



บทที่ 1

บทนำ

ในบทที่ 1 นี้ ผู้วิจัยขอเสนอหัวข้อต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ (1) สภาพปัญหา (2) วัตถุประสงค์ของการวิจัย (3) ขอบเขตและข้อจำกัดของการวิจัย (4) ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย (5) ทฤษฎีและกรอบแนวความคิด (6) สมมุติฐานของการวิจัย และ (7) การนำเสนอวิทยานิพนธ์

1. สภาพปัญหา

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น พรรคการเมืองเป็นสิ่งจำเป็นที่จะขาดเสียมิได้ เพราะการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกบุคคลจำนวนหนึ่งมาดำเนินการปกครองเป็นรัฐบาล การที่บุคคลจะเสนอตัวเข้ารับการเลือกตั้ง โดยแต่ละคนสมัครรับเลือกตั้ง เฉพาะบุคคลนั้น เมื่อได้รับการเลือกตั้งเข้าไปแล้ว ไม่สามารถทำการใด ๆ ได้หากปราศจากการรวมตัวและจัดตั้งเป็นองค์กร ดังนั้นกลุ่มคนที่มีแนวความคิดทางการเมืองและทางเศรษฐกิจที่คล้ายคลึงกันก็จะรวมตัวกันอย่างเป็นระบบ เพื่อส่งคนสมัครเข้ารับการเลือกตั้งให้ได้เสียงข้างมากเพื่อจัดตั้งเป็นรัฐบาล และสามารถเผยแพร่แนวความคิด อุดมการณ์และนโยบายของพรรค ดังนั้นถ้าประเทศขาดระบบพรรคการเมืองที่มั่นคงและมีประสิทธิภาพก็ย่อมแสดงถึงโอกาสที่ประเทศนั้นจะเป็นประชาธิปไตยมีความเป็นไปได้น้อย ทั้งนี้เป็นเพราะว่าพรรคการเมืองเป็นสถาบันหล่อหลอมทางสังคม (socialization) ที่เหมาะสมที่สุดในกระบวนการเรียนรู้ทางการเมือง (political socialization) ของมนุษย์ชาติในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งทำหน้าที่ในการผลิตนักการเมืองอาชีพซึ่งเป็นผู้นำทางการเมืองที่ดีต่อไปโดยที่นักการเมืองหรือผู้แทนของบางชนที่ประชาชนมอบอำนาจให้จะทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติและทางบริหารตามวิธีการปฏิบัติโดยทั่วไปนั้น

ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, "ระบบพรรคการเมืองไทยในอุดมคติ" วารสารสังคมศาสตร์ ปีที่ 18 ฉบับที่ 2 (1-21 มิถุนายน 2524), หน้า 1.

ประชาชนเป็นผู้เลือกสมาชิกรัฐสภา และสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีในการใช้อำนาจบริหาร ในประเทศที่มีพรรคการเมืองเข้มแข็ง พรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกรัฐสภา จะได้รับการมอบหมายให้จัดตั้งรัฐบาล หากไม่มีพรรคใดได้เสียงข้างมากก็จะจัดตั้งรัฐบาลผสม²

ในอดีตที่ผ่านมาของการเมืองการปกครองไทย จะพบว่าพรรคการเมืองไทยมีบทบาทค่อนข้างน้อย กล่าวคือตัวแทนของพรรคการเมืองมิได้เป็นผู้นำรัฐบาลมิได้คุมกระทรวงสำคัญ เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง ฯลฯ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากพรรคการเมืองมีความอ่อนแอ ขาดความเป็นสถาบัน ขาดการพัฒนาที่ต่อเนื่อง ไม่มีการจัดองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ สาเหตุสำคัญประการหนึ่งน่าจะมาจากการที่มีการปฏิวัติและรัฐประหารบ่อยครั้ง ซึ่งในการปฏิวัติแต่ละครั้งก็มักจะทำให้การพัฒนาองค์กรพรรคการเมืองสะดุดอยู่กับที่ไปด้วย และขณะเดียวกันสถาบันที่เป็นหลักในการปกครองบริหารบ้านเมืองมักจะได้แก่ระบอบราชการ ซึ่งถือว่าเป็นสถาบันการปกครองดั้งเดิม ดังนั้นพรรคการเมืองในอดีตมักจะถูกครอบงำและถูกจำกัดการเจริญเติบโตจากระบอบราชการ ทั้งนี้ก็เพราะพรรคการเมืองเป็นคู่แข่งทางการเมืองที่สำคัญ³ พรรคการเมืองจึงเป็นสถาบันทางการเมืองที่ใหม่มาก หากเปรียบเทียบกับสถาบันระบอบราชการทั้งทหารและพลเรือนและในการต่อสู้ของพรรคการเมืองเพื่อช่วงชิงอำนาจจากระบอบราชการ พรรคการเมืองมักพบกับความพ่ายแพ้⁴ และรัฐบาลที่ทำหน้าที่บริหารประเทศโดยไม่มีพรรคการเมืองนั้นทำให้ฝ่ายบริหารต้องอาศัยระบอบราชการที่มีอยู่เป็นเครื่องมือและเป็นกลไกในการทำงานเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐ และการที่ฝ่ายบริหารจะทำงานได้

² กระทบ ทองธรรมชาติ สมบูรณ์ สุขสำราญ และปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, การเลือกตั้งพรรคการเมืองและเสถียรภาพของรัฐบาล. (กรุงเทพฯ : ฝ่ายวิจัย คณะรัฐศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531) หน้า 1.

³ รัฐสภาสาร, ปีที่ 35 ฉบับที่ 4 (เมษายน 2530), หน้า 38

⁴ สุจิต บุญบงการ, การพัฒนาทางการเมืองของไทย : ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหารสถาบันทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมือง (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 80.

อย่างมีประสิทธิภาพนั้นจำเป็นต้องมีระบอบราชการที่ดี ตามแนวคิดของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Webber) แต่กรณีของไทยระบอบราชการเต็มไปด้วยผลประโยชน์ ใช้อำนาจหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์เพื่อส่วนตัวและพวกพ้อง ขาดความรับผิดชอบ การไม่รู้จักหน้าที่การเล่นพรรคเล่นพวก ฯลฯ⁵ อย่างไรก็ตาม เมื่อสภาพเศรษฐกิจการเมืองสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงระยะเวลาไม่เกิน 10 ปีที่ผ่านมา ภายใต้การนำของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้ประทับประคองการบริหารบ้านเมือง พัฒนาอุปสรรคต่าง ๆ นานาให้การ จนทำให้ประเทศไทยมีเศรษฐกิจที่เข้มแข็งมีการพัฒนาทางการเมือง โดยเฉพาะองค์กรพรรคการเมืองอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้ว่าจะถูกท้าทายการปฏิวัติล้มล้างรัฐบาลพลเอกเปรมฯ ถึง 2 ครั้ง แต่การก่อรัฐประหารก็ไม่สามารถกระทำการได้สำเร็จ ซึ่งมีผลสืบเนื่องมาจนถึงรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งก็ได้พยายามประทับประคองระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย และนับได้ว่าเป็นรัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตยค่อนข้างจะสมบูรณ์มากที่สุด กล่าวคือคณะรัฐมนตรีมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ผ่านการเลือกตั้งและได้รับความไว้วางใจจากประชาชนเกือบ ทั้งหมด ยกเว้นมีแต่เพียง นายมีชัย ฤชุพันธ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเพียงผู้เดียวที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่อย่างไรก็ดีในเวลาต่อมา นายมีชัย ฤชุพันธ์ ได้ลาออกจากตำแหน่ง จึงเท่ากับว่า รัฐบาลชุดของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นรัฐบาลที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด และมีระยะเวลาในการบริหารบ้านเมืองค่อนข้างยาวเป็นพิเศษ แต่อย่างไรก็ดี ในช่วงเวลาต่อมา คือเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2534 ได้มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี โดยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ คงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเหมือนเดิม แต่ได้มีการแต่งตั้งบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี 3 ท่าน คือนายวีรพงษ์ รามางกูร ดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายอมเรศ ศิลอ่อน ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงพาณิชย์ และพล ต.อ.วสิษฐ เดชกุญชร ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย กระนั้นก็นับได้ว่ารัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ บริหารบ้านเมืองมาค่อนข้างยาวเป็นพิเศษ ดังนั้นจึงมีประเด็นที่น่าสนใจศึกษาว่าเมื่อพรรคการเมืองต่าง ๆ ได้รับสิทธิอย่างเต็มภาคภูมิในการทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการเข้ามาบริหารประเทศ โดยไม่ถูก

⁵ กนก วงศ์ตระหง่าน, ประชาธิปไตยกับพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง

(กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526), หน้า 70-71.

แทรกแซงและครอบงำโดยระบบราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการทหารนั้น* พรรคการเมืองต่าง ๆ มีสมรรถภาพในการบริหารบ้านเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพมากนักน้อยเพียงใด ทั้งนี้จะศึกษาโดยมองประเด็นในแง่ของการนำทฤษฎี และแนวความคิดแบบโครงสร้างหน้าที่มาใช้วิเคราะห์ โดยจะศึกษาสมรรถนะของพรรคการเมืองในการตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นด้านหลัก โดยจะศึกษาเฉพาะรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ชุดที่ 1 เท่านั้น

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

สำหรับวัตถุประสงค์ของการวิจัยในเรื่องดังกล่าวมีดังต่อไปนี้คือ

1. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบสมรรถนะของพรรคการเมืองในการสนองตอบความต้องการของประชาชนในสมัยของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ชุดที่ 1
2. เพื่อศึกษาว่ามีปัจจัยอะไรบ้างที่มีอิทธิพลต่อสมรรถนะของพรรคการเมืองในการสนองตอบความต้องการของประชาชนในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ชุดที่ 1

3. ขอบเขตและข้อจำกัดของการวิจัย

เพื่อให้การศึกษาวิจัยบรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้น การวิจัยครั้งนี้จะเน้นเปรียบเทียบสมรรถนะและปัจจัยที่ก่อให้เกิดสมรรถนะของพรรคการเมืองในการตอบสนองความต้องการ (responsive capabilities) ของประชาชนในสมัยของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ชุดที่ 1 เท่านั้น โดยนัยระยะเวลาตั้งแต่เริ่มเข้ามาบริหารประเทศเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2531 จนถึงวันที่ 8 ธันวาคม 2533 ประกอบด้วยพรรครัฐบาล 2 พรรคคือ พรรคชาติไทย และพรรคประชาธิปัตย์ และพรรคฝ่ายค้านคือ พรรคประชากร และพรรคพลังธรรม โดยส่งแบบสอบถามทั้งหมด 189 ชุด (พรรคชาติไทย 96 ชุด พรรคประชาธิปัตย์ 48 ชุด พรรคประชากรไทย 31 ชุด

*แต่อย่างไรก็ดีรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณก็ถูกคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน และล้มล้างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 ที่ใช้มานานกว่า 10 ปี เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534.

และพรรคพลังธรรม 14 ชุด) และได้รับตอบกลับมา 100 ชุด (ชาติไทย 37 ชุด ประชาธิปัตย์ 30 ชุด ประชากรไทย 23 ชุด พลังธรรม 10 ชุด) หรือคิดเป็นร้อยละ 52.9

การวิจัยครั้งนี้มีข้อจำกัดที่สำคัญอยู่ประการหนึ่งคือ ในระหว่างที่ผู้วิจัยส่งแบบสอบถามไปยังอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น อยู่ในระหว่างการประกาศกฏอัยการศึก อันสืบเนื่องมาจากการที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้เข้าควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศตั้งแต่วันที่ 11.30 น. ของวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 และขณะเดียวกันคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้ออกประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติอันเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองอยู่ 3 ฉบับ คือ ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฉบับที่ 7 เรื่อง การห้ามชุมนุมทางการเมือง ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฉบับที่ 19 เรื่อง ให้เลื่อนการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล และกรรมการสุขาภิบาลออกไปโดยไม่มีกำหนด และประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 20 เรื่อง พ.ร.บ.พรรคการเมือง ห้ามพรรคการเมืองประชุม หรือ ดำเนินกิจกรรมอื่นใดทางการเมือง ดังนั้นอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงมีความเกรงกลัวต่อประกาศดังกล่าว และไม่ค่อยกลัวที่จะให้ความร่วมมือในการตอบแบบสอบถาม และเป็นการยากยิ่งที่จะหาการสัมภาษณ์ที่เกี่ยวข้อง แม้กระนั้นก็ตามผู้วิจัยก็สามารถรวบรวมแบบสอบถามกลับคืนมาได้พอสมควร ซึ่งประเด็นนี้ผู้วิจัยจะได้นำไปกล่าวโดยละเอียดในตอนที่ 2 ต่อไป

4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

การศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้คาดว่าจะได้รับประโยชน์ทั้งทางด้านวิชาการและทางด้านการปฏิบัติอยู่หลายประการ กล่าวคือ

- (1) การศึกษาเปรียบเทียบครั้งนี้ทำให้ทราบว่า พรรคการเมืองไทยทั้ง 4 พรรคมีสมรรถนะในการตอบสนองความต้องการของประชาชนมากน้อยเพียงใด
- (2) ทำให้ทราบว่า สมรรถนะของพรรคการเมืองในการตอบสนองความต้องการของประชาชน มีสาเหตุเนื่องมาจากปัจจัยอะไรบ้าง
- (3) ทำให้สามารถนำเอาผลการวิจัยมาประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติได้

5. ทฤษฎีและกรอบแนวความคิด

ตามทรรศนะของโจเซฟ ลาพาลอมบารา และมายรอน ไวเนอร์ (Joseph LaPalombara and Myron Weiner) นั้น พรรคการเมืองหมายถึงองค์การที่มีลักษณะถาวร และต่อเนื่อง ซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยสื่อข้อความอย่างสม่ำเสมอ ระหว่างประชาชนในท้องถิ่นและรัฐบาลในส่วนกลาง โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะจัดตั้งรัฐบาลเพื่อนำเอานโยบายของพรรคตนมาบริหาร ประเทศโดยอาศัยเสียงสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่⁶ อย่างไรก็ตามโอกาสและความเป็นไปได้นั้น พรรคการเมืองจะสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้หรือไม่นั้น ปัญหาสำคัญประการหนึ่งก็คือขึ้นอยู่กับสมรรถนะหรือความสามารถทางการเมือง (political capabilities) ของแต่ละพรรคการเมือง สมรรถนะหรือความสามารถทางการเมืองในทรรศนะของกาเบรียล เอ อาลมอนด์และจี บิงแฮม เพาเวลล์ จูเนียร์ (Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr.) นั้น⁷ หมายถึงการทำหน้าที่อันทำให้เกิดมีผลผลิต (output functions) ของระบบการเมือง และรวมถึงสมรรถนะหรือความสามารถต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ (1) สมรรถนะที่พรรคการเมืองจะดึงหรือสกัดเอาทรัพยากรมาใช้ประโยชน์ (extractive capabilities) (2) สมรรถนะที่พรรคการเมืองจะกำกับดูแลพฤติกรรมของประชาชน (regulative capabilities) (3) สมรรถนะที่พรรคการเมืองจะแจกจ่ายทรัพยากร (สินค้าและบริการ) แก่ประชาชน (distributive capabilities) (4) สมรรถนะที่พรรคการเมืองจะสามารถเป็นสัญลักษณ์ให้ประชาชนรู้สึกว่าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (symbolic capabilities) และ (5) สมรรถนะที่พรรคการเมืองจะสนองตอบความต้องการของประชาชน (responsive capabilities) สำหรับการศึกษานิวยานินพจน์ฉบับนี้ ไม่ได้ทำการศึกษาค้นทั้ง 5 สมรรถนะ แต่จะทำการศึกษาเฉพาะสมรรถนะในประเด็นที่ 5 อันได้แก่สมรรถนะในแง่ของการตอบสนองความต้องการ (responsive

⁶J. LaPalombara and Myron Weiner, eds., Political Parties and Political Development (Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1966) p.5-6.

⁷G. A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., Comparative Politics : A Development Approach (Boston and Toronto : Little, Brown and Company, 1966), chs. 2, 11.

capabilities) ของประชาชนเป็นหลัก โดยพิจารณาจากการที่พรรคการเมืองสามารถสนองตอบความต้องการให้แก่ประชาชนในด้านต่าง ๆ รวมทั้งสามารถช่วยแก้ไขปัญหาคาความเดือดร้อนที่ประชาชนร้องเรียนได้อย่างสัมฤทธิ์ผล

สิ่งที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 1. (สภาพและความสำคัญของปัญหา) ว่าการวิจัยครั้งนี้จะใช้ทฤษฎีและแนวความคิดแบบโครงสร้าง-หน้าที่มาชี้วิเคราะห์หัวข้อที่กล่าวถึงที่วิจัยอยู่ในขณะนี้ ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงขอแบ่งการพิจารณาทฤษฎีและกรอบแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัยออกเป็นสองส่วน กล่าวคือส่วนแรกจะกล่าวถึงทฤษฎีและกรอบแนวความคิดแบบโครงสร้าง-หน้าที่ และสมรรถนะของระบบการเมืองโดยทั่ว ๆ ไป และส่วนที่สองจะกล่าวถึงกรอบแนวความคิดเกี่ยวกับสมรรถนะของระบบหรือพรรคการเมืองในการสนองตอบความต้องการของประชาชนโดยเฉพาะ และจะอาศัยกรอบแนวความคิดเกี่ยวกับสมรรถนะในการสนองตอบความต้องการของประชาชนมาประกอบการตั้งสมมุติฐานในการวิจัยต่อไปด้วย

5.1 ทฤษฎีและกรอบแนวความคิดแบบโครงสร้าง-หน้าที่ และสมรรถนะของระบบการเมืองโดยทั่วไป

การศึกษาการเมืองโดยใช้แนวทางการวิเคราะห์โครงสร้าง-หน้าที่เพื่อนำมาใช้เปรียบเทียบระบบการเมืองนี้ ได้พัฒนามาจากการศึกษาทางมานุษยวิทยา ซึ่งได้แก่ งานของมาลินอฟสกี (Malinowski) และแรดคลิฟ-บราวน์ (Radcliffe-Brown) ที่เชื่อว่าในทุก ๆ ระบบของสังคมนั้นจะต้องประกอบไปด้วย "หน้าที่หลัก" ที่จะต้องปฏิบัติ เพื่อความอยู่รอดของระบบไม่ว่าจะเป็นระบบสังคมประเภทใดก็ตาม สังคมใดที่ไม่มีการปฏิบัติตาม "หน้าที่หลัก" ดังกล่าวนี้นี้จะต้องล่มสลายลง แรดคลิฟ-บราวน์ ได้ระบุว่า การปฏิบัติหน้าที่หลักของระบบถือเป็นเครื่องกำหนดว่าทุก ๆ ส่วนของระบบสังคมจะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างผสมผสานกัน เพื่อก่อให้เกิดการสอดคล้องประสานกันภายในระบบ ซึ่งจะสามารถลดความขัดแย้งที่จะมีผลกระทบต่อความอยู่รอดและความต่อเนื่องของระบบลงได้ ต่อมานักสังคมวิทยา เช่น โรเบิร์ต เมอร์ตัน (Robert Merton) มาเรียน เลวี (Marion Levy) และทัลคอตต์ พาร์สันส์ (Talcott Parsons) ได้นำแนวความคิดเกี่ยวกับ "หน้าที่หลัก" มาปรับปรุงใช้จนกระทั่งนักรัฐศาสตร์ เช่น เกเบรียล อิลมอนด์ และ บิงแฮม เพาเวลล์ ได้นำเอาวิธีการแบบโครงสร้าง-หน้าที่นี้มาปรับปรุงใช้ในการ

วิเคราะห์ระบบการเมืองในเชิงเปรียบเทียบซึ่งมีหลักการสำคัญคือ ท้าการวิเคราะห์ระบบการเมือง โดยเชื่อว่าทุก ๆ ระบบการเมืองจะต้องประกอบด้วย "หน้าที่หลัก" เพื่อความอยู่รอดของระบบ ไม่ว่าจะมีความซับซ้อนอย่างไร และระบบการเมืองทุก ๆ ระบบ ไม่ว่าจะมีการพัฒนาในระดับใด จะต้องประกอบด้วย "โครงสร้างทางการเมือง" ด้วยกันทั้งสิ้น แม้ว่าในระบบการเมืองประเภทหนึ่ง อาจมีโครงสร้างสำคัญเพียง 2-3 อย่าง ที่ทำหน้าที่หลาย ๆ ด้าน ด้วยกัน เช่นที่พบในระบบการเมืองแบบดั้งเดิม ขณะเดียวกันจะมีระบบการเมืองอีกประเภทหนึ่งที่ประกอบด้วยโครงสร้างที่สลับซับซ้อนกันมากมาย แต่ละโครงสร้างต่างก็มีหน้าที่ปฏิบัติเฉพาะส่วนของตนเอง ดังเช่นที่พบในระบบการเมืองที่มีการพัฒนามาในระดับสูงของสังคมตะวันตก

นักรัฐศาสตร์มักจะพบว่า "ระบบ" อยู่เสมอ และคำว่า "ระบบ" ถูกนำมาใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองอยู่เสมอเช่นกัน และทฤษฎีระบบเป็นทฤษฎีที่นักสังคมวิทยาและมานุษยวิทยาดังที่ได้กล่าวข้างต้นได้แนวความคิดมาจากนักชีววิทยา ซึ่งศึกษาระบบของสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ โดยนักสังคมวิทยาและมานุษยวิทยาถือว่าสังคมเปรียบเสมือนสิ่งมีชีวิตอย่างหนึ่ง และอาจจะศึกษาความเคลื่อนไหว เปลี่ยนแปลงทางสังคมได้ โดยมองว่า สังคมเป็นระบบ (system) ที่ประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ (components) ซึ่งแต่ละส่วนจะมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน (interaction) เนื่องจากส่วนย่อยของระบบมีลักษณะเฉพาะของตัวเอง (characteristics) ต่างกระทำหน้าที่ (function) และการเปลี่ยนแปลงของลักษณะหน้าที่ของส่วนย่อยมีผลกระทบต่อส่วนอื่น ๆ และมีผลกระทบต่อระบบโดยส่วนรวม เพราะแต่ละส่วนต่างมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน

อย่างไรก็ดีนักทฤษฎีดังที่กล่าวข้างต้นเห็นตรงกันว่า การที่จะสามารถอธิบายและคาดการณ์ปรากฏการณ์ต่าง ๆ ทางสังคมนั้น ต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับโครงสร้างทางสังคมและสถาบันทางสังคม ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ อยู่ ภายในระบบเสียก่อน

พาร์สันส์ และ เลวี เสนอทฤษฎีว่าด้วยหน้าที่ของระบบ (functional system theory) โดยมีความเห็นว่า สิ่งที่มีความสำคัญที่สุดในระบบได้แก่ การมีหน้าที่ที่สำคัญบางประการ ซึ่งทำให้ระบบสามารถดำรงอยู่ได้

พาร์สันส์ เห็นว่า ระบบทุกระบบจำเป็นต้องกระทำหน้าที่ในการปรับตัว (adaptation) การบรรลุถึงเป้าหมายที่วางไว้ (goal gratification) การบูรณาการ (intergration) การธำรงรักษาระบบ (pattern maintenance) และการจัดการกับความตึงเครียด (tension management)⁸

ส่วน เลวี เห็นว่า หน้าที่ที่ทุกระบบจำเป็นต้องมี เพื่อการดำรงอยู่ของระบบได้แก่ การปรับตัวต่อสภาพแวดล้อม การแบ่งแยกแจกแจงบทบาททางสังคม การคัดเลือกคนให้เข้ามาทำบทบาทนั้น ๆ การธำรงรักษา การมีความรู้ร่วมกัน มีความเชื่อร่วมกัน มีการเรียนรู้ของสมาชิกกรุ่นเยาว์ และมีการควบคุมพฤติกรรมที่จะก่อให้เกิดความสับสนวุ่นวายในสังคม⁹

การปฏิบัติหน้าที่เหล่านี้ จะทำให้ระบบสามารถดำรงอยู่ได้ และในกรณีที่ระบบได้กระทำหน้าที่อย่างครบถ้วน และมีประสิทธิภาพ ระบบจะอยู่ในสภาวะสมดุล (equilibrium) ในกรณีที่การปฏิบัติหน้าที่เหล่านี้เป็นไปอย่างเรียบร้อย และสามารถรักษาสภาวะสมดุลของระบบไว้ได้ เรียกว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ถูกต้อง หรือเป็นประโยชน์ (functional หรือ eufunction) แต่ในกรณีที่การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสภาวะสมดุล เรียกว่า เป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ไร้ประโยชน์ (dysfunctional)

นอกจากนั้น พาร์สันส์ยังเห็นว่า ระบบสังคมต่างก็มีแนวโน้มที่จะรักษาสภาวะสมดุลไว้ ไม่ว่าระบบสังคมนั้นจะเป็นครอบครัว ระบบเศรษฐกิจ หรือระบบการเมืองต่างพยายามรักษาสภาวะตั้ง เค็มของตนไว้ในระยะยาว โดยมีการเปลี่ยนแปลงไปทีละน้อยอย่าง เชื่องช้า ดังนั้น ตามความคิดเห็นของ พาร์สันส์ การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ ของระบบซึ่งต้องพึ่งพาอาศัยกัน และมีผลกระทบต่อกันนั้น ต่างก็ทำหน้าที่ของตัวเองไปบนทางที่จะรักษาระบบสังคมให้ดำรงอยู่ในสภาวะสมดุล

⁸Parsons, Economy and Society (New York : The Free Press of Glencoe, 1956), p. 16.

⁹Marion J. Levy, Modernization and the Structure of Societies (Princeton : Princeton University Press, 1966)

อย่างไรก็ดี พาร์สันส์ ได้ศึกษาระบบสังคมและได้เสนอว่า ระบบสังคมทุก ๆ แห่ง จะต้องมีการปฏิบัติ "หน้าที่หลัก" 4 ประการคือ¹⁰

1. หน้าที่ในการธำรงรักษาระบบ (pattern maintenance function) ซึ่งมีความหมายว่าระบบสังคมจะอยู่รอดได้ก็จะต้องสามารถควบคุมความประพฤติของสมาชิกในสังคมของตนเองไว้ได้ เพื่อจะสามารถตอบสนองความต้องการของสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการธำรงรักษาระบบต้องผ่านกระบวนการย่อย 3 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนแรก ระบบจะต้องอบรมกล่อมเกลาสมาชิกของสังคมให้ยอมรับในการแบ่งแยกบทบาทของแต่ละบุคคล และยอมรับในระบบการให้รางวัล เพื่อตอบแทนแก่ผู้ที่สนองความต้องการของระบบสังคมได้เป็นอย่างดี

ขั้นตอนที่สอง ระบบต้องวางมาตรการควบคุมความประพฤติ และลงโทษสมาชิกของระบบที่ทำการละเมิดที่สถานและระเบียบปฏิบัติที่ระบบวางเอาไว้

ขั้นตอนที่สาม ระบบจะต้องมีมาตรการในการแก้ไขปัญหาก็เกิดขึ้นจากความตึงเครียดและความขัดแย้งในระบบสังคมด้วย

2. หน้าที่ในการบรรลุถึงเป้าหมาย (goal attainment function) ซึ่งขึ้นอยู่กับสมมุติฐานที่ว่า บุคคลมารวมตัวกันเป็นสังคมเพื่อจะสามารถดำเนินการร่วมกับที่จะบรรลุถึงเป้าหมายได้ ถ้าระบบไม่สามารถบรรลุถึงเป้าหมายพื้นฐาน เช่น การป้องกันตนเอง การหาเลี้ยงชีพ และการสืบทอดเผ่าพันธุ์ ซึ่งเป็นเป้าหมายหลักได้แล้ว สังคมจะไม่สามารถอยู่รอดได้

3. หน้าที่ในการปรับตัว (adaptation function) สังคมจะต้องสามารถปรับตัวเพื่อต้านทานต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาได้ เช่นเดียวกับหน้าที่ในการบรรลุถึงเป้าหมาย สังคมจะสามารถอยู่รอดได้จะต้องสามารถปรับตัวเพื่อความอยู่รอด ไม่ว่าสภาพแวดล้อมของสังคมทั้งภายในและภายนอกจะเปลี่ยนแปลงไปเช่นไร ถ้าสังคมใดไม่สามารถปรับตัวได้

¹⁰ สุกิจ เจริญรัตนกุล, ขอบข่ายและแนววิเคราะห์ของรัฐศาสตร์ (กรุงเทพฯ : กลุ่มดินสอและปากกาลูกลื่น, 2524), หน้า 87-88.

สังคมนั้นก็จะต้องแตกสลายและสูญสิ้นไปเช่นกัน

4. หน้าที่ในการบูรณาการ (integration function) กล่าวคือ ความจำเป็นของระบบสังคมที่จะต้องผสมผสานส่วนต่าง ๆ ของระบบให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างสอดคล้องกันได้ หากสังคมใดที่โครงสร้างส่วนต่าง ๆ เช่น บทบาท กลุ่ม ชุมชน และสถาบันไม่สามารถปฏิบัติงานอย่างคล่องจนกันดีเป็นอดีแล้ว สังคมนั้น ก็จะประสบกับปัญหาในการธำรงรักษาระบบการบรรลุถึง เป้าหมายรวมทั้งการปรับตัวอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ยิ่งไปกว่านั้น ในสังคมใดก็ตามถ้าบุคคลเป็นจำนวนมากถูกบดขยี้จนเกลี้ยงให้เชื่อว่าบทบาทโครงสร้างทางสังคมที่เป็นอยู่ในขณะนั้นเป็นสิ่งที่มิประโยชน์ และมีความชอบธรรมแล้ว สมาชิกของสังคมส่วนใหญ่อย่จะร่วมมือกันธำรงรักษาโครงสร้าง และการประพฤติดุปฏิบัติของระบบสังคมของตนเองไว้ เช่น ในสังคมอินเดีย ระบบวรรณะ เป็นโครงสร้างทางสังคมที่มีบทบาทซับซ้อนมาก トラบิตที่สังคมสามารถโน้มน้าวให้ชาวอินเดียที่ต่างวรรณะกัน ยอมรับในการแบ่งแยกบทบาท ในระบบการให้รางวัลและระบบการลงโทษดังที่เป็นอยู่แล้ว ระบบวรรณะก็จะสามารถธำรงรักษาตนเองให้อยู่รอดได้ แต่หากเมื่อใดก็ตามที่คนในวรรณะต่าง ๆ เริ่มตื่นตัว และไม่ยอมรับบทบาทที่ถูกกำหนดดังกล่าว นั้นแล้ว วรรณะที่เสียประโยชน์ก็จะเริ่มเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทบาท และโครงสร้างของสังคมเสียใหม่ ซึ่งจะมีผลให้บูรณาการของโครงสร้างและการแบ่งแยกหน้าที่ในสังคมต้องแตกสลายลง ดังนั้น สังคมใดจะมีบูรณาการได้ สังคมนั้นจะต้องมีโครงสร้าง และมีพฤติกรรมทางสังคมที่สอดคล้องกันด้วย กฎเกณฑ์ที่ตั้งไว้ย่อมจะไร้ความหมาย ถ้าบุคคลไม่ยอมเชื่อถือ เคารพและปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ดังกล่าวนี้¹¹

นอกจากหน้าที่หลัก 4 ประการที่พาร์สันส์ได้กล่าวข้างต้นแล้ว เขายังได้ศึกษาเกี่ยวกับระบบสังคม และกล่าวว่า ระบบสังคมคือระบบที่ประกอบไปด้วยผู้กระทำารหลากหลายที่มีการปฏิสัมพันธ์กันในสภาพแวดล้อมอย่างหนึ่ง ผู้กระทำเหล่านั้นมีแนวโน้มที่จะตอบสนองความต้องการของเขาให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้และความสัมพันธ์ที่เขามีต่อด้านนั้นถูกตีกรอบโดยระบบ

¹¹ กนลา สุขพานิช-ชั้นธปราบ, เอกสารการสอนชุดวิชาระบบการเมืองเปรียบเทียบ หน่วยที่ 2 (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2527), หน้า 52-53.

บรรทัดฐานที่เขามาร่วมกัน หรือที่ถูกกำหนดโดยวัฒนธรรม¹²

การที่นักรัฐศาสตร์สมัยใหม่ สนใจทฤษฎีว่าด้วยระบบของนักสังคมวิทยา มานุษยวิทยา และพยายามนำมาใช้ในการศึกษาระบบการเมือง ปรากฏการณ์ทางการเมืองและพฤติกรรมทางการเมืองนั้น เนื่องมาจากนักรัฐศาสตร์สมัยใหม่พยายามทำให้การศึกษาการเมืองพ้นออกมาจากแนวทางการศึกษา ปัญหาทางการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องของการอาศัยคุณค่ามากกำหนดว่าอะไรเป็นสิ่งที่ดี ที่ควรสำหรับระบบการเมือง ซึ่งนักรัฐศาสตร์สมัยใหม่เห็นว่าทำให้การศึกษารัฐศาสตร์ขาดความเป็นวิทยาศาสตร์ เพราะเป็นการใช้คุณค่ามากกว่าการวิเคราะห์โดยเป็นกลางอย่างแท้จริง แต่ทฤษฎีว่าด้วยระบบจะช่วยให้การวิเคราะห์การเมืองได้ในแง่ของการศึกษา ความเป็นไปของระบบการเมืองว่าการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันทางการเมืองในลักษณะใดจะก่อให้เกิดเสถียรภาพหรือความระส่ำระสายทางสังคม ปัจจัยจะก่อให้เกิดการธำรงรักษาไว้ซึ่งสถานภาพดั้งเดิม และปัจจัยใดจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง เป็นต้น ส่วนแนวความคิดของทฤษฎีระบบที่ว่า ส่วนย่อยของระบบต่างต้องพึ่งพาอาศัยและมีปฏิสัมพันธ์กันนั้น ก็ช่วยให้มีทัศนะต่อระบบการเมืองว่า ระบบการเมืองมิใช่จะมีแต่โครงสร้างเท่านั้น ดังนั้นในการศึกษาวิเคราะห์ระบบจึงไม่ควรพิจารณาเฉพาะโครงสร้างส่วนย่อยแต่ละส่วน (เช่น ศึกษาเฉพาะพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ รัฐบาล คณะทหาร) หากจะต้องศึกษาและทำความเข้าใจด้วยว่า ส่วนย่อย แต่ละส่วนนี้มีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างไรด้วย การปฏิบัติหน้าที่ของส่วนย่อยแต่ละส่วน มีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนอื่น ๆ อย่างไร และจะมีผลต่อระบบการเมืองโดยรวมอย่างไรด้วย เราจึงจะมีความรู้ ความเข้าใจในระบบการเมืองอย่างแท้จริง ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ทฤษฎีว่าด้วยระบบมีประโยชน์ในการศึกษาการเมืองแบบมหภาค (macro-politics) ซึ่งเป็นการมองภาพรวมของการเมืองไม่ใช่มองชั้นส่วนแต่ละชั้น โดยรู้จักเข้าใจส่วนย่อย แต่ไม่เข้าใจส่วนใหญ่หรือที่เราพูดกันว่าการศึกษาการเมืองแบบมหภาคเปรียบเหมือนการเห็นภาพป่าทั้งป่า มิใช่การเห็นเฉพาะต้นไม้ในป่าบางต้นเท่านั้น¹³

¹²Talcott Parsons, The Social System (London : Tavistock Publications, 1951), p.p. 5-6

¹³ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2523), หน้า 5.

ทฤษฎีเกี่ยวกับระบบ อาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภทด้วยกัน คือ¹⁴

1. ทฤษฎีที่พยายามอธิบายและจัดแบ่งประเภทตัวแปรต่าง ๆ ทางสังคม
2. ทฤษฎีการปฏิบัติงานและธำรงรักษาระบบ
3. ทฤษฎีเกี่ยวกับพลวัต ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในระบบ

ทฤษฎีที่พยายามอธิบายและจัดแบ่งประเภทตัวแปรต่าง ๆ ทางสังคม

ทฤษฎีนี้มุ่งแยกความแตกต่างระหว่างระบบ เช่น ระบบประชาธิปไตย-ระบบเผด็จการ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการแยกระดับต่าง ๆ ของระบบ เช่น ระบบทั้งหมดกับระบบย่อย (subsystem) การแบ่งระบบลักษณะนี้ ทำให้สามารถวิเคราะห์ส่วนต่าง ๆ ของระบบว่ามีระดับการบูรณาการมากน้อยเพียงใด กล่าวคือ ส่วนประกอบต่าง ๆ มีลักษณะความสัมพันธ์ที่เกื้อกูลกัน มีเอกภาพมากน้อยเพียงใด การแจกแจงทางโครงสร้างมีความสลับซับซ้อนหรือไม่ ส่วนประกอบต่าง ๆ ต้องพึ่งพาอาศัยกันมากน้อยเพียงใด ลักษณะของส่วนประกอบเป็นไปแบบกระจุกหรือกระจายตัวอย่างไร

ทฤษฎีนี้ชี้ให้เห็นด้วยว่า ระบบนั้นนอกจากภายในระบบจะมีส่วนต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กันแล้ว ตัวระบบทั้งระบบยังสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมอีกด้วย ดังนั้นจึงต้องมีการกำหนดขอบเขต (boundaries) ระหว่างระบบกับสภาพแวดล้อม) โดยพิจารณาจากปัจจัยที่ป้อนจากสภาพแวดล้อมนั้นเข้าสู่ระบบ และผลที่เกิดขึ้น (inputs and outputs)

ทฤษฎีการปฏิบัติงานและธำรงรักษาระบบ ทฤษฎีนี้พิจารณาถึงการปฏิบัติงานและการธำรงรักษาระบบ (regulation and maintenance of the system) ซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นว่า ระบบมีพลังต่าง ๆ ที่มีบทบาทในการปฏิบัติงานและการรักษาระบบ เพื่อความมีเสถียรภาพและความสมดุลมากน้อยเพียงใด

¹⁴ชโยนันต์ สมุทวณิช, การเมืองเปรียบเทียบ : ทฤษฎีและแนวความคิด (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526), หน้า 56-58.

ทฤษฎีเกี่ยวกับพลวัต ทฤษฎีนี้พิจารณาลักษณะของพลังงานต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดพลวัต สำหรับการเปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นสังขมดาที่เกิดขึ้นได้ แต่จะมีลักษณะ เสริมสร้าง หรือทำลายระบบ การเปลี่ยนแปลงที่มีลักษณะค่อยเป็นค่อยไปเกิดจากการที่ระบบปรับตัวเข้ากับ การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม ซึ่ง ได้แก่ การปรับตัว การเรียนรู้ เป็นต้น

การนำทฤษฎีระบบมาใช้ในการวิเคราะห์การเมือง¹⁵

เดวิด อีสตัน ได้เขียนไว้ใน A System Analysis of Political Life พิมพ์เมื่อปี ค.ศ. 1965 เราสามารถนำทฤษฎีระบบเพื่อศึกษาพฤติกรรมในระบบการเมือง ทั้งในระดับชาติและในความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างประเทศได้ โดยศึกษาว่าอะไรเป็น ปัจจัยที่ทำให้ระบบการเมืองอยู่ได้

นอกจาก อีสตัน จะให้ความสนใจต่อการศึกษาความสมดุลของระบบการเมือง หรือ เสถียรภาพทางการเมืองแล้ว ยังได้ศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการไร้เสถียรภาพทางการเมืองด้วย แนวทางนี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยหลายด้าน โดยมองว่าระบบการเมืองมีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

1. ระบบการเมือง เป็นรูปแบบของปฏิสัมพันธ์กลุ่มหนึ่ง ซึ่งสามารถแยกออกได้จาก ปฏิสัมพันธ์ทางสังคม ลักษณะนี้ได้แก่ การที่การเมือง เป็นการแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าทางสังคม โดย อำนาจรัฐ การแบ่งปันคุณค่าทางสังคมนี้ กระทำโดยกลุ่มคนที่มีอำนาจทางการเมืองและระบบ การเมือง เป็นปฏิสัมพันธ์ลักษณะหนึ่งภายในสังคม ที่ทำหน้าที่สำคัญในการแบ่งปันคุณค่าทางสังคม
2. ระบบการเมืองมีคุณสมบัติที่เหมือนกับระบบสังคมอย่างหนึ่ง คือ มีปฏิกริยาตอบสนองและมีความสามารถในการปรับตัวเอง ซึ่งทำให้สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขกระบวนการ ของระบบการเมือง และโครงสร้างทางการเมือง เพื่อรักษาระบบให้คงอยู่ได้

¹⁵ อังานวีรชาติ ผ่องโชติ, "การประเมินสมรรถนะของคณะกรรมการหมู่บ้าน" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย, 2531), หน้า 15-16.

3. ระบบการเมืองมีพลวัต คือ มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ และระบบเองก็มีกลไกป้อนกลับ (feedback mechanism) ซึ่งทำหน้าที่ป้อนข้อมูลข่าวสารให้แก่ระบบ

4. ระบบการเมืองเป็นระบบเปิด (open system) ซึ่งได้รับอิทธิพลจากปัจจัยแวดล้อมเสมอ ระบบการเมืองมีขอบเขตหรืออาณาบริเวณของระบบ ซึ่งทำให้เราสามารถศึกษาพฤติกรรมภายในระบบได้ และสามารถวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองระบบอื่น ๆ เช่น ระบบเศรษฐกิจ

5. สภาพแวดล้อมของระบบการเมือง อาจเป็นสภาพแวดล้อมภายในระบบสังคม (infra-societal) หรือนอกระบบสังคม (extra-societal) ดังนั้นสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อกระบวนการแบ่งปันคุณค่าทางการเมือง อาจมาจากภายในสังคมก็ได้

6. ระบบการเมืองต้องเผชิญกับการท้าทายจากสภาพแวดล้อมอยู่เสมอ ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นพลังกดดัน พลังนี้มี 2 ด้าน ด้านหนึ่งเป็นการเรียกร้อง (demand) อีกด้านหนึ่งเป็นการให้การสนับสนุน (support)

7. ระบบการเมืองจะอยู่ในสภาวะที่มั่นคง เมื่อมีความสมดุลระหว่างปัจจัยที่เข้าสู่ระบบการเมือง และผลที่เกิดจากการตอบสนองต่อปัจจัยเหล่านี้

8. แต่ระบบการเมืองจะอยู่ในสภาวะที่ไม่สมดุลอยู่เสมอ ถ้าหากว่าความต้องการมีมากกว่าความสามารถที่จะตอบสนอง

9. การคงอยู่ของระบบการเมือง จะต้องอาศัยโครงสร้างพื้นฐานบางอย่าง ซึ่งโครงสร้างทางการเมืองดังกล่าวนี้ มีทั้งที่เป็นสถาบันและไม่เป็นสถาบัน ได้แก่ ความคิด ความเชื่อ และทัศนคติทางการเมืองของประชาชน เป็นต้น โครงสร้างพื้นฐานทั้งสองประเภทนี้เป็นสิ่งที่สนับสนุนให้ระบบการเมืองคงอยู่ได้

10. สิ่งสนับสนุนระบบการเมืองมีอยู่ 3 ประการคือ ชุมชนการเมือง ระบอบการปกครอง และอำนาจของรัฐบาล ชุมชนการเมืองหมายถึง การที่กลุ่มชนอยู่ร่วมกัน โดยมีความเต็มใจที่จะร่วมมือซึ่งกันและกัน ในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบการเมืองการปกครอง หรือระบบการปกครองหมายถึง การมีกติกาซึ่งกำหนดโครงสร้างองค์กรทางการเมือง ตลอดจนหลักเกณฑ์ทางการเมืองการปกครองต่าง ๆ ส่วนอำนาจของรัฐบาลหมายถึง การที่มีบุคคลจำนวนหนึ่ง ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ในการปกครอง

11. ระบบการเมืองประกอบด้วยส่วนย่อยต่าง ๆ ส่วนย่อยเหล่านี้มีบทบาทในกระบวนการทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบาย และปัญหาที่มีความสำคัญต่อสังคม

จากคำจำกัดความของอีส์ตัน ระบบการเมืองจึงเป็นกลไกของการที่มีปัจจัยต่าง ๆ ป้อนเข้าสู่ระบบการเมือง และกลไกนั้นแปรเปลี่ยนปัจจัยนำเข้าเป็นนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาล

การวิเคราะห์ระบบการเมืองโดยทฤษฎีโครงสร้าง-หน้าที่ (Structural-functional Analysis)

การศึกษาการเมืองแนวระบบ input-output ของอีส์ตันมีปัญหาบางอย่าง กล่าวคือ ยังไม่มีความชัดเจนว่ามีกระบวนการใดบ้างที่ระบบการเมืองต้องกระทำ ดังนั้น เพื่อช่วยให้เข้าใจมากยิ่งขึ้น น่าที่จะพิจารณาวิเคราะห์แนวระบอบอีกแบบหนึ่งคือ กาเบรียล อัลมอนด์ (Gabriel Almond) ได้นำเอาการวิเคราะห์แบบโครงสร้างหน้าที่ (structural-functional analysis) จากนักสังคมวิทยาและมานุษยวิทยามาประยุกต์ใช้กับการวิเคราะห์การเมืองแนวระบบแนววิเคราะห์ของอัลมอนด์เริ่มต้นคล้ายกับงานการวิเคราะห์แนวระบบของอีส์ตัน กล่าวคือ เน้นระบบ อันแห่งของความเป็นหนึ่งเดียวครอบคลุมหลายส่วน โดยมีส่วนต่าง ๆ มีการปฏิสัมพันธ์กัน เน้นความมีเสถียรภาพของการปฏิสัมพันธ์เหล่านี้ในรูปแบบที่ทำให้เกิดดุลยภาพ โดยมีการเปลี่ยนแปลงจากดุลยภาพหนึ่ง ไปสู่อีกดุลยภาพหนึ่ง ซึ่งอัลมอนด์ได้รับอิทธิพลจากนักสังคมวิทยา โดยมีผลทำให้สามารถศึกษากลุ่มของการกระทำทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ¹⁶

¹⁶ พงศิสาณ ชุมพล, ระบบการเมืองความรู้เบื้องต้น (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 47-48.

กาเบียร์ล อัลมอนต์¹⁷ กล่าวถึง ลักษณะสำคัญของระบบการเมืองมีอยู่ 3 ประการคือ

1. การมีลักษณะทั่วด้าน (comprehensiveness) หมายความว่า ระบบการเมืองครอบคลุมกิจกรรมหลายประเภท ที่เกี่ยวกับการใช้หรือการขู่ว่าจะใช้กำลังบังคับ
2. การมีลักษณะพึ่งพาอาศัยระหว่างส่วนย่อยต่าง ๆ ของระบบการเมือง (interdependence) ซึ่งหมายความว่า การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในส่วนใดส่วนหนึ่งจะมีผลกระทบต่อถึงส่วนอื่น ๆ ของระบบการเมืองด้วย
3. การมีขอบเขตของระบบ (existence of boundaries) หมายความว่า เราสามารถกำหนดขอบเขตของระบบการเมืองได้ว่า ขอบเขตของระบบการเมืองและกิจการทางการเมืองอยู่ตรงไหนและส่วนใด และกิจการมาดในสังคมเป็นขอบเขตของระบบอื่น

ส่วนลักษณะเฉพาะของระบบการเมือง อัลมอนต์ แบ่งออกเป็น 5 ประการคือ

1. ความเป็นสากล (universality) ระบบการเมืองทุกระบบไม่ว่าจะเป็นของสังคมที่มีการพัฒนาแล้ว หรือยังไม่พัฒนา ล้วนแต่มีลักษณะร่วมใหญ่ ๆ คล้ายคลึงกันแทบทั้งสิ้น
2. ความเป็นสากลของโครงสร้างทางการเมือง (universality of political structure) ระบบการเมืองมีโครงสร้างทางการเมือง ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ แม้ว่าโครงสร้างเหล่านี้จะมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไปในสังคมที่มีการพัฒนาแตกต่างกันออกไป
3. ความเป็นสากลของหน้าที่ทางการเมือง (universality of political function) ระบบการเมืองทุกระบบมีโครงสร้างซึ่งปฏิบัติหน้าที่ การศึกษาวิเคราะห์การเมือง จึงต้องพิจารณาทั้งในแง่โครงสร้างและหน้าที่ควบคู่กันไป ซึ่งหน้าที่ของระบบการเมืองได้แก่ (1) การให้การเรียนรู้ทางการเมือง (2) การแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ (3) การรวบรวมผลประโยชน์ต่าง ๆ (4) การสื่อสารทางการเมือง (5) การออกกฎหมาย (6) การนำกฎหมายไปปฏิบัติ (7) การพิจารณาตัดสินคดี

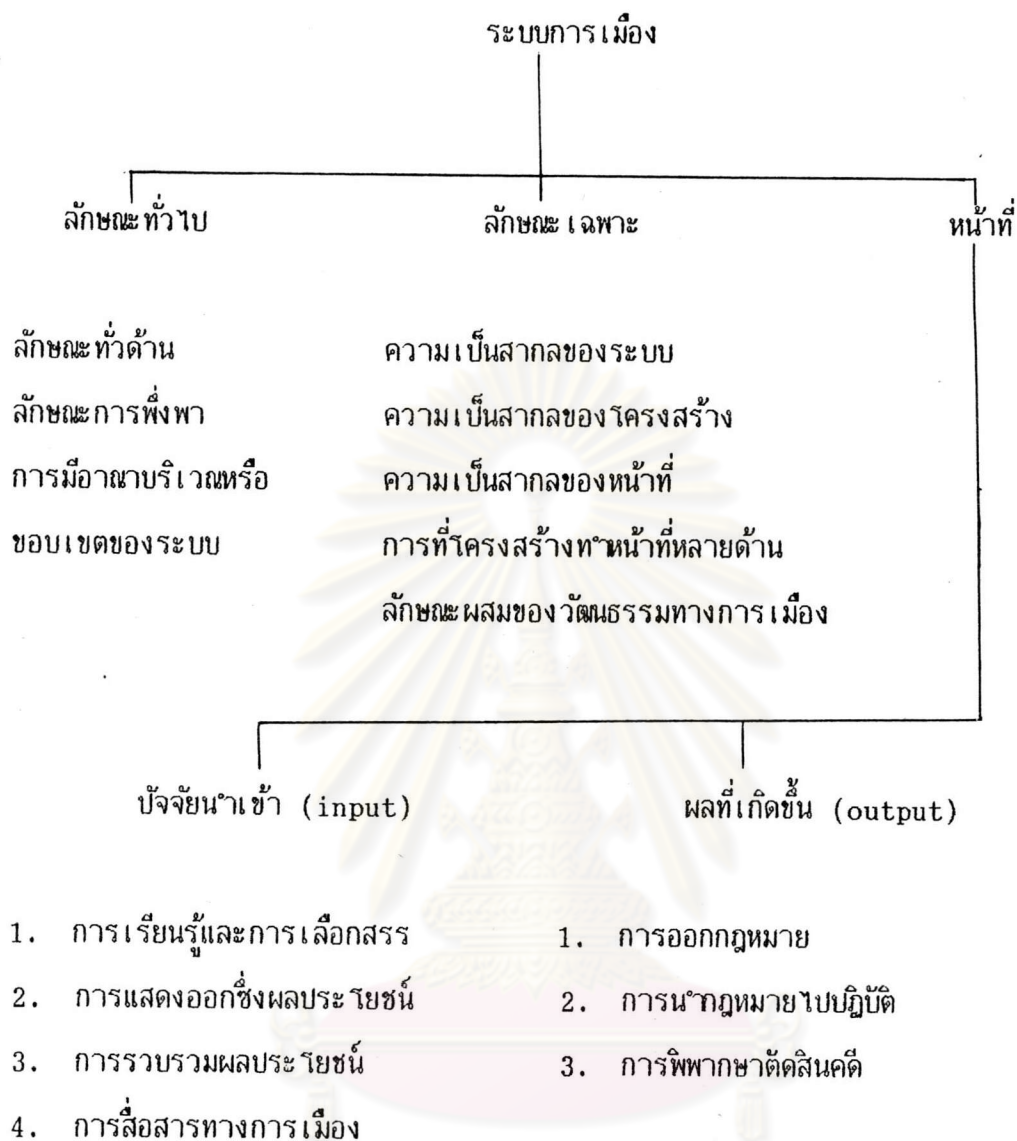
¹⁷ อังวาน วีระชาติ ผ่องโชติ, การประเมินสมรรถนะของคณะกรรมการหมู่บ้าน,

4. โครงสร้างทางการเมืองทำหน้าที่หลายด้าน (multifunctionality of political structure) ระบบการเมืองทุกระบบมีโครงสร้างทางการเมือง ซึ่งทำหน้าที่หลายด้าน โดยโครงสร้างหนึ่ง อาจทำหน้าที่มากกว่าหนึ่งอย่าง แต่ในระบบการเมืองที่พัฒนาแล้ว จะมีการแบ่งแยกแจจแจง โครงสร้างทางการเมืองออกไปมากมาย โดยแต่ละ โครงสร้างจะทำหน้าที่เฉพาะอย่าง

5. การที่ระบบการเมืองมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบผสม (culturally mixed character of political system) ระบบการเมืองทุกระบบถึงแม้ว่าจะมีโครงสร้างทางการเมืองที่เป็นทางการ แต่ความสัมพันธ์ส่วนบุคคลและทัศนคติ ค่านิยม แบบดั้งเดิมบางอย่างในสังคม ยังมีอิทธิพลต่อการกำหนดพฤติกรรมของบุคคลที่ทำหน้าที่ในโครงสร้างทางการเมืองเหล่านั้น ดังนั้น จึงไม่มีระบบการเมืองใดที่มีความทันสมัยอย่างสมบูรณ์ เพราะแม้ว่าจะมีโครงสร้างทางการเมืองที่ทันสมัย แต่วัฒนธรรมทางการเมืองที่ได้รับอิทธิพลมาจากความเชื่อ ค่านิยมดั้งเดิม ยังมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีบทบาททางการเมืองอยู่มาก

จากที่กล่าวมาสามารถเขียนเป็นภาพ ได้ดังนี้คือ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาพที่ 1 แสดงระบบการเมืองตามแนวความคิดของ Almond

ที่มา : ชัยอนันต์ สมทวิช, การเมืองเปรียบเทียบ : ทฤษฎีและแนวความคิด, หน้า 69.

การศึกษาของอัลมอนต์ เน้นการศึกษาระบบการเมืองในแง่ของ "หน้าที่" ควบคู่ไป กับ "โครงสร้าง" ลักษณะร่วมของระบบการเมือง 4 ประการข้างต้นนี้ย่อมเป็นข้อยืนยันได้ ที่เดียว ว่าหากจะศึกษาถึงหน้าที่ที่ย่อมไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงการพิจารณาโครงสร้าง ไปได้ ด้วยเหตุนี้ การศึกษาของอัลมอนต์ จึงมีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเป็น การศึกษาหรือแนว วิเคราะห์โครงสร้าง-หน้าที่ (structural-functional approach)

หน้าที่ของระบบการเมืองโดยสากลซึ่งอัลมอนต์ได้ให้ความสนใจเป็นพิเศษนั้น ได้แก่ หน้าที่ที่ระบบจะต้องกระทำ ซึ่งอัลมอนต์เรียกว่า input function หรือหน้าที่ในการนำเข้า และ output function หรือหน้าที่ในการนำออกจากระบบการเมือง ตามแนวความคิดของ อัลมอนต์ อาจจำแนกออกได้ดังนี้

หน้าที่ในการนำเข้าสู่ระบบการเมือง (input function) ได้แก่¹⁸

1. กระบวนการหล่อหลอมทางการเมือง หรือสังคมประภคิตทางการเมือง (political socialization) และการเลือกสรรทางการเมือง (political recruitment)
2. การแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ (interest articulation)
3. การรวบรวมผลประโยชน์ (interest aggregation)
4. การติดต่อสื่อสารทางการเมือง (political communication)

หน้าที่ในการนำออกจากระบบการเมือง (output function) ได้แก่

5. การสร้างกฎระเบียบ (rule making)
6. การนำกฎระเบียบไปใช้ (rule application)
7. การปรับประยุกต์ใช้กฎระเบียบ (rule adjudication)

¹⁸ สุกิจ เจริญรัตนกุล, อ้างแล้ว, หน้า 96.

หน้าที่ในการนำเข้าสู่ระบบการเมือง¹⁹

1. กระบวนการหล่อหลอมทางการเมือง คือ การสร้างวัฒนธรรมทางการเมือง ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งในระบบการเมืองนั้น ๆ นั่นเอง สมาชิกของระบบจะถูกหล่อหลอมตั้งแต่วัยเด็กจนเป็นผู้ใหญ่ให้ยอมรับในลักษณะแบบแผนหนึ่ง ซึ่งรวมถึงทัศนคติ ความคิดเห็นอันเป็นมาตรฐานของระบบนั้น ๆ ค่านิยม ความรู้สึก และเลขาไปถึงบทบาททางการเมือง นอกจากนี้ยังรวมถึง ตัวผู้แสดงบทบาททางการเมืองด้วย ซึ่งก็คือเป็นการหล่อหลอมให้สมาชิกได้เรียนรู้โครงสร้างทางการเมืองและทักให้ยอมรับบ้านที่สุสุด หรือในทางตรงข้าม อาจจะปฏิเสธได้ ประเด็นนี้ขึ้นอยู่กับแต่ละระบบ อย่างไรก็ตามสำหรับตัวแทนที่จะทำหน้าที่ดังกล่าวคือ กระบวนการหล่อหลอมทางการเมืองได้แก่สถาบันต่าง ๆ เป็นต้นว่า ครอบครัว โรงเรียน วัด ชุมชน เพื่อนพ้อง สื่อสารมวลชน พรรคการเมือง หน่วยงานทางราชการ ฯลฯ

สำหรับ การเลือกสรรทางการเมือง เป็นกระบวนการการทำหน้าที่ต่อจากการหล่อหลอมทางการเมือง อาจกล่าวได้ว่าการเลือกสรรทางการเมือง เป็นขั้นตอนสูงสุดสำหรับการเรียนรู้ของสมาชิกในสังคมสำหรับเรื่องการเมือง กระบวนการหล่อหลอมทางการเมืองจะให้ภาพที่กว้าง ๆ ทางการเมืองแก่พวกเขา แต่การเลือกสรรทางการเมืองจะทักให้พวกเขาได้เรียนรู้อย่างลึกซึ้งในบทบาทที่พวกเขาเล่นมันอยู่ กระบวนการนี้จะคัดสรรคนมาจากส่วนต่าง ๆ ของสังคมเพื่อเข้าสู่บทบาทเฉพาะทางการเมือง เป็นต้นว่า บทบาทผู้แทนราษฎร บทบาทของผู้ใช้สิทธิในการเลือกผู้แทนของตน โครงสร้างที่ทักหน้าที่นี้ได้แก่ พรรคการเมือง ระบบการเมืองตั้ง ระบบราชการ ฯลฯ

2. การแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ การแสดงออกซึ่งผลประโยชน์อาจปรากฏออกมาในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การเดินขบวน ชุมนุมประท้วง การออกแถลงการณ์ของนักศึกษา ช่างนา ชาวไร่และกรรมกร ซึ่งเป็นการรวบรวมกลุ่มของผู้มีผลประโยชน์เดียวกันแสดงออกซึ่งผลประโยชน์แห่งกลุ่มตนแก่ผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมือง

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 96-97.

3. การรวบรวมผลประโยชน์ เมื่อข้อเรียกร้องของกลุ่มต่าง ๆ ผ่านเข้ามาสู่ระบบการเมือง ๆ จะมีโครงสร้างในการทำหน้าที่ในการรวบรวมผลประโยชน์อันหลากหลายให้เป็นกลุ่มก้อน เพื่อความสะดวกแก่การเป็นทางเลือกในการตัดสินใจตอบสนองของผู้มีอำนาจสั่งการตัดสินใจ หรือพิจารณาประกอบการตัดสินใจ โครงสร้างที่ทำหน้าที่นี้อาจได้แก่ ระบบราชการ สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง ฯลฯ

4. การติดต่อสื่อสารทางการเมือง อาจจะสามารถกล่าวได้ว่าการติดต่อสื่อสารทางการเมืองเป็นหน้าที่อันสำคัญยิ่งที่เดียวของระบบการเมือง (หรือระบบอื่นใดก็ตาม) โดยพฤติกรรมของมนุษย์แล้วนั้นไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงสิ่งนี้ได้เลย การติดต่อสื่อสารคมนาคมจึง เป็นสิ่งที่เชื่อมโยงส่วนต่าง ๆ ของระบบเข้าด้วยกัน หรือการทำหน้าที่อย่างอื่นของระบบการเมืองต้องผ่านวิธีการนี้ กระบวนการหล่อหลอมย่อมต้องผ่านการสื่อสารต่อระหว่าง พ่อ แม่ เด็ก และสมาชิกของครอบครัวคนอื่น ๆ ตั้งขึ้นเป็นต้น โครงสร้างที่ทำหน้าที่นี้มีทั้ง โครงสร้างทางสังคมและการเมือง เป็นต้นว่า ครอบครัว ชุมชน เพื่อนพ้อง และพรรคการเมือง หน่วยงานรัฐ กลุ่มผลประโยชน์ ฯลฯ

หน้าที่ในการนำออกจากระบบการเมือง²⁰

5. การสร้างกฎระเบียบ คือการจัดระเบียบของสังคมซึ่งอาจจะเป็นในรูปของคำสั่ง ระเบียบ กฎเกณฑ์ กฎหมาย ฯลฯ ถือเป็นหน้าที่ของระบบการเมือง ในระบบการเมืองสมัยใหม่ก็ได้แก่ สภานิติบัญญัติ ผู้เผด็จการ คณะรัฐมนตรี สภาจังหวัด สภาเทศบาล เป็นต้น ในระบบการเมืองแบบโบราณ โครงสร้างที่ทำหน้าที่นี้อาจจะเป็น หัวหน้าเผ่า คณะผู้อาวุโส หรือหมอผีประจำเผ่า เป็นต้น

6. การนำกฎระเบียบมาใช้ คือ การนำเอากฎระเบียบที่ออกมาแล้วมาบังคับใช้นั้นเอง ปัจจุบันนี้จะเห็นได้ว่าไม่มีโครงสร้างใดอีกแล้วที่หน้าที่นี้ได้ให้เห็นชัดเจนไปกว่า

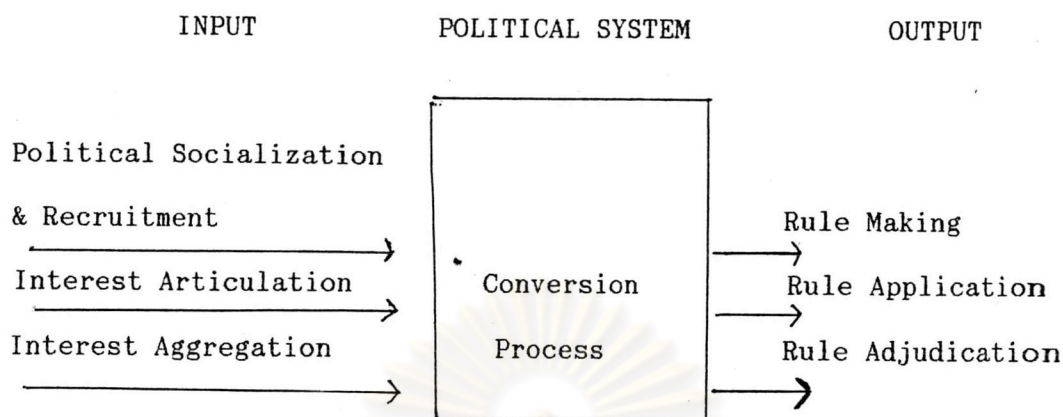
²⁰เรื่องเดียวกัน, หน้า 98-100.

"ระบบราชการ" สำหรับในสังคมโบราณหน้าที่นี้อาจจะรวมอยู่ในตัวหัวหน้าเผ่าด้วยก็ได้ หรืออาจเป็น "นักรบประจำเผ่า"

7. การปรับประยุกต์ใช้กฎระเบียบ คือการตีความหมายกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ออกมาแล้วนั้น ซึ่งในหลายประการที่เดียวที่กฎระเบียบเปิดช่องว่างแก่การตีความหมาย หรือในความเป็นจริงนั้น ย่อมเป็นการยากที่เดียวที่จะสร้างกฎระเบียบออกมาชนิดตายตัว หรือเมื่อเวลาผ่านไปหรือเวลาฉุกเฉิน เร่งรีบ การปรับประยุกต์ย่อมเป็นที่ต้องการ ในเวลาปกติทั่วไป ระบบที่เป็นสมัยใหม่จะพบว่าศาลเป็นผู้ทำหน้าที่นี้ หากในเวลาที่ดีความได้ว่า "ไม่ปกติ" อาจจะมีผู้เผด็จการหรือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ทำหน้าที่เหล่านี้ก็ได้ ในระบบสมัยโบราณก็เห็นจะไม่พ้นไปจากหัวหน้าหรือหมอผีประจำเผ่า

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า อัลมอนต์ ได้แสดงถึงลักษณะเฉพาะ 5 ประการของระบบการเมืองว่ามีลักษณะ เป็นอย่างไร ดังนั้นหน้าที่ทั้ง 7 ประการนี้ก็หาได้ถูกผูกขาดการทำหน้าที่จากโครงสร้างใดหนึ่งไม่โครงสร้างหนึ่ง ๆ ย่อมมีหน้าที่ได้หลายหน้าที่ เพียงแต่ว่าลำดับหน้าที่ในแต่ละอย่างจะแตกต่างกัน

การศึกษาของ อัลมอนต์ ทำให้มองเห็นภาพอย่างคร่าว ๆ และกว้าง ๆ อันประกอบไปด้วยส่วนประกอบสามส่วนด้วยกันในสื่อความคิดของเขา คือ input หรือส่วนนำเข้าสู่ระบบการเมือง ระบบการเมือง และ output หรือส่วนนี้ออกจากระบบการเมือง ส่วนของระบบการเมืองเป็นตัวเปลี่ยน input ให้ออกมาเป็น output โดยนัยนี้เองที่อนุสรณ์ ลัมมณี ได้นำไปเทียบเคียงกับแผนภาพ วิธีการศึกษาแนววิเคราะห์ระบบของ David Easton และได้ให้แผนภาพแสดงภาพรวมของการทำหน้าที่ของระบบการเมืองในขั้นแรกดังนี้

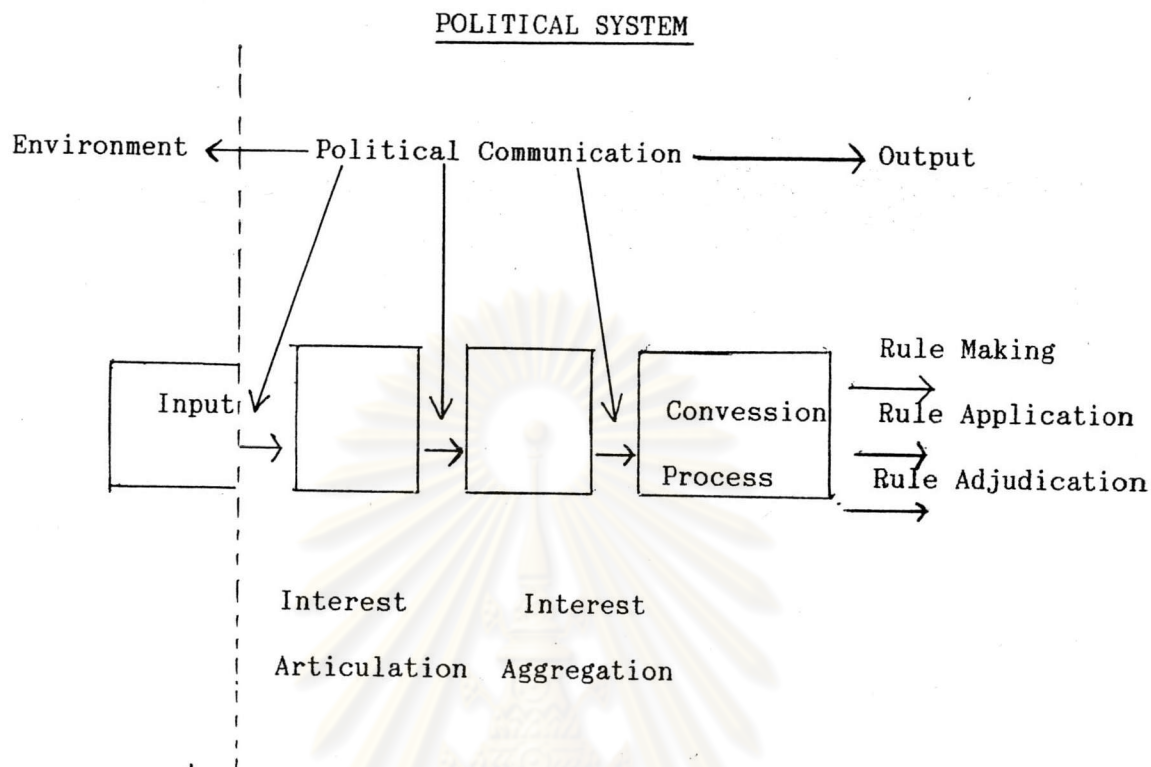


ภาพที่ 2 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้าระบบการเมืองและปัจจัยนำออก

ที่มา : อนุสรณ์ ลีมณี, การวิเคราะห์ระบบการเมือง, หน้า 34.

ภาพข้างต้นได้แสดงถึงส่วนนำเข้าสู่ระบบการเมือง โดยที่ระบบการเมืองเป็นกระบวนการแปรเปลี่ยน (conversion process) ให้กลายออกมาเป็นส่วนนำออก ซึ่ง "หาได้ชี้ให้เห็นขั้นตอน" ในการดำเนินเข้าไปของส่วนนำเข้าแต่อย่างใดไม่ ดังนั้นอาจเขียนแผนภาพเสียใหม่ได้ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาพที่ 3 แสดงความสัมพันธ์ระหว่าง Input] Political System, Output และ Environment

ที่มา : อนุสรณ์ ลีम्मณี, การวิเคราะห์ระบบการเมือง, หน้า 35

จากภาพนี้ ได้แบ่งระบบการเมืองออกจากระบบอื่น หรือจากสภาพแวดล้อม (environment) การนำเข้าสู่ระบบการเมืองจะเริ่มจากขอบเขตสภาพแวดล้อม และส่วนที่ กระบวนการหล่อหลอมทางการเมือง และการเลือกสรรทางการเมือง ซึ่งอยู่ติดกับพรมแดน การเมือง เมื่อมีการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ก็นับว่าเป็นการเข้าสู่ระบบการเมือง จากนั้นก็ จะถูกรวบรวมเพื่อส่งผ่านไปยังกระบวนการแปรเปลี่ยนหรือรัฐบาล เพื่อให้ออกมาเป็นกฎระเบียบ การบังคับใช้และการปรับใช้ต่อไป ในแผนภาพจะสังเกตเห็นได้ว่าการติดต่อสื่อสารทางการเมือง จะแทรกอยู่ในระหว่างส่วนต่าง ๆ เสมอ

กาเบรียล อัลมอนด์²¹ ได้ปรับปรุงและขยายความตัวแบบของเดวิด ฮีส์ตัน เกี่ยวกับระบบการเมือง โดยอธิบายว่า ในการพิจารณากระบวนการเมืองนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของระบบการเมืองภายใต้สภาพแวดล้อม จัดว่าเป็น "สมรรถนะของระบบการเมือง" (political system's capabilities) ส่วนการปฏิบัติหน้าที่ที่เกิดขึ้นภายในตัวระบบการเมือง เรียกว่า กระบวนการแปรสภาพปัจจัยที่นำเข้าไปออกมาเป็นผลผลิต (conversion process)

อัลมอนด์ ชี้ให้เห็นว่า สมรรถนะของระบบการเมืองนั้น เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอกกระบวนการเมือง และถือว่าเป็นสมรรถนะในการตอบสนองของระบบการเมืองที่มีต่อปัจจัยแวดล้อม (responsive capability) ซึ่งหมายความว่า ระบบการเมืองจะต้องเป็นระบบเปิด ซึ่งพร้อมที่จะรับเอาความต้องการของกลุ่มชนต่าง ๆ ในสังคมหรือในระบบการเมืองระหว่างประเทศ มาพิจารณาและตอบสนองความต้องการเหล่านั้น สมรรถนะในการตอบสนองความต้องการจะมีมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับการปฏิบัติหน้าที่ภายในตัวระบบการเมืองนั่นเอง

หน้าที่ที่สำคัญของระบบการเมือง นอกเหนือไปจากการตอบสนองความต้องการแล้ว ยังรวมถึงการธำรงรักษาระบบ (system maintenance) และหน้าที่ในการปรับตัวให้มีความฉับไวต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น (adaptation function) การบำรุงรักษาระบบการเมือง ได้แก่ การเลือกสรรบุคคลเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในระบบการเมือง (recruitment) และการที่ระบบการเมืองทำหน้าที่ให้การเรียนรู้ทางการเมืองแก่สมาชิกของระบบการเมือง (political socialization)

²¹Gabriel A. Almond, "Introduction." in Gabriel Almond and James S. Coleman (eds.), The Politics of the Developing Areas (Princeton: Princeton University Press, 1960). and Gabriel Almond, Political Development: Essey in Heuristic Theory (Boston: Little, Brown and Company, 1970).

แนวการวิเคราะห์แบบปัจจัยนำเข้า-ผลที่ออกมา

แนวการวิเคราะห์แบบปัจจัยนำเข้า-ผลที่ออกมา เป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีระบบ หลักการที่สำคัญของแนวทางนี้คือ ถ้าระบบการเมืองเป็นกลุ่มของปฏิสัมพันธ์ระหว่างส่วนย่อยต่าง ๆ เหล่านี้แล้ว ระบบการเมืองจะต้องมีกระบวนการปฏิบัติหน้าที่ที่เข้าเป็นประจําคือ การแปรเปลี่ยนปัจจัยนำเข้า (input) ให้กลายเป็นผลออกมานโยบายและการตัดสินใจ (output)

เมื่อระบบการเมืองประกอบด้วยบทบาท โครงสร้าง และส่วนย่อยของระบบซึ่งต่างมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน ระบบการเมืองจึงมีกระบวนการแปรรูป คือ การนำเอาปัจจัยภายในสิ่งแวดล้อมหรือภายในตัวระบบการเมือง มาเปลี่ยนเป็นนโยบายและการตัดสินใจนี้ จะมีอิทธิพลต่อสภาพแวดล้อม และต่อระบบการเมืองด้วย โดยแสดงออกเป็นสิ่งที่เรียกว่า "การป้อนกลับ" (feedback)

แนวการวิเคราะห์นี้เน้นไปที่ระบบ โดยใช้ระบบเป็นหน่วยในการศึกษา เพื่อความสัมพันธ์ระหว่างส่วนย่อยต่าง ๆ ภายในระบบ และความสัมพันธ์ระหว่างตัวระบบทั้งหมดกับสภาพแวดล้อม โดยแนวทางนี้ถือว่า ระบบการเมืองทุกระบบเป็นระบบเปิด และสามารถปรับตัวได้ และนอกจากนี้ ยังศึกษาถึงความกดดันที่มีต่อตัวระบบการเมือง และกระบวนการแก้ไขความตึงเครียดที่ทำลายต่อเสถียรภาพและความอยู่รอดของระบบการเมืองด้วย

ตัวแปรที่สำคัญในการวิเคราะห์แบบปัจจัยนำเข้า-ผลที่ออกมา²² ประกอบด้วย

1. ความต้องการ (demand)
2. การสนับสนุน (support)
3. ผลที่เกิดขึ้น (output)

²²Gabriel A. Almond, Political Development (Boston: Little, Brown and Company, 1970), p.p. 181-220 อ้างใน วีระชาติ ผ่องโชติ, "การประเมินสมรรถนะของคณะกรรมการหมู่บ้าน", หน้า 20-22.

4. การป้อนกลับ (feedback)
5. สมรรถนะของระบบ (capability)

1. ความต้องการ หมายถึง การแสดงความคิดเห็นว่า การแบ่งปันทรัพยากรโดยอำนาจรัฐในเรื่องหนึ่ง ๆ ควรหรือไม่ควรจัดทำโดยผู้ที่มีอำนาจรับผิดชอบ หมายความว่า ประชาชนในฐานะเป็น "ผู้กระทำการ" (actors) ย่อมแสดงความต้องการต่อระบบการเมือง เพื่อให้ตอบสนองต่อผลประโยชน์ของตน ดังนั้น ระบบการเมืองจึงอยู่ในสถานะที่ถูกกดดันจากความต้องการต่าง ๆ อยู่ตลอดเวลา ความต้องการนี้ทั้งที่เป็นรูปธรรม และเป็นนามธรรม ถ้าความต้องการมีมาก ระบบการเมืองจะตกอยู่ในสถานะที่แบกรับความต้องการมากเกินไปกว่าความสามารถที่จะตอบสนอง

หน้าที่ของโครงสร้างต่าง ๆ ของระบบการเมือง จึงเป็นการแปรเปลี่ยนความต้องการเหล่านี้ให้ได้ผล และในการแปรเปลี่ยนความต้องการให้เป็นนโยบายที่มีผลในการบังคับใช้นี้ หมายความว่า มีความต้องการบางอย่างของบุคคลบางกลุ่มที่ไม่ได้รับการตอบสนอง ดังนั้นระบบการเมืองจึงต้องมีกลไกที่คอยทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพของระบบด้วย

ความต้องการที่เป็นปัจจัยเข้าสู่ระบบ แบ่งเป็น 4 ประเภทคือ

1. ความต้องการที่จะได้รับการแบ่งปันสินค้าและบริการต่าง ๆ เช่น ความต้องการค่าจ้าง โอกาสที่จะได้รับการศึกษา นันทนาการ การคมนาคม เป็นต้น
2. ความต้องการที่จะให้มีกฎ ระเบียบ สำหรับควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคม เพื่อความปลอดภัยของสาธารณสุข การควบคุมราคาสินค้าในตลาด เป็นต้น
3. ความต้องการที่จะมีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น สิทธิในการเลือกตั้ง สิทธิในการร้องทุกข์ ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ สิทธิในการรวมเป็นสมาคม เป็นต้น
4. ความต้องการที่จะมีการสื่อสาร และได้รับข้อมูลข่าวสาร

2. การสนับสนุน หมายถึง ปัจจัยที่บ่อนเข้าสู่ระบบการเมือง เพื่อช่วยให้ระบบการเมืองสามารถปฏิบัติงานอยู่ได้ท่ามกลางความต้องการที่มีอยู่มากมาย ทั้งที่เป็นรูปแบบ และไม่เป็นรูปแบบ โดยแบ่งการสนับสนุนออกเป็น 4 ประเภทคือ

1. การให้ความสนับสนุนทางทรัพยากร เช่น การเสียภาษี การรับราชการทหาร เป็นต้น
2. การให้การสนับสนุนโดยการเชื้อฟุ้ง เคารพกฎหมายและคำสั่งของรัฐบาล
3. การให้ความสนับสนุนระบบการเมืองด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น การไปออกเสียงเลือกตั้ง การให้ความสนใจกับกิจกรรมทางการเมือง
4. การให้การสนับสนุนโดยการเอาใจใส่ต่อการสื่อสารที่ทางรัฐบาลมีให้กับประชาชน การเคารพ นับถือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล สัญลักษณ์และพิธีการต่าง ๆ

3. ผลที่เกิดขึ้น ได้แก่ การตัดสินใจและการปฏิบัติการของรัฐบาล ซึ่งเกิดจากกระบวนการแปรเปลี่ยนปัจจัยนำเข้า แบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ

1. การนำเอาทรัพยากรจากสังคมมาใช้ เช่น การเก็บภาษี การเกณฑ์ทหาร
2. การมีกฎ ระเบียบในการควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคม
3. การแบ่งปันหรือการแจกจ่ายสินค้าและบริการ
4. การมีสัญลักษณ์ โดยอ้างถึงความสำคัญของการมีค่านิยมร่วมกันของคนในชาติ

4. การบ่อนกลับ ผลที่เกิดจากการแปรเปลี่ยนปัจจัยนำเข้า ซึ่งออกมาในรูปของนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาล ย่อมกระทบต่อกลุ่มชนต่าง ๆ ในสังคม และกลุ่มชนเหล่านี้ย่อมมีปฏิกิริยาต่อนโยบาย ปฏิกิริยาเหล่านี้จะเป็นข้อมูลบ่อนกลับไปสู่ระบบการเมืองอีกเพื่อให้มีการทบทวนนโยบาย ปฏิกิริยาบ่อนกลับนี้มีความสำคัญ เพราะทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารและนักการเมืองสามารถรับรู้ความรู้สึกของประชาชนที่ถูกกระทบของนโยบายและการตัดสินใจที่ได้กระทำไป

ปฏิกิริยาบ่อนกลับ มีความสำคัญเปรียบได้กับการสังเกตการณ์การปฏิบัติงานของเครื่องจักร ทำให้สามารถแก้ไขจุดบกพร่องหรือปรับเปลี่ยนในส่วนต่าง ๆ ให้ทำงานอย่าง

ประสานสัมพันธ์ ซึ่งระบบการเมืองเองต้องได้รับข้อมูลข่าวสาร เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของระบบว่าเป็นไปอย่างสอดคล้องกับเป้าหมายหรือไม่ และอาศัยข้อมูลข่าวสารนั้นในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการตัดสินใจ หรือกำหนดท่าทีของรัฐบาลใหม่ ปฏิกริยาบ่อนกลับทำให้สามารถจับจุดได้ว่า ระบบการเมืองมีความไม่สมดุลในจุดใด และจัดการแก้ไขเพื่อลดความตึงเครียด

5. สมรรถนะของระบบ หมายถึง ความมากน้อยในการที่ระบบการเมืองสามารถตอบสนองต่อความต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งแบ่งออกเป็น

1. สมรรถนะในการนำเอาทรัพยากรในสังคมมาใช้
2. สมรรถนะในการควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคมและกลุ่มคนในสังคม เช่น ความสามารถในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม เป็นต้น
3. สมรรถนะในการแจกจ่ายสินค้าและบริการ เช่น ความสามารถในการให้บริการทางการศึกษา สาธารณสุข สาธารณูปการ อย่างทั่วถึง
4. สมรรถนะในการใช้สัญลักษณ์ เพื่อให้ประชาชนมีความจงรักภักดีและผูกพันต่อสถาบันทางการเมืองและสังคม ที่เป็นหลักของประเทศ
5. สมรรถนะในการตอบสนองความต้องการของประชาชน

แนวความคิดเกี่ยวกับสมรรถนะของระบบการเมือง²³

แนวความคิดเกี่ยวกับ "สมรรถนะ" เป็นแนวทางที่กำหนดคุณลักษณะ เฉพาะของระบบการเมือง รวมทั้งการเปลี่ยนแปลง การเปรียบเทียบคุณลักษณะของระบบการเมืองนั้น ๆ

สมรรถนะของระบบการเมือง กล่าวได้ว่า เป็นหน้าที่ที่จำเป็นของระบบการเมือง ซึ่งสมรรถนะทั้ง 5 ประการนี้ อัลมอนต์ ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นในการนำมาพิจารณาระบบการเมืองทั้งในอดีตและปัจจุบัน

²³Almond, Political Development, pp. 197-206 อ้างใน วีระชาติ ผ่องโชติ, การประเมินสมรรถนะของคณะกรรมการหมู่บ้าน, หน้า 24-26.

จุดมุ่งหมายในการศึกษาสมรรถนะของระบบการเมือง เพื่อดูถึงความสำคัญของระบบการเมืองในลักษณะเฉพาะของสมรรถนะ ทั้งที่มีอยู่จริงและขีดความสามารถที่จะกระทำได้โดยอัลมอนต์ เห็นว่า สมรรถนะ เป็นคุณลักษณะ ที่ต้องแยกออกจากสถาบันที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับคุณลักษณะนั้น ทั้งนี้เพราะการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่าง โครงสร้างและสถาบันทางการเมือง เข้ากับคุณลักษณะทางการเมือง เป็นปัญหาใหญ่ของการวิเคราะห์การเมือง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด เช่น ระดับการนำทรัพยากรในสังคมมาใช้ในช่วงสงคราม การนำทรัพยากรมาใช้จะมีระดับสูง ขณะที่ยามปกติการนำมาใช้จะต่ำ

อย่างไรก็ตาม ปัญหาในการศึกษาสมรรถนะของระบบการเมืองมีความซับซ้อนมากกว่านี้ เพราะต้องศึกษาถึงขีดความสามารถของระบบการเมืองด้วย ซึ่งหมายความว่า ภายใต้งैอนไขใด ระบบการเมือง จะดำเนินการได้มากน้อยเพียงใด

สมรรถนะของระบบการเมือง ได้แก่ ความสามารถของระบบการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่ง อัลมอนต์ แบ่งสมรรถนะของระบบการเมืองออกเป็น 5 ประการ คือ

1. ความสามารถในการนำเอาทรัพยากรในสังคมมาใช้ มีความจำเป็นมากต่อการคงอยู่ของระบบการเมือง เพราะการธำรงรักษาโครงสร้างต่าง ๆ ตลอดจนกลไกการบริหารของรัฐ จำเป็นจะต้องมีทรัพยากรทั้งทางด้านวัตถุและมนุษย์เป็นเครื่องสนับสนุน รัฐจะต้องให้บริการแก่สมาชิกของสังคม ซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก ยิ่งรัฐขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่กว้างขวางออกไปมากเท่าใด ความสามารถในการนำเอาทรัพยากรที่มีอยู่ในสังคมมาใช้อย่อมจะมีมากขึ้นเท่านั้น

การนำทรัพยากรในสังคมมาใช้ อัลมอนต์ เน้นที่ตัวบุคคลกับวัตถุ และเห็นว่า การนำทรัพยากรในสังคมมาใช้นี้ สามารถวัดได้ในเชิงปริมาณ

2. ความสามารถในการควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคม มีความสำคัญเพราะรัฐต้องธำรงรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยภายในสังคม โดยปกติคนและกลุ่มคนในสังคมมีผลประโยชน์

และความต้องการที่แตกต่างกัน และขัดแย้งกันอยู่เสมอ การควบคุมกลุ่มคนในสังคมไม่ให้ขัดแย้งกันจนเป็นเหตุให้สังคมระส่ำระสาย จึงเป็นเงื่อนไขแรกของการดำรงอยู่ของสังคม

อัลมอนต์ ยอมรับว่าการวัดการควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคมในเชิงปริมาณทำได้ยากกว่าการวัดการนำทรัพยากรในสังคมมาใช้ การพิจารณาจึง เพียงแต่ดูที่จุดมุ่งหมาย ความถี่ ความรุนแรงในการใช้ และขัดจำกัดในการอดทนต่อการควบคุมพฤติกรรม

อย่างไรก็ตาม อัลมอนต์ เห็นว่า แม้เครื่องชี้ที่ใช้วัดการควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคมจะเป็นปัญหาที่ยุ่งยากซับซ้อน แต่ประโยชน์ในการแจกแจงและจัดแบ่งประเภทของระบบการเมืองมีมาก

3. ความสามารถในการแจกจ่ายสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม หมายถึง การแบ่งสรรปันส่วนที่ทุกคนในสังคมเห็นว่ามีคุณค่า เช่น สินค้า บริการ เกียรติยศ สถานสภาพและโอกาส ซึ่งโดยปกติระบบการเมืองมักจะแบ่งปันได้ไม่เท่าเทียมกัน สมรรถนะของระบบการเมืองในประเด็นนี้ จึงวัดจากการแบ่งปันว่ามีมากน้อยเพียงใด

ความสามารถในการนำทรัพยากรในสังคมมาใช้ การควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคม และการแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าในสังคมนี้ มีความสัมพันธ์กันอย่างลึกซึ้ง ที่เห็นได้ชัดคือ การแบ่งปันผลประโยชน์นั้น ขึ้นอยู่กับการนำเอาทรัพยากรในสังคมมาใช้ และถ้าระบบการเมืองไม่สามารถใช้กฎหมายบังคับในการเสียภาษี การนำเอาทรัพยากรในสังคมมาใช้ก็เป็นไปได้ยาก

4. ความสามารถในการใช้สัญลักษณ์ทางการเมือง มีส่วนสำคัญในการธำรงรักษาระบบการเมือง สัญลักษณ์ทางการเมือง เป็นเครื่องช่วยสนับสนุนความชอบธรรมของผู้ปกครองและตัวระบบการเมือง

อัลมอนต์ พิจารณาสัญญลักษณ์ของระบบการเมือง เป็น 4 ประการคือ

1. สัญญลักษณ์ที่เข้าสู่ระบบการเมือง หมายถึง ความต้องการในสัญญลักษณ์ที่แสดงถึงความภาคภูมิใจในชาติ ขนบธรรมเนียมประเพณี และนโยบายของผู้นำทางการเมือง
2. สัญญลักษณ์ที่ออกจากระบบการเมือง หมายถึง การที่ผู้นำทางการเมืองยืนยันถึงสัญญลักษณ์ทางการเมือง เช่น ธงชาติ การสวนสนาม พิธีการต่าง ๆ เป็นต้น
3. การสนับสนุนในสัญญลักษณ์ทางการเมือง หมายถึง การแสดงออกถึง ความเคารพ ความภาคภูมิใจในผู้นำทางการเมือง หรือสัญญลักษณ์ของประเทศ
4. สมรรถนะของสัญญลักษณ์ทางการเมือง หมายถึง ระดับสมรรถนะในการใช้สัญญลักษณ์ทางการเมือง จากระบบการเมือง ไปสู่สังคมหรือสภาพแวดล้อมภายนอก
5. ความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชน เป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้าที่เข้าไปในระบบการเมือง และผลที่ออกมา ซึ่งแตกต่างจากสมรรถนะที่ส่งประการข้างต้น ซึ่งเป็นเพียงผลที่ออกมา

ความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชน อยู่ที่ความฉับไวในการตอบสนองต่อความต้องการ เหล่านี้ ถ้าระบบการเมือง ละเลยหรือปล่อยย้่าให้กลุ่มชนเกิดความคาดหวังและความต้องการ โดยไม่ได้รับการตอบสนองในระยะยาว อาจทำให้เกิดความตึงเครียดขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งอาจนำไปสู่การใช้ความรุนแรงได้

กล่าวโดยสรุปแล้ว ระบบการเมืองจะต้องมีสมรรถนะทั้งห้าประการนี้ จะขาดอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ได้ เพราะจะก่อให้เกิดความไม่สมดุลของระบบการเมืองได้

พรรคการเมืองในฐานะที่เป็นสถาบันหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการเมืองการปกครองของประเทศจำเป็นต้องมีการพัฒนา ปรับและเปลี่ยนแปลงสภาพของสถาบันให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่แปรเปลี่ยนไป ดังนั้น ภายในพรรคการเมืองจำเป็นต้องมีระบบภายในของตนเองในการที่จะทำหน้าที่ในการรักษาและดำรงสภาพ ตลอดจนพัฒนาระบบให้มีความมั่นคงก้าวหน้า

และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ดังนั้น ทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาเรื่องพรรคการเมืองในหัวข้อของ
วิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ผู้ศึกษาใช้แนวทฤษฎีระบบมาเป็นหลักในการศึกษา

5.2 กรอบแนวความคิดเกี่ยวกับสมรรถนะของระบบหรือพรรคการเมืองในการสนอง ตอบความต้องการของประชาชน

ดังได้กล่าวมาแล้วในข้อ 4.1 ว่า เราอาจจะศึกษาพรรคการเมืองโดยอาศัย
ทฤษฎีและกรอบแนวความคิดโครงสร้าง-หน้าที่ที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของพรรคการเมืองก็คือ
สมรรถนะในการดึงเอาทรัพยากรมาใช้ สมรรถนะในการควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคม
สมรรถนะในการแจกจ่ายสินค้าและบริการ สมรรถนะในการใช้สัญลักษณ์ เพื่อความเป็นปึกแผ่น
ของพรรคการเมือง และสมรรถนะในการตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งสมรรถนะ
ในประเด็นท้ายสุดนี้เองที่ผู้วิจัย ให้ความสำคัญเป็นพิเศษในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ในขณะที่สมรรถนะของพรรคการเมืองที่เกี่ยวกับการนำเอาทรัพยากรมาใช้ สมรรถนะ
ในการควบคุมพฤติกรรมของสมาชิก สมรรถนะในการแจกจ่ายสินค้าและบริการและสมรรถนะ
ในการใช้สัญลักษณ์ เพื่อความเป็นปึกแผ่นของพรรคการเมือง เกี่ยวข้องกับผลที่เกิดขึ้น (output)
นั้น สมรรถนะในการตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้า
(input) และผลที่เกิดขึ้นสมรรถนะในการสนองตอบความต้องการของประชาชนจึงมีความสลับ
ซับซ้อนและแตกต่างจากสมรรถนะทางด้านอื่น ๆ²⁴ และเท่าที่ทราบในขณะนี้ ยังมีได้มีการวิเคราะห์
วิจัยเกี่ยวกับสมรรถนะในการสนองตอบความต้องการของประชาชนกันอย่างจริงจังในประเทศ
ไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมรรถนะของพรรคการเมืองในการตอบสนองความต้องการของ
ประชาชนในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาที่ว่า พรรคการเมืองสนองตอบความต้องการของประชาชน
กลุ่มใด สนองตอบความต้องการของประชาชนในประเด็นใดบ้าง และจะรักษาระดับการสนอง
ตอบความต้องการของประชาชนต่อไปได้อย่างไร²⁵

²⁴Almond and Powell, *op.cit.*, p. 201.

²⁵*Ibid.*

ผลงานวิจัยของอัลมอนต์และเพาเวลล์ข้างต้นเป็นเพียงกรอบแนวคิดกว้าง ๆ เกี่ยวกับสมรรถนะของระบบเท่านั้น ยังมีได้มีการวิเคราะห์วิจัยโดยใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ แต่อย่างใด และเท่าที่ผู้วิจัยทราบในขณะนี้ ผลงานวิจัยเชิงประจักษ์ที่เกี่ยวกับสมรรถนะของระบบล่าสุดก็คือ ผลงานของ วอห์น (T.B. Vaughn)

วอห์น²⁶ ได้ใช้แนวคิดสมรรถนะของระบบในการเปรียบเทียบผลงานของรัฐบาลทหารไทยกับรัฐบาลทหารพม่าซึ่งผลของการเปรียบเทียบได้แสดงดังตารางข้างล่าง

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบสมรรถนะของรัฐบาลทหารพม่าและรัฐบาลทหารไทย

สมรรถนะ	พม่า	ไทย
1. การตั้งเอาทรพยากรมาใช้	ต่ำ	สูง
2. การควบคุมพฤติกรรม	สูง	ต่ำ
3. การแจกจ่ายสินค้าและบริการ	ต่ำ	สูง
4. สัญลักษณ์	จำกัด	สูง
5. สนองตอบความต้องการของประชาชน	ต่ำ	ต่ำ

ที่มา Vaughn, Ibid., p. 158.

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่า สมรรถนะในการสนองตอบความต้องการของประชาชนของรัฐบาลทหารพม่าและรัฐบาลทหารไทยอยู่ในระดับต่ำ ทั้งนี้เนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ

²⁶T.B. Vaughn, "The Military and Politics in Burma and Thailand : A Comparision", (M.A. Thesis, University of Kamsas, 1972, p. 158.

โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลไทย การที่รัฐบาลทหารไทยมีสมรรถนะในการสนองตอบความต้องการของประชาชนต่ำ อาจสืบเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการคือ²⁷

ประการแรก ประชาชนส่วนใหญ่นับถือประกอบอาชีพทางด้านเกษตรกรรม ไม่ค่อยให้ความสำคัญสนใจต่อกิจกรรมทางการเมือง จึงมิได้เรียกร้องให้รัฐบาลสนองตอบความต้องการของตนเท่าที่ควร

ประการที่สอง รัฐบาลจะสนองตอบความต้องการของประชาชนเฉพาะในระยะเวลาที่ประชาชนเป้าหมายก่อความวุ่นวาย

ประการที่สาม รัฐบาลทหารไทยในอดีตมักจะสนองตอบความต้องการของประชาชนเฉพาะในขณะที่ยกการเมืองสายพลเรือนได้ทำการต่อต้านและเรียกร้องจากรัฐบาลทหาร

ประการสุดท้าย รัฐบาลทหารไทยอาจจะสนองตอบความต้องการของประชาชนเฉพาะเมื่อได้รับแรงบีบบังคับจากองค์การระหว่างประเทศหรือต่างประเทศ

สำหรับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยได้อาศัยกรอบแนวคิดของอัลมอนต์และเพาเวลล์ และวอห์น เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาสมรรถนะของพรรคการเมืองในการสนองตอบความต้องการของประชาชน

6. สมมติฐานในการวิจัย

จากการอาศัยทฤษฎีและกรอบแนวคิดในข้อ 5.1 และ 5.2 ผู้วิจัยขอตั้งสมมติฐานในการวิจัยไว้ดังนี้ สมรรถนะของพรรคการเมืองในการสนองตอบความต้องการของประชาชน (ตัวแปรตาม) อาจเป็นผลมาจากปัจจัยหลายประการ (ตัวแปรต้น) คือ ภูมิหลังของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การจัดองค์กรของพรรคการเมือง จำนวนสมาชิกพรรคที่ได้รับเลือกตั้ง และสถานภาพการเป็นพรรครัฐบาลหรือพรรคฝ่ายค้าน"

²⁷Ibid, pp. 135-138.

6.1 สมรรถนะของพรรคการเมืองในการสนองตอบความต้องการของประชาชน
(ตัวแปรตาม) พิจารณาจากมิติดังต่อไปนี้คือ

- (1) มิติสนองตอบความต้องการของประชากรกลุ่มเป้าหมาย
- (2) มิติสัมฤทธิ์ผลของการสนองตอบความต้องการของประชากรกลุ่มเป้าหมาย
- (3) มิติการใช้เวลา ความพยายามในการสนองตอบความต้องการของประชากรกลุ่มเป้าหมาย
- (4) มิติความภูมิใจมากที่สุดในการสนองตอบความต้องการของประชากรกลุ่มเป้าหมาย

6.2 ภูมิหลังของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรค (ตัวแปรต้น) พิจารณา
จากมิติดังต่อไปนี้คือ

- (1) จังหวัด (ภาค) ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับเลือกตั้ง
- (2) จำนวนสมัยที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับเลือกตั้ง
- (3) สมัยที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับเลือกตั้งติดต่อกันหรือเว้นระยะ
- (4) ภูมิลำเนา
- (5) อายุ
- (6) เพศ
- (7) ศาสนา
- (8) สถานภาพการสมรส
- (9) อาชีพบิดา
- (10) การศึกษา
- (11) การดำรงตำแหน่งในพรรค
- (12) การได้รับแต่งตั้ง เป็นกรรมาธิการรัฐสภา
- (13) การดำรงตำแหน่งทางการเมือง

6.3 การจัดองค์กรของพรรคการเมือง (ตัวแปรต้น) พิจารณาจากมติดังต่อไปนี้

(1) มติการรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจโดยพิจารณาจากการที่พรรคการเมืองมีหรือไม่มีสาขาพรรค

(2) มติการมีหรือไม่มีวินัย

(3) มติการลงโทษหรือไม่ลงโทษทางวินัย

(4) มติการมีหรือไม่มี การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบภายในพรรค

6.4 จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคที่ได้รับเลือกตั้ง (ตัวแปรต้น)

พิจารณาจากมติที่ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคใดได้รับเลือกตั้งมากหรือน้อย

6.5 สถานภาพการเป็นพรรครัฐบาลหรือพรรคฝ่ายค้าน (ตัวแปรต้น) พิจารณา

จากมติที่ว่า พรรคใดได้รับมอบหมายให้จัดตั้งรัฐบาล หรือพรรคใดเป็นพรรคฝ่ายค้าน

สมมุติฐานดังกล่าวอาจแสดงให้เห็นได้โดยภาพข้างล่างนี้

ศูนย์วิทยพัชกร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตัวแปรต้น

(1) ภูมิหลังของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

- จังหวัด (ภาค) ที่ได้รับเลือกตั้ง
- จำนวนสมัยที่ได้รับเลือกตั้ง
- สมัยที่ได้รับเลือกตั้งติดต่อกันหรือเว้นระยะ
- ภูมิลำเนา
- อายุ
- เพศ
- ศาสนา
- สถานภาพการสมรส
- อาชีพบิดา
- การศึกษา
- การดำรงตำแหน่งภายในพรรค
- การเป็นกรรมาธิการรัฐสภา
- การดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ตัวแปรตาม

สมรรถนะของพรรคการเมืองในการ
สนองตอบความต้องการของประชาชน

(2) การจัดการของพรรคการเมือง

- การรวมอำนาจ/กระจายอำนาจ
- การมี/ไม่มีวินัย
- การลงโทษ/ไม่ลงโทษทางวินัย
- การมี/ไม่มี การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ

- สนองตอบความต้องการของประชากร
กลุ่มเป้าหมายใด
- สัมฤทธิ์ผลของการสนองตอบความ
ต้องการของประชากรเป้าหมาย
- การใช้เวลาหรือความพยายามใน
การสนองตอบความต้องการของ
ประชากรเป้าหมาย
- ความภูมิใจมากที่สุดในการ
สนองตอบความต้องการของประชากร
กลุ่มเป้าหมาย

(3) จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละ พรรคที่ได้รับเลือกตั้ง

(4) สถานภาพของการเป็นพรรครัฐบาลหรือ พรรคฝ่ายค้าน

ภาพที่ 4 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต้นและตัวแปรตามในการวิจัย

อย่างไรก็ดี นอกจากผู้วิจัยจะพยายามทดสอบสมมติฐานข้างต้นแล้ว ยังได้ทำการสำรวจว่า พรรคการเมืองมีปัญหอะไรบ้างหรือไม่ประการใด โดยจะได้กล่าวต่อไปในข้อ 1.6 (ตารางที่ 36) ในบทที่ 4

7. การนำเสนอวิทยานิพนธ์

การนำเสนอวิทยานิพนธ์ประกอบด้วยบทต่าง ๆ ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ เนื้อหาในบทนี้จะกล่าวถึงสภาพและความสำคัญของปัญหาวัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตและข้อจำกัดของการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย ทฤษฎีและกรอบแนวคิด สมมุติฐานของการวิจัย

บทที่ 2 ระเบียบวิธีวิจัย เนื้อหาในบทนี้จะกล่าวถึง คำนิยามศัพท์ คำนิยามปฏิบัติการของแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูลประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ตลอดจนการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 3 สถานภาพพรรคการเมืองไทยทั่วไปและพรรคการเมืองไทย เนื้อหาของบทนี้จะกล่าวถึงความหมาย ประวัติ โครงสร้าง และปัญหาของพรรคการเมืองของต่างประเทศและของพรรคการเมืองไทย ต่อจากนั้นจะเปรียบเทียบพรรคการเมืองทั้งสี่พรรคโดยอาศัยมิติต่าง ๆ

บทที่ 4 การวิเคราะห์ข้อมูลและอธิบายผลของการวิจัย เนื้อหาในบทนี้จะกล่าวถึงผลการวิจัยที่ได้จากการทดสอบสมมุติฐานเกี่ยวกับตัวแปรต้น และตัวแปรตามที่กล่าวไว้ในบทที่ 1

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย