

เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง ระบบประชาธิปไตยในอุดมคติ
Ideal Democracy

จัดทำโดย นางภรณ์ ลีนุตพงษ์
รหัส 270156

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรหลักนิทรรศน์เพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 1
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

เรื่อง ระบอบประชาธิปไตยในอุดมคติ

Ideal Democracy

จัดทำโดย นางภรณ์ ถิ่นตพงษ์

รหัส 270156

หลักสูตรหลักนิเทศกรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 1 ปี 2556

วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนุญ

รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา

บทคัดย่อ

คำว่า “ประชาธิปไตย” หมายถึงการปกครองโดยประชาชนเป็นใหญ่ เป็นรูปแบบหนึ่งของระบอบการปกครอง (Regime of Government) เราคงทราบว่าเป็นประวัติศาสตร์ของมนุษยชาตินั้น ได้ผ่านรูปแบบการปกครองมาแล้วหลายรูปแบบด้วยกัน โดยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ประเด็นที่นับว่าเป็นคำถามที่สำคัญที่สุดคือ “อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศหรืออำนาจอธิปไตยควรเป็นของใครหรือควรอยู่ที่ใคร” ซึ่งในที่สุดแล้วพัฒนาการของแนวความคิดทางการเมือง โดยเฉพาะในยุคสมัยใหม่เป็นต้นมา ได้ให้การยอมรับและถือว่าอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ “ควรเป็นของประชาชน” ดังนั้น เมื่อกล่าวถึงการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้ว หลักการพื้นฐานหรือหัวใจที่มีความจำเป็นต้องพิจารณาและคำนึงถึงคือ อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศนั้นเป็นของใคร ฉะนั้น ถ้าหากว่าอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของพระเจ้าหรือผู้แทนของพระเจ้าบนพื้นพิภพ หรือเป็นของพระมหากษัตริย์ หรือเป็นของนักวิชาการหรือนักปราชญ์แล้ว การปกครองในรูปแบบนั้นไม่ถือว่าเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศต้องเป็นของประชาชน หลักการนี้คือหลักการพื้นฐานอันถือได้ว่าเป็นสาระสำคัญหรือนิยามที่สั้นที่สุดของการปกครองระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ ให้พิจารณาในแง่ของตัวผู้ที่เป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศว่าเป็นใคร อย่างไรก็ตามการแสดงออกซึ่งอำนาจของประชาชนนั้นอาจเป็นไปได้ในหลายลักษณะ ดังนั้นการใช้อำนาจสูงสุดจึงอาจมีรูปแบบที่ต่างกันไปได้ เช่น การออกเสียงเลือกตั้ง การออกเสียงประชามติ การให้อำนาจของรัฐที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยเป็นผู้ใช้อำนาจ เป็นต้น

การพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยในอุดมคติได้นั้น ต้องมีความเข้มแข็งมั่นคงและยั่งยืน ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่ถูกต้อง ตามหลักการที่ว่า “การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” คือการให้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน และประชาชนสามารถที่จะใช้อำนาจนั้นได้อย่างแท้จริง ต้องเคารพการใช้อำนาจของประชาชน นั้นควรทำให้กลุ่มชนชั้นนำของสังคมไทยหรือกลุ่มคนที่อยู่ในระดับผู้นำของประเทศมีความตระหนักและควรรู้ว่าในที่สุดจะไม่สามารถกดขี่ประชาชนได้ เพราะแนวความคิดทางการเมืองการปกครองของโลกได้พัฒนามาถึงจุดสุดท้ายแล้ว หรืออาจกล่าวได้ว่าประชาธิปไตยคือคำตอบสุดท้าย ส่วนที่เหลือที่จะต้องมีการพัฒนาต่อไปเป็นเพียงรายละเอียดในแง่ของรูปแบบประชาธิปไตยเท่านั้น

Abstract

“Democracy” is a form of government of which at the epicentre is the interest of the public. Throughout history, mankind has experienced all regimes of government, and the central classic question has always remained: “Who should have the supreme decision making power in that particular political system?” And it has now been widely accepted that the power should reside within the citizens of that country.

Fundamentally, in democracy, the supreme decision-making power cannot and should not lie within the hereditary ruling power or the people that act as representatives to that power. Nor does this power belong to scholars or so-called philosophers for that would not be considered democracy either. For a democracy to function successfully and orderly, the people should have the highest say. However, in a parliamentary democracy, people’s powers can be expressed in various ways such as electing their representatives to political office, voting in a referendum or delegating their powers to legitimate political agencies.

An ideal democracy in a constitutional monarchy system needs stability, strength and sustainability. For it to function properly, a country should strictly adhere to the motto of “Government of the People, by the People, for the People”. In a today’s world, the ruling class should realise that it is inevitable to overturn the tide of democracy with the interest of public at its heart for that would equate to reverting back to an unjust past. Of course, there are many details, which are needed to fine tune to create a ‘perfect’ democracy. Even if ‘Perfect’ isn’t possible to be achieved, one still must strive to safeguard people’s right to power in a democratic system.

ระบอบประชาธิปไตยในอุดมคติ

Ideal Democracy

ภรณ์ ลีบุตรพงษ์

นิยามของประชาธิปไตย

“ประชาธิปไตย” พิจารณาตามรูปศัพท์ หมายถึงระบบการปกครองที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจธิปไตย ในประเทศจีนซึ่งนักวิชาการตะวันตกไม่ถือว่ามีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ผู้นำพรรคคอมมิวนิสต์มักกล่าวเสมอๆ ในโอกาสประชุมสมัชชาพรรคหรือในโอกาสประชุมสภาประชาชนว่า “ประชาชนคือประเทศ และเป็นเจ้าของประเทศ” คือพยายามบอกว่าประเทศจีนก็มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเหมือนกัน ผู้นำของประเทศจำนวนไม่น้อยที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกผู้นำ ก็กล่าวอ้างว่ามีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเช่นกัน โดยบอกว่าการปกครองนั้นทำ “เพื่อประชาชน”

จากความหมายข้างต้น เราอาจกล่าวได้ว่าเป็นการให้ความหมายของประชาธิปไตยในแง่ของระบบกรรมสิทธิ์ในการปกครอง และเป้าหมายของการปกครอง แต่ในทัศนะของลินคอล์น ประชาธิปไตยต้องกินความครอบคลุมถึง “วิธี” ในการปกครองด้วย และนักวิชาการจำนวนไม่น้อยถือว่านี่คือสาระสำคัญของระบอบประชาธิปไตย ดังคำกล่าวของอดีตนายกรัฐมนตรีลินคอล์นแห่งสหรัฐอเมริกาที่กล่าวในพิธียกย่อง วีระชนผู้พลีชีพในสงครามกลางเมืองของรัฐ ณ สุสานแห่งชาติเกตตีสเบิร์ก (The Gettysburg National Cemetery) เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๘๖๓ ว่า “ประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน” นักวิชาการชาวออสเตรีย โจเซฟ ชุมปีเตอร์ (Joseph Schumpeter) ได้ให้ความหมายของประชาธิปไตยในลักษณะของวิธีการเช่นกันไว้ในหนังสือ *Capitalism, Socialism, and Democracy* ว่า “คือวิธีจัดระบบที่มีลักษณะเป็นสถาบัน เพื่อให้ได้มาซึ่งการตัดสินใจทางการเมืองที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมืองนั้นได้อำนาจมาโดยวิธีการต่อสู้แข่งขันเพื่อให้ได้คะแนนเสียงของประชาชน”^๑

นักวิชาการชาวอเมริกัน โรเบิร์ต คาล์ล ได้ขยายความประชาธิปไตย โดยระบุถึงการปกครองระบอบประชาธิปไตยไว้ในหนังสือ *Polyarchy: Participation and Opposition* ว่าต้องประกอบด้วยลักษณะดังต่อไปนี้

๑. ประชาชนมีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง

^๑Chenyang Li, *The Tao Encounters the West* (New York: State University of New York, 1999), p. 165.

๒. ประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับเลือกตั้ง

๓. ผู้นำทางการเมืองมีสิทธิที่ลงแข่งขันในการเลือกตั้งเพื่อให้ได้การสนับสนุนและคะแนนเสียงจากประชาชน

๔. ในการจัดการปกครอง มีการเลือกตั้งที่เสรีและยุติธรรม

๕. ประชาชนมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มหรือจัดตั้งเป็นสมาคม

๖. ประชาชนมีเสรีภาพที่จะแสดงออก ได้แก่ พูด เขียน อ่าน เผยแพร่ข่าวสารข้อมูล

๗. ประชาชนสามารถเข้าถึงข่าวสารข้อมูลแหล่งอื่นนอกเหนือจากของรัฐบาล

๘. สถาบันที่มีอำนาจอันชอบธรรมในการกำหนดนโยบายสาธารณะต้องมาจากการออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนหรือวิธีการแสดงประชามติรูปแบบอื่น^๒

ฉะนั้น คำว่า “ประชาธิปไตย” หมายถึงการปกครองโดยประชาชนเป็นใหญ่ เป็นรูปแบบหนึ่งของระบอบการปกครอง (Regime of Government) เราคงทราบว่าในประวัติศาสตร์ของมนุษยชาตินั้น ได้ผ่านรูปแบบการปกครองมาแล้วหลายรูปแบบด้วยกัน โดยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ประเด็นที่นับว่าเป็นคำถามที่สำคัญที่สุด คือ “อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศหรืออำนาจอธิปไตยควรเป็นของใครหรือควรอยู่ที่ใคร” ซึ่งในที่สุดแล้วพัฒนาการของแนวความคิดทางด้านการเมือง โดยเฉพาะในยุคสมัยใหม่เป็นต้นมา ได้ให้การยอมรับและถือว่าอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ “ควรเป็นของประชาชน” ดังนั้น เมื่อกล่าวถึงการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้ว หลักการพื้นฐานหรือหัวใจที่มีความจำเป็นต้องพิจารณาและคำนึงถึงคือ อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศนั้นเป็นของใคร ฉะนั้น ถ้าหากว่าอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของพระเจ้าหรือผู้แทนของพระเจ้านั้นพิภพ หรือเป็นของพระมหากษัตริย์ หรือเป็นของนักวิชาการหรือนักปราชญ์แล้ว การปกครองในรูปแบบนั้นไม่ถือว่าเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศต้องเป็นของประชาชน หลักการนี้คือหลักการพื้นฐานอันถือได้ว่าเป็นสาระสำคัญหรือนิยามที่สั้นที่สุดของการปกครองระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ ให้พิจารณาในแง่ของตัวผู้ที่เป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศว่าเป็นใคร อย่างไรก็ตามการแสดงออกซึ่งอำนาจของประชาชนนั้นอาจเป็นไปได้ในหลายลักษณะ ดังนั้นการใช้อำนาจสูงสุดจึงอาจมีรูปแบบที่ต่างกันไปได้ เช่น การออกเสียง

^๒ Arend Lijphart, *op.cit.*, pp. 48-49.

เลือกตั้ง การออกเสียงประชามติ การให้องค์กรของรัฐที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยเป็นผู้ใช้อำนาจ เป็นต้น^๓

การเปรียบเทียบระบบการเมือง โดยทั่วไปอาจกล่าวได้ว่าแบ่งเป็น ๓ วิธี คือ (๑) การศึกษาการเมืองของประเทศอื่นที่ไม่ใช่ประเทศของตัวเอง (๒) การศึกษาโดยการเปรียบเทียบประเทศหนึ่งกับอีกประเทศหนึ่งเป็นการเฉพาะ (๓) การศึกษาโดยการสร้างกรอบหรือตัวแบบขึ้นมาเป็นการเฉพาะเพื่อใช้ในการศึกษาเปรียบเทียบ^๔

รูปแบบการปกครอง

ประเทศที่จัดการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบันตามสถิติข้างต้น จะเห็นได้ว่าเป็นจำนวนมาก และกระจายอยู่ในหลายภูมิภาคของโลก แต่ถ้าพิจารณาในแง่ของรูปแบบ โดยทั่วไปเราอาจแบ่งได้เป็น ๓ รูปแบบหรือระบบ ได้แก่ (๑) ระบบรัฐสภา (๒) ระบบประธานาธิบดี และ (๓) ระบบผสม

(๑) ระบบรัฐสภาเป็นระบบโครงสร้างการปกครองที่มีอังกฤษเป็นต้นแบบ ลักษณะสำคัญของระบบรัฐสภาคือ รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารมาจากการตั้งของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา และต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา กล่าวคือรัฐบาลอยู่ในอำนาจได้ขึ้นอยู่กับความไว้วางใจของรัฐสภา ถ้ารัฐสภาไม่ไว้วางใจเมื่อใด เมื่อนั้นรัฐบาลก็ขาดความชอบธรรมที่จะอยู่ในอำนาจต่อไป นั่นก็คือ ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาดระหว่างอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติกับอำนาจฝ่ายบริหาร^๕

Bernard E. Brown และพวก ได้กล่าวถึงโครงสร้างการปกครองระบบรัฐสภาว่าประกอบด้วยลักษณะสำคัญ ๕ ประการคือ

(๑) ความเป็นประชาธิปไตย การตัดสินใจทางการเมืองกระทำโดยผู้นำที่มาจากกรเลือกตั้ง พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเพียงปฏิบัติตามคำแนะนำของผู้นำดังกล่าว

(๒) อำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภา ตามกฎหมาย รัฐสภาจะทำอะไรก็ได้ และไม่มีกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ศาลที่จะประกาศว่าการกระทำของรัฐสภาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

(๓) การเชื่อมโยงระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร ผู้นำพรรคการเมืองฝ่ายเสียงข้างมากในสภาเป็นฝ่ายบริหาร ในขณะที่เดียวกันก็รักษาตำแหน่งในสภาของตนในฐานะสมาชิก

^๓ รองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์, การสร้างพลเมืองกับการพัฒนาประชาธิปไตยไทย, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓)

^๔ Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemann (eds.), **A New Handbook of Political Science** (Oxford: Oxford University, 1998), pp. 309-310.

^๕ http://en.wikipedia.org/wiki/Parliamentary_system

รัฐสภาไว้ด้วย คือไม่มีการแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาดระหว่างอำนาจฝ่ายบริหารกับอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ

(๔) ความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการ แม้ว่าฝ่ายการเมืองจะมีความเชื่อมโยงกัน แต่ฝ่ายตุลาการเป็นอิสระและปลอดจากการแทรกแซงโดยอิทธิพลทางการเมือง ผู้พิพากษาดำรงตำแหน่งตลอดชีพ และได้มีการพัฒนาธรรมเนียมปฏิบัติที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดในการประสิทธิ์ประสาทความยุติธรรม

(๕) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล โดยปกติจะมีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เป็นกฎหมายที่แก้ไขยาก และเป็นกฎหมายที่กฎหมายอื่นที่มีฐานะหรือศักดิ์ต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งไม่ได้ ถ้าขัดหรือแย้งก็จะไม่มีผลบังคับใช้

(๖) ระบบประธานาธิบดี เป็นระบบโครงสร้างการปกครองที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบ มีลักษณะสำคัญ ๔ ประการ คือ

(๑) การเข้าสู่ตำแหน่ง รัฐสภาและหัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งสองสถาบัน

(๒) การแบ่งแยกอำนาจ ในการปฏิบัติหน้าที่ มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ต่างฝ่ายต่างปฏิบัติหน้าที่ของตน ไม่ใช่อำนาจก้าวก่ายกัน กล่าวคือ ฝ่ายบริหารยุบสภาไม่ได้ ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารไม่ได้เช่นกัน

(๓) ตำแหน่งฝ่ายบริหาร ในระบบรัฐสภามีการแบ่งแยกตำแหน่งทางฝ่ายบริหารเป็นตำแหน่งประมุขแห่งรัฐกับตำแหน่งประมุขของรัฐบาล แต่ในระบบประธานาธิบดี ตำแหน่งประมุขแห่งรัฐและตำแหน่งประมุขของรัฐบาลรวมอยู่ในบุคคลคนเดียวกัน ดังนั้น ในระบบประธานาธิบดี ฝ่ายบริหารจึงมีอำนาจมากกว่าระบบรัฐสภา เป็นระบบ Strong executive

(๔) การตรวจสอบถ่วงดุล ในระบบประธานาธิบดี มีการสร้างกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลกันระหว่างอำนาจฝ่ายต่างๆเพื่อไม่ให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจของแต่ละฝ่าย กล่าวคือ รัฐสภามีอำนาจในการออกกฎหมาย แต่กฎหมายจะประกาศใช้บังคับได้ต้องลงนามโดยฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ฝ่ายบริหารยังมีอำนาจยับยั้ง และกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาและลงนามโดยฝ่ายบริหารอาจถูกศาลพิพากษาว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ รวมทั้งคำสั่งของฝ่ายบริหารก็อาจถูกพิพากษาคัดสินว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญได้เช่นกัน สถาบันศาล แม้จะมีอิสระในการตัดสินใจคดีความ แต่การตัดสินใจต้องเป็นไปตามกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา และผู้พิพากษา โดยเฉพาะศาลสูง มีที่มาจาก

การแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร ในทางกลับกัน หัวหน้าฝ่ายบริหารหรือผู้พิพากษาอาจถูกถอดถอน โดย
มาตรการกึ่งตุลาการกึ่งการเมือง ที่เรียกว่า “impeachment” โดยรัฐสภาได้^๖

(๑) ระบบผสม เป็นโครงสร้างการปกครองที่มีวิวัฒนาการมาจากระบบรัฐสภาและ
ระบบประธานาธิบดี มีฝรั่งเศสเป็นประเทศต้นแบบ กล่าวคือ แต่เดิมมาประเทศฝรั่งเศสก็ใช้
โครงสร้างการปกครองระบบรัฐสภา แต่ฝรั่งเศสประสบปัญหาาระบบการเมืองไร้เสถียรภาพอย่าง
รุนแรง จวบจนกระทั่งปีค.ศ. ๑๙๕๘ ประเทศฝรั่งเศสจึงได้เกิดการปฏิรูประบบการเมืองเป็นระบบ
ผสม คือไม่เหมือนทั้งของอังกฤษและของสหรัฐอเมริกา แต่เป็นลักษณะเฉพาะของตัวเอง ลักษณะ
สำคัญของระบบผสม ๒ ประการ คือ

(๑) ลักษณะของระบบรัฐสภา คือในการปกครองประเทศยังคงมีทั้งรัฐสภาทำ
หน้าที่ นิติบัญญัติแต่งตั้งหัวหน้ารัฐบาลและควบคุมการบริหาร และมีนายกรัฐมนตรีในฐานะ
หัวหน้ารัฐบาลบริหารประเทศโดยรับผิดชอบต่อรัฐสภา คืออาจถูกถอดถอนด้วยการลงมติไม่
ไว้วางใจได้โดยรัฐสภา

(๒) ลักษณะของระบบประธานาธิบดี คือ การกำหนดบทบาทของประมุขแห่ง
รัฐให้มีอำนาจบริหารประเทศในบางกิจการ เช่น การทหาร การต่างประเทศ รวมทั้งบทบาทใน
ฐานะผู้ไกล่เกลี่ยประนีประนอมแห่งชาติ (national arbiter) ในฐานะดังกล่าว ประธานาธิบดีมีอำนาจ
ที่ยุบสภาได้โดยไม่ต้องขอให้ฝ่ายบริหารลงนามกำกับ หรือปลดรัฐบาลได้โดยไม่ต้องรอให้ รัฐสภา
ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล นอกจากนี้ ประธานาธิบดียังมีอำนาจที่จะนำประเด็นปัญหาข้อขัดแย้ง
เสนอต่อประชาชนให้ลงประชามติได้อีกด้วย^๗

ตัวแบบในระบบรัฐสภา

ในบรรดาประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตย อาจกล่าวได้ว่าสามารถจัดอยู่ในระบบ
รัฐสภาเป็นส่วนใหญ่ นอกเหนือจากอังกฤษ ซึ่งเป็นประเทศต้นแบบแล้ว ได้แก่ นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น
ออสเตรเลีย คานาดา อินเดีย สิงคโปร์ มาเลเซีย ไทย เบลเยียม สวิตเซอร์แลนด์ เดนมาร์ก นอร์เวย์
เนเธอร์แลนด์ และบรรดาประเทศอาณานิคมเก่าของอังกฤษ อย่างไรก็ตาม เพื่อประโยชน์ใน
การศึกษาเปรียบเทียบระบอบประชาธิปไตยเพื่อให้ได้ประชาธิปไตยในอุดมคติของไทยบรรดา
ประเทศที่จัดโครงสร้างการปกครองในรูปแบบระบบรัฐสภา เราอาจจำแนกระบบรัฐสภาได้เป็น ๒
ตัวแบบที่สำคัญ คือ ตัวแบบเสียงข้างมากกินรวบแบบอังกฤษ (majoritarian model) กับตัวแบบ
ประสานประโยชน์กินแบ่งแบบสวิตเซอร์แลนด์และเบลเยียม (consensus model) ซึ่งอ้างว่าสามารถ
สร้างความสมานฉันท์ปรองดองภายในชาติได้ดีกว่าของระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ เพราะตัวแทน

^๖ Ibid., p. 34.

^๗ Arend Lijphart, *op.cit.*, pp. 10-21

ประชาชนส่วนใหญ่ได้มีโอกาสเข้าร่วมบริหารประเทศ ในขณะที่ระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ อาจเป็นไปได้ว่าพรรคฝ่ายที่มีเสียงข้างน้อย (แต่มีเสียงมากกว่ากลุ่มอื่นเมื่อพิจารณาแยกเป็นรายพรรค) เป็นฝ่ายผูกขาดอำนาจการบริหารประเทศแต่เพียงพรรคเดียว

ตัวแบบเสียงข้างมากกินรวบ ตัวแบบนี้มีต้นแบบจำลองมาจากระบอบประชาธิปไตยของอังกฤษ มีลักษณะเด่น ๑๐ ประการ ดังนี้

(๑) การรวมอำนาจบริหารไว้ที่พรรคเดียวและการมีเสียงข้างมากแบบหมิ่นเหม่ คือ เป็นรัฐบาลพรรคเดียว และมีเสียงสนับสนุนในสภาไม่มากกว่าฝ่ายค้านเท่าใดนัก

(๒) รัฐบาลครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติ ในตัวแบบดังกล่าว รัฐบาลเป็นฝ่ายเสียงข้างมากในสภา และเป็นฝ่ายควบคุมและกำหนดการออกเสียงของสภาในประเด็นเกี่ยวกับเรื่องต่างๆที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภา

(๓) ระบบสองพรรค คือในระบบการเมืองอาจมีพรรคการเมืองหลายพรรค แต่พรรคการเมืองที่มีศักยภาพที่จะมีเสียงข้างมากในสภามีเพียงสองพรรค และสองพรรคนี้จะผลัดกันเป็นรัฐบาล

(๔) การเลือกตั้งเป็นระบบจัดสรรที่นั่งในสภาโดยถือเสียงข้างมากแบบธรรมดาและไม่คำนึงถึงสัดส่วนของเสียงที่พรรคแต่ละพรรคได้รับ ระบบการเลือกตั้งดังกล่าวนี้ทำให้พรรคการเมืองที่มีเสียงไม่กระจุกตัวในพื้นที่เสียเปรียบอย่างรุนแรง ตัวอย่างเช่น ในการเลือกตั้งทั่วไปของอังกฤษในปี ค.ศ. ๑๙๗๕ พรรคอนุรักษนิยมได้คะแนนเสียงร้อยละ ๔๓.๕ ได้ที่นั่งในสภาคิดเป็นสัดส่วนเท่ากับร้อยละ ๕๓.๖ พรรคแรงงานได้คะแนนเสียงร้อยละ ๓๖.๕ ได้ที่นั่งในสภาคิดเป็นสัดส่วนเท่ากับร้อยละ ๔๒.๔ ในขณะที่พรรค เสรีนิยมได้คะแนนเสียงร้อยละ ๑๓.๘ ได้ที่นั่งในสภาคิดเป็นสัดส่วนเท่ากับร้อยละ ๑.๗ และพรรคอื่นๆได้คะแนนเสียงคิดเป็นร้อยละ ๕.๔ ได้ที่นั่งในสภาคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๒.๓ เป็นต้น

(๕) กลุ่มผลประโยชน์มีความหลากหลาย ในระบบการเมืองของอังกฤษ อำนาจการเมืองตกอยู่กับพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล พรรคการเมืองที่ไม่อยู่ในอำนาจจึงตกอยู่ในฐานะพรรคฝ่ายค้านหรือฝ่ายอริ และมุ่งต่อสู้แข่งขันเพื่อเอาชนะ หาโอกาสเข้าเป็นรัฐบาลบ้าง กลุ่มผลประโยชน์ ได้แก่ สหภาพแรงงาน สมาคม สหกรณ์ ชมรม กลุ่มเคลื่อนไหวต่างๆในระบบการเมืองดังกล่าวนี้ก็เช่นเดียวกัน เป็นการต่อสู้ที่เปิดกว้าง อิสระ เสรี ไม่มีการจัดสายการบังคับบัญชาเพื่อควบคุมการดำเนินงานของกลุ่มผลประโยชน์

(๖) การปกครองในระบบรัฐเดี่ยวและรวมอำนาจ คืออำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง แม้จะมีการกระจายอำนาจการทำหน้าที่สำคัญต่างๆ

จากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น แต่หน่วยการปกครองท้องถิ่นล้วนเป็นสิ่งประดิษฐ์ของส่วนกลาง และส่วนกลางสามารถยุบเลิกได้เสนอตามเจตนารมณ์ของส่วนกลาง

(๗) อำนาจนิติบัญญัติรวมศูนย์อยู่ที่สภาเดียว แม้สถาบันนิติบัญญัติของอังกฤษจะมี ๒ สภา คือสภาขุนนางกับสภาสามัญ แต่สองสภาดังกล่าวมีอำนาจไม่ตัดเทียมกัน ในปัจจุบันอำนาจนิติบัญญัติทั้งหลายมากระจุกตัวอยู่ที่สามัญ สภาขุนนางมีอำนาจเพียงกลั่นกรองกฎหมาย หรือในกรณีไม่เห็นด้วย สภาขุนนางมีอำนาจเพียงแค่ชะลอการประกาศใช้กฎหมายให้ช้าลงเท่านั้น คือ ชะลอได้ ๒ สมัยการประชุม หรือ ๑ ปี หลังจากนั้นสภาสามัญสามารถนาร่างกฎหมายขึ้นมาพิจารณาใหม่

(๘) รัฐธรรมนูญมีความยืดหยุ่น กรณีของประเทศอังกฤษ กฎหมายที่มีฐานะเป็นกติกากการปกครองประเทศมีเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรแต่เพียงบางส่วน และมีธรรมเนียมปฏิบัติ (conventions) และกฎหมายจารีต (common law) เป็นส่วนประกอบ รัฐธรรมนูญของอังกฤษจึงมีความยืดหยุ่นสูง อย่างที่เรียกว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีชีวิต แก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ง่าย การแก้ไขรัฐธรรมนูญของอังกฤษทำได้เหมือนแก้ไขกฎหมายธรรมดา^๘

(๙) ศาลไม่มีอำนาจทบทวนกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือถือหลักอำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภา อำนาจอธิปไตยอื่น ๆ อยู่ในฐานะต่ำกว่าอำนาจนิติบัญญัติ ดังนั้น จึงไม่อาจตรวจสอบยับยั้งการใช้อำนาจของรัฐสภาได้ แต่ศาลสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจและการตีความกฎหมายของฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองได้ว่าสอดคล้องกับกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาหรือไม่

(๑๐) ธนาคารชาติอยู่ใต้การควบคุมของรัฐบาล ในทางทฤษฎี อาจดูเหมือนว่าธนาคารชาติไม่เกี่ยวข้องอะไรกับการเมืองนัก แต่ในทางปฏิบัติ การดำเนินนโยบายของรัฐบาลในสมัยปัจจุบันซึ่งประเด็นทางเศรษฐกิจเป็นประเด็นร้อน และได้รับความสนใจอย่างมากจากประชาชน รัฐบาลจะมีคะแนนนิยมกว้างขวางหรือไม่ก็อยู่กับการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ และในการดำเนินนโยบายดังกล่าว ธนาคารชาติมีบทบาทอย่างมากในความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล เช่น ในเรื่องนโยบายดอกเบี้ยเงินฝากและเงินกู้ นโยบายปล่อยกู้หรือไม่ปล่อยกู้ นโยบายเกี่ยวกับสถาบันการเงินจะให้ เป็นแบบผูกขาดหรือเปิดเสรี การควบคุมการทำธุรกรรมของสถาบันการเงิน นโยบายเกี่ยวกับค่าเงินในการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ นโยบายการนำเงินเข้าออกประเทศ เป็นต้น นโยบายเหล่านี้ ธนาคารชาติมีบทบาทอย่างยิ่ง

ตัวแบบประสานประโยชน์กินแบ่ง ตัวแบบชนิดนี้มีต้นแบบจากประเทศสวีเดนและประเทศเบลเยียม มีลักษณะเด่นที่เป็นตรงกันข้ามกับตัวแบบเสียงข้างมากกินรวบ ๑๐ ประการ ดังนี้

^๘ พุทธิสาธน์ ชุมพล, มรว. อังกฤษ: ประชาธิปไตยแบบวิวัฒนาการ (เอกสารเขียนเล่ม สถาบันพระปกเกล้า 2546) หน้า 43-44

(๑) การแบ่งปันอำนาจบริหารในคณะรัฐมนตรีผสมหลายพรรค คณะรัฐมนตรีตามตัวแบบดังกล่าวนี้จะมีลักษณะตรงกันข้ามกับคณะรัฐมนตรีของตัวแบบเสียงข้างมากกินรวบ คณะรัฐมนตรีจะประกอบด้วยตัวแทนเกือบทุกพรรคที่มีความสำคัญในระบบการเมืองร่วมกันใช้อำนาจบริหารประเทศ ในประเทศสวีเดนยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยสมาชิก ๑๑ คน ในสภาล่างมีพรรคการเมืองสำคัญ ๓ พรรค ได้แก่ Christian Democrats, Social Democrats และ Radical Democrats แต่ละพรรคมีที่นั่งในสภาล่างประมาณ ๑ ใน ๔ และพรรค Swiss People's Party มีที่นั่งในสภาล่าง ราว ๑ ใน ๘ การแบ่งที่นั่งในคณะรัฐมนตรีก็ เป็นไปตามสัดส่วนคือ ๒ : ๒ : ๒ : ๑ ตามสัดส่วนของจำนวนที่นั่งในสภา เป็นต้น อันเป็นแบ่งปันการใช้อำนาจระหว่างพรรคการเมืองต่างๆในสภาล่างอย่างเป็นธรรม ซึ่งต่างจากตัวแบบเสียงข้างมากกินรวบ เป็นการเมืองแบบเป็นอริกัน ฝ่ายแพ้ไม่ได้รับส่วนแบ่งในการใช้อำนาจบริหาร ฝ่ายชนะรับไปทั้งหมดเพียงพรรคเดียว

(๒) คุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ระบบการเมืองตามตัวแบบข้างต้นอำนาจไม่เบ็ดเสร็จหรือครอบงำโดยฝ่ายบริหารหรือฝ่ายสภา ในระบบการเมืองแบบสวิสส์ สมาชิกสภาผู้แทนได้รับเลือกเป็นการเฉพาะตัว อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี ในระหว่างระยะเวลาดังกล่าว สภาผู้แทนราษฎรไม่มีอำนาจออกเสียงลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร แม้ว่าร่างกฎหมายหรือร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกในคณะรัฐบาลเสนอจะไม่ผ่านสภา ก็ไม่มีความจำเป็นที่สมาชิกผู้นั้นหรือรัฐบาลจะต้องลาออกจากตำแหน่ง ในประเทศเบลเยียม แม้รัฐสภาจะมีอำนาจออกเสียงลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี แต่เนื่องจากรัฐบาลมักจะเป็นรัฐบาลผสมที่มีฐานกว้าง การลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลจึงมักไม่เกิดขึ้น

(๓) ระบบหลายพรรค ทั้งในประเทศสวีเดนและประเทศเบลเยียม ระบบพรรคการเมืองเป็นระบบหลายพรรค และไม่มีพรรคการเมืองใดที่มีที่นั่งใกล้ที่จะเป็นเสียงข้างมาก แต่เพียงพรรคเดียว

(๔) ระบบเลือกตั้งเป็นระบบสัดส่วน คำอธิบายของสาเหตุที่ทำให้เกิดระบบพรรคการเมืองแบบหลายพรรค ส่วนสำคัญอยู่ที่ระบบเลือกตั้งในสองประเทศนี้เป็นระบบสัดส่วน ในขณะที่ระบบเลือกตั้งในประเทศอังกฤษและประเทศในตัวแบบเสียงข้างมากกินรวบเป็นแบบเขตเดียวคนเดียว ไม่คำนึงถึงสัดส่วนของคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคได้รับโดยรวม

(๕) กลุ่มผลประโยชน์มีการจัดตั้งเป็นลำดับชั้น (corporatism) ในประเด็นนี้ยังมีความเห็นไม่ค่อยตรงกันนักในหมู่นักวิชาการ เพราะสภาพแรงงานในสองประเทศ คือ สวีเดนและเบลเยียมมีความเข้มแข็งในการจัดตั้งเป็นลำดับชั้นน้อยกว่าสมาคมทางธุรกิจ อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยอมรับกันว่าสภาพแรงงานในสองประเทศข้างต้นเป็นการจัดตั้งในรูปภาคีรัฐ-

สังคมแบบเสรี และเข้าหลัก ๓ ประการที่จะถือได้ว่าเป็นการจัดตั้งในรูปภาครัฐ-สังคมคือ (๑) เป็นการรวมกลุ่มในรูปไตรภาคี (๒) มีกลุ่มผลประโยชน์จำนวนค่อนข้างน้อย แต่ว่ามีขนาดใหญ่ (๓) สมาชิกในระดับบนมีความโดดเด่น ทั้งหมดนี้เป็นลักษณะที่แตกต่างจากกลุ่มผลประโยชน์ในกลุ่มประเทศตัวแบบเสียงข้างมากกินรวบ ซึ่งเป็นอิสระจากกันและกัน

(๖) การปกครองในรูปสหพันธรัฐและกระจายอำนาจ ประเทศสวีเดนจัดจัดการปกครองในรูปสหพันธรัฐ ประกอบด้วย ๒๐ กังตอง และ ๖ กิ่งกังตอง อำนาจในการปกครองแบ่งส่วนกันระหว่างรัฐบาลกลางกับกังตอง ๒๐ กังตองมีตัวแทนนั่งในสภาตัวแทนกังตองๆละ ๒ คน ส่วนกิ่งกังตองมีตัวแทนหน่วยละ ๑ คน สำหรับเบลเยียม แม้จะมีการจัดการปกครองในรูปรัฐเดี่ยว และรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง แต่กำลังเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบการปกครองในรูปสหพันธรัฐและกระจายอำนาจปกครอง โดยในปีค.ศ. ๑๙๕๓ ถือว่าประเทศเบลเยียมได้ปรับเปลี่ยนสู่ระบบการปกครองในรูปสหพันธรัฐแล้ว

(๗) ระบบสภาคู่ที่มีความเข้มแข็ง เหตุผลสำคัญในการจัดให้มีระบบสภาคู่แทนการมีสภาเดี่ยวคือการให้มีตัวแทนของชนกลุ่มน้อยและตัวแทนของมลรัฐขนาดเล็กในสภาตัวแทนมลรัฐหรือสภาสูง การจัดให้ชนกลุ่มน้อยมีตัวแทนในสภาตัวแทนมลรัฐนี้จะมีความหมายก็ต่อเมื่อเข้าเงื่อนไข ๒ ประการ คือ (๑) สภาตัวแทนมลรัฐที่ว่าจะต้องมาจากระบบเลือกตั้งที่ต่างไปจากสภาผู้แทนราษฎร และ (๒) สภาตัวแทนมลรัฐจะต้องมีอำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริง เงื่อนไขทั้งสองประการดังกล่าวได้รับการสนองตอบเป็นอย่างดีในประเทศสวีเดนแลนด์ แต่ในประเทศเบลเยียม การเลือกตั้งใช้ระบบสัดส่วนทั้งสภาล่างและสภาสูง จึงยังไม่มีกรให้หน้าหนักเป็นพิเศษแก่ชนกลุ่มน้อยที่พูดภาษาฝรั่งเศสและภาษาเยอรมัน และสภาสูงซึ่งเป็นสภาตัวแทนมลรัฐมีอำนาจค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับสภาล่าง

(๘) ระบบรัฐธรรมนูญที่แก้ไขยาก ทั้งสวีเดนแลนด์และเบลเยียมมีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร เช่นเดียวกับประเทศไทย การแก้ไขรัฐธรรมนูญทำได้ยาก ในประเทศสวีเดนแลนด์ การแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องกระทำโดยอาศัยเสียงข้างมากในการลงประชามติทั้งในระดับทั่วไปและในระดับมลรัฐด้วย ในประเทศเบลเยียม การแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องอาศัยเสียงข้างมาก ๒ ใน ๓ จากทั้งสองสภา ในขณะที่ประเทศอังกฤษกระทำได้โดยกระบวนแก้ไขกฎหมายธรรมดา

(๙) ศาลมีอำนาจทบทวนกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ประเทศสวีเดนแลนด์เบี่ยงเบนจากหลักเกณฑ์ดังกล่าว คือศาลสหพันธรัฐไม่มีอำนาจทบทวนกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ได้มีความพยายามโดยการเสนอกฎหมายของประชาชนที่จะศาลสูงสหพันธรัฐมีอำนาจทบทวนกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ผลการลงประชามติ ซึ่งกระทำในปีค.ศ. ๑๙๓๕ ปฏิเสธหลักการที่ว่า ในประเทศเบลเยียมศาลก็ไม่มีอำนาจทบทวนกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

เช่นกัน จนกระทั่งปีค.ศ. ๑๘๘๔ ที่มีการจัดตั้งศาลใกล้เกลีย์ ซึ่งแรกเริ่มเดิมทีความรับผิดชอบหลักคือการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจระหว่างส่วนกลางท้องถิ่นและรัฐบาลส่วนภูมิภาค ต่อมามีการขยายอำนาจหน้าที่ของศาลดังกล่าวออกไปอย่างกว้างขวางโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปีค.ศ. ๑๘๘๘ ในปัจจุบันต้องถือว่าศาลใกล้เกลีย์มีอำนาจทบทวนกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างแท้จริง

(๑๐) ธนาการชาติมีอิสระ ธนาการชาติของสวิตเซอร์แลนด์ต้องถือว่าเป็นธนาการที่มีความเข้มแข็งและเป็นอิสระอย่างยิ่งมาเป็นเวลาช้านานพอกับธนาการชาติของประเทศเยอรมนีและของสหรัฐอเมริกา ในขณะที่ธนาการชาติของเบลเยียมได้ชื่อว่าเป็นธนาการชาติที่มีความอ่อนแอมากที่สุด แต่อย่างไรก็ดี ความเป็นอิสระของธนาการชาติเบลเยียมได้รับการเสริมสร้างให้เข้มแข็งขึ้นอย่างมากในปีต้นๆของทศวรรษ ๑๘๕๐ ซึ่งเป็นเวลาใกล้เคียงกับการสถาปนาระบบสหพันธรัฐขึ้นในประเทศเบลเยียม

ปัญหาของระบอบประชาธิปไตย

ปัญหาของระบอบประชาธิปไตยในยุคปัจจุบันคือประเทศทั้งหลาย ไม่ว่าประเทศขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่ล้วนมีประชากรจำนวนมาก นับเป็นเรือนแสนเรือนล้านทั้งนั้น ประชาชนไม่อาจเข้ามาทำหน้าที่ปกครองประเทศโดยตรงอย่างกรณีของประชาธิปไตยกรีกโบราณ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยยุคใหม่ หรือประชาธิปไตยในระบบรัฐชาติ เป็นระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน มากกว่าเป็นการปกครองโดยประชาชนดังกรณีของนครรัฐกรีกโบราณ หรือตามความหมายของลินคอล์นข้างต้นที่ว่าเป็นการปกครองโดยประชาชน แต่เป็นการปกครองโดยตัวแทนประชาชน วิธีการปกครองดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาว่าตัวแทนประชาชนกระทำการไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของประชาชน คือเกิดกรณีตัวแทนทรยศต่อประชาชน ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นตัวแทนนี้ แม้แต่รูสโซ่ (Rousseau) นักปรัชญาชาวฝรั่งเศสสมัยศตวรรษที่ ๑๘ ก็ได้ท้วงติงเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้นานมาแล้ว โดยเห็นว่าอำนาจอธิปไตยใช้แทนกันไม่ได้ รูสโซ่ปฏิเสธวิธีการปกครองโดยตัวแทนแบบอังกฤษ และมีความเห็นว่าคนอังกฤษมีเสรีก็เฉพาะวันเลือกตั้ง เวลาหลังจากนั้นแล้ว พวกเขาถือทาสนั่นเอง^๕

โดยที่ระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน ไม่ว่าจะเป็ประชาธิปไตยในระบบโครงสร้างอำนาจแบบใด ประสบปัญหากันโดยทั่วไป ทางแก้ไขที่ทำกันโดยทั่วไปคือการนำเอาวิธีการเปิดช่องให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองการปกครองได้ใน ๔ ลักษณะ คือ (๑) การถอดถอนผู้ปกครอง (๒) การเสนอกฎหมาย (๓) การลงประชามติในปัญหาสำคัญของสังคม และ

^๕ M. Judd Harmon, **Political Thought: From Plato to the Present** (New York: McGraw-hill, 1964), p. 309. 14

(๔) การทำประชาพิจารณ์หรือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มาตรการทั้ง ๔ ประการนี้ เป็น มาตรการที่บรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ฉบับปฏิรูปการเมือง

ความล้มเหลวของรัฐบาลประชาธิปไตยในการแก้ปัญหาของสังคม ทำให้ประเทศต่างๆ พยายามหามาตรการอย่างอื่นในการแก้ไขปัญหา โดยเริ่มด้วยแนวความคิดฝ่ายเสรีนิยม พยายามเพิ่ม บทบาทของรัฐในการจัดทำบริการสนองความต้องการของประชาชนให้มากขึ้น แต่ก็ไม่สามารถ แก้ปัญหาของสังคมได้ เพราะเมื่อทำไปแล้ว กลไกรัฐเองก็มีผลประโยชน์ส่วนตัวที่จะต้องรักษา กลายเป็นว่าขยายบทบาทของรัฐเพื่อคนของรัฐเอง

เมื่อแนวความคิดทางซ้ายล้มเหลว จึงเกิดแนวความคิดของฝ่ายขวา ซึ่งเสนอให้ลดขนาดของ รัฐให้เล็กลงด้วยการถ่ายโอน หรือขายกิจการของรัฐให้เอกชนรับไปดำเนินการ ผลก็ไม่ใช่ที่ ประทับใจเช่นเดียวกัน เพราะบริษัทเอกชนไม่ใช่สหภาพชาติที่ทำกิจกรรมเพื่อการกุศล ไม่คิด แสวงหากำไร ในที่สุดประชาชนก็ตกในฐานะลำบากเช่นเดียวกัน

ทางแก้แนวทางที่สามคือใช้กลไกของประชาสังคม (civil society) คือการให้ประชาชน รวมตัวกันในรูปของสภาหมู่บ้าน ชมรม สมาคม หรือกลุ่มกิจกรรมต่างๆภาคสังคม ร่วมมือกัน แก้ปัญหาของชุมชน หรือของสังคม เพื่อทดแทนกลไกของรัฐที่ไม่สามารถทำหน้าที่สนองความ ต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ^{๑๑}

นอกจากมีปัญหาในเรื่องวิธีการปกครองแล้ว ระบอบประชาธิปไตยยังมีปัญหาในเรื่องความ ตระหนักในความเป็นเจ้าของระบบการปกครองอีกด้วย กล่าวคือ ตามคำนิยามของลินคอล์น ประชาธิปไตยคือการปกครองของประชาชน แต่ปัญหาสำหรับประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายมีว่า ประชาชนส่วนใหญ่รู้หรือไม่ว่าสิ่งนี้มีอยู่ ประชาชนตระหนักหรือไม่ว่าสิ่งนั้นเป็นของตน และมีความ พยายามที่จะเข้าครอบครองสิ่งนั้นหรือไม่ ถ้าเราตั้งคำถามทำนองนี้ เราจะพบว่าประชาชน โดยทั่วไปไม่ตระหนักในเรื่องดังกล่าว หรือมีก็น้อยมาก อย่างไรก็ตามในเรื่องความเป็นเจ้าของในระบบ การปกครองเลย แม้แต่ความเป็นเจ้าของในเรื่องเล็กน้อยๆ เช่น ปัจจัยในการเลี้ยงชีพยังขาดสน การศึกษาก็มีน้อย ไม่สามารถใช้สติปัญญาและฝีมือหาเลี้ยงชีพได้ จะเป็นการยากมากที่จะคาดหวัง ให้ประชาชนตระหนักในเรื่องกรรมสิทธิ์ในระบบการปกครอง ซึ่งเป็นเรื่องใหญ่เกินกำลังบุคคล โดยทั่วไป ต้องอาศัยความรู้ ทรัพยากร เครื่องมือ และความมุ่งมั่นจึงจะเป็นผลสำเร็จได้บ้าง

ตราบดีที่ประชาชนยังมีระดับการครองชีพที่ต่ำต้อย รายได้ไม่พอกับรายจ่าย มีการศึกษาน้อย สุขภาพอนามัยไม่แข็งแรงสมบูรณ์ ก็เป็นการยากมากที่ประชาชนจะมีความเชื่อมั่นในตัวเอง รวมทั้ง มีความเคารพในตัวเอง ดังที่ไรเกอร์ (Riker) ให้นิยามประชาธิปไตยในแง่ของปัจเจกบุคคลว่าเป็น

^{๑๑} Archon Fung and Erik Olin Wright, **Deepening Democracy** (London: Verso, 2003), pp. 3-20.

“การเคารพตัวเอง” (self-respect) ไม่เพียงเท่านั้น การปกครองในระบอบประชาธิปไตยยังต้องการ “การมีทิศทางของตัวเอง” (self-direction) อีกด้วย เพราะประชาธิปไตยต้องอาศัยเจตนาธรรมณ์ของประชาชนเป็นสิ่งที่ชี้นำการปกครองประเทศ^{๑๑} ในทำนองเดียวกัน ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคย่อมได้รับความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน” สิ่งเหล่านี้จะเป็นไปได้ โดยที่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยอมปฏิบัติตามหลักการข้างต้น ประชาชนทุกคนขึ้นจะต้องมีความเท่าเทียมกันพอสมควร ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการศึกษา ไม่เช่นนั้นก็เป็นไปได้ยาก และถ้าสิ่งเหล่านี้ไม่ได้รับการเคารพหรือปฏิบัติตาม ประชาธิปไตยก็ยากที่จะเบ่งบานเติบโต เพราะการปกครองระบอบประชาธิปไตยตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า “ทุกคนเสมอเท่าเทียมกัน” หนึ่งคนหนึ่งเสียง

ระดับของความเป็นประชาธิปไตย

โดยที่ระบอบประชาธิปไตยของประเทศต่างๆมีเสถียรภาพไม่เสมอเท่าเทียมกัน ระบอบประชาธิปไตยของบางประเทศมีความเป็นปีกแผ่นมั่นคง ในขณะที่ของบางประเทศอ่อนแอ ไม่มั่นคง และของประเทศถูกทำลายล่มสลายไปในที่สุด สำหรับ Francis Fukuyama ในบทความเรื่อง “The Primacy of Culture” กล่าวถึงระดับความเป็นปีกแผ่นมั่นคงของระบอบประชาธิปไตยว่าอาจแยกได้เป็น ๔ ระดับดังนี้ อุดมการณ์ สถาบัน ประชาสังคม และวัฒนธรรม^{๑๒}

(๑) **อุดมการณ์** เป็นระดับความเชื่อที่เกี่ยวกับความถูกต้องความผิดในเรื่องสถาบันประชาธิปไตยและโครงสร้างระบบตลาดที่เป็นกลไกสนับสนุนระบอบประชาธิปไตย ความเชื่อที่ว่านี้เป็นเรื่องของค่านิยมหรือบรรทัดฐานความประพฤติของสังคม

(๒) **สถาบัน** เป็นระดับที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ระบบกฎหมาย ระบบพรรคการเมือง โครงสร้างระบบตลาด และอื่นๆ

(๓) **ประชาสังคม** เป็นระดับที่เกี่ยวกับการเกิดขึ้นเองของโครงสร้างทางสังคมที่แยกต่างหากจากกลไกรัฐที่เป็นสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

(๔) **วัฒนธรรม** เป็นระดับที่เกี่ยวกับปรากฏการณ์ทางสังคม เช่น โครงสร้างของครอบครัว ศาสนา ค่านิยมทางศีลธรรม ความสำนึกในทางชนชาติ ประเพณีทางประวัติศาสตร์

^{๑๑} William H> Riker, **Democracy in the United States** (London: Macmillan, 1965), pp. 17-18.

^{๑๒} Chenyang Li, **op.cit.**, p. 165.

ในมุมมองของฟูกูยาม่า การพัฒนาถึงขั้นเป็นวัฒนธรรมของชาติถือว่าเป็นระดับของการพัฒนาที่ล้ำลึกที่สุด อุดมการณ์ประชาธิปไตยมีศักยภาพที่จะแทรกซึมชอนไชเข้าสู่ระบบวัฒนธรรมของชนชาติ ดังนั้นประชาธิปไตยจึงเป็นระบบการปกครองที่มีเรื่องค่านิยมแฝงอยู่ในตัวด้วย

ตัวอย่างของนักวิชาการที่มองประชาธิปไตยว่าเป็นเรื่องค่านิยมได้แก่ Jurgen Domes เขาได้เขียนไว้ในบทความเรื่อง China's Modernization and the Doctrine of Democracy ว่า ประชาธิปไตยมีลักษณะสำคัญประกอบด้วยหลักการ ๓ ประการ คือ เสรีภาพ ความเสมอภาค และความหลากหลาย

(๑) **เสรีภาพ** เป็นหลักประกันและสร้างสิทธิมนุษยชนให้มั่นคงเป็นสถาบันแก่พลเมืองที่อยู่อาศัยในประเทศ และเป็นหลักประกันและสร้างสิทธิพลเมืองให้มั่นคงเป็นสถาบันแก่พลเมืองที่มีภูมิลำเนาที่อยู่อาศัยในประเทศนั้น

(๒) **ความเสมอภาค** มีเป้าหมายที่จะสร้างโอกาสในการดำเนินชีวิตที่เสมอเท่าเทียมกันให้กับพลเมืองทุกคนในประเทศ และพยายามที่จะพัฒนาสภาพความเป็นจริงทางการเมืองและสังคมให้อยู่ในภาวะที่ใกล้เคียงกับเป้าหมายเท่าที่จะเป็นไปได้

(๓) **ความหลากหลาย** เป็นหลักประกันการดำรงอยู่และการดำเนินการขององค์กรที่แข่งขันกันในการแสดงออกหรือเรียกร้องนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมที่แตกต่างกันและดำรงอยู่ในประเทศนั้นๆ รวมทั้งการมองว่าความแตกต่างและความหลากหลายในผลประโยชน์ที่แสดงออกและเรียกร้องนั้นเป็นเรื่องที่ชอบธรรม

แนวความคิดเรื่องเสรีภาพและความเสมอภาคนี้ อาจกล่าวได้ว่าคือหัวใจของ “ประชาธิปไตยเสรี” เสรีภาพในที่นี้บ่งชี้ว่าประชาชนมีสิทธิที่คิดตัวมากับการเกิดที่จะเลือกวิถีทางที่เขาจะถูกปกครองหรืออีกนัยหนึ่งรัฐบาลจะมีความชอบธรรมต่อเมื่อประชาชนเลือกที่จะอยู่ภายใต้ระบบดังกล่าว ถ้าปราศจากเสรีภาพประชาชนก็ไม่อยู่ในฐานะที่จะเลือก ดังนั้นถ้าไม่มีเสรีภาพก็จะมีประชาธิปไตย และผู้ที่ถือครองเสรีภาพคือปัจเจกบุคคล และโดยผ่านทางปัจเจกบุคคลเท่านั้นที่เสรีภาพจะได้รับการแสดงออก ดังนั้น สิ่งแรกที่จะต้องทำความเข้าใจคือเสรีภาพในที่นี้ก็คือเสรีภาพของปัจเจกบุคคล

ส่วนหลักการเกี่ยวกับความเสมอภาค เราอาจมองว่าเป็นสภาวะที่เป็นเงื่อนไขของการใช้เสรีภาพ Alexis de Tocqueville ตั้งข้อสังเกตว่า หลักการเกี่ยวกับความเสมอภาค ซึ่งทำให้มนุษย์เป็นอิสระจากกันและกัน โน้มที่จะทำให้มนุษย์มองอำนาจอย่างอิจฉาริษยา แต่ในเวลาเดียวกันก็ทำให้เขาเกิดความคิดและความรักในความเสมอภาคทางการเมือง ประชาธิปไตยบ่งชี้ถึงว่าประชาชนมีความเสมอเท่าเทียมกันในการตัดสินใจในเรื่องที่มีผลกระทบต่อชีวิตของเขา เว้นเสียแต่ว่าเขาจะมีความเสมอเท่าเทียมกัน เสียงของเขาจึงจะมีน้ำหนักเท่ากับเสียงของคนอื่น และในกรณีที่มีการเลือกตั้งหรือลงประชามติ ความเสมอภาคหมายถึงว่าหนึ่งคนมีหนึ่งเสียง และไม่มีใครที่มีเสียงมาก

หรือน้อยกว่าคนอื่น หลักการนี้แสดงว่าปัจเจกบุคคลมีอำนาจอธิปไตยเหนือตัวเอง ถ้าปัจเจกบุคคลไม่เสมอภาคกัน ประชาธิปไตยก็คงจะไร้ความหมาย

ความหลากหลายอาจถูกมองได้ว่าเป็นเงื่อนไขที่ขาดไม่ได้สำหรับระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือถ้าเราจะให้คุณค่าและส่งเสริมหลักการเรื่องเสรีภาพของปัจเจกบุคคลและความเสมอภาคในทางการเมือง เราก็จะต้องเปิดให้มีช่องทางที่จะแสดงออกและทางเลือกต่างได้หลากหลาย ถ้าปราศจากทางเลือกหลากหลายดังกล่าว ประชาธิปไตยก็เกิดขึ้นไม่ได้ ความหลากหลายที่ว่านี้ไม่เพียงหมายถึงจะต้องมีความอดกลั้นในเรื่องความหลากหลายเท่านั้น แต่จะต้องหมายถึงการให้คุณค่าแก่ความหลากหลายนี้ด้วย

จากที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าประชาธิปไตยในความหมายของ Domes ครอบคลุมถึงค่านิยม ซึ่งเป็นความหมายคนละขั้วกับของ Schumpeter ที่เน้นในเรื่องการจัดระเบียบสถาบันที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการตัดสินใจในทางการเมือง พิจารณาในแง่ของ Domes การปกครองระบอบประชาธิปไตยจะมีเสถียรภาพมั่นคง ไม่เพียงขึ้นอยู่กับแนวความคิดและโครงสร้างการปกครองเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับองค์ประกอบด้านสังคมอีกด้วย คือ การรวมตัวของประชาชนในสังคม ซึ่งได้แก่ ประชาสังคม เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมของประชาชน และค่านิยมของคนในสังคมอีกด้วย ดังนั้น การพิจารณาแก้ไขปัญหาการปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงไม่ใช่เป็นเรื่องตื้นๆ เพียงแค่การแก้ไขตัวบทกฎหมายเท่านั้น แต่จะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปถึงเรื่องของเงื่อนไขทางสังคม ในเรื่องของเศรษฐกิจ ความเป็นอยู่ การประกอบอาชีพ การศึกษา และค่านิยมอย่างอื่นๆ จึงจะสามารถแก้ไขปัญหาการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างได้ผลที่แท้จริง เพราะประชาธิปไตยไม่เหมือนกับการปกครองในระบบอื่นที่ไม่ต้องอาศัยเจตนาธรรมและบทบาทชี้นำของประชาชนในการปกครอง

ในกรณีของประเทศไทย การปฏิรูปการเมืองให้เป็นประชาธิปไตยที่กระทำกันมาตลอดยุคหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ ถึงปัจจุบัน ที่ยังได้ผลไม่มาก ส่วนหนึ่งอาจสรุปได้ว่าเรายังคงปฏิรูปเฉพาะแนวความคิดและโครงสร้างการปกครอง เฉพาะในกลุ่มคนและโครงสร้างการปกครองระดับบนเท่านั้น ในระดับภูมิภาคในระดับท้องถิ่นก็ยังไม่ทั่วถึง เพิ่งจะมีการปฏิรูปการเมืองในยุคหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ๒๕๓๕ ที่มีการปฏิรูปแนวความคิดและโครงสร้างการปกครองขยายไปสู่ระดับภูมิภาคและท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ กล่าวคือมีการพูดถึงการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้มีการนำเรื่องการกระจายอำนาจบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการเป็นลักษณะว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิรูปการเมืองทั้งหลายที่ดำเนินอยู่ในประเทศไทย ยังไม่ได้ผลเต็มที่ อาจกล่าวได้ว่ายังไม่ได้ขยายผลลงลึกไปถึงภาคประชาชน ทั้งในแง่โครงสร้างทางสังคม คือการรวมตัวกันเป็นประชาสังคม และในแง่วิถีชีวิตของประชาชนหรือวัฒนธรรม

จุดอ่อนของระบอบประชาธิปไตยในไทย นั่นคือ

๑) การทำผิดระเบียบหรือกฎกติกาของการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็น การใช้เงินซื้อสิทธิซื้อเสียง ในการเข้าสู่ตำแหน่ง อันเป็นต้นเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันและเหตุการณ์อื่นๆ อันนำมาซึ่งการสิ้นสุดของระบอบประชาธิปไตยของไทย หลายต่อหลายครั้งการใช้อิทธิพลหรือการใช้ระบบอุปถัมภ์ อันก่อให้เกิดการเสื่อมศรัทธาต่อการเมืองของไทย ทั้งในเมืองไทยเองและในสังคมโลก การทำผิดกฎหมายการเลือกตั้งดังกล่าวมาแล้วและอื่นๆ แต่ละพรรคการเมืองพยายามหาวิธีการที่เหนือกว่ากันและกันในการทำผิด ทั้งนี้เพื่อการเตรียมตัวเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง และการถอนทุนคืน แทบจะเรียกได้ว่าไม่มีใครที่ไม่ทำผิด ผิดมากหรือน้อยเท่านั้น

๒) การทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาใหญ่ที่สุดของการเมืองไทยทั้งในอดีตและปัจจุบัน ปัญหาของการทุจริตนั้นเริ่มต้นมาจากการใช้เงินเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองและ ทุจริตคอร์รัปชัน เมื่อเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองแล้วเพื่อถอนทุนคืน หรือหาเงินไว้เลือกตั้งในวาระหน้าเป็นที่ทราบกันดีว่านักการเมือง คือผู้กำหนดนโยบายและควบคุมให้การดำเนินการเป็นไปตามนโยบายนั้นๆ โอกาสที่นักการเมืองจะทุจริตคอร์รัปชันจึงมีค่อนข้างสูง กอปรกับการตรวจสอบนักการเมืองก็มีสูงเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นนักการเมืองด้วยกัน แล้วยังมีองค์กรต่างๆ ประชาชน สื่อสารมวลชน แม้ว่านักการเมืองจะโกงเพียงเล็กน้อยก็คว่ำผิศจรรยาบรรณอย่างมากมาย การทุจริตคอร์รัปชัน ในสถาบันอื่นก็มีการคอร์รัปชัน หากแต่ไม่มีการตรวจสอบหรือไม่กล้าที่จะตรวจสอบ การทุจริตคอร์รัปชันนั้น ดังได้กล่าวมาแล้วนักการเมืองเป็นฝ่ายควบคุมดูแล เรื่องงบประมาณ และจัดงบประมาณเพื่อการกินคือญาติของประชาชน ถ้านักการเมืองคอร์รัปชันเสียเองก็เหมือนทรยศต่อประชาชนและเป็นตัวอย่างที่ไม่ดีให้กับผู้นำนโยบายสู่การปฏิบัติ ถ้านักการเมืองผู้ควบคุมนโยบายไม่ทุจริตคอร์รัปชัน คนที่ปฏิบัติงานรองๆ ลงมาคงไม่กล้าที่จะทุจริตซึ่งมักจะมีคำเอ่ยอยู่เสมอว่า "ถ้าหัวไม่ตาย หางก็ไม่กระดิก" การทุจริตคอร์รัปชัน นับได้ว่าเป็นปัญหาที่แพร่หลายและสำคัญที่สุดในวงการเมืองไทย และในสถาบันอื่นของไทย จนกลุ่มอำนาจแฝงนำมาเป็นข้ออ้างในการทำลายล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หลายต่อหลายครั้งที่ผ่านมา

๓) การขัดแย้งกันในทางการเมืองและในทางอื่นๆ เป็นที่ทราบกันดีว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น แต่ละคนสามารถแสดงความเห็นของตนได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น ความคิดเห็นไม่ตรงกันจึงเป็นเรื่องธรรมดา การปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงมีการถกเถียงกันเพื่อหาข้อสรุปที่ดีที่สุดในแต่ละเรื่อง มีฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน ฝ่ายเสียงข้างน้อยต้องฟังฝ่ายเสียงข้างมาก และฝ่ายเสียงข้างมากต้องเคารพหรือให้เกียรติเสียงข้างน้อย ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มิใช่มีฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน เหมือนอย่างที่เป็นอยู่ ท่วมเทกเถียงเอาชนะกัน แลزمมีการเมืองนอกระบบ การเมืองภาคประชาชน การเมืองข้างถนน ยึดท้องถนน ยึดทำเนียบ ยึดสนามบิน สร้างความเสียหายแก่ประเทศชาติ ทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมอย่างคณานับ

ตลอดจนสร้างความเบื่อหน่ายให้กับบุคคลทุกหมู่เหล่า จนบางครั้งเกือบจะใช้กำลังเข้าโรมรันกัน จนทำให้ฝ่ายที่ไม่ปรารถนาดีต่อระบอบประชาธิปไตย นำมาเป็นข้ออ้างในการยึดเมืองมาแล้ว

๕) ขาดความรับผิดชอบ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในปัจจุบันส่วนมาก ขาดความรับผิดชอบต่องานในหน้าที่ของตน คือ หน้าที่นิติบัญญัติ เป็นเหตุให้ที่ประชุมไม่ครบองค์ ประชุมทำกิจกรรมต่อไปไม่ได้ สร้างความเอือมระอาให้กับประชาชนอย่างมาก เป็นจุดอ่อนให้ฝ่าย อำนาจแฝงและฝ่ายที่ไม่นิยมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนำไปโจมตี สร้างความเสื่อมเสีย ให้กับระบอบฯ และนักการเมืองโดยรวม

๖) อำนาจธิปไตยไม่ได้เป็นของปวงชนชาวไทยอย่างแท้จริง จาก ๒๔ มิถุนายน ๒๕๖๕ ถึงปัจจุบันจะเห็นได้ว่าอำนาจธิปไตยมิได้เป็นของประชาชนอย่างแท้จริง เป็นเพียงแต่ในนาม เท่านั้น อำนาจธิปไตยเป็นของกลุ่มคน ของบุคคล หรือกลุ่มผลประโยชน์เสียเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายการเมือง ไม่สนใจการเมือง เป็นโอกาสให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน อย่างสูง และหาตัวคนกระทำการทุจริตไม่ได้ การปกครองในระบอบประชาธิปไตย อำนาจต้อง เป็นของประชาชนหรือเรียกว่าประชาชนเป็นใหญ่

ดังนั้น จุดอ่อนหรือจุดด้อยของระบอบนี้ จึงเป็นหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องช่วยกัน ปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น ผู้ที่ทำลายระบอบประชาธิปไตยจึงเปรียบได้เหมือนผู้ทำลายประเทศ ประชาชนเท่านั้นเป็นเจ้าของประเทศที่แท้จริง

การพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทยให้มีความเข้มแข็งมั่นคงและยั่งยืน ทั้งนี้เพื่อให้ บรรลุเป้าหมายของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่ถูกต้องตามหลักการที่ว่า เป็น “การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” จึงควรทำให้กลุ่มชนชั้นนำของสังคมไทยหรือกลุ่มคนที่อยู่ในระดับผู้นำของประเทศมีความ ตระหนักและควรรู้ว่าในที่สุดจะไม่สามารถทัดทานกระแสประชาธิปไตยได้ เพราะแนวความคิด ทางด้านการเมืองการปกครองของโลกได้พัฒนามาถึงจุดสุดท้ายแล้ว หรืออาจกล่าวได้ว่า ประชาธิปไตยคือคำตอบสุดท้าย ส่วนที่เหลือที่จะต้องมีการพัฒนาต่อไปเป็นเพียงรายละเอียดในแง่ ของรูปแบบประชาธิปไตยเท่านั้น เนื่องจากปัจจุบันผู้เขียนยังมองไม่เห็นว่ามีระบอบการปกครองใด ที่จะดีไปกว่าระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม ระบอบการปกครองในโลกนี้ไม่ว่าระบอบใดต่าง ก็มีปัญหาค้ำกันทั้งนั้น ระบอบประชาธิปไตยก็มีปัญหาในตัวเอง แต่การมีปัญหาของระบอบ ประชาธิปไตยยังมีข้อดีคือ การเปิดโอกาสหรือการมีเสรีภาพในการที่จะวิพากษ์วิจารณ์หรือแสดง ความเห็นได้ ซึ่งถือเป็นคุณค่าสำคัญของระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น สิ่งที่ผู้เขียนอยากจะเน้นย้ำ มากที่สุดในการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทยให้มีความเข้มแข็งมั่นคงและยั่งยืน ตามหลักการที่ว่า เป็น “การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” คือ การทำ ให้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน และประชาชนสามารถที่จะใช้อำนาจนั้น

ได้อย่างแท้จริง กล่าวคือ ต้องการการใช้อำนาจของประชาชน และการแสดงออกซึ่งอำนาจของประชาชนที่มีความชัดเจนที่สุดคือการเลือกตั้งกับการออกเสียงประชามติ ถึงแม้การเลือกตั้งอาจจะไม่ใช่ทั้งหมดของประชาธิปไตย แต่ประชาธิปไตยในโลกปัจจุบันนี้เกิดขึ้นไม่ได้ถ้าไม่มีการเลือกตั้ง หรืออาจกล่าวได้ว่าการเลือกตั้งมิใช่คำตอบทุกคำตอบของประชาธิปไตย แต่เป็นสาระสำคัญของประชาธิปไตย หากใครปฏิเสธการเลือกตั้งเท่ากับเป็นการปฏิเสธประชาธิปไตยในบั้นปลาย และโดยส่วนตัวผู้เขียนมีความเห็นว่าปัญหาในการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทยอยู่ที่ชนชั้นนำ ปัญหาไม่ได้อยู่ที่ประชาชน แน่แน่นอนว่าในรายละเอียดคงจะต้องพูดถึงเรื่องการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นของประชาชน เช่นเรื่องการกระจายอำนาจ เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้มาทีหลัง ดังนั้นเวลาพูดว่าประชาชนไม่พร้อมเพราะยังไม่มีการศึกษา ต้องให้การศึกษาแก่ประชาชน ซึ่งเป็นคำพูดมาตรฐานเวลาพูดถึงปัญหาประชาธิปไตยไทย ผู้เขียนว่าอาจจะต้องพูดถึงการให้การศึกษาเรื่องประชาธิปไตยและการปลูกจิตสำนึกประชาธิปไตยให้กับคนที่มีการศึกษาเสียก่อน ส่วนประเด็นเรื่องนักการเมืองไม่ดี พรรคการเมืองไม่ดี ปัญหาพวกนี้ค่อยๆ แก้ไขไปได้ ซึ่งการวางระบบกฎหมาย รัฐสภา กฎหมายพรรคการเมืองที่ดีก็จะช่วยได้ส่วนหนึ่ง

ฉะนั้น การสร้างประชาธิปไตยในอุดมคติ ก็ต้อง ยกเลิกระบอบเผด็จการ และ การปกครองเผด็จการ โดยสิ้นเชิง ซึ่งประกอบด้วยมาตรการสำคัญ ดังนี้คือ

(๑) สร้างความเข้าใจเรื่องประชาธิปไตยและการปลูกจิตสำนึกประชาธิปไตยให้กับประชาชน โดยเฉพาะเน้นการปลูกฝังให้ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของประเทศ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศเป็นหลัก

(๒) สร้างกระบวนการให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผลเป็นที่ประจักษ์ในทุกระดับของสังคม

(๓) สร้างองค์กรอิสระให้เข้มแข็ง โดยเฉพาะองค์กรด้านการตรวจสอบ และดำรงไว้ซึ่งความถูกต้อง ยุติธรรม ให้มีอิสระอย่างแท้จริง รวมทั้งที่มาของบุคคลที่จะเข้าสู่องค์กรต้องมีกระบวนการคัดสรรอย่างเป็นที่ยอมรับในทุกฝ่าย

(๔) สร้าง “สภาวิชาชีพ” ให้เข้มแข็ง ให้เป็นองค์กรภาคพลเมือง โดยมีผู้แทนสาขาอาชีพต่างๆ ได้เปิดประชุมแต่ละสาขาอาชีพ สะท้อนปัญหาและเสนอวิธีการ แก้ปัญหาของอาชีพนั้นๆ

(๕) กำหนดนโยบายประชาธิปไตย ประกอบด้วยนโยบายหลัก และนโยบายเร่งด่วน เฉพาะหน้า ซึ่งสาระสำคัญของนโยบายเร่งด่วนเฉพาะหน้า ควรเป็นดังนี้

๑) ยกเลิกการกดขี่ข่มเหงประชาชน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกกรณีทันที

๒) ตรึงและพยุงราคาสินค้า โดยใช้รัฐวิสาหกิจที่ได้ปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพแล้วเป็นสำคัญ

- ๓) ประกันราคาผลิตผลเกษตรกรรมอย่างมีประสิทธิภาพ ให้ผลประโยชน์ตกแก่ชาวนา ชาวไร่ อย่างทั่วถึง และปฏิรูปที่ดินให้ชาวนามีกรรมสิทธิ์ในที่ทำกินและประชาชนมีที่อยู่อาศัยอย่างทั่วถึง
- ๔) ให้ข้าราชการเข้าร่วมกิจกรรมของสหภาพแรงงาน และพรรคการเมืองได้อย่างเสรี ซึ่งจะยังผลให้ข้าราชการมีจิตสำนึก เป็นข้าราชการของประชาชนอย่างแท้จริง
- ๕) ให้ผู้แทนรัฐวิสาหกิจ โดยทางองค์กรของผู้ใช้แรงงานที่แท้จริงเข้าร่วมกับฝ่ายบริหาร เพื่อพิจารณากำหนดนโยบาย และมาตรการในการปรับปรุงรัฐวิสาหกิจ
- ๖) ออกกฎหมายประกันสังคมให้เป็นธรรม และกฎหมายที่เกี่ยวกับการหางาน และส่งคนงาน ไปต่างประเทศ
- ๗) ปรับปรุงแก้ไขสาธารณูปโภคให้รับใช้ประชาชนอย่างแท้จริง
- ๘) ปราบปรามอาชญากรรมและคอร์รัปชัน และรักษาความปลอดภัยของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้พรรคการเมืองและองค์กรมวลชนร่วมดำเนินการ
- ๙) ปรับปรุงระบบราชการให้เป็นประชาธิปไตย โดยใช้มาตรการประสานกลไกรัฐ กับ กลไกพรรคเป็นเครื่องมือสำคัญ
- ๑๐) ให้มีพรรคการเมืองพัฒนาตามธรรมชาติ มิใช่โดยกฎหมายบังคับ
- ๑๑) ให้มีสภาการเลือกตั้งแห่งชาติ ประกอบด้วยส่วนราชการ พรรคการเมือง และองค์กรมวลชน ทำหน้าที่ดำเนินการเลือกตั้ง เพื่อให้เป็นไปตามหลักเลือกตั้งเสรี และผู้มีสิทธิหนึ่งคนเลือกผู้แทนคนเดียว
- ๑๒) ยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ล่วง ที่ทำลายหรือบั่นทอนเสรีภาพของบุคคล
- ๑๓) กระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยให้สามารถปกครองและเลือกผู้นำในจังหวัดของตนเองได้
- ๑๔) ข้าราชการที่เป็นตัวแทนระหว่างประเทศ ควรจะเป็นตัวแทนจากประชาชนอย่างแท้จริง โดยการสรรหาอย่างเหมาะสมกับประเทศนั้นๆ หรือภารกิจนั้นๆ

บรรณานุกรม

- พฤทธิสาณ ชุมพล, มรว. **อังกฤษ: ประชาธิปไตยแบบวิวัฒนาการ** (เอกสารเข้บเล่ม สถาบันพระปกเกล้า 2546) หน้า 43-44
- รองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์, **การสร้างพลเมืองกับการพัฒนาประชาธิปไตย,** (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓)
- Archon Fung and Erik Olin Wright, **Deepening Democracy** (London: Verso, 2003), pp. 3-20.
- Arend Lijphart, **op.cit.**, pp. 10-21
- Arend Lijphart, **op.cit.**, pp. 48-49.
- Chenyang Li, **op.cit.**, p. 165.
- Chenyang Li, **The Tao Encounters the West** (New York: State University of New York, 1999), p. 165.
- http://en.Wikipedia.Org/wiki/Parliamentary_system
- Ibid.**, p. 34.
- M. Judd Harmon, **Political Thought: From Plato to the Present** (New York: McGraw-hill, 1964), p. 309. 14
- Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemann (eds.), **A New Handbook of Political Science** (Oxford: Oxford University, 1998), pp. 309-310.
- William H> Riker, **Democracy in the United States** (London: Macmillan, 1965), pp. 17-18.