



## บทที่ 2 ทฤษฎีและความคิด

สำหรับเนื้อหาในบทที่ 2 นี้ ผู้ศึกษามุ่งหมายที่จะกล่าวถึงภาพรวมของทฤษฎีและความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาประชาธิปไตย อันเป็นทฤษฎีและความคิดที่ถูกกล่าวถึงในหลายแนวทาง และมีความเห็นที่แตกต่างกันอย่างมากมายโดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้อกับประเด็นที่กำลังศึกษา ในที่นี้ผู้ศึกษาพยายามที่จะจัดกลุ่มของความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาประชาธิปไตยดังกล่าว ออกเป็นกลุ่มหลักๆ เพื่อให้เห็นถึงภาพรวมของการถกเถียงเกี่ยวกับรูปแบบการพัฒนาประชาธิปไตยในแนวความคิดที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาการทางการเมืองของไทยโดยเฉพาะในประเด็นที่กล่าวถึงแนวความคิดเรื่องพัฒนาการทางการเมืองในระบอบอำมาตยาธิปไตย (bureaucratic polity) และแนวคิดและข้อถกเถียงว่าด้วยการดำรงอยู่และการเปลี่ยนแปลงของระบอบอำมาตยาธิปไตยดังกล่าว

### ความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาประชาธิปไตย

การศึกษาการเมืองในปัจจุบันโดยเฉพาะหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมาได้ให้กำเนิดแขนงวิชาใหม่ขึ้นในวิชารัฐศาสตร์นั่นคือแขนงวิชาว่าด้วยการเมืองเปรียบเทียบ (comparative politics) ซึ่งมีลักษณะแตกต่างไปจากแนวทางการศึกษาการเมืองแบบเดิมที่เน้นศึกษาเฉพาะตัวระบบการเมืองเชิงสถาบันในประเทศที่พัฒนาแล้วเท่านั้น แนวทางการศึกษาเดิมนี้อาจจัดกันในนามของ traditional approach สำหรับแนวการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบอันเป็นแนวการศึกษาการเมืองรูปแบบใหม่นี้ เน้นให้ความสนใจเกี่ยวกับการเมืองในประเทศที่กำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นปัญหาที่ว่าเพราะเหตุใดประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาเหล่านี้โดยเฉพาะประเทศที่เกิดใหม่ทั้งหลาย จึงไม่สามารถที่จะสถาปนาและธำรงรักษาการเมืองในระบอบประชาธิปไตยไว้ได้ หลังจากที่ประเทศเจ้าอาณานิคมทั้งหลายได้ถอนตัวออกไปแล้ว

ผลการศึกษานี้ได้ให้กำเนิดแนวความคิดและทฤษฎีขึ้นมากมายที่เกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมืองซึ่งได้ถูกนำมาใช้อธิบายการเมืองในประเทศที่กำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาทั้งหลาย ซึ่งจำแนกได้เป็น 2 แนวคิดหลักๆได้แก่ แนวความคิดแรกคือ แนวคิดเรื่องการพัฒนาประชาธิปไตยแบบตะวันตกและแนวคิดเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมจะก่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย (Capitalist development and Democracy) ส่วนอีกแนวทางหนึ่งนั้นเห็นว่า

การพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาทั้งหลายนั้นมีแนวทางและมีความเป็นอิสระในพัฒนาการของตนเอง ไม่จำเป็นที่จะต้องเหมือนหรือเดินตามประเทศที่พัฒนาแล้ว แนวความคิดดังกล่าวรู้จักกันในนามแนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยแบบประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะแนวคิดเรื่องรัฐอำนาจนิยมโดยระบบราชการ (Bureaucratic Authoritarian) และการเปลี่ยนผ่านจากระบอบอำนาจนิยมโดยระบบราชการสู่การสร้างประชาธิปไตย (transition from authoritarian rule to the consolidation of democracy)

(1)แนวคิดเรื่องการพัฒนาประชาธิปไตยแบบตะวันตก : แนวคิดเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมจะก่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย (Capitalist development and Democracy)

แนวความคิดนี้คือตัวแทนจากมุมมองของประเทศตะวันตกที่พัฒนาแล้วทั้งหลายซึ่งสามารถที่จะสถาปนาระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยของตนได้อย่างมั่นคงและมีเสถียรภาพและอาศัยการพัฒนาของตนทั้งในแง่ของการพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เป็นมาตรฐานในการวัดระดับการสร้างประชาธิปไตยในประเทศที่กำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาทั้งหลาย แนวความคิดดังกล่าวเห็นว่าการที่ประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาทั้งหลายนั้นจะสามารถสร้างประชาธิปไตยให้มั่นคงและมีเสถียรภาพนั้น จะต้องเดินตามเส้นทางเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้วได้เดินมา โดยเฉพาะการเติบโตเคียงคู่กันมาระหว่างระบบเศรษฐกิจและการเมืองแบบเสรีนิยม แนวความคิดดังกล่าวนี้นี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานความคิดเรื่องการมีมีสหสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมกับการพัฒนาทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย<sup>6</sup>นั่นเอง แนวความคิดดังกล่าวนี้รู้จักกันในฐานะของแนวความคิดแบบกระแสหลัก (mainstream)

แนวความคิดดังกล่าวนี้อาจสามารถสืบย้อนไปได้ถึงคริสต์ศตวรรษที่ 19 โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวความคิดของ Karl Marx (1818-1883) และ Max Weber (1864-1920) ซึ่งต่างมีแนวความคิดที่คล้ายคลึงกัน ทั้งนี้เพราะด้วยห้วงเวลาแห่งชีวิตและบริบทของสภาพการทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจที่ใกล้เคียงกัน แนวความคิดทั้งของ Karl Marx และ Max Weber นั้นมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อความคิดของนักวิชาการในระยะต่อมา

---

<sup>6</sup>ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 8-9.

สำหรับ Karl Marx นั้นได้นำเอาการปฏิวัติในประเทศอังกฤษในคริสต์ศตวรรษที่ 17 และการปฏิวัติฝรั่งเศสในคริสต์ศตวรรษที่ 18 เป็นเครื่องมือในการอธิบายว่าการสถาปนาระบบการเมืองแบบเสรีนิยมกับการที่นายทุน (bourgeoisie) นำมหาชนไปโค่นล้มระบอบศักดินา (feudal) นั้นเป็นสิ่งเดียวกัน<sup>7</sup> ในอังกฤษนั้นการปฏิวัติเกิดขึ้นในเดือนมิถุนายน ค.ศ.1645 ในรูปของสงครามกลางเมืองระหว่างฝ่ายพระเจ้าชาร์ลที่ 1 แห่งราชวงศ์สจวร์ต ซึ่งมีฐานกำลังได้แก่พวกขุนนางและผู้ที่นับถือศาสนาคริสต์นิกายคาทอลิกกับฝ่ายรัฐสภาซึ่งนำโดย Oliver Cromwell อันประกอบด้วยพวกพ่อค้าและพวกอุตสาหกรรม ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุความขัดแย้งในการแย่งชิงอำนาจระหว่างรัฐสภากับกษัตริย์ ซึ่งผลสุดท้ายฝ่ายรัฐสภาเป็นฝ่ายชนะ พระเจ้าชาร์ลที่ 1 ถูกประหารชีวิต เหตุการณ์นี้ได้นำอังกฤษไปสู่การเมืองแบบมหาชนรัฐในระยะเวลาหนึ่ง และนำมาซึ่งระบอบเสรีนิยมทางการเมืองศาสนาและเศรษฐกิจซึ่งนำอังกฤษไปสู่การปฏิวัติอุตสาหกรรม ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมและการเมืองแบบประชาธิปไตยในที่สุด จนอังกฤษก้าวขึ้นสู่การเป็นมหาอำนาจของโลก<sup>8</sup>

สำหรับฝรั่งเศสนั้น การปฏิวัตินำโดยกรรมกร หัตถกร และชาวนา ซึ่งสนับสนุนโดยกระฎุมพี (bourgeoisie) ในปี ค.ศ.1789 การปฏิวัติได้ทำลายอำนาจของชนชั้นกษัตริย์ เจ้านาย และเจ้าที่ดิน และได้ยืนยันกรรมสิทธิ์ในที่ดินของพวกชาวนาขนาดเล็กและขนาดกลาง คนเหล่านี้ได้มีส่วนผลักดันให้ระบอบเสรีนิยมทางการเมืองและการค้าในฝรั่งเศสให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และนำไปสู่การปฏิวัติอุตสาหกรรม ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม และการเมืองแบบประชาธิปไตย เช่นเดียวกับในอังกฤษ

การปฏิวัติที่สำคัญทั้งสองนี้ได้เปลี่ยนแปลงยุโรปจากระบบศักดินาสู่ระบอบเสรีนิยม อันเป็นรากฐานที่สำคัญของการเมืองแบบประชาธิปไตยในปัจจุบัน ดังนั้น Karl Marx จึงสรุปในทฤษฎีวิวัตุนิยมประวัติศาสตร์ของเขาว่าในที่สุดชนชั้นกระฎุมพีก็ได้เติบโตขึ้นมาจนกระทั่งกลายเป็นสภาวะการณ์แห่งความขัดแย้ง (antithesis) ซึ่งทำลายระบบศักดินา (feudal) ลงโดยการปฏิวัติ กล่าวคือมีการปฏิวัติในอังกฤษในช่วงทศวรรษที่ 1640 ตามด้วยสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศสในศตวรรษที่ 18 ซึ่งเป็นตัวอย่างที่รู้จักกันดี หลังจากนั้นยุคใหม่ก็เริ่มต้นขึ้นซึ่งนำโดยประเทศที่

<sup>7</sup> เอนก เหล่าธรรมทัศน์, มือมือถือ: ชนชั้นกลางและนักธุรกิจกับพัฒนาการประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2536), หน้า 101.

<sup>8</sup> Mooers Colin, The Making of Bourgeois Europe : absolutism, revolution and the rise of capitalism in England, France and Germany (New York: Vergo, 1991), p. 168.

ทำการปฏิวัติเหล่านั้น ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม (capitalism) ได้เกิดขึ้น Karl Marx เรียกกระบวนการเมืองที่เกิดขึ้นใหม่นี้ว่าประชาธิปไตยกรรมพี (bourgeoisie democracy) เพราะว่าในระบบการเมืองดังกล่าวนี้ มีการอ้างว่ามีรัฐบาลที่เป็นตัวแทนของประชาชนแต่ในความเป็นจริงแล้วมีเพียงนายทุนเท่านั้นที่เป็นผู้ควบคุมอำนาจ<sup>9</sup>

ส่วน Max Weber นั้น ได้ก่อร่างความคิดทางการเมืองและสังคม ภายใต้อิทธิพลของระบบทุนนิยมอุตสาหกรรมที่เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังนั้น Max Weber จึงได้รับอิทธิพลอย่างมากจากแนวคิดของ Karl Marx ในประเด็นที่ว่า นายทุน (bourgeoisie) และเศรษฐกิจแบบทุนนิยม (capitalism) นั้นเป็นตัวแปรที่สำคัญ ในก่อตั้งและธำรงไว้ซึ่งการเมืองแบบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามสำหรับเยอรมนีในยุคสมัยของ Max Weber นั้นสภาพการณ์ไม่ได้เป็นไปตามคำอธิบายของ Karl Marx เพราะแม้ว่าเศรษฐกิจจะเปลี่ยนไปสู่ระบบทุนนิยมมากแล้วแต่ผู้ที่ครองอำนาจทางการเมืองกลับเป็นพวกขุนนางและเจ้าที่ดิน แทนที่จะเป็นพวกนายทุนดังเช่นในอังกฤษหรือฝรั่งเศส ดังนั้น Max Weber จึงตั้งข้อสงสัยว่าเหตุใดนายทุนเยอรมันในยุคสมัยของเขาจึงไม่เป็นไปตามกฎที่ว่านายทุนต้องเข้าร่วมกระบวนการประชาธิปไตย Max Weber กล่าวว่า มันเป็นเรื่องอันตราย...เมื่อชนชั้นที่กำลังตกต่ำทางเศรษฐกิจยังมีอำนาจทางการเมือง แต่มันยังอันตรายน่ากลัวมากขึ้นเมื่อชนชั้นที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจ และคาดว่าจะขึ้นครองอำนาจทางการเมืองต่อไปยังไม่สูงยอมพอที่จะเป็นผู้นำแห่งรัฐ<sup>10</sup> ชนชั้นที่ Max Weber กล่าวถึงว่ายังไม่สูงยอมพอที่จะเป็นผู้นำแห่งรัฐนั้นหมายถึงชนชั้นนายทุนนั่นเอง ส่วนชนชั้นที่กำลังตกต่ำทางเศรษฐกิจนั้น Max Weber หมายถึงชนชั้นเจ้าที่ดิน

นอกจาก Karl Marx และ Max Weber แล้ว ยังมีนักคิดอีกจำนวนมากที่มีแนวความคิดในแนวทางเดียวกันนี้และทำการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจกับการพัฒนาประชาธิปไตย ตัวอย่างของนักคิดในแนวทางดังกล่าวได้แก่ Barrington Moore jr. ซึ่งมีผลงานที่สำคัญที่ชื่อว่า Social Origins of Dictatorship and Democracy (1966) ซึ่งมีแนวทางการศึกษาแบบมาร์กซิสต์ (marxism) โดยเน้นศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นคือระหว่างเจ้าของที่ดินกรรมพี และชาวนา ในสมัยก่อนและสมัยเริ่มทุนนิยมอุตสาหกรรมเป็นแกนกลางในการศึกษา

<sup>9</sup>Baradat Leon, *Political Ideologies: Their Origins and Impact*, 4th ed.(Englewood Cliff: Prentice Hall, 1991), p. 163.

<sup>10</sup>Beethem David , *Max Weber and The Theory of Modern Politics* (London: George Allen & Unwin, 1974), p. 39.

ประวัติศาสตร์และถือว่ากระบวนการคลี่คลายตัวของความสัมพันธ์นี้กำหนดลักษณะของระบบเศรษฐกิจและระบบการเมืองแห่งยุคของการพัฒนาอุตสาหกรรม<sup>11</sup> นอกจากนี้ Barrington Moore jr. ยังได้อาศัยแนวความคิดเรื่องความสัมพันธ์ทางชนชั้น และปฏิกริยาของชนชั้นต่างๆ ในสังคมมาเป็นแนวทางในการทำความเข้าใจเรื่องการพัฒนาการทางการเมืองของรัฐต่างๆ นับตั้งแต่สมัยฟิวดัล (feudal) และสมััยกษัตริย์ (monarchy) มาสู่การเมืองแบบสมัยใหม่

ลักษณะการวิเคราะห์สังคมของ Barrington Moore jr. นั้นไม่เหมือนกับนักคิดแนวมาร์กซิสต์ (marxism) ในแนวดั้งเดิมกล่าวคือ Barrington Moore jr. ได้นิยามความหมายของคำว่าชนชั้น (class) ไว้ให้แน่นอนเสียก่อนซึ่งแตกต่างจากที่ Karl Marx ได้ให้ความหมายของคำว่าชนชั้นเอาไว้โดยพิจารณาจากความสัมพันธ์ในเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน (property relationship) ในส่วนของ Karl Marx นั้นเห็นว่าการขัดแย้งระหว่างชนชั้นเป็นพื้นฐานอันสำคัญที่จะนำไปสู่การอธิบายพัฒนาการของสังคม ฐานความคิดของ Karl Marx คือในสังคมใดๆถ้าช่องว่างระหว่างความมั่งมีของพวกที่กดขี่คนอื่นซึ่งหมายถึงผู้ที่ครอบครองปัจจัยการผลิตกับพวกที่ถูกกดขี่หรือพวกที่ไม่ได้ครอบครองปัจจัยการผลิตซึ่งมีเป็นจำนวนมากได้ขยายวงกว้างออกไปจนถึงจุดหนึ่งแล้ว เราจะพบว่าชนชั้นที่ถูกกดขี่จะเริ่มแสดงให้สังคมเห็นว่าพวกเขามีความต้องการอย่างยิ่งที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง Karl Marx มองเห็นว่าจุดสุดยอดของความอดทนของคนส่วนใหญ่ในสังคมนั้นถ้าถึงจุดสุดยอดแล้วก็จะแสดงออกในรูปของการปฏิวัติล้มล้างโครงสร้างระบบสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่มีอยู่เดิม และเมื่อถึงเวลานั้น Karl Marx ก็ได้ให้ความหวังแก่คนทั่วไปว่าความอยู่ดีธรรมจะได้อุบัติขึ้นและเชื่อว่าฝ่ายที่เคยถูกกดขี่มาก่อนย่อมเป็นฝ่ายที่ได้รับชัยชนะในที่สุด ดังนั้นตามความคิดของ Karl Marx แล้ว “ชนชั้น” (class) ในสังคมคือปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งที่มีส่วนกำหนดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ซึ่งจะนำไปสู่สังคมนรูปแบบใหม่ พัฒนาการสุดท้ายคือสังคมนรูปแบบที่ Karl Marx เรียกว่าสังคมนแบบคอมมิวนิสต์ (communism) นั่นเอง

แต่สำหรับ Barrington Moore jr. นั้นได้เสนอความคิดเพื่อแก้ไขทฤษฎีต่างๆที่มองดูการเปลี่ยนแปลงทางสังคมว่าสังคมใดก็ตามผลสุดท้ายจะต้องเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมนรูปแบบสังคมนคอมมิวนิสต์ในที่สุด Barrington Moore jr. เห็นว่าความคิดลักษณะนี้ถือว่าเป็นความคิดกำหนดตายตัว (deterministic view) เกินไปและชี้ให้เห็นว่าการวิเคราะห์สังคมของตนกว้างขวาง

<sup>11</sup>ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ประวัติศาสตร์การปฏิวัติอุตสาหกรรมเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2536), หน้า 22.

และมีความยืดหยุ่นมากกว่าของ Karl Marx กล่าวคือ Barrington Moore jr. เห็นว่าการต่อสู้ระหว่างชนชั้นจะนำไปสู่สังคมในรูปแบบต่างๆ ได้ในหลายแนวทาง เขาได้เสนอถึงแนวทางการเปลี่ยนแปลงตามประวัติศาสตร์จากยุคก่อนการพัฒนาอุตสาหกรรมมาจนถึงปัจจุบันซึ่งมีด้วยกัน 3 แนวทางคือ แนวทางแรกแนวทงทุนนิยมประชาธิปไตย (capitalist democracy) ซึ่งเกิดจากการปฏิวัติทุนนิยมโดยพวกชนชั้นกลางหรือที่เรียกกันว่าการปฏิวัติกระฎุมพี (bourgeoisie revolution) เช่นในอังกฤษ อเมริกา และฝรั่งเศส แนวทางที่สองคือแนวทางฟาสซิสต์ (fascism) ซึ่งเกิดจากการปฏิวัติจากเบื้องบน (revolution from above) โดยพวกอนุรักษนิยม เช่นในเยอรมัน และญี่ปุ่นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 และแนวทางคอมมิวนิสต์ (communism) ซึ่งเกิดจากการปฏิวัติของพวกชาวนา (peasant revolution) เช่นในรัสเซียและจีน

แนวทางที่จะนำไปสู่การเมืองแบบทุนนิยมประชาธิปไตยนั้น Barrington Moore jr. เห็นว่าเกิดจากเงื่อนไขที่สำคัญคือ ประการแรกการเกิดขึ้นของชนชั้นนายทุนและพ่อค้าที่สามารถเจริญเติบโตมีความเข้มแข็งและเป็นอิสระตามเมืองและหมู่บ้านต่างๆ ประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงการผลิตในระบบเกษตรกรรมแบบดั้งเดิมมาเป็นระบบสมัยใหม่ที่มีการผลิตเพื่อขายซึ่งทำให้ขุนนางและเจ้าที่ดินอ่อนอำนาจลงเพราะต้องพึ่งพาชนชั้นนายทุนและพ่อค้ามากขึ้นในการขายผลผลิตของตน ประการที่สามการเปลี่ยนแปลงในระบบเกษตรกรรมสมัยใหม่ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิวัติอุตสาหกรรมทำให้ชาวนาจำนวนมากไม่มีที่ทำกินได้กลายมาเป็นชนชั้นผู้ใช้แรงงาน (labour) และประการสุดท้าย การปฏิวัติล้มล้างสังคมแบบเก่าภายใต้การนำของชนชั้นนายทุนเช่นสงครามกลางเมืองของอังกฤษ (English Civil War , Puritan revolution) การปฏิวัติฝรั่งเศส (French revolution) และสงครามกลางเมืองในอเมริกา (American Civil War) หากรัฐใดหรือสังคมใดขาดเงื่อนไขเหล่านี้จะทำให้สังคมนั้นเข้าไปสู่การปกครองแบบเผด็จการฟาสซิสต์หรือคอมมิวนิสต์ Barrington Moore jr. เห็นว่าสังคมที่มีการปกครองแบบฟาสซิสต์เป็นเพราะขาดเงื่อนไขบางประการคือการที่ชนชั้นนายทุนไม่มีความเข้มแข็งพอและระบบเศรษฐกิจมีลักษณะที่ล้าหลังไม่มีความสามารถในการแข่งขันกับประเทศอื่นได้ ทำให้พวกขุนนางมีอำนาจแทนที่กษัตริย์ในขณะที่กลุ่มนายทุนและชนชั้นกลางมีฐานะเป็นเพียงผู้ร่วมมือทำการปฏิวัติจากเบื้องบนล้มล้างระบบเก่าเพื่อนำประเทศไปสู่การปฏิวัติอุตสาหกรรมเท่านั้น ไม่ได้เป็นแกนนำในทางการเมืองอย่างแท้จริง ส่วนรัฐที่มีการปกครองแบบคอมมิวนิสต์นั้นเกิดจากการที่สังคมนั้นมีการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางสูง ทำให้ชนชั้นนายทุนและเจ้าที่ดินอ่อนแอ เจ้าที่ดินไม่สามารถควบคุมชาวนาให้อยู่ในอำนาจของตนได้ ประกอบกับการที่ระบบการเกษตรมีลักษณะล้าหลังและการที่ฝ่ายปกครองกดขี่ขูดรีดชาวนาจึงทำให้เกิดการรวมกลุ่มกันเข้าเป็นกลุ่มใหญ่ๆของชาวนาอันเนื่อง

มาจากความรู้สึกถูกกดขี่อันเป็นพื้นฐานของการปฏิวัติเพื่อเข้าไปมีอำนาจของชาวนา เช่นในจีน และรัสเซียโดยร่วมกับปัญญาชน และกรรมกร

โดยสรุปแล้วแนวความคิดของ Barrington Moore jr. นั้นเป็นเช่นเดียวกับนักคิดอื่นๆ กล่าวคือเห็นว่าระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นได้ก็แต่ในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมและในสังคมที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจในระดับสูงเท่านั้น การที่ชนชั้นนายทุนสามารถเติบโตขึ้นจากการขยายตัวของเศรษฐกิจประกอบกับการที่ชนชั้นขุนนางอ่อนแอลง ไม่สามารถขัดขวางการเติบโตของนายทุนได้ เป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดภาวะกดดันต่อระบบการเมืองรูปแบบเก่าหลายประการ แต่ที่สำคัญที่สุดคือการที่กลุ่มนายทุนและชนชั้นกลางได้ทำลายระบบการเมืองเดิมเพื่อให้มีการขยายสิทธิทางเศรษฐกิจและการเมืองให้แก่พวกตนมากขึ้นและต่อมากการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมได้ก่อให้เกิดผู้ใช้แรงงานจำนวนมาก ซึ่งนำไปสู่การขยายสิทธิทางการเมืองแก่พลเมืองทั่วไป วิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ลักษณะนี้เองที่นำมาซึ่งข้อสรุปที่ว่าถ้าไม่มีชนชั้นนายทุนก็ไม่มีประชาธิปไตย (no bourgeoisie, no democracy) ในทางกลับกันการปฏิวัติทุนนิยมที่ล้มเหลวก็จะนำไปสู่การปกครองแบบเผด็จการฟาสซิสต์ (fascism) และในสังคมที่ชนชั้นนายทุนอ่อนแอ ระบบเศรษฐกิจล่าหลัง มีการกดขี่ขูดรีดชาวนาแต่ปล่อยให้ชาวนาสามารถรวมตัวกันได้ก็จะทำให้เกิดการปฏิวัติของชาวนาซึ่งนำไปสู่การปกครองแบบคอมมิวนิสต์ (communism)

โดยสรุปก็คือแนวความคิดดังกล่าวนี้ตั้งอยู่บนความเชื่อที่ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมนั้นจะก่อให้เกิดความหลากหลายทางชนชั้น นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดการกระจายโครงสร้างในสังคมให้มีความหลากหลายด้วยเช่นกัน ซึ่งทำให้เกิดความต้องการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับสูงตามมา ทั้งนี้โดยมีสมมติฐานมาจากการปฏิวัติกระฎุมพี (bourgeoisie revolution) ในอดีตซึ่งกระฎุมพีในเมืองทั้งหลายลุกขึ้นโค่นล้มระบอบกษัตริย์ (monarchy) และระบบศักดินา (feudal) เพื่อให้ได้มาซึ่งเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมและการเมืองแบบประชาธิปไตย ซึ่งต่างก็สอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกันทั้งนี้เนื่องจากระบบเศรษฐกิจและการเมืองนั้นมีความสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออกกล่าวคือเมื่อระบบเศรษฐกิจนั้นเป็นความพยายามในการจัดระเบียบการผลิตเพื่อแปรเปลี่ยนทรัพยากรทั้งหลายให้กลายเป็นสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์ ในขณะที่การเมืองนั้นเป็นการแจกแจงสิ่งที่มีคุณค่าให้กับสังคมซึ่งแน่นอนก็ต้องรวมถึงสินค้าและบริการในภาคเศรษฐกิจด้วย ดังนั้นทั้งการเมืองและเศรษฐกิจจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุทธศาสตร์ซึ่งก็คือระบบความเชื่อและแนวคิดมารองรับเพื่อที่จะเอื้ออำนวยให้ความสัมพันธ์เช่นนี้คงอยู่และดำเนินต่อไปได้ ในกรณีของเศรษฐกิจแบบทุนนิยมและการเมือง

ประชาธิปไตยก็เช่นกัน ระบบทั้งสองได้พัฒนาควบคู่มาพร้อมๆกันภายใต้ปรัชญาและแนวความคิดแบบเสรีนิยม (liberalism) และแม้ว่าแนวความคิดดังกล่าวซึ่งเห็นว่าการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมซึ่งก่อให้เกิดชนชั้นกลางและโครงสร้างทางสังคมอันหลากหลายเหล่านั้นมีความสัมพันธ์กับระดับการพัฒนาประชาธิปไตยจะไม่สามารถนำไปใช้อธิบายการเมืองได้ในทุกกรณี แต่ในความเป็นจริงเราก็ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าสภาวะการณ์เช่นนี้มีอยู่จริงคล้ายๆกันอย่างน้อยก็ในกลุ่มประเทศหนึ่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศที่ได้ชื่อว่ามีการพัฒนาทางการเมืองแล้ว

(2) แนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยแบบประเทศกำลังพัฒนา : แนวคิดเรื่องรัฐอำนาจนิยมโดยระบบราชการ (Bureaucratic Authoritarian) และการเปลี่ยนผ่านจากระบบอำนาจนิยมโดยระบบราชการสู่การสร้างประชาธิปไตย (transition from authoritarian rule to the consolidation of democracy)

แนวความคิดดังกล่าวนี้แตกต่างขัดแย้งจากแนวความคิดกระแสหลัก โดยตั้งอยู่บนความคิดเรื่องความแตกต่างในสภาพพื้นฐานในโครงสร้างทางการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศซึ่งกำหนดต่อฐานะของรัฐในโครงสร้างของระบบโลก แนวความคิดนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของสมมติฐานที่ว่าโครงสร้างของโลกแบ่งออกเป็นสองส่วนคือรัฐศูนย์กลาง (core) และรัฐบริวาร (periphery) ความสัมพันธ์ของรัฐบริวารต่อรัฐศูนย์กลางคือการต้องพึ่งพา ในขณะที่เดียวกัน ความสัมพันธ์ของรัฐศูนย์กลางต่อรัฐบริวารคือการครอบงำโดยเฉพาะในทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์โดยเฉพาะการครอบงำโดยรัฐศูนย์กลางนั้นไม่ได้เป็นผลมาจากการใช้อำนาจบังคับเพื่อตักตวงเอาผลประโยชน์ไปจากรัฐบริวารแต่เป็นผลมาจากความร่วมมือกันระหว่างกลุ่มผู้นำของรัฐศูนย์กลางและรัฐบริวารซึ่งมีผลประโยชน์ร่วมกันและร่วมกันสร้างเงื่อนไขให้รัฐบริวารจำเป็นต้องพึ่งพารัฐศูนย์กลางในทุกด้าน ซึ่งลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างรัฐขึ้น และทำให้เกิดความได้เปรียบของรัฐที่เข้มแข็งกว่าต่อรัฐที่อ่อนแอกว่าติดต่อกันเป็นระยะเวลาอันยาวนาน และส่งผลให้รัฐที่อ่อนแอกว่าคงไว้ซึ่งความล่าช้าทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม

ในแง่ของการพัฒนาประชาธิปไตยในรัฐบริวารหรือประเทศด้อยพัฒนานั้นจึงเป็นไปได้ยากยิ่งทั้งนี้เพราะว่าความสัมพันธ์ทางโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐดังกล่าวได้กลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการมีระบบทุนนิยมที่สมบูรณ์แบบดังเช่นในประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยสภาพของการพึ่งพิงดังกล่าวเป็นตัวขัดขวางระบอบการพัฒนาของการเมืองแบบประชาธิปไตยเพื่อคงไว้ซึ่งสภาวะการณ์ที่เอื้ออำนวยต่อการทุจริตคอร์รัปชัน



ทั้งจากรอบนอกรัฐบริวารเข้าสู่ศูนย์กลางรัฐบริวารและจากศูนย์กลางของรัฐบริวารไปสู่ศูนย์กลาง ตัวอย่างของปรากฏการณ์นี้สามารถพบได้ในประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศลาตินอเมริกาที่เคยตกเป็นอาณานิคมมาก่อน ดังนั้นพื้นฐานความคิดในประเด็นดังกล่าว จึงสรุปได้ว่า ความด้อยพัฒนาอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเข้าร่วมในระบบทุนนิยมนานาชาติ นั้นได้ก่อให้เกิดโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมในประเทศกำลังพัฒนาที่ตอบสนองต่อ ความต้องการของระบบดังกล่าว ลักษณะของโครงสร้างของการพึ่งพิงเช่นนี้ย่อมไม่สามารถ ก่อให้เกิดการพัฒนาทุนนิยมที่สมบูรณ์แบบในประเทศกำลังพัฒนาได้เช่นเดียวกับที่ได้เกิดมาแล้ว ในประวัติศาสตร์การพัฒนาของประเทศที่พัฒนาแล้วที่มีชนชั้นกรรมาชีพอันประกอบด้วยนักธุรกิจ ตลอดจนชนชั้นกลางเป็นหัวขบวนในการปฏิวัติกรรมาชีพ (bourgeoisie revolution) เพื่อให้ได้มา ซึ่งประชาธิปไตย ในทางกลับกันชนชั้นนายทุนในประเทศกำลังพัฒนากลับไม่ส่งเสริมหรือยินดีกับ การปกครองในระบบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพื่อคงไว้ซึ่งโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ และ ความสัมพันธ์แบบพึ่งพิงรัฐศูนย์กลาง ผลที่ตามมาคือนายทุนดังกล่าวได้หันไปให้ความสนใจและ สนับสนุนให้เกิดรัฐอำนาจนิยมทหาร เพื่อจะใช้เป็นเครื่องมือในการกดขี่และปราบปรามชนชั้น ที่ต่ำกว่าเช่น ชาวนา กรรมกร ไม่ให้ลุกขึ้นมาต่อต้านและทำลายผลประโยชน์ของพวกเขา ดังนั้นใน สภาวะของการพึ่งพิงดังกล่าวนี้ทำให้นายทุนมีความเพิกเฉยที่จะลุกขึ้นมาเป็นผู้นำทางการเมือง ในการสร้างและธำรงรักษาการเมืองแบบประชาธิปไตยได้ ลักษณะดังกล่าวนี้สามารถเห็นได้ ชัดเจนในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ซึ่งพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของตนได้อย่าง รวดเร็วภายใต้บรรยากาศที่ไม่เป็นประชาธิปไตย

จากทัศนะของแนวความคิดสำนักพึ่งพิงเช่นนี้เอง Guillermo O'Donnell นักวิชาการสำนัก พึ่งพิงได้นำไปสานต่อและนำมาอธิบายโดยตัวแบบระบอบอำนาจนิยมโดยระบบราชการ (Bureaucratic Authoritarian) ซึ่งเป็นที่ยอมรับอย่างแพร่หลายในการใช้ศึกษารเมืองในประเทศ ด้อยพัฒนาทั้งหลายที่ไม่สามารถสถาปนาประชาธิปไตยได้ ตัวแบบอำนาจนิยมโดยระบบราชการ นี้เห็นว่ารรัฐในประเทศโลกที่สามมีบทบาทเป็นผู้รักษาความมั่นคงปลอดภัยและเป็นผู้จัดองค์กรให้ แก่การมีอำนาจครอบงำอันเกิดจากโครงสร้างทางชนชั้นแบบหนึ่ง โดยรัฐจะขึ้นอยู่กับกลุ่มอำนาจ เบื้องบนของนายทุนที่มีอำนาจผูกขาดสูงมากเพียงไม่กี่กลุ่ม และมีกิจกรรมการดำเนินงานแบบ ลงทุนข้ามชาติ<sup>12</sup>

<sup>12</sup>David Collier, editor, The New Authoritarianism in Latin America (Princeton: Princeton University Press, 1979), pp. 285-318.

ตามความเห็นของ Guillermo O' Donnell แล้ว รัฐอำนาจนิยมโดยระบบราชการดังกล่าว มีลักษณะสำคัญคือ<sup>13</sup>

-ผู้ปกครองชั้นสูงและบริษัทข้ามชาติร่วมกันควบคุม จัดตั้ง และใช้กำลังครอบงำโครงสร้างทางชนชั้นในสังคม

-ใช้สถาบันหลัก อันได้แก่ ระบบราชการในการใช้อำนาจปกครองสังคม เพื่อให้ได้มาซึ่งการฟื้นฟูความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม โดยการลดการมีส่วนร่วมของมวลชน และเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมดำเนินต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง

-มีการกีดกันทางการเมือง (political exclusion) เพื่อกันประชาชนออกจากการมีส่วนร่วมในเรื่องนโยบายสาธารณะ และสร้างความเฉื่อยชาทางการเมืองโดยอาศัยการปราบปรามและการควบคุมแบบภาคี (corporatist control) ตลอดจนมีการปิดช่องทางเข้าถึงรัฐบาลของกลุ่มชนชั้นต่างๆ ในสังคม

-มีการกดขี่ (suppression) บทบาทของสถาบันทางการเมืองอื่นๆ

-คณะรัฐบาลจะถูกควบคุมโดยพวกเทคโนโลยีแคร์ตซึ่งมาจากทั้งสถาบันทหารและพลเรือน ตลอดจนนักธุรกิจที่มีความรู้ความสามารถและประสบความสำเร็จในอาชีพ

-มีความพยายามจะเบี่ยงเบนประเด็นทางสังคม การเมือง ให้ลดความเป็นการเมืองลง (depolicalization) และเน้นให้เป็นประเด็นทางเทคนิค ทั้งนี้เพื่อลดอุปสรรคต่อการฟื้นฟูความเป็นระเบียบของสังคมและต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ในขณะที่เดียวกันก็เปิดโอกาสให้พวกเทคโนโลยีแคร์ตเข้าจัดการปัญหานั้นๆ ได้อย่างชอบธรรม

-มีการกีดกันทางเศรษฐกิจ (economic exclusion) เพื่อลดหรือประวิงความต้องการจากภาคประชาชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ แต่ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจเอกชน และรัฐวิสาหกิจ

-เป็นระบอบการเมืองที่สอดคล้องต่อกระบวนการ deepening industrialization และเปิดโอกาสให้แก่โครงสร้างการผลิตแบบที่บริษัทข้ามชาติสามารถมีบทบาทมากขึ้น

รัฐอำนาจนิยมโดยระบบราชการจึงเป็นเงื่อนไขอันจำเป็นอย่างหนึ่งของระบบทุนนิยมในประเทศกำลังพัฒนา หรือประเทศที่มีการพัฒนาแบบพึ่งพาต่อทุนข้ามชาติ และจำเป็นต้องเกิดขึ้นเพื่อดำรงรักษาความต่อเนื่องทางสังคมมิให้เกิดมีปัญหาคือเป็นภัยคุกคามต่อระบบทุนนิยม

<sup>13</sup>ibid., pp. 291-294.

นอกจากนี้ Juan Linz ได้อธิบายถึง Bureaucratic Authoritarian ว่ามีลักษณะพิเศษ 3 ประการคือ<sup>14</sup>

1. ลักษณะของการที่ความคิดแบบเทคโนแครต (technocratic mentality) มีความสำคัญมากเมื่อเทียบกับอุดมการณ์ทางการเมืองรูปแบบอื่นๆ

2. ลักษณะที่ผู้นำทางการเมืองพอใจในการปกครอง ประชาชนที่ยอมรับระบอบการปกครองและไม่มีความสนใจที่จะเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมือง ขณะเดียวกันผู้นำทางการเมืองก็ไม่สนใจต่อการระดมความสนับสนุนจากประชาชน

3. ลักษณะที่มีการใช้อำนาจบีบบังคับเพื่อจำกัดความเคลื่อนไหวของกลุ่มพลังต่างๆ ในสังคมและควบคุมกลุ่มคัดค้านต่อรัฐบาลดังที่เรียกว่า "การจำกัดการเมืองแบบกลุ่ม" (limited pluralism)

โดยสรุปแล้วแนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยในรัฐประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายจึงมีแนวทางอันแตกต่างไปจากรัฐทุนนิยมตะวันตกทั้งนี้เนื่องมาจากว่าในโลกที่สามนั้นมีระบบเศรษฐกิจตกอยู่ภายใต้การครอบงำของระบบทุนนิยมโลก ซึ่งก่อให้เกิดรูปแบบโครงสร้างทางชนชั้นและการพัฒนาทุนนิยมที่ต้องอาศัยการพึ่งพิงจากภายนอกสูง จึงเป็นเหตุให้รัฐมีรูปแบบเป็นรัฐอำนาจนิยมโดยระบบราชการ (Bureaucratic Authoritarian) เพราะทุนนิยมโลกทำให้นายทุนท้องถิ่นอ่อนแอไม่สามารถสร้างอำนาจครอบงำได้ จึงไม่สามารถรักษาอำนาจและประกันความมั่นคงให้แก่การเข้ามาของทุนต่างชาติ และจากการที่ทุนต่างชาติมีอิทธิพลมาก ประกอบกับไม่ยินดีให้พลังประชาชนที่ต่อต้านจักรวรรดินิยมขึ้นมาใช้อำนาจโดยการจัดตั้งระบอบประชาธิปไตย พวกนายทุนจึงหันไปสนับสนุนทางทหารให้จัดตั้งระบอบอำนาจนิยมโดยข้าราชการซึ่งระบอบนี้แท้จริงแล้วเป็นตัวแทนของทุนต่างชาติมากกว่าทุนท้องถิ่น หรืออีกนัยหนึ่งทุนต่างชาติคือผู้ใช้อำนาจแท้จริงในรัฐพึ่งพา<sup>15</sup> ลักษณะการวิเคราะห์ของสำนักพึ่งพิงเช่นนี้ มีความสอดคล้องอย่างมากกับการศึกษาของกลุ่มนักวิชาการที่ศึกษาถึงความสัมพันธ์ของทหารกับการเมืองอยู่กลุ่มหนึ่งซึ่งเห็นว่าภาพของสถาบันทหารในประเทศกำลังพัฒนาคือผู้สนับสนุนระบบทุนนิยมกล่าวคือกองทัพได้มีบทบาทอย่างสำคัญในการที่ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาถูกผนวกเข้าไปสู่ระบบทุนนิยมโลกและกองทัพยังจะเป็นตัวที่ค้ำจุนสถานะดั้งเดิมของระบบการเมืองหรือสังคม

<sup>14</sup>ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "อำนาจนิยมในระบบราชการ", รัฐศาสตร์สาร, 7 (กันยายน.2523): 17.

<sup>15</sup>Munck Ronaldo, Politics and Dependence in the Third World: the case of Latin America (London: Zed Books, 1984), p. 352.

ในประเทศกำลังพัฒนานี้ให้เป็นประโยชน์ต่อชนชั้นนำในท้องถิ่น และผู้ลงทุนชาวต่างชาติทั้งหลาย อีกด้วย<sup>16</sup>

ด้วยเหตุนี้ในช่วงกลางทศวรรษที่ 1960-1970 รัฐบาลประชาธิปไตยในประเทศกำลังพัฒนาจึงได้ถูกโค่นล้มชุดแล้วชุดเล่าโดยการรัฐประหาร แต่แทนที่จะเป็นการก้าวเข้ามาในแบบอัครวินม้าขาวหรือเป็นเผด็จการผู้ทรงกรุณา (benevolent dictatorship) กลับกลายเป็นระบอบอำนาจนิยมแบบใหม่ที่มีการใช้ความรุนแรงในการปราบปรามและการก่อการร้ายแบบเทคโนแครต (technocrat terrorism) โดยพยายามลดหย่อนความเป็นการเมืองของสังคมลง (depoliticization) โดยเน้นหนักค่านิยมเกี่ยวกับประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจเน้นค่านิยมให้คำนี้ถึงประเทศชาติหรือสถาบันหลักต่างๆ และความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง<sup>17</sup> การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าวนี้มีความหมายทางการเมืองมาก กล่าวคือปฏิสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจ กับปัญหาของการเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความตึงเครียดทางเศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งนำไปสู่การเผชิญหน้าและความขัดแย้งระหว่างชนชั้นนายทุนกับผู้ใช้แรงงาน ดังนั้นระบอบการเมืองแบบอำนาจนิยมโดยระบบราชการจึงเป็นปฏิกริยาทางการเมืองของกลุ่มพันธมิตรทหารและข้าราชการผู้ชำนาญการ (military-technocratic alliance) ที่มีต่อปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวนี้<sup>18</sup>

อย่างไรก็ตามในช่วงกลางทศวรรษที่ 1970 ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่น่าจับตามองเกิดขึ้นในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกานั้นคือ การเมืองของกลุ่มประเทศเหล่านี้ได้พลิกจากรัฐอำนาจนิยมโดยระบบราชการสู่รัฐบาลพลเรือนอันเนื่องมาจากการขาดความชอบธรรมของรัฐบาลอำนาจนิยมเหล่านั้น กล่าวคือนับตั้งแต่ปี ค.ศ.1975 ที่บราซิลได้มีการลดการควบคุมทางการเมืองของทหารลง ซึ่งในเวลาต่อมาลักษณะเช่นเดียวกันนี้ก็เกิดขึ้นตามมาเกือบจะทุกประเทศในภูมิภาคแถบนี้ ลักษณะการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากระบอบอำนาจนิยมโดยระบบราชการไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยในละตินอเมริกานี้ได้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง จนทำให้นักวิชาการบางกลุ่มมีความคิด

<sup>16</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, รัฐและกองทัพในโลกที่สาม: ข้อพิจารณาทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 4.

<sup>17</sup> Cardoso and Faletto, Dependency and Development in Latin America (Berkeley: University of California Press, 1979), pp.166-167.

<sup>18</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "อำนาจนิยมโดยระบบราชการ", หน้า 22.

ว่าระบบการเมืองแบบอำนาจนิยมโดยระบบราชการนี้เป็นขั้นตอนหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมของประเทศโลกที่สาม

จากกรณีการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ได้นามซึ่งแนวความคิดที่เรียกว่า การฟื้นฟูประชาธิปไตยซึ่งเริ่มจากภายในของระบอบอำนาจนิยมเอง (redemocratization initiated from within the Authoritarian regime)<sup>19</sup> แนวความคิดนี้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนั้นมาจากการที่ผู้คุมอำนาจอยู่ในระบอบอำนาจนิมนั้นเห็นว่าสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคมเปลี่ยนแปลงไปซึ่งมีแนวโน้มไปสู่ประชาธิปไตย ดังนั้นการที่ผู้นำในระบอบอำนาจนิยมจะยังคงรักษาอำนาจและสถานะตลอดจน ผลประโยชน์ในระยะยาวเอาไว้ได้จึงต้องมีการผ่อนปรนมากกว่าที่จะใช้รูปแบบการกดขี่เช่นในอดีต ในกรณีเช่นนี้มีสิ่งที่น่าสนใจอยู่ที่ 3 ประการคือ ประการแรก มีความพยายามในการที่จะหันกลับไปสู่ความมีเสถียรภาพในกระบวนการตัดสินใจโดยการเปิดระบบการเมือง อันจะสอดคล้องกับความเป็นจริงทางสถานการณ์ที่เปิดกว้างซึ่งจะส่งผลดีกว่าการใช้การกดขี่แบบอดีต ประการที่สอง มีการพยายามสร้างกฎเกณฑ์ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเพื่อวัตถุประสงค์ในการใช้รักษาและประกันผลประโยชน์หลัก (core interest) ของพวกตนในกรณีที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย ดังนั้นในช่วงนี้จึงเป็นการนำมาซึ่งรูปแบบของ “ประชาธิปไตยแบบจำกัด” (limited democracy) ประการที่สาม มีความพยายามในการที่จะรักษาสิทธิพิเศษในบรรดาอภิชนของระบอบอำนาจนิยมที่มีหน้าที่ด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัย (the security apparatus) เอาไว้ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันการมีบทบาทในทางการเมืองต่อไป

ในช่วงการเปลี่ยนแปลงจากรบอบอำนาจนิยมไปสู่การเป็นประชาธิปไตยนี้จึงนับเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่ออันสำคัญยิ่งซึ่งจะมีผลได้ทั้งต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการพัฒนาประชาธิปไตยในโลกที่สามเนื่องจากในกระบวนการเช่นนี้นับว่ามีความเสี่ยงสูงอยู่ต่อความล้มเหลวเพราะการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ได้เกิดจากการพัฒนาอันมีรากฐานอยู่บนส่วนร่วมของมวลชน แต่ในความเป็นจริงแล้วมักเป็นการนำมาซึ่งรูปแบบประชาธิปไตยอันถูกกำหนดและตีความโดยชนชั้นนำ (elite) ของระบอบอำนาจนิยม โดยเป็นการปรับตัวและกำหนดท่าทีใหม่

---

<sup>19</sup> Alfred Stepan, "Paths toward Redemocratization: Theoretical and Comparative Considerations" in *Transition from Authoritarian Rule* O'Donnell Guillermo, Schmitter Phillippe and Whitehead Laurence, editor (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986)

เพื่อความคงอยู่และรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์หลักของพวกเขา ดังนั้นระบอบประชาธิปไตยในสภาวะการณดังกล่าวนี้จึงเกิดขึ้นโดยได้รับฉันทานุมัติจากชนชั้นนำทางการเมืองในระบอบอำนาจนิยมเป็นหลัก และอีกส่วนหนึ่งก็เป็นผลมาจากสภาพแวดล้อมที่บีบบังคับด้วยโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเกิดกลุ่มอันหลากหลายในสังคมซึ่งส่งผลให้ระบอบอำนาจนิยมต้องมีการปรับตัวเพื่อความอยู่รอด ดังที่กล่าวมาโดยการที่รัฐเข้าไปควบคุมและจำกัดบทบาทของกลุ่มนั้นไว้ในลักษณะของ state corporatism ลักษณะประชาธิปไตยเช่นนี้จึงมีลักษณะครึ่งๆกลางๆซึ่งเรามักรู้จักกันในชื่ออันหลากหลายเช่น limited democracy, pseudo democracy หรือ semi-democracy

อย่างไรก็ตามในช่วงที่ระบอบอำนาจนิยมได้เปลี่ยนผ่านไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยแบบจำกัดนั้นมียุทธศาสตร์สำคัญบางประการที่จะมีผลต่อความมั่นคงหรือล้มเหลวของการสร้างระบอบประชาธิปไตยเต็มรูปแบบ ยุทธศาสตร์สำคัญดังกล่าวนี้คือสิ่งที่ John Higley และ Richard Gunther<sup>20</sup> เรียกว่าเป็นการประนีประนอมของชนชั้นนำ (elite settlement) ซึ่งหมายถึงการที่ชนชั้นนำในระบอบอำนาจนิยมมีความตั้งใจที่จะจัดโครงสร้างของความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มชนชั้นนำกับฝ่ายที่มีความเห็นขัดแย้งกันเสียใหม่โดยอาศัยกระบวนการของการเจรจาและการประนีประนอม การจัดความสัมพันธ์เช่นนี้ก็เนื่องมาจากการที่ระบอบอำนาจนิยมเปลี่ยนมาสู่รูปแบบของการมีประชาธิปไตยแบบจำกัด (limited democracy) นั้นทำให้ต้องมีการแข่งขันระหว่างชนชั้นนำโดยสันติวิธีประการหนึ่ง ส่วนอีกประการหนึ่งก็เพื่อคงไว้ซึ่งผลประโยชน์หลักของกลุ่มชนชั้นนำภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมืองที่เปลี่ยนไป ดังนั้นในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งมีระบอบประชาธิปไตยที่ยังไม่มั่นคงนั้น การที่ชนชั้นนำจะทำการประนีประนอมกับกลุ่มอื่นๆในสังคมจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการพัฒนาประชาธิปไตยในระยะยาว ดังนั้นจึงมีการเสนอตัวแบบของการเปลี่ยนจากระบอบอำนาจนิยมไปสู่ประชาธิปไตยว่าอาจเป็นไปได้ในสองแนวทางกล่าวคือ<sup>21</sup> แนวทางแรก ในกรณีของการที่ชนชั้นนำมีการประนีประนอมกับมวลชนอื่นๆในสังคมก็จะนำไปสู่กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยซึ่งก่อให้เกิดการสร้างความเป็นสถาบันและความมั่นคงในระบบการเมืองอันจะนำไปสู่ประชาธิปไตยที่มั่นคงแข็งแรงในที่สุด สำหรับอีกแนวทางคือในกรณีของไม่มีการประนีประนอมกันระหว่างชนชั้นนำกับกลุ่มมวลชนอื่นๆในสังคม การระดมของมวลชนสู่ระบบการเมืองก็ยังคงดำเนินต่อไปและ

<sup>20</sup> John Higley and Richard Gunther, editor, *Elites and Democratic Consolidation in Latin America And Southern Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), p.13-14.

<sup>21</sup> Ibid., pp. 23-24.

เนื่องจากขาดการสนองตอบ ลักษณะนี้จะนำไปสู่ความขัดแย้งและการแบ่งขั้วระหว่างชนชั้นนำ กับมวลชนอันจะนำไปสู่ความล้มเหลวของประชาธิปไตยหรือการประชาธิปไตยแบบจอมปลอม หรือถ้าเลวร้ายกว่านั้นก็คือการหันกลับไปสู่การเมืองแบบอำนาจนิยมในที่สุด

จากแนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยทั้งสองแนวทางที่ได้กล่าวมา จะเห็นได้ว่า มีความแตกต่างกันอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะเป็นการมองคนละมุมมองซึ่งแตกต่างกันไปในรายละเอียด ของสภาวะการณ์ที่แตกต่างกันกล่าวคือ แนวทางแรกอันเป็นแนวทางการพัฒนาประชาธิปไตย แบบประเทศตะวันตกนั้นพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยมีความต่อเนื่องและใช้เวลาในการ ปรับตัวอันยาวนานซึ่งสอดคล้องกับสภาพของสังคมและเศรษฐกิจทวีปยุโรป ทุนิยมซึ่งพัฒนาการ มาตามลำดับนี้ได้ก่อให้เกิดปัจจัยที่สำคัญต่อการเจริญเติบโตของประชาธิปไตยกล่าวคือ ประการแรกได้ก่อให้เกิดระบบกรรมสิทธิ์เอกชน (private property) ที่เข้มแข็งขึ้น ประการที่สอง ได้ ก่อให้เกิดแนวความคิดใหม่ๆที่เหมาะสมสอดคล้องกับวิถีของการเมืองแบบประชาธิปไตยอันได้แก่ แนวความคิดแบบเสรีนิยม (liberalism) มนุษยนิยม (humanism) ตลอดจนความคิดที่เป็น วิทยาศาสตร์ ซึ่งในที่สุดก็ได้พัฒนาขึ้นเป็นอุดมการณ์ (ideology) ที่สำคัญซึ่งรองรับระบบเศรษฐกิจ และสังคมในแนวทางประชาธิปไตย และประการสุดท้ายคือ ได้ก่อให้เกิดชนชั้นใหม่ขึ้นในสังคม อันได้แก่ชนชั้นกระฎุมพี (bourgeoisie) ซึ่งเป็นอิสระชนซึ่งมีแนวความคิดและวิถีชีวิตอันสอดคล้อง กับระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมและการเมืองแบบประชาธิปไตย ปัจจัยเหล่านี้ได้หล่อหลอมสังคม ยุโรปให้เกิดการขยายตัวของประชาสังคม (civil society) อันเข้มแข็งขึ้นโดยผ่านการปฏิรูปและ ปฏิวัติในหลายครั้งหลายเรื่องที่สำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิวัติกระฎุมพี (bourgeoisie revolution) และการปฏิวัติอุตสาหกรรม (industrial revolution) อันส่งผลให้ชนชั้นกระฎุมพี สามารถครองอำนาจรัฐแทนชนชั้นเจ้าที่ดินเดิมได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ตามทัศนะของ Barrington Moore เรียกว่าการปฏิวัติประชาธิปไตยที่สำเร็จผลอันแสดงออกเป็นรูปธรรมคือการให้สิทธิ ในทางการเมืองและเศรษฐกิจกับปัจเจกชนตลอดจนการสร้างสถาบันขึ้นมารองรับ ผลจาก การพัฒนานี้ได้ทำให้สังคมตะวันตกเกิดโครงสร้างอันหลากหลายทั้งของรัฐและเอกชน และมีการ กระจายอำนาจการปกครองไปสู่พลเมืองอย่างกว้างขวาง สิ่งต่างๆเหล่านี้ได้เป็นรากฐานอันมั่นคง ที่รองรับสังคมทุนนิยมประชาธิปไตยของประเทศตะวันตกเป็นอย่างดี ดังนั้นในแนวความคิดของ นักวิชาการที่มองการพัฒนาประชาธิปไตยโดยยึดสังคมตะวันตกเป็นต้นแบบหรือบรรทัดฐานนั้น จึงมองว่าการที่จะพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศกำลังพัฒนานั้นจึงต้องสร้างสังคมในแบบที่ ตะวันตกเป็นนั่นคือ มีเศรษฐกิจแบบทุนนิยม มีโครงสร้างทางสังคมอันหลากหลาย และมีการแบ่ง แยกแจกหน้าที่เฉพาะตามแต่ละโครงสร้างนั้น ตลอดจนมีวัฒนธรรมที่สอดคล้องกับระบอบ ประชาธิปไตย ดังนั้นการสร้างประชาธิปไตยจึงเป็นการพยายามเดินตามแนวทางที่ประเทศทุน

นิยมประชาธิปไตยตะวันตกเคยเดินมา หรืออีกนัยหนึ่งคือการทำให้เป็นตะวันตกนั่นเอง (Westernization)

ส่วนใน 0 แนวทางที่สองคือแนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยแบบประเทศกำลังพัฒนานั้น เป็นการพัฒนาทุนนิยมของรัฐชายขอบ (periphery state) ซึ่งมีวิถีทางที่ต่างไปจากแนวทางของประเทศตะวันตก อย่างไรก็ตามจนถึงปัจจุบันนี้แนวทางของประเทศทุนนิยมตะวันตกดูเหมือนว่าจะเป็นกรณีเฉพาะไป และในทางตรงกันข้ามแนวทางของประเทศกำลังพัฒนาซึ่งเริ่มจากการเมืองแบบอำนาจนิยม (Authoritarianism) และค่อยๆ เปลี่ยนแปลงไปสู่การฟื้นฟูประชาธิปไตย (redemocratization) ดูจะเป็นแนวทางที่แพร่หลายและเกิดขึ้นมากกว่า ทั้งนี้เนื่องจากความพยายามของประเทศกำลังพัฒนาเหล่านั้นในการที่จะเปลี่ยนแปลงประเทศไปสู่ความเป็นอุตสาหกรรมและความทันสมัย (Modernization) ซึ่งในระยะเวลานี้อาจเรียกได้ว่าเป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน (transitional) สู่อำนาจประชาธิปไตย ซึ่งจะสำเร็จหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ แต่ปัจจัยที่สำคัญที่สุดคือการประนีประนอมของชนชั้นนำทางอำนาจในสังคม (elite settlement) ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็น การจัดระเบียบโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจเสียใหม่โดยปราศจากความรุนแรงโดยอาศัยกระบวนการเจรจาและการประนีประนอม และรูปแบบการเปลี่ยนแปลงโดยปราศจากความรุนแรงนี้เองจะเป็นตัวแปรที่สำคัญตัวหนึ่งที่จะก่อให้เกิดความต่อเนื่องของการพัฒนาทางการเมือง การสร้างความมีเสถียรภาพ (stabilization) และการสร้างสถาบันทางการเมือง (institutionalization) ซึ่งจะมีผลอย่างยิ่งกับการสถาปนาประชาธิปไตยที่มั่นคง

### แนวความคิดเรื่องพัฒนาการของการเมืองแบบอำนาจนิยมในประเทศไทย

การเมืองแบบอำนาจนิยมที่ปรากฏในปัจจุบันนั้น ในแวดวงของการศึกษาทางรัฐศาสตร์ มักจะเน้นและให้ความสำคัญกับระบบการเมืองของประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนา ซึ่งระบบการเมืองในประเทศเหล่านั้นมักมีลักษณะโน้มเอียงไปในทางการเมืองแบบอำนาจนิยม และความเป็นเผด็จการของผู้ปกครอง ประเทศที่มีระบบการเมืองแบบอำนาจนิยมทั้งหลายนั้น มักจะเป็นประเทศที่ยากจน มีเศรษฐกิจที่ล่าช้า ประสบการณ์ของการเมืองของประเทศส่วนใหญ่ในลาตินอเมริกา เอเชีย และแอฟริกา โดยเฉพาะในช่วงเวลาหลังสงครามโลกครั้งที่สองนั้น ได้แสดงให้เห็นว่าการเมืองแบบอำนาจนิยมนั้นยังยืนและคงทนมากกว่าการเมืองแบบประชาธิปไตย คำอธิบายส่วนใหญ่ก็นักเห็นว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเทศเหล่านั้นมี



ระบบการเมืองแบบอำนาจนิยมก็คือการมีระบบเศรษฐกิจที่ล่าช้าและการที่นายทุนภายในอ่อนแอขาดการพัฒนา ดังนั้นเพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วเพื่อแข่งขันกับประเทศอื่นๆ รัฐบาลของประเทศเหล่านี้จึงมักเข้าไปแทรกแซงและชี้นำระบบเศรษฐกิจเอง ซึ่งแตกต่างจากประเทศที่มีการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ภาคเอกชนเป็นผู้นำในระบบเศรษฐกิจ ส่วนประเทศที่มีการเมืองแบบอำนาจนิมนั้นการพัฒนาเศรษฐกิจมักถูกกระตุ้นโดยรัฐโดยมีระบบราชการเป็นกลไกอันสำคัญ

ระบบการเมืองของประเทศกำลังพัฒนาดังกล่าวนี้อาจมีลักษณะเป็นการเมืองแบบอำนาจนิยมโดยมีผู้นำที่เป็นกลุ่มข้าราชการและทหาร จึงเรียกการเมืองลักษณะดังกล่าวนี้ว่าการเมืองแบบอำนาจนิยมโดยระบบราชการ (Bureaucratic Authoritarian) ในระบบการเมืองดังกล่าวนี้ กลุ่มพลังอื่นๆ ในสังคม ไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมือง กลุ่มแรงงาน นักศึกษา ตลอดจนมวลชนอื่นๆ ในสังคม ไม่มีอำนาจอย่างแท้จริง

รัฐอำนาจนิยมโดยระบบราชการนั้นมักมีลักษณะเด่นที่สำคัญและถูกใช้เป็นปัจจัยหนึ่งในการตัดสินว่ารัฐใดมีระบบการเมืองแบบอำนาจนิยมโดยระบบราชการ นั่นคือปัจจัยในเรื่องความอ่อนแอของชนชั้นนายทุนและการไม่มีอำนาจครอบงำระบบการเมืองและเศรษฐกิจได้โดยเด็ดขาด รัฐอำนาจนิยมส่วนใหญ่ นั้นมักเป็นการปกครองโดยกลุ่มข้าราชการโดยเฉพาะ คณะทหารที่ได้อำนาจมาโดยรัฐประหาร หรืออาจเป็นการปกครองโดยผู้นำทางทหารคนใดคนหนึ่ง หรือเป็นการที่คณะทหารปกครองในฐานะที่เป็นสถาบันก็ได้ โดยมีลักษณะที่สำคัญคือ องค์กรหลักของรัฐนั้นคณะทหารจะเป็นสถาบันที่มีอำนาจควบคุมไว้ทั้งหมด อย่างไรก็ตามในขณะที่ประเทศที่มีระบอบการเมืองแบบอำนาจนิยมโดยระบบราชการแต่ระบบเศรษฐกิจหลักของประเทศก็มักที่จะยังความเป็นระบบทุนนิยมไว้เช่นเดิม แต่กิจกรรมในทางเศรษฐกิจก็ยังคงมีลักษณะของการแทรกแซงโดยสถาบันราชการ ด้วยจุดประสงค์ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการเร่งพัฒนาประเทศ การรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศ เป็นต้น

สาเหตุสำคัญที่กลุ่มข้าราชการและทหารสามารถเข้ามามีบทบาทครอบงำอำนาจทางการเมืองในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายนั้นส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ประเทศเหล่านั้น มีความแตกแยกทางวัฒนธรรมและสังคม พลเมืองในรัฐมักแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ภาษาและศาสนา ซึ่งมีผลต่อความรู้สึกในเรื่องของความเป็นพลเมืองของรัฐ นอกจากนี้ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ นั้นมักมีสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่อ่อนแอโดยเฉพาะสถาบันนิติบัญญัติและพรรคการเมืองที่อ่อนแอ ซึ่งเป็นโอกาสให้กลุ่มที่มีศักยภาพในการรวมตัวสูง

มีศักยภาพและได้รับการพัฒนาให้ทันสมัยมากกว่าเช่นกลุ่มข้าราชการและทหารสามารถใช้ช่องโหว่ดังกล่าวในการเข้ามามีบทบาทในทางการเมือง ความเข้มแข็งของระบบราชการดังกล่าวนั้นส่วนหนึ่งมาจากปัจจัยการตกเป็นอาณานิคม การตกเป็นอาณานิคมดังกล่าวนี้ได้ส่งเสริมให้กลไกของรัฐมีสภาพที่เข้มแข็งและพัฒนาเนื่องจากได้รับการสนับสนุนโดยประเทศเจ้าอาณานิคมเพื่อวัตถุประสงค์ในการแผ่อิทธิพล อย่างไรก็ตามหลังจากที่ได้รับเอกราชแล้ว ระบบราชการอันได้แก่กลุ่มข้าราชการและกองทัพซึ่งได้รับการพัฒนาและทำให้เข้มแข็งจึงสามารถควบคุมชนชั้นอื่นๆ ในสังคมรวมถึงขยายอำนาจครอบงำออกไปอย่างกว้างขวาง

อย่างไรก็ตามแม้ว่าในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายจะมีลักษณะที่สำคัญคือการที่พรรคการเมืองมีความอ่อนแอ แต่ในช่วงที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นนักการเมืองและพรรคการเมืองก็ได้เข้ามามีส่วนหนึ่งของกลไกรัฐด้วยโดยทำหน้าที่รับข้อเรียกร้องและหาทางตอบสนองข้อเรียกร้องของมวลชนที่สนับสนุน ในขณะที่เดียวกันนักการเมืองก็ทำหน้าที่สร้างความชอบธรรมให้แก่บทบาททางการเมืองของระบบราชการด้วย ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและพรรคการเมืองกับกลุ่มข้าราชการและทหารจึงมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ในเชิงของการแข่งขันและเกื้อกูลกันซึ่งสภาพดังกล่าวนี้มักแตกต่างกันไปตามพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศ แต่เมื่อใดก็ตามที่นักการเมืองไม่ได้ทำหน้าที่ประสานผลประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ นักการเมืองและพรรคการเมืองดังกล่าวก็มักจะถูกกลไกรัฐดังกล่าวกำจัดออกด้วยวิถีทางของการรัฐประหาร

สำหรับพัฒนาการของการเมืองแบบอำนาจนิยมในประเทศไทยนั้นมีระยะเวลาที่ยาวนาน อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยนั้นผูกพันและคุ้นเคยกับระบบการเมืองแบบอำนาจนิยมมากกว่ารูปแบบทางการเมืองใดๆ ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้นถือได้ว่าเป็นเพียงแค่เสี้ยวหนึ่งของพัฒนาการของรัฐไทย ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่สถาปนาขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2475 นั้นถ้านับถึงปัจจุบันก็เป็นเพียงแค่ 70 ปี แต่เนื้อหาความเป็นประชาธิปไตยในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นมีระยะเวลาอันสั้นนัก การเมืองไทยวนเวียนอยู่ด้วยการเมืองแบบอำนาจนิยมโดยระบบราชการเป็นส่วนใหญ่ จะพบว่าวงจรชีวิตของรัฐบาลพลเรือนโดยส่วนใหญ่เป็นเพียงแค่ระยะเวลาสั้นๆ ไม่ได้ยาวนานเหมือนรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหาร การเมืองแบบประชาธิปไตยที่ถูกสถาปนาขึ้นใน พ.ศ.2475 นั้นก็ไม่ได้เป็นประชาธิปไตยที่แท้จริง การศึกษาของนักรัฐศาสตร์จำนวนมากมักให้ค่าการสถาปนาการเมืองแบบประชาธิปไตยดังกล่าวว่าแท้จริงแล้วคือการสถาปนาของการเมืองแบบอำนาจนิยมโดยระบบราชการ

ประเด็นดังกล่าวเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่าการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ.2475 นั้นไม่ได้เป็นการพาประเทศไทยเข้าสู่ระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยในทันที แต่กลับเป็นเสมือนจุดเริ่มต้นของการเดินทางทางการเมืองของเหล่าบรรดาข้าราชการที่มีส่วนร่วมสำคัญในเหตุการณ์ทางการเมืองครั้งดังกล่าว จนทำให้ลักษณะทั่วไปของการเมืองไทยกลายเป็นระบอบการเมืองโดยระบบราชการและข้าราชการ หรือเรียกอีกอย่างว่าระบอบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic polity) แทนที่จะเป็นระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย (Democratic polity) ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญที่ใช้กล่าวอ้างเพื่อความชอบธรรมของเหล่าบรรดาคณะผู้ก่อการในครั้งนั้น

แนวความคิดเกี่ยวกับพัฒนาการทางการเมืองของไทยนั้นอาจแบ่งออกได้เป็นสองแนวทางได้แก่ แนวความคิดแรก คือแนวความคิดที่เสนอว่าการเมืองของไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง พ.ศ.2475 นั้นมีลักษณะเป็นการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic polity) แนวความคิดที่สอง เป็นแนวคิดและข้อถกเถียงว่าด้วยการดำรงอยู่ของการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตยในช่วงหลังปี พ.ศ.2516 แนวคิดดังกล่าวตั้งอยู่บนข้อสมมติฐานที่สำคัญที่ว่าได้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในตัวยุทธศาสตร์การเมืองแบบอำมาตยาธิปไตยโดยเฉพาะในแง่ของโครงสร้างอำนาจ ซึ่งแบ่งได้เป็นสองแนวคิดย่อยคือ แนวคิดที่เห็นว่าการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตยยังคงดำรงอยู่แต่มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นภายในตัวยุทธศาสตร์การเมืองแบบอำมาตยาธิปไตย และแนวคิดที่เห็นว่าการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตยได้สิ้นสุดลงแล้วหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516

(1) แนวคิดที่เสนอว่าการเมืองของไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง พ.ศ.2475 มีลักษณะเป็นการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic polity)

สำหรับงานเขียนของนักวิชาการและผู้สนใจศึกษาเกี่ยวกับการเมืองไทยที่เห็นวาระบอบการเมืองของไทยภายหลังปี พ.ศ.2475 นั้นเป็นระบอบการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic polity) งานเขียนที่ทรงอิทธิพลมากที่สุดคงหนีไม่พ้นงานเขียนของ Fred Riggs ซึ่งสนใจศึกษาเกี่ยวกับระบอบการเมืองและพัฒนาการทางการเมืองของไทย Fred Riggs มีงานเขียนอยู่สองเล่มที่สำคัญซึ่งโดดเด่นทั้งในแง่เนื้อหาและความลุ่มลึกทางทฤษฎีโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการวิเคราะห์ระบอบการเมืองไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง พ.ศ.2475 ว่าเป็นการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic polity) งานเขียนทั้งสองชิ้นได้แก่ Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society (1964) และ Thailand: The Modernization of a bureaucratic polity (1966)

อย่างไรก็ตาม Fred Riggs ไม่ใช่ันักรัฐศาสตร์คนแรกที่น่าสนใจศึกษาเกี่ยวกับการเมืองของไทย โดยก่อนหน้าที่จะมีการตีพิมพ์งานเขียนของ Fred Riggs นั้น งานเขียนหลักที่เกี่ยวข้องกับการเมืองไทยโดยเฉพาะในช่วงเวลาหลังสงครามโลกครั้งที่สองนั้น คืองานเขียนของ David Wilson งานเขียนของ David Wilson นั้นนับว่ามีคุณูปการอย่างยิ่งในฐานะเป็นแม่แบบและพื้นฐานอันสำคัญยิ่งต่อการศึกษากการเมืองไทย งานเขียนของ David Wilson เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการเมืองไทยในแง่รูปแบบทั่วไปของความสัมพันธ์ทางการเมืองโดยเฉพาะในแง่ของโครงสร้างทางอำนาจ โดยเฉพาะที่เกิดขึ้นหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง พ.ศ.2475 สำหรับในแง่ของความสำคัญต่อการมองการเมืองไทยหลังปี พ.ศ.2475 ว่าเป็นการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic polity) ก็คือข้อสรุปทั่วไปที่ว่า มีพลังนอกระบบราชการ (extra-bureaucracy force) เพียงน้อยนิดเท่านั้นที่สามารถแทรกตัวเข้าไปสู่ตัวระบบการเมืองได้ และระบบราชการอันหมายถึงพลเรือน (civil service) และกองทัพ (military) ได้กลายเป็นผู้ผูกขาดอำนาจทางการเมืองซึ่งระบบราชการไทยโดยตัวของมันเองก็ถูกครอบงำโดยผู้นำที่มีอำนาจ ซึ่งควบคุมสั่งการอยู่ในระดับสูงรวมถึงพวกพ้องและบริวาร David Wilson ได้สรุปถึงเหตุผลที่ทำให้สภาพทั่วไปของการเมืองไทยเป็นเช่นนั้นโดยผ่านการวิเคราะห์ในเชิงสังคมและวัฒนธรรมว่าเป็นเพราะพื้นฐานทางด้านวัฒนธรรมโดยเฉพาะ วัฒนธรรมในเรื่องสถานะทางสังคมและความเชื่อในเรื่องการสะสมบุญกุศลของบุคคลซึ่งได้รับ อิทธิพลจากพุทธศาสนา เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้มวลชนส่วนใหญ่ไม่มีความสนใจในทางการเมือง (apolitical) David Wilson มองปัจจัยเหล่านี้ว่าเป็นตัวขัดขวางการพัฒนาของชุมชน ความเป็น เอกภาพ และให้แรงกระตุ้นอันน้อยนิดในการพัฒนาผลประโยชน์ทางการเมืองดังนั้นจึงง่ายที่จะถูกผู้นำทางการเมืองครอบงำและทำให้คล้อยตามงานของ David Wilson ได้ก่อให้เกิดความตื่นตัวสนใจศึกษาในแง่มุมใหม่ๆ ของการเมืองและสังคมไทยมากมาย เช่น ประเด็นการคลี่คลายตัวของโครงสร้างทางสังคม การเพิกเฉยทางการเมือง การครอบงำของทหารและระบบราชการต่อการเมือง นัยสำคัญของวัฒนธรรมต่อพฤติกรรมทางการเมือง บทบาทของวัฒนธรรมและความอ่อนแอของกลุ่มพลังนอกระบบราชการ เป็นต้น

งานของ David Wilson มีอิทธิพลต่อ Fred Riggs อย่างมากโดยเฉพาะในแง่ของวิธีการอธิบาย Fred Riggs ได้นำวิธีการอธิบายของ David Wilson มาพัฒนาร่วมกับตัวแบบโครงสร้าง-หน้าที่ (Structural-Functional model) โดยพัฒนาร่วมกับแนวทางการอธิบายโดยทฤษฎีการทำให้ทันสมัย (Modernization theory) และตัวแบบ "Prismatic model" และ "Sala model" ที่สร้างขึ้นมาและนำเสนอสำหรับเป็นกรอบในการศึกษาสังคมที่กำลังพัฒนา

สำหรับตัวแบบ Prismatic และตัวแบบ Sala นั้น Fred Riggs ได้นำเสนอในงานที่ชื่อว่า Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society โดยเสนอว่าสังคมต่างๆมีความเจริญหรือระดับของการพัฒนา (levels of developing) ไม่เท่ากัน บางสังคมมีความเจริญน้อย ซึ่ง Fred Riggs เรียกว่าสังคมจารีตดั้งเดิม (the traditional) ในขณะที่บางสังคมมีลักษณะที่ตรงข้ามคือมีความเจริญมากและมีระดับของการพัฒนาในระดับที่ Fred Riggs เรียกว่าสังคมทันสมัย (the modern) นอกจากนี้ยังมีสังคมอีกรูปแบบหนึ่งที่มีลักษณะที่ไม่ใช่ทั้งสังคมทันสมัยและสังคมดั้งเดิมคืออยู่ในขั้นตอนของการเปลี่ยนแปลง (transitional) สังคมรูปแบบนี้ Fred Riggs เรียกว่าสังคมปริซึม (the prismatic) สำหรับการแยกประเภทสังคมออกเป็นแบบต่างๆของ Fred Riggs นั้น ดูจากลักษณะของการกระจายหน้าที่เฉพาะและการประสานสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่เฉพาะที่กระจายออกไป (diffraction and integration)

Fred Riggs อธิบายว่าในสังคมดั้งเดิมนั้นหน้าที่ต่างๆมักจะรวมกันอยู่ภายใต้บุคคลเพียงไม่กี่คนยกตัวอย่างเช่นในสังคมเผ่าหัวหน้าเผ่าจะเป็นผู้ออกกฎและบังคับใช้กฎและเป็นผู้ตัดสินลงโทษเมื่อมีการละเมิดกฎ จะเห็นได้ว่าสังคมในรูปแบบนี้ไม่มีการกระจายหน้าที่เฉพาะ การทำหน้าที่ของระบบการเมืองถูกกระทำโดยคนเพียงคนเดียวหรือองค์กรเดียว เป็นระบบการเมืองแบบโครงสร้างเดียว (single structure) ที่การทำหน้าที่ถูกลอมรวมเข้าสู่องค์กรเพียงองค์กรเดียว หรือที่เรียกอีกชื่อหนึ่งว่าเป็นสังคมที่หลอมรวมตัว (fused society) ในทางกลับกันสำหรับสังคมที่ทันสมัย (the modern) หน้าที่จะถูกกระจายออกไป ยกตัวอย่างเช่นมีฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้บัญญัติกฎหมาย ฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้กฎหมาย และมีฝ่ายตุลาการเป็นผู้ตีความกฎหมายและตัดสินโทษ การทำหน้าที่เฉพาะที่แตกกระจาย (diffraction) ออกไปนี้มีการประสานสัมพันธ์กัน (integration) เป็นอย่างดี องค์กรที่ถูกกระจายให้ทำหน้าที่ต่าง ๆ นั้นสามารถทำหน้าที่เฉพาะในขอบเขตของตนไม่ก้าวก่ายซึ่งกันและกัน หรือกล่าวอย่างง่ายคือเป็นสังคมที่มีโครงสร้างระบบการเมืองที่ทำหน้าที่เฉพาะอย่าง (diffracted Society) ในขณะที่สังคมปริซึม (the prismatic) หรือสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงนั้น ลักษณะพื้นฐานคือมีการแบ่งแยกหน้าที่เฉพาะได้มากแล้ว แต่การทำหน้าที่ต่างๆไม่เป็นไปตามโครงสร้างและหน้าที่ที่ได้ตั้งขึ้นมาจึงยังมีลักษณะที่แตกต่างระหว่างรูปแบบทางการกับพฤติกรรมที่เกิดขึ้นจริงเช่นการทำหน้าที่เหลื่อมกัน (overlapping) และการทำหน้าที่ที่ไม่กลมกลืนกัน (heterogeneity) ระหว่างโครงสร้างส่วนต่างๆ ซึ่ง Fred Riggs เรียกช่องว่างที่เกิดขึ้นดังกล่าวว่า (formalism) ซึ่งเป็นลักษณะที่สำคัญของสังคมที่กำลังพัฒนา

สำหรับประเทศไทยนั้น Fred Riggs เห็นว่าจัดอยู่ในลักษณะสังคมแบบปริซึมหรือ prismatic ซึ่งเป็นสังคมที่อยู่ในขั้นตอนของการเปลี่ยนแปลง (transitional) จากสังคมแบบดั้งเดิมสู่สังคมที่ทันสมัย Fred Riggs มองว่าแม้ประเทศไทยจะมีการจัดโครงสร้างของระบบการเมืองให้มีการกระจายตัวเพื่อทำหน้าที่เฉพาะเช่นมีรัฐสภาเพื่อทำหน้าที่ออกกฎหมาย มีรัฐบาลเป็นผู้ใช้กฎหมายและมีศาลเป็นผู้ตีความกฎหมายและตัดสินโทษ แต่ในทางปฏิบัติจะเห็นว่ามี ความแตกต่างอย่างชัดเจนระหว่างรูปแบบทางการที่ถูกกำหนดขึ้นกับพฤติกรรมที่เกิดขึ้นจริงเช่น มีรัฐสภาเพื่อทำหน้าที่ออกกฎหมาย มีรัฐบาลเป็นผู้ใช้กฎหมาย และมีศาลเป็นผู้ตีความกฎหมายและตัดสินโทษ แต่ในทางปฏิบัติจะเห็นว่ามี ความแตกต่างอย่างชัดเจนระหว่างรูปแบบทางการที่ถูกกำหนดขึ้นกับพฤติกรรมที่เกิดขึ้นจริงเช่นจะพบว่าสถาบันทั้งสามที่กล่าวมาซึ่งถูกกำหนดให้ทำหน้าที่ต่างกันไป แต่ในทางปฏิบัติกลับมีการทำหน้าที่ก้าวก่าย ครอบงำ และขัดแย้งซึ่งกันและกัน ยกตัวอย่างเช่นการที่รัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกรัฐสภาแทนที่จะให้ประชาชนเป็นผู้ทำหน้าที่เลือกหรือการทำหน้าที่ออกกฎหมายเสียเองของรัฐบาล รวมทั้งการเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกรัฐสภาแทนที่จะให้ประชาชนเป็นผู้ทำหน้าที่เลือก หรือการทำหน้าที่ออกกฎหมายเสียเองของรัฐบาล รวมทั้งการเป็นผู้ตีความกฎหมายและตัดสินโทษด้วยตัวของรัฐบาลเอง

ดังนั้น Fred Riggs จึงเปรียบเทียบคุณลักษณะในเชิงโครงสร้าง-หน้าที่ (Structural-Functional) ของสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงว่าเปรียบได้กับแสงที่ยังอยู่ในแท่งแก้วปริซึม เพราะแม้ว่าแสงจะเริ่มแยกตัวออกเป็นสีต่างๆแล้วแต่ยังคงเหลือมทับซ้อนกันอยู่ ไม่มีความชัดเจน เช่นเดียวกับแสงที่ผ่านแท่งแก้วปริซึมออกไปแล้วกลายเป็นเจดสีต่างๆที่ชัดเจนซึ่งเปรียบได้กับสังคมที่ทันสมัยซึ่งมีการแบ่งแยกหน้าที่ (diffraction) และประสานหน้าที่ต่างๆ(integration) ได้เหมาะสมสวยงามเหมือนสีรุ้ง และสำหรับแสงที่ยังมิได้เข้าสู่แท่งปริซึมก็จะมองเห็นเป็นเพียงสีขาวเพียงสีเดียวซึ่งเปรียบได้กับสังคมดั้งเดิมที่มีการทำหน้าที่รวมกันอยู่เป็นกลุ่ม มิได้มีการแบ่งแยกให้เกิดการทำหน้าที่เฉพาะ (functional specific)

นอกเหนือจากการมองว่าประเทศไทยจัดอยู่ในลักษณะสังคมแบบปริซึมหรือ prismatic แล้ว Fred Riggs ยังเห็นว่าสังคมไทยมีระบอบการเมืองที่มีลักษณะพิเศษคือมีระบอบการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic polity) ซึ่งเป็นระบอบการเมืองที่มีลักษณะพิเศษไม่เหมือนทั้งสังคมจารีตดั้งเดิมและสังคมที่ทันสมัย ระบอบการเมืองลักษณะดังกล่าว Fred Riggs เห็นว่าเป็นลักษณะทั่วไปที่เกิดขึ้นกับการเมืองไทยภายหลังปี พ.ศ.2475 นั่นคือระบอบการเมืองที่มีลักษณะของการเข้าครอบงำโดยระบบราชการต่อการเมือง Fred Riggs เห็นว่าระบบการเมืองของไทยนั้น ระบบราชการมีบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งต่อกิจกรรมทางการเมือง (political activities)

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของการกำหนดนโยบาย กิจกรรมทางการเมืองต่าง ๆ นั้นได้ถูกจำกัดอยู่ เฉพาะในระบบราชการ (Bureaucracy) และไม่มีพลังจากภายนอกระบบราชการ (extra-bureaucracy force) ที่จะสามารถสร้างให้เกิดดุลยภาพต่ออำนาจและกิจกรรม ของระบบราชการได้

ดังนั้นเมื่อวิเคราะห์ถึงพื้นฐานของการเกิดระบอบอำมาตยาธิปไตยตามคำอธิบายของ Fred Riggs จะพบว่าระบอบอำมาตยาธิปไตยนั้นเกิดขึ้นจากองค์ประกอบหลักสำคัญ ๆ สองประการคือการเข้าครอบงำของระบบราชการต่อการเมืองและการขาดแรงต้านทานจาก พลังภายนอกระบบราชการ (extra-bureaucracy force) ซึ่งพลังภายนอกในที่นี้มีหน้าที่ต้านทาน และสร้างให้เกิดดุลยภาพต่ออำนาจและกิจกรรมของระบบราชการ ในส่วนของการเข้าครอบงำของ ระบบราชการต่อการเมืองนั้น แม้จะพบว่าในรัฐสมัยใหม่นั้นไม่ว่าจะเป็นรัฐที่จัดว่าพัฒนาแล้ว หรือกำลังพัฒนาก็ตาม มีปรากฏการณ์หนึ่งที่เกิดขึ้นในตัวระบบการเมืองนั้นคือปรากฏการณ์ ที่แกนหลักของอำนาจทางการเมืองในตัวระบบการเมืองนั้นได้ถูกครอบครองโดยองค์กรฝ่ายบริหาร และระบบราชการซึ่งเป็นกลไกรับใช้ขององค์กรฝ่ายบริหารนั้นอยู่ เราจะพบว่าทฤษฎีการเมืองแบบ คลาสสิกที่ว่าด้วยอำนาจอันเท่าเทียมกันขององค์กรทั้งสามของรัฐ อันได้แก่องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ ได้ถูกทดแทนโดยทฤษฎีใหม่ที่ว่าฝ่ายบริหารได้กลายเป็น ผู้ครอบครองอำนาจรัฐอย่างแท้จริง หรือกล่าวอย่างกว้างๆขององค์กรบริหารในที่นี้หมายรวมถึง สภาพเบ็ดเสร็จของข้าราชการและหน่วยงานทั้งหลาย ซึ่งกระทำหน้าที่สนองเจตนารมณ์ของรัฐ ที่ถูกสร้างขึ้นและแสดงออกในรูปของกฎหมาย

อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่ารัฐที่พัฒนาแล้วหรือกำลังพัฒนาจะไม่แตกต่างกัน ในการที่ฝ่ายบริหารได้เข้าครอบครองอำนาจรัฐอย่างแท้จริง ความแตกต่างระหว่างรัฐที่พัฒนาแล้ว ซึ่งมีประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพ กับรัฐที่กำลังพัฒนาที่ประชาธิปไตยกำลังถูกสร้างขึ้นนั้นอยู่ที่ องค์ประกอบในเรื่องแรงต้านทานจากองค์กรภายนอกระบบราชการ สำหรับระบบราชการซึ่งเป็น องค์ประกอบที่สำคัญขององค์กรฝ่ายบริหารในฐานะเป็นกลไกที่สำคัญของรัฐนั้น จะพบว่า ในระบอบประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพอำนาจของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบราชการซึ่งเป็น กลไกหลักจะถูกจำกัดและควบคุมโดยการดำรงอยู่ของพลังต้านทานที่แข็งขันของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ และกลุ่มพลังต่างๆที่อยู่นอกระบบราชการ ตรงกันข้ามในระบอบการเมืองแบบอำ มาตยาธิปไตยนั้นไม่มีพลังภายนอกระบบราชการ (extra-bureaucracy force) ทั้งพลังภายนอก ระบบราชการที่มีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของรัฐเช่น สถาบันกษัตริย์ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือ พลังภายนอกระบบราชการที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐเช่น ชนชั้น หรือกลุ่มทางสังคม ที่จะสามารถ

ควบคุมระบบราชการให้มีความรับผิดชอบต่อกิจกรรมที่กระทำออกมาได้ สำหรับระบบการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตยอย่างประเทศไทยนั้นไม่เพียงแต่รัฐบาลตามรัฐธรรมนูญที่มีเสถียรภาพยังมิได้ถูกทำให้เป็นสถาบัน แต่รวมไปถึงการขาดและความอ่อนแอของพลังด้านทานภายในระบบการเมือง ดังนั้นจึงทำให้ระบบราชการปลอดจากการควบคุมที่มีประสิทธิภาพ จะพบว่าในระบบการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตยนั้นมีลักษณะเด่นที่เห็นได้ชัดเจนคือสัมพันธภาพระหว่างการเมือง (politics) กับการบริหาร (administration) อันหมายถึงระบบราชการนั้นมิได้มีขอบเขตแยกออกจากกันอย่างชัดเจนไม่ว่าจะเป็นในด้านของการทำหน้าที่หรือตัวบุคคล ในการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตยนี้ระบบราชการ (bureaucracy) และข้าราชการ (bureaucrats) จะมีบทบาทในระบอบการเมืองทำหน้าที่บัญญัติกฎและบังคับใช้กฎอย่างต่อเนื่องกันไม่มีการแบ่งแยกกระหว่างการตัดสินใจใช้อำนาจทางการเมืองและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Fred Riggs ได้พิสูจน์ในประเด็นการสัมพันธภาพที่ทับซ้อน (overlapping) ของการทำหน้าที่ระหว่างการเมือง (politics) กับการบริหาร (administration) โดยชี้ให้เห็นว่าจากจำนวนทั้งสิ้น 237 คนซึ่งดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีชุดต่างๆของไทยระหว่างปี พ.ศ.2475 ถึงปี พ.ศ.2501 ผู้ที่อาจจำแนกประเภทได้ว่าเป็นข้าราชการมีจำนวนมากถึง 184 คน เมื่อเปรียบเทียบกับอีก 38 คน ที่ไม่ได้เป็นข้าราชการ และจากจำนวนผู้มีอาชีพรับราชการ 100 คน เป็นพลเรือน และอีก 84 คนเป็นนายทหาร<sup>22</sup> นอกจากนี้ ชัยอนันต์ สมุทวณิช ยังได้ศึกษาเปรียบเทียบในลักษณะเดียวกันคือ ระหว่างปี พ.ศ.2475 ถึงปี พ.ศ.2518 จำนวนรัฐมนตรี 381 คน จากคณะรัฐมนตรี 37 ชุด มีผู้มีอาชีพรับราชการจำนวนมากถึง 777 คน ในขณะที่ผู้ที่มิได้มีอาชีพรับราชการมีจำนวนเพียง 100 คน<sup>23</sup> โดยชัยอนันต์ ได้ชี้ให้เห็นว่า การครอบงำของข้าราชการในการเมืองไทยยิ่งเด่นชัดมากขึ้นเมื่อพิจารณาความเป็นตัวแทนในสภานิติบัญญัติที่มาจาก การเลือกตั้งภายใต้ระบบสภาเดียว (2475-2488, 2495-2500, 2501-2511, 2515-2517 และ 2520-2521) ซึ่งสมาชิกสภาเหล่านี้ทั้งหมดหรือกึ่งหนึ่งมาจากการแต่งตั้งประมาณร้อยละ 70-90 ของสมาชิกเป็นข้าราชการ รูปแบบเช่นเดียวกันนี้สามารถสังเกตเห็นได้เมื่อพิจารณาถึงสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งภายใต้ระบบสองสภา (2489-2494, 2512-2515, 2518-2519 และ 2522-2526)

<sup>22</sup>Riggs Fred, Thailand:the Modernization of a bureaucratic polity, p. 313.

<sup>23</sup>ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "บทวิพากษ์ว่าด้วยการแปรสภาพของระบบอำมาตยาธิปไตย," รัฐศาสตร์สาร (มกราคม 2528): 4.



ดังนั้นเมื่อพิจารณาในทางทฤษฎีแล้วจะเห็นได้ว่าในระบบการเมืองสมัยใหม่ทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วหรือกำลังพัฒนาก็ตามปฏิเสธไม่ได้ว่ารัฐบาลได้กลายเป็นรัฐในความหมายที่แท้จริง เพราะรัฐบาลได้กลายเป็นผู้เข้าครอบครองอำนาจรัฐอย่างแท้จริงซึ่งเป็นไปโดยโครงสร้างของตัวระบบการเมืองเองที่จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับรัฐบาลรวมถึงตัวระบบราชการที่เป็นกลไกในการทำหน้าที่สนองเจตนารมณ์ของรัฐและสำหรับการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic polity) นั้นจะพบว่าระบบราชการ (bureaucracy) และข้าราชการ (bureaucrats) ได้กลายเป็นทั้งรัฐบาลและรัฐในเวลาเดียวกัน หรืออีกนัยหนึ่งอาจเรียกได้ว่า "รัฐข้าราชการ" (Bureaucratic state) ก็ได้

ปัจจัยสองประการหลักซึ่งทำให้เกิดระบอบการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตยดังที่กล่าวมาคือการเข้าครอบงำของระบบราชการต่อการเมืองและการขาดแรงต้านทานของพลังภายนอก ระบบราชการนั้น เป็นตัวตัดสินที่สำคัญที่จะชี้ว่าระบอบการเมืองใดมีลักษณะเข้าข่ายเป็นการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตยหรือไม่ อย่างไรก็ตาม Fred Riggs ไม่ได้เห็นวาระบอบการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตยดังกล่าวนั้นจะถูกจำกัดให้มีเฉพาะในการเมืองแบบไทยๆ เท่านั้นแต่เห็นว่าการเมืองในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่จะมีลักษณะเด่นที่เห็นได้ชัดคือการขาดดุลยภาพระหว่างสถาบันทางการเมืองที่กำหนดนโยบายกับระบบราชการที่เป็นฝ่ายนำนโยบายไปปฏิบัติ และการที่สถาบันทางการเมืองนอกระบบราชการมีความอ่อนแอในขณะที่ระบบราชการเติบโต แข็งกล้า ซึ่งข้อสังเกตดังกล่าวของ Fred Riggs ได้รับการพิสูจน์โดยนักวิชาการที่ทำการศึกษาระบบการเมืองในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งต่างก็ได้ผลที่ใกล้เคียงกันเช่นการศึกษาการเมืองของอินโดนีเซียโดย Karl Jackson และ John Girling ซึ่งได้ข้อสรุปว่าการเมืองของอินโดนีเซียก็อาจจัดได้ว่าเป็นการเมืองในระบบอำมาตยาธิปไตย<sup>24</sup> หรือการศึกษาการเมืองบราซิลของ Peter Evans ก็สรุปว่าการเมืองของบราซิลระบบราชการมีบทบาทนำในการกำหนดนโยบายของรัฐ โดยที่พลังภายนอกนอกระบบราชการไม่มีส่วน และไม่สามารถควบคุมการทำงานของระบบราชการได้<sup>25</sup>

<sup>24</sup> อเนก เหล่าธรรมทัศน์, มองเศรษฐกิจการเมืองไทยผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ : Business Associations and the new political economy of Thailand เรียบเรียงเป็นไทยโดย สายทิพย์ สุคติพันธ์ (กรุงเทพฯ: คบไฟ 2539), หน้า 13.

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

(2) แนวคิดว่าด้วยข้อถกเถียงว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงในตัวระบอบอำมาตยาธิปไตยหลังปี พ.ศ.2516

การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะนับตั้งแต่เริ่มแผนพัฒนาการทางเศรษฐกิจฉบับแรกตั้งแต่ปีพ.ศ.2504 เป็นต้นมานั้นถือได้ว่าเป็นเศรษฐกิจที่เติบโตรวดเร็วและกว้างขวาง และถือได้ว่าเป็นเศรษฐกิจที่เติบโตเร็วมากเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ การเติบโตอย่างรวดเร็วเช่นนี้ได้ก่อให้เกิดกลุ่มพลังทางสังคมต่างๆ ขึ้นมากมายเช่น กลุ่มทุนธุรกิจซึ่งมีทั้งในเมือง (metropolitan) และต่างจังหวัด (provincial) นิสิตนักศึกษาและปัญญาชน กลุ่มผู้ใช้แรงงาน ทั้งในภาคธุรกิจ (white-collar) และภาคอุตสาหกรรม (blue-collar) กลุ่มเกษตรกรชาวไร่ชาวนา และจากแผนพัฒนาการทางเศรษฐกิจฉบับแรกในปี พ.ศ.2504 ประเทศไทยได้เปิดกว้างในการลงทุนจากต่างประเทศอย่างจริงจัง โดยในช่วงปี 2504-2520 ปริมาณการลงทุนจากต่างประเทศประมาณครึ่งหนึ่งเป็นการลงทุนจากบริษัทของญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา สภาวะการเติบโตขยายตัวของเศรษฐกิจไทยดังกล่าวได้ก่อให้เกิดพลังทางการเมืองภายนอกระบบราชการ (extra-bureaucracy force) ต่างๆ เกิดขึ้นและนับได้ว่ากลุ่มพลังนอกระบบราชการกลุ่มแรกๆ ที่ปรากฏขึ้นคือกลุ่มนักศึกษาที่ลุกขึ้นโค่นล้มระบอบการปกครองของทหารที่ครองอำนาจทางการเมืองมาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จนถึงจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งกินเวลาอันยาวนานถึง 16 ปี

ความพ่ายแพ้ของระบอบอำนาจนิยมโดยคณะทหารหลังจากพลังนักศึกษาลุกฮือขึ้นโค่นล้มในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 และมีการสถาปนาระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยขึ้นได้ก่อให้เกิดคำถามว่าระบอบการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตยนั้นได้สูญสิ้นสลายลงแล้วหรือไม่อย่างไรก็ตามสามปีให้หลังคือในปี พ.ศ.2519 ทหารซึ่งมีความหวาดกลัวต่อความตื่นตัวทางการเมืองของนักศึกษาได้กลับเข้ายึดอำนาจและทำการปราบปรามขบวนการนักศึกษาอย่างรุนแรงและรัฐบาลทหารดังกล่าวก็ได้กลับเข้าครองอำนาจอีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ตามรัฐบาลทหารที่กลับเข้ามาครองอำนาจนั้นก็ไม่สามารถที่จะอยู่ในอำนาจได้นานนักในเวลาให้หลังหนึ่งปี รัฐบาลทหารดังกล่าวได้เผชิญกับการต่อต้านอย่างกว้างขวางจากปัญญาชนและท้ายที่สุดก็ถูกล้มล้างโดยการรัฐประหารอีกครั้งหนึ่ง การรัฐประหารครั้งดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการเริ่มต้นของระบอบการเมืองแบบใหม่ที่รู้จักในนามระบอบกึ่งประชาธิปไตย (semi-democracy) ซึ่งถือได้ว่าเป็นการปรับตัวของคณะทหารบางกลุ่มที่เข้าครองอำนาจที่ตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องปรับตัวและแบ่งปันอำนาจกับพลังภายนอกระบบราชการกลุ่มต่างๆ ที่เกิดขึ้น

การปรับตัวและแบ่งปันอำนาจต่อพลังภายนอกในระบบราชการที่เกิดขึ้นนี้สะท้อนผ่านรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2521 หลังจากใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2521 รัฐบาลที่บริหารประเทศยาวนานคือรัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งเกิดจากพรรคการเมืองต่างๆรวมตัวกันจัดตั้งรัฐบาลขึ้น แต่ที่น่าสนใจคือผู้นำพรรคการเมืองต่างๆนั้น ไม่ได้ขึ้นเป็นผู้นำรัฐบาล แต่มีการเชิญผู้นำกองทัพและนายทหารระดับสูงเป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ ที่สำคัญ เช่นกระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง และกระทรวงการต่างประเทศ ลักษณะดังกล่าวนี้ชี้ให้เห็นถึงการพยายามประนีประนอมระหว่างพลังทางการเมืองกับพลังในกองทัพ กล่าวคือรัฐธรรมนูญยังให้การยอมรับสถานะของพรรคการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและพลังภายนอกในระบบราชการต่างๆ ส่วนพลังภายนอกในระบบราชการต่างๆก็ยังคงยอมเปิดช่องให้ผู้นำรัฐบาลมาจากบุคคลภายนอกที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งได้ สถานการณ์ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดประเด็นคำถามสำคัญโดยเฉพาะในแง่ของการอธิบายพัฒนาการทางการเมืองของไทยกล่าวคือ ประเด็นในเรื่องการดำรงอยู่ของระบอบอำมาตยาธิปไตย แม้ว่าประเด็นดังกล่าวนั้นจะได้รับการพิสูจน์จากพัฒนาการทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงและคลี่คลายตัวมาตามลำดับแล้วว่าการพัฒนาทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ นั้นได้ก่อให้เกิดพลังภายนอกในระบบราชการ (extra-bureaucracy force) ต่างๆขึ้นอย่างหลากหลายในสังคม จนทำให้สังคมไทยพัฒนาไปใกล้เคียงกับการเป็นสังคมพหุนิยม (pluralism) และได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในตัวระบอบอำมาตยาธิปไตยด้วยเช่นเดียวกัน

อาจกล่าวได้ว่าการลุกฮือขึ้นโค่นล้มระบอบอำนาจนิยมทหารของนักศึกษาและประชาชนในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 นั้นเป็นปรากฏการณ์ที่นำมาซึ่งคำอธิบายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในตัวระบอบอำมาตยาธิปไตยดังกล่าว คำอธิบายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในตัวระบอบอำมาตยาธิปไตยนั้นได้เกิดขึ้นอย่างมากมายโดยมุ่งเป้าไปที่การคลี่คลายและการเสื่อมลงของระบอบอำมาตยาธิปไตย อย่างไรก็ตามแม้ว่าคำอธิบายส่วนใหญ่จะเห็นวาระบอบอำมาตยาธิปไตยยังคงมีอำนาจหลงเหลืออยู่ในทางการเมืองทั้งนี้เนื่องจากปรากฏการณ์ของการกลับมาของคณะทหารภายหลังการรัฐประหาร 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 แต่คำอธิบายส่วนใหญ่ก็เห็นว่าการกลับมาของคณะทหารดังกล่าวนั้นก็ไม่ได้เป็นการกลับมาตามแนวทางที่ระบอบอำมาตยาธิปไตยมีคามเข้มข้นเช่นเดิมเหมือนก่อนหน้าเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 การกลับมดังกล่าวนั้นเป็นการกลับมาภายใต้ภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการบางคนเห็นว่าช่วงเวลาระหว่าง 14 ตุลาคม 2516 ถึง 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 นั้นเป็นช่วงของความผันผวนทางการเมือง แต่อย่างไรก็ตามนักวิชาการเหล่านั้นก็มองว่าความผันผวนดังกล่าวเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านที่นำมาซึ่งระบอบการเมืองแบบใหม่ โดยเฉพาะหลังจากปี พ.ศ.2522

ซึ่งมีปรากฏการณ์ของการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างฝ่ายทหาร ข้าราชการพลเรือน และนักการเมือง ซึ่งเป็นไปตามแนวทางของการเมืองว่าด้วยการประนีประนอม<sup>26</sup> ซึ่งเป็นที่มาของระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยครึ่งใบ

นอกจากการลุกฮือขึ้นของนิสิตนักศึกษาเพื่อโค่นล้มระบอบการเมืองอำนาจนิยมทหาร ในปีพ.ศ.2516 แล้วยังมีนักวิชาการอีกจำนวนหนึ่งที่มีความเห็นว่าการลุกฮือขึ้นดังกล่าวไม่ได้เป็นเพียงการลุกฮือขึ้นแบบธรรมดาเพื่อขับไล่กลุ่มทหารดังกล่าวออกไป แต่การลุกฮือขึ้นดังกล่าว นั้นได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับพื้นฐานทางการเมืองของไทย นักวิชาการที่มีความเห็นในแนวทางนี้ได้แก่ ไพศาล สุริยมงคล และ James Guyot ทั้งสองคนนั้นเห็นว่าการเมืองไทยได้เปลี่ยนแปลงไปแล้วในระดับพื้นฐานโดยเห็นว่า ความเป็นอิสระในตัวของบราชการนั้นได้ ถูกตรวจสอบและจำกัดวงไว้ด้วยพลังภายนอกของบราชการทั้งที่เกิดขึ้นใหม่และที่มีอยู่เดิม<sup>27</sup> นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการคนอื่นๆที่มีความเห็นว่าการเมืองไทยได้ผ่านพ้นระบอบอำมาตยาธิปไตยไปแล้วเช่น Ansil Ramsay ที่มีความเห็นว่านับตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมาการเมืองไทยได้เข้าสู่รูปแบบระยะต้นของ "การเมืองแบบกระฎุมพี" (bourgeoisie polity) ซึ่งหมายถึง การที่ธุรกิจและชนชั้นกลางเข้ามามีส่วนร่วมในอำนาจทางการเมืองอย่างเห็นได้ชัด<sup>28</sup> นอกจากนี้ นักวิชาการไทยเช่น พัชรี ธนะมัย ที่มีความเห็นแตกต่างไป โดยเสนอว่านับตั้งแต่ปี ค.ศ.1960 เป็นต้นมากระบวนการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจของไทยนั้นไม่สามารถอธิบายได้ด้วยตัวแบบอำมาตยาธิปไตย ทั้งนี้เพราะในกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ ไม่ได้มีเฉพาะผู้นำทหารและข้าราชการเท่านั้นแต่ยังมีนายทุนภายในประเทศและนายทุนต่างชาติเข้าร่วมด้วย ซึ่งพัชรี ธนะมัย นำเสนอว่าควรใช้ตัวแบบไตรพันธมิตรในการอธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจจึงจะเหมาะสมมากกว่า<sup>29</sup> อย่างไรก็ตามแนวทางดังกล่าวก็ไม่ได้ถึงกับสรุปว่าระบอบอำมาตยาธิปไตยนั้นได้สิ้นสุดไปแล้วอย่างสิ้นเชิง

<sup>26</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "บทวิพากษ์ว่าด้วยการแปรสภาพของระบอบอำมาตยาธิปไตย," รัฐศาสตร์สาร 11: 31.

<sup>27</sup> อเนก เหล่าธรรมทัศน์, มองเศรษฐกิจการเมืองไทย ผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ, หน้า 11.

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

<sup>29</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะมีนักวิชาการจำนวนหนึ่งที่ด่วนสรุปว่าการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตยนั้นได้ล่มสลายและสิ้นสุดลงแล้ว แต่ก็มีแนวความคิดจากนักวิชาการส่วนหนึ่งที่เห็นว่าระบอบการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตยยังคงดำรงอยู่ แม้ว่าสภาพการณ์และบริบททางสังคมจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากเพราะการเกิดขึ้นของกลุ่มพลังใหม่ๆทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นชนชั้นกลาง นิสิตนักศึกษา นักธุรกิจ ผู้ใช้แรงงาน ซึ่งเป็นกลุ่มพลังนอกระบบราชการที่เติบโตขึ้นตามความเจริญของสังคมและได้แสดงบทบาทในทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจมากขึ้น อย่างไรก็ตามแนวความคิดของก็ไม่ได้ให้ค่าบทบาทที่เพิ่มมากขึ้นของกลุ่มพลังใหม่ๆซึ่งเป็นพลังนอกระบบราชการเท่าใดนัก ทั้งนี้เพราะเห็นว่าเนื้อแท้ของการเมืองไทยยังคงมีลักษณะของระบอบการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตยอยู่สูง โดยมองว่าพลังภายนอกนอกระบบราชการที่เกิดขึ้นใหม่นั้นยังคงอ่อนแอและไม่มีความเป็นปึกแผ่น ไม่มีการรวมตัวกันอย่างเข้มแข็งเพื่อดำเนินอำนาจของระบอบอำมาตยาธิปไตยได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามกระแสทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 นั้นก็ได้ทำให้ระบอบอำมาตยาธิปไตยต้องมีการปรับตัวเองเพื่อดำเนินความเชื่อวรากของกระแสประชาธิปไตยเพื่อให้สามารถดำรงอยู่ได้ต่อไป การปรับตัวดังกล่าวนี้ได้แก่การประนีประนอมในโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจ ซึ่งเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2521 รวมถึงการก่อตั้งภาครัฐและสังคม (corporatism) บางประเภท อย่างไรก็ตามการตีความเรื่องการก่อตั้งภาครัฐและสังคม (corporatism) นั้นนักวิชาการบางส่วนก็เห็นว่าเป็นการควบคุมทางการเมืองรูปแบบหนึ่ง ในขณะเดียวกันนักวิชาการบางส่วนเช่น เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ที่เห็นว่ากลุ่มทางธุรกิจที่ร่วมในภาครัฐและสังคมเหล่านั้นมีความเป็นอิสระในตัวเองค่อนข้างสูง และสามารถกดดันต่อกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐได้<sup>30</sup>

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.