

ปัญหาของระบบการเมืองไทย ในทศวรรษ 1980

ทินพันธุ์ นาคะตะ

นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ระบบการเมืองของไทยได้เปลี่ยนจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาสู่ระบอบที่เรียกกันว่าประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ในลักษณะที่ส่วนใหญ่แล้วเป็นการปกครองของกลุ่มข้าราชการ โดยกลุ่มข้าราชการและเพื่อกลุ่มข้าราชการ หากแต่มีการสลับฉากด้วยการมีรัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญ และมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนบ้าง เป็นครั้งคราวเท่านั้น

ระบบราชการไทย ซึ่งมีอิทธิพลอย่างต่อเนื่องมาแต่สมัยโบราณ จึงมีอิทธิพลเหนือระบบการเมืองไทยหลังจากได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว แทนที่จะเป็นกรณีตรงกันข้าม

ทั้งนี้ เพราะการเปลี่ยนแปลงการปกครองในครั้งนั้น และในครั้งต่อ ๆ มา เน้นเฉพาะรูปแบบที่เป็นทางการ แต่ในทางปฏิบัติอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งครั้งหนึ่งเป็นขององค์พระมหากษัตริย์มิได้ตกเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง หากตกอยู่ในกำมือของกลุ่มคณะบุคคล ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการทหารและพลเรือนผู้มีอำนาจ ที่คอยจ้องช่วงชิงอำนาจจากกันและกันตลอดมา

ยิ่งกว่านั้น ก็ยังไม่ปรากฏว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงในปรัชญา โครงสร้าง และบทบาทของระบบราชการไทย ให้สอดคล้องกับหลักการปกครองแบบใหม่กันอย่างจริงจังแต่อย่างใด¹

ประเทศไทย จึงประสบกับปัญหาสำคัญในการพัฒนาระบบการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ยึดหลักในเรื่องของผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนส่วนใหญ่ ทั้งนี้ เพราะระบบ

การเมืองที่มีอยู่ได้รับการครอบงำจากอิทธิพลของระบบราชการแบบเก่าๆ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาสำคัญๆ อยู่หลายประการ

ปัญหาสำคัญๆ ที่เกิดจากการที่ระบบราชการมีอิทธิพลครอบงำต่อระบบการเมืองของประเทศในสิ่งต่อไปนี้ คือ การกระทำตนเป็นกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง การมีอิทธิพลครอบงำในเรื่องการปลูกฝังวัฒนธรรมทางการเมืองแบบเก่า และความพยายามในการผูกขาดการสรรหาบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ทางการเมือง รวมทั้งปัญหาในเรื่องการควบคุมการเสนอข่าวสารและความคิดเห็นของสื่อมวลชน ตลอดจนการที่ระบบราชการมีอิทธิพลครอบงำระบบการเมืองไทยทั้งในด้านการออกกฎหมาย ในด้านการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ และในด้านการบริหารยุติธรรม แทนที่จะกระทำตนเป็นเครื่องมือของรัฐในการนำนโยบายหรือการตัดสินใจของสถาบันทางการเมืองการปกครองดังกล่าว ไปปฏิบัติให้บรรลุผลด้วยดี

ในประการแรก ระบบราชการไทย นับว่าเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลครอบงำการเมืองไทยมาตลอด นอกจากระบบราชการไทยแล้ว ก็มีอีกกลุ่มหนึ่งที่รวมตัวกันค่อนข้างเหนียวแน่นอยู่ภายนอก ได้แก่กลุ่มพ่อค่านักธุรกิจ แต่ทั้งสองกลุ่มนี้ก็ร่วมมือกันในการแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกันอยู่เสมอ เป็นไปในลักษณะที่ฝ่ายข้าราชการใช้อำนาจที่มีอยู่เป็นเครื่องมือในการแสวงหารายได้ให้แก่ตนเอง ส่วนฝ่ายพ่อค่านักธุรกิจก็ใช้เงินที่มีอยู่เป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจนั้นมาคุ้มครองการแสวงหาผลประโยชน์ของตน²

โดยทั่วไปแล้ว ระบบการเมืองไทยมักจะขาดกลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มอิทธิพลภายนอกอื่นๆ มาควบคุมหรือต่อรองด้วย ทำให้ระบบราชการไทยมีอำนาจมากขึ้นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการรับผิดชอบต่อการแก้ปัญหาต่างๆ ของสังคม ที่ขยายตัวและยุ่งยากซับซ้อนขึ้น โดยไม่มีการคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อประชาชนหรือสังคมส่วนรวม หากแต่ยึดถือผลประโยชน์ของกลุ่มตนเป็นที่ตั้ง

การมีระบบราชการไทยเป็นกลุ่มที่เข้ามารับผิดชอบและผูกขาดการมองปัญหาของสังคมเพียงกลุ่มเดียว ย่อมมีผลทำให้การชี้แนะให้เห็นถึงปัญหาดังกล่าวมีความคลาดเคลื่อนได้

เพราะจะไม่เข้าใจหรือทราบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีปัญหาความเดือดร้อนจริงๆ ในเรื่องใดบ้าง เนื่องจากตนมิได้เป็นส่วนหนึ่งที่อยู่ในปัญหาเหล่านั้น การมองปัญหาใดๆ จึงมักมีลักษณะของการคิดเอาเอง การรวบรวม การวิเคราะห์ข้อมูลและการรายงานเกี่ยวกับปัญหานั้น มักขาดความถูกต้องสมบูรณ์และอาจถูกบิดเบือน เนื่องจากข้าราชการไทยส่วนใหญ่มุ่งรับใช้และมุ่งเอาใจเจ้านาย มากกว่าการยึดมั่นในหลักของเหตุผล และผลประโยชน์ส่วนรวมของสังคม หากมีกลุ่มอื่น ๆ เกิดขึ้นมาเพื่อท้าทายการกระทำใดๆ ก็จะได้รับ การต่อต้าน และถูกทำลาย เช่น ศูนย์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย กลุ่มกรรมกรและกลุ่มชาวไร่ชาวนา ในกรณีก่อนการปฏิรูปเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ทั้งนี้ ก็เพื่อที่จะรักษาไว้ ซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลที่อยู่ในระบบราชการแบบเดิม

ในประการที่สอง ระบบราชการไทยทำหน้าที่เป็นพรรคการเมืองเสียเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในระยะที่มีกฎหมายห้ามการมีพรรคการเมือง และห้ามการชุมนุมทางการเมือง ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาอันยาวนาน การเกิดขึ้นและการดับไปของพรรคการเมืองที่ถูกตั้งตามกฎหมายนั้น จะขึ้นอยู่กับความพอใจของผู้มีอำนาจในแต่ละยุคสมัย พรรคการเมืองจริงๆ จึงมีอายุสั้นและขาดความต่อเนื่องในการทำหน้าที่ต่างๆ เช่น การเป็นสื่อกลางระหว่างรัฐบาลกับประชาชน การสรรหาผู้นำให้แก่ระบบการเมือง การกำหนดนโยบายในการแก้ปัญหของสังคม และการควบคุมระบบราชการ

การที่ระบบราชการทำหน้าที่เป็นพรรคการเมืองเสียเอง ย่อมก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ กล่าวคือ การกำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาต่างๆ ของสังคม จะมีลักษณะของการแก้ปัญหาที่ไม่ตรงจุด เพราะมีช่องว่างระหว่างปัญหาความเดือดร้อนที่แท้จริงของประชาชนส่วนใหญ่กับปัญหาและแนวทางแก้ไขที่ระบบราชการมักคิดเอาเอง ซึ่งรวมถึงการสร้างตัวเลขหรือข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งดังกล่าวขึ้นมาเอง และการเสนอแนะวิธีการแก้ไขปัญหาโดยใช้ความคิดเห็นส่วนตัวเป็นหลัก ยิ่งกว่านั้น ระบบราชการไทยยังทำหน้าที่ทั้งในดำเนินริเริ่มและกำหนดนโยบายสาธารณะให้แก่ฝ่ายการเมือง แทนที่จะเป็นกรณีตรงกันข้าม^๑ จึงทำให้การเปลี่ยนแปลงในทางที่จะเป็นประโยชน์ต่อสังคมเกิดขึ้นได้ยาก เพราะระบบราชการจะมีโลกทัศน์

ของคนแคบๆ และพยายามรักษาสถานภาพเดิมของตนเอาไว้ เช่น ในการปกครองท้องถิ่น ข้าราชการประจำในกระทรวงมหาดไทย จะสนับสนุนให้มีการแต่งตั้งข้าราชการเข้าไป บริหารงาน มากกว่าจะให้มีการเลือกตั้งตัวแทนจากประชาชนเข้าไปปกครองตนเอง ปัญหาที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งได้แก่การที่ข้าราชการประจำพยายามเข้าไปเป็นรัฐบาล หรือผู้นำทางการเมืองเสียเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับอธิบดีขึ้นไป ยิ่งกว่านั้นข้าราชการประจำของไทย จะไม่นิยมให้มีรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย เพราะกฎหมาย นโยบาย และการตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาของสังคมจะไม่ค่อยเป็นไปตามที่ตนต้องการนัก

ในประการที่สาม ระบบราชการไทยผูกขาดการสรรหาผู้นำและบุคคลเข้าดำรง ตำแหน่งสำคัญๆ ทางการเมือง และมีอิทธิพลครอบงำในการปลุกฝังวัฒนธรรมทางการเมือง แบบเก่าให้แก่คนไทย สำหรับในกรณีแรก จะเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้นำ ที่สำคัญๆ มักจะไปจากข้าราชการประจำ ทั้งในระดับชาติ เช่น นายกรัฐมนตรี และระดับ ท้องถิ่น เช่น นายกเทศมนตรี ทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายคณะรัฐมนตรี และฝ่ายตุลาการ รวมทั้งในรัฐวิสาหกิจและในธุรกิจเอกชนที่สำคัญๆ ซึ่งนิยมดึงเอาข้าราชการไปเป็นประธาน กรรมการหรือกรรมการ เพื่อเป็นการคุ้มครองธุรกิจของตน

เมื่อเป็นเช่นนี้ การเมืองไทยจึงเป็นระบบปิด ผู้นำทางการเมืองส่วนใหญ่จะไป จากบุคคลกลุ่มเดียว คือ ข้าราชการผู้มีอำนาจ ทั้งที่ยังปฏิบัติราชการอยู่และที่เกษียณแล้ว ซึ่งมักจะเป็นคนหัวเก่าและมองโลกแบบแคบๆ แบบข้าราชการที่ชอบทำงานประจำ ชอบแก้ ปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าสนใจนโยบายและแผนระยะยาวและไม่ชอบการเสี่ยง โอกาสที่จะได้ ผู้นำดี ๆ จากภายนอกระบบราชการจึงมีน้อย ยิ่งกว่านั้นโดยเหตุที่คนไทยส่วนใหญ่นิยมใน ตัวบุคคลและพวกพ้อง มากกว่าหลักการและผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม ผู้มีอำนาจ ในแต่ละยุคแต่ละสมัย จึงมักคิดว่าตนเป็นบุคคลสำคัญที่สังคมจะขาดเสียมิได้ จึงพยายาม ยึดโยงตำแหน่งที่ครองไว้ ทำให้การเมืองไทยขาดผู้นำดี ๆ ที่จะมารับช่วงต่อโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้นำในระดับชาติ

เกี่ยวกับการปลุกฝังวัฒนธรรมทางการเมืองแบบเก่าให้แก่สังคมไทย ระบบราชการไทยนับเป็นสถาบันทางสังคม ที่มีอิทธิพลครอบงำการปลุกฝังจิตใจของคนไทย ให้ยึดมั่นในระบบเบ็ดเตล็ดการ ทั้งนี้ นับแต่การให้การศึกษาในระดับประถม มัธยม และอุดมศึกษา เรื่อยมาจนถึงการถ่ายทอดวัฒนธรรมดังกล่าวให้แก่ข้าราชการในหน่วยงานต่างๆ และระบบการเมือง ซึ่งส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นระบบเบ็ดเตล็ดการ ข้าราชการไทยยังยึดมั่นในระบบเบ็ดเตล็ดการมากกว่าประชาธิปไตย ถึงแม้จะพูดกันถึงประชาธิปไตยก็พูดกันแค่ปาก ทั้งนี้รวมถึงข้าราชการทุกฝ่าย ตลอดจนนักวิชาการในกระทรวงทบวงกรมต่างๆ และอาจารย์มหาวิทยาลัยด้วย บุคคลเหล่านี้ไม่ได้ยึดมั่นในระบบประชาธิปไตย เมื่อชนชั้นนำดังกล่าวมีทัศนคติเช่นนั้นแล้ว การพัฒนาการเมืองในรูปนี้จึงเป็นไปได้ยาก⁷

ในประการที่สี่ ระบบราชการไทยผูกขาดและควบคุมการดำเนินงานของสื่อมวลชน สถานีวิทยุทั่วยุทธศาสตร์เป็นช่องทางราชการ สถานีโทรทัศน์ เป็นส่วนหนึ่งของรัฐวิสาหกิจ ส่วนหนังสือพิมพ์ก็ถูกควบคุมจากทางราชการอย่างใกล้ชิด การเสนอข่าวและข้อคิดเห็นที่เป็นอิสระและเป็นกลางจึงเกิดขึ้นได้ยาก จะมีก็เฉพาะที่เป็นไปตามความต้องการของทางราชการเท่านั้น ข่าวสารและข้อคิดเห็นต่างๆ จากสื่อมวลชนจึงมีประโยชน์ต่อการรักษาไว้ซึ่งระบบเดิม และต่อชนชั้นปกครองเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้ที่อยู่ในระบบราชการซึ่งมีอำนาจก้าวอยู่ การถูกวิพากษ์วิจารณ์จากหนังสือพิมพ์อาจมีอยู่บ้าง แต่ก็มีลักษณะผิวเผินและไม่เฉพาะเจาะจง ความรู้และความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่จึงถูกรอบงำโดยระบบราชการ ดังนั้นแทนที่สื่อมวลชนจะทำหน้าที่สะท้อนให้เห็นประชามติเป็นปากเสียงแทนประชาชน และมีบทบาทในการช่วยควบคุม ตรวจสอบการปฏิบัติงานของทางราชการ ก็กลับจะเป็นฝ่ายถูกควบคุมจากทางราชการ สื่อมวลชนไทยจึงประสบความสำเร็จอันงอมแงม ในการมอมเมาหรือปลุกฝังค่านิยมแบบดั้งเดิมให้แก่คนไทย⁸

ในประการที่ห้า ระบบราชการไทยมีอิทธิพลเหนือการกำหนดข้อบัญญัติของสังคม สมาชิกสภานิติบัญญัติ ทั้งที่มาจากการแต่งตั้งและที่มาจากการเลือกตั้ง ในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เป็นจำนวนมากมาจากข้าราชการ⁹ ในการออกกฎหมาย ความคิดอ่านของบุคคล

เหล่านี้ก็ยังมีลักษณะไม่แตกต่างกับข้าราชการทั่วไปนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับผู้มาจากการแต่งตั้ง ยิ่งกว่านั้น ข้าราชการประจำในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ก็มีบทบาทสำคัญในการริเริ่ม ในการร่าง และในการผลักดันให้มีกฎหมายต่างๆ ออกมาตามที่ตนต้องการ สำหรับบรรดาข้าราชการที่เป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาล ก็ใช้วิธีการครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติ ด้วยการแต่งตั้งผู้สนับสนุนตนเองเข้าไปอยู่ในสภา และทำให้สภาทำหน้าที่เพียงเป็นสถาบันตรายางผ่านกฎหมาย คอยให้ความชอบธรรมแก่นโยบายหรือการตัดสินใจของรัฐบาล ส่วนในกรณีที่สมาชิกสภามาจากการเลือกตั้ง ข้าราชการประจำส่วนใหญ่มักจะไม่ได้การยอมรับนับถือตัวแทนของประชาชนดังกล่าว ว่าเป็นผู้มีความสามารถเหมาะสมกับการกระทำหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายไว้วางใจมา เพราะถือว่าตนมีศักดิ์ศรีเหนือกว่า มีความรอบรู้เกี่ยวกับราชการแผ่นดินมากกว่า แต่ที่สำคัญก็คือข้าราชการประจำส่วนใหญ่ไม่ยอมให้มีสมาชิกสภามาจากการเลือกตั้ง เพราะถ้ามีแล้วตนจะประพฤติปฏิบัติตามอำเภอใจอย่างเต็มที่¹⁰ ด้วยเหตุนี้ จึงชอบที่จะสนับสนุนให้มีรัฐบาลที่มาจากกรรมาธิการอำนาจ มากกว่าที่จะให้มีรัฐบาลที่มาจากกรรมาธิการเลือกตั้ง สิ่งนี้เป็นอุปสรรคอย่างสำคัญของการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรง

ในประการที่หก ระบบราชการไทยมีอิทธิพลครอบงำฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสมัยเผด็จการ ประกอบด้วยข้าราชการประจำ¹¹ ที่มักสถาปนาตนเองเข้ามาทำหน้าที่นี้ คนที่ใกล้ชิดเกษียณหรือเกษียณแล้วจะใช้ความพยายามในการเข้าไปเป็นรัฐมนตรีกันมาก โดยไม่คำนึงถึงวิธีการอันชอบธรรม จนเกือบเป็นการผูกขาดตำแหน่งดังกล่าวไว้เฉพาะกับกลุ่มข้าราชการ เป็นการปิดกั้นโอกาสของผู้มีความสามารถจากวงกว้างด้วย พฤติกรรมในการบริหารงานส่วนใหญ่ของรัฐบาลจึงมีลักษณะของการทำงานแบบข้าราชการทั่วไป เช่น ชอบทำงานประจำมากกว่างานนโยบาย ชอบแก้ปัญหาละเอียดๆ น้อยๆ มากกว่า ที่จะกล้าตัดสินใจแก้ปัญหาสำคัญๆ เช่น เรื่องการตัดผมสั้น หรือการตั้งชื่อสะพานพระปิ่นเกล้าฯ ชอบแก้ปัญหาละเอียดหน้ามากกว่าการริเริ่ม หรือการมีนโยบายหรือแผนระยะยาว รวมทั้งการหลีกเลี่ยงปัญหา ไม่กล้าเผชิญปัญหา และไม่ชอบแก้ปัญหาควย ในการบริหารงานก็มักจะคำนึงถึงผลประโยชน์ของพวกเขา

มากกว่าผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม ส่วนข้าราชการประจำระดับล่างก็มุ่งรับใช้เจ้านายของตน มากกว่าที่จะสนใจให้บริการแก่ประชาชน ในทางปฏิบัติ รัฐมนตรีมักจะเป็นฝ่ายที่ถูกครอบงำจากข้าราชการประจำ มากกว่าจะเป็นฝ่ายกำหนดนโยบายให้ข้าราชการประจำนำไปปฏิบัติ¹⁸ ยิ่งไปกว่านั้น ถ้าหากจะมีแนวทางปฏิบัติใดๆ ในรูปกฎหมาย นโยบาย และการสั่งการแก้ปัญหา ก็มักจะไม่มีการนำไปปฏิบัติให้ลุล่วง ฝ่ายบริหารมักจะควบคุมฝ่ายข้าราชการประจำไม่ได้

ในกรณีของข้าราชการประจำ โดยเหตุที่การเปลี่ยนแปลงการปกครองนับแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา มิได้มีผลกระทบให้มีการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างและอุมการของระบบราชการไปด้วย คือไม่เคยมีการปรับปรุงระบบดังกล่าวอย่างจริงจังมาเลย เว้นแต่การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ในสมัยรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ทัศนคติและการประพฤติปฏิบัติของข้าราชการส่วนใหญ่จึงเป็นไปตามแบบเดิม คือแบบเจ้าขุนมูลนาย

ข้าราชการประจำส่วนใหญ่ ไม่ยอมรับหลักความชอบธรรมในการปกครองระบอบประชาธิปไตย คือไม่นิยมการปกครองแบบนี้ หากแต่ชอบระบอบเผด็จการ ทั้งในค้ำโครงสร้างสถาบัน และปรัชญาของการปกครองต่างๆ

การมีสำนึกในเรื่องการรับใช้ให้บริการแก่ประชาชน ย่อมขัดกับความรู้สึกของตน ไม่เหมือนการรับใช้เจ้านาย การที่จะปล่อยให้ประชาชนหรือผู้แทนมาเป็นผู้ควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของตน จึงเป็นสิ่งที่ยอมไม่ได้ หากแต่เป็นฝ่ายที่ต้องการควบคุมและปกครองประชาชนมากกว่า¹⁹ ถือว่า การมีบทบาทในกิจกรรมสาธารณะใดๆ กลุ่มของตนควรจะเป็นผู้ผูกขาด มิใช่เป็นเรื่องของประชาชน โดยถือกันว่า การเมืองการปกครองจะต้องเป็นเรื่องของกลุ่มข้าราชการ จะต้องกระทำโดยกลุ่มข้าราชการและจริงๆ แล้วก็กระทำเพื่อพวกพ้องของตนในกลุ่มข้าราชการด้วยคือมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ทั้งในเรื่องตำแหน่งหน้าที่ การงานและในเรื่องรายได้

การรับราชการจึงถือเป็นการได้บริการสวัสดิการอย่างหนึ่ง โดยหาได้มุ่งให้เกิดผลงานสำหรับการแก้ปัญหาของสังคมไม่ กฎหมาย นโยบาย และการตัดสินใจแก้ปัญหาใดๆ ที่มาจากผู้มีอำนาจในระดับสูงจึงแทบจะไม่มีนำไปปฏิบัติ คือมีแต่โครงสร้างหรือรูปแบบที่เป็นทางการ แต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ ยิ่งกว่านั้นการปฏิบัติงานมักล่าช้าไม่ทันกาล เพราะผู้ใหญ่มักมีงานประจำล้นมือ เนื่องจากศูนย์รวมอำนาจอยู่ที่เบื้องบน การบดความรับผิดชอบของข้าราชการชั้นผู้น้อย รวมทั้งการปฏิบัติงานในลักษณะที่ยึดมั่นในระเบียบพิธี

การตัดสินใจแก้ปัญหาและมาตรการใดๆ ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศไม่ว่าจะดีเพียงใด จึงมักจะเป็นหมันเพราะกลไกของรัฐเหล่านี้ขาดประสิทธิภาพและความรับผิดชอบ หากจะมีการบังคับใช้กฎหมายก็จะมีลักษณะของการเลือกใช้เฉพาะกับบุคคลบางคน คือฝ่ายประชาชนผู้รับการปกครองหรือด้วยอิทธิทธิ และใช้เฉพาะในบางเวลาแบบไฟไหม้ฟางสุดแต่ผู้มีกฎหมายอยู่ในมือจะนึกขลังขึ้นมาเมื่อใด และเฉพาะในบางแห่งซึ่งอยู่นอกเขตอิทธิทธิพลของบุคคลบางคนบางกลุ่มเท่านั้น หากได้มีผลบังคับกับบุคคลทั่วไปอย่างเสมอภาคกันไม่ สำหรับปัญหาต่างๆ ที่เกิดจากระบบราชการที่เป็นอยู่ ก็เช่น การคอร์รัปชัน การขาดประสิทธิภาพในการทำงาน การไม่รับผิดชอบและไม่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชน เป็นต้น

ในประการที่เจ็ด ระบบราชการไทยมีอิทธิทธิพลครอบงำคือกระบวนการยุติธรรม เจ้าหน้าที่ในกระทรวงยุติธรรม และในกระทรวงมหาดไทยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ตั้งแต่ปลัดกระทรวงลงมา เป็นข้าราชการประจำ ซึ่งรวมถึงผู้พิพากษา อัยการ ตำรวจ และพนักงานสอบสวนอื่นๆ แต่โดยที่ในทางปฏิบัติเราไม่มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่กันอย่างชัดเจนระหว่างสถาบันต่างๆ จึงอาจมีผลให้สถาบันดังกล่าวใช้อิทธิทธิพลต่อกันได้ ในหลายๆ กรณี การกล่าวหา การจับกุม การสอบสวน และการลงโทษอาจกระทำได้โดยบุคคลคนเดียวกัน ความยุติธรรมจึงเกิดขึ้นได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่ราษฎรถูกกดขี่ข่มเหงหรือถูกขูดรีดจากข้าราชการผู้มีกฎหมายอยู่ในมือ ดังที่มีข่าวในหนังสือพิมพ์เกี่ยวกับพฤติกรรมของโจรในเครื่องบินอยู่เนื่อง ๆ

ที่สำคัญก็คือ กระบวนการยุติธรรมมักถูกรอบงำจากฝ่ายบริหาร ที่พยายามใช้อิทธิพลเหนือการกระทำหรือการตัดสินใจของข้าราชการประจำเหล่านั้นได้อย่างหนึ่ง กับอีกอย่างหนึ่งได้แก่การที่หัวหน้าฝ่ายบริหารใช้อำนาจศาลในกรณีพิเศษ เช่น ในมาตรา 17, 21, 27 และ 200 ตามรัฐธรรมนูญการปกครอง หรือรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ นอกจากนี้ ก็มีปัญหาในเรื่องการตั้งศาลทหารขึ้นมาพิพากษาคดีในกรณีที่มีการประกาศกฎอัยการศึก และการอภัยโทษโดยฝ่ายบริหารในโอกาสพิเศษต่างๆ สิ่งเหล่านี้คือการแทรกแซงอำนาจของศาลโดยฝ่ายบริหาร

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ สำหรับข้าราชการไทยแล้ว กฎหมายจะมีสภาพกลายเป็นเป้าหมายไป แทนที่จะเป็นมรรควิธีที่จะช่วยนำไปสู่การบรรลุจุดหมายของสังคม กฎหมายย่อยและระเบียบแบบแผนต่างๆ จะมีความสำคัญเหนือกฎหมายหลัก เช่น รัฐธรรมนูญจะอยู่ได้สั้นกว่าพระราชบัญญัติ การประกันสิทธิเสรีภาพที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญส่วนมากจะระบุว่า ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังนั้น การเดินขบวนโดยสันติและปราศจากอาวุธ จึงมักถูกลบมองจากเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย โครงสร้างของสถาบันการปกครองที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จะมีอายุสั้นกว่าที่กำหนดไว้ในคำสั่งหรือประกาศของคณะปฏิวัติ เช่นการเลือกตั้งสมาชิกสภาทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น เป็นต้น

จึงกล่าวได้ว่า ปัญหาที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งของระบบการเมืองไทย ก็คือการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองสำคัญๆ ถูกรอบงำจากระบบราชการ ซึ่งได้แก่การมองปัญหาของสังคม การกำหนดแนวทางในการแก้ปัญหา นั้น การสรรหาผู้นำให้แก่ระบบการเมือง การปลุกฝังวัฒนธรรมทางการเมือง การให้ข่าวสารและความคิดเห็นต่างๆ แก่สาธารณชน รวมทั้งการกำหนดข้อบัญญัติให้แก่สังคม การนำนโยบายและการตัดสินใจแก้ปัญหาของสังคมไปปฏิบัติและการตีความในข้อบัญญัติสำหรับกรณีที่เกิดการขัดแย้งกันขึ้น ในลักษณะที่นำไปสู่การปกครองแบบหนึ่ง ที่อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของกลุ่มข้าราชการ ไม่ใช่ของประชาชน โดยมีกลุ่มข้าราชการเป็นผู้ดำเนินการปกครอง มิใช่โดยตัวแทนของประชาชน และเป็นการปกครองเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวของกลุ่มข้าราชการเอง มากกว่าเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน

ปัญหาที่มีอยู่ทั่วไป จึงปรากฏว่าระบบราชการไทยยังมีได้มีการปรับตัวเองให้เข้ากับสิ่งแวดล้อม ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วทั้งในทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง โดยมีการแทรกแซงทางการเมืองจากระบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกลุ่มผู้นำทางทหาร

ส่วนปัญหาที่สำคัญที่สุดอีกอย่างหนึ่งของระบบการเมืองไทย ก็คือ การพัฒนาระบบการเมืองที่ยึดหลักในเรื่องผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนส่วนใหญ่เป็นที่ตั้ง เพื่อมาทดแทนระบอบราชาธิปไตย ซึ่งเป็นระบอบที่ตืออย่างหนึ่งที่เราเคยมีมาก่อน ทั้งนี้ เพราะนับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองจาก พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา การตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาสังคมของกลุ่มบุคคลผู้ผลิตเปลี่ยนแปลงหมุนเวียนกันมา มีอำนาจในการปกครองประเทศ มักจะคำนึงถึงการแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องมากกว่าจะมุ่งแก้ปัญหาให้แก่สังคมส่วนรวม

ในประการแรก การร่างรัฐธรรมนูญ ส่วนใหญ่จะร่างขึ้นมาเพื่อให้กลุ่มผู้มีอำนาจที่แท้จริงในขณะนั้น ได้กลับเข้ามา มีอำนาจในการปกครองประเทศต่อไป” โดยก็คัดค้านกลุ่มอื่นๆ เสีย เช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 ก็ร่างขึ้นมาเพื่อให้คณะราษฎรได้ผูกขาดการครองอำนาจอยู่ต่อไปอีก 10 ปี หรือจนกว่าประชาชนส่วนใหญ่จะมีการศึกษาระดับประถมศึกษา ตามบทเฉพาะกาล โดยก็คัดค้านมิให้เชื้อพระวงศ์กลับเข้ามา มีบทบาททางการเมือง รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ก็ร่างขึ้นมาเพื่อให้ นายปรีดี พนมยงค์ และพวกพ้องได้เป็นรัฐบาล โดยก็คัดค้านมิให้ผู้นำทางทหารเข้ามา มีบทบาททางการเมือง ส่วนรัฐธรรมนูญต่างๆ ที่ร่างโดยกลุ่มบุคคลที่เป็นผู้นำฝ่ายทหาร ก็จะร่างขึ้นมาเพื่อให้ตนกลับมาเป็นผู้มีอำนาจในการปกครองอีกเรามีรัฐธรรมนูญที่มุ่งถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศน้อยมาก ทั้งนี้โดยไม่คำนึงถึงข้ออ้างของแต่ละกลุ่มซึ่งก็มีที่ทำน่าประทับใจทั้งสิ้น

ในประการที่สอง การพัฒนาสถาบันทางการเมืองการปกครองต่างๆ ให้เอื้ออำนวยต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย เราไม่เคยมีนโยบายหรือแผนที่จะส่งเสริมการพัฒนาในสิ่งดังกล่าว สถาบันทางการเมืองการปกครองต่างๆ เหล่านี้จึงไม่ได้รับการสนับสนุน เช่น การรวมตัวกันของกลุ่มผลประโยชน์ การมีพรรคการเมือง การปลุกฝังอุดมการณ์แบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง การสรรหาผู้นำด้วยวิธีการอันชอบธรรม การมีสื่อมวลชนที่ให้

ข่าวสารและความคิดเห็นอย่างเป็นทางการ การมีสถานิติบัญญัติที่มาจาก การเลือกตั้งรวมทั้งการ ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น เป็นคั้น ในทางตรงกันข้าม ความเจริญเติบโตของสถาบันเหล่านี้กลับถูกขัดขวางและปิดกั้นจากผู้มี อำนาจทางการเมือง ทั้งที่เป็นผู้นำข้าราชการฝ่ายทหารและพลเรือน รวมทั้งนักธุรกิจชั้นนำ เพราะบุคคลเหล่านี้มีผลประโยชน์ส่วนตัวที่จะต้องสูญเสียไป ทั้งนี้ โดยวิธีการยึดอำนาจห้าม การมีส่วนร่วม ห้ามการรวมกลุ่ม หรือชุมนุมทางการเมืองบิดเบือนอุดมการณ์ของระบอบ ประชาธิปไตยโดยอ้างว่าเป็นแบบไทย ๆ ผูกขาดการเป็นผู้นำทางการเมืองไว้ในกลุ่มของตน ไม่ ให้ข่าวสารและความคิดเห็นแบบตรงไปตรงมา และนิยมการแต่งตั้งสมาชิกสถานิติบัญญัติ มากกว่าการเลือกตั้ง เป็นคั้น ทำให้ชาวกลไกทางการเมืองที่จะมาช่วยพิทักษ์ผลประโยชน์ ส่วนรวมของสังคมไว้ได้

ในประการที่สาม ความชอบธรรมในการปกครอง ชนชั้นปกครองไทยส่วนมาก ไม่ยอมรับหลักความชอบธรรมในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย หากแต่จะนิยม ระบอบเผด็จการมากกว่า ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่เป็นข้าราชการทหาร พลเรือน นักวิชาการ หรือนักธุรกิจ¹⁶ ทั้งนี้ การได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองจึงมักไม่เป็นไปตามหลักการและวิธี การของประชาธิปไตย รวมทั้งทำให้ขาดความรับผิดชอบและความผูกพันที่จะทำการตัดสินใจ หรือกำหนดนโยบายแก้ปัญหา ให้เป็นประโยชน์แก่สังคมส่วนรวม ฝ่ายประชาชนผู้รับการ ปกครอง ส่วนใหญ่ผู้อยู่ในชนบทก็ต้องตกอยู่ในภาวะจำยอมนี้ เรื่องนี้ เกี่ยวข้องกับการมี วัฒนธรรมทางการเมืองแบบเผด็จการ และการยึดมั่นในค่านิยมแบบดั้งเดิมของบุคคลทั้งสอง ฝ่ายด้วย

ในประการที่สี่ ประชาธิปไตยแบบไทย ๆ การปกครองประเทศเท่าที่ผ่านมามี ได้มีการแอบอ้างกันอยู่เสมอว่า เป็นระบอบประชาธิปไตย อย่างน้อยก็แบบไทย ๆ ถึงแม้ว่าสภานิติบัญญัติที่มีอยู่ขณะนั้นไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง¹⁷ ในบางยุคบางสมัยอาจมีสภาที่มาจาก การเลือกตั้งอยู่บ้าง แต่เราก็หาได้มีประชาธิปไตยตามหลักการ วิธีการ และวัตถุประสงค์ของการ ปกครองแบบนี้ไม่ เช่น ในกรณีก่อนมีเหตุการณ์วันที่ 6 ตุลาคม 2519 การชุมนุมเรียกร้อง

ของกลุ่มต่าง ๆ ได้ถูกฝ่ายข้าราชการพยายามบ่อนทำลายจนสิ้นซาก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มาจากการเลือกตั้งในทุกยุคทุกสมัยก็มักจะถูกกล่าวหาว่าก่อความวุ่นวายให้รัฐบาล จนเป็น เหตุผลให้ต้องทำการยึดอำนาจตามแถลงการณ์ที่มีออกมา ยิ่งกว่านั้นไม่ว่ารัฐบาลประเภทใด ๆ ก็มักคำนึงถึงการแก่งแย่งอำนาจและผลประโยชน์กันเอง มากกว่าการมุ่งแก้ปัญหาให้แก่สังคม สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่าตลอดเวลาประมาณ 48 ปี ในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทยยุคใหม่ สรุปแล้วก็คือว่าในระยะของการปกครองสองแบบที่ผ่านมา มิได้มีวัตถุประสงค์ที่มุ่งรับใช้ประชาชนส่วนรวมเลย

ในประการที่ห้า การร่วมมือกันแสวงหาผลประโยชน์ระหว่างผู้มีอำนาจกับผู้มั่งมี นับเป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งของระบบการเมืองไทย เช่นเดียวกับในประเทศที่ด้อยพัฒนา ทั่วไป ที่กลุ่มพ่อค้านักธุรกิจ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ จะร่วมมือกันกอบโกยผลประโยชน์ และทรัพย์สินของสังคม มีการเอารัดเอาเปรียบคนส่วนใหญ่ โดยการสนับสนุนบุคคลกลุ่มหนึ่ง ขึ้นมาเป็นรัฐบาล¹⁷ แต่ในกรณีของประเทศไทย บรรดากลุ่มนายทุนกับข้าราชการทหารและ ปกครองที่เลวแบบหนึ่ง ไม่เหมือนกับระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่จัดว่าเป็นระบบที่ดี ปกครองเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ในระบอบเผด็จการผู้ปกครองอาจจะเบียด อำนาจเมื่อใดก็ได้ ไม่มีกลไกใดที่จะเป็นหลักประกันได้ว่า การกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดจะเป็น ไปเพื่อผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม ผู้นำของข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนจึงมัก ทำการปกครองเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวของพวกเขาเอง แต่สิ่งนี้ก็รวมไปถึงพฤติกรรมของชน ชั้นปกครองในยุคที่มีรัฐบาลมาจากการเลือกตั้งด้วย²⁰ การกระทำใด ๆ ที่กระทบกระเทือนผล ประโยชน์ของกลุ่มคนก็จะหลีกเลี่ยง รัฐบาลส่วนใหญ่จึงมักหลีกเลี่ยงปัญหา ไม่ยอมเผชิญกับ มันแล้วแก้ไขให้ดีขึ้น หากจะมีความพยายามอยู่บ้างก็ทำแบบฉกฉวยโรยหน้า เช่น การปฏิรูป ที่ดิน และเนื่องจากฐานอำนาจส่วนใหญ่ของรัฐบาลอยู่ที่ข้าราชการประจำ จึงต้องพิทักษ์ผล ประโยชน์ของบุคคลกลุ่มนี้มากกว่าของประชาชน

ปัญหาที่สำคัญ ๆ ของระบบการเมืองดังกล่าว เป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นว่าการเมือง ไทยยังขาดรูปแบบของระบบการเมืองการปกครอง ที่ยึดมั่นในผลประโยชน์ส่วนรวมของ

ประชาชนสิ่งที่มีอยู่ คือระบอบกษัตริย์ไทย อันเป็นระบอบที่ชนชั้นปกครองทำการปกครอง เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มตนเป็นส่วนใหญ่ ระบอบนี้ต่างกับระบอบราชาธิปไตย ซึ่งยึดมั่นในผลประโยชน์ของสังคมเป็นที่ตั้ง และเราเคยมีการปกครองแบบนี้มาเป็นเวลาหลาย ๆ ศตวรรษ

ทั้งนี้ เพราะเป็นการง่ายที่จะหยิบยืมมาเพียงแค่รูปแบบของประชาธิปไตย จากตำรับในสังคมตะวันตก แต่ในทางปฏิบัติ เรามิได้ยึดมั่นในหลักการ วิธีการ และวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการปกครองแบบนี้ ที่ถือว่าเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน คือผูกพันไว้กับประชาชนทั้งสิ้น^{๕๕}

ข้อสำคัญก็คือ เราขาดรูปแบบของระบบการปกครอง และขาดอุดมการณ์ทางการเมือง ที่จะเป็นแนวทางในการปกครอง รวมทั้งขาดการพัฒนาของพรรคการเมือง ที่จะมาเป็นกลไกของรัฐในการควบคุมระบบราชการให้นำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้บรรลุผลเพราะเราไม่สามารถที่จะปล่อยให้ประเทศชาติต้องตายอยู่ในวัฏจักรอันเลวร้ายอยู่เช่นนี้อีกต่อไป คือมีการเลือกตั้ง แล้วก็ยึดอำนาจกลับไปกลั้มมาอยู่ตลอดเวลา โดยที่แต่ละอย่างก็ไม่อาจแก้ปัญหาสำคัญๆ ของสังคมให้เบาบางลงไปได้ แต่การหมุนเวียนของวัฏจักรดังกล่าวจะเกิดขึ้น ๆ ทุกที จนในที่สุดประเทศชาติอาจจะหาทางออกไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในยุคที่เรากำลังประสบปัญหาภัยคุกคามทั้งจากภายในและภายนอกประเทศเช่นในปัจจุบัน รูปแบบของระบบการปกครองและอุดมการณ์ทางการเมืองที่พึงปรารถนาจะต้องยึดมั่น ในผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ แล่ระบอบและอุดมการณ์นั้น จะต้องไม่เป็นระบอบทราชาธิปไตย หรือการปกครองโดยกษัตริย์ และพรรคการเมืองนั้น จะต้องเป็นพรรคการเมืองที่มีฐานสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ

ปัญหาต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น เป็นปัญหาที่ระบบการเมืองไทยได้เผชิญมาตลอดเวลา 48 ปีที่ผ่านมา ในปัจจุบันเรากำลังประสบปัญหาเรื่องนี้อยู่ และก็จะยังเป็นปัญหาสำคัญยิ่งขึ้น

ที่ประเทศชาติจะต้องเผชิญอยู่อีกในทศวรรษข้างหน้า หากไม่มีการแก้ไขกันอย่างจริงจังแล้ว ก็ยากที่จะแก้ปัญหาต่างๆ ของสังคมให้ลุ่ล่งไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องมีการพัฒนาในสิ่งต่อไปนี้ คือ ระบบและอุดมการณ์ทางการเมือง พรรคการเมือง การปฏิรูประบบราชการ และระบบทหาร รวมทั้งการปรับปรุงองค์การต่างๆ ของรัฐตามลำดับ

เชิงอรรถ

1. สำหรับในระยะแรกๆ โปรดพิจารณาจากพระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ทรงประกาศพระราชสมบัติ ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ชัยคิยา กรรณสูต (รวบรวม), *เอกสารการเมืองการปกครองไทย* (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2618), หน้า 402.
2. Fred W. Riggs, "Interest and Clientele Groups," in *Problems of Politics and Administration in Thailand*, ed. by Joseph L. Sutton (Bloomington : Indiana University Press, 1962), pp. 153-192, แสง รัตนมงคลมาก, "กลุ่มอิทธิพล : กำเนิดบทบาท ผู้สร้าง และทัศนคติต่อการเปลี่ยนแปลง," ใน *ศัพท์การเมือง*, รวบรวมโดย ชัยอนันต์ สมุทวณิช เศรษฐพร คุศิริพิทักษ์ และ แสง รัตนมงคลมาก (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2614), หน้า 210-237 และ มนตรี เจนวิทย์การ, "กลุ่มอิทธิพลทางเศรษฐกิจในประเทศไทย," *วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ 3 (กุมภาพันธ์ 2617).
3. ในประเทศไทย กฎหมาย นโยบายสาธารณะ และการตัดสินใจแก้ปัญหาของสังคมของรัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ มักจะได้รับการเสนอแนะ กรอบงำ และผลักดันจากข้าราชการประจำ.
4. เช่น สภาแต่งตั้งได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติออกมา 66 ฉบับใน พ.ศ. 2603 ใน พ.ศ. 2606 ใช้เวลาเพียง 16 นาทีสำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในวาระแรกเพียง 20 นาที ในวาระที่สองและในวาระที่สามไม่มีการอภิปรายกันเลย ส่วนสภาเลือกตั้งใน พ.ศ. 2618 ผ่านร่างพระราชบัญญัติออกมาได้เพียง 7 ฉบับ ใช้เวลาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ 19 ช.ม. สำหรับวาระแรก 62 ช.ม. ในวาระที่สอง และในวาระที่สามมีผู้อภิปรายถึง 47 คน

ไปรคฺญุ Suchit Bunbongkarn, "Thai Political Institutions and Processes."

A paper presented at a seminar on Government and Politics in Thailand at Siam Bayshore Hotel, Pattaya on February 8 - 11, 1979, p. 43.

5. Likhit Dhiravegin, *The Bureaucratic Elite of Thailand : A Study of their Sociological Attributes, Educational Backgrounds and Career Advancement Pattern* (Bangkok : Wacharin, 2521, pp. 185-218.
6. Riggs, *op.cit*
7. ทินพันธ์ นาคะตะ, "ความชอบธรรมในการปกครอง : ปัญหา และความหวังของไทย," *วารสารธรรมศาสตร์*, ปีที่ 5 (ตุลาคม-มกราคม, ๒๕๑๘-๒๕๑๙), หน้า ๒-๔๗.
8. James N. Mosel, "Communication Patterns and Political Development in Transitional Thailand," in Lucian W. Pye (ed.), *Communication Political Development* Princeton, N.J. : Princeton University Press. 1967), Chapter 12.
9. อัครวรัยณะของข้าราชการและผู้เคยเป็นข้าราชการในสมัยต่างๆ ที่สถานทีบัญญัติได้รับการแต่งตั้งเป็นดังนี้

สมาชิกสภา	สมัย จอมพล สฤษดิ์ พ.ศ. 2502	สมัย จอมพลถนอม พ.ศ. 2515	สมัยนายสัญญา พ.ศ. 2516	สมัยนายธานินทร์ พ.ศ. 2519
ข้าราชการ	95%	91%	56%	71%
ทหาร ตำรวจ	78.6%	66.8%	21.4%	77.7%
ช. พลเรือน	21.4%	33.2%	78.6%	22.3%

ที่มา : Dhiravegin *Op.cit.*, pp. 208-209, 210-211.

ส่วนอัครวรัยณะของข้าราชการและผู้เคยเป็นข้าราชการในสมัยต่างๆ ที่สถานทีบัญญัติมาจากการเลือกตั้ง เป็นดังนี้*

พ.ศ. 2512	พ.ศ. 2518	พ.ศ. 2519
20.5%	12.3%	22.2%

*ที่มา : Dhiravegin. *Op. cit.*, pp. 214-215

สำหรับองค์ประกอบของรัฐบาลปัจจุบันซึ่งเรียกได้ว่ารัฐบาลข้าราชการ ไปรคต มติชน 26 พฤษภาคม 2522 หน้า 2 ส่วนปัญหาที่จะเกิด ไปรคต Nation Review, May 26, 1979 p. 2.

10. นายใหญ่ ศวิตชาติ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ให้สัมภาษณ์ว่า ข้าราชการบางพวก ไม่อยากให้มีผู้แทนราษฎร เพราะมีแล้วจะกดขี่ข่มเหงราษฎรอย่างเกินไม่ได้ ไปรคต มติชน, 10 พฤษภาคม 2522, หน้า 3.
11. คณะรัฐมนตรีในสมัยที่ประเทศไม่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย หรือมีประชาธิปไตยแบบครึ่ง ๆ กลาง ๆ ก็อวยกรัฐมนตรีไม่ต้องมาจากการเลือกตั้ง เป็นดังนี้

รัฐมนตรี	สมัยที่ 1 2 ก.พ. 2502- 8 ธ.ค. 2506	สมัยที่ 2 9 ธ.ค. 2506- 11 มี.ค. 2511	สมัยที่ 3 7 มี.ค. 2512- 17 พ.ย. 2514	สมัยที่ 4 18 ธ.ค. 2515- 14 ต.ค. 2516	สมัยที่ 5 19 ต.ค. 2516- 22 พ.ค. 2517	สมัยที่ 6 27 พ.ค. 2517- 21 ก.พ. 2518	สมัยที่ 7 22 ต.ค. 2519- 20 ต.ค. 2522
ข้าราชการ	14	18	26	17	27	29	16
อื่นๆ	0	0	0	1	1	2	2
ทหาร : ช. พลเรือน และตำรวจ	4 : 10	5 : 13	9 : 17	10 : 17	6 : 21	4 : 25	4 : 12

ที่มา Dhiravegin, *op. cit.*, pp. 198-199 (คนโตครองหลายตำแหน่งนับ 1 คน)

ส่วนคณะรัฐมนตรีในสมัยที่นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง เป็นดังนี้

รัฐมนตรี	สมัยที่ 1 22 ก.พ. 2518- 16 มี.ค. 2518	สมัยที่ 2 17 มี.ค. 2518- 16 เม.ย. 2519	สมัยที่ 3 17 เม.ย. 2519- 4 ต.ค. 2519	สมัยที่ 4 5 ต.ค. 2519- 6 ต.ค. 2519
ข้าราชการ : อื่นๆ	10 : 20	10 : 16	18 : 19	13 : 16
ทหาร : ช. พลเรือน และตำรวจ	3 : 7	7 : 3	7 : 6	6 : 72

ที่มา : Dhiravegin, *op. cit.*, pp. 202-203.

12. มีอธิบดีผู้หนึ่งเปิดเผยว่า รัฐบาลต่างๆมัก “โยนให้ข้าราชการประจำร่างนโยบาย ร่างแผนงานให้ ทั้งนี้ พอโยนให้อธิบดี บางทีอธิบดีก็ขี้เกียจ ก็โยนไปให้ผู้ช่วยราชการ ผู้ช่วยราชการก็ขี้เกียจก็โยนไปให้หัวหน้าส่วน หัวหน้าส่วนก็โยนไปให้ลูกน้อง ผลสุดท้ายนโยบายที่ร่างออกมา มันก็คือนโยบายจากเสมียนนั่นแหละ:..... ถิ่นกวีวิชาการซี 3 นั้นแหละที่เป็นคนร่างออกมาให้รัฐมนตรี” *โปรดดู ประชาชาติธุรกิจ*, 16 พฤษภาคม 2522, หน้า 11, 12.
13. จนกระทั่งบัดนี้ ยังคงมีอยู่กรมหนึ่งที่มีอิทธิพลครอบคลุมไปทั่วราชอาณาจักรที่ยังคงใช้ชื่อว่า กรม “การปกครอง”
14. David A. Wilson, *Politics in Thailand* (Ithaca, N.Y. : Cornell University Press, 1966), pp. 262-273.
15. ทินพันธุ์ นาคะตะ, “ความชอบธรรมในการปกครอง”, *อวังแล้ว*.
16. ถึงแม้ว่า การมีรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง จะไม่ช่วยให้สังคมไทยเป็นประชาธิปไตยขึ้นมาได้ เช่นในประเทศคอมมิวนิสต์ที่มีสองสิ่งดังกล่าว แต่สองสิ่งนี้ก็เป็นที่พอใจของชนชั้นสำหรับการปกครองแบบนั้น อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการบางคนได้บรรยายให้ผู้ฟังว่า ประชาธิปไตยไม่ต้องมีเลือกตั้งก็ได้ ยิ่งกว่านั้น ประชาธิปไตยแบบไทยๆ ยังมีความหมายไปไกลถึงการปกครองแบบ โลกก็ได้ที่ขอให้ฉันมีอำนาจเป็นพอ *โปรดดู อาทิตย์*, ปีที่ 1 ฉบับที่ 12 (20 กันยายน 2520), หน้า 18.
17. Paul Baran, *Political Economy of Growth* (New York : Modern Reader, 1968).
18. Fred W. Riggs, *Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Policy* (Honolulu : East West Center Press, 1966), Chapter 9, and James C. Scott, *Comparative Political Corruption* (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1972, Chapter 4 : Corruption in Thailand.
19. จาก พ.ศ. 2501 ถึง พ.ศ. 2519 ประเทศไทยมีระบอบประชาธิปไตย เพียง 18 เดือน หรือประมาณร้อยละ 8.33 *โปรดดู Dhiravegin, op.cit.*, pp. 217-218, ระหว่าง พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2518 เรามีนายกรัฐมนตรี ที่มาจากการเลือกตั้งรวม 2 ปี 7 เดือน แต่มีนายกรัฐมนตรีที่ไม่มาจากการเลือกตั้งอยู่ในอำนาจเกือบ 40 ปี *โปรดดู ชัยอนันต์ สมุททานิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยมคอมมิวนิสต์ กับการเมืองไทย* (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ พิมพ์ 2519), 245.
20. แม้ในสมัยที่มีรัฐบาลมาจากการเลือกตั้ง ก็มีแต่การแก่งแย่งกันเป็นรัฐมนตรีมากกว่าจะช่วยกันพยายามแก้ปัญหาสำคัญๆ ของประเทศ *โปรดดู คึกฤทธิ์พุด* (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สยามรัฐ, 2521, หน้า 44-45.
21. ทินพันธุ์ นาคะตะ, “ประชาธิปไตย : ความหมาย บัญญัติเอื้ออำนาจ และการสร้างจิตใจ,” *วารสารธรรมศาสตร์*, ปีที่ 3 (กุมภาพันธ์, 2517) 8-21.