

บทที่ 2

แนวความคิด ทฤษฎี และทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

แนวความคิดเกี่ยวกับ “การเมือง”

ความหมายของคำว่า “การเมือง” หรือ “politics” ได้มีนักรัฐศาสตร์ให้คำจำกัดความต่าง ๆ ไว้อย่างหลากหลาย แต่ไม่พ้นในเรื่องเกี่ยวกับอำนาจ อิทธิพล และผลประโยชน์ ตลอดจนการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ในระบบการเมือง

มองเตสกีเออ¹ (Montesquieu) นักปราชญ์การเมืองชาวฝรั่งเศส ได้ให้คำจำกัดความ “การเมือง” ว่าอยู่ภายใต้กิจกรรมทางด้านนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ เท่านั้น โดยหน้าที่เหล่านี้ได้มีการแบ่งแยกไปยังสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ

เดวิด อีสตัน² (David Easton) มอง “การเมือง” ว่าเป็นเรื่อง “การจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม” (authoritative allocation of values in society) หรือในความหมายนี้เดียวกันว่า “ใครคือผู้ที่จะได้รับสิ่งที่มีคุณค่าหรือนำปรารถนา” อย่างไรก็ตาม การจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าดังกล่าว มีความสามารถ มีอำนาจบังคับที่จะให้ปฏิบัติตามหากใครละเมิดการแบ่งสรรจะต้องถูกลงโทษ ซึ่งท้ายที่สุดแล้วจะปรากฏออกมาในรูปของการออกกฎหมาย นโยบาย การปฏิบัติตามนโยบาย นั้นเอง

สำหรับ ฮาโรลด์ ดี ลาสเวลล์³ (Harold D. Lasswell) มองว่า “การเมือง” เป็นเรื่องของ “ใครได้รับอะไร เมื่อไร และอย่างไร (Who get what, when, and how) และลาสเวลล์ ยังมองว่า “การเมือง” หมายถึง อำนาจหน้าที่ การอบรมกล่อมเกลา และการมีส่วนร่วมในอำนาจด้วย

¹ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. ปัญหาการเมืองไทยปัจจุบัน เอกสารการสอนสาขาวิชารัฐศาสตร์ หน่วยที่ 1 (นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2532), หน้า 7.

²David Easton, **The Political System** (New York : Knopf, 1953) p.137. อ้างในเรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

³Harold D. Lasswell, อ้างใน ดิน ปรัชญพฤทธิ, **การบริการพัฒนา : ความหมาย เนื้อหา แนวทางและปัญหา**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 274.

จากคำนิยาม “การเมือง” ที่กล่าวมาข้างต้นอาจสรุปได้ว่า “การเมือง” เป็นเรื่อง กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ การได้ตำแหน่งที่มีอำนาจตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปกครองใน การกำหนดนโยบายหรือแนวทางปฏิบัติที่มีผลกระทบต่อส่วนร่วม ในการจัดสรรแบ่งปันทรัพยากรที่มี คุณค่าหรือในการกำหนดแนวทางปฏิบัติหรือการกำหนดแนวทางการบริหาร

แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation)

“การมีส่วนร่วมทางการเมือง” (political participation) นี้เป็นคำที่มีความหมาย กว้างมาก เนื่องจาก “การมีส่วนร่วมทางการเมือง” นั้นครอบคลุมถึงกิจกรรมทุกชนิดที่เกิดจากการ มีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างพลเมืองกับสถาบันทางการเมือง

ไมยรอน ไวน์เนอร์⁴ (Myron Winer) นักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกัน ได้เคยสำรวจและ รวบรวมความหมายของคำว่า “การมีส่วนร่วมทางการเมือง” ที่นักรัฐศาสตร์หลายท่านได้ให้ไว้มีจำนวน ถึง 10 ความหมายด้วยกันคือ

1. การกระทำที่สนับสนุนหรือเรียกร้องต่อคณะผู้ปกครอง
2. ความพยายามที่จะให้เกิดผลสำเร็จในการใช้อิทธิพลต่อการปฏิบัติการของรัฐบาล หรือในการเลือกผู้นำในคณะรัฐบาล
3. การกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมายและได้รับการยอมรับว่าชอบธรรม (legitimate)
4. การกระทำที่มีตัวแทน (representation)
5. ความแห่งหน่ยที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องเพราะรู้สึกว่าการเข้าไปเกี่ยวข้องไม่ทำให้ เกิดผลอะไรขึ้นมา
6. ความกระตือรือร้นที่จะเข้าไปเกี่ยวข้อง หรือเป็นพวกที่กระตือรือร้น (activists) ที่จะทำ

⁴Myron Weiner, “Political Participation ; Crisis of the Political Process,” in Leonard Binder and other (eds.), **Crises and Sequences in Political Development** (Princeton : Princeton University Press, 1971), pp. 161-163, อ้างใน ว่าที่ ร.ต.อ.ธีรชัช โอสถานนท์ "บุคลิกภาพทางการเมืองกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง" (วิทยานิพนธ์ ปริญญารัฐศาสตร มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 74-76.

7. การกระทำที่ “ต่อเนื่องอย่างคงเส้นคงวา” (persistence continuum) ซึ่งอาจจะเป็นการจัดการอย่างเป็นสถาบัน (institutionalised) และมีการจัดตั้ง หรืออาจเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นอย่างทันทีทันใด เช่น การก่อการจลาจล
8. การกระทำที่มุ่งต่อการเลือกผู้นำทางการเมือง มุ่งที่จะมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ (public policies) หรือเป็นความพยายามที่จะมีอิทธิพลต่อการกระทำต่าง ๆ ของหน่วยราชการ
9. การกระทำที่เป็นกิจกรรมอันมีผลกระทบต่อการเมืองระดับชาติ (national politics) เท่านั้น
10. การกระทำที่เป็น “การกระทำทางการเมือง” (a political act)

จากความหมายทั้ง 10 ความหมายนี้ ไนร์รอน ไวเนอร์ ได้นำมาสรุปว่า การมีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึง การกระทำโดยสมัครใจใด ๆ (any voluntary actions) ที่ไม่ว่าจะบรรลุผลสำเร็จหรือไม่ มีการจัดองค์การหรือไม่ เกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่อง และใช้วิธีที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม โดยมุ่งที่จะไปมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะการบริหารนโยบายสาธารณะ และการเลือกผู้นำทางการเมืองของรัฐบาลทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ⁵

ความหมายการมีส่วนร่วมทางการเมืองดังกล่าวข้างต้น ไนร์รอน เน้น “การเข้าร่วมทางการเมือง” จะต้องมีองค์ประกอบครบสามประการคือ มีการกระทำ (action) โดยการทำนั้นเป็นไปอย่างสมัครใจ (voluntary) และมีการเลือก (choice) หรือมีส่วนในการคัดเลือกเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลด้วย จะขาดอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ได้

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 76.

เลสเตอร์ มิลแบรท และ เอ็ม แอล โกล ⁶ (Leater W. Milbrath and M.L. Goel) ได้ให้ความหมายของ การมีส่วนร่วมทางการเมืองว่า หมายถึง กิจกรรมทั้งหลายของประชาชน แต่ละคนที่ต้องการมีอิทธิพลผลักดันหรือยอมรับสนับสนุนต่อรัฐบาลและการเมือง ซึ่งไม่เพียงแต่รวมบทบาทอันแข็งขันในการสร้างอิทธิพลผลักดันให้เกิดผลทางการเมืองตามต้องการเท่านั้น แต่ยังรวมกิจกรรมที่เป็นการยอมรับสนับสนุนในเชิงพิธีการด้วย ผู้ที่ยอมรับรัฐบาลก็จะแสดงออกโดยการประพฤติกรรมตนเองตามคำสั่งหรือข้อเรียกร้องของรัฐบาล แต่ผู้ที่ไม่เห็นด้วยก็พยายามก่ออิทธิพลผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขใหม่ การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงมีทั้งที่เป็นการต่อต้าน เช่น เดินขบวนประท้วง ก่อการจลาจล และทั้งที่เป็นการสนับสนุน เช่น การให้ความร่วมมือกับทางการในการเสียดาภิเษกเทศการ เป็นต้น

⁶ Lester W. Milbrath and M.L. Goel, **Political Participation : How and Why People Get Involved in Politics** (Chicago : Rand McNally, 1977), p. 2, อ้างใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 76-77.

สำหรับ **เฮร์เบิร์ต แมคคอสกี**⁷ (Herbert McClosky) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่าเป็นการกระทำโดยความสมัครใจของสมาชิกในสังคม เพื่อมีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้ปกครองและการกำหนดนโยบายสาธารณะทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม กิจกรรมเหล่านี้ได้แก่ การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การติดตามข่าวสารทางการเมือง การอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางการเมืองการร่วมชุมนุมทางการเมือง การช่วยเหลือด้านการเงินแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง และการติดต่อสัมพันธ์กับผู้แทนราษฎร

รูปแบบและกิจกรรมของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

การมีส่วนร่วมทางการเมืองเน้นที่การกระทำ (action) หรือกิจกรรม (activity) มากกว่าเจตคติ (attitude) หรือความเชื่อ (belief) ซึ่งจากการเน้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่การกระทำ หรือกิจกรรม **แอนโทนี เอช. เบิร์ช**⁸ (Anthony H. Birch) แบ่งรูปธรรม (forms) ของการมีส่วนร่วมทางการเมือง ออกเป็น 11 ประการ คือ

⁷ Herbert McClosky, "Political Participation," **International Encyclopedia of the Social Science Volume 12** (1968), p. 252-253, อ้างใน เฉลิม เกิดโมลี, "ผลกระทบของเหตุการณ์พฤษภาทมิฬต่อพฤติกรรมการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนในชนบท : ศึกษากรณีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 13 กันยายน 2535 ในเขตเลือกตั้ง ค. จังหวัดนครราชสีมา" (วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาลังคม) คณะพัฒนาลังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2536), หน้า 23.

⁸ Anthony H. Birch, **The Concepts and Theories of Modern Democracy** (New York : Routledge, 1993), p. 81.

1. การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทนในทุกระดับตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับชาติ
 2. การลงคะแนนเสียงในการลงประชามติ
 3. ร่วมในการรณรงค์หาเสียงให้ผู้สมัครหรือพรรคการเมือง
 4. เป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่มีความกระตือรือร้น
 5. เป็นสมาชิกที่มีความกระตือรือร้นของกลุ่มผลักดัน กลุ่มพลังและกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง
 6. ร่วมในการประท้วงที่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง และให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะ
 7. ร่วมในการปฏิบัติตาม หรือต่อต้านกฎหมาย ระเบียบและคำสั่งของราชการ
 8. เป็นสมาชิกของคณะกรรมการที่ปรึกษาของรัฐบาล
 9. เป็นสมาชิกขององค์กรของผู้บริโภคสินค้าหรือบริการของบริษัทมหาชนหรือองค์กรสาธารณะ
 10. เป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการของนโยบายสาธารณะ
 11. ร่วมในกิจกรรมการพัฒนาชุมชนในเรื่องเกี่ยวกับการอยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม
- ไนย์ และ เวอร์บา (Nie and Verba) ได้เสนอรูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยดูเฉพาะการกระทำหรือกิจกรรมที่ไม่ขัดต่อกฎหมายเป็นสำคัญ และอันตึงตันกับเนลสัน (Huntington and Nelson) ซึ่งได้เสนอรูปแบบของการมีส่วนร่วมมาหลายอย่างที่ซ้ำซ้อนกับ ไนย์ และ เวอร์บา ได้เสนอแต่ทั้งสองคนหลังนี้ได้เสนอ รวมถึงรูปแบบการกระทำที่อาจผิดกฎหมายและรุนแรงด้วย ดังนั้นรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงพอจะแยกได้ 5 อย่างดังต่อไปนี้⁹

⁹ Norman H. Nie and Sidney Verba, "Political Participation," in Fred I. Greenstein and N.W.Polsky (eds), **The Handbook of Political Science** Volum 4 (Reading : Massachusettes : Addison Wesley, 1975), pp. 9-11, อ้างใน ว่าที่ ร.ต.อ. ธีรชัช โอสถานนท์, **เรื่องเดียวกัน**, หน้า 81-82.

1. การออกเสียงเลือกตั้ง (voting) ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ประชาชนจำนวนมากเข้าร่วมได้ และในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จะได้ปฏิบัติอยู่เสมอ รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ถูกต้องตามกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้อิทธิพลหรือแสดงออกซึ่งเจตจำนงในการเลือกตัวแทน หรือเลือกนโยบาย วิธีการนี้จะสำคัญก็ต่อเมื่อการเลือกตั้งเป็นเครื่องตัดสินชี้ขาดว่าใครจะเป็นรัฐบาลหรือผู้กำหนดนโยบายแต่ละระดับ

2. การรณรงค์หาเสียง (campaign activity) กิจกรรมในเรื่องนี้ก็คล้าย ๆ กับรูปแบบที่หนึ่ง และอยู่ในกระบวนการเลือกตั้งด้วย แต่การที่ใครคนใดเข้าร่วมในการรณรงค์หาเสียงนั้นจะทำให้การกระทำของเขามีผลมากกว่าการไปออกเสียงแต่อย่างเดียว เพราะจะมีผลกระทบต่อภาระหรือผลในการเลือกตั้งทั้งหมด และส่งผลไปถึงการกำหนดนโยบายหรือเลือกรัฐบาลได้ ฉะนั้นการเข้าร่วมในการรณรงค์หาเสียงจึงเป็นกิจกรรมที่กินเวลา และต้องใช้ความตั้งใจมากทำให้ผู้ที่เข้าร่วมในกิจกรรมนี้มีจำนวนร่วมน้อยกว่าการออกเสียงเลือกตั้ง

3. การกระทำของแต่ละบุคคลเป็นเอกเทศต่อปัญหาการเมืองและสังคม (particularized contacts) ในกรณีนี้ก็หมายถึงเอกชนได้ริเริ่มทำการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาใด ๆ เฉพาะของตัวหรือของครอบครัว หรือในบางทีก็เรื่องเกี่ยวกับปัญหาส่วนรวมของบ้านเมือง แต่ทว่าเป็นการติดต่อโดยเอกชน อย่างเช่นราษฎรโดยส่วนตัวได้ติดต่อกับผู้แทนราษฎรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อแสดงความคิดเห็นและเรียกร้องให้ผู้แทนราษฎร หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพิจารณาปัญหาที่เข้าเสนอ

4. การเข้าร่วมกิจกรรมของกลุ่ม (cooperative activity) ที่แสดงออกต่อปัญหาการเมืองและสังคม แบบนี้ก็ไม่อยู่ในกระบวนการเลือกตั้ง แต่กิจกรรมอย่างนี้จะ เป็นของกลุ่มและหมู่คณะที่เกี่ยวข้องกับเรื่องปัญหาสังคมและการเมือง ในกรณีนี้ราษฎรจะไม่กระทำการใด ๆ อย่างแบบที่สาม แต่จะทำงานเป็นหมู่คณะ เพื่อให้มีอิทธิพลต่อการกระทำของรัฐบาล

5. กิจกรรมที่ใช้ความรุนแรงและเป็นการกระทำที่อาจผิดกฎหมาย การกระทำนี้อาจดำเนินไปได้โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะเปลี่ยนนโยบาย หรือเปลี่ยนรัฐบาล หรือเปลี่ยนผู้นำทางการเมือง นั่นก็คือ การก่อความวุ่นวาย การพิฆาตผู้นำทางการเมือง

จอฟฟ์เฟรย์ เค โรเบิร์ตส์¹⁰ (Geoffrey K Roberts) ได้แบ่งกิจกรรมทางการเมืองออกเป็น 2 แบบ แบบแรกเป็นกิจกรรมโดยสมัครใจและเป็นทางการ ซึ่งประกอบด้วยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การเป็นสมาชิกของกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเมือง เช่น ขบวนการต่าง ๆ พรรคการเมือง กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ เป็นเจ้าหน้าที่ของสถาบันทางการเมือง เป็นต้น ส่วนแบบที่สอง เป็นกิจกรรมที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งได้แก่ การอภิปรายทางการเมือง หรือการร่วมฟังเหตุการณ์ทางการเมือง การชักชวนทางการเมืองของเจ้าหน้าที่หรือสมาชิกของกลุ่มการเมือง

ระดับของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

การจำแนกพฤติกรรมการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น นอกจากจะจัดแบ่งเป็นรูปแบบกิจกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองดังกล่าวแล้ว ยังสามารถจัดลำดับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง เพื่อแสดงระดับของพฤติกรรมการเมืองของบุคคลซึ่งจะแตกต่างกันออกไปได้ด้วย

มิลเบรธ (Milbrath) แบ่งระดับ (degree) ของการมีส่วนร่วมทางการเมืองออกเป็น 4 ระดับ จากการมีส่วนร่วมทางการเมืองน้อยไปหามากคือ¹¹

ระดับที่ 1 “มีความเฉื่อยชา” (politically apathetic) ซึ่งหมายถึงไม่มีความรู้ความสนใจทางการเมือง และไม่ร่วมกิจกรรมทางการเมืองใด ๆ หรือร่วมกิจกรรมทางการเมืองน้อยมากและโดยไม่รู้และไม่เข้าใจ

ระดับที่ 2 “ร่วมกิจกรรมแบบผู้ดู (spectator activities) ซึ่งหมายถึง มีความรู้อย่างผิวเผิน ไม่เข้าร่วมกิจกรรมทั้งตัว แต่เข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง ได้แก่ การเข้าร่วมในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทน และร่วมวิพากษ์วิจารณ์และวิเคราะห์ทางการเมือง

¹⁰ Geoffrey K. Roberts, **A Dictionary of Political Analysis** (London : Longman, 1971), p. 145, อ้างใน เฉลิม เกิดโมลี, **เรื่องเดียวกัน**, หน้า 26.

¹¹ Leater W. Milbrath, cited in Michael Haralambos and Martin Holborn, **Sociology : Themes and Perspectives** (London : Colins Educational, 1991), p. 163.

ระดับที่ 3 “เริ่มเข้าสู่กิจกรรมทางการเมืองอย่างแท้จริง” (transitional activities) ซึ่งหมายถึงการเริ่มมีกิจกรรมทางการเมืองขั้นแรก ๆ และจะเพิ่มเป็นขั้นสูงขึ้น คือ การเข้าร่วมประชุมในการประชุมของพรรคการเมือง และมีส่วนร่วมในการสนับสนุน และรณรงค์หาเงินเข้าพรรคการเมือง

ระดับที่ 4 “เป็นนักต่อสู้ทางการเมือง” (gladiatorial activities) ซึ่งหมายถึง การมีส่วนร่วมในการต่อสู้เพื่อให้พรรคการเมืองของตนมีสมาชิกสมาชิกผู้แทนราษฎรมากขึ้น หรือเพื่อความเข้าใจและยอมรับนโยบายของพรรคของตนมากขึ้น คือ การเข้าร่วมเป็นผู้รณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และดำเนินงานทางการเมืองของพรรค ตลอดจนการเป็นผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้ง

นอกจากนี้แล้ว มิลเบรธ ได้จัดเรียงลำดับความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองจากน้อยไปหามาก โดยมีรายการดังนี้¹²

1. การที่บุคคลสนองตอบต่อสิ่งที่เร้าทางการเมือง
2. การที่บุคคลลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง
3. การที่บุคคลริเริ่มการอภิปรายถกเถียงทางการเมือง
4. การที่บุคคลพยายามพูดจาชักชวนให้ผู้อื่นไปออกเสียงเลือกตั้ง
5. การที่บุคคลติดเครื่องหมายหรือแผ่นป้ายโฆษณาหาเสียง
6. การที่บุคคลติดต่อกับเจ้าหน้าที่หรือผู้นำทางการเมือง
7. การที่บุคคลช่วยเหลือทางการเงินแก่พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง
8. การที่บุคคลเข้าร่วมในการประชุมทางการเมือง
9. การที่บุคคลสละเวลาเพื่อช่วยหาเสียงเลือกตั้ง
10. การที่บุคคลเป็นสมาชิกผู้กระตือรือร้นของพรรคการเมืองใดพรรคหนึ่ง
11. การที่บุคคลเข้าร่วมประชุมในคณะกรรมการกลางของพรรคการเมือง
12. การที่บุคคลช่วยหาทุนให้พรรคการเมือง
13. การที่บุคคลเป็นผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้ง
14. การที่บุคคลได้รับเลือกเข้าดำรงตำแหน่งของรัฐและของพรรคการเมือง

¹²Lester W. Milbrath and M.L. Goel, **Political Participation : How and Why People Get Involved in Politics** (Chicago : Rand McNally, 1977), Footnote 36, p.18, อ้างใน ว่าที่ ร.ต.อ. ชีรัช โอสถานนท์, **เรื่องเดียวกัน**, หน้า 85.

ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์¹³ แบ่งลำดับการเข้าร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยได้หลายระดับจากมากไปหาน้อย คือ

- 5 ผู้มีตำแหน่งทางการเมือง
(เช่น ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ประชาชนเลือกตั้ง นายกเทศมนตรี)
- 4 ผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งดังกล่าวข้างต้น
(บางคนอาจได้ บางคนสมัครแล้วอาจจะไม่ได้)
- 3 ช่วยโฆษณาหาเสียง
(เช่น ช่วยแจกใบปลิว ช่วยวางแผนเลือกตั้ง)
- 2 การร่วมโดยทางอ้อม
(เช่น อ่านหนังสือพิมพ์ หรือดูโทรทัศน์ในเรื่องเกี่ยวกับการเมือง จากปัญหาการเมือง ติดเครื่องหมายพรรคการเมืองไว้ที่เสื้อผ้า และสวมใส่เป็นประจำ)
- 1 ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง
- 0 ไม่ไปลงคะแนนเสียง ไม่รู้ความเป็นไปในทางการเมือง

¹³ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์, *จิตวิทยาทางการเมือง* (กรุงเทพฯ ฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518), หน้า 110.

ความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมือง¹⁴

การมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นเป็นปรากฏการณ์ที่สำคัญอย่างหนึ่งในระบอบการเมืองสมัยปัจจุบันโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพราะความชอบธรรมแห่งอำนาจปกครองนั้น มีที่มาจากเหตุผลและหลักนิติธรรม ผู้ที่อ้างความชอบธรรมแห่งอำนาจปกครองนี้ได้ก็เมื่อผู้อยู่ใต้การปกครองมีความเชื่อว่าการใช้อำนาจนั้นถูกต้องตามกฎหมายและมีเหตุผล ดังนั้น ผู้ปกครองจึงต้องทำให้เห็นว่าตนไม่ละเมิดกฎหมาย และดำเนินการปกครองอย่างมีเหตุผลด้วย

สำหรับระบอบประชาธิปไตยนั้นก็จะพิจารณาที่ระบอบประชาธิปไตย แบบมีตัวแทน (representative democracy) ซึ่งได้มีผู้ศึกษาทางรัฐศาสตร์กำหนดลักษณะที่สำคัญอย่างน้อยที่สุด 3 ประการ ของระบอบการปกครองแบบนี้เอาไว้

1. การควบคุมจริง ๆ ยังพอจะเป็นของประชาชน
2. ขอบเขตของการมีตัวแทนของปวงชนนั้นเป็นอย่างกว้างขวางทั่วไป ประชาชนโดยทั่วไปต้องมีสิทธิที่จะมีตัวแทน สิทธิในการเลือกตั้งจะไม่เป็นของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือมีเงื่อนไขกีดกันมาก
3. สิทธิพื้นฐานของประชาชนต้องได้รับการประกัน เช่น สิทธิในการพูด การเขียน การนับถือศาสนาและสิทธิที่เท่าเทียมกันในศาล

ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นย่อมหมาความว่า สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งทั่วไปต้องเป็นของประชาชนทุกคนที่บรรลุนิติภาวะและอยู่ในสภาพที่ไม่วิกลจริตหรือพิการตลอดจนถูกห้ามโดยกฎหมายข้อใดข้อหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ สิ่งเหล่านี้ทำให้ประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งเดิมไม่มีโอกาสที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองมาก่อน เพราะการเมืองตามความคิดเดิมที่เป็นของกลุ่ม “ผู้นำ” ของสังคมนั้นได้เป็นของประชาชนด้วย แม้ว่าในทางปฏิบัติจะไม่ใช่ไปอย่างทีกล่าวไว้ แต่การอ้างความคิดและอุดมการณ์ประชาธิปไตยก็ทำให้ประชาชนทั่วไปจะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น และเป็นการขยายขอบเขตฐานของผู้มีส่วนร่วมทางการเมืองในสังคมให้กว้างออกไปอย่างปัจจุบันทันที

¹⁴ นรนิติ เศรษฐบุตร, “การมีส่วนร่วมทางการเมือง” ใน สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย เอกสารการสอนสาขาวิชารัฐศาสตร์ หน่วยที่ 15 (นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2532), หน้า 896-898.

การเพิ่มทั้งจำนวนผู้มีส่วนร่วมและช่องทางของการมีส่วนร่วมเหล่านี้ ทำให้มีการเรียกร้องของกลุ่มชนและกลุ่มพลังต่าง ๆ ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในระบอบการเมืองอย่างรวดเร็ว การเพิ่มขึ้นของการเรียกร้องที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองมาก ๆ เหล่านี้จะมีส่วนสัมพันธ์หรืออาจก่อให้เกิดผลตามมาในรูปของโครงสร้างทางการเมืองระดับล่างในสังคมนั้น เช่น กลุ่มการเมือง กิจการเมืองต่าง ๆ และผู้แทนในรัฐสภา และการเรียกร้องทางการเมืองนี้ก็จะทำทลายระบอบการเมืองนั้น ๆ ด้วย ที่จะให้พัฒนาสมรรถภาพทางการเมืองที่จะสัมพันธ์กับกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม โดยมีท่าทีสนองตอบหรือสามารถที่จะต่อรองทางการเมืองระหว่างผู้นำด้วยกัน¹⁵

การขยายขอบเขตและฐานของผู้มีส่วนร่วมทางการเมืองในสังคมให้กว้างออกไป ทั้งโดยที่ตั้งใจของคณะผู้ปกครอง และโดยการที่ถูกเรียกร้องจากกลุ่มพลังต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งก็อาจเกิดมาจากการระดมทางสังคม (social mobilization) ซึ่งในทฤษฎีของ ดอยช์ (Deutsch) หมายถึงกระบวนการที่ปัจจัยสำคัญของข้อผูกพันทางจิตวิทยา เศรษฐกิจและสังคมถูกกัดกร่อนทำลายหรือลบล้มเลิกไป และประชาชนก็พร้อมที่จะรับรูปแบบใหม่ของการขัดเกลาทางสังคม และทางพฤติกรรมทั้งหลาย¹⁶

การระดมดังกล่าวจะทำให้ประชาชนเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ค่านิยมและความคาดหวังของตน จากสิ่งที่เป็นรูปแบบเก่า ๆ มาเป็นรูปแบบที่ทันสมัย สิ่งเหล่านี้จะทำให้เกิดสภาพการอ่านออกเขียนได้มากขึ้น การศึกษาดีขึ้น มีการสื่อสารและคมนาคมกว้างขวางและกว้างไกล มีการเข้าถึงข่าวสารต่าง ๆ ของมวลชนมากขึ้น และก็มีการพัฒนาชุมชนเมืองยิ่งไปกว่านั้นก็เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจโดยมีการเจริญเติบโตทางด้านกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และผลที่ออกมาแก่สังคมในทางเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 897.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 897.

การระดมทางสังคมที่เกิดขึ้นนี้ ถ้าหากไม่มีความพอดีในเรื่องการพัฒนาด้านอื่นควบคู่ไปด้วยการให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเต็มที่ ก็ทำให้เกิดวุ่นวายได้ และเมื่อเกิดแล้วก็ปัญหาให้ผู้ปกครองที่จะต้องแก้ไขให้ลุล่วงไป ยิ่งในสังคมที่ต้องการระบอบประชาธิปไตย ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นปัญหาที่ต้องพิจารณาและดำเนินการลุล่วงไปมากยิ่งขึ้น¹⁷

ฉะนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยปกติ จึงเป็นสิ่งที่ส่งเสริมให้ระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยพัฒนาและทำให้ผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครองได้มีโอกาสสื่อสารความหมายซึ่งกันและกัน ทำให้การดำเนินนโยบายการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากขึ้น

¹⁷วิสุทธิ์ โภธิแทน, “ความคิดเกี่ยวกับการให้ความรู้ในทางการเมืองเพื่อการมีส่วนร่วมในทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพในประเทศไทย” รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 3 ฉบับที่ 3 (สิงหาคม 2519), อ้างใน นรนิตติ เศรษฐบุตตร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 893.

แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาการทางการเมือง

ลาพาลอมบารา และ ไวเนอร์¹⁸ (LaPalombara และ Weiner) เห็นว่า การพัฒนาการเมือง หมายถึง มาตรการที่จะยอมให้ประชาชนที่มีได้เป็นสมาชิกของชนชั้น หัวกะทิเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กำหนดชะตากรรมของประเทศชาติเป็นจำนวนมากที่สุดเท่าที่จะมากได้

ออร์แกนสกี¹⁹ (Organski) มองการพัฒนาการเมืองว่า เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐบาลในอันที่จะใช้ทรัพยากรมนุษย์และวัตถุ เพื่อวัตถุประสงค์ของชาติ และออร์แกนสกี เห็นว่า การพัฒนาการเมืองนั้นจะดำเนินการไปตามขั้นตอนดังนี้ คือ การเมืองของการสร้างชาติ การเมืองของการทำให้เป็นอุตสาหกรรม การเมืองของการสวัสดิการและการเมืองของความมั่งคั่งอุดมสมบูรณ์

¹⁸ Joseph LaPalombara and Myron Weiner (eds.), **Political Parties and Political Development** (Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1966), p. 4, อ้างใน ติน ปรัชญพฤทธิ, **การบริหารการพัฒนา : ความหมาย เนื้อหา แนวทางและปัญหา**, , หน้า 279.

¹⁹ A.F.K. Organski, **The Stages of Political Development** (New York : Alfred A. Knopf, 1965), p. 7 and passim, อ้างใน **เรื่องเดียวกัน**, หน้า 279.

ฮันติงตัน²⁰ (Huntington) เสนอความเห็นว่าการพัฒนาทางการเมือง หมายถึง ความเป็นสถาบันขององค์กรทางการเมือง และกระบวนการต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะดังกล่าวนี้จะรับกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมที่เกิดขึ้นตามมา

สำหรับนักวิชาการไทย **ชัยอนันต์ สมุทวณิช**²¹ ได้ให้ความหมายการพัฒนาทางการเมือง ว่า หมายถึง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ดีขึ้น ทันสมัยขึ้นกว่าที่เป็นอยู่เดิม ในการตัดสินว่าระบบการเมืองชนิดใดจะถือได้ว่าเป็นบรรทัดฐานสำหรับที่จะเป็นแบบอย่างที่ดีและทันสมัย ส่วนมากมักจะนำเอาการเมืองของประเทศที่พัฒนาแล้วและเป็นประชาธิปไตยมาเป็นเครื่องวัด

ณรงค์ สินสวัสดิ์²² กล่าวไว้ว่า พัฒนาการทางการเมือง หมายถึง สิ่ง 3 ประการ คือ ความเป็นประชาธิปไตยของระบบการเมือง ความสามารถของระบบเมือง และที่โครงสร้างทางการเมืองแยกเป็นหน่วยย่อย ๆ มีหน้าที่ต่างกัน

²⁰ Samuel P. Huntington, **Political Order in Changing Societies** (New Haven and London : Yale University Press, 1975), p. 12-29, อ้างใน อโณทัย วัฒนาพร, "ทางเลือกในการพัฒนาการเมืองไทย : ประชาธิปไตยแบบผู้อุปถัมภ์ ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์," ใน ลิขิต ธีรเวคินและคณะ บรรณาธิการ, **การเมืองไทยยุคใหม่** พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แพรวพินทยา , 2537), หน้า 300.

²¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "การพัฒนาการเมืองกับการสร้างสรรค์สถาบันทางการเมือง," **ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ ฉบับแก้ไข, เพิ่มเติมครั้งที่ 2** (กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์, 2515), หน้า 165.

²² ณรงค์ สินสวัสดิ์ กับ รอส. พรวิเชียร, **อุปสรรคของระบบประชาธิปไตย** (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ธรรมศาสตร์, 2517), หน้า 1.

ลักษณะสำคัญของการพัฒนาทางการเมือง

พายและโคลแมน (Pye and Coleman) ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมืองโดยได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญ 3 ประการของการพัฒนาทางการเมือง คือ ²³

1. **ความเสมอภาค (equality)** ความเสมอภาคนี้รวมถึงความเท่าเทียมกันของประชาชนที่อยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน และยังรวมถึงปวงชนที่มีส่วนเข้าร่วมในกิจกรรมทางการเมือง ไม่ว่าจะลักษณะของการเข้าร่วมทางการเมืองของมวลชนนั้น จะเป็นลักษณะในรูปของประชาธิปไตย หรือในลักษณะแห่งรูปการปกครองอื่น ๆ (การบังคับหรือการให้ยอมรับ) ทั้งหมดนี้ถือว่าการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของมวลชนทั้งสิ้น

2. **ความสามารถ (capacity)** หมายถึง ความสามารถของรัฐบาลและกลไกทั้งหลายของระบบการเมือง อันได้แก่สถาบันทางการเมืองจะสามารถตอบสนองความต้องการและจัดความไม่ต้องการภายในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด

3. **การมีความแตกต่าง (differentiation)** การมีความแตกต่างกันนี้ ไม่ได้หมายความว่ามีความมีสถาบันของรัฐบาลที่มีเฉพาะอย่างมากขึ้นเท่านั้น หากหมายถึงการมีกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมที่มีการทำหน้าที่และลักษณะที่แตกต่างออกไปด้วย ยิ่งสังคมที่ได้เชื่อว่ามีพัฒนาทางการเมืองสูงเพียงใด ก็ย่อมที่จะมีสถาบันทางสังคมมากขึ้นเพื่อช่วยทำหน้าที่และบทบาทเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม สถาบันทางการเมืองในลักษณะที่เป็นการพัฒนาทางการเมืองแล้ว ก็ควรปฏิบัติหน้าที่เฉพาะอย่าง (specialization) ให้มากขึ้น เพื่อตอบสนองและจัดข้อโต้แย้งและประสานกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคมให้เข้ากันด้วยดี

²³ Lucian W. Pye, **Aspects of Political Development** (Boston : Little Brown & Co, 1966), pp. 77-88, อ้างใน ชาญวุฒิ วัชรพุกก์, **พัฒนาการเมือง** (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิมพ์เกษตร, 2518), หน้า 7-9.

สำหรับ **ฮันติงตัน**²⁴ (Huntington) มองว่า การพัฒนาทางการเมือง หมายถึง ความเป็นสถาบันขององค์กรทางการเมือง ดังนั้น ลักษณะของการพัฒนาทางการเมือง เขาจึงเสนอให้พิจารณาในระดับความเป็นสถาบันของระบบการเมือง โดยดูได้จากองค์ประกอบ 4 ประการขององค์การและระเบียบปฏิบัติของระบบการเมือง คือ

1. **ความสามารถปรับตัวได้** (adaptability) กล่าวคือ แม้สภาพแวดล้อมจะเปลี่ยนไป องค์การและระเบียบปฏิบัติก็สามารถปรับตัวตามทันและมีอายุมากตามไปด้วย ก็แสดงว่าองค์การและระเบียบปฏิบัติมีความสามารถในการปรับตัวสูง ซึ่งในการวัดอายุขององค์กรและระเบียบปฏิบัติวัดได้ 3 วิธี คือ ดูตามลำดับเวลา หมายความว่า ยิ่งองค์การและระเบียบปฏิบัติอยู่นานเท่าไร ระดับของการพัฒนาความเป็นสถาบันก็จะสูงมากขึ้นเท่านั้นและจะสามารถอยู่ต่อไปได้อีกในอนาคต ต่อมา ดูที่รุ่น อายุ กล่าวคือ องค์การมีการสืบทอดอำนาจผู้นำโดยสันติ ความเป็นสถาบันก็ยิ่งสูงขึ้นเท่านั้นและประการสุดท้าย ดูจากการทำหน้าที่ซึ่งดูจากความสามารถในการเปลี่ยนแปลงหน้าที่ให้รับกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม

2. **ความสลับซับซ้อน** (complexity) ยิ่งองค์การมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นเท่าไร ความเป็นสถาบันก็จะยิ่งสูงขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้ ดูจากความหลากหลายขององค์กรย่อยต่าง ๆ โดยที่องค์กรย่อยเหล่านี้มีความแตกต่างในการทำหน้าที่ และถูกรวมเข้าด้วยกันด้วยสายการบังคับบัญชา เหตุผลที่มีองค์กรย่อยหลากหลาย ก็เพราะองค์กรเหล่านี้ทำให้องค์การมีความสามารถในการรักษา และดำรงไว้ซึ่งความจงรักภักดีจากสมาชิก ยิ่งไปกว่านั้น องค์กรที่มีเป้าหมายหลายประการย่อมสามารถปรับตัวได้ดี คือ แม้จะสูญเสียเป้าหมายหนึ่งไป ก็ยังคงมีเป้าหมายอื่นอีก

²⁴ โธนาทีย์ วัฒนาวพร, "ทางเลือกในการพัฒนาการเมืองไทย : ประชาธิปไตยแบบผู้อุปถัมภ์ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์," ใน ลิขิต ธีรเวคิน และคณะ บรรณาธิการ, **การเมืองไทยยุคใหม่**, พิมพ์ครั้งที่ 1, หน้า 300-301.

3. **ความคิดเป็นอิสระ (autonomy)** พิจารณาความสามารถขององค์การและระเบียบปฏิบัติทางการเมืองที่ดำรงอยู่ โดยเป็นอิสระจากกลุ่มทางสังคมและแบบแผนพฤติกรรมอื่น ๆ กล่าวคือ ไม่ถูกรอบงำจากกลุ่มอื่นที่มีใช้กลุ่มการเมือง และระเบียบปฏิบัติอื่นที่มีใช้ระเบียบปฏิบัติทางการเมือง

4. **ความเป็นเอกภาพ (coherence)** ยิงองค์การมีความเป็นเอกภาพสูงเท่าไร องค์การนั้นก็ยิ่งมีความเป็นสถาบันสูงขึ้นเท่านั้น ความเป็นเอกภาพพิจารณาจากความเห็นพ้องต้องกันในเรื่องขอบเขตหน้าที่ของกลุ่มและระเบียบปฏิบัติการต่าง ๆ ทั้งนี้ รวมไปถึงจนถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในระบบด้วย เพราะการเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นการแสดงถึงการรับรู้ร่วมกันในกติกา นอกจากนั้นความเป็นเอกภาพขององค์การ ยังหมายถึงการมีความสำนึกร่วมกลุ่ม การตระหนักในคุณธรรมของกลุ่มและการยึดมั่นในระเบียบวินัยอีกด้วย

ชัยอนันต์ สมุทวณิช²⁵ ได้กล่าวว่า การพัฒนาทางการเมืองนั้นหมายถึงลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

1. การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการบรรลุถึงเป้าหมายทางการเมืองอย่างหนึ่งอย่างใดที่ชัดเจน
2. ความสามารถของระบบการเมืองในการแก้ปัญหาด้านการพัฒนาและปัญหาอื่น ๆ ความสามารถในการริเริ่มนโยบายใหม่ ๆ สำหรับสังคม และสร้างโครงการทางการเมืองใหม่ ๆ หรือการปฏิรูปโครงสร้างเดิมที่มีอยู่ เพื่อแก้ไขปัญหานโยบายที่กำหนดไว้บรรลุผล
3. ความสามารถที่จะเรียนรู้มากขึ้นเรื่อย ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ทางการเมืองและในการสร้างสถาบันทางการเมืองเพื่อรับการเปลี่ยนแปลง

²⁵ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมือง (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2523), หน้า

อย่างไรก็ตาม สำหรับการวิจัยเรื่องนี้ผู้วิจัยได้มองการพัฒนาทางการเมือง ในประเด็นที่ว่า การพัฒนาการเมืองเป็นผลหรือตัวแปรตามซึ่งเกิดจากการพัฒนาด้านอื่น ๆ ซึ่งในที่นี้ก็คือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นในฐานะที่เรียกว่า "คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ" หรือ "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" ก็ตาม โดยจุดมุ่งหมายสำคัญของประชาชนอยู่บนหลักการที่จะพัฒนาปรับปรุง เปลี่ยนแปลงองค์กรต่าง ๆ ของระบบการเมืองเพื่อนำไปสู่การพัฒนาทางการเมือง

บททวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาของ ดำรง อิมวิเศษ²⁶ เกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2489 และการเมืองภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ โดยได้มุ่งศึกษาพฤติกรรมทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองไทย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งทางการเมืองภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มขุนนางเก่ากับกลุ่มคณะราษฎรก้าวหน้า และได้ศึกษาเน้นหนักในประเด็นของความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างผู้นำทหารกับผู้นำพลเรือน เป็นเหตุการณ์ที่สำคัญก่อนหน้าที่จะมีการเสนอให้แก้ไขและยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของผู้นำพลเรือน

²⁶ดำรง อิมวิเศษ, "การร่างรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2489 และการเมืองภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ" (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529).

จากผลการศึกษาในประเด็นข้างต้น ปรากฏว่าการริเริ่มในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และจัดทำเป็นฉบับใหม่ของผู้นำพลเรือนนั้น แท้จริงแล้วมีจุดมุ่งหมายที่จัดทหารออกจากวงจรแห่งอำนาจเป็นสำคัญ ดังจะดูได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช 2489 ได้กระจายอำนาจไปสู่ประชาชนมากยิ่งขึ้น แต่ก็เป็นเรื่องทางทฤษฎีมากกว่า เพราะในทางปฏิบัติ ปรากฏว่าอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดเอาไว้มิให้ถูกนำออกมาใช้ ทั้งนี้เนื่องจากการมีบทเฉพาะกาล โดยเฉพาะในประเด็นของวุฒิสภา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ประชาชนมิได้เป็นผู้เลือกตั้ง และอีกประการหนึ่งรัฐบาลพลเรือนก็มุ่งที่จะสร้างเสถียรภาพ โดยแสวงหาความสนับสนุนแต่ในรัฐสภาเท่านั้น มิได้คิดสร้างมวลชนให้เป็นฐานรองรับอำนาจแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้เมื่อเกิดการรัฐประหารขึ้นในปี พ.ศ. 2490 รัฐบาลพลเรือนจึงต้องสลายลงอย่างง่ายดาย การร่างและจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2489 จึงเป็นบทพิสูจน์ได้อย่างหนึ่งว่าการเมืองการปกครองของไทย เป็นเรื่องของการช่วงชิงอำนาจระหว่างกลุ่มผู้ปกครองด้วยกัน ไม่ใช่เรื่องของความศรัทธาในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใด

ความล้มเหลวของรัฐบาลพลเรือนหลังสงครามโลกครั้งที่สอง หรือรัฐบาลใด ๆ ก็ตาม ย่อมจะเกิดขึ้นได้เสมอ หากผู้นำทางการเมืองขาดความจริงใจในหลักการ มุ่งใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือทางการเมือง ซึ่งถือเอาประโยชน์ส่วนตัวเป็นที่ตั้ง อีกทั้งไม่พยายามชี้แนะให้ประชาชนได้เข้าใจในคุณค่าของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง ด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในลักษณะที่เปิดกว้าง เพื่อให้ประชาชนได้มีความสำนึกในคุณค่าของสิทธิ หน้าที่และเสรีภาพ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นพื้นฐานที่จะช่วยให้เสถียรภาพของรัฐบาลมีความมั่นคงตามระบอบประชาธิปไตย การปฏิวัติรัฐประหารก็ยากที่จะเกิดขึ้น

การศึกษาของ สุนีย์ อธิมุตินภาพ²⁷ เกี่ยวกับ การร่างรัฐธรรมนูญ 2492 พบว่า นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญ ปัญหาเรื่องรัฐธรรมนูญเป็นปัญหาสำคัญที่ควรได้รับความสนใจอย่างยิ่ง ตลอดระยะเวลา 40 ปีเศษของ

²⁷ สุนีย์ อธิมุตินภาพ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2492" (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517).

การปกครองภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญ ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญบ่อยครั้ง รัฐธรรมนูญหลายฉบับได้ถูกร่างขึ้นมาเพื่อเป็นประโยชน์ทางการเมืองของกลุ่มทางการเมืองที่เข้ามา มีอำนาจ ในอันที่จะรักษาอำนาจทางการเมืองให้มั่นคง

ภายหลังรัฐประหาร 9 พฤศจิกายน 2490 เป็นเวลา 2 ปี ได้มีการร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 แทนรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเรียกว่า "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย" รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่ควรจะได้รับความคิดเห็นศึกษาอย่างยิ่ง เพราะเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้รับร่างและมีหลักการที่มีลักษณะที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้มีการร่างและการประกาศใช้ท่ามกลางบรรยากาศที่คุกรุ่นด้วยการรัฐประหาร และสภาพการเมืองภายในขณะนั้น ฝ่ายพลเรือนที่มีบทบาททางการเมืองในเวลานั้น ไม่มีพลังการเมืองที่เข้มแข็งแท้จริง มีการแตกแยกออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มนายปรีดี พนมยงค์ และกลุ่มนายควง อภัยวงศ์ แต่การร่างรัฐธรรมนูญก็ได้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี และมีการประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อมา ท่ามกลางความไม่พอใจและไม่เต็มใจของฝ่ายทหาร ซึ่งเป็นฝ่ายที่กุมอำนาจทางการเมืองอยู่ในขณะนั้น คือคณะรัฐประหาร ที่ประกอบด้วยกลุ่มทหารบก มีจอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นหัวหน้าคณะรัฐประหาร ดังนั้น กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญจึงเป็นข้อปัญหาทางการเมืองที่สำคัญประการหนึ่งที่น่าสนใจศึกษาว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับการร่างจนสำเร็จและได้รับการยอมรับได้อย่างไร

รัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่ได้รับการประกาศใช้ในปี 2492 เป็นผลิตผลส่วนหนึ่งของกลุ่มการเมืองฝ่ายพลเรือน กลุ่มนายควง อภัยวงศ์ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนาที่จะกำหนดรูปการปกครองให้เป็นไปตามครรลองระบอบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น มีบทบัญญัติจำกัดขอบเขตบทบาททหารในทางการเมือง หลักการในรัฐธรรมนูญมีผลกระทบกระเทือนต่อฐานะทางการเมืองของฝ่ายทหาร ซึ่งยังจำเป็นต้องใช้กำลังทหารเป็นพลังสนับสนุนอำนาจทางการเมือง เพราะไม่ได้รับการสนับสนุนโดยตรงจากประชาชน จุดมุ่งหมายในการยอมรับและดำเนินการปกครองตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ตามรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเป็นไปในลักษณะการยอมรับเพียงชั่วคราวเท่านั้น ประกอบกับสภาพการเมืองโดยทั่วไป ไม่มีกลุ่มการเมืองใดที่จะสามารถแสวงหาพลังสนับสนุนจากประชาชนเพื่อรากฐานอำนาจทางการเมือง ทำให้พลังประชาชนเป็นพลังสนับสนุนทางการเมืองอย่างแท้จริง ดังนั้น เมื่อฝ่ายทหารมีพลังทางทหารที่เข้มแข็งพอที่จะไม่ยอมรับหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้ จึงได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญโดยทำรัฐประหาร

เจียบในปลายปี 2494 นำรัฐธรรมนูญ 2475 กลับมาใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศอีกครั้งหนึ่ง

การศึกษาของ สมพร ใช้บางยาง²⁸ เกี่ยวกับ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 พบว่า ภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 มีสถาบันที่เป็นองค์กรนิติบัญญัติ คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ 2 ชุด โดยเหตุที่ที่มาและสภาพการณ์ทางการเมืองที่ผลักดันให้เกิดสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้ง 2 ชุดแตกต่างกันไปด้วย กล่าวคือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 1 มีที่มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหารซึ่งสร้างขึ้นมาเพื่อใช้เป็นฐานอำนาจ สมาชิกส่วนใหญ่จึงเป็นสมัครพรรคพวกของฝ่ายบริหาร ส่วนสภานิติบัญญัติชุดที่ 2 มีที่มาจากสมาชิกแห่งชาติ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีพระราชประสงค์จะให้ประกอบด้วยบุคคลจากกลุ่มอาชีพสาขาวิชาชีพและเป็นตัวแทนของท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ในด้านของบทบาทสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 1 ทำหน้าที่เป็นเพียงสภาตรายาง ในขณะที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 เสนอร่างพระราชบัญญัติหลายฉบับโดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย และสนใจการควบคุมฝ่ายบริหารโดยการตั้งกระทู้ถามซึ่งเป็นวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารเพียงวิธีเดียวที่รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 เปิดโอกาสให้ บทบาทที่สำคัญที่สุดของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 คือ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ เท่าที่เคยมีมา เพราะได้บัญญัติหลักการบางอย่างที่แสดงถึงความเป็นประชาธิปไตย เช่น หลักการผู้นำพรรคฝ่ายค้าน การปกครองท้องถิ่น เป็นต้น แต่หลักการสำคัญอีกหลายอย่างที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็แสดงให้เห็นชัดว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ยังคงมีลักษณะของความเป็นสภาขุนนาง เป็นอนุรักษนิยมอยู่ ซึ่งได้แก่ การกำหนดหลักการให้มี 2 สภา การจำกัดสิทธิของบุคคลอายุ 18 ปี ไม่ให้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง และการจำกัดสิทธิของบุคคลอายุ 23 ปี ไม่ให้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

²⁸ สมพร ใช้บางยาง, "สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 พ.ศ. 2516" (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520)

ส่วนการศึกษาของ สมชาติ รอบกิจ²⁹ เกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญ 2517 พบว่า ในขณะที่มีการร่างรัฐธรรมนูญนั้น บรรยากาศทางการเมืองและสภาพการณ์ทางการเมืองเป็นประชาธิปไตย ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองมาก ต้องการมีส่วนร่วมทางการเมือง มีการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นกลุ่มพลังทางการเมือง และมีความปรารถนาที่จะให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญอย่างอิสระ ไม่มีใครคอยบงการ บรรยากาศและสภาพการณ์ทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยได้ส่งผลต่อการร่างรัฐธรรมนูญ ดังนั้นรัฐธรรมนูญ 2517 ที่ได้มานั้นจึงเป็นรัฐธรรมนูญที่มีหลักการที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่งที่เคยมีมาในประวัติศาสตร์การเมืองของไทย แต่อย่างไรก็ตาม กลุ่มข้าราชการ และกลุ่มนักธุรกิจในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ก็มีอิทธิพลต่อการร่างรัฐธรรมนูญเช่นกัน กล่าวคือ ทำให้บทบัญญัติบางประการในรัฐธรรมนูญ 2517 ไม่เป็นประชาธิปไตยเท่าที่ควร เช่น การมีวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง การกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็น 20 ปีบริบูรณ์

²⁹ สมชาติ รอบกิจ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2517," (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524)

การศึกษาของ อาทร์ คุระวรรณ³⁰ เกี่ยวกับ การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ผลการวิจัยพบว่า คณะบุคคลที่มีบทบาทในการกำหนดหลักการและสาระของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ไม่ได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นกติกาสำคัญที่จะนำประเทศไทยไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ ตามหลักการที่ว่า "อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน" แต่กลับมีเจตนารมณ์ที่จะให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นเพียงเครื่องมือทางการเมืองที่จะทำให้กลุ่มตนเข้าไปมีบทบาททางการเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายในอนาคตเท่านั้น แม้ว่าในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะมีบทบัญญัติที่ให้การพัฒนาการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยเป็น 2 ขั้นตอน กล่าวคือ ระยะสั้นแรก ตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลกับระยะหลังการสิ้นสุดบทเฉพาะกาล ซึ่งเจตนารมณ์ดังกล่าวเป็นเพียงกลลวงทางการเมืองที่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ และเพื่อเป็นการลดกระแสความขัดแย้งในด้านความคิดทางการเมืองของกลุ่มการเมืองในขณะนั้นเท่านั้น

การศึกษาของ เกียรติชาย นำพูลสุขสันต์³¹ เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ 2521 กับเสถียรภาพของระบบการเมืองไทย พบว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 เป็นผลพวงของการประนีประนอมภายหลังความขัดแย้งที่รุนแรงทางความคิด ระหว่างแนวอำนาจนิยมและเสรีนิยมในช่วงปี พ.ศ. 2516-2520 ทำให้มีบทบัญญัติที่มีลักษณะผสมผสานแนวความคิดทั้งสองดังกล่าวเข้าด้วยกัน มีความยืดหยุ่นและเปิดกว้างเพื่อขยายช่วงของการปรับตัวต่อสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและระบบการเมือง มีขั้นตอนที่กำหนดให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไว้

³⁰ อาทร์ คุระวรรณ, "การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 กับการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522)

³¹ เกียรติชาย นำพูลสุขสันต์, "รัฐธรรมนูญ 2521 กับเสถียรภาพของระบบการเมืองไทย" (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533).

ในบทเฉพาะกาลในลักษณะที่จะเปลี่ยนแปลงไปในแนวทางของระบอบประชาธิปไตยมากขึ้นเมื่อถึงกำหนด เพื่อเป็นการสร้างความยอมรับจากฝ่ายเสรีนิยมในช่วงระยะเริ่มใช้ที่ค่อนข้างโหน่งเอียงไปในแนวอำนาจนิยมจากผลของบทเฉพาะกาล และยังถือเป็นความสอดคล้องกับแนวโน้มของสังคมการเมืองไทยที่กลุ่มจากนอกระบบราชการจะทวีบทบาททางการเมืองเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมา

นอกจากนี้การได้ผู้นำทางการเมืองที่มีความมั่นคงแน่วแน่ในหลักการประกอบกับมีขอบเขตของการสนับสนุนที่ได้จากส่วนต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง เช่น พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ที่เข้าสู่อำนาจโดยอาศัยลักษณะความยืดหยุ่นของบทบัญญัติที่เปิดช่องทางไว้ ทำให้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2521 มีผลบังคับใช้ที่ยาวนานและผ่านช่วงเปลี่ยนผ่านที่อำนาจทางการเมืองย้ายแกนจากระบบราชการมาสู่กลุ่มตัวแทนจากนอกระบบราชการ เมื่อสิ้นสุดบทเฉพาะกาลในเดือน เมษายน 2526 จนเมื่อบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางมากขึ้น ระบบการเมืองไทยจึงได้นายกรัฐมนตรีที่กล่าวได้ว่าอาศัยความสมเหตุสมผลตามหลักการในระบอบประชาธิปไตยที่มากกว่าช่วงที่ผ่านมาเข้าสู่ตำแหน่ง และสามารถบริหารประเทศมาได้จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2533) ดังนั้นนอกจากตัวบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 จะมีส่วนเสริมเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลตั้งแต่รัฐธรรมนูญหลาย ๆ ฉบับที่ผ่านมาแล้วโดยสภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังมีกฎเกณฑ์ที่กำหนดระบอบการเมืองการปกครองที่ได้รับการยอมรับทั้งจากกลุ่มแนวคิดเสรีนิยมจากนอกระบบราชการและกลุ่มภายในระบบราชการเองที่ยอมรับสภาพที่เปลี่ยนแปลงไปในบทบาททางการเมืองของกลุ่มแรก กับบทบาทที่เปลี่ยนไปของกลุ่มตนทำให้ระบบการเมืองไทยมีเสถียรภาพภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้