



บทที่ ๑

ลักษณะทั่วไปของปัจจัยต่าง ๆ ที่เป็นสภาพแวดล้อมของจตุรภาค

### การปกครองในระบอบรัฐสภา

มนุษย์ตามความทางสังคมวิทยาหมายถึง "สัตว์สังคม" ที่ไม่สามารถจะอยู่อย่างโดดเดี่ยวได้ จากลักษณะนี้จึงต้องมีการกำหนดรูปแบบและกฎเกณฑ์ในการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข การปกครองในรูปแบบต่าง ๆ จึงคิดตามมา ซึ่งผิดแปลกกันไปตามสภาพแวดล้อมของแต่ละสังคม ขนบธรรมเนียมประเพณีและวิวัฒนาการทางสังคมที่แตกต่างกัน เช่น จากเดิมที่มีรูปแบบการปกครองเป็นแบบง่าย ๆ ไม่มีความสลับซับซ้อนกันมากเหมือนในปัจจุบัน เพราะสภาพแวดล้อม จำนวนประชากรที่แตกต่างกัน เมื่อสังคมขยายตัวออกไป รูปแบบการปกครองก็ได้รับการพัฒนาเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย เช่น

การแบ่งแยกรูปแบบการปกครองโดยอาศัยหลักที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตย ซึ่งถือว่าเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ อันได้แก่ อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ ตามทฤษฎีทางรัฐศาสตร์ทำให้เกิดการจัดแยกประเภทของระบบการเมือง การปกครอง ออกเป็น ๓ ประเภทใหญ่ ๆ กล่าวคือ

๑. ระบบการเมืองการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ คือ อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ รวมอยู่ที่ผู้ปกครองผู้เดียว หรือกลุ่มเดียว ได้แก่การปกครองในระบบเผด็จการ หรือระบบราชาธิปไตยแบบสมบูรณาญาสิทธิราช

๒. ระบบการเมืองการปกครองที่มีการแบ่งแยกอำนาจ โดยแต่ละอำนาจนั้นคานกันอยู่ไม่เป็นอิสระแก่กันโดยตรง แต่ยังมีพึ่งพาอาศัยกันเรียกว่า ระบบรัฐสภา

๓. ระบบการเมืองการปกครองที่มีการแบ่งแยกอำนาจโดยอิสระ ไม่ขึ้นต่อกัน และไม่จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยกันมากนัก เพราะแต่ละอำนาจก็มีพื้นฐานที่มาจากประชาชนเหมือนกัน เรียกว่าระบบประธานาธิบดี

เราจะเห็นตัวอย่างง่าย ๆ ที่มีวิวัฒนาการปกครองแบบนี้ที่ใกล้เคียงกันและใกล้เคียงกับตัวเรามากที่สุด เป็นการง่ายแก่การเข้าใจ จากสังคมไทยสามารถจะแบ่งลักษณะเด่นของการปกครองออกเป็น ๓ ระยะ คือ

ระยะที่ ๑ ในสมัยสุโขทัย อันเป็นชุมชนแรกที่มีการบันทึกทางประวัติศาสตร์ของไทยมีการปกครองอย่างง่าย ๆ ไม่สลับซับซ้อน ที่เรียกกันว่า การปกครองแบบพ่อปกครองลูก (Paternal Government) เช่นเกี่ยวกับการปกครองภายในครอบครัวซึ่งเป็นหน่วยแรกของสังคม ในการปกครองระยะนี้ยังไม่มี การแบ่งแยกอำนาจ อธิปไตย หรืออาจกล่าวได้ว่า อำนาจอธิปไตยนั้นอยู่ที่พ่อขุนหรือผู้ปกครอง แต่ก็ยังไม่ถึงแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ระยะที่ ๒ เมื่อสังคมไทยขยายตัวออก ได้รับแรงผลักดันจากกลุ่มชนอื่น ๆ ที่เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองขึ้น มาในรูปของการปกครองในแบบสมบูรณาญา

ศูนย์วิทยพัชร์พยากร

โกสินทร์ วงศ์สุววัฒน์, ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภา และระบบรัฐสภาในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : แพร่พิทยา, ๒๕๑๘) หน้า ๑๗๖-๑๘๑.

<sup>๒</sup> ค่างูรราชานุกาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา. การปกครองสยามแต่โบราณ (พระนคร : เลียงเขียวจงเจริญ, ๒๕๑๑) หน้า ๑๐.

ญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) อำนาจอธิปไตยอยู่ที่ผู้ปกครอง ซึ่งเป็นราชาอย่างสิทธิขาดแต่เพียงผู้เดียว

ระยะที่ ๓ เมื่อศิลปวิทยาการเจริญมากขึ้น มีการติดต่อกับเพื่อนบ้านทางซีกโลกตะวันตกและได้รับความคิดทางด้านการเมืองการปกครองที่แตกต่างออกไปเข้ามา แทนที่จะเชื่อในอำนาจของผู้นำก็เปลี่ยนกลับมาเชื่อในความคิดของตนเอง มีความกระตือรือร้นที่จะจัดการปกครองด้วยตนเองขึ้นมาบ้าง จึงเรียกกันว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตย (Democracy) โดยมีการกระจายอำนาจของผู้ปกครองมาสู่ผู้ใ้ปกครองมากขึ้น

ถึงแม้วิวัฒนาการปกครองนี้จะมีผิดแผกแตกต่างกันไปบ้าง แต่ส่วนใหญ่จะคล้ายคลึงกันทั่วโลก การแตกต่างอาจมีที่รูปแบบ หรือรายละเอียดปลีกย่อยเท่านั้น ปัจจุบันความเชื่อถือในการปกครองระบอบต่าง ๆ มีหลายอย่างด้วยกัน เช่น ประชาธิปไตย สังคมนิยม สังคมนิยมประชาธิปไตย หรือคอมมิวนิสต์ เป็นต้น แต่ระบอบการปกครองที่นิยมกันอย่างกว้างขวาง และเชื่อว่าเป็นระบอบที่มีข้อเสีย น้อยที่สุดในปัจจุบันก็คือ การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเชื่อถือในความสามารถของบุคคล ที่จะทำการปกครองตนเองได้ดีที่สุด ยกเลิกความเชื่อถือในตัวบุคคลหรือคณะผู้นำ หรือตัวแทนของพระเจ้าโดยสิ้นเชิง

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โปรดดูรายละเอียดใน สมพงศ์ เกษมสิน, การปกครองไทย (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๕) หน้า ๓๗. (นักศรัยได้รับเทวสิทธิ (Divine Rights) ซึ่งมีข้อนำสังเกต ๓ ประการ คือ

๑. ภูเกิดโดยพระเจ้าขงการ
๒. พระเจ้าเป็นผู้แต่งตั้งผู้ปกครองรัฐ
๓. ผู้ปกครองรัฐมีความรับผิดชอบต่อพระเจ้าเป็นเจ้าเพียงผู้เดียว

รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอาจแบ่งได้เป็น ๕ ประการ  
กล่าวคือ

๑. กระบวนการของประชาธิปไตย (Democratic Process) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ของการให้เกิดความเห็นร่วมกันในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องการเมืองการปกครอง ความเห็นพ้องต้องกันนี้ จะต้องเป็นความเห็นของประชาชนทั่วไปภายในรัฐ จึงถือเป็นวัตถุประสงค์ หรือจุดหมายปลายทางของประชาธิปไตย ซึ่งมีวิธีการต่าง ๆ เช่น การโต้เถียง (discussion) การอภิปราย (debate) การเลือกตั้ง (election) เพื่อให้ได้มาซึ่งตัวแทนที่มีนโยบายตรงกับวัตถุประสงค์ของตน โดยใช้รูปการปกครองแบบรัฐสภาหรือแบบประธานาธิบดี เป็นต้น

๒. การใช้หลักเหตุผล (Rationality) โดยให้มนุษย์แลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน และใช้เหตุผลเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจ เพราะเหตุผลที่ดี ทำให้เกิดการเห็นพ้องต้องกันแล้วใช้หลักเสียงข้างมากเป็นเครื่องตัดสิน

๓. เสรีภาพ (Freedom) การปกครองระบอบประชาธิปไตย ถือว่าเสรีภาพเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง และมักกำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งมีความหมายไปในทำนองที่ว่า "เสรีภาพ หมายถึง โอกาสที่บุคคลจะทำการปรารถนาได้โดยจะถูกควบคุมน้อยที่สุด แต่ในขณะที่เดียวกันการใช้เสรีภาพ หรือการกระทำดังกล่าวจะต้องไม่ขัดขวางต่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดีของประชาชน ไม่ละเมิดเสรีภาพของบุคคลอื่น"

หรือตามความเห็นของรูสโซ (Rousseau) ว่า

"การสละละทิ้งเสรีภาพเท่ากันเป็นการสละละทิ้งความเป็นคน เท่ากับ การยอมเสียสิทธิมนุษยชน และแม่แตหน้าที่ของเรา" ซึ่งนอกจากนี้ก็มีคนอื่น ๆ อีกหลายคน เสรีภาพต่าง ๆ อันได้แก่เสรีภาพในการพูด การพิมพ์ การรวมกลุ่ม การนับถือศาสนา เป็นต้น

๔. ความเสมอภาค (Equality) ในที่นี้หมายถึงความเสมอภาคในทางการเมือง (political equality) เช่น ความมีศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์ ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายเท่าเทียมกัน สิทธิในทางการเมืองเท่าเทียมกัน เช่น ในการออกเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น

๕. การใช้เสียงข้างมาก (majority rule) คือการถือเสียงข้างมากเป็นบรรทัดฐานในการดำเนินงาน การตัดสินใจ การแก้ไขข้อขัดแย้ง และข้อสำคัญคือ ต้องใช้ประกอบกับหลักการการเคารพเสียงข้างน้อย<sup>๒</sup>

มีผู้กล่าวอ้างว่า ระบอบการปกครองโดยรัฐสภา หรือเรียกอย่างย่อ ๆ ว่า ระบอบรัฐสภา (regime parliament) นั้น มิได้มีจริง ๆ แต่มีรัฐบาล โดยรัฐสภา ชนิดต่าง ๆ (government parliament) เพราะรูปแบบการปกครองชนิดนี้มิได้แน่นอนตายตัว หากเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพการณ์ได้ตลอดเวลา<sup>๓</sup>

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

<sup>๒</sup> Jean Jacques Rousseau : The Social Contract, translated and Introduced by Mauria Cranston (London : Penquin Books, 1968) p.52

<sup>๓</sup> ไพรศุภฉายละเกียดใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ลัทธิการเมือง (ตรงตามหลักสูตรมัธยมศึกษาตอนปลาย พ.ศ. ๒๕๑๘), (กรุงเทพฯ : อักษรเจริญทัศน์, ๒๕๑๕), หน้า ๙ - ๓๘.

<sup>๓</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย, (นครหลวง : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๕), หน้า ๓๗.



เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของรัฐสภาโดยทั่วไปแล้ว ก็ควรคำนึงถึงด้าน  
วัตถุประสงค์ของรัฐสภาคือ การให้ความคุ้มครอง การส่งเสริมและรักษาผลประโยชน์  
ของประชาชนและของส่วนรวมให้อยู่เหนือประโยชน์ของ  
กลุ่มบุคคล หรือของท้องถิ่น รวมทั้งป้องกันมิให้ความคิดแคบ ๆ นามิอิทธิพลเหนือ  
สิ่งที่ชุมชนควรจะได้รับประโยชน์โดยทั่วหน้ากัน ถ้าจะให้บรรดาคณะประมุขของรัฐ  
สภาได้อย่างเรียบร้อย ถูกต้องสมบูรณ์ก็ต้องกำหนดขึ้นจากรูปแบบ หลักการ และสิ่ง  
ต่าง ๆ อื่นหลายประการ ในการที่จะให้กลุ่มชนได้รับประโยชน์โดยทั่วหน้ากันนั้น  
การจะให้ทุกคนมาคอยดูแลปกป้องผลประโยชน์ของตนเองย่อมเป็นไปได้โดยยาก  
วิธีการที่รัดกุมและสะดวกที่สุดก็คือ การเลือกผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่แทนกลุ่ม  
ของตนในแต่ละกลุ่มอีกต่อหนึ่ง เพื่อเป็นสมาชิกของรัฐสภาในการดำเนินงานให้เป็น  
ไปตามวัตถุประสงค์ ซึ่งวิธีการที่จะได้สมาชิกรัฐสภามานั้น แบ่งออกเป็น ๓ วิธีด้วย  
กัน คือ<sup>๒</sup>

๑. รัฐสภาแบบแต่งตั้ง ส่วนมากในประเทศที่การเมืองยังไม่พัฒนามาก  
นักหรือลักษณะการเมืองอยู่ในขั้นการเปลี่ยนแปลงระยะหัวเดียวหัวต่อของการปกครอง  
แบบเก่ากับการปกครองแบบใหม่ผู้ที่มีอำนาจในทางการปกครองเดิม คือ พระมหากษัตริย์หรือขุนนาง  
เชื้อพระวงศ์ต่าง ๆ คณะผู้บริหารมักจะแต่งตั้งบุคคลขึ้นกลุ่มหนึ่ง  
ซึ่งเป็นพวกพ้องของตนเองทำหน้าที่คล้ายคลึงกับรัฐสภาซึ่งได้รับการเลือกตั้งมาจาก  
ประชาชนและสภาที่แต่งตั้งนี้จะทำหน้าที่ช่วยเหลือการปกครองของกลุ่มผู้บริหารการ  
ปกครองเดิม ในการที่จะยึดอำนาจการปกครองไว้กับตนเองต่อไป โดยอ้างว่าสภาที่  
เกิดจากการแต่งตั้งนี้เป็นเครื่องหมายในการให้สิทธิการปกครองแก่ประชาชน หรือ

จรรยา สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ หน้า ๑๕๑.

<sup>๒</sup> ไกลสินทร วงศ์สุรวัดน์, ว่าด้วยรัฐสภา ใน รัฐสภาสาร ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๑  
มกราคม - เมษายน ๒๕๑๘ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ  
หน้า ๒ - ๕.

ประชาชนก็ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองด้วยแล้ว ทำหน้าที่เป็นผู้ให้คำแนะนำ คำปรึกษาในการออกกฎหมายแก่ผู้ที่มีอำนาจทางการปกครอง รัฐบาลแบบนั้นนอกจาก จะมาจากการแต่งตั้งของผู้เป็นประมุขในการปกครอง แล้วยังมีความหมายครอบคลุม ไปถึงการมีสมาชิกโดยสิทธิซึ่งมีมาแต่กำเนิด คือ การเป็นทายาทสืบต่อ เช่น ขุนนาง ในประเทศอังกฤษ เป็นสมาชิกสภาขุนนาง หรือสภาสูง การแต่งตั้งบุคคลที่ได้ทำคุณ ประโยชน์ให้กับประเทศเข้าไปรวมเป็นสมาชิก ในสภาขุนนางตลอดชีวิตโดยไม่มีสิทธิ ตกทอดไปยังลูกหลานอีกด้วย นอกจากนั้นในกรณีของสภาขุนนางอังกฤษ ยังมีสมาชิก อีกประเภทหนึ่งซึ่งเป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ พระเถระชั้นผู้ใหญ่ เป็นต้น

๒. รัฐบาลแบบผสม เกิดจากวิวัฒนาการแห่งความก้าวหน้า เพราะ สมาชิกแต่งตั้งเพียงอย่างเดียว ไม่เป็นผู้แทนที่เที่ยงธรรมได้เสมอไป และเป็นสิ่งที่ ยอมรับไม่ได้ ดังนั้น วิวัฒนาการขั้นต่อไป จึงได้แก่การมีสมาชิกสภาผู้แทนโดยการ แต่งตั้ง หรือสมาชิกรัฐบาลแบบผสม คือ มีสมาชิกรัฐบาลซึ่งได้รับเลือกมาจาก ประชาชน ควบคู่ไปกับการมีสมาชิกจากการแต่งตั้งทำกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน เพื่อ ป้องกันผลประโยชน์ของตน ถ้าสมาชิกสภาแต่งตั้งมีความเห็นโอนเอียงไปทางใด ทางหนึ่ง ก็ยังคงมีสมาชิกจากการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นพวกของราษฎรตามอำนาจอยู่

๓. รัฐบาลโดยการเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาเป็นเครื่องชี้ถึง ความก้าวหน้าทางการเมืองได้อย่างหนึ่ง ว่ามีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากน้อย เพียงใด ในทางรัฐศาสตร์ยอมรับว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาโดยประชาชนมีสิทธิ ในการออกเสียงอย่างทั่วถึงนั้น เป็นวิธีการของการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยที่สุด เพราะผู้ที่ประชาชน เลือกไปเป็นผู้แทนของตนนั้นอย่างน้อยที่สุดก็เป็นบุคคลที่ประชาชน

๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒. Life Peerages Act.1958 ของอังกฤษ

เลือกโดยเปรียบเทียบกับคนอื่น ๆ แล้วว่าดี และเหมาะสมที่จะเป็นผู้แทนของตน ทั้งยังเป็นเครื่องแสดงว่า ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองโดยตรงแล้ว จึงเป็นลักษณะการเมืองชั้นสูงที่จะแสดงถึงการพัฒนาทางการเมืองในขั้นต่อไป เพราะเมื่อประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองแล้ว การดูแลและควบคุมกระบวนการทางการเมืองก็จะเกิดตามมา และการคัดเลือกสมาชิกก็จะพัฒนาจากการเรียนรู้เป็นลำดับไป

วิธีการที่จะได้สมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น ทำให้สามารถกำหนดถึงโครงสร้างของวุฒิสภาในรูปแบบต่าง ๆ กัน อาจแบ่งออกได้เป็น ๓ ระบบด้วยกัน คือ

๑. ระบบ ๒ สภาหรือสภาคู่ (Bicameral) หลักเกณฑ์ของระบบนี้ ได้แก่การยอมให้มีสองสภาใช้อำนาจนิติบัญญัติ และควบคุมฝ่ายบริหารควบคู่กันไป ฝ่ายนิติบัญญัติในระบบนี้แบ่งออกเป็น ๒ สภาด้วยกัน คือ

๑.๑ สภาล่าง (The Lower House) สมาชิกส่วนมากได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรงทั้งสิ้น จึงถือว่าเป็นหน่วยงานที่สำคัญที่สุดของประเทศ และได้รับการยกย่องมาก เนื่องจากเป็นตัวแทนของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นในด้านการปกครอง

๑.๒ สภาสูง (Senate) หรือสภาที่มาจากการแต่งตั้งนั้นเอง อาจเกิดจากหลายสาเหตุ คือ

- ๑.๒.๑ ความต้องการให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีผู้แทนอันเนื่องมาจากประเทศมีพื้นที่กว้างใหญ่อย่างเช่น สหรัฐอเมริกา
- ๑.๒.๒ ต้องการให้สภาสูงเป็นหน่วยงานคอยถ่วงอำนาจของสภาล่าง หรือยับยั้งไม่ให้ใช้อำนาจเกินขอบเขต เช่น ประเทศอังกฤษ



- ๑.๒.๓ อาจเกิดมาจากรากฐานความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ ที่ชนชั้นสูงต้องการตัวแทนในสภา
- ๑.๒.๔ เกิดขึ้นในฐานะที่เป็นข้อประนีประนอมระหว่างมลรัฐใหญ่ กับมลรัฐเล็ก เช่น ในสหรัฐอเมริกา แต่ละมลรัฐจะมีวุฒิสภา ๒ คน เท่า ๆ กันหมด

สำหรับที่มาของสมาชิกสภาอาจมาจากการแต่งตั้งเพื่เป็นรางวัลทางการเมือง (ต) ณาการฝ่ายบริหารแต่งตั้งสมาชิกสภาสูงขึ้น) ประมุขเป็นผู้แต่งตั้ง หรือให้สภานิติบัญญัติของแต่ละมลรัฐ เลือกสมาชิกสภาสูงแทน เช่น สหรัฐอเมริกา ก่อน ค.ศ. ๑๘๖๓ หลังจากนั้นเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกโดยตรง ส่วนมากอายุการเป็นสมาชิกสภาสูง จะยาวนานกว่าสภาล่าง

ข้อดีของระบบ ๒ สภา ซึ่งประมวลได้จากบทบาทและหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา

- ๑. เปิดโอกาสให้ตัวแทนของราษฎรกลุ่มต่าง ๆ มีตัวแทนของตนในสภาอย่างเต็มที่
- ๒. ทำให้มีเวลาในการพิจารณากฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้ได้ร่างกฎหมายตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชน เพราะมีอีกสภาหนึ่งคอยถ่วงถ่วง มีผู้เปรียบเทียบว่า สภาที่ ๑ เปรียบเสมือนความคิด (imagination) สภาที่สองเปรียบเสมือนเหตุผล (reason)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โปรดดูรายละเอียดใน ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย, หน้า ๒๒๕ - ๒๒๖.

๓. ลดสภาพเผด็จการทางสภา เพราะมีการยับยั้งอำนาจซึ่งกันและกัน คอยยึดเหนี่ยวหักท่วงกันไว้ และเป็นการแบ่งเบาภาระกันและกันด้วย

๔. ในบางกรณีอำนาจนิติบัญญัติ (สภาโคสภาหนึ่ง) อาจเกิดแทรกัวไม่ลงรอยกับฝ่ายบริหารสภาที่เหลือจะทำหน้าที่ใกล้เคียง ถ้า ๒ สภาเห็นพ้องต้องกัน ฝ่ายบริหารก็ควรจะพิจารณาใหม่

## ๒. ระบบสภาเดียว (Uni cameralism)

ระบบนี้จะพบเห็นกันได้น้อย เช่น ในรัฐเนบราสกา (Nebraska) ในปี ค.ศ. ๑๙๓๕ และรัฐต่าง ๆ ในคานาดาส่วนใหญ่ ประเทศออสเตรเลียในอเมริกา กลาง นอร์เวย์ และสวีเดน (ตั้งแต่ปี ๑๙๖๕ ขึ้นไป) สภาเดียวส่วนใหญ่เป็นสภาที่เกิดจากการเลือกตั้งโดยตรงทั้งสิ้น ข้อดีของระบบนี้คือ

๒.๑ ค่าเนิการได้รวดเร็ว

๒.๒ หลีกเลียงการขัดแย้งกันเจตนาของประชาชน เพราะระบบสองสภาผู้แทนมักมีความต่างกัน ทำให้เกิดการขัดแย้งกันขึ้น

๒.๓ ทำให้เกิดความรับผิดชอบที่ชัดเจน ประชาชนได้รู้ทันทีว่าการกระทำอย่างใดเป็นความรับผิดชอบของสภา

๒.๔ ลดการทำงานซ้ำซ้อน และความปั่นป่วนในการดำเนินงานของสภา

๒.๕ สมาชิกมีความรับผิดชอบโดยตรงกับประชาชน ทำให้เกิดความภาคภูมิใจ และความระมัดระวังการทำงาน

๒.๖ ไม่สิ้นเปลือง

๓. ระบบอื่น ๆ เช่น ระบบ ๓ สภาของฝรั่งเศสบางสมัย (Prerevolutionary French Estate General) แต่ส่วนมากประเทศใดจะมีสภา  
 มากน้อยเพียงใด มักขึ้นอยู่กับเหตุผลความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ และความ  
 ต้องการในระยะต่าง ๆ กันของประเทศ ส่วนใหญ่จะมีที่สภาก็ตาม มักจะดำเนินงาน  
 ในรูปของสภาเดี่ยว คือรวมกันเรียกว่ารัฐสภา และทำหน้าที่ปรึกษา อภิปราย  
 ได้เพียงกันในลักษณะเดียวกันทั้งนี้

เมื่อพิจารณาถึงที่มาของรัฐสภา และขอบข่ายของการทำงานแล้ว ก็  
 ควรพิจารณาถึงบทบาทและหน้าที่ของรัฐสภาในฐานะที่เป็นสถาบันทางการเมือง  
 ซึ่งมีอยู่หลายประการด้วยกัน

Robert Packenham เสนอว่า หน้าที่ของรัฐสภาในระบบการเมือง  
 นั้นมีอยู่ ๑๐ ประการด้วยกัน คือ

๑. การให้ความชอบธรรม (คือได้รับความยินยอมจากประชาชนให้  
 ปกครองประเทศ)
๒. การช่วยผ่อนคลายความตึงเครียดทางการเมือง เป็นที่รวมของ  
 กลุ่มอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์
๓. การช่วยสรรหานักการเมือง (เพราะสมาชิกหมุนเวียนไปตามวิถี  
 ทางการเมือง)
๔. เป็นแหล่งให้การศึกษาทางการเมือง (แก้ไขปัญหาทางการเมือง)
๕. เป็นแหล่งฝึกอบรมนักการเมืองใหม่ ๆ
๖. เป็นแหล่งออกกฎหมาย (จากทางสมาชิก หรือฝ่ายบริหารเสนอมา)
๗. เป็นที่แสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ

๕. ควบคุมฝ่ายบริหารให้ดำเนินงานตามนโยบาย (Inspecting function)

๕. การให้การอุปถัมภ์ ช่วยเหลือองค์กรเมืองและประชาชนกลุ่มต่าง ๆ
๑๐. การปฏิบัติงานทั่วไป เช่น เป็นศูนย์รวมชาวทางการเมือง อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า หน้าที่หลักของรัฐสภา คือ
  ๑. ทำหน้าที่นิติบัญญัติ
    - ๑.๑ คอยควบคุมรัฐบาล
    - ๑.๒ ยอมรับพิจารณาหรือปฏิเสธร่าง ~~ของ~~ <sup>ของ</sup> รัฐบาล
    - ๑.๓ อภิปรายถึงร่างกฎหมายต่าง ๆ ที่สมาชิกเสนอ
    - ๑.๔ ตรวจสอบพิจารณาและควบคุมกฎหมายเลือกตั้ง<sup>๒</sup>
  ๒. ควบคุมฝ่ายบริหารให้ทำงานตามนโยบาย
  ๓. เป็นที่แสดงออกทางเจตนารมณ์ของประชาชน
  ๔. เป็นที่ฝึกและสรรหานักการเมืองใหม่ ๆ

อำนาจของรัฐสภาทางกานิติบัญญัติ (Legislature) นั้นขึ้นอยู่กับ "การหยั่งรู้ถึงความต้องการของประชาชนที่เขาเป็นผู้แทนอยู่ และการหยั่งรู้ถึง

<sup>๑</sup> Robert A. Packenham : "Legislatures and Political Development" in Allen Kornbeng and Iloyd D. Musoff (eds) Legislatures in Developmental Perspective (Durham, N.C. Duke University Press 1970) pp. 521 - 582.

<sup>๒</sup> Jean Blondel; An Introduction to Comparative Government Praeger (New York, Washington 1969) p. 357.

การตัดสินใจของรัฐบาลได้มากน้อยเพียงใด

นอกจากนี้ก็มีสิ่งต่าง ๆ ที่ควรพิจารณาในอันที่จะช่วยส่งเสริมให้ระบบรัฐสภาสามารถดำเนินการปกครองไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และต่อเนื่องกันสมกับคำว่า "รัฐสภา คือสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ" ในด้านการปกครอง ซึ่งมีบทบาทและหน้าที่ในการวางดุลยภาพอำนาจของฝ่ายบริหาร ตลอดจนควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐบาลให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ ซึ่งจะพบว่าบทบาทและอำนาจของรัฐสภาในแต่ละประเทศจะแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับการพัฒนาทางการเมือง และสภาพความสำนึกทางการเมืองของประชาชนในแต่ละประเทศ ซึ่งเป็นแรงสนับสนุนรัฐสภาโดยตรงจากการเลือกผู้แทนราษฎรที่มีประสิทธิภาพเข้าไปทำงานแทนตน หรือโดยทางอ้อม จากการเป็นกลุ่มผลประโยชน์ สนับสนุนทางการเมืองที่มีนโยบายใกล้เคียงหรือตรงกับความคิดของตน นอกจากนี้สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้แล้ว สิ่งหนึ่งที่เรามักจะมองข้ามความสำคัญไปก็คือ "จุดกำเนิดของรัฐสภา" ซึ่งรัฐสภาของแต่ละประเทศจะมีจุดกำเนิดที่แตกต่างกันออกไปตามสภาพการเมือง ถ้าหากรัฐสภามีจุดกำเนิดตรงตามเวลาจากความพร้อมทางการเมืองขององค์ประกอบต่าง ๆ แล้ว รัฐสภานั้นก็จะมี ความมั่นคง แข็งแกร่ง แต่หากรัฐสภาใด มีจุดกำเนิดที่เร็วหรือช้ากว่ากำหนด ก็จะไม่มั่นคง ต้องล้มลุกคลุกคลานหรือสลายตัวไปในที่สุด เมื่อพิจารณาจุดกำเนิดของรัฐสภาแล้ว จำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยแวดล้อมที่มีอยู่ในขณะที่รัฐสภาถือกำเนิดขึ้น ซึ่งในที่นี้ได้แยกปัจจัยแวดล้อมที่สำคัญออกเป็น ๕ ประการด้วยกัน คือ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เศรษฐพร คูศิริพิทักษ์, กลไกรรัฐสภา (กรุงเทพฯ  
มหานคร: ๒๕๑๘) , หน้า ๒



## ๑. การที่ประชาชนมีความเข้าใจ และค้นตัวพอที่จะเข้าร่วมทางการเมือง

การที่ประชาชนจะมีความค้นตัวและเข้าใจในระบบการเมืองแบบใหม่ ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปนั้นมีความสำคัญเพราะ เมื่อมีความเคยชินกับการปกครองแบบเดิมแล้ว ต้องเปลี่ยนทันทีทันใด ประชาชนจะขาดความเข้าใจที่จะเข้าร่วมทางการเมือง แต่ถ้าหาวิธีทางการเมืองค่อย ๆ พัฒนาไปถึงขั้นการปกครองเพื่อตนเอง โดยมีต้องคำนึงถึงผู้ปกครองเดิมอีกต่อไป ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น และชนกลุ่มแรกที่จะมีความเข้าใจและค้นตัวที่จะเข้าร่วมทางการเมือง ก็คือพวกข้าราชการที่มีความคุ้นเคยกับการปกครองอยู่แล้ว แต่พวกนี้มักต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมือง เพื่อมีอำนาจและรักษาสถานะทางการเมืองของตนไว้ อีกพวกหนึ่งคือ พวกที่มีการศึกษาส่วนใหญ่พวกนี้ได้เรียนรู้ถึงวิธีการปกครองที่ถูกที่ควร และทราบถึงความผิดพลาดทางการเมืองปกครองที่เป็นอยู่ จึงต้องการที่จะแก้ไขและชักนำผู้ที่ยังไม่รู้ให้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองตามหลักการหรือทฤษฎีที่ตนเรียนมา พวกนี้มิได้หวังอำนาจทางการเมืองแต่ทำไปตามที่ตนได้ศึกษาได้รับรู้มา ดังเช่นการเรียกร้องอิสรภาพของอาณานิคมอเมริกาจากการปกครองของอังกฤษ เราจะเห็นได้ว่าพลเมืองของอเมริกานั้น ส่วนใหญ่เป็นพวกที่เข้าใจระบบใหม่อยู่แล้ว มีการศึกษาและความเคยชินมาเพียงพอ เพราะส่วนใหญ่เป็นพวกที่อพยพไปจากเขตที่เจริญแล้ว เช่น ไปจากอังกฤษเองบ้าง จากภาคพื้นยุโรปในส่วนต่าง ๆ (การอพยพนี้เกิดขึ้นในช่วงต้นศตวรรษที่ ๑๗ ถึงต้นศตวรรษที่ ๑๘) สาเหตุของการอพยพก็เพื่อต้องการความเป็นอิสระจากทางการเมืองบ้าง การนับถือศาสนาบ้าง แต่เมื่ออพยพไปแล้วก็ตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษบ้าง และเมื่อได้รับการกดขี่ก็เกิดการต่อต้านขึ้น ในครั้งแรกก็เพียงต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองคือ พิจารณากฎหมายที่จะออกเพื่อใช้บังคับในเขตของตน เมื่อไม่ได้ก็เกิดการต่อต้านมากขึ้น และกลายเป็นสงครามที่ยืดเยื้อ แต่ในที่สุดภายใต้การ

สนับสนุนของฝรั่งเศส การเจรจาสงบศึกก็เกิดขึ้นใน ค.ศ. ๑๗๘๓<sup>๑</sup> การเรียกร้องของอเมริกาเป็นไปตามขั้นตอนของการพัฒนา และเกิดจากความนึกคิดความต้องการของประชาชนเอง ดังนั้นเมื่อทำสำเร็จจึงมีผู้สืบทอดและเข้าร่วมทางการเมืองโคตต่อไป (เนื่องจากการปกครองในท้องถิ่นของอาณานิคมแต่ละแห่ง คือ แต่ละมลรัฐมีอยู่เรียบร้อยแล้ว) จะเห็นได้ว่าการปกครองภายในรัฐของอเมริกาแยกออกจากส่วนกลาง ความตื่นตัวและสำนึกทางการเมืองของประชาชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง จึงเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้บทบาทของสถาบันทางการเมืองที่กำเนิดขึ้นใหม่ จะตั้งอยู่บนรากฐานที่มั่นคงหรือไม่เพียงใด เพราะประชาชนเป็นรากฐานคำจูงสถาบันการปกครองต่าง ๆ ไว้ได้โดยตลอดมา

#### ประการที่ ๒ เศรษฐกิจกับการรวมกลุ่ม

##### ๒.๑ พัฒนาการทางเศรษฐกิจกับการรวมกลุ่ม

ถ้าเราจะพิจารณาถึงปัจจัยหรือสิ่งสนับสนุนที่เชื่ออำนาจต่อการพัฒนาทางการเมืองแล้ว การเปลี่ยนแปลงหรือการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นสิ่งหนึ่งที่จะละเว้นมิได้ ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจกับการเมืองนั้นเป็นไปอย่างใกล้ชิดมาก จนอาจกล่าวได้ว่าเป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกันได้ เคยมีผู้กล่าวไว้ว่า การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจมีผลกำหนดรูปลักษณะสถาบันทางการเมือง และในขณะเดียวกัน นโยบายการเมืองก็กำหนดแนวทางและอัตราความเร็วของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ๑

ศูนย์วิทยพัชกร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๑</sup> โปรดดูรายละเอียดใน A.F.K. Oganski, The Stages of Political Development แปลโดย ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ลำดับขั้นทางการพัฒนาการเมือง

ในประวัติศาสตร์สากล ยุคสมัยที่เห็นถึงความสัมพันธ์ดังกล่าว จะอยู่ประมาณ คริสต์ศตวรรษที่ ๑๖ - ๑๘ ซึ่งเป็นยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงจากระบบเศรษฐกิจดั้งเดิม (Subsistence Economy) ซึ่งมีรากฐานอยู่บนการเกษตรกรรมแบบพอเลี้ยงชีพ มาเป็นระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ที่มีการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นหลัก ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ เป็นผลทำให้ระบบการเมืองต้องพัฒนาจากระบบรวอำนาจสู่ส่วนกลาง (Centralization) มาเป็นระบบประชาธิปไตย ทวีปยุโรปในระยะแรก สถาป เศรษฐกิจดำเนินอยู่ภายในระบบศักดินา (Feudalism) และกำลังสอนของศาสนา ประชากรส่วนใหญ่หาเลี้ยงชีพด้วยการเกษตรกรรมบนที่ดินของชนชั้นขุนนาง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพวกขุนนางและราชวงศ์ ชนชั้นขุนนางเหล่านี้พยายามที่จะแสวงหาอำนาจด้วยการรวมกำลังการปกครองมาอยู่ภายใต้ศูนย์กลางเดียวกัน ก่อให้เกิดมลกระทบกระเทือนอย่างมากต่อการเมือง การปกครองและเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอย่างหนึ่งในระยะต่อมา คือ การแข่งขันกันทางการเมืองและเศรษฐกิจ ทำให้เกิดลัทธิใหม่ขึ้น คือ ลัทธิพาณิชย์นิยม (Mercantilism) ซึ่งก่อให้เกิดผลทางการเมืองที่สำคัญ คือ การสร้างสถาบันทางปกครอง อันเป็นรากฐานที่สำคัญในการพัฒนาทางการเมือง จากนโยบายเศรษฐกิจแบบพาณิชย์นิยม ทำให้ประเทศต่าง ๆ ที่มีหลังทางเศรษฐกิจค่อนข้างสูง จำเป็นต้องหากตลาดเพื่อขายสินค้าและในขณะเดียวกันก็ค้นหาแหล่งวัตถุดิบในการผลิตสินค้า ทำให้เกิดการแข่งขันกันเพื่อหาอาณาณิคมด้วยการรุกรานการทหาร ประเทศเหล่านี้ได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคมเก่าของชนชั้นเมือง นำระบบการปกครองแบบใหม่เข้าไปใช้ โดยการสร้างระบบราชการประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากประเทศผู้ปกครอง ชนชั้นขุนนางเหล่านี้ได้สร้างกฎข้อบังคับต่างๆ ที่เป็นการกดขี่ชนชาวพื้นเมือง ภายในการปกครองอาณาณิคม ชนชาวพื้นเมืองไม่มีบทบาทใด ๆ เลยไม่ว่าจะในระบบราชการหรือระบบเศรษฐกิจ สิ่งเหล่านี้ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชนผู้ปกครอง

กับชนชาวพื้นเมือง และเมื่อระดับความขัดแย้งรุนแรงขึ้น ชนชาวพื้นเมืองก็เริ่มต่อสู้เพื่อเอกราช รวมตัวเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยมีจุดมุ่งหมายอย่างเดียวกันคือเพื่อแสวงหาอิสรภาพ และหลังจากได้รับเอกราชแล้ว สิ่งสำคัญสิ่งแรกที่ชนชาวพื้นเมืองเหล่านี้กระทำก็คือ การแต่งตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศและแน่นอนที่สุดรัฐบาลต้องมาจากการเลือกตั้ง จุดนี้แสดงให้เห็นถึงการสร้างสรรค์สถาบันทางการเมืองขึ้นเป็นตัวแทน เพื่อรวบรวมและนำความคิดให้รวมไปในทางเดียวกัน ตัวอย่างในเรื่องนี้จะเห็นได้จากประเทศเกิดใหม่ในทวีปแอฟริกา ประเทศส่วนใหญ่ในเอเชียอาคเนย์

อย่างไรก็ตาม การรวมตัวดังกล่าวนี้เป็นการรวมตัวในลักษณะที่ไม่มั่นคง เนื่องจากระบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นระบบการปกครองหรือระบบเศรษฐกิจก็ดี ยังเกี่ยวพันอย่างแนบแน่นกับผลประโยชน์ของชนชั้นปกครองที่ถูกขับไล่ออกไป ทำให้กลุ่มผู้นำใหม่ต้องประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจที่รุนแรงและฉับพลัน ภัยเหตุตนเองภาระของรัฐบาลใหม่จะเกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งสิ่งเหล่านี้จะไม่เกิดขึ้นกับประเทศในระบบราชาวงศ์ (เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส ฯลฯ) นโยบายเศรษฐกิจแบบพหุชนนิยมได้ก่อให้เกิดผลทางการเมืองที่สำคัญ คือ ชนชั้นขุนนางและราชวงศ์พยายามที่สร้างความมั่นคง ในฐานะของตนเองโดยสร้างระบบราชการแห่งชาติ และระบบเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้น แต่ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติที่เริ่มสร้างขึ้นมา เป็นแต่เพียงเปลือกนอกที่คลุมในส่วนบนของสังคมเท่านั้น มิได้ฝังรากลึกลงไปในชีวิตจิตใจของประชาชน การค้าและอุตสาหกรรมเป็นอาชีพของชนส่วนน้อยเท่านั้น ในขณะที่ชนส่วนใหญ่ยังอยู่ในระบบเศรษฐกิจดั้งเดิม<sup>๒</sup> ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างประชาชนกับรัฐ และเมื่อช่องว่างนั้นยิ่งกว้างขึ้น ความกดดันทวีมากขึ้น

<sup>๑</sup> ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ลำดับขั้นการพัฒนาการเมือง, หน้า ๒๑.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๒.

ชนชั้นกรรมาชีพที่ก่อการจลาจลขึ้น<sup>๑</sup> และเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจขึ้นจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมในปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ โดยหันมาเร่งรัดการพัฒนาอุตสาหกรรมใช้เครื่องจักรกลในการผลิต ทำให้เกิดความต้องการแรงงานมากขึ้นในเขตเมือง แรงงานส่วนเกินในชนบทจึงอพยพเข้าสู่ระบบอุตสาหกรรม (ด้วยแรงดึงดูดหลายอย่าง เช่น รายได้ สวัสดิการ เป็นต้น) ระบบเศรษฐกิจแบบพัฒนาอุตสาหกรรมได้ทำให้การอพยพขยายตัวใหญ่ขึ้น ตัวอย่างเช่น ในรัสเซียระยะแรกมีคนถึง ๒๕ ล้านคน อพยพจากชนบทมาสู่เมือง และจำนวนประชากรที่ทำงานในกิจการที่ไม่ใช่การเกษตรเพิ่มขึ้นอย่างน้อยอีกหนึ่งเท่า<sup>๒</sup> และจากการอพยพขนาดใหญ่นี้เองก่อให้เกิดการรวมตัวของกลุ่มกรรมกรเพื่อผลประโยชน์ของพวกเขาเอง ทั้งนี้เนื่องมาจากความกดดันทั้งในด้านการปกครองและความ เป็นอยู่ที่เลวร้าย ในประเทศอังกฤษชนชั้นกรรมกรทั้งหลายจึงรวมกันก่อตั้งสมาคมกรรมกรขึ้น เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของกรรมกรเอง<sup>๓</sup> หลังจากนั้นชนชั้นกรรมกรต่าง ๆ ได้เรียกร้องมากขึ้น จนกระทั่งในปี ค.ศ. ๑๘๓๔ สมาคมกรรมกรต่าง ๆ ก็ได้รวมกันเข้าเพื่อตั้งสหพันธ์กรรมกรแห่งชาติขึ้น เพื่อล้มล้างระบบเศรษฐกิจเก่าเสีย<sup>๔</sup> นับเป็นการรวมกลุ่มกันเพื่อเรียกร้องทางการเมืองเป็นครั้งแรก ต่อมาในปี ๑๘๖๔ องค์การกรรมกรก็กลายเป็นกลุ่มที่มี

<sup>๑</sup> เดอวัลย์ นันทาวีวัฒน์, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ (โรงพิมพ์คุรุสภา ถนนพระสุเมรุ พระนคร : ๒๕๑๔), หน้า ๒๘ - ๒๙.

<sup>๒</sup> Warren Eason, "Population and Labor Force" in Abram Bergson, ed. Soviet Economic Growth (Evanston III : Row, Peterson, 1953) pp. 114 - 115.

<sup>๓</sup> เดอวัลย์ นันทาวีวัฒน์, หน้า ๒๑๖

<sup>๔</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๑๘.



พลังทางการเมืองสูง และโคกกลายเป็นพรรคกรรมกรที่ทรงอำนาจในปัจจุบัน

เช่นเดียวกันกับในทางตะวันออก ประเทศที่เห็นได้อย่างชัดเจนถึงผลการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีส่วนสนับสนุนทางการเมืองก็คือ ประเทศญี่ปุ่น ยุคการพัฒนาอุตสาหกรรมเกิดขึ้นหลังจากการเปลี่ยนแปลงที่ล้มระบบโชกุน ซึ่งเป็นการสิ้นสุดของระบบการเมืองแบบรวมอำนาจ ชนชั้นผู้นำใหม่ได้แก่พวกซามูไรหนุ่มที่ได้รับการสนับสนุนจากชนชั้นกลางและในโครงสร้างทางการเมืองแบบเดียวกับในยุโรป มวลชนญี่ปุ่นถูกตัดขาดจากการมีตัวแทนในรัฐบาลอย่างสิ้นเชิง และมีใจมีส่วนในการควบคุมหรือแม้แต่มิเสียดในการตัดสินใจของชาติ การบริหารประเทศตกอยู่ในชนชั้นขุนนางซึ่งเป็นกลุ่มที่ริเริ่มการเปลี่ยนแปลง แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งที่น่าสังเกตุอย่างหนึ่งคือการอพยพเคลื่อนย้ายประชากรจากชนบทไปสู่เมืองของประเทศญี่ปุ่นนั้น มิได้เกิดจากถูกบีบบังคับ แต่เกิดจากแรงกดดันจากการเพิ่มประชากร การรวมตัวของชนชั้นกรรมกรในประเทศญี่ปุ่นเกิดขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ โดยจากการปรับปรุงระเบียบการบริหารราชการของฝ่ายสัมพันธมิตร และจากการส่งเสริมของเจ้าหน้าที่บริหารบ้านเมือง ดังนั้น การรวมตัวของกรรมกรญี่ปุ่นจึงอยู่ในแบบหลวมๆ ไม่มั่นคงเหมือนในทวีปยุโรป ทั้งนี้สาเหตุเป็นเพราะการรวมตัวของกรรมกรเกิดขึ้นจากความต้องการของชนชั้นสูงที่บริหารประเทศโดยเลียนแบบประเทศในกลุ่มตะวันตก และอีกประการหนึ่งก็คือ ลักษณะชนบทรอบเมืองแบบไร่โบราณของชาวญี่ปุ่นเองที่ยอมรับอำนาจของชนชั้นปกครองมาโดยตลอด

โดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างในการรวมกลุ่มทางการเมืองทั้งในกลุ่มประเทศตะวันตก กลุ่มประเทศอาณานิคมและกลุ่มตะวันออก เนื่องมาจากจุดเริ่มต้นหรือรากฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจในแต่ละกลุ่มเกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมและระยะเวลาที่ต่างกัน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการพัฒนาการเมืองในกลุ่มตะวันตกนั้นเกิดขึ้นตามหลังการพัฒนา

เศรษฐกิจ แต่ในกลุ่มอื่น ๆ กลับตรงกันข้าม การพัฒนาทางการเมืองมิได้ขยายตัวสนอง การเพิ่มในความรู้สึกทางการเมือง: กลับเกิดขึ้นก่อนและช่วยขยายความรู้สึกทางการเมือง อันเป็นจุดสุดท้ายในการพัฒนาการเมืองของชาติตะวันตก

การปฏิวัติอุตสาหกรรม เป็นฐานสำคัญของการพัฒนาทางเศรษฐกิจทำให้ ประชาชนเกิดความกระตือรือร้นที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครอง และเริ่มรู้สึกถึงอำนาจ ในการต่อรองของการรวมกลุ่ม และเป็นสิ่งผลักดันให้เกิดสถาบันทางการเมืองปกครองใหม่ ๆ ขึ้น เช่น ในประเทศญี่ปุ่นเมื่อมีการรวมกลุ่มผลประโยชน์ขึ้น (เมื่อมีสหพันธกรรมกร) ในที่สุดก็ เป็นพลังเรียกร้องให้เกิดรัฐสภาขึ้นได้ การพัฒนาทางเศรษฐกิจจึงเป็นปัจจัยสำคัญประการ หนึ่งที่จะสร้างสภาพแวดล้อมในการก่อกำเนิดรัฐสภาที่มั่นคงถาวรได้ต่อไป

๒.๒ การมีกลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์

ปรากฏการณ์ทางธรรมชาติของสังคมมนุษย์อย่างหนึ่งก็คือ การรวมกลุ่ม มนุษย์ไม่ว่าจะอยู่ในสังคมใดสมัยใดมักจะมีการรวมกันเป็นกลุ่มก่อนเสมอ มูลเหตุของการ รวมกลุ่มนั้นแตกต่างกันไปตามสภาพของสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ในแต่ละแห่งซึ่ง ไม่เหมือนกัน กลุ่มดั้งเดิมที่เห็นเด่นชัดที่สุดก็คือ กลุ่มทางสังคมวัฒนธรรม ตลอดจน ประเพณีและความเชื่อต่าง ๆ ลักษณะของกลุ่มอีกแบบหนึ่งคือ กลุ่มทางเศรษฐกิจ กลุ่มแบบนี้ รวมกันเข้า ด้วยการมีผลประโยชน์ร่วมกันทางเศรษฐกิจหรือการเมือง อาจกล่าวได้ว่า สภาพทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองในแต่ละสังคมนั้นเป็นตัวกำหนดสภาพทางการเมือง เกิด กลุ่มขึ้นในสังคมที่สำคัญที่สุด และการที่กลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์จะกล้าแข็งพอที่จะ เข้ามาเป็นแรงกระตุ้นทางการเมืองได้นั้นก็ต้องมาจากวิวัฒนาการ ความเข้าใจในการ ปกครองแบบใหม่ที่เปลี่ยนแปลงมาของประชาชนด้วย

International Encyclopedia of the Social Sciences ได้ให้ความหมายของกลุ่มอิทธิพลว่า "คือการรวมกลุ่มโดยสมัครใจของบุคคลต่าง ๆ เพื่อปกป้อง

ผลประโยชน์ที่อาจจะเป็นผลประโยชน์โดยทั่วไป (general) ตอนนโยบายสาธารณะ (public policy)<sup>๑</sup> การดำเนินงานของกลุ่มอิทธิพลเป็นสิ่งสำคัญในการแสดงความต้องการของกลุ่มคนให้รัฐบาลทราบ เพื่อจะได้วางนโยบายได้อย่างถูกต้องตามความต้องการของแต่ละกลุ่ม "กลุ่มอิทธิพลจะเป็นตัวเชื่อมระหว่างผู้ปกครอง (The Governed) กับผู้ปกครอง (Governor) นอกจากนั้น การสร้างการควบคุมโดยประชาชน (Popular Control) ในระบอบประชาธิปไตย จะเป็นไปไม่ได้ถ้าหากขาดเสียซึ่งกลุ่มอิทธิพลที่ทำหน้าที่แทนประชาชน หรือแม้แต่การเมืองเอง ก็ไม่อาจจะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์แบบโดยปราศจากกลุ่มอิทธิพลภายในสังคม<sup>๒</sup> เพราะถ้ามีกลุ่มต่าง ๆ ให้ความร่วมมือกับสภา มากเท่าใด สภาก็จะได้รับการยอมรับมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งอาจสำรวจได้จากสถิติการเลือกตั้งในแต่ละครั้ง

๒.๓ จากความหมายของคำว่า กลุ่มอิทธิพล อาจพิจารณาแยกองค์ประกอบภายในที่สำคัญ ๆ ได้ ๓ ประการ คือ

<sup>๑</sup> International Encyclopedia of the Social Science, U.S.A.

The Macmillan Company. The Free Press, 1968 Volume 7, p. 486.

<sup>๒</sup> แสวง รัตนมงคลมาศ, "กลุ่มอิทธิพล," กวีเนก บทบาท ผู้สร้าง และทิศณะต่อการเปลี่ยนแปลงใน ศัพท์การเมือง (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๔), หน้า ๒๑๔.

- ๒.๑.๑ เป็นกลุ่มที่เกิดจากการรวมกันของบุคคลต่าง ๆ โดยสมัครใจ มีชีวิตร่วมกันในลักษณะถูกบังคับ หรือถูกภาวะบางอย่างครอบงำให้เกิดรวมกันขึ้น
- ๒.๑.๒ โดยเจตนาของการเข้าร่วมกลุ่ม เพื่อที่จะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของตน มิใช่เป็นการรวมกันเพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์แต่อย่างใดเลย
- ๒.๑.๓ เจตนาของการเข้าร่วมกันนี้ ยังพาดพิงไปถึงเรื่องของการต้องการที่จะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือดำเนินการทางการเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายต่าง ๆ ของรัฐอันจะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มของตน

ในการปกครองประเทศส่วนมาก การรวมกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์จะเป็นรากฐานของพรรคการเมือง แม้เมื่อมีพรรคการเมืองที่มั่นคงแล้ว กลุ่มผลประโยชน์ก็ยังเป็นรากฐานของพรรคการเมือง คอยค้ำจุนพรรคการเมืองให้คงอยู่ต่อไปได้ด้วยประเทศที่ประสบความสำเร็จในเรื่องกลุ่มผลประโยชน์ส่วนใหญ่ จะเป็นประเทศทุนนิยม ที่มีแนวความคิดไปในทางเสรีนิยมแทบทั้งสิ้น ดังเช่นประเทศอังกฤษ (จะเห็นได้ว่าอังกฤษเป็นประเทศแรกที่มีการปฏิวัติอุตสาหกรรม) มีความแตกต่างกันทางชนชั้น และค่านิยมเศรษฐกิจมาก ทำให้เกิดการรวมกลุ่มผลประโยชน์ในระดับต่าง ๆ กัน หลาย ๆ กลุ่ม ดังเช่น วอลแตร์ (voltaire) นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส กล่าวถึงความเกี่ยวพันในทางเศรษฐกิจกับแนวความคิดทางการเมืองไว้อย่างน่าสนใจว่า

"... ประชาชนชาวอังกฤษ ราววัยซนได้ช่วยการพาณิชย์ และการพาณิชย์  
 นี้เอง ที่ทำให้พวกอังกฤษเป็นอิสระ เป็นไทแก่ตัว ในขณะที่เกี่ยวกับ  
 ความเป็นอิสระนี้ ก็ไปส่งเสริมการแข่งขันในทางคานค้าขาย ช่วย  
 ให้ประชาชาติใหญ่โต มีมีหิธานุภาพยิ่งขึ้น"

ในประเทศอังกฤษซึ่งเป็นชาติที่ประกอบไปด้วยประชาชนซึ่งมีผลประโยชน์  
 ทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน ก่อให้เกิดการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับ  
 ต่าง ๆ กัน และแนวความคิดทางการเมืองก็ไม่แตกต่างกันมาก คือมีแนวความคิด  
 เป็นแบบเสรีนิยมเป็นส่วนใหญ่ ต้องการรัฐบาลที่ไม่รุนแรง ซึ่งค่าประกันสิทธิและเสรี  
 ภาพส่วนบุคคล นอกจากนั้นพวกสมาชิกของกลุ่มชนเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นพวกชนชั้นมั่งมี  
 ชั้นกรรมกรหรือขุนนาง ต่างก็เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองด้วยกันแทบทั้งสิ้น

๒.๒ ตัวอย่างของกลุ่มผลประโยชน์ที่สำคัญได้แก่

- ๒.๒.๑ กลุ่มนักธุรกิจ (Business Groups) ได้แก่  
 สมาคมการค้าหรือหอการค้าในประเทศอุตสาหกรรม  
 อาจเรียกว่า Association of Manufacturers  
 ใช้สิทธิพลของตนในวงการเมือง เช่น พยายามต่อต้าน  
 การออกกฎหมายที่เห็นว่า ขัดต่อประโยชน์ส่วนใหญ่ของ  
 กลุ่มอุตสาหกรรม หรือธุรกิจ และสนับสนุนผู้ที่มีนโยบาย  
 คล้ายคลึงของตน
- ๒.๒.๒ กลุ่มกรรมกร (Organized Labour) ซึ่งอาจก่อตั้ง  
 เป็นสหพันธกรรมกร (Labour Union or Trade  
 Union) ซึ่งหน้าที่และบทบาทของกลุ่มมีความสำคัญยิ่ง

โปรดดูรายละเอียดใน อภิญา จรุงพร, ความไม่มั่นคงของพรรคการเมือง  
 ไทยใน สัปดาห์การเมือง, หน้า ๑๔๘,



โดยเฉพาะในประเทศอุตสาหกรรม ที่ใช้แรงงานมาก เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ การสนับสนุน พระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่จะเกิดผลประโยชน์ของตน ส่งเสริมหรือสนับสนุนบุคคล เข้ารับเลือกตั้ง

- ๒.๒.๓ กลุ่มอาชีพ (Professional Groups) หมายถึงกลุ่มอาชีพ ที่ได้ใช้วิชาชีพในการดำรงชีวิต เช่น สมาคมแพทย์ (Medical Association) กลุ่มเนติบัณฑิตสภา (Bar Association) กลุ่มสตรี (Women's Group) เป็นต้น

### ๓. พรรคการเมือง (Political Party)

ความหมายของทางการเมืองคือ คณะ หรือสมาคมของบุคคลซึ่งตกลงกัน ถึง "หลักการแห่งการอำนวยการปกครอง" (Principles of Government) ไว้อย่างกว้าง ๆ และตกลงกันนำหลักการนั้นมาใช้ปฏิบัติ

หรือตามคำนิยามของ Joseph La Palombara และ Myron Winer ว่า "องค์การที่เรียกว่าพรรคการเมืองได้ถูกคาดหวังให้ทำหน้าที่ในการก่อตั้งมติมหาชน และสื่อสารความต้องการต่าง ๆ ของประชาชนไปสู่ศูนย์กลางแห่งอำนาจและการตัดสินใจของรัฐบาล<sup>๒</sup> แบ่งออกเป็น ส่วน ๆ คือ

<sup>๑</sup> Herman Finer, The Theory and Practice of Modern Government, 1932, p.419 อ้างใน หุยกต์ แสงอุทัย, พรรคการเมือง, (พิมพ์ครั้งที่ ๑: กรุงเทพมหานคร, ๒๕๑๗)

<sup>๒</sup> Joseph La Palombara & Myron Winer : The Origin and Development of Political Parties; in La Palombara and Winer, (ed), (New Jersey, Princeton University Press 1966), p. 3

๑. องค์ประกอบที่สำคัญของพรรคการเมือง

๑.๑ จะต้องมียุทธศาสตร์หรืออุดมการณ์ หรือจรรยาบรรณเป็นองค์การอย่างถาวร ปรากฏแก่สายตาของบุคคลภายนอก เป็นรูปร่างของสมาคม

๑.๒ จะต้องมีข้อตกลงกันถึงหลักการอำนวยการปกครอง คือการเข้าร่วมเป็นรัฐบาล ต้องมีการกำหนดนโยบายของพรรคขึ้นเพื่อใช้ในการปกครอง

๑.๓ ต้องหาโอกาสที่จะนำหลักการ แห่งการอำนวยการปกครอง ตามที่ตกลงไว้เนิ่นไปปฏิบัติ กล่าวคือจะให้มันเป็นนโยบาย ซึ่งรัฐบาลจะต้องดำเนินการต่อไปภายหน้า อันหมายถึงการยอมรับความคิดเห็นของกลุ่มอื่น ๆ ด้วย ถ้าหากไม่มีความสามารถที่จะใช้นโยบายของตนได้ คือมิได้มีเสียงข้างมากในสภา พลที่จะจัดตั้งคณะรัฐบาลเองแล้ว ก็ต้องยอมรับฟังเสียงหรือนโยบายของพรรคอื่น ๆ ที่ใกล้เคียงกับตนด้วย

๒. จำนวนของพรรคการเมือง ในแต่ละประเทศมีจำนวนไม่เท่ากัน แต่ระบบการเมืองเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันอาจแบ่งประเภทพรรคการเมืองออกเป็น ๓ ระบบคือ

๒.๑ ระบบพรรคเดียว (One-Party System) ซึ่งส่วนมากมักปรากฏในประเทศเผด็จการ แต่อาจมีในประเทศที่ไม่เผด็จการก็ได้ เช่นในรัฐเมนของสหรัฐอเมริกา มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวเท่านั้นที่ได้รับเลือกตั้งอยู่เสมอ หรืออาจเกิดในประเทศที่พรรคการเมืองมีความมั่นคงแข็งแรง จนได้รับเลือกตั้งติดต่อกันมาเป็นเวลานานแล้ว เช่น อินเดียน ลังกา สิงคโปร์ มาเลเซีย

๒.๒ ระบบสองพรรค (Two-Party System) คือการมีพรรคการเมือง ๒ พรรคเท่านั้น ผลักกันจัดตั้งรัฐบาล เช่น ในอังกฤษ สหรัฐอเมริกา พรรคเล็ก พรรคน้อยอื่น ๆ ไม่มีโอกาสเข้ามาจัดตั้งรัฐบาลได้อีก

๒.๓ ระบบหลายพรรค (Multi-Party System) คือพรรคการเมืองหลายพรรคได้รับการสนับสนุนจากประชาชนเท่าเทียมกัน จนไม่มีพรรคใดมีเสียงข้างมากในสภาพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ ทำให้เกิดรัฐบาลผสมขึ้น เช่น ประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย เป็นต้น

๓. โครงสร้างของพรรคการเมืองและส่วนประกอบเป็นสิ่งสำคัญที่เราจะละเลยเสียไม่ได้ ลักษณะขององค์การและการจัดตั้งภายในพรรคให้มีประสิทธิภาพควรมีลักษณะดังต่อไปนี้

๓.๑ การจัดรูปองค์การของพรรค (Party Organization) ต้องแบ่งออกเป็นสาขา เชื่อมโยงกันจากระดับท้องถิ่นถึงส่วนกลาง เพื่อช่วยในการหาเสียงและเลือกตั้ง มีหน่วยงานต่าง ๆ เป็นกลไกเชื่อมโยงกัน เช่น สำนักงานเลขาธิการพรรค ฝ่ายนโยบาย ฝ่ายการเมือง เป็นต้น

๓.๒ นโยบายของพรรค (Platform) จะต้องวางไว้อย่างกว้าง ๆ ให้สามารถปรับปรุงแก้ไขหลักการเล็ก ๆ น้อย ๆ ให้เข้ากับสถานการณ์ได้โดยง่าย นโยบายของพรรคจะต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมพรรค (National Convention) โดยปกติต้องมีการประชุมทุกระดับ เพื่อแถลงผลงาน งบประมาณ และอื่น ๆ นอกจากนั้นก็เป็นที่กำหนดนโยบายของพรรค

๓.๔ การเงินของพรรค เพื่อใช้จ่ายในการหาเสียง หรือการให้การศึกษามากมายเกี่ยวกับข่าวสารทางการเมือง เพื่อผลประโยชน์ของพรรครายได้มาจากหลาย ๆ ทาง แต่ก็เป็นสิ่งจำเป็น<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup>โปรดดูรายละเอียดใน อภิญา จรูญพร, ความไม่มั่นคงของพรรคการเมือง หน้า ๑๔๔. และ จรูญ สุภาพ หน้า ๑๕๔ - ๑๕๕.

<sup>๒</sup> เขาวนวัช สุกลาภา, พรรคการเมือง (พระนคร : สหสยามพัฒนา, ๒๕๑๒), หน้า ๔๕ - ๔๘.

๔. บทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมืองอันเป็นกลจักรสำคัญของระบบรัฐสภา มีอยู่หลายอย่างด้วยกัน เช่น

๔.๑ ให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน

คือให้ประชาชนเข้าใจถึงปัญหาต่าง ๆ ของประเทศ

๔.๒ เลือกสรรบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Political Recruitment) โดยวิธีทางระบอบประชาธิปไตย การเลือกสรรดังกล่าวเป็นไป โดยความเห็นชอบผ่านประชาชนทางการเมืองเลือกตั้ง กระตุ้นให้ประชาชนเอาใจใส่สิทธิของตนในเวลาเลือกตั้ง

๔.๓ หน้าที่ในการเป็นปากเป็นเสียงและในการรวมตัวให้แก่กลุ่มผลประโยชน์ (Interest articulation and aggregation) กังไคกล่าวมาแล้วว่าพรรคการเมืองมีกำเนิดมาจากการรวมตัวของกลุ่มผลประโยชน์จึงต้องทำหน้าที่พิทักษ์ผลประโยชน์ของกลุ่มเหล่านั้น ดังนั้นพรรคการเมืองจึงเป็นส่วนเชื่อมโยงที่รวบรวมความต้องการของประชาชน และเป็นปากเสียงให้กับประชาชน และเชื่อมโยงความต้องการของประชาชนกับผู้ใช้อำนาจตัดสินใจทางการเมือง พร้อมทั้งคอยคัดค้านนโยบายที่ไม่ถูกต้อง พิจารณาและสร้างกฎหมายต่าง ๆ ที่ไม่เอารัดเอาเปรียบประชาชนทั่วไป ให้การศึกษาแก่ประชาชนเพื่อให้เข้าใจถึงระบบการเมือง ความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งตระหนักถึงความสำคัญของประชาชนเองทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่า การปกครองโดยระบบรัฐสภานั้น มีได้นำมาใช้เพื่อเป็นประโยชน์ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด แต่เพื่อประโยชน์ของประชาชนเป็นส่วนรวม ทำให้เกิดความตื่นตัวติดตาม และรู้จักประมาณสภาพการณ์ความเคลื่อนไหว

บุญชนะ อัจฉากร, ทฤษฎีการเมืองและการปกครอง (พระนคร : รุ่งเรืองธรรม, ๒๕๐๑) หน้า ๓๔.

<sup>๒</sup> Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell Jr., Comparative Politics : A Developmental Approach, (Boston : Toronto Little, Brown and Co, 1966), pp. 120 - 127.

ทางการเมือง ที่อาจกระทบกระทั่งผลประโยชน์ของคุณได้อย่างถูกต้องหรือใกล้เคียง จึงเห็นได้ว่าบทบาทของการมีพรรคการเมืองนั้นมีความสำคัญในการสร้างความมั่นคง และต้องมีการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนได้ส่วนหนึ่ง.

ประการที่ ๔ ทักษะของผู้บริหารทางการเมือง อิทธิพลและฐานอำนาจของสถาบันอื่น ๆ ในสังคมมีผลกระทบต่อจุดกำเนิดของรัฐบาลและมีส่วนในการช่วยเหลือให้สภาพแวดล้อมทางการเมืองดำเนินไปด้วยดี ก่อให้เกิดสถาบันทางการเมืองใหม่ ๆ การเปลี่ยนแปลงระบบการเมือง จะเป็นโดยวิวัฒนาการหรืออย่างฉับพลันก็ตาม ข้าราชการหรือผู้ถืออำนาจทางการเมือง จะเป็นผู้มีส่วนช่วยเหลือให้การพัฒนาทางการเมือง เป็นไปอย่างราบรื่น

ถ้าผู้บริหารเมือง มีความคิดในการเปลี่ยนแปลงสร้างสรรค์สถาบันทางการเมือง ต้องการที่จะแบ่งอำนาจออกจากกัน โดยความบริสุทธิ์ใจ ก็จะทำให้สถาบันทางการเมืองที่เกิดขึ้นใหม่มั่นคงถ้าชนชั้นนำซึ่งเป็นฐานอำนาจเดิมทางการปกครองไม่มีความเห็นคล้อยตามไปในแนวทางที่จะพัฒนาไป ไม่ยอมปล่อยอำนาจของตนไปง่าย ๆ และไม่สนับสนุนการสร้างสถาบันทางการเมืองใหม่ ๆ เพื่อรับระบบการเมืองที่เปลี่ยนแปลงวิถีทางการเมืองของสังคมนั้นก็ไม่อาจพัฒนาไปได้ หรือในสังคมที่ผู้นำ มีทัศนคติทางการเมืองไม่เห็นด้วยกับการเปลี่ยนแปลงไปตามที่ผู้ได้ปกครองต้องการ จะเกิดกลุ่มผู้นำอื่นที่มีหัวก้าวหน้ากว่าทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น การได้มาของวิถีทางการเมืองใหม่ ก็จะมาจากวิถีที่รุนแรง เสียเลือดเนื้ออาจทำให้ประชาชนเข้าใจไขว่เขว วิถีทางการเมืองก็จะไม่พัฒนาไปตรงตามเป้าหมายที่ต้องการ

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือในประเทศค่อยพัฒนาต่าง ๆ ความสำคัญของชนชั้นผู้นำที่มีอำนาจทางการเมือง เป็นสิ่งที่จะบงการวิถีทางการเมือง ให้เป็นไปทางใดก็ได้ตามความต้องการ เพราะเป็นกลุ่มที่มีอำนาจทั้งทางการเมือง และเศรษฐกิจที่เป็นรากฐานสำคัญทางการเมือง จะเป็นผู้บันดาลให้เกิดกลไกทางการเมือง เช่น



พรรคการเมืองกลุ่มผลประโยชน์ และนักการเมืองที่ชำนาญงานต่าง ๆ นอกจากนั้นยังมีอิทธิพลที่จะผลักดันให้ ผู้มีอำนาจทางการเมืองเปลี่ยนแปลง หรือก่อกำเนิดสถาบันทางการเมืองใหม่ ๆ ขึ้นสนับสนุนพวกของตนได้ การคัดค้านใจของชนกลุ่มเดียวซึ่งมีอำนาจ จะทำให้เกิดการปฏิวัติจากเบื้องบน<sup>๒</sup> ขึ้นกับปัจจัยสำคัญ ๓ ประการด้วยกัน คือ

๑. ประชาชนภายในประเทศจำนวนหนึ่ง ซึ่งมากพอได้บังเกิดความรู้สึกว่าจะต้องเปลี่ยนแปลงระบบการปกครอง และจารีตประเพณีเก่า ๆ เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนทั้งหมด และได้แสดงออกซึ่งความคิดเห็นเหล่านี้ ให้ปรากฏต่อผู้มีอำนาจทางการเมือง

ถึงเช่นในประเทศอังกฤษ เมื่อบรรดาขุนนางทั้งหลายได้พากันมีบงกชกับให้พระเจ้าจอห์น ลงพระนามในมหากฎบัตร (Magna Carta) โดยให้ยอมรับสิทธิของพลเมืองอังกฤษและจำกัดอำนาจกษัตริย์ โดยมีข้อตกลงว่า กษัตริย์มิได้ปฏิบัติตามข้อตกลงแล้ว ประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะก่อการจลาจลขึ้นได้ การแสดงออกถึงความต้องการของกลุ่มชนเช่นนี้ ย่อมทำให้ผู้นำต้องรีบเร่งสำรวจความคิดเห็นทางการเมือง และหาแนวทางในการเปลี่ยนแปลง

๒. ผู้มีอำนาจทางการเมืองสูงสุดคนเดียวหรือหลายคน มีความรู้สึกว่าจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงการปกครองเสียใหม่ เพื่อช่วยให้ประเทศของตนพร้อมที่จะรับสถานะการนำเสนอความต้องการของประชาชนรุ่นใหม่ได้ โดย

โปรดดูรายละเอียดใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "ชนชั้นปกครอง"  
วิเทศทหาร (ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๑ มกราคม ๒๕๑๑) หน้า ๒๑.

<sup>๒</sup> โกลินทร วงศ์สุวรรณ, ความเป็นมาของระบอบรัฐสภาไทย, หน้า ๓๓.

ปราศจากความสับสน โดยดำเนินการปรับปรุงสถาบันทางการเมือง และการบริหารเสียก่อน เมื่อเกิดความคล่องตัวทางด้านการบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติก็จะลบทบทบาทลงได้บ้าง

ในกรณีนี้ผู้ปกครองส่วนใหญ่ยังคงได้อำนาจทางการเมืองอยู่ ถึงแม้จะลดลงหรือเปลี่ยนแปลงรูปไป ก็ยังสามารถรักษาสถาบันของตนเองไว้ได้ อย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่น พระเจ้ามีสึฮิโตะ ได้พระราชทานรัฐธรรมนูญ (เมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๔๓๒) ให้แก่ประชาชนก่อนการเปลี่ยนแปลงที่อาจจะเกิดขึ้น

๓. ภัยจากชาติมหาอำนาจ ซึ่งต้องการแผ่ขยายอำนาจของลัทธิจักรวรรดินิยมเข้ามาในประเทศต่าง ๆ โดยอ้างถึงความมีมนุษยสัมพันธ์ หรือ ภาระของชนผิวขาว ที่จะต้องเข้าไปจัดการเปลี่ยนแปลงการปกครองบ้านเมืองที่ป่าเถื่อน ล้าหลัง ให้ศิวิไลซ์ตามทันประเทศอื่น ๆ ซึ่งเบื้องหลังก็เพื่อที่จะรักษาดลประโยชน์ทางการค้า ของพวกตนที่อยู่ในประเทศนั้นไว้ ประเทศส่วนใหญ่ในเอเชียมีลักษณะเช่นนี้ตั้งแต่เห็นได้จากกรณีประเทศอังกฤษใช้อำนาจเข้าครอบครองพม่า อังกฤษเองก็ไม่ได้ตั้งใจจะปกครองจริงจังนัก เพียงต้องการพม่าไว้เป็นเกราะคุ้มครองอินเดียให้เท่านั้น การต่อต้านจึงเกิดขึ้นเรื่อย ๆ กว่าจะออกพระราชบัญญัติปลดปล่อยพม่า และประกาศใช้ได้เรียบร้อยก็เลยมาถึง พ.ศ. ๒๔๘๐<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, แผนพัฒนาการเมืองฉบับแรกของไทย, หน้า ๕ -

๗.

<sup>๒</sup> เข็คชาย เหลาหล่า, "ประเทศพม่า" ใน การปกครองและการเมืองของประเทศต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, (พระนคร : อักษรสมัย, ๒๕๑๔), หน้า ๔๐๗ - ๔๑๓.

ทัศนคติของผู้นำในแบบที่ ๓ ส่วนใหญ่ก็คือการลอกเลียนแบบ โดยมีคณะผู้แนะนำให้คำปรึกษาสร้างสถาบันทางการเมืองใหม่ ๆ และฝึกอบรมประชาชนไปในตัว ส่วนใหญ่จะดำเนินไปได้อย่างมั่นคง

เมื่อพิจารณาปัจจัยภายใน **Indogeneous factor** ในระยะเริ่มต้น ของระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภาแล้วฐานะและอิทธิพลของปัจจัยภายนอก (**Exogeneous factor**) ที่มีอยู่ในขณะนั้นเป็นสิ่งที่ควรพิจารณาด้วยว่ามีสภาพที่เอื้ออำนวยหรือขัดขวาง ต่อการก่อกำเนิดรัฐสภาหรือไม่ ปัจจัยภายนอกดังกล่าวที่ควร จะวิเคราะห์ก็คือ

๔.๑ สถาบันพระมหากษัตริย์

๔.๒ สถาบันข้าราชการ

๔.๓ สถาบันทหาร

๔.๑ สถาบันพระมหากษัตริย์

ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ของประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่มักจะมีการปกครอง ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มีอำนาจ สิทธิขาดในการปกครอง ฐานอำนาจของพระมหากษัตริย์ในสมัยก่อน ๆ มักจะขึ้นอยู่กับตัวบุคคล ในบางครั้งอาจจะอ่อนแอลงไปตามสภาพแวดล้อม แต่ก็มักจะเรียก อำนาจกลับคืนมาได้ในระยะเวลาอันสั้น ดังเช่นในประเทศญี่ปุ่น สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันที่ได้รับการยกย่องอย่างสูงสุด โดยปราศจากเงื่อนไขใด ๆ ประชาชนให้ความจงรักภักดีอย่างเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ดังปรากฏในบทเรียนประวัติศาสตร์ ที่ใช้เป็นหนังสือประกอบการเรียน ในโรงเรียนก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๒ จะสิ้นสุดลง มีข้อความตอนหนึ่งว่า

ลักษณะที่เราเคารพพระมหาจักรพรรดิทั้งเทพเจ้า และที่เราถือว่าเป็นราชตระกูลเป็นสายอาวุโสของคนตระกูลเรานั้น เป็นลักษณะจำเพาะ

ของการเมืองแห่งประเทศไทยญี่ปุ่น ในโลกนี้ไม่มีที่ใดเหมือนเราเลย”

ประเทศทางตะวันออกส่วนใหญ่จะยึดถือสถาบันพระมหากษัตริย์ และมีความภูมิใจในสถาบันนี้ สืบต่อกันมาตั้งแต่โบราณ ประกอบกับองค์พระมหากษัตริย์ส่วนใหญ่ มีความเหมาะสม ตั้งอยู่ในทศพิธราชธรรม ดังนั้นสถาบันนี้จึงสามารถดำรงอยู่ และครองความเป็นปึกแผ่นได้อย่างมั่นคง มีการยอมรับการเปลี่ยนแปลงทุกอย่างโดยไม่มีการโต้แย้ง ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่ขัดขวางการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยโดยรัฐสภา เพราะเมื่อผู้อยู่ใต้การปกครอง ยอมรับเป็นผู้ตามที่ดี ไม่มีความเห็นหรือโต้แย้งในวิถีทางการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ที่แตกต่างออกไป ดังเช่น ญี่ปุ่น เมื่อเกิดการปฏิรูปการปกครองครั้งใหญ่ ในสมัยเมจิ (Meiji) พ.ศ. ๒๔๑๑ - ๒๔๕๕ พระเจ้าเม็ตสึฮิโตะ (Mutsuhiro ๒๔๑๐ - ๒๔๕๕) ก็ทรงสนับสนุนโดยให้คำปฏิญาณ (Charter Oath of Five Articles) ความว่า

๑. ให้ตั้งสภาพิจารณา และตัดสินเรื่องต่าง ๆ โดยมีมติมหาชน
๒. ให้ประชาชนทั้งมวลรวมมืออย่างพร้อมเพรียง เพื่อดำเนินการบริหารกิจการบ้านเมือง
๓. บุคคลทุกคนมีโอกาสในการที่จะประกอบอาชีพ
๔. ประเพณีและการปฏิบัติทั้งหลายที่ไร้สาระในอูคติ ต้องถูกยกเลิก และความยุติธรรมจะต้องอาศัยกฎของสวรรค์ และโลกเป็นพื้นฐาน

° Nobutaka, Ike, Introduction to Japanese Politics,

Alfred A. Knoop, 1967, p. 41. อ้างใน เขียน วีรวิทย์, ระบอบการปกครองญี่ปุ่น, (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๑), หน้า ๗.

๕. ให้แสวงหาความฉลาด และความรู้ทั่วโลก เพื่อจะวางรากฐาน  
จักรวรรดิอย่างมั่นคง<sup>๕</sup>

ตามสภาพเหล่านี้แสดงถึงอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ ที่ก่อให้เกิดอิทธิพลการเปลี่ยนแปลงมากขึ้นในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เนื่องจากสหรัฐอเมริกาเข้าปกครองแต่สถาบันพระมหากษัตริย์ก็ยังมั่นคง เป็นปึกแผ่นโดยไม่มีการกระทบกระเทือนใด ๆ มาตราเบาเท่าทุกวันนี้ เนื่องจากมีรากฐานของความศรัทธาปราศจากการโต้แย้งของผู้ถูกปกครอง

เมื่อพิจารณาถึงสภาพการทางค่านะวันออกแล้ว ก็ควรพิจารณาถึงสภาพการทางค่านตะวันตก ซึ่งเป็นแม่บทของการปกครอง เช่น ในประเทศอังกฤษ เดิมทีเดิวก็นับว่าการปกครองในระบอบกษัตริย์<sup>๖</sup> ต่อมาในสมัยของพระเจ้าจอห์น (พ.ศ. ๑๗๘๒ - ๑๗๘๘) พระองค์ทรงใช้จ่ายฟุ่มเฟือยจนต้องเพิ่มภาษีทำให้ราษฎรเคืองครุ่น พวกขุนนางได้ทูลคัดค้าน แต่พระองค์ไม่ทรงฟัง ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๑๗๘๘ (ค.ศ. ๑๒๑๕) ในขณะที่พระองค์เสด็จประพาสตำบลรันนีย์มีด (Runnymede) ใกล้เมืองวินด์เซอร์ พวกขุนนางก็จู่โจมถึงพระองค์ ทูลขอรับรองฉบับบังคับให้ลงพระนามในมหากฎบัตร (Magna Carta or the Great Charter) มีข้อความจำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์ และรับรองสิทธิของพลเมืองอังกฤษ จึงนับว่าเป็นเอกสารฉบับแรก ที่เริ่มวางรากฐานของความเจริญทางด้านปกครอง ระบอบประชาธิปไตยของอังกฤษ และยุโรป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๕</sup> Chiloshi Yanaga, Japan Since Perry, (New York Mc. Graw Hill Book Company, Inc. 1949), p. 48.



ตะวันตกสืบมา จะเห็นได้ว่าความมั่นคงหรือสั่นคลอนของสถาบันนี้ มีส่วนในการเริ่มต้นของระบอบประชาธิปไตยได้อย่างไร ส่วนที่เห็นได้ชัดแจ่มก็คือ การเลิกล้มระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งมีอังกฤษเป็นผู้นำชาติแรก โดยมีการปฏิวัติปี ค.ศ. ๑๖๔๐ และในปี ค.ศ. ๑๖๘๘ การปรับปรุงการปกครองมีผลทำให้ พระเจ้าวิลเลียมและพระนางแมรี ขึ้นครองราชย์โดยมติของรัฐสภา<sup>๒</sup> เป็นครั้งแรก มีผลทำให้ฐานอำนาจของรัฐสภาอังกฤษ มั่นคงแข็งแรง เป็นการสิ้นสุดอำนาจของพระมหากษัตริย์ในฐานะสถาบันทางการเมืองการปกครอง มาเป็นสถาบันทางค่านิจใจแทน

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าฐานะของสถาบันกษัตริย์ ก็เป็นส่วนหนึ่งที่สามารถส่งเสริม หรือขัดขวางการเปลี่ยนแปลงได้ในขณะเดียวกัน

#### ๔.๒ ระบบข้าราชการ

เมื่อพระมหากษัตริย์มีอำนาจสิทธิขาดในการปกครอง ผู้ที่มีผลพลอยได้ตามไปด้วยคือข้าราชการที่ทำงานฉลองพระบรมราชโองการ ในระบบการปกครองแบบใหม่ หลังจากการที่มีวิวัฒนาการมากขึ้น การแย่งชิงอำนาจ เปลี่ยนจากการรุกรานทางด้านทหาร มาใช้การเจรจาความเมืองแบบสันติวิธี การตกลงประนีประนอมกัน โดยใช้วิธีทางการทูต การใช้เหตุผลและความร่วมมือของผู้ใต้ปกครองเป็นสิ่งสำคัญ

การมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นยังคงมีเฉพาะพวกขุนนางข้าราชการบริพารเท่านั้น ความเสมอภาคในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของคนทั่วไปมีน้อย หรือแทบไม่มีเลย เช่น พวกชาวบ้านจะเข้ามายุ่งเกี่ยวทางการเมืองได้ก็ต่อเมื่อ พวกเจ้านาย

---

โปรดดูรายละเอียดใน C.W. Prosses and M. Sharp, A Short Constitutional History of England, (London : Longmans, Green and Company, 1933), pp. 40 - 65.

<sup>๒</sup> จรูญ สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์, หน้า ๗๑.

ขุนนางเจ้าของที่ดินอนุญาตเท่านั้น การปกครองระยะนี้ติดอยู่กับพวกขุนนาง หรือพวกเชื้อพระวงศ์ที่มีความสามารถ โดยการเป็นที่ปรึกษา หรือมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศตามท้องถิ่นต่าง ๆ เนื่องจากพวกนี้มีการศึกษาและโอกาสที่ศึกษาประชาชนธรรมดาทั่วไป ที่มีหน้าที่รับคำสั่งและทำตามเท่านั้น ระบบราชการที่เป็นของส่วนพระองค์ ไม่ได้รับใช้ชาติหรือสังคมทั่วไป

ในทางการเมือง การพัฒนาระบบราชการถือเป็นขั้นแรกของการพัฒนาองค์กรทางด้านปกครองเข้าสู่ยุคเสรีนิยม ถ้าหากระบบราชการมีความเข้มแข็งมาก ก็มักจะปิดกั้นความคิดและความเป็นตัวของตัวเองของประชาชน การที่มีข้าราชการจำนวนไม่น้อย ทำตัวเป็นนายประชาชนแสดงอำนาจกดขี่ข่มเหงประชาชน จนทำให้ต้องยอมรับทั้งความคิดเห็นของทางราชการ โดยไม่มีการโต้แย้งเกิดเป็นนิสัยเคยชินมาโดยตลอด ทำให้ระบบรัฐสภาดำเนินไปในทางที่ไม่ถูกไม่ควร (คือการยกย่องผู้ที่มีอำนาจหรือมีความรู้ว่าคิดและทำถูกเสมอ) หรือไม่อาจจะเกิดขึ้นได้เลย

ถ้าสังคมใดมีระบบราชการที่เป็นระบบเปิด ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็น หรือมีแนวทางในการปกครองที่ให้ประชาชนมีเสรีภาพ มีสิทธิมีเสียงในทางการเมืองแล้ว รัฐสภาของประเทศนั้นจะไม่ถูกครอบงำโดยชนชั้นปกครอง ซึ่งก่อให้เกิดระยะหัวเดียวหัวโต ของการเปลี่ยนแปลงระบบเป็นสำคัญดังเช่นในรัสเซีย

ประเทศรัสเซีย มีข้าราชการไม่กี่เป็นส่วนมากข่มขี่ราษฎร ก่อความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน ตำรวจกระทำกรณารุนแรงรังแกพลเรือน โดยถืออำนาจแห่งพระราชอำนาจ ข้าราชการชั้นสูงเห็นแก่อามิสสินจ้างของต่างประเทศ พระราชวงศ์เยอหัง ถูกไฟรบานพลเมือง พอเกิดกบฏขึ้นทหารไม่โยคีเพราะกลัวพลเมืองนั่นเอง พอมีเรื่องขึ้นก็ยื่นมือเข้าสมโรงควาย เพื่อเอาตัวรอดไว้ก่อน พระเจ้าซาร์นิโคลาสที่ ๒ จึงทรงรับผิดชอบพระองค์เดียว ถูกปลงพระชนม์ ที่จังหวัดโตบอลสค์ และถูกทหารทีมแห่งพระศพควายหอกปลายปืนแล้วเอาน้ำมันปิโตรเลียมราดเผาพระศพเสีย<sup>๖</sup>

<sup>๖</sup>ศรทอง (นามาเอก พระยาศรารักษ์พิพัฒน์,) ชีวิตของประเทศ, (พระนคร : สำนักพิมพ์ศรารักษ์มิตรนราการพิมพ์, ๒๕๑๒), หน้า ๑๑ - ๑๒.

เมื่อพิจารณาถึงเรื่องเหล่านี้จะเห็นได้ว่า ถ้าสามารถเปลี่ยนระบบราชการให้มารับใช้ประชาชนในสังคม แทนที่จะกอบโดยผลประโยชน์ส่วนตัวแล้ว เหตุการณ์อันน่าเศร้าสลดคงจะไม่เกิดขึ้น เพราะแทนที่ประชาชนจะรู้สึกตัวว่าเป็นทาส ถูกกดขี่ข่มเหงแล้วหันมานึกถึงเรื่องราวของการปกครองคิดทำการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงขึ้น โดยมีความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองเช่นกัน การต่อต้านอาจออกมาในลักษณะรุนแรง และไม่วิวัฒนาการไปตามวิถีทางการเมือง

ที่น่าพิจารณาอีกประการสำหรับประเทศที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตยคือ ข้าราชการประจำ มักมีอิทธิพลเหนือข้าราชการการเมือง ซึ่งทำให้ข้าราชการการเมืองไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างราบรื่น เพราะนโยบายและโครงการส่วนใหญ่ของรัฐ เกิดขึ้นจากทางราชการ ผู้ที่ดำเนินงานก็คือข้าราชการเองอีกทั้งวางนโยบายและปฏิบัติเองอาจไม่คำนึงถึงผู้อื่น แทนที่จะเป็นผู้แทนของประชาชน ผลประโยชน์อำนาจทางการเมือง ก็จะตกเป็นของข้าราชการประจำไป ทำให้เกิดการขัดแย้งในการทำงาน อาจถึงขั้นแตกหัก และในที่สุดก็อาจต้องเสียอำนาจให้แก่สถาบันอื่น ข้าราชการที่มีจิตใจเป็นประชาธิปไตย จะต้องรู้จักการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมีเหตุผล และในการสร้างสรรค์โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต่อการใช้อำนาจหน้าที่ในการฝึกอบรม ให้ราษฎรเข้าใจในระบบการปกครองที่ถูกต้อง เข้าใจถึงระบบการแบ่งอำนาจหน้าที่กันแล้ว การปกครองจะเป็นไปโดยราบรื่น

ศูนย์วิทยุทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๑</sup> Lucian W. Pye and Sydney Verba, (eds) Political Culture and Political Development, (Princeton : Princeton University Press 1965), pp. 536 - 552.

### ๔.๓ สถาบันทางด้านการทหาร

ทหารเป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่มีบทบาททางการเมือง เกี่ยวกับความมั่นคงของระบอบการปกครองหรือการก่อการกำเริบของสถาบันการปกครอง เช่น รัฐสภา กลุ่มทหารมีส่วนสำคัญต่อระบบการเมืองของประเทศ และเป็นกลุ่มพลังที่มีความเป็นปึกแผ่นแน่นหนามากกว่ากลุ่มอื่น ๆ ทั้งนี้เนื่องจากการที่ทหารมีระเบียบวินัย มีอาวุธ และมักจะอ้างเหตุผลความจำเป็นต่าง ๆ เข้ายัดอำนาจการปกครองประเทศเสียเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่ด้อยพัฒนา ประชาชนยังไม่มี การรวมกลุ่มกันอย่างแท้จริง เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเอง ถ้าผู้นำทางการทหารมีความมักใหญ่ใฝ่สูง จะประสบผลสำเร็จในการยึดอำนาจได้โดยง่ายในกรณีประเทศต้องประสบปัญหาวุ่นวาย คณะทหารอาจจะเป็นคนกลุ่มเดียวที่สามารถรักษาสถานะการันต่าง ๆ ไว้ได้ เพราะมีกำลังอาวุธ และการบังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด ส่วนมากเมื่อทำการปฏิวัติหรือรัฐประหาร ก็มักจะอ้างเหตุผลในการยึดอำนาจของตนว่า เพื่อความอยู่รอดของชาติอันเป็นสิ่งสำคัญกว่าการปล่อยให้ทดลองใช้ประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นกรณีใดก็ตาม การที่ทหารจะยึดอำนาจการปกครองประเทศ มักจะดึงเอาความทรุ่หนักของปัญหาภายในประเทศ และความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตย เป็นข้ออ้างเสมอ ทั้งที่สามารถจะแก้ไขโดยการฝึกฝนค่อยเป็นค่อยไป แทนการหยุดชะงักขาดตอนไปเสียเลยได้



ประเสริฐ แยมกลิ่นฟุ้ง, สังคมวิทยาการเมือง ประชาธิปไตยในแง่สังคมวิทยา การเมืองและสังคม (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน่วยผลิตเอกสารจุฬาฯ, ๒๕๑๕), หน้า ๑๓๗ - ๑๓๘.

ตามทฤษฎีการเมืองสถาบันทางการเมือง ทหาร มีลักษณะบางประการของอำนาจ  
เผด็จการ โดยยึดหลักที่ว่า อำนาจทั้งหลายทั้งปวงในรัฐ จะต้องรวมอยู่ในมือของ  
ชนกลุ่มน้อย หรือคนกลุ่มเดียว ลักษณะของเผด็จการอาจกล่าวโดยสังเขป ดังนี้

๑. เป็นการผูกขาดอำนาจทางการเมือง โดยคนกลุ่มเดียวหรือคนกลุ่มน้อย
๒. จะเป็นผู้หนึ่งซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในกลุ่มนั้น
๓. ผู้นำมักจะมีความคิดเห็นเป็นของตนเอง โดยไม่ต้องฟังประชาชนทั้งสิ้น
๔. ผู้นำแต่ละคนมีความต้องการไม่เหมือนกัน เช่น ฮิตเลอร์ นิยมนักอุตสาหกรรม  
ทั้งนี้เพื่อเป็นพลังในการผลิต นายพลเปโรงแห่งอาเจนตินานิยมกรรมกร เพราะช่วย  
ให้ตนเองสามารถมีอิทธิพลในทางการเมือง

๕. ผู้นำไม่ได้มาจากประชาชน แต่ตั้งตนเองขึ้นปกครองชาติด้วยกำลัง
๖. ผู้นำแต่ละคนมักจะมีความต้องการ ที่ขัดคัดความต้องการของปวงชน

โดยไม่ให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพ กำหนดการดำรงชีวิตของตนเอง

๗. ผู้นำจะวางแผนเกี่ยวกับวิถีชีวิต ของประชาชนทั้งปวงโดยไม่ให้ประชาชน  
มีเสรีภาพ กำหนดการดำรงชีวิตได้เอง

๘. ระบบเผด็จการ เชื่อว่าฐานะของรัฐ อยู่เหนือชีวิตของปวงชน  
การใช้อำนาจทางการเมืองส่วนใหญ่ จะเกิดในประเทศที่มีการปกครอง  
ระบอบประชาธิปไตยยังไม่มั่นคง มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอยู่ตลอดเวลา  
จึงทำให้สถาบันทางการเมืองฉวยโอกาสอ้างถึง การรักษาความสงบเรียบร้อย เข้า  
ปกครองประเทศอยู่เสมอ ๆ การเผด็จการให้รู้จักสิทธิและหน้าที่ของประชาชนน้อยหรือ  
แทบไม่มีเลย



ในประเทศที่มีระบบประชาธิปไตย มีรัฐสภาที่มั่นคงในทางการเมือง หน้าที่สำคัญของกลุ่มทหาร ก็คือพิทักษ์รัฐธรรมนูญ และรักษาความปลอดภัยของชาติ ซึ่งกำลังทหารจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล เช่นเดียวกับหน่วยงานอื่น ๆ รัฐบาลในระบบประชาธิปไตยถือว่าเป็นรัฐบาลพลเรือน รัฐบาลทหารที่เข้าร่วมในคณะรัฐบาลถือว่าเป็นรัฐมนตรีพลเรือน และได้ตำแหน่งเพราะรู้ความสามารถเฉพาะตัว ไม่ใช่เพราะอาศัยกำลังสนับสนุนจากกองทัพความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือน และทหารเป็นไปอย่างราบรื่น ทุกฝ่ายยึดหลักประชาธิปไตยจะเข้าใจสิทธิ หน้าที่ และขอบเขตอำนาจของตนดี<sup>๖</sup>

สถาบันทางการเมืองทหาร จะมีอำนาจในการปกครองประเทศที่มีระบอบการปกครองที่ไม่ใช่ประชาธิปไตยเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากไม่มีรัฐสภาซึ่งเป็นสถาบันที่แสดงถึงการมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองของประชาชน หรือถ้ามีรัฐสภาก็ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน เช่น ในประเทศ พม่า ลาว ซิลี เป็นต้น ถ้าประเทศใดมีการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยที่เป็นปีกแผ่นมั่นคง มีรัฐสภาที่มีอำนาจในการปกครองอย่างสมบูรณ์แล้ว อย่างเช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ญี่ปุ่น การปฏิวัติรัฐประหารแทบจะไม่มีเกิดขึ้นเลย

ประการที่ ๕ ลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture)

วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นแนวทางของการวิเคราะห์ทางการเมืองแนวใหม่ แตกต่างไปจากวัฒนธรรมทางด้านอื่น ๆ สำหรับความหมายของคำว่าวัฒนธรรมทางการเมืองนั้นยังตกลงกันแน่นอนไม่ได้ มีนักรัฐศาสตร์หลายท่านได้ให้ความหมายของ "วัฒนธรรมทางการเมืองและเป็นที่ยอมรับกันอย่างแพร่หลาย ได้แก่ความเห็นของ พาย ซึ่ง

อธิบายว่า

“วัฒนธรรมทางการเมือง เป็นทัศนคติ เป็นความเชื่อถือ และเป็นความเชื่อถือของผู้คนที่ช่วยให้เราเข้าใจหรือเห็นความสำคัญของกระบวนการทางการเมือง ทัศนคติหรือความเชื่อถือดังกล่าว จะเป็นตัวกำหนดว่าเขาควรจะมีบทบาทอย่างไรและแค่ไหน ในกระบวนการเมือง การปกครองของชุมชนของเขา”

ส่วนกาเบรียล อัลมอนด (Gabriel Almond) และ จี. บิงแฮม เพาเวล (G. Bingham Powell Jr.) เสนอความคิดเห็นของเขาทั้งสองว่า “วัฒนธรรมทางการเมือง เป็นแบบของทัศนคติและความเข้าใจต่อระบบการเมือง ความโน้มเอียงในรูปแบบต่าง ๆ ของสมาชิกในสังคม ตามที่ได้รับการอบรมจากองค์การต่าง ๆ ซึ่งหมายถึงการรับรู้ทางการเมือง ความโน้มเอียงทางการเมืองและทัศนคติของบุคคลที่มีต่อการเมือง หรือกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งมีอยู่ทั่วไปในชาตินั้น ๆ

นอกจากนี้ อัลมอนด และ เเวอร์บา ได้พิจารณาความโน้มเอียงทางการเมือง ๔ ประการ ซึ่งตามความเห็นของทั้งสองเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบต่อพัฒนาทางการเมือง คือ

๑. บุคคลผู้นั้นมีความรู้เกี่ยวกับชาติของเรา และเกี่ยวกับระบบการเมืองโดยทั่วไปของเขาอย่างไร เช่นประวัติศาสตร์ของชาติ ขนาดของประเทศ หน่วยงานทางการเมือง (คนใดหรือกลุ่มใดในชาติ เป็นผู้ที่มีอำนาจมากหรือน้อยเพียงใด) ลักษณะพิเศษของการปกครอง มีความรู้หรือความเห็นต่อระบบอย่างไร

๒. บุคคลผู้นั้นมีความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างทางการเมือง ของชนชั้นปกครองอย่างไร เขามีความรู้และความเห็นต่อโครงสร้าง บทบาทของผู้นำและนโยบายของรัฐอย่างไร

---

โปรดดูรายละเอียดใน กมูล สมวิเชียร, วัฒนธรรมทางการเมืองไทยกับการพัฒนาการเมือง รัฐศาสตร์รวมไว้ทฤษฎี, โรงพิมพ์สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย พระนคร. ๒๕๑๔, หน้า ๓๓ - ๓๐.

๓. บุคคลผู้นั้นมีความรู้เกี่ยวกับการบริหารของรัฐอย่างไร มีความเกี่ยวข้องกับสถาบัน ตัวบุคคลและกระบวนการตัดสินใจ ที่เป็นผู้เกี่ยวข้องกับบริหารงานนั้นอย่างไร และมีความรู้ความเห็นต่อคน (เจ้าหน้าที่ของรัฐ) เหล่านั้นอย่างไร

๔. บุคคลนั้นมองตัวเขาเองในฐานะ ที่เป็นสมาชิกคนหนึ่งในระบบการเมืองอย่างไร เขามีความรู้เกี่ยวกับเสรีภาพ หน้าที่และวิธีการต่าง ๆ ที่จะเข้าไปมีอิทธิพล ต่อการตัดสินใจทางการเมืองอย่างไร เขามีความรู้สึก เขาสามารถให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ในนโยบายการตัดสินใจของรัฐบาลหรือไม่อย่างไร

กล่าวกันว่า การมีวัฒนธรรมทางการเมือง ย่อมเป็นผลลัพธ์ที่ได้มาจากระบวนการถ่ายทอดวัฒนธรรมในสังคมนั้น ๆ จากการมีความสัมพันธ์กับผู้อื่น หรือจากการมีประสบการณ์กับกระบวนการทางการเมือง ในทุกขั้นตอนของชีวิต สถาบันต่าง ๆ ในสังคมได้แก่ครอบครัว โรงเรียน ชุมชน ฯลฯ เป็นสถาบันที่จะให้คนได้เรียนรู้ เกี่ยวกับการมีอำนาจของผู้คน ที่อยู่ในตำแหน่งต่าง ๆ การมีความไว้วางใจผู้อื่น สิทธิในการวิพากษ์วิจารณ์หรือบทบาทของแต่ละบุคคล ในระบอบการปกครอง ฯลฯ

จากปัจจัยหลัก ๔ ประการนี้ เขาได้ประมวลความโน้มเอียงทางการเมือง (Political Orientation) เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองได้ ๓ ประการ คือ

๑. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบคั่งเค็มจำกัดวงแคบ (Parochial Political Culture)
๒. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า (Subject Political Culture)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Almond and Sydney Company Verba, The Civic Culture, (Boston : Little and Brown Co, 1965), pp. 2 - 3.

๓. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบเข้าไปมีส่วนร่วม (Participant Political Culture)

ซึ่งได้มีการขยายความต่อไปอีกดังนี้

๑. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบดั้งเดิมจำกัดวงแคบนั้น บุคคลในสังคม ไม่มีความรู้ความเข้าใจในระบบการเมืองโดยทั่ว ๆ ไป และไม่มีความรู้หรือความเห็นต่อการปฏิบัติงาน ของสถาบันทางการเมืองและไม่คิดว่าตัวเองมีส่วนร่วมในสังคมของคนบางเผ่าในอาฟริกา ทุกอย่างรวมอยู่ที่หัวหน้าไม่แยกออกชัดเจน

๒. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพโรฟ้า เป็นลักษณะที่คนในสังคมมีความโน้มเอียงทางการเมือง ในลักษณะที่ยอมรับอำนาจรัฐ เชื่อฟังปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งเป็นผลของการตัดสินใจทางการเมือง (Output of System) อย่างเดียวมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการเมืองโดยทั่ว ๆ ไป แต่ไม่สนใจเข้าไปมีส่วนร่วม และไม่มีความรู้รู้สึกว่าตนเองอยู่ในฐานะที่ ตนเองจะมีอิทธิพลต่อการเมือง แต่มีหน้าที่คอยเคารพกฎหมาย และข้อบังคับต่าง ๆ ของรัฐบาลเท่านั้น ลักษณะเช่นนี้ ส่วนใหญ่จะพบในประเทศอาณานิคมต่าง ๆ ในปลายศตวรรษที่ ๑๘ ศตวรรษที่ ๑๙ สหรัฐอเมริกาในสมัยที่เป็นอาณานิคมของอังกฤษระยะแรกก่อนการประกาศอิสรภาพ

๓. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบเข้าไปมีส่วนร่วม ในกรณีนี้ ประชากรในสังคมมีความโน้มเอียงทางการเมือง ในการที่เข้าใจระบบการเมืองโดยทั่ว ๆ ไป มีความรู้ หักศนคติ และความเห็นต่อโครงสร้างและกระบวนการทางการเมือง มีความรู้รู้สึกว่าตัวเองสามารถมีอิทธิพลที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ได้ลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบนี้ เรามักจะพบในประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองในขั้นสูง และประชากรมีประสบการณ์ทางการเมืองมาก มีคนชั้นนำถึงเรื่องราวทางการเมืองต่าง ๆ อยู่เสมอ เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ประชาชนส่วนใหญ่จะสนใจฟังข่าวคราวทางการเมืองและวิพากษ์วิจารณ์เหตุการณ์ต่าง ๆ และถ้าสิ่งใดผิดหรือไม่เป็นที่เห็นชอบของคนส่วนมาก ก็จะมีการถกเถียงกันขึ้น เช่น ในกรณีที่ประชาชนอเมริกันเดินขบวนเรียกร้องให้รัฐบาลของตน ยุติการแทรกแซง

สถานการณ์ในเวียดนาม เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม อัลมอนต์ เฮอร์มา ย้ำว่าการจำแนกประเภทวัฒนธรรมทางการเมืองออกเป็น ๓ ประเภทนี้มีได้หมายความว่า ในสังคมหนึ่ง ๆ จะมีวัฒนธรรมทางการเมืองอย่างเดียวกันนั้น ดังอาจจัดแบ่งลักษณะการเมืองแบบผสมนี้ออกไปอีก ๓ แบบ คือ

- ๑. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบดั้งเดิมผสมไพร่ฟ้า (Parochial Subject Political Culture)
- ๒. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า ผสมการมีส่วนร่วม (Subject Participant Culture)
- ๓. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบดั้งเดิมจำกัดวงแคบ ผสมกับการเมืองมีส่วนร่วม (Parochial-Participant Political Culture Systems)

บทความชื่อ Comparative Political Systems พิมพ์เผยแพร่ในปี ค.ศ. ๑๙๕๖ โดย Gabriel A. Almond เป็นผู้บุกเบิกทางวิชารัฐศาสตร์สาขาพฤติกรรม (Behavioural) ได้ตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจไว้ว่า "ระบบทางการเมืองทุก ๆ ระบบ มีรากฐานอยู่ที่แนวทางอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นผลที่การฝึกอบรม มีต่อการแสดงออกทางการเมือง"

ตามที่ได้กล่าวนี้ จะพบว่าลักษณะของความรู้ ความคิด ความเข้าใจที่ประชาชนเป็นสิ่งสำคัญที่จะก่อให้เกิดหรือส่งเสริมให้สถาบันทางการเมืองเกิดขึ้น และคงอยู่ได้อย่างมั่นคง ดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลในสังคม ที่จะมีจิตใจโน้มเอียงไปสู่ระบบการปกครองใด ๆ ก็ตาม

<sup>๑</sup> Gabriel A Almond, "Comparative Political Systems" Political Behavioural A Reader in Theory and Research Heinz Eulan, Samuel J. Eddersveld, and Morris Janowitz, (eds), Free Press, Illinois, 1956, p. 36.



ขึ้นอยู่กับการศึกษาอบรมจากสถาบันต่าง ๆ ในสังคมเป็นส่วนใหญ่ วัฒนธรรมทางการเมืองจะส่งผลกระทบต่อให้กับสังคม จึงขึ้นอยู่กับค่านิยมมูลฐานของสังคม ชีวนี้ เวอเบา จึงได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า

\* วัฒนธรรมการเมือง จึงมีความหมายแตกต่างจากคำว่า "วัฒนธรรม" ในวิชาสังคมมานุษยวิทยาอยู่บางประการ กล่าวคือ วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นส่วนหนึ่งของระบบวัฒนธรรมทั้งหมด หรืออีกนัยหนึ่งได้แก่ความเชื่อทางการเมือง เช่น เชื่อว่าผู้นำที่ควรจะมีลักษณะอย่างไร ระบบการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่เป็นประชาธิปไตยหรือไม่ รวมทั้งความรู้ทางการเมืองและค่านิยมทางการเมือง ซึ่งความเชื่อ ความรู้ และความนิยม (หรือความรู้สึก) ดังกล่าวนั้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งหรือค่านหนึ่งของ ความเชื่อ ความรู้ และความนิยม ในเรื่องต่าง ๆ โดยทั่ว ๆ ไปหรือที่เรียกว่า "ค่านิยมมูลฐาน" (Basic Value Patterns of a Culture) ซึ่งถึงแม้จะไม่มีลักษณะเด่นถึงเหตุการณ์หรือปรากฏการณ์ทางการเมืองโดยเฉพาะ ก็อาจจะมีอิทธิพลอย่างมากต่อการสร้างแบบแผนของวัฒนธรรมทางการเมืองได้ Verba ยกตัวอย่างว่า ในสังคมที่มีทัศนคติธรรมชาติเป็นแบบ Fatalism คือ ยอมแพ้หรือเห็นว่าหลีกเลี่ยงไม่ได้ คนในสังคมมักจะมีทัศนคติต่ออุปการอง หรือรัฐบาลในท้องถิ่นเดียวกัน กล่าวคืออาจเห็นวาระรัฐบาลที่เลวก็เหมือนกับภัยธรรมชาติอื่น ๆ เช่น น้ำท่วม แผ่นดินไหว ซึ่งเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ หรือในท้องถิ่นตรงกันข้าม หากทัศนคติของบุคคลมีต่อธรรมชาติ เป็นแบบพยายามเอาชนะสิ่งแวดล้อม พยายามหาทางควบคุมสิ่งแวดล้อมแล้ว วัฒนธรรมการเมืองของสังคมนั้นก็จะเป็นแบบพยายามหาทางควบคุม การปฏิบัติงานของรัฐบาลยิ่งกว่าจะถ่วงเฉย ๆ<sup>๒</sup>

---

Sidney Verba, "Comparative Political Culture", in Lucian Pye and Sidney Verba, (eds) Political Culture and Political Development, op.cit., pp. 521 - 522.

วัฒนธรรมทางการเมืองจึงเป็นผลของการฝึกอบรมที่แต่ละคนในสังคมได้รับตั้งแต่แรกเกิดในระดับครอบครัว จนถึงการศึกษาทางการเมือง แล้วนำมาปฏิบัติ พฤติกรรมรวมที่ทุกคนปฏิบัติออกมาตามความเคยชินจากการฝึกฝนมาเป็นกิจวัตร ถือว่าเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศนั้น ๆ ซึ่งจะมีส่วนใช้อำนวยต่อการปกครองแบบใดก็เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณากันต่อไป แต่ต้องการที่จะสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองขึ้นเพื่อสนับสนุนระบอบการปกครองใหม่ก็จะต้องใช้เวลาเตรียมคนรุ่นใหม่ สร้างสังคมใหม่ให้แก่ประเทศ เพราะวัฒนธรรมเป็นสิ่งที่ฝังรากลึกแต่ไม่ยากในการเปลี่ยนแปลงถ้าตั้งใจจริง

### ประการที่ ๒ การพัฒนาทางการเมือง

การพัฒนาทางการเมือง ก็เป็นสาขาวิชาใหม่ในทางรัฐศาสตร์ ที่นำมาวิเคราะห์หาแนวโน้มทางค่านิยมต่าง ๆ ของการเมืองได้ส่วนหนึ่ง พัฒนาการทางการเมืองก็คล้ายคลึงกับพัฒนาการบ้านอื่น ๆ ที่มีปัจจัยหลาย ๆ ด้านก่อให้เกิดขึ้น ซึ่งก่อนอื่นควรพิจารณาถึงคำว่า "พัฒนา" ก่อนว่าหมายความว่าอะไร ความหมายของคำว่าพัฒนาที่นิยามไว้โดย Samuel M. Katz คือ "พัฒนาได้แก่การเปลี่ยนแปลง ในหลักสำคัญของสังคมจากขั้นหนึ่งไปสู่อีกขั้นหนึ่งที่มีคุณค่ามากขึ้น" ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงทางค่านิยม เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง"

และ Lapalombara ให้นิยามไว้ว่า

"พัฒนาหมายถึงส่วนประกอบที่สมบูรณ์ของสถาบัน และพฤติกรรมทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และจิตวิทยา"

<sup>๑</sup>Fred W. Riggs (ed) Frontiers of Development Administration Durham : University Press 1970, p. 110.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๗๓.

พิจารณาความหมายของคำว่าพัฒนาแล้ว เราจะพบว่า หมายความว่า หมายความว่า การเปลี่ยนแปลงของสังคมในทางที่ดีขึ้นกว่าเดิม และการพัฒนาการทางการเมืองก็เป็นส่วนหนึ่งซึ่งความหมายโดยเฉพาะของคำว่าพัฒนาการทางการเมืองที่เฉพาะเจาะจง ซึ่งบัญญัติขึ้นโดยนักวิชาการต่าง ๆ ก็แบ่งแยกคำจำกัดความของคำว่า พัฒนาการทางการเมืองออกเป็นหลายแนวด้วยกัน คือ

๑. การพัฒนาการเมืองในฐานะที่เป็นปัจจัยทางการเมือง อันจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ
๒. การพัฒนาการเมือง หมายถึง การที่มีระบบการเมืองแบบเดียวกับสังคมที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจ และอุตสาหกรรมสูง
๓. การพัฒนาการเมือง หมายถึงการที่ประเทศหนึ่ง ๆ มีระบบการเมืองที่ "ทันสมัย"
๔. การพัฒนาการเมืองในฐานะที่เป็นเครื่องช่วยส่งเสริมให้รัฐประชาชาติดำเนินไปด้วยดี
๕. การพัฒนาการเมือง คือการบริหารราชการ และระบบกฎหมาย
๖. การพัฒนาการเมืองได้แก่การระดมคนให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเมืองมากขึ้นกว่าเดิมที่เป็นอยู่แต่เดิม
๗. การพัฒนาการเมืองได้แก่การสร้างการปกครองแบบประชาธิปไตย
๘. การพัฒนาการเมืองคือการที่การเปลี่ยนแปลง (ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และ สังคม) เกิดขึ้นอย่างเป็นระเบียบ
๙. การพัฒนาการเมือง เป็นการระดมสรรพกำลังจากทรัพยากรที่มีอยู่ในประเทศทั้งตามธรรมชาติและกำลังคน เพื่อนำมาใช้ในการทำนุบำรุงประเทศ

<sup>๑</sup> Lucian W. Pye, Aspects of Political Development

(Boston : Little and Brown, Co. 1966), pp. 33 - 35.

และการรวมอำนาจของรัฐ

๑๐. การพัฒนาการเมืองเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่สลับซับซ้อนหลายด้าน

หรือความหมายของ เอ. เอฟ. เค. ออแกนสกี (A.F.K. Organski) ว่า "คำจำกัดความของคำว่า พัฒนาการทางการเมือง คือการเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐบาลในการใช้ทรัพยากรมนุษย์ และวัตถุของชาติ"

จากความหมายต่าง ๆ ของคำว่าพัฒนาการเมือง ซึ่งเป็นทฤษฎีของ นักคิดชาวตะวันตกได้ให้คำจำกัดความเอาไว้ในหลาย ๆ แบบด้วยกันในการพิจารณานั้นพอจะรวมความได้ว่า คือการเปลี่ยนแปลงการปกครองดั้งเดิมให้ทันสมัยขึ้นไปอีกขั้นหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นการพัฒนาโดยการลอกเลียนแบบ คือจากประเทศค่อยพัฒนาไม่ต้องรอวิวัฒนาการของตนเองซึ่งอาจต้องใช้เวลานาน หันมาใช้วิธีลัด คือการทำตามอย่างประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่ง Fred W. Riggs ได้เรียก การเปลี่ยนแปลงโดยการลอกเลียนแบบนี้ว่า Exogenous ซึ่งบางประเทศก็ใช้ไม่ได้ผล บางประเทศก็ใช้ได้ผล ส่วนใหญ่ในปัจจุบันใช้วิธีการนี้แทบทั้งนั้น เนื่องจากประเทศค่อยพัฒนายังขาดกลไกทางการเมืองที่สำคัญ เช่น พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ประชาชาติ เป็นเครื่องช่วยที่สำคัญ เนื่องจากก่อนที่จะทำการพัฒนาโครงสร้างใหญ่ทางการเมืองได้ต้องมี การพัฒนาสถาบันทางการเมืองและการบริหารเสียก่อน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ๆ นั้นส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับมโนคติของชนชั้นปกครองที่จะทำการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้ ซึ่งก็ต้องมีขั้นตอนและวิธีการต่าง ๆ มากมายสลับซับซ้อน วิธีที่ดีที่สุดและสะดวกที่สุดตามที่ได้อธิบายมาแล้วก็คือ วิธีการลอกเลียนแบบนั่นเอง

อนันต์ เกตุวงศ์, "แนวความคิดในการพัฒนา" ใน รัฐศาสตร์สาร (ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๓ พฤษภาคม - ตุลาคม ๒๕๑๓) ฉบับการเมืองไทยและการพัฒนา, หน้า ๖๑.

<sup>๒</sup> โปรทศุรายละเอียดยใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยมคอมมิวนิสต์ กับการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร พิมพ์, ๒๕๑๘), หน้า ๑๐๐-๑๐๘.

เมื่อได้ทราบถึงความหมายของคำว่าพัฒนาแล้ว ควรพิจารณาถึงลำดับขั้นของการพัฒนาตามทฤษฎีของออร์แกนสกี (A.F.K. Organski) ซึ่งได้เสนอไว้ก็คือ<sup>๑</sup>

๑. การเมืองแห่งการรวมชาติขั้นต้น ในลำดับแรกของการพัฒนาทางการเมืองของทั่วโลกเริ่มไม่พร้อมกัน ยุโรปจะเริ่มราวศตวรรษที่ ๑๕ - ๒๐ สิ้นสุดลงเมื่อเริ่มประกาศการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างรีบด่วน ดังที่ ดับบิว ดับบิว โรสตาอ์ นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า "ทะยานขึ้น" (The take-off)<sup>๒</sup>

หน้าที่แรกของรัฐบาลในขั้นนี้คือ การสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชาติ ไม่ว่าจะเผชิญประสงค์อย่างไรก็ตาม ประเทศเหล่านี้จะมีปัญหาการแตกแยกอย่างมาก มาจากสาเหตุหลาย ๆ ด้าน อาจจะสรุปหลักทั่วไปจากวิวัฒนาการทางการเมือง ๔ ชนิดด้วยกัน คือ

๑.๑ การเมืองในระบบราชวงศ์ หมายถึงเฉพาะถึงขบวนการสร้างชาติ ในยุโรปตะวันตกเกิดจากการกระทำของกษัตริย์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ระบบนี้ยังคงมีอยู่ในบางประเทศ เช่น ซาอุดีอาราเบีย และเอธิโอเปีย

๑.๒ การเมืองในระบบอาณานิคม ซึ่งเกิดจากการรวมชาติ (ถึงแม้ว่าจะไม่สมบูรณ์) ขณะเมื่อประเทศอยู่ภายใต้การปกครองโดยมหาอำนาจต่างประเทศ ซึ่งเกิดขึ้นในประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมของยุโรปในแอฟริกา เอเชียและอเมริกา

๑.๓ การเมืองของประเทศที่ค่อยพัฒนา ที่ได้รับเอกราชใหม่ ซึ่งอาณานิคมเดิมรวมชาติของตนต่อไป ภายใต้รัฐบาลของตนเอง เช่น อินเดียน อินโดเนเซีย

๑.๔ การเมืองของประเทศที่เก่าแก่มั่นคงแล้ว แต่ยังคงมีเศรษฐกิจที่ค่อยพัฒนา และยังไม่ได้มีการรวมชาติอย่างสมบูรณ์ เช่น อิหร่าน และประเทศในละตินอเมริกา การรวมชาติจะได้ผลสำเร็จเพียงส่วนเดียว เพราะยังขาดการ

<sup>๑</sup> ภัทรทิพย์ นาดสุภา, ลำดับขั้นของการพัฒนาการเมือง หน้า ๔ - ๑๑.

<sup>๒</sup> W.W. Rostow, The Stages of Economic Growth, (Cambridge University Press, 1961 p. 63), อ้างในภัทรทิพย์ นาดสุภา, ลำดับขั้นการพัฒนาการเมือง, หน้า ๔.



พัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ เป็นระยะเริ่มสร้างระบบราชการ และพรรคการเมือง  
ขั้นต้น ซึ่งถือเป็นการสลายตัวของระบบเกษตรกรรมดั้งเดิม เตรียมเข้าสู่ระบบ  
อุตสาหกรรม เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ

๒. การเมืองแห่งการพัฒนาอุตสาหกรรม ในขั้นที่ ๒ ขั้นใหม่เริ่มได้อำนาจ เพราะเมื่อก่อกำเนิดการรวมชาติก็มีการจัดการศึกษา เริ่มการพัฒนาเศรษฐกิจ และชนชั้นกรรมากรเริ่มมีอำนาจมากขึ้น รัฐบาลจะส่งเสริมให้มีการพัฒนาขั้นสูง โดยฝ่ายกำลังอำนาจเดิมต้องช่วยส่งเสริม ๓ ประการคือ

๒.๑ ช่วยให้เกิดการย้ายอำนาจทางการเมือง จากพวกชนชั้นเดิมมาสู่ผู้จัดการอุตสาหกรรมปรับปรุงประเทศให้ทันสมัย อาจจะทำอย่างรวดเร็ว ดังเช่นการปฏิวัติครั้งใหญ่ในฝรั่งเศส เมื่อปี ค.ศ. ๑๗๘๙ หรืออาจทำอย่างช้า ๆ เช่นอังกฤษ ที่พวกชนชั้นกรรมากรมีอำนาจมากขึ้น และรวมกับพวกขุนนางเก่าได้

๒.๒ ยอมให้เกิดการสะสมทุน ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรม ประเทศซึ่งมีรากฐานทางการเมืองอุตสาหกรรม จะพัฒนาไปได้รวดเร็วกว่าประเทศที่มีรากฐานมาจากเกษตรกรรม เพราะเกิดการลงทุนอยู่แล้วตามปกติ

๒.๓ คุกคามเคลื่อนย้ายของประชากรอย่างใหญ่หลวง จากชนบทมาสู่เมือง ซึ่งการเคลื่อนย้ายนี้ เป็นแหล่งของแรงงานสำคัญสำหรับอุตสาหกรรมที่เพิ่งเจริญขึ้นมา ช่วยให้วิถีชีวิตของชนบทแบบดั้งเดิมสลายตัวไป เช่น ระบบนารวมของรัสเซีย เป็นส่วนเร่งให้ชาวนาอพยพจากหน้าของตนเองเข้าไปอยู่ในเมืองใหญ่ ๆ ได้ใกล้ชิดกับระบบการเมืองการปกครองมากขึ้น เกิดการค้นคว้าที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองเร็วขึ้นด้วย

ในลักษณะการเมืองขั้นที่สองนี้ รัฐบาลไม่ต้องทำอะไรเลย เพียงแต่คอยเฝ้าดูที่จะยึดหลักการปกครองที่ว่า "การปกครองที่ดีที่สุด คือการปกครองที่น้อยที่สุด" ดังเช่นรัฐบาลในยุคแรกของอเมริกา ทุกอย่างปล่อยให้อยู่ในมือของเอกชน เพราะเมื่อประชาชนร่ำรวยรัฐก็มีอำนาจมากขึ้นตามไปด้วย หรือในกรณีของประเทศอังกฤษ เมื่อออกแสวงหาอาณานิคมทำการค้าขายนั้นบริษัทเอกชนออกไป

ทำการค้าขาย ตั้งสถานีการค้าตามที่ต่าง ๆ ทั้งสิ้น รัฐบาลเป็นเพียงแต่ฝ่ายสนับสนุน ให้สิทธิ กฎบัตร สัมปทานต่าง ๆ เท่านั้น<sup>๑</sup>

๓. การเมืองของสวัสดิการแห่งชาติ ในขั้นนี้เป็นการเมืองของประเทศที่พัฒนาอุตสาหกรรมเต็มที่แล้ว อำนาจของรัฐอยู่ในมือของคนธรรมดา ซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองอุตสาหกรรมด้วย ดังนั้นรัฐบาลจึงเข้าไปมีบทบาททางเศรษฐกิจมากขึ้น การอุตสาหกรรมพัฒนากว้างขวาง และมั่นคงแข็งแรงขึ้น กรรมกรคนงานต่าง ๆ เห็นข้อแตกต่าง ความเอาใจใส่เปรียบของนายทุนเพิ่มมากขึ้น จึงเกิดการรวมตัวกันขึ้น เพื่อเรียกร้องความเป็นธรรม การตั้งสหบาลและขบวนการต่าง ๆ ขยายตัวเพิ่มขึ้น เป็นประโยชน์ในด้านประสิทธิ การณ์ และการทำงานแบบรวมกลุ่ม ที่มีแบบแผนและกลายเป็นเครื่องมือในการต่อสู้ของกรรมกร การขยายการศึกษาทำให้เกิดความรู้ และความชำนาญงานด้านต่าง ๆ มีมากเพิ่มขึ้น ทำให้อำนาจในการต่อรองสูงขึ้นตามลำดับ การขยายสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้ กรรมกรชนชั้นต่ำเริ่มเข้าไปมีสิทธิมีเสียงในสภา ในรัฐบาลและเริ่มเป็นฝ่ายกำหนดวิธีการดำเนินงานของรัฐบาลบ้าง ดังเช่นพรรคกรรมกรของอังกฤษในปัจจุบัน เริ่มมีอำนาจทางการเมืองมากขึ้น อย่างปฏิเสธไม่ได้อีกต่อไป<sup>๒</sup>

๔. การเมืองยุคคอมมิวนิสต์ ขั้นนี้เป็นการเสนอความคิดในการพัฒนาทางการเมืองขั้นสุดท้ายของออร์แกนสกี (Organski) เพราะในขณะนี้ยังไม่มีประเทศใดที่พัฒนาถึงขั้นนี้ เขากล่าวว่าสหรัฐอเมริกาและชาติที่เจริญแล้วในยุโรปตะวันตกเพิ่มมาถึงจุดเริ่มของขั้นนี้ นั่นคือเมื่อก้าวพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมเจริญถึงขีดสุด

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๕ - ๑๒๐.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๓ - ๑๓๗.

การใช้เครื่องจักรเข้าแทนแรงงานคน ทำให้เกิดปัญหาการว่างงาน ในที่สุดจะเกิดกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจ พยายามควบคุมการขยายตัวของระบบอัตโนมัติ แต่ก็คงจะได้ผล เช่นเดียวกับระบบเกษตรดั้งเดิม ที่ต่อต้านการขยายตัวของระบบอุตสาหกรรม

ดังนั้นในสังคมก็จะมี การสะสมอำนาจทางเศรษฐกิจ โดยหาวิธีการวางแผนงานอย่างมีประสิทธิภาพ ในการใช้เครื่องจักรขนาดใหญ่ จะทำให้เกิดระบบผูกขาดชนิดใหม่ที่มีอำนาจทางด้านบริหารมากกว่าแรงงาน นอกจากนี้ก็จะเกิดโครงสร้างของชนชั้นใหม่ ซึ่งมีหัวหน้าคือผู้วางแผนจัดการระบบเศรษฐกิจและรัฐบาล โดยมีคนกลุ่มน้อยคือพวกมีฝีมือ และผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิค พวกนักวิชาการ เป็นชนชั้นปกครองที่กุมอำนาจต่าง ๆ ไว้ในกำมือ กับอีกพวกหนึ่งซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ที่ไม่มีงานทำ ซึ่งจะรวมกับพวก "ชนชั้นต่ำ" กลายเป็น "ชนชั้นต่ำของสังคมใหม่" ไป

ในลำดับขั้นที่ ๔ นี้ อาจนำมาสู่จุดจบของระบบรัฐแห่งชาติซึ่งผลที่สุดวิธีทางเศรษฐกิจจะบังคับให้ผู้นำทางการเมืองเกี่ยวข้องกับปัญหาใหม่ของมนุษย์ที่แตกต่างจากอดีต ทั้งนี้เพราะระบบการเมืองในอดีต เกี่ยวข้องกับปัญหาความขาดแคลนทางเศรษฐกิจ แต่การเมืองแห่งลำดับขั้นที่ ๔ จะประสบกับปัญหาความพร้อมสมบูรณ์มากเกินไปทางเศรษฐกิจ

เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่า ขั้นตอนของการพัฒนาทางการเมือง เป็นเรื่องที่น่าศึกษา โดยเฉพาะในลำดับขั้นที่ ๔ นั้น อาจจะเป็นไปได้หรือไม่ได้เท่า ๆ กัน เพราะสิ่งที่ยังไม่เกิดขึ้นนั้นไม่มีใครอาจคาดการณล่วงหน้าได้ถูกต้องเสมอไป

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๕ - ๑๖๓.

ประการที่ ๗ บทบาทของสื่อมวลชนที่จะช่วยส่งเสริมการปกครองระบอบ  
รัฐสภา

บทบาทของสื่อมวลชนเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในวิถีทางการปกครอง ข่าวดังกล่าวต่าง ๆ จะแสดงออกถึงความคิดเห็น ของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และการลงข่าวซ้ำ ๆ กันอยู่เสมอ ย่อมเป็นกรรโชกน้ำให้ประชาชนทั่ว ๆ ไป เกิดความคลิดล้อยตาม ดังนั้นผลงานของนักเขียนที่อาศัยสื่อมวลชน จึงเป็นแรงผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ ทางการเมืองชั้นได้ หรือที่เกิดขึ้นแล้วก็ให้ดำเนินไปตามวิถีทางที่ถูกต้อง สื่อมวลชนนั้นมีความหมายรวมถึงการ สนทนา จดหมาย การศึกษา ภาพยนต์ และการชุมนุม แต่ในปัจจุบันสื่อมวลชนที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับมติดินาชน ทั้งฝ่ายใช้อิทธิพลและฝ่ายรับอิทธิพลที่สำคัญได้แก่หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์

ถ้าดูตามประวัติศาสตร์ของประเทศต่าง ๆ แล้ว จะพบว่าแรงผลักดันที่สำคัญและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง มาจากนักเขียน แสดงเหตุผลสนับสนุนทฤษฎีใหม่ ๆ หรือคำเหน็ดเกี่ยวการปกครองที่ผิดห่านองกลองธรรม สื่อสารมวลชนที่จะพิจารณาในที่นี้คือ บทความข่าวสารต่าง ๆ เป็นส่วนใหญ่ เพราะแรงผลักดันที่มาจากเทคนิค และวิทยาการใหม่คือ วิทยุ หรือโทรทัศน์ ในสมัยแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ที่จะเป็นจุดกำเนิดของรัฐสภายังมีน้อย

กำเนิดของหนังสือพิมพ์นั้น มาจากชาวที่ราชการมีความประสงค์จะแจ้งข่าวให้ประชาชนในสมัยก่อนได้รับรู้เอาไว้ จึงเขียนปิดประกาศไว้ตามที่ตั้งต่าง ๆ หนังสือข่าว "อัลตาตีเออร์นา" ในสมัยกรุงโรมมีอำนาจก็เกิดขึ้นในภาคพื้นยุโรป

ส่วนทางด้านตะวันออกก็มีหนังสือชาวของจีนชื่อ "ตลิ่ง - เปา" ออกในกรุงปักกิ่ง (ปักกิ่ง) ในสมัยราชวงศ์ฉิน ราวศตวรรษที่ ๖ ชาวสารที่ส่งไปตามใบบอกข่าวที่เกิดขึ้น ตามที่ทางการคิดว่าประชาชนควรรู้อังกฤษก็เช่นกัน ต้นกำเนิดของหนังสือพิมพ์ก็มาจากข้าราชการและมีหนังสือพิมพ์ดาวขึ้นใน ค.ศ. ๑๖๖๕ ชื่อ ออกซฟอร์ด กาเซ็ตต์ เป็นต้นกำเนิดของหนังสือพิมพ์ "ลอนดอน กาเซ็ตต์" มาจนทุกวันนี้

สื่อสารมวลชนจึงเป็นเครื่องมือที่ทำให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวจนมีความสุขทางทางการเมือง ทั้งนี้เพราะสื่อมวลชนมีหน้าที่ใหญ่อยู่ ๓ ประการ คือ

๑. หน้าที่ให้การศึกษาด้านทางการเมืองแก่ประชาชน โดยเสนอข่าวกิจกรรมทางการเมือง ทั้งภายในและภายนอกประเทศเพื่อกระตุ้นให้พลเมือง มีความสนใจทางการเมือง รวมทั้งแสดงคติและแนวความคิดทางการเมืองเสนอต่อประชาชนด้วย

๒. ทำหน้าที่วิพากษ์วิจารณ์ การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใช้อำนาจอธิปไตย (หรือผู้มีอำนาจในทางการเมืองปกครองเคม) แทนประชาชนทั้ง ๓ สถาบันเพื่อควบคุมให้สถาบันทางการเมืองเหล่านั้น ตัดสินใจและปฏิบัติให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ทั่วไปของประชาชน

๓. ทำหน้าที่เป็นสื่อกลางนำความต้องการของประชาชนไปสู่ศูนย์กลางแห่งอำนาจของระบบการเมือง เพื่อสมานเป็นนโยบายทั่วไปของระบบการเมือง

หน้าที่ดังกล่าวนี้สื่อมวลชนจะทำได้กว้างขวาง ก็เมื่อมีอิสระและเสรีภาพกว้างขวางพอสมควร อิทธิพลของสื่อมวลชนนั้นจะมีมากหรือน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับการศึกษาของประชาชนเป็นสำคัญ ถ้าประชาชนส่วนใหญ่ยังได้รับการศึกษาคำ สื่อ

ศรีทอง นาวาเอก พระยาศรภักดิ์พิพัฒน์, ชีวิตของประเทศ (พระนคร : มิตรนาการพิมพ์ ๒๕๑๒) หน้า ๔๐ - ๔๑.

บุญ วัฒนโกเมธ, "การพัฒนาการเมืองไทย: วิเคราะห์แนวเลือกบางประการ" ใน สัจจการเมือง, หน้า ๓๐๐-๓๐๑.



มวลชนก็แทบหมดความหมายไป กล่าวได้ว่าสื่อมวลชนจะมีความหมายมากขึ้น ในสมัยหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรม เมื่อมีการพัฒนาการศึกษาของชนชั้นกลาง และชนชั้นต่ำมากขึ้น แต่นักเขียนข่าว (Journalist) มักจะประสบกับครายต่าง ๆ ในการเสนอความคิดใหม่ที่รุนแรง หรือขัดกับผลประโยชน์ของผู้ปกครองเดิม จนมีค่านักเขียนข่าวอังกฤษที่มีชื่อเสียงได้ประพันธ์ไว้ว่า "ประเทศจกัต้องให้ความอิสระแก่พลเมืองในความรู้เห็น การพูด และการโต้แย้งโดยเปิดเผย ความรู้สึกนึกคิดและขอบ กอนที่จะให้ความเป็นอิสระอย่างใด ๆ หมด"

นอกจากการเสนอความคิดอันเป็นอิสระแล้ว สื่อมวลชนยังเป็นฐานอำนาจทางการเมืองที่สำคัญของสถาบันทางการเมืองด้วย

ดังเช่นสื่อมวลชนในญี่ปุ่น หลังจากได้รับการปูพื้นฐานจากสหรัฐอเมริกา ทำให้มีความเข้าใจในการทำงานสื่อสารมวลชน และยังได้รับการประกันจากรัฐธรรมนูญ<sup>๒</sup> อีกด้วย หนังสือพิมพ์ทั่วไปของญี่ปุ่นจะทำตัวเป็นกลางแม้ในการเลือกตั้ง ซึ่งพอจะสรุปได้ว่าประชากรญี่ปุ่นเกินกว่าครึ่งหนึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับสื่อมวลชน

<sup>๑</sup> ศราก็ย, เรื่องเดิม, หน้า ๕๑ - ๕๓.

<sup>๒</sup> หมวดที่ ๓ : สิทธิและหน้าที่ของประชาชน

มาตราที่ ๒๑ ความว่า : เสรีภาพในการชุมนุมและสมาคม ตลอดจนเสรีภาพในการพูด การพิมพ์ และการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นในรูปอื่น ย่อมได้รับการรับรองการตรวจคุมข่าวจะกระทำมิได้ ความลับในการติดต่อกันใด ๆ จะถูกละเมิดมิได้.



และชาวเมืองนิยมอ่านมากกว่าในชนบท (ซึ่งโดยทั่วไปในประเทศอื่น ๆ ก็เช่นเดียวกัน) จึงจะเห็นได้จากผลการสำรวจอิทธิพลของสื่อมวลชนที่มีต่อความคิดเห็นในการเลือกตั้งปี ๑๙๕๒ โดยศาสตราจารย์ โรยามะ ในชนบทใกล้กรุงโตเกียว ได้ผลดังนี้

สื่อมวลชนที่ผู้ลงคะแนนเสียงอาศัยในการทราบข่าวคราวและนโยบายของผู้สมัคร

เพศ	หนังสือพิมพ์	สุนทรพจน์	วิทยุ	รายงานของรัฐบาล	อื่น ๆ	ไม่ตอบ	รวม
ชาย	๔๕.๔%	๕.๖%	๑๐.๘%	๗.๓%	๑๕.๕%	๓.๔%	๑๐๐%
หญิง	๓๓.๑%	๘.๘%	๑๖.๑%	๘.๓%	๓๐.๘%	๒.๙%	๑๐๐%
รวม	๔๐.๘%	๕.๒%	๑๕.๗%	๘.๐%	๒๕.๐%	๐.๓%	๑๐๐%

ถ้าพิจารณาตัวอย่างแล้ว จะพบว่าการศึกษาเป็นเครื่องช่วยควบคุมสื่อสารมวลชนได้เป็นอย่างดี และถ้าหากสื่อสารมวลชนได้รับเสรีภาพเต็มที่แล้วก็จะเป็นตัวเร่งให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองที่ได้ผลสมบูรณ์ และการเมืองก็จะดำเนินไปบนรากฐานแห่งความเข้าใจอันดีของประชาชน สถาบันต่าง ๆ ก็จะทำหน้าที่โดยเที่ยงตรงและมีประสิทธิภาพ เพราะมีหน่วยงานคอยสอดส่องและนำมาเสนอต่อประชาชนทั่ว ๆ ไป และยังเป็นที่แสดงประชามติของคนส่วนใหญ่ได้ด้วย และถ้าสถาบันรัฐสภา ถือกำเนิดขึ้นมาในขณะที่ฐานะของสื่อมวลชนมีความคล่องตัว และเป็นอิสระในการทำงาน รัฐสภาก็จะมีมติมหาชนคอยสนับสนุน และสอดส่องเป็นตัวแทนเพื่อให้การปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารเป็น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โปรดดูรายละเอียดใน เขียน วีระวิทย์, ระบบการปกครองของญี่ปุ่น,

ไปตามนโยบายที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดขึ้น สถาบันนิติบัญญัติก็จะมีอำนาจในการตรวจสอบ  
กับฝ่ายบริหารได้เต็มที่ และก็จะคงอยู่กับการปกครองประเทศต่อไป ไม่ล้มลุกคลุก  
คลาน เหมือนรัฐสภาที่กำเนิดขึ้นในขณะที่ปัจจัยต่าง ๆ ยังไม่พร้อม และเสื่อมวาลจน  
อยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายบริหาร ไม่สามารถทำงานได้โดยอิสระ

ประการที่ ๔ ระดับการศึกษาและนโยบายทางการศึกษา จุดค้อยของ  
ระบอบประชาธิปไตยซึ่งถูกตำหนิตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ ก็คือการปกครองระบอบนี้  
ใช้ได้ผลดีเฉพาะเมื่อประชาชนได้รับการศึกษากันอย่างดี และสำนึกในหน้าที่ที่มีต่อ  
ส่วนรวม เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว ถ้าประชาชนมีการ  
ศึกษาน้อย ทั้งไม่รู้ไม่เข้าใจและไม่สนใจในการปกครอง ทั้งไม่ยินยอมเสียสละเพื่อ  
ส่วนรวมแล้ว ประชาธิปไตยย่อมหมดความหมายไป

การที่ประชาชนส่วนใหญ่ขาดความรู้เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง ไม่  
ว่าจะเป็นเพราะค่านิยม หรือความบกพร่องของการศึกษาก็ตาม ผลที่ปรากฏออก  
มาให้เห็นอย่างเด่นชัด ก็คือพลังอันสำคัญในการควบคุม การใช้อำนาจในการปก  
ครองนั้น กฎหมายกลายเป็นพลังที่อ่อนแอไม่สามารถที่จะใช้ประโยชน์ได้เต็มที่ ใน  
คติของการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น สมาชิกทุกคนในสังคมมีสิทธิและหน้าที่  
ในการดำเนินการร่วมกันเพื่อผลประโยชน์ของสังคม หรืออย่างน้อยก็คอยควบคุมดู  
แลผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการแทนในนามของประชาชนผู้ใกล้ชิด<sup>๒</sup>

ธาดา นิรันดร์ ทรัพย์วิเชียร , ระบอบประชาธิปไตย , (พระชนก กรม-  
แผนกที่ทหาร, ๒๕๑๘) , หน้า ๔๔-๔๕.

สำหรับทางการศึกษาเกี่ยวกับการเมืองนั้น อาจมีขึ้นได้ในหลายรูปแบบทั้งแบบที่ไม่เป็นทางการ คือการเรียนรู้อาจจากประสบการณ์ และการสังเกต และแบบที่เป็นทางการ คือ อาศัยนโยบายการศึกษาของชาติและแนวทางการส่งเสริม

#### ของรัฐบาล

การศึกษาสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและถ่ายทอดคุณลักษณะของสังคมได้ การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต และความเป็นอยู่ของบุคคลในสังคม จะขึ้นอยู่กับความมุ่งหมายของการศึกษา<sup>๑</sup>

สำหรับการศึกษาซึ่งมีอิทธิพลต่อการเมืองมีผลในการเปลี่ยนแปลงค่านิยมทัศนคติต่อสังคม โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับฐานะและบทบาทของตนเองในสังคม<sup>๒</sup> ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างการศึกษากับการเมือง เราจะพบว่าผู้ที่ได้รับการศึกษาจะมีความกระตือรือร้นและมีความคิดที่ต้องการจะเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากกว่าผู้ที่ไม่ได้รับการศึกษา หรือได้รับการศึกษาน้อย และความสำเร็จในการแสดงออกหรือบทบาทก็จะแตกต่างกันมาก ทั้งรวมถึงผู้ที่ประสบการทางการเมืองด้านการศึกษาพัฒนาเป็นขั้นตอน ประชาชนจะค่อย ๆ เรียนรู้วิถีทางการเมืองไปด้วย ผิดกับประเทศที่มีการปฏิวัติรัฐประหารบ่อย ๆ จะทำให้ความคิดทางการเมืองของประชาชนหยุดชงักขาดเป็นช่วง ๆ ไม่ต่อเนื่องกัน

สิ่งสำคัญในเรื่องการศึกษาทางการเมืองนั้น ไม่เพียงแต่การรับรู้ทางด้านวิทยาการเท่านั้น เพราะการเรียนหรือการรับรู้ทางด้านวิทยาการ อาจ

ศูนย์วิจัยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ธนุ แสงศักดิ์, "การศึกษาพัฒนาการกับการพัฒนาทางการเมือง" ใน ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ เรียบเรียงโดย อมร รัชศาสตร์ และ ชัดติยา กรรณสูตร (พระนคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรและการซื้อแห่งประเทศไทยจำกัด, ๒๕๑๕), หน้า ๖๕๑.

<sup>๒</sup> Jame S. Coleman, Education and Political Development (New Jersey, Princeton University Press, 1965), p. 18.

ไม่สัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจ หรือความสำนึกทางด้านการเมืองเพียงพอ นอก  
 เสียจากสังคมนั้น ๆ จะไม่กำหนดปรัชญาทางการเมือง หรือนโยบายทางการศึกษา  
 ที่แน่นอนส่วนหนึ่ง เพื่อการปลูกฝังค่านิยมทางการเมืองอย่างแท้จริง การบรรจุเนื้อหา  
 ทางการเมือง ที่เหมาะสมลงในหลักสูตรการศึกษาแห่งชาติ ตลอดจนสร้างครูที่มี  
 อุดมคติ มีคุณสมบัติเพียงพอที่จะสนับสนุนให้สัมฤทธิ์ผล การนำเอากระบวนการศึกษา  
 หรือระดับของการรู้หนังสือ มาวัดความรู้ความเข้าใจทางการเมือง เป็นสิ่งที่ไม่  
 สมบูรณ์ต้องพิจารณาต่อไปถึงระดับการศึกษาของสังคมนั้นในการเอื้ออำนวยต่อระบบ  
 การเมือง ในระบบที่สังคมต้องการหรือไม่

ดังนั้นประโยชน์ที่มีนโยบายการศึกษาที่ช่วยส่งเสริมทางด้านการปกครอง  
 อย่างที่สังคมต้องการจะประสพผลสำเร็จได้ก็เนื่องมาจากประชาชนมีความเข้าใจ  
 และรับรู้สิทธิและหน้าที่ที่จะต้องทำอะไร หรือควบคุมดูแลการปกครองทางด้าน  
 ใดบ้าง เช่น ถ้าหากต้องการให้ประเทศมีการปกครองในระบอบรัฐสภา ก็ควร  
 วางแผนนโยบายในการศึกษาไว้ให้กับเยาวชนตั้งแต่การเรียนในชั้นต้นก่อนที่จะมีสิทธิ  
 เข้าร่วมทางการเมืองโดยใช้เวลาเรียนรู้อย่างมาก เลิกผู้นำเรียนรู้อย่างเป็นวิีธีการเลือก  
 ตั้งการลงคะแนนเสียง การศึกษาและฝึกฝนวิธีการจะให้ผลเต็มที่เมื่อถึงเวลาที่จะมี  
 ส่วนร่วมทางการเมือง

ดังจะเห็นได้จากข้อมูลที่ว่าประเทศประชาธิปไตยในยุโรปมีพลเมืองที่รู้  
 หนังสือ อ่านออกเขียนได้เกือบทั้งหมด ประเทศที่มีอัตราการรู้หนังสือของพลเมือง  
 ค่าที่สุด มีร้อยละ ๘๖ ส่วนประเทศที่ยังไม่เป็นประชาธิปไตยนั้น อัตราคนรู้หนังสือ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โปรดดูรายละเอียดจาก สมบูรณ์ อานิกวงศ์ชัย, "การปลูกฝังค่านิยม  
 ประชาธิปไตยแก่เด็กนักเรียน" รัฐศาสตร์นิเทศ (ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๘ ตุลาคม -  
 ธันวาคม ๒๕๑๖) หน้า ๒๗ - ๓๐.



มีร้อยละ ๕๕ สำหรับกลุ่มประเทศละตินอเมริกานั้น ประเทศเผด็จการน้อย มี  
อัตราคนรู้หนังสือร้อยละ ๗๕ ประเทศที่เป็นเผด็จการอย่างมากร้อยละ ๔๖

จะเห็นได้ว่าการศึกษาระดับประถมศึกษา และการทำให้ประชาชนสามารถ  
วิเคราะห์รูปแบบของการปกครองที่ตนต้องการได้อย่างถูกต้อง ซึ่งการศึกษาที่มีความ  
สำคัญทางด้านการศึกษาทุกระบบ ผู้ที่เรียนรู้อย่างมากย่อมมีความคิดในทางที่ถูกที่ควร  
มีความเข้าใจและรู้จักกับผิดชอบในหน้าที่ของตนทั้งสามารถวิเคราะห์ วิจัย สถาน  
การณ์ทางการปกครองได้ดีและถูกต้องกว่าผู้ที่ไม่ได้รับการศึกษาหรือได้รับการศึกษา  
น้อย

การพิทักษ์ปกป้องและพัฒนาสถาบันต่าง ๆ ที่เป็นองค์ประกอบในสังคมให้  
คงอยู่และดำเนินไปบนรากฐานที่มั่นคง ก็เรียนมาจากการศึกษาและเข้าใจบทบาท  
ของสถาบันต่าง ๆ

ประการที่ ๕ วัฒนธรรม วรรณกรรม และขนบธรรมเนียมประเพณี

สิ่งที่ควรพิจารณาในการเป็นแรงจูงใจ หรือผลักดันให้เกิดความคิด  
การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง หรือก่อกำเนิดสถาบันทางการเมืองใหม่ ๆ นั้น  
วัฒนธรรม วรรณกรรม และขนบธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ อันหมายรวมถึงค่านิยม  
ในสังคม ก็เป็นสิ่งที่สำคัญสิ่งหนึ่งที่จะได้รับความสนใจ

วัฒนธรรม วรรณกรรม และขนบธรรมเนียมประเพณีดั้งเดิมเป็นสิ่งที่  
ฝังรากลึกในสังคม ทำให้ประชาชนมีความผูกพันและสร้างค่านิยมที่แตกต่างกัน

ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์ กับการ  
เมืองไทย, หน้า ๖๗.

การเปลี่ยนแปลงค่านิยมเป็นไปได้ยาก ดังเช่นในสังคมที่มีความเชื่อเรื่องเทพ หรือ  
สมมุติเทพ มักจะเคารพยกย่องผู้มีอำนาจ โดยเหตุผลของศรัทธาแต่อย่างเดียว  
และก่อความรู้สึกที่ว่า ผู้มีอำนาจในการปกครองเป็นผู้ที่จะถูกแตะต้องมิได้

เช่นความคิดของ ดังเต (Alighieri Dante 1265 - 1321)

ซึ่งเป็นนักคิดสมัยมนุษยนิยมเทวสิทธิ์และทฤษฎีคินทรีบี หนังสือที่มีชื่อเสียงของเขา  
คือ Monarchia (1313) ว่าด้วยปรัชญาการเมือง และ Divina Comedia  
(ค.ศ. ๑๓๒๑) ว่าด้วยศาสนา

ดังเตเสนอว่ารัฐบาลในอุดมคติ คือ รัฐบาลโลก ตั้งขึ้นด้วยความ  
รับรองของพระเจ้ามีกษัตริย์ซึ่งได้รับเทวสิทธิ์ปกครอง รัฐบาลของเขตหรือ  
อาณัติจักรหนึ่ง ๆ นั้น มักเป็นรัฐบาลที่มีมนุษย์ตั้งขึ้นกันเอง มักเป็นของมนุษย์  
คนบาป จึงควรรวมรัฐบาลทุกรัฐบาลเข้าด้วยกัน ตั้งเป็นรัฐบาลโลก ยึดกฎและ  
คำสอนของศาสนา ในเมื่อบ้านองค์ก ศาสนายังจัดเป็นองค์กรเดียวขึ้นกับสันตะปาปา  
ทางโลกก็ควรจัดเป็นองค์กรเดียวกับกษัตริย์ ผู้ได้รับเทวสิทธิ์ ดังนั้นก็น่าจะนำ  
สันติภาพมาสู่โลกได้ ประชาชนของสังคมลักษณะนี้จะยอมรับทุกสิ่งที่เกิดขึ้น โดย  
ถือว่าเป็นลิขิตที่เทพเจ้ากำหนดให้เป็นไป จะไม่คำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ หรือความ  
ชอบธรรมใด ๆ ทั้งสิ้น จะทำตนเป็นผู้ใต้ปกครองที่ดีและเป็นการที่จะมีการเปลี่ยนแปลง  
ความเชื่อเหล่านี้ให้หันมาคำนึงถึงความสำคัญของตนเอง

ในประเทศญี่ปุ่น จักรพรรดิยอมเป็นตัวตัวอย่างของความจงรักภักดีต่อชาติ  
เป็นศูนย์รวมในการเรียกร้องให้ทุกคนทำงานอย่างจริงจัง และมีสมรรถภาพเพื่อ  
ความยิ่งใหญ่ของชาติ ทำให้ชนชาวญี่ปุ่นค่อย ๆ เปลี่ยนความจงรักภักดีต่อจักรพรรดิ

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง, (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนา  
พานิช, ๒๕๑๘), หน้า ๕.

ที่ เคยมีอยู่ตลอดมาของเขามาสู่ความจงรักภักดีต่อประเทศไปในที่สุด

นอกจากความเชื่อของประชาชนในเรื่องการปกครองแล้ว ฐานะของ คนในสังคมก็แตกต่างกันอยู่แล้วโดยกำเนิด ซึ่งเป็นปัจจัยให้ทุกคนยอมรับสภาพ ความยากที่ทางสังคม โดยไม่รู้สึกรู้ว่าเป็นเครื่องมือในการกดขี่เสรีภาพ และความ เสมอภาคของบุคคลไปด้วยในเวลาเดียวกัน ดังเช่นความเชื่อของสังคมญี่ปุ่น ใน เรื่องฐานะภาพของสตรี ว่าจะต้องเป็นผู้ตามเพราะมีความอ่อนแอช่วยเหลือตนเอง ไม่ได้ ซึ่งเป็นความเชื่อ ในท่านองเดียวกับจีนที่ว่า "...หญิงก่อนสมรสอยู่ภายใต้ โอิวาทของบิดา ครั้นแต่งงานแล้วอยู่ใต้อิวาทของสามี ที่สุดเมื่อเป็นหม้าย อยู่ ใต้อิวาทของบุตรชาย..."<sup>๒</sup>

จากค่านิยมเช่นนี้ ทำให้ผู้หญิงเป็นฝ่ายที่เกือบตัวไม่ยุ่งเกี่ยวกับโลกภายนอก เป็นการปิดกั้นความคิดต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านการเมืองการ ปกครอง แม้ในระยะหลังสังคมจะมีการเปลี่ยนแปลงไปบ้างแล้วก็ตาม การเข้าไป มีส่วนเกี่ยวข้องกับทางการเมืองสำหรับผู้หญิงในสังคมทั่ว ๆ ไปยังเป็นเรื่องต้องห้ามอยู่ แม้ในประเทศอังกฤษ รัฐสภาอังกฤษมีอำนาจเต็มมาตั้งแต่ ค.ศ. ๑๖๘๘ แต่การให้ สิทธิทางการเมืองแก่หญิงอายุ ๒๐ ปีขึ้นไป เพิ่งออกพระราชบัญญัติในปี ค.ศ. ๑๙๑๘ และในปี ค.ศ. ๑๙๒๘ จึงออกพระราชบัญญัติให้สิทธิแก่ชายหญิงที่บรรลุนิติภาวะ<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup>พรชัย สุจิตต์, "ค่านิยมและพัฒนาการทางเศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่น และไทย," จุดสารโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ (ปีที่ ๓, ฉบับที่ ๒ มกราคม - มีนาคม ๒๕๑๘), หน้า ๖๐.

<sup>๒</sup>เขียน ชีระวิทย์, ระบบการปกครองของญี่ปุ่น, หน้า ๔.

<sup>๓</sup>ศิริรัตน์ นีละคุปต์, การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ เรื่องประชาธิปไตย ในประเทศไทย, (วิทยานิพนธ์ แผนกประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๐๗), หน้า ๔๖.

จะเห็นได้ชัดว่าค่านิยมในสังคมมีส่วนส่งเสริมหรือชักชวนความคิดทางการเมือง ที่จะพัฒนาต่อไปได้อย่างสำคัญส่วนหนึ่ง กล่าวคือความเชื่อดีในสังคมที่ว่าวรรณกรรมเป็นสิ่งที่บริสุทธิ์ ถ้านำเอาการเมืองเข้าไปเกี่ยวข้องกับค้ายแล้ว จะกลายเป็นเรื่องที่สกปรกไป แต่แท้ที่จริงวรรณกรรมต่าง ๆ สำคัญ ก็ไม่พ้นจากเรื่องราวทางการเมืองไปได้ เช่น รามเกียรติ์ แอมเลท เป็นต้น และในปัจจุบันวรรณกรรมของศตวรรษที่ ๒๐ ก็เต็มไปด้วยบันทึกทางการเมือง เพราะวรรณกรรมของวีส่วนใหญ่ ก็จะบันทึกเรื่องราวทั่วไป จากเหตุการณ์ที่มีผลกระทบกระเทือนต่อส่วนรวม ในยุคที่ตนดำรงชีวิตอยู่หรือใช้ฉากจากในสมัยของตนเข้าไปด้วย

ดังเช่นกรณีพันธของ ปาโบล เนรูก้า (ค.ศ. ๑๙๐๔ - ๑๙๓๔) ผู้ได้รับยกย่องว่าเป็นมหากวีแห่งชิลี ผู้ได้รับรางวัลโนเบล งานของเขาทำสถิติการขายได้สูงที่สุดในยุคนี้ ไม่มีกวีคนใดจะเทียบเคียงได้ งานของเนรูก้าที่พิมพ์จำหน่ายในภาษาสเปนนั้น บางเรื่องขายได้ถึง ๑,๒๕๐,๐๐๐ เล่ม บทกวีของเขามาจากความเป็นจริงที่เรียกร้องทำให้เกิดความตื่นตัว ก่อความคิดทางการเมือง ให้แก่บุคคลทั่วไปในสังคม และเป็นการเรียกร้องของยุคสมัยของเขาด้วย เมื่อเขากล่าวว่า "ในประเทศของข้าพเจ้านั้น ทหารเป็นผู้ออกคำสั่งแก่ผู้พิพากษา"<sup>๒</sup>

ก็เป็นการกล่าวแทนประชาชนอีกหลายประเทศในโลก เพราะอิทธิพลของการปฏิวัติรัฐประหารและการเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศต่าง ๆ หลายประเทศก็มาจากนักคิดนักเขียนทั้งภายในและภายนอกประเทศ เป็นแรงผลักดันส่วนหนึ่ง ดังเช่น

อ่านเพิ่มเติมได้จากทวีปวร, "กวีกับการเมืองในวารสาร อักษรศาสตร์พิจารณ, ฉบับการเมือง (ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๑๓) หน้า ๓๔ - ๓๕.

ทวีปวร, "กวีกับการเมือง" อักษรศาสตร์พิจารณ ฉบับการเมือง, หน้า ๓๕.

จอห์น ล็อค (ค.ศ. ๑๖๓๒ - ๑๗๐๔) ทฤษฎีของเขาที่มีอิทธิพลมากในการปฏิบัติฝรั่งเศส ทั้ง ๆ ที่เขาเป็นชาวอังกฤษ และยังมีอิทธิพลไปถึงการประกาศอิสรภาพในอาณานิคมอเมริกันด้วยตามความคิดที่ว่า

"สัญญาประชาคม ก็คือการที่มนุษย์ ตกลงกันว่าจะรักษาสีหิตตามธรรมชาติของตนไว้ ด้วยการก่อตั้งรัฐบาลที่มีรัฐสภาที่มีอำนาจจำกัด และรับผิดชอบต่อประชาชน"<sup>๑</sup>

ข้อคิดต่าง ๆ ของนักเขียนอื่น ๆ ก็มีอิทธิพลในการเปลี่ยนแปลงสังคมและการเมืองด้วยเช่นกัน จักรกฤษ รัสโซ อิทธิพลของทฤษฎีและวรรณกรรมที่เขาแต่งขึ้น ได้กลายเป็นคัมภีร์ทางการศึกษาทางการเมือง ที่สำคัญในสมัยต่อมา ทั้งมีส่วนเสริมสร้างความคิดเห็นและเปลี่ยนแปลงความเชื่อดั้งเดิม โดยใช้หลักเหตุผลที่อธิบายได้ ดังนั้นวรรณกรรมต่าง ๆ ก็มีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างเปลี่ยนแปลงความคิดของบุคคลในสังคมและสามารถผลักดันให้เกิดสถาบันใหม่ ๆ ทางการเมืองได้เช่นกัน

การแสดงออกของปัจจัยเหล่านี้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งความนึกคิด ถ้าประชาชนเข้าใจความเปลี่ยนแปลงและการปฏิบัติตนได้อย่างถูกต้องก็จะเป็นรากฐานที่สำคัญคำจูนสถาบันทางการเมืองที่เกิดขึ้นใหม่ ตามวิวัฒนาการทางการเมืองให้มีความมั่นคง และสามารถปฏิบัติงานไปได้ตามวิธีทางที่ถูกต้องและต่อเนื่องกัน การแสดงออกถึงผลงานทางด้านวรรณกรรมจะเป็นสิ่งเร้าให้ประชาชนในสังคมเกิดความนึกคิดใหม่ ๆ ในการให้การสนับสนุนหรือการเป็นปฏิปักษ์กับการเปลี่ยนแปลงได้โดยง่ายเช่นกัน