



การเมืองเบื้องต้น



พลศักดิ์ จิโรครตี

ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะศึกษาศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา
เอกสารประกอบการบรรยายวิชาวิชากี ๖๘

320

พ 170

.3 2

การเมืองเบื้องต้น

20 ส.ค. 2524



พลศักดิ์ จิรโกวิท

สำนักหอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
สุขุมวิท 23 พระโขนง กรุงเทพฯ 11 โทร. 3921575, 3915058

ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

เอกสารประกอบคำบรรยายลำดับที่ 33

85889

พิมพ์ครั้งที่หนึ่งจำนวน 100 เล่ม



งานตำราและคำสอน
กองบริการวิชาการ
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

2524

คำนำ

หนังสือ "การเมืองเบื้องต้น" เล่มนี้ได้เคยพิมพ์ออกมาหลายครั้ง แต่เป็นรูป
อักษรสาคาเป็นนบท ๆ เพื่อแจกแก่นักศึกษาที่เรียนวิชาการเมืองเบื้องต้นและหลักรัฐศาสตร์
หรือรัฐศาสตร์ทั่วไป เพื่อเป็นเอกสารประกอบการบรรยายในวิชาดังกล่าว ซึ่งในระยะแรก
ที่ออกมาเป็นชุด ๆ นั้นก็มีวัตถุประสงค์เพื่อจะใช้ทดลองกับนักศึกษาว่า อ่านแล้วจะมีความ
เข้าใจเพียงใด เพราะการเขียนเอกสารประกอบการสอนสำหรับนักศึกษาที่เพิ่งจะเข้ามา
เรียนในมหาวิทยาลัยหรือวิทยาลัย ก็เสมือนกับเขียนหนังสือให้นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอน
ปลายอ่าน จึงต้องทำการปรับปรุงให้ครอบคลุมเนื้อหาของวิชาการเมืองเบื้องต้น ซึ่งเป็น
วิชาพื้นฐานที่นักศึกษาทุกคนจะคง หรือควรจะเรียน ดังนั้นเมื่อหนังสือออกมาเป็นรูปเล่ม
เช่นนี้ จึงเป็นผลจากการปรับปรุงเอกสารประกอบการสอนที่แก้ไขปรับปรุงมาแล้วครั้งหนึ่ง
แต่หนังสือเล่มนี้ก็มิใช่จะมีความสมบูรณ์ทุกหน้ากระดาษ อย่างน้อยที่สุดก็สามารถอ่านเอา
เนื้อหาตามหลักสูตรการ เมืองเบื้องต้นที่มีสอนอยู่ในมหาวิทยาลัยและวิทยาลัย เกือบทุกแห่ง
และสามารถอ่านประกอบกับวิชาหลัก รัฐศาสตร์หรือรัฐศาสตร์ทั่วไปตามหลักสูตรของมหาวิทยาลัย
และวิทยาลัยทุกแห่ง

ฉะนั้น การที่หนังสือเล่มนี้ได้ออกมาเป็นรูปเล่มที่ค่อนข้างสมบูรณ์
เป็นครั้งแรก คงจะก่อประโยชน์ในการใช้เป็นแนวทางศึกษาวิชาการเมืองเบื้องต้นและ
หลักรัฐศาสตร์ได้บ้าง เพราะวิชานี้มีแนวทางและขอบข่ายกว้างขวางโดยทั่วไปจนบางครั้ง
เป็นการยากที่จะกำหนดขอบข่ายให้เหมาะสมได้ แต่หนังสือเล่มนี้ก็ได้อพยายามประมวลเนื้อหา
อย่างกว้าง ๆ และครอบคลุมหลักสูตร เพื่อใช้เป็นเอกสารประกอบการบรรยายได้ทั่วไป

พลศักดิ์ จิรโกศิริ

ภาควิชา รัฐศาสตร์

คณะสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร

สารบัญ

คำนำ	หน้า
บทที่ 1 บทนำ	1
บทที่ 2 การเมืองคืออะไร	3
การเมืองคืออะไร	3
ระบบการเมืองคืออะไร	9
ระบบการเมืองมีความสัมพันธ์กับระบบสังคมและเศรษฐกิจอย่างไร	17
สรุป	21
บทที่ 3 การเมืองกับรัฐ	23
รัฐคืออะไร	24
การกำเนิดรัฐ	27
ทฤษฎีการกำเนิดรัฐ	28
ประเภทของรัฐ	34
องค์ประกอบที่สำคัญของรัฐ	37
ลักษณะและคุณสมบัติทั่วไปของรัฐ	54
สรุป	55
บทที่ 4 กระบวนการทางการเมือง	58
กระบวนการทางการเมืองคืออะไร	58
อำนาจทางการเมืองคืออะไร	59
ที่มาแห่งอำนาจทางการเมือง	67
ขอบเขตแห่งอำนาจทางการเมือง	69
ผู้กำหนดอำนาจทางการเมือง	70
การจำกัดอำนาจทางการเมือง	73

	หน้า
ปัญหาของกระบวนการทางการเมือง	76
สรุป	80
บทที่ 5 สถาบันทางการเมือง	82
สถาบันทางการเมืองคืออะไร	82
สถาบันที่สำคัญในระบบการเมือง	84
สถาบันพระมหากษัตริย์	88
รัฐธรรมนูญ	91
กลุ่มผลประโยชน์	93
พรรคการเมือง	98
สถาบันบริหาร	110
สถาบันนิติบัญญัติ	114
สถาบันราชการ	116
สถาบันตุลาการ	121
สรุป	122
บทที่ 6 ลัทธิการเมืองและเศรษฐกิจ	123
ความหมายของลัทธิการเมืองและเศรษฐกิจ	123
ประชาธิปไตย : ความหมาย อุดมการณ์ วิธีการและวิถีชีวิต	127
เผด็จการ : ความหมาย แนวความคิด วิธีการและวิถีชีวิต	133
ทุนนิยม : ความหมายและลักษณะที่สำคัญ	139
สังคมนิยม : ความหมายและหลักการสำคัญ	144
อิทธิพลของลัทธิการเมืองและเศรษฐกิจ	149
สรุป	151

	หน้า
บทที่ 7 อุดมการทางการเมือง	152
ต้นกำเนิดของคำ	152
อุดมการทางการเมืองคืออะไร	153
มูลเหตุของการก่อรูปอุดมการทางการเมือง	155
ลักษณะของอุดมการทางการเมือง	157
สัมพันธภาพของอุดมการทางการเมือง	159
การเปลี่ยนแปลงในอุดมการทางการเมือง	165
สรุป	167
บรรณานุกรม	170



บทนำ

ในการอธิบายใหม่ศึกษาการเมืองเข้าใจว่า การเมืองคืออะไร และระบบการเมืองมีหน้าตาเป็นอย่างไร เป็นเรื่องที่น่าทึ่งทำโดยยากมาก โดยเฉพาะการใช้เนื้อที่ในหน้ากระดาษอันจำกัดนี้ นอกจากนั้นนักศึกษาโดยทั่วไปยังกระหายที่จะรู้เรื่องอื่น ๆ ในทางการเมือง เพื่อประโยชน์ในการดำรงชีวิตอยู่ในสังคมการเมืองอย่างมีความสุข เรื่องเหล่านี้ก็มี เป็นต้นว่า การเมืองกับรัฐมีลักษณะที่แตกต่างและคล้ายคลึงกันอย่างไร ในแต่ละระบบการเมืองมีกระบวนการเป็นอย่างไร ถ้าเรามีความต้องการอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว เราสามารถส่งผ่านความต้องการของเราให้รัฐบาลรับรู้ได้อย่างไร สถาบันทางการเมืองทำงานหรือมีหน้าที่อะไรบางอย่างในประชาคมหนึ่ง ๆ ทำไมประเทศที่มีลัทธิการเมืองแตกต่างกัน จึงมีกระบวนการเมืองที่แตกต่างกันไปด้วย ลัทธิการเมืองมีความสำคัญเพียงใดต่อการเมืองและมีความสัมพันธ์กับองค์การทางการเมืองอย่างไร รวมทั้งแต่ละสังคมจำต้องมีการพัฒนาทางการเมืองหรือไม่

คำถามที่ยกมาเป็นตัวอย่างนี้ โดยปรกติเข้ามาสู่ผู้สอนวิชารัฐศาสตร์ทั่วไป หรือเบื้องต้นเพื่อเป็นวิชาพื้นฐานในการศึกษาวิชาการเมืองที่ลึกซึ้งและกว้างขวางต่อไป และภารกิจอันมีวาทน์มากเพราะ เป็นภารกิจชั้นวางรากฐานความเข้าใจเบื้องต้น ซึ่งถ้าวางรากฐานไม่ดีแล้วก็จะเสมือนตึกที่มีฐานที่ไม่แข็งแรง ผู้อยู่อาศัยในตึกนั้นก็จะมีแต่ความกังวลว่าตึกอาจจะพังลงมาโดยไม่คาดคิดได้ ทุกขณะ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการสอนวิชาการเมืองเบื้องต้นจึงได้ตระหนักในเบื้องต้นแรกว่า การปฏิบัติภารกิจอันไม่อาจที่จะสมบูรณ์แบบใด และหวังกันเพียงว่าจะพยายามกระทำหน้าที่อย่างดีที่สุดและรับผิดชอบให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ดังนั้น การพยายามตอบคำถามเพื่อให้นักศึกษาเข้าใจการเมืองได้แจ่มชัดขึ้น จึงเป็นเพียงก้าวแรกของการทำความเข้าใจกับการเมือง หมายความว่าวยังจะต้องมีก้าวอื่น ๆ อีก เพื่อให้ความเข้าใจการเมืองถูกต้องยิ่งขึ้น

การทำความเข้าใจกับการเมืองโดยทั่วไปพิจารณาได้จากด้าน 2 ด้าน คือ ด้านแรกจากภาพที่หยกนึ่งของระบบการเมือง และด้านสองจากภาพเคลื่อนไหวของระบบการเมือง กล่าวคือ

ในค่านที่หุคหนึ่ง เราสามารถศึกษาความหมายของการเมือง และมองการเมืองว่ามีระบบคล้ายกับระบบการทำงานของร่างกายมนุษย์ แต่เป็นการพิจารณาระบบการเมืองที่หุคหนึ่ง และเมื่อระบบการเมืองเป็นเหมือนแผนผังเช่นนั้น เราสามารถศึกษาเรื่องประชามตทางการเมืองหรือรัฐไคว่า มีกำเนิดมาอย่างไร มีรูปแบบและมีองค์ประกอบอะไร เราสามารถศึกษาถึงกระบวนการทางการเมืองว่า ในการแสวงหา รักษาและใช้อำนาจทางการเมืองดำเนินไปเป็นขั้นตอนอย่างไร ธรรมชาติของอำนาจเป็นอย่างไร ใครคือผู้กำหนดขอบเขตแห่งอำนาจ การจำกัดอำนาจทางการเมืองจะกระทำกันอย่างไร และอำนาจมีที่มาจากแห่งไคบ้าง นอกจากนี้เรายังสามารถศึกษาสถาบันทางการเมืองที่อยู่ภายในระบบการเมืองและโลกแดนไปตามกระบวนการทางการเมืองไค เป็นต้นว่า ศึกษาถึงสถาบันพระมหากษัตริย์ รัฐธรรมนูญ รัฐบาล รัฐสภา พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และระบบราชการ

ส่วนในค่านที่เคลื่อนไควนั้น เราสามารถศึกษาตั้งแต่เรื่องลัทธิการเมืองและเศรษฐกิจ อุดมการณ์ทางการเมือง ไปจนถึงการพัฒนาทางการเมือง คือการศึกษาลัทธิการเมืองและเศรษฐกิจ จะทำให้มองเห็นการเคลื่อนไควของสถาบันทางการเมืองในกระบวนการทางการเมืองว่าดำเนินไปในลักษณะที่แตกต่างกันอย่างไร ซึ่งยอมแน่นอนว่า สถาบันทางการเมืองในสังคมประชาธิปไตย และสังคมเผด็จการยอมแตกต่างกันออกไป ในทำนองเดียวกับสังคมแบบสังคมนิยมและสังคมแบบทุนนิยม การเคลื่อนไควทางการเมืองนี้มีไคระหมคลงเพียงเท่านี้ อุดมการณ์ทางการเมืองยังเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอยู่เสมอ เราจึงต้องศึกษาต้นกำเนิดของคำว่า "อุดมการณ์" มูลเหตุของการก่อรูปอุดมการณ์ ความหมายของอุดมการณ์ รูปแบบของอุดมการณ์ในโลก การเปลี่ยนแปลงในอุดมการณ์

การศึกษาที่จะกระทำตไปนั้น จะขอยึดแนวทั้งสองที่กล่าวมาคือในลัทธิคักจากนี้ไป จะศึกษาการเมืองในลักษณะหุคหนึ่ง ไคแก่ การเมืองคืออะไร การเมืองกับรัฐ กระบวนการทางการเมืองและสถาบันทางการเมือง และอีกสองบทสุดท้ายจะศึกษาการเมืองในลักษณะที่เคลื่อนไคว ไคแก่ ลัทธิการเมืองและเศรษฐกิจ กับอุดมการณ์ทางการเมือง

ชุมชนทางการเมือง (polis) ที่กล่าวถึงนั้นมีลักษณะพื้นฐานของการเป็นศูนย์รวมของคนที่มีความแตกต่างกัน การเมืองจึงเกิดขึ้นเมื่อมีการยอมรับความจริงว่า ในชุมชนทางการเมืองนั้นมีกลุ่มหลากหลายประกอบกันขึ้น มีผลประโยชน์ มีธรรมเนียมประเพณีที่แตกต่างกัน มารวมกันอยู่ภายในอาณาเขตและมีการปกครองเดียวกัน ภารกิจหลักของกิจกรรมทางการเมืองในที่นี้คือการปกครองและการธำรงรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในชุมชนการเมือง

การจัดระเบียบทางการเมืองต่างไปจากการสร้างกฎระเบียบโดยทั่วไป แต่เป็นการกำเนิดและการยอมรับอิสรภาพ ทั้งนี้ก็เพราะการเมืองนั้นสะท้อนให้เห็นถึงความนอกเหนือที่ต่อความคิดเห็นที่แตกต่างกันและผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน มนุษย์จึงยอมรับกันว่า เป็นไปได้ที่จะมีระบอบการปกครองเพื่อจัดการให้หลาย ๆ ฝ่ายได้รับความยุติธรรมให้มากที่สุด และเรื่องสำคัญที่คนเราจะของตกลงกันได้ได้เพื่อการอยู่รวมกันก็คือ อำนาจของชุมชนทางการเมืองมีขอบเขตกว้างขวางเพียงใด

อริสโตเติลได้แยกแยะให้เห็นถึงอำนาจหน้าที่ของสถาบันทางสังคมต่าง ๆ ว่ามีความแตกต่างกันมาก เฉพาะแต่ในชุมชนทางการเมือง เท่านั้นที่มีการใช้อำนาจหน้าที่ (authority) ไปตามกฎเกณฑ์ (rule) ที่วางไว้ระหว่างพลเมืองกับชุมชนทางการเมือง ส่วนอำนาจหน้าที่ของนายทาสที่มีต่อนายทาส พ่อแม่ที่มีต่อลูก นายจ้างที่มีต่อลูกจ้าง หรือสามีที่มีต่อภรรยา เหล่านี้ล้วนแต่เป็นแบบอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างไปจากอำนาจหน้าที่ของชุมชนทางการเมืองที่ใช้อยู่ในระบบการเมืองทั้งนั้น ๆ ภัยอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้เอง ที่แยกการเมืองออกจากสถาบันทางสังคมอื่น ๆ ได้ อย่างเป็นทางการเมือง การแบ่งแยกกิจกรรมทางการเมืองออกจากกิจกรรมทางสังคมอื่น ๆ โดยใช้ อำนาจหน้าที่เป็นตัวแบ่งนี้ ยังมีความหมายไกลออกไปถึงการชี้ให้เห็นถึงข้อแตกต่างระหว่าง สาธารณะประโยชน์กับประโยชน์ส่วนบุคคล คือกิจกรรมอันเกี่ยวเนื่องกับสาธารณะประโยชน์เป็น กิจกรรมทางการเมือง² ส่วนกิจกรรมอันเกี่ยวเนื่องกับประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นกิจกรรมของสถาบันทางสังคมโดยทั่วไป

² ศึกษาที่ค้นเกี่ยวกับสาธารณประโยชน์ได้จาก Leo Strauss, "An Epilogue," in Essays on Scientific Study of Politics, edited by Herbert J. Storing (New York : Holt, Rinehart and Winston, 1962), p. 311.

ความคิดของอริสโตเติลที่ว่า การเมืองคือการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อสาธารณะประโยชน์ ได้รับการสานต่อจากนักสังคมวิทยาที่มีชื่อเสียงมากของเยอรมันคือ เวเบอร์ (Max Weber) ความทัศนะของเวเบอร์มีว่า การเมืองเป็นกิจกรรมหรือแนวทางของรัฐ ไม่ใช่เป็นจุดหมายของรัฐ³ กิจกรรมของรัฐที่ว่านั้นหมายถึงการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ เพื่อสามารถแบ่งสรรอำนาจหน้าที่ระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลหรือระหว่างส่วนย่อย ๆ (เช่น สถาบันทางสังคม ฯลฯ) ภายในรัฐนั้น⁴ และรัฐตามความคิดของเวเบอร์หมายถึงชุมชนของมนุษย์ซึ่งสามารถถือเอากฎที่ใหม่บังคับภายในอาณาเขตที่กำหนดไว้โดยความชอบธรรม ความหมายของคำว่า "การเมือง" ของเวเบอร์ซึ่งไม่ใช่หมายถึงแค่เพียงการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อสาธารณะประโยชน์โดยชอบธรรมเท่านั้น แต่การใช้อำนาจนั้นยังคงเป็นไปอย่างต่อเนื่องภายในอาณาเขตที่กำหนดไว้อย่างแน่นอน สัมพันธภาพของอำนาจหน้าที่จึงเป็นลักษณะสำคัญอย่างหนึ่งของชุมชนทางการเมือง⁵

นักศึกษารัฐศาสตร์ในปัจจุบันได้ศึกษาคำว่า "การเมือง" ที่ละเอียดยิ่งไปกว่าที่อริสโตเติลและเวเบอร์ได้เคยศึกษาไว้เสียอีก กล่าวคือ กิจกรรมทางการเมืองต้องมีลักษณะแจ่มชัดพอสมควรและจะต้องอธิบายได้ไม่คลุมเครือ. อีส์ตันจึงนิยามการเมืองว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่

³Max Weber, "Politics as a Vocation," in From Max Weber, edited by H. N. Gert and C. Wright Mills (New York : Oxford University Press, 1946), pp. 77 - 78.

⁴Ibid., p. 78.

⁵Max Weber, The Theory of Social and Economic Organization, translated by A. M. Henderson and Talcott Parsons (New York : Oxford University Press, 1947), pp. 145 - 154.

ในการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าสำหรับสังคม⁶ หรืออาจส่วลถึงกับนิยามการเมืองว่าเป็นการศึกษาถึงใครไ้ใครอะไร เมื่อไร และอย่างไร หรือเป็นการศึกษาเกี่ยวกับการใช้อิทธิพลและผู้มีอิทธิพล⁷ และถือว่าการกระทำทางการเมือง เป็นการแสดงการกระทำให้เห็นเป็นภาพแห่งอำนาจได้⁸ ส่วนครีติกได้ให้นิยามการเมืองว่า คือกิจกรรมซึ่งผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน ซึ่งรวมอยู่ในหน่วยการปกปครองหนึ่ง ๆ ใ้รับการประสานประโยชน์ โดยใ้รับโอกาสที่จะรวมมีอำนาจตามสัดส่วนของความสำคัญของกลุ่ม ทั้งนี้เป็นไปเพื่อสวัสดิภาพและการคงอยู่ของสังคมโดยส่วนรวม⁹ รวม ๆ แล้วความคิดเกี่ยวกับการเมืองในปัจจุบันนี้มีความหมายเน้นไปทางเรื่องหน้าที่ โดยมองว่าการเมืองคือกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ และการดำเนินงานตามนโยบายเหล่านั้นใ้สำเร็จ

ทำไมความหมายของคำว่าการเมืองจึงไม่คงที่หรือแน่นอน แต่ค่อนข้างจะเคลื่อนไหวได้ในลักษณะของการพัฒนาความหมาย ความจริงแล้วเรื่องนี้ไม่มีใครผิดใครถูกหรือใครดีกว่าใคร แต่เป็นควยบุคคลสมัยและแนวทางการศึกษาการเมืองของแต่ละท่านไม่เหมือนกัน ความหมายของการเมืองจึงมีรายละเอียดแตกต่างกันออกไป กล่าวคืออริสโตเติล (384 - 322 ก่อน ค.ศ.)

⁶David Easton, The Political System (New York : Knopf, 1953), pp. 129 - 141 ; A Framework for Political Analysis (Englewood Cliffs, N.J. : Printice - Hall, 1966), pp. 47 - 57.

⁷Harold D. Lasswell, Politics : Who Gets What, When and How (New York : McGraw - Hill Company, 1963), ch. 1 .

⁸Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan, Power and Society (New Haven : Yale University Press, 1960), pp. 14, 240 .

⁹Bernard Crick, In Defence of Politics (Harmonsworth, Middlesex : Penguin Books, 1964), p. 21 .

มอง การ เมือง ใน สมัย ที่ นคร รัฐ กรีก ของ การ ช่าง วิชา ชุมชน ทาง การ เมือง ให้อยู่ รอคปรลคภย จึง พิจารณา ให้อำนาจหน้าที่ของชุมชนอยู่เหนืออำนาจของสถาบันภายในนครรัฐ กิจกรรมทางการเมือง จึง เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อสาธารณะประโยชน์ แคเวเบอร์ (ค.ศ. 1864 - 1920) มีชีวิตอยู่ในสภาพรัฐที่ขาดพรมแดน แนนอนหรืออยู่ในระยะที่มีการพัฒนาความคิดเรื่องรัฐ - ชาตินิ (Nation - State) การเมืองจึงมีหลักการต่อสู้ให้ใครมาซึ่งอำนาจ หรือให้ใครอำนาจมาแบ่งสรรกันเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงกิจกรรมการใช้อำนาจหน้าที่ที่ดำเนินไปภายในอาณาเขตที่แนนอน อัน เป็นการกำหนดเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐหนึ่ง ๆ ว่าควรสิ้นสุด ณ ที่ใด

ในปัจจุบันนี้กิจกรรมของรัฐอันเรียกว่าการเมืองมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น การกำหนดความหมายของการเมืองอย่างที่อริสโตเติลและเวเบอร์ได้กระทำไว้ สามารถเข้าใจการเมืองได้ก็แค่เพียงบางส่วนเท่านั้น ส่วนที่ไม่เข้าใจคือส่วนที่อยู่ในชีวิตของอริสโตเติลและเวเบอร์อาจจะไม่เคยประสบมาก่อน คือมองการเมืองเป็นระบบเพื่อศึกษาหน้าที่ของกิจกรรมอันเรียกว่าการเมือง และการศึกษการเมืองอย่างเป็นระบบนี้เองที่ทำให้ความหมายของการเมืองในปัจจุบันมีความหมายที่แตกต่างไปตามแนวทางการศึกษาของแต่ละนักสังคมศาสตร์ เป็นต้นว่า ถ้ามองในแนวทางการศึกษากลุ่มผลประโยชน์ ความหมายของการเมืองก็เป็นที่แน่นอนเกี่ยวกับของครีต แต่ถ้ามองในแนวทางการศึกษาอำนาจและอิทธิพล ความหมายของการเมืองก็เป็นที่แน่นอนเกี่ยวกับของฮิสตันและลาสเวลล์ อย่างไรก็ตาม การศึกษการเมืองอย่างเป็นระบบเพื่อค้นหาที่การทำงานของกิจกรรมทางการเมือง ได้ทำให้เราเข้าใจการเมืองมากยิ่งขึ้น แมว่าการศึกษการเมืองอย่างเป็นระบบ จะทำให้ได้ความหมายของคำว่า "การเมือง" มากมายในขณะนี้ แต่เมื่อคุณระบบการเมืองทั้งหมดมีแล้วก็พอจะเข้าใจการเมืองและแนวทางการศึกษการเมืองของนักวิทยาศาสตร์แต่ละท่าน

จากนิยามการเมืองที่ผ่านมา เราจะเห็นได้ว่าการเมืองมีความหมายกว้างขวางมาก หรืออาจจะกล่าวได้ว่า การเมืองมีอยู่ทุกหนทุกแห่งและมนุษย์เล่นการเมืองอยู่ทุกกลมหายใจว่าได้หรือไม่จึงเป็นเช่นนั้น เหตุผลของสิ่งที่มีอยู่ว่า

1. เรามักได้ยินคำพูดที่ว่า "การเมือง" และ "เล่นการเมือง" (Politicking) อยู่เสมอ ในรูปการปกครองหรือการบริหารของสมาคมต่าง ๆ

2. เกี่ยวกับข้อหนึ่ง เหตุที่สมาคมมนุษยมีการเมืองปะปนอยู่นั้นเราอาจให้เหตุผล ออกเป็น 2 แฉ คือในแง่แรก เพราะการบริหารในสมาคม บริษัทและสโมสร ตลอดจนการรวม กลุ่มในรูปต่าง ๆ เป็นไปในลักษณะที่มีความสัมพันธ์กับการแสวงหา การรักษา การใช้ และการ สละอำนาจสั่งการกับบุคคลอื่น ๆ ทั้งนี้ ชอบเขตแห่งความสัมพันธ์ขึ้นอยู่กับอิทธิพล และอำนาจ หน้าที่เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งจะพบหรือศึกษาได้จากกฎข้อบังคับของสมาคมมนุษยนั้น ๆ ในแง่ที่ 2 เรา ถือว่า สมาคมมนุษย เป็นส่วนย่อย ๆ ของระบบการเมือง หมายความว่า โดยตัวของสมาคมเองนั้น มีการ เล่นการเมืองในระดับต่าง ซึ่งมีขอบเขตแห่งสัมพันธ์ภาพแคบแคบสมาชิกของกลุ่มเท่านั้น อัน รวมทั้งอำนาจที่ใ้ใช้ก็มีจำกัดมาก เพราะต้องคำนึงถึงระบบการเมืองใหญ่ที่ครอบสมาคมอยู่ คือ สมาชิกของสมาคมต้อง เล่นการเมืองกับระบบการเมืองภายนอกสมาคม / เพราะทุกคนมีบทบาทหลาย อย่างในระบบสังคม จึงมีความเกี่ยวข้องกับการเมืองอยู่ไม่มากนัก นอกจากนั้น สมาคมเองยัง เป็นนิติบุคคลที่เข้าสัมพันธ์หรือยุ่งเกี่ยวกับการเมืองโดยตรงอีกด้วย ถึงแม้ว่าองค์การบางองค์การ อย่างเช่น องค์การศาสนา จะมีอยู่ทั่วไปในระบบขององค์การว่าจะไม่เข้าเกี่ยวข้องใด ๆ กับ การเมือง แต่บทบาทขององค์การศาสนาในทุกูปแบบนั้น มีความสัมพันธ์กับระบบการเมืองไม่ทาง ใดก็ทางหนึ่ง คือมีผลต่อระบบการเมืองทั้งสิ้น

3. การ เล่นการเมืองหรือการกระทำที่เป็นการเมืองทั้งในระดับกลุ่มบุคคล คือตั้งแต่ ครอบครัว สมาคมและส่วนราชการ ไปจนถึงระบบการเมืองใหญ่ ซึ่งเป็นระดับการเมือง เบื้องบน เราจะเห็นว่าบุคคลของเขาไปเผชิญกับคำว่า "อิทธิพลและอำนาจ" อย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น กล่าวคือ สัมพันธภาพแห่งการ การควบคุมระหว่างบุคคลนั้น ทุกคนต้องการให้มีการพัฒนาไปยัง ๆ ขึ้น หรือพูด อีกอย่างหนึ่งได้ว่า ผู้นำในสมาคม (ประธานหรือเลขาธิการ) ก็ต้องการที่จะควบคุมสมาชิกให้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพ และสมาชิกก็หวังที่จะยานอยากที่จะไต่เต้าขึ้นไปสู่ตำแหน่ง ในระดับหัวหน้า

องคกร เช่นกัน จากตัวอย่างนี้แสดงว่า มนุษย์ทุกคนเข้าเกี่ยวของสมาคมกัน โดยมีสัมพันธ์ภาพแห่งอำนาจ เป็นสายสัมพันธ์ที่จะขาดเสียมิได้ ซึ่งถือ เป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่ง

เราอาจสรุปได้ว่า ในทุกระดับแห่งการ สมาคมของมนุษย์จะเป็นการเมือง เสียโดยส่วนใหญ่ ถ้าการสมาคมนั้นเกี่ยวข้องกับขอบเขตแห่งอำนาจคือถ้าสัมพันธ์ภาพของมนุษย์ เป็นไปในรูปแห่งอำนาจ สัมพันธ์ภาพนั้นก็ เป็นสัมพันธ์ภาพทางการเมือง ส่วนจะเป็นการเมืองในระดับโครงสร้าง ส่วนกลางหรือโครงสร้าง ส่วนบนนั้น ก็สุดแล้วแต่ขอบเขตแห่งอำนาจว่าจะครอบคลุมสมาชิกแห่งชุมชนทางการเมืองมากน้อยเท่าใด

ระบบการเมืองคืออะไร

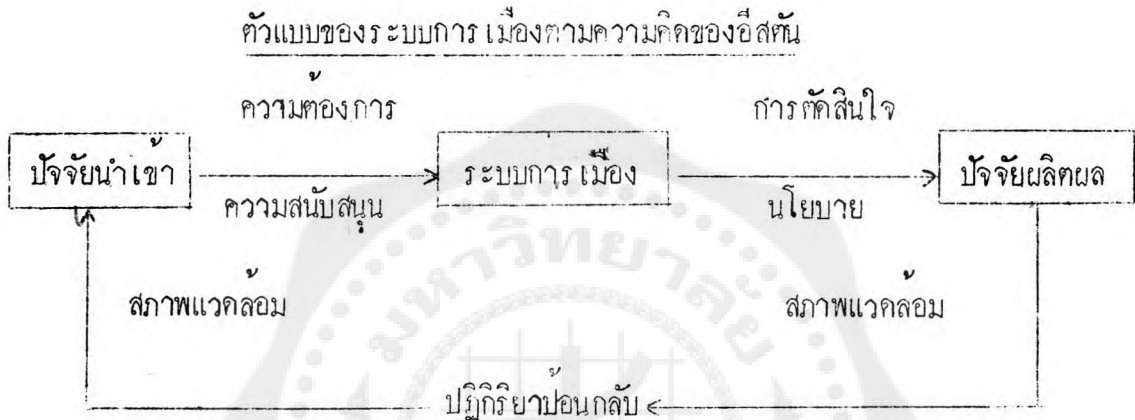
จากการอธิบายถึงความหมายของระบบการเมือง ทำให้เราทราบไปโดยคร่าว ๆ ว่า นักศึกษาทางการเมืองในปัจจุบันใ้คงมุ่งศึกษาการเมืองในลักษณะที่เป็นระบบมากกว่าที่จะศึกษาในลักษณะที่เป็นรัฐ เราจึงต้อง เรียนรูวาระบบการเมืองมีหน้าตา เป็นอย่างไรต่อไป

จุดเริ่มต้นของทฤษฎีระบบนี้มาจากความคิดของนักชีววิทยาที่ชื่อว่า เบอ์ทาแลนฟีฟี่ (Ludwig von Bertalanffy) ซึ่งได้คิด Isomorphism ขึ้นโดยมีเนื้อหาว่า แม้ระบบต่าง ๆ จะมีความแตกต่างกันในขนาดและคุณลักษณะ แต่ถ้ามองในกรณีโครงสร้างพื้นฐานและกระบวนการทำงานแล้วจะมีความคล้ายคลึงกัน และมักมีการทำงานผสมผสานไปด้วยกัน จุดสำคัญที่สุดของ Isomorphism อยู่ที่ตรงที่ว่า เป็นการศึกษาระบบต่าง ๆ ในแง่คล้ายคลึงกัน ผูกพันกันและสอดคล้องต่อเนื่องกันในด้านหน้าที่ แม้จะมีโครงสร้างที่แตกต่างกัน แนวความคิดดังกล่าวนี้ อีสตัน ได้นำมาศึกษาการเมือง โดยศึกษาอย่างเป็นระบบเหมือนกับระบบในร่างกายของมนุษย์ รวมทั้งได้ดึงเอาความคิดในศาสตร์ต่าง ๆ เข้ามาศึกษาการเมืองด้วย

ระบบการเมืองตามความคิดของอีสตัน ประกอบด้วยส่วนย่อย ๆ แต่ละส่วนมีลักษณะ และหน้าที่ของตัวเอง ซึ่งมีปฏิสัมพันธ์ทั้งภายในส่วนย่อย ๆ และภายนอกกระหว่างระบบการเมือง กับสิ่งแวดล้อม ซึ่งตามความคิดนี้ระบบการเมืองจะมีอาณาเขตจำกัด ซึ่งสามารถแยกออกให้เห็นว่า

มีจริง แยกแยะตัวอยู่ในระบบสังคมใหญ่ และมีลักษณะพิเศษของตัวเอง จุดแบ่งสำคัญระหว่างระบบการ เมืองกับระบบอื่น ๆ ก็คือ อำนาจตัวแบบของระบบการเมืองตามความคิดของอีสตัน มีลักษณะดังต่อไปนี้

ตัวแบบที่ 1



ที่มา : David Easton, A Framework of Political Analysis (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1959), p. 112 .

ตัวแบบของระบบการเมืองนี้ เริ่มต้นด้วยปัจจัยนำเข้า (inputs) อันได้แก่ ความต้องการ และการให้ความสนับสนุน (demands and supports) เข้าสู่ระบบการเมือง ซึ่ง กระทำหน้าที่เป็นกระบวนการการแปรรูป (conversion process) ผลที่ออกมาจากระบวนการนี้ เรียกว่า ปัจจัยผลิตผล (outputs) อันได้แก่ นโยบายหรือการตัดสินใจของรัฐบาล และเมื่อ นโยบายนี้ถูกนำไปปฏิบัติก็จะก่อให้เกิดปฏิกิริยาป้อนกลับไปสู่ปัจจัยนำเข้าอีกครั้งหนึ่ง¹⁰

¹⁰David Easton, "An Approach to the Analysis of Political Systems," World Politics, 9 (April, 1957), pp. 383 - 400 .

เราจะเห็นได้ว่า อีสันมองระบบการเมืองเป็นการดำเนินงานทางการเมือง ใน
ฐานที่มีลักษณะแตกต่างออกไปจากระบบการดำเนินงานในกิจกรรมอื่น ๆ เช่น ระบบเศรษฐกิจ
เป็นต้น การวิเคราะห์การเมืองในรูปแบบนี้ เป็นการยอมรับว่าในแง่การศึกษาแล้ว เราสามารถ
แยกการเมืองออกจากระบบอื่น ๆ ในสังคมได้อย่างชัดเจน มีเขตแดนที่แน่นอน โดยเราจะ
ต้องบอกได้ว่า การดำเนินงานในระบบการเมือง เริ่มจากจุดไหนและสิ้นสุดลงที่จุดไหน โดยกำหนด
ว่า กิจกรรมที่อยู่ในขอบเขตของระบบการเมือง จะต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจ
หน้าที่ที่จัดสรรสิ่งที่มีคุณค่า ให้กับหน่วยต่าง ๆ ในระบบ โดยมีอำนาจคอยบังคับให้มีการปฏิบัติตาม
การแบ่งสรรนั้น

ทำไมจึงต้องมีการแบ่งสรรสิ่งที่มีคุณค่า ก็เพราะสิ่งที่มีคุณค่านั้นมีอยู่อย่างจำกัด อย่าง
เช่น อำนาจฐานะทางสังคมและความร่ำรวย เป็นต้น การแบ่งสรรนั้นเป็นการดำเนินงานของระบบ
หรือความเคลื่อนไหวของระบบ และการปรับตัวเพื่อความอยู่รอดของระบบซึ่งจะดูได้จากปัจจัยนำเข้า
และปัจจัยผลิตผล

ปัจจัยนำเข้าไปในสังคมและในระบบย่อยต่าง ๆ ของระบบการเมือง ได้แก่ ความ
ต้องการและการให้ความสนับสนุน หรือความคาดหวังและทรัพยากร¹¹ หรือการถ่ายทอดวัฒนธรรม
ทางการเมือง การสรรหาผู้นำทางการเมือง การเรียกร้องผลประโยชน์ การรวบรวมความ
ต้องการผลประโยชน์ให้เป็นนโยบายทางเลือก รวมทั้งการติดต่อสื่อสารทางการเมือง¹²

¹¹ ศึกษาเพิ่มเติมได้จาก William C. Mitchell, The American Polity
(New York : Free Press, 1962), ch. 1.

¹² ศึกษารายละเอียดได้จากผลงานของ Gabriel A. Almond and James S.
Coleman (eds.), The Politics of Developing Areas (Princeton :
Princeton University Press, 1960).

ความตองการ อาจเกิดจากในระบบการ เมือง เองหรือเกิดจากสภาพแวดล้อมของระบบก็ได้ ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าเป็นไปอย่างไม่ยุติธรรม อย่างไรก็ตามความตองการในทุกเรื่องไม่สามารถจะพัฒนาไปจนถึงขั้นปัญหาทางการ เมืองได้ เพราะส่วนใหญ่ของความตองการจะสลายไปก่อน เมื่อได้รับคำตอบที่พอใจจากรัฐบาล โดยปกติความตองการจะกลายมาเป็นปัญหาทางการ เมืองได้ใน 2 กรณี คือ มีผู้ตองการมากและเรื่องเกี่ยวกับความตองการ เป็นปัญหาที่คนส่วนใหญ่ตองประสบ โดยมากจะเกี่ยวกับปัจจัยสี่แห่งการ ดำรงชีวิตของมนุษย์ และในอีกกรณีหนึ่งถึงแม้ผู้มีความตองการจะน้อยแต่ผู้มีความตองการมีความเชี่ยวชาญทางการเมืองโดยรู้จักใช้จังหวะในการ เรียกร้อง ใช้อิทธิพลของ สื่อมวลชน และบางครั้งตองสร้างความรู้ สึกนึกคิดให้กับคนส่วนใหญ่ เพื่อทำให้กลุ่มผู้มีความตองการ เปลี่ยนจากคนจำนวนน้อย มาเป็นคนจำนวนมาก

การให้ความสนับสนุน เมื่อมีความตองการแล้วก็จะตองมีการให้ความสนับสนุน เพราะถ้าปราศจากการให้ความสนับสนุน ระบบการ เมืองก็จะไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามความตองการได้ หรือจัดข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้ และผู้ที่เรียกร้องก็ไม่สามารถได้รับในสิ่งที่ตนตองการ การให้ความสนับสนุนนั้นสามารถแสดงออกทั้งภายนอก อย่างเช่น การไปลงคะแนนเสียง การเสียดทาน และการแสดงออกภายใน ซึ่งเป็นเรื่องของจิตใจแต่ละคน โดยส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของความเชื่อ ทัศนคติ โลกทรรศน์ ความรู้สึกศรัทธา ค่านิยมและอื่น ๆ รวม ๆ จะเรียกว่าวัฒนธรรมทางการเมือง¹³ (political culture) ซึ่งเหล่านี้มีผลต่อบุคคลมาก ในการที่เรา

¹³ ศึกษาเรื่องนี้อย่างละเอียดได้จาก Gabriel A. Almond and Sidney Verba, The Civic Culture : Political Attitudes and Democracy in Five Nations (Boston : Little, Brown and Company, 1965), pp. 11 - 16. and Lucian Pye, Politics, Personality and Nation Building (New Haven : Yale University Press, 1966), pp. 121 - 25.

จะให้ความสนับสนุนแก่บุคคลอื่น แต่การให้สนับสนุนต่อระบบการเมืองที่เขาอยู่ ดังนั้น การสนับสนุนทั้งภายในและภายนอก จึง เป็นสิ่งสำคัญมากต่อการดำรงอยู่ของระบบการเมืองใด ๆ

การที่จะสร้าง การสนับสนุนของประชาชนนั้นมีประโยชน์ของฝ่าย กล่าวคือ ถ้าต้องการให้แสดงความสนับสนุนภายนอก ก็อาจจะอาศัยนโยบายของรัฐบาล ซึ่งเป็นเรื่องของปัจจัยผลิตผล และการให้แสดงความสนับสนุนภายในนั้น ต้องจัดให้มีการอบรมภาคกลางทางการเมือง (political socialization)¹⁴ เพื่อพยายามสร้างมาตรฐานหรือแบบแผนแห่งการดำเนินชีวิตอันเดียวกัน ในการประพฤติปฏิบัติทางการเมือง

ปัจจัยผลิตผล คือผลของระบบการเมือง ซึ่งได้แก่การตัดสินใจหรือนโยบายต่าง ๆ หรือเป้าหมายของสิ่งที่มีความสำคัญ กับการควบคุมของระบบหรือการกำหนดขอบเขตปฏิบัติการนำขอบเขตปฏิบัติ และการที่ความในขอบเขตนั้น

ปัจจัยผลิตผล ดังกล่าวคงรวมถึง ทวิบทกฎหมาย กฎข้อบังคับระเบียบ ตลอดจนกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่นำมาใช้บังคับกับประชาชนและนโยบายการดำเนินงานของรัฐบาลในด้านต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งถ้าผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม จะต้องได้รับโทษไม่อย่างใดก็อย่างหนึ่ง

ปฏิกริยาสะท้อนกลับ เป็นกระบวนการ เปลี่ยนใหม่ปัจจัยผลิตผลให้กลายเป็นผลของระบบการเมือง แล้วกลับเข้าไปสู่สภาพแวดล้อมของปัจจัยนำเข้า อีกครั้ง หนึ่งว่าระบบการเมืองนั้นมีวงจรของตัวเอง กล่าวคือ เมื่อมีปัจจัยนำเข้าจะต้องมีปัจจัยผลิตผลซึ่งก็คือ เมื่อมีความต้องการก็จะมี การตัดสินใจในปัญหาความตองการนั้น เพื่อเป็นการประนีประนอมให้เกิดความพอใจทุกฝ่าย แต่ความพอใจมิใช่สภาพถาวรอะไร เมื่อสภาพแวดล้อมเปลี่ยนไป ก็อาจเกิดความไม่พอใจใหม่ได้ และส่งผลมาสู่ปัจจัยผลิตผล ถ้าปัจจัยผลิตผลออกมาไม่ดี ก็จะมีปฏิกริยาตอบโต้ทันที ซึ่งจะส่งผลไปถึงปัจจัยนำเข้าใหม่ด้วย ผลกระทบดังกล่าวเรียกว่า ปฏิกริยาสะท้อนกลับ

¹⁴ ศึกษาเพิ่มเติมได้จาก Richard E. Dawson and Kenneth Prewitt, Political Socialization (Boston : Little, Brown and Company, 1969), ch. 1 - 3.

การวิเคราะห์ระบบการเมืองดังกล่าว เป็นการศึกษาถึงระบบความสัมพันธ์ใด ๆ ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าต่าง ๆ เพื่อสังคม ซึ่งเป็นอำนาจที่ของการปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตาม แนวการศึกษาแบบนี้ ก็มีการจำกัดขอบเขตอยู่แต่เฉพาะการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าต่าง ๆ เพื่อสังคม โดยที่สังคมยอมรับว่า เป็นอำนาจที่ของการปฏิบัติตามเท่านั้น ทั้งนี้ ไม่รวมถึงปรากฏการณ์ต่าง ๆ ในทำนองเดียวกัน ที่เกิดขึ้นในองค์การอื่น ๆ ถึงแม้ว่าการศึกษาในเรื่องความสัมพันธ์ของกลุ่มหรือระบบย่อยเหล่านี้ ทว่าระบบการเมืองจะมีส่วนช่วยให้เราเข้าใจการดำเนินงานของระบบการเมืองได้ลึกซึ้งก็ตาม แต่ระบบการเมืองในแนววิเคราะห์ที่นักขอบเขตที่จำกัดมาก ทั้งนี้ ระบบการเมืองจึงมีหน้าที่เพียงนำสังคมไปสู่เป้าหมายปลายทาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเลือกเป้าหมาย ในการระดมทรัพยากรมาใช้และการตัดสินใจเพื่อสังคม

ทิวแบบของอัสตันนี้ได้รับการปรับปรุงโดยอัลมอนต์ โดยได้ขยายรายละเอียดในตัวแบบให้พิสดารยิ่งขึ้นและเข้าใจง่ายขึ้น โดยเฉพาะได้ขยายว่าปัจจัยนำเข้าที่ประกอบด้วยความต้องการก็คือ 1) ความต้องการที่จะให้มีการกระจายสินค้าและบริการ 2) ความต้องการที่จะมีกฎเกณฑ์สำหรับควบคุมความประพฤติ 3) ความต้องการที่จะมีหนทางเข้าถึงทรัพยากร 4) ความต้องการทางสัญลักษณ์ 5) ความต้องการมีส่วนร่วมทางการเมือง 6) ความต้องการที่จะมีเสถียรภาพและระเบียบแบบแผนและ 7) ความต้องการที่จะให้มีการติดต่อสื่อสารถึงกันได้ และการให้ความสนับสนุนก็คือ 1) การให้ความสนับสนุนทางวัตถุ 2) การเชื่อฟังกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ 3) การมีส่วนร่วมทางการเมือง และ 4) การแสดงความเคารพนับถืออำนาจหน้าที่สัญลักษณ์ และพิธีการต่าง ๆ ส่วนระบบการเมืองก็ขยายเป็นกระบวนการตัดสินใจแทนผลที่ออกมาได้ขยายเป็นสองอย่างคือผลที่เข้าไปสู่สภาพแวดล้อม (Outputs Into Environment) ประกอบด้วย 1) การดึงทรัพยากร (Extractions) คือ การนำทรัพยากรจากสมาชิกในสังคมมาให้หรือรับใช้ระบบการเมือง 2) การกระจายทรัพยากร (Distributions) คือ การกระจายสินค้าและบริการ โอกาสที่จะได้รับ 3) การออกกฎหมาย (Regulations) คือ

การออกกฎหมายเพื่อควบคุมความประพฤติของคนในสังคม และ 4) สัญลักษณ์ (Symbols) คือผลิตภัณฑ์ทางสัญลักษณ์ ส่วนผลที่ออกมาอีกอย่างหนึ่งก็คือ ผลิตภัณฑ์ทางสภาพแวดล้อม (Environmental Outcomes) ซึ่งได้แก่ กิจกรรมและความมั่นคงทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ¹⁵ ตัวอย่างที่อัลมอนด์ และเพาเวลล์ ยกกันขยาดแล้วจะมีลักษณะดังต่อไปนี้

ตัวแบบที่ 2

ตัวแบบของระบบการเมืองตามความคิดของอัลมอนด์ และเพาเวลล์



ที่มา : Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., Comparative Politics : System, Process, and Policy (Boston : Little, Brown and Company, 1978), p. 10 .

¹⁵Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., Comparative Politics : System, Process, and Policy (Boston : Little, Brown and Company, 1978), pp. 9 - 12.

ตัวแบบของระบบการเมืองนั้นหน้าที่สำคัญอยู่ 3 ประการคือ 1) การตอบสนองความต้องการของพลเมืองทั้งที่รวมกลุ่มกันไม่ว่าในระดับใดและปัจเจกบุคคล 2) การชำระรักษาระบบคือ การเลือกสรรบุคคลเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ทางการเมือง และการให้การเรียนรู้ทางการเมืองแก่สมาชิกของระบบการเมือง (system maintenance, recruitment and political socialization) และ 3) การปรับตัวอย่างฉับไวต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น (adaptation) การทำหน้าที่ทั้งสามถือเป็นกระบวนการแปรสภาพ (conversion process) ที่จะนำปัจจัยนำเข้าไปสู่กระบวนการตัดสินใจแล้วออกมาเป็นผลผลิต เข้าไปสู่สภาพแวดล้อม ถ้ากระบวนการแปรสภาพที่มีสมรรถนะ (capability) แล้วระบบการเมืองก็สามารถจะชำระรักษาระบบของตัวเองอยู่ได้ หรือเรียกอีกนัยหนึ่งว่าระบบมีดุลยภาพ (equilibrium)

เราอาจสรุปความหมายของระบบการเมืองโดยใช้ทัศนะของแมกรีดีส์ ซึ่งได้นิยามว่าระบบการเมืองคือเรื่องของการตัดสินใจที่มีความชอบธรรมซึ่งเป็นกระบวนการตัดสินใจโดยองค์การต่าง ๆ ของรัฐบาล โดยหวังจะได้รับการเชื่อฟังและปฏิบัติตามจากประชาชนภายในรัฐ¹⁶ จากความหมายนี้ เราพอจะสรุปได้คือว่าระบบการเมืองมีองค์ประกอบ 3 ประการคือ มีรัฐบาล มีกลุ่มต่าง ๆ และมีแบบแผนของค่านิยมและทัศนคติของบุคคลและขององค์การต่าง ๆ ในระบบการเมืองนั้น ๆ ส่วนลักษณะการเคลื่อนไหวในระบบการเมืองเป็นเรื่องของกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติตามให้บรรลุเป้าหมายของรัฐ

¹⁶Roy C. Macridis and Bernard Brown (eds.), Comparative Politics : Notes and Readings (Homewood : Dorsey Press, 1964), p. 1.

ระบบการเมืองมีความสัมพันธ์กับระบบสังคมและเศรษฐกิจอย่างไร

ในปัจจุบันนี้ได้มีการเข้าใจอย่างสับสนเกี่ยวกับคำว่า "ระบบการเมือง" "ระบบเศรษฐกิจ" และ "ระบบสังคม" ว่ามีลักษณะแตกต่างกันอย่างไร ในทิศทางไหนบ้าง ความจริงแล้วระบบทั้งสามที่กล่าวมานั้น ไต่หับซ้อนกันอยู่จนเราแทบจะไม่รู้สึกตัวเลย เพื่อความเข้าใจในเนื้อหาของเรื่อง เราจะเริ่มทบทวนอธิบายคำว่า "ระบบใหญ่และย่อย" ก่อน

ลักษณะของระบบที่เราควรรู้จักมี 4 ประการ คือ ¹⁷

1. ระบบคือส่วนของสิ่งของในบางระดับ ที่ได้สรุปย่อมาจากความเป็นจริง เพื่อจุดประสงค์ของการวิเคราะห์ศึกษา เช่น การศึกษาถึงระบบหมุนเวียนของโลหิตมนุษย์ เป็นต้น

2. ระบบหนึ่ง ๆ นั้นจะต้องมีเขตแดนหรือเขตแดนที่ระบบจะไปครบวงจรแล้วไหลเวียนกลับมาที่เก่า อย่างเช่น ระบบการเมืองก็มีปัจจัยนำเข้า (inputs) ไปสู่ปัจจัยผลิตผล (outputs) และการสะท้อนกลับไปสู่จุดเริ่มต้นคือ ปัจจัยนำเข้าอีกใหม่ การทำงานของระบบการเมืองจะเป็นระบบวงจรอย่างนี้เรื่อยไป

3. ระบบหนึ่ง ๆ สามารถเป็นระบบย่อยของระบบอื่น ๆ ได้ ซึ่งจะถูกเรียกว่าระบบใหญ่ เช่น ภาควิชารัฐศาสตร์ เป็นระบบย่อยของคณะสังคมศาสตร์ และคณะสังคมศาสตร์ก็เป็นระบบย่อยของมหาวิทยาลัยอีกที่หนึ่ง ลักษณะของการเป็นระบบย่อยและใหญ่จะทับซ้อนกันอยู่เช่นนี้จนถึงการเมืองระดับโลก

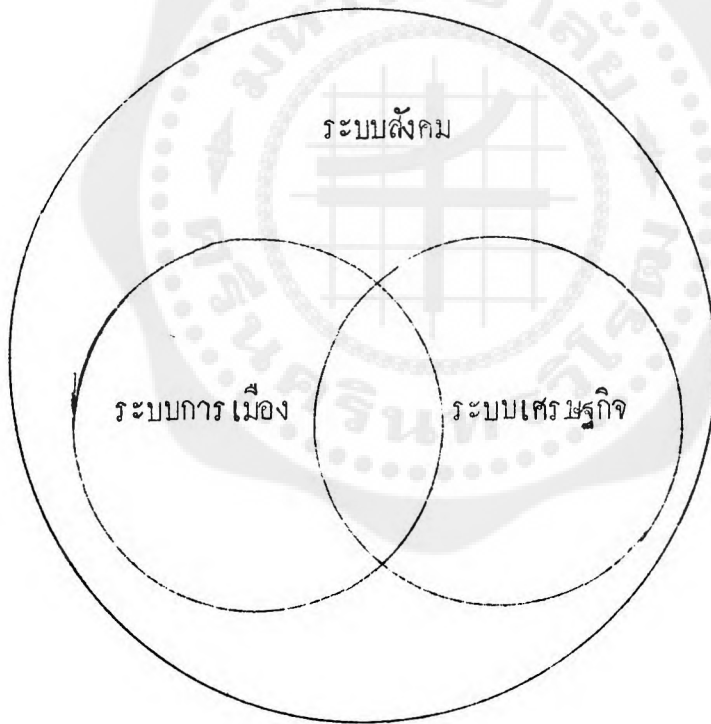
4. ระบบหนึ่ง ๆ อาจเป็นระบบย่อยของระบบอื่น ๆ ที่มากกว่าหนึ่งระบบก็ได้ อย่างเช่น สภาคณาจารย์เป็นระบบย่อยของมหาวิทยาลัยและสภามหาวิทยาลัยในเวลาเดียวกัน เป็นต้น และโดยปกติลักษณะของระบบจะเป็นไปในแบบนี้เสียส่วนใหญ่ เพราะสัมพันธ์ภาพของระบบนอกจากจะเชื่อมโยงเป็นลูกโซ่แล้วยังเชื่อมโยงในแบบมากกว่า 2 มิติด้วย

¹⁷ Robert A. Dahl, Modern Political Analysis (New Delhi :

จากข้อสังเกตทั้ง 4 ประการของระบบ ทำให้เราพอจะมองภาพออกว่า นอกจากระบบการเมืองจะสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจแล้ว ทั้งระบบการเมืองและระบบเศรษฐกิจก็ยังอยู่ในระบบสังคม คือเป็นระบบย่อยของระบบสังคมนั่นเอง โปรดพิจารณาจากตัวแผนที่ 3

ตัวแผนที่ 3

ความสัมพันธ์ระหว่างระบบสังคม เศรษฐกิจและการเมือง



เพื่อความเข้าใจยิ่ง เราควรจะพิจารณาระบบสังคมกันให้ถี่ถ้วนกว่านี้ ระบบสังคมตามนิยามของ

ทัลดคทท์ พาร์สันส์ (Talcott Parsons)¹⁸ นักสังคมวิทยาชาวอเมริกันชั้นแนวหน้านี้มี 3 ลักษณะ คือ หนึ่ง มีบุคคลที่มากกว่า 2 คนขึ้นไปพบปะสมาคมกัน สอง ในการสมาคมเช่นนี้ เขาจะคำนึงถึงคนอื่นว่า ควรจะมีการแสดงออกอย่างไร และสุดท้าย บางครั้งพวกเขาจะร่วมกันแสดงออก ในการดำเนินไปสู่จุดหมายร่วมกัน ดังนั้น ระบบสังคมจึงเป็นการ รวมเอาชนิดของความเป็นระเบียบแบบแผนทุกอย่างเข้าด้วยกัน

จากคำนิยามของ พาร์สันส์ ทำให้เราเห็นว่า ระบบสังคมเป็นระบบที่แสดงถึงความสัมพันธ์ของคนในสังคม ความสัมพันธ์เหล่านั้น ถ้าเกี่ยวข้องกับอำนาจก็จะเป็นระบบการเมืองหนึ่งขึ้นมาทันที แสดงว่าระบบสังคมนั้นครอบคลุมระบบการเมืองด้วยนั่นเอง ซึ่งเรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะสามารถนำเราไปสู่การอธิบายคำว่า "สังคมประชาธิปไตย" และ "สังคมเผด็จการ" ได้

สังคมประชาธิปไตย เป็นคำที่มีความหมายว่า เป็นระบบสังคมที่มีระบบย่อยคือ ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยรวมอยู่ด้วย และสังคมเผด็จการก็สามารถอธิบายในทำนองเดียวกัน นอกจากนั้นในระบบย่อยทั้งสองยังมีระบบย่อยลงไปอีกที่คอยส่งเสริมให้สังคมในแต่ละแบบมั่นคงแข็งแรง อย่างเช่น อเล็กซ์ เดอ ทอคกเคววิลล์ (Alexis de Tocqueville)¹⁹ ได้จับบันทึกสาเหตุหลักที่นำไปสู่การ วิชาสาธาณรัฐอเมริกาว่า ประกอบด้วยหลายสิ่งหลายอย่าง เป็น

¹⁸ Talcott Parsons and Edward A. Shils (eds.), Toward a General Theory of Action (Cambridge : Harvard University Press, 1951), p. 55.

สำหรับแนวความคิดอื่น ๆ เกี่ยวกับคำว่า "สังคม" หาอ่านได้เพิ่มเติมจาก International Encyclopedia of Social Sciences (New York : Macmillan and Free Press, 1968), Vol. 14.

¹⁹ Alexis de Tocqueville, Democracy in America (New York : Vintage Books, 1955), Vol. 1, p. xx.

กันว่า โครงสร้างรัฐธรรมนูญ การขาดการสร้างความภาคภูมิใจ ความเสมอภาคในเงื่อนไขทางสังคมและเศรษฐกิจ ความเฟื่องฟูของเศรษฐกิจการเกษตร และชนบทรวมนิยมประเพณี รวมทั้งความเชื่อในสิทธิของคู่อเมริกัน ดังนั้น การพูดคำว่า "สังคมประชาธิปไตย" "สังคมเผด็จการ" "สังคมคอมมิวนิสต์" และอื่น ๆ จึงมีความหมายลึกซึ้งยิ่งนัก

ความสับสนมากที่สุดเท่าที่พบในขณะนี้ ไม่ค่อยมาจากเรื่องระบบสังคมกับระบบการเมือง แต่พบในระบบเศรษฐกิจกับระบบการเมือง เพราะสองระบบนี้ไม่ได้แยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดในเนื้อหาสาระ ส่วนรายละเอียดของสองระบบแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือจากการวิเคราะห์ทางการเมืองพบว่า การเมืองเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับอำนาจ กฎหรืออำนาจหน้าที่ แต่เศรษฐกิจเกี่ยวข้องกับทรัพยากรที่ขาดแคลนหรือการผลิต และการกระจายสินค้าและบริการ ดังนั้น ทั้งการเมืองและเศรษฐกิจเป็นส่วนหนึ่งของหลาย ๆ ส่วนของสถาบันมนุษย์ ควบคู่กันนี้ ทั้งนักเศรษฐศาสตร์และนักรัฐศาสตร์อาจจะศึกษาสถาบันอย่างเดียวกัน ซึ่งมีเนื้อหาสาระอย่างเช่น ศึกษาถึงระบบการธนาคารของสหรัฐ โดยที่นักเศรษฐศาสตร์จะทำการศึกษาปัญหาความขาดแคลนและการใช้ทรัพยากรที่ขาดแคลนอย่างเป็นพื้นฐาน ส่วนนักรัฐศาสตร์จะศึกษาปัญหาสัมพันธภาพของอำนาจ กฎหรืออำนาจหน้าที่อย่างเป็นพื้นฐาน ซึ่งเป็นเรื่องของรายละเอียดทั้งสิ้น

เนื่องจากความเข้าใจอย่างสับสนเช่นนี้ จึงมักมีผู้ฉกฉวยเอาประโยชน์จากสิ่งเหล่านี้ อยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลก ยิ่งผสมกับการละเลยไม่สนใจความเป็นมาของระบบทั้งสอง ทำให้ความเข้าใจต่อระบบการเมืองและระบบเศรษฐกิจไม่ถูกต้องยิ่งขึ้น

จากการจำแนกระบบการเมืองและเศรษฐกิจอย่างหยยาบ ๆ โดยไม่คำนึงถึงวิวัฒนาการหรือประวัติศาสตร์ของระบบการเมืองและระบบเศรษฐกิจ เราก็พอจะแยกระบบการเมืองออกเป็น 2 ชนิด คือ ประชาธิปไตย และ เผด็จการ กับระบบเศรษฐกิจออกเป็น 2 ชนิด เช่นกันคือทุนนิยมและสังคมนิยม คำนิยามของระบบดังกล่าวมีดังต่อไปนี้²⁰

²⁰ พอล คัทลีย์ จีโร ไกรศิริ, การเมืองและเศรษฐกิจ : จากปัจเจกชนถึงสังคมนิยม (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์วิทยากร, 2521), หน้า 43, 60, 142, 194.

ประชาธิปไตย เป็นระบอบการปกครองที่มีหลักการ วิธีการและความมุ่งหมายที่ผูกพันอยู่กับประชาชน หรือ เป็นทั้งระบบการเมือง อุดมคติและวิธีการดำเนินชีวิตแบบประชาธิปไตย ซึ่งทั้งสองส่วนมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ เมื่อมีแนวความคิดแบบประชาธิปไตยก็พยายามสร้างระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย ดังนั้น จึงต้องสร้างให้พลเมืองมีคุณลักษณะแบบประชาธิปไตย เพื่อทำให้ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยคงอยู่ตลอดไป อันทำให้บรรลุดุจคติแบบประชาธิปไตย

เผด็จการ คือระบบการเมืองที่โอกาสในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจถูกจำกัดลงอยู่ในบุคคลเพียงสองสามคน กล่าวคือ มีบุคคลกลุ่มหนึ่งที่มีโอกาสจะทำการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ โดยใช้อำนาจเผด็จการที่มีอยู่ปิดกั้นการแสดงออกของประชาชน

ทุนนิยม คือระบบเศรษฐกิจที่เปิดโอกาสให้บุคคลเป็นเจ้าของและดำเนินกิจการธุรกิจไปตามความสามารถของตน ไม่ใช่รัฐเป็นผู้ดำเนินการหรือถือกรรมสิทธิ์ในกิจการต่าง ๆ ดังนั้น จึงทำให้เกิดการแข่งขันระหว่างผู้เป็นเจ้าของกิจการ และให้มีการแสวงหากำไรจากการดำเนินงานทางเศรษฐกิจอย่างเสรี โดยการยอมรับเสรีภาพของบุรุษโลก ในการที่จะเลือกบริโภคหรือให้บริการ และการถือครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคล

สังคมนิยม คือระบบเศรษฐกิจที่กิจกรรมส่วนใหญ่ ถูกดำเนินงานโดยหน่วยงานที่มีรัฐบาลเป็นเจ้าของและควบคุม ดังนั้น รัฐจึง เป็นเจ้าของปัจจัยในการผลิตที่สำคัญส่วนใหญ่ภายในประเทศ การแข่งขันเพื่อแสวงหากำไรจึงไม่เป็นกลไกที่จำเป็น สิ่งจำเป็นคือมุ่งกระจายรายได้และลดช่องว่างระหว่างชนชั้นลงให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

สรุป

เท่าที่ได้อธิบายมาความหมายของคำว่า "การเมือง" นั้นมีทั้งความหมายที่เข้าใจเป็นการรวม ๆ ทั่วไป หรือใช้ในทางปฏิบัติการ ก็มีความหมายที่เฉพาะเจาะจงลงไป ซึ่งใช้ในการวิเคราะห์ศึกษาการเมืองในทางวิชาการ ความหมายที่เป็นการรวม ๆ ทั่วไปนั้นได้แก่ ความหมาย

ของศาล ซึ่ง เน้นว่า ถ้าสัมพันธภาพของมนุษย์เป็นไปในรูปแบบแห่งอำนาจสัมพันธภาพนั้นก็ เป็นสัมพันธภาพทางการเมือง ภายใต้นี้ จึงไม่มีใครจะอยู่นอกเหนือระบบการเมืองไปได้ ประชาชนจะต้องเผชิญกับการเมืองในการบริหารประเทศ ในเมือง ในโรงเรียน ในบริษัทธุรกิจ ในสภาพแรงงาน ในสโมสร ในพรรคการเมือง และในองค์กรอื่น ๆ สุดท้ายก็รวมทั้งในครอบครัวด้วย ดังนั้น การเมืองจึงเป็นเรื่องจริงที่ดำรงอยู่ในชีวิตประจำวันอย่างหนีไม่พ้น คนทุกคนจะต้องเกี่ยวข้องกับระบบการเมืองบ้างไม่มากก็น้อย และไม่เวลาใดก็เวลาหนึ่ง

ส่วนในความหมายที่ใช้ในทางวิเคราะห์การศึกษาการเมืองนั้นเป็นการนิยามของ อีสตัน ซึ่งใจที่จะจัดแบ่งระบบการเมืองออกมาจากระบบอื่น ๆ เพื่อศึกษาให้ลึกซึ้งกันต่อไป จึงได้เห็นว่าถ้าสิ่งใดที่ไม่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรสิ่งที่มอบคุณค่า สิ่งนั้นไม่ถือว่าเป็นการเมืองที่อยู่ในระบบการเมือง จากสิ่งนี้ท่านได้แยกแยะให้เห็นว่า ในระบบการเมืองนั้นมีกลไกอยู่ 3 อย่าง คือ ปัจจัยนำเข้า ปัจจัยผลิตผลและปฏิริยาสะท้อนกลับ ซึ่งทั้ง 3 ตัวนี้จะเป็นผู้ทำให้กระบวนการทางการเมืองเคลื่อนไหวไปได้ แต่จะเคลื่อนไปอย่างสม่ำเสมอหรือล้มลุกคลุกคลาน ก็แล้วแต่ว่าการเมืองนั้น ๆ จะสามารถจัดสรรสิ่งที่มอบคุณค่าไปได้อย่างยุติธรรมเพียงใด อย่างไรก็ตามแบบของระบบการเมืองของอีสตันก็ได้รับการปรับปรุงโดยอัลมอนต์ และเพาเวลด์ จนกระทั่งมีลักษณะที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ทำให้นักศึกษาทางรัฐศาสตร์ในปัจจุบัน สามารถวิเคราะห์ระบบการเมืองได้แจ่มชัดยิ่งขึ้น จนสามารถแยกแยะระบบการเมืองออกจากระบบเศรษฐกิจและระบบสังคมในทางวิชาการได้ ส่วนในทางปฏิบัติการไม้อาจจะทำได้เช่นนั้นได้ จึงยังคงเป็นปัญหาของการศึกษาระบบการเมืองจนถึงทุกวันนี้²¹

²¹ ผู้สนใจสามารถอ่านเพิ่มเติมได้จากชยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองคืออะไร? (กรุงเทพฯ : ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522). และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, รัฐศาสตร์ : แนวทางศึกษาและความเป็นศาสตร์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์วัชรินทร์, 2521), บทที่ 1.

การเมืองกับรัฐ

เราเห็นแล้วว่าในบทที่ 2 นั้นเป็นการศึกษาถึงการเมืองและระบบการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในระบบสังคม และระบบสังคมเป็นชุมชนใหญ่ในชุมชนนานาชาติ ซึ่งมีความหมายถึงรัฐ แต่รัฐจะหมายถึงอะไร รัฐเป็นสถาบันทางธรรมชาติหรือสถาบันที่มนุษย์จงใจสร้างขึ้น ถ้าเช่นนั้นจุดกำเนิดของรัฐอยู่ที่ตรงไหน มนุษย์สามารถหลีกเลี่ยงหรือหนีออกจากรัฐได้หรือไม่ ถ้ามนุษย์อยู่ในรัฐมนุษย์จะต้องทำอะไรบ้าง รัฐเป็นพลังที่จะนำมนุษย์ไปสู่ความดีหรือความเลวร้ายกันแน่ รัฐจะสามารถส่งเสริมให้เกิดความก้าวหน้าหรือความเสื่อมโทรม รัฐควรมีอำนาจของตัวเองอยู่เท่าไร และกิจกรรมของมนุษย์อะไรบ้างที่รัฐควรเข้าไปเกี่ยวข้อง อำนาจทางการเมืองของรัฐควรอยู่ในมือของผู้ใด ระหว่างมือของผู้ปกครองคนเดียว หรือในมือของคณะบุคคลหรือในมือของประชาชน คุณลักษณะที่สำคัญของรัฐอย่างหนึ่งก็คือ การบังคับให้เป็นที่ไปตามตัวบทกฎหมายและเพื่อความยุติธรรม สิ่งเหล่านี้รัฐควรมีขอบเขตกว้างขวางเพียงใด

คำถามสำคัญ ๆ เหล่านี้ ได้เคยถูกป้อนให้แก่นักปรัชญาทางการเมืองต่าง ๆ อย่างน้อยที่สุดก็ตั้งแต่ยุคเอเธนส์โบราณมาแล้ว ยิ่งถ้าเราเรียนรู้จากการวิจัยของนักมานุษยวิทยา ก็ยิ่งปรากฏว่า รัฐซึ่งอย่างน้อยที่สุดในรูปแบบเบื้องต้นนั้น มีอยู่เพื่อให้มนุษย์ได้อาศัยอยู่ร่วมกันเป็นชุมชนยิ่งกว่านั้น ในสถานที่ใดก็ตามที่ทางทฤษฎีบ่งบอกว่าไม่เคยมีรัฐ หลักฐานทางมานุษยวิทยาก็สามารถชี้ให้เห็นว่า โครงสร้างของการปกครองและกฎหมายของผู้คนในบรรพกาลจะสามารถสะท้อนให้เห็นถึงความคิดเกี่ยวกับบทบาทของรัฐในสังคมมนุษย์ได้ อย่างไรก็ตาม ได้มีความพยายามอย่างยิ่งยวดที่จะสร้างหลักการเกี่ยวกับรัฐหรืออีกนัยหนึ่ง ปรัชญาหรือทฤษฎีทางการเมืองได้เริ่มมีขึ้นในโลกของตะวันตก ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากชาวกรีกโบราณ ดังนั้น ในบางครั้งเราจึงพูดว่า การศึกษาทฤษฎีทางการเมืองตะวันตกได้เริ่มต้นมาตั้งแต่ยุคกรีกโบราณ เพราะชนชาติกรีกโบราณได้สร้างสรรค์สิ่งเหล่านี้ขึ้นมา

รัฐคืออะไร

ในบรรดาผู้ศึกษาการเมืองในปัจจุบันต่างลงความเห็นว่า ความหมายของรัฐตามความคิดของนักปรัชญาการเมืองกรีกโบราณเชื่อกันอยู่มาก โดยเฉพาะของอริสโตเติล แม้ว่าท่านจะมีบุคคลแรกที่พิจารณาว่ารัฐเป็นชุมชนของมนุษย์ แต่ท่านก็เป็นบุคคลแรกที่ไต่ถามการนิยามคำว่า "รัฐ" ไว้อย่างแจ่มชัดว่า คือชุมชนทางธรรมชาติขั้นสุดท้ายของมนุษย์ที่มีจุดหมายเพื่อความดีอันสูงสุด¹

ทำไมอริสโตเติลจึงกล่าวว่ารรัฐเป็นชุมชนทางธรรมชาติขั้นสุดท้ายของมนุษย์ เหตุผลของท่านก็คือ ถ้าเราจะสังเกตขั้นตอนการวิวัฒนาการของสถาบันทางสังคมเราจะพบว่า ครอบครัวเป็นสถาบันแรกสุดของการสมาคม ซึ่งจัดเป็นสายสัมพันธ์ขั้นต้นของวิวัฒนาการทางสังคมและขั้นต่ำสุดของค่านิยม เพราะว่ครอบครัวถูกสร้างโดยธรรมชาติ เพื่อสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ตลอดไป ต่อมาหมู่บ้านเป็นสถาบันขั้นที่สองของการสมาคม ซึ่งมีลักษณะที่ซับซ้อนกว่าสถาบันครอบครัว และมีจุดประสงค์ในบางสิ่งบางอย่างที่มากไปกว่าการสนองความต้องการในชีวิตประจำวัน อย่างน้อยที่สุดก็เพื่อต้องการวัฒนธรรมเบื้องต้นและเริ่มแรก ซึ่งครอบครัวไม่สามารถให้ได้ ต่อมาการวิวัฒนาการก็มาถึงขั้นที่สูงสุดของการสมาคมแห่งมนุษยาคือนครรัฐ ซึ่งเป็นภาวะที่สูงสุดของการวิวัฒนาการทางสังคม และเป็นภาวะที่สูงสุดแห่งค่านิยมและความมุ่งหมาย กล่าวคือ ครอบครัวและหมู่บ้านสามารถดำรงอยู่ได้ เพื่อรักษาชีวิตและเพื่อทำให้ชีวิตสุขสบายขึ้นเท่านั้น แต่รัฐดำรงอยู่ได้ก็เพื่อประโยชน์ของชีวิตที่ดี และก็ไม่ได้เพื่อประโยชน์ของชีวิตที่ดีแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังเพื่อประโยชน์ของการปฏิบัติที่มีศีลธรรมและไม่ได้เพื่อประโยชน์ของพวกเขาแต่เพื่อสาธารณะประโยชน์ ดังนั้น ทั่วรัฐเป็นชุมชนทางธรรมชาติขั้นสุดท้ายนั้น

¹Aristotle, On Man In The Universe, edited with introduction by Louise Ropes Loomis (New York : Walter J. Black, 1943), pp. 247 - 270.

หมายถึงการวิวัฒนาการของรูปการสมาคมของมนุษย์ว่าเป็นมาแต่โดยธรรมชาติและมาสิ้นสุดตรงชั้นตอนนครรัฐ และที่ว่ามีจุดหมายเพื่อความคืบหน้าสูงสุดนั้นหมายถึงรัฐดำรงอยู่เพื่อประโยชน์ของมหาชน และเพื่อการปฏิบัติภารกิจที่มีศีลธรรม

รัฐเป็นรูปแบบของการสมาคมชั้นสูงสุด ไม่เพียงแต่ในทางสังคม และสถาบันที่กล่าวมาแล้วเท่านั้น แต่ยังรวมทั้งค่านิยมอันเป็นธรรมชาติอย่างหนึ่งของมนุษย์ด้วย กล่าวคือในระดับครอบครัวมนุษย์ ได้ผลิตสิ่งต่าง ๆ เพื่อสนองความต้องการของตัวเอง ในระดับหมู่บ้าน มนุษย์ได้แผ่ไปถึงความต้องการของเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน และในระดับรัฐมนุษย์มีความเชื่อมั่นในตัวเอง กล่าวอีกนัยหนึ่งมนุษย์ได้แสดงให้เห็นถึงค่านิยมเหล่านี้ โดยสะท้อนออกมาในรูปของการสมาคม กล่าวคือ ความกระหายในวัตถุและความต้องการทางร่างกายมนุษย์ เป็นค่านิยมต่ำสุดที่ถูกสะท้อนออกมาในระดับครอบครัว ส่วนความรู้สึกทางสังคมและความปรารถนาเพื่อมิตรสหาย และประชาคมของมนุษย์ ได้ถูกแสดงออกมาในระดับหมู่บ้าน แต่ความต้องการในทางศีลธรรม ซึ่งทำให้มนุษย์มีความสมบูรณ์ทางจิตใจมากที่สุด ได้ถูกแสดงออกมาในระดับรัฐ

ในแนวความคิดสมัยใหม่ โดยเฉพาะในทางสังคมศาสตร์ มีความเห็นว่าปัจเจกชน กลุ่มสังคม หรือการสมาคมและรัฐมีความแตกต่างกันอย่างลึกซึ้ง แต่อริสโตเติลกลับมองว่า องค์ประกอบทั้ง 3 นี้ มีความเชื่อมโยงกันและกัน เหมือนสิ่งมีชีวิต โดยอริสโตเติลเริ่มค้นว่ามนุษย์สามารถถูกยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งที่มีชีวิตของรัฐ แต่ไม่มากไปกว่านี้ หมายความว่า ส่วนรวมเป็นสิ่งจำเป็นที่มากกว่าส่วนตัว และมีเพียง สัตว์เคี้ยวหญ้าหรือเทพเจ้าเท่านั้นที่จะมีชีวิตอยู่นอกสังคมใดหรือไมต้องการรัฐ มนุษย์สามารถเชื่อด้วยตนเองว่า เขาเป็นมนุษย์คนหนึ่งที่จะอยู่ในสังคมแต่เพียงลำพังได้ ในทำนองเดียวกัน

อริสโตเติลก็เข้าใจว่า ไม่มีพื้นฐานแตกต่างกันระหว่างสมาคมทางสังคมและสมาคมทางการเมือง เหมือนกับมนุษย์หวังสู่ชีวิตที่ดีขึ้น โดยผ่านทางการมีพฤติกรรมรวม อย่างไรก็ตาม รัฐก็ยังแตกต่างจากสมาคมอื่น ๆ ใน 2 เรื่อง คือประการแรก รัฐมุ่งที่จะไปสู่การมีชีวิตที่ดีที่สุด เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ส่วนสมาคมอื่นอาจมุ่งเพื่อสิ่งอื่น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการสนองความต้องการเบื้องต้นของสมาคมของคน และในประการที่สอง อำนาจหน้าที่ของสมาคมทางการเมืองที่ได้อยู่ในระบบการเมืองมีความแตกต่างจากอำนาจหน้าที่ของสมาคมทางสังคมอื่น ๆ อย่างเห็นได้ชัดคือ เฉพาะในสมาคมทางการเมืองเท่านั้นที่มีการใช้อำนาจหน้าที่ (Authority) ไปตามกฎหมายเกณฑ์ (Rule) ที่วางไว้

นับตั้งแต่ศตวรรษที่ 17 เป็นต้นมา ลักษณะของรัฐได้ทวีความแตกต่างจากองค์การอื่น ๆ เพราะรัฐได้เขาคอบงว่าอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในประชาคมทางการเมือง และมีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นอำนาจที่มีอยู่เหนือดินแดนของตน เรื่องเหล่านี้อริสโตเติลอาจไม่รับรู้ความแตกต่างหรือความตรงกันข้ามระหว่างบุคคลและสังคม และอาจคิดไม่ถึงว่าจะมีข้อขัดแย้งระหว่างสังคมและรัฐ ถ้าอริสโตเติลคิดว่ารัฐทั้งหมดเป็นอธิปไตย ท่านก็จะคิดถึงแต่จุดหมายสูงสุดของรัฐมากกว่าอำนาจสูงสุดของรัฐที่มีเหนือราษฎร ซึ่งเป็นแนวความคิดของอำนาจอธิปไตยทางศีลธรรม (Moral Sovereignty) มากกว่าจะเป็นอำนาจอธิปไตยทางกฎหมาย (Legal Sovereignty) และด้วยลักษณะจารีตประเพณีของนครรัฐเล็ก ๆ อริสโตเติลได้กล่าวไว้ว่า เจตนารมณ์ที่จะมีชีวิตร่วมกันนั้นเป็นมิตรภาพ และท่านไม่เห็นด้วยกับแนวความคิดที่ว่า รัฐถูกยึดเข้าไว้ด้วยกัน ด้วยการปกครองของกฎหมายมากกว่าด้วยสายสัมพันธ์แห่งเพื่อนและมิตรภาพ ซึ่งท่านถือว่าเป็นการประยุกต์ อย่างไม่มีแบบแผนทั้งในคานดินแดนและประชากรส่วนใหญ่ เหมือนที่เป็นอยู่ในรัฐสมัยใหม่

รัฐสมัยใหม่ที่ว่านั้นคืออะไร เวเบอร์กเคยให้นิยามว่า รัฐคือชุมชนของมนุษย์ที่สามารถถือเอกสิทธิ์ในการบังคับด้วยความชอบธรรมในอาณาเขตของรัฐได้ รัฐแต่ผู้เดียว

ที่เป็นผู้ชักนำบังคับได้อย่างชอบธรรม² ตามทัศนะเช่นนี้ รัฐเป็นทั้งโครงสร้างทางการบริหารในลักษณะรูปธรรมคือเป็นองค์การและยังเป็นแนวทางที่จะทำให้คนภายในรัฐเกิดการยอมรับและเชื่อฟัง ดังนั้น ชุมชนของมนุษย์ที่เป็นรัฐจึงต้องประกอบด้วยประชาชน คินแดน รัฐบาลและอำนาจอธิปไตยเป็นอย่างน้อย นั่นคือความหมายของรัฐ-ชาติในปัจจุบันได้แตกต่างจากความหมายของนครรัฐในกรีกโบราณอย่างมาก ความแตกต่างนี้เกิดจากการคลี่คลายของแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐ³ ไปตามกาลเวลาที่ผ่านไปเลย ซึ่งทำให้สภาพรัฐได้เปลี่ยนแปลงจากรัฐเล็ก ๆ แบบนครรัฐมาเป็นรัฐขนาดใหญ่ แบบรัฐ-ชาติ ในปัจจุบัน

การกำเนิดของรัฐ

ย้อนหลังไปหลายศตวรรษ นักคิดทางการเมืองได้พยายามตอบคำถามที่ว่า "อะไรเป็นจุดกำเนิดของรัฐ" จากการขาดหลักฐานทางประวัติศาสตร์และทางมานุษยวิทยา ทำให้นักคิดเหล่านั้นจำต้องใช้สมมติฐานหลายประการ เป็นเครื่องนำทางซึ่งมีสมมติฐานหลายประการที่ไม่น่าเชื่อถือในยุคสมัยที่ความรู้สมัยใหม่เฟื่องฟูขึ้นมา อย่างเช่น ในอดีต รัฐได้ถูกถือว่ามีกำเนิดมาจากเจตนารมณ์ของพระเจ้า (The Will of God) หรือมาจากความล้มเหลวของมนุษย์ ในสวนอีเดน (The Garden of Eden) หรือมาจากสัญญาประชาคม ซึ่งบอกความมนุษย์เป็นผู้สร้างรัฐ หรือมาจากกระบวนการของการวิวัฒนาการ ซึ่งถือว่ารรัฐได้พัฒนาตัวเองขึ้นมา คลายกับสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ หรือมาจากครอบครัว ซึ่งเป็นทฤษฎีพอปกรอง

²Max Weber, "Politics as a Vocation," in From Max Weber, edited by H.H. Gert and C. Wright Mills (New York : Oxford University Press, 1946), pp. 78.

³ศึกษาความหมายของรัฐเพิ่มเติมได้จาก Lawrance Krader, Formation of the State (Englewood Cliffs, N. J. : Prentice - Hall, 1968), pp.

ลูก หรือมาจากสถาบันในทางทรัพย์สินของเอกชน และหรือมาจากกำลังอำนาจหรือการบังคับควบคุม

ด้วยความรู้พื้นฐานที่มีอยู่ในขณะนี้ ก็สามารถแสดงให้เห็นว่ารัฐมีต้นกำเนิดมาจากครอบครัวซึ่งพัฒนาต่อมาเป็นกลุ่มเครือญาติ (Clan) และเผ่าชน คือจากอุปนิสัยแห่งการเคารพพอ ใตยทอดไปสู่การเคารพผู้สูงอายุในชุมชนของเผ่า ต่อมาการไชกฎเกณฑ์ได้มีความสลับซับซ้อนขึ้น ซึ่งดูเหมือนว่าจะมาจากการเติบโตของเศรษฐกิจทางการเกษตรและกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินเป็นหลัก สาเหตุทั้งสองประการนี้ได้สร้างปัญหาขึ้นมาในภายหลังทำให้การควบคุมทางสังคมต้องเข้มงวดกวดขันขึ้น และต้องมีการผู้นำที่เข้มแข็งด้วย ดังนั้นจึงใช้การปกครองแบบมีหัวหน้าคนเดียวสืบต่อมา

ในระยะต่อมา เมื่อประชาชนเริ่มมีมากขึ้นจนเกินกว่าอาหารที่มีอยู่ จึงเริ่มมีประชาชนย้ายถิ่นไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในดินแดนอื่น ๆ เพิ่มขึ้น เพื่อจุดหมายคือการเกษตร ด้วยการเติบโตของเศรษฐกิจทางการเกษตร ดินแดนที่มีรูปแบบเป็นรัฐจึงเกิดขึ้น ดินแดนจึงส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดความผูกพันในวงศ์ญาติวงศ์ญาติ สงครามและการครอบครองจึงดูเหมือนว่าจะมีบทบาทสำคัญในการเติบโตของรัฐและรัฐบาล ความสำคัญโดยตรงที่แตกต่างกันในเวลาและสถานที่เท่านั้น ดังนั้นรัฐจึงเป็นผลผลิตสุดท้ายของหลายปัจจัย เป็นต้นว่า ทางชีววิทยา เศรษฐกิจ วัฒนธรรมและการทหาร ในทำนองเดียวกับสถาบันอื่น ๆ ของมนุษย์ก็สามารถอธิบายด้วยเหตุผลในลักษณะเดียวกันนี้

ทฤษฎีเกี่ยวกับการกำเนิดของรัฐ

ในช่วงเวลาปัจจุบันนี้เท่านั้น ที่ความรู้เกี่ยวกับรัฐได้เพิ่มพูนขึ้นอย่างมาก จากการท้าววิจัยของนักโบราณคดีและนักมานุษยวิทยา ได้ทำให้เราสามารถที่จะวาดภาพอย่างคร่าว ๆ เกี่ยวกับการพัฒนาของสถาบันทางการเมือง แต่ถ้าย้อนหลังไปหลายศตวรรษเราก็สามารถแต่เพียงการเงิงเคาเท่านั้น ดังนั้น เราจึงมักพบเนื้อหาที่ขัดแย้งกันอยู่ในเวลานี้ อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีทฤษฎีเก่า ๆ หลายทฤษฎีที่ยังมีผู้ให้ความเชื่อถืออยู่เป็นต้นว่า

1. ทฤษฎีเทวสิทธิ์ เป็นทฤษฎีที่เก่าแก่ที่สุดในบรรดาทฤษฎีที่เกี่ยวกับการกำเนิดของรัฐ โดยมีความคิดว่าพระเจ้าเป็นผู้บันดาลและสร้างรัฐขึ้นมา ความคิดในแนวนี้ คงอุบัติขึ้นในราชอาณาจักรโบราณทางตะวันออก ซึ่งถือว่าผู้ปกครองเป็นผู้สืบเชื้อสายมาจากพระเจ้า ชาวฮีบรูโบราณมีความคิดว่าพระเจ้าเป็นผู้สร้างระเบียบแบบแผนทางการปกครอง และชาวคริสต์เคยยกย่องพระเจ้าเป็นผู้บันดาลให้มีรัฐเพื่อความคุ้มครองมนุษย์ ซึ่งเป็นการลงโทษในบาปที่คิดตัวเขามา อันเป็นบาปที่อาศัยได้ละทิ้งความดีเมื่ออยู่ในสวนอีเดน ในหลายศตวรรษต่อมา โทมัส เพน (Thomas Paine) ซึ่งเป็นผู้นำคนหนึ่งในการปฏิวัติอเมริกา ก็มีแนวความคิดในทำนองนี้ เมื่อเขาอ้างว่ารัฐบาล เป็นเครื่องหมายของการสูญเสียความบริสุทธิ์

ในยุคกลาง ทฤษฎีเทวสิทธิ์นั้นไม่ค่อยมีผู้ใดตั้งข้อสงสัยมากนัก แม้ว่าการต่อสู้ช่วงชิงความยิ่งใหญ่ระหว่างสันตปาปากับจักรพรรดิของอาณาจักรโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ ได้ชี้ให้เห็นถึงความไม่ลงรอยกัน หรือการไม่ยอมรับว่า สันตปาปาได้รับอำนาจชอบธรรมโดยตรงมาจากพระเจ้า ผู้ปกครองอื่น ๆ จำต้องรับอำนาจที่วนั้นมาจากสันตปาปาอีกต่อหนึ่ง

การปฏิรูปของพวกโปรเตสแตนท์ ได้ทำให้ประมุขของประเทศอ้างว่าพระองค์ได้รับอำนาจทางการเมืองโดยตรงมาจากพระเจ้า และในขณะเดียวกันก็มีกษัตริย์หลายพระองค์ไม่เพียงแต่ยืนยันว่า การปกครองมีที่มาจากพระเจ้าเท่านั้น แต่พระองค์รับอำนาจการปกครองนั้นมาด้วย ซึ่งจะทำในนามของ "คุณความดีแห่งพระเจ้า" ทฤษฎีเทวสิทธิ์นี้ได้รับการยึดถืออย่างแนบแน่นในยุคกลาง แต่ในเวลาต่อมา เมื่อจำนวนชนชั้นกลางได้เพิ่มทวีมากขึ้น จึงเริ่มมีการกระจายความคิดแห่งอำนาจอธิปไตยของปวงชนออกไป เป็นผลให้เกิดการปฏิวัติในคริสต์ศตวรรษที่ 17 และ 18 ในนามของประชาชน เพื่อต่อต้านลัทธิเทวสิทธิ์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช

2. ทฤษฎีสัญญาประชาคม ทฤษฎีที่ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนี้ ต่อมาได้มีชัยต่อทฤษฎีเทวสิทธิ์ ทฤษฎีนี้มีพื้นฐานส่วนใหญ่มาจากข้อสังเกตที่ว่า รัฐกำเนิดมา

หรือถูกสร้างโดยมนุษย์ ทฤษฎีสัญญาประชาคมนี้อยู่หลายแนวความคิด ซึ่งแตกต่างกันใน
เนื้อหาสาระหลายประการ อันเป็นผลมาจากความก้าวหน้าในระหว่างช่วงเวลาของ
สงครามศาสนา และในช่วงของการปฏิวัติโดยประชาชนในประเทศอังกฤษ อเมริกาและ
ฝรั่งเศส นักทฤษฎีสัญญาประชาคมที่มีชื่อเสียงและมีอิทธิพลมากที่สุดได้แก่ โทมัส ฮอบส์
(Thomas Hobbes) และจอห์น ล็อก (John Locke) เราจำเป็นต้องให้ข้อสังเกตเสีย
ก่อนว่า รูปแบบของสัญญาประชาคมถูกกำหนดโดยมนุษย์ ซึ่งเป็นผู้ที่ยอมรับสละสิทธิตาม
ธรรมชาติทั้งหมดของพวกเขา ให้แก่กษัตริย์ที่ทรงอำนาจยิ่ง ขณะเดียวกันก็ได้มีการอธิบาย
ต่อไปว่า การสละสิทธิให้นั้นอยู่ภายใต้ความตกลงที่ว่า มนุษย์ยังคงรักษาสงวนสิทธิตาม
ธรรมชาติของพวกเขาเกือบทั้งหมดอยู่ ภายใต้ข้อจำกัดที่ว่า รูปแบบรัฐสภาของการปกครอง
จะต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ฮอบส์ได้เขียนทฤษฎีนี้ในเวลาที่มีการเรียกอำนาจคืนมาสู่
ราชวงศ์สจวร์ตแห่งอังกฤษ (ค.ศ. 1660) จึงมีลักษณะเป็นการประจบประแจงกษัตริย์ที่
คืนมาครองราชย์ใหม่⁴ ตรงกันข้ามกับล็อก ซึ่งเขียนอยู่ก่อนหน้านั้นปฏิวัติอันลือชื่อของปี
ค.ศ. 1688 ซึ่งเป็นช่วงที่สร้างให้รัฐบาลมีอำนาจสูงสุด

นักทฤษฎีสัญญาประชาคมทุกคนได้สมมติเกี่ยวกับสภาพทางธรรมชาติในตอน
เริ่มแรกว่ามนุษย์ได้อาศัยอยู่ด้วยกันโดยปราศจากรัฐหรือรัฐบาล มนุษย์ได้รับสิทธิตาม
ธรรมชาติจากกฎของธรรมชาติ กฎที่ว่านั้นมนุษย์สามารถล่วงรู้ได้โดยการใช้เหตุผลของ
พวกเขา ฮอบส์คิดว่าสภาพทางธรรมชาติเป็นสภาพที่เลวร้าย เต็มไปด้วยความไม่สงบ
ผู้ที่แข็งแรงจะข่มเหงคนอ่อนแอ ทุกคนมุ่งแต่จะบำบัดความต้องการและความปรารถนา
ของตน โดยไม่คำนึงถึงความทุกข์ยากของบุคคลอื่น และชีวิตมีแต่ "ความยากจน สกปรก
โหดร้าย และมีอายุสั้น" ฉะนั้นฮอบส์จึงอ้างว่า มนุษย์ต้องการความปลอดภัยสันติสุขและ

⁴ราชวงศ์สจวร์ตปกครองประเทศอังกฤษระหว่างปี ค.ศ. 1370 - 1714
ซึ่งมีกษัตริย์อยู่ 4 พระองค์ในราชวงศ์นี้ คือพระเจ้าเจมส์ที่ 1 และที่ 2 พระนางแมรี
และพระนางแอนน์

ระเบียบแบบแผน มนุษย์จึงได้มอบสละสิทธิตามธรรมชาติของพวกเขาทั้งหมดโดยใจสมัคร ให้แก่องค์อธิปัตย์ เพื่อแลกเปลี่ยนกับความมั่นคง องค์กรอธิปัตย์จึงไม่อาจถูกล้มล้างได้ เพราะประชาชนไม่มีสิทธิที่จะทำการปฏิวัติขององค์กรอธิปัตย์ แม้ว่าจะไม่ชอบนโยบายขององค์กรอธิปัตย์ก็ตาม ดังนั้น ฮอบส์จึงเริ่มค้นคว้าหลักการที่ว่า มนุษย์มีความเท่าเทียมกัน มีสิทธิตามธรรมชาติ และมีความยินยอมพร้อมใจกันเป็นเอกฉันท์ที่จะก่อตั้งรัฐบาลแสดงทวยการทาสัญญา ประชาคมที่เรียกครองสิทธิตามธรรมชาติคืนไม่ได้ ในการสร้างรัฐบาล (Leviathan) ที่มั่นคงถาวร เกิดขาดและไม่ต้องรับผิดชอบใด ๆ จากสิ่งเหล่านี้ จึงเท่ากับไม่มีการบรรเทา ให้เกิดความพลอดภัยแต่อย่างใด แต่กลับไปสู่อนาธิปไตยเหมือนตอนเริ่มแรกอีก⁵

ลอคโคให้สมมติฐานว่า ในสภาพทางธรรมชาติเริ่มแรกของมนุษย์นั้น มีความสุขพอสมควร ทั้งนี้เพราะมนุษย์เป็นผู้ที่มีเหตุผลและมีศีลธรรมจึงสามารถเข้าใจกฎของธรรมชาติและใช้กฎนั้นเป็นแนวทาง อย่างไรก็ตาม มนุษย์ก็ยังไม่ได้รับความสะดวกโดยขาดหน่วยงานที่จะมาตัดสินข้อขัดแย้ง ที่ปัจเจกชนยืนยันในการแสวงหาสิทธิตามธรรมชาติของพวกเขาอยู่ ดังนั้น มนุษย์จึงตัดสินใจด้วยการตกลงกันอย่างใจสมัครและอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์ ในการทำสัญญาประชาคม เพื่อก่อตั้งสังคมพลเรือนขึ้น จุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมและรักษาสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ในเรื่อง "ชีวิต เสรีภาพและทรัพย์สิน" จากการยอมสละสิทธิของพวกเขาไว้ทั้งหมดในสังคมใหม่ที่ร่วมกันก่อตั้งขึ้นมา รูปแบบของรัฐบาลที่แท้จริงจะถูกกำหนดโดยเสียงส่วนใหญ่ ทุกคนที่เขารวมทำสัญญาก็จะต้องยอมรับการตัดสินใจของเสียงส่วนมาก รัฐบาลซึ่งเป็นสถาบันตัวแทนของราษฎร แม้ไม่ใช่สถาบันพระมหากษัตริย์ แต่ก็มีอำนาจสูงสุด โดยรัฐบาลได้รับอำนาจมาจากการไว้วางใจของประชาชน ในการวิเคราะห์ขั้นสุดท้ายของประชาชน ประชาชนสามารถทำการปฏิวัติและเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐบาลได้ โดยไม่จำเป็นต้องกลับไปสู่สภาพธรรมชาติดั้งเดิมอีก

⁵ ศึกษาแนวความคิดทางการเมืองของฮอบส์เพิ่มเติมได้จาก Thomas Hobbes, Leviathan, edited by Michael Oakeshot (New York : Collier, 1967).

ทฤษฎีต่าง ๆ ของลอคไค์มีอิทธิพลเป็นอย่างสูงในประเทศฝรั่งเศสและใน
อาณานิคมอเมริกัน ในฐานะเป็นต้นแบบ ความคิดของลอคไค์สนับสนุนพื้นฐานทางความคิดของ
การปฏิวัติฝรั่งเศส ในขณะที่ในประเทศอเมริกาความคิดของท่านได้ถูกถ่ายทอดทั้งในเอกสาร
ทางประวัติศาสตร์ อย่างเช่น Mayflower Compact และ Thomas Hooker's Fundamenta
Orders of Connecticut และปรากฏเป็นเหตุผลของผู้ก่อการกบฏในอาณานิคมอเมริกา
และในคำประกาศอิสรภาพอเมริกัน⁶

ในขณะที่ทฤษฎีสัญญาประชาคมไม่ค่อยได้รับความเชื่อถือ ตามหลักวิชาความรู้
ทางประวัติศาสตร์สมัยใหม่ก็ตาม แต่ลัทธินี้ก็เป็นที่ยอมรับกันอย่างมากโดยเฉพาะในประเทศ
สหรัฐอเมริกา ความจริงแล้วสมมติฐานที่ว่ารัฐบาลเกิดขึ้นมาจากความยินยอมพร้อมใจของ
ประชาชนนั้น อาจเกิดปัญหาขึ้นว่า ถ้าอย่างนั้น มนุษย์ในแต่ละชั่วอายุคนก็จะต้องให้ความ
ยอมรับหรือให้การปฏิเสธความคงอยู่ของรัฐบาลเรื่อยไปกระนั้นหรือ ซึ่งจะเป็นการเสี่ยง
ต่อการเกิดปฏิวัติ (จุดมุ่งหมายของลอคไค์ต้องการให้รัฐบาลเกิดมาจากความยินยอมตกลง
เสียสละสิทธิตามธรรมชาติของประชาชนนั้น คงต้องการให้ประชาชนสามารถล้มล้าง
รัฐบาลทรราชย์ได้ ซึ่งเป็นการแสดงเจตนาที่ชัดเจนมากเกี่ยวกับความยินยอมหรือไม่
ยินยอมของประชาชน) อย่างไรก็ตาม มีน้อยคนในปัจจุบันที่เชื่อว่า รัฐบาลมีกำเนิดจาก
สัญญาประชาคม แต่ความคิดที่ว่า รัฐบาลอย่างน้อยที่สุดต้องมาจากการยินยอมของประชาชน
ได้กลายเป็นพื้นฐานของแนวความคิดสมัยใหม่ของประชาธิปไตย

3. ทฤษฎีกำลังอำนาจ เป็นทฤษฎีที่ได้รับการยึดถือมานานทฤษฎีหนึ่ง ซึ่งเชื่อว่า
รัฐบาลมีจุดกำเนิดจากการยึดครองและการใช้อำนาจบังคับ ฉะนั้น นักเขียนในยุคแรก ๆ
จึงมักอ้างว่า รัฐมีรากฐานอยู่ที่ความยุติธรรมและความชั่วร้ายเท่านั้น ผู้ที่แข็งแรงสามารถ
บังคับเหนือผู้ที่อ่อนแอ โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของผู้ที่อ่อนแอเลย ชาวคริสต์เคียนคังเดิมก็ชอบ

⁶โปรดอ่านแนวความคิดทางการเมืองของลอคจจาก John Locke, Second
Treatise of Civil Government, edited by J.W. Gough (London : Basil
Blackwell, 1960).

การปกครองแบบโรมันอย่างมาก และนักเขียนทางศาสนาในสมัยกลางก็ชอบเน้นถึงบทบาทของกำลังอำนาจ (force) ในการสร้างอำนาจให้แก่ผู้ปกครองตลอดกลางเช่นกัน แต่นักเขียนเหล่านี้มิได้รับการยอมรับจากศาสนจักรในยุคนั้น ในศตวรรษที่ 18 อันเป็นยุคของการปฏิวัติ รัฐบาลทรราชย์มักถูกตีเตียนหรือประณามในแบบเดียวกัน คือถูกประณามในเรื่องมีอำนาจแบบตลอดกาล

อย่างไรก็ตาม ยังมีนักเขียนที่คำนึงถึงกำลังอำนาจหรือสถานะในการสร้างกำลังอำนาจว่าเป็นความจำเป็นที่ชั่วร้าย เป็นต้นว่า ในตอนปลายศตวรรษที่ 19 ลิทธิชาตินิยมได้กลายมาเป็นพลังอำนาจของชาติอย่างรวดเร็ว ต้นตำหรับแห่งความคิดนี้ได้เกิดขึ้นในเยอรมันีก่อน ซึ่งเป็นประเทศที่อ้างว่ากำลังอำนาจเป็นลักษณะที่มีเหตุผลที่สุดของรัฐ นั่นคือ "อำนาจคือธรรม" และอำนาจมีความยุติธรรมในตัวของมันเอง ดังนั้นประชาชนที่มีความแข็งแรงทางร่างกายเป็นประชาชนที่ดีที่สุด และรัฐก็คืออำนาจ จึงมีฐานะที่เหนือกว่ารูปแบบต่าง ๆ ของสมาคมแห่งมนุษยชาติ และอยู่เหนือกว่าหลักการศีลธรรมทั้งปวง

4. ทฤษฎีธรรมชาติ ชาวกรีกโบราณมีทัศนะว่า มนุษย์ไม่อาจที่จะแยกตัวเองออกจากรัฐได้ กล่าวคือ พวกเขาคิดกันว่า รัฐไม่เพียงแต่จำเป็นสำหรับการอยู่อาศัยของมนุษย์เท่านั้น แต่รัฐยังเป็นวิถีทางที่จะทำให้มนุษย์มีชีวิตที่ดีได้กว่า อริสโตเติลได้เคยพูดว่า "โดยธรรมชาติมนุษย์เป็นสัตว์การเมือง" ซึ่งจะสามารถทำให้ชีวิตมีความสมบูรณ์ได้โดยผ่านทางรัฐเท่านั้น มนุษย์ที่อยู่นอกรัฐไม่ได้เป็นมนุษย์อย่างแน่นอน แต่อาจเป็นเทพเจ้า (god) หรือสัตว์เดรัจฉาน⁷

⁷ศึกษาเพิ่มเติมได้จาก Aristotle, The Politics of Aristotle, translated by Ernest Barker (Oxford : Oxford University Press, 1945).

แนวความคิดที่ว่ารัฐเป็นธรรมชาติ เกิดโคโค ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้และ
เป็นสถาบันที่มีประโยชน์นี้ ได้ตกทอดมาจากอดีต โดยผลจากการวิจัยทางประวัติศาสตร์
และวิทยาศาสตร์ ถึงแม้ว่านักเขียนหลายท่าน เป็นคนว่า เฮอว์เบอร์ท สเปนเซอร์
(Herbert Spencer) ได้ทำการตีความความคิดของวิวัฒนาการ ในทางที่ลดและไม่
ให้ความเชื่อถือแก่รัฐ ส่วนนักเขียนคนอื่น ๆ กลับบอกว่า รัฐเกือบจะเป็นเสมือนสิ่งมีชีวิต
ที่สามารถวิวัฒนาการในทางรูปแบบให้สูงขึ้นและดีขึ้นไครเรื่อย ๆ ในปลายศตวรรษที่ 19
สำนักอุดมคติ (idealist school) แห่งอังกฤษ ได้ฟื้นฟูความคิดแบบของอริสโตเติล
ว่า รัฐเป็นธรรมชาติ มีสิ่งเทียม และรัฐเป็นพลังที่จะทำให้เกิดความก้าวหน้าแก่ชีวิตที่
ดีได้มากกว่าจะทำให้เลวร้าย รัฐจึงเป็นของจำเป็นหรือจะขาดเสียมิได้

ประเภทของรัฐ

การจำแนกประเภทของรัฐนั้นว่าโดยที่แท้จริงแล้ว สามารถมีรูปแบบที่แตกต่าง
ไปมากมาย สุดแล้วแตจะนำตัวกำหนดอะไรมาแบ่งแยกประเภทของรัฐเท่านั้น เป็นต้นว่า
ถ้าใช้อำนาจอธิปไตยเป็นตัวกำหนด ก็สามารถแบ่งรัฐออกได้ 2 ประเภทคือ รัฐที่มีผู้นำ
เป็นนายกรัฐมนตรีกับรัฐที่มีผู้นำเป็นประธานาธิบดี หรือถ้าใช้การกระจายอำนาจเป็นตัว
กำหนด ก็สามารถแบ่งรัฐออกได้ 2 ประเภทคือ รัฐเดี่ยว และรัฐรวม (สหพันธรัฐและ
สมาพันธรัฐ)

อย่างไรก็ดี การจำแนกประเภทของรัฐที่กล่าวมายังไม่สมบูรณ์แบบเลยทีเดียว
เพราะเป็นการจำแนกรัฐในลักษณะที่หายเกินไป การจำแนกรัฐที่ละเอียดกว่านี้ได้กระทำ
ขึ้นโดยอริสโตเติล ซึ่งท่านได้ใช้ตัวกำหนดคือความสามารถที่จะรับใช้สาธารณะประโยชน์
เป็นตัวแบ่งรัฐออกเป็น 6 แบบด้วยกัน⁸ กล่าวคือ สามแบบแรกเป็นรัฐที่ดี และอีกสามแบบ
หลังเป็นรัฐที่เลว ดังปรากฏอยู่ในตารางที่ 1

⁸Aristotle, On Man In The Universe, pp. 286 - 318 .

ตารางที่ 1

ประเภทของรัฐ

<u>รัฐที่เลว</u>	<u>รัฐที่ดี</u>
1. ทรรราชย์ (Tyranny)	1. ราชาธิปไตย (Monarchy)
2. คณาธิปไตย (Oligarchy)	2. อภิชนาธิปไตย (Aristocracy)
3. ประชาธิปไตย (Democracy)	3. การปกครองโดยรัฐธรรมนูญ (Polity)

เราจะเห็นว่ารัฐในความคิดของอริสโตเติลคำนึงถึงความชอบธรรมเหนือสิ่งอื่นใด กล่าวคือความชอบธรรมของรัฐอยู่ที่การใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ของใครมากกว่าใช้อำนาจโดยใคร ขอให้พิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนผู้ปกครองกับการใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือส่วนรวมได้ดังนี้

ตารางที่ 2

ความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนผู้ปกครองกับการใช้อำนาจทางการเมือง

<u>จำนวนผู้ปกครอง</u>	<u>การใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์</u>	
	<u>ส่วนตัว</u>	<u>ส่วนรวม</u>
คนเดียว	ทรรราชย์	ราชาธิปไตย
กลุ่มบุคคล	คณาธิปไตย	อภิชนาธิปไตย
คนจำนวนมาก	ประชาธิปไตย	การปกครองโดยรัฐธรรมนูญ

รัฐที่มีรูปการปกครองแบบทรราชย์คือรัฐที่ปกครองโดยคน ๆ เดียว ซึ่งใช้อำนาจเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว เช่นเดียวกับรัฐแบบคณาธิปไตยที่แม่จะปกครองโดยคนหลายคน แต่ก็แสวงหาอำนาจเพื่อผลประโยชน์ในกลุ่มของตนเท่านั้น ส่วนรัฐที่ปกครองแบบราชาธิปไตยเป็นรัฐในอุดมคติที่ดีที่สุด คือมีผู้ปกครองคนเดียวที่ทรงคุณธรรม นอกจากนั้นยังต้องมีความสามารถทางการปกครอง และต้องมีฐานะที่สูงกว่าสามัญชน กฎหมายจึงใช้ไม่ได้กับพระองค์ ดังนั้นกษัตริย์ผู้ทรงคุณธรรม โดยตัวของพระองค์เองจึงเป็นที่มาแห่งกฎหมาย และโดยคุณธรรมและความสามารถทางการเมืองสูงส่งนี้เอง ที่ทำให้พระองค์มีสิทธิบังคับบัญชาบุคคลอื่น ในทำนองเดียวกันรัฐแบบอภิชนาธิปไตยเป็นรัฐที่ปกครองโดยกลุ่มคนที่ดีที่สุดอย่างแท้จริง และไม่ใช่ว่าหมายถึงกลุ่มบุคคลที่ดีแต่จะเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมและรัฐธรรมนุญ แต่ดีในค่านิยมศีลธรรมและคุณธรรมคือปกครองบ้านเมืองเพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวม จึงจะถือว่าเป็นรูปแบบวิสุทธิของอภิชนาธิปไตย ถ้ารัฐแบบอภิชนาธิปไตยไผ่หาแต่ทรัพย์สินของกลุ่มผู้ปกครอง ก็เสื่อมทรามลงไปเป็นรัฐแบบคณาธิปไตย ในทำนองเดียวกันถาราชชาคคุณธรรมและแสวงหาแต่ลาภยศส่วนพระองค์ก็จะกลายเป็นทรราชย์

รัฐที่มีรูปการปกครองแบบประชาธิปไตยในสมัยกรีกโบราณ⁹ เป็นระบอบการปกครองเพื่อคนจนหรือเป็นระบอบการปกครองโดยฝูงชนที่บ้าคลั่ง (mob rule) และถูกชักนำไปโดยนักการเมืองที่ดีแต่พูด โดยไม่มีความรับผิดชอบ (demagogues) ดังนั้นถึงแม้ว่าจะเป็นรัฐเพื่อมวลชนคนจน แต่ประชาชนอาจจะไม่รู้จักคิดและคิดเห็นใจใคร่ถูกต้อง รวมทั้งอาจจะไม่มีความรับผิดชอบ กล่าวคือใช้อารมณ์มากกว่าเหตุผล ส่วนรัฐที่มีการปกครองโดยรัฐธรรมนุญ (Polity) เป็นรัฐที่จัดระบอบการปกครองโดยนำเอาหลักการของประชาธิปไตยและคณาธิปไตยมาผสมผสานกันอย่างสมดุลย์ กล่าวคือนำปัจจัยของฝ่ายคณาธิปไตยอันหมายถึงทรัพย์สิน ชาติกำเนิด ฐานะทางสังคม และการศึกษา มาประสม

⁹ Ibid., pp. 319 - 345 .

ประสานกับพลังของฝ่ายประชาธิปไตย อันได้แก่ การอ้างอิงสิทธิของกลุ่มราษฎรของรัฐ การถ่วงดุลย์ของแต่ละฝ่ายจะนำไปสู่การคัดทอนส่วนเลวของแต่ละฝ่ายออกไป และจะก่อให้เกิดเสถียรภาพควบคู่ไปกับดุลยภาพ รัฐที่มีการปกครองโดยรัฐธรรมนูญจะเป็นรัฐที่ราษฎรส่วนใหญ่เป็นผู้เลือกนักบริหาร เพื่อไปทำหน้าที่พิทักษ์ผลประโยชน์ของคนส่วนรวม¹⁰ เราจะเห็นได้ว่า เสรีภาพของคนจนกับทรัพย์สินของคนรวยจะได้รับการพิทักษ์รักษาในรัฐแบบนี้ อย่างไรก็ตาม ใ้ยกั้รัฐที่มีการปกครองโดยรัฐธรรมนูญจะเป็นรัฐที่มีเสถียรภาพได้ ต่อเมื่อจำนวนของชนชั้นกลางมากกว่าจำนวนของคนจนกับคนรวยรวมกัน

องค์ประกอบที่สำคัญของรัฐ

รัฐมีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการ คือ ประชากร ดินแดน รัฐบาล และ อำนาจอธิปไตย (หรือเอกราช) ในแต่ละองค์ประกอบมีรายละเอียดที่มากมายดังต่อไปนี้

1. ประชากร มีการพูดกันว่ารัฐถูกสร้างขึ้นโดยประชาชน ซึ่งเป็นคำกล่าวที่ได้รับความนิยมรับกันมาก แต่เราต้องเผชิญกับคำถามตอ ๆ ไปในทันทีว่าจะมีประชาชนจำนวนเท่าใดที่ตองการสร้างรัฐ รัฐจำตองประกอบด้วยประชากรจำนวนมากหรือน้อยเท่าใด จึงจะมีฐานะเป็นรัฐ ในการรักษาฐานะของรัฐ ประชากรจำตองเพิ่มขึ้น ลดลงหรือคงตัวอยู่ อย่างนั้น อะไรจะเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงทางประชากร ประชากรจำตองเล่นบทบาทอะไรบ้าง อย่างเช่น มีบทบาททางการผลิตอาหาร เทคโนโลยี การเคียโต

¹⁰การปกครองแบบประชาธิปไตยในปัจจุบันมิได้มีความหมายเช่นเดียวกับ การปกครองแบบประชาธิปไตยในสมัยกรีกโบราณ แม้ว่าลักษณะของประชาธิปไตยแบบ นครรัฐกรีกบางอยางจะตกทอดมาถึงประชาธิปไตยในปัจจุบันก็ตาม เป็นต้นว่าการเลือกตั้ง แต่ประชาธิปไตยในปัจจุบันก็ไม่ใช่ว่าเป็นการปกครองโดยผู้คนจนที่บาคั่งตามแบบประชาธิปไตยของกรีกโบราณ

ของเขตชุมชน ศาสนา การศึกษาและสงคราม นโยบายแห่งการเปลี่ยนแปลงทางประชากร ควรเป็นอย่างไร จะให้กระตุ้น ให้ชลอหรือให้คงตัว อัตราการเปลี่ยนแปลงทางประชากร ในขณะที่รัฐสมัยใหม่บางรัฐ (อย่างเช่น สหรัฐ รัสเซีย และแคนาดา) มีประชากรที่น้อยกว่าพื้นที่ ทรัพยากร และปัจจัยอื่น ๆ แต่ในอีกบางรัฐ (อย่างเช่น อิตาลี อียิปต์ อินเดีย) ต้องเผชิญหน้ากับปัญหาของการเพิ่มประชากรขึ้นอย่างรวดเร็วกว่าทรัพยากรตามธรรมชาติและเทคโนโลยี รัฐที่ลาหลังเหล่านี้ได้หาควบคุมการเกิดและพยายามที่จะเพิ่มการผลิตอาหารและสินค้าที่จำเป็นอื่น ๆ หรือตัดสินใจเข้าสู่สงคราม เพื่อแย่งชิงดินแดนและทรัพยากรจากรัฐเพื่อนบ้านที่ร่ำรวยกว่า สิ่งเหล่านี้ยังเป็นปัญหาอยู่มาก

ส่วนในกรณีอื่น ๆ อย่างเช่น ถ้ารัฐมีประชากรน้อยเกินไป จะมีความยุ่งยากหรือเป็นไปได้ที่จะรักษาเอกราชของตนได้จากรัฐที่มีกำลังคนที่เห็นอกกว่า ในขณะที่ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีของรัฐเล็ก ๆ อาจจะรักษาความสมดุลแห่งจำนวนประชากร แต่สมดุลในแบบลาหลัง กล่าวคือการกระจายความรุ่มทางเทคนิคอาจไปได้ช้ากว่ารัฐที่มีประชากรมากกว่า ซึ่งอาจจะกลายเป็นอันตรายอย่างใหญ่หลวงแก่ชาติเล็ก ๆ ได้เช่นกัน อย่างเช่น การที่ฝรั่งเศสรักษาจำนวนประชากรให้คงที่อยู่เสมอ เป็นการสนับสนุนให้ตนเองหมดความเป็นมหาอำนาจไปได้ เช่น เมื่อนำไปเทียบกับเยอรมันนี่ ซึ่งมีประชากรมากกว่าฝรั่งเศสถึงร้อยละ 50 เศษ และมีความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์รวดเร็วมมาก และปัจจุบันยิ่งคอยกว่ารัสเซียมาก เป็นต้น ยิ่งกว่านั้น ความคิดเกี่ยวกับการปกครองตนเอง (คือถือกันว่าแต่ละสัญชาติมีสิทธิที่จะทำการปกครองตนเองอย่างรัฐเอกราชและมีอิสระจากการครอบงำจากต่างประเทศ) ยิ่งโลกก่อให้เกิดปัญหาทางด้านการปฏิบัติในรัฐต่าง ๆ กล่าวคือถ้ารัฐใดมีประชากรน้อย และดินแดนเล็กแล้ว ยังจะสามารถรักษาความเป็นเอกราชได้หรือไม่ อย่างเช่น รอคันจากมหาอำนาจทางการ เมืองอย่างรัสเซีย เป็นต้น

ดังนั้น อะไรเล่าที่จะส่งเสริมลักษณะพื้นฐานทางประชากรอื่น ๆ ของรัฐ ประชาชนประเภทใดบ้างที่จะประกอบเป็นรัฐได้ กล่าวคือ พวกเขาต้องรู้อะไรบ้าง มีการศึกษาคี มีวัฒนธรรมและหน้าที่การงานชนิดพิเศษ หรือพวกเขาจำต้องมีความเชี่ยวชาญ

ในเทคโนโลยีสมัยใหม่ควยหรือเปลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับทางวัฒนธรรมมีความสำคัญต่อความเป็นสมาชิกแห่งสังคม จนบางครั้งมีความสำคัญมากกว่าที่คิดกันไว้ ซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขสมัยใหม่ คนที่อยู่ในรัฐต้องเป็นประชาชนชนิกเดียวกัน ซึ่งมีบรรพบุรุษมาจากแหล่งเดียวกัน มีสัญชาติและภาษาอย่างเดียวกันควยหรือไม่ และในบางครั้ง พวกเขาจำต้องนับถือศาสนาและมีความเชื่อในระบบการเมืองและขนบธรรมเนียมประเพณีอย่างเดียวกันหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในความอยู่รอดของรัฐคือ เชื้อชาติ เพราะประชาชนที่มีเชื้อชาติเดียวกันมักจะตกลงกันได้ง่าย เกี่ยวกับพื้นฐานของระบบการเมืองแห่งรัฐ ดังนั้นจึงสามารถพูดกันว่า เรื่องและไปด้วยกันได้ดีกว่า รัฐที่ประกอบด้วยประชากรที่มีความหลากหลายทางคน เชื้อชาติ ศาสนา ภาษาและประเพณี อาจจะได้รับความสะดวกจากการขัดแย้งกันภายในก็ได้ และมีช่วงเวลาแห่งความยุ่งยากทั้งภายในและระหว่างรัฐอันยาวนานควย อย่างไรก็ตาม รัฐที่มีประชากรเชื้อสายเดียวกันก็อาจเกิดความแตกแยกอย่างมากได้เช่นกัน เราจึงต้องสังเกตถึงปัจจัยที่สำคัญ ๆ อย่างอื่น ๆ ควยแต่ในขณะเดียวกัน รัฐบางรัฐ (อย่างเช่นสหรัฐกับสวิสเซอร์แลนด์) ซึ่งมีองค์ประกอบของประชากรที่แตกต่างกันมาก แต่กลับฉนิกกำลังเป็นนำหนึ่งใจเดียวกันอย่างประหลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อต้องเผชิญหน้ากับอันตรายจากภายนอกประเทศ

องค์ประกอบของความเป็นชาติที่ได้พูดถึงนั้น เป็นแนวความคิดสมัยใหม่ ซึ่งเกิดขึ้นจากการเติบโตของรัฐชาติ แต่ในยุคโบราณคงได้รับการอธิบายโดยละเอียดต่อไป ในอดีตกาล "รัฐ" เป็นทั้งนครรัฐอย่างเช่น เอเธนส์ สปาร์ตา หรือกรุงโรมยุคต้น และเป็นอาณาจักรที่ยิ่งใหญ่กว้างขวางอย่างเช่น แมคซิคอน ของเปอร์เซีย แม้แต่ในยุคนี้ ประชาชนยังทราบถึงผลแห่งความแตกต่างในเชื้อชาติและวัฒนธรรม และประชาชนแต่ละรัฐก็มีแนวโน้มที่จะพิจารณาสิ่งนี้ว่ามีความสำคัญเหนือสิ่งอื่นใด อย่างเช่น ชาวกรีกเป็นพวกแรกที่เรียกคนที่มิใช่ชาวกรีกว่า "พวกป่าเถื่อน" ส่วนพวกยิวก็คิดว่าพวกของตนเป็นประชาชนที่ได้รับการคัดเลือกแล้วเท่านั้น ความรู้สึกแบบนี้มิได้หายไปจากความรู้สึกของชาตินิยมใน

ปัจจุบันแต่อย่างใดเลย ลัทธิชาตินิยมมีมาอย่างต่อเนื่อง ปรากฏการณ์แบบนี้ได้เกิดขึ้นในหลายประเทศ ในรูป รัฐบาลซึ่งเป็นรูปแบบขององค์กรทางการเมือง อย่างเช่น ประเทศสเปน ฝรั่งเศส และอังกฤษ ที่เปลี่ยนรูปจากการปกครองแบบศักดินาอันมีขุนนางที่ดิน (Lord) ปกครองเป็นแคว้น ๆ ไป มาเป็นการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์เพียงพระองค์เดียว ปัจจุบันประชาชนของประเทศเหล่านี้ จึงคิดว่าพวกเขาเป็นชาวสเปน ชาวฝรั่งเศส และชาวอังกฤษ มากกว่าจะเป็นชาวแอนดาลัส เบอร์กันเดียน แกสคอน ยอร์กไชร์ หรือเป็นชาวเมืองอื่น ๆ ในประเทศทั้งสามนี้ อาจกล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่า ความกว้างใหญ่ไพศาลของดินแดนภายใต้ผู้ปกครองคนเดียวกัน จะถูกประสานเข้าไว้ด้วยกันโดยความจงรักภักดีที่มีต่อดินแดน คือขั้นแรกจะจงรักภักดีต่อผู้ปกครองในฐานะเป็นบุคคลและขั้นต่อมา ก็จะจงรักภักดีต่อชาติ ซึ่งเป็นที่ ๆ ประชาชนต้องอาศัยทำมาหากิน ความรู้สึกใหม่ ๆ ของความเป็นชาตินิยม ซึ่งเป็นไปตามการมีเชื้อสายและเป็นกลุ่มคนเดียวกันนั้น เป็นผลจากปัจจัยหลายประการ เป็นต้นว่า การโฆษณาชักชวนของสิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ การพัฒนาภาษาท้องถิ่น สงครามเพื่อความมั่นคงหรือการรักษาเอกราชของชาติ ศาสนาประจำชาติ การสร้างประวัติศาสตร์และจารีตประเพณีทั่วไป สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้และรวมทั้งพลังอื่น ๆ ที่เชื่อมโยงการสร้างทัศนคติหรือความรู้สึกใหม่นี้ เรียกว่า "ลัทธิชาตินิยม"

องค์ประกอบพื้นฐานของลัทธิชาตินิยมมีความสัมพันธ์กับสายเลือด ภาษา ศาสนา จารีตประเพณีทางประวัติศาสตร์ และเหนือสิ่งอื่นใดคือ ประเพณีและอุปนิสัย ประเพณีถูกเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า "amalgam" ซึ่งเป็นของผสมระหว่างปูนซีเมนต์กับส่วนผสมอื่น ๆ แต่ส่วนผสมเหล่านี้ไม่ใช่ทั้งหมดที่ถูกแสดงออกระหว่างประชาชน ผู้ซึ่งต้องการแสดงความรู้สึกของชาตินิยม อย่างเช่น ประเทศสวีเดน เดนมาร์กและสหรัฐ อาจจะถูกนำมากล่าวเป็นตัวอย่างของประเทศที่ถูกตีแผ่ว่า มีความสำนึกของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอย่างมาก ทั้งมีความแตกต่างทางความชาติกำเนิด ภาษา ศาสนา และรูปแบบแห่งวัฒนธรรม ส่วนฮิตเลอร์ได้อ้างว่า "เชื้อชาติ" (หรือ "สายเลือด") เป็น

เพียงพื้นฐานที่แท้จริงของความเป็นชาติ และภาษากับเงื่อนไขทางสภาพแวดล้อมอื่น ๆ ไม่สามารถทำให้คนที่ไม่ใช่เยอรมันเป็นคนเยอรมันได้ ความคิดแบบนี้ไม่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป โดยมีข้อสังเกตที่อาจสนับสนุนได้ว่า ความเป็นชาติแบบนี้เป็นผลผลิตของอิทธิพลแห่งค่ากล่าวอ้างอย่างมากเท่านั้น

ดังนั้น ความเป็นชาติจึงเป็นการแสดงถึงกลุ่มบุคคลที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางวัฒนธรรม¹¹ อย่างไรก็ตาม ในแต่ละกลุ่มบุคคลอาจไม่ได้รับประโยชน์จากอิสรภาพทางการเมือง แต่ก็ต้องเป็นส่วนหนึ่งของรัฐหรืออาณาจักรที่ใหญ่กว่า อย่างเช่น ในอาณาจักรออสเตรีย-ฮังการี เกานันไควรวบรวมคนในสัญชาติต่าง ๆ เข้าด้วยกัน อาณาจักรนี้ได้ถูกทำลายไปเมื่อสงครามโลกครั้งที่ 1 สิ้นสุดลง หรือปัจจุบันรัสเซียเป็นประเทศที่ประกอบด้วยประชาชนที่ถือสัญชาติต่าง ๆ ถึง 185 สัญชาติอยู่รวมกัน ดังนั้น ชนกลุ่มน้อยภายในรัฐจึงมีอยู่ทั่วไปแทบทุกรัฐ แต่การที่ชนกลุ่มน้อยไม่มีความจงรักภักดีต่อหลักการแห่งการป้องกันชาติของตนนี้ สามารถทำให้รัฐไม่มีพรแดนที่แน่นอนคือแต่ละรัฐสามารถพุดจาได้ก็แต่เฉพาะประชาชนที่มีสัญชาติเดียวกันเท่านั้น ดังนั้นจึงเป็นไปได้ที่จะไม่มีการแก่งแย่งชาติพันธุ์กัน เหตุผลก็คือได้มีการย้ายถิ่นและแต่งงานข้ามชาติพันธุ์กันมาตั้งแต่เด็กกำพร้า อย่างไรก็ตาม ประชาชนที่มีสัญชาติใดก็สามารถสร้างเอกภาพและอิสรภาพทางการเมืองได้ ประชาชนที่มีสัญชาติอื่นก็สามารถจะก่อตั้งรัฐชาติหรือชาติใด ในลักษณะเช่นนี้ สัญชาติมีความหมายว่าการได้มาอยู่ในรัฐหรือเกิดในรัฐนั้น หรือในทางตรงกันข้าม รัฐเป็นผู้ให้สัญชาติแก่ประชาชนแต่มีใช้ให้แก่ประชาชนทุกคน

2. ดินแดน ถึงแม้ว่ามีนักเขียนหลายท่านที่ไม่ได้เห็นด้วยกับการนำดินแดนมาเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของรัฐก็ตาม ปัจจุบันดินแดนก็ได้รับการยอมรับเป็นการทั่วไปว่าเป็นสิ่งที่ขาดเสียมิได้สำหรับรัฐ แต่ปัญหามีอยู่ว่า ดินแดนนั้นจะต้องกว้างใหญ่เพียงใดจึงจะถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการรักษาความเป็นรัฐ ในโลกปัจจุบัน เราได้พบเห็นความ

¹¹Carlton J.H. Hayes, Essays on Nationalism (New York : The Macmillan Company, 1926), p. 5 .

แตกต่างของรัฐทั้งขนาดและรูปทรง อย่างเช่น รัสเซีย ซึ่งมีเนื้อที่ถึง 1 ใน 6 ของ
พื้นแผ่นดินบนโลก (ไม่นับประเทศบริวาร) ถึงรัฐเล็ก ๆ อย่างลักเซมเบิร์กหรือโมนาโค
ตามกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐเอกราชมีความเท่าเทียมกันในด้านสิทธิและฐานะ โดย
ไม่คำนึงถึงความไม่เท่าเทียมกันในด้านประชากรและเนื้อที่ของรัฐ แต่ในความเป็นจริง
รัฐเล็ก ๆ มักพบว่าตนเองอยู่ในฐานะที่ล่อแหลมต่ออันตราย โดยเฉพาะในยุคแห่งอำนาจ
สมัยใหม่ และเพื่อรักษาความคงอยู่ของตน ทำให้รัฐเหล่านี้ต้องหาทางป้องกันตนเองจาก
มหาอำนาจทั้งหลาย แม้ว่าประเทศเล็ก ๆ อาจจะมีเอกราชเพียงในนามหรือตามกฎหมาย
ระหว่างประเทศ รัฐเหล่านั้นก็ไม่อาจที่จะอยู่โลกได้ถึงทุกวันนี้ได้โดยปราศจากความ
ช่วยเหลืออย่างใจกว้างและอย่างจริงจังของประเทศมหาอำนาจ อย่างไรก็ตาม ยังมีรัฐ
เล็ก ๆ บางรัฐสามารถอยู่ได้อย่างเป็นกลางแบบถาวร โดยการตกลงระหว่างประเทศ
(อย่างเช่น ประเทศสวิตเซอร์แลนด์) ส่วนบางรัฐก็มีฐานะเป็นเพียงรัฐในอารักขา หรือ
อีกบางรัฐเป็นที่รู้จักกันดีว่ามีฐานะเป็นรัฐบริวารของมหาอำนาจ หรือเสมือนการรวมกลุ่ม
ของรัฐต่าง ๆ ภายใต้การคุ้มครองของมหาอำนาจหนึ่ง ๆ

ในระยะเวลาที่ผ่านมา รัฐเล็ก ๆ มีแนวโน้มที่จะป้องกันตนเองมากขึ้น เพราะ
ผลจากการพัฒนาทางเทคโนโลยีและเศรษฐกิจได้สนับสนุนผลประโยชน์ของหน่วยทางการ
เมืองเพิ่มขึ้นมากกว่าลดลง อย่างไรก็ตาม ในแต่ละรัฐชาติที่เพิ่งเกิดขึ้นใหม่ได้ประสบกับ
อุปสรรคมากมายเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ ความคิดเห็นของประชาชนภายในชาติ
บางครั้งก็มีปัญหาความแตกแยกภายในชาติ อย่างรุนแรง และปัญหาชนกลุ่มน้อย นอกจากนี้
นั้นก็ยังมีปัญหาพื้นฐานเกี่ยวกับดินแดนและทรัพยากรที่สำคัญต่อความคงอยู่อื่น ๆ ของรัฐ หรือ
ในขณะนี้ ไม่เพียงแต่รัฐขนาดใหญ่อย่างเช่น รัสเซียและสหรัฐ ที่มีความสามารถเลี้ยงตัว
เองได้ แต่ยังมีความรู้สึกห่วงหาพันสิ่งที่มีอยู่ภายในเขตแดนของประเทศ คือ วัตถุประสงค์และ
ทรัพยากรอื่น ๆ ที่ประเทศต้องการ มหาอำนาจต่าง ๆ เหล่านี้มีความเชื่อมั่นตนเอง
มากกว่ารัฐเล็ก ๆ ที่ขาดแคลนทั้งที่ดิน วัตถุประสงค์ทางอุตสาหกรรม ทรัพยากรแห่งอำนาจ

และปัจจัยอื่น ๆ ที่มีความสำคัญต่อการรักษาเอกราช แม้วามหาอำนาจบางประเทศ (อย่างเช่น สหราชอาณาจักรและฝรั่งเศส) จะสามารถผลิตอาหารได้เพียงพอแก่การบริโภคของประชากร แต่ถือคาลักลอบผลิตไม่พอบริโภค ทั้งที่มีดินดี มีเหล็ก ถ่านหิน น้ำมันและโลหะทางอุตสาหกรรมพื้นฐานต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ไรก็ดี รัฐที่มีขนาดเล็กก็มักเป็นรัฐทางการกสิกรรมหรืออุตสาหกรรมหนึ่ง ๆ ซึ่งมีความเป็นอิสระทางเศรษฐกิจพอสมควร และรวมถึงมีอิสระทางการเมืองด้วย คือรัฐเหล่านี้สามารถที่จะเลือกซื้อสินค้าแต่ละชนิดจากรัฐใดก็ได้

ดังนั้น ทรัพยากรจึงมีความสำคัญพอ ๆ กับดินแดน หรืออาจจะสำคัญกว่าด้วยซ้ำไป ตัวอย่างเช่น ประเทศเล็ก ๆ อย่างอังกฤษ และขนาดกลางอย่างเยอรมันนี่กลายเป็นมหาอำนาจก็เพราะ ผลจากการพัฒนาทางอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นทางเดียวที่จะเป็นไปได้ เพราะร่ำรวยทรัพยากรธรรมชาติ และมีเทคโนโลยีที่จะนำมาประยุกต์ได้ ภูมิประเทศก็เป็นส่วนหนึ่งและเป็นสภาพของทรัพยากรทางกายภาพที่สำคัญ กล่าวคือ การมีภูมิอากาศอบอุ่นไม่หนาวจัดเกินไปมีฝนตกอย่างพอเพียง และมีพืชพันธุ์ธัญญาหารที่อุดมสมบูรณ์ ยิ่งกว่านั้นประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตอบอุ่น ยังน่าจะมีสุขภาพสมบูรณ์และขยันขันแข็งกว่าประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตร้อน ดังนั้น จึงไม่ใช่เป็นเหตุบังเอิญอย่างแน่นอนที่ว่า ประชาชนที่อาศัยอยู่ในภูมิอากาศที่อบอุ่น (เช่น ชาวกรีก ชาวโรม ชาวลังกฤษ ชาวฝรั่งเศส ฯลฯ) ได้ฝากรอยจารึกอย่างลึกซึ้งยิ่งไว้ในประวัติศาสตร์ของโลก

ทำเลที่ตั้ง เป็นปัจจัยสำคัญในการรักษาความอยู่รอดและการเติบโตของรัฐได้ การที่รัฐมีสภาพเป็นเกาะ เป็นคาบสมุทรหรือเป็นรัฐที่ถูกปิดล้อมด้วยแผ่นดินไม่มีทางออกสู่ทะเล มีความสำคัญต่อการป้องกันรัฐมาก เพราะรัฐอาจใช้สิ่งกีดขวางทางธรรมชาติให้เป็นประโยชน์ได้ อย่างเช่น มหาสมุทร ทะเล แม่น้ำ ภูเขา หรือทะเลทราย นอกจากนี้รัฐเพื่อนบ้านก็มีความสำคัญต่อการป้องกันประเทศเช่นกัน การมีรัฐเพื่อนบ้านที่มีอำนาจและมีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์กับมีรัฐเพื่อนบ้านที่อ่อนแอแยกต่างกันอย่างเด่น ๆ สิ่งเหล่านี้และการพิจารณาในทำนองเดียวกันนี้ ยังมีผลต่อนโยบายทางเศรษฐกิจ

การเมืองและการทหารของรัฐควย เป็นต้นว่า รัฐที่มีสภาพเป็นเกาะอย่างประเทศอังกฤษ และญี่ปุ่นก็จำต้องทำการพัฒนา กำลังทางนาวิกโยธินให้เข้มแข็ง แต่รัฐที่มีสภาพที่เป็นแผ่นดินกว้างใหญ่ไพศาลอย่างประเทศสหภาพโซเวียตก็จำเป็นต้องพัฒนาทั้งกำลังทางทะเลและทางบกไปพร้อมกัน ส่วนรัฐที่มีสภาพเป็นคาบสมุทร ซึ่งเป็นที่เชื่อมต่อทางการค้าระหว่างประเทศ ก็จำต้องบำรุงรักษากำลังทางทะเล เพื่อป้องกันตนเองจากศัตรูภายนอก แต่ประเทศสหรัฐ ซึ่งมีสภาพเป็นพื้นที่ที่ถูบขนาบด้วยชายฝั่งมหาสมุทรทั้งสองข้างอย่างยาวเหยียดและอยู่ห่างจากแผ่นดินที่มีอิสระอื่น ๆ จึงต้องพัฒนากำลังทางนาวิกโยธินมากกว่าทางบก และเนื่องจากความมั่นคงทางภูมิศาสตร์ของสหรัฐ (ปัจจุบันได้รวมถึงการเพิ่มกำลังทางอากาศด้วย) ได้มีความผูกพันอยู่กับกำลังทางนาวิกโยธินของประเทศอังกฤษเพื่อป้องกันตนเอง ในช่วงศตวรรษที่ 19 ทำให้สหรัฐสามารถอุทิศกำลังของประเทศที่มีอยู่ ไปพัฒนาทางเศรษฐกิจของตนเอง และในเวลาเดียวกัน สหรัฐก็ได้รับทัศนคติของความไม่อยู่โดดเดี่ยว ในเรื่องกิจกรรมระหว่างประเทศมาด้วย บริเวณที่ได้รับทัศนคตินี้มาส่วนใหญ่จะอยู่ตามดินแดนชายฝั่งของสหรัฐ มากกว่าอยู่ในภาคตะวันตกตอนกลางของสหรัฐหรือแถบลุ่มแม่น้ำมิสซิสซิปปี (Middle West)

3. รัฐบาล ถึงแม้ว่าจะมีนักเขียนบางท่านได้ถือว่า รัฐบาลกับรัฐบาลจะเป็นสิ่งเดียวกันก็ตาม แต่ขอความสนับสนุนที่มีน้ำหนักมาก คือ รัฐบาลเป็น "เครื่องมือที่สำคัญหรือเป็นเครื่องมือที่ถูกประดิษฐ์ขึ้นโดยรัฐ"¹² หรือเป็น "องค์กรหนึ่งของรัฐซึ่งประกอบด้วยสาขาใหญ่ ๆ 3 สาขา คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ รวมทั้งหน่วยงานทางการบริหารอื่น ๆ"¹³

¹² E.M. Sait, Political Institution (New York : Appleton - Crofts, Inc., 1938), p. 85.

¹³ E.C. Smith and A.J. Zurcher (eds.), A Dictionary of American Politics (New York : Barnes & Noble, Inc., 1944), p. 145.

ส่วนในความหมายอื่น ๆ ก็มีว่า รัฐบาลเป็นสิ่งจำเป็นอย่างแน่นอนคือเป็นกลไกที่มีอิสระซึ่งเป็นปัจจัยของรัฐสำหรับการรักษาความอยู่รอด การดำเนินให้เป็นไปตามหน้าที่ และการทำให้นโยบายและเป้าหมายของรัฐเป็นจริงเป็นจังขึ้นมา แต่รัฐบาลไม่ใช่เป็นรัฐ เพราะอย่างน้อยรัฐก็เป็นประชาคมของบุคคลจำนวนมากแต่รัฐบาลเป็นกลุ่มบุคคลจำนวนน้อยเท่านั้น เมื่อเทียบสัดส่วนกับประชากรของรัฐ ยิ่งกว่านั้น รัฐยังเป็นสิ่งที่คงอยู่ตลอดไป และเป็นความจริงที่ถาวรอย่างชอบธรรม ในขณะที่รัฐบาลแต่ละชุดอาจจะถูกล้มล้างลงอย่างสิ้นเชิง (อย่างเช่นโดยการปฏิวัติ) ในขณะที่รัฐหนึ่ง ๆ ยังปรากฏเป็นรัฐอยู่ ทั้งที่พ่ายแพ้ต่ออีกรัฐหนึ่งและรัฐผู้นั้นก็สามารถสร้างการปกครองใหม่ในรัฐที่พ่ายแพ้ได้ หรือในรัฐอาณานิคมของเขา การพัฒนาการที่ว่ามีมีความแตกต่างอย่างสิ้นเชิงจากการเปลี่ยนแปลงภายในรูปแบบของรัฐบาลซึ่งรัฐที่มีความมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้งในศตวรรษน้อยอย่างเช่น ประเทศอิตาลี ซึ่งเป็นรัฐ ๆ หนึ่งที่สามารถถอยค่นต่อการเปลี่ยนแปลงจากการปกครองแบบราชาธิปไตยมาสู่เผด็จการแบบฟาสซิสต์ และไปสู่สาธารณรัฐประชาธิปไตยในที่สุด หรือประเทศเยอรมันนี่ก็ผานจากช่วงอาณาจักรแบบเอกราชไทย (autocratic empire) ไปสู่การปกครองแบบนาซีหรือประเทศฝรั่งเศสก็ผานจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราช สาธารณรัฐ อาณาจักรราชาธิปไตยที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ สาธารณรัฐ (อีกครั้งหนึ่ง) อาณาจักร (อีกครั้งหนึ่ง) สาธารณรัฐ (อีกครั้งหนึ่ง) ซึ่งถูกต่างชาติควบคุม และเข้าสู่สาธารณรัฐที่ 4 แท้ที่จริงแล้วรัฐเหล่านี้มีความแตกต่างจากรัฐบาลของรัฐนั้น ๆ ในทุกทาง (และรวมทั้งรัฐอื่น ๆ ที่ไ้ผานการเปลี่ยนรูปทางการปฏิวัติ) คือสิทธิและขอบเขตอำนาจของรัฐภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ไม่สามารถที่จะเพิกถอนและปฏิเสธได้โดยการเปลี่ยนแปลงทางการปฏิวัติในรัฐบาลของรัฐนั้น ๆ รัฐบาลอาจจะเปลี่ยนแปลงได้ แต่ทานโกเรเตียส (Grotius) ได้บอกว่า "รัฐเป็นอมตะ"

4. อำนาจอธิปไตย เป็นองค์ประกอบสุดท้ายที่สำคัญของรัฐ คำว่า "อำนาจอธิปไตย" ไซ่แสดงแทนอำนาจอสูงสุดและอำนาจอทางกฎหมายสุดท้าย ซึ่งอยู่เหนือและเกิน

กว่าอำนาจทางกฎหมายใด ๆ ที่มีอยู่ อำนาจอธิปไตยมีอยู่ 2 ลักษณะ คือเป็นอำนาจสูงสุดภายในดินแดนของรัฐและเป็นอิสระจากภายนอกรัฐ คือเป็นรัฐอิสระจากการควบคุมของรัฐอื่น ๆ หรืออำนาจทางการเมืองอื่น ๆ เป็นต้นว่า จากองค์การระหว่างประเทศ เราไม่น่าจะพูดว่า "รัฐ" ที่ไม่สามารถแสดงอำนาจอย่างเพียงพอที่จะควบคุมและออกกฎหมายบังคับต่อกิจกรรมภายในเขตแดนของตน หรือกลุ่มบุคคลที่เป็นรัฐบาลขาดความรับผิดชอบ ไม่มีความเป็นรัฐในแง่กฎหมายระหว่างประเทศซึ่งโดยทั่วไปถือว่า "รัฐ" ถูกใช้เฉพาะความหมายถึงดินแดนที่เป็นอิสระ มีอำนาจของตนเอง และไม่ถูกใช้ในฐานะที่เป็นอาณานิคม หรือในรูปเมืองขึ้น เมืองออกต่าง ๆ

ความจริงแล้วในเรื่องนี้ ไม่มีสิ่งอะไรที่จะสมบูรณ์และมีอำนาจอย่างไม่มีเงื่อนไข ดังนั้น จึงถือได้ว่าไม่มีอำนาจอธิปไตยที่สมบูรณ์อย่างแท้จริง ทั้งในกิจกรรมภายในและระหว่างประเทศ แม้วาณิชตรีและผู้เผด็จการ ที่มีอำนาจสูงสุด ก็ยังคงถูกบังคับโดยเหตุการณ์และสถานการณ์ต่าง ๆ ซึ่งเขาไม่สามารถจะควบคุมได้ ในทำนองเดียวกันการกกดขี่ข่มเหงราษฎร จึงมีขีดจำกัดทางปฏิบัติภายใต้กฎหมายข้อบังคับนั้น ๆ ในโลกทางการเมืองแมนชาติที่มีอำนาจสูงสุดก็จำต้องคิดแปลงนโยบายของเขา ให้สอดคล้องกับความเป็นจริงของสถานการณ์ระหว่างประเทศและชาติที่เล็กกว่าก็พบว่าพวกตนจำต้องมีลำดับแห่งความเป็นไปได้ ในการแสดงออกต่อสถานการณ์ที่ตึงเครียดเช่นกัน มีรัฐจำนวนมากที่ถูกเรียกว่า "รัฐอธิปไตย" เพราะเป็นรัฐที่มีเอกราชตามกฎหมายและมีความเท่าเทียมกัน ในการเป็นสมาชิกของชุมชนนานาชาติ แต่แท้ที่จริงแล้วรัฐเหล่านั้นไม่มีอิสรภาพอย่างแท้จริงในทางทหารและทางเศรษฐกิจ เพราะต้องไปผูกพันอยู่กับมหาอำนาจใดมหาอำนาจหนึ่ง

เนื่องจากมีความเคารพในอำนาจอธิปไตยทั้งภายในและภายนอกรัฐ จึงเกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างกว้างขวาง ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ที่มีต่อสภาพและขอบเขตแห่งอำนาจอธิปไตย ในทางทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นสิ่งที่แบ่งแยกมิได้ แต่ในระบบรัฐบาลกลาง (federal systems) ได้แสดงให้เห็นถึงข้อสมมติที่ว่า อย่างน้อยที่สุดแล้วอำนาจ

อธิปไตยสามารถถูกแบ่งแยกออกได้ ระหว่างของชาติ (รัฐบาลกลาง) และของจังหวัด (รัฐบาลท้องถิ่น) แมว่ารัฐต่าง ๆ ซึ่งยอมรับว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ก็มีผู้ตั้งข้อสงสัยว่าประชาชนอาจจะแสดงอำนาจอธิปไตยออกมาโดยบ่อยครั้งเท่าใด และในเรื่องอะไรบ้าง อย่างเช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่มีการให้ประชาชนออกเสียงรับรองกฎหมายที่ผ่านสภาแล้ว (referendum) และในอังกฤษก็ไม่มีการจัดให้มีการเสนอร่างกฎหมายต่อสภาโดยประชาชน (initiative) ไม่มีการให้ประชาชนออกเสียงรับรองกฎหมายที่ผ่านสภาแล้ว หรือไม่ให้ประชาชนออกเสียงลงมติถอดถอนผู้แทนราษฎรออกจากตำแหน่งได้ (recall) และในบางรัฐเป็นต้นว่า ประเทศอังกฤษต้องการที่จะมีอำนาจเหนือกิจกรรมระหว่างรัฐ ในขณะที่รัฐอื่น ๆ อย่างเช่น สหรัฐ ต้องการมีอำนาจในขอบเขตที่จำกัดกว่า

"อำนาจอธิปไตย" ได้ถูกนำมาใช้ เป็นแนวความคิดทางรัฐศาสตร์ โดยเฉพาะเมื่อรัฐชาติได้เติบโตขึ้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นการให้กำเนิดแก่วิชาการนี้ อย่างไรก็ตาม อำนาจอธิปไตยก็เป็นกฎหมายอย่างหนึ่งและในทางทฤษฎีเป็นเพียงแนวความคิด ซึ่งไม่ได้รับความเชื่อถือเหมือนอย่างการอธิบายถึงส่วนประกอบและข้อตกลงของอำนาจทางการเมือง ข้อแตกต่างนี้สามารถสังเกตเห็นได้จากความแตกต่างระหว่างอำนาจอธิปไตยตามกฎหมาย (เป็นของกษัตริย์หรือประชาชน) และของคณะบุคคล ผู้ซึ่งสามารถควบคุมทางการเมืองได้ เป็นต้นว่า คณะรัฐมนตรี หัวหน้าพรรคการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม รัฐก็ยังต้องการแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจทางกฎหมายแนวอื่น ๆ อีก เพราะไม่มีอำนาจหรือพลังผลักดันอันใดที่จะกำหนดขอบเขตของอำนาจได้ แต่ลำพังเพียงอำนาจอธิปไตยของรัฐ ก็สามารถประกาศว่า อำนาจอธิปไตยเป็นกฎหมายสามารถครอบงำ อำนาจทางการเมืองได้อย่างภาคภูมิและมีศักดิ์ศรี

เหมือนอย่างที่ท่านผู้พิพากษา ซัทเธอร์แลนด์ (Sutherland) ได้พูดไว้ในระหว่างที่มีการถกเถียงกันในศาลสูงสหรัฐว่า¹⁴ "ผู้ปกครองมาและไป การปกครองได้สิ้นสุดลงและรูปแบบต่าง ๆ ของรัฐบาลได้แปรเปลี่ยนไป แต่อำนาจอธิปไตยยังคงอยู่รอด สังคมการเมืองหนึ่ง ๆ ไม่สามารถจะคงทนอยู่ได้ โดยปราศจากเจตนารมณ์อันสูงสุดนี้ อำนาจอธิปไตยยังคงได้รับการเชิดถือตลอดไป" อย่างไรก็ตาม เพราะอำนาจอธิปไตยเป็นหนึ่งในบรรดาลักษณะที่สำคัญของรัฐ การสิ้นสุดของความเป็นรัฐ เป็นคนว่า เป็นผลจากการได้รับชัยชนะ และการกลืนชาติโดยรัฐอื่น ๆ จะนำมาซึ่งความสิ้นสุดแห่งอำนาจอธิปไตยเช่นกัน

แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยได้ถูกพัฒนามาพร้อมกับการเติบโตของชาติสมัยใหม่ ซึ่งน่าสังเกตว่าในยุคกลางนั้นได้มีการถกเถียงกันเกี่ยวกับคำจำกัดความของความมั่นคง สปิริตและอำนาจอันชอบธรรม แต่ก็ไม่ใครวมถึงคำว่าอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐควย เพราะรัฐที่เรารู้จักนั้นไม่ได้อยู่ในสภาพเดิมอีกต่อไป กล่าวคือแต่เดิมนั้น เรามักคิดว่าอำนาจอธิปไตยมีกำเนิดมาจาก "องค์อธิปัตย์" (กษัตริย์หรือราชา) ซึ่งเป็นการสะท้อนถึงข้อเท็จจริงที่ว่านักเขียนเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยในยุคแรก ได้กำหนดให้แก่กษัตริย์มากกว่ารัฐ ในหลายประเทศ กษัตริย์ได้ต่อสู้ขงซึ่งในการอ้างสิทธิแห่งอำนาจอันชอบธรรมของพระองค์ กับพวกขุนนางและกับศาสนจักร แม้ว่าหลังจากการปฏิรูปแล้ว ศาสนาหรือวัดได้พยายามสร้างอำนาจภายใต้เครื่องบังหน้าของรัฐมากกว่าของสันตปาปา กษัตริย์จึงต้องทำการต่อสู้ขงซึ่งอำนาจจากพระตลอดมา

¹⁴ United States v., Curtiss - Wright Export Corporation 299 U.S. 304, 316 - 317. (1936). quoted in Carlton Clymer Rodee ; Totton James Anderson : and Carl Quimby Christol, Introduction to Political Science (New York : McGraw - Hill Book Company, 1957), p. 78.

ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยสมัยใหม่ ได้รับการสร้างสรรค์ขึ้นโดย จังโบแดง (Jean Bodin, 1530 - 1597) ซึ่งเป็นผู้ให้การสนับสนุนอำนาจกษัตริย์เป็นลนพน์ แต่ก็ไม่เป็นเผด็จการ (despotism) โดยปราศจากเหตุผล ในผลงาน Six Books Concerning the State (1576) ทานได้ให้นิยามอำนาจอธิปไตยว่า เป็นอำนาจสูงสุด และตราไว้ด้วยกัลปาวสานเหนือสรรพสิ่งทั้งปวงและเหนือดินแดนที่ครอบครอง และไม่สามารถถูกจำกัดโดยพระราชบัญญัติที่มีอยู่ อย่างไรก็ตามอำนาจอธิปไตยของโบแดงก็ถูกจำกัดโดยกฎหมายของพระเจ้าและกฎหมายสูงสุดของแผ่นดิน หรือรัฐธรรมนูญ และสิทธิในทรัพย์สิน ดังนั้น แทนที่โบแดงจะใช้คำพูดเหมือนกับ "สมบูรณเด็กขาด" และ "ไม่สามารถถูกจำกัดได้" ทานกลับถูกกษัตริย์ที่มีอำนาจจำกัด หรืออยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ยิ่งกว่าทราชาษย์ที่มีอำนาจเป็นลนพน์

โบแดงมีชีวิตอยู่ในช่วงเวลาที่ยังเฟื่องฟู กำลังมีภาวะยุ่งเหยิง กล่าวคือพระเจ้าเฮนรี่ที่ 3 กำลังทรงพยายามที่จะต่อสู้เพื่อควบคุมขุนนางที่กระด้างกระเดื่อง แต่การต่อต้านกษัตริย์ที่มีอำนาจเป็นลนพน์โคกระจ่ายแพร่หลายมากขึ้น ดังนั้น บรรดาผู้สนับสนุนราชวงศ์นี้ และในบรรดาผู้ที่เกี่ยวข้องกับกรรวมชาติฝรั่งเศส มีความต้องการที่ให้อำนาจควบคุมได้ทั้งรัฐ ผลงานการประพันธ์ของโบแดงได้รับการยกย่องว่าเป็นที่มาแห่งปัญญา คือเป็นผลงานที่ต้องการให้พระราชอำนาจของกษัตริย์มีอยู่เหนือชั้นสูงตามความคิดของโบแดง กษัตริย์เป็นเหมือนองค่อธิปไตยที่จะเสริมสร้างกฎหมายแห่งชาติทั้งหมด มีพระราชอำนาจที่จะตราพระราชกฤษฎีกา ประกาศสงคราม ครอบครองอำนาจตุลาการในชั้นฎีกา สุกท้ายและไม่ถูกจำกัดในเรื่องการเก็บภาษี การผลิตเหรียญกษาปณ์ และการอนุญาตให้มีการอภัยโทษ

โบแดงได้พัฒนาหลักการที่ว่า ประมุขของรัฐ ต้องครอบครองการปกครองทั้งหมดเหนือกิจกรรมภายในชาติ ถ้าอำนาจของประมุขไม่ได้ถูกจำกัด หมายถึงว่า ภายในรัฐจะต้องมีผู้ควบคุมทางการเมืองอยู่คนเดียวคือมีผู้ที่มีอำนาจสูงสุดเพียงคนเดียว อำนาจ

อธิปไตยที่ถูกรวบรวมอยู่ในกษัตริย์ไม่มีขอบเขตจำกัด ไม่สามารถโอนกันได้ และแบ่งแยกไม่ได้ แนวความคิดเช่นนี้ถูกใช้ไปในการแอบอ้างของกษัตริย์ในการปกครองเหนือกิจกรรมทั้งปวงภายในรัฐ แต่ด้วยการเติบโตของลัทธิประชาธิปไตยและของแนวความคิดเกี่ยวกับความเท่าเทียมกันนี้ เจ้าของอำนาจอธิปไตยก็ได้ถ่ายทอดจากกษัตริย์ไปสู่รัฐ (Body Politics) และไปสู่อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนในที่สุด

แนวความคิดอำนาจอธิปไตยของโบแกง ได้รับอิทธิพลมาจากผลงานของแมคเคียเวลลี (Niccolo Machiavelli, 1469 - 1527) แต่มีความแตกต่างเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงชีวิตของโบแกงแล้ว แมคเคียเวลลีอยู่ในช่วงเวลาที่ยุติธรรมเล็ก ๆ ต่าง ๆ ของอิตาลี กำลังคัดค้านอำนาจของวัดที่แอบอ้างมาปกครองเหนืออาณาจักร ท่านได้เปรียบเทียบให้เห็นลำดับของการให้คำแนะนำแก่กษัตริย์ที่ชื่อว่า ลอเรนโซ เดอ เมดีชีแห่ง ฟลอเรนซ์ ซึ่งเป็นการแนะนำว่าเจ้ามีสิทธิที่จะล้มล้างการปกครองของวัดและสามารถหลีกเลี่ยงออกจากการปกครองของศาสนจักรของสันตปาปาได้ สิ่งที่แมคเคียเวลลีแนะนำนั้นหมายถึงว่าประการแรกเจ้าผู้ครองนคร ไม่ต้องตกอยู่ในการควบคุมจากองค์กรภายใน การกำหนดองค์กร เช่นนี้เป็นลักษณะที่สำคัญของอำนาจอธิปไตย ประการที่สองคือรัฐมีอิสระจากการควบคุมของภายนอก¹⁵ โดยการปฏิบัติแล้ว ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยนี้หมายความว่ารัฐเป็นอิสระทั้งหมดจากการควบคุมของภายนอก ทั้งทางจิตใจและทางดินแดน ปัจจุบันอำนาจอธิปไตยแห่งชาติมีความหมายว่า รัฐเป็นผู้มีอำนาจทางการเมืองแต่เพียงผู้เดียวภายในเขตแดนทางภูมิศาสตร์ของรัฐ และมีอิสระจากอำนาจบังคับภายนอก

¹⁵ อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอแนะของแมคเคียเวลลี จะไม่ทำให้เจ้าหมดความเคารพจากรัฐอื่น ๆ ลงไป เพราะการควบคุมนั้นกระทำกันภายในรัฐของตนเท่านั้น โปรดอ่าน พิชิต จงสถิตย์วัฒนา และคณะ (แปล), เจ้า (กรุงเทพฯ : บริษัทพิชิต จำกัด, 2516).

ในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้ว รัฐสมัยใหม่ส่วนมากมักไม่พยายามที่จะมีอำนาจ
ทางการเมืองเหนือกิจกรรมทั้งปวงของสังคม ตัวอย่างเช่น รัฐประชาธิปไตย ไม่เคยที่จะ
ถือเอกสิทธิ์ในเรื่องที่เป็นข้อพิพาทของเอกชน แม่ว่าศาลต่าง ๆ จะเป็นเครื่องมือที่ใช้
สำหรับตัดสินสิทธิทางกฎหมายก็ตาม เอกชนก็ยังได้รับสิทธิ ให้ตกลงข้อพิพาทนั้นโดยกลุ่ม
บุคคลที่เรียกว่า อนุญาโตตุลาการ ในบางพื้นที่ ที่ระบุข้อจำกัดเป็นพิเศษ ผู้พิพาทกันอาจ
ตกลงกันเองได้โดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐ ดังนั้น ถ้าบุคคลใดถูกทำลายชื่อเสียง
เกียรติยศ เขาก็อาจจะป้องกันตัวเองได้ ขอให้จริงจึงมีอยู่ว่า รัฐได้ใช้กำลังตำรวจเพื่อ
รักษาความสงบ แต่ไม่ได้รวมไปถึงการไม่ยอมให้ปัจเจกบุคคล มีสิทธิที่จะป้องกันตัวเอง
ซึ่งบุคคลไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสำหรับการใช้ความชอบธรรมตามสิทธินั้น

จากที่ศนะเช่นนี้ รัฐจึงเสมือนถูกจำกัดอำนาจหน้าที่ ตามความเป็นจริงแล้ว
กฎหมายท้องถิ่นก็ได้อำนาจกิจกรรมของปัจเจกชน กฎหมายระหว่างประเทศก็จำกัดความ
ประพฤติของรัฐต่าง ๆ ได้เช่นกัน สัญญาของเอกชน ได้จำกัดความประพฤติของปัจเจกชน
ผู้ซึ่งรวมกระทำสัญญานั้นขึ้นมา สนธิสัญญาตามรูปแบบของกฎหมายระหว่างประเทศก็จำกัด
หรือเป็นเงื่อนไขแห่งความประพฤติของรัฐต่าง ๆ ซึ่งเข้าร่วมในความตกลงแห่งสนธิสัญญา
นั้น ตัวอย่างเช่น รัฐมักตกลงกันโดยทำเป็นสนธิสัญญาเพื่อจำกัดอำนาจอธิปไตยของแต่ละ
ฝ่าย เป็นต้นว่า ยินยอมให้เครื่องบิน บินผ่านเหนือดินแดนของรัฐ หรือยินยอมให้บุคคลตั้ง
เขาและส่งวัตถุติดออกนอกรัฐได้ หรือการให้สิทธิพิเศษแก่การค้าการทูตที่ไม่ต้องรับผิดชอบ
รวมทั้งเรื่องต่าง ๆ อีกหลายประการ

ข้อพิสูจน์อื่น ๆ ของการจำกัดขอบเขตของอำนาจอธิปไตยแห่งชาติ ได้
ปรากฏออกมาในส่วนอื่น ๆ ของอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ นับจากยุคของโกเรเตียส เป็นต้นมา
รัฐถูกเข้าใจว่า มีอำนาจทางการเมืองอย่างจำกัดแน่นอน แต่ยังไม่เป็นที่ยอมรับกันตามนั้น
เพราะรัฐยังได้รับประโยชน์จากอำนาจอธิปไตยอยู่ กล่าวคือ อำนาจอธิปไตยยังเป็นตัว
ประสานของรัฐต่าง ๆ และรัฐยังคงรักษาอำนาจอธิปไตยอยู่ เมื่อเป็นเช่นนี้ ขุนนางเจ้า

ที่คิดในยุคนั้น ก็ได้อภิปรายว่ามีอำนาจอธิปไตยเช่นกัน¹⁶ ปัจจุบันรัฐบางรัฐซึ่งมี
เอกราชอย่างสมบูรณ์ในชั่วระยะสั้น ๆ ก็ถูกมองว่าเป็นรัฐอธิปไตยในทางกลับกัน หลัง
จากการตกลงทางกฎหมายเป็นเวลานาน ราชอาณาจักรอังกฤษก็ได้ประสานเขตแดนที่อยู่
ในริมโพธิสมภารเข้าด้วยกัน เรียกว่า เครือจักรภพก็ถูกมองว่าเป็นรัฐอธิปไตยเช่นเดียวกัน
องค์อธิปัตย์ในสหรัฐคือใครหรือเป็นอะไร คำตอบที่น่าจะเป็นคือ "ประชาชน"
เพราะว่าการปกครองแบบประชาธิปไตยของสหรัฐมีพื้นฐานอยู่บนหลักการของอำนาจ
อธิปไตย เป็นของปวงชนแต่ไม่ใช่ประชาชนทุกคน ดังจะเห็นได้ว่าผู้มีสิทธิออกเสียงเลือก
ตั้ยังมีส่วนร่วมเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ถ้าทุกคนมีส่วนร่วมจริง ๆ การปฏิบัติของรัฐบาลจะ
เป็นแบบแก้ไขปัญห เฉพาะหน้า ทั้งในค่านิยมปฏิบัติ บริหารและตุลาการ คือต้องให้ประชาชน
ออกเสียงรับรองกฎหมายที่ผ่านสภาแล้วและผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้อาจเข้าร่วมในการ
สร้างกฎหมายของรัฐหรือของท้องถิ่น (แต่ไม่ใช่มลรัฐ) หรือการแก้ไขรัฐธรรมนูญของรัฐ
หรือกฎบัตรของรัฐของปวงชนใดควยชอบเขตนั่นนั้นจึงจะถือว่าประชาชนมีอำนาจอธิปไตย
อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตามภายใต้ระบบสหพันธ์รัฐแบบสหรัฐอำนาจอธิปไตยตามทฤษฎีได้
ถูกแบ่งแยกระหว่างประเทศกับมลรัฐซึ่งแต่ละฝ่ายมีอำนาจสูงสุดภายในเขตแดนของตน
อำนาจเหล่านี้จะได้รับการชี้ขาดจากศาลสูงแห่งสหรัฐ ปัจจุบันเป็นการแน่นอนแล้วว่า
มลรัฐเหล่านี้เป็นองค์อธิปัตย์ที่แท้จริง และอาจได้รับการอธิบายเพิ่มเติมโดยไวยาษาของ
กฎหมายไควมลรัฐเป็น "องค์อธิปัตย์ครึ่งใบ" ("quasi - sovereign")

¹⁶ Edwin D. Dickinson, The Equality of States in International Law (Cambridge : Harvard University Press, 1920), p. 58 .

ดังนั้น ผู้ลงคะแนนเสียงจึงมีส่วนร่วมโดยตรงในรัฐสภาและในการแก้ไขรัฐธรรมนูญในระดับมลรัฐหรือท้องถิ่น แต่ไม่ได้ครอบงำถึงระดับรัฐบาลกลางหรือประเทศ ภายใต้นั้น "อำนาจอธิปไตย" อยู่ที่ไหนแน่ ที่รัฐบาลกลาง สภาองเกรส ประธานาธิบดี หรือที่ศาลสูง แท้ที่จริงแล้วไม่มีส่วนใดส่วนหนึ่งของการปกครองแบบนี้ที่เป็นองค์อธิปัตย์ แม้ว่าแต่ละส่วนจะได้รับมอบการใช้สิทธิบางส่วนของอำนาจอธิปไตยก็ตาม เป็นต้นว่าสภาองเกรสสามารถใช้สิทธิตามอำนาจอธิปไตยในการร่างกฎหมาย แต่เพียงในขอบเขตแห่งรัฐธรรมนูญเท่านั้น โดยถูกกำหนดจากศาลสูง นักเขียนบางท่านมีความเชื่อว่าศาลสูงเกือบจะมีอำนาจสูงสุด ทั้งที่เป็นหน่วยหนึ่งแห่งอธิปไตยของการปกครอง เพราะศาลสูงสามารถตัดสินชี้ขาดในเรื่องเกี่ยวกับการตีความในรัฐธรรมนูญ (Constitutionality) ของรัฐสภา ฝ่ายบริหารและหน่วยทางการบริหารอื่น ๆ และมีผลต่อการ "สร้าง" รัฐธรรมนูญ โดยการตัดสินว่าขอความในรัฐธรรมนูญมีความหมายอะไรในทางปฏิบัติ แต่ผู้พิพากษาที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามา เช่นเดียวกับตำแหน่งประธานาธิบดี ผู้แทนราษฎร และวุฒิสมาชิก (senators) ดังนั้น เราจึงขอกลับไปสู่ความคิดที่ว่า ประชาชนผู้ซึ่งเลือกเจ้าหน้าที่เหล่านี้มีอำนาจอธิปไตยมากที่สุดในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง

แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยทางการเลือกตั้งนี้ แม้ว่าผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะมีอำนาจอธิปไตยทางอ้อม แต่ก็มีสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น อำนาจอธิปไตยสูงสุดในสหรัฐจึง ได้แก่ รัฐสภาซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญแห่งชาติได้ รัฐสภานี้จะหมายถึงทั้งระดับชาติและระดับมลรัฐ ด้วยการวิเคราะห์ในขั้นสุดท้ายแล้ว ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเป็นผู้มีอำนาจสุดท้าย ที่จะกำหนดรูปแบบทางการปกครองภายใต้สภาพแวดล้อมที่เขาอาศัยอยู่ ฉะนั้นอำนาจอธิปไตยทางรัฐธรรมนูญ ก็คืออำนาจอธิปไตยในการออกกฎหมายหรือทางการเลือกตั้ง ซึ่งเหมือนกับ "อำนาจสูงสุด" ที่โบเคงเสนอไว้

ลักษณะและคุณสมบัติทั่วไปของรัฐ

ตามการสังเกตในตอนเริ่มต้นของบทนี้ รัฐได้ถูกโต้แย้งในเนื้อหาสาระจนถึงทุกวันนี้ ถ้าเราไม่สาวต่อทฤษฎีที่ไม่มีเหตุผลเกี่ยวกับการกำเนิดของรัฐ เราก็ไม่อาจจะอธิบายได้อย่างถูกต้องเกี่ยวกับรัฐได้ เพราะบางท่านบอกว่ารรัฐเป็นสิ่งชั่วร้ายที่จำเป็นซึ่งมักมีแนวโน้มไปสู่การคอร์รัปชัน การหวังเห็นยวความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคม และคุกคามต่ออิสรภาพของมนุษยชาติเสมอมาหรือบางทีว่า รัฐเป็นตัวแทนของชนชั้นสูง บางทีจุดประสงค์ของรัฐก็ถูกมองว่าเหมือนการสร้างมาตรฐานทางจริยศาสตร์ เครื่องหมายของรัฐก็เหมือนความยุติธรรม ปัจจัยของรัฐคือ กฎหมาย ซึ่งมีพื้นฐานอยู่บน "สิทธิที่มีเหตุผล" และการยอมรับของประชาชน

ทัศนคติที่มีต่อรัฐเหล่านี้ได้รับอิทธิพลมาจากพฤติกรรมของรัฐที่พิศดารในช่วงเวลาพิเศษแห่งประวัติศาสตร์ อย่างเช่น ความคิดของเพลโตและอริสโตเติลก็ได้สะท้อนให้เห็นถึงเหตุการณ์ในสมัยเอเธนส์โบราณ ที่พวกสโตอิกมีความรังเกียจการมีส่วนร่วมทางการเมือง เพราะถ้ามีส่วนร่วมมากเกินไป ระบบนครรัฐก็จะรับไม่ไหวแล้วล้มครืนลงมาได้ ส่วนในยุคชาวคริสต์เขียนตอนคนโคมองรัฐว่า เป็นการลงโทษมนุษย์ที่มีบาปติดตัวมา และในศตวรรษที่ 18 นักปรัชญาและพวกหัวรุนแรงได้ประกาศว่ารัฐทุกรัฐเป็นสิ่งเลวร้ายเพราะรัฐในช่วงเวลาและอายุของพวกเขา มีแต่กษัตริย์ที่ทรงอำนาจเด็ดขาดและทุจริต ในต้นศตวรรษที่ 19 ลูกคุ่มของความคิดทางการเมืองได้แกว่งไปถึงจุดตรงกันข้ามอย่างมากจากคำกล่าวที่ลือชื่อของอริสโตเติลว่า "มนุษย์โดยธรรมชาติเป็นสัตว์การเมือง" รัฐในช่วงนี้ถูกมองว่าไม่เป็นธรรมชาติ แต่เป็นสิ่งประดิษฐ์ที่เขมที่ยังคงรักษาความอ่อนแอไว้ เพื่อมิให้รัฐทำลายอิสรภาพของมนุษย์ พอถึงปลายศตวรรษที่ 19 อย่างน้อยที่สุดก็ในประเทศอังกฤษและเยอรมันนี้ กระแสของปรัชญาเริ่มต้นหมุนเปลี่ยนไป และลัทธิแห่งความเกลียดชังที่มีต่อรัฐก็ถูกขจัดปัดเป่าออกไป โดยการเติบโตของความสำนึกกาแห่งคุณความดี ซึ่งเป็นการ

สร้างความสำเร็จของรัฐสมัยใหม่ที่เดียว ตัวอย่างเช่น การส่งเสริมอนามัยและการศึกษาของสังคม การส่งเสริมอุตสาหกรรม และการยกระดับศีลธรรมให้เสมอเหมือนกันมาตรฐานทางวัตถุ เป็นต้น

ดูเหมือนจะเป็นการชัดเจนที่ว่า กระแสทัศนคติของเราที่มีต่อรัฐได้ไปไกลทางปฏิบัติมากกว่ายุคประวัติศาสตร์ในอดีต โดยปกติ รัฐได้รับการพิจารณาซึ่งขาดจากผลงานของนักคิดเหล่านั้น ซึ่งบางผลงานก็อยู่ในระดับ "ดี" และบางผลงานก็อยู่ในระดับ "เลว" เครื่องวัดชั่วคราวของโลกอย่างหยาบ ๆ เป็นเรื่องของประชาธิปไตยและความมีมนุษยธรรม ดังนั้นการกระจายเสรีภาพและการปกครองตนเองจึงถูกเรียกร้อง ในขณะที่การปกครองแบบเผด็จการถูกติเตียน แม้ว่าการปกครองอย่างหลังนี้จะได้อางตัวว่า ใคุ้ทธิศีลยสละเพื่อประชาธิปไตยและสวัสดิการของมนุษย์ก็ตาม เราก็ไม่ว่าจะถามว่า รัฐเป็นสิ่ง "ดี" หรือ "เลว" ในทางนามธรรมกันแน่ แต่เราควรจะสนใจว่ารัฐได้ทำหน้าที่ของรัฐไปใดก็เพียงใด พุคอย่างกว้าง ๆ ก็คือ รัฐได้ส่งเสริมสวัสดิการแก่พลเมืองใดก็เพียงใด และใค้เอาใจใส่ต่อสิทธิของประชาชนอย่างไรบ้าง ปัจจุบันคนสมัยใหม่ได้เลิกคิดที่จะหลีกเลี่ยงออกจากรัฐและการปกครอง เพราะแม้แต่ชีวิตที่เต็มไปด้วยความยากลำบากที่สุด ก็ยังต้องยอมรับในความจำเป็นที่รัฐต้องทำการบังคับและควบคุมประชาชน เพื่อรับมือกับปัญหาที่เป็นหมิ่น ๆ แสน ๆ ของยุคที่เทคโนโลยีมีความลึกลับซับซ้อน ดังนั้น ข้อตกลงเบื้องต้นจึงไม่ควรเป็นเรื่องเกี่ยวกับการให้ความหมายของคำว่ารัฐกับรัฐบาล หรือการมีกับไม่มีรัฐควบคุม แต่ควรเกี่ยวข้องกับระดับที่รัฐจะสามารถเข้าแทรกแซงกิจกรรมของมนุษย์ได้ รูปแบบที่ถูกต้องของรัฐและวิธีการบริหาร เพื่อนำไปสู่จุดมุ่งหมายแห่งความสมบารพในนโยบายสาธารณะ

สรุป

ทฤษฎีเกี่ยวกับการกำเนิดของรัฐ ประเภทของรัฐ และองค์ประกอบของรัฐที่อธิบายมาทั้งหมดนี้ มิได้ใช้ได้เฉพาะในซีกโลกตะวันตกเท่านั้น แต่รวมถึงซีกโลกตะวันออก

ด้วย กล่าวคือ สามารถเข้าใจอธิบายถึงการปกครองไทยมาแต่โบราณด้วย ถ้าไป
ดูที่องค์คัมภีร์จะพบว่า ได้มีการอธิบายการกำเนิดรัฐไปตามทฤษฎีวิวัฒนาการหรือธรรมชาติ
กล่าวคือ รัฐนั้นพัฒนาไปจากรูปแบบของครอบครัวแล้วค่อย ๆ เจริญขึ้น มีการสร้างบ้าน
เรือนมากขึ้น มีการเริ่มสะสมอาหารและทรัพย์สินสมบัติ ความจำเป็นในการที่จำต้องมีหัวหน้า
มาคุ้มครองรักษาทรัพย์สินในสังคมก็เกิดขึ้นตามมา และเริ่มมีการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเกิดขึ้น
โดยกษัตริย์พระองค์หนึ่ง ๆ ก็จะทรงครอบครองอาณาจักรที่มีอาณาเขตแน่นอน รัฐที่สมบูรณ์
แบบก็เกิดขึ้นแต่บัดนั้น¹⁷ ส่วนองค์ประกอบของรัฐตามที่กล่าวมานั้นก็มีความสำคัญมาก
เมื่อเกิดรัฐชาติขึ้นมาในตะวันออก กล่าวคือแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐชาติได้แพร่หลายเข้า
มาในแถบนี้ พร้อมกับการลาอาณานิคมของประเทศในยุโรปตะวันตก¹⁸ ทำให้มีการพิจารณา
กันว่า รัฐชาติควรมีองค์ประกอบอะไรบ้าง คือนอกจากดินแดนและประชากรแล้ว ยังต้อง
ประกอบด้วยอะไรอีก ดังจะเห็นว่า ในรัชกาลของพระเจ้าบรมโกศเจ้าอยู่หัวไคทรง

¹⁷ ปรคอ่านอย่างละเอียดได้จาก ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ความคิดทางการเมือง การปกครองไทยโบราณ (กรุงเทพฯ : แผนกตำราและคำบรรยาย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 7 - 24.

¹⁸ Lucian W. Pye, Aspects of Political Development (Boston : Little, Brown and Company, 1966), pp. 1 - 20.

ปฏิรูปการปกครองไทยทั้งหมด เพื่อให้รัฐบาลสามารถมีอำนาจธิปไตยโดยเห็นอกเห็นใจคน
ทั้งปวงอย่างเด็ดขาด¹⁹ เพราะถ้าไม่ทำเช่นนั้น ประเทศที่ชอบล่าอาณานิคมก็จะอ้างกับ
เราได้ว่า คนแค่นั้น ๆ มิใช่เป็นของเรา ดังนั้น องค์ประกอบของรัฐตามที่อธิบายมานั้น
จึงควรแก่การศึกษาเพิ่มเติมและหาหลักเกณฑ์ที่แน่นอนกว่าที่เคยเป็นอยู่มาแล้วในอดีต



¹⁹ Likhit Dhiravegin, Political Attitudes of the Bureaucratic Elite and Modernization in Thailand (Bangkok : Thai Watana Panich, 1973), pp. 12 - 14.

กระบวนการทางการเมือง

กระบวนการทางการเมืองเป็นวิถีการใช้อำนาจทางการเมืองด้วยเหตุที่อำนาจทางการเมืองเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมา พร้อมกับที่มนุษย์รวมกันอยู่เป็นหมู่เป็นเหล่า ฉะนั้นวิถีการใช้อำนาจทางการเมืองจึงเป็นสิ่งที่เก่าแก่ แต่สืบทอดเรื่อยมาเป็นเวลานาน กระบวนการทางการเมืองมีหลายวิธีแตกต่างกันตามสมัย ในสมัยโบราณ การเปลี่ยนผู้ปกครองภายในรัฐระหว่างชนชั้นนำในชุมชน ก็เป็นวิถีการใช้อำนาจทางการเมืองอย่างหนึ่ง บางชุมชนถือการสืบทอดอำนาจทางการเมืองเหมือนการสืบทอดในทรัพย์สิน บางสังคมการใช้อำนาจทางการเมืองต้องได้รับความยินยอมจากสมาชิกของสังคม ชุมชนบางแห่งใช้ความรุนแรงและอำนาจบังคับเป็นแนวทางในการครองอำนาจ ทุกวิถีการดังกล่าวข้างต้นเป็นกระบวนการทางการเมืองทั้งสิ้น แต่กระบวนการทางการเมืองที่สำคัญก็คือ การกำหนดกฎเกณฑ์ข้อบังคับ และกฎหมายเพื่อใช้ในสังคม ในชั้นเดิมคำสั่งของผู้ปกครองและขนบธรรมเนียมประเพณีถือเสมือนเป็นกฎหมายของชุมชน แต่ในยุคต่อมาได้มีการกำหนดให้มีหน่วยงาน ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในชุมชนนั้น ๆ เป็นผู้ให้ความยินยอมในการออกกฎหมาย กฎหมายจึงเกิดขึ้นจากการประชุมของบุคคลผู้ได้รับมอบหมาย และเมื่อกฎหมายนั้นออกมาแล้วก็จะใช้บังคับกับบุคคลทั่วไป การออกกฎข้อบังคับในชุมชนทางการเมืองนี้ บางครั้งก็เป็นวิธีการง่าย ๆ เป็นการประกาศหรือแสดงเจตน์จำนงของผู้ปกครอง แต่บางครั้งก็มีวิธีการยุ่งยากซับซ้อน ต้องผ่านหน่วยงานหรือองค์การหลายขั้นตอน

กระบวนการทางการเมืองคืออะไร

ในปัจจุบันนี้ กระบวนการทางการเมืองเป็นกิจกรรมที่สลับซับซ้อนเพราะมีหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวของหลายหน่วย แต่ละหน่วยมีความรับผิดชอบโดยเฉพาะ แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องประสานงานกัน เพื่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน นอกจากนั้นก็มีหลักเกณฑ์ในการควบคุมการคดโกงอำนาจทางการเมืองและการใช้อำนาจทางการเมือง

กระบวนการทางการเมืองของประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบัน ไม่อาจจะดำเนินไปได้โดยอิสระ
อย่างแท้จริง หากแต่ต้องอยู่ภายใต้อิทธิพลของปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม ขนบธรรมเนียม
ประเพณีและบุคคลโดยเฉพาะกลุ่มพลังต่าง ๆ¹ จากที่กล่าวมาในข้างต้น ความหมายของ
กระบวนการทางการเมืองจะมีความหมายกว้างขวางมาก แต่เพื่อสะดวกในการศึกษา จึง
จะขอกำหนดความหมายของกระบวนการทางการเมืองว่า หมายถึงกระบวนการแสวงหา
การรักษา และการใช้ อำนาจทางการเมือง โดยวางอยู่บนรากฐานของความสัมพันธ์
ระหว่างความชอบธรรมกับความไม่ชอบธรรม และการยอมรับกับอการไม่ยอมรับ

อำนาจทางการเมืองคืออะไร

เหตุผลที่สนับสนุนอำนาจทางการเมือง ซึ่งอาจจะเข้าใจได้โดยทั่วไปนั้น มีว่า
สังคมมนุษย์เป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับมนุษย์ที่เป็นสัตว์สังคม เมื่อมีสังคมการเมืองเกิดขึ้นย่อม
ที่จะต้องมีการทางการเมือง เพื่อประโยชน์ในด้านการค้าและการปกครองสังคมนั้น
ซึ่งแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจทางการเมืองมีวิวัฒนาการเรื่อยมา จากเพลโตจนถึง
ปัจจุบัน โดยมีผู้อ่างเหตุผลสนับสนุนแนวความคิดที่ตนเองสร้างขึ้นมา ผู้ที่อ้างนั้นก็ล้วนแต่
เป็นนักปราชญ์ที่มีชื่อเสียง อย่างเช่น เพลโต ไคสรูปสารัตถะทางการเมืองของอุคัมรัฐ ,
กฎหมาย และรัฐบุรุษว่า คนในสังคมควรจะถูกปกครองและควบคุมระเบียบโดยคนที่รู้อาจจะ
ปกครองอย่างไร ดังนั้น รัฐจะต้องอาศัยการนำของชนชั้นนำผู้ทรงความรู้ และทรงคุณธรรม
ควยแสดงว่าเพลโตมอบอำนาจทางการเมืองให้แก่ชนชั้นนำ ผู้ทรงคุณธรรมเท่านั้น และ
วิตรอนสิทธิเสรีภาพของมวลชน² โดยถือว่าสังคมควรจะได้มีการแบ่งหน้าที่กันทำ ตาม

¹ในการศึกษาหารายละเอียดของเรื่องนี้ โปรดศึกษาจาก Edward C. Banfield, Political Influence (New York : Free Press, 1961).

²ไสนท์ จามริก (แปล), ความคิดทางการเมืองจากเพลโตถึงปัจจุบัน,
แต่งโดย เอ็ม. เจ. ฮาร์มอน (พระนคร : ร.พ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515),
หน้า 39 - 71

ดังนั้น เสรีภาพที่แท้จริงในสังคมอาจได้มาก็เพียงเพราะถ้าคนมีส่วนร่วมในการทำกฎหมาย ซึ่งคนจำต้องเชื่อฟัง คนไม่เสมอเท่าเทียมกันในทุกเรื่อง แม้ในหลาย ๆ เรื่องก็เช่นเดียวกัน แต่ในสังคมที่ดี เขาควรมีสีทธิมีฐานะเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย มาตรฐานข้อนี้ อาจจะไม่บรรลุถึง แต่การปกครองของกฎหมายก็ต้องทำให้ใกล้เคียงกับมาตรฐานนี้⁵

มีนักปราชญ์บางท่านเห็นว่า การได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองต้องมาจากหลักปฏิบัติอันเก่าแก่ ที่ยึดถือเป็นประเพณีและขนบธรรมเนียมชานาน⁶ ส่วนโฮมัส ฮอบส์ มีความเชื่อเรื่องผู้ปกครองที่มีอำนาจทางการเมืองอย่างเด็ดขาด แต่ผู้ปกครองก็อาจถูกจำกัดอำนาจทางการเมืองได้โดยอำนาจขั้นสุดท้ายของประชาชน นั่นคือการปฏิวัติต่อต้าน และฮอบส์ยังได้อ้างว่า ความเป็นระเบียบและเสถียรภาพของรัฐบาลเป็นจุดหมายปลายทางของรัฐหรือสังคม ฉะนั้น แม้ว่าจะต้องใช้อำนาจทางการเมืองที่เด็ดขาดเพื่อบรรลุถึงวัตถุประสงค์ก็ต้องยอม เนื่องจากฮอบส์เชื่อว่า มนุษย์ในสภาพธรรมชาติซึ่งปราศจากรัฐบาลนั้น จะต้องถูกบังคับให้ต่อสู้กับบุคคลอื่น เพื่อป้องกันชีวิตของตนเอง ในสถานะเช่นนั้นจะไม่มีความสุข ไม่มีความปลอดภัย ไม่มีเวลาที่จะแสวงหาความสุขจากทรัพย์สินหรือครอบครัว เพื่อที่จะแก้ไขความบกพร่องอันนี้ มนุษย์ก็ควรวมกลุ่มกันขึ้นเพื่อสร้างสัญญาประชาคม โดยมอบหมายอำนาจของตนให้แก่รัฐบาล แต่รัฐบาลซึ่งเกิดจากผลของสัญญานั้นมิได้เป็นคู่สัญญาด้วย⁷ นอกจากนั้นฮอบส์ยังเน้นในเรื่องความอยุ่รอดของสังคมว่า ผู้ไม่

⁵ เสน่ห์ จามริก, เรื่องเดิม, หน้า 102.

⁶ Oral J. Friedrich, Man and His Government : An Empirical Theory of Politics (New York : McGraw - Hill, 1963), pp. 234 - 35 .

⁷ Thomas Hobbes, Leviathan, edited by C.B. Michael (Baltimore : Pelican Book, 1968), pp. 30 - 45 .

อาจารย์หาความสงบเรียบร้อยให้แก่สังคมได้ ย่อมไม่มีสิทธิที่จะมีอำนาจทางการเมืองอีกต่อไป⁸

ตามแนวความคิดของฮอบส์นั้น ลોકกลับปฏิเสธ และเห็นว่ามนุษย์ทุกคนอยู่ภายใต้กฎของธรรมชาติ ไม่ว่าจะอยู่ในสังคมหรือไม่ก็ตาม ดังนั้น การต่อสู้ระหว่างมนุษย์จึงไม่จำเป็นแต่องค์การทางการเมืองก็ต้องก่อตั้งขึ้น เพราะกฎธรรมชาตินั้นมีได้มีกฎเกณฑ์ใด ๆ ที่กล่าวถึงเรื่องทรัพย์สิน ฉะนั้น ภายใต้สภาวะธรรมชาติ มนุษย์ไม่สามารถที่จะแสวงหาความสุขแห่งผลงานของตนได้โดยสงบ ดังนั้น มนุษย์จึงร่วมกันกำหนดสัญญาประชาคมขึ้น เพื่อให้การใช้ทรัพย์สินนั้นเป็นไปโดยชอบธรรม ถูกต้อง และเป็นระเบียบ มนุษย์จึงเป็นที่มาและเป็นเจ้าของอำนาจทางการเมือง⁹ ลอคโคอธิบายต่อไปว่า รัฐบาลหรือผู้ปกครองจะต้องมีอำนาจจำกัด เพื่อที่จะสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สินของบุคคลได้อย่างถูกต้องโดยมิต้องก้าวกายหรือละเมิดสิทธิส่วนบุคคล และรัฐบาลจะต้องวางอยู่บนรากฐานของความยินยอมของประชาชนและมาจากการเลือกตั้งตามระบอบรัฐธรรมนูญ¹⁰

รูสโซเป็นนักปราชญ์อีกท่านหนึ่ง ซึ่งยอมรับแนวความคิดของลอค ที่ว่ามนุษย์ในสภาพธรรมชาติอยู่ภายใต้กฎธรรมชาติ และมนุษย์ได้มีเสรีภาพตามธรรมชาติ แต่มนุษย์

⁸Thomas Hobbes, Leviathan, edited by Michael Oakeshott (New York : Collier, 1967), Chap. 21.

⁹John Locke, "The Second Treatise on Civil Government," On Politics and Education, edited by Howard R. Penniman (New York : D. Vannostrand Company, Inc., 1947).

¹⁰John Locke, Two Treatises of Government, edited by Peter Laslett (Cambridge : Cambridge University Press, 1960).

นั้นใครดำรงอยู่จนถึงจุด ๆ หนึ่ง ที่ไม่อาจดำรงอยู่ในสภาพธรรมชาติอีกต่อไปได้ มนุษย์จึงถูกบังคับให้รวมอยู่เป็นสังคม การรวมอยู่เป็นสังคมนั้นมนุษย์อยู่ภายใต้เจตนารมณ์ของสังคม แทนที่มนุษย์จะมีเสรีภาพตามธรรมชาติดังแต่ก่อน มนุษย์กลับมีเสรีภาพทางสังคมเข้ามาแทนที่ เจตน์เจานี้มิใช่เป็นเจตนารมณ์ของสมาชิกแต่ละคนในสังคม แต่เป็นเจตน์เจานองของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับความปรารถนาแห่งผลประโยชน์ร่วมกัน ความปรารถนาร่วมกันของประชาชนนี้เป็นสิ่งที่ไม่ผิดพลาดและเป็นอัมบัตย์ ฉะนั้นอำนาจทางการเมืองที่ชอบธรรม¹¹ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การมีอำนาจทางการเมืองขึ้นอยู่กับการยอมรับในข้อบัญญัติที่เกิดขึ้นจากเจตน์เจานองของคนส่วนรวม¹²

ตั้งแต่ในอดีตมาแล้ว อำนาจของรัฐบาลมีความเกี่ยวข้องกับสภาพและทรัพย์สิน แมคอีเวอร์บอกว่ อำนาจทางการเมืองหมายถึงอำนาจในการบังคับบัญชาให้คนอื่นเชื่อฟัง อำนาจทางการเมืองบางครั้งก็หมายถึงการสร้างสิทธิในระเบียบแบบแผนทางสังคม เพื่อกำหนดนโยบาย เพื่อกำหนดวินัยคดีต่าง ๆ ของผู้พิพากษา และเพื่อยุติข้อโต้แย้งทงปวง ยิ่งกว่านั้นเพื่อการแสดงเป็นผู้นำหรือนำบุคคลอื่น การพูดถึงอำนาจทางการเมืองนี้ต่างกับอำนาจเพราะอำนาจโดยตัวของมันเองแล้ว ไม่มีความชอบธรรม ไม่มีอำนาจที่ได้รับมอบหมาย และปราศจากองค์กร แมแต่พระราชกฤษฎีกาที่สุกก็ไม่สามารถคงทนอยู่ใต้อำนาจไค่นาน ถ้าเขาไม่สามารถแสวงหาอำนาจทางการเมืองอันชอบธรรมได้¹³

¹¹Jean Jacques Rousseau, De Contract Social, edited by Ronald Grimsley (Oxford : Oxford University Press, 1972).

¹²Jean Jacques Rousseau, The Social Contract and Discourses, trans lated by G.D.H. Cole (New York : Dutton, 1950).

¹³R.M. MacIver, The Web of Government (New York : Macmillan Company, 1949), pp. 82 - 83.

อำนาจทางการเมืองในความหมายที่ค่อนข้างจำกัด หมายถึงการมีสิทธิในการตัดสินใจสั่งการและรักษาระเบียบแบบแผนนั้นให้แพร่กระจายไปในระบบการเมือง ในความหมายนี้อำนาจทางการเมืองไม่ได้ออกมาในรูปแบบของการมีสิทธิของเอกชน แต่แสดงออกมาโดยมีความชอบธรรมในสิทธิที่จะกระทำการดังกล่าว เพื่อจุดมุ่งหมายของสังคม ระบบการเมืองในขณะนี้มีความสัมพันธ์กับพื้นฐานทางระเบียบแบบแผนของชุมชน ในที่นี้อำนาจทางการเมืองก็มีพื้นฐาน เช่นเดียวกับระเบียบแบบแผน แต่มีคำถามขึ้นมาว่า อะไรและใครจะมีอำนาจทางการเมืองมากำหนดพื้นฐานทางระเบียบแบบแผนทางสังคมอันนี้ เพราะในบางขณะก็ตกอยู่แก่หัวหน้าชุมชน หรือกลุ่มผู้มีอายุของชาวบ้าน ซึ่งไม่ใช่กฎหมาย แต่ในบางขณะก็ปราศจากหัวหน้าชุมชนหรือผู้พิพากษา สิ่งที่เป็นฐานของอำนาจทางการเมืองก็คือระเบียบแบบแผนของชุมชนที่ได้รับการปฏิบัติต่อเนื่องมานั่นเอง สิ่งนี้อาจพบได้ในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ กล่าวคืออำนาจทางการเมืองของรัฐบาลหรือของสภาผู้แทนราษฎรและของประธานาธิบดีอาจถูกจำกัดลงด้วยการตัดสินใจของมติมหาชน¹⁴ ดังนั้นในความคิดเห็นของแมคอีเวอ์ อำนาจทางการเมืองของรัฐบาลไม่อาจจะสร้างระเบียบทางสังคมขึ้นและรักษาระเบียบแบบแผนที่สร้างขึ้นนั้น โดยการใส่กำลังอำนาจบังคับชุมชนและเพิ่มพูนอำนาจทางการเมืองของรัฐบาลให้มากขึ้น เพราะยังมีอำนาจทางการเมืองที่เหนือกว่าอำนาจทางการเมืองของรัฐบาล ตามความเป็นจริงแล้ว รัฐบาลมีอำนาจทางการเมืองใน 2 ด้าน คือด้านหนึ่งเพื่อกำหนดรักษากฎเกณฑ์ที่รัฐบาลสร้างขึ้น ซึ่งมีปรากฏอยู่ในกฎหมาย ในอีกด้านหนึ่งเพื่อการปรับปรุงระเบียบแบบแผน ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ใหม่ ๆ และสนองต่อความต้องการอันใหม่ของประชาชน แต่ทั้งสองด้าน รัฐบาลจำเป็นต้องใช้อำนาจทางการเมืองโดยความชอบธรรมเท่านั้น และโดยความเห็นชอบของชุมชน¹⁵

¹⁴ Ibid., pp. 84 - 85 .

¹⁵ Ibid., pp. 86 - 87 .

เมื่อเราได้สำรวจแนวความคิดทางทฤษฎีของอำนาจทางการเมืองในแถบยุโรปแล้ว ต่อไปเราจะขอพิจารณาแนวความคิดทางการเมืองเกี่ยวกับอำนาจทางการเมืองในระบอบการปกครองของไทยในโบราณบ้าง เพื่อเป็นประโยชน์ในการสร้างความเข้าใจให้มากยิ่งขึ้น ในสมัยสุโขทัยลักษณะการปกครองเป็นแบบบิดากับบุตร ถือกันว่าพ่อขุนทรงมีฐานะเป็นเสมือนบิดาของปวงพสกนิกร¹⁶ คือถือหลักการปกครองตามคัมภีร์ธรรมศาสตร์ ซึ่งระบุถึงหลักธรรมต่าง ๆ ที่กษัตริย์จะต้องยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ซึ่งได้แก่ ทศพิธราชธรรม ผู้ปฏิบัติได้ตามนี้จึงจะไ้ชื่อว่า เป็นพระเจ้าทรงธรรม เพราะถือว่ามิชรรณ ธรรมจึงเป็นที่มาของอำนาจทางการเมือง¹⁷

ในสมัยอยุธยา ไทยได้นำระบบเทวราชมาใช้ โดยถือว่ากษัตริย์คือสมมติเทพ และทรงมีอำนาจเป็นล้นพ้น¹⁸ ซึ่งไทยได้รับมาจากพวกขอมและพวกพราหมณ์ เป็นการนำเอาระบบความเชื่อเกี่ยวกับพระผู้เป็นเจ้ามาช่วยให้เกิดความชอบธรรม เพื่อให้มีการยอมรับในการใช้สิทธิขาดของฝ่ายผู้ปกครอง¹⁹ การปกครองแบบนี้มีลักษณะเป็นการปกครองแบบ

¹⁶ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช, "การปกครองสมัยสุโขทัย," ใน ประวัติศาสตร์และการเมือง (กรุงเทพฯ : ร.พ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516), หน้า 31 - 39.

¹⁷Prince Dhani Niwat, "The Old Siamese Conception of the Monarchy," ใน ชุมนุมพระนิพนธ์ของพระวรวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ (กรุงเทพฯ : ร.พ. พระจันทร์, 2517), หน้า 101 - 105.

¹⁸ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช, "สังคมสมัยอยุธยา," เรื่องเดิม, หน้า 42 - 67.

¹⁹สมเด็จพระเจ้าวรวงศ์เธอกรมพระยาคำรงราชานุภาพ, "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ," ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

เจ้าข้าหรือนายกับขาว ข้าราชการจึงต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามพระราชประสงค์ โดยไม่มีข้อแม้ ในขณะที่เดียวกันผู้อยู่ใต้อำนาจตามลำดับชั้นของตน ก็จะต้องปฏิบัติต่อกันในทำนองเดียวกัน ความสัมพันธ์เช่นนี้รวมไปถึงประชาชน ซึ่งจะต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามความประสงค์ของข้าราชการด้วย แสดงว่าอำนาจทางการเมืองของพระมหากษัตริย์มาจากการอ้างความเป็นสมมติเทพของพระองค์ เพื่อความศักดิ์สิทธิ์ยิ่งขึ้น คนไทยยึดถือแนวความคิดทางการเมืองปกครองเกี่ยวกับอำนาจทางการเมืองแบบหลัง เรื่อยมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ครั้นรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงนำระบบการปกครองแบบบิคาปกครองบุตรมาใช้²⁰ แม้ว่าในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2475 จะได้มีการนำแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจทางการเมืองแบบประชาธิปไตยมาใช้แทนหลักการปกครองแบบเดิม คืออำนาจทางการเมืองมาจากปวงชนหรือรัฐธรรมนูญ แต่อิทธิพลครอบงำของแนวความคิดแบบเก่าก็ยังคงมีอยู่มากในการเมืองไทยปัจจุบัน

จากการอธิบายแนวความคิดในทางทฤษฎีที่เกี่ยวกับอำนาจทางการเมืองที่ผ่านมาปรากฏว่ามีหลายแนวความคิด ซึ่งพอจะสรุปออกมาเป็นทฤษฎีได้ว่า อำนาจทางการเมืองก็คือความสามารถที่จะกำหนด และบังคับใช้สิทธิและหน้าที่ ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม และเมื่อมีการบังคับใช้ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว ผู้ที่ถูกบังคับจะต้องปฏิบัติตาม และผู้มีอำนาจทางการเมืองที่แท้จริง คือสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเท่ากับประชาชนทุกคนมีอำนาจทางการเมือง โดยมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเป็นผู้อำหนดขอบเขตและจำกัดอำนาจทางการเมืองนั้น

²⁰ Jame N. Mosel, "Thai Administrative Behavior," in Toward the Comparative Study of Public Administration, edited by William J. Siffin (Bloomington : Indiana University Press, 1970), pp. 283 - 86 .

เมื่อเรามาถึงจุดนี้เราก็พอจะเข้าใจความหมายที่ต้งขึ้นสำหรับกระบวนการทางการเมือง
ได้ว่า หมายถึงกระบวนการแสวงหา การรักษา และการใช้ความสามารถในการกำหนด
และบังคับใช้สิทธิและหน้าที่ ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม และเมื่อมีการบังคับใช้
หลักเกณฑ์ดังกล่าว ผู้ที่ถูกบังคับจะต้องปฏิบัติตาม²¹

ที่มาแห่งอำนาจทางการเมือง

ในบรรดาทฤษฎีอำนาจทางการเมืองทั้งหมดที่กล่าวมานั้น เราสามารถจำแนก
สาเหตุที่มาแห่งอำนาจทางการเมืองได้ออกเป็น 2 หลัก กล่าวคือหลักปัจเจกชนนิยมเห็นว่า
เสรีภาพของบุคคลหรือเอกชนเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด อำนาจทางการเมืองเกิดขึ้นจากเสรีภาพ
ของเอกชนและจะต้องอยู่ภายใต้สิทธิเสรีภาพของเอกชน การใช้อำนาจทางการเมืองจะ
ต้องสอดคล้องและสนับสนุนต่อเสรีภาพของเอกชน นอกจากนั้นการใช้อำนาจทางการเมือง
จะต้องระมัดระวังไม่ให้ไปกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ และความสำคัญของเอกชน
และจะต้องใช้อำนาจทางการเมืองพอสมควร ถ้าเป็นไปได้จะต้องใช้ให้น้อยที่สุด ส่วนหลัก
ที่ 2 คือหลักสหนิยม พวกนี้ถือว่ารากฐานของอำนาจทางการเมืองมาจากส่วนรวมหรือสังคม
การใช้อำนาจนั้นดำเนินการไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมแล้วก็ยอมที่จะกระทำไ้ โดยไม่ต้อง
คำนึงถึงเอกชน ทั้งนี้เพราะเหตุว่าประโยชน์ของเอกชนหรือเสรีภาพของเอกชนที่มาจาก
ตนเองนั้นไม่มี เสรีภาพของเอกชนที่แท้จริงก็คือ เสรีภาพที่มาจากส่วนรวมหรือสังคมนั่นเอง
ทัศนคติเช่นนี้ได้เกิดขึ้นมาบ้างแล้วตั้งแต่สมัยนครรัฐกรีก แต่เริ่มมาปรากฏชัดขึ้นในยุคของเรา

²¹อำนาจหน้าที่ (Authority) แตกต่างจากอำนาจ (Power)

ในความหมายที่ว่า อำนาจหน้าที่เป็นสิ่งที่บุคคลที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ จะต้องยอมรับ แต่
อำนาจ หมายถึงความสามารถที่จะบังคับให้บุคคลอื่นปฏิบัติตามใดอย่างหนึ่ง ไม่ว่าบุคคลนั้น
จะยอมรับหรือไม่ก็ตาม อำนาจหน้าที่เกี่ยวพันกับความชอบธรรม เป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมาย
ไม่ว่าจะใช้กำลังบังคับหรือไม่

ที่มาแห่งอำนาจทางการเมืองนอกจากแบบที่กล่าวมาแล้วยังมีอีกแบบหนึ่งซึ่งเวเบอร์ได้ชี้ให้เห็นว่าอำนาจทางการเมือง มีที่มาและที่ไชธยุ 3 ทาง ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับลักษณะแห่งอำนาจทางการเมืองของผู้ปกครอง ที่ฝ่ายถูกปกครองรับรองการอ้างสิทธิ์ดังกล่าว ในประการแรกอำนาจทางการเมืองมาจากสถาบันและคุณค่าดั้งเดิมในสังคม ซึ่งส่วนใหญ่ผู้นำที่ได้รับอำนาจมาจากจารีตประเพณี คือผู้ที่มิใช่สายของผู้ปกครองดั้งเดิมหรือเป็นผู้มีอาวุโสสูงสุดในสังคมนั้น²² และบุคคลจะต้องให้ความเชื่อฟังแก่ผู้นำที่ไชและใค้อำนาจทางการเมืองมาตามประเพณี เช่น ยังมีประเทศที่ทำการปกครองแบบประชาธิปไตยอยู่หลายประเทศ ที่ยังคงไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์และผู้มีอำนาจมักอ้างแบบธรรมเนียม ที่เคยปฏิบัติสืบทอดกันมา เป็นต้น หลักแห่งการไคมาและใช้อำนาจทางการเมืองนี้ยังปรากฏอยู่ในระบบการเมืองทั่ว ๆ ไปทั้งระบบเก่าและใหม่

ในประการที่สอง การมีอำนาจทางการเมือง ขึ้นอยู่กับการมีความเชื่อว่าการไคมาและใช้อำนาจทางการเมืองนั้นชอบด้วยกฎเกณฑ์และกฎหมายที่มีเหตุผลสมัยใหม่ จะมีการยอมรับในข้อบัญญัติของรัฐธรรมนูญในกฎหมาย และในอำนาจของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากเห็นว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมายก็ถือว่ายอมรับในสิทธิ์นั้นได้ ถ้าผู้นำทำอะไรไม่ถูกต้องตามกฎหมาย จะไม่ได้รับการเชื่อถือ และจะเสียอำนาจทางการเมืองไปในที่สุด เนื่องจากอำนาจทางการเมืองนั้นไม่เป็นกรรมเสียแล้ว เช่น การเลือกตั้งให้เขาคำรงตำแหน่งทางการเมือง จะต้องปฏิบัติตามกติกาที่วางไว้ในกฎหมาย มิฉะนั้นจะถือว่าผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้แทนโดยไมชอบธรรม²³

²²Max Weber, The Theory of Social and Economic Organization, translated by A.M. Hendersen and Talcott Parsons (New York : Free Press, 1947), pp. 341 - 42 .

²³Ibid, pp. 329 - 33 .

ในประการสุดท้ายการโตมาและการใช้อำนาจทางการเมือง ขึ้นอยู่กับถาวร
ความเชื่อถือในคุณสมบัติพิเศษส่วนตัว กับลักษณะการปกครองของผู้นำในลักษณะที่เห็นว่า
เลื่อมใสศรัทธาหรือน่าเชื่อถือ เช่น รัสเวลล์ แต่การมีความเชื่อถือนี้ไม่ค่อยยั่งยืนนัก เพราะ
ต้องมีผู้นำบารมีดังกล่าวยิ่งกว่านั้นผู้ใดปกครองกับผู้รับช่วงการเมืองมักจะเปลี่ยนให้
แบบอื่น เพราะผู้นำคนใหม่ไม่มีอำนาจบารมี²⁴ เวเบอร์ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า
"อำนาจบารมี" ว่าเป็น "คุณลักษณะที่พิเศษอย่างหนึ่ง ที่นอกจากจะได้แยกบุคคลที่เป็นผู้นำ
นั้นออกจากความเป็นคนสามัญธรรมดาแล้ว ยังได้ทำให้ผู้นั้นเป็นบุคคลที่ประกอบไปด้วย
คุณสมบัติ และบารมีที่เกินไม่มีใครเสมอเหมือน...."²⁵

ขอบเขตแห่งอำนาจทางการเมือง

โดยหลักปฏิบัติแล้วรัฐบาลไม่ควรจะใช้อำนาจทางการเมืองที่ทำให้ประชาชน
เกิดความไม่พอใจและมีการต่อต้าน จนในบางประเทศได้พยายามให้มวลชนได้รับการศึกษา
และให้มีระบบการปกครองที่สอดคล้องกับมติมหาชน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดระบบการเมืองที่ดี หลัก
สำคัญมีอยู่ว่า การที่จะให้ประชาชนได้อยู่ภายใต้การ เมืองที่ดีนั้น ปวงชนควรมีสิทธิบาง
ประการที่รัฐบาลไม่อาจจะละเมิดได้ ในทำนองเดียวกันการใช้อำนาจทางการเมืองของ
รัฐบาล ก็ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตอันเหมาะสม เพื่อประโยชน์สุขของสมาชิกแห่งรัฐ
ความจำเป็นแห่งอำนาจนั้นขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ที่จะใช้อำนาจทางการเมือง
นั้น เพื่อกิจการใด ๆ โดยทั่วไปอำนาจทางการเมืองเกี่ยวข้องกับตำแหน่งของผู้ปกครอง

²⁴ กนลา "สุขพานิช" เอกแสงศรี, "โศจินันท์ กับ ทฤษฎีผู้นำเปี่ยมด้วยบารมี,"
วารสารสังคมศาสตร์, 12 (เมษายน, 2518), 2 .

²⁵ Weber, op. cit., pp. 358 - 59 .

จนในบางครั้งเราอาจจะอธิบายอำนาจทางการเมืองว่า เป็นหน้าที่หรือความรับผิดชอบแห่งตำแหน่งนั้น ๆ ในสังคมการเมือง²⁶ เมื่อใดหน้าที่แห่งอำนาจมีความหมายที่ชัดเจน ก็จะไม่เป็นการยุ่งยากที่จะกำหนดขอบเขตของอำนาจทางการเมือง แต่เมื่อใดที่หน้าที่หรือความรับผิดชอบแห่งอำนาจทางการเมืองไม่ปรากฏชัดเจน เมื่อนั้นขอบเขตแห่งอำนาจทางการเมืองก็เป็นสิ่งที่กำหนดได้ยากและจะยุ่งยากยิ่งขึ้นเมื่อแนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบแห่งอำนาจทางการเมืองได้แตกแยกออกเป็นหลายแนว

ความยากลำบากในการกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจทางการเมืองเกิดขึ้นในอีกกรณีหนึ่ง กล่าวคือ เกิดจากการที่มีความลำบากในการกำหนดวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่ของรัฐบาลให้ชัดเจนและประชาชนตลอดจนนักวิชาการก็มักมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเหล่านี้ ตลอดจนปริมาณแห่งอำนาจทางการเมืองที่รัฐบาลจะพึงมี นอกจากนั้นวัตถุประสงค์ของรัฐบาลก็ไม่สามารถกำหนดได้ชัดเจนและแน่นอน รัฐบาลเป็นเพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งและอาจนำไปใช้ได้หลายทาง แต่ละทางก็อาจจะขัดแย้งกันได้ เจตนารมณ์นั้นจะเป็นเครื่องส่งเสริมให้มีอำนาจทางการเมืองได้อย่างชอบธรรม ดังที่จิ้ง โยแดง ได้กล่าวอ้างไว้ว่า รัฐบาลเป็นอธิปไตยในความหมายของความสามารถดำรงอยู่ได้เสรี ปราศจากการครอบงำโดยอำนาจจากรัฐอื่น และมีอำนาจทางการเมืองภายในดินแดนของตนอย่างเต็มที่ แต่ไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลจะใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดและขาดความคำนึงถึงความมุ่งหวังของประชาชน

ผู้กำหนดอำนาจทางการเมือง

การเมืองการปกครองในปัจจุบัน มีข้อที่น่าพิจารณาอยู่ข้อหนึ่งเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางการเมือง กล่าวคือใครจะเป็นผู้กำหนดอำนาจทางการเมืองจะเป็นบุคคลคนเดียวหรือกลุ่มบุคคล จะเป็นองค์การส่วนกลางเดี่ยวหรือกระจายไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งมี

²⁶ MacIver, op. cit., p. 82.

อำนาจในการดำเนินงานโดยเฉพาะ หรือจะอยู่ในมือของชนชั้นนำที่มีสถานภาพเช่นใดในสังคม หรืออยู่ที่สภาผู้แทนราษฎรซึ่งเท่ากับอยู่ในมือของประชาชนทุกคน

ผู้กำหนดอำนาจทางการเมืองที่เก่าแก่ที่สุด เห็นจะได้แก่ พระมหากษัตริย์และข้าราชการซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานแทนพระมหากษัตริย์ เมื่อคตินิยมในสมัยก่อนถือว่า อำนาจทางการเมืองของกษัตริย์เป็นสิ่งที่ชอบธรรม อันเนื่องมาจากพระองค์ทรงได้มาจากสิ่งลึกลับเหนือธรรมชาติ แต่เมื่อคตินิยมนี้เสื่อมลง อำนาจทางการเมืองของกลุ่มข้าราชการก็หาได้เสื่อมลงไปไม่ เพราะเป็นผู้มีอำนาจหรืออิทธิพลต่อการกำหนดข้อบัญญัติ และตีความในข้อบัญญัติทางสังคม ตลอดจนปฏิบัติให้เป็นตามข้อบัญญัตินั้น คือเป็นผู้มีอิทธิพลในการตัดสินใจแก้ปัญหาสังคม²⁷ ซึ่งจะเห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศที่แท้จริง หากได้ตกอยู่กับประชาชนส่วนใหญ่ไม่ หากแต่เพียงเปลี่ยนจากที่เคยอยู่กับองค์พระมหากษัตริย์และราชวงศ์มาอยู่ในมือของกลุ่มข้าราชการทหารและพลเรือน ที่มีอำนาจทางการเมืองเป็นส่วนใหญ่²⁸

ผู้กำหนดอำนาจทางการเมืองที่นับว่าสำคัญมาก ก็คือผู้นำ ในเรื่องนี้อาจจะนำเอาความรู้ในทางสังคมวิทยามาใช้ประโยชน์ได้ สังคมวิทยาได้อธิบายว่าอำนาจเกี่ยวข้องกับ

²⁷ทินพันธ์ นาคะตะ, "ความชอบธรรมในการปกครอง : ปัญหาและความหวังของไทย," วารสารธรรมศาสตร์, 5 (ตุลาคม, 2518 - มกราคม, 2519), 29.

²⁸David A. Wilson, Politics in Thailand (New York : Cornell University Press, 1966), pp. 74, 80.

กับสถานภาพบุคคลใดที่อยู่ในสถานภาพใดก็มีบทบาทที่สอดคล้องกับสถานภาพนั้น แต่ก็มีได้หมายความว่า ผู้ที่อยู่ในสถานภาพเดียวกันจะต้องมีบทบาทอย่างเดียวกันเสมอไป ตัวอย่างในเรื่องนี้จะเห็นได้จากพฤติกรรมของประธานาธิบดีอเมริกันที่ว่า แม่บุคคลจะดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีเช่นเดียวกัน แต่ลักษณะวิธีการปฏิบัติงานและการใช้อำนาจแตกต่างกัน เหตุผลก็คือ บุคลิกภาพของประธานาธิบดีแต่ละคนมีอิทธิพลต่อขอบเขตแห่งการกำหนดอำนาจทางการเมือง และลักษณะการทำงาน ฉะนั้นสถานภาพจึงอาจอยู่ภายใต้อิทธิพลส่วนตัวของผู้ที่ดำรงสถานภาพนั้น ในบางกรณีจะเห็นได้ว่าอำนาจผูกพันอยู่กับบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลที่มีบุคลิกที่เด่นชัด อำนาจทางการเมืองจึงมิใช่มาจากสถานภาพเพียงประการเดียว แต่มีที่มาจากบุคลิกภาพเป็นสาเหตุสำคัญ²⁹ ซึ่งเวเบอร์ได้เรียกผู้นำซึ่งมีคุณลักษณะพิเศษที่ลึกลับ ที่สามารถเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ และปัญหาของสังคมและการเมืองอย่างถึงขนาด จนกระทั่งได้รับการยกย่องอย่างยิ่งจากประชาชนว่า "เป็นผู้ที่มีบารมี" เช่น โสจิมินต์ เลนิน เป็นต้น³⁰

แหล่งที่นับว่าสำคัญและเป็นที่ยอมรับในขณะนี้ว่า เป็นผู้กำหนดอำนาจทางการเมืองคือ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในประเทศไทยก็เช่นเดียวกับในอีกหลายประเทศ เมื่อพูดถึงการปกครองระบอบประชาธิปไตย จุดสนใจมักมุ่งไปอยู่ที่สภาผู้แทนราษฎร เป็นสำคัญ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการการปกครองโดยประชาชน ของประชาชน เพื่อประชาชน ในเมื่ออำนาจ

²⁹ ศึกษาเพิ่มเติมได้จาก C. Wright Mills, The Power Elite (Fair Lawn : Oxford University Press, 1966).

³⁰ Max Weber, Form Max Weber : Eassays in Sociology, translated and edited H.N. Gerth and C. Wright Mills (New York : Oxford University Press, 1967), pp. 295 - 301.

อธิปไตยเป็นของประชาชน สภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งก็ต้องเป็นองค์กรสูงสุด เจตน์
จำนงที่สภาผู้แทนราษฎรแสดงออกมาก็ถือว่าเป็นการถ่ายทอดเจตน์จำนงของประชาชน ซึ่ง
รัฐบาลจะต้องรับฟังและปฏิบัติตาม³¹ ดังนั้นการกำหนดอำนาจทางการเมืองจึงอยู่ที่ปวงชน
และประชาชนก็ไปเลือกผู้แทนไปเป็นผู้กำหนดอำนาจทางการเมืองในสภา แทนตนเองอีก
คนหนึ่ง

การจำกัดอำนาจทางการเมือง

อำนาจทางการเมืองนั้นอาจจะเป็นอันตรายและก่อให้เกิดความวุ่นวายได้ ถ้า
ใช้มากเกินไปจนเกินขอบเขต รัฐบาลแบบเผด็จการก็คือ รัฐบาลที่มีอำนาจมากเกินไป จนกระทั่ง
ก่อให้เกิดความครอบงำสิทธิและเสรีภาพของสมาชิกในสังคม ปัญหาในเรื่องนี้ทำให้เกิดความ
จำเป็นขึ้นสองประการ กล่าวคือเราจะต้องมอบอำนาจทางการเมืองให้แก่รัฐบาลอย่าง
เพียงพอ ที่จะดำเนินกิจการไปได้โดยสะดวก อีกประการหนึ่งในขณะเดียวกันก็ต้องหาวิธี
ควบคุม และกำจักระบบการเมืองที่จะนำมาซึ่งการปกครองระบอบทรราชย์หรือการปกครอง
ที่ใช้อำนาจเต็มที่ อย่างไรก็ตามถ้าจำกัดอำนาจทางการเมืองของรัฐบาลเกินไป ก็อาจ
จะทำให้รัฐบาลไม่อาจจะดำเนินงานได้ ด้วยเหตุนี้กล่าวข้างต้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะ
ต้องมีวิธีการจำกัดอำนาจทางการเมือง ในเมื่ออำนาจทางการเมืองมีทั้งคุณและโทษ เพื่อ
ให้อำนาจนี้เป็นคุณและให้ผลดีแก่มวลชน วิธีเท่าที่ปฏิบัติกันมา มีดังนี้

วิธีแรกคือจารีตประเพณี อันเป็นวิธีที่เก่าแก่ที่ใช้จำกัดอำนาจทางการเมืองมา
ตั้งแต่สมัยนครรัฐกรีกจนถึงยุคปัจจุบัน ตัวอย่างเช่น ในประเทศอังกฤษหลักจารีตประเพณีได้

³¹ พงศ์เพ็ญ ศุภนคากัย, ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย
(พระนคร : ร.พ. สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2512), หน้า 13 - 20 .

กลายเป็นเครื่องมือในการยับยั้งอำนาจทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด ทั้งที่ไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ในความหมายที่ใ้ใช้กับประเทศต่าง ๆ แต่อำนาจทางการเมืองของรัฐบาลก็ถูกจำกัดให้อยู่ภายใต้ขอบเขตที่จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุดโดยจารีตประเพณีที่สืบต่อเนื่องกันมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ความสำนึกทางการเมืองของประชาชนทั่วไป และความตื่นตัวทางการเมือง รวมทั้งสื่อมวลชนมีเสรีภาพอย่างเต็มที่ แต่ก็มีควมยากลำบากที่ว่า จารีตประเพณีเหล่านั้น บางครั้งคลุมเครือไม่ชัดเจน ทำให้ไม่อาจจะรูว่าสิ่งใดชอบธรรมและสิ่งใดไม่ชอบธรรม โดยเฉพาะเมื่อยุคสมัยผันเปลี่ยนไปย่อมมีสิ่งใหม่เกิดขึ้น ยิ่งกว่านั้นในกรณี ผู้นำหรือผู้มีอำนาจทางการเมืองมีบุคลิกภาพที่เข้มแข็ง และนิยมการใช้อำนาจรุนแรงแล้ว กลไกต่าง ๆ ในสังคมที่จะเป็นส่วนสำคัญในการบังคับ ขนบประเพณีก็จะค่อยความสำคัญลงไป

วิธีการจำกัดอำนาจทางการเมืองต่อไป ก็คือรัฐธรรมนูญ ในยุคปัจจุบันจารีตประเพณีได้ถูกแทนที่โดยรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญเหล่านี้ทั่วไปมักเขียนขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรกฎหมายสูงสุดของประเทศ เหล่านี้ได้กำหนดขอบเขต และการจำกัดอำนาจทางการเมือง รวมทั้งวิธีใช้อำนาจทางการเมือง และบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งที่ฝ่ายบริหารจะปฏิบัติได้และไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญจะกำหนดสิ่งที่เรียกว่า "สิทธิขั้นมูลฐานของเอกชน" ซึ่งผู้ใช้อำนาจทางการเมืองจะละเมิดมิได้ เพราะการใช้อำนาจทางการเมืองนั้นจะมีผลโดยตรงต่อสิทธิ เสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน เช่น ในสหรัฐอเมริกา ผู้ที่อยู่ในตำแหน่งอาจสูญเสียอำนาจทางการเมืองได้ ถ้ามีการพบว่าการใดมาซึ่งอำนาจทางการเมืองของตนขัดกับรัฐธรรมนูญและถ้าจะมองการเมืองไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบันจะพบว่ารัฐธรรมนูญทุกฉบับของไทยมีความหมายไม่มากนักต่อประชาชนและรัฐบาล อันเนื่องมาจากการรัฐประหารครั้งแล้วครั้งเล่า มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข และร่างรัฐธรรมนูญกันใหม่อยู่เสมอ ทำให้รัฐธรรมนูญของไทยปราศจากสมรรถนะและประสิทธิภาพในการจำกัดอำนาจทางการเมืองของรัฐบาล แต่การมีรัฐธรรมนูญก็เป็นสิ่งที่ถูกต้อง มิเช่นนั้นการแสวงหา การใช้และ

การรักษาอำนาจทางการเมืองที่ดำเนินไปในกระบวนการทางการเมืองอาจจะไม่มีการศึกษา ซึ่งจะทำให้บ้านเมืองระส่ำระสายมากยิ่งขึ้น

วิธีการจำกัดอำนาจทางการเมืองวิธีที่สาม อยู่ที่ความรับผิดชอบในการใช้อำนาจทางการเมืองของรัฐบาล ความรับผิดชอบเป็นหนทางหนึ่งที่จะช่วยยับยั้งและจำกัดการใช้อำนาจทางการเมืองมิให้เกิดผลร้ายต่อประชาชน ปัจจุบันได้มีวิธีหลายวิธีการที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า รัฐบาลได้มีการใช้อำนาจด้วยความระมัดระวังและรับผิดชอบ วิธีการที่สำคัญที่สุดคือการเลือกตั้ง วิธีนี้จะช่วยให้ผู้แทนของปวงชนอยู่ใกล้ชิดกับประชาชน เพราะบรรดาผู้แทนที่มาจากปวงชน ประชาชนเป็นผู้กำหนดตัวและมอบหมายให้ปฏิบัติภารกิจตามที่ตนปรารถนา จึงเท่ากับมีการสนับสนุนให้รัฐบาลมีความรับผิดชอบมากขึ้น แต่ต้องระลึกว่าผลดีของวิธีการดังกล่าวข้างต้นจะไม่บังเกิดขึ้นเลย ถ้าประชาชนยังไม่มีความสนใจในการมีส่วนร่วมกิจกรรมทางการเมือง³² การดำเนินงานทุกทางจะต้องมีความหมาย ไม่ใช่เป็นเพียงพิธีการดังเช่นที่ปรากฏอยู่ในหลายประเทศ หลักที่ถูกตองก็คือสาธารณชนจะต้องอยู่ในฐานะที่สามารถควบคุมผู้ใช้อำนาจทางการเมือง และมีโอกาสที่จะกระทำเช่นนั้นได้เสมอ

วิธีการจำกัดอำนาจทางการเมืองวิธีสุดท้าย คือใช้มตินหาชนในระบอบประชาธิปไตย กระบวนการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจ มักจะกระทำโดยเปิดเผยและในเรื่องที่สำคัญรัฐบาลจะต้องฟังความเห็นทั่วไปอย่างเต็มที่ เรียกกัณฑ์ว่า มตินหาชน ถ้ามหาชนไม่สนับสนุนการปฏิบัติงานของรัฐบาล รัฐบาลก็ต้องเสี่ยงกับการสูญเสียอำนาจทางการเมือง วิธีการจำกัดอำนาจทางการเมืองที่เสนอมาทิ้งหมคนั้น มิใช่จะใช้ดำเนินการได้ในประเทศของเราอย่างไม่มีอุปสรรคปัจจัยใด ๆ ขวางกั้น เนื่องจากอำนาจทางการเมืองของผู้ปกครองไทยเป็นอำนาจที่ปราศจากการควบคุมที่แท้จริง ทั้งในและนอกสภา การควบคุม

³²Thinapan Nakata, The Problems of Democracy in Thailand :

A Study of Political Culture and Socialization of College Students

(Bangkok : Praepittaya, 1975), pp. 222 - 48.

นอกกรัฐสภาพังจะมีไม่ได้ ครอบงำที่พลังทางการเมืองของไทยยังคงได้แก่ กลุ่มข้าราชการ
เท่านั้น ส่วนการควบคุมที่ไม่ได้ผลอย่างแท้จริง ครอบงำที่สถาบันประชาธิปไตยของไทยมี
ความหมายแค่นี้ เป็นสถาบันที่ตั้งขึ้นเพื่ออ้างความชอบธรรมเท่านั้น ไม่ใช่สถาบันที่ตั้งขึ้น
เพื่อแสดงออก ซึ่งเจตน์จำนงของสมาชิกในสังคมที่จะอยู่ร่วมกันโดยมีเสรีภาพเป็นพื้นฐาน³³

ปัญหาของกระบวนการทางการเมือง

สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาปัญหาต่าง ๆ ในเรื่องกระบวนการทางการเมือง
มักเป็นเรื่องเกี่ยวกับลักษณะของอำนาจทางการเมือง กับความรับผิดชอบของรัฐบาล เช่น
ปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ปัญหากระบวนการหรือหทารควรมีบทบาทในทางการเมืองได้
มากน้อยเพียงใด³⁴ ปัญหาเหล่านี้ประเทศเรากำลังประสบอยู่ เนื่องจากลักษณะสังคมใน
ยุคปัจจุบันมีความสลับซับซ้อน และมีปัญหาเกิดขึ้นมากมาย รัฐบาลจึงมักจะกำหนดหน่วยงานขึ้น
เพื่อแก้ไขปัญหาทางสังคมเหล่านั้น เมื่อได้จัดตั้งหน่วยงานก็ต้องมอบอำนาจให้ไปปฏิบัติ ปัญหา
จึงเกิดขึ้นตรงที่ว่า ทำอย่างไรจึงจะกำหนดความรับผิดชอบให้ได้สัดส่วนกับอำนาจที่มอบให้
ไปนั้น แต่ข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในหน่วยงานต่าง ๆ ยังคงถือตัวว่าเป็นนายมากกว่าผู้ใช้
ของประชาชนอยู่อีก เมื่อเป็นเช่นนั้น การโต้แย้ง การคัดค้าน การมีส่วนร่วมในการปกครอง
และการควบคุมที่มาจากประชาชนย่อมจะเกิดขึ้นได้ยาก ยิ่งกว่านั้น ยังอาจมีผลทำให้รัฐบาล

³³ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, เรื่องเกม, หน้า 15.

³⁴ Lucian W. Pye, Aspects of Political Development (Boston :
Little, Brown and Company, 1966), pp. 63 - 64.

ขาดความรับผิดชอบต่อประชาชนด้วย³⁵ ซึ่งในเรื่องนี้มีนักรัฐศาสตร์บางคนกล่าวว่า³⁶

"ลักษณะอันหนึ่งของสังคมไทย คือ การยอมรับอำนาจง่าย ๆ โดยไม่ต้องขอสงสัย หรือปฏิกริยารุนแรง คนไทยเห็นและยอมรับการเปลี่ยนรัฐบาลด้วยการรัฐประหารครั้งแล้วครั้งเล่า ยอมรับอำนาจพระราชัยของข้าราชการและตำรวจบางคน ความความขมขื่นเป็นส่วนตัว าลา "คุณนียมภาพ" เป็นคำซึ่งใช้บรรยายทัศนคติโดยทั่วไปของประชากรส่วนใหญ่โดยเฉพาะในชนบท เป็นไปไ้หรือไม่ว่า ปรัชญาเมธีทางรัฐบาลของไทย ไม่ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจ โดยถือว่า "ความชอบธรรม" เป็นสาระสำคัญอันหนึ่งของอำนาจ และประชาชนควรมีพันธกรณีทางการเมืองต่อผู้มีอำนาจ ก็ต่อเมื่ออำนาจอันชอบธรรมทั้งในการมีและการใช้ หรือว่าหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความชอบธรรมของอำนาจของเรากว้างเกินไป ใครมีอำนาจก็มีความชอบธรรมในการมีอำนาจโดยอัตโนมัติ"

ปัญหาที่ต่อเนื่องจากข้อแรกก็คือ ในปัจจุบันนี้รัฐบาลประกอบไปด้วยองค์การทางราชการหลายหน่วยมากมาย ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหายุ่งยากในการควบคุมการใช้อำนาจทางการเมือง เนื่องจากระบบราชการมีแนวโน้มที่จะควบคุมการกำหนดนโยบายทางการเมือง และการนำนโยบายนั้นมาใช้ปฏิบัติ ปัญหาเรื่องนี้เกิดขึ้นจากข้อเท็จจริงที่ว่า ฝ่ายกำหนดนโยบายและฝ่ายราชการประจำแยกกันไ้ยาก และระบบการเมืองทั่วไปในปัจจุบัน ทำให้

³⁵ ทัศนพันธุ์ นาคะตะ, เรื่องเคิม, หน้า 46.

³⁶ คุลยเทพ สุวรรณจินดา, "แล้วแต่ใ้ใ้ใ้จะกรุณา : วัฒนธรรมทางการเมืองในสังคมไทย," สังคมศาสตร์ปริทัศน์, 20 (มีนาคม, 2515), 49.

ข้าราชการการเมืองต้องพึ่งพาอาศัยข้าราชการประจำอยู่มาก ฉะนั้นเท่ากับว่าหน่วยราชการหรือระบบราชการได้มีบทบาทมากขึ้นในการใช้อำนาจทางการเมือง จนกระทั่งถึงขั้นที่วาทนโยบายและโครงการส่วนใหญ่ของประเทศ เกิดขึ้นจากราชการ และราชการก็มีอิทธิพลอย่างสูงในการที่จะนำเอานโยบายเหล่านั้นไปใช้ให้บังเกิดผล อำนาจทางการเมืองแทนที่จะเป็นของรัฐบาลก็กลายเป็นของข้าราชการ และนับวันการเมืองไทยยิ่งจะเสื่อมโทรมมากขึ้น อันเนื่องมาจากว่า อดคิดของข้าราชการยังเต็มไปด้วยอำนาจนิยม ความไว้วางใจอย่าง การเลือกปฏิบัติต่อพวกพ้อง หรืออิทธิพลชนลักษณะและบรรยากาศที่ไม่เป็นประชาธิปไตยในระบบราชการไทย ยิ่งทำให้การพัฒนาเป็นไปอย่างเชื่องช้า โดยไม่มีองค์การอื่นใดที่จะยิ่งใหญ่กว่าระบบราชการในการจัดการสังคม ความโศครายของสมาชิกสังคมไทยจึงอยู่ที่ช้อนมากกว่าเหตุอื่นใด³⁷

ปัญหาสุดท้าย เกิดขึ้นจากลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับรัฐบาลพลเรือน ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องการใช้อำนาจทางการเมือง เพราะในช่วงเวลาที่ผ่าน ๆ มามีการพัฒนาการทางทหารอย่างมากมาย และการดำเนินการทางทหารก็เป็นเรื่องเทคนิค โดยเฉพาะ สภาพเช่นนี้ทำให้ความเห็นของผู้นำทางทหารมีอิทธิพลอย่างสูงต่อนโยบายทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการทหาร ซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองอีกทางหนึ่งด้วย นอกจากนั้น บรรดาทหาร ซึ่งมักคิดกันว่า ฝ่ายตนได้รับการฝึกอบรมให้มีลักษณะผู้นำที่ดี จึงควรเข้าไปมีส่วนร่วมหรือเข้าไปมีอำนาจในการปกครองประเทศ³⁸ จึงไม่น่าแปลกใจเลยว่า ใน 48 ประเทศที่เกิดใหม่ หรือกำลังพัฒนา มีอยู่ถึง 40 ประเทศ ที่ประชาชนตกเป็นเหยื่อของการขึ้นมาใช้อำนาจของชนกลุ่มน้อย โดยที่ มักจะมีการใช้กำลังเพื่อการนั้น

³⁷ คุลยเทพ สุวรรณจินดา, "ระบบราชการกับสังคมชั่วคราว," รัฐศาสตร์นิเทศ, 7 (เมษายน, 2515), 40 .

³⁸ ทินพันธุ์ นาคะตะ, เรื่องเดิม, หน้า 46..

และชนกลุ่มน้อยดังกล่าวนี้ก็คือทหารนั่นเอง³⁹

ส่วนในชาติของเรา ภายหลังจากปฏิวัติ เมื่อ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา รัฐบาลทหารก็ทรงความเป็นผู้มีอำนาจทางการเมืองเรื่อยมา มูลเหตุซึ่งนำไปให้ทหารเข้ามามีบทบาททางการเมือง คือ ประการแรก ทหารมีส่วนบุกเอกราชของชาติ หรือการมีส่วนสำคัญในการเปลี่ยนแปลงระบบการเมือง และประการที่สอง เกิดจากการที่ทหารมักเข้าไปแก้ไขสถานการณ์แล้วร้ายในประเทศเมื่อบ้านเมืองยุ่งเหยิง และรัฐบาลพลเรือนไม่อาจแก้ไขปัญหาได้⁴⁰ นี่แสดงว่าทหารยังมีอิทธิพลและอำนาจต่อวงการเมืองไทยอย่างมาก แม้ทุกวันนี้สภาพดังกล่าวก็หาได้เสื่อมถอยลงไปไม่

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้นมา นับว่า มีการพัฒนาทางการเมืองที่เป็นผลดีแก่กระบวนการเมืองไทยและการใช้อำนาจทางการเมืองหลายประการ ในประการแรก การมีรัฐธรรมนูญทำให้เรามีกติกาของการปกครองเกิดขึ้น ถึงแม้ว่าจะไม่สมบูรณ์ทุกมาตรา แต่ก็ดีกว่าไม่มี ประการที่สอง การมีสภาผู้แทนมาทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ ทำให้การกำหนดข้อบัญญัติหรือนโยบายของรัฐมีลักษณะที่ชอบธรรมมากขึ้น เพราะถือว่าสิ่งนี้เกิดจากการยินยอมร่วมกันของประชาชน ประการที่สาม การเลือกตั้งทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้ที่ป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารทำงานอย่างมีความรับผิดชอบ และสนองต่อประชาชนมากขึ้น เนื่องจากคงการคะแนนนิยมในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ประการที่สี่ การมีพรรคการเมืองต่าง ๆ เกิดขึ้นทำให้มีสื่อกลางที่จะนำปัญหาของประชาชนไปสู่รัฐบาลกับมีนโยบายทางเลือกหลายทางสำหรับการแก้ปัญหาต่าง ๆ ของสังคม โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจรวมทั้งเป็นการช่วยสรรหาบุคคลที่จะมาเป็น

³⁹Mehden and Fred R. Vonder, Politics of Developing Nations (New Jersey : Prentice - Hall, 1964), p. 1 .

⁴⁰อคุลย์ กอวัฒนา, "ทหารกับพัฒนาการทางการเมือง : ศึกษาเฉพาะไทยพม่า และอินโดนีเซีย," วารสารสังคมศาสตร์, 8 (เมษายน, 2514), 168.

ผู้นำประเทศ ประการสุดท้าย การเกิดกลุ่มต่าง ๆ เพื่อต่อสู้และเรียกร้องให้เกิดความเป็น
ธรรม ย่อมมีส่วนช่วยควบคุมและตรวจสอบการกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาล
และกลุ่มข้าราชการให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีความรับผิดชอบมากขึ้น คือให้ใช้อำนาจทางการเมือง
ในกรอบของกฎหมายบ้านเมือง

สรุป

การบรรยายในบทนี้จุดประสงค์สำคัญอยู่ที่ว่า ต้องการปูพื้นฐานให้เข้าใจ
ว่า ในระบบการเมืองหนึ่ง ๆ นั้นมีกระบวนการทางการเมืองเป็นอย่างไร เพื่อที่จะได้เข้าใจ
การเมืองคืออะไรในบทที่ 2 และการเมืองกับรัฐในบทที่ 3 ได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งเมื่ออธิบายไปถึง
บทที่ 5 แล้วก็จะเข้าใจว่าสถาบันทางการเมืองต่างแสวงหา ไซ่และรักษาอำนาจในระบบการ
เมืองอย่างไร กล่าวคือทุกสถาบันทางการเมืองมีการเคลื่อนไหวอย่างเป็นกระบวนการใน
ระบบการเมือง และการเคลื่อนไหวนั้นมีความเกี่ยวข้องกับอำนาจทางการเมืองเป็นอย่างมาก
เพื่อให้การแบ่งสรรสิ่งที่มีคุณค่าในสังคมเป็นไปอย่างยุติธรรม

ในการอธิบายถึงกระบวนการทางการเมืองที่ผ่านมา เราได้ชี้ให้เห็นว่าการ
แสวงหา การรักษาและการใช้อำนาจทางการเมืองนั้นต้องเป็นไปอย่างชอบธรรมหรือถูกต้อง
ตามกติกาทางการเมืองที่วางไว้ กล่าวคือ ความเชื่อถือเกี่ยวกับการแสวงหา การรักษา
และการใช้อำนาจทางการเมือง ขึ้นอยู่กับการอ้างสิทธิในการปกครองของฝ่ายรัฐบาลหรือ
ฝ่ายเจ้าหน้าที่บ้านเมือง และขึ้นอยู่กับที่ยอมรับในข้ออ้างอันหนึ่งของฝ่ายผู้ถูกปกครอง โดย
ไม่จำกัดว่าจะอยู่ในรูปการปกครองแบบใด เพราะในแต่ละรูปแบบการปกครองจะมีกระบวน
การทางการเมืองต่างกัน แต่ผู้นำในทุกๆ ระบบก็พยายามสร้างความเชื่อมั่นร่วมกันในเรื่อง
สิทธิอันชอบธรรมที่จะปกครองเพื่อการดำรงอยู่ในอำนาจทางการเมืองต่อไป⁴¹ เพราะราก-

⁴¹Weber, op. cit., p. 328.

ฐานที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งของการมีอำนาจทางการเมืองคือความชอบธรรม โดยฝ่ายรัฐบาล
คิดว่ามีสิทธิที่จะปกครอง และฝ่ายที่ถูกปกครองก็ยอมรับในการถือสิทธิดังกล่าว คาร์ล จึง
กล่าวไว้ว่า การมีอำนาจหน้าที่เป็นเรื่องของการมีอำนาจหรืออิทธิพลอันชอบธรรม⁴² เช่น
ในกฎหมายของอังกฤษถือว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดใช้อำนาจเกินกว่าที่ได้รับมอบหมายโดยรัฐสภาแล้ว
ถือว่าเป็นบุคคลที่ใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรม การกระทำนั้นถือเป็นการผิดกฎหมายและอาจ
ถูกฟ้องร้องได้ อำนาจทางการเมืองของรัฐสภาถึงแม้ว่าจะมีอย่างมากมายก็มีขอบเขตที่จำกัด
เช่นกัน ยิ่งกว่านั้นรัฐบาลของสหรัฐอเมริกาและรัสเซีย ก็มีข้อจำกัดในการใช้กฎหมายขอ
จำกัดนั้นก็คือประชาชนอาจจะไม่ยอมกระทำการใด ๆ ที่ตนเห็นว่าไม่ชอบธรรม ความชอบ
ธรรมจึงเป็นสิ่งที่บุคคลโดยทั่วไปเห็นพ้องต้องกันว่า เป็นสิ่งที่ชอบที่ควร มีเหตุผล และเป็น
ประโยชน์ต่อบุคคลและสังคม ซึ่งอาจจะถือเป็นรากฐานแห่งการใช้อำนาจเพื่อให้อำนาจนั้น
เป็นสิ่งที่ถูกต้อง สามารถใช้ได้อย่างสมบูรณ์เต็มที่ ซึ่งเรื่องนี้ก็คงอธิบายได้ว่า ทำไมประชาชน
ในชาติของเราจึงยอมปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐบาลและทำไมถึงต่อต้านการกระทำของรัฐบาล
ไทยในบางกรณี

⁴²Robert A. Dahl, Modern Political Analysis (New Jersey :
Prentice - Hall, 1963), pp. 19 - 29 .

สถาบันทางการเมือง

ในกระบวนการแสวงหาการรักษาและการใช้อำนาจทางการเมือง ระบบการเมืองมักจะทำผ่านสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ที่มีอยู่ในระบบ สถาบันทางการเมืองเหล่านี้จึงมีความสำคัญต่อการครองและต่อสู้เพื่อให้การจัดสรรคุณค่าในสังคมดำเนินไปอย่างชอบธรรม ทุกระบบการเมืองจึงได้พยายามส่งเสริมและสนับสนุนให้สถาบันที่เห็นว่า จะอำนวยประโยชน์ต่อกลุ่มผู้ปกครองในขณะนั้น ได้มีความมั่นคงแข็งแรง นอกจากนั้นสถาบันทางการเมืองยังมีความสำคัญต่อระบบการเมืองในแง่ที่ว่า ถ้าสถาบันทางการเมืองทำหน้าที่บกพร่องหรือผิดพลาดอย่างใดอย่างหนึ่ง ก็จะก่อให้เกิดสภาวะที่เรียกว่าระบบขาดดุลยภาพ เมื่อการขาดดุลยภาพนี้ เข้าถึงขั้นที่สถาบันไม่สามารถทำหน้าที่ของตนได้แล้ว ก็จะนำไปสู่การทำลายระบบในที่สุด¹ ฉะนั้นการศึกษาสถาบันทางการเมืองจึงจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้รู้ว่าสถาบันเหล่านี้มีโครงสร้างและหน้าที่อย่างไรในระบบการเมือง

สถาบันทางการเมืองคืออะไร

สถาบันในสังคมอาจแยกพิจารณาได้หลายลักษณะ ลักษณะแรกเป็นลักษณะที่พบเห็นกันอยู่ทั่วไปคือสถาบันมีลักษณะเป็นหน่วยงานและสถานที่เป็นต้นว่า สถาบันประวัติศาสตร์ สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ประยุกต์ สถาบันในลักษณะที่สองคือสถาบันที่มีลักษณะเป็นสัญลักษณ์

¹ พลตักดิ์ จิรไกรศิริ, พรรคและกลุ่ม (กรุงเทพฯ : แสงรุ่งการพิมพ์, 2523),
หน้า 99.

แทนสิ่งซึ่งมีความสำคัญในสังคม เป็นต้นว่าสถาบันชาติ สถาบันศาสนาและสถาบันพระมหากษัตริย์ และสถาบันลักษณะที่สามคือสถาบันที่เป็นระบบของสังคม มีลักษณะเป็นนามธรรมและเป็นการแบ่งแยกส่วนต่าง ๆ ของสังคมออกจากกัน การแบ่งแยกนี้ก็เพื่อสะดวกในการศึกษาส่วนประกอบของสังคม แต่มีใ้หมายความว่าเราสามารถแบ่งสถาบันในสังคมออกจากกันเหมือนการแบ่งวัตถุ สถาบันเหล่านี้ได้แก่สถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา สถาบันทางเศรษฐกิจ และสถาบันทางการเมืองการปกครอง²

สถาบันทางการเมืองเป็นสถาบันหนึ่งของสถาบันทางสังคม เพราะระบบการเมืองเป็นระบบย่อยระบบหนึ่งของระบบสังคม เมื่อเป็นเช่นนี้ สถาบันทางการเมืองจึงไม่เพียงแต่มีความสำคัญต่อระบบการเมืองเท่านั้น แต่ยังมีมีความสำคัญต่อระบบสังคมด้วย หมายความว่าการทำงานของสถาบันทางการเมืองจะส่งผลกระทบต่อไปยังสถาบันทางสังคมอื่น ๆ และการทำงานของสถาบันอื่น ๆ ในสังคมก็ช่วยส่งผลมาถึงสถาบันทางการเมืองในทำนองเดียวกัน

สถาบันทางการเมืองที่กล่าวมานั้นหมายถึงสถาบันชนิดหนึ่งที่เคลื่อนไหวเป็นกระบวนการอยู่ในระบบการเมือง ซึ่งสามารถทำหน้าที่สืบเนื่องกันและเป็นที่ยอมรับของคนทั่วไป³

²อมรา พงศาพิชญ์, "สังคมและวัฒนธรรม," ในมนุษย์กับสังคม, บรรณาธิการโดย สุจิต บุญบงการและคณะ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 106 - 111 .

³วิทยา สุจริตชนารักษ์, "ความสำนึกทางการเมือง," วารสารการเมืองสำหรับประชาชน, เล่มที่ 6 (2518), หน้า 2 - 3.

ดังนั้นสถาบันทางการ เมืองจึงจับต้องไม่ได้เพราะไม่มีรูปธรรมอย่างวัตถุ แต่การเคลื่อนไหวเป็นไปใน ระบบขององค์การคือมีโครงสร้างและหน้าที่ให้ศึกษาได้⁴ เป็นต้นว่าพรรคการเมืองเป็นสถาบันที่มีโครงสร้างและหน้าที่แน่นอน ทำงานอย่างต่อเนื่องและเป็นที่ยอมรับของสังคม

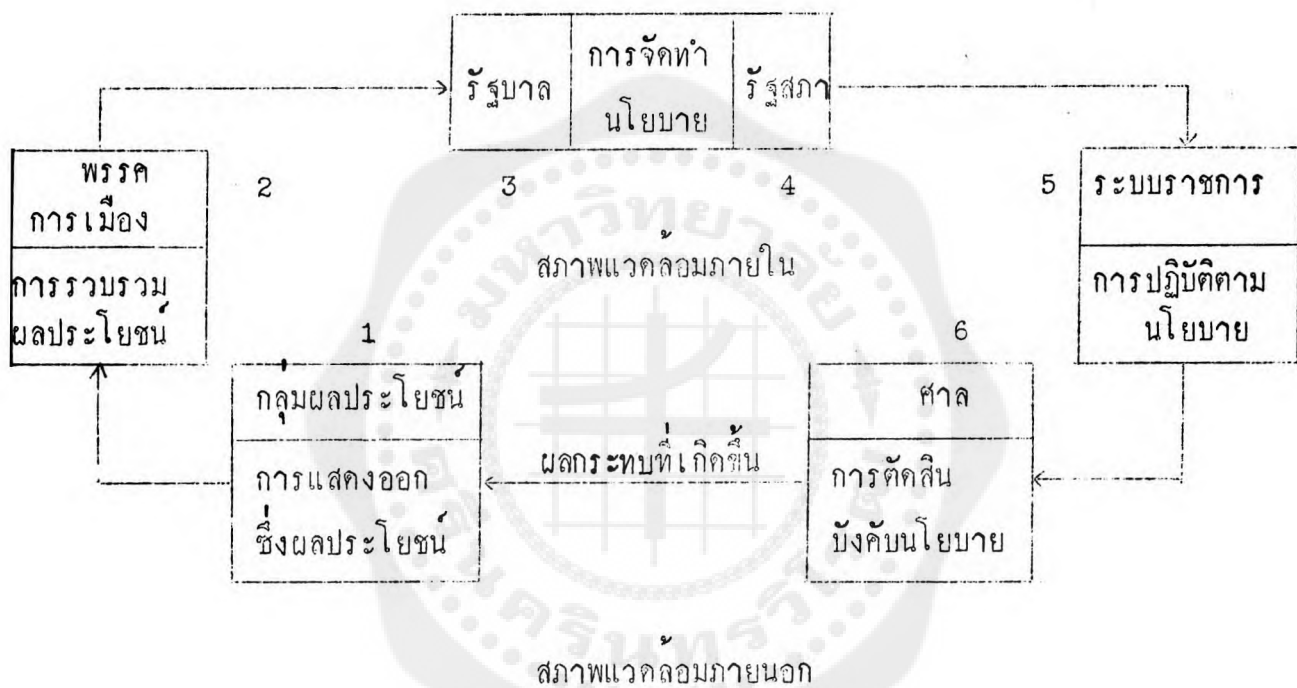
สถาบันที่สำคัญในระบบการเมือง

จากการอธิบายถึงตัวระบบของระบบการเมืองตามความคิดของอัสตันและอัลมอนต์ที่ผ่านมาในบทที่ 2 ทำให้เราเห็นว่าในกระบวนการแปรสภาพของระบบการเมืองนั้นจำต้องอาศัยโครงสร้างทางการเมืองบางอย่างในการทำหน้าที่ดังกล่าว โครงสร้างทางการเมืองนี้มีหน้าที่ในการริเริ่มให้เป็นนโยบายด้านต่าง ๆ กล่าวคือโครงสร้างทางการเมืองจะทำหน้าที่แสดงออกให้ชัดเจนขึ้นว่า ปัจจัยนำเข้าสู่ระบบมีลักษณะอย่างไร กลุ่มผลประโยชน์มีวัตถุประสงค์อย่างไร และพรรคการเมืองใดรวบรวมความต้องการที่หลากหลายให้เป็นกลุ่มเป็นก้อนอย่างไร หลังจากนั้นโครงสร้างทางการเมืองก็จะนำความต้องการเหล่านั้นมาพิจารณาเพื่อตอบสนองในรูปของการออกนโยบายและกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้ความต้องการเหล่านั้นบรรลุผล โครงสร้างทางการเมืองที่กล่าวถึงนี้ก็คือสถาบันทางการเมืองนั่นเอง ซึ่งสามารถแสดงเป็นตัวแทนและตารางได้ดังนี้

⁴ศึกษาเพิ่มเติมได้จาก พงศ์เพ็ญ ศฤงคารักษ์, หลักรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523), หน้า 5 - 6.

ตัวแบบที่ 4

โครงสร้างหรือสถาบันในระบบการเมือง



ที่มา : Gabriel A. Almond, Comparative Politics Today : A World View
(Boston : Little, Brown and Company, 1974), p. 7.

ตารางที่ 3

สัดส่วนแห่งความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้าง-หน้าที่ของระบบการเมือง

ระบบการเมือง

โครงสร้างหรือสถาบัน	หน้าที่
1. กลุ่มผลประโยชน์	1. การแสดงออกซึ่งผลประโยชน์
2. พรรคการเมือง	2. การรวบรวมผลประโยชน์
3. รัฐบาล	3. การจัดทำนโยบาย
4. รัฐสภา	4. การกลั่นกรองนโยบายและกฎหมาย
5. ระบบราชการ	5. การปฏิบัติตามนโยบาย
6. ศาล	6. การตัดสินบังคับ

ในตัวอย่างที่ 4 และตารางที่ 3 ได้แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างหรือสถาบันกับหน้าที่ของระบบการเมือง ซึ่งมีความสัมพันธ์กันเป็นลูกโซ่และมีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายในประเทศและระหว่างประเทศ การทำงานของสถาบันทางการเมืองดังกล่าวจะเริ่มจากการที่กลุ่มผลประโยชน์ได้เข้าไปรวบรวมความต้องการของสถาบันภายในกลุ่ม แล้วแสดงออกซึ่งความต้องการนั้นไปให้พรรคการเมืองรับทราบ พรรคการเมืองจึงทำหน้าที่ในการรวบรวมผลประโยชน์หรือความต้องการของแต่ละกลุ่มเข้าไว้ เพื่อนำไปต่อรองและต่อสู้ในรัฐบาลและรัฐสภา กล่าวคือถ้าพรรคการเมืองนั้นมีเสียงข้างมากในรัฐสภาและจัดตั้งรัฐบาลได้ การต่อรองและต่อสู้จะเริ่มทำกันตั้งแต่ในระบับรัฐบาล แล้วจัดทำเป็นนโยบายเสนอเขาสู่อรัฐสภา แต่ถาพรรคการเมืองนั้นเป็นพรรคฝ่ายค้าน การต่อรองและต่อสู้จะไปเริ่มที่รัฐสภา เพื่อให้การจัดทำนโยบายของรัฐบาลเป็นไปเพื่อผลประโยชน์

ของพรรคบาง หลังจากนโยบายหรือกฎหมายใดผ่านรัฐสภาออกมาแล้ว ระบบราชการจะเป็นผู้นำไปปฏิบัติ และถ้าเกิดข้อพิพาทอย่างไรขึ้นมาก็จะเป็นหน้าที่ของศาลที่จะตัดสินบังคับคดี ดังนั้น ผลผลิตที่เกิดจากการทำงานของราชการและศาลจะไปตกอยู่ที่ประชาชน ซึ่งถ้าให้ประโยชน์แก่ประชาชนก็จะเกิดความสนับสนุนขึ้นได้ในกลุ่มผลประโยชน์ แต่ถ้าทำให้ประชาชนกลุ่มใดเสียประโยชน์ ก็จะเกิดการเรียกร้องขึ้นอีกได้ การทำงานของระบบการเมืองจึงวนเวียนอยู่เช่นนี้เรื่อยไป

อย่างไรก็ดี สถาบันทางการเมืองไม่ว่าจะจัดเจนแบบนั้นในทุกๆ ระบบการเมือง โดยเฉพาะระบบการเมืองที่กำลังพัฒนาจะมีสถาบันเหล่านี้ไม่ครบถ้วน สถาบันทางการเมืองที่มีอยู่จึงอาจจะต้องทำหน้าที่หลายอย่างในเวลาเดียวกัน การแบ่งแยกหน้าที่อย่างเป็นสัดส่วนก็ไม่มี การที่สถาบันทางการเมืองบางสถาบันต้องรับภาระหน้าที่มากเกินไปนั้น ทำให้ไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ ผลก็คือระบบการเมืองจะขาดคุณภาพตลอดเวลา ทำให้สถาบันทางการเมืองที่มีอยู่ขาดเสถียรภาพ อย่างไรก็ตาม ภารกิจที่เราจำเป็นต้องศึกษาสถาบันทางการเมืองอย่างครบถ้วน เพื่อเป็นมาตรฐานในการประเมินระบบการเมืองต่าง ๆ สถาบันทางการเมืองที่จะศึกษาต่อไปนี้มีดังนี้

1. สถาบันพระมหากษัตริย์
2. สถาบันรัฐธรรมนูญ
3. สถาบันกลุ่มผลประโยชน์
4. สถาบันพรรคการเมือง
5. สถาบันบริหาร
6. สถาบันนิติบัญญัติ
7. สถาบันราชการ
8. สถาบันตุลาการ

สถาบันพระมหากษัตริย์

สถาบันที่เก่าแก่ที่สุดในระบบการเมืองคือสถาบันพระมหากษัตริย์ สถาบันนี้ในบางระบบการเมืองปัจจุบันก็ไม่อาจพบเห็นได้อีก แต่ในบางระบบการเมืองก็ยังคงทนต่อการผันผวนเปลี่ยนแปลงในทางต่าง ๆ และยังคงเป็นสถาบันมั่นคงสืบมาจนถึงปัจจุบัน เป็นต้นว่าประเทศในแถบสแกนดิเนเวีย ญี่ปุ่น อังกฤษ และประเทศไทย การศึกษาดังสถาบันนี้จึงยังคงมีประโยชน์ต่อความเข้าใจระบบการเมืองได้ดียิ่งขึ้น

ตามความคิดของท่านอาจารย์ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช มีว่า คนโบราณทั่วไปมีคติเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์อยู่ 2 คติคือ⁵

1. คติที่เห็นว่าพระมหากษัตริย์ เป็นหัวหน้าครอบครัวอันใหญ่ ซึ่งเป็นจริงว่าสำหรับคนที่มีความสัมพันธ์กันทางสายเลือดทั้งกลุ่มหรือทั้งเผ่า โดยเฉพาะกลุ่มชนที่เร่รอนไปในที่ต่าง ๆ เพราะกลุ่มคนเหล่านี้มีความสัมพันธ์กันในทางสายเลือดมาก คือไม่ค่อยจะติดต่อกับใคร แต่เร่รอนไปเป็นกลุ่มเครือญาติเดียวกัน และเมื่อยังไม่มีที่ดินที่จะตั้งหลักแหล่ง ก็ไม่คำนึงถึงดินแดนใด ๆ ทั้งสิ้น คิดถึงแต่กลุ่มคนของตัวเอง คนพวกนี้จึงมีความรู้สึกว่พระมหากษัตริย์เป็นพ่อหรือว่าหัวหน้าครอบครัวที่ใหญ่ ต่อมาเมื่อกลุ่มคนที่เร่รอนได้ตั้งหลักแหล่งแล้ว ความรู้สึกต่อพระมหากษัตริย์ ก็เริ่มเปลี่ยนไป โดยรู้สึกว่พระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการรักษาความสงบภายในและเป็นนักรบที่คอยปกป้องจากศัตรูภายนอก

2. คติที่เปลี่ยนไปนี้เป็นคติที่สองที่เห็นว่าพระมหากษัตริย์ เป็นประมุขของรัฐทางการเมืองหรือเป็นผู้มีอำนาจปกครองสูงสุด คือเห็นกษัตริย์เป็นราชา

⁵ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช, สถาบันพระมหากษัตริย์ (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมนักคิดค้นศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2519), หน้า 1 - 2.

คดีที่เห็นว่าพระมหากษัตริย์เป็นราชะนั้นสามารถแบ่งออกเป็นสองแนวความคิด คือแนวแรกเป็นของคนตะวันตกเรียกว่า ลัทธิเทวสิทธิ์ ลัทธินี้อธิบายว่า พระมหากษัตริย์ ทรงรับอำนาจทางการเมืองมาจากพระเจ้า แต่บางสมัยก็ว่าทรงรับมาจากองค์พระ ล้นตปาปาอีกต่อหนึ่ง สาเหตุที่ทรงรับอำนาจมาจากพระเจาก็เพราะพระเจ้าเป็นผู้บันดาล ให้มีรัฐเพื่อควบคุมมนุษย์ ซึ่งเป็นการลงโทษในบาปที่คิดชั่วอาคัมและอวิรามตั้งแต่ได้ละทิ้ง ความดีเมื่ออยู่ในสวนอีเดน ส่วนแนวที่สองเป็นของคนตะวันออกเรียกว่าลัทธิเทวราช ลัทธิ นี้ถือว่าพระมหากษัตริย์เป็นเทพเจ้าไม่ใช่มนุษย์ธรรมดา สำหรับในอินโดนีเซียลัทธินี้เรียก กันว่าลัทธิไซเลนทร์ (ไซลแปลว่าภูเข บวกกับอินทร์แปลว่าผู้ยิ่งใหญ่หรือเทพเจ้า) คือถือว่าพระมหากษัตริย์เป็นเทพเจ้าผู้สถิตอยู่บนภูเข ซึ่งหมายถึงองค์พระศิวะหรือพระอิศวร หรือพระวิษณุ ลัทธิไซเลนทร์นี้ต่อมาไทยได้รับมาจากเขมรในแผ่นดินของพระเจ้าบรมราชา ที่ 2 แห่งกรุงศรีอยุธยา ส่วนเขมรก็ไปรับจากอินโดนีเซียอีกต่อหนึ่ง⁶

สถาบันพระมหากษัตริย์ไม่ว่าจะเป็น คติของฝ่ายตะวันตกหรือฝ่ายตะวันออก ต่างก็มุ่งเน้นให้เห็นถึงความสำคัญของสถาบันนี้ ซึ่งในสังคมไทยนั้น เรายังสามารถเห็น ความสำคัญของสถาบันนี้ได้จากการใช้ศัพท์แทนพระมหากษัตริย์ ซึ่งมีอยู่ถึง 5 ศัพท์ด้วยกันคือ⁷

1. พระเจ้าอยู่หัว หมายถึง พระมหากษัตริย์เป็นเทพเจ้าและเป็นผู้นำ เป็น ประมุขของประเทศ
2. พระเจ้าแผ่นดิน หมายถึง พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของแผ่นดินทั้งประเทศ
3. เจ้าชีวิต หมายความว่า ประชาชนมอบพระราชอำนาจให้แก่พระมหากษัตริย์ ให้ทรงลงโทษผู้กระทำความผิดถึงประหารชีวิตได้เพียงพระองค์เดียว

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5 - 6.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23 - 28.

4. ชีวมราชา หมายถึง พระมหากษัตริย์เป็นผู้รักษาธรรมและปฏิบัติธรรม
ด้วยกายการอยู่ในศีลในธรรม และทรงบำเพ็ญพระราชกุศลทั้งปวง

5. พระมหากษัตริย์ หมายถึง นักรบผู้ยิ่งใหญ่หรือจอมทัพ

สถาบันพระมหากษัตริย์ของนานาประเทศในปัจจุบัน แมวากการปกครองแบบ
ประชาธิปไตยจะไต่ลดฐานะของพระองค์ลงมาอยู่ที่ตกมหมาย แต่สถาบันนี้ก็ยังคงทรงคุณค่า
ต่อระบบการเมืองเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะเมื่อเกิดวิกฤติการณ์ทางการเมือง พระ
มหากษัตริย์ทรงสามารถแก้ไขภาวะคับขันได้ดีกว่า เพราะพระองค์ทรงมีพระบารมี ประชาชน
ก็ให้ความจงรักภักดีและความเคารวะในพระองค์ อีกประการหนึ่ง เนื่องจากทรงอยู่เหนือ
การเมือง จึงทรงปราศจากอคติในทางการเมืองทั้งปวง เมื่อพระองค์ทรงกระทำการใด
ก็เพื่อประชาชน มิใช่เพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองอย่างกับประธานาธิบดีหรือนายก
รัฐมนตรี⁸

นอกจากนั้น ลิปเซตยังได้เคยให้ข้อสังเกตไว้ว่า ถ้าสัญลักษณ์แบบอนุรักษ
ต่าง ๆ ไม่ถูกคุกคามในระบอบที่มีการเปลี่ยนแปลงทางสังคม การสถาปนากการปกครองแบบ
ประชาธิปไตย จะมีโอกาสสำเร็จมากขึ้น ดังจะเห็นว่าประเทศประชาธิปไตยแบบตะวันตก
10 ใน 12 ประเทศที่ยังคงไว้ซึ่งการมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข การเชิดชูและรักษาไว้
ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ ทำให้ชาติยังคงได้รับการจงรักภักดีจากชนชั้นสูง และพระ
ซึ่งไม่พอใจในกระบวนการเมืองแบบประชาธิปไตยกับแนวความคิดในเรื่องความเสมอภาค
ยิ่งกว่านั้นการยอมรับความสำคัญของสถาบันพระมหากษัตริย์ของชนชั้นกรรมชีพ ก็ได้ทำให้
กลุ่มอนุรักษนิยมได้รับการสนับสนุนไปด้วย แต่ในประเทศที่มีการปฏิวัติล้มล้างสถาบันพระ
มหากษัตริย์และขาดการสืบทอดอำนาจทางการเมืองอย่างสันติวิธี พลังต่าง ๆ ที่สนับสนุน

⁸Walter Lippman, The Public Philosophy (London : The New
English Library, 1955), p. 50.

สถาบันพระมหากษัตริย์จะไม่เห็นด้วยกับหลักแห่งการมีอำนาจทางการเมืองแบบใหม่ ฉะนั้น
ปัจจัยของการมีอำนาจทางการเมืองที่ชอบธรรม จึงอยู่ที่การรักษาความต่อเนื่องของสถาบัน
เก่า ๆ ในระหว่างกาเปลี่ยนแปลงให้มีสถาบันใหม่เกิดขึ้น⁹

รัฐธรรมนูญ

จากหลักฐานที่ปรากฏในปัจจุบันนี้ ทำให้เราทราบว่ารัฐธรรมนูญมีมาก่อน
สมัยอริสโตเติลเสียอีก เพราะอริสโตเติลได้กล่าวไว้ว่าได้ศึกษารัฐธรรมนูญของนครรัฐต่าง ๆ
ถึง 158 นคร ซึ่งนับที่หลงเหลือมาถึงทุกวันนี้ก็คือรัฐธรรมนูญของนครรัฐเอเธนส์ ซึ่งถูก
ค้นพบเมื่อปี ค.ศ. 1890

รัฐธรรมนูญคืออะไร ตามความคิดของอริสโตเติลแล้ว รัฐธรรมนูญเป็นกฎ
รากฐานที่กำหนดลักษณะโครงสร้างและการจัดสรรอำนาจทางการเมือง และยังแสดงออก
ถึงแนวการดำเนินชีวิตของราษฎร กล่าวคือรัฐธรรมนูญของอริสโตเติลมีความหมายในเบื้องต้น
แรกเป็นเอกสารทางกฎหมายและทางการเมืองที่อธิบายถึงลักษณะการจัดระเบียบตำแหน่ง
หน้าที่และการแบ่งสรรอำนาจ¹⁰

ความหมายของรัฐธรรมนูญของอริสโตเติลมีเนื้อหาเกี่ยวกับการให้ความหมาย
ของนักกฎหมายในปัจจุบัน กล่าวคือรัฐธรรมนูญถูกนิยามว่าเป็นกฎข้อบังคับทางกฎหมายที่จัด
ตั้งอำนาจของผู้นปกครองของรัฐ กำหนดการสืบต่ออำนาจและการใช้อำนาจของผู้นปกครอง
หรือเป็นกฎหมายที่จัดระเบียบทั่วไปของรัฐ ระเบียบการปกครองของรัฐ โครงสร้างของ

⁹Segmour M. Lipset, Political Man : The Social Bases of
Politics (New York : Doubleday, 1963), pp. 64 - 68 .

¹⁰Aristotle, On Man In The Universe, edited by Louise Ropes
Loomis (New York : Walter J. Black, 1943), pp. 270 - 286 .

ของรัฐบาล การเลือกตั้ง รัฐสภา หัวหน้ารัฐบาลและประมุขของรัฐ เราอาจสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญคือกฎหมายทางการเมืองที่กำหนดหลักเกณฑ์แห่งอำนาจสูงสุดในรัฐ และความเกี่ยวพันระหว่างอำนาจอธิปไตยที่มาจากประชาชน

รัฐธรรมนูญเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญอย่างไร เรื่องนี้เราอาจพิจารณาได้จากวัตถุประสงค์ของการมีรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญของทุกระบบการเมืองมีเพื่อวางระเบียบการใช้อำนาจทางการเมืองและวางกฎข้อบังคับจำนวนหนึ่งเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ปกครอง รวมทั้งกำหนดกิจกรรมทางการเมืองของผู้ปกครองด้วย ดังนั้น วัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญจึงมี 2 ประการคือ¹¹

1. รัฐธรรมนูญวางระเบียบเกี่ยวกับคณะบุคคลที่จะทำหน้าที่ตัดสินใจในนามของรัฐ และกำหนดอำนาจหน้าที่และแบบแผนของการใช้อำนาจหน้าที่ คือ รัฐธรรมนูญจะกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ อันจะนำมาซึ่งการได้เป็นรัฐบาล การได้เป็นสมาชิกของรัฐสภา และการได้เป็นตุลาการอย่างถูกต้องและสันติวิธี นอกจากนั้น ยังกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งต่าง ๆ อีกด้วย

2. รัฐธรรมนูญจะกำหนดลัทธิเกี่ยวกับการจัดระเบียบสังคมและการเมือง ดังเราจะเห็นวารัฐธรรมนูญต่าง ๆ ได้กำหนดจุดมุ่งหมายให้แก่อุปกรณ์ที่ได้จัดตั้งขึ้น จุดมุ่งหมายนี้เป็นเสมือนอุดมการณ์ร่วมกันของประชาชนที่จะดำเนินการให้บรรลุ อย่างไรก็ตาม อุดมการณ์ในรัฐธรรมนูญอาจจะไม่ปรากฏออกมาอย่างชัดเจน แต่เราก็สามารถที่จะศึกษาได้ว่าในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมีอุดมการณ์อย่างไร เป็นคนว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติว่าอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจที่ประชาชนใช้โดยตรง แสดงว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอุดมการณ์แบบประชาธิปไตย แต่ถาบัญญัติว่าอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจของกษัตริย์ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ย่อมมีอุดมการณ์แบบราชาธิปไตย

¹¹ พงษ์เพ็ญ ศกุนตลาภย์, "ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ," ในการเมืองและสังคม, บรรณาธิการโดยประณต นันทิยะกุล (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 87.

จากวัตถุประสงค์ 2 ข้อของรัฐธรรมนูญ ทำให้เห็นวาระรัฐธรรมนูญเป็นสถาบันทางการเมืองที่จะขาดเสียมิได้ของระบบการเมือง เพราะกระบวนการทางการเมืองจะเป็นอย่างไรนั้นก็ให้ถูกศึกษาในรัฐธรรมนูญเป็นหลัก และถ้าต้องการที่จะรูวาระบบการเมืองนั้น ๆ มีจุดมุ่งหมายของรัฐอย่างไร ก็ให้พิจารณาได้จากรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน

กลุ่มผลประโยชน์

ตามทัศนะของเมคิสัน (Madison) ใน The Federalist Papers, No. 10. มีว่า การเกิดกลุ่ม (faction) มีลักษณะเป็นธรรมชาติ อันสืบเนื่องมาจากการที่มนุษย์มีความคิดที่ไม่สมบูรณ์ ทำให้ทัศนะของมนุษย์เกิดแตกต่างกันขึ้น ซึ่งนำไปสู่ความแตกต่างทางผลประโยชน์ เพราะต่างคนต่างมีเหตุผลในกรพิจารณาชีวิตของตน โดยมีพื้นฐานอยู่บนความรักตนเอง (self - love) เป็นสำคัญ ดังนั้น ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มจึงเป็นธรรมชาติอย่างหนึ่งที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ เพราะกลุ่มเกิดขึ้นมาจากความขัดแย้งทางผลประโยชน์ของบุคคลในสังคม

กลุ่มผลประโยชน์ตามความคิดของเมคิสัน เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับสังคมมนุษย์ ยิ่งสังคมพัฒนาไปเท่าใด กลุ่มก็ยิ่งมีเพิ่มมากขึ้น การศึกษากลุ่มผลประโยชน์ในแต่ละสังคมจึงเป็นเรื่องละเอียดอ่อนและต้องไขชอญดูอย่างมาก เพราะมีประโยชน์ต่อความเข้าใจบทบาทของกลุ่มที่มีต่อการพัฒนาประเทศ

ในทางสังคมศาสตร์ถือว่ากลุ่มหมายถึง องค์การที่มนุษย์มารวมตัวกันโดยมีความสัมพันธ์ร่วมกัน เพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐานของแต่ละบุคคล ดังนั้นกลุ่มจึงเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะให้ได้มาซึ่งความต้องการพื้นฐานของปัจเจกชน¹² กิจกรรมที่มีจุดมุ่งหมายร่วมกันนี้จึงมีเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ก็เรียกว่ากลุ่มผลประโยชน์

¹²Dorwin Cart-wright and Alwin Zender (eds.), Group Dynamics (Evanston, Ill. : Row Peterson Company, 1953), p. 20.

ทางเศรษฐกิจ และผลประโยชน์นั้นมากกว่าเพื่อเศรษฐกิจแต่มุ่งหวังไปถึงการมีอิทธิพลต่อ นโยบายสาธารณะในทางการเมืองก็เรียกว่า กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองหรือกลุ่ม อิทธิพล¹³

อย่างไรก็ตาม การรุกรานของกลุ่ม กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพลก็ไม่ได้ ช่วยให้เราตอบคำถามได้ว่ากลุ่มเกิดขึ้นมาและล้มเลิกไปได้อย่างไร ปัจจัยที่ก่อให้เกิดและ ทำลายกลุ่มมีอะไรบ้าง ตามความคิดของเมคิสัน ถ้าจะไม่ให้เกิดกลุ่มขึ้นมา ก็จำเป็นต้อง ทำลายอิสรภาพของมนุษย์อันรวมทั้งการทำให้มนุษย์มีความคิดเห็น กิเลสและผลประโยชน์ เหมือนกัน¹⁴ เมื่อไม่มีกลุ่ม การทำลายกลุ่มย่อมไม่เกิดขึ้น กลุ่มจึงเกิดขึ้นมาจากการมีความ คิดเห็นและผลประโยชน์ที่แตกต่าง แต่ความคิดของเบนท์เลย์ (Arthur F. Bentley)

¹³ Arthur Fisher Bentley, The Process of Government : A Study of Social Pressure (Bloomington : The Principia Press of Illinois, Inc., 1949), pp. 220-22. ; David B. Truman, The Government Process (New York : Alfred A. Knopf, Inc., 1955), p. 37. ; S. E. Finer, "Interest Groups and the Political Progress in Great Britain," in H. W. Ehrmann (ed.), Interest Groups on Four Continents (Pittsburgh : University of Pittsburgh Press, 1958), p. 237. ; and Maurice Duverger, Party Politics and Pressure Groups, trans. Robert Wagoner (Sheffield : Nelson's University Paperback, 1972), pp. 101 - 02.

¹⁴ The Federalist Paper, p. 78.

เห็นว่ากลุ่มไม่เพียงแต่เกิดขึ้นจากการที่มนุษย์มีความคิดเห็นและผลประโยชน์ที่แตกต่างกันเท่านั้น แต่ยังเกิดขึ้นจากความขัดแย้งทางผลประโยชน์ และยังนำไปสู่การต่อสู้ระหว่างกลุ่มเพื่อพยายามที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลหรือของรัฐสภาด้วย ซึ่งเป็นการยืนยันให้เห็นว่านโยบายสาธารณะเป็นผลของความขัดแย้งของกลุ่มที่มีการจัดระเบียบเป็นอย่างดี การก่อให้เกิดกลุ่มและการล้มเลิกกลุ่มตามทัศนะของเบนต์ลีย์ จึงมาจากความขัดแย้งทั้งสิ้น แต่ทั้งนี้ก็ไม่ หมายความว่านโยบายของรัฐบาลทั้งหมดถูกกำหนดขึ้นมาจาก การต่อสู้ระหว่างผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันของกลุ่มอิทธิพล ในที่นี้หมายถึงเฉพาะเพียงนโยบายสาธารณะบางส่วน แต่รัฐบาลก็ต้องพยายามสร้างดุลยภาพจากกลุ่มต่าง ๆ โดยการประสานผลประโยชน์ให้มากที่สุด เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารประเทศ

ซัลลิสเบอร์รี่ (Robert H. Salisbury) เป็นนักวิชาการอีกท่านหนึ่งที่ได้พยายามพัฒนาทฤษฎีการแลกเปลี่ยนของกลุ่มผลประโยชน์ (An Exchange Theory of Interest Groups) ขึ้นเพื่ออธิบายการรวมกลุ่มอย่างสมเหตุสมผลมากขึ้น โดยมีความคิดเห็นว่า กลุ่มเกิดจากความสอดคล้องต่อกันทางผลประโยชน์ระหว่างผู้วิ่งเต้นจัดตั้งกลุ่ม (group organizer) กับผู้เป็นสมาชิกกลุ่ม ผลประโยชน์ซึ่งต่างคนต่างได้รับจากกลุ่มอาจจะเป็นค่านิยม ค่านิยมร่วมมือ หรือค่านิยมการ เพื่อจุดหมายบางอย่าง¹⁵ ซึ่งสรุปแล้วก็คือทุกฝ่ายต่างได้กำไรจากการเข้ากลุ่ม¹⁶

¹⁵ Robert H. Salisbury, "An Exchange Theory of Interest Groups," Midwest Journal of Political Science, 13 (February, 1969), 1 - 2.

¹⁶ ผู้ที่ทำการศึกษามีผลงานทางทฤษฎีการแลกเปลี่ยนที่เด่น ๆ ได้แก่ Peter Blau, Exchange and Power in Social Life (New York : Wiley, 1964) ; George Homans, Social Behavior : Its Elementary Forms (New York : Harcourt, Brace and World, 1961). ; and Mancur Olson, Jr., The Logic of Collective Action (Cambridge : Harvard University Press, 1965).

ทฤษฎีการแลกเปลี่ยนนี้มีรากเดิมมาจากทฤษฎีการเพิ่มขยายและทฤษฎีดุลยภาพ (Theory of Proliferation and Equilibrium) โดยที่ทฤษฎีการเพิ่มขยายอธิบายว่า กลุ่มเป็นผลมาจากกระบวนการที่มีความแตกต่างกันทางสังคมซึ่งเชื่อมโยงกัน การแลกเปลี่ยนทางเทคโนโลยีทำให้หน้าที่ของประชากรมีลักษณะเฉพาะเจาะจงยิ่งขึ้นและมีบทบาททางสังคมเฉพาะอย่าง ผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่มหน้าที่ - บทบาท จึงนำไปสู่จุดหมายทางสังคมที่แตกต่างกัน สมมติฐานที่สำคัญของทฤษฎีเพิ่มขยายจึงอยู่ที่ว่า กลุ่มเป็นผลผลิตของความแตกต่างหลากหลายทางผลประโยชน์หรือคุณค่าทางสังคม และถ้าวางเวลานั้นความแตกต่างทางสังคมยิ่งปรากฏมากขึ้นก็จะยิ่งไปเพิ่มกลุ่มเฉพาะเจาะจงในวงการเมืองยิ่งขึ้น เสมือนกระบวนการแตกตัวทางสังคม ซึ่งเป็นกระบวนการที่ค่านิยมถูกทำให้เปลี่ยนไป เราจึงสามารถพหาคำอธิบายสำหรับการสร้างกลุ่มโดยนรากฐานของความแตกต่างเฉพาะอย่าง¹⁷

ส่วนทฤษฎีดุลยภาพอธิบายถึงการเกิดกลุ่มในลักษณะการเสียดุลทางสังคม ซึ่งแทนที่จะอธิบายในทำนองเดียวกับทฤษฎีการเพิ่มขยาย ทฤษฎีดุลยภาพกลับอธิบายโดยใช้สาเหตุเดียวกัน แต่วิเคราะห์ในเชิงซับซ้อนกว่าอีกชั้นหนึ่ง กล่าวคือ เมื่อสังคมมีลักษณะแตกต่างกันมากขึ้น ดุลยภาพระหว่างกลุ่มทางสังคมดั้งเดิมก็จะเริ่มเสียไป อันเป็นผลมาจากปัจจัยทำลายหลายประการ เป็นต้นว่า เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่ก้าวหน้ายิ่งขึ้น เกิดสงคราม เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบขนส่งและการสื่อสาร และอาจเกิดจากกระบวนการทางสังคมในระดับมหภาค เช่น เกิดขบวนการประชาชน เกิดความปั่นป่วนในวงธุรกิจ และเกิดการเปลี่ยนแปลงให้เป็นอุตสาหกรรม ดังนั้นจึงมีการสร้างกลุ่มขึ้นใหม่เพื่อทำให้เกิดดุลยภาพอย่างเดิม¹⁸ หรือเพื่อการตอรองที่เป็นธรรมชาติมากขึ้น

¹⁷Salisbury, "An Exchange Theory of Interest Groups," pp. 3-4.

¹⁸Ibid., p. 5.

แม้ว่าซัลลีสเบอร์รี่ จะเน้นการเกิดกลุ่มในลักษณะการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้วิ่งเต้นจัดตั้งกลุ่มกับสมาชิกของกลุ่ม แต่ก็ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การขัดแย้งเป็นรากเงาแห่งการก่อให้เกิดการสร้างกลุ่ม ส่วนสาเหตุของความขัดแย้งนั้นอาจเป็นเรื่องของการเพิ่มขยายมากเกินไป หรือการเสียคุณภาพในความแตกต่างทางผลประโยชน์ หน้าที่หรือบทบาท และคุณค่าทางสังคม¹⁹ ดังนั้นทฤษฎีการแลกเปลี่ยนของซัลลีสเบอร์รี่ จึงสามารถวิเคราะห์ให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างกลุ่มในสังคมไทยได้ระดับหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปัจจุบัน ส่วนช่วงในอดีตอาจต้องนำทฤษฎีโยแมงมมมาปรับใช้

ทฤษฎีโยแมงมมเป็นความพยายามที่จะสร้างรูปแบบโยสังคม (social network) เพื่อใช้ประยุกต์ให้เข้ากับการอธิบายการขยายตัวของความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ (patron-client relationship) ในระดับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลให้กลายเป็นระบบอุปถัมภ์ ซึ่งมีรากฐานอยู่บนความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองคน (dyadic relationship) หลายอันที่เชื่อมโยงกัน²⁰ กล่าวคือ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองคนนี้มีลักษณะที่เชื่อมโยงระหว่าง

¹⁹มนตรี เจนวิทย์การ, "กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย," วารสารธรรมศาสตร์, 3(กุมภาพันธ์, 2517), 66.

²⁰J. C. Mitchell, Social Networks in Urban Situations (Manchester : Manchester University Press, 1969). นักวิชาการคนแรกที่น่าวิธีการแบบโยแมงมมมาอธิบายการรวมกลุ่มในสังคมไทยเป็นคนแรกคือ พงุทธิสาณ ชุมพล, "แนวทฤษฎีการรวมกลุ่มในสังคมไทยและกลุ่มอิทธิพล," วารสารธรรมศาสตร์, 3 (พฤษภาคม, 2517), 137 - 44, 149. แมว่าอคิน รพีพัฒน์ จะได้เคยกล่าวถึงบ้างก็มิได้เน้นเป็นอย่างมาก เหมือนกับพงุทธิสาณ

พฤติกรรมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในแบบรวม ๆ กันไป โดยมีรากฐานอยู่บนความสัมพันธ์แบบฉันทมิตร การเป็นเพื่อนโดยหวังผลประโยชน์นี้เป็นการสร้างหนทางให้ใคร่เขมาพบและรู้จักเพื่อนของเพื่อนต่อไป และโยเยมุ่มระหว่างเพื่อนนี้จะค่อย ๆ กลายเป็นเครือข่าย (patron-client network) เมื่อบุคคลมีทรัพยากรต่างกัน จนทำให้ความสัมพันธ์กลายเป็นสภาพไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มในที่สุด

ทุกทฤษฎีที่กล่าวมาทั้งหมดต่างก็แสดงให้เห็นถึงความต้องการประสานผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันระหว่างกลุ่ม เพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งในอันที่จะอยู่ร่วมกันอย่างสันติ แต่ด้วยการมองคนละแง่มุมในสาเหตุความขัดแย้ง จึงก่อให้เกิดสมมติฐานและทฤษฎีที่แตกต่างกันออกไป การนำทฤษฎีเหล่านี้ไปปรับใช้จึงต้องประยุกต์ในลักษณะผสมผสาน ทฤษฎี ใด ๆ ก็ดี ความหมายและทฤษฎีของกลุ่มเหล่านี้ก็ได้แสดงให้เห็นว่า กลุ่มผลประโยชน์เป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญต่อการรวบรวมความต้องการของสมาชิกของกลุ่ม แล้วแสดงออกซึ่งผลประโยชน์นั้นไปให้พรรคการเมือง ได้รับรู้ไว้ว่าเป็นพรรคฝ่ายค้าน และให้รัฐบาลได้รับทราบข้อเท็จจริงในกรณีที่เป็นพรรคเสียงข้างมากในรัฐสภา

พรรคการเมือง

ดูแวร์เจอร์ (Duverger) เป็นนักศึกษารัฐศาสตร์เมืองที่มีชื่อเสียงมากของฝรั่งเศสได้พิจารณาว่า การอธิบายถึงพรรคการเมืองนั้นเป็นเรื่องใหญ่มากก็จะต้องศึกษาสถาบันทางการเมืองอย่างถี่ถ้วนทีเดียว ดังจะเห็นว่าในหนังสือเรื่องพรรคการเมืองของท่าน ท่านได้เริ่มต้นโดยการอธิบายถึงระบบพรรคการเมือง โครงสร้างของพรรค การจัดองค์การภายในพรรค การเป็นสมาชิกพรรคและผู้นำพรรค²¹ ใด ๆ ก็ดี เราไม่อาจสามารถ

²¹Manrice Duverger, Political Parties : Their Organization and Activity in the Modern State, translated by Barbara and Robert North (London : Methuen & Co., Ltd., 1964).

อธิบายโดยละเอียดได้แบบนั้น แต่เป้าหมายการศึกษาของเราอยู่ที่ความเป็นสถาบันทางการเมืองของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองในทางวิชาการมีความหมายอยู่ 3 ประการคือ ประการแรก พรรคการเมืองหมายถึงกลุ่มบุคคลที่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการปกครองบ้านเมืองคล้ายคลึงกัน หรือมีผลประโยชน์บางอย่างร่วมกัน รวมตัวกันเพื่อกำเนนกิจการทางการเมืองร่วมกันและเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองรัฐในที่สุด ประการที่สองพรรคการเมืองหมายถึงสถาบันของประชาชนซึ่งรัฐธรรมนูญยอมรับรองฐานะไว้เป็นพิเศษว่ามีอำนาจเข้าควบคุมสถาบันของรัฐ และบังคับให้เจ้าหน้าที่ของสถาบันของรัฐดำเนินการต่าง ๆ ตามที่ประชาชนส่วนใหญ่ต้องการได้ และประการสุดท้ายพรรคการเมืองหมายถึงองค์การที่มีการจัดการและมีการปกครองบังคับบัญชากันเหมือนองค์การอื่น ๆ ของรัฐ คือมีหัวหน้า รองหัวหน้า เลขานุการ เจ้าหน้าที่และสมาชิกของพรรค²² อย่างไรก็ตาม ความหมายของพรรคการเมืองก็ไม่ได้แสดงถึงความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองเท่าใด ดังนั้น เราจึงต้องศึกษาถึงโครงสร้าง - หน้าที่ของพรรคการเมืองต่อไป

ในตารางความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้าง-หน้าที่ของระบบการเมือง เรา จะพบว่าพรรคการเมืองเป็นโครงสร้างย่อยและมีหน้าที่ย่อยในระบบการเมืองหนึ่ง ๆ โครงสร้างย่อยและหน้าที่ย่อยของพรรคการเมืองสามารถนำมาขยายความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้าง-หน้าที่ของพรรคการเมืองสมัยใหม่ได้ กล่าวคือจากการศึกษาวิจัยถึงโครงสร้างของพรรคการเมืองในระบบการเมืองที่พัฒนาทั้งในโลกเสรี และโลกคอมมิวนิสต์ได้ค้นพบว่า โครงสร้างของพรรคได้แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับชาติ (ส่วนกลาง) และระดับท้องถิ่น ในแต่ละระดับก็มีสำนักงานหรือคณะกรรมการบริหารแบ่งย่อยลงไปอีก ดังในตารางที่ 4

²² กระทบถวิล ทองธรรมชาติ, "พรรคการเมือง," ใน การเมืองและสังคม, บรรณาธิการ โดยประณต นันทิยะกุล (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 152, และหยุด แสงอุทัย, พรรคการเมือง (พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2517), หน้า 7 - 9.

และที่ 5

ตารางที่ 4

โครงสร้างของพรรคการเมืองในโลกเสรี

ระดับ	สหรัฐ	อังกฤษ	ญี่ปุ่น
ชาติ	1. คณะกรรมการพรรค 2. คณะกรรมการหาเสียง เลือกตั้งวุฒิสมาชิก 3. คณะกรรมการหาเสียง สมาชิกสภาผู้แทน	1. สำนักงานกลาง 2. คณะกรรมการบริหาร 3. สภากลาง	1. สำนักงานใหญ่พรรค 2. สภาบริหาร 3. สภาศึกษาปัญหา นโยบาย
ท้องถิ่น	4. คณะกรรมการพรรค ระดับมลรัฐ 5. คณะกรรมการพรรค ระดับเคาน์ตี 6. คณะกรรมการพรรค ระดับนคร 7. คณะกรรมการพรรค ประจำหน่วยเลือกตั้ง 8. คณะกรรมการพรรค ระดับพรีซิงค์	4. สาขาพรรคระดับเขต 5. สาขาพรรคระดับแขวง 6. สาขาพรรคระดับเมือง 7. สาขาพรรคระดับ Parish 8. สาขาพรรคระดับกลุ่ม อาชีพ	4. คณะกรรมการ องค์การแห่งชาติ

ตารางที่ 5

โครงสร้างของพรรคการเมืองในโลกคอมพิวเตอร์

ระดับ	โซเวียต	จีน
ชาติ	1. คณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์ 2. สำนักเลขาธิการพรรค 3. องค์การการเมือง	1. คณะกรรมการสามัญ 2. คณะกรรมการการเมือง 3. คณะกรรมการกลาง
ท้องถิ่น	4. คณะกรรมการกลางพรรคระดับ สาธารณรัฐ 5. คณะกรรมการกลางพรรคระดับ จังหวัด 6. คณะกรรมการกลางพรรคระดับ อำเภอ 7. สำนักงานระดับฐาน	4. คณะกรรมการพรรคของมณฑล 5. คณะกรรมการพรรคของอำเภอ 6. คณะกรรมการพรรคของคอมมูน 7. คณะกรรมการสาขาใหญ่ของพรรค 8. คณะกรรมการสาขาของพรรค

โครงสร้างของพรรคการเมืองในตารางที่ 4 และที่ 5 ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ในโครงสร้างระดับชาติจะประกอบไปด้วย 1) สำนักงานใหญ่ของพรรค ซึ่งเป็นสำนักงานกลางของพรรค ถือกันว่าเป็นหัวใจของพรรค 2) คณะกรรมการบริหารของพรรค เป็นสมองของพรรค ปกติมีหน้าที่กำหนดนโยบายและหลักปฏิบัติต่าง ๆ และ 3) สภากลางหรือองค์การการเมืองหรือคณะกรรมการกลางระดับรองลงมา ซึ่งปกติแบ่งออกเป็นหน่วยงานย่อย ๆ เพื่อศึกษาปัญหาทางค่านโยบาย เป็นต้นว่าผู้นำได้แตกย่อย

ออกเป็น คณะกรรมการจัดการการเงิน คณะกรรมการประชาสัมพันธ์ คณะกรรมการวิชาการ
ขบวนการประชาชน คณะกรรมการวิชาการวินัยพรรค คณะกรรมการวิชาการนโยบายแห่งรัฐสภา
ส่วนโครงสร้างพรรคในระดับท้องถิ่นมักแบ่งซอยโครงสร้างตามพื้นที่ของ
ประเทศเป็นสำคัญ กล่าวคือสาขาหรือคณะกรรมการพรรคระดับท้องถิ่น จะถูกจัดแบ่งไป
ตามการจัดรูปการปกครองท้องถิ่น ขอบที่นำสังเกตุคือ โครงสร้างของพรรคในระดับล่างนี้
ได้มีการพยายามซอยย่อยอย่างถึงที่สุด เป็นต้นว่า สหรัฐซอยย่อยไปถึงพรีซิงค์ หรืออังกฤษ
ก็แบ่งซอยลงไปถึงระดับกลุ่มอาชีพ ส่วนในจีนและโซเวียตก็ซอยย่อยเป็นเซลล์แทรกซ้อนอยู่
เกือบทุกหมู่บ้านทุกโรงงานเลยทีเดียว

หน้าที่ของพรรคการเมืองในระบบการเมืองคือ การรวบรวมผลประโยชน์
ภายหลังจากการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์แล้ว หน้าที่ในการรวบรวม
ผลประโยชน์หรือความต้องการ (demands) ของพรรคการเมืองสามารถขยายออกให้
เป็นการกระทำหน้าที่ที่ย่อยดังต่อไปนี้

1. รวบรวมความต้องการที่จะให้มีการกระจายสินค้าและบริการคือ ต้องการ

- 1) ค่าจ้างทำงานขั้นต่ำสุด
- 2) ชั่วโมงการทำงานขั้นสูงสุด
- 3) โอกาสทางการศึกษาและการทำงาน
- 4) เพิ่มรายได้ ยกฐานะความเป็นอยู่และยับยั้งเงินเฟ้อ
- 5) เพิ่มการประกันสังคมและการประชาสงเคราะห์
- 6) ขยายการลงทุนและส่งเสริมสหกรณ์
- 7) ปฏิรูปที่ดินและการคลัง

2. รวบรวมความต้องการที่จะมีกฎหมายเกณฑ์สำหรับควบคุมความประพฤติคือ

ต้องการ

- 1) ให้ความปลอดภัยแก่สาธารณชน
- 2) ควบคุมกลไกตลาด

3) มีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการสมรส

4) การส่งเสริมสุขภาพและอนามัย

3. รวบรวมความต้องการที่จะมีหนทางเข้าถึงทรัพยากรคือ ต้องการ

1) การเพิ่มภาษี

2) การปรับปรุงระบบภาษี

3) การลดภาษี

4. รวบรวมความต้องการทางสัญลักษณ์ คือต้องการ

1) ย้ำความสำคัญของค่านิยมและปทัสถาน

2) แสดงพลังอำนาจของระบบการเมืองเมื่อถูกท้าทายหรือเมื่อถึงวันสำคัญ

3) ลวงรู้เจตนาอันแท้จริงของนโยบายของผู้นำทางการเมือง

5. รวบรวมความต้องการการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองคือ

1) มีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง

2) มีสิทธิที่จะเรียกรองต่อนายกรัฐมนตรี

3) มีสิทธิในการดำรงตำแหน่งทางการเมือง

4) มีสิทธิในการจัดตั้งองค์การทางการเมือง

6. รวบรวมความต้องการที่จะมีเสถียรภาพ และระเบียบแบบแผนคือ ต้องการ

1) ระวังข้อขัดแย้งทางสังคม

2) การปรับปรุงกองทัพ

3) การปรับตัว และตอบสนองต่อค่านิยมใหม่ ๆ ในทางสร้างสรรค์

4) การอนุรักษ์ทรัพยากรและสภาพแวดล้อม

5) ชักจูงการคอร์รัปชัน

ต้องการ

7. รวบรวมความต้องการที่จะให้มีการติดต่อสื่อสารถึงกันได้คือ ต้องการ

- 1) เพิ่มความสามารถในการคมนาคมขนส่ง
- 2) ส่งเสริมการสื่อสาร
- 3) การพัฒนาชนบท

จากการอธิบายให้เห็นถึงโครงสร้าง-หน้าที่ของพรรคการเมือง เราได้พบว่าพรรคการเมืองของแต่ละประเทศมีระดับการสร้างสรรค์สถาบันทางการเมืองต่างกัน²³ บางพรรคก็มีการสร้างสรรค์สถาบันมาก บางพรรคก็แทบจะไม่มีการสร้างสรรค์กันเลย หลักเกณฑ์ที่จะพิจารณาได้ว่า พรรคใดมีการสร้างสรรค์สถาบันทางการเมืองไปเท่าใด มีดังต่อไปนี้

1. ความสามารถที่จะปรับปรุงตัวเอง พรรคการเมืองยิ่งมีการปรับตัวมากเท่าใด ก็ยิ่งมีการสร้างสรรค์สถาบันมากขึ้นเท่านั้น และยิ่งไม่มีความยืดหยุ่นเท่าใด ระดับการสร้างสรรค์พรรคการเมืองก็ลดน้อยลงเท่านั้น กล่าวคือ การปรับปรุงพรรคนั้นมีความสัมพันธ์กับลักษณะของการทำลายของสภาพแวดล้อมและอายุของพรรค ยิ่งมีการทำลายจากสภาพแวดล้อมมากขึ้นเท่าใดและพรรคการเมืองยิ่งมีอายุมากขึ้นเท่าใด การปรับปรุงพรรคก็จะยิ่งมีสูงขึ้นเท่านั้น กล่าวคือ ถ้าพรรคการเมืองสามารถเอาชนะปัญหาอันแรก ๆ ได้ โอกาสของความสำเร็จในการปรับตัวไปสู่การทำลายอันต่อไปก็จะมีมากขึ้นเป็นลำดับ สภาพแวดล้อมที่จะเข้ามาทำลายพรรคการเมืองนั้นมีทั้งมาจากภายนอกองค์การตามที่กล่าวมาแล้ว และภายในองค์การ อาทิ การเปลี่ยนตัวบุคคลของกรรมการพรรคการเมืองบางคน เป็นต้น ส่วนในอีกกรณีหนึ่ง การปรับตัวของพรรคอาจวัดได้ควยอายุของพรรค ซึ่งสามารถอธิบายออกได้สามประการคือ หนึ่งอายุของพรรคการเมือง (chronological age)

²³ Samuel P. Huntington, Political Order in Changing Society

(New Haven : Yale University Press, 1969), p. 226.

ในเรื่องนี้มีสมมุติฐานอยู่ว่า "พรรคการเมืองที่อยู่มาจึกร้อยปีย่อมมีโอกาสที่จะอยู่อีกหนึ่งปีมากกว่าพรรคการเมืองที่อยู่มาเพียงปีเดียว" ซึ่ง มีห์ทา (Mehta) ได้ให้ข้อสังเกตไว้ว่า พรรคคอมมิวนิสต์ของจีน เป็นพรรคการเมืองที่ยิ่งใหญ่ได้ก็เพราะได้บุกขึ้นมาในการปฏิวัติเป็นเวลานาน²⁴ สอง อายุของผู้นำพรรครุ่นหนึ่ง ๆ (generational age) พรรคการเมืองใดยังสามารถเอาชนะปัญหาของการเปลี่ยนตัวผู้นำอย่างสันติ จากชนรุ่นหนึ่งไปสู่ชนอีกรุ่นหนึ่ง พรรคการเมืองนั้นก็ยิ่งจะมีการสร้างสรรค์มากขึ้น การเปลี่ยนตัวผู้นำพรรคนั้นมีอยู่สองระดับ คือการเปลี่ยนตัวผู้นำภายในรุ่นเดียวกัน ก็ไต่แก อย่างเช่นการเปลี่ยนตัวจากเลนินมาสู่อุสตาลิน และการเปลี่ยนตัวผู้นำระหว่างรุ่นก็ไต่แก การเปลี่ยนผู้นำจากอุสตาลินมาสู่อุครุฟเชฟ ซึ่งทั้งสองกรณีนี้ต่างก็ได้รับผลสำเร็จเป็นอย่างดี

ประการสุดท้าย อายุของนโยบายพรรคการเมือง (functional age) ปกติพรรคการเมืองถูกสร้างขึ้นมาจากนโยบายหลักอันใดอันหนึ่ง เมื่อค่านโยบายนั้นลุล่วงไปแล้ว พรรคการเมืองก็จะประสบกับปัญหาการเลือกสรรนโยบายอันใหม่ ซึ่งเป็นการปรับตัวเองให้เข้ากับกรเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม หรืออาจกล่าวได้ว่า ยิ่งมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายหลักก็ยิ่งมีการสร้างสรรค์สถาบันพรรคการเมือง ดังที่เฮลชไนค์ได้ให้ทัศนะไว้ว่า "การสร้างสรรค์สถาบันเป็นการสร้างองค์การมากกว่าการสร้างเครื่องมือที่จะมารักษาจุดประสงค์ขององค์การ"²⁵ ดังนั้น โดยทั่วไปพรรคการเมืองจึงมีนโยบายย่อย ๆ ไว

²⁴Ashoka Mehta, World, Technology and Human Destiny, edited by Raymond Aron, (Ann Arbor : University of Michigan Press, 1963), p. 133 ; quoted in Huntington, Political Order in Changing Societies, p. 14.

²⁵Philip Selznick, Leadership in Administration (New York : Harper and Row, 1967), p. 5 ; quoted in Huntington, Political Order in Changing Societies, p. 15.

หลายประการ เพื่อความอยู่รอดของตัวเองในอนาคต ตัวอย่างของพรรคการเมืองที่ได้
เปลี่ยนแปลงนโยบายหลัก จากการเรียกร้องและต่อสู้เพื่อเอกราชมาสู่งานการพัฒนา
ประเทศเช่น พรรคคองเกรสของอินเดีย ซึ่งทำให้พรรคนี้สามารถอยู่รอดมาจนถึงปัจจุบัน

2. การมีความสลับซับซ้อน พรรคการเมืองยิ่งมีความสลับซับซ้อน การสร้าง
พรรคสถาบันก็ยิ่งมีมากขึ้นเท่านั้น ความสลับซับซ้อนนั้นอาจมองได้จากการมีสาขาพรรคมาก
และกระจายอยู่ทั่วไป มีสายการบังคับบัญชาที่สลับซับซ้อนและเข้มแข็ง และมีหน้าที่หลากหลาย
หลาย สาขาพรรคยิ่งมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น จะยิ่งทำให้พรรคการเมืองมีความมั่นคงมากขึ้น
ตามไปด้วย ซึ่งจะมีผลต่อการรักษาความจงรักภักดีของสมาชิกของพรรคด้วย อย่างไรก็ตาม
การเพิ่มสาขาพรรคนี้จะต้องคำนึงถึงสายการบังคับบัญชาคด้วย กล่าวคือจะต้องรักษาระเบียบ
แบบแผนและวินัยของพรรคอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะความหลากหลายของสาขาพรรคอาจจะ
เป็นหรือ อาจจะไม่เป็นไปตามหน้าที่ทางสายงานการบังคับบัญชา ถ้าความหลากหลายเป็น
หน้าที่ในลักษณะเป็นตัวของตัวเองแล้วสาขาพรรคเหล่านั้นจะสร้างพรรคสถาบันน้อยกว่า
สาขาพรรคที่เป็นส่วนหนึ่ง หรือปฏิบัติตามระเบียบวินัยของพรรคการเมืองแบบอย่างเคร่งครัด
อย่างไรก็ดี การเปลี่ยนแปลงหน้าที่แต่ละอย่างจะถูกสะท้อนออกมาทางการ
เปลี่ยนแปลงในอำนาจและบทบาทต่าง ๆ ของสาขาพรรค ถ้าสาขาพรรคมีหน้าที่หลายอย่าง
สาขาพรรคนั้น ๆ ก็ยิ่งจะมีความเข้มแข็งมากขึ้น แต่เมื่อคำนึงเหตุผลและมองโดยส่วนรวม
แล้วสาขาพรรค มักจะส่งเสริมความคล่องตัวแต่เพียงเล็กน้อยภายในพรรคการเมือง ซึ่ง
ในเรื่องนี้ นิวแมนมีทัศนะว่า "ระบบการเมืองที่ใช้ระบบพรรคการเมืองของคนส่วนรวม
ในสังคมจะมีความคล่องตัวทางสถาบันน้อยกว่าระบบการเมืองที่มีพรรคการเมืองของคน
กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ"²⁶

²⁶ Sigmund Neumann, "Toward a Comparative Study of Political Parties," in Modern Political Parties, ed. by Sigmund Neumann (Chicago : University of Chicago Press, 1956), pp. 403-5 ; quoted in Huntington, Political Order in Changing Societies, p. 21.

3. ความมีอิสระ ความมีอิสระของพรรคการเมืองสังเกตได้จากกรณีที่มีความผูกพันกับผลประโยชน์ของกลุ่มทางสังคมกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ พรรคการเมืองที่เป็นเครื่องมือของกลุ่มสังคม เป็นคนว่า ครอบครัว กลุ่มกรรมกร กลุ่มนักศึกษา หรือกลุ่มทหาร จะขาดทั้งอิสระและการสร้างสรรค์สถาบันพรรคการเมือง

ในเรื่องนี้ ฮันติงตันได้ให้ข้อสังเกตไว้ว่า "องค์การทางการเมืองที่อ่อนแอต่ออิทธิพลของการเมืองภายในสังคม มักมีความอ่อนแอต่ออิทธิพลภายนอกสังคมด้วย องค์การเหล่านี้จึงถูกรุกไต่จากหน่วยงาน กลุ่มและแนวความคิดต่าง ๆ จากระบบการเมืองอื่น ดังนั้นการทำให้รัฐประหารในระบบการเมืองที่มีการพัฒนาน้อย จึงง่ายแก่การจู่โจมโดยบุคคลเพียงไม่กี่กลุ่ม"²⁷ พรรคการเมืองก็มีลักษณะเช่นเดียวกันนี้ กล่าวคือ ที่ใดก็ตามที่พรรคการเมืองขาดอิสระ กลุ่มต่าง ๆ ก็จะมีโอกาสครอบงำพรรคการเมืองไต่กายขึ้น โดยปราศจากความรับผิดชอบต่อการสร้างสรรค์พรรคการเมือง อันทำให้พรรคการเมืองไม่สามารถคงอยู่และทนต่อพลังทางสังคมใหม่ ๆ ได้

ในทางตรงกันข้าม พรรคการเมืองที่มีอิสระจะได้รับการประกันความมั่นคงโดยกลไกต่าง ๆ ที่จำกัดและบรรเทาผลกระทบของกลุ่มพลังใหม่ ๆ ลงได้ กลไกเหล่านี้ได้ชลอการเข้าสู่พรรคการเมืองของกลุ่มใหม่ โดยให้มานชั้นตอนที่ไต่กว้างไว้อย่างมีระเบียบและกวัดขั้นพรรคการเมืองที่มีการสร้างสรรค์สถาบันอย่างมาก ตำแหน่งของผู้นำที่สำคัญที่สุดสามารถที่จะบรรลุถึง ก็โดยทำตามปทัสสถานที่ได้วางไว้ โดยจะต้องผ่านการฝึกหัดในตำแหน่งที่สำคัญน้อยลงไปก่อน ความสลับซับซ้อนของพรรคการเมืองจะสนับสนุนความมีอิสระของพรรคการเมืองได้โดยการจำแนกตำแหน่งออกไปให้แตกต่างกันอย่างเด่นชัด เพื่อเตรียมบุคคลสำหรับตำแหน่งที่สูงที่สุด กล่าวคือบุคคลที่ปรารถนาที่จะเข้าสู่การดำรงตำแหน่งหัวหน้า

²⁷Samuel P. Huntington, "Patterns of Violence in World Politics," in Changing Patterns of Military Politics, ed. by Samuel P. Huntington (New York : Free Press, 1962), pp. 44-7. quoted in Huntington, Political Order in Changing Societies, p. 21.

พรรคการเมือง จะต้องผ่านการกรองจากตำแหน่งที่มีบทบาทและอำนาจน้อย ๆ ลงไปก่อน พรรคการเมืองที่ขาดอิสระจะขาดการป้องกันบุคคลใหม่ยุคยี่สิบใหม่ และกลุ่มพลังทางสังคมใหม่ ๆ อาจจะไปเปลี่ยนผู้นำของพรรคได้ด้วยความสับสนอย่างรวดเร็วได้

4. ความเป็นปึกแผ่น พรรคการเมืองยิ่งมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและมีความต่อเนื่อง ก็ยิ่งมีการสร้างสรรค์สถาบัน พรรคการเมืองยิ่งขาดเอกภาพเท่าใด การสร้างสรรค์สถาบันก็ยิ่งมีน้อยลงเพียงนั้น ความเห็นพ้องต้องกันจึงเป็นสิ่งที่พึงประสงค์สำหรับการรวมกลุ่มเป็นพรรคการเมือง และอย่างน้อยที่สุด ประสิทธิภาพของพรรคก็ต้องการความสอดคล้องมากกว่าความขัดแย้งหรือความนิ่งเฉย และต้องการความมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมาก สำหรับผู้มีส่วนร่วมเพียงนาน ๆ ครั้งอาจถือได้ว่าเป็นผู้ไม่มีส่วนร่วมเลยก็ได้ เพราะบุคคลพวกนี้มักไม่รวมกับผู้มีส่วนร่วมในขอบเขตที่ว่างไว้²⁸

ตามทฤษฎี พรรคการเมืองสามารถมีอิสระโดยปราศจากความเป็นปึกแผ่น และความเป็นปึกแผ่นก็ปราศจากคามมีอิสระได้ แต่อย่างไรก็ดี ทั้งสองสิ่งนี้มีความเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ ความอิสระจะป้องกันการก้าวร้าวของพลังการทำลายจากภายนอกได้ แม้ว่าจะไม่สามารถป้องกันการทำลายจากทรัพยากรภายในก็ตาม เนื่องจากคามมีอิสระในการขยายตัวอย่างรวดเร็วเพื่อรับสมาชิกพรรค มีแนวโน้มที่จะทำให้ความเป็นปึกแผ่นลดน้อยลง ดังเช่น สถาบันการปกครองของออสเตรเลียที่เสื่อมโทรมลง เพราะมีการรื้อถอนในการ

²⁸ Herbert McClosky, "Consensus and Ideology in American

Politics," American Political Science Review, 18 (June, 1964), 361 ;

and Samuel Stouffer, Communism, Conformity, and Civil Liberties (Garden City : Doubleday, 1955), *Passim.*, quoted in Huntington, Political Order in Changing Societies, p. 22.

คัดเลือกบุคคลจากชั้นตอนต่าง ๆ จำนวนบุคคลจึงได้เพิ่มมากขึ้น แต่วินัยและประสิทธิภาพกลับเสื่อมโทรมลงเรื่อย ๆ²⁹

ดังนั้น พรรคการเมืองจึงต้องมีบุรณภาพ ความรักหุมุคณะ ศิลธรรม และวินัย ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการปกครอง เช่นเดียวกับกองทัพที่ต้องการความเป็นกลุ่มก้อนอย่างเหนียวแน่นของทหาร³⁰ ในเรื่องนี้นักมานุษยวิทยาโลกกล่าวว่า "สงครามที่ได้รับความนิยมสำเร็จมีความเกี่ยวข้องกับการทำงานเป็นหมู่ เป็นเหล่าและประชาชาติ แต่ทั้งสองอย่างนี้ต้องมีการบังคับบัญชา และวินัย ยิ่งกว่านั้นการบังคับบัญชาและวินัยไม่มีความหมายมากไปกว่าการเป็นสัญลักษณ์ของบางสิ่งบางอย่าง ที่อยู่เหนือและมากกว่าความจริงโดยตัวของมันเอง"³¹ พรรคการเมืองที่จะสร้างความเป็นปึกแผ่น จึงต้องสร้างวินัย ความสามัคคีของสมาชิกเสียก่อน ดังเช่นกองทัพที่สร้างระเบียบวินัยให้แกทหารก่อนอื่นใด

เราอาจสรุปได้ว่า พรรคการเมืองที่ได้รับการสร้างสรรค์สถาบันแล้วจะต้องมีลักษณะที่สามารถปรับตัวได้ คือสามารถที่จะโต้ตอบกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงได้ การ

²⁹ Arnold J. Toynbee, A Study of History, abridgement of Vols I-VI by D. C. Somervell (New York : Oxford University Press, 1947), pp. 176-7 ; quoted in Huntington, Political Order in Changing Societies, p. 23.

³⁰ David C. Rapaport. "A Comparative Theory of Military and Political Types," in Changing Patterns of Military Politics, p. 79. quoted in Huntington, Political Order in Changing Societies, p. 23.

³¹ Harry Holbert Turney-High, Primitive War (Columbia : University of South Carolina Press, 1949), pp. 135-6 ; quoted in Huntington, Political Order in Changing Societies, p. 23.

ปรับตัวเองอาจรวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงบางประการในหน้าที่และหลักการของพรรคนั้น ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่ทุกขณะ นอกจากนั้น พรรคการเมืองยังต้องมีลักษณะซับซ้อน กล่าวได้ว่าพรรคการเมืองจะสามารถเผชิญกับปัญหาและค่านิยมงานอย่างราบรื่นได้ จะต้องมี การแบ่งแยกสาขาพรรคให้กระจายออกไปครอบคลุมทุกพื้นที่ และมีสายการบังคับบัญชาที่แน่นอน สาขาพรรคนี้มีความจำเป็นอย่างมากในเมืองานและความรับผิดชอบของพรรคการเมืองนั้น ๆ เพิ่มมากขึ้น ส่วนความมีอิสระของพรรคการเมืองหมายความว่าพรรคการเมืองไม่ควรจะไปผูกพันอยู่กับกลุ่มทางสังคมกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ เนื่องจากการผูกพันนั้นทำให้ความมีอิสระลดลง ซึ่งจะบั่นทอนความเป็นมีกแผนของพรรคการเมืองนั้นได้ พรรคการเมืองที่เข้มแข็งจึงจำต้องมีหลักการ ความคิด ตลอดจนความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของสมาชิกพรรค พรรคการเมืองที่มีความมั่นคงจะต้องมีลักษณะทั้งสี่ดังกล่าวมานี้ โดยเฉพาะประการสุดท้ายนั้นสำคัญที่สุด

ลักษณะของพรรคการเมืองที่มีการสร้างพรรคสถาบันแล้ว ดังที่กล่าวมา จะมีลักษณะบางประการที่เหมือนกับลักษณะของพรรคการเมืองที่ลาปลาตอมบารา และวีเนอร์ได้ให้ไว้ กล่าวคือ จะต้องมี ความมั่นคงที่ยืนอยู่ได้อย่างยั่งยืนของพรรค มากกว่าจะขึ้นอยู่กับผู้นำพรรคเพียงกลุ่มเดียว จะต้องมีสาขาพรรคแผ่ขยายไปในระดับชนบท และมีการติดต่อระหว่างสำนักงานใหญ่กับสาขาพรรคอย่างสม่ำเสมอ กลุ่มผู้นำพรรคจะต้องมีความตั้งใจอย่างแน่วแน่ ที่จะรวบรวมอำนาจการตัดสินใจนโยบายต่าง ๆ มาไว้ที่แก่พรรคของคนเท่านั้น และจะต้องมีความพยายามหาคะแนนเสียง ทั้งในเวลาที่มีการเลือกตั้งและไม่มีการเลือกตั้ง³²

³² Joseph G. LaPalombara and Myron Weiner (eds.), Political Parties and Political Development (Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1966), p. 6.

สถาบันบริหาร

สถาบันบริหารของทุกระบบการเมืองพิจารณาออกได้ 2 ลักษณะคือ ลักษณะแรกเรียกว่ารัฐบาลอันหมายถึงคณะบุคคลคณะหนึ่งซึ่งมีอำนาจหน้าที่จัดทำนโยบายและกำหนดเป้าหมายของรัฐ เพื่อความผาสุกของราษฎร ในฐานะที่สถาบันบริหารเป็นรัฐบาลย่อมหมายถึงสถาบันที่ควรมาจากการเลือกตั้ง คือถาการเลือกตั้งกระทำโดยผ่านวิธีสรรหาผู้นำรัฐบาลแบบใช้เสียงข้างมากในรัฐสภาเป็นเกณฑ์ รัฐบาลก็คือพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากมาจากการเลือกตั้งทั่วไป รัฐบาลชนิดนี้จึงถูกเรียกว่ารัฐบาลทางรัฐสภา (Parliamentary Government) คือมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล เมื่อหัวหน้ารัฐบาลเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภา การใช้อำนาจ อธิปไตยจึงต้องใช้ร่วมกับรัฐสภา ประเทศที่มีวิธีการสรรหารัฐบาลแบบนี้มักจะพบารัฐสภามีอำนาจมาก เพราะรัฐบาลมาจากรัฐสภา เป็นต้นว่า ประเทศอังกฤษ³³ อินเดีย ไทย และประเทศอื่น ๆ ที่ใช้รัฐบาลแบบนี้

ที่ารัฐบาลแบบนี้มาจากรัฐสภาหมายถึงว่า ในทุก ๆ 3 - 5 ปี ของแต่ละระบบการเมืองจะจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นเพื่อเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็จะพิจารณาคือไปว่าพรรคใดที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งแล้วได้รับเลือกตั้งมากที่สุด ก็จะได้รับหน้าที่ในการจัดตั้งรัฐบาลต่อไป แต่ถาพรรคการเมืองนั้น (ถึงแม้จะมีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งมากที่สุด) มีคะแนนเสียงไม่ถึงครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด พรรคนั้นก็จะต้องไปร่วมกับพรรคอื่น ๆ เพื่อจัดตั้งรัฐบาลผสม เมื่อโครงสร้างของรัฐบาลเป็นแบบนี้หน้าที่หลักของรัฐบาลก็คือการกำหนดนโยบายบริหารสำหรับใช้เป็นแนวทางในการบริหารประเทศ ถ้าเป็นรัฐบาลโดยพรรคการเมืองเดียว นโยบายของรัฐบาลก็จะแสดงถึงการยอมรับของกุ่มผลประโยชน์

³³ศึกษาตัวอย่างของรัฐบาลแบบนี้ได้จากรัฐบาลของอังกฤษใน R. M.

ที่สังกัดพรรคนั้น แต่ถาเป็นรัฐบาลผสมโดยหลายพรรคการเมือง นโยบายของรัฐบาลผสมก็จะแสดงถึงการออมชอมของบรรดากลุ่มผลประโยชน์ระหว่างพรรคซึ่งเป็นสิ่งที่ปฏิบัติได้ยาก รัฐบาลผสมจึงมีฐานะไม่คอบมั่นคงหรือมีความมั่นคงน้อยกว่ารัฐบาลที่มาจากพรรคการเมืองเดียว

ในอีกกรณีหนึ่ง ถ้าการเลือกตั้งกระทำโดยผ่านการเลือกตั้งผู้นำรัฐบาลแบบ โทเสียงข้างมากของประชาชนโดยตรง รัฐบาลชนิดนี้จะถูกเรียกว่า รัฐบาลโดยประธานาธิบดี (Presidential Government) คือมีประธานาธิบดีเป็นหัวหน้ารัฐบาล เมื่อหัวหน้ารัฐบาล มาจากการเลือกตั้งของประชาชน การใช้อำนาจอธิปไตยจึงแบ่งแยกกันอย่างชัดเจนระหว่าง รัฐบาลกับรัฐสภา แต่ก็มีควมรับผิดชอบร่วมกันเพราะมีพรรคการเมืองคอบเป็นสถาบันเชื่อม การทำงานของอำนาจอธิปไตยทั้งสองนี้ ประเทศที่ใช้รัฐบาลแบบนี้ก็คือสหรัฐอเมริกา³⁴ อาเจนตินา และประเทศอื่น ๆ

ลักษณะที่สองของสถาบันบริหารก็คือคณะรัฐมนตรี ซึ่งหมายถึงคณะบุคคลที่มี อำนาจหน้าที่ในการบริหารประเทศให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐ ในฐานะที่เป็นคณะรัฐมนตรี สถาบันบริหารมีความสำคัญต่อประชาชนอย่างมาก เพราะการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี ในการอำนวยการและควบคุมให้ข้าราชการประจำปฏิบัติตามนโยบาย มีผลต่อการบรรลุ เป้าหมายของรัฐคือความสงบสุขและความผาสุกของราษฎร

โครงสร้างของคณะรัฐมนตรีโดยทั่วไปประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือ ประธานาธิบดีเป็นหัวหน้าคณะ และมีรัฐมนตรีประจำกระทรวงละ 1 ท่าน ซึ่งในบางโครงสร้าง

³⁴โปรดอ่านการเลือกตั้งประธานาธิบดีตามรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา 12
ได้จาก Thomas James Norton, The Constitution of the United States : Its
Sources and Its Application (New York : Committee for Constitutional
Government, Inc., 1964), pp. 228 - 230.

จะรวมไปถึงรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงและเลขาธิการรัฐมนตรี ส่วนจำนวนบุคคลในคณะรัฐมนตรีของแต่ละประเทศจะมีเท่าใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญ เป็นต้นว่า ตามรัฐธรรมนูญของไทยฉบับปี พ.ศ. 2521 กำหนดไว้ไม่เกิน 44 คน ตามการจัดโครงสร้างแบบนี้ ทำให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงของประเทศ รักษากฎหมาย และความสงบเรียบร้อย และดำเนินการให้แผนพัฒนาประเทศต่าง ๆ บรรลุวัตถุประสงค์ เป็นต้นว่า แผนการศึกษา แผนพัฒนาเศรษฐกิจ แผนพัฒนาชนบท และแผนพัฒนาอื่น ๆ ของทุกกระทรวง ทบวงกรม

อย่างไรก็ดี รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีที่กล่าวมานี้ อาจไม่มีอำนาจหน้าที่อย่างที่ได้บรรยายไปก็ได้ แมว่าจะมีโครงสร้างเหมือนกัน เป็นต้นว่า รัฐบาลของสาธารณรัฐประชาชนจีนมีประธานาธิบดีที่ได้รับเลือกตั้งมาจากรัฐสภา มีคณะรัฐมนตรีซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่าง ๆ รวมทั้งประธานของคณะกรรมการต่าง ๆ ที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง แต่งานอันแท้จริงของรัฐบาลคือ การควบคุมการบริหารงานของรัฐ ส่วนการวางและการกำหนดนโยบายเป็นอำนาจหน้าที่ของพรรคคอมมิวนิสต์จีน³⁵ นอกจากนั้นในบางระบบการเมืองยังมีทั้งประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีอยู่ร่วมกันในสถาบันบริหาร ซึ่งบางประเทศอย่างเช่น ฝรั่งเศสก็ให้ประธานาธิบดีเป็นหัวหน้ารัฐบาล แต่ในบางประเทศอย่างเช่น อินเดีย ก็ให้นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล³⁶

³⁵ ชีวิน ชีระวิทย์, "สาธารณรัฐประชาชนจีน" ใน การเมืองการปกครองเอเชียโดยเปรียบเทียบ, (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2518), หน้า 83 - 87.

³⁶ กระมล ของธรรมชาติ, "สาธารณรัฐอินเดีย" ใน การเมืองการปกครองเอเชียโดยเปรียบเทียบ, หน้า 29 - 32.

สถาบันนิติบัญญัติ

ในระบบการเมืองปัจจุบันเกือบทุกระบบต่างจัดให้มีสถาบันนิติบัญญัติขึ้นมาด้วย เหตุผลที่แตกต่างกันออกไป เป็นต้นว่าในบางระบบการเมืองถือหลักการที่ว่าประชาชนเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในประเทศ ประชาชนจึงมีอำนาจและสิทธิในการกำหนดการเดินของตนเอง และของสังคมได้ แต่เป็นด้วยประชาชนมีจำนวนมาก ระบบการเมืองนั้นจึงจัดให้มีการเลือกตั้งผู้แทนของตนเองขึ้น เพื่อไปประจำอยู่ในรัฐสภา ผู้แทนราษฎรเหล่านี้จะทำหน้าที่ในนามของประชาชน ไม่วาจะเป็นการควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาลหรือตรากฎหมาย ออกบังคับใช้เป็นการทั่วไป ส่วนในบางระบบการเมืองอาจจัดให้มีรัฐสภาขึ้นโดยการแต่งตั้งของรัฐบาล เพื่อใช้เป็นแหล่งที่มาของการอ้างความชอบธรรมในการออกกฎหมายไปบังคับประชาชน เพราะผู้นำทางการเมืองขาดความศรัทธาในความสามารถและสติปัญญาของประชาชน

ไม่ว่าสถาบันนิติบัญญัติจะถือกำเนิดขึ้นมาด้วยเหตุผลอะไร รัฐสภาก็ยังคงหมายถึงถึงที่ประชุมของผู้แทนปวงชนของประเทศ ซึ่งอาจจะประกอบขึ้นด้วยผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรเท่านั้น หรืออาจจะประกอบด้วยผู้แทนที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้นำทางการเมือง ล้วน ๆ หรืออาจจะประกอบด้วยผู้แทนทั้งสองประเภทที่กล่าวมากี้ได้ ดังนั้น คำว่า "รัฐสภา" อาจจะ เป็นสภาเดี่ยวหรือสองสภาก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศหรือขึ้นอยู่กับระเบียบแบบแผนทางการเมืองที่ผานมาในประวัติศาสตร์ของประเทศนั้น ๆ แต่โดยหลักทั่วไปแล้วสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จะมีสิทธิและอำนาจในการปกครองและเป็นตัวแทนของประชาชนเหนือกว่าวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งของผู้นำประเทศ³⁷ อย่างไรก็ตาม รัฐสภาของสหรัฐอเมริกาเป็นข้อยกเว้น เพราะแม้ว่ารัฐสภาของสหรัฐอเมริกาจะประกอบด้วยสองสภา แต่ทั้งสองสภาก็มาจากการเลือกตั้ง ดังนั้น การศึกษา

³⁷โปรดอ่านการวิพากษ์วิจารณ์ระบบรัฐสภาของไทยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ได้จากกรมล ทงชรมชาติ, ความรู้เรื่องรัฐธรรมนูญไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2518), หน้า 95 - 97.

รัฐสภาจึงไม่สามารถวางเป็นกฎหมายตัวอะไรได้ เพราะในบางกรณีที่ใช้ระบบรัฐสภาอย่างเดียวกับของประเทศอังกฤษคือมีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่อำนาจหน้าที่ก็แตกต่างกันออกไปตามแต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นต้นว่าอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไทยมีความแตกต่างกับรัฐสภาของประเทศอังกฤษในบางประการ

การที่โครงสร้างของรัฐสภาแตกต่างออกไปเป็นสองแบบใหญ่ ๆ นั้นมีเหตุผลดังนี้ ในกรณีที่รัฐสภานั้นใช้สภาเดียว จุดประสงค์ก็เพื่อให้การทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปอย่างรวดเร็วและตรงตามเจตนารมณ์ของราษฎรที่มีสิทธิลงคะแนนเสียงอย่างแท้จริง และในกรณีที่รัฐสภานั้นใช้สองสภา การมีวุฒิสภาก็เพื่อให้ช่วยเหลือกลั่นกรองงานรับผิดชอบในหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือคอยยับยั้งกฎหมายที่จะไม่เป็นธรรมต่อบางกลุ่มในประเทศ อย่างไรก็ตาม การที่รัฐสภาประกอบด้วยสภาเดียวหรือสองสภานั้นไม่ค่อยมีความสำคัญในระดับโครงสร้างมากนัก แต่จะไปมีความสำคัญในเรื่องอำนาจหน้าที่ที่ปรากฏในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของประเทศนั้น เพราะบางประเทศอาจให้อำนาจหน้าที่แก่รัฐสภาน้อยมาก

โครงหลักการทั่วไปแล้ว รัฐสภามีอำนาจหน้าที่หลายประการตามที่ได้รับมอบไปจากประชาชน³⁸ เป็นต้นว่ามีอำนาจหน้าที่ในการเลือกสรรรัฐบาล (แต่ถ้าเป็นระบบประธานาธิบดีแล้ว ประชาชนจะเลือกฝ่ายบริหารโดยตรงคือเลือกประธานาธิบดี) เพื่อบริหารประเทศ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาลและโดยรัฐสภาเอง เพื่อใช้เป็นแนวทางและเครื่องมือในการบริหารกิจการต่าง ๆ ของประเทศ และเพื่อควบคุมความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความยุติธรรมในสังคม มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงต่อรัฐสภาและประชาชน เพื่อคอยสอดส่องการปฏิบัติงานของรัฐบาลให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด นอกเหนือ

³⁸ สมบูรณ์ สุขสำราญ, "ความสำคัญของรัฐสภา," และบุรีรักษ์ นามวัฒน์, "องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา, "ในแนวทางประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ : สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2523), หน้า 40 - 41 และ 42 - 43

จากอำนาจหน้าที่เหล่านั้นแล้ว รัฐสภายังมีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอื่น ๆ เป็นต้นว่า การตีความและการแก้ไขรัฐธรรมนูญ การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การให้สัตยาบันในสนธิสัญญาระหว่างประเทศ และอื่น ๆ

รัฐสภาในทุกระบบการปกครองต่างมีบทบาทความสำคัญต่อระบบการเมืองมาก เพราะรัฐสภาเป็นแหล่งที่มาของอำนาจอันชอบธรรมในการบริหารรัฐ รัฐบาลประเทศต่าง ๆ จึงต้องอ้างอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบจากรัฐสภาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แม้แต่ในประเทศเผด็จการก็ยังมีอำนาจเป็นอย่างมากที่จะต้องจัดให้มีรัฐสภาขึ้นมา และนับวันบทบาทของรัฐสภาก็ยิ่งเพิ่มพูนขึ้นและมีความเข้มแข็งขึ้น เพราะการปกครองโดยกลุ่มผู้นำมีโอกาสพลัดไต่กลางกว่าการปกครองโดยผู้แทนของปวงชน และกลุ่มผู้ปกครองในปัจจุบันยังไม่สามารถอ้างแหล่งที่มาแห่งอำนาจอันชอบธรรม ที่มีเหตุผลได้มากกว่าสถาบันนิติบัญญัติซึ่งเป็นสถาบันผู้แทนของประชาชนโดยตรง

สถาบันราชการ

ในทุกระบบการเมือง สถาบันราชการเป็นสถาบันที่มีความสำคัญต่อการปฏิบัติตามนโยบายที่รัฐบาลกำหนดขึ้น ความหมายของสถาบันราชการโดยทั่วไปตามหน้าที่รับผิดชอบก็คือเป็นกลไกดำเนินงาน ดูแลและรักษาการตามกฎหมายให้สำเร็จผลหรือเป็นคณะบุคคลที่ดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายสาธารณะ กิจกรรมทางราชการมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการสู่ความสำเร็จในเป้าหมายรวมกันของรัฐบาล ในการบริหารงานราชการนี้จำเป็นต้องมีวิธีการปฏิบัติงานต่าง ๆ เป็นต้นว่า การวางแผน การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย การตัดสินใจ การจัดหน่วยราชการ การกำหนดแบบแผนการปฏิบัติงาน การควบคุมการปฏิบัติงานและการสร้างขวัญ หาราชการ สถาบันราชการจึงเป็นกลไกหรือเครื่องมือที่จะให้บริการสู่วัตถุประสงค์ของฝ่ายการเมืองโดยแท้

³⁹ แม้แต่ในประเทศไทยก็ยังมีกรพยายามพัฒนาสถาบันนิติบัญญัติ โปรดอ่าน ชัยอนันต์ สุภทวิช และคณะ, ปัญหาและแนวทางในการพัฒนาองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ (กรุงเทพ : หน่วยวิจัยสมาคมสังคมศาสตร์, 2518).

เวเบอร์ได้เคยศึกษาองค์การที่ดำเนินกิจการขนาดใหญ่ที่เรียกว่า "ระบบราชการ" แล้วสรุปหลักเกณฑ์ที่จะเป็นสถาบันราชการใดนั้น จะต้องประกอบด้วยโครงสร้างขององค์การที่มีลักษณะเชื่อมโยงเป็นสายการบังคับบัญชา มีการแบ่งงานกันทำเป็นสัดส่วนจนเกิดมีหน่วยงานต่าง ๆ ขึ้นและเกิดความชำนาญงานเฉพาะด้าน การดำเนินกิจการต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่วางไว้เพื่อให้ทำงานเป็นมาตรฐานเดียวกัน ผู้ปฏิบัติงานต้องคำนึงถึงแต่เรื่องส่วนรวม และให้ยึดหลักความสามารถในการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน⁴⁰ อย่างไรก็ตาม เมอร์ตันก็ให้ความเห็นว่าความคิดเกี่ยวกับระบบราชการของเวเบอร์มีลักษณะอุดมคติอยู่มากคือเวเบอร์ต้องการให้หน้าที่ของราชการมีการกำหนดไว้เป็นข้อบังคับ การใช้คำสั่งต้องเป็นไปตามสายการบังคับบัญชา ยึดถือตัวบทกฎหมายเป็นหลัก ยึดถือความรู้เป็นเกณฑ์ในการรับคนเข้าทำงานและใช้หลักประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและให้ความคิดความชอบแต่ความคิดของเวเบอร์ก็ถูกต้องตรงที่เรามองเห็นอำนาจหน้าที่ของข้าราชการในระบบการเมืองอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เมื่อข้าราชการมีอำนาจอยู่ในมือจึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องกำหนดรูปแบบของราชการให้กระชับ มีอิสระหลวมจนเกิดปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ ส่วนมารักจะเรามองไกลไปยิ่งกว่านี้ ท่านได้พิจารณาว่าข้าราชการเป็นผู้ยึดกุมอำนาจทางการเมืองหรือราชการเป็นเครื่องมือของชนชั้นปกครองสำหรับกดขี่ประชาชน⁴¹ ถ้าเป็นดังนี้ก็เกิดปัญหาที่ว่าข้าราชการมีบทบาทเพียงใดในระบบการเมืองคือปฏิบัติตามนโยบายอย่างเฉื่อยหรือเขารวมกำหนดนโยบายด้วย

⁴⁰Max Weber, The Theory of Economic and Social Organization, edited with an introduction by Talcott Parsons (New York : The Free Press, 1969), pp. 330 - 336.

⁴¹Karl Marx and Frederick Engels, Selected Works, Vol. 2 (Moscow, 1962), pp. 317 - 327.

ต่าง ๆ ในการกำหนดนโยบาย ดังนั้นแนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ
กับนักการเมืองจึงสามารถแยกออกได้เป็น 2 แนวความคิดคือ

1. แนวความคิดที่ให้แยกบทบาทระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการออกจาก
กันอย่างเด็ดขาด โดยมีเหตุผลที่ว่า บทบาทและการปฏิบัติตัวของนักการเมืองกับข้าราชการ
นั้นสามารถแยกออกจากกันได้เด็ดขาดพอสมควร แม้ว่าจะต้องทำหน้าที่เกี่ยวข้องกันตลอด
เวลา นอกจากนั้นยังมีเหตุผลเกี่ยวกับการควบคุมและวางคุลยอำนาจซึ่งกันและกัน เหตุผล
ด้านความต้องการในเรื่องระดับความรู้ความสามารถของบุคคลในแต่ละฝ่ายที่แตกต่างกัน
เหตุผลด้านความต้องการในเรื่องความมั่นคงถาวรของการดำรงตำแหน่งของแต่ละฝ่ายที่ไม่
เท่ากัน เหตุผลด้านความต้องการในการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน และเหตุผล
เกี่ยวกับความสมเหตุสมผลในการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่าย นักคิดที่สนับสนุนแนวความคิดนี้ก็
ได้แก่ วิลสัน⁴³ และ กูคินาว⁴⁴

2. แนวความคิดที่ไม่ให้แยกบทบาทข้าราชการกับนักการเมืองออกจากกัน
เหตุผลที่ยกมากล่าวอ้างกันคือ นักการเมืองและข้าราชการไม่สามารถปฏิบัติงานที่แยกออก
จากกันได้ จึงจะเห็นว่าการบริหารงานตามโครงการพัฒนาประเทศของรัฐบาลจะประสบ
ความสำเร็จตามเป้าหมายได้นั้น นอกจากจะต้องปรับปรุงระบบบริหารให้มีประสิทธิภาพแล้ว
ยังต้องให้ข้าราชการเข้ามีส่วนช่วยเหลือในการกำหนดนโยบายด้วย นักคิดที่สนับสนุนแนว

⁴³Woodrow Wilson, "The Study of Administration," Political Science Quarterly, 2(June, 1887), 209-13.

⁴⁴Frank J. Goodnow, Politics and Administration (New York : Macmillan Company, 1960).

ความคิดนี้ก็มีคิมอคก⁴⁵ เป็นต้น

แม้ว่าความคิดเห็นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับนักการเมืองจะมีความแตกต่างกันเป็นสองแนว แต่ข้อสรุปที่น่าจะเป็นไปได้มากในขณะนี้ก็คือว่า ข้าราชการกับนักการเมืองแยกบทบาท หน้าที่และการกระทำในตำแหน่งออกจากกันได้ลำบากมากเพราะประเทศชาติมีความจำเป็นที่จะต้องรวมการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายเข้าด้วยกัน เพื่อให้การบริหารงานตามโครงการพัฒนาของรัฐบาลสามารถบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างการดำเนินการของข้าราชการกับนักการเมืองให้เหมาะสมตามโครงสร้างของแต่ละระบบการเมือง จึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องกำหนดให้แน่นอนลงไปว่า ข้าราชการมีส่วนต้องช่วยเหลือนักการเมืองกำหนดนโยบายมากน้อยเพียงใด⁴⁶ ซึ่งจะเป็นการแสดงให้เห็นว่าต่างฝ่ายต่างยอมรับซึ่งกันและกัน แต่ข้อสำคัญก็คือภายในความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการ นักการเมืองควรจะให้ข้าราชการมีอิสระโดยไม่ถูกรอบงำจากอิทธิพลทางการเมืองมากน้อยเพียงไร หรือในสภาพการณ์อย่างไรที่ข้าราชการจะสามารถวางตัวเป็นกลางทางการเมืองได้อย่างแท้จริง ในขณะที่เดียวกันข้าราชการจะให้การยอมรับอำนาจอันชอบธรรมของนักการเมืองในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนว่ามีอยู่มากน้อยเพียงไร หรือขอบเขตของกิจกรรมหรือการตัดสินใจในด้านนโยบาย ซึ่งเป็นขอบเขตอำนาจหน้าที่ของนักการเมืองนั้นมีอยู่กว้างขวางเพียงใด จากการ มองในแง่มุมดังกล่าว เราสามารถพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับนักการเมืองออกเป็น 2 แบบคือ

⁴⁵ Marshall E. Dimock and Gladys O. Dimock, Public Administration (New York : Rinehart & Co. Inc., 1953).

⁴⁶ Albert Lepawsky, Administration : The Art and Science of Organization and Management (New York : Alfred A Knopf, 1955).

1. ข้าราชการเข้าไปก้าวกายและแทรกแซงกิจกรรมของนักการเมือง
 2. นักการเมืองเข้าไปก้าวกายและแทรกแซงกิจกรรมบริหารของข้าราชการ
- ตามที่บรรยายมาทั้งหมดนี้ชี้ให้เห็นว่าสถาบันราชการเป็นสถาบันที่ทำงานใกล้ชิดกับสถาบันบริหารมาก ซึ่งบางเวลาอาจรวมไปถึงสถาบันนิติบัญญัติด้วย การพิจารณาสถาบันราชการของระบบการเมืองหนึ่ง ๆ จึงต้องกระทำอย่างถี่ถ้วนและรอบคอบเพราะอาจจะทำให้เข้าใจระบบราชการผิดพลาดไปได้

สถาบันตุลาการ

สถาบันตุลาการหรือศาลเป็นสถาบันทางการเมืองสุดท้ายในวงจรการเมืองที่มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความยุติธรรมแก่ประชาชน โดยการพิจารณาพิพากษาให้เป็นไปตามกฎหมายซึ่งรัฐบาลและรัฐสภาเป็นผู้ตราขึ้น การตัดสินบังคับคดีต่าง ๆ นี้มีผลกระทบต่อระบบการเมืองมาก เพราะเมื่อรัฐสภาร่างกฎหมายออกมา รัฐบาลจะเป็นผู้ปฏิบัติกรสวนตุลาการจะเป็นผู้ชี้ขาดว่ารัฐบาลปฏิบัติไปโดยมีความชอบธรรมเพียงใด

ดังนั้นรัฐธรรมนูญทุกฉบับของทุกประเทศจึงได้บัญญัติให้โครงสร้างของศาลมีอิสระ ปลอดภัยจากการครอบงำของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้ศาลได้พิพากษาคดีอย่างยุติธรรมที่สุด โดยปกติมักมีการจัดตั้งคณะกรรมการตุลาการเพื่อบริหารงานภายในศาลกันเอง เช่น มีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้าย เลื่อนตำแหน่งและเงินเดือน รวมถึงการลงโทษผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมหรืออย่างไรในบางประเทศได้จัดให้มีศาลสูงเพื่อตีความว่ากฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งผู้พิพากษาในศาลสูงนี้ก็ได้รับสิทธิพิเศษต่าง ๆ เพื่อให้พ้นจากอำนาจทางการเมืองเช่นอยู่ในตำแหน่งใดตลอดไป

เมื่อโครงสร้างของสถาบันตุลาการมีอิสระ อำนาจหน้าที่ของศาลที่จะตัดสินบังคับคดีต่าง ๆ ก็จะเป็นอิสระไปด้วย คือสามารถบังคับคดีเล็ก ๆ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั่วไป ไปจนถึงการตีความบทบัญญัติของกฎหมายว่าขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ และยังอำนาจหน้าที่ของตุลาการเป็นอิสระจากการครอบงำของรัฐบาล อำนาจหน้าที่นี้ก็ยังให้ความยุติธรรมแก่ราษฎรได้มากขึ้นเท่านั้น ดังนั้นรัฐบาลในบางระบบการเมืองที่มีการจัดตั้งศาลพิเศษ เป็น

คนว่าศาลทหารรับพิพากษาคดีทั่วไปนั้น จึงหาได้ให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างแท้จริง ระบบการเมืองแต่ละชนิดจึงมีผลอย่างมากต่อการกำหนดความเป็นอิสระของสถาบันตุลาการ

สรุป

การบรรยายสถาบันทางการเมืองที่ผ่านมา พอจะทำให้เข้าใจได้ว่า ในระบบการเมืองหนึ่งจะมีสถาบันทางการเมืองเป็นผู้ดำเนินกิจการต่าง ๆ เป็นกระบวนการอย่างต่อเนื่อง แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าทุกระบบการเมืองก็มีโครงสร้างทางการเมืองเป็นเช่นนี้จะแตกต่างกันก็เพียงว่า ทุกระบบการเมืองนั้น ๆ ใช้ลัทธิการเมืองและเศรษฐกิจต่างกัน กระบวนการทางการเมืองจะแตกต่างกันออกไป ซึ่งทำให้อำนาจหน้าที่ของแต่ละสถาบันทางการเมืองแตกต่างกันไปด้วย ดังนั้น เราจึงต้องทำความเข้าใจกับลัทธิการเมืองและเศรษฐกิจต่อไป เพื่อที่จะตอบคำถามให้กับตนเองว่า ทำไมรัฐบาลของประเทศประชาธิปไตยจึงมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างไปจากอำนาจของประเทศเผด็จการเบ็ดเสร็จแบบคอมมิวนิสต์ ? หรือทำไมพรรคคอมมิวนิสต์ในประเทศเผด็จการเบ็ดเสร็จจึงมีอำนาจทางการเมืองมากกว่าพรรครัฐบาลในประเทศประชาธิปไตย ?

ลัทธิการเมืองและเศรษฐกิจ

นับตั้งแต่มนุษย์ได้เข้ามาอยู่รวมกันเป็นหมู่เป็นเหล่า เป็นเผ่า เป็นเมืองและ
เป็นประเทศ จากอดีตจนถึงปัจจุบันนี้ ก็เพื่อการแก้ปัญหาาร่วมกัน หรือเพื่อมีชีวิตที่ดีขึ้น ดังนั้น
มนุษย์จึงได้พยายามหาหนทาง เพื่อมาแก้ไขปัญหานั้น แต่ปัญหาของมนุษย์ในสังคมโดยเฉพาะ
ในสังคมใหญ่ ๆ อย่างเช่น ประเทศนั้นมีมากมาย จึงทำให้เกิดแนวความคิดทางการเมือง
และทางเศรษฐกิจที่จะมาแก้ไขปัญหามากมาย ซึ่งแต่ละแนวความคิดก็เหมาะสมกับยุคสมัยและ
สภาพแวดล้อมของแต่ละสังคม

แนวความคิดทางการเมืองและเศรษฐกิจ ต่างก็มีเป้าหมายอันเดียวกันคือ
ความปรารถนาที่จะทำให้นุชนุษย์มีชีวิตอยู่ได้อย่างมีความสุขมากที่สุด และมีความมั่นคงปลอดภัย
มากที่สุด แต่วิธีการที่จะให้บรรลุถึงเป้าหมายดังกล่าวนี้มีอยู่หลายทาง และความแตกต่างกัน
ในวิธีการนี้เอง จึงทำให้เกิดแนวความคิดทางการเมืองและทางเศรษฐกิจหลายประเภท
ขึ้นมาในภายหลัง

ความหมายของลัทธิการเมืองและเศรษฐกิจ

คำว่า "ลัทธิการเมือง" ได้มีผู้ให้ความหมายมากมาย อย่างเช่น ดร.กมล
สมวิเชียร บอกว่าหมายถึง ความคิดหรือความเชื่อที่เกี่ยวกับมนุษย์ในรัฐ ซึ่งมีลักษณะเป็น
แบบเป็นแผน ใ้ภาพพจน์ของรัฐ หรือชีวิตที่ดีเลิศ ความคิดหรือความเชื่อดังกล่าวนี้จะเป็นที่
นิยมของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือหลายกลุ่ม¹ หรือ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ก็ได้ให้ความหมาย
ไว้ว่า คือการที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลมีความเชื่อความเห็น คล้อยตามแนวความคิดบางส่วนหรือ
ทั้งหมด มาประยุกต์เป็นหลักการในการจัดรูปการปกครอง ดังนั้น ลัทธิการเมืองหนึ่ง ๆ จึง
อาจนำเอาความคิดจากปรัชญาการเมืองหลายความคิดมาผสมผสานกันก็ได้ หรือปรัชญาการ

¹กมล สมวิเชียร, ศาสตร์แห่งรัฐ (พระนคร : สำนักพิมพ์เคสดีไทย, 2517), หน้า 37.

เมืองหนึ่ง ๆ ก็อาจก่อให้เกิดลัทธิการเมืองมากกว่าหนึ่งลัทธิได้² หรือ ทร. กระมล ทองธรรมชาติ ก็เคยได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึงทฤษฎีหรือแนวความคิดที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลมีความเลื่อมใส และยอมรับเอาเป็นแนวทางในการต่อสู้กับบุคคลอื่น ๆ เพื่อชิงอำนาจทางการเมืองการปกครอง³

ตามคำจำกัดความของนักวิชาการทางการเมืองทั้งสามท่านนี้ เราจะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของลัทธิการเมืองน่าจะได้แก่

1. เป็นความคิดหรือความเชื่อ
2. ของบุคคลภายในรัฐ (ไม่ว่าจะกี่คนก็ตาม)
3. เกี่ยวกับการจัดรูปแบบทางการเมืองการปกครองที่ใดสัก หนึ่ง คือเป็นเรื่องขอบเขตที่มาและที่ตั้งของอำนาจของรัฐ

4. มีที่มาจกปรัชญาทางการเมือง และ

5. มีระเบียบ ขบแบบแผนแน่นอน

องค์ประกอบทั้ง 5 ประการนั้นนับว่ามีความสำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐกับบุคคลหรือฐานะของบุคคลเป็นอย่างมาก

ส่วนคำว่า "ลัทธิเศรษฐกิจ" ก็คงมีความหมายเช่นเดียวกับลัทธิการเมือง กล่าวคือ ลัทธิเศรษฐกิจเป็นความคิดหรือความเชื่อ ของบุคคลภายในรัฐ แต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดระบบเศรษฐกิจอย่างมีระเบียบแบบแผน เพื่อความสุขของประชาชน โดยปกติแล้ว

² ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ลัทธิการเมือง (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, 2519), หน้า 5.

³ กระมล ทองธรรมชาติ, การเมืองและประชาธิปไตยของไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เจริญผล, 2519) หน้า 145 .

ลัทธิการเมืองและลัทธิเศรษฐกิจมักจะมีแนวความคิดพื้นฐานใกล้เคียงกันหรือควบคู่กันไป แต่ก็มีบางกรณีที่ลัทธิการเมืองก่อให้เกิดระบบการปกครองอย่างหนึ่ง แต่ระบบการปกครองนั้น ได้นำเอาความคิดจากลัทธิเศรษฐกิจอีกอย่างหนึ่งมาใช้ก็เป็นได้ ตัวอย่างเช่น ประเทศอังกฤษ มีการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข แต่มีระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมเป็นต้น

เมื่อเป็นเช่นนั้น แนวความคิดในการจัดระบบเศรษฐกิจจึงมีความสำคัญต่อการจัดระบบการเมืองในที่นี้เราสามารถแบ่งประเภทของลัทธิการเมืองและเศรษฐกิจออกได้อย่างละ 2 แบบ ตามความคิดของโรเบิร์ต เอ. ดาห์ล (Robert A. Dahl)⁴ กล่าวคือ ลัทธิการเมืองก็มีแบบประชาธิปไตยและแบบเผด็จการ ส่วนลัทธิเศรษฐกิจก็มีแบบทุนนิยมและสังคมนิยม ระบบการเมืองและเศรษฐกิจแต่ละแบบนี้มีข้อแตกต่างในรายละเอียดอยู่บาง ทำให้มีความแตกต่างกันแม้จะมีชื่อลัทธิการเมืองหรือลัทธิเศรษฐกิจอย่างเดียวกัน เป็นต้นว่า เผด็จการนั้นก็มียุทธวิธีหลายระดับ ระดับควบคุมบางก็เรียกว่า Dictatorship หรือ Authoritarianism ถ้ามีระดับควบคุมแบบเบ็ดเสร็จก็คือควบคุมทุกอย่างก็เรียกว่า Totalitarianism อย่างที่ใช้อยู่ในสหภาพโซเวียต สาธารณรัฐประชาชนจีน และในประเทศคอมมิวนิสต์อื่น ๆ หรือสังคมนิยมอย่างอ่อนกับสังคมนิยมอย่างเข้ม ต่างก็เป็นสังคมนิยมเหมือนกัน แตกต่างกับตรงการรวมอำนาจของรัฐ ว่าจะเป็นไปอย่างกว้างขวางในทางเศรษฐกิจเพียงใดเท่านั้น

สิ่งสำคัญที่ควรคำนึงถึงเมื่อทำการศึกษาลัทธิการเมืองและเศรษฐกิจก็คือ เราจะนำสิ่งทั้งสองดังกล่าวมาใช้ปฏิบัติจริง ๆ อาจจะไม่ได้ ทั้งนี้เพราะว่าสังคมของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันในด้านประวัติศาสตร์ ภูมิประเทศ ภูมิอากาศ วัฒนธรรม ประเพณี เชื้อชาติ ศาสนาและภาษา ตลอดจนสิ่งอื่น ๆ เมื่อเป็นเช่นนั้น การที่จะนำ ลัทธิใดไปปรับปรุง

⁴ Robert A. Dahl, Modern Political Analysis (New Delhi : Prentice - Hall of India, 1975), p. 7.

ใช้กับประเทศใด ก็ต้องคำนึงถึงเงื่อนไข และสภาวะเหล่านั้นด้วย อย่างเช่น ประเทศไทยก็เคยทดลองใช้ลัทธิการเมืองทั้งแบบประชาธิปไตย และเผด็จการมาแล้ว และยังเคยใช้ลัทธิเศรษฐกิจทั้งแบบทุนนิยมและสังคมนิยมที่เรียกว่า Municipal Socialism มาแล้วด้วยเช่นกัน เมื่อหลักการของลัทธิการเมืองแบบใดคือหลักการของลัทธิเศรษฐกิจแบบใดเหมาะสมกับชาติไทย ก็ควรรับเอามาใช้ จนในที่สุดลัทธิการเมืองและเศรษฐกิจที่ใช้ในเมืองไทย จึงเป็นแบบผสมผสานกันหลายอย่างหลายแบบ จะแตกต่างกันก็ตรงที่ว่าบางสมัยก็หนักไปทางประชาธิปไตย บางสมัยก็หนักไปทางเผด็จการ ส่วนระบบเศรษฐกิจนั้นรู้สึกว่าจะใช้หลักการของสังคมนิยมมากขึ้นกว่าก่อนเล็กน้อย

ดังนั้น การที่มีผู้กล่าวว่า "ประชาธิปไตยของไทยล้มลุกคลุกคลานมาตลอด" นั้น ก็ไม่ถูกต้องนัก เพราะเผด็จการของไทยก็ยังไม่ติดมาช้านานเช่นกัน ทั้งนี้ ถ้าอธิบายสาเหตุแห่งการไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองการปกครองตามทฤษฎีของอริสโตเติลแล้ว ก็จะได้เห็นได้อย่างเด่นชัดมาก อริสโตเติลได้กล่าวว่า รัฐบาลแบบโพลีตี (Polity) เป็นรัฐที่ดีที่สุดในทางปฏิบัติ คือเป็นการผสมผสานหลักการที่ดีของประชาธิปไตยกับคณาธิปไตย (เผด็จการโดยกลุ่มคนที่มีกำลัง) ถ้าเมื่อใดมีการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยมากเกินไป หรือคณาธิปไตยมากเกินไป การปกครองของรัฐนั้นก็ล้มเหลวลงสิ้นเชิง เพราะถ้าเป็นประชาธิปไตยมากเกินไป บ้านเมืองก็จะเต็มไปด้วยคนที่โลภในเสรีภาพ และมีแต่พวกนักปลุกระดม (demagogues) ที่ขาดความรับผิดชอบ ส่วนถ้าเป็นเผด็จการมากเกินไป กลุ่มนักปกครองก็จะเห็นแก่ส่วนตัว การปกครองจึงเต็มไปด้วยการเห็นแก่ได้ กินเล็กกินน้อยซึ่งประชาชนจะทนไม่ได้⁵ นอกจากนั้น ประชาชนจะสับสนเมื่อพบว่าพวกเขาถูกกีดกันออกจาก การปกครองรัฐ ทฤษฎีนี้สามารถอธิบายได้อย่างดีพอสมควรว่า ทำไมเมืองไทยจึงต้องมีการผลิตรัฐบาลใหม่และนี้กรัฐธรรมนูญเก่าก็เลยเสื่อมมา

⁵Aristotle, The Basic Works of Aristotle, ed. by Richard McKeon (New York : Random House, 1941), pp. 1220 - 1222.

ประชาธิปไตย : ความหมาย อุดมการณ์ วิธีการและวิถีชีวิต

โดยทั่วไปการปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นรูปการปกครองที่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหรือแนวความคิดหลายประการ ก็คงจะเห็นว่า ได้มีนักปราชญ์ทางการเมืองหลายท่าน ได้ให้นิยามถึงสิ่งที่เรียกว่า "ประชาธิปไตย" โดยกำหนดหลักเกณฑ์หรือสมมติฐานของตนขึ้น สมมติฐานนี้เป็นตัวแบบ (Model) ของประชาธิปไตย ดังนั้น ลักษณะของระบบและสถาบันทางการเมืองอย่างไร จึงจะสามารถเรียกได้ว่าเป็นประชาธิปไตยนั้น ก็ขึ้นอยู่กับระดับของความเบี่ยงเบนแห่งสมมติฐานที่วางไว้ หรืออาจกล่าวได้ว่าหลักเกณฑ์ของตัวแบบประชาธิปไตยนั้นมีหลายประการ ถ้าลักษณะของระบบการปกครองสอดคล้องกันในหลักการใหญ่ ก็อาจจะเรียกได้ว่าเป็น "ประชาธิปไตย" ส่วนการไม่สอดคล้องกันในรายละเอียดปลีกย่อยนั้น ก็จำต้องนำมาพิจารณาาก่อนว่า มีความสำคัญเพียงใดต่อหลักการแห่งประชาธิปไตย เงื่อนไขหรือสมมติฐานต่าง ๆ นั้น เราสามารถพิจารณาได้จากคำนิยามของคำว่า "Democracy" ซึ่งนักคิดทางการเมืองได้ให้ไว้ ดังต่อไปนี้

1. ประชาธิปไตย หมายถึงการปกครองประเภทหนึ่ง ซึ่งจัดระบบการปกครองตามหลักการใหญ่ ๆ ที่ยึดถือหลักอำนาจอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ความเสมอภาคทางการเมือง การปรึกษาความเห็นจากประชาชน และการปกครองโดยเสียงข้างมาก⁶

2. ระบบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย ได้แก่ระบบการเมืองที่สถาบันทางการเมือง คือรัฐบาล รัฐสภาและศาล มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ มีกลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมืองที่เป็นอิสระมากมายหลายกลุ่มหลายพรรค และมีสื่อมวลชนที่เป็นอิสระ⁷

⁶ Austin Ranney, The Governing of Men (New York : Holt, Rinehart & Winston, Inc., 1958), p. 22.

⁷ Edward Shils, "Political Development in the New States," (Paper prepared for the Committee on Comparative Politics, Social Science Research Council, 1959), อ้างในชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์กับการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิณเฑาะ, 2519), หน้า 51 - 2.

3. ประชาธิปไตย คือระบบการปกครองที่เน้นในเรื่องความเสมอภาค กล่าวคือ เปิดโอกาสเท่า ๆ กัน ให้ทุกคนเป็นผู้นำได้⁸

4. ประชาธิปไตย เป็นระบบการเมืองที่สนับสนุนโอกาสแห่งรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะเพื่อการเปลี่ยนตัวผู้ปกครองและกลไกทางสังคม โดยยินยอมให้ประชาชนส่วนใหญ่ (เท่าที่จะเป็นไปได้) มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกตัวแทน สำหรับสถาบันทางการเมือง⁹

5. ประชาธิปไตย เป็นรูปการปกครองอย่างหนึ่ง ที่ยึดหลักว่าจะต้องมีหลักการว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ดังนั้นจึงต้องยึดมั่นใน ความสำคัญของบุคคลใน ความเสมอภาคและเสรีภาพของมนุษย์ จะต้องมีวิธีการ คือมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการเลือกผู้นำฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งมีวิธีควบคุมการใช้อำนาจของผู้นำเหล่านี้ โดยการกำหนดระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ เกี่ยวกับการให้ใครมาซึ่งอำนาจตัดสินใจ และจะต้องมีความมุ่งมั่น เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม¹⁰

6. ประชาธิปไตย หมายถึงระบบการเมือง ซึ่งให้เสรีภาพในการเลือกตั้ง ในการพิมพ์ ในการสมาคม ในการนับถือศาสนา ในแนวความคิดและในการพูดคุย โดยให้มีความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย ให้มีสิทธิที่จะคัดค้านรัฐบาลได้ มีสิทธิที่จะเลือกประกอบอาชีพ มีสิทธิที่จะจัดตั้งสหพันธ์การค้าเสรีได้ มีสิทธิที่จะย้ายถิ่นไปอย่างอิสระ คือจะเดินทาง

⁸Harold Lasswell and Abraham Kaplan, Power and Society (New Haven : Yale University Press, 1963), p. 225.

⁹Seymour M. Lipset, Political Man : The Social Bases of Politics (London : Mercury Books, 1963), p. 45.

¹⁰ทินพันธุ์ นาคะตะ, "ประชาธิปไตย : ความหมาย ปัจจัยเอื้ออำนวย และการสร้างจิตใจ," วารสารธรรมศาสตร์, 3 (กุมภาพันธ์, 2517), 14 .

ไปต่างประเทศอย่างชั่วคราวหรือจะไปตั้งถิ่นฐานอย่างถาวรในต่างแดนก็ได้ และโดยทั่วไปแล้ว ให้สิทธิแก่บุคคลที่จะพัฒนาร่างกาย และจิตใจของเขาได้ตามใจปรารถนา¹¹

7. ประชาธิปไตย คือรูปแบบของรัฐแบบหนึ่งในจำนวนหลายรูปแบบ ดังนั้นจึงเหมือนรัฐทั่วไป คือประกอบด้วยกรนำเอาอำนาจไปใช้กับมนุษย์ชาติอย่างมีระบบและมีระเบียบ¹²

กล่าวโดยสรุปแล้ว การปกครองแบบประชาธิปไตย มีหลักการ วิธีการ และความมุ่งหมายที่ผูกพันอยู่กับประชาชน หรือประชาธิปไตยเป็นทั้งระบบการเมือง อุดมคติและวิธีการดำเนินชีวิต ซึ่งทั้งสามส่วนนี้มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ เมื่อมีแนวความคิดแบบประชาธิปไตยก็พยายามสร้างระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย ดังนั้น จึงต้องสร้างให้พลเมือง มีบุคลิกภาพแบบประชาธิปไตยเพื่อทำให้ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยคงอยู่ตลอดไป อันทำให้บรรลุอุดมการณ์แบบประชาธิปไตย

อุดมการณ์ของประชาธิปไตยเป็นอย่างไรและเกิดขึ้นมาตั้งแต่เมื่อไร เราอาจจะถือได้ว่าอุดมการณ์ของประชาธิปไตยได้เป็นรูปเป็นร่างขึ้นมาจากแนวความคิดทางการเมืองของนักคิดทางการเมืองเหล่านี้ คือ อริสโตเติล (Aristotle) เปอริคลีส (Pericles) จอห์น ล็อก (John Locke) จัง จาคส์ รูสโซ (Jean Jacques

¹¹ William Ebenstein, Today's ISMS (5th ed., New Jersey : Prentice - Hall, Inc., 1967), p. 139.

¹² Vladimir Ilyitch Lenin, The State and Revolution (New York, 1932); chap. V. Sec 4, p. 82. Quoted in Democracy in a World of Tensions : A Symposium, prepared by UNESCO and edited by Richard Mckeeon (Paris : United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 1951), p. 2.

Rousseau) จอห์น สจวร์ต มิลล์ (John Stuart Mill) เจเรมีย์ เบนแธม (Jeremy Bentham) นักปราชญ์เหล่านี้ได้นำความคิดของปัจเจกชนนิยมและเสรีนิยมทางการเมืองบางประการ มาสร้างพื้นฐานเกี่ยวกับอุดมการประชาธิปไตยสมัยใหม่ไว้หลายลักษณะ ดังต่อไปนี้¹³

1. การมีเสรีภาพในความสามารถของมนุษย์ ในสติปัญญา การรู้จักใช้หลักเหตุผล ตลอดจนการมองโลกในแง่ดีสามารถร่วมมือทำงานเพื่อความสุขส่วนรวมได้
2. ความเชื่อในความเป็นอิสระและเสรีภาพของมนุษย์
3. การยอมรับให้มีความเท่าเทียมกันของคน ตามกฎหมายและทางการเมือง
4. อำนาจสูงสุดในการปกครองมาจากหรืออยู่ที่ปวงชน
5. อำนาจอันชอบธรรมในการปกครองของรัฐบาลเกิดจากความยินยอมของประชาชน

6. ประชาชนมีสิทธิในการคัดค้านและล้มล้างรัฐบาลได้

อุดมการประชาธิปไตยแบบนี้ได้พัฒนาขึ้นในซีกโลกตะวันตกแต่การพัฒนานี้มิได้หยุดยั้งแต่เพียงเท่านั้น ชาวตะวันตกยังได้พยายามที่จะหารูปการปกครองที่จะทำให้พวกเขาสามารถนำเอาหลักการทั้งหกไปใช้ปฏิบัติได้ เป็นต้นว่า นักปฏิวัติชาวอเมริกันและฝรั่งเศสได้เลือกเอารูปสาธารณรัฐ ส่วนชาวอังกฤษซึ่งนิยมจารีตประเพณีและไม่ชอบการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง ยังคงใช้รูปการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของชาติ ถึงแม้จะเห็นว่าในระบบการปกครองของทั้งสามประเทศนี้ สามารถนำเอาแนวความคิดหรืออุดมการประชาธิปไตยไปใช้สร้างวิธีการปกครองแบบประชาธิปไตยขึ้นมา กล่าวคือ¹⁴

¹³ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เรื่องเดิม, หน้า 5 - 15.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15 - 18.

1. วิธีการปกครองที่ใช้หลักการประชุมปรึกษาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน
อย่างเต็มที่เสียก่อนแล้วจึงหาข้อยุติ ซึ่งสืบเนื่องมาจากการมีศรัทธาในความสามารถ สติ
ปัญญา และการรู้จักใช้เหตุผลของมนุษย์

2. วิธีการปกครองที่มีการวางขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ของรัฐบาลไว้
อย่างละเอียดถี่ถ้วน เป็นผลมาจากความเชื่อในอิสรภาพและเสรีภาพของมนุษย์

3. วิธีการปกครองที่มีการให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่บุคคลอย่างเท่า
เทียมกัน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติและการให้สิทธิทางการเมืองโดยมีข้อจำกัดน้อยที่สุด ก็
เป็นผลมาจากการยอมรับในความเท่าเทียมกันตามกฎหมายและทางการเมืองของบุคคล

4. วิธีการปกครองโดยใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจ เพื่อถ่วงดุลย์และตรวจสอบ
ซึ่งกันและกัน ก็สืบเนื่องมาจากแนวความคิดที่ว่า อำนาจสูงสุดในการปกครองอยู่ที่
ปวงชน ดังนั้น ผู้ใช้อำนาจจึงต้องระมัดระวังอยู่เสมอ

5. วิธีการปกครองโดยให้สิทธิทั่วไปในการเลือกตั้ง ก็เป็นผลมาจากแนว
ความคิดที่ว่าอำนาจอันชอบธรรมทางการเมืองมาจากการให้ความยินยอมของประชาชน

6. วิธีการปกครองที่เปิดเสรีให้มีการคัดค้านนโยบายและการปฏิบัติงานของ
รัฐบาลได้เป็นต้นว่า ให้โอกาสฝ่ายค้าน ไม่จำกัดพรรคการเมือง และให้สื่อมวลชนมีความ
เป็นอิสระที่จะวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลโดยไม่ถูกคุกคามสวัสดิภาพ ซึ่งก็สืบเนื่องมาจากการมี
สิทธิในการคัดค้านและล้มล้างรัฐบาลได้

การปกครองระบอบประชาธิปไตยจะดำเนินไปได้ก็ใกล้เคียงกับอุดมคติ
ประชาธิปไตยและวิธีการปกครองแบบประชาธิปไตย มากน้อยเพียงไรนั้น ส่วนใหญ่ขึ้น
อยู่กับวิถีชีวิตของประชาชนในประเทศนั้นเป็นสำคัญ กล่าวคือถ้าวิถีชีวิตของประชาชนใน
ประเทศนั้นดำเนินไปในคัลลองแห่งประชาธิปไตยแล้ว ระบอบการปกครองของประเทศนั้น
ก็ย่อมจะใกล้เคียงกับอุดมคติของประชาธิปไตย และวิธีการปกครองแบบประชาธิปไตยค่อนข้าง
มาก ที่จริงนั้นระบอบการปกครองของประเทศ คือภาพสะท้อนของวิถีชีวิตของประชาชน

ในประเทศนั้นนั่นเอง¹⁵ ถว้ประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศยอมรับและยึดเอาหลักการการมี
น้ำใจกว้างขวางที่จะพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ด้วยวิจาร์ณญาณ อาศัยการพูดคุยแลกเปลี่ยน
ความคิดเห็นร่วมกัน ก่อนที่จะมีการตัดสินใจ รู้จักการประนีประนอมไม่ใช้ตัดสินปัญหาข้อขัด
แย้งด้วยการใช้กำลังรุนแรง มีขันติธรรม อคทน รั้บฟังความคิดเห็นของผู้อื่นที่แตกต่างไปจาก
เหตุผลของตน เคารพสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น ตลอดจนยอมรับความเสมอภาคสำหรับ
บุคคล¹⁶ การปกครองของประเทศนั้นก็จะเป็นประชาธิปไตยได้

วิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยนี้ถ้าปฏิบัติกันต่อไปก็จะกลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย (Democratic Political Culture) วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นความรู้สึก (feeling) ความเชื่อ (belief) ทัศนคติ (attitude) ค่านิยม (value) แนวความคิด (concept) และพฤติกรรม (behavior) ที่บุคคลต่าง ๆ ในสังคมมีต่อระบบการเมืองและส่วนต่าง ๆ ของระบบการเมือง¹⁷ ดังนั้น

¹⁵ กระมล ทองธรรมชาติ, "หลักประชาธิปไตย," ใน การเมืองและสังคม, บรรณาธิการ โดยประณต นันทยะกุล (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 177 .

¹⁶ ไปรคศึกษาเพิ่มเติมได้จาก Boyd H. Bode, Democracy as a Way of Life (New York : The Macmillan Company, 1950), ch. 1 - 5.

¹⁷ ศึกษาวัฒนธรรมทางการเมืองอย่างละเอียดได้จาก พลศักดิ์ จิรไกรศิริ, "วัฒนธรรมทางการเมืองของครูในกรุงเทพมหานคร," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า 28 - 37. และอาจหาศึกษาเพิ่มเติมได้จาก Gabriel A. Almond and Sidney Verba, The Civic Culture : Political Attitudes and Democracy in Five Nations (Boston : Little, Brown and Company, 1965), ch. 1.

บุคคลใดจะมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยก็จะต้องมีจิตใจที่ต้องการ การปกครองแบบประชาธิปไตยยึดมั่นในคุณค่าและศักดิ์ศรีของบุคคล มีความเชื่อมั่นในความสามารถของบุคคล เคารพในสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น มีความเชื่อมั่นในความเสมอภาคของมนุษย์ ยึดถือและปฏิบัติตามกติกาของการปกครองแบบประชาธิปไตยสนใจในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองและการปกครอง มีความสำนึกในหน้าที่พลเมืองของตนและมีความเชื่อมั่นในตนเอง จะต้องมองโลกในแง่ดีมีความไว้วางใจในเพื่อนมนุษย์ มีความเชื่อมั่นในตัวเจ้าหน้าที่และสถาบันของทางราชการ และรู้จักการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมีเหตุผลและในทางสร้างสรรค์

ในปัจจุบันประชาธิปไตยเป็นรูปแบบทางการปกครองที่ทุกประเทศต่างยอมรับว่าเป็นรูปการปกครองที่เลวน้อยที่สุด และไม่มีใครกล้าประนามว่าเป็นการปกครองที่ไม่ดี แม้แต่ผู้นิยมคอมมิวนิสต์และฟาสซิสต์ต่างก็อ้างว่าการปกครองของประเทศนั้นเป็นประชาธิปไตยเช่นกัน เป็นต้นว่า ประเทศที่ยึดมั่นในอุดมการณ์คอมมิวนิสต์มักเรียกรูปการปกครองของเขาว่าเป็น "ประชาธิปไตยของประชาชน" (People's Democracy) ส่วนจอมพลฟรังโกแห่งสเปนก็อ้างว่า การปกครองของสเปนนั้นเป็น "ประชาธิปไตยที่แท้จริง" เมื่อเกิดความสับสนเกี่ยวกับความหมายของประชาธิปไตยเช่นนี้ สหรัฐจึงเรียกประชาธิปไตยของตนเสียใหม่ว่า "เสรีประชาธิปไตย" เพื่อให้แตกต่างกับประชาธิปไตยที่ไม่เสรีของประเทศในเครือคอมมิวนิสต์และฟาสซิสต์ ส่วนประเทศไทยก็ได้เรียกรูปการปกครองของตนว่าเป็น "ประชาธิปไตยแบบไทย" มาตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ซึ่งส่อให้เห็นว่าประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่เป็นประชาธิปไตยแตกต่างกันตรงที่ว่า ของเราเป็นแบบไทย ๆ จึงไม่เหมือนกับของประเทศอื่น

เผด็จการ : ความหมาย แนวความคิด วิธีการและวิถีชีวิต

การปกครองแบบประชาธิปไตยที่เข้าใจกันอยู่ในทุกวันนี้ มีวิวัฒนาการมาไม่เกิน 400 ปี¹⁸ อันที่จริงแล้ว ระยะเวลาดังกล่าวนี้ว่าสั้นมาก หากเปรียบเทียบกับการปกครอง

¹⁸ กมล สมวิเชียร, ประชาธิปไตยกับสังคมไทย (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2516), หน้า ก.

แบบเผด็จการ ซึ่งมีอิทธิพลไม่น้อยในโลกปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะมีสมมติฐานอยู่อันหนึ่งว่า รัฐหรือคินเคนหรือสังคมในประเทศค่อยพัฒนาและกำลังพัฒนานั้น ไม่อาจที่จะบรรลุถึงความเป็นประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง หมายความว่า บรรดาประเทศส่วนใหญ่ ที่จัดอยู่ในพื้นที่ค่อยพัฒนา ต่างประสบอุปสรรคในการก่อตั้งการปกครองแบบประชาธิปไตย ดังนั้น ประเทศเหล่านี้จึงมีการหันไปปรับเอาระบบการปกครองแบบเผด็จการ เข้ามาใช้ไม่มากนักเลย ซึ่งประเทศไทยก็จัดอยู่ในประเทศเหล่านี้ด้วยเหมือนกัน

ระบอบเผด็จการ มีลักษณะแตกต่างจากประชาธิปไตยอยู่มาก กล่าวคือไม่สนับสนุนให้ประชาชนมีสิทธิมีเสียง มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายทั้งของชาติและของท้องถิ่น โดยต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในน้อยที่สุดหรือไม่มีเลยก็ยิ่งดี จึงไม่ต้องการให้มีและได้เห็นฝ่ายค้าน ต้องการแต่เพียงให้ประชาชนทำตามเท่านั้นเป็นพอ ไม่ต้องการให้คิดหรือแสดงออกอันใด ถ้าทำจะถูกกล่าวหาว่าเป็นศัตรูบ่อนทำลายชาติ ทั้งยังเน้นหนักประสิทธิภาพและการมีสมรรถภาพ จึงต้องมีกองกำลังเพื่อบังคับให้ประชาชนได้ทำตามคำสั่งทุกเรื่องไป ถือว่าการปกครองโดยคนจำนวนมากไม่เป็นไปตามธรรมชาติ คือมีแต่ความอ่อนแอและลาซา แต่การปกครองโดยยังมีจำนวนน้อยคน จนกระทั่งปกครองโดยบุคคลคนเดียวก็จะมีประสิทธิภาพ ประชาชนจึงไม่มีเสรีภาพและอิสรภาพใด ๆ เกิดมาก็เพื่อรับใช้รัฐเท่านั้น รัฐจึงสามารถทำอันใดต่อราษฎรก็ได้ แม้แต่จะทำการฆาตกรรมเอาชีวิตไปก็เป็นธรรมดา

เนื่องจากปรากฏการณ์ทางการเมืองของประเทศส่วนใหญ่ในโลกต่างรับเอาแนวความคิดแบบเผด็จการไปใช้มากบางน้อยบาง ตามแต่สภาพแวดล้อมจะเอื้ออำนวย การศึกษาถึงระบบการปกครองแบบเผด็จการจึงมีความสำคัญอย่างมาก และเพื่อให้เกิดการศึกษาถึงระบบเผด็จการรวบรัด เราจะอธิบายถึงลักษณะพื้นฐานของเผด็จการ 4 ประการ ได้แก่ ประการแรก มีการรวมอำนาจ ประการที่สอง อำนาจที่รวมมานั้นอยู่ที่บุคคลกลุ่มเดียวหรือคนเดียว ประการที่สาม กลุ่มที่มีอำนาจจะเป็นฝ่ายบริหารประเทศ และลักษณะประการสุดท้าย กลุ่มผู้มีอำนาจนั้นไม่ต้องการรับผิดชอบต่อประชาชนในการกระทำของตน

จากลักษณะพื้นฐาน 4 ประการของเผด็จการนี้ ทำให้เราสามารถแบ่งระดับแห่งความเป็นเผด็จการอย่างหยาบ ๆ ออกได้ 2 ระดับ คือ ระดับแรกเป็นระดับแบบ **Authoritarianism** ซึ่งมีลักษณะทั่วไปที่ว่า ขอบเขตของอำนาจจำกัดอยู่เฉพาะอำนาจทางการเมืองเท่านั้น ผู้นำเผด็จการแบบนี้จะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การศึกษาหรือการดำเนินชีวิตของคนในสังคมมากนัก บางครั้งก็อาจยินยอมให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพบางอย่าง เป็นต้นว่า เสรีภาพในการศึกษาหาความรู้ การนับถือศาสนา การเดินทางท่องเที่ยว การสมรสและอื่น ๆ รวมทั้งอาจยอมให้ศาลสถิตยยุติธรรมมีอิสระในการตัดสินคดี แต่สิทธิและเสรีภาพทางการเมืองนั้นไม่ให้แก่ประชาชน เพราะจะเป็นการทำลายอำนาจทางการเมืองของผู้เผด็จการนั้น เป็นต้นว่า ไม่ยอมให้มีการเลือกตั้ง ไม่ยินยอมให้มีการชุมนุมทางการเมืองจำกัดเสรีภาพทางความคิดทั้งในสถาบันการศึกษาและสื่อมวลชน

ส่วนในระดับที่สองเป็นแบบที่เรียกว่า **Totalitarianism** ซึ่งเผด็จการประเภทนี้ ผู้เผด็จการจะรวบอำนาจและใช้อำนาจไม่เฉพาะแต่การควบคุมกลไกทางการเมืองและพฤติกรรมทางการเมืองของคนในสังคมเท่านั้น แต่ยังเข้าไปควบคุมกิจการทุกอย่างของประชาชน อันรวมตลอดทั้งวิถีการดำรงชีวิตทั้งปวงของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับ การเมือง เศรษฐกิจและสังคม หมายความว่า ชีวิตประจำวันของบุคคลทุกคนภายในรัฐจะต้องอยู่ในมือของรัฐบาลทั้งสิ้น เป็นต้นว่า การทำงาน การศึกษา ศิลปวัฒนธรรมและการสมรส รัฐบาลจะเข้าควบคุมจัดการวางให้กับสิ่งเหล่านี้ทั้งหมด จึงเรียกเผด็จการแบบนี้ว่า "เผด็จการอำนาจเบ็ดเสร็จ"

ระบบเผด็จการส่วนใหญ่ จึงมักจะมีลักษณะแบบ **Authoritarianism** มีเพียงบางประเทศเท่านั้นที่มีลักษณะ **Totalitarianism** กล่าวโดยสรุปประเทศที่เป็นเผด็จการระดับที่หนึ่ง อาจจะไม่เป็นหรือมีลักษณะอย่างกับเผด็จการในระดับที่สอง แต่ประเทศที่เป็นเผด็จการในระดับที่สอง จะต้อง มีลักษณะขั้นพื้นฐานของระบบเผด็จการ

ระดับที่หนึ่งควย เราอาจกล่าวได้ว่าระบบเผด็จการแบบต่าง ๆ ในประเทศด้อยพัฒนา ล้วนแต่มีลักษณะแบบ Authoritarianism แทบทั้งสิ้น

ดังนั้น การที่จะให้ความหมายของคำว่า "เผด็จการ" จึงออกจะเป็นเรื่องใหญ่ คังเซนที่ศาสตราจารย์แคนโทโรวิช กล่าวไว้ว่า "มีข้อเขียนมากมายที่เขียนเกี่ยวกับ "เผด็จการ" โดยไม่ทราบว่าเขามีความคิดเพียงรูปแบบของฟาสซิสต์เท่านั้น ดังนั้น จึงจะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับประเภท (classification) แนวความคิด (concepts) และการใช้ถ้อยคำ (terminology) ให้ถ่องแท้เสียก่อน"¹⁹ ดังนั้น เพื่อให้ง่ายแก่ความเข้าใจและการนิยามที่ครอบคลุมเนื้อหาได้ครบถ้วนทุกรูปแบบ เผด็จการจึงขอนำการนิยามของ โรเบิร์ต เอ. ดาห์ล มาใช้ได้แก่ "เผด็จการคือระบบการเมืองที่โอกาสของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจถูกจำกัดอยู่ในบุคคลเพียงสองสามคน"²⁰ กล่าวคือมีบุคคลกลุ่มหนึ่งที่มีโอกาสจะทำการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ โดยใช้อำนาจเผด็จการ ที่มีอยู่ปิดกั้นการแสดงออกของประชาชน

ระบบเผด็จการเป็นทั้งแนวความคิด วิธีการปกครอง และการดำเนินชีวิตแบบหนึ่ง ซึ่งมีเอกลักษณ์ในตัวของมันเอง²¹ ซึ่งอาจจะกล่าวโดยสังเขปได้ว่า เผด็จการมีแนวความคิดรูปของการปกครอง และวิถีชีวิตหรือบุคลิกภาพที่ตรงกันข้ามกับประชาธิปไตยโดยสิ้นเชิง

¹⁹Hermann Kantorowicz, Dictatorships (Cambridge : Harvard University Press, 1935). pp. 10 - 11.

²⁰Dahl, op. cit., p. 7.

²¹ชัยอนันต์ สุ่มทวนิช, ลัทธิการเมือง, หน้า 51 - 3.

ในแง่ที่เผด็จการเป็นแนวความคิดนั้น มีรากฐานโดยตรงมาจากทฤษฎีพอละ
กำลังที่เชื่อว่าผู้มีอำนาจมีสิทธิที่จะปกครอง การแสวงหาอำนาจหรือการมีอำนาจเป็นสิ่งที่
ชอบธรรม การแสวงหาอำนาจเป็นสิทธิสมบูรณ์ของผู้มีพลัง ผู้อ่อนแอต้องอยู่ภายใต้การปกครอง
ของผู้มีอำนาจ ผู้อ่อนแอไม่มีสิทธิในการปกครอง อำนาจเท่านั้นคือธรรม

แนวความคิดแบบเผด็จการอย่างนี้ จึงไม่เชื่อมั่นศรัทธาในความสามารถของ
มนุษย์ ที่จะใช้เหตุผลในการตัดสินใจด้วยตนเอง เพราะคนส่วนใหญ่นั้นขาดข้อมูลและ
ประสบการณ์ และที่สำคัญคือ ขาดความสำนึกทางการเมือง จึงไม่เข้าใจว่าอะไรเป็นผล
ประโยชน์ของตัวเองและของสังคม จึงไม่ยอมให้อำนาจทางการเมืองตกอยู่ในมือของ
ประชาชน และไม่เชื่อในการมีอิสรภาพและเสรีภาพของปัจเจกชนว่าจะเป็นสิ่งที่ดีไปกว่า
อำนาจของรัฐใด เพราะเชื่อว่ามนุษย์ไม่สามารถที่จะเลือกวิถีทางการดำเนินชีวิตได้ถูกต้อง
ตามความต้องการของรัฐใด และเชื่อว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องให้เสรีภาพนั้นแก่ประชาชน
เพราะพวกเขาไม่หนำที่เพียงทำตามคำสั่งของผู้เผด็จการเท่านั้น ไม่มีสิทธิอย่างอื่นนอกเหนือ
ไปจากนี้ ยิ่งกว่านั้นแนวความคิดแบบเผด็จการยังไม่เห็นความสำคัญของความเสมอภาคของ
บุคคลตามกฎหมายและทางการเมือง เพราะถือว่าชนชั้นผู้นำเผด็จการอยู่เหนือกว่าบุคคล
ธรรมดาควยประการทั้งปวง คือทั้งความสามารถ สติปัญญา ความสำนึกทางการเมือง และ
อื่น ๆ ผู้ปกครองจึงมีสิทธิพิเศษหลายอย่างหลายประการที่ประชาชนจะพึงมีไม่ได้ ทั้งยังไม่
ต้องการให้ประชาชนมีความคิดเห็นที่แตกต่างไปจากผู้นำหรือรัฐ เพราะผู้เผด็จการถือว่าความ
คิดเห็นเช่นนั้น เป็นการทำลายอำนาจของตัวโดยตรง จึงมักอ้างว่าความคิดนั้นจะมาทำลาย
ความมั่นคงของชาติ

เมื่อเผด็จการมีแนวความคิดแบบนี้ การจัดรูปการปกครองแบบเผด็จการจึงมี
ลักษณะพิเศษอยู่ที่การควบคุมอำนาจไว้ที่ผู้เผด็จการเพียงคนเดียว กล่าวคืออำนาจสูงสุดใน
การปกครองและตัดสินใจปัญหาสำคัญของสังคมอยู่ที่เผด็จการ โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจาก
ประชาชน ไม่ต้องมีการศึกษาหรือในรูปของสภา แต่ปรึกษาหารืออยู่แต่ในกลุ่มเผด็จการ

เพียงสองสามคน หรือบางครั้งก็ตัดสินใจโดยผู้นำเพียงคนเดียวก็มี ภัยเจตนาที่ระแวดระวังอำนาจอย่างนี้ จึงมีการปิดกั้นการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ทั้งการเลือกตั้งและพรรคการเมือง ตลอดจนใช้กำลังอำนาจเข้าปราบปรามผู้มีความคิดเห็น และหรือมีการกระทำที่หาทนายระบบเผด็จการ อาจด้วยการใช้ตำรวจทั้งในเครื่องแบบและนอกเครื่องแบบ หรือทหารหรือควยวิธีการอื่น ๆ ก็ได้ เพื่อทำให้อำนาจเผด็จการดำรงอยู่ตลอดชั่วอายุขัยของผู้เผด็จการนั้น และเพื่อให้การใช้อำนาจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดสายการบังคับบัญชาในการปกครองแบบเผด็จการ จึงจัดแบบลดหลั่นกันลงไปจากเบื้องบนไปสู่เบื้องล่าง คือศูนย์กลาง คือศูนย์กลางสูงสุดจะมีเพียงแห่งเดียว และศูนย์กลางนั้นก็จะมีแต่ที่เดียว เขาไปครอบงำส่วนต่าง ๆ ของหน่วยการปกครองและการเมืองซึ่งอาจรวมทั้งหน่วยทางเศรษฐกิจและสังคมด้วย

ส่วนเผด็จการในฐานะที่เป็นวิถีชีวิต ก็ก่อให้เกิดบุคลิกภาพแบบเผด็จการตามมา ผู้ที่มีท่าทีว่าจะเป็นผู้เผด็จการหรือชอบถูกปกครองแบบเผด็จการจะมีบุคลิกภาพที่ยอมรับอะไรง่าย ๆ โดยไม่คิดโต้แย้งต่อต้านนิยมของสังคม ทั้งนี้และทั้งนี้เพราะบุคคลประเภทนี้ต้องการการยอมรับจากสังคม ต้องการความมั่นคงไม่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เพราะกลัวว่าสถานภาพและบทบาทของตนจะเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งจะนำความไม่มั่นคงมาสู่ตน ดังนั้นจึงไม่ต้องการให้ใครมีความคิดเห็นไม่ลงรอยกับตน เช่นเดียวกับที่เขาไม่ยอมมีความคิดเห็นขัดแย้งกับคนหมู่มาก ทั้งยังมองโลกอย่างไม่ไว้วางใจ ไม่มั่นคงและไม่ปลอดภัย เป็นการมองโลกแต่ในแง่ร้ายแฉเดียว จึงหันเข้าพึ่งตัวบุคคลหรือสิ่งของและยึดเหนี่ยวอย่างงมงายคือการเชื่อในผู้นำที่เข้มแข็ง นอกจากนั้นยังไม่ชอบการประนีประนอมและไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นเสมอใจคอจึงคับแคบซึ่งในบางครั้งก็ซาตินิยมจนเกินไป²² จนมีลักษณะหลงชาติมากกว่ารักชาติ

²²Theodore W. Adorno, Else Frenkel Brunswik, Daniel J.

Levinson, and R. Nevitt Sanford, The Authoritarian Personality (New York : Harper & Row, 1950).

อย่างไรก็ตามบุคลิกภาพแบบเผด็จการนี้ ยังสามารถมองว่าเป็นผู้มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบเผด็จการด้วย กล่าวคือ มีความคิด ความเชื่อ ความรู้สึก จิตใจ ค่านิยม และทัศนคติแบบเผด็จการ โดดแยก การนิยมยึดถือในตัวบุคคลมากกว่าหลักของเหตุผล นับถือระบบอาวุโส ชอบมอบความรับผิดชอบในทุกสิ่งทุกอย่างไว้ที่ผู้นำ นิยมในอำนาจเด็ดขาด มักอ่อนน้อมยอมจำนน ต่อผู้มีอำนาจ นิยมระบบเจ้าขุนมูลนายไม่ยอมรับความเสมอภาคของบุคคลตามกฎหมาย ไม่ยอมรับความแตกต่างของบุคคลอื่น ๆ ในการใช้สิทธิและเสรีภาพของเขา ยึดถือในค่านิยมแบบเดิม ยึดถือเกี่ยวกับความแตกต่างของฐานะของปัจเจกชน ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ และถือว่ากิจกรรมของบ้านเมืองเป็นเรื่องของหลวงชาวบ้านไม่เกี่ยวข้อง

อาจกล่าวได้ว่า การปกครองแบบเผด็จการมีหลักการ วิธีการและความมุ่งหมายที่ไม่ผูกพันอยู่กับประชาชน แต่ผูกพันอยู่กับการแสวงหา การรักษาและการใช้อำนาจของผู้เผด็จการ เผด็จการยังเป็นทั้งแนวความคิด ระบบการปกครองและวิถีชีวิตเช่นเดียวกับประชาธิปไตย แต่มีความแตกต่างกันในแบบตรงกันข้าม ยิ่งกว่านั้น แนวความคิด ระบบการปกครองและวิถีชีวิตแบบเผด็จการมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ เมื่อมีแนวความคิดแบบเผด็จการก็จะพยายามสร้างรูปการปกครองแบบเผด็จการขึ้น และถ้าใช้ระบบการปกครองแบบนั้นนานไป ประชาชนก็จะมีบุคลิกภาพแบบเผด็จการหรือมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบเผด็จการตามมา เมื่อประชาชนมีบุคลิกภาพแบบนี้ก็จะไม่เอื้ออำนวยต่อการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่จะเอื้ออำนวยต่อการปกครองแบบเผด็จการ

ทฤษฎี : ความหมายและลักษณะที่สำคัญ

ทฤษฎีเป็นลัทธิทางเศรษฐกิจและการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ที่เน้นความสำคัญของนายทุน ในฐานะที่เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตว่า เป็นกลไกสำคัญของการเคลื่อนไหวทางเศรษฐกิจ และเห็นว่า การประกอบการทางเศรษฐกิจจะได้ผลดีก็ต่อเมื่อมีตลาดที่กว้างขวางและเสรีสำหรับการค้าขายและต้องใช้ทุนเป็นจำนวนมาก เพื่อก่อให้เกิดกระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และช่วยให้การแบ่งงานในกรรมวิธีการผลิตเป็น

ไปโดยมีประสิทธิภาพสูงขึ้น ทุนจึงมีความสำคัญ เพราะการลงทุนในรูปเงิน เครื่องจักร โรงงานและที่ดินนั้นสามารถทำให้การผลิตขยายตัวเพื่อรับกับความต้องการของผู้บริโภคได้ อย่างไรก็ตาม การที่จะศึกษาลัทธิทุนนิยมให้ลึกซึ่งเราจะต้องรู้ว่าทุนนิยมมิได้เกิดขึ้นมาจากความคิดของนักคิดคนใดคนหนึ่ง หากแต่เป็นผลของการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ ตั้งแต่สมัยพาณิชย์นิยมถึงสมัยทุนนิยม ในคริสต์ศตวรรษที่ 20 นี้ สาเหตุแห่งการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจแบบนี้มีฐานมาจากการพัฒนาทางวิทยาการ และเทคนิคการผลิตสมัยใหม่ กับการค้นพบโลกใหม่ คือทวีปอเมริกาเหนือ และการล่าเมืองขึ้นของประเทศในยุโรป ใน ศตวรรษที่ 18 ซึ่งล้วนแต่เป็นที่มาของการเพิ่มทุนในเชิงเศรษฐกิจทั้งสิ้น แต่อย่างไรก็ดี ถาหากแนวความคิดเสรีนิยมไม่หยั่งรากลึกลงในระบอบการปกครองและเศรษฐกิจของยุโรป แล้ว เชื่อแนวลัทธิทุนนิยมคงไม่เติบโตมาจนถึงทุกวันนี้

ในเรื่องความหมายของทุนนิยมนั้นมีผู้ให้นิยามหลายท่าน เป็นต้นว่า โรเบิร์ต เอ. ดาล์ มีความเห็นว่าทุนนิยมคือระบบเศรษฐกิจ ซึ่งการประกอบการทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่ ถูกนำและควบคุมโดยบริษัทธุรกิจเอกชน²³ แต่สำหรับ วิลเลียม อีเบนสไตน์ นั้นระบบ ทุนนิยมหมายถึงระบบเศรษฐกิจซึ่งกรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิต (ที่ดิน แรงงาน เครื่องจักร และทรัพยากรธรรมชาติ) เป็นของปัจเจกบุคคลมิใช่เป็นของรัฐ แต่สิ่งเหล่านี้มิได้รวมถึง ความเป็นเจ้าของและการผูกขาดคัดค้านกิจการที่เป็นสาธารณะหรือเป็นกิจการพื้นฐานของ การให้บริการสาธารณะ อาทิ การไปรษณีย์ การผลิตอาวุธนิวเคลียร์ เพราะในกรณีเหล่านี้ ได้รับการพิจารณาเป็นข้อยกเว้น แต่ก็มีใช่เป็นกฎเกณฑ์ตายตัวเสมอไป²⁴

²³Dahl, op. cit., pp. 7 - 9.

²⁴Ebenstein, op. cit., p. 178.

ตามทัศนะของกรีนวอลด์ ทุนนิยมเป็นระบบเศรษฐกิจที่ถูกกำหนดโดยมีเอกชนเป็นเจ้าของและเป็นผู้ริเริ่มเอง พื้นฐานที่นำไปสู่ระบบแห่งการประกอบธุรกิจแบบเสรีหรือทุนนิยมนี้ เป็นแนวความคิดเกี่ยวกับทรัพย์สินของเอกชน กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและการใช้ทรัพย์สินนั้น เพื่อไปแสวงหากำไร ในเรื่องทรัพย์สินของเอกชนนั้นมาจากสถาบันของการประกอบการธุรกิจโดยเอกชน หรือมาจากการประกอบการธุรกิจที่มีเอกชนเป็นเจ้าของ บริษัทที่มีอิสระที่จะบริหารงานผลิตและตั้งราคาสินค้า ตามที่บริษัทเห็นว่าเหมาะสม ยิ่งกว่านั้น เอกชนเป็นผู้ริเริ่มที่จะให้มีการผลิตสินค้าขึ้น แรงจูงใจสำหรับการริเริ่มของเอกชนคือความปรารถนาที่จะเป็นเจ้าของบริษัทธุรกิจและเพื่อแสวงหากำไร เพราะว่ามีเอกชนเป็นเจ้าของและริเริ่ม ระบบทุนนิยมจึงถูกกำหนดโดยการตัดสินใจอย่างมีอิสระของทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค ภารกิจของการควบคุมเศรษฐกิจและการร่วมมือระหว่างการค้าสินใจที่มีอิสระหลายอย่าง บรรลุถึงเป้าหมายได้ก็โดยผ่านทางการค้าเนื้องานของระบบการค้าเสรี พลังของการแข่งขันได้ถูกคาดหวังให้เป็นปัจจัยสำคัญในการรับรองความเสียหาย และหน้าที่ที่มีสมรรถภาพของระบบราคา สุดท้ายระบบทุนนิยมต้องไม่มีความเกี่ยวข้องกับการควบคุมเศรษฐกิจของรัฐบาล กล่าวคือกิจกรรมของรัฐบาลถูกจำกัดในขอบเขตที่แคบ ๆ อย่างเช่นหน้าที่ป้องกันประเทศ และรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ส่วนในเรื่องการผลิตและการกำหนดราคานั้น รัฐบาลถูกคาดหวังให้อยู่ในฐานะปล่อยให้ตามสบายหรือไม่ควบคุมเลย²⁵

²⁵Douglas Greenwald, et al., The McGraw-Hill Dictionary of Modern Economics : A Handbook of Terms and Organizations (New York : McGraw - Hill Book Company, 1965), p. 215. For further information, see Louis Kelso and Mortimer J. Adler, The Capitalist Manifesto (New York : Random House, Inc., 1958) ; National Association of Manufacturers, Economic Principles Commission, The American Individual Enterprise System (New York : McGraw - Hill Book Company, 1964), and Marshall Dimock, Free Enterprise and the Administrative State (Alabama : University of Alabama Press, 1951).

จากการให้ความหมายของนักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ พอสรุปได้ว่าทุนนิยมเป็นระบบเศรษฐกิจที่เปิดโอกาสให้บุคคลเป็นเจ้าของและดำเนินกิจการ ธุรกิจไปตามความสามารถของตน ไม่ใช่รัฐเป็นผู้ดำเนินการหรือรัฐมีกรรมสิทธิในกิจการต่าง ๆ ดังนั้นจึงทำให้เกิดการแข่งขันระหว่างผู้ที่เป็นเจ้าของกิจการและให้มีการแสวงหาผลกำไร จากการดำเนินงานทางเศรษฐกิจอย่างเสรี โดยการยอมรับเสรีภาพของผู้บริโภค ในการที่จะเลือกบริโภคหรือใช้บริการ และการถือครองกรรมสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ตามความหมายที่นิยามไว้ ทุนนิยมมีลักษณะที่สำคัญดังนี้²⁶

1. การดำเนินงานตามระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม เป็นไปตามกลไกแห่งราคา โดยมีจุดมุ่งหมายคือกำไร เป็นแรงจูงใจสำคัญกล่าวคือ ราคายอมขึ้นอยู่กับลักษณะของการเสนอและการสนองของสินค้าชนิดนั้น ๆ ในตลาดเป็นสำคัญ ดังนั้นราคาในตลาดจึงเป็นราคา ที่เคลื่อนไหวได้ ไม่มีการควบคุมจากหน่วยงานของรัฐ ผู้ผลิตจึงต้องพยายามหาทุนในการผลิตให้มากที่สุดและผลิตในปริมาณที่คาดว่าจะได้กำไรมากที่สุด

2. ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเคารพในกรรมสิทธิส่วนตัว กรรมสิทธิส่วนตัว นี้มีความหมายกว้างขวางมาก ซึ่งนับตั้งแต่การมีสิทธิในความเป็นเจ้าของในสินค้าอุปโภค ไปจนถึงปัจจัยในการผลิตด้วย คือทุน ที่ดิน เครื่องจักรและวัตถุดิบ และรวมทั้งการมีสิทธิ รับมรดก ซึ่งเป็นทรัพย์สินกรรมสิทธิส่วนตัว คืออาจส่งมอบกรรมสิทธิส่วนตัวจากผู้หนึ่งไปยังอีกผู้หนึ่งได้ ถ้าหากเลิกสิทธิรับมรดกก็เท่ากับการเลิกกรรมสิทธิส่วนตัวทางอ้อม คือในไม่ช้า ทรัพย์สินส่วนตัวจะตกไปเป็นของรัฐ

3. ทุนนิยมยอมรับอำนาจอธิปไตยของผู้บริโภค (consumer's sovereignty) และเสรีภาพในการเลือกงานทำ (free choice of occupation) อำนาจอธิปไตย

²⁶อ่านเพิ่มเติมได้จาก ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ระบบเศรษฐกิจเปรียบเทียบ (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2512), หน้า 5 - 8 และสุภา ศิริमानนท์, แคปิตะลิสม์ (พิมพ์ครั้งที่สอง ; พระนคร : สำนักพิมพ์เคสส์ไทย, 2517), หน้า 13 - 5.

ของผู้บริโภคคือสภาพที่หน่วยการผลิตคำนึงถึงความต้องการของผู้บริโภคเป็นสำคัญที่สุด ดังนั้นจึงผลิตสินค้ามากมายหลายชนิด เพื่อให้ผู้บริโภคมีเสรีภาพในการเลือกบริโภค ส่วนเสรีภาพในการเลือกงานทำก็มีข้อจำกัดทางความสามารถ ระดับการศึกษาอบรมและสภาพตลาดแรงงานในขณะนั้น และเสรีภาพในการเลือกงานทำไม่เหมือนกับการมีสิทธิที่จะต้องมั่งงานทำ จึงเข้าทำนองใครเก่งใครได้

4. ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมวางรากฐานอยู่บนการแข่งขันที่บริสุทธิ์ คือการแข่งขันทำให้ราคาในตลาดเป็นราคาปกติ มีกฎที่หนักโดยผู้ขายหรือผู้ซื้อฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด เพราะในตลาดหนึ่ง ๆ ย่อมประกอบด้วยผู้ขายและผู้ซื้อเป็นจำนวนมาก ไปตามประเภทสินค้า จนกระทั่งการกระทำของผู้ขายหรือผู้ซื้อใด ๆ คนเดียว จะไม่มีผลกระทบต่อราคาในตลาด แม้ว่าในโลกปฏิบัติการการกำหนดราคาสามารถทำได้หลายวิธี รวมทั้งการกำหนดโดยองค์การกลาง เฉพาะแต่การกำหนดราคาโดยผ่านทางการแข่งขันเท่านั้น จึงจะเป็นลักษณะทุนนิยม

5. ในระบบทุนนิยม สินค้าทุกชนิดที่ผลิตขึ้นมานั้น มีใช้ผลิตเพื่อใช้แต่ผลิตขึ้นเพื่อขายหากำไรและเป็นที่เข้าใจว่า ระบบการผลิตเพื่อขายหากำไรดังกล่าวนี้เป็นระบบการผลิต ซึ่งครอบคลุมวิถีทางเศรษฐกิจของมนุษย์เราไว้อย่างสิ้นเชิง

6. ในระบบทุนนิยม การใช้เงินตราเป็นระบบซึ่งใช้และปฏิบัติกันโดยแพร่หลายในฐานะที่หน่วยเงินตรานั้น ๆ เป็นมาตรฐานแห่งมูลค่า เป็นมาตรฐานแห่งราคา เป็นสื่อแห่งการแลกเปลี่ยนและเป็นปัจจัยในการชำระหนี้

7. ในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม เอกชนสามารถรวมตัวกันก่อตั้งบริษัทและบริษัทเพื่อเป็นเจ้าของปัจจัยในการผลิต และมีอำนาจควบคุมวิภาคกรรมของผลิตภัณฑ์มวลโดยทั่วไป

8. ในระบบดังกล่าว ชนชั้นกรรมาชีพมิได้เป็นเจ้าของวัตถุดิบและเครื่องมืออันจำเป็นสำหรับทำการผลิต แต่เป็นผู้ผลิตอันแท้จริง

9. ระบบทุนนิยม เอกชนทุกคนสามารถประกอบการทางเศรษฐกิจได้ โดยเสรี ทุกอย่าง และในการลาทุกขนาด ความสำเร็จของตัวเป็นใหญ่ เมื่อไม่เป็นการผิดกฎหมาย ระบบทุนนิยมจึงมีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า Free Enterprise หรือการประกอบธุรกิจ โดยเสรี²⁷

ถ้าจะพูดโดยทฤษฎีของทุนนิยมแล้ว ประเทศในโลกนี้หาได้มีประเทศใดที่ยึด ลัทธิทุนนิยมชนิดบริสุทธิ์ แม้แต่ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นผู้นำของโลกนายทุนเอง มีแต่เพียงว่า ประเทศใดจะนำเอาทฤษฎีและแนวความคิดของทุนนิยมไปใช้มากน้อยเท่านั้น การกล่าวอ้าง ประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นนายทุนนั้น จะถูกต้องมากกว่าการกล่าวว่าประเทศนั้นใช้ระบบ เศรษฐกิจแบบทุนนิยม เพราะทุนเป็นปัจจัยหนึ่งของการผลิต ซึ่งมีความสำคัญมาก ทุกประเทศ ต้องมีทุนด้วยกันทั้งนั้น เพียงแต่ว่าเอกชนหรือรัฐเป็นผู้ครอบครองทุน ส่วนระดับแห่งการเป็น นายทุนจะมากหรือน้อยนั้นก็แล้วแต่สภาพแวดล้อมทางการเมืองจะเอื้ออำนวยให้ ความแตกต่าง ในค่านิยมจึงมีเพียงเท่านั้น ถ้าจะมีเพิ่มขึ้นไปกว่านี้ ส่วนใหญ่จะเป็นการโฆษณาชวนเชื่อ ใสรายจ่ายสี่ระหว่างประเทศและบางครั้งคนในประเทศด้วยกันเองก็ยังนิยมปฏิบัติกัน และ ผลที่ออกมานั้นส่วนใหญ่จะเป็นค่านิยมมากกว่าค่านิยมอื่นใดในโลกนี้ไม่ได้ยกเว้นประเทศไทย ซึ่งมีลักษณะส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจเป็นทุนนิยมด้วย

สังคมนิยม : ความหมายและหลักการสำคัญ

ได้มีการกล่าวอ้างกันว่า ทฤษฎีสังคมนิยมถูกค้นพบครั้งแรกในผลงานของ เปเลโต (Plato) ในเรื่อง Republic เพราะท่านได้เสนอให้ชนชั้นปกครอง ไม่มีทรัพย์สินเป็นของตนเอง และถือว่าผู้ปกครองควรมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินร่วมกัน บางคนกล่าวว่า ขอความที่ปรากฏในพระคัมภีร์ไบเบิล (Bible) โดยเฉพาะใน Old Testament ที่ต้องการให้คุ้มครองแรงงานของผู้หญิงและคนอ่อนแออันเป็นสังคมนิยม

²⁷ สมพร เทพสิทธิธา, ศัพท์เศรษฐกิจและการค้า (พระนคร : สำนักพิมพ์ กาวหนา, 2507), หน้า 53.

แนวความคิดของชาวคริสเตียน ที่ไม่ต้องการให้ทำอะไรเป็น "ของเราและของเขา" แต่ต้องการใช้ชีวิตร่วมกัน ก็เป็นลักษณะของสังคมนิยมเช่นกัน²⁸

นักประวัติศาสตร์ส่วนใหญ่ยอมรับว่า แนวความคิดของสังคมนิยมสมัยใหม่ได้เกิดขึ้นครั้งแรกในปลายศตวรรษที่ 18 อย่างเช่นผลงานของบาเบฟ (Babeaf, 1760 - 1827) ซึ่งต้องการให้สังคมเป็นเจ้าของที่ดินและโรงงานอุตสาหกรรม และ แซงต์-ซิมอน (Saint - Simon, 1760 - 1825) ซึ่งได้เรียกร้องให้มีการวางแผนจากส่วนกลาง อันจะเป็นประโยชน์แก่สาธารณะโดยเฉพาะอย่างยิ่ง โรเบิร์ต โอเวน (Robert Owen) ผู้ให้กำเนิดสังคมนิยมในอังกฤษ เพราะท่านเป็นผู้นำหลักการบางอย่างของสังคมนิยม ไปปฏิบัติอย่างจริงจัง จนมีอิทธิพลต่อการกำหนดจุดหมายปลายทาง นโยบาย บทบาท อำนาจและกลไกของรัฐ สังคมนิยมก็ได้พัฒนามาอย่างสม่ำเสมอ เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดจากกระบวนการทางอุตสาหกรรมสมัยใหม่ เพราะอุตสาหกรรมชนิดนี้ได้สร้างชนชั้นผู้ไร้สมบัติขึ้นมามากมาย อันเป็นปัญหาที่โลกทุนนิยมต้องเผชิญอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสวัสดิภาพและการประกันสังคมของพี่น้องกรรมกร และชาวนา

ปัจจุบันนี้ ได้มีนักการเมืองบางท่านเข้าใจเอาเองว่า สังคมนิยมเป็นระบบการเมือง ทั้งที่จริงแล้วเป็นระบบเศรษฐกิจแต่เพียงประการเดียว คงจะแลเห็นว่า ได้มีนักวิชาการทางการเมืองหลายคน อธิบายความหมายเกี่ยวกับคำว่า "สังคมนิยม" ไว้ต่าง ๆ กัน อย่างเช่น คาร์ล แลนด์คอปเฟอร์ (Carl Landauer) บอกว่า สังคมนิยมคือ ระบบเศรษฐกิจที่กรรมสิทธิ์เป็นของชุมชน เพื่อจุดประสงค์ที่จะกระจายแจกจ่ายได้ทรัพย์สิน โอกาสและอำนาจทางเศรษฐกิจให้เท่ากันใหม่มากที่สุด²⁹ หรือคาร์ทลีย์ เขียนสรุปว่า

²⁸ Eisenstein, *op. cit.*, p. 211.

²⁹ Quoted in R. M. Christenson ; A. S. Engel ; D. D. Jacobs ; M. Rejai ; and H. Waltzer, Ideologies and Modern Politics (New York : Dodd, Mead & Company, 1971), p. 255.

สังคมนิยมคือระบบเศรษฐกิจ ซึ่งกิจกรรมที่สำคัญส่วนใหญ่ถูกดำเนินงานโดยหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐหรือถูกควบคุมโดยรัฐ³⁰ ส่วน ออสติน แรนนี่ (Austin Ranney) ก็ให้ความเห็นว่าจุดหมายปลายทางแห่งสังคมนิยม คือความเสมอภาค ความยุติธรรมและการสิ้นสุดของการฉกฉวยประโยชน์จากคนจนโดยคนรวย³¹

ในทัศนะของนักเศรษฐศาสตร์แล้ว สังคมนิยมคือระบบเศรษฐกิจที่ประชาชนเป็นเจ้าของและทำงานร่วมกัน โดยที่ปัจจัยในการผลิตเป็นของรัฐ³² หรือสังคมนิยมเป็นระบบเศรษฐกิจและการเมืองที่ของการล้มล้างกรรมสิทธิ์ของเอกชน โดยต้องการให้กรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตตกมาเป็นของส่วนรวม³³

³⁰Dahl, op. cit., p. 7.

³¹Ranney, op. cit., p. 4.

³²Harold S. Sloan and Arnold J. Zurcher, A Dictionary of Economics (3 rd. ed. ; New York : Baness & Noble, Incl, 1955), p. 298.

³³Greenwald, op. cit., p. 475. และศึกษาสังคมนิยมทางด้านเศรษฐกิจเพิ่มเติมได้จาก Ludwig von Mises, Socialism : An Economic and Sociological Analysis (New York : The Macmillan Company, 1936) ; Joseph A. Schumpeter, Capitalism, Socialism and Democracy (New York : Harper & Row, 1942) ; and Paul M. Sweezy, Socialism (New York : McGraw - Hill Book Company, 1949).

เราอาจสรุปได้ว่า ลัทธิสังคมนิยมเป็นลัทธิเศรษฐกิจ แต่มีความเกี่ยวข้องกับ การเมืองที่ว่าเกี่ยวข้องนั้น เกี่ยวข้องในด้านการโอนปัจจัยการผลิตมาเป็นของรัฐ ซึ่งจะต้อง ใช้อำนาจทางการเมืองมาบังคับกะเกณฑ์แล้วจะมีการชดเชยในการโอนทรัพย์สินก็ตาม แต่ เอกชนยอมไม่พอใจเป็นธรรมดา อำนาจรัฐจึงต้องนำมาใช้ แต่มีใช้เพื่อนายทุนหรือลูกจ้าง แต่ใช้เพื่อสังคมส่วนรวม ดังนั้นโดยทฤษฎีแล้ว สังคมนิยมเป็นลัทธิทางเศรษฐกิจ เพราะมี ความคิดมุ่งไปทางการถ่ายโอนกรรมสิทธิ์ที่เป็นของเอกชนมาเป็นของรัฐ แต่ไม่มีรูปแบบของ การปกครองที่เฉพาะเจาะจงลงไป ดังนั้นเห็นว่าสังคมนิยมนั้นนำไปปรับใช้กับระบบการปกครอง แบบประชาธิปไตยก็ได้ นำไปใช้กับระบบการปกครองแบบเผด็จการก็ได้ ถ้านำไปใช้กับ ประชาธิปไตย การโอนกรรมสิทธิ์ก็เป็นไปอย่างสันติ มีการออกกฎหมายจากรัฐสภามาบังคับ ใช้ แต่ถ้านำไปปรับใช้กับเผด็จการ การโอนกรรมสิทธิ์ก็อาจเป็นไปอย่างรุนแรง ในสภาพ ทำลายล้างและยึดเอาทรัพย์สินไป ไม่มีการออกกฎหมาย ไม่มีการประนีประนอม มุ่งแต่ทำลาย นายทุนแต่อย่างเดียวซึ่งเรียกกันว่า "เผด็จการโดยชนชั้นกรรมาชีพ" อันเกิดขึ้นในประเทศ คอมมิวนิสต์หลายประเทศ

ในสังคมของระบบทุนนิยม ทุกคนต่างมีเสรีภาพที่จะประกอบการธุรกิจเกือบ ทุกอย่าง และสามารถมีกรรมสิทธิ์ในปัจจัยของการผลิตได้ แต่โดยข้อเท็จจริง ปัจจัยการผลิตเหล่านั้นตกอยู่ในมือของบุคคลเพียงบางกลุ่ม เมื่อปัจจัยสำคัญในการใช้ประกอบอาชีพ เลี้ยงชีวิตไม่ได้เป็นของคนทุกคนโดยเสมอกัน ผู้มีกรรมสิทธิ์ในสิ่งเหล่านั้นมาก ก็จะได้เปรียบ ผู้ที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ขายแรงงานให้แก่ผู้เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต การเอา รัศเอาเปรียบจึงเริ่มคืบคลาน การขูดรีดแรงงานยอมคิดตามมา คนมั่งมีจะรวยมากขึ้นผู้ขาย แรงงานจะมีความเป็นอยู่ที่ขอมขอม ขาดความมั่นใจในชีวิต จากจุดนี้ปัญหาต่าง ๆ ก็จะติดตาม มามากมาย

สังคมนิยมเป็นลัทธิที่มุ่งมองปัญหาขั้นพื้นฐานของมนุษย์ โดยเฉพาะความอยู่ดีกินดี ของประชาชน และปักใจเชื่อว่าการที่กรรมสิทธิ์ในปัจจัยของการผลิต ไปตกอยู่ที่ส่วนบุคคล แล้ว มนุษย์อีกจำนวนหนึ่งซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ในสังคม ก็จะเกิดความทุกข์ยากอย่างมาก อัน

เนื่องมาจากเจ้าของปัจจัยการผลิต พยายามเพิ่มทุนในการประกอบการให้มากขึ้นใหญ่โตขึ้น จึงต้องทำการสะสมทุน ที่โตมาจากการกำไรจนเกินขอบเขตที่จะทำให้สังคมส่วนรวมมีความ ผาสุก เพราะคนจนส่วนใหญ่แทบจะอดตาย แต่คนอีกจำนวนน้อยนิด มีความเป็นอยู่อย่าง หรูหราฟุ่มเฟือย สังคมนิยมจึงมุ่งกำจัดสิทธิในการมีกรรมสิทธิ์ของส่วนบุคคลเป็นอันดับแรก โดยเฉพาะปัจจัยการผลิตอันใดแก่ ที่ดิน แรงงาน โรงงาน และวัตถุดิบ

ความมุ่งหมายที่จะจำกัดการมีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลนั้น อยู่ตรงที่ต้องการให้ มวลชนรวมมือรวมใจกันทำงานสร้างสรรค์สังคม มีใช้ให้มาแข่งขันซึ่งกันและกัน การแข่งขัน เพื่อขายสินค้าให้มากก็มุ่งหวังผลกำไรแต่อย่างเดียว ทำให้ผู้ขายไม่เคยนึกถึงมนุษยธรรมใด ๆ เพราะเมื่อบุคคลทำการแข่งขัน โดยมีจุดหมายปลายทางอย่างเดียวกันคือกำไร บุคคลจะ เริ่มมีผลประโยชน์ขัดกัน อันเป็นหนทางที่นำไปสู่การขัดแย้งสามเส้า คือระหว่างผู้ขายกับ ผู้ขาย ผู้ขายกับผู้ซื้อ และผู้ซื้อกับผู้ซื้อ ซึ่งลงท้ายความร่วมมือในการทำงานคงไม่เกิดขึ้น แต่ถาทุกคนมีกรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตโดยเท่าเทียมกัน ก็จะไม่มีการมุ่งแสวงหากำไร เพราะกำไรเป็นของคนทุกคน คือสังคมเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์และกำไรที่เกิดตามมา

สังคมนิยมยังได้เนนถึงการแบ่งปันปันส่วนผลที่ได้จากการทำงานร่วมกันอย่าง ทั่วถึงและเป็นธรรม ทุกคนจะได้ผลตอบแทนตามความสามารถ ความผาสุกก็จะกระจายไป สู่สังคมส่วนรวม ไม่ใคร่ไปจุกอยู่ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง เพราะเมื่อทุกคนรวมใจกันทำงาน ทุกคน ก็จะมีความสุขสบายทั่วหน้ากัน และเพื่อให้ประชาชนมีความสุขอย่างแท้จริง คือ มีการประกัน ใต้แนวจะต้องมีความสุขอย่างแน่นอน สังคมนิยมจึงได้ จัดระบบการให้สวัสดิการและการ ประกันสังคมอย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง เป็นการให้ความมั่นใจและคุ้มครองความ ปลอดภัยอีกชั้นหนึ่ง

เราอาจจะกล่าวได้ว่า เป้าหมายสำคัญของสังคมนิยมอยู่ที่การตั้งใจ ลดช่อง ว่างระหว่างคนรวยกับคนจนลงให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ แต่มีข้อบกพร่องของวาทะนั้นเลย คือในระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมยังมีช่องว่างอยู่บ้าง แต่ไม่ห่างเท่ากับที่เกิดในระบบ ทุนนิยม เพราะกิจกรรมที่สำคัญ ๆ ของชาติถูกโอนมาเป็นของรัฐหมด เหลือแต่กิจการที่ไม่

สำคัญที่เอกชนยังพอมีกรรมสิทธิ์บ้าง และในระบบนี้ยังใช้กำไร เป็นเครื่องจูงใจบ้างเล็กน้อย และการแบ่งสรรปันส่วนก็ยังคำนึงความสามารถมากกว่าความจำเป็นตั้งนั้น ผลที่สุดความ เลื่อมล้ำค่าสูงก็มีบางแต่น้อยเต็มที

อย่างไรก็ตาม หลักสำคัญของสังคมนิยมยังมีความแตกต่างกันไป คือ แตกต่าง ทางด้านวิธีการแต่มีความมุ่งหมายเหมือนกัน กล่าวคือกรรมสิทธิ์ในปัจจุบันการผลิตต้องเป็น ของรัฐ วิธีการแบบสังคมนิยมมีตั้งแต่โอนไปถึงยึดกิจการของเอกชนทุกสิ่งทุกอย่าง การ ออกกฎหมายโอนและมีการทดแทนให้ นั้นว่าเป็นวิธีการที่ประนีประนอมมาก บางประเทศ ก็โอนเฉพาะส่วนกิจการที่สำคัญ ซึ่งแต่ละประเทศก็เห็นความสำคัญของกิจการแตกต่างกันไป บางประเทศใช้อำนาจเข้ายึดและทำลายนายทุนโดยไม่ใช้สันติวิธีใด ๆ ทั้งนี้ การที่จะใช้ วิธีการใด จึงขึ้นอยู่กับสภาพการณ์ภายในของแต่ละประเทศว่าจะเอื้ออำนวยต่อวิธีการใด ทั้งนี้ จะเห็นว่า แม้แต่ในประเทศสังคมนิยมก็ยังมีระดับของความเป็นสังคมนิยมแตกต่างกัน³⁴ สุกแต่สภาพทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการศึกษาของประชาชนจะเป็น อย่างไร

อิทธิพลของลัทธิการเมืองและเศรษฐกิจ

จากการศึกษาที่ผ่านมา ได้เคยมีการตั้งคำถามว่าทำไมโครงสร้างของระบบ การเมืองจึงมีความแตกต่างกัน ซึ่งทำให้กระบวนการทางการเมืองในระบบการเมืองมี ความแตกต่างไปด้วยหรืออาจพูดอีกอย่างได้ว่า เมื่อโครงสร้างไม่เหมือนกัน หน้าที่ก็ไม่ เหมือนกันด้วย แต่ทำไมโครงสร้างจึงไม่เหมือนกัน ที่ว่าโครงสร้างแตกต่างกันนั้นสามารถ พิจารณาได้ทั้งจำนวนมากน้อยและการกระทำหน้าที่ของสถาบันทางการเมือง คำตอบสำหรับ คำถามนี้มีหลายประการ เป็นต้นว่า บางระบบการเมืองมีพัฒนาการรวดเร็ว แต่ บางระบบ การเมืองมีพัฒนาการเชื่องช้า บางระบบการเมืองมีลักษณะสังคมอุตสาหกรรม แต่บางระบบ

³⁴ สุรพงษ์ ชัยนาม, "ทำไมสังคมนิยม," สังคมศาสตร์ปริทัศน์, 11

การ เมืองมีลักษณะสังคมเกษตรกรรม หมายความว่าความแตกต่างของโครงสร้างทางการ เมืองระหว่างสังคมในค่านปริมาณอาจจะมีผลมาจากปัจจัยทางพัฒนาการทางสังคม แต่ใน ระบบการ เมืองที่มีโครงสร้างอย่างเดียวกัน บางครั้งสถาบันทางการเมืองที่ประกอบเป็น โครงสร้างทางการเมืองก็ทำหน้าที่แตกต่างกันไปเลย เป็นต้นว่าสถาบันทางการเมืองของ สหภาพโซเวียตได้มีวิธีการดำเนินกิจการทางการเมืองที่แตกต่างไปจากสถาบันทางการเมือง ในระบบการ เมืองของสหรัฐอเมริกา ตัวอย่างแบบนี้เราอาจจะยกขึ้นมาอย่างอื่นได้มากมาย คำถามที่น่าจะยากในที่นี้คือทำไมจึงเป็นเช่นนั้น

ในบรรดาเหตุผลที่จะหามาอธิบายคำถามนี้มีอยู่หลายประการ แต่หลักการ เมืองและเศรษฐกิจนั้นเป็นเหตุผลที่สำคัญที่จะอธิบายว่าทำไมกระบวนการเมืองในระบบ การเมืองต่าง ๆ จึงแตกต่างกัน ทั้งที่บางระบบการเมืองก็มีโครงสร้างทางการเมือง อย่างเดียวกัน ดังเป็นที่ปรากฏชัดว่า ถ้าระบบการเมืองใดมีลักษณะเป็นประชาธิปไตย ระบบการเมืองนั้นก็ใช้กระบวนการทางการเมืองที่มีพื้นฐานอยู่ที่การยึดถือความต้องการ และความสามารของประชาชน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองคือให้สิทธิทั่วไป ในการเลือกตั้ง รวมทั้งเปิดเสรีให้มีการคัดค้านนโยบายและการปฏิบัติงานอันมิชอบของ รัฐบาลได้ ในระบบการเมืองแบบนี้ สถาบันทางการเมืองทุกสถาบันจะแสวงหา รักษาและ ใช้อำนาจทางการเมืองได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากประชาชนโดยผ่านกระบวนการ เลือกตั้ง แต่ถาบบการเมืองใดมีลักษณะเป็นเผด็จการ ระบบการเมืองนั้นจะใช้กระบวนการทางการเมืองที่ขึ้นอยู่กับกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมือง โดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชน แสดงความคิดเห็นไม่ไห้เขามีส่วนร่วมทางการเมือง ในระบบการเมืองแบบนี้ สถาบันทาง การเมืองทุกสถาบันจะแสวงหา รักษาและใช้อำนาจทางการเมืองไปตามทฤษฎีพลละกำลัง ที่เชื่อว่าอำนาจคืออิทธิม ผู้มีอำนาจมีสิทธิที่จะปกครองบ้านเมือง การให้สิทธิการเลือกตั้ง อย่างเสรีจึงอยู่ห่างไกลจากระบบการเมืองแบบนี้

ในระบบการเมืองที่ลือหลักการให้เสรีในทางเศรษฐกิจคือเปิดโอกาสให้ บุคคลเป็น เจ้าของและดำเนินกิจการธุรกิจไปตามความสามารถของตน สถาบันทางเศรษฐกิจ

ก็จะร่วมมือกับสถาบันทางการเมืองในกระบวนการทางการเมืองได้อย่างเสรี การแข่งขัน และการประนีประนอมทางเศรษฐกิจจึงเป็นฐานอำนาจของสถาบันทางการเมืองโดยตรง แต่ถาระบบการเมืองใดที่ถือหลักการสังคมนิยมคือมีการโอนปัจจัยการผลิตมาเป็นของรัฐ โดยเฉพาะปัจจัยการผลิตที่เป็นพื้นฐานของการดำรงชีวิต สถาบันทางเศรษฐกิจที่สำคัญมักจะเป็นของรัฐหรืออยู่ภายใต้การควบคุมอย่างเข้มงวดของรัฐ ดังนั้น สถาบันทางการเมืองจึงอาจไม่จำเป็นต้องใช้สถาบันทางเศรษฐกิจหรือกลุ่มผลประโยชน์เป็นฐานอำนาจ เป็นต้นว่า พรรคสังคมนิยมหรือพรรคคอมมิวนิสต์ได้ใช้ฐานอำนาจที่มาจากมวลชนกรมาชีพและชาวนา ที่ได้รับการจัดตั้งอย่างมีอุดมการณ์

สรุป

การศึกษากระบวนการเมือง กระบวนการทางการเมืองและสถาบันทางการเมือง จึงต้องเข้าใจถึงลัทธิการเมืองและเศรษฐกิจที่ระบบการเมืองนั้น ๆ ยึดถืออยู่ เพราะถ้าศึกษาเฉพาะตัวโครงสร้างและหน้าที่ของระบบการเมืองและกระบวนการที่ดำเนินไปของสถาบันทางการเมืองก็เป็นการศึกษาในเชิงสถาบันเท่านั้น โดยเน้นหนักไปทางหลักกฎหมาย ต่อเมื่อเราศึกษาถึงทฤษฎีการเมืองแล้ว เราก็จะสามารถวิเคราะห์ในเชิงประจักษ์แจ้งได้ว่า พฤติกรรมทางการเมืองของสถาบันทางการเมืองเป็นอย่างไร ทำไมจึงแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม การศึกษาลัทธิการเมืองและเศรษฐกิจก็ให้ ภาพพฤติกรรมทางการเมืองได้อย่าง หยาบ ๆ เท่านั้น เราจึงจำเป็นต้องศึกษาถึงอุดมการณ์ทางการเมือง ซึ่งจะ เป็นวิถีการดำเนิน ชีวิตแต่ละแบบของมนุษย์

อุดมการณ์ทางการเมือง

ต้นกำเนิดของคำ

อุดมการณ์เป็นคำที่เรียกขานกันในปัจจุบันอย่างค่อนข้างมาก โดยเฉพาะในทางวิชาการแล้วจะกล่าวถึงอุดมการณ์มากเป็นพิเศษ ตามการคาดหมายของบาราแดท (Leon P. Baradat) บุคคลที่ชื่อคำนี้เป็นคนแรกคือแทรชี (Destutt de Tracy, 2297 - 2379) โดยท่านได้ใช้คำว่า "Ideology" หรืออุดมการณ์อยู่ในผลงานระหว่างปี พ.ศ. 2344 - 2358 สำหรับการศึกษาเรื่องความรู้อัจฉริยะ (Enlightenment) ของมนุษย์อย่างเป็นระบบ โดยท่านมีความเชื่อว่าประชาชนสามารถใช้ศาสตร์ในการปรับปรุงเงื่อนไขทางสังคมและการเมืองได้ ซึ่งเห็นได้ชัดว่าอุดมการณ์ในความคิดของท่านเป็นการศึกษาถึงกระบวนการก่อรูปความคิดหรือศาสตร์ของความคิด อุดมการณ์จะถูกกระตุ้นโดยสภาพแวดล้อมทางกายภาพและการเรียนรู้ในเชิงประจักษ์เท่านั้นที่เป็นที่มาของความรู้อัจฉริยะและเป็นที่มาของการก่อรูปความคิด มิใช่มาจากสภาพเหนือธรรมชาติอันเรียกว่า supernatural หรือ spiritual phenomena¹

เบคอน (Francis Bacon, 2103 - 2169) ก็ได้เคยให้ทัศนะไว้ใน Novum Organum ว่า ความรู้อัจฉริยะมาจากการสังเกตการณ์อย่างระมัดระวังและจากประสบการณ์อย่างแนชัด ตอมาลอค (John Locke, 2175 - 2247)² ได้รับเอาทฤษฎี

¹ Leon P. Baradat, Political Ideologies : Their Origins and Impact (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1979), pp. 30 - 31.

² John Locke, The Second Treatise of Government and a Letter Concerning Toleration, edited by J.W. Gough (New York : Macmillan, 1956).

ของเบคอนไปขยายเพิ่มเติม ลોકเชื่อว่าในตอนแรกเกิด มนุษย์ไม่มีความรู้เพราะในความ
คิดมีแต่ความว่างเปล่า ความคิดนั้นจะค่อย ๆ พัฒนาขึ้นมาหลังจากที่มีประสบการณ์อย่างซับซ้อน
และได้นำไปสู่การสรุปเป็นความคิดเฉพาะอย่าง ซึ่งแสดงให้เห็นอย่างโจ่งแจ้งว่า วัตถุเป็น
ตัวกำหนดความคิด และตามความคิดของทฤษฎีอุดมการยั้งบงบอกถึงจุดหมายของมนุษย์คือ
การปรับปรุงสังคมและระบบการเมือง นั่นคือมีการประยุกต์ใช้ความรู้เพื่อไปพัฒนาสังคมและ
พยายามปรับปรุงชีวิตให้ดีขึ้นอุดมการจึงมีความใกล้ชิดกับการ เมืองมากในตอนเริ่มแรกของ
การสร้างศัพท์

เมื่อมาถึงสมัยของมาร์กซ์และเอนเงิลส์ (Karl Marx & Frederick
Engels) การพิจารณาอุดมการ เริ่มลึกซึ้งยิ่งขึ้น จนถึงกับมองว่าอุดมการ เป็นของกลุ่ม
หนึ่งกลุ่มใดในสังคม และมักเป็นกลุ่มของชนชั้นผู้ปกครอง พุทธิให้สั้นเข้าก็คืออุดมการถูกจัด
ให้เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างส่วนบนในสังคม ต่อมาแมนไฮม์ (Karl Mannheim) ได้
ยอมรับความคิดของมาร์กซ์ในแง่ที่ว่ามนุษย์จะไม่สามารถเข้าใจอุดมการได้อย่างถ่องแท้
ถ้าเขาไม่ทำความเข้าใจกับความสัมพันธ์ทางประวัติศาสตร์ กล่าวคือเราสามารถเข้าใจ
อุดมการได้โดยการแยกความคิดออกเป็นยุค ๆ แล้วทดสอบถึงผลกระทบของอุดมการนั้น ๆ

อุดมการทางการเมืองคืออะไร

อุดมการ เป็นคำที่มีความหมายกว้างขวางมาก ได้ถูกนำมาใช้เพื่อกล่าวถึง
ความเชื่อความคิด หรือแม่แต่ทัศนคติของคนกลุ่มหนึ่งหรือชุมชนหนึ่ง ความเชื่อและความคิด
ดังกล่าวนี้ อาจจะมีจำกัดเฉพาะคนเดียวไม่ก็คนหรือหลายคนก็ได้ หรือเป็นความเชื่อ
ที่มีคนยึดถืออยู่ในสมัยหนึ่ง แต่ไม่มีอิทธิพลในเวลาต่อมาก็ได้³ อุดมการในลักษณะแบบนี้มีอยู่
มากมาย คือมีความหมายต่าง ๆ ดังนี้

1. อุดมการหมายถึงระบบความคิดที่อธิบายถึงความเป็นมาของสภาพทางสังคม

³ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, อุดมการทางการเมือง (กรุงเทพฯ : กรุงเทพมหานครการพิมพ์,
2517), หน้า 2.

ในอดีตและปัจจุบัน โดยเสนอวิธีการที่จะทำให้มนุษย์ในสังคมหลุดพ้นจากสถานะที่ไม่พึงปรารถนาในปัจจุบัน เพื่อไปสู่สถานะที่ดีเลิศในอนาคต⁴

2. อุดมการณ์หมายถึงแนวความคิดที่อธิบายถึงความเป็มาของระบบสังคมมนุษย์ในอดีต สภาพความเป็นอยู่ในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต วางแนวทางการประพฤติปฏิบัติสำหรับสมาชิกในปัจจุบันและสำหรับบรรลุดังความมุ่งหวังของอนาคตพร้อมทั้งให้ความหมายแก่ชีวิต แก่ความประพฤติและความสัมพันธ์ที่มนุษย์มีต่อดังแวดล้อมและระบบสังคมทั้งหมด⁵

3. อุดมการณ์หมายถึงทฤษฎีที่แจกแจงแยกแยะแนวความคิด ความเชื่ออันมีแบบแผน ซึ่งมุ่งอธิบายสถานการณ์ในสังคม ทั้งที่เป็นมาแล้วในอดีต ที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบันและที่จะเป็นไปในอนาคต⁶

4. อุดมการณ์หมายถึงเครื่องมือของการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลสองฝ่ายที่มุ่งโต้แย้งหลักการของศัตรูฝ่ายตรงข้าม โดยเชื่อว่าอุดมการณ์อีกฝ่ายหนึ่งนั้นมีรากฐานมาจากผลประโยชน์ทางสังคมของชนกลุ่มนั้น⁷

⁴ กระทบ ทงธรรมชาติ, การเมืองและประชาธิปไตยของไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เจริญผล, 2519), หน้า 114.

⁵ ลิขิต ชีรเวคิน, "อุดมการณ์ทางการเมืองและการพัฒนาประเทศ," ใน อุดมการณ์กับสังคมไทย (นครหลวง : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2515), หน้า 120.

⁶ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "อุดมการณ์ทางการเมืองของไทย," ใน อุดมการณ์กับสังคมไทย, หน้า 13.

⁷ Karl Mannheim, Ideology and Utopia, translated by Louis Wirth and Edward Shils (New York : Hartcourt, Brace & World, Inc., 1939), pp. 55 - 78.

5. อุดมการณ์หมายถึงแนวความคิดที่มีความคงเส้นคงวา อันเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติว่าทำอะไรจึงจะเปลี่ยนแปลงและปฏิรูปสังคมขึ้นใหม่ โดยมีการวิจารณ์สังคมที่กำลังเป็นอยู่หรือที่เป็นมาแล้วในอดีตว่ามีความผิดพลาดไม่ได้อย่างไรโดยละเอียด⁸

จากการศึกษาความหมายของอุดมการณ์ของนักวิชาการต่าง ๆ ก็พอที่จะสรุปได้ว่าอุดมการณ์ทางการเมืองน่าจะหมายถึงระบบความคิดและความเชื่อถือที่มีแบบแผน มีเหตุผลเป็นหลักเป็นฐานและเป็นวิถีชีวิต สามารถก่อให้เกิดแรงคลีใจและสามารถถ่ายทอดได้ โดยการสั่งสอนหรือการชักจูงใจ ให้กระทำหรืองดเว้นการกระทำในอันที่จะทำให้บรรลุถึงสถานะที่ดีเลิศ โดยการแยกแยะและอธิบายสภาพทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองที่ดีเลิศไว้อย่างละเอียด จนมวลชนยอมรับและเข้าพิทักษ์รักษาไว้อย่างมีการจัดองค์การอย่างมีระบบและมีขบวนการที่จะนำอุดมการณ์นั้น ๆ ไปปฏิบัติเป็นผลออกมา อุดมการณ์ในความหมายนี้มีเป็นต้นว่า อุดมการณ์ประชาธิปไตยของบรรพบุรุษชาวอเมริกันที่ก่อตั้งประเทศสหรัฐ หรืออุดมการณ์คอมมิวนิสต์ของบุคคลในพรรคบอลเชวิกผู้ก่อตั้งสหภาพโซเวียต

มูลเหตุของการก่อรูปอุดมการณ์ทางการเมือง

ตามความคิดของลอค ความคิดของมนุษย์ไม่สามารถอุบัติขึ้นมาได้ในสุญญากาศ ความคิดต้องมีมูลเหตุที่มาและต้องมีทิศทางที่จะไป อุดมการณ์ทางการเมืองก็เช่นเดียวกันคือต้องมีสาเหตุที่มาอย่างแน่นอน ซึ่งอาจจะแยกแยะได้ดังนี้

1. อุดมการณ์มีบทบาทในการผูกพันชนในชาติเข้าด้วยกัน ความคิดความเชื่อในรูปของอุดมการณ์เอง อาจเป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดการเห็นพ้องต้องกัน ภายในรัฐ ๆ หนึ่งได้⁹

⁸ Carl J. Friederich and Z. K. Brezezinski, Totalitarian Dictatorship and Autocracy (Cambridge : Harvard University Press, 1956), p. 74.

⁹ จรุง สุภาพ, "Ideology กับการวิเคราะห์ทางการเมือง," วารสารสังคมศาสตร์, 7 (กรกฎาคม, 2513), 101.

2. อุดมการช่วยให้คนในสังคม สำนึกถึงความสัมพันธ์ของเขา ในฐานะสมาชิกคนหนึ่งกับสภาพแวดล้อม อันจะก่อให้เกิดความมุ่งมาดปรารถนาที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

3. อุดมการจะชี้ให้เห็นถึงความเสื่อมโทรมของสังคมปัจจุบัน และแนะแนวทางสำหรับชีวิตที่ดีกว่าในอนาคต ซึ่งมีลักษณะเป็นอุดมคติ (Utopia)

4. อุดมการสามารถทำให้สังคมที่เฉื่อยชา พัฒนามาเป็นสังคมที่มีพลังผลักดันภายในสามารถปรับตัวให้เข้ากับกาลเวลา และสภาพแวดล้อมที่เป็นจริง

5. อุดมการมีเหตุผลอ้างอิงสำหรับความประพฤติและการปฏิบัติประจำวันของมนุษย์ซึ่งนำไปสู่ความยุติธรรม รวมทั้งกำหนดบทบาทและสิทธิของบุคคลในสังคมด้วย

6. อุดมการทำให้มวลสมาชิกยอมรับในระบบการเมือง เศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศ

7. อุดมการนำมาซึ่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

8. อุดมการเป็นสิ่งที่มียุติพลุ่งใจใหญ่ที่เสื่อมใสศรัทธากระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อก้าวไปสู่สภาวะที่ดีเลิศ หรือคเวณการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ที่จะเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการไปสู่สภาวะที่ดีเลิศนั้น

มูลเหตุของการก่อรูปอุดมการทางการเมืองที่อธิบายมาทั้งหมดนั้น รวมสรุปได้ก็คือการระบบสังคม การเมืองและเศรษฐกิจเกิดความเสื่อมโทรมขึ้น ไม่ว่าจะด้วยสาเหตุอะไรก็จะมีคนในระบบสังคมนั้นคิดที่จะปรับปรุงสังคมให้ดีขึ้น โดยแสวงหาแนวทางใดแนวทางหนึ่งเป็นเส้นทางแห่งการบรรลุเป้าหมายคือสังคมที่ดี ระบบความคิดและความเชื่อนี้จะมีการเผยแพร่ออกไปให้สมาชิกของสังคมโดยยอมรับไว้ เพื่อที่จะได้อุทิศร่างกายและแรงใจในการพัฒนาการเมืองต่อไป เพราะในสภาพสังคมที่เสื่อมโทรมสมาชิกสังคมต่างเอาตัวรอดและไม่ค่อยจะคิดถึงผู้อื่น การนำอุดมการทางการเมืองหนึ่ง ๆ มาเผยแพร่จึงเป็นสิ่งจำเป็น เพราะอุดมการทางการเมืองมีบทบาทสำคัญหรือมียุติพลุ่งใจให้ประชาชนผนึกกำลังกันเข้าต่อสู้กับอุปสรรคทั้งปวงของสังคม เพื่อก้าวไปสู่สังคมที่เท่าเทียมกันและที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม

ลักษณะของอุดมการณ์ทางการเมือง

การอธิบายถึงลักษณะของอุดมการณ์ เป็นเรื่องละเอียดอ่อนมากและนักวิชาการแต่ละท่านยังพิจารณาลักษณะของอุดมการณ์แตกต่างกันไปตามจุดยืนของตนเอง เป็นต้นว่าวัตกินส์ (Frederick Watkins)¹⁰ มีความเห็นว่าอุดมการณ์เป็นเรื่องของการคัดค้านสถานะปัจจุบันของสังคม เพราะอุดมการณ์มีความต้องการเปลี่ยนแปลงระเบียบแบบแผนที่มีอยู่เดิม ส่วนอินเจอร์ซอลล์ (David Ingersoll) มีความเห็นว่าแต่ละอุดมการณ์ไม่เพียงแต่มีการประเมินภาวะในปัจจุบันเท่านั้น แต่มีการประมาณการณ์ในสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอีกด้วย ซึ่งเป็นสิ่งที่สามารถทดแทนบางสิ่งบางอย่างที่ดีกว่าในปัจจุบันและอดีต ในแต่ละอุดมการณ์จึงต้องมีแผนการปฏิบัติการหรือแนวทางอย่างแน่นอน เพื่อพยายามเข้าใจและปรับปรุงระบบสังคม¹¹ หรือซาร์เจนท์ (L. T. Sargent) มีความเห็นว่าอุดมการณ์เป็นพื้นฐานของระบบค่านิยมของทุกสังคม ดังนั้นมนุษย์จึงมักมีอุดมการณ์หลายอย่างในเวลาเดียวกันมากกว่าจะมีเพียงอุดมการณ์เดียว นอกจากนั้นอุดมการณ์ยังทำให้ผู้เชื่อตามมีภาพทั้งที่เป็นอยู่ (อดีต) กำลังเป็น (ปัจจุบัน) และควรจะเป็น (อนาคต) อุดมการณ์จึงต้องมีลักษณะที่สามารถอธิบายโลกที่ซับซ้อนให้เห็นได้อย่างง่าย ๆ และเป็นที่เข้าใจได้ทั่วไป¹²

¹⁰ Frederick M. Watkins, The Age of Ideology - Political Thought, 1950 to the Present (Englewood Cliffs, N. J. : Prentice-Hall, 1964).

¹¹ David E. Ingersoll, Communism, Fascism, and Democracy (Columbus, Ohio : Charles E. Merrill, 1971).

¹² L. T. Sargent, Contemporary Political Ideologies (Homewood, Ill. : Dorsey Press, 1972), p. 1.

จากการยกตัวอย่างนักคิดมา 3 ท่าน ได้แสดงให้เห็นว่าอุดมการณ์เป็นเทอมทางการเมืองมากกว่าเป็นเทอมทางสังคมและทางเศรษฐกิจ¹³ เพราะได้บอกทิศทางของการก้าวข่างเพื่อบรรลุจุดหมายของรัฐ อุดมการณ์ทางการเมืองจึงควรมีลักษณะดังนี้

1. ต้องเป็นระบบความคิดความเชื่อที่มีแบบแผน สามารถวางรูปความคิดเป็นทฤษฎีและปรัชญาอันไพศาล
2. อธิบายแยกแยะถึงสภาพทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองได้ บ่งบอกถึงการพัฒนาตามวัตถุ เรียกร้องความยุติธรรมให้แก่สามัญชน และมีการควบคุมซึ่งกันและกัน¹⁴
3. ชี้ถึงอนาคต คือจะต้องบอกจากรัฐหรือสังคมที่สวางามนั้นมีลักษณะแบบใด และต้องอธิบายว่าจะให้อะไรแก่มวลชน โดยเฉพาะในกานผลประโยชน์
4. ต้องมีเหตุมีผลและเป็นหลักเป็นฐาน เพื่อให้เป็นที่เลื่อมใสใ้คงายและเชื่อมั่นในอิทธิพลเหตุผลที่มีต่อสภาพแวดล้อม
5. ต้องเข้าถึงประชาชน มวลชนต้องยอมรับ สามัญชนจะต้องสามารถเข้าใจระบบความคิดนั้นใ้คงาย เป็นพลังผลักดันให้เกิดการพัฒนาขึ้นโดยเร็วที่สุดและเกิดความสามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพความต้องการของสถานการณ์ กล่าวคือ อุดมการณ์ต้องก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากดั้งเดิมมาสู่ปัจจุบันได้ สามารถทำหน้าที่บรรยาย ความรู้สึกที่ซ่อนเร้นหรือถูกกดกั้นอยู่ในตัวบุคคลได้
6. ต้องทนต่อการทาทายของอุดมการณ์อื่น ๆ มีการต่อสู้เพื่ออุดมการณ์ที่ยาวนาน

¹³ Baradat, Political Ideologies, p. 33.

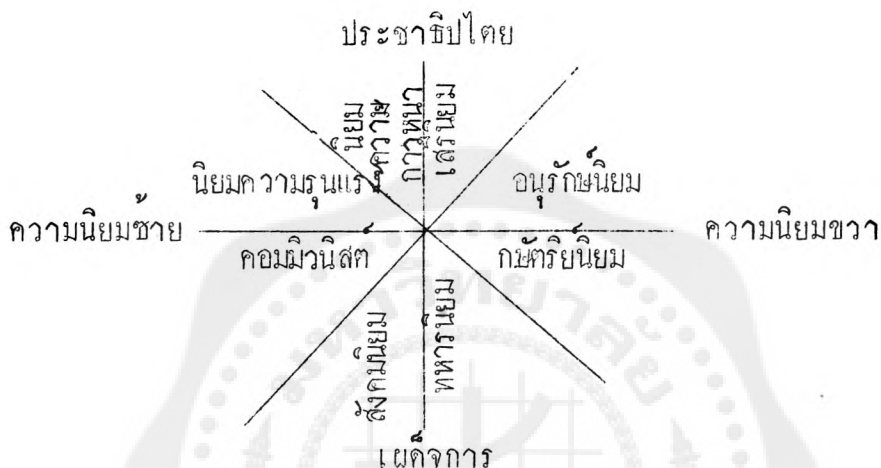
¹⁴เขียน ชีระวิทย์, "อุดมการณ์กับสังคมไทยในอนาคต," ในอุดมการณ์กับสังคมไทย, หน้า 171, 172 และ 176.

สติปัญญา การรู้จักใช้หลักเหตุผล ตลอดจนการมองโลกในแง่ดี ว่าสามารถร่วมมือร่วมใจกันทำงาน เพื่อความสุขส่วนรวมได้ แต่ลัทธิเผด็จการกลับไม่มีศรัทธาในความสามารถของมนุษย์ โดยเชื่อมั่นว่าผู้นำเท่านั้นที่มีสติปัญญาเหนือมนุษย์ทั้งปวง ดังนั้น ผู้เผด็จการจึงควรปกครองประเทศ นอกจากนั้น เผด็จการยังเชื่อว่าความมีเสรีภาพของมนุษย์มิใช่เป็นสิ่งดีงาม แต่เป็นสิ่งที่จะนำมาซึ่งความวุ่นวายในสังคม และไม่เชื่อว่าคนจะมีความเท่าเทียมกันตามกฎหมายและทางการเมือง เพราะชนชั้นนายอมมีความฉลาดกว่าสามัญชน จึงควรมีอภิสิทธิ์ในการบริหารประเทศ และอำนาจในการบริหารก็ไม่ควรมาจากความยินยอมของราษฎร แต่มาจากการมีอะไรพิเศษเหนือมนุษย์ของผู้เผด็จการ ดังนั้น ประชาชนจึงไม่มีสิทธิคัดค้านหรือล้มล้างรัฐบาล แต่ประชาธิปไตยไม่มีอุดมการณ์เช่นนี้ โดยกลับเชื่อว่า เสรีภาพเป็นสิ่งดีงาม นำมาซึ่งความเจริญและความสงบสุขแห่งสังคม มนุษย์ต้องมีความเท่าเทียมกันตามกฎหมายและทางการเมือง เพราะถ้าบุคคลไม่เชื่อฟังกฎหมายเสียแล้วคนจะอยู่รวมกันอย่างไรมีความสุขได้อย่างไร นอกจากนั้น อำนาจในการบริหารประเทศก็มาจากประชาชน ประชาชนจึงสามารถล้มล้างรัฐบาลที่ไม่ชอบธรรมได้ทุกเมื่อ

อย่างไรก็ดี มนุษย์ทุกคนมิใช่จะมีอุดมการณ์ทางการเมืองอย่างหนึ่งอย่างใดอย่างแจ่มชัด โดยปกติแล้วบุคคลมักมีอุดมการณ์ค่อนข้างไปทางหนึ่งทางใดเท่านั้น หมายความว่า เขาอาจมีอุดมการณ์เผด็จการบ้างก็ได้ เมื่อเกิดกรณีเช่นนี้ขึ้นมาจึงมีการตั้งเทอมขึ้นมาเพื่อใช้เรียกอุดมการณ์เหล่านั้นให้แตกต่างกันออกไป จะได้ง่ายต่อความเข้าใจของประชาชน แต่ก่อนที่เราจะไปถึงจุดนั้น เราจะต้องคำนึงถึงว่าการศึกษากฎการทางการเมืองอย่างในตัวของแบบที่ 5 ในลักษณะเส้นตรง (linear) มีข้อบกพร่องตรงที่พิจารณาได้เพียง 2 ทิศทางหรือมิติ เพื่อให้การมองภาพได้ 4 มิติ (dimensions) เราจะต้องเพิ่มเกณฑ์การพิจารณาอุดมการณ์ทางการเมืองคือความนิยมซ้ายและความนิยมขวา (Leftism and Rightism) ดังปรากฏในตัวแบบที่ 6

ตัวแบบที่ 7

สัมพันธภาพ 4 มิติของอุตสาหกรรมทางการเมือง



ในตัวแบบที่ 7 นี้ อุตสาหกรรมประชาธิปไตยได้ขยายออกไปถึง 2 มิติ คือ มิติตั้งแต่ มิติที่นิยมขวาไปจนถึงมิติที่นิยมชาย กล่าวคือโดยความหมายของประชาธิปไตยอย่างแท้จริง แล้วเป็นอุตสาหกรรมที่ยึดมั่นในเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ แต่วิธีการของประชาธิปไตย อาจมีหลายวิธีการ เพื่อให้บรรลุซึ่งเสรีภาพคือมีทั้งที่นิยมการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงจนถึง แบบค่อยเป็นค่อยไป ถ้านิยมการเปลี่ยนแปลงในลักษณะปฏิรูปก็เรียกว่าพวกนิยมความก้าวหน้า ถ้านิยมการเปลี่ยนแปลงในลักษณะปฏิวัติอย่างถอนรากถอนโคนก็เรียกว่าพวกนิยมความรุนแรง แต่ทั้งสองพวกนี้ยังนิยมการมีเสรีภาพและความเสมอภาคในการปกครอง ส่วนพวกที่เรียกว่า นักเสรีนิยมนั้นมีลักษณะนิยมการปฏิรูป เช่นเดียวกับพวกนิยมความก้าวหน้า แต่การปฏิรูปเป็น ผลมาจากการใช้เหตุผลในการเข้าแก้ไขปัญหาเท่านั้น เพราะบูชาเสรีภาพเหนือสิ่งอื่นใดและ ใครจะมาดวลละเมิดมิได้ ในขณะที่พวกนิยมความก้าวหน้าอาจจะชอบเสรีภาพแต่ก็ไม่ถึงขนาด บูชาอย่างพวกเสรีนิยม ส่วนพวกที่เรียกว่านักอนุรักษนิยมนั้น แม้จะยังชอบเสรีภาพแต่ก็ยังชอบ การอนุรักษระบบการเมืองการปกครองดั้งเดิม เป็นพวกที่ไม่ค่อยนิยมความเปลี่ยนแปลง

ถ้าจะเปลี่ยนก็ต้องเป็นผลมาจากสิ่งอื่นอย่างเดียวกับพวกเสรีนิยมเพราะคนพวกนี้ไม่ได้ถือว่า การเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งสำคัญ แต่ถือเสรีภาพและความสงบสุขเป็นเป้าหมาย

ส่วนอุดมการณ์ทางการเมืองแบบเผด็จการก็ได้ขยายออกไปถึง 2 มิติเช่นเดียวกัน คือตั้งแค้มปaignชวนไปจนถึงมตินิยมชาย กล่าวโดยความหมายของเผด็จการแล้วเป็นอุดมการณ์ที่ไม่ให้เสรีภาพแก่ประชาชนคือนิยมการใช้อำนาจบังคับผู้อยู่ใต้การปกครอง แต่วิธีการใช้การบังคับนี้มีได้หลายประการ ถ้าเป็นแบบกษัตริย์นิยมก็มีลักษณะอนุรักษระบบการเมืองการปกครองแบบดั้งเดิมไว้อย่างนักอนุรักษนิยม แต่กษัตริย์นิยมเป็นอุดมการณ์ปกครองด้วยอำนาจเด็ดขาดของบุคคลเพียงคนเดียว แมวอาริสโตเติลจะอ้างว่าการปกครองแบบนี้เพื่อราษฎร¹⁵ ก็เป็นการมองโดยเอาจุดหมายปลายทางเป็นที่ตั้ง แต่วิธีการนั้นก็ยังคงเป็นเผด็จการอยู่นั่นเอง

ถ้าเป็นแบบทหารนิยมก็มีลักษณะเผด็จการทางทหาร คือมีลักษณะคล้ายคณาธิปไตย จะแตกต่างกันก็ตรงที่ว่า คณาธิปไตยเป็นรูปการปกครองแบบเผด็จการโดยพลเรือน แต่การปกครองแบบทหารนิยมเป็นเผด็จการโดยกลุ่มทหาร ซึ่งต้องการรักษาระบบเดิมไว้อย่างมั่นคง แต่ต้องการพัฒนาเทคโนโลยีของอุตสาหกรรมทางทหาร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการสู้รบ อย่างไรก็ตามก็อุดมการณ์แบบทหารนิยมนี้เป็นเผด็จการที่มีใจมุ่งเน้นการปกครองเพื่อประชาชนอย่างกับกษัตริย์นิยม แต่ปกครองเพื่อพวกพ้องของคนสร้างสรรค์เฉพาะองค์การทหารให้ทันสมัยและเข้มแข็งยิ่งขึ้น โดยไม่สนใจองค์การของพลเรือนอื่น ๆ

ถ้าเป็นแบบสังคมนิยมก็มีความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงสังคมมากขึ้น โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจเพราะอุดมการณ์แนวนั้นมีความยึดมั่นว่า ระบบการเมืองจะมีระเบียบและประชาชนจะมีความสุขไม่ได้ ทรามโกลีที่ระบบเศรษฐกิจยังอยู่ในมือของนายทุนเพียงหยิบมือหนึ่ง เพราะชนชั้นผู้มั่งคั่งเหล่านี้จะเห็นแก่ตัวและเห็นแก่ใจจนกระทั่งไม่ต้องการอะไรอื่น

¹⁵ อานความคิดทางการเมืองอาริสโตเติลเกี่ยวกับประชาธิปไตยได้จากพลศึกด์ จิตรไกรศิริ, ความคิดทางการเมืองตะวันตก (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชาวทหารอากาศ, 2522), เล่ม 1, หน้า 57 - 67.

นอกจากการขู่ครีตมวลชนผู้ขายแรงงานเป็นเครื่องยังชีพ สังคมนิยมจึงต้องการใช้การ เมืองไปเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจให้เป็นแบบบังคับ มิใช่ให้เสรีเหมือนแต่ก่อน อย่างไรก็ตาม แม้จะมีนักวิชาการบางท่านเห็นว่าสังคมนิยมสามารถรวมกับประชาธิปไตย กลายเป็นสังคมนิยมประชาธิปไตยได้ แต่ถาพิจารณาให้รอบคอบแล้ว สังคมนิยมประชาธิปไตยจะเหลือประชาธิปไตยอยู่เท่าไร ถ้ามีการตั้งเป้าหมายทางเศรษฐกิจกันแล้ว ถึงเราจะมีเสรีภาพก็ต้องอยู่ภายในกรอบที่รัดรั้งพอสมควร สังคมนิยมจึงมีลักษณะเป็นเผด็จการโดยตัวของมันเองมากกว่าประชาธิปไตย¹⁶

ถ้าเป็นแบบคอมมิวนิสต์มีลักษณะเป็นเผด็จการเบ็ดเสร็จ กล่าวคือถาว่ากันตามศัพท์ของคำว่า "คอมมิวนิสต์" หมายถึงความกึกในอุดมคติแบบหนึ่งคล้ายโลกพระศรีอารยต์แต่ถาว่ากันโดยความเป็นจริงพวกคอมมิวนิสต์เป็นพวกหัวรุนแรงที่ต้อง การทำลายล้างโครงสร้างเดิมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมลงไปให้หมด แล้วสร้างสรรคกันใหม่ เพื่อไม่ให้เหลือกากเดนของระบบทุนนิยมอยู่เลย การเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงแบบนี้ ต้องใช้อำนาจขั้นหนึ่งไม่ใช่เผด็จการธรรมดา แต่ต้องเป็นเผด็จการเบ็ดเสร็จจึงจะสามารถทำได้ ความรุนแรงที่ใช้ก็มีใช้ปลดปล่อยให้ประชาชนผู้ขายแรงงานเป็นไทแก่ตัว แต่เป็นการปลดปล่อยจากมือของนายทุนมาสู่โซครวนเส้นใหม่ของพรรคคอมมิวนิสต์ กรรมาชีพและชาวนายังต้องขายแรงงานให้แก่รัฐในราคาที่รัฐกำหนด เพื่อสร้างรัฐในอุดมคติของผู้นำพรรคต่อไป¹⁷

¹⁶ านความเป็นเผด็จการและประชาธิปไตยของสังคมนิยมได้จาก

Joseph A. Schumpeter, Capitalism, Socialism, and Democracy (New York : Harper & Row, 1942).

¹⁷ านความเป็นเผด็จการเบ็ดเสร็จของคอมมิวนิสต์ได้จาก William

Ebenstein, Today's ISMS 4th ; New Jersey : Prentice-Hall Inc., 1967).

อย่างไรก็ตาม การศึกษาอุดมการณ์ทางการเมืองเป็นเรื่องละเอียดอ่อนและยุ่งยากมากสำหรับนักศึกษา เพราะคำว่าอุดมการณ์มีความหมายลึกซึ้งตั้งแต่เป็นอุดมคติเลยไปจนถึงให้มีการปฏิบัติตามอุดมคตินั้น ๆ¹⁸ และมนุษย์แต่ละคนก็มีอุดมการณ์อย่างหนึ่งอย่างใดที่แนบชิดประกอบกับอุดมการณ์ บางครั้งก็มีชื่อเป็นนามธรรมที่คงที่อยู่เนิ่น นักศึกษาทางรัฐศาสตร์จึงมักพบว่า เป็นเรื่องที่น่าเบื่อมากที่จะบอกอย่างแจ่มชัดว่า ใครมีอุดมการณ์ทางการเมืองอะไร แต่บุคคลที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองอย่างแนบชิดยอมดีกว่าบุคคลที่ไม่มีอุดมการณ์ทางการเมือง และประเทศที่มีอุดมการณ์อย่างแนบชิดและแจ่มชัดยอมสามารถสร้างกระบวนการทางการเมืองได้อย่างเป็นระบบ แต่เนื่องจากอุดมการณ์ทางการเมืองมีสิ่งที่ยึดโยงที่อุดมการณ์ทางการเมืองจึงมีลักษณะของการเปลี่ยนแปลงได้ในแต่ละระบบการเมือง

การเปลี่ยนแปลงในอุดมการณ์ทางการเมือง

ในทุกอุดมการณ์ทางการเมืองจะมีการกำหนดลักษณะของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและหน้าที่ภายในระบบการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงภายในอุดมการณ์จึงเป็นเรื่องสำคัญ นอกเหนือจากการเปลี่ยนแปลงทางอุดมการณ์ที่อธิบายผ่านมาในหัวข้อที่แล้ว¹⁹ เพราะการเปลี่ยนแปลงเป็นปัจจัยที่แฝงเร้นอยู่ในทุกอุดมการณ์และมีลักษณะดังนี้

1. อุดมการณ์ทางการเมืองจะกำหนดทิศทางของการเปลี่ยนแปลงที่จะนำมาให้แกสังคม ทิศทางที่วางนั้นมีอยู่สองประการคือก้าวหน้าและล้าหลัง แต่ความก้าวหน้าและล้าหลัง

¹⁸ ศึกษาความหมายของอุดมการณ์เพิ่มเติมได้จาก Jorge Larrain, The Concept of Ideology (London : Hutchinson & Co., 1979), ch. 1.

¹⁹ คือการเปลี่ยนแปลงจากอุดมการณ์หนึ่งไปสู่อีกอุดมการณ์หนึ่ง

นี้บางครั้งก็ขึ้นอยู่กับสถานการณ์และเวลา เพราะอุดมการณ์หนึ่ง ๆ อาจเหมาะสมสำหรับช่วงเวลาหนึ่งพอเวลาผ่านไป อุดมการณ์เดิมอาจล้าหลังไปจนไม่อาจนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่ก้าวหน้าได้ ถ้ายิ่งคงใจอุดมการณ์นั้นต่อไปก็จะประสบกับความล้าหลังได้ ดังนั้น ในสังคมหนึ่งจะมีทั้งอุดมการณ์ที่ก้าวหน้าและอุดมการณ์ที่ล้าหลัง ปัจจัยที่ทำให้บุคคลไปยึดอุดมการณ์ใดอุดมการณ์หนึ่งอาจมีหลายประการ เป็นต้นว่า การศึกษา เพศ ชนชั้น ฐานะทางสังคม ฐานะทางเศรษฐกิจ สถานที่อยู่อาศัย ทั้งจะเห็นว่าได้มีการตั้งข้อสังเกตว่า คนหนุ่มสาวมีแนวโน้มจะเลือกอุดมการณ์ที่ก้าวหน้ามากกว่าคนที่สูงอายุ หรือคนที่อยู่ในชนชั้นชายแรงงานก็มักมีแนวโน้มที่จะเลือกอุดมการณ์สังคมนิยมมากกว่าอุดมการณ์ทุนนิยม

2. อุดมการณ์ทางการเมืองจะกำหนดระดับของความปรารถนาที่จะเปลี่ยนแปลงใหญ่แก่สังคมคือ บางอุดมการณ์ก็สามารถกระตุ้นให้เกิดความตองการที่จะเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมาก บางอุดมการณ์ก็มีความสามารถกระตุ้นพลเมืองน้อย ที่เป็นเช่นนี้จะมาจากเป้าหมายของการเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองอาจไม่เหมือนกัน บางอุดมการณ์ให้ผลเล็กรวมสิทธิในทรัพย์สินเพื่อให้รู้ได้เข้าควบคุมและใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ บางอุดมการณ์ก็ให้เสรีภาพในเรื่องกรรมสิทธิ์ของทรัพย์สินและการประกอบการค้าขาย บางอุดมการณ์ให้สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยเสรี บางอุดมการณ์ก็ใช้วิธีการบังคับให้ประชาชนไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งบุคคลที่พรรคส่งเขาไปสมัคร ตามจำนวนที่กฎหมายระบุไว้ เมื่อเป้าหมายนี้แตกต่างกัน แรงกระตุ้นที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงก็แตกต่างกันไปด้วย

3. อุดมการณ์ทางการเมืองจะกำหนดอัตราความรุนแรงและความเร็วของการเปลี่ยนแปลงดังจะเห็นว่าบางอุดมการณ์ตองการให้มีการเปลี่ยนแปลงสังคมอย่างรุนแรงและฉับพลัน บางอุดมการณ์ก็ตองการให้มีการเปลี่ยนแปลงสังคมอย่างสงบและค่อยเป็นค่อยไป ทั้งนี้ อาจมีข้อสังเกตเบื้องต้นว่า การเปลี่ยนแปลงที่รุนแรงมักตองมีการทำลายกันมากและการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วกินไปอาจก่อให้เกิดผลเสียตามมาภายหลัง ซึ่งทำให้ตองมีการแก้ไขอีกมากมาย แต่การเปลี่ยนแปลงอย่างสงบและค่อยเป็นค่อยไป แม้จะถูกชักช้าไม่ทันใจ ก็มีความมั่นคงและความรอบคอบกว่า ผลที่ได้รับอาจจะช้าแต่ก็ให้ประโยชน์แน่นอนกว่า

4. อุดมการณ์ทางการเมืองจะกำหนดวิธีการเปลี่ยนแปลงด้วย คือถ้าเป็นอุดมการณ์ของชาติ วิธีการเปลี่ยนแปลงสังคมต่าง ๆ ก็มักถูกต้องตามกฎหมายหรือเป็นทางการ ถ้าเป็นอุดมการณ์อื่น ๆ ก็อาจมีวิธีการเปลี่ยนแปลงที่ไม่เป็นทางการ แต่ก็อาจจะถูกต้องตามกฎหมายได้ ถ้ามีวิธีการที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย โดยส่วนใหญ่รัฐบาลมักจะทำการปราบปรามอุดมการณ์ตรงกันข้ามที่ไม่ถือว่าเป็นอุดมการณ์ของชาติ เพราะอาจทำให้เกิดความปั่นป่วนขึ้นมาในบ้านเมืองได้

สรุป

การศึกษาอุดมการณ์ทางการเมืองเพื่อทำความเข้าใจกับระบบการเมืองของประเทศต่าง ๆ เป็นสิ่งที่จำเป็นและขาดเสียมิได้ในการศึกษาการเมืองเบื้องต้น อย่างน้อยที่สุดก็จะมีประโยชน์ในการดูแนวโน้มของโลกนี้ว่าจะยึดถืออุดมการณ์ใดเป็นหลัก อย่างเช่นการศึกษาของฟอล์ค (Richard Falk) ได้พบว่าแนวโน้มของอุดมการณ์ในโลกมีทิศทางไปสู่เผด็จการทั้งในซีกโลกภาคเหนือและซีกโลกภาคใต้²⁰ โดยเฉพาะประเทศในโลกที่สาม เพราะเมื่อประเทศเหล่านี้ต้องต่อสู้กับประเทศอื่น ๆ ในยุคหลังอาณานิคมที่ถูกครอบงำในกานต่าง ๆ ระบบราชการได้ขยายตัวออกไปเพื่อเข้ามามีอำนาจในระบบการเมือง จนเป็นสถาบันที่มีอำนาจมากที่สุดในสังคม แนวโน้มทางอุดมการณ์หลักจึงมีว่าประเทศในโลกที่สามจะยึดถืออุดมการณ์เผด็จการทางทหารมากขึ้น แนวโน้มรองคืออุดมการณ์เผด็จการแบบข้าราชการรวมอำนาจจะมีมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นสังคมนิยมหรือสังคมนิยม ส่วนแนวโน้มที่น่าจะเป็นคือสังคมเสรีประชาธิปไตย กำลังเสื่อมถอยลงไปเป็นสังคมเผด็จการ เพราะไม่ว่าจะเป็นผู้นำของโลกเผด็จการเบ็ดเสร็จหรือโลกเสรีต่างต้องทำตามเป้าหมายระยะสั้น ซึ่งจะนำมาซึ่งความเชื่อถือและอำนาจ ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ เป็นคนวาเยอร์มันนี่ สหรัฐ หรือ

²⁰ Richard Falk, "A World Order Perspective on Authoritarian Tendencies," A Journal of World Policy, 5(August, 1979), 127.

สหภาพโซเวียต จึงต่างมุ่งดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศอื่น ๆ เพื่อผลประโยชน์ทางการค้าของตน เช่น ขยายอาวุธสงคราม ขยายเทคโนโลยีทางคานิวเคลียร์ ซึ่งทำให้มีรายได้มหาศาล ความจริงจึงมีอยู่ว่าโลกนี้มีประเทศที่ร่ำรวยอยู่หยิบมือหนึ่ง นอกนั้นเป็นประเทศที่ยากจน แต่ไม่ว่าจะยากจนและร่ำรวยอย่างไร แนวโน้มของอุดมการณ์ทางการเมืองก็ค่อนข้างไปทางเผด็จการมากกว่าประชาธิปไตย ทั้งที่อุดมการณ์ประชาธิปไตยจะให้ประโยชน์แก่ประชาชนมากกว่าเผด็จการก็ตาม

อย่างไรก็ดี การคาดการณนี้เป็นเพียงทัศนะของฟอรัคเพียงคนเดียว แต่ตามหลักการพิสูจน์ในเชิงประจักษ์ ประเทศในโลกนี้มีทั้งหมด 146 ประเทศ แต่มีไม่ถึง 30 ประเทศที่เป็นรัฐที่ยึดถืออุดมการณ์ประชาธิปไตย²¹ นอกนั้นเป็นประเทศที่ยึดถืออุดมการณ์เผด็จการทั้งสิ้น ดังนั้นอุดมการณ์ทางการเมืองที่แท้จริงไม่จำเป็นต้องเป็นอุดมการณ์ที่ปฏิบัติได้ง่าย ส่วนอุดมการณ์ทางการเมืองที่ต้องการบังคับประชาชนก็ไม่จำเป็นต้องเป็นอุดมการณ์ที่เลวเสมอไป เพราะอาจเหมาะสมกับสภาพการเมืองการปกครองของประเทศนั้น ๆ ก็ได้ เป็นต้นว่าอุดมการณ์ประชาธิปไตยเป็นอุดมการณ์ที่เหมาะสมสำหรับประเทศที่มีชนชั้นกลางมาก²² ดังนั้น

²¹ ทัศนะของการจัดอุดมการณ์ทางการเมืองโดยเทียบเคียงอื่น ๆ ได้จาก Austin Ranney, The Governing of Men (New York : Holt, Rinehart and Company, 1958), pp. 62 - 66 ; and Gabriel A. Almond and James S. Coleman, The Politics of Developing Areas (Princeton : Princeton University Press, 1960), pp. 534, 561 - 563.

²² ปัจจัยของรัฐที่เอื้ออำนวยต่ออุดมการณ์ประชาธิปไตยอาจดูได้จาก Seymour M. Lipset, Political Man : The Social Bases of Politics (New York : Doubleday & Company, 1963), pp. 49 - 51 ; and Martin Needler, "Political Development and Socioeconomic Development : The Case of Latin America," American Political Science Review, 62 (September, 1968), pp. 889 - 897.

ประเทศที่มีชนชั้นกลางน้อย โอกาสของความเป็นประชาธิปไตยก็ลดน้อยลงไปด้วย เมื่ออุดมการณ์ประชาธิปไตยไม่สามารถเติบโตขึ้นได้ในประเทศนั้น อุดมการณ์นี้จึงไม่เหมาะสมและก็ไปได้ตรงกันข้ามถ้าใช้อุดมการณ์สังคมนิยมแล้วจะเอื้ออำนวยต่อชนชั้นต่ำที่มีเป็นจำนวนมาก สังคมนิยมก็เป็นอุดมการณ์ที่ดีและเหมาะสมได้เหมือนกัน



บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กมลลา "สุขพานิช" เอกแสงศรี, "โศจินท์กับทฤษฎีผู้นำเปี่ยมด้วยบารมี." วารสารสังคมศาสตร์, 12 (เมษายน, 2518).

กมล สมวิเชียร. ประชาธิปไตยกับสังคมไทย. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2516.

_____. ศาสตร์แห่งรัฐ. พระนคร : สำนักพิมพ์เคล็ดไทย, 2517.

กระมล ทองธรรมชาติ. การเมืองและประชาธิปไตยของไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เจริญผล, 2519.

_____. ความรู้เรื่องรัฐธรรมนูญไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2518.

คีตกฤษ์ ปราโมช, ม.ร.ว. ประวัติศาสตร์และการเมือง. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516.

_____. สถาบันพระมหากษัตริย์. พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2519.

จรรยา สุภาพ. "Ideology กับการวิเคราะห์ทางการเมือง." วารสารสังคมศาสตร์, 7 (กรกฎาคม, 2513).

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. ระบบเศรษฐกิจเปรียบเทียบ. พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2512.

- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. ความคิดทางการเมืองการปกครองไทยโบราณ. กรุงเทพฯ : แผนกตำราและคำบรรยาย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520.
- _____. ลัทธิการเมือง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, 2519.
- _____. อุดมการณ์ทางการเมือง. กรุงเทพฯ : กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2517.
- _____. และคณะ. ปัญหาและแนวทางในการพัฒนาองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ. กรุงเทพฯ : หน่วยวิจัยสมาคมสังคมศาสตร์, 2518.
- ศุภยเทพ สุวรรณจินดา. "แล้วแต่ใ้ใ้จะกรุณา : วัฒนธรรมทางการเมืองในสังคมไทย." สังคมศาสตร์ปริทัศน์, 20 (มีนาคม, 2515).
- _____. "ระบบราชการกับสังคมชั่วคราว." รัฐศาสตร์นิเทศ, 7 (เมษายน, 2515).
- ทินพันธ์ นาคะตะ. "ความชอบธรรมในการปกครอง : ปัญหาและความหวังของไทย." วารสารธรรมศาสตร์, 5 (ตุลาคม, 2518 - มกราคม, 2519).
- _____. "ประชาธิปไตย : ความหมาย ปัจจัยเอื้ออำนวยและการสร้างจิตใจ." วารสารธรรมศาสตร์, 3 (กุมภาพันธ์, 2517).
- พฤทธิสำน ชุมพล. "แนวทฤษฎีการรวมกลุ่มในสังคมไทยและกลุ่มอิทธิพล." วารสารธรรมศาสตร์, 3 (พฤษภาคม, 2517).
- พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย. ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย. พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2512.
- _____. หลักรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523.

พระวรวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยาลาภฤติยากร. ชุมนุมพระนิพนธ์ของพระวรวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยาลาภฤติยากร. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2517.

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. รัฐศาสตร์ : แนวทางศึกษาและความเป็นศาสตร์. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์วัชรินทร์, 2521.

พลศักดิ์ จิรไกรศิริ. การเมืองและเศรษฐกิจ : จากปัจเจกชนถึงสังคมนิยม. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์วิทยากร, 2521.

_____. ความคิดทางการเมืองตะวันตก. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชาวทหารอากาศ, 2522, เล่ม 1.

_____. พรรคและกลุ่ม. กรุงเทพฯ : แสงรุ่งการพิมพ์, 2523.

พิชิต จงสถิตย์วัฒนา และคณะ (แปล). เจ้า. กรุงเทพฯ : บริษัทพิชิต จำกัด, 2516.

มนตรี เจนวิทย์การ. "กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย." วารสารธรรมศาสตร์, 3 (กุมภาพันธ์, 2517).

วิทยา สุจริตชนารักษ์. "ความสำนึกทางการเมือง." วารสารการเมืองสำหรับประชาชน. เล่มที่ 6 (2518).

สมบูรณ์ สุขสำราญ. "ความสำคัญของรัฐสภา." ใน แนวทางประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2523.

เสน่ห์ จามริก (แปล). ความคิดทางการเมืองจากเปลโถ้ถึงปัจจุบัน. พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515.

สุภา ศิริमानนท์. แคปิตะลิสม์. พิมพ์ครั้งที่ 2 ; พระนคร : สำนักพิมพ์เคล็ดไทย,
2517.

หยุด แสงอุทัย. พรรคการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 4 ; กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ดวงกมล,
2517.

อดุลย์ กอวัฒนา. "ทหารกับพัฒนาการทางการเมือง : ศึกษาเฉพาะไทย พม่าและ
อินโดนีเซีย." วารสารสังคมศาสตร์, 8 (เมษายน, 2514).

อมรา พงศาพิชต์. "สังคมและวัฒนธรรม." ใน มนุษย์กับสังคม. บรรณาธิการโดย
สุจิต บุญบงการ และคณะ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2520.

ภาษาอังกฤษ

Adorno, Theodore W. ; Brunswik, Else Frenkel ; Levinson, Daniel J. ;
and Sanford, R. Nevitt. The Authoritarian Personality. New
York : Harper & Row, 1950.

Almond, Gabriel A. Comparative Politics Today : A World View. Boston
: Little, Brown and Company, 1974.

_____. and Coleman, James S. (eds.). The Politics of Developing Areas.
Princeton : Princeton University Press, 1960.

_____. and Powell, G. Bingham. Comparative Politics : System, Process,
and Policy. Boston : Little, Brown and Company, 1978.

- _____. and Verba, Sidney. The Civic Culture : Political Attitudes and Democracy in Five Nations. Boston : Little, Brown and Company, 1965.
- Aristotle. On Man In The Universe. edited with introduction by Louis Ropes Loomis. New York : Walter J. Black, 1943.
- _____. The Basic Works of Aristotle. edited by Richard McKeon. New York : Random House, 1941.
- _____. The Politics of Aristotle. translated by Ernest Barker. Oxford : Oxford University Press, 1945.
- Banfield, Edward C. Political Influence. New York : Free Press, 1961.
- Baradat, Leon P. Political Ideologies : Their Orgins and Impact. Englewood Cliffs, N. J. : Prentice - Hall, 1979.
- Bentley, Arthur Fisher. The Process of Government : A Study of Social Pressure. Bloomington : The Principia Press of Illinois, Inc., 1949.
- Blau, Peter. Exchange and Power in Social Life. New York : Wiley, 1964.
- Bode, Boyd H. Democracy as a Way of Life. New York : Macmillan Company, 1950.

- Cart - wright, Dorwinand Zender, Alwin (eds.). Groups Dynamics.
Evanston, Ill. : Row Peterson Company, 1953.
- Crick, Bernard. In Defence of Politics. Harmonsworth, Middlesex :
Penguin Books, 1964.
- Dahl, Robert A. Modern Political Analysis. New Jersey : Prentice -
Hall, 1963.
- Dawson, Richard E. and Prewitt, Kenneth. Political Socialization.
Boston : Little, Brown and Company, 1969.
- Dhiravegin, Likhit. Political Attitudes of the Bureaucratic Elite and
Modernization in Thailand. Bangkok : Thai Watana Panich, 1973.
- Dickinson, Edwin D. The Equality of States in International Law.
Cambridge : Harvard University Press, 1920.
- Dimock, Marshall E. and Dimock, Gladys O. Public Administration.
New York : Rinehart & Co. Inc., 1953.
- Duverger, Maurice. Party Politics and Pressure Groups. translated by
Robert Wagoner. Sheffield : Nelson's University Papaback, 1972.
- Easton, David. A Framework for Political Analysis. Englewood Cliffs,
N. J. : Prentice - Hall, 1966.

_____. The Political System. New York : Knopf, 1953.

_____. "An Approach to the Analysis of Political Systems." World Politics, 9 (April, 1957).

Ebenstein, William. Today's ISMS. 5 th ed., New Jersey : Prentice - Hall, Inc., 1967.

Ehrmann, H. W. (ed.). Interest Groups on Four Continents. Pittsburgh : University of Pitts burgh Press, 1958.

Falk, Richard. "A World Order Perspective on Authoritarian Tendencies." A Journal of World Policy, 5 (August, 1979).

Friederich, Carl J. and Brezezinski, Z. K. Totalitarian Dictatorship and Autocracy. Cambridge : Harvard University Press, 1956.

Friedrich, Oral J. Man and His Government : An Empirical Theory of Politics. New York : McGraw-Hill, 1963.

Goodnow, Frank J. Politics and Administration. New York : Macmillan Company, 1960.

Hayes, Carlton J. H. Eassays on Nationalism. New York : The Macmillan Company, 1926.

- Hobbes, Thomas. Leviathan. edited by C. B. Michael. Baltimore : Pelican Book, 1968.
- _____. Leviathan. edited by Michael Oakeshot. New York : Collier, 1967.
- Homans, George. Social Behavior : Its Elementary Forms. New York : Harcourt, Brace and World, 1961.
- Huntington, Samuel P. (ed.). Changing Patterns of Military Politics. New York : Free Press, 1962.
- _____. Political Order in Changing Society. New Haven : Yale University Press, 1969.
- Ingersoll, David E. Communism, Fascism, and Democracy. Columbus, Ohio : Charles E. Merrill, 1971.
- Kantorowicz, Hermann. Dictatorships. Cambridge : Harvard University Press, 1935.
- LaPalombara, Joseph (ed.). Bureaucracy and Political Development. Princeton : Princeton University Press, 1963.
- Larrain, Jorge. The Concept of Ideology. London : Hutchinson & Co., 1979.

- Lasswell, Harold D. Politics : Who Gets What, When and How. New York : McGraw-Hill Company, 1963.
- _____. and Kaplan, Abraham. Power and Society. New Haven : Yale University Press, 1960.
- Lepawsky, Albert. Administration : The Art and Science of Organization and Management. New York : Alfred A. Knopf, 1955.
- Lippman, Walter. The Public Philosophy. London : The New English Library, 1955.
- Lipset, Seymour M. Political Man : The Social Bases of Politics. New York : Doubleday, 1963.
- Locke, John. Second Treatise of Civil Government. edited by J. W. Gough. London : Basil Blackwell, 1960.
- _____. Two Treatises of Government. edited by Peter Laslett. Cambridge : Cambridge University Press, 1960.
- MacIver, R. M. The Web of Government. New York : Macmillan Company, 1949.
- Macridis, Roy C. and Brown, Bernard (eds.). Comparative Politics : Notes and Readings. Homewood : Dorsey Press, 1969.

- Mannheim, Karl. Ideology and Utopia. translated by Louis Wirth and Edward Shils. New York : Hartcourt, Brace & World, Inc., 1939.
- McKeon, Richard (ed.). Democracy in a World of Tensions : A Symposium. Paris : United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 1951.
- Mehta, Ashoka. World, Technology and Human Destiny. edited by Raymond Aron. Ann Arbor : University of Michigan Press, 1963.
- Mill, C. Wright. The Power Elite. Fair Lawn : Oxford University Press, 1966.
- Mitchell, J. C. Social Networks in Urban Situations. Manchester : Manchester University Press, 1969.
- Mitchell, William C. The American Polity. New York : Free Press, 1962.
- Nakata, Thinapan. The Problems of Democracy in Thailand : A Study of Political Culture and Socialization of College Students. Bangkok : Praepittaya, 1975.
- Neumann, Sigmund (ed.). Modern Political Parties. Chicago : University of Chicago Press, 1956.

- Norton, Thomas James. The Constitution of the United States : Its Sources and Its Application. New York : Committee for Constitutional Government, Inc., 1964.
- Olson, Mancur, Jr. The Logic of Collective Action. Cambridge : Harvard University Press, 1965.
- Parsons, Talcott and Shils, Edward A. (eds.). Toward a General Theory of Action. Cambridge : Harvard University Press, 1951.
- Plato. The Republic of Plato. translated by Francis M. Conford. New York : Oxford University Press, 1945.
- Punnett, R. M. British Government & Politics. London : Heinemann, 1974.
- Pye, Lucian W. Aspects of Political Development. Boston : Little, Brown and Company, 1966.
- _____. Politics, Personality and Nation Building. New Haven : Yale University Press, 1966.
- Ranney, Austin. The Governing of Men. New York : Holt, Rinehart & Winston, Inc., 1958.
- Rodee, Carlton Clymer ; Anderson, Totton James ; Christol, Carl Quimby. Introduction to Political Science. New York : McGraw-Hill Book Company, 1957.

Rousseau, Jean Jacques. De Contract Social. edited by Ronold Grimsley.
Oxford : Oxford University Press, 1972.

_____. The Social Contract and Discourses. translated by G. D. H. Cole.
New York : Dutton, 1950.

Sait, E. M. Political Institution. New York : Appleton Crofts, Inc.,
1938.

Salisbury, Robert H. "An Exchange Theory of Interest Groups." Midwest
Journal of Political Science, 13 (Febury, 1969).

Sargent, L. T. Contemporary Political Ideologies. Homewood, Ill. :
Dorsey Press, 1972.

Schumpeter, Joseph A. Capitalism, Socialism and Democracy. New York :
Harper & Row, 1942.

Selznick, Philip. Leadership in Administration. New York : Harper
& Row, 1967.

Siffin, William J. (ed.). Toward the Comparative Study of Public
Administration. Bloomington : Indiana University Press, 1970.

Smith, E. C. and Zurcher, A. J. (eds.). A Dictionary of American
Politics. New York : Barnes & Noble, Inc., 1944.

Strauss, Leo. "An Epilogue." in Essays on Scientific Study of Politics.
edited by Herbert J. Storing. New York : Holt, Rinehart and
Winston, 1962.

Tocqueville, Alexis de. Democracy in America. New York : Vintage Books,
1955.

Truman, David B. The Government Process. New York : Alfred A. Knopf,
Inc., 1955.

Watkins, Frederick M. The Age of Ideology-Political Thought, 1950 to the
Present. Englewood Cliffs, N. J. : Prentice - Hall, 1964.

Weber, Max. From Max Weber : Essays in Sociology. translated and edited
by H. N. Gerth and C. Wright Mills. New York : Oxford University
Press, 1967.

_____. The Theory of Social and Economic Organization. translated by
A. M. Henderson and Talcott Parsons. New York : Free Press, 1947.

Wilson, David. Politics in Thailand. New York : Cornell University
Press, 1966.

Wilson, Woodrow. "The Study of Administration." Political Science
Quarterly, 2 (June, 1887).