



บทที่ 1

บทนำ

ที่มาของปัญหา

ศาสตราจารย์บุญชนะ อັตถการ เป็นนักวิชาการผู้มึบหบาทมากคนหนึ่งในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทยในช่วงระยะ พ.ศ. 2501 - ปัจจุบัน ศาสตราจารย์บุญชนะได้รับราชการถึง 3 รัชกาล (รัชกาลที่ 7-รัชกาลที่ 9) ได้มึบหบาททางการเมืองการบริหารมาถึง 7 รัฐบาล ด้วยเหตุนี้แนวความคิดและบหบาททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในฐานะนักวิชาการของศาสตราจารย์บุญชนะ อັตถการ จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจค้นคว้าอย่างยิ่ง

สภาพของปัญหา

โดยที่คนส่วนใหญ่ย่อมมีพื้นฐานจิตใจและความคิดความอ่านเอนเอียงไปในทางใดทางหนึ่ง เช่น อนุรักษนิยม ความคิดที่ก้าวหน้า ที่รุนแรง ฯลฯ ศาสตราจารย์บุญชนะ เองก็เช่นเดียวกัน ย่อมมีความคิดอ่านในลักษณะหนึ่ง ซึ่งคนส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นแบบอนุรักษนิยม โดยเฉพาะในช่วงรัฐบาลยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์, จอมพลถนอม กิตติขจร ตลอดจนถึงช่วงรัฐบาลยุคสภาธิราชความสงบเรียบร้อยแห่งชาติโดยมี พลเอก สุนทร คงสมพงษ์, พลเอก สุจินดา คราประยูร, พลอากาศเอก เกษตร โรจนนิล และพลเอก อิศระพงษ์ หนูนนท์ เป็นผู้นำฝ่ายหนึ่ง กับกลุ่มนักวิชาการ อันมีศาสตราจารย์เสนห์ จามริก, ศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี และศาสตราจารย์ระพี สาคริก เป็นผู้นำอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งกลุ่มนักวิชาการกลุ่มนี้ได้แสดงบหบาทของนักวิชาการเมืองไทยมากในช่วง 2535 ดังนั้น การวิจัยจึงมุ่งศึกษาว่าศาสตราจารย์บุญชนะ อັตถการ เป็นนักวิชาการที่มีแนวความคิดแบบใด มึบหบาททางการเมืองอย่างไร แต่เนื่องจากการสรุปเช่นนี้ไม่ใช่สิ่งที่ทำได้ง่ายจากการศึกษาประวัติของบุคคลผู้นั้นเพียงบางส่วน เพราะจะ

ทำให้ได้ข้อสรุปที่ผิดพลาด จึงจำเป็นต้องศึกษาเรื่องราวของบุคคลนั้น จนตลอดชีวิตของเขาล้วน
จึงสรุปแนวความคิดและบทบาทของบุคคลนั้น ซึ่งก็จะทำให้ได้ข้อสรุปที่ยุติธรรมและเชื่อถือได้

นอกจากนี้ ถึงแม้ว่าศาสตราจารย์บุญชนะ อัครถาวร จะไม่มีชื่อเสียงดังพร้อยเกี่ยวกับ
ปัญหาครอบครัว แต่ก็ยังเป็นที่สงสัยในหมู่คนบางคนที่ท่านมีความจริงใจในเรื่องนี้เพียงใด ท่าน
มีความคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างไร และท้ายที่สุดท่านเห็นแก่ประโยชน์ส่วนไหนมากกว่ากันระหว่าง
ประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวม คือ ประเทศชาติ ดังนั้นการวิจัยเรื่องนี้จึงมุ่งตอบ
สภาพปัญหานี้ด้วย

ความสำคัญของปัญหา

เนื่องจากศาสตราจารย์บุญชนะ อัครถาวร เป็นนักวิชาการในการเมืองไทยที่มีความ
สำคัญคนหนึ่ง และยังมีบทบาททางการเมืองติดต่อกันมาจนถึงปัจจุบันด้วย ในขณะที่คนอื่น ๆ ส่วนใหญ่
"ล้มหายตายจากไป" และบางคนก็ไม่มีบทบาททางการเมืองเท่าท่าน ท่านจึงเป็นนักวิชาการที่มี
อายุเวลาปฏิบัติงานทางการเมืองยาวนานที่สุดในบรรดานักวิชาการต่างๆ ของไทยหลังปี 2475
และเป็นนักวิชาการที่มีบทบาททางการเมืองสูงคนหนึ่งโดยเข้ามามีส่วนร่วมบริหารประเทศในการ
เริ่มวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในยุครัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์
(ปี พ.ศ. 2501-2506) ติดต่อกันมาจนถึงในยุครัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร (ปี พ.ศ. 2506-2514)
ปรากฏว่าศาสตราจารย์บุญชนะ อัครถาวร อยู่ในตำแหน่งต่างๆ ได้นานถึง 8 ปีเศษ และในยุค
รัฐบาลชุดต่อๆ มาไม่ว่าจะเป็นยุครัฐบาลอาจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ในยุครัฐบาลพลเอกเปรม
ติณสูลานนท์ ในยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ในยุค
รัฐบาลพลเอก สุจินดา คราประยูร ซึ่งรวมแล้วเป็นระยะเวลายาวนาน เหตุการณ์ดังกล่าว
ก่อให้เกิดปัญหาที่น่าสนใจหลายประการ เกี่ยวกับการเข้ามามีบทบาททางการเมืองของ
ศาสตราจารย์บุญชนะ อัครถาวร ซึ่งยังไม่เป็นที่กระจ่างชัดในสายตาของนักประวัติศาสตร์และ
นักรัฐศาสตร์ไทย ความไม่กระจ่างดังกล่าวมี อาทิ เช่น เหตุใดจึงได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการ

วิจัยในยุครัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เหตุใดจึงได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ทั้งสมัยจอมพลสฤษดิ์ฯ และสมัยจอมพลถนอมฯ เหตุใดจึงได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเอกอัครราชทูตไทยประจำประเทศสหรัฐอเมริกา เหตุใดจึงได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ สมัยจอมพลถนอม กิตติขจร เหตุใดจึงได้รับการแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ เหตุใดจึงได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และเป็นสมาชิกวุฒิสภาสมาชิกสามัญอาวุโสอายุ ๖๐ เหตุใดจึงได้รับการกำหนดตัวจะให้เป็นนายกรัฐมนตรี ของผู้ก่อการรัฐประหาร 1-3 เมษายน 2524 ในยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เหตุใดจึงได้รับการแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาและได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองประธานวุฒิสภา (ปี พ.ศ.2532-2534) ในสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เหตุใดจึงได้รับการแต่งตั้งจากประธานสภาวิชาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ให้ดำรงตำแหน่งประธานที่ปรึกษาของสภาวิชาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ และแม้กระทั่งในยุครัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร ศาสตราจารย์บุญชนะ อัดถากกร ก็ยังได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ข้อใหญ่อันที่จะขยายให้ความกระจ่างต่อปัญหาดังกล่าวข้างต้น อีกทั้งมีความตั้งใจที่จะแสดงรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับบทบาทความสำเร็จหรือล้มเหลว รวมไปถึงผลงานอันสำคัญของนักวิชาการท่านนี้ ซึ่งเป็นนักวิชาการที่มีอายุยืนยาวที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองไทยในยุคปัจจุบัน และเป็นนักวิชาการที่มีผู้ให้ความสนใจทั้งในและต่างประเทศมากพอสมควร ตลอดจนศึกษาให้เห็นว่าศาสตราจารย์บุญชนะ อัดถากกร นั้น เป็นนักวิชาการหรือนักการเมืองอย่างแท้จริงอีกด้วย

ตั้งที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แนวความคิดตลอดจนบทบาททางการเมืองของศาสตราจารย์บุญชนะ อัดถากกร ย่อมสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทยขณะนั้นอย่างแน่นอน จึงกล่าวได้ว่าท่านเป็นปัจจัยส่วนหนึ่งที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองของไทยในช่วงเวลานั้น งานวิจัยนี้มุ่งชี้ประเด็นที่ทำให้ประวัติศาสตร์การเมืองการ

ปกครองไทยตั้งแต่สมัยรัฐบาลยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึงปัจจุบันนี้ ซึ่งเป็นช่วงที่ศาสตราจารย์ บุญชนะ ฮัตถากร เข้าไปทำงานทางการเมืองและมีบทบาทในการเมืองไทยกระจำจันในส่วนหนึ่ง

ก่อนอื่นขอทำความเข้าใจในเบื้องต้นนี้ว่า จากการศึกษาประวัติและประสบการณ์ชีวิตของศาสตราจารย์บุญชนะ ฮัตถากร ผู้ศึกษาสามารถแบ่งช่วงของการศึกษาแนวความคิดทางการเมืองของศาสตราจารย์บุญชนะออกได้เป็น 3 ระยะ ตามลักษณะของการพัฒนาการทางความคิดของท่าน กล่าวคือระยะแรก : ระหว่างปี พ.ศ.2453 เริ่มตั้งแต่ศาสตราจารย์บุญชนะเกิดจนถึงปี พ.ศ.2500 เมื่อศาสตราจารย์บุญชนะเป็นอาจารย์ผู้สอนในคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง ระยะที่สอง : ระหว่างปี พ.ศ.2501 หลังจากศาสตราจารย์บุญชนะได้เดินทางกลับจากการไปศึกษาวิชาการพัฒนาเศรษฐกิจ จากมหาวิทยาลัยออกซฟอร์ด ประเทศอังกฤษ และได้มีโอกาสเข้าไปทำงานการเมืองอย่างจริงจังในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จนถึง พ.ศ.2515 มีผลอย่างเป็นนัยสำคัญต่อความคิดของท่านมากจนทำให้งานเขียนของท่านเปลี่ยนไป มีจุดมุ่งหมายที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและระยะที่สาม : ระหว่างปี พ.ศ.2516 เมื่อศาสตราจารย์บุญชนะได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกสมัชชาแห่งชาติจนถึงปี พ.ศ.2536 ด้วยเหตุนี้ผู้ศึกษาจึงจัดการแบ่งช่วงระยะเวลาเช่นนี้จะทำให้สามารถศึกษาพัฒนาการทางความคิด และบทบาทของศาสตราจารย์บุญชนะได้อย่างตรงเป้าหมายและชัดเจนแน่นอน

อนึ่ง บทบาทของศาสตราจารย์ บุญชนะ ฮัตถากร ในทางสังคมนั้น มี 2 สถานภาพที่ครอบคลุมกันอยู่ นั่นก็คือในฐานะของความเป็นนักวิชาการ (ข้าราชการประจำ) และในฐานะของความเป็นนักการเมืองความคิดเห็นของท่านได้รับการเสนอผ่านสื่อ 3 ประเภท คือ บทความตามหน้าหนังสือพิมพ์, วิทยุ-โทรทัศน์, หนังสือเป็นเล่มซึ่งออกตามวาระต่างๆ ตลอดจนผลงานรวมเล่มอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นปาฐกถา อภิปราย สัมมนา หรือบรรยายในโอกาสและสถานที่ต่างๆ เป็นต้น

ผลงานของศาสตราจารย์บุญชนะ แต่ละประเภทฉายภาพความคิดของท่านออกมาให้เราได้เห็น หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็ต้องว่างานเหล่านี้ของศาสตราจารย์บุญชนะ เปรียบเสมือนบานหน้าต่างที่เปิดเข้าไปสู่จิตใจของท่านเอง หากเราต้องการจะดูความคิดจิตใจของท่าน เราก็ต้องดูจากงานเหล่านั้นของท่าน ขอกล่าวไว้ตรงนี้อีกเล็กน้อยว่าความเป็น "นักวิชาการ" ของศาสตราจารย์บุญชนะ ปรากฏออกมา 2 ลักษณะด้วยกัน กล่าวคือ ประการแรกในฐานะ "นักวิชาการ" ที่ทำงานประจำอยู่ที่สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กรมวิเทศสหการ และเป็นอาจารย์อยู่ที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และประการที่สองในฐานะของ "นักการเมือง" จากประวัติส่วนตัวของศาสตราจารย์บุญชนะ ดำรงสถานะ วุฒิสมาชิก, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รัฐมนตรี, นักการทูต ฯลฯ ที่มีบทบาทในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองมากขึ้น

ศาสตราจารย์บุญชนะ อัครถาวร เป็นนักคิด นักเขียน นักวิชาการ นักทูต ฯลฯ ที่มุ่งมั่นเปลี่ยนแปลงสภาพทางเศรษฐกิจ-สังคม-การเมือง ให้ดีขึ้น โดยเสนอความคิดของท่านออกมาในรูปแบบของบทความ ปาฐกถา ฯลฯ เป็นต้น ทำให้แนวความคิดของท่านได้รับทั้งการยอมรับและถูกวิพากษ์วิจารณ์ ตลอดจนบางครั้งมีอิทธิพลต่อผู้มีอำนาจของบ้านเมือง ดังจะเห็นได้จากบทความเรื่องความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยกับการต่อต้านสถาบัน และการปฏิวัติรัฐประหารในประเทศไทย¹, การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เหมาะสำหรับประเทศไทยหรือไม่?² ฯลฯ

สิ่งที่น่าสนใจอีกก็คือ นอกจากศาสตราจารย์บุญชนะ จะเป็นนักสร้างสรรค์ นักคิด นักเขียนที่มีคุณค่าทางสังคม เป็นนักวิชาการในเมืองไทยคนหนึ่งแล้ว ท่านยังเป็นผู้ที่ใฝ่ใจศึกษาและ

¹บุญชนะ อัครถาวร, "ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยกับการต่อต้านสถาบันและการปฏิวัติรัฐประหารในประเทศไทย," สยามรัฐ (18 มีนาคม 2535) : 10.

²บุญชนะ อัครถาวร, "การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เหมาะสำหรับประเทศไทยหรือไม่?", มติชน (4 พฤษภาคม 2536) : 9.

ปฏิบัติตามหลักพุทธศาสนาด้วย ศาสตราจารย์บุญชนะ เป็นคนที่มีลักษณะพิเศษ กล่าวคือ สนใจ พุทธศาสนา มาก และมีได้สนใจเพียงแต่แนวคิดทางปรัชญาแต่สนใจถึงขั้นนำไปปฏิบัติในชีวิตประจำวันด้วย ดังจะเห็นได้จากการเขียนเรื่อง "การเดินทางชีวิตให้มีสุข", "ประสบการณ์ในการใช้ธรรมะแก้ปัญหาชีวิต", "พระพุทธศาสนาช่วยแก้ปัญหาชีวิตได้อย่างไร" และอื่นๆ เป็นต้น

งานของศาสตราจารย์บุญชนะสะท้อนให้เห็นสภาพการณ์ที่เป็นไปของสังคม การเมือง และเศรษฐกิจไทยสมัยนั้น

ศาสตราจารย์บุญชนะ อัครถาวร นับได้ว่าเป็นนักวิชาการ ครู-อาจารย์ นักคิด นักเขียน นักพูด นักธุรกิจ นักการทูต นักบริหาร นักการเมือง ฯลฯ ที่มีบทบาทมากคนหนึ่งในแวดวงวรรณกรรม เศรษฐกิจ การเมือง และสังคม นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2501 ในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมา เพราะข้อเขียนและปาฐกถาของศาสตราจารย์บุญชนะ นั้นแตกต่างไปจากข้อเขียนของนักคิด นักเขียน นักพูด ในทางวิชาการคนอื่นๆ เนื่องจากศาสตราจารย์บุญชนะได้เขียนขึ้นจากประสบการณ์ของชีวิต ส่วนการใช้สำนวนก็เรียบง่ายและกระชับรัด อันเป็นผลให้ศาสตราจารย์บุญชนะ ประสบความสำเร็จในด้านการเขียน โดยเฉพาะจากการเขียนบันทึกประสบการณ์ชีวิตในการเป็นเอกอัครราชทูตไทย ประจำกรุงวอชิงตัน ประเทศสหรัฐอเมริกา เรื่องบันทึกทูตไทย นั้นเป็นผลงานซึ่งมีการจำหน่ายแพร่หลายพอสมควรจนเป็นที่รู้จักของประชาชนโดยทั่วไป และอาจกล่าวได้ว่าศาสตราจารย์บุญชนะประสบความสำเร็จในฐานะเป็นนักวิชาการคนหนึ่งที่มีความรู้ความสามารถทางสาขารัฐศาสตร์ และการบริหารจนเป็นที่ยอมรับ³ โดยได้รับพระราชทานเหรียญชัยมาลา เข็มศิลปวิทยาประจำปี พ.ศ. 2509 ตลอดจนได้รับการรับรองจากหัวหน้ารัฐบาลในสมัยนั้นว่า เป็นรัฐมนตรีที่มีความขยันและซื่อสัตย์ที่สุดคนหนึ่งในรัฐบาลของ

³กองวิชาการ สำนักคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, คู่มือการเสนอขอพระราชทานเหรียญชัยมาลา เข็มศิลปวิทยา, 2533 หน้า 6.

จอมพลถนอม กิตติขจร⁴

ข้อเขียนของศาสตราจารย์บุญชนะ ถัดถากกร เขียนในลักษณะบันทึกความทรงจำ และความคิด แล้ววิเคราะห์แบบวิชาการและแสดงความคิดเห็นของตนเอง ด้วยเหตุนี้ข้อเขียนดังกล่าวจึงมีคุณค่าสำหรับผู้ที่ต้องการศึกษาบทบาทและความคิดเห็นของท่าน

นอกจากข้อเขียนของศาสตราจารย์บุญชนะแล้วจะเป็นที่รู้จักกันทั่วไปของประชาชน ในด้านการให้ความรู้ ความคิดต่างๆ ดังกล่าว ศาสตราจารย์บุญชนะยังได้ใช้ข้อเขียนต่างๆ ของท่านวิพากษ์วิจารณ์ระบอบการเมืองและชนชั้นปกครองอยู่เสมอ เป็นต้นว่าบทความเรื่อง "รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในรัฐบาลชน หลีกภัย" พร้อมกันนั้นศาสตราจารย์บุญชนะ ยังได้สอดแทรกความคิดเกี่ยวกับหลักการและวิธีการที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อจะนำประชาชนไปสู่สภาพชีวิตที่ดีขึ้น

กล่าวโดยสรุป ข้อเขียนต่างๆ ศาสตราจารย์บุญชนะ ล้วนแต่มีเป้าหมาย ซึ่งไม่เพียงแต่จะสะท้อนให้เห็นสภาพที่แท้จริงของสังคมไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเท่านั้น (what is) แต่ศาสตราจารย์บุญชนะ ยังได้เสนอให้เปลี่ยนแปลงสังคมไทยว่า สังคมไทยควรจะเป็นเช่นใดอีก ด้วย (what ought to be)

จะเห็นได้ว่าศาสตราจารย์บุญชนะนั้น ไม่เพียงแต่จะมีความสำคัญต่อวงการวิชาการของไทยเท่านั้น แต่ศาสตราจารย์บุญชนะก็ยังได้แสดงคุณค่าของตนเอง ที่มีต่อสังคมโดยพยายามชี้ให้เห็นประชาชน และชนชั้นปกครองให้ร่วมกันสร้างสรรค์สังคมไทยไปสู่สภาพที่ดีและมั่นคงที่สุด ดังนั้นผู้ทำการศึกษาจึงได้เลือกเขียนเรื่อง "บทบาททางการเมืองของศาสตราจารย์บุญชนะ ถัดถากกร" เป็นวิทยานิพนธ์ ประกอบหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง

⁴สัมภาษณ์ จอมพลถนอม กิตติขจร, 10 กรกฎาคม 2536

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

งานศึกษาชิ้นนี้ ยอมรับในพื้นฐานว่าศาสตราจารย์บุญชนะ อัครถาวร มีความคิดทางการเมืองเป็นของตนเองอยู่ ส่วนที่ว่าความคิดนั้นจะเป็นแบบใดจะได้ระบุให้ชัดเจนในเนื้อหา ตลอดจนอธิบายว่าทำไมจึงมีความคิดในลักษณะนั้น การลอกเลียนหยิบยืม ประยุกต์ใช้ความคิดเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นทั่วไป เพราะการจะเป็นเจ้าของความคิดได้จริงๆ นั้น ไม่ใช่ของง่ายไม่ว่ากับผู้ใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง ดังนั้นการศึกษาความคิดทางการเมืองของศาสตราจารย์บุญชนะ อัครถาวร จึงมีได้มุ่งที่จะศึกษาบุคคลผู้นี้ในฐานะผู้เป็นต้นคิด หากมองในแง่นักปฏิบัติ ซึ่งต้องมีแนวคิด ความคิดบางอย่างอยู่ในสังคมไทย นักวิชาการจำนวนไม่น้อยที่ได้เข้าไปมีบทบาททางการเมืองบางรูปแบบ หรือหลายรูปแบบทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ถึงความเหมาะสม ความพอเหมาะพอควรในลักษณะการเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมืองซึ่งเน้นประเด็นของรูปแบบและการแสดงออกของผู้เข้าไปเกี่ยวข้อง ศาสตราจารย์บุญชนะ อัครถาวร ก็ตกอยู่ในสภาพเช่นเดียวกันนี้

อนึ่ง การที่ผู้ศึกษามีความใกล้ชิดกับผู้ถูกศึกษามีข้อดีในแง่ที่ได้ข้อมูลลึกและกว้างขวางพอ แต่จะมีข้อเสียที่อาจจะมีทัศนคติในทางบวกต่อผู้ถูกศึกษา ดังนั้นผู้ศึกษาจึงพยายามวางตัวเป็นกลางให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ให้ข้อมูลเป็นคำระบุเองว่าศาสตราจารย์บุญชนะ อัครถาวร มีความคิดอย่างไร เพราะเหตุใด

วิธีการและแนวทางในการศึกษา

1. วิธีการในการศึกษา การศึกษาวิจัยเรื่องนี้ ส่วนใหญ่เป็นไปในลักษณะการพรรณนา และการวิเคราะห์ (descriptive and analytical) โดยการเก็บข้อมูลด้วยวิธีการหลายๆ แบบจากหลายๆ แหล่ง เช่น หอสมุดแห่งชาติ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ ศูนย์หนังสือพระราชวัง ประพันธ์ หอสมุดคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หอสมุดมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สำนักบรรณาสาร สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ หอสมุดกลาง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หอสมุดรัฐสภา หอสมุดมหาวิทยาลัยศิลปากร และห้องสมุดธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อให้ได้ข้อมูลมากที่สุด แล้วจึงนำมาคัดเลือก แยกแยะ จัดหมวดหมู่เพื่อทำการวิเคราะห์ในลักษณะการวิเคราะห์เนื้อหาเอกสาร

2. การเก็บรวบรวมข้อมูล แบ่งตามแหล่งที่มาได้ดังนี้

2.1 หนังสือและเอกสาร (document)

- เอกสารขั้นต้น (primary sources) ซึ่งได้แก่งานเขียนทางวิชาการของศาสตราจารย์บุคคล อัครถาวร โดยตรง ปาฐกถาสุนทรพจน์พระราชบัญญัติต่างๆ จากราชกิจจานุเบกษา แถลงการณ์ รัฐบาล คำแถลงนโยบายของรัฐบาล และรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และรายงานการประชุมวุฒิสภาในช่วงปีที่ศึกษา
- เอกสารขั้นรอง (secondary sources) อันได้แก่ ผลการวิจัย บทความ และงานเขียนของบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนวิจารณ์จากหนังสือพิมพ์ วารสาร นิตยสารต่างๆ และอื่นๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

2.2 การสัมภาษณ์ (interview) สัมภาษณ์บุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ ในช่วงเวลาดังกล่าวที่เคยร่วมงานกับศาสตราจารย์บุญชนะ อัครถาวร ผู้ใกล้ชิด และบุคคลอื่นๆ ที่มีบทบาทร่วมกับศาสตราจารย์บุญชนะ อัครถาวร และที่สำคัญก็คือ สัมภาษณ์ศาสตราจารย์บุญชนะ อัครถาวร เพื่อจะได้เข้าใจความคิดและบทบาทของ ศาสตราจารย์บุญชนะ อัครถาวร ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

3. วิเคราะห์ข้อมูลในเชิงพิจารณาความคิดเห็นเกี่ยวกับการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และอื่นๆ จากการบรรยายเนื้อหาถ้อยคำ

4. สรุปผลการศึกษา

สมมติฐานในการศึกษา

การศึกษานี้ผู้ศึกษามีสมมติฐานเบื้องต้นว่า "ความคิดและบทบาททางการเมืองของบุคคลใดๆ ย่อมเป็นไปตามสภาพการเรี่ยไรและประสบการณ์ทางการเมือง ซึ่งมีทั้งลักษณะที่มีความต่อเนื่องมีการเปลี่ยนแปลงและมีการพัฒนาไปตาม อายุ สถานการณ์ และแยกไม่ออกจากอิทธิพลของสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม"

แนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย

1. การเมือง

เมื่อมนุษย์อยู่รวมตัวกันเป็นชุมชน มนุษย์จำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์บางอย่างสำหรับกำหนดพฤติกรรมต่างๆ ของบุคคล มีการแบ่งหน้าที่กันเป็นผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง มีการจัดสรรอำนาจให้แก่แต่ละบุคคลไปตามหน้าที่ต่างๆ อันเป็นสภาพการณ์ที่ทำให้เกิดสิ่งที่เรียกกันว่า "การเมือง" ขึ้น ในลักษณะเช่นนี้เอง อริสโตเติล (Aristotle) เรียกมนุษย์ว่าเป็นสัตว์

การเมือง (political animal) คือ มนุษย์ไม่สามารถอยู่โดยลำพังโดยไม่มีความสัมพันธ์กับผู้อื่นไปเสียได้ ในแง่วิชาการที่มีผู้นิยามการเมืองไว้มากดังตัวอย่างเช่น

Encyclopedia of Social Sciences ให้ความหมายว่า "การเมือง" เป็น "คำที่ครอบคลุมถึงขอบเขตทั้งหมดของชีวิตและพฤติกรรมทางการเมือง รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับปัจเจกบุคคล ... การเมืองนั้นรวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและหน่วยย่อยๆ ทางการเมืองของรัฐ และระหว่างรัฐกับรัฐอื่น ๆ"⁵

Horold D. Lasswell ให้ความหมายของการเมืองว่า การศึกษาเรื่องการเมือง คือ "การศึกษาเรื่องของอิทธิพล และผู้มีอิทธิพล"⁶

R.A. Dahl ให้ความหมายว่า "ระบบการเมือง คือ รูปแบบที่แน่นอนของสัมพันธ์ภาพของมนุษย์ ซึ่งเกี่ยวข้องกับขอบเขตของการควบคุม (control) อิทธิพล (influence) อำนาจ (power) หรืออำนาจหน้าที่ (authority)"⁷

William Bluhm ได้ให้ความหมายว่า "การเมืองเป็นกระบวนการทางสังคมที่มีลักษณะสำคัญของกิจกรรมการแข่งขัน และการร่วมมือกันในการใช้อำนาจและนำไปสู่การตกลงตัดสินใจของกลุ่ม"⁸

⁵ Encyclopedia of the Social Sciences (Canada : The Macmillan, 1950) , pp. 224-225.

⁶ Harold D Lasswell, Politics : Who Gets What, When, How (New York : Meridian, 1958) , p. 132.

⁷ R.A. Dahl, Modern Political Analysis (N.J. : Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1984), pp. 9-10.

⁸ William Bluhm, Theories of the Political System (N.J., : Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1965), p.5.

David Easton กำหนดความหมายของการเมืองหมายถึง "การจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าอันเป็นที่ยอมรับในสังคม"⁹

ศาสตราจารย์ ดร. กระมล ทองธรรมชาติ นักรัฐศาสตร์ไทยได้ให้ความหมายว่า "การเมือง" หมายถึงการที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลในสังคมซึ่งอาจมีผลประโยชน์ร่วมกัน หรืออาจขัดแย้งกันหรือมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันไม่ลงรอยกัน ทำการต่อสู้กันเพื่อสรรหาบุคคลเข้าไปทำหน้าที่ปกครองแทนพวกเขา และหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจที่จะบันดาลให้พวกเขาสามารถตัดสินใจในเรื่องผลประโยชน์ของส่วนรวมได้โดยชอบธรรม¹⁰

จากคำนิยามทางการเมืองของนักรัฐศาสตร์ จะเห็นได้ว่า การเมืองจะมีลักษณะดังนี้ คือ 1. การเมืองเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ของกลุ่มคน 2. การเมืองเป็นเรื่องราวของการจัดสรรแบ่งปันคุณค่าต่างๆ โดยมีการใช้อำนาจ อำนาจหน้าที่ หรืออิทธิพล เพื่อการยอมรับในการจัดสรรแบ่งปันนั้น ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอให้คำนิยามทางการเมืองว่า หมายถึง "กระบวนการความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งปันคุณค่าต่างๆ ในสังคม โดยมีการใช้อำนาจ อำนาจหน้าที่ หรืออิทธิพล เพื่อการยอมรับในการจัดสรรแบ่งปันนั้น"

2. ความคิดทางการเมือง

เมื่อมนุษย์ต้องเกี่ยวข้องกับการเมือง มนุษย์จึงต้องรักษากฎเกณฑ์ แบบแผน พฤติกรรมบางอย่างเอาไว้ เพื่อธำรงรักษาความสงบเรียบร้อยของชุมชน แต่เมื่อเวลาผ่านไป

⁹ David Easton, The Political System (New York, 1971), pp. 129-131.

¹⁰ กระมล ทองธรรมชาติ, "การเมืองคืออะไร", วารสารสังคมศาสตร์ (กรกฎาคม, 2515). หน้า 122.

มนุษย์มักจะถามคำถามที่ว่ากฎหรือข้อบังคับที่มีอยู่นั้น มีความเหมาะสมหรือไม่กับสภาพการณ์ในขณะนั้น นั่นคือจะเริ่มสงสัยกับกฎข้อบังคับเดิม เพื่อที่จะตอบคำถามดังกล่าว มนุษย์จะตั้งคำถามขึ้นมาเพื่อหาคำตอบให้กับตนเองเช่นว่า สิ่งที่ดีนั้นคืออะไร การศึกษาเรื่องความคิดทางการเมืองจึงเกิดขึ้นตรงจุดนี้ Leo Strauss กล่าวถึงกิจกรรมทางการเมืองทุกประเภทว่าจะมีลักษณะเด่น 2 ประการ คือ ความต้องการที่จะธำรงรักษาสภาพการณ์อย่างหนึ่งอย่างใดไว้ หรือไม่ก็เปลี่ยนแปลงสภาพการณ์นั้น ๆ¹¹

ผู้ที่ตั้งคำถามถึงสิ่งที่ดีในสังคม และตรวจสอบความคิดเก่า กฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ และเสนอความคิดใหม่ขึ้นมา นั้น เราเรียกว่าเป็น "นักคิด" นักคิดแต่ละคนจะมีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมที่เขาอยู่ในขณะนั้น สมบัติ จันทรวงศ์ และ ชัยอนันต์ สมุทวณิช มีความเห็นว่า

นอกจากความคิดทางการเมืองจะเป็นระบบความคิดที่สะท้อนความคิดเห็นทางการเมือง หรือเป็นแนวทางปฏิบัติที่ผู้มีส่วนร่วมทางการเมืองใช้เป็นเครื่องมือในการสนับสนุนหรือโจมตีสถาบันฯ หนึ่ง บางครั้งอาจมีลักษณะเป็นจินตนาการ หรืออุดมคติ และสนใจในการวินิจฉัยเชิงคุณค่า ความคิดทางการเมืองไม่ได้เกิดขึ้นลอยๆ ตัดขาดจากสังคม แต่จะเป็นผลที่ได้รับจากประสบการณ์ และการสังเกตการณ์ความเป็นไปของสังคม อาจเปลี่ยนแปลงไปได้ตามกาลสมัย และต้องการเผยแพร่ความคิดนั้นๆ ให้มวลชนรับรู้และปฏิบัติตาม จึงมักมีส่วนสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับอุดมการณ์ทางการเมือง¹²

¹¹ Leo Strauss, What Is Political Philosophy? (Illinois : The Free Press, 1959), p. 10.

¹² สมบัติ จันทรวงศ์ และชัยอนันต์ สมุทวณิช, ความคิดทางการเมืองและสังคมไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2523). หน้า 4.

Leo Strauss มีความเห็นว่า "ความคิดทางการเมือง คือ การสะท้อนความคิดหรือความหมายใดๆ ที่มีความสำคัญทางการเมือง ไม่ว่าจะเห็นหรือจินตนาการที่เป็นหลักเบื้องต้นทางการเมือง โดยมีเจตนาเพื่อสนับสนุนหรือป้องกันความคิดและความเชื่อ เรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือเป็นความสนใจเฉพาะในกฎเกณฑ์ หรือนโยบายทางการเมืองอย่างใดอย่างหนึ่ง"¹³

Eugene J. Meehan มีความเห็นว่า "ความคิดทางการเมืองเป็นเรื่องของความคิดเห็นเชิงประเมินค่าทางการเมือง ซึ่งบางครั้งก็ไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับการเมืองที่เป็นจริง หรืออาจเป็นความคิดเห็นที่ยากแก่การทำให้เป็นจริงก็ได้ แม้ว่าการศึกษาความคิดทางการเมืองจะเกี่ยวข้องกับปรากฏการณ์ทางการเมืองในระดับหนึ่งก็ตาม"¹⁴

เอ็ม เจ. ฮาร์มอน ได้ให้คำนิยามความคิดทางการเมืองว่า.-

ความคิดทางการเมืองเป็นการพยายามอธิบายอ้างอิงหรือวิพากษ์วิจารณ์ด้านต่างๆ ของสัมพันธ์ภาพทางการเมือง กล่าวคือ สัมพันธภาพระหว่างผู้ที่ปกครองกับผู้ที่ถูกปกครอง ดังที่เราจะได้เห็นเรื่องต่างๆ มากมายมหาศาลอยู่ในหัวข้อเรื่องนี้ สมาชิกสังคมทุกคนได้รับผลกระทบกระเทือนจากสัมพันธ์ภาพเหล่านี้ เขาได้รับอยู่แล้วเสมอมา และจะได้รับอยู่ต่อไปเสมอ เขาอาจให้ความสนใจต่อเรื่องราวมากหรือเพียงเล็กน้อย แต่เขาย่อมไม่อาจจะหนีข้อเท็จจริงที่ว่า สิ่งที่เขาเป็นอยู่และสิ่งที่เขากระทำ เป็นเรื่องที่กำหนดขึ้น ส่วนใหญ่ทีเดียวโดยระบบการเมืองที่ตนประกอบเป็นส่วนหนึ่ง และพื้นฐานของระบบการเมืองก็คือ ความคิดทางการเมือง¹⁵

¹³ Leo Strauss, What Is Political Philosophy? and Other Studies (Westpoint, Connecticut : Greenwood Press, 1973), pp. 9-15.

¹⁴ Eugene J. Meehan, Contemporary Political Thought : A Critical Study (Homewood, Illinois : The Dorsey Press, 1976), pp.1-2.

¹⁵ เอ็ม เจ. ฮาร์มอน, ความคิดทางการเมืองจากเพลโตจนถึงปัจจุบัน, แปลโดยเสน่ห์ จามริก (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2510), หน้า 1-2.

ตามที่คณะของเฮม เจ. ฮาร์มอน ความคิดทางการเมืองมีจุดประสงค์ในการนำมาใช้เพื่อป้องกันหรือโจมตีการกระทำหรือสถาบันทางการเมือง โดยมีกฎทั่วไป 2 ประการ ในการประเมินความคิดทางการเมือง คือ.-

1. ความถูกต้องสมบูรณ์ของทฤษฎีการเมืองหนึ่งๆ มีส่วนสัมพันธ์อยู่กับสภาพแวดล้อมที่ทฤษฎีนั้นคิดกันขึ้นมา สัมพันธภาพระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกผู้ปกครอง ซึ่งปรากฏจากการก่อตั้งสถาบันการเมืองอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ พร้อมกับหลักอุดมการณ์พื้นฐานนั้น อาจจะเหมาะสมกับภาวะอย่างหนึ่งโดยสมบูรณ์ แต่อาจไม่เหมาะสมเลยกับสภาพแวดล้อมที่แตกต่างออกไป

2. ความคิดทางการเมืองเป็นเรื่องเกี่ยวกับข้ออ้างอิงทางศีลธรรม และข้อแตกต่างในความเห็น เรื่องจริยธรรมอาจมีได้อย่างกว้างขวาง นักคิดทางการเมืองส่วนมากซึ่งเราจะศึกษากัน พยายามคิดทฤษฎีอันจะนำไปสู่ชีวิตที่ดีสำหรับบุคคล ข้อสรุปของนักทฤษฎีส่วนใหญ่ จะขึ้นอยู่กับทัศนะของเขาในเรื่องธรรมชาติของมนุษย์ คนโดยธรรมชาติเห็นแก่ตัวหรือว่าเห็นแก่ผู้อื่น คนฉลาดหรือโง่ มีนิสัยระราน หรือฉลาด คำถามที่สำคัญขึ้นไปคือว่า คนเราเสมอหรือไม่เสมอกัน ถ้าหากเสมอกันแล้ว ความเสมอภาคของคนจะแสดงออกให้ประจักษ์ในทางใด¹⁶

นิธิ เอียวศรีวงศ์ มีทัศนะเกี่ยวกับความคิดทั้งหลายของมนุษย์ว่า "ความคิดทั้งหลาย รวมทั้งความคิดทางการเมือง มีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมในสังคมหนึ่งๆ เสมอ กล่าวคือ ความคิดและสิ่งแวดล้อมในสังคม ต่างป่วงแต่งซึ่งกันและกันตลอดเวลา ความคิดจึงไม่ได้เป็นภาพที่หยุดนิ่ง และยังเป็นส่วนหนึ่งที่จะกำหนดพฤติกรรมของมนุษย์อีกด้วย¹⁷

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-14.

¹⁷ นธิ เอียวศรีวงศ์, "การศึกษาประวัติความคิดของไทย, "วารสารธรรมศาสตร์ 11, (ธันวาคม 2525) : 42-48.

จากความหมายต่างๆ ของความคิดทางการเมืองที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้วิจัยขอประมวลความหมายของความคิดทางการเมืองว่า "ความคิดทางการเมืองคือ ระบบความคิดอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการเมือง คือ การแบ่งปันคุณค่าต่างๆ ในสังคมโดยความสัมพันธ์ทางอำนาจ ลักษณะของความคิดทางการเมืองเป็นการวินิจฉัยเชิงประเมินค่า (value judgement) โดยมีจุดประสงค์เพื่อสนับสนุน บ่อนัก หรือโจมตีความเชื่ออย่างใดอย่างหนึ่ง หรือสถาบันหนึ่ง และเผยแพร่ความคิดทางการเมืองนั้นให้มวลชนรับรู้และปฏิบัติตาม"

ด้วยเหตุที่ความคิดทางการเมืองไม่อาจอยู่ลอยๆ ตัดขาดจากสังคมได้ อิทธิพลจากสภาพสังคม ย่อมมีผลต่อการก่อรูปความคิดทางการเมืองของนักคิดทางการเมือง ในขณะที่เดียวกัน ปัจจัยส่วนตัวของนักคิด ได้แก่ ภูมิหลัง, ประสบการณ์, การศึกษา, นิสัย และสิ่งแวดล้อมย่อมเป็นปัจจัยที่กำหนดแนวความคิดทางการเมืองอีกส่วนหนึ่งด้วย ในการศึกษาความคิดทางการเมืองของศาสตราจารย์บุญชนะ อรรถการ จึงจำเป็นต้องศึกษาปัจจัยต่างๆ ทั้งปัจจัยส่วนบุคคลของท่านศาสตราจารย์บุญชนะ เอง ได้แก่ ภูมิหลัง, การศึกษา, ประสบการณ์ รวมทั้งปัจจัยสภาพแวดล้อม และสภาพการณ์ทางสังคมและการเมือง ในขณะที่ท่านเสนอความคิดออกมาด้วย

เนื่องจากความคิดทางการเมืองของแต่ละบุคคลย่อมเกิดขึ้นจากการเรียนรู้ประสบการณ์ สภาพแวดล้อมของสังคม ตลอดจนบทบาทของรัฐในการกำหนดและเผยแพร่อุดมการณ์ทางการเมือง ดังนั้นการจะเข้าใจความคิดทางการเมืองของผู้ใดย่อมต้องทราบปัจจัยดังกล่าวทั้งหมด การศึกษานี้จึงศึกษาความคิดทางการเมืองของศาสตราจารย์บุญชนะ อรรถการ จากสภาพและปัจจัยดังกล่าว อนึ่งโดยทั่วไป ไม่มักจะจัดประเภทว่าความคิดทางการเมืองเป็นแบบอนุรักษนิยม เสรีนิยม อำนาจนิยม ฯลฯ ซึ่งเป็นการระบุแต่เพียงว่าความคิดทางการเมืองนั้นมีลักษณะเช่นใด แต่ไม่ได้ตอบความสำคัญว่าทำไมจึงเป็นเช่นนั้น ก็ในเมื่อบริบทและปัจจัยต่างๆ เป็นสิ่งหล่อหลอมความคิด จึงควรอย่างยิ่งที่จะศึกษาบริบทและปัจจัยมากกว่าจัดประเภทความคิด ยิ่งไปกว่านั้นความคิดทางการเมืองของบุคคลย่อมผูกพันอยู่กับบทบาทของบุคคลในสังคมด้วยอย่างมาก บทบาทที่ว่ามีมีความสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะว่าบุคคลใช้เวลาทั้งหนึ่งของชีวิตแสดงบทบาทต่างๆ เบื้อง

หลังของบทบาทเหล่านั้นย่อมต้องมีแนวความคิดกำกับอยู่ ศาสตราจารย์บุญชนะ ฮัตถากร มีบทบาทสูงในสังคมไทยในฐานะข้าราชการพลเรือนประจำ นักวิชาการ ผู้บริหาร ข้าราชการการเมือง ที่ปรึกษาทางการเมือง สมาชิกวุฒิสภา ผู้ร่วมร่างและพิจารณารัฐธรรมนูญ ในลักษณะเช่นนี้การจะเข้าใจความคิดทางการเมืองของท่านได้จึงต้องเข้าใจบทบาทต่าง ๆ ของท่านทั้งหมด และการจะเข้าใจบทบาทเหล่านั้นได้ ต้องเข้าใจระบบการเมืองไทย ลักษณะการเมืองของไทย ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงของการเมืองไทย

3. ระบบการเมืองไทย

ประเทศไทยมีลักษณะพิเศษกว่าชาติอื่น ๆ หลายแง่ ดังนั้นการพัฒนาในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม จึงแตกต่างจากประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศไทยเป็นประเทศเดียวในเอเชียอาคเนย์ และเป็นหนึ่งในสามประเทศในเอเชีย (อีกสองประเทศคือญี่ปุ่นและจีน) ซึ่งไม่เคยตกเป็นเมืองขึ้นของมหาอำนาจตะวันตกทำให้แนวทางการพัฒนาของประเทศไทยแตกต่างจากประเทศอื่นในภูมิภาคนี้¹⁸

ในการแต่งตั้งนักวิชาการ (technocrat) เข้าไปทำหน้าที่พัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินได้ปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แห่งราชวงศ์จักรี พระราชโอรยาของพระองค์เกี่ยวกับเรื่องนี้ก็คือต้องการปกป้องรักษาอธิปไตยของประเทศมิให้ตกเป็นเมืองขึ้นของจักรวรรดินิยมตะวันตก การปฏิรูประบบราชการคือกลยุทธ์อย่างหนึ่งในอันที่จะสร้างความมั่นคงและความก้าวหน้าให้กับประเทศ ตลอดจนสามารถทำล้มหา

¹⁸Likhit Dhiravegin, Thai Politics : Selected Aspects of Development and Change (Bangkok : Tri- Sciences Publishing, 1985), p. 705.

อำนาจตะวันตกมองเห็นว่าประเทศไทยมีความเจริญทางอารยธรรม¹⁹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ และบรรดาพระบรมวงศานุวงศ์ทรงปฏิบัติภารกิจทั้งในฐานะที่เป็นผู้นำทางการเมืองและในบทบาทที่เป็นนักวิชาการ โดยทรงใช้ความรู้ที่ได้ศึกษามาจากประเทศอังกฤษ และประสบการณ์เสด็จประพาสเยือนนานาประเทศมาประยุกต์วางนโยบายและริเริ่มโครงการพัฒนาต่าง ๆ

การปฏิรูประบบการบริหารของประเทศไทยได้เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2435 มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบการบริหารราชการแบบโบราณมาสู่การจัดระบบการบริหารแบบประเทศตะวันตก โดยแบ่งออกเป็นกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงใช้อำนาจบริหารในลักษณะคล้ายกับทรงดำรงบทบาทเป็นนายกรัฐมนตรี แต่เนื่องจากความรู้และวิชาการสมัยใหม่ยังคงแพร่หลายกันเพียงในแวดวงพระประยูรญาติเท่านั้น การบริหารราชการแบบใหม่จึงมีอุปสรรคมากในระยะต้น ๆ

Laurence D. Stifel²⁰ กล่าวว่านักวิชาการคือกลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพลทางความคิดต่อการตัดสินใจกำหนดนโยบายของรัฐมาตั้งแต่ยุคปฏิรูประบบราชการของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ จวบจนถึงยุคปัจจุบัน

ระบบการเมืองที่สร้างขึ้นโดยที่แท้จริงเมื่อ พ.ศ. 2475 นั้น มีลักษณะสอดคล้องต้องตามนโยบายแห่งแถลงการณ์เดือนมิถุนายน ดังปรากฏในข้อเขียนไว้ดังนี้ :-

¹⁹David K. Wyatt. The Politics of Reform in Thailand : Education in Reign of King Chulalongkorn (New Haven : Yale University Press, 1969)

²⁰Laurence D. Stifel, "Technocrats and Modernization in Thailand," Asian Survey, 16:12 (December 1976) pp. 1184-1198.

"...รัฐบาลไล่คนงานออกอย่างเกลื่อนกลาด นักเรียนที่เรียนสำเร็จแล้วและทหารที่ปลดกองหนุนไม่มีงานทำ จะต้องคอยยาก ไปตามมณฑลกรรมเหล่านี้เป็นผลของรัฐบาลกษัตริย์บีบบังคับข้าราชการชั้นผู้น้อย นายสิบ และเสมียน เพื่อให้ออกจากงานแล้วไม่ให้เบี้ยบำนาญ ความจริงเอาเงินที่กราครวบรวมไว้มาจัดบ้านเมืองให้มีงานทำ จึงจะสมควรที่สนองคุณราษฎรซึ่งได้เสียภาษีอากรให้พวกเจ้าได้ร่ำรวยมานาน แต่พวกเจ้าก็หาได้ทำอย่างใดไม่ คงสูบลือตกกันเรื่อยไป เงินมีเหลือเท่าไรก็เอาฝากต่างประเทศ คอยเตรียมหนีเมื่อบ้านเมืองทรุดโทรมปล่อยให้ราษฎรอคอยการเหล่านี้ยอมชั่วร้ายเหตุฉนั้นราษฎร ข้าราชการ ทหาร และพลเรือนที่รู้เท่าถึงการกระทำอันชั่วร้ายของรัฐบาลตั้งกล่าวจึงร่วมกำลังตั้งเป็นคณะราษฎรขึ้นและได้ยึดอำนาจรัฐบาลกษัตริย์ไว้แล้ว"²¹

แถลงการณ์ฉบับนี้ (ซึ่งมีข้อเรียกร้องให้จัดตั้งระบอบการปกครองแบบสาธารณรัฐ) ได้ถูกยกเลิกไป เมื่อกษัตริย์ทรงยอมที่จะพระราชทานความร่วมมือกับคณะผู้ก่อการฯ ในอันที่จะจำกัดพระราชอำนาจและสถาปนาระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในที่คณะของประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในที่คณะของชาวต่างประเทศ ยังคงเห็นเป็นการก่อเหตุวุ่นวายทางการเมืองคล้ายกับที่เคยมีมาก่อนในฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา จากภาพพจน์นี้ได้มีข้อสันนิษฐานว่าเป้าหมายในการเปลี่ยนแปลงการปกครองจักต้องเป็นไปเพื่อความ

²¹กล่าวกันว่า แถลงการณ์ฉบับนี้ ดร.ปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้เขียนขึ้นเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 แปลเป็นภาษาอังกฤษใน Tawat Mokarapong, "The June Revolution of 1932 in Thailand" (unpublished Ph. D. dissertation, Indiana University, 1962) p.3.

เป็นประชาธิปไตย และเพื่อประชาชน อย่างน้อยก็จะต้องมีการสถาปนาระบบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยมีสภาที่ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุม ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมสวัสดิการของราษฎรในคราวลงที่ว่าจะให้ระบบข้าราชการทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของรัฐบาล เพื่อปฏิบัติตามนโยบายสายธารณะที่ฝ่ายการเมืองกำเนิดขึ้นด้วยความรับผิดชอบต่อประชาชน รัฐมนตรีส่วนมากมาจากข้าราชการที่ก้าวขึ้นสู่ความเด่นดังทางการเมือง ครั้นได้ดำเนินบทบาทในฐานะสมาชิกของคณะรัฐบาลแล้ว นักการเมืองที่ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีดังกล่าวได้แสดงตนว่าเอาใจใส่ในผลประโยชน์และความต้องการของผู้ใต้บังคับบัญชาที่เป็นข้าราชการ มากกว่าที่จะห่วงใยกลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง หรือสภานิติบัญญัติ จนมีคำกล่าวขานนามลักษณะการเมือง-การบริหารประเทศไทยแบบนี้ว่า "ระบบการเมืองแบบรัฐข้าราชการ (bureaucratic polity)"²²

Fred W. Riggs ในบทความเรื่อง Bureaucrats and Political Development : A Paradoxical View²³ ได้ทำการวิเคราะห์และวิจารณ์บทบาทของข้าราชการในการพัฒนาทางการเมืองไปสู่จุดหมายปลายทางของการสร้างระบอบประชาธิปไตย โดยพิจารณาถึงความสัมพันธ์กับระบบการเมืองทั้งหมด ซึ่งมีผู้ออกเสียงเลือกตั้ง สภานิติบัญญัติ ศาล และการเป็นผู้นำของฝ่ายบริหาร

²²Fred W. Riggs, Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Polity (Honolulu: East-West Center Press, 1966) pp.72-90.

²³Fred W. Riggs, "Bureaucrats and Political Development," in Joseph La Palombara (ed) Bureaucracy and Political Development (Princeton : Princeton University Press, 1963) pp. 120-126.

Riggs กล่าวว่าในประเทศที่กำลังพัฒนา การช่วยเหลือจากต่างประเทศจะทำให้บทบาทและอิทธิพลของข้าราชการขยายตัวออกไปมากขึ้น แต่การพัฒนาทางการเมืองมิได้ขยายตามไปด้วย การที่สถาบันข้าราชการขยายตัวออกไปมากโดยที่สถาบันการเมืองในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับระบบราชการ (non-bureaucratic political institution) ไม่ได้พัฒนาตามไปด้วยนี้เป็นลักษณะสำคัญของสังคมที่ไม่มีการพัฒนาทางการเมือง Riggs กล่าวว่า การขยายตัวของสถาบันข้าราชการก่อนกำหนดเวลา หรือที่รวดเร็วเกินไปในขณะที่ระบบการเมืองของประเทศยังล้าหลังอยู่มากนั้น จะทำให้การพัฒนาทางการเมืองหยุดชะงักลง และไม่จำเป็นเสมอไปที่การบริหารราชการจะเป็นประสิทธิภาพ ถ้าหากสถาบันการเมืองไม่เข้มแข็ง มีความเห็นว่าคุณจริงแล้วสถาบันการเมืองที่เข้มแข็งจะส่งเสริมประสิทธิภาพการบริหารราชการมากขึ้น และว่าสถาบันการเมืองจะเจริญขึ้นมาได้อย่างดีก็ต่อเมื่อสถาบันข้าราชการอ่อนแอกว่า เช่น สหรัฐอเมริกาสมัยต้นประวัติศาสตร์ เป็นต้น Riggs กล่าวว่าประเทศที่เพิ่งได้รับเอกราชใหม่ๆ และมีสถาบันข้าราชการที่เข้มแข็งนั้น มักจะพัฒนาทางการเมืองได้อย่างลำบาก ประเทศไทยอาจจะถือได้ว่าเป็นแบบเดียวกับที่ Riggs กล่าวไว้ คือมีการพัฒนาสถาบันราชการจนแข็งแกร่งเกินไปกว่าสถาบันอื่น สถาบันอื่นใดที่เกิดขึ้นภายหลังยากที่จะพัฒนาไปได้ด้วยดี

เนื่องจากจุดหมายปลายทางของการพัฒนาทางการเมือง คือต้องการให้ประชาชนในประเทศเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น ในการนี้กลุ่มที่จะช่วยเหลือได้เป็นอย่างดีก็คือกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งทำหน้าที่เป็นเสมือน "transmission belt" ในประเทศที่ยังด้อยการพัฒนาทางการเมืองกลุ่มผลประโยชน์แทบไม่มีบทบาทเลย ถ้ามีก็เป็นกลุ่มที่ข้าราชการสนับสนุนให้จัดตั้งขึ้น ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะลักษณะสภาพทางเศรษฐกิจไม่อำนวย นอกจากนั้นกลุ่มผลประโยชน์หรือสมาคมใดๆ ก็ตามที่ตั้งขึ้นมา มักจะถูกส่งสัยโดยรัฐบาลเสียก่อน และถึงแม้จะตั้งขึ้นได้ก็คงจะไม่เข้มแข็งนัก เพราะขาดเงินอุดหนุนจากสมาชิกและชาตผู้นำที่มีความสามารถเนื่องจากไปรับราชการกันเสียหมด

อีกประการหนึ่ง การมีสภาผู้แทนราษฎรหาได้แสดงว่าประเทศมีการพัฒนาทางการเมืองแล้วไม่ ถ้าหากข้าราชการยังเป็นผู้กุมอำนาจส่วนใหญ่ในกิจการทุกอย่างอยู่ สภาผู้แทนราษฎรก็จะเป็นองค์การที่ไม่มีความหมายอันใด นอกจากจะเป็นผู้คอยให้ความถูกต้องตามกฎหมายแก่การกระทำของรัฐบาลเท่านั้น เช่น อนุมัติกฎหมายที่รัฐบาลเสนอมานี้ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การมีสถาบันข้าราชการที่เข้มแข็งนั้น จะทำให้สถาบันทางการเมืองต่างๆ อ่อนแอลง และประเทศก็จะมีการพัฒนาทางการเมืองไปไม่ได้ไกล ในทางตรงกันข้าม ถ้าระบบการเมืองมีสถาบันการเมืองที่เข้มแข็งแล้วสถาบันข้าราชการก็จะมีประสิทธิภาพสูงตามไปด้วย การพัฒนาทางการเมืองจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อมีสถาบันการเมืองที่เข้มแข็งกว่าสถาบันข้าราชการ ปัญหาจึงมีอยู่ว่าจะทำอย่างไรให้บรรลุถึงสิ่งนี้ได้ อย่างไรก็ตาม ซึ่ง Riggs กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ว่า "การพัฒนาทางการเมือง" โดยตัวของมันเองนั้น เป็นสิ่งที่จำเป็นยิ่งสำหรับการมีชีวิตที่ดี ความก้าวหน้าในการปกครองและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนั้น มิได้ช่วยส่งเสริมการพัฒนาทางการเมืองโดยอัตโนมัติ นอกจากนี้ ถึงแม้จะมีปัจจัยหลายประการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทางการเมืองก็ตาม แต่ปัจจัยที่มีความสำคัญที่สุดปัจจัยหนึ่ง และที่เราควรจะทำการศึกษาอย่างจริงจัง ก็คือ บทบาทของข้าราชการ

มีประเด็นที่น่าพิจารณาเรื่องข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมือง อยู่อีกประเด็นหนึ่ง คือ ความไม่สมดุลระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมือง เรื่องนี้ขอหยิบยกข้อคิดของศาสตราจารย์ริกส์ (Fred W. Riggs) มาพิจารณา ริกส์ กล่าวไว้ในบทความเรื่อง Bureaucrats and Political Development : A Paradoxical view²⁴ ว่า การขยายตัวของการบริหารงานแห่งรัฐเป็นผลเนื่องมาจากการพัฒนาประเทศ การขยายตัวของการบริหารงานแห่งรัฐในที่นี้คือ การที่รัฐบาลมีความรับผิดชอบในการปกครองและบริหารประเทศมาก

²⁴Ibid., pp. 120-126.

ขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากการที่มีหน่วยงานของรัฐบาลเพิ่มขึ้น จำนวนข้าราชการก็เพิ่มจำนวนมากขึ้น และเนื่องจากการขยายตัวของการบริหารโดยมีหน่วยงานมากขึ้นและมีข้าราชการประจำมากขึ้นนี้เองจะนำมาซึ่งปรากฏการณ์อย่างหนึ่ง คือความไม่สมดุลระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมือง

ศาสตราจารย์ริกส์ ตั้งข้อสังเกตว่า ในประเทศที่กำลังพัฒนาข้าราชการประจำจะมีการขยายตัวอย่างกว้างขวาง ในขณะที่เดียวกันจะพบอีกว่าการขยายตัวของข้าราชการประจำนี้มิได้ควบคู่ไปกับการขยายตัวของข้าราชการการเมืองเลย บางประเทศได้ยกเลิกการเลือกตั้งเสียหรือถ้าหากมีการเลือกตั้งก็ไม่สมบูรณ์ คือการเลือกตั้งไม่เป็นเครื่องมือสื่อให้เห็นถึงประชามติหรือความต้องการส่วนรวมแต่ประการใด รัฐสภาก็ไม่เป็นองค์กรที่สามารถทำหน้าที่ของตนในการกำหนดวิถีทางของประเทศได้อย่างสมบูรณ์ ฝ่ายข้าราชการประจำก็มักจะปฏิบัติตามอำเภอใจ หรือเป็นเผด็จการ การเป็นผู้นำในการบริหารมักจะใช้คุณสมบัติส่วนตัวเป็นเครื่องมือแห่งอำนาจมากกว่าที่จะใช้ขบวนการทางการเมือง ซึ่งริกส์เรียกประเทศเหล่านั้นว่ามีแต่การพัฒนาเศรษฐกิจแต่ไม่มีการพัฒนาทางการเมือง จึงเป็นเหตุให้เกิดการไม่สมดุลระหว่างสองสถาบันดังกล่าว

ริกส์ตั้งหลักในการวิเคราะห์ว่า การขยายตัวของข้าราชการประจำแบบชิงสุกก่อนห่าม (premature) หรือรวดเร็วเกินไป ในเมื่อระบบทางการเมืองยังล่าช้า จะมีผลทำให้ความเจริญทางการเมืองต้องหยุดชะงักหรือล่าช้าไป นอกจากนี้ ริกส์ยังย้ำว่าการมีข้าราชการประจำที่เข้มแข็ง แต่มีฝ่ายการเมืองที่อ่อนแอแล้ว ไม่จำเป็นว่าจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารเสมอไป ถ้าหากไม่มีการนำของฝ่ายการเมืองที่ดีแล้ว ก็จะไม่มีการคอยกระตุ้นให้ฝ่ายข้าราชการประจำทำดี ฝ่ายข้าราชการประจำมักจะใช้อำนาจที่ตนเมื่ออยู่รักษาผลประโยชน์ของตัวเอง มากกว่าที่จะตั้งใจปฏิบัติงานให้สำเร็จตามความปรารถนาของประชาชน

การขยายตัวของข้าราชการประจำอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง และมีการบริหารงานที่ยุ่งยากสลับซับซ้อน จะทำให้ฝ่ายข้าราชการประจำเป็นอิสระมากขึ้น แต่ไม่อาจที่จะบริหาร

งานทันความต้องการของฝ่ายการเมืองและสังคม ประกอบกับฝ่ายการเมืองไม่สามารถควบคุม ข้าราชการประจำได้ทั่วถึง ข้าราชการประจำจึงมีอิทธิพลเพิ่มมากขึ้น และในที่สุดก็มักจะเข้าไปยุ่งกับเรื่องที่ควรเป็นหน้าที่ของฝ่ายการเมือง หรือไม่ก็จะรักษาผลประโยชน์และฐานความมั่นคงของตน ซึ่งเป็นภัยอย่างใหญ่หลวงต่อการพัฒนาทางการเมือง

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ตั้งอยู่ในลักษณะระบบการเมืองแบบ bureaucratic polity หรือ อมาตยาธิปไตย ตามที่วิกกกส์กล่าวไว้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าพัฒนาการของระบบการเมืองไทย เน้นที่บทบาทของข้าราชการมาโดยตลอด ตั้งแต่ยุคที่เป็นข้าราชการบริวาร/ขุนนาง จนเกิดระบบราชการที่แท้จริงในปี พ.ศ. 2435 พัฒนาการดังกล่าวจึงมีอายุร่วม 528 ปี ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจอะไรที่ผู้ทำการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี พ.ศ. 2475 จึงเป็นข้าราชการรุ่นใหม่ และผู้ที่มีประสบการณ์เรียนรู้ระบบการเมืองการปกครองของยุโรปที่เห็นว่า หากดำรงระบบการเมืองแบบเดิมอยู่ประเทศย่อมไม่อาจพัฒนาไปได้

การที่ข้าราชการทำการเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองการปกครองเอง เท่ากับว่า ข้าราชการครอบงำ หรือควบคุมระบบการเมืองของไทยไว้เช่นเดิมนั่นเอง มิใช่ว่าจะได้สถาปนาสถาบันทางการเมือง คือ รัฐธรรมนูญ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และในที่สุดก็มีพรรคการเมืองขึ้นมา ทั้งนี้ก็เพราะว่าสถาบันการเมืองเหล่านั้นตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของข้าราชการประจำทั้งทหาร และพลเรือน ซึ่งแก่งแย่งอำนาจกันเองทำให้ระบบการเมืองไม่มั่นคง นักการเมืองที่เกิดขึ้นในตอนแรกล้วนแต่เป็นข้าราชการประจำ หรือข้าราชการบ้านานู น้อยนักที่จะมีผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีอาชีพอิสระ ซึ่งย่อมหมายถึงว่าข้าราชการเล่นการเมืองทั้งๆ ที่ยังเป็นข้าราชการอยู่ โดยการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเปิดช่องทางดังกล่าวไว้ หรือเมื่อออกจากราชการแล้วก็ลงเล่นการเมือง พอกล่าวได้ว่านักการเมืองที่มีอาชีพอิสระปรากฏมากยิ่งขึ้นในช่วงหลังเหตุการณ์ 14-16 ตุลาคม 2516 แล้วเท่านั้น แต่นักการเมืองประเภทเช่นนี้ในระบบการเมืองไทย ไม่มีสถานภาพทางสังคม ความรู้ ศักดิ์ศรี เกียรติภูมิ และการยอมรับจากสังคมเท่าเทียมกับข้าราชการ นักการเมืองไทยจึงแสดงบทบาทได้ไม่มากนัก การเปลี่ยนแปลงในเดือนตุลาคม 2516 เป็นโอกาสสำคัญที่นักการเมือง

เมืองได้โอกาสแสดงบทบาทมากขึ้น ทั้งนี้ด้วยความสนับสนุนจากปัญญาชน ผู้มีอาชีพอิสระ นิสิต นักศึกษา ผู้หวังสถาปนาระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงได้ ในระยะเวลาเดียวกันนั้น กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลักดัน ก็เกิดขึ้นในสังคม มีจำนวนและประเภทหลากหลายออกไปและเป็นที่ยอมรับของสังคม มากขึ้นเรื่อยๆ จนกลายเป็นแรงผลักดันที่สำคัญภายในระบบการเมืองของไทยได้ในระดับหนึ่ง พัฒนาการในลักษณะนี้ ทำให้เกิดขุมกำลังที่ทำหน้าที่คานอิทธิพลของข้าราชการในระบบการเมือง ได้เป็นอย่างดี แม้ว่าจะไม่ใช่ล้มอำนาจข้าราชการลงได้ กระแสการเรียกร้องให้มีประชาธิปไตย ที่สมบูรณ์ ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศจะช่วยเป็นแรงหนุนให้ฝ่ายสถาบันทางการเมืองได้ มีบทบาททางการเมืองอย่างแท้จริง

ความศรัทธาของสังคมที่มีต่อนักวิชาการของรัฐ เพิ่งจะมาปรากฏขึ้นเมื่อประมาณ ปีพ.ศ. 2493 นักวิชาการที่สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศได้ เริ่มเข้าไปมีบทบาทในหน่วยราชการต่างๆ นักวิชาการที่รับราชการอยู่ในธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานประมง สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ²⁵ คือกลุ่มบุคคลที่ได้รับการยกย่องอย่างสูงว่ามีบทบาทสำคัญในการวางแผนพัฒนา และได้สร้างผลงานไว้มากในการปรับปรุงระบบการคลัง การงบประมาณ การภาษีอากร ตลอดจน การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ

ในที่นี้จะขอกล่าวถึงศาสตราจารย์บุญชนะ ชัดถาวร ท่านเป็นข้าราชการประจำคนหนึ่ง แต่มีบทบาทที่มีหลากหลาย ซึ่งจะเห็นได้ว่าในขณะนั้น ท่านเป็นรองเลขาธิการสภาพัฒนา เศรษฐกิจแห่งชาติ* เป็นกรรมการบริหารสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ, เป็นอธิบดีกรมวิเทศ- สหการ และเป็นอาจารย์ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์อีกด้วย แต่เท่าที่สังเกตเห็นว่าบทบาทของ

²⁵Laurence D. Stifel, "Technocrats and Modernization in Thailand," Asian Survey, 16:12 (December 1976), pp.1184-1198.

*ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

ท่าน โดยเฉพาะบทบาทในทางการเมืองจำกัดอยู่ในระบอบมาดยาธิปไตยมาตลอด คือนับตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมา แต่มาในภายหลังโดยเฉพาะหลังปี พ.ศ.2524 คือสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นต้นมา มาดยาธิปไตยเริ่มอ่อนแอลง หรือแสดงบทบาทได้จำกัดในลักษณะเช่นนี้บทบาทและความคิดของศาสตราจารย์บุญชนะฯ จึงย่อมที่จะหลีกเลี่ยงการถูกวิพากษ์วิจารณ์ไม่ได้

4. การเรียนรู้ทางการเมือง

ในการศึกษาการเรียนรู้ทางการเมือง เป็นสิ่งที่ได้รับความสนใจมานานแล้ว ดังที่นักรัฐศาสตร์ได้ศึกษา และให้ความหมายการเรียนรู้ทางการเมืองดังต่อไปนี้

อัลมอนต์ และพาวเวลล์²⁶ กล่าวว่า การเรียนรู้ทางการเมืองคือ กระบวนการที่นำมาซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองแก่ประชาชน เป็นกระบวนการก่อตัวหรือส่งผ่านวัฒนธรรมทางการเมือง การเรียนรู้ทางการเมืองอาจช่วยรักษาวัฒนธรรมทางการเมือง โดยผ่านจากคนรุ่นหนึ่งไปยังคนรุ่นหนึ่งใหม่ หรืออาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมทางการเมืองไปตามประสบการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างออกไปตามช่วงเวลา และในบางกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคมอย่างรวดเร็วฉับพลัน เช่น เกิดการปฏิวัติ การเรียนรู้ทางการเมือง ก็อาจเป็นกระบวนการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อน

²⁶Gabriel A. Almond and G.Bingham Powell, (eds.) Comparative Politics Today : A World View (Boston : Little, Brown, 1980), p.36 .

อ้างอิงในสายทิพย์ สุคติพันธ์. "การเรียนรู้ทางการเมืองของเยาวชนไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีนักเรียนมัธยมศึกษาในเขตกรุงเทพมหานคร" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524), หน้า 26-27.



รัชและอาทอฟ²⁷ ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการเรียนรู้ทางการเมืองว่า เป็นกระบวนการที่ปัจเจกบุคคลรับรู้ว่าคุณภาพของตนเองอยู่ในระบบการเมือง และมีปฏิกริยาต่อปรากฏการณ์ทางการเมือง กระบวนการอันนี้เกิดจากสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคม และวัฒนธรรมของสังคมที่บุคคลนั้นเป็นสมาชิกอยู่ และรวมถึงกระบวนการปฏิสัมพันธ์ของบุคลิกภาพ และประสบการณ์ของปัจเจกบุคคล นอกจากนี้รัชและอาทอฟยังได้เสนอตัวแบบเพื่อให้เห็นว่าการเรียนรู้ทางการเมืองจะเกิดขึ้นกับบุคคลในสังคมต่างๆ ว่าแต่ละคนในสังคม บุคคลนั้นถูกห้อมล้อมด้วยบรรยากาศทางการเมืองของสังคม ซึ่งเป็นลักษณะต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อบุคคลทั้งสิ้น โดยที่ในสภาพแวดล้อมทางภายนอกนั้นมีหน่วยต่างๆ ที่เป็นตัวการเรียนรู้ทางการเมืองที่ผ่านเข้าไปสู่การรับรู้ของแต่ละบุคคล ตัวการเหล่านี้ได้แก่ครอบครัวการศึกษา กลุ่มเพื่อน กลุ่มอาชีพ และสื่อมวลชน และสรุปว่า สิ่งที่มีอิทธิพลต่อบุคคลลักษณะส่วนบุคคลมาก ได้แก่ประสบการณ์ ความรู้ ค่านิยม และทัศนคติ ซึ่งตัวประกอบเหล่านี้ จะมีความสัมพันธ์ต่อกัน

การเรียนรู้ทางการเมืองนี้อาจมีได้ 2 ลักษณะ²⁸ คือ การเรียนรู้ทางการเมืองที่เกิดจากการสอนโดยตรง (direct learning) หรือจากการปลูกฝังสัทธา (indoctrination)

²⁷Michael Rush and Phillippe Athof, Introduction to Political Sociology (London : Western Printing Service Press, 1977), pp.16-22 อ้างในสกันธ์ จันทวิทย์, "ผลการเรียนรู้ทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยของเยาวชน" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 27-28.

²⁸Richard E. Dawson and Kenneth Prewitt, Political Socialization (Boston : Little, Brown, 1969), pp. 73-80 อ้างในเรื่องเดียวกัน, หน้า 30.

เป็นการเรียนรู้ทางการเมืองที่เกิดจากการตั้งใจสอน (intentional learning) มีการกำหนดระยะเวลา มีหลักสูตร มีวิธีการสอน และมีการวางแผนการสอนที่แน่นอน ส่วนการเรียนรู้ทางการเมืองในอีกลักษณะหนึ่งคือ การเรียนรู้ทางการเมืองโดยอ้อมหรือการเรียนรู้โดยไม่ได้ตั้งใจ (unintentional learning) เช่น ได้รับความรู้จากการพูดคุยกับเพื่อน สนทนากับคนในครอบครัว ซึ่งไม่มีการวางแผนกำหนดหลักสูตรการสอนที่แน่นอน และมีลักษณะที่ไม่เป็นทางการ แต่ผลการพูดคุยกันแล้วก่อให้เกิดการเรียนรู้ขึ้น

ในประเด็นนี้ อัลมอนต์ให้ความเห็นว่า การเรียนรู้ทางการเมืองโดยตรงและโดยอ้อมนั้นมีอิทธิพลต่างกัน และการเรียนรู้โดยทางอ้อมนั้นน่าจะมีอิทธิพลต่อการเมือง เพราะสามารถทำได้โดยตัวการหลายตัวการ²⁹

ตัวการที่ก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ทางการเมือง

ซึ่งในกระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองดังที่กล่าวไปนั้น จะเกิดขึ้นได้ต้องมีตัวการที่ก่อให้เกิดกระบวนการดังกล่าว ซึ่งมีนักวิชาการได้ให้คำอธิบายไว้ อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ตัวการ (agent) ที่ก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองนั้นมี 6 หน่วยคือ³⁰

²⁹Gabriel A. Almond and G.Bingham Powell, Comparative Politics : A Development Approach. (Boston : Little, Brown, 1966), p.28 อ้างในสายทิพย์ สุคติพันธ์, "การเรียนรู้ทางการเมืองของเยาวชนไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีนักเรียนมัธยมศึกษาในเขตกรุงเทพมหานคร", หน้า 28.

³⁰Gabriel A. Almond, "Political Process", p.47-49.

1. ครอบครัว เป็นหน่วยพื้นฐานของชีวิตเป็นตัวการหลัก และเป็นหน่วยแรกที่ให้การศึกษารียนรู้แก่บุคคล ครอบครัวนี้เป็นตัวการในการเรียนรู้ทางการเมืองที่มีอิทธิพลสูง และต่อเนื่องเป็นระยะเวลายาว โดยมีอิทธิพลทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม³¹ กล่าวคือ ครอบครัวใดที่ทาหน้าทีตัดสินใจโดยที่ไม่ยอมให้เด็กมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น เด็กก็จะมองการตัดสินใจดังกล่าวว่าเป็นลักษณะของอำนาจนิยม แต่ถ้าหากว่าเด็กไม่มีส่วนช่วยในการตัดสินใจ เด็กก็จะมีความกล้าที่จะแสดงออก ซึ่งเมื่อเจริญเติบโตขึ้นเป็นผู้ใหญ่ก็จะมีส่วนช่วยให้เด็กเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น

2. สถาบันการศึกษา ผู้ที่ได้รับการศึกษานั้นจะมีความรู้สึกนึกถึงผลกระทบทางการเมืองที่จะนำมาสู่ตน โดยทั่วไปและบุคคลที่มีการศึกษาสูง จะตระหนักถึงความเกี่ยวข้องและผลกระทบจากรัฐบาลที่มีต่อตนเอง ก็จะเกิดความสนใจทางการเมือง มีความรู้เกี่ยวกับกระบวนการทางการเมือง และอาจเข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมทางการเมืองได้มากกว่าบุคคลที่ผู้มีระดับการศึกษาต่ำ สถาบันการศึกษามีบทบาทต่อการให้ความรู้ ซึ่งหมายความว่ารวมไปถึงความรู้ทางการเมืองด้วย นอกจากนี้สถาบันการศึกษาก็ยังมีบทบาทต่อการถ่ายทอดค่านิยม และทัศนคติต่างๆ ของสังคมอีกด้วย

3. กลุ่มเพื่อน ในกลุ่มเพื่อนมีสมาชิกของกลุ่มจะมีสถานภาพที่เท่าเทียมกัน และมีความผูกพันซึ่งกันและกัน การที่สมาชิกและกลุ่มแต่ละคนสามารถรวมอยู่กันเป็นกลุ่มเพื่อนได้ก็จะเกิดการยอมรับ และลอกเลียนแบบเพื่อน เพราะมีความต้องการที่จะทำในสิ่งๆ ให้เหมือนๆ กัน ดังนั้นกลุ่มเพื่อนจึงเป็นตัวการในกระบวนการเรียนรู้ทางการเมือง ที่สามารถถ่ายทอดค่านิยม และทัศนคติต่างๆ ได้ ด้วยเหตุที่สมาชิกของกลุ่มเพื่อนแต่ละคนจะปรับปรุงแก้ไขพฤติกรรมของตนให้เหมือน

³¹Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., Comparative Politics Today, p.38.

เพื่อน เพื่อจะได้รับการยอมรับจากสมาชิกคนอื่นๆ ในกลุ่มเพื่อน

4. กลุ่มอาชีพ ซึ่งเป็นกลุ่มที่เป็นองค์การที่เป็นทั้งทางการ และไม่เป็นทางการ กลุ่มอาชีพนี้สามารถเป็นตัวการในกระบวนการเรียนรู้ทางการเมือง ที่ช่วยให้สมาชิกในองค์การนั้นๆ มีการพบปะแลกเปลี่ยนข่าวสาร ความเห็นและทัศนคติซึ่งกันและกัน สมาชิกจะปฏิบัติตามเหมือนๆ กัน ในสิ่งที่คิดว่าเป็นสิ่งที่ดี และให้ประโยชน์กับกลุ่มของตน จึงเป็นกลุ่มที่สามารถถ่ายทอดค่านิยม และทัศนคติของสังคมได้อย่างดี

5. สื่อมวลชน ในสภาพสังคมที่มีความเจริญ มีการแพร่กระจายของข่าวสารต่างๆ ได้อย่างรวดเร็ว เพราะเกิดจากความเจริญก้าวหน้าของวิทยาการเทคโนโลยีทางการศึกษา การใช้สื่อที่สามารถแพร่กระจายไปได้อย่างรวดเร็วนี้ ส่งผลให้สามารถมีการถ่ายทอดค่านิยม และทัศนคติผ่านทางสื่อมวลชนได้ทั้งในทางตรงและทางอ้อม

6. การติดต่อและเข้าไปเกี่ยวข้องกับทางการเมืองโดยตรงนั้น บุคคลแต่ละคนอาจเข้าไปเกี่ยวข้องกับระบบทางการเมือง ได้โดยผ่านพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ตลอดจนผู้มีอำนาจทางการเมืองในระดับต่างๆ การที่บุคคลต่างๆ ได้สัมผัสกับกลุ่มผลประโยชน์ หรือพรรคการเมืองหรือสถาบันทางการเมืองอื่นๆ ย่อมจะได้รับการถ่ายทอดค่านิยม ทัศนคติทางการเมืองมา ทั้งนี้โดยทางตรงและทางอ้อมได้

ในกรณีของศาสตราจารย์บุญชนะ อັตถการ องค์กรที่ให้การเรียนรู้ทางการเมืองแก่ศาสตราจารย์บุญชนะที่ดีคือ ครอบครัว โดยเฉพาะประเด็น เรื่องพี่น้องในครอบครัวเป็นนักการเมือง (นายทองม้วน อັตถการ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม สมัยแรกๆ และนายบุญช่วย อັตถการ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคามหลายสมัย และอดีตนายก อบจ. อุดมวิทยาสารคาม อภิวงค์) อีกทั้งการทำงานคือ ระบบราชการซึ่งเปิดโอกาสให้ศาสตราจารย์บุญชนะ มีความสัมพันธ์กับผู้มีอำนาจทางการเมือง และได้เข้าไปมีบทบาททางการเมืองผ่านระบบราชการ

5. ทหารกับการเมือง

การศึกษาได้อาศัยแนวความคิดต่างๆ เกี่ยวกับบทบาททางการเมืองของทหาร ซึ่งพอสรุปได้โดยสังเขป ดังนี้

S.E. Finer ได้ให้ข้อสังเกตว่า การเมืองยุคปัจจุบันโดยเฉพาะภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมานั้น ในประเทศที่กำลังพัฒนา หรือประเทศที่เกิดใหม่ทั้งหลาย มีปรากฏการณ์พิเศษอย่างหนึ่ง คือ รัฐบาลของประเทศเหล่านี้ถูกแทรกแซงทางการเมืองโดยทหารด้วยการปฏิวัติรัฐประหาร หรือยึดอำนาจอยู่อย่างซ้ำๆ บ่อยครั้งในประเทศเดียว³² ลักษณะการแทรกแซงทางการเมืองของทหารนั้น มักจะเข้าไปในลักษณะใช้กำลังโค่นรัฐบาล หลังจากนั้นทหารก็จะจัดตั้งรัฐบาลพลเรือน³³ ในหมู่ประเทศที่กำลังพัฒนา รัฐบาลพลเรือนแท้ๆ นั้น หาได้ยากเต็มที่ ทหารส่วนใหญ่ไม่เชื่อถือรัฐบาลพลเรือน³⁴ โดยมักจะแสดงพลังเข้าคัดค้านนโยบายบางประการของรัฐบาลพลเรือน ซึ่งในที่สุดก็มักจะได้รับผลประโยชน์จากรัฐบาลพลเรือนนั้นๆ³⁵ ยิ่งในสังคมที่มีค่านิยมในทางการปกครองแบบรวมอำนาจอย่างยาว

³²S.E. Finer, The Man on Horseback, (New York : Frederick A Praeger, 1963), Gabriel A Almond and James S. Coleman, The Politics of the Developing Areas, (Princeton New Jersey; Pinceton Unviersity press, 1966), p.3-4.

³³ทรรศนีย์ บัจจุสานนท์, "การเรียนรู้ทางการเมืองของนักเรียนนายร้อยทหารของไทย" (วิทยานิพนธ์ ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า 87.

³⁴ทหารเด็ก, ทหารปฏิวัติทำไม (กรุงเทพมหานคร : บริษัท บพิธการพิมพ์ จำกัด, 2524), หน้า 6.

³⁵เรื่องเดียวกัน.

นาน ในประวัติศาสตร์แล้ว ทหารมักจะไม่ยอมเป็นหน่วยของรัฐบาลพลเรือนไปได้ตลอด มีนักคิดทางด้านทหารกับการเมืองหลายท่าน เช่น Claude E. Welch, Arther A Smith และ Huntington ได้ทำการศึกษาการแทรกแซงทางการเมืองของทหาร โดยมองจากปัจจัยภายในขององค์กรทหาร ซึ่งมีส่วนเกี่ยวพันโดยตรงกับปัจจัยภายนอก หรือสภาพแวดล้อม ปัจจัยภายในก็ได้แก่ภาระหน้าที่การจัดการจัดองค์การความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ความเป็นเอกเทศและความเป็นวิชาชีพ³⁶ ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับปัจจัยภายนอกต่างๆ ได้แก่ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชน เสถียรภาพขององค์กรหรือสถาบันทางการเมืองอื่นๆ เป็นต้น โดยการมองว่ากลุ่มทหารในประเทศด้อยพัฒนา หรือประเทศเกิดใหม่ ทั้งหมดมักมีข้อได้เปรียบในทางการเมืองมากกว่ากลุ่มอื่นๆ เนื่องจากลักษณะโครงสร้างของกลุ่มประกอบไปด้วยความเข้มแข็งและเหนียวแน่นพร้อมไปด้วยทรัพยากรและเครื่องมือเครื่องใช้ ไม่ว่าจะเป็นระเบียบวินัยหรืออาวุธ ซึ่งก่อให้เกิดศักยภาพทางการเมืองอย่างสูง ซึ่งเป็นขั้วเดียวกับที่สภาพแวดล้อมภายนอกโดยทั่วไปนั้น เอื้ออำนวยให้ทหารเข้ามามีบทบาทแทรกแซงทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นความอ่อนแอของโครงสร้าง และสถาบันทางการเมือง ความไร้เสถียรภาพของรัฐบาล ภาวะสงครามและอื่นๆ ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวนี้ ได้มีการศึกษาอย่างกว้างขวางในผลงานของ Lucian W. Pye, Manfred, Haipern Samuel P. Huntington เป็นต้น³⁷

สิ่งที่น่าสนใจอีกประเด็นหนึ่งก็คือ การศึกษาถึงสิ่งเร้าที่ทำให้ทหารเข้าแทรกแซงทางการเมือง จากการศึกษาของ Eric Nordlinger แสดงให้เห็นว่าผลประโยชน์ของกลุ่มทหาร

³⁶ สุจิต บุญบงการ, "การแทรกแซงทางการเมืองของทหารไทย", หน้า 32.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 31.

เป็นสิ่งสำคัญ³⁸ ถ้าถูกกระทบกระเทือนหรือถูกแทรกแซงก็จะเป็นพลังผลักดันให้ทหารเข้าแทรกแซงทางการเมือง ผลประโยชน์ได้แก่ ความเป็นอิสระ (autonomy) การไม่ถูกแทรกแซงจากกลุ่มอื่นๆ (exclusivnes) งบประมาณด้านการป้องกันประเทศ เป็นต้น

ที่กล่าวมานี้ เป็นเพียงส่วนหนึ่งของแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้เขียนใช้เป็นหลักในการศึกษาวิเคราะห์ อีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจซึ่งผู้เขียนใช้เป็นแนวทางในการศึกษา ก็คือ การศึกษารูปแบบการเข้าแทรกแซงทางการเมืองของทหาร ซึ่งมีหลายรูปแบบ นอกเหนือจากการใช้กำลังเข้ายึดอำนาจอาจแสดงออกในรูปของการใช้อิทธิพลทางการเมือง ซึ่งกองทัพแห่งชาติได้แสดงตนในฐานะเป็นกลุ่มพลังทางการเมืองกลุ่มหนึ่ง³⁹ ซึ่งเป็นกลุ่มที่เข้มแข็งและมีศักยภาพสูงหรือทหารอาจเข้าแทรกแซงทางการเมืองโดยทางอ้อม เช่น การแสดงปฏิกริยาต่อต้านนโยบายอย่างหนึ่งอย่างใดของรัฐบาล ซึ่งโดยมากจะเกี่ยวกับด้านความมั่นคงของชาติ และในที่สุดก็คือ การเข้าควบคุมการเมืองโดยตรง โดยการเข้ามีส่วนในการกำหนดนโยบายการเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการใช้ทรัพยากรทางการเมืองของชาติ⁴⁰ อาจได้แก่การตั้งรัฐบาลทหาร หรือการครอบงำรัฐบาลโดยทหาร

โดยสรุปแล้ว การที่ฝ่ายทหารหรือกองทัพตระหนักถึงความได้เปรียบขององค์กรของตนว่า มีเหนือกลุ่มอื่นๆ ภายในสังคม ฝ่ายทหารจำเป็นต้องรักษาสถานภาพดังกล่าวเอาไว้ การเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันเปิดโอกาสให้แก่กลุ่มต่างๆ ได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างกว้างขวาง ทำให้ฝ่ายทหารเพิ่มความจำเป็นในอันที่จะรักษาผลประโยชน์ของตนไว้ ด้วยความจำ

³⁸Eric Nordlinger, Soldiers in Politics : Military Coup and Government, (Englewood, Cliffs : *Princeton-Hall, 1977), pp.49.

³⁹ทหารเด็ก, ทหารปฏิวัติไทย, หน้า 24.

⁴⁰เรื่องเดียวกัน.

เป็นดังกล่าว ทหารจึงมักเข้าสอดแทรกในทางการเมืองโดยตรง หรือโดยอ้อมด้วยการบีบบังคับ ในรูปแบบต่างๆ ซึ่งในที่สุดยังผลให้ฝ่ายทหารได้เข้ามาแสดงบทบาททางการเมืองได้อย่างเต็มที่ ในการเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองนั้น ผู้ปกครองที่เป็นทหารของไทย ได้อาศัย ข้าราชการประจำเป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจในการปกครอง นักวิชาการซึ่งมักไปจากสถาบัน การศึกษาชั้นสูงของประเทศ และ/หรือข้าราชการประจำบางตำแหน่งในหน่วยราชการมักเข้าไป มีบทบาทช่วยเหลือฝ่ายทหารในรูปแบบของที่ปรึกษา รับผิดชอบทางการเมืองต่างๆ การทำหน้าที่ดังกล่าวของนักวิชาการมองจากฝ่ายนักวิชาการเอง เห็นว่าเป็นว่าเป็นการใช้ความรู้ความสามารถ เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ส่วนตนแต่เพียงอย่างเดียว ทางฝ่ายทหารได้ ประโยชน์ในแง่ที่ว่าการที่มีนักวิชาการเข้ามาร่วมทำให้การปกครองของฝ่ายทหาร มีความชอบธรรมขึ้น แต่ฝ่ายที่อยู่ตรงข้ามหรือไม่เห็นด้วยก็จะมองว่านักวิชาการ และทหารร่วมกันใช้อำนาจ หรือนักวิชาการยอมเป็นเครื่องมือให้แก่ทหาร คำพูดฝ่ายทหาร ตั้งข้อรังเกียจนักวิชาการดังกล่าว อันที่จริงแล้วความรังเกียจจะมากน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับว่าต่อต้านทหารมากน้อยแค่ไหนด้วย กรณี ของศาสตราจารย์บุญชนะ จึงตกอยู่ในสภาพเช่นนี้ และเป็นตัวอย่างที่ดีตัวอย่างหนึ่งของความ สัมพันธะระหว่างนักวิชาการกับฝ่ายทหารในระบบการเมืองไทย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัยนี้

1. การศึกษาค้นคว้าเรื่องนี้เป็นมิติใหม่ เนื่องจากไม่เคยมีใครทำการค้นคว้าวิจัย เกี่ยวกับแนวความคิดและบทบาททางการเมืองของศาสตราจารย์บุญชนะ อັดถากร มาก่อน แม้ว่า จะมีผู้เขียนถึงศาสตราจารย์บุญชนะ อັดถากร มามากแล้วก็ตาม ทั้งนี้ จะเป็นเพราะเรื่องนี้เป็น เรื่องยาก และข้อมูลที่จะนำมาใช้ศึกษาได้อย่างแท้จริงนั้นหายาก จึงทำให้ดูเหมือนว่า แนว ความคิดหรือการกระทำของศาสตราจารย์บุญชนะ อັดถากร ซึ่งเป็นคนที่มีบทบาทและความสำคัญ ทางการเมืองคนหนึ่งในการเมืองไทยถูกละเลยจากการค้นคว้าวิจัยของวงวิชาการทั้งทาง ประวัติศาสตร์และรัฐศาสตร์ การละเว้นดังกล่าวอาจทำให้เกิดอคติ (bias) ในการศึกษา

วิเคราะห์ประวัติศาสตร์การเมืองและการปกครองของไทยในช่วงเวลานั้นได้ ดังนั้น การศึกษาค้นคว้าวิจัยในเรื่องนี้ นอกจากจะเป็นประโยชน์ในแง่ที่เป็นมิติใหม่แล้ว ยังอาจเป็นประโยชน์ในการทำให้ความรู้ความเข้าใจประวัติศาสตร์การเมืองและการปกครองของไทยในช่วงเวลาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 7 ถึงสมัยรัชกาลปัจจุบันแจ่มชัด และใกล้เคียงกับความเป็นจริงยิ่งขึ้นได้อีกส่วนหนึ่ง

2. ชี้ให้เห็นข้อคิดทางการเมืองการปกครองของไทยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของนักวิชาการในการเมืองไทยและช่วยให้เห็นลักษณะของการเมืองไทยที่ไม่เที่ยงแท้แน่นอน
3. ผลการศึกษาวิจัยย่อมมีคุณค่าต่อวิชาการด้านรัฐศาสตร์ และวิชาการที่เกี่ยวข้องเนื่องกัน เช่น ประวัติศาสตร์ เป็นต้น

ข้อจำกัดของการศึกษา

ผู้เขียนยอมรับว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้ออ่อนที่สำคัญคือ ข้อมูลที่ใช้ได้จากแหล่งของผู้ศึกษาเกือบทั้งหมด ทำให้ไม่ได้ภาพที่สมบูรณ์ ข้อบกพร่องเช่นนี้มีสมควรจะได้มีการแก้ไขต่อไป

เค้าโครงวิทยานิพนธ์

วิทยานิพนธ์ แบ่งออกเป็น 5 บท ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึงที่มาของปัญหา สภาพของปัญหา ความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษา วิธีการและแนวทางในการศึกษา สมมติฐานในการศึกษา แนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา เค้าโครงวิทยานิพนธ์ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

บทที่ 2 ภูมิหลัง, ประสบการณ์ในชีวิต และสภาพแวดล้อมของศาสตราจารย์บุญชนะ ชัดถาวร (พ.ศ. 2453-พ.ศ. 2500)

กล่าวถึง ภูมิหลัง ประสบการณ์ในชีวิต สภาพแวดล้อมของศาสตราจารย์บุญชนะ ชัดถาวร ตลอดจนประวัติความเป็นมาทางการเมืองการปกครองไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.

2475 โดยจะพยายามเน้นศึกษาบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการปกครอง พร้อมทั้ง
ความคิดทางการเมืองของศาสตราจารย์บุญชนะ อัดถากกร ในช่วงแรก

บทที่ 3 บทบาทและความคิดทางการเมืองของศาสตราจารย์บุญชนะ อัดถากกร ในช่วง
พ.ศ. 2501-พ.ศ. 2536

จะกล่าวถึง การที่ได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมือง (political
activities) อย่างจริงจังของศาสตราจารย์บุญชนะ อัดถากกร ตลอดจนถึงสภาวะแวดล้อม
ล้อมต่างๆ ในสมัยนั้น เช่น ด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ ความสัมพันธ์กับต่างประเทศ
นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงสาเหตุที่ศาสตราจารย์บุญชนะ อัดถากกร ได้รับเลือกเป็นกรรมการวิจัย,
รัฐมนตรีช่วย, รัฐมนตรีว่าการ, เอกอัครราชทูตไทยประจำประเทศสหรัฐอเมริกา อธิการบดี
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) ฯลฯ เป็นต้น

บทที่ 4 บทบาทและความคิดทางการเมืองของศาสตราจารย์บุญชนะ อัดถากกร ในช่วง
พ.ศ. 2515 - พ.ศ. 2536

เป็นการกล่าวถึงบทบาทและความคิดทางการเมืองต่างๆ ในช่วงท้ายของศาสตราจารย์
บุญชนะ ซึ่งรวมถึงบทบาทในสมานิติบัญญัติแห่งชาติหลายสมัย และบทบาทประธานคณะที่ปรึกษาของ
รสช.

บทที่ 5 บทสรุป และบทวิเคราะห์เชิงรัฐศาสตร์