

ความชอบธรรมในการปกครอง

: ปัญหาและความหวังของไทย

ตอนแรกของบทความนี้ มีความมุ่งหมายที่จะเสนอแนวความคิดในทางทฤษฎีเกี่ยวกับความชอบธรรมในการปกครอง เพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางแก้ไขต่าง ๆ เกี่ยวกับความชอบธรรมในการปกครองของไทย ทั้งในปัจจุบันและอนาคต ในตอนหลัง โดยจะพยายามชี้ให้เห็นว่า ทำไมฝ่ายปกครองหรือรัฐบาลจึงต้องพยายามก่อให้เกิดความรู้สึกในเรื่องความชอบธรรมในการปกครองขึ้นมา? แนวความคิดเกี่ยวกับความชอบธรรมในการปกครองมีวิวัฒนาการมาอย่างไร? ความชอบธรรมในการปกครองมีอยู่กี่แบบอะไรบ้าง? การปกครองแบบประชาธิปไตยมีหลักแห่งความชอบธรรมในการปกครองอยู่อย่างไร? มีปัญหาในเรื่องนี้อยู่อย่างไรบ้าง? ปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับความชอบธรรมในการปกครองของไทยมีอะไรบ้าง? และเรามีแนวทางแก้ไขปัญหาเหล่านั้นได้อย่างไร? ทั้งนี้ เพื่อช่วยให้เกิดความรู้ ความเข้าใจถึงปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวของไทย และเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยในโอกาสต่อไป

๑

ความชอบธรรมทางการปกครอง นับเป็นรากฐานสำคัญอย่างหนึ่งของการมีอำนาจในการปกครอง โดยฝ่ายรัฐบาลคิดว่ามีสิทธิที่จะปกครอง และฝ่ายที่ถูกปกครองก็ยอมรับในการถือสิทธิ ดังกล่าว¹ บางคนจึงพูดว่า การมีอำนาจหน้าที่เป็นเรื่องของการมีอำนาจหรืออิทธิพลอันชอบธรรม²

* ผู้เขียน ขอขอบคุณมูลนิธิเอเซียกับสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ที่กรุณาให้ทุนอุดหนุนการวิจัยนี้ และขอขอบคุณอาจารย์ อ้อย เลหาวิเชียร สำหรับคำวิจารณ์ที่มีประโยชน์ แต่ความคิดเห็นในบทความนี้เป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนแต่เพียงคนเดียว

¹ ความชอบธรรมในการปกครอง แตกต่างกับการปกครองที่ถูกต้องตามกฎหมาย สำหรับในกรณีหลังนี้เกิดจากการยึดหลักกฎหมาย การปกครองที่ยึดหลักกฎหมายนั้นเป็นเพียงอุดมการณ์อย่างหนึ่ง ที่ช่วยให้เกิดความชอบธรรมในการปกครองขึ้นมา แต่รัฐบาลที่ยึดหลักกฎหมายดังกล่าวอาจขาดความชอบธรรมในการปกครองได้ ถ้าคนส่วนใหญ่ในสังคมไม่มีความเชื่อถือในเรื่องความชอบธรรมของรัฐบาลนั้น หรือของฝ่ายปกครองอีกต่อไป โปรดดู Dolf Sternberger, "Legitimacy," *International Encyclopedia of the Social Science*, 1968, IX, 244; and Carl J. Friedrich, *Man and His Government: An Empirical Theory of Politics* (New York: McGraw-Hill, 1963), p. 234.

² Robert A. Dahl, *Modern Political Analysis* (Englewood Cliff, N.J.: Prentice-Hall, 1963), pp. 19, 29.

ต้นฉบับไม่มีหน้า 3-6

NO PAGE 3-6 IN ORIGINAL

แนวความคิดเกี่ยวกับหลักแห่งความชอบธรรมในการปกครอง ได้พัฒนาเรื่อยมาเป็นลำดับ บรรดานักปราชญ์แต่โบราณ มีความเห็นแตกต่างกันออกไป บางคนเห็นว่า ความชอบธรรมในการปกครอง เป็นเรื่องเกี่ยวกับหลักแห่งความเป็นธรรม โดยถือว่า ในสังคมของคนเรานั้น ควรจะได้มีการแบ่งหน้าที่กันทำ คนฉลาด คนมีปัญญา คนมีความรู้ ควรจะได้รับมอบหมายให้เป็นชนชั้นปกครอง ที่รองลงมาควรให้ช่วยในการบริหารงาน ส่วนคนสามัญควรมีหน้าที่เกี่ยวกับการผลิต นั่นคือหลักแห่งความชอบธรรมในการปกครองอย่างหนึ่ง ซึ่งเชื่อกันว่าจะช่วยให้บรรลุผลประโยชน์ของฝ่ายบริการปกครอง¹⁶ คือให้นักปราชญ์เป็นผู้ปกครอง อิทธิพลของแนวความคิดแบบนี้ จะเห็นได้ในระบบการปกครองแบบเผด็จการเบ็ดเสร็จสมัยปัจจุบัน ที่บรรดาผู้นำของพรรคอ้างว่า เป็นผู้รอบรู้หลักและวิธีการที่จะนำสังคมไปสู่ความเจริญก้าวหน้าได้ดีกว่าฝ่ายอื่น จึงควรได้รับมอบให้เป็นผู้นำทางให้แก่สังคม เช่น ในกรณีของพวกนาซีเยอรมัน พวกฟาสซิสต์อิตาลี และพรรคคอมมิวนิสต์ในโซเวียตรัสเซีย เป็นต้น แม้แต่ในประเทศไทยก็มีพวกที่เรียกตัวเองว่าเป็นปัญญาชนจำนวนไม่น้อย มีความคิดในทำนองเดียวกัน คือ อ้างกันว่าตนควรเป็นผู้รับมอบให้มำอำนาจในการปกครองมากกว่าฝ่ายอื่น

นักปราชญ์บางคนมีความเห็นว่า หลักแห่งความชอบธรรมในการปกครอง เป็นเรื่องเกี่ยวกับระบบการปกครองต่างๆ ที่ดี เป็นระบบการปกครองเพื่อผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมซึ่งได้แก่ระบบกษัตริย์ ระบบการปกครองโดยชนชั้นสูง กับการปกครองแบบผสมระหว่างคณาธิปไตย กับประชาธิปไตย ทั้งนี้ ย่อมขึ้นกับสิ่งแวดล้อมของแต่ละสังคม การอ้างอิงสิทธิในการปกครองในระบบเหล่านี้ขึ้นอยู่กับวิธีการที่จะให้ใครเป็นฝ่ายปกครอง คือ ปกครองโดยคนคนเดียว โดยกลุ่มบุคคล หรือโดยคนจำนวนมาก สำหรับข้ออ้างสำหรับการปกครองระบบกษัตริย์ ก็คือว่า บุคคลที่มีคุณสมบัติดีเลิศ ควรเป็นผู้รับผิดชอบในการปกครองแต่ผู้เดียว ในขณะที่เดียวกันการปกครองของทรราชย์ผู้ใช้อำนาจกดขี่ เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว ก็อ้างแบบเดียวกันนี้ ส่วนข้ออ้างสำหรับการปกครองโดยชนชั้นสูง ที่จะให้ชนกลุ่มของตนขึ้นมาปกครอง ก็ถือว่า พวกคนชั้นสูงหรือพวกผู้ดีเจ้าของที่ดินเป็นผู้มีเกียรติ มีคุณสมบัติและความสามารถดีกว่าพวกอื่น ๆ ในทำนองเดียวกันกับการปกครองแบบคณาธิปไตย ซึ่งเป็นการปกครองโดยคนกลุ่มน้อย เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว ก็อ้างได้ว่า พวกพ่อค้าหรือคนรวยควรเป็นฝ่ายปกครอง เพราะประเทศต้องใช้จ่ายเงิน ซึ่งส่วนใหญ่ได้มาจากพวกเขา แต่ข้ออ้าง

¹⁶ *The Republic of Plato*, translated by Francis M. Conford (New York: Oxford University Press, 1945), pp. 66, 103-26, 178-79, 196.

ของการปกครองแบบผสมระหว่างคณาธิปไตยกับประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งผลประโยชน์ของคนรวยและคนจน ก็คือว่า คนเรานับความเท่าเทียมกัน คนจำนวนมากหรือคนส่วนใหญ่สามารถร่วมกันคิดหรือทำอะไรๆ ได้ดีกว่าคนคนเดียว หรือกลุ่มเดียว อย่างไรก็ตาม การปกครองแบบประชาธิปไตยซึ่งเป็นการปกครองเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวของคนที่ยากจน ส่วนใหญ่ก็อ้างในทำนองเดียวกันซึ่งเป็นการปกครองที่แท้จริงควรยึดหลักกฎหมายมากกว่าบุคคล และควรเป็นการปกครองโดยชนชั้นกลางเพื่อป้องกันมิให้มีการโน้มเอียงไปทางชนชั้นใด¹⁷

มีนักปราชญ์บางคนเห็นว่ารายได้มาซึ่งสิทธิในการปกครอง ต้องมาจากหลักปฏิบัติอันเก่าแก่ ที่ยึดถือเป็นประเพณีมาช้านาน¹⁸ สำหรับบางคนก็นั้นในเรื่องความอยู่รอดของสังคม ก็พูดว่าฝ่ายปกครอง ผู้ไม่อาจรักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่สังคมได้ ย่อมไม่มีสิทธิที่จะปกครองอีกต่อไป¹⁹ แต่ก็มีบางคนเห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องของการใช้เทคนิค เพื่อให้ได้มาและดำรงไว้ซึ่งอำนาจในการปกครอง โดยไม่คำนึงถึงว่าเป้าหมายในการปกครองจะเป็นเช่นไร จึงถือว่า วิธีการที่อยู่ที่มีการมีประสิทธิภาพ มากกว่าการมีความชอบธรรมในการปกครอง²⁰

นักปราชญ์บางคนที่เน้นความสำคัญของศาสนา ระหว่าง ค.ศ. ๔๑๓ ถึง ค.ศ. ๔๒๖ และเรื่อยมาอีกห้าร้อยกว่าปี มีความเห็นว่า ความชอบธรรมในการปกครองจะมีขึ้นมาไม่ได้ ถ้าผู้คนในสังคมนั้นไม่นับถือพระเจ้า ก็ถือว่าสถาบันกษัตริย์คือผู้แทนของพระเจ้า²¹ แม้ในคริสต์ศตวรรษที่สิบเก้าก็มีหลายคนกล่าวว่า ความชอบธรรมในการปกครอง เกิดจากการสืบสันตติวงศ์ ที่อาศัยแนวความคิดในเรื่องเทวสิทธิของกษัตริย์ ถือว่าราชวงศ์ได้รับเลือกมาจากพระเจ้า²² แต่ก็มีบางคนโจมตี

17 *The Politics of Aristotle*, translated by Ernest Barker (Oxford: Oxford University Press, 1946), pp. 112–18, 122–25, 163–68, 171–75, 180–85. See also Andrew Hacker, *Political Theory: Philosophy, Ideology, Science* (New York: Macmillan, 1961), pp. 87–100; and William T. Bluhm, *Theories of the Political Systems: Classics of Political Thought & Modern Political Analysis* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1965), pp. 121–22, 127–28.

18 Edmand Burke, *Reflections on the Revolution in France* (London: Dent, 1910); and Friedrich, *op. cit.*, pp. 234–35.

19 Thomas Hobbes, *Leviathan*, ed. by Michael Oakeshott (New York: Collier, 1967), Chap. 21, esp., p. 167.

20 Niccolo Machiavelli, *The Prince and the Discourses* (New York: Random House, 1950); and Bluhm, *op. cit.*, p. 224.

21 St. Augustine, *The City of God*, translated by Marcus Dods (New York: Modern Library, 1950); and Ernst H. Kantorowicz, *The King's Two Bodies: A Study in Mediaeval Political Theology* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1957).

22 Joseph de Maistre, *Du Pape* (1843), p. 256 as quoted in Friedrich, *op. cit.*, p. 235; and Sternberger, *op. cit.*, 246.

หรือคัดค้านแนวความคิดที่อ้างถึงเทวสิทธิ์ของกษัตริย์ เพราะถือว่า สถาบันกษัตริย์หรือสถาบันการ
เมืองการปกครองอย่างอื่น ๆ เกิดขึ้นมาจากการมีข้อตกลงร่วมกันของคนในสังคม เพื่อบรรลุผล
ประโยชน์ส่วนรวมของผู้ที่เกี่ยวข้อง ความชอบธรรมในการปกครอง จึงเกิดจากการมีสัญญาสังคม
หรือการมีรัฐธรรมนูญจากการยินยอมของประชาชน และจากการเลือกตั้งตามระบอบรัฐธรรมนูญ²³
จึงมีนักปราชญ์บางคนกล่าวว่า ความชอบธรรมในการปกครองแบบประชาธิปไตย ขึ้นอยู่กับการ
ยอมรับในข้อบัญญัติที่เกิดจากเจตนารมณ์ของคนส่วนรวม หรือโดยเสียงข้างมาก²⁴

ในที่สุด การอ้างถึงเจตนารมณ์ของประชาชนส่วนรวมก็เปลี่ยนผ่านมา ตั้งแต่กลางคริสต์-
ศตวรรษที่สิบแปดเป็นต้นมา จึงทำให้มีการยอมรับกันอย่างกว้างขวาง ความชอบธรรมในการปกครอง
หมายความว่าความชอบธรรมในการปกครองแบบประชาธิปไตย²⁵

ข้ออ้างสำหรับการมีความชอบธรรมในการปกครอง จึงแบ่งออกได้เป็นหลายแบบด้วยกัน
แบบหนึ่ง โต้แย้งหลักความชอบธรรมในการปกครอง ที่อ้างถึงสังคมหรือสังคมที่เฉพาะ
พิเศษ ส่วนอีกแบบหนึ่ง ถือว่า ความชอบธรรมในการปกครอง เกิดจากการตกลงยินยอมขององค์กร
ต่าง ๆ ของสังคม ซึ่งมีเสรีภาพและความเสมอภาคกัน เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน เช่น การ
ปกครองแบบสหพันธรัฐในยุคกลาง กับ การปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ

ในแบบแรก บางทีถือกันว่า องค์กรกษัตริย์คือเทพเจ้าหรือสืบเชื้อสายมาจากเทพเจ้า²⁶ จึง
เชื่อกันว่า การขานเสวยราชย์ของฟาโรห์แห่งอียิปต์ทุกครั้ง คือการกลับมาจุติของเทพเจ้า Horus
อาณาจักรของฟาโรห์ คืออาณาจักรของเทพเจ้า ส่วนในประเทศจีนและประเทศญี่ปุ่น ถือกันว่า
จักรพรรดิของตนคือโอรสแห่งสวรรค์ ประชาชนจึงมีหน้าที่ต้องเคารพเชื่อฟังฝ่ายปกครองทั้งในด้าน
การเมือง และในด้านศาสนา สำหรับกรณีเช่นนี้ นับได้ว่า ความชอบธรรมในการปกครองเป็นเรื่อง
ของอำนาจของฝ่ายปกครอง มากกว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สำหรับในคริสต์ศาสนา ก็มี
การอ้างถึงการเป็นตัวแทนของพระเจ้าเพื่อปกครองราชย์เหมือนกัน เช่น Henry IV ทรงอ้างถึง
โองการของพระเยซู ส่วน Charlemagne อ้างว่า ได้รับการบรมราชาภิเษกโดยพระเจ้า แต่บางที

²³ John Locke, *Two Treatises of Government*, ed. by Peter Laslett (Cambridge: Cambridge University Press, 1960); and Marsilius of Padua, *The Defender of the Peace*, translated by Alan Gewirth (New York: 1956).

²⁴ Jean Jacques Rousseau, *The Social Contract and Discourses*, translated by G.D.H. Cole (New York: Dutton, 1950).

²⁵ Friedrich, *op. cit.*, p. 235.

²⁶ John N. Figgis, *The Divine Right of Kings* (New York: Harper, 1965).

ความชอบในการปกครองก็เกิดจากการแนะนำทางของคนบางคนก็ได้ โดยอ้างว่า ได้ค้นพบหนทางที่ดีกว่านั้นแล้ว เช่น ในกรณีของ Moses และในกรณีของ Marx ที่อ้างว่า ค้นพบกฎสำคัญแห่งประวัติศาสตร์ นั่นคือ วิวัฒนาการของสังคมมนุษย์ไปสู่ระบบคอมมิวนิสต์ รวมทั้งการที่พวก Bolshevik ของรัสเซีย อ้างถึงการถือป็นภารกิจของพรรค ซึ่งมีความรู้เกี่ยวกับกฎอันนั้น ที่จะนำสังคมไปสู่เป้าหมายปลายทางดังกล่าว²⁷ เป็นต้น

การไม่มีความเชื่อในเรื่องความเสมอภาคของบุคคล ทำให้เกิดข้ออ้างต่าง ๆ ว่าใครควรจะเป็นผู้มีสิทธิในการปกครอง แต่ละฝ่าย ไม่ว่าจะ เป็น พวกผู้ดีโดยกำเนิด ผู้มีเงิน ผู้มีการศึกษา หรือคนฉลาด ต่างก็อ้างว่า ตนควรจะเป็นฝ่ายรับมอบให้ทำการปกครอง เหล่านี้ นับเป็นปัญหาสำคัญของแนวความคิดในเรื่องความชอบธรรมทางการปกครองแบบประชาธิปไตย²⁸

สำหรับหลักแห่งความชอบธรรมในการปกครองแบบที่สอง ขึ้นอยู่กับกรณีข้อตกลงกันว่า จะมีการยึดถือกติกาของการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐบาลจะต้องมีหน้าที่ป้องกันสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล และจะต้องปกครองเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมของสังคม การอยู่ในตำแหน่งของรัฐบาล ขึ้นอยู่กับ การได้รับความไว้วางใจของบุคคลที่ส่วนเกี่ยวข้อง มิใช่เกิดจากการมีอำนาจพิเศษอื่น ๆ โดยถือว่า การจัดให้มีการเลือกตั้งเป็นครั้งคราว เป็นการแสดงความไว้วางใจดังกล่าวอย่างหนึ่ง ความชอบธรรมในการปกครองของผู้นำแบบประชาธิปไตย จึงเกิดจากการเลือกตั้งของประชาชน²⁹ การเลือกตั้งโดยประชาชน ได้กลายมาเป็นมาตรการสำคัญอย่างหนึ่ง ของความชอบธรรมในการปกครองของเกือบทุกระบบ ไม่ว่าจะ เป็นประชาธิปไตย หรือคอมมิวนิสต์ แม้บางทีจะทำกันพอเป็นพิธีก็ตาม³⁰ ยิ่งกว่านั้น ความชอบธรรมในการปกครองแบบประชาธิปไตย ยังขึ้นอยู่กับหลักอีกสองประการ คือ การปกครองโดยถือเสียงข้างมาก กับ การพิทักษ์สิทธิของเสียงข้างน้อย คือ ต้องมีทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน³¹

²⁷ Friedrich, *op. cit.*, pp. 232-33; and Sternberger, *op. cit.*, 244-45.

²⁸ Friedrich, *op. cit.*, p. 290.

²⁹ Carl Schmitt, *Legalität and Legitimität* (Munich : Duncker & Humblot, 1932), as quoted in Sternberger, *op. cit.*, 247.

³⁰ Friedrich, *op. cit.*, pp. 232-33; and Sternberger, *op. cit.*, 244-45.

³¹ Guglielmo Ferrero, *The Principles of Power : The Great Political Crisis of History* (New York : Putnam, 1942) โปรดดู หลักการ วิธีการ และวัตถุประสงค์ ของการปกครองแบบประชาธิปไตย จาก ทินพันธุ ภาคะตะ, "ประชาธิปไตย : ความหมาย บัญญัติเอื้ออำนาจ และการสร้างจิตใจ," *วารสารธรรมศาสตร์*, ๓ (กุมภาพันธ์ ๒๕๑๗), ๘-๑๒.

แนวความคิดแบบหลังนี้ เป็นลักษณะของการมีความเชื่อในความชอบธรรมทางการปกครอง ที่ยึดหลักความเสมอภาค กล่าวคือ ในการตัดสินใจว่า ใครควรจะเป็นผู้มีสิทธิในการปกครองนั้น ถือว่า ทุกคนมีความสามารถเท่าเทียมกัน ที่จะตัดสินใจได้อย่างถูกต้องเหมาะสมว่า ผู้ใดควรจะมาปกครองตนมากกว่าที่จะคิดว่า ทุกคนมีความสามารถเท่ากันในการปกครอง คือ ยอมรับว่า คนเราอาจมีความแตกต่างกันในเรื่องนี้มาก จนไม่อาจปล่อยให้ การเลือกตัวผู้ปกครองเป็นเรื่องของการสืบทายาท หรือเป็นเรื่องของการอ้างสิทธิของความมั่งมีได้ แนวความคิดแบบนี้ ตรงข้ามกับการมีความเชื่อในความชอบธรรมทางการปกครองที่นิยมหลักการปกครองโดยชนชั้นสูง ซึ่งเชื่อกันว่า ความสามารถทางการปกครอง เป็นเรื่องของ การสืบทายาทของคนกลุ่มหนึ่ง กับไม่เชื่อในความสามารถของคนส่วนมากกว่า จะใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจเลือกผู้เข้าแข่งขันดำรงตำแหน่งทางการเมือง การปกครองได้ดีเท่าที่ควร ส่วนพวกที่นิยมให้คนมั่งมีได้รับสิทธิให้เป็นผู้ปกครอง ก็ไม่เชื่อในความสามารถดังกล่าวของคนส่วนมากเช่นเดียวกัน แต่ถือว่า การมีเงินควรเป็นที่มาของความชอบธรรมในการปกครอง เพราะรายได้ของแผ่นดินส่วนใหญ่มาจากบุคคลกลุ่มนี้³²

สำหรับการปกครองแบบที่หลักการยึดมั่นในเรื่องสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล และมีกติกาในการปกครองที่แน่นอน จะถือว่า ผู้มีสิทธิในการปกครองจะเป็นใครก็ได้ แต่การได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองดังกล่าว จะต้องมาจากกระบวนการแบบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้ว การมีความชอบธรรมในการปกครองแบบประชาธิปไตย ก็ยังขึ้นอยู่กับคุณสมบัติอีกหลายอย่างเหมือนกัน กล่าวคือ ฝ่ายปกครองนั้น นอกจากจะต้องเป็นผู้ได้รับความไว้วางใจจากประชาชน โดยผ่านการเลือกตั้งตามเวลาอันควรแล้ว ยังต้องมีคุณสมบัติทางการสืบสายโลหิต เช่น ต้องมีเชื้อชาติไทย และต้องมีคุณสมบัติบางอย่าง เช่น จบการศึกษาระดับประถมศึกษาด้วย

การมีเสถียรภาพของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในสังคมหนึ่งสังคมใด ส่วนหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับ การมีความชอบธรรมในการปกครองของระบบการเมือง อาจกล่าวได้ว่า การปกครองแบบนี้ ต้องการความชอบธรรมทางการปกครองมากกว่าระบบอื่น ๆ เพราะในระยะยาวแล้ว การปกครองแบบดังกล่าว ไม่อาจบังคับคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดให้ฝืนใจตนเอง ที่จะถือว่า ประชาธิปไตยเป็นระบบการปกครองที่ชอบธรรมของตนได้ ทั้งนี้ไม่ว่าคนกลุ่มนั้น จะเป็นคนส่วนใหญ่ หรือคนส่วนน้อยที่มีจำนวนมาก แท้ที่จริงแล้ว ประชาธิปไตยคงจะดำรงอยู่ไม่ได้ และคงจะต้องดำเนิน

³² Friedrich, *op. cit.*, pp. 245,258-59.

ไปอย่างลุ่ม ๆ ดอน ๆ ถ้าคนส่วนใหญ่ต้องตกอยู่ในฐานะที่ต้องเป็นฝ่ายบังคับคนกลุ่มน้อย ซึ่งมีจำนวนมากและคัดค้านตน ให้ยอมรับการปกครองของฝ่ายตนอยู่ตลอดเวลา³³

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า หลักแห่งความชอบธรรมทางการปกครองอย่างหนึ่งนั้น เป็นเรื่องของการอ้างสิทธิในการปกครอง ในลักษณะที่จะถือว่า ผู้มีสิทธิในการปกครองจะเป็นผู้แทนของใคร เช่นเป็นผู้แทนของเทพเจ้า หรือของประชาชน หรือทั้งสองอย่าง และคนในสังคมเชื่อ หรือยอมรับในหลักการเช่นนั้นหรือไม่ นอกจากนั้น การเป็นตัวแทนของสิ่งดังกล่าว ย่อมหมายถึงการที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อการกระทำของตนด้วย หากประพฤติดิจจากหลักที่กำหนดไว้ในการปกครองแต่ละแบบ ข้ออ้างในการเป็นตัวแทนของสิ่งนั้นก็อาจหมดไปด้วย³⁴

อย่างไรก็ดี ข้ออ้างสำหรับการมีความชอบธรรมในการปกครอง ยังอาจแบ่งออกได้อีกสามแบบ เป็นเรื่องเกี่ยวกับลักษณะแห่งอำนาจของผู้ปกครอง ที่ฝ่ายถูกปกครองยอมรับการอ้างสิทธิ์ดังกล่าว³⁵ สำหรับแบบแรก การมีความเชื่อในความชอบธรรมของการมีอำนาจทางการปกครองขึ้นอยู่กับความยึดมั่นในประเพณี บุคคลจะต้องให้การเชื่อฟังแก่ผู้นำที่ใช้อำนาจและได้อำนาจมาตามประเพณี เช่น ยังมีประเทศที่ทำการปกครองแบบประชาธิปไตยอยู่หลายประเทศที่ยังคงไว้ซึ่งสถาบันกษัตริย์ และการที่ผู้ใช้อำนาจมีอำนาจแบบธรรมเนียนการปฏิบัติที่เคยทำมา เป็นต้น หลักแห่งความชอบธรรมทางการปกครองแบบนี้ ยังมีอยู่ในระบบการเมืองทั่วไป ทั้งระบบเก่าและระบบปัจจุบัน

ส่วนแบบที่สอง ความชอบธรรมของการมีอำนาจทางการปกครอง ขึ้นอยู่กับความเชื่อถือในคุณสมบัติพิเศษส่วนตัว กับลักษณะการปกครองของผู้นำ ในลักษณะที่เห็นว่าน่าเลื่อมใส น่าเกรงขาม หรือน่าเชื่อถือ เช่นคนอย่างเชอร์ซิล รูสเวลท์ เดอโกล เลนิน ฮิตเลอร์ และคานธี แต่การมีความเชื่อเช่นนั้นไม่ค่อยงยืนนิก เพราะต้องมีผู้นำที่มคุณสมบัติดังกล่าว ยิ่งกว่านั้น ผู้ที่ปกครองกับผู้รับช่วงการปกครองมักจะเปลี่ยนให้เป็นอย่างอื่น

ในแบบที่สาม ความชอบธรรมของการมีอำนาจทางการปกครอง ขึ้นอยู่กับความเชื่อที่ว่า การใช้อำนาจนั้นชอบด้วยกฎหมาย จะมีการยอมรับในข้อบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ใน

³³ เพราะจะเกิดปัญหาเกี่ยวกับเสถียรภาพของเสียงข้างมากขึ้น จนฝ่ายที่มีเสียงข้างน้อยต้องปลิดตัวออกจากระบบไป เช่นในกรณีที่มีเสียงข้างมาก 8 เสียง ต้องฝืนใจฝ่ายที่มีเสียงข้างน้อย 7 เสียงอยู่ตลอดเวลา โปรดดู Lipset, *op. cit.*, p. 64; and Dahl, *op. cit.* pp. 19-32.

³⁴ Friedrich, *op. cit.*, pp. 302, 308-309, 314.

³⁵ Weber, *op. cit.*, pp. 324-92; Dahl, *op. cit.*, pp. 28-29; and Friedrich, *op. cit.*, pp. 235-36.

กฎหมาย และในอำนาจของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากเห็นว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมาย การกระทำใดๆ ก็ตาม ที่เห็นว่าถูกต้องตามกฎหมาย ถือว่ามีความชอบธรรม ถ้าผู้นำทำอะไรไม่ถูกต้องตามกฎหมาย จะไม่ได้รับความเชื่อถือและจะเสียอำนาจในการปกครอง เช่น ในกรณีที่ใหญ่ที่มีการเชื่อกันว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลบางคนฝ่าฝืนกฎหมาย แต่ได้รับการคุ้มครองจากผู้มีอำนาจในรัฐบาล นับว่าเป็นส่วนหนึ่ง ที่ทำให้ประชาชนไม่พอใจรัฐบาล จนมีผลให้รัฐบาลชุดนั้นต้องสละอำนาจไปในที่สุด เป็นต้น

อำนาจและที่มาแห่งอำนาจในการปกครองอันชอบธรรม ทั้งสามแบบหลังนี้ มีอยู่ทั่วไปในทุกระบบการเมือง เช่น ประธานาธิบดีรูสเวลต์นั้น มีอำนาจอยู่แล้วสองอย่าง คืออำนาจอันเก่าแก่ที่มีอยู่ในตำแหน่งประธานาธิบดี กับอำนาจที่มีอยู่ในลักษณะผู้นำของตน เมื่อข้อเสนอในการปฏิรูปของตนได้รับการตราออกมาเป็นกฎหมาย เช่นรัฐบัญญัติการประกันสังคม ก็ช่วยให้ตนมีอำนาจตามกฎหมาย ในอันที่จะบริหารงานให้เป็นไปตามรัฐบัญญัติใหม่ฉบับนั้นได้

กล่าวโดยย่อ จะเห็นได้ว่า ข้ออ้างสำหรับการมีความชอบธรรมในการปกครอง ก็กับการมีความเชื่อฟังในข้ออ้างนั้น ย่อมมีทั้ง การอ้างถึงเทวสิทธิ์ของกษัตริย์ การสืบสันตติวงศ์ ความเชื่อถือในประเพณี การปกครองโดยคนฉลาด หรือโดยคนประเภทอื่นๆ สัญญาสังคม ตลอดจนการยินยอม และการมีส่วนร่วมของประชาชน

ยิ่งกว่านั้น แนวความคิดหรือหลักแห่งการมีความชอบธรรมทางการปกครอง ยังขึ้นอยู่กับสิ่งต่างๆ หลายอย่าง ซึ่งรวมถึงแนวความคิดเกี่ยวกับระบบการปกครองแต่ละแบบ เช่น ระบบกษัตริย์หรือระบอบประชาธิปไตย ขึ้นอยู่กับระเบียบปฏิบัติ เช่น การมีกฎหมายเลือกตั้งในรูปแบบต่างๆ และการมีผู้สมัครรับเลือกตั้งหลายคนหรือคนเดียว รวมทั้งขึ้นอยู่กับกระทำของผู้มีอำนาจทางการปกครอง เช่น การประสบความสำเร็จในการสงคราม การก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม และการสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจให้แก่ชาติบ้านเมือง³⁶ เป็นต้น

ความเชื่อในเรื่องการมีความชอบธรรมทางการปกครอง ซึ่งเป็นสิ่งสนับสนุนให้ระบบการเมืองดำรงอยู่ได้นั้น ตามปกติมักจะมุ่งไปที่เจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจในการปกครอง เช่น ข้าราชการปกครอง หรือตัวข้าราชการ กับมุ่งไปที่ระบบการปกครอง การขาดความเชื่อถือในตัวเจ้าหน้าที่กีดการขาดความศรัทธาในระบบการปกครองก็ ย่อมเป็นอันตรายต่อระบบการเมืองนั้นๆ อาจกล่าวโดยทั่วไปได้ว่า การมีความเชื่อในเรื่องความชอบธรรมทางการปกครอง มักจะขึ้นอยู่กับสิ่งสาม

³⁶ Friedrich, *op. cit.*, p. 236.

ประการ นั้นคือ อุดมการณ์ทางการเมืองของสังคม การยึดมั่นในโครงสร้างกับปทัสถานของระบบ การปกครอง และการให้ความเชื่อถือในคุณสมบัติส่วนตัวของเจ้าหน้าที่เอง ดังนั้น การส่งเสริมให้เกิดความเชื่อในเรื่องการมีความชอบธรรมทางการเมือง การปกครอง รวมทั้งการแก้ไข้ปัญหาเกี่ยวกับการขาดความเชื่อในเรื่องความชอบธรรมทางการเมือง จึงต้องพิจารณาถึงปัจจัยทั้งสามอย่างนั้น อย่างไรก็ดี ย่อมเป็นไปได้ ที่คนเราอาจขาดความเชื่อถือในตัวเจ้าหน้าที่ของบ้านเมือง แต่ยังมีศรัทธาในระบบการปกครองที่มีอยู่ หรืออาจขาดความศรัทธาในระบบการปกครองที่มีอยู่ แต่ยังคงมีความเชื่อในตัวเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอยู่ก็ได้ เช่น ใน ค.ศ. ๑๙๕๘ เคอโกล ซึ่งเป็นผู้นำที่ได้อำนาจมาจากระบบการปกครองแบบหนึ่งของฝรั่งเศส ได้พยายามเปลี่ยนระบบการปกครองของประเทศนั้น เป็นอีกแบบหนึ่ง โดยที่ตนเองยังคงอยู่ในอำนาจต่อไป นอกจากนั้น ยังอาจมีการขาดความเชื่อในตัวเจ้าหน้าที่และในระบบการปกครอง ซึ่งมีผลทำให้เกิดการปฏิวัติทางสังคมขึ้นได้ เช่น การปฏิวัติในรัสเซีย เป็นต้น ความชอบธรรมทางการเมืองการปกครอง จึงขึ้นกับปัจจัยทั้งสามประการ

ในประการแรก ระบบการเมืองหนึ่ง ๆ จะดำรงอยู่ได้จะต้องมีอุดมการณ์ทางการเมือง ที่ส่งเสริมความชอบธรรมทางการเมืองการปกครองให้แก่ระบบการเมืองนั้น ๆ คือก่อให้เกิดความเชื่อในความชอบธรรมของระบบการปกครอง กับของตัวเจ้าหน้าที่ อุดมการณ์ทางการเมืองดังกล่าว ประกอบด้วยระบบความเชื่อ หรือค่านิยม ที่เป็นสิ่งกำหนดหลักการเกี่ยวกับเป้าหมาย การจัด และขอบเขตของกิจกรรม หรือการใช้อำนาจทางการเมือง การยอมรับระบบการปกครองกับการเชื่อฟังเจ้าหน้าที่จะขึ้นอยู่กับสิ่งดังกล่าว เพราะในปัจจุบัน การมีความเชื่อเกี่ยวกับแนวความคิดในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ คือ สัญญาสังคม ระบอบเทวสิทธิ ความรับผิดชอบของชนชั้นสูง และการเป็นตัวแทนแต่ในนาม จะได้รับการสนับสนุนน้อยเต็มที³⁷

ในประการที่สอง ความมั่นคงของระบบการเมือง ย่อมขึ้นอยู่กับความเชื่อถือในความชอบธรรมของโครงสร้างและปทัสถานของระบบการปกครอง กับของโครงสร้างและปทัสถานเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของตัวเจ้าหน้าที่ เช่น ในสหรัฐผู้ที่อยู่ในตำแหน่งอาจขาดความชอบธรรมในการปกครองได้ ถ้ามีการพบว่าการได้มาซึ่งอำนาจของตนเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ ส่วนตัวอย่างอื่น ๆ ของการใช้ความพยายามในการสร้างให้เกิดความเชื่อเกี่ยวกับความชอบธรรมทางการเมืองในรูปแบบอาทิ การมีพิธีรับตำแหน่ง การเน้นว่า มีรัฐธรรมนูญสำหรับการปกครอง รวมทั้งการเตือนให้มีการเคารพกฎหมายและประเพณี เป็นต้น

³⁷ Easton, *op. cit.*, pp. 286-88.

³⁸ *Ibid.*, pp. 290-97; Friedrich, *op. cit.*, pp. 240,244-45; and Dahl, *op. cit.*, pp. 20 สำหรับรายละเอียดในเรื่องนี้โปรดดู ชัยอนันต์ สมุทวณิช, *อุดมการณ์ทางการเมือง* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เคล็ดไทย, 2517).

ในประการที่สาม จะต้องมีการยอมรับในความเหมาะสมของแต่ละตำแหน่งในระบบการปกครอง กับมีความเชื่อถือในคุณสมบัติส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ด้วย แต่ถ้ามีความเชื่อถือในสิ่งหลังนี้มากไปแล้ว บางทีก็อาจมีผลทำให้ผู้อยู่ในตำแหน่งละเมิดปทัสถาน ระเบียบปฏิบัติ และการจัดระเบียบเกี่ยวกับโครงสร้างของระบบการปกครองได้เหมือนกัน³⁹

สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนา ปัญหาต่างๆ ในเรื่องความชอบธรรมทางการปกครองมักเป็นเรื่องเกี่ยวกับลักษณะของอำนาจทางการเมืองอันชอบธรรม กับความรับผิดชอบของรัฐบาล เช่น ปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญโดยตรง ซึ่งได้แก่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น ปัญหาที่เกิดขึ้นเสมอ ๆ ก็คือ ระบบราชการหรือทหารควรจะมีบทบาทในทางการเมืองได้มากน้อยเพียงใด? รัฐบาลควรจะมีมุ่งเน้นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศด้านใด? รัฐบาลควรจะมีมุ่งส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจมากกว่าการพัฒนาในด้านอื่น ๆ ได้มากน้อยเพียงใด? และใครควรจะมีอำนาจในการปกครอง ในขณะที่กลุ่มทั้งหลายต่างก็อ้างสิทธิเช่นนั้น?

ปัญหาในเรื่องความชอบธรรมทางการปกครองอย่างหนึ่ง เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสังคม เนื่องจากมีการแบ่งแยกระหว่างกลุ่มต่าง ๆ เกิดขึ้น เพราะฐานะของสถาบันแบบอนุรักษนิยม จะได้รับการคุกคามในระยะที่มีการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ยิ่งกว่านั้น กลุ่มที่มีอิทธิพลในสังคม ไม่มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการเรียกร้องผลประโยชน์ทางการเมืองของตนได้ทุกกลุ่ม แต่ปัญหาอีกอย่างหนึ่ง เกิดจากการไม่มีประสิทธิภาพของรัฐบาล ในการที่จะบริหารงานให้บรรลุเป้าหมายหรือความหวังของคนกลุ่มเหล่านั้นได้ เมื่อเป็นเช่นนั้น จะเกิดปัญหาเกี่ยวกับการขาดความเชื่อถือในความชอบธรรมทางการเมืองของระบบใหม่ขึ้น ในบางกรณีจึงมีคนเห็นว่า ประชาธิปไตยอาจไม่ช่วยแก้ปัญหาอะไรได้มากนัก ก็ได้

ในทางตรงกันข้าม ถึงแม้จะต้องสูญเสียอำนาจไป แต่ถ้าฐานะของกลุ่มและสัญลักษณ์แบบอนุรักษนิยมต่าง ๆ ไม่ถูกคุกคามในระยะที่มีการเปลี่ยนแปลง การสถาปนาการเมืองแบบประชาธิปไตย จะมีโอกาสสำเร็จมากขึ้น ดังจะเห็นว่า มีประเทศประชาธิปไตยแบบตะวันตกสิบในสิบสองประเทศ ที่ยังคงมีกษัตริย์เป็นประมุข การเชิดชูและรักษาไว้ซึ่งสถาบันกษัตริย์ ทำให้ชาติยังคงได้รับความจงรักภักดีจาก พวกชนชั้นสูง พวกอนุรักษนิยม และพวกพระ ซึ่งไม่พอใจในกระบวนการแบบประชาธิปไตย กับแนวความคิดในเรื่องความเสมอภาค ยิ่งกว่านั้น การยอมรับ

³⁹ Easton, *op. cit.*, pp. 290-304.

⁴⁰ Lucian W. Pye, *Aspects of Political Development* (Boston, Mass. : Little, 1966), pp. 63-64.

ความสำคัญของคนชั้นผู้มีรายได้น้อย ก็ทำให้พวกอนุรักษนิยมชนะใจ หรือได้รับการสนับสนุนจากคนกลุ่มหลังนี้ได้เหมือนกัน แต่ในประเทศที่มีการปฏิวัติล้มล้างสถาบันกษัตริย์ ขาดการสืบทอดอำนาจอย่างสันติวิธี พลั้ต่าง ๆ ที่สนับสนุนสถาบันกษัตริย์ดังกล่าว จะไม่เห็นด้วยกับหลักแห่งความชอบธรรมทางการปกครองแบบใหม่ ประมาณถึงห้าช่วงอายุคนหรือมากกว่า เช่น มีกลุ่มอิทธิพลสำคัญ ๆ หลายกลุ่มเห็นว่า การปกครองแบบประชาธิปไตยในอิตาลี และสาธารณรัฐฝรั่งเศส ขาดความชอบธรรมในการปกครอง ฉะนั้นปัจจัยของการมีความชอบธรรมทางการปกครองที่สำคัญอย่างหนึ่ง จึงอยู่ที่การรักษาความต่อเนื่องของสถาบันเก่า ๆ ในระหว่างการเปลี่ยนแปลงให้มีสถาบันใหม่เกิดขึ้น⁴¹

แม้การมีความขัดแย้งกัน จะเป็นสิ่งธรรมดาสำหรับการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่ปัญหาที่สำคัญอย่างหนึ่งของการมีความชอบธรรมในการปกครองแบบใหม่ ก็คือ ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่าง ๆ จะต้องไม่รุนแรงนัก มิฉะนั้น สังคมจะแตกแยกจนไม่อาจดำรงอยู่ได้ สำหรับในสังคมตะวันตก ความขัดแย้งต่าง ๆ เป็นเรื่องเกี่ยวกับบทบาทของศาสนาในสังคม เกี่ยวกับการยอมรับคนชั้นผู้มีรายได้น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พวกกรรมกร ให้มีสิทธิทางเศรษฐกิจและการเมืองอย่างเต็มที่ โดยวิธีการต่อรองร่วมกัน กับให้สิทธิเลือกตั้ง รวมทั้งเกี่ยวกับการต่อสู้ในเรื่องการจัดสรรรายได้และฐานะทางสังคม การมีความสามารถในการแก้ปัญหาเหล่านี้ได้ทีละอย่าง ก่อนที่จะเกิดปัญหาอีกอย่างหนึ่งขึ้นมา ย่อมมีส่วนช่วยให้เกิดความมั่นคงแก่ระบบการเมือง แต่ถ้าปล่อยให้ปัญหาพอกพูนขึ้น จะทำให้คนเรามีความอดทนน้อยลง และประนีประนอมกันได้น้อย⁴²

ตามปกติ คนเรานั้นจะแตกต่างกัน ในเรื่องเกี่ยวกับการมีความคิดเห็นทางการเมืองและวิธีการแก้ปัญหา บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่อยู่แยกจากกลุ่มอื่น ๆ ที่มีความเห็นแตกต่างกัน มักจะมีความคิดเห็นรุนแรงไปในทิศทางหนึ่งทิศทางใด ส่วนคนที่มีการติดต่อกับหลาย ๆ กลุ่มคนที่มีความเห็นต่าง ๆ กัน จะมีความคิดเห็นรุนแรงน้อยกว่า ดังนั้น ความขัดแย้งระหว่างคนกลุ่มหลัง จึงส่งเสริมความอยู่รอดของการปกครองแบบประชาธิปไตย ได้มากกว่าบุคคลกลุ่มแรก ดังจะเห็นว่าในประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบตะวันตก ปัจจุบัน ความแตกต่างระหว่างฝ่ายซ้ายกับฝ่ายขวามีน้อยลง คือ พวกสังคมนิยมก็ลดความรุนแรงลง ส่วนพวกอนุรักษนิยมก็ยอมรับนโยบายแบบรัฐสวัสดิการมากขึ้น ในประเทศเหล่านี้ พวกกรรมกรได้ประสบชัยชนะในการได้มาซึ่งสิทธิของตนอย่างเต็มที่แล้ว ผู้แทนของตนได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของชนชั้นปกครองไปแล้ว⁴³

41 Lipset, *op. cit.*, pp. 64-68.

42 *Ibid.*, pp. 70-76.

43 *Ibid.*, pp. 71,80-86.

ด้วยเหตุนี้ โดยทั่วไปแล้ว ความอยู่รอดของการปกครองแบบประชาธิปไตยจึงขึ้นอยู่กับ การมีระบบพรรคการเมืองแบบสองพรรค มากกว่าแบบหลายพรรค ขึ้นอยู่กับระบบการเลือกตั้งแบบ เป็นเขตมากกว่าแบบส่วนสัดส่วน และขึ้นอยู่กับระบบสหพันธรัฐ มากกว่าระบบเอกรัฐ เพราะในระบบ การเมืองที่มีความสลับซับซ้อน พรรคการเมืองต่างๆ จะต้องเป็นพรรคผสมอย่างกว้างๆ ไม่มุ่งรักษา ผลประโยชน์ของกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด และต้องพยายามหาการสนับสนุนจากหลาย ๆ กลุ่ม ซึ่งเป็นพวก กับพรรคฝ่ายค้านมากกว่า เช่น พรรคคอนเซอเวทิฟของอังกฤษ กับพรรครีพับลิกันของสหรัฐ จะไม่ ทำตัวเป็นศัตรูกับพวกกรรมกร ในทำนองเดียวกัน พรรคกรรมกรกับพรรคเดโมแครท ก็จะไม่ทำตัว เป็นศัตรูกับพวกคนชนชั้นกลาง ส่วนการมีหลายพรรค จะก่อให้เกิดความแตกแยกมากขึ้น และ โอกาสที่จะมีความเห็นร่วมกันจะลดลง ระบบการเป็นตัวแทนแบบส่วนสัดส่วน ทำให้มีระบบหลายพรรค ซึ่งกลายเป็นตัวแทนของแต่ละกลุ่มมากขึ้น แต่ระบบการเป็นตัวแทนของเขตกลับจะช่วยให้กลุ่มต่างๆ พยายามบรรลุเป้าหมายของตน ภายในกรอบของการเลือกตั้ง ที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วน รวมของหลาย ๆ กลุ่มมากขึ้น และจำเป็นต้องมีการประนีประนอมกัน ส่วนระบบสหพันธรัฐช่วย ให้การขัดแย้งมีที่มาจากหลาย ๆ กลุ่มมากขึ้น คือ ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์และค่านิยมของภาคต่างๆ มากขึ้น นอกเหนือจากที่ต้องพิจารณาถึงความแตกต่างในเรื่องโครงสร้างทางสังคมในด้านอื่น ๆ เช่น เชื้อชาติ ศาสนา และภาษา⁴⁴

การศึกษาในตอนนี้อาจได้ชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีความชอบธรรมทางการปกครอง กับวิวัฒนาการของแนวความคิดในเรื่องดังกล่าว รวมทั้งหลักแห่งความชอบธรรมในการปกครองแบบ ต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับ การปกครองแบบประชาธิปไตย นอกจากนี้ ยังได้ชี้ให้เห็น ปัญหาและแนวทางแก้ไข ปัญหาบางอย่าง สำหรับการก่อให้เกิดความเชื่อในเรื่องความชอบธรรม ทางการปกครองไว้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อจะช่วยให้เกิดความรู้ความเข้าใจถึงปัญหาในเรื่องการมีความชอบ ธรรมทางการปกครองของไทย และเพื่อจะใช้เป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหา กับแนว ทางแก้ไข ปัญหาบางอย่างดังกล่าวของไทย ในตอนต่อไป

การศึกษาในตอนต่อไป มีความมุ่งหมายที่จะชี้ให้เห็นปัญหาสำคัญ ๆ บางอย่าง เกี่ยวกับ ความชอบธรรมทางการปกครองของไทย ทั้งในปัจจุบันและอนาคต จากการศึกษาค่านิยมและจาก

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 80-22.

การสังเกตการณ์ ทั้งนี้ เพื่อจะได้เป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ วิพากษ์วิจารณ์ และหาทาง
แก้ไขกันต่อไป โดยขอจำกัดขอบเขตของการศึกษาปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวไว้เพียงสามประการ ได้แก่
ปัญหาเกี่ยวกับอิทธิพลของการยึดถือหลักแห่งความชอบธรรมทางการปกครองแบบเดิม ปัญหาเกี่ยว
กับการอ้างสิทธิทางการปกครองของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ และปัญหาเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมืองของ
กลุ่มบุคคลที่จะเป็นชนชั้นปกครองในอนาคต

โดยตั้งอยู่บนข้อสมมติที่ว่า ประเทศไทยพยายามที่จะนำหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย
โดยมาใช้ ดังที่เป็นข้ออ้างของทุก ๆ รัฐบาล นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕
เป็นต้นมา หลักแห่งความชอบธรรมทางการปกครองแบบหนึ่ง ย่อมมีคุณค่าสำหรับระบบการ
ปกครองในแบบอื่น ๆ หากรูปแบบของระบบการปกครองเปลี่ยนไป หลักแห่งความชอบธรรมทาง
การปกครองก็ต้องเปลี่ยนไปด้วย แต่ถ้ายังมีการยึดมั่นอยู่กับหลักแห่งความชอบธรรมแบบเดิมอยู่
ย่อมจะเกิดปัญหาและความขัดแย้งกับระบบการปกครองแบบใหม่ได้ มีผลทำให้ระบบการปกครอง
แบบใหม่ประสบผลสำเร็จได้โดยยาก

โดยที่แนวความคิดเรื่องความชอบธรรมทางการปกครอง เป็นเรื่องของระบบความเชื่อ
อย่างหนึ่ง ซึ่งมีอิทธิพลต่อความอยู่รอดของระบบการปกครองแต่ละอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความ
เชื่อหรือความคิดเห็นทางการเมืองของผู้เป็นชนชั้นปกครอง ย่อมจะเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จ
ในการปกครองแบบประชาธิปไตยอยู่มาก บทศึกษานี้ จึงมุ่งเน้นถึงปัญหาเกี่ยวกับความเชื่อ หรือ
ความคิดเห็นทางการเมืองของชนชั้นปกครอง มากกว่าของฝ่ายถูกปกครอง เพราะฝ่ายแรกมีอิทธิพล
พอที่จะเปลี่ยนแปลงหรือบิดเบือนเจตนารมณ์ของหลักแห่งความชอบธรรมทางการปกครองได้เสมอมา

ในประการแรก ได้แก่ปัญหาเกี่ยวกับอิทธิพลของการยึดถือหลักแห่งความชอบธรรมทาง
การปกครองแบบเดิม ถึงแม้ว่า สถาบันทางการเมืองการปกครองแบบเดิมของไทยหลายอย่างจะถูกยกเลิกไป
แต่ความเชื่อเกี่ยวกับสิ่งเหล่านั้น นับว่ายังคงมีอิทธิพลต่อความคิดอ่าน และต่อความเป็นอยู่ของคน
ไทยในปัจจุบันอยู่ไม่น้อย การศึกษาถึงหลักแห่งความชอบธรรมทางการเมืองในอดีต จึงมีส่วน
ช่วยชี้ให้เห็นปัญหาบางอย่าง ทั้งในปัจจุบันและอนาคต ได้เป็นอย่างดี

ประเทศไทยของเรานั้น นับเป็นประเทศเดียวในแถบเอเชียอาคเนย์ที่สามารถรักษาความเป็น
เอกราชของตนไว้ได้ จากการล่าอาณานิคมของประเทศมหาอำนาจตะวันตก จึงไม่เคยตกอยู่ใต้
อิทธิพลการปกครองของประเทศเหล่านั้น ทำให้ยังสามารถดำรงรักษาไว้ ซึ่งสถาบันและวัฒนธรรม
ทางการเมืองอันเก่าแก่ ของตนไว้ได้หลาย ๆ อย่าง

นับเป็นเวลาประมาณเจ็ดศตวรรษ ที่ระบบการปกครองของไทยมีลักษณะเป็นแบบสมบูรณาญาสิทธิราช ในสมัยสุโขทัย เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. ๑๗๘๐ ประเทศไทยมีการปกครองแบบบิดากับบุตร ถือกันว่า พระมหากษัตริย์ ทรงมีฐานะเป็นเสมือนบิดาของพสกนิกร⁴⁵ ในสมัยอยุธยา ซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. ๑๘๘๓ ไทยได้นำระบบทวารวดีมาใช้ ถือว่า กษัตริย์คือสมมติเทพ และทรงมีอำนาจเป็นล้นพ้น⁴⁶ คนไทยโดยยึดหลักแห่งความชอบธรรมทางการปกครองแบบหลังนี้เรื่อยมา จนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ครั้นมาถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กับในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงนำระบบการปกครองแบบบิดากับบุตรมาใช้⁴⁷ ถึงแม้ว่า ในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ จะได้มีการนำหลักแห่งความชอบธรรมทางการปกครอง แบบประชาธิปไตยมาใช้ แทนหลักการปกครองแบบเดิม แต่อิทธิพลครอบงำของแนวความคิดแบบเก่า ก็ยังคงมีอยู่มากในการเมืองไทยปัจจุบัน

การปกครองแบบบิดากับบุตร⁴⁸ ถือเป็นวิธีการปกครองของครอบครัว คือถือว่า บิดาเป็นผู้ปกครองภายในครอบครัว หลายครัวเรือนรวมกันเป็นหมู่บ้านอยู่ในปกครองของพ่อบ้าน ผู้อยู่ในปกครองเรียกว่าลูกบ้าน หลายหมู่บ้านรวมเป็นเมือง อยู่ในปกครองของพ่อเมือง แต่ถ้าเป็นเมืองประเทศราชเจ้าเมืองคือขุน หลายเมืองรวมกันเป็นประเทศอยู่ในปกครองของกษัตริย์ ซึ่งเดิมเรียกว่าพ่อขุน ข้าราชการมีฐานะเป็นลูกขุน ตามหลักการปกครองแบบนี้ ถือว่า สังคมมีลักษณะคล้าย

45 ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, "การปกครองสมัยสุโขทัย," ใน *ประวัติศาสตร์และการเมือง* (กรุงเทพมหานคร: ร.พ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516), หน้า 31-39; สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาคำรงราชานุภาพ, "ลักษณะการปกครองในประเทศสยามแต่โบราณ," ใน *เล่มเดียวกัน*, หน้า 8-9; and H.G. Quaritch Wales, *Ancient Siamese Government and Administration* (New York: Paragon, 1965), pp. 3, 14-15, 17, 33, 69, 120, 177, 247.

46 ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, "สังคมสมัยอยุธยา," ใน *ประวัติศาสตร์และการเมือง*, หน้า 47-67; กับ Wales, *op. cit.*, p. 16.

47 James N. Mosel, "Thai Administrative Behavior," in *Toward the Comparative Study of Public Administration*, ed. by William J. Siffin (Bloomington, Ind.: Indiana University Press, 1959), pp. 283-86; 292-94; and Wales, *op. cit.*, p. 17.

48 หลักของการปกครองแบบนี้คือ คัมภีร์ธรรมศาสตร์ ซึ่งระบุถึงหลักธรรมต่างๆ ที่พระมหากษัตริย์จะต้องยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ เพื่อสวัสดิภาพและประโยชน์สุขของประชาชน ซึ่งได้แก่ทศพิธราชธรรม คือ ทำกับหลักธรรมอีกสี่ประการ คือ การรู้จักว่าสิ่งใดโลกหรือผิด การทำนุบำรุงผู้มีศีลสัตย์ การเพิ่มพูนพระราชทรัพย์โดยยุติธรรม กับการทำนุบำรุงบ้านเมืองให้สุขเกษม โดยยุติธรรม ยิ่งกว่านั้น จะต้องรู้จักการจักรเยียบเกี่ยวกับการผลิต รู้จักคน รู้จักวิธีครองใจคน และใช้วาจาสุภาพ ผู้ปฏิบัติได้ตามนี้ จึงจะได้ชื่อว่า เป็นพระเจ้าทรงธรรม เพราะถือว่าการมีธรรม คือที่มาของอำนาจ โปรดดู Prince Dhani Niwat, "The Old Siamese Conception of the Monarchy," ใน *ขุมมุนุพระนิพนธ์ของพระวรวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยาลาภฤทธินิยากร* (กรุงเทพมหานคร: ร.พ. พระจันทร์, 2517), หน้า 101-105, 110; and Wales, *op. cit.*, pp. 14-15.

ครอบครัวใหญ่ กษัตริย์เปรียบเสมือนบิดาของคนทั้งปวง จึงต้องให้การเคารพเชิดชู ถือว่า ข้าราชการคือตัวแทนของพระองค์ ประชาชนจะต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามด้วย ผู้มีอำนาจในการปกครองจึงถือว่า มีหน้าที่ในการช่วยเหลือ แนะนำ กำกับ ดูแลบุคคลเหล่านั้น ประหนึ่งคนในครอบครัวเดียวกัน มากกว่าที่จะปล่อยให้ประชาชนปกครองตนเอง และมาควบคุมการปฏิบัติงานของตน ส่วนผู้อยู่ใต้ปกครองก็มีหน้าที่ช่วยเหลือและบำรุงความสุขของผู้ปกครอง แนวความคิดเช่นนี้ ยังมีปรากฏอยู่ทั่วไปในปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากคำปราศรัยของนายกรัฐมนตรีผู้หนึ่ง ที่กล่าวในโอกาสเปิดประชุมกำนันรุ่นที่ ๑ ณ พระที่นั่งงคราญสโมสรว่า กำนันเปรียบเสมือนพ่อบ้าน จะต้องดูแลทุกข์ของลูกบ้านอย่างใกล้ชิดให้ถึงกันครัว และให้พนักงานฝ่ายปกครองใช้วิธีพ่อปกครองลูก⁴⁹ ภายใต้ประเพณีการปกครองแบบน การโต้แย้ง การคัดค้าน การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือในการกำหนดนโยบายของสังคม รวมทั้งการควบคุมที่มาจากประชาชน ย่อมจะเกิดขึ้นได้ยาก⁵⁰ ตามหลักการปกครองแบบเทวราช⁵¹ ซึ่งไทยได้รับมาจากพวกขอมและพวกพราหมณ์ ถือ

49. คณะรัฐมนตรี, *ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พ.ศ. 2502-2504* (พระนคร: ร.พ. สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2507), หน้า 437-38 แม้แต่การถวายฎีกาในปัจจุบันก็มาจากประเพณีการส่งกระทิงร้องทุกข์ในสมัยพ่อขุนรามคำแหง ส่วนอีกตัวอย่างหนึ่ง ได้แก่การที่ยังคงกำหนดให้ทางอำเภอและจังหวัดมีหน้าที่ดูแลแนะนำช่วยเหลือในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นด้วย ไบรคก ประพันธ์ ไพรัชพากย์, "พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. 2482 และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสภาจังหวัด พ.ศ. 2482," ใน *ระเบียบการกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเทศบาลตั้งแต่พุทธศักราช 2481 ถึง 2483*, หน้า 664 ยิ่งกว่านั้น จากการศึกษาวิจัยในหลาย ๆ ภาค พบว่าผู้ตัดสินใจในครอบครัวส่วนใหญ่ได้แก่หัวหน้าครอบครัว กล่าวคือ มีผู้ตอบร้อยละ 57.80 ตอบว่า หัวหน้าครอบครัวยังเป็นผู้ตัดสินใจในครอบครัว ร้อยละ 32.19 ตอบว่า มีการปรึกษารือกันหรือกันในครอบครัว ร้อยละ 5.34 ตอบว่า ญาติผู้ใหญ่เป็นผู้ตัดสินใจ ร้อยละ 4.67 ตอบว่า แม่บ้านเป็นผู้ตัดสินใจ กล่าวคือ ร้อยละ 84.88 ยอมรับการตัดสินใจของพ่อบ้าน ร้อยละ 8.12 ไม่ยอมรับ ร้อยละ 4 ไม่มีความเห็น โดยที่ร้อยละ 54.50 ให้เหตุผลในการยอมรับว่าเป็นประเพณีเช่นนั้น และร้อยละ 39.83 เห็นว่าเป็นความรับผิดชอบของพ่อบ้าน ไบรคศึกษาได้จาก คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *ลักษณะบางประการของสถาบันสังคมไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย* (นครหลวงกรุงเทพธนบุรี: กรุงสยามการพิมพ์, 2515), หน้า 62.

50. วิลเลียม เจ ซีฟฟิน, "ระบบราชการพลเรือนแห่งราชอาณาจักรไทย," ใน *การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย*, รวบรวมโดย อมร รักษาสมัย กับ ไสรัจ สุจริตกุล (พระนคร: ร.พ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2505), หน้า 94-95 (ไสรัจ สุจริตกุล แปล); และ ชูบ กาญจนประกร กับ สุชีพ ปุณฺณานุกาภ, *ลุ่มน้ำนมมหา* (พระนคร: ร.พ. ส่วนท้องถิ่น, 2506,) หน้า 54.

51. ไบรคศึกษาจาก ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, "สังคมสมัยอยุธยา" หน้า 66; คำรณราชานุภาพ, *อ้างแล้ว*, หน้า 8; Mosel, *op. cit.*, pp. 281, 284-86, 292; Wales, *op. cit.*, pp. 15-18, 21, 71, 245-47; H.G. Quaritch Wales, *Siamese State Ceremonies* (London: Bernard Quaritch, 1931), Chap. IV; Robert G. Heine-Geldern, "Conceptions of State and Kingship in Southeast Asia," *Far Eastern Quarterly*, II (1942), 15-30; and Joseph L. Sutton, "Political and Administrative Leadership," in *Problems of Politics and Administration in Thailand*, ed. by Joseph L. Sutton (Bloomington, Ind.: Indiana University Press, 1962), p. II.

กันว่า กษัตริย์คือสมมติเทพ มีพระโพธิสัตว์ พระศิวะ พระวิษณุ มารวมอยู่ในองค์พระมหากษัตริย์⁵² เป็นการนำระบบความเชื่อเกี่ยวกับพระผู้เป็นเจ้ามาช่วยให้มีการยอมรับหรือเกิดความชอบธรรม ในการใช้อำนาจสิทธิขาดของฝ่ายผู้ปกครอง คือ ช่วยให้การใช้อำนาจสิทธิขาดของพระมหากษัตริย์มีความศักดิ์สิทธิ์มากขึ้น แต่เดิมนั้น ราชโองการเป็นเพียงคำสั่งของมนุษย์ธรรมดา ผู้มีอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน ได้เปลี่ยนมา มีฐานะเป็นเทวโองการ ที่คนเราจะต้องเชื่อฟัง โดยไม่มีข้อแม้ จะคัดค้านหรือวิจารณ์มิได้ พระมหากษัตริย์ทรงมีฐานะเป็นเจ้าชีวิต คือ ทรงมีอำนาจเหนือชีวิตคนทุกคนในสังคม ทรงมีฐานะเป็นเจ้าแผ่นดิน คือ จะพระราชทานที่ดินให้กับผู้ใด หรือจะทรงเรียกที่ดินคืนจากใคร เมื่อไรก็ได้ การปกครองแบบนี้ มีลักษณะเป็นการปกครองแบบเจ้ากับข้าหรือนายปกครองบ่าว ข้าราชการจึงต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามพระราชประสงค์โดยไม่มีข้อแม้ ในขณะที่เดียวกัน ผู้ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของตน ก็จะต้องปฏิบัติต่อตนในทำนองเดียวกัน ความสัมพันธ์เช่นนี้รวมไปถึงประชาชน ซึ่งจะต้องให้การเชื่อฟัง และปฏิบัติตามความประสงค์ของข้าราชการด้วย

ในสมัยอยุธยา การปกครองแบบเทวราช ประกอบกับระบบการแบ่งฐานะของคนออกเป็นชนชั้นต่าง ๆ ตามสิทธิและหน้าที่ของตน มีส่วนช่วยทำให้ฝ่ายปกครองสามารถควบคุมชีวิต และความเป็นอยู่ของราษฎรได้ โดยสมบูรณ์ เพราะทุกอย่างจะขึ้นอยู่กับทางราชการ ดังนั้นกษัตริย์ผู้หนึ่งกล่าวว่า

สำหรับราษฎรสามัญทั่วไป ซึ่งเป็นส่วนใหญ่ของสังคมนั้น ก็มีฐานะเป็นกำลังของทางราชการ มีสิ่งหนึ่งซึ่งเรียกว่าราชการแผ่นดินนั้น เข้ามาควบคุมชีวิตและความเป็นอยู่แทบทุกขณะ ไม่มีระยะใดที่จะปลอดพ้นจากการควบคุมนั้นได้ ทุกข์สุขตลอดจนผลประโยชน์ต่าง ๆ ของสังคมนั้น ก็ขึ้นอยู่กับราชการแต่อย่างเดียว จะมีสุขได้ก็ต่อเมื่อทางราชการอำนวยให้ จะต้องพลัดพรากจากกันก็ต่อเมื่อทางราชการนั้นเข้ามากะเกณฑ์เอาตัวไป

สรุปแล้วราชการกรุงศรีอยุธยา เป็นสิ่งที่มีอำนาจยิ่งใหญ่ครอบคลุมสังคมทั้งหมด โดยไม่มีผู้ใดจะหลีกเลี่ยงไปได้ ทั้งนี้ย่อมบังเกิดผลสำคัญคือทำให้ใจคนในสังคมนั้นผูกมัดอยู่กับราชการแต่อย่างเดียว เมื่อคิดจะหาดีก็หาดีในราชการ เมื่อมีความทุกข์เดือดร้อนหรือเกิดปัญหาอย่างไร สิ่งแรกที่คิดคือจะให้ทางราชการเข้ามาช่วยเหลือตน ไม่คิดที่จะ

52 คงจะเห็นว่า มีพระมหากษัตริย์ไทยหลายพระองค์ ใช้นามเกี่ยวข้องกับสิ่งนั้นโดยตรง เช่น พระนารายณ์มหาราช พระบรมไตรโลกนาถ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ส่วนสมเด็จพระพุทธเจ้าไต่แก้วราชโอรส ผู้มีสิทธิที่จะสืบราชสมบัติ

ช่วยตนเองหรือแก้ไขปัญหาค้าง ๆ ที่เกิดขึ้นนี้ให้ลุล่วงไปด้วยตนเอง หรือด้วยปัจจัยอื่น ๆ
ที่มีใช้ของทางราชการ⁵³

สภาพจิตใจและความเป็นอยู่ของคนไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นและปัจจุบัน ไม่แตกต่างไปจากสมัยอยุธยามากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในข้อที่ว่า ราชการไทยยังคงครอบคลุมสังคม และยังมีอำนาจเหนือสังคมอยู่เป็นอันมาก⁵⁴ โดยที่หลักแห่งความชอบธรรมทางการปกครองแบบเดิมยังมีอิทธิพลต่อการประพฤติปฏิบัติของคนไทยในปัจจุบันอยู่น้อย จึงทำให้ระบบการเมืองไทย มีลักษณะของการผสมผสานกัน ระหว่างการรับเอารูปแบบของสถาบันทางการเมืองการปกครอง ของสังคมตะวันตกมาใช้ กับการที่ยังคงยึดมั่นในประเพณีการปกครองแบบเดิม ซึ่งมีอยู่ก่อนแล้วนานแสนนาน จึงปรากฏว่า มีเฉพาะรูปแบบของสถาบันการเมืองการปกครองที่เป็นทางการ เช่น การมีรัฐธรรมนูญ การมีรัฐสภา เท่านั้น ที่มีส่วนคล้ายกับในสังคมตะวันตก ส่วนวัฒนธรรมและพฤติกรรมทางการเมืองที่เป็นอยู่จริง ๆ ยังแตกต่างไปจากรูปแบบที่เป็นทางการดังกล่าวอยู่มาก ดังมีผู้ชี้ให้เห็นว่า

การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ในปี 2475 โดยบุคคลคณะหนึ่ง ซึ่งอ้างถึงอุดมการณ์ประชาธิปไตย หาได้เปลี่ยนทัศนคติและการประพฤติปฏิบัติ ในการปกครองแบบอำนาจนิยมที่มีอยู่เดิมไม่ ทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายรับการปกครองยังคงมีทัศนคติต่อกันในรูปเดิม นับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง ใน พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ทุกรัฐบาลยังคงทำการปกครองแบบเผด็จการเสมอมา เพียงแต่เปลี่ยนแปลงจากการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชขององค์พระมหากษัตริย์ มาเป็นการปกครองแบบเผด็จการ โดยกลุ่มผู้มีอำนาจทางทหารและพลเรือนเท่านั้น ฝ่ายรัฐบาลยังคงคิดว่า ตนมีหน้าที่ในการนำทางให้แก่ประชาชน ในขณะที่เดียวกันคนส่วนใหญ่ ก็ยังคงขาดความกระตือรือร้นทางการเมือง จะมีการเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งจากฝ่ายปกครองเช่นเดิม ไม่ว่าคำสั่งนั้นจะเป็นอย่างไร⁵⁵

53 คีตกุฑ ปรามอช, "สังคมสมัยอยุธยา," หน้า 66.

54 คีตกุฑ ปรามอช, "สังคมสมัยอยุธยา," หน้า 47-50, 65-67; Mosel, *op. cit.*, pp. 284, 292; and Wales, *Ancient Siamese Government and Administration*, pp. 18-20.

55 Wendell Blanchard, et. al., *Thailand: Its People, Its Society, Its Culture* (New Haven, Conn.: Human Relations, 1958), pp. 492-93 (แปลโดยผู้เขียน) ปรากฏว่า คนไทยสนใจในการมีส่วนร่วมทางการเมืองน้อยมาก จากสถิติการลงคะแนนเลือกตั้งทั่วไป 12 ครั้ง จาก พ.ศ. 2475 ถึง 2518 มีคนไปใช้สิทธิของตนเฉลี่ยเพียงร้อยละ 39.40 เท่านั้น (พ.ศ. 2512 ร้อยละ 49.16 พ.ศ. 2518 ร้อยละ 47.42) ไปรอคคู เศรษฐพรคุศรีพิทักษ์, "รัฐสภา-ภูมิหลังของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยรุ่น พ.ศ. 2476-2512," ใน *สัตว์การเมือง*, รวบรวมโดย ชัยอนันต์ สมุทวณิช เศรษฐพร คุศรีพิทักษ์ กับ แสงว รัตนมงคลมาศ (พระนคร : ร.พ. ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 143 กับ *ประชาธิปไตย*, 12 พฤษภาคม 2518, หน้า 3.

กล่าวโดยทั่วไป คนไทยส่วนมาก มักจะให้การยอมรับสิทธิในการปกครองของผู้มีอำนาจในแต่ละยุคแต่ละสมัยเรื่อยมา โดยถือกันว่า ผู้ใดมาซึ่งอำนาจ ผู้มีอำนาจ และผู้ใช้อำนาจ เป็นผู้ที่มีบุญวาสนา จึงเป็นการสมควรแล้วที่จะเป็นผู้มีสิทธิเช่นนั้น ใครก็ตาม เมื่อมีอำนาจขึ้นมา ก็จะใช้การยอมรับ เคารพเชื่อฟังและจงรักภักดี โดยไม่ค่อยคำนึงว่า บุคคลผู้นั้นได้อำนาจมาโดยวิธีใด โดยชอบธรรมหรือไม่ และแม้บุคคลดังกล่าวจะใช้อำนาจไปในทางที่ผิด ก็จะไม่ค่อยมีใครทักท้วง จึงทำให้ฝ่ายปกครองเหล่านี้อำนาจได้ง่าย ตลอดเวลาที่ผ่านไป ประชาชนไม่ค่อยจะมีความสนใจเรื่อง การบ้านการเมืองมากนัก ถือกันว่า การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับกรรมอำนาจทางการเมือง เป็นเรื่องของชนชั้นปกครอง ซึ่งเดิมได้แก่เจ้านายพระราชวงศ์กับขุนนาง หากผู้ใดได้ครองอำนาจ ก็จะยอมรับโดยไม่มี การต่อต้านใด ๆ อาจกล่าวได้ว่า ประชาชนโดยทั่วไปยังไม่ค่อยเข้าใจถึงหลักแห่งความชอบธรรมทางการปกครองแบบใหม่มากนัก ในขณะที่เดียวกัน เมื่อเห็นว่าใครมีอำนาจก็พร้อมที่จะเข้าไปสวมมิกก็ ขอบรับการอุปถัมภ์และคุ้มครอง⁵⁷

แม้ว่าหลักการปกครองแบบเดิมจะใช้ได้ดีในสมัยก่อน แต่หากยังจะนำแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองแบบนายกับบ่าวมาใช้ในปัจจุบัน ย่อมจะขัดแย้งกับหลักแห่งความชอบธรรมทางการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งถือกันว่า อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว โดยมอบให้ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นแทนตน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปรากฏว่า ในปัจจุบันยังมีข้าราชการจำนวนไม่น้อยที่ยังถือตัวและวางตัวเป็นนายเหนือประชาชนอยู่⁵⁸ บุคคลจำพวกนี้เป็นพวกที่ชอบใช้อำนาจบาตรใหญ่ ชอบ

56 David A. Wilson, *Politics in Thailand* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1966), pp. 74, 80.

57 คำนิยามอย่างหนึ่งของคนไทย ก็คือ มีความโน้มเอียงที่จะเข้าข้างฝ่ายมีอำนาจหรือผู้ชนะ เพราะไม่เสียหน้า ในการตัดสินใจออกเสียงเลือกตั้งจึงมีจำนวนไม่น้อย ที่ลงคะแนนให้แก่ผู้ที่ตนคิดว่าจะชนะ มากกว่าด้วยเหตุผลอื่น สำหรับความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการปกครองแบบใหม่นั้น ปรากฏว่า ประชาชนในภาคเหนือร้อยละ 54.36 ภาคตะวันออกร้อยละ 74.98 และภาคกลางร้อยละ 51.43 ไม่ทราบว่าประชาธิปไตยหมายถึงการมีส่วนร่วมในการปกครอง แต่ประชาชนโดยส่วนรวมร้อยละ 56.71 ไม่ทราบว่ารัฐธรรมนูญคืออะไร โปรดศึกษาจาก คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *อ้างแล้ว*, หน้า 78, 80, 82 ยิ่งกว่านั้น จากการศึกษาวิจัยความ กึกเห็นของสมาชิกสภาผู้แทน มีสมาชิกสภาผู้แทนร้อยละ 74.2 เห็นว่า ประชาชนยังให้ความสนใจต่อการเมือง ร้อยละ 24.1 มีความเห็นในทางตรงกันข้าม ร้อยละ 1.4 ไม่มีความเห็น โปรดดู ฐัฐพล ชันธไชย, "รายงาน การวิจัยเรื่องสังคมกรรม อุดมการ และโลกทัศน์ทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทน" (กรุงเทพฯ: สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2518), คำตามข้อ 35 โปรดดูประกอบใน Norman Jacobs, *Modernization Without Development: Thailand as an Asian Case Study* (New York: Praeger, 1971), pp. 80-83; and Wales, *Ancient Government and Administration*, pp. 44-62, 94, 132, 185, 195.

58 คนไทยยังนิยมการเป็นเจ้าของคนอยู่โดยทั่วไป คำให้พรที่ผู้ใหญ่ชอบให้แก่เด็ก ๆ คือ โตขึ้นขอให้ได้เป็น เจ้าคนนายคน

ทำงานให้เจ้านายเบงเบน มากกว่าที่จะถือตนเองว่า ต้องถือประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง ในการให้บริการแก่ประชาชนตามหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่จะต้องสนองตอบตามความต้องการของประชาชน และรับผิดชอบต่อประชาชน ในขณะเดียวกัน ประชาชนส่วนใหญ่ก็ยังคงถือว่า ข้าราชการหรือผู้มีอำนาจทางการเมืองทั้งหลายเป็นเสมือนเจ้านาย ที่จะต้องให้การเคารพ เชื้อพ้องกันตลอดไป เพราะตามหลักการปกครองแบบเก่าจะถือกันว่า ข้าราชการหรือรัฐบาลผู้มีอำนาจในการปกครองควรมีฐานะเป็นผู้นำ ส่วนประชาชนควรมีฐานะเป็นผู้ตาม มากกว่าที่จะยอมรับให้ฝ่ายหลังเข้ามามีสิทธิในการควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายแรก

ในประการที่สอง ได้แก่ปัญหาเกี่ยวกับการอ้างสิทธิในการปกครองของบุคคลกลุ่มต่างๆ ดังได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น หากสังคมใดไม่ยอมรับในเรื่องความเสมอภาคของบุคคล คนในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ขนชั้นปกครอง จะเห็นว่ามิบุคคลบางกลุ่มบางประเภทเท่านั้น ที่ควรได้รับมอบอำนาจให้เป็นผู้ปกครองของสังคม เช่น คนที่มีคุณสมบัติดีเลิศสำหรับเป็นผู้นำของประเทศ คนที่มีความรู้ คนชั้นสูง คนมีเงิน ส่วนในสังคมที่ถือว่า คนเรามีความสามารถเท่าเทียมกัน ในการเลือกตั้งสันนิษฐานว่า ผู้ใดควรจะมาปกครองตน จะถือว่า ผู้ที่ควรจะมีสิทธิในการปกครองบ้านเมือง จะเป็นใครก็ได้ แต่การได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองดังกล่าวจะต้องมาจากกระบวนการแบบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากการเลือกตั้ง จากการยินยอม หรือจากความไว้วางใจของสมาชิกในสังคมนั้นๆ

ในสังคมไทยของเรานั้น โดยปกติหาได้มีการยอมรับกันในเรื่อง ความเสมอภาคของบุคคลไม่⁵⁹ เรานับถือบุคคลกันตามลำดับชั้นเสมอมา และมีการแบ่งแยกฐานะของคนในสังคมออกไปตามลำดับชั้นต่างๆ เช่น ในสมัยอยุธยา ได้มีการแบ่งคนออกเป็นหลายชนชั้น มีสิทธิและหน้าที่ต่างกัน ตามศักดิ์นา ยศ และตำแหน่ง ในระหว่างพระราชวงศ์ ขุนนาง ไพร่ และทาส⁶⁰ เราถือกันว่าผู้น้อยจะต้องเคารพผู้ใหญ่ ทั้งในครอบครัว ในโรงเรียน และในสังคมทั่วไป⁶¹ คนที่หวังจะประสบ

59 William J. Siffin, *The Thai Bureaucracy: Institutional Change and Development* (Honolulu: East-West Center, 1966), pp. 162-63.

60 แต่ผู้ที่อยู่ในชนชั้นต่างๆ อาจเปลี่ยนแปลงฐานะของตนได้ โปรดดู ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, "สังคมสมัยอยุธยา," หน้า 50-67; ขจร สุขพานิช, "ฐานันดรไพร่," ใน *ประวัติศาสตร์และการเมือง*, หน้า 71-120; and Wales, *Ancient Siamese Government and Administration*, Chap. III.

61 Herbert P. Phillips, *Thai Peasant Personality* (Berkeley, Cal.: University of California Press, 1966), pp. 143-45.

ความสำเร็จในทางการเมืองการปกครอง ในทางศาสนา และในการประกอบอาชีพอื่น ๆ จะต้องยึดมั่นในการมีความคิดเห็นเช่นนี้⁶² ดังจะเห็นจากภาษาที่คนไทยใช้ในระหว่างสนทนากัน จะแสดงให้เห็นฐานะที่แตกต่างกันของบุคคล เช่น จะเรียกกันว่า พี่ บ้า น้ำ อา สำหรับมารยาทในการไหว้หรือในการแสดงความเคารพ จะมีลักษณะแตกต่างกันไปตามฐานะของบุคคลทั้งสอง ค่านิยมอีกอย่างหนึ่งของคนไทยก็คือ ให้เคารพเชื่อฟังผู้ใหญ่ ตามชาติวุฒิ คุณวุฒิ และวัยวุฒิ ยิ่งกว่านั้นศาสนาของเราที่ยอมรับฐานะที่แตกต่างกันของบุคคลในสังคม โดยสอนว่า ฐานะตำแหน่งทางสังคมของเราเป็นผลมาจากการทำกรรมดีมาก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในระบบราชการก็กำหนดให้ผู้ที่บังคับบัญชาให้การเคารพเชื่อฟังผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของตนโดยเคร่งครัด กล่าวโดยทั่วไป ข้าราชการไทยจึงมักจะไม่ถอหรือยอมลดตัวเองว่ามีฐานะเท่ากับบุคคลอื่น แม้แต่ในการประชุมของสมาคมต่าง ๆ ก็ยังถือกันว่า การโต้เถียงผู้ใหญ่เป็นการไม่สุภาพ⁶³

สิ่งเหล่านี้เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการก่อให้เกิดความรู้สึกในเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมือง ตามหลักการของระบบใหม่เป็นอันมาก เพราะเมื่อถือกันว่า คนเราไม่อยู่ในฐานะเท่าเทียมกัน ที่จะแสดงความคิดเห็นอย่างตรงไปตรงมาเสียแล้ว ฝ่ายผู้ใหญ่ก็จะไม่ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้ย่อย ฝ่ายผู้ย่อยก็จะไม่กล้าแสดงความคิดเห็นของตนออกมา จึงเป็นการยากที่จะให้บรรดาการมีความเห็นร่วมกันอย่างแท้จริงได้

ปัญหาที่ใกล้เคียงกับการไม่ยอมรับนับถือความเสมอภาคระหว่างบุคคลได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับการอ้างสิทธิในการปกครองของกลุ่มข้าราชการไทย กล่าวคือ กลุ่มข้าราชการไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้นำของฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน กับนักวิชาการในกระทรวงทบวงกรมต่างๆ และในมหาวิทยาลัย ต่างอ้างว่า ตนควรมีสติธิในการปกครองมากกว่ากลุ่มอื่น นั่นคือ สติธิในการมีอำนาจหรืออิทธิพลเหนือการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจ เพื่อแก้ปัญหามาของสังคม

ข้าราชการไทยกลุ่มนี้ จะถอตนเองว่า มีความรู้ความสามารถ เหมาะสมยิ่งกว่าใคร จึงเห็นว่า ตำแหน่งผู้นำของประเทศ นักบริหาร นักการเมือง หรือที่ปรึกษา ควรจะมาจากบุคคลในกลุ่มของตนโดยเฉพาะ ถือกันว่าผู้มีอำนาจหรืออิทธิพลในการปกครอง ไม่ควรมาจากกลุ่มอื่น ๆ

⁶² James N. Mosel, "Communication Patterns and Political Socialization in Transitional Thailand," in *Communication and Political Development*, ed. by Lucian W. Pye (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1963), pp. 187-88; and Mosel, *op. cit.*, pp. 278-331.

⁶³ Wilson, *op. cit.*, pp. 51-52, 74; Sutton, *op. cit.*, p. 7; Siffin, *The Thai Bureaucracy*, pp. 30-31, 128-32, 222; and Fred W. Riggs, "Interest and Clientele Groups," in Sutton, ed., pp. 171-73. การเคารพเชื่อฟังผู้บังคับบัญชาของข้าราชการไทย มักจะเคารพเชื่อฟังกันเกือบทุกอย่างโดยไม่มีเหตุผล บางครั้งถึงขนาดทำลายศักดิ์ศรีของตัวเอง และยอมรับใช้เสมือนทาส

ภายนอกกระบบราชการ⁶⁴ ดังจะเห็นว่า มีข้าราชการไทยเหล่านั้นเข้าไปครอบงำการเมืองของประเทศ อยู่ทั่วทุกหัวระแหง⁶⁵ ไม่ว่าจะเป็นผู้นำในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ ทั้งในระดับ รัฐบาลกลางและระดับรัฐบาลท้องถิ่น ทั้งในวงราชการและในวงธุรกิจเอกชน อำนาจหรืออิทธิพล ครอบงำทางการเมืองของบรรดาข้าราชการไทยเหล่านั้น เป็นสิ่งที่อยู่ในทุกยุคทุกสมัย

ในสมัยโบราณ หน้าที่และความรับผิดชอบทางการเมืองการปกครอง ส่วนใหญ่อยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ ข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ ผู้ทำหน้าที่ช่วยเหลือในการปกครอง สมัยสุโขทัยเรียกว่าลูกขุน ส่วนสมัยอยุธยาเรียกว่าขุนนาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสมัยหลัง^๕ ได้กำหนดให้พวกขุนนางมีหน้าที่ เป็นนายควบคุมบังคับบัญชาไพร่บ้านพลเมือง บรรดาข้าราชการเหล่านั้นจึงมีอำนาจปกครองเหนือ ประชาชน ลดหล่นลงมาจากองค์พระมหากษัตริย์ตามลำดับ ต่อมาเมื่อมีการขยายกิจกรรมของ ทางราชการให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ระหว่างการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน สมัยรัชกาลที่ ๕ ข้าราชการเหล่านั้นได้รับการฝึกอบรมให้มีความรู้ ความชำนาญงานในหน้าที่ของตนมากขึ้น บทบาท ทางการปกครองและบริหารประเทศจึงเพิ่มขึ้น

ครั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา อำนาจสูงสุดในการ ปกครองประเทศที่แท้จริง ชาติได้ตกมาอยู่กับประชาชนส่วนใหญ่ไม่ หากเพียงแต่เปลี่ยนจากที่เคยอยู่ กับองค์พระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์ มาอยู่ในกำมือของกลุ่มข้าราชการทหารและพลเรือนที่

64 ปรากฏว่าในระยะหลังจากเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 มีข้าราชการกลุ่มนี้ เป็นจำนวนมากไม่พอใจ และทนต่อการต่อสู้เรียกร้องเพื่อความเป็นธรรมของสังคมของกลุ่มนักศึกษา นักเรียน ชาวนา และกรรมกรไม่ค่อยได้ โดยมีความเห็นว่า การกระทำเหล่านั้นก่อให้เกิดความวุ่นวายมากกว่าจะเห็นว่า เป็นการกระทำ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม เพราะระบบราชการไทยได้ละเลยต่อการแก้ปัญหาต่างๆ มาช้านาน มักจะ เห็นว่าเป็นการกระทำของกลุ่มนอกกฎหมาย ทั้งๆ ที่ส่วนมากเป็นการกระทำที่อยู่ในกรอบของการปกครอง ระบอบรัฐธรรมนูญ คือมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและในการชุมนุมกันโดยสันติวิธี กับสิทธิ และความเสมอภาคของการมีส่วนร่วมในการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อให้ระบบราชการไทยรับผิดชอบ ต่อประชาชนมากขึ้น แท้ที่จริงแล้ว การเมืองและการกำหนดนโยบายนั้น นับเป็นเรื่องของการต่อสู้ กันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ นั่นเอง สำหรับรายละเอียดในเรื่องนี้โปรดดู Charles E. Lindblom, *The Policy-Making Process* (New Jersey: Prentice-Hall, 1968); David B. Truman, *The Governmental Process: Political Interest and Public Opinion* (New York: Knopf, 1967); and Earl Latham, *The Group Basis of Politics* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1952).

65 ผู้สนใจศึกษาในเรื่องนี้ โปรดดู Fred W. Riggs, *Thailand: The Modernization of Bureaucratic Polity* (Honolulu: East-West Center, 1961); and Siffin, *The Thai Bureaucracy*.

อำนาจทางการเมืองเป็นส่วนใหญ่⁶⁶ ผู้มีอำนาจทางการเมืองจะปล่อยให้มีการเลือกตั้ง ทั้งในระดับ
รัฐบาลกลางและระดับรัฐบาลท้องถิ่น เป็นครั้งคราวเท่านั้น ส่วนมากมักจะนิยมแต่งตั้งสมาชิกสภา
จากผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการประจำมาก่อน มากกว่าที่จะให้โตมาจากการเลือกตั้ง แม้แต่ผู้ที่
ได้รับเลือกตั้งมากมายนับเป็นจำนวนไม่น้อยที่เคยเป็นข้าราชการประจำมาก่อน⁶⁷ บุคคลในคณะรัฐมนตรี
ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารส่วนมากก็มาจากข้าราชการประจำ สำหรับฝ่ายตุลาการก็เช่นเดียวกัน จะมี
ข้าราชการประจำรับผิดชอบ ภายใต้การควบคุมของข้าราชการการเมือง ซึ่งปกติจะมาจากราชการ
ประจำ แม้กระทั่งผู้บริหารและครูอาจารย์ในสถาบันการศึกษาของชาติก็มีฐานะเป็นข้าราชการ
ยิ่งกว่านั้น สถาบันต่าง ๆ นอกวงราชการ เช่น พรรคการเมือง สมาคม หรือบริษัทธุรกิจเอกชน
ก็ขียนิยมให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เข้าไปเป็นผู้ว่า หรือเป็นประธานกรรมการ

จึงกล่าวได้ว่า ขนชั้นปกครองในเมืองไทยเรา นี้ ได้แก่ข้าราชการ ผู้มีอำนาจหรืออิทธิพล
ต่อการกำหนดข้อบัญญัติ ปฏิบัติตามข้อบัญญัติ และตีความในข้อบัญญัติของสังคม คือ เป็นผู้ที่มีอำนาจ
หรืออิทธิพลในการตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาของสังคม ในการร่างและกำหนดนโยบายให้แก่สังคม
ซึ่งอยู่ในรูปของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง แส่น หรือโครงการต่างๆ เป็นผู้ที่จะต้อง
นำสิ่งเหล่านั้นไปปฏิบัติให้ได้ผล รวมทั้งเป็นผู้ที่มีอำนาจหรืออิทธิพลเกี่ยวกับการตัดสินใจในข้อขัดแย้ง
ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามข้อบัญญัตินั้น ๆ จึงเกิดปัญหาในเรื่องความชอบธรรมทางการเมืองปกครองตาม
หลักการของระบบใหม่ว่า คนที่ได้รับมอบให้เป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมืองปกครองดังกล่าว ส่วนใหญ่
ได้รับการยินยอมมาจากประชาชน ในรูปของการเลือกตั้งหรือไม่ เพราะเท่าที่ผ่านมา การได้มาซึ่ง
อำนาจทางการเมืองปกครองของข้าราชการการเมือง มักจะเกิดจากการสถาปนาตัวเองหรือพวกพ้องของ
ตนเองขึ้นมาทำหน้าที่เหล่านั้น มากกว่าที่จะเกิดจากการมอบหมายหรือจากความไว้วางใจของ
ประชาชน หากมีบุคคลกลุ่มอื่นไม่เห็นด้วยหรือคัดค้านการกระทำของตน ก็จะใช้วิถีกดขี่ปราบปราม
หรือขจัดเสีย ทำให้ระบบราชการไทยมีอำนาจเหนือสังคมไทย แทนที่จะเป็นเพียงเครื่องมือของรัฐ
ที่มหันตาหวั่นไหวให้บริการต่อประชาชน

66 โปรดศึกษาจาก Wilson, *op. cit.*; Riggs, *Thailand*; Siffin, *The Thai Bureaucracy* เป็นอาทิ จากการศึกษา
สมาชิกสภาผู้แทนร้อยละ ๖๓.๕ เห็นว่ารัฐบาลยังประกอบด้วยคนกลุ่มน้อยที่ผูกขาดอำนาจทางการเมือง
อยู่ ร้อยละ ๓๓.๔ มีความเห็นในทางตรงกันข้าม ร้อยละ ๒.๙ ไม่มีความเห็น โปรดคุณรัฐพล ชันธไชย,
อ้างแล้ว, คำถามข้อ ๖.

67 วิจัย ทันศิริ, "ภูมิหลังทางสังคม-เศรษฐกิจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทย (๒๔๗๖-๒๕๑๒)," หน้า ๙.
(เอกสารโรเนียว) ในที่นี้ มิได้หมายความว่า การเป็นข้าราชการเป็นสิ่งดีหรือไม่ดี แต่ต้องการจะชี้ให้เห็น
ว่า การเมืองไทยถูกรอบงำโดยคนที่เป็นข้าราชการ

อันตรายที่สำคัญอย่างหนึ่ง ของการมีระบบราชการที่มีอำนาจมาก ก็คือว่า ในกรณีขนาด
สภาผู้แทนราษฎรที่เข้มแข็ง กับขนาดกลุ่มอิทธิพลภายนอก ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นผู้ปกป้องผลประโยชน์
ต่าง ๆ ของตนแล้ว จะไม่มีอำนาจภายนอกใด ๆ มาคอยควบคุม ตรวจสอบ หรือยับยั้งการกระทำ
เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวของกลุ่มข้าราชการดังกล่าว⁶⁸ จึงปรากฏอยู่เสมอ ๆ ที่กลุ่มข้าราชการ
ไทยมักจะใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยไม่คำนึงถึงว่า การได้มาซึ่งอำนาจ การใช้อำนาจ และการ
กระทำต่าง ๆ ของตน จะมีความชอบธรรมหรือไม่⁶⁹

* เราอาจแบ่งบุคคลในกลุ่มข้าราชการประจำ ผู้ชอบอ้างสิทธิของตนในการปกครองประเทศ
ออกได้สามประเภทที่สำคัญ ๆ คือ ผู้นำของฝ่ายทหาร ข้าราชการพลเรือนผู้มีอำนาจ และนักวิชา
การในสถาบันการศึกษาทั้งในหน่วยราชการ

x กลุ่มแรกได้แก่กลุ่มผู้นำฝ่ายทหาร กล่าวโดยทั่วไป ผู้มีอำนาจทางทหารมักเข้ามามีบทบาท
ในทางการเมืองไทยเสมอมา จากประวัติศาสตร์การรบอันยาวนานของชาติไทยกับขอม และพม่า
ทำให้ฝ่ายทหารเข้ามามีอิทธิพลในกิจการของบ้านเมืองอยู่เกือบตลอดเวลา นายทหารชั้นผู้ใหญ่มักจะ
ได้แก่พวกราชวงศ์หรือข้าราชการชั้นสูง ทำให้มีโอกาสนำกำลังทหารเข้าทำการช่วงชิงอำนาจทาง
การเมืองจากกันและกันได้ง่าย ครั้นถึงสมัยที่อ้างกันว่าจะสถาปนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย
โดยชนในประเทศ การเปลี่ยนแปลงการปกครองเกือบทุกครั้งก็มักจะทำโดยการยึดอำนาจ ซึ่ง
อาศัยกำลังทหารสนับสนุน⁷⁰ หลังจากที่ยึดอำนาจได้แล้ว ผู้นำฝ่ายทหารก็จะเข้าบริหารประเทศด้วย
ความร่วมมือร่วมใจของบรรดาข้าราชการพลเรือนที่มีความทะเยอทะยาน โดยการแต่งตั้งพรรคพวก
ของตนเข้าครองตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในทางที่จะช่วยสร้างฐานแห่ง
อำนาจทางการเมือง และทางเศรษฐกิจให้เกิดความมั่นคงขึ้นแก่ฝ่ายตน

68 มีสมาชิกสภาผู้แทนร้อยละ ๔๗.๗ เห็นว่านักการเมืองส่วนมากพยายามแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง
ร้อยละ ๓๕.๘ มีความเห็นในทางตรงกันข้าม ร้อยละ ๖.๓ ไม่มีความเห็นในเรื่องนี้ ไปรคตุ ฌรัฐพล ชันธไชย
อ้างแล้ว, คำถามข้อ ๘.

69 Mosel, "Thai Administrative Behavior," pp. 311-12.

70 ไปรคตศึกษารายละเอียดจาก Kamol Somvichian, "The Thai Military in Politics: An Analytical Study"
(unpublished Ph. D. thesis, University of London, 1969); Jin Vibhatarakasa, "The Military in
Politics: A Study of Military Leadership in Thailand" (unpublished Ph. D. thesis, University of
Oregon, 1962); Wales, *Ancient Siamese Government and Administration*; and Wilson, *op. cit.*, Chapters
VI, IX.

เหตุผลที่นำมาอ้างในการยึดอำนาจ ส่วนใหญ่ก็ได้แก่การเกิดปัญหาต่าง ๆ อันเกี่ยวเนื่อง
กับความด้อยพัฒนาของประเทศ ที่รัฐบาลชุดก่อน หรือชุดใด ๆ ไม่อาจแก้ได้ตก ซึ่งอาจเป็นปัญหา
ในทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ ทางสังคม หรือทางการบริหาร เช่น เพื่อแก้ปัญหาเรื่องปาก
เรื่องท้องของประชาชน เพื่อปราบคอร์ปชั่น มีบ่อยครั้งที่อ้างว่ากระทำเพื่อปกป้องสถาบันพระมหาก
ษัตริย์ และการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ โดยไม่มีโครงการที่แน่นอนว่าจะทำอย่างไร แต่ที่ผู้นำ
ฝ่ายทหารอ้างบ่อยที่สุด ก็คือ เพื่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ เพราะเป็นอุดมการณ์หลักแห่ง
อาชีพของตน มากกว่าจะมุ่งไปที่ความเจริญในด้านอื่น ๆ แท้ที่จริงแล้ว ปรากฏว่า มีข้ออ้างที่
สำคัญ ๆ น้อยอย่างใดได้รับการปฏิบัติตามสัญญา เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนั้น นับว่าได้ผล
น้อยมาก เว้นแต่จะมีการช่วยกันสร้างตัวเลขขึ้นมา เพราะปรากฏว่า ยิ่งพัฒนา ก็ยิ่งเพิ่มช่องว่าง
ระหว่างคนมีกับคนจนให้มากขึ้น⁷¹ สำหรับการปราบคอร์ปชั่นก็เช่นเดียวกัน มักปรากฏว่า ผู้อ้างว่า
จะเป็นผู้ปราบกลับเป็นผู้ประพฤติเช่นนั้นเสียเอง ส่วนปัญหาอื่นๆ อีกก็ไม่ได้มีการแก้ไขให้ดี
ขึ้นอย่างจริงจังแต่อย่างใด หากแต่ช่วยกันกลบเกลื่อนเข้าไว้ ประหนึ่งว่าสิ่งเหล่านั้นไม่มีอยู่ หรือไม่
เป็นปัญหาสำคัญเท่าใดนัก

การถือสิทธิเข้ายึดอำนาจทางการปกครองของบรรดาผู้นำฝ่ายทหาร ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลาย
ประการ ในประการแรกอยู่ที่การมีความรู้สึกที่ว่า ฝ่ายตนได้รับการฝึกรบมิให้มีความรู้ความ
สามารถเหมาะสมที่จะเป็นผู้นำที่ดี เมื่อเป็นเช่นนั้นจึงคิดกันว่า ผู้ที่จบจากสถาบันการศึกษาวิชา
ทหารไปแล้ว จะให้ไปครองตำแหน่งทางการบริหาร ณ ที่ใด ๆ ก็ย่อมจะทำหน้าที่ได้ดีกว่าผู้
อื่นมักเห็นว่าผู้นำฝ่ายพลเรือนอ่อนแอไม่ค่อยกล้าตัดสินใจแก้ปัญหา การที่เห็นว่ามีนายพลทหารไป
ดำรงตำแหน่งทางพลเรือน ทั้งในฐานะข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำ ก็ไปดำรง
ตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจ สมาคม หรือ บริษัทธุรกิจเอกชน เช่น เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี
ประธานสภาผู้แทนราษฎร อธิบดีกรมทางหลวงแผ่นดิน ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้อำนวยการองค์การ
โทรศัพท์ ผู้อำนวยการโรงงานยาสูบ นายกสมาคมวางแผนครอบครัว หรือประธานกรรมการธนาคาร
พาณิชย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีส่วนมากมักจะมาจากผู้จบจากโรงเรียน
ทหาร ทำให้บรรดานายทหารทั้งอาวุโสมากกว่าและอาวุโสน้อยกว่า ก็บันทึกเรียนนายทหาร เป็น
จำนวนไม่น้อย มีความภาคภูมิใจและศรัทธาในการกระทำอันเป็นตัวอย่างเหล่านั้น จึงเกิดความ

⁷¹ Oey Astra Meesook, "Income Inequality in Thailand, 1962/3 and 1968/9," Preliminary Paper Presented at the Joint JERC-CAMS Seminar on Income Distribution, Employment and Economic Development in Southeast and East Asia, Tokyo, December 17-20, 1974.

เชื่อมั่นว่า ทหารมีความสามารถที่จะทำหน้าที่อะไร ๆ ก็ได้ ในประการที่สอง จากการที่ผู้นำฝ่ายทหารเข้าไปมีบทบาททางการเมืองในระดับสูงของประเทศเรื่อยมา ทำให้นายทหารเป็นจำนวนมากน้อยเกิดความสนใจเรื่องการเมือง คอยติดตามความเคลื่อนไหวของผู้นำฝ่ายทหารเหล่านั้น และมองเห็นผลประโยชน์เคลือบแฝงที่มีอยู่ในตำแหน่งต่างๆ ซึ่งได้มาโดยวิธีลัด เช่น อำนาจ เงิน อภิสิทธิ์ และเกียรติ เมื่อมองเห็นว่าสิ่งดังกล่าวเป็นการทำลายความสามารถของตน จึงมีผู้นำฝ่ายทหารเป็นจำนวนมากน้อย มองหาวิธีแก้ปัญหาทางสังคมด้วยความคิด และวิธีการแบบทหารของตนอยู่เรื่อยๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การใช้ความเด็ดขาดในการแก้ปัญหา จึงรอคอยโอกาสที่จะมาถึงตนบ้าง โดยมีความเชื่อกันว่า หากทดลองให้ตนมีโอกาสเข้าปกครองประเทศบ้าง จะสามารถแก้ปัญหาใด ๆ ให้หมดไปได้ และจะมีความคิดกันเช่นนี้เรื่อย ๆ ไป จึงมีความรู้สึกทำนองว่า ควรจะเป็นผู้ผูกขาดความรักษาดีไว้แต่ผู้เดียว โดยถือเป็นความรับผิดชอบหรือภาระหน้าที่พิเศษมากกว่ากลุ่มอื่น ที่จะต้องเข้าไปแก้ปัญหาของชาติด้วยตนเอง ในประการสุดท้าย โดยที่การเมืองเป็นเรื่องของการต่อสู้กันเพื่อช่วงชิงอำนาจในการปกครอง ผู้นำฝ่ายทหารย่อมมีความรู้สึกว่า ตนว่าเรียนมาถึงวิธีการต่อสู้กับศัตรู จึงเห็นว่า เป็นการง่ายและได้เปรียบกลุ่มอื่น ๆ ในการที่จะต่อสู้กันเพื่อครองตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาอย่างยิ่ง เมื่อมีกำลังทหารและอาวุธอยู่ในกำมือ ในขณะที่กลุ่มอื่น ๆ ขาดสิ่งเหล่านี้^{๗๒}

อันตรายเป็นอย่างหนึ่ง ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงอยู่ที่การมีความคิด และพฤติกรรมเช่นนั้น อย่างไรก็ตาม การมีกลุ่มต่าง ๆ ภายนอกกระบวนการ ที่มีพลังและอำนาจในการต่อรองเกิดขึ้นในระยะหลัง ๆ นี้ ก่อให้เกิดการคดอำนาจกันชน ทำให้ผู้นำฝ่ายทหารต้องลำบากใจมากขึ้น ถ้าจะคิดยึดอำนาจขึ้นมา

* ปัญหาของการที่ผู้นำฝ่ายทหารเข้าไปมีบทบาททางการเมือง อยู่ที่ว่า เมื่อได้เป็นฝ่ายปกครองแล้วก็จะหลงอำนาจ การนำความคิดอ่านแบบทหารไปปกครองสังคมพลเรือน ย่อมจะเข้ากันได้ไม่สิ้นนัก เพราะปกติ แทนที่จะแสวงหาความร่วมมือกลับนิยมใช้วิธีการบีบบังคับ มักยอมรับการวิพากษ์วิจารณ์หรือคัดค้านไม่ได้ ทำให้ไม่ได้ข้อมูลที่ถูกต้องและไม่ได้ความคิดเห็นที่ตรงไปตรงมาในการกำหนดนโยบายและปฏิบัติตามนโยบายของตน การรวบอำนาจไว้ในมือของผู้นำฝ่ายทหารเพียงไม่กี่คน ทำให้เกิดปัญหาเรื่องงานไปคั่งค้างที่หน่วยเหนือ ที่สำคัญคือว่า ผู้นำฝ่ายทหารมักจะ

๗๒ มีสมาชิกรัฐสภาผู้แทนร้อยละ ๕๔.๓ มีความเห็นว่า อำนาจอธิปไตยมาจากคนกลุ่มเดียวที่ถือเป็น ร้อยละ ๔๐.๒ มีความเห็นในทางตรงข้าม ร้อยละ ๕.๓ ไม่มีความเห็น โปรคตุ ฌูร์เพล ชันธไชย, อ้างแล้ว, คำถามข้อ ๒๔.

สนใจส่งเสริมศักดิ์ศรีของชาติมากกว่าผลประโยชน์สำคัญ ๆ ในด้านอื่นของชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มักจะคิดถึงประโยชน์ของทหาร มากกว่าที่จะมองเห็นความสำคัญของการมุ่งแก้ปัญหาและมุ่งการพัฒนาในด้านอื่น ๆ อย่างจริงจัง เช่น การพัฒนาในทางเศรษฐกิจและการเมืองของสังคม จึงมักทำให้งบประมาณรายจ่ายของฝ่ายตนสูง⁷³

อย่างไรก็ดี ผู้นำฝ่ายทหารเหล่านี้ ย่อมมีสิทธิโดยชอบธรรม เช่นเดียวกับบุคคลกลุ่มอื่น ๆ ที่จะลาออกจากตำแหน่งประจำ เข้ามามีบทบาททางการเมือง ในฐานะที่เป็นพลเมืองไทยผู้หนึ่ง โดยสมัครเข้ามาแข่งขันทางการเมือง ตามกติกาและกระบวนการของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีบุคคลหลายคนกระทำตนเป็นตัวอย่างที่ดี ด้วยการสมัครเข้ารับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในคราวที่แล้ว⁷⁴

กลุ่มที่สองได้แก่ กลุ่มข้าราชการพลเรือนผู้มั่งอานาจ ส่วนใหญ่ก็มีความคิดอ่านไม่แตกต่างจากผู้นำฝ่ายทหารมากนัก บุคคลกลุ่มนี้ เดิมเคยมีฐานะเป็นขุนนางผู้สูงศักดิ์ เคยวางตัวเป็นนายของพวกที่เชื่อว่าไพร่ตลอดมา ในสมัยที่การศึกษายังไม่เจริญ บุคคลพวกนี้มีโอกาสได้รับการศึกษาอบรมวิธีการปกครองจากตระกูลของตนมากกว่าพวกอื่น ๆ ผู้เป็นชนนายจึงมักอยู่ในสกุลชั้นได้เคยคุ้นเคยแก่ราชการที่ทำงานมา⁷⁵ จึงเชื่อมั่นว่า มีความรอบรู้และชำนาญในเรื่องการปกครองบ้านเมืองมากกว่าใคร ๆ การมีโรงเรียนข้าราชการพลเรือนในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อฝึกอบรมในเรื่องนี้โดยตรง ทำให้บรรดาข้าราชการเหล่านี้มีความมั่นใจในตัวเองมากขึ้น เมื่อระบบการศึกษาเจริญขึ้นและเป็นที่แพร่หลายต่อประชาชน ความนิยมในการเป็นข้าราชการก็ยังคงอบงำจิตใจของคนไทยอยู่ แม้แต่ปรัชญาของการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยปัจจุบัน ก็ยังมีความมุ่งหมายที่จะผลิตบัณฑิตออกไปเป็นข้าราชการในกระทรวงทบวงกรมทั้งหลาย ไม่แตกต่างกับโรงเรียนฝึกอบรมข้าราชการพลเรือนสมัยรัชกาลที่ ๕ มากนัก เนื่องจากคนไทยยกย่องนับถือผู้มีการศึกษาสูง ๆ แต่คน

⁷³ H. Daalder, *The Role of the Military in the Emerging Countries* (The Hague: Mouton, 1969), pp. 21-24 สำหรับสิ่งต่าง ๆ ที่จะต้องส่งเสริม หากจะต้องการให้มีการพัฒนาทางการเมือง โปรดดู ทินพันธุ์ นาคะตะ, "การพัฒนาทางการเมือง : บทวิเคราะห์และสำรวจเอกสารทางวิชาการ," *พัฒนบริหารศาสตร์*, ๑๔ (มกราคม ๒๕๑๗), ๗๕-๘๐.

⁷⁴ มีอาทิ พลตรี ประมาณ อติเรกสาร พลตรี ชาติชาย ชุณหะวัณ และ พลตรี สิริ สิริโยธิน

⁷⁵ คำทรงราชานภาพ, *อ้างแล้ว*, หน้า 16.

พวกนี้ชอบประกอบอาชีพรับราชการ⁷⁶ ซึ่งผลประโยชน์เคลือบแฝงอยู่มาก จึงทำให้ข้าราชการไทย ผู้มีการศึกษากลายเป็นคนหัวเก่าได้ง่าย และไม่ชอบให้มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่แตกต่างไปจากระบบเดิม เพราะจะกระทบกระเทือนผลประโยชน์ของตน

* การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นเพียงสิ่งที่เกิดจากความริเริ่มของบุคคลเพียงไม่กี่คน หาได้มีอิทธิพลเพียงพอ ที่จะชักจูงให้บรรดาข้าราชการพลเรือนส่วนมาก ยอมรับแนวความคิดแบบใหม่ตามไปด้วยไม่ พวกนี้จึงต่อต้านแนวความคิดดังกล่าว เนื่องจากขัดกับความรู้สึกและผลประโยชน์ของตน

บรรดาข้าราชการพลเรือนผู้มีอำนาจเป็นจำนวนมาก จึงยังมีความรู้สึกว่าคุณธรรมมีสิทธิในการปกครองมากกว่าใคร เช่นเดียวกับผู้นำฝ่ายทหาร พวกนี้จะคิดว่า ตนเท่านั้น ไม่ใช่ประชาชน ที่รู้ดีว่าคนส่วนใหญ่ต้องการอะไร และอะไรดีที่สุดสำหรับบุคคลเหล่านั้น แต่โดยที่ไม่มีกำลังและอาวุธเพียงพอ ที่จะทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองหรือล้มรัฐบาลที่มั่งคั่งอยู่ได้ด้วยตนเอง จึงต้องอาศัยความร่วมมือจากผู้นำฝ่ายทหาร โดยอาจเข้าเป็นผู้ร่วมวางแผนและร่วมงาน ตั้งแต่ก่อนการยึดอำนาจหรือหลังจากมีการยึดอำนาจกันแล้ว สำหรับพวกที่สามารถจะเข้าถึงวงในของผู้นำฝ่ายทหารได้ ส่วนผู้ที่อยู่วงนอกก็พยายามหาหนทางเข้าให้ถึง ด้วยการประจบสอพลอ เจ้านายใหม่ของตน เช่นเดียวกับผู้ที่อยู่วงใน ทั้งนี้โดยเห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นใหญ่ กล่าวโดยทั่วไป กลุ่มข้าราชการพลเรือนไทย นับว่าเป็นกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใหญ่ ที่พยายามแสวงหาและปกป้องผลประโยชน์ส่วนตัว โดยไม่ค่อยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมกับความรับผิดชอบที่มีต่อประชาชนชาวไทยมากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บุคคลเหล่านั้น มิได้สนใจที่จะให้มีการปฏิบัติตามข้อบัญญัติ กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ และการตัดสินใจของทางราชการ อย่างมีประสิทธิภาพ⁷⁷ ในการบริหารงานมักพร้อมที่จะบิดเบือนข้อเท็จจริง เพื่อพิทักษ์ตนเองและผู้ใต้บังคับบัญชา ยิ่งกว่านั้น จะเห็นว่าเกือบจะไม่มียุคใดสมัยใดในเมืองไทย ที่มีการกอบโกยผลประโยชน์หรือคอร์รัปชันกันในวงราชการไทย

76 ในปี พ.ศ. 2514 มีนิสิตนักศึกษาร้อยละ 54.77 (เป็นชายร้อยละ 52.84 เป็นหญิงร้อยละ 57.28) ต้องการประกอบอาชีพรับราชการ ร้อยละ 22.00 ต้องการทำงานบริษัท ร้อยละ 6.20 ต้องการทำงานในรัฐวิสาหกิจ ร้อยละ 13.70 ต้องการประกอบอาชีพส่วนตัว ร้อยละ 3.33 ต้องการทำงานในองค์กรการระหว่างประเทศ โปรทศุ ศูนย์ศึกษาและฝึกอบรมการวิจัยทางสังคมศาสตร์ สำนักงานสภาวิจัยแห่งชาติ, รายงานการวิจัยเรื่อง ทัศนคติของนิสิตนักศึกษามหาวิทยาลัยสุโขทัยที่มีต่อการพัฒนาประเทศ พ.ศ. 2514, หน้า 116.

77 มีสมาชิกสภาผู้แทนร้อยละ 64.9 เห็นว่าฝ่ายบริหารมักไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้ ร้อยละ 30.0 มีความเห็นในทางตรงข้าม ร้อยละ 4.8 ไม่มีความเห็น โปรทศุ วัชรพล ชันทรไชย, อ้างแล้ว, คำถามข้อ 18.

มากเท่าในสมัยนอกแล้ว เพราะเกิดขึ้นในทุกแห่ง และทุกระดับ ก็จะเห็นจากเรื่องทีลงในหนังสือพิมพ์ มีอาทิ *The Nation* วันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๑๘ ว่า การคอร์ปชั่นในวงการตำรวจนั้น ได้ออกกันว่า เป็นธรรมดาของชีวิตไปเสียแล้ว อย่างไรก็ตาม ในระยะหลัง ๆ นี้การเกิดกลุ่มต่าง ๆ ภายนอกระบบราชการมาต่อสู้เรียกร้อง เพื่อความเป็นธรรมและผลประโยชน์ส่วนรวมของสังคม ย่อมมีส่วนทำให้ข้าราชการเหล่านั้นต้องระวังตัวมากขึ้น ถึงกระนั้น พฤติกรรมดังกล่าวก็หาได้ลดน้อยลงอย่างจริงจังแต่อย่างใดไม่

ข้ออ้างทั่วไป ของข้าราชการพลเรือน ผู้มีอำนาจเหล่านั้น ก็คือ การที่เห็นว่า เมืองไทยยังไม่พร้อม หรือยังไม่เหมาะสำหรับการปกครองแบบประชาธิปไตย คนไทยส่วนใหญ่ยังไม่มี ความรู้ความเข้าใจถึงหลักการปกครองแบบนั้นดี ไม่ควรไปลอกหรือเลียนแบบสิ่งดังกล่าวมา เพราะสภาพแวดล้อมของสังคมเราไม่เหมือนของเขา หรือมีฉะฉานก็เห็นว่า น่าจะมีการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างไทยๆ คือเป็นประชาธิปไตยได้เพียงแต่ชื่อ ส่วนหลักการ วิธีการ และวัตถุประสงค์ของการปกครองจะเป็นแบบไทย ที่ให้ข้าราชการมีอำนาจในการปกครอง เป็นการปกครองโดยข้าราชการ และเพื่อผลประโยชน์ของข้าราชการ หรือมีฉะฉาน ก็เห็นว่า ควรใช้ระบบการปกครองตามแบบของสังคมเสรีการคอมมิวนิสต์ทั่วไป ทดงขอระบบการปกครองของตนว่า ประชาธิปไตย เช่น สหภาพโซเวียตรัสเซีย หรือสาธารณรัฐประชาธิปไตยเวียตนามเหนือ เป็นต้น สำหรับข้าราชการพลเรือนกลุ่มนี้ ยากที่จะยอมรับในหลักการ วิธีการ และวัตถุประสงค์ของการปกครองแบบประชาธิปไตยที่แท้จริง จะให้พวกเขายอมรับว่า ประชาชนเป็นนายเหนือ โดยที่ตนจะต้องมีหน้าทึรับใช้ให้บริการ จะให้ยอมรับนับถือว่า ผู้แทนราษฎร นายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาลผู้ที่ตนเห็นว่า มีความรู้ความสามารถทางการปกครองน้อยกว่า มาเป็นนายเหนือตน หรือจะให้ยอมรับว่า จะบริหารงานโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน มากกว่าของตน ได้อย่างไร ในเมื่อสิ่งเหล่านี้ ล้วนขัดแย้งกับความรู้สึกภายในของบรรดาข้าราชการพลเรือนผู้มีอำนาจทั้งหลายเป็นอย่างมาก

78 มีสมาชิกสภาผู้แทนร้อยละ 84.4 เห็นว่าข้าราชการมักถือตนว่าเป็นผู้รับใช้ข้าราชการชั้นสูง มิได้เป็นผู้รับใช้ประชาชน ร้อยละ 11 มีความเห็นในทางตรงกันข้าม ร้อยละ 4.3 ไม่มีความเห็น ขณะเดียวกัน ร้อยละ 59.6 เห็นว่าอิทธิพลและเกียรติของสมาชิกสภามีน้อย ร้อยละ 33.9 มีความเห็นในทางตรงกันข้าม ร้อยละ 6.3 ไม่มีความเห็น ยิ่งกว่านั้น ร้อยละ 6.15 เห็นว่า รัฐบาลไม่คำนึงถึงประชาธิปไตยในการบริหารประเทศ ร้อยละ 32.4 มีความเห็นในทางตรงกันข้าม ร้อยละ 3.8 ไม่มีความเห็น รวมทั้งมีสมาชิกสภาผู้แทน ร้อยละ 51.4 ไม่เห็นว่าจะมีหลักประกันที่จะเชื่อถือได้ว่า รัฐบาลจะทำงานเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน ร้อยละ 45.5 มีความเห็นในทางตรงกันข้าม ร้อยละ 2.9 ไม่มีความเห็น โปรคคุ ฌรัฐพล ชันธไชย, *อั้งแล้ว*, คำถามข้อ 10, 16, 37,

กลุ่มที่สาม คือ กลุ่มที่อาจเรียกตัวเองได้ว่านักวิชาการ ซึ่งอยู่ในมหาวิทยาลัย และใน
กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ บุคคลเหล่านี้มีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือน ซึ่งเกือบจะจัดเข้าอยู่ใน
ประเภทเดียวกับกลุ่มที่สองได้ หากแต่ว่างานของตน มีลักษณะในทางวิชาการ ซึ่งเป็นเรื่องของการ
เสนอแนะ มากกว่างานทางการบริหาร ซึ่งเป็นเรื่องของการตัดสินใจแก้ปัญหา ส่วนความคิดอ่าน
ของนักวิชาการเหล่านี้ ก็ไม่ได้แตกต่างไปจากกลุ่มที่สองมากนัก ความจริงประเทศไทยของเรา มีผู้
สำเร็จการศึกษาสูง ๆ เป็นจำนวนไม่น้อย พวกนักวิชาการมักมีการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป ทั้ง
จากภายในและภายนอกประเทศ ส่วนใหญ่ยังคงมุ่งหวังที่จะมีความก้าวหน้าในทางราชการ โดยใช้
ความรู้ที่มีอยู่เป็นเครื่องมือในการกอบโกยผลประโยชน์ส่วนตัว และใช้เป็นบันไดในการช่วงชิง
อำนาจหรือได้แต่ไปสู่ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน มากกว่าที่จะใช้ความรู้ไปในทางที่
จะก่อให้เกิดความเป็นธรรมและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ด้วยการช่วยกันแก้ไขปัญหาของสังคม⁷⁹
บรรดานักวิชาการไทยส่วนใหญ่จึงมักใช้ความรู้ที่ตนมีอยู่ โดยไม่คำนึงถึงจรรยาบรรณและสัจธรรม
ในทางวิชาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้วยการพยายามยึดเยี่ยระบบความเชื่อของตนให้แก่สังคม คือ
ต้องการให้ความคิดอ่านของตนมีต่อสังคม โดยลงมือทำเอง กับแอบอ้างว่ามีความรู้ในสิ่งที่ตนไม่รู้⁸⁰

สำหรับนักวิชาการในมหาวิทยาลัยนั้น ส่วนใหญ่ยังคงตกเป็นเหยื่อของระบบราชการไทยอัน
เก่าแก่อยู่มาก ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายอาจารย์ ต่างก็เป็นข้าราชการ ผู้ที่เป็นอาจารย์ก็มุ่งหวังที่จะ
ได้เลื่อนขั้นเป็นฝ่ายบริหาร เช่น หัวหน้าแผนกวิชา คณบดี อธิการบดี ส่วนผู้ที่เป็นฝ่ายบริหารก็
มุ่งหวังที่จะได้ตำแหน่งทางการเมืองที่สูงขึ้น โดยปกติอาจารย์ในมหาวิทยาลัยมักไม่นิยมทำการศึกษา
ค้นคว้าหรือวิจัยเพิ่มเติม⁸¹ เพราะได้ผลในราชการน้อยกว่าการทำงานอย่างอื่น จึงยากที่จะติดตาม
ให้ทันความก้าวหน้าในทางวิชาการ บางคนเข้าใจผิดคิดว่า เท่าที่ได้ศึกษาเล่าเรียนมาก็นับว่าเป็น
การเพียงพอแล้ว จึงใช้ตำราเพียงไม่กี่เล่มในการบรรยาย ตั้งแต่เริ่มเป็นอาจารย์จนออกจากความเป็น

79 ไปรคตุ กมล สมวิเชียร, "นักวิชาการไทย," ใน *รวมบทความของอาจารย์คณะรัฐศาสตร์* (พระนคร : คณะ
รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513); Fred W. Riggs, "A Model for the Study of Thai Society,"
Thai Journal of Public Administration, I (April, 1961), 109-10; กับวิลเลียม เจ ชิฟฟิน, *อ้างแล้ว*,
หน้า 64.

80 ไปรคตุ ทินพันธุ์ นาคะตะ, "นโยบาย การพัฒนา และวิชาการ" *พัฒนาบริหารศาสตร์*, 13 (มกราคม 2516),
115-16.

81 ไปรคศึกษาประกอบจาก บุญเสริม วิสกุล, "นโยบายความเป็นเลิศทางวิชาการ," *พัฒนาบริหารศาสตร์*, 14
(มกราคม 2517), 119-22; กับ ไกรยุทธ ธีรทยาคินันท์, "อาชีพ 'เสือนอนกิน' กับการผลิตตำราวิชาการ,"
วารสารสังคมศาสตร์, 12 (มกราคม 2518), 65-80.

อาจารย์ ส่วนผู้ต้องทำหน้าที่ฝ่ายบริหารนั้น ยิ่งห่างไกลจากการศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมมากขึ้นไปอีก เพราะไม่ค่อยมีเวลา นักวิชาการในมหาวิทยาลัยเป็นจำนวนไม่น้อยจึงมีความรู้ล้าหลัง และกลายเป็นกาฝากในสถาบันการศึกษาระดับสูง ส่วนใหญ่จะสนใจแสวงหาความก้าวหน้าในทางราชการ เพื่อให้ได้ขั้น ชั้น หรือตำแหน่ง ด้วยวิธีอื่นมากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้วยการไปช่วยทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา หรือทำงานให้กับผู้มีอำนาจทางการเมือง อาชีพการสอนและการวิจัยกลายเป็นอาชีพรอง จึงคำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจในรัฐบาลและของตน มากกว่าสัจธรรมและจรรยาบรรณในทางวิชาการ กล่าวคือ จะไม่มีการสอนกันอย่างตรงไปตรงมาตามหลักวิชา หากหลักวิชาขัดกับผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจทางการเมืองก็ไม่สอนเสีย หากจะมีข้อวิจารณ์การกระทำของฝ่ายรัฐบาลก็หลีกเลี่ยง ในทางตรงกันข้าม จะพยายามทำสิ่งใด ๆ ที่จะก่อให้เกิดความพอใจแก่ฝ่ายมีอำนาจในการปกครอง แม้แต่การขบถอาสา ขอเป็นหูเป็นตาแทนหัวหน้าคณะปฏิวัติ ช่วยดูแลไม่ให้มีการประท้วงการยึดอำนาจ และช่วยให้เกิดความสงบขึ้นในบริเวณมหาวิทยาลัย

ในขณะที่เดียวกัน บุคคลเหล่านั้นก็พยายามแสดงตัวว่า เป็นผู้มีความรอบรู้ในเกือบทุกสิ่งทุกอย่างตามสมมุติฐาน ซึ่งตามความเป็นจริงแล้วย่อมเป็นไปไม่ได้ เพราะความถนัดและความสนใจของแต่ละบุคคลย่อมมีจำกัด การพูดเช่นนั้นจึงเป็นการหลอกลวงตนเองและผู้อื่น อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการยึดอำนาจเกิดขึ้น จะมีบุคคลประเภทนี้จำนวนไม่น้อย วิ่งเข้าหาคณะปฏิวัติเพื่อขอรับใช้ในฐานต่างๆ เช่น ฝ่ายบริหาร ที่ปรึกษา ผู้วางแผน หรือแม้แต่ผู้ร่างคำสั่งคณะปฏิวัติ

อันตรายจากการกระทำของบุคคลประเภทนี้ ที่สำคัญ ๆ มีสามประการ กล่าวคือ เมื่อนักวิชาการเหล่านั้นขาดจรรยาบรรณในทางวิชาการ และคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นใหญ่แล้ว การแนะนำปรึกษาย่อมไร้ประโยชน์ และมีคุณค่าน่าเชื่อถือได้น้อย เพราะจะไม่คำนึงถึงสัจธรรม คือสามารถจะคิดอย่างหนึ่ง พูดอีกอย่างหนึ่งได้ หรือพูดอย่างหนึ่ง แล้วทำอีกอย่างหนึ่งได้ อีกทั้งจะไม่คำนึงถึงหลักวิชาที่แท้จริงว่า แนวทางปฏิบัติในแต่ละอย่าง จะมีข้อดีหรือข้อเสีย ถูกหรือผิด แต่อย่างไร หากพร้อมที่จะหาเหตุผลมาเอาใจ หรือสนับสนุนความคิด การกระทำ และการตัดสินใจของผู้มีอำนาจทางการเมืองมากกว่า เมื่อผู้มีอำนาจทางการเมืองหลงเชื่อ และทำตามคำแนะนำ ซึ่งคนทั่วไปก็มักเห็นว่า เป็นผู้มีความรู้ และมีแนวโน้มที่จะเชื่อและปฏิบัติตามอยู่แล้ว ก็มันแต่จะเกิดผลเสียหายขึ้น เพราะส่วนใหญ่จะเป็นคำแนะนำที่ผิด ๆ เชื่อไม่ค่อยได้ เป็นคำแนะนำเพื่อเอาใจผู้มีอำนาจกับเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่า อีกประการหนึ่งก็คือว่า เมื่อนักวิชาการนำเอาความรู้ไปใช้ในทางที่ผิด ก็เท่ากับว่านักวิชาการเหล่านั้นเข้าไปช่วยฝ่ายยึดอำนาจกดขี่เหยียดย่ำสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาว

ไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะเป็นสมองให้ฝ่ายอื่น ในประการสุดท้าย การที่นักวิชาการ
ประเภทนี้เข้าไปช่วยฝ่ายอีกอำนาจทำงาน ก็เพราะโดยส่วนตัวแล้ว ยังยึดมั่นอยู่กับหลักแห่งความชอบ
ธรรมทางการปกครองแบบเก่าอยู่ จึงพยายามที่จะให้ความเชื่อของตนเองยังคงมีอิทธิพลอยู่ต่อไปใน
สังคม นับเป็นการทำลายหลักการปกครองแบบใหม่โดยตรง กล่าวโดยย่อ ข้อเสนอแนะของบุคคล
เหล่านี้ ส่วนใหญ่ ไม่ได้เกิดจากการศึกษาวิจัย แต่เกิดจากการคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัว

ส่วนนักวิชาการที่อยู่ในกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ผู้เป็นวิทยากร ผู้เชี่ยวชาญ ที่ปรึกษา
หรือผู้ที่ต้องใช้ความรู้ทางวิชาการอื่น ๆ ก็มีความคิดเห็นไม่แตกต่างไปจากผู้ที่อยู่ในมหาวิทยาลัยมาก
นัก บุคคลกลุ่มนี้มโนทัศน์ที่เป็นฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้บังคับบัญชาของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้วย
การศึกษาวิเคราะห์ปัญหา และเสนอแนะแนวทางในการตัดสินใจ หรือในการกำหนดนโยบาย
ของทางราชการ แต่เมื่อนักวิชาการเหล่านี้คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัว หรือความก้าวหน้าใน
ราชการ มากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวมของสังคมเสียแล้ว ย่อมเป็นการยากที่จะได้ข้อเสนอแนะที่เชื่อ
ถือได้อย่างตรงไปตรงมา และตามหลักวิชา ทำให้ข้อบัญญัติ นโยบาย และการตัดสินใจที่ทาง
ราชการได้มา มีผลต่อการแก้ปัญหาของสังคมได้น้อย เพราะกระบวนการในการกำหนดสิ่งเหล่านี้
กระทำไปโดยไม่อาศัยหลักวิชา และขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง⁸² ทั้งนี้ เนื่องจากผู้
อำนาจและนักวิชาการของเรามากไม่ค่อยเห็นคุณค่าของปัจจัยทั้งสองอย่าง ในกระบวนการดังกล่าว

นอกจากผู้เป็นเจ้านายจะถือว่า ประสิทธิภาพในการทำงานมีคุณค่ากว่าการมีความรู้แล้ว
ในสังคมไทยเรายังยึดถือกันอย่างผิด ๆ ว่า ข้อเสนอแนะของผู้มีการศึกษาสูงกว่า จะน่าเชื่อถือได้
มากกว่าของผู้มีการศึกษาน้อยลงมา⁸³ โดยไม่คำนึงว่า ข้อเสนอแนะนั้นจะได้มาโดยวิธีใด ข้อเสนอ
แนะในการแก้ปัญหาของสังคมไทยส่วนใหญ่ จึงมักได้มาจากการใช้สามัญสำนึก การแสดงความคิด
เห็น⁸⁴ จินตนาการ หรือ ความเพ้อฝัน มากกว่าจะมาจากการศึกษาวิเคราะห์หรือการวิจัยที่เชื่อถือ
ได้อย่างจริงจัง เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น หรือคาดว่าจะมีปัญหาเกิดขึ้น แทนที่จะมีการศึกษาดูว่า ปัญหา

82 สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนา การตัดสินใจ หรือการกำหนดนโยบาย ควรใช้วิธีผสม คือ อาศัยหลัก
วิชาหรือหลักเหตุผล กับส่งเสริมให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในสิ่งนั้น แบบแรกทำให้แนวทางแก้ปัญหา
แต่ละอย่างเชื่อถือได้มาก แบบหลังช่วยส่งเสริมความริเริ่มและเป็นวิธีการแบบประชาธิปไตยช่วยให้เข้าถึง
ปัญหาได้จริงๆ สำหรับกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบที่มีความชอบธรรม ไปรคดู ทินพันท์
นาคะตะ, "นโยบาย การพัฒนา และวิชาการ," 101-29; and Amitai Etzioni, "Mixed Scanning: A
'Third' Approach to Decision-Making," *Public Administration Review*, XXVII (December, 1967), 385-92.

83 มีนักศึกษาระดับปริญญาโทจำนวนไม่น้อยที่ตอบอย่างนี้

84 จะไม่มีวิทยาศาสตร์ใด ๆ พิสูจน์ได้ว่า ความคิดเห็นของใครถูกหรือผิด

ที่แท้จริงคืออะไรอยู่ตรงไหน มีการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาอัน มีการแสวงหา
หนทางแก้ไขปัญหาคงกล่าวไว้หลาย ๆ ทาง แล้วจตุลาค์ว่าควรจะใช้วิธีใดมากกว่าวิธีอื่น ๆ โดย
การเปรียบเทียบผลประโยชน์ที่จะได้รับกับการลงทุนในแต่ละอย่าง ตามหลักวิชา และมีการเชิญชวน
ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหานี้โดยตรงมาร่วมพิจารณา ผู้มีอำนาจมักจะสั่งให้นักวิชาการหาหลักฐาน
และเหตุผลมาสนับสนุนความคิดอ่าน การตัดสินใจ หรือนโยบายของตน มากกว่าจะยอมเชื่อผลของ
การวิจัยที่อาศัยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ เพราะมักจะขัดกับผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้มีอำนาจ ส่วน
นักวิชาการ ก็นิยมการสร้างตัวเลขหรือข้อมูลขึ้นมาเพื่อเห็นแก่ความก้าวหน้าในราชการของตน โดย
ไม่คำนึงถึงสังจธรรมและจรรยาบรรณในทางวิชาการ อย่างไรก็ดี ความคิดอ่านและพฤติกรรมเช่น
นี้อาจรวมไปถึงนักวิชาการในมหาวิทยาลัยด้วย การตัดสินใจ และนโยบายของทางราชการจึง
มักผิดพลาด และไม่ค่อยได้ผลเท่าที่ควร

การที่นักวิชาการในมหาวิทยาลัย พยายามที่จะเข้าไปมีอำนาจหรืออิทธิพลต่อการตัดสินใจ
ตัดสินใจ และการกำหนดนโยบายของทางราชการ ขึ้นอยู่กับข้ออ้างหลายอย่าง อย่างแรก ได้แก่
การอ้างว่า หากผู้มีความรู้ไม่เข้าไปทำเสียเองแล้ว จะปล่อยให้คนที่ไม่มีความรู้เขาทำกันหรือ สิ่ง
เป็นความคิดอ่านของพวกที่ถือว่า ความรู้เป็นที่มาของอำนาจ และต้องการให้นักปราชญ์ คนมี
ความรู้ หรือคนฉลาด เป็นผู้ปกครองบ้านเมือง นับเป็นความคิดเห็นแบบหนึ่ง สำหรับพวกที่นิยม
ระบบเผด็จการ โดยต้องการให้ความรู้และความเชื่อของตน มีผลต่อการแก้ปัญหาของสังคมอย่าง
จริงจัง มากกว่าที่จะหยุดอยู่เพียงการใช้ความรู้ในทางวิชาการ ศึกษาวิเคราะห์ และหาทางเสนอ
แนะแนวทางในการแก้ปัญหาสังคม โดยปล่อยให้เป็นที่หน้าของผู้มีอำนาจเลือกตัดสินใจหรือแนว
ทางการกำหนดนโยบายเอาเอง คือชอบลงมือทำเอง หรือชอบเป็นนักปฏิบัติการเสียเองมากกว่า จึงหมด
ความเป็นนักวิชาการไป อย่างที่สอง ซึ่งเกี่ยวข้องกับอย่างแรก ได้แก่การอ้างว่า หากไม่เข้าไปทำ
ตัวให้เป็นพวกเดียวกันกับผู้ยึดครองอำนาจเสียแล้ว ย่อมเป็นการยากที่จะให้คนอื่นรับฟังความคิดเห็น
หรือข้อเสนอแนะของตนไปปฏิบัติ จึงมักไปช่วยหรือเข้าข้างฝ่ายรัฐบาลมากกว่าฝ่ายค้าน สิ่งนั้นนับว่า
เป็นการขัดต่อจรรยาบรรณของนักวิชาการ ในข้อที่ไม่ควรเป็นผู้พยายามยึดเยี่ยระบบความเชื่อของ
ตนให้แก่สังคม เพราะอาจนำสังคมไปสู่ความวิบัติได้ จึงควรให้สังคมตัดสินใจ เลือกแนวทางในการ
ดำเนินชีวิตของตนเองมากกว่า และอย่างที่สุด ได้แก่การอ้างว่า การที่นักวิชาการต้องเข้าไปช่วย
ผู้มีอำนาจเช่นนั้น ก็เพราะไม่มีช่องทางอันชอบธรรมอย่างอื่นที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครอง

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ชนชั้นปกครองในระบบราชการไทย ซึ่งได้แก่ ผู้นำฝ่ายทหาร
ข้าราชการพลเรือนผู้มีอำนาจ และนักวิชาการไทย ส่วนมากมีความเชื่อในระบบการปกครองโดย

ชนกลุ่มน้อย ที่ถือตนเองว่า มีความรู้ความสามารถเหนือบุคคลกลุ่มอื่น มักจะมีแนวโน้มที่จะขอ
ผูกขาดความรักชาติไว้แต่ฝ่ายเดียว ด้วยการแต่งตั้ง หรือสถาปนาตัวเอง เข้าเป็นผู้แก้ปัญหา หรือ
กุมชะตากรรมของบ้านเมือง บุคคลเหล่านี้ไม่ค่อยเต็มใจยอมรับ ในหลักการแห่งความชอบธรรม
ทางการปกครองแบบใหม่ อย่างจริงจังนัก ในทางตรงกันข้าม กลับต่อต้าน⁸⁵ เมื่อเป็นเช่นนั้น จึง
เป็นการยากที่จะสถาปนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยขึ้นในประเทศ เพราะกติกากของการ
ปกครองแบบนี้ ขึ้นอยู่กับการยึดถือหลักต่าง ๆ เช่น ความเสมอภาค การมีส่วนร่วมในการปกครอง
การยินยอม และการปกครองโดยเสียซึ่งบ้างมาก

ปัญหาของความชอบธรรมทางการปกครองในประการที่สาม เป็นเรื่องเกี่ยวกับวัฒนธรรม
หรือความคิดเห็นทางการเมือง ของกลุ่มบุคคลที่จะเป็นชนชั้นปกครองในอนาคต บุคคลกลุ่มนี้ได้แก่
นิสิตนักศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย การศึกษาวิเคราะห์ถึงความคิดเห็นทางการเมืองของพวกนิสิต
นักศึกษา ย่อมเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยชี้ให้เห็นปัญหาเกี่ยวกับความชอบธรรมทางการปกครองของ
ไทยทั้งในปัจจุบันและในอนาคตได้ ดังนั้น จึงเป็นการน่าสนใจ ที่จะรู้ว่า นิสิตนักศึกษาของเรา
มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาของความชอบธรรมทางการปกครองของรัฐบาลอย่างไรบ้าง? นิสิต
นักศึกษาเหล่านี้มีวัฒนธรรมทางการเมืองในทางที่เป็นอุปสรรคต่อหลักแห่งความชอบธรรมทางการ
ปกครองแบบใหม่มากน้อยเพียงใด? และเราพอจะมีความหวังอยู่กับชนชั้นปกครองในอนาคตของ
เราได้หรือไม่?

ดังได้กล่าวไว้ในตอนต้นแล้วว่า การมีความเชื่อในความชอบธรรมทางการปกครองย่อม
เป็นสิ่งสนับสนุนให้ระบบการเมืองหนึ่ง ๆ มีเสถียรภาพอยู่ได้ ปกติการมีความเชื่อถือในสิ่งดังกล่าว
มักจะมุ่งไปที่ระบบการปกครอง กับตัวเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจในการปกครอง หากคนส่วนใหญ่ โดย
เฉพาอย่างยิ่ง ชนชั้นนำของสังคม ขาดความเชื่อถือในสิ่งเหล่านั้น ย่อมจะทำให้ระบบการปกครอง
หรือรัฐบาลนั้น ๆ อยู่ในฐานะคลอนแคลนไม่ค่อยจะมีความมั่นคงนัก

⁸⁵ แม้แต่การบริหารในมหาวิทยาลัย ก็มีคณาบดีบางคนไม่ยอมรับว่า อาจารย์แต่ละคนในคณะมีคะแนนเสียงเท่ากับ
คน ในการลงมติในที่ประชุมอาจารย์ โดยอ้างว่า ตนเป็นถึงศาสตราจารย์ มีความรู้และประสบการณ์มากกว่า
อาจารย์คนอื่น ๆ การสนับสนุนระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยของบุคคลเหล่านี้ จึงเป็นแค่เพียงคำพูด
เมื่อเห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายตน คือเพื่อให้ตนอยู่ในอำนาจ สำหรับปัญหาในเรื่องการมีส่วนร่วมในการ
ปกครอง หรือบริหารมหาวิทยาลัย โปรดดู อุทัย เลาหวิเชียร, "องค์การและการบริหารงานมหาวิทยาลัย,"
พัฒนาบริหารศาสตร์, 14 (กรกฎาคม 2517), 395-416.

ดังจะเห็นว่า ในระยะที่ผู้นำฝ่ายทหารมีอำนาจปกครองประเทศอยู่นั้น ไม่ว่าจะภายใต้รูปแบบที่เป็นทางการของการปกครองระบอบประชาธิปไตย หรือภายใต้ระบบการปกครองแบบเผด็จการ นิสิตนักศึกษาส่วนใหญ่ ไม่ได้มีความรู้สึกภาคภูมิใจในสิ่งต่างๆ เหล่านี้ คือ สถาบันทางการเมืองการปกครองของรัฐบาล ความเป็นประชาธิปไตยของชาติ รัฐธรรมนูญ และแม้กระทั่งโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ⁸⁶ ทั้งนี้ น่าจะเป็นเพราะเห็นว่า มีบุคคลกลุ่มเดียวผลัดเปลี่ยนกันมายึดอำนาจบ่อยครั้ง ทำให้การเมืองไทยก้าวถอยหลังอยู่เรื่อย ๆ รวมทั้งอาจเห็นว่า รัฐบาลไม่ค่อยจะจริงจังกับโครงการพัฒนาดังกล่าวมากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บรรดานิสิตนักศึกษาเหล่านี้มีความเห็นว่า โครงการในการแก้ปัญหาต่างๆ ของรัฐบาลดำเนินไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ⁸⁷ ในทางตรงกันข้าม บุคคลเหล่านี้กลับมีความรู้สึกภาคภูมิใจในการมีสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างท่วมท้น⁸⁸ ทั้งนี้ เนื่องจากคงมีความเบื่อหน่าย บรรดาผู้นำของประเทศทั้งหลายที่ส่วนมากเข้ามาบริหารประเทศโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัว แต่เห็นว่า ยังมีองค์พระประมุขของประเทศแต่เพียงผู้เดียวเท่านั้น ที่ทรงบำเพ็ญพระองค์เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริงเสมอมา

⁸⁶ จากผลการวิจัยของผู้เขียน ใน พ.ศ. 2514 เรื่องความคิดเห็นทางการเมืองของนิสิตนักศึกษาไทย สาขาวิชา รัฐศาสตร์ วิชาวิทยาศาสตร์ และวิชาการทหาร ในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และในโรงเรียนนายทหารทั้งสามแห่ง เฉพาะเพศชาย จำนวน 946 คน ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “ผลการวิจัยของผู้เขียน” ปรากฏดังนี้ (ก) ร้อยละ 74.31 รู้สึกไม่ค่อยภาคภูมิใจในสถาบันทางการเมืองหรือของรัฐบาล ส่วนอีกร้อยละ 17.55 รู้สึกในทางตรงกันข้าม แต่มีร้อยละ 8.14 ไม่ตอบ (ข) ร้อยละ 80.87 รู้สึกไม่ค่อยภาคภูมิใจในความเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงของไทย ส่วนอีกร้อยละ 10.78 รู้สึกในทางตรงกันข้าม แต่มีร้อยละ 8.35 ไม่ตอบ (ค) ร้อยละ 67.43 รู้สึกไม่ค่อยภาคภูมิใจในรัฐธรรมนูญของไทย ส่วนอีกร้อยละ 23.58 รู้สึกในทางตรงกันข้าม แต่มีร้อยละ 8.99 ไม่ตอบ และ (ง) ร้อยละ 66.27 ไม่รู้สึกภาคภูมิใจในโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ส่วนอีกร้อยละ 25.27 รู้สึกในทางตรงกันข้าม แต่มีร้อยละ 8.46 ไม่ตอบ และโปรดพิจารณาเปรียบเทียบกับผลการวิจัยของอาจารย์ ณัฐพล ชันธไชย สำหรับคำถามข้อ 32 ที่ปรากฏว่า มีสมาชิกสภาผู้แทนร้อยละ 72.3 ไม่เห็นว่าประชาธิปไตยมาถึงการเมืองไทยอย่างแท้จริงในยุคนี มีเพียงร้อยละ 19.8 ที่มีความเห็นในทางตรงกันข้าม ส่วนอีกร้อยละ 7.7 ไม่มีความเห็น

⁸⁷ จากผลการวิจัยของผู้เขียน ร้อยละ 65.22 เห็นว่า โดยส่วนรวมโครงการต่างๆ ของรัฐบาลดำเนินไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ในการแก้ปัญหาของประเทศ ส่วนอีกร้อยละ 24.21 เห็นว่ามีประสิทธิภาพ ร้อยละ 8.67 ไม่มีความเห็น และร้อยละ 1.90 ไม่ตอบ

⁸⁸ จากผลการวิจัยของผู้เขียน ร้อยละ 93.66 รู้สึกภาคภูมิใจในสถาบันพระมหากษัตริย์มาก ส่วนอีกร้อยละ 2.96 รู้สึกภาคภูมิใจเล็กน้อย แต่อีกร้อยละ 3.38 ไม่ตอบ

ความชอบธรรมทางการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างหนึ่ง ย่อมขึ้นอยู่กับการมีการเลือกตั้ง ในกรณีนี้ ถึงแม้จะปรากฏว่านิสิตนักศึกษาส่วนมากจะเห็นด้วยว่า การเลือกตั้งเป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่ประกันว่า จะมีตัวแทนของประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมช่วยในการปกครองและบริหารประเทศ แต่ก็ยังเป็นเพียงการยอมรับในกติกาหรือวิธีการของการปกครองเท่านั้น อย่างไรก็ตาม บุคคลกลุ่มหนึ่งได้มีความเชื่อกันว่า การเลือกตั้งจะก่อให้เกิดความหวังแก่ส่วนรวมได้มากนักก็ คือ ไม่เชื่อว่า จะมีการเปลี่ยนกลุ่มบุคคลเข้าไปทำหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม และไม่เชื่อว่า การเลือกตั้งจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอะไรมามากนัก⁸⁹ ทั้งสองสิ่งนี้เป็นปัญหาเรื่องตัวบุคคลผู้เข้าไปมีอำนาจหรืออิทธิพลในการปกครองเป็นสำคัญ

ปัญหาในเรื่องความชอบธรรมทางการปกครองของไทย จึงขึ้นอยู่กับตัวข้าราชการหรือรัฐบาลส่วนใหญ่ ดังจะเห็นว่า กลุ่มนิสิตนักศึกษาส่วนมาก มีความเห็นว่า ข้าราชการให้ความสนใจต่อปัญหาต่าง ๆ ของประชาชนน้อย และให้การปฏิบัติต่อประชาชนอย่างไม่เท่าเทียมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นิสิตนักศึกษาเหล่านั้นรู้สึกว่ รัฐบาลหรือทางราชการให้ความสนใจต่อความคิดเห็นต่าง ๆ ของพวกตนน้อย⁹⁰ อาจกล่าวได้ว่า ฝ่ายผู้มีอำนาจปกครองไม่ค่อยมีความรับผิดชอบ และไม่ค่อยสนใจรับฟังความคิดเห็นของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม

กล่าวโดยย่อ กลุ่มนิสิตนักศึกษาขาดความเชื่อ ในเรื่องความชอบธรรมทางการปกครองของรัฐบาลในระยะนี้มาก คือ ไม่รู้สึกภาคภูมิใจในสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ที่มีอยู่ เห็นว่าการ

⁸⁹จากผลการวิจัยของผู้เขียน ปรากฏว่า (ก) ร้อยละ 69.87 เห็นด้วยว่าการเลือกตั้งเป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่ประกันว่า มีตัวแทนของประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองและบริหารประเทศ ส่วนอีกร้อยละ 19.45 ไม่เห็นด้วย และร้อยละ 8.35 ไม่มีความเห็น (ข) ร้อยละ 53.01 เห็นด้วยว่า การเลือกตั้งเป็นเพียงการเปลี่ยนกลุ่มบุคคลผู้เข้าไปทำหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของตนฝ่ายเดียว ส่วนอีกร้อยละ 28.67 ไม่เห็นด้วย และร้อยละ 15.87 ไม่มีความเห็น กับ (ค) ร้อยละ 48.46 เห็นด้วยว่า จะมีการเลือกตั้งหรือไม่ก็มีค่าเท่ากัน เพราะจะมีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยเท่านั้นหรือไม่เลย ส่วนอีกร้อยละ 39.75 ไม่เห็นด้วย และร้อยละ 10.46 ไม่มีความเห็น

⁹⁰จากผลการวิจัยของผู้เขียน ปรากฏว่า (ก) ร้อยละ 80.34 ข้าราชการให้ความสนใจต่อปัญหาต่าง ๆ ของประชาชนน้อย ส่วนอีกร้อยละ 12.05 เห็นว่าให้ความสนใจมาก ร้อยละ 6.13 ไม่มีความเห็น และร้อยละ 1.48 ไม่ตอบ (ข) ร้อยละ 88.69 เห็นว่า ข้าราชการไม่ค่อยให้การปฏิบัติต่อประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน ส่วนอีกร้อยละ 5.81 เห็นว่าให้การปฏิบัติเท่า ๆ กัน ร้อยละ 3.91 ไม่มีความเห็น และร้อยละ 1.59 ไม่ตอบ กับ (ค) ร้อยละ 70.19 เห็นว่ารัฐบาลหรือทางราชการให้ความสนใจต่อความคิดเห็นต่าง ๆ ของนิสิตนักศึกษาน้อย ส่วนอีกร้อยละ 14.48 เห็นว่าให้ความสนใจมาก ร้อยละ 13.85 ไม่มีความเห็น และร้อยละ 1.48 ไม่ตอบ

เลือกตั้งคงไม่ช่วยอะไรได้มากนัก เพราะคงจะได้คนกลุ่มเดิมที่เห็นแก่ตัวมาเป็นผู้แทน เห็นว่ารัฐบาลขาดประสิทธิภาพในการบริหารโครงการต่าง ๆ รวมทั้งมีความเห็นว่า ข้าราชการขาดความสนใจและขาดความรับผิดชอบต่อประชาชน สิ่งเหล่านี้ย่อมเป็นสาเหตุอย่างหนึ่ง ที่ทำให้นิสิตนักศึกษาและประชาชนเกิดความไม่พอใจในการปกครองของรัฐบาล ความรู้สึกเช่นนี้สะสมมาจนเรื่อย ๆ จนกระทั่งมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองในวันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ ขึ้น

ยิ่งกว่านั้น ย่อมเป็นที่ประจักษ์ว่า เสถียรภาพของการปกครองแบบหนึ่งแบบใด ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับที่คนส่วนใหญ่ในสังคม ทั้งที่เป็นชนชั้นปกครอง และประชาชนทั่วไป มีวัฒนธรรมหรือความคิดเห็นทางการเมือง ในทางที่สอดคล้องกับการปกครองระบบดังกล่าว ความสำเร็จทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงต้องอาศัยการมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่เอื้ออำนวย ต่อหลักแห่งความชอบธรรมทางการปกครองแบบนั้นด้วย^{๙๑} โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับผู้ที่เป็ชนชั้นปกครอง หรือผู้ที่กำลังจะเป็นชนชั้นปกครองในอนาคต ดังนั้น การศึกษาดังวัฒนธรรมทางการเมืองของนิสิตนักศึกษา ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักการหรือทฤษฎีของการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงมีส่วนช่วยชี้ให้เห็นปัญหาและความหวัง ในเรื่องความชอบธรรมทางการปกครองของไทย ทั้งในปัจจุบันและอนาคตได้ ยิ่งกว่านั้น ยังจะช่วยชี้ให้เห็นปัจจัยสำคัญ ที่ก่อให้เกิดปัญหาและช่วยให้เกิดความหวังในสิ่งดังกล่าวมานั้นด้วย

กล่าวโดยทั่วไป สถาบันการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยของไทย ยังคงสอนให้นิสิตนักศึกษาของเรา มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบเก่าอยู่ เช่นเดียวกับชาวไทยส่วนใหญ่ ซึ่งมีลักษณะไปในทางที่เป็นอุปสรรคต่อการปกครองระบอบใหม่ กล่าวคือ คนไทยส่วนมากยังไม่ค่อยมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยเท่าใดนัก ในทางตรงกันข้าม กลับมีทัศนคติค่อนข้างอำนาจนิยมวัฒนธรรมทางการเมืองแบบนี้เป็นผลมาจากกระบวนการถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมืองในสถาบันต่างๆ เช่น ครอบครัว โรงเรียน สมาคม สถานที่ทำงาน การกระทำของรัฐบาล และระบบการเมืองไทยโดยส่วนรวม สถาบันเหล่านี้มิได้ช่วยถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยให้แก่คนไทยได้มากมายอะไรนัก

⁹¹ Gabriel A. Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (Boston, Mass.: Little, 1965); and James W. Prothro and Charles M. Grigg, "Fundamental Principles of Democracy: Bases of Agreement and Disagreement," *Journal of Politics*, XXII (May, 1960), 276-94.

ส่วนระบบการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยไทย ก็เช่นเดียวกัน มิได้ช่วยปลุกฝังให้บัณฑิตนัก
 ศึกษา ส่วนใหญ่มีวัฒนธรรมทางการเมือง แตกต่างไปจากสถาบันถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมือง
 อื่น ๆ ทั้งนี้ เป็นเพราะสถาบันการศึกษาเหล่านั้นยังเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ มีเสรีภาพใน
 ทางวิชาการน้อย⁹² ปรัชญาหรือวัตถุประสงค์ของการศึกษายังไม่เปลี่ยนไปจากเดิมมากนัก คือมุ่งผลิต
 คนออกไปรับราชการ เช่นเดียวกับสมัยก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ที่มีได้มุ่งฝึกสอน
 คนให้เป็นนักคิด บัณฑิตส่วนใหญ่ที่จบการศึกษาออกไป จึงมักประพฤติตัวเป็นทาสรับใช้ระบบเก่า
 เป็นอย่างดี ทั้งนี้ เพราะฝ่ายบริหารและอาจารย์มีแนวโน้มที่จะมุ่งแสวงหาความก้าวหน้าในทาง
 ราชการของตนเอง มากกว่าจะมุ่งส่งเสริมความก้าวหน้าในทางวิชาการอย่างจริงจัง โดยเฉพาะ
 อย่างยิ่ง ยังคงใช้หลักและวิธีการสอนแบบเก่า ที่ให้เรียนจากครูอาจารย์ ไม่ส่งเสริมให้มีการใช้
 ความริเริ่มและปลุกฝังการมีความรับผิดชอบส่วนตัว คือให้ยอมรับและเชื่อฟังในตัวครูอาจารย์กับ
 ผู้มีอำนาจเหนือโดยปราศจากการท้าทาย ไม่ส่งเสริมการมีความสามารถในการแสดงความคิดเห็น
 ในการวิเคราะห์วิจารณ์ ยิ่งกว่านั้น จากการมองเห็นผลประโยชน์เคลือบแฝง ที่ชนชั้นปกครอง
 ปัจจุบันมีอยู่ในระบบเดิม จึงมีผลให้บัณฑิตศึกษาส่วนมาก มีแนวโน้มที่จะมีความคิดเห็นทางการเมือง
 แบบเดียวกับผู้ที่กำลังครองอำนาจอยู่

จากการศึกษาวิจัยของผู้เขียนพบว่า บัณฑิตศึกษาไทย มีทัศนคติทางการเมืองแบบอำนาจ
 นิยม อยู่ในระดับค่อนข้างสูง ไม่ชอบการวิพากษ์วิจารณ์และไม่ค่อยจะไว้วางใจผู้อื่น แต่ในตัว
 บุคคลคนเดียวกัน ก็มีทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยมากพอสมควร มีความเชื่อมั่นตนเองใน
 ทางการเมือง และเป็นผู้สนใจทางการเมือง คือเป็นผู้มีวัฒนธรรมทางการเมืองที่ขัดแย้งกันระหว่าง
 แบบเก่ากับแบบใหม่ ซึ่งเป็นสังคมนิยมสำหรับสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลง อย่างแรก สะท้อนให้เห็น
 ปัญหาต่าง ๆ ของวัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทยทั่วไป คือนิยมระบบเผด็จการ ส่วนอย่าง
 หลังเป็นผลของการศึกษาเกี่ยวกับแนวความคิดและวิธีการของคนในสังคมที่เจริญแล้ว คือนิยมระบบ
 ประชาธิปไตย แต่นิสิตนักศึกษาไทยยังไม่ถึงกับทิ้งของเก่าไป และรับของใหม่ไว้ได้ทั้งหมด
 อย่างไม่รู้ก็ ยิ่งศึกษาสูงขึ้น ๆ ทัศนคติแบบประชาธิปไตย และการมีความเชื่อมั่นในตนเองในทาง
 การเมืองกลับลดน้อยลง ส่วนทัศนคติแบบอำนาจนิยม การไม่ชอบการวิพากษ์วิจารณ์และความสนใจ

⁹² ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "เสรีภาพทางวิชาการ," ใน *ทวารวดี* (กรุงเทพฯ: ร.พ. พิมพ์, 2516), หน้า 6-29.

⁹³ สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยกับปัญหาในการพัฒนาทางการเมือง โปรดดู Suchit Bunbongkarn, "Higher Education and Political Development in Thailand" (unpublished Ph. D. thesis, Fletcher School of Law and Diplomacy, 1968).

ทางการเมือง กลับเพิ่มขึ้น ถึงแม้ว่า ประสบการณ์ในการมีส่วนร่วมในการปกครองของบุคคลเหล่านั้น
จะน้อย แต่สิ่งนั้นน่า เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมให้ชนชั้นปกครองในอนาคตของไทยมีวัฒนธรรม
ทางการเมืองแบบประชาธิปไตย กับช่วยลดการมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมได้มาก⁹⁴

แล้วเราจะหวังอะไรได้จากนิสิตนักศึกษาเหล่านั้น ผู้ที่จะเป็นชนชั้นปกครองของไทยใน
อนาคต ? วัฒนธรรมทางการเมืองของเขาจะเปลี่ยนไปในรูปใดหรือไม่ ? การมีวัฒนธรรมทางการเมือง
เมืองดังกล่าวจะมีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมทางการเมืองจริงๆ ของเขา อย่างไรหรือไม่ ? ชนชั้น
ปกครองปัจจุบันมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบเดียวกับบรรดานิสิตนักศึกษาเหล่านั้นหรือไม่ หรือว่าจะมี
ความหวังน้อยกว่า เพราะคุ้นเคยกับระบบเดิมมากกว่า ? การมีวัฒนธรรมทางการเมืองดังกล่าว มี
อิทธิพลต่อการตัดสินใจในประเด็นปัญหาต่าง ๆ ของสังคมอยู่อย่างไร ? เหล่านั้นเป็นเรื่องที่น่า
จะมีการศึกษากันต่อไป เพราะอนาคตของการเมืองไทยขึ้นอยู่กับบุคคลกลุ่มนี้ ทั้งนี้ เพราะเราเชื่อ
กันว่า ความคิดอ่านทางการเมืองของคนเราเป็นสิ่งที่กำหนดพฤติกรรมทางการเมืองของแต่ละคน มี
การศึกษาวิจัยเป็นจำนวนมาก พบว่ากระบวนการถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมืองในสถาบันต่าง ๆ
ย่อมมีอิทธิพลปลูกฝังวัฒนธรรมทางการเมืองแบบหนึ่งแบบใดให้แก่สมาชิกในสังคม⁹⁵ หากเราต้อง
การให้ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยของไทยประสบความสำเร็จ นอกจากจะมีสถาบันและ
กระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตยแล้ว สถาบันถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมืองต่าง ๆ จะ
ต้องมีบทบาทสำคัญในการอบรมกล่อมเกล่าให้มีการยึดมั่นในหลักการปกครองของระบบดังกล่าวด้วย
โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้วยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการปกครอง

หากเราต้องการจะสถาปนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยขึ้น ในประเทศไทย
จริง ๆ ชนชั้นปกครองในอนาคตของเราจะต้องสามารถเปลี่ยนลักษณะบางอย่าง ของวัฒนธรรมทาง
การเมืองแบบดั้งเดิมของตนให้ได้ แต่ส่วนมากเมื่อบุคคลเหล่านั้นเข้าไปอยู่ในระบบราชการไทย ก็มัก
มีแนวโน้มที่จะถูกดูดกลืนเข้าไปในระบบและกลายเป็นคนหัวเก่าได้ง่าย เนื่องจากจะพยายามรักษาสถ
ประโยชน์ส่วนตัวของตน เมื่อถึงตอนนั้น ทิศนคติทางการเมืองแบบเก่าคงจะมีอิทธิพลครอบงำบุคคล
กลุ่มนั้นมากขึ้น จึงเห็นได้ว่า หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมทางการเมือง และวิธีการปลูกฝัง
วัฒนธรรมทางการเมืองไปจากระบบเก่าให้ทันแล้ว ความหวังของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

⁹⁴ โปรดศึกษารายละเอียดจาก Thinapan Nakata, *The Problems of Democracy in Thailand: A Study of Political Culture and Socialization of College Students* (Bangkok: Praepittaya International, 1975).

⁹⁵ Richard E. Dawson and Kenneth Prewitt, *Political Socialization* (Boston, Mass.: Little, 1969); and Almond and Verba, *op. cit.*

ย่อมจะยังอยู่อีกห่างไกล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เราจะปลูกฝังให้ใคร ๆ มีจิตใจเป็นประชาธิปไตยได้อย่างไร ถ้าการกระทำของรัฐบาลหรือระบบการเมืองไทย ยังไม่เป็นประชาธิปไตย

สรุป ในการเสนอความคิดทางทฤษฎี บทศึกษานี้ได้พยายามชี้ให้เห็น ความสำคัญ วัฒนาการ และหลักแห่งความชอบธรรมทางการปกครองแบบต่าง ๆ รวมทั้งได้พยายามชี้ให้เห็น ปัญหาต่าง ๆ และแนวทางแก้ไขบางอย่างสำหรับการก่อให้เกิดความเชื่อ ในเรื่องการมีความชอบธรรมทางการปกครองแบบประชาธิปไตยไว้ด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการศึกษาวิเคราะห์ถึง ปัญหาและหาแนวทางแก้ไข ในเรื่องการก่อให้เกิดความชอบธรรมทางการปกครองของคนไทยในขั้นต่อไป

กล่าวโดยทั่วไป ความชอบธรรมทางการปกครอง เป็นเรื่องของความเชื่อเกี่ยวกับการมีอำนาจชอบธรรมของฝ่ายปกครอง การก่อให้เกิดความรู้สึกเช่นนั้น นับว่า เป็นสิ่งจำเป็น สำหรับความอยู่รอดของรัฐบาลและระบบการเมืองในทุก ๆ แบบ ไม่ว่าจะเป็นภายใต้ระบบใด เช่น ระบบการปกครองแบบแรกเริ่มดั้งเดิม ระบบกษัตริย์ ระบบเผด็จการ หรือระบอบประชาธิปไตย ระบบการปกครองในแต่ละอย่าง ย่อมจะมีการยึดถือหลักแห่งความชอบธรรมทางการปกครอง ที่สนับสนุนระบบของตนโดยเฉพาะ ข้ออ้างของการมีสิทธิในการปกครองของแต่ละระบบจึงแตกต่างกัน ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับการยอมรับในการถือสิทธิดังกล่าวนี้ ของฝ่ายรับการปกครองด้วย

ข้ออ้างสำหรับการมีความชอบธรรมทางการปกครองที่สำคัญ ๆ มีอยู่สองแบบ แบบหนึ่งได้แก่การอ้างถึงสิ่งศักดิ์สิทธิ์ หรือสิ่งที่น่าให้ความเชื่อถือเป็นพิเศษ เช่น อ้างถึงการเป็นสมมติเทพ หรือ การมีคุณสมบัติพิเศษในด้านต่าง ๆ เหมาะที่จะเป็นผู้นำแต่ผู้เดียว ข้ออ้างทำนองนี้ จะพบอยู่ในการปกครองระบบกษัตริย์ และระบบเผด็จการ ส่วนอีกแบบหนึ่ง ได้แก่การอ้างถึงการตกลงยินยอมของสมาชิกในสังคม ว่าจะยึดถือหลักต่าง ๆ เหล่านี้ คือ ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวตามกติกากองการปกครอง และเป็น การปกครองเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การได้มาซึ่งอำนาจทางการปกครอง จะต้องเกิดจากความไว้วางใจ หรือจากการเลือกตั้งของสมาชิกแห่งสังคม หลักแห่งความชอบธรรมทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย อยู่ที่การยึดถือสิ่งเหล่านี้

หลักแห่งความชอบธรรมทางการปกครองแบบหนึ่ง ๆ จะมีข้อเสียอยู่ในตัวของมันเองก็หาไม่ ในทางตรงกันข้าม จะมีคุณค่าหรือเหมาะสำหรับการปกครองระบบนั้น ๆ โดยเฉพาะ คือจะช่วยให้ระบบการปกครองแต่ละแบบมีความมั่นคงอยู่ได้ด้วยดี ถ้ารูปแบบของการปกครองในสังคม

เปลี่ยนไปเป็นแบบใหม่อีกแบบหนึ่ง สมาชิกของสังคมจะต้องหันไปยึดมั่นในหลักแห่งความชอบธรรม
ทางการปกครองแบบใหม่ไปด้วย อย่างจริงจัง แต่ถ้าหากคนส่วนใหญ่ยังยึดมั่นกับหลักการแบบเก่า
อยู่ การปกครองแบบใหม่ย่อมจะประสบความสำเร็จได้ยาก ปัญหาในเรื่องนี้จะมามากขึ้น ถ้าชนชั้น
ปกครองยังมีความเชื่อไปในทางนั้นเสียเอง เพราะบุคคลกลุ่มนี้ ย่อมมีอิทธิพลพอที่จะบีบคั้น
เจตนาารมณ์ของหลักแห่งการมีความชอบธรรมทางการปกครองแบบใหม่ได้

ในการศึกษาถึงเรื่องความชอบธรรมทางการปกครองของไทย บทศึกษา^๕ได้ชี้ให้เห็น
ปัญหาและความหวังของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่เกิดจากปัจจัยสำคัญ ๆ สามประการ
นั่นคือ อิทธิพลของการยึดถือหลักแห่งความชอบธรรมทางการปกครองแบบเดิมซึ่งยังคงมีอยู่ กับการ
อ้างสิทธิในการปกครองของชนชั้นปกครองกลุ่มต่าง ๆ รวมทั้งวัฒนธรรมทางการเมืองของกลุ่มบุคคล
ที่จะเป็นชนชั้นปกครองในอนาคตของระบบการเมืองไทยด้วย

ปรากฏว่า แม้เราจะได้พยายามสถาปนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยขึ้นในประเทศ
ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ดังที่เป็นข้ออ้างของทุก ๆ รัฐบาล แต่คนไทยส่วนใหญ่หาได้เปลี่ยน
จากการยึดมั่นในหลักแห่งความชอบธรรมทางการปกครองแบบเดิมไปไม่ กล่าวคือ ข้าราชการ ซึ่ง
เป็นชนชั้นปกครองส่วนใหญ่ ยังคงถือตัวว่าเป็นนาย มากกว่าเป็นผู้รับใช้ของประชาชนอยู่อีก เมื่อ
เป็นเช่นนั้น การโต้แย้ง การคัดค้าน การมีส่วนร่วมในการปกครอง และการควบคุมที่มาจาก
ประชาชน ย่อมจะเกิดขึ้นได้ยาก ยิ่งกว่านั้น ยังมีผลทำให้รัฐบาลขาดความรับผิดชอบต่อประชาชน
ด้วย

ปัญหาในเรื่องการขาดความชอบธรรมทางการปกครองของไทย ส่วนใหญ่มักจะเกิดจาก
การที่กลุ่มชนชั้นปกครองของเรายังไม่เต็มใจยอมรับ ในหลักแห่งความชอบธรรมทางการปกครอง
แบบใหม่ บรรดาผู้นำฝ่ายทหารมักคิดว่า ฝ่ายตนได้รับการฝึกอบรมให้มัลักษณะผู้นำที่ดี จึงควรเข้า
ไปมีอำนาจในการปกครองประเทศ ฝ่ายข้าราชการพลเรือนที่มอำนาจก็คิดว่า พวกตนมีความรอบรู้
และมีความชำนาญในเรื่องการปกครองบ้านเมือง จึงควรเป็นฝ่ายรับผิดชอบในการบริหารบ้านเมือง
มากกว่าใคร ๆ ส่วนบรรดานักวิชาการทั้งหลายก็พากันคิดว่า ผู้มีความรู้เท่านั้นที่ควรมีบทบาทสำคัญ
ในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจแก่ปัญหาให้แก่สังคม ข้ออ้างต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นข้ออ้าง
ของพวกที่นิยมระบบเผด็จการ คือ ไม่ยอมรับในเรื่องกติกาแห่งความชอบธรรมทางการปกครองแบบ
ประชาธิปไตยอย่างจริงจัง หากแต่นิยมการแต่งตั้งหรือสถาปนาตัวเองขึ้นเป็นชนชั้นปกครอง เพื่อ
พิทักษ์ผลประโยชน์ส่วนตัว มากกว่าที่จะยอมให้ ได้ชนชั้นปกครองมาโดยวิธีการเลือกตั้ง สรุปแล้ว

พวกคุณถือว่า การมีลักษณะผู้นำหรืออาวุธ ประสบการณ์หรือความชำนาญงานในราชการ และความรู้ คือที่มาของการมีอำนาจในการปกครอง

การศึกษาถึงวัฒนธรรมทางการเมืองของนิสิตนักศึกษา เกี่ยวกับเรื่องความชอบธรรมทางการเมือง การปกครอง ย่อมมีส่วนช่วยชี้ให้เห็นปัญหาและความหวังของการปกครองระบอบประชาธิปไตยไทยได้ ทั้งในปัจจุบันและอนาคต ปรากฏว่า บุคคลกลุ่มนิสิตวัฒนธรรมทางการเมืองสองแบบที่ขัดแย้งกันระหว่างแบบอำนาจนิยม กับแบบประชาธิปไตย กล่าวคือ บุคคลพวกนี้ได้รับการปลูกฝังให้นิยมวัฒนธรรมทางการเมืองทั้งแบบเก่าและแบบใหม่ แต่เมื่อใกล้จะเป็นชนชั้นปกครองเข้าจริง ๆ วัฒนธรรมทางการเมืองของบรรดานิสิตนักศึกษาเหล่านั้น กลับมีลักษณะเป็นอำนาจนิยมมากขึ้น และเป็นประชาธิปไตยน้อยลง สิ่งนี้แสดงให้เห็นปัญหาหลายอย่าง ของกระบวนการถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมืองในสถาบันต่าง ๆ ของสังคม เช่น ครอบครัว โรงเรียนและระบบการเมืองโดยส่วนรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบบการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย ดังนั้น ถ้าเราต้องการจะสถาปนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยขึ้นในสังคมไทยให้ได้จริง ๆ บรรดาชนชั้นปกครอง ทั้งในปัจจุบันและในอนาคตของไทย จึงต้องเปลี่ยนระบบความเชื่อเก่า ๆ ของตนให้ได้ด้วย ในกรณีนี้ การส่งเสริมให้มีส่วนร่วมในการปกครองย่อมจะช่วยให้มาก

อย่างไรก็ตาม ภายหลัง การเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๗๖ เป็นต้นมา นับว่า มีการพัฒนาทางการเมืองเกิดขึ้นหลายอย่าง ในประการแรก การมีรัฐธรรมนูญ ทำให้เรามีกติกาของการปกครองเกิดขึ้น ในประการที่สอง การมีสภาผู้แทนราษฎรมาทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ ทำให้การกำหนดข้อบัญญัติหรือนโยบายของรัฐ มีลักษณะแห่งความชอบธรรมมากขึ้น เพราะถือว่า สิ่งเหล่านั้นเกิดจากการยินยอมของประชาชน ในประการที่สาม การเลือกตั้งทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้ที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ปฏิบัติงานอย่างมีความรับผิดชอบและสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนมากขึ้น เนื่องจากต้องการคะแนนนิยมในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ในประการที่สี่ การมีพรรคการเมืองต่าง ๆ เกิดขึ้น ทำให้มีสื่อกลางที่จะนำปัญหาของประชาชนไปสู่รัฐบาล เป็นการลดช่องว่างระหว่างบุคคลทั้งสองฝ่าย กับมีนโยบายทางเลือกหลายทาง สำหรับการแก้ปัญหาต่าง ๆ ของสังคม โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ รวมทั้งเป็นการช่วยสรรหาบุคคลที่จะมาเป็นผู้นำของประเทศ ในประการสุดท้าย การเกิดกลุ่มต่าง ๆ เพื่อต่อสู้และเรียกร้องให้เกิดความเป็นธรรมและผลประโยชน์ส่วนรวมของสังคม ย่อมมีส่วนช่วยควบคุมและตรวจสอบการกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาล และข้าราชการให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีความรับผิดชอบและ

สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้มาก ^{๕๕๕} ทงงานอยู่กับข้อแม้ที่ว่า การมีส่วนร่วมทางการปกครองของกลุ่มเหล่านั้น จะต้องอยู่ในกรอบของกฎหมาย

ตั้งจะเห็นได้ว่า ในระยะหลัง ๆ นี้ มีปัญหาต่าง ๆ หลายอย่างได้รับการแก้ไขไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม แม้ว่า จะมีปัญหาอีกเป็นจำนวนมาก ที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขก็ตาม ดังนั้น トラบิตที่กลไกในการปกครองเหล่านั้นยังมีอยู่ トラบิตประชาชนไปไทย ในลักษณะที่เป็นระบบการปกครอง ก็ยังคงอยู่ได้ แต่ถ้าคนไทยส่วนใหญ่มีจิตใจที่มุ่งมั่นในหลักแห่งความชอบธรรมทางการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงแล้ว การปกครองระบอบนี้ย่อมจะมีความมั่นคงอยู่ในสังคมของเราได้ตลอดไป เพราะเราจะเป็นประชาธิปไตยกันด้วยจิตใจและชีวิต ปัญหาสุดท้ายจึงอยู่ที่ว่า เราต้องการประชาธิปไตยจริง ๆ หรือไม่?

ทินพันธุ์ นาคะตะ

คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

และคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย