

บทที่ 2

แนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

หากพิจารณาความหมายของคำว่า *การเมือง* จะพบว่า เป็นการตัดสินใจ ตกลงใจเพื่อจัดสรรทรัพยากร และกำหนดระเบียบชีวิตร่วมกันของมนุษย์ภายในสังคมใด ๆ¹ จากความหมายดังกล่าวจะพบว่าการเมืองต้องอยู่ในขอบข่ายของสังคมเท่านั้น ดังที่ ดร.สุจิต บุญบงการ² อธิบายว่า ทั้งๆที่การเมืองนั้นมีอยู่ทั่วไปแม้กระทั่งในระดับครอบครัว แต่เนื่องจากว่านักรัฐศาสตร์ มักจะให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ หรือผลกระทบต่อสังคมมาก ดังนั้น การเมืองจึงต้องพิจารณาในขอบเขตของสังคม

เมื่อการเมืองเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ เพื่อจัดสรรทรัพยากร และกำหนดระเบียบชีวิตร่วมกันของมนุษย์ภายในสังคมดังกล่าวแล้ว แน่แน่นอนว่า ภายในสังคมที่กว้างใหญ่ย่อมที่จะต้องมีการปกครอง หรือองค์กรที่อาสาเข้ามากระทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ ในระบอบการปกครองสมัยใหม่ บุคคลหรือองค์กรดังกล่าวนี้ ก็คือ *รัฐบาล* นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม ใว่ารัฐบาลใดๆ จะสามารถทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ได้สมบูรณ์แบบและครบวาระการดำรงตำแหน่งเสมอไป หากต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายๆอย่าง ซึ่งอาจจะมีทั้งที่จะนำมาสู่เสถียรภาพ หรือความไร้ซึ่งเสถียรภาพของคนได้เช่นกัน

การที่จะเข้าใจถึงว่า รัฐบาลใดมีเสถียรภาพมากน้อยเพียงใด จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงคำว่าเสถียรภาพทั้งเสถียรภาพของรัฐบาล(*stability of government*)และเสถียรภาพทางการเมือง(*political stability*) เนื่องจากคำเหล่านี้ มีความเกี่ยวเนื่องโยงกันอย่างมากทีเดียว

2.1 เสถียรภาพของรัฐบาล และเสถียรภาพทางการเมือง

: ความหมายและองค์ประกอบ

2.1.1 เสถียรภาพของรัฐบาล

"เสถียรภาพของรัฐบาล"ก็คือ การที่รัฐบาลหนึ่งใดสามารถที่จะดำรงอยู่ในตำแหน่งทางการเมืองและบริหารประเทศไปได้อย่างราบรื่นตามระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งนั้น หาก

¹พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, "โฉมหน้า," ใน รัฐศาสตร์: ขอบข่าย สถานภาพ และการศึกษาวิจัย, พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, บรรณาธิการ(กรุงเทพฯ:เจ้าพระยาการพิมพ์, 2527), หน้า 13-16.

²สุจิต บุญบงการ, "คำบรรยายรายวิชาการวิเคราะห์การเมือง"(ภาคเรียนที่ 1/2537 :ระดับปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

รัฐบาลใดไม่สามารถอยู่บนครวระการดำรงตำแหน่ง ย่อมแสดงว่า รัฐบาลชุดนั้นขาดหรือไร้เสถียรภาพนั่นเอง³

2.1.2 เสถียรภาพทางการเมือง

ส่วนคำว่า เสถียรภาพทางการเมือง(political stability)เป็นคำที่ให้ความหมายได้ยาก และกำกวมในคำนิยาม มีนักวิชาการหลายคน นำคำว่าเสถียรภาพทางการเมืองไปผูกพันกับคำว่า “พัฒนาการทางการเมือง” อาทิ

ลิขิต ชีรเวทิน⁴ กล่าวถึง“พัฒนาการทางการเมือง”ไว้ว่าประกอบด้วย องค์ประกอบ 3 อย่าง ได้แก่

1. ความสามารถที่จะทำให้ระบบการเมืองได้รับการยอมรับโดยสมาชิก ของประชาคมการเมือง
2. การรับช่วงอำนาจทางการเมืองอย่างสันติ และ
3. การต่อเนื่องของระบบการเมือง

บรรพต วีระสัย⁵ กล่าวว่า “การมีเสถียรภาพทางการเมืองเป็นประเด็นสำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาทางการเมือง โดยเปรียบเทียบความมีเสถียรภาพและการไร้เสถียรภาพไว้ว่า

“...ภาวะการมีเสถียรภาพ คือ บ้านเมืองมีการปกครองราบรื่นโดยที่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเกิดขึ้น เป็นที่คาดหมายกันได้ว่าจะเกิดขึ้นตามกฎหมาย การไร้เสถียรภาพคือ การเปลี่ยนแปลงในวงการบริหารเกิดขึ้นบ่อย ๆ และไม่เป็นไปตามวิถีประชาธิปไตย ซึ่งณ ที่นี้ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นโดยอารมณ์ของบุคคลหรือโดยบ้านเมืองระส่ำระสาย...”

ไลพาร์ท(Lijphart)⁶จำกัดความ เสถียรภาพทางการเมือง เอาไว้ว่าเป็นลักษณะร่วมและส่งผลซึ่งกันและกันของปัจจัย 4 อย่าง คือ การดำรงรักษาไว้ซึ่งระบบการเมือง(system maintenance) , การมีระเบียบกฎหมายของบ้านเมือง(civil order) , ความชอบธรรมของระบบการเมือง(legitimacy)และความมีประสิทธิภาพของระบบการเมือง(effectiveness)

³ฐปนรรต วัฒนาภรณ์,“ข่าวกับเสถียรภาพของรัฐบาล,”ใน11ปีรัฐศาสตร์มสช.รวมบทความทางวิชาการรัฐศาสตร์, หน้า133.

⁴ลิขิต ชีรเวทิน,“การพัฒนาการเมือง:แนวคิดใหม่,”วารสารธรรมศาสตร์(เมษายน-มิถุนายน 2533),หน้า55.

⁵บรรพต วีระสัยและคณะ,รัฐศาสตร์ทั่วไป(กรุงเทพ : งามคำแหง,ม.ป.ป.),หน้า168-169.

⁶เกียรติชาย นำพลสุขสันต์,“รัฐธรรมนูญฯ2521กับเสถียรภาพของระบบการเมืองไทย”(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2533),หน้า25.

พาย(Pye)⁷ให้ความหมาย "พัฒนาการทางการเมือง" ว่าหมายถึง ความมีเสถียรภาพทางการเมือง และการเปลี่ยนแปลงอย่างมีระเบียบ โดยระบบการเมืองที่มีการพัฒนาแล้ว หากเกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น ก็จะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ดำเนินไปภายใต้ระเบียบ กฎเกณฑ์

กล่าวได้ว่าคำว่า "เสถียรภาพทางการเมือง" เป็นคำความหมายกำกวม และการให้นิยามยังไม่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย อย่างไรก็ตาม คำๆนี้มีความสัมพันธ์กับคำว่า "พัฒนาการทางการเมือง"อย่างค่อนข้างใกล้ชิด ในหลายแห่งมีความหมายเช่นเดียวกัน และบางแห่งให้ความหมายในลักษณะที่เป็นกระบวนการอันนำไปสู่การพัฒนาทางการเมือง ดังนั้น คำว่า "เสถียรภาพทางการเมือง"จึงอาจหมายความได้ถึงทั้งการเป็นกระบวนการหรือแนวทาง (means) และเป็นเป้าหมาย (ends) ของการพัฒนาการเมือง

ลิปเซท(Lipset)⁸กล่าวไว้ว่า "เสถียรภาพทางการเมือง" จะเกิดขึ้นได้ เมื่อสถาบันทางการเมืองมีการพัฒนาสูง โดยวัดจากปัจจัยที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1. ความชอบธรรม(legitimacy) หมายถึง ความสามารถขององค์กรในการที่จะสร้างและรักษาไว้ซึ่งความเชื่อที่ว่าองค์กรนั้นๆเป็นหน่วยงานที่เหมาะสม และเป็นที่ยอมรับว่าถูกต้อง
2. ความมีประสิทธิภาพ(effectiveness)หมายถึง การปฏิบัติงานที่ได้ผล และสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชน ตลอดจนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมได้

ฮันติงตัน(Huntington)⁹กล่าวถึงคำว่า"เสถียรภาพทางการเมือง"ในงานเขียนเกี่ยวกับพัฒนาการทางการเมืองของเขา โดยชี้ให้เห็นถึง ปัญหาการขาดเสถียรภาพของระบบการเมืองต่างๆของประเทศในแถบเอเชีย แอฟริกา และละตินอเมริกา ว่าเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่รวดเร็ว และการระดมคนกลุ่มใหม่ๆหลายกลุ่มเข้าสู่ระบบการเมืองอย่างรวดเร็ว ประกอบกับพัฒนาการที่เชื่อมโยงของสถาบันการเมืองต่างๆ เขาสรุปว่า เมื่อใดที่อัตราการปลุกระดมทางสังคม(social mobilization)และการขยายตัวของกรมมีส่วนร่วมทางการเมืองมีสูง เมื่อนั้นอัตราการจัดองค์กรทางการเมืองและการพัฒนาสถาบัน(institutionalization)ก็จะมีอยู่อย่างต่ำ ผลก็คือ สภาวะการขาดเสถียรภาพทางการเมือง และความวุ่นวายทางการเมือง

นอกจากนี้ "เสถียรภาพของระบบการเมือง" ในกลุ่มประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงของระบบการเมืองตามแนวทางเสรีประชาธิปไตยตะวันตก จะขึ้นอยู่กับกำลังความเข้มแข็งของพรรคการเมืองในฐานะตัวแปรนำ ส่วนการที่พรรคการเมืองจะเข้มแข็งเพียงใดนั้น ก็ขึ้นอยู่กับ การได้รับความสนับสนุนจากมวลชนในแง่สถาบันว่ามีมากน้อยเพียงใด ส่วนการไร้เสถียรภาพที่เกิดจากระบบการเมืองถูกทหารแทรกแซงเพียงใดนั้น ก็มีความสัมพันธ์ในเชิงผูกพันกับความเข้มแข็ง

⁷ เรื่องเดียวกัน,

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า31.

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า27.

ของพรรคการเมืองเช่นเดียวกัน เขาได้เสนอกรอบการวิเคราะห์ความเข้มแข็งในเชิงสถาบันของพรรคการเมืองว่าขึ้นอยู่กับปัจจัย 3 อย่าง

1. ความสามารถของพรรคที่จะคงรอดอยู่ได้ ตัวชี้วัดอย่างหนึ่ง ก็คือ การเปลี่ยนแปลงตัวผู้นำ หรือผู้ก่อตั้งพรรคไปสู่ผู้นำคนต่อไปหรือกลุ่มต่อไป

2. ลักษณะความสลับซับซ้อนและการหยั่งรากลึก นั่นคือ ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับองค์กรต่างๆในระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งสะท้อนถึงอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับภารกิจทางการเมืองว่าจะต้องเป็นสิ่งที่สงวนไว้สำหรับผู้นำพรรคเท่านั้น

3. ขนาดและขอบเขตที่นักการเมืองและผู้แสวงหาอำนาจทางการเมือง ยอมผูกพันตนเองเข้ากับพรรคการเมือง

หากพิจารณาความมีเสถียรภาพทางการเมืองด้วยกรอบทฤษฎีการวิเคราะห์ระบบ จะพบว่า ระบบการเมือง เป็นระบบเปิดที่ต้องมีความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมภายในระบบสังคม และสิ่งแวดล้อมของระบบสังคมอื่น(ปัจจัยด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ)อยู่ตลอดเวลา โดยมีสมมุติฐานเกี่ยวกับการคงอยู่ของระบบ คือ ระบบจะต้องสามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมได้(adaptative system) และมีกลไกพิเศษในการกำหนดเป้าหมายตัวเอง(regulative system)ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ จะทำให้ระบบพยายามที่จะรักษาสถานภาพของตนไว้อยู่เสมอ แต่การดำรงอยู่ของระบบ(persistence)จะเป็นการปรับตัวภายใต้สิ่งแวดล้อมที่แปรปรวนอยู่ตลอดเวลา จุดที่น่าสนใจ ก็คือ เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม ระบบต้องสามารถดำรงอยู่ได้ด้วยการปรับตัวเอง ไม่ใช่มีความหมายในเชิงรักษาสถานภาพเดิมไว้(pattern maintenance)

ลักษณะเช่นนี้สะท้อนถึงว่า ระบบการเมืองตามแนวความคิดนี้ จะคงอยู่หรือไม่ขึ้นอยู่กับความอยู่รอดของระบบสังคม เนื่องจากแนวคิดนี้มองว่าระบบการเมืองประกอบด้วย รัฐบาล หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ทางการเมือง ระบบการเมือง และประชาคมการเมือง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงของระบบการเมืองหมายถึง การเปลี่ยนแปลงในองค์ประกอบทั้งสามดังกล่าว ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงหรือการสิ้นสุดของระบบการเมืองจะเกิดขึ้นได้ยาก เพราะโดยทั่วไปแล้ว การเปลี่ยนแปลงเป็นประเด็นทางการเมืองของระบบการเมืองนั้น จะสัมพันธ์กับองค์ประกอบเพียง 2 ตัว คือ รัฐบาลหรือผู้มีอำนาจทางการเมือง และระบบการเมือง เพราะหากจะถือว่าระบบการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงได้ก็ต่อเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในทั้ง 3 องค์ประกอบ หรือแม้เฉพาะในส่วนของประชาคมการเมืองแล้ว นั้นย่อมหมายถึงว่า ต้องเกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบสังคม

โดยทั่วไป การเปลี่ยนแปลงในระดับระบอบการปกครอง(political regime)ก็ถือว่ามี ความสำคัญควรแก่การศึกษาวิเคราะห์แล้ว เพราะจะส่งผลกระทบต่อระบบสังคมการเมืองนั้น เป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เนื่องจากว่าระบอบการปกครองเป็นรูปแบบหรือกติกา(rule of the game) ในการจัดการกับความต้องการหรือข้อเรียกร้องให้ออกมาเป็นการตัดสินใจของระบบการเมือง รวมทั้ง เป็นตัวกำหนดว่าการกระทำใดของสมาชิกประชาคมการเมือง เป็นการกระทำที่ขอบ

กรรม การกระทำใดเป็นการกระทำที่มีอำนาจของสังคมนองรับ¹⁰ นอกจากนี้ ในระบอบการปกครองที่มีแบบแผนแน่นอน อันเป็นที่ยอมรับของสมาชิกประชาคม หากเกิดการต่อต้านผู้นำหรือรัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่ง ก็จะมีผลไม่มากต่อเสถียรภาพของระบบการเมือง แต่ในระบอบการปกครองที่แบบแผนของการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองยังไม่เข้ารูปเข้ารอย การต่อต้านรัฐบาลย่อมมีผลกระทบต่อคงอยู่ของระบบการเมืองอย่างมาก เพราะจะนำไปสู่การถกเถียงกันถึงกฎเกณฑ์ที่ใช้กำหนดระบอบการปกครอง ซึ่งอาจนำไปสู่ประเด็นที่สมาชิกจะให้การสนับสนุนระบบการเมืองในระดับประชาคมการเมืองลดน้อยลงด้วย

ดังนั้น การมีเสถียรภาพของระบบการเมือง จึงหมายถึง การคงอยู่ของระบอบการเมือง(political regime)นั้นๆ เพราะการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในส่วนของระบอบการเมืองจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในตัวผู้นำหรือรัฐบาล(political authorities)ด้วยเป็นส่วนมาก และการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใดๆหากเกิดขึ้นภายใต้กฎเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญของระบอบการปกครองก็จะส่งผลให้ระบบการเมืองนั้นดำเนินไปอย่างมีเสถียรภาพ และความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำรัฐบาลกับระบอบการปกครองจะมีอยู่อย่างมาก ไม่ว่าระบอบการเมืองปกครองจะเป็นอย่างไร นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดความชอบธรรมจากการยอมรับของสมาชิกในระบบการเมืองต่อทั้งระบอบการปกครองและผู้ปกครองอีกด้วย โดยเมื่อพิจารณาถึงแหล่งที่มาของความชอบธรรมต่อทั้งสองส่วนนี้แล้ว จะพบว่าประกอบด้วย

1.)อุดมการณ์ต่อระบอบการเมืองนั้น กล่าวคือ สมาชิกของระบอบการเมืองจะยอมรับด้านคุณธรรมในความสมเหตุสมผลของระบอบการปกครอง ขณะเดียวกัน ก็ยอมรับความสมเหตุสมผลของตัวผู้ที่อยู่ในตำแหน่งทางการเมืองนั้น ๆ ด้วย

2.)โครงสร้างสำหรับระบอบการปกครอง กล่าวคือ สมาชิกของระบบการเมืองจะมีความเป็นอิสระที่จะเชื่อในความสมเหตุสมผลของโครงสร้างและปทัสสถาน ซึ่งก็จะเกิดความต่อเนื่องของความสมเหตุสมผลทางโครงสร้าง ไปสู่การยอมรับความถูกต้องของผู้มีบทบาททางการเมืองที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้น ๆ

3.)คุณภาพส่วนบุคคล ในส่วนนี้จะป็นลักษณะเฉพาะของผู้ปกครองแต่ละคนที่ได้รับการยอมรับเป็นการเฉพาะด้วยบุคคลิกภาพ จนนำไปสู่การยอมรับในระบอบการปกครองที่ผู้ปกครองนี้สร้างขึ้น

จากความหมายต่างๆดังกล่าวข้างต้น “เสถียรภาพทางการเมือง” จึงหมายถึง สภาพทางการเมืองที่มีความสงบราบรื่น มีการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ทางการเมืองซึ่งประชาชนให้ความยินยอมหรือยอมรับอย่างเคร่งครัด หรือเห็นว่ามี ความชอบธรรม การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล หรือตัวผู้ปกครองก็ต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์นั้นๆ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ การมีระบอบการปกครองที่มัน

¹⁰ พฤษทิสาณ ชุมพล,ม.ร.ว.,ระบบการเมือง:ความรู้เบื้องต้น(กรุงเทพฯ:จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538),หน้า1,31.

คงที่ย่านอาจสามารถเปลี่ยนมืออย่างมีระเบียบแบบแผน โดยปราศจากการใช้กำลัง ดังนั้น ในสถานะที่ประเทศไทยได้ไร้เสถียรภาพทางการเมืองดังกล่าวแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อระบอบการเมืองที่เป็นอยู่ได้ ดังเช่น การเปลี่ยนแปลงจากระบอบการปกครองประชาธิปไตย มาเป็นระบอบเผด็จการโดยการรัฐประหาร อันส่งผลโดยตรงให้รัฐบาลไม่สามารถที่จะดำรงตำแหน่งจนครบวาระได้¹¹ ดังนั้น ความไร้เสถียรภาพทางการเมือง จึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่น่ามาสู่ความไร้เสถียรภาพของรัฐบาล

เมื่อพิจารณาถึงคำว่า เสถียรภาพทางการเมืองข้างต้นจะเห็นได้ชัดว่า มีความสัมพันธ์อย่างยิ่งกับความชอบธรรมทางการเมือง(political legitimacy) กล่าวคือ เสถียรภาพทางการเมืองจะมีและดำรงอยู่ได้ ก็ต่อเมื่อรัฐบาล ระบบการเมือง และระบอบการเมืองของประเทศนั้น ได้รับการยอมรับจากประชาชน หรือมีความชอบธรรมนั่นเอง

2.2 ความชอบธรรมทางการเมือง

สำหรับความชอบธรรมทางการเมือง ได้มีผู้ให้ความหมายเอาไว้ ดังนี้

ความชอบธรรมทางการเมืองหรือในการปกครอง หมายถึง กระบวนการของระบอบในการสร้างและบังคับใช้กฎหมายให้เป็นที่ยอมรับของผู้ที่อยู่ใต้การปกครอง ยิ่งผู้อยู่ใต้การปกครองให้การยอมรับมากเท่าไร รัฐบาลก็มีความชอบธรรมมากเท่านั้น ซึ่งย่อมส่งผลไปถึงอำนาจทางการเมืองของตนอีกด้วย¹²

Schaar ชี้ให้เห็นว่า ถ้าประชาชนเชื่อว่าสถาบันที่มีอยู่มีความเหมาะสม ถูกต้องทำนองครองธรรม ถือได้ว่า สถาบันนั้นมีความชอบธรรม¹³

Lipset เห็นว่า ความชอบธรรมเป็นความสามารถของระบบที่ก่อให้เกิด และรักษาความเชื่อที่ว่า สถาบันทางการเมืองที่ดำรงอยู่นั้น เหมาะสมมากที่สุดแล้วสำหรับสังคม¹⁴

¹¹วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวาน, "เสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตยในสังคมไทย: ประเด็นที่ท้าทายความสามารถของรัฐบาลชวน หลีกภัย," ใน 11 ปี รัฐศาสตร์ มสช. รวมบทความทางวิชา การ รัฐศาสตร์, หน้า 149.

¹²Iain Mclean, edited, The Concise Oxford Dictionary of Politics (New York : Oxford University Press, 1996), p.281.

¹³Dogan Mattei, "Conception of Legitimacy" in Mary Hawksworth and Maurice Kogan (editors) Encyclopedia of Government and Politics, (London: Routledge, 1992), p.116.

¹⁴ibid, p.116.

จะเห็นได้ว่า ความชอบธรรมเป็นเรื่องเกี่ยวกับความเชื่อและความคิดเห็นเกี่ยวกับการได้มาซึ่งอำนาจ การมีอำนาจ และการใช้อำนาจในการปกครอง ทั้งนี้ ระดับของความชอบธรรมจะขึ้นอยู่กับ 2 ฝ่ายเป็นสำคัญ นั่นคือ ฝ่ายผู้ปกครองที่อ้างสิทธิในการปกครอง และฝ่ายผู้อยู่ใต้การปกครอง ผู้ที่ตัดสินใจว่าจะยอมรับ และเชื่อฟังฝ่ายแรกหรือไม่ กล่าวคือ หากทั้งสองฝ่ายเชื่อมั่นร่วมกันในสิทธิอันชอบธรรมของการปกครองแล้ว เมื่อนั้น รัฐบาลย่อมที่จะมีความชอบธรรมในการปกครองประเทศ ในทางตรงกันข้าม หากฝ่ายหนึ่ง หรือ ทั้งสองฝ่ายหมดความเชื่อมั่นดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อฝ่ายผู้อยู่ใต้การปกครองไม่เชื่อว่าการใช้อำนาจของผู้ปกครองเป็นไปอย่างยุติธรรมหรือถูกทำนองครองธรรม ย่อมทำให้รัฐบาลลดหรือหมดความชอบธรรมลงไป¹⁵ อันนำไปสู่ภาวะไร้เสถียรภาพ จนกระทั่งสูญเสียอำนาจในการปกครองในที่สุด

ในแง่นี้ ความชอบธรรมในการปกครอง จึงแตกต่างไปจากการปกครองที่ถูกต้องตามกฎหมายซึ่งเกิดจากการยึดหลักกฎหมาย ทว่า การยึดหลักกฎหมายก็เป็นสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งที่ช่วยให้เกิดความชอบธรรมในการปกครอง อย่างไรก็ตาม รัฐบาลที่ยึดหลักกฎหมายก็อาจขาดความชอบธรรมในการปกครอง หากผู้อยู่ใต้การปกครองหมดความเชื่อถือลงไป¹⁶ ดังนั้น เสถียรภาพของรัฐบาล จึงขึ้นอยู่กับการสร้างความชอบธรรมให้กับการปกครองของรัฐบาลเอง (legitimization) นัยหนึ่งก็คือ การสร้างการยอมรับให้เกิดขึ้นแก่ผู้อยู่ใต้การปกครองนั่นเอง ในระบอบประชาธิปไตยนั้น กระบวนการสร้างความชอบธรรม หรือการยอมรับจากประชาชนดังกล่าว ตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า การกระทำของผู้ปกครองนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องและเหมาะสม

อำนาจกับความชอบธรรม จัดได้ว่า มีความเกี่ยวเนื่องกันอย่างยิ่ง ดังที่ Mattei Dogan เขียนในบทความของเขาชื่อ Conception of Legitimacy เอาไว้ว่า ไม่มีการอธิบายเรื่องอำนาจที่ใด จะสมบูรณ์ได้ หากปราศจากการอ้างถึง ความชอบธรรม และในระบบการเมืองสมัยใหม่ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเกณฑ์ของคุณค่าทางการเมือง ความชอบธรรมถือได้ว่า เป็นแนวความคิดขั้นพื้นฐาน (concept) ที่เดียว

¹⁵ สัจญา สัจญาวิวัฒน์, หลักสังคมวิทยา (กรุงเทพ : ไทยวัฒนาพานิช, 2523), หน้า 222. และ Dolf Sternberger, "legitimacy," in International Encyclopedia of the Social Science, 1986, p.244, Carl J. Friedrich, Man and His Government : An Empirical Theory of Politics (New York: McGraw-Hill, 1963), p.234. and Seymour M. Lipset, Political Man : The Social Bases of Politics (New York: Doubleday, 1963), p.64. อ้างถึงใน ทินพันธ์ นาคะตะ, "ความชอบธรรมในการปกครอง," ใน การเมืองการบริหารไทย: ภาวะของชาติ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 53-55.

¹⁶ ทินพันธ์ นาคะตะ, "ความชอบธรรมในการปกครอง," ใน การเมืองการบริหารไทย: ภาวะของชาติ, พิมพ์ครั้งที่ 2, หน้า 53.

หาใช่เป็นการยอมรับ เพราะเกรงกลัวความรุนแรง การลงโทษ หรือการใช้อำนาจบังคับใดๆไม่¹⁷ ดังนั้น รัฐบาลใดๆจึงมิใช่จะมีความชอบธรรม เพียงเหตุผลแต่ว่ารัฐบาลนั้นยังดำรงอยู่ได้เท่านั้น¹⁸ หากต้องได้รับการยอมรับ และความเชื่อถือจากประชาชนอีกด้วย

อันดั่งต้น มองว่าการปกครองตามทฤษฎีประชาธิปไตยนั้น การกระทำที่ชอบธรรมต้องเป็นการกระทำที่สอดคล้องกับความต้องการสาธารณะ หรือ ตรงกับเจตนาจำนงของประชาชน ส่วนในทางปฏิบัตินั้น จะเป็นการกระทำที่ชอบธรรม ก็ต่อเมื่อได้แสดงความยินยอมประณีตระดมข้อขัดแย้งของกลุ่มผลประโยชน์ทุกกลุ่มที่มีส่วนร่วมในกระบวนการนั้น¹⁹ ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดของ Mattei ที่อธิบายว่า ความชอบธรรมเริ่มมีความสำคัญในระบอบประชาธิปไตย เมื่อลมหายใจของประชาธิปไตยขึ้นอยู่กับแรงสนับสนุน(อย่างน้อยจาก)เสียงข้างมากของประชาชน นั่นคือ เสียงข้างมากต้องคิดว่ามีความชอบธรรม เพราะฉะนั้น หากปราศจากการยอมรับในความชอบธรรมของประชาชนแล้ว เมื่อนั้นประชาธิปไตยจะสูญเสียอำนาจของมัน ในมุมมองหนึ่ง ความชอบธรรมในความหมายนี้ จะไม่มีความสำคัญเลยในระบอบที่ไม่มีประชาธิปไตย ดังเช่น ระบอบเผด็จการ เนื่องจากพื้นฐานอำนาจมาจากกำลัง ทำให้แรงสนับสนุนของประชาชนด้อยลงไป²⁰

ในบรรดาสำนักการเมืองและนักการเมืองในปัจจุบัน มีแนวโน้มในการรับเอาการแบ่งแยกความชอบธรรมกับความไม่ชอบธรรม มาใช้ศึกษาการเมือง เพราะในความจริงนั้น มีความชอบธรรมหลายระดับ ดังนั้น สำนักความคิดต่างๆ จึงพยายามที่จะจัดระดับความชอบธรรม นับตั้งแต่ การยอมรับ ไปจนถึงความตกต่ำ การกร่อน การสูญเสีย และการถอดถอน(reject)ซึ่งเรียกว่า ภาวะไร้ความชอบธรรม²¹

¹⁷ Robert A. Dahl, Modern Political Analysis (Englewood Cliff , N.J. : Prentice-Hall, 1963), pp.19,29. อ้างถึงใน ทินพันธ์ นาคะตะ, "ความชอบธรรมในการปกครอง," ใน การเมืองการบริหารไทย : ภาวะของชาติ, พิมพ์ครั้งที่2, หน้า56. และ สัญญา สัญญาวิวัฒน์, หลักสังคมวิทยา, หน้า 222.

¹⁸ Nicholas Comfort, Brewer's Politics : A Phrase and Fable Dictionary (London : Cassel Publishers Limited, 1993), p.341.

¹⁹ เกียรติชาย นำพลสุขสันต์, "รัฐธรรมนูญ2521 กับ เสถียรภาพของระบบการเมืองไทย", หน้า31.

²⁰ Dogan Mattei, "Conception of Legitimacy" in Mary Hawksworth and Maurice Kogan (editors) Encyclopedia of Government and Politics, p.117.

²¹ ibid, p.119.

2.2.1 ความชอบธรรมและความไว้วางใจ[legitimacy and trust]

ความแตกต่างระหว่างความชอบธรรมและความไว้วางใจ ปรากฏชัดในการตอบคำถาม ง่ายๆว่า “เจ้าหน้าที่ตำรวจควรได้รับความไว้วางใจหรือไม่” กล่าวคือ ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ตำรวจควรได้รับความไว้วางใจ เพราะเขาเป็นตัวแทนของอำนาจหน้าที่[authority] นั่นชี้ให้เห็นถึงความชอบธรรมที่ปราศจากความไว้วางใจ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ตำรวจมีฐานะในสถาบันที่มีความชอบธรรม ทั้งนี้แม้ว่าพวกเขาอาจจะไม่เป็นที่น่าไว้วางใจก็ตาม ในกรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจจำนวนมากคอร์รัปชัน ความไว้วางใจของประชาชนต่อเจ้าหน้าที่ ย่อมทำให้ความเชื่อมั่นต่อตำรวจในฐานะสถาบันลดหายไป ในทำนองเดียวกัน ถ้าสถาบันอื่น(กองทัพ พรรคการเมือง การบริการสาธารณะ)ไม่ได้รับความไว้วางใจ ระบอบโดยตัวของมัน ย่อมสูญเสียความชอบธรรม²²

ความเชื่อถือทางการเมือง เกี่ยวข้องกับการปรับตัวของรัฐบาล ทิศทางของความไว้วางใจจะวิ่งจากสูงมาสู่ความไม่ไว้วางใจที่สูง หรือ การเหยียดหยามทางการเมือง ซึ่งหมายถึง ผลกระทบด้านลบต่อรัฐบาล หรือหมายถึง ความเชื่อของประชาชนที่ว่ารัฐบาลไม่ทำหน้าที่ และผลิตผลลัพธ์(output)ที่ตอบสนองต่อความคาดหวังของปัจเจกชน²³

งานวิจัยในประเทศประชาธิปไตย ซึ่งเกี่ยวพันถึงความไม่ไว้วางใจของประชาชนในสถาบันการเมืองสำคัญต่างๆเป็นการสูญเสียความเชื่อมั่นในระบอบประชาธิปไตย ได้เพิ่มคำถามสำคัญของทฤษฎีประชาธิปไตยอย่างมาก นั่นคือ คำถามที่ว่าการลดต่ำของความเชื่อมั่นในสถาบันการเมือง เป็นการแสดงถึงการสูญเสียความชอบธรรมในระดับที่มากขึ้น หรือเป็นการเหยียดหยามทางการเมืองใช่หรือไม่

S. M. Lipset และ W. Schneider สํารวจข้อมูลในอเมริกา ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลของ Lipset และ Scheider ก็คือ ประชาชนสูญเสียความเชื่อมั่นในตัวผู้นำกว่าพวกเขาจะสูญเสียความเชื่อมั่นในระบบการเมือง ตัวชี้วัดทั้งหมดที่พวกเขาสำรวจตรวจสอบ แสดงให้เห็นว่า สาธารณชนมีการวิพากษ์การปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันหลักมากขึ้นเรื่อยๆ²⁴ ข้อสรุปของพวกเขา ก็คือว่า การลดลงของความเชื่อมั่นมีทั้งอย่างแท้และเพียงผิวเผิน กล่าวคือ การลดลงของความเชื่อมั่นอย่างแท้จริง ก็เนื่องจาก สาธารณชนของอเมริกาไม่พอใจต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันการเมืองของพวกเขา ส่วนการลดลงอย่างผิวเผิน ก็เพราะว่าชาวอเมริกายังไม่ถึงขั้นความไม่พอใจที่จะเอาสถาบันของพวกเขาออก [reject]²⁵

²² Mattei Dogan, "Conception of Legitimacy" in Mary Hawksworth and Maurice Kogan (editors) *Encyclopedia of Government and Politics*, p.116.

²³ Ibid, p.121.

²⁴ Ibid, p.122.

²⁵ Ibid, p.122.

2.2.2 ความชอบธรรมและประสิทธิภาพ (legitimacy and effectiveness)²⁸

ความสัมพันธ์ระหว่างความชอบธรรมและประสิทธิภาพของระบบการเมืองมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากการดำรงอยู่ของสิ่งหนึ่งนำไปสู่การคงอยู่และการสูญเสยสิ่งหนึ่งได้ Lipset ได้วิเคราะห์และอธิบายว่าเสถียรภาพของระบอบขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างสองสิ่งนี้

		EFFECTIVENESS		
		+	-	
	C	A	B	+
				LEGITIMACY
		C	D	-

THE LIPSET MATRIX

จากภาพประกอบในตารางของLipset ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการเคลื่อนไหวของความชอบธรรมและประสิทธิภาพของระบบการเมือง กล่าวคือ ในกรณีที่ระบบการเมืองอยู่ในกล่อง A นั้น แสดงถึงการมีระดับของความชอบธรรมและประสิทธิภาพของระบอบสูง ถ้าอยู่ในกล่อง B จะหมายถึงระบบสูญเสียประสิทธิภาพแต่ยังคงความชอบธรรมเอาไว้ ต่อเมื่อวิกฤตของการลดต่ำของประสิทธิภาพผ่านพ้นไป ระบบจึงจะกลับคืนสู่ตำแหน่ง A ทั้งนี้ เพราะความชอบธรรมจะสร้างความนิยมในตัวเจ้าหน้าที่และทำให้ประชาชนเต็มใจที่จะทนต่อระบบ แม้ในภาวะที่ประสิทธิภาพของระบบล้มเหลวก็ตาม ในทางตรงกันข้าม ถ้าระบบอยู่ในตำแหน่ง C ซึ่งระบบมีประสิทธิภาพสูงแต่ความชอบธรรมต่ำ วิกฤตความชอบธรรมก็จะเคลื่อนสถานะจากกล่อง C มาสู่กล่อง D นั่นคือเวลาที่ระบบล้มครืนลง

ความสัมพันธ์ระหว่างสองแนวความคิดดังกล่าว เห็นได้ชัดเจนจากการเปรียบเทียบตัวอย่างทางประวัติศาสตร์ระหว่างการถดถอยทางเศรษฐกิจของอเมริกา และยุโรปในปีพ.ศ. 2473 ซึ่งระบบการเมืองมีความชอบธรรมสูง กับผลการถดถอยทางเศรษฐกิจในประเทศเยอรมันและออสเตรียซึ่งมีความชอบธรรมต่ำ ในสองประเทศแรก วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจดังกล่าวไม่ได้ทำทลายให้เกิดการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านประชาธิปไตยและไม่ได้นำข้อสงสัยไปสู่ความชอบธรรมของระบบเท่าใดนัก ส่วนในเยอรมันและออสเตรีย วิกฤตดังกล่าวนำไปสู่การล่มสลายของระบอบประชาธิปไตยเลยทีเดียว

²⁸ Ibid, p.122-124.

ตามแนวความคิดดังกล่าว ความชอบธรรมจึงนับได้ว่า มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำรงอยู่หรือเสถียรภาพของระบบการเมือง และประสิทธิภาพของระบบก็เป็นเพียงส่วนหนึ่ง ที่ส่งเสริมเสถียรภาพของระบบการเมืองให้คงอยู่ได้

แม้ว่าความชอบธรรมจะเป็นปัจจัยสำคัญต่อเสถียรภาพของรัฐบาล และต่อระบอบการเมือง ทว่า ในบริบทของประเทศกำลังพัฒนาที่มีระบบพรรคการเมืองแบบหลายพรรค เสถียรภาพของรัฐบาลและระบอบการเมือง ยังผูกโยงเข้ากับระบบพรรคการเมืองอีกด้วย อย่างไรก็ตาม มีข้อถกเถียงเกี่ยวกับแนวความคิดดังกล่าว ดังนั้น การทำความเข้าใจกับการถกเถียงดังกล่าว จะทำให้เกิดความเข้าใจเรื่องเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น

2.3 แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับเสถียรภาพของรัฐบาลผสม

หลายคนได้ตั้งข้อสงสัยกับความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตย หรือพูดให้ชัดก็คือ สงสัยต่อความอ่อนแอและความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลในขณะนั้น อันเป็นสาเหตุสำคัญให้การปกครองแบบประชาธิปไตยล้มเหลวลง ในขณะที่การปกครองแบบใช้อำนาจเด็ดขาดได้หวนกลับมาอีกครั้ง โดยตั้งประเด็นว่ามีสาเหตุมาจากอะไร และก็มีหลายคนทีเดียวที่โยงข้อสันนิษฐานไปถึงว่าเพราะประชาธิปไตยของเราในขณะนั้นดำเนินอยู่ในระบบหลายพรรค และรัฐบาลในขณะนั้นเป็นรัฐบาลผสม

ในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภานั้น เป็นที่ยอมรับกันว่าระบบพรรคการเมืองที่จะเอื้ออำนวยให้การปกครองในระบบดังกล่าวดำเนินไปได้ด้วยดีและมีประสิทธิภาพที่สุด สามารถก่อให้เกิดฝ่ายบริหารที่มีเสถียรภาพมั่นคงและมีประสิทธิภาพ ก็คือระบบสองพรรค[two-party-system]

กระนั้นก็ดี การสรุปว่า รัฐบาลผสมในระบบหลายพรรคไม่มีเสถียรภาพเสมอไปนี้ ก็ได้รับการโต้แย้งจากนักวิชาการหลายคน ตัวอย่างประเทศประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่กลุ่มความคิดนี้มักจะหยิบยกขึ้นมาอ้างถึงอยู่เสมอ เพื่อชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างของระบบที่สามารถก่อให้เกิดฝ่ายบริหารที่มีเสถียรภาพและมีอำนาจทางการเมือง กับระบบที่เปิดโอกาสให้มีรัฐบาลที่ทั้งอ่อนแอและขาดเสถียรภาพ ก็คือ อังกฤษกับฝรั่งเศส โดยที่อังกฤษเป็นตัวแทนของระบบแรก และฝรั่งเศสจะเป็นตัวแทนของระบบหลัง ความแตกต่างในเรื่องความมั่นคงทางการเมืองของสองประเทศดังกล่าว หลายคนพยายามอธิบายโดยอ้างถึงระบบพรรคการเมืองที่แตกต่างกันของทั้งสองประเทศ กล่าวคือ ระบบพรรคการเมืองของอังกฤษเป็นระบบสองพรรคที่ก่อให้เกิดฝ่ายบริหารที่เป็นพรรคเดียวกัน จึงทำให้มีอำนาจและเสถียรภาพมาก ส่วนระบบของฝรั่งเศสเป็นระบบหลายพรรคที่ไม่มีพรรคเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร จำเป็นต้องมีรัฐบาลผสมซึ่งไม่มี

เสถียรภาพ ระบบพรรคการเมืองได้กลายเป็นสูตรสำเร็จในการอธิบายถึงความแตกต่างระหว่างระบบที่มีฝ่ายบริหารที่มีเสถียรภาพและมีอำนาจ กับระบบที่มีฝ่ายบริหารอ่อนแอและขาดเสถียรภาพ การโยนผลของการมีระบบหลายพรรคว่าเป็นตัวการทำให้ฝ่ายบริหารอ่อนแอและขาดเสถียรภาพนั้น ปรากฏว่าได้รับการคัดค้านอย่างกว้างขวางจากนักวิชาการหลายคน โดยกลุ่มคัดค้านพยายามชี้ให้เห็นตัวอย่างของหลายประเทศที่มีระบบหลายพรรค และสามารถจัดตั้งรัฐบาลผสมที่มีเสถียรภาพได้²⁷ นักวิชาการเหล่านี้ ได้แก่

2.3.1 แนวความคิดของลีออน ดี. เอปสไตน์ [Leon D. Epstein]²⁸

ระบบหลายพรรคการเมืองในหลายประเทศ ที่สามารถก่อให้เกิดฝ่ายบริหารที่มีความมั่นคง และสามารถบริหารงานได้ดี ซึ่งเอปสไตน์ยกมาเป็นตัวอย่างก็เช่น เยอรมัน อิตาลี เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ กลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย และอิสราเอล เป็นต้น

เอปสไตน์ อธิบายความสำเร็จของการมีเสถียรภาพของฝ่ายบริหารในประเทศเหล่านี้ว่าเป็นผลมาจากการมีความเหนียวแน่นในพรรคการเมืองต่างๆ โดยเฉพาะในพรรคที่มาร่วมจัดตั้งรัฐบาล กล่าวคือ ระบบรัฐสภาที่จะประสบความสำเร็จในการสร้างเสถียรภาพให้กับฝ่ายบริหารและสามารถยืนยงอยู่ในโลกสมัยใหม่ได้ จะต้องสร้างพรรคการเมืองที่มีความเหนียวแน่น โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงจำนวนพรรคที่แข่งขันกัน

แล้วความเหนียวแน่นภายในพรรคการเมืองโดยเฉพาะพรรคการเมืองในรัฐบาลเหล่านี้เกิดขึ้นได้อย่างไร

เอปสไตน์ ให้คำอธิบายว่าเกิดขึ้นได้โดยอาศัยหลักการสำคัญในระบบรัฐสภาที่ให้ฝ่ายบริหารรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัตินั่นเอง โดยหลักการดังกล่าว ทำให้นายกฯและคณะรัฐมนตรีต้องขึ้นอยู่กับเสียงส่วนใหญ่ในสภาผู้แทนฯ จะกลายเป็นแรงจูงใจให้จำเป็นต้องมีความเหนียวแน่นเกิดขึ้นภายในพรรคที่เป็นรัฐบาล อย่างไรก็ตาม เอปสไตน์ก็ไม่ได้ให้คำตอบที่กระจ่างนักว่าทำไมในขณะที่หลักการสำคัญของระบบรัฐสภาสามารถก่อให้เกิดความเหนียวแน่นขึ้นภายในพรรคได้ในหลายประเทศ

²⁷ ภูวิล เบ็ลยีนศรี, "เสถียรภาพของรัฐบาลผสมของไทย : ศึกษาเปรียบเทียบรัฐบาลชุดม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมทย์ (17 มีนาคม 2518-12 มกราคม 2519) กับรัฐบาลชุดม.ร.ว. เสنية ปราโมทย์ (20 เมษายน-6 ตุลาคม 2519)", หน้า 17-30.

²⁸ Leon D. Epstein, Political Parties in Western Democracy (London: Pall Mall Press, 1967), p.71.

2.3.2 แนวความคิดของ ลอเรนซ์ ซี. ดอดด์ (Lawrence C. Dodd)²⁹

ดอดด์ได้กล่าวถึงสิ่งเดียวกับที่เอปสไตน์ได้กล่าวถึงมาแล้ว นั่นก็คือ ความเหนียวแน่นของพรรคการเมือง[cohesion] แต่ดอดด์กล่าวถึงในนามของ *ความมีเสถียรภาพของพรรคการเมือง*[stability] ซึ่งก็มีความหมายตรงกัน แต่สิ่งที่สำคัญที่ทั้งสองคนต่างก็เชื่อตรงกัน ก็คือ ความเหนียวแน่นหรือเสถียรภาพของพรรคการเมืองนี้ เป็นปัจจัยที่สำคัญ ซึ่งจะเป็นปัจจัยทำให้ฝ่ายบริหารในระบบหลายพรรคการเมืองสามารถมีเสถียรภาพที่มั่นคงได้ ดอดด์จำกัดการวิเคราะห์ถึงเรื่องความเหนียวแน่นหรือความมีเสถียรภาพของพรรคการเมืองดังกล่าวไว้เฉพาะในประเทศที่มีระบบหลายพรรคเท่านั้น ทว่า เขาไม่ได้ยืนยันว่าปัจจัยดังกล่าวนั้น เป็นปัจจัยชี้ขาดต่อความมีเสถียรภาพของฝ่ายบริหาร โดยไม่คำนึงถึงปัจจัยอื่นๆเลยเหมือนกับเอปสไตน์ ดอดด์กลับกล่าวถึงปัจจัยสองประการที่มีผลต่อการจัดตั้งและเสถียรภาพของรัฐบาลผสมในระบบหลายพรรคการเมืองเอาไว้ว่า นอกจากความมีเสถียรภาพของพรรคการเมืองแล้ว ปัจจัยอีกตัวหนึ่งที่มีความสำคัญมากต่อการที่จะก่อให้เกิดฝ่ายบริหารที่มีเสถียรภาพในระบบมากพรรคในสภาผู้แทน ก็คือ นโยบายของแต่ละพรรคการเมืองในสภา อย่างไรก็ตาม สามารถแยกอธิบายทฤษฎีการจัดตั้ง และข้อสังเกตเกี่ยวกับเสถียรภาพของรัฐบาลผสมในทัศนะของดอดด์ออกได้เป็น 4 กรณี ดังนี้

1.) ในกรณีที่พรรคการเมืองส่วนใหญ่ในสภาผู้แทนมีเสถียรภาพภายใน และมีนโยบายที่ไม่แตกต่างกันมากนัก รัฐบาลผสมที่เกิดขึ้นจะมีน้อยพรรคที่สุด โดยให้มีคะแนนเสียงในสภาเกินครึ่งมาเพียงเล็กน้อยเท่านั้น และจะเป็นรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ ทั้งนี้เพราะการที่แต่ละพรรคที่มาารวมจัดตั้งรัฐบาลมีความเหนียวแน่น ย่อมทำให้รัฐบาลมีคะแนนเสียงสนับสนุนที่แน่นอนและสม่ำเสมอ เมื่อประกอบกับลักษณะการรวมกันน้อยพรรคที่สุดเพียงเท่าที่จำเป็นต่อการจัดตั้งรัฐบาล ก็ทำให้การแจกจ่ายผลประโยชน์เป็นไปอย่างทั่วถึง จึงก่อให้เกิดไม่มีความงุนงงใดๆ ให้พรรคร่วมรัฐบาลเกิดความแตกแยกกันได้

2.) ในกรณีที่พรรคการเมืองส่วนใหญ่ในสภามีเสถียรภาพภายใน แต่ปรากฏว่าพรรคส่วนใหญ่กลับมีนโยบายที่แตกต่างกันมาก ในกรณีนี้จะได้เพียงรัฐบาลผสมเสียงข้างน้อยในสภา(minority cabinet)เท่านั้น ทั้งนี้ เป็นเพราะพรรคการเมืองใหญ่ไม่ยอมร่วมมือกัน ทำให้พรรคเล็กๆที่พอจะรวมกันได้กลายเป็นกลุ่มที่มีเสียงมากที่สุด แต่รัฐบาลชนิดนี้ย่อมไม่มีเสถียรภาพ เพราะอาจแพ้คะแนนเสียงในสภาเมื่อใดก็ได้ และเมื่อปรากฏว่าไม่มีพรรคการเมืองหรือกลุ่มอื่นใดสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้อีก รัฐบาลก็จำเป็นต้องยุบสภา หรือเมื่อใดที่กลุ่มเสียงข้างน้อยที่เป็นรัฐบาลมองเห็นโอกาสที่จะได้รับคะแนนนิยมเพิ่มขึ้นก็จะทำการยุบสภาเสียเองอีกด้วย

3.) ในกรณีที่พรรคการเมืองส่วนใหญ่ในสภาไม่มีเสถียรภาพแต่มีนโยบายที่ไม่แตกต่างกันมากนัก รัฐบาลผสมที่เกิดขึ้นจะเป็นแบบที่มีการรวมกันมากพรรคที่สุด เพื่อให้มีคะแนนเสียงท่วมท้นในสภา[oversized cabinet] แต่รัฐบาลชนิดนี้ก็จะไม่มีความมั่นคงแต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องจาก

²⁹ อมร รักษาสัตย์, ทฤษฎีการจัดตั้งรัฐบาลผสม(กรุงเทพฯ: สยามวลชน, 2519), หน้า 6-7.

แต่ละพรรคที่มาร่วมกันต่างขาดเสถียรภาพภายในพรรคของตน ดังนั้น คะแนนเสียงสนับสนุนรัฐบาลจึงไม่มีความแน่นอนแต่อย่างใด อีกทั้งจากการที่มีการรวมกันมากพรรคเกินไปนั้น ทำให้แต่ละพรรคที่มาร่วมรัฐบาลไม่สามารถได้รับผลประโยชน์อย่างเต็มที่ จึงมักแย่งชิงผลประโยชน์กัน พรรคใดที่รู้สึกว่าจะเสียประโยชน์หรือได้รับประโยชน์น้อยเกินไปก็จะแยกตัวออกไป ในทางตรงกันข้าม ในสภาพที่พรรคการเมืองในสภาส่วนใหญ่มีนโยบายคล้ายๆกันนั้น การรวมกลุ่มใหม่ๆที่พรรคต่างๆได้รับผลประโยชน์ดีขึ้นจะมีโอกาสเกิดขึ้นได้เสมอ เพราะฉะนั้น แรงจูงใจที่ทำให้เกิดการแยกตัวในคณะรัฐบาลจึงมีอยู่ตลอดเวลา

4. ในกรณีที่พรรคการเมืองส่วนใหญ่ในสภาไม่มีเสถียรภาพและนโยบายของแต่ละพรรคมีความแตกต่างกันมากอีกด้วย รัฐบาลที่เกิดขึ้น ก็จะเป็นรัฐบาลผสมเสียงข้างน้อยและจะไม่มีเสถียรภาพเลย ทั้งนี้ เพราะรัฐบาลดังกล่าว นอกจากจะต้องเสี่ยงต่อการงดการสนับสนุนจากพรรคพันธมิตรในสภาเพราะการมีนโยบายขัดกันแล้ว ยังเสี่ยงต่อการสนับสนุนจากภายในคณะรัฐบาลเองด้วยเนื่องจากแต่ละพรรคที่มาร่วมขาดระเบียบวินัย รัฐบาลผสมประเภทนี้จึงเป็นประเภทที่ขาดเสถียรภาพมากกว่าประเภทอื่นๆ

2.4 ปัจจัยสนับสนุนความชอบธรรม

เมื่อพิจารณาจากทฤษฎีต่างๆดังกล่าวทั้งหมด กล่าวได้ว่า สิ่งที่จะสนับสนุนความชอบธรรมและเสถียรภาพในการปกครองของรัฐบาลในระบบประชาธิปไตย อาจเกิดขึ้นได้จากปัจจัย 4 ประการ³⁰ ดังต่อไปนี้

หนึ่ง การที่รัฐบาลปกครอง และบริหารประเทศภายใต้ระเบียบกฎหมาย กฏหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งมาจากการยินยอมของประชาชน

สอง การได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองของรัฐบาลเป็นไปตามระบบประชาธิปไตย นั่นก็คือ การเลือกตั้งตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ อันเป็นการได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองตามกระบวนการ

³⁰ สุรวุฒิ บัดไซสง, อำนาจและทรัพยากรทางการเมือง : ศึกษากรณีจอมพล.พิบูลสงคราม(กรุงเทพฯ:สถาบันวิจัยพฤติกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2536), หน้า11-12.; Friedrich, Man and His Government: An Empirical Theory of Politics, pp.240-41, 243-45, 254-55, 258-60, 341. อ้างถึงใน กิณพันธ์ นาคะตะ, "ความชอบธรรมในการปกครอง," ในการเมืองการบริหารไทย: ภาระของชาติ, พิมพ์ครั้งที่ 2, หน้า 57, 63-64, 67, 70. และ กนลา ชันชปราย, "รายการโทรทัศน์เพื่อการศึกษาเรื่องรัฐบาลกับความชอบธรรม," (นนทบุรี: สำนักเทคโนโลยีการศึกษา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ม.ป.ป.)

การประชาธิปไตย ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่ามนุษย์ทุกคนมีความสามารถเท่าเทียมกันที่จะตัดสินใจเลือกผู้ปกครอง หรือตัวแทนของพวกเขาได้เอง

สาม รัฐบาลปกครอง หรือใช้อำนาจทางการเมืองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และเอื้อประโยชน์ให้กับประชาชนซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ ดังที่ Max Weber³¹ ได้กล่าวเอาไว้ว่าอำนาจโดยชอบธรรมอย่างหนึ่งของรัฐบาลในการใช้อำนาจทางการเมือง ก็คือ อำนาจตามกฎหมายและเหตุผล(legal-rational authority) ซึ่งเป็นการใช้อำนาจให้เป็นไปตามด้วยกฎหมาย ตามหลักเหตุและผล

สี่ ความสามารถของรัฐบาลในการบรรลุเป้าหมาย หรือนโยบาย เช่น การสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม ฯลฯ และการสนองตอบความต้องการของประชาชน ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ เมื่อรัฐบาลมีความสามารถ หรือประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาในด้านต่างๆ ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ฯลฯ³²

นอกจากนี้ ความพยายามในการรักษาเสถียรภาพของรัฐบาล อาจทำได้โดยการสร้างองค์การทางการเมืองขึ้นมาสนับสนุนอำนาจทางการเมืองของตน ในระบบรัฐสภานั้น พรรคการเมือง นับได้ว่าเป็นองค์กรและรากฐานที่สำคัญของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การใช้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร(ส.ส.)ในพรรคร่วมรัฐบาลลงคะแนนให้กับฝ่ายรัฐบาลในรัฐสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร ในเรื่องใดๆได้³³

2.5 ปัจจัยลดทอนความชอบธรรม

ในทางตรงกันข้าม ขณะที่รัฐบาลพยายามที่จะสร้างความชอบธรรม และเสถียรภาพของตนเอง รัฐบาลก็อาจจะเผชิญกับสภาวะไร้ความชอบธรรม อันจะนำไปสู่ความไร้เสถียรภาพต่อไปได้เช่นกัน สำหรับปัจจัยที่จะก่อให้เกิดสภาวะดังกล่าว อาจกล่าวได้หลายประการดังนี้

การได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองโดยมิชอบ อันได้แก่ การลงสมัครรับเลือกตั้งซึ่งก็คือ การทำผิดกฎหมายเลือกตั้งของส.ส. เช่น การซื้อเสียง หรือการใช้อิทธิพลเข้าข่มขู่บีบบังคับผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง การให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจากพรรคการเมืองที่สังกัด การใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อาทิ การทุจริตของส.ส. ที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี การใช้

³¹ สัจญา สัจญาวิวัฒน์, หลักสังคมวิทยา, หน้า 224. และ David L.Sill, editor, International Encyclopedia of the Social Science(New York: Macmillan, 1968):p.247.

³² จุมพล หนิมพานิช, "รายการโทรทัศน์เพื่อการศึกษาเรื่องรัฐบาลกับความชอบธรรม, "(นนทบุรี : สำนักเทคโนโลยีการศึกษา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ม.ป.ป.)

³³ สุรวุฒิ บัดไชสง, อำนาจและทรัพยากรทางการเมือง: ศึกษากรณีจอมพลป.พิบูลสงคราม, หน้า 13.

อำนาจและตำแหน่งทางการเมืองเอื้อประโยชน์แก่พรรคพวกของตน หรือ เพื่อคุกคามหรือขจัดผู้ที่มีความคิดเห็นทางการเมืองที่แตกต่างไปจากตน เป็นต้น³⁴

2.5.1 การคอร์รัปชัน

ก. ความหมายของ "คอร์รัปชัน"

พจนานุกรมสังคมศาสตร์จำกัดความ "คอร์รัปชัน" ว่า "...คือการใช้อำนาจเพื่อให้ได้มาซึ่ง...กำไร ตำแหน่ง ชื่อเสียง เกียรติยศ หรือผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม โดยวิถีทางที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือมาตรฐานทางศีลธรรม เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการใช้คำอธิบายที่กำกวม นักวิชาการหลายคนใช้คำจำกัดความตามกฎหมายแทน ดังเช่น

จอห์นสัน ให้นิยามว่า "...คอร์รัปชันของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเกิดขึ้น ก็ต่อเมื่อมีการไหลเวียนของรายรับของรัฐบาลหรือรายได้ประชาชนไปในทิศทางที่เป็นการเพิ่มความมั่งคั่งส่วนบุคคลให้กับสมาชิกของรัฐบาลชุดนั้น ๆ ซึ่งนับว่าเป็นการกระทำซึ่งผิดกฎหมาย..."³⁵

สก๊อต ให้คำจำกัดความในทางกฎหมายว่า "...ความหมายของคอร์รัปชันที่ใช้กันโดยทั่วไปไม่ได้ครอบคลุมถึงคอร์รัปชันที่โยงกับระบบการเมือง ซึ่งตามแนวความคิดของอริสโตเติล การคอร์รัปชัน หมายถึง การที่ระบบการเมืองอำนวยความสะดวกให้กับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือภาคเศรษฐกิจใดเศรษฐกิจหนึ่งโดยเฉพาะ ด้วยระบอบการปกครองแบบหนึ่ง อาจจะไม่ก่อให้เกิดความยุติธรรมสำหรับคนทุกกลุ่ม อาจจะทำนายประโยชน์ให้กับคนบางกลุ่ม เช่น พวกชนชั้นสูง นักธุรกิจขนาดใหญ่ กลุ่มชนบางกลุ่มหรือบางภูมิภาค ซึ่งเป็นการลดทอนความต้องการของกลุ่มอื่นๆ แต่(ถ้าวิเคราะห์จากแง่ของกฎหมายเท่านั้น)การกระทำเหล่านี้จะไม่ถือว่าเป็นการคอร์รัปชัน ถ้าไม่ได้เป็นการกระทำซึ่งฝ่าฝืนบรรทัดฐานที่เป็นทางการของสังคมนั้น..."³⁶

ปีเตอร์วอร์ด(Peter Ward)ตีความ การคอร์รัปชัน ครอบคลุมตั้งแต่การใช้สิทธิเล็กน้อยๆ ไปจนกระทั่งพฤติกรรมที่มีความผิดทางอาญา เช่น การที่เจ้าหน้าที่ขโมยทรัพย์สิน หรือทรัพยากรต่างๆไปเป็นของส่วนตัว และยังหมายความรวมถึงการกระทำต่างๆ เช่น การอุปถัมภ์ การเล่นพรรคเล่นพวก และการนำเอาสวัสดิการหรือทรัพยากรของส่วนรวมมาใช้เป็นของส่วนตัวอีกด้วย

³⁴ Friedrich, Man and His Government: An Empirical Theory of Politics, pp.302,308-309,314.อ้างถึงในกินพันธ์ นาคะตะ, "ความชอบธรรมในการปกครอง,"ใน การเมืองการบริหารไทย:ภาวะของชาติ,พิมพ์ครั้งที่2,หน้า68-70. และ กนลา ชันชรปราบ, "รายการโทรทัศน์เพื่อการศึกษา เรื่อง รัฐบาลกับความชอบธรรม"

³⁵ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ สังคิต พิริยะรังสรรค์, คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย (กรุงเทพฯ:179 การพิมพ์,2536),หน้า14-15.

³⁶ เรื่องเดียวกัน,หน้า15.

ข. การคอร์รัปชันกับความทันสมัย

นักวิชาการบางท่านให้ทัศนะต่อการทุจริตหรือการคอร์รัปชัน(corruption) โดยการอิงแนวคิดเรื่องความล่าช้าทางประวัติศาสตร์ว่า การคอร์รัปชันจะเป็นปัญหาทางการเมืองที่ร้ายแรงหากประชาธิปไตยเกิดขึ้นภายหลังการสร้างระบบราชการหรือบริหารรัฐกิจสมัยใหม่เป็นระยะเวลานานมาก ทั้งนี้ เนื่องจากว่าจุดเด่นของการบริหารรัฐกิจสมัยใหม่คือ การแยกกระเป๋าส่วยตัวกับกระเป๋าส่งออกจากรัน เพื่อป้องกันการใช้สิทธิและอำนาจทางการเมืองราวกับเป็นทรัพย์สินส่วนตัวที่ซื้อขายได้ เพราะฉะนั้น แนวคิดบริหารรัฐกิจสมัยใหม่นี้เอง ที่ทำให้เริ่มมีการมองกันว่า การคอร์รัปชันเป็นปัญหาในระบอบการเมือง³⁷

ค. แนวความคิดนักวิชาการด้านพัฒนาเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน

วิธีการศึกษาของสำนักความคิดด้านการพัฒนา มองว่าการคอร์รัปชันเป็นภาพโดยรวมของบริบททางสถาบันของสังคม และสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงได้ด้วยการพัฒนาสถาบันของสังคม นักวิชาการส่วนใหญ่ที่ใช้วิธีการศึกษาแบบนี้ จะสนใจเกี่ยวกับผลกระทบของการคอร์รัปชันที่มีต่ออำนาจของผู้บริหาร พัฒนาการทางการเมือง และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง พัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย

ในการอภิปรายเกี่ยวกับสภาพของประเทศที่กำลังพัฒนานี้ นักวิชาการที่ศึกษาตามแนวของนักพัฒนา เช่น ฮันติงตันและสก๊อต ให้ความเห็นว่าการคอร์รัปชันเกิดขึ้นพร้อมๆ ไปด้วยกระบวนการนำไปสู่ความทันสมัย เนื่องจากสาเหตุหลัก 4 ประการคือ

1.) ในสังคมสมัยก่อนนั้น ระบบอุปถัมภ์ ระบบการเล่นพรรคเล่นพวก และการนำเงินของส่วนรวมบางส่วนมาใช้ส่วนตัว ถือว่าเป็นพฤติกรรมที่ยอมรับได้และอาจไม่ผิดกฎหมาย เราไม่สามารถที่จะแยกเงินของกษัตริย์ออกจากเงินของสาธารณะให้เห็นอย่างชัดเจนได้ในช่วงระหว่งนั้น ต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงผ่านมาสู่สถาบันที่ทันสมัยของระบบราชการ รัฐสภา ฯลฯ การประพฤติปฏิบัติดังกล่าวก็ยังคงดำเนินต่อไป

2.) กระบวนการนำไปสู่ความทันสมัยเป็นตัวการที่แท้จริงในการทำให้เกิดการมองพฤติกรรมบุคคลไม่บริสุทธิ์เพิ่มมากขึ้น และจากความทันสมัยนี้เอง ทำให้บรรทัดฐานใหม่เกิดขึ้น และวิธีการที่เคยชอบธรรมในอดีตจะต้องได้รับการปรับปรุงมาสู่มาตรฐานใหม่ ในช่วงระยะเปลี่ยนผ่านนี้มีประชาชนเป็นจำนวนมากรู้สึกสับสนระหว่างประเด็นของสาธารณะและเอกชน ความ

³⁷ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, มือบมือถือ : ชนชั้นกลางและนักธุรกิจกับการพัฒนาประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2536), หน้า 24-25.

ลับสนอันนี้เปิดโอกาสให้มีพฤติกรรมที่ไม่ดีต่างๆได้ รวมทั้งพฤติกรรมที่ไม่ได้รับการยอมรับทั้งมาตรฐานแบบใหม่และแบบเก่า

3.) ความทันสมัยและระบบอุตสาหกรรม ทำให้โอกาสในการคอร์รัปชันมีมากขึ้น ซึ่งประเด็นนี้จะตรงกับความเห็นของเดอทอคเกอร์ว็ล เศรษฐกิจที่พัฒนาขึ้นนำมาซึ่งโอกาสในการสะสมเงินและอำนาจทางการเมือง คนกลุ่มใหม่ที่มีความมั่งคั่งเหล่านี้ จะกระทำทุกอย่างเพื่อเป็นการเพิ่มพูนความมั่งคั่งและอำนาจให้กับตนเองต่อไป รวมทั้งการติดสินบนข้าราชการที่สามารถอำนวยความสะดวกให้กับพวกเขาได้ ความทันสมัยนี้นำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างกลุ่มอำนาจเก่า (ชนชั้นเจ้าสมบัติหรือพวกข้าราชการ) และพวกเศรษฐกิจใหม่ (พ่อค้า นายทุน หรือพวกชนชั้นกลางใหม่) ความขัดแย้งนี้เกิดขึ้นเนื่องจากชนชั้นผู้นำเก่าพยายามที่จะขัดขวางการเจริญเติบโตของพวกเศรษฐกิจใหม่ หรือเป็นเพราะระบบราชการเก่าไม่สามารถปรับตัวและรับมือกับความต้องการของพวกเศรษฐกิจใหม่ได้ คอร์รัปชันจึงมีแนวโน้มมากขึ้น ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นวิธีการที่จะช่วยลดความขัดแย้งและความไม่ลงรอยกันต่างๆที่ถูกสร้างขึ้นภายใต้ความทันสมัย พวกที่มีความมั่งคั่งกลุ่มใหม่นี้พบว่าหนทางที่ถูกต้องตามกฎหมายเพื่อที่จะได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองนั้น ถูกกีดขวางโดยกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆที่ทำการผูกขาดหนทางเหล่านี้เอาไว้ ดังนั้น พวกเขาจึงต้องใช้วิธีการ "ซื้อ" หนทางเพื่อไปสู่รัฐสภาหรือหน่วยงานทางการเมือง การคอร์รัปชัน จึงเป็นวิธีของพวกเขา "เศรษฐกิจใหม่" ที่จะก้าวข้ามพ้นความแปลกแยกจากกระบวนการทางการเมืองเพื่อจะได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับเดียวกับความมั่งคั่งและอำนาจทางเศรษฐกิจของพวกเขา

4.) กระบวนการนำไปสู่ความทันสมัยในประเทศที่ปลดแอกจากอาณานิคมหรือประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายพัฒนาขึ้นมาพร้อมๆกับเครื่องมือต่างๆของรัฐ ทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม สิ่งนี้เองที่ทำให้การควบคุมทางราชการต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ต้นทุนของหน่วยธุรกิจสูงขึ้น ในขณะที่เดียวกันถ้าไร้ที่รับก็จะลดลง เมื่อมีการควบคุมมากขึ้นตามไปด้วย เพราะฉะนั้น ในช่วงระยะการพัฒนาเริ่มแรกขึ้น การเพิ่มบทลงโทษตามกฎหมายเพื่อต่อ

Gunnar Mordal ได้ศึกษาถึงบรรทัดฐานแบบดั้งเดิมที่มีต่อการคอร์รัปชัน แต่เขามีทัศนะที่แตกต่างออกไปเล็กน้อย Mordal เชื่อว่าสาเหตุหนึ่งของการคอร์รัปชันในประเทศกำลังพัฒนา ก็คือการบิดเบือนบรรทัดฐานแบบเก่าที่มีต่อการให้ของขวัญมาสู่การตีความว่าเป็นการรักษาผลประโยชน์ส่วนตัวโดยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งตรงกันข้ามกับลักษณะการให้ของขวัญในสังคมแบบดั้งเดิม ในจุดนี้มีนักวิชาการบางคนมีความเห็นค้าน Mordal โดยอ้างถึงกรณีของประเทศไทย นักวิชาการหลายคน เช่น Riggs ได้ชี้ให้เห็นว่า การให้ของขวัญในบริบทแบบดั้งเดิมของไทยเป็นการแสดงถึงความพยายามในการรักษาความจงรักภักดีเอาไว้เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวโดยชอบธรรม ดังนั้น ถ้ายึดมั่นตามการปฏิบัติที่สืบต่อกันมาแบบนี้ จะเห็นว่าไม่ได้มีการบิดเบือนบรรทัดฐานแบบดั้งเดิมเลย แต่เป็นผลสะท้อนในแง่ลบของบรรทัดฐานแบบใหม่ซึ่งถือว่าการให้ของขวัญเป็นการกระทำเพื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคลอันเป็นการผิดกฎหมาย

ด้านการคอร์รัปชันจึงไม่มีผลลดการคอร์รัปชัน ในทางกลับกัน การคอร์รัปชันอาจเพิ่มขึ้นด้วยซ้ำไป

นอกจากนี้ งานเขียนของฮันดิงตัน นักวิชาการสำคัญในสำนัก"ความทันสมัย"ของนักสังคมวิทยาและนักเศรษฐศาสตร์การเมืองในช่วงทศวรรษที่ 2500 ซึ่งเป็นการศึกษาคอร์รัปชันในบริบทของการเปลี่ยนผ่านจาก "สมัยเก่า" สู่ "สมัยใหม่" ได้ชี้ให้เห็นว่า คอร์รัปชันเป็นลักษณะของสังคมอังกฤษและอเมริกาในช่วงเวลาที่ประเทศทั้งสอง กำลังปรับเปลี่ยนไปสู่ความทันสมัย ซึ่งอังกฤษจะอยู่ในช่วงพุทธศตวรรษที่ 23 และอเมริกาในพุทธศตวรรษที่ 24 การคอร์รัปชันมีผลอย่างมากต่อระบบอุตสาหกรรม ซึ่งนำความมั่งคั่ง และอำนาจทางการเมืองมาสู่นักธุรกิจอุตสาหกรรมซึ่งเป็นคนกลุ่มใหม่ในสังคม ชนชั้นใหม่ในสังคมเหล่านี้มุ่งหวังให้รัฐบาลให้บริการใหม่ๆกับเขาหลายอย่างมากมาย ในขณะที่เดียวกัน กลไกการทำงานของรัฐบาลไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการใหม่ๆเหล่านี้ได้ พุดง่าย ๆ ก็คือ ในช่วงแรกนั้น รัฐบาลเป็นสถาบันที่ไร้ประสิทธิภาพและอ่อนแอจนเกินไป รัฐบาลไม่สามารถที่จะรับมือกับอำนาจของนักธุรกิจใหม่เหล่านี้ได้ จึงตกอยู่ภายใต้อำนาจและความต้องการของคนเหล่านี้ พวกเขาข้าราชการและเจ้าหน้าที่ถูกนักธุรกิจซื้อตัวได้อย่างง่ายดาย ในการตัดสินใจให้ดำเนินการใด ๆ³⁸

อย่างไรก็ตาม ฮันดิงตัน ได้เสนอต่อไปอีกว่า การคอร์รัปชันบางชนิดจะทำให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งขึ้น และในระยะยาว จะนำไปสู่การพัฒนาทางการเมือง เขายังชี้ให้เห็นว่าในยุโรปและอเมริกาในช่วงแรกของพัฒนาการประชาธิปไตยและระบบอุตสาหกรรม รัฐบาลในประเทศเหล่านี้ ค่อนข้างจะอ่อนแอ ถูกแทรกแซง และยึดอำนาจจากทหารได้โดยง่าย สถานการณ์แบบนี้ทำให้นักการเมืองพยายามที่จะพัฒนาพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น เพื่อที่จะคานอำนาจกับทหาร ในยุคแรกๆนี้การคอร์รัปชันในรูปแบบต่างๆได้เกิดขึ้นมาอย่างมากมายซึ่งจะเป็นส่วนสำคัญในการสร้างโครงสร้างและทรัพย์สินเพื่อที่จะทำให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในอีกด้าน นักวิชาการสายนี้ต้องการที่จะบอกว่า แม้ระบอบประชาธิปไตยทำให้เกิดการคอร์รัปชัน พรรคการเมืองที่เข้มแข็งภายใต้ระบอบประชาธิปไตยก็สามารถที่จะพัฒนาตัวเองขึ้นจนกลายเป็นตัวที่จะคอยสกัดกั้นการคอร์รัปชันดังกล่าวได้ในระยะยาว³⁹

การคอร์รัปชันในรูปแบบต่างๆเพื่อที่จะสามารถฝ่าข้อบังคับหรือกฎเกณฑ์ของรัฐบาลไปได้ นั่น บางทีก็ส่งผลทางด้านบวกต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังที่ฮันดิงตันได้อ้างถึงกรณีของสหรัฐอเมริกาในช่วงทศวรรษที่ 2401 และ 2402 ว่า ได้มีการคอร์รัปชันเกิดขึ้นภายในรัฐและเทศบาลในกรณีของการขยายทางรถไฟ ซึ่งส่งผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในสหรัฐ

³⁸ Samuel P. Huntington, "Modernisation and Corruption" in Political Order in Changing Societies [New Haven, Conn: Yale University Press, 1968]; pp.59-71.

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 30.

อเมริกาเป็นอย่างมาก เช่นเดียวกับในประเทศบราซิลในช่วงการปกครองของคูบีเชค [Kubifschek] ขณะที่มีการคอร์รัปชันอย่างมากในรัฐสภา การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจก็อยู่ในอัตราที่สูงตามไปด้วย เพราะนักอุตสาหกรรมพยายามให้ได้มาซึ่งการปกป้องอุตสาหกรรมด้วยการจ่ายเงินให้กับนักการเมือง ดังนั้น ในความคิดของฮันดิงตัน ภายใต้บริบททางสถาบันที่แน่นอนอย่างหนึ่ง คอร์รัปชันอาจเป็นตัวช่วยเร่งกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจหรือระบบอุตสาหกรรมได้

นักวิชาการหลายคนที่ใช้วิธีการศึกษาตามแนวนี้ชี้ให้เห็นว่าการคอร์รัปชันเป็นตัวเสริมให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันมากยิ่งขึ้น ซึ่งตรงกับนักวิชาการที่ศึกษาแบบนักเศรษฐศาสตร์ พวกเขา มีความคิดเห็นว่าการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองและการขยายตัวของคอร์รัปชันในบรรดาเจ้าหน้าที่ในระดับสูง อาจทำให้ระบบการเมืองไม่มั่นคงและนำไปสู่ความไร้เสถียรภาพได้ ดังปรากฏให้เห็นว่านักการเมืองอาศัยอำนาจเงินเพื่อสร้างความมั่นคงให้กับตนเองหรือควบคุมพฤติกรรมของแต่ละบุคคล กระทั่งในกรณีที่นักการเมืองสร้างความร่ำรวยให้กับตนเองจากเงินของส่วนรวมมากกว่าที่จะดำเนินโครงการสาธารณะต่างๆตามที่ได้สัญญาไว้กับประชาชน⁴⁰ ดังนั้น ความเชื่อมั่นต่อสถาบันการเมืองของประชาชนจึงตกต่ำลง และจะเป็นหนทางนำไปสู่การรัฐประหาร การจลาจล และการเปลี่ยนแปลงด้วยวิธีการที่รุนแรงต่างๆ และทหารก็มักอ้างเรื่องคอร์รัปชันมาเป็นเหตุผลในการยึดอำนาจจากรัฐบาลและสร้างกฎเกณฑ์ของทหารขึ้นมาเอง เหตุการณ์แบบนี้จะเกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งทหารยังคงเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญ และครอบงำกระบวนการทางการเมืองอยู่⁴⁰

สก๊อต ได้นำแนวความคิดของฮันดิงตัน มาวิเคราะห์ประเทศกำลังพัฒนาโดยชี้ว่าในสังคมซึ่งเพิ่งเริ่มปรับเปลี่ยนนำเอาระบบราชการสมัยใหม่มาใช้ นั้น ผู้คนพยายามหาทางหลีกเลี่ยงกฎเกณฑ์ของทางการ โดยการละทิ้งบรรทัดฐานที่ทันสมัยที่ต้องยึดมั่นในผลประโยชน์สาธารณะหรือผลประโยชน์ส่วนรวมกลับมายึดระบบญาติ ระบบอุปถัมภ์ การเห็นแก่เพื่อนพวกพ้อง เห็นอหน้าที เพื่อหาผลประโยชน์ให้สำหรับตนเอง เพื่อน และญาติ เขาเห็นว่าการคอร์รัปชันชนิดนี้มีความเชื่อมโยงกับความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ ซึ่งเป็นคนละกรณีกับ"การ

นี่คือ สิ่งที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนับตั้งแต่อดีตที่ผ่านมาและระหว่างช่วงเวลาที่พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณเป็นนายกรัฐมนตรี(ส.ค.2531-ก.พ.2534) นักการเมืองจะสามารถควบคุมส.ส.ในสังกัดตนได้โดยการใช้เงิน ทันทีที่พวกส.ส.ได้ตำแหน่งรัฐมนตรีพวกเขาจะใช้ตำแหน่งที่มีอยู่ในการรวบรวมเงินทุนให้กับพรรคและผู้สนับสนุนเขา รัฐมนตรีหลายคนได้รับของขวัญและสินบนจากนักธุรกิจใหญ่ ๆ หลักรฐานต่างๆที่ปรากฏขึ้นมาทำให้สาธารณชนขาดความเชื่อมั่นต่อนักการเมือง จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ทหารเข้ามามีบทบาท (เดือนกุมภาพันธ์ 2534) และใช้ปัญหาการคอร์รัปชันที่เรื้อรังในสังคมมาเป็นเหตุที่ใช้การทำรัฐประหาร

⁴⁰ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังคิต พิริยะรังสรรค์, คอร์รัปชันกับประชาธิปไตย, หน้า 29-30.

คอร์ปชั่นในระบบตลาด"อันได้แก่ การให้บริการหรือเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ที่ให้ราคาประมูลสูงที่สุด ไม่ว่าผู้นั้นจะมีความสัมพันธ์กับผู้ตัดสินใจหรือไม่ก็ตาม"⁴¹

เกอร์ลิง ทำการศึกษา"คอร์ปชั่น" โดยการมองในบริบทของการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจสังคม เขาชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่าง "การคอร์ปชั่นทางอำนาจ" กับ "การคอร์ปชั่นทางเศรษฐกิจการเมือง" กล่าวคือ ภายใต้การปกครองด้วยระบบเผด็จการ อำนาจนิยมและการขาดฝ่ายค้านที่มีประสิทธิภาพ จะเปิดโอกาสให้คนที่มิอำนาจอยู่ในขณะนั้นสามารถเพิ่มพูนความร่ำรวยให้กับตนได้โดยที่ไม่ต้องรับโทษ ซึ่งเกอร์ลิงเรียกการกระทำดังกล่าวว่า การคอร์ปชั่นทางอำนาจ ส่วน การคอร์ปชั่นทางเศรษฐกิจการเมือง เป็นผลมาจากความพยายามของนักการเมืองที่จะสะสมเงินทองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งพวกเขาสามารถนำเงินเหล่านี้มาเสริมสร้างอำนาจให้กับตนเองต่อไป การคอร์ปชั่นทางเศรษฐกิจการเมืองนี้ สามารถเกิดขึ้นได้ทั้งในระบอบการปกครองแบบเผด็จการและประชาธิปไตย ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยจะเกิดจากการซื้อเสียงเมื่อนักการเมืองเหล่านี้ขึ้นไปมีอำนาจแล้วก็จะทำการคอร์ปชั่นให้คุ้มกับเงินที่ลงทุนไปในการซื้อเสียง และเพื่อเป็นการเพิ่มโอกาสในการได้รับการเลือกตั้งในครั้งถัดไปด้วย⁴²

ในสังคมที่กำลังพัฒนา ซึ่งปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยนั้น นักการเมืองมักจะมีวิถีทางในการขึ้นสู่อำนาจทางการเมืองด้วยการซื้อเสียง ดังนั้น เมื่อนักการเมืองเหล่านี้ได้เข้าไปมีอำนาจดังกล่าวแล้ว ก็จะทำกรทุจริตให้คุ้มกับเงินที่ลงทุนไปในการซื้อเสียง อีกทั้ง ยังเป็นการเพิ่มโอกาสของตนเองในการที่จะได้รับการเลือกตั้งในคราวต่อไปอีกด้วย นอกจากนี้ กลไกการทำงานของรัฐบาลในประเทศเหล่านั้น ยังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของ"ระบบเศรษฐกิจ อุตสาหกรรมสมัยใหม่"ได้ กล่าวคือ รัฐบาลเป็นสถาบันที่ไร้ประสิทธิภาพ และอ่อนแอ ทำให้ไม่สามารถที่จะรับมือกับอำนาจของนักธุรกิจสมัยใหม่ได้ ดังนั้น จึงตกอยู่ภายใต้อำนาจและความต้องการของคนกลุ่มนี้ ทั้งนี้ โดยผ่านการซื้อตัวและติดสินบนให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ผลกระทบจากการคอร์ปชั่นดังกล่าวอย่างหนึ่ง ก็คือ ระบบการเมืองขาดความมั่นคง อันนำไปสู่ความไร้เสถียรภาพของระบบการเมือง และรัฐบาลได้ ทั้งนี้ เนื่องจากว่า เมื่อนักการเมืองอาศัยอำนาจเงิน เพื่อสร้างความมั่นคงให้กับตนเองหรือเพื่อควบคุมพฤติกรรมของบุคคล หรือพยายามเพิ่มความร่ำรวยให้กับตนเองจากเงินของส่วนรวมมากกว่าที่จะดำเนินโครงการสาธารณะต่างๆ ตามที่สัญญาเอาไว้กับผู้ได้ปกครองแล้ว ความเชื่อมั่นต่อรัฐบาลของประชาชนก็จะลดถอยลงไป จนอาจจะนำไปสู่การรัฐประหาร จลาจล หรือการ

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 25-26.

เปลี่ยนแปลงด้วยวิธีการรุนแรงได้⁴³ ดังนั้น การคอร์รัปชัน จึงเป็นเครื่องแสดงถึงความไม่ชอบธรรมที่ดีที่สุดในหนึ่ง การล้มลงของระบบการเมือง บ่อยครั้งที่ควบคู่ไปกับการคอร์รัปชัน⁴⁴

ง. การศึกษาคอร์รัปชันในประเทศไทย

การศึกษาการคอร์รัปชันในระบบการเมืองไทย เริ่มต้นจากการศึกษาบทความของ ลูเซียน แฮงส์⁴⁵ [Lucien Hanks] เรื่อง "คุณความดีและอำนาจในการจัดระเบียบสังคมไทย" แฮงส์ ได้ให้ความเห็นว่า ภายใต้ระบบคุณค่าของไทยนั้น คุณความดีจะมาจากอำนาจ และสมการนี้จะ เป็นพื้นฐานของความสัมพันธ์ตามระบบอุปถัมภ์ซึ่งประกอบกันเป็นโครงสร้างทางการเมืองของไทย ต่อมานักวิชาการหลายคนได้ทำการศึกษาคอร์รัปชันทางการเมืองของไทยในบริบทของ ระบบอุปถัมภ์

แวนรอย⁴⁶ [Van Roy] อธิบายถึงการเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของการคอร์รัปชันในประเทศไทยว่ามาจากความสัมพันธ์แบบระบบอุปถัมภ์ซึ่งสานต่อมาจากยุคก่อนศักดินาสยามใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นผลที่สืบเนื่องมาจากวัฒนธรรมในการให้ของขวัญแก่เจ้าหน้าที่ในระดับสูงของ ไทย ข้าราชการของไทยโดยเฉพาะผู้ที่มีตำแหน่งในระดับอาวุโสมีแนวโน้มที่จะถือว่าตนเป็นใหญ่ ในหน่วยราชการที่ตนสังกัดอยู่ และใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนเป็นเครื่องมือในการหารายได้ใส่ตน พวกเขาจะรับเงินค่าธรรมเนียมและของขวัญต่างๆ เป็นค่าตอบแทนการให้บริการของตน และในการเก็บภาษีและเงินค่าธรรมเนียมของหลวงต่างๆ ข้าราชการเหล่านี้จะเก็บเงินส่วนหนึ่งเข้า กระเป๋าตัวเองและแบ่งบางส่วนเข้ารัฐ แวน รอย มีข้อสังเกตว่ามีข้าราชการบางคนของไทยที่เป็น พวกสยามใหม่และได้รับการศึกษาจากตะวันตกเริ่มที่จะใช้บรรทัดฐานตามแบบตะวันตก ในการบอกว่าการแลกเปลี่ยนระหว่างเงินกับสิทธิพิเศษนี้เป็นการคอร์รัปชัน ทว่า การแลกเปลี่ยน ดังกล่าวได้หยั่งรากลึกกลงไปในวัฒนธรรมไทยเสียแล้ว คอร์รัปชันจึงได้หยั่งรากลึกอยู่ในระบบ ราชการและการเมืองไทย เพราะสถาบันทางการเมืองที่มาคานกันพัฒนาไปอย่างเชื่องช้า เขา แสดงความเห็นว่ายธรรมนิยมปฏิบัติตามแบบดั้งเดิมที่เอื้อต่อคอร์รัปชันดังกล่าว มีผลกระทบทาง ด้านบวกภายใต้บริบทสังคมไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เขายังสรุปอีกว่า "หลักฐาน ต่างๆ ได้ยืนยันว่า การคอร์รัปชันเป็นตัวสร้างความมีเสถียรภาพและความต่อเนื่องอย่างเป็น ระบบ โดยการสร้างขอบเขตของพฤติกรรมที่มีเหตุผลสอดคล้องกับระบบศีลธรรมดั้งเดิม"ที่ยอมรับคอร์รัปชันได้"

⁴³ สังคิต พิริยะรังสรรค์และผาสุก พงษ์ไพจิตร, คอร์รัปชันกับประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 14, 24-26, 29.

⁴⁴ Dogan Mattei, "Conception of Legitimacy" in The Legitimation of Power, p. 117.

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

⁴⁶ E. Van Roy, "On the Theory of Corruption," Economic Development and Cultural Change, Vol. 19, No. 1 [October], pp. 86-110.

งานศึกษาเรื่องการคอร์รัปชันในระบบราชการของกินพันธ์ นาคะตะ ในปี 2535 พบว่าระบบอุปถัมภ์เป็นสาเหตุหลักของการคอร์รัปชันในประเทศไทยและปัญหาการคอร์รัปชันในระบบราชการสืบเนื่องมาจากความไม่ผสมผสานกันระหว่างข้อกำหนดทางกฎหมายซึ่งนำมาจากตะวันตกและบรรทัดฐานทางสังคมแบบดั้งเดิมของไทย

คลาร์ก เนเฮอร์⁴⁷ [Clark Neher] ได้ศึกษาคอร์รัปชันในไทยต่อจากแองค์โดยเริ่มต้นจากหลักฐานที่ว่า การจัดระเบียบอย่างเป็นทางการเป็นลำดับขั้น และการยอมรับนับถือคนที่มีความสามารถมากกว่าเป็นพื้นฐานของระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่ต่อมาได้ เพราะการจัดระเบียบและการแก้ไข ปัญหา ความขัดแย้ง และนำมาซึ่งความไร้เสถียรภาพ

ความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์เกิดขึ้นในสังคมที่สถาบันการเมืองซึ่งเป็นสะพานเชื่อมระหว่างประชาชนและรัฐ(รัฐสภา พรรคการเมือง)ยังคงมีความอ่อนแอ ในสังคมดังกล่าวความสัมพันธ์แบบระบบอุปถัมภ์จะเป็นตัวเชื่อมระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน และได้กลายเป็นวิธีแบ่งสรรผลประโยชน์อันเป็นที่ยอมรับ ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์นี้จะเติบโตขึ้นในสังคมซึ่งมีความไม่เท่าเทียมกันในทรัพย์สิน สถานะ และอำนาจ ประชาชนในระดับล่างจะต้องพยายามทำความรู้จักหรือหาผู้อุปถัมภ์ แสดงความเคารพ ให้ของขวัญและสิ่งอื่นๆ เพื่อจะได้เป็นที่โปรดปรานของพวกที่มีตำแหน่งหน้าที่สูงๆ และเป็นหลักประกันความมั่นคงให้กับตนเอง พวกชนชั้นสูงพยายามที่จะรักษาอำนาจที่ตนมีอยู่เหนือคนอื่นเอาไว้ และเรียกร้องของขวัญหรือความเคารพ เพื่อเป็นผลตอบแทนเมื่อมีคนมาขอความอุปถัมภ์ พวกชนชั้นสูงเหล่านี้มีความจำเป็นที่จะต้องหาเงินมาให้เพียงพอที่จะจัดหาทรัพยากรและความคุ้มครองให้กับผู้ที่อยู่ในความอุปถัมภ์ เพื่อที่จะรักษาความจงรักภักดีของผู้ที่อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ให้มีอยู่เหมือนเดิมในขณะที่มีการแข่งขันกันในส่วนต่างๆ ยังมีคนอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์มากเท่าไร ก็จะได้ประโยชน์มากขึ้นเท่านั้น ลักษณะของสังคมไทยยังคงเป็นแบบเดียวกับที่ได้พรรณามาข้างต้น และยังคงมีลักษณะสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ การแลกเปลี่ยนกันระหว่างเงินกับอำนาจ ซึ่งสามารถเรียกได้ว่าเป็นการคอร์รัปชัน(การติดสินบน การให้ค่านายหน้า การใช้อำนาจทางการเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อได้มาซึ่งผลประโยชน์ส่วนตัว และการยกยอกเงินหลวง)ดำรงอยู่ต่อไป

ในทัศนะของเนเฮอร์ การแข่งขันเพื่อที่จะรักษารายรับจากการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ในระดับสูงเป็นหัวใจสำคัญของการเมืองไทย บ่อยครั้งที่ทหารทำการยึดอำนาจจากรัฐบาล เพราะรัฐบาลพลเรือนไม่เปิดทางให้ทหารได้เข้าไปใช้จ่ายเงินของรัฐ เนเฮอร์เห็นว่าการที่พรรคการเมืองใหม่จะชนะการเลือกตั้งได้ จะต้องเข้าไปขอความช่วยเหลือจากผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นและจะต้องใช้เงินด้วย เมื่อได้เข้าสู่อำนาจแล้ว พรรคการเมืองหรือผู้นำพรรคจะต้องถอนทุนคืน โดยทั่วไปแล้วจะถอนทุนคืนจากการใช้จ่ายสาธารณะของรัฐ การหาทุนอีกทางหนึ่ง ก็คือ

⁴⁷ Clark D. Neher "Political Corruption in a Thai Province," Journal of Developing Areas, Vol. 7, No. 4, July 1977, pp. 479-92.

การขายความคุ้มครองทางการเมืองให้กับพวกธุรกิจที่สามารถจะจ่ายให้ได้ในราคาที่ต้องการ โดยเฉพาะนักธุรกิจที่ทำกิจกรรมผิดกฎหมาย

สรุปได้ว่าการศึกษาเรื่องการคอร์รัปชันในประเทศไทย ชี้ให้เห็นว่าการคอร์รัปชันเกิดขึ้นในทุกระดับของระบบราชการและระบบการเมือง ซึ่งรวมถึงพฤติกรรมบางอย่างซึ่งดูว่าชอบธรรมภายใต้ระบบอุปถัมภ์ แต่ผิดกฎหมายในบริบทสมัยใหม่ ความขัดแย้งระหว่างสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมายในวัฒนธรรมแบบดั้งเดิมกับสิ่งที่ถือเป็นความผิดตามหลักกฎหมายสมัยใหม่ ได้เกิดขึ้นในระบบการเมืองไทยมาเป็นเวลานาน นักการเมืองและชนชั้นนำของไทย แก้ปัญหาความขัดแย้งนี้ โดยการยึดหลักตามวัฒนธรรมแบบดั้งเดิม มากกว่าการยึดหลักมาตรฐานตามแบบสมัยใหม่

แนวคิดเกี่ยวกับ"การให้บริการสาธารณะ"ซึ่งจะเป็นตัวถ่วงดุลกับการคอร์รัปชันจะมีความหมายน้อยมาก ถ้ากลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับการคอร์รัปชันมีความอ่อนแอ หรือไม่สามรถที่จะเกิดขึ้นมาได้ ประชาชนเองก็จะเกิดความสับสนว่าพฤติกรรมแบบใดเป็นการคอร์รัปชัน พฤติกรรมแบบใดไม่เป็น ประชาชนจะไม่เข้าใจว่าอะไรเป็นสินค้าสาธารณะหรือบริการสาธารณะ แม้ว่าในอดีตที่ผ่านมามีแรงผลักดันบางส่วนจากกลุ่มธุรกิจ และพรรคการเมืองในการที่จะทำให้การคอร์รัปชันลดน้อยลง แต่การที่ประชาชนจำนวนมากยังคงสับสนอยู่กับหลายๆ ประเด็นเช่น พฤติกรรมคอร์รัปชันครอบคลุมอะไรบ้าง หรือยังสับสนในประเด็นความมุ่งหวังต่อบทบาทของข้าราชการและนักการเมือง ทำให้กระบวนการต่อต้านคอร์รัปชันจากฝ่ายประชาชนอ่อน อาจกล่าวได้ว่า การขาดแรงดันจากฝ่ายประชาชนอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ มีผลช่วยให้คอร์รัปชันในวงราชการและการเมืองไทยเฟื่องฟูต่อไปไม่สิ้นสุด⁴⁸

การขาดความเชื่อถือในคุณสมบัติความรู้และความสามารถของผู้ปกครอง ไม่เพียงปัญหาคุณธรรมของนักการเมืองเท่านั้นที่ถูกเพ่งเล็ง ปัญหาความสามารถ โดยเฉพาะในเชิงบริหารก็ถูกสงสัยอย่างหนักเช่นกัน และเช่นเดียวกันกับกำเนิดของปัญหาการทุจริต นักวิชาการท่านเดียวกันอธิบายว่า ปัญหาความสามารถของนักการเมืองเกิดขึ้นจากความขัดแย้งโดยพื้นฐานระหว่างความคิดและแนวการปฏิบัติแบบราชการบริหารรัฐกิจสมัยใหม่ ซึ่งมีหลักในการคัด

⁴⁸ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังคิต พิริยะรังสรรค์, คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย, น.40.

ในปัจจุบัน(2539)ถึงกับมีนักวิชาการท่านหนึ่งเสนอทางออกให้มีการแยกเลือกตั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกัน จุดมุ่งหมายหลัก ก็คือ ต้องการที่จะแก้ไขปัญหาคำว่ารู้ความสามารถของนักการเมือง ดูรายละเอียดจาก ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ฝ่าทางตันการเมืองไทย (กรุงเทพฯ:สถาบันนโยบายการศึกษา, 2538), หน้า 8-11.

เลือกผู้ที่จะเข้ารับหน้าที่โดยความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน กับ ระบอบประชาธิปไตยที่เน้นการให้ตำแหน่งแก่ผู้ที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชนเป็นหลัก⁴⁹

ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่าง ๆ โดยเฉพาะในระดับผู้นำทางการเมือง ซึ่งแม้ว่าความขัดแย้งจะเป็นสิ่งธรรมดาสำหรับการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่หากว่าความขัดแย้งดังกล่าวมีระดับความรุนแรงมาก ก็อาจก่อให้เกิดการแตกแยก และนำไปสู่ภาวะการไร้ความชอบธรรมทางการปกครอง และเสถียรภาพของรัฐบาลได้เช่นกัน⁵⁰ ความขัดแย้งดังกล่าว มักจะเกิดจากการแก่งแย่งช่วงชิงอำนาจ หรือจากการที่ผู้ที่มีอำนาจมากกว่าใช้อำนาจนั้นเอาวัดเอาเปรียบผู้ที่มีอำนาจน้อยกว่า ทั้งนี้ ระดับความรุนแรงของความขัดแย้ง อาจเป็นผลมาจากการมีอารมณ์ เป้าหมายหรือผลประโยชน์ส่วนตัว กล่าวคือ ยิ่งฝ่ายที่ขัดแย้งกัน มีอารมณ์ หรือมองเห็นว่าการขัดแย้งเป็นเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวมากเพียงไร ความรุนแรงของความขัดแย้งก็จะมีมากขึ้น เพียงนั้น⁵¹

2.5.2 ความขัดแย้ง

ก. ความหมายของความขัดแย้ง

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525 ได้ให้ความหมายของคำ“ขัดแย้ง” ว่า หมายถึง “ไม่ลงรอยกัน” คำว่า “ขัด” หมายถึง ไม่ทำตาม ฝ่าฝืน ขืนไว้ ส่วนคำว่า “แย้ง” หมายถึง ไม่ตรงหรือลงรอยเดียวกัน ดันไว้ ทานไว้ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า ความขัดแย้งนั้นประกอบด้วยอาการทั้งขัด ทั้งแย้ง นั่นคือ แต่ละฝ่ายนอกจากจะไม่ทำตามกันแล้ว ยังดันทานเอาไว้อีกด้วย

พจนานุกรมของเว็บสเตอร์(Websfer's Dicfionary) กล่าวว่า ความขัดแย้ง(conflict) มาจากภาษาละตินว่า Confligere ซึ่งแปลว่า การต่อสู้ การสงคราม ความพยายามที่จะเป็นเจ้าของการเผชิญหน้าเพื่อมุ่งร้าย การกระทำที่ไปด้วยกันไม่ได้ในลักษณะตรงกันข้าม การไม่ถูกกันเมื่อมีความสนใจ ความคิดหรือการกระทำที่ไม่เหมือนกัน

⁴⁹ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, มือมือถือ : ชนชั้นกลางและนักธุรกิจกับการพัฒนาประชาธิปไตย, หน้า 25. และกมลลา ชันทรปราบ, “รายการโทรทัศน์เพื่อการศึกษา เรื่อง รัฐบาลกับความชอบธรรม”

⁵⁰ Lipset , Political Man : The Social Bases of Politics, pp.70-76. อ้างถึงในทินพันธ์ นาคะตะ, “ความชอบธรรมในการปกครอง,” ใน การเมืองการบริหารไทย : ภาวะของชาติ, พิมพ์ครั้งที่ 2, หน้า 75. และ จุมพล หนิมพานิช, “รายการโทรทัศน์เพื่อการศึกษา เรื่อง รัฐบาลกับความชอบธรรม”

⁵¹ สัณญา สัณญาวิวัฒน์, ทฤษฎีสังคมวิทยา เนื้อหาและแนวการใช้ประโยชน์เบื้องต้น (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 56, 58, 63, 67.

ความขัดแย้งเป็นพฤติกรรมที่ไม่ลงรอยกัน หรือ พฤติกรรมที่ไปด้วยกันไม่ได้ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่มีความสนใจแตกต่างกัน พฤติกรรมที่ไปด้วยกันไม่ได้ในที่นี้ หมายถึง การกระทำของฝ่ายหนึ่งที่ตั้งใจไปยับยั้ง สกัดกั้นหรือสร้างความคับข้องใจให้แก่อีกฝ่ายหนึ่ง⁵²

ความขัดแย้งของบุคคล เกิดจากการที่บุคคลต้องตัดสินใจเลือกอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยที่การเลือกนั้นอาจเต็มใจเลือกหรือจำใจเลือก , ความขัดแย้งระหว่างบุคคลเป็นสถานการณ์ที่การกระทำของฝ่ายหนึ่งไปขัดขวางหรือสกัดกั้นการกระทำของอีกฝ่ายหนึ่งในการที่จะบรรลุเป้าหมายของเขา หรือการที่บุคคลที่มีความแตกต่างกันใน ค่านิยม ความสนใจ แนวคิด วิธีการ เป้าหมาย ต้องมาติดต่อกัน ทำงานด้วยกัน หรืออยู่ร่วมกันในสังคมเดียวกัน โดยที่ความแตกต่างนี้ เป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกันหรือไปด้วยกันไม่ได้⁵³

ข. แนวคิดของคาร์ล มากซ์

คาร์ล มากซ์⁵⁴ (Karl Marx) เชื่อว่าความขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลงเป็นของคู่กัน เขาใช้การวิเคราะห์ความขัดแย้งเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์สังคม คาร์ล มากซ์ยืนยันว่าความขัดแย้งเป็นกฎพื้นฐานของชีวิต การวิเคราะห์สังคมของ คาร์ล มากซ์ อยู่บนพื้นฐานของการศึกษาความขัดแย้งทางเศรษฐกิจ

คาร์ล มากซ์ เชื่อว่าจุดเริ่มต้นของความขัดแย้งมาจากเศรษฐกิจ ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มเกิดขึ้น เพราะแต่ละกลุ่มมีความสนใจทางเศรษฐกิจที่ตรงกันข้ามกัน ความขัดแย้งทางเศรษฐกิจจะระหว่างกลุ่มเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ยาก และจะนำไปสู่การขัดแย้งทางสังคมและการเมือง โดยที่กลุ่มหนึ่งก็พยายามสนองผลประโยชน์ของตนเอง ทำให้อีกกลุ่มหนึ่งจะเสียผลประโยชน์ ในทำนองเดียวกันสมาชิกของกลุ่มก็พยายามแสวงหาผลประโยชน์ของตนเอง ทำให้เกิดความขัดแย้งภายในกลุ่ม และขัดแย้งกับกลุ่มอื่นที่มีความสนใจหรือมีผลประโยชน์ขัดกัน คาร์ล มากซ์ถือว่าความขัดแย้งเป็นสถานการณ์ปกติในสังคม เป็นแกนกลางของเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์ ความขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่แยกจากกันไม่ออก จุดเน้นในแนวคิดของมากซ์อยู่ที่เศรษฐกิจ การต่อสู้ของชนชั้น ธรรมชาติของการแข่งขัน และการแสวงหาประโยชน์

⁵²David L. Brown.Managing Conflict at Organizational Interfaces(Reading: Massachusetts:Addision Wesley,1983),pp.4-5.

⁵³เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์.ความขัดแย้งการบริหารเพื่อความสร้างสรรค์(กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์ตะเกียง,2534),หน้า11.

⁵⁴เรื่องเดียวกัน,หน้า29.

ค. แนวคิดของมอสคา

มอสคา⁵⁵ (Mosca) นักสังคมวิทยาชาวอิตาลี ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความขัดแย้งในหนังสือของเขาชื่อ *The Ruling Class* ว่า ความขัดแย้งในสังคมไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งระหว่างบุคคลกับบุคคล หรือ ระหว่างกลุ่มกับกลุ่ม เป็นของปกติที่เกิดโดยธรรมชาติและไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ในการดำรงชีวิตในสังคม แนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งของมอสคาแตกต่างไปจากความคิดของ คาร์ล มากซ์ โดยที่มอสคามิทัศนะว่าการดิ้นรนเพื่อการมีชีวิตอยู่อาจพบในสังคมต่างๆ ซึ่งเป็นการดิ้นรนเพื่อการยังชีพในเบื้องต้น แต่เมื่อการดิ้นรนในระดับนั้น บรรลุผลแล้วคนก็จะหันไปสู่ความขัดแย้ง เพื่อที่จะเด่นกว่าคนอื่นมากกว่าในการมีชีวิตอยู่ ดังนั้น มนุษย์จึงดิ้นรนเพื่ออำนาจ บุคคลทั้งหลายจึงแสวงหาทางที่จะเป็นสมาชิกหรือเป็นส่วนหนึ่งของชนชั้นปกครอง เพราะชนชั้นปกครองเป็นผู้มีอำนาจ เป็นผู้ตัดสินใจ และควบคุมโชคชะตาของสังคม มอสคาไม่เห็นด้วยกับแนวความคิดของคาร์ล มากซ์ที่ว่าเศรษฐกิจเป็นตัวกำหนดสาเหตุความขัดแย้งแต่เพียงอย่างเดียว มอสคาเชื่อว่าความขัดแย้งที่สำคัญที่สุดในสังคม คือ ความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจ ความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างบุคคลหรือระหว่างกลุ่ม ก็เพื่อต้องการเป็นสมาชิกชนชั้นปกครอง ซึ่งชนชั้นปกครองก็คือกลุ่มของคนที่มียอำนาจ

ง. ความขัดแย้งตามแนวความคิดทางการเมือง

ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ตามทัศนะทางการเมือง อาจมองเห็นเป็นกระบวนการสองอย่างคาบเกี่ยวกัน นั่นคือ ความขัดแย้งและความกลมเกลียว กระบวนการทั้งสองนี้จะปรากฏอยู่นานเท่าที่เมื่อคนตั้งแต่สองคน (หรือกลุ่มคน) หรือมากกว่าสองคน (หรือกลุ่มคน) ต้องมาติดต่อกัน

ความขัดแย้งอาจเกิดขึ้นระหว่างบุคคลกับบุคคล ระหว่างองค์กรต่าง ๆ หรือกลุ่มต่างๆ ระหว่างองค์กรกับสมาชิกขององค์กรนั่นเอง หรือระหว่างสมาชิกกับสมาชิกในองค์กรเดียวกัน ความขัดแย้งปรากฏให้เห็นเมื่อคนสองคนหรือมากกว่าสองคน(หรือกลุ่ม) ต้องการที่จะเป็นเจ้าของสิ่งเดียวกัน ต้องการที่จะครอบครองสถานที่เดียวกัน ต้องการที่จะดำรงตำแหน่งเดียวกัน แสดงบทบาทที่ไปด้วยกันไม่ได้ ยืนหยัดในจุดประสงค์ที่ไม่ไปด้วยกัน หรือใช้วิธีการที่ไปด้วยกันไม่ได้ เพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์เดียวกัน⁵⁶

โดยทั่วไป ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือระหว่างกลุ่มนั้น เราไม่ได้พิจารณาว่าความสัมพันธ์นั้นจะมีความขัดแย้งหรือไม่ แต่เรามักจะสรุปว่ามีความขัดแย้งกัน ปัญหาอยู่ที่ว่าแต่ละฝ่ายจะจัดการกับความขัดแย้งอย่างไร ใช้ความรุนแรงโดยมุ่งทำลายกัน หรือ

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 33.

⁵⁶ Robert C. North, "Conflict: Political Aspect," in David L. Sill, *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 3 [New York: Macmillan, 1968], p. 232.

ใช้กฎเกณฑ์ที่ทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องกัน การมองความขัดแย้งในองค์กรทั่วไป รวมทั้งองค์การทางการเมือง มักจะพิจารณาอย่างนี้

แนวความคิดนี้มองว่า การเมืองนั้นมุ่งก่อให้เกิดความกลมเกลียวในสังคม มาตรการหรือเครื่องมือที่จะก่อให้เกิดความกลมเกลียวนั้น อาจด้วยการบังคับหรือการอาสาสมัคร อาจด้วยความตั้งใจหรือไม่ได้ตั้งใจก็ได้ ในสถานการณ์ขัดแย้งนั้น ถ้าฝ่ายหนึ่งใช้กำลังและอีกฝ่ายหนึ่งยอมแพ้ การยอมแพ้นั้นถือว่าเป็นการตกลงให้เกิดความกลมเกลียวในสังคม

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญสร้างโดยผู้ปกครองที่มีอำนาจ และเครื่องมือที่ใช้สร้างความกลมเกลียวจะอยู่ได้นานเท่าไรขึ้นกับเงื่อนไขสำคัญสองประการ ประการแรกฝ่ายมีอำนาจจะดำรงอำนาจได้นานเท่าไร ประการที่สองฝ่ายไม่มีอำนาจจะอดทนต่อความไม่พอใจทั้งหลายได้นานเท่าไร ระยะเวลาที่ความสัมพันธ์ซึ่งมีความกลมเกลียวจะอยู่ได้นานเท่าไร ขึ้นกับเหตุการณ์ก่อนการตกลงว่าทั้งสองฝ่ายมีความพอใจมากน้อยเพียงใด

รัฐทุกรัฐหรือทุกประเทศ ต่างก็ใช้กำลังในระดับหนึ่ง เพื่อจะรักษากฎหมายและความสงบสุขของบ้านเมือง ความแตกต่างระหว่างประเทศที่ใช้กำลังบังคับ กับประเทศที่ประชาชนยินดีปฏิบัติตามกฎระเบียบด้วยความเต็มใจ ต่างกันในปัจจัยสองประการดังนี้ *ประการแรก* กำลังที่ใช้ นั้นคนส่วนใหญ่เห็นชอบด้วยหรือไม่ และใช้กำลังภายในขอบเขตและเท่าที่จำเป็นหรือไม่ *ประการที่สอง* คนส่วนน้อยที่มีความเห็นแตกต่างออกไปได้รับการพิทักษ์ปกป้องหรือไม่ หากคนส่วนน้อยไม่ได้รับการปกป้องในสิทธิพื้นฐานอันควรแล้ว คนส่วนใหญ่ก็จะบังคับขู่เชือดต่าง ๆ นานา โดยอ้างความชอบธรรมทางกฎหมาย⁵⁷

จ. สถานการณ์ของความขัดแย้ง⁵⁸

สถานการณ์ของความขัดแย้ง จะประกอบไปด้วยพฤติกรรมที่บุคคลแสดงออก และการมีความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล มาร์คและสไนเดอร์ (Mark and Snyder) ได้วิเคราะห์แนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับความขัดแย้ง และสรุปคุณลักษณะของพฤติกรรม และความสัมพันธ์ของบุคคลในสถานการณ์ขัดแย้ง ดังนี้

1. การขัดแย้งกันจะต้องมีอย่างน้อย 2 ฝ่าย ฝ่ายในที่นี้อาจเป็นบุคคลหรือกลุ่มก็ได้
2. ความขัดแย้งมักเกิดจากการมีตำแหน่งไม่พอหรือมีทรัพยากรไม่พอเพียง
3. พฤติกรรมของความขัดแย้งเป็นพฤติกรรมที่มุ่งการทำลาย การทำร้าย การสกัดกั้น หรือการควบคุมอีกฝ่ายหนึ่ง ความสัมพันธ์ในความขัดแย้ง ก็คือ การที่ฝ่ายหนึ่งจะได้รับหรือจะชนะ ก็ต่อเมื่ออีกฝ่ายหนึ่งสูญเสียหรือเป็นฝ่ายแพ้
4. ความขัดแย้งจะต้องมีปฏิสัมพันธ์(interaction)ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ และมีการกระทำที่ตรงกันข้าม

⁵⁷ เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์. ความขัดแย้ง การบริหารเพื่อการสร้างสรรค์, หน้า 40-41.

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 89-90.

5. ความสัมพันธ์ในความขัดแย้งเกี่ยวข้องกับความพยายามที่จะควบคุมทรัพยากรที่มีไม่เพียงพอหรือควบคุมตำแหน่งที่มีไม่เพียงพอ หรือต้องการมีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมของอีกฝ่ายหนึ่งในทางใดทางหนึ่ง ดังนั้น ความสัมพันธ์ในความขัดแย้งจึงเกี่ยวข้องกับความพยายามที่จะมีอำนาจ หรือใช้อำนาจ

6. ความสัมพันธ์ในความขัดแย้งก่อให้เกิดการกระบวนกรของปฏิสัมพันธ์ทางสังคมขั้นพื้นฐาน ซึ่งมีผลที่สำคัญเกิดขึ้นตามมา

7. กระบวนการขัดแย้ง จะทำให้ปฏิสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างฝ่ายต่างๆ ขาดช่วงลงชั่วคราว

8. ความสัมพันธ์ในความขัดแย้ง มิใช่ตัวการที่ทำให้ปฏิสัมพันธ์หยุดชะงักลง แต่จะเป็นตัวที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนมาตรฐาน และความคาดหวังในการทำงาน

รัฐบาลไม่สามารถที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชน หรือไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้ เป็นต้นว่า ปัญหาความยากจน ปัญหาการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม ปัญหาการว่างงาน และปัญหาราคาพืชผลการเกษตร ฯลฯ

สิ่งหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นได้ชัดเจนถึงความคิด และความเชื่อของผู้อยู่ใต้การปกครองต่อความชอบธรรมของรัฐบาล ก็คือ การเคารพเชื่อฟัง และปฏิบัติตามนโยบายหรือการกระทำของรัฐบาล ในทางกลับกัน หากว่าผู้อยู่ใต้การปกครองมิได้ให้การยอมรับรัฐบาล พวกเขา ก็จะแสดงออกโดยการไม่ให้ความเคารพเชื่อฟัง หรือไม่ปฏิบัติตามนโยบาย รวมทั้งไม่ให้การสนับสนุนการกระทำใดๆ ของรัฐบาลอีกด้วย⁵⁹

ในประเทศกำลังพัฒนาอย่างไทยนั้น "ชนชั้นกลาง" นับได้ว่าเป็นกลุ่มหนึ่งที่มีอิทธิพลอย่างสูงในการกดดันรัฐบาล พวกเขาสามารถที่จะลดทอนความชอบธรรมและถอดถอนรัฐบาลได้ อันมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลเป็นอย่างมากทีเดียว⁶⁰ หนทางหนึ่งของกระบวนการดังกล่าวก็คือ การเสนอข่าว ทัศนคติและความคิดเห็นผ่านทางสื่อมวลชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โทรทัศน์และหนังสือพิมพ์ ดังนั้น ภาพสะท้อนของสื่อฯต่างๆ เหล่านี้ จึงนับว่ามีอิทธิพลอย่างมากต่อระดับความชอบธรรมของรัฐบาล

⁵⁹ จุมพล หนิมพานิช, "รายการโทรทัศน์เพื่อการศึกษาเรื่อง รัฐบาลกับความชอบธรรม"

⁶⁰ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, สองนคราประชาธิปไตยโดยแนวทางการปฏิรูปการเมืองเศรษฐกิจเพื่อประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ : มติชน, 2538), หน้า 10-12.

"ข่าว คือ รายงานเหตุการณ์ หรือสิ่งที่ผู้คนกำลังให้ความสนใจในขณะใดขณะหนึ่ง อาจเป็นระยะสั้นหรือต่อเนื่องระยะยาว ซึ่งการรายงานนั้นยังไม่อาจบอกได้ในขณะนั้นว่าข่าวนั้นมีข้อเท็จจริงหรือไม่" จาก รูปนวรรต วัฒนาภรณ์, "ข่าวกับเสถียรภาพของรัฐบาล," ใน 11 ปีรัฐศาสตร์ มสธ. รวมบทความทางวิชาการรัฐศาสตร์, หน้า 133.

2.5.3 การแทรกแซงทางการเมืองของกองทัพ

นอกจากผลลัพธ์จากอิทธิพลของกลุ่มชนชั้นกลางดังกล่าวแล้ว สภาวะที่ความชอบธรรมของรัฐบาลลดถอยลงดังกล่าว ยังแปรผกผันต่อการแทรกแซงทางการเมืองของฝ่ายทหาร นั่นก็คือ หากรัฐบาลมีความชอบธรรมต่ำเท่าไร โอกาสที่กองทัพจะเข้าแทรกแซงทางการเมืองก็มีมากเท่านั้น ทั้งนี้ก็เนื่องจากว่า ระบบการเมืองที่ขาดความชอบธรรม หรือมีความชอบธรรมต่ำ ย่อมหมายถึง การที่ประชาชนโดยทั่วไปไม่ให้การยอมรับ และความสนับสนุนแก่รัฐบาล ซึ่งทำให้กลุ่มทหารสามารถเข้าทำการยึดอำนาจได้โดยไม่ต้องเกรงว่าประชาชนจะทำการต่อต้าน อย่างไรก็ตาม ก็มีใช้ว่าการแทรกแซงทางการเมืองของกลุ่มทหารจะมีเพียงแต่การยึดอำนาจสถานเดียวเท่านั้น ยังมีอีก 3 รูปแบบ อันได้แก่ การใช้อิทธิพลกดดันนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาล, การขู่ว่าจะใช้กำลัง และการเปลี่ยนตัวผู้บริหารบางคน ทั้ง 4 รูปแบบดังกล่าว สามารถอธิบายได้ดังนี้⁶¹

รูปแบบที่หนึ่ง การใช้อิทธิพลกดดันนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาล เป็นเรื่องปกติที่ทหารกระทำอยู่เสมอ และถือว่าเป็นเรื่องที่ฝ่ายทหารสามารถกระทำได้อย่างชอบธรรมด้วย เพราะคณะทหารก็เป็นส่วนหนึ่งของสังคมและระบบการเมือง อีกทั้งยังมีผลประโยชน์ร่วมของกองทัพที่จะต้องปกป้องรักษา อาทิจบประมาณด้านการป้องกันประเทศ นโยบายต่างประเทศ และนโยบายความมั่นคง เป็นต้น การแทรกแซงลักษณะนี้ นับได้ว่าเป็นมาตรการอ่อนที่สุด ทว่าหากวิธีการนี้ไม่เป็นผลสำเร็จ และผลของนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาลชกกระทบต่อผลประโยชน์ของกองทัพเป็นอย่างมากแล้ว คณะทหารก็อาจใช้วิธีการอื่นอีกดังจะกล่าวถึงต่อไป

รูปแบบที่สอง การขู่ว่าจะใช้กำลัง วิธีการขู่อาจกระทำได้หลายอย่าง เช่น การสั่งเตรียมพร้อม การเคลื่อนย้ายกำลัง กระทั่งการขู่ว่าจะใช้กำลัง

รูปแบบที่สาม การเปลี่ยนตัวผู้บริหารบางคน เป็นวิธีการที่ฝ่ายทหารใช้เพื่อต้องการให้รัฐบาลทำการแก้ไขปัญหาที่พวกเขาเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญตัวอย่างเช่น การกล่าวหาว่ารัฐมนตรีในคณะรัฐบาลคอร์รัปชัน หรือการที่สาธารณชนแสดงความเห็นว่า รัฐมนตรีในรัฐบาลบางคนไร้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เป็นต้น

รูปแบบที่สี่ การยึดอำนาจ หรือการรัฐประหาร อันจะส่งผลให้รัฐบาลชุดนั้นหมดสภาพไป แต่ในบางกรณี ก็เป็นการยื่นข้อเสนอให้หัวหน้ารัฐบาล หรือคณะรัฐบาลลาออกไปทั้งชุดก็ได้

ก. นิยามของคำว่ารัฐประหาร

คำว่า "coup d' etat" ในภาษาฝรั่งเศสมีความหมายเหมือนกับวาทศัพท์ที่มาจากภาษาลาตินและกรีก ซึ่งหมายถึง การเข้าโจมตี การต่อสู้ และในความหมายที่ใช้กันก็คือ การเข้าโจมตีหรือการต่อสู้กับรัฐบาล วาทศัพท์ข้างต้นได้ถูกนำมาใช้ในความหมายปัจจุบันว่า หมายถึง การ

⁶¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาการพัฒนาการเมืองไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 172, 177-179.

เข้ายึดอำนาจรัฐบาลโดยฉับพลันอย่างผิดกฎหมายในบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเพื่อเปลี่ยนแปลงผู้ดำรงตำแหน่งในคณะรัฐบาล⁶²

การรัฐประหาร(coup d' etat) หมายถึง การตัดสินใจเข้ายึดอำนาจรัฐบาลโดยกลุ่มการเมืองหรือกองทัพภายในระบบการเมืองนั้น การรัฐประหารแตกต่างจากการปฏิวัติ เพราะการรัฐประหารไม่จำเป็นต้องมีการก่อการจลาจลโดยมวลชน และไม่จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสถาบันการเมืองและสังคม ส่วนการปฏิวัตินั้นจะมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสถาบันการเมืองและสถาบันสังคมทั้งหมด ในการทำรัฐประหาร ผู้ก่อการรัฐประหารมักจะเข้าจับกุมหรือสังหารผู้นำการเมืองและผู้นำกองทัพ เข้าควบคุมสถานที่สำคัญทางการบริหารของรัฐบาล และควบคุมหน่วยงานทางด้านสาธารณสุขไป และทำให้การใช้สื่อสารมวลชนทุกชนิดควบคุมมวลชนให้อยู่ในความสงบและยอมรับอำนาจปกครองของผู้นำชุดใหม่⁶³

สำหรับปัจจัยที่ทำให้ทหารเข้าแทรกแซงทางการเมืองในประเทศที่กำลังพัฒนา สามารถแบ่งได้เป็น 2 ปัจจัย

(1.) ปัจจัยและสิ่งแวดล้อมภายในกองทัพ⁶⁴ ที่ทำให้ทหารก่อการรัฐประหารไว้ว่า

1.) การที่กำลังทหารถูกใช้ให้ปฏิบัติหน้าที่ในบทบาทของตำรวจ เช่น เข้าปราบปรามการก่อจลาจล ทำให้ทหารตื่นตัวทางการเมือง บันทอนการเป็นทหารอาชีพและเพิ่มความทะเยอทะยานทางการเมือง

2.) เมื่อทหารเกิดความขัดแย้งระหว่างการให้การสนับสนุนรัฐบาลกับการปกป้องผลประโยชน์ของชาติ ทหารไม่มีความไว้วางใจรัฐบาล และนักการเมืองที่มุ่งกอบโกยผลประโยชน์เข้าตนเอง ทหารมองว่ากองทัพเป็นผู้ปกป้องผลประโยชน์ของชาติ

3.) ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกองทัพ เป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งของการรัฐประหาร การปฏิวัติรัฐประหารที่เกิดจากกองทัพที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันนั้น ถ้าเกิดขึ้นก็มักปราศจากการนองเลือด แต่การรัฐประหารที่เกิดขึ้นภายใต้สภาวะการณ์ที่กองทัพแตกแยก ยุ่งเหยิง การยึดอำนาจมักจะเผชิญกับการรัฐประหารซ้อน หรือการปฏิวัติซ้อน

⁶² ประชา เทพเกษตรกุล. "การแทรกแซงทางการเมืองของทหารไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีการรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534," (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า. 8.

⁶³ Jack C. Plano and Others, Political Science Dictionary [Hinodale: The Dryden Press, 1973], pp. 98-99.

⁶⁴ สัจชัย มุณฑริกสวัสด์, ทหารปฏิวัติทำไม, โดยทหารเด็ก, นามแฝง (กรุงเทพฯ: เพชรรัตน์, 2524), หน้า 37-66.

4.)ความพยายามของผู้นำทางการเมือง ที่จะเปลี่ยนแปลงนโยบายภายในกองทัพ หรือผู้นำขัดแย้งต่อคำแนะนำของฝ่ายทหาร ย่อมส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับพลเรือนตึงเครียด เป็นสาเหตุให้ทหารทำการปฏิวัติรัฐประหาร

5.)วิธีการให้กำเนิดนายทหารของกองทัพ ถ้าในสังคมที่ไม่มีการแข่งขันชั้นมากมาย นายทหารของกองทัพกำเนิดมาจากชนชั้นเดียวกับผู้นำทางการเมืองก็ไม่ค่อยจะเข้ามาแทรกแซงการเมืองโดยตรง แต่ถ้าในสังคมที่มีการแบ่งแยกชนชั้นสูง เกิดการเหลื่อมล้ำต่ำสูงระหว่างกลุ่มนายทหารกับกลุ่มผู้นำทางการเมือง ย่อมจะเกิดความไม่พอใจในหมู่ นายทหารจนถึงขั้นไปโค่นรัฐบาลพลเรือน

6.)ความเป็นทหารอาชีพ ความรู้ความสามารถในทางทหารอย่างแท้จริง ถ้ามีมากในหมู่ทหาร จะทำให้กองทัพเข้าแทรกแซงการเมืองน้อยลง ถ้ากองทัพมีนายทหารที่ไม่สนใจพัฒนาความเป็นวิชาชีพของตน กลับเป็นนักแสวงโชคในเครื่องแบบแสวงหาความร่ำรวยอำนาจเกียรติยศ ก็มีโอกาที่ทหารจะเข้าแทรกแซงการเมือง ทำการปฏิวัติรัฐประหาร

7.)สถาบันทหารที่แตกแยก มีโอกาสที่จะแทรกแซงการเมืองทำการปฏิวัติรัฐประหารสูง ความพยายามก่อการรัฐประหารส่วนใหญ่ เกิดจากการรวมตัวระหว่างทหารบางกลุ่มกับนักการเมืองฝ่ายพลเรือน

8.)การพ่ายแพ้สงครามของทหาร จะเป็นตัวเร่งให้ทหารเข้าแทรกแซงการเมือง เพราะเมื่อทหารพ่ายแพ้สงคราม ทหารจะโทษผู้นำการเมืองว่าดำเนินนโยบายที่ผิดพลาด และไม่ให้ความสำคัญสนับสนุนต่อการทำสงครามอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะโทษผู้นำทหารในระดับสูงว่ามิ่วแต่เล่นการเมือง แสวงหาผลประโยชน์จะไม่สนใจความมั่นคงของประเทศชาติ และไม่พัฒนากองทัพให้เข้มแข็งพอที่จะต่อสู้กับฝ่ายตรงข้าม สิ่งเหล่านี้สร้างความไม่พอใจแก่ทหารอาชีพนำไปสู่การก่อการปฏิวัติรัฐประหาร

9.)การให้ความรู้ทางการเมืองแก่ทหารอย่างไม่ถูกขั้นตอน และถูกวิธีการ จะชักนำให้ทหารเข้าแทรกแซงการเมืองเร็วขึ้น การให้การศึกษาทางการเมืองแก่ทหาร จะต้องกระทำความคู่ไปกับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมือง,เศรษฐกิจและสังคม การให้ความรู้ทางการเมืองอย่างกว้างขวาง ในขณะที่สังคมยังไร้ระเบียบ ยุ่งเหยิงทั้งในวงการเมืองและในกองทัพ จะชักนำให้ทหารเกิดความต้องการจะเข้ามาแก้ไขปัญหา โดยโค่นล้มรัฐบาลเสียก่อน แล้วค่อยเข้าดำเนินการตามแนวความคิดของตน

10.)ผลประโยชน์ของทหารถูกกระทบกระเทือน กองทัพก็คล้ายกับกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองอื่นๆ คือ มีความรู้สึกในการที่จะปกป้องผลประโยชน์ร่วมของตน ทั้งในการแบ่งปันผลประโยชน์ด้านการสนับสนุนเงินงบประมาณ ความมีอิสระในการดำเนินการภายในปราศจากการแทรกแซงจากสถาบันอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแต่งตั้งและโยกย้ายตำแหน่งนโยบายความมั่นคงภายนอกและภายใน ผลประโยชน์เหล่านี้หากถูกกระทบกระเทือนอาจทำให้การเข้าแทรกแซงทางการเมืองของทหารเป็นไปได้ง่าย

11.) ความขัดแย้งทางอำนาจและผลประโยชน์ทางการเมืองระหว่างผู้นำทหารโดยทั่วไปแล้ว นายทหารที่มีศักยภาพพอที่จะทำการรัฐประหารได้นั้น มักจะได้แก่นายทหารระดับสูงที่ดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ของกองทัพ หรือตำแหน่งคุมกำลัง ดังนั้น นายทหารที่มีโอกาสจะก้าวเข้ามามีบทบาททางการเมือง จึงไม่ใช่ทหารส่วนใหญ่ของกองทัพ หากแต่เป็นผู้นำทหารและกลุ่มนายทหารที่สนับสนุนกลุ่มเล็กๆ ที่อยู่ในตำแหน่งที่จะช่วยเสริมฐานอำนาจของผู้นำทหารให้กว้างขวางมั่นคงมากขึ้น ผู้นำทหารที่ต้องการเข้าไปมีบทบาททางการเมือง หรือรักษาสถานภาพทางการเมืองของตน จึงต้องรักษาฐานอำนาจของตนไว้ให้มั่นคงและอาจจะเกิดความขัดแย้งระหว่างผู้นำทหารด้วยกันได้ เป็นสาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้ฝ่ายสูญเสียอำนาจไม่พอใจ และก่อกระแสรัฐประหารได้เช่นกัน

(2.) ปัจจัยและสิ่งแวดล้อมภายนอกกองทัพ⁶⁵

1.) ความชอบธรรมของรัฐบาลพลเรือน ความมั่นคงของหัวหน้าคณะรัฐบาลพลเรือนขึ้นอยู่กับความชอบธรรมของการได้มาซึ่งอำนาจ อันเป็นที่ยอมรับกันในหมู่ประชากร เช่น การเลือกตั้งที่เป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม และมีประชาชนให้การสนับสนุนจำนวนมาก ซึ่งจะทำให้เงื่อนไขในการรัฐประหารของทหารน้อยลง แต่เมื่อใดที่ชอบธรรมของผู้นำดังกล่าวลดลง เงื่อนไขในการที่ฝ่ายทหารจะเข้ามาแทรกแซงด้วยการรัฐประหารก็จะยิ่งเพิ่มสูงขึ้นตามลำดับ จนอาจกล่าวได้ว่า ความชอบธรรมของรัฐบาลมีผลต่อการรัฐประหารของกองทัพมากกว่าสิ่งแวดล้อม หรือลักษณะภายในอื่น ๆ

ความชอบธรรมดังกล่าว จะเกิดขึ้นตามสัดส่วนของความเชื่อถือของประชาชนต่อสิทธิของประชาชนในการมีอำนาจปกครองของรัฐบาล รัฐบาลที่ได้รับการยอมรับและเชื่อถือจากประชาชนสูง จึงถือว่ามีความชอบธรรมสูง และช่วยมิให้ทหารเข้าแทรกแซงต่ออำนาจการปกครอง เพราะเหตุว่าความพยายามที่จะเข้าแทรกแซงของทหารดังกล่าวจะก่อให้เกิดความรู้สึกต่อต้านในหมู่ประชาชน รวมทั้งทหารบางส่วนด้วย

2.) ประสิทธิภาพของการบริหารงาน ปัจจัยที่ทำให้รัฐบาลมีความมั่นคงอีกประการหนึ่งได้แก่ ประสิทธิภาพและความชอบธรรมในการบริหารงานรัฐบาลที่บริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถแก้ไขปัญหา และนำประเทศไปสู่ความเจริญมั่นคงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ย่อมรักษาความเชื่อถือและการสนับสนุนของประชาชนไว้ได้อย่างมั่นคง อย่างไรก็ตาม หากการบริหารงานรัฐบาลเป็นไปอย่างผิดทำนองคลองธรรม เช่น มีการละเมิดบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ หรือละเมิดกฎหมายอย่างร้ายแรง ปลดปล่อยให้มีการฝ่าฝืนกฎหมายของกลุ่มต่าง ๆ จนก่อให้เกิดความไร้ระเบียบหรือมีการใช้ความรุนแรง รวมทั้งการที่ปล่อยให้มีการคอร์รัปชัน

⁶⁵ ประชา เทพเกษตรกุล, "การแทรกแซงทางการเมืองของทหารไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีการรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534", หน้า 17-20.

อย่างกว้างขวางในวงการรัฐบาลและข้าราชการ ย่อมจะทำให้ความชอบธรรมของรัฐบาลลดลง และนำไปสู่การแทรกแซงของทหาร

3.) ความล้มเหลวของการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ ทหารมีความปรารถนาที่จะทำให้ประเทศมีโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ดีมีความก้าวหน้ามั่นคงเพิ่มมากขึ้น เพราะสภาพทางเศรษฐกิจย่อมมีผลกระทบต่อสถาบันทหารด้วยเช่นเดียวกับสถาบันอื่นๆ ดังนั้น การที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ นอกจากจะมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของทหาร ซึ่งเป็นคนชั้นกลางอย่างมากแล้ว ยังทำให้ทหารขาดความเชื่อถือในความสามารถของรัฐบาลต่อการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ นอกจากนั้น ยังทำให้ทหารอาชีพเกิดความรู้สึกว่าการตัดสินใจและวิธีแก้ปัญหาของตน จะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจได้ดีกว่าวิธีการที่รัฐบาลพลเรือนใช้อยู่ ทหารจึงรู้สึกว่ารัฐบาลไร้ความชอบธรรม

4.) ความรุนแรงและความขัดแย้งในสังคม เนื่องจากการที่ทหารมีทัศนคติในการต่อต้านความแบ่งแยกในสังคม ดังนั้น จะเห็นว่าในบางประเทศที่มีประชาชนหลายเชื้อชาติ เมื่อประชากรสองกลุ่มมีความขัดแย้งกัน ในระยะแรกทหารจะไม่เข้ายุ่งเกี่ยว แต่หลังจากการที่ความขัดแย้งขยายวงกว้าง และเนิ่นนานออกไป ทหารที่มีเชื้อสายเดียวกันกับกลุ่มที่มีความขัดแย้งกัน ก็อาจจะเข้าสนับสนุนกลุ่มเชื้อชาติของตน ทำให้ความขัดแย้งรุนแรงขึ้นจนกระทั่งกลายเป็นปัญหาทางการเมืองได้

นอกจากนั้น การที่ทหารมักจะคำนึงถึงความมั่นคงและความเป็นระเบียบเรียบร้อยเป็นหลักสำคัญ ทหารจึงไม่เห็นด้วยกับการที่กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ พยายามเรียกร้องสิทธิและผลประโยชน์ของตน ทั้งด้วยการเดินขบวนประท้วง การผลະงาน ยิ่งเมื่อสถานการณ์ขยายตัวออกไปและมีการใช้ความรุนแรงขึ้นในขั้นที่จะต้องใช้กำลังทหารเข้าปราบปราม ก็จะทำให้ทหารมีความรู้สึกว่ารัฐบาลพลเรือนไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ไว้ได้ ทำให้ทหารต้องเข้ามาแทรกแซงเพื่อรักษาความสงบของประเทศต่อไป

5.) การขยายตัวของเศรษฐกิจและสังคมเข้าสู่ภาวะทันสมัย ในการนี้จะพัฒนาประเทศไปสู่ความทันสมัย ทำให้รัฐบาลต้องทุ่มเทงบประมาณจำนวนมากไปใช้ในการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม การศึกษา และกิจการสาธารณูปโภคต่าง ๆ ทำให้อาจจัดงบประมาณทางทหารลง โดยอาจเนื่องมาจากเห็นความสำคัญเร่งด่วนในการพัฒนาสิ่งที่กล่าวมาแล้ว หรืออาจเห็นว่าทหารเป็นศัตรูจึงพยายามที่จะกำจัดอำนาจทหารให้น้อยลง การถูกตัดงบประมาณทำให้ทหารรู้สึกคับข้องใจ เพราะทหารก็เช่นเดียวกับสถาบันอื่นที่ต้องการเห็นสถาบันของตนได้รับการพัฒนาให้ก้าวหน้าขึ้น เช่น ต้องการขยายขนาดกองทัพ การจัดและอาวุธยุทโธปกรณ์ที่ทันสมัย อาคารที่ใหญ่โต เครื่องแบบที่มีคุณภาพ เป็นต้น นอกจากนั้น การตัดงบประมาณยังมีผลกระทบต่อกรขยายตำแหน่ง การเลื่อนขั้นรายได้ประจำและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ทำให้ทหารมีความรู้สึกว่าสถาบันของตนถูกลดความสำคัญลง และอาจนำไปสู่การรัฐประหารเพื่อให้ได้สิ่งดังกล่าว

6.) สถาบันกษัตริย์ถูกกระทบกระเทือน โดยเหตุที่สถาบันกษัตริย์เป็นสถาบันที่มีวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของสังคมไทยมาเป็นเวลาหลายศตวรรษ สถาบันกษัตริย์จึงได้รับการเคารพยกย่องเกิดทุนจากคนไทยมานานหลายชั่วอายุคน จนกล่าวได้ว่า สถาบันกษัตริย์เป็นเอกลักษณ์อันสำคัญของสังคมไทย และเป็นสถาบันที่ประชาชนชาวไทยมีความรู้สึกว่าเป็นสถาบันนี้ไม่ควรจะละเมิดได้ ดังได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับ ดังนั้น ถึงแม้ว่าจะไม่มีทฤษฎีใด ๆ ที่กล่าวถึงความสำคัญของพระมหากษัตริย์กับเสถียรภาพทางการเมืองไว้อย่างชัดเจน แต่ในประเด็นนี้ก็น่าสนใจที่จะทำมาเป็นแนวความคิดอันหนึ่งในการวิเคราะห์ความไร้เสถียรภาพทางการเมืองของประเทศไทย เนื่องจากเป็นเหตุสำคัญให้ทหารที่มีความอนุรักษนิยมสูง ทำการโค่นล้มรัฐบาลที่ไม่ปกป้องพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยตั้งแต่รัฐบาลรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมา จะเห็นได้ว่า พระมหากษัตริย์ได้รับการส่งเสริมสนับสนุนให้มีบทบาทในสังคมขึ้นในฐานะพระประมุขอันถาวรของประเทศ ทำให้สถานะและเกียรติคุณของสถาบันกษัตริย์ไทยมีเพิ่มมากขึ้น ในทางบริหารข้าราชการระดับสูงจะได้รับการแต่งตั้งลงพระปรมาภิไธยโดยพระมหากษัตริย์ ในทางการเมืองและด้านนิติบัญญัติ พระมหากษัตริย์ไม่เพียงแต่จะต้องทรงพระปรมาภิไธยในร่างกฎหมายที่รัฐสภา หรือรัฐบาลทูลเกล้าฯ เสนอเท่านั้น แต่จะมีพระราชอำนาจที่จะทรงวินิจฉัย หรือให้คำปรึกษาในการตรากฎหมายนั้น ๆ ด้วย จากบทบาทนี้เองทำให้ Donald E. Nuerchterlien ถึงกับกล่าวไว้ว่า "เป็นการยากที่รัฐประหารใด ๆ ในอนาคตจะสำเร็จได้ ถ้าผู้นำในการรัฐประหารไม่รู้ล่วงหน้าก่อนว่าองค์พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงคัดค้านในการยึดอำนาจครั้งนั้น"

ในประเทศกำลังพัฒนานั้น กล่าวได้ว่า ลักษณะของการเข้ามามีบทบาททางการเมืองของกลุ่มทหารโดยทั่วไป จำแนกได้เป็น 3 ลักษณะ⁶⁶ คือ

1. การที่กลุ่มทหารเข้าแทรกแซงโดยใช้อิทธิพล (influence) ต่อรัฐบาลพลเรือนโดยการพยายามจูงใจ อย่างเหตุผลหรือกระตุ้นให้รัฐบาลพลเรือนเห็นคล้อย และปฏิบัติตามความประสงค์ของฝ่ายทหาร ลักษณะนี้อาจชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญของประเทศ พฤติกรรมทางการเมืองแบบนี้ กลุ่มทหารเท่านั้นที่จะทำได้ในประเทศกำลังพัฒนา เพราะกลุ่มอื่น ๆ ยังไม่รวมตัวกันอย่างมีระเบียบพอ และที่สำคัญกว่าคือ การที่กลุ่มทหารเป็นองค์กรที่ควบคุม "เครื่องมือการใช้กำลัง" ของประเทศ ทำให้อิทธิพลของทหารมีมากพอที่ฝ่ายอื่น ๆ จะต้องยอมรับ

การแทรกแซงของทหารโดยใช้อิทธิพลกดดัน (pressure) หรือการข่มขู่ (blackmail) รัฐบาลพลเรือนของประเทศไทยในขณะนั้น โดยให้ปฏิบัติตามความประสงค์ของฝ่ายทหาร ถ้ารัฐบาลขณะนั้นปฏิเสธต่อการใช้อำนาจของกลุ่มทหาร กลุ่มทหารก็อาจกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมีผลทำให้รัฐบาลยอมจำนนหรือลาออกไป เช่น การปฏิวัติรัฐประหาร การแทรกแซงโดยวิธีนี้

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21-22.

อาจเริ่มตั้งแต่ไม่ขัดต่อกฎหมายไปจนถึงการทำลายกฎหมายของประเทศ สำหรับการเข้ามามีบทบาททางการเมืองของกลุ่มทหารในลักษณะที่ 1 นี้ จะพบว่ามีใช่เป็นการปฏิวัติรัฐประหารหรือยึดอำนาจโดยตรง เพราะกลุ่มทหารเข้าแทรกแซงโดยใช้รัฐบาลพลเรือนหรือรัฐบาลขณะนั้นเป็นกลาง เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่มทหาร

2. การเข้าแทรกแซงโดยกลุ่มทหารเข้าถอดถอนรัฐบาลของประเทศในขณะนั้น โดยการบังคับด้วยอาวุธ เมื่อประสบผลสำเร็จในการขับไล่รัฐบาลเก่า กลุ่มทหารจะทำการแต่งตั้งรัฐบาลใหม่ภายในความเห็นชอบของกลุ่มทหาร วิธีการเช่นนี้ ทำให้รัฐบาลใหม่เป็นแค่เพียง "รัฐบาลหุ่น" ของกลุ่มทหารเท่านั้น เพราะอำนาจที่แท้จริงคงอยู่กับกลุ่มทหาร

3. การเข้ามาแทรกแซงในลักษณะรุนแรงที่สุด คือ การที่กลุ่มทหารใช้กำลังอาวุธเข้ายึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลเดิม ยุบรัฐบาลเก่าเปลี่ยนแปลงสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติ ยุบเลิกพรรคการเมืองด้วยกฎหมาย เป็นต้น



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย