฐกิจแบบผสม

สำหรับประเทศไทยซึ่งกล่าวได้ว่าอยู่ในระบบ เศรษฐกิจแบบผสมที่ เน้นทางด้านทุนนิยม จะมีการวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจ เพื่อกำหนดการค้า เน้นงานพัฒนา เศรษฐกิจในส่วนองภาครัฐบาล ให้บรรลุผลตาม เป้าหมายที่ได้วางไว้ และเพื่อชี้แจงนโยบายของรัฐบาลที่จะส่งเสริม และ สนับสนุนการพัฒนา เศรษฐกิจในส่วนองภาค เอกชนที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนา เศรษฐกิจของ ประเทศ เป็นส่วนรวมสำหรับ เหตุผลที่จะสนับสนุนว่า ประเทศไทยอยู่ในระบบ เศรษฐกิจแบบผสมที่

เน้นทางด้านทุนนิยมหรือ เป็นระบบทุนนิยมใหม่<sup>31</sup> พอสรุปได้ ดังนี้<sup>31</sup>

1. การถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ระบบเศรษฐกิจแบบผสมยอมให้เอกชนถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ตลอดจนปัจจัยการผลิตต่างๆ ผู้เป็นเจ้าของยอมสิทธิ์เต็มที่ในการจัดการทรัพย์สินของตนตามที่ต้องการ ในระบบเศรษฐกิจไทยก็มีลักษณะดังกล่าวคือ เอกชนสามารถเป็นเจ้าของทรัพย์สินตลอดจนปัจจัยการผลิตต่างๆ ได้

2. การมีเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ระบบเศรษฐกิจแบบผสมยอมให้เอกชนมีเสรีภาพในการทำกิจกรรมต่างๆ ทางเศรษฐกิจได้ภายใต้กรอบของกฎหมาย เอกชนมีเสรีภาพในการเลือกทำกิจการใดๆ ก็ได้ ในระบบเศรษฐกิจไทยก็เช่นเดียวกัน เอกชนได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวางแทบทุกประเภทตามกฎหมาย

3. การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจมีกำไรเป็นเครื่องจูงใจ ในระบบเศรษฐกิจแบบผสม เมื่อเอกชนมีสิทธิ์ในการครอบครองปัจจัยการผลิต และมีเสรีภาพในการเลือกดำเนินธุรกิจตามใจชอบก็ย่อมจะหวังกำไรจากค่าทำธุรกิจของตนเป็นเครื่องจูงใจ ในระบบเศรษฐกิจไทยก็เช่นนั้น เอกชนดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหวังกำไรเป็นแรงจูงใจ

4. กลไกราคาเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (INFRASTRUCTURE) เนื่องจากในระบบเศรษฐกิจแบบผสม เอกชนแต่ละคนต่างมีเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ กันไปโดยอิสระกัน ดังนั้นราคาจึงเป็นตัวสำคัญที่จะชี้แนวทางการดำเนินธุรกิจของเอกชนแต่ละคน ในการตัดสินใจผลิต เลือกใช้ผลิต ตลอดจนการแจกจ่ายผลผลิตไปยังสมาชิกของสังคมในระบบเศรษฐกิจของไทยก็มีลักษณะดังกล่าว คือ ราคาเป็นเครื่องมือและกลไกในการตัดสินใจของเอกชน ในการเลือกตัดสินใจที่จะผลิตสินค้าบริการชนิดต่างๆ ในจำนวนและด้วยวิธีการต่างๆ กัน

<sup>31</sup> สมพงษ์ เกษมสิน และจรรยา สุภาพ, ลัทธิการเมืองและเศรษฐกิจเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2520), หน้า 209.

5. บทบาทของรัฐในการควบคุมและอำนวยความสะดวกในการผลิตมีเพียง เล็กน้อย ในระบบเศรษฐกิจไทย รัฐบาลเข้ามามีบทบาทแต่ในเฉพาะกิจกรรมทาง เศรษฐกิจที่มีความสำคัญ ต่อประชากรเป็นส่วนรวม เช่น กิจการไฟฟ้าประปา เป็นต้น

ดังนั้น ระบบเศรษฐกิจของไทยจึงจัดเข้าอยู่ในลักษณะระบบเศรษฐกิจแบบผสม โดยมี เอกชนเป็นผู้ดำเนินกิจกรรมทาง เศรษฐกิจเป็นส่วนใหญ่ และรัฐเป็นผู้ควบคุมให้เกิดความเป็น ธรรม และดำเนินกิจกรรมเฉพาะที่สำคัญๆ เท่านั้นนับแต่ พ.ศ.2504 เป็นต้นมา แม้จะมีการ วางแผนพัฒนา เศรษฐกิจโดยรัฐบาลก็ตาม แต่ก็ เป็นเพียงกำหนดแนวทางในการใช้จ่ายงบประมาณใน แต่ละช่วง เวลา เท่านั้น ส่วนการแก้ไขปัญหาระบบเศรษฐกิจของไทยยังอาศัยการทำงานของ กลไกราคาควบคู่กับการใช้ เครื่องมือของรัฐบาล

สำหรับบทบาทของรัฐบาลในทาง เศรษฐกิจนั้น มีคำถามกันเสมอว่ารัฐบาลควรจะทำ อะไรบ้าง และอะไรบ้างที่รัฐบาลควรปล่อยให้อยู่ภายใต้การทำตลาดเสรีใจของส่วนเอกชน จึง มีนักวิชาการได้พยายามตอบคำถามไว้ดังต่อไปนี้

รศ. วิสสุทธิ์ โพธิ์แก่น<sup>32</sup> ได้จำแนกเกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาลในระบบ เศรษฐกิจสมัย ใหม่ว่ารัฐบาลมีบทบาทใหญ่ๆ ต่อวงการธุรกิจอยู่สี่ด้าน คือ

1. เป็นผู้คุ้มครองระบบเศรษฐกิจ ( PROTECTOR) โดยทำหน้าที่ เป็นผู้ออกกฎ เกณฑ์ (REGULATOR) ที่จำเป็น เพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายทั้งผู้ผลิต (PRODUCERS) และผู้ บริโภค (CONSUMERS) และเป็นผู้บังคับใช้กฎ เกณฑ์อย่างเป็นธรรม (ENFORCER)
2. เป็นผู้บริหารสินค้าและบริการเสียเอง ( CONSUMER)
3. เป็นผู้แข่งขันในธุรกิจบางอย่าง ( COMPETITOR) คือกิจการบางอย่างรัฐบาล อาจเป็นผู้ทำ เพื่อสร้างดุลยภาพของระบบ เศรษฐกิจ และวงการธุรกิจ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม
4. เป็นผู้ให้ทุนอุดหนุน ( SUBSIDIZER) ในกิจการธุรกิจของ เอกชนบางอย่างที่ เห็นว่าสำคัญและจำเป็นต่อส่วนรวมแต่รัฐบาลไม่ทำ เอง

<sup>32</sup> วิสสุทธิ์ โพธิ์แก่น, ประชาธิปไตย แนวคิดและตัวแบบประเทศไทยในอุดมคติ,

รศ.ปรีดา นาดเนาทิม<sup>33</sup> ได้แยกแยะ บทบาทของรัฐบาลในทาง เศรษฐกิจ ออก  
เป็น

1. เข้ามาคุ้มครองสวัสดิภาพคนงานและประชาชนทั่วไป ด้วยการออกกฎหมายห้าม  
ใช้แรงงานสตรีและเด็ก ห้ามการผลิตการจำหน่ายสินค้าที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย หรือ เป็น  
ภัยต่อศีลธรรมอันดีงาม

2. ให้ความเป็นธรรมทาง เศรษฐกิจแก่ประชาชน ตามข้อเท็จจริงที่วามุขยี่เราโดย  
ธรรมชาติย่อมมีความสามารถไม่เท่าเทียมกัน ถ้าปล่อยให้แข่งขันกันโดยเสรีเกินไปอาจไม่เป็น  
ธรรม จึงมีการออกกฎหมายห้ามการผูกขาดตัดตอน หรือห้ามการค้ากำไรเกินควร

3. ให้บริการด้านสาธารณูปโภค (PUBLIC UTILITY) เช่น การไฟฟ้า ประปา  
การไปรษณีย์โทรเลข การคมนาคม การพลังงาน ซึ่งปกติเป็นกิจการที่เอกชนไม่ยอมลงทุนจัดทำ  
เพราะต้องลงทุนมาก แต่ผลกำไรน้อยหรือต้องใช้เวลาในระยะยาวเกินไป แต่กิจการเหล่านี้เป็น  
สิ่งจำเป็นแก่สังคม รัฐบาลจึงต้องยื่นมือเข้ามาปิดช่องว่าง (GAP) ที่มีอยู่

4. กิจการที่ทำรายได้ให้แก่รัฐจำนวนมาก กิจการประเภทรัฐพาณิชย์รัฐวิสาหกิจบาง  
อย่างที่เป็นการผูกขาดและมีผลกำไรมา เช่น ลอตเตอรี่ สุรา ยาสูบ รัฐจะเข้าจัดทำเอง เพื่อนำ  
ผลกำไรมาใช้ให้เป็นประโยชน์แก่สังคม และเพื่อความคงปริมามและความภาพการบริโภค

5. เร่งรัดพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศ โดยรัฐบาลเข้าลงทุนจัดสร้างสิ่งที่เป็นพื้นฐาน  
ทางเศรษฐกิจ (INFRASTRUCTURE) เช่น กิจการรถไฟ ท่าอากาศยาน เขื่อน ท่าเรือ ทาง  
หลวงสายต่างๆ เป็นต้น เพื่อกระตุ้นให้เศรษฐกิจขยายตัวรวดเร็วยิ่งขึ้น

จากการแบ่งบทบาทของรัฐบาลในทาง เศรษฐกิจ ศ.ดร. ไกรยุทธ ธีรตยาคินนท์<sup>34</sup>  
ได้สรุปบทบาทอย่างกระชับและมีความหมายกว้างครอบคลุมที่สุดโดยได้เห็นว่า รัฐบาลมีบทบาท

<sup>33</sup>ปรีดา นาดเนาทิม, เศรษฐศาสตร์จุลภาค1 (กรุงเทพฯ: หจก.ป.สัมพันธ์พาณิชย์,  
2529), หน้า 61.

<sup>34</sup>ไกรยุทธ ธีรตยาคินนท์, ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ ว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐ,  
(กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2525), หน้า 5.

หน้าที่บางประการในระบบ เศรษฐกิจ หากปราศจากหน้าที่เหล่านี้แล้ว ความจำเป็นของการเกิด สิ่งที่เรียกว่ารัฐบาล หรือการคงอยู่ (EXISTENCE) ของรัฐบาลก็หมดไปด้วย ภายในกรอบของ เศรษฐศาสตร์เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในปัจจุบันว่า รัฐบาลมีหน้าที่ต่างๆ ซึ่งสามารถจำแนกเป็นหน้าที่หลักดังต่อไปนี้

1. หน้าที่การจัดสรรทรัพยากร (ALLOCATION)
2. หน้าที่การกระจายรายได้ (DISTRIBUTION)
3. หน้าที่การรักษาเสถียรภาพ (STABILIZATION)
4. หน้าที่การสร้างควมจำเป็นหรือพัฒนาการเศรษฐกิจ (GROWTH AND DEVELOPMENT)

ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย และระบบ เศรษฐกิจมีลักษณะผสม (MIXED SYSTEM) เช่นประเทศส่วนมากรวมทั้งประเทศไทยคนเป็นจำนวนมากคิดว่า รัฐบาล ปล่อยให้ระบบ เศรษฐกิจดำเนินไปโดยไม่เข้ายุ่ง เกี่ยวแล้ว เราจะบรรลุถึงจุดมุ่งหมายดังกล่าว ข้างต้นได้ค่อนข้างง่ายดาย ความรู้สึกนึกคิดนี้อาจจะต้องมีเงื่อนไขบางอย่างที่จะต้องพิจารณาให้ถี่ กว้างก่อน แม้นัก เศรษฐศาสตร์ต่างประเทศเป็นจำนวนมากยัง เชื่อว่า การดำเนินการของระบบ เศรษฐกิจที่ปราศจากการควบคุมและแทรกแซงของรัฐบาลไม่ใช่วิธีการที่ดีที่สุดที่จะเป็นไปได้ใน ขณะนี้ เพราะยังมีปัญหาอีกหลาย เรื่องที่เราต้องยอมรับว่าการควบคุมหรือการแทรกแซงของ รัฐบาล เป็นสิ่งที่ขาดเสียมิได้ ทั้งนี้เพราะการปล่อยให้ เศรษฐกิจดำเนินไปโดยอิสระ เต็มที่แล้ว ปัญหาเรื่องความไม่เสมอภาค และผลเสียอื่นๆ ที่ระบบราคาไม่สามารกแก้ไขย่อมเกิดขึ้นเป็นแน่ ศ.ป๋วย จุลบุณาค และ ศ.สมคิด แก้วสนธิ<sup>35</sup> กล่าวถึง เครื่องมือที่รัฐบาลจะนำมา ใช้ในทาง เศรษฐกิจ ซึ่งรัฐบาลมี เครื่องมือที่จะใช้ เป็นนโยบาย เศรษฐกิจอยู่ด้วยกันสามประการคือ การออกพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดตลอดจนกฎกระทรวงซึ่งเป็นการใช้กฎหมาย และกฎข้อ บังคับกำหนดวิธีการปฏิบัติของหน่วย เศรษฐกิจให้ เป็นไปตามนโยบาย เครื่องมือที่สำคัญอีกอันหนึ่ง

<sup>35</sup> ป๋วย จุลบุณาค และสมคิด แก้วสนธิ, จุลเศรษฐศาสตร์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 291-299.

คือภาษีสรรพสามิต (TAXATION) และเครื่องมือนโยบายที่คล้ายคือการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล (PUBLIC EXPENDITURE)

การใช้กฎหมายและกฎข้อบังคับ เป็นวิธีการปฏิบัติตามนโยบายที่ใช้กันทั่วไปทุกประเทศ แล้วแต่ความเหมาะสมของสถานการณ์ของแต่ละประเทศ กฎต่างๆ อาจอยู่ในรูปของการบังคับให้ผลิตหรืออาจอยู่ในรูปของการห้ามไม่ให้มีการปฏิบัติก็ได้ เช่นหน่วยธุรกิจที่ดำเนินการผลิตสินค้าให้สวัสดิการในด้านความปลอดภัยแก่คนงาน หรือบังคับให้พ่อแม่ส่งบุตรธิดาเข้าโรงเรียนจนถึงชั้นมัธยม เป็นต้น กฎที่เป็นการห้ามการปฏิบัติมักด้วยกัน เป็นต้นว่าห้ามการผลิตยาเสพติดหรือการห้ามสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ หรือห้ามการกักตุนสินค้า เป็นต้น

การที่รัฐบาลเก็บภาษีหรือให้เงินอุดหนุนหน่วยธุรกิจใดๆ ก็ตาม จะมีผลต่อการผลิตและการจำแนกแจกจ่ายรายได้ ทั้งนี้เพราะภาษีหรือการให้เงินอุดหนุนและทำให้ราคาเปรียบเทียบของสินค้านิตต่างๆ เปลี่ยนแปลงไป และผลที่ตามมาคืออัตรากำไรที่หน่วยธุรกิจต่างๆ ได้รับจะมากน้อยแตกต่างกัน หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าการเก็บภาษีหรือการให้เงินอุดหนุนจะทำให้หน่วยธุรกิจต่างๆ เกิดการได้เปรียบหรือเสียเปรียบกัน และนโยบายการเก็บภาษีโดยทั่วไปยึดหลักในเรื่องความเสมอภาคเป็นแนวทาง

การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลนอกจากจะมีผลต่อระบบเศรษฐกิจส่วนรวมยังมีผลในแง่ของการกำหนดว่าสินค้าใดควรจะผลิตและผลิตมากน้อยเท่าใด ตลอดจนมีผลถึงผลตอบแทนที่ปัจจัยการผลิตแต่ละชนิดจะพึงได้รับ หรืออีกนัยหนึ่งคือมีผลต่อการกำหนดราคาปัจจัยการผลิต

สินค้าหรือบริการซึ่งเป็นที่ต้องการของประชาชนทั่วไป และจำนวนไม่เพียงพอถ้าปล่อยให้ดำเนินการภายใต้การอำนาจของหน่วยธุรกิจเอกชนแล้วรัฐบาลย่อมวางเป็นนโยบายที่จะสนับสนุนหรือเข้าดำเนินการเอง ซึ่งกรณีหลังนี้รัฐบาลทำหน้าที่เหมือนเป็นหน่วยธุรกิจเอกชน จำนวนเงินที่ใช้จ่ายของรัฐบาลจะต้องจัดสรรไว้เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว เช่นการสร้างโรงเรียนและมหาวิทยาลัย เพื่อให้บริการแก่เยาวชนของชาติ หรือการสร้างถนน การผลิตอาวุธยุทโธปกรณ์ และการพัฒนาการชลประทาน ตลอดจนการผลิตที่เกี่ยวกับสาธารณสุขอื่นๆ อีกมาก ในกรณีดังกล่าว ทรัพยากรและปัจจัยการผลิตจะต้องถูกใช้ไปเพื่อการผลิตดังกล่าวตามแนวทางที่รัฐบาลวางไว้ ความจริงนโยบายของรัฐบาลในเรื่องนี้อาจจะดูได้จากการจัดสรรงบประมาณประจำปี เพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆ จำนวนค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลจัดสรรเพื่อการต่างๆ จะผิดแผกแตกต่างกันไปใน

แต่ละยุคแต่ละสมัยที่ขึ้นอยู่กับนโยบายทาง เศรษฐกิจและการ เมืองของรัฐบาลแต่ละคณะ

เศรษฐกิจระบบผสมที่ปรากฏอยู่ เกือบจะ เรียกได้ว่า ทุกประเทศที่มีลัทธิการปกครองแบบประชาธิปไตย และดูเหมือนจะเป็นระบบที่ได้รับความนิยมอย่างมากในปัจจุบัน ปัญหาที่ตกเกี่ยวกับมากในขณะนี้ เศรษฐศาสตร์นั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับขอบ เขตของการเข้ามา เกี่ยวข้องของรัฐบาลมากกว่า คือ ความสมดุลระหว่าง เสรีภาพและความ เสมอภาคอันเป็นปรัชญา และอุดมการณ์ของแต่ละสังคมในเรื่องนี้บทบาทของสังคม และ 'NORM' ของสังคมเท่านั้นที่จะกำหนดได้ว่าอะไรคือความสมดุล ดังนั้นแต่ละประเทศที่เศรษฐกิจมีลักษณะผสมนั้น ขอบเขตของการเข้ามาเกี่ยวข้องของรัฐบาลจำเป็นที่จะต้องมีความแตกต่างกันไปตามความจำเป็น เพื่อสร้างความสมดุลดังกล่าว

กิจกรรมทาง เศรษฐกิจภาคเอกชน (PRIVATE SECTOR) และภาคสาธารณะ (PUBLIC SECTOR) ซึ่งรัฐเป็นผู้ดำเนินการนั้น เป็นสิ่งที่จะต้องควบคู่กันไปและพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน กิจกรรมทาง เศรษฐกิจบางอย่างที่หน่วยธุรกิจภาคเอกชน ไม่สามารถดำเนินการได้ในระดับราคาที่ต่ำสำหรับประชาชนทุกระดับรายได้โดยไม่เดือดร้อนเกินไป เช่น การรถไฟ กิจกรรมสาธารณสุขอื่น ๆ บริการการรักษาพยาบาลคนไข้สามัญ หรือการป้องกันการเกิดโรค รัฐจำเป็นต้องยื่นมือเข้ามา เกี่ยวข้องรับ เป็นผู้ดำเนินการนั้นเสียเอง อย่างไรก็ตามถ้าจะพิจารณาในแง่ของการใช้ทรัพยากรและปัจจัยการผลิตต่างๆ หน่วยงานของรัฐก็จำเป็นต้องแข่งขันกับหน่วยธุรกิจ เพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งทรัพยากรและปัจจัยการผลิตที่ต้องการ ฉะนั้นการจัดสรรให้ถูกต้องตามที่ควรจึง เป็นสาระสำคัญที่เราจะต้องศึกษากันต่อไป ไม่มีที่สิ้นสุด เพื่อให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายของการกินดีอยู่ดีของประชาชาติ

จาก เหตุผลข้างต้นเราอยู่ในฐานะที่จะกล่าวได้ว่า กิจกรรมของรัฐบาลรวมถึงทั้งกอบหมาย และนโยบายของรัฐตลอดจนข้อบังคับต่างๆ ที่ปรากฏอยู่ในประเทศที่ระบบ เศรษฐกิจมีลักษณะผสมนี้ทั้งผลที่ช่วย และถือ เป็นส่วนประกอบที่จำเป็นในการที่จะสร้างความเสมอภาคหรือบรรเทาความไม่เสมอภาค และในขณะเดียวกันก็มีผล เป็นการช่วยแก้จุดอ่อนของระบบการดำเนินงานของกลไกราคา (PRICE MECHANISM) ซึ่งทำหน้าที่เป็นเครื่องหล่อลื่นให้ เศรษฐกิจดำเนินการไปอย่างสะดวก

ตั้งมั่นในการทำการศึกษามณฑลของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งมีจุดเน้นในช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ. 2534-2535 นี้จะมุ่งความสนใจบทบาทในฐานะฝ่ายบริหารของรัฐบาลนายอานันท์ ที่มีต่อระบบการเมืองของไทยในช่วงเวลาดังกล่าว ซึ่งบทบาทและผลกระทบจากบทบาทจะเป็นเครื่องชี้ว่า รัฐบาลนายอานันท์มีบทบาทอย่างไรต่อระบบการเมือง ทั้งมีรากฐานที่ตั้งอยู่บนหลักอ้างอิงของแนวคิดและทฤษฎีดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

### ข. การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

จากการที่ได้มีการทำการทบทวนสำรวจวรรณกรรมทั้งทางประวัติศาสตร์ และรัฐศาสตร์ ที่ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาลทางการเมืองของนักวิชาการไทย และจากงานวิทยานิพนธ์ต่างๆ สามารถที่จะจำแนกได้เป็น 4 ระดับใหญ่ๆ คือ การศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาลในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาลทหาร การศึกษาเกี่ยวกับบทบาทพลเรือน และการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาลทหารและรัฐบาลพลเรือนควบคู่กันไปโดยประเด็นโดยประเด็นหนึ่ง

การศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาลในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จะเป็นการกำหนดจุดเน้นไปที่องค์พระมหากษัตริย์ ในฐานะที่ทรงเป็นประมุขและมีอำนาจสูงสุดในการบริหารงาน เช่น บทบาทของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ในแง่ที่สนับสนุน ส่งเสริม ตลอดจนวางรากฐานให้กับรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย<sup>30</sup> และบทบาทของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทั้งในแง่พระราชดำริทางการเมืองในแบบของการวิเคราะห์เชิง

<sup>30</sup>โปรดดู สนธิ เตชานันท์, "แนวพระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว: ศึกษาเฉพาะกรณีการพัฒนาการเมือง โดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น (2453-2458)" (วิทยานิพนธ์ปริญญาตรีบัณฑิต แผนกวิชาการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527).



ประวัติศาสตร์<sup>37</sup> อีกทั้งแนวพระราชดำริตามแผนพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตย<sup>38</sup> ตลอดจน  
 ปฏิกริยาของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าต่อ การเคลื่อนไหวตามแนวคิดประชาธิปไตยและ  
 สังคมนิยม<sup>39</sup>

การศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาลทหารในส่วนที่เป็นเรื่องของนโยบาย ก็มี อาทิ เช่น  
 นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ สมัยรัฐบาลจอมพล. ปิบูลสงคราม<sup>40</sup> และการจัดการศึกษา  
 ผู้ใหญ่กับนโยบายสร้างชาติของรัฐบาลจอมพล. ปิบูลสงคราม<sup>41</sup>

---

<sup>37</sup>โปรดดู ม.ล.วัลย์วิภา จรุงโรจน์, "แนวพระราชดำริทางการเมืองของ  
 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว: การวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ (วิทยานิพนธ์ปริณญา  
 มหามบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519).

<sup>38</sup>โปรดดู สันติ เชนันท์, แนวพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตยตามแนว  
 พระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยเซชม,  
 2519).

<sup>39</sup>โปรดดู สุวดี เจริญพงศ์, "ปฏิกริยาของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า-  
 เจ้าอยู่หัวต่อการเคลื่อนไหวตามแนวคิดประชาธิปไตยและสังคมนิยมก่อนการเปลี่ยนแปลงการ  
 ปกครอง พ.ศ.2475" (วิทยานิพนธ์ปริณญามหามบัณฑิตภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519).

<sup>40</sup>โปรดดู นานิต รอดศิลป์, "นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจสมัยรัฐบาลจอมพล.ปิบูล  
 สงคราม ตั้งแต่พ.ศ.2481 ถึงพ.ศ.2487" (วิทยานิพนธ์ปริณญามหามบัณฑิต ภาควิชาประวัติ  
 ศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520).

<sup>41</sup>โปรดดู ปรีศนีย์ เกศบุตร, "การจัดการศึกษาผู้ใหญ่ กับนโยบายสร้างชาติ  
 ของรัฐบาลจอมพล.ปิบูลสงคราม ตั้งแต่ พ.ศ.2481-2487" (วิทยานิพนธ์ปริณญามหามบัณฑิต  
 ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529).

การศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาลพลเรือนอยู่ไม่น้อย งานที่สำคัญของชวน ทองมี เรื่อง "ความล้มเหลวของรัฐบาลพลเรือนหลังสงครามโลกครั้งที่ 2"<sup>42</sup> โดยผู้วิจัยได้ชี้ให้เห็นว่าความล้มเหลวของรัฐบาลพลเรือนหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หรือของรัฐบาลใด ๆ ก็ตามย่อมจะเกิดขึ้นได้เสมอหากผู้นำทางการเมืองการปกครองขาดความจริงใจ ไม่มีคัมภีร์ในอุดมการณ์และยังคงถือเอาความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้ง อีกทั้งไม่พยายามชี้แจงให้ประชาชนได้เห็นตัวอย่างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง ด้วยการหาช่องทางให้ประชาชนได้มาศึกษาทางการเมือง เพื่อให้ประชาชนได้มีความสำคัญในคุณค่าของสิทธิหน้าที่ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นพื้นฐานที่จะช่วยให้เสถียรภาพรัฐบาลมั่นคงตามระบอบรัฐธรรมนูญ

การศึกษาของวิจิตร วิชัยสาร เรื่อง "รัฐบาลไทยสมัยนายทวิ บุญเกตุ เป็นนายกรัฐมนตรี (31 สิงหาคม-16 กันยายน 2488)"<sup>43</sup> เป็นอีกเรื่องหนึ่งซึ่งบทบาทของรัฐบาลซึ่งมีโอกาสบริหารประเทศเพียง 17 วัน ผู้วิจัยพยายามที่จะชี้ให้เห็นถึงเบื้องหลังการเข้าดำรงตำแหน่งและการลาออกจากตำแหน่งของรัฐบาล รวมทั้งบทบาทและผลงานของรัฐบาลชุดนี้ ทั้งในด้านการบริหารภายในและการเจรจาเพื่อระงับสถานการณ์สงครามกับฝ่ายสัมพันธมิตร ได้มีผู้ศึกษาอีกคนหนึ่ง คือ สมาน ทองศรี เรื่อง "ปัญหาด้านเสถียรภาพของรัฐบาลผสมในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐบาลผสม ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช"<sup>44</sup> โดยจากการศึกษาพบว่า รัฐบาล

<sup>42</sup>โปรดดู ชวน ทองมี, "ความล้มเหลวของรัฐบาลพลเรือนหลังสงครามโลกครั้งที่ 2" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520).

<sup>43</sup>โปรดดู วิจิตร วิชัยสาร, "รัฐบาลไทยสมัยนายทวิ บุญเกตุ เป็นนายกรัฐมนตรี (31 สิงหาคม-16 กันยายน 2488)" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525).

<sup>44</sup>โปรดดู สมาน ทองศรี, "ปัญหาด้านเสถียรภาพของรัฐบาลผสมในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณี รัฐบาลผสม ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522).

ผสมภายใต้การนำของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นรัฐบาลที่ขาดลักษณะที่จำเป็นสำหรับความ มีเสถียรภาพ เพราะรูปของรัฐบาลผสมที่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ได้ตั้งขึ้น เป็นรูปของรัฐบาลผสมที่ ประกอบด้วยพรรคการเมืองมากมายถึง 16 พรรค และพรรคส่วนใหญ่ก็มีจำนวนสมาชิกใกล้เคียงกัน นอกจากนี้สมาชิกในกลุ่มสหพรรคที่สนับสนุนรัฐบาลก็ขาดเจตนาความร่วมมือกัน เพื่อดำเนินกิจการทางการเมืองให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย จึงมีการแตกแยก ชัดแย้ง และแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว และกดดันเพื่อเรียกผลประโยชน์อื่น ซึ่งมีใช้ประโยชน์สาธารณะแล้วซ้ำแล้วซ้ำเล่าตลอดเวลา การบริหารราชการแผ่นดิน ยิ่งกว่านั้นรัฐบาลยังต้อง เผชิญกับวิกฤตการณ์ทางการเมืองภายนอกอีก เช่น ลักษณะการเรียกร้องคัดค้าน ชุมนุม และเดินขบวนของ ชาวนา ชาวไร่ กรรมกร นักศึกษา และเจ้าหน้าที่ตำรวจ ตลอดจนภัยจากการรุกรานและแทรกซึมของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ที่กระทำอย่างหนัก และออกมาในลักษณะที่รุนแรงรวมทั้งวิกฤตการณ์ภายนอกประเทศ อันได้แก่ เหตุการณ์ในประเทศกัมพูชา เวียดนาม และลาวที่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของคอมมิวนิสต์ เหล่านี้ ล้วนเป็นปัญหาทั้งภายในและภายนอกที่สำคัญส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลผสม เป็นอย่างยิ่ง และในเรื่องของเสถียรภาพของรัฐบาลผสมได้มีผู้ศึกษาค้นคว้าถึงคือ กวีล เปลี่ยนศรี ได้ทำการศึกษาเรื่อง "เสถียรภาพรัฐบาลผสมของไทย : ศึกษาเปรียบเทียบรัฐบาลชุด ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (17 มีนาคม 2518-12 มกราคม 2519) กับรัฐบาลชุด ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (20 เมษายน-6 ตุลาคม 2519)"<sup>45</sup> ได้แสดงให้เห็นว่า ปัจจัยจากภายในรัฐบาลเป็นปัจจัยที่ บ่อนทำลายเสถียรภาพของรัฐบาลมากที่สุด ก็คือการขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในพรรค ซึ่งมาร่วมมือกันประการหนึ่ง ก็กับการขัดแย้งกันอย่างรุนแรงระหว่างพรรคที่มาร่วมมือกันอีก ประการหนึ่งและนอกจากนี้ กวีลได้พิจารณาถึงปัจจัยภายนอกสองตัวในลำดับต่อมาคือการกดดัน จากกลุ่มการเมืองต่างๆ และบทบาทของพรรคฝ่ายค้านขณะนั้น เพราะแม้จะปรากฏว่าครั้งหนึ่งของ

<sup>45</sup>โปรดดู กวีล เปลี่ยนศรี, "เสถียรภาพรัฐบาลผสมของไทย : ศึกษาเปรียบเทียบ รัฐบาลชุด ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (17 มีนาคม 2518-12 มกราคม 2519) กับรัฐบาลชุด ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (20 เมษายน-6 ตุลาคม 2519)" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนก วิชาการปกครองบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523).

ความล้มเหลวของรัฐบาลในขณะนั้น จะมาจากปัจจัยภายในจากรัฐบาลก็ตาม แต่ปัจจัยภายนอก และอาจถือ เป็นเพียงปัจจัยแทรกซ้อน ทั้งสองประการนี้จึงส่งผลกระทบต่อ ทัศนคติของรัฐบาล

นอกจากนี้ยังมีผลงานของ สลักขณ์ ศิวรักษ์ ซึ่งเดิมเป็นเอกสารเรื่องบทปาฐกถา 6 เดือน รศช. ความถดถอยของประชาธิปไตย (หรือความถดถอยของประชาธิปไตยหลังรัฐประหาร) โดย ส.ศิวรักษ์ แสดง ณ หอศิลปวัฒนธรรมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2534 และภายหลังได้นำมาปรับปรุง เป็นหนังสือเรื่อง "คู่มือการเลือกตั้ง วิพากษ์ รศช. ลอกคราบนายอำเภอ ปันยารชุน"<sup>46</sup> โดยสลักขณ์ ได้กล่าวถึง คณะรศช. ซึ่งเป็นผู้ตั้งรัฐบาลนายอำเภอ ปันยารชุน ว่า แท้ที่จริงแล้ว เป็นพวกเผด็จการ และแสวงหาอำนาจทางการเมืองและได้ยกเหตุผลมาหักล้าง เหตุผลของการปฏิวัติที่ 5 ชื่อ นอกจากนั้นได้พูดถึงคำแถลงนโยบายของรัฐบาล นายอำเภอ ปันยารชุน ว่าอะไรที่รัฐบาลนี้ได้กระทำ และไม่ได้อะไร ส่วนใหญ่สลักขณ์ไม่ค่อยเห็นด้วยกับ นโยบาย และบทบาทของรัฐบาลนายอำเภอ ตลอดจนกระบวนการสรรหาบุคคลมาดำรงตำแหน่ง ในคณะรัฐบาลนี้ว่ายังไม่มีความไม่เหมาะสม ท้ายที่สุดสลักขณ์ได้พูดถึงรัฐบาลที่เพิ่งปรารภมาควรเป็น และมีบทบาทอย่างไร ส่วนงานที่พูดถึงบทบาทของรัฐบาลนายอำเภอ ด้วยมุมมอง และทัศนคติต่าง จาก สลักขณ์ ศิวรักษ์ ก็คืองานของนักข่าวอาวุโส (นามแฝง) เรื่อง "การบริหารสไตล์ไปรุ่งไปเซ ของอำเภอ ปันยารชุน"<sup>47</sup> ได้กล่าวถึงเบื้องหลังการจัดตั้งรัฐบาลของนายอำเภอ ตลอดจนบทบาทของรัฐบาลอำเภอ 1 (2 มี.ค. 2534-22 มี.ค. 2535) ไม่ว่าจะเป็นเรื่องวิกฤตการณ์ โครงการขยายบริการโทรศัพท์ 3 ล้านเลขหมาย วิกฤตการณ์ตุลาการ แนวคิดการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน การบริหารงาน ซึ่งนักข่าวอาวุโสแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลนายอำเภอ มีบทบาท และผลงานออกมามาก่อนข้างดี แม้จะมาจากการแต่งตั้ง และยังถูกอิทธิพลและอำนาจของ รศช.

<sup>46</sup>โปรดดู สลักขณ์ ศิวรักษ์, คู่มือเลือกตั้ง วิพากษ์ รศช. ลอกคราบนายอำเภอ ปันยารชุน (กรุงเทพฯ:บริษัทสำนักพิมพ์สมาพันธ์ จำกัด, 2534).

<sup>47</sup>โปรดดู นักข่าวอาวุโส (นามแฝง), การบริหารสไตล์ไปรุ่งไปเซของนายอำเภอ ปันยารชุน (กรุงเทพฯ:บริษัทสารมวลชน จำกัด, 2535).

มากกระทบกระทั่งในบางครั้ง แต่รัฐบาลนายอานันท์ก็ได้หว่านไถว กลับมุ่งที่จะสร้างประโยชน์ให้  
เกิดแก่บ้าง เมือง เป็นที่ตั้ง

จากที่สำรวจงานการศึกษา เกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาลพลเรือน จากวรรณกรรมที่กล่าว  
มาในข้างต้นนี้ มีลักษณะร่วมที่ชัดเจนประการหนึ่งคือ ส่วนใหญ่ผลของการศึกษาจะพบว่ารัฐบาลพล  
เรือนจะขาดความมีเสถียรภาพภายในตัวของรัฐบาลเอง ตลอดจนขาดความมั่นคง อีกทั้งมีระยะ  
เวลาในการบริหารงานค่อนข้างจะสั้นอันสืบเนื่องมาจากปัจจัยต่าง ๆ ตามสภาพสถานการณ์ของ  
รัฐบาลนั้น ๆ เมื่อเป็นเช่นนี้ ทำให้บทบาทและผลงานของรัฐบาลพลเรือนที่มีต่อการเมืองไทยใน  
แง่คุณประโยชน์จึงมีน้อย บางรัฐบาลก็ทำให้เกิดผลเสียด้วยซ้ำ โดยถ้าจะนำไปเปรียบเทียบกับบท  
บาทของรัฐบาลทหาร รัฐบาลทหารดูจะมีเสถียรภาพและความมั่นคง รวมไปถึงมีบทบาทและผล  
งานที่ค่อนข้างจะเป็นรูปธรรมชัด เจนกว่าจากผลของการศึกษาบทบาทของรัฐบาลในยุคต่างๆ ที่  
ผ่านมาจึงค่อนข้างที่จะเป็นการย้ำบทบาทอันโดดเด่นของรัฐบาลทหารที่มีเหนือรัฐบาลพลเรือน

การศึกษามหาวิทยาลัยของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน โดยตรง ไม่ว่าจะเป็นงานของ  
สุลักษณ์ ศิวรักษ์หรือของนักข่าวอูโซ (นามแฝง) ก็ยังไม่สมบูรณ์พอในแง่ของเวลา เพราะ  
สุลักษณ์ยุติถึงนโยบายและบทบาทของรัฐบาลนายอานันท์หลังจากที่รัฐบาลชุดนี้บริหารงานได้เพียง  
แค่ 6 เดือน นอกจากนี้กรอบในการวิเคราะห์ของสุลักษณ์ก็ค่อนข้างคับแคบ โดยมุ่งเสนอถึง  
นโยบาย และบทบาทของรัฐบาลในเชิงลบตลอด สำหรับงานของนักข่าวอูโซ (นามแฝง) ก็  
พิจารณาบทบาทของรัฐบาลนายอานันท์ ในขอบเขต ในช่วงอานันท์ 1 เท่านั้น นอกจากนี้ นัก  
ข่าวอูโซ ได้พูดถึงบทบาทเกือบจะเป็นในเชิงบวก เกือบทั้งหมด

วรรณกรรมที่ทำการศึกษา เกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาลทหารและรัฐบาลพลเรือนควบคู่กัน  
ไปในประเด็นใด ประเด็นหนึ่งนั้น เช่น การศึกษามหาวิทยาลัยทางการเมืองของรัฐบาลทหารและ  
รัฐบาลพลเรือน<sup>40</sup> เกี่ยวกับปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในช่วง พ.ศ. 2498-

<sup>40</sup>โปรดดู ประจันต์ รักพงษ์, "การศึกษามหาวิทยาลัยทางการเมืองในระบอบรัฐสภา ของ  
รัฐบาลทหารและรัฐบาลพลเรือนในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชา  
ประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520).

2415<sup>40</sup> หรือเกี่ยวกับลัทธิคอมมิวนิสต์กับนโยบายต่อต้านของรัฐบาลไทย พ.ศ.2468-2500<sup>50</sup> และงานที่คล้ายคลึงกันแต่ศึกษาค้นคว้าช่วงเวลาอย่าง การเคลื่อนไหวของพวกคอมมิวนิสต์กับนโยบายป้องกันและปราบปรามของรัฐบาล พ.ศ.2500-2523<sup>51</sup> นอกจากนี้ยังได้มีการทำการศึกษา แสดงหลักเกณฑ์ที่คล้ายกันหรือลักษณะร่วมในการจัดตั้งรัฐบาลผสม และการสิ้นสุดของรัฐบาลผสมในการเมืองไทย<sup>52</sup> และเกี่ยวกับการพัฒนาประชาธิปไตยตั้งแต่สมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จนถึงปัจจุบัน<sup>53</sup>

จากการสำรวจวรรณกรรมที่ทำการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาลทางการเมือง ไม้ว่าจะเป็นรัฐบาลพลเรือน หรือรัฐบาลทหารตามที่ได้กล่าวมาในข้างต้นแล้วนั้น จะเห็นได้ว่ารัฐบาลทั้งสองแบบมีลักษณะแตกต่างที่ชัดเจนประการสำคัญคือ ที่มาของรัฐบาล ฐานอำนาจ ทรัพยากรทางการเมือง บทบาทในการบริหารงาน เสถียรภาพและความมั่นคง ผลงาน ผลกระทบ ที่มีต่อระบบ

<sup>40</sup>โปรดดู เพ็ญ อินชุกุทธิ์, "รัฐบาลไทย: การศึกษาเชิงวิเคราะห์ปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในช่วง พ.ศ. 2498-2514" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523).

<sup>50</sup>โปรดดู ธงชัย พึ่งกันไทย, "ลัทธิคอมมิวนิสต์ และนโยบายต่อต้านของรัฐบาลไทย พ.ศ.2468-2500" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520).

<sup>51</sup>โปรดดู บัญชา สุม่า, "การเคลื่อนไหวของพวกคอมมิวนิสต์กับนโยบายป้องกันและปราบปรามของรัฐบาล (พ.ศ.2500-2523)" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527).

<sup>52</sup>โปรดดู สันติ ทางธนกุล, "รัฐบาลผสมในการเมืองไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530).

<sup>53</sup>โปรดดู สุกตวี สารสิน, "การพัฒนาประชาธิปไตยตั้งแต่สมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จนถึงปัจจุบัน" (เอกสารวิจัยส่วนบุคคลของนักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร วปอ. ภาที่ 33, พ.ศ.2533-2534).

การเมืองทั้งในอดีตและในระยะเวลาที่จะเห็นได้ชัดว่ารัฐบาลทหารมีมากกว่ารัฐบาลพลเรือน  
ในเกือบทุกๆ ด้าน

เมื่อมาพิจารณาเฉพาะรัฐบาลพลเรือนเท่าที่ได้มีการศึกษากันมา พบว่าในช่วงเวลา  
ดังกล่าวสภาพแวดล้อมทางการเมือง จะมีบรรยากาศค่อนข้างไปทางเผด็จการ บางยุคก็เป็น  
ประชาธิปไตยครึ่งใบมากกว่าที่จะเป็นประชาธิปไตยเต็มรูปแบบ ด้วยลักษณะประการดังกล่าวมา  
จึงเป็นข้อจำกัดที่ทำให้รัฐบาลพลเรือนมีบทบาทได้ไม่มากนัก

ในสมัยที่รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้เข้ามามีบทบาทในการเมืองไทยในช่วงแรก  
นั้น ในพ.ศ. 2534 สภาพของการเมืองไทยอยู่ในภาวะที่สับสน เพราะจากการที่รัฐบาลของพล  
เอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งเป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งอย่างถูกต้อง ถูกปฏิวัติยึดอำนาจโดย  
คณะรพช. ทำให้สภาพจากประชาธิปไตยที่เต็มใบทำท่าจะกลับไปสู่ยุคเผด็จการอีกครั้ง โดยมีการ  
ตั้งรัฐบาลพลเรือน ซึ่งมีนายอานันท์ ปันยารชุนเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งรัฐบาลนายอานันท์ก็ได้มี  
นโยบายตลอดจนบทบาทของรัฐบาลพลเรือนที่มาจากแต่งตั้งของคณะทหารไปในอีกแนวทาง  
หนึ่ง ซึ่งต่างไปจากรัฐบาลพลเรือนชุดที่แล้วๆ มา จากรัฐบาลนายอานันท์ จนถึงรัฐบาลของ  
พลเอกสุจินดา ที่เป็นการนำไปสู่เหตุการณ์รุนแรงทางการเมือง พฤษภาทมิฬ สภาพของการเมือง  
ไทยยังอยู่ในภาวะที่สับสนยิ่งกว่าเดิม ในช่วงนี้เองรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุนได้กลับเข้ามามี  
บทบาทอีกครั้งหนึ่งซึ่งเป็นการแต่งตั้งเข้ามา เช่นเดิม ในสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

การศึกษามบทบาทของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการทำ  
ความเข้าใจถึงสภาพของการเมืองไทยในช่วงนั้น โดยการหยิบยกขึ้นมาศึกษา และเป็นการศึกษา  
โดยพิจารณาถึงบทบาทของรัฐบาล รวมทั้งข้อมูลเชิงพฤติกรรม ประสานกับสภาพการเมืองไทย  
ช่วงนั้น และเชื่อมโยงตลอดจนพิจารณาถึงผลกระทบต่อระบบการเมืองโดยรวม นอกจากนี้สิ่งที่  
ผู้วิจัยพยายามจะทำการศึกษาและทำความเข้าใจก็คือ บทบาทของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน  
ในฐานะที่เป็นชีวิตของมนุษย์กลุ่มหนึ่ง ซึ่งอาจทำให้เข้าใจชีวิตของมนุษย์ทั่วไปในช่วงเวลานั้น  
อีกด้วย ตลอดจนการตอบย้ำถึงบทบาทและคุณค่าทั้งในด้านดี และเลว ของมนุษย์ที่มีต่อสังคมการ  
เมือง ซึ่งจะได้เสนอในรายละเอียดต่อไป