



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

บทบาทผู้นำทางการเมืองไทย
ต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย

จัดทำโดย ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. สุนทร ติลลิตถนันทน์
รหัส ๖๓๐๘๑๑

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๘
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

บทบาทผู้นำทางการเมืองไทย ต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. สุธาชัย อภินันท์

๑. บทนำ

กลุ่มชนไม่ว่าจะมีขนาดใดก็ตามย่อมมีความต้องการ “ผู้นำ” ในทุกสถานการณ์ ถ้าปราศจากผู้นำแล้ว กลุ่มชนนั้นย่อมขาดการประสานงานซึ่งกันและกัน และไม่สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ ดังนั้น ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่มีความสามารถในการชักจูงหรือชี้นำบุคคลอื่นให้ปฏิบัติงานตามที่ต้องการ โดยบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (McFarland, ๑๙๗๙; Yukl, ๑๙๘๙ และ House & Howell, ๑๙๙๒) หรือบุคคลที่มีอิทธิพลต่อความคิด ความรู้สึกและ/หรือพฤติกรรมของผู้อื่น ผลจากความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้จะเป็นตัวชี้วัดผลของ “ภาวะผู้นำ”

ภาวะผู้นำ (Leadership) หมายถึง การเพิ่มอิทธิพลต่อสมาชิกให้ยอมทำตามทิศทางหรือนโยบายตามปกติในองค์กร หรืออีกนัยหนึ่งภาวะผู้นำเกิดขึ้นเมื่อบุคคลหนึ่งมีความสามารถในการชักจูงให้บุคคลอื่นปฏิบัติงานตามที่ต้องการด้วยความเต็มใจ (Katz & Kahn, ๑๙๗๘) หรือความสามารถที่จะชี้แนะสั่งการ หรือการมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของบุคคลอื่นให้ไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ (McFarland, ๑๙๗๐ และ Robbins, ๑๙๙๖) หรือความพยายามที่จะมีอิทธิพลต่อการทำกิจกรรมของผู้อื่นผ่านทางสารสื่อสารที่ดี ทำให้ผู้อื่นเต็มใจที่จะร่วมมือดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายได้สำเร็จ (Gibson, Ivancevich, & Donnelly, ๑๙๘๘) หรือความพยายามที่จะมีอิทธิพลในการจูงใจผู้อื่นในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ (Bass, ๑๙๘๐ และ Finkelstein, Hambrick, & Cannella, ๒๐๐๘) หรือกระบวนการของการมีอิทธิพลต่อกิจกรรมของบุคคลหรือกลุ่ม เพื่อให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายที่ได้กำหนดขึ้นไว้ในสถานการณ์หนึ่งๆ (Hersey & Blanchard, ๑๙๗๒) จากความสำคัญของภาวะผู้นำดังกล่าว ทำให้ผู้เขียนต้องการศึกษาถึงอิทธิพลของภาวะผู้นำทางการเมืองของนายก-รัฐมนตรีที่ส่งผลต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยไทย

ประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองตามอุดมการณ์สากล ที่ผู้นำประเทศได้รับอำนาจและความชอบธรรมในการบริหารประเทศจากประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยตรง บนพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และการเคารพศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ ซึ่งมีการแบ่งอำนาจในการปกครองประเทศอย่างชัดเจน ผ่านการกระจายอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจระหว่าง ๓ ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของผู้ปกครองประเทศ (รณชัย โตสมภาค, ๒๕๖๓) หากระบอบประชาธิปไตยถูกนำมาใช้และพัฒนาอย่างถูกต้องตามหลักการที่ระบุไว้ในตำราทางวิชาการต่างๆ ความสงบสุข ความเป็นธรรม และความเท่าเทียมย่อมเกิดขึ้นในสังคมนั้นๆ

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ซึ่งใช้ระบอบประชาธิปไตยในการบริหารประเทศมาเป็นเวลาเกือบ ๙ ทศวรรษ ก็ยังมีเหตุการณ์ที่แสดงถึงความล้มเหลวของการใช้ระบอบนี้ในการปกครอง ทุกครั้งที่เกิดความล้มเหลว ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต่างพยายามแสวงหาช่องทางในการแก้ปัญหา แต่ผลของการแก้ปัญหานั้น เกิดได้เพียงระยะสั้นๆ หรือเป็นการแก้ปัญหาที่ไม่ยั่งยืน อันนำไปสู่วิกฤตความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ที่ล้วนแล้วแต่สะท้อนมาจากรากฐานที่ไม่มั่นคงของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยไทย สังคมไทยนั้นไม่สามารถปฏิเสธการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้ ดังนั้น การเสริมสร้างประชาธิปไตยที่ดีให้เกิดขึ้นได้นั้น จะต้องเริ่มจากรากฐานที่มั่นคง และแข็งแกร่งจึงจะทำให้ประเทศชาติก้าวพ้น วิกฤต ความขัดแย้งและปัญหาต่างๆ ไปได้ ประกอบกับการมีผู้นำทางการเมืองที่มีคุณธรรมและจริยธรรม ซึ่งคุณธรรมและจริยธรรมถือเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการดำเนินบทบาทหน้าที่ของการเป็นผู้นำทางการเมืองที่ดี หากผู้นำทางการเมืองขาดซึ่งคุณธรรมและจริยธรรมย่อมทำให้ผู้นำทางการเมืองนั้นขาดความชอบธรรม โดยคุณธรรมและจริยธรรมเป็นสิ่งที่ผู้นำทางการเมืองต้องยึดถือและพึงปฏิบัติ (ภัทรชมน รัตนากร, ๒๕๕๒)

ผู้นำทางการเมือง (Political Leaders) คือ บุคคลที่ถือครองตำแหน่งที่เด่นที่สุด โดยเกี่ยว ข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นบุคคลที่มีอำนาจและอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอย่างแท้จริง ความเป็นผู้นำทางการเมืองย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ ซึ่งสถานการณ์เป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้ความเป็นผู้นำของแต่ละคนเปลี่ยนไป ผู้นำได้รับการยอมรับต่างกันตามเวลา ดังนั้น ความเป็นผู้นำมิใช่จะดำรงอยู่ได้ตลอดเวลา เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนไป ผู้นำที่มีลักษณะอีกอย่างหนึ่งย่อมเป็นที่พึงประสงค์ ในขณะที่ การเมืองของแต่ละประเทศจะมีความผันผวนไปตามสภาพแวดล้อม ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม สภาพภูมิศาสตร์ และอิทธิพลของผู้นำในแต่ละประเทศ ซึ่งผู้นำประเทศบางคนจะนำหลักการทางรัฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อตนเอง ครอบครัว หรือพวกพ้องบริวาร หรืออาจจะเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนก็ได้

ผู้นำทางการเมืองเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจกระทำการหรือไม่กระทำการใดๆ พฤติกรรมหรือการตัดสินใจของผู้นำทางการเมืองนั้นจะไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อปัจเจกหรือสังคมใดสังคมหนึ่งเท่านั้น แต่บางครั้งอาจส่งผลไปอย่างกว้างขวาง ผู้นำทางการเมืองจึงเป็นบุคคลที่สำคัญที่สุดในการนำพาประเทศไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ในทางตรงกันข้าม ผู้นำทางการเมืองก็อาจจะนำพาประเทศไปสู่ภาวะวิกฤตหรือล่มสลายได้เช่นกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับบทบาทของภาวะผู้นำ คุณลักษณะ และคุณสมบัติของผู้นำทางการเมืองในแต่ละคน ในระบอบประชาธิปไตยนั้น ถือว่าอำนาจเป็นของประชาชน ผู้นำเป็นเพียงบุคคลที่ประชาชนส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันว่า มีความเหมาะสมที่จะเข้ามาบริหารประเทศเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่

การเมืองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา นายกรัฐมนตรี คือ ประมุขฝ่ายบริหารเป็นบุคคลที่อยู่ในสายตาของประชาชนอยู่ตลอดเวลา มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ ผู้นำของทุก

ประเทศในระบอบประชาธิปไตยจะต้องมีความสามารถในด้านชักชวน หรือหว่านล้อมให้ผู้อื่นกระทำการไปในทิศทางที่ตนได้วางเป้าหมายไว้ โดยผู้อื่นในที่นี้หมายความรวมทั้งสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี และประชาชน สำนักนายกรัฐมนตรีเปรียบเสมือนขุมกำลังสมองของชาติ จึงไม่เป็นที่น่าประหลาดใจที่พบว่า ผู้นำในประเทศประชาธิปไตยบางคนจึงกลายเป็นเผด็จการในภายหลัง และต้องถูกพ้นจากเส้นทางอำนาจไปในที่สุด จะด้วยการถูกกดดันจากสภา หรือพลังประชาชนให้ลาออกเอง หรือโดยการยึดอำนาจทางทหารก็สุดแล้วแต่เส้นทางทางการเมืองของผู้นำแต่ละคน

เสนีย์ คำสุข (๒๕๕๘) ได้วิเคราะห์และสังเคราะห์ลักษณะของผู้นำทางการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทางการเมือง รวมถึงการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไว้อย่างน่าสนใจ กล่าวคือ ข้อเสนอเกี่ยวกับคุณลักษณะร่วมของผู้นำทางการเมืองไทยว่า “ผู้นำ”ทางการเมืองไทยทุกยุคทุกสมัยมีคุณลักษณะร่วมบางประการคล้ายคลึงกันได้แก่ (๑) ผู้นำทหาร (๒) ผู้นำนักการเมือง พลเรือน (๓) ผู้นำศักดินา เชื้อสายเจ้า (๔) ผู้นำนักธุรกิจ และ (๕) ผู้นำปัญญาชน

ในขณะเดียวกัน เสนีย์ คำสุข (๒๕๕๘) ยังได้แบ่งความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทางการเมืองกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองออกเป็น ๕ ช่วงหลักๆ ได้แก่

- ช่วงที่ ๑ คณะราษฎรกับการพัฒนาทางการเมือง และความขัดแย้งระหว่างผู้นำทหารกับพลเรือน
- ช่วงที่ ๒ การเมืองไทยยุครัฐชาตินิยม และการปกครองของผู้นำทหาร ผู้พิทักษ์ และนักชาตินิยม
- ช่วงที่ ๓ ช่วงการเมืองไทยยุค พ่อขุนอุปถัมภ์ เผด็จการ และเผด็จการทหารอำนาจนิยม
- ช่วงที่ ๔ การเมืองยุค ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ เป็นช่วงที่ประชาธิปไตยแบ่งบาน
- ช่วงที่ ๕ ช่วงการเมืองไทยยุคปฏิรูปจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือ รสช. ได้ยึดอำนาจจากรัฐบาลที่มีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น โดยให้เหตุผลหลักว่ารัฐบาลมีการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างหนักและพยายามทำลายสถาบันทหาร การเมืองไทยยุคนี้เป็นการปฏิรูปจาก รสช. สู่ธนาภิบาลเมือง และชุมชนประชาธิปไตย

ประเทศไทยมีการรัฐประหารตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ๑๓ ครั้ง ในการรัฐประหารแต่ละครั้งจะจบลงด้วยผลลัพธ์เช่นไร “ผู้นำ” ในการทำรัฐประหารแต่ละครั้งมักถูกจับตามองเป็นพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “บทบาท” ความเป็นผู้นำ ส่วนการทำรัฐประหารครั้งล่าสุดในวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา จะเน้นการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและนำพาประเทศเดินไปสู่ความสงบ รวมถึงการนำพาประเทศไปสู่การเป็นประชาธิปไตยที่ยั่งยืน ทั้งนี้ ก็ขึ้นอยู่กับภาวะผู้นำทางการเมืองในฐานะผู้นำรัฐบาล ผู้ที่กุมอำนาจบริหารสูงสุดตามกฎหมาย ในสถานการณ์ที่ผ่านมา ผู้นำประเทศในระดับนายกรัฐมนตรีได้รับคำครหาในเรื่องการขาดคุณธรรมและจริยธรรมในการเป็นผู้นำ ส่งผลให้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองครั้งรุนแรงที่สุดในไทย เป็นผลเนื่องมาจากการขาดภาวะผู้นำของนายก-

รัฐมนตรี ที่ทำให้ประชาชนหมดความไว้วางใจและนำไปสู่ “วิกฤตศรัทธา”ในตัวผู้นำในที่สุด จึงสะท้อนให้เห็นว่า ประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ยังไม่หยั่งรากลึกซึ้งแท้จริงหรือประเทศที่ระบอบประชาธิปไตยอ่อนแอ โดยผู้นำประเทศผ่านเกณฑ์ประชาธิปไตยเพียงข้อเดียวเท่านั้น คือ การได้รับการเลือกตั้งเข้ามาสู่ตำแหน่งทางการเมือง ส่วนเกณฑ์ข้ออื่นๆ อาทิ การเคารพหลักนิติธรรม และการปกป้องสิทธิเสรีภาพของชนกลุ่มน้อยและประชาชนทั่วไปกลับไม่ได้รับความสำคัญ เป็นต้น ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทยต้องสะดุดหยุดลง

ผู้เขียนเชื่อว่า ประเทศไทยจะมีความเจริญขนาดไหน จะอยู่ดีมีสุขขนาดไหน ขึ้นอยู่กับภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีเป็นสำคัญ ที่ผ่านมา ประเทศไทยมีผู้นำหลายรูปแบบจะแตกต่างกันไปตามสถานการณ์ มีทั้งผู้นำที่เป็นทหาร นักธุรกิจ ผู้นำที่มาจากการแต่งตั้ง และผู้นำที่มาจากนักการเมืองอาชีพ โดยภาวะผู้นำนี้จะทำให้การเมืองมีเสถียรภาพได้ก็ต่อเมื่อภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีจะสามารถสร้างความมั่นคงต่อประชาชน หรือการยอมรับจากประชาชนอย่างแท้จริง การที่ผู้นำทางการเมืองขาดภาวะผู้นำ ไม่ยึดมั่นในอุดมการณ์ประชาธิปไตย มุ่งแต่แสวงหาอำนาจ จะส่งผลให้เกิดภาวะการเผชิญหน้าความขัดแย้ง แตกแยก การไร้เสถียรภาพของระบบการเมือง และความไม่ต่อเนื่องของกระบวนการปกครองและบริหารประเทศ เนื่องจากความสำคัญของบทบาทภาวะผู้นำนายกรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น ทำให้ผู้เขียนตัดสินใจศึกษาภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีไทยว่า ควรมีรูปแบบ/ตัวแบบ (Models) ที่พึงประสงค์อย่างไร ที่ส่งผลต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยไทยอย่างยั่งยืน

๒. แนวคิด ทฤษฎี และสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง บทบาทผู้นำทางการเมืองไทยต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย ผู้เขียนได้ศึกษาวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยมีหัวข้อเรื่องที่ศึกษา ดังนี้

- (๑) แนวคิด/ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวกับบทบาทของผู้นำ
- (๒) แนวคิด/ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวกับผู้นำทางการเมือง
- (๓) บททวนวรรณกรรมและสรุปสาระสำคัญจากเอกสารที่เกี่ยวกับหลักประชาธิปไตย

(๒.๑) แนวคิด/ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวกับบทบาทของผู้นำ

การศึกษาแนวคิด/ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวกับบทบาทของผู้นำ ผู้เขียนได้ศึกษาบทบาทผู้นำในหลายมิติ ที่สำคัญๆ ประกอบด้วย (๑) ความหมายของผู้นำและภาวะผู้นำ (๒) ประเภทและคุณลักษณะของผู้นำ และ (๓) ทฤษฎีความเป็นผู้นำ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(๒.๑.๑) ความหมายของผู้นำและภาวะผู้นำ

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับผู้นำ (Leader) ผู้เขียนพบว่า นักทฤษฎีองค์การต่างให้คำจำกัดความของคำว่าผู้นำในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่มีความสามารถใน

การชักจูงหรือชี้นำบุคคลอื่นให้ปฏิบัติตามที่ต้องการ โดยบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (McFarland ๑๙๗๙; Yukl, ๑๙๘๙ และ House & Howell, ๑๙๙๒) ในขณะที่ Bennis & Nanus (๑๙๘๕) กล่าวว่า ผู้นำ คือ บุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างความคิดสร้างสรรค์ ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในสังคม ผู้นำเป็นผู้ที่จะนำกลุ่มให้พ้นจากความทุกข์ยาก ขจัดปัญหา ขจัดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในกลุ่ม และฟันฝ่าอุปสรรคต่างๆ จนสามารถบรรลุตามเป้าหมายของสังคมที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากนั้น ผู้นำยังหมายรวมถึง บุคคลที่ก่อให้เกิดความมั่นคงและช่วยเหลือบุคคลต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกลุ่ม หรือผู้นำเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ มีความคิดริเริ่ม ความเป็นอิสระ กล้าหาญในการตัดสินใจ มีแรงกระตุ้น มีความกระตือรือร้นสูง และมีความยืดหยุ่น ในขณะที่ Yukl (๑๙๙๔) ยังได้กล่าวเกี่ยวกับผู้นำเพิ่มเติมว่า คือ ผู้ที่มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือการคิดค้นสิ่งใหม่ๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนได้รับความร่วมมือจากบุคคลอื่นในการปฏิบัติ-งานให้บรรลุผลสำเร็จตามที่ผู้นำต้องการ

นายอานันท์ ปันยารชุน (๒๕๔๑) อดีตนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวเกี่ยวกับผู้นำไว้ว่า ผู้นำที่ดีคือ ผู้ที่ผู้อื่นอยากเดินตาม หมายความว่า ลักษณะการเป็นผู้นำนั้นไม่ได้มาจากตัวเอง หรือตั้งตัวเอง แต่ต้องมีคนอื่นที่เขารู้สึกว่าเป็นผู้นำ โดยเกิดจากความศรัทธาในตัวเรา การที่จะสร้างความศรัทธาได้นั้น จะต้องเกิดจากพฤติกรรม การดำเนินชีวิต และสิ่งที่ผู้นำนั้นสร้างสรรค์มาเป็นเวลาช้านาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของคำพูด พฤติกรรมหรือการกระทำใดๆ ซึ่งอยู่บนมูลฐานของคุณธรรมและจริยธรรม การที่เป็นผู้นำได้ และเป็นผู้ที่น่าที่ยั่งยืน สิ่งที่เขาขาดไม่ได้ก็คือ ความรู้สึกผิด ความรู้สึกชอบ รู้สึกควรไม่ควร โดยสิ่งที่ควบคุมการกระทำของตนนั้น ก็คือ คุณธรรมและจริยธรรม

ผู้นำนอกจากต้องมีคุณธรรมและจริยธรรมแล้ว นายอานันท์ ปันยารชุน (๒๕๔๑) ยังได้กล่าวเพิ่มเติมว่า บุคคลที่ก้าวสู่ความเป็น “ผู้นำ” ในสังคมไทย ยังจำเป็นต้องประกอบด้วยคุณสมบัติอื่นๆ อีก หากพิจารณาจะพบว่า ผู้นำจะต้องเป็นผู้ที่สามารถทำให้ผู้อื่นคล้อยตาม เพราะมีศรัทธาต่อคนคนนั้น การพูดให้คนอื่นเข้าใจก็เป็นเรื่องสำคัญ การสื่อสารที่ชัดเจน แจ่มแจ้งเป็นสิ่งสำคัญในการสื่อความหมายให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน อีกทั้งลักษณะของผู้นำยังต้องมีความสังเกต มีความเชื่อมั่นให้เห็นว่าจะทำอะไรต้องมีหลักการ เพราะเราอยู่ในสุญญากาศไม่ได้ จำเป็นต้องมีกรอบอะไรบางอย่างที่เข้ามาคุ้มครองป้องกันสิ่งที่เราหวงแหน เช่น ความเชื่อมั่นในเรื่องของสิทธิมนุษยชน และการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นต้น ประการถัดมาก็คือ ผู้นำต้องมีวิสัยทัศน์ ในอนาคตผู้นำจะต้องมีระบบของการคิดและการบริหาร นอกจากนั้น การชวนหาความรู้ใส่ตัวเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญมาก ใครหยุดเมื่อไหร่คนอื่นก็ขึ้นหน้า เมื่อโลกเปลี่ยนไปเรื่อยๆ ความสามารถของคนเราที่จะติดตามเหตุการณ์ให้เท่าทันโลก และทันต่อความคิด ความรู้สึกและสามัญสำนึกของคู่แข่ง คือ สิ่งสำคัญที่สุดในยุคสมัยนี้ บทบาทของผู้นำคือต้อง “นำ” ไม่ใช่ “จัดการ” ต้องกระตุ้นคนให้ทำด้วยความรู้สึกอยากทำ อดีตประธานาธิบดีไอ

เซนฮาร์ เคยกล่าวว่า “ผู้นำที่ดี (Good Leader) คือ เราอยากให้ลูกน้องทำอะไร เมื่อลูกน้องเริ่มทำในสิ่งนั้นก็เพราะเขาอยากทำดีหรือไม่ดีก็ทำ เพราะเป็นความคิดที่เขาคิดมันขึ้นมาเอง

ในขณะที่ ภาวะผู้นำ (Leadership) หมายถึง การเพิ่มอิทธิพลต่อสมาชิกให้ยอมทำตามทิศทางการดำเนินงานตามปกติในองค์กร หรืออีกนัยหนึ่งภาวะผู้นำเกิดขึ้นเมื่อบุคคลคนหนึ่งมีความสามารถในการชักจูงให้บุคคลอื่นปฏิบัติตามที่ต้องการด้วยความเต็มใจ (Katz & Kahn, ๑๙๗๘) หรือความสามารถที่จะชี้แนะสั่งการ หรือการมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของบุคคลอื่นให้ไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ (McFarland, ๑๙๗๐ และ Robbins, ๑๙๙๖) หรือความพยายามที่จะมีอิทธิพลต่อการทำกิจกรรมของผู้อื่นผ่านทางสารสื่อสารที่ดี ทำให้ผู้อื่นเต็มใจที่จะร่วมมือดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายได้สำเร็จ (Gibson, Ivancevich, & Donnelly, ๑๙๘๘) หรือความพยายามที่จะมีอิทธิพลในการจูงใจต่อผู้อื่นในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ (Bass, ๑๙๘๐ และ Finkelstein, Hambrick, & Cannella, ๒๐๐๘) หรือกระบวนการของการมีอิทธิพลต่อกิจกรรมของบุคคลหรือกลุ่ม เพื่อให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายที่ได้กำหนดขึ้นไว้ในสถานการณ์หนึ่งๆ (Hersey & Blanchard, ๑๙๗๒)

ภาวะผู้นำโดยทั่วไปจะเกี่ยวกับการดำเนินการในเรื่องที่สำคัญๆ เช่น การกำหนดวิสัยทัศน์ การนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงในกิจกรรมสำคัญๆ การโน้มน้าวและการชักชวนให้บุคคลปฏิบัติตามที่ผู้นำต้องการ และการจัดการเกี่ยวกับปัญหาสภาพแวดล้อมภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงาน เป็นต้น (House & Aditya, ๑๙๙๗) หรือภาวะผู้นำ หมายถึง อิทธิพลของความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ตาม ผู้ซึ่งตั้งใจที่จะเห็นการเปลี่ยนแปลงและผลลัพธ์ที่สะท้อนถึงจุดมุ่งหมายที่มีร่วมกันของทุกฝ่าย (Daft, ๒๐๐๕) หรือภาวะผู้นำ หมายถึง ความสามารถในการสร้างความเชื่อมั่นและสนับสนุนบุคคลที่ต้องการ เพื่อการบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ (DuBrin, ๒๐๑๐)

นายอาณันท์ ปันยารชุน (๒๕๔๐ อ้างถึงใน วาโร เฟ็งสวัสต์, ๒๕๔๙) ได้ให้ความหมายของภาวะผู้นำว่า ภาวะผู้นำหากมีในบุคคลใดแล้วจะทำให้ผู้อื่นอยากทำตามโดยสมัครใจ ไม่จำเป็นต้องสั่งการ เพราะความเป็นผู้นำไม่ได้มาจากการอุปโลกน์หรือแต่งตั้งตนเอง แต่ต้องเกิดจากการที่มีคนอื่นที่เขา รู้สึกว่า เราเป็นผู้นำ ดังนั้น คุณสมบัติของภาวะผู้นำที่ยั่งยืน ได้แก่ ความรู้สึกรับผิดชอบ รู้ควรไม่ควร โดยมีคุณธรรมจริยธรรมเป็นเครื่องควบคุมผู้นำ ความสามารถทำให้คนอื่นคล้อยตาม ความสามารถในการสื่อสารให้คนอื่นเข้าใจ แต่ต้องพูดในสิ่งที่จริง ความเป็นผู้ยึดมั่นในหลักการ มีระบบการคิดและการบริหารที่มีวิสัยทัศน์ จะต้องคิดแบบที่ละก้าว แต่ต้องคิดครบทั้งกระบวนการและรู้จักคาดคะเน รู้จักหาความรู้และพึ่งพาความรู้ทางวิชาการอย่างแท้จริง

Trewatha & NewPort (๑๙๘๒) ได้ให้ความหมายของคำว่า ภาวะผู้นำทางการบริหาร หมายถึง กระบวนการของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ที่ผู้นำพยายามใช้อิทธิพลต่อพฤติกรรมของผู้อื่น เพื่อนำพฤติกรรมองค์กรให้เป็นไปในทิศทางที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยภาวะผู้นำเป็นปัจจัยที่มีพลวัตหรือเปลี่ยนแปลงมากที่สุดปัจจัยหนึ่งขององค์กร เพราะว่าในบางครั้งความมีภาวะผู้นำ

สามารถกระตุ้นให้ผู้ตามทำงานให้ได้ผลผลิตสูงสุด ในทางกลับกัน บางครั้งความขาดภาวะผู้นำจะเป็นตัวทำลายความแข็งแกร่งขององค์การ และอาจส่งผลกระทบต่อความอยู่รอดขององค์การ

นอกจากคำจำกัดความของภาวะผู้นำดังกล่าวมาแล้วข้างต้น Kotter (๑๙๙๐) ยังได้กล่าวถึงกิจกรรมที่สำคัญๆ ทั้ง ๓ ด้านที่บ่งบอกถึงลักษณะของภาวะผู้นำ ได้แก่ (๑) การกำหนดวิสัยทัศน์ขององค์การที่ต้องการจะเป็นในอนาคต โดยผู้กำหนดกลยุทธ์จะมีวิสัยทัศน์ของสิ่งที่องค์การต้องการให้บรรลุเป้าหมายในระยะยาว (๒) การสื่อสารให้พนักงานได้ทราบถึงพันธกิจขององค์การ เพื่อให้แน่ใจว่าองค์การจะได้รับความร่วมมือจากพนักงานในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว และ (๓) การจูงใจและชักนำพนักงานด้วยการตอบสนองถึงความต้องการคุณค่าและความรู้สึกของพนักงาน ทั้งนี้ เพื่อให้พนักงานสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุพันธกิจขององค์การ

จากความหมายของภาวะผู้นำดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนสามารถสรุปได้ว่า ภาวะผู้นำประกอบด้วยลักษณะ ดังนี้ (๑) ความสามารถที่จะมีอิทธิพลเหนือผู้อื่นในด้านการกระทำตามที่ผู้นำต้องการ และสามารถจูงใจบุคคลอื่นให้กระทำการกิจกรรมที่ช่วยให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ (๒) กระบวนการความเป็นผู้นำ จากการใช้อิทธิพลที่จะควบคุมและประสานงานกิจกรรมของสมาชิกกลุ่มให้บรรลุเป้าหมาย (๓) ลักษณะความสัมพันธ์ทางอำนาจอย่างหนึ่งของผู้นำ จนได้รับการยอมรับนับถือในพฤติกรรมของผู้นำจากสมาชิกของกลุ่มและกลุ่มอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง (๔) อิทธิพลในตัวของผู้ผู้นำ ที่นำมาใช้ให้เข้ากับสถานการณ์ ด้วยการชี้แนะผ่านกระบวนการสื่อสาร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ (๕) การกระทำร่วมกันระหว่างบุคคล โดยมีบุคคลหนึ่งทำหน้าที่การชักนำการกระทำดังกล่าว ทำให้บุคคลอื่นๆ เชื่อมั่นในผลงานของผู้นำ ซึ่งสามารถพิสูจน์ได้จากลักษณะการแสดงออกในการชี้แนะตามผู้นำได้แนะนำไว้ (๖) ความคิดริเริ่มและการรักษาสภาพของความเชื่อถือในการปฏิบัติงานร่วมกัน (๗) การที่บุคคลที่มีอิทธิพลมาก จนทำให้เกิดการยอมรับเกี่ยวกับการบริหารงานประจำในองค์การ และ (๘) กระบวนการในการใช้อิทธิพลที่มีต่อการดำเนินงานของกลุ่มให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ และมีการจูงใจให้เกิดพฤติกรรมในการทำงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ตลอดจนใช้อิทธิพลให้กลุ่มฮ้างไว้ซึ่งวัฒนธรรมของตน

(๒.๑.๒) ประเภทและคุณลักษณะของผู้นำ

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับประเภทของผู้นำ ผู้เขียนพบว่า นักทฤษฎีองค์การแต่ละคนอาจมีความคิดเห็นและหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันไปในการแบ่งประเภทของผู้นำ ฉะนั้น การศึกษาประเภทของผู้นำควรทำการศึกษาในหลายๆ แนวคิด กล่าวคือ

David & William (๒๐๐๕) ได้จำแนกประเภทของผู้นำไว้ ๗ ประเภท โดยมุ่งเน้นเรื่องคุณลักษณะและแนวทางในการแก้ไขข้อบกพร่อง และพัฒนาจุดเด่นให้มีศักยภาพมากยิ่งขึ้น มีประเด็นสำคัญ ดังนี้

(๑) **ผู้นำประเภทนักฉวยโอกาส (Opportunist):** ผู้นำประเภทนี้มีเพียงร้อยละ ๕.๐ ของผู้นำทั้งหมด มีลักษณะเด่นคือ ยึดถือความคิดตัวเองเป็นใหญ่ จิตใจคับแคบ ไม่ไวใจใคร มองโลกในแง่ร้าย บ้าอำนาจ สามารถทำทุกอย่างเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่ง การยอมรับและผลประโยชน์ โดยมองเพื่อนร่วมงาน ลูกน้อง และลูกค้าเป็นเสมือนเครื่องมือเพื่อหาประโยชน์ใส่ตัวอยู่ตลอดเวลา ผู้นำประเภทนี้มักจะดำรงตำแหน่งได้ไม่นาน เพราะไม่มีใครชอบ ไม่มีใครอยากให้ความร่วมมือ ยากที่จะเจริญก้าวหน้าและหาความสุขไม่ได้ในชีวิต แนวทางการแก้ไขคือ พยายามมองโลกในแง่ดี เปิดใจให้กว้าง มีความไวเนื้อเชื่อใจ และจริงใจกับคนอื่นบ้าง

(๒) **ผู้นำประเภทนักการทูต (Diplomat):** ผู้นำประเภทนี้มีประมาณร้อยละ ๕.๐ ของผู้นำทั้งหมด ผู้นำประเภทนี้มักเป็นที่รักของลูกน้องและเจ้านาย เพราะเป็นผู้นำที่ชอบสร้างภาพให้ตัวเองเป็นที่รักอยู่ตลอดเวลา ผู้นำประเภทนี้เมื่ออยู่ในตำแหน่งสูงๆ มักจะเกิดปัญหาและไม่เกิดประโยชน์ต่อองค์การมากนัก บุคคลประเภทนี้เหมาะที่จะเป็นฝ่ายต้อนรับและให้บริการมากกว่าการบริหาร เนื่องจากไม่สามารถวิเคราะห์ปัญหาได้อย่างลึกซึ้ง เพราะสนใจแต่ภาพลักษณ์ภายนอกเท่านั้น กอปรกับมองว่าปัญหาและข้อบกพร่องเป็นเรื่องน่าอับอายและยุ่งยาก จึงชอบหนีปัญหา ดังนั้น การ ตีเทียนและวิพากษ์วิจารณ์ในทางสร้างสรรค์ย่อมเป็นสิ่งดี ทำให้องค์การมีความเจริญรุ่งเรืองก้าวหน้าต่อไป

(๓) **ผู้นำประเภทชำนาญการ (Expert):** ผู้นำประเภทนี้มีประมาณร้อยละ ๓๘.๐ เป็นผู้นำที่จะใช้ความรู้สึกกลุ่มเล็กในงานของตนเองรับผิดชอบ ทำให้ผู้อื่นยอมศิโรราบ ผู้นำประเภทนี้จะชอบเฝ้าหาข้อมูลใส่ตัวให้มากที่สุด เพื่อแสดงว่าตนนั้นอยู่เหนือผู้อื่น และมักคิดว่าตนเองเก่งที่สุด ทำให้บ่อยครั้งเกิดการทะเลาะกับเจ้านาย หรือเพื่อนร่วมงานที่ไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ ผู้นำประเภทนี้มีข้อดีคือ มีความรู้อย่างแท้จริงและสามารถพัฒนาปรับปรุงสิ่งต่างๆ ให้ดียิ่งขึ้น มีความรับผิดชอบและตั้งใจทำงาน เพราะต้องการผลิตผลงานให้ออกมาดีที่สุด แต่ข้อเสียคือ ไม่สามารถทำงานเป็นทีมได้ งานส่วนใหญ่จะต้องทำคนเดียว และหน้าที่การงานก็ไม่เจริญรุ่งเรืองเท่าที่ควร ดังนั้น แนวทางการแก้ไขคือ รู้จักทำงานเป็นทีม รู้จักอ่อนน้อมถ่อมตน และอย่าดูถูกผู้อื่น เพราะจะเป็นการสร้างศัตรูโดยไม่รู้ตัว

(๔) **ผู้นำประเภทจัดการ (Achiever):** ผู้นำประเภทนี้มีประมาณร้อยละ ๓๐.๐ เป็นผู้นำประเภทที่สามารถทำงานทุกอย่างลุล่วงไปได้ด้วยดีตามระยะเวลาที่กำหนด รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ทำงานร่วมกับผู้อื่นได้ดี รู้จักการประนีประนอม และมีมนุษยสัมพันธ์ดี แต่ผู้นำประเภทนี้ไม่ค่อยมีวิสัยทัศน์ ไม่กล้าคิดนอกกรอบ ไม่ค่อยมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ จะทำงานเฉพาะสิ่งที่ได้รับมอบหมาย ถ้าเกินกว่านี้ก็จะไม่กล้าทำ เพราะกลัวการเปลี่ยนแปลงและกลัวการสูญเสียอำนาจ ดังนั้น แนวทางในการแก้ไขคือ รู้จักคิดนอกกรอบและกล้าที่จะเสี่ยงทำสิ่งใหม่ๆ ที่สร้างสรรค์

(๕) **ผู้นำชนิดเข้าแค้นเดียว (Individualist):** ผู้นำประเภทนี้มีประมาณร้อยละ ๑๐.๐ เป็นผู้นำประเภทที่มีความคล้ายคลึงกับผู้นำประเภทชำนาญการ (Expert) คือ ชอบทำงานคนเดียว แต่เป็นผู้นำที่รู้จักมองโลกสองด้าน มิใช่แค่ทำงานตามที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น แต่จะรู้จักวิเคราะห์และไตร่ตรองข้อมูลต่างๆ กล้าที่จะคิดและเสนอสิ่งที่แตกต่าง เต็มไปด้วยความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีความรู้

ความสามารถ และต้องการผลักดันให้องค์การมีความเจริญก้าวหน้าตลอดไป ในทางตรงกันข้าม จุดอ่อนของผู้นำประเภทนี้คือ ไม่รู้จักการยืดหยุ่นหรือประนีประนอม จึงทำให้เกิดการทะเลาะเบาะแว้งกับคนทุกระดับ ไม่ค่อยเจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร เพราะขาดคนสนับสนุน ดังนั้น แนวทางการแก้ไขคือ รู้จักปล่อยวาง อย่างมั่นใจตัวเองมากนัก เปิดใจยอมรับความคิดเห็นของผู้อื่นบ้าง และรู้จักการทำงานเป็นทีม

(๖) ผู้นำประเภทยุทธศาสตร์ (Strategist): ผู้นำประเภทนี้มีเพียงร้อยละ ๔.๐ เป็นผู้นำที่มีความรู้ ความสามารถ สามารถมองเห็นภาพรวมทั้งหมดขององค์การ รู้ว่าสิ่งไหนทำได้หรือทำไม่ได้ หรือยังขาดทรัพยากรใดบ้าง มีวิสัยทัศน์ก้าวไกล สามารถสร้างความรักและศรัทธาจากลูกน้องและผู้ร่วมงานได้ ยึดเอาผลประโยชน์ขององค์การเป็นหลัก ได้รับความขัดแย้งได้ทุกรูปแบบ มีความมุ่งมั่นที่จะทำให้ให้องค์การมีความเจริญก้าวหน้า และมีคุณธรรมไม่เห็นแก่ผลประโยชน์ขององค์การแต่เพียงฝ่ายเดียว

(๗) ผู้นำประเภทรักสร้างสรรคพัฒนา (Alchemist): ผู้นำประเภทนี้มีเพียง ร้อยละ ๑.๐ เท่านั้น เป็นผู้นำที่พร้อมจะพัฒนาตนเองและองค์การอยู่ตลอดเวลา ซึ่งคล้ายคลึงกับผู้นำประเภทยุทธศาสตร์ (Strategist) แต่แตกต่างกันที่ผู้นำประเภทยุทธศาสตร์จะมองภาพรวมทั้งหมดและจัดการทุกอย่างได้อย่างดี แต่ผู้นำประเภทรักสร้างสรรคพัฒนานั้น นอกจากจะบริหารงานได้เป็นอย่างดีเยี่ยมแล้ว และยังสามารถริเริ่มสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เหนือความคาดหมายได้อีกด้วย ผู้นำประเภทนี้สามารถรับได้ทุกสถานการณ์ มีบุญบารมี และมีจิตใจที่เต็มเปี่ยมด้วยคุณธรรม

ในขณะที่ Keith (๒๐๐๘) ได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับประเภทของผู้นำว่า ประเภทของผู้นำย่อมแตกต่างกันไป แล้วแต่เวลา สถานการณ์ และสถานที่ โดยสามารถจำแนกประเภทของผู้นำได้ ๒ ประเภท คือ

(๑) ผู้นำประเภทปฏิฐาน (Positive Leader) หมายถึง ผู้นำที่ใช้วิธีการจูงใจและเพิ่มพูนความพึงพอใจในการทำงาน และเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นร่วมกันในการปฏิบัติงาน เป็นผู้นำที่มีทัศนคติที่ดีต่อเพื่อนร่วมงาน เพราะเชื่อว่า โดยธรรมชาติทุกคนมีความสามารถและอยากทำงานให้ดี ถ้าให้โอกาสและมีสิ่งล่อใจเพียงพอ ดังนั้น การใช้อำนาจเป็นไปในลักษณะที่มุ่งจะก่อให้เกิดความเลื่อมใสและศรัทธาในการปฏิบัติงาน ด้วยอาศัยบารมีเป็นเครื่องมือมากกว่าใช้อำนาจหน้าที่

(๒) ผู้นำประเภทรบ (Negative Leader) หมายถึง ผู้นำที่ใช้วิธีการบริหารไปในทางที่ทำให้ผู้ร่วมงานเกิดความเกรงกลัว จึงต้องปฏิบัติตามที่ผู้นำปรารถนา ด้วยอาศัยอำนาจหน้าที่เป็นเครื่องมือ ผู้นำประเภทรบจึงมีลักษณะแบบเผด็จการหรือรวมอำนาจมากที่สุด

ดังนั้น ผู้นำประเภทปฏิฐาน (Positive Leader) และผู้นำประเภทรบ (Negative Leader) จึงให้ผลที่ต่างกัน กล่าวคือ ผู้นำประเภท Positive Leader ย่อมให้ผลดีต่อพฤติกรรมการทำงาน ในขณะที่ ผู้นำประเภท Negative Leader ก่อให้เกิดความเกรงกลัว

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้นำ ผู้เขียนพบว่า ผู้นำมีหลายลักษณะการที่จะเป็นผู้นำได้นั้นต้องมีคุณสมบัติพิเศษและคุณลักษณะที่แตกต่างจากคนทั่วไป กล่าวคือ ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถเหนือกว่าบุคคลอื่น การมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ตลอดเวลา และการได้มาซึ่ง

ผู้นำแต่ละคนนั้นก็ย่อมมีความแตกต่างกัน บางคนอาจเกิดจากอำนาจบารมี หรืออาจเกิดจากคุณงามความดี ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับโอกาส สถานการณ์ และความต้องการ โดยหลักเกณฑ์ในการจำแนกคุณลักษณะผู้นำของนักวิชาการแต่ละท่านก็อาจจะแตกต่างกันไป ดังเช่นนักวิชาการต่อไปนี้

DuBrin (๑๙๙๘ & ๒๐๐๗), Daft (๑๙๙๙), & Hughes et al., (๒๐๐๖) กล่าวว่า คนที่เป็นผู้นำนั้นจะต้องมีคุณลักษณะบางประการที่แตกต่างจากบุคคลธรรมดา ลักษณะที่สัมพันธ์กับภาวะผู้นำสามารถจัดประเภทแบ่งออกได้เป็น ๓ ประเภท คือ (๑) คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพของผู้นำที่มีประสิทธิภาพ (๒) แรงจูงใจของภาวะผู้นำ และ (๓) ปัจจัยด้านสติปัญญาเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจของภาวะผู้นำ กล่าวคือ

(๑) คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพของผู้นำที่มีประสิทธิภาพ

คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพของผู้นำที่มีประสิทธิภาพ (Personality Traits of Effective Leaders) มีลักษณะดังนี้

- (๑.๑) เป็นบุคคลที่ทำให้องค์กรประสบความสำเร็จ และบรรลุผลสำเร็จ
- (๑.๒) เป็นผู้ที่มีความสามารถสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เป็นผู้ใต้-บังคับบัญชา
- (๑.๓) การจูงใจผู้อื่นให้ปฏิบัติตาม การติดต่อสื่อสาร และมีอิทธิพลเหนือผู้ใต้-บังคับบัญชาตามอำนาจหน้าที่ของการบริหารที่ดำรงตำแหน่งอยู่
- (๑.๔) ผู้นำมีส่วนทำให้เกิดวิสัยทัศน์ขององค์กรและของพนักงาน ซึ่งรวมถึงผู้นำที่สามารถใช้อำนาจ อิทธิพลต่างๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อนำกลุ่มประกอบกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง
- (๑.๕) ผู้นำยังเป็นบุคคลที่มีอิทธิพลต่อกลุ่ม และสามารถนำกลุ่มให้ปฏิบัติงานต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร

คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพของผู้นำ สามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ กลุ่ม คือ

- (๑) คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพทั่วไป และ (๒) คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพที่สัมพันธ์กับงาน กล่าวคือ

คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพทั่วไป (General Personality Traits): เป็นคุณลักษณะที่สามารถสังเกตได้ทั้งภายในและภายนอก คุณลักษณะทั่วไปจะสัมพันธ์กับความสำเร็จ และความพอใจทั้งชีวิตการทำงานและชีวิตส่วนตัว ประกอบด้วย (๑) ความเชื่อมั่นในตนเอง (Self-Confidence) (๒) การสร้างความไว้วางใจ (Trustworthiness) (๓) การเป็นคนที่กำลังแสดงออก (Extroversion) (๔) ลักษณะที่เด่น (Dominance) (๕) การเป็นคนที่มีการแสดงออกที่เหมาะสม (Assertiveness) (๖) ความมั่นคงทางอารมณ์ (Emotional Stability) (๗) ความกระตือรือร้น (Enthusiasm) (๘) การเป็นคนที่มีอารมณ์ขัน (Sense of Humor) (๙) ความเป็นคนอบอุ่นหรือมีความเอื้ออารี (Warmth) (๑๐) การเป็นคนที่มีความอดทนสูงต่อความตึงเครียด (High Tolerance of Frustration) (๑๑) การรู้จักตนเองและมีวัตถุประสงค์ในการทำงาน (Self-Awareness and Self Objectivity) และ (๑๒) การเป็นคนที่มีความอ่อนน้อมถ่อมตน (Humility)

คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพที่สัมพันธ์กับงาน (Task-Related Personality Traits): เป็นบุคลิกลักษณะด้านบุคลิกภาพที่แน่นอนของผู้นำที่มีประสิทธิผล และก่อให้เกิดความสำเร็จในการทำงาน ประกอบด้วย (๑) ความรู้สึกที่มุ่งมั่น (Passion) (๒) ความฉลาดทางอารมณ์ (Emotion Intelligence) (๓) ความสามารถในการยืดหยุ่นได้และความสามารถในการปรับตัว (Flexibility and Adaptability) (๔) สภาพการควบคุมภายในตนเอง (Internal Locus of Control) (๕) ความกล้าหาญ (Courage) และความสามารถกลับคืนสู่สภาพเดิม (Resiliency)

(๒) แรงจูงใจของภาวะผู้นำ

แรงจูงใจของภาวะผู้นำ (Leadership Motives) โดยแรงจูงใจ (Motive) เป็นความจำเป็น (Need) ความต้องการ (Want) แรงกระตุ้น (Drives) ความปรารถนา (Desire) หรือสภาพภายในของบุคคล ซึ่งมีพลังกระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมที่จะตอบสนองความต้องการด้านการยอมรับ การยกย่อง และความต้องการประสบความสำเร็จสูงสุดในชีวิต โดยแรงจูงใจหรือความต้องการของภาวะผู้นำ ๔ ด้าน ที่เกี่ยวข้องกับงาน มีดังนี้

(๒.๑) แรงจูงใจด้านอำนาจ (The Power Motive) ประกอบด้วย (๑) แรงจูงใจด้านอำนาจเฉพาะตัว (Personalized Power Motive) และ (๒) แรงจูงใจด้านอำนาจสังคม (Socialized Power Motive)

(๒.๒) แรงกระตุ้นและแรงจูงใจให้ประสบความสำเร็จ (Drive and Achievement Motivation) โดยแรงกระตุ้น (Drive) หมายถึง สิ่งที่เป็นพลังที่ผลักดันเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งเป็นแรงจูงใจ (Motive) ให้เกิดพฤติกรรมในการค้นหาวิธีการ เพื่อให้งานบรรลุผลสำเร็จ

(๒.๓) ยึดมั่นในจริยธรรมการทำงาน (Strong Work Ethic) โดยจริยธรรม (Ethics) เป็นความเชื่อถือหรือวินัยของบุคคล ซึ่งเกี่ยวข้องกับสิ่งที่ดีและเลวหรือสิ่งที่ถูกและผิด ผู้นำที่มีประสิทธิผลจะมีจริยธรรมในการทำงานอย่างเคร่งครัด

(๒.๔) ความยืนหยัดมุ่งมั่น (Tenacity) เป็นความตั้งใจจริงที่จะฟันฝ่าอุปสรรคต่างๆ ไปให้ได้ ถึงแม้จะมีอุปสรรคมากมายเพียงใดก็ไม่ท้อถอย และไม่คิดจะเลิกหรือยอมแพ้ ผู้นำจะต้องเอาชนะอุปสรรคต่างๆ ไปได้ ความมุ่งมั่นจึงเป็นคุณสมบัติสำคัญสำหรับผู้นำ

(๓) ปัจจัยสติปัญญาเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจและภาวะผู้นำ

ปัจจัยด้านสติปัญญาเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจและภาวะผู้นำ (Cognitive Factors and Leadership) โดยความเข้าใจ (Cognition) หมายถึง กระบวนการด้านสติปัญญาในการรวบรวมความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับภาวะผู้นำ ความสามารถด้านสติปัญญาเป็นสิ่งสำคัญสำหรับความสำเร็จของภาวะผู้นำ ผู้นำจำเป็นต้องมีระดับสติปัญญาที่เฉลียวฉลาด เพราะจะทำให้เกิดความ คิดสร้างสรรค์ ซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการแก้ปัญหาอย่างสร้างสรรค์ และมีความสามารถที่จะแสวงหาข้อมูลที่จำเป็น

ตารางที่ ๑ คุณลักษณะของผู้นำที่น่าเลื่อมใส

คุณลักษณะ	ผู้ตอบแบบสอบถามปี ๑๙๙๕ เปอร์เซ็นต์ของคนที่ถูกเลือก	ผู้ตอบแบบสอบถามปี ๑๙๘๗ เปอร์เซ็นต์ของคนที่ถูกเลือก
ชื่อสัตย์	๘๘	๘๓
เล็งเห็นการณ์ไกล	๗๕	๖๒
การมีแรงคลใจ	๖๘	๕๘
ความสามารถ	๖๓	๖๗
การมีใจเป็นธรรม	๕๙	๕๐
การให้การสนับสนุน	๕๑	๓๒
ใจกว้าง	๔๐	๓๗
เฉลียวฉลาด	๔๐	๔๓
ตรงไปตรงมา	๓๓	๓๔
วางใจได้	๓๒	๓๒
กล้าหาญ	๒๙	๒๗
ความร่วมมือ	๒๘	๒๕
การมีจินตนาการ	๒๘	๓๔
ความเอาใจใส่	๒๓	๒๖
การตัดสินใจ	๑๗	๒๐
ความเป็นผู้ใหญ่	๑๓	๒๓
ความทะเยอทะยาน	๑๓	๒๑
ความจงรักภักดี	๑๑	๑๑
การควบคุมตัวเอง	๕	๑๓
การไม่เกี่ยวข้องกับใคร	๕	๑๐

หมายเหตุ: เปอร์เซ็นต์ที่ใช้แทนผู้ตอบแบบสอบถามจาก ๔ ทวีป ได้แก่ อเมริกา เอเชีย ยุโรป และออสเตรเลียแต่ส่วนใหญ่มาจากประเทศสหรัฐอเมริกา

ในขณะที่ Kouzes & Posner (๒๐๑๒) ได้ทำวิจัยเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้นำที่ลูกน้องเลื่อมใสในตอนต้นทศวรรษ ๑๙๘๐ โดยการสำรวจผู้บริหารหลายพันคนทั้งจากหน่วยงานของภาครัฐและเอกชน คณะผู้วิจัยได้ตั้งคำถามแบบปลายเปิดว่า “อะไรคือคุณค่า (ลักษณะส่วนบุคคลหรือคุณลักษณะ) ที่คุณมองหาและเลื่อมใสในตัวผู้นำของคุณ?” ในการตอบคำถามนี้ บรรดาผู้บริหารได้ให้คำตอบถึง ๒๕๕ คำตอบที่ไม่ซ้ำกัน คณะผู้วิจัยได้วิเคราะห์เนื้อหาสาระโดยการจำแนกออกหลายกลุ่มจนเหลือเพียง ๑๕ หมวดหมู่ และในการศึกษาครั้งหลังได้จับมารวมกันใหม่จนเหลือ ๗ หมวดหมู่ รายละเอียดดังตารางที่ ๑

ผลการสำรวจ ดังที่แสดงอยู่ในตารางที่ ๑ คณะผู้วิจัยสรุปว่า ผลลัพธ์ยังคงเหมือนเดิมตลอดระยะเวลาของการสำรวจ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า บุคคลผู้หนึ่งจะต้องผ่านการทดสอบหลายครั้ง ก่อนที่บุคคลอื่นจะเต็มใจยกตำแหน่ง “ผู้นำ” ให้ นอกจากนั้น ผลการศึกษาและความสัมพันธ์ของคุณลักษณะของผู้นำที่มีต่อข้อพึงปฏิบัติขั้นพื้นฐาน ๔ ประการของผู้นำตัวอย่างจากตารางที่ ๑ คนส่วนใหญ่เลื่อมใสและ

ยินดีตามผู้นำที่มีคุณลักษณะดังนี้ (๑) ความซื่อสัตย์ (๒) เล็งเห็นการณ์ไกล (๓) การมีแรงดลใจ และ (๔) ความสามารถ กล่าวคือ

(๑) ความซื่อสัตย์: ในการสำรวจของคณะผู้วิจัยพบว่า ความซื่อสัตย์ถูกคัดเลือกมากกว่าคุณลักษณะอื่นๆของความเป็นผู้นำ ซึ่งความซื่อสัตย์ปรากฏอย่างต่อเนื่องในฐานะที่เป็นส่วนประกอบที่สำคัญมากที่สุดเพียงอันเดียวในความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ใต้บังคับบัญชา กล่าวคือ ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือลูกน้องต้องการความเชื่อมั่นอย่างเต็มที่ในเรื่องความซื่อสัตย์ของผู้นำไม่ว่าจะเกี่ยวข้องกับเรื่องอะไรก็ตาม ข้อมูลที่ผู้นำจะต้องรับฟังคือ เกือบร้อยละ ๙๐.๐ ของคนที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาต้องการผู้นำที่มีความซื่อสัตย์เหนือสิ่งอื่นใดทั้งหมด

(๒) เล็งเห็นการณ์ไกล: เกือบร้อยละ ๗๐.๐ ของผู้ตอบแบบสอบถามได้เลือกเอาความสามารถที่จะแลเห็นเหตุการณ์ข้างหน้าให้เป็นหนึ่งในคุณลักษณะที่สำคัญที่สุดของความเป็นผู้นำ โดยผู้ใต้บังคับบัญชาคาดหวังว่าผู้นำจะต้องมีประสาทสัมผัสในเรื่องทิศทางและมีความห่วงใยในอนาคตขององค์กร คณะผู้วิจัยได้ทำการสำรวจผู้บริหารระดับสูงทั้งสองครั้งได้ยืนยันความสำคัญของความเข้าใจแจ่มแจ้งในจุดมุ่งหมายและทิศทางผู้บริหารระดับสูงให้คำตอบเหมือนกันว่า “ความซื่อสัตย์และความตรงไปตรงมา” มีความสำคัญเป็นลำดับแรก และ “การมีวิสัยทัศน์และมองแนวโน้มระยะยาวขององค์กร” มีความสำคัญเป็นลำดับที่สอง

(๓) การมีแรงดลใจ: ในการสำรวจของคณะผู้วิจัยพบว่า ผู้ใต้บังคับบัญชาคาดหวังว่า ผู้นำจะต้องเป็นคนที่มีความกระตือรือร้น ชะมักเขม้น และมีทัศนคติที่ดีเกี่ยวกับอนาคต โดยคาดหวังว่า ผู้นำต้องมีแรงดลใจในฐานะที่เป็นแกนสารของความจริง แรงดลใจในวิสัยทัศน์ร่วม ถือเป็นการปฏิบัติร่วมกัน เมื่อผู้นำได้สร้างฝันและความปรารถนาที่รุนแรงขึ้นในตัวผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้เป็นลูกน้องจะต้องมีความเต็มใจที่จะให้ความร่วมมือในการเคลื่อนไหวนั้นด้วย

(๔) ความสามารถ: จากผลของการสำรวจอธิบายได้ว่า ก่อนที่ผู้ใต้บังคับบัญชาจะให้ความร่วมมือกับใครสักคนหนึ่ง คนเหล่านั้นต้องเชื่อว่าบุคคลผู้นั้นมีความสามารถที่จะนำลูกน้องไปสู่จุดหมายที่กำลังจะเดินไป ซึ่งต้องมองดูผู้นำในฐานะที่เป็นคนมีความสามารถและมีประสิทธิผล แต่ถ้าผู้ใต้บังคับบัญชาไม่แน่ใจในความสามารถของผู้นำ ผู้ใต้บังคับบัญชาก็อาจจะไม่ให้ความร่วมมือในการมุ่งสู่เป้าหมายนั้น

จากคุณลักษณะของผู้นำดังกล่าวข้างต้นพอสรุปได้ว่า การเข้าใจคุณลักษณะผู้นำที่มีประสิทธิภาพเป็นแนวทางที่สำคัญในการเลือกผู้นำ ถ้าเราเชื่อว่า การซื่อสัตย์ การเล็งเห็นการณ์ไกล การมีแรงดลใจ และความสามารถ เป็นคุณลักษณะภาวะผู้นำที่จำเป็นแล้ว เราจะสามารถเลือกผู้นำได้ตามลักษณะเหล่านั้น เพื่อมาพัฒนาองค์กรให้เจริญเติบโตอย่างยั่งยืน

(๒.๑.๓) ทฤษฎีความเป็นผู้นำ

ภาวะผู้นำนับเป็นเรื่องที่ได้รับการกล่าวถึงอย่างกว้างขวางในทุกองค์การ โดยทั่วไปมนุษย์มักมีความเชื่อและคาดหวังว่า บุคคลที่เป็นผู้นำจะต้องมีศักยภาพเพียงพอที่จะทำให้องค์การมีประสิทธิผล เนื่องจากภาวะผู้นำองค์การมีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์การ จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับภาวะผู้นำองค์การ ผู้เขียนพบว่า นักทฤษฎีองค์การและบุคคลคณะต่างๆ พยายามศึกษาภาวะผู้นำองค์การในมิติต่างๆ ซึ่งสามารถแบ่งกลุ่มทฤษฎีของการศึกษาภาวะผู้นำออกเป็น ๓ แนวทาง ที่สำคัญๆ ประกอบด้วย ทฤษฎีคุณลักษณะของผู้นำ ทฤษฎีพฤติกรรมศาสตร์ และทฤษฎีเชิง-สถานการณ์ (House, ๑๙๗๑; Yukl, ๑๙๗๑; Vroom & Yetton, ๑๙๗๓; Fiedler & Chemers, ๑๙๗๔; Hunt & Larson, ๑๙๗๔ และ Stogdill, ๑๙๗๔) โดยที่ทฤษฎีเหล่านั้นได้ให้ข้อเสนอแนะว่า ประสิทธิภาพของภาวะผู้นำองค์การขึ้นอยู่กับปัจจัยสองประการ คือ คุณลักษณะเฉพาะของผู้นำและสถานการณ์ของแต่ละองค์การ ซึ่งสามารถอ้างอิงทฤษฎีเชิงสถานการณ์ที่กล่าวว่า ประสิทธิภาพของผู้นำขึ้นอยู่กับความสอดคล้องระหว่างรูปแบบความเป็นผู้นำและสถานการณ์ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนความพึงพอใจในสถานการณ์ขณะนั้น โดยทฤษฎีความเป็นผู้นำที่แบ่งออกเป็น ๓ แนวทางดังกล่าวข้างต้น มีรายละเอียดดังนี้

(๒.๑.๓.๑) ทฤษฎีคุณลักษณะของผู้นำ (Trait Theories of Leadership)

การศึกษาในช่วงแรกเกี่ยวกับเรื่องภาวะผู้นำที่ตั้งอยู่บนข้อสันนิษฐานที่ว่า ผู้นำกำเนิดขึ้น ไม่ได้พัฒนาขึ้นมา นักวิจัยต้องการระบุถึงกลุ่มคุณลักษณะที่สร้างความแตกต่างระหว่างผู้นำกับผู้ตาม เพราะฉะนั้นทฤษฎีคุณลักษณะของผู้นำจึงพยายามอธิบายความแตกต่างทางคุณลักษณะที่ส่งเสริม หรือทำให้เกิดความมีประสิทธิภาพในการเป็นผู้นำ จากการสำรวจลักษณะผู้นำที่มีชื่อเสียงพบว่า ผู้นำที่มีประสิทธิผลสูงสุดโดยทั่วไปฉลาด กระตือรือร้น ตื่นตัวกับความต้องการของบุคคลอื่น เข้าใจงาน มีทักษะในการติดต่อสื่อสารที่ดี มีความคิดริเริ่ม ชอบแก้ปัญหา มีความเชื่อมั่นในตนเอง มีความรับผิดชอบ มีตำแหน่งสำคัญและมีลักษณะเด่น รายละเอียดดังตารางที่ ๒

ตารางที่ ๒ ลักษณะผู้นำที่มีประสิทธิผล (Characteristics of Effective Leader)

คุณลักษณะ (Traits)	ทักษะ (Skills)
๑. รู้จักปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ต่างๆ	๑. ความเฉลียวฉลาด
๒. ความตื่นตัวต่อสภาวะแวดล้อมทางสังคม	๒. ทักษะในความคิด
๓. ความทะเยอทะยานสูง	๓. ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์
๔. ความเชื่อถือและสามารถสร้างสรรค์ประโยชน์	๔. ทักษะในเชิงการทูต รู้จักผูกมิตรไมตรี
๕. ลักษณะประนีประนอม	๕. วาทศิลป์ และทักษะทางการพูด
๖. ความเด็ดขาด	๖. ความรู้เกี่ยวกับงาน
๗. ลูกน้องสามารถพึ่งพาได้	๗. ทักษะในการจัดการอย่างเป็นระบบ
๘. ผู้ทรงอำนาจ	๘. ทักษะในการชักนำใจผู้อื่น
๙. ความสามารถในการทำงานที่ต้องใช้ความคิดมาก	๙. ทักษะทางสังคมสูง
๑๐. ความมั่นใจในตนเองสูง	
๑๑. การเผชิญหน้ากับเหตุการณ์ซึ่งมีความยุ่งยาก	
๑๒. สามารถรับผิดชอบสูง	

ตารางที่ ๒ แสดงถึงคุณลักษณะและทักษะของผู้นำที่มีประสิทธิผล ประกอบด้วย ความเฉลียวฉลาด ความเชื่อมั่นในตัวเอง สิ่งกระตุ้นให้มีความรับผิดชอบ ลักษณะการติดต่อสื่อสาร ซึ่งผลของการวิจัยได้ระบุถึง ผู้นำที่มีประสิทธิผลโดยทั่วไปจะมีพลังงานสูง และทักษะในการติดต่อระหว่างบุคคลสูง

(๒.๑.๓.๒) ทฤษฎีพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Theories of Leadership)

นักวิจัยทางด้านภาวะผู้นำได้เปลี่ยนกระบวนทัศน์ โดยละความสนใจจากเรื่องคุณลักษณะของผู้นำไปสู่เรื่องพฤติกรรม (อะไรคือสิ่งที่ผู้นำทำโดยปกติในงานของตน) ในการค้นหาลักษณะที่ต่อเนื่องเพื่อจะหารูปแบบการเป็นผู้นำที่ดีที่สุดในทุกสถานการณ์ นักวิจัยพยายามที่จะระบุถึงความแตกต่างระหว่างพฤติกรรมของผู้นำที่มีประสิทธิภาพและไม่มีประสิทธิภาพ งานวิจัยทางด้านพฤติกรรมมุ่งความสนใจไปที่การค้นหาวีธีเพื่อกำหนดระดับพฤติกรรมที่ช่วยให้เข้าใจภาพของภาวะผู้นำมากขึ้น

Lewin, Lippitt, & White (๑๙๓๙) ได้ทำการศึกษารูปแบบความเป็นผู้นำ (Kurt Lewin's Styles of Leadership) ที่สามารถแบ่งรูปแบบของความเป็นผู้นำได้ ๓ ประเภท ได้แก่

(๑) ผู้นำแบบเผด็จการ (Autocratic Leaders): ผู้นำรวบอำนาจการตัดสินใจ ทำการตัดสินใจเพียงลำพัง สั่งการผู้ใต้บังคับบัญชาว่าต้องทำอะไร และควบคุมการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด

(๒) ผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic Leaders): ผู้นำกระตุ้นผู้ใต้บังคับบัญชาให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กระตุ้นให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายและปล่อยให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีอิสระในการทำงานไม่เข้าไปควบคุมใกล้ชิด

(๓) ผู้นำแบบปล่อยตามสบาย (Laissez-Faire Leaders): ผู้นำปล่อยให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำงานตามลำพัง โดยการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ตัดสินใจและกำหนดว่าจะทำอะไร และไม่มีการติดตามผลการทำงานแต่อย่างใด

(๒.๑.๓.๓) ทฤษฎีเชิงสถานการณ์ (Contingency Theories of Leadership)

ทฤษฎีคุณลักษณะของผู้นำและทฤษฎีพฤติกรรมศาสตร์ทั้ง ๒ ทฤษฎีดังกล่าวข้างต้น มุ่งเน้นและพยายามค้นหารูปแบบการเป็นผู้นำที่ดีที่สุดในทุกสถานการณ์ ดังนั้นกระบวนการทบทวนทัศนคติของภาวะผู้นำจึงได้ย้ายหรือเปลี่ยนไปสู่ทฤษฎีเชิงสถานการณ์ ซึ่งเป็นทฤษฎีที่พยายามอธิบายรูปแบบของผู้นำที่เหมาะสมบนพื้นฐานของผู้นำ ผู้ตาม และสถานการณ์ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ คุณลักษณะและหรือพฤติกรรมจะนำไปสู่ผลลัพธ์แห่งความสำเร็จของการเป็นผู้นำได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยทางด้านสถานการณ์ ทฤษฎีความเป็นผู้นำเชิงสถานการณ์เหล่านี้จะเสนอแนะว่า ความเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เฉพาะเจาะจงภายในสถานการณ์แต่ละอย่าง

Fiedler (๑๙๗๑) ได้ดำเนินการวิจัยเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้นำที่นำไปสู่การพัฒนาเชิงแนวคิดของทฤษฎีตามสถานการณ์ ซึ่งมีชื่อเรียกว่า ทฤษฎีตามสถานการณ์ของ Fiedler (Fiedler's Contingency Theory) แนวความคิดพื้นฐานที่ธรรมดา กล่าวคือ การสร้างความสอดคล้องระหว่างสไตล์ของผู้นำและสถานการณ์ที่เอื้ออำนวยมากที่สุดต่อความสำเร็จของผู้นำ ด้วยการวิเคราะห์สไตล์ความเป็นผู้นำและสถานการณ์ขององค์การ ความสอดคล้องที่ถูกต้องสามารถสร้างขึ้นได้ โดยทฤษฎีตามสถานการณ์ของ Fiedler ประกอบด้วย (๑) วิธีการแยกประเภทผู้นำ (๒) กรอบข่ายเพื่อการแยกประเภทสถานการณ์ของความเป็นผู้นำ และ (๓) แบบจำลองที่ระบุว่าผู้นำประเภทไหนจะเหมาะสมที่สุดกับสถานการณ์อะไร ตามทฤษฎีของ Fiedler ภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพต้องประกอบด้วยปัจจัย ๓ ส่วน คือ

(๑) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ตาม รวมทั้งบุคลิกภาพของผู้นำมีส่วนสำคัญที่จะทำให้กลุ่มยอมรับ

(๒) โครงสร้างของงาน งานที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับโครงสร้างของงาน อำนาจของผู้นำจะลดลง แต่ถ้าวางงานใดต้องใช้ความคิด การวางแผน ผู้นำจะมีอำนาจมากขึ้น

(๓) อำนาจของผู้นำ ผู้นำที่ดีที่สุด คือ ผู้ที่เห็นงานสำคัญที่สุด แต่ถ้าผู้นำจะทำเช่นนั้นได้ ผู้นำต้องมีอำนาจและอิทธิพลมาก แต่ถ้าผู้นำมีอิทธิพลหรืออำนาจไม่มากพอจะกลายเป็นผู้นำที่เห็นความสำคัญของสัมพันธภาพระหว่างผู้นำและผู้ตามมากกว่าเห็นความสำคัญของงาน

ทฤษฎีของ Fiedler เสนอว่า ภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพหรือไม่มีประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับสถานการณ์ ถ้าสัมพันธภาพของผู้นำและผู้ตามที่ดี ประกอบกับโครงสร้างของงานชัดเจน ผู้นำจะสามารถควบคุมสถานการณ์ขององค์การได้

(๒.๒) แนวคิด/ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวกับผู้นำทางการเมือง

การศึกษาแนวคิด/ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวกับผู้นำทางการเมือง ผู้เขียนได้ศึกษาเกี่ยวกับผู้นำทางการเมืองในหลายมิติ ที่สำคัญๆ ประกอบด้วย (๑) ความหมายของผู้นำทางการเมือง และ (๒) คุณลักษณะของผู้นำทางการเมือง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(๒.๒.๑) ความหมายของผู้นำทางการเมือง

ในระบอบประชาธิปไตยนั้น ถือว่าอำนาจเป็นของประชาชน ผู้นำเป็นเพียงบุคคลที่ได้รับเลือกจากประชาชนส่วนใหญ่ให้เข้ามาบริหารประเทศ เพื่อประโยชน์สุขส่วนรวมของประเทศชาติ เพื่อจุดมุ่งหมายคือประโยชน์ส่วนรวมของคนในชาติ ผู้นำที่ดีจึงต้องเป็นคนที่มีทั้งคุณธรรม จริยธรรม มีความสามารถ มีวิสัยทัศน์มองการณ์ไกล สื่อสารที่ดี โนมน้าวใจคนได้ดี มีจิตสำนึกทำเพื่อส่วนรวม และที่สำคัญต้องแสดงบทบาทของผู้นำได้อย่างถูกกาลเทศะ เพราะผู้นำทางการเมืองคือบุคคลที่มีตำแหน่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นบุคคลที่มีอำนาจ และมีอิทธิพลในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอย่างมาก

ผู้นำทางการเมือง (Political Leaders) คือ บุคคลที่ถือครองตำแหน่งที่เด่นที่สุด โดยเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นบุคคลที่มีอำนาจและอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอย่างแท้จริง ความเป็นผู้นำทางการเมืองย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ ซึ่งสถานการณ์เป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้ความเป็นผู้นำของแต่ละคนเปลี่ยนไป ผู้นำได้รับการยอมรับต่างกันตามเวลา ดังนั้น ความเป็นผู้นำมิใช่จะดำรงอยู่ได้ตลอดเวลา เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนไป ผู้นำที่มีลักษณะอีกอย่างหนึ่งย่อมเป็นที่พึงประสงค์ การเมืองของแต่ละประเทศจะมีความผันผวนไปตามสภาพแวดล้อม ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม สภาพภูมิศาสตร์ และอิทธิพลของผู้นำในแต่ละประเทศ ซึ่งผู้นำประเทศบางคนจะนำหลักการทางด้านรัฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อตนเอง ครอบครัว หรือพวกพ้องบริวาร หรืออาจจะเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชนก็ได้ ในระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าอำนาจเป็นของประชาชน ผู้นำเป็นเพียงบุคคลที่ประชาชนส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันว่ามีความเหมาะสมที่จะเข้ามาบริหารประเทศเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่

ผู้นำภายใต้ระบบการเมืองแบบเปิดจะยึดหลักการที่ อับราฮัม ลินคอล์น ได้กล่าวไว้คือ ประชาธิปไตยเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ผู้นำทางการเมืองมาจากประชาชนจึงต้องทำเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ เพราะอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ผู้นำมีโอกาสบริหารประเทศก็โดยการยินยอมของประชาชนเป็นสัญญาประชาคม (Social Contract) เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของมวลชนส่วนใหญ่ (General Will) (ลิขิต วีรเวทิน, ๒๕๔๘)

ผู้นำทางการเมือง (Political Elite) หรือผู้นำทางอำนาจ (Power Elite) หมายถึง บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ครอบครองตำแหน่งแห่งอำนาจที่สามารถสั่งการได้ โดยไม่คำนึงถึงว่าบุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้นๆ จะเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์หรือครอบครองปัจจัยการผลิต และใช้พลังแห่งการครอบครองนั้นเข้าดำรงตำแหน่งแห่งอำนาจนั้นหรือไม่ (วิสุทธิ โพธิ์แท่น, ๒๕๓๔)

Barber (๑๙๗๒) ได้ศึกษาวิเคราะห์ลักษณะของประธานาธิบดีประเทศสหรัฐอเมริกาอย่างละเอียด โดยสิ่งที่ Barber (๑๙๗๒) ค้นพบในการทำนายลักษณะผู้นำทางการเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกา คือ

- (๑) บุคลิกภาพส่วนตัวของผู้นำเป็นสิ่งสำคัญในการแสดงพฤติกรรมต่างๆ ออกมา
- (๒) บุคลิกภาพของผู้นำเป็นสิ่งสำคัญ ที่แสดงลักษณะส่วนบุคคลออกมาจากโลกทัศน์และสไตล์

(๓) บุคลิกภาพส่วนตัวของผู้นำจะเปลี่ยนไปตามฐานอำนาจและความคาดหวังในกระแสนิยม ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นตัวคอยควบคุมให้ผู้นำแสดงบุคลิกลักษณะให้เหมาะสมกับสถานการณ์ต่าง ๆ

(๔) หนทางที่ดีที่สุดที่จะทำนายบุคลิกลักษณะของผู้นำก็คือ โลกทัศน์และสไตล์ที่สามารถเห็นได้เมื่อผู้นำก้าวสู่ตำแหน่งทางการเมือง กล่าวคือ

(๔.๑) สไตล์ (Style) คือ ลักษณะนิสัยของผู้นำ ซึ่งเป็นแนวทางในการดำเนินบทบาททางการเมือง ๓ ประการ คือ การใช้สำนวนโวหาร (Rhetoric) การทำงานในหน้าที่ (Business) และการดำเนินความสัมพันธ์กับบุคคลรอบข้าง (Personal Relationship)

(๔.๒) โลกทัศน์ (World View) ของผู้นำเป็นเรื่องของความเชื่อเกี่ยวกับการเมือง ความเข้าใจในสังคม ความเข้าใจในธรรมชาติของมนุษย์ และศีลธรรม ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้ผู้นำมองเห็นความเป็นไปของโลก ผู้นำจะพัฒนาความคิดอยู่ตลอดเวลา ที่จะช่วยให้ผู้นำมีความเข้าใจเกี่ยวกับโลกในมุมมองของตนเอง ความเข้าใจนี้ก็คือโลกทัศน์ของผู้นำ โลกทัศน์จะส่งผลให้ผู้นำสนใจในเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะเรื่องการเมืองที่กำลังจะเปลี่ยนแปลง

(๕) บุคลิกลักษณะ เป็นความรู้สึกที่มีผลต่อมนุษย์ในด้านของการกระทำ บุคลิก ลักษณะเป็นแนวทางในการกำหนดทิศทางของชีวิตอันยาวไกล บุคลิกลักษณะเป็นจุดยืนของแต่ละคนที่ได้มาจากประสบการณ์และเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัว

(๖) ความคาดหวังในกระแสนิยม บุคลิกลักษณะของผู้นำเป็นการปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นจริง ผู้นำต้องมีการปรับตัวให้สอดคล้องกับเสียงสนับสนุนจากสาธารณชน กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง วุฒิสภา และศาลสูง ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นที่ตั้งของฐานอำนาจที่ผู้นำจำเป็นต้องปรับตัวให้เข้ากับสิ่งเหล่านี้

Barber (๑๙๗๒) ยังได้กล่าวเพิ่มเติมว่า ในส่วนตัวของผู้นำ ผู้นำต้องการแรงสนับสนุนเพื่อที่จะได้เป็นผู้นำที่ได้รับความนิยมสูงสุดจากสาธารณชน ในส่วนของประชาชนก็จะเฝ้าติดตามการทำงานของผู้นำ เพื่อที่จะได้ออกเสียงเลือกตั้งได้ถูกต้อง ฉะนั้น ผู้นำทางการเมืองจะต้องสนใจประชาชนนอกจากนั้น ยังต้องมึนโยบายที่มีผลต่อการพัฒนาประเทศโดยตรง เพื่อให้ประชาชนตกลงใจในการออกเสียงเลือกตั้ง ประชาชนจะสนใจและให้ความสำคัญกับผู้นำที่ทำความเจริญให้กับประเทศชาติ

ในขณะที่ Horie (๒๐๑๕) ได้กล่าวเกี่ยวกับบทบาทที่สำคัญของผู้นำทางการเมืองว่า ผู้นำทางการเมืองต้องมีการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าอยู่ตลอดเวลา โจทย์ที่สำคัญของผู้นำทางการเมือง คือ

การแก้ปัญหาสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา อีกทั้งวิธีการในการแก้ปัญหาบางครั้งก็ไม่สามารถใช้วิธีการตามหนทางที่เคยปฏิบัติได้ ดังนั้น ผู้นำทางการเมืองจำเป็นต้องมีการคิดนอกกรอบแต่ต้องปฏิบัติภายใต้กรอบของกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาให้ทันกับเวลาและสถานการณ์ นอกจากนั้น ผู้นำทางการเมืองยังจำเป็นต้องมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลและชัดเจน มีความมุ่งมั่นในการทำงาน มีความคิดสร้างสรรค์ มีความซื่อสัตย์ และมีภาวะผู้นำที่สามารถตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๒.๒.๒) คุณลักษณะของผู้นำทางการเมือง

คุณลักษณะของผู้นำทางการเมืองนั้นจะต้องมีให้ครบทั้ง ๓ ข้อ คือ ขาญฉลาด คิดอย่างเป็นระบบหรือมีการวางแผนการเป็นอย่างดี และกล้าหาญ (Niccolo, ๑๙๗๗) โดย Niccolo ให้ข้อสังเกตว่าประชาชนมองผู้นำจากพฤติกรรมที่แสดงออกมาภายนอก มิได้มองจากตัวตนที่แท้จริงของผู้นำ โดยมองจากภายนอกและอนุมานว่า ตัวตนจริงๆ หรือความคิดจริงๆ น่าจะเป็นอย่างไร เพราะไม่สามารถไปอยู่ใกล้ชิดได้ นอกจากนั้น Niccolo ยังกล่าวอีกว่า ผู้นำจะต้องมีคุณสมบัติของสิงโตและหมาป่าในเวลาเดียวกัน กล่าวคือ ก้าวร้าวและห้าวหาญเหมือนสิงโต แต่ขาญฉลาดและแยบยลเหมือนหมาป่า และต้องทำทุกทางที่จะให้ประชาชนเชื่อในความคิด และการกระทำของผู้นำอย่างสมบูรณ์ในทุกเรื่อง คือ ให้คล้อยตามไปได้ทุกเรื่อง

จากการที่ผู้นำทางการเมืองเป็นที่จับตาจากสาธารณะชนไม่ว่าจะเป็นการแสดง ออกโดยการใช้อำนาจ การพูดจา การกระทำทุกสิ่งทุกอย่าง พฤติกรรมจึงถือเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องควบคุม ดังนั้น การควบคุมพฤติกรรมของผู้นำทางการเมืองให้ประสบผลสำเร็จจึงจำเป็นต้องสร้างสำนึกหรือมโนธรรมแห่งความรู้สึกผิดชอบชั่วดี โดยให้เกิดความรู้สึกละอายหากจะทำในสิ่งไม่ถูกไม่ควร หรือเรียกอีกนัยหนึ่งว่า “คุณธรรมและจริยธรรม” ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการดำเนินบทบาทหน้าที่ของการเป็นผู้นำทางการเมืองที่ดี หากผู้นำทางการเมืองขาดซึ่งคุณธรรมและจริยธรรมย่อมทำให้ผู้นำทางการเมืองนั้นขาดความชอบธรรม โดยคุณธรรมและจริยธรรมเป็นสิ่งที่ผู้นำทางการเมืองต้องยึดถือและพึงปฏิบัติได้แก่ (ภัทรชมน รัตนางกูร, ๒๕๕๒)

(๑) หลักนิติธรรม (The Rule of Law): การใช้กฎหมายในการบริหารประเทศ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้ต้องผ่านกระบวนการร่างกฎหมายอย่างถูกต้อง และหลักของกฎหมายนั้นต้องเป็นกฎหมายที่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพและอำนาจอธิปไตยของประชาชน โดยกระบวนการยุติธรรมจะต้องเป็นไปตามครรลองหลักนิติธรรม

(๒) ความอดทนอดกลั้น (Tolerance) ความใจกว้าง (Open-Mindedness) และความมีน้ำใจนักกีฬา (Sporting Spirit): ทั้งหมดนี้เป็นหัวใจสำคัญของสังคมประชาธิปไตย เพราะในสังคมประชาธิปไตยนั้นต้องยอมรับความแตกต่างทั้งในด้านเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และขนบธรรมเนียมประเพณี

(๓) ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย การกระทำอันใดก็ตามต้องคำนึงถึงหลักการใหญ่ๆ ดังต่อไปนี้ คือ ความถูกต้องตามกฎหมาย (Legality) ความชอบธรรมทางการเมือง (Legitimacy) ความถูกต้องเหมาะสม (Decency) และความน่าเชื่อถือ (Credibility): การมุ่งเน้นไปที่ตัวบทกฎหมายตามลายลักษณ์อักษรแต่เพียงอย่างเดียวเป็นสิ่งที่ไม่พอเพียง การกระทำอันใดที่ไม่เหมาะสม แม้จะถูกต้องตามกฎหมายก็จะขาดความชอบธรรมทางการเมือง อันจะส่งผลถึงความน่าเชื่อถือของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในที่สุด

(๔) การบริหารบ้านเมืองจะต้องอิงหลักธรรมาภิบาล (Good Governance): ความชอบธรรมทางการเมือง (Legitimacy) ความโปร่งใส (Transparency) การมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) ความรับผิดชอบเปิดให้ไต่เบี่ยงได้ (Accountability) และความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) ซึ่งหมายถึงการกระทำนั้นต้องส่งผลในทางบวกทั้งในแง่ผลได้ (Output) และผลลัพธ์ (Outcome)

(๕) อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Popular Sovereignty): ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย คือ ระบบที่ประชาชนมีอำนาจอธิปไตย และมอบหมายให้สมาชิกสภาผู้แทน-ราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่แทนตน การเลือกตั้งจึงเป็นการแสดงออกถึงสิทธิและอำนาจของประชาชน

(๖) สิทธิและเสรีภาพ (Rights and Freedom): เป็นหัวใจสำคัญของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ผู้ดำรงตำแหน่งบริหารและข้าราชการประจำที่มีอำนาจตามกฎหมาย จะต้องยึดถือตัวบทกฎหมายอย่างเคร่งครัด ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพราะถ้ามีการกระทำความผิดก็เท่ากับละเมิดเจ้าของอำนาจอธิปไตย

(๗) ความเสมอภาค (Equality): ความเสมอภาคหมายความว่าความรวมถึงความเสมอภาคทางการเมือง และความเสมอภาคทางกฎหมาย (Equality before the Law) ความเสมอภาคภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยถือว่าทุกคนเสมอภาคเท่ากันหมด

(๘) ค่านิยมและจิตวิญญาณความเป็นประชาธิปไตย (The Democratic Ethos): ค่านิยมที่ได้รับการอบรมตั้งแต่ครอบครัว สถาบันการศึกษา และทางสังคม ให้มีความเชื่อและศรัทธาในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย มีพฤติกรรมที่เป็นประชาธิปไตย มองคนอื่นด้วยสายตาที่เสมอภาคทั้งหมดนี้ถือได้ว่าเป็นการพัฒนาจิตวิญญาณประชาธิปไตย ซึ่งเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของการพัฒนาและธำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตย

(๙) ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย คือ กรรมวิธี (Means) เพื่อเป้าหมายทางการเมือง ในขณะที่เดียวกัน ระบอบประชาธิปไตยก็เป็นเป้าหมายอันสูงส่ง (Noble End) ในตัวเอง: ประชาธิปไตยจึงเป็นทั้งกรรมวิธี (Means) และเป้าหมาย (End) ในตัวเอง ทั้งสองส่วนนี้ต้องไปด้วยกัน

(๑๐) ผู้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงทั้งในนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ จะต้องตระหนักว่าตนเป็นผู้ซึ่งได้รับอาณัติจากประชาชน ดังนั้น ผลประโยชน์สูงสุดจะต้องเป็นผลประโยชน์ที่เอื้ออำนวย

ต่อประชาชนโดยรวม การกระทำอันใดที่ขัดต่อผลประโยชน์ของประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยการนั้นย่อมไม่ถูกต้อง

(๑๑) ผู้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงทั้งในนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ จำเป็นอย่างยิ่งต้องยึดถือหลักจริยธรรมทางการเมือง รวมตลอดทั้งมารยาททางการเมือง: โดยจะต้องกระทำหน้าที่อย่างซื่อสัตย์สุจริต คำนึงถึงผลดีผลเสียที่จะเกิดต่อประชาชน ชาติ และบ้านเมือง เสียสละความสุขส่วนตัวเพื่อส่วนรวม เพราะงานการเมืองเป็นงานอาสาสมัครที่ได้รับ

(๑๒) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารระดับสูงที่สามารถนำประเทศชาติและสังคมไปสู่ความเจริญหรือไปสู่ความเสียหายในด้านต่างๆ ทั้งในแง่การเมือง สังคม เศรษฐกิจ อุดมการณ์ ศรัทธา และความเชื่อในระบบ ฯลฯ ต้องเป็นบุคคลที่เปี่ยมด้วยคุณสมบัติอันได้แก่ การมีอุดมการณ์ทางการเมือง (Political Ideology) การมีจริยธรรมทางการเมือง (Political Ethics) การมีความรู้ทางการเมือง (Political Knowledge) การมีประสาทสัมผัสทางการเมือง (Political Sense) และการเข้าใจอารมณ์ทางการเมือง (Political Mood) ของประชาชนอย่างถูกต้อง

ในขณะเดียวกัน นายชวน หลีกภัย (๒๕๕๘) อดีตนายกรัฐมนตรี ได้บรรยายพิเศษในหัวข้อ “ประสบการณ์และลักษณะการเป็นผู้นำ” ให้แก่นักศึกษาหลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ ๑๙ ณ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า ดังสาระสำคัญต่อไปนี้

(๑) การเป็นผู้นำในการตัดสินใจต่างๆ ไม่มีใครเห็นด้วยร้อยเปอร์เซ็นต์ ในระบอบประชาธิปไตย การได้รับความเห็นด้วยอย่างเป็นเอกฉันท์ยังเป็นไปไม่ได้ แต่ผู้นำก็จำเป็นต้องตัดสินใจที่อิงกับผลประโยชน์ส่วนรวม โดยการตัดสินใจดังกล่าวต้องอยู่บนฐานของข้อมูลตามความเป็นจริงและข้อมูลทางประวัติศาสตร์ เพื่อเป็นหลักในการตัดสินใจ นายชวน หลีกภัย เน้นเรื่องความสำคัญของประวัติศาสตร์ เพราะท่านอ่านประวัติศาสตร์ย้อนหลังเพื่อนำมาใช้ในการบริหารและตัดสินใจในการบริหารงาน ท่านยกตัวอย่างที่สำคัญ สมัยที่ท่านดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมีการตัดสินใจซื้อก๊าซจากพม่าและมีคนต่อต้านจำนวนมาก เพราะกลัวจะส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม แต่ผลการตัดสินใจในวันนั้นก็ออกมาด้วยดี โดยผู้เชี่ยวชาญด้านพลังงานก็ได้ยืนยันว่า การซื้อก๊าซจากพม่าส่งผลดีต่อประเทศไทยในปัจจุบันอย่างมาก ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการเป็นผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ของนายชวน หลีกภัย รวมถึงความท้าทายในการตัดสินใจของผู้นำนั่นเอง

(๒) นายชวน หลีกภัย กล่าวว่า เราไม่สามารถทำให้ทุกคนรวยเสมอกันได้ แต่เราสามารถทำให้ทุกคนเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายเดียวกัน การเคารพกฎหมายอย่างจริงจังจะเป็นกุญแจที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาบ้านเมือง ปัญหาทางการเมืองในปัจจุบัน คือ การไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างที่ควรจะเป็น ความขัดแย้งเป็นเรื่องปกติ แต่การจะแก้ปัญหาการเมืองเราต้องแก้ด้วยหลักกฎหมายหรือเรียกว่าหลักนิติธรรม การปกครองที่ทำให้สังคมเป็นสุขคือการปกครองด้วยหลักนิติธรรม บ้านเมืองจะสงบและมีความเป็นธรรมต้องปกครองโดยคนดี ต้องปกครองด้วยหลักกฎหมาย ส่วนการที่ทหารเข้ายึดอำนาจและ

ทำรัฐประหาร ๒ ครั้งหลัง ซึ่งไม่ได้เกิดจากรัฐธรรมนูญบกพร่อง แต่คนชอบกล่าวอ้างว่า “ฝ่ายบริหารทำงานไม่ได้ เพราะรัฐธรรมนูญมีปัญหา” หากแต่เกิดจากการไม่เคารพกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม

(๓) คุณสมบัติที่สำคัญอีกประการของการเป็นผู้นำ คือ การเป็นผู้นำที่มีความรู้ แม้ว่าไม่มีความรู้ทางด้านนั้นโดยตรง แต่ผู้นำต้องเฝ้าแสวงหาความรู้ และต้องมีการส่งเสริมคนดีให้ได้เป็นผู้นำ ดังพระบรมราโชวาทพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชฯ ในพิธีเปิดงานชุมนุมลูกเสือแห่งชาติ ค่ายลูกเสือวชิราวุธ จังหวัดชลบุรี ในวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๑๒ ความว่า “ในบ้านเมืองนั้น มีทั้งคนดีและคนไม่ดี ไม่มีใครที่จะทำให้ทุกคนเป็นคนดีได้ทั้งหมด การทำให้บ้านเมืองมีความปกติสุขเรียบร้อย จึงมิใช่การทำให้ทุกคนเป็นคนดี หากแต่อยู่ที่การส่งเสริมคนดีให้คนดีปกครองบ้านเมือง และควบคุมคนไม่ดีไม่ให้มีอำนาจ ไม่ให้ก่อความเดือดร้อนวุ่นวายได้”

(๔) นายชวน หลีกภัย ได้กล่าวเพิ่มเติมเกี่ยวกับ “คุณลักษณะของความเป็นผู้นำ ๑๐ ประการ” ที่ท่านได้อ่านและรวบรวมมาจากนักวิชาการหลายๆ ท่าน ได้แก่

(๔.๑) ผู้นำต้องมีวิญญูณความเป็นผู้นำ เช่นเดียวกับครูต้องมีวิญญูณความเป็นครู คือ ความเป็นมืออาชีพนั่นเอง

(๔.๒) ผู้นำสอนกันไม่ได้ แต่อาจเรียนรู้ได้เอง โดยเฉพาะจากประสบการณ์ อย่างน้อยความมีทักษะในการมีความสัมพันธ์กับคนอื่น ๆ ซึ่งท่านกล่าวว่าข้อความนี้ก็มีส่วนจริงและมีส่วนไม่จริง คือหมายถึงว่า ไม่ถึงขนาดว่าสอนกันไม่ได้เลย ทุกอย่างมันไม่ต้องนับหนึ่งเสมอไป ทุกอย่างเราสามารถเรียนรู้และต่อยอดได้ด้วยการเรียนรู้เพิ่มเติม

(๔.๓) ผู้นำจงเป็นหัวหน้า แต่อย่าเป็นเจ้านาย

(๔.๔) ผู้นำต้องมีบารมีที่สั่งสมมาเป็นเวลานาน อย่างน้อยสักช่วงเวลาหนึ่ง พอที่จะทำให้คนยอมรับได้ ข้อความนี้ก็มีส่วนจริงอยู่ แต่อย่าไม่เสมอไป ความยาวนานก็คือประสบการณ์นั่นเอง ซึ่งประสบการณ์เป็นสิ่งที่สำคัญ ใครทำงานและไม่กล้าสั่งงานถือว่าไม่มีประสบการณ์ ไม่เจอความบกพร่องของตัวเอง ไม่เจอความผิดพลาดในการทำงาน ลักษณะผู้นำแบบนี้ทำงานด้วยยาก เพราะว่าลึงเลใจไปหมดและไม่กล้าตัดสินใจ

(๔.๕) ผู้นำคือผู้นำทาง ผู้นำต้องไม่ย่อท้อต่ออุปสรรค หากพบอุปสรรคขวานาก็ต้องหาทางหลีกเลี่ยง เพื่อผ่านพ้นอุปสรรคนั้นไปให้ได้

(๔.๖) ผู้นำมักจะต้องเป็นผู้เดินสายกลาง ไม่ตกขอบทางอารมณ์ด้านใดด้านหนึ่ง เช่น คำกล่าวที่ว่า แข็งแกร่งแต่อย่าแข็งกระด้าง หรืออ่อนโยนแต่ไม่อ่อนแอ เป็นต้น

(๔.๗) ผู้นำต้องมีคุณสมบัติ ๒ ประการ กล่าวคือผู้นำต้องมียุทธศาสตร์ (Strategy) และต้องมีคุณลักษณะนิสัย (Character) ถ้าจะมีคุณสมบัติเพียงอย่างเดียว ก็ขอเป็นคุณสมบัติทางด้านคุณลักษณะนิสัย

(๔.๘) ผู้นำแบบทหาร ไม่ต้องการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาถามว่า “ทำไม”

(๔.๙) ในระบอบประชาธิปไตย ภาวะผู้นำตรงข้ามกับระบบทหารคือเป็นการโน้มน้าวให้ผู้อื่นคล้อยตาม มิใช่เป็นการใช้อำนาจสั่งการ

(๔.๑๐) ในระบอบประชาธิปไตย ภาวะผู้นำมิใช่การพายุเรือให้คนนั่ง แต่ผู้นำเป็นเพียงผู้กำกับหางเสือเรือเท่านั้น และประชาชนเป็นผู้ช่วยพายุเรือด้วย

(๕) นอกจากนั้น นายชวน หลีกภัย ยังได้กล่าวอีกว่า ในขณะที่ท่านดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ยึดหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ๖ ประการ เป็นแนวทางในการบริหารประเทศ กล่าวคือ

(๕.๑) หลักนิติธรรม คือ การตรากฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับ และกติกาต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคมและสมาชิก ซึ่งถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

(๕.๒) หลักคุณธรรม คือ การยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยการรณรงค์เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีงามให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรหรือสมาชิกของสังคมถือปฏิบัติ อาทิ ความซื่อสัตย์สุจริต ความเสียสละ ความอดทน ความขยันหมั่นเพียร และความมีระเบียบวินัย เป็นต้น

(๕.๓) หลักความโปร่งใส คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่เปิดเผยมูลข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ด้วยการปรับปรุงระบบและกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส

(๕.๔) หลักความมีส่วนร่วม คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วม ร่วมรับรู้ และร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญๆ

(๕.๕) หลักความรับผิดชอบ ผู้บริหาร พนักงาน และลูกจ้างต้องตั้งใจปฏิบัติภารกิจหน้าที่อย่างดียิ่ง โดยมุ่งให้บริการแก่ผู้มารับบริการ เพื่ออำนวยความสะดวกต่างๆ มีความรับผิดชอบต่อความบกพร่องในหน้าที่การงานที่ตนรับผิดชอบอยู่ และพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขได้ทันทั่วทั้ง

(๕.๖) หลักความคุ้มค่า ผู้บริหารต้องตระหนักว่ามีทรัพยากรค่อนข้างจำกัด ดังนั้น ในการบริหารจัดการจำเป็นจะต้องยึดหลักความประหยัดและความคุ้มค่า

ในขณะที่ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (๒๕๔๘) ประธานองคมนตรีและรัฐบุรุษ ได้กล่าวปาฐกถาพิเศษเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้นำทางการเมืองในงานครบรอบ ๕๐ ปี คณะรัฐประศาสน-ศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ในวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ที่ผ่านมา หัวข้อ “จริยธรรมของการบริหารภาครัฐ” ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(๑) พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กล่าวเกี่ยวกับผู้นำไว้ว่า “จะเห็นได้ว่า การที่จะเป็นผู้นำในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ทางราชการและประชาชน ผู้นำต้องกระทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดี ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ประพฤติตนในสิ่งที่ดีงามตามจริยธรรมของนักการเมือง ต่อไปนี้ นักการเมืองจะระลึกอยู่เสมอว่า จะทำตัวเป็นศรีธนชัย หลีกเลียง หลบหลีก

กฎหมาย และส่งดีความแล้วดีความอีก คงจะยาก คำว่า จริยธรรมกำลังเป็นมาตรฐานในการวัดคุณภาพของนักการเมือง และเป็นแนวทางปฏิบัติของนักการเมืองต่อไปในอนาคต”

(๒) พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กล่าวเกี่ยวกับจริยธรรมของการบริหารภาครัฐว่า: ตามตำราได้แบ่งจริยธรรมออกเป็น ๒ มุมมอง กล่าวคือ

(๒.๑) จริยธรรมตามหลักนิติรัฐ มักยึดติดการบริหารงานไปตามตัวบทกฎหมาย แต่กฎหมายปัจจุบันไม่เพียงพอที่จะกำกับพฤติกรรม การบริหารงานให้อยู่ในกรอบของจริยธรรมได้ทุกกรณี เพราะผู้มีอำนาจอาจจะละเว้นไม่ออกกฎหมายสิทธิของกลุ่มตนเอง

(๒.๒) จริยธรรมตามมาตรฐานจริยธรรม ครอบคลุมกว้างขวางกว่าจริยธรรมตามหลักนิติรัฐ แต่จุดอ่อน คือ ขาดบทบังคับลงโทษเมื่อมีการละเมิด การบริหารที่มีผลสัมฤทธิ์ดีที่สุด ต้องมีคุณธรรมควบคู่กับจริยธรรม

(๓) พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กล่าวอีกว่า เมื่อพูดถึงการบริหารต้องพูดถึงผู้บริหาร เพราะเกี่ยวข้องกับการบริหารภาครัฐจะไม่เกิดผลสำเร็จถ้าผู้บริหารไม่มีจริยธรรม ประเทศที่พัฒนาแล้วให้ความสำคัญกับจริยธรรม เพราะหลักกฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะนำไปสู่การบริหารจัดการที่ดีได้ ผู้บริหารต้องมีจิตสำนึกในการนำสิ่งที่ดีไปใช้ และขจัดสิ่งไม่ดีให้หมดไป ซึ่งสิ่งเหล่านี้ประกอบด้วย

(๓.๑) ความซื่อสัตย์ ในการบริหารงาน ความซื่อสัตย์ของผู้บริหารไม่ใช่แค่การปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น แต่ต้องถูกต้องตามจริยธรรมและศีลธรรม รวมทั้งควบคุมให้คนรอบตัวให้มีความซื่อสัตย์

(๓.๒) กฎหมายไม่สามารถอุดช่องโหว่ของผู้บริหารที่แสวงหาผลประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะมาตรฐานจริยธรรมสูงกว่ากฎหมาย บางเรื่องกฎหมายเขียนว่าไม่ผิด แต่เมื่อเอามาตรฐานทางจริยธรรมมาจับก็อาจถือว่าผิดได้

(๓.๓) ความเป็นธรรม ในความเป็นธรรมต้องมีความยุติธรรมอยู่ด้วย ผู้บริหารจะ ต้องไม่ลุแก่อำนาจ ไม่ใช่อำนาจเบียดเบียนผู้อื่น ไม่ใช่ช่องว่างกฎหมายเพิ่มอำนาจให้ตนเอง ผู้บริหารจะต้องมีมาตรฐานในการบริหารเพียงมาตรฐานเดียว ไม่ใช่ ๒ มาตรฐาน หรือไม่มีมาตรฐานเลย

(๓.๔) ประสิทธิภาพ ในความจริงอาจไม่สอดคล้องกับจริยธรรม โดยส่วนตัวขอเลือกจริยธรรมก่อน เพราะเชื่อว่าสามารถหาหนทางที่จะให้ประสิทธิภาพไปด้วยกับจริยธรรมได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความซื่อสัตย์ ความโปร่งใส หรือความเป็นธรรม

(๓.๕) ความโปร่งใส ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้รัฐเปิดเผยข้อมูลแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนตรวจสอบการบริหารภาครัฐได้ หากหลีกเลี่ยงไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลถือว่าขัดจริยธรรม

(๓.๖) ความมั่นคงของรัฐ การใช้จริยธรรมในการบริหารความมั่นคงอาจกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงจำเป็นต้องหาความสมดุลให้ได้

(๓.๗) ค่านิยม มีผลประทบโดยตรงต่อจริยธรรม ค่านิยมของคนไทยที่ชัดเจนในปัจจุบัน คือ เชื่อว่าความร่ำรวยสามารถสร้างชื่อเสียง เกียรติยศ และฐานะได้ จึงมีคนจำนวนไม่น้อยรีบสร้างความร่ำรวย โดยไม่แยแสต่อจริยธรรม

พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กล่าวช่วงท้ายไว้ว่า “นักการเมืองจึงพึงสำนึกอยู่เสมอว่า ถึงเวลาแล้วที่จริยธรรมจะเข้ามากำหนดบทบาทของพวกท่าน ทั้งนักการเมืองระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติก็เช่นกัน” ผู้เขียนมีความคิดเห็นว่า แนวความคิดของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ สอดคล้องกับสภาวะการณ์ปัจจุบัน และเป็นแนวทางที่ผู้นำทางการเมืองควรจะต้องนำมาเป็นหลักในการปฏิบัติ ถึงเวลาแล้วที่จริยธรรมนำการเมือง นักการเมืองที่ประชาชนต้องการในอนาคตต้องมีจริยธรรมเท่านั้น จึงจะสามารถนำพาประเทศชาติไปสู่การพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้ยั่งยืน ซึ่งสอดคล้องกับคำกล่าวของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ อดีตหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์และอดีตนายกรัฐมนตรีที่ว่า “ความรับผิดชอบทางจริยธรรมต้องอยู่เหนือความรับผิดชอบทางกฎหมาย” นั้นหมายความว่า ในความรับผิดชอบของนักการเมืองนั้นจะมีการกระทำผิดต่อกฎหมายหรือไม่ ไม่สำคัญ หากมีการกระทำผิดจริยธรรมแล้วต้องมีสำนึกรับผิดชอบ (ธนาธิ ธรรมโชติ, ๒๕๕๕)

ขณะที่ นายอานันท์ ปันยารชุน (๒๕๕๙) อดีตนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวปาฐกถาประจำปี ในหัวข้อ “อานันท์ ปันยารชุน ไม่คาดหวังเห็นประชาธิปไตยที่แท้จริงในช่วงอายุตัวเอง” ซึ่งจัดโดยสมาคมผู้สื่อข่าวต่างประเทศแห่งประเทศไทย (เอฟซีซีที) ที่โรงแรมอินเตอร์คอนติเนนตัล ในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๙ ที่ผ่านมามีว่า “ตนไม่คาดหวังจะได้เห็นประชาธิปไตยที่แท้จริงเกิดขึ้นในไทยในช่วงอายุของตน โดยยอมรับว่าจะต้องให้เวลากับกระบวนการประชาธิปไตย เพราะรัฐธรรมนูญไม่ใช่สิ่งที่จะแก้ปัญหาได้ทุกประการ” ทั้งนี้ นายอานันท์ ปันยารชุน ได้ระบุตอนหนึ่งว่า “แม้รัฐบาลของเขาจะจัดตั้งขึ้นหลังจากการรัฐประหารและไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่สิ่งที่ทำให้รัฐบาลของเขาแตกต่างจากรัฐบาลที่มาจากรัฐประหารอื่นๆ ก็คือ การสร้างความเชื่อมั่นและการยอมรับจากประชาชน อย่างไรก็ตาม ตนไม่ต้องการเปรียบเทียบรัฐบาลตัวเองกับรัฐบาลอื่น แต่สิ่งที่สำคัญคือ การสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนให้ได้ ไม่ว่าคุณจะทำงานในฐานะผู้บริหารบริษัทหรือผู้บริหารประเทศ ไม่ว่ารัฐบาลประชาธิปไตยหรือรัฐบาลที่มาโดยแนวทางอื่น ล้วนต้องผ่านความท้าทายในการสร้างความเห็นพ้องจากคนในสังคมทั้งสิ้น นอกจากนี้ การจะผ่านวิกฤตไปได้นั้นต้องอาศัยความเป็นผู้นำทางการเมืองที่ถูกต้อง และการแก้ปัญหาทางการเมืองไม่สามารถเกิดได้ในภาวะหรือภายใต้จิตสำนึกอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ที่คนมองทุกอย่างเป็นขาว-ดำอย่างสุดขั้ว แต่ควรมองปัจจัยต่างๆ ตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น”

ในทำนองเดียวกัน นายวิษณุ เครืองาม (๒๕๕๔) ได้กล่าวเกี่ยวกับนายอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรีว่า การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีทั้ง ๒ วาระของนายอานันท์ ปันยารชุน แม้ว่าจะมาโดยอุบัติเหตุ แต่การที่นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์ (Vision) ชัดเจนว่าจะยึดมั่นในหลักการและวิธีการทำงานแบบโปร่งใส (Transparency) ตรวจสอบได้ (Accountability) ทำให้การบริหารประเทศของรัฐบาลมียุทธศาสตร์ (Strategy) และมีการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

ความสำเร็จของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน จึงมีจุดเริ่มต้นมาจากการเลือกใช้คน กล่าวคือ ครม. ของนายอานันท์ เป็นคนมีภาพลักษณ์ดี ฝีมือดี ภูมิลำเนาและจับงานได้ทันทีเป็นส่วนใหญ่ นายอานันท์ ปันยารชุน ได้นำหลักการทูตและหลักบริหารธุรกิจมาใช้ในการกระจ่ายงาน มอบอำนาจ ความรับผิดชอบและการตัดสินใจให้รองนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้นำจะทำหน้าที่เป็นผู้ติดตามงานเพื่อรู้ความเป็นไปของเรื่องที่อยู่ในขั้นตอนต่างๆ ทั้งหมด สไตล์ของท่านคือ พูดสั้น เอาแต่ประเด็น ตรงไปตรงมา ไม่กลัวการโต้แย้ง กล้าเผชิญปัญหา กล้าตัดสินใจ และมียุทธวิธีที่แบบค้าย

(๒.๓) ทบทวนวรรณกรรมและสรุปสาระสำคัญจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับหลักประชาธิปไตย

การทบทวนวรรณกรรมและสรุปสาระสำคัญจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับหลักประชาธิปไตย ผู้เขียน ได้ทบทวนวรรณกรรมหลักประชาธิปไตยในหลายมิติ ที่สำคัญๆ ประกอบด้วย (๑) ความหมายของ ประชาธิปไตย (๒) แนวคิดของประชาธิปไตย (๓) ประเภทของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย (๔) หลักการของระบอบประชาธิปไตย และ (๕) การพัฒนาประชาธิปไตยที่ยั่งยืน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(๒.๓.๑) ความหมายของประชาธิปไตย

ประเทศไทยได้นำเอาปรัชญาการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาใช้เป็นหลักในการปกครอง ประเทศเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ นับแต่นั้นเป็นต้นมา การปกครองระบอบ ประชาธิปไตยของประเทศไทยได้มีการพัฒนามาเป็นลำดับ ซึ่งในระยะเริ่มแรกนั้น การปลูกฝังการ ปกครองตามระบอบประชาธิปไตย รัฐได้ให้ความสำคัญกับกลไกหรือรูปแบบกระบวนการของ ประชาธิปไตยมากกว่าการปลูกฝังจิตสำนึกให้ประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจในเนื้อหาสาระ โดยเฉพาะการสร้างวิถีชีวิตและวัฒนธรรมแบบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะ ส่งเสริมและสนับสนุนให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในสังคมไทยมีความเจริญก้าวหน้าและมั่นคง ถาวรอย่างยั่งยืน

“หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย” นั้น เป็นหลักการปกครองที่มีเจตนารมณ์สำคัญ เพื่อการให้ความคุ้มครองและรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือพลเมืองในสังคม โดยอยู่บน พื้นฐานความเชื่อที่ว่ามนุษย์ทุกคนต่างมีสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติและตามกฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินชีวิตร่วมกันในสังคมบ้านเมืองมีความสุข มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี มีความเคารพซึ่งกัน และกัน มีการยอมรับในความแตกต่างทางความคิด โดยยึดหลักการสันติวิธีและสังคมประชาธิปไตย

คณะกรรมการจัดทำพจนานุกรมศัพท์รัฐศาสตร์ได้บัญญัติคำว่า ประชาธิปไตย ตรงกับคำใน ภาษาอังกฤษว่า Democracy ซึ่งมีรากศัพท์มาจากภาษากรีกโบราณว่า Demos หมายถึง ประชาชน และ Kratos หมายถึง อำนาจปกครอง ดังนั้น ประชาธิปไตยจึงหมายความว่า การปกครองที่ประชาชน เป็นผู้ใช้อำนาจปกครองหรือการปกครองด้วยตนเองโดยตรงได้เพราะมีจำนวนมากจึงต้องใช้ระบบการ เลือกตั้งผู้แทนเพื่อใช้อำนาจแทนประชาชน การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบ่งออกเป็นหลายระบบ

ระบบที่สำคัญ ได้แก่ การปกครองรัฐสภา (Parliamentary Government) เป็นการปกครองที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติแยกออกจากกัน แต่ก็ยังมีความเกี่ยวพันกัน และการปกครองระบอบประธานาธิบดี (Presidential Government) เป็นการปกครองที่แยกฝ่ายบริหารออกเป็นอิสระจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหาร (สำนักงานราช-บัณฑิตยสภา, ๒๕๕๒) ในลำดับถัดไป ผู้เขียนใคร่ขอนำเสนอความหมายของประชาธิปไตยตามแนวคิดของนักรัฐศาสตร์ต่างประเทศและตามแนวคิดของนักรัฐศาสตร์ไทย ดังนี้

(๑) ความหมายของประชาธิปไตยตามแนวคิดของนักรัฐศาสตร์ต่างประเทศ

คำว่าประชาธิปไตย ประกอบไปด้วยคำหลักๆ ที่นำมารวมกันสองคำ คือคำว่า “ประชา” มีความหมายถึงปวงชน และคำว่า “อธิปไตย” มีความหมายถึงความเป็นใหญ่ และหากจะพิจารณาถึงศัพท์ภาษาอังกฤษของประชาธิปไตย ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Democracy ซึ่งเป็นคำที่มีรากศัพท์มาจากภาษากรีกโบราณ ถ้านำคำสองคำ คือคำว่า Demos แปลว่า People (ประชาชน) และคำว่า Kratein แปลว่า to govern, to rule (ปกครองหรือควบคุม) เมื่อนำคำสองคำมารวมกัน อับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) ได้ให้คำนิยามประชาธิปไตยที่กระชับและเป็นที่ยอมรับในระดับสากลว่า ประชาธิปไตย คือ “การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” (Democracy is the government of the people, by the people, and for the people.) (Becker & Raveloson, ๒๐๐๘)

บาโร (Barro, ๑๙๙๙) นักวิชาการด้านการเมืองของมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด (Harvard University) ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบและวิเคราะห์ปัจจัยหลักๆ ที่ทำให้การเมืองการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยของแต่ละประเทศนั้นมีความแตกต่างกัน และการที่หลายประเทศเกิดความล้มเหลวเรื่องการสื่อสารถึงปวงชนซึ่งต้องเป็นผู้ที่มีสิทธิและหน้าที่ในการเป็นผู้กำหนดทิศทาง ผู้ทำหน้าที่ในการปกครอง และผู้ได้รับประโยชน์จากการปกครองตามระบอบนี้ บาโร (Barro, ๑๙๙๙) ให้ข้อสรุปว่า ความหมายที่แท้จริงของประชาธิปไตยคือ ระบอบการปกครองของประเทศระบอบหนึ่ง ซึ่งมีหลักการสำคัญคือ ปวงชนของประเทศนั้นๆ เป็นผู้ที่มีสิทธิในการปกครองตนเอง หรืออาจเรียกว่า เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน โดยมีได้มีเป้าหมายที่จะให้ประชาชนในประเทศนั้นๆ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้หนึ่งผู้ใดมีอำนาจ มีบารมีหรือมีความมั่งคั่งที่สูงขึ้น แนวคิดของบาโร (Barro, ๑๙๙๙) สะท้อนให้เห็นว่า ความเข้าใจอย่างถ่องแท้เรื่องประชาธิปไตยจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ประเทศนั้นๆ มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่แท้จริงหรือไม่

อนึ่ง คำว่าประชาชนหรือปวงชน มิได้หมายถึงบุคคลใด บุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งเท่านั้น แต่หมายถึง ปวงชนทั้งชาติไม่ว่าจะมีฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการศึกษาระดับใดก็ตาม ปวงชนทั้งหมดเหล่านี้ถือว่าเป็นผู้มีความเสมอภาคกันในสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบในการปกครองประเทศ และได้ประโยชน์จากการปกครองประเทศที่เป็นธรรม แม้ว่าหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ถือความเห็นของปวงชนส่วนใหญ่หรือปวงชนฝ่ายข้างมาก (Majority) เป็นเกณฑ์

ในการบริหารแผ่นดินก็ตาม แต่สิทธิของปวงชนฝ่ายข้างน้อยต้องได้รับความคุ้มครองโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งนี้ยังประกอบด้วยเงื่อนไขที่สำคัญอีกข้อหนึ่งคือ ความเห็นในการบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็นความเห็นที่มีเหตุผล และมีความเป็นธรรมแก่ปวงชนทั้งหมด (Schmidt, ๒๐๐๒)

เซอร์วินสตัน เชอร์ชิล (Sir Winston Churchill) อดีตนายกรัฐมนตรีอังกฤษสมัยสงครามโลกครั้งที่ ๒ ได้กล่าวสุนทรพจน์ต่อสภาสามัญของอังกฤษ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๔๗ ว่า “รูปแบบการปกครองหลายรูปแบบได้เคยถูกทดลองเข้ามาในอดีต และจะถูกทดลองใช้ต่อไป ในโลกที่เต็มไปด้วยบาปและความทุกข์นี้ ไม่มีใครอ้างได้ว่า ประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่สมบูรณ์แบบหรือดีพร้อมจริงๆ แล้วเคยมีการพูดว่าประชาธิปไตย คือ รูปแบบการปกครองที่เลวร้ายน้อยที่สุด ในบรรดา รูปแบบการปกครองทั้งหลายที่เคยลองใช้กันมา”

แลร์รี่ ไดมอนด์ (Larry Diamond, ๒๐๐๔) นักรัฐศาสตร์อเมริกันได้ให้องค์ประกอบของประชาธิปไตยว่ามี ๔ ประการ คือ (๑) ระบอบการเมืองที่เลือกตั้ง และแทนที่รัฐบาลด้วยการเลือกตั้งที่อิสระและเป็นธรรม (๒) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเมือง (๓) การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน และ (๔) หลักนิติธรรม ซึ่งแสดงความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายต่อประชาชนที่เท่าเทียมกัน

เว็บไซต์ Democracy Building (๒๐๒๐) ให้นิยามคำว่า ระบอบประชาธิปไตย หมายถึง ระบอบการปกครองซึ่งมีรัฐธรรมนูญคุ้มครองสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของประชาชน มีการเลือกตั้งที่อิสระและเที่ยงธรรม และมีศาลที่เป็นอิสระ โดยมีองค์ประกอบหลัก คือ (๑) การรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนพื้นฐานแก่บุคคลทุกคนต่อการกระทำของรัฐและเจ้าหน้าที่ ต่อกลุ่มต่างๆ ทุกกลุ่มทางสังคม และต่อบุคคลอื่น (๒) การแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย (๓) การให้เสรีภาพทางความคิด การแสดงออก และสื่อมวลชน (๔) การให้เสรีภาพทางศาสนา (๕) การรับรองสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยเสมอภาค และ (๖) การมีธรรมาภิบาล

ในขณะเดียวกัน องค์กรฟรีด้อมเฮาส์ (Freedom House, ๒๐๑๙) ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนเพื่อประชาธิปไตยและสิทธิเสรีภาพของสหรัฐอเมริกา ได้จัดทำตัวชี้วัดระดับเสรีภาพในโลก โดยเฉพาะเน้นเกี่ยวกับสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ได้ทำการจัดประเภท “ประชาธิปไตยโดยการเลือกตั้ง” (Electoral Democracies) ที่ต้องมีองค์ประกอบดังนี้ คือ (๑) มีระบบพรรคการเมืองหลายพรรคที่แข่งขันกัน (๒) มีการรับรองสิทธิเลือกตั้งเป็นการทั่วไปให้พลเมืองที่เป็นผู้ใหญ่ (๓) มีการเลือกตั้งที่แข่งขันกัน โดยยึดหลักความลับในการออกเสียง การไม่มีการโกงเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก ซึ่งทำให้เจตนาของผู้ออกเสียงไม่เกิดอย่างแท้จริง และ (๔) การที่พรรคการเมืองสามารถติดต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยผ่านการหาเสียงที่เปิดเผย

(๒) ความหมายของประชาธิปไตยตามแนวคิดของนักรัฐศาสตร์ไทย

จากการทบทวนเกี่ยวกับความหมายของประชาธิปไตย ผู้เขียนพบว่า นักวิชาการและนักรัฐศาสตร์ไทยได้ให้ความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยในลักษณะคล้ายๆ กัน อย่างไรก็ตามหากพิจารณาจำกัดความของคำว่าประชาธิปไตยจากหนังสือ บทความ วารสาร หรือแนวคิดของนักวิชาการและนักรัฐศาสตร์ไทย สามารถสรุปได้ ดังนี้

อมร รักษาสัตย์ (๒๕๔๑) ได้ให้ความหมายประชาธิปไตยไว้ดังนี้ (๑) ในความหมายดั้งเดิม คือ การปกครองแบบหนึ่งซึ่งสิทธิในการตัดสินใจทางการเมืองนั้น พลเมืองทั้งปวงเป็นผู้ใช้โดยตรงตามระเบียบวิธีที่ว่าเสียงข้างมากเป็นฝ่ายชนะ การปกครองแบบนี้เรียกกันว่า “ประชาธิปไตยทางตรง” (๒) การปกครองรูปแบบหนึ่ง ซึ่งพลเมืองใช้สิทธิเพียงอย่างเดียวกัมนั้นโดยผ่านทางผู้แทน ซึ่งประชาชนผู้เลือกและรับผิดชอบต่อประชาชนพลเมืองทั้งหมด โดยไม่ได้ใช้สิทธิในการปกครองตนเองแบบนี้เรียกว่า “ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน” (๓) การปกครองรูปแบบหนึ่ง ได้แก่ ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน แต่ผู้ที่มีเสียงข้างมากจะใช้อำนาจตัดสินใจแต่ภายในขอบเขตจำกัดแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้ออกแบบไว้รับรองสิทธิของคนข้างน้อยให้ได้ขึ้นมสิทธิส่วนบุคคลหรือส่วนรวมบางประการ เช่น สิทธิในการพูดและในทางศาสนา แบบนี้เรียกว่า ประชาธิปไตยเสรีหรือแบบมีรัฐธรรมนูญ (Liberal or Constitutional Democracy) (๔) ประการสุดท้าย คำว่าประชาธิปไตยมักจะถูกนำมาใช้อธิบายระบบการเมือง หรือสังคมใดๆ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะลดความแตกต่างทางสังคมและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความแตกต่างอันเกิดจากการกระจายทรัพย์สินส่วนตัวโดยไม่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้ โดยไม่คำนึงว่า การปกครองในระบบนั้นจะมีลักษณะประชาธิปไตยตามความหมาย ๓ ประการแรกหรือไม่ แบบนี้เรียกว่า “ประชาธิปไตยทางสังคมหรือเศรษฐกิจ”

ชัยอนันต์ สมุทรวณิช และกนก วงษ์ตระหง่าน (๒๕๖๖) ได้ให้ความหมายของประชาธิปไตยแบบไทย พอสรุปได้ดังนี้ (๑) ประชาธิปไตยแบบไทยต้องมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่ของชาวไทย มีรัฐธรรมนูญที่มีใช้ลอกเลียนแบบจากฝรั่ง แต่จะต้องเป็นรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับสภาพของประเทศไทยและสามารถปฏิบัติได้ (๒) ประชาธิปไตยไม่จำเป็นต้องมีการเลือกตั้งหรือมีรัฐธรรมนูญที่ถาวร (๓) ประชาธิปไตยแบบไทยเป็นประชาธิปไตยทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม (๔) ประชาธิปไตยแบบไทยก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง ซึ่งกระทำได้โดยให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ (๕) ประชาธิปไตยแบบไทยจะต้องมีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมมีแผน และ (๖) ประชาธิปไตยแบบไทยจะต้องเชิดชูสถาบันกษัตริย์ และถวายพระราชอำนาจให้พระมหากษัตริย์มีส่วนในการได้ปกครองบ้านเมือง และประชาชนพลเมืองตามสมควร กล่าวคือ เป็นประชาธิปไตยแบบที่มีพระมหากษัตริย์

ชัยอนันต์ สมุทรวณิช (๒๕๖๔) กล่าวถึงประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นระบบการ- เมืองว่าเป็นการจัดรูปแบบการปกครองโดยการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมือง บทบาท อำนาจและหน้าที่ของสถาบันทางการเมือง ตลอดถึงวิธีการตัดสินใจข้อขัดแย้งในทางปฏิบัติ

ตามแนวคิดประชาธิปไตย ซึ่งระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยมีลักษณะที่สอดคล้องกับทฤษฎีและแนวความคิดประชาธิปไตย และแนวคิดประชาธิปไตยนี้เองได้ก่อให้เกิดรูปแบบการปกครอง และวิธีการที่ใช้ในการปกครองตามลำดับต่อไปนี้

(๑) แนวคิดประชาธิปไตยที่ว่า มนุษย์มีความสามารถ มีสติปัญญา รู้จักใช้เหตุผล ทำให้เกิดรูปแบบและวิธีการปกครองที่ใช้หลักการประชุมปรึกษา แลกเปลี่ยนความคิดเห็น เพื่อการแก้ไขปัญหา โดยการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและหาข้อยุติในที่สุด เช่น การประชุมสภาและคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

(๒) แนวคิดประชาธิปไตยที่เชื่อในความเป็นอิสระและเสรีภาพของมนุษย์ จึงทำให้ต้องมีการกำหนดขอบเขตอำนาจรัฐบาลไว้ และให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น เสรีภาพทางการเมือง การพูดคุย และการชุมนุมทางการเมือง เป็นต้น

(๓) แนวคิดประชาธิปไตยเน้นความเท่าเทียมกันของคน ดังนั้น จึงเกิดความคุ้มครองทางกฎหมายต่อบุคคลอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติ

(๔) แนวคิดประชาธิปไตยที่ว่าอำนาจอันชอบธรรมทางการเมืองเกิดจากความยินยอมของประชาชน นั่นคือ ประชาชนต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้งตัวแทนของตนไปเป็นผู้แทนเพื่อบริหารงานแทนประชาชน และจะต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อครบวาระ ๔ ปี หรือ ๖ ปี เพื่อให้ประชาชนพิจารณาเลือกตัวแทนใหม่

(๕) แนวคิดประชาธิปไตยที่อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนนั้น นอกจากจะมีการจัดการปกครองให้ประชาชนเลือกผู้แทนเข้าโดยตรงแล้ว ยังมีการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจต่างๆ ที่สถาบันทางการเมือง การปกครองที่มีอยู่ด้วย คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) เพื่อถ่วงดุลตรวจสอบซึ่งกันและกัน การที่รัฐบาลคำนึงอยู่เสมอว่าจำเป็นต้องรับผิดชอบต่อประชาชนด้วยการให้ความสำคัญแก่ข้อเรียกร้องตามความต้องการของประชาชน รับฟังความคิดเห็น และประชาชนมีอำนาจสูงสุด บางระบบใช้การออกเสียงประชามติ (Referendum) ในปัญหาที่มีความขัดแย้งกันมากจนรัฐบาลเห็นว่า ควรให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินโดยตรง วิธีการคือ ให้ประชาชนเสนอร่างกฎหมายนั้นโดยตรง (Initiative) และวิธีการให้ประชาชนมีสิทธิถอดถอนตัวแทนเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นที่เลือกเข้าไปก่อนครบวาระในการดำรงตำแหน่งนั้น (Recall) ซึ่งวิธีการที่ใช้ในรูปแบบการปกครองประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยประชาชนส่วนใหญ่ ไม่ใช่ปกครองโดยคนๆ เดียว หรือโดยคณะบุคคล ได้แก่ การใช้หลักเกณฑ์ของเสียงข้างมาก (Majority Rule) ในการตัดสินปัญหาทุกระดับ เช่น การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การออกเสียงประชามติ การออกเสียงลงมติในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และการประชุมในระดับต่างๆ ถือว่าเสียงส่วนใหญ่จะได้รับการนำมาปฏิบัติ แต่ทั้งนี้เสียงส่วนน้อยก็ต้องได้รับการทบทวนตัดสินใจในปัญหาด้วยเช่นกัน เป็นต้น

(๖) แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยที่เกี่ยวข้องกับสิทธิที่จะคัดค้านไม่เห็นด้วยและการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ก่อให้เกิดรูปแบบการปกครองและวิธีการปกครองที่ให้ความสำคัญในสิทธิเสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็นคัดค้านนโยบายและการปฏิบัติงานของรัฐบาล การเคารพสิทธิเช่นว่านี้ คือ การให้

โอกาสฝ่ายค้าน กล่าวคือ พรรคฝ่ายค้านสามารถเรียกร้องการสนับสนุนจากประชาชนให้เปลี่ยนแปลงรัฐบาล การเปิดโอกาสให้สื่อมวลชนมีความเป็นอิสระที่จะวิจารณ์รัฐบาล โดยไม่ถูกคุกคาม การเคารพสิทธิเสรีภาพของเสียงข้างน้อย (Minority Rule) เหล่านี้ เป็นต้น

อานันท์ ปันยารชุน (๒๕๖๒) อดีตนายกรัฐมนตรีไทย ได้กล่าวถึง อดีตนายกรัฐมนตรีอังกฤษ เซอร์วินสตัน เชอร์ชิล (Sir Winston Churchill) เคยกล่าวไว้ว่า “ระบอบประชาธิปไตยไม่ใช่ระบอบที่ดีที่สุด แต่เป็นระบอบการปกครองที่เลวร้ายที่สุด” และนายอานันท์ ปันยารชุน กล่าวต่อว่า ประชาธิปไตยมีอยู่ด้วยกัน ๗ เส้า การเลือกตั้งเป็นเพียงเส้าหลักเดียว ส่วนอีก ๖ เส้า เป็นเรื่องของขั้นตอนทางการเมืองการปกครองโดยหลักนิติธรรม เสรีภาพในการแสดงออก ความรับผิดชอบต่อประชาชน ความโปร่งใส การกระจายอำนาจ และภาคประชาสังคม ซึ่งแต่ละสังคมก็มีเส้นทางวิวัฒนาการในเรื่องเหล่านี้ของตัวเอง และการสร้างประชาธิปไตยต้องมี “The art of the possible (ศิลปะแห่งความเป็นไปได้)” รวมอยู่ด้วย

ธานินท์ กรียวิเชียร (๒๕๑๘) อดีตนายกรัฐมนตรีไทย ได้ให้ความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” ว่า หมายถึง ระบอบการปกครองประเทศระบอบหนึ่ง ซึ่งเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน คำว่า “ประชาชน” ในที่นี้ หมายถึง ปวงชนเหล่านี้ย่อมมีสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบ ในการปกครองแผ่นดินอย่างเสมอภาคกัน ระบอบประชาธิปไตยมีรากฐานเคารพในด้านการเคารพในความเป็นธรรม (Justice) เหตุผล (Reason) เมตตาธรรม (Compassion) ความศรัทธาในมนุษยชาติ (Faith in Man) และเคารพในเกียรติภูมิแห่งมนุษยชน (Human Dignity)

นอกจากนั้น สุขุม นวลสกุล และวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ (๒๕๒๔) ได้ให้ความหมายของคำว่า ประชาธิปไตย ไว้ดังนี้ การปกครองที่เป็นประชาธิปไตย คือ รูปแบบการปกครองที่ยึดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ไม่ว่าจะเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดี (Presidential Democracy) หรือแบบรัฐสภา (Parliamentary Democracy) ถ้าอำนาจสูงสุดในการกำหนดการปกครองอยู่ที่ประชาชนแล้วก็เป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยทั้งสิ้น ประเทศที่เป็นประชาธิปไตยนั้นจำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญซึ่งอาจเป็นรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรหรือไม่ลายลักษณ์อักษรก็ได้ เพราะประชาธิปไตยถือการปกครองโดยกฎหมาย (Rule by Law) อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญนั้นเป็นเพียงกติกาการปกครอง ไม่ใช่เครื่องหมายแสดงความเป็นประชาธิปไตย เพราะฉะนั้นการที่ประเทศใดมีรัฐธรรมนูญจึงมิได้หมายความว่ารูปแบบการปกครองของประเทศนั้นเป็นประชาธิปไตย เช่น สหภาพโซเวียต และสาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นต้น ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่ามีการปกครองแบบเบ็ดเสร็จต่างก็มีรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับประเทศเสรีนิยมอื่นๆ เหมือนกัน การที่จะพิจารณาว่าประเทศใดเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ จึงต้องดูว่ารัฐธรรมนูญของประเทศนั้นกำหนดให้ประชาชนเป็นเจ้าของอธิปไตยหรือไม่

(๒.๓.๒) แนวคิดของประชาธิปไตย

แนวคิดที่เป็นรากฐานของประชาธิปไตย มี ๒ แนวคิดหลัก ดังนี้ (Becker & Raveloson, ๒๐๐๘)

(๑) แนวคิดของความเป็นอิสระของตัวบุคคล (The Principle of Individual Autonomy) หรืออาจเรียกว่า อิสระภาพหรือเอกราช หรือการปกครองตนเอง หมายถึง บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในการปกครองตนเอง บุคคลย่อมไม่ตกเป็นวัตถุที่ถูกปกครองโดยบุคคลอื่นๆ

(๒) แนวคิดของความเสมอภาคและความเท่าเทียม (The Principle of Equality) หมายถึง บุคคลย่อมได้รับโอกาสที่เหมือนกันในการมีส่วนร่วม ในการตัดสินใจ แสดงความเห็นใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครอง หรือการบริหารงานในสังคม

ในทำนองเดียวกัน Schmidt (๒๐๐๒) และ Barro (๑๙๙๙) ได้กล่าวว่า แนวคิดหลักของประชาธิปไตย คือ การที่บุคคลได้รับการยอมรับนับถือความสำคัญของความเป็นมนุษย์ มีเสรีภาพในการดำเนินชีวิต มีความเสมอภาคในการบริหารงาน หรือแสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมและประเทศ โดยสาระสำคัญของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยมี ๔ ประเด็น กล่าวคือ

(๑) ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจในประเทศ หรือเป็นผู้มีอำนาจอธิปไตย ประชาชนจึงเป็นผู้ใช้อำนาจของตนผ่านองค์กรตัวแทนในรูปแบบต่างๆ เช่น สภาผู้แทนราษฎร หรือองค์กรของรัฐอื่นๆ ตามหลักประชาธิปไตย ย่อมทำให้เกิดความชอบธรรมในการใช้อำนาจของรัฐ เพราะรัฐหรือผู้ที่ทำหน้าที่ปกครองถือว่าเป็นผู้ใช้อำนาจที่ได้มาจากเจ้าของอธิปไตยคือประชาชน

(๒) ประชาชนทุกคนในประเทศไม่ว่าจะมีความแตกต่างกันในด้านฐานะ การศึกษา ต่างมีความเท่าเทียมกัน และมีเสรีภาพที่เท่าเทียมกันตามกฎหมาย สาระหลักข้อนี้สอดคล้องกับความเสมอภาค การไม่เลือกปฏิบัติ และหลักการเคารพในสิทธิของมนุษยชน

(๓) แม้ว่าการดำเนินการของรัฐจะต้องใช้มติจากเสียงข้างมากของประชาชนในประเทศเป็นตัวตัดสิน แต่เสียงข้างน้อยภายในรัฐนั้นๆ ต้องได้รับความคุ้มครองและปฏิบัติอย่างเป็นธรรม สาระหลักข้อนี้สอดคล้องกับการเคารพสิทธิอันพึงได้รับของประชาชนในรัฐทุกคนอย่างเป็นธรรม

(๔) การปกครองตามระบอบประชาธิปไตย จำเป็นต้องได้รับความยินยอมหรือเห็นพ้องจากประชาชนส่วนใหญ่ในรัฐ สาระหลักข้อนี้สอดคล้องกับการปกครองโดยใช้เสียงข้างมากในการตัดสินใจ หรือการหาทางออกตามเจตนาของประชาชนส่วนใหญ่ แต่เมื่อพิจารณาประกอบกับหลักการที่ระบุไว้ตามข้อ ๓ จะเห็นได้ว่า เสียงส่วนน้อยของประชาชนต้องได้รับความคุ้มครองอย่างเป็นธรรมเช่นกัน

(๒.๓.๓) ประเภทของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

การปกครองระบอบประชาธิปไตยแม้จะมีหลักการที่ชัดเจนตามที่กล่าวมาข้างต้น แต่รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นมีความหลากหลาย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย อาทิ ขนาดของรัฐ พื้นที่

ฐานความรู้และความเข้าใจของประชาชนในรัฐหรือประเทศนั้นๆ พื้นฐานหรือภูมิหลังของระบอบการปกครองเดิมของรัฐหรือประเทศนั้นๆ ลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของประเทศนั้นๆ และแม้กระทั่งการแทรกแซงทางการเมืองการปกครองของประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องก็มีผลต่อการเลือกประเภทการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยที่เหมาะสมต่อรัฐหรือประเทศนั้นๆ ได้เช่นกัน จากการทบทวนเกี่ยวกับประเภทของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ผู้เขียนพบว่านักวิชาการและนักรัฐศาสตร์ทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับประเภทของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยในลักษณะคล้ายๆ กัน ซึ่งสามารถจัดประเภทของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยแบ่งออกเป็น ๓ ประเภท ดังนี้ [ปริญา เทวานฤมิตรกุล (๒๕๔๑), คเนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ (๒๕๔๕), บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล (๒๕๔๘), วัชรินทร์ ขาญศิลป์ (๒๕๕๒), เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ (๒๕๕๓), วิศาล ศรีมหาโว (๒๕๕๔), และ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (๒๕๕๔), Barro (๑๙๙๙), Vatter (๒๐๐๐), Schmidt (๒๐๐๐), Lupia & Matsusaka (๒๐๐๔), Becker & Raveloson (๒๐๐๘) และ Maduz (๒๐๑๐)]

(๒.๓.๓.๑) ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)

ประชาธิปไตยทางตรงเริ่มจากประเทศกรีกซึ่งเป็นรูปแบบของการปกครองในนครเอเธนส์ ผู้ใหญ่ที่เป็นผู้ชายทุกคนมารวมตัวกันเพื่อร่วมกันอภิปรายประเด็นต่างๆ และจะมีการลงคะแนน โดยการยกมือ ทาสและผู้หญิงมิได้มีสิทธิในการออกเสียง รูปแบบของการปกครองในลักษณะนี้ใช้เวลานานและไม่สามารถใช้ได้กับประชาชนจำนวนมากที่ต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทุกครั้ง ระบบนี้ให้ประชาชนเจ้าของอธิปไตยเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเองหรือร่วมกันใช้อำนาจอธิปไตย โดยมีองค์ประกอบสำคัญ ๒ ประการ คือ ประการแรก ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มจะต้องมีสภาพบังคับให้มีการเริ่มต้นกระบวนการ ประการที่สอง คือ ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้าย การขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งย่อมทำให้รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นๆ ไม่อาจเป็นประชาธิปไตยทางตรง ประชาธิปไตยทางตรงจึงเป็นรูปแบบที่สมบูรณ์ที่สุดทางการเมืองของพลเมืองเพราะพลเมืองเป็นผู้มีส่วนร่วมโดยตรงในการเมืองด้วยการลงมติตัดสินใจด้วยตนเองและเพื่อตนเองทุกเรื่องโดยไม่ต้องมีผู้แทนราษฎร

ปัจจุบันมีการใช้ประชาธิปไตยทางตรงในเรื่องการลงมติ (Referendum) การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน (Initiatives) การถอดถอนผู้แทนรายบุคคลหรือทั้งสภา (Recall) แม้ประชาธิปไตยทางตรงจะมีลักษณะค่อนข้างสมบูรณ์แบบ แต่ในทางปฏิบัติเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ สำหรับประเทศในปัจจุบันที่มีขนาดใหญ่ มีประชากรจำนวนมาก มีโครงสร้างสังคมที่สลับซับซ้อน การที่จะให้ประชาชนทุกคนปกครองประเทศด้วยตนเอง และเป็นไปไม่ได้ในความเป็นจริงที่ประชาชนทุกคนจะสามารถใช้อำนาจอธิปไตยทั้งนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการด้วยตนเอง เพราะมีข้อจำกัดในเรื่องการ

ประชุมและเวลาในการประชุม ด้วยเหตุนี้ประเทศส่วนใหญ่ในโลกที่ต้องการให้พลเมืองมีส่วนร่วมในทางการเมือง จึงหันมานิยมระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนราษฎรด้วยการให้ราษฎรเลือกผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่ตัดสินใจบริหารบ้านเมืองแทนตนเอง

(๒.๓.๓.๒) ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative Democracy)

ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนเป็นระบบที่ให้ประชาชนเลือกผู้แทนไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนเอง ถ้าเป็นระบบรัฐสภาประชาชนจะเป็นผู้เลือกสมาชิกรัฐสภาและสมาชิกสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติจะไปแต่งตั้งฝ่ายบริหารเอง ส่วนระบบประธานาธิบดี ประชาชนจะเลือกตั้งทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารด้วยตนเอง ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนอาจกล่าวได้ว่าเป็นประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy) แต่ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนยังมีปัญหาอยู่ที่ว่า ผู้แทนที่ประชาชนเลือกเข้าไปนั้นจะทำหน้าที่สมกับการเป็นผู้แทนของปวงชนหรือไม่ เพราะมักพบว่า เมื่อผู้แทนได้รับอำนาจก็จะมีบางคนที่ใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรม และบางครั้งเป็นไปเพื่อตนเองหรือกลุ่มของตน ทำให้มีแนวคิดที่จะนำรูปแบบอื่นของประชาธิปไตยมาใช้ ซึ่งประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนสามารถจำแนกได้ ๓ ประเภท ดังนี้

(๑) ระบบรัฐสภา (Parliamentary Democracy) คือ รูปแบบหนึ่งของประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน โดยเน้นว่าการปกครองที่รัฐบาลได้รับการเลือกเข้ามาจากความเห็นชอบของรัฐสภา โดยประมุขแห่งรัฐอาจเป็นกษัตริย์หรือประธานาธิบดีก็ได้ แต่ประมุขฝ่ายบริหาร คือ นายกรัฐมนตรี โดยนายกรัฐมนตรีบริหารประเทศภายใต้การควบคุมของรัฐสภา หากรัฐสภาลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีต้องลาออกทั้งคณะหรือเป็นรายบุคคล ในขณะเดียวกัน นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการยุบสภาได้หากเกิดความขัดแย้ง รูปแบบการปกครองไม่แยกอำนาจกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และตุลาการ ประเทศที่ใช้รูปแบบรัฐสภา ได้แก่ ประเทศไทย อังกฤษ ญี่ปุ่น และสเปน ระบบรัฐสภานี้ตำแหน่งประมุขของประเทศแยกออกจากตำแหน่งบริหารอย่างชัดเจน มีตัวแทนของประชาชนทำหน้าที่นิติบัญญัติ และการบริหารงานของรัฐบาลขึ้นอยู่กับความไว้วางใจของรัฐสภา จึงถือว่าเป็นการถ่วงดุลอำนาจกันระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี

(๒) ระบบประธานาธิบดี (Presidential System) คือ รูปแบบการปกครองที่อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารแยกออกจากกัน โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขแห่งรัฐและเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลด้วย และได้รับการเลือกตั้งเข้ามาโดยตรงจากประชาชน เนื่องจากประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุขของรัฐและหัวหน้ารัฐบาล ประธานาธิบดีจึงมีอำนาจในการควบคุมคณะรัฐมนตรีโดยตรง โดยคณะรัฐมนตรีจะได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี ระบบนี้เป็นระบบที่แยกอำนาจฝ่ายบริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติอย่างชัดเจนมากกว่าระบบอื่นๆ ระบบนี้แตกต่างจากระบบรัฐสภาเพราะเป็นระบบที่ไม่มีนายกรัฐมนตรี ฝ่ายบริหารจึงไม่สามารถยุบสภาได้ และฝ่ายนิติบัญญัติก็สามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจประธานาธิบดีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ ได้เช่นเดียวกัน จึงเป็นระบบที่อำนาจเบ็ดเสร็จขึ้นอยู่กับประธานาธิบดี

(๓) ระบบกึ่งประธานาธิบดี (Semi-presidential System) คือ รูปแบบการปกครองที่ผสมผสานระหว่างระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดี โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขแห่งรัฐ ซึ่งได้รับการเลือกตั้งเข้ามาโดยตรงจากประชาชน และมีการแต่งตั้งคณะรัฐบาลขึ้นมาเพื่อใช้อำนาจบริหาร ระบบนี้เป็นระบบที่มีนายกรัฐมนตรี การแบ่งอำนาจการปกครองระหว่างประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีขึ้นอยู่กับประเทศ ซึ่งมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ ส่วนใหญ่แล้วการปกครองระบอบนี้ ประธานาธิบดีมักควบคุมกองทัพและนโยบายของประเทศ ดำรงตำแหน่งประมุขของรัฐและมีอำนาจในการบริหารสูงสุด โดยที่นายกรัฐมนตรีจะต้องนำเสนอรายชื่อรัฐมนตรีในคณะ-รัฐมนตรีและประธานาธิบดีจะลงนามอนุมัติ ประธานาธิบดีจึงเป็นประมุขแห่งรัฐและหัวหน้าอำนาจบริหาร ส่วนนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล ระบอบนี้มีรัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาหรือสภาสูง) เป็นผู้ใช้อำนาจและยังทำหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของรัฐบาลให้เป็นไปตามที่เสนอไว้ต่อสภา ทั้งยังมีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐบาลด้วย แต่ขณะเดียวกัน ประธานาธิบดีก็ยังมีอำนาจยุบสภา ผู้แทนราษฎรได้เช่นกัน ส่วนอำนาจตุลาการ (Judicial Power) นั้น ศาลมีอำนาจตุลาการและแยกเป็นอิสระจากอำนาจทุกฝ่าย

(๒.๓.๓.๓) ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม คือ รูปแบบการปกครองที่เกี่ยวข้องกับการยินยอมและความเป็นเอกฉันท์ โดยเป็นแนวคิดที่นำเสนอมุมมองทางการเมืองที่ดีกว่า โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมให้มากกว่าเพียงการเลือกตั้งเหมือนกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม คือ การสนับสนุนให้ประชาชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้นทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น รูปแบบการเข้ามามีส่วนร่วมก็มากขึ้นไม่ใช่แค่ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งเท่านั้น แต่รวมไปถึงการริเริ่มร่างกฎหมาย การถอดถอนเจ้าหน้าที่ทางการเมือง การทำประชามติ การทำประชาพิจารณ์ การเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเรื่องราวต่างๆ เริ่มตั้งแต่กระบวนการริเริ่มปัญหา การออกนโยบาย การนำไปปฏิบัติ การติดตามและประเมินผล รัฐบาลต้องมีการนำแนวความคิดธรรมรัฐมาใช้ โดยกำหนดวิธีการทำงานของรัฐบาลให้มีความยืดหยุ่น มีโครงสร้างการทำงานที่สามารถเข้าถึงได้โดยประชาชนทุกระดับ สามารถตรวจสอบความถูกต้องและความโปร่งใสได้ มีระบบสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วม มีระบบทำให้ประชาชนทุกภาคส่วนมีความเสมอภาค แนวคิดธรรมรัฐจะได้รับการปฏิบัติตามรูปธรรมก็โดยการบัญญัติสิทธิต่างๆ ของประชาชนไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน ในด้านการเข้าถึงข่าวสาร ด้านสิทธิและอำนาจหน้าที่ของประชาชนในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐและฝ่ายบริหาร โดยต้องมีการกำหนดการมีส่วนร่วมไว้ใน “บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ” เน้นให้มีรูปแบบการปกครองที่กระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากขึ้น รูปแบบการปกครองแบบนี้เป็นรูปแบบที่มีการดำเนินการแล้วในประเทศไทย โดยให้มีการกระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจัดการ

จัดสรรงบประมาณ การมอบอำนาจการบริหาร และภารกิจหลายๆ ด้าน รวมถึงด้านการศึกษาและด้านสุขภาพให้กับผู้แทนประจำท้องถิ่นอย่างชัดเจนตั้งแต่มีการปฏิรูประบบสุขภาพในปี พ.ศ. ๒๕๔๓

ดังนั้น ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงหมายถึง การมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง การกำหนดวิถีชีวิตที่สอดคล้องกับการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ตามระบอบการเมืองการปกครองที่ไม่ไปก้าวก่ายหรือก่อความเดือดร้อนแก่ผู้อื่นหรือสังคมส่วนรวม โดยเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิธีการกระจายอำนาจและทรัพยากรต่างๆ ที่ไม่เท่าเทียมกัน อันมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ด้วยเหตุนี้ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงเป็นเรื่องของการใช้อำนาจในการตัดสินใจที่ไม่ควรเป็นของคนกลุ่มจำนวนน้อย แต่อำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชนเพื่อให้ทุกคนได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อการทำกิจกรรมร่วมกัน

(๒.๓.๔) หลักการของระบอบประชาธิปไตย

“หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย” นั้น เป็นหลักการปกครองที่มีเจตนา-รรมณ์สำคัญ เพื่อให้การให้ความคุ้มครองและรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือพลเมืองในสังคม โดยอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า มนุษย์ทุกคนต่างมีสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติและตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินชีวิตร่วมกันในสังคมบ้านเมืองมีความสุข มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี มีความเคารพซึ่งกันและกัน มีการยอมรับในความแตกต่างทางความคิดเห็น โดยยึดหลักการสันติวิธีและสังคมประชาธิปไตย

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับหลักการของระบอบประชาธิปไตยหรือองค์-ประกอบสำคัญของความเป็นประชาธิปไตย ผู้เขียนพบว่า นักวิชาการและนักรัฐศาสตร์ทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับหลักการของระบอบประชาธิปไตยหรือองค์ประกอบสำคัญของความเป็นประชาธิปไตยในลักษณะคล้ายๆ กัน กล่าวคือ หลักการของระบอบประชาธิปไตยอยู่บนราก-ฐานหลักการที่สำคัญ ๖ ประการ ได้แก่ (๑) หลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน (๒) หลักสิทธิและเสรีภาพของปวงชน (๓) หลักความเสมอภาค (๔) หลักการจัดให้มีการเลือกตั้ง (๕) หลักนิติธรรม และ (๖) หลักการยอมรับเสียงข้างมาก ดังรายละเอียดต่อไปนี้ [สมคิด เลิศไพฑูรย์ (๒๕๔๓), ฌอง ฌากส์ รุสโซ (๒๕๕๐), สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (๒๕๕๗ & ๒๕๖๐), บรรเจิด สิงคะเนติ (๒๕๕๘), อานันท์ ปันยารชุน (๒๕๕๘), คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (๒๕๖๐), Franklin (๑๙๗๓), Hinsley (๑๙๘๖), Corey (๒๐๑๑), Kurian (๒๐๑๑), และ Meyer (๒๐๑๑)]

(๒.๓.๔.๑) หลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน หมายถึง การปกครองต้องได้รับความยินยอมจากประชาชน โดยรัฐหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกจากประชาชนมาทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองประเทศ ซึ่งรัฐที่ดีต้องเป็นของประชาชน เพื่อประชาชน และจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชน หลักการนี้ทำให้อำนาจทั้งหลายเชื่อมโยงกับประชาชน ผ่านกลไกการเลือกตั้ง ผ่านกลไกสิทธิและหน้าที่ต่างๆ การที่อำนาจรัฐมาจากประชาชนย่อมทำให้การปกครองแบบประชาธิปไตยมีความชอบธรรมสูง รัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมืองหรือปกครอง เพื่อตอบสนองต่อเจตจำนงค์ของประชาชน

แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยนั้น เริ่มก่อตัวมาตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ ๑๗ ในงานเขียนเรื่อง “เดอะ รีพับลิก” (De Republica) ของ ฌอง โบแดง (Jean Bodin) ที่สนับสนุนให้รัฐบาลของรัฐสมัยใหม่ทุกรัฐ มีอำนาจสูงสุดที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” (Sovereignty) ในการบริหารประเทศ (Franklin, ๑๙๗๓) แต่สิ่งที่ทำให้แนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยในศตวรรษที่ ๑๗ แตกต่างจากแนวคิดเรื่องอธิปไตยในปัจจุบันอยู่ที่เรื่องของ “ที่มา” ของอำนาจอธิปไตย เพราะในศตวรรษที่ ๑๗ ที่มาของอำนาจอธิปไตยต้องอ้างอิงจากพระผู้เป็นเจ้าตามอิทธิพลของแนวคิดเทวสิทธิ์ (Divine Rights) แต่เมื่อแนวคิดทฤษฎีสัญญาประชาคมเริ่มเข้ามามีอิทธิพลในการอธิบายที่มาของอำนาจรัฐ และการกำเนิดรัฐจึงเริ่มทำให้แหล่งที่มาของอำนาจอธิปไตยได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม คือ จากพระผู้เป็นเจ้ามาเป็นหมู่มวลมหาชน ผ่านข้อตกลงร่วมกันของคนในสังคมที่เรียกว่าสัญญาประชาคม (Social Contract) และสัญญาประชาคมนั้นเองที่ทำให้ประชาชนได้กลายมาเป็นองค์อธิปัตย์แทนที่พระผู้เป็นเจ้า (Hinsley, ๑๙๘๖)

โดยนักคิดในสำนักทฤษฎีสัญญาประชาคมที่ได้รับการกล่าวขานและอ้างอิงมากที่สุด แนวคิดที่เกี่ยวกับเรื่องอำนาจอธิปไตยของปวงชนนั้นก็คือ ฌอง ฌากส์ รูสโซ ผ่านแนวคิดเรื่องเจตจำนงร่วม (General Will) ที่สนับสนุนให้ประชาชนทุกๆ คนนั้นมีอำนาจในการปกครองโดยตรง ผ่านการออกเจตจำนงร่วม ซึ่งหมายถึงการตัดสินใจของปัจเจกบุคคลที่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวม หรือผลประโยชน์สาธารณะในฐานะที่ประชาชนแต่ละคนนั้นเป็นส่วนหนึ่งขององค์ภาพพ (Holism) ทั้งหมดของสังคมที่ไม่สามารถแบ่งแยกออกจากกันได้ (ฌอง ฌากส์ รูสโซ, ๒๕๕๐)

ในโลกตะวันตกโดยเฉพาะประเทศที่เรียกตัวเองว่าเป็นประเทศเสรีประชาธิปไตย แนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของปวงชนเป็นพื้นฐานประการแรกๆ ที่จะต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเหมือนกันในทุกประเทศ เพราะเป็นการตอกย้ำให้เห็นถึงความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของพลเมืองทุกๆ คนซึ่งหากปราศจากหลักการที่ว่านี้แล้ว ย่อมเป็นไปได้ที่พลเมืองทุกคนในรัฐจะมีความเท่าเทียมและความเสมอภาคได้เลย และหากประชาชนไม่มีความเสมอภาคเท่าเทียม หรือเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยประเทศนั้นก็ไม่สามารถกล่าวได้ว่าเป็นประเทศเสรีประชาธิปไตยนั่นเอง

การแสดงออกถึงความเป็นเจ้าของและแหล่งที่มาของอำนาจอธิปไตยของปวงชนนั้น โดยมากแล้วมักแสดงผ่านการที่ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทน นั่นก็คือ การใช้สิทธิของประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจ ซึ่งสิ่งนี้ได้ทำให้การเลือกตั้งกลายเป็นสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานในการแสดงออกซึ่งแนวคิดดังกล่าวของประเทศเสรีประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบรัฐบาลเป็นแบบระบบรัฐสภา หรือระบบประธานาธิบดี หรือรูปแบบอื่นใดก็ตาม ดังนั้น ผู้ที่จะขึ้นมาขับเคลื่อนกลไกของอำนาจรัฐทั้งในนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการของประเทศเสรีประชาธิปไตย จึงย่อมต้องมีที่มาหรืออย่างน้อยที่สุดจะต้องเกี่ยวโยงกับประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง

(๒.๓.๔.๒) หลักสิทธิและเสรีภาพของปวงชน หลักสิทธิของมนุษยชนเป็นองค์ประกอบหลักที่สำคัญที่สุดของระบอบประชาธิปไตย นักประชาธิปไตยต้นแบบได้กล่าวไว้เสมอว่า ระบบที่เรียกว่าประชาธิปไตยนั้น “สิทธิของมนุษย์” เป็นรากฐานที่สำคัญอย่างยิ่ง เพราะในบรรยากาศของความเป็น

ประชาธิปไตยเท่านั้นที่จะส่งเสริมให้มนุษย์ได้รับสิทธิอันชอบธรรมที่ตนพึงได้รับ อาทิ สิทธิในการมีส่วนร่วม หรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ ที่จะใช้ในการปกครอง หรือกำหนดขอบเขตและหน้าที่ของตนเอง และข้อบังคับต่างๆ ที่จะประกาศใช้ในสาธารณะ ส่วนนี้ถือว่าประชาชนมีสิทธิเกี่ยวข้องกับการรับหรือคัดค้านกฎหมายต่างๆ ด้วย นอกจากสิทธิดังกล่าว ประชาชนยังต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน สิทธิด้านสุขภาพ โดยต้องได้รับสิทธิเหล่านั้นโดยชอบธรรมอย่างเสมอภาค และไม่มีการเลือกปฏิบัติ (อานันท์ ปันยารชุน, ๒๕๕๘ และ Becker & Raveloson, ๒๐๐๘)

โดยทั่วไปสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอาจถูกจำกัดขอบเขตกฎหมาย แต่มีสิทธิและเสรีภาพบางอย่าง ซึ่งเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนที่รัฐจะต้องให้การรับรอง ที่สำคัญๆ ประกอบด้วย (๑) สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล หมายถึง บุคคลทุกคนควรมีฐานะที่เกิดมาเป็นคน ถ้าคนอื่นละเมิดถือว่าเป็นความผิด เช่น การเลือกที่อยู่อาศัย การเลือกนับถือศาสนา เสรีภาพ ในร่างกาย เสรีภาพในเคหสถานและทรัพย์สิน และเสรีภาพในการได้รับการศึกษา เป็นต้น (๒) สิทธิและเสรีทางการเมือง หมายถึง บุคคลทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของรัฐ โดยการแสดงความคิดเห็นทั้งการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การรวมกลุ่มทางการเมือง การใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การสมัครรับเลือก หรือการจัดตั้งพรรคการเมือง เป็นต้น ซึ่งเสรีภาพในการแสดงออกถือว่าสำคัญพอที่จะบรรจุในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ดังหัวข้อ ๑๙ ที่ระบุว่า “ทุกคนมีสิทธิอย่างเสรีในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก สิทธิดังกล่าวนี้รวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก สิทธิดังกล่าวนี้รวมถึงเสรีภาพที่จะมีความคิดเห็นโดยปราศจากการแทรกแซงและเสรีภาพที่จะแสวงหา ได้รับ และถ่ายทอดข้อมูลข่าวสาร และความคิดเห็นผ่านสื่อใดๆ ก็ได้โดยไม่จำกัดพรมแดน” และ (๓) สิทธิและเสรีภาพทางเศรษฐกิจ หมายถึง บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะทำมาหากินเลี้ยงดูตนเองและครอบครัวโดยสุจริต มีความรู้สึกที่มั่นคงปลอดภัยในชีวิตและอาชีพการงาน และมีสิทธิได้รับค่าจ้างแรงงานที่เป็นธรรม

นับแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรและฉบับชั่วคราวมาแล้วทั้งสิ้น ๒๐ ฉบับ ซึ่งฉบับที่บังคับใช้ในปัจจุบัน กล่าวคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยมีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ เป็นต้นมา ในทุกๆ รัฐธรรมนูญต่างก็มีรากฐานแนวคิดหลากหลายด้านด้วยกัน ซึ่งหนึ่งในนั้นย่อมหนีไม่พ้นเรื่องราวของสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคอย่างแน่นอน เนื่องจากทั้งสองเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญในความเป็นมนุษย์และเป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคจึงปรากฏเป็นบทบัญญัติหลักๆ ของรัฐธรรมนูญต่างๆ เสมอมา ในฐานะแนวความคิดพื้นฐานอันจำเป็นควบคู่มากับการกำเนิดของรัฐธรรมนูญในโลก เพราะอีกด้านหนึ่งการมี

รัฐธรรมนูญนั้นก็เกินไปเพื่อคุ้มครองประชาชนในสังคมการเมืองหนึ่งๆ นั่นเอง (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๖๐)

สังคมที่อยู่ร่วมกันอย่างสงบและสันตินั้น นอกจากจะมีกฎหมายเป็นเครื่องมือสำหรับใช้ในการจัดระเบียบแล้ว ขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรม ยังเป็นแนวทางที่ใช้ยึดโยงให้สังคมมีความมั่นคงเข้มแข็งอีกด้วย เมื่อสังคมมีการพัฒนา เจริญเติบโต และมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น กลไกต่างๆ ที่จะจัดการให้สังคมมีความสงบสุขเกิดขึ้นนั้น จึงต้องมีการพัฒนาตามไปด้วย และสิทธิเสรีภาพจึงเป็นอีกกลไกหนึ่งในสังคม ที่จะกำหนดว่าสังคมนั้นๆ มีความสุข สงบ และสันติเพียงใด

การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้มีการนำมาบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ โดยบัญญัติไว้ในหมวด ๒ สิทธิและหน้าที่ของชนชาวสยาม ในมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๔ ได้วางหลักไว้อย่างกว้างว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนาหรือลัทธิใดๆ และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมของประชาชน” และ “ภายในบังคับแห่งกฎหมาย บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ” แม้ว่าจะวางหลักไว้อย่างกว้างๆ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติ แต่ในเมื่อไม่มีกฎหมายมารองรับ ในบางเรื่องจึงมีการละเมิดจนเกิดผลเสียต่อการปกครอง

นับแต่นั้นเป็นต้นมา ในการจัดทำรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ผู้ที่เกี่ยวข้องจะคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นประการสำคัญเสมอมา เพราะมองว่าสิทธิและเสรีภาพเป็นเกียรติยศและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ และประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น หากละเลยหรือไม่คุ้มครองเรื่องเหล่านี้แล้วย่อมส่งผลกระทบต่อเกียรติภูมิของประเทศชาติตามไปด้วย การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงเป็นหลักการสำคัญยิ่งที่จะต้องนำมาบัญญัติไว้ในทุกๆ รัฐธรรมนูญ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ก็ได้มีการนำเรื่องสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยมาบัญญัติไว้ในหมวด ๓ มาตรา ๒๕-๔๙ (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ๒๕๖๐)

(๒.๓.๔.๓) หลักความเสมอภาค คือ ความเท่าเทียมกันของคนในสังคม เป็นความเท่าเทียมกันในการเป็นมนุษย์ เท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคมเหมือนกัน มีศักดิ์ศรีเกียรติยศ และมีคุณค่าในความเป็นคนอย่างเดียวกัน หลักความเสมอภาคเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ เป็นหลักที่ยอมรับว่ามนุษย์ทุกผู้ทุกนามนั้นต่างมีความเท่าเทียมกันและห้ามมิให้รัฐในฐานะที่เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจปกครองลิดรอนปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นในทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ความสำคัญอีกประการหนึ่ง

ของหลักความเสมอภาค คือ เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจอธิปไตยตามอำเภอใจ การกระทำของรัฐที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหากเป็นการเลือกปฏิบัติด้วยการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลใดโดยเฉพาะ รัฐจะต้องสามารถให้คำอธิบายอันสมเหตุสมผลได้ว่าเพราะเหตุใดจึงดำเนินการเช่นนั้น หากเหตุผลที่ให้ไม่สามารถรับฟังได้ อาจแสดงให้เห็นได้ว่ารัฐกำลังใช้อำนาจอธิปไตยตามอำเภอใจและเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลด้วยความไม่เป็นธรรม (อภิวินน์ สุดสาว, ๒๕๕๔)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงเป็นตัวชี้วัดในเบื้องต้นว่า ประเทศไทยนั้นได้ให้ความสำคัญกับหลักความเสมอภาคด้วยการนำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยหลักความเสมอภาคเป็นหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รับรองไว้นอกเหนือจากหลัก “สิทธิ” “เสรีภาพ” และ “ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์” หลักการนี้ได้รับการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในมาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญว่า (สำนักกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ๒๕๖๐)

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางร่างกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้น เพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูง อายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

(๒.๓.๔.๔) หลักการจัดให้มีการเลือกตั้ง การเลือกตั้งเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่เป็นเสาหลักของประชาธิปไตย รัฐที่ใช้ระบอบประชาธิปไตยในการปกครองประเทศจึงต้องมีการบัญญัติกฎหมายและองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการการเลือกตั้งไว้ให้ชัดเจน นอกจากนั้นยังต้องมีบทบัญญัติอื่นๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งให้ครอบคลุม เช่น จำนวนของผู้แทนประชาชนที่มาจากการเลือกตั้ง วิธีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง กติกาในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม วิธีการจัดสรรผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งสามารถทำได้หลากหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับระบบที่กำหนดขึ้นโดยรัฐหรือประเทศนั้นๆ และขึ้นอยู่กับวัฒนธรรม ลักษณะทางสังคม และบรรยากาศทางการเมืองของประเทศนั้นๆ และข้อสังเกตที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ “การเลือกตั้ง” เป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น ดังนั้น รัฐหรือประเทศที่มีประกาศและกำหนดให้มีการเลือกตั้ง ไม่ได้เป็นสิ่งที่สะท้อนภาพความเป็น

ประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ โดยเฉพาะหากการเลือกตั้งนั้นๆ ไม่ได้ทำให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน หรือกระบวนการเลือกตั้งมีลักษณะที่จะละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หรือมีการทุจริต การเลือกตั้งเพื่อส่งเสริมการปกครองแบบอิตาลีไทยและพระราช [สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (๒๕๕๗), อานันท์ ปันยารชุน (๒๕๕๘), Becker & Raveloson (๒๐๐๘) และ Meyer (๒๐๑๑)]

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๔ หน้าที่ของปวงชนชาวไทย มาตรา ๕๐ (๗) ได้บัญญัติหน้าที่หนึ่งของประชาชนชาวไทย คือ “ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงประชามติ อย่างอิสระโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติเป็นสำคัญ” (สำนักกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ๒๕๖๐) เนื่องจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความสำคัญต่อประชาชนชาวไทยทุกคน เพราะประเทศไทยมีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น ทุกคนต้องไปทำหน้าที่ในการเลือกตั้ง เพื่อเลือกคนที่เราไว้วางใจโดยมอบอำนาจอธิปไตยของเราให้แก่ผู้แทนไปทำหน้าที่ในการปกป้องผลประโยชน์และดูแลทุกข์สุขของประชาชนโดยรวมทั้งประเทศ รวมทั้งการบริหารงบประมาณของประเทศ ดังนั้น การเลือกผู้แทนที่เป็นคนดี มีความซื่อสัตย์ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม ให้เข้าไปทำงานทางการเมืองจะทำให้สามารถใช้งบประมาณที่มาจากเงินภาษีของประชาชนไปพัฒนาประเทศได้อย่างเต็มที่ ซึ่งการเลือกตั้งที่เสรีและยุติธรรมสามารถสร้างความชอบธรรมให้กับประชาธิปไตย โดยป้องกันบุคคลหรือกลุ่มคนเล็กๆ ในสังคมไม่ให้ขัดแย้งผลประโยชน์เฉพาะตัวให้ประชาชนแบกรับ ไม่ควรมีบุคคลใดหรือกลุ่มคนใดมีสิทธิผูกขาดอำนาจเหนือกระบวนการเลือกตั้ง

(๒.๓.๔.๕) หลักนิติธรรม หมายถึง หลักการปกครองโดยกฎหมาย หรือเรียกว่า หลักนิติธรรม เกณฑ์บ่งชี้ความเป็นระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญข้อหนึ่ง คือ รัฐ หรือประเทศนั้นๆ ต้องปกครองด้วยกฎหมาย มิใช่ปกครองด้วยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่สามารถกระทำการสิ่งใดตามความเห็นชอบของตน เพราะความสงบสุข ความเป็นระเบียบ การมีกติกาในการใช้ชีวิตในสังคมต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ประเภทใดประเภทหนึ่ง เช่น เกณฑ์ตามจารีต เกณฑ์ทางศีลธรรม เกณฑ์ทางศาสนา และที่สำคัญสูงสุดคือ เกณฑ์ตามกฎหมาย เพราะจะเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจหน้าที่ตามหลักนิติธรรม ให้ประชาชนทุกคนดำเนินชีวิตอยู่ภายในขอบเขตและหน้าที่ที่ตนเองมี และไม่ไปละเมิดสิทธิของบุคคลอื่นๆ ในสังคมตามที่กรอบกฎหมายบัญญัติไว้ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๗; อานันท์ ปันยารชุน, ๒๕๕๘ และ Becker & Raveloson, ๒๐๐๘)

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ผู้เขียนพบว่า นักวิชาการและนักนิติศาสตร์ไทยได้ให้ความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรมในลักษณะคล้ายๆ กัน แม้ว่าแต่ละท่านจะแปลคำว่า The Rule of Law แตกต่างกันไป ซึ่งสามารถประมวลความคิดเห็นของนักวิชาการและนักนิติศาสตร์ไทย ได้ดังต่อไปนี้

ศาสตราจารย์ ดร.กำชัย จงจักรพันธ์ (๒๕๕๖) อธิบายว่า “หลักนิติธรรม” มาจากคำในภาษาอังกฤษ Rule of Law ซึ่งมีผู้ให้คำแปลไว้หลากหลาย อาทิ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน แปลว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย” บ้างก็แปลว่า “หลักการปกครองด้วยกฎหมาย” หรือ “หลักแห่งกฎหมาย” หรือ “หลักกฎหมาย” “กฎของกฎหมาย” “หลักความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย” “หลักความยุติธรรมตามกฎหมาย” “หลักธรรม” “หลักธรรมแห่งกฎหมายหรือนิติปรัชญา” “นิติ-ธรรมวินัย” “ธรรมะแห่งกฎหมาย” หรือ “นิติศตมภ์” ฯลฯ แต่คำแปลที่ได้รับความนิยมและใช้กันแพร่หลายโดยทั่วไปคือคำว่า “หลักนิติธรรม”

ศาสตราจารย์จิติติ ดิงศภัทัย (๒๕๕๕) อธิบายความหมายของหลักนิติธรรมว่าหมายถึง “ไม่ใช่ข้อกำหนดหรือบทบัญญัติทั้งหลายที่มีอยู่ในตัวกฎหมายหรือข้อบังคับกฎหมายลักษณะต่างๆ ในกฎหมายเหล่านั้นต้องอยู่ในกรอบในข้อบังคับของกฎนั้นอีกชั้นหนึ่ง ความหมายของ Rule of Law คือ ประมวลหลักของสิทธิขั้นพื้นฐานที่แทรกอยู่ในองค์การแห่งรัฐ ซึ่งมีอำนาจและวิธีการอันจะทำให้สิทธิเหล่านั้นมีผลประกอบด้วยหลัก สถาบัน และวิธีการ ซึ่งอยู่ในกฎหมายอันชุมชนรับรองและคุ้มครองประโยชน์เอกชนโดยจำกัดขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หลักที่ว่านี้ใช้บังคับแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ตุลาการ และทนายความ จึงเป็นที่รองรับกันว่าเป็นกฎอันเป็นฐานที่ตั้งแห่งการก่อสิทธิขั้นมูลฐานตามกฎหมาย” และศาสตราจารย์จิติติ ยังเห็นอีกด้วยว่า The Rule of Law นั้นเป็นกฎข้อบังคับเหนือกฎหมายอีกชั้นหนึ่งซึ่งเป็นแนวคิดมาแต่โบราณ

ศาสตราจารย์พิเศษ จริญญา ภักดีธนากุล (๒๕๕๖) ได้กล่าวถึงหลักนิติธรรมไว้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่ได้บัญญัติ “หลักนิติธรรม” ไว้ในหมวดที่ ๑ บททั่วไป มาตรา ๓ วรรค ๒ ว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” และในหมวดที่ ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๓ แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา ๗๘ (๖) ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้ (๖) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

ศาสตราจารย์ ดร.วิชณุ เครืองาม (๒๕๕๓) กล่าวว่า หลักนิติธรรม หรือ Rule of Law หมายถึง สังคมที่มีกฎหมายเป็นใหญ่ มีความเสมอภาค หากมีอะไรเกิดขึ้นต้องระงับคดีโดยศาล จะศาลอะไรก็ขอให้เป็นศาลก็แล้วกัน โดยพิจารณาคดีเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ออกกฎหมายลงโทษย้อนหลัง ให้โอกาสนายพยานเข้าสืบ อย่างนี้จึงจะเรียกว่า Fair Trial ซึ่งเป็นหัวใจของหลักนิติ-ธรรม นอกจากนั้น ศาสตราจารย์ ดร.วิชณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี (๒๕๖๐) ปาฐกถาพิเศษเรื่อง “หลักนิติธรรมตามหลักรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” เนื่องในวาระศาลรัฐธรรมนูญครบรอบ ๑๙ ปี กล่าวถึงหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ว่า หลักนิติธรรมได้ปรากฏมาก่อนหน้านี้ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่ใช้ในปัจจุบัน ไม่ได้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ หากจะมีก็คงเป็นเรื่องความเข้มข้นที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญบอกเสมอว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เฝ้าระวังเพื่อปราบโกง ดังนั้น อาวุธชนิดหนึ่งที่ใช้ปราบโกง คือ หลักนิติธรรมซึ่งในรัฐธรรมนูญได้เพิ่มเติมนิยามความเข้มข้นขึ้น ศาสตราจารย์ ดร.วิชณุ กล่าวเพิ่มเติมว่า “หลักนิติธรรมนี้เองถือเป็นอาวุธสำคัญ ที่เป็นรากแก้วของการสร้างความปรองดองและจัดระเบียบประเทศ ที่จะทำให้บ้านเมืองเกิดความสามัคคีปรองดอง เดินต่อไปข้างหน้า และตอนนี้ประเทศกำลังเดินทางสู่ ๓ หลัก คือ การปฏิรูป การเดินตามยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง” นอกจากนั้น ศาสตราจารย์ ดร.วิชณุ ยังกล่าวว่า คำว่า “หลักนิติธรรม” นั้น ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อยู่ ๒ แห่ง คือ ในมาตรา ๓ วรรค ๒ ที่บัญญัติไว้ว่า รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและหลักนิติธรรม และในมาตรา ๒๖ บัญญัติไว้ว่า กฎหมายที่ตราขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพ ต้องถูกต้องตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ ส่วนในกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้ระบุ ต้องตรากฎหมายตามหลักนิติธรรม ซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจของผู้ปกครองตามหลักนิติบริหารยุติธรรม แม้จะมีแค่ ๒ มาตรการก็ครอบคลุมทั้งหมดแล้ว ทั้งในส่วนของผู้บัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ที่ต้องดำเนินการสอดคล้องกับหลักนิติธรรม หากไม่ปฏิบัติตามหลักนิติธรรมก็จะเป็นความผิดเสมือนการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ ศาสตราจารย์ ดร.วิชณุ ได้กล่าวอีกว่า ขณะที่ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มี ๓ สถานการณ์ ที่สามารถใช้หลักนิติธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย คือ (๑) สถานการณ์ที่ในกฎหมายระบุถึงหลักนิติธรรมตรงๆ ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ใช้ได้กับทุกเรื่อง (๒) สถานการณ์ที่รัฐธรรมนูญในหลายมาตราระบุถึงคำว่า ธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และ (๓) สถานการณ์ที่รัฐธรรมนูญระบุถึงคำว่า เทียงธรรม ยุติธรรม แต่ต้องอาศัยการตีความตามบริบทของกฎหมาย

ศาสตราจารย์ธานินทร์ กรัยวิเชียร (๒๕๐๕) ได้อธิบาย The Rule of Law ที่ท่านแปลว่า “นิติธรรมวินัย” ว่าหมายถึง “หลักการแห่งกฎหมายที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิและเสรีภาพแห่งมนุษย์ชน ทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษย์ชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมีข้อพิพาทใดๆ เกิดขึ้น ไม่ว่ารัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลสถิตยุติธรรมเท่านั้นที่มีอำนาจอิสระและเด็ดขาดในการตัดสินข้อพิพาทนั้นตามกฎหมายของบ้านเมือง” โดยท่านเห็นด้วยว่า คำว่า นิติธรรมวินัย ในปัจจุบันมีความหมายกว้างกว่าในระบบกฎหมายอังกฤษสมัยดั้งเดิม นอกจากนั้น ศาสตราจารย์ธานินทร์ กรัยวิเชียร (๒๕๕๒) ยังได้สรุปสาระสำคัญของหลักนิติธรรมว่าอย่างน้อยควรประกอบด้วยหลักการสำคัญ ดังนี้ (๑) ศาลที่จะพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทระหว่างบุคคลซึ่งมีผลประโยชน์ขัดกัน (๒) ผู้พิพากษาซึ่งมีความเป็นอิสระ ปราศจากอคติ และเป็นผู้มีความสามารถที่จะพิจารณาข้อพิพาทนั้นได้ (๓) หลังการนั่งพิจารณาคดีและตัดสินข้อพิพาทภายในระยะเวลาอันสมควร (๔) วิธีการที่จะบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา (๕) วิธีพิจารณาคดีของศาลที่เที่ยงธรรมและมีเหตุผล และ (๖) กฎหมายที่ศาลใช้วินิจฉัยต้องมีความแน่นอน ชัดเจน มีความพอดี และเป็นธรรม

ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ (๒๕๓๖) ได้อธิบายคำว่า หลักนิติธรรม หมายถึง การปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่มีใช้คนเป็นใหญ่ โดยท่านกล่าวว่า “ในประเทศที่ถือหลักการนี้ เมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างราษฎรด้วยกัน หรือระหว่างราษฎรกับข้าราชการ หรือแม้กระทั่งราษฎรกับผู้มีอำนาจใหญ่โตของบ้านเมือง เกิดปัญหาว่าฝ่ายใดผิดฝ่ายใดถูก ควรจะบังคับการให้เป็นอย่างไรแล้ว กฎเกณฑ์หรือเครื่องวัดที่จะนำมาชี้ขาด ปัญหาเหล่านี้ก็คือ ตัวบทกฎหมายของบ้านเมือง ไม่ใช่ชี้ขาด บังคับบัญชาไปตามอารมณ์หรือตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจ ถ้าหลักการนี้ฝังรากฐานลงในประเทศชาติ บ้านเมืองได้อย่างมั่นคงแล้ว บ้านเมืองนั้นก็จะมีข้อมีแป ทำให้ผู้มีกำลังมากกว่าไม่กล้าและไม่อาจข่มเหง ผู้มีกำลังน้อยกว่า ผู้มีสติปัญญาลดกว่าไม่กล้าและไม่อาจใช้สติปัญญาของตนเองเอารัดเอาเปรียบผู้มีสติปัญญาต่อยกว่า สรุปแล้ว หลักเรื่องนิติธรรมหากจะอธิบายแบบไทยๆ ก็คือ หลักไม่ให้คนข่มเหงและเอารัดเอาเปรียบกันโดยถือกฎหมายเป็นหลักเป็นประธานในการปกครองบ้านเมืองนั่นเอง”

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล กล่าวว่า คำว่า หลักนิติธรรม ตรงกับภาษาอังกฤษว่า The Rule of Law ซึ่งหมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายซึ่งจำกัดอำนาจในทางนิติ-บัญญัติเพื่อป้องกันมิให้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายและเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของบุคคล หรือกลุ่มบุคคลให้เป็นไปโดยเสมอภาคกันตามกฎหมาย” (เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, ๒๕๕๓)

ศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน (๒๕๕๕) ได้สรุปหลักนิติธรรมว่า ประกอบด้วยหลักการที่สำคัญดังนี้ (๑) การยึดหลักความเป็นอิสระของตุลาการ (๒) ประชาชนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันอย่างเสมอภาค และได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายอย่างทัดเทียมกัน (๓) มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (๔) การปกครองโดยยึดกฎหมายเป็นใหญ่ และปฏิบัติตามกฎหมายในฐานะที่เป็นนิติรัฐ ทั้งนี้กฎหมายนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่ยุติธรรม (๕) ศาลเป็นสถาบันที่พึ่งสุดท้ายของประชาชน (๖) ฝ่ายบริหารต้องบริหารภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย และต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย (๗) ส่งเสริมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างบริสุทธิ์และยุติธรรม ปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหารหรือกลุ่มอิทธิพล เพื่อให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แท้จริงของประชาชน (๘) ส่งเสริมและสนับสนุนความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย (๙) ส่งเสริมและคุ้มครองหลักแห่งการเคารพศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ (๑๐) ส่งเสริมและพัฒนากฎหมายเพื่อสร้างความสงบสุขให้แก่ประชาชน และสังคมส่วนรวม และ (๑๑) ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย

ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (๒๕๕๙) อธิบายว่า หากพิจารณาคำนิยามที่ผู้รู้ทางนิติศาสตร์และศาสตร์รัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยวางหลักไว้ หลักนิติธรรมย่อมมีสาระสำคัญสรุปเป็น ๔ มิติ ดังนี้ (๑) ประการแรก องค์ประกอบด้านสาระ (Substantive Rule of Law) หมายถึง หลักนิติธรรมจะเป็นหลักนิติธรรมได้ ก็ต้องมีมิติด้านสารบัญญัติ (๒) ประการที่สอง องค์ประกอบด้านกระบวนการในการใช้กฎหมาย (Procedural Rule of Law) หมายถึง รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายให้ไว้ ตามวิธีการ รูปแบบ เวลา และสถานที่ (๓) ประการที่สาม องค์ประกอบด้านองค์กร (Institutional Rule of Law) หมายถึง การแบ่งแยกอำนาจและความเป็น

อิสระของตุลาการ และ (๔) ประการที่สี่ องค์ประกอบด้านเป้าหมาย หมายถึง การตราและการใช้กฎหมายต้องมีเป้าหมายที่ดี เพื่อความยุติธรรม

ท่านองคมนตรีอรรถนิติ ดิษฐอำนาจ (๒๕๕๓) กล่าวว่า “หลักนิติธรรม หรือ The Rule of Law คือ การปกครองโดยกฎหมายซึ่งเป็นธรรม ประการแรก กฎหมายที่ออกใช้บังคับต้องออกเพื่อประโยชน์ของประชาชน ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ส่วนตัว ประการที่สอง การบังคับใช้กฎหมายต้องมีความยุติธรรมและเป็นไปด้วยความเสมอภาคไม่เลือกปฏิบัติ กล่าวคือ ไม่ให้สิทธิคนหนึ่งดีกว่าอีกคนหนึ่ง ในการวินิจฉัยว่าเป็นความยุติธรรมหรือไม่ในแง่ของกฎหมาย นักกฎหมายจะพิจารณาจากคนในสังคมที่มีเหตุผลผลและมีความรู้สึกผิดชอบ ซึ่งไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นมาเป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยว่า สิ่งนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องยุติธรรมหรือไม่ ความยุติธรรมนี้เป็นสาระสำคัญของกฎหมายและเป็นอุดมการณ์ของนักกฎหมาย เป็นความต้องการของมนุษย์และของทุกสังคม”

ในทำนองเดียวกัน นายอานันท์ ปันยารชุน (๒๕๔๒) อดีตนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวปาฐกถาพิเศษในการประชุมทางวิชาการเพื่อแนะนำชุดโครงการวิจัยเรื่อง “การปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลและการแข่งขันที่เป็นธรรมในภาคธุรกิจ” โดยท่านกล่าวว่า องค์ประกอบของหลักนิติธรรม ต้องมีดังนี้ (๑) ต้องมีกฎหมายที่เป็นธรรม กฎหมายที่เป็นธรรมกับสังคม กฎหมายที่เป็นธรรมกับทุกคนในสังคม ได้อย่างเป็นธรรม มิใช่เป็นกฎหมายที่ปกป้องประโยชน์หรือเอื้อประโยชน์ให้กับคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ดังที่เป็นมาในอดีตจนถึงปัจจุบันนี้ (๒) การที่จะเป็นกฎหมายเป็นธรรมได้นั้น กระบวนการในการออกกฎหมายต้องเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายในสังคม ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น มีกระบวนการที่โปร่งใส มีเหตุผลที่ชัดเจนที่จะอธิบายว่าทำไมจึงต้องมีกฎหมายฉบับนั้น (๓) จะต้องมีการควบคุมการที่ยุติธรรมที่เป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงอำนาจจากภายนอกรวมทั้งภายในด้วย ขณะเดียวกันก็ต้องมีระบบตรวจสอบ (Accountability) ที่เหมาะสม มิให้สามารถครอบงำกันเองจากภายใน อันจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างยุติธรรม (๔) บุคลากรในวงการกฎหมายต้องมีจริยธรรมและคุณธรรม อันจะทำให้การตีความการใช้กฎหมายเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ถูกต้อง และ (๕) จะต้องมีส่วนที่อิสระ และไม่รับเงินจากกลุ่มธุรกิจหรือนักการเมืองหรือผู้อื่นใด สื่อจะต้องอิสระที่จะสามารถเข้ามาตรวจสอบได้ เพื่อให้แน่ใจว่ากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายมีความยุติธรรม แต่ถ้าสื่อไม่มีอิสระและสื่อเป็นทาสขององค์กรหรือหน่วย งานใดหน่วยงานหนึ่งแล้ว การตรวจสอบก็ย่อมจะไม่เกิดขึ้น

(๒.๓.๔.๖) หลักการยอมรับเสียงข้างมาก หลักการเสียงข้างมากที่คุ้มครองเสียงข้างน้อย (The Rule of Majority) เนื่องจากในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการตัดสินใจ ปัญหาบ้านเมืองไม่ว่าจะโดยตรงหรือผ่านผู้แทนราษฎร ซึ่งในความเป็นจริงประชาชนทุกคนย่อมมีความคิดเห็นไม่ตรงกัน ดังนั้นเพื่อเป็นการตัดสินใจปัญหาจึงต้องยึดเสียงข้างมากที่มีต่อเรื่องนั้นๆ เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจ อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของเสียงข้างน้อย หลักประชาธิปไตยจึงต้องประกอบด้วยหลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อย (Minority Right) ด้วย

ทั้งนี้ การตัดสินใจโดยล่งละเมิดสิทธิพื้นฐานของเสียงข้างน้อย ถือว่าเป็นการปกครองโดยระบอบเผด็จการเสียงข้างมาก (Dictatorship of the Majority)

หลักเสียงข้างมาก (Majority Rule) ที่ถูกต้องมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้ (ชาญชัย คุ่มปัญญา, ๒๕๖๐) กล่าวคือ (๑) ประการแรก ตั้งอยู่บนพื้นฐานความเสมอภาค โดย Goldfinger (๒๐๐๘) นิยามคำว่า เสียงข้างมาก หมายถึง ฝ่ายที่ได้คะแนนมากกว่าร้อยละ ๕๐ ทุกคนมีสิทธิมีเสียงเท่ากัน ซึ่งเป็นหลักประกันว่าผลการเลือกตั้งเป็นไปตามความคิดเห็นของคนส่วนใหญ่ และคนส่วนใหญ่ได้ประโยชน์มาก แต่หากคนจำนวนมากไม่ออกมาใช้สิทธิใช้เสียงย่อมสะท้อนความผิดปกติบางอย่าง (๒) ประการที่ ๒ ฝ่ายเสียงข้างน้อยได้แสดงความคิดเห็นหรือความต้องการของตน ซึ่งความเห็นหรือทัศนะของเสียงข้างน้อยจะต้องได้รับการฟัง เปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายหรือผู้ที่มีความคิดเห็นแตกต่างเผยแพร่ทัศนะหรือแนวคิดของเขา และต้องรักษาผลประโยชน์ของเสียงข้างน้อย ไม่ใช่เพียงรับฟังแล้วผ่านไป รวมทั้งผลการตัดสินใจต้องสะท้อนความต้องการของสมาชิกทุกคน ไม่ใช่แค่บางคนบางกลุ่ม (๓) ประการที่ ๓ ตั้งอยู่บนเหตุผลที่สำนึกต่อส่วนรวม การตัดสินใจใดๆ จะต้องมั่นใจว่าเป็นการตัดสินใจของคนส่วนใหญ่ และตัดสินใจด้วยความเข้าใจ ใช้เหตุผล มีสำนึกต่อตัวเองและส่วนรวม สังคมประชาธิปไตยจึงต้องเป็นสังคมแห่งความรู้ คำว่าสังคมแห่งความรู้ในที่นี้หมายถึง การที่พลเมืองหรือประชาชนทุกคนต้องหมั่นเรียนรู้อย่างไม่จบสิ้น ถ้าพูดในกรอบแคบคือ เรียนรู้ความเข้าใจทางการเมือง ความเข้าใจนโยบาย และความคิดพวกตนและของอีกฝ่าย (๔) ประการที่ ๔ ไม่ละเมิดสิทธิเสียงข้างน้อย กลุ่มเสียงข้างมากจะต้องไม่ใช่ความเป็นเสียงข้างมากทำลายบั่นทอนเสียงข้างน้อย และจะต้องได้รับการเคารพสิทธิขั้นพื้นฐานของเสียงข้างน้อย และ (๕) ประการที่ ๕ ถ้ามติเสียงข้างมากมีความเห็นไปในทางใดแล้ว ทุกฝ่ายต้องยอมรับแม้ไม่เห็นพ้องกับมตินั้นๆ

(๒.๓.๕) การพัฒนาประชาธิปไตยที่ยั่งยืน

แม้ว่าประเทศไทยจะได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ แต่วิวัฒนาการของประชาธิปไตยไทยยังไปอย่างไม่ราบรื่น ดังคำกล่าวของท่านอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรีที่ว่า ประชาธิปไตยในประเทศไทยยังมีความเปราะบาง ประชาชนทุกคนในประเทศจึงควรมีส่วนร่วมในการทำให้ประชาธิปไตยไปถึงจุดธำรงไว้ซึ่งประชาธิปไตยที่ยั่งยืน โดยท่านอานันท์ ปันยารชุน (๒๕๕๘, ๒๕๕๙ และ ๒๕๖๒) ได้ให้ทัศนะคติในเรื่องการเสริมสร้างประชาธิปไตยที่ยั่งยืนว่า ประเทศชาติจะต้องมุ่งความพยายามไปที่การสร้างระบบที่ให้อำนาจแก่ประชาชน ไม่ใช่เฉพาะผ่านสิทธิในการลงคะแนนเสียงเท่านั้น แต่ต้องปลูกฝังบรรทัดฐานสถาบันและค่านิยมที่สนับสนุนสิทธิดังกล่าว และทำให้สิทธินั้นมีความหมาย ซึ่งท่านอานันท์ ปันยารชุนได้อธิบายถึงโครงสร้างทางสถาปัตยกรรมของประชาธิปไตย หรือเรียกว่า เสาหลักของประชาธิปไตยที่ประกอบด้วย ๗ เสาหลัก ได้แก่

(๑) เสาหลักที่หนึ่ง: การเลือกตั้ง การเลือกตั้งที่เสรีและยุติธรรมสร้างความชอบธรรมให้กับประชาธิปไตย โดยป้องกันบุคคลหรือกลุ่มคนเล็กๆ ในสังคมไม่ให้ยึดเหนี่ยวผลประโยชน์เฉพาะตัวให้ประชาชนแบกรับ ไม่ควรมีบุคคลใดหรือคนกลุ่มใดมีสิทธิผูกขาดอำนาจเหนือกระบวนการเลือกตั้ง

(๒) เสาหลักที่สอง: ขั้นตอนธรรมทางการเมือง การเลือกตั้งที่เสรีและยุติธรรมไม่ได้เป็นการมอบสิทธิให้กดขี่ หรือกีดกันกลุ่มผู้ที่ไม่ได้ลงคะแนนเสียงให้ฝ่ายรัฐบาล และก็ไม่ได้หมายความว่าเสียงข้างมากจะมีสิทธิปล้นสิทธิเสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือชีวิตของเสียงข้างน้อย ถ้าจะให้ประชาธิปไตยคงอยู่ได้ในระยะยาวก็ต้องมีขั้นตอนธรรม ถ้ากลุ่มเสียงข้างน้อยไม่ได้รับผลประโยชน์อย่างเที่ยงธรรมจากกระบวนการเลือกตั้ง ก็จะไม่สามารถมีความสงบสุขได้ การขาดความสงบสุขจะทำให้ความพยายามทั้งปวงที่เป็นประชาธิปไตยไร้ผล

(๓) เสาหลักที่สาม: หลักนิติธรรม ซึ่งมีการถกเถียงกันมากถึงความหมายของคำนี้ แต่สิ่งที่เห็นได้ชัดคือ ความเกี่ยวโยงอย่างใกล้ชิดระหว่างหลักนิติธรรมและประชาธิปไตย คือ เมื่อกระบวนการทางการเมืองกำกับด้วยกฎหมายและกรอบระเบียบกฎหมาย ราษฎรก็จะสามารถพิจารณาได้ว่า รัฐบาลนั้นปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ และสามารถหาคำตอบต่อคำถามหลักๆ เช่น รัฐบาลปกครองตามหลักกฎหมายหรือไม่ หรือถือหลักว่าตนได้รับการยกเว้นจากกฎหมายที่ไม่สะดวกบางข้อ ลำดับขั้นตอนการดำเนินงานของรัฐบาลคงเส้นคงวา และอยู่ภายใต้กฎหมายหรือไม่ หรือว่ารัฐบาลดำเนินการตามอำเภอใจ จับกุมผู้คนที่คัดค้านนโยบายของตน และลิดรอนเสรีภาพของบุคคลเหล่านั้น โดยไม่เคารพสิทธิที่พวกเขาพึงมีตามกฎหมาย เป็นต้น

(๔) เสาหลักที่สี่: เสรีภาพในการแสดงออก คือ สิ่งที่บุคคลสามารถกล่าว ตีพิมพ์ แจกจ่าย และพูดคุย เป็นสิ่งบ่งชี้ว่าระบบการเมืองเป็นประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใด สื่อมวลชนที่อิสระเสรีเป็นตัวชี้วัดในการแสดงออก ระบบอินเทอร์เน็ตที่ไม่ถูกเหยียบย่ำโดยการควบคุมของรัฐก็เป็นตัวชี้วัดอีกตัวหนึ่งเช่นกัน รัฐบาลไม่ว่าจะเป็นประชาธิปไตยหรือเป็นแบบอื่น น้อยรายนักที่มีความ สัมพันธ์ที่สบายใจอย่างแท้จริงกับสื่อมวลชนเสรี แต่ไม่ว่าจะมีข้อเสียเพียงใด สื่อมวลชนเสรีซึ่งสนับสนุนโดยอินเทอร์เน็ตที่ไม่ถูกปิดกั้น เป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ในการให้ข้อมูลข่าวสารกับสาธารณะ โดยเป็นส่วนหนึ่งของประชาธิปไตยที่ทำงาน แม้ในสังคมที่มีประชาธิปไตยมานาน รัฐบาลก็ยังพยายามจัดการใช้สื่อเพื่อประโยชน์ของตน รัฐบาลมักพยายามขึ้นการตีข่าวเพื่อผลักดันวาระของตนและเจือจางอำนาจของสื่ออิสระ เสรีภาพในการแสดงออกถือว่าสำคัญพอที่จะบรรจุในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ดังหัวข้อ ๑๙ ซึ่งระบุว่า “ทุกคนมีสิทธิอย่างเสรีในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก สิทธิดังกล่าวนี้รวมถึงเสรีภาพที่จะมีความคิดเห็นโดยปราศจากการแทรกแซง และเสรีภาพที่จะแสวงหา ได้รับ และถ่ายทอดข้อมูลข่าวสาร และความคิดผ่านสื่อใดๆ ก็ได้โดยไม่จำกัดพรมแดน”

(๕) เสาหลักที่ห้า: ความรับผิดชอบต่อสาธารณะและความโปร่งใส ซึ่งหมายความว่า สถาบันของรัฐและบุคคลในสถาบันเหล่านั้นต้องรับผิดชอบการกระทำของตน รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อประชาชนที่เลือกรัฐบาลนั้นเข้ามา นอกจากนี้ ยังต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายตุลาการที่เป็นอิสระ หรือสถาบัน

๓. บทบาทผู้นำทางการเมืองไทยต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ประเทศไทยได้นำเอาปรัชญาการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศไทยเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ นับแต่นั้นเป็นต้นมา การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยได้มีการพัฒนามาเป็นลำดับ ซึ่งในระยะเริ่มแรกนั้น การปลูกฝังการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย รัฐได้ให้ความสำคัญกับกลไกหรือรูปแบบกระบวนการของประชาธิปไตยมากกว่าการปลูกจิตสำนึกให้ประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจในเนื้อหาสาระ โดยเฉพาะการสร้างวิถีชีวิตและวัฒนธรรมแบบประชาธิปไตยในสังคมไทยมีความเจริญก้าวหน้าและมั่นคงถาวรอย่างยิ่ง

“หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย” นั้น เป็นหลักการปกครองที่มีเจตนารมณ์สำคัญเพื่อให้ความคุ้มครองและรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือพลเมืองในสังคม โดยอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่ามนุษย์ทุกคนต่างมีสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติและตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินชีวิตร่วมกันในสังคมบ้านเมืองมีความสุข มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี มีความเคารพซึ่งกันและกัน มีการยอมรับในความแตกต่างทางความคิดเห็น โดยยึดหลักการสันติวิธีและสังคมประชาธิปไตย

คณะกรรมการจัดทำพจนานุกรมศัพท์รัฐศาสตร์ได้บัญญัติคำว่า ประธิปไตย ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Democracy ซึ่งมีรากศัพท์มาจากภาษากรีกโบราณว่า Demos หมายถึง ประชาชน และ Kratos หมายถึง อำนาจปกครอง ดังนั้น ประชาธิปไตยจึงหมายความว่า การปกครองที่ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจปกครองหรือการปกครองด้วยตนเองโดยตรงได้ เพราะมีจำนวนมากจึงต้องใช้ระบบการเลือกตั้งผู้แทนเพื่อใช้อำนาจแทนประชาชน การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบ่งออกเป็นหลายระบบ ระบบที่สำคัญได้แก่ การปกครองระบบรัฐสภา (Parliamentary Government) เป็นการปกครองที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติแยกออกจากกัน แต่ก็ยังมีความเกี่ยวพันกัน และการปกครองระบบประธานาธิบดี (Presidential Government) เป็นการปกครองที่แยกฝ่ายบริหารออกเป็นอิสระจากฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหาร (สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๒)

บาโร (Barro, ๑๙๙๙) นักวิชาการด้านการเมืองของมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด (Harvard University) ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบและวิเคราะห์ปัจจัยหลักๆ ที่ทำให้การเมืองการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยของแต่ละประเทศนั้นมีความแตกต่างกัน และการที่หลายประเทศเกิดความล้มเหลวเรื่องการสื่อสารถึงปวงชนซึ่งต้องเป็นผู้ที่มีสิทธิและหน้าที่ในการเป็นผู้กำหนดทิศทาง ผู้ทำหน้าที่ในการปกครอง และผู้ได้รับประโยชน์จากการปกครองตามระบอบนี้ บาโร (Barro, ๑๙๙๙) ให้ข้อสรุปว่า ความหมายที่แท้จริงของประชาธิปไตยคือ ระบอบการปกครองของประเทศระบอบหนึ่ง ซึ่งมีหลักการสำคัญคือ ปวงชนของประเทศนั้นๆ เป็นผู้ที่มีสิทธิในการปกครองตนเอง หรืออาจเรียกว่า เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน โดยมีได้มีเป้าหมายที่จะ

ให้ประชาชนในประเทศนั้นๆ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้หนึ่งผู้ใดมีอำนาจ มีบารมี หรือมีความมั่งคั่งที่สูงขึ้น แนวคิดของบาร์โ (Barro, ๑๙๙๙) สะท้อนให้เห็นว่า ความเข้าใจอย่างถ่องแท้เรื่องประชาธิปไตยจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ประเทศนั้นๆ มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่แท้จริงหรือไม่

อนึ่ง คำว่าประชาชนหรือปวงชน มิได้หมายถึงบุคคลใด บุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มบุคคลใด บุคคลหนึ่งเท่านั้น แต่หมายถึง ปวงชนทั้งชาติไม่ว่าจะมีฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการศึกษาระดับใดก็ตาม ปวงชนทั้งหมดเหล่านี้ถือว่าเป็นผู้มีความเสมอภาคกันในสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบในการปกครองประเทศ และได้ประโยชน์จากการปกครองประเทศที่เป็นธรรม แม้ว่าหลัก การสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ถือความเห็นของปวงชนส่วนใหญ่หรือปวงชนฝ่ายข้างมาก (Majority) เป็นเกณฑ์ในการบริหารแผ่นดินก็ตาม แต่สิทธิของปวงชนฝ่ายข้างน้อยต้องได้รับความคุ้มครองโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งนี้ยังประกอบด้วยเงื่อนไขที่สำคัญอีกข้อหนึ่งคือ ความ เห็นในการบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็นความเห็นที่มีเหตุผล และมีความเป็นธรรมแก่ปวงชนทั้งหมด (Schmidt, ๒๐๐๒)

ในระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าอำนาจเป็นของประชาชน ผู้นำเป็นเพียงบุคคลที่ได้รับเลือกจากประชาชนส่วนใหญ่ให้เข้ามาบริหารประเทศ เพื่อประโยชน์สุขส่วนรวมของประเทศชาติ เพื่อจุดมุ่งหมายคือ ประโยชน์ส่วนรวมของคนในชาติ ผู้นำที่ดีจึงต้องเป็นคนที่มีทั้งคุณธรรม จริยธรรม มีความสามารถ มีวิสัยทัศน์มองการณ์ไกล สื่อสารโน้มน้าวใจคนได้ดี มีจิตสำนึกทำเพื่อส่วนรวม และที่สำคัญต้องแสดงบทบาทของผู้นำได้อย่างถูกกาลเทศะ เพราะผู้นำทางการเมือง คือ บุคคลที่มีตำแหน่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นบุคคลที่มีอำนาจ และมีอิทธิพลในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอย่างมาก

ผู้นำทางการเมือง (Political Leaders) คือ บุคคลที่ถือครองตำแหน่งที่เด่นที่สุด โดยเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นบุคคลที่มีอำนาจและอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอย่างแท้จริง ความเป็นผู้นำทางการเมืองย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ ซึ่งสถานการณ์เป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้ความเป็นผู้นำของแต่ละคนเปลี่ยนไป ผู้นำได้รับการยอมรับต่างกันตามเวลา ดังนั้น ความเป็นผู้นำมิใช่จะดำรงอยู่ได้ตลอดเวลา เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนไป ผู้นำที่มีลักษณะอีกอย่างหนึ่งย่อมเป็นที่พึงประสงค์ การเมืองของแต่ละประเทศจะมีความผันผวนไปตามสภาพแวดล้อม ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม สภาพภูมิศาสตร์ และอิทธิพลของผู้นำในแต่ละประเทศ ซึ่งผู้นำประเทศบางคนจะนำหลักการทางด้านรัฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อตนเอง ครอบครัว หรือพวกพ้องบริวาร หรืออาจจะเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชนก็ได้ ในระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าอำนาจเป็นของประชาชน ผู้นำเป็นเพียงบุคคลที่ประชาชนส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันว่ามีความเหมาะสมที่จะเข้ามาบริหารประเทศเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่

ผู้นำภายใต้ระบอบการเมืองแบบเปิดจะยึดหลักการที่อับราฮัม ลินคอล์น ได้กล่าวไว้คือ ประชาธิปไตยเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ผู้นำทางการเมืองมาจากประชาชนจึงต้องทำเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ เพราะอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ผู้นำมี

โอกาสบริหารประเทศก็โดยการยินยอมของประชาชน เป็นสัญญาประชาคม (Social Contract) เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของมวลชนส่วนใหญ่ (General Will) (ลิติตีร์เวคิน, ๒๕๔๘) ในทำนองเดียวกัน ผู้นำทางการเมือง (Political Elite) หรือผู้นำทางอำนาจ (Power Elite) หมายถึง บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ครอบครองตำแหน่งแห่งอำนาจที่สามารถสั่งการได้ โดยไม่คำนึงถึงว่า บุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้นๆ จะเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ หรือครอบครองปัจจัยการผลิต และใช้พลังแห่งการครอบ-ครองนั้นเข้าดำรงตำแหน่งแห่งอำนาจนั้นหรือไม่ (วิสุทธิ์ โพธิ์แทน, ๒๕๓๔)

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับผู้นำ (Leader) ผู้เขียน พบว่า นักทฤษฎีองค์การต่างให้คำจำกัดความของคำว่าผู้นำในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่มีความสามารถในการชักจูงหรือชักนำบุคคลอื่นให้ปฏิบัติตามที่ต้องการ โดยบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (McFarland ๑๙๗๙; Yukl, ๑๙๘๙ และ House & Howell, ๑๙๙๒) ในขณะที่ Bennis & Nanus (๑๙๘๕) กล่าวว่า ผู้นำ คือ บุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างความคิดสร้างสรรค์ ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในสังคม ผู้นำเป็นผู้ที่จะนำกลุ่มให้พ้นจากความทุกข์ยาก จัดปัญหา จัดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในกลุ่ม และฟันฝ่าอุปสรรคต่างๆ จนสามารถบรรลุตามเป้าหมายของสังคมที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากนั้น ผู้นำยังหมายความว่า บุคคลที่ก่อให้เกิดความมั่นคง และช่วยเหลือบุคคลต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกลุ่ม หรือผู้นำเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ มีความคิดริเริ่ม มีความเป็นอิสระ กล้าหาญในการตัดสินใจ มีแรงกระตุ้น มีความกระตือรือร้นสูง และมีความยืดหยุ่น ในขณะที่ Yukl (๑๙๙๔) ยังได้กล่าวเกี่ยวกับผู้นำเพิ่มเติมว่า คือ ผู้ที่มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือการคิดค้นสิ่งใหม่ๆ เพื่อทำให้ปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนได้รับความร่วมมือจากบุคคลอื่นในการปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จตามที่ผู้นำต้องการ

นายอานันท์ ปันยารชุน (๒๕๔๑) อดีตนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวเกี่ยวกับผู้นำไว้ว่า ผู้นำที่ดีคือ ผู้ที่ผู้อื่นอยากเดินตาม หมายความว่า ลักษณะการเป็นผู้นำนั้นไม่ได้มาจากตัวเอง หรือตั้งตัวเอง แต่ต้องมีคนอื่นที่เขารู้สึกว่าเป็นผู้นำ โดยเกิดจากความศรัทธาในตัวเรา การที่จะสร้างความศรัทธาได้นั้นจะต้องเกิดจากพฤติกรรม การดำเนินชีวิต และสิ่งที่ผู้นำนั้นสร้างสรรค์มาเป็นเวลาช้านาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของคำพูด พฤติกรรมหรือการกระทำใดๆ ซึ่งอยู่บนมูลฐานของคุณธรรมและจริยธรรม การที่เป็นผู้นำได้และเป็นผู้ที่น่าที่ยั่งยืน สิ่งที่เขาได้ก็คือ ความรู้สึกผิด ความรู้สึกชอบ รู้สึกควรไม่ควร โดยสิ่งที่ควบคุมการกระทำของตนนั้น ก็คือ คุณธรรมและจริยธรรม

นอกจากผู้นำต้องมีคุณธรรมและจริยธรรมแล้ว นายอานันท์ ปันยารชุน (๒๕๔๑) ยังได้กล่าวเพิ่มเติมว่า บุคคลที่กล่าวสู่ความเป็น “ผู้นำ” ในสังคมไทย ยังจำเป็นต้องประกอบด้วยคุณสมบัติอื่นๆ อีกองค์ประกอบของผู้นำนั้น หากพิจารณาจะพบว่า ผู้นำจะต้องเป็นผู้ที่สามารถทำให้ผู้อื่นคล้อยตาม เพราะมีศรัทธาต่อคนคนนั้น การพูดให้คนอื่นเข้าใจก็เป็นเรื่องสำคัญ การสื่อสารที่ชัดเจน แจ่มแจ้งเป็นสิ่งสำคัญในการสื่อความหมายให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน อีกทั้งลักษณะของผู้นำยังต้องมีความสังเกต มีความเชื่อมั่นให้เห็นว่าจะทำอะไรต้องมีหลักการเพราะเราอยู่ในสุญญากาศไม่ได้ จำเป็นต้องมีกรอบ

อะไรบางอย่างที่เข้ามาคุ้มครองป้องกันสิ่งที่เราหวงแหน เช่น ความเชื่อมั่นในเรื่องของสิทธิมนุษยชน การปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นต้น ประการถัดมาก็คือ ผู้นำต้องมีวิสัยทัศน์ เพราะถ้ามีแต่หาเช้ากินค่ำ เมาไปวันๆ แต่ละวันจัดการแต่ปัญหาเฉพาะหน้าก็ยากจะดูแลตนเอง ในอนาคตผู้นำจะต้องมีระบบของการคิด และการบริหาร นอกจากนั้นแล้ว การชวนขวายหาความรู้ใส่ตัวเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญมาก ใครหยุดเมื่อไหร่คนอื่นก็ขึ้นหน้า เมื่อโลกเปลี่ยนไปเรื่อยๆ ความสามารถของคนเราที่จะติดตามเหตุการณ์ให้เท่าทันโลกและทันต่อความคิด ความรู้สึกและสามัญสำนึกของคู่แข่ง คือ สิ่งสำคัญที่สุดในยุคสมัยนี้ บทบาทของผู้นำคือต้อง “นำ” ไม่ใช่ “จัดการ” ต้องกระตุ้นคนให้ทำด้วยความรู้สึกอยากทำ อดีตประธานาธิบดีไอเซนฮาวร์ เคยกล่าวว่า “ผู้นำที่ดี (Good Leader) คือ เราอยากให้อีกคนหนึ่งทำอะไร เมื่ออีกคนหนึ่งเริ่มทำในสิ่งนั้นก็เพราะเขาอยากทำดีหรือไม่ดีก็ตาม เพราะเป็นความคิดที่เขาคิดมันขึ้นมาเอง”

เรื่องของภาวะผู้นำจึงเป็นเรื่องที่สำคัญทั้งในระดับชุมชน หน่วยงาน องค์การระดับต่างๆ หรือแม้แต่ประเทศชาติ จำเป็นต้องมี “ผู้นำ (Leader)” ที่จะเป็นผู้กำหนดทิศทางการดำเนินการตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของหน่วยงานหรือองค์การของตน ผู้นำมีอยู่ในทุกระดับตั้งแต่ครอบครัว สังคม หน่วยงานขนาดเล็กไปจนถึงองค์การขนาดใหญ่หรือหน่วยงานระดับชาติ นักทฤษฎีองค์การต่างให้คำจำกัดความของคำว่าผู้นำในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่มีความสามารถในการชักจูงหรือชักนำบุคคลอื่นให้ปฏิบัติงานตามที่ต้องการ โดยบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (McFarland, ๑๙๗๙; Yukl; ๑๙๘๙ และ House & Howell, ๑๙๙๒) และ Yukl (๑๙๙๔) ยังได้กล่าวเพิ่มเติมเกี่ยวกับผู้นำว่า ผู้นำ คือ ผู้ที่มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือการคิดค้นสิ่งใหม่ๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนได้รับความร่วมมือจากบุคคลอื่นในการปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จตามที่ผู้นำต้องการ หรือบุคคลที่มีอิทธิพลต่อความคิด ความรู้สึกและ/หรือพฤติกรรมของผู้อื่น โดยผลจากความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้จะเป็นตัวชี้วัดของ “ภาวะผู้นำ”

ในขณะที่ ภาวะผู้นำ (Leadership) หมายถึง การเพิ่มอิทธิพลต่อสมาชิกให้ทำตามทิศทางการดำเนินงานตามปกติในองค์การ หรืออีกนัยหนึ่งภาวะผู้นำเกิดขึ้นเมื่อบุคคลหนึ่งมีความสามารถในการชักจูงให้บุคคลอื่นปฏิบัติงานตามที่ต้องการด้วยความเต็มใจ (Katz & Kahn, ๑๙๗๘) หรือความสามารถที่จะชี้แนะสั่งการ หรือการมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของบุคคลอื่นให้ไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ (McFarland, ๑๙๗๐ และ Robbins, ๑๙๙๖) ภาวะผู้นำจึงเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างยิ่งและมีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์การ หากองค์การใดมีผู้นำที่มีหลักนิติธรรม คุณธรรม จริยธรรม ความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญ ฯลฯ องค์การหรือหน่วยงานนั้นก็จะสามารถแข่งขันกับผู้อื่น และประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้เป็นอย่างดี จึงเป็นเรื่องจำเป็นที่ผู้เขียนตระหนักและใคร่ทำการศึกษาเกี่ยวกับภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีไทยต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยผู้เขียนสามารถจัดรูปแบบ/ตัวแบบ (Models) ของผู้นำทางการ

เมืองไทยที่พึงประสงค์ต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประกอบด้วยรูปแบบ/ตัวแบบดังต่อไปนี้

(๓.๑) ผู้นำทางการเมืองต้องเป็นนักประชาธิปไตย

ผู้นำทางการเมืองต้องเป็นนักประชาธิปไตยในภาคปฏิบัติ เพราะคนที่มีความรู้ในภาค ทฤษฎีมีอยู่จำนวนมาก แต่ทำไมบ้านเมืองยังมีปัญหา ซึ่งก็หมายความว่า แม้จะมีความรู้ภาคทฤษฎี แต่เมื่อถึงเวลาปฏิบัติ ท่านไม่ปฏิบัติ ประชาธิปไตยก็ไม่ก้าวหน้าไปข้างหน้าอย่างที่ควรจะเป็น ฉะนั้น การเป็นนักประชาธิปไตยที่ยึดหลักนิติธรรมอย่างมั่นคง โดยผู้นำทางการเมืองต้องเข้าใจการดำเนินการบนพื้นฐานของกฎหมาย และใช้สามัญสำนึกว่าอะไรควรทำ อะไรไม่ควรทำ นี่คือสาระสำคัญ เนื่องจากนายกรัฐมนตรีหรือผู้นำประเทศเป็นบุคคลสาธารณะ และระบบการตรวจสอบโดยมีสื่อมวลชนคอยติดตามอยู่แล้ว ถ้าผิดไปจากนี้ก็จะถูกวิพากษ์วิจารณ์ ทำให้บ้านเมืองมีปัญหา ดังนั้น ถ้าผู้นำไม่ได้รับความเชื่อถือ รัฐบาลก็ไม่มีเสถียรภาพ และส่งผลเสียต่อประเทศ

ผู้นำทางการเมืองต้องมีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองไทยอย่างสมบูรณ์ และเรื่องนี้มีผลต่อการปฏิบัติมาก เพราะคนที่รู้เรื่องหนึ่งแต่ไม่รู้เรื่องหนึ่ง เวลาที่แก้ปัญหา ถ้าผิดพลาดมักจะสร้างปัญหาให้เกิดขึ้น แต่คนที่รับรู้ปัญหาภาพรวม เวลาแก้ปัญหา ก็จะนึกออกถึงผลกระทบมีผลข้างเคียงอย่างไร ดังนั้น ภาวะผู้นำที่สามารถนำความเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยที่พัฒนาได้ ผู้นำคนนั้น นอกเหนือจากการที่จะต้องปฏิบัติได้ด้วยตนเองแล้ว ยังมีความสำคัญในการที่จะให้ผู้อื่นยึดเป็นแนวปฏิบัติด้วย

ฉะนั้นบทบาทผู้นำทางการเมืองต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยจะเป็นผู้นำที่กำลังสร้างรากฐานของสังคมประชาธิปไตย สิ่งที่ต้องเตรียมให้สังคมเข้าใจคือ ผู้นำประชาธิปไตยนี้ ไม่ใช่ผู้นำที่มาจากระบอบประชาธิปไตยที่มาจากการเลือกตั้งเท่านั้น ผู้นำประชาธิปไตยนี้เมื่อเป็นแล้วต้องคงความเป็นประชาธิปไตยในตัวเองด้วย และปฏิบัติตนเป็นประชาธิปไตย โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำสูงสุดของฝ่ายบริหาร ภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีจึงมีบทบาทสำคัญอย่างมากต่อการกำหนดทิศทางประเทศ ดังนั้นผู้นำต้องมีความเข้าใจในประชาธิปไตย หากไม่มีความเข้าใจ หรือเข้าใจไม่ถูกต้อง ก็ไม่สามารถพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับผู้นำทางการเมืองควรเป็นนักประชาธิปไตย ผู้เขียน พบว่า ผู้นำภายใต้ระบบการเมืองแบบเปิดจะยึดหลักการที่อับราฮัม ลินคอล์นได้กล่าวไว้ คือ ประชาธิปไตยเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ผู้นำทางการเมืองมาจากประชาชนจึงต้องทำเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ เพราะอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ผู้นำมีโอกาสบริหารประเทศก็โดยการยินยอมของประชาชน เป็นสัญญาประชาคม (Social contract) เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของมวลชนส่วนใหญ่ (General Will) (ลิขิต ชีรเวคิน, ๒๕๔๘) ผู้เขียนยังพบอีกว่า นักทฤษฎี

องค์การและบุคคลคณะต่างๆ พยายามศึกษาภาวะผู้นำองค์การในมิติต่างๆ ซึ่งสามารถแบ่งกลุ่มทฤษฎีของการศึกษาภาวะผู้นำออกเป็น ๓ แนวทางที่สำคัญ ประกอบด้วย ทฤษฎีคุณลักษณะของผู้นำ ทฤษฎีพฤติกรรมศาสตร์ และทฤษฎีเชิงสถานการณ์ (House, ๑๙๗๑ ; Yukl, ๑๙๗๑; Vroom & Yetton, ๑๙๗๓; Fiedler & Chemers, ๑๙๗๔; Hunt & Larson, ๑๙๗๔ และ Stogdill, ๑๙๗๔) โดยที่ทฤษฎีเหล่านั้นได้ให้ข้อเสนอแนะว่า ประสิทธิภาพของภาวะผู้นำองค์การขึ้นอยู่กับปัจจัยสองประการ คือ คุณลักษณะเฉพาะของผู้นำและสถานการณ์ของแต่ละองค์การ

Lewin, Lippitt & White (๑๙๓๙) ได้ทำการศึกษารูปแบบความเป็นผู้นำ (Kurt Lewin's Styles of Leadership) ที่สามารถแบ่งรูปแบบของความเป็นผู้นำได้ ๓ ประเภท ได้แก่

(๑) ผู้นำแบบเผด็จการ (Autocratic Leaders): ผู้นำรวบอำนาจการตัดสินใจ ทำการตัดสินใจเพียงลำพัง สั่งการผู้ใต้บังคับบัญชาว่าต้องทำอะไร และควบคุมการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด สถานภาพของผู้นำชนิดนี้จะเป็นไปในลักษณะที่ว่าเป็นเจ้านายอย่างเด่นชัด และผู้นำนิยมใช้การให้รางวัลและลงโทษ

(๒) ผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic Leaders): ผู้นำกระตุ้นให้ผู้ใต้บังคับบัญชาให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยกระตุ้นให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายและปล่อยให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีอิสระในการทำงานไม่เข้าไปควบคุมใกล้ชิด ในการบริหารงานของผู้นำแบบนี้มักจะไปในทำนองที่ว่า สิ่งต่างๆ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทุกคน ดังนั้น การแก้ปัญหาต่างๆ จึงมักให้โอกาสทุกฝ่ายเข้ามาร่วมพิจารณา ซึ่งอาจจะกระทำโดยมีการประชุมหรือจัดตั้งคณะกรรมการ เป็นต้น

(๓) ผู้นำแบบปล่อยตามสบาย/ผู้นำแบบเสรีนิยม (Laissez-Faire or Free-Rein Leaders): ผู้นำปล่อยให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำงานตามลำพัง โดยการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาตัดสินใจและกำหนดว่าจะทำอะไร และไม่มีการติดตามผลการทำงานแต่อย่างใด ผู้ใต้บังคับบัญชาอาจจะได้รับสิทธิในการจัดทำแผนงานต่างๆ ได้ตามชอบใจ

ในระบอบประชาธิปไตยนั้น ถือว่าอำนาจเป็นของประชาชน ผู้นำเป็นเพียงบุคคลที่ได้รับเลือกจากประชาชนส่วนใหญ่ให้เข้ามาบริหารประเทศ เพื่อประโยชน์สุขส่วนรวมของประเทศชาติ เพื่อจุดมุ่งหมายคือ ประโยชน์ส่วนรวมของคนในชาติ ผู้นำที่ดีจึงต้องเป็นคนที่มีความดีคุณธรรม จริยธรรม มีความสามารถ มีวิสัยทัศน์มองการณ์ไกล สื่อสาร โนมน้าวใจคนได้ดี มีจิตสำนึกทำเพื่อส่วนรวม และที่สำคัญต้องแสดงบทบาทของผู้นำได้อย่างถูกกาลเทศะ เพราะผู้นำทางการเมือง คือ บุคคลที่มีตำแหน่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นบุคคลที่มีอำนาจ และมีอิทธิพลในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอย่างมาก

ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย การกระทำอันใดก็ตามต้องคำนึงถึงหลักการใหญ่ๆ ดังต่อไปนี้ คือ ความถูกต้องตามกฎหมาย (Legality) ความชอบธรรมทางการเมือง (Legitimacy) ความถูกต้องเหมาะสม (Decency) และความน่าเชื่อถือ (Credibility): การมุ่งเน้นไปที่ตัวบทกฎหมายตามลายลักษณ์อักษรแต่เพียงอย่างเดียวเป็นสิ่งที่ไม่พอเพียง การกระทำอันใดที่ไม่เหมาะสมแม้จะถูกต้อง

ตามกฎหมายก็จะขาดความชอบธรรมทางการเมือง อันจะส่งผลถึงความน่าเชื่อถือของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในที่สุด

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารระดับสูงที่สามารถนำประเทศชาติและสังคมไปสู่ความเจริญ หรือไปสู่ความเสียหายในด้านต่างๆ ทั้งในแง่การเมือง สังคม เศรษฐกิจ อุดมการณ์ ศรัทธาและความเชื่อในระบบ ฯลฯ ต้องเป็นบุคคลที่เปี่ยมด้วยคุณสมบัติอันได้แก่ การมีอุดมการณ์ทางการเมือง (Political Ideology) การมีจริยธรรมทางการเมือง (Political Ethics) การมีความรู้ทางการเมือง (Political Knowledge) การมีประสาทสัมผัสทางการเมือง (Political Sense) และการเข้าใจอารมณ์ทางการเมือง (Political Mood) ของประชาชนอย่างถูกต้อง ในการดำรงรักษาประชาธิปไตยนั้น คุณสมบัติของความเป็นผู้นำสำหรับประชาธิปไตยที่ยั่งยืน จะพบได้ในบุคคลที่ดำรงตนด้วยความซื่อสัตย์ โปร่งใส และรับผิดชอบในสิ่งที่ตนทำ เป็นบุคคลที่สามารถสร้างฉันทามติ มีใจที่เปิดกว้างและเป็นธรรม ยึดมั่นต่อความยุติธรรม และส่งเสริมประโยชน์สาธารณะ มีขันติธรรมรับฟังท่าทีของฝ่ายตรงข้าม แน่นนอนมักมีการพูดกันว่าประชาธิปไตยเป็นวิถีปกครองที่ยิ่งเหิงวุ่นวาย และวิสัยมนุษย์ก็มีข้อบกพร่องมากมาย คำกล่าวทั้งสองคำนี้มีความจริงอยู่ แต่ขณะที่เรายอมรับข้อจำกัดของเราเอง เราก็ควรพยายามหลีกเลี่ยงข้อผิดพลาดในอดีต และมองไปสู่รุ่นผู้นำในภายภาคหน้า ที่จะสามารถสานต่อ โดยเรียนรู้จากบทเรียนของการต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยของประชาชนคนธรรมดา

(๓.๒) ผู้นำทางการเมืองต้องสร้างบรรทัดฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ผู้นำทางการเมืองต้องสร้างบรรทัดฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยใน ๕ ประเด็น ได้แก่

(๓.๒.๑) การยึดมั่นแนวทางประชาธิปไตยด้วยความมุ่งมั่น และไม่ย่อท้อหรือท้อถอย เพราะการเรียนรู้ระบบอะไรก็ตามต้องเรียนรู้ แม้กระทั่งผู้มีความรู้แล้ว ก็ต้องให้รู้ว่า ประชาธิปไตยแบบไทย ไม่ใช่แบบอเมริกา เรามักจะได้รับอิทธิพลจากระบบอเมริกาเผยแพร่ ทำให้คนต้องคิดว่าต้องเป็นแบบนั้นต้องเป็นแบบนี้ ซึ่งบางทีระบบของเขาไม่ใช่ระบบของเรา เป็นเรื่องของสภาเรื่องของผู้แทนราษฎร ที่จำเป็นต้องได้ผู้แทนที่ดี ก็จะได้รัฐบาลที่ดีด้วย โดยที่ผ่านมาระบบการขยายเสียงซื้อเสียงเข้ามาบ้าง เลยทำให้มีปัญหา ประวัติศาสตร์การเมืองกว่า ๘๐ ปีที่ผ่านมา ปัญหาจากการทุจริตซื้อเสียงเข้ามาในสภา แล้วไม่โกงไม่กินหาได้น้อยมาก เพราะฉะนั้นจะอย่างไรให้เข้ามาด้วยความชอบธรรม

(๓.๒.๒) การให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ที่จะทำให้การไปใช้สิทธิทางการเมืองนั้นเป็นไปอย่างบริสุทธิ์และยุติธรรม เราก็จะได้คนที่มาโดยชอบธรรม คนเหล่านั้นจะมาทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติและบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเข้ามาโดยชอบธรรม เพราะฉะนั้นปัจจัยสำคัญในเรื่องนี้ความรู้ในเรื่องประชาธิปไตยไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นได้เอง จึงต้องให้ความรู้

เรื่องนี้ สิ่งที่สำคัญก็คือการเรียนรู้ ดังนั้น เราต้องทำให้คนเข้าใจนิยามของประชาธิปไตยให้กว้างขึ้น เพราะประชาธิปไตยไม่ใช่การมีเลือกตั้ง มีพรรคการเมือง แต่หมายความว่า รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยใช้อำนาจอย่างไร ต้องสุจริตและต้องไม่ละเมิดสิทธิของคนอื่น เป็นต้น ประชาชนจะต้องมีความเข้าใจเรื่องประชาธิปไตยมากกว่าที่เป็นอยู่ ไม่เช่นนั้นก็จะพัฒนาการเมืองไปไม่ได้ เพราะสิ่งที่สำคัญที่สุดคือ การมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่ใช่อำนาจใดหรือระบอบใดๆ ตามลำพัง เพราะปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยไทยให้เข้มแข็งและยั่งยืน คือ ประชาชน พรรคการเมือง และระบบการเลือกตั้ง โดยประชาชนต้องมีความเข้าใจในประชาธิปไตยให้มากขึ้น เพราะถ้าประชาชนเข้าใจการเมืองน้อย ปัญหาประเทศก็มาก การเลือกตั้งและระบบการเมืองยังไม่เป็นที่เชื่อถือ เมื่อประชาชนไม่เข้าใจ เวลามีปัญหา ก็มีความไม่พอใจนักการเมือง และก็จะนำไปสู่ความขัดแย้ง จากความขัดแย้งก็แก้ปัญหากันเองไม่ได้ ทำให้บุคคลที่สามคือฝ่ายทหารเข้ามาทำรัฐประหาร มีการยึดอำนาจอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้การพัฒนาประชาธิปไตยก็ต้องสะดุดหยุดลงแล้วกลับไปนับหนึ่งใหม่ การพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทยที่เป็นไปอย่างไม่ต่อเนื่อง เนื่องจากหน่วยงานที่ให้การศึกษาประชาชนยังมีน้อย พรรคการเมืองเป็นหน่วยงานที่ควรมีหน้าที่โดยตรง เพราะสัมผัสกับประชาชนโดยตรง เห็นปัญหา พรรคการเมืองควรเข้าไปให้การศึกษา ให้ความรู้ช่วยเหลือแก้ปัญหา ทำให้ประชาชนมองเห็นอนาคตและมองเห็นความสุขด้วย เพราะนักการเมืองเป็นผู้แทนที่มาจากประชาชน ต่อไปประชาชนจะได้รู้ว่า ควรจะเลือกนักการเมืองคนใดมาทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชน

(๓.๒.๓) การได้รับความร่วมมือจากผู้ร่วมงานหรือประชาชน การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ที่เรารู้ว่าไม่ใช่การปกครองแบบเผด็จการคนเดียว ไม่มีใครเก่งไปทุกเรื่อง และแก้ปัญหาได้หมดทุกเรื่องด้วยตนเอง เพราะฉะนั้นความร่วมมือจากผู้ร่วมงานหรือประชาชนจึงมีบทบาทสำคัญมาก ผู้ร่วมงานจะมีความเชื่อมั่นหรือประชาชนจะยอมรับได้นั้น ผู้นำก็ต้องมาด้วยความชอบธรรมถูกต้อง

(๓.๒.๔) ผู้นำทางการเมืองต้องยืนยันหยัดว่าต้องรับผิดชอบต่อสภา ให้มีการถ่ายทอดสดกระทู้ถามสด ไม่ใช่เฉพาะงบประมาณไม่ไว้วางใจเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นแบบอย่างว่า ฝ่ายค้านสนใจเรื่องอะไร ฝ่ายค้านสามารถตั้งกระทู้ถามสดได้ นายกรัฐมนตรีเป็นคนตอบให้ประชาชนฟัง ฝ่ายค้านก็มีโอกาสแสดงบทบาทของตนว่า ฝ่ายค้านกำลังมีความวิตกกังวลในเรื่องอะไร ซึ่งนายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาและให้ความสำคัญกับสภา

(๓.๒.๕) ผู้นำทางการเมืองต้องวางมาตรฐานความรับผิดชอบทางการเมืองที่อยู่เหนือความรับผิดชอบด้านกฎหมาย เพราะระบอบประชาธิปไตยในที่สุดตัวรัฐธรรมนูญกับกฎหมายยังไม่พอ ตัวอย่างเช่น การที่ประชาธิปไตยของอังกฤษอยู่ได้ ญี่ปุ่นอยู่ได้ เกาหลีใต้อยู่ได้ ไม่ใช่เพราะกฎหมายของประเทศเหล่านั้นดีกว่ากฎหมายของไทย แต่ผู้นำทางการเมืองและนักการเมืองของประเทศเหล่านั้นปฏิบัติตามมาตรฐานทางการเมืองที่อยู่เหนือกฎหมาย หรือแม้แต่เกิดเหตุการณ์ชุมนุม อย่างไรก็ตาม ผู้นำไม่ควรที่จะใช้อำนาจรัฐในการที่จะไปทำในสิ่งที่ขัดกับประชาธิปไตย แต่ผู้นำควรทำเป็นขั้นเป็นตอน

กล่าวคือ จะทำอะไรต้องไปขออำนาจศาลก่อน ถ้าศาลมีดุลยพินิจว่าทำอะไรได้ ผู้นำจึงค่อยประกาศใช้กฎหมายให้เป็นที่ยอมรับ ประกาศเป็นขั้นตอนจากเขาไปหาหนัก ทั้งนี้ เพื่อให้เห็นว่า บรรทัดฐานของประชาธิปไตยคืออะไร เพราะหัวใจของประชาธิปไตยที่แท้จริงก็คือ การปกครองด้วยกฎหมาย

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับผู้นำทางการเมืองต้องพยายามสร้างบรรทัดฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ใน ๔ ประเด็น คือ (๑) การยึดมั่นแนวทางประชาธิปไตยด้วยความมุ่งมั่น (๒) ผู้นำทางการเมืองต้องให้ความรู้ด้านประชาธิปไตยแก่ประชาชน (๓) การได้รับความร่วมมือจากผู้ร่วมงานหรือประชาชน/การมีส่วนร่วมของประชาชน และ (๔) ผู้นำทางการเมืองต้องวางมาตรฐานความรับผิดชอบทางการเมืองที่อยู่เหนือกฎหมาย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

นายอานันท์ ปันยารชุน (๒๕๔๐ อ้างถึงใน วาโร เฟ็งสวส์ตี, ๒๕๔๙) ได้ให้ความหมายของภาวะผู้นำว่า ภาวะผู้นำหากมีในบุคคลใดแล้วจะทำให้ผู้อื่นอยากทำตามโดยสมัครใจ ไม่จำเป็นต้องสั่งการ เพราะความเป็นผู้นำไม่ได้มาจากการอุปโลกน์หรือแต่งตั้งตนเอง แต่ต้องเกิดจากการที่คนอื่นที่เขา รู้สึกว่า เราเป็นผู้นำ ดังนั้น คุณสมบัติของภาวะผู้นำที่ยั่งยืน ได้แก่ ความรู้สึกรับผิดชอบ รู้ควรไม่ควร โดยมีคุณธรรมจริยธรรมเป็นเครื่องควบคุมผู้นำ ความสามารถทำให้คนอื่นคล้อยตาม ความสามารถในการสื่อสารให้คนอื่นเข้าใจ แต่ต้องพูดในสิ่งที่จริง ความเป็นผู้ยึดมั่นในหลักการ มีระบบการคิดและการบริหารที่มีวิสัยทัศน์ จะต้องคิดแบบที่ละก้าวแต่ต้องคิดครบทั้งกระบวนการและรู้จักคาดคะเน รู้จักหาความรู้และพึ่งพาความรู้ทางวิชาการอย่างแท้จริง

จากการที่ผู้นำทางการเมืองเป็นที่จับตาจากสาธารณะชนไม่ว่าจะเป็นการแสดงออกโดยการใช้อำนาจ การพูดจา การกระทำทุกสิ่งทุกอย่าง พฤติกรรมจึงถือเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องควบคุม ดังนั้น การควบคุมพฤติกรรมของผู้นำทางการเมืองให้ประสบผลสำเร็จจึงจำเป็นต้องสร้างสำนึกหรือมโนธรรมแห่งความรู้สึกผิดชอบชั่วดี โดยให้เกิดความรู้สึกกละอายหากจะทำในสิ่งไม่ถูกไม่ควร หรือเรียกอีกนัยหนึ่งว่า “คุณธรรมและจริยธรรม” ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการดำเนินบทบาทหน้าที่ของการเป็นผู้นำทางการเมืองที่ดี หากผู้นำทางการเมืองขาดซึ่งคุณธรรมและจริยธรรมย่อมทำให้ผู้นำทางการเมืองนั้นขาดความชอบธรรม โดยคุณธรรมและจริยธรรมเป็นสิ่งที่ผู้นำทางการเมืองต้องยึดถือและพึงปฏิบัติ (ภัทรชมน รัตนางกูร, ๒๕๕๒)

นอกจากนั้น ภัทรชมน รัตนางกูร (๒๕๕๒) ยังได้กล่าวเพิ่มเติมว่า ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย การกระทำอันใดก็ตามต้องคำนึงถึงหลักการใหญ่ๆ ดังต่อไปนี้ คือ ความถูกต้องตามกฎหมาย (Legality) ความชอบธรรมทางการเมือง (Legitimacy) ความถูกต้องเหมาะสม (Decency) และความน่าเชื่อถือ (Credibility): การมุ่งเน้นไปที่ตัวบทกฎหมายตามลายลักษณ์อักษรแต่เพียงอย่างเดียวเป็นสิ่งที่ไม่พอเพียง การกระทำอันใดที่ไม่เหมาะสมแม้จะถูกต้องตามกฎหมายก็จะขาดความชอบธรรมทางการเมือง อันจะส่งผลถึงความน่าเชื่อถือของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในที่สุด

ในขณะที่ อดีตนายกรัฐมนตรีนพพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรีและรัฐบุรุษ (๒๕๔๘) กล่าวว่า กฎหมายไม่สามารถอุดช่องโหว่ของผู้บริหารที่แสวงหาผลประโยชน์ได้อย่างมี

ประสิทธิภาพ เพราะมาตรฐานจริยธรรมสูงกว่ากฎหมาย บางเรื่องกฎหมายเขียนว่าไม่ผิด แต่เมื่อเอามาตรฐานทางจริยธรรมมาจับก็อาจถือว่าผิดได้ ในทำนองเดียวกัน ธนชาติ ธรรมโชติ (๒๕๕๕) กล่าวว่า ในความรับผิดชอบของนักการเมืองนั้นจะมีการกระทำผิดต่อกฎหมายหรือไม่ ไม่สำคัญ หากมีการกระทำผิดจริยธรรมแล้วต้องมีสำนึกรับผิดชอบ

Keith (๒๐๐๘) ได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับประเภทของผู้นำว่า ประเภทของผู้นำย่อมแตกต่างกันไป แล้วแต่เวลา สถานการณ์ และสถานที่ โดยสามารถจำแนกประเภทของผู้นำได้ ๒ ประเภท คือ

(๑) ผู้นำประเภทปฏิฐาน (Positive Leader) หมายถึง ผู้นำที่ใช้วิธีการจูงใจและเพิ่มความพึงพอใจในการทำงาน และเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นร่วมกันในการปฏิบัติงาน เป็นผู้นำที่มีทัศนคติที่ดีต่อเพื่อนร่วมงาน เพราะเชื่อว่า โดยธรรมชาติทุกคนมีความสามารถและอยากทำงานให้ดี ถ้าให้โอกาสและมีสิ่งล่อใจเพียงพอ ดังนั้น การใช้อำนาจเป็นไปในลักษณะที่มุ่งจะก่อให้เกิดความเลื่อมใสและศรัทธาในการปฏิบัติงาน ด้วยอาศัยบารมีเป็นเครื่องมือมากกว่าใช้อำนาจหน้าที่

(๒) ผู้นำประเภทนิเสธ (Negative Leader) หมายถึง ผู้นำที่ใช้วิธีการบริหารไปในทางที่ให้ผู้ร่วมงานเกิดความเกรงกลัว จึงต้องปฏิบัติตามที่ผู้นำปรารถนา ด้วยอาศัยอำนาจหน้าที่เป็นเครื่องมือ ผู้นำประเภทนี้จึงมีลักษณะแบบเผด็จการหรือรวมอำนาจมากที่สุด

ดังนั้น ผู้นำประเภทปฏิฐาน (Positive Leader) และผู้นำประเภทนิเสธ (Negative Leader) จึงให้ผลที่ต่างกัน กล่าวคือ ผู้นำประเภท Positive Leader ย่อมให้ผลดีต่อพฤติกรรมการทำงาน ในขณะที่ ผู้นำประเภท Negative Leader ก่อให้เกิดความเกรงกลัว

DuBrin (๑๙๙๘ & ๒๐๐๗), Daft (๑๙๙๙), & Hughes et al., (๒๐๐๖) กล่าวว่า คนที่เป็นผู้นำนั้นจะต้องมีคุณลักษณะบางประการที่แตกต่างจากบุคคลธรรมดา ลักษณะที่สัมพันธ์กับภาวะผู้นำสามารถจัดประเภทแบ่งออกได้เป็น ๓ ประเภท คือ (๑) คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพของผู้นำที่มีประสิทธิผล (๒) แรงจูงใจของภาวะผู้นำ และ (๓) ปัจจัยด้านสติปัญญาเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจของภาวะผู้นำ คณะผู้วิจัยใคร่ขอนำเสนอเฉพาะข้อมูลทางด้านแรงจูงใจของภาวะผู้นำ เพราะมีข้อมูลที่เกี่ยวกับรูปแบบผู้นำด้านความยึดมั่นในจริยธรรมการทำงาน และความยึดหยัดมุ่งมั่น ดังรายละเอียดต่อไปนี้

แรงจูงใจของภาวะผู้นำ (Leadership Motives) โดยแรงจูงใจ (Motive) เป็นความจำเป็น (Need) ความต้องการ (Want) แรงกระตุ้น (Drives) ความปรารถนา (Desire) หรือสภาพภายในของบุคคล ซึ่งมีพลังกระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมที่จะตอบสนองความต้องการด้านการยอมรับ การยกย่อง และความต้องการประสบความสำเร็จสูงสุดในชีวิต โดยแรงจูงใจหรือความต้องการของภาวะผู้นำ ๔ ด้าน ที่เกี่ยวข้องกับงาน มีดังนี้

(๑) แรงจูงใจด้านอำนาจ (The Power Motive) ประกอบด้วย (๑) แรงจูงใจด้านอำนาจเฉพาะตัว (Personalized Power Motive) และ (๒) แรงจูงใจด้านอำนาจสังคม (Socialized Power Motive)

(๒) แรงกระตุ้นและแรงจูงใจให้ประสบความสำเร็จ (Drive and Achievement Motivation) โดยแรงกระตุ้น (Drive) หมายถึง สิ่งที่เป็นพลังที่ผลักดันเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งเป็นแรงจูงใจ (Motive) ให้เกิดพฤติกรรมในการค้นหาวิธีการ เพื่อให้งานบรรลุผลสำเร็จ

(๓) ยึดมั่นในจริยธรรมการทำงาน (Strong Work Ethic) โดยจริยธรรม (Ethics) เป็นความเชื่อถือหรือวินัยของบุคคล ซึ่งเกี่ยวข้องกับสิ่งที่ดีและเลว หรือสิ่งที่ถูกและผิด ผู้นำที่มีประสิทธิผลจะมีจริยธรรมในการทำงานอย่างเคร่งครัด

(๔) ความยืนหยัดมุ่งมั่น (Tenacity) เป็นความตั้งใจจริงที่จะฟันฝ่าอุปสรรคต่างๆ ไปให้ได้ ถึงแม้จะมีอุปสรรคมากมายเพียงใดก็ไม่ท้อถอย และไม่คิดจะเลิกหรือยอมแพ้ ผู้นำจะต้องเอาชนะอุปสรรคต่างๆ ไปได้ ความมุ่งมั่นจึงเป็นคุณสมบัติสำคัญสำหรับผู้นำ

นอกจากนั้น Barber (๑๙๗๒) ยังได้กล่าวเพิ่มเติมว่า ในส่วนตัวของผู้นำ ผู้นำต้องการแรงสนับสนุนเพื่อที่จะได้เป็นผู้นำที่ได้รับความนิยมสูงสุดจากสาธารณชน ในส่วนของประชาชนก็จะเฝ้าติดตามการทำงานของผู้นำ เพื่อที่จะได้ออกเสียงเลือกตั้งได้ถูกต้อง ฉะนั้น ผู้นำทางการเมืองจะต้องสนใจประชาชน นอกจากนี้ ยังต้องมีนโยบายที่มีผลต่อการพัฒนาประเทศโดยตรง เพื่อให้ประชาชน ตกลงใจในการออกเสียงเลือกตั้ง ประชาชนจะสนใจและให้ความสำคัญกับผู้นำที่ทำความเจริญให้กับประเทศชาติ

(๓.๓) ผู้นำทางการเมืองต้องยึดหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลในการบริหารประเทศ

นายกรัฐมนตรีต้องยึดหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลในการบริหารประเทศ โดยผู้นำทางการเมืองต้องยึดกฎหมาย ยึดคุณธรรมจริยธรรม และยึดหลักความรับผิดชอบ เรื่องกฎหมายจะละเว้นไม่ได้ ในการบังคับใช้กฎหมาย เพราะหัวใจของระบอบประชาธิปไตยก็คือ บังคับให้ทุกอย่างเป็นไปตามกฎหมายของบ้านเมืองอย่างเสมอหน้ากัน เพื่อให้ผลของกฎหมายเป็นผลบังคับใช้อย่างแท้จริง ในขณะเดียวกัน หลักธรรมาภิบาลคือ สิ่งสำคัญและผู้นำก็ต้องยึดหลักธรรมาภิบาลในการปกครองประเทศ นอกจากนั้น ผู้นำทางการเมืองยังต้องยึดหลักคุณธรรมจริยธรรมในการบริหารประเทศ เพื่อให้บ้านเมืองสงบสุขและมีเสถียรภาพ โดยผู้นำทางการเมืองต้องเอาหลักการของการยึดหลักคุณธรรมจริยธรรมเข้ามาใช้กับทุกเรื่องที่มีการปฏิบัติ แม้จะไม่ใช่เป็นเรื่องมาตรฐานของกฎหมายเท่านั้น แต่เราไม่เข้มแข็งกันเอง สุดท้ายเราพยายามทำให้เรื่องคุณธรรมจริยธรรมเป็นเรื่องกฎหมายเรื่องเกณฑ์ ซึ่งไม่ใช่ ถ้าเป็นเรื่องกฎหมายเรื่องเกณฑ์ก็ต้องเอาทนายมาสู้คดีกันแล้วยึดคดีกันบ้าง แล้วปล่อยให้คนนั้นเป็นคนตัดสิน คนนี้เป็นคนตัดสิน ซึ่งไม่ใช่ แต่ต้องเป็นเรื่องของฐานะทางสังคมถึงจะเรียบร้อย ทำไมในต่างประเทศนักการเมืองถูกจับได้ ทำผิด ๑๐,๐๐๐ บาท ๒๐,๐๐๐ บาท ทำไมอยู่ไม่ได้ บางทีพยานหลักฐานไม่มี ไม่ครบด้วยซ้ำ ทำไมอยู่กันไม่ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากมาตรฐานของสังคม เสียงเรียกร้อง แรงกดดัน และสำนึกซึ่งปัจจัยเหล่านี้เป็นตัวที่ทำให้คำตอบได้

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับผู้นำทางการเมืองต้องยึดหลักนิติธรรมและหลัก ธรรมาภิบาลในการบริหารประเทศ ผู้เขียนพบว่า ภัทรชมน รัตนางกูร (๒๕๕๒) กล่าวว่า หลักนิติธรรม (The Rule of Law) เป็นการใช้กฎหมายในการบริหารประเทศ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้ต้องผ่านกระบวนการร่างกฎหมายอย่างถูกต้อง และหลักของกฎหมายนั้นต้องเป็นกฎหมายที่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพและอำนาจอธิปไตยของประชาชน โดยกระบวนการยุติธรรมจะต้องเป็นไปตามครรลองหลักนิติธรรม นอกจากนี้ การบริหารบ้านเมืองจะต้องอิงหลักธรรมาภิบาล (Good Governance): ความชอบธรรมทางการเมือง (Legitimacy) ความโปร่งใส (Transparency) การมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation)

ความรับผิดชอบเปิดให้ไต่เบี่ยงได้ (Accountability) และความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) ซึ่งหมายถึงการกระทำนั้นต้องส่งผลในทางบวกทั้งในแง่ผลได้ (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ในขณะที่ ลิขิต ธีรเวคิน (๒๕๕๐) กล่าวว่า ผู้นำทางการเมืองจะต้องมีความกล้าหาญ เด็ดขาดในการตัดสินใจบนพื้นฐานของความถูกต้องตามหลักนิติธรรม กล้าเสี่ยงที่จะถูกตำหนิ มีหลักการที่แน่วแน่ มีศรัทธาต่อการทำสิ่งที่ถูกต้อง มีจริยธรรม เห็นประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าตนเองหรือพรรคพวก

นายชวน หลีกภัย (๒๕๕๘) กล่าวว่า เราไม่สามารถทำให้ทุกคนรวยเสมอกันได้ แต่เราสามารถทำให้ทุกคนเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายเดียวกัน การเคารพกฎหมายอย่างจริงจังจะเป็นกุญแจที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาบ้านเมือง ปัญหาทางการเมืองในปัจจุบัน คือ การไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างที่ควรจะเป็น ความขัดแย้งเป็นเรื่องปกติ แต่การจะแก้ปัญหามองเมืองเราต้องแก้ด้วยหลักกฎหมาย หรือเรียกว่าหลักนิติธรรม การปกครองที่ทำให้สังคมเป็นสุขคือการปกครองด้วยหลักนิติธรรม บ้านเมืองจะสงบและมีความเป็นธรรมต้องปกครองโดยคนดี ต้องปกครองด้วยหลักกฎหมาย ส่วนการที่ทหารเข้ายึดอำนาจและทำรัฐประหาร ๒ ครั้งหลัง ซึ่งไม่ได้เกิดจากรัฐธรรมนูญบกพร่อง แต่คนชอบบอกว่าอ้างว่า “ฝ่ายบริหารทำงานไม่ได้ เพราะรัฐธรรมนูญมีปัญหา” หากแต่เกิดจากการไม่เคารพกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม

นอกจากนั้น นายชวน หลีกภัย (๒๕๕๘) ยังได้กล่าวว่า ในขณะที่ ท่านดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ยึดหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ๖ ประการ เป็นแนวทางในการบริหารประเทศ กล่าวคือ

(๑) หลักนิติธรรม คือ การตรากฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับ และกติกาต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคมและสมาชิก ซึ่งถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

(๒) หลักคุณธรรม คือ การยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยการรณรงค์เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีงามให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรหรือสมาชิกของสังคมถือปฏิบัติ อาทิ ความซื่อสัตย์สุจริต ความเสียสละ ความอดทน ความขยันหมั่นเพียร และความมีระเบียบวินัย เป็นต้น

(๓) หลักความโปร่งใส คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ด้วยการปรับปรุงระบบและกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส

(๔) หลักความมีส่วนร่วม คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญๆ

(๕) หลักความรับผิดชอบ ผู้บริหาร พนักงาน และลูกจ้างต้องตั้งใจปฏิบัติภารกิจหน้าที่อย่างดียิ่ง โดยมุ่งให้บริการแก่ผู้มารับบริการ เพื่ออำนวยความสะดวกต่างๆ มีความรับผิดชอบต่อความบกพร่องในหน้าที่การงานที่ตนรับผิดชอบอยู่ และพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขได้ทันที่

(๖) หลักความคุ้มค่า ผู้บริหารต้องตระหนักว่ามีทรัพยากรค่อนข้างจำกัด ดังนั้นในการบริหารจัดการจำเป็นจะต้องยึดหลักความประหยัดและความคุ้มค่า

ในขณะที่ อดีตนายกรัฐมนตรีนพคุณ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรีและรัฐบุรุษ (๒๕๔๘) ได้กล่าวปาฐกถาพิเศษเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้นำทางการเมืองในงานครบรอบ ๕๐ ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ในวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ที่ผ่านมา หัวข้อ “จริยธรรมของการบริหารภาครัฐ” ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(๑) พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กล่าวเกี่ยวกับผู้นำไว้ว่า “จะเห็นได้ว่า การที่จะเป็นผู้นำในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ทางราชการและประชาชน ต้องกระทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดี ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ประพฤติตนในสิ่งที่ดีงามตามจริยธรรมของนักการเมือง ต่อไปนี้ นักการเมืองจะระลึกอยู่เสมอว่า จะทำตัวเป็นศรีธนะขั้ย หลีกเลียง หลบหลีกกฎหมาย และส่งดีความแล้วดีความอีก คงจะยาก คำว่า จริยธรรมกำลังเป็นมาตรฐานในการวัดคุณภาพของนักการเมือง และเป็นแนวทางปฏิบัติของนักการเมืองต่อไปในอนาคต”

(๒) พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กล่าวเกี่ยวกับจริยธรรมของการบริหารภาครัฐว่า: ตามตำราได้แบ่งจริยธรรมออกเป็น ๒ มุมมอง กล่าวคือ

(๒.๑) จริยธรรมตามหลักนิติรัฐ มักยึดติดการบริหารงานไปตามตัวบทกฎหมาย แต่กฎหมายปัจจุบันไม่เพียงพอที่จะกำกับพฤติกรรม การบริหารงานให้อยู่ในกรอบของจริยธรรมได้ทุกกรณี เพราะผู้มีอำนาจอาจจะละเว้นไม่ออกกฎหมายลิดรอนสิทธิของกลุ่มตนเอง

(๒.๒) จริยธรรมตามมาตรฐานจริยธรรม ครอบคลุมกว้างขวางกว่าจริยธรรมตามหลักนิติรัฐ แต่จุดอ่อน คือ ขาดบทบังคับลงโทษเมื่อมีการละเมิด การบริหารที่มีผลสัมฤทธิ์ดีที่สุด ต้องมีคุณธรรมควบคู่กับจริยธรรม

(๓) พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กล่าวอีกว่า เมื่อพูดถึงการบริหารต้องพูดถึงผู้บริหารด้วย เพราะเกี่ยวข้องกับการบริหารภาครัฐจะไม่เกิดผลสำเร็จถ้าผู้บริหารไม่มีจริยธรรม ประเทศที่พัฒนาแล้วให้ความสำคัญกับจริยธรรม เพราะหลักกฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะนำไปสู่การบริหาร

จัดการที่ดีได้ ผู้บริหารต้องมีจิตสำนึกในการนำสิ่งที่ดีไปใช้ ขจัดสิ่งไม่ดีให้หมดไป ซึ่งสิ่งเหล่านี้ประกอบด้วย

(๓.๑) ความซื่อสัตย์ ในการบริหารงาน ความซื่อสัตย์ของผู้บริหารไม่ใช่แค่การปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น แต่ต้องถูกต้องตามจริยธรรมและศีลธรรม รวมทั้งควบคุมให้คนรอบตัวให้มีความซื่อสัตย์

(๓.๒) กฎหมายไม่สามารถอุดช่องโหว่ของผู้บริหารที่แสวงหาผลประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะมาตรฐานจริยธรรมสูงกว่ากฎหมาย บางเรื่องกฎหมายเขียนว่าไม่ผิด แต่เมื่อเอามาตรฐานทางจริยธรรมมาจับก็อาจถือว่าผิดได้

(๓.๓) ความเป็นธรรม ในความเป็นธรรมต้องมีความยุติธรรมอยู่ด้วย ผู้บริหารจะต้องไม่ลุแก่อำนาจ ไม่ใช่อำนาจเบียดเบียนผู้อื่น ไม่ใช่ช่องว่างกฎหมายเพิ่มอำนาจให้ตนเอง ผู้บริหารจะต้องมีมาตรฐานในการบริหารเพียงมาตรฐานเดียว ไม่ใช่ ๒ มาตรฐาน หรือไม่มีมาตรฐานเลย

(๓.๔) ประสิทธิภาพ ในความจริงอาจไม่สอดคล้องกับจริยธรรม โดยส่วนตัวขอเลือกจริยธรรมก่อน เพราะเชื่อว่าสามารถหาหนทางที่จะให้ประสิทธิภาพไปด้วยกับจริยธรรมได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความซื่อสัตย์ ความโปร่งใส หรือความเป็นธรรม

(๓.๕) ความโปร่งใส ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้รัฐเปิดเผยข้อมูลแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนตรวจสอบการบริหารภาครัฐได้ หากหลีกเลี่ยงไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลถือว่าขัดจริยธรรม

(๓.๖) ความมั่นคงของรัฐ การใช้จริยธรรมในการบริหารความมั่นคงอาจกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงจำเป็นต้องหาความสมดุลให้ได้

(๓.๗) ค่านิยม มีผลประทบโดยตรงต่อจริยธรรม ค่านิยมของคนไทยที่ชัดเจนในปัจจุบันคือ เชื่อว่าความร่ำรวยสามารถสร้างชื่อเสียง เกียรติยศ และฐานะได้ จึงมีคนจำนวนไม่น้อยรีบสร้างความร่ำรวย โดยไม่แยแสต่อจริยธรรม

พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กล่าวช่วงท้ายไว้ว่า “นักการเมืองจึงพึงสำนึกอยู่เสมอว่า ถึงเวลาแล้วที่จริยธรรมจะเข้ามากำหนดบทบาทของพวกเขา ทั้งนักการเมืองระดับท้องถิ่นหรือระดับ ชาติก็เช่นกัน” ผู้เขียนมีความคิดเห็นว่า แนวความคิดของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ สอดคล้องกับสภาวะการณ์ปัจจุบัน และเป็นแนวทางที่ผู้นำทางการเมืองควรจะต้องนำมาเป็นหลักในการปฏิบัติ ถึงเวลาแล้วที่จริยธรรมนำการเมือง นักการเมืองที่ประชาชนต้องการในอนาคตต้องมีจริยธรรมเท่านั้น จึงจะสามารถนำพาประเทศชาติไปสู่การพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้ยั่งยืน ซึ่งสอดคล้องกับคำกล่าวของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ อดีตหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์และอดีตนายกรัฐมนตรีที่ว่า “ความรับผิดชอบทางจริยธรรมต้องอยู่เหนือความรับผิดชอบทางกฎหมาย” นั้นหมายความว่า ในความรับผิดชอบของนักการเมืองนั้นจะมีการกระทำผิดต่อกฎหมายหรือไม่ ไม่สำคัญ หากมีการกระทำผิดจริยธรรมแล้วต้องมีสำนึกรับผิดชอบ (ธนาชาติ ธรรมโชติ, ๒๕๕๕)

ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (๒๕๕๙) อธิบายว่า หากพิจารณาคำนิยามที่ผู้รู้ทางนิติศาสตร์และศาสตร์รัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยวางหลักไว้ หลักนิติธรรมย่อมมีสาระสำคัญสรุปเป็น ๔ มิติ ดังนี้ (๑) ประการแรก องค์ประกอบด้านสาระ (Substantive Rule of Law) หมายถึง หลักนิติธรรมจะเป็นหลักนิติธรรมได้ ก็ต้องมีมิติด้านสารบัญญัติ (๒) ประการที่สอง องค์ประกอบด้านกระบวนการในการใช้กฎหมาย (Procedural Rule of Law) หมายถึง รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายให้ไว้ ตามวิธีการ รูปแบบ เวลา และสถานที่ (๓) ประการที่สาม องค์ประกอบด้านองค์กร (Institutional Rule of Law) หมายถึง การแบ่งแยกอำนาจและความเป็นอิสระของตุลาการ และ (๔) ประการที่สี่ องค์ประกอบด้านเป้าหมาย หมายถึง การตราและการใช้กฎหมายต้องมีเป้าหมายที่ดี เพื่อความยุติธรรม

ท่านองคมนตรีอรรถนิติ ดิษฐอำนาจ (๒๕๕๓) กล่าวว่า “หลักนิติธรรม หรือ The Rule of Law คือ การปกครองโดยกฎหมายซึ่งเป็นธรรม ประการแรก กฎหมายที่ออกใช้บังคับต้องออกเพื่อประโยชน์ของประชาชน ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ส่วนตัว ประการที่สอง การบังคับใช้กฎหมายต้องมีความยุติธรรมและเป็นไปด้วยความเสมอภาคไม่เลือกปฏิบัติ กล่าวคือ ไม่ให้สิทธิคนหนึ่งดีกว่าอีกคนหนึ่ง ในการวินิจฉัยว่าเป็นความยุติธรรมหรือไม่ในแง่ของกฎหมาย นักกฎหมายจะพิจารณาจากคนในสังคมที่มีเหตุผลผลและมีความรู้สึกผิดชอบ ซึ่งไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นมาเป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยว่า สิ่งนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องยุติธรรมหรือไม่ ความยุติธรรมนี้เป็นสาระสำคัญของกฎหมายและเป็นอุดมการณ์ของนักกฎหมาย เป็นความต้องการของมนุษย์และของทุกสังคม”

ในทำนองเดียวกัน นายอานันท์ ปันยารชุน (๒๕๔๒) อดีตนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวปาฐกถาพิเศษในการประชุมทางวิชาการเพื่อแนะนำชุดโครงการวิจัยเรื่อง “การปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลและการแข่งขันที่เป็นธรรมในภาคธุรกิจ” โดยท่านกล่าวว่า องค์ประกอบของหลักนิติ-ธรรม ต้องมีดังนี้ (๑) ต้องมีกฎหมายที่เป็นธรรม กฎหมายที่เป็นธรรมกับสังคม กฎหมายที่เป็นธรรมกับทุกคนในสังคมได้อย่างเป็นธรรม มิใช่เป็นกฎหมายที่ปกป้องประโยชน์หรือเอื้อประโยชน์ให้กับคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ดังที่เป็นมาในอดีตจนถึงปัจจุบันนี้ (๒) การที่จะเป็นกฎหมายเป็นธรรมได้นั้น กระบวนการในการออกกฎหมายต้องเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายในสังคม ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น มีกระบวนการที่โปร่งใส มีเหตุผลที่ชัดเจนที่จะอธิบายว่าทำไมจึงต้องมีกฎหมายฉบับนั้น (๓) จะต้องมีการควบคุมการที่ยุติธรรมที่เป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงอำนาจจากภายนอก รวมทั้งภายในด้วย ขณะเดียวกันก็ต้องมีระบบตรวจสอบ (Accountability) ที่เหมาะสม มิให้สามารถครอบงำกันเองจากภายใน อันจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างยุติธรรม (๔) บุคลากรในวงการกฎหมายต้องมีจริยธรรมและคุณธรรม อันจะทำให้การตีความการใช้กฎหมายเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ถูกต้อง และ (๕) จะต้องมีการที่อิสระ และไม่รับเงินจากกลุ่มธุรกิจหรือนักการเมืองหรือผู้อื่นใด สื่อจะต้องอิสระที่จะสามารถเข้ามาตรวจสอบได้ เพื่อให้แน่ใจว่ากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายมีความยุติธรรม แต่ถ้า

สื่อไม่มีอิสระและสื่อเป็นทาสขององค์กรหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งแล้ว การตรวจสอบก็ย่อมจะไม่มีเกิดขึ้น

(๓.๔) ผู้นำเชิงสถานการณ์

ภาวะผู้นำทางการเมืองไทยต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ ผู้นำต้องมองเข้าไปข้างหลังและมองไปข้างหน้า คำว่า “มอมเข้าไปข้างหลัง” ก็คือ ต้องรู้สถานการณ์ปัจจุบันเป็นอย่างไร ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่มีความผิดปกติเป็นภาวะชั่วคราว และที่เป็นภาวะชั่วคราวนั้นก็ต้องมอมย้อนกลับไปดูว่า เป็นเพราะอะไรและอะไรที่เป็นความล้มเหลวทั้งหลายนี้ ก็ต้องหาทางที่จะยุติและขจัด คำว่ายุติและขจัดมีความหมายต่างกัน กล่าวคือ คำว่ายุติก็คือหยุดสถานการณ์/เหตุการณ์นั้นไว้ก่อน ส่วนคำว่าขจัดก็คือต้องไม่ให้สถานการณ์/เหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นอีก ขณะเดียวกัน คำว่า “มองไปข้างหน้า” ก็คือ การมองเห็นถึงการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ยั่งยืน ถึงแม้ว่าเรายังอยากจะมองคำว่าประชาธิปไตยในแต่ละประเทศนั้นต้องมีลักษณะเฉพาะสังคม แต่ก็ต้องมีมาตรฐานขั้นต่ำระดับสากลที่จะทำให้โลกมองว่า ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตยหรือไม่เป็นประชาธิปไตย โดยผู้นำต้องมอมย้อนกลับไปอย่าให้ภาวะความวุ่นวาย ความรุนแรง และความขัดแย้งที่อยู่นอกกลุ่มนอกทางเหล่านั้น ไม่ให้มาเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย

นอกจากนั้น ผู้นำต้องไม่กลัวเรื่องความขัดแย้ง และต้องทำความเข้าใจว่า ในสังคมทุกสังคมอย่างใดก็ต้องมีความคิดเห็นไม่เหมือนกัน แล้วต้องเกิดความขัดแย้ง แต่หัวใจก็ต้องทำให้สังคมเห็นว่าความขัดแย้งที่มีอยู่นั้นในสังคมประชาธิปไตยหรือสังคมที่เจริญแล้วมีวิธีการจัดการกันอย่างไร อย่าใช้ความรุนแรง และต้องเปิดพื้นที่ให้ทุกฝ่ายได้มีโอกาสแสดงออก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า รูปแบบ/ตัวแบบของผู้นำทางการเมืองไทยที่พึงประสงค์ ต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย รูปแบบของผู้นำต้องสอดคล้องกับสถานการณ์พิเศษ แต่ผู้นำต้องมีบทบาทสำคัญในการปกครองประเทศ คือ ผู้นำต้องปูทางไปสู่การพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ยั่งยืน และต้องปูทางไปสู่มาตรฐานที่ควรจะเป็น ผู้นำประเทศต้องมีความเข้าใจว่า ประเทศไทยมีลักษณะสังคมที่จำเป็นต้องเข้าสู่การเปลี่ยนผ่าน เพราะฉะนั้นนายกรัฐมนตรีจะต้องเข้าใจในความเป็นไทยว่า มีจุดอ่อนจุดแข็งตรงไหน และมีองค์ประกอบอย่างไร ไม่เช่นนั้น การนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงจะส่งผลกระทบกับความเป็นอยู่ ความเชื่อ และวิถีชีวิตดั้งเดิมๆ ครั้นจะโดดข้ามไปเลยคงไม่ได้ ซึ่งต้องใช้เวลา ไม่เช่นนั้น หากเกิดความขัดแย้งขึ้นมาอีกก็จะทำให้สะดุดหยุดลงต้องกลับมาจับหนึ่งใหม่

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับผู้นำเชิงสถานการณ์ ผู้เขียนพบว่า ผู้นำทางการเมือง (Political Leaders) คือ บุคคลที่ถือครองตำแหน่งที่เด่นที่สุด โดยเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นบุคคลที่มีอำนาจและอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอย่างแท้จริง ความเป็นผู้นำทางการเมืองย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ ซึ่งสถานการณ์เป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้

ความเป็นผู้นำของแต่ละคนเปลี่ยนไป ผู้นำได้รับการยอมรับต่างกันตามเวลา ดังนั้น ความเป็นผู้นำมิใช่จะดำรงอยู่ได้ตลอดเวลา เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนไป ผู้นำที่มีลักษณะอีกอย่างหนึ่งย่อมเป็นที่พึงประสงค์ การเมืองของแต่ละประเทศจะมีความผันผวนไปตามสภาพแวดล้อม ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม สภาพภูมิศาสตร์ และอิทธิพลของผู้นำในแต่ละประเทศ ซึ่งผู้นำประเทศบางคนจะนำหลักการทางด้านรัฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อตนเอง ครอบครัว หรือพวกพ้องบริวาร หรืออาจจะเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชนก็ได้ ในระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าอำนาจเป็นของประชาชน ผู้นำเป็นเพียงบุคคลที่ประชาชนส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันว่ามีความเหมาะสมที่จะเข้ามาบริหารประเทศเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่

Fiedler (๑๙๗๑) ได้ดำเนินการวิจัยเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้นำที่นำไปสู่การพัฒนาเชิงแนวคิดของทฤษฎีตามสถานการณ์ ซึ่งมีชื่อเรียกว่า ทฤษฎีตามสถานการณ์ของ Fiedler (Fiedler's Contingency Theory) แนวความคิดพื้นฐานที่ธรรมดา กล่าวคือ การสร้างความสอดคล้องระหว่างสไตล์ของผู้นำและสถานการณ์ที่เอื้ออำนวยมากที่สุดต่อความสำเร็จของผู้นำ ด้วยการวิเคราะห์สไตล์ความเป็นผู้นำและสถานการณ์ขององค์การ ความสอดคล้องที่ถูกต้องสามารถสร้างขึ้นได้ โดยทฤษฎีตามสถานการณ์ของ Fiedler ประกอบด้วย (๑) วิธีการแยกประเภทผู้นำ (๒) กรอบข่ายเพื่อการแยกประเภทสถานการณ์ของความเป็นผู้นำ และ (๓) แบบจำลองที่ระบุว่าผู้นำประเภทไหนจะเหมาะสมที่สุดกับสถานการณ์แบบไหน ตามทฤษฎีของ Fiedler ภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพต้องประกอบด้วยปัจจัย ๓ ส่วน คือ

(๑) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ตาม รวมทั้งบุคลิกภาพของผู้นำมีส่วนสำคัญที่จะ ทำให้กลุ่มยอมรับ

(๒) โครงสร้างของงาน งานที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับโครงสร้างของงาน อำนาจของผู้นำจะลดลง แต่ถ้างานใดต้องใช้ความคิด การวางแผน ผู้นำจะมีอำนาจมากขึ้น

(๓) อำนาจของผู้นำ ผู้นำที่ดีที่สุด คือ ผู้ที่เห็นงานสำคัญที่สุด แต่ถ้าผู้นำที่จะทำเช่นนั้นได้ ผู้นำต้องมีอำนาจและอิทธิพลมาก แต่ถ้าผู้นำมีอิทธิพลหรืออำนาจไม่มากพอ จะกลายเป็นผู้นำที่เห็นความสำคัญของสัมพันธภาพระหว่างผู้นำและผู้ตามมากกว่าเห็นความสำคัญของงาน

ทฤษฎีของ Fiedler เสนอว่า ภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพหรือไม่มีประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับสถานการณ์ ถ้าสัมพันธภาพของผู้นำและผู้ตามที่ดี ประกอบกับโครงสร้างของงานชัดเจน ผู้นำจะสามารถควบคุมสถานการณ์ขององค์การได้

ในขณะที่ Horie (๒๐๑๕) ได้กล่าวเกี่ยวกับบทบาทที่สำคัญของผู้นำทางการเมืองว่า ผู้นำทางการเมืองต้องมีการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าอยู่ตลอดเวลา โจทย์ที่สำคัญของผู้นำทางการเมือง คือ การแก้ปัญหาที่สถานการณ์มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา อีกทั้งวิธีการในการแก้ปัญหาบางครั้งก็ไม่สามารถใช้วิธีการตามหนทางที่เคยปฏิบัติได้ ดังนั้น ผู้นำทางการเมืองจำเป็นต้องมีการคิดนอกกรอบแต่ต้องปฏิบัติภายใต้กรอบของกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาให้ทันกับเวลา

และสถานการณ์ นอกจากนั้น ผู้นำทางการเมืองยังจำเป็นต้องมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลและชัดเจน มีความมุ่งมั่นในการทำงาน มีความคิดสร้างสรรค์ มีความซื่อสัตย์ และมีภาวะผู้นำที่สามารถตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แม้ว่าประเทศไทยจะได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ แต่วิวัฒนาการของประชาธิปไตยในประเทศไทยยังไม่ราบรื่น ดังคำกล่าวของท่านอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรีของประเทศไทย ที่ว่าประชาธิปไตยในประเทศไทยยังมีความเปราะบาง ประชาชนทุกคนในประเทศจึงควรมีส่วนร่วมในการทำให้ประชาธิปไตยไปถึงจุดธำรงไว้ซึ่งประชาธิปไตยที่ยั่งยืน โดยท่านอานันท์ ปันยารชุน (๒๕๕๘, ๒๕๕๙ และ ๒๕๖๒) ได้ให้ทัศนคติในเรื่องการเสริมสร้างประชาธิปไตยที่ยั่งยืนว่า ประเทศชาติจะต้องมุ่งความพยายามไปที่สร้างระบบที่ให้อำนาจแก่ประชาชน ไม่ใช่เฉพาะผ่านสิทธิในการลงคะแนนเสียงเท่านั้น แต่ต้องปลูกฝังบรรทัดฐาน สถาบันและค่านิยมที่สนับสนุนสิทธิดังกล่าว และ ทำให้สิทธินั้นมีความหมาย ซึ่งท่านอานันท์ ปันยารชุน ได้อธิบายถึงโครงสร้างทางสถาปัตยกรรมของประชาธิปไตย หรือเรียกว่า เสาหลักของประชาธิปไตย ที่ประกอบด้วย ๗ เสาหลัก ได้แก่

(๑) เสาหลักที่หนึ่ง: การเลือกตั้ง การเลือกตั้งที่เสรีและยุติธรรมสร้างความชอบธรรมให้กับประชาธิปไตย โดยป้องกันบุคคลหรือกลุ่มคนเล็กๆ ในสังคมไม่ให้ยึดถือผลประโยชน์เฉพาะตัวให้ประชาชนแบกรับ ไม่ควรมีบุคคลใดหรือคนกลุ่มใดมีสิทธิผูกขาดอำนาจเหนือกระบวนการเลือกตั้ง

(๒) เสาหลักที่สอง: ขันติธรรมทางการเมือง การเลือกตั้งที่เสรีและยุติธรรมไม่ได้เป็นการมอบสิทธิให้กดขี่ หรือกีดกันกลุ่มผู้ที่ไม่ได้ลงคะแนนเสียงให้ฝ่ายรัฐบาล และก็ไม่ได้หมายความว่าเสียงข้างมากจะมีสิทธิปล้นสิทธิเสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือชีวิตของเสียงข้างน้อย ถ้าจะให้ประชาธิปไตยคงอยู่ได้ในระยะยาวก็ต้องมีขันติธรรม ถ้ากลุ่มเสียงข้างน้อยไม่ได้รับผลประโยชน์อย่างเที่ยงธรรมจากกระบวนการเลือกตั้ง ก็จะไม่สามารถมีความสุขได้ การขาดความสุขจะทำให้ความพยายามทั้งปวงที่เป็นประชาธิปไตยไร้ผล

(๓) เสาหลักที่สาม: หลักนิติธรรม ซึ่งมีการถกเถียงกันมากถึงความหมายของคำนี้ แต่สิ่งที่เห็นได้ชัดคือ ความเกี่ยวโยงอย่างใกล้ชิดระหว่างหลักนิติธรรมและประชาธิปไตย คือ เมื่อกระบวนการทางการเมืองกำกับด้วยกฎหมายและกรอบระเบียบกฎเกณฑ์ ราษฎรก็จะสามารถพิจารณาได้ว่า รัฐบาลนั้นปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ และสามารถหาคำตอบต่อคำถามหลักๆ เช่น รัฐบาลปกครองตามหลักกฎหมายหรือไม่ หรือถือหลักว่าตนได้รับการยกเว้นจากกฎเกณฑ์ที่ไม่สะดวกบางข้อ ลำดับขั้นตอนการดำเนินงานของรัฐบาลคงเส้นคงวาและอยู่ภายใต้กฎหมายหรือไม่ หรือว่ารัฐบาลดำเนินการตามอำเภอใจ จับกุมผู้คนที่คัดค้านนโยบายของตน และลิดรอนเสรีภาพของบุคคลเหล่านั้น โดยไม่เคารพสิทธิที่พวกเขาพึงมีตามกฎหมาย เป็นต้น

(๔) เสาหลักที่สี่: เสรีภาพในการแสดงออก คือ สิ่งที่บุคคลสามารถกล่าว ตีพิมพ์ แจกจ่าย และพูดคุย เป็นสิ่งบ่งชี้ว่าระบบการเมืองเป็นประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใด สื่อมวลชนที่อิสระเสรีเป็น

ตัวชี้วัดในการแสดงออก ระบบอินเทอร์เน็ตที่ไม่ถูกเหยียบย่ำโดยการควบคุมของรัฐก็เป็นตัวชี้วัดอีกตัวหนึ่งเช่นกัน รัฐบาลไม่ว่าจะเป็นประชาธิปไตยหรือเป็นแบบอื่น น้อยรายนักที่มีความสัมพันธ์ที่สบายใจอย่างแท้จริงกับสื่อมวลชนเสรี แต่ไม่ว่าจะมีข้อเสียเพียงใด สื่อมวลชนเสรีซึ่งสนับสนุนโดยอินเทอร์เน็ตที่ไม่ถูกปิดกั้น เป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ในการให้ข้อมูลข่าวสารกับสาธารณะ โดยเป็นส่วนหนึ่งของประชาธิปไตยที่ทำงาน แม้ในสังคมที่มีประชาธิปไตยมานาน รัฐบาลก็ยังพยายามจัดการใช้สื่อเพื่อประโยชน์ของตน รัฐบาลมักพยายามขึ้นนำการตีข่าวเพื่อผลักดันวาระของตนและเงื้อมมืออำนาจของสื่ออิสระ เสรีภาพในการแสดงออกถือว่าสำคัญพอที่จะบรรจุในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ดังหัวข้อ ๑๙ ซึ่งระบุว่า “ทุกคนมีสิทธิอย่างเสรีในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก สิทธิดังกล่าวนี้รวมถึงเสรีภาพที่จะมีความคิดเห็นโดยปราศจากการแทรกแซง และเสรีภาพที่จะแสวงหา ได้รับ และถ่ายทอดข้อมูลข่าวสาร และความคิดผ่านสื่อใดๆ ก็ได้โดยไม่จำกัดพรมแดน”

(๕) เสาหลักที่ห้า: ความรับผิดชอบต่อสาธารณะและความโปร่งใส ซึ่งหมายความว่าสถาบันของรัฐและบุคคลในสถาบันเหล่านั้นต้องรับผิดชอบต่อการทำงานของตน รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อประชาชนที่เลือกรัฐบาลนั้นเข้ามา นอกจากนี้ ยังต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายตุลาการที่เป็นอิสระ หรือสถาบันที่เป็นกลางอื่นๆ ที่ตั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล การตัดสินใจใดๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องนโยบายด้านการเกษตร การกำหนดราคาน้ำมัน หรือบริการสาธารณสุข จะต้องไม่ทำไปเพื่อผลักดันวาระของกลุ่มผลประโยชน์เหนือกว่าผลประโยชน์สาธารณะ ในแก่นแท้ของความรับผิดชอบต่อสาธารณะและความโปร่งใสไม่มีวัตถุประสงค์เดียวกันคือ เพื่อคุ้มครองพลเมืองจากนโยบายที่หลงทาง หรือการตัดสินใจที่ให้ประโยชน์แก่คนก็คน แต่ทำให้คนจำนวนมากต้องเสียประโยชน์ เมื่อใดที่หลักการทั้งสองนี้สั่นคลอน ก็จะเป็นสัญญาณเตือนภัยว่า ธรรมชาติกำลังตกอยู่ในภาวะสุ่มเสี่ยง และกระบวนการประชาธิปไตยนั้นได้ชะงักงัน

(๖) เสาหลักที่หก: การกระจายอำนาจ ตั้งอยู่บนการใช้อำนาจทางการเมืองแก่ระดับท้องถิ่นหรือระดับจังหวัด ยิ่งรัฐบาลอยู่ใกล้ประชาชนที่ต้องปกครองมากเพียงใด รัฐบาลก็จะยิ่งตอบสนองต่อประชาชนได้มากเพียงนั้น ขณะเดียวกัน เพื่อให้ประชาธิปไตยที่มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสามารถทำงานได้ ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจในเรื่องของเงินสนับสนุน ทรัพยากรด้านอุปกรณ์สิ่งของ และบุคคล ตลอดจนขีดความสามารถของสถาบัน การกระจายกระบวนการทางการเมืองออกจากส่วนกลางก็เป็นอีกวิธีหนึ่งที่จะลดการรวมศูนย์อำนาจ อิทธิพลของกลุ่มพลังทางการเมือง พลเมืองจะมีความตื่นตัว สนใจ และพร้อมที่จะมีส่วนร่วมในประชาธิปไตยมากขึ้น เมื่อพวกเขามองเห็นเจ้าหน้าที่รัฐเป็นเหมือนเพื่อนบ้าน และเห็นว่าสิ่งที่เขามีส่วนได้ส่วนเสียเป็นเรื่องใกล้ตัว

(๗) เสาหลักที่เจ็ด: ประชาสังคม ถือว่าเป็นเสาหลักที่สำคัญที่สุด ประชาสังคมเป็นประชาสังคมที่แข็งขันจะเริ่มบทบาทของการมีส่วนร่วมตั้งแต่ระดับรากหญ้า เวทีชุมชน ชุมชน กลุ่มนักรณรงค์ เรื่องต่างๆ องค์การการกุศล สหกรณ์ สหภาพ กลุ่มนักคิด และสมาคม ล้วนจัดอยู่ภายใต้กรอบประชาสังคม กลุ่มเหล่านี้เป็นยานพาหนะในการมีส่วนร่วมที่จะนำไปสู่การมีประชาธิปไตยระดับรากหญ้าอย่าง

ยั่งยืน ความเข้มแข็งของประชาธิปไตยอาจวัดได้ โดยดูว่ามีประชาสังคมที่แท้จริงเพียงใด และพลเมืองมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะมากน้อยเพียงใด ประชาสังคมเป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญ สำหรับการถกเถียงด้วยสติปัญญาในเรื่องที่อยู่ในความสนใจของสาธารณะ

เสาหลักต่างๆ ของประชาธิปไตยที่กล่าวมานี้ เป็นสิ่งที่จำเป็นแต่ยังไม่เพียงพอ หากขาดผู้นำที่จะมาสร้าง และธำรงรักษาเสาหลักของประชาธิปไตยเหล่านี้ คุณสมบัติความเป็นผู้นำสำหรับประชาธิปไตยที่ยั่งยืน จะพบได้ในบุคคลที่ดำรงตนด้วยความซื่อสัตย์ โปร่งใส และรับผิดชอบในสิ่งที่ตนทำ เป็นบุคคลที่สามารถสร้างฉันทามติ มีใจที่เปิดกว้างและเป็นธรรม ยึดมั่นต่อความยุติธรรม และส่งเสริมประโยชน์สาธารณะ มีขันติธรรมรับฟังท่าทีของฝ่ายตรงข้าม แน่นนอนมักมีการพูดกันว่าประชาธิปไตยเป็นวิธีปกครองที่ยุงเหยิงวุ่นวาย และวิสัยมนุษย์ก็มีข้อบกพร่องมากมาย คำกล่าวทั้งสองคำนี้มีความจริงอยู่ แต่ขณะที่เรายอมรับข้อจำกัดของเราเอง เราก็ควรพยายามหลีกเลี่ยงข้อผิดพลาดในอดีต และมองไปสู่รุ่นผู้นำในภายภาคหน้าที่จะสามารถสานต่อ โดยเรียนรู้จากบทเรียนของการต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยของประชาชนคนธรรมดา

(๓.๕) ผู้นำต้องมีภาวะความเป็นผู้นำในเชิงความเชื่อมั่นศรัทธาต่อระบอบประชาธิปไตย

ผู้นำต้องมีภาวะความเป็นผู้นำในเชิงความเชื่อมั่นศรัทธาต่อระบอบประชาธิปไตย และตัวผู้นำก็ต้องมาจากระบวนการนั้นโดยชอบธรรม ซึ่งมีความสำคัญมาก เพราะประเทศอาจจะมีผู้นำที่มาจากระบอบประชาธิปไตย แต่ว่าอาจจะมาโดยมิชอบธรรม เช่น การซื้อเสียงมา โกงมา ทุจริตมา ที่ได้พิสูจน์ให้เห็นจากประสบการณ์/ประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา และคนเหล่านั้นก็ไม่สามารถนำไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยได้ เพราะเกิดจากตัวเองไม่ได้เป็นแบบอย่าง

ในทำนองเดียวกัน หลักความเป็นประชาธิปไตย ผู้นำต้องฟังเสียงประชาชนและต้องสนับสนุนประชาชน ตัวอย่างเช่น ตอนที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรีปัญหาเร่งด่วนเรื่องแรกก็คือเรื่องเศรษฐกิจ ที่เกิดวิกฤตทางการเงินโลก ผู้นำทำการฟื้นฟูอย่างเต็มที่ ซึ่งก็ทำได้ค่อนข้างเร็ว รวมไปถึงการเริ่มตอบสนองต่อประชาชนในกลุ่มต่างๆ เช่น กลุ่มเกษตรกร มีระบบประกันรายได้ และเริ่มวางระบบสวัสดิการ เป็นต้น นอกจากนั้น นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ พยายามสร้างบรรทัดฐานของการใช้อำนาจทางการเมือง แต่ก็ต้องยอมรับว่าหลายปัจจัยทำให้ความขัดแย้งสูงมาก เพราะฝ่ายตรงกันข้ามพยายามทำให้เกิดการปะทะ และก่อให้เกิดความรุนแรง ซึ่งผู้นำก็พยายามหลีกเลี่ยงอย่างถึงที่สุด แต่ก็มี ความจำเป็นที่จะต้องทำให้สังคมคืนสู่ความเป็นปกติสุขให้ได้

นอกจากนั้น ผู้นำต้องฟังเสียงของประชาชนเป็นหลัก พยายามแก้ปัญหาให้ประชาชน ให้เป็นที่พอใจเท่าที่จะทำได้ เมื่อเกิดปัญหาวิกฤตก็ต้องลงมือเองให้เห็นชัดๆ เช่น ในช่วงน้ำท่วม นายบรรหาร ศิลปอาชา อดีตนายกรัฐมนตรีได้ออกไปดูแลประชาชนด้วยตนเอง ไปฟังเสียงประชาชนเองว่ามีปัญหาอะไร การแก้ไขปัญหาก็เป็นไปอย่างรวดเร็ว จนกระทั่งถูกมองว่าเป็นการล้วงลูกในการทำงาน แต่ไม่ทำก็

ไม่ได้ ไม่เช่นนั้นประชาชนจะเสื่อมศรัทธาต่อการเมือง ดังนั้น ผู้นำทางการเมืองต้องยึดประชาชนเป็นหลักในการทำงาน และต้องทำให้ประชาชนมีความเชื่อถือด้วย โดยผู้นำต้องถามประชาชน พ่อค้า แม่ค้า ชาวไร่ ชาวนา คนสวน ชาวประมง ฯลฯ ประชาชนต้องการให้พัฒนาอย่างไร ถึงจะทำให้ประชาชนมีชีวิตที่ดีขึ้น ดังนั้น ผู้นำทางการเมืองต้องถามประชาชนว่า อย่างไหนดี อย่างไหนไม่ดี และประชาชนต้องการแบบไหน อย่างไร เป็นต้น

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับผู้นำต้องมีภาวะความเป็นผู้นำในเชิงความเชื่อมั่นศรัทธา ต่อระบอบประชาธิปไตย ผู้เขียนพบว่า ลิซิดี ซีรเวคิน (๒๕๔๙) กล่าวว่า นักการเมืองผู้นำนั้นต้องมีความผูกพันทางอุดมการณ์ (Ideological Commitment) โดยในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น เป็นกรรมวิธี (Means) เพื่อจุดมุ่งหมายบางอย่าง และขณะเดียวกันก็เป็นสิ่งที่มีเป้าหมายอันปลาย (End) ที่มีคุณค่าในตัวของมันเอง นักการเมืองที่ดีจึงเป็นนักการเมืองที่ปฏิบัติตามกรอบกติกาเพื่อรักษาไว้ซึ่งกระบวนการประชาธิปไตย โดยไม่ตะแบงละเมิด

นายอานันท์ ปันยารชุน (๒๕๔๑) อดีตนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวเกี่ยวกับผู้นำไว้ว่า ผู้นำที่ดีคือผู้ที่ผู้อื่นอยากเดินตาม นั่นหมายถึงว่า ลักษณะการเป็นผู้นำนั้นไม่ได้มาจากตัวเอง หรือตั้งตัวเอง แต่ต้องมีคนอื่นที่เขารู้สึกว่าเป็นผู้นำ โดยเกิดจากความศรัทธาในตัวเรา การที่จะสร้างความศรัทธาได้นั้นจะต้องเกิดจากพฤติกรรม การดำเนินชีวิต และสิ่งที่ผู้นำนั้นสร้างสรรค์มาเป็นเวลาช้านาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของคำพูด พฤติกรรมหรือการกระทำใดๆ ซึ่งอยู่บนมูลฐานของคุณธรรมและจริยธรรม การที่เป็นผู้นำได้และเป็นผู้ที่น่าที่ยั่งยืน สิ่งที่เขาไม่ได้ก็คือ ความรู้สึกผิด ความรู้สึกชอบ รู้สึกควรไม่ควร โดยสิ่งที่ควบคุมการกระทำของตนนั้น ก็คือ คุณธรรมและจริยธรรม

นอกจากผู้นำต้องมีคุณธรรมและจริยธรรมแล้ว นายอานันท์ ปันยารชุน (๒๕๔๑) ยังได้กล่าวเพิ่มเติมว่า บุคคลที่ก้าวสู่ความเป็น “ผู้นำ” ในสังคมไทย ยังจำเป็นต้องประกอบด้วยคุณสมบัติอื่นๆ อีก องค์ประกอบของผู้นำนั้น หากพิจารณาจะพบว่า ผู้นำจะต้องเป็นผู้ที่สามารถทำให้ผู้อื่นคล้อยตาม เพราะมีศรัทธาต่อคนคนนั้น การพูดให้คนอื่นเข้าใจก็เป็นเรื่องสำคัญ การสื่อสารที่ชัดเจน แจ่ม-แจ้งเป็นสิ่งสำคัญในการสื่อความหมายให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน อีกทั้งลักษณะของผู้นำยังต้องมีความสังเกต มีความเชื่อมั่นให้เห็นว่าจะทำอะไรต้องมีหลักการเพราะเราอยู่ในสุญญากาศไม่ได้ จำเป็นต้องมีกรอบอะไรบางอย่างที่เข้ามาคุ้มครองป้องกันสิ่งที่เราหวงแหน เช่น ความเชื่อมั่นในเรื่องของสิทธิมนุษยชน และการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นต้น ประการถัดมาก็คือ ผู้นำต้องมีวิสัยทัศน์ เพราะถ้ามีแต่หาเช้ากินค่ำ เมาไปวันๆ แต่ละวันจัดการแต่ปัญหาเฉพาะหน้าก็ยากจะดูแลตนเอง ในอนาคตผู้นำจะต้องมีระบบของการคิด และการบริหาร นอกจากนั้นแล้ว การชวนขวนขวายหาความรู้ใส่ตัวเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญมาก ใครหยุดเมื่อไหร่คนอื่นก็ขึ้นหน้า เมื่อโลกเปลี่ยนไปเรื่อยๆ ความสามารถของคนเราที่จะติดตามเหตุการณ์ให้เท่าทันโลกและทันต่อความคิด ความรู้สึกและสามัญสำนึกของคู่แข่งชั้น คือ สิ่งสำคัญที่สุดในยุคสมัยนี้ บทบาทของผู้นำคือต้อง “นำ” ไม่ใช่ “จัดการ” ต้องกระตุ้นคนให้ทำด้วยความรู้สึกอยากทำ อดีตประธานาธิบดีไอเซนฮาวร์ เคยกล่าวว่า “ผู้นำที่ดี (Good Leader) คือ เราอยาก

ให้ลูกน้องทำอะไร เมื่อลูกน้องเริ่มทำในสิ่งนั้นก็เพราะเขาอยากทำดีหรือไม่ดีก็ทำ เพราะเป็นความคิดที่เขาคิดมันขึ้นมาเอง”

ในทำนองเดียวกัน ภัทรชมน รัตนางกูร (๒๕๕๒) กล่าวว่า ค่านิยมและจิตวิญญาณความเป็นประชาธิปไตย (The Democratic Ethos): ค่านิยมที่ได้รับการอบรมตั้งแต่ครอบครัว สถาบัน การศึกษา และทางสังคม ให้มีความเชื่อและศรัทธาในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย มีพฤติกรรมที่เป็นประชาธิปไตย มองคนอื่นด้วยสายตาที่เสมอภาค ทั้งหมดนี้ถือได้ว่าเป็นการพัฒนาจิต-วิญญาณประชาธิปไตย ซึ่งเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของการพัฒนาและธำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตย

ผู้นำภายใต้ระบบการเมืองแบบเปิดจะยึดหลักการที่อับราฮัม ลินคอล์น ได้กล่าวไว้คือ ประชาธิปไตยเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ผู้นำทางการเมืองมาจากประชาชนจึงต้องทำเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ เพราะอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ผู้นำมีโอกาสบริหารประเทศก็โดยการยินยอมของประชาชน เป็นสัญญาประชาคม (Social Contract) เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของมวลชนส่วนใหญ่ (General Will) (ลิขิต วีระเวทิน, ๒๕๔๘)

จากการที่ผู้นำทางการเมืองเป็นที่จับตาจากสาธารณะชนไม่ว่าจะเป็นการแสดงออกโดยการใช้ อำนาจ การพูดจา การกระทำทุกสิ่งทุกอย่าง พฤติกรรมจึงถือเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องควบคุม ดังนั้น การควบคุมพฤติกรรมของผู้นำทางการเมืองให้ประสบผลสำเร็จจึงจำเป็นต้องสร้างสำนักหรือมโนธรรมแห่งความรู้สึกผิดชอบชั่วดี โดยให้เกิดความรู้สึกละอายหากจะทำในสิ่งไม่ถูกไม่ควร หรือเรียกอีกนัยหนึ่งว่า “คุณธรรมและจริยธรรม” ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการดำเนินบทบาทหน้าที่ของการเป็นผู้นำทางการเมืองที่ดี หากผู้นำทางการเมืองขาดซึ่งคุณธรรมและจริยธรรมย่อมทำให้ผู้นำทางการเมืองนั้น ขาดความชอบธรรม โดยคุณธรรมและจริยธรรมเป็นสิ่งที่ผู้นำทางการเมืองต้องยึดถือและพึงปฏิบัติ (ภัทรชมน รัตนางกูร, ๒๕๕๒) ได้แก่

(๑) หลักนิติธรรม (The Rule of Law): การใช้กฎหมายในการบริหารประเทศ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้ต้องผ่านกระบวนการร่างกฎหมายอย่างถูกต้อง และหลักของกฎหมายนั้นต้องเป็นกฎหมายที่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพและอำนาจอธิปไตยของประชาชน โดยกระบวนการยุติธรรมจะต้องเป็นไปตามครรลองหลักนิติธรรม

(๒) ความอดทนอดกลั้น (Tolerance) ความใจกว้าง (Open-Mindedness) และความมีน้ำใจนักกีฬา (Sporting Spirit): ทั้งหมดนี้เป็นหัวใจสำคัญของสังคมประชาธิปไตย เพราะในสังคมประชาธิปไตยนั้นต้องยอมรับความแตกต่างทั้งในด้านเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และขนบธรรมเนียมประเพณี

(๓) ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย การกระทำอันใดก็ตามต้องคำนึงถึงหลักการใหญ่ๆ ดังต่อไปนี้ คือ ความถูกต้องตามกฎหมาย (Legality) ความชอบธรรมทางการเมือง (Legitimacy) ความถูกต้องเหมาะสม (Decency) และความน่าเชื่อถือ (Credibility): การมุ่งเน้นไปที่ตัว

บทกฎหมายตามลายลักษณ์อักษรแต่เพียงอย่างเดียวเป็นสิ่งที่ไม่พอเพียง การกระทำอันใดที่ไม่เหมาะสม แม้จะถูกตั้งตามกฎหมายก็ขาดความชอบธรรมทางการเมือง อันจะส่งผลถึงความน่าเชื่อถือของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในที่สุด

(๔) การบริหารบ้านเมืองจะต้องอิงหลักธรรมาภิบาล (Good Governance): ความชอบธรรมทางการเมือง (Legitimacy) ความโปร่งใส (Transparency) การมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) ความรับผิดชอบเปิดให้ไล่เบี้ยได้ (Accountability) และความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) ซึ่งหมายถึงการกระทำนั้นต้องส่งผลในทางบวกทั้งในแง่ผลได้ (Output) และผลลัพธ์ (Outcome)

(๕) อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Popular Sovereignty): ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย คือ ระบบที่ประชาชนมีอำนาจอธิปไตย และมอบหมายให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่แทนตน การเลือกตั้งจึงเป็นการแสดงออกถึงสิทธิและอำนาจของประชาชน

(๖) สิทธิเสรีภาพ (Rights and Freedom): เป็นหัวใจสำคัญของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ผู้ดำรงตำแหน่งบริหารและข้าราชการประจำที่มีอำนาจตามกฎหมาย จะต้องยึดถือตัวบทกฎหมายอย่างเคร่งครัด ไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพราะถ้ามีการกระทำความผิดก็เท่ากับละเมิดเจ้าของอำนาจอธิปไตย

(๗) ความเสมอภาค (Equality): ความเสมอภาคหมายความว่าความเสมอภาคทางการเมือง และความเสมอภาคทางกฎหมาย (Equality before the Law) ความเสมอภาคภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยถือว่าทุกคนเสมอภาคเท่ากันหมด

(๘) ค่านิยมและจิตวิญญาณความเป็นประชาธิปไตย (The Democratic Ethos): ค่านิยมที่ได้รับการอบรมตั้งแต่ครอบครัว สถาบันการศึกษา และทางสังคม ให้มีความเชื่อและศรัทธาในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย มีพฤติกรรมที่เป็นประชาธิปไตย มองคนอื่นด้วยสายตาที่เสมอภาคทั้งหมดนี้ถือได้ว่าเป็นการพัฒนาจิตวิญญาณประชาธิปไตย ซึ่งเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของการพัฒนาและธำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตย

(๙) ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย คือ กรรมวิธี (Means) เพื่อเป้าหมายทางการเมืองในขณะเดียวกัน ระบอบประชาธิปไตยก็เป็นเป้าหมายอันสูงส่ง (Noble End) ในตัวเอง: ประชาธิปไตยจึงเป็นทั้งกรรมวิธี (Means) และเป้าหมาย (End) ในตัวเอง ทั้งสองส่วนนี้ต้องไปด้วยกัน

(๑๐) ผู้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงทั้งในนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ จะต้องตระหนักว่าตนเป็นผู้ซึ่งได้รับอาณัติจากประชาชน ดังนั้น ผลประโยชน์สูงสุดจะต้องเป็นผลประโยชน์ที่เอื้ออำนวยต่อประชาชนโดยรวม การกระทำอันใดที่ขัดต่อผลประโยชน์ของประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยการนั้นย่อมไม่ถูกต้อง

(๑๑) ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงทั้งในนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ จำเป็นอย่างยิ่งและต้องยึดถือหลักจริยธรรมทางการเมือง รวมตลอดทั้งมารยาททางการเมือง: โดยจะต้องกระทำหน้าที่

อย่างซื่อสัตย์สุจริต คำนึงถึงผลดีผลเสียที่จะเกิดต่อประชาชน ชชาติ และบ้านเมือง เสียสละความสุขส่วนตัวเพื่อส่วนรวม เพราะงานการเมืองเป็นงานอาสาสมัครที่ได้รับ

(๑๒) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารระดับสูงที่สามารถนำประเทศชาติและสังคมไปสู่ความเจริญ หรือไปสู่ความเสียหายในด้านต่างๆ ทั้งในแง่การเมือง สังคม เศรษฐกิจ อุดมการณ์ ศรัทธาและความเชื่อในระบบ ฯลฯ ต้องเป็นบุคคลที่เปี่ยมด้วยคุณสมบัติอันได้แก่ การมีอุดมการณ์ทางการเมือง (Political Ideology) การมีจริยธรรมทางการเมือง (Political Ethics) การมีความรู้ทางการเมือง (Political Knowledge) การมีประสาทสัมผัสทางการเมือง (Political Sense) และการเข้าใจอารมณ์ทางการเมือง (Political Mood) ของประชาชนอย่างถูกต้อง

นายอานันท์ ปันยารชุน (๒๕๕๙) อดีตนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวปาฐกถาประจำปี ในหัวข้อ “อานันท์ ปันยารชุน ไม่คาดหวังเห็นประชาธิปไตยที่แท้จริงในวัยตัวเอง” ซึ่งจัดโดยสมาคมผู้สื่อข่าวต่างประเทศแห่งประเทศไทย (เอฟชีซีที) ที่โรงแรมอินเตอร์คอนติเนนตัล ในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๙ ที่ผ่านมามีว่า “ตนไม่คาดหวังจะได้เห็นประชาธิปไตยที่แท้จริงเกิดขึ้นในไทยในช่วงอายุของตน โดยยอมรับว่า จะต้องให้เวลากับกระบวนการประชาธิปไตย เพราะรัฐธรรมนูญไม่ใช่สิ่งที่จะแก้ปัญหาได้ทุกประการ” ทั้งนี้ นายอานันท์ ปันยารชุน ได้ระบุตอนหนึ่งว่า “แม้รัฐบาลของเขาจะจัดตั้งขึ้นหลังจากการรัฐประหาร และไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่สิ่งที่ทำให้รัฐบาลของเขาแตกต่างจากรัฐบาลที่มาจากรัฐประหารอื่นๆ ก็คือ การสร้างความเชื่อมั่นและการยอมรับจากประชาชน อย่างไรก็ตาม ตนไม่ต้องการเปรียบเทียบรัฐบาลตัวเองกับรัฐบาลอื่น แต่สิ่งที่สำคัญคือ การสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนให้ได้ ไม่ว่าคุณจะทำหน้าที่ในฐานะผู้บริหารบริษัทหรือผู้บริหารประเทศ ไม่ว่ารัฐบาลประชาธิปไตยหรือรัฐบาลที่มาโดยแนวทางอื่น ล้วนต้องผ่านความท้าทายในการสร้างความเห็นพ้องจากคนในสังคมทั้งสิ้น นอกจากนี้ การจะผ่านวิกฤตไปได้นั้นต้องอาศัยความเป็นผู้นำทางการเมืองที่ถูกต้อง และการแก้ปัญหาทางการเมืองไม่สามารถเกิดได้ในภาวะหรือภายใต้จิตสำนึกอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ที่คนมองทุกอย่างเป็นขาว-ดำอย่างสุดขั้ว แต่ควรมองปัจจัยต่างๆ ตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น”

ในทำนองเดียวกัน นายวิชณุ เครืองาม (๒๕๕๔) ได้กล่าวเกี่ยวกับนายอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรีว่า การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีทั้ง ๒ วาระของนายอานันท์ ปันยารชุน แม้ว่าจะมาโดยอุบัติเหตุ แต่การที่นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์ (Vision) ชัดเจนว่าจะยึดมั่นในหลักการและวิธีการทำงานแบบโปร่งใส (Transparency) ตรวจสอบได้ (Accountability) ทำให้การบริหารประเทศของรัฐบาลมียุทธศาสตร์ (Strategy) และมีการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายความสำเร็จของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน จึงมีจุดเริ่มต้นมาจากการเลือกใช้คน กล่าวคือ ครม.ของนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นคนมีภาพลักษณ์ดี ฝีมือดี ฐานะและจ้างงานได้ทันทีเป็นส่วนใหญ่ นายอานันท์ ปันยารชุน ได้นำหลักการทูตและหลักการบริหารธุรกิจมาใช้ในการกระจ่ายงาน มอบอำนาจความรับผิดชอบและการตัดสินใจให้รองนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้นำจะทำหน้าที่เป็นผู้ติดตามงานเพื่อรู้ความ

เป็นไปของเรื่องที่อยู่ในขั้นตอนต่างๆ ทั้งหมด สไตล์ของท่านคือ พูดสั้น เอาแต่ประเด็น ตรงไปตรงมา ไม่กลัวการโต้แย้ง กล้าเผชิญปัญหา กล้าตัดสินใจ และมียุทธวิธีที่แนบคาย

(๓.๖) ผู้นำต้องมีความรอบรู้และประสบการณ์

ผู้นำต้องมีความรู้ความสามารถที่จะนำพาประเทศไปสู่ความสำเร็จของประเทศชาติได้คือ ผู้นำที่มีความรอบรู้และประสบการณ์พอสมควร นอกจากนั้น ผู้นำต้องสามารถแก้ปัญหาได้และสามารถนำพาประเทศพ้นภาวะวิกฤตได้ไม่ว่าสถานการณ์เป็นอย่างไร โดยผู้นำต้องยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับผู้นำต้องมีความรอบรู้และประสบการณ์ ผู้เขียนพบว่า ในระบอบประชาธิปไตยนั้น ถือว่าอำนาจเป็นของประชาชน ผู้นำเป็นเพียงบุคคลที่ได้รับเลือกจากประชาชนส่วนใหญ่ให้เข้ามาบริหารประเทศ เพื่อประโยชน์สุขส่วนรวมของประเทศชาติ เพื่อจุดมุ่งหมายคือ ประโยชน์ส่วนรวมของคนในชาติ ผู้นำที่ดีจึงต้องเป็นคนที่มีทั้งคุณธรรม จริยธรรม มีความสามารถ มีวิสัยทัศน์มองการณ์ไกล สื่อสาร โน้มน้าวใจคนได้ดี มีจิตสำนึกทำเพื่อส่วนรวม และที่สำคัญต้องแสดงบทบาทของผู้นำได้อย่างถูกกาลเทศะ เพราะผู้นำทางการเมือง คือ บุคคลที่มีตำแหน่งเกี่ยวข้องกับใช้อำนาจหน้าที่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นบุคคลที่มีอำนาจ และมีอิทธิพลในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอย่างมาก

นายอานันท์ ปันยารชุน (๒๕๔๐ อ้างถึงใน วาโร เฟ็งสวัสต์, ๒๕๔๙) ได้ให้ความหมายของภาวะผู้นำว่า ภาวะผู้นำหากมีในบุคคลใดแล้วจะทำให้ผู้อื่นอยากทำตามโดยสมัครใจ ไม่จำเป็นต้องสั่งการ เพราะความเป็นผู้นำไม่ได้มาจากการอุปโลกน์หรือแต่งตั้งตนเอง แต่ต้องเกิดจากการที่มีคนอื่นที่เขารู้สึกว่า เราเป็นผู้นำ ดังนั้น คุณสมบัติของภาวะผู้นำที่ยั่งยืน ได้แก่ ความรู้สึกรับผิดชอบ รู้ควรไม่ควร โดยมีคุณธรรมจริยธรรมเป็นเครื่องควบคุมผู้นำ ความสามารถทำให้คนอื่นคล้อยตาม ความสามารถในการสื่อสารให้คนอื่นเข้าใจ แต่ต้องพูดในสิ่งที่จริง ความเป็นผู้ยึดมั่นในหลักการ มีระบบการคิดและการบริหารที่มีวิสัยทัศน์ จะต้องคิดแบบที่ละก้าวแต่ต้องคิดครบทั้งกระบวนการและรู้จักคาดคะเน รู้จักหาความรู้และพึ่งพาความรู้ทางวิชาการอย่างแท้จริง

นายอานันท์ ปันยารชุน (๒๕๔๑) ยังได้กล่าวเพิ่มเติมว่า บุคคลที่ก้าวสู่ความเป็น “ผู้นำ” ในสังคมไทย ยังจำเป็นต้องประกอบด้วยคุณสมบัติอื่นๆ อีก องค์ประกอบของผู้นำนั้น หากพิจารณาจะพบว่า ผู้นำจะต้องเป็นผู้ที่สามารถทำให้ผู้อื่นคล้อยตาม เพราะมีศรัทธาต่อคนคนนั้น การพูดให้คนอื่นเข้าใจก็เป็นเรื่องสำคัญ การสื่อสารที่ชัดเจน แจ่มแจ้งเป็นสิ่งสำคัญในการสื่อความหมายให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน อีกทั้งลักษณะของผู้นำยังต้องมีความสังเกต มีความเชื่อมั่นให้เห็นว่าจะทำอะไรต้องมีหลักการเพราะเราอยู่ในสุญญากาศไม่ได้ จำเป็นต้องมีกรอบอะไรบางอย่างที่เข้ามาคุ้มครองป้องกันสิ่งที่เราหวงแหน เช่น ความเชื่อมั่นในเรื่องของสิทธิมนุษยชน การปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นต้น ประการถัดมาก็คือ ผู้นำต้องมีวิสัยทัศน์ เพราะถ้ามีแล้วแต่หาเข้ากินคำ เมาไปวันๆ แต่ละวันจัดการแต่ปัญหาเฉพาะหน้าก็ยากจะดูแลตนเอง ในอนาคตผู้นำจะต้องมีระบบของการคิด และการบริหาร

นอกจากนั้นแล้ว การชวนขวหาความรู้ใส่ตัวเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญมาก ใครหยุดเมื่อไหร่คนอื่นก็ขึ้นหน้า เมื่อโลกเปลี่ยนไปเรื่อยๆ ความสามารถของคนเราที่จะติดตามเหตุการณ์ให้เท่าทันโลกและทันต่อความคิด ความรู้สึกและสามัญสำนึกของคู่แข่งกัน คือ สิ่งสำคัญที่สุดในยุคสมัยนี้ บทบาทของผู้นำคือต้อง “นำ” ไม่ใช่ “จัดการ” ต้องกระตุ้นคนให้ทำด้วยความรู้สึกอยากทำ อดีตประธานาธิบดีไอเซนฮาวร์เคยกล่าวว่า “ผู้นำที่ดี (Good Leader) คือ เราอยากให้ลูกน้องทำอะไร เมื่อลูกน้องเริ่มทำในสิ่งนั้นก็เพราะเขาอยากทำดีหรือไม่ดีก็ทำ เพราะเป็นความคิดที่เขาคิดมันขึ้นมาเอง

นายชวน หลีกภัย (๒๕๕๘) กล่าวว่า คุณสมบัติที่สำคัญอีกประการของการเป็นผู้นำ คือ การเป็นผู้นำที่มีความรู้ แม้ว่าไม่มีความรู้ทางด้านนั้นโดยตรง แต่ผู้นำต้องเฝ้าแสวงหาความรู้ และต้องมีการส่งเสริมคนดีให้ได้เป็นผู้นำ ดังพระบรมราโชวาทพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชฯ ในพิธีเปิดงานชุมนุมลูกเสือแห่งชาติ ค่ายลูกเสือวชิราวุธ จังหวัดชลบุรี ในวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๑๒ ความว่า “ในบ้านเมืองนั้น มีทั้งคนดีและคนไม่ดี ไม่มีใครที่จะทำให้ทุกคนเป็นคนดีได้ทั้งหมด การทำให้บ้านเมืองมีความปกติสุขเรียบร้อย จึงมิใช่การทำให้ทุกคนเป็นคนดี หากแต่อยู่ที่การส่งเสริมคนดีให้คนดีปกครองบ้านเมือง และควบคุมคนไม่ดีไม่ให้มีอำนาจ ไม่ให้ก่อความเดือดร้อนวุ่นวายได้”

ภัทรชมน รัตนางกูร (๒๕๕๒) ได้เสนอแนวคิดที่ว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารระดับสูงที่สามารถนำประเทศชาติและสังคมไปสู่ความเจริญ หรือไปสู่ความเสียหายในด้านต่างๆ ทั้งในแง่การเมือง สังคม เศรษฐกิจ อุดมการณ์ ศรัทธาและความเชื่อในระบบ ฯลฯ ต้องเป็นบุคคลที่เปี่ยมด้วยคุณสมบัติอันได้แก่ การมีอุดมการณ์ทางการเมือง (Political Ideology) การมีจริยธรรมทางการเมือง (Political Ethics) การมีความรู้ทางการเมือง (Political Knowledge) การมีประสาทสัมผัสทางการเมือง (Political Sense) และการเข้าใจอารมณ์ทางการเมือง (Political Mood) ของประชาชนอย่างถูกต้อง

ในขณะที่ Kouzes & Posner (๒๐๑๒) ได้ทำวิจัยเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้นำที่ลูกน้องเลื่อมใสในตอนต้นทศวรรษ ๑๙๘๐ โดยการสำรวจผู้บริหารหลายพันคนทั้งจากหน่วยงานของภาครัฐและเอกชน คณะผู้วิจัยได้ตั้งคำถามแบบปลายเปิดว่า “อะไรคือคุณค่า (ลักษณะส่วนบุคคลหรือคุณลักษณะ) ที่คุณมองหาและเลื่อมใสในตัวหัวหน้าของคุณ?” ในการตอบคำถามนี้ บรรดาผู้บริหารได้ให้คำตอบถึง ๒๕๕ คำตอบที่ไม่ซ้ำกัน คณะผู้วิจัยได้วิเคราะห์เนื้อหาสาระโดยการจำแนกออกหลายกลุ่มจนเหลือเพียง ๑๕ หมวดหมู่ และในการศึกษาครั้งหลังได้จับมารวมกันใหม่จนเหลือ ๗ หมวดหมู่

จากผลการสำรวจ คณะผู้วิจัยสรุปว่า ผลลัพธ์ยังคงเหมือนเดิมตลอดระยะเวลาของการสำรวจ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า บุคคลผู้หนึ่งจะต้องผ่านการทดสอบหลายครั้ง ก่อนที่บุคคลอื่นจะเต็มใจยกตำแหน่ง “ผู้นำ” ให้ นอกจากนี้ ผลการศึกษาและความสัมพันธ์ของคุณลักษณะของผู้นำที่มีต่อข้อพึงปฏิบัติขั้นพื้นฐาน ๔ ประการของผู้นำ ดังนั้น คนส่วนใหญ่จะเลื่อมใสและยินดีตามผู้นำที่มีคุณลักษณะดังนี้ (๑) ความซื่อสัตย์ (๒) เล็งเห็นการณ์ไกล (๓) การมีแรงดลใจ และ (๔) ความสามารถ ตามลำดับ กล่าวคือ ความสามารถ จากผลของการสำรวจอธิบายได้ว่า ก่อนที่ผู้ใต้บังคับบัญชาจะให้ความร่วมมือกับ

ใครสักคนหนึ่ง คนเหล่านั้นต้องเชื่อว่า บุคคลผู้นั้นมีความสามารถที่จะนำลูกน้องไปสู่จุดหมายที่กำลังจะเดินไป ซึ่งต้องมองดูผู้นำในฐานะที่เป็นคนมีความสามารถและมีประสิทธิภาพ แต่ถ้าผู้ใต้บังคับ-บัญชาไม่แน่ใจในความสามารถของผู้นำ ผู้ใต้บังคับบัญชาก็อาจจะไม่ให้ความร่วมมือในการมุ่งสู่เป้าหมายนั้น

ในระบอบประชาธิปไตยนั้น ถือว่าอำนาจเป็นของประชาชน ผู้นำเป็นเพียงบุคคลที่ได้รับเลือกจากประชาชนส่วนใหญ่ให้เข้ามาบริหารประเทศ เพื่อประโยชน์สุขส่วนรวมของประเทศชาติ เพื่อจุดมุ่งหมายคือ ประโยชน์ส่วนรวมของคนในชาติ ผู้นำที่ดีจึงต้องเป็นคนที่มีความซื่อสัตย์ จริยธรรม มีความสามารถ มีวิสัยทัศน์มองการณ์ไกล สื่อสาร โน้มน้าวใจคนได้ดี มีจิตสำนึกทำเพื่อส่วนรวม และที่สำคัญต้องแสดงบทบาทของผู้นำได้อย่างถูกกาลเทศะ เพราะผู้นำทางการเมือง คือ บุคคลที่มีตำแหน่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นบุคคลที่มีอำนาจ และมีอิทธิพลในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอย่างมาก

ผู้นำทางการเมือง (Political Leaders) คือ บุคคลที่ถือครองตำแหน่งที่เด่นที่สุด โดยเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นบุคคลที่มีอำนาจและอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอย่างแท้จริง ความเป็นผู้นำทางการเมืองย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ ซึ่งสถานการณ์เป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้ความเป็นผู้นำของแต่ละคนเปลี่ยนไป ผู้นำได้รับการยอมรับต่างกันตามเวลา ดังนั้น ความเป็นผู้นำมิใช่จะดำรงอยู่ได้ตลอดเวลา เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนไป ผู้นำที่มีลักษณะอีกอย่างหนึ่งย่อมเป็นที่พึงประสงค์ การเมืองของแต่ละประเทศจะมีความผันผวนไปตามสภาพแวดล้อม ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม สภาพภูมิศาสตร์ และอิทธิพลของผู้นำในแต่ละประเทศ ซึ่งผู้นำประเทศบางคนจะนำหลักการทางด้านรัฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อตนเอง ครอบครัว หรือพวกพ้องบริวาร หรืออาจจะเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชนก็ได้ ในระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าอำนาจเป็นของประชาชน ผู้นำเป็นเพียงบุคคลที่ประชาชนส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันว่ามีความเหมาะสมที่จะเข้ามาบริหารประเทศเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่

ในทำนองเดียวกัน Horie (๒๐๑๕) ได้กล่าวเกี่ยวกับบทบาทที่สำคัญของผู้นำทางการเมืองว่า ผู้นำทางการเมืองต้องมีการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าอยู่ตลอดเวลา โจทย์ที่สำคัญของผู้นำทางการเมือง คือ การแก้ปัญหาที่สถานการณ์มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา อีกทั้งวิธีการในการแก้ปัญหาบางครั้งก็ไม่สามารถใช้วิธีการตามหนทางที่เคยปฏิบัติได้ ดังนั้น ผู้นำทางการเมืองจำเป็นต้องมีการคิดนอกกรอบ แต่ต้องปฏิบัติภายใต้กรอบของกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาให้ทันกับเวลาและสถานการณ์ นอกจากนั้น ผู้นำทางการเมืองยังจำเป็นต้องมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลและชัดเจน มีความมุ่งมั่นในการทำงาน มีความคิดสร้างสรรค์ มีความซื่อสัตย์ และมีภาวะผู้นำที่สามารถตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๓.๗) ผู้นำควรมีแนวคิดในการนำ

ผู้เขียนมีความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นนี้ว่า รูปแบบของผู้นำทางการเมืองไทยที่พึงประสงค์นั้น ผู้นำต้องมีแนวความคิดในการนำ ต้องมีเป้าหมายในการนำว่า จะพาประเทศไปในทิศทางใด แต่ต้องเป็นผู้นำที่มีความเข้าใจในทุกด้านของประเทศ คือ ผู้นำต้องเข้าใจในอดีต ทั้งประวัติศาสตร์ความเป็นมา รู้ปัจจุบันว่าเรายืนอยู่ ณ จุดไหน เผชิญกับปัญหาอะไร แล้วก็มองไปไกลในอนาคตว่าจะพาประเทศไปทางไหน จะพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยไทยอย่างไร ถึงแม้ว่า เรายังอยากจะมีมองคำว่า ประชาธิปไตยในแต่ละประเทศนั้นต้องมีลักษณะเฉพาะสังคม แต่ก็ต้องมีมาตรฐานขั้นต่ำระดับสากลที่จะทำให้โลกมองว่า ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตยหรือไม่เป็นประชาธิปไตย ผู้นำก็ต้องมองว่าจะต้องทำอย่างไรเพื่อจะส่งเสริมให้ประชาธิปไตยไทยมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับผู้นำ (Leader) ผู้เขียนพบว่า นักทฤษฎีองค์การต่างให้คำจำกัดความของคำว่าผู้นำในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่มีความสามารถในการชักจูงหรือชักนำบุคคลอื่นให้ปฏิบัติตามที่ต้องการ โดยบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (McFarland ๑๙๗๙; Yukl, ๑๙๘๙ และ House & Howell, ๑๙๙๒) ในขณะที่ Bennis & Nanus (๑๙๘๕) กล่าวว่า ผู้นำ คือ บุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการเสริม สร้างความคิดสร้างสรรค์ ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในสังคม ผู้นำเป็นผู้ที่จะนำกลุ่มให้พ้นจากความทุกข์ยาก ขจัดปัญหา ขจัดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในกลุ่ม และฟันฝ่าอุปสรรคต่างๆ จนสามารถบรรลุตามเป้าหมายของสังคมที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากนั้น ผู้นำยังหมายถึงความรวมถึง บุคคลที่ก่อให้เกิดความมั่นคง และช่วยเหลือบุคคลต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกลุ่ม หรือผู้นำเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ มีความคิดริเริ่ม ความเป็นอิสระ กล้าหาญในการตัดสินใจ มีแรงกระตุ้น มีความกระตือรือร้นสูง และมีความยืดหยุ่น ในขณะที่ Yukl (๑๙๙๔) ยังได้กล่าวเกี่ยวกับผู้นำเพิ่มเติมว่า คือ ผู้ที่มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือการคิดค้นสิ่งใหม่ๆ เพื่อทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนได้รับความร่วมมือจากบุคคลอื่นในการปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จตามที่ผู้นำต้องการ

Trewatha & Newport (๑๙๘๒) ได้ให้ความหมายของคำว่า ภาวะผู้นำทางการบริหาร หมายถึง กระบวนการของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ที่ผู้นำพยายามใช้อิทธิพลต่อพฤติกรรมของผู้อื่น เพื่อนำพฤติกรรมองค์การให้เป็นไปในทิศทางที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยภาวะผู้นำเป็นปัจจัยที่มีพลวัตหรือเปลี่ยนแปลงมากที่สุดปัจจัยหนึ่งขององค์การ เพราะว่าในบางครั้งความมีภาวะผู้นำสามารถกระตุ้นให้ผู้ตามทำงานให้ได้ผลผลิตสูงสุด ในทางกลับกัน บางครั้งความขาดภาวะผู้นำจะเป็นตัวทำลายความแข็งแกร่งขององค์การ และอาจส่งผลกระทบต่อความอยู่รอดขององค์การ

นายชวน หลีกภัย (๒๕๕๘) กล่าวว่า การเป็นผู้นำในการตัดสินใจต่างๆ ไม่มีใครเห็นด้วยร้อยเปอร์เซ็นต์ ยิ่งในระบอบประชาธิปไตยการได้รับความเห็นด้วยอย่างเป็นเอกฉันท์ยิ่งเป็นไปได้ แต่ผู้นำก็

จำเป็นต้องตัดสินใจที่อิงกับผลประโยชน์ส่วนรวม โดยการตัดสินใจดังกล่าวต้องอยู่บนฐานของข้อมูลตามความเป็นจริง และข้อมูลทางประวัติศาสตร์ เพื่อเป็นหลักในการตัดสินใจ ท่านเน้นเรื่องความสำคัญของประวัติศาสตร์ เพราะท่านอ่านประวัติศาสตร์ย้อนหลังเพื่อนำมาใช้ในการบริหารและตัดสินใจในการบริหารงาน ท่านยกตัวอย่างที่สำคัญ สมัยที่ท่านดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมีการตัดสินใจซื้อก๊าซจากพม่า และมีคนต่อต้านจำนวนมาก เพราะกลัวจะส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม แต่ผลการตัดสินใจในวันนั้นก็ออกมาด้วยดี โดยผู้เชี่ยวชาญด้านพลังงานก็ได้ยืนยันว่า การซื้อก๊าซจากพม่าส่งผลดีต่อประเทศไทยในปัจจุบันอย่างมาก ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการเป็นผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ของท่านชวน หลีกภัย รวมถึงความท้าทายในการตัดสินใจของผู้นำนั่นเอง

ภาวะผู้นำโดยทั่วไปจะเกี่ยวกับการดำเนินการในเรื่องที่สำคัญๆ เช่น การกำหนดวิสัยทัศน์ การนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงในกิจกรรมที่สำคัญๆ การโน้มน้าวและการชักชวนให้บุคคลปฏิบัติตามที่ผู้นำต้องการ และการจัดการเกี่ยวกับปัญหาสภาพแวดล้อมภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อการทำงาน (House & Aditya, ๑๙๙๗) หรือภาวะผู้นำ หมายถึง อิทธิพลของความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ตาม ผู้ซึ่งตั้งใจที่จะเห็นการเปลี่ยนแปลงและผลลัพธ์ที่สะท้อนถึงจุดมุ่งหมายที่มีร่วมกันของทุกฝ่าย (Daft, ๒๐๐๕) หรือภาวะผู้นำ หมายถึง ความสามารถในการสร้างความเชื่อมั่นและสนับสนุนบุคคลที่ต้องการเพื่อการบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ (DuBrin, ๒๐๑๐)

นายอานันท์ ปันยารชุน (๒๕๔๐ อ้างถึงใน วโร พึงสวัสดิ์, ๒๕๔๙) ได้ให้ความหมายของภาวะผู้นำว่า ภาวะผู้นำหากมีในบุคคลใดแล้วจะทำให้ผู้อื่นอยากทำตามโดยสมัครใจ ไม่จำเป็นต้องสั่งการ เพราะความเป็นผู้นำไม่ได้มาจากการอุปโลกน์หรือแต่งตั้งตนเอง แต่ต้องเกิดจากการที่มีคนอื่นที่เขา รู้สึกว่า เราเป็นผู้นำ ดังนั้น คุณสมบัติของภาวะผู้นำที่ยั่งยืน ได้แก่ ความรู้สึกรับผิดชอบ รู้ควรไม่ควร โดยมีคุณธรรมจริยธรรมเป็นเครื่องควบคุมผู้นำ ความสามารถทำให้คนอื่นคล้อยตาม ความสามารถในการสื่อสารให้คนอื่นเข้าใจ แต่ต้องพูดในสิ่งที่จริง ความเป็นผู้ยึดมั่นในหลักการ มีระบบการคิดและการบริหารที่มีวิสัยทัศน์ จะต้องคิดแบบที่ละก้าวแต่ต้องคิดครบทั้งกระบวนการและรู้จักคาดคะเน รู้จักหาความรู้และพึ่งพาความรู้ทางวิชาการอย่างแท้จริง

นอกจากคำจำกัดความของภาวะผู้นำดังกล่าวมาแล้วข้างต้น Kotter (๑๙๙๐) ยังได้กล่าวถึงกิจกรรมที่สำคัญๆ ทั้ง ๓ ด้านที่บ่งบอกถึงลักษณะของภาวะผู้นำ ได้แก่ (๑) การกำหนดวิสัยทัศน์ขององค์การที่ต้องการจะเป็นในอนาคต โดยผู้กำหนดกลยุทธ์จะมีวิสัยทัศน์ของสิ่งที่องค์การต้องการให้บรรลุเป้าหมายในระยะยาว (๒) การสื่อสารให้พนักงานได้ทราบถึงพันธกิจขององค์การ เพื่อให้แน่ใจว่าองค์การจะได้รับความร่วมมือจากพนักงานในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว และ (๓) การจูงใจและชักนำพนักงานด้วยการตอบสนองถึงความต้องการคุณค่าและความรู้สึกของพนักงาน ทั้งนี้ เพื่อให้พนักงานสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุพันธกิจขององค์การ

ในระบอบประชาธิปไตยนั้น ถือว่าอำนาจเป็นของประชาชน ผู้นำเป็นเพียงบุคคลที่ได้รับเลือกจากประชาชนส่วนใหญ่ให้เข้ามาบริหารประเทศ เพื่อประโยชน์สุขส่วนรวมของประเทศชาติ

เพื่อจุดมุ่งหมายคือ ประโยชน์ส่วนรวมของคนในชาติ ผู้นำที่ดีจึงต้องเป็นคนที่มีทั้งคุณธรรมจริยธรรม มีความสามารถ มีวิสัยทัศน์มองการณ์ไกล สื่อสาร โน้มน้าวใจคนได้ดี มีจิตสำนึกทำเพื่อส่วนรวม และที่สำคัญต้องแสดงบทบาทของผู้นำได้อย่างถูกกาลเทศะ เพราะผู้นำทางการเมือง คือ บุคคลที่มีตำแหน่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นบุคคลที่มีอำนาจ และมีอิทธิพลในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอย่างมาก

ผู้นำทางการเมือง (Political Leaders) คือ บุคคลที่ถือครองตำแหน่งที่เด่นที่สุด โดยเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นบุคคลที่มีอำนาจและอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอย่างแท้จริง ความเป็นผู้นำทางการเมืองย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ ซึ่งสถานการณ์เป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้ความเป็นผู้นำของแต่ละคนเปลี่ยนไป ผู้นำได้รับการยอมรับต่างกันตามเวลา ดังนั้น ความเป็นผู้นำมิใช่จะดำรงอยู่ได้ตลอดเวลา เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนไป ผู้นำที่มีลักษณะอีกอย่างหนึ่งย่อมเป็นที่พึงประสงค์ การเมืองของแต่ละประเทศจะมีความผันผวนไปตามสภาพแวดล้อม ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม สภาพภูมิศาสตร์ และอิทธิพลของผู้นำในแต่ละประเทศ ซึ่งผู้นำประเทศบางคนจะนำหลักการทางด้านรัฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อตนเอง ครอบครัว หรือพวกพ้องบริวาร หรืออาจจะเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชนก็เป็นได้ ในระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าอำนาจเป็นของประชาชน ผู้นำเป็นเพียงบุคคลที่ประชาชนส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันว่ามีความเหมาะสมที่จะเข้ามาบริหารประเทศเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่

ในขณะที่ Horie (๒๐๑๕) ได้กล่าวเกี่ยวกับบทบาทที่สำคัญของผู้นำทางการเมืองว่า ผู้นำทางการเมืองต้องมีการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าอยู่ตลอดเวลา โจทย์ที่สำคัญของผู้นำทางการเมือง คือ การแก้ปัญหาที่สถานการณ์มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา อีกทั้งวิธีการในการแก้ปัญหาบางครั้งก็ไม่สามารถใช้วิธีการตามหนทางที่เคยปฏิบัติได้ ดังนั้น ผู้นำทางการเมืองจำเป็นต้องมีการคิดนอกกรอบแต่ต้องปฏิบัติภายใต้กรอบของกฎหมาย เพื่อแก้ปัญหาที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาให้ทันกับเวลา และสถานการณ์ นอกจากนั้น ผู้นำทางการเมืองยังจำเป็นต้องมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลและชัดเจน มีความมุ่งมั่นในการทำงาน มีความคิดสร้างสรรค์ มีความซื่อสัตย์ และมีภาวะผู้นำที่สามารถตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในทำนองเดียวกัน นายวิชณุ เครืองาม (๒๕๕๔) ได้กล่าวเกี่ยวกับนายอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรีว่า การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีทั้ง ๒ วาระของนายอานันท์ ปันยารชุน แม้ว่าจะมาโดยอุบัติเหตุ แต่การที่นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์ (Vision) ชัดเจนว่าจะยึดมั่นในหลักการและวิธีการทำงานแบบโปร่งใส (Transparency) ตรวจสอบได้ (Accountability) ทำให้การบริหารประเทศของรัฐบาลมียุทธศาสตร์ (Strategy) และมีการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายความสำเร็จของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน จึงมีจุดเริ่มต้นมาจากการเลือกใช้คน กล่าวคือ ครม.ของนายอานันท์ เป็นคนมีภาพลักษณ์ดี ฝีมือดี รู้งานและจับงานได้ทันทีเป็นส่วนใหญ่ นายอานันท์ ปันยารชุน ได้นำหลักการทูตและหลักบริหารธุรกิจมาใช้ในการกระจายงาน มอบอำนาจความรับผิดชอบและ

การตัดสินใจให้รองนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้นำจะทำหน้าที่เป็นผู้ติดตามงานเพื่อรู้ความเป็นไปของเรื่องที่อยู่ในขั้นตอนต่างๆ ทั้งหมด สไตล์ของท่านคือ พูดสั้น เอาแต่ประเด็น ตรงไปตรงมา ไม่กลัวการโต้แย้ง กล้าเผชิญปัญหา กล้าตัดสินใจ และมียุทธวิธีที่แยบคาย

(๓.๘) ผู้นำต้องสามารถแก้ไขปัญหาคความแตกแยก/ความขัดแย้ง

สถานการณ์ปัจจุบันค่อนข้างไม่ปกติ เหตุการณ์ที่ชัดเจนคือความแตกแยก ซึ่งเกิดขึ้นมานานแล้ว จนถึงวันนี้ก็ยังแก้ไขไม่ได้ ดังนั้น ภาระหน้าที่หลักของผู้นำทางการเมืองในวันนี้ คือ การแก้ไขปัญหาความแตกแยก/ความขัดแย้งได้ เพราะความแตกแยกนำมาสู่ความล่มสลายของชาติได้ เหมือนที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วครั้งหนึ่ง การแตกแยกจนกระทั่งนำไปสู่ความขัดแย้งสูงสุดและรุนแรงไปถึงขั้นการใช้อาวุธ เมื่อมีการใช้อาวุธก็จะมีปัญหาแน่ และต้องใช้เวลาในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งดังกล่าว จนทำให้ทหารต้องเข้ามารักษาสถานการณ์ เนื่องจากกองทัพคือกลไกหลักในการรักษาความมั่นคงของรัฐ และถือว่าเป็นเป้าหมายสูงสุด ทหารมีหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงของรัฐให้คงอยู่

ด้วยความขัดแย้งในไทยมีมานานแล้ว ทุกคนอาจจะมีความคิดกันคนละอย่าง ในฐานะที่ต้องเกี่ยวข้องกับเรื่องเหล่านี้ ถ้าอำนาจอยู่กับใคร อำนาจก็จะอยู่กับคนกลุ่มนั้นและคนส่วนใหญ่จะไม่ได้อำนาจ เมื่อคนส่วนใหญ่ยังไม่มีอำนาจ โครงสร้างของประเทศจึงเป็นรูปสามเหลี่ยมหน้าจั่ว ส่วนบนที่เป็นคนรวเล็กนิดเดียว ส่วนข้างล่างคนจนเยอะมาก เมื่อมีความแตกต่างเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ไม่ว่าประเทศไหนที่ถึงแม้จะเป็นประเทศประชาธิปไตย ถ้ามีคนจนจำนวนมาก อย่างไรก็ตามก็เกิดปัญหา เช่นเดียวกับความขัดแย้งในบ้านเราก็มียากขึ้นๆ และความขัดแย้งดังกล่าวไม่ได้รับการแก้ไข ทำให้ความขัดแย้งทวีความรุนแรง จนถึงขั้นมีการต่อสู้กันด้วยอาวุธ ประกอบกับการเข้าใจผิดคิดว่ารัฐธรรมนูญเป็นตัวสร้างประชาธิปไตย แต่ที่แท้จริงคือประชาธิปไตยสร้างรัฐธรรมนูญ จึงเกิดวงจรอุบาทว์ กล่าวคือร่างรัฐธรรมนูญ-เลือกตั้ง-ทหารยึดอำนาจ ฉีกรัฐธรรมนูญมาแล้ว ๑๙ ฉบับ ทุกวันนี้ทำไม่ถึงมีความขัดแย้ง เพราะการมีวงจรอุบาทว์นั่นเอง เราไม่ต้องการให้วันนี้ทุกวันนี้เท่ากัน แต่อย่างน้อยต้องปรับฐานะของคนจนให้สูงขึ้น อย่างน้อยได้กินอิ่มนอนอุ่นขึ้น ไม่ใช่ช่วยฐานะคนจนให้มีเท่ากับคนรวย แต่ต้องทำให้คนเหล่านั้นมองเห็นอนาคต ดังนั้น ผู้นำทางการเมืองต้องแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำให้ได้ ถึงจะแก้ไขปัญหาความขัดแย้งได้

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับผู้นำ (Leader) ผู้เขียน พบว่า นักทฤษฎีองค์การต่างให้คำจำกัดความของคำว่าผู้นำในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่มีความสามารถในการชักจูงหรือชักนำบุคคลอื่นให้ปฏิบัติตามที่ต้องการ โดยบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (McFarland ๑๙๗๙; Yukl, ๑๙๘๙ และ House & Howell, ๑๙๙๒) ในขณะที่ Bennis & Nanus (๑๙๘๕) กล่าวว่า ผู้นำ คือ บุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างความคิดสร้างสรรค์ ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในสังคม ผู้นำเป็นผู้ที่จะนำ

กลุ่มให้พ้นจากความทุกข์ยาก ขจัดปัญหา ขจัดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในกลุ่ม และพ้นฝ่าอุปสรรคต่างๆ จนสามารถบรรลุตามเป้าหมายของสังคมที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากนั้น ผู้นำยังหมายรวมถึง บุคคลที่ก่อให้เกิดความมั่นคง และช่วยเหลือบุคคลต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกลุ่ม หรือผู้นำเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ มีความคิดริเริ่ม มีความเป็นอิสระ กล้าหาญในการตัดสินใจ มีแรงกระตุ้น มีความกระตือรือร้นสูง และมีความยืดหยุ่น ในขณะที่ Yukl (๑๙๙๔) ยังได้กล่าวเกี่ยวกับ ผู้นำเพิ่มเติมว่า คือ ผู้ที่มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือการคิดค้นสิ่งใหม่ๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนได้รับความร่วมมือจากบุคคลอื่นในการปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จตามที่ผู้นำต้องการ

ในระบอบประชาธิปไตยนั้น ถือว่าอำนาจเป็นของประชาชน ผู้นำเป็นเพียงบุคคลที่ได้รับเลือกจากประชาชนส่วนใหญ่ให้เข้ามาบริหารประเทศ เพื่อประโยชน์สุขส่วนรวมของประเทศชาติ เพื่อจุดมุ่งหมายคือ ประโยชน์ส่วนรวมของคนในชาติ ผู้นำที่ดีจึงต้องเป็นคนที่มีทั้งคุณธรรม จริยธรรม มีความสามารถ มีวิสัยทัศน์มองการณ์ไกล สื่อสาร โน้มน้าวใจคนได้ดี มีจิตสำนึกทำเพื่อส่วนรวม และที่สำคัญต้องแสดงบทบาทของผู้นำได้อย่างถูกกาลเทศะ เพราะผู้นำทางการเมือง คือ บุคคลที่มีตำแหน่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นบุคคลที่มีอำนาจ และมีอิทธิพลในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอย่างมาก

ผู้นำทางการเมือง (Political Leaders) คือ บุคคลที่ถือครองตำแหน่งที่เด่นที่สุด โดยเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นบุคคลที่มีอำนาจและอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอย่างแท้จริง ความเป็นผู้นำทางการเมืองย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ ซึ่งสถานการณ์เป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้ความเป็นผู้นำของแต่ละคนเปลี่ยนไป ผู้นำได้รับการยอมรับต่างกันตามเวลา ดังนั้น ความเป็นผู้นำมิใช่จะดำรงอยู่ได้ตลอดเวลา เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนไป ผู้นำที่มีลักษณะอีกอย่างหนึ่งย่อมเป็นที่พึงประสงค์ การเมืองของแต่ละประเทศจะมีความผันผวนไปตามสภาพแวดล้อม ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม สภาพภูมิศาสตร์ และอิทธิพลของผู้นำในแต่ละประเทศ ซึ่งผู้นำประเทศบางคนจะนำหลักการทางด้านรัฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อตนเอง ครอบครัว หรือพวกพ้องบริวาร หรืออาจจะเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชนก็ได้ ในระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าอำนาจเป็นของประชาชน ผู้นำเป็นเพียงบุคคลที่ประชาชนส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันว่ามีความเหมาะสมที่จะเข้ามาบริหารประเทศเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่

ผู้นำภายใต้ระบบการเมืองแบบเปิดจะยึดหลักการที่อับราฮัม ลินคอล์น ได้กล่าวไว้คือ ประชาธิปไตยเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ผู้นำทางการเมืองมาจากประชาชนจึงต้องทำเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ เพราะอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ผู้นำมีโอกาสบริหารประเทศก็โดยการยินยอมของประชาชน เป็นสัญญาประชาคม (Social Contract) เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของมวลชนส่วนใหญ่ (General Will) (ลิขิต ธีรเวคิน, ๒๕๔๘)

Horie (๒๐๑๕) ได้กล่าวเกี่ยวกับบทบาทที่สำคัญของผู้นำทางการเมืองว่า ผู้นำทางการเมืองต้องมีการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าอยู่ตลอดเวลา โจทย์ที่สำคัญของผู้นำทางการเมือง คือ การแก้ปัญหาที่สถานการณ์มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา อีกทั้งวิธีการในการแก้ปัญหาบางครั้งก็ไม่สามารถใช้วิธีการตามหนทางที่เคยปฏิบัติได้ ดังนั้น ผู้นำทางการเมืองจำเป็นต้องมีการคิดนอกกรอบแต่ต้องปฏิบัติภายใต้กรอบของกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาให้ทันกับเวลาและสถานการณ์ นอกจากนี้ ผู้นำทางการเมืองยังจำเป็นต้องมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลและชัดเจน มีความมุ่งมั่นในการทำงาน มีความคิดสร้างสรรค์ มีความซื่อสัตย์ และมีภาวะผู้นำที่สามารถตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นายชวน หลีกภัย (๒๕๕๘) อดีตนายกรัฐมนตรี กล่าวว่า เราไม่สามารถทำให้ทุกคนรวยเสมอกันได้ แต่เราสามารถทำให้ทุกคนเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายเดียวกัน การเคารพกฎหมายอย่างจริงจังจะเป็นกุญแจที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาบ้านเมือง ปัญหาทางการเมืองในปัจจุบัน คือ การไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างที่ควรจะเป็น ความขัดแย้งเป็นเรื่องปกติ แต่การจะแก้ ปัญหาการเมืองเราต้องแก้ด้วยหลักกฎหมายหรือเรียกว่าหลักนิติธรรม การปกครองที่ทำให้สังคมเป็นสุขคือการปกครองด้วยหลักนิติธรรม บ้านเมืองจะสงบและมีความเป็นธรรมต้องปกครองโดยคนดี ต้องปกครองด้วยหลักกฎหมาย ส่วนการที่ทหารเข้ายึดอำนาจและทำรัฐประหาร ๒ ครั้งหลัง ซึ่งไม่ได้เกิดจากรัฐธรรมนูญบกพร่อง แต่คนชอบกล่าวอ้างว่า “ฝ่ายบริหารทำงานไม่ได้ เพราะรัฐธรรมนูญมีปัญหา” หากแต่เกิดจากการไม่เคารพกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม

ขณะที่ นายอานันท์ ปันยารชุน (๒๕๕๙) อดีตนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวปาฐกถาประจำปีในหัวข้อ “อานันท์ ปันยารชุน ไม่คาดหวังเห็นประชาธิปไตยที่แท้จริงในช่วงอายุตัวเอง” ซึ่งจัดโดยสมาคมผู้สื่อข่าวต่างประเทศแห่งประเทศไทย (เอฟซีซีที) ที่โรงแรมอินเตอร์คอนติเนนตัล ในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๙ ที่ผ่านมามีว่า “ตนไม่คาดหวังจะได้เห็นประชาธิปไตยที่แท้จริงเกิดขึ้นในไทยในช่วงอายุของตน โดยยอมรับว่าจะต้องใช้เวลากับกระบวนการประชาธิปไตย เพราะรัฐธรรมนูญไม่ใช่สิ่งที่จะแก้ปัญหาได้ทุกประการ” ทั้งนี้ นายอานันท์ ปันยารชุน ได้ระบุตอนหนึ่งว่า “แม้รัฐบาลของเขาจะจัดตั้งขึ้นหลังจากการรัฐประหารและไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่สิ่งที่ทำให้รัฐบาลของเขาแตกต่างจากรัฐบาลที่มาจากรัฐประหารอื่นๆ ก็คือ การสร้างความเชื่อมั่นและการยอมรับจากประชาชน อย่างไรก็ตาม ตนไม่ต้องการเปรียบเทียบรัฐบาลตัวเองกับรัฐบาลอื่น แต่สิ่งที่สำคัญคือ การสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนให้ได้ ไม่ว่าคุณจะทำหน้าที่ในฐานะผู้บริหารบริษัทหรือผู้บริหารประเทศ ไม่ว่ารัฐบาลประชาธิปไตยหรือรัฐบาลที่มาโดยแนวทางอื่น ล้วนต้องผ่านความท้าทายในการสร้างความเห็นพ้องจากคนในสังคมทั้งสิ้น นอกจากนี้ การจะผ่านวิกฤตไปได้นั้นต้องอาศัยความเป็นผู้นำทางการเมืองที่ถูกต้อง และการแก้ปัญหาทางการเมืองไม่สามารถเกิดได้ในภาวะหรือภายใต้จิตสำนึกอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ที่คนมองทุกอย่างเป็นขาว-ดำอย่างสุดขั้ว แต่ควรมองปัจจัยต่างๆ ตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น”

แม้ว่าประเทศไทยจะได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ แต่วิวัฒนาการของประชาธิปไตยในประเทศไทยยัง

เป็นไปอย่างไม่ราบรื่น ดังคำกล่าวของท่านอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรีของประเทศไทย ที่ว่า ประชาธิปไตยในประเทศไทยยังมีความเปราะบาง ประชาชนทุกคนในประเทศจึงควรมีส่วนร่วมในการทำ ให้ประชาธิปไตยไปถึงจุดธำรงไว้ซึ่งประชาธิปไตยที่ยั่งยืน โดยท่านอานันท์ ปันยารชุน (๒๕๕๘, ๒๕๕๙ และ ๒๕๖๒) ได้ให้ทัศนะคติในเรื่องการเสริมสร้างประชาธิปไตยที่ยั่งยืนว่า ประเทศชาติจะต้องมุ่งความ พยายามไปที่การสร้างระบบที่ให้อำนาจแก่ประชาชน ไม่ใช่เฉพาะผ่านสิทธิในการลงคะแนนเสียงเท่านั้น แต่ต้องปลูกฝังบรรทัดฐาน สถาบันและค่านิยมที่สนับสนุนสิทธิดังกล่าว และทำให้สิทธินั้นมีความหมาย โดยท่านอานันท์ ปันยารชุน ได้อธิบายถึงโครงสร้างทางสถาปัตยกรรมของประชาธิปไตย หรือเรียกว่า เสาหลักของประชาธิปไตย ที่ประกอบด้วย ๗ เสาหลัก ได้แก่

(๑) เสาหลักที่หนึ่ง: การเลือกตั้ง การเลือกตั้งที่เสรีและยุติธรรมสร้างความชอบธรรมให้กับ ประชาธิปไตย โดยป้องกันบุคคลหรือกลุ่มคนเล็กๆ ในสังคมไม่ให้ยึดเหนี่ยวผลประโยชน์เฉพาะตัวให้ ประชาชนแบกรับ ไม่ควรมีบุคคลใดหรือคนกลุ่มใดมีสิทธิผูกขาดอำนาจเหนือกระบวนการเลือกตั้ง

(๒) เสาหลักที่สอง: ขนติธรรมทางการเมือง การเลือกตั้งที่เสรีและยุติธรรมไม่ได้เป็นการมอบ สิทธิให้กดขี่ หรือกีดกันกลุ่มผู้ที่ไม่ได้ลงคะแนนเสียงให้ฝ่ายรัฐบาล และก็ไม่ได้หมายความว่าเสียงข้างมาก จะมีสิทธิปล้นสิทธิเสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือชีวิตของเสียงข้างน้อย ถ้าจะให้ประชาธิปไตยคงอยู่ได้ในระยะ ยาวก็ต้องมีขนติธรรม ถ้ากลุ่มเสียงข้างน้อยไม่ได้รับผลประโยชน์อย่างเที่ยงธรรมจากกระบวนการ เลือกตั้ง ก็จะไม่สามารถมีความสุขได้ การขาดความสุขจะทำให้ความพยายามทั้งปวงที่เป็น ประชาธิปไตยไร้ผล

(๓) เสาหลักที่สาม: หลักนิติธรรม ซึ่งมีการถกเถียงกันมากถึงความหมายของคำนี้ แต่สิ่งที่ เห็นได้ชัดคือ ความเกี่ยวโยงอย่างใกล้ชิดระหว่างหลักนิติธรรมและประชาธิปไตย คือ เมื่อกระบวนการ ทางการเมืองกำกับด้วยกฎหมายและกรอบระเบียบกฎเกณฑ์ ราษฎรก็จะสามารถพิจารณาได้ว่า รัฐบาล นั้นปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ และสามารถหาคำตอบต่อคำถามหลักๆ เช่น รัฐบาลปกครองตาม หลักกฎหมายหรือไม่ หรือถือหลักว่าตนได้รับการยกเว้นจากกฎเกณฑ์ที่ไม่สะดวกบางข้อ ลำดับขั้นตอน การดำเนินงานของรัฐบาลคงเส้นคงวา และอยู่ภายใต้กฎหมายหรือไม่ หรือว่ารัฐบาลดำเนินการตาม อำนาจอธิปไตย จับกุมผู้คนที่คัดค้านนโยบายของตน และลิดรอนเสรีภาพของบุคคลเหล่านั้น โดยไม่เคารพสิทธิ ที่พวกเขาพึงมีตามกฎหมาย เป็นต้น

(๔) เสาหลักที่สี่: เสรีภาพในการแสดงออก คือ สิ่งที่บุคคลสามารถกล่าว ตีพิมพ์ แจกจ่าย และพูดคุย เป็นสิ่งบ่งชี้ว่าระบบการเมืองเป็นประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใด สื่อมวลชนที่อิสระเสรีเป็น ตัวชี้วัดในการแสดงออก ระบบอินเทอร์เน็ตที่ไม่ถูกเหยียบย่ำโดยการควบคุมของรัฐก็เป็นตัวชี้วัดอีกตัว หนึ่งเช่นกัน รัฐบาลไม่ว่าจะเป็นประชาธิปไตยหรือเป็นแบบอื่น น้อยรายนักที่มีความ สัมพันธ์ที่สบายใจ อย่างแท้จริงกับสื่อมวลชนเสรี แต่ไม่ว่าจะมีข้อเสียเพียงใด สื่อมวลชนเสรีซึ่งสนับสนุนโดยอินเทอร์เน็ตที่ ไม่ถูกปิดกั้น เป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ในการให้ข้อมูลข่าวสารกับสาธารณะ โดยเป็นส่วนหนึ่งของประชาธิปไตย ที่ทำงาน แม้ในสังคมที่มีประชาธิปไตยมานาน รัฐบาลก็ยังพยายามจัดการใช้สื่อเพื่อประโยชน์ของตน

รัฐบาลมักพยายามชักนำการตีข่าวเพื่อผลักดันวาระของตนและเงื้อมมืออำนาจของสื่ออิสระ เสรีภาพในการแสดงออกถือว่าสำคัญพอที่จะบรรจุในปฏิญญาสากลสิทธิว่าด้วยมนุษยชน ดังหัวข้อ ๑๙ ซึ่งระบุว่า “ทุกคนมีสิทธิอย่างเสรีในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก สิทธิดังกล่าวนี้รวมถึงเสรีภาพที่จะมีความคิดเห็นโดยปราศจากการแทรกแซง และเสรีภาพที่จะแสวงหา ได้รับ และถ่ายทอดข้อมูลข่าวสาร และความคิดผ่านสื่อใดๆ ก็ได้โดยไม่จำกัดพรมแดน”

(๕) เสถียรภาพที่ห้า: ความรับผิดชอบต่อสาธารณะและความโปร่งใส ซึ่งหมายความว่าสถาบันของรัฐและบุคคลในสถาบันเหล่านั้นต้องรับผิดชอบต่อการทำงานของตน รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อประชาชนที่เลือกรัฐบาลนั้นเข้ามา นอกจากนี้ ยังต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายตุลาการที่เป็นอิสระ หรือสถาบันที่เป็นกลางอื่นๆ ที่ตั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล การตัดสินใจใดๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องนโยบายด้านการเกษตร การกำหนดราคาน้ำมัน หรือบริการสาธารณสุข จะต้องไม่ทำไปเพื่อผลักดันวาระของกลุ่มผลประโยชน์เหนือกว่าผลประโยชน์สาธารณะ ในแก่นแท้ของความรับผิดชอบต่อสาธารณะและความโปร่งใสนี้มีวัตถุประสงค์เดียวกันคือ เพื่อคุ้มครองพลเมืองจากนโยบายที่หลงทาง หรือการตัดสินใจที่ให้ประโยชน์แก่คนก๊อปปี้ แต่ทำให้คนจำนวนมากต้องเสียประโยชน์ เมื่อใดที่หลักการทั้งสองนี้สั่นคลอน ก็จะเป็นสัญญาณเตือนภัยว่า ธรรมชาติกำลังตกอยู่ในภาวะสุ่มเสี่ยง และกระบวนการประชาธิปไตยนั้นได้ชะงักงัน

(๖) เสถียรภาพที่หก: การกระจายอำนาจ ตั้งอยู่บนการใช้อำนาจทางการเมืองแก่ระดับท้องถิ่นหรือระดับจังหวัด ยิ่งรัฐบาลอยู่ใกล้ประชาชนที่ต้องปกครองมากเพียงใด รัฐบาลก็จะยิ่งตอบสนองต่อประชาชนได้มากเพียงนั้น ขณะเดียวกัน เพื่อให้ประชาธิปไตยที่มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสามารถทำงานได้ ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจในเรื่องของเงินสนับสนุน ทรัพยากรด้านอุปกรณ์สิ่งของ และบุคคล ตลอดจนขีดความสามารถของสถาบัน การกระจายกระบวนการทางการเมืองออกจากส่วนกลางก็เป็นอีกวิธีหนึ่งที่จะลดการรวมศูนย์อำนาจ อิทธิพลของกลุ่มพลังทางการเมือง พลเมืองจะมีความตื่นตัว สนใจ และพร้อมที่จะมีส่วนร่วมในประชาธิปไตยมากขึ้น เมื่อพวกเขามองเห็นเจ้าหน้าที่รัฐเป็นเหมือนเพื่อนบ้าน และเห็นว่าสิ่งที่เขามีส่วนได้ส่วนเสียเป็นเรื่องใกล้ตัว

(๗) เสถียรภาพที่เจ็ด: ประชาสังคม ถือว่าเป็นเสาหลักที่สำคัญที่สุด ประชาสังคมเป็นประชาสังคมที่แข็งแกร่งจะเริ่มบทบาทของการมีส่วนร่วมตั้งแต่ระดับรากหญ้า เวทีชุมชน ชมรม กลุ่มนักรณรงค์ เรื่องต่างๆ องค์กรการกุศล สหกรณ์ สหภาพ กลุ่มนักคิด และสมาคม ล้วนจัดอยู่ภายใต้กรอบประชาสังคม กลุ่มเหล่านี้เป็นยานพาหนะในการมีส่วนร่วมที่จะนำไปสู่การมีประชาธิปไตยระดับรากหญ้าอย่างยั่งยืน ความเข้มแข็งของประชาธิปไตยอาจวัดได้ โดยดูว่ามีประชาสังคมที่แท้จริงเพียงใด และพลเมืองมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะมากน้อยเพียงใด ประชาสังคมเป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญ สำหรับการถกเถียงด้วยสติปัญญาในเรื่องที่อยู่ในความสนใจของสาธารณะ

๔. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ประเทศไทยได้นำเอาปรัชญาการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ นับแต่นั้นเป็นต้นมา การปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยได้มีการพัฒนามาเป็นลำดับ ซึ่งในระยะเริ่มแรกนั้น การปลูกฝังการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย รัฐได้ให้ความสำคัญกับกลไกหรือรูปแบบกระบวนการของประชาธิปไตยมากกว่าการปลูกฝังจิตสำนึกให้ประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจในเนื้อหาสาระ โดยเฉพาะการสร้างวิถีชีวิตและวัฒนธรรมแบบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะส่งเสริมและสนับสนุนให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในสังคมไทยมีความเจริญก้าวหน้าและมั่นคงถาวรอย่างยั่งยืน

“หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย” นั้น เป็นหลักการปกครองที่มีเจตนารมณ์สำคัญเพื่อให้ความคุ้มครองและรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือพลเมืองในสังคม โดยอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่ามนุษย์ทุกคนต่างมีสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติและตามกฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินชีวิตร่วมกันในสังคมบ้านเมืองมีความสุข มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี มีความเคารพซึ่งกันและกัน มีการยอมรับในความแตกต่างทางความคิด โดยยึดหลักการสันติวิธีและสังคมประชาธิปไตย

อานันท์ ปันยารชุน (๒๕๖๒) อดีตนายกรัฐมนตรีไทย ได้กล่าวถึง อดีตนายกรัฐมนตรียิ่งงอกษ เซอร์วินสตัน เซอร์ซิล (Sir Winston Churchill) เคยกล่าวไว้ว่า “ระบอบประชาธิปไตยไม่ใช่ระบอบที่ดีที่สุด แต่เป็นระบอบการปกครองที่เลวร้ายที่สุด” และนายอานันท์ ปันยารชุน กล่าวต่อว่า ประชาธิปไตยมีอยู่ด้วยกัน ๗ เส้า การเลือกตั้งเป็นเพียงเส้าหลักเดียว ส่วนอีก ๖ เส้า เป็นเรื่องของ ขันติ ธรรมทางการเมืองการปกครองโดยหลักนิติธรรม เสรีภาพในการแสดงออก ความรับผิดชอบต่อประชาชน ความโปร่งใส การกระจายอำนาจ และภาคประชาสังคม ซึ่งแต่ละสังคมก็มีเส้นทางวิวัฒนาการในเรื่องเหล่านี้ของตัวเอง และการสร้างประชาธิปไตยต้องมี “The art of the possible (ศิลปะแห่งความเป็นไปได้)” รวมอยู่ด้วย

ธานินท์ กรียวิเชียร (๒๕๑๘) อดีตนายกรัฐมนตรีไทย ได้ให้ความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” ว่า หมายถึง ระบอบการปกครองประเทศระบอบหนึ่ง ซึ่งเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน คำว่า “ประชาชน” ในที่นี้ หมายถึง ปวงชนเหล่านี้ย่อมมีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบ ในการปกครองแผ่นดินอย่างเสมอภาคกัน ระบอบประชาธิปไตยมีรากฐานเคารพในด้านการเคารพในความเป็นธรรม (Justice) เหตุผล (Reason) เมตตาธรรม (Compassion) ความศรัทธาในมนุษยชาติ (Faith in Man) และเคารพในเกียรติภูมิแห่งมนุษยชน (Human Dignity)

ในทำนองเดียวกัน Schmidt (๒๐๐๒) และ Barro (๑๙๙๙) ได้กล่าวว่า แนวคิดหลักของประชาธิปไตย คือ การที่บุคคลได้รับการยอมรับนับถือความสำคัญของความเป็นมนุษย์ มีเสรีภาพในการ

ดำเนินชีวิต มีความเสมอภาคในการบริหารงาน หรือแสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมและประเทศ โดยสาระสำคัญของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยมี ๔ ประเด็น กล่าวคือ

(๑) ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจในประเทศ หรือเป็นผู้มีอำนาจอธิปไตย ประชาชนจึงเป็นผู้ใช้อำนาจของตนผ่านองค์กรตัวแทนในรูปแบบต่างๆ เช่น สภาผู้แทนราษฎร หรือองค์กรของรัฐอื่นๆ ตามหลักประชาธิปไตย ย่อมทำให้เกิดความชอบธรรมในการใช้อำนาจของรัฐ เพราะรัฐหรือผู้ที่ทำหน้าที่ปกครองถือว่าเป็นผู้ใช้อำนาจที่ได้มาจากเจ้าของอธิปไตยคือประชาชน

(๒) ประชาชนทุกคนในประเทศไม่ว่าจะมีความแตกต่างกันในด้านฐานะ การศึกษา ต่างมีความเท่าเทียมกัน และมีเสรีภาพที่เท่าเทียมกันตามกฎหมาย สาระหลักข้อนี้สอดคล้องกับความเสมอภาค การไม่เลือกปฏิบัติ และหลักการเคารพในสิทธิของมนุษยชน

(๓) แม้ว่าการดำเนินการของรัฐจะต้องใช้มติจากเสียงข้างมากของประชาชนในประเทศเป็นตัวตัดสิน แต่เสียงข้างน้อยภายในรัฐนั้นๆ ต้องได้รับความคุ้มครองและปฏิบัติอย่างเป็นธรรม สาระหลักข้อนี้สอดคล้องกับการเคารพสิทธิอันพึงได้รับของประชาชนในรัฐทุกคนอย่างเป็นธรรม

(๔) การปกครองตามระบอบประชาธิปไตย จำเป็นต้องได้รับความยินยอมหรือเห็นพ้องจากประชาชนส่วนใหญ่ในรัฐ สาระหลักข้อนี้สอดคล้องกับการปกครองโดยใช้เสียงข้างมากในการตัดสินใจ หรือการหาทางออกตามเจตนาของประชาชนส่วนใหญ่ แต่เมื่อพิจารณาประกอบกับหลักการที่ระบุไว้ตามข้อ ๓ จะเห็นได้ว่า เสียงส่วนน้อยของประชาชนต้องได้รับความคุ้มครองอย่างเป็นธรรมเช่นกัน

ในระบอบประชาธิปไตยนั้น ถือว่าอำนาจเป็นของประชาชน ผู้นำเป็นเพียงบุคคลที่ได้รับเลือกจากประชาชนส่วนใหญ่ให้เข้ามาบริหารประเทศ เพื่อประโยชน์สุขส่วนรวมของประเทศชาติ เพื่อจุดมุ่งหมายคือประโยชน์ส่วนรวมของคนในชาติ ผู้นำที่ดีจึงต้องเป็นคนที่มีทั้งคุณธรรม จริยธรรม มีความสามารถ มีวิสัยทัศน์มองการณ์ไกล สื่อสารที่ดี โน้มน้าวใจคนได้ดี มีจิตสำนึกทำเพื่อส่วนรวม และที่สำคัญต้องแสดงบทบาทของผู้นำได้อย่างถูกกาลเทศะ เพราะผู้นำทางการเมืองคือบุคคลที่มีตำแหน่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นบุคคลที่มีอำนาจ และมีอิทธิพลในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอย่างมาก

ผู้นำทางการเมือง (Political Leaders) คือ บุคคลที่ถือครองตำแหน่งที่เด่นที่สุด โดยเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นบุคคลที่มีอำนาจและอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอย่างแท้จริง ความเป็นผู้นำทางการเมืองย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ ซึ่งสถานการณ์เป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้ความเป็นผู้นำของแต่ละคนเปลี่ยนไป ผู้นำได้รับการยอมรับต่างกันตามเวลา ดังนั้น ความเป็นผู้นำมิใช่จะดำรงอยู่ได้ตลอดเวลา เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนไป ผู้นำที่มีลักษณะอีกอย่างหนึ่งย่อมเป็นที่พึงประสงค์ การเมืองของแต่ละประเทศจะมีความผันผวนไปตามสภาพแวดล้อม ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม สภาพภูมิศาสตร์ และอิทธิพลของผู้นำในแต่ละประเทศ ซึ่งผู้นำประเทศบางคนจะนำหลักการทางด้านรัฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อตนเอง ครอบครัว หรือพวกพ้องบริวาร หรืออาจจะเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชนก็

เป็นได้ ในระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าอำนาจเป็นของประชาชน ผู้นำเป็นเพียงบุคคลที่ประชาชนส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันว่ามีความเหมาะสมที่จะเข้ามาบริหารประเทศเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่

ในขณะที่ ภาวะผู้นำ (Leadership) หมายถึง การเพิ่มอิทธิพลต่อสมาชิกให้ยอมทำตามทิศทางการดำเนินงานตามปกติในองค์กร หรืออีกนัยหนึ่งภาวะผู้นำเกิดขึ้นเมื่อบุคคลคนหนึ่งมีความสามารถในการชักจูงให้บุคคลอื่นปฏิบัติตามที่ต้องการด้วยความเต็มใจ (Katz & Kahn, ๑๙๗๘) หรือความสามารถที่จะชี้นำสั่งการ หรือการมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของบุคคลอื่นให้ไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ (McFarland, ๑๙๗๐ และ Robbins, ๑๙๙๖) หรือความพยายามที่จะมีอิทธิพลต่อการทำกิจกรรมของผู้อื่นผ่านทางสารสื่อสารที่ดี ทำให้ผู้อื่นเต็มใจที่จะร่วมมือดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายได้สำเร็จ (Gibson, Ivancevich, & Donnelly, ๑๙๘๘) หรือความพยายามที่จะมีอิทธิพลในการจูงใจต่อผู้อื่นในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ (Bass, ๑๙๘๐ และ Finkelstein, Hambrick, & Cannella, ๒๐๐๘) หรือกระบวนการของการมีอิทธิพลต่อกิจกรรมของบุคคลหรือกลุ่มเพื่อให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายที่ได้กำหนดขึ้นไว้ในสถานการณ์หนึ่งๆ (Hersey & Blanchard, ๑๙๗๒) จากความสำคัญของภาวะผู้นำดังกล่าวข้างต้น ทำให้ผู้เขียนต้องการศึกษาถึงอิทธิพลของภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีที่ส่งผลต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยไทย

จากการทบทวนวรรณกรรมในการศึกษาเรื่อง บทบาทผู้นำทางการเมืองไทยต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย ผู้เขียนได้ศึกษาวรรณกรรมและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหัวเรื่องที่ศึกษา กล่าวคือ (๑) แนวคิด/ทฤษฎีและงานวิจัยเกี่ยวกับบทบาทผู้นำ (๒) แนวคิด/ทฤษฎีและงานวิจัยเกี่ยวกับผู้นำทางการเมือง และ (๓) ทบทวนวรรณกรรมและสรุปสาระสำคัญจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับหลักประชาธิปไตย และจากการทบทวนวรรณกรรมดังกล่าว ผู้เขียนใคร่ขอนำเสนอรูปแบบ/ตัวแบบ (Models) ของภาวะผู้นำที่พึงประสงค์ต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยไทยว่า ผู้นำควรมีรูปแบบ/ตัวแบบ ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้นำทางการเมืองต้องเป็นนักประชาธิปไตย

ผู้นำทางการเมืองต้องเป็นนักประชาธิปไตยในภาคปฏิบัติ เพราะคนที่มีความรู้ในภาค ทฤษฎีมีอยู่จำนวนมาก แต่ทำไมบ้านเมืองยังมีปัญหา ซึ่งก็หมายความว่า แม้จะมีความรู้ภาคทฤษฎี แต่เมื่อถึงเวลาปฏิบัติ ท่านไม่ปฏิบัติ ประชาธิปไตยก็ไม่ก้าวหน้าอย่างที่ควรจะเป็น ฉะนั้น การเป็นนักประชาธิปไตยที่ยึดหลักนิติธรรมอย่างมั่นคง โดยผู้นำทางการเมืองต้องเข้าใจการดำเนินการบนพื้นฐานของกฎหมาย และใช้สามัญสำนึกว่าอะไรควรทำ อะไรไม่ควรทำ นี่คือสาระสำคัญ เนื่องจากนายกรัฐมนตรีหรือผู้นำประเทศเป็นบุคคลสาธารณะ และระบบการตรวจสอบโดยมีสื่อมวลชนคอยติดตามอยู่แล้ว ถ้าผิดไปจากนี้ก็จะถูกวิพากษ์วิจารณ์ ทำให้บ้านเมืองมีปัญหา ดังนั้น ถ้าผู้นำไม่ได้รับความเชื่อถือ รัฐบาลก็ไม่มีเสถียรภาพ และส่งผลเสียต่อประเทศ

ฉะนั้นบทบาทผู้นำทางการเมืองต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยจะเป็นผู้นำที่กำลังสร้างรากฐานของสังคมประชาธิปไตย สิ่งที่ต้องเตรียมให้สังคมเข้าใจคือ ผู้นำประชาธิปไตยนี้ไม่ใช่ผู้นำที่มาจากระบอบประชาธิปไตยที่มาจากการเลือกตั้งเท่านั้น ผู้นำประชาธิปไตยนี้เมื่อเป็นแล้วต้องคงความเป็นประชาธิปไตยในตัวเองด้วย และปฏิบัติตนเป็นประชาธิปไตย โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำสูงสุดของฝ่ายบริหาร ภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีจึงมีบทบาทสำคัญอย่างมากต่อการกำหนดทิศทางประเทศ ดังนั้นผู้นำต้องมีความเข้าใจในประชาธิปไตย หากไม่มีความเข้าใจ หรือเข้าใจไม่ถูกต้องก็ไม่สามารถพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้

ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย การกระทำอันใดก็ตามต้องคำนึงถึงหลัก การใหญ่ๆ ดังต่อไปนี้ คือ ความถูกต้องตามกฎหมาย (Legality) ความชอบธรรมทางการเมือง (Legitimacy) ความถูกต้องเหมาะสม (Decency) และความน่าเชื่อถือ (Credibility): การมุ่งเน้นไปที่ตัวบทกฎหมายตามลายลักษณ์อักษรแต่เพียงอย่างเดียวเป็นสิ่งที่ไม่พอเพียง การกระทำอันใดที่ไม่เหมาะสมแม้จะถูกต้องตามกฎหมายก็จะขาดความชอบธรรมทางการเมือง อันจะส่งผลถึงความน่าเชื่อถือของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในที่สุด

(๒) ผู้นำทางการเมืองต้องสร้างบรรทัดฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ผู้นำทางการเมืองต้องวางมาตรฐานความรับผิดชอบทางการเมืองที่อยู่เหนือความรับผิดชอบด้านกฎหมาย เพราะระบอบประชาธิปไตยในที่สุดตัวรัฐธรรมนูญกับกฎหมายยังไม่พอ ตัวอย่างเช่น การที่ประชาธิปไตยของอังกฤษอยู่ได้ ญี่ปุ่นอยู่ได้ เกาหลีใต้อยู่ได้ ไม่ใช่เพราะกฎหมายของประเทศเหล่านั้นดีกว่ากฎหมายของไทย แต่ผู้นำทางการเมืองและนักการเมืองของประเทศเหล่านั้นปฏิบัติตามมาตรฐานทางการเมืองที่อยู่เหนือกฎหมาย หรือแม้แต่เกิดเหตุการณ์ชุมนุม อย่างไรก็ตาม ผู้นำไม่ควรที่จะใช้อำนาจรัฐในการที่จะไปทำในสิ่งที่ขัดกับประชาธิปไตย แต่ผู้นำควรทำเป็นขั้นเป็นตอน กล่าวคือ จะทำอะไรต้องไปขออำนาจศาลก่อน ถ้าศาลมีดุลยพินิจว่าทำอะไรได้ ผู้นำจึงค่อยประกาศใช้กฎหมายให้เป็นที่ยอมรับ ประกาศเป็นขั้นตอนจากเบาไปหาหนัก ทั้งนี้ เพื่อให้เห็นว่า บรรทัดฐานของประชาธิปไตยคืออะไร เพราะหัวใจของประชาธิปไตยที่แท้จริงก็คือ การปกครองด้วยกฎหมาย

จากการที่ผู้นำทางการเมืองเป็นที่จับตาจากสาธารณชนไม่ว่าจะเป็นการแสดงออกโดยการใช้อำนาจ การพูดจา การกระทำทุกสิ่งทุกอย่าง พฤติกรรมจึงถือเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องควบคุม ดังนั้นการควบคุมพฤติกรรมของผู้นำทางการเมืองให้ประสบผลสำเร็จจึงจำเป็นต้องสร้างสำนึกหรือมโนธรรมแห่งความรู้สึกผิดชอบชั่วดี โดยให้เกิดความรู้สึกละอายหากจะทำในสิ่งไม่ถูกไม่ควร หรือเรียกอีกนัยหนึ่งว่า “คุณธรรมและจริยธรรม” ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการดำเนินบทบาทหน้าที่ของการเป็นผู้นำทางการเมืองที่ดี หากผู้นำทางการเมืองขาดซึ่งคุณธรรมและจริยธรรมย่อมทำให้ผู้นำทางการเมืองนั้นขาดความชอบธรรม โดยคุณธรรมและจริยธรรมเป็นสิ่งที่ผู้นำทางการเมืองต้องยึดถือและพึงปฏิบัติ (ภัทรชมน รัตนางกูร, ๒๕๕๒)

(๓) ผู้นำทางการเมืองต้องยึดหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลในการบริหารประเทศ

นายกรัฐมนตรีต้องยึดหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลในการบริหารประเทศ โดยผู้นำทางการเมืองต้องยึดกฎหมาย ยึดคุณธรรมจริยธรรม และยึดหลักความรับผิดชอบ เรื่องกฎหมายจะละเว้นไม่ได้ ในการบังคับใช้กฎหมาย เพราะหัวใจของระบอบประชาธิปไตยก็คือ บังคับให้ทุกอย่างเป็นไปตามกฎหมายของบ้านเมืองอย่างเสมอหน้ากัน เพื่อให้ผลของกฎหมายเป็นผลบังคับใช้อย่างแท้จริงในขณะเดียวกัน หลักธรรมาภิบาลคือสิ่งสำคัญและผู้นำก็ต้องยึดหลักธรรมาภิบาลในการปกครองประเทศ นอกจากนี้ ผู้นำทางการเมืองยังต้องยึดหลักคุณธรรมจริยธรรมในการบริหารประเทศ เพื่อให้บ้านเมืองสงบสุขและมีเสถียรภาพ โดยผู้นำทางการเมืองต้องเอาหลักการของการยึดหลักคุณธรรมจริยธรรมเข้ามาใช้กับทุกเรื่องที่มีการปฏิบัติ แม้จะไม่ใช่เป็นเรื่องมาตรฐานของกฎหมายเท่านั้น แต่เราไม่เข้มแข็งกันเอง สุดท้ายเราพยายามทำให้เรื่องคุณธรรมจริยธรรมเป็นเรื่องกฎเรื่องเกณฑ์ ซึ่งไม่ใช่ ถ้าเป็นเรื่องกฎเรื่องเกณฑ์ก็ต้องเอาหนายมาสู่คดีกันแล้วยึดคดีกันบ้าง แล้วปล่อยให้คนนั้นเป็นคนตัดสิน คนนี้เป็นคนตัดสิน ซึ่งไม่ใช่ แต่ต้องเป็นเรื่องของฐานะทางสังคมถึงจะเรียบริ้วๆ ทำไมในต่างประเทศนักการเมืองถูกจับได้ ทำผิด ๑๐,๐๐๐ บาท ๒๐,๐๐๐ บาท ทำไม่อยู่ไม่ได้ บางที่พยานหลักฐานไม่มี ไม่ครบด้วยซ้ำ ทำไม่อยู่กันไม่ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากมาตรฐานของสังคม เสี่ยงเรียกร้อง แรกกดดัน และสำนึกซึ่งปัจจัยเหล่านี้เป็นตัวที่ทำให้คำตอบได้

อดีตนายกรัฐมนตรี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรีและรัฐบุรุษ (๒๕๔๘) กล่าวว่า “นักการเมืองจึงพึงสำนึกอยู่เสมอว่า ถึงเวลาแล้วที่จริยธรรมจะเข้ามากำหนดบทบาทของพวกท่านทั้งนักการเมืองระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติก็เช่นกัน” ผู้เขียนมีความคิดเห็นว่า แนวความคิดของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน และเป็นแนวทางที่ผู้นำทางการเมืองควรจะต้องนำมาเป็นหลักในการปฏิบัติ ถึงเวลาแล้วที่จริยธรรมนำการเมือง นักการเมืองที่ประชาชนต้องการในอนาคตต้องมีจริยธรรมเท่านั้น จึงจะสามารถนำพาประเทศชาติไปสู่การพัฒนา การปกครองระบอบประชาธิปไตยให้ยั่งยืน ซึ่งสอดคล้องกับคำกล่าวของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ อดีตหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ และอดีตนายกรัฐมนตรีที่ว่า “ความรับผิดชอบทางจริยธรรมต้องอยู่เหนือความรับผิดชอบทางกฎหมาย” นั้นหมายความว่า ในความรับผิดชอบของนักการเมืองนั้นจะมีการกระทำผิดต่อกฎหมายหรือไม่ ไม่สำคัญ หากมีการกระทำผิดจริยธรรมแล้วต้องมีสำนึกรับผิดชอบ (ธนาชาติ ธรรมโชติ, ๒๕๕๕)

ในขณะที่ ท่านองคมนตรีอรรถนิติ ดิษฐอำนาจ (๒๕๕๓) กล่าวว่า “หลักนิติธรรม หรือ The Rule of Law คือ การปกครองโดยกฎหมายซึ่งเป็นธรรม ประการแรก กฎหมายที่ออกใช้บังคับต้องออกเพื่อประโยชน์ของประชาชน ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ส่วนตัว ประการที่สอง การบังคับใช้กฎหมายต้องมีความยุติธรรมและเป็นไปด้วยความเสมอภาคไม่เลือกปฏิบัติ กล่าวคือ ไม่ให้สิทธิคนหนึ่งดีกว่าอีกคนหนึ่ง ในการวินิจฉัยว่าเป็นความยุติธรรมหรือไม่ในแง่ของกฎหมาย นักกฎหมายจะพิจารณาจากคนในสังคมที่มีเหตุผลผลและมีความรู้สึกผิดชอบ ซึ่งไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นมาเป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยว่า สิ่งนั้นเป็น

สิ่งที่ถูกต้องยุติธรรมหรือไม่ ความยุติธรรมนี้เป็นสาระสำคัญของกฎหมายและเป็นอุดมการณ์ของนักกฎหมาย เป็นความต้องการของมนุษย์และของทุกสังคม”

(๔) ผู้นำเชิงสถานการณ์

ภาวะผู้นำทางการเมืองไทยต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ ผู้นำต้องมองเข้าไปข้างหลัง และมองไปข้างหน้า คำว่า “มองเข้าไปข้างหลัง” ก็คือ ต้องรู้สถานการณ์ปัจจุบันเป็นอย่างไร ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่มีความผิดปกติเป็นภาวะชั่วคราว และที่เป็นภาวะชั่วคราวนั้นก็ต้องมีย้อนกลับไปดูว่า เป็นเพราะอะไรและอะไรที่เป็นความล้มเหลวทั้งหลายนี้ ก็ต้องหาทางที่จะยุติและจัดคำว่ายุติและจัดมีความหมายต่างกัน กล่าวคือ คำว่ายุติก็คือหยุดสถานการณ์/เหตุการณ์นั้นไว้ก่อน ส่วนคำว่าจัดก็คือต้องไม่ให้อาการ/เหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นอีก ขณะเดียวกัน คำว่า “มองไปข้างหน้า” ก็คือ การมองเห็นถึงการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ยั่งยืน ถึงแม้ว่าเรายังอยากจะทำคำว่าประชาธิปไตยในแต่ละประเทศนั้นต้องมีลักษณะเฉพาะสังคม แต่ก็ต้องมีมาตรฐานขั้นต่ำระดับสากลที่จะทำให้โลกมองว่า ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตยหรือไม่เป็นประชาธิปไตย โดยผู้นำต้องมีย้อนกลับไปอย่าให้ภาวะความวุ่นวาย ความรุนแรง และความขัดแย้งที่อยู่นอกกลุ่มนอกทางเหล่านั้น ไม่ให้มาเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับผู้นำเชิงสถานการณ์ ผู้เขียนพบว่า ผู้นำทางการเมือง (Political Leaders) คือ บุคคลที่ถือครองตำแหน่งที่เด่นที่สุด โดยเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นบุคคลที่มีอำนาจและอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอย่างแท้จริง ความเป็นผู้นำทางการเมืองย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ ซึ่งสถานการณ์เป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้ความเป็นผู้นำของแต่ละคนเปลี่ยนไป ผู้นำได้รับการยอมรับต่างกันตามเวลา ดังนั้น ความเป็นผู้นำมิใช่จะดำรงอยู่ได้ตลอดเวลา เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนไป ผู้นำที่มีลักษณะอีกอย่างหนึ่งย่อมเป็นที่พึงประสงค์การเมืองของแต่ละประเทศจะมีความผันผวนไปตามสภาพแวดล้อม ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม สภาพภูมิศาสตร์ และอิทธิพลของผู้นำในแต่ละประเทศ ซึ่งผู้นำประเทศบางคนจะนำหลักการทางด้านรัฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อตนเอง ครอบครัว หรือพวกพ้องบริวาร หรืออาจจะเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชนก็ได้ ในระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าอำนาจเป็นของประชาชน ผู้นำเป็นเพียงบุคคลที่ประชาชนส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันว่ามีความเหมาะสมที่จะเข้ามาบริหารประเทศเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่

(๕) ผู้นำต้องมีความเป็นผู้นำในเชิงความเชื่อมั่นศรัทธาต่อระบอบประชาธิปไตย

ผู้นำต้องมีความเป็นผู้นำในเชิงความเชื่อมั่นศรัทธาต่อระบอบประชาธิปไตย และตัวผู้นำก็ต้องมาจากกระบวนการนั้นโดยชอบธรรม ซึ่งมีความสำคัญมาก เพราะประเทศอาจจะมีผู้นำที่มาจากระบอบประชาธิปไตย แต่ว่าอาจจะมาโดยมิชอบธรรม เช่น การซื้อเสียงมา โกงบา ทูจริตมา ที่ได้พิสูจน์

ให้เห็นจากประสบการณ์/ประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา และคนเหล่านั้นก็ไม่สามารถนำไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยได้ เพราะเกิดจากตัวเองไม่ได้เป็นแบบอย่าง

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับผู้นำต้องมีภาวะความเป็นผู้นำในเชิงความเชื่อมั่นศรัทธาต่อระบอบประชาธิปไตย ผู้เขียนพบว่า ลิขิต ชีรเวคิน (๒๕๔๙) กล่าวว่า นักการเมืองผู้นั้นต้องมีความผูกพันทางอุดมการณ์ (Ideological Commitment) โดยในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นเป็นกรรมวิธี (Means) เพื่อจุดมุ่งหมายบางอย่าง และขณะเดียวกันก็เป็นสิ่งที่มีเป้าหมายอันปลาย (End) ที่มีคุณค่าในตัวของมันเอง นักการเมืองที่ดีจึงเป็นนักการเมืองที่ปฏิบัติตามกรอบกติกาเพื่อรักษาไว้ซึ่งกระบวนการประชาธิปไตย โดยไม่ตะแบงละเมิด

นายอานันท์ ปันยารชุน (๒๕๔๑) อดีตนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวเกี่ยวกับผู้นำไว้ว่า ผู้นำที่ดีคือ ผู้ที่ผู้อื่นอยากเดินตาม นั้นหมายถึงว่า ลักษณะการเป็นผู้นำนั้นไม่ได้มาจากตัวเอง หรือตั้งตัวเอง แต่ต้องมีคนอื่นที่เขารู้สึกว่าเป็นผู้นำ โดยเกิดจากความศรัทธาในตัวเรา การที่จะสร้างความศรัทธาได้นั้นจะต้องเกิดจากพฤติกรรม การดำเนินชีวิต และสิ่งที่ผู้นั้นสร้างสรรค์มาเป็นเวลาช้านาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของคำพูด พฤติกรรมหรือการกระทำใดๆ ซึ่งอยู่บนมูลฐานของคุณธรรมและจริยธรรม การที่เป็นผู้นำได้และเป็นผู้ที่น่าที่ยั่งยืน สิ่งที่เขาได้ก็คือ ความรู้สึกผิด ความรู้สึกชอบ รู้สึกควรไม่ควร โดยสิ่งที่ควบคุมการกระทำของตนนั้น ก็คือ คุณธรรมและจริยธรรม

ภัทรชมน รัตนางกูร (๒๕๕๒) กล่าวว่า ค่านิยมและจิตวิญญาณความเป็นประชาธิปไตย (The Democratic Ethos): ค่านิยมที่ได้รับการอบรมตั้งแต่ครอบครัว สถาบัน การศึกษา และทางสังคม ให้มีความเชื่อและศรัทธาในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย มีพฤติกรรมที่เป็นประชาธิปไตย มองคนอื่นด้วยสายตาที่เสมอภาค ทั้งหมดนี้ถือได้ว่าเป็นการพัฒนาจิตวิญญาณประชาธิปไตย ซึ่งมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของการพัฒนาและธำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตย และลิขิต ชีรเวคิน (๒๕๔๘) กล่าวว่า ผู้นำภายใต้ระบบการเมืองแบบเปิดจะยึดหลักการที่อับราฮัม ลินคอล์น ได้กล่าวไว้คือ ประชาธิปไตยเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ผู้นำทางการเมืองมาจากประชาชนจึงต้องทำเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ เพราะอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ผู้นำมีโอกาสบริหารประเทศก็โดยการยินยอมของประชาชน เป็นสัญญาประชาคม (Social Contract) เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของมวลชนส่วนใหญ่ (General Will)

ขณะที่ นายอานันท์ ปันยารชุน (๒๕๕๙) อดีตนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวปาฐกถาประจำปี ในหัวข้อ “อานันท์ ปันยารชุน ไม่คาดหวังเห็นประชาธิปไตยที่แท้จริงในช่วงอายุตัวเอง” ซึ่งจัดโดยสมาคมผู้สื่อข่าวต่างประเทศแห่งประเทศไทย (เอพีซีที) ที่โรงแรมอินเตอร์คอนติเนนตัล ในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๙ ที่ผ่านมามีว่า “ตนไม่คาดหวังจะได้เห็นประชาธิปไตยที่แท้จริงเกิดขึ้นในไทยในช่วงอายุของตน โดยยอมรับว่าจะต้องให้เวลากับกระบวนการประชาธิปไตย เพราะรัฐธรรมนูญไม่ใช่สิ่งที่จะแก้ปัญหาได้ทุกประการ” ทั้งนี้ นายอานันท์ ปันยารชุน ได้ระบุตอนหนึ่งว่า “แม้รัฐบาลของเขาจะจัดตั้งขึ้นหลังจากการรัฐประหารและไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่สิ่งที่ทำให้รัฐบาลของเขาแตกต่างจากรัฐบาลที่มาจาก

รัฐประหารอื่นๆ ก็คือ การสร้างความเชื่อมั่นและการยอมรับจากประชาชน อย่างไรก็ตาม ตนไม่ต้องการเปรียบเทียบรัฐบาลตัวเองกับรัฐบาลอื่น แต่สิ่งที่สำคัญคือ การสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนให้ได้ ไม่ว่าจะทำงานในฐานะผู้บริหารบริษัทหรือผู้บริหารประเทศ ไม่ว่ารัฐบาลประชาธิปไตยหรือรัฐบาลที่มาโดยแนวทางอื่น ล้วนต้องผ่านความท้าทายในการสร้างความเห็นพ้องจากคนในสังคมทั้งสิ้น นอกจากนี้ การจะผ่านวิกฤตไปได้นั้นต้องอาศัยความเป็นผู้นำทางการเมืองที่ถูกต้อง และการแก้ปัญหาทางการเมืองไม่สามารถเกิดได้ในภาวะหรือภายใต้จิตสำนึกอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ที่คนมองทุกอย่างเป็นขาว-ดำอย่างสุดขั้ว แต่ควรมองปัจจัยต่างๆ ตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น”

(๖) ผู้นำต้องมีความรอบรู้และประสบการณ์

ผู้นำต้องมีความรู้ความสามารถที่จะนำพาประเทศไปสู่ความสำเร็จของประเทศชาติได้คือ ผู้นำที่มีความรอบรู้และประสบการณ์พอสมควร นอกจากนั้น ผู้นำต้องสามารถแก้ปัญหาได้และสามารถนำพาประเทศพ้นภาวะวิกฤตได้ไม่ว่าสถานการณ์เป็นอย่างไร โดยผู้นำต้องยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับผู้นำควรมีความรอบรู้และประสบการณ์ ผู้เขียนพบว่า ในระบอบประชาธิปไตยนั้น ถือว่าอำนาจเป็นของประชาชน ผู้นำเป็นเพียงบุคคลที่ได้รับเลือกจากประชาชนส่วนใหญ่ให้เข้ามาบริหารประเทศ เพื่อประโยชน์สุขส่วนรวมของประเทศชาติ เพื่อจุดมุ่งหมายคือ ประโยชน์ส่วนรวมของคนในชาติ ผู้นำที่ดีจึงต้องเป็นคนที่มีความรู้ คุณธรรม จริยธรรม มีความสามารถ มีวิสัยทัศน์มองการณ์ไกล สื่อสาร โน้มน้าวใจคนได้ดี มีจิตสำนึกทำเพื่อส่วนรวม และที่สำคัญต้องแสดงบทบาทของผู้นำได้อย่างถูกกาลเทศะ เพราะผู้นำทางการเมือง คือ บุคคลที่มีตำแหน่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นบุคคลที่มีอำนาจ และมีอิทธิพลในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอย่างมาก

นายอานันท์ ปันยารชุน (๒๕๔๐ อ้างถึงใน วาโร เฟ็งสวัสต์, ๒๕๔๙) ได้ให้ความหมายของภาวะผู้นำว่า ภาวะผู้นำหากมีในบุคคลใดแล้วจะทำให้ผู้อื่นอยากทำตามโดยสมัครใจ ไม่จำเป็นต้องสั่งการ เพราะความเป็นผู้นำไม่ได้มาจากการอุปโลกน์หรือแต่งตั้งตนเอง แต่ต้องเกิดจากการที่มีคนอื่นที่เขารู้สึกว่าเขาเป็นผู้นำ ดังนั้น คุณสมบัติของภาวะผู้นำที่ยั่งยืน ได้แก่ ความรู้สึกรับผิดชอบ รู้ควรไม่ควรถ โดยมีความรู้คุณธรรมจริยธรรมเป็นเครื่องควบคุมผู้นำ ความสามารถทำให้คนอื่นคล้อยตาม ความสามารถในการสื่อสารให้คนอื่นเข้าใจ แต่ต้องพูดในสิ่งที่จริง ความเป็นผู้ยึดมั่นในหลักการ มีระบบการคิดและการบริหารที่มีวิสัยทัศน์ จะต้องคิดแบบที่ละก้าวแต่ต้องคิดครบทั้งกระบวนการและรู้จักคาดคะเน รู้จักหาความรู้และพึ่งพาความรู้ทางวิชาการอย่างแท้จริง

ภัทรชมน รัตนางกูร (๒๕๕๒) ได้เสนอแนวคิดที่ว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารระดับสูงที่สามารถนำประเทศชาติและสังคมไปสู่ความเจริญ หรือไปสู่ความเสียหายในด้านต่างๆ ทั้งในแง่การเมือง สังคม เศรษฐกิจ อุดมการณ์ ศรัทธาและความเชื่อในระบบ ฯลฯ ต้องเป็นบุคคลที่เปี่ยมด้วยคุณสมบัติอันดีแก่ การมีอุดมการณ์ทางการเมือง (Political Ideology) การมี

จริยธรรมทางการเมือง (Political Ethics) การมีความรู้ทางการเมือง (Political Knowledge) การมีประสาทสัมผัสทางการเมือง (Political Sense) และการเข้าใจอารมณ์ทางการเมือง (Political Mood) ของประชาชนอย่างถูกต้อง

ผู้นำทางการเมือง (Political Leaders) คือ บุคคลที่ถือครองตำแหน่งที่เด่นที่สุด โดยเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นบุคคลที่มีอำนาจและอิทธิพลต่อกระบวน - การตัดสินใจทางการเมืองอย่างแท้จริง ความเป็นผู้นำทางการเมืองย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ ซึ่งสถานการณ์เป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้ความเป็นผู้นำของแต่ละคนเปลี่ยนไป ผู้นำได้รับการยอมรับต่างกันตามเวลา ดังนั้น ความเป็นผู้นำมิใช่จะดำรงอยู่ได้ตลอดเวลา เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนไป ผู้นำที่มีลักษณะอีกอย่างหนึ่งย่อมเป็นที่พึงประสงค์ การเมืองของแต่ละประเทศจะมีความผันผวนไปตามสภาพแวดล้อม ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม สภาพภูมิศาสตร์ และอิทธิพลของผู้นำในแต่ละประเทศ ซึ่งผู้นำประเทศบางคนจะนำหลักการทางด้านรัฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อตนเอง ครอบครัว หรือพวกพ้องบริวาร หรืออาจจะเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชนก็ได้ ในระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าอำนาจเป็นของประชาชน ผู้นำเป็นเพียงบุคคลที่ประชาชนส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันว่ามีความเหมาะสมที่จะเข้ามาบริหารประเทศเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่

ในขณะที่ Horie (๒๐๑๕) ได้กล่าวเกี่ยวกับบทบาทที่สำคัญของผู้นำทางการเมืองว่า ผู้นำทางการเมืองต้องมีการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าอยู่ตลอดเวลา โจทย์ที่สำคัญของผู้นำทางการเมือง คือ การแก้ปัญหาที่สถานการณ์มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา อีกทั้งวิธีการในการแก้ปัญหาบางครั้งก็ไม่สามารถใช้วิธีการตามหนทางที่เคยปฏิบัติได้ ดังนั้น ผู้นำทางการเมืองจำเป็นต้องมีการคิดนอกกรอบแต่ต้องปฏิบัติภายใต้กรอบของกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาให้ทันกับเวลาและสถานการณ์ นอกจากนั้น ผู้นำทางการเมืองยังจำเป็นต้องมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลและชัดเจน มีความมุ่งมั่นในการทำงาน มีความคิดสร้างสรรค์ มีความซื่อสัตย์ และมีภาวะผู้นำที่สามารถตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๗) ผู้นำควรมีแนวคิดในการนำ

ผู้เขียนมีความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นนี้ว่า รูปแบบของผู้นำทางการเมืองไทยที่พึงประสงค์นั้น ผู้นำต้องมีแนวความคิดในการนำ ต้องมีเป้าหมายในการนำว่า จะพาประเทศไปในทิศทางใด แต่ต้องเป็นผู้นำที่มีความเข้าใจในทุกด้านของประเทศ คือ ผู้นำต้องเข้าใจในอดีต ทั้งประวัติศาสตร์ความเป็นมา รู้ปัจจุบันว่าเรายืนอยู่ ณ จุดไหน เผชิญกับปัญหาอะไร แล้วก็มองไปไกลในอนาคตว่าจะพาประเทศไปทางไหน จะพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยไทยอย่างไร ถึงแม้ว่า เรายังอยาก จะมองคำว่าประชาธิปไตยในแต่ละประเทศนั้นต้องมีลักษณะเฉพาะสังคม แต่ก็ต้องมีมาตรฐานขั้นต่ำระดับสากลที่จะทำให้โลกมองว่า ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตยหรือไม่เป็นประชาธิปไตย ผู้นำก็ต้องมองว่า จะต้องทำอย่างไรเพื่อจะส่งเสริมให้ประชาธิปไตยไทยมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับผู้นำ (Leader) ผู้เขียน พบว่า นักทฤษฎีองค์การต่างให้คำจำกัดความของคำว่าผู้นำในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่มีความสามารถในการชักจูงหรือชี้นำบุคคลอื่นให้ปฏิบัติตามที่ต้องการ โดยบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (McFarland ๑๙๗๙; Yukl, ๑๙๘๙ และ House & Howell, ๑๙๙๒) ในขณะที่ Bennis & Nanus (๑๙๘๕) กล่าวว่า ผู้นำ คือ บุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการเสริม สร้างความคิดสร้างสรรค์ ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในสังคม ผู้นำเป็นผู้ที่จะนำกลุ่มให้พ้นจากความทุกข์ยาก ขจัดปัญหา ขจัดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในกลุ่ม และพ้นจากอุปสรรคต่างๆ จนสามารถบรรลุตามเป้าหมายของสังคมที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากนั้น ผู้นำยังหมายถึงความรวมถึง บุคคลที่ก่อให้เกิดความมั่นคง และช่วยเหลือบุคคลต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกลุ่ม หรือผู้นำเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ มีความคิดริเริ่ม ความเป็นอิสระ กล้าหาญในการตัดสินใจ มีแรงกระตุ้น มีความกระตือรือร้นสูง และมีความยืดหยุ่น ในขณะที่ Yukl (๑๙๙๔) ยังได้กล่าวเกี่ยวกับผู้นำเพิ่มเติมว่า คือ ผู้ที่มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือการคิดค้นสิ่งใหม่ๆ เพื่อทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนได้รับความร่วมมือจากบุคคลอื่นในการปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จตามที่ผู้นำต้องการ

นอกจากคำจำกัดความของภาวะผู้นำดังกล่าวมาแล้วข้างต้น Kotter (๑๙๙๐) ยังได้กล่าวถึงกิจกรรมที่สำคัญๆ ทั้ง ๓ ด้านที่บ่งบอกถึงลักษณะของภาวะผู้นำ ได้แก่ (๑) การกำหนดวิสัยทัศน์ขององค์การที่ต้องการจะเป็นในอนาคต โดยผู้กำหนดกลยุทธ์จะมีวิสัยทัศน์ของสิ่งที่องค์การต้องการให้บรรลุเป้าหมายในระยะยาว (๒) การสื่อสารให้พนักงานได้ทราบถึงพันธกิจขององค์การ เพื่อให้แน่ใจว่าองค์การจะได้รับความร่วมมือจากพนักงานในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว และ (๓) การจูงใจและชักนำพนักงานด้วยการตอบสนองถึงความต้องการคุณค่าและความรู้สึกของพนักงาน ทั้งนี้ เพื่อให้พนักงานสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุพันธกิจขององค์การ

ผู้นำทางการเมือง (Political Leaders) คือ บุคคลที่ถือครองตำแหน่งที่เด่นที่สุด โดยเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นบุคคลที่มีอำนาจและอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอย่างแท้จริง ความเป็นผู้นำทางการเมืองย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ ซึ่งสถานการณ์เป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้ความเป็นผู้นำของแต่ละคนเปลี่ยนไป ผู้นำได้รับการยอมรับต่างกันตามเวลา ดังนั้น ความเป็นผู้นำมิใช่จะดำรงอยู่ได้ตลอดเวลา เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนไป ผู้นำที่มีลักษณะอีกอย่างหนึ่งย่อมเป็นที่พึงประสงค์ การเมืองของแต่ละประเทศจะมีความผันผวนไปตามสภาพแวดล้อม ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม สภาพภูมิศาสตร์ และอิทธิพลของผู้นำในแต่ละประเทศ ซึ่งผู้นำประเทศบางคนจะนำหลักการทางด้านรัฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อตนเอง ครอบครัว หรือพวกพ้องบริวาร หรืออาจจะเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชนก็ได้ ในระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าอำนาจเป็นของประชาชน ผู้นำเป็นเพียงบุคคลที่ประชาชนส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันว่ามีความเหมาะสมที่จะเข้ามาบริหารประเทศเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่

Horie (๒๐๑๕) ได้กล่าวเกี่ยวกับบทบาทที่สำคัญของผู้นำทางการเมืองว่า ผู้นำทางการเมืองต้องมีการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าอยู่ตลอดเวลา โจทย์ที่สำคัญของผู้นำทางการเมือง คือ การแก้ไขปัญหาที่สถานการณ์มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา อีกทั้งวิธีการในการแก้ปัญหาบางครั้งก็ไม่สามารถใช้วิธีการตามหนทางที่เคยปฏิบัติได้ ดังนั้น ผู้นำทางการเมืองจำเป็นต้องมีการคิดนอกกรอบแต่ต้องปฏิบัติภายใต้กรอบของกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาให้ทันกับเวลาและสถานการณ์ นอกจากนั้น ผู้นำทางการเมืองยังจำเป็นต้องมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลและชัดเจน มีความมุ่งมั่นในการทำงาน มีความคิดสร้างสรรค์ มีความซื่อสัตย์ และมีภาวะผู้นำที่สามารถตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๘) ผู้นำต้องสามารถแก้ไขปัญหาความแตกแยก/ความขัดแย้ง

สถานการณ์ปัจจุบันค่อนข้างไม่ปกติ เหตุการณ์ที่ชัดเจนคือความแตกแยก ซึ่งเกิดขึ้นมานานแล้ว จนถึงวันนี้ก็ยังแก้ไม่ได้ ดังนั้น ภาระหน้าที่หลักของผู้นำทางการเมืองในวันนี้ คือ การแก้ไขปัญหาความแตกแยก/ความขัดแย้งได้ เพราะความแตกแยกนำมาสู่ความล่มสลายของชาติได้ เหมือนที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วครั้งหนึ่ง การแตกแยกจนกระทั่งนำไปสู่ความขัดแย้งสูงสุดและรุนแรงไปถึงขั้นการใช้อาวุธ เมื่อมีการใช้อาวุธก็จะมีปัญหาแน่ และต้องใช้เวลาในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งดังกล่าว จนทำให้ทหารต้องเข้ามารักษาสถานการณ์ เนื่องจากกองทัพคือกลไกหลักในการรักษาความมั่นคงของรัฐ และถือเป็นเป้าหมายสูงสุด ทหารมีหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงของรัฐให้คงอยู่

โดยความขัดแย้งในไทยมีมานานแล้ว ทุกคนอาจจะมีความคิดกันคนละอย่าง ในฐานะที่ต้องเกี่ยวข้องกับเรื่องเหล่านี้ ถ้าอำนาจอยู่กับใคร อำนาจก็จะอยู่กับคนกลุ่มนั้นและคนส่วนใหญ่จะไม่ได้อำนาจ เมื่อคนส่วนใหญ่ยังไม่มีอำนาจ โครงสร้างของประเทศจึงเป็นรูปสามเหลี่ยมหน้าจั่ว ส่วนบนที่เป็นคนรวเล็กนิดเดียว ส่วนข้างล่างคนจนเยอะมาก เมื่อมีความแตกต่างเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ไม่ว่าประเทศไหนที่ถึงแม้จะเป็นประเทศประชาธิปไตย ถ้ามีคนจนจำนวนมาก อยากรู้ก็เกิดปัญหา เช่นเดียวกับความขัดแย้งในบ้านเราก็มามากขึ้นๆ และความขัดแย้งดังกล่าวไม่ได้รับการแก้ไข ทำให้ความขัดแย้งทวีความรุนแรง จนถึงขั้นมีการต่อสู้กันด้วยอาวุธ ประกอบกับการเข้าใจผิดคิดว่ารัฐธรรมนูญเป็นตัวสร้างประชาธิปไตย แต่ที่แท้จริงคือประชาธิปไตยสร้างรัฐธรรมนูญ จึงเกิดวงจรอุบาทว์ กล่าวคือ ร่างรัฐธรรมนูญ - เลือกตั้ง - ทหารยึดอำนาจ ผีรัฐธรรมนูญ มาแล้ว ๑๙ ฉบับ ทุกวันนี้ทำไมถึงมีความขัดแย้ง เพราะการมีวงจรอุบาทว์นั่นเอง เราไม่ต้องการให้นี้วุ่นๆกัน แต่อย่างน้อยต้องปรับฐานะของคนจนให้สูงขึ้น อย่างน้อยได้กินอิ่มนอนอุ่นขึ้น ไม่ใช่ช่วยฐานะคนจนให้มีเท่ากับคนรวย แต่ต้องทำให้คนเหล่านั้นมองเห็นอนาคต ดังนั้น ผู้นำทางการเมืองต้องแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำให้ได้ ถึงจะแก้ปัญหาคความขัดแย้งได้

Horie (๒๐๑๕) ได้กล่าวเกี่ยวกับบทบาทที่สำคัญของผู้นำทางการเมืองว่า ผู้นำทางการเมืองต้องมีการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าอยู่ตลอดเวลา โจทย์ที่สำคัญของผู้นำทางการเมือง คือ การแก้ไขปัญหาที่สถานการณ์มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา อีกทั้งวิธีการในการแก้ปัญหาบางครั้งก็ไม่สามารถใช้วิธีการ

ตามหนทางที่เคยปฏิบัติได้ ดังนั้น ผู้นำทางการเมืองจำเป็นต้องมีการคิดนอกกรอบแต่ต้องปฏิบัติภายใต้กรอบของกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาให้ทันกับเวลาและสถานการณ์ นอกจากนั้น ผู้นำทางการเมืองยังจำเป็นต้องมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลและชัดเจน มีความมุ่งมั่นในการทำงาน มีความคิดสร้างสรรค์ มีความซื่อสัตย์ และมีภาวะผู้นำที่สามารถตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ขณะที่ นายชวน หลีกภัย (๒๕๕๘) อดีตนายกรัฐมนตรี กล่าวว่า เราไม่สามารถทำให้ทุกคนรวยเสมอกันได้ แต่เราสามารถทำให้ทุกคนเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายเดียวกัน การเคารพกฎหมายอย่างจริงจังจะเป็นกุญแจที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาบ้านเมือง ปัญหาทางการเมืองในปัจจุบัน คือ การไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างที่ควรจะเป็น ความขัดแย้งเป็นเรื่องปกติ แต่การจะแก้ ปัญหาการเมือง เราต้องแก้ด้วยหลักกฎหมายหรือเรียกว่าหลักนิติธรรม การปกครองที่ทำให้สังคมเป็นสุขคือการปกครองด้วยหลักนิติธรรม บ้านเมืองจะสงบและมีความเป็นธรรมต้องปกครองโดยคนดี ต้องปกครองด้วยหลักกฎหมาย ส่วนการที่ทหารเข้ายึดอำนาจและทำรัฐประหาร ๒ ครั้งหลัง ซึ่งไม่ได้เกิดจากรัฐธรรมนูญบกพร่อง แต่คนชอบกล่าวอ้างว่า “ฝ่ายบริหารทำงานไม่ได้ เพราะรัฐธรรมนูญมีปัญหา” หากแต่เกิดจากการไม่เคารพกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม

ในช่วงสุดท้าย ผู้เขียนใคร่ขอนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติเกี่ยวกับรูปแบบ/ตัวแบบ (Models) ของผู้นำทางการเมืองไทยที่พึงประสงค์ต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยว่า ควรมีรูปแบบ/ตัวแบบดังนี้

(๑) รูปแบบผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic Leader) ที่เป็นรูปแบบ/ตัวแบบของผู้นำทางการเมืองไทยที่เหมาะสม โดยผู้นำยุคเปลี่ยนผ่านจะเป็นผู้นำที่กำลังสร้างรากฐานของสังคมประชาธิปไตย สิ่งที่ต้องเตรียมให้สังคมเข้าใจคือ ผู้นำประชาธิปไตยนี้ไม่ใช่ผู้นำที่มาจากการเลือกตั้งเท่านั้น แต่ผู้นำประชาธิปไตยเมื่อเป็นแล้วต้องคงความเป็นประชาธิปไตยในตัวเองและปฏิบัติตนเป็นประชาธิปไตย เพราะถ้าผู้นำไม่ปฏิบัติตนเป็นประชาธิปไตยแล้ว ประชาธิปไตยก็肯定不会ก้าวล่วงไปข้างหน้าอย่างที่เราควรจะเป็น ผู้นำต้องเป็นนักประชาธิปไตยที่ยึดหลักนิติธรรมอย่างมั่นคงและต้องมีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองไทยอย่างสมบูรณ์ ดังนั้น ภาวะผู้นำที่สามารถนำความเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยที่พัฒนาและยั่งยืนได้ ผู้นำนั้นนอกเหนือจากการที่จะต้องปฏิบัติได้ด้วยตนเองแล้ว ยังมีความสำคัญในการที่จะให้ผู้อื่นยึดเป็นแนวปฏิบัติด้วย ซึ่งทำให้เกิดประชาธิปไตยทางปฏิบัติ

ผู้นำต้องยึดมั่นแนวทางประชาธิปไตยด้วยความมุ่งมั่น ไม่ย่อท้อ และให้ความรู้แก่ประชาชน การให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ที่จะทำให้การไปใช้สิทธิทางการเมืองนั้นเป็นไปอย่างบริสุทธิ์และยุติธรรม ทำให้เราได้ผู้แทนที่มาโดยชอบธรรม ผู้แทนเหล่านั้นก็จะมาทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะผู้แทนเหล่านั้นเข้ามาโดยชอบธรรมนั่นเอง ประชาชนต้องมีความเข้าใจเรื่องประชาธิปไตยมากกว่าที่เป็นอยู่ มิฉะนั้น เราไม่สามารถพัฒนาการเมืองได้ ดังนั้นสิ่งที่สำคัญที่สุดคือ การมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยไทยให้เข้มแข็งและยั่งยืน คือ ประชาชน พรรคการเมือง และระบบการเลือกตั้ง

ประชาชนต้องมีความเข้าใจในประชาธิปไตยมากขึ้น ในขณะที่ นักการเมืองที่เป็นตัวแทนในการใช้อำนาจของประชาชน ซึ่งสังกัดอยู่ในพรรคการเมืองที่ดี ที่สามารถแก้ปัญหาพื้นฐานของประชาชนได้ ก็จะทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในพรรคการเมืองและเชื่อมั่นในตัวนักการเมือง ในขณะเดียวกัน การเลือกตั้งที่ดี ที่บริสุทธิ์ยุติธรรม ก็จะทำให้เกิดความเชื่อถือของประชาชนต่อการเมือง ในทางตรงกันข้าม ถ้าการเลือกตั้งไม่ดีที่ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม ก็จะทำให้ประชาชนไม่เชื่อถือ สุดท้ายก็ทำให้ไม่เชื่อถือในนักการเมืองและพรรคการเมือง และนำไปสู่การล่มสลาย ส่งผลให้การพัฒนาประชาธิปไตยต้องสะดุดหยุดลงและกลับไปนับหนึ่งใหม่

(๒) รูปแบบผู้นำเชิงยุทธศาสตร์ (Strategist Leader) ที่เป็นรูปแบบ/ตัวแบบของผู้นำทางการเมืองไทยที่เหมาะสมต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยผู้นำยุคเปลี่ยนผ่านในสถานการณ์ปัจจุบัน ผู้นำต้องมีความรู้ ความสามารถ สามารถมองเห็นภาพรวมทั้งหมดของประเทศไทย มีวิสัยทัศน์ก้าวไกล ยึดหลักนิติธรรมอย่างมั่นคงและผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นหลัก สามารถรับความขัดแย้งได้ทุกรูปแบบ และมีความมุ่งมั่นในการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคงและยั่งยืน ดังนั้นภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีจึงมีบทบาทสำคัญอย่างมากต่อการกำหนดทิศทางประเทศ

ผู้นำประเทศต้องมีความเข้าใจว่า ประเทศไทยมีลักษณะสังคมที่จำเป็นต้องเข้าสู่การเปลี่ยนแปลง เพราะฉะนั้น นายกรัฐมนตรีจะต้องเข้าใจในความเป็นไทยว่า มีจุดอ่อน จุดแข็งตรงไหน และมีองค์ประกอบอย่างไร ไม่เช่นนั้น การนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงจะส่งผลกระทบกับความเป็นอยู่ ความเชื่อ และวิถีชีวิตดั้งเดิมๆ ครั้นจะโดดข้ามไปเลยคงไม่ได้ ซึ่งต้องใช้เวลา และถ้าหากเกิดความขัดแย้งขึ้นมาอีก ก็จะทำให้สะดุดหยุดลง ต้องกลับมานับหนึ่งใหม่

ดังนั้น ผู้นำต้องรู้สถานการณ์ปัจจุบันเป็นอย่างไร ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่มีความผิดปกติเป็นภาวะชั่วคราว และที่เป็นภาวะชั่วคราวนั้นก็ต้องมองย้อนกลับไปด้วยว่า เป็นเพราะอะไรและอะไรที่เป็นความล้มเหลวทั้งหลายนี้ ผู้นำก็ต้องหาทางที่จะยุติและขจัด ในขณะเดียวกัน ผู้นำก็ต้องมองว่า จะต้องทำอย่างไรเพื่อจะส่งเสริมให้ประชาธิปไตยนั้นกลับคืนมาและยั่งยืน โดยผู้นำต้องมองย้อนกลับไปด้วยว่า ภาวะความวุ่นวาย ความรุนแรง และความขัดแย้งที่อยู่นอกกลุ่มนอกทางเหล่านั้น ไม่ให้มาเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่ารูปแบบ/ตัวแบบของผู้นำทางการเมือง ไทยที่พึงประสงค์ต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย รูปแบบของผู้นำต้องสอดคล้องกับสถานการณ์พิเศษ แต่ผู้นำต้องมีบทบาทสำคัญในการปกครองประเทศ คือ ผู้นำต้องปูทางไปสู่การปกครองรูปแบบประชาธิปไตยอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

บรรณานุกรม

- กำชัย จงจักรพันธ์. (๒๕๕๖). **หลักนิติธรรม ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืน**. ค้นเมื่อ ๕ มกราคม ๒๕๖๓, จาก <http://www.lrct.go.th>
- คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. (๒๕๖๐). **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐**. ค้นเมื่อ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๓, จาก <http://cdc.parliament.go.th>
- คะเนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. (๒๕๕๕). **แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐: ปัญหา อุปสรรค และทางออก**. กรุงเทพมหานคร: ธรรมดาเพลส.
- จรัล ภักดีธนากุล. (๒๕๕๖). **หลักนิติธรรม: ความชอบตามกฎหมาย**. เอกสารประกอบการบรรยาย หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย (นธป.) รุ่นที่ ๑, น. ๓.
- จิตติ ติงศรัทย์. (๒๕๕๕). **หลักวิชาชีพนักกฎหมาย**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย-ธรรมศาสตร์.
- ชวน หลีกภัย. (๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๘). **ประสบการณ์และลักษณะการเป็นผู้นำ**. การบรรยายพิเศษ แก่นักศึกษาหลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ ๑๙ ณ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า.
- ชัยอนันต์ สมุทรวณิช และ กนก วงษ์ตระหง่าน. (๒๕๖๖). **ภาษากับการเมือง**. กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายวิจัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชัยอนันต์ สมุทรวณิช. (๒๕๖๔). **การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภา และคณะทหาร**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บรรณกิจ.
- ชาญชัย คุ่มปัญญา. (๒๕๖๐). **หลักเสียงข้างมาก (Majority Rule) ตามระบอบประชาธิปไตย**. ค้นเมื่อ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๓, จาก www.chanchaiworldvision.com
- ฌอง ฌากส์ รุสโซ. (๒๕๕๐). **สัญญาประชาคม**. ค้นเมื่อ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๓, จาก <http://th.m.wikipedia.org>
- ธนชาติ ธรรมโชติ. (๒๕๕๕). **จริยธรรมของนักการเมือง: กรณีอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ**. ค้นเมื่อ ๖ มกราคม ๒๕๖๓, จาก <http://www.prachatai.com>
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร. (๒๕๐๕). **บทบรรณาธิการ**, บทบันทึก. เล่มที่ ๒๐ ตอน ๓.
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร. (๒๕๑๘). **ระบอบประชาธิปไตย**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์กรมแผนที่ทหาร.
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร. (๒๕๕๒). **หลักนิติธรรม**. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ชวนพิมพ์ ๕๐ จำกัด.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (๒๕๕๘). **หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.**

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. (๒๕๒๘). **ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy).** กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (๒๕๕๙). **หลักนิติธรรม ประชาธิปไตย และธรรมาธิปไตย.** เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔ วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. (๒๕๔๑). **การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง.** วารสารกฎหมายปกครอง, ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๑.

ปรีดี เกษมทรัพย์. (๒๕๓๖). **ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

เปรม ติณสูลานนท์. (๙ กรกฎาคม ๒๕๔๘). **จริยธรรมของการบริหารภาครัฐ.** ปาฐกถาพิเศษ ในงานครบรอบ ๕๐ ปี คณะรัฐศาสตร์ สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์.

ภัทรชมน รัตนางกูร. (๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๒). **คุณธรรมและจริยธรรมของนักการเมือง.** ค้นเมื่อ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓, จาก phatrasamon.blogspot.com

รณชัย โตสมภาค. (๒๕๖๓). **ประชาธิปไตย.** ค้นเมื่อ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓, จาก wiki.kpi.ac.th

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (๒๕๕๓). **หลักรัฐศาสตร์.** กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์.

ลิขิต ธีรเวคิน. (๒๕๔๘). **ผู้นำทางการเมืองในอุดมคติ.** ค้นเมื่อ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓, จาก <http://www.manager.co.th>

วัชรินทร์ ขาญศิลป์. (๒๕๕๒). **ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของไทย: มุมมองทางนิติศาสตร์ สังคม-วิทยา และรัฐศาสตร์.** วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, ๓๕(๒): ๑๕-๒๕.

วาโร เพ็งสวัสดิ์. (๒๕๔๙). **การพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงเส้นตรงของประสิทธิผลภาวะผู้นำของผู้บริหารที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของโรงเรียน.** วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา บัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

วิศาล ศรีมหาโว. (๒๕๕๔). **ประชาธิปไตยแบบตัวแทน: ปัญหา อุปสรรค และตัวแบบทางเลือกการพัฒนาการเมืองไทย.** วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี, ๓(๒): ๕๕-๙๒.

วิชญ์ เครื่องงาม. (๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๓). **การใช้หลักนิติธรรมในประเทศไทย.** ปาฐกถาสาธารณะ สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

วิชณุ เครืองาม. (๒๕๕๔). **เล่าเรื่องผู้นำ**. กรุงเทพมหานคร: มติชน. ค้นเมื่อ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓, จาก rsujournals.rsu.ac.th

วิชณุ เครืองาม. (๓ พฤษภาคม ๒๕๖๐). วิษณุชี้ “หลักนิติธรรม” เป็นอาวุธสำคัญ สร้างความ **ปรองดองปราบโกง**. ค้นเมื่อ ๕ มกราคม ๒๕๖๓, จาก prachatai.com

วิสุทธิ โพธิ์แท่น. (๒๕๓๔). **ปัญหาผู้นำกับกระบวนการกำหนดนโยบายแห่งชาติ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (๒๕๔๓). **หลักความเสมอภาคตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ**. วารสาร นิติศาสตร์ ปีที่ ๓๐ ฉบับที่ ๒, หน้า ๑๖๐-๑๘๓.

สำนักกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (๒๕๖๐). **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐**.

สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. (๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๒). **ประชาธิปไตย**. ค้นเมื่อ ๙ เมษายน ๒๕๖๓, จาก www.royin.go.th

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๕๓). **การพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๖๐). **สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐**. ค้นเมื่อ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๓, จาก www.parliament.go.th

สุขุม นวลสกุล และวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ์. (๒๕๒๔). **การเมืองและการปกครองไทย=Thai Government and Politics**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

เสนีย์ คำสุข. (๒๕๕๘). **ย้อนประวัติศาสตร์ ๒๔๗๕-ปัจจุบัน ผู้นำ และจุดเปลี่ยนการเมืองไทย**. ค้นเมื่อ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓, จาก <http://www.bloggang.com>

อภิวัฒน์ สุดสาว. (๒๕๕๔). **หลักความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**. วารสารจุล นิติ ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔), หน้า ๑๔๕-๑๕๔ ค้นเมื่อ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๓, จาก www.senate.go.th

อมร รักษาสัตย์. (๒๕๔๑). **รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ. (๒๕๕๓). **“ศาลยุติธรรม ความหวัง สังคมไทย”**. วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์, ๔, ๔ (เมษายน - พฤษภาคม ๒๕๕๓): ๖.

อานันท์ ปันยารชุน. (๒๔ มีนาคม ๒๕๕๙). **อานันท์ ปันยารชุน ไม่คาดหวังเห็นประชาธิปไตยที่แท้จริงในช่วงอายุตัวเอง.** ปาฐกถาประจำปีของสมาคมผู้สื่อข่าวต่างประเทศแห่งประเทศไทย. ค้นเมื่อ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓, จาก highlight.kapook.com

อานันท์ ปันยารชุน. (๒๕๔๑). **“ผู้นำ” คือคนที่คนอื่นอยากตาม.** กรุงเทพมหานคร: มติชน.

อานันท์ ปันยารชุน. (๒๕๔๒). **“การปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลและการแข่งขันที่เป็นธรรมในภาคธุรกิจ.”** ปาฐกถาพิเศษ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยร่วมกับคณะกรรมการนโยบายสังคมแห่งชาติ. ค้นเมื่อ ๑๙ มกราคม ๒๕๖๓, จาก www.anandp.in.th

อานันท์ ปันยารชุน. (๒๕๕๘). **สู่บริบทใหม่ของประเทศด้วยธรรมาภิบาลในระบอบประชาธิปไตย.** สัมมนาวิชาการธนาคารแห่งประเทศไทยประจำปี ๒๕๕๘, ๑๗ กันยายน ๒๕๕๘.

อานันท์ ปันยารชุน. (๒๕๖๒). **๘๐ ปี ไทยไม่เคยมีประชาธิปไตย.** ค้นเมื่อ ๑๙ มกราคม ๒๕๖๓, จาก www.thairath.co.th

อุกฤษ มงคลนาวิน. (๒๕๕๕). **“หลักนิติธรรมกับสภาพของสังคมประเทศไทย.”** วารสารจุลนิติ ๙, ๑ (มกราคม - กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕): ๔-๕.

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. (๒๕๕๓). **หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม.** กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (๒๕๕๔). **ประชาธิปไตย ๓ ระดับ ปฏิรูปด้วยชุมชน.** ค้นเมื่อ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๓, จาก www.isranews.org

Barber, J. D. (๑๙๗๒). **The Presidential Character.** Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.

Barro, R. J. (๑๙๙๙). **Determinants of Democracy.** Journal of Political Economy, ๑๐๗ (S๖), ๑๕๘-๘๓.

Bass, B. M. (๑๙๙๐). **Bass & Stogdill's Handbook of Leadership: Theory, Research, and Managerial Applications.** (๓rded.). New York: The Free Press.

Becker, P. & Raveloson, J. A. A. (๒๐๐๘). **What is Democracy? The Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Press.** Friedel Daiber, University of Trier. English Translation from French by Andriakamelo, R. A. with Approval by KMF-CNOE NOVA STELLA.

Bennis, G. & Nanus, B. (๑๙๘๕). **Leadership: Executive Ability.** New York: Harper & Row.

- Churchill, W. (๑๙๔๗). **วินสตัน เชอร์ชิล อติดนายกัฏฐมนตรีอังกฤษเชื่อในระบบประชาธิปไตยจริงหรือ?** ค้นเมื่อ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๓, จาก thinkthaitank.blogspot.com
- Corey, B. (๒๐๑๑). **Tyranny of the Majority and Minority Rights.** In the Encyclopedia of Political Science. DC: CQ Press.
- Daft, R. L. (๑๙๙๙). **Leadership Theory and Practice.** Florida: The Dryden Press.
- Daft, R. L. (๒๐๐๕). **The Leadership Experience.** (๓rded.). Ohio: Thomson/South-Western.
- David R. & William R. T. (April, ๒๐๐๕). **Seven Transformations of Leadership.** Harvard Business Review, ๖๗-๗๖.
- Democracy Building. (๒๐๒๐). www.democracy-building-info>definition of democracy. ค้นเมื่อ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๓, จาก www.democracy-building
- Diamond, L. (๒๐๐๔). Lecture at Hilla University for Humanistic Study. “**What is Democracy?**”
- DuBrin, A. J. (๑๙๙๘). **Leadership Research Findings, Practice, and Skill.** New York: Houghton Mifflin Company.
- DuBrin, A. J. (๒๐๐๗). **Leadership Research Findings, Practice, and Skill.** (๕thed.). Boston: Houghton Mifflin Company.
- DuBrin, A. J. (๒๐๑๐). **Principles of Leadership.** (๖thed.). Ohio: South-Western/Cengage.
- Fiedler, F. E. (๑๙๗๑). **Leadership.** New York: General Learning Press.
- Fiedler, F. E., & Chemers, M. M. (๑๙๗๔). **Leadership and Effective Management.** Chicago: Glenview, Scott, Foresman, and Company.
- Finkelstein, S., Hambrick, D. C., & Cannella, A. A., Jr. (๒๐๐๘). **Strategic Leadership: Theory and Research on Executives, Top Management Teams, and Books.** New York: Oxford University Press, Inc.
- Franklin, J. H. (๑๙๗๓). **Jean Bodin and the Rise of Absolutist Theory.** Cambridge: Cambridge University Press.
- Freedom House. (๒๐๑๙). “**Electoral Democracies**” ค้นเมื่อ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๓, จาก freedomhouse.org

- Gibson, I. L., Ivancevich, J. M., & Donnelly, J. H. (၁၉၈၈). **Organization Behavior, Structure, Processes.** (၆thed.). Texas: Business Publications.
- Goldfinger, J. (၂၀၀၈). **Majorities.** In International Encyclopedia of the Social Science. (၂nded.). United States of America: The Gale Group.
- Hersey, P. & Blanchard, K. H. (၁၉၈၂). **Management of Organization Behavior.** (၂nded.). New Jersey: Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Hinsley, F. H. (၁၉၈၆). **Sovereignty.** Cambridge: Cambridge University Press.
- Horie Masahiro. (၂၀၁၆). **Management of Public Administration and Roles of Leaders in the Government.** Bangkok: King Prajadhipok's Institute.
- House, J. R. (၁၉၈၁). **A Path Goal Theory of Leader Effectiveness.** Administrative Science Quarterly, ၁၆, ၈၅၈-၈၈၈.
- House, J. R., & Aditya, N. R. (၁၉၈၈). **The Social Scientific Study of Leadership: QUO Vadis?** Journal of Management, ၁၄(၈), ၁၀၈၈-၁၁၀၈.
- House, J. R., & Howell, J. M. (၁၉၈၂). **Personality and Charismatic Leadership.** Leadership Quarterly, ၈(၂), ၈၈-၁၀၈.
- Hughes, R. L., Ginnett, R. C., & Curphy, G. J. (၂၀၀၆). **Leadership.** (၆thed.). Singapore: McGraw-Hill.
- Hunt, J. G., & Larson, L. L. (၁၉၈၆). **Contingency Approaches to Leadership.** Illinois: Southern Illinois University Press.
- Katz, D., & Kahn, R. L. (၁၉၈၈). **The Social Psychology of Organizations.** (၂nded.). New York: John Wiley & Sons.
- Keith, D. (၂၀၀၈). **Principles of Management.** New York: McGraw-Hill.
- Kotter, J. P. (၁၉၈၀). **A Force for Change: How Leadership Differs from Management.** New York: The Free Press.
- Kouzes, J. M., & Posner, B. Z. (၂၀၁၂). **The Leadership Challenge: How to Keep Getting Extraordinary Things Done in Organization.** (၆thed.). San Francisco: Jossey-Bass.
- kurian, G. T. (၂၀၁၁). **The Encyclopedia of Political Science.** Washington: CQ Press.

- Lewin, K., Lippitt, R., & White, R. K. (୧୯୩୯). **Patterns of Aggressive Behavior in Experimentally Created Social Climates.** *Journal of Social Psychology*, ୩୦, ୧୩୭-୩୫୩.
- Lupia, A. & Matsusaka, J. G. (୨୦୦୯). **Direct Democracy: New Approaches to Old Questions.** *Annual Review of Political Science*, ୩: ୧୧୩-୧୩୩.
- Maduz, L. (୨୦୦୦). **Direct Democracy Living.** *Reviews in Democracy*, ୧-୧୯.
- McFarland, D. E. (୧୯୩୦). **Management: Principle's and Practices.** London: The Macmillan Company, Collier Macmillan.
- McFarland, D. E. (୧୯୩୯). **Management: Foundation & Practices.** (୫thed.). New York: Macmillan Publishing Inc.
- Meyer, M. (୨୦୧୧). **Democracy Reporting International (DRI), International Consensus: Essential Elements of Democracy.** The Office for the Promotion of Parliamentary Democracy of the European Parliament.
- Niccolo, M. (୧୯୩୩). **The Prince, Translated and Edited by Robert, M. A.** New York: W. W. Norton.
- Robbins, S. P. (୧୯୯୬). **Organization Behavior: Concepts, Controversies, Applications.** (୩thed.). New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Schmidt, M. G. (୨୦୦୩). **Political Performance and Types of Democracy: Findings from Comparative Studies.** *European Journal of Political Research*, ୩୧, ୧୯୩-୨୩୩.
- Stogdill, B. M. (୧୯୩୯). **Handbook of Leadership.** New York: The Free Press.
- Trewatha, R. L., & Newport, M. G. (୧୯୯୩). **Management.** Plano Texas: Business Publication.
- Vatter, A. (୨୦୦୦). **Consensus and Direct Democracy: Theoretical and Empirical Linkages.** *European Journal of Political Research*, ୩୯(୩): ୩୯୯-୪୯୯.
- Vroom, V. H., & Yetton, P. (୧୯୩୩). **Leadership and Decision-Making.** Pennsylvania: University of Pittsburgh Press.
- Yukl, G. A. (୧୯୩୩). **Toward A Behavioral Theory of Leadership.** *Organizational Behavior and Human Performance*. ୩, ୧୯୯-୨୯୯.

Yukl, G. A. (១៩៨៩). **Leadership in Organizations**. Englewood Cliffs, New Jersey:
Prentice-Hall, Inc.

Yukl, G. A. (១៩៩៤). **Leadership in Organizations**. (៣rded.). New Jersey: Englewood Cliffs,
Prentice Hall.

