

การสัมภาษณ์เรื่อง
สิบสี่ตุลาคม กับ อนาคตของเมืองไทย

จัดโดย

สมาคมสังคมนิยมแห่งประเทศไทย
และโครงการตำราสังคมนิยมและมนุษยศาสตร์

ณ คณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เมื่อวันเสาร์ที่ ๒๖ มกราคม และ เสาร์ที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๗

ผู้นำแต่ละรุ่นในประวัติศาสตร์ไทย

ความประสงค์ในการเสนอบทความนี้เพื่อเป็นแนวทางศึกษาผู้นำไทยแต่ละรุ่นโดยจะเริ่มต้นจากรุ่นของรัชกาลที่ ๔ มาจบลงด้วยรุ่นของจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งเป็นช่วงเวลาประมาณหนึ่งร้อยปี ในช่วงเวลาหนึ่งศตวรรษนี้เราจะเห็นผู้นำไทยแต่ละรุ่นผลักดันกันมาทำหน้าที่บริหารและมีอำนาจทางการเมือง ผู้นำแต่ละรุ่นมีความแตกต่างกันในด้านภูมิหลังการศึกษา ตลอดจนโลกทัศน์ ขึ้นอยู่ตามกาลเวลาและเหตุการณ์ทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นการเมืองภายในหรือการเมืองระหว่างประเทศ

หนึ่ง ในการศึกษาผู้นำแต่ละรุ่นนั้น ได้เลือกเอาบุคคลสำคัญระดับเสนาบดี-รัฐมนตรีเป็นสำคัญ เพราะเป็นบุคคลที่มีประวัติชีวิต เขียนเป็นเอกสารแน่นอนไม่ว่าจะเป็นหนังสือประวัติบุคคลสำคัญทั่ว ๆ ไปหรือ “หนังสืองานศพ” คณะเสนาบดี-รัฐมนตรีทั้งหมด ๑๑ ชุด ก้อนนับตั้งแต่ชุดของรัชกาลที่ ๔ พ.ศ. ๒๓๕๔ จนถึงชุดของจอมพลถนอม กิตติขจร พ.ศ. ๒๕๑๒ การวิเคราะห์นั้นจะพยายามศึกษาบทบาท องค์ประกอบและลักษณะของผู้นำไทย และจะแยกศึกษาชุดรัชกาลที่ ๔ เป็นเฉพาะ หลังจากนั้นจะศึกษาจากสมัยของรัชกาลที่ ๕ พ.ศ. ๒๔๓๕-๒๕๑๒ ซึ่งจะแบ่งออกเป็นสองสมัย คือสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช ๒๔๓๕-๒๔๗๕ และสมัยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕-๒๕๑๒ แต่ละสมัยจะกินเวลาประมาณ ๔๐ ปี (ดูภาคผนวกรายชื่อคณะเสนาบดี-รัฐมนตรีแต่ละชุด โปรดสังเกตว่า จะเป็นเสนาบดี-รัฐมนตรีในตำแหน่งจริง ๆ เท่านั้น มิได้นำรัฐมนตรีช่วยหรือรัฐมนตรีลอยเข้ามา รวม ทั้งนี้เนื่องจากเวลาศึกษาจำกัด และความไม่สะดวกในการหาหลักฐานข้อมูล)

นอกจากนี้เหตุผลที่เลือกระยะเวลายาวถึงหนึ่งศตวรรษนี้ ก็เพื่อที่จะให้เห็นแนวโน้มและความเปลี่ยนแปลงในช่วงเวลาประวัติศาสตร์ คงจะมีได้เจาะลึกลงไปในช่วงใดช่วงหนึ่งโดยเฉพาะ ดังนั้นภาพพจน์ที่ได้มาจึงเป็นเรื่องทั่ว ๆ ไปเป็นส่วนใหญ่ และเพื่อประกอบความเข้าใจอย่างกว้าง ๆ เท่านั้นเอง

สำหรับผู้นำชุดแรกที่เลือกชุดของรัชกาลที่ ๔ นั้น ก็เพราะในช่วงนี้เราเปลี่ยนแปลงสังคมจากแบบสยามเดิมมาเป็นสมัยใหม่เป็นครั้งแรกมีการเริ่มต้นอะไรบางอย่างในเมืองไทย ที่ว่าการเริ่มต้นนั้นก็คือสมัยนี้เป็นสมัยของลัทธิอาณานิคม อิทธิพลของตะวันตกจะเริ่มจะปรากฏตัวให้เห็นในเมืองไทย อิทธิพลเป็นทางตรงคืออำนาจทางทหารของฝรั่ง และยังเป็นอิทธิพลทางอ้อม เช่น ทางด้าน

วิทยาการและวัฒนธรรม เช่นการแพทย์ การพิมพ์ ปรัชญาทางศาสนา ดังนั้นอิทธิพลเหล่านี้ได้มีส่วนทำให้เกิดผู้นำไทยรุ่นใหม่ขึ้นมา ผู้นำรุ่นใหม่ที่ว่านักเคลื่อนไหวของรัชกาลที่ ๔ (โปรดดูภาคผนวก ๑) ซึ่งจะเป็นผู้นำที่แตกต่างกับรุ่นที่แล้วๆ มาในประวัติศาสตร์ไทย ที่ว่ากลุ่มผู้นำกลุ่มนี้แตกต่างกับผู้นำรุ่นก่อนๆ มากคือการที่ผู้นำรุ่นนี้ได้รับอิทธิพลวิชาการของตะวันตก เป็นบุคคลกลุ่มแรกที่เห็นความสำคัญของวิชาการเหล่านั้น และมีการยอมรับและศึกษาอย่างจริงจัง ดังเราจะเห็นได้จากตัวอย่างของรัชกาลที่ ๔ พระปิ่นเกล้าฯ เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ และกรมหลวงวงศาธิราช เป็นต้น ต่างมีความรู้ภาษาอังกฤษเป็นอย่างดี ต่างก็ยอมรับในวิชาการของตะวันตก เช่นการทหาร การเดินเรือ การพิมพ์ ดังที่เราจะรู้อยู่ทั่วไป ผู้นำกลุ่มนี้เป็นผู้นำที่เริ่มรับอิทธิพลตะวันตกอย่างอ่อนๆ (เราจะเห็นความเปลี่ยนแปลงเรื่องการรับอิทธิพลตะวันตกเพิ่มมากขึ้นในรุ่นของรัชกาลที่ ๕ หรือพวก Young Siam) ผู้นำกลุ่มรัชกาลที่ ๔ นี้พยายามนำวิทยาการเหล่านั้นมาเปลี่ยนแปลงสังคมไทย การเปลี่ยนแปลงนี้เป็นลักษณะเริ่มแรก ที่ละเล็กละน้อยเพื่อปรับตัวให้เข้ากับโลกตะวันตก ฉะนั้นเราอาจถือได้ว่าการปฏิรูปเริ่มต้นอย่างอ่อนๆ ขนแล้วในกลุ่มผู้นำ

กล่าวโดยกว้างๆ แล้วผู้นำกลุ่มนี้มีอายุอานามใกล้เคียงกันมาก คือในปี ๒๓๙๔ อันเป็นปีที่รัชกาลที่ ๔ ขึ้นครองราชย์นั้น พระองค์ทรงพระชนม์ ๔๗ พรรษา พระปิ่นเกล้าฯ กรมหลวงวงศาฯ เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ เจ้าพระยาภูธราภัย ต่างก็มีอายุเท่ากันคือ ๔๓ ปี ส่วนเจ้าพระยาทิพากรวงศ์ อายุ ๓๘ ปี สรุปแล้วก็คงจะเป็นอายุโดยเฉลี่ย ๔๐ กว่าปี บรรดาผู้นำรุ่นนี้ต่างก็มีประสบการณ์คล้ายคลึงกันอย่างน้อยหนึ่งในการศึกษา กล่าวคือได้รับการศึกษาอย่างดีในระบบโบราณที่เรียนจากวังและวัด จากอาจารย์พิเศษ และจากการทำงาน นอกจากนั้นก็ได้รับการศึกษาโดยทางอ้อม คือเรียนวิทยาการตะวันตก ภาษาอังกฤษจากการติดต่อคบค้าสมาคมกับชาวต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากมิชชันนารีอเมริกัน รวมความแล้วคงเป็นผู้นำรุ่นที่มีโลกทัศน์และความคิดเห็นที่แตกต่างกับรุ่นเก่า มองเห็นอนัตตราชของตะวันตก มองเห็นประโยชน์ของวิทยาการตะวันตก และมองเห็นว่า จะต้องปรับปรุงตัวเองและประเทศอย่างไร ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่ไม่น่าสงสัยเลยว่าเมื่อนำกลุ่มนี้ขึ้นมา มีอำนาจทางการเมือง ได้ทำการเปลี่ยนแปลงประเทศในรูปของการปฏิรูปขนต้น หรือการยอมรับอิทธิพลตะวันตกด้วยการลงนามสนธิสัญญาบาวริง ซึ่งเป็นสัญญาที่ไทยต้องเสียเปรียบทางเศรษฐกิจและการศาลเป็นอย่างมาก (ดู David J. Steinberg, ed., *In Search of Southeast Asia*, Praeger, New York, 1971, หน้า ๑๑๔-๑๖) การปรับตัวของผู้นำรุ่นใหม่ทางด้านการเมืองและการศึกษานี้ ได้มีผลเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในสังคมไทยด้วย กล่าวคือผู้นำไทยแต่เดิมมีรากฐานทางการเมือง

และเศรษฐกิจจากการผูกขาดการค้าและการเกณฑ์แรงงานจากระบบไพร่ แต่ผู้นำรุ่นใหม่ได้หันเหไปสนใจที่จะสร้างฐานะของตนด้วยระบบเศรษฐกิจใหม่ คือการค้าทั้งภายในและภายนอกประเทศ มีการเก็บภาษีอากรและการทำเกษตรกรรมในรูปการค้าอย่างจริงจัง เช่นในเรื่องตลาดอ้อย และมีทัศนคติการค้าเสรีแบบอังกฤษเข้ามาบีบคั้นผู้นำไทย ผู้นำไทยรุ่นแรกดำเนินตามดังจะเห็นได้จากสนธิสัญญาบาวริง ซึ่งเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจผูกขาดของไทยไป ผู้นำไทยรุ่นนี้สังเกตเห็นผลประโยชน์ที่จะได้จากระบบเศรษฐกิจใหม่ที่ว่า และก็เห็นความจริงที่รายได้ของรัฐบาลในรัชกาลที่ ๔ เพิ่มขึ้นจาก ๑๒ ล้านบาทในสมัยรัชกาลที่ ๓ เป็นราว ๆ ประมาณ ๑๕ ล้านบาท ทั้งนี้โดยการทำเกษตรกรรมมากขึ้นในเรื่องการเพาะปลูกและส่งออกต่างประเทศ ส่งเสริมให้คนออกไปหักร้างถางพงมากขึ้น มีการยกเว้นภาษีให้ถึง ๓ ปีสำหรับคนที่ไปบุกเบิกที่ทำกินใหม่ นอกจากนี้ก็ยังเพิ่มรายได้จากการเก็บภาษีการพนันและภาษีอื่นซึ่งเป็นรายได้สำคัญถึง ๔๐% ของภาษีรายได้ทั้งหมด

ถ้าจะกล่าวโดยย่ออีกที เราจะเห็นว่า ผู้นำไทยรุ่นนี้ ได้เริ่มปฏิรูปการเปลี่ยนแปลงประเทศบ้างแล้ว ผู้นำรุ่นนี้เป็นรุ่นแรกที่ได้รับอิทธิพลของตะวันตกอย่างอ่อน ๆ ในผู้นำรุ่นต่อไปเราจะเห็นความเปลี่ยนแปลงยิ่งขึ้น ความเปลี่ยนแปลงที่ว่านักคืออิทธิพลของตะวันตกจะมีเป็นอย่างมากในรุ่นของรัชกาลที่ ๕ เราอาจจะเรียกกลุ่มผู้นำรัชกาลที่ ๕ นี่ว่าพวก Young Siam พวก Young Siam นี้เป็นกลุ่มที่ได้รับอิทธิพลและเห็นวิธีการของตะวันตกอย่างเต็มที่ และเป็นกลุ่มที่ต้องการเปลี่ยนแปลงประเทศอย่างรวดเร็ว ในช่วงต้นรัชสมัยของรัชกาลที่ ๕ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพระองค์ทรงบรรลุนิติภาวะเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๑๖ นั้น เราจะเห็นบทบาทของพวก Young Siam ซึ่งประกอบด้วยบรรดาพระเจ้าอนัองยาเธอจำนวนมาก พวก Young Siam นี้อาจจะเรียกได้ว่าเป็นคนหนุ่มหัวรุนแรง พวกนี้ได้รับการศึกษาอย่างดีแบบตะวันตก มีอาจารย์สอนพิเศษอย่างเช่นหม่อมแอนนา หรือหม่อมจันทเลียมี่ประสบการณ์จากการเดินทางไปต่างประเทศ ดังนั้นจึงต้องการเปลี่ยนแปลงประเทศอย่างรวดเร็ว ดังเราจะเห็นได้จากความคิดความอ่านที่สะท้อนอยู่ในหนังสือ คุรุโณวาท และที่เห็นได้ชัดคือการปฏิรูปทางการคลัง การศาล ในช่วงแรก ความต้องการของคนรุ่น Young Siam นี้เริ่มต้นจะขัดกับคนรุ่นรัชกาลที่ ๔ อย่างเห็นได้ชัด ต่างก็ได้รับอิทธิพลตะวันตก ต้องการเปลี่ยนแปลง แต่ขัดกันด้วยวิธีการและระยะเวลา ดังนั้นจึงไม่น่าสงสัยอะไรที่ความขัดแย้งของคนระหว่างรุ่นนี้ระเบิดออกเป็นวิกฤตการณ์วังหน้า พ.ศ. ๒๔๑๗/๑๘ ในวิกฤตการณ์นั้นกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญ (วังหน้า) เสด็จหนีไปอยู่สถานกงสุลอังกฤษ เรื่องราวมาตุลึงก์เมื่อบ้าหลวงใหญ่อังกฤษที่สิงคโปร์เข้ามาช่วยเจรจาก็ใกล้เคียง (ดู David K. Wyatt, *The Politics of Reform in Thailand*, New Haven Yale University Press, 1969 หน้า ๔๒-๖๒)

กลุ่ม Young Siam ที่เป็นคนหนุ่มหัวรุนแรง ต้องยับยั้งโครงการที่จะปฏิรูปไปหลายปี และกลับมามีบทบาทใหม่เมื่อภายหลังที่กลุ่มรุ่นรัชกาลที่ ๔ สิ้นชีวิตหรือออกจากตำแหน่งไป ดังนั้นกลุ่ม Young Siam จึงขึ้นมาใช้อำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริงในช่วงปลายทศวรรษ ๒๔๒๐ และ ๒๔๓๐ ดังเราจะเห็นได้จากการปฏิรูปครั้งใหญ่ พ.ศ. ๒๔๓๕ ซึ่งมีการตั้งกระทรวง ๑๒ กระทรวง ระบบการปกครองใหม่เป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่สุด คือ การเปลี่ยนรูปของรัฐ จากแบบ อาณาจักรที่มีอำนาจปกครองอย่างหลวมๆ มาเป็นแบบ ราชอาณาจักร คือ ศูนย์กลางอยู่ที่เมืองหลวง กรุงเทพฯ มีอำนาจการปกครองเด็ดขาด

ผลของการปฏิรูปและบทบาทของ Young Siam นี้มีลักษณะพิเศษเห็นได้ชัด ในการเมืองไทยสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช (๒๔๓๕-๒๔๗๕) กล่าวคือเป็นช่วงที่ราชวงศ์มีบทบาทมากที่สุด เป็นสมัยที่บรรดา เจ้านาย มีอำนาจเต็มในทางการเมือง เข้าดำรงตำแหน่งเจ้ากระทรวงต่าง ๆ เราอาจจะพูดได้ว่าเป็นลักษณะใหม่ของการเมืองไทย เพราะในอดีตที่ผ่านมาราชวงศ์มิได้อำนาจสูงสุดเท่าในสมัยก่อน ๆ (๒๓๒๕-๒๔๑๕ ตั้งแต่กรุงรัตนโกสินทร์จนถึงปีที่สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ถึงแก่อสัญกรรม) อำนาจทางการเมืองนั้นแบ่งกันระหว่าง ราชวงศ์ กับ ขุนนาง ดังที่เราจะเห็นได้ชัดว่า ตำแหน่งเสนาบดีกลาโหม มหาตมไทย เมือง วัง คลัง นา มักจะตกอยู่กับตระกูลขุนนาง (ดูภาคผนวกรายชื่อเสนาบดี ๑๗๘๒-๑๘๘๒ ในบทความของ David K. Wyatt, "Family Politics in Nineteen the Century Thailand," *Journal of Southeast Asian History*, v. 9, no 2 September 1968)

อย่างไรก็ตามในสมัยรัชกาลที่ ๕ นับแต่ปี ๒๔๒๕ เป็นต้นมา ราชวงศ์ก็เริ่มมีอำนาจสูงสุด และอาจจะถือได้ว่าเป็นสมัยแห่งความสืดยอดของอำนาจของเจ้านาย ตราบจนกระทั่งปี ๒๔๗๕ ในสมัยที่ ๒ ๒๔๓๕-๒๔๗๕ บรรดาเสนาบดีจะมาจากราชวงศ์ บางครั้งก็เป็นเจ้านายที่เป็นพระญาติสนิทของพระเจ้าแผ่นดิน คือพระเจ้าน้องยาเธอ (อาจจะต่างพระมารดา) หรือพระโอรส บางครั้งก็เป็นพระญาติห่าง ๆ เสนาบดีจำนวนน้อยจะมาจากตระกูลขุนนาง ส่วนสามัญชนเป็นองค์ประกอบที่เล็กที่สุดของคณะเสนาบดี ตัวอย่างเช่นในชุด ๒๔๓๕ เสนาบดี ๙ คนในจำนวน ๑๒ คน เป็นพระเจ้าน้องยาเธอ ในชุด ๒๔๔๓ พระเจ้าลูกยาเธอและพระญาติห่างออกไปเข้ามาดำรงตำแหน่งเสนาบดี และในชุด ๒๔๖๔ ของรัชกาลที่ ๖ มีการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย คือพระญาติห่างออกไปอีก เช่นพวก ม.ร.ว. เข้ามาแทนที่ โดยทั่ว ๆ ไปมักจะพูดกันว่า ในสมัยรัชกาลที่ ๖ นั้นเป็นสมัยที่ขุนนางเข้ามามีอำนาจ แต่ถ้าจะดูให้ลึกแล้วเราจะเห็นว่าส่วนใหญ่ยังเป็นพวกเจ้านายอยู่ คือ เป็น

เชอพระวงศ์ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพระยา ตูล้าย ๆ เป็นยศขุนนาง แต่ความจริงมิใช่ขุนนางแบบทั่ว ๆ ไป ฉะนั้นน่าจะพูดได้ว่าคณะเสนาบดีปี ๒๔๖๘ ยังคงมาจากราชวงศ์ ความแตกต่างมีเพียงว่าเป็นเชอพระวงศ์ชั้นผู้น้อยเท่านั้น ในชุดสุดท้ายของสมัยนั้น คือ พ.ศ. ๒๔๗๕ ของรัชกาลที่ ๗ คณะเสนาบดีมีลักษณะคล้าย ๆ กับชุด ๒๔๕๓ คือ พระญาติสนิท (ทางสายเลือด) เข้ามาดำรงตำแหน่งเสนาบดีเป็นส่วนใหญ่ อนึ่งตลอดสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ขุนนางและสามัญชนมีส่วนน้อยมากที่เข้ามามีอำนาจทางการเมือง มีเพียง ๓ ตำแหน่งเท่านั้นในชุด ๒๔๓๕ เพียง ๑ ตำแหน่งในชุด ๒๔๕๓ เพิ่มขึ้นเป็น ๔ ตำแหน่งในชุด ๒๔๖๘ และเหลือเพียง ๒ ตำแหน่งในชุด ๒๔๗๕ (ดูภาคผนวก ๒-๓-๔-๕)

ตาราง ๑

พนเพของเสนาบดี ๒๔๓๕-๒๔๗๕

ราชวงศ์	๓๕ คน
ขุนนาง	๗ คน
สามัญชน	๓ คน
รวม	๔๕ คน

เนื่องจากเห็นชัดจากที่กล่าวมาแล้วว่า บรรดาเสนาบดีส่วนใหญ่มาจากราชวงศ์ ดังนั้นอาจไม่จำเป็นที่จะต้องพูดถึงถิ่นกำเนิดของผู้นำเหล่านี้ คือส่วนใหญ่ก็จะมาจากเมืองหลวง (กรุงเทพและธนบุรี) อย่างไรก็ตามเพื่อที่จะนำไปเปรียบเทียบกับสมัยหลัง ๒๔๗๕ จึงควรกล่าวไว้สักหน่อยคือ บรรดาเสนาบดีส่วนมากมาจากเมืองหลวงคือชุด ๒๔๓๕ ๑๐ คนจาก ๑๒ คน ชุด ๒๔๕๓ ๑๐ คนจาก ๑๑ คน ชุด ๒๔๖๘ ๑๐ คนจาก ๑๒ คน และชุด ๒๔๗๕ ๙ คนจาก ๑๐ คน ซึ่งคงอธิบายได้ว่า เมืองหลวงมีอำนาจเหนือประเทศ แต่มีข้อสังเกตว่าในช่วงนั้นคนจากภาคกลางและภาคใต้ก็มีส่วนและบทบาทในการร่วมใช้อำนาจทางการเมืองอยู่บ้าง คือมีคนจากภาคกลาง ๑ คนในชุด ๒๔๓๕, ๒๔๕๓ และ ๒๔๖๘ และมีคนภาคใต้ ๑ คนในชุด ๒๔๖๘ และ ๒๔๗๕ บางทีอาจเป็นเพราะภาคกลางและภาคใต้มีส่วนเข้าร่วมกับเมืองหลวงได้ดีกว่าภาคอื่น มีการเชื่อมโยงกันอย่างแน่นแฟ้นระหว่างเมืองหลวงกับภาคกลาง และภาคใต้ มากกว่ากับภาคเหนือและภาคอีสาน อาจจะสะท้อนให้เห็นว่าภาคไหนเป็นที่สนใจของเมืองหลวง ซึ่งก็เข้าใจได้ง่ายว่าภาคกลางนั้นอยู่รอบ ๆ เมืองหลวง แต่ภาคใต้นั้นอาจจะเป็นที่สนใจเพราะบทบาทในการเป็นทางออกทะเล การค้าทางทะเลเป็นหัวใจ

สำคัญของกรุงเทพ ฯ นับแต่สมัยต้น ๆ ของรัตนโกสินทร์ อีกประการหนึ่งกรุงเทพ ฯ ยังได้แผ่อำนาจลงเหนือมลายู ดังนั้นภาคใต้จึงได้รับฐานะพิเศษในสายตาของผู้ผู้นำในกรุงเทพ ฯ ดังจะเห็นได้จากบทบาทของนครศรีธรรมราช และสงขลา

ดูเหมือนจะมีคนทั่วไปเสนอความเห็น ว่า ผู้นำไทยมีลักษณะประกอบด้วยทหารและข้าราชการพลเรือน ซึ่งหมายความว่าผู้นำมาจากข้าราชการทหารและพลเรือน เป็นเรื่องยากที่คนภายนอกสองวงการอาชีพนี้จะสามารถก้าวไปสู่ความเป็นผู้นำสูงสุดได้ อย่างไรก็ตามลักษณะผู้นำข้าราชการทหารและพลเรือนนี้จะเป็นปรากฏการณ์ของสมัยหลัง ๒๔๗๕ มากกว่าในสมัยของสมบูรณาญาสิทธิราช ความแตกต่างระหว่างข้าราชการทหารกับข้าราชการพลเรือนไม่ชัดเจนนัก แม้ว่าอาชีพทหารอย่างแท้จริงแบบตะวันตกจะเริ่มขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๕ แต่ข้าราชการทหารและพลเรือนมักจะในฐานะเป็นข้าแผ่นดิน เราจะพบว่าในสมัยนั้นเปลี่ยนบทบาทอาชีพระหว่างทหารกับพลเรือนได้ง่าย ดังนั้นเมื่อเราพูดถึงทหารในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชต้องคำนึงถึงว่าอาชีพทหารเป็นอย่างไร แตกต่างกับหลัง ๒๔๗๕ อย่างไร

ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช ผู้นำระดับเสนาบดีมักมาจากข้าราชการพลเรือน เช่น ในชุด ๒๔๓๕ เป็นจำนวน ๙ จาก ๑๒ (ข้าราชการพลเรือน ๒ ทูต ๒) และมีที่มิวาททหาร ๖ ซึ่งจำนวนเกิน ๑๒ เพราะบางคนเป็นทั้งสองประเภทตามที่กล่าวมาแล้วข้างบน ในชุด ๒๔๕๓ เป็นข้าราชการพลเรือน ๗ จาก ๑๑ (พลเรือน ๕ ทูต ๒) และทหาร ๔ ในชุด ๒๔๖๘ ข้าราชการพลเรือนยังมีบทบาทมาก มีจำนวน ๙ จาก ๑๒ (พลเรือน ๘ ทูต ๑) เป็นทหารเพียง ๓ แนวโน้มนี้มันยังคงปรากฏอยู่ในชุดของรัชกาลที่ ๗ ปี ๒๔๗๕ คือ ข้าราชการพลเรือน ๗ จากจำนวนคน ๑๐ (พลเรือน ๑ ทูต ๑) และทหาร ๓

ตาราง ๒

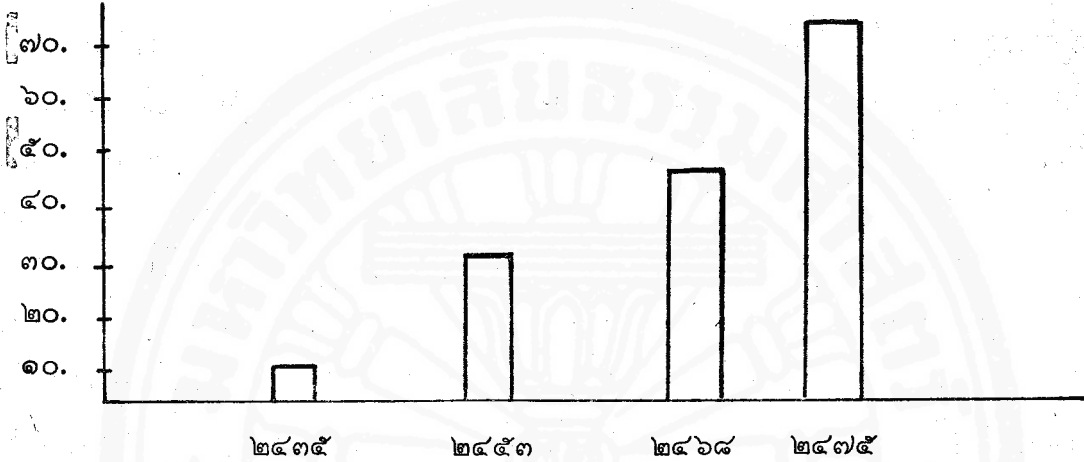
พื้นฐานทางงานอาชีพ

ข้าราชการพลเรือน	๒๖ คน
ข้าราชการทหาร	๑๖ คน
ข้าราชการทูต	๖ คน

นับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ มา การศึกษามีความสำคัญมากในการที่จะส่งคนให้ขึ้นมาเป็นผู้นำ แม้ว่าเสนาบดีจะเป็นคนจากวงในก็ตาม แต่จะต้องได้รับการพิจารณาพื้นฐานการศึกษาเสียก่อน ในขั้นต้นเสนาบดีเป็นผู้ได้รับการศึกษาสูงแบบโบราณ คือจากวังและวัด รู้ภาษาขอม บาลี และยังได้รับการศึกษาแบบตะวันตกจากมิชชันนารีและอาจารย์ชาวต่างประเทศดังที่กล่าวแล้วข้างต้น

และเมื่อเวลาผ่านไปปรากฏว่าการศึกษจากมหาวิทยาลัยเป็นปัจจัยสำคัญ เป็นเครื่องประกอบของคนที่จะเป็นผู้นำระดับเสนาบดี ดังจะเห็นได้จากตารางขวาคือ

ตาราง ๓
ระดับการศึกษาชั้นมหาวิทยาลัยของเสนาบดี
๒๔๓๕-๒๔๕๗



เนื่องจากราว ๆ สมัยรัชกาลที่ ๕ ลัทธิอาณานิคมตะวันตกได้ปรากฏตัวให้เห็นได้ชัดโดยเฉพาะอย่างยิ่งการคุกคามจากอังกฤษและฝรั่งเศส ซึ่งกลายเป็นผลกระทบในทางด้านการศึกษาของผู้นำไทย เพื่อที่จะตอบโต้กับอิทธิพลผู้นำไทยโดยยอมรับการศึกษาแบบตะวันตก และได้มีการส่งบุตรหลานไปศึกษาในต่างประเทศในที่สุด การศึกษาต่างประเทศหรือการเป็นนักเรียนนอกนั้นได้กลายเป็นองค์ประกอบสำคัญของบุคคลที่จะก้าวขึ้นไปเป็นเสนาบดี และดูเหมือนประเทศอังกฤษจะเป็นประเทศที่ได้รับความนิยมที่สุด

ตาราง ๔
จำนวนผู้ที่ได้รับการศึกษาดังประเทศ

		อังกฤษ	ฝรั่งเศส	เดนมาร์ก
๒๔๓๕	๒ (จากจำนวน ๑๒)	๒	—	—
๒๔๕๓	๔ (จากจำนวน ๑๑)	๓	—	๑
๒๔๖๘	๗ (จากจำนวน ๑๒)	๕	๒	๑
๒๔๗๕	๖ (จากจำนวน ๑๐)	๔	๑	๑
รวม	๑๙	๑๕	๓	๒

นอกจากการศึกษาต่างประเทศแล้ว ดูเหมือนการศึกษาวิชาทหารก็เป็นปัจจัยสำคัญด้วย เช่นในชุด ๒๔๓๕ นั้นเสนาบดี ๑๐ จาก ๑๒ ได้รับการศึกษาวิชาทหารมาก่อน บางทีอาจจะเป็นเครื่องอธิบายสถานการณ์ของประเทศเป็นอย่างดี คือสมัยรัชกาลที่ ๕ เป็นสมัยการรวมเป็นรัฐชาติ บรรดาอาณาเขตรอบนอก เช่นภาคเหนือและอีสานถูกดึงเข้ามารวมกับศูนย์กลาง ในการนี้กรุงเทพฯ ได้ใช้กำลังทหารเป็นเครื่องมืออยู่บ้างเหมือนกัน นอกจากนั้นลัทธิอาณานิคมก็กระตุ้นให้ผู้นำไทยสนใจวิชาทหารมากด้วย แต่เหตุการณ์ ร.ศ. ๑๑๒ (๒๔๓๖) อาจจะบอกว่าการทหารถึงจะเป็นก็ทำอะไรไม่ได้ ประกอบทั้งคู่ต่อสู้ของไทยในอดีตเช่น พม่า และญวนก็กลายเป็นเมืองขึ้นไป ดังนั้นผู้นำที่ศึกษาวิชาทหารจึงลดลง เช่นในชุด ๒๔๕๓ มีเพียง ๖ ใน ๑๑ ในชุด ๒๔๖๘ เพียง ๔ ใน ๑๒ และชุด ๒๔๗๕ เพียง ๔ ใน ๑๒ ซึ่งอาจจะสะท้อนภาพความมั่นคงทางการเมืองอยู่บ้างโดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังที่อังกฤษและฝรั่งเศสได้ทำสนธิสัญญาประกันความเป็นกลางของกลุ่มแม่น้ำ เมื่อปี ๒๔๓๙

ได้เสนอไว้ข้างต้นว่าการปฏิรูป ๒๔๓๕ เป็นการเปลี่ยนโฉมหน้าทางการเมืองไทยใหม่ ดังนั้นจึงควรดูเรื่องอายุอานามของคนรุ่นใหม่ที่เข้ามา เราจะเห็นว่าในชุด ๒๔๓๕ ของ Young Siam นั้นประกอบด้วยคนหนุ่มเป็นส่วนใหญ่อายุ median เพียง ๓๔ $\frac{1}{2}$ ปีและอายุโดยเฉลี่ย ๓๗ อาจจะหนุ่มที่สุดในช่วงประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา ในชุด ๒๔๕๓ นั้นคนพวกนี้ส่วนใหญ่ก็ยังมีอิทธิพลอยู่ ซึ่งก็สูงอายุนั้นไปเป็น median ๔๘ และเฉลี่ย ๔๖ ในชุด ๒๔๖๘ และ ๒๔๗๕ ซึ่งให้เห็นชัดว่าชนกลุ่มนั้นจนถึงความสุกยอตแห่งอำนาจ แม้ว่าจะมิใช่คนคนเดียวกัน แต่ก็นับได้ว่ามาจากกลุ่มเดียวกัน ประสบการณ์แบบเดียวกัน คือ ๒๔๖๘ เป็น median ๕๐ เฉลี่ย ๕๓ ชุด ๒๔๗๕ median ๔๙ และเฉลี่ย ๕๒ เราอาจจะสรุปคร่าว ๆ ได้ว่าจาก ๒๔๓๕ ถึง ๒๔๗๕ ผู้นำทางสนอยู่ในกลุ่มเดียวกันซึ่งจะได้เปรียบเทียบกับรุ่นหลัง ๒๔๗๕ อีกทีหนึ่งให้เห็นชัด

ทีนี้เราก็มารู้จักสมัยอีกสมัยหนึ่งซึ่งอาจเรียกได้เต็มที่ว่าการเมืองแบบข้าราชการทหารและพลเรือน ผู้นำรุ่นใหม่ที่มาหลัง ๒๔๗๕ นั้นเป็นผลผลิตจากการปฏิรูปที่เริ่มต้นในสมัยรัชกาลที่ ๕ กล่าวคือการปฏิรูปทางการศึกษา การตั้งโรงเรียนและการตั้งคนจำนวนมากเข้าในวงราชการทำให้มีคนอีกรุ่นจากครอบครัวสามัญชน และขุนนางผู้น้อยได้เข้ารับการศึกษา เช่น ร.ร. สวนกุหลาบ ฯ ร.ร. นายทหารบก (จ.ป.ร.) ร.ร. ข้าราชการพลเรือน เป็นการเปิดให้คนที่มิใช่เชื้อพระวงศ์ หรือขุนนางชั้นสูงเข้ามามีบทบาทในการปกครองเป็นครั้งแรก หรือจะพูดอีกนัยหนึ่งก็คือคนที่อยู่ไกลปืนเที่ยงได้เข้ามาในวงใน การเริ่มให้ทุนการศึกษาก็เป็นเครื่องช่วยกระตุ้นให้มีคนเข้ามามากับนด้วย

ข้อนี้พิสูจน์ได้จากการพิจารณาตุบรตราธรรมนูญต่าง ๆ เช่นชุด ๒๔๘๑ ของพระยาพล ฯ ชุด ๒๔๘๗ ของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ชุด ๒๔๘๙ ของ นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งผู้นำเป็นขุนนาง ผู้น้อยหรือสามัญชนมาก่อน

ดูเหมือนว่าในช่วง ๒ ทศวรรษแรกหลัง ๒๔๗๕ บรรดาผู้นำที่มามีบทบาทจากสามัญชนจะมีบทบาทมาก ผู้ที่มาจากครอบครัวของขุนนางผู้น้อยมีบทบาทรองลงมา แต่เมื่อเวลาผ่านไปกลับปรากฏว่าผู้นำที่มาจากครอบครัวของขุนนางผู้น้อยกลับเข้ามาดำรงบทบาทและตำแหน่งสำคัญเป็นจำนวนมากกว่า ซึ่งจะเห็นแนวโน้มนี้ได้ชัดจากชุด ๒๔๘๙ ของนายปรีดี พนมยงค์ และเพิ่มมากขึ้นเรื่อยในชุด ๒๕๐๐ ของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม และในชุดสุดท้ายคือ ๒๕๑๒ ของจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งปรากฏว่าผู้ที่มาจากครอบครัวของขุนนางผู้น้อยเข้ามามีอำนาจมากที่สุด

อาจจะสรุปว่าในสมัยหลัง ๒๔๗๕ เป็นต้นมา รัฐมนตรีประกอบด้วยคนจากครอบครัวสามัญชนและขุนนางผู้น้อยสามัญชนมีบทบาทสูงตอนแรกและถูกเข้าแทนที่โดยขุนนางผู้น้อย ฐานะการเมืองได้เปิดกว้างในตอนแรกและปิดแคบลงในที่สุด ส่วนเชื้อพระวงศ์นั้นแม้ว่าเชื้อพระวงศ์ชั้นผู้ใหญ่จะถูกกันออกไป แต่ก็มิได้หมายความว่าทั้งหมดไปทีเดียว เชื้อพระวงศ์ชั้นผู้น้อยยังมีบทบาทอยู่เช่นในชุด ๒๔๘๙ (ปรีดี พนมยงค์) ชุด ๒๕๐๐ (จอมพล ป. พิบูลสงคราม) ชุด ๒๕๐๖ (จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์) และชุด ๒๕๑๒ (จอมพลถนอม กิตติขจร)

ตาราง ๕
พื้นเพของเสนาบดี-รัฐมนตรี

	๒๔๗๕-๒๔๗๕	๒๔๗๕-๒๕๑๒
ราชวงศ์	๓๕	๗
ขุนนาง	๗	๒๓
สามัญชน	๓	๑๑
ไม่ทราบ	—	๒๙
รวม	๔๕	๖๘

ในเรื่องถิ่นกำเนิดของบรรดาผู้นำรุ่นหลังนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปจากยุคแรก คือชุด ๒๔๘๑ (พระยาพล ฯ) และชุด ๒๔๘๗ (จอมพล ป. พิบูลสงคราม) นั้นปรากฏว่ามีผู้นำที่เป็นคนจากภาคกลางเป็นจำนวนมาก (นนทบุรี อยุธยา สมุทรปราการ) เป็นบรรดาจังหวัดรอบ ๆ เมืองหลวง เป็น

จังหวัดที่ทางติดต่อกับกรุงเทพ ฯ ได้ง่าย ได้รับผลโดยตรงจากการปฏิรูปที่กล่าวข้างต้น นอกจากภาคกลาง ก็มีกรุงเทพ ฯ และภาคใต้ด้วย อย่างไรก็ตามดูเหมือนจะเป็นเพียงชั่วระยะหนึ่งที่คนจากภาคกลางรวมกับกรุงเทพ ฯ เข้ามามีบทบาททางการเมือง พอระยะสงครามโลกครั้งที่สองก็ปรากฏว่ากรุงเทพ ฯ เมืองหลวงเริ่มมีอิทธิพลมากขึ้นไป ซึ่งนับตั้งแต่ชุด ๒๔๘๙ ของนายปรีดี พนมยงค์ และชุด ๒๕๐๐ ของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งมีจำนวนมากกว่า ๕๐% ที่มาจากกรุงเทพ ฯ คนจากกรุงเทพ ฯ ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอยู่เรื่อยมาในชุด ๒๕๐๖ ของจอมพลสฤษดิ์ และ ๒๕๑๒ ของจอมพลถนอม ในสองชุดหลังนั้นมือนำสั่งเกิดคือคนทางภาคอีสานได้เข้ามามีบทบาทเป็นพิเศษ บางทีการพูดว่าภาคไหนมีผู้นำเข้ามาอาจจะอธิบายการเมืองได้คือ ในช่วงหลัง ๒๔๗๕ อำนาจทางการเมืองจะอยู่ในกลุ่มคนภาคกลางและกรุงเทพ ฯ หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ กรุงเทพ ฯ ขึ้นมาเด่นแต่ผู้เดียว ภาคใต้ที่เคยมีบทบาทบ้างมาก่อนก็หายไป กลายเป็นภาคอีสานเข้ามาแทน ซึ่งอาจจะเป็นผลมาจากการเมืองในภูมิภาคนั้นเช่นเรื่องคอมมิวนิสต์หรือสงครามอินโดจีน

ในสมัยหลัง ๒๔๗๕ นั้นเป็นสมัยที่ผู้นำไทยเป็นแบบข้าราชการทหารพลเรือนอย่างสมบูรณ์ เกือบจะพูดได้ว่าบุคคลที่อยู่นอกเหนืออาชีพดังกล่าวเกือบไม่มี โอกาสเข้ามาอำนาจสูงสุดทางการเมือง ในสมัยหลัง ๒๔๗๕ นั้นข้าราชการทหารมีบทบาทมากที่สุดช่วงตรงกันข้ามกับสมัยก่อน ๒๔๗๕ ในชุด ๒๔๘๑, ๒๔๘๗ และ ๒๕๐๐ ข้าราชการทหารคุมตำแหน่งสำคัญๆ เช่น กลาโหม มหาดไทย การต่างประเทศ การคลัง ซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นทหารบกและทหารเรือ และมีทหารอากาศจำนวนน้อย ดังรายละเอียดคือ ชุด ๒๔๘๑ มีทหาร ๖ ใน ๙ (บก ๔, เรือ ๒) ชุด ๒๔๘๗ มีทหาร ๘ จาก ๙ (บก ๖, เรือ ๑) นับเป็นรัฐบาลที่มีทหารมากที่สุด ในชุด ๒๕๐๐ มีทหาร ๑๑ จาก ๑๔ (บก ๙, เรือ ๑, อากาศ ๑)

ตลอดเวลาของการเมืองช่วง ๒๔๗๕-๒๕๐๐ ข้าราชการพลเรือนเป็นส่วนประกอบย่อยของคณะรัฐมนตรี และมักมีค้อยดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ จนกระทั่งหลังการปฏิวัติ ๒๕๐๐ จึงได้เปลี่ยนไป นำสังเกตว่าจนถึง ๒๕๐๐ นั้น ข้าราชการการทูตไม่มีบทบาทเลย จนกระทั่งสมัยจอมพลสฤษดิ์ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงไปในการที่นักการทูตเข้ามามีบทบาทอยู่แล้ว อันนั้นมิใช่ว่าการต่างประเทศจะด้อยความสำคัญลงไปเมื่อเราพิจารณาดูว่าสงครามโลกครั้งที่สองและสงครามเย็นที่ตามมา แต่ที่นักการทูตขาดออกไปอาจเป็นเพราะข้าราชการทหารพลเรือนในสมัยนั้นมีการศึกษาจากต่างประเทศเป็นอย่างดี ทำให้มีความสามารถในทางภาษาและการเมืองระหว่างประเทศ และเข้ามาทำงานทางการเมืองต่างประเทศเอง เช่น จอมพล ป. พิบูลสงคราม และนายปรีดี พนมยงค์

ข้อสังเกตก่อนหน้าของการเมืองช่วง ๒๔๗๕-๒๕๐๐ ก็คือการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และลักษณะผู้นำชั่วคราว คือในชุด ๒๔๘๙ ของนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งค่อนข้างจะแตกต่างกับ รัฐบาลชุดอื่น ๆ และเป็นรัฐบาลชุดเดียวที่ข้าราชการทหารถูกตัดทอนออกไป ๙ ใน ๑๑ จะมาจาก ข้าราชการพลเรือน มีทหารเพียง ๒ และมียศไม่สูงนักคือ พลโท และพันเอก

ในสองชุดสุดท้ายคือ ๒๕๐๖ (จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์) และ ๒๕๑๒ นั้นอาจจะมองได้ ว่าเป็นความสืบเนื่องมาจากชุด ๒๕๐๐ คือเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกัน แต่มีการเปลี่ยนแปลงที่น่าสังเกต ที่ว่าข้าราชการพลเรือนได้เข้ามามีบทบาทร่วมกับข้าราชการทหารมากขึ้นบ้าง ในชุด ๒๕๐๐ มี ทหาร ๕ คน พลเรือน ๘ (เป็นพลเรือน ๔, ทูต ๔) ในชุด ๒๕๑๒ มีทหาร ๕ พลเรือน ๗ (ทูต ๓) อาจจะกล่าวได้ว่าในสมัยหลังข้าราชการพลเรือนได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้น แต่ก็ยังมีได้มีอิทธิพล มากอย่างในสมัยก่อน ๒๔๗๕ แต่การเปลี่ยนแปลงค่อนข้างชัดในแง่ที่ว่า ๒๔๗๕-๒๕๐๐ มีทหาร เป็นส่วนใหญ่ (ยกเว้นรัฐบาลนายปรีดี พนมยงค์) และหลัง ๒๕๐๐ มีข้าราชการพลเรือนและทูต เข้ามามาก อาจเป็นเพราะเหตุการณ์การเมืองระหว่างประเทศ ประกอบกับผู้นำทหารรุ่นหลังมิได้ มีการศึกษาจากต่างประเทศอย่างเช่น รุ่น ๒๔๗๕-๒๕๐๐

ตาราง ๖

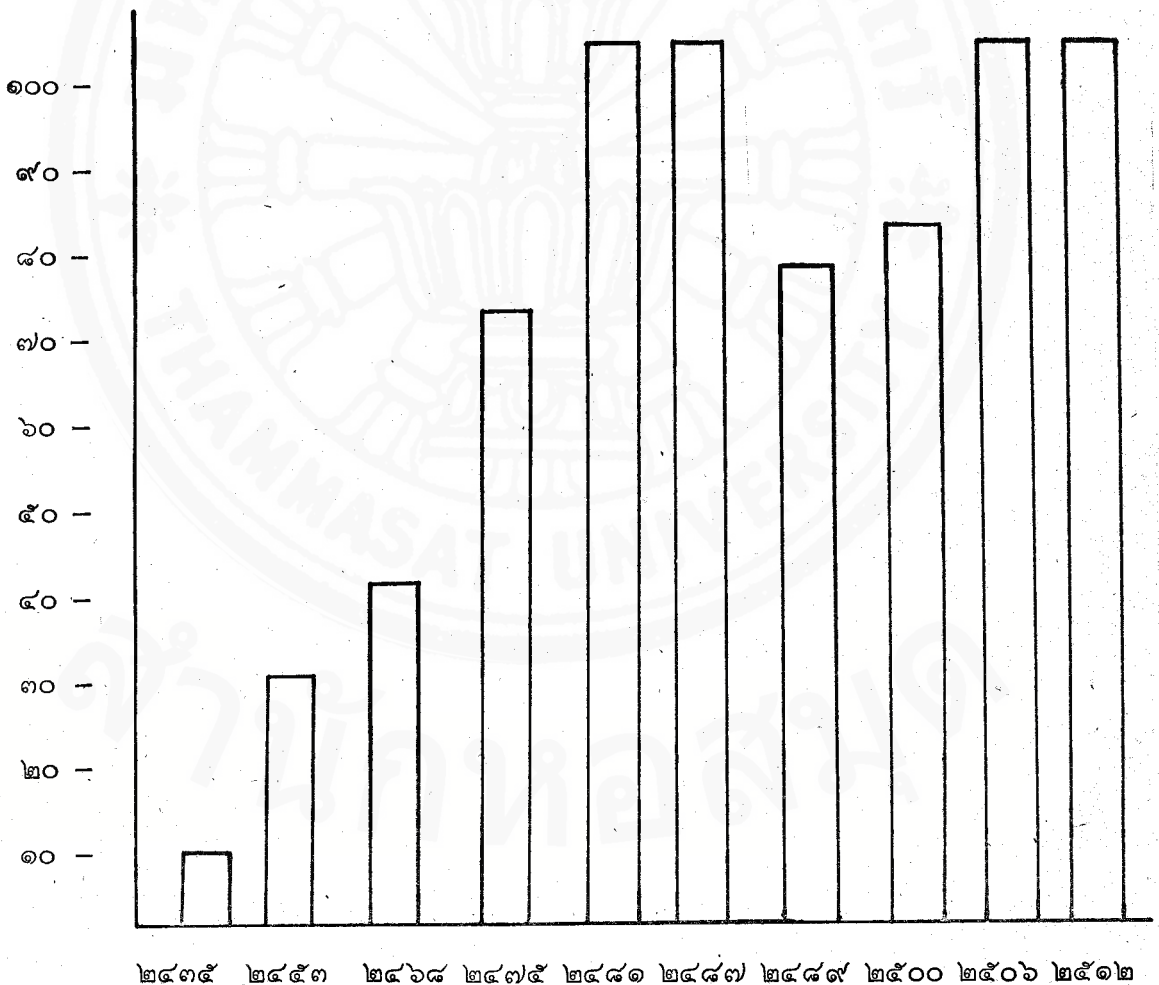
พื้นฐานทางงานอาชีพ

	๒๔๗๕-๒๔๗๕	๒๔๗๕-๒๕๑๒
ข้าราชการพลเรือน	๒๖	๒๓
ข้าราชการทหาร	๑๖	๓๕
ข้าราชการทูต	๖	๘
รวม	๔๘	๖๖

ส่วนในเรื่องภูมิหลังทางการศึกษาของผู้นำใน สมัยหลัง ๒๔๗๕ ปรากฏว่าการศึกษ แบบสมัยใหม่บวกกับการศึกษาต่างประเทศเป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุด เราอาจจะพูดได้ว่าบรรดา รัฐมนตรีทุกคนในชุด ๒๔๘๑, ๒๔๘๗, ๒๕๐๖ และ ๒๕๑๒ มีการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย ชุด ๒๔๘๙ และ ๒๕๐๐ นั้นยกเว้นคือมีรัฐมนตรีจำนวนน้อยที่ไม่มีการศึกษามหาวิทยาลัย อนึ่งบรรดา ผู้นำเหล่านั้นต่างก็ได้รับการศึกษาในกรุงเทพ ฯ ทั้งสิ้น เช่นเดียวกับสมัยก่อน ๒๔๗๕

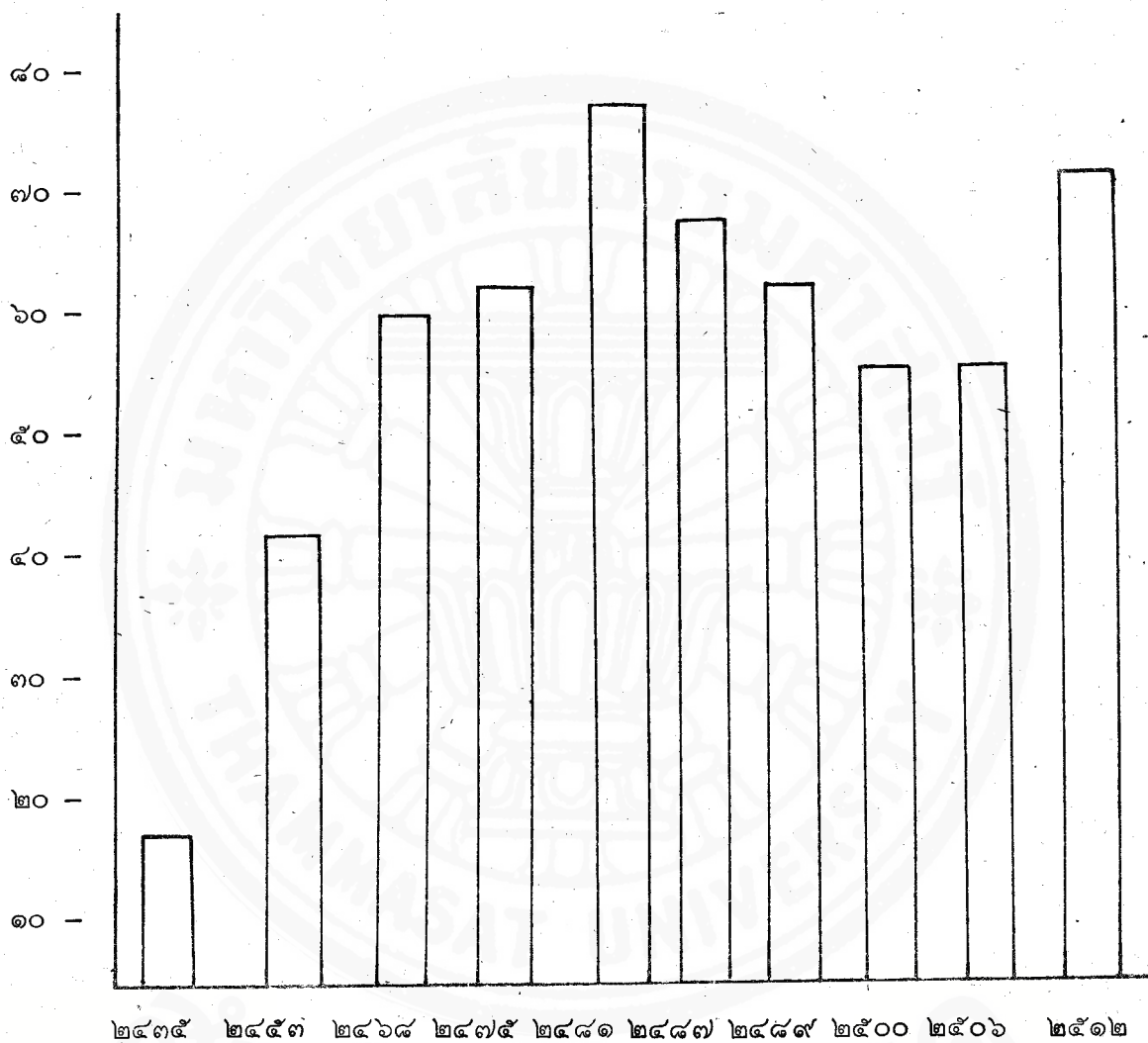
สำหรับในเรื่องการศึกษาต่างประเทศชั้นในสมัยหลัง ๒๔๗๕ ก็เช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยใหม่ ๆ บรรดานักเรียนนอกมีบทบาทมากที่สุด แต่อัตราส่วนเริ่มเปลี่ยนแปลงหลัง ๒๔๘๑ และดำรงตำแหน่งเสมอไปในชุด ๒๕๐๐ และ ๒๕๐๖ และสูงขึ้นอีกในชุด ๒๕๑๒ เป็นการสรุปตาม Evers ว่าการศึกษาต่างประเทศเป็นเครื่องช่วยย้ให้เกิดความก้าวหน้า (ดู H.D. Evers and T.H. Silcock, "Elites and Selection," in T.H. Silcock, ed., *Thailand: Social and Economic Studies in Development*, Duke University Press, Durham, 1967 หน้า 86)

ตาราง ๗
เสนาบดี-รัฐมนตรีที่จบการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย



ตาราง ๘

เสนาบดี-รัฐมนตรีมหการศึกษาดำประเทศ



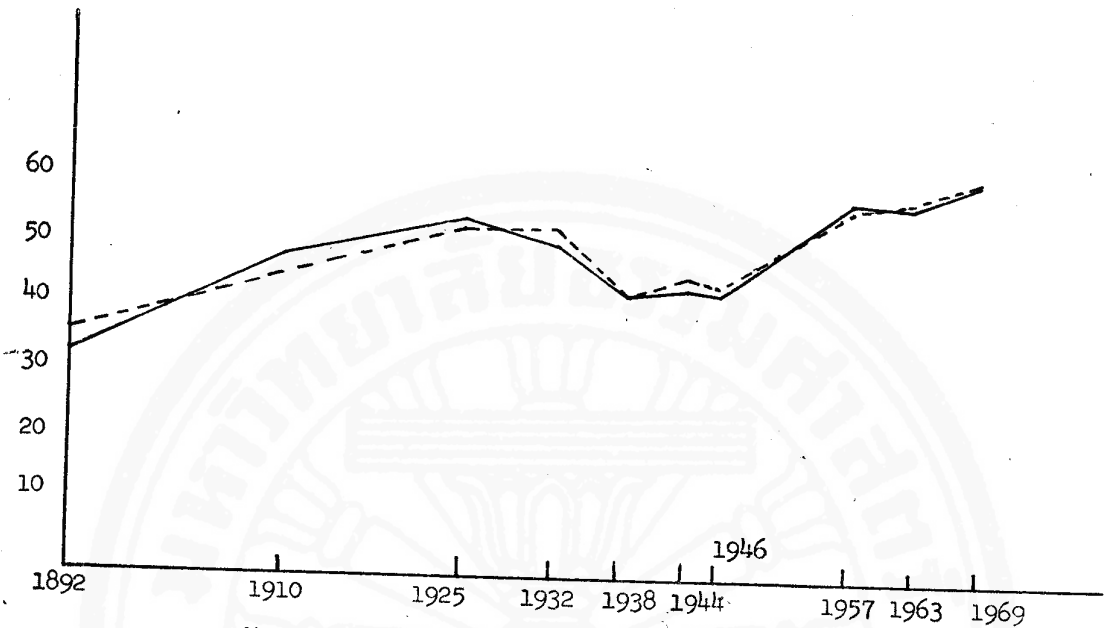
เรื่องการศึกษาต่างประเทศนั้นเหมือนกันคือ ตะวันตกเป็นเป้าของคนไทย มักไปอังกฤษ ฝรั่งเศส แต่พอหลัง ๒๔๗๕ นั้น ฝรั่งเศสเป็นกลุ่มใหญ่ การไปสหรัฐ ฯ เริ่มเห็นชัดราว ๆ ใกล้เคียง ๒๕๐๐ และสำคัญยิ่งขึ้นในชุด ๒๕๑๒ และน่าสังเกตว่าผู้ไปศึกษานอกยุโรปตะวันตกและอเมริกา ยังไม่มีบทบาทเลย

ตาราง ๕

จำนวนผู้นำไปศึกษาต่อต่างประเทศ

	อังกฤษ	ฝรั่งเศส	เคนมาร์ค	เยอรมัน	สหรัฐฯ	เบลเยียม
๒๔๓๕ ๒ (จาก ๑๒)	๒	—	—	—	—	—
๒๔๕๓ ๔ (จาก ๑๑)	๓ $\frac{๑}{๒}$	—	๑ $\frac{๑}{๒}$	—	—	—
๒๔๖๘ ๗ (จาก ๑๒)	๕ $\frac{๑}{๒}$	—	๑ $\frac{๑}{๒}$	—	—	—
๒๔๗๕ ๖ (จาก ๑๐)	๔	๑	๑	—	—	—
๒๔๘๑ ๖ (จาก ๙)	๑	๑	๓	๑ $\frac{๑}{๒}$	๑ $\frac{๑}{๒}$	—
๒๔๘๗ ๖ (จาก ๙)	๑ $\frac{๑}{๒}$	๔	๑ $\frac{๑}{๒}$	๑	—	—
๒๔๘๙ ๕ (จาก ๑๑)	๒ $\frac{๑}{๒}$	๒ $\frac{๑}{๒}$	—	—	—	—
๒๕๐๐ ๗ (จาก ๑๔)	๓ $\frac{๑}{๒}$	๒ $\frac{๑}{๒}$	—	—	—	—
๒๕๐๖ ๗ (จาก ๑๓)	๒ $\frac{๑}{๒}$	๓ $\frac{๑}{๒}$	—	—	—	—
๒๕๑๒ ๘ (จาก ๑๒)	๓	๒	—	—	๓	—

การเปลี่ยนแปลง ๒๔๗๕ เป็นการเริ่มต้นการเมืองใหม่ มีคนใหม่เข้าดำรงตำแหน่ง จะเห็นว่าคนใหม่รุ่นนี้เป็นคนหนุ่มเข้ามาแทนชุดคนสูงอายุจากสมัยก่อน ๒๔๗๕ เช่นชุด ๒๔๘๑ มีอายุ median ๔๓ น้อย ๔๓ อ่อนที่สุด ชุด ๒๔๘๗ และ ๒๔๘๙ ยังคงอ่อนเช่นเดิมคือ ๔๔-๔๕ และ ๔๓-๔๔ ชุด ๒๕๐๐ เริ่มสูงอายุขึ้น ๔๖-๔๕ ชุด ๒๕๐๖ ๔๕-๔๖ และชุด ๒๕๑๒ ๔๘-๔๙ แสดงถึงการอยู่ในอำนาจเป็นเวลานานของคนกลุ่มหนึ่ง การปฏิวัติ ๒๕๐๐ มิได้เปลี่ยนแปลงทางการเมืองแต่อย่างใด มีบุคคลไม่กี่คนที่ถูกออกจากอำนาจ แต่ระบบและวิธีการหาผู้นำทางการเมืองยังคงเดิม ดังนั้นชุด ๒๕๐๖ ก็เป็นการสืบเนื่องจาก ๒๕๐๐ และชุด ๒๕๑๒ ก็สืบเนื่องจาก ๒๕๐๖ นับเป็นชุดที่สูงอายุที่สุดในช่วงระยะเวลาที่นำมาศึกษา



บทความนี้จะสรุปอะไรไม่ได้มากนัก นอกจากว่าเราจะเห็นแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบบางอย่างของผู้นำไทยในยุคต่างๆ ที่ผ่านมามีในอดีต ประเด็นต่างๆ ที่นำมาศึกษานี้จะเป็นเรื่องของการตั้งข้อสังเกตเสียเป็นส่วนใหญ่ ฉะนั้นจึงมิได้ให้ความรู้ ความเห็นอะไรที่ลึกซึ้งนักดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตาม บทความนี้จะช่วยให้ทัศนะและแนวคิดที่จะนำไปประกอบการศึกษาประวัติศาสตร์การเมืองไทยสมัยใหม่อยู่บ้าง เราได้เห็นว่าจากยุคของการปฏิรูปถึงการปฏิวัติ (๒๔๓๕-๒๔๗๕) นั้นเป็นเรื่องของยุคหนึ่งสมัยหนึ่งซึ่งกินเวลา ๔๐ ปีพอดี หลังจากนั้นเราก็ได้เห็นอีกยุคหนึ่งที่เป็นความเปลี่ยนแปลงของประวัติศาสตร์การเมืองไทยคือ นับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ มาสิ้นสุดลงด้วยการศึกษาคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๑๒ ของจอมพล ถนอม กิตติขจร ถ้าเรากล่าวว่ายุคหนึ่งสมัยหนึ่งเหตุการณ์ที่อาจจะเรียกว่าขบวนการนักเรียน นิสิตนักศึกษา ประชาชน ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ยุคดังกล่าวก็จะกินเวลา ๔๑ ปี ระยะเวลาปัจจุบันเราอาจจะอยู่ในยุคหักเหลี่ยมหักท่อน ประวัติศาสตร์การเมืองอาจจะดำเนินไปในอีกรูปหนึ่ง ซึ่งก็หมายความว่าองค์ประกอบต่างๆ ของผู้นำในอนาคตอาจจะทำนาองค์ประกอบที่อาจจะเปลี่ยนไปไม่ได้ แต่ถ้าหากจะต้องลองศึกษากันดูก็เข้าใจว่าอาจจะต้องนำปัจจัยต่างๆ มาศึกษาเข้าแนวทาง เช่น เรื่องของขบวนการนิสิตนักศึกษา (โปรดดูบทความของ ระดม วงษ์น้อย "นักเรียนนิสิตนักศึกษากับการเมืองไทย" มิตรสัมพันธ์, มกราคม-กุมภาพันธ์ ๒๕๑๗) หรือเรื่องความตื่นตัวทางการเมืองของคนไทย เรื่องปัญหาประชากร หรือแม้แต่เรื่องของการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งทุกๆ เรื่องเป็นปรากฏการณ์ใหม่ที่สำคัญไทยจะต้องเผชิญและต้องหาทางออกนั่นเอง

ภาคผนวก

๑) ผู้นำชุดรักษากฎที่ ๔ (พ.ศ. ๒๓๕๕)

- | | |
|--|-------------|
| ๑. สมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว | (๒๓๕๗-๒๔๑๑) |
| ๒. สมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว | (๒๓๕๑-๒๔๐๘) |
| ๓. กรมหลวงวงศาธิราชสนิท | (๒๓๕๑-๒๔๑๓) |
| ๔. เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์, (ช่วง บุนนาค กลาโหม) | (๒๓๕๑-๒๔๒๕) |
| ๕. เจ้าพระยามหินทรศิริรักษ์, (โต กลียาณมิตร มหาไทย์) | (๒๓๒๗-๒๔๐๖) |
| ๖. เจ้าพระยาภูธราภัย, (นุช บุณยรัตพันธุ์ เมือง) | (๒๓๕๑-๒๔๒๑) |
| ๗. เจ้าพระยาธรรมรามิรักษ์, (เสือ สนธิรัตน์ วัง) | (๒๓๓๐-๒๔๐๔) |
| ๘. เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, (ขำ บุนนาค คลัง) | (๒๓๕๖-๒๔๑๓) |
| ๙. เจ้าพระยาพลเทพ, (ลอง บุญ-หลง นา) | (๒๓๓๔-๒๔๑๒) |

๒) คณะเสนาบดีรักษากฎที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๓๕)

- | | | |
|------------------|---|-------------|
| ๑) กลาโหม | เจ้าพระยารัตนาธิเบศร์ (พุ่ม ศรีไชยยันตร์) | (๒๓๖๓-๒๔๔๔) |
| ๒) พระคลัง | กรมพระจักรพรรดิพงษ์ | (๒๔๐๐-๒๔๔๓) |
| ๓) การต่างประเทศ | กรมหลวงเทววงษ์วิโรปการ | (๒๔๐๑-๒๔๖๖) |
| ๔. เกษตรธิการ | พระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสงชูโต) | (๒๓๙๕-๒๔๗๔) |
| ๕. มหาไทย์ | กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ | (๒๔๐๕-๒๔๘๖) |
| ๖. ยุติธรรม | กรมหมื่นสวัสดิวัตน์วิศิษฐ์ | (๒๔๐๘-๒๔๗๘) |
| ๗. ธรรมการ | พระยาภาสกรวงศ์ (พร บุนนาค) | (๒๓๙๒-๒๔๖๓) |
| ๘. วัง | กรมหลวงประจักษ์ศิลปาคม | (๒๔๐๐-๒๔๖๗) |
| ๙. ยุทธนาธิการ | กรมพระภาณุพันธุวงศ์วรเดช | (๒๔๐๒-๒๔๗๒) |
| ๑๐. พระนครบาล | กรมหมื่นนครสวรรค์วิทย | (๒๓๙๘-๒๔๖๘) |
| ๑๑. โยธาธิการ | กรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์ | (๒๔๐๗-๒๔๙๐) |
| ๑๒. มุรธาธร | กรมหมื่นพิทยาลาภวุฒิธาดา | (๒๔๐๗-๒๔๕๖) |

๓) คณะเสนาบดีรักษากฎที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๕๓)

- | | | |
|------------------|--------------------------|-------------|
| ๑) กลาโหม | กรมพระภาณุพันธุวงศ์วรเดช | (๒๔๐๒-๒๔๗๒) |
| ๒) พระคลัง | กรมหมื่นจันทบุรีสุรนาถ | (๒๔๑๗-๒๔๗๔) |
| ๓) การต่างประเทศ | กรมหลวงเทววงษ์วิโรปการ | (๒๔๐๑-๒๔๖๖) |

๕) เกษตรราชการ	พระยาวางชานุประพัทธ์ (ม.ร.ว. สท้าน สนิทวงศ์)	(๒๔๐๙-๒๔๘๓)
๕) มหาคไทย	กรมหลวงดำรงราชานุภาพ	(๒๔๐๕-๒๔๘๖)
๖) ยุติธรรม	ม.จ. จรูญศักดิ์ กฤดากร	(๒๔๐๘-๒๔๗๑)
๗) ธรรมการ	เจ้าพระยาวิชิตวงศวิไลโร (ม.ร.ว. คลี สุทัศน์)	()
๘) วัง	กรมขุนสรพรพิสุทธิประสงค์	(๒๔๐๐-๒๔๖๕)
๙) ยุทธนาธิการ	กรมหมื่นนครไชยศรีสุรเดช	(๒๔๑๙-๒๔๕๗)
๑๐) นครบาล	เจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม)	(๒๔๐๕-๒๔๘๑)
๑๑) โยธาธิการ	กรมหลวงนครสวรรค์	(๒๓๙๘-๒๔๖๘)

๔) คณะเสนาบดีรัชกาลที่ ๖ (พ.ศ. ๒๔๖๘)

๑) กลาโหม	เจ้าพระยาบดินทรเดชาฯ (แย้ม ณ นคร)	(๒๔๑๐-๒๕๐๔)
๒) พระคลัง	พระองค์เจ้าสุโขทัยเกษม	(๒๔๑๙-๒๔๗๖)
๓) การต่างประเทศ	กรมหมื่นเทววงศ์วโรปการ	(๒๔๒๖-๒๔๘๖)
๔) เกษตรราชการ	เจ้าพระยาพลเทพ (เฉลิม โกมารกุล ณ นคร)	(๒๔๐๖-๒๔๘๖)
๕) พาณิชย	กรมพระจันทบุรีนฤนาถ	(๒๔๑๗-๒๔๒๔) X
๖) คมนาคม	เจ้าพระยาวางชานุประพัทธ์ (ม.ร.ว. สท้าน สนิทวงศ์)	(๒๔๐๙-๒๔๘๓)
๗) มหาคไทย	เจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม)	(๒๔๐๕-๒๔๘๑)
๘) ยุติธรรม	เจ้าพระยาอภัยราชา (ม.ร.ว. ลบ สุทัศน์)	(๒๔๐๐-๒๔๘๐)
๙) ธรรมการ	เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี (สนั่น เทพหัสดิน ณ อยุธยา)	(๒๔๑๙-๒๔๘๕)
๑๐) วัง	เจ้าพระยาธรรมมาภิบาล (ม.ร.ว. ปุ้ม มาลากุล)	(๒๔๒๐-๒๔๘๕)
๑๑) มุรธาธร	กรมพระยาดำรงราชานุภาพ	(๒๔๐๕-๒๔๘๖)
๑๒) ทหารเรือ	กรมหลวงนครราชสีมา	(๒๔๔๒-๒๔๖๘)

๕) คณะเสนาบดีรัชกาลที่ ๑ (พ.ศ. ๒๔๑๕)

๑) กลาโหม	กรมหลวงสิงหวิกรมเกรียงไกร	(๒๔๒๖-๒๔๙๐)
๒) พระคลัง	พระองค์เจ้าศุภโยคเกษม	(๒๔๑๙-๒๔๗๖)
๓) การต่างประเทศ	กรมหมื่นเทววงศ์วโรปการ	(๒๔๒๖-๒๔๘๖)
๔) เกษตรราชการ	เจ้าพระยาพิชัยญาติ (ต้น บุนนาค)	(๒๔๑๘-)
๕) กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม	กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน	(๒๔๒๕-๒๔๗๙)
๖) มหาดไทย	กรมพระนครสวรรค์วรพินิต	(๒๔๒๔-๒๔๘๗)
๗) ยุติธรรม	เจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศ (จิตร ณ สงขลา)	(๒๔๒๘-)
๘) ธรรมการ	พระองค์เจ้าธานีนิติ	(๒๔๒๘-)
๙) วัง	เจ้าพระยาวรวงศาพิพัฒน์ (ม.ร.ว.เย็น อิศรเสนา)	(๒๔๐๖-๒๔๘๔)
๑๐) บุรฉัตร	กรมหมื่นอนุวัตรจาตุรนต์	(๒๔๒๖-๒๔๗๘)

๖) คณะรัฐมนตรีพระยาพหลฯ (๒๔๘๑)

๑) นายกฯ	พันเอกพระยาพหลฯ	(๒๔๓๒-๒๔๙๐)
๒) กลาโหม	พันเอกหลวงพิบูลสงคราม	(๒๔๔๐-๒๕๐๗)
๓) คลัง	พระยาชัยยศสมบัติ	
๔) ต่างประเทศ	ปรีดี พนมยงค์	(๒๔๔๓-)
๕) เกษตร	พันเอกพระยาฤทธิอาคเนย์	(๒๔๓๓-๒๕๐๙)
๖) มหาดไทย	พ.ต. หลวงดำรงนาวาสวัสดิ์	(๒๔๔๔-)
๗) ยุติธรรม	เจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศ (จิตร ณ สงขลา)	(๒๔๒๘-)
๘) เศรษฐกิจการ	พันเอกพระบริรักษ์ยุทธกิจ	(๒๔๓๖-๒๕๑๓)

๗) คณะรัฐมนตรีจอมพล ป. พิบูลสงคราม (๒๔๘๗)

๑) นายกฯ	จอมพล ป. พิบูลสงคราม	(๒๔๔๐-๒๕๐๗)
๒) กลาโหม	„ „ „	(๒๔๔๐-๒๕๐๗)

๓) คลัง	พลตรี เภา เพียรเลิศ บริภัณฑ์ยุทธกิจ (๒๔๓๖-๒๕๑๓)
๔) ต่างประเทศ	จอมพล ป. พิบูลสงคราม (๒๔๔๐-๒๕๐๗)
๕) เศรษฐกิจการ	พลตรี จรูญ รัตนกุล เสรีเริงฤทธิ์ (๒๔๓๘-)
๖) สาธารณสุข	พันตรี ช่าง เหวงศักดิ์สงคราม (๒๔๔๓-๒๕๐๕)
๗) เกษตร	พลเรือโทสินธุ์ กมลนาวิน (๒๔๔๕-)
๘) คมนาคม	พันตรีควง อภัยวงศ์ (๒๔๔๕-๒๕๑๑)
๙) มหาดไทย	พลโทมังกร พรหมโยธี (๒๔๓๙-๒๕๐๙)
๑๐) ยุติธรรม	น.อ. ถวัลย์ จารงนาวาสวัสดิ์ (๒๔๔๔-)
๑๑) ศึกษา	พันเอกประยูร ภมรมนตรี (๒๔๔๓-)

๔) คณะรัฐมนตรี ปรีดี พนมยงค์ (๒๔๘๕)

๑) นายกฯ	ปรีดี พนมยงค์ (๒๔๔๓-)
๒) กลาโหม	พลโทจรัส วิชาติสงคราม (๒๔๔๐-)
๓) คลัง	ปรีดี พนมยงค์ (๒๔๔๓-)
๔) ต่างประเทศ	ดิเรก ชัยนาม (๒๔๔๙-)
๕) เกษตร	ทวี บุญยเกตุ (๒๔๔๗-๒๕๑๔)
๖) สาธารณสุข	พระยาสุนทรพิพิธ (๒๔๓๔-)
๗) อุตสาหกรรม	สงวน จุฑามณี
๘) คมนาคม	สพรั่ง เทพหัสดินฯ (๒๔๔๗-)
๙) พาณิชย	ม.ล. ตริ เตชะทิวังค์
๑๐) มหาดไทย	พันเอกช่วง เหวงศักดิ์สงคราม (๒๔๔๓-๒๕๐๕)
๑๑) ยุติธรรม	หลวงชำนาญนิติเกษตร (๒๔๔๘-)
๑๒) ศึกษา	เตือน บุนนาค (๒๔๔๘-)

๕) คณะรัฐมนตรี จอมพล ป. พิบูลสงคราม (๒๕๐๐)

๑) นายกฯ	จอมพล ป. พิบูลสงคราม (๒๔๔๐-๒๕๐๗)
๒) รองนายกฯ	จอมพลอากาศ พนม รณนภากาศ ฤทธาคนี (๒๔๔๔-)
๓) รองนายกฯ	จอมพลเรือ หลวงยุทธศาสตร์ โสศล (๒๔๓๖-)

๔) กลาโหม	จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์	(๒๔๕๑-๒๕๐๖)
๕) คลัง	พันเอก นายวรการบัญชา	(๒๔๕๔-)
๖) ต่างประเทศ	กรมหมื่นนราธิปพงษ์ประพันธ์	(๒๔๓๔-)
๗) เกษตร	จอมพลฉิน ชุณหวัน	(๒๔๓๔-)
๘) คมนาคม	พลโทบัญญัติ เทพหัสดินทร์	(๒๔๔๘-)
๙) มหาไทย	พลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์	(๒๔๕๓-๒๕๐๓)
๑๐) ยุติธรรม	พระยาอภัยพิริยธรรมประคัล	(๒๔๓๗-๒๕๑๑)
๑๑) วัฒนธรรม	จอมพลเรือหลวงยุทธศาสตร์โกศล	(๒๔๓๖-)
๑๒) ศึกษา	มุนี มหาสันทนะ เวชยันต์รังสฤษดิ์	
๑๓) เศรษฐกิจการ	พลเอกเอกา เพียรเลิศ บริรักษ์ยุทธกิจ	
๑๔) สหกรณ์	พลตรีศิริ ศิริโยธิน	(๒๔๕๘-)
๑๕) สาธารณสุข	จอมพลอากาศพื้น รณณอากาศ ฤทธาณ	(๒๔๔๔-)
๑๖) อุตสาหกรรม	พลตรีประมาณ อติเรกสาร	(๒๔๕๖-)

๑๐) คณะรัฐมนตรี จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (๒๕๐๖)

๑) นายกฯ	จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์	(๒๔๕๑-๒๕๐๖)
๒) รองนายกฯ	พลเอกถนอม กิตติขจร	(๒๔๕๔-)
๓) รองนายกฯ	กรมหมื่นนราธิปพงษ์ประพันธ์	(๒๔๓๔-)
๔) กลาโหม	พลเอกถนอม กิตติขจร	(๒๔๕๔-)
๕) คลัง	สุนทร หงส์ลดารมย์	(๒๔๕๕-)
๖) ต่างประเทศ	ถนัด คอมันตร์	(๒๔๕๗-)
๗) เกษตร	พลเอกสุรจิต มัยลาภ	
๘) คมนาคม	พลตรีพงษ์ ปุณณะกัณฑ์	(๒๔๕๘-)
๙) มหาไทย	พลเอกประภาส จารุเสถียร	(๒๔๕๕-)
๑๐) ยุติธรรม	พระยาอรรณการยนิพนธ์	(๒๔๓๘-)
๑๑) ศึกษา	ม.ล. ปิ่น มาลากุล	(๒๔๔๖-)
๑๒) เศรษฐกิจการ	เกษม ศรีพยัคฆ์	(๒๔๔๖-๒๕๐๘)

๑๔) พัฒนา	จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์	(๒๔๕๑-๒๕๐๖)
๑๔) สาธารณสุข	พระบาราสนราทร	(๒๔๓๙-)
๑๕) อุตสาหกรรม	บุญย์ เจริญไชย	(๒๔๕๖-)

๑๑) คณะรัฐมนตรี จอมพลถนอม กิตติขจร (๒๕๑๒)

๑) นายกฯ	จอมพล ถนอม กิตติขจร	(๒๔๕๔-
๒) รองนายกฯ	พลเอก ประภาส จารุเสถียร	(๒๔๕๕-
๓) รองนายกฯ	พจน์ สารสิน	(๒๔๕๐-
๔) กลาโหม	จอมพล ถนอม กิตติขจร	(๒๔๕๔-
๕) คลัง	เสริม วินิจฉัยกุล	(๒๔๕๐-
๖) การต่างประเทศ	ถนัด คอมันตร์	(๒๔๕๗-
๗) เกษตร	ม.ร.ว. จักรทอง ทองใหญ่	(๒๔๕๖-
๘) คมนาคม	พลอากาศเอกทวี จุลละทรัพย์	(๒๔๕๗-
๙) มหาดไทย	พลเอก ประภาส จารุเสถียร	(๒๔๕๕-
๑๐) พัฒนา	พจน์ สารสิน	(๒๔๕๐-
๑๑) ยุติธรรม	หลวงจ่าบุญเนติศาสตร์	(๒๔๔๖-
๑๒) ศึกษา	สุกิจ นิมมานเหมินทร์	(๒๔๔๙-
๑๓) เศรษฐกิจการ	บุญชนะ อัตถากร	(๒๔๕๓-
๑๔) สาธารณสุข	พล. ต.อ. ประเสริฐ รุจิรวงศ์	(๒๔๕๕-
๑๕) อุตสาหกรรม	พลโท พงษ์ ปุณณกันต์	(๒๔๕๘-

๑๒) คณะรัฐมนตรี จอมพลถนอม กิตติขจร (๒๕๑๕)

๑) นายกฯ	จอมพลถนอม กิตติขจร
๒) รองนายกฯ	พล.อ. ประภาส จารุเสถียร
๓) คลัง	เสริม วินิจฉัยกุล
๔) เกษตรและสหกรณ์	พลอากาศเอกทวี จุลละทรัพย์
๕) คมนาคม	พลเอก พงษ์ ปุณณกันต์
๖) พาณิชย์	ประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์

- | | |
|---------------------|----------------------------|
| ๗) ยุติธรรม | กมล วรรณประภา |
| ๘) ศึกษา | อภัย จันทวิมล |
| ๙) สาธารณสุข | พล.ต.อ. ประเสริฐ รุจิรวงศ์ |
| ๑๐) อุตสาหกรรม | พลเอก กฤษณ์ สีวะรา |
| ๑๑) ทบวงมหาวิทยาลัย | บุญรอด บิณฑสันต์ |
| ๑๒) ต่างประเทศ | จอมพลถนอม กิตติขจร |

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ

ปัญหาการเมืองไทยในอนาคต

วิเคราะห์โดยโครงสร้างทฤษฎี Systems Analysis

บทนำ

เหตุการณ์ในวันมหาวิปโยคอาจนับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของประวัติศาสตร์บทใหม่ของการเมืองไทย คนจำนวนไม่น้อยมีความหวังว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยคงจะเกิดขึ้นหรืออย่างน้อยก็จะมีการสร้างให้เกิดขึ้น ขณะเดียวกันก็เกิดคำถามอันสำคัญยิ่งก็คือ ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่สังคมพยายามจะสร้างบนนั้นจะประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลวหรือจะมีอุปสรรคอะไรบ้าง

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและผลต่าง ๆ ที่ตามมา เช่น การได้รับรัฐบาลพลเรือน การมีสิทธิเสรีภาพมากขึ้น ฯลฯ เป็นสิ่งที่คนไทยจำนวนมากภาคภูมิใจ แต่ก็มีสิ่งผู้สังเกตการณ์ทางการเมือง เช่น นักวิชาการ ไม่สามารถจะมองข้ามได้คือ ปัญหาต่างๆ ของประเทศที่รัฐบาลและรัฐบาลในอนาคตจะต้องเผชิญ ขนาดและขอบเขตของปัญหานั้นเป็นสิ่งที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่งเมื่อมองวิเคราะห์อย่างลึกซึ้งแล้ว ปัญหาที่กล่าวถึงเผชิญอยู่ทั้งปัญหาที่มาจากภายนอกและปัญหาภายในที่สะสมกันมาเป็นเวลานาน ซึ่งมีทั้งปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม คุณค่านิยม และพฤติกรรมที่จะขัดขวางต่อความเจริญก้าวหน้า

บทความนี้จะพยายามชี้ให้เห็นปัญหาสำคัญ ๆ ที่เมืองไทย โดยเฉพาะรัฐบาลจะเผชิญในอนาคตอันใกล้ การวิเคราะห์ปัญหาต่างๆ ดังกล่าวจะใช้โครงสร้างทฤษฎี (theoretical framework) แบบ Systems Analysis แต่อาจจำเป็นต้องใช้ทฤษฎีอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องมาผนวกเพื่อช่วยในการวิเคราะห์ให้เห็นภาพชัดเจนขึ้น การใช้โครงสร้างทฤษฎีเพื่อวิเคราะห์ปัญหาการเมืองไทยจะทำให้เห็นภาพปัญหาและการเมืองชัดเจนขึ้น แต่ผู้เขียนต้องขอกล่าวไว้ ณ ที่นี้ว่า การมองคู่สถานการณ์ทางการเมืองอย่างวัตถุวิสัยอาจหลีกเลี่ยงการวาดภาพที่ไม่แจ่มใสไม่ได้ ซึ่งก็ไม่ได้หมายความว่า

ว่าผู้เขียนปรารถนาให้เป็นเช่นนั้น หรือไม่มีทางแก้ไขปัญหา ตรงกันข้าม การมองปัญหาอย่าง วัตถุวิสัยเพื่อหาข้อเท็จจริงเป็นวิธีที่นักวิชาการพึงกระทำ เพื่อว่าการแก้ปัญหาอาจทำได้ถูกต้องดีกว่า การมองปัญหาแบบมองผ่านอคติการณ์ทางการเมืองซึ่งทำให้ภาพบิดเบือนและย้อมนำไปสู่การเข้าใจที่ ลำเอียง (bias) และการแก้ปัญหาที่อาจเกิดผิดจุด

ก่อนที่จะวิเคราะห์ปัญหาต่างๆ โดยใช้ Systems Analysis จะขอกล่าวถึงโครงสร้าง ทฤษฎีอันอย่างสังเขป

Systems Analysis

การวิเคราะห์การเมืองโดยใช้โครงสร้างทฤษฎีแบบ Systems Analysis นี้กำลังเป็นที่แพร่ หลายอยู่มากในสหรัฐอเมริกา เจ้าตำรับแนววิเคราะห์นี้คือ David Easton แห่งมหาวิทยาลัยชิคาโก^๑ การมองการเมืองโดยใช้ Systems Analysis นี้นั้นรากมาจากการมองการเมืองแบบชีววิทยา กล่าวคือ การเปรียบเทียบระบบการเมืองเป็นร่างกายมนุษย์ มี inputs คือสิ่งที่เข้าไปสู่ร่างกาย และมี outputs คือสิ่งที่ผลออกมา ตรรกะที่ร่างกายยังรักษาไว้ซึ่งดุลยภาพ ร่างกายก็จะคงอยู่ แต่ถ้าถูกรบกวน จากสิ่งแปลกปลอม เช่น โรคภัยไข้เจ็บ ร่างกายก็จะเสียดุลยภาพ เจ็บป่วย แต่ร่างกายก็มีความโน้ม ที่จะกลับไปสู่ดุลยภาพ คือ เกิดแรงต้านต่อสู้จนหายป่วย ถ้าหากไม่สามารถกลับไปสู่ดุลยภาพได้ ระบบร่างกายก็จะถึงแก่ความตาย ฉะนั้นใดก็ดี ระบบการเมืองก็มีความคล้ายกัน กล่าวคือ จะถูกรบกวนจากที่ต่างๆ ทั้งภายในและภายนอก แต่ก็พยายามรักษาไว้ซึ่งดุลยภาพ เมื่อเป็นเช่นนั้น ระบบการเมืองจะอยู่ในลักษณะ dynamic ตลอดเวลา คือจะมีการเคลื่อนไหวเพื่อมุ่งสู่ดุลยภาพ เมื่อ สู่ดุลยภาพแล้วก็อาจจะถูกรบกวนจนระบบต้องปรับตัวอีกเป็นอยู่อย่างนี้ตลอดไป จนกว่าระบบจะสลาย และเปลี่ยนเป็นระบบอื่น ลักษณะที่ความโน้มไปสู่จุดดุลยภาพนี้คือ homeostatic equilibrium

การที่จะเข้าใจ Systems Analysis นั้นจะต้องเข้าใจแนวความคิด (concepts) ต่างๆ ดังต่อไปนี้

ระบบการเมือง (Political System) ประกอบด้วยหน่วยใหญ่ๆ สามหน่วยดังต่อไปนี้ คือ

Political authorities คือ เจ้าหน้าที่ทางการเมือง ซึ่งได้แก่รัฐบาลและเครื่องมือ เช่น

Bureaucracy

Political regime คือ ระบบการเมืองการปกครองในรูปต่าง ๆ เช่น ประชาธิปไตย
เผด็จการ รัฐบาลทหาร

๑. David Easton, *A Framework for Political Analysis*, (New York: Prentice Hall, Inc., 1965).

Political community คือ ประชาคมการเมือง คือ กลุ่มคนที่มาอยู่ร่วมกัน มีความรู้สึก
ภักดีต่อหน่วยการเมืองหน่วยเดียวกัน เช่น รู้สึกว่าเป็นคนไทย อยู่ในประเทศไทย ไม่ว่าจะมีความเชื่อชาติ
หรือศาสนาต่างกันอย่างใดก็ตาม

จะเห็นได้ว่า หน่วยใหญ่ ๆ ทางการเมืองนั้น ถ้าจะมองอย่างสังเขปก็คือ ประชาชนและ
รัฐบาล และระบบปกครองนั่นเอง การแยกออกเป็นหน่วยจะช่วยทำให้เห็นภาพการสนับสนุน
(support) ที่มีต่อระบบการเมืองชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งจะขอกล่าวทีหลัง

สิ่งที่ต้องทราบต่อไปคือ ระบบการเมือง (Political systems) และนอกระบบการเมือง
(environment) ระบบการเมืองคือความคิดหรือการกระทำใด ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ
นโยบายของระบบการปกครอง ถ้าจะมองอย่างง่าย ๆ ก็คือ การพยายามวาดเส้นนามธรรม (abstract)
ขึ้นมาหนึ่งเส้น แบ่งระหว่างในระบบการเมืองกับนอกระบบการเมือง

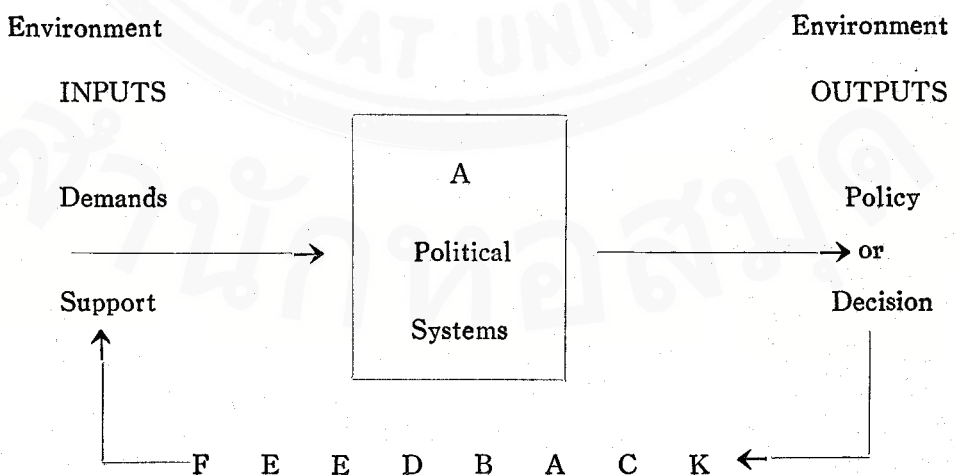


ตัวอย่าง: ถ้าหากว่าชาวนารอการเก็บเกี่ยวได้รับความเสียหายจากตัวด้งแตนคิดว่าตน
คราวเคราะห์ของตนและตนต้องรับผิดชอบเอง เพราะกรรมเก่าหรือเพราะอะไรก็ตามถือว่าชาวนา
ผู้นั้นยังอยู่นอกระบบการเมือง (environment) แต่ถ้าชาวนาผู้นั้นคิดว่าตนได้รับความรับผิดชอบของ
รัฐบาล คือ กระทรวงเกษตรต้องช่วยปราบปรามด้งแตนเหล่านั้น จึงนำเรื่องไปบอกเพื่อนชาวนาที่ได้รับ
ความเสียหายเหมือนกันให้นำเรื่องไปสู่รัฐบาลให้ความช่วยเหลือและวางมาตรการป้องกันผลที่จะเกิด
ขึ้นในอนาคตก็ถือว่า ได้ก้าวข้ามเขตแดนเข้าไปสู่ในระบบการเมืองแล้ว ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การที่
มีการเรียกร้อง (demands) จากรัฐบาลให้ทำอะไรก็คือการก้าวจากนอกระบบการเมืองเข้ามาในระบบ
การเมือง การข้ามแดนนั้นมีมากแค่ไหนขึ้นอยู่กับความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชน (Political
Consciousness) และการรู้ถึงสิทธิเสรีภาพของตน การข้ามแดนจะมีมากในเขตเมือง เพราะสภาพ
บังคับ ตัวอย่างเช่น การอยู่ในชนบทนั้นส่วนมากจะไม่เป็นปัญหาเพราะยัง ไร ๆ ก็หาพุ่มไม้ได้
แต่ถ้าในเขตเมืองโดยเฉพาะเมืองหลวงขาดส้วมที่เหมาะสม อูจจะระเต็มส่งกลิ่นเหม็น คนก็จะตำหนิ
เทศบาลและเรียกร้องให้แก้ไขก่อนโดยใช้งบประมาณพิเศษ เรื่องก็ต้องนำเข้าสู่ที่ประชุมของ
เจ้าหน้าที่ผู้มอำนาจเพื่อออกมาเป็นนโยบาย จะเห็นได้ว่า แม้เรื่องอูจจะระก็อาจเป็นประเด็นใหญ่ที่
มีการข้ามเขตแดนจากนอกระบบมาสู่ระบบการเมืองยิ่งขึ้น อันนี้น่าจะชี้ให้เห็นชัดว่า ทำไมคนใน
เขตเมืองจึงตื่นตัวและมีการเรียกร้องทางการเมืองมากกว่าเขตชนบท

Concept ที่ต้องรู้ต่อมาคือ การเมืองคืออะไร การเมืองในความหมายของแนววิเคราะห์ systems analysis คือการใช้อำนาจแจกแจงสิ่งที่มีความสำคัญในสังคม (authoritative allocation of values for a society) การแจกแจงสิ่งที่มีความสำคัญซึ่งรวมถึง อำนาจ สถานะทางสังคม และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจนั้นเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะถ้าหากสังคมใดไม่มีกฎเกณฑ์การแจกแจงโดยไม่มีกติกาที่ตกลงเป็นทพื่อใจของสมาชิกของประชาคมการเมือง ความปั่นป่วนก็จะเกิดขึ้นและอาจต้องใช้การตัดสินใจด้วยกำลังจำเป็นในการแจกแจง สิ่งที่มีความสำคัญสำหรับสังคมนั้นอาจเห็นได้จากข้อเท็จจริงที่จะกล่าวข้างล่างนี้

ในสถานที่ทดลองแห่งหนึ่งในญี่ปุ่นมีการเลี้ยงลิงเป็นจำนวนมากเพื่อศึกษาความรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมเป็นอยู่ ฯลฯ การเลี้ยงนั้นเดิมใช้วิธีแบ่งปันส่วนอาหารให้ได้สัดส่วนกันแต่ละตัว ทุกอย่างก็ดำเนินไปอย่างเรียบร้อย จนกระทั่งวันหนึ่งมีการเปลี่ยนแปลงการเลี้ยง กล่าวคือ เอาอาหารซึ่งได้แก่เมล็ดผลไม้ (nuts) วางไว้เป็นกองใหญ่กองเดียวแล้วปล่อยให้ฝูงลิงเข้าไปกินตามชอบใจ ผลคือการแย่งและต่อสู้กันจนอลเวงไปหมด ผลสุดท้ายก็ต้องกลับไปสู่การแจกแจงตามปกติ จากอุทราสารนี้ยกมาเบื้องต้นซึ่งเกิดจากข้อเท็จจริงทำให้สามารถสรุปได้ว่า การมีระบบแจกแจงที่ทุกฝ่ายพอใจเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการอยู่ร่วมกันในประชาคมการเมือง แต่การแจกแจงอาจทำได้สองแบบ แบบหนึ่งคือสมาชิกตกลงกันให้มีความเห็นมาว่าจะเอาอย่างไรกัน อีกแบบหนึ่งคือการที่สมาชิกที่แข็งแรงกว่ากำหนดการแจกแจงขึ้นตามความเห็นชอบและใช้กำลังหรือการขู่ข่มด้วยเหตุผลหรืออุดมการณ์ให้สมาชิกส่วนใหญ่ยอมรับ

การวิเคราะห์การเมืองโดยใช้แนว systems analysis นี้มีโครงสร้างดังต่อไปนี้



การทำงานของระบบการเมืองนั้นจะมีลักษณะเคลื่อนไหว (dynamic) ตลอดเวลา คือจะมี inputs ซึ่งได้แก่ demands (การเรียกร้อง) และ supports (การสนับสนุน) เข้าสู่ระบบการเมือง ซึ่งได้แก่รัฐบาลและกลไกต่างๆ เช่น หน่วยงานของข้าราชการ เมื่อผ่านกรรมวิธี (process) ของการประชุมอภิปรายและ ฯลฯ ก็จะตัดสินใจออกมาเป็นนโยบาย ซึ่งอาจออกมาในรูปของนโยบายของรัฐบาล ข้อที่น่าสังเกตคือ นโยบายหรือการตัดสินใจนี้อาจออกมาจากหน่วยงานอื่นๆ ก็ได้ เช่น อาจเป็นกฎหมายที่ออกจากสภานิติบัญญัติโดยผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ แต่สำหรับในบทความนี้จะมุ่งที่ฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ เพราะต้องการมองปัญหาของประเทศโดยมุ่งที่ฝ่ายบริหารมากกว่าอำนาจส่วนอื่น

จากโครงสร้างที่ให้นั้นพอที่จะให้ระบบในความคิด (conceptual systems) สำหรับการวิเคราะห์การเมือง แต่เพื่อให้กระจ่างยิ่งขึ้นจะขออธิบายศัพท์วิชาการที่มียู้งดต่อไป

Demands หรือการเรียกร้อง ซึ่งอาจจะเป็นการเรียกร้องความเป็นธรรม เช่น การยุติทรัพย์ของอดีตผู้นำรัฐบาลชุดที่ถูกล้มโดยเหตุการณ์วันมหาวิปโยค หรือการเรียกร้องให้ราษฎรมีงานทำ ฯลฯ การเรียกร้องนี้จะกลายเป็นปัญหาหรือประเด็นทางการเมืองหรือไม่อยู่ที่ลักษณะและขนาดของการเรียกร้อง ถ้าขนาดใหญ่ เช่น คนจำนวนมากรวมหัวกันเรียกร้องเป็นต้นว่าเดินขบวนไปหานายกรัฐมนตรีหรือเป็นปัญหาที่อยู่ในข่ายที่มีเหตุผลพอสมควร แต่ถ้าเป็นการเรียกร้องของคนๆ เดียว โอกาสที่จะได้รับฟังก็อาจน้อยลงหรือถ้าเป็นเรื่องที่ไม่สู้จะรีบด่วนหรือมีเหตุผล เช่น ขอให้มรดกมรดกที่ดินเครื่องปรับอากาศก็อาจไม่ได้รับความสนับสนุน นอกจากนั้นยังขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ว่าเรียกร้องทำในลักษณะใด ถ้าทำเป็นรูปจากกลุ่มผลักดัน (pressure group) ที่มีอิทธิพล เช่น มาในรูปของกลุ่มศูนย์นิสิตนักศึกษา กลุ่มชาวนา อาจมีน้ำหนักกว่าการเรียกร้องแบบชาวบ้านที่จับกลุ่มกันขึ้นมาเฉพาะเรื่องเฉพาะกรณี นอกจากนั้นความสำคัญของการเรียกร้องยังขึ้นอยู่กับกลุ่มไหนด้วย เช่น ถ้าเป็นกลุ่มนายธนาคารหรือกลุ่มนักอุตสาหกรรม ระบบการเมืองอาจตอบโต้รับแรงกว่ากลุ่มที่ไม่สู้จะมีอิทธิพลกลุ่มอื่น ๆ

Support หรือการสนับสนุนที่มีต่อระบบการเมือง การที่สมาชิกประชาคมจะสนับสนุนระบบการเมืองนั้นอาจเกิดจากเหตุผลดังต่อไปนี้

๑. ความกลัว กล่าวคือ ระบบการเมืองแบบใช้กำลังบังคับให้คนกลัวโดยใช้อำนาจเด็ดขาดโดยใช้กฎหมายหรืออาวุธเป็นเครื่องมือ เช่น ใช้มาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครอง

กฎอัยการศึก พระราชบัญญัติปราบปรามและป้องกันคอมมิวนิสต์ พระราชบัญญัติปราบปรามบุคคลอันธพาลรวมทงใช้เครื่องมือขององค์กรบางอย่างของรัฐเข้าช่วย เช่น ฮิตเลอร์ใช้ระบบเกสตาโปเป็นเครื่องมือ

๒. สมาชิกประชาคมการเมืองให้ความสนับสนุนเพราะเป็นรัฐบาลที่ถูกต้องตามกติกา (rule of the game) ที่ตกลงกันไว้ การสนับสนุนเช่นนี้เรียกว่า diffuse support กล่าวคือ เป็นความสนับสนุนที่ได้รับมาจากการยอมรับเป็นความเชื่อและทัศนคติที่ติดต่อบนระบบการเมืองนั้นๆ เช่น คนที่เชื่อในระบบประชาธิปไตย แม้รัฐบาลจะไม่ได้เรื่อง แต่เนื่องจากได้อำนาจตามวิถีทางของประชาธิปไตยก็ยังคงสนับสนุนอยู่จนกว่าการเลือกตั้งคราวหน้า เช่น คนอเมริกันที่ไม่ชอบนิคสัน แต่ก็ไม่ต้องถล่มนิคสันด้วยกำลัง ยังคงสนับสนุนระบบประชาธิปไตยแบบอเมริกันอยู่

๓. สมาชิกประชาคมการเมืองอาจให้การสนับสนุนกรณีเฉพาะเจาะจง เช่น นาย ก. สนับสนุนรัฐบาลในเรื่องขนานาชีเพื่อเอาเงินมาช่วยคนจนก็ให้ความสนับสนุนเฉพาะเรื่องขนานาชี ส่วนเรื่องอื่นอาจไม่สนับสนุน

การให้ความสนับสนุนแยกออกเป็นรายละเอียดได้เป็นส่วน ๆ ดังนี้ คือ

การสนับสนุนที่ให้กับประชาคมการเมือง (Political Community) การสนับสนุนที่มีต่อระบบการเมืองการปกครอง (Political Regime) และการสนับสนุนที่ให้ต่อรัฐบาล (Political Authorities)

การสนับสนุนที่ให้ต่อประชาคมการเมืองคือการที่สมาชิกในสังคมนั้น ๆ ยอมอยู่ร่วมกันโดยถือว่าเป็นสมาชิกที่อยู่ในประชาคมการเมืองเดียวกัน เช่น คนที่ถือว่าตนเป็นคนไทยอยู่ในประเทศไทย แม้จะมีบรรพบุรุษเป็นคนต่างชาติและจะมีศาสนาต่างกับคนไทยส่วนใหญ่ การสนับสนุนอันนี้จำเป็นสำหรับการอยู่รอดของระบบการเมือง เพราะถ้าสมาชิกไม่ยอมอยู่ร่วมกัน ปัญหาต่างๆ ก็ย่อมจะตามมา วิธีการที่จะทำให้เกิดความสนับสนุนต่อประชาคมการเมืองนี้ ซึ่งได้แก่การผสมกลมกลืน (assimilation) การผสานโดยรักษไว้ซึ่งความแตกต่าง (integration) การบังคับการอยู่ร่วมกันแบบสหพันธ์ ฯลฯ จะไม่ขอกล่าวถึง เพราะอยู่นอกขอบเขตของบทความนี้

การสนับสนุนที่มีต่อระบบการเมืองการปกครอง (political regime) นั้นย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถของระบบการเมืองที่จะสร้างกติกาที่สมาชิกประชาคมยอมรับว่าเป็นกติกาที่เห็นด้วยและสนับสนุนเช่น คนที่นิยมระบบประชาธิปไตยก็จะสนับสนุนรัฐบาลที่ได้อำนาจมาโดยวิถีทางของ

๒. ผู้สนใจเกี่ยวกับเรื่องนี้โปรดอ่านหนังสือที่มีหัวข้อเกี่ยวกับ political integration, assimilation, nation-building.

ประชาธิปไตย แต่ข้อที่น่าสังเกตคือ การสนับสนุนต่อระบบการเมืองการปกครองที่ไม่ใช่ประชาธิปไตยนั้น ส่วนใหญ่เกิดจากการใช้กำลังบังคับของชนกลุ่มน้อย เช่น ระบบรัฐบาลทหาร หรืออาจใช้ทั้งกำลังและอุดมการณ์ เช่น ระบบเผด็จการแบบโซเวียตรัสเซีย แต่การใช้กำลังบังคับนี้ถ้ากระทำด้วยอุดมการณ์ และเพื่อประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติครบชั่วระยะเวลาหนึ่งก็อาจลดการใช้กำลังลง เพราะความสนับสนุนต่อระบบการเมืองการปกครองอาจเกิดขึ้นจนเป็น diffuse support ซึ่งอาจเป็นผลจากการใช้อุดมการณ์ประกอบกับความสำเร็จผลของระบบที่ทำให้ประโยชน์ต่อสมาชิกประชาคมการเมือง และการได้ผู้นำที่มีความผูกพันต่ออุดมการณ์ เช่น ระบบการเมืองการปกครองของสาธารณรัฐประชาชนจีนหรือของสหภาพโซเวียต ปัจจุบันน่าจะถือได้ว่า diffuse support ของประชาชนที่มีต่อระบบการเมืองการปกครองน่าจะอยู่ตัวแล้วโดยไม่ต้องใช้การบังคับมากเกินไป

ความสนับสนุนต่อเจ้าหน้าที่การเมืองหรือรัฐบาล (political authorities) คือความสนับสนุนต่อบุคคลที่เข้ามาบริหารประเทศ ซึ่งขึ้นโดยตรงต่อประสิทธิภาพและความสมารถที่จะทำประโยชน์ต่อประชาชนหรือสมาชิกประชาชนการเมือง รัฐบาลที่แก้ปัญหาไม่ได้ย่อมไม่สามารถทำให้ประชาชนสนับสนุนได้ แม้จะเป็นรัฐบาลที่ใช้ระบบการเมืองการปกครองที่ประชาชนสนับสนุนก็ตาม

ข้อที่น่าสังเกตอีกคือ ถ้าประชาชนกลุ่มใดไม่สนับสนุนประชาคมการเมือง เช่น พวกที่คิดจะแยกดินแดนย่อมไม่ให้ความสนับสนุนต่อระบบการเมืองการปกครองและรัฐบาลด้วย ส่วนผู้ที่ไม่ให้ความสนับสนุนต่อระบบการเมืองการปกครองนั้น ก็ย่อมจะไม่ให้ความสนับสนุนต่อรัฐบาลที่ได้อำนาจมาผิดกติกาด้วย ยกเว้นแต่รัฐบาลนั้นจะพิสูจน์ให้เห็นชัดว่า มีประสิทธิภาพสูงและทำประโยชน์อย่างมากต่อประชาชนและประเทศชาติ เช่น คนจำนวนไม่น้อยเห็นด้วยกับการยึดอำนาจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แต่ก็เห็นด้วยว่า จอมพลสฤษดิ์ทำประโยชน์ต่อประเทศชาติอย่างมาก ดีกว่ารัฐบาลทหารภายใต้ผู้นำอื่น ส่วนผู้ที่สนับสนุนต่อระบอบการเมืองการปกครอง แต่ไม่ได้สนับสนุนเจ้าหน้าที่การเมืองและรัฐบาลนั้นก็ย่อมจะรอโอกาสเปลี่ยนตัวผู้บริหารในการเลือกตั้งหรือโดยวิธีอื่นในโอกาสหน้า เพราะฉะนั้น ความสนับสนุนที่มีต่อหน่วยทางการเมืองนั้นย่อมจะแยกได้เป็นกรณีเพื่อผลประโยชน์ในการวิเคราะห์ ตัวอย่าง เช่น รัฐบาลที่ล้มโดยเหตุการณ์ในวันมหาวิปโยคนั้นเป็นระบอบการเมืองการปกครอง (political regime) และเป็นรัฐบาล (Political authorities) ที่คนไม่สนับสนุน จึงได้ล้มไป แต่ความสนับสนุนในประชาคมการเมืองยังอยู่และยังมีความเข้มเข้นขึ้น

Policy หรือ decisions เมื่อการเรียกร้องเข้าสู่ระบบการเมืองแล้ว ก็จะผ่านกรรมวิธีเป็นขั้นตอนสุดท้ายก็จะออกมาเป็นรูปนโยบายของฝ่ายบริหารหรืออาจผ่านเข้าสภานิติบัญญัติเพื่อถ่ายทอดเป็นนโยบายในรูปของกฎหมาย ซึ่งมีผลกระทบต่อการแจกแจงสิ่งที่มีคุณค่าของสังคม ปัญหาว่าเมื่อไรการเรียกร้องจะเดินทางเข้าสู่ระบบการเมืองอย่างไรนั้น อาจพูดอย่างสังเขปได้ดังนี้คือ การเรียกร้องอาจผ่านสมาชิกสภาผู้แทน อาจผ่านการเมืองกลุ่มผลักดัน กลุ่มผลประโยชน์ สื่อมวลชนหรือโดยเข้าถึงตัวรัฐบาล เช่น การเดินขบวนไปหน้าทำเนียบทำให้เห็นว่า การเรียกร้องนั้นจะเป็นนโยบายได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับขนาดของการเรียกร้องและขึ้นอยู่กับทรัพยากร ถ้าทรัพยากรไม่พอถ้ายการเรียกร้องให้เป็นนโยบายย่อมทำไม่ได้ และถ้าการเรียกร้องมีมากเกินไปก็อาจทำให้ระบบการเมืองทำงานหนักเข้าจนเหลือความสามารถ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีผู้เฝ้าประตู (gate keeper) คอยจัดการเรียกร้องเป็นกลุ่มคัดกรองเสียบ้าง เพื่อให้พอดีพอดีและมองเห็นได้ชัด จึงจำเป็นต้องมีกลุ่มกลาง (intermediate groups) คั่นระหว่างรัฐบาลและประชาชน มิฉะนั้น ความสัมพันธ์จะเกิดตรงเกินไปและกระจายกระจายเหมือนแสงที่ไม่ได้รวมเป็นจุด ยากที่ฝ่ายบริหารจะเห็นเป็นขั้นเป็นอัน เป็นการใช้ทรัพยากรมากเกินไป กลุ่มคั่นกลางก็ได้แก่ พรรคการเมือง กลุ่มผลักดัน กลุ่มผลประโยชน์ ฯลฯ

นโยบายที่ออกมานั้นจะถูกต้องตามความประสงค์ของประชาชนหรือไม่ขึ้นอยู่กับ feedback ซึ่งได้แก่ข่าวสารที่ส่งกลับมายังฝ่ายรัฐบาลเพื่อให้ทราบสถานการณ์ของประชาชนว่า พอใจเพียงใด นโยบายถูกต้องเพียงใด เพื่อว่าจะได้มีการดำเนินการต่อหรือแก้ไข ซึ่งจะต้องอาศัยสื่อคมนาคมที่มีประสิทธิภาพ สื่อคมนาคมนี้ ได้แก่ สื่อมวลชน ตัวแทนของประชาชน คือผู้แทน เจ้าหน้าที่ของรัฐบาล ซึ่งได้แก่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ถ้าหากว่าข่าวสารที่ได้มาผิด เนื่องจากการขาดประสิทธิภาพของระบบคมนาคมหรือเนื่องจากการบิดเบือนโดยเจตนาของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือของผู้แทนราษฎร นโยบายที่ออกมาอาจเป็นนโยบายที่ผิด ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ระบบการเมืองนั้นมีการทำงานในรูปเคลื่อนไหว (dynamic) และจะคงอยู่ได้หรือไม่ย่อมมองวิเคราะห์ได้จากหน่วยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ การเรียกร้อง การให้ความสนับสนุนนโยบาย และข่าวสารที่ได้รับ

ในการวิเคราะห์ปัญหาการเมืองไทยในอนาคต จะใช้โครงสร้างทฤษฎีแนว systems analysis ผนวกกับทฤษฎีอื่นที่เกี่ยวข้องโดยจะเน้นจุดที่เกี่ยวกับการสนับสนุนของประชาชนที่มีต่อระบบการเมืองซึ่งขึ้นโดยตรงกับประสิทธิภาพของระบบการเมืองในแง่มีนโยบายออกมาสอนองการเรียกร้องของประชาชน ซึ่งทั้งหมดนี้คือการพยายามดูว่าระบบการเมืองจะอยู่รอดได้หรือไม่เพียงใดเมื่อประสบปัญหาต่าง ๆ ที่คาดว่าจะเผชิญในอนาคต

ปัญหาการเมืองไทยในอนาคต

ในการวิเคราะห์ปัญหาการเมืองนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะวิเคราะห์แบบวัตถุประสงค์ (objective) โดยการมองข้อเท็จจริงต่าง ๆ และการวิเคราะห์ด้วยหลักทฤษฎี ถึงแม้ว่าการวิเคราะห์จะมีผลออกมาตรงกันข้ามกับความต้องการของผู้วิเคราะห์ หรือของสมาชิกในสังคม ผู้วิเคราะห์ก็จำต้องวิเคราะห์อย่างไม่ปัดบัง ทั้งเพื่อผดุงไว้ซึ่งความเป็นสัจจะในเชิงวิชาการ แต่แต่ละ นักวิชาการก็ย่อมมีปรัชญาหรือหลักการที่ตนถือเป็นหลักยึดหรือแนวดำเนินนโยบาย แต่การพูดถึงนโยบายย่อมต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริงทางการเมืองและสังคม มิฉะนั้น ความสัมฤทธิ์ผลย่อมเกิดได้ยาก ดังนั้น การมองปัญหาการเมืองในอนาคตก็ต้องมองอย่างบุคคลภายนอก วิเคราะห์ด้านต่าง ๆ ด้วยการวางตนเป็นกลาง แม้ผู้วิเคราะห์จะมีความปรารถนาที่จะเห็นภาพการเมืองเป็นอัน

การเมืองไทยในอนาคตอันใกล้จะประสบปัญหาใหญ่ ๆ ดังต่อไปนี้ คือ

๑. **วิกฤตการณ์ในเรื่องเวลา (Time Crisis)** ความรู้สึกของประชาชนหลังการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ก็ตาม คือความรู้สึกในแง่มีความหวังว่า ทุกอย่างในวิถีชีวิตของตนควรดีขึ้น เพราะเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการเมืองแล้ว สิ่งอื่น ๆ ก็ควรตามมา เช่น ความเป็นอยู่ดีขึ้น การทำมาหากินควรดีขึ้น บ้านเมืองสงบ ความรุ่มรวยต่าง ๆ เช่น ใจผู้ร้าย ความไม่สงบ ฯลฯ น่าจะลดลงเพราะบัดนี้ได้มีรัฐบาลใหม่เกิดขึ้นแล้ว และถึงแม้ว่าจะไม่หวังให้ทุกอย่างดีขึ้นทันที แต่ก็อาจให้เวลารัฐบาลใหม่ชั่วคราวหรือรัฐบาลที่ไต่รับเลือกตั้งเมื่อรัฐธรรมนูญเสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้แก้ไขปัญหาดังกันภายในระยะเวลาอันสั้น เป็นต้นว่าภายใน ๑-๒ ปี ซึ่งเป็นการยากอย่างยิ่งที่รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยจะแก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็วฉับพลันเหมือนระบบการเมืองอื่น เพราะในระบอบประชาธิปไตยนั้นย่อมเคารพต่อสิทธิเสรีภาพและเอกสิทธิ์ของบุคคล การดำเนินงานก็อาจจะต้องผ่านกรรมวิธีเป็นขั้น ๆ เพื่อผดุงไว้ซึ่งความถูกต้องตามคัลล่องของระบอบประชาธิปไตย ระบอบการเมืองดังกล่าวนี้จะมีประสิทธิภาพต่อสู้กับปัญหาต่าง ๆ ที่สะสมกันมานานในระบบการเมืองแบบใช้อำนาจนั้นย่อมหวังได้ยาก เพราะความสามารถของรัฐบาลนั้นย่อมขึ้นอยู่กับความเป็นผู้นำและความสามารถทางการเมือง ทักษะการที่มีอยู่ ขนาดและจำนวนของปัญหา สำหรับเมืองไทยปัจจุบันนี้ย่อมเห็นได้ว่า จำนวนและขนาดของปัญหานั้น กล่าวได้ว่ามีมากกว่าทรัพยากรที่มีอยู่ ปัญหาที่มากแทบทุกด้านนับตั้งแต่ปัญหาเรื่องความยากจน ความแตกต่างระหว่างคนรวยคนจน ระหว่างนครและ

ชนบท ปัญหาคนว่างงาน ปัญหาประชากร ปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพของระบบราชการ การผูกขาดการค้า การสร้างพันธมิตรระหว่างผู้มีอิทธิพลทางการเมือง โดยเฉพาะข้าราชการพลเรือน และข้าราชการทหารชั้นผู้ใหญ่กับกลุ่มนักธุรกิจ ปัญหาการแทรกแซงจากภายนอกในรูปแบบของการกีดกัน การกีดกัน และการกีดกัน อื่น ๆ อีกสารพัด การสะสมปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ โดยการปกครองในอดีตทำให้จำนวนและขนาดของปัญหายากแก่การแก้ไขในระยะเวลาอันสั้น ว่ากันแล้วถ้าคำนึงถึงทรัพยากรมนุษย์และธรรมชาติที่มีอยู่ขณะนี้จะต้องใช้เวลาอย่างน้อย ๑๐-๑๕ ปี เพื่อที่จะบรรเทาปัญหาต่าง ๆ โดยมีข้อสันนิษฐานว่า ปัญหาต่าง ๆ นี้ไม่เพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะโดยจากภายในหรือภายนอก

แต่ความต้องการของประชาชนทั่วไปนั้นมีความคาดหวังสูงขึ้นเรื่อย ๆ (rising expectation) ความคาดหวังซึ่งสูงขึ้นเรื่อย ๆ นี้ นักวิชาการจำนวนไม่น้อยกล่าวว่าเป็นวัตถุประสงค์ของการปฏิวัติ (Revolution of Rising Expectation) เมื่อความหวังที่จะเห็นการเปลี่ยนแปลงการดิ้นรนของสิ่งต่าง ๆ โดยเฉพาะเรื่องปากและท้อง แต่แนวโน้มของเงินเฟ้อ สินค้าราคาสูงขึ้น ขณะเดียวกันรายได้ของประชาชนมีอำนาจซื้อน้อยลง ผู้มีรายได้ประจำกำหนดตายตัวโดยเฉพาะข้าราชการจะประสบปัญหาอย่างมาก นอกจากนั้นการว่างงานของคนงานอุตสาหกรรมก็จะตามมาเนื่องจากวิกฤตการณ์น้ำมันซึ่งเป็นเหตุที่นอกเหนือการควบคุมของรัฐบาล โจทย์ร้ายและอาชญากรรมย่อมตามมากับปัญหาว่างงานทั้งหมดคนอาจเป็นท้อตนได้ ถ้าอยู่ชั่วคราวยุคหนึ่ง แต่ที่น่าเกรงก็คือ เหตุการณ์ทำนองนี้อาจดำเนินติดต่อกันเป็นเวลานาน เช่น ๓-๕ ปี ซึ่งเป็นระยะเวลาที่นานเกินกว่าที่ประชาชนจะทนอยู่ได้ ความกระตือรือร้นเรื่องประชาธิปไตยก็อาจน้อยลงหรือหมดไป เนื่องจากมีปัญหารองเท้าปากท้อง ความถูกต้องตามทำนองคลองธรรม (legitimacy) ของรัฐบาลก็อาจหมดลง ความสนับสนุนต่อระบบการเมืองในรูปแบบประชาธิปไตยก็ถดถอยลง เพราะการเรียกร้องในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ของประชาชนนั้นไม่ได้รับการตอบโต้โดยระบบการเมืองทั้งที่หวังดี ดังนั้น ปัญหาที่สำคัญที่สุดที่ระบบการเมืองจะต้องประสบคือ การมีเวลาอันสั้น (เพราะความคาดหวังของประชาชน) ในการใช้ทรัพยากรอันจำกัดเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ของสังคมที่มีจำนวนและขนาดใหญ่โต เนื่องจากการสะสม

๓. ปัญหาเรื่อง legitimacy จะเกิดขึ้น ๒ ตอน ตอนแรกคือตอนที่เห็นรัฐบาลว่าเป็นการถูกต้องตามกติกากฎเกณฑ์หรือไม่ เช่น เป็นรัฐบาลโดยการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย ปัญหาเรื่อง legitimacy ตอนที่สองคือเมื่อเป็นรัฐบาลแล้วมีประสิทธิภาพและความสามารถในการแก้ปัญหาของสังคมและการปกครองได้หรือไม่ ถ้าไม่มีประสิทธิภาพหรือความสามารถรัฐบาลนั้นก็เสีย legitimacy แม้จะเข้ามามีอำนาจโดยมี legitimacy ก็ตาม

มานานของรัฐบาลในอดีต และเมื่อสภาพการณ์เลวร้ายลงกว่าเดิมก็ย่อมเปิดโอกาสให้มีการปฏิวัติ
ยึดอำนาจขึ้นเหมือนกับที่เคยเป็นมาแล้วในประวัติศาสตร์การเมือง ปัญหาเรื่องวิกฤตการณ์เวลายัง
เกี่ยวพันกับอีกปัญหาหนึ่งคือ ความตื่นตัวทางการเมืองและการขาดสถาบันในการจัดระเบียบความมี
ส่วนร่วม

ตามที่กล่าวมาแล้วว่า ถ้าประชาชนมองดูปัญหาต่าง ๆ ที่คนประสบอยู่ในรูปของการเมือง
กล่าวคือ ถือว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเพราะความผิดพลาดหรือละเลยของระบบการเมืองก็จะมีการข้ามแดน
เข้ามาในระบบการเมืองมากขึ้น ซึ่งหมายความว่า การเรียกร้องจากระบบการเมืองมีขนาดเพิ่มขึ้น
เรื่องซึ่งแต่เดิมมีอยู่นอกระบบการเมืองก็จะข้ามแดนมาสู่ระบบการเมือง การเรียกร้องเช่นนี้มีมาก
และไม่มีสถาบันจัดระเบียบคอยคิดและรวมไว้ในที่เดียวกันก็จะเกิดการเรียกร้องแบบกระจัดกระจาย
เป็นต้นว่า การขาดสหภาพกรรมกร ทำให้การหยุดงานเรียกร้องค่าจ้างเกิดขึ้นเป็นแห่ง ๆ เป็น
จำนวนมาก นอกจากนั้นการขาดสถาบันเช่น พรรคการเมือง หรือมีพรรคการเมืองแต่พึ่งไม่ได้
กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ การเรียกร้อง ก็จะกระทำโดยตรงโดยการเดินขบวนไปหานายกรัฐมนตรี
การเรียกร้องที่ต่อรัฐบาลโดยตรงนี้ทำให้นาตของปัญหาและการใช้ทรัพยากรถูกใช้มากเกินไป
ทำให้รัฐบาลต้องเสียเวลามากเกินควรและรับงานหนักเกินไป การขาดกลุ่มคั่นกลาง (intermediate
groups) เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้รักษาประตู (gate keeper) เข้าลักษณะที่ Kornhauser กล่าวว่า เป็น
การเมืองแบบฝูงชน^๔ (Politics of Mass Society) อันตรายของการเมืองแบบนั้นคือ เจ้าหน้าที่การ
เมืองคือรัฐบาล จะหมกมุ่นกับการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าและไม่มีเวลามาวางแผนระยะยาว นอกจากนั้น
ถ้าการตอบโต้มีทันต่อการเรียกร้องก็ทำให้เสียความสนับสนุน ข้อที่นำวัดก็ยกว่านั่นคือ การรับแก้
ปัญหาต่าง ๆ โดยตรงย่อมไม่ใช่วิธีดีตามกฎหมายตามระเบียบ แต่อาจใช้อำนาจในส่วนของผู้บริหาร
เข้าช่วย ทำให้เกิดความไม่พอใจขึ้นในกลุ่มที่เสียประโยชน์ สรุปแล้ว การให้ปัญหาเข้าสู่รัฐบาล
โดยตรงโดยไม่มีการผ่านสถาบันอื่นย่อมเป็นอันตรายต่อประสิทธิภาพของระบบการเมือง นอกจากนั้น
ถ้าหากว่าการเรียกร้องมีมากเพราะเกิดความตื่นตัวมาก และขณะเดียวกันก็ขาดสถาบันที่ทำหน้าที่
จัดระเบียบการมีส่วนร่วมหรือเรียกร้องอาจนำไปสู่ความเสื่อมทางการเมืองลงได้^๕

๔. William Kornhauser, *The Politics of Mass Society*, (New York: The Free Press, 1959).

๕. Cf. Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, (New Haven: Yale University Press, 1968).

ปัญหาเรื่องวิกฤติการณ์เวลาที่กล่าวมาย่อมจะมีมากขึ้น ถ้าหากว่ารัฐบาลมัวแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ซึ่งมีมากมายนับตั้งแต่เรื่องคนหยุดงาน เรื่องเงินกินเปล่าการเข้าตึก การขอเปิดคณะใหม่ในมหาวิทยาลัย ฯลฯ

๒. วิกฤติการณ์ในเรื่องผู้นำและรัฐบาลที่เข้มแข็ง

มรดกตกทอดที่ประชาชนคนไทยได้รับจากการปกครองโดยระบบทหาร คือ การขาดการพัฒนาผู้นำทางการเมืองที่เป็นพลเรือน การปกครองโดยระบบเผด็จการนั้นแทบจะกล่าวได้ว่ามีมาตลอด ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ แม้จะมีการกล่าวว่าประเทศไทยมีการปกครองแบบประชาธิปไตยมา กว่า ๔๐ ปี แต่ความจริงนั้นการปกครองส่วนใหญ่ของระยะ ๔๐ กว่าปีคือการปกครองโดยทหาร ยกเว้น ๔ ปีหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และเวลานี้ก็อยู่ในระยะเวลานั้น ดังนั้นกล่าวได้ว่า เวลาส่วนใหญ่หลัง ๒๔๗๕ เป็นการปกครองระบอบเผด็จการทหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ๑๖ ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๐ การปกครองของไทยเป็นการปกครองแบบ military authoritarian โดยแท้ สิ่งที่ทำขาดหายไปจากการปกครองระบบนี้คือ การไม่มีโอกาสพัฒนาผู้นำทางการเมือง ซึ่งเป็นพลเรือน ข้อเท็จจริงนี้จะเห็นได้ในวันมหาวิปโยค เมื่อรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ลาออก มีการนับตัวผู้นำพลเรือนที่มีประสบการณ์และความสามารถที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีได้ ปรากฏว่าเป็นการยากแม้จะนับให้ครบถ้วน ช่องว่างอันสำคัญของผู้นำทางการเมืองพลเรือนที่เห็นชัดคือ การมีผู้นำรุ่นเก่าตั้งแต่สมัยรัฐบาลจอมพลแปลก ซึ่งหลายต่อหลายท่านก็จัดเข้ารุ่นลายครามได้ลงมาถึงผู้นำรุ่น ๓๐-๔๐ กว่า ๆ ซึ่งเป็นนักวิชาการหรือคนรุ่นหนุ่ม คนรุ่นกลางระหว่างสองรุ่นนี้แทบหาไม่ได้ หรือไม่ก็น้อยเต็มที และมักไม่เป็นที่รู้จัก นอกจากนั้นการไม่มีโอกาสได้มีการปกครองแบบประชาธิปไตยที่แท้จริงทำให้หาผู้นำที่อยู่นอกกรอบราชการได้ยาก จะเห็นได้ว่า คณะรัฐมนตรีของรัฐบาลอาจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ประกอบด้วยข้าราชการเป็นจำนวนไม่น้อย แต่ข้าราชการย่อมมีประสบการณ์ ทักษะคติ ความนึกคิดทางการเมืองแบบข้าราชการ กล่าวคือ ค่อนข้างไปทางอนุรักษนิยม เกร็งระเบียบ และไม่ค่อยหันความสนใจไปในแนวทิศทางใหม่ แม้จะมีความคิดริเริ่มก็เป็นความคิดริเริ่มที่อยู่ในกรอบ

การใช้ข้าราชการซึ่งเป็นองค์กรอาชีพ (Bureaucrat) ทำหน้าที่ในตำแหน่งการเมืองย่อมจะทำหน้าที่ไม่ได้ดี นอกจากนั้นยังทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการเมืองและข้าราชการประจำมีความผูกพันกันมากเกินไป กล่าวคือ ข้าราชการประจำนั้นควรทำหน้าที่ของตนโดยไม่คำนึงว่าใคร

จะมาเป็นรัฐมนตรี เพราะมีกฎระเบียบแบบแผนที่ต้องถือปฏิบัติ ดังนั้น ใครจะเป็นรัฐมนตรีนั้นไม่สำคัญ เพราะถือว่าตนทำหน้าที่ตามกฎหมายข้อบังคับ แต่การที่ให้ปลัดกระทรวงมาทำหน้าที่รัฐมนตรีย่อมเห็นได้ชัดว่าเป็นการเอาคนเก่ามาทำหน้าที่ใหม่ ซึ่งเป็นคนใน การที่จะคาดหวังว่าจะมีความคิดใหม่ ๆ มาปรับปรุงสังคมคงทำได้ลำบาก นอกจากนั้นยังเป็นการเปิดโอกาสให้สร้างอาณาจักรของตนเองขึ้น เพราะรัฐมนตรีซึ่งอดีตเป็นข้าราชการประจำนั้นมีความสัมพันธ์กับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ กรมกองต่าง ๆ ย่อมมีแนวโน้มที่จะสร้างอาณาจักรของตน และแม้จะมีการกระทำที่ไม่ถูกต้องก็อาจช่วยกันส่งเสริม ขณะเดียวกันรัฐมนตรีก็ไม่ทำอะไรที่จะกระทบกระทั่งต่อคนที่ตนมีความสัมพันธ์ รูปการก็จะกลายเป็นการถ้อยทีถ้อยอาศัยกันระหว่างข้าราชการตำแหน่งการเมืองและข้าราชการประจำ เพื่อผลประโยชน์ของบุคคลในหน่วยงานมากกว่าเพื่อสังคมและประเทศชาติ

การไม่มีโอกาสอยู่ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ยังเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้การพัฒนาพรรคการเมืองขาดหวัง กล่าวคือ พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในเมืองไทยนั้นส่วนใหญ่เป็นการรวบรวมผู้คนขึ้นให้ครบเพื่อจดทะเบียนตั้งพรรคเพื่อรับสมัครเลือกตั้ง ไม่ได้มีประวัติการพัฒนาเจริญเติบโตจนเกิดนโยบายที่แน่นอน และสร้างกลไกขนบธรรมเนียมประเพณีของพรรค เพราะโอกาสของการเป็นพรรคที่มีกิจกรรมทางการเมืองมักมีระยะเวลาอันสั้น กล่าวคือ พออยู่ตัวได้ ๒-๓ ปีก็ถูกล้มโดยการปฏิวัติ จนขณะนี้เห็นว่า การพยายามรวมตัวเป็นพรรคเต็มไปด้วยความสับสนอลหม่าน การเปลี่ยนนโยบาย และการเปลี่ยนสมาชิกจากพรรคหนึ่งไปยังอีกพรรคหนึ่ง ทำได้อย่างง่ายดาย พรรคการเมืองในเมืองไทยนั้น ในความเป็นจริงเป็นสมาคมผลประโยชน์มากกว่าเป็นพรรคการเมืองในความหมายที่ใช้กันในที่อื่น การไม่มีโอกาสและเวลานานพอที่จะพัฒนาระบบพรรคและพรรคการเมืองนี้ทำให้ขาดส่วนประกอบอันสำคัญยิ่งของการเมืองแบบประชาธิปไตย

นอกจากปัญหาเรื่องขาดผู้นำทางการเมืองที่เป็นพลเรือนแล้ว ปัญหาที่เกี่ยวพันกันโดยตรงคือ ความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ที่เข้มแข็ง แม้จะมีคำกล่าวว่า รัฐบาลทหารมักใช้หลักความเข้มแข็งในการปกครองประเทศ ข้อเท็จจริงที่หลักเลยไม่ได้ขณะนั้นคือความจำเป็นอย่างยิ่งยวดที่ต้องมียุทธศาสตร์หรือฝ่ายบริหารที่เข้มแข็งไว้เผชิญและแก้ปัญหาต่าง ๆ ของสังคมดังที่กล่าวมาแล้ว การที่จะมียุทธศาสตร์พลเรือนที่เข้มแข็งได้นั้นจะต้องประกอบด้วยโครงสร้างของรัฐธรรมณูที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารที่เข้มแข็งและการมีผู้นำพลเรือนที่มีความสามารถในการเมือง การขาดผู้นำทางการเมืองที่เป็นพลเรือนทำให้โอกาสที่มียุทธศาสตร์พลเรือนจะเป็นฝ่ายบริหารที่มีประสิทธิภาพเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ของ

สังคมลดน้อยลง อีกประการหนึ่ง ในอดีตที่ผ่านมา พลเรือนมักทำหน้าที่เป็นพรรคฝ่ายค้านรัฐบาล การที่รัฐ ๆ มารับทำหน้าที่รัฐบาลเสียเอง อาจประสบปัญหาบ้างในบางประการโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในระยะต้น นอกจากนั้นยังมีบรรยากาศที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการที่รัฐบาลพลเรือนจะดำรงอยู่ได้นาน คือ ความรู้สึกที่ว่าจะคงอยู่ได้ก็แต่รัฐบาลที่ฝ่ายทหารจะให้อยู่ ถ้ามันขึ้นไป เช่นแก้ปัญหาไม่ได้ ทำให้เกิดความวุ่นวายและเกิดการขาดเสถียรภาพทางการเมืองก็จะมีการรัฐประหารยึดอำนาจเกิดขึ้น บรรยากาศเช่นนี้ทำให้รัฐบาลพลเรือนอาจไม่กล้าทำอะไรที่บ่มบ่าม เพราะอาจนำไปสู่วิกฤตการณ์ทางการเมือง และเปิดโอกาสให้เกิดการรัฐประหารขึ้น เมื่อเป็นเช่นนั้นก็จะเต็มไปด้วยการประนีประนอม เพื่อให้พอใจทุกฝ่าย ซึ่งอาจทำให้มาตรการในการแก้หรือขจัดปัญหาไม่ได้ผลเท่าที่ควร ผลก็คือ กลายเป็นการเมืองแบบเน่เน้ง (immobilism) ซึ่งผลสุดท้ายก็เป็นการทำให้สูญเสีย legitimacy เนื่องจากการขาดประสิทธิภาพของระบบการเมือง การขาด legitimacy นี้จะเกิดพร้อมกับการให้ legitimacy เพื่อการเปลี่ยนแปลงโดยการยึดอำนาจ

วิกฤตการณ์ของผู้นำทางการเมืองและการขาดรัฐบาลที่เข้มแข็งในแง่ systems analysis จะทำให้ขาดการสนับสนุนต่อเจ้าหน้าที่การเมือง (Political authorities) หรือรัฐบาล และต่อมา ก็ขาดการสนับสนุนต่อระบบการเมืองการปกครองด้วย (Political regime) เพราะระบบการเมืองที่มี ลักษณะเน่เน้ง (immobilism) นั้นย่อมไม่สามารถ mobilize ทรัพยากรให้ออกมาเป็นนโยบายเพื่อตอบสนองต่อการเรียกร้องได้ เพราะใน Conversion process กล่าวคือ การรับเอาการเรียกร้องมา เปลี่ยนเป็นนโยบายนั้นต้องเจอกับกรรมวิธีที่เสียเวลาเพื่อให้มาซึ่งการแจกแจงสิ่งมีคุณค่า (ออกมาเป็น รูปนโยบาย) เมื่อนโยบายออกมาไม่คล่อง การเรียกร้องย่อมไม่ได้รับการตอบโต้ ความสนับสนุนต่อ ระบบการเมืองก็ย่อมลดน้อยถอยลง

๓. โอกาสของการอยู่ตัว (institutionalization) ของระบอบประชาธิปไตย

ความสำเร็จของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยไม่ได้ขึ้นอยู่กับแต่การมีรัฐธรรมนูญ มีพรรคการเมือง และมีการเลือกตั้งประชาธิปไตย หากว่ายังขึ้นอยู่กับ การถือเอาหลักการเมืองนั้นเป็น แนวประพฤติปฏิบัติรวมตลอดทั้งการมองความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับผู้ปกครอง และความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับประชาชน ตัวอย่างที่เห็นง่าย ๆ คือ การอดทนอดกลั้นและเคารพต่อความคิด ที่แตกต่างไปจากตน การมีใจนักกีฬาโดยยอมรับเสียงข้างมาก พุดง่าย ๆ คือ การเคารพในกติกาที่จะ วางไว้เพื่อแก้ความขัดแย้งอันเกี่ยวเนื่องกับปัญหาการแจกแจงสิ่งมีคุณค่าหรือเรื่องอื่น ยอมรับว่าแหล่ง

ของ legitimacy นั้นขึ้นอยู่กับประชาชนบ้างมาก และการคงอยู่ของรัฐบาลนั้นขึ้นอยู่กับทำให้ความสนับสนุนของประชาชน ฯลฯ การที่จะให้สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นและอยู่ตัวจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมประจำชาติ และวัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทยนั้นย่อมต้องมีการปฏิบัติและต้องมีความต่อเนื่องกันนานพอสมควร เช่นความคิดและความเชื่อเรื่อง “สิทธิเสรีภาพ” จะต้องใช้เวลาพอสมควรจึงจะกลายเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมทางการเมือง และถือปฏิบัติจนเป็นวิถีทางแห่งชีวิต (way of life) ส่วนหนึ่ง ระยะเวลาที่ว่ายากที่จะกำหนดแน่นอนลงไป แต่อย่างน้อยการมีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย การใช้สิทธิเลือกตั้งต้องมีความต่อเนื่องกันอย่างน้อย ๑๕-๒๐ ปี ประชาชนจึงจะสามารถรับ (internalize) คุณค่านิยมอันนั้นเข้าไป นอกจากนั้นยังต้องมีการจัดรายการพิเศษสำหรับเรื่องนี้ โดยเฉพาะจนเขตที่ไกลจากความเจริญด้วย เช่นตามชนบท ซึ่งเคยชินกับการปกครองแบบเจ้าขุนมูลนาย

สิ่งที่น่าวิตกอย่างยิ่งคือ การที่ระบบการเมืองต้องเผชิญปัญหาต่าง ๆ มากมาย และอาจมีอนาคตที่ไม่สู้จะร่าเริง ย่อมทำให้ โอกาสที่ประชาธิปไตยดำเนินไปได้นานจนอยู่ตัวอาจถูกขัดจังหวะด้วยการรัฐประหารยึดอำนาจ ถ้าจะให้วิถีทางการของประชาธิปไตยอยู่ตัวจนกลายเป็นโครงสร้างทางการเมืองของประเทศและสังคมที่แท้จริงจะต้องมีความสำเร็จอย่างไม่ขาดสาย โอกาสเช่นว่านั้นจะมีหรือไม่ยังเป็นปัญหา การขาดระบบประชาธิปไตยที่อยู่ตัวจนเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองนี้ทำให้ความสนับสนุนแบบ diffuse support ต่อระบบการเมืองการปกครอง (political regime) ระบอบประชาธิปไตยไม่เกิดขึ้น ผลที่จะตามมาก็คือประชาชนจะหันไปสนใจแต่ความสนับสนุนเฉพาะเจาะจง (specific support) ซึ่งมีแนวโน้มที่จะพูดถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะเรื่องปากท้อง โดยอาจไม่คำนึงว่าจะเป็นระบบอะไรก็ได้

เมื่อคำนึงถึงปัญหาต่าง ๆ และแนวโน้มที่ดังกล่าวมาแล้วจะเห็นว่า ภาพของอนาคตการเมืองของไทยไม่สู้จะแจ่มใสนัก แต่การมองการเมืองในอนาคตนั้นเป็นการมองภาพฉายภาพโดยใช้ข้อมูลปัจจุบันเป็นพื้นฐาน โอกาสถูกและผิดย่อมตัดสินได้ยาก เพราะตัวแปรผันต่าง ๆ มีมาก แม้กระนั้นก็ตาม สิ่งที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นย่อมไม่เป็นภาพสมบูรณ์ถ้าหากไม่มองถึงการพัฒนาใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งมีอยู่สามประการ สิ่งที่เกิดขึ้นใหม่สามประการนี้อาจมีส่วนทำให้อนาคตการเมืองไทยไม่ซบอับเท่าหรืออาจจะซ้ำได้ไม่สนิท

๑. ประวัติศาสตร์แห่งความทรงจำ ดังที่ไทกล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า เหตุการณ์ในวันมหาวิปโยคนี้เป็นประวัติศาสตร์บทใหม่หรือบทเริ่มต้นของการต่อสู้กับการปกครองแบบทรราชย์หรือเผด็จการ การสูญเสียชีวิตเลือดเนื้อและทรัพย์สินเพื่อแลกกับคามยุติธรรมของสังคมและการมีชีวิตอยู่ในระบบการปกครองแบบอื่นที่ให้ความพอใจกว่า นอกจากจะมองอย่างปรากฏการณ์ทางการเมืองแบบธรรมดาที่ระเบิดขึ้นจากความกดดัน ก็อาจมองได้ในรูปของการต่อสู้เพื่อสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ความขมขื่นจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจะเป็นสิ่งเตือนความจำถึงสมบัติอันล้ำค่าที่ได้มาจากการต่อสู้ครั้งนี้ ความทรงจำอันนั้นจะเป็นสิ่งเตือนใจให้บุคคลที่ส่วนเกี่ยวข้องและผู้รู้ข้อเท็จจริงระลึกถึงและรู้ถึงคุณค่าของคำว่า สิทธิและเสรีภาพ รู้ว่าสิ่งที่ได้มาด้วย ชีวิต เลือดเนื้อ และนาทานเป็นสิ่งต้องพิทักษ์ไว้เพื่อมิให้ประวัติศาสตร์ขำรอย ความตื่นตัวในเรื่องนั้นจะเป็นพื้นฐานอันมั่นคงของการมีความรู้ สึกว่า ตนมีส่วนรับผิดชอบโดยตรงต่อการผดุงรักษาไว้ซึ่งมรดกอันได้มาด้วยความยากลำบาก ปฏิวัติฝรั่งเศสปี พ.ศ. ๑๗๘๙ มีผลต่อโลกและเป็นบทเรียนต่อประชาชนอันใด เหตุการณ์ในวันมหาวิปโยคก็นั้น แม้ขอบเขต ขนาด และความรุนแรงของเหตุการณ์จะเปรียบเทียบไม่ได้กับปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๗๘๙ แต่ผลที่มีต่อจิตใจของคนไทยจำนวนไม่น้อยมีมาก จะสังเกตว่าการต่อต้านก็ไม่ได้เกิดเฉพาะที่เมืองหลวง แต่ตามจังหวัดต่าง ๆ ก็มีการต่อต้านเกิดขึ้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง การต่อสู้ครั้งนี้เป็นการต่อสู้แบบลุกฮือเกือบอยู่ในระดับชาติ เป้าหมายของการต่อต้านนั้นชัดเจนและแจ่มแจ้ง คือ การต่อต้านการปกครองแบบกดขี่ ความอยุติธรรมของสังคม การไร้ซึ่งสิทธิเสรีภาพ การขาดการดูแลเอาใจใส่จากระบบการเมือง ข้อเท็จจริงที่คนจำนวนมากมีส่วนร่วมในการต่อต้านนี้ทำให้รู้ สึกว่าวันมหาวิปโยคจะเป็นสิ่งที่เตือนใจมิให้ประชาชนยอมอยู่ใต้ระบบการปกครองแบบเผด็จการอีกโดยไม่มีการต่อต้าน แม้จะไม่เกิดขึ้นทันทีหากมีการใช้ระบบเผด็จการ แต่ความรู้ สึกไม่พอใจและพร้อมที่จะลุกฮือขึ้นเพื่อเปลี่ยนแปลงระบบจะคุกรุ่นอยู่ และจะเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการต่อต้านในขอบเขตและขนาดใหญ่ต่อไป ดังนั้น ข้อเท็จจริงที่น่าที่จะเป็นตัวประกอบสำคัญที่จะไม่ให้การปกครองแบบเผด็จการเกิดขึ้นอย่างง่าย ๆ และสะดวกอีก

๒. ความตื่นตัวและการรวมกลุ่มทางการเมือง ข้อน่าสังเกตอันหนึ่งคือการก่อตัวของกลุ่มผลักดันต่าง ๆ กลุ่มเหล่านี้มักจะเป็นกลุ่มอิทธิพลทางการเมือง กลุ่มต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ เช่น สหภาพเพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน (ส.ส.ส.) ประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (ปช. ปช.) สหพันธ์นักศึกษาเสรีแห่งประเทศไทย (ส.น.ท.) ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (ศ.น.ท.) (เกิดก่อนวันมหาวิปโยค) ฯลฯ การก่อตัวเป็นกลุ่มต่าง ๆ นี้มีผลสำคัญทางการเมืองอย่างยิ่ง กล่าวคือ แสดงให้เห็น

ว่ามีการตื่นตัวทางการเมืองรวมตัวเป็นกลุ่มเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง และเป็นการชี้ให้เห็นว่าประชาชนเริ่มรู้ว่าอำนาจต่อรองจะเกิดขึ้นได้ โดยการรวมกลุ่มโดยฉันทกกำลัง กลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ประกอบด้วยชนชั้นต่าง ๆ หลายอาชีพ แม้กิจกรรมของกลุ่มจะยังอยู่ในขั้นเริ่ม ความสำคัญทางการเมืองนั้นมีมาก และในกรณีสำคัญ ๆ กลุ่มเหล่านี้จะฉันทกกำลังโดยการทำเป็นแถลงการณ์ร่วม เช่นในกรณีหยุดงานเรียกร้องค่าจ้างหรือในกรณีสร้างสนามบินหนองจุกท่า กลุ่มเหล่านี้มีลักษณะเป็นสุนัขเฝ้า (watch-dog) ที่คอยระแวดระวังมิให้การกระทำที่ผิดกติกาทางการเมืองหรือสังคมเกิดขึ้น จนเป็นกลุ่มผลักดันที่สำคัญยิ่งในทางการเมืองที่คอยพิทักษ์รักษาประชาธิปไตย เช่น การเฝ้ามองการเลือกตั้ง พฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือแม้แต่กลุ่มคอยดูแลกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ การตื่นตัวทางการเมืองและการรวมกลุ่มเหล่านี้อาจทำให้การเมืองในรูปแบบของการรัฐประหารเกิดขึ้นไม่ได้ง่าย ๆ หรืออาจจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงรูปการ เช่น อาจมีการรัฐประหารเพื่อรักษาเสถียรภาพแต่ก็ให้มีการเลือกตั้งใหม่ทันที หรือมีการเปลี่ยนโครงสร้างบ้างเพื่อมิให้เกิดความปั่นป่วนทางการเมืองเกินไป ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าตัวประกอบสำคัญอย่างยิ่งตัวใหม่ได้เกิดขึ้นในการเมืองไทย ตัวประกอบตัวนี้อาจทำให้โฉมหน้าการเมืองไทยต่างไปจากเดิม

๓. สิ่งสำคัญอย่างยิ่งอีกสิ่งหนึ่งในการเมืองไทยคือสถาบันที่เก่าแก่อย่างยิ่งสถาบันหนึ่งของเมืองไทย ซึ่งได้แก่สถาบันพระมหากษัตริย์มีบทบาทมากขึ้นในกิจการต่าง ๆ ของบ้านเมือง ที่เห็นได้คือการแต่งตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี และการแต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติเพื่อเลือกสมาชิกนิติบัญญัติ ข้อสำคัญที่สุดคือ ความรู้สึกของประชาชนในยามวิกฤตการณ์ว่า องค์ประมุขเป็นบุคคลที่ต้องบำเพ็ญและเป็นศูนย์รวมของความสามัคคี ขวัญ และกำลังใจของประชาชน ในการเมืองนั้น สถาบันพระมหากษัตริย์ยังทำหน้าที่ที่ยังมิให้เกิดการกระทำที่ขัดต่อความยุติธรรมจนเกินกว่าเหตุ ดังเช่นเหตุการณ์ในวันมหาวิปโยค

สรุป

ประเมินจากที่กล่าวมาจะเห็นว่า การเมืองไทยในอนาคตจะมีลักษณะไม่คงตัว ปัญหาต่าง ๆ ที่รัฐบาลจะต้องประสบมีมากมาย การประคับประคองมิให้รัฐนาวาล่มนั้น ต้องได้ผู้มีความสามารถจริง ๆ และต้องประกอบด้วยความร่วมมือจากประชาชน ความคาดหวังว่าจะได้อะไรต่ออะไรมากมายจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นควรอยู่ในลักษณะมองความจริง ประชาธิปไตยไม่ใช่ยาวิเศษที่แก้ปัญหาเศรษฐกิจ ความยากจนได้ฉับพลัน ประชาธิปไตยเป็นระบบการเมืองที่จะช่วยให้

สิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และความยุติธรรมทางสังคม แต่ความแตกต่างในเรื่องฐานะ ความยาก
จนอาจจะแก้ไขไม่ได้ฉบับสิ้น รัฐบาลในอนาคตจะต้องเป็นรัฐบาลที่มีความกล้าหาญ ที่ทำงานแข่งกับ
เวลา กล่าวคือ กล้าที่จะดำเนินนโยบายที่จะนำมาซึ่งความยุติธรรม แม้จะกระทบกระทั่งผลประโยชน์
คนบางกลุ่ม กล้าที่จะทำอะไรที่ไม่เคยทำมาก่อน เช่น อาจใช้ระบบสังคมนิยมเพื่อให้สวัสดิการแก่
ผู้เสียเปรียบ เก็บภาษีทางตรง เช่น ภาษีมรดก ภาษีที่ดิน เพื่อนำเงินไปพัฒนาประเทศเพื่อคน
ส่วนใหญ่

แต่ปัญหาที่มีอยู่ว่า ผู้นำทางการเมืองดังกล่าวมานั้นจะหามาจากไหน พอจะมองเห็นตัวอยู่คน
คำถามนี้เป็นคำถามที่สำคัญอย่างยิ่ง สำหรับอนาคตประชาธิปไตยและการเมืองไทย

ลิขิต อีรเวคิน

แนวทฤษฎีการรวมกลุ่มในสังคมไทย และ “กลุ่มอิทธิพล” หลัง ๑๔-๑๕ ตุลาคม ๒๕๑๖

อารัมภบท

เหตุการณ์วันมหาวิปโยคเป็นผลสะท้อนมาจากพฤติกรรมของกลุ่มอิทธิพลบางกลุ่ม เช่น กลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญ และศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย วันมหาวิปโยคได้กลายเป็นวันมหาปิติในขณะเดียวกัน และได้สร้างบรรยากาศที่อำนวยให้บรรดาประชาชนมีโอกาสดังตั้งกลุ่มอิทธิพลขึ้นมากมายหลายกลุ่ม

การที่ได้มีกลุ่มอิทธิพลเกิดขึ้นมากมายในระยะสามเดือนที่ผ่านมา ทำให้การวิจัยไม่สามารถติดตามสถานการณ์โดยละเอียดได้ ทั้งนี้เพราะการรวมข้อมูลในระยะเริ่มต้นยังต้องอาศัยรายงานจากหนังสือพิมพ์ วารสารของกลุ่ม และเอกสารอื่น ๆ ทำให้มีเวลาที่จะทำการวิจัยสนามอย่างแท้จริงไม่ ในขณะเดียวกัน การวิจัยสนามก็อาจประสบอุปสรรคบางประการ เช่น ผู้บริหารของกลุ่มบางกลุ่มยังมีความรู้สึกหวาดระแวง ว่าผู้วิจัยจะใช้ข้อมูลไปในทางที่บั่นทอนกำลังขององค์การของตน ความหวาดระแวงนี้เป็นของธรรมดา ในเมื่อกลุ่มเหล่านั้นส่วนใหญ่เป็นกลุ่ม “เถื่อน” กล่าวคือ มิได้ขึ้นอยู่กับกฎหมาย ประกอบด้วยสถานการณ์บ้านเมืองยังไม่เป็นที่แน่นอน จึงอาจมีความปั่นป่วนที่จะนำอันตรายนานาประการมาสู่ผู้บริหารงานของกลุ่มต่าง ๆ ได้

นอกจากนี้ วงวิชาการเรื่องเมืองไทยยังขาดทฤษฎีที่เหมาะสมต่อการวิจัยการรวมกลุ่มในสังคมไทย ผู้เขียนจึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องเสนอรูปแบบหนึ่ง ซึ่งนักสังคมศาสตร์อาจประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์กลุ่มต่างๆ ในสังคมไทยในโอกาสต่อไป ในขณะเดียวกัน บทความนี้มีได้อาศัยข้อมูลทางเอกสารแต่อย่างใดเท่าที่เห็น แต่พยายามมองปัญหาของกลุ่มอิทธิพลจากสายตาของผู้วิจัยที่ได้

ร่วมงาน (participant observer) คนหนึ่ง ปัญหาทางทฤษฎีของวิธีการวิจัยร่วมงานนั้นมากมาย และน่าจะถกเถียงกันต่อไปในวงวิชาการ

บทความนี้จึงแบ่งออกเป็นสามส่วน กล่าวคือ ส่วนแรกเป็นแนวทฤษฎีและประวัติความเป็นมาของรูปแบบการรวมกลุ่มในสังคมไทย ก่อน ๑๔-๑๕ ตุลาคม ๒๕๑๖ ส่วนนี้เป็นพื้นฐานของการถามและตอบปัญหาบางประการเกี่ยวกับแนวโน้มในเรื่องโครงสร้าง วัตถุประสงค์และกิจกรรมของ “กลุ่มอิทธิพล” ในสังคมไทย ส่วนที่สาม เป็นการวิจารณ์และคาดคะเนบทบาทในอนาคตของกลุ่มเหล่านี้ โดยคำนึงถึงทฤษฎีและประวัติความเป็นมาของสังคมไทยเป็นหลัก

แนวทางการทฤษฎี

เราอาจเริ่มต้นได้โดยพิจารณาว่า คำจำกัดความของนักรัฐศาสตร์ฝรั่งนั้นเหมาะสมแก่การวิเคราะห์กลุ่มอิทธิพลในประเทศไทยหรือไม่ Duverger ได้กล่าวไว้ว่า “กลุ่มอิทธิพล ไม่มีบทบาทโดยตรงในการแสวงหาอำนาจ แม้ว่าจะมีอิทธิพลต่อศูนย์อำนาจ แต่ก็อยู่ภายนอกศูนย์อำนาจ พยายามที่จะโน้มน้าวบุคคลที่มีอำนาจ แต่ไม่พยายามเสนอคนของตนเองขึ้นมาครองอำนาจอย่างเป็นทางการ” และ “กลุ่มอิทธิพล มีข้อจำกัดทางการเมือง แรงผลักดันทางการเมืองมิใช่กิจกรรมที่สำคัญที่สุดของกลุ่มอิทธิพล กลุ่มหรือองค์การใดแม้ว่าตามธรรมดาแล้วจะห่างไกลจากการเมือง ก็สามารถทำตนเป็นกลุ่มอิทธิพลในบางวาระและในบางกรณี”^๑

สิ่งที่น่าสังเกตจากคำจำกัดความนี้ก็คือ “ไม่แสวงหาอำนาจทางการเมือง” ซึ่งเป็นลักษณะที่แสดงให้เห็นถึงความผิดแผกแตกต่างระหว่างกลุ่มอิทธิพลและพรรคการเมือง ถ้าพิจารณาตามทฤษฎีแล้ว จึงเป็นการง่ายที่กลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ จะประสานงานกันในกรณีที่มีจุดประสงค์หรือผลประโยชน์ร่วมกัน เพราะกลุ่มอิทธิพลมิได้อยู่ในภาวะของการแข่งขันเพื่อชิงอำนาจ เช่น พรรคการเมือง

๑. Maurice Duverger, *Party Politics and Pressure Groups*, (Thomas Nelson & Sons., 1972), pp. 101-2.

“Pressure groups do not participate directly in the acquisition of power ; they act to influence power while remaining apart from it, pressure groups seek to influence the men who wield power, not to place their own men in power, at least not officially.”

“Most pressure groups are non-political organisations, and political pressure is not their primary activity. Any group, association, or organisation, even those whose normal concerns are far removed from politics, can act as a pressure group in certain areas and under certain circumstances.”

โดยปกติแล้ว กลุ่มอิทธิพลเป็นกลุ่มที่ตั้งบนและดำรงอยู่ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของสมาชิกของกลุ่ม ตามธรรมดาแล้ว กิจกรรมต่าง ๆ ของกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้จะไม่เกี่ยวข้องกับรัฐ แต่ในบางกรณีก็จำเป็นต้องเรียกร้องเอาความเอาใจใส่จากรัฐ อาจเป็นเพราะกฎหมาย วิถีปฏิบัติหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ลิดรอนผลประโยชน์ของกลุ่ม หรือไม่ให้ผลประโยชน์แก่กลุ่มเท่าที่ควร การเรียกร้องอาจจะเป็นไปโดยเปิดเผย หรือผ่านสมาชิก หรือสื่อที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างไม่เป็นทางการ ฉะนั้น กลุ่มอิทธิพลจึงเป็นองค์การที่คาบเส้นระหว่างระบบสังคมกับระบบการเมือง (at the boundary between the social system and the political system)

ในเรื่องโครงสร้างของกลุ่มอิทธิพล Duverger ได้แยกแยะระหว่างกลุ่มมหาชนกับกลุ่มจารีตนิยม (mass and traditional pressure groups) กลุ่มมวลชน นั้น มีสมาชิกมากและจากหลายระดับในสังคม พลังของกลุ่มขึ้นอยู่กับจำนวนคน กลุ่มเช่นนี้มักจะต้องการองค์การที่แข็งแกร่งมีโครงสร้างเป็นขั้น ๆ (hierarchical) เช่น สหภาพแรงงาน ฯลฯ กลุ่มจารีตนิยม มุ่งหาคุณภาพมากกว่าปริมาณ พยายามที่จะติดต่อและเรียกร้องความเห็นอกเห็นใจจากผู้มีศักดิ์ศรีเกียรติยศในสังคม จากอภิสิทธิ์ชน (elites) ฉะนั้นกลุ่มเช่นนี้จึงมีเจตนาที่จะคัดเลือกสมาชิกตั้งตัวเป็นกลุ่มปิดเพื่อเป็นยุทธวิธีในการให้ได้มาซึ่งจุดประสงค์ของกลุ่ม เช่น กลุ่มนักธุรกิจ^๒

การแยกแยะประเภทของกลุ่มอิทธิพลเช่นนี้อาจทำไม่ได้อย่างแน่ชัด แต่ในการบริหารงานกลุ่มอิทธิพล ปัญหาของการตัดสินใจว่าจะเป็กลุ่มเปิดหรือกลุ่มปิด มีขึ้นบ่อยครั้ง จึงเห็นสมควรนำมากล่าวไว้ประกอบการวิเคราะห์ ณ ที่นี้

จะเห็นได้ว่า กลุ่มอิทธิพลตามคำจำกัดความของฝรั่ง เช่นที่กล่าวมานี้ เป็นของใหม่มากสำหรับสังคมไทย ลักษณะของกลุ่มที่มีพฤติกรรมเพื่อผลประโยชน์ของสมาชิกของกลุ่มเป็นส่วนรวม เป็นสิ่งที่อาจหาได้ยากในประเทศไทย อีกทั้งการเรียกร้องความเอาใจใส่จากรัฐโดยตรงมาก็ได้ถูกจำกัดโดยอำนาจเผด็จการ เหล่านี้เป็นเหตุให้คำจำกัดความของฝรั่งไม่ค่อยจะเหมาะสมกับสังคมไทย แต่ก็ยังเป็นประโยชน์ในการใช้เป็นรูปแบบที่จะเปรียบเทียบกับ “กลุ่ม” ในสังคมไทย^{๒๕๖} ทงนด้วยความเข้าใจว่ามีความจำเป็นที่จะต้องสร้าง ideal-type model หรือรูปแบบทางทฤษฎีที่เหมาะสมแก่การแสดงและอธิบายรูปแบบของ “กลุ่ม” ในสังคมไทยต่อไป มิใช่การยึดเอาความคิดของฝรั่งมาเป็นมาตรฐานวัดการรวมกลุ่มในสังคมไทย

๒. Ibid, pp. 114-117.

รูปแบบของ “กลุ่ม” ในสังคมไทยในอดีต

สังคมไทยได้เคยถูกเรียกว่า “ระบบสังคมที่ประกอบด้วยโครงสร้างหลวม” โดย Embree^๓ บทความของ Embree ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์กันมากมายในหมู่นักมานุษยวิทยาและสังคมวิทยา จนกลายเป็นเรื่องที่นักสังคมศาสตร์ที่ศึกษาสังคมไทยจำต้องกล่าวถึงอยู่เป็นประจำ^๔ จากการวิพากษ์วิจารณ์เหล่านี้^๕ อาจสรุปได้ว่า แท้จริง Embree มิได้พูดถึงโครงสร้างทางสังคมไทยเลย เป็นเพียงการวิเคราะห์พฤติกรรมของบุคคลและการอ้างอิงถึงวัฒนธรรมไทยอย่างผิวเผิน และอย่างมากก็เป็นการวิเคราะห์แบบ micro-sociology ซึ่งมีประโยชน์เฉพาะการวิเคราะห์พฤติกรรมของคนกลุ่มเล็กหรือชุมชนปิด (closed-communities) การที่ยกเอา loose-structure มากล่าวไว้^๖ นั้น ก็เพื่อแสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวของการทบทวนแนวคิด conceptual framework ที่ยืมมาจากสังคมอื่น จึงไม่สามารถอธิบายพฤติกรรมและโครงสร้างของสังคมไทยได้ การยึดเอา concept ของกลุ่มถาวร (permanent formal groups) ของฝรั่งมาใช้ในการวิเคราะห์สังคมไทย ย่อมประสบความล้มเหลว การพูดถึง Loose-structure โดย Embree จึงเป็นการเลี่ยงการยอมรับว่าตนไม่สามารถหาคำอธิบายพฤติกรรมและโครงสร้างของสังคมไทยได้ แท้จริงแล้ว Embree มิได้พยายามพูดถึงโครงสร้างแม้แต่น้อย

แต่การถกเถียงในเรื่อง Loose structure น่าจะก่อให้เกิดความคิดริเริ่ม ในอันที่จะสร้างทฤษฎีที่เหมาะสมต่อการอธิบายโครงสร้างและพฤติกรรมในสังคมไทย มาบัดนี้ก็ยังหาทฤษฎีเช่นนั้นไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ได้มีการสร้าง model ในระดับ macro-sociology บ้าง^๗ แต่ยังมีช่องว่างระหว่าง macro กับ micro-sociology อันเป็นปัญหาทั่วไปของทฤษฎีสังคมวิทยา การสร้างรูปแบบอย่างคร่าว ๆ ดังที่จะเสนอเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามที่จะใช้ความคิดเรื่องระบบอุปถัมภ์ (patron-client system) เป็นเครื่องเชื่อมโยงระดับการวิเคราะห์แบบ macro กับ micro อีก

๓. John F. Embree, “Thailand—A Loosely Structred Social System” *American Anthropologist*, 52, (1950), pp. 181—93.

๔. ใน Hans Dieter Evers (ed.), *Loosely Structured Social Systems: Thailand in Comparative Perspective* (Yale University, 1969) ดูโดยเฉพาะ Boonsanong Punyodyana, “Social Structure, Social System and Two Levels of Analysis”

๕. ตัวอย่างเช่น F.W. Riggs, *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity* (Honolulu: Eastwest Centre Press, 1966); Norman Jacobs, *Modernization Without Development* (New york: Praeger, 1971); Boonsanong Punyodyana., *Ibid.*

๕๖๘
ทั้งยังเป็นความพยายามที่จะเชื่อมช่องว่างทางความคิด ที่กำหนดให้จารีตนิยม (tradition) และความ
เป็นสมัยใหม่ (modernity) เป็นสิ่งตรงกันข้ามเสมอไป ความพยายามเช่นนี้มีได้เป็นความคิดริเริ่ม
ของผู้เขียน แต่มิตัวอย่างอยู่บ้างแล้ว

รูปสมมติของระบบอุปถัมภ์อาจสร้างขึ้นจากการพิจารณาทางทฤษฎีการพรรณนาของนัก
มานุษยวิทยาในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้รับการอุปถัมภ์ (patron-client relationships)
ซึ่งเคยเน้นถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองคน (dyadic relationship)^๖ ในระดับความสัมพันธ์
ระหว่างบุคคล (interpersonal relations) แต่บัดนี้ได้มีนักมานุษยวิทยาพวกหนึ่งได้พยายามสร้าง
วิธีการ (methodology) แบบใยสังคม (social network)^๗ และประยุกต์เข้ากับการอธิบายการ
ขยายขยาย (extension) ของ patron-client relationships ในระดับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล
ให้กลายเป็นระบบอุปถัมภ์ซึ่งมีรากฐานอยู่บน dyadic relationships หลายอันที่เชื่อมโยงกัน^๘

หลักการสำคัญ ๆ ของการอุปถัมภ์ ก็คือ ความสัมพันธ์เป็นการส่วนตัวระหว่างบุคคลสอง
คน ความสัมพันธ์นั้นจะมีลักษณะที่เชื่อมโยงระหว่างพฤติกรรมทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง
ซึ่งมิได้แยกออกจากกัน กล่าวคือมิได้เป็นการตกลงกันเป็นสัญญาในการที่จะร่วมมือกันในทางใด
ทางหนึ่ง (เช่นเศรษฐกิจ) ตัวอย่างเช่น ความสัมพันธ์ระหว่างชาวนากับเจ้าของที่นา มิได้เป็น

๖. คำอ้างอิงของ R.S. Milne, ใน "Patrons, Clients and Ethnicity : The Case of Sarawak and Sabah in Malaysia", *Asian Survey* Vol. XIII. No. 10. (October, 1973), pp. 891-2; และการสร้าง Model ของ R. Lemarchand & K. Legg, "Political Clientelism and Development : A Preliminary Analysis" *Comparative Politics*, 4:2 (1972), pp. 149-178. และ J.R. Gusfield, "Tradition and Modernity—Misplaced Polarities in the Study of Social Changes", *American Journal of Sociology*, Vol. 72 (Jan 1967), pp. 351-62.

๗. ตัวอย่างเช่น E.R. Wolf, "Kinship, Friendship and Patron-client Relations" in Banton (ed.), *The Social Anthropology of Complex Societies*, A.S.A. Monograph, 4, (London : Tavistock, 1966)

E. van Roy, *Economic Systems of Northern Thailand : Structure and Change* (Ithaca : Cornell University Press, 1972)

๘. ตัวอย่างเช่น บทความต่าง ๆ ใน J.C. Mitchell, *Social Networks in Urban Situations* (Manchester University Press., 1969) และ J. Boissierain "Patronage in Society" *Man*, vol. I, No. I (1966); "The Place of Non-groups in the Social Sciences" *Man*, vol. III (1968), pp. 542-66; และการวิจารณ์ social network methodology P. Jumbala, "Social Network; Concept and Application" Unpublished B. Phil paper, Department of Sociology, University of York, 1972.

๙. รายละเอียดของการขยายตัวของ patron-client relationship นี้มีมากมายบทความของผู้เขียน : P. Jumbala, "Patron-Client Relations, Entourage System and Development," unpublished B. Phil. paper, Dept. of Sociology, University of York, 1973.

ความสัมพันธ์ในด้านการเงินเท่านั้น แต่กินความไปถึงการอุ้มชูครอบครัวโดยผู้อุปถัมภ์ และการที่
ชาวนาช่วยหาเสียงในหมู่เพื่อนฝูงให้เจ้าของที่นา จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจมักจะมี
ความผูกพันไปจนถึงการสร้างฐานอำนาจในท้องถิ่นให้แก่ผู้เป็นผู้อุปถัมภ์ ในขณะเดียวกัน ในหลาย
กรณีอาจกล่าวได้ว่าผู้รับการอุปถัมภ์เป็นฝ่ายเสียเปรียบ แต่ก็ไม่สามารถตัดขาดจากความสัมพันธ์ได้
เพราะเหตุว่ามีหนี้บุญคุณติดอยู่เสมอ กฎของความกตัญญูตกเวที หรือ generalised norm of
reciprocity นี้^{๑๐} เป็นตัวช่วยให้ความสัมพันธ์เช่นนี้คงอยู่เป็นเวลานาน บางทีอาจอยู่หลายชั่วคน
ก็ได้

การอุปถัมภ์มีลักษณะบางอย่างที่คล้ายคลึงกับความสัมพันธ์ฉันมิตร คล้ายกับการเป็น
เพื่อนกันเพื่อผลประโยชน์ที่แน่นอนกว่าการสร้าง ความสบายใจ กล่าวคือ มีรากฐานอยู่บน instru-
mental friendship มากกว่า emotional friendship^{๑๑} การเป็นเพื่อนโดยหวังผลประโยชน์มี
แนวโน้มที่จะขยายขอบเขตออกไปจากความสัมพันธ์ระหว่างสองคนเท่าที่เป็นอยู่ เป็นการสร้าง
หนทางให้ได้เข้าพบและรู้จักเพื่อนของเพื่อนต่อไป^{๑๒} การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างคนหลายคน
เช่นนี้มีลักษณะเปรียบเสมือนใยแมงมุม ใยแมงมุมเช่นนี้มิได้เป็นกลุ่มเพราะว่าแต่ละจุดของใยแมงมุม
มักจะไม่รู้จักรักกัน

ใยแมงมุมหรือ Social Network ระหว่างเพื่อนนั้นจะค่อย ๆ กลายเป็นใยอุปถัมภ์ (patron-
client network) เมื่อมีบุคคลที่มีทรัพยากรต่าง ๆ กันในจำนวนต่าง ๆ กัน จนทำให้ความสัมพันธ์
กลายเป็นสภาพไม่เท่าเทียมกัน (asymmetrical)^{๑๓}

รายละเอียดของกระบวนการแปรสภาพและโครงสร้างของใยแมงมุมเช่นนี้ เป็นสิ่งที่เรา
ไม่สามารถกล่าวได้ในที่นี้^{๑๔} แต่อาจจะใช้คำอธิบายโดยย่อว่า patron-client network เช่นนี้ “มี
รูปแบบคล้ายกรวย มีผู้อุปถัมภ์อยู่สุดยอด และมีผู้ใต้อุปถัมภ์เป็นชั้น ๆ ลงไปจนถึงฐาน”^{๑๕} ตาม
รูปภาพคร่าว ๆ ดังนี้

๑๐. กู A. Gouldner “Norm of Reciprocity: A Preliminary Statement” *American Sociological Review*, XXV, (1960), pp. 165.

๑๑. กู E.R. Wolf, *op. cit.*, pp. 10-12

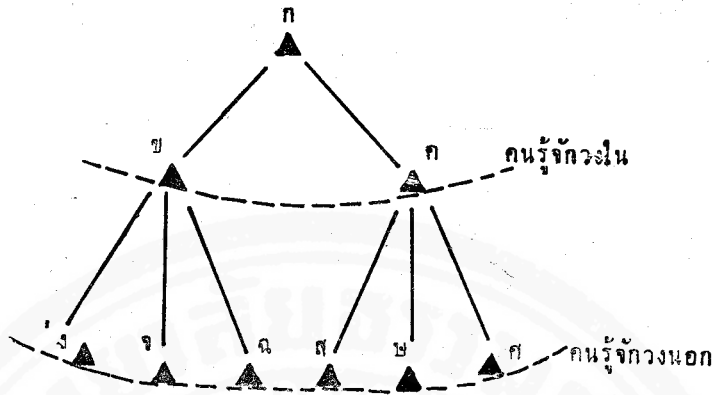
๑๒. *Ibid.*, p. 12.

๑๓. กู Boisserain (1966), *op. cit.*, p. 143.

๑๔. ผู้สนใจจะค้นคว้าได้จากบทความ P. Jumbala (1972) (1973)

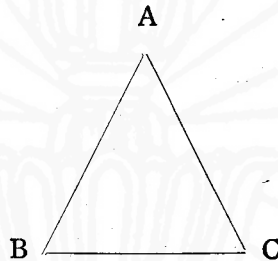
๑๕. Van Roy, *op. cit.*, p. 115. :- “Having a cone-like structure with a patron superintendent over a coterie of clients at lower stations”

VERTICAL :



Vertical organization เช่นนี้แตกต่างกับ horizontal organization ในรูปแบบ

HORIZONTAL :



ความแตกต่างทางโครงสร้างระหว่างสองแบบนี้ มีประเด็นสำคัญดังนี้ ใน Horizontal organization สมาชิกทุกคนมีสิทธิ์ที่จะเปลี่ยนตำแหน่งกับสมาชิกอื่น ๆ และสมาชิกใหม่ก็มีสิทธิ์ทัดเทียมกับสมาชิกเก่า ใน vertical organization การเปลี่ยนฐานะจะเป็นไปได้ยาก มิได้เป็นไปโดยการใช้สิทธิ์ แต่โดยการมีความสัมพันธ์อันดีกับผู้อุปถัมภ์ การจัดระเบียบภายในองค์การของ vertical organization ส่วนมากจะขึ้นอยู่กับ ก. แต่ผู้เดียว ถ้า ก. สลายตัวไป สมาชิกอื่น ๆ ก็จะไม่สามารถสร้างความมั่นคงให้แก่องค์การได้^{๑๖}

การมองและวิเคราะห์รูปแบบเชิงเปรียบเทียบเช่นนี้ น่าจะทำให้เห็นความแตกต่างทางทฤษฎีระหว่างกลุ่มถาวรแบบของฝรั่ง และกลุ่มไทยแบบซึ่งจะคล้ายคลึงกับการรวมกลุ่มในประเทศไทยและประเทศอื่น ๆ หลายประเทศ อาทิ เช่น ญี่ปุ่น อิตาลี แอฟริกาตะวันออก ลาตินอเมริกา

๑๖. รายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับเรื่องนี้หาได้ใน Chie Nakane, *Japanese Society* (Harmondsworth: Penguin, 1973), pp. 42-66.

ในระดับกลุ่มย่อยต่าง ๆ กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไม่มีความคงทนถาวร แต่การรวมกลุ่มโดยอาศัยหลักการปฏิบัติเช่นนี้มิได้สลายตัวไปอย่างรวดเร็ว แม้แต่ในยุคพัฒนา

ด้วยความรู้เบื้องต้นในเรื่องระบบอุปถัมภ์เช่นนี้ เราอาจคิดต่อไปได้ว่า ระบบอุปถัมภ์ที่มีรากฐานในความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลนั้น คือที่มาของระบบพ่อเมืองในสมัยสุโขทัยในประเทศไทย ระบบพ่อเมืองนี้ ได้มีวิวัฒนาการมาเป็นระบบราชการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับข้อเขียนของ Max Weber ในเรื่อง Patrimonial Bureaucracy ดังจะเห็นได้ว่า

“ชุมชนได้ถูกเปลี่ยนแปลงไปเป็นลำดับขั้นของผู้รับใช้ผู้ปกครองประเทศ และต้องพึ่งพาอาศัยเขาโดยการได้รับมอบที่ดินทำกิน เงินค่าตอบแทนตามตำแหน่ง ของใช้ไม้สอยอื่น ๆ กลุ่มผู้รับใช้มีอำนาจที่ขอบธรรม โดยการยึดครองทรัพยากรให้ผู้ปกครองได้รับแจกจ่ายทรัพยากรเหล่านั้น และโดยการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งหมายความว่าระบบพ่อขุนกลายเป็นระบบ *patrimonial* ไปในที่สุด”^{๑๗}

การใช้ระบบพ่อขุนที่อาศัยญาติพี่น้องช่วยปกครองปวงชนนั้นย่อมไม่สามารถทำได้ทั่วถึงเมื่อสังคมได้ขยายขยายออกไปในเนื้อที่กว้างใหญ่ และมีความแตกต่างในกลุ่มชนมากขึ้น จึงได้มีความจำเป็นที่จะต้องสร้างระบบราชการที่บุคคลอื่นเข้ามาทำงาน แต่การรับบุคคลนั้นมากกว่าแต่ก่อน แต่ก็ไม่เคยแบ่งแยกหน่วยงานตามหน้าที่แบบ functional differentiation ของยุโรปสมัยอุตสาหกรรม ไม่มีการยึดถือของการแยกผลประโยชน์ส่วนตัวออกจากผลประโยชน์ของผู้ปกครอง (หรือรัฐ) การที่ไม่ได้เป็นเช่นนั้นเป็นเหตุให้พวกผู้ปกครองท้องถิ่นมีโอกาสสะสมทรัพยากรทั้งทางวัตถุและกำลังคน จนผู้ปกครองส่วนกลางไม่สามารถควบคุมได้อย่างสมบูรณ์ ฉะนั้นการปกครองในสังคมเช่นนี้จึงไม่ถึงกับเป็นการรวมอำนาจไว้ในส่วนกลาง (non-centralized) ถึงแม้ว่าผู้ปกครองส่วนกลางจะต้องการรวมอำนาจเด็ดขาดแบบสมบูรณาญาสิทธิราช (Absolute Monarchy) ก็ตาม

ระบบเช่นนี้เป็นการจัดระบบอุปถัมภ์อย่างเป็นทางการ (formalised patron-client formation) และระบบอุปถัมภ์นั้นจะครอบคลุมระบบการเมืองและสังคมทั้งหมด ในสังคมไทยมีข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร โดย ม.ร.ว. อคิน ระพีพัฒน์ ว่า

๑๗. H. Gerth & C.W. Mills, (eds.), *From Max Weber : Essays in Sociology* (New York, 1958), p. 297.

“The community was transformed into a stratum of aides to the ruler and depended upon him for maintenance through usufructs of land, office fees, income in kind, and hence through prebends. The staff derived its legitimate power in greatly varying stages of appropriation, in feudation, conferment and appointment. As a rule this meant that princely prerogatives become patrimonial in character.”

“คนไทยรู้ถึงความสำคัญของการปกครอง จึงได้จัดราชอาณาจักรเป็นกลุ่มคนหลายกลุ่ม แต่ละกลุ่มมีหัวหน้าผู้มีความรับผิดชอบต่อบรรณาย-ลูกน้อง ผู้อุปถัมภ์-ผู้รับการอุปถัมภ์ ซึ่งเป็นโครงสร้างเป็นชั้น ๆ ของความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์” ๑๘

ม.ร.ว. อคิน กล่าวต่อไปว่า ในประวัติศาสตร์ ระบบอุปถัมภ์อย่างเป็นทางการนั้นไม่เคยสามารถครอบคลุมสังคมทั้งหมดได้ กลับมีการต่อสู้ระหว่างระบบที่เป็นทางการกับระบบที่ไม่เป็นทางการ (ที่ถูกสร้างขึ้นโดยบุคคลผู้เป็นใหญ่ในท้องถิ่น หรือโดย “กบฏ” ในเมืองหลวง) ดังนั้น ลักษณะของสังคมและการปกครองของไทยในอดีตจึงคล้ายคลึงกับ ideal-type patrimonial society ของ Weber มากทีเดียว

ส่วนกลางไม่สามารถที่จะควบคุมส่วนภูมิภาคได้ทั้งหมด เพราะในสมัยนั้นการคมนาคมไม่สะดวก การติดต่อสื่อสารก็เต็มไปด้วยความยากลำบาก อีกทั้งยังไม่มีเทคโนโลยีที่อำนวยความสะดวกและส่งเสริมประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน และระบบการบริหารเองก็มิได้มีประสิทธิภาพสูง ฉะนั้น เมื่ออิทธิพลตะวันตกได้เข้ามามีบทบาททางการเมือง การค้าและเศรษฐกิจของประเทศไทย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงมีพระราชประสงค์ที่จะเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และให้ส่วนกลางมีอำนาจควบคุมและตอบสนองความต้องการของส่วนภูมิภาคมากยิ่งขึ้น การปฏิรูประบบราชการในสมัยนั้นประสบความสำเร็จในการรวบอำนาจมาสู่ส่วนกลาง ๑๙ แม้ว่าจะมีการนำเอาค่านิยมและเทคโนโลยีของฝรั่งมาเป็นแบบอย่างแต่ระบบราชการก็ยังปฏิบัติงานไปตามค่านิยมเก่าเป็นส่วนใหญ่ มิได้มีการแบ่งแยกหน้าที่ (functional differentiation) อย่างเด็ดขาดตามทฤษฎีฝรั่ง ฉะนั้นอาจกล่าวได้ว่า การปฏิรูประบบราชการในสมัยนั้นในทางปฏิบัติเป็นการเสริมสร้างระบบอุปถัมภ์แบบเป็นทางการมากกว่าการปฏิวัติระบบไปสู่รูปแบบและเนื้อหา (form and content) ของการบริหารงานแบบ legal-rational ของฝรั่ง

ฉะนั้น การปฏิรูประบบราชการที่ ๕ จึงเป็นการนำเอาวิธีการและเทคโนโลยีของฝรั่งมาผสมผสานกับระบบที่มีอยู่แต่เดิม ๒๐ แต่ก็เป็นระบบผสมที่ได้มีความสำคัญมากในการรักษาไว้ซึ่ง

๑๘. Akin Rabibhadana, *The Organization of Thai Society in the Early Bangkok Period, 1782-1873*, Data Paper No. 74., S.E. Asia Program, (New York : Cornell University, 1969.), pp. 77 & 126.

๑๙. ทศการวิเคราะห์โดยย่อใน Thawatt Mokarapong, *History of the Thai Revolution : A Study in Political Behaviour* (Bangkok : Chalermnit, 1972), pp. 57-68.

๒๐. สำหรับทฤษฎีของการผสมผสาน โปรดดู Riggs, *op.cit.*; Jacobs, *op.cit.*

เอกราชของชาติไทยในสมัยที่ฝรั่งเศสกำลังล่าเมืองขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นการสร้างระบบที่ไม่ยืดหยุ่น (inflexible) ไม่เกื้อกูลการเปลี่ยนแปลงต่อไป และมีความเหมาะสมกับสภาพความเปลี่ยนแปลงของโลกน้อยลงมาตามลำดับ กรณี ร.ศ. ๑๓๐ และ พ.ศ. ๒๔๗๕ แสดงถึงการที่ระบบนี้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของสมาชิกบางกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่ได้รับการศึกษาจากยุโรป และระบบอุปถัมภ์นี้ไม่สามารถเปิดโอกาสให้มีการเลื่อนฐานะทางสังคมแก่กลุ่มคนเช่นนั้นได้อย่างพอเพียง^{๒๑} เป็นที่น่าสังเกตว่าสองกรณีนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับการแก่งแย่งอำนาจภายในระบบอุปถัมภ์เอง ไม่ใช่การปฏิวัติจากภายนอกระบบ ด้วยเหตุนี้กรณี พ.ศ. ๒๔๗๕ หากได้นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงระบบราชการไม่ แต่เป็นการเปิดโอกาสให้ข้าราชการมีอำนาจมากขึ้นเพราะไม่มีพระมหากษัตริย์ในลักษณะสถาบันที่พิชิตราชธรรมคำคุณอยู่ ระบบราชการไม่ต้องการรับผิดชอบต่อผู้ใดทั้งชั้น เพราะรัฐบาลหลัง ๒๔๗๕ ส่วนใหญ่ก็ประกอบด้วยผู้ที่ได้ไต่บันมาจากระบบราชการนั่นเอง

เราอาจสรุปจากที่กล่าวมาแล้วได้ว่า ระบบอุปถัมภ์ที่เราพูดถึงนี้เป็นวิวัฒนาการของความสัมพันธ์ส่วนบุคคลในลักษณะผู้อุปถัมภ์ ผู้ใต้อุปถัมภ์ โดยการเชื่อมโยงหน่วยบุคคลสองคน (dyadic sets) ต่าง ๆ เป็นใยสังคมที่เป็นเหตุติดต่อระหว่างบุคคลในระดับต่าง ๆ และในสังคมไทย ได้มีความพยายามที่จะทำให้เห็นเป็นระบบทางการ (formal system) ที่ครอบคลุมสังคมทั้งหมด^{๒๒} แต่ความพยายามนี้มิได้สัมฤทธิ์ผลอย่างเต็มที่ ต่อมาเมื่ออิทธิพลตะวันตกได้เข้ามากระทบกระเทือนสังคมไทย แนวความคิดของตะวันตกในเรื่องการจัดระบบงานได้มีผลให้การยอมรับความชอบธรรม (legitimizing authority) ของระบบนั้นน้อยลง ดังนั้นทางการจึงไม่ต้องการที่จะพูดว่าราชการไทยยังยึดหลักนี้อยู่ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว อาจพิจารณาได้ว่าระบบราชการไทยยังคงเป็นไปตามระบบอุปถัมภ์ที่มีโอกาสครอบงำสังคมมากขึ้น โดยอาศัยเทคโนโลยีของตะวันตก

ดังนั้นได้หมายความว่า ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยมีอยู่แต่เฉพาะในระบบราชการเท่านั้น หากมีอยู่ในหลายระดับ และแต่ละระดับนั้นเชื่อมโยงกัน ในที่นี้ เราควรกล่าวถึงความสัมพันธ์

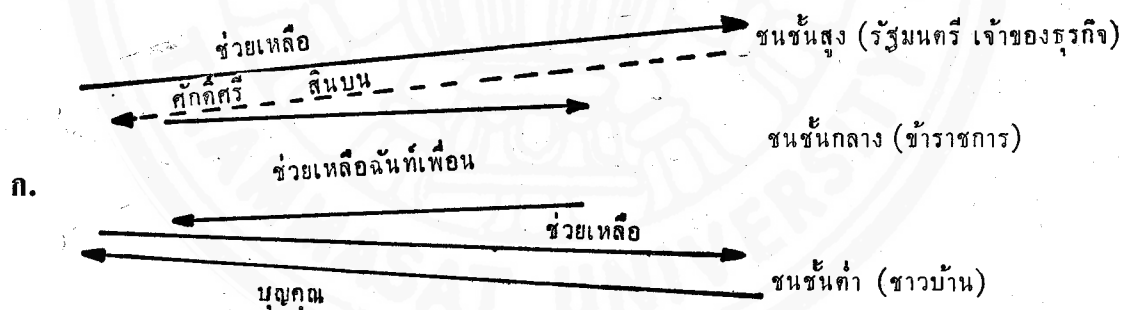
๒๑. ในระบบผสมผสานนี้ การเลื่อนฐานะยังคงเป็นไปโดยวิธี individual mobility แบบที่ได้เป็นมาในระบบอุปถัมภ์ดั้งเดิม แม้ว่าจะมีการพิจารณาคุณวุฒิทางวิชาการประกอบด้วย แต่ความไว้วางใจยังเป็นหลักสำคัญ เกี่ยวกับ individual และ group mobility ดู Punyodyana ใน Evers (ed.), *op. cit.*, pp. 98-103.

๒๒. โปรดเทียบ J.D. Powell, "Peasant Society and Clientelist Politics" *American Political Science Review*. LXIV (June 1970), p. 529 :- "Peasant clientele system are built upon, incorporate, and recapitulate the interpersonal patterns known as clientelism. They have been purposefully organised from above, endure in an institutionalised form, exchange a wide range of goods and services, and provide quite lengthy chain of linkages—from the peasant to the president or Prime Minister."

ในทางอุปถัมภ์ ระหว่าง ระบบราชการกับองค์การที่อยู่นอกระบบราชการ และระบบอุปถัมภ์ภายใน
องค์การนอกระบบราชการ การวิเคราะห์เช่นนี้จะชี้ให้เห็นว่า กลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์
ในสังคมไทยนั้น ย่อมต้องได้รับการพิจารณา รวมไปถึงการวิเคราะห์ระบบราชการ

ความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการกับองค์การนอกระบบราชการ

ความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการกับบุคคลภายนอก อาจแบ่งแยกออกเป็นความสัมพันธ์
ที่เป็นทางการ และที่ไม่เป็นทางการ แต่จากการพิจารณาที่ได้ทำมาแล้ว เราอาจเห็นได้ว่าความ
สัมพันธ์ชนิดที่ไม่เป็นทางการนั้น เป็นพฤติกรรมหลักมากกว่าความสัมพันธ์ที่เป็นทางการตามหลัก
การของ Legal-rational bureaucracy และอาจพูดได้ว่าเป็นตัวกำหนดรูปแบบของความสัมพันธ์อย่าง
เป็นทางการในทางพฤติกรรมในที่สุด ในขณะที่ทางการอาจพูดว่ามีบริการให้ทุกคนอย่างเท่า
เทียมกัน แต่แท้จริงแล้วความเท่าเทียมกันในสังคมนั้นไม่มี ถ้าพิจารณาจากแง่ของระบบอุปถัมภ์
จะเห็นได้ว่าการสร้างหนี้บุญคุณโดยการช่วยเหลือกัน (creation of debt through the giving of
favours) เป็นหลักของการทำงานโดยผู้ที่อยู่ในตำแหน่งราชการ อาจพิจารณาได้จาก model ของ
Lomnitz^{๒๓} (กล่าวถึงลาตินอเมริกาแต่อาจนำมาใช้ในการพิจารณาสังคมไทยได้) ดังนี้.—



ความสัมพันธ์มีอยู่สองระดับกล่าวคือ

๑. ระหว่างข้าราชการกับชนชั้นสูง เช่นรัฐมนตรี เจ้าของหรือนักธุรกิจ ข้าราชการ
อาจช่วยเหลือนักธุรกิจ โดยการยอมใช้ทางลัดในการทำงาน มิได้คำนึงถึงด้วยเหตุผล เช่น การยอม
รับโครงการของนักธุรกิจคนหนึ่งโดยมิได้เปิดโอกาสให้มีการแข่งขัน ทั้งนี้โดยหวังผลตอบแทนทาง
ทรัพย์สิน (การเศรษฐกิจ) จากนักธุรกิจ หมายความว่ามีการกินสินบน ตัวอย่างของการช่วยเหลือ

๒๓. L. Lomnitz, "Acculturation, Markets and Economic Development" in G. Dalton, (ed.),
Studies in Economic Anthropology (Washington : American Anthropological Association, 1971).

รัฐมนตรีคือการยอมใช้อุปกรณ์ราชการเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวของรัฐมนตรี การยอมพิจารณาเป็นพิเศษ บุคคลที่รัฐมนตรี “ฝาก” เข้าทำงาน (หรือเข้าโรงเรียน) ในลักษณะที่ลับซับซ้อนกว่านั้น รัฐมนตรีมีความสัมพันธ์กับนักธุรกิจคนหนึ่งและสั่งการให้ข้าราชการพิจารณาโครงการของนักธุรกิจคนนั้น เป็นพิเศษ สิ่งเหล่านี้ ข้าราชการทำโดยหวังค่าตอบแทนโดยการเลื่อนชั้น ได้เหรียญ ได้ตรา ฯลฯ

๒. ระหว่างข้าราชการกับ “ชาวบ้าน” เป็นการเปิดโอกาสพิเศษ (อภิสิทธิ์) ให้ญาติ พี่น้อง เพื่อนฝูง และผู้รับการอุปถัมภ์ส่วนตัว ได้เข้าทำงานในหน่วยงานหรือได้รับความสะดวกในการติดต่อกับราชการ โดยที่หวังที่จะให้การช่วยเหลือสร้างบุญคุณให้ผู้ได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนในเรื่องต่างๆ เช่นในการสมัครรับเลือกตั้งสู่ตำแหน่งที่มั่งคั่งศรี หรือค่าตอบแทนทางเศรษฐกิจ โดยเหตุที่ข้าราชการย่อมมีทรัพยากรสำหรับแจกจ่ายมากกว่า “ชาวบ้าน” สามารถตอบแทนได้ จึงมีการผูกมัด “ชาวบ้าน” ทางบุญคุณอยู่เป็นเวลานาน การช่วยเหลือก็อยู่ในวงแคบ โดยให้แต่เฉพาะผู้ที่ไว้วางใจไว้ว่าจะไม่ทรยศ จึงมิได้เป็นการแจกจ่ายโดยทั่วถึงกัน

เป็นที่น่าสังเกตอย่างยิ่งว่า วิธีการเช่นนี้เป็นการเสริมสร้างฐานอำนาจของข้าราชการเอง ทั้งในทางส่วนตัว และในการที่จะยึดเหนี่ยวโยธยัมภพระหว่างข้าราชการด้วยกัน เพราะการช่วยเหลือซึ่งกันและกันอย่างเท่าเทียมกันนั้น จะกระทำก็ต่อเมื่อแต่ละบุคคลยอมรับว่าบุคคลที่ได้รับการช่วยเหลือเช่นนี้เป็นบุคคลในระดับสังคมเดียวกับตน^{๒๔}

ความสัมพันธ์เป็นการส่วนตัวเช่นนี้เป็นสื่อให้โยธยัมภพของระบบอุปถัมภ์ของราชการได้เข้าไปพัวพันกับบุคคลภายในกลุ่มนอกระบบราชการ โดยอาศัยการที่การแยกออกกระหว่างเรื่องส่วนตัวกับเรื่องราชการยังไม่ได้เด็ดขาด โยธยัมภพเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อการสร้างและวิธีการปฏิบัติงานของกลุ่มนอกระบบราชการ การสอดแทรกทงที่เปิดเผยและไม่เปิดเผยมีอยู่เนืองๆ

อิทธิพลที่ระบบราชการมีต่อกลุ่มนอกระบบราชการเป็นเรื่องที่ต้องพูดควบคู่ไปกับลักษณะกลุ่มนอกระบบราชการ การวิเคราะห์กลุ่มเช่นนี้ทำกันน้อยมากในวงวิชาการ (อาจเป็นเพราะไม่สามารถใช้ทฤษฎีที่เรียนมาจากฝรั่งมาวิเคราะห์ได้) แต่ก็ต้องอาศัยข้อมูลเท่าที่มีมาว่าสภาพของกลุ่มเหล่านี้เพื่อให้เห็นสภาพโดยทั่วไปก่อนเดือนตุลาคม ๒๕๑๖

๒๔. การวิเคราะห์วิธีการเลือกบุคคลในระดับเดียวกันเช่นนี้อาจใช้เป็นวิธีการที่จะพูดถึงชนชั้น โดยไม่ต้องพึ่งบังจยทางเศรษฐกิจแต่อย่างเดียว

ในสังคมไทยในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ ไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีกลุ่มผลประโยชน์ในรูปของ “สมาคม” เกิดขึ้นแต่ประการใด ในตอนปลายรัชกาลที่ ๕ ชาวจีนนับว่าเป็นพวกแรกในสังคมไทยที่พยายามจัดตั้งกลุ่มในรูปสมาคม “สโมสรการค้า” เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของพวกเขา จากการพิจารณาของ นายมนตรี เจนวิทย์การ อาจสรุปได้ว่า “ระบบการเมืองของไทยในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชและในปัจจุบัน ไม่ต้องการให้มีกลุ่มทางสังคม ก็จะเป็นตัวกลางเชื่อมสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับปัจเจกบุคคล “อย่างแท้จริง” และที่สำคัญที่สุด ก็จะเป็นคู่หนึ่งของกลุ่มผลประโยชน์ทางสถาบันซึ่งได้แก่กลุ่มข้าราชการทหารและพลเรือน”^{๒๕}

จากการวิเคราะห์ของนายแสง รัตนมงคลมาศ^{๒๖} จะเห็นได้ว่ากลุ่มชาวจีนและกลุ่มชาวไทยนั้นแตกต่างกันอยู่หลายประการ แต่ก็มีลักษณะบางประการที่คล้ายคลึงกันอยู่บ้าง กลุ่มของชาวจีนนั้น “ต่างก็เกิดขึ้นมาภายใต้ความผูกพันของความรู้สึกในการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในหมู่พวกของตน เพราะฉะนั้น ลักษณะการเกิดสมาคมขึ้นมาจึงสอดคล้องกับหลักการเรื่องการปกป้องผลประโยชน์ของตน ซึ่งข้อเท็จจริงเรื่องนี้แตกต่างกับการเกิดกลุ่มชาวไทยหลายประการโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มหรือสมาคมที่ถูกบังคับให้เกิดขึ้น”^{๒๗} กลุ่มชาวไทยที่ถูกบังคับให้เกิดขึ้นส่วนใหญ่มิมีทัศนคติต่อการเข้าร่วมกลุ่ม “เพื่อขอ” กล่าวคือการตัดสินใจสมัครเข้าเป็นสมาชิกนั้น ตนคิดว่าตนจะขอประโยชน์ หรือได้รับประโยชน์จากกลุ่มที่จะให้แก่ตนอย่างไรบ้าง ซึ่งนายแสงตั้งข้อสังเกตว่า “ผิดหลักการช่วยตัวเอง (Self-help) เป็นการสร้างความผูกพันของการเข้าร่วมกลุ่มที่ผิด เป็นมูลเหตุให้กลุ่มต้องเสื่อมสลายไปในที่สุด เพราะขาดหลักการที่เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวความผูกพันของสมาชิกนั่นเอง” ข้อสังเกตของนายแสงเช่นนี้ ดูจะเป็นการใช้มาตรฐานของฝรั่งมาวัดพฤติกรรมในสังคมไทย ที่แท้จริงแล้วไม่ว่าในสังคมใดบุคคลย่อมต้องหวังผลตอบแทนจากกลุ่ม และกลุ่มจะคงอยู่ได้ก็ต่อเมื่อกลุ่มสามารถให้ผลตอบแทนที่ต้องการ จะเป็นการถูกจุดกว่า ถ้าเราตั้งข้อสันนิษฐานว่ากลุ่มได้ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อเสริมสร้างอำนาจของบุคคล โดยให้ผลประโยชน์ต่อสมาชิกน้อยที่สุด จึงสลายตัวไปเพราะเหตุนี้

๒๕. มนตรี เจนวิทย์การ “กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย: ข้อถกบางประการในแง่กฎหมาย นโยบายสาธารณะและกระบวนการเมือง” ใน *วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ ๓ เล่มที่ ๒ (กุมภาพันธ์ ๒๕๑๗) หน้า ๔๔

๒๖. แสง รัตนมงคลมาศ “กลุ่มอิทธิพล : กำเนิดบทบาทผู้สร้างและทัศนะของการเปลี่ยนแปลง” ใน *ชัยอนันต์ สมุทวณิช และพวก (จัดทำ) สัตว์การเมือง (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช ๒๕๑๔) หน้า ๒๑๐-๒๓๗*

๒๗. *Ibid.*, หน้า ๒๑๔.

ข้อเท็จจริงข้อนี้เป็นสิ่งที่นายแสงเองก็ได้หยิบยกขึ้นมากล่าว และได้โยงกับการที่ทั้งสมาคมจีนและไทย มิได้ให้สมาชิกเข้ามามีส่วนในกิจกรรมของสมาคม สิ่งที่น่าสนใจมากกว่านั้นก็คือข้อมูลที่ว่า “การเลือกผู้นำของสมาคม เน้นคุณสมบัติของผู้นำในอำนาจทางราชการสูง (หรือในสมาคมจีน “ต้องเป็นบุคคลที่สามารถเข้าถึงผู้มีอำนาจในวงราชการไทยได้)”^{๒๘}

จากข้อมูลเหล่านี้ จะเห็นได้ว่าแนวความคิดเกี่ยวกับระบอบอุปถัมภ์โดยข้าราชการน่าจะนำมาใช้ในการวิเคราะห์กลุ่มผลประโยชน์ในสังคมไทยได้ดี คำถามที่ว่า “กลุ่มผลประโยชน์” เหล่านี้ซึ่งจะเป็นกลุ่มเสริมสร้างฐานะของบุคคลมีอิทธิพลต่อนโยบาย และการปฏิบัติงานของราชการเพียงใดนั้น จะตอบได้ดีต่อเมื่อมีการวิจัยโดยละเอียด แต่เท่าที่มีข้อมูลอยู่บ้าง นายมนตรีกล่าวว่าสมาคมการค้าไม่มีอิทธิพลมากนัก “มิได้มีอำนาจในการต่อรองแต่ประการใด กล่าวคือ ถ้ารัฐบาลไม่ปฏิบัติตามคำเรียกร้อง สมาคมก็ทำอะไรไม่ได้”^{๒๙} แต่การมองเช่นนี้อาจมองข้ามการต่อรองชนิดที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งอาศัยการอุปถัมภ์จากเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ของระบบราชการ การต่อรองอย่างไม่เป็นทางการนี้ มักจะเป็นการต่อรองการปฏิบัติราชการมากกว่าการต่อรองเพื่อเปลี่ยนนโยบายหรือกฎหมาย กล่าวคือ หลังจากนโยบายหรือกฎหมายถูกกำหนดมาแล้ว ก็ต่อรองกับเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รักษากฎหมายให้ละเอียดอ่อนกว่าที่ หรือบิดเบือนเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นรายๆ ไป^{๓๐}

จะเห็นได้ว่า การวิจัยที่เน้นด้านกฎหมายนั้นไม่สามารถให้รูปแบบที่แท้จริงของกลุ่มต่างๆ ได้ อย่างไรก็ดีกฎหมายมีส่วนสำคัญในลักษณะของส่วนหนึ่งของสถานการณ์ทางการเมือง ซึ่งเป็นสิ่งที่ผู้บริหารกลุ่มจำต้องคำนึงถึงในการจัดทำกิจการของกลุ่ม การที่รัฐมีกฎหมายห้ามมิให้สมาคมดำเนินการไปในทางการเมืองนั้น^{๓๑} เป็นข้อห้ามที่กินความกว้างมากและเป็นอุปสรรคต่อการรวมกลุ่มเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่ไม่ถึงกับเป็นตัวกำหนดการจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์

สิ่งที่มีความสำคัญอย่างน้อยเท่าเทียมกับกฎหมายก็คือ นโยบายที่เป็นทางการและการปฏิบัติที่ไม่เป็นทางการของรัฐบาลเกี่ยวกับการสร้างและกำหนดขอบเขตและรูปแบบของกลุ่มนอกระบบราชการ ในที่นี้ขอกล่าวคร่าวๆ เกี่ยวกับ สหกรณ์การเกษตร สมาคมแรงงาน และคุรุสภาเป็นตัวอย่าง

๒๘. Ibid., หน้า ๒๑๙.

๒๙. มนตรี *op.cit.*, หน้า ๖๗-๖๘.

๓๐. กุ แสง *op.cit.*, หน้า ๒๒๓-๔

๓๑. หมายถึง พ.ร.บ. วัฒนธรรม พ.ศ. ๒๔๘๕ และ พ.ร.บ. สมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๕ และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐๓ (๑๖ มี.ค. ๒๕๑๕) เกี่ยวกับสมาคมลูกจ้าง

การจัดตั้งสหกรณ์การเกษตรเป็นแนวความคิดของรัฐบาล ในปี ๒๔๕๙ โดยได้เล็งเห็น
ความสำคัญของสหกรณ์ว่า จะเป็นเครื่องมือ ในการที่เกษตรกรจะช่วยตนเอง ตั้งแต่แรกเป็นต้นมา
จำนวนสหกรณ์และสมาชิกได้ขยายตัวออกไปมาก และหลังจากที่จอมพลสฤษดิ์ ได้ทำการยึดอำนาจ
เป็นผลสำเร็จ จำนวนสหกรณ์และจำนวนสมาชิกก็เริ่มลดลงตั้งแต่ปี ๒๕๐๓ เป็นต้นมา นายสุภชัย
มนัส ไพบลีย์ วิเคราะห์ออกมาว่า สหกรณ์เกือบทุกแห่งมีขนาดเล็ก ขาดเงินทุนดำเนินการ ขาด
ประสิทธิภาพในการจัดการและการแนะนำจากราชการ พนักงานสหกรณ์มักจะไปริเริ่มจัดตั้งสหกรณ์
ขึ้นเพื่อหวังความดีความชอบ ไม่คำนึงถึงว่าสหกรณ์ไปแล้วจะดำเนินงานได้ผลสำเร็จหรือไม่ ผลัก
คือ ขบวนการสหกรณ์ของไทยมีสภาพอ่อนแอ ไม่ได้มีส่วนอย่างแท้จริงในการยกมาตรฐานการครอง
ชีพของชาวนาให้สูงขึ้น รัฐบาลไทยเข้าไปมีบทบาทควบคุมอย่างเข้มงวดกวดขัน แต่เป็นบทบาทที่
ขาดสมรรถภาพ สมาชิกสหกรณ์และผู้มีได้เป็นสมาชิกไม่ได้สนับสนุน ไม่ทำธุรกิจกับสหกรณ์ เพราะ
รู้สึกไม่แน่ใจว่าสหกรณ์จะทำประโยชน์อะไรให้ได้ ปริมาณธุรกิจจึงน้อยมาก และมักดำเนินการ
ขาดทุนเกือบทุกแห่ง เมื่อต้องแบ่งกับพ่อค้าคนกลางในแต่ละท้องถิ่น จึงสรุปได้ว่า ไม่ใช่การก่อตั้ง
เพื่อการแก้ไขปัญหาในเรื่องของการช่วยเหลือตนเองของชาวเกษตรกรอย่างแท้จริง แต่กลายเป็นการ
ตั้งเพื่อหาเสียงในทางการเมือง หรือเป็นเครื่องมือทางการเมืองและทางการบริหารของรัฐบาล^{๓๒}

ในเรื่องของสมาคมแรงงานในข้อต่างๆ ได้มีการเมืองเข้ามาแทรกแซงอยู่เรื่อยมา ในระยะ
แรกสหภาพแรงงานกลางแห่งประเทศไทย (ตั้ง ๒๔๙๐) ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล มีความ
สัมพันธ์กับพรรคการเมืองสหชีพ ซึ่งเป็นพรรคการเมืองฝ่ายซ้าย ต่อมาในปี ๒๔๙๒ จึงถูกขู่ห้าม
ส่วนพัวพันกับคอมมิวนิสต์ จึงไม่ได้รับการต่อทะเบียนอายุ ในปี ๒๔๙๗ จอมพล ป. พิบูลสงคราม
สนับสนุนให้ตั้งสมาคมกรรมกรไทย เป็นการถ่วงดุลย์อำนาจของสหภาพแรงงานกลางแห่งประเทศไทย
ไทย ซึ่งยังคงดำเนินการอยู่อย่างไม่เปิดเผย สมาคมกรรมกรไทยมีนายทหารและตำรวจเป็นกรรม
กร โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่า ในเมืองไทย คำว่าการรวมกลุ่มกรรมกรเป็นคำกล่าวซึ่งขัดแย้งกับตัว
เอง เพราะว่าเพียงส่วนย่อยๆ ของคนงานเท่านั้นที่รวมกลุ่มกัน การรวมกลุ่มห่างไกลจากคนงาน
การบริหารงานอยู่ในมือของคนภายนอกที่เข้ามาเพื่อควบคุมคนงาน^{๓๓}

๓๒. สุภชัย มนัสไพบลีย์ “ขบวนการสหกรณ์ของไทย : ครึ่งศตวรรษแห่งความล้มเหลว” ใน
รวมบทความและทัศนะเกี่ยวกับงานสหกรณ์ (สมาคมสังคมศาสตร์ ๒๕๑๕) หน้า ๑๐-๑๑ และ แสงว รัตนมงคล
มาศ *op.cit.*, หน้า ๒๓๓

๓๓. ผาสก พงษ์ไพจิตร “วิวัฒนาการเบื้องต้นของสมาคมลูกจ้างในอุตสาหกรรมไทย” ในคำจ้วง
และแรงงานสัมพันธ์ในอุตสาหกรรมไทย (กรุงเทพ ฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา ๒๕๑๕)

องค์การครูสภา เป็นตัวอย่างของการที่รัฐบาลเข้ามามีส่วนจัดตั้งและควบคุมกิจการของ
องค์กรอื่น ๆ คนเหมือน จะเป็นองค์การรักษาสถาบันของครู ครูสภาเป็นสภาในกระทรวง
ศึกษาธิการ เป็นสภาของครูหรือสถาบันครูระดับชาติ และมีสภาพเป็นนิติบุคคล กำหนดขึ้นโดย
พระราชบัญญัติครู พ.ศ. ๒๔๘๘ กรรมการอำนวยการแบ่งออกเป็น ๒ ประเภทคือ (๑) กรรมการ
โดยตำแหน่งในกระทรวงศึกษาธิการ ๑๒ คน (๒) กรรมการโดยการเลือกตั้ง กำหนดให้มีจำนวน
มากกว่ากรรมการโดยตำแหน่ง ๓ คน^{๓๔} จากการพิจารณารายชื่อบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งจะเห็นว่าผู้ได้
รับเลือกตั้งส่วนใหญ่มิได้ดำรงตำแหน่งบริหารการศึกษาระดับสูง หากได้เป็นครูในระดับต่ำลงมาไม่ สมาชิก
ภาพของครูสภาที่เป็นไปโดยไม่ต้องยื่นใบสมัครเข้าเป็นข้าราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งนี้
เพราะครูสภาเป็นหน่วยงานที่พิจารณาความดีความชอบ และความผิดของข้าราชการครูแทน ก.พ.
จึงอาจกล่าวได้ว่า ครูสภามีลักษณะเป็นหน่วยราชการมากกว่าองค์การของครูผู้เป็นสมาชิก เมื่อองค์
การครูสภาได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมายเฉพาะครูสภาจึงสามารถควบคุมการรวมกลุ่มของครูได้มาก
ที่เดียว

ที่ได้กล่าวมานี้ อาจสรุปได้ว่า กลุ่มในสังคมไทยมีลักษณะที่ยึดตัวบุคคลเป็นหลักแต่เราอาจ
มองข้ามในโครงสร้างของกลุ่มไปถ้าเราพูดเพียงเท่านั้น ผู้เขียนคิดว่า กลุ่มในสังคมไทยมีลักษณะที่พึง
การรู้จักกันเป็นส่วนตัวอยู่มาก แต่มิได้หมายความว่า การรวมกลุ่มไม่มีระบบ ผู้เขียนเห็นว่า เรา
น่าจะพิจารณาการรวมกลุ่มในระหว่างคนไทย โดยการใช้แนวทฤษฎีระบบอุปถัมภ์ เพราะว่านอก
จากการพิจารณาโครงสร้างของกลุ่มแล้ว แนวทฤษฎีนี้ยังแสดงให้เห็นถึงเยื่อใยที่กลุ่มมีต่อบุคคลที่
เป็นข้าราชการ แม้ไม่ใช่ในกลุ่มต่าง ๆ ชิงกันและกัน ในข้อสุดท้ายนี้ มีข้อสังเกตโดยนายแสวง
เกี่ยวกับความเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มจีน ซึ่งมีผู้นำร่วมองค์การสมาคมกันหลาย ๆ แห่งแบบ interlock-
ing directorates “แต่ความเชื่อมโยงนี้จะก่อให้เกิดผลแห่งการร่วมมือประสานงานในกิจกรรมของ
สมาคมหรือไม่ขอสงสัยแล้วแต่กรณี”^{๓๕}

ถ้าพิจารณาในด้านปฏิบัติ ไม่ว่าโดยวิธีเรียกร้องให้ปรับปรุงนโยบายหรือกฎหมายให้
เหมาะสมกับผลประโยชน์ของชนชาตินั้น หรือการมีอิทธิพลต่อข้าราชการ “ผู้พิทักษ์กฎหมาย” อาจ
สรุปได้ว่าหน้าที่เป็นมา สมาคมนักธุรกิจซึ่งตั้งอยู่ในความร่วมมือระหว่างบุคคลเชื้อชาติจีนประสบ

๓๔. จาก เอกสารของครูสภา แจกในวันปีใหม่ ๒๕๑๗

๓๕. แสวง รตนมณฑลมาศ op.cit., หน้า ๒๒๒

ความสำเร็จมาก ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเยื่อใยระหว่างบุคคลที่มีวัฒนธรรมและประเพณีในพื้น
ทะเลนั้น มีอยู่อย่างเหนียวแน่นประการหนึ่ง^{๓๖} และการที่นักธุรกิจกำลังทางเศรษฐกิจ
แรงผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือการปฏิบัติอีกประการหนึ่ง

เหล่านี้อาจเป็นรูปภาพคร่าวๆ ของการรวมกลุ่มในสังคมไทย ก่อน ๑๔-๑๕ ตุลาคม ๒๕๑๖
ซึ่งเป็นสภาพทางสังคมและการเมืองที่กำหนดขอบเขตกิจกรรมและวิถีทำงานของกลุ่มต่างๆ อยู่มาก
สุดท้ายนี้ผู้เขียนจะพิจารณาลักษณะของกลุ่มที่เกิดขึ้นใหม่ ทั้งที่เกิดขึ้นก่อน ๑๔-๑๕ ตุลาคม ๒๕๑๖
เพียง ๑-๒ ปี และที่ไ้เกิดขึ้นเป็นดอกเห็ดหลังจากสภาพการเมืองได้เปลี่ยนแปลงไป

๑๔-๑๕ ตุลาคม ๒๕๑๖ กับกลุ่มอิทธิพล

อาจกล่าวโดยย่อได้ว่าในระยะ ๒-๓ ปี ก่อนหน้า ๑๔-๑๕ ตุลาคม ๒๕๑๖ สังคมไทยตก
อยู่ในภาวะที่บุคคลเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในกรุงเทพฯ มีความรู้สึกสับสนในเรื่อง ~~ความ~~ ความ
สับสนนี้มีมูลเหตุสืบเนื่องมานาน แต่มีมากในระยะนี้ เพราะการหลั่งไหลเข้ามาของ ~~วัฒนธรรม~~ วัฒนธรรม
จากต่าง ๆ รวมทั้งภาพยนตร์หนังสือจากต่างประเทศ อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายของสหรัฐ
อเมริกาที่เริ่มยอมรับว่าสาธารณรัฐประชาชนจีนมีบทบาทสำคัญในโลกปัจจุบัน และสหรัฐฯ จำต้อง
มีความสัมพันธ์อันดีกับสาธารณรัฐประชาชนจีน การประจักษ์กันระหว่างวัฒนธรรม ~~ตะวันตก~~ วัฒนธรรม
ต่างต่างไ้มีมากขึ้นเป็นลำดับ และได้มีการแสดงออกซึ่งพฤติกรรมใหม่ๆ อันเป็น ~~ความ~~ ความขัดแย้ง
ระหว่างวัยมากขึ้น ทำให้บรรดาคนกรุงต้องถามคำถามนานาประการเกี่ยวกับ ~~การดำรงชีวิต~~ การดำรงชีวิตของ
ตนในยุคนั้น ค่านิยมที่เคยมีมาเสื่อมสลายลงบ้าง ค่านิยมใหม่ก็ยังไม่เป็นที่ยึดมั่นกันดี จึงเกิด
สภาพสังคมที่อาจเรียกได้ว่า Anomig society ตามแบบฉบับของ Durkheim

นอกจากนี้ ความสับสนในเรื่องค่านิยมมีมูลเหตุมาจากภาวะ ~~ทางเศรษฐกิจ~~ ทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการ
ยอมรับค่านิยมทางวัตถุของตะวันตกประการหนึ่ง และการที่รัฐไม่สามารถควบคุมการค้าและการผลิต
ผลิตผลทางการเกษตรให้เหมาะสมกับความต้องการของผู้บริโภคอีกประการหนึ่ง ในสายตาของ
คนไทย การที่จะต้องเข้าคิวซื้อข้าวขึ้นเป็นสิ่งที่ไม่ประหลาดมากใน ~~ประเทศ~~ ประเทศที่เคยเชื่อกันว่ามีความอุดม
สมบูรณ์ในผลิตภัณท์ อีกทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจได้เป็นไป ~~ในลักษณะ~~ ในลักษณะที่ส่งเสริมอุตสาหกรรมใน
ส่วนกลาง เพื่อการบริโภคของผู้มีฐานะดี และการส่งออก ~~ของ~~ ของประเทศโดยนโยบายของพ่อค้าในเมือง มิได้

๓๖. เป็นที่น่าสังเกตว่าจากการศึกษาของนายแสวง ~~...~~ จินอาจเปลี่ยนแปลงไป โดยการที่ลูก
หลานจีนในไทยอาจ identify กับพรรคพวกจีนน้อยลง, Ibid. ๒๓๐-๔

เน้นการพัฒนาอาชีพทางการเกษตรเท่าที่ควร จึงเกิดการไม่สมดุลย์ ไม่ต่อเนื่องกันระหว่างการพัฒนา
ชนบทกับการพัฒนาเมือง ประชาชนในชนบทได้ถูกดึงดูดด้วยโอกาส (ที่เป็นความจริงและความฝัน)
ในการทำงานในเมือง การอพยพจากชนบทมาเป็นคนงานในโรงงานในเมืองมีมากขึ้น แต่เศรษฐกิจ
ในเมืองเองก็มิได้พัฒนาไปในทางที่จะรับบุคคลที่สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษาเข้าทำงานใน
ตำแหน่งหน้าที่ที่เหมาะสมได้เสมอไป การว่างงานหรือความกลัวการว่างงานของบัณฑิตและนักศึกษา
เป็นสาเหตุให้นักศึกษามีความต้องการความเปลี่ยนแปลงในบ้านเมือง และเป็นแรงผลักดันให้เขามี
ความสำนึกทางการเมืองสูงขึ้นตามลำดับ ประกอบไปด้วยการแสวงหาค่านิยมที่จะยึดในการปฏิบัติตน
ในสังคมได้

ความตื่นตัวทางการเมืองของนิสิตนักศึกษา เป็นพลังที่เจือบอยู่เป็นเวลานาน แต่อาศัย
ความคับแค้นทางเศรษฐกิจ และความคงที่ทางการเมืองของรัฐบาลถนอม-ประภาสเป็นจุดรวมแห่ง
การต่อต้านของนักศึกษา อีกทั้งยังเป็นรากฐานแห่งความร่วมมือระหว่างนักศึกษากับประชาชน

องค์การนิสิตนักศึกษาแต่เดิมยึดสถาบันของตน และกิจกรรมทางด้านกีฬาเป็นหลัก แต่
กิจกรรมเหล่านี้ในชั้นมูลฐานเป็นเครื่องแสดงให้เขาเห็นกำลังของมวลชน อีกทั้งการแสวงหาค่านิยม
ดังที่ได้กล่าวมาแล้วเป็นรากฐานให้องค์การนิสิตนักศึกษาได้มีบทบาททางสังคมมากขึ้น ในขณะที่
เดียวกัน รัฐบาลถนอม-ประภาสก็ได้แสดงตนว่า ไม่สามารถแก้ไขปัญหาสังคมและเศรษฐกิจโดย
ระบอบเผด็จการได้ นิสิตนักศึกษาจึงมองเห็นศัตรูร่วมกันเป็นครั้งแรก และสามารถล้มการแข่งขัน
กันระหว่างสถาบัน และรวมตัวกันในระดับหัวหน้า จัดตั้งศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย
ขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๑๒ ในระยะสองสามปีจากนั้นมา กิจกรรมของศูนย์ฯ ก็ได้เปลี่ยนแปลงจากการ
อำนวยความสะดวกต่อสาธารณชน ผ่านการต่อต้านสินค้าญี่ปุ่น มาถึงเรื่องการเมือง และได้พบจุดรวม
ระหว่างนิสิตนักศึกษากับประชาชนคนเมือง ในเรื่องการเมืองที่รัฐบาลถนอม-ประภาส วางท่าที่ถ่วงการ
ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ^{๓๗}

การรวมตัวกันของนิสิตศึกษามีลักษณะผิดแผกไปจากการรวมตัวส่วนใหญ่ในสังคมไทย
เพราะเท่าที่ทราบขององค์การนิสิตนักศึกษาในขณะนั้นไม่ได้รับการอุปถัมภ์จากหน่วยราชการ หรือนัก
การเมืองใด ๆ กลุ่มอิทธิพลของนิสิตนักศึกษาอาศัยการที่นิสิตศึกษามีสถานที่ประกอบกิจการเป็น
หลักแหล่ง อำนาจให้การรวมตัวกันเป็นไปได้ง่ายกว่าประชาชนกลุ่มอื่นกลุ่มใด อีกทั้งนิสิตนักศึกษา

๓๗. ดูรายละเอียดใน วิทยา สุจริตนารักษ์ ความสำนึกทางการเมือง (สำนักพิมพ์ สมาคมสังคมนิสิต
ศาสตร์ ๒๕๑๖)

เป็นผู้ที่มีความทะเยอทะยาน ยังมิได้ถูกครอบงำโดยระบบราชการ ยังไม่ต้องคำนึงถึงการเลี้ยงชีพ และความปลอดภัยของครอบครัว และเริ่มมองเห็นว่าอนาคตที่สังคมภาพไว้อย่างสดใสในทิศทางที่จะเป็นจริงน้อยมาก บางส่วนของมหาวิทยาลัยก็มีบรรยากาศที่จะได้ศึกษาหาความรู้และวิพากษ์วิจารณ์ความคิดอย่างเสรีพอสมควร แต่ประกาศของทบวงมหาวิทยาลัยที่รับมาจากคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปิดมหาวิทยาลัยจากบุคคลภายนอก เป็นการขู่ให้แก่นักศึกษาเห็นว่า แม้เสรีภาพอันเล็กน้อยนี้จะหมดไปในที่สุด

บรรดาบุคคลที่สำเร็จการศึกษาไปแล้วก็ยังมีความพัวพันอยู่กับองค์การนิสิตนักศึกษาใน เขาเหล่านั้นกับอาจารย์มหาวิทยาลัยบางคน และบุคคลจากอาชีพชนกลางอื่น ๆ ที่มีความสำคัญทางการเมืองสูงได้จับกลุ่มกันอย่างรวดเร็วจัดตั้ง “กลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญ” ขึ้น การจับกุมสมาชิกบางคนของกลุ่มนี้เป็นชนวนให้แก่นักศึกษารวมกำลังกันประท้วงการกระทำของรัฐบาลถนอม-ประภาส จนเหตุการณ์ได้ดำเนินไปเป็นการล้มอำนาจรัฐบาลถนอม-ประภาส ในวันที่ ๑๔-๑๕ ตุลาคม ๒๕๑๖

ฉะนั้นในด้านการเมือง จะเห็นได้ว่ารัฐบาลถนอม-ประภาส ได้ใช้ “ทฤษฎี” ที่อาจเรียกสั้น ๆ ว่า Polarization - Paralysation คือการจำกัดสิทธิของบุคคลที่ไม่เห็นด้วยกับฝ่ายตนมากขึ้นเป็นลำดับ และการจำกัดสิทธินั้นรวมไปถึงบุคคลที่มีทัศนคติทางการเมืองแบบกลาง ๆ ซึ่งคล้ายคลึงกับเสรีนิยม (Liberalism) ของฝรั่ง บุคคลที่อยู่ตรงกลางนั้นถูกสงสัยว่าผูกใจัดกับฝ่ายคอมมิวนิสต์ และในที่สุดก็ต้องเผชิญกับทางเลือกสองทาง คือ หนึ่ง ตั้งตัวต่อต้านรัฐบาลอย่างเปิดเผย ถึงแม้ว่าจะต้องมองโลกในแง่รุนแรง (extreme) หรือ สอง ยอมให้รัฐบาลปิดหู ปิดตา ปิดปาก คือ ยอมเป็นหมัน ฉะนั้น ในขณะที่รัฐบาลถนอม-ประภาสพูดว่าจะให้รัฐธรรมนูญประชาธิปไตย พฤติกรรมของรัฐบาลนั้นก็ได้นำไปในทางที่ทำให้ไม่มีทางเลือกระหว่างเผด็จการฝ่ายขวากับลัทธิคอมมิวนิสต์ เพราะบุคคลที่มีความคิดสร้างสรรค์ไปในทางเสรีประชาธิปไตย ได้ถูกทำให้เป็นหมันไปเสียเป็นส่วนใหญ่ การรวมกลุ่มโดยประชาชนในภาวะเช่นนั้น ย่อมยากขึ้นกว่าปกติ และกลุ่มนิสิตนักศึกษาจึงเป็นกลุ่มเดียวที่จะทำได้ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาแล้ว

๑๔-๑๕ ตุลาคม ๒๕๑๖ ได้นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงบางส่วนของการเมืองไทย กล่าวโดยการเปลี่ยนแปลงตัวหัวหน้ารัฐบาลประการหนึ่ง และความตั้งใจของรัฐบาลที่จะประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่มีลักษณะประชาธิปไตยอีกประการหนึ่ง แต่ลักษณะสังคมและเศรษฐกิจมิได้เปลี่ยนแปลงแต่ประการใด กล่าวคือ ค่านิยมที่ยังสับสนอยู่ในหมู่คนเมืองก็ยังอยู่ในภาวะเดิม โครงสร้างทางสังคมก็ยังไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไป ภาวะและระบบเศรษฐกิจก็ได้รับตกทอดมาจากแต่ก่อนจึง

ไม่อาจกล่าวได้อย่างแน่นอนว่า รูปแบบของการรวมกลุ่มในสังคมไทยจะผิดแผกไปจากที่เป็นอยู่แต่เดิมมากนัก แต่ความทะเยอทะยานในหมู่ประชาชนในเมืองที่จะนำเอาหลักประชาธิปไตยมาใช้ อาจเป็นแรงผลักดันกระบวนการที่จะนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงบางประการใน ชนิดและรูปแบบ ของการรวมกลุ่ม

ในการพิจารณารูปแบบของการรวมกลุ่มในระยะนี้ เราอาจสมมติว่าความทะเยอทะยานที่จะนำเอาหลักประชาธิปไตยมาใช้ อาจทำให้เกิดการรวมกลุ่มที่ไม่มีการเลือกเฟ้นสมาชิกจากสมัครพรรคพวกเท่านั้น จะมีการเปิดโอกาสให้สมาชิกส่วนมากได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของกลุ่ม และกิจกรรมของกลุ่มมาก ไม่พึ่งพาอาศัยอิทธิพลของข้าราชการเป็นส่วนตัว ฯลฯ ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็น anti-hypothesis ของระบบอุปถัมภ์ที่ได้กล่าวมาแล้ว ผู้เขียนจะดำเนินการพิจารณาข้อมูลเท่าที่หามาได้ ในระยะเวลาอันสั้นเกี่ยวกับ โครงสร้าง ความสัมพันธ์ระหว่างแนวนโยบายกับโครงสร้างและการมีส่วนร่วมของสมาชิก ของกลุ่มต่าง ๆ หลัง ๑๔-๑๕ ตุลาคม ๒๕๑๖ ในการพิจารณานี้ จะพิจารณาจากแผนบริหารงานที่เป็นทางการแต่อย่างเดียวนั้นไม่ได้ ต้องพิจารณาจากพฤติกรรมต่าง ๆ ให้เห็นถึงโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการด้วย จะเริ่มต้นด้วยศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยก่อนอื่น

ศูนย์ ฯ เป็นกลุ่มที่ได้ทำการสอดส่องการปฏิบัตินักการในกรณีต่าง ๆ เรื่อยมา และทำงานโดยการเจาะจงปัญหาเฉพาะต่าง ๆ โครงสร้างของศูนย์ มีคณะกรรมการประกอบด้วย นายกองค์การสโมสรสถาบันการศึกษาต่าง ๆ เป็นผู้กำหนดนโยบาย ออกคำสั่ง โดยมีกรรมการดำเนินงานรับคำสั่ง โดยไม่มีโอกาสคัดค้านหรือลงคะแนนเสียง การจัดระบบเช่นนี้แสดงให้เห็นว่าไม่มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง และมีได้คำนึงถึงลักษณะของงานที่ต้องการความรู้ทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ในการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการบริหาร เพราะนายกสโมสรนั้นส่วนมากถูกเลือกมาเพราะคุณสมบัติในด้านการจัดกิจกรรมสังสรรค์และการกีฬา ฯลฯ

ประมาณ ๑ เดือนหลัง ๑๔-๑๕ ตุลาคม ๒๕๑๖ ได้มีการลาออกของคณะกรรมการบริหารของศูนย์ “เพื่อปรับปรุงโครงสร้างและเลือกกรรมการใหม่” ในระยะที่ไม่มีคณะกรรมการนี้ ผู้เขียนได้ถามเจ้าหน้าที่ระดับสูงในการดำเนินงานฝ่ายการเมืองของศูนย์ว่า จะมีการปรับปรุงโครงสร้างจริงหรือไม่ คำตอบที่ได้มาคือ “ไม่ทราบ” อาจสังเกตได้ว่าการตัดสินใจภายในศูนย์นั้น กระทำโดยบุคคลน้อยคน เมื่อได้มีการเลือกตั้งใหม่ก็เห็นได้ชัดว่า โครงสร้างของศูนย์มิได้เปลี่ยนแปลงไปมาก ยังเป็นที่คาดคะเนได้ว่า ผู้นำชุดเก่าจะเข้ามาเป็นกรรมการอีกครั้งหนึ่ง และตามความเป็นจริงก็เป็นไปเช่นนั้นเสียส่วนมาก

การที่มิได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเช่นนี้ แสดงว่าผู้นำศูนย์มิได้มีความพยายามที่จะเปิดโอกาสให้สมาชิกอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และมีได้เห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการสร้างใหม่ในภาวะการณ์อันใหม่ ยังคงใช้โครงสร้างและวิธีการที่ได้นำผลสำเร็จในการโจมตีรัฐบาลเก่า รูปแบบของศูนย์ในลักษณะนี้จึงมิได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากแต่ก่อน แต่ยังคงเป็นองค์การที่ยึดตัวบุคคลสองสามคนเป็นหลัก หากได้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามเจตนารมณ์ของประชาธิปไตยไม่

สหพันธ์นักศึกษาเสรี ซึ่งเกิดขึ้นจากการแยกตัวออกจากศูนย์โดยบุคคลบางคนเป็นการจัดตั้งกลุ่ม “นักศึกษาเสรี” ขึ้นในสถาบันการศึกษาต่าง ๆ และตัวแทนจากกลุ่มเหล่านี้เป็นกรรมการกลางของสหพันธ์นักศึกษาเสรี ผู้ประสานงานสหพันธ์คือ นายเสกสรรค์ ประเสริฐกุล ผู้เป็นที่เข้าใจกันว่าเป็นที่นิยมกันมากในกลุ่มเสรีต่าง ๆ ในลักษณะบุคคล สหพันธ์มีแนวโน้มทางการเมืองมากกว่าศูนย์และยึดหลักสังคมนิยม ที่นายเสกสรรค์เขียนไว้ในแนว “พุทธสังคมนิยม”^{๓๘} จากการเฝ้าดูวิถีดำเนินงานของโดยเฉพาะในเรื่องแรงงาน เห็นว่ามีการใช้ทฤษฎี โดยมิได้ทำการวิเคราะห์สภาพการณ์ของปัญหาในสังคมไทยอย่างถ่วงเสียก่อน จึงมีข้อสงสัยว่ากลุ่มนยตแนวทฤษฎีที่หัวหน้าพูดไว้มาก แต่ขาดวิธีการวิเคราะห์ปัญหาจากข้อมูลดิบ ความอดทนและความละเอียดในการศึกษาข้อมูลของกลุ่ม (และกลุ่มอื่น ๆ อีกหลายกลุ่ม) มีไม่มากนัก แต่มีความกระตือรือร้นที่จะ “ทำงาน” ในระยะแรกเริ่มพฤติกรรมต่าง ๆ ขององค์การนักศึกษามีแนวโน้มที่จะขึงตึงตึงกัน แต่ในระยะหลังมีการทำงานร่วมกันมากขึ้น และร่วมกับกลุ่มที่ไม่ใช่นักศึกษาด้วย

จากการสังเกตการณ์การปฏิบัติงานของกลุ่มนักศึกษา อาจกล่าวได้ว่า กลุ่มนักศึกษาผู้นำมีความสำนึกทางการเมืองสูง แต่ยังไม่มีความตระหนักที่จะอำนวยความสะดวกให้สมาชิกมีส่วนร่วมในด้านนโยบาย และมีได้คำนึงถึงการสร้างรากฐานที่คงทนให้แก่องค์การของตน ผู้ดำเนินงานขาดวิถีปฏิบัติงานที่ละเอียดและรอบคอบ ซึ่งย่อมต้องอาศัยประสบการณ์ ฉะนั้นจึงเป็นเรื่องน่าคิดว่าการจัดองค์การของนักศึกษาอาจมีลักษณะของระบบอุปถัมภ์ภายในองค์การ มากกว่าองค์การตามแบบฉบับประชาธิปไตย ส่วนการรับอุปถัมภ์หรือการให้การอุปถัมภ์แก่บุคคลภายนอกองค์การนั้นไม่มีข้อมูลว่าเป็นเช่นนั้น การรับการอุปถัมภ์จากข้าราชการ (นอกเหนือจากการขอคำปรึกษาจากอาจารย์) คงจะไม่มีแน่ แต่อาจมีจากนักการเมืองในปัจจุบันและอนาคต

๓๘. เสกสรรค์ ประเสริฐกุล “ทำไมจึงต้องเลือกทางไปสู่พุทธสังคมนิยม” สัญญาณ ฉบับที่ ๒ ปีที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๑๖

ต่อไปนี้จะพิจารณาการรวมกลุ่มของกรรมกรในลักษณะสมาคมลูกจ้าง ซึ่งมีมาตั้งแต่ก่อน และได้มีบทบาทมากขึ้นในการต่อรองค่าจ้าง และสวัสดิการจากนายจ้างตั้งแต่ ปี ๒๕๑๕ เป็นต้นมา หัวหน้าสมาคมลูกจ้างเอง ยอมรับว่าความตื่นตัวในเรื่องการรวมตัวกันเป็นสมาคม ในหมู่ลูกจ้างยังมีน้อยมาก แต่หัวหน้าเหล่านี้ต้องการให้มีมากขึ้น หัวหน้าสมาคมเหล่านี้ปรารถนาว่าลูกจ้างส่วนมากยังไม่เข้าใจกฎหมาย และวิธีการต่อรองตามลำดับขั้น และโดยสันติวิธี ฉะนั้นระดับความเข้าใจในกฎหมายและวิธีการยังแตกต่างกันมากระหว่างหัวหน้ากับกรรมกรทั่วไป จึงยังกล่าวไม่ได้ว่า สมาคมนั้นเป็นตัวแทนที่แท้จริงของกรรมกรอย่างเต็มที่ หัวหน้าสมาคมเหล่านี้ ประชุมร่วมกันบ่อยครั้ง และมีความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงกฎหมายแรงงานให้อนุญาตให้มีการรวมตัวกันระหว่างท้องถิ่น จนเป็นสหภาพแรงงานในที่สุด แต่มีความหวาดระแวงว่า การรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานนั้นจะทำให้ไม่ได้ดี ถึงแม้ว่ากฎหมายจะอนุญาต ความหวาดระแวงนี้อาจจะเกิดขึ้นจากความกลัวว่าผู้อื่นจะช่วงชิงตำแหน่งของตนประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งในขณะนั้นผู้มีตำแหน่งสูงในระบอบราชการก็ได้เข้ามา มีบทบาทในเรื่องของการรวมตัวของกรรมกร^{๓๔} จึงมีความกลัวว่าสหภาพแรงงานจะไม่เป็นตัวแทนของลูกจ้าง แต่จะถูกครอบงำโดยการสอดแทรกของระบอบราชการ ฉะนั้น ในด้านกรรมกร เป็นที่น่าสังเกตว่าระบบอุปถัมภ์ภายในคงจะมีอยู่มาก และการอุปถัมภ์จากภายนอกก็เริ่มมีบทบาทมากขึ้นอีกครั้งหนึ่ง

กลุ่มพิทักษ์ผลประโยชน์เฉพาะชนิดหนึ่งที่ได้มีการเคลื่อนไหว มากขึ้นหลังตุลาคม ๒๕๑๖ ก็คือกลุ่มครู สมาคมครูโรงเรียนราษฎร์และสมาคมครูนครหลวงมีมาก่อนแล้ว และได้ทำงานโดยการอาศัยบริการในการจัดสัมมนา ฯลฯ จากครูสภา ในระยะหลังตุลาคมได้มีการเรียกร้องเงินเดือนขึ้น กลุ่มครูอื่น ๆ ได้เกิดขึ้นมาอีกหลายกลุ่ม เช่นศูนย์ครูแห่งประเทศไทย สหภาพครูแห่งประเทศไทย ศูนย์นักศึกษาครูแห่งประเทศไทย บางกลุ่มได้ทำการโจมตีองค์การครูสภา เท่าที่สังเกตดูกลุ่มที่ทำการเช่นนี้สมมติอายุุน้อย ยังไม่ถูกรอบงำโดยค่านิยมราชการ แต่ก็เป็นไปได้ว่ากลุ่มเหล่านี้อาจถูกใช้เป็นเครื่องมือของหน่วยราชการ เช่นกระทรวงมหาดไทย ในการต่อสู้กับกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องโรงเรียนประชาบาล

กลุ่มอื่น ๆ ที่มีจุดประสงค์ที่จะพิทักษ์ผลประโยชน์ของประชาชนทั่วไป มิใช่แต่เพียงผลประโยชน์ของตนฝ่ายเดียวเท่านั้นมีอยู่หลายกลุ่ม ที่ปรากฏอยู่ในหน้าหนังสือพิมพ์อยู่เสมอ มี กลุ่ม

๓๔. สังเกตได้จากวันที่เมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๑๗ พลเอก แสวง เสนาณรงค์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้ทำการเปิดสำนักงานใหม่ของศูนย์กรรมกรแห่งประเทศไทย

ประชาชนเพื่อประชาธิปไตย สหภาพเพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ชมรมบัณฑิต กลุ่มเหล่านี้
ประกอบด้วยประชาชนจากหลายอาชีพ

กลุ่มประชาชนเพื่อประชาธิปไตย คือกลุ่มที่กลายสภาพมาจากกลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญ
และได้เปลี่ยนแนวนโยบายตามสถานการณ์มาเน้นความสำคัญขั้นมูลฐานของมนุษยชน คือสิทธิเสรี
ภาพและพิทักษ์ส่งเสริมรัฐธรรมนูญ การเลือกตั้งคณะกรรมการได้ทำโดยวิธีการประชาธิปไตยในที่
ประชุม^{๔๐} นายธีรยุทธ บุญมี ผู้ประสานงานกลุ่มมีบทบาทมากในการกระทำกิจกรรมต่าง ๆ เช่น
การประท้วง การเผยแพร่ประชาธิปไตย ในระยะแรกได้ร่วมมือกับกลุ่มอื่น ๆ แต่ในระยะหลัง
ปช. ปช. โดยการนำของนายธีรยุทธ มักจะกระทำการไปตามลำพังมากขึ้น และกิจกรรมก็ขบเขไป
จนมามีบทบาทโดยตรงในกรณีบ้านนาทราย^{๔๑} จากการสังเกตกิจกรรมเหล่านี้ นายธีรยุทธ มีบทบาท
มากกว่าสมาชิกอื่น แต่ก็ไม่สามารถกล่าวได้ว่ามีการยึดตัวบุคคลเป็นหลัก

สหภาพเพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน^{๔๒} เป็นองค์กรที่ในตอนแรกเริ่มมีสมาชิกใน
อาชีพอาจารย์มหาวิทยาลัยมาก กรรมการได้รับเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ของสมาชิกตามธรรมนูญ
ของสหภาพฯ ผลของการเลือกตั้งปรากฏว่ากรรมการประกอบด้วยอาจารย์เสีย ๘ ใน ๑๕ คน วัตถุประสงค์
ของสหภาพก็คือ การพิทักษ์รักษาสหภาพขั้นมูลฐานของมนุษยชน อันเป็นหัวใจของ
การปกครองระบอบประชาธิปไตย^{๔๓} ธรรมนูญสหภาพฯ ระบุไว้ว่าจะเป็นกลางทางการเมือง กล่าว
คือไม่เป็นเครื่องมือเพื่อการแสวงอำนาจ หรือสนับสนุนกลุ่มการเมืองหรือผลประโยชน์ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด
โดยเฉพาะ

กรรมการของสหภาพต้องเปลี่ยนชุดทุกสองปี เพื่อจำกัดการคุมอำนาจเป็นเวลานาน แต่
คณะกรรมการมีสิทธิเต็มที่ในการใช้นามของสหภาพฯ ในกิจกรรมต่าง ๆ จากการสังเกตการณ์การ
ทำงานของคณะกรรมการไม่มีการยึดตัวบุคคลเป็นหลัก และได้ทำการศึกษาปัญหาให้ถ่องแท้ที่สุด
ก่อนดำเนินการเรื่องใด มีการร่วมมือกับกลุ่มอื่น ๆ ในการดำเนินงาน นอกจากนี้ได้มีความพยายาม
ที่จะให้สมาชิกมีส่วนร่วมในกิจกรรมแต่ละเรื่อง ในการดำเนินงานบางครั้งใช้วิธีการ “Lobby”
สมาชิกสถานศึกษา^{๔๔} ทั้งผู้ที่เป็นกรรมการสหภาพฯ และผู้ที่ไม่ได้เป็นกรรมการ การกระทำเช่นนี้
อาจเป็นแนวทางใหม่ที่น่าสนใจไปจากการติดต่อกับข้าราชการ

๔๐. จาก ปช.ปช.รายบักษ์ ฉบับที่ ๑ ปีที่ ๑ (๑๕ พ.ย. ๒๕๑๖)

๔๑. เกี่ยวกับการเผาหมู่บ้าน บ้านนาทราย ปช.ปช. โดยการนำของ นายธีรยุทธ กล่าวหาว่าเป็น
การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ๑๒-๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๗

๔๒. ผู้เขียนเป็นกรรมการของสหภาพฯ จึงอาจมีความลำเอียง

๔๓. จาก “หลักการ วัตถุประสงค์ของสหภาพฯ” พฤศจิกายน ๒๕๑๖

ในขณะที่อาจารย์มหาวิทยาลัยได้ไปเป็นสมาชิกและกรรมการกลุ่มต่าง ๆ เป็นที่น่าสังเกตว่าองค์การในรูปสมาคมอาจารย์ในระดับชาตินั้นยังมีได้เกิดขึ้น แต่การจัดตั้งสมาคมอาจารย์ขึ้นในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ อาจเป็นจุดเริ่มต้นขององค์การเช่นนั้น ถ้าหากบรรดาอาจารย์สามารถขาดจากการยึดสถาบันเป็นหลักเสียได้ ในขณะที่เดียวกันเราก็ไม่ควรมองข้ามการรวมตัวกันในสาขาวิชา เช่น สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย สมาคมนักวิทยาศาสตร์แห่งประเทศไทย การรวมตัวกันเป็นองค์การเช่นนั้น เป็นการรวมตัวกันเพื่อส่งเสริมวิชาการเท่านั้น หรือว่าเป็นการสร้างฐานอำนาจให้แก่คน ๆ หนึ่งคนใด หรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด เป็นคำถามที่น่าถาม

จากการพิจารณาอย่างคร่าว ๆ นี้ จะเห็นได้ว่ากลุ่มอิทธิพลยังอยู่ในระยะเวลาที่กำลังแสวงหาวิธีการดำเนินงานที่ตนคิดว่าดีที่สุด กลุ่มประชาชนหลายอาชีพ มีความพยายามที่จะดำเนินงานตามหลักการประชาธิปไตยมากกว่ากลุ่มนิสิตนักศึกษา ที่เป็นเช่นนั้นอาจเป็นเพราะสมาชิกและกรรมการเป็นผู้มีประสบการณ์ในเรื่องนี้ในต่างประเทศมาแล้ว และเป็นบุคคลที่ไม่ยอมถูกรอบงำโดยระบบราชการไทยอยู่แล้ว เป็นที่น่าสังเกตว่า การยึดตัวบุคคลเป็นหลักนั้นยังมีอยู่มาก จึงน่าจะสนใจว่า ต่อไปการสืบตำแหน่งของกลุ่มเหล่านี้จะเป็นไปในทางปฏิบัติอย่างไร การใช้แนวทฤษฎีระบบอุปถัมภ์มาวิเคราะห์กลุ่มเหล่านี้อาจไม่ผิดจุดเท่าใดนักถ้าเรากระทำโดยการไม่ยึดยึดทฤษฎีให้แก่สภาพความเป็นจริง

อนาคต

ผู้เขียนอยากจะลองมองดูทางต่าง ๆ ที่กลุ่มอิทธิพลเหล่านี้จะมีทางเป็นไปในอนาคต เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มอิทธิพลกับการเมือง เราได้กล่าวไว้แล้วแต่ต้นว่า อาจพูดได้ว่า กลุ่มอิทธิพลนั้นเป็นหน่วยที่คาบเส้นระหว่างระบบสังคมกับระบบการเมือง แต่ตามทฤษฎีแล้ว กลุ่มอิทธิพลไม่แสวงหาอำนาจทางการเมืองอย่างเป็นทางการ ความเข้าใจในข้อแตกต่างระหว่างกลุ่มอิทธิพลกับพรรคการเมือง มีอยู่น้อยมากในหมู่ประชาชนชาวไทย (แม้แต่ในหมู่นักศึกษาวิชารัฐศาสตร์) การที่ทำความเข้าใจเรื่องนี้น้อยเป็นสถานการณ์ที่ทำให้เกิดมีคำถามว่า กลุ่มอิทธิพลจะกลายเป็นพรรคการเมืองหรือไม่ และอาจมีผู้ตั้งกลุ่มอิทธิพลขึ้น เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นของพรรคการเมือง คำถามเช่นนี้อาจพูดได้สองทางคือ กลุ่มอิทธิพลจะขึ้นไปสู่การเมือง หรือการเมืองจะลงมาหากกลุ่มอิทธิพล

ถ้าเราพิจารณากันให้ถ่วงแล้ว จะเห็นได้ว่ากลุ่มอิทธิพลกับพรรคการเมืองนั้นมีหน้าที่ต่างกัน แต่ประสานงานซึ่งกันและกัน กลุ่มอิทธิพลนั้นทำหน้าที่ในการหยิบยกปัญหาหรือข้อให้

ผลประโยชน์เฉพาะเรื่อง มากกว่าการกำหนดและดำเนินนโยบายตามลัทธิการเมือง การที่กลุ่ม
อิทธิพลไม่แสวงหาอำนาจนั้น เป็นสภาพการณ์ที่ทำให้กลุ่มอิทธิพลสามารถทำงานอย่างตรงตามหลัก
การ มากกว่าพรรคการเมืองที่ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ในลักษณะจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร
ในบางโอกาสกลุ่มอิทธิพลหนึ่งอาจสนับสนุนพรรคหนึ่ง เพราะมีความเห็นตรงกัน แต่ในอีกโอกาส
หนึ่งอาจหันไปสนับสนุนอีกพรรคหนึ่งก็ได้ ในบางโอกาสกลุ่มอิทธิพลสามารถรวบรวมบุคคลที่มีลัทธิ
การเมืองต่าง ๆ กัน แต่มีความเห็นพ้องต้องการหรือผลประโยชน์ร่วมกันในกรณีนั้น ความสัมพันธ์
ระหว่างกลุ่มอิทธิพลกับพรรคการเมืองหรือนักการเมืองนั้น ในทางทฤษฎีอาจเป็นไปได้สามทาง
กล่าวคือ (๑) พรรคการเมืองหรือนักการเมืองครอบงำกลุ่มอิทธิพล (๒) กลุ่มอิทธิพลครอบงำพรรค
การเมือง และ (๓) กลุ่มอิทธิพลและพรรคการเมืองมีฐานะเท่าเทียมกัน จะเห็นได้ว่ากลุ่มอิทธิพล
นั้นยังมีความสำคัญต่อระบบการปกครอง ถึงแม้ว่าจะมีพรรคการเมือง บทบาทที่กลุ่มอิทธิพลให้แก่
ระบบสังคมและการเมือง ก็คือ การรวบรวมความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งในระดับที่ต่ำกว่า
การมีอุดมการณ์ทางการเมือง

การคาดคะเนอนาคตของกลุ่มอิทธิพลในสังคมไทย ไม่สามารถจะกระทำได้อย่างดี ด้วย
ข้อมูลเพียงที่ไดมานี้ แต่อาจคิดถึงลู่วางต่าง ๆ ในภาวะต่าง ๆ ในกรณีที่มีการรัฐประหารที่จำกัด
สิทธิเสรีภาพ กลุ่มเหล่านี้จะต้องแปรรูปไปให้เหมาะสมกับสถานการณ์เช่นนั้น ในกรณีที่มี
วิวัฒนาการไปตามระบอบการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญที่มีลักษณะประชาธิปไตย กลุ่มอิทธิพลก็
น่าจะมีวิวัฒนาการไปในรูปแบบของตน ในกรณีนี้มีคำถามหลายคำถามที่เราคาดคิดกัน

ดังที่เราได้พิจารณาแล้ว รูปแบบของกลุ่มอิทธิพลนี้อาจออกมาในรูปสามรูปแบบด้วยกัน และ
อาจพร้อม ๆ กันไปในระยะแรก

๑) คงสภาพเดิมที่มีการอุปถัมภ์ทั้งภายใน และในความสัมพันธ์กับระบบราชการในรูป
การอุปถัมภ์

๒) ในรูปผสมผสาน ที่จะเป็นวิวัฒนาการของระบบอุปถัมภ์ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
โดยการปรับปรุงวิธีบริหารงานบางอย่าง อาจเป็นการขยายขอบข่ายของระบบอุปถัมภ์ให้เกี่ยวข้องกับคน
จำนวน และ “ชนิด” (categories) มากขึ้น ความสัมพันธ์กับภายนอกกลุ่มอาจเน้นการสร้างโยกกับ
นักการเมือง พรรคการเมือง และสมาชิกรัฐสภามากกว่าการ “เข้าถึง” ข้าราชการประจำ

๓) ในรูปของกลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มอิทธิพลแบบตะวันตก ที่ยึดหลักการของเหตุผล
และประชาธิปไตย เป็นการต่อรองอย่างเป็นทางการกับผู้บริหารในระดับต่าง ๆ และการ Lobby
สมาชิกรัฐสภาอย่างเป็นทางการ

ในความคิดของผู้เขียน รูปแบบผสมผสานซึ่งเป็นรูปแบบที่เข้าใจยากที่สุด มีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นมากที่สุด อย่างไรก็ตาม กลุ่มอิทธิพลที่ปรารถนาจะมีอิสระไม่ถูกครอบงำโดยระบบราชการหรือพรรคการเมือง จำต้องติดต่อยุติธรรมกับกลุ่มอิทธิพลอื่นๆ วิธีการเช่นนี้จะอำนวยความสะดวกและปัญหาต่างๆ อย่างกว้างขวางขึ้น และมีพลังต่อรองดีกว่าเมื่อแยกกันทำงานอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้ได้หมายความว่ากลุ่มเหล่านี้จะรวมตัวกันเป็นกลุ่มเดียวในที่สุด หากมารวมงานกันในกรณีที่เหมาะสม และต้องการที่จะรักษาผลประโยชน์ร่วมกันเท่านั้น ส่วนคำถามที่ว่าควรกระทำในลักษณะจะเป็นการแบ่งแยกหน้าที่ (functional differentiation) หรือไม่นั้น จึงต้องดูวิวัฒนาการไปก่อน แต่ไม่มีข้อมูลใด ๆ ที่จะสนับสนุนทฤษฎีเช่นนั้น

สรุป

บทความนี้เป็นเพียงการเริ่มต้นของการถกเถียงกันเรื่องการที่จะใช้ทฤษฎีอะไรมาอธิบายรูปแบบ ขอบเขต และพฤติกรรมของกลุ่มอิทธิพลในประเทศไทย แต่ผู้เขียนก็หวังว่าบทความนี้จะได้ให้ข้อคิดหลายประการที่จะนำไปสู่วิวัฒนาการของทฤษฎีให้เหมาะสมต่อสภาพสังคมไทยที่กำลังเปลี่ยนแปลง ปัญหาของนักสังคมศาสตร์ในปัจจุบันคือการสร้างทฤษฎี dynamic ทั้งในด้านเวลาและในการที่จะมีประโยชน์ในการมองปัญหาต่างๆ กัน ผู้เขียนคิดว่า “แนวทฤษฎี” การรวมกลุ่มกันจะมีประโยชน์ไม่เฉพาะแต่การพูดถึงกลุ่มอิทธิพลเท่านั้น แต่ในการพูดถึงระบบราชการ ความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการกับองค์กรนอกราชการ และระบบพรรคการเมืองที่จะเกิดขึ้นด้วย

หมายเหตุ

ในการสัมภาษณ์โดยสมาคมสังคมศาสตร์ เมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๗ ได้มีผู้ซักถามผู้เขียนว่าทำไมจึงไม่ได้พูดถึงองค์กรของ “ผู้ก่อการร้าย” ผู้เขียนได้ตอบว่า ไม่ได้พูดเพราะไม่ทราบข้อเท็จจริง หลังจากที่ได้เขียนบทความนี้แล้วผู้เขียนมีความคิดว่า เราน่าจะตามคำถามที่ว่าวิธีการที่ “ผู้ก่อการร้าย” ใช้ในการหาพรรคพวกในหมู่ประชาชนนั้น พึงความเข้าใจในเรื่องระบบอุปถัมภ์หรือเปล่า และถ้าพึง เข้าใจความไปอย่างไร คือว่าเป็นระบบที่เลวร้ายจึงไม่ควรใช้หรือว่าเป็นสภาพความเป็นจริงที่ต้องยอมรับ และใช้ในการสร้างกลุ่มในท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนฝ่ายตน ถ้าเขาเลือกทางที่สอง นักวิชาการอาจมองการกระทำของฝ่ายรัฐบาลและฝ่าย “ผู้ก่อการร้าย” ไปในรูปของการแข่งขันกันสร้างระบบอุปถัมภ์ของแต่ละฝ่าย และชัยชนะของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดย่อมขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของระบบอุปถัมภ์ของฝ่ายนั้น ในการที่จะอุมชูประชาชนจำนวนมากที่สุด

ม.ร.ว. พททิสาว ขุมพล

๒๐ ก.พ. ๑๗

การเมืองไทยกับปฏิวัติตุลาคม

บทความนี้ตั้งใจใช้คำว่าปฏิวัติ เพื่ออธิบายความหมายและความสำคัญของเหตุการณ์ประวัติศาสตร์ ๖-๑๕ ตุลาคม ๒๕๑๖ โดยแท้จริงแล้ว การกระทำและพฤติกรรมเป็นไปของเหตุการณ์แตกต่างสืบสนจากการปฏิวัติอื่น ๆ ที่เข้าใจกัน ขบวนการที่เกิดขึ้นย่อมต้องมีการวางแผนนัดหมายกันอย่างรัดกุมโดยไม่ต้องสงสัย เฉพาะอย่างยิ่งในช่วงตั้งแต่เช้าวันที่ ๙ ตุลาคม เมื่อกลุ่มนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์กระทำการบีบบังคับให้มหาวิทยาลัยยังคงสอบและพากันชุมนุมโจมตีรัฐบาล แล้วก็ได้เห็นได้ชัดว่า เป็นปฏิบัติการที่ย่อมต้องนำไปสู่การประจันหน้ากับทางการรัฐบาลอย่างไม้อาจหลีกเลี่ยงได้ ในข้อบรรดาผู้ก่อการก็จะต้องถกเถียงประเมินลู่วางและผลสะท้อนกันมากพอควรทีเดียว แต่ถึงกระนั้นจะมีใครสักคนที่จะคิดไปถึงขบวนการรัฐบาลเพื่อขบเถลิงอำนาจปกครองบ้านเมืองเสียเองตามแบบฉบับของนักปฏิวัติทั้งหลาย จะอย่างไรก็ตาม ขบวนการตุลาคมไม่อยู่ในฐานะที่จะกระทำเช่นนั้นอย่างแน่นอน ไม่ว่าจะเป็นมองจากแง่ของการจัดระเบียบองค์การยุทธศาสตร์ หรือบุคคลลึกลับผู้นำ การใช้กำลังในตอนเช้าตรู่ของวันที่ ๑๔ ตุลาคม เป็นเรื่องของเหตุบังเอิญเสียมากกว่า ไม่ว่าตามข้อเท็จจริงฝ่ายใดจะเป็นผู้เริ่มกระทำก่อนก็ตาม ในตอนต้นของวันที่ ๑๓ นั้นเอง เมื่อรู้สึกกันว่าสถานการณ์เข้าที่คับขัน สิ่งที่น่าจะคุมขบวนประท้วงปฏิบัติก่อนสิ่งอื่นใดคือ ส่งเคลื่อนขบวนไปสู่สวนจิตรลดา “เพื่อหวังเอาพระบารมีเป็นทัพ”^๑ การปะทะต่อสู้หลังจากนั้นก็เป็นลักษณะของเรื่องราวปัญหาเฉพาะหน้า การบุกรุกเผาทำลายสถานที่ดูจะเจาะจงแน่ชัดเฉพาะที่เป็นสัญลักษณ์ของการใช้อำนาจกดขี่และอิทธิพลชั่วร้าย อย่างเช่นสำนักงาน ก.ต.ป. สำนักงานกองสลากกินแบ่ง ฯลฯ ข้อที่น่าสังเกตก็คือตลอดเวลาของการต่อสู้ ขบวนการตุลาคมพยายามอิงสถาบันประเพณีและวิธีการวิหิงสาซึ่งตนประกาศไว้ตั้งแต่ต้น เหตุการณ์ ๖-๑๕ ตุลาคม จึงเป็นภาพที่ระคนไปด้วยมาตรการรุนแรงและวิธีการสันติสลับกันไป^๒

๑. วันมหาปฎิ วารสาร อ.ม.ร. ฉบับพิเศษ ๑๔ ตุลาคม (กรุงเทพฯ ๒๕๑๖) หน้า ๔๓

๒. Stewart Meachum, "The Ten Days that Shook Thailand", *International Affairs : Report from Quaker Workers*, Vol. xx, No. 6 (November 1973) หน้า ๕-๘

ถึงแม้ขบวนการตุลาคมจะไม่ใช้ขบวนการปฏิวัติ แต่เหตุการณ์เดือนตุลาคมนับได้ว่าส่งผล
ปฏิวัติผลักดันระบบชีวิตการเมืองไทยให้เข้าสู่ช่วงการเปลี่ยนแปลงสำคัญอีกช่วงหนึ่ง หลังจากปฏิวัติ
๒๔๗๕ เหตุการณ์ตุลาคมเริ่มต้นด้วยกลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญเพียงไม่กี่คน แต่ขยายลูกกลมกระตุ้มให้
เกิดการตื่นตัวและสนับสนุนของนักเรียน นักศึกษา และประชาชนจำนวนครั้งต่อล้านร่วมชุมนุมกัน
ในท้องถนนกรุงเทพมหานคร รวมทั้งนักเรียน นักศึกษาประชาชนในท้องที่ต่าง ๆ เกือบทั่วประเทศ^๓
ความพร้อมเพรียงพร้อมใจของมวลชนซึ่งอุปถัมภ์อย่างฉับพลันทันทีในช่วงระยะเวลาอันสั้นเช่นนี้
เป็นปรากฏการณ์ที่ควรจะบอกอะไรได้มาก เฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้ที่ยังเชื่อกันว่า ประชาชนคนไทย
ยังไม่พร้อมที่จะต่อสู้เพื่อสิทธิเสรีภาพอันเป็นเรื่องเกยวของถึงปัญหาปากท้อง ของตนเองโดยตรง^๔
ความตื่นตัวและตระหนักสำนึกในส่วนนี้ได้สะท้อนเป็นผลมาจาก “วีรกรรม” เดือนตุลาคมกึก การ
สลายตัวของรัฐบาลชุดจอม-ประภาส กิด เหล่านี้ เป็นการปลดปล่อยพลังเศรษฐกิจสังคมและปัญหา
ขัดแย้งต่าง ๆ ซึ่งถูกกดเอาไว้ด้วยระบบการอันฝักใฝ่กับสภาพที่เป็นจริงของสังคม เหตุการณ์เดือน
ตุลาคมเปลี่ยนรูปการเมืองของอภิสิทธิชนมาสู่ยุคการเมืองของมวลชน ปฏิวัติ ๑๔ ตุลาคม จะเป็น
หัวใจโคตชนกในแง่ที่เป็นช่วงหนึ่งในกระบวนการเปลี่ยนแปลงของสังคมการเมืองไทย แต่โดยที่
การเปลี่ยนแปลงเป็นเรื่องกระทบถึงอำนาจและผลประโยชน์ จึงเป็นธรรมดาที่ย่อมจะต้องมีทั้งผู้
สนับสนุนและต่อต้าน ทำนองเดียวกับที่ย่อมจะต้องมีทั้งผู้นิยมชมชอบ และผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการ
เปลี่ยนแปลงภายหลังเหตุการณ์เดือนตุลาคม ชีวิตการเมืองของไทยกำลังยืนอยู่ ณ จุดของการขัดแย้ง
สำคัญอวาระหนึ่ง คือพลังเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงและพลังต่อต้าน^๕ อีกวาระหนึ่ง ที่ระบบ
ค่านิยม และโครงสร้างสังคมไทยกำลังถูกทดสอบความสามารถที่จะปรับเปลี่ยนในสภาวะแวดล้อมทาง
เศรษฐกิจสังคมที่กำลังแปรเปลี่ยน

๓. วันมหาชาติ หน้า ๑๗-๑๘๖

๔. กล่าวคือสิทธิเสรีภาพตามสัญญาทางแหวนในธรรมชาติของมนุษย์ ซึ่งไม่สู้จะตรงกับเรื่อง
สิทธิเสรีภาพแบบทางการที่บรรดาผู้มีอำนาจและนักวิชาการทั้งหลายอยากจะเข้าใจ อย่างเช่นการเลือกตั้งผู้แทน
การตั้งพรรคการเมือง (แบบในอังกฤษ ฝรั่งเศส ฯลฯ) หลักความคิดที่ว่า “คนเกิดมาเป็นเสรี” มิใช่เป็นเพียง
หลักการเพื่อผันทางปรัชญาลอย ๆ หากยังบ่งถึงความเป็นจริงทางสังคมวิทยา ข้อนี้เป็นเรื่องยากที่จะเข้าใจ
สำหรับผู้นิยมเผด็จการไม่ว่าจะฝ่ายขวาหรือซ้าย ฟาสซิสต์ หรือคอมมิวนิสต์

๕. ซึ่งก็เป็นลักษณะธรรมชาติของชีวิตการเมืองโดยทั่วไป โปรดดู Gerhard Lenski, *Power and Privilege : A Theory of Social Stratification*, (Mc Graw-Hill, Inc, 1966) หน้า ๕-๑๗ อธิบายปัญหาโต้แย้ง
ระหว่าง “Conservative Thesis” และ “Radical antithesis”

วิกฤตการเปลี่ยนแปลง

หาเดือนเศษให้หลังปฏิวัติเดือนตุลาคม สถาปนายวาทศาสตร์ทางการเมืองของไทย เห็นจะพอประมวลได้จากคำถามคำตอบอันยังความว้าวุ่นในจิตของคนจำนวนไม่น้อยอย่างเช่นที่ว่า

“.....หลังจากที่เราได้รวมแรงร่วมใจกันขับไล่จอมทรราชทั้งสามออกนอกประเทศไปแล้ว โครงสร้างที่เลวทรามของสังคมเรานั้น มีอะไรเปลี่ยนแปลงไปบ้าง? ทรราชเล็กทรราชน้อยก็ยังเข้าเกาะกุมอำนาจอยู่เช่นเดิม กลุ่มนายทุนก็ทำการขูดรีดอย่างหนักมือขึ้น.....โครงสร้างของระบบราชการเรามีอะไรดีขึ้นบ้างไหม? ความเป็นอภิสิทธิ์ชนของคนบางกลุ่มได้ลดน้อยลงไปบ้างหรือไม่?

“เปล่าเลย อุปกรณ์และเครื่องมือ หรือกลไกต่างๆ ที่คอยทำความเดือดร้อนให้กับประชาชน ก็ยังมีอยู่ครบครันเช่นเดิม ยังเอ้ออ้านวยที่จะให้ผู้เขามารับตำแหน่งต่อ กลายเป็นทรราชได้ดังเช่นแต่ก่อน แม้เราจะได้รับรัฐบาลใหม่ก็ตาม แต่เมื่อรัฐบาลใหม่ก็ยังยืนหยัดอยู่ในนโยบายแบบเดิมทุกประการ เหมือนกับที่สามทรราชใช้กันมาแล้ว มันจะมีความหมายอะไรกับการได้รับรัฐบาลใหม่.....”^๖

หรือว่าอย่างเช่นในกรณีกลุ่มนายตำรวจโต้แย้งเรื่องการแต่งตั้งนายพลทหารนักการเมืองให้เป็นอธิบดีและผู้ช่วยอธิบดีตำรวจซึ่ง “....อาจจะกล่าวได้ว่า เป็นเพราะเหตุการณ์วันมหาวิปโยคไม่ได้เปลี่ยนสังคัมและค่านิยมของคนไทย ยังไม่กระทบกระเทือนต่อระบบราชการแบบตงเดิม...”^๗

หลฯ

หลฯ

ความจริงเสียงวิพากษ์วิจารณ์ระบบราชการไม่ใช่เป็นของใหม่อะไร เป็นแต่ว่าปฏิวัติเดือนตุลาคมมีส่วนเป็นแรงบันดาลใจให้เกิดความหวังและความมั่นใจอย่างสูงส่ง พร้อม ๆ กับที่ปลดปล่อยพลังขัดแย้งทางเศรษฐกิจ และสังคมใหม่ๆ ออกมาให้ปัญหาปรากฏเด่นชัดขึ้น และในประการสำคัญสภาพที่กลืนส้อมทรมานของระบบราชการกำลังเริ่มถูกเพ่งเล็งโจมตีในชั้นโครงสร้างอำนาจ ระบบราชการถือเป็นหลักนำในระบอบชีวิตความเป็นอยู่ของชนชาวไทยมาช้านาน เป็นจุดรวมศูนย์ของค่านิยมและพลังการเมืองการบริหารทั้งมวล แบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างราชการกับมวลชนถูกกำหนดอยู่ด้วยค่านิยมประเพณีซึ่งเสนอสนองความต้องการมูลฐาน คือความรอดอยู่และความมั่นคงของชาติ

๖. อากศ สุวรรณพะ “ความสามัคคีของชนในชาติ จะเกิดขึ้นได้อย่างไร” / ประชาธิปไตย ๕ มีนาคม ๒๕๑๗ หน้า ๕

๗. พ.ท.ท. อนันต์ เสนาชนันท์ ร.ท.อ. มนต์ สักยารักษ์ ร.ท.อ. วราสิทธิ์ สมุน: อันตราย อ.ต.ร. (กรุงเทพฯ ๒๕๑๗) หน้า ๓๓๕

“ประวัติศาสตร์ชาติไทย” ให้ความหมายในแง่ของประวัติศาสตร์การต่อสู้เพื่อความรอดอยู่ คุณสมบัติของผู้นำคือความเป็นนักรบ ค่านิยมของราชการซึ่งเป็นหลักนำประชากรชาวกวคือค่านิยมแบบทหาร เพื่อดำรงคุณค่าสูงสุดอันได้แก่เอกราชและความมั่นคงของประเทศชาติ ฐานะสัมพันธ์ในระบบโครงสร้างค่านิยมเช่นนี้ โดยรากฐานเป็นการแบ่งชนชั้นกันระหว่างผู้นำกับผู้ตาม กล่าวคือเป็นรูปความสัมพันธ์ที่เป็นไปทางเดียว

สภาพภาพของระบบราชการแบบเป็นเจ้าคนนายคนคงสืบเนื่องตลอดมาจนปัจจุบัน “ยุคประชาธิปไตย” มิได้เปลี่ยนแปลงค่านิยมทัศนคติและการประพฤติปฏิบัติทางการเมืองการปกครอง เช่นว่า ปฎิวัติ ๒๔๗๕ โดยแท้จริงเป็นปฎิวัติของข้าราชการ เป็นการต่อสู้ของชนรุ่นใหม่กับชนรุ่นเก่า กระบวนการต่อสู้ทางการเมืองจำกัดวงอยู่ภายในกลุ่มอิทธิพลและผลประโยชน์ของข้าราชการ โดยเฉพาะ รวมความก็คือเป็นการเมืองของอภิสิทธิ์ชนซึ่งแบบแผนของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไม่ได้มีความหมายอะไรมากไปกว่าการแบ่งพวกแบ่งกลุ่มเปลี่ยนมือเปลี่ยนอำนาจระหว่างกันเอง^๕ ในช่วง ๔๑ ปีระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๑๖ การเมืองไทยมีการเปลี่ยนรัฐบาลถึง ๓๔ ชุดรวมทั้งชุดรัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ปัจจุบัน มีตัวบุคคลดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมา ๑๒ คน ในจำนวนนี้เป็นพลเรือนถึง ๘ คนก็จริง แต่เมื่อนับระยะเวลาของการครองอำนาจแล้ว นายกรัฐมนตรีพลเรือน (พระยามโนฯ-ควง-ทวี-เสนีย์-ปรีดี-จ่าง-พจน์) ครองอำนาจอยู่เพียง ๔ ปีเศษในระยะ ๔๑ ปีที่ผ่านมา เกือบตลอดเวลา การเปลี่ยนและครองอำนาจการเมืองกระทำโดยวิธีการใช้กำลังและอิทธิพลสนับสนุนทางทหาร ระบบการเมืองที่อาศัยอิทธิพลทางกำลังอาวุธจะสามารถสร้างเสริมเสถียรภาพได้เพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับว่าจะตีความหมายของเสถียรภาพกันเช่นไร ที่แน่นอนก็คือทำให้การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ยากที่จะกระทำได้โดยสันติวิธี เหตุการณ์เดือนตุลาคมอย่างน้อยก็สะท้อนถึงปัญหาสำคัญยวดยอน ซึ่งจะยังทวีความสำคัญและความสลับซับซ้อนขึ้นในยุคหลังปฏิวัติตุลาคม

ระบบการเมืองของอภิสิทธิ์ชนเช่นว่านี้เป็นเสมือนเกาะคุ้มกันที่ค้ำของระบบราชการ และตามความจริงก็เป็นเช่นนั้น เพราะผลที่สุดแล้ว ระบบราชการเป็นฐานคำสั่งสนับสนุนสำคัญในฐานะเป็นแหล่งทรัพยากรทางปัญญาความคิด และวิทยาการในการปกครองและการบริหาร อิทธิพล

๕. Joan Vincent, “Anthropology and Political Development” ใน Colin Leys (ed.), *Politics and Change in Developing Countries : Studies in the Theory and Practice of Development*, (Cambridge University Press, 1969), หน้า ๓๖-๓๗ ซึ่งทั้งสองสเกตในทางทฤษฎีเกี่ยวกับพัฒนาการทางการเมืองในความหมายที่เป็นการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้าง ความหมายและความสำคัญของปฎิวัติเดือนตุลาคมในการประเมินของผู้เขียนมีรูปในแง่

ผลประโยชน์มีอยู่ร่วมกัน และแบบแผนค่านิยมประเพณีอันวางส่งเสริมให้เป็นเช่นนั้น ยิ่งมาในช่วง
ระบบทหารสมัยลัทธิ-ลัทธิ-ประเพณี ตั้งแต่ “ปฏิวัติ” ปี ๒๕๐๑ สถานภาพอำนาจของระบบ
ราชการถึงขีดสุด การพิจารณาความดีความชอบ เลื่อนขึ้นเลื่อนตำแหน่งในวงข้าราชการประจำ
เริ่มกลายเป็นบรรทัดฐานไปสู่สถานภาพทางการเมือง ดังจะเห็นได้จากหลักนิยมดังตัวบุคคลจาก
ตำแหน่งปลัดกระทรวงจนเป็นรัฐมนตรี เมื่อพิจารณาตามส่วนประกอบทางคณะรัฐมนตรีในสมัยระบอบ
ทหารแล้ว เห็นได้ว่าแทบไม่ผิดอะไรกับคณะรัฐมนตรีสมัยพระยามโนฯ เมื่อปี ๒๔๗๕-๒๔๗๖
รัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ปัจจุบันก็อยู่ในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือประกอบไปด้วยข้าราชการประจำ
และข้าราชการบำนาญเป็นหลัก

ในรูปการณ์เช่นนี้ซึ่งระบบราชการเป็นเวทีรับรองการต่อสู้และแบ่งกลุ่มทางการเมือง
ทัศนคติและหลักประเพณีปฏิบัติของข้าราชการเฉพาะอย่างยิ่งในระดับสูง ซึ่งย่อมบ่มเพาะไปทีละน้อย
ของอำนาจและอิทธิพล ซึ่งในขณะเดียวกันเต็มไปด้วยความไม่แน่นอน แต่ก็สามารถให้คุ้มครองให้
แก่ฐานะทางวิชาชีพของข้าราชการได้อย่างแนบแน่น ผลที่ตามมาก็คือ ระบบราชการค่อย ๆ
แยกตนเองจากโลกภายนอกประกอบขึ้นเป็นสังคมที่กำหนดจุดมุ่งหมายในชีวิตของตนเอง มีแบบแผน
ความคิดความประพฤติ กฎจารขบธรรมเนียมและความจงรักภักดีเฉพาะภายในของตนเอง ประกอบเป็น
ชนชั้นซึ่งสืบทอดค่านิยม อุดมการณ์และทัศนคติแบบเจ้าคนนายคน ดังตนอยู่นอกล้อมรอบด้วยชนชั้น
ใหญ่^{๑๐} นโยบายคำขวัญที่ว่า “เข้าถึงประชาชน” ซึ่งท่องจำกันขึ้นใจในยุคอำนาจยิ่งใหญ่ของระบบ
ราชการสมัยระบอบ ลัทธิ-ลัทธิ-ประเพณี นั้นในตัวเองแสดงถึงสถานภาพที่อยู่นอกล้อมรอบ
ราชการ และโดยรากฐานสะท้อนให้เห็นถึงช่องว่างระหว่างราชการกับประชาชน แต่แล้วอย่างไรก็ตาม

๕. ที่กล่าวมานี้หมายถึงระบบการซึ่งบังคับให้ทัศนคติ และการประพฤติปฏิบัติมีแนวโน้มที่จะเป็นไป
เช่นนั้น ในหมู่ข้าราชการเองย่อมจะต้องมีบุคคลที่มั่นคงในหลักการของวิชาชีพอยู่อย่างไม่ต้องสงสัย ตามความ
จริงแล้ว ในระยะหลังเห็นได้ว่าเริ่มมีบุคคลประเภทนี้ขึ้นหยดลึกลงเป็นกลุ่มเป็นก้อนขึ้นมาบ้างแล้ว ดังที่เคย
ตั้งข้อสังเกตไว้ โปรคตุ Saneh Chamarik, “Questions of Stability and Security in Thailand in Trends in
Thailand (Singapore University Press, 1973) หน้า ๘๖

๑๐. ในประเด็นนี้ผู้เขียนเคยตั้งข้อสังเกตเปรียบเทียบถึงระบบราชการของจีนก่อนหน้าปฏิวัติก็กมินกั๋ว
ปี ๒๔๕๔ ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มชน “นักวิชาการ” และซึ่งแยกตัวจากชีวิตของมวลชน ทำนองเดียวกันกับระบบ
ราชการไทยปัจจุบัน โปรคตุ เสน่ห์ จามริก: “การเปลี่ยนแปลงและอนาคตของสังคมไทย” ใน เอกถัมภ์ของ
สังคมไทยในอนาคต (สมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม กรุงเทพฯ พ.ศ. ๒๕๑๕) หน้า ๑๑๒-๑๑๔

เกี่ยวกับเรื่องทางตันของจีน โปรคตุ Han Suyin, China in The Year ๒๐๐๑ (Penguin Books,
๑๙๖๗) หน้า ๒๑-๒๒

ที่สุดที่ระบอบทหารจะคิดทำก็คือ อาศัยระบอบราชการนั้นเองให้เป็นสื่อที่จะ “เข้าถึงประชาชน” ในช่วงที่รัฐธรรมนูญและรัฐสภา ปี ๒๕๑๒-๑๔ พรรคฝ่ายรัฐบาล คือพรรคสหประชาไทย เคยประกาศความพยายามที่จะใช้พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือสร้างสัมพันธ์กับประชาชนโดยจัดตั้งสำนักงานสาขาพรรคคนตามท้องที่ต่าง ๆ แนวความคิดนี้ดูจะแหวกวงจำกัดแคบ ๆ ของระบอบราชการออกไป แต่แล้วเมื่อจากลักษณะการจัดระเบียบองค์กรของพรรค แบบแผนและแนววิถีดำเนินงาน ตลอดจนบุคลิกภาพของผู้นำและบรรดาพลพรรคก็เห็นได้ชัดว่า ไม่มีทางคิดอ่านสร้างสรรค์และปฏิบัติให้หลุดพ้นออกไปจากความเป็นเจ้าขุนมูลนายได้ และในที่สุดเพราะเหตุของความเป็นเจ้าขุนมูลนายนี้เองที่ทำให้ ไม่อาจคงความอดทนต่อการทำงานร่วมกับรัฐสภาต่อไปได้ทั้ง ๆ ที่ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๑๑ ประกอบกับข้อพิพาทอันพุ่มเฟือยมหาศาลของ “ฝ่ายบริหาร” แล้ว รัฐสภาชุดปี ๒๕๑๒-๑๔ ก็เปรียบประดุจถูกไถ่อยู่ในกำมือไม่มีทางควบคุมหรือเล่นงาน “เสถียรภาพ” ของ “ฝ่ายบริหาร” ได้เลย^{๑๑}

ระบบสัมพันธ์ทางการเมืองในรูปลักษณะดังกล่าวมานั้น อันที่จริงแล้วอาจจะดำรงคงอยู่ตลอดไปโดยไม่มีปัญหายุ่งยาก ถ้าหากว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงในพื้นฐานโครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคม แต่สังคมไทยก็เช่นเดียวกับสังคมมนุษย์อื่น ๆ ทั้งหลาย ย่อมจะหนีกฎของการเปลี่ยนแปลงไปไม่พ้น และระบอบราชการของไทยก็ต้องได้รับผลกระทบอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เช่นกัน ปัญหาอยู่ที่จะต้องพยายามเข้าใจลักษณะและแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงให้ถ่องแท้ แต่แล้ววกออกเช่นเดียวกัน ระบบราชการไทยยังคงขนอยู่ โลกเฉพาะของตนเอง ไม่สามารถปรับตนเองให้เข้ากับสภาพแวดล้อมอันกำลังเปลี่ยนแปลงไป เพราะจุดมุ่งหมายจำกัดอยู่แต่เพื่อครองความเป็นใหญ่และคุ้มครองอิทธิพลผลประโยชน์ของสมัครพรรคพวกและบริวารภายในวงแคบ อะไรที่ดูเป็นพิษเป็นภัยต่ออำนาจและอภิสิทธิ์ของตน แล้ว นั่นก็คือภัยคุกคามต่อความมั่นคงของชาติ ผลก็คือไม่รู้จะแบ่งแยกอะไรส่วนตัว อะไรส่วนรวม ศาสตราจารย์ได้ปะเทศเคยตั้งข้อสมมุติฐานทางทฤษฎีไว้ถึงเรื่องเสถียรภาพของรัฐบาลว่า ประกอบด้วย ปัจจัยทางด้านประสิทธิผล (Effectiveness) และด้านการยอมรับนับถือของมหาชน (Legitimacy)^{๑๒} สถานะของระบอบทหารต้องเสื่อมถอยลงในปัจจัยเหล่านี้อันเมื่อเผชิญกับปัญหาเปลี่ยนแปลง ในสภาพการณ์เช่นนั้น ระบอบราชการจึงตกเป็นเป้าของการโจมตีอย่างช่วยไม่ได้ ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างอำนาจ^{๑๓}

๑๑. ข้อนี้ให้ขียนมาผูกกันปรากฏใน “การเมืองไทย บทสนทนากับ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช” วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ ๑ เล่มที่ ๓ เมษายน ๒๕๑๔ หน้า ๒๓-๒๔

๑๒. Seymour Marlin Lipset, *Political Man* (Doubleday, New York, ๑๙๖๐) หน้า ๗๒-๗๓

๑๓. ผู้เขียนเคยทักเอาไว้ว่า “...ถ้าการเปลี่ยนแปลงหรือ ... การปฏิวัติจะมีขึ้นในสังคมในอนาคต แล้ว ... ส่วนที่จะถูกโจมตีมากที่สุดและเป็นเป้าที่เด่นชัดก็คือ ระบอบราชการ...” โปรดดู “การเปลี่ยนแปลงและอนาคตของสังคมไทย” ในหนังสือที่อ้างถึง หน้า ๑๑๓

เป็นที่เห็นได้ว่า ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา พื้นฐานเศรษฐกิจสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ประชากรเพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัวจาก ๒๑.๕ ล้านในปี ๒๔๙๖ เป็นเกือบ ๔๐ ล้านในปี ๒๕๑๖ อัตราที่เพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ ๓ ในปัจจุบันเป็นสัญญาณว่า ปัญหาวิกฤติในเรื่องปัจจัยทางสังคมยิ่งทวีคูณ นอกเหนือไปจากปัญหาความแออัดและการตกงานเฉพาะอย่างยิ่งในเมือง ในโครงสร้างเศรษฐกิจ เกษตรกรรมเคยเป็นแหล่งผลิตคิดเป็นมูลค่าถึงครึ่งของผลผลิตรวมภายในประเทศในปี ๒๔๙๔ (คือ ๑๔,๑๐๐ ล้านบาทต่อ ๒๘,๒๐๐ ล้านบาท) มาในปี ๒๕๑๓ ลดลงเหลือไม่ถึงร้อยละ ๓๐ (คือ ๔๐,๑๐๐ ล้านบาทต่อ ๑๓๕,๓๐๐ ล้านบาท) อัตราเพิ่มผลผลิตโดยเฉลี่ยระหว่างปี ๒๕๑๐-๑๔ ทางภาคเกษตรกรรมเพิ่มเพียงร้อยละ ๔.๑ ต่อปี ต่ำกว่าอัตราเพิ่มของผลผลิตทั้งหมดซึ่งเท่ากับร้อยละ ๗.๒ ต่อปี ตรงกันข้ามกับภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ซึ่งอัตราเพิ่มเฉลี่ยสูง ซึ่งแสดงว่าอัตราการเจริญเติบโตเป็นไปอย่างรวดเร็วเฉพาะอย่างยิ่งในทันตสาธารณสุขกรรม การก่อสร้าง การขนส่งและคมนาคม การค้า การเงิน การธนาคาร ยิ่งกว่านั้นในภาคเกษตรกรรมเอง ข้าวซึ่งเคยเป็นอาชีพเพาะปลูกหลัก มาบัดนี้การเพาะปลูกพืชอื่น ๆ กำลังทวีความสำคัญยิ่ง ๆ ขึ้นในแง่เป็นแหล่งรายได้เงินตราต่างประเทศ โดยเฉพาะยาง ปอ มันสำปะหลัง ระหว่างปี ๒๔๙๓-๙๕ ในจำนวนเนื้อที่เพาะปลูก ๔๐.๑ ล้านไร่ เป็นส่วนทำการเพาะปลูกข้าวถึง ๓๕.๑ ล้านไร่ มาระหว่างปี ๒๕๐๘-๑๐ เนื้อที่เพาะปลูกข้าวเพิ่มขึ้นเป็น ๔๒.๒ ล้านไร่ แต่ที่ใช้เพาะปลูกพืชชนิดอื่น ๆ เพิ่มขึ้นเป็นถึง ๒๐.๕ ล้านไร่ จึงอยู่ล้าจะพิจารณาจากแง่ของการกระจายประชากรในเมืองและชนบท ซึ่งในปี ๒๕๑๓ ประชากรในกรุงเทพฯ - ธนบุรี และเมืองอื่น ๆ ที่มีประชากรกว่า ๕ พันคนรวมเท่ากับประมาณร้อยละ ๒๐ อีกประมาณร้อยละ ๘๐ อยู่ตามท้องที่ชนบท หรือว่าจากแง่สถิติคนทำงานในภาคเกษตรกรรมซึ่งเท่ากับร้อยละ ๘๒.๙ ของประชากรในวัยทำงานในปี ๒๕๐๓ มาถึงปี ๒๕๑๔ ยังคงเท่ากับร้อยละ ๗๘.๑ เหล่านี้จึงได้ว่าสังคมไทยยังคงยึดเกษตรกรรมเป็นหลักและคงจะต้องเป็นไปเช่นนั้นต่อไปอีกในอนาคตที่เห็นกันได้ แต่ทว่าโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมแบบเกษตรปัจจุบันก็มีแนวโน้มที่จะต้องพัฒนาควบคู่กันไปกับทางด้านการค้า การเงิน และอุตสาหกรรม ประเด็นอยู่ที่ว่า ภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ เหล่านี้จะอยู่ในฐานะพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันอย่างไร

บทบาทของข้าราชการนักการเมืองที่ร่วมแสวงผลประโยชน์ในวงการธุรกิจ การค้า การเงินและอุตสาหกรรมในรูปของการ "รับเชิญ" เป็นประธานกรรมการ กรรมการและถือหุ้น เหล่านี้

เป็นเรื่องราวที่รู้กันแพร่หลายพอสมควรอยู่แล้ว เห็นว่าไม่จำเป็นต้องเอ่ยซ้ำในที่นี้ แต่ประเด็นสำคัญคือว่า หลักนิยมประเพณีปฏิบัติเช่นว่านี้เป็นผลชักนำเอาระบบราชการเข้าไปผูกพันในฐานะส่วนได้เสียร่วมกับกลุ่มธุรกิจที่เกี่ยวข้องโดยตรง นับตั้งแต่ระบอบ "ปฏิวัติ" ปี ๒๕๐๑ เป็นต้นมา พันธะเชื่อมโยงของอำนาจอิทธิพลทางราชการ กับอภิสิทธิ์ผลประโยชน์ทางธุรกิจจึงฝังรากลึกแผ่ขยายออกไปอย่างไพศาล ช่วงระบอบทหารสฤษดิ์-ถนอม-ประภาส เป็นช่วงที่กิจการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมีส่วนผูกพันแน่นแฟ้นกับอิทธิพลผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจการเงินทั้งไทยและต่างชาติ ผูกพันกับความร่วมมือและการช่วยเหลือทางทหารและเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา และควบคู่ไปกับการนโยบายเป็นปฏิปักษ์และแข็งกร้าวต่อฝ่ายคอมมิวนิสต์ ในขณะที่เดียวกันระบอบทหารเป็นช่วงที่ข้าราชการนักการเมืองสามารถกอบโกยผลประโยชน์เงินทองเข้ากระเป๋าตัวเองและบริวารพวกพ้องมากที่สุดเป็นประวัติการณ์ ข้าราชการเคยเกรี้ยวกราดเรื่องบริพารสมบัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แสดงให้เห็นสภาพการบริหารบ้านเมืองของระบอบ "ปฏิวัติ" ได้เป็นอย่างดี ในครั้นนั้นระบอบถนอม-ประภาส ก็คณะช่วยกันประณามจอมพลสฤษดิ์ว่าเป็นเรื่องการกระทำชั่วร้ายของส่วนบุคคล ไม่เกี่ยวกับ "คณะปฏิวัติ" ครั้นมาถึงจอมเผด็จการทั้งสองต้องระเห็จออกนอกประเทศไป เรื่องการทุจริตกอบโกยทำนองเดียวกันก็ครึกโครมตามมาอีก ทำให้มีเหตุอันควรเชื่อได้สินทีว่า ระบบราชการปัจจุบันได้กลายเป็นระบอบอภิสิทธิ์ชนเร้นการกระทำชั่วร้ายอันฝังรากลึกแผ่ร่ายอย่างกว้างขวาง เสถียรภาพของระบอบอำนาจถนอม-ประภาส และของระบบราชการในรูปที่เป็นอยู่จึงเป็นปฏิปักษ์อย่างร้ายแรงต่อผลประโยชน์ของมวลชน และในประการสำคัญต่อเอกภาพและความมั่นคงของชาติ

ผลเปลี่ยนแปลงในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ทำให้สังคมไทยผ่านพ้นสภาพที่เคยมีความเป็นอยู่พินทุง่าย ๆ สมัยสมานกาลมกลืนกันจนผู้ใหญ่ผู้น้อย สังคมไทยได้เข้าสู่สภาพแวดล้อมใหม่ซึ่งอาชีพการงานและผลประโยชน์แบ่งแยกแตกต่างกันออกไป ก่อให้เกิดพลังและปัญหาขัดแย้งทางเศรษฐกิจทางสังคมใหม่ๆ อันนับวันจะทวีขึ้น พลังและผลประโยชน์เหล่านี้ตลอดจนปัญหาช่องว่างระหว่างคนมี-คนจน ระหว่างเมือง-ชนบท จำเป็นต้องได้สื่อกลางที่สามารถประสานอย่าง

๑๔. ดูเฉพาะอย่างยิ่ง Fred W. Riggs, *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity*, (East-West Center Press, Honolulu, 1966) บทที่ 9 "Politics, Administration, and High Finance" หน้า ๒๔๒-๓๐๐

นอกจากนี้ระหว่างรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเมื่อปี ๒๕๑๒ ผู้สมัครฝ่ายพรรคประชาธิปัตย์ได้นำเอาทะเบียนรายชื่อมาตีแผ่พาดพิงบรรดาข้าราชการนักการเมืองสำคัญ รวมทั้งวงสาคณาญาติที่เป็นกรรมการและถือหุ้นตามบริษัท ธนาคารต่าง ๆ เป็นข่าวเกรี้ยวกราดในหน้าหนังสือพิมพ์ในตอนนั้น

สมฤทธิผลและเป็นธรรม หมายความว่าจะต้องเป็นระบบโครงสร้างทางการเมืองและสถาบันที่มี
แนวความมุ่งหมาย สามารถมองการณ์ไกลและสร้างสรรค์เพื่อที่จะแก้ปัญหาจากเสียงเรียกร้องต้องการ
ของมวลชนซึ่งขัดแย้งแตกต่างกันในฐานะอาชีพและสภาพท้องถิ่น เอกภาพและความมั่นคงของชาติ
ในอดีตอาจต้องการระบบผู้นำเป็นศูนย์รวมความเป็นบัพเณนของบ้านเมือง แต่ในสภาพปัญหาของ
ยุคใหม่จำเป็นต้องมีการปรับและพยายามแสวงรูปแบบโครงสร้างอำนาจที่เปิดเวทีให้กับกลุ่มผลประโยชน์
ต่าง ๆ ในสังคมทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ปัญหาเสถียรภาพไม่อาจจำกัดวงอยู่เพียงสำหรับ
กลุ่มชนผู้ครองอำนาจ หากหมายถึงการรอคอยและเป็นธรรมสำหรับคนทั้งชาติ

การสลายตัวของระบอบถนอม-ประภาส

“อำนาจทำให้เสื่อมทราม อำนาจเด็ดขาดทำให้เสื่อมทรามอย่างเด็ดขาด” สติของ
ลอร์ด แอ็คตัน ขอนดูเหมือนจะใช้ได้กับระบอบ “คณะปฏิวัติ” ระหว่างปี ๒๕๐๑-๑๖ จอมพล
สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการ “ปฏิวัติ” ขุนเล็งอำนาจในปี ๒๕๐๑ ในฐานะผู้นำปลดปล่อยประชาชน
จากระบอบตำรวจสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม และการเลือกตั้ง “สกปรก” ปี ๒๕๐๐ รวมทั้งในฐานะ
ผู้นำร่วมกับฝ่ายโลกเสรีต่อต้านจากตวงการแผ่อำนาจของคอมมิวนิสต์ งานริเริ่มสร้างสรรค์ของระบอบ
สฤษดิ์ คือ การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ และการระดมทรัพยากรทุนและวิชาการเพื่อการ
จอมพลสฤษดิ์ถึงแก่กรรมตอนปลายปี ๒๕๐๖ ในขณะที่ระบอบอำนาจของตนเองกำลังเสื่อมถอยด้วย
โรคระบาดของการทุจริตโกงกินดังกล่าว ระบอบถนอม-ประภาส สืบทอดอำนาจรวมทั้งสภาพความ
เสื่อมถอยของบับปลายสมัยจอมพลสฤษดิ์ อำนาจใช้เพื่ออำนาจ ซึ่งหมายความว่าฐานะของผู้นำ
ทั้งสองเป็นปฏิปักษ์กับผลประโยชน์ของฝ่ายมวลชนมาแต่เริ่มแรก ต่อแต่นั้นมา จึงไม่เป็นของ
ประหลาดอะไรที่ระบอบถนอม-ประภาส จะทำการบริหารบ้านเมืองเฉพาะภายในกรอบแวดวงจำกัด
ของระบบราชการอิทธิพลเสื่อมทราม มีผลตอบแทนซึ่งกันและกันครอบคลุมไปทั่ววงการบริหาร
เฉพาะอย่างยิ่งอำนาจฝ่ายปกครองซึ่งถืออำนาจบาตรใหญ่ก่อความขุ่นเคืองระส่ำระสายตามท้องถิ่นต่าง
โดยทั่วไป

จุดเสื่อมถอยสำคัญของระบอบถนอม-ประภาส อีกประการหนึ่ง คือ ปัญหาแตกแยกภายใน
“คณะปฏิวัติ” เมื่อสนจอมพลสฤษดิ์ก็ต้องตกอยู่ในฐานะชะงักงัน เพราะการขับเคี่ยวคานกำลังอิทธิพล
กันระหว่างกลุ่มฝ่ายต่าง ๆ ลักษณะของการแบ่งแยกปรากฏให้เห็นได้ชัดเจนตอนช่วงมีรัฐธรรมนูญและ
รัฐสภาปี ๒๕๑๒-๑๔ โดยการแบ่งกลุ่มแบ่งสายขับเคี่ยวกันเองภายในพรรคสหประชาไทยของฝ่าย

รัฐบาล ระบบ “ผู้นำร่วม” โดยมีจอมพลถนอมเป็นนายกรัฐมนตรี คงดำเนินไปอย่างไม่มีสะดวกราบรื่นนักในขณะที่ต่างฝ่ายต่างพยายามสร้างสมและแสวงกำลังทั้งคนและทรัพย์สินเพื่อเสริมอำนาจบารมีเฉพาะของตนเองอย่างคึกคักออกหน้าออกตา ระบบรัฐสภาปี ๒๕๑๒-๑๔ เป็นเพียงเวทีและเครื่องมือของการสร้างฐานกำลังทางการเมืองภายนอกระบบราชการสำหรับผู้นำกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ มิได้มีความหมายอะไรมากไปกว่านั้นเลย เพราะในที่สุดแล้ว รัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ “ประชาธิปไตยแบบไทย” ไม่ได้มีอำนาจควบคุมรัฐบาลแต่อย่างใด หากแต่เป็นเพียงระบบบีบบังคับให้สภากลายเป็นสถาบันลี้ลับอับวิزارของ “ฝ่ายบริหาร” อย่างเห็นได้ชัด^{๑๕}

ในกรณีใดก็ตาม การขับเคี่ยวชิงดีกันภายในกลุ่มผู้กุมอำนาจเป็นไปอย่างไม่มีลดละทั้งในทลัษและที่แจ้ง การแตกแยกโจมตีซึ่งกันและกันระหว่างบรรดารัฐมนตรีของคณะรัฐบาลเดียวกันก็ตีแรงบีบคนเรียกร้องจากพวกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคฝ่ายรัฐบาลเองก็ตีตลอดจนปัญหาอาชญากรรมและภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ตามท้องถื่นก็ตี เหล่านี้ประกอบกันเป็นสถานการณ์กระตุ้นให้กลุ่มถนอม-ประภาส ลงมือทำการ “ปฏิวัติ” ในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๑๔ ถัดมาจึงมีรัฐธรรมนูญรัฐสภา และที่คงจะเป็นเป้าหมายสำคัญ คือ คณะรัฐบาลของตนเอง แต่ทว่าลักษณะองค์ประกอบของคณะปฏิวัติที่จัดตั้งขึ้นในเวลาต่อมา^{๑๖} พอจะทำให้เข้าใจได้ว่า กลุ่มถนอม-ประภาสไม่ได้มีกำลังสนับสนุนที่เด็ดขาดจริง ๆ หากแต่ยังต้องอาศัยการต่อรองอ้อมนอมนกันอยู่ต่อไปอีกอย่างน้อยก็ชั่วระยะหนึ่ง อย่างเช่นกรณีพลตำรวจเอกประเสริฐ รุจิรวงศ์ ซึ่งในเวลาต่อมาถูกขจัดออกไปโดยวิธี “ไม่ต่ออายุราชการ” พันโทณรงค์ กิตติขจร เป็นอีกผู้หนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการ “ปฏิวัติ” ๑๗ พฤศจิกายน ทำให้มีการคาดหมายไปต่าง ๆ นา ๆ ทำนองว่าเป็นตัวแทนของกลุ่มทหารรุ่นหนุ่มที่กำลังขึ้นสู่อำนาจ ซึ่งก็อาจจะมีส่วนถูกอยู่บ้าง แต่ความสำคัญจริง ๆ ของพันโทณรงค์ดูเหมือนจะเป็นในแง่เหตุผลทางครอบครัวมากกว่าอะไรอื่น ส่วนจะไปถึงขั้นต้องการให้เป็นทายาททางการเมืองก็เป็นเรื่องที่กล่าวขวัญกันมาก แต่ที่แน่นอนก็คือว่าปัญหาเรื่องผู้นำยังคงหาข้อยุติไม่ได้หลังการ “ปฏิวัติ” พฤศจิกายน ดังจะเห็นได้ว่าต่อมาพร้อม ๆ กับที่จอมพลประภาสได้ต่ออายุราชการและเลื่อนขึ้นเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดแทนจอมพลถนอม (ซึ่งก็ได้ต่ออายุราชการเช่นกัน) ตอนปลาย

๑๕. ผลของการเลือกตั้งเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๑๒ พรรคสหประชาไทยของฝ่ายรัฐบาลได้คะแนนเสียงเพียง ๗๕ ในจำนวนทั้งหมด ๒๑๙ ที่นั่ง ตัวเลขนี้จะเป็นปรอทวัดระดับความนิยมในระบบถนอม-ประภาสได้เป็นอย่างดีในสังคมภายนอกวงราชการ

๑๖. จอมพลถนอม กิตติขจร พลเอกประภาส จารุเสถียร (ยศขณะนั้น) พลเอกกฤษณ์ สีวะรา พลอากาศเอกทวี จุลละทรัพย์ พลตำรวจเอกประเสริฐ รุจิรวงศ์ นายพจน์ สารสิน

เดือนพฤษภาคม ๒๕๑๖ คือ ก่อนหน้าปฏิวัติตุลาคมเล็กน้อย ตำแหน่งคุมกำลังสำคัญ คือ ผู้บัญชาการทหารบกก็ต้องตกแก่ พลเอกถนอม สี่ระ ไป

ผลประการสำคัญของการ “ปฏิวัติ” พฤษจิกายน ๒๕๑๔ คือ เบื้องต้นจิตใจของระบอบถนอม-ประภาสทวนกลับเข้าสู่เกราะกำบังของระบบราชการเช่นแต่ก่อน และทำการปกครองด้วยประกาศคณะปฏิวัติและมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญปกครองราชอาณาจักร^{๑๗} พร้อมทั้ง ดำเนินมาตรการแข็งกร้าวและเฉียบขาดต่อปัญหาภัยคุกคาม “ความมั่นคงของประเทศ” การตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัตินิติราชการ (กตป.) เป็นเครื่องแสดงถึงความเร่งอำนาจของพันโทณรงค์ กิตติขจร ผู้ดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการ อธิบดีพลบดีของพันโทณรงค์และสมุนในยุคนั้นที่ประหวัดพรนพริ้งของคนทั้งปวง แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นทีคุกคามต่อกลุ่มผู้ร่วมระบอบอำนาจฝ่ายอื่น ๆ ตลอดจนก่อการกระทุ้งทุ้งกับแนวนโยบาย และดำเนินงานของหน่วยราชการต่าง ๆ อย่างรุนแรง เช่นในกรณีเรื่องการนัดหยุดงาน บทบาทของ กตป. เริ่มขยายวงออกไปอย่างรวดเร็ว แปรสภาพเป็นอำนาจจักรส่วนตัวของพันโทณรงค์ผู้เป็นลูกและเขยของระบอบถนอม-ประภาส ใช้อำนาจและปฏิบัติงานในทางที่รับผิดชอบของหน่วยราชการอื่น ๆ เท่าที่กำลัทธิอิทธิพลสามารถหรืออยากจะทำไปถึง ปี ๒๕๑๕-๑๖ เป็นปีของวิกฤตการขาดแคลนข้าว นับเป็นครั้งแรกที่ได้เห็นภาพคนไทยต้องเข้าคิวซื้อข้าวสาร และ กตป. ก็ได้รับมอบอำนาจเด็ดขาดตามมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญปกครองราชอาณาจักรให้จัดการกับปัญหาที่ตนเองและลูกน้องข้าวมองนอกประเทศ ปัญหาวิกฤตหลายอย่าง เช่น ขาดแคลนน้ำตาลกึ่ง พุทธิการณ์ชวนให้คิดว่าเป็นเรื่องที่กลุ่มอิทธิพลของฝ่ายถนอม-ประภาส-ณรงค์เองสร้างสถานการณ์ขึ้นมาเอง จะอย่างไรก็ตามวิธีการและมาตรการทั้งหลายของระบอบถนอม-ประภาส หลัง “ปฏิวัติ” ๑๗ พฤษจิกายน ๒๕๑๔ แสดงออกชัดถึง

๑๗. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร มาตรา ๑๗ “ในระหว่างที่ใช้ธรรมนูญการปกครองนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระวังหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน ทั้งนี้ไม่ว่าการกระทำจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันประกาศธรรมนูญการปกครองนี้ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการ หรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นนั้นรวมถึงการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย

“เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใดไปตามความในวรรคหนึ่งแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย”

อารมณ์อ่อนไหวยิ่งขึ้น ๆ ต่อปัญหาที่กระทบฐานะอภิสิทธิ์ส่วนตน และสมุนบริวารใกล้ชิด อาณาจักร
ที่แท้จริงของระบอบถนอม-ประภาสเริ่มจាក់ดวงแคบลงไป ๆ ยิ่งความระส่ำระสาย และเสื่อมโทรม
หนักลงไปอีกต่อภายในวงราชการ

ในขณะเดียวกัน โลกภายนอกราชอาณาจักรส่วนตัวของระบอบถนอม-ประภาสได้ผันแปร
ไปอย่างรวดเร็ว พร้อม ๆ กันไปกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมดังกล่าวข้างต้น ความตื่นตัว
ทางปัญญาความคิดได้ขยายวงออกไปอย่างกว้างขวางในหมู่นิสิตนักศึกษามหาวิทยาลัยต่าง ๆ ความ
ตื่นตัวนี้ ไม่จำกัดอยู่แค่คิดกับพูดเท่านั้น แต่ยังขยายไปถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสังคมในด้าน
ต่าง ๆ ทั้งในเมืองและชนบท นิสิตนักศึกษาเริ่มรู้จักรวมตัวกันอาสาสมัครทำงานทั้งเฉพาะภายใน
และระหว่างต่างสถาบัน งานเขียนของบรรดาปัญญาชนและนิสิตนักศึกษาแสดงออกให้เห็นถึง
ความรู้สึกสนใจจริงจังต่อปัญหาที่ขบถเคืองตร้อนของคนยากจน ความรู้สึกนึกคิดเช่นนี้ ไม่ใช่
เพียงเรื่องเพื่อฝันลอย ๆ อย่างที่มักอยากจะเข้าใจกัน หากแต่ได้อาศัยประสบการณ์ของบรรดาผู้ที่
พยายามเข้าไปคลุกคลีรู้เห็นปัญหาด้วยตัวเอง ในช่วงสี่ห้าปีที่ผ่านมา งานคิดเขียนเป็นจำนวนมาก
ก้าวออกไปสู่ชนการกระทำและการเปลี่ยนแปลง แม้โดยทั่วไปจะอาศัยอ้างอิงเรื่องราวของผู้อื่น ๆ
อย่างเช่นผลงานของนักคิดนักปฏิบัติแบบโซซิมินท์ เช กุวารา ฯลฯ เป็นการแสดงความนิยมชมชื่น
ต่อการเสียสละต่อสู้เพื่อมวลชนและความเป็นธรรม ในสาระสำคัญแล้ว แรงบันดาลใจบ้นดาลใจของ
ขบวนการความคิดในหมู่ปัญญาชนและนิสิตนักศึกษาเหล่านี้ว่ามีส่วนสะท้อนถึงสภาพปัญหาของสังคม
ไทยอยู่มากทีเดียว แต่แล้ว จากทัศนะของบรรดาผู้ทรงอำนาจบริวารมีทั้งหลาย กลุ่มคนและงานคิด
งานเขียนพวกนี้ดูเหมือนจะเป็นของแปลกปลอม เป็นซ้าย เป็นแดง เป็นคอมมิวนิสต์ หรือ “มือที่สาม” ไป
เสียหมด บรรดา “นักวิชาการ” ข้าราชการจำนวนไม่น้อยเหมือนกันที่รักใช้ช่วยพอกพูนจุดบอดอัน
ให้แก่ผู้มีอำนาจเหนือหัว^{๑๘} ช่องว่างระหว่างกระแสเปลี่ยนแปลงทางปัญญาความคิดและการกระทำ
เหล่านี้กับระบอบถนอม-ประภาส เป็นเรื่องร้ายแรงอย่างยิ่ง แบบแผนวิธีดำเนินงานด้านเยาวชน
ของทาง “สำนักทำเนียบ” รวมทั้งหน่วยราชการอื่น ๆ แทบไม่ได้ช่วยให้อะไรดีขึ้นมาเลยในขั้น
นอกจากจะพยายามแต่ใช้ยุทธวิธีทุ่มเททรัพยากรให้แตกแยกในหมู่นิสิตนักศึกษาเสียมากกว่าจะทำ
อะไรให้เป็นการสร้างสรรค์ขึ้นมา

๑๘. ถ้าอภิปรายกรณีเรื่องบ้านนาทราย และสภาพบรรยากาศในสถานศึกษาที่แห่งชาตินี้เมื่อวันที่
๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๗ ยังคงสะท้อนให้เห็นทัศนคติทำนองเดียวกันนี้

โปรดดู *ประชาธิปไตย* ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๗ กอดมันน์ “สภาคณกั-กั-กั-” หน้า ๔ และ
๕ มีนาคม ๒๕๑๗ กอดมันน์ “เวทีประชาธิปไตย” หน้า ๔

ความคิดและกิจกรรมเกี่ยวกับปัญหาสังคมดังกล่าวนี้เป็นที่มาของกลุ่มต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมายตามมหาวิทยาลัย อย่างเช่น สภาน้ำโคม กลุ่มเศรษฐธรรม สภากาแฟ ฯลฯ จริงอยู่ ถ้าจะพูดกันในเรื่องจำนวนส่วนสัดแล้ว หมู่คนที่ร่วมกิจกรรมกลุ่มเหล่านี้ต้องนับว่าเป็นคนส่วนน้อยมาก เท่าที่สังเกตมา รู้สึกว่านิสิตนักศึกษาส่วนใหญ่ออกจะเห็นกลุ่มและกิจกรรมพวกนี้เป็นของประหลาดเสียด้วยซ้ำไป แต่ทว่าโดยสาระแล้ว กลุ่มคนส่วนน้อยเหล่านี้แหละที่เท่ากับทำหน้าที่เป็นกระจกเงาส่องสะท้อนให้ ได้มองเห็นแนวโน้มเป็นไปของบ้านเมืองได้ส่วนหนึ่งที่สำคัญ ถ้าจะไม่วางใจให้อคติกันจนเกินไป ในกรณีใดก็ตาม ความเป็นปฏิปักษ์ต่อต้านของระบอบถนอม - ประภาส มิได้มีผลหยุดยั้งขบวนการทั้งหลายของนิสิตนักศึกษาแต่อย่างใด การประชุมสมาคมบริการนักศึกษานานาชาติ (WUS) แห่งประเทศไทย ปี ๒๕๑๒ เป็นแรงกระตุ้นให้เกิดความคิดและความพยายามที่จะให้ศูนย์รวมของนิสิตนักศึกษาทุกมหาวิทยาลัยขึ้น และในที่สุดก็เป็นผลก่อตั้ง “ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย” ในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๑๓^{๑๔}

“ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย” ไม่ใช่ว่าจะเป็นแหล่งรวมกลุ่มและกิจกรรมทั้งหมดหรือแม้ส่วนใหญ่ของนิสิตนักศึกษา ยังคงมีกลุ่มอื่นๆ อีกเป็นจำนวนมากที่มีแนวคิดและการกระทำที่แตกต่างกันไป แต่การก่อตั้งศูนย์ฯ ต้องนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญ ที่อำนวยความสะดวกสำหรับปฏิบัติกรให้เป็นกลุ่มเป็นก้อนขึ้น บทบาททางการเมืองของศูนย์ฯ มาเริ่มเอาจริงจังก็ตอนธีรยุทธ บุญมี ได้รับเลือกเป็นเลขาธิการในปี ๒๕๑๕ บุคลิกและยุทธวิธีดำเนินงานของธีรยุทธนับว่าเป็นแรงสำคัญอย่างน้อยก็ในช่วงวิกฤตนั้น เฉพาะอย่างยิ่ง การชุมนุมเดินขบวนประท้วงในท้องถนนโดยเริ่มกระทำในด้านกระตุ้นความรักชาติก่อนอย่างเช่น วรรณคดีให้คนไทยนิยมใช้เครื่องแต่งกายผ้าดิบ และเรื่องตุลาการคำไทย-ญุ่น แล้วต่อจากนั้น หลัง “ปฏิวัติ” พฤษจิกายน ๒๕๑๔ ได้ไปเศษ ก็เป็นเรื่องของระบอบถนอม-ประภาส ที่มีส่วนช่วยจุดชนวนระเบิดขึ้นมาเองด้วยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๔๙^{๑๕} อันอื้อฉาว แผนรวมอำนาจตุลาการนั้นจะเป็นปรอทวัดที่ตึงสภาพความเสื่อมถอยของระบอบทหารดังกล่าวข้างต้น เป็นผลผลักดันให้เกิด เสี่ยงพล้งต่อต้านของคนเกือบทั้งชาติ ทงนทงนั้นก็เพียงแต่เพื่อเสนอสนองความคิดความต้องการแคบๆ ของบรรดาพวกพ้องบริวารใกล้ชิดเท่านั้น ความหลงผิด และเพราะเหตุที่จมอยู่ในอำนาจมานานเกินควร ทำให้ยากที่จะสำนึกได้ถึงขีดจำกัดของอำนาจระบอบ ถนอม-ประภาส ยังคงถลาลึกเรื่อยๆ ไปอีกกับการวางก้ามอำนาจบาตรใหญ่ของเหล่าสมุนบริวารทั้งหลาย ซึ่งแต่ละย่อมจะมีอยู่เต็มบ้านเต็มเมืองอย่างรู้เห็นกัน กรณีลกลอบล่าสัตว์

๑๔. พ.ท.ท. อนันต์ เสนาพันธ์ กับคณะ *ดับเหวคา* (กรุงเทพฯ ๒๕๑๖) บทที่ ๓ หน้า ๓๓-๔๘

ในป่าทุ่งใหญ่ในเดือนพฤษภาคม ๒๕๑๖ กลายเป็นจุดเดือดขึ้นมาจากผลของการแสดงทัศนะที่
ตลอดจนถ้อยคำของบรรดาผู้กุมอำนาจซึ่งต้องการแต่จะกลบเกลื่อนปิดบังการละเมิดกฎหมายอย่างโจ่ง
แจ้งของเหล่าบริวารในเครื่องแบบ มันเป็นการหยามประชาชนอย่างออกหน้าออกตาที่สุด สร้าง
ความรู้สึกสมเพชและดูแคลนในฐานะความชอบธรรมของรัฐบาลโดยทั่วไป^{๒๐} เสียงเกรี้ยวกราดเรื่อง
เรื่องทุ่งใหญ่ยังไม่ทันจางหายไป ก็ประดังซ้ำอีกในเดือนต่อมา เพราะคำสั่งลงชื่อนักศึกษามหา
วิทยาลัยรามคำแหงจำนวน ๙ คนฐานออกหนังสือมีข้อความถ้อยคำเสียคดีเรื่องทุ่งใหญ่ และการ
ต่ออายุราชการของจอมพลประภาส จารุเสถียร^{๒๑} การกระทำหักหาญของอธิการบดีมหาวิทยาลัย
รามคำแหง เพียงเพราะเหตุจูงใจทางการเมืองเช่นนี้ เท่ากับดึงเอาทั้งตนเองและระบอบถนอม-
ประภาสออกมาเผชิญหน้ากับพลังของนิสิตนักศึกษาและมหาชนอีกวาระหนึ่งอย่างช่วยไม่ได้ในระยะ
กระชั้นชิดกัน ยิ่งกว่านั้น การตอบโต้ของฝ่ายรัฐบาลด้วยวิธีส่งปดมหาวิทยาลัยทุกแห่งในกรุงเทพฯ
ก็กลายเป็นผลช่วยให้นักศึกษาพร่งพรั่งกันไปชุมนุมประท้วงกันมากมายหลายหมื่นคนเป็นประวัติ
การณ์ ข้อน่าสังเกตก็คือ อนุสาวรีย์ประชาธิปไตยซึ่งมักจะถูกกล่าวขวัญกันในแง่เป็นอนุสรณ์ของ
ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตย มา ณ บัดนี้ ได้กลายเป็นที่หมายสำหรับการชุมนุมเรียกร้อง
สิทธิความชอบธรรมของมวลชนไปแล้วอย่างเต็มภาคภูมิ

๒๐. ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช วิจารณฐานะของรัฐบาลประหนึ่งบอกเหตุร้ายไว้ดังนี้ “...ไม่ว่าจะได้
อำนาจปกครองมาด้วยทางใดทางหนึ่ง ผู้ปกครองประเทศจะต้องมีสิ่งหนึ่ง ซึ่งฝรั่งเรียกว่า Moral Authority
จึงจะปกครองประเทศต่อไปได้ (คือ) ...าพินทางศีลธรรม หมายถึงผู้ปกครองประเทศมีศีลธรรมในตนเอง
และใช้อำนาจปกครองด้วยศีลธรรม พร้อมกันนั้นก็คอยดูแลให้ผู้อยู่ใต้การปกครองมีศีลธรรมในความสัมพันธ์
และปฏิบัติต่อกันและกันด้วย

“รัฐบาลใดที่ขาดคุณในทางศีลธรรมเสียแล้ว รัฐบาลนั้นก็ไม่สามารถจะเป็นรัฐบาลต่อไปได้ ถึงแม้
ว่าจะยังรักษาอำนาจการปกครองของตนไว้ได้ด้วยกำลังคนและกำลังอาวุธ ผู้ปกครองประเทศชนิดนี้ ก็จะเป็น
คนละฝ่ายกับประชาชน มีผลประโยชน์ซึ่งแตกต่างไปจากผลประโยชน์ของประชาชน และคนที่มิผลประโยชน์แตก
ต่างไปจากผลประโยชน์ของประชาชนนั้นไม่ใช่ผู้ที่ลักษณะเป็นรัฐบาลอย่างแน่นอน” “เหตุที่เกิดขึ้นครั้งนี้เกิดขึ้น
ในป่าซึ่งชาวกระเหรี่ยงเรียกว่าเซเซไ่วแปลว่าเสียงสวรรค์ คราวนี้ก็เห็นจะต้องทดสอบกันให้รู้แน่เสียที่ว่า ในเมือง
ไทยของเรานั้น อะไรคือเสียงสวรรค์” (สยามรัฐ ๓ พฤษภาคม ๒๕๑๖ หน้า ๕)

๒๑. หนังสือชมรมคนรุ่นใหม่ ชื่อ “มหาวิทยาลัยที่ยังไม่มีคำตอบ” ข้อความที่เป็นชนวนให้เกิดเรื่อง
เป็นการแสดงความรู้สึกต่อฐานะของระบอบทหารไว้อย่างน่าสนใจดังนี้

สภาสัตว์ป่าแห่งทุ่งใหญ่
มีมติให้ต่ออายุสัตว์ป่าอีก ๑ ปี
เนื่องจากสถานการณ์ภายในและภายนอก
เป็นที่ไม่น่าไว้วางใจ

(ฉบับเทวตา หน้า ๖๓)

สภาพความตึงเครียดของระบอบถนอม - ประภาสและความคุกรุ่นร้อนแรงของมหาชนเริ่มจากเรื่องเล็กไปหาปัญหาที่ใหญ่ขึ้นอีก คือ การจับกุมกลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญซึ่งธีรยุทธ บุญมี เป็นตัวตบตบตอกตึงชนหลังจากสำเร็จการศึกษาในปี ๒๕๑๖ นั้นเอง ในสายตาของระบอบทหาร การเรียกร้องรัฐธรรมนูญในตัวเอง จะมีความหมายเป็นอย่างอื่นไปไม่ได้ นอกจากเป็นการท้าทายอำนาจกันโดยตรง ปฏิกริยาอันแข็งกร้าว เห็นได้ชัดจากคำแถลงของจอมพลประภาส ว่า "...วิธีการรอมออมขอมปลอมยี้ให้คนทำผิดกฎหมายอยู่เรื่อย ๆ เป็นวิธีการที่ใช้ไม่ได้เสียแล้ว จำเป็นต้องดำเนินการตามกฎหมาย แต่เชื่อว่านักศึกษาคณะจะเสียไปราว ๒% จากจำนวนเป็นแสน ซึ่งจำต้องเสียสละเพื่อความอยู่รอดของบ้านเมือง..." ๒๒ จากนั้นก็เป็นเรื่องของการมุ่งเผชิญหน้าตั้งแต่ตั้งข้อหาจับกุมฐานมั่วสุมชุมนุมทางการเมือง ขยายตัวออกไปเป็นข้อหาทบฏภายในราชอาณาจักร การประกาศใช้มาตรา ๑๗ แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองฯ จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์ปะทะกำลังกันถึงล้มตาย และสามจอมเผด็จการต้องออกนอกประเทศไปในที่สุด ในช่วงตั้งแต่เริ่มมีการชุมนุมประท้วงในบริเวณมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในวันที่ ๙ ตุลาคม ไปจนถึงเคลื่อนขบวนอนมหาศาลเป็นเรือนแสนออกสู่ท้องถนนราชดำเนินและอนุสาวรีย์ประชาธิปไตยในวันที่ ๑๓ ตุลาคม คณะผู้คุมกำลังอำนาจยิ่งใหญ่มิได้มีที่ท่าจะพยายามคลี่คลายสถานการณ์เลย ในขณะที่เดียวกับที่ขบวนนักเรียนนิสิตนักศึกษาทยอยเข้าสมทบอย่างล้นหลามทั้งในกรุงเทพฯ และจากต่างจังหวัด สำหรับทางด้านประชาชนจากที่เคยให้ความนิยมชมชื่นในขบวนการนักศึกษามาในกรณีรามคำแหง การใช้กำลังอาวุธร้ายแรงเข้าเช่นทำลายล้างฝูงชนเป็นภาพที่แม้แต่จะชวนให้ประชาชนเกอหนุนการต่อสู้ของนักเรียนนักศึกษา ยิ่งชนเป็นทวีคูณ เป้าหมายและมาตรการ "เสียสละ" ชีวิตเลือดเนื้อนักศึกษา "เพื่อความอยู่รอดของบ้านเมือง" ได้เป็นผลผลักดันให้ประชาชนยืนหยัดอยู่ฝ่ายขบวนการต่อสู้เพื่อความเป็นธรรมอย่างพร้อมเพรียง ตรงกันข้าม แผนความพยายามของพันเอกณรงค์ ที่ "จะนำทหารมาเดินขบวนบ้าง" ๒๓ ดังที่คิดการไว้ไม่บังเกิดผล และนั่นก็คืออวสานของอำนาจยิ่งใหญ่อันหนึ่งของตนทั้งสาม

๒๒. จากบันทึกรายงานการประชุมกระทรวงครั้งที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๑๖ ณ ห้องประชุมกระทรวงมหาดไทย โปรดใน วันมหาปติ หน้า ๒๕๓-๕๔

ข้อนี้พึงสังเกตอย่างยิ่ง ในที่ประชุมนี้ ซึ่งประกอบไปด้วยข้าราชการเจ้าหน้าที่ในระดับรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้บัญชาการตำรวจ เลขาธิการรัฐมนตรี ไม่ปรากฏมีรายงานการอธิบายอะไรในเรื่องกบฏคานดาตยเช่นนี้เลย ที่ประชุมได้แต่รับทราบ

๒๓. ก่อนหน้าการจับกุมกลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญ ๑๑ คน เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม พันเอกณรงค์ กิตติขจร กล่าวอ้างอยู่ก่อนแล้วว่า มีอาจารย์มหาวิทยาลัยและนักการเมืองจะให้นักศึกษาเดินขบวน และยังสาธยายว่า "...หากมีการเดินขบวนแล้ว ไม่ผิดกฎหมายอีก ผมก็จะนำทหารมาเดินขบวนบ้าง เพราะทหารก็ไม่อยากจะทำเหมือนกัน..." (วันมหาปติ หน้า ๒๐)

ปัจจุบัน-อนาคต

การระงับยับยั้งคำสั่งสนับสนุนมาตรการ “เสียสละ (นิสิตนักศึกษา) เพื่อความอยู่รอดของบ้านเมือง” และในที่สุด การตกลงใจจัดการให้ผู้ยิ่งใหญ่ทั้งสามพ้นอำนาจไป นอกจากจะช่วยเหลือกักตุนมิให้สถานการณ์ลุกลามกลายเป็นสงครามกลางเมืองไปแล้ว ยังเป็นการสงวนระบอบราชการในแบบฉบับอันสืบทอดมาจากระบอบฉนวน-ประภาส หากแต่ในสภาพแวดล้อมที่ผันแปรไป การทุ่มเทพัฒนาเศรษฐกิจ อิทธิพลการช่วยเหลือและ “ร่วมมือ” ของสหรัฐอเมริกา และระบอบอันยาวนาน (๒๕๐๑-๑๖) ของยุคสฤทธิ-ฉนวน-ประภาส ได้สะสมพอกพูนปัญหาความเหลื่อมล้ำต่ำสูงไว้อย่างเนืองนิตย์ภายในสังคมไทย^{๒๔} ทั้งนี้โดยอาศัยระบอบราชการเป็นตัวจักรกลของการแสวงและสงวนรักษอำนาจและอภิสิทธิ์เหนือประชาชน ระบบการเมืองของอภิสิทธิ์ชนซึ่งจำกัดวงการช่วงชิงเปลี่ยนมืออำนาจกันเฉพาะภายในกลุ่มราชการ นักการเมืองตามที่เป็นมาโดยตลอดจนปฏิวัติตุลาคมนั้นเป็นการเสนอสนองอภิสิทธิ์ผลประโยชน์ตอบแทนซึ่งกันและกันเป็นอย่างดี ในแง่ระบบการเปลี่ยนอำนาจด้วยวิธีรัฐประหารจึงเท่ากับทำหน้าที่เป็นเกราะคุ้มกันสังคมอภิสิทธิ์ชนเหล่านี้ และในที่สุดก็ปิดประตูให้กับสังคมภายนอก^{๒๕} อภิสิทธิ์ทางการเมืองเริ่มส่งผลกระทบปัญหาปากท้องทุกข์สุขของมวลชนโดยตรงในเมื่อการแสวงอภิสิทธิ์ผลประโยชน์ขยายวงออกไปสู่วงการธุรกิจการเงิน และอุตสาหกรรมในยุค “เร่งรัดพัฒนา” ดังกล่าวข้างต้น ขบวนการข้างต้นทั้งหลายโดยพื้นฐานแล้ว เป็นกำลังสะท้อนถึงการเรียกร้องต้องการความเป็นธรรมธรรมดา ๆ อันเป็นปัญหาเกี่ยวกับสวัสดิภาพและการทำมาหาเลี้ยงชีพแท้ ๆ ของคนส่วนใหญ่ จนในที่สุดต้องประสบกับแรงต่อต้านผลักดันออกไปเป็น

๒๔. นายกรัฐมนตรีสัญญา ธรรมศักดิ์ “.....เมื่อก่อนนี้ ผมไม่เคยนึกเลยว่าความทุกข์ยากของราษฎรนั้นจะมีมากมายถึงเพียงนี้ ผมได้ประจักษ์ต่อเมื่อได้เข้ามารับผิดชอบในการบริหารประเทศชาติแล้ว จึงเห็นว่า เป็นหน้าที่ของทุกคนที่จะช่วยให้ราษฎรเหล่านั้นมีความเป็นอยู่ดีขึ้น โดยเฉพาะช่องว่างระหว่างคนมีงับกับคนจนนั้นมีอยู่มาก ขอให้หาทางลดช่องว่างดังกล่าวนี้ลง ด้วยการสนับสนุนให้คนจนมีความเป็นอยู่ดีขึ้นตามอัตภาพ ยิ่งทำได้มากและรวดเร็วเท่าไร ประเทศชาติก็จะเจริญก้าวหน้าขึ้นเท่านั้น.....” (จากคำสารภาพของ ขบวนการราษฎร นายสัญญา ธรรมศักดิ์ วารสาร สิทธิเสรีภาพ ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๑ มีนาคม ๒๕๑๗ ด้านปกหลังด้านใน)

๒๕. จริงอยู่ระบบราชการไทยเปิดประตูให้โดยไม่มีขีดชั้นในเรื่องชั้นวรรณะ แต่เมื่อไปถึงระดับหนึ่งแล้ว ข้อคำนึงถึงในด้านเหตุผลทางการเมืองกลายเป็นปัจจัยกำหนดสำคัญ แนวโน้มเช่นนั้นเริ่มกลายเป็นแบบแผนแน่ชัดขึ้นในยุคระบอบทหารโดยระบบการตั้งตำแหน่งรัฐมนตรีจากข้าราชการประจำ ซึ่งดูเป็นการเลื่อนตำแหน่งไปในตัว

ในกรณีใดก็ตาม ระบบและกระบวนการปลูกฝังแนวความนึกคิดและทัศนคติภายในระบบราชการย่อมมีอิทธิพลอย่างสูงต่อราชการโดยทั่วไป

การต่อสู้เพื่อสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคในรูปของขบวนการเรียกร้องรัฐธรรมนูญ ภาพของการร่วมมือร่วมใจพร้อมเพรียงของมวลชนทั่วทั้งประเทศในเดือนตุลาคม น่าจะช่วยให้เข้าใจถึงสภาพปัญหาที่คนประชาชนได้ตามสมควร แต่แล้วในสายตาของผู้มีกำลังอำนาจ ภาพเช่นนี้ดูไม่ผิดอะไรนักจากภาพของเหล่า “ผู้ก่อการร้าย” ตามหัวเมืองซึ่งก็โดยรากฐานอันเป็นผลจากการกดขี่และมาตรการปราบปรามโดยพลการของอำนาจส่วนกลาง

ปฏิวัติตุลาคมเป็นแรงผลักดันขบวนการทางปัญญาความคิดออกไปสู่ปัญหาและสภาพความเป็นอยู่ของมวลชน และโดยประการฉะนี้จึงแตกต่างห่างไกลจากลักษณะและความหมายของขบวนการประท้วง “การเลือกตั้งสกปรก” เมื่อปี ๒๕๐๐ ซึ่งมีผลกระทบต่อบุญทาสู้ชาติแย้งภายในสังคมราชการเท่านั้น ขบวนการตุลาคมมุ่งโจมตีระบบโครงสร้างอำนาจของอภิสิทธิ์ชนโดยตรง และผลของการต่อสู้ก็คือปลดปล่อยพลังเศรษฐกิจสังคมต่าง ๆ ซึ่งก่อดำเนินจากการเปลี่ยนแปลงในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา และแน่นอนว่าแนวโน้มที่จะเติบโตขยายตัวขึ้นเรื่อย ๆ ระบบราชการหลังปฏิวัติตุลาคมอาจจะยังคงสามารถครองอภิสิทธิ์หรืออิทธิพลของตนต่อไปอีกนานแต่จะค่อย ๆ ตกเป็นเป้าของการควบคุมและจำกัดขยับยั้งของมวลชนยิ่งขึ้นเป็นสำคัญ เพราะผลที่สุดแล้ว ระบบราชการย่อมไม่อาจดำรงอำนาจเป็นใหญ่เหนือมวลชนโดยคุณิยาภาพดังเช่นแต่ก่อน หากจะต้องปรับเปลี่ยนไปในสภาพแวดล้อมของกลุ่มพลังอื่น ๆ ทั้งหลายภายนอกสังคมราชการ เรื่องของการรวมตัวกลุ่มอาชีพและผลประโยชน์ต่าง ๆ เป็นสิ่งที่ยังจะต้องติดตามสังเกตและประเมินกันต่อไป แต่จากเหตุการณ์ตุลาคมประชาชนคนไทยเริ่มเรียนรู้ถึงอำนาจของกำลัง “จำนวน” และข้อนี้เป็นจุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญยิ่งต่อการคลี่คลายระบบการเมืองแบบจำกัดของอภิสิทธิ์ชนออกไปในวงกว้าง

ปัญหาอยู่ที่ว่าจะปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางอำนาจการเมืองและสถาบันให้สัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมอย่างไร กล่าวคือโครงสร้างสถาบันซึ่งสามารถเชื่อมโยงระหว่างราชการบริหารกับพลังของมวลชน และในขณะเดียวกันเป็นแหล่งประสานผลประโยชน์ขัดแย้งแตกต่างอันทวีขึ้นตามสภาวะเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม เป็นของแน่นอนว่า พลังการเปลี่ยนแปลงหลังปฏิวัติตุลาคมจะต้องประสบกับแรงตอบโต้ของกลุ่มอภิสิทธิ์หรืออิทธิพลทั้งหลาย กลุ่มพวกหลังนี้ยังอาจมีทางเลือกตัดสินใจเอาไต่ระหว่งการเข้าร่วมในกระบวนการเมืองของมวลชน หรือขัดขวางพัฒนาการไปสู่รูปโครงสร้างใหม่ แต่ไม่ว่าในกรณีใดย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงพลังของมวลชนได้ ปัญหาเสถียรภาพของบ้านเมืองจำเป็นต้องคำนึงถึงพลังของการเปลี่ยนแปลงควบคู่กันไปตามสภาวะแวดล้อมซึ่งไม่อยู่คงที่ และโดย

ธรรมชาติแล้ว ปัญหาทั้งสองด้านเป็นเรื่องของกระบวนการอันหนึ่งอันเดียวกัน เสถียรภาพเป็นปัญหา
คู่สังคมนี้อาจจะต้องปรับเปลี่ยนไป^{๒๖} ปฏิวัติตุลาคม เป็นประสบการณ์สด ๆ ร้อน ๆ ของปัญหาหลัก
ขั้นขัดแย้งระหว่างโครงสร้างอำนาจกับสภาพแวดล้อมภายใต้ระบบอภิสิทธิ์ซึ่งปิดเวทีทางการเมืองต่อ
สังคมนอกนอก คู่และเสถียรภาพไม่อาจถูกตรึงชะงักกันอยู่ตลอดไปได้ ในเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงใน
พื้นฐานสังคมเศรษฐกิจ แม้ก่อนหน้าปฏิวัติตุลาคม สถานภาพทางอำนาจของระบบราชการก็เท่า
กับแบ่งแยกออกไปเป็นการร่วมวงระหว่างอำนาจราชการและอิทธิพลใหม่ของธุรกิจการเงิน ปฏิวัติ
ตุลาคมเป็นการท้าทายของพลังมวลชนต่อระบบการเมืองแบบปิติน

ในสภาพการณ์ปัจจุบัน ปัญหาความอยู่รอดของบ้านเมืองจึงไม่อาจขึ้นอยู่กับโครงสร้าง
อำนาจและค่านิยมแบบเก่าต่อไปอีกได้ หากจำต้องมีการปรับเปลี่ยนไป แต่ในกระบวนการปรับ
เปลี่ยนเอง ย่อมจะต้องก่อให้เกิดปัญหาขัดแย้งใหม่ ๆ อันไม่อาจจับใจได้ด้วยคำสั่งอำนาจผลการ
อย่างที่เราชอบถนอม - ประภาสพยายามกระทำมา การสลายตัวของระบอบถนอม - ประภาส
เป็นผลให้สังคมไทยผ่านช่วงอันยาวนานของระบบอำนาจที่แตกแยกและชะงักกันมาสู่สภาพช่วงว่าง
อำนาจ กล่าวคือสภาพอันปราศจากโครงสร้างสถาบันที่เป็รับพลังสังคมใหม่ ๆ และเป็นแหล่งประ-
สานปัญหาขัดแย้งใหม่ ๆ ระบบราชการในสภาพที่สืบทอดค่านิยมหวงแหนอภิสิทธิ์หรืออิทธิพลจากระบอบ
เก่าย่อมไม่อยู่ในฐานะทำหน้าที่เช่นนั้นได้ ระบอบถนอม-ประภาสพยายามใช้ระบบอภิสิทธิ์ให้เป็นสื่อ
“เข้าถึงประชาชน” มากแล้วโดยเปล่าประโยชน์ รัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ตกอยู่ในฐานะรับช่วง
ระบบที่แตกแยกและชะงักกันนั้น ในขณะที่เดียวกับที่ต้องเผชิญปัญหาเกิดขึ้นจากพลังมวลชนต่าง ๆ ที่ได้
รับปลดปล่อย ความเคารพเชื่อถือของมหาชนในรัฐบาล “ชุดพระราชทาน” เป็นพลังทางใจสำคัญ
ในการแก้ปัญหาขัดแย้งเฉพาะหน้าตามฐานะ “ชั่วคราว” ของรัฐบาลใหม่ แต่ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่า
จะต้องสร้างระบอบการที่สามารถดึงประชาชนคนไทยให้เข้าสู่โครงสร้างสถาบันตั้งแต่ระดับกลุ่มและ
ท้องถิ่นอันเป็นพื้นฐานขึ้นไปจนถึงส่วนกลาง หลักความคิดนี้ไม่ใช่หลักการเพื่อผ่อนคลายผ่อนปรน ไม่ใช่
ปัญหาการสร้างของใหม่ หากแต่เป็นการปรับและส่งเสริมสิ่งที่มีปฏิบัติอยู่แล้ว รวมทั้งที่จะก่อตัว
ขึ้นมาใหม่ เริ่มต้นด้วยกลุ่มอาชีพหรือสมาคม และหน่วยท้องถิ่นย่อย ๆ ซึ่งมวลชนสามารถเข้าถึง
และร่วมกิจกรรมได้โดยตรง เวลาพูดกันถึงปัญหาเปลี่ยนแปลงของบ้านเมืองประเด็นหนึ่งมักพ่วงถึง

๒๖. โปรดดูข้อสังเกตทางทฤษฎีใน Chalmers Johnson *Evolutionary Change* (Boston, Little, Brown
and Company, 1966) หน้า ๑๐-๑๒, และ Joan Vincent "Anthropology and Political Development" ใน
Colin Leys (ed.), *Politics and Change in Developing Countries*, (Cambridge, The University Press, 1969)
หน้า ๓๗-๓๘, ๔๐-๔๑.

กันเป็นพิเศษคือ ปัญหาผู้นำ ซึ่งก็มักจะคิดกันในเชิงแสวงหาตัวบุคคลที่มีคุณสมบัติเลิศลอยความมี
สามารถความซื่อสัตย์สุจริต ฯลฯ^{๒๗} แต่คุณสมบัติของผู้นำไม่ใช่เรื่องที่เราจะคิดค้นหาเอาได้จาก
สุญญาภาศ ระบอบอำนาจการเมืองโดยข้าราชการที่ผ่านมามุ่งแต่ลิตรอนช่องทางสร้างผู้นำที่จะพืงมีมา
จากมวลชน สังคมไทยจึงกลายเป็นสังคมที่ยากไร้ผู้นำตลอดมาจนบัดนี้ และนักเป็นสภาพการณ์หลัง
ปฏิวัติตุลาคม เป็นปัญหาของกระบวนการเมืองที่เปิดโอกาสให้กลุ่มพลังทั้งหลายได้เข้าถึงและใช้สิทธิ
ใช้เสียงของตนโดยตรง ทั้งนี้นางนเพื่อเป็นช่องทางให้เกิดพลังสร้างสรรค์ระบบผู้นำที่สนองตอบ
ปัญหาความต้องการของสังคมในวงกว้าง แน่นอน บุคลิกภาพและคุณสมบัติของผู้นำย่อมเป็นสิ่ง
สำคัญไม่ว่ายุคใดสมัยใด แต่ในสภาพพลังสังคมที่กำลังจะทวีความแตกต่างยิ่ง ๆ ขึ้นไปตามลำดับนี้
จำเป็นต้องอาศัยกลุ่มผู้นำเป็นแหล่งรวมและประสานผลประโยชน์ และปัญหาขัดแย้งเพื่อการอยู่รวม
กันโดยสันติ

ในสภาพช่องว่างอำนาจ และในกระบวนการปรับเปลี่ยนไม่สู่ระบบการเมืองของมวลชน
สถาบันพระมหากษัตริย์มีบทบาทสำคัญยิ่ง สถาบันพระมหากษัตริย์มักจะเป็นที่กล่าวขวัญถึงกันมากใน
ปัญหาเรื่องวิกฤตผู้นำเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยระบอบธนอม-ประภาส ซึ่งเต็มไปด้วยพฤติกรรมกดขี่
เหยียบย่ำประชาชน ระบอบอำนาจที่อาศัยกำลังปฏิวัติรัฐประหารครั้งแล้วครั้งเล่านี้เป็นผลทำให้
สถาบันพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญต้องตกอยู่ในฐานะหมิ่นเหม่อย่างที่สุด ไม่ใช่เป็นระบบวิ
การที่จะช่วยให้คงพระองค์เป็นกลางและอยู่เหนือการเมืองได้อย่างมั่นคงเลย แล้วก็ไม่ได้ส่งเสริมให้
เกิดเสถียรภาพของบ้านเมืองขึ้นมาได้จริงจางแต่อย่างใด ตรงกันข้าม ในระบอบอำนาจที่แยกตัวเป็น
คนละฝ่ายกับประชาชนอย่างระบอบธนอม-ประภาส สถาบันพระมหากษัตริย์ จำต้องมีการขัดแย้ง
กับรัฐบาลโดยเปิดเผยบ่อยครั้งอย่างที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้อย่างน้อยก็เป็นผลให้สามารถธำรง
รักษาความเชื่อถือทางใจในหมู่ประชาชนส่วนใหญ่ แล้วความจริงเมื่อพิจารณาถึงพระราชจริยวัตร
ภารกิจและทัศนะทางการเมืองที่ทรงปฏิบัติและแสดงออกตลอดมาแล้ว ระบอบการที่เรียกว่า “ราช
ประชาสมาศัย”^{๒๘} นั้นได้เกิดขึ้นและเป็นมาช้านานโดยสภาพการณ์ บทบาทของสถาบัน
พระมหากษัตริย์ระหว่างปฏิวัติตุลาคมกิดและภายหลังกิด โดยแท้จริงเป็นพฤติกรรมต่อเนื่องจากสาย

๒๗. อย่างเช่นใน “การเมืองไทย : บทสนทนากับ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช” วารสารธรรมศาสตร์
ปีที่ ๑ เล่มที่ ๓ เมษายน ๒๕๑๕ หน้า ๓๕-๓๘

๒๘. คือ “หมายถึงพระเจ้าอยู่หัวอยู่กับประชาชนอาศัยซึ่งกันและกัน” (ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช)
โปรดดู วารสารธรรมศาสตร์ ฉบับที่อ้างถึงหน้า ๓๙ และบทสนทนาต่อ ๆ ไปหน้า ๓๙-๔๕ และ Bangkok Post
๒๘ มกราคม ๑๙๗๔.

สัมพันธ์สร้างสมขึ้นมาทั้งในทางทฤษฎีและปฏิบัติ แรงสถานการณ์ปฏิบัติตุลาคมทำให้ขบวนการนักเรียน นิสิต นักศึกษาและประชาชนต่างทุ่มความมุ่งหวังไปที่สถาบันสูงสุดนี้โดยธรรมชาติ แต่ผลสำคัญคือการที่สถาบันพระมหากษัตริย์เข้ามาับบทบาทกระทำการโดยตรงต่อการเปลี่ยนอำนาจและจัดตั้งรัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ สมัชชาแห่งชาติและในที่สุดสถานิติบัญญัติแห่งชาติ

แต่ปัญหาที่จะมีมาต่อไปก็คือ ระบอบราชประชาสามาศัยโดยสภาพการณ์ จะจัดให้เข้ารูปสถาบันการเมืองอย่างไรหรือไม่ ความเห็นในข้อนี้ย่อมจะมีอยู่แตกต่างกัน ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗ ที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อสถานิติบัญญัติแห่งชาติ แสดงถึงแนวโน้มที่ต้องการให้สถาบันพระมหากษัตริย์มีบทบาททางการเมืองมากขึ้น เฉพาะอย่างยิ่งบทบาทที่ให้คณะองคมนตรีเป็นผู้จัดทำบัญชีรายชื่อผู้ที่จะมีสิทธิ์ได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา ๑๐๕) ให้มีพระราชอำนาจให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ (มาตรา ๙๔) และเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (มาตรา ๒๒๐) แต่ในอีกแง่หนึ่งก็เป็นที่น่าคิดเหมือนกันว่า สมควรจะให้สถาบันพระมหากษัตริย์เข้าไปใช้พระราชอำนาจอันอาจกระทบถึงปัญหาความรับผิดชอบทางการเมืองโดยตรงหรือไม่ การจัดรูปสถาบันให้สถาบันพระมหากษัตริย์ ดำรงความเป็นกลางทางการเมืองและอยู่เหนือการเมืองโดยเคร่งครัด ไม่หมายความว่า จะทำให้สถาบันสูงสุดนี้ไร้ประโยชน์ เพราะในที่สุดแล้วก็ยังคงอยู่ในฐานะทำหน้าที่ “บอกกล่าว เตือน และให้คำปรึกษา” แก่รัฐบาลเป็นการภายในอยู่แล้วตามระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ และในขณะเดียวกันก็ทรงดำรง “ราชประชาสามาศัย” ตามสภาพการณ์ที่เป็นจริง ปัญหาสำคัญอยู่ที่ สถาบันพระมหากษัตริย์จำเป็นต้องมีบทบาทในฐานะเป็นสถาบันหลัก^{๒๕} ให้ตุลาการเปลี่ยนแปลงของบ้านเมืองเป็นไปได้ ทั้งนี้โดยเป็นสถาบันที่อยู่เหนือพ้นจากปัญหาข้อขัดแย้งเฉพาะเรื่องเฉพาะราย ยิ่งในสภาพการณ์หลังปฏิวัติตุลาคม สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นกษัตริย์เป็นศูนย์ในท่ามกลางแรงกดดันของกลุ่มพลังต่าง ๆ ที่ได้รับปลดปล่อยทั้งในเมืองและชนบท ฐานะความเป็นกลางที่ยังธรรมก็ยังคงมีความหมายและความสำคัญขึ้นเป็นทวีคูณและเป็นสิ่งที่ทุกกลุ่มทุกฝ่ายต่างมุ่งหวังในสังคมปัจจุบัน

ปฏิวัติตุลาคมอุบัติขึ้นจากการเผชิญหน้าระหว่างเผด็จการกับขบวนการมวลชน ฝ่ายแรกครองอำนาจมายาวนานยึดมั่นมัวเมาในลาภยศสมบัติพัสถานของตนเอง และวงศ์เครือญาติมิตรบริวารแผ่ครอบคลุมนไปทั่วชีวิต เศรษฐกิจของชาติ ฝ่ายหลังเป็นการรวมพลังของคนหนุ่มสาว ปราศจากสิ่งที่จะต้องสูญเสีย อาจมุ่งมั่นต่อสู้ด้วยพลังแรงของความเชื่อความใฝ่ฝันที่จะเห็นการเปลี่ยนแปลงทาง

๒๕. Chalmers Johnson หนังสือที่อ้างถึง หน้า ๕๖-๕๗

สังคมและการเมือง แต่แล้วก็มีใช้พลังที่จะให้ทางเลือกของการเปลี่ยนแปลงแก่บ้านเมือง ขบวนการต่อสู้ของคนหนุ่มสาวนั้น ในที่สุดด้วยปัจจัยแวดล้อมกลายเป็นสัญญาณภัยของเสียงเรียกร้องต้องการเป็นธรรมของมวลชนกลุ่มใหญ่แน่นอน กิจกรรมและการรวมตัวของคนหนุ่มสาวนั้นเป็นการคุกคามโดยตรงต่อปราชญาอำนาจสมบัติของระบอบ ถนอม-ประภาสและบริวาร ซึ่งมีปฏิริยาโต้ตอบไม่ต่างอะไรจากแผนและปฏิบัติการ “ปราบแดง” อันเป็นอาวุธรักษาการเผด็จการทหาร มาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง

ผลที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้น เป็นสิ่งที่ไม่ได้คาดหมายกันมาก่อน หากอาศัยปัจจัยแวดล้อมจากพลังแรงของมวลชนและการประเมิน ตัดสินใจ และการกระทำอันผิดพลาดของกลุ่มคนฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่โดยในสาระสำคัญแล้ว การเสื่อมถอยและสิ้นสุดของระบอบ ถนอม-ประภาสเป็นผลสืบเนื่องมาจากสภาพและปัญหาความลึกลับขัดแย้งภายในโครงสร้างของสังคมไทย ซึ่งตกอยู่ในช่วงของการแปรเปลี่ยนอย่างรวดเร็ว ระหว่างสองทศวรรษที่ผ่านมา ระบอบเผด็จการทหารขาดความสามารถในการปรับเปลี่ยน โครงสร้างอำนาจและค่านิยมในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป พลังของการเปลี่ยนแปลง ไม่อยู่ในฐานะที่จะกำหนดทิศทางของบ้านเมือง แต่ปฏิวัติตุลาคมนั้นเป็นผลปลดปล่อยพลังเศรษฐกิจสังคมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตามสภาพของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมา ผลปลดปล่อยนี้ก่อให้เกิดสภาพและปัญหาขัดแย้งใหม่ๆ ทั้งระหว่างระบบราชการกับสังคมภายนอก และระหว่างกลุ่มพลังเศรษฐกิจสังคม ซึ่งเริ่มมีการรวมตัวตามแนวโน้มของสังคมสมัยใหม่ สภาพการณ์เช่นนี้นำสังคมไทยมาสู่จุดหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญยิ่งอีกวาระหนึ่ง เป็นปัญหารากฐานของการสร้างดุลระหว่างเสถียรภาพและการเปลี่ยนแปลง บทเรียนของระบอบเผด็จการทหารในอดีตที่ผ่านมา พิสูจน์ให้เห็นถึงความล้มเหลวที่จะนำการเปลี่ยนแปลงของบ้านเมืองให้เป็นไปได้โดยสันติ ปฏิวัติตุลาคมเปลี่ยนโฉมหน้าการเมืองไทยจากระบบของอภิสิทธิ์ชนมาสู่ช่วงพัฒนาการไปสู่ระบบของมวลชนในท่ามกลางพลังขัดแย้งต่างๆ ปัญหาอนาคตของสังคมไทยขึ้นอยู่กับความสามารถของสังคมไทย ที่จะสร้างกระบวนการเมือง ซึ่งเปิดประตูให้กับพลังเศรษฐกิจสังคมพื้นฐานเหล่านั้น.

เสนอ ห่อ งามริค

แนวโน้มน เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงประชากร กับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และเศรษฐกิจของประเทศไทย

ในปัจจุบันปัญหาที่เราให้ความสนใจมากที่สุดคือปัญหาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบคณาธิปไตยแบบทหารมาเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ความสนใจปัญหาดังกล่าวเป็นความสนใจที่เหมาะสมกับกาลเวลาและเหตุการณ์ แต่ปัญหาที่สำคัญกว่านั้นและเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการปกครองโดยตรงก็คือปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและประชากร การปกครองแบบระบอบประชาธิปไตยจะเจริญงอกงามหรือมีความมั่นคงในระยะยาวไม่ได้ ตราบใดที่ปัญหาซึ่งเกี่ยวกับปากและท้องของประชากรโดยตรงยังไม่ได้ได้รับการแก้ไข

รัฐบาลในอนาคต ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลแบบผสมหรือรัฐบาลของพรรคใดพรรคหนึ่ง จะต้องทำการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่ได้สะสมกันมาและถูกปล่อยปละละเลยโดยมิได้มีการแก้ไขอย่างจริงจัง โดยมีการวางแผนที่อาศัยข้อมูล หรือข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ และศึกษาแนวโน้มตลอดจนการกำหนดนโยบายหรือทิศทางของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจที่แล้วๆ มา มิได้เป็นแผนอย่างแท้จริง เนื่องจากเป็นแต่เพียงการรวบรวมโครงการของกรมและกระทรวงต่างๆ ซึ่งการจัดสรรงบประมาณของโครงการต่างๆ เหล่านี้ในปีหนึ่งๆ จะได้หรือไม่ได้ มากหรือน้อยเพียงไร ขึ้นอยู่กับอำนาจทางการเมืองของเจ้าขององค์การนั้นๆ จึงอาจจะกล่าวได้ว่าเราไม่มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจกันอย่างแท้จริง

ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญและควรได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนที่สุดคือปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจกับสังคมระหว่างคนจนกับคนรวย คนในเขตเมืองกับคนในเขตชนบท ในปัจจุบันเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเรียกร้องค่าจ้างแรงงานด้วยการสไตรค์ที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในวงการธุรกิจและอุตสาหกรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตเมือง

ทำให้ค่าจ้างแรงงานของประชากรในเขตเมืองสูงกว่าค่าจ้างแรงงานในเขตชนบทมากกว่าที่เป็นอยู่เดิม ในขณะที่วันขึ้นเศรษฐกิจของคนในชนบทก็ทรุดตัวลง ทั้งนี้เพราะรายได้ของชาวนาแทบจะอยู่คงที่ แต่ค่าครองชีพกลับสูงขึ้น ความแตกต่างระหว่างรายได้ของประชากรในเขตเมืองกับในเขตชนบทที่มีมากขึ้นจะมีผลสะท้อนทางด้านประชากรในระยะเวลาอันใกล้และผลสะท้อนต่อระบบสังคมและการเมืองในบั้นปลาย กล่าวคือ ค่าจ้างแรงงานในเขตเมืองสูงขึ้น แต่รายได้หรือค่าจ้างแรงงานของชาวชนบทยังคงอยู่ในอัตราเดิม

ความแตกต่างทางรายได้^๕ อาจมีผลทำให้คนในชนบทย้ายถิ่นเข้ามาสู่ในเขตเมืองมากขึ้น เพื่อหลบหนีความแร้นแค้นของการใช้ชีวิตในชนบท ปัญหาที่จะติดตามมาก็คือปัญหาที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยของประชากรเหล่านี้ จากสถิติของการสำรวจของการเคหะแห่งชาติพบว่าผู้ที่อยู่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมส่วนมากเป็นผู้ที่ย้ายถิ่นมาจากเขตชนบท ปัญหาดังกล่าวนี้จะเพิ่มขึ้นในระยะเวลาอันสั้น เมื่อชาวชนบทได้รู้ถึงความแตกต่างระหว่างรายได้ในเขตเมืองกับเขตชนบท หากรัฐบาลไม่มีมาตรการใดๆ ที่จะแก้ไขความแตกต่างนี้ให้หมดสิ้นไปหรือลดน้อยลง ปัญหาความแตกต่างๆ ทางเศรษฐกิจมิได้มีอยู่ระหว่างประชากรในเขตเมืองกับในเขตชนบทเท่านั้น นับวันความแตกต่างระหว่างคนรวยกับคนจนในแต่ละเขตก็จะทวีคูณมากขึ้น ทั้งนี้เพราะขาดมาตรการทางเศรษฐกิจที่จะสร้างความเสมอภาคระหว่างชนชั้น ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เราจะคิดกันว่าเป็นปัญหาเศรษฐกิจ เราจำเป็นจะต้องระลึกอยู่เสมอว่ามาตรการทางเศรษฐกิจโดยตัวของมันเองแล้วไม่เพียงพอ จะต้องคำนึงถึงมาตรการ บังคับหรือการเปลี่ยนแปลงอื่นๆ ไปด้วยพร้อมกัน ในบรรดาบังคับหรือการเปลี่ยนแปลงที่กล่าวถึงนี้ ที่สำคัญคือการเปลี่ยนแปลงทางด้านประชากร

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจกับการเปลี่ยนแปลงทางประชากรคือ ปัญหาเกี่ยวกับความยากจนในเขตชนบท และความแตกต่างทางเศรษฐกิจกับสังคมระหว่างคนในเขตเมืองกับคนชนบท ปัญหาดังกล่าวนี้ไม่ได้เป็นปัญหาทางด้านเศรษฐกิจแต่อย่างใดเท่านั้น แต่ยังเป็นปัญหอันเกิดจากการที่ประชากรในเขตชนบทเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วกว่าในเขตเมือง เศรษฐกิจของชาวชนบทที่ยากจนอยู่แล้วก็ต้องยากจนลงอีกเพราะมีการะในการเลี้ยงดูและผู้เยาว์มาก และมีมากกว่าผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตเมือง ทั้งนี้เพราะสตรีในเขตชนบทมีบุตรโดยเฉลี่ยมากกว่าประชากรในเขตเมือง (ตามตาราง ๑) ดังนั้นสมรรถภาพของมาตรการทางเศรษฐกิจที่จะแก้ไขปัญหาด้านความยากจนหรือความแตกต่างทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างประชากรในเขตเมืองกับชนบท จึงขึ้นอยู่กับการใช้มาตรการทางด้านประชากรกับสังคมควบคู่กันไป

ตาราง ๑ จำนวนบุตรเกิดรอดโดยเฉลี่ยของสตรีในเขตชนบทและเขตเมืองจำแนกตามอายุ

อายุ	เขตชนบท ก	เขตเมือง ข	เขตกรุงเทพ-ธนบุรี ข
๑๕-๑๙	๐.๖๙	๐.๖๔	๐.๖๕
๒๐-๒๔	๑.๔๑	๑.๔๑	๑.๔๒
๒๕-๒๙	๒.๘๒	๒.๖๑	๒.๒๐
๓๐-๓๔	๔.๒๒	๓.๗๘	๓.๓๙
๓๕-๓๙	๕.๘๐	๔.๖๖	๔.๒๙
๔๐-๔๔	๖.๘๙	๕.๘๒	๕.๓๒
๔๕-๔๙	๖.๖๙	๕.๗๒	๕.๒๖
ทุกอายุ	๔.๙๘	๔.๑๕	๓.๘๖

ที่มา : Institute of Population Studies, *The Rural and Urban Populations of Thailand : Comparative Profiles*, (Bangkok: Institute of Population Studies, 1972) ตาราง ๒๔ หน้า ๖๖

ก. ได้มาจากการสัมภาษณ์อย่างชนบททั่วประเทศ ปี ๑๙๖๙

ข. ได้มาจากการสัมภาษณ์อย่างเขตเมืองทั่วประเทศปี ๑๙๗๐

ในการทำนองเดียวกันความสำเร็จของโครงการทางด้านประชากร (เช่นการวางแผนครอบครัว) ขึ้นอยู่กับปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้เพราะการที่คนจะมีบุตรมากหรือน้อย จะยอมรับการวางแผนครอบครัวหรือไม่ ขึ้นอยู่กับระบบเศรษฐกิจและสังคมของครอบครัวที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ หากระบบเศรษฐกิจของครอบครัวเป็นระบบที่ต้องใช้แรงงานในการผลิตเป็นส่วนใหญ่แต่มีฐานะยากจน เช่นครอบครัวของชาวชนบทไทยก็ย่อมต้องการจะมีบุตรมาก มากกว่าคนในเขตเมืองซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมดีกว่า ดังจะเห็นได้จากตาราง ๒

ตาราง ๒ ขนาดของครอบครัวโดยเฉลี่ยที่คิดว่าเหมาะสมของผู้อาศัยอยู่ใน

จำนวนบุตรที่คิดว่าเหมาะสม	ชนบท	เขตเมือง	เขตกรุงเทพธนบุรี
๑	๒.๘	๔.๒	๓.๒
๒	๑๑.๙	๑๒.๔	๑๔.๓
๓	๑๓.๒	๑๙.๔	๑๘.๔
๔	๑๘.๐	๒๓.๐	๒๒.๖
๕	๑๕.๖	๑๒.๑	๑๑.๒
๖	๘.๑	๘.๒	๕.๗
มากกว่า ๗ คน	๑๑.๗	๗.๐	๕.๒
มีน้อยๆ	๐.๑	๐.๑	๐.๐
มีมากเท่าที่จะมากได้	๐.๑	๐.๗	๑.๑
เท่าไรก็ได้	๐.๖	๒.๕	๐.๘
ไม่ทราบไม่ตอบ	๑๘.๐	๑๐.๒	๑๗.๔
อัตราส่วนร้อยละทั้งหมด	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
จำนวนเฉลี่ยทั้งหมด	๔.๕๑	๔.๐๓	๓.๘๖

ที่มา : เช่นเดียวกับตาราง ๑, ตาราง ๒๗ หน้า ๖๙

นอกจากนี้กิจกรรมทางเศรษฐกิจของแต่ละครอบครัวที่ต้องใช้แรงงานมากขึ้นในหมู่ชาวชนบทเองก็จะส่งเสริมให้มีบุตรมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากตาราง ๓ ผู้ที่ประกอบอุตสาหกรรมในครัวเรือนมีแนวโน้มที่จะมีบุตรหรือต้องการจะมีบุตรมากกว่าผู้ที่ไม่ประกอบอุตสาหกรรมในครัวเรือน

นอกจากเหตุผลทางเศรษฐกิจแล้ว การเปลี่ยนแปลงทางด้านประชากรก็ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยทางสังคม เช่น ความเชื่อทางศาสนาเกี่ยวกับการมีบุตรชายไว้บวชเรียนเป็นบุญกุศลแก่บิดามารดา และการมีบุตรชายไว้สืบสายสกุล เหตุผลต่างๆ เหล่านี้มีส่วนในการส่งเสริมให้ชาวชนบทมีภาวะเจริญพันธุ์สูงกว่าคนในเขตเมือง การเปลี่ยนแปลงภาวะเจริญพันธุ์ขึ้นอยู่กับ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ด้วยเหตุนี้แนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงทางด้านประชากรจึงมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมหรือในทางกลับ กันการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมก็ขึ้นอยู่กับแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงทางประชากรด้วยตามตัวอย่างที่ได้แสดงไว้ข้างต้น

ตารางที่ ๓ จำนวนบุตรที่เกิดรอดและขนาดครอบครัวที่เหมาะสมของครอบครัวที่ประกอบอุตสาหกรรมในครัวเรือนและที่ไม่ประกอบอุตสาหกรรมครัวเรือน

บุตรที่เกิดรอดและขนาดของครอบครัวที่เหมาะสมและการประกอบการอุตสาหกรรมครัวเรือน	อันดับจำนวน					ทั้งหมด	จำนวน	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	การทดสอบทางสถิติ
	๐-๒	๓-๔	๕-๖	๗-๘	๙ ขึ้นไป					
บุตรที่เกิดรอด	๒๑.๕	๒๑.๒	๒๑.๘	๑๗.๐	๑๘.๔	๑๐๐.๐	๑๒๔.๒	๕.๓	๓.๐	Chi Sq. 18.26
ประกอบการ	๑๕.๘	๑๙.๖	๑๙.๗	๑๘.๖	๒๖.๓	๑๐๐.๐	๑๗๘	๕.๙	๓.๑	Chi Sq. (.05) 19.62
ไม่ประกอบการ	๒๒.๕	๒๑.๕	๒๒.๑	๑๖.๙	๑๗.๑	๑๐๐.๐	๑๐๖.๔	๕.๒	๒.๙	
ขนาดของครอบครัวที่เหมาะสม										
ประกอบการ	๒๒.๒	๔๕.๐	๒๓.๒	๖.๖	๓.๐	๑๐๐.๐	๙๑๕	๔.๐	๑.๐	Chi Sq. 25.06
ไม่ประกอบการ	๑๕.๒	๔๖.๔	๒๔.๐	๗.๒	๗.๒	๑๐๐.๐	๑๒๕	๔.๕	๒.๑	Chi Sq. (.01) 24.64
ไม่ประกอบการ	๒๓.๔	๔๔.๘	๒๒.๙	๖.๕	๒.๔	๑๐๐.๐	๗๙๐	๓.๙	๑.๘	

โดยทั่วไป ในการศึกษาถึงแนวโน้ม สิ่งที่จะต้องนำมาพิจารณาคือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแล้วในอดีต สภาวะที่เป็นปัจจุบันและการอ้างอิงคาดคะเนถึงเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตโดยอาศัยแนวโน้มในอดีตและปัจจุบันเป็นการศึกษาถึงแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงทางด้านประชากรเช่นกัน จากสถิติเท่าที่มีอยู่ และที่ได้จากการสำรวจสำมะโนประชากรตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๕๓ ถึง

พ.ศ. ๒๕๑๓ จะพบว่าประชากรได้เพิ่มจาก ๘ ล้านเศษในปี ๒๔๕๓ มาเป็น ๓๖ ล้านเศษในปี ๒๕๑๓ ในระยะแรก ๆ (๒๔๕๓-๒๔๘๐) ประชากรเพิ่มในอัตราที่เพิ่มขึ้นร้อยละ ๑.๔ ต่อมา เป็นร้อยละ ๒.๙ ต่อปี แต่ต่อมาในระหว่างปี ๒๔๘๐-๒๔๙๐ อัตราการเพิ่มได้ลดลงมาเป็น ๑.๙ เพราะอยู่ในระหว่างช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๑ และครั้งที่ ๒

ตารางที่ ๔ จำนวนและอัตราการเพิ่มโดยเฉลี่ยต่อปีของประชากรไทย
ระหว่างปี ๒๔๕๓-๒๕๑๓ ***

ปีพุทธศักราช	จำนวนประชากร	อัตราการเพิ่มระหว่างปีการสำมะโนต่อปี
๒๔๕๓	๘,๑๔๙,๔๘๗	—
๒๔๖๒	๙,๒๐๗,๑๕๕	๑.๔
๒๔๗๒	๑๑,๕๐๖,๒๐๗	๒.๓
๒๔๘๐	๑๔,๔๖๔,๑๐๕	๒.๙
๒๔๙๐	๑๗,๔๔๒,๙๘๙	๑.๙
๒๔๙๙	๒๒,๘๑๑,๗๐๑	๓.๒
๒๕๐๓	๒๖,๒๕๗,๙๑๖	๓.๒
๒๕๑๓	๓๔,๑๕๒,๐๐๐	๒.๗

หลังจากนั้นอัตราการเพิ่มประชากรก็เริ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ ๓.๒ ต่อปี ในระหว่าง ๒๕๐๓-๒๕๑๓ อัตราการเพิ่มที่คำนวณได้จากตัวเลขสำมะโนประชากรชี้ให้เห็นว่าอัตราการเพิ่มลดลงเหลือ ๒.๗ แต่ตามข้อเท็จจริงและโดยทฤษฎีแล้ว อัตราการเพิ่มของประชากรน่าจะมีแนวโน้มที่สูงขึ้น แต่ที่ตัวเลขสำมะโนประชากรแสดงว่าลดลงนี้ สืบเนื่องมาจากการเก็บข้อมูลของปี ๒๕๐๓ ครอบคลุมประชากรได้สมบูรณ์มากกว่าการแจงนับประชากรในปี ๒๕๑๓ การทำสำมะโนประชากรในปี ๒๕๑๓ ถูกโจมตีทางการเมือง จนถูกระงับ และเมื่อได้รับการยืนยันอนุมัติดำเนินการ งบประมาณถูกตัด แรงงานที่ใช้แจงนับไม่เพียงพอ การแจงนับและการเตรียมการต่าง ๆ จึงทำได้ไม่ดีพอ เมื่อมีการสำรวจการแจงนับภายหลังการสำมะโนพบว่าประชากรตกแจงนับไม่น้อยกว่า ๒ ล้านคน แต่ก็ยังเป็นที่ไม่แน่นอน ด้วยเหตุนี้การประมาณประชากรในอนาคตจึงต้องอาศัยผลการสำมะโนปี ๒๕๐๓ เป็นเกณฑ์

*** ที่มาของข้อมูล สถิติวิจัยแห่งชาติ, คณะกรรมการการสาธารณสุขและประศาสนศาสตร์ รายงานวิจัยเรื่อง ปัญหาการเพิ่มประชากรของประเทศไทย (หน้า ๓) สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักทะเบียนประชากรประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๓ หน้า ๑ สำนักงานสถิติแห่งชาติ รายงานเบื้องต้นสำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. ๒๕๑๓ หน้า ๖

ปัญหาอย่างหนึ่งในการคำนวณอัตราการเพิ่มคือสูตรที่ใช้ในการคำนวณ อัตราการเพิ่มจะสูงหรือต่ำกว่าขึ้นอยู่กับสูตรที่ใช้ซึ่งมีอยู่หลายสูตรด้วยกัน เช่นสูตรโดยเฉลี่ยต่อปี หรือสูตรดอกเบี้ยทบต้น หรือสูตรอัตราการเพิ่มยกกำลัง

ก. สูตรการเพิ่มเฉลี่ยต่อปี
$$r = \frac{P_2 - P_1}{P_1 \times t} 100$$

ข. สูตรดอกเบี้ยทบต้น
$$P_2 = P_1 (1 + r)^t$$

ค. สูตรอัตราการเพิ่มยกกำลัง
$$P_2 = P_1 e^{rt}$$

P_1 หมายถึงประชากรในระยะแรก

P_2 หมายถึงประชากรในระยะหลัง

t คือจำนวนปี

r คืออัตราการเพิ่ม

อัตราการเพิ่มที่คำนวณได้จากสูตรโดยเฉลี่ยต่อปีมีค่าสูงกว่าที่คำนวณได้จากสูตรดอกเบี้ยทบต้น ซึ่งก็ยังมีค่าสูงกว่าที่คำนวณได้จากอัตราการเพิ่มยกกำลัง โดยปกติมักจะนิยมใช้สูตรอัตราการเพิ่มโดยเฉลี่ยต่อปีซึ่งได้ค่าที่ไม่ค่อยจะสอดคล้องกับความเป็นจริง ทั้งนี้เพราะการเพิ่มของประชากรมิได้เพิ่มในจำนวนที่เท่า ๆ กันโดยเฉลี่ยทุกปี แต่ที่นิยมใช้กันก็เพราะเป็นสูตรที่ง่ายที่สุดในการคำนวณ จากการใช้สูตรดังกล่าวเราพบว่าประชากรไทยมีแนวโน้มที่จะเพิ่มโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๓.๐ ถึงร้อยละ ๓.๒ ต่อปี

สำหรับการคาดคะเนประชากรในอนาคตก็ทำได้หลายวิธี แต่ละวิธีก็มีข้อดีและข้อเสียในตัวของมันเอง โดยปกติแล้วการประมาณจำนวนประชากรในอนาคตว่าจะมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นหรือลดลงไม่ว่าจะใช้สูตรใดมีข้อสมมติฐานบางอย่างที่แอบแฝงอยู่ ผู้ทำการประมาณแต่ละคนจะต้องพยายามทำให้ข้อสมมติฐานดังกล่าวนั้นใกล้เคียงกับความเป็นจริงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ นอกจากนั้นเมื่อเราเฝ้าทำการประมาณประชากรไปในอนาคตยาวนานเท่าใดความสอดคล้องระหว่างข้อสมมติฐานกับความเป็นจริงก็มีความน่าเชื่อถือน้อยลงเพราะอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งมีผลสะท้อนต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านประชากร

ตัวอย่างของการประมาณแนวโน้มของการเพิ่มประชากรที่จะยกขึ้นมาแสดงในที่นี้เป็นตัวอย่างที่ได้จากสำนักงานสถิติแห่งชาติร่วมกับหน่วยราชการอื่น ๆ ในการประมาณครุณผู้ประมาณได้ตั้งข้อสมมติฐานเกี่ยวกับการเกิดการตายไว้ดังต่อไปนี้*

* รายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการที่ใช้ในการประมาณได้จากทิพย์ ชโลธร “วิธีการฉายภาพประชากร” วารสารสังคมศาสตร์ ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๓ (ก.ค. ๒๕๑๖) หน้า ๑๒๐-๑๓๖

๑. การตาย สมมติให้อัตราการตายของประชากรลดลงซึ่งทำให้อายุขัยโดยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด (expectation of life at birth) เพิ่มขึ้นประมาณปีละครึ่งระหว่าง พ.ศ. ๒๕๐๓-๒๕๐๘ หลังจากนั้นจะเพิ่มขึ้นปีละ $\frac{1}{3}$ ปี ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๘-๒๕๔๓

๒. การเกิด ได้ตั้งข้อสมมติเป็น ๓ อย่าง เพื่อใช้ในการประมาณการเพิ่มประชากร ๓ ระดับ แต่ละระดับมีข้อสมมติเกี่ยวกับการตายเหมือนกัน แตกต่างกันที่ระดับภาวะเจริญพันธุ์

๒.๑. การเกิดในระดับสูง สมมติให้อัตราเจริญพันธุ์ทั่วไปลดลงร้อยละ ๒.๕ ทุกช่วง ๕ ปี ในระหว่างปี ๒๕๐๘-๒๕๑๘ และลดลงอีกประมาณ $\frac{1}{5}$ ใน ๓๐ ปี คือลดลงเหลือประมาณ ๑๔๔.๐๓ ในระหว่างปี ๒๕๓๘-๒๕๔๓

๒.๒. การเกิดในระดับกลาง สมมติให้อัตราเจริญพันธุ์ทั่วไปลดลงประมาณร้อยละ ๒.๕ ทุกช่วง ๕ ปี ในระหว่างปี ๒๕๐๘-๒๕๑๘ หลังจากนั้นลดลงเรื่อย ๆ จนเหลือประมาณ ๙๖.๖๕ ในระหว่างปี ๒๕๓๘-๒๕๔๓

๒.๓. การเกิดในระดับต่ำ สมมติให้อัตราเจริญพันธุ์ทั่วไปลดลงตามเป้าหมายของโครงการการวางแผนครอบครัว คือลดลงร้อยละ ๒.๕ ระหว่างปี ๒๕๐๘-๒๕๑๓ ร้อยละ ๑๐ ระหว่างปี ๒๕๑๓-๒๕๑๘ ร้อยละ ๑๖.๐ ระหว่างปี ๒๕๑๘-๒๕๒๓ และลดลงร้อยละ ๑๐ ทุกๆ ระยะ ๕ ปี จนถึง ๒๕๓๘

จากข้อสมมติดังกล่าวเราก็จะได้จำนวนประชากรที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต ๓ ระดับคือ ระดับสูง กลาง และต่ำ ตามที่แสดงไว้ในตาราง ๕

ตารางที่ ๕ จำนวนประชากรทั้งหมดที่ประมาณได้ตามข้อสมมติฐาน
ในระหว่างปี ๒๕๐๓- ๒๕๔๓ (จำนวนพัน)

พ.ศ.	จำนวนประชากร		
	ระดับสูง	ระดับปานกลาง	ระดับต่ำ
๑	๒	๓	๔
๒๕๐๓	๒๖๖๓๔	๒๖๖๓๔	๒๖๖๓๔
๒๕๐๘	๓๑๐๒๕	๓๑๐๒๕	๓๑๐๒๕
๒๕๑๓	๓๖๒๑๕	๓๖๒๑๕	๓๖๒๑๕
๒๕๑๘	๔๒๒๗๗	๔๒๒๗๗	๔๑๗๑๘
๒๕๒๓	๔๙๒๕๙	๔๘๘๖๘	๔๗๐๕๖
๒๕๒๘	๕๗๒๕๘	๕๕๗๓๐	๕๒๗๑๑
๒๕๓๓	๖๖๔๐๒	๖๒๗๘๔	๕๘๖๕๗
๒๕๓๘	๑๖๖๙๖	๖๙๗๙๖	๖๔๖๘๕
๒๕๔๓	๘๘๐๓๕	๗๖๕๗๑	๗๐๕๗๔

จะเห็นได้ว่าจำนวนประชากรจะเพิ่มจาก ๒๖.๖ ล้านในปี ๒๕๐๓ มาเป็น ๓๖ ล้านในปี ๒๕๑๓ และ ๔๔ ล้านในปี ๒๕๔๓ หากอัตราการเกิดยังอยู่ในระดับสูง แต่อัตราการเกิดลดลง อยู่ในระดับปานกลางตามที่สมมติไว้ในปี ๒๕๔๓ ประเทศไทยจะมีประชากรประมาณ ๗๗ ล้าน และอัตราการเกิดลดลงอยู่ในระดับต่ำตามที่สมมติไว้ ประเทศไทยจะมีประชากรประมาณ ๗๑ ล้านในปี ๒๕๔๓ ถ้าหากจะแบ่งจำนวนประชากรออกเป็นหมวดอายุอย่างกว้าง ๆ คือประชากรในวัยเด็ก(๐-๑๔) ในวัยทำงาน (๑๕-๖๔) และกลุ่มอายุที่สูงกว่า ๖๔ ปีขึ้นไป จะเห็นว่าอัตราส่วนร้อยละของประชากรที่อยู่ในวัยทำงานในปี ๒๕๐๓ ซึ่งมีประมาณร้อยละ ๕๑.๔ ในปี ๒๕๔๓ จะเป็นร้อยละ ๕๕.๖ หากภาวะเจริญพันธุ์อยู่ในระดับสูงร้อยละ ๖๒.๐ หากภาวะเจริญพันธุ์อยู่ในระดับกลางและร้อยละ ๖๓.๐ หากภาวะเจริญพันธุ์อยู่ในระดับต่ำตามที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ ๖ ซึ่งหมายความว่าสัดส่วนของประชากรที่อยู่ในวัยทำงานจะสูงขึ้น ถ้าประชากรเพิ่มขึ้นในอัตราที่ช้าลง

ตารางที่ ๖ อัตราส่วนร้อยละของประชากรจำแนกตามหมวดอายุอย่างกว้าง ๒๕๐๓-๒๕๓๔

ระดับการประมาณ และอายุ	ปี พ.ศ.				
	๒๕๐๓	๒๕๑๓	๒๕๒๓	๒๕๓๓	๒๕๔๓
สูง					
๐-๑๔	๔๕.๕	๔๔.๑	๔๓.๖	๔๒.๒	๔๐.๕
๑๕-๖๔	๕๑.๔	๕๒.๕	๕๒.๘	๕๔.๐	๕๕.๖
๖๕ ขึ้นไป	๓.๑	๓.๔	๓.๖	๓.๘	๓.๙
ทุกอายุ	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
กลาง					
๐-๑๔	๔๕.๕	๔๔.๑	๔๓.๑	๓๘.๙	๓๓.๕
๑๕-๖๔	๕๑.๔	๕๒.๕	๕๓.๓	๕๗.๑	๖๒.๐
๖๕ ขึ้นไป	๓.๑	๓.๔	๓.๖	๔.๐	๔.๕
ทุกอายุ	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
ต่ำ					
๐-๑๔	๔๕.๕	๔๔.๑	๔๐.๙	๓๕.๕	๓๒.๑
๑๕-๖๔	๕๑.๔	๕๒.๕	๕๕.๓	๖๐.๒	๖๓.๐
๖๕ ขึ้นไป	๓.๑	๓.๔	๓.๘	๔.๓	๔.๙
ทุกอายุ	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐

ประโยชน์ที่ได้รับจากการประมาณ นอกจากจะได้จำนวนประชากรในแต่ละช่วงเวลา และโครงสร้างทางอายุหรือจำนวนประชากรในแต่ละกลุ่มแล้ว ตัวเลขที่ได้จากการประมาณจำนวนประชากรยังมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ทั้งนี้เพราะ

จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นทุกปีจะมีความต้องการในเรื่องอาหาร ที่อยู่อาศัย การศึกษา การประกอบอาชีพ และบริการต่าง ๆ เพิ่มขึ้นตามสัดส่วน ผู้ที่วางแผนไม่ว่าจะเป็นในส่วนตัวจำเป็นต้องทราบจำนวนประชากรในอนาคตเพื่อจะได้กำหนดเป้าหมายของแผนพัฒนาและโครงการต่าง ๆ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้นของประชาชน

อย่างไรก็ตามตัวเลขที่ได้จากการประมาณตามที่ได้นำเสนอมาแล้วข้างต้นเป็นตัวเลขที่อาศัยข้อสมมุติบางอย่างเกี่ยวกับแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงอัตราเกิดและอัตราตายตามที่ผู้กระทำการประมาณได้กำหนดไว้ ซึ่งมีโอกาสที่จะถูกหรือผิดได้เท่า ๆ กัน ผลของการประมาณจะมีความน่าเชื่อถือมากจนหากเรามีสถิติที่เชื่อถือได้แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มขององค์ประกอบของการเพิ่มประชากรคือแนวโน้มของการเกิดและการตาย และถ้ามีการศึกษาถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับอัตราการเกิดและอัตราการตาย การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีผลที่จะทำให้นแนวโน้มของอัตราการเกิด และการตาย หรืออัตราการเพิ่มเปลี่ยนแปลงไป

ในทางปฏิบัติ สถิติเกี่ยวกับการเกิดและการตายที่กระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบมีความขาดตกบกพร่องมากไม่สามารถจะนำมาใช้ในการประมาณจำนวนประชากรได้ การศึกษาปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอัตราการเกิดและอัตราการตายก็ยังไม่เพียงพอที่จะช่วยในการประมาณจำนวนประชากรในอนาคต ด้วยเหตุนี้การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนที่เพิ่มขึ้นจึงทำกันอย่างลุ่ม ๆ ดอน ๆ เพราะขาดตัวเลขทางด้านประชากรที่พอเชื่อถือได้ การวางแผนครอบครัวเพื่อที่จะทำให้อัตราการเพิ่มทางประชากรจาก ๓.๒ มาเป็น ๒.๕ ในปลายปี ๒๕๑๙ ก็มุ่งไปในด้านการให้บริการโดยไม่คำนึงถึงวิธีการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม หรือแม้แต่ผลที่อาจจะเกิดจากการวางแผนครอบครัวที่จะทำให้อัตราการเพิ่มขึ้น เช่นการส่งเสริมให้ครอบครัวแต่ละครอบครัวมีบุตรน้อยลง จะมีผลทำให้อัตราการอยู่รอดของเด็กทารกสูงขึ้น อัตราการตายของมารดาที่สืบเนื่องมาจากการตั้งครรภ์และเลี้ยงดูบุตรตอนน้อยลง สุขภาพของสมาชิกภายในครอบครัวทั้งหมดดีขึ้น ทำให้อัตราการตายลดลงและอาจจะลดลงรวดเร็วยิ่งขึ้น เพราะบริการทางด้านสาธารณสุขดีขึ้น เมื่อเป็นเช่นนั้นประชากรจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอนาคต ในอัตราที่สูงขึ้นมากกว่าอัตราที่ลดลงตามที่คาดคะเนหวังผลไว้ เนื่องจากอัตราการเกิดลดลงช้ากว่าอัตราการตาย

อย่างไรก็ตามการที่ประชากรอาจจะเพิ่มในอัตราที่ช้าลง ถ้าหากการส่งเสริมประชาชนให้ทำการวางแผนครอบครัวทำกันอย่างจริงจังกว้างขวางและได้ผลเต็มที่ทำให้อัตราการเกิดลดลงอย่างรวดเร็วกว่าอัตราการตายที่ลดลงอันสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนรูปการให้บริการทางสาธารณสุขและอนามัยแก่ประชาชนในเขตชนบทให้ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ อัตราการตายยังจะลดลงได้อีกมากเพราะประชากรส่วนใหญ่โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชากรในเขตชนบทยังไม่ได้รับบริการที่เพียงพอ ดังจะเห็นได้จากอัตราส่วนของแพทย์ต่อประชากรในบางเขตมีค่าต่ำถึง ๑๕๐,๐๐๐ คน หรือต่ำกว่า

ในการศึกษาแนวโน้มอัตราการเพิ่มประชากร การพิจารณาเพียงแต่ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราเกิดและอัตราตายไม่เพียงพอ เราจะต้องพิจารณาดังองค์ประกอบทางด้านการย้ายถิ่นและปัจจัยอื่น ๆ ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมด้วย การย้ายถิ่นของประชากรมีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเกิดและการตายของประชากร ผู้ที่ย้ายถิ่นโดยปกติจะมีระดับภาวะเจริญพันธุ์ต่ำกว่าผู้ที่ไม่ย้ายถิ่นในเขตที่เป็นจุดเริ่มต้นแต่จะสูงกว่าประชากรในเขตที่ต้งจะเห็นได้จากตารางที่ ๗ ซึ่งแสดงจำนวนบุตรโดยเฉลี่ยต่อสตรีที่เคยสมรสแล้ว ๑,๐๐๐ คน จำแนกเป็นหมวดอายุและตามลักษณะสถานภาพของการย้ายถิ่น โดยแบ่งออกเป็นสถานที่อยู่อาศัยในปี ๒๕๐๓

ตารางที่ ๗ จำนวนเด็กเกิดรอดต่อสตรีที่เคยสมรสแล้ว ๑,๐๐๐ คน ตามหมวดอายุ

สถานภาพการย้ายถิ่นเมื่อห้าปีก่อนสำมะโนและสถานที่อยู่อาศัยในปี ๒๕๐๓

อายุ	อาศัยในกรุงเทพ		อาศัยในเขตเมืองอื่น ๆ		ชนบท ไม่ใช่เกษตร		ชนบทเกษตร	
	ผู้ย้ายถิ่น	ผู้ไม่ย้ายถิ่น	ผู้ย้ายถิ่น	ผู้ไม่ย้ายถิ่น	ผู้ย้ายถิ่น	ผู้ไม่ย้ายถิ่น	ผู้ย้ายถิ่น	ผู้ไม่ย้ายถิ่น
๑๓-๑๙	๘๔๘	—	๖๖๗	—	๔๗๘	๖๓๖	๔๘๘	๔๗๒
๒๐-๒๔	๑,๗๒๒	๑,๐๐๐	๑,๕๘๐	๑,๐๖๗	๑,๕๑๔	๑,๕๖๐	๑,๓๕๑	๑,๑๗๔
๒๕-๒๙	๒,๖๓๘	๑,๘๔๘	๒,๘๘๘	๒,๘๖๕	๒,๖๙๒	๒,๕๐๐	๒,๖๘๘	๒,๒๖๘
๓๐-๓๔	๓,๔๖๘	๓,๒๐๐	๓,๘๑๑	๓,๖๕๕	๓,๘๕๘	๓,๔๕๒	๔,๑๔๗	๔,๒๖๗
๓๕-๓๙	๔,๔๑๖	—	๔,๖๓๑	—	๕,๐๐๗	๓,๘๐๘	๕,๔๑๖	๕,๐๒๙
๔๐-๔๔	๔,๘๕๖	—	๕,๑๐๓	—	๕,๕๘๐	๔,๕๕๙	๖,๑๗๓	๖,๒๘๘
๔๕-๔๙	๔,๒๔๖	—	๕,๑๒๘	—	๕,๓๙๓	๓,๔๒๘	๖,๓๐๒	๖,๕๐๐
๕๐ ขึ้นไป	๓,๖๘๗	๓,๙๒๓	๔,๔๔๕	๓,๕๙๑	๕,๐๑๘	๕,๕๒๕	๕,๙๙๘	๕,๔๔๐
ทั้งหมดโดยเฉลี่ย	๓,๕๑๗	๒,๓๗๖	๓,๘๕๐	๓,๑๗๕	๓,๙๒๐	๓,๑๖๐	๔,๔๒๔	๓,๖๘๒
ทั้งหมดโดยปรับฐานอายุ	๓,๔๒๗	๒,๙๘๒	๓,๗๙๔	๓,๔๘๕	๔,๐๓๒	๓,๗๔๐	๔,๔๖๘	๔,๒๕๒

ที่มา: Sidney Goldstein, "Interrelations Between Migration and Fertility in Thailand," *Demography* Vol. 10, No. 2 May 1973, Table 4, p. 236.

จากตารางดังกล่าวจะเห็นได้ว่าผู้ที่ย้ายถิ่นมีภาวะเจริญพันธุ์ต่ำกว่าผู้ที่ไม่ย้ายถิ่น และผู้ที่ย้ายถิ่นไปอยู่ในเขตที่มีความเป็นชนบทมากกว่าจะมีแนวโน้มที่จะมีบุตรมากกว่าผู้ที่ย้ายถิ่นไปสู่ในเขตที่มีความเป็นเมืองมากกว่า เช่นผู้ที่ย้ายถิ่นเข้าในเขตชนบทเกษตรกรรมจะมีจำนวนบุตรที่เฉลี่ยลดประมาณ ๔,๒๔๒ คน เปรียบเทียบกับผู้ที่ย้ายเข้าเขตชนบทที่ไม่ใช่เกษตรกรรมซึ่งมีบุตรประมาณ ๓,๗๔๐ คน หรือเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ที่ย้ายเข้าในเขตเมืองอื่น ๆ จะมีจำนวนบุตรเกิดรอดโดยเฉลี่ย ๓,๔๘๕ คน แต่ถ้าหากย้ายเข้ามาในเขตนครหลวง ผู้ที่ย้ายถิ่นอาจจะมีจำนวนบุตรเกิดรอดโดยเฉลี่ยต่ำกว่าคนในเขตนครหลวง ทั้งนี้จะเป็นเพราะการใช้ชีวิตในนครหลวงมีปัญหาและแรงกดดันทางด้านเศรษฐกิจและสังคมตลอดจนสถานที่อยู่อาศัยและลักษณะของงานที่ทำ ทำให้ผู้ย้ายถิ่นต้องลดภาวะเจริญพันธุ์ให้น้อยลงเพื่อปรับตัวเองให้เข้ากับสถานการณ์ดังกล่าว

การย้ายถิ่นและการขยายความเป็นเมืองจะทำให้ระดับภาวะเจริญพันธุ์ลดน้อยลงไป จากตารางที่ ๑ และ ที่ ๒ เราจะพบว่าผู้ที่อาศัยในเขตเมืองจะมีระดับภาวะเจริญพันธุ์ต่ำกว่าผู้ที่อาศัย

ตารางที่ ๘ อัตราตายและอัตราเกิด

ปี	อัตราตาย	อัตราเกิด	ปี	อัตราตาย	อัตราเกิด
๑๙๐๒	๓๐.๘	๔๕.๔	๑๙๓๘	๒๕.๖	๔๕.๖
๑๙๒๑	๒๙.๗	๔๕.๗	๑๙๓๙	๒๗.๗	๔๙.๔
๑๙๒๒	๓๐.๒	๔๗.๙	๑๙๔๐	๒๗.๕	๔๘.๓
๑๙๒๓	๒๙.๕	๔๙.๓	๑๙๔๑	๒๖.๒	๔๗.๗
๑๙๒๔	๒๙.๑	๔๗.๒	๑๙๔๒	๒๔.๒	๔๕.๔
๑๙๒๕	๒๗.๔	๔๙.๗	๑๙๔๓	๒๗.๐	๔๖.๘
๑๙๒๖	๓๑.๔	๔๖.๙	๑๙๔๔	๒๕.๘	๔๓.๑
๑๙๒๗	๒๖.๙	๔๘.๘	๑๙๔๕	๓๐.๙	๓๙.๘
๑๙๒๘	๒๙.๗	๔๘.๙	๑๙๔๖	๓๒.๒	๔๔.๐
๑๙๒๙	๓๐.๓	๔๙.๐	๑๙๔๗	๓๐.๒	๔๖.๑
๑๙๓๐	๓๑.๒	๔๗.๐	๑๙๔๘	๒๗.๓	๔๖.๔
๑๙๓๑	๓๑.๕	๔๙.๗	๑๙๔๙	๒๖.๖	๔๖.๗
๑๙๓๒	๒๙.๒	๕๐.๐	๑๙๕๐	๒๔.๖	๔๗.๐
๑๙๓๓	๓๑.๑	๔๙.๔	๑๙๕๑	๒๓.๔	๔๗.๔
๑๙๓๔	๓๐.๑	๔๙.๙	๑๙๕๒	๒๒.๒	๔๗.๘
๑๙๓๕	๓๑.๓	๔๘.๓	๑๙๕๓	๒๐.๓	๔๘.๓
๑๙๓๖	๒๖.๖	๔๗.๓	๑๙๕๔	๑๙.๖	๔๘.๗
๑๙๓๗	๓๐.๑	๕๐.๙	๑๙๕๕	๑๘.๐	๔๘.๙

ที่มา : Jean Bourgois-Pichat, "An Attempt to Appraise the Accuracy of Demographic Statistics for an Under-developed Country : Thailand," United Nations Seminar on Evaluation and Utilization of Population Census Data in Latin America, Working Paper No. 1, Santiago, November, 1959, (mimeographed), p. 38.

อยู่ในเขตชนบท ด้วยเหตุนี้หากขบวนการขยายความเป็นเมืองดำเนินต่อไปเราก็อาจจะคาดได้ว่าระดับภาวะเจริญพันธุ์ย่อมจะลดลง ทั้งนี้เพราะการขยายความเป็นเมืองเข้าไปเปลี่ยนแปลงปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชากร เช่นระดับการศึกษา ลักษณะของการประกอบอาชีพ สถานภาพของสตรี และแบบลักษณะของครอบครัว (จากครอบครัวขยายมาเป็นครอบครัวเดี่ยว) โดยทั่วไปผู้ที่มีการศึกษาสูงกว่ามีแนวโน้มที่จะมีบุตรน้อยกว่าผู้ที่มีการศึกษาน้อยกว่า ผู้ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมมีแนวโน้มที่จะมีบุตรมากกว่าผู้ที่ประกอบอาชีพอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เกษตรกรรม

สรุป

อาจจะกล่าวได้ว่าปัญหาที่รัฐบาลในอนาคตจะต้องเผชิญและแก้ไขคือปัญหาเศรษฐกิจ ความสามารถในการที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะเป็นเครื่องตัดสินสมรรถภาพของรัฐบาลในรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามปัญหาที่มักจะคิดกันว่าเป็นปัญหาเศรษฐกิจ โดยแท้จริงแล้วอาจจะเป็นปัญหาทางด้านสังคม การเมือง และประชากรก็ได้ ด้วยเหตุนี้การใช้มาตรการเศรษฐกิจเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว (เช่นปัญหาเกี่ยวกับความยากจนในเขตชนบท และปัญหาเกี่ยวกับความแตกต่างทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างคนในเขตเมืองและคนในเขตชนบท) อาจจะไม่เพียงพอในการแก้ไขและอาจจะต้องใช้มาตรการอื่น ๆ ไปพร้อมกัน

การเปลี่ยนแปลงทางด้านประชากรก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับปัญหาเศรษฐกิจ หากประชากรเพิ่มขึ้นในอัตราที่รวดเร็วกว่าอัตราการเพิ่มของรายได้ประชาชาติจะมีผลทำให้ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจช้าลง ด้วยเหตุนี้การแก้ปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องใช้มาตรการทางประชากรไปพร้อม ๆ กัน และขณะเดียวกันการแก้ไขลดอัตราการเพิ่มประชากรก็ต้องอาศัยมาตรการทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเช่นเดียวกับในประเทศที่มีการกระจายรายได้อย่างทั่วถึง ประชากรส่วนมากได้รับบริการและสินค้าที่ทันสมัย ระดับภาวะเจริญพันธุ์จะลดลงอย่างรวดเร็ว ตัวอย่างประเทศดังกล่าว ที่ภาวะเจริญพันธุ์ลดลงอย่างรวดเร็วควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมก็คือ ไต้หวัน จีน เกาหลีใต้ สิงคโปร์ บาบาตอร์ส เม็กซิโก ฮองกง ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์

ในทางตรงข้ามประเทศอื่น ๆ ที่การกระจายบริการและสินค้ายังไม่ทั่วถึง ประชากรส่วนมากไม่ว่าประเทศนั้นจะมีการพัฒนาสูงหรือต่ำ เช่น ประเทศเวเนซุเอลา เม็กซิโก ที่ประสบความล้มเหลวทางด้านพัฒนาทางเศรษฐกิจโดยรายได้ต่อหัวของประชากรสูงขึ้น แต่อัตราการเกิดยังคงอยู่ในระดับสูงเพราะผลประโยชน์ที่ได้จากการพัฒนาทางเศรษฐกิจไม่ได้กระจายถึงประชากรส่วน

มากจึงไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทัศนคติต่อการมีบุตรน้อยลง การเปลี่ยนแปลงทัศนคติดังกล่าวเป็น
สิ่งสำคัญมาก การตัดสินใจวางแผนครอบครัวไม่จำเป็นต้องอาศัยวิธีการคุมกำเนิดสมัยใหม่ สังคม
ต่าง ๆ ได้มีการคุมกำเนิดมาเป็นเวลานานในรูปใดรูปหนึ่ง เช่น การสมรสช้า ข้อย่ำงทางเพศ
การเลี้ยงบุตรด้วยนมมารดาซึ่งทำให้การตั้งครรภ์ต้องล่าช้าไป บิดามารดาอาจจะตัดสินใจมีบุตรหลัง
จากคนที่ ๒ หรือหลังจากคนที่ ๕ แล้วเมื่อได้ตัดสินใจที่จะไม่มีบุตรต่อไปแล้วแม้แต่วิธีเราถือกันว่า
เป็นวิธีดั้งเดิมก็ยังมสมรรถภาพเพียงพอ การควบคุมขนาดของครอบครัวหรือความล้มเหลวจากการใช้
วิธีการดั้งเดิมอาจจะทำให้คู่สมรสหันไปใช้วิธีการทำแท้ง หรือวิธีการทันสมัยที่ได้ผลดีกว่า แต่สิ่งที่
สำคัญก็คือแรงจูงใจที่จะให้คู่สมรสทำการวางแผนครอบครัวซึ่งแรงจูงใจจะมีความหมายมากเมื่อมี
ความสัมพันธ์โดยตรงกับระบบชีวิตความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจและสังคมของคู่สมรส

ด้วยเหตุนี้ในการแก้ไขปัญห เศรษฐกิจและสังคม รัฐบาลจำเป็นต้องพิจารณาปัจจัย
อื่น ๆ ด้วย เช่น ปัจจัยเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านประชากรและในขณะเดียวกันการแก้ไข
ปัญหาประชากรก็จำเป็นต้องอาศัยมาตรการทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมและสอดคล้องกันด้วย

สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์

อนาคตของความสัมพันธ์ ระหว่าง ไทยกับสหรัฐอเมริกา*

คงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปไม่ใช้หรือว่า ปัจจุบันนี้การเมืองระหว่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปมาก ถึงขนาดที่ทำให้แม้แต่รัฐบาลไทยชุดปัจจุบันต้องยอมรับว่า บางทีความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาจะต้องได้รับการพิจารณาใหม่ ทำไมรัฐบาลไทยโดยรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศจึงได้กล่าวถึงความสัมพันธ์อันดีและยาวนานระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาในทำนองเช่นที่กล่าวเมื่อเร็ว ๆ นี้ ทั้ง ๆ ที่ไม่เคยมีรัฐมนตรีต่างประเทศไทยสมัยใดที่กล่าวเสียความสัมพันธ์หรือตัวแทนรัฐบาลอเมริกันในที่สาธารณะเช่นรัฐมนตรีต่างประเทศคนปัจจุบัน ซึ่งได้กล่าวถึงความหวังดีของรัฐบาลอเมริกันในรูปหน่วยงาน ซี.ไอ.เอ. ว่า ความหวังดีดังเช่นจดหมายจากสกลนครนั้น เป็นความหวังดีที่เหมือน “ถนนที่เดินไปสู่รุ่งที่ฉาบไว้ด้วยความหวังดี” ผู้ใดก็ตามที่ติดตามความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลอเมริกันตลอดมา ย่อมเกิดความสงสัยว่า ทำไมรัฐมนตรีต่างประเทศปัจจุบันจึงมีท่าทีเช่นนี้กับรัฐบาลอเมริกัน ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลไทยโดยหลักการแล้ว ก็ยังมีการร่วมมือทางทหารและการเมืองกับสหรัฐอเมริกาเช่นเดียวกับรัฐบาลทหารชุดที่แล้ว หาได้มีการเปลี่ยนแปลงในประการสำคัญไม่ ความขัดแย้งในท่าทีและคำแถลงการณ์ของรัฐบาลย่อมเป็นที่เข้าใจได้ หากว่าเราจะหันกลับไปดูความสัมพันธ์ทางการเมืองและทางทหารของไทยกับอเมริกัน นับจากสงครามโลกครั้งที่สองสงบลงจนถึงปัจจุบัน

* ปาฐกถาสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๖ ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ความสัมพันธ์ทางการเมืองและทางทหารระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาโดยสังเขป

เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสงบลง ประเทศไทยตกอยู่ในฐานะศัตรูของฝ่ายสัมพันธมิตร เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า สหรัฐอเมริกาโดยเฉพาะเจ้าพนักงานของหน่วย โอ.เอส.เอส. ได้ช่วยเหลือไทยให้รอดพ้นจากการถูกบีบบังคับของรัฐบาลอังกฤษ ความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาต่อไทยในระยะนั้นย่อมเป็นที่ประทับใจของชาวไทยและรัฐบาลไทยโดยทั่วไป แน่ทีเดียว นอกจากจะประทับใจแล้ว ทางประเทศไทยหรือเจ้าหน้าที่ชั้นสูงของไทยย่อมเห็นว่า โลกของการเมืองระหว่างประเทศต่อไปสหรัฐอเมริกาเป็นมหาอำนาจที่แท้จริง และจะเป็นมหาอำนาจที่ประเทศไทยควรให้ความสนใจในบทบาททางการเมืองระหว่างประเทศ บทบาทและอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาต่อความเห็นทางการเมืองระหว่างประเทศของไทย เริ่มขึ้นนับตั้งแต่ปี ๒๔๘๘ (หากไม่นำความสัมพันธ์ในระยะสงครามและระหว่างการเจรจาอังกฤษไทย) คงจะเห็นกันได้ว่า สิ่งหนึ่งซึ่งรัฐบาลเจียงไคเช็คต้องการจากประเทศไทยหลังสงครามก็คือ การยอมรับรัฐบาลจีนขึ้นการแลกเปลี่ยนเอกอัครราชทูตระหว่างไทยกับจีน รัฐบาลจีนได้ส่ง นายลี เทอะ เจอง เอกอัครราชทูตจีนประจำอิหร่านเข้ามาติดต่อกับรัฐบาลชุด ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เพื่อเจรจาเรื่องดังกล่าว จีนเองก็เข้าใจบทบาทของสหรัฐอเมริกาในไทย เมื่อเอกอัครราชทูตจีนประจำอิหร่านผู้นั้นมาถึงไทย บุคคลแรกที่เขาพบคือกงสุลอเมริกันประจำประเทศไทย นายชาลส์ โยส์ (ขณะนั้นสหรัฐฯ ยังไม่มีสถานทูต) พุดเป็นเป็นเชิงขอร้องให้นายชาลส์ โยส์ ช่วยพุดให้รัฐบาลไทยยอมรับรัฐบาลเจียงไคเช็คอย่างเป็นทางการ โดยให้ระดับของการยอมรับนั้นเป็นไปในระดับเอกอัครราชทูต คนต่อไปที่นายลีขอพบ ก็คือ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช หลังจากที่ได้พบนายลี ม.ร.ว.เสนีย์ได้เรียกกงสุลอเมริกาเข้าพบ โดยถามความเห็นของกงสุลอเมริกันว่า รัฐบาลไทยควรจะทำอย่างไรดี กงสุลอเมริกันก็ให้ความเห็นว่า หากรัฐบาลไทยอยากเข้าเป็นสมาชิกสหประชาชาติ ก็ควรจะต้องยอมรับจีนตามข้อเสนอของนายลี ดังนั้นเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๔๘๙ รัฐบาลไทยและรัฐบาลจีนจึงลงนามในสนธิสัญญาสัมพันธไมตรีระหว่างไทยกับจีน

ผู้เขียนมีความเห็นว่า จะผิดความจริงอยู่มาก หากว่าเราจะพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาในรูปที่ว่า อิทธิพลของสหรัฐอเมริกาทำให้ไทยมีนโยบายต่างประเทศหรือนโยบายการทหาร ตามแบบอเมริกันหรือตามอเมริกัน เท่าที่ทราบ ไทยเองนั้น หลังสงครามก็มีความตื่นกลัวลัทธิคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะเมื่อพรรคคอมมิวนิสต์จีนประสบความสำเร็จในการจัดตั้งรัฐบาลบนดินแผ่นดินใหญ่จีนเมื่อปลายปี ๒๔๙๒ อีกทั้งในระยะนั้น รัฐบาลไทยยังมีความต้องการที่

จะพัฒนากองทัพไทยและกำลังตำรวจไทยด้วย ทั้งนี้เพื่อเหตุผลทางการเมืองหรือไม่ ไม่อยู่ในเรื่องที่จะพูดถึง แต่สรุปการันต์ว่า คงเป็นด้วยเหตุผลทางการเมืองมากกว่าเหตุผลด้านอื่น ความต้องการของรัฐบาลไทยดังกล่าว รวมทั้งความสงสัยในรัฐบาลใหม่บนผืนแผ่นดินใหญ่จีน เข้าใจว่าเผชิญตรงกับผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาในขณะนั้น ซึ่งต้องการที่จะปิดล้อมจีน พร้อมกับให้ความช่วยเหลือฝรั่งเศสในการต่อต้านขบวนการรักชาติต่างๆ ของประเทศบนแหลมอินโดจีน ทั้งนี้เพื่อตั้งฝรั่งเศส ซึ่งขณะนั้นทำท่าอึดๆ ออกๆ ไม่อยากเข้าร่วมองค์การนาโต้ กรณีอีกกรณีหนึ่งที่แสดงว่าแม้ในขณะที่มีความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับไทย มีลักษณะไม่เป็นทางการ แต่ก็มีผลกระทบกระเทือนจนถึงปัจจุบัน กล่าวคือ ในปี ๒๔๙๓ ทางรัฐบาลสหรัฐอเมริกาส่งคณะสำรวจสถานการณ์มายังเอเชียอาคเนย์ ในคณะดังกล่าวมีคนของหน่วยงาน ซี.ไอ.เอ. มาด้วยหนึ่งคน เจ้าพนักงานผู้นี้ได้ทำการติดต่อกับอดีต โอ.เอส.เอส. ผู้นี้ โดยที่ทั้งสองได้สนทนากันอย่างไม่เป็นทางการว่า ทางซี.ไอ.เอ. ต้องการสถาปนาหน่วยปฏิบัติการของตนขึ้นในประเทศไทย เพื่อหาข่าวกรองเกี่ยวกับความเคลื่อนไหวของคอมมิวนิสต์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเพื่อทำการประสานงานกับหน่วยซี.ไอ.เอ. ในอินโดจีนด้วย ผลของการเจรจาโดยสรุปก็คือ ทางหน่วยงานไทย อันมีกรมตำรวจ กระทรวงกลาโหม และกระทรวงการต่างประเทศ ต่างมีคนของตนเข้าประชุมกับ ซี.ไอ.เอ. ผู้นั้น โดยมีความเห็นร่วมกันว่า ทางไทยพร้อมที่จะร่วมมือด้วยอย่างไม่เป็นทางการ และต้องนับว่าเป็นครั้งแรกที่ทางเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยชั้นสูงได้ติดต่อกับหน่วยงานดังกล่าวของสหรัฐอเมริกา (รายละเอียดของผลการเจรจาดังกล่าวขอได้จาก *สังคมศาสตร์ปริทัศน์* ฉบับ เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๑๗) โดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกานั้นไม่จำเป็นเสมอไปว่าจะต้องเป็นความสัมพันธ์ในระดับรัฐบาลต่อรัฐบาลเท่านั้น ความสัมพันธ์ทั้งสองชนิด ทั้งส่วนตัวและเป็นทางการ ต่างก็มีบทบาทเช่นกัน และบางทีความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการนั้นก็มีบทบาทมากกว่าในการติดต่อกับ ซี.ไอ.เอ. ในระยะนั้น ทางไทยต้องการจะปราบปรามคอมมิวนิสต์จริงจังหรือไม่ ไม่ปรากฏ แต่ปรากฏได้แน่ชัดว่ากรมตำรวจไทยได้เครื่องไม้เครื่องมือมากมาย ความสัมพันธ์อันต่อไประหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาคือ การลงนามสนธิสัญญาความช่วยเหลือทางการทหารปี ๒๔๙๓ ซึ่งเป็นสนธิสัญญาหลักที่สหรัฐอเมริกาให้ความช่วยเหลือทางอาวุธยุทโธปกรณ์ และการส่งที่ปรึกษาทางการทหารมาช่วยฝึกกองทัพไทย ในปี ๒๔๙๔ หน่วยงานทางทหารของสหรัฐอเมริกาเริ่มมา

ประจำในประเทศไทย เพื่อให้คำปรึกษา และดูแลการส่งความช่วยเหลือทางอาวุธให้แก่รัฐบาลไทย และในปี ๒๔๙๔ นี้เองที่ทางตำรวจพลร่มไทยได้เริ่มเข้าฝึกชาวเขาเผ่าม้งของลาว โดยองค์การ ซี.ไอ.เอ เป็นผู้บริหารงานด้านนี้

เป็นที่เชื่อกันว่า โดยการเรียกร้องของฝ่ายสหรัฐอเมริกา ทางไทยจึงได้ส่งทหารไปร่วม สงครามเกาหลีและยอมรับรัฐบาลเบาไต๋ ในเวียดนามใต้ (ทั้งที่นายพจน์ สารสิน รัฐมนตรีต่างประเทศของไทยขณะนั้นไม่เห็นด้วย) เท่าที่ทราบนั้น ไม่มีหลักฐานโดยประจักษ์ชัดว่า รัฐบาลไทย ขณะนั้นมีความเชื่อและคิดเองว่าการกระทำดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อความสัมพันธ์ของไทยกับเกาหลี และเวียดนามหรือไม่

หลังจากที่เขียนเขียนฟูแตก รัฐบาลไทยเข้าร่วมลงนามสนธิสัญญามินิลา จัดตั้งองค์การ ส.ป.อ. ขึ้น สนธิสัญญานี้เป็นสนธิสัญญาทอฉาว เพราะเป็นการแสดงตัวอย่างเป็นทางการครั้งแรก ว่าไทยเป็นปรปักษ์กับจีนแผ่นดินใหญ่ ผู้นำไทยมีความเชื่อมั่นในประสิทธิภาพของสนธิสัญญานี้มาก น้อยเพียงใดนั้นไม่ปรากฏ แต่ในปี ๒๕๐๕ ไทยกับสหรัฐอเมริกาโดยรัฐมนตรีต่างประเทศของไทย ขณะนั้น คือ นายถนิต ค่อมจันทร์ กับ นายคิน รัสค์ รัฐมนตรีต่างประเทศของอเมริกัน ออกแถลงการณ์ เป็นเชิงยั่วว่า รัฐบาลอเมริกันนั้นสามารถเข้าช่วยไทยได้ ไม่ว่าทุกฝ่ายที่ได้ลงนามสนธิสัญญามินิลา จะเห็นด้วยหรือไม่ก็ตาม นับเป็นเรื่องน่าสังเกต ทุกครั้งที่มีการรบหนักในลาว รัฐบาลไทยกับรัฐบาล อเมริกันมักจะออกแถลงการณ์ร่วมกัน หรือมีฉันทามติลงนามในสนธิสัญญาร่วมกัน เมื่อฝ่ายประเทศ ลาวและเวียดนามรุกล้ำในลาวในปี ๒๔๙๗ ไทยลงนามในสนธิสัญญามินิลา เมื่อฝ่ายประเทศลาวรุกล้ำ ในลาวในปี ๒๕๐๕ ก็แถลงการณ์ถนัด-รัสค์

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในปี ๒๕๐๔ กองทัพอากาศอเมริกันก็มีฝูงบินประจำบ้าน (ไม่ทราบ จำนวนแน่นอน) ประจำการอยู่ที่ดอนเมืองอยู่แล้ว ฝูงบินนี้ทำการบินเพื่อรักษาน่านฟ้าไทย (ภายใต้ สนธิสัญญาอะไรไม่ทราบ) แต่ปรากฏว่า ฝูงบินนี้ทำการบินลาดตระเวนในแหลมอินโดจีนด้วย

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกานับตั้งแต่ปี ๒๕๐๕ จนถึงปัจจุบันพอจะสรุปได้ สั้น ๆ ดังนี้

๑. สหรัฐอเมริกาส่งกำลังทางอากาศและทางบกเข้าประจำในประเทศไทย โดยอ้างว่าเพื่อ ทำสงครามในเวียดนาม

๒. ประเทศไทยส่งกองทหารเข้าไปรบในเวียดนามใต้ และส่งทหาร (ทางรัฐบาลไทย เรียกว่า ทหารอาสา) เข้ารบในลาว โดยรัฐบาลอเมริกันเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย

๓. สหรัฐอเมริกาใช้แผ่นดินไทยเป็นฐานบินทิ้งระเบิดในประเทศลาว เวียดนามและเขมร

๔. เพื่อเป็นการตอบแทนหรืออย่างไรไม่ปรากฏชัด ความช่วยเหลือทางทหารที่สหรัฐอเมริกาส่งให้แก่อเมริกาตั้งแต่ปี ๒๕๐๘ ได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก และสูงสุดในปี ๒๕๑๒ ในปี ๒๕๐๗ ทางฝ่ายทหารไทยกับอเมริกัน ได้วางแผนทางการทหาร ซึ่งเป็นแผนที่แสดงอย่างแน่ชัดว่า สหรัฐอเมริกาจะส่งทหารเข้าช่วยไทยอย่างไร และโดยวิธีใด แผนดังกล่าวลงนามโดยนายพลทหารอเมริกันและรัฐมนตรีกลาโหม ซึ่งขณะนั้นเป็นนายกรัฐมนตรีด้วย (จอมพลถนอมถนอมแทนฝ่ายไทย)

๕. เชื่อว่าตั้งแต่ปี ๒๕๐๗ เป็นต้นมา สหรัฐอเมริกามีส่วนพัวพันกับการวางแผนการให้คำปรึกษา และการฝึกการต่อสู้ทหารป่าของรัฐบาลไทยมากขึ้น อย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน

สรุปความสัมพันธ์ก่อนหน้าการลงนามสนธิสัญญาหยุดยิงปารีส ปี ๒๕๑๖

สหรัฐอเมริกาพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับตน ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายยุทธศาสตร์การปิดล้อมจีนแดง และเป็นการส่งสัญญาณให้รัสเซียรู้ว่า ทางสหรัฐฯ นั้นมีความมุ่งมั่นที่แท้จริงที่จะต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ ดังเห็นได้ โดยเฉพาะจากกิจกรรมของสหรัฐอเมริกาในการช่วยเหลือฝรั่งเศสและในที่สุดในการช่วยฝ่ายขวาในแหลมอินโดจีน ประเทศไทยในระยะแรกมีความเห็นเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกาหรือไม่ไม่ปรากฏแน่ชัด แต่ที่แน่ชัดก็คือ ทางไทยกลัวอิทธิพลของจีน และมีความต้องการความช่วยเหลือทางทหารจากสหรัฐอเมริกามาก. แต่นับตั้งแต่เมื่อเดือนเมษายนพ.ศ. ๒๕๑๖ ไทยพยายามอย่างที่สุดที่จะใช้สหรัฐอเมริกาเป็นตัวจักรสำคัญในการต่อสู้กับเวียดนามเหนือ โดยทางไทยมีความเห็นว่า การรวมเวียดนามเป็นประเทศเดียวกันนั้น เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของไทย ไทยเองก็ต่อต้านเหตุการณ์ในแหลมอินโดจีน ด้วยการส่งทหารเข้าทำการรบในลาวและเวียดนาม และทำการฝึกฝนและให้ความช่วยเหลือแก่เขมรเสรี ก่อนหน้าที่เจ้าสหายจะถูกโค่นอำนาจ ในทศวรรษที่ผ่านมาไทยพึ่งสหรัฐอเมริกาในการปราบปรามทหารป่ามากขึ้น และที่สำคัญที่สุดก็คือ ไทยต้องการใช้สหรัฐอเมริกาเป็นเครื่องมือต่อต้านเวียดนามเหนือ ไทยจึงได้พัวพันกับสงครามอินโดจีนอย่างเปิดเผย โดยการยินยอมให้สหรัฐอเมริกาใช้สนามบินไทยในการทิ้งระเบิดเวียดนามเหนือและที่มั่นของฝ่ายต่อต้านรัฐบาลฝ่ายขวาในอินโดจีน

สำหรับผู้เขียนเอง มีความเห็นว่า การปูพื้นฐานของความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งในที่สุดได้กลายมาเป็นความสัมพันธ์ในฐานะและในรูปแบบปัจจุบันนี้ เริ่มในระยะปี ๒๔๘๘ ถึง ๒๔๙๗ กิจกรรมใด ๆ และนโยบายใด ๆ ที่เกิดขึ้นหลัง

จากปี ๒๔๙๗ นั้นเป็นเพียงผลของการวางพื้นฐานในระยะเกาปดังกล่าว ควรเป็นที่สังเกตต่อไปว่า โดยที่ลักษณะของรัฐบาลไทยในอดีตเป็นรัฐบาลเผด็จการแบบทหาร ความสัมพันธ์จึงมุ่งไปทางด้านการทหารเพิ่มขึ้น โดยที่กระทรวงการต่างประเทศไทยมีบทบาททร่มน้อยลง

ความสัมพันธ์หลังการเขื่อนบักกิงของนายนิคสันและการลงนามสนธิสัญญาปารีสปี ๒๕๑๖

เหตุการณ์สำคัญที่มีผลกระทบกระเทือนความคิดของฝ่ายไทยเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกา ในปี ๒๕๑๒ นั้น ก็คือ การประชุมที่ปารีสระหว่างคู่อริในสงครามเวียดนามเป็นครั้งแรกในเดือนมกราคม ๒๕๑๒ กับการที่นายนิคสันประกาศใช้ลัทธิกวม (Guam Doctrine) ในเดือนกรกฎาคม ๒๕๑๒ ไม่ว่าสหรัฐอเมริกาจะให้เหตุผลประการใดก็ตาม แต่เหตุการณ์สำคัญทั้งสองนมนัยสำคัญคือ ประการแรก สหรัฐอเมริกาไม่สามารถประสบบชัยชนะทางทหารอย่างทีพันธมิตรของตน โดยเฉพาะไทยคาดไว้ จึงจำเ็นที่จะต้องเรียกร้องให้มีการเจรจาสงบศึก ประการที่สอง ถึงแม้สหรัฐอเมริกาจะประกาศว่าจะยังนับถือและปฏิบัติตามสนธิสัญญาของตน แต่สหรัฐอเมริกาได้แปลความหมายของความรับผิดชอบตามสนธิสัญญานั้น ๆ ใหม่ กล่าวคือ สหรัฐอเมริกาจะไม่เข้าช่วยประเทศใด ๆ ในการทำสงครามด้วยการใช้ชีวิตทหารอเมริกันเป็นเดิมพัน แต่จะให้ความช่วยเหลือทางทหารและทางเศรษฐกิจเท่าที่ทางสหรัฐอเมริกาเห็นว่าจำเป็น กล่าวโดยสั้น ๆ สหรัฐอเมริกาจะไม่เข้าพัวพันโดยตรง แต่จะเข้าพัวพันโดยทางอ้อมหากจำเป็น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเห็นของสหรัฐอเมริกาเอง เหตุการณ์ทั้งสองดังกล่าวนี้จะมีผลกระทบกระเทือนความคิดของฝ่ายพลเรือนไทยมากเท่าใดนั้นไม่ปรากฏชัด แต่กระทรวงการต่างประเทศ โดยนายถนัด คอมันตร์ เริ่มหาทางติดต่อกับจีนแผ่นดินใหญ่ในปีนั้น ทางด้านการทหารนั้น ถึงแม้ว่าจะได้มีการถอนทหาร ๖,๐๐๐ คนและ ๙,๘๐๐ คนจากประเทศไทยเป็นระยะ ๆ ในระหว่างปี ๒๕๑๓ กับปี ๒๕๑๔ แต่กำลังรบทางอากาศของสหรัฐอเมริกาส่วนใหญ่ยังอยู่ในไทยตลอดสองปีนั้น และในปี ๒๕๑๕ กำลังรบของสหรัฐอเมริกากลับเพิ่มขึ้นเป็น ๔๐,๐๐๐ คน (ในปี ๒๕๑๒ กำลังอยู่ในระดับ ๔๘,๐๐๐ คน)

ควรเป็นที่สังเกตว่า ขณะที่สหรัฐอเมริกาเพิ่มกำลังรบของตนในประเทศไทยและทำการทิ้งระเบิดลาว เวียดนาม โดยเฉพาะสาธารณรัฐประชาธิปไตยเวียดนามและเขมรนั้น ตัวแทนของประธานาธิบดีอเมริกันได้เจรจากับสาธารณรัฐประชาชนจีนและสาธารณรัฐประชาธิปไตยเวียดนามควบกันไป และที่สำคัญที่สุด ก็คือ ในปี ๒๕๑๕ นั้นเอง นิคสันในฐานะประธานาธิบดีได้เดินทางไปปักกิ่ง และในปี ๒๕๑๖ คู่สงครามเวียดนามได้ลงนามในสนธิสัญญาหยุดยิง หลังการลงนาม

สัญญาหยุดยั้งดังกล่าว ทางสหรัฐอเมริกาได้เคลื่อนกำลังทางอากาศบางหน่วยเข้าไทย และได้โยกย้ายกองบัญชาการทหารอเมริกันประจำเวียตนามมาประจำไทย กิจกรรมทางทหารของสหรัฐอเมริกาซึ่งเคยปฏิบัติการในประเทศไทยก่อนการลงนามสนธิสัญญาปารีสเคยมีอยู่อย่างไร ก็ยังคงมีอยู่อย่างนั้น ยกเว้นการทิ้งระเบิดดินแดนอินโดจีน (อย่างไรก็ตาม ในเดือนมกราคม ๒๕๑๗ รัฐมนตรีกลาโหมอเมริกันได้กล่าวเป็นเชิงว่า อาจจะต้องทิ้งระเบิดในเวียตนามอีก และเชื่อกันว่าเครื่องบินที่ใช้คงจะมาจากประเทศไทย) ทั้งนี้กิจกรรมดังกล่าวก็คือ การบินสอดแนมเหนือ่านฟ้าประเทศบ่นแหลมอินโดจีนและการฝึกทหารทางราบและอากาศของรัฐบาลลอนนอลและรัฐบาลเวียงจันทน์ในค่ายฝึกบนผืนแผ่นดินไทย

รัฐบาลไทยโดยรัฐมนตรีต่างประเทศคนปัจจุบัน ได้กล่าวมากกว่าหนึ่งครั้งว่า ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลง แต่ในขณะเดียวกัน เมื่อถูกถามถึงฐานะของฐานทัพที่สหรัฐฯ ใช้อยู่ปัจจุบัน ท่านรัฐมนตรีต่างประเทศตอบว่าฐานทัพดังกล่าวมีอยู่เพื่อรักษาสถานการณ์ในอินโดจีน หากมีสันติภาพในอินโดจีนเมื่อใด ก็จะมีการถอนกำลังจากฐานทัพดังกล่าวทั้งหมด ก่อนหน้าทีรัฐมนตรีต่างประเทศจะกล่าวเช่นนั้น เมื่อปลายเดือนมกราคมศกนี้ทางรัฐบาลไทยทั้งรัฐบาลที่แล้วและรัฐบาลนี้ ได้ส่งคณะผู้แทนทางกึ่งาและคณะผู้แทนองค์การเชื้อเพลิงไปเยือนกรุงปักกิ่ง และเมื่อเร็ว ๆ นี้คณะผู้แทนเชื้อเพลิงอีกคณะหนึ่งก็ได้ไปเยือนปักกิ่ง ทุกครั้งที่ส่งคณะผู้แทนดังกล่าวไป เจ้าหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศไทยได้ติดตามไปด้วยอย่างน้อยก็หนึ่งคน แต่ทุกครั้งที่ไปไม่ได้ไปอย่างเป็นทางการ การเจรจาก็หาได้คืบหน้าในเรื่องหลักแต่อย่างใดไม่ ทางรัฐบาลไทยนั้นจนแล้วจนรอดก็ยังมิได้ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๕๓ ซึ่งห้ามการค้าขายระหว่างไทยกับจีน ทั้งในระดับรัฐบาลและเอกชน ในการติดต่อกับรัฐบาลสาธารณรัฐประชาธิปไตยเวียตนามนั้น รัฐบาลชุดที่แล้วและรัฐบาลชุดนี้ได้พยายามติดต่อตลอดมา เพื่อทำการเปิดการเจรจากัน แต่ไม่ปรากฏว่าทางฝ่ายรัฐบาลไทยสามารถทำการติดต่อได้เป็นผลสำเร็จ แม้ว่าจะใช้ประเทศที่สามพยายามติดต่อแล้วก็ตาม แม้รัฐมนตรีช่วยว่าการต่างประเทศในสมัยรัฐบาลชุดที่แล้วจะได้เดินทางไปติดต่อด้วยตัวเองในประเทศที่สาม แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จ ไม่ว่าทางรัฐบาลไทยจะแถลงว่า ตนนั้นมีนโยบายของตัวเองหรือไม่ แต่ปรากฏว่าไทยได้เดินนโยบายต่างประเทศตามสหรัฐอเมริกาในกรณีจีนแผ่นดินใหญ่และสาธารณรัฐประชาธิปไตยเวียตนาม แต่ตามไม่ทัน เพราะติดอยู่ที่ฐานทัพ ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น หากจะพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาในระยะหลังนี้จะสังเกตได้ว่า สหรัฐอเมริกากำลังใช้ไทยเป็นลานบินหรือฐานกำลัง เพื่อคุกคามฝ่าย

ตรงกันข้ามของตนให้ทำการเจรจา แต่ในขณะที่เดียวกันหาได้ให้ไทยมีส่วนในการเจรจาดังกล่าวไม่ เมื่อการเจรจายุติลง ด้วยการลงนามสัญญาหยุดยิง สหรัฐอเมริกาก็ยังคงใช้ไทยเป็นเครื่องมือที่จะคุกคามอธิปไตยของประเทศเพื่อนบ้านอยู่เช่นเดิม ทั้งๆ ที่สหรัฐอเมริกานั่นได้เปลี่ยนนโยบายของตนจากการเข้าพัวพันอย่างเต็มที่มาเป็นการเจรจาต่อรอง อีกทั้งรัฐบาลอเมริกันปัจจุบันก็มีการติดต่อกับจีนอย่างเป็นทางการ และยังมีกรติดต่อกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยเวียดนามเหนือคู่ศัตรูเก่าด้วย แต่ทางไทยนั้นเล่าแม้จะติดต่อกับจีนก็ต้องทำการติดต่อยังไม่เป็นทางการ และต้องหาเรื่องบังหน้าเพื่อจะไปพูดเรื่องการเมือง และเมื่อพูดเสร็จก็ทำอะไรไม่ได้ เพราะไม่ได้เป็นการเจรจาอย่างเป็นทางการ ทางสาธารณรัฐประชาธิปไตยเวียดนามก็ปฏิเสธที่จะพบปะเจรจาด้วย เพราะเหตุผลง่ายๆ ที่ว่า ไทยไม่ว่าจะประกาศสงครามกับเขาหรือไม่ แต่ไทยได้ยินยอมให้มหาอำนาจใช้ฐานทัพคุกคามอธิปไตยของเขามาเป็นเวลานานนับสิบๆ ปี การเจรจามีได้ ก็ต่อเมื่อทางไทยนั้นแสดงว่า ฐานทัพดังกล่าวจะไม่คุกคามอธิปไตยของเขา ถ้าจะอุปมาอุปมัยสถานการณ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา ดังกล่าวมานี้คงจะต้องกล่าวว่า ในขณะที่สหรัฐอเมริกาเปลี่ยนกระดานหมากรุกใหม่ สหรัฐอเมริกาก็ยังคงแนะนำให้ไทยใช้กระดานหมากรุกเก่า ทางเลือกของไทยมีอะไรบ้าง เมื่อดุลทางการเมืองของโลกขณะนั้นเปลี่ยนแปลงไป และสหรัฐอเมริกาเองได้เปลี่ยนท่าทีของตนต่อการสู้รบบนแหลมอินโดจีนจากการพัวพันอย่างเต็มที่เป็นการพัวพันอย่างจำกัด และขณะเดียวกันก็เปิดทางเลือกใหม่ให้กับตนเอง

ในความเห็นของผู้เขียนทางเลือกของไทยมีดังนี้

ประการที่หนึ่ง คงความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาไว้อย่างเดิม ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์ทางทหารและการเมือง โดยหวังว่าสหรัฐอเมริกายังคงช่วยแบ่งเวียดนามเป็นสองส่วน และช่วยรัฐบาลเวียดนามใต้ตลอดไป

ประการที่สอง คงความสัมพันธ์ทางทหารกับสหรัฐอเมริกายังเดิมให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ แต่พยายามใช้ความกลัวที่จีนมีต่อรัสเซียให้เป็นประโยชน์ โดยยุยงให้จีนปรามเวียดนามเหนือไม่ให้ทำการใด ๆ ซึ่งจะทำให้ไทยต้องให้มหาอำนาจเช่นรัสเซียมีอำนาจมากขึ้นในไทย

ประการที่สาม เปลี่ยนสภาพจิตของตนเอง ลดระดับความสำคัญของนโยบายทางทหารและความสำคัญของความสัมพันธ์ดังกล่าวระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา และหาทางเจรจาย่างจริงจังกับรัฐบาลสาธารณรัฐประชาธิปไตยเวียดนาม เพื่อหาทางอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ในภูมิภาคนี้ของทวีปเอเชีย

ทางเลือกที่หนึ่งและทางเลือกที่สองนั้น มีสมมติฐานว่าสหรัฐอเมริกาจะคงความสัมพันธ์เดิมกับไทย ทั้งทางทหารและทางการเมือง รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือทางทหาร เฉพาะทางเลือกที่หนึ่งนั้น มีข้อสมมติฐานข้ออื่นอีกว่า ฝ่ายขวาของเวียดนามใต้จะสามารถคงอยู่ต่อไปได้ด้วยการช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกา และมีความสามารถที่จะใช้ความช่วยเหลือนั้นอย่างเต็มที่ อีกทั้งยังสมมติต่อไปอีกว่าเวียดนามใต้มีผลประโยชน์ร่วมกันกับไทย

สำหรับทางเลือกที่สองนั้น มีสมมติฐานต่อไปว่า จีนมีอิทธิพลพอที่จะประจบสอประนอมประชาชนไทยโดยเวียดนามใต้ ทางเลือกที่สามนั้นขึ้นอยู่กับสมมติฐานที่ว่า ประชาชน รัฐบาลและกองทัพไทยสามารถเปลี่ยนสภาพจิตของตนเอง และพยายามทำความเข้าใจสถานการณ์ทางการเมืองของไทยกับประเทศในแหลมอินโดจีน พยายามเข้าใจความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างกลุ่มการเมืองต่างๆ ในเอเชีย โดยเฉพาะในแหลมอินโดจีน และใช้ความเข้าใจนั้นหาทางเจรจากับกลุ่มการเมืองดังกล่าวโดยเฉพาะฮานอย สันติภาพในเอเชียอาคเนย์จะมีขึ้นจริงหรือไม่ เว้นแต่ว่า ฮานอยกับกรุงเทพฯ จะมีความสัมพันธ์ทางการเมืองที่ดีพอ トラบเท่าที่ความสัมพันธ์นั้นยังไม่มี ความตึงเครียดของสถานการณ์จะยังคงมีต่อไป ไม่ว่ารัสเซียหรือจีน หรือสหรัฐอเมริกาจะเข้าข้างกรุงเทพฯ หรือฮานอย หรือไม่เข้าข้างใดเลยก็ตาม ทางเลือกที่สามมีสมมติฐานดังกล่าว การกล่าวอ้างว่าสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ชะตาการเมืองระหว่างประเทศของไทยนั้นย่อมไม่ถูกต้อง คนไทย รัฐบาลไทย และกองทัพไทยก็ต้องเป็นผู้เลือก ว่าตนต้องการสันติภาพหรือไม่ อนาคตของความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับไทยจึงขึ้นอยู่กับว่า ประชาชนไทย รัฐบาลไทย และกองทัพไทย จะเห็นทางเลือกที่แท้จริงของตน และใช้โอกาสที่ประเทศเล็กๆ อย่างเราพอจะมีในการเลือกนั้นๆ เพื่อผลประโยชน์ของชาติ และเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง กล่าวโดยสรุป อนาคตของความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา ขึ้นอยู่กับทางเลือกพื้นฐานของเราเองด้วย

พันศักดิ์ วิญญรัตน์

นักเศรษฐศาสตร์ มองกระบวนการ ประชาธิปไตยอย่างไร

นับแต่ความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในประเทศไทย ตั้งแต่วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ เป็นต้นมา คำว่า *ประชาธิปไตย* ก็ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางอีกครั้งหนึ่งในหมู่ประชาชนโดยทั่วไป ในปัจจุบันหลายคนเชื่อว่า ประเทศไทยกำลังจะก้าวไปสู่ยุคประชาธิปไตยอย่างแท้จริงเป็นครั้งแรกนับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ นักรัฐศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่อยู่ในวงการวิชาการเริ่มมีบทบาทมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในการชี้แจงทฤษฎี หลักการ และแนวทางของประชาธิปไตย รวมทั้งการริเริ่มและจัดการระเบียบการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย อาทิ เช่น การร่างรัฐธรรมนูญใหม่ เป็นต้น เป็นการถูกต้องแล้ว ที่ท่านผู้รู้เหล่านั้นจะได้ช่วยกันชี้แจงและให้การศึกษาดังประชาธิปไตย และทางการเมืองโดยทั่วไป แก่บรรดาประชาราษฎร์ ซึ่งได้อยู่ภายใต้ระบอบกดขี่มาเป็นเวลานาน

จุดมุ่งหมายของบทความตอนนี้ มิใช่การบรรยายลักษณะหรือกระบวนการดำเนินงานในระบบประชาธิปไตย เพราะนั่นเป็นเรื่องของวิชารัฐศาสตร์โดยตรง หากแต่เป็นบทความที่เกี่ยวกับความพยายามของนักเศรษฐศาสตร์ ที่จะใช้ทฤษฎีและหลักการวิเคราะห์ในแขนงวิชาของตน เพื่อพิจารณาลักษณะที่สำคัญบางประการของกระบวนการประชาธิปไตย (*Democratic Process*) อาทิเช่น จุดมุ่งหมายและบทบาทของรัฐบาลในระบบประชาธิปไตย การออกเสียงเลือกตั้งหรือลงมติ ระบบการรวมกลุ่มผลประโยชน์หรือพรรคการเมือง ผลสะท้อนจากการใช้เสียงข้างมากในการเลือกนโยบายและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการวางแผนนโยบายของรัฐบาลในระดับต่าง ๆ กัน ข้อที่ควรเน้นหนักในที่นี้คือ แทนที่จะวิเคราะห์จุดใดจุดหนึ่งโดยละเอียด เราจะพยายามรวบรวมผลงานของนักเศรษฐศาสตร์หลาย ๆ ท่านในด้านต่าง ๆ กัน เท่าที่จะทำได้

หลายท่านอาจจะแปลกใจว่า เศรษฐศาสตร์ จะเข้ามายุ่งกับเรื่องราวของวิทยาศาสตร์และการเมือง เช่นเรื่องประชาธิปไตย ได้อย่างไร? เพราะฉะนั้น จึงเป็นการสมควรที่บทความนี้จะเริ่มด้วยการพิจารณาถึงความแตกต่างในวิธีการวิจัย (methodology) ระหว่างรัฐศาสตร์ กับเศรษฐศาสตร์ และความเหมาะสมของการนำหลักการของเศรษฐศาสตร์ไปใช้ในขอบเขตของรัฐศาสตร์

เศรษฐศาสตร์ในวิชารัฐศาสตร์

กล่าวโดยย่อ ๆ หัวใจของเศรษฐศาสตร์ คือ การพิจารณาปัญหาว่า ทำอย่างไรการเลือกระหว่างทางเลือก (alternatives) หลาย ๆ ทางด้วยกัน จึงจะเป็นการเลือกที่ดีที่สุด โดยเสียต้นทุนน้อยที่สุด ภายใต้สถานการณ์ที่ทรัพยากรมีจำกัด ส่วนรัฐศาสตร์นั้นศึกษาถึงรากฐานและกำเนิดของรัฐ ประเพณีและวิวัฒนาการและการดำเนินการของรัฐ บางท่านกล่าวว่า รัฐศาสตร์ คือวิชาที่อาศัยการรณรงค์เพื่อควมมีอำนาจในการที่จะปกครอง (struggle for power) ซึ่งถ้ามองให้ถี่ ก็คือที่มาของการก่อตั้ง และดำเนินการของรัฐบาล และส่วนการปกครองอื่น ๆ นั้นเอง

ในขณะที่นักรัฐศาสตร์พยายามอธิบายถึงความจำเป็นและความสำคัญของรัฐโดยอ้างถึงการคุ้มครองชีวิต สิทธิ และทรัพย์สินของมนุษย์ในสังคมที่อยู่ร่วมกัน (แนวความคิดของ จอห์น ล็อก และ โทมัส ฮอบส์) โดยรัฐบาลที่ปฏิบัติตามความเห็นพ้องต้องกันของมวลชน (หรือ general will ตามแนวความคิดของรูสโซ) นักเศรษฐศาสตร์อาจจะมองลึกลงไปถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการมีรัฐบาลอันเนื่องมาจาก

(ก) ลักษณะของสินค้าหรือบริการบางประเภทซึ่งภาคเอกชน (Private Sector) ทำไม่ได้ เพราะเป็นสินค้าหรือบริการสาธารณะ (public goods) ซึ่งเมื่อมีมาแล้ว ทุกคนบริโภคหรือใช้ได้หมด โดยไม่ต้องเสียเงินซื้อ ทำให้กลไกราคาหมดความหมายไป สินค้าหรือบริการประเภทนี้ได้แก่ การรักษาความปลอดภัยของชาติ การรักษาความสงบเรียบร้อยและความยุติธรรมในสังคม และระบบถนนหนทางคมนาคมส่วนใหญ่

(ข) ความต้องการการควบคุมผลกระทบกระเทือนทางเศรษฐกิจภายนอกหรือนอกระบบกลไกราคา (Externalities) ซึ่งหน่วยทางเศรษฐกิจหนึ่งก่อให้เกิดแก่หน่วยเศรษฐกิจอีกหน่วยหนึ่ง โดยไม่ได้ผ่านกลไกราคา อาทิเช่น การที่โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยน้ำเสียลงแม่น้ำหรือทะเล ทำให้ผู้จับปลาเสียผลประโยชน์ เพราะปลาเป็นพิษ จำเป็นต้องมีผู้คอยปรับหรือบังคับให้โรงงานดังกล่าว กรองน้ำเสียเสียก่อน

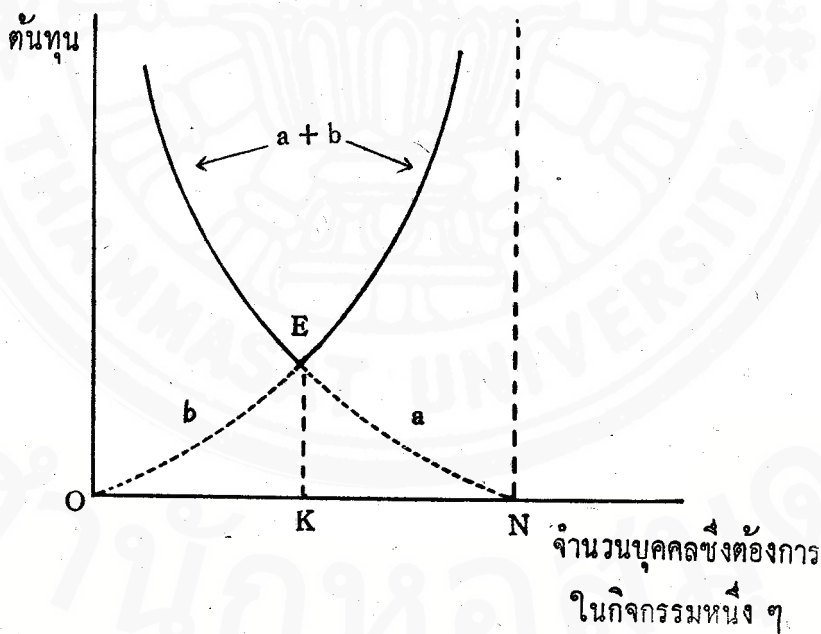
(ค) ความบกพร่องของการแข่งขันในตลาด ทำให้มีการผูกขาดขายสินค้าหรือตั้งราคาสูงเกินไป ทำให้ผู้บริโภคได้รับความกระทบกระเทือน เพราะฉะนั้นรัฐบาลที่เข้ามาปกครอง นอกจากจะมีบริการจัดสรรสินค้าสาธารณะ เช่นเดียวกับสินค้าปกติอื่น ๆ แล้ว ยังได้ช่วยปรับความไม่เท่าเทียมกันในการกระจายรายได้อีกด้วย โดยวิธีการทางภาษีและการใช้จ่ายโดยตรง

ความแตกต่างที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ รัฐศาสตร์เน้นความสำคัญของกลุ่มชนหรือพรรค (groups or parties) ในการวิเคราะห์ทฤษฎีทางการเมืองมากกว่าบทบาทของปัจเจกบุคคล (individuals) ซึ่งถ้ามองจากสายตาศาสตร์แล้ว อันหลังย่อมจะสำคัญกว่า จากข้อเขียนของนักรัฐศาสตร์ชั้นนำเช่น อาร์เธอร์ เบนต์ลีย์ (Arthur F. Bentley) หรือ เดวิด ทรูแมน (David B. Truman)^๑ เราจะเห็นว่าให้ความสำคัญของกลุ่มชนมากเกินไป ถึงกับสรุปได้ว่า นโยบายของรัฐบาลนั้นถูกกำหนดขึ้นโดยความบีบคั้นหรือกดดันจากกลุ่มชนต่าง ๆ กัน โดยมุ่งที่จะให้ความสมมูลย์แก่กลุ่มต่าง ๆ มากที่สุด ยิ่งประเทศเจริญก้าวหน้าขึ้น ผลประโยชน์ต่าง ๆ ภายในประเทศก็ขยายตัวมากขึ้น จึงจำเป็นเหลือเกินที่จะต้องมกลุ่มชนรวมกันเป็นหน่วยงานหรือองค์การ เพื่อคอยสร้างเสริมอิทธิพลต่อรัฐบาลดังกล่าว แต่ถ้ามองจากแง่เศรษฐศาสตร์แล้ว ตัวบุคคลต่างหากที่เป็นจุดเริ่มต้นของการวิเคราะห์ ไม่ว่าจะเป็นสภาพทางเศรษฐกิจหรือการเมือง ข้อสมมุติพื้นฐาน ก็คือว่า แต่ละบุคคลประพฤติตนตามหลักความมีเหตุมีผลทางเศรษฐกิจ (economic rationality) กล่าวคือ มุ่งที่จะบริโภคมากขึ้นมากกว่าน้อยลง หลังจากได้พิจารณาว่าค่าต้นทุนและข้อจำกัดอื่นแล้ว เพราะจุดมุ่งหมายสุดท้ายนั้น ก็คือการพยายามหาอรรถประโยชน์ใส่ตัวให้มากที่สุด (utility maximization) เพราะฉะนั้น ถ้าหากบุคคลรวมกันเป็นกลุ่ม และมีการเลือกนโยบายพร้อมกัน (collective choice) เราย่อมเข้าใจได้ว่า แต่ละคนได้ประโยชน์จากการตัดสินใจดังกล่าวโดยทั่วถึงกัน การที่จะกล่าวว่า "กลุ่ม" เป็นผู้ตัดสินใจ และ "กลุ่ม" เป็นผู้ได้รับประโยชน์ อาจจะทำให้เกิดความขัดแย้งทางเหตุผลขึ้นได้ เพราะว่า ถ้าบุคคลกระทำการเพื่อกลุ่มอย่างหนึ่ง แต่คิดเองอีกอย่างหนึ่ง ไม่เหมือนกัน ทฤษฎีการเมืองทั้งหลายก็หมดความแน่นอนลง เพราะไม่สามารถจะอธิบายพฤติการณ์หรือพยากรณ์แนวปฏิบัติของประชาชนในระบบการเมืองหนึ่ง ๆ ได้ ทว่าการใช้สมมุติฐานเบื้องต้นเกี่ยวกับบุคคลตามหลักเศรษฐศาสตร์ เชื่อว่าจะสามารถทำให้การกำหนดวิธีทางการเมืองได้แม่นยำขึ้น

แต่ปัญหายังมีอีกว่า ถ้าเป็นเช่นนั้น เราจะวิเคราะห์การตัดสินใจร่วมกันกระทำกิจกรรมสิ่งใดสิ่งหนึ่ง (collective action) โดยใช้สมมุติฐานว่าด้วยความสำคัญของเอกบุคคลได้อย่างไรทางออกซึ่งคิดขึ้นได้โดย เจมส์ บูกานัน (James M. Buchanan) และ กอร์ดอน ทัลล็อก (Gordon

๑. Arthur F. Bentley, *The Process of Government* (Evanston, Ill. : Principia Press, 1949); David B. Truman, *The Governmental Process* (New York : Algrid K. Kuopf, 1958).

Tullock)^๒ คือ การกำหนดว่า การร่วมตัดสินใจลงมติกระทำอะไรบางอย่างนั้น แต่ละบุคคล จะต้องเผชิญกับต้นทุน (costs) สองประเภทด้วยกัน ต้นทุนประเภทแรก เรียกได้ว่าเป็น “ต้นทุนภายนอก” (external costs) ได้แก่ ต้นทุนอันเกิดจากการตัดสินใจของบุคคลอื่น ซึ่งอยู่นอกเหนืออำนาจการควบคุมของตนโดยตรง ยกตัวอย่างเช่น ถ้าเราอยู่ในชุมชนกลุ่มหนึ่ง ซึ่งส่วนใหญ่มีมติให้จัดงานรื่นเริงขึ้น ถ้าเราไม่ร่วมด้วย เราก็ต้องทนหูหนวก ซึ่งถือว่าเป็นการสูญเสียต้นทุนอย่างหนึ่ง ต้นทุนประเภทที่สอง คือ ต้นทุนอันเกิดจากการตัดสินใจเข้าร่วมกิจกรรมด้วย (decision-making costs) ได้แก่ เวลาและเงินทองที่ต้องเสียไปในการร่วมกิจกรรมกับคนอื่น ต้นทุนประเภทแรกนั้น ถ้ามีคนร่วมลงมติมากเท่าไร ต้นทุนภายนอกที่จะเสียไป ก็น้อยลงเท่านั้น ถ้าทุกคนในชุมชนลงมติทำงานร่วมกันเป็นเอกฉันท์ ต้นทุนชนิดนี้ก็จะมีเลย (ถ้าทุกคนร่วมงานรื่นเริงกันหมด ก็ไม่มีใครหูหนวก) ส่วนต้นทุนประเภทที่สอง ซึ่งผู้ตัดสินใจร่วมกิจกรรมต้องเสียขึ้น ถ้าตัดสินใจทำอะไรของตัวเองคนเดียวก็ไม่เสียอะไรเลย เพราะไม่ต้องไปอะลุ่มอะหล่วยกับใคร ถ้ามีหลายคนขึ้น ก็ต้องเสียอรรถประโยชน์มากขึ้น เพราะต้องคอยติดต่อกับหลายคน ต้องคอยขอมขอมประนีประนอมกับคนอื่น จากข้อเท็จจริงข้างบนจะเห็นได้ว่าเมื่อใดอย่างก็เสียอย่าง เพราะต้นทุนทั้งสองมีส่วน



รูปที่ ๑

๒. James M. Buchanan and Gordon Tullock, *The Calculus of Consent* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962), Chap. 6.

ทางกัน หรือถ้าแสดงด้วยรูป เส้นต้นทุนภายนอกจะโค้งลงตามจำนวนผู้ร่วมกิจกรรม ส่วนเส้นต้นทุน
ตัดสินใจจะโค้งขึ้นตามจำนวนผู้ร่วมกิจกรรม ดังรูปหน้า ๒๐๖

เส้น a คือเส้นแสดงต้นทุนภายนอก เส้น b แสดงต้นทุนการตัดสินใจรวมกลุ่ม ผลบวก
ตามทางของเส้นทั้งสองหรือ $b+a$ คือต้นทุนทั้งสองรวมกัน ซึ่งมีจุดต่ำสุดที่จุด E ตรงกับจำนวน
บุคคล K คน ส่วน N นั้นเป็นจำนวนคนทั้งหมดในชุมชน จะเห็นได้ว่าวิธีที่ดีที่สุดในการเลือกกระทำ
กิจกรรมร่วมกัน คือ เลือกทำที่จุดซึ่งต้นทุนรวมน้อยที่สุด ณ จุดนี้ เราจะรู้ได้ว่าจำนวนคนที่จะเข้า
ร่วมในกิจกรรมที่ให้ประโยชน์มากที่สุด โดยเสียต้นทุนน้อยที่สุดนั้นมีมากน้อยเพียงใด ขอให้สังเกต
ว่า กิจกรรมแต่ละอย่างจะแสดงได้โดยเส้น $a+b$ ที่แตกต่างกันออกไป และเป็นไปได้ว่า เราอาจ
ไม่บรรลุถึงจุดต่ำสุดในทุก ๆ กรณีไป แต่ตามหลักการข้างต้น เราเปิดโอกาสให้บุคคลพยายามเสีย
ต้นทุนให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้

เศรษฐศาสตร์กับประชาธิปไตย

จากหลักดังกล่าวข้างต้น จะทำให้นักเศรษฐศาสตร์มองประชาธิปไตยได้อีกแง่หนึ่ง แตกต่าง
ไปจากทัศนะโดยทั่วไป โดยทั่วไปนั้น เมื่อเอ่ยถึง ประชาธิปไตย แล้ว นักรัฐศาสตร์อาจจะ
หมายความว่า

(ก) ระบบการเมือง (political system) ซึ่งนับรวมถึงบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่าง
ฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ และวิถีชีวิตทางการเมืองโดยทั่วไปของประชากร อาทิเช่น
การเมืองอิสระ เสรีภาพในร่างกาย ความเชื่อถือและการแสดงความคิดเห็นความอ่าน หรือ

(ข) ระบบการปกครองหรือประเภทของรัฐบาล (system of government) ซึ่งมองแคบ
ลงเพียงสภาพการเลือกตั้ง และการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือองค์การปกครองในระดับต่าง ๆ

แต่เมื่อพิจารณาถี่ถ้วนแล้ว ทั้งสองความหมายมีขอบเขตที่ซ้อนกันมาก ซึ่งในที่สุดระบบ
การปกครองก็สามารถขยายไปเป็นระบบการเมืองได้ แต่ถ้าพิจารณาจากแง่เศรษฐศาสตร์แล้ว ความ
คิดว่าด้วยประชาธิปไตยควรจะจัดอยู่ในแขนงเศรษฐศาสตร์สวัสดิการ (welfare economics) ได้
กล่าวคือ ประชาธิปไตยเกี่ยวพันกับการเลือก หรือการตัดสินใจ ซึ่งฝ่ายที่มีเสียงข้างมาก สามารถ
ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงจากสภาพ (status) หนึ่ง ไปเป็นอีกสภาพหนึ่งได้ การเปลี่ยนแปลง
ดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดทั้งผลดี (benefits of welfare) และผลเสีย (costs or loss) หน้าที่ของ
นักเศรษฐศาสตร์ คือ พยายามคำนวณ และให้เหตุผลว่า ผลดีและผลเสียเกิดขึ้นได้อย่างไร มี
ปริมาณเท่าไร ขอให้สังเกตว่า นักเศรษฐศาสตร์ห่วงใยกับสภาพความขาดแคลน (scarcity) อยู่
ตลอดเวลา กล่าวคือ คิดว่าเป็นไปไม่ได้ หรือเป็นไปได้อย่างยากที่ใครจะเลือกเอาอย่างหนึ่งโดย

ไม่ต้องเสียสละโอกาสที่จะเลือกอีกอย่างหนึ่งได้ เพราะฉะนั้นจึงมีทั้งผลได้และผลเสีย แต่เมื่อนักเศรษฐศาสตร์ เลือกอะไรขึ้นมาอย่างหนึ่ง มักจะเชื่อแล้วว่า ผลประโยชน์ที่ได้รับต้องสูงกว่าต้นทุนหรือค่าของโอกาสที่เสียไปในการที่ไม่ไปเลือกอย่างหนึ่ง

ตามหลักเศรษฐศาสตร์สวัสดิการใหม่นั้น พาเรโต้ (Pareto) นักเศรษฐศาสตร์ชาวอิตาลี กล่าวไว้นานแล้วว่า การเปลี่ยนแปลงนโยบายจากจุดหนึ่งไปอีกจุดหนึ่ง จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมได้เรื่อย ๆ ตราบใดที่การเปลี่ยนแปลงนั้น จะมีผู้ได้ประโยชน์เพิ่มขึ้นอย่างน้อยหนึ่งคน และไม่มีผู้เสียประโยชน์เพิ่มขึ้น ตัวอย่างในเรื่องนี้จะเป็นอะไรก็ได้ เช่น การเปลี่ยนวิธีการเก็บภาษี วิธีการเลือกตั้ง หรือแม้แต่ระบบการปกครอง ผลประโยชน์ดังกล่าวจะถึงจุดอุดมสูงสุด หรือมีบางท่านเรียกว่า จุดอุดมภาพของพาเรโต้ (Pareto optimum) ต่อเมื่อการเปลี่ยนแปลงครั้งสุดท้ายสุดไม่สามารถทำให้ประโยชน์ของบุคคลหนึ่งเพิ่มขึ้นได้ โดยไม่ทำให้ผลประโยชน์ของอีกบุคคลหนึ่งลดลง อย่างไรก็ตาม อาจเป็นไปได้ที่การเปลี่ยนแปลงหนึ่ง ๆ จะมีผู้ได้รับประโยชน์น้อยกว่าผู้เสียผลประโยชน์ แต่ตราบใดก็ตามที่ผู้ได้รับผลประโยชน์สามารถชดเชยค่าเสียหายหรือให้เงินทดแทน (compensation) แก่ผู้เสียผลประโยชน์แล้ว ยังมีประโยชน์สุทธิเหลืออยู่ นโยบายนั้นก็ยังเรียกได้ว่าเหมาะสมตามหลักของพาเรโต้ ข้อเสียของหลักการดังกล่าวคือว่า การจะไปเปรียบเทียบว่า ผลเสียเท่านั้นของคนนี้ เท่ากับผลได้เท่านั้นของคนโน้น ไม่ค่อยสมควรรัก เพราะจิตใจ ความนึกคิดของคน ย่อมมองอะไรแตกต่างกันออกไป วัดกันไม่ค่อยได้

สิ่งที่เห็นได้ชัดอย่างหนึ่ง คือ ถ้าถือเอาว่า ผู้ที่เลือกนโยบายอย่างหนึ่ง แล้วไม่ได้ตามนั้น ถือว่าเป็นผู้เสียผลประโยชน์แล้ว ระบบประชาธิปไตยย่อมจะดีกว่าระบบเผด็จการแน่ ๆ เพราะอย่างมากที่สุดผู้เสียผลประโยชน์ในระบบประชาธิปไตย จะมีไม่เกินครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ออกเสียงส่วนในระบบเผด็จการนั้น ผู้เผด็จการอาจบังคับคนได้ทั้งประเทศด้วยนโยบายของตนเอง ซึ่งคนส่วนใหญ่อาจไม่เห็นด้วย จริงอยู่ในบางครั้ง ผู้เผด็จการอาจได้รับเสียงยินยอมในนโยบายเกือบเป็นเอกฉันท์จากประชาชน แต่สถานการณ์ทั่วไปย่อมไม่มั่นคง และอาจเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นได้ง่าย ผิดกับประชาธิปไตย ซึ่งมีกฎเกณฑ์แน่นอน อีกประการหนึ่งผู้เสียผลประโยชน์เพราะอยู่ในกลุ่มเสียงน้อย อาจแก้คืนในนโยบายอื่น ๆ ซึ่งตนเองอยู่ในกลุ่มเสียงข้างมากได้

ทั้งหมดนี้เป็นหลักการทั่วไป ในการมองวิถีทางของประชาธิปไตยตามหลักของเศรษฐศาสตร์สวัสดิการ สถานะของพาเรโต้นั้น เป็นเพียงข้อกำหนดกฎเกณฑ์ว่า จุดสุดท้ายของประโยชน์

ขึ้นอยู่กับไหน มีคุณสมบัติเป็นอย่างไร สถานะดังกล่าวไม่ได้พูดถึงวิธีที่จะทำให้คนในระบบเศรษฐกิจหรือการเมืองหนึ่ง พุ่งไปสู่จุดสูงสุดนั้นได้ เพราะฉะนั้นจึงมีประโยชน์เป็นข้ออ้างอิงมากกว่าอย่างอื่น

กระบวนการประชาธิปไตยจากแง่เศรษฐศาสตร์

เมื่อเราพูดถึงกระบวนการประชาธิปไตย เราเพียงแต่เน้นถึงความแตกต่างระหว่างกระบวนการดังกล่าวกับกระบวนการเผด็จการประชาธิปไตยในที่นี้จะมีความหมายกว้าง ๆ ซึ่งรวมสาระสำคัญอย่างน้อย ๔ ประการด้วยกัน คือ

- (ก) อำนาจในการควบคุม การวางและดำเนินนโยบายของประเทศขึ้นอยู่กับประชาชน
- (ข) ประชาชนมีความเท่าเทียมกันทางการเมือง
- (ค) ประชาชนมีเสรีภาพทางการเมือง และ
- (ง) การตัดสินใจหรือเลือกนโยบายอะไรให้ใช้หลักการเสียงข้างมาก

ในที่นี้เราจะไม่แจกแจงว่ากระบวนการประชาธิปไตยประกอบด้วยอะไรบ้างโดยละเอียด แต่จะพิจารณาแต่จุดใหญ่ ๆ เพียง ๒-๓ จุด เช่น การเลือกตั้ง การมีสิทธิของกลุ่มผลประโยชน์ หรือพรรคการเมือง การมีรัฐบาลโดยความเห็นชอบของประชาชน และการถือนโยบายตามมติเสียงข้างมาก เป็นต้น มีนักเศรษฐศาสตร์ไม่กี่คนนัก ที่สนใจศึกษาถึงส่วนประกอบของกระบวนการดังกล่าว โดยใช้เทคนิคทางเศรษฐศาสตร์ แต่ผลการวิจัยที่ได้ออกมามีส่วนเรียกความสนใจได้พอสมควร ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างข้อเสนอดังต่อไปนี้

๑. จุดประสงค์ที่แท้จริงของรัฐบาลในระบบประชาธิปไตย คือ ความต้องการการสนับสนุนทางการเมืองจากประชาชนเพื่อความอยู่รอดของตนเอง
๒. การลงคะแนนเสียงที่ถูกต้อมีเหตุผล ไม่จำเป็นที่ผู้ออกเสียงต้องรอบรู้สถานการณ์การบ้านการเมืองมากจนเกินไป
๓. กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือการเมือง กลุ่มเล็ก ๆ มักจะมีประสิทธิภาพดีกว่ากลุ่มใหญ่ ๆ
๔. หลักการเสียงข้างมากไม่จำเป็นที่ต้องดีที่สุดเสมอไป ที่จริงแล้ว ไม่มีกฎหรือวิธีการออกเสียงอันใดที่เป็นประชาธิปไตยที่สุด

๑. จุดมุ่งหมายและการดำเนินนโยบายของรัฐบาล

นักเศรษฐศาสตร์ อาจจะมองความเป็นรัฐบาลได้หลายแง่ ทฤษฎีหนึ่งกำหนดให้รัฐบาลเป็นเสมือนบุคคลธรรมดาคนหนึ่งเหมือนกับบุคคลอื่น ๆ โดยทั่วไป โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะแสวงหาอรรถประโยชน์ (utility) สูงสุด เช่นเดียวกับคนทั้งหลาย แต่มีได้กำหนดไว้แน่ชัดว่า อรรถประโยชน์ดังกล่าวประกอบด้วยอะไรบ้าง ตามทฤษฎี (organistic theory) สัมพันธภาพระหว่างรัฐบาลกับประชาชนก็เหมือนกับผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครอง หรือผู้ซื้อกับผู้ขายต่างหากจากกัน อีกทฤษฎีหนึ่ง (individualistic theory) ให้ความสำคัญแก่บุคคลในประเทศทุกคน และเห็นว่า ทุกคนในประเทศเป็นผู้ร่วมตั้งรัฐบาลขึ้นมา เพราะฉะนั้นรัฐบาลในแง่นี้ จึงไม่เป็นตัวของตัวเอง หากแต่ดำเนินการเพื่อผลประโยชน์แก่บุคคล ซึ่งเป็นผู้ค้าจนอยู่หรือผูกติดอย่างหนึ่ง ก็คือว่า รัฐบาลในฐานะตัวแทนของรัฐพยายามแสวงหาสวัสดิการสังคมที่สูงสุดให้แก่ประชาชน และสังคม (maximize social welfare) ทฤษฎีหลังนี้นักเศรษฐศาสตร์มีชื่อหลายท่านเป็นผู้เสนอขึ้น อาทิเช่น บอมมอล (Baumol) บูกานัน (Buchanan) และแซมมวอลสัน (Samulson) ^๓

แอนโธนี ดาว์นส์ (Anthony Downs) ^๔ นักเศรษฐศาสตร์อีกผู้หนึ่งวิจารณ์ว่า ทั้งสองทฤษฎีข้างต้นนั้นคลุมเครือเกินไปจนไม่สามารถนำมาใช้ในทางปฏิบัติได้ เป็นต้นว่า การถือว่ารัฐบาลเป็นปัจเจกบุคคลต่างหากจากทุกคนในประเทศ เป็นไปได้ยากในระบบประชาธิปไตย ส่วนที่จะกำหนดให้รัฐบาลแสวงหาสวัสดิการสังคมสูงสุดนั้นทำได้ยาก เพราะไม่สามารถรู้ได้แน่ชัดว่าสวัสดิการสูงสุดดังกล่าวประกอบด้วยอะไรบ้าง อย่างไร Downs เสนอให้ใช้สมมติฐานเกี่ยวกับรัฐบาลเสียใหม่ โดยกำหนดว่า

(ก) จุดมุ่งหมายแท้จริงของรัฐบาลนั้น คือ การแสวงหาการสนับสนุนทางการเมืองให้มากที่สุด ซึ่งในทางปฏิบัติ ก็คือ การพยายามให้ได้รับเลือกตั้งขึ้นมาใหม่นั่นเอง

(ข) วิธีที่รัฐบาลจะได้เสียงสนับสนุนหรือคะแนนเสียงในเวลาเลือกตั้งก็คือ พยายามใช้จ่ายเงินในกิจกรรมที่จะทำให้ฝ่ายที่ถนัดเสียงข้างมากได้รับความพึงพอใจเนื่องจากเงินที่ใช้จ่ายนั้น

๓. William J. Baumol *Welfare Economics and the Theory of State* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1967); James M. Buchanan "The Pure Theory of Government Finance: A Suggested Approach", *Journal of Political Economy*, (Dec. 1949), pp. 416-505; Paul A. Samuelson, "The Pure Theory of Public Expenditure" *Review of Economics and Statistics*, (Nov. 1954), pp. 397-9

๔. Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper & Row, 1957).

ส่วนใหญ่มาจากภาษีอากร เมื่อเก็บมากขึ้น คนที่ไม่พอใจในรัฐบาลก็มากขึ้นด้วย เพราะฉะนั้นหลักดำเนินการก็คือว่า รัฐบาลจะใช้จ่ายเงินเพื่อให้ได้มาซึ่งเสียงสนับสนุน จนกระทั่งว่า คะแนนเสียงที่เพิ่มขึ้นเสียงสุดท้าย (marginal vote gain) นั้น เท่ากับหรือพอดีกับเสียงสนับสนุนหน่วยสุดท้ายที่ต้องเสียไป (marginal vote loss) เนื่องจากการเก็บภาษีเพิ่มขึ้นเพื่อเอาเงินมาใช้จ่ายดังกล่าว^๕

จะเห็นได้ว่าถ้าเราสมมติให้รัฐบาลเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว (self interest) คือ ดำเนินนโยบายเพื่อให้ได้รับเลือกตั้งใหม่แล้วเราจะสามารถอธิบายเหตุการณ์ต่าง ๆ ได้หลายอย่าง เช่น ทำให้ไม่รู้ไม่ชอบดำเนินการบางอย่าง ทั้ง ๆ ที่ไม่มีใครคัดค้านเลย เหตุผลก็คือรัฐบาลอาจจะเกรงว่าเมื่อทำไปแล้ว จะขัดใจกับเสียงส่วนมากได้หรือรัฐบาลไม่หวั่นเกรงต่อการวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงจากคนบางกลุ่ม ถ้าคิดว่า มติส่วนใหญ่ซึ่งเจืออยู่สนับสนุนตน แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลจะต้องแน่ใจแล้วว่า เสียงสนับสนุนส่วนใหญ่ซึ่งจะมาสับสนุนตน เมื่อต้องการนั้นมีความหนาแน่น (intense) พอสมควรด้วย มิฉะนั้นฝ่ายเสียงส่วนน้อยที่มีความเชื่อรุนแรงกว่ามาก จะหาทางรวมหัวกับพวกเสียงฝ่ายน้อยซึ่งมีความเชื่อรุนแรงจัดเช่นกันในบางเรื่อง ซึ่งอาจจะคว่ำรัฐบาลได้ สิ่งที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือว่า ในประเทศในช่วงการกระจายรายได้ระหว่างคนจนกับคนรวยห่างกันมาก คนจนมักจะมีมากกว่าคนรวย เพราะฉะนั้น รัฐบาลควรจะเข้าข้างคนจน โดยพยายามจัดการกระจายรายได้เสียใหม่ให้เท่าเทียมกันขึ้น เพราะนอกจากจะเป็นการดีด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรมแล้ว ยังมีผลได้รับเสียงสนับสนุนทางการเมืองมากขึ้นด้วย

๒. ทฤษฎีว่าด้วยการออกเสียงเลือกตั้งหรือลงมติ

ก่อนอื่นเราต้องสมมติว่า ผู้ออกเสียงเลือกตั้งนั้น กระทำการโดยมีเหตุผล (rational) ตลอดเวลา ที่ว่ามีเหตุผลนั้นหมายความว่า (ก) รู้ว่าเสียงของตนจะก่อให้เกิดผลอะไรขึ้นได้ คือรู้ว่าตัวเองกำลังเลือกอะไรอยู่ หรือกำลังลงมติอะไรอยู่ (ข) ตนได้รับประโยชน์ (Utility) จากการออกเสียงนั้น ๆ นายดาว์นส์ (Downs)^๖ ได้ขยายการวิเคราะห์การตัดสินใจลงคะแนนเสียงให้พรรคใดพรรคหนึ่งในระบบการเมืองสองพรรคว่า ผู้ออกเสียงนั้น โต้ข่งน้ำหนักดูแล้วระหว่างผลที่ตนจะได้รับจากการลงคะแนนให้พรรคหนึ่งได้เป็นรัฐบาลนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับอีกพรรคหนึ่งแล้วเป็นอย่างไร

๕. Ibid., Chap. 4.

๖. Ibid., Chap. 5.

ถ้าผลที่ตนคิดว่าจะได้รับจากพรรคใดมากกว่า ก็เลือกพรรคนั้น หรืออีกอย่างหนึ่ง คือ ให้ดูจากผลของ

$$E(U_{t+1}^A) - E(U_{t+1}^B)$$

โดย U = ผลประโยชน์ (utility or utility income) ที่ผู้ออกเสียงได้รับ

A = พรรค A ซึ่งในทันทีให้เป็นพรรครัฐบาลในขณะนั้น

B = พรรค B พรรคฝ่ายค้าน

E = ผลที่คาดคิดเอาไว้ (expected value)

t = สมัยการปกครองปัจจุบัน

เพราะฉะนั้น $E(U_{t+1}^A)$ ก็คือ ผลประโยชน์ซึ่งผู้ออกเสียงคาดคิดว่าจะได้รับจากการที่พรรค A ได้เป็นรัฐบาลในสมัยถัดไป ($t+1$) เมื่อหักลบกันแล้วผลที่ได้เรียกว่า ผลความแตกต่างระหว่างพรรค (party differential) ซึ่งถ้าเป็นบวกผู้คนที่ออกเสียงให้พรรครัฐบาล ถ้าเป็นลบก็ออกให้ฝ่ายค้าน แต่ถ้าเป็นศูนย์อาจจะหมายความว่าทั้งสองพรรคไม่แตกต่างกันในคราวต่อไป ในกรณีนี้ผู้ออกเสียงอาจจะขยับลงไปถึงผลงานเก่า ๆ ของแต่ละพรรค แล้วใช้ผลที่ได้เป็นหลักในการลงคะแนนเสียง แต่ถ้าไม่รู้ผลงานเก่ามาก่อน ก็อาจงัดออกเสียงได้เหมือนกัน

ปัญหาอีกสามประการ ซึ่งใช้หลักเศรษฐศาสตร์ตามแนวของควานส์ตอบได้ด้วย คือ

- (ก) จำเป็นหรือไม่ที่ผู้ออกเสียงควรรอบรู้สถานการณ์ทางการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นอย่างดีก่อนออกเสียง?
- (ข) การลงคะแนนเสียงโดยไม่มีจุดมุ่งหมายมีประโยชน์หรือไม่?
- (ค) ทำไมคนรายได้น้อยจึงสนใจออกเสียงน้อยกว่าคนรายได้มาก?

ปัญหาข้อที่หนึ่งนั้น เราอาจตอบได้ว่า ถ้าเรายึดหลักผู้ออกเสียงเป็นคนมีเหตุผลและออกเสียงเพื่อผลประโยชน์ที่ตนเองคิดว่าจะได้รับแล้ว ไม่จำเป็นที่ผู้ออกเสียงจะต้องรอบรู้สถานการณ์ทางการเมืองเป็นอย่างดี จึงจะออกเสียงได้ถูกต้อง ที่จริงแล้วเราอาจกล่าวได้ว่า ไม่ฉลาดด้วยซ้ำที่ผู้ออกเสียงคนนั้นจะต้องรอบรู้อะไรไปทุกอย่าง เพราะอะไร? ควานส์ให้เหตุผลในเรื่องนี้ ๒ ประการ ประการแรก ความรอบรู้ หรือข่าวสาร (information) เกี่ยวกับสถานการณ์ หรือนโยบายทางการเมืองต่าง ๆ นั้นมิใช่จะได้มาเปล่า ๆ แต่จะต้องมีต้นทุนเกี่ยวข้องอยู่ด้วย กล่าวคือผู้รอบรู้จะต้องเสียสละเวลาและทรัพยากร เพื่อคอยติดตามข่าวหรือคอยศึกษาสถานการณ์ในด้านต่าง ๆ ถ้าอยาก

รอบรู้มาก ก็ยังต้องเสียเวลาและเงินทองมาก ประการที่สอง ความไม่แน่นอน (uncertainty) ในสภาพทางการเมืองมีมาก กล่าวคือ นอกจากเรื่องต่างๆ หรือนโยบายต่างๆ จะมีมากมายก่ายกอง จนยากที่จะรอบรู้ไปได้ทั้งหมดแล้ว ผู้ออกเสียงยังไม่สามารถมีความแน่ใจได้ว่า อะไรจะเกิดขึ้นได้บ้างในอนาคต เนื่องจากความไม่แน่นอนในวิธีการเมือง เพราะฉะนั้น เมื่อทั้งสองเหตุผลรวมกัน จึงอาจไม่เป็นการฉลาดที่ผู้ออกเสียงทั่วไปจะต้องเป็นผู้รอบรู้ในสถานการณ์ทางการเมืองเป็นอย่างดี ก่อนที่จะลงคะแนนเสียงได้ เพราะผลตอบแทน (returns) จากคะแนนเสียงของตนอาจจะน้อยกว่า ต้นทุนที่ตนต้องเสียไปจากการได้มาซึ่งความรู้ดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้ออกเสียงแต่ละคนจะจำกัดขอบเขตความรู้ของตนอยู่แต่ในส่วนที่ตนสนใจ ซึ่งจะมากหรือน้อยก็แล้วแต่การคิดคำนวณอัตราส่วนระหว่างผลตอบแทนกับต้นทุนของแต่ละคน ย่อมเป็นการกระทำที่ถูกต้องตามสมมติฐานทางเศรษฐศาสตร์

ในกรณีที่ผู้ออกเสียงออกเสียงโดยไม่มีความมุ่งหมาย (voting perse) ตามปัญหาข้อสอง จะมีข้อเสียหยาหรือไม่ว่ คำตอบคือว่า ไม่ควรจะมี เพราะถ้าจำนวนผู้ออกเสียงดังกล่าวมีมาก ผลที่ได้รับควรจะเป็นกลาง (neutral) คือไม่เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ที่จริงการลงคะแนนเสียงดังกล่าว ควรจะมีประโยชน์ด้วยซ้ำ เพราะว่าสิ่งที่ตรงกันข้ามกับการออกเสียงโดยไม่มีความมุ่งหมาย คือการงดออกเสียง (abstention) ซึ่งถ้าเป็นไปโดยกว้างขวางแล้ว ประชาธิปไตยก็ไม่ว่อาจดำเนินไปได้ ส่วนปัญหาข้อที่สามนั้นก็สืบต่อเนื่องมาจากสองข้อข้างต้น กล่าวคือ ถ้าเราคิดว่าการลงคะแนนเสียงที่ถูกต้องนั้น ต้องมีการลงทุนลงแรงเหมือนกัน (ตามข้อหนึ่ง) ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบระหว่างคนจนกับคนรวยแล้ว คนรวยย่อมมีความมั่นใจในการลงคะแนนเสียงของตนมากกว่า ส่วนคนจนนั้นเมื่อรอบรู้ น้อยและไม่ค่อยมั่นใจ ก็อาจงดออกเสียง ซึ่งเมื่อมีจำนวนมาก อำนาจต่างๆ ก็มักจะตกอยู่กับกลุ่มผู้รวยได้มาก เพราะพวกนี้ใช้สิทธิออกเสียงหรือออกเสียงได้มาก

๓. ทฤษฎีว่าด้วยการรวมกลุ่มและประสิทธิภาพของกลุ่ม

ในระบบประชาธิปไตยที่พัฒนาแล้ว เราถือว่า การที่กลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง จะแสวงหาผลประโยชน์ใส่ตน จากกฎหมายหรือข้อบังคับของรัฐบาล จะกระทำการดังกล่าวโดยละเมิดกฎหมาย เช่น ให้สินบนหรืออำมสินจ้าง ย่อมไม่ได้ แต่กลุ่มเหล่านั้นก็สามารถกระทำการดังกล่าวได้ โดยการชักจูง ชักชวน หรือบีบบังคับในทางอ้อม (Lobbying) ตามที่เรากล่าวไว้แล้วแต่ต้น ในประเทศประชาธิปไตย เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา นักรัฐศาสตร์หลายท่านเห็นว่า

พฤติกรรมและกิจกรรมของกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ มีความสำคัญต่อการวางนโยบายของรัฐบาลและการดำเนินการของประชาธิปไตย ปัญหาที่นักเศรษฐศาสตร์จะพิจารณาคือ ปัญหาว่า ในการรวมกลุ่มเพื่อกิจกรรมหรือผลงานส่วนรวมบางอย่าง ขนาด (size) ของกลุ่มจะมีผลต่อกิจกรรมหรือผลงานดังกล่าวของกลุ่มอย่างไร? แมนเชอร์ ออลสัน (Mancur Olson)^๗ นักเศรษฐศาสตร์จากมหาวิทยาลัย ฮาร์วาร์ด ได้ศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยละเอียดและได้ผลออกมาเป็นทำนองว่า ในการร่วมมือกันเพื่อกิจกรรมหรือผลงานร่วมกันบางประการ กลุ่มเล็กมักจะมีประสิทธิภาพดีกว่ากลุ่มใหญ่ ออลสันวิเคราะห์ปัญหาโดยใช้วิธีการทางคณิตศาสตร์ที่เรียกว่า marginal analysis ซึ่งใช้กันแพร่หลายในวิชาเศรษฐศาสตร์

สมมติว่า กลุ่มชาวนาต้องการชักจูงหรือบีบบังคับให้รัฐบาลออกกฎหมายพยุงราคาข้าวให้ การพยุงราคาดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นกิจกรรมส่วนรวม (สาธารณะ) เพราะชาวนาทุกคนแม้แต่คนที่ไม่ได้รวมกลุ่ม ก็มีส่วนได้รับผลประโยชน์ไปด้วย กิจกรรมดังกล่าวย่อมต้องเสียต้นทุนเหมือนกัน ได้แก่ รายจ่ายในการวิ่งเต้นโฆษณา และรายได้ที่อาจจะต้องเสียไป ถ้าหากว่าเมื่อราคาข้าวสูงขึ้นแล้ว คนซื้อข้าวมีจำนวนลดลง สมมติว่า C คือต้นทุนดังกล่าว และ T คือระดับหรืออัตราการเพิ่มของราคาข้าว เราจะเห็นได้ว่า $C = f(T)$ และ $\frac{dC}{dT} > 0$ สมมติต่อไปว่า S_g คือขนาดของกลุ่ม เพราะฉะนั้น ประโยชน์ หรือผลตอบแทนที่กลุ่มได้รับทั้งหมดจากราคาพยุงคือ $S_g T$ หรือกำหนดให้ใหม่ว่า คือ V_g ถ้า F_i เป็นอัตราส่วน (fraction) ผลประโยชน์ที่ชาวนาสมาชิกแต่ละคนได้รับจากกลุ่ม ปริมาณผลประโยชน์ที่ชาวนาสมาชิกแต่ละคนจะได้รับจะเท่ากับ $F_i S_g T$ หรือ $F_i V_g$ ซึ่งใช้สัญลักษณ์ใหม่ว่า คือ V_i เพราะฉะนั้น ผลประโยชน์สุทธิ (Advantage หรือ A_i) ซึ่งแต่ละบุคคลจะได้รับ จะเท่ากับผลต่างระหว่างของบุคคลกับต้นทุนที่เกิดขึ้น หรือ $A_i = V_i - C$

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในราคาพยุง T เราพบว่า

$$\frac{dA_i}{dT} = \frac{dV_i}{dT} - \frac{dC}{dT}$$

ซึ่งจะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ทำให้ประโยชน์สูงสุด เมื่อ $\frac{dA_i}{dT} = 0$ หรือ เมื่อ $\frac{dV_i}{dT} = \frac{dC}{dT}$ แต่

เนื่องจากว่า $V_i = F_i V_g$ ดังนั้น $\frac{dV_i}{dT} = F_i \frac{dV_g}{dT}$ โดยสมมติว่า F_i คงที่ หรือ $F_i \frac{dV_g}{dT} = \frac{dC}{dT}$

๗. Mancur Olson, Jr., *The Logic of Collective Action* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965).

จะเห็นได้ว่า เงื่อนไขที่จะชักจูงให้ชาวนาสมาชิกร่วมมือกับกิจกรรมการพุงราคาในครงนี้^{๕๕๘} คือ อัตราการเพิ่มของต้นทุนของกิจกรรมนี้เท่ากับอัตราการเพิ่มของผลประโยชน์ของกลุ่มคนด้วยอัตราส่วนผลประโยชน์ที่สมาชิกแต่ละคนจะได้รับ ซึ่งหมายความว่า ตราบใดก็ตามที่ $F_i > \frac{C}{V_g}$

สมาชิกร่วมมือด้วยแน่ เพราะว่า $F_i > \frac{C}{V_g}$ คือ $\frac{V_i}{V_g} > \frac{C}{V_g}$ หรือ $V_i > C$ ผลประโยชน์ที่สมาชิกชาวนาได้รับมากกว่าต้นทุนที่เสียไป

สิ่งที่น่าสนใจคือ ข้อเท็จจริงที่ว่า ขนาดของกลุ่มมีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพและคุณภาพของผลงานของกลุ่มด้วย ถ้าหากกลุ่มนี้เป็นกลุ่มเล็กมีสมาชิกเพียงไม่กี่คน อัตราส่วนผลประโยชน์ที่แต่ละคนจะได้รับจากผลงาน หรือ F_i ย่อมมีปริมาณมาก สมาชิกแต่ละคนหรืออย่างน้อยบางคนยินดีที่จะเข้าร่วมกิจกรรมโดยความสมัครใจ เพราะเห็นว่าผลประโยชน์ที่จะได้จากผลงานสูงกว่าต้นทุนที่จะเสียไป ความจริงแล้วเป็นไปได้ด้วยซ้ำว่าสมาชิกเพียงคนเดียวในกลุ่มเล็กๆ นั้นซึ่งได้สัดส่วนผลประโยชน์สูงกว่าคนอื่นมาก ยอมออกทุนทั้งหมดเพียงคนเดียว ถ้าหากเขาเห็นว่า ผลตอบแทนที่จะได้รับสูงกว่าต้นทุนดังกล่าว

แต่ถึงกลุ่มนี้จะเล็กเท่าไรก็ตาม ผลงานหรือกิจกรรมส่วนรวมนั้นก็จะไม่ถึงจุดที่เหมาะสมที่สุด (optimal provision of collective good) หรือถ้าเป็นราคาข้าวตามตัวอย่างข้างต้น ก็จะไม่บรรลุถึงราคาที่เหมาะสมที่สุด ทั้งนี้เพราะว่า ผลงานดังกล่าว เมื่อมีขั้นยอมทำให้สมาชิกคนอื่นได้รับผลประโยชน์ร่วมด้วยโดยอัตโนมัติ เพราะฉะนั้น คนที่ได้รับอัตราส่วนผลประโยชน์สูงกว่าคนอื่น ย่อมไม่ยอมออกเงินเต็มที่ เพราะไม่อยากให้สมาชิกคนอื่นซึ่งได้ประโยชน์ในอัตราส่วนน้อยกว่า และเสียเงินร่วมกิจกรรมในอัตราส่วนน้อยกว่า ได้ผลพลอยได้จากผลงานที่เพิ่มขึ้นด้วยเงินของตน ถ้าคนในกลุ่มมีมากขึ้น โอกาสที่สมาชิกแต่ละคนจะสงวนท่าทีไว้ ก็มีมากขึ้นด้วย แต่ถึงกระนั้นสมาชิกที่ได้สัดส่วนผลประโยชน์ F_i สูงกว่าคนอื่นก็ยังคงต้องออกเงินมากขึ้น และยอมให้คนอื่นได้รับประโยชน์อยู่ที่นั่นเอง ถึงแม้ว่าจะออกให้ไม่ถึงจุดเหมาะสมที่สุดก็ตาม ผลที่พอจะสรุปได้ก็คือว่า

(ก) กลุ่มยังเล็ก ยังจะทำการมีประสิทธิภาพและได้ผลงานหรือกิจกรรมส่วนรวม (collective good) ที่ใกล้เคียงกับจุดเหมาะสมที่สุดมากกว่ากลุ่มใหญ่ เพราะไม่ต้องคอยเป็นห่วงเรื่องสมาชิกคนอื่นจะได้รับผลพลอยได้จากเงินของตน

(ข) ในกลุ่มที่มีสมาชิกใหญ่ (คือได้ประโยชน์จากการรวมกลุ่มมาก) กับสมาชิกน้อยรวมกัน สมาชิกใหญ่มักจะต้องเสียเปรียบสมาชิกน้อยเสมอในเรื่องผลประโยชน์ที่ได้รับ และส่วนแบ่งค่าใช้จ่าย (contribution) ที่ต้องเสียไป

ตัวอย่างจากข้อ (ก) ได้แก่ความจริงที่ว่า กลุ่มทางธุรกิจและผู้ผลิตหรือนายจ้างในสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นกลุ่มเล็ก ๆ หลายกลุ่มมีประสิทธิภาพดีกว่ากลุ่มกรรมกรหรือลูกจ้าง หรือกลุ่มผู้บริโภค ซึ่งใหญ่โตกว่ามาก ในการชักจูง (lobby) ให้รัฐบาลหรือรัฐสภาออกข้อบังคับหรือกฎหมายที่จะเป็นประโยชน์แก่ตน ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากผลงานของกลุ่มผู้ผลิตสินค้าไฟฟ้า บริษัท ITT บริษัทเครื่องบิน Lockheed และบริษัทน้ำมันทั้งหลายในเรื่องขอยกเว้นภาษี แม้แต่ในประเทศไทยเองก็จะได้เห็นได้ชัดว่าทำไมกลุ่มชาวนาจึงมีอิทธิพลน้อยกว่ากลุ่มพ่อค้าข้าว เป็นต้น ตัวอย่างจากข้อ (ข) ได้แก่ความจริงที่ว่า ในองค์การระหว่างประเทศ เช่น UN หรือ NATO บรรดาสมาชิกมหาอำนาจมักจะต้องมีหุ้นส่วนในค่าใช้จ่ายเป็นสัดส่วนเกินกว่าสมาชิกประเทศเล็ก ๆ เสมอ ดู ๆ ก็เหมือนว่าคนกลุ่มเล็กเอาเปรียบ (exploit) คนกลุ่มใหญ่

๔. ข้อบกพร่องของหลักการเสียงข้างมาก และหลักการความเป็นไปได้ของนายเคนเน็ธ แอร์โรว์ (K.J. Arrow)

ในระบบประชาธิปไตยนั้น เราทราบดีแล้วว่า หลักการที่สำคัญที่สุดอันหนึ่ง คือการตัดสินใจหรือตกลงนโยบายด้วยเสียงข้างมาก แต่เสียงข้างมากจะต้องมีขอบเขตเหมือนกันมิฉะนั้น ประชาธิปไตยก็จะไปไม่รอด ประการแรก ฝ่ายเสียงข้างน้อยจะต้องยอมรับมติของฝ่ายเสียงข้างมากโดยสุจริต ถึงแม้จะไม่เห็นด้วยก็ตาม และในขณะเดียวกันฝ่ายเสียงข้างมากก็ให้ความนับถือต่อฝ่ายเสียงข้างน้อยตามสมควร เพราะในกรณีอื่น ตนเองอาจจะกลายเป็นเสียงข้างน้อยได้เหมือนกัน ที่สำคัญที่สุดก็คือ การใช้เสียงข้างมากอาจไม่เป็นประชาธิปไตย ถ้าหากว่ามีมติอันเป็นการล่วงละเมิดหลักการทางประชาธิปไตยข้ออื่น ๆ อาทิเช่นการที่เสียงข้างมากมีมติไม่ให้สิทธิการแสดงความคิดเห็นแก่คนกลุ่มน้อยกลุ่มหนึ่ง ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยระบบประชาธิปไตย

ในทางเศรษฐศาสตร์นั้น เราทราบแล้วว่า เมื่อไรก็ตาม ที่นโยบายหนึ่ง ๆ ได้รับแต่เสียงข้างมาก ไม่ได้รับเสียงเป็นเอกฉันท์ คนกลุ่มหนึ่งจะได้ประโยชน์เพิ่มขึ้นและอีกกลุ่มหนึ่งจะได้รับประโยชน์ลดลง ถึงแม้ว่าถ้าเรายอมให้มีการเปรียบเทียบระหว่างบุคคล (interpersonal comparison) ได้และผลของสวัสดิการส่วนรวมขึ้นสุดท้ายเพิ่มขึ้น เรายังมีอาจกล่าวได้ว่าการลงมติดังกล่าว ทำให้บรรลุดังจุดอุดมภาพสูงสุดของพาเรโต้ ยังมีอีกหลายกรณีที่หลักการเสียงข้างมาก ก่อให้เกิดปัญหา

ซึ่งหลายคนอาจจะมองข้ามไป อาทิเช่นปัญหาที่หาเสียงข้างมากไม่ได้ ในกรณีที่มตินโยบายที่ต้องเลือกมากกว่าสอง ปัญหาที่น้ำหนัก (intensity) ของเสียงถูกละเลย และปัญหาการละเลยต่อฝ่ายเสียงข้างน้อย เป็นต้น

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาข้อแรกนั้น เราจะไม่พูดถึงกรณีที่ทางเลือกที่จะต้องเลือก ๒ ทาง เพราะถ้าจำนวนผู้เลือกเป็นเลขคี่แล้ว ย่อมหาเสียงข้างมากได้เสมอ แต่ในกรณีที่ทางเลือกตั้งแต่ ๓ ทางขึ้นไป อาจเกิดความขัดแย้ง (Contradiction) ในเสียงข้างมากได้ ยกตัวอย่างเช่น ผู้ออกเสียงสามคน ๑, ๒, ๓, จะตัดสินใจเลือกนโยบายหนึ่งจากสามนโยบาย ก, ข, ค, สมมติว่า แบบแผนการออกเสียงของคนทั้งสามเป็นดังนี้

ตารางที่ ๑

คนที่ ๑	ชอบนโยบาย	ก	มากกว่า	ข	มากกว่า	ค
„ ๒	„	ข	„	ค	„	ก
„ ๓	„	ค	„	ก	„	ข

จะเห็นได้ว่า ถ้าเป็นเช่นนั้น ไม่มีนโยบายใดที่ได้เสียงข้างมาก การลงมติก็น่าจะกระทำไม่ได้ เพราะเสียงข้างมากไม่แน่นอน และขัดแย้งกันเอง

ข้อบกพร่องของหลักการเสียงข้างมากธรรมดาอีกประการหนึ่ง คือการที่ความคิดเห็นหรือเสียงของคนกลุ่มน้อยไม่ได้รับการเอาใจใส่เท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเรานับเอาน้ำหนักความเชื่อมั่นของแต่ละเสียงเข้าด้วยแล้ว หลักการเสียงข้างมากธรรมดาจะไม่เหมาะสมเอาเลย วิธีแก้ไขประการหนึ่งคือ การเปลี่ยนมาใช้หลักการ “เสียงรวมมาก” (Plurality) กล่าวคือให้ผู้ออกเสียงแต่ละคนเรียงลำดับความสำคัญของนโยบายหรือเรื่องที่เขาจะเลือกให้ ลดหลั่นกันลงมาจากเลขสูงมาหาเลขต่ำ ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างข้างล่างนี้

ตารางที่ ๒

ผู้ลงเสียง	นโยบาย ก	นโยบาย ข	นโยบาย ค	นโยบาย ง
คนที่ ๑	๔	๓	๒	๑
„ ๒	๔	๓	๒	๑
„ ๓	๑	๔	๓	๒

ตัวเลขในตารางแสดงถึงน้ำหนักความสำคัญของเสียงของแต่ละคนในนโยบายต่าง ๆ กัน เช่นผู้ออกเสียงคนหนึ่งให้ความสำคัญของนโยบาย ก มากที่สุด นโยบาย ข ถัดลงมา จากนั้นก็ ค แล้ว ง คนอื่นก็เรียงลำดับแบบเดียวกัน ถ้าใช้หลักการเสียงข้างมากธรรมดาแล้วจะเห็นได้ว่านโยบาย ก ได้รับเลือกเพราะได้เสียงจากคนส่วนมาก (คนที่ ๑ และ ๒) แต่ถ้าใช้วิธีรวมเสียงมากตามน้ำหนักของอันดับแล้ว นโยบาย ข ก็ได้รับเลือก เพราะมีน้ำหนักเสียงรวม ๑๐ แต้ม ในขณะที่นโยบาย ก. มีเพียง ๙ แต้มเท่านั้น อย่างไรก็ตามวิธีวิธีการตัดสินมติตามแบบ “เสียงรวมมาก” นั้นยังมีข้อเสียอยู่ที่ว่าถ้านโยบายใดนโยบายหนึ่งถูกถอนไปจากการพิจารณา เพราะไม่ใช่อยู่ในประเด็นเดียวกัน (irrelevant alternative) แล้วยังคงให้มีการเรียงลำดับความสำคัญของนโยบายที่เหลือเหมือนเดิม การกระทำดังกล่าวอาจทำให้เกิดปัญหาในมติได้เหมือนกัน ยกตัวอย่างเช่น ถ้านโยบาย ข ถูกยกเลิกไปนโยบายที่เหลือได้รับการจัดอันดับใหม่ดังนี้

ตารางที่ ๓

ผู้ลงเสียง	นโยบาย ก	นโยบาย ค	นโยบาย ง
คนที่ ๑	๓	๒	๑
คนที่ ๒	๓	๒	๑
คนที่ ๓	๑	๓	๒

ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นใหม่ คือนโยบาย ก กับ ค ได้เสียงเสมอกันข้างละ ๙ แต้ม ซึ่งถ้าดูจากตารางเมื่อยังมีนโยบาย ข อยู่ด้วยแล้ว นโยบาย ก น่าจะได้มติดีกว่า ค

วิธีหนึ่งที่จะแก้ปัญหาข้างต้น คือ แทนที่จะให้ผู้ออกเสียงจัดอันดับความสำคัญของนโยบายที่ต้องพิจารณา ก็ใช้วิธีให้แต่ละจำนวนหนึ่งแก่ผู้ออกเสียงละคนคนละเท่า ๆ กัน เช่นคนละ ๑๐๐ แต้ม แล้วแต่ละคนก็เฉลี่ยแบ่งให้นโยบายต่าง ๆ ตามแต่ตนจะเห็นความสำคัญวิธีนี้ (point voting) จะทำให้ทุกคนได้แสดงออกซึ่งความเชื่อมั่นของตนอย่างเต็มที่ แต่ก็อาจเป็นไปได้ว่า ถ้าทุกคนใช้ระบบแยกแต้มทั้งหมดให้กับนโยบายใดนโยบายหนึ่งแตกต่างกันไป วิธีนี้ก็ไม่ได้แก้หลักการเสียงข้างมากธรรมดาแต่อย่างใด ถ้าตัดปัญหานี้ออกไปได้วิธีนี้จะเป็วิธีที่ดีที่สุดวิธีหนึ่ง

ด้วยความยุ่งยากในหลักการออกเสียงตามวิธีทางประชาธิปไตยนี้เอง ทำให้เคนเน็ต อาร์ โรว์ (Kenneth J. Arrow) แห่งมหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด เกิดความสนใจที่จะศึกษาปัญหา

เกี่ยวกับเรื่องอย่างจริงจัง ผลการค้นคว้าทางทฤษฎีซึ่งนายแอร์ โรว์เขียนขึ้นเป็นหนังสือชื่อ *Social Choice and Individual Values* เมื่อปี ๑๙๕๑ เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ตัวแอร์ โรว์ ได้รับรางวัลโนเบลทางเศรษฐศาสตร์ ในปี ๑๙๗๒ หลักใหญ่ใจความของผลงานของแอร์ โรว์ หรือที่รู้จักกันดีในหมู่นักเศรษฐศาสตร์ว่า หลักการความเป็นไปไม่ได้ (Impossibility Theorem) คือการพิสูจน์โดยใช้คณิตศาสตร์ว่า ในสังคมหนึ่ง ๆ ถ้าสมาชิกในสังคมนั้น จะต้องออกเสียงเลือกเรื่องบุคคลหรือนโยบาย (alternatives) ตั้งแต่ ๓ เรื่องขึ้นไป โดยอิสระเสรีเป็นประชาธิปไตย และเป็นไปโดยมีเหตุผล (rational) แล้ว มติที่ได้จะต้องขัดกันเอง (inconsistent) ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างตามตารางที่หนึ่ง มติที่ไม่ขัดกันเองจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมตินั้นเป็นมติของผู้เผด็จการ หรือการที่สังคมเปลี่ยนนโยบายโดยพลการ (impose) ซึ่งขัดกับการเรียงลำดับความสำคัญของเสียงของบุคคล อธิบายอย่างละเอียดก็คือ มติที่จะเป็นประชาธิปไตยจริง ๆ นั้น ตามหลักของแอร์ โรว์จะต้องประกอบด้วย

๑. เป็นมติที่ไม่ขัดแย้งตามหลักการลำดับเหตุผล เช่น ถ้าสังคมชอบนโยบาย ก มากกว่า ข และชอบนโยบาย ข มากกว่า ค เราจะต้องสรุปได้ว่าสังคมชอบนโยบาย ก มากกว่า ค

๒. มติของสังคมจะต้องไม่ถูกบังคับ (dictated) จากผู้เผด็จการทั้งภายนอกและภายในสังคมนั้น ๆ

๓. การเลือกนโยบายใด ๆ จะต้องมีความแน่วแนและไม่ลำเอียง ยกตัวอย่างเช่น ถ้ามีคนใดคนหนึ่งโหวตในสังคมเรียงลำดับนโยบาย ก สูงขึ้นกว่านโยบาย ข ในขณะที่คนอื่น ๆ ไม่มีใครลดอันดับของ ก ให้ต่ำลง มติของสังคมจะต้องเลือกนโยบาย ก หลักการข้อนี้จะถูกละเมิดถ้ามีใครคนหนึ่งเพิ่มน้ำหนักโหวตนโยบาย ก แล้ว คนอื่นพากันลดน้ำหนักให้ ก โดยความลำเอียง

๔. มติของสังคมจะต้องไม่สร้างเสริมขึ้น (impose) นอกเหนือไปจากความพอใจของแต่ละบุคคล ยกตัวอย่างเช่น สมมติว่าไม่มีใครชอบนโยบาย ข มากกว่านโยบาย ก อยู่ก่อนเลย ถ้ามีคนใดคนหนึ่งเพียงคนเดียวโหวตในสังคมชอบ ก มากกว่า ข ทั้งสังคมจะต้องเลือกนโยบาย ก

๕. มติของสังคมจะต้องไม่ขึ้นอยู่กับจำนวนนโยบายที่จะเลือกกว่ามีเท่าไรโดยที่ถ้าเกิดนโยบายไหนถูกถอนไป การเรียงลำดับก็ยังไม่ว่างกระทบกระเทือน พุดง่าย ๆ คือว่า เหตุการณ์ตามตารางที่ ๒-๓ ข้างบน จะต้องไม่เกิดขึ้น

บทพิสูจน์ของแอร์ โรว์นั้น มีแนวทางง่าย ๆ แต่วิธีการแสดงแต่ละขั้นยุ่งยากมากเกินกว่าที่จะนำมากล่าว ณ ที่นี้ได้ แต่เราก็พอจะสรุปได้ว่า แอร์ โรว์สามารถแสดงให้เห็นว่าไม่มี กฎหรือวิธี

การออกเสียงอันใด อันจะได้มาซึ่งมติซึ่งเป็นไปตามหลักการทั้งห้าข้อข้างต้นทุกประการ โดยไม่
ละเมิดหลักการข้อหนึ่งข้อใดเลย ถ้าเราจะถือว่า หลักการทั้ง ๕ ข้อนี้เป็นหลักการแห่งประชาธิปไตย
ที่แท้จริง เพราะได้คำนึงถึงอิสระเสรีภาพ และความพึงพอใจในการเลือกของทุกคนในสังคมเป็น
หลักแล้ว ผลงานของแอร์ โรว์คือการพิสูจน์ให้เห็นว่าไม่มีสังคมใดที่สามารถเป็นประชาธิปไตยได้โดย
อย่างใดก็ตาม นักเศรษฐศาสตร์หลายท่านวิจารณ์ว่า หลักการของแอร์ โรว์เข้มงวดเกินไป และมีข้อ
สมมุติบางข้อที่ไม่ให้นำมาใช้กับประการหนึ่ง ถ้ากฎการออกเสียง (voting rule) ที่ใช้ได้ผลใน
๙๙.๙๙% ของการเลือกมติ ถึงแม้จะไม่เป็นประชาธิปไตยที่แท้จริง ขาดไป .๐๑% ก็ไม่น่าวิตก
อะไร นอกจากนั้นแล้ว ถ้าการออกเสียงในสังคมมีการแลกเปลี่ยนค้าขายเสียงกันได้ (vote trading &
logrolling) ซึ่งเราเห็นปฏิบัติกันอยู่ในทุก ๆ ประเทศ ซึ่งได้ชื่อว่า เป็นประชาธิปไตยแล้ว หลักการ
ของแอร์ โรว์ก็อาจไม่มีผลใช้ได้

บทสรุป

บทความนี้ได้พยายามแสดงให้เห็นว่า นักเศรษฐศาสตร์สามารถใช้หลักการและทฤษฎีทาง
เศรษฐศาสตร์ศึกษาปัญหาทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาเกี่ยวกับลักษณะต่าง ๆ ของกระ
บวนการประชาธิปไตยได้อย่างไรบ้าง การวิเคราะห์ปัญหาทั้งหลายยังมีอีกมาก มิได้จำกัดอยู่แต่
เฉพาะ ๓-๔ เรื่องที่ยกมากล่าวในบทความนี้เท่านั้น แต่ถึงแม้จะยกมาเพียงเท่านี้ ท่านผู้อ่านบางท่าน
หรือหลายท่านอาจจะเกิดความอึดอัดใจในความแปลกประหลาดของการมองปัญหา และการใช้
เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เข้าวิเคราะห์ถ้าเป็นเช่นนั้น เราจำเป็นต้องย้ำอีกครั้งหนึ่งว่า จุดประสงค์
ของการศึกษาทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับปัญหาประชาธิปไตย ก็เพื่อที่จะอธิบายปรากฏการณ์หรือ
สภาวะบางประการในระบบดังกล่าว อาทิเช่น บทบาทของรัฐบาล กลไกการออกเสียงลงมติ และ
อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ การใช้วิธีการทางเศรษฐศาสตร์อาจจะขึ้นอยู่กับการใช้สมมุติฐาน
(assumptions) มากเกินไป หรือการใช้สมมุติฐานที่ออกจะไกลความจริงเกินไปหน่อย แต่วิธีการทาง
เศรษฐศาสตร์โดยปกติได้รับความยอมรับนับถือมากกว่าวิธีการทางสังคมศาสตร์อื่น ๆ เพราะมีความ
เป็นกลาง (objectivity) มากกว่า เกี่ยวพันกับการใช้การตัดสินทางค่านิยม (Value judgment)
น้อยกว่า และสามารถคาดการณ์ (predict) เหตุการณ์ในอนาคตได้แม่นยำและแน่นอนกว่าวิธีการ
อย่างอื่น สำหรับข้อที่ว่าข้อสมมุติที่ไกลความจริงนั้น นักเศรษฐศาสตร์บางคนถือว่าไม่สำคัญอะไร
ตราบดีก็ตามที่ทฤษฎีนั้น ๆ สามารถคาดการณ์ในอนาคตได้ใกล้เคียงความจริงที่สุด

๙. ความคิดของ Milton A. Friedman, *Essays in Positive Economics* (Chicago : University
of Chicago Press, 1953), Part 1.

ข้อพิพาทที่ทรงพลังของแอร์ โรว์ ที่ว่าประชาธิปไตย “ที่แท้จริง” ไม่อาจเกิดขึ้นได้นั้น อาจทำให้หลายคนที่ไม่เชื่อมั่นในประชาธิปไตยไม่ค่อยสบายใจ แต่เราต้องไม่ลืมว่าข้อพิพาทดังกล่าวมีขอบเขตจำกัดและกวัดกันมาก ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว กฎเกณฑ์ต่างๆ อาจจะต้องเปลี่ยนแปลงไปบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพที่มีการแลกเปลี่ยนเสียงกันได้ แต่ถึงกระนั้น ผลงานชิ้นนี้ก็ยังเป็นผลงานที่ทรงคุณค่าชิ้นหนึ่ง ทั้งในทางเพิ่มพูนความรู้การวิเคราะห์ปัญหาโดยใช้คณิตศาสตร์ และตรรกวิทยา กับทั้งในการชี้ให้เห็นถึงจุดอ่อนต่าง ๆ ของวิธีการตัดสินใจของกลุ่มชนซึ่งอยู่ร่วมกัน ส่วนลักษณะอื่น ๆ ในกระบวนการประชาธิปไตย ซึ่งเราได้ยกมาพิจารณานั้น ส่วนใหญ่ก็เป็นการอธิบายว่าทำไมหรือเพราะเหตุใด รัฐบาลจึงมีนโยบายหรือประพฤติดนเช่นนี้ ทำไมบุคคลจึงออกเสียงเช่นนี้ ทำไมจึงต้องมีกลุ่มของผู้มีผลประโยชน์เดียวกัน ฯลฯ ซึ่งทั้งหมดก็เชื่อว่า จะทำให้ความเข้าใจในระบบประชาธิปไตยดีขึ้น

บทความนี้ มิได้ตั้งใจที่จะตอบคำถามว่า ระบบประชาธิปไตยดีกว่าแบบอื่นหรือไม่อย่างไร แต่เท่าที่ได้พิจารณาแล้ว พอที่จะพูดได้ว่า ไม่มีระบบใดที่ดีกว่าระบบประชาธิปไตยอย่างแน่ชัด แม้แต่ในทฤษฎีว่าด้วยรัฐของกลุ่มมาร์กซิสต์ ซึ่งถือว่ารัฐคือเครื่องมือการกดขี่ของชนชั้นกรรมาชีพ โดยชนชั้นนายทุน ก็ยังถือว่า การต่อสู้อยู่ในระบบประชาธิปไตยดีกว่าแบบอื่น เพราะมีโอกาสดูแลแสดงความเห็นในการต่อต้านฝ่ายตรงข้ามได้เต็มที่^{๑๐} ความวิพากษ์ของพลาคีที่คิดว่า ประชาธิปไตยจะไร้ความหมายในน้ำมือของผู้ที่ไม่ใช่นักปรัชญา และของ De Tocqueville ที่ว่า “เสียงข้างมากจะประพฤติดนเป็นทรราช (tyrant)” นั้น อาจมีส่วนจริงในสมัยนั้น ๆ แต่ในปัจจุบันวิวัฒนาการการปกครองของมนุษย์มีแนวโน้มที่จะแสดงให้เห็นว่า ระบบประชาธิปไตยเป็นระบบที่เหมาะสมที่สุดในการอยู่ร่วมกันของมนุษยชาติ

เมธี ครองแก้ว

๑๐. ดูจาก Paul M. Sweezy, *The Theory of Capitalist Development Principles of Marxian Political Economy* (New York : Monthey Review Press, 1942).