



บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สรุปการวิจัย

ส.ส. ไทยมีแบบแผนการดำรงตำแหน่งในรัฐสภาอย่างไร และถ้าหาก แจกแจงต่อไปในรายละเอียดแล้ว กล่าวได้หรือไม่ว่า ส.ส. ไทยมีแบบแผนของแรง จูงใจทางการเมืองเฉพาะอย่าง การแปรเปลี่ยนของตัวบุคคลก็ดี ความต่อเนื่องใน การดำรงตำแหน่ง ส.ส. ก็ดี ความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งก็ดี มีแบบแผนเฉพาะ ตัวอย่างหรือไม่ ปัจจัยเหล่านี้ผันแปรไปตามสภาพการเปิดปิดของระบบการเมือง ในแต่ละช่วงสมัยอย่างไรหรือไม่

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้ศึกษาโดยใช้ข้อมูลที่มีอยู่แล้ว (aggregate data) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ที่ไม่ทำให้เกิดปฏิกิริยาตอบโต้ (non-reactive research) อย่างหนึ่ง ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยเรื่องนี้ ได้แก่ ภูมิหลังการดำรงตำแหน่งของ ส.ส. ไทยทั้งหมด รวมทั้งสิ้น 1,723 คน ตั้งแต่ การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 1 พ.ศ. 2476 จนถึง การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 15 เมื่อ พ.ศ. 2531 ข้อมูลทั้งหมดได้จากเอกสาร ในห้องสมุดรัฐสภา และเอกสารจากแหล่งอื่น ๆ อีกบางส่วนประกอบกัน

สมมุติฐานที่ใช้ในการศึกษาระบุว่า "ในช่วงสมัยที่บรรยากาศทางการเมืองไทยเป็นแบบเปิด ส.ส. ไทยจะเป็นกลุ่มที่มีแรงบันดาลใจทางการเมืองและความแปรเปลี่ยนตัวบุคคลสูง มีความต่อเนื่องและความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งต่ำ ส่วนในช่วงสมัยที่บรรยากาศทางการเมืองไทยเป็นแบบปิด ส.ส. ไทยจะเป็นกลุ่มที่มีแรงบันดาลใจทางการเมืองและความแปรเปลี่ยนตัวบุคคลในการดำรงตำแหน่งต่ำ มีความต่อเนื่องและมีความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งสูง" กล่าวอีกนัยหนึ่งในช่วงที่ ระบบการเมืองไทยเปิดจะทำให้มีคนอยากเข้าเป็น ส.ส. ด้วยแรงจูงใจสูง หรือมี

ส.ส. "หน้าใหม่" เข้าสู่สภาจำนวนมาก และเนื่องจากสภาพดังกล่าวจะทำให้มีความต่อเนื่องในการดำรงตำแหน่งหลาย ๆ สมัยต่ำลง มีความมั่นคงที่จะอยู่ในตำแหน่งในอัตราต่ำลง แต่หากในช่วงสมัยที่มีระบบการเมืองปิดแบบแผนของการดำรงตำแหน่งของ ส.ส. ไทยก็จะเป็นไปในทางตรงกันข้าม

ผลการศึกษาพบว่าข้อมูลยืนยันสมมุติฐานเพียงบางส่วน เฉพาะ ความมั่นคงและความต่อเนื่องในการดำรงตำแหน่ง ส.ส. เท่านั้น ที่ปรากฏว่าเป็นไปตามสมมุติฐานที่ตั้งไว้ ส่วนตัวแปรด้านความแปรเปลี่ยนและความต่อเนื่องในการดำรงตำแหน่ง ส.ส. ยืนยันสมมุติฐานได้เพียงเล็กน้อย กล่าวอีกนัยหนึ่ง สภาพแวดล้อมทางการเมืองมีส่วนสำคัญในการกำหนดแบบแผน (patterns) ของกระบวนการดำรงตำแหน่งของ ส.ส. ใน รัฐสภา โดยเฉพาะในด้านความมั่นคงและความต่อเนื่องในการดำรงตำแหน่งเท่านั้น ส่วนประเด็นอื่น ๆ นั้น ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเรื่องนี้ยังยืนยันได้ไม่สู้เข้มแข็งนัก

อย่างไรก็ตาม การวิจัยเรื่องนี้ให้ประโยชน์ในด้านการพรรณนาข้อมูลเกี่ยวกับ ส.ส. ไทยในด้านต่าง ๆ เป็นอันมาก รวมทั้งให้แง่มุมในการศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการทางการเมืองของสถาบันนิติบัญญัติไทยอีกหลายประการ

#### แง่มุมต่าง ๆ ที่ได้จากการวิจัย

แนวความคิดเกี่ยวกับแบบแผนการดำรงตำแหน่ง และการถ่ายเทบุคลากรของรัฐสภา นับเป็นแนวความคิดที่ค่อนข้างใหม่ในการศึกษาพฤติกรรมของสมาชิกรัฐสภา และกระบวนการเลือกสรรบุคลากรทางการเมือง โดยเฉพาะในกรณีของไทย เดิมทีนั้น การศึกษาเรื่องนี้ในต่างประเทศมีการให้ความสนใจตัวแปรสำคัญเพียง 2 ตัว คือ "การผันตำแหน่ง และความอาวุโส" (turnover and seniority)

แต่ตัวแปร 2 ตัวนี้อธิบายปรากฏการณ์ที่เกี่ยวเนื่องกับตัวแปรทางการเมืองที่สำคัญอื่น  
ได้ค่อนข้างจำกัด<sup>1</sup>

ในแง่มุมที่ว่า การถ่ายเทบุคลากรของรัฐสภาหมายถึงกระบวนการทั้งปวง  
ในการเลือกสรรบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งและการคัดออกจากตำแหน่ง ภายใต้อิทธิพลของ  
ทางสังคมหนึ่ง ๆ (the total process of exchange of persons  
between the environment) กระบวนการดังกล่าวนี้เกี่ยวข้องกับ 3 กระบวน  
การย่อยเป็นอย่างน้อย คือ (1) การเข้าสู่รัฐสภาของ ส.ส. ซึ่งเรียกกันว่าเป็นการ  
เลือกสรรเข้าสู่ตำแหน่ง ส.ส. ของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือ legislative recruit-  
ment (2) การดำรงตำแหน่งของ ส.ส. หรือเรียกว่าเป็นอาชีพของฝ่ายนิติบัญญัติ  
หรือ legislative career และ (3) การพ้นจากตำแหน่ง ส.ส. เรียกอีก  
อย่างหนึ่งว่าเป็นการคัดออกจากตำแหน่ง ส.ส. หรือ legislative derecruit-  
ment การที่จะทำความเข้าใจกระบวนการดำรงตำแหน่งและถ่ายเท บุคลากรในรัฐ  
สภา จำต้องทำความเข้าใจกระบวนการทั้งสามและกระบวนการอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่อง  
กันของกระบวนการทั้งสามนี้

ในการศึกษาถึงกระบวนการเลือกสรรเข้าสู่ตำแหน่งและออกจากตำแหน่ง  
ชั้นชั้นนำโดยอิทธิพลของสังคมสิ่งแวดล้อมดังกล่าว การวิจัยเรื่องนี้ระบุว่า ตัวแปร  
ด้านแรงกดดันทางการเมือง (permeability) และ ความมั่นคงในการ  
ดำรงตำแหน่ง (security of tenure) นั้น บ่งชี้อิทธิพลต่อกระบวนการนี้ได้ค่อนข้าง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup>ดู Joseph A. Schlesinger, Ambition and Politics :  
Political Careers in the United States (Chicago: Rand McNally,  
1966); and Joseph A. Schlesinger, "Political Careers and  
Party Leadership," in Lewis J. Edinger, ed., Political  
Leadership in Industrialized Societies (New York: John Wiley  
& Sons, 1967), pp. 266-293.

ข้างชัดเจน แต่การปฏิบัติการ (operationalize) ตัวแปรด้านความแปรเปลี่ยน (volatility) ตัวบุคคลในการดำรงตำแหน่ง และความต่อเนื่อง (continuity) ในการดำรงตำแหน่งนั้นยืนยันสมมุติฐานในลักษณะที่เบาบาง สมควรที่จะได้มีการตรวจสอบรายละเอียดในประเด็นนี้ให้ชัดเจนอีกครั้งหนึ่ง โดยมีการจัดกระทำและสืบค้นข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้ละเอียดและชัดเจนยิ่งขึ้น

### ความเปิดปิดของระบบการเมืองไทย

ส.ส. ในระบบเปิดและปิด มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนในแบบแผนของการเลือกตั้ง ส.ส. ในระบบการเมืองแบบเปิดมีบทบาทตามธรรมชาติแห่งความเป็นจริง ทั้งในการดำเนินการเพื่อให้ได้รับเลือกตั้ง และบทบาทในขณะดำรงตำแหน่งในรัฐสภา ในทางตรงกันข้าม ส.ส. ในระบบการเมืองแบบปิดจะมีบทบาทในกระบวนการเลือกตั้งและการเข้าดำรงตำแหน่งในเชิงแลกเปลี่ยน (exchange mechanism) ผลประโยชน์ บทบาทของ ส.ส. ในลักษณะดังกล่าวจะปรากฏอย่างชัดเจนก่อนวันเลือกตั้งเพื่อชนะการเลือกตั้ง และหลังการเลือกตั้งเพื่อที่จะให้มีผลต่อการเลือกตั้งครั้งต่อไป ในระบบการเมืองแบบเปิด โอกาสที่ ส.ส. จะประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งและมีความอยู่รอดในการดำรงตำแหน่งอย่างยาวนานนั้น ค่อนข้างจะลำบากต่อการทำนาย แต่ในระบบการเมืองแบบปิดนั้นการทำนายค่อนข้างจะทำได้ง่าย

การกำหนดอัตราความเปิด-ปิดของระบบการเมืองไทย ที่ใช้ในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ได้แบ่งอัตราความเปิด-ปิดออกเป็น 2 ช่วงเท่านั้น ซึ่งนับว่าเป็นการแบ่งช่วงที่ค่อนข้างจะหยาบเกินไป การพิจารณาระดับความเปิด-ปิดออกเป็น 3 ช่วง หรือ 5 ช่วง อาจมีความเหมาะสมและวิเคราะห์ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ระบบการเมืองในหลายช่วงสมัยที่อยู่ในระดับเปิดแต่ก็มีช่วงห่างของคะแนนที่แตกต่างกันมาก เช่น ในสมัยการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 7 (เมื่อวันที่ 26 ก.พ. 2500 สมัยจอมพล ป.) ครั้งที่ 8 (15 ธ.ค. 2500 สมัยพลโทกนอม) ครั้งที่ 9 (10 ก.พ. 2512 สมัยจอมพลกนอม) นั้น ครั้งที่ 12 (22 เม.ย. 2522 สมัยพลเอกเกรียงศักดิ์) มีความแตกต่างจากสภาพการณ์สมัยการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 10 (26 ม.ค. 2518 สมัย ม.ร.ว.

คึกฤทธิ์) ครั้งที่ 11 (4 เมษ.2519 สมัย ม.ร.ว.เสนีย์) และครั้งที่ 15 (24 ก.ค.2531 สมัยพลตรีชาติชาย) ค่อนข้างมาก แม้จะมีเกณฑ์อยู่ในระดับเปิดก็มีอัตราที่แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัดเจน

### แรงบันดาลใจทางการเมือง

แรงบันดาลใจทางการเมืองของ ส.ส. ซึ่งหมายถึงกรณีที่ทำให้บุคคลมีแรงบันดาลใจทางการเมือง ทำให้บุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ชนชั้นนำ หรือ ส.ส. แต่ละคนมักจะมีแรงดลบันดาลใจที่ต่างกันในอีกด้านหนึ่ง กระบวนการเลือกสรรชนชั้นนำในแต่ละสังคม แต่ละยุคสมัยก็แตกต่างกันด้วย ปัจจัยเหล่านี้น่าจะมีผลต่อแรงบันดาลใจทางการเมืองของนักการเมืองในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง คุณสมบัติที่เป็นฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมในสังคมของคน เช่น อายุ ระดับการศึกษา และคุณสมบัติอื่น ๆ เป็นเพียงส่วนย่อยของปัจจัยที่ทำให้บุคคลเกิดแรงบันดาลใจทางการเมืองและสมัครเป็น ส.ส. แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับเรื่องนี้ก็คือ ส.ส. มีแรงบันดาลใจทางการเมือง ถ้าหากบุคคลมีอุปสรรคมากก็ยิ่งถือกันว่ามีแรงบันดาลใจทางการเมืองน้อย หึงสังเกตว่า แนวความคิดดังกล่าวพิจารณาคุณสมบัติร่วม (property of collectivity) ของปัจจัยย่อยหลายปัจจัย มากกว่าการพิจารณาปัจจัยย่อยเดี่ยว ๆ แม้ว่าการวัดค่าแรงบันดาลใจทางการเมืองของบุคคลเดี่ยว ๆ จะแยกวัดทีละประเด็นก็ตาม นั่นคือ แรงบันดาลใจทางการเมืองในที่นี้หมายถึง การสร้างตัวเองของ ส.ส. แต่ละคนนั่นเอง แม้การวิจัยจะพบแบบแผนที่น่าสนใจว่า ส.ส. ไทยโดยทั่วไปมีระดับแรงบันดาลใจทางการเมืองค่อนข้างต่ำ ส.ส. ไทยไม่ได้เป็นตำแหน่งที่นิสมัชของคนมีการศึกษาสูง หรือมีอายุน้อย หากแต่ยังเป็นตำแหน่งของผู้อาวุโสและผู้มีเส้นสายในทางการเมือง เช่น มีญาติเป็น ส.ส. มาก่อน เป็นต้น แต่เนื่องจากการวิจัยเรื่องนี้ไม่สามารถหาข้อมูลทั้งหมดเกี่ยวกับผู้สมัคร ส.ส. ในทุกสมัยได้ ข้อสรุปที่ได้จากการศึกษาเรื่องนี้จึงอาจ "ถูกเพียงครึ่งเดียว" นำที่จะได้มีการศึกษาแรงบันดาลใจหรือ political ambition ของนักการเมืองไทยในแต่ละช่วงสมัยให้เห็นได้ชัดเจนกว่านี้ ซึ่งหมายถึงว่า นักวิจัยทางรัฐศาสตร์นำ

จะให้ความสนใจศึกษาเฉพาะส่วนนี้ให้เด่นชัด ให้มีข้อสรุปที่รัดกุม ชัดเจน ก่อนที่จะนำไปหาความเกี่ยวข้องกับตัวแปรทางการเมืองอื่น ๆ

### ความแปรเปลี่ยนในการดำรงตำแหน่ง

ความแปรเปลี่ยนในการเข้าดำรงตำแหน่งของ ส.ส. หรือจำนวน ส.ส. "หน้าใหม่" ที่เข้ารับตำแหน่งในแต่ละช่วงเวลาก็เป็นเรื่องที่ให้ความสนใจอย่างมาก ความแปรเปลี่ยนของการเข้าดำรงตำแหน่ง รวมทั้งการได้รับเลือกตั้งซ้ำของ ส.ส. ไทยมีคุณลักษณะที่น่าสนใจเกิดอยู่ไม่น้อย ส.ส. ไทยส่วนมากเป็นตำแหน่งของชนกลุ่มเดิม ประมาณ 1 ใน 4 หรือ 1 ใน 5 เป็นชนกลุ่มเดิม แต่ก็มีคนบางคนได้รับเลือกตั้งทุกสมัย สภาพดังกล่าวนี้ก็น่าที่จะได้มีการศึกษาเชิงลึกในรายละเอียด จะสามารถทำให้เข้าใจสภาพการณ์ทั้งในด้านคุณสมบัติของ ส.ส. และวัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทยในแต่ละท้องถิ่นไปด้วย ความเชื่อที่ว่า ส.ส. หรือรัฐสภาก็คือกระเจกเงาทางการเมืองของระบบการเมืองนั้น อาจสามารถเห็นได้ชัดเจนจากการศึกษาเชิงลึกในแง่มุมทางด้านนี้

### ความต่อเนื่องในการดำรงตำแหน่ง

ความต่อเนื่องของการดำรงตำแหน่ง (continuity) ของ ส.ส. เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจ แต่จากการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ได้รับการยืนยันแต่เพียงเล็กน้อยว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของกระบวนการดำรงตำแหน่งของ ส.ส. ไทย ในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งในสภาของ ส.ส. นั้นถือว่าปัจจัยนี้มีความสำคัญมาก ด้วยการอยู่ตำแหน่งนานและต่อเนื่องจะกำหนดความอาวุโสหรือ seniority ของ ส.ส. ด้วย อาวุโสในในสภาถือเป็นประสบการณ์ที่มีความสำคัญและเป็นที่ยอมรับกันทั้งในทางทฤษฎีและปฏิบัติกันทั่วโลก

ในด้านความต่อเนื่อง การศึกษาเรื่องนี้สรุปได้ว่า ส.ส.ไทยประมาณร้อยละ 10 เศษ อยู่ในตำแหน่งจนกระทั่งแก่ ความมีอายุสูงยังเป็นคุณลักษณะสำคัญอย่างหนึ่งของชนชั้นนำทางการเมืองไทย โดยเฉพาะเป็นจริงในเรื่อง ส.ส. ฉะนั้น ในเรื่องนี้จึงน่าที่จะมีการแยกศึกษาในรายละเอียดเป็นการเฉพาะด้วยเช่นเดียวกัน

### ความมั่นคงในการดำรงตำแหน่ง ส.ส.

ความมั่นคงในการดำรงตำแหน่ง (security of tenure) ของ ส.ส. หรือการอยู่ไม่ครมวาระของ ส.ส. เป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากในการศึกษาวิจัยมาก เพราะเหตุว่า การเมืองไทยมีความผันผวนสูง โดยเฉพาะสาเหตุอันเกิดจากการรัฐประหาร ซึ่งโดยทางทฤษฎีแล้วถือว่าเป็นส่วนหนึ่งที่มาจากสาเหตุแห่งปทัสสถานขององค์การหรือสถาบันรัฐสภา แต่ในความเป็นจริงนั้นมีความแตกต่างกันกับสภาพการออกจากสภาจากการตาย ถูกฟ้องร้อง หรือออกจากสภาเพราะสูงอายุอย่างมาก ในการวิจัยครั้งนี้ไม่ได้มีการจัดประเภทปลีกย่อยออกไป ทำให้การศึกษาในประเด็นนี้มีลักษณะค่อนข้างหยาบ น่าที่จะได้มีการศึกษาเรื่องนี้เป็นการจำเพาะด้วยเช่นเดียวกัน

โดยสรุปแล้ว การศึกษาวิจัยเรื่องนี้ให้ข้อสังเกตหรือแนวทางในการศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการของสถาบันนิติบัญญัติซึ่งเป็นสถาบันที่มีความสำคัญสูง โดยเฉพาะประเทศไทยมีการปกครองแบบรัฐสภา (parliamentary system) ซึ่งถือว่ารัฐสภาเป็นองค์กรที่มีความสำคัญสูงในทางการเมือง (parliamentary supremacy) ลำดับชั้นหรือแนวโน้ม (trends) ของพัฒนาการของสถาบันนี้จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งขาด อย่างไรก็ตามเนื่องจากการศึกษาในชั้นบุกเบิก การวิจัยเรื่องนี้ยังประสบปัญหาในเรื่องสำคัญ 2 เรื่อง คือ ความสมบูรณ์ของข้อมูลพื้นฐาน (data base) ประการหนึ่ง และการนิยามเชิงปฏิบัติการของตัวแปรสำคัญที่เหมาะสมที่กับสภาพการเมืองและสังคมไทยนั้นอีกประการหนึ่ง การวิจัยซ้ำ (repeat study) เพื่อตรวจสอบแต่ละแง่มุมจึงเป็นสิ่งที่สมควรกระทำอย่างยิ่ง "อานิสส์" สำคัญที่จะพึงมีพึงได้จากงานนี้ได้แก่การเสริมสร้างข้อมูลทางด้านรัฐศาสตร์ให้สมบูรณ์ขึ้น อีกทั้งเป็นการ "เจาะ" ตรงประเด็นปัญหาที่ริบด่วนของ

การพัฒนาการเมืองไทยในกรณีที่ได้รับการสันนิษฐานว่ามีความจำเป็นที่จะต้องหาทาง  
ขยายอย่างรีบเร่ง.



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย