



บทที่ 1

บทนำ

ปัญหาวิจัย

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (parliamentary system) นั้น รัฐสภาเป็นองค์การที่สำคัญยิ่งของระบบ กล่าวคือ รัฐสภาเปรียบเสมือนชุมทางที่เป็นตัวแทนของประชาชนแต่ละเขต แต่ละจังหวัด แต่ละภาค ทั้งที่เป็นฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านมารวมกันให้ความเห็นชอบต่อผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาล รัฐสภาเป็นที่ออกพระราชบัญญัติ อนุมัติพระราชกำหนด ตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเกี่ยวกับงานในหน้าที่ สมาชิกสภาเข้าชื่อกันเพื่อเสนอผู้ตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน เข้าชื่อกันเสนอผู้ตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ และภารกิจที่สำคัญที่มีความชอบธรรมทางการเมืองอื่น ๆ อีกมากมาย หากจะกล่าวได้ว่า รัฐสภาเป็นเสมือน "หัวใจ" ของการเมืองก็ไม่ผิดไปจากความเป็นจริงมากนัก

โดยที่การปกครองแบบรัฐสภา หรือระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ใช้กระบวนการ วิธีการ หรือกลไกแบบรัฐสภานั้น สมาชิกสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ที่มีความสำคัญสูงสุด ทั้งนี้เพราะการที่รัฐสภาจะสามารถดำเนินการตามบทบาทและหน้าที่ได้นั้น จะขึ้นอยู่กับ การแสดงบทบาทของสมาชิกรัฐสภาเป็นสำคัญ เนื่องจากสมาชิกสภาเป็นผู้ที่ได้รับเลือกเข้ามาเป็นตัวแทนของประชาชน ให้เป็นผู้ดำเนินการทางการเมืองการปกครอง ทั้งทางด้านนิติบัญญัติ และด้านการบริหาร ดังนั้นในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน ความสำเร็จของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงขึ้นอยู่กับสมาชิกสภา ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ และเข้าใจความต้องการของประชาชน สามารถที่จะรักษาประโยชน์และสิทธิของประชาชน มีความคิดริเริ่ม ที่จะ เป็นผลดีแก่ส่วนรวม รวมทั้งมองเห็นปัญหาที่อาจเกิดขึ้น

กับความสำเเร็จของระบบการปกครอง ตลอดจนมีความตั้งใจที่จะป้องกันปัญหาเหล่านั้น มีคุณธรรมความสุจริตในการรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน ทั้งนี้เพื่อที่จะให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย อันมีหลักการพื้นฐานที่ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

ประเทศที่ใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาถือกันว่า ตัวแทนทางการเมืองก็คือสมาชิกรัฐสภา เนื่องจากวิถีทางของการมีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา เป็นไปโดยการที่ประชาชนเลือกสมาชิกรัฐสภา ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เข้าทำหน้าที่ทั้งในฐานะฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกรัฐสภาจะเป็นตัวแทนของประชาชนในการดำเนินการทางการเมืองการปกครองที่มีอำนาจในการตัดสินใจ ทั้งนี้โดยมีหน้าที่และบทบาทในการเป็นผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ให้แก่ประชาชน มติของสมาชิกรัฐสภาเป็นมติของประชาชน สมาชิกรัฐสภามีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และบทบาทตามความเห็นของตนเพื่อประโยชน์ของประชาชน ประชาชนจะลงโทษสมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนที่มีได้ปฏิบัติหน้าที่และบทบาทตามเจตนารมณ์ของประชาชนโดยการไม่เลือกเป็นสมาชิกสภาในการเลือกตั้งครั้งต่อไป¹

จากกระบวนการดังกล่าว สมาชิกรัฐสภาคือชนชั้นนำทางการเมืองที่สำคัญของประเทศ เข้าสู่ตำแหน่งโดยวิธีการที่แตกต่างจากชนชั้นนำกลุ่มอื่น ๆ คือเข้าสู่อำนาจโดยกระบวนการเลือกตั้ง ปฏิบัติหน้าที่ชนชั้นนำที่ซับซ้อนของตนภายใต้บริบทของการเลือกตั้ง และออกจากตำแหน่งชนชั้นนำไปโดยกระบวนการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน กระบวนการเข้าดำรงตำแหน่ง การปฏิบัติหน้าที่ และการออกจากตำแหน่งชนชั้นนำในรัฐสภาของ ส.ส. จึงเป็นคุณลักษณะที่มีความสำคัญยิ่ง

¹ โกลินทร์ วงศ์สุวัฒน์, ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แพรววิทยา, 2518), หน้า 8-12.

จากความสำคัญของรัฐสภาดังกล่าว การวิจัยเรื่องนี้จึงมุ่งที่จะศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภา โดยเฉพาะการพิจารณาในระยะยาว จากอดีตจนถึงปัจจุบัน ประเด็นที่น่าให้ความสนใจศึกษานี้คือการเลือกสรรบุคลากรเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสถาบันรัฐสภาไทยนี้ ได้แก่แบบแผนทั้งปวงของกระบวนการเลือกสรร (recruitment) หรือกระบวนการนำมาซึ่งสมาชิกใหม่ และกระบวนการคัดออก (derecruitment) จากตำแหน่ง ส.ส. หรือกระบวนการคัดสมาชิกเก่าออกไป² โดยเฉพาะการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงในระยะยาวจาก พ.ศ. 2476 เป็นต้นมา ว่ามีแบบแผนอย่างไร แบบแผนของกระบวนการที่ยาวนานกว่า 50 ปี น่าจะบ่งชี้ถึงคุณลักษณะบางประการที่เกี่ยวกับกระบวนการสร้างสรรค์สถาบันทางการเมือง (institutionalization) และกระบวนการสร้างความเป็นวิชาชีพ (professionalization) ของสถาบันรัฐสภาไทยได้ในระดับหนึ่ง

การศึกษาเรื่องดังกล่าวนี้ อยู่ในขอบข่ายของการศึกษาเรื่องการเลือกสรรทางการเมือง หรือ political recruitment ซึ่งให้ความสำคัญแก่กระบวนการเลือกสรรเข้าสู่ตำแหน่ง ส.ส. และการคัดออกจากตำแหน่ง ส.ส. ในสถาบันรัฐสภา³

² ศัพท์คำว่า "derecruitment" หรือ "การคัดออก" นั้น ได้มาจาก Marion J. Levy Jr., Modernization and the Structure of Societies (Princeton : Princeton University Press, 1966), p. 441 และ Frederick Frey, The Turkish Political Elites (Cambridge: The M.I.T. Press, 1965), pp. 392-393.

³ ตำราที่ว่าด้วยการเลือกสรรทางการเมืองมีอยู่เป็นจำนวนมาก ที่สำคัญพอยกมาเป็นตัวอย่าง ได้แก่ Kenneth Prewitt, The Recruitment of Political Leaders : A Study of Citizen-Politicians (Indianapolis: Bobbs-Merrill Co., 1970); Dwaine Marvick, "Political Recruitment and Careers," International Encyclopedia of the Social Sciences 12 (New York : Macmillan, 1968) : 223-282.

อย่างไรก็ตาม การศึกษาวิจัยในอดีตมักให้ความสำคัญในช่วงเวลาอันสั้น โดยขาดความสนใจกระบวนการดังกล่าวในช่วงเวลาที่ยาวไกล คือศึกษาสภาพการณ์ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงปัจจุบัน ซึ่งน่าจะให้ภาพที่ชัดเจนของกระบวนการดังกล่าวนี้ได้⁴

กระบวนการถ่ายเทบุคลากรของรัฐสภา (the legislative renewal process) เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการถ่ายเทชนชั้นนำ (elite renewal processes) ซึ่งเป็นเรื่องที่นักสังคมศาสตร์มีความสนใจมากเรื่องหนึ่ง Vilfredo Pareto และ Gaetano Mosca เป็นผู้ "ริเริ่ม" ให้ความสำคัญในการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ นักสังคมศาสตร์อาวุโสทั้งสองท่านได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับสาเหตุ กลไก และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการหมุนเวียนถ่ายเทชนชั้นนำ (circulation of elites) ในระบบการเมือง ซึ่งได้รับความสนใจจากนักสังคมศาสตร์รุ่นถัดมาอีกเป็นอันมาก⁵

นักสังคมศาสตร์ที่มีชื่อเสียงในด้านกระบวนการเลือกสรรทางการเมืองได้แก่ Pareto, Mosca, Mannheim และ Schumpeter ซึ่งส่วนมากเป็นการศึกษาในเชิงแนวความคิดทางทฤษฎีและอยู่ในระดับมหภาค (macro level) แนวความคิดเชิงทฤษฎีดังกล่าวต้องการได้รับการศึกษาแบบหยั่งลึก และยืนยันโดยหลักฐานเชิง

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴ Kenneth Prewitt, "Political Socialization and Leadership Recruitment," Annals of the American Academy of Political and Social Sciences 361 (1965) : 111.

⁵ Vilfredo Pareto, The Mind and Society : A Treatise on General Sociology (New York : Dover Publications, 1963) ; Thomas B. Bottomore, Elites and Society (London: C. A. Watts & Co., 1964).

ประจักษ์ โดยเฉพาะการศึกษาในเชิงพฤติกรรมนิยมซึ่งเป็นการศึกษาในระดับจุลภาค (micro level)⁶

การศึกษาเชิงประจักษ์ เกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา มีความสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ แต่ละกรณีต่างมีความสำคัญในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับพัฒนาการของรัฐสภาทั้งสิ้น

ประการแรก นับตั้งแต่มีรายงานการวิจัยโครงการรัฐสภามลรัฐของสหรัฐอเมริกาออกมา⁷ ได้มีการระบุถึงความสำคัญของสมาชิกรัฐสภา 2 ประเภท คือ สมาชิกรัฐสภาประเภทประสพการณ์สูง (career as an objective) และ สมาชิกรัฐสภาประเภทอุดมการณ์สูง (career as subjective) การจัดประเภทสมาชิกรัฐสภาทั้งสองลักษณะนี้ได้มาจากแนวความคิดเรื่องความเป็นวิชาชีพ (professions) ในทางสังคมศาสตร์⁸ จากการพิจารณาโดยแง่มุมนี้อาจทำให้เข้าใจได้ว่าบุคคลได้รับการเลือกสรรเข้าสู่รัฐสภาได้อย่างไร ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น โครง-

⁶ Richard L. Merritt, Systematic Approaches to Comparative Politics (Chicago : Rand McNally, 1970), pp. 110-111.

⁷ ดู John C. Wahlke, et al., The Legislative System : Explorations in Legislative Behavior (New York : John Wiley & Sons, 1962).

⁸ ดู Everett Hughes, "Institutional Office and the Person," in Men and Their Work (Glencoe : The Free Press, 1958), p. 63; Heinz Eulau and John D. Sprague, Lawyers in Politics (Indianapolis: Bobbs-Merrill Co., 1964).

สร้างแห่งโอกาสทางการเมือง ได้เข้ามามีส่วนในการผลักดันหรือเกื้อหนุนด้วยอย่างไรหรือไม่*

โครงสร้างของโอกาสอาจขึ้นลงหรือเปลี่ยนแปลงไปในช่วงเวลาที่ยาวนานแตกต่างกัน หากไม่ทำความเข้าใจลักษณะโครงสร้างของโอกาสนี้เสียก่อนแล้ว จะทำให้ความเข้าใจเรื่องกระบวนการเลือกสรรในอาชีพทางการเมืองผิดไปจากความเป็นจริงได้ อย่างไรก็ตาม ความเชื่อเบื้องต้นในเรื่องนี้ก็คือ โครงสร้างของโอกาสมีแบบแผน และมีความมั่นคงในระดับหนึ่ง¹⁰ โครงสร้างของโอกาสทางการเมืองดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับความกระตือรือร้นหรือความทะเยอทะยานทางการเมือง¹¹ ความเข้าใจในแบบแผนของโครงสร้างของโอกาสทางการเมือง จะทำให้เกิดความเข้าใจความฝักใฝ่หรือความทะเยอทะยานทางการเมืองที่เปลี่ยนไปในแต่ละช่วงเวลา และกระบวนการถ่ายเทบุคลากรในรัฐสภาในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต ได้ดียิ่งขึ้น

เหตุผลประการที่สอง ในการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาความสนใจในการศึกษาพื้นฐานทางสังคม (social back-

* คำว่า "โครงสร้างของโอกาสทางการเมือง" มีความหมายหลายนัย ในการวิจัยเรื่องนี้มุ่งที่จะให้หมายถึง ภาวะความเป็นไปได้ในแต่ละช่วงสมัย ที่จะทำให้นักบุคคลแต่ละคนหรือแต่ละกลุ่มสังคม ได้รับการเลือกสรรเข้าเข้าปฏิบัติหน้าที่ในรัฐสภา ภาวะดังกล่าวอาจเปลี่ยนไปในแต่ละช่วงเวลา.

¹⁰ Joseph A. Schlesinger, Ambition and Politics: Political Careers in the United States (Chicago: Rand McNally & Co., 1966), pp. 19-20.

¹¹ Ibid., chap. I; และดู Joseph A. Schlesinger, "Political Party Organization," in James G. March, ed., Handbook of Organizations (Chicago: Rand McNally & Co., 1965), pp. 768-769.

ground) ของสมาชิกรัฐสภา แนวทางนี้มีความเชื่อพื้นฐานว่า จากการศึกษาพื้นฐานทางสังคมของสมาชิกรัฐสภาร่วมกับตัวแปรอื่น ๆ ทั้งในด้านความถี่ (frequencies) และการเปรียบเทียบ (comparison) จะทำให้เกิดความเข้าใจบริบท ของสังคม (social context) คุณลักษณะของชนชั้นนำ (elite characteristics) และการตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติกับนโยบายต่าง ๆ ของประเทศได้ ด้วย¹² เพื่อที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว การศึกษาแบบแผนการดำรงตำแหน่ง และถ่ายเทบุคลากรของรัฐสภา เป็นแนวความคิดอย่างหนึ่งที่จะช่วยทำให้เกิดความเข้าใจได้ตามนัยของปาเรโต (Paretian theme) ตัวแปรเกี่ยวกับแบบแผนการดำรงตำแหน่งและการถ่ายเทบุคลากรของรัฐสภามีความสำคัญ เพราะในแต่ละช่วงเวลานั้น การถ่ายเทบุคลากรจะบ่งชี้ถึงค่านิยมของสังคมที่ผันแปรไปตามกาลสมัย¹³

ประการสุดท้าย แนวความคิดเรื่องการสร้างสถาบันทางการเมือง (political institutionalization) ในการศึกษาพัฒนาการทางการเมืองนั้น ได้ทำให้ปัจจัยของรัฐสภามีความหมายเชิงการวิเคราะห์มากขึ้น เพราะเป็นการเชื่อมโยงตัวแปรด้านการเลือกสรรทางการเมือง (political recruitment) เข้ากับชุดตัวแปรของการพัฒนาการทางการเมือง (the political development syndrome) ด้วย¹⁴

¹² แนวความคิดดังกล่าวสานต่อโดย Mogens N. Pedersen,

Political Development and Elite Transformation in Denmark (Beverly Hills: Sage Corporation, 1976).

¹³ ประเด็นนี้มีการกล่าวถึงอย่างประปรายใน Pareto, Mind and Society, โดยเฉพาะหน้า 1734.

¹⁴ ดู Samuel P. Huntington, Political Order in Changing Societies (New Haven: Yale University Press, 1968).

กล่าวได้ว่า แนวความคิดดังกล่าวนี้ค่อนข้างใหม่ อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาการสร้างสถาบันรัฐสภานั้นมีความเชื่อเบื้องต้นว่า แก่นมุมนำของการสร้างสถาบันรัฐสภาคือการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการเลือกสรรบุคลากรของรัฐสภา ด้วยการเลือกบุคคลใหม่หรือคนกลุ่มใหม่เข้าสู่รัฐสภา นั่นคือ การสร้างสถาบันของรัฐสภาหมายถึงการสร้าง "เครื่องกรอง" เพื่อป้องกันรัฐสภาจากอิทธิพลที่ไม่พึงประสงค์ของปัจจัยภายนอกองค์กรรัฐสภานั้นเอง¹⁵

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วัตถุประสงค์ที่สำคัญของการวิจัยเรื่องนี้ ได้แก่ การเน้นศึกษาเชิงประจักษ์ต่อแนวความคิดข้างต้น ที่สำคัญมี 2 ประการ คือ

ประการแรก การวิจัยเรื่องนี้ มุ่งที่จะเสริมสร้างความกระจ่างให้แก่ความคิดเรื่องการสร้างสถาบันทางการเมือง ขอบเขตของการสร้างสถาบันทางการเมืองแต่เดิมค่อนข้างจะคลุมเครือ การที่จะใช้แนวความคิดนี้ต่อไปในอนาคตต้องการรายละเอียดที่ชัดเจนยิ่งขึ้น¹⁶ ซึ่งจะส่งผลต่อการศึกษา การพัฒนาการศึกษาทางการเมือง และทำให้ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภามีความหมายในเชิงวิเคราะห์มากยิ่งขึ้น

¹⁵ ผู้สนใจแนวความคิดดังกล่าว โปรดดู Huntington, Political Order in Changing Societies, p. 12; Samuel N. Eisenstadt, "Social Institutions," International Encyclopedia of the Social Sciences 14 (New York: Macmillan Co. and Free Press, 1968), p. 414; Nelson Polsby, "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives," American Political Science Review 62 (1968): 144-145.

¹⁶ ดูเพิ่มเติม Huntington, Political Order in Changing Society.

ประการที่สอง เพื่อต้องการศึกษาว่า ปัจจัยตัวใดบ้างที่มีอิทธิพลต่อความมั่นคง ในการดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา โดยเน้นถึงว่าบุคคลหรือสมาชิกได้รับการเลือกสรรเข้าสู่รัฐสภาได้อย่างไร ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น โครงสร้างแห่งโอกาสทางการเมือง ได้เข้ามามีส่วนในการผลักดันเกือหนุนด้วยอย่างไรหรือไม่ มีปัจจัยอะไรบ้าง ที่มีผลต่อการคลใจสมาชิกรัฐสภาในเรื่องของแรงบันดาลใจ ในเรื่องของการแปรเปลี่ยน ในเรื่องของความต่อเนื่อง และในเรื่องของความมั่นคง

เพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ผู้วิจัยมุ่งที่จะศึกษา ตั้งแต่การมีสมาชิกสภาชุดแรกเป็นต้นมา คือเริ่มจากการที่รัฐสภามีสมาชิกที่ได้จากการเลือกตั้งทางอ้อมมาสู่การเลือกตั้งทางตรง รวมทั้งหมด 15 ครั้ง คือจนถึงการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 15 เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2531 ข้อมูลข้างต้นครอบคลุมระยะเวลาแบบแผนการดำรงตำแหน่งและการถ่ายเทบุคลากรทางการเมืองของรัฐสภาไทยมากกว่าครึ่งศตวรรษ ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวน่าจะเพียงพอต่อการนำมาตรวจสอบหาแบบแผนของการดำรงตำแหน่งและการถ่ายเทบุคลากรในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยแห่งพัฒนาการทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อมภายนอกอันเป็นสภาวะการณ์ของโลกโดยทั่วไป

สมมติฐานในการวิจัย

โดยแนวทฤษฎีเกี่ยวกับแบบแผนการดำรงตำแหน่งและการถ่ายเทบุคลากรดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งรายละเอียดที่กล่าวไว้ในบทที่ 2, 3 และ 4 ปัจจัยสำคัญที่ประกอบกันขึ้นเป็นแบบแผนของการถ่ายเทบุคลากรในรัฐสภามี 2 กลุ่ม คือ ปัจจัยภายใน ได้แก่ (1) แรงบันดาลใจทางการเมือง (2) ความแปรเปลี่ยนในการดำรงตำแหน่ง (3) ความต่อเนื่องในการดำรงตำแหน่ง และ (4) ความมั่นคงของการดำรงตำแหน่ง และ (5) ปัจจัยภายนอก ได้แก่ ลักษณะเปิดและลักษณะปิดของระบบการเมือง

ในส่วนที่เป็นปัจจัยภายใน แบบแผนที่เกิดขึ้นจากการผสมของปัจจัยทั้ง 4 นี้จะมีหลายรูปแบบ หากกำหนดเป็นซ้ำของมิติทั้ง 4 นี้ ก็จะได้คุณลักษณะของชนชั้นภายในแง่มุมต่าง ๆ ดังนี้

มีแรงบันดาลใจ	<----->	ไม่มีแรงบันดาลใจ
มีความแปรเปลี่ยน	<----->	ไม่มีความแปรเปลี่ยน
ต่อเนื่อง	<----->	ไม่ต่อเนื่อง
มั่นคง	<----->	ไม่มั่นคง

ส่วนกรณีปัจจัยภายนอกนั้น ในเชิงทฤษฎีของกระบวนการว่าด้วยการเลือกสรร (recruitment process) การถ่ายเทบุคลากรในองค์การหรือในสถาบันใด ๆ อาจจำแนกในเชิงพฤติกรรมของฝ่ายนิติบัญญัติ (legislative behavior) ได้ 2 ประเภทคือ ระบบการเมืองแบบเปิด กับระบบการเมืองแบบปิด¹⁷

ระบบการเมืองแบบเปิด (opened system) เป็นระบบการเมืองที่ส่วนใหญ่จะพบได้จากรูปแบบการปกครองในระบบประชาธิปไตย เช่น ระบบรัฐสภา ระบบประธานาธิบดี หรือไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดก็ตาม จะมีลักษณะร่วมหรือหลักการมูลฐาน ซึ่งอาจจะแยกวิเคราะห์ได้ ดังนี้คือ

1. ระบบการเมืองแบบเปิดนี้ ประชาชนจะต้องเป็นผู้เลือกตั้งผู้ปกครองได้ด้วยตนเอง และจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองด้วยวิธีการที่อิสระเสรี มีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ทั้งในระดับชาติและผู้แทนในระดับท้องถิ่นและจะต้องให้ความสำคัญต่อการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมหรือการแสดงความคิดเห็นต่อการบริหารงานของรัฐบาลในด้านต่าง ๆ

2. เป็นระบบที่มีการให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน และฝ่ายตุลาการจะต้องเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร

3. ระบบการเมืองแบบเปิด ฝ่ายบริหารจะต้องปฏิบัติภารกิจใด ๆ โดยอยู่ภายใต้กฎหมายหลักหรือกฎหมายพื้นฐานที่เป็นกฎหมายมหาชน

4. ระบบการเมืองแบบเปิดในการแก้ไขปัญหาการขัดแย้งหรือ การตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ จะต้องยึดหลักเสียงข้างมาก (majority rule) โดยจะต้องเป็น

ไปตามความปรารถนาของประชาชนส่วนใหญ่ แต่สิทธิเสียงส่วนน้อยจะต้องรับการเคารพ (minority rights)

ระบบการเมืองแบบปิด (closed system) อาจเป็นระบบที่มีลักษณะโดยส่วนใหญ่ของกิจกรรมทางการเมืองในด้านต่าง ๆ ถูกปิดกั้นหรือถูกจำกัด จะเห็นได้ชัดในรูปแบบการปกครองแบบเผด็จการ ซึ่งไม่ว่าจะปกครองในรูปแบบใดก็ตาม ระบบการเมืองแบบปิดจะมีลักษณะร่วมดังนี้

1. เป็นระบบการเมืองที่มีการรวมอำนาจโดยองค์กรหนึ่ง และองค์กรที่รวมอำนาจนี้จะเป็้องค์กรที่มีอำนาจในการตัดสินใจหรือกำหนดนโยบาย
2. องค์กรที่รวมอำนาจจะไม่ถูกควบคุมโดยประชาชนหรือโดยกลุ่มพลังทางการเมืองอื่น ๆ
3. มีการยกเลิกหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพในด้านต่าง ๆ มากหรือน้อยแตกต่างกันไป
4. มักมีเครื่องมือที่สำคัญคือกำลังทหารหรือตำรวจ เป็นฐานของอำนาจมากกว่าการได้รับการยินยอมจากประชาชน และพร้อมที่จะปราบปรามผู้มีความคิดเห็นหรือการกระทำที่เป็นการท้าทายอำนาจ

หากนำปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในมาพิจารณาร่วมกัน ก็อาจสันนิษฐานในเชิงทฤษฎีได้ว่า ชนชั้นนำแบบเปิดหมายถึงชนชั้นนำที่มีแรงบันดาลใจทางการเมืองสูง มีความแปรเปลี่ยนสูง มีความต่อเนื่องต่ำ และความมั่นคงต่ำ กล่าวคือ หาก

17 ในที่นี้จะแยกอย่างกว้างเป็นระบบเปิด (opened) และระบบปิด (closed) ผู้สนใจรายละเอียดอาจดูได้จาก William Kornhauser, The Politics of Mass Society (London: Routledge & Kegan Paul, 1960), p. 52; Samuel C. Patterson, "Comparative Legislative Behavior: A Review Essay," Midwest Journal of Political Science 12 (1968): 606; Suzanne I. Keller, Beyond the Ruling Class (New York: Random House, 1963), p. 58.

ชนชั้นนำมีคุณสมบัติดังกล่าวนี้ ย่อมหมายถึงอิทธิพลของสิ่งแวดล้อมทางสังคมกับการเลือกสรรเข้าสู่ตำแหน่งและการคัดออกจากตำแหน่งชนชั้นนำมีอัตราสูงสุด นั่นคือ บุคลากรมีความสะดวกในการก้าวเข้าสู่ตำแหน่งชนชั้นนำ มีอัตราเร่งของการถ่ายเทสูง มีความเสี่ยงในการเข้าออกจากสถานะชนชั้นนำในอัตราสูง และบางครั้งชนชั้นนำบางคนอาจอยู่ในตำแหน่งจนตายหรือเกษียณอายุ ในทางตรงกันข้าม ชนชั้นนำแบบปิด มักจะขาดแรงบันดาลใจมีอัตราแปรเปลี่ยนต่ำ มีความต่อเนื่องและมั่นคงสูง ดังรายละเอียด ในรูปที่ 1.1

คุณลักษณะของ ชนชั้นนำ	ความซึมซาบ	ความแปรเปลี่ยน	ความต่อเนื่อง	ความมั่นคง
แบบเปิด	สูง	สูง	ต่ำ	ต่ำ
แบบปิด	ต่ำ	ต่ำ	สูง	สูง

รูปที่ 1.1 คุณลักษณะเชิงสมมุติฐานของสมาชิกรัฐสภา

โดยนัยลักษณะดังกล่าวข้างต้น จึงได้กำหนดเป็นสมมุติฐานขึ้นทำการทดสอบเชิงประจักษ์ ดังต่อไปนี้ "ในช่วงสมัยที่บรรยากาศทางการเมืองไทยเป็นแบบเปิด ส.ส.ไทยจะเป็นกลุ่มที่มีแรงบันดาลใจทางการเมืองสูงและมีความแปรเปลี่ยนในการดำรงตำแหน่งสูง มีความต่อเนื่องและมีความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งต่ำ ส่วนในช่วงสมัยที่บรรยากาศทางการเมืองไทยเป็นแบบปิด ส.ส.ไทย จะเป็นกลุ่มที่มีแรงบันดาลใจทางการเมืองและความแปรเปลี่ยนต่ำ มีความต่อเนื่องและมีความมั่นคงสูง"

รายละเอียดเกี่ยวกับปฏิบัติการวิจัย ได้แก่การนิยามตัวแปร และการกำหนดเครื่องชี้(indicators) ของแต่ละตัวแปรเพื่อทดสอบสมมุติฐานข้างต้นมีรายละเอียดค่อนข้างมาก จึงจะนำไปเสนอไว้ในบทที่ 3

วิธีการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้จัดได้ว่าเป็นการวิจัยเชิงประจักษ์(empirical study) ประเภทการวิเคราะห์ข้อมูลที่มีอยู่แล้ว (aggregate data) ประชากรวิจัยได้แก่ ส.ส.ไทยทั้งหมด ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา (โดยไม่มีการสุ่มตัวอย่าง) ข้อมูลของ ส.ส. ดังกล่าวนั้นได้จากห้องสมุดสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาและเอกสารบันทึกการเลือกตั้งอื่นๆ การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อทดสอบสมมุติฐานใช้วิเคราะห์อนุกรมเวลา (time series analysis) และเทคนิคการทดสอบทางสถิติอื่นๆ เข้าช่วยพิจารณาแบบแผนต่าง ๆ รายละเอียดในการศึกษาจะนำเสนอไว้ในบทที่ 3

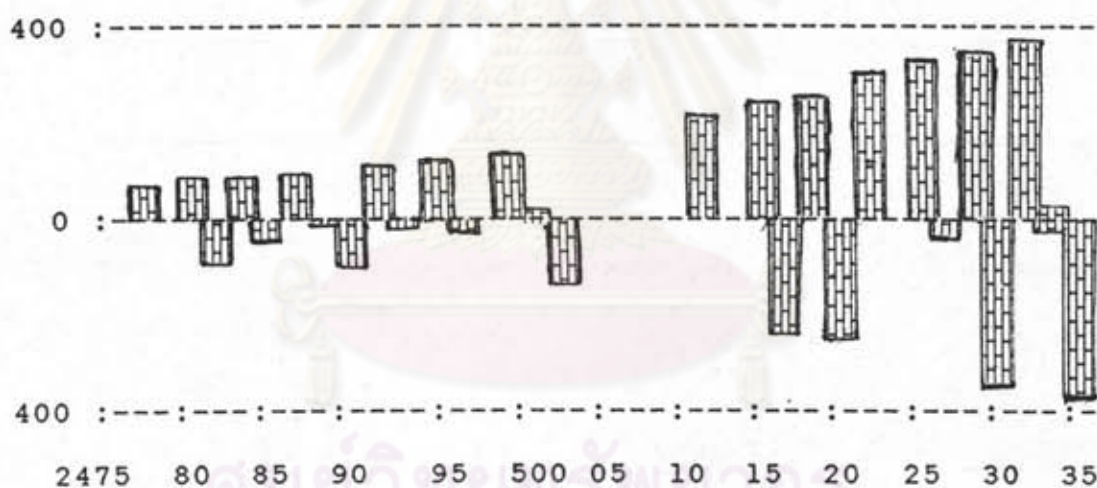
ข้อจำกัดของการวิจัย

จากการศึกษาวิจัย เรื่อง "ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา" ที่กล่าวมาข้างต้น หากจะตรวจสอบความเป็นจริงจากโลกเชิงประจักษ์แล้ว ก็จะต้องมีการนิยามแนวความคิดเหล่านี้ในเชิงปฏิบัติการ (operationalization) ให้ชัดเจน ปฏิบัติการแนวความคิดดังกล่าวไม่ใช่เป็นเรื่องที่ทำได้ง่ายนัก เพราะนอกจากจะจัดให้ตรงกับความหมายในเชิงทฤษฎีโดยทั่วไปแล้ว ยังต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพที่เป็นจริงของระบบการเมืองไทยด้วย

ปัญหาแรกที่ประสบในการปฏิบัติการวิจัยคือ ความไม่สมบูรณ์ของข้อมูล กล่าวคือ ในบรรดาชนชั้นนำในรัฐสภาของไทยจำนวน 1,723 คน ที่เป็นประชากรในการศึกษานั้น มีปัญหาในเรื่องความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลบางส่วน โดยเฉพาะข้อมูลทางด้านฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม (socio-economic background) ข้อมูลเกี่ยวกับประสบการณ์ช่วงต้นแห่งชีวิต เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นฐานแห่งการศึกษาค้นคว้าให้สมบูรณ์มากขึ้นในอนาคต แม้ข้อมูลบางส่วนจะขาดตอนไปบ้างก็ยังพอมีหลักฐานบางอย่างพอที่จะสันนิษฐาน จัดทำเป็นข้อมูลขึ้นมาทำการศึกษาได้อย่างแม่นยำพอสมควร รายละเอียดของฐานข้อมูลดังกล่าวปรากฏอยู่ในภาคผนวก 3

ปัญหาในระดับถัดไปคือการเชื่อมข้อมูลที่ได้อามาเข้ากับแนวความคิด ในกรณีนี้ ประการแรกต้องแบ่งระยะเวลาออกเป็นช่วง ๆ (periodization) ดังที่ประจักษ์แล้วว่าการถ่ายเทบุคลากรในรัฐสภาของไทยมีการไหลของบุคลากรต่อเนื่องกันในบางระยะ ถูกขัดจังหวะด้วยรัฐประหารในบางระยะ คุณลักษณะและอัตราการถ่ายเทของบุคลากรแตกต่างกันออกไปในแต่ละสถานการณ์ การแบ่งช่วงสมัยที่ไม่ตรงกับความเป็นจริงอาจทำให้ได้แบบแผนของคุณลักษณะของการถ่ายเทบุคลากรที่ผิดไปจากความเป็นจริงได้

ในการแบ่งช่วงสมัยของชีวิตรัฐสภาไทยจะเริ่มพิจารณาตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ออกเป็นช่วง ๆ ดังรายละเอียดในรูปที่ 1.2



รูปที่ 1.2 จำนวนเข้าออกจากตำแหน่งของ ส.ส. ในรัฐสภาไทย

ข้อมูลการเข้าและการออกจากรัฐสภาของไทยนั้น เป็นเสมือนคลื่นความถี่ ซึ่งได้จากการเข้าและออกจากรัฐสภาของ ส.ส. ไทยในแต่ละปี ทั้งนี้ข้อมูลดังกล่าวจะมีลักษณะผกผันหรือแปรปรวนอย่างมาก

ดังได้กล่าวในเบื้องต้นแล้วว่า การศึกษาเรื่องนี้เป็นการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงในระยะยาว (trend study) ของการเลือกสรรเข้าสู่ตำแหน่ง ส.ส. และแบบแผนการดำรงตำแหน่ง ส.ส. โดยพิจารณาการเปลี่ยนแปลงขึ้นลงในแต่ละช่วงเวลา ของข้อมูลตั้งแต่เริ่มแรกของการมี ส.ส. จนถึงปัจจุบัน^๑

การจัดวิถีชีวิตการเข้าออกรัฐสภาดังกล่าวข้างต้น อาจทำให้เกิดความคลุมเครืออยู่บ้างด้วยมี ส.ส. ที่เข้า และ ส.ส. ที่ออกจากสภาในแต่ละช่วงเวลามีความแตกต่างกัน ที่เป็นเช่นนี้เพราะการกำหนดความหมายของคำว่า "การดำรงตำแหน่ง" "ผู้เข้าสู่ตำแหน่งใหม่" และ "ผู้ออกจากตำแหน่ง" นั้นเอง "ผู้เข้าสู่ตำแหน่งใหม่" หมายถึงการเข้าสู่ตำแหน่ง ส.ส. เป็นครั้งแรกของส.ส. คนหนึ่ง "ผู้ออกจากตำแหน่ง" ก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน คือหมายถึงการออกจากตำแหน่ง ส.ส. เป็นครั้งสุดท้ายเท่านั้น และระหว่างการเข้าสู่ตำแหน่งใหม่และการออกจากตำแหน่งอย่างถาวรของ ส.ส. นี้ เรียกว่า "การดำรงตำแหน่ง" ซึ่ง ส.ส. แต่ละคน อาจมีหลายช่วงในระยะเวลาที่แตกต่างกัน การนิยามตัวแปรสำคัญ 3 ตัวดังกล่าวข้างต้น นอกจากจะทำให้การปฏิบัติการแนวความคิด เข้ากับข้อมูลในโลกแห่งความเป็นจริงเป็นไปได้แล้ว การนิยามดังกล่าวยังสอดคล้องกับแนวความคิดเรื่องความต่อเนื่อง (continuity) และความมั่นคงในการดำรงตำแหน่ง (security of tenure) ที่นิยามไว้ในเบื้องต้นนั้นด้วย

ปัญหาประการที่สาม ในการเลือกเครื่องชี้ (indicators) สำหรับแนวความคิดทั้ง 4 จำเป็นต้องใช้วิธีการที่มีประสิทธิภาพสูง ปัญหาสำคัญของการได้ข้อมูลที่มีคุณภาพขึ้นอยู่กับวิธีการเดียวกันในการรวบรวมข้อมูลในระดับ ส.ส. แต่ละคน ซึ่งอยู่คนละช่วงสมัยกัน ความแตกต่างกันในแต่ละบริบททางสังคมอาจทำให้ความ

^๑ เทคนิคทางสถิติที่นำมาใช้ช่วยพิจารณาข้อมูลในกรณีนี้ได้แก่สถิติ

พรรณนาว่าด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลอนุกรมเวลา (time-series analysis) ซึ่งจะดูรายละเอียดได้จาก เอกชัย ชัยประเสริฐสิทธิ์, การวิเคราะห์อนุกรมเวลา พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525).

เที่ยงตรงของข้อมูลได้รับผลกระทบกระเทือนด้วย อนึ่ง แนวความคิดเรื่องการถ่ายเทบุคลากรในรัฐสภามีหลายมิติ นั่นคือแต่ละตัวแปร อาจกำหนดเครื่องชี้ได้หลากหลาย ซึ่งอาจทำให้มีความบกพร่องในเชิง "ความตรง" (validity) ของการนิยามปฏิบัติการแนวความคิดดังกล่าวนั้นได้ ฉะนั้นในการวิจัยจึงมีความจำเป็นในการเลือกสรรเอาเครื่องชี้ที่มีความตรงสูงสุด และมีข้อมูลที่เทียบเคียงได้ด้วย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาเรื่องนี้ น่าจะให้ประโยชน์อย่างกว้างขวาง ทั้งในทางวิชาการและปฏิบัติการ กล่าวคือจะทำให้ทราบและเข้าใจปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในการดำรงตำแหน่ง สมาชิกรัฐสภาให้กว้างขวางและสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในแง่มุมของการแลกเปลี่ยนบุคลากรในรัฐสภา กับสิ่งแวดล้อมทางสังคม (the total process of exchange of persons between the environment) และเข้าใจกระบวนการย่อย อีก 3 กระบวนการย่อยเป็นอย่างน้อย คือ (1) การเข้าสู่รัฐสภาของ ส.ส. ซึ่งเรียกกันว่าเป็นการเลือกสรรเข้าสู่ตำแหน่ง ส.ส. ของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือ legislative recruitment (2) การดำรงตำแหน่งของ ส.ส. ในรัฐสภา หรือเรียกว่าเป็นวิชาชีพของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือ legislative career และ (3) การพ้นจากตำแหน่ง ส.ส. เรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเป็นการคัดออกจากตำแหน่ง ส.ส. ของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือ legislatives derecruitment

นอกจากนั้น การวิจัยเรื่องนี้ก็อีกทั้งจะสร้างความกระจ่าง ในเรื่องการสร้างสถาบันทางการเมืองของไทยให้มีความชัดเจนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ส่งผลต่อการพัฒนาทางการเมืองไทยให้ดียิ่งขึ้น พัฒนาคุณภาพสมาชิกรัฐสภาไปในทางที่ถูกต้อง โดยจะทำให้ทราบแบบแผนของปัจจัยต่าง ๆ ในสภปัจจุบันรัฐสภาไทยได้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องของแรงบันดาลใจ ของสมาชิกในเรื่องของความแปรเปลี่ยนความต่อเนื่อง และความมั่นคงในการดำรง ตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา เป็นต้น รวมทั้งการทราบถึงโครงสร้างแห่งโอกาสทางการเมือง ที่ทำให้บุคคลสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมือง ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

การนำเสนอรายงานการวิจัย

การนำเสนอผลการวิจัยเรื่องนี้แบ่งออกเป็น 5 ส่วน คือ

ส่วนที่หนึ่ง กล่าวถึง สภาพของปัญหาของความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาว่ามีปัจจัยอะไรบ้างที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งของ ส.ส. นอกจากนี้ก็ได้กล่าวถึง ความสำคัญของสถาบันรัฐสภา ที่เป็นส่วนที่หนึ่งของระบบการเมือง โดยพิจารณาว่า ส.ส. ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งจากการเลือกตั้ง 15 ครั้งนี้ เพื่อจะศึกษาถึงกระบวนการในการเลือกระบบบุคคลเข้าสู่ระบบการเมือง และมีกระบวนการอย่างไรในการคัดบุคคลออกจากการดำรงตำแหน่ง ผู้วิจัยได้เสนอสมมุติฐาน เพื่อศึกษาในเรื่องดังกล่าว รวมถึงขอบเขต ข้อจำกัดของการวิจัย อันได้แก่ข้อมูลของ ส.ส. ที่ขาดความสมบูรณ์ไปบ้างเล็กน้อย และการกำหนดเครื่องมือที่หาได้ตัวอย่างจำกัด เนื่องจากความจำกัดของข้อมูลที่มีอยู่ รวมทั้งคุณสมบัติที่ทำได้อย่างจำกัด เนื่องจากการพัฒนาสภาพสถาบันรัฐสภาของไทย

ส่วนที่สอง กล่าวถึง แนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้เป็นแนวทาง และนำทางในการวิจัยในครั้งนี้ของผู้วิจัยในทฤษฎีที่เกี่ยวกับการเลือกสรร (recruitment) และคัดออก (derecruitment) ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องแรงจูงใจ ความต่อเนื่องของการดำรงตำแหน่ง ความแปรเปลี่ยนของ ส.ส. ที่เข้ามาจากการเลือกตั้งในแต่ละครั้ง และความมั่นคงในการดำรงตำแหน่ง รวมถึงผลของการวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาในครั้งนี้ เพื่อที่จะปรับผลการวิจัยดังกล่าว ให้เข้ากับลักษณะของสถาบันรัฐสภาของไทยและชี้แนวทางการศึกษาในครั้งนี้

ส่วนที่สาม กล่าวถึง ระเบียบวิธีในการดำเนินการวิจัยในเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งของรัฐสภา ในลักษณะของการศึกษาเชิงประจักษ์ และให้สอดคล้องกับสภาพที่เป็นจริงของระบบการเมืองของไทยด้วย โดยผู้วิจัยได้กำหนดตัวแปรในการวิจัยออกเป็น 2 ส่วน คือ ปัจจัยภายใน เช่น แรง

มั่นคงใจ ความแปรเปลี่ยน ความต่อเนื่อง ความมั่นคงปัจจัยภายนอก อันได้แก่ สภาพของระบบการเมืองของไทยในแต่ละครั้งของการเลือกตั้งแต่ละสมัย ว่ามีความ เปิด-ปิด อย่างไร ในลักษณะใดบ้าง ซึ่งจะนำมาเป็นตัวแปรในการศึกษาในครั้งนี้ โดยมีนิยามแนวความคิดในเชิงปฏิบัติการ (operation definitions) ให้มีความชัดเจน สอดคล้องกับทฤษฎีและปัญหาของการวิจัย

ส่วนที่สี่ กล่าวถึงสภาพบรรยากาศทางการเมืองการเลือกตั้งทั้ง 15 ครั้ง รวมถึงเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในแต่ละสมัย เพื่อทราบถึงสภาพของบรรยากาศของระบบการเมือง ที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาความเปิดปิดของระบบการเมือง ไทยในสมัยต่าง ๆ

ส่วนที่ห้า เป็นการวิเคราะห์และตีความข้อมูลที่จะนำมาศึกษาเพื่อทดสอบ สมมุติฐานที่ได้กำหนดเอาไว้ว่าได้รับการยืนยันอย่างไรหรือไม่ โดยการวิเคราะห์ คุณลักษณะของตัวแปรตามแต่ละตัว ว่ามีแบบแผนในแต่ละช่วงสมัยอย่างไร หลังจากนั้นจึงนำเอาความเปิด-ปิดของระบบการเมืองในแต่ละช่วงสมัยมีอิทธิพลต่อความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งของ ส.ส. ไทยอย่างไรหรือไม่ หลังจากนั้นจึงนำผลการ ศึกษาทั้งหมดไปสรุปไว้ในบทที่ 6 รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่คาดว่าจะ เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาเกี่ยวกับ ส.ส. ไทยไว้ด้วย ข้อมูลที่จำเป็นทั้งปวงเกี่ยวกับ ส.ส. ไทยและรายละเอียดของการคำนวณในการวิเคราะห์ข้อมูลได้นำไปรวมไว้ภาคผนวกเพื่อประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าทางด้านนี้ต่อไป.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย