



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล

เรื่อง การพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐกับคุณูปการของศาลรัฐธรรมนูญ

จัดทำโดย นายเชวณะ ไตรมาศ
รหัส ๕๙๐๔๐๗

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

การจัดระเบียบประโยชน์มหาชนในระบบนิติรัฐกับคุณูปการของศาลรัฐธรรมนูญ

ดร.เชาวนะ ไตรมาศ

ในบทความนี้ได้แบ่งเนื้อหาสำคัญออกเป็น 5 ส่วน ประกอบด้วย (1) กำเนิดประโยชน์มหาชนของมนุษยชาติ (2) พัฒนาการของรัฐกับมาตรวัดประโยชน์มหาชน (3) ปัจเจกนิยม - สหนิยมกับประโยชน์มหาชนแบบพหุภาพ-เอกภาพ (4) นิติรัฐกับบทนิยามร่วมสมัยของการจัดระเบียบประโยชน์มหาชนและ (5) ศาลรัฐธรรมนูญกับการจัดระเบียบประโยชน์มหาชนในระบบนิติรัฐ ทั้งนี้โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. กำเนิดประโยชน์มหาชนของมนุษยชาติ

การตระหนักในสิ่งที่เรียกว่าประโยชน์มหาชนของมนุษยชาติ พอจะจำแนกได้จากข้อสมมติใน 3 แหล่งความเชื่อสำคัญ คือ (1) สัญชาติญาณของมนุษย์ (2) เหตุผลของมนุษย์และ (3) คุณธรรมของมนุษย์

1.1 สัญชาติญาณของมนุษย์ ตามข้อสมมติของความเชื่อที่ว่าประโยชน์มหาชนเกิดจากสัญชาติญาณของมนุษย์นั้น สืบเนื่องจากผลพวงที่เป็นมรดกตกทอดทางธรรมชาติของมนุษย์เองที่ต้องการดำรงรักษาและสืบทอดเผ่าพันธุ์ของมนุษย์ไว้แทนที่จะดำรงรักษาแต่เฉพาะการมีชีวิตรอดอยู่ของตนเองเท่านั้น ประโยชน์มหาชนจึงเป็นสำนึกที่ต้องการให้เผ่าพันธุ์ของมนุษย์อยู่รอดนั่นเอง ซึ่งไม่ใช่ประโยชน์ในการมีชีวิตของตัวเอง แต่เพื่อประโยชน์ต่อเผ่าพันธุ์ของมนุษย์ส่วนรวม ฉะนั้นประโยชน์มหาชนจึงถือเป็นปัจจัยสำคัญหลักในการสืบสานเผ่าพันธุ์ของมนุษยชาติทั้งหมดไม่ใช่เพื่อการมีชีวิตอยู่ของใครคนใดคนหนึ่งเท่านั้น กล่าวอีกนัยก็คือ **เผ่าพันธุ์ของมนุษย์สำคัญเหนือกว่าชีวิตของมนุษย์** ซึ่งตามข้อสมมติของความเชื่อดังกล่าว ย่อมเห็นว่าการสืบสานเผ่าพันธุ์ของมนุษย์ย่อมเป็นประโยชน์ของมวลมนุษย์ ส่วนใหญ่ที่มีความสำคัญเหนือกว่าประโยชน์ส่วนย่อยของตัวเอง

บนฐานความเชื่อตามข้อสมมติดังกล่าวมีทฤษฎีที่สนับสนุนให้มนุษย์แสวงหาแนวทางในการสร้างและปกป้องรักษาประโยชน์มหาชนดังกล่าว ในหลายรูปแบบด้วยกัน ได้แก่ (1) **ทฤษฎีเทวสิทธิ์** (Divine Right) ที่แนะนำมนุษย์ยอมอยู่ใต้อำนาจอันเบ็ดเสร็จของผู้ปกครองที่เป็นตัวแทนของพระเจ้าและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่อยู่เหนือมวลมนุษย์ทั้งปวง เพื่อแลกกับความคุ้มครองในการมีชีวิตอยู่อย่างมีความหมายสำคัญอย่างแท้จริงซึ่งโดยนัยก็คือ ความคุ้มครองดังกล่าวสามารถหยิบบี้นประโยชน์อย่างอื่นนอกเหนือจากประโยชน์ใด ๆ ที่มนุษย์แสวงหาและบรรลุถึงด้วยตัวเองโดยลำพังมิได้ ซึ่งก็คือประโยชน์ที่ใหญ่กว่าหรือประโยชน์มหาชนอย่างหนึ่งนั่นเอง (2) **ทฤษฎีธรรมชาติ** (Natural) ที่แนะนำให้มนุษย์ยอมเลือกและแบ่งหน้าที่กันทำตามความถนัดของตน เพื่อแลกกับประโยชน์ที่ได้มากกว่าจากการใช้ความถนัดของเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน ซึ่งโดยนัยก็คือประโยชน์ดังกล่าวเป็น **ประโยชน์ส่วนเพิ่มที่**

เพื่อนมนุษย์จะได้จากการแลกเปลี่ยนกันใช้ความถนัดของตน อันเนื่องมาจากข้อจำกัดที่มนุษย์ไม่สามารถพึ่งพาตัวเองได้ทั้งหมดหรือดีไปกว่าการแลกเปลี่ยนการพึ่งพากัน ดังนั้นการแลกเปลี่ยนการพึ่งพากันระหว่างมนุษย์ก็จะช่วยให้มนุษย์สามารถชดเชยหรือเติมเต็มข้อจำกัดให้แก่กันและกันได้นั่นเอง ซึ่งการส่งและรับประโยชน์จากประโยชน์ส่วนเพิ่มที่เกิดจากการแลกเปลี่ยนการพึ่งพาตามความถนัดของการแบ่งหน้าที่จึงเป็นประโยชน์ที่ใหญ่กว่าหรือประโยชน์มหาชนอย่างหนึ่งที่มนุษย์ยอมแสวงหามาได้จากเพื่อนมนุษย์ด้วยกันนั่นเอง (3) **ทฤษฎีการแบ่งงานกันทำ (Division Of Labor)** ที่แนะนำให้มนุษย์ยอมรับการควบคุมในเงื่อนไขที่หลากหลายและแตกต่างกันมากกว่าเรื่องของสิทธิในชีวิตและทรัพย์สินแต่เป็นเรื่องของการควบคุมเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนและก้าวก่ายกันของภาระในการทำหน้าที่ ซึ่งเป็นการควบคุมที่ก่อให้เกิดภาระในการบังคับให้มีความรับผิดชอบในหน้าที่เกิดขึ้นในหมู่มนุษย์ ยังผลให้เกิดความรับผิดชอบและภาระหน้าที่ในรูปแบบใหม่ของมนุษย์ คือ**ความรับผิดชอบและภาระหน้าที่ที่มนุษย์พึงมีต่อผู้อื่นหรือมีต่อหมู่มนุษย์ด้วยกันเอง** ซึ่งโดยนัยก็คือหากมนุษย์มีความรับผิดชอบในภาระหน้าที่ที่พึงมีต่อเพื่อนมนุษย์ด้วยกันแล้ว มนุษย์ย่อมได้รับการหยิบยื่นความรับผิดชอบในภาระหน้าที่นั้นซึ่งกันและกันได้ โดยที่ความรับผิดชอบนั้นจะเป็นเสมือนหลักประกันร่วมกันในสังคมว่าทุกคนจะได้รับผลตอบแทนจากความรับผิดชอบนั้นโดยทั่วถึงกัน ดังนั้นผลตอบแทนที่เกิดจากความรับผิดชอบจึงเป็นประโยชน์มหาชนที่เกิดขึ้นและได้มาจากภาระหน้าที่ในการสร้างความรับผิดชอบร่วมกัน ซึ่งเป็นประโยชน์ที่มนุษย์จะไม่สามารถได้มาจากการละเลยเพิกเฉยหรือไม่รับผิดชอบต่อภาระหน้าที่ของตน เพราะนอกจากจะทำลายต่อประโยชน์ตนแล้ว ยังกระทบต่อการไม่มีโอกาสในการที่จะได้รับประโยชน์จากผู้อื่นด้วย การตระหนักในความรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่จึงเป็นประโยชน์ที่ใหญ่และสำคัญกว่าที่จูงใจให้มนุษย์พึงปกป้องรักษาเพื่อไม่ให้ประโยชน์ตนถูกทำลายพร้อม ๆ กันไปกับการสูญเสียโอกาสจากการได้รับประโยชน์จากผู้อื่นด้วย

1.2 เหตุผลของมนุษย์ (Rationality) ตามข้อสมมติของความเชื่อที่ว่าประโยชน์มหาชนเกิดจากเหตุผลของมนุษย์นั้นสืบเนื่องจากผลพวงด้านสติปัญญาหรือความฉลาดทางสมองของมนุษย์เองที่ทำให้มนุษย์ไม่ยอมจำนนต่อข้อจำกัดตามธรรมชาติทำให้มนุษย์มีความต้องการแสวงหาสิ่งอันพึงปรารถนามาสนองความพึงพอใจโดยไม่สว่นขอบเขต หรือตามแต่ความปรารถนานั้นจะนำไปให้ถึงได้ การแสวงหาสิ่งอันพึงปรารถนาเพื่อสนองความพึงพอใจ จึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญที่มนุษย์ต้องการบรรลุถึง โดยเรียกการสนองความพึงพอใจนั้นว่าแรงจูงใจแห่งความใฝ่ดี (Goodness) และเรียกสิ่งอันพึงปรารถนานั้นว่า การมีชีวิตที่สุขสมบูรณ์หรือการมีความสุขอันเป็นเลิศ (Felicity) คุณค่าที่มนุษย์ต้องการบรรลุถึง จึงถือเป็นประโยชน์มหาชนในส่วนที่มนุษย์พึงจะได้มาจากการแสวงหาหรือสร้างสรรค์กันขึ้นมาเอง ซึ่งไม่มีอยู่แต่ดั้งเดิมในสภาพธรรมชาติ **ประโยชน์มหาชนจึงไม่ใช่ประโยชน์จากธรรมชาติแต่เป็นสิ่งที่มนุษย์ประดิษฐ์คิดสรรค์กันขึ้นมาโดยอาศัยเครื่องมือของการมี**

เหตุผล (Rationality) ของมนุษย์ด้วยกันเอง เหตุผลจึงเป็นเสมือนตัวแทนของประโยชน์มหาชน ดังนั้น ยิ่งมนุษย์มีการเคารพในเหตุผลมากเท่าใด มนุษย์ก็จะได้รับประโยชน์มหาชนตอบแทนกลับมา มากเท่านั้น ซึ่งหากมนุษย์มีความสามารถในการสร้างและใช้เหตุผลร่วมกัน มนุษย์ก็จะได้รับผลวงของประโยชน์จากการมีและใช้เหตุผลตามระดับความสามารถนั้นร่วมกัน มนุษย์จึงเลือกที่จะเคารพต่อการใช้เหตุผล เพราะมีความตระหนักดีว่าเหตุผลนั้นจะนำมาซึ่งประโยชน์ส่วนเพิ่มที่ทุกคนได้รับร่วมกันตามความสามารถ

บนพื้นฐานความเชื่อตามข้อสมมติดังกล่าว มีทฤษฎีที่สนับสนุนในความสามารถทางสติปัญญาและการใช้เหตุผลของมนุษย์ ซึ่งมีส่วนผลักดันให้มนุษย์มีทางเลือกในการใช้ความสามารถนั้น เพื่อแสวงหาแนวทางในการได้มาซึ่งประโยชน์มหาชนดังกล่าวในหลายรูปแบบด้วยกัน ได้แก่ (1) **ทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract)** ของ John Locke ที่แนะนำให้มนุษย์ตกลงกันด้วยเสียงข้างมาก (Majority) เพื่อสร้างกฎหมาย การบังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายที่สามารถบังคับใช้เป็นการทั่วไปกับทุกคนได้อย่างยุติธรรม โดยที่การบังคับใช้ได้เป็นการทั่วไปกับทุกคนของกฎหมายนั้นเป็นผลวงมาจากความมีเหตุผลของมนุษย์ที่สามารถสร้างและใช้กลไกทางกฎหมายให้เป็นตัวแทนของความยุติธรรม (Justice) ได้โดยที่ความยุติธรรมนั้นจะเป็นสะพานทอดไปสู่การมีชีวิตที่มีความสุขอันสมบูรณ์ (Felicity) ได้เนื่องจากมนุษย์จะได้รับหลักประกันในการคุ้มครองผลประโยชน์ทั้งในส่วนของชีวิตและทรัพย์สินด้วยและหลักประกันที่ว่านั่นก็คือ การมีรัฐบาลที่รับผิดชอบต่อประชาชน (Responsibility Government) โดยที่ความรับผิดชอบต่อรัฐบาลจะต้องมีต่อประชาชนนั้นได้รับหลักประกันอีกชั้นหนึ่งด้วยการที่ประชาชนเป็นฝ่ายที่สามารถเปลี่ยนแปลงรัฐบาลที่ไม่สามารถสนองความพึงพอใจให้แก่ตนได้ หลักประกันความรับผิดชอบต่อรัฐบาลที่มีต่อประชาชนจึงเป็นประโยชน์มหาชนที่ประชาชนได้รับร่วมกันจากความมีเหตุผลในการทำความตกลงร่วมกันด้วยเสียงข้างมากนั่นเอง ซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนเพิ่มที่สำคัญหรือใหญ่กว่าประโยชน์ที่มนุษย์ได้รับจากการรับผิดชอบต่อตนเองเพียงลำพังเท่านั้น (2) **ทฤษฎีเศรษฐกิจ (Economic)** ของ Karl Marx ที่แนะนำให้มนุษย์ตระหนักในความเสมอภาคเท่าเทียมกัน (Equality) ในการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างเพื่อนมนุษย์เพราะไม่มีส่วนเกินของสิ่งมีคุณค่า (Surplus Value) ใดๆ ที่ใครคนใดจะได้มาโดยที่ไม่มีใครสูญเสีย หรือโดยการพรากเอาสิ่งมีคุณค่าของคนอื่นมา ไม่ว่าจะโดยวิธีการใดก็ตามแม้ว่าจะเรียกว่าเป็นความสามารถก็ตาม ฉะนั้นการที่ไม่มีใครควรได้ประโยชน์ส่วนเกิน และการที่ไม่มีใครควรสูญเสียหรือถูกพรากประโยชน์ในส่วนเกินไปจึงเป็นประโยชน์มหาชนที่มนุษย์ฝ่ายหนึ่งไม่พึงควรได้ และมนุษย์ฝ่ายหนึ่งไม่พึงควรเสีย การดำรงรักษาไว้ซึ่ง ประโยชน์อันพึงมีพึงได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันดังกล่าวจึงเป็นการปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของส่วนรวมไม่ให้เสียหาย เพราะเป็นการดึงผลประโยชน์ส่วนเกินจากฝ่ายที่ได้ไปโดยการชดเชยกลับมาเติมส่วนขาดคืนให้แก่ฝ่ายที่เสียเปรียบและถูกชดเชย ความเท่าเทียมเสมอภาคจึง

เป็นตัวแทนของประโยชน์มหาชนที่มนุษย์สามารถใช้เป็นกำแพงสกัดกั้นความเหลื่อมล้ำของผลประโยชน์ที่เกิดจากเงื่อนไขความแตกต่างทั้งที่มนุษย์สร้างขึ้นมาเองหรือความแตกต่างที่เกิดจากธรรมชาติได้ การปกป้องมนุษย์ให้รอดพ้นจากภัยของความแตกต่างดังกล่าว จึงเป็นประโยชน์มหาชนที่มนุษย์ได้รับการปกป้องคุ้มกันหรือปฏิเสธการแสวงหาประโยชน์ส่วนเกินจากความแตกต่างกันของมนุษย์ได้นั่นเอง

1.3 คุณธรรมของมนุษย์ (Virtue) ตามข้อสมมติของความเชื่อที่ว่าประโยชน์มหาชนเกิดจากความมีคุณธรรมของมนุษย์นั้นสืบเนื่องจากความประเสริฐทางด้านจิตใจของมนุษย์เองที่ทำให้มนุษย์มีมโนสำนึกขั้นสูงถึงระดับที่เป็นสำนึกสาธารณะ (Public Minded) โดยที่มีความเห็นแก่ประโยชน์ของผู้อื่นในส่วนรวมซึ่งมีพื้นฐานมาจากการมีความเห็นอกเห็นใจหรือความรู้สึกถึงความเห็นแก่ผู้อื่นเหนือกว่าความเห็นแก่ตัว ซึ่งถือเป็นคุณธรรมที่เกิดจากความสูงส่งทางจิตใจของมนุษย์ คุณธรรมจึงเป็นรากฐานสำคัญในการเสริมสร้างให้จิตใจของมนุษย์สูงส่งถึงขั้นที่มีมโนสำนึกในระดับของสำนึกสาธารณะได้ สำนึกสาธารณะจึงถือเป็นประโยชน์มหาชนที่เกื้อหนุนให้มนุษย์ได้รับความเอื้อเฟื้อในสิ่งที่เป็นประโยชน์ส่วนรวมเพิ่มเติมนอกเหนือจากประโยชน์ส่วนตัว ดังนั้น มนุษย์ทั่วไปจึงสามารถได้รับการสนองตอบประโยชน์ส่วนรวมเพิ่มขึ้นจากประโยชน์ส่วนตัวได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกันเสมอตราบใดที่มนุษย์มีมโนสำนึกในระดับของสำนึกสาธารณะที่สูงส่งเท่าเทียมกัน ความรู้สึกในการเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมก็จะมีผลสำคัญเหนือกว่าความรู้สึกในการเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว

บนฐานความเชื่อตามข้อสมมติข้างต้น มีทฤษฎีที่สนับสนุนความมีคุณธรรมของมนุษย์ ซึ่งมีส่วนเกื้อกูลให้มนุษย์ได้มีสำนึกสาธารณะและรู้จักแยกแยะระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์อย่างอื่นที่อยู่ไกลออกไปนอกตัวเป็นประโยชน์ส่วนรวมซึ่งเป็นประโยชน์ของผู้อื่นเป็นสำคัญ ได้แก่ **ทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract)** ของ Jean Jacques Rousseau ที่แนะนำให้มนุษย์แปลงประโยชน์ที่เป็นเป้าหมายขนาดเล็กเฉพาะตัวที่แยกกัน (Specific Interests) ให้เป็นประโยชน์ที่เป็นเป้าหมายขนาดใหญ่ที่ร่วมกัน (Common Interests) เพื่อให้คนส่วนใหญ่ในจำนวนที่มากที่สุด (the greatest numbers) สามารถเข้าถึงประโยชน์ที่มากที่สุด (the greatest utilities) ได้ด้วยวิธีการตกลงกันในรูปแบบที่เรียกว่าการสร้างเจตนารมณ์ทั่วไป (general will) ซึ่งจะต้องประกอบด้วยเจตนารมณ์ร่วมของคนส่วนใหญ่โดยรวม (will of all) โดยที่เจตนารมณ์นั้นจะต้องตั้งอยู่บนฐานของความมีเหตุผลและผลประโยชน์ของส่วนรวมประกอบอยู่ด้วย ฉะนั้นเมื่อมนุษย์ประสบความสำเร็จในการทำเจตนารมณ์ทั่วไปขึ้นมาใช้ร่วมกันได้แล้ว มนุษย์ก็จะสามารถได้ประโยชน์ร่วมกันทั้ง 2 ทางพร้อม ๆ กัน คือ (1) ประโยชน์ส่วนตัวที่ได้จากการมีส่วนร่วมในการทำเจตนารมณ์นั้น และ (2) ประโยชน์ส่วนรวมที่เกิดจากการเข้าร่วมเพื่อให้ได้มาซึ่งเจตนารมณ์นั้น ซึ่งประโยชน์ทั้ง 2 ทางดังกล่าวจะช่วยสนองตอบมนุษย์ทั้งในฐานะที่เป็นส่วนตัวหรือเป็นปัจเจกชน (Individual Status)

และในฐานะที่เป็นส่วนรวมหรือเป็นสาธารณชน (Public Status) ร่วมกันไปทั้งนี้เพราะทุกคนจะต้องมี 2 สถานะซ้อนกันอยู่เสมอ ทั้งความเป็นปัจเจกชนและสาธารณชน ดังนั้นเมื่อทุกคนยอมรับการสร้างประโยชน์ส่วนรวมที่แยกออกต่างหากจากประโยชน์ส่วนตัว จึงไม่ใช่เป็นการถิรอนหรือเลิกล้มประโยชน์ส่วนตัวให้สิ้นสูญไปแต่อย่างใด เพราะทุกคนย่อมจะได้รับประโยชน์ส่วนรวมตอบแทนกลับมาในฐานะที่ตนนั้นก็เป็สาธารณชนอยู่ด้วยนั่นเอง ประโยชน์มหาชนอันเกิดจากการสร้างประโยชน์ส่วนรวมจึงเป็นเสมือนรางวัลอันยิ่งใหญ่ที่มนุษย์ใช้คุณธรรมที่มีอยู่ประดิษฐ์ขึ้นมาเพื่อเกื้อหนุนให้มนุษย์ได้บรรลุถึงคุณภาพใหม่ของชีวิตที่จะได้รับนอกเหนือจากการตอบสนองเฉพาะประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งก็คือการพัฒนาความสูงส่งทางจิตใจและโอกาสในการพัฒนาสติปัญญาให้สิ่งที่เรียกว่าความดีงามได้มีความเจริญงอกงามขยายเพิ่มพูนยิ่ง ๆ ขึ้นไป

2. พัฒนาการของรัฐกับมาตรวัดประโยชน์มหาชน

2.1 นครรัฐ (City State) นครรัฐหรือรัฐโบราณสมัยกรีกเป็นรัฐขนาดเล็กที่เน้นคุณค่า (Value) ของสิ่งที่เรียกว่าความยุติธรรม (Justice) และคุณธรรมความดีงาม (Virtue) เป็นสำคัญจึงพอจะอนุมานได้ว่าความยุติธรรมและคุณธรรมความดีงามนั้นเป็นมาตรวัดประโยชน์มหาชนของสังคมแบบนครรัฐได้อย่างหนึ่ง

บรรฐานของมาตรวัดประโยชน์มหาชนตามคุณค่าดังกล่าว เชื่อว่าสามารถเป็นหนทางนำไปสู่การสร้างสังคมที่มีความเป็นเลิศในด้านการมีความสุขและการมีชีวิตที่ดี (good life) ของคนในสังคมได้ในที่สุด และการได้มาซึ่งเป้าหมายของสังคมดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยเครื่องมือสำคัญคือคนซึ่งประกอบทั้งคนที่เป็ผู้ปกครอง (Ruler) และคนที่เป็ผู้รับการปกครอง (Ruled) ทั้งนี้ โดยคาดหวังว่าคนที่เป็ผู้ปกครองควรมีคุณสมบัติของความเป็นปราชญ์ (Philosopher) ขณะที่คนที่เป็ผู้รับการปกครองควรมีคุณสมบัติของความเป็นคนดี (Good Men) และพลเมืองดี (Good Citizen) ร่วมกันไปด้วย ดังนั้น เมื่อผู้ปกครองเป็นปราชญ์แล้วก็ย่อมจะอำนวยการความยุติธรรมแก่สังคมได้ เพราะความเป็นปราชญ์นั้นทำให้ผู้ปกครองเป็นผู้มีความพร้อมทั้งความรู้ ความสามารถ ความฉลาด และคุณธรรม ขณะเดียวกันเมื่อผู้รับการปกครองเป็นคนดีและพลเมืองดีแล้วก็ย่อมจะเป็นฐานสนับสนุนในการสร้างสังคมที่ดีได้ด้วย

ดังนั้น คุณูปการในความเป็นปราชญ์ของผู้ปกครองที่มีต่อประโยชน์มหาชนก็คือการส่งประโยชน์ต่อการสร้างรัฐบาลและการปกครองที่ดี (Good Government) ให้แก่สังคมส่วนรวมซึ่งเป็นรัฐบาลและการปกครองที่รู้จักสร้างความสามารถทางการปกครอง (Governmental Competence) ให้เกิดขึ้นได้ และความสามารถทางการปกครองนั้นก็ย่อมจะอำนวยประโยชน์สุขให้แก่ผู้รับการปกครองตามไปด้วย โดยเฉพาะการรู้จักสร้างคุณธรรมรูปแบบต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับ

สภาพสังคม เช่น การสร้างคตินิยมแบบสัดส่วน (Proportional Justice)* และการสร้างคตินิยมแบบสัมพันธ์ (Relational Justice)** เป็นต้น

ส่วนคุณูปการในความเป็นคนดีและพลเมืองดีของผู้รับการปกครองที่มีต่อประโยชน์มหาชนก็คือการส่งประโยชน์ต่อการสร้างรากฐานของผู้รับการปกครองที่ดี (Good Subjects) ให้แก่สังคม ซึ่งเป็นผู้รับการปกครองที่เกื้อหนุนให้เกิดความเป็นสถาบันการปกครองโดยกฎหมาย (Institutionalization of the Rule of Law) และเกื้อหนุนให้เกิดความมีเสถียรภาพของระบบรัฐธรรมนูญ (Constitutional Stability) ขึ้นในสังคมพร้อมกันไปด้วย โดยเฉพาะการรู้จักทำตัวเป็นคนดี เพื่อให้ความเป็นคนดี (Good Men) นั้นยกระดับจิตใจของคนให้มีความสูงส่งและสมดุลงานที่จะรู้จักจำกัดขอบเขตของความโลภเพื่อไม่ให้ไปก้าวล่วงถึงประโยชน์ส่วนรวมของสังคม ทั้งนี้เพื่อรัฐบาลจะได้ไม่ต้องไปลดทอนประโยชน์ส่วนรวมของสังคมมาตอบสนองประโยชน์ส่วนตัวของคนจนกลายเป็นการบ่อนทำลายให้สังคมเสียประโยชน์หรือดำรงอยู่ไม่ได้ในที่สุด ประโยชน์มหาชนของส่วนรวมก็จะได้รับการจรรโลงรักษาไว้ให้กับส่วนรวมต่อไป ส่วนการรู้จักทำตัวเป็นพลเมืองดี (Good Citizen) นั้นก็เพื่อกำหนดกรอบภาระหน้าที่ของคนให้มีความรับผิดชอบต่อการเคารพกฎหมายและการรักษารัฐธรรมนูญร่วมกัน เพื่อดำรงเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญและความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายนั้นให้ดำเนินต่อเนื่องไปได้และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปอย่างเท่าเทียมเสมอภาคและมีประสิทธิผลได้อย่างแท้จริง ซึ่งส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายอันเป็นเลิศให้เกิดขึ้นแก่สังคมและคนได้ในที่สุด คือ การอยู่ร่วมกันทั้งคนและสังคม ทั้งประโยชน์ส่วนรวมของสังคมและประโยชน์ส่วนตัวของคนจึงมีดุลยภาพร่วมกันได้

2.2 รัฐจักรวรรดิ (Empire State) รัฐจักรวรรดิเป็นรัฐขนาดใหญ่ที่เน้นคุณค่า (Value) ของสิ่งที่เรียกว่าความยิ่งใหญ่ของผู้นำ (The Great Emperor) และความไพศาลของเขตปกครอง (Mega - Authority) เป็นสำคัญ จึงพอจะอนุมานได้ว่าความยิ่งใหญ่ของผู้นำและความไพศาลของเขตปกครองนั้นเป็นมาตรวัดประโยชน์มหาชนของสังคมแบบรัฐจักรวรรดิได้อย่างหนึ่ง

พื้นฐานของมาตรวัดประโยชน์มหาชนดังกล่าว เชื่อว่าสามารถเป็นหนทางนำไปสู่การสร้างสังคมที่มีความเป็นเลิศในด้านการปลูกสร้างอารยธรรม (Civilization) ให้แก่สังคมได้โดยเฉพาะอารยธรรมในการจัดระบบรัฐและการเมืองการปกครอง การได้มาซึ่งเป้าหมายของสังคมดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยการรุกรานบุกเบิก (Invasion) และการขยายเขตยึดครอง (Colonization) ทั้งนี้โดยคาดหวังว่าการปลูกสร้างอารยธรรมของมนุษย์นั้นควรจะต้องขยับเขยื้อนหรือขับเคลื่อนสังคมให้มีพลวัต

* การอำนวยความสะดวกต่อกลุ่มคนที่มีจำนวนน้อยแต่มีคุณูปการต่อสังคมมาก

** การอำนวยความสะดวกต่อกลุ่มคนที่มีจำนวนมากแต่มีคุณูปการต่อสังคมน้อย

(mobilization) ซึ่งการขับเคลื่อนสังคมให้มีพลวัตย่อมมีความจำเป็นในการแผ่อำนาจ (Fission of Power) และผนวกการปกครอง (Fusion of Authority) ให้มีความหลากหลายออกไปในวงกว้าง

ดังนั้น คุณูปการในการแผ่อำนาจที่มีต่อประโยชน์มหาชนก็คือการส่งประโยชน์ต่อการสร้างแรงจูงใจให้เกิดภาวะผู้นำที่กล้าหาญ (Courageous Leaderships) และใช้ความกล้าหาญนั้น รุกบุกเบิกกรุยทางไปสู่การขยายฐานของแหล่งทรัพยากรใหม่ที่เพิ่มพูนความหลากหลายและเพิ่มพูนความอุดมสมบูรณ์มากขึ้น เกื้อหนุนต่อการวางโครงสร้างพื้นฐานของอารยธรรมใหม่ ๆ ได้ โดยเฉพาะการระดมความเชื่อมั่นศรัทธาและการสร้างความแข็งแกร่งของสรรพกำลังของสังคมภายใน เช่น ความเข้มแข็งของกำลังรบ ยุทธศาสตร์การสงคราม กำลังทางเศรษฐกิจ และการแสวงหาฐานสนับสนุนของพันธมิตร รวมทั้งการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวหรือเอกภาพร่วมระหว่างศาสนจักรกับอาณาจักร

ส่วนคุณูปการในการผนวกการปกครองที่มีต่อประโยชน์มหาชนก็คือ การส่งประโยชน์ต่อการสร้างแรงจูงใจให้เกิดการพัฒนาแบบของการปกครอง (Form of Government) และใช้แบบของการปกครองนั้นควบคุมเขตยึดครองให้อยู่ภายใต้อำนาจศูนย์กลางเพื่อดูดซับกลืนกลายบริวารเข้าสู่แกนนำของวงโคจรใหม่แห่งอารยธรรมที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้นได้ โดยเฉพาะการสร้าง ความแข็งแกร่งในการประสานสัมพันธ์กับรัฐภายนอกโดยการเพิ่มความไพศาลของขนาดหรืออาณาบริเวณของศูนย์กลางอารยธรรมใหม่ที่ขยายใหญ่ขึ้นทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพทั้งในแนวราบและแนวตั้ง เช่น การสถาปนาหน่วยหรือเขตปกครองใหม่ที่เป็นเขตปกครองเดี่ยวแต่มีหลายรัฐบาล การสร้างระบบประมวลกฎหมายให้เป็นสัญลักษณ์หรือตัวแทนอำนาจการปกครองแทนคน (Code of Law) ขึ้นมาใช้ในระบบการเมืองการปกครองที่มีความสลับซับซ้อนขึ้น การสร้างกลไกของราคาที่ยุติธรรมขึ้นใช้ในระบบเศรษฐกิจ (just price หรือ justum pretium) และการสร้างระบบการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ในรูปแบบการซื้อขายและการจัดเก็บภาษี รวมทั้งการสร้างระบบการประสานประโยชน์และลำดับขั้นในการจัดสรรประโยชน์ระหว่างกลุ่มชน ชนชั้น และกลุ่มอำนาจที่แตกต่างหลากหลาย

2.3 รัฐราชวงศ์ (Dynastic State) เป็นรัฐขนาดเล็กที่เน้นคุณค่า (Value) ของสิ่งที่เรียกว่า สิทธิพิเศษ (Privilege) และชนชั้นพิเศษ (Elitism) เป็นสำคัญ จึงพอจะอนุมานได้ว่า สิทธิพิเศษและชนชั้นพิเศษนั้นเป็นมาตรวัดประโยชน์มหาชนของสังคมแบบรัฐราชวงศ์ได้อย่างหนึ่ง

บรรฐานของมาตรวัดประโยชน์มหาชนดังกล่าว เชื่อว่าสามารถเป็นหนทางนำไปสู่การสร้างสังคมที่มีความเป็นเลิศในการสร้างความเป็นสถาบันของระบอบอำนาจการเมืองการปกครอง (Political Institutionalization) ให้มีความต่อเนื่องเป็นปึกแผ่นได้ในรูปของราชวงศ์ (Dynasty) ซึ่งเป็นทั้งศูนย์รวมของอำนาจการปกครองและศูนย์รวมของความภักดีอย่างคงทนสถาพรบนฐานของ

ความเชื่อถือศรัทธาในเทวสิทธิ์หรือความมีสิทธิเหมือนพระเจ้า (Divine Rights) ของชนชั้นผู้ปกครอง ซึ่งสำคัญเหนือกว่ามนุษยสิทธิหรือสิทธิในความเป็นสามัญชนคนทั่วไป (Human Rights) ทั้งนี้โดยคาดหวังว่าการดำรงรักษาไว้ซึ่งสิทธิพิเศษและชนชั้นพิเศษนั้นจะเป็นทั้งหลักประกันความต่อเนื่องของ ความคุ้มครองที่ประชาชนที่เป็นชนชั้นสามัญชนจะได้รับจากชนชั้นผู้ปกครองและในขณะเดียวกันยังเป็นฐานค้ำจุนความชอบธรรมในการสถาปนาความเป็นสถาบันของชนชั้นผู้ปกครองให้มีความเข้มแข็ง สูงสุดพร้อมกันไปด้วย

ดังนั้น คุญูปการในการสถาปนาความเป็นสถาบันของชนชั้นผู้ปกครองให้มีความเข้มแข็งสูงสุดที่มีต่อประโยชน์มหาชน ก็คือการส่งประโยชน์ต่อการสร้างหลักประกันภาวะของชนชั้น นำซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อยในการคุ้มครองปกป้องชนชั้นล่างหรือสามัญชนคนทั่วไปของสังคมซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ให้ได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเสมอเหมือนเท่าเทียมกันตามสถานภาพทางชนชั้นที่กำหนด ตำแหน่งแห่งที่ของตนอยู่นั้น

ฉะนั้น การยอมรับยกย่องในคุณค่าของสิทธิพิเศษและชนชั้นพิเศษของชนชั้นนำซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อยตามฐานความเชื่อของความมีสิทธิเหมือนพระเจ้าของผู้ปกครอง ก็เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในหลักประกันภาวะของคนกลุ่มน้อยในการปกป้องคุ้มครองสิทธิประโยชน์ร่วมอย่างเสมอเหมือนกันของคนส่วนใหญ่ของสังคมนั้นเอง การสร้างหลักประกันการคุ้มครองสิทธิประโยชน์มหาชนของคนส่วนมากดังกล่าว จึงถือเป็นประโยชน์มหาชนที่ได้มาจากการสถาปนาความเป็นสถาบันที่เข้มแข็งของการปกครองในระบอบรัฐราชวงศ์

2.4 รัฐประชาชาติ (Nation State) เป็นรัฐสมัยใหม่ที่เน้นคุณค่า (Value) ของสิ่งที่เรียกว่าชาตินิยม (Nationalism) และความเป็นพลเมือง (Citizenship) เป็นสำคัญ จึงพอจะอนุมานได้ว่าชาตินิยมและความเป็นพลเมืองนั้นเป็นมาตรวัดประโยชน์มหาชนของสังคมแบบรัฐประชาชาติได้อย่างหนึ่ง

บนฐานของมาตรวัดประโยชน์มหาชนดังกล่าว เชื่อว่าเป็นหนทางนำไปสู่การสร้างสังคมที่มีความเป็นเลิศในการสร้างผลประโยชน์ที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในระดับของความเป็นผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests) ได้ ซึ่งถือว่าเป็นประโยชน์ร่วม (Common Interests) ทั้งของชาติ (Nation) และของประชาชน (People) ร่วมกัน ทั้งนี้โดยคาดหวังว่าประโยชน์ของชาติกับประโยชน์ของประชาชนนั้นเป็นประโยชน์ที่มีความผสมกลมกลืนกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Harmonization) มากกว่าจะเป็นผลประโยชน์ที่ขัดกัน ซึ่งการทำให้ผลประโยชน์ทั้งสองดังกล่าวมีความเป็นเอกภาพได้ ก็โดยการยอมรับและยกย่องสิทธิความเป็นพลเมืองของประชาชนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้กำหนดตนเอง (Self Determination) ในการแสวงหาทางเลือกอย่างเสรี (Freedom of Choices) โดยสามารถแสดงออกและเรียกร้องผลประโยชน์ของตน (Interests

Articulation & Aggregation) ได้อย่างอิสระซึ่งคุณค่าของความเป็นชาตินิยมกับคุณค่าของความเป็นพลเมืองจะส่งผลเกื้อกูลให้ประชาชนกับชาติ หรือคนกับประเทศสามารถสร้างดุลยภาพระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวของตนกับผลประโยชน์ส่วนรวมของสาธารณะได้ในที่สุด ซึ่งจะเป็นหนทางสำคัญในการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างผลประโยชน์ชาติกับผลประโยชน์ประชาชน

ดังนั้น คุญูปการของชาตินิยมกับความเป็นพลเมืองที่มีต่อประโยชน์มหาชนในรัฐประชาชาติก็คือ การส่งประโยชน์ต่อการสร้างดุลยภาพระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศกับผลประโยชน์ส่วนตัวของประชาชนให้มีความเป็นเอกภาพร่วมกันได้อย่างผสมกลมกลืนโดยไม่ขัดแย้งเป็นปรปักษ์กัน ซึ่งเป็นการเคารพต่อเป้าหมายการดำรงคงอยู่ร่วมกันระหว่างความเป็นรัฐ ซึ่งเป็นตัวแทนของผลประโยชน์ชาติและความเป็นพลเมือง ซึ่งเป็นตัวแทนของผลประโยชน์ประชาชน กล่าวอีกนัยก็คือ การเกื้อกูลกันทั้งประโยชน์ของชาติและประโยชน์ของประชาชนนั่นเอง

ฉะนั้น รัฐประชาชาติจึงเป็นสังคมที่ต้องดำรงอยู่ร่วมกันทั้งชาติและประชาชนซึ่งต้องคำนึงถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประโยชน์ทั้งสองฝ่ายนั่นเอง การดำรงรักษาไว้ซึ่งหลักประกันในการสร้างบูรณภาพของผลประโยชน์แห่งชาติและประชาชนดังกล่าวจึงเป็นประโยชน์มหาชนที่ส่งเสริมให้รัฐประชาชาติบรรลุถึงจุดสูงสุดแห่งเป้าหมายของสังคมได้ในบั้นปลาย คือ การสร้างประโยชน์สูงสุดให้แก่คนจำนวนมากที่สุด (The Greatest Utilities for the Greatest Numbers) นั่นเอง

3. ปัจเจกนิยม - สหนิยมกับประโยชน์มหาชนแบบพหุภาพ-เอกภาพ

3.1 ปัจเจกนิยมกับประโยชน์มหาชนแบบพหุภาพ (Individualism & Pluralism) ในทัศนะของปัจเจกนิยม (Individualism) ยอมรับความแตกต่างหลากหลายของประโยชน์บุคคลและยอมรับการขัดกันประโยชน์ของบุคคลได้อีกด้วย เช่น ผู้ค้าต้องการขายสินค้าในราคาแพงขณะที่ผู้บริโภคกลับต้องการซื้อสินค้าในราคาถูก ฉะนั้น ประโยชน์มหาชนจึงเป็นผลรวมของประโยชน์บุคคลอันประกอบกันขึ้นบนความหลากหลายตามความต้องการเฉพาะของแต่ละบุคคลนั่นเอง ประโยชน์มหาชนจึงควรถูกกำหนดขึ้นด้วยตัวเจ้าของหรือปัจเจกบุคคลเอง เช่นเดียวกับทัศนะของเสรีนิยม (Liberalism) ซึ่งยอมรับในความอิสระเสรี (Freedom) ว่าเป็นหนทางในการสร้างความเป็นธรรมได้ (Fairness) เพราะอิสระเสรีของคนนั้นเป็นการยอมรับการกำหนดทางเลือกของตนเอง (Self determination) และการแสดงออกและการแสวงหาให้ได้มาซึ่งประโยชน์ของบุคคล (Interests articulate & aggregate) ได้ด้วย ซึ่งบุคคลสามารถใช้ศักยภาพด้านความสามารถและเหตุผลที่มีอยู่ในตัวนั้นเข้าถึงประโยชน์แห่งตนได้ อย่างสมบูรณ์แบบด้วยการประสานประโยชน์ประนีประนอมและการแข่งขันต่อรองกันอย่างเท่าเทียม อันจะนำไปสู่การสร้าง

สมดุลระหว่างประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนกับประโยชน์ส่วนรวมของสาธารณชน (balances of interests) ได้ในที่สุด

ต่อทัศนะทั้งสองดังกล่าวทั้งทัศนะแบบปัจเจกนิยมและเสรีนิยม เชื่อมั่นว่าการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนดังกล่าวจะส่งประโยชน์ต่อการสร้างความเจริญรุ่งเรืองให้แก่สังคมและประเทศชาติได้เป็นอย่างดี เนื่องจากแรงจูงใจดังกล่าวจะผลักดันให้บุคคลแสวงหาความรู้ความสามารถและคุณธรรมในการใช้เหตุผล ซึ่งเป็นการพัฒนาศักยภาพในการแสวงหาและประสานประโยชน์ร่วมระหว่างส่วนตัวกับส่วนรวมให้เกิดความสมดุลอยู่เสมอเพื่อปกป้องผลประโยชน์ส่วนตัวไม่ให้ถูกทำลาย อันเป็นการผลักดันให้สังคมมีพลังขับเคลื่อน(Dynamic) ให้เกิดความก้าวหน้าในมิติใหม่ ๆ ได้มากยิ่งขึ้น ๆ ขึ้นไปไม่มีที่สิ้นสุด

อย่างไรก็ตาม ในการบูรณาการให้ประโยชน์ของปัจเจกชนแต่ละคนรวมกันขึ้นเป็นประโยชน์ส่วนรวมของสังคมได้นั้น จำเป็นต้องอาศัยองค์กรอำนาจของรัฐทำการกำกับควบคุมให้ดำเนินไปในกรอบของครรลองที่ยุติธรรมตามกฎหมายได้ด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติองค์กรอำนาจของรัฐทั้งในฝ่ายที่เป็นองค์กรในการใช้อำนาจ (power user) ฝ่ายที่เป็นองค์กรในการควบคุมตรวจสอบอำนาจ (power censor) และฝ่ายที่เป็นองค์กรในการกำกับการใช้อำนาจและการเรียกร้องสิทธิ (power monitor) จะต้องทำหน้าที่ร่วมกันในการจัดระเบียบและคุ้มครองประโยชน์มหาชนดังกล่าว โดยองค์กรอำนาจในฝ่ายที่เป็นองค์กรในการใช้อำนาจมีหน้าที่หลักในด้านการสร้างความเห็นพ้องต้องกัน (Consensus) ให้เกิดขึ้นในท่ามกลางความแตกต่างหลากหลายของประโยชน์ในรูปแบบของประโยชน์ร่วมของคนส่วนใหญ่อันสอดคล้องต้องกันกับเจตนารมณ์ทั่วไปในสังคม (common interests and common will) ส่วนองค์กรอำนาจในฝ่ายที่เป็นองค์กรในการควบคุมตรวจสอบอำนาจ มีหน้าที่หลักในด้านการอำนวยความยุติธรรม (justice) ให้เกิดขึ้นในท่ามกลางปัญหาการขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์ส่วนรวมและการละเมิดประโยชน์ที่เกิดขึ้นทั้งต่อส่วนตัวและต่อส่วนรวม สำหรับองค์กรอำนาจในฝ่ายที่เป็นองค์กรในการกำกับการใช้อำนาจและการเรียกร้องสิทธิมีหน้าที่หลักในด้านการจัดกลุ่มผลประโยชน์ให้มีความชัดเจนเป็นกลุ่มเป็นก้อน (Interests aggregation) ให้เกิดขึ้นในรูปแบบที่สามารถใช้เป็นกรอบอ้างอิงของความต้องการหรือประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ (majority preferences) ได้

3.2 สหนิยมกับประโยชน์มหาชนแบบเอกภาพ (Collectivism & Unity) ในทัศนะของสหนิยมแบบเอกภาพยอมรับความมีอยู่ของประโยชน์มหาชนเฉพาะในกรอบของความมีจุดร่วมกันของผลประโยชน์ที่ไม่ขัดกันทั้งของบุคคลและของส่วนรวมเท่านั้น ฉะนั้นในทัศนะดังกล่าวจึงไม่ยอมรับว่าการเอาผลประโยชน์ของแต่ละคนมารวมเข้าด้วยกัน (The Interests of All) แล้วเรียกว่าเป็นประโยชน์มหาชนได้ เพราะสิ่งที่จะเรียกว่าเป็นประโยชน์มหาชนได้ก็ต่อเมื่อมีจุดร่วมของ

ผลประโยชน์ (Common Interests) เกิดขึ้นจนตกผลึกเป็นสิ่งที่เรียกว่าประโยชน์ทั่วไป (General Interests) เท่านั้น จึงจะถือว่าเป็นประโยชน์มหาชน ดังนั้นสิ่งที่จะเป็นประโยชน์มหาชนตามทัศนะของสหนิยมแบบเอกภาพจึงเป็นคุณละความหมายกับผลประโยชน์ที่มากที่สุดหรือใหญ่สุดที่เกิดจากการรวมเข้าด้วยกันของประโยชน์บุคคล หากแต่อาจจะเป็นผลประโยชน์ที่มีขนาดเล็กก็ได้ ซึ่งขึ้นอยู่กับ การประสานจุดร่วมกันของผลประโยชน์ในสังคมส่วนรวม เช่น ในสังคมหนึ่ง นาย ก. มีผลประโยชน์ส่วนตัวจำนวน 100 นาย ข. มีผลประโยชน์ส่วนตัวจำนวน 200 และนาย ค. มีผลประโยชน์ส่วนตัวจำนวน 300 แต่ทั้งสามคนอาจจะมีบางส่วนของผลประโยชน์ร่วมกันเพียงคนละ 10 เท่านั้น ดังนั้นส่วนที่เป็นผลประโยชน์ร่วมหรือจุดร่วมกันของผลประโยชน์จึงมีขนาดรวมทั้งจำนวน 30 ซึ่งเป็นผลประโยชน์เฉพาะในส่วนที่ไม่ขัดกันเท่านั้น มิได้เป็นผลประโยชน์เดียวกันกับการรวมผลประโยชน์ส่วนตัวของนาย ก. นาย ข. และ นาย ค. ทั้งหมดมารวมเข้าด้วยกันซึ่งจะมีขนาดใหญ่กว่าถึง 600 แต่อย่างไร ผลประโยชน์ส่วนรวมจึงมีขนาดเล็กกว่าผลประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลรวมกันก็ได้ เพราะเอกภาพของผลประโยชน์จะมีอยู่แต่เฉพาะส่วนที่ไม่มีการขัดแย้งทำลายซึ่งกันระหว่างผลประโยชน์ของบุคคลเท่านั้น

ต่อทัศนะดังกล่าว เชื่อมั่นว่าการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ร่วมของสังคมดังกล่าวจะส่งประโยชน์ต่อการสร้างความเป็นเลิศในการอำนวยประโยชน์สุขให้แก่สังคมได้ (Happiness Optimality) เนื่องจากประโยชน์มหาชนในรูปแบบดังกล่าวจะมุ่งเน้นเฉพาะในสิ่งที่เป็นตัวของผลประโยชน์เหนือกว่าจำนวนของคนทั้งหมดทุกคน เพราะประโยชน์มหาชนในรูปแบบดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ที่มีแต่ฝ่ายได้โดยไม่มีฝ่ายเสีย (win-win choices) ถึงแม้ไม่ได้เท่ากันทั้งหมดทุกคน แต่ในขณะเดียวกันก็จะมีใครเสียประโยชน์เลย ดังนั้น ประโยชน์มหาชนในรูปแบบนี้จึงเอื้อให้สังคมส่วนรวมมีโอกาสได้รับการเพิ่มพูนประโยชน์ให้มากยิ่งขึ้น ๆ ขึ้นไปได้เรื่อย ๆ โดยไม่มีขีดจำกัด เพราะตราบไต่ที่ยังไม่มีใครเสียประโยชน์จากการเพิ่มพูนประโยชน์ใหม่ขึ้นมา นั้น ประโยชน์มหาชนก็จะสามารถเพิ่มขนาดให้ขยายใหญ่ขึ้นไปเรื่อย ๆ อย่างต่อเนื่องไม่มีที่สิ้นสุด ซึ่งคนในสังคมก็จะยิ่งได้รับประโยชน์นั้นเพิ่มพูนมากขึ้นตามไปด้วย

อย่างไรก็ตาม โดยที่ประโยชน์มหาชนแบบเอกภาพเป็นประโยชน์ร่วมที่ถือหลักไม่ขัดหรือแย้งกันกับประโยชน์ของคนอื่นหรือการเสี่ยงไม่ทำให้ใครต้องเสียประโยชน์ แม้ทุกคนจะได้รับประโยชน์นั้นไม่เท่ากันทุกคนก็ตาม ฉะนั้นในทางปฏิบัติประโยชน์มหาชนแบบเอกภาพจึงสามารถเข้าถึงได้ทั้ง (1) โดยความสมัครใจของบุคคล (2) โดยการบังคับหรือการจัดการโดยรัฐหรือองค์กรอำนาจของรัฐ และ (3) โดยกึ่งสมัครใจกึ่งบังคับ ซึ่งกระทำได้หลายรูปแบบ อาทิเช่น ในกรณีของความสมัครใจอาจกระทำได้ในรูปขององค์กรการกุศลหรือองค์กรอาสาสมัคร รวมทั้งการเข้าร่วมกิจกรรมสาธารณะ (Collective Activity) ด้วย ส่วนในกรณีของการบังคับโดยรัฐอาจกระทำได้ในรูป

ของการบังคับใช้กฎหมาย (Regulation) การดำเนินนโยบายสาธารณะด้านต่าง ๆ (Public Policy) รวมทั้งการจัดระบบสถาบันทางการเมืองการปกครอง (Constitutive Policy) ด้วย สำหรับในกรณีของกึ่งสมัครใจกึ่งบังคับอาจกระทำได้ในรูปของการกระจายอำนาจหรือการจัดหน่วยการปกครองท้องถิ่นแบบต่าง ๆ ตามความต้องการของพื้นที่ชุมชน

4. นิติรัฐกับบทนิยามร่วมสมัยของการจัดระเบียบประโยชน์มหาชน

นิติรัฐ (Legal State) เป็นประชาคมทางการเมืองที่อาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการปกครอง (Rule of Law) มีรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นทั้งกฎหมายสูงสุด (Supreme Law) ที่คอยควบคุมมิให้กฎหมายและการกระทำขัดรัฐธรรมนูญ และเป็นกฎหมายพื้นฐานทางการเมืองการปกครอง (Fundamental Law) ที่คอยควบคุมเขตอำนาจและความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรทางการเมืองการปกครอง ทั้งนี้โดยทำหน้าที่สำคัญ 2 ประการคือ (1) การจำกัดควบคุมอำนาจรัฐ และ (2) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน

4.1 การจำกัดควบคุมอำนาจรัฐ อำนาจรัฐถูกจำกัดควบคุมโดยรัฐธรรมนูญใน 3 ลักษณะคือ (1) ที่มาของอำนาจ (2) วิธีการใช้อำนาจ และ (3) เป้าหมายการใช้อำนาจ กล่าวคือ ทั้งที่มาการใช้และเป้าหมายในการใช้อำนาจรัฐนั้นต้องตั้งอยู่บนฐานกำหนดของกฎหมาย หากไม่มีกฎหมายก็ไม่มีอำนาจหน้าที่ไม่มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำ ทั้งนี้ โดยการมีการใช้และเป้าหมายของการใช้อำนาจนั้นจะต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญของการจำกัดควบคุมใน 3 ประการคือ (1) ขอบเขตของอำนาจ (2) การเลือกปฏิบัติ และ (3) การสนองประโยชน์

4.1.1 การจำกัดควบคุมขอบเขตของอำนาจ จุดเน้นอยู่ที่การควบคุมไม่ให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ และการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Constitutionality) โดยเฉพาะปัญหาการขัดหรือแย้งและการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้นกระทบกระทั่งต่อองค์กรอำนาจอื่นและกระทบต่อการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เกินเลยไปจนก้าวล่วงเข้าไปในกรอบที่เป็นสาระสำคัญของสิทธิ ไม่ว่าจะสิทธิในความเป็นคนหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิในความเป็นพลเมือง และสิทธิในความเสมอภาคก็ตาม

4.1.2 การควบคุมการเลือกปฏิบัติ จุดเน้นอยู่ที่การควบคุมไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) โดยเฉพาะปัญหาการเลือกปฏิบัติที่เกี่ยวกับเวลา คน และการกระทำ เช่น การบังคับใช้กฎหมายย้อนหลัง การบังคับใช้กฎหมายเฉพาะคน และการบังคับใช้กฎหมายกับกรณีเดียวกันแต่ให้คนให้โทษต่างกัน

4.1.3 การควบคุมการสนองประโยชน์ จุดเน้นอยู่ที่การคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของคนส่วนใหญ่ที่เรียกว่า ประโยชน์สูงสุดของคนจำนวนมากสุด (The Greatest Utilities for the Greatest Numbers) โดยเฉพาะปัญหาที่เกิดจากการยอมรับการใช้อำนาจ

ตัดสินใจของฝ่ายข้างมาก (Majority Rule) ว่าเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่แต่ในทางกลับกันยังจำเป็นต้องคำนึงถึงการเคารพสิทธิของฝ่ายข้างน้อย (Minority Rights) ด้วยเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการขัดแย้งกันทางผลประโยชน์นั้นขยายวงเป็นการก่อความแตกแยกจนอยู่ร่วมกันไม่ได้ อันเนื่องมาจากการได้สิทธิขาดในการครอบงำของฝ่ายข้างมากอย่างเบ็ดเสร็จแต่ฝ่ายเดียว จนผลประโยชน์ส่วนรวมของสังคมถูกกำหนดและจัดสรรในรูปแบบที่เป็นทางตัน (Zero Sum Choices) ข้างเดียวเกิดขึ้น

4.2 การคุ้มครองสิทธิประชาชน สิทธิประชาชนได้รับการคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญใน 3 ด้าน คือ (1) สิทธิความเป็นคนหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (2) สิทธิความเป็นพลเมือง และ (3) สิทธิความเสมอภาค กล่าวคือ สิทธิของประชาชนต้องได้รับการเคารพและการคุ้มครองทั้งในฐานะที่มีความเป็นคน (Human) มีความเป็นพลเมือง (Citizen) และมีความเป็นปัจเจกบุคคล (Individual) พร้อมกันไปด้วย ไม่ว่าจะมีความหมายหรือไม่มีกฎหมายกำหนดรองรับอยู่ด้วยหรือไม่ก็ตาม เพราะสิทธิของประชาชนนั้นมีทั้งสิทธิที่กฎหมายกำหนดรับรองไว้ และสิทธิที่กฎหมายไม่ได้ห้ามไว้อันเป็นสิทธิตามธรรมชาติ (Natural Rights) ซึ่งจะมีสิทธิของคนอื่นและสาธารณชนช่วยกำหนดขีดค้นไว้ให้เป็นพรมแดนธรรมชาติ ซึ่งบางกรณีอาจจะมีมากกว่าหรือน้อยกว่าสิทธิที่กฎหมายกำหนดรับรองไว้ก็ได้ ทั้งนี้โดยการคุ้มครองสิทธิประชาชนนั้นจะต้องคำนึงถึงมาตรการสำคัญใน 3 ประการด้วยกัน คือ (1) การป้องกันสิทธิ (2) การคุ้มครองสนองสิทธิ และ (3) การเยียวยาสิทธิ

4.2.1 การป้องกันสิทธิ (Protection) เป็นมาตรการคุ้มครองสิทธิเชิงรุกที่ประชาชนสามารถปกป้องสิทธิของตนมิให้ถูกละเมิดได้ เช่น การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของรัฐ การประชาพิจารณ์และการโต้แย้ง ทักท้วง อุทธรณ์แบบต่าง ๆ

4.2.2 การคุ้มครองสนองสิทธิ (Responsiveness) เป็นมาตรการคุ้มครองสิทธิเชิงรับที่ประชาชนจำเป็นต้องเรียกร้องรับสิทธิประโยชน์ในรูปของบริการสาธารณะ (Public Goods) แบบต่าง ๆ โดยที่รัฐมีหน้าที่สนองตอบโดยมิอาจละเลยหรือละเว้นเพิกเฉยได้ เช่น เด็กย่อมได้รับบริการทางการศึกษา ผู้ใหญ่ย่อมได้รับสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง คนพิการ คนแก่ชรา และคนด้อยโอกาสย่อมได้รับการสงเคราะห์ คนเจ็บป่วย คนทำผิดและติดยาเสพติดย่อมได้รับการฟื้นฟูรักษาและบำบัดแก้ไขให้กลับคืนเป็นคนปกติ

4.2.3 การเยียวยาสิทธิ (Replacement) เป็นมาตรการคุ้มครองสิทธิเชิงรับที่ประชาชนจำเป็นต้องเรียกร้องรับสิทธิที่ถูกละเมิดและประโยชน์ที่เสียหายกลับคืนมาแบบต่าง ๆ โดยที่รัฐมีหน้าที่บังคับให้มีการยุติการละเมิด แก้ไขบรรเทาและชดเชยทดแทนความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดจากการละเมิดสิทธิประโยชน์นั้นอย่างยุติธรรมแก่กรณี เช่น การให้ความคุ้มครองชั่วคราว การชดใช้

ทางแพ่ง การทดแทน การตอบแทนค่าชดเชย การยกเลิกเพิกถอนการกระทำและคำสั่ง การอุทธรณ์ และการฟ้องร้อง

5. ศาสตร์รัฐธรรมนูญกับการจัดระเบียบประโยชน์มหาชนในระบบนิติรัฐ

การใช้รัฐธรรมนูญให้ประสบผลสัมฤทธิ์ต้องมีปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญที่สุดมารองรับ คือ การสร้างความเป็นพลเมืองดี (Good Citizen) ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการใช้รัฐธรรมนูญ เพื่อให้พลเมืองดีนั้นได้ทำหน้าที่สำคัญ 2 ประการ คือ (1) การรักษาความมีเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญ และ (2) การรักษาความเคารพต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เนื่องจากการรักษาเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญจะ ช่วยสร้างความต่อเนื่องของการนำรัฐธรรมนูญ ไปใช้ในทางปฏิบัติ เพราะหากรัฐธรรมนูญไม่มี เสถียรภาพรัฐธรรมนูญก็จะไม่มีโอกาสได้นำไปใช้ และจะไม่ส่งผลให้มีการพัฒนาการเมืองการ ปกครองให้มีความก้าวหน้าได้ ขณะเดียวกันแม้รัฐธรรมนูญจะมีเสถียรภาพแต่หากรัฐธรรมนูญไม่ได้รับ การเคารพก็ไม่มีใครปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน ฉะนั้นทั้งความมีเสถียรภาพและการ เคารพต่อรัฐธรรมนูญจึงเป็นสถานะที่น่าพึงปรารถนาสูงสุด สำหรับการนำรัฐธรรมนูญให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ในทางปฏิบัติตามหลักการปกครองโดยกฎหมายอย่างแท้จริง จึงเห็นได้ว่าพลเมืองดีกับรัฐธรรมนูญนั้น แท้ที่จริงแล้วก็คือเหรียญเดียวกันที่มีทั้งสองด้านนั่นเอง

ในการสร้างความเป็นพลเมืองดี ให้ทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญและ เคารพต่อรัฐธรรมนูญนั้นย่อมมีความหมายรวมทั้งประชาชน ผู้ดำรงตำแหน่งและองค์กรอำนาจทาง การเมืองการปกครองด้วย เพราะรัฐธรรมนูญนั้นต้องใช้ร่วมกันในทุกฝ่าย และต่างก็มีส่วนได้รับ ผลกระทบจากการใช้รัฐธรรมนูญนั้นโดยทั่วถึงกัน

ศาสตร์รัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีบทบาทโดยตรงทั้งในด้านของการรักษาความมี เสถียรภาพของรัฐธรรมนูญ การรักษาความเคารพต่อรัฐธรรมนูญ การสร้างสมดุลระหว่างประโยชน์ ส่วนตัวของปัจเจกชนกับประโยชน์ส่วนรวมของสาธารณชน และการสร้างความเป็นพลเมืองดีของฝ่าย ที่เกี่ยวข้องกับการใช้รัฐธรรมนูญพร้อมกันไปด้วย และโดยบทบาทดังกล่าวศาสตร์รัฐธรรมนูญก็ได้ช่วย สร้างคุณภาพการอย่างสำคัญยิ่งต่อการจัดระเบียบประโยชน์มหาชนในระบบนิติรัฐในอีกทางหนึ่งด้วย เช่นกัน

5.1 ศาสตร์รัฐธรรมนูญกับการรักษาความมีเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญ บทบาท สำคัญของศาสตร์รัฐธรรมนูญในด้านการรักษาความมีเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญ ก็คือบทบาทในการทำให้ รัฐธรรมนูญใช้ปฏิบัติได้ (Practicability) โดยการคลี่คลายปัญหาที่เกิดจากการใช้รัฐธรรมนูญให้ ได้รับการแก้ไข (Correction) จนสำเร็จลุล่วงไม่เกิดทางตันในการใช้รัฐธรรมนูญจนต้องยกเลิก เปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ

5.2 ศาลรัฐธรรมนูญกับการรักษาความเคารพต่อรัฐธรรมนูญ บทบาทสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญในด้านการรักษาความเคารพต่อรัฐธรรมนูญ ก็คือบทบาทในการทำให้รัฐธรรมนูญได้รับการปฏิบัติตาม (Compliance) โดยการกำกับควบคุมให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการใช้รัฐธรรมนูญ ยึดถือปฏิบัติให้ถูกต้องเป็นไปตามแนวทางโดยชอบของรัฐธรรมนูญ (Constitutionality)

5.3 ศาลรัฐธรรมนูญกับการสร้างความเป็นพลเมืองดี บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในด้านการสร้างความเป็นพลเมืองดี ก็คือบทบาทในการทำให้ผู้เกี่ยวข้องกับการใช้รัฐธรรมนูญทุกฝ่ายมีพฤติกรรมตามครรลองของรัฐธรรมนูญ (Constitutional Behavior) โดยการสร้างแนวบรรทัดฐานและผลผูกพันต่อการขัดเกลาปรับแก้หล่อหลอมและสร้างแบบแผนของพฤติกรรม (Constitutional Socialization) ที่ถูกต้องและไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

5.4 ศาลรัฐธรรมนูญกับการสร้างสมดุลระหว่างประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนกับประโยชน์ส่วนรวมของสาธารณชน บทบาทสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญในด้านการจัดระเบียบประโยชน์มหาชนในระบบนิติรัฐ ก็คือบทบาทในการจำกัดควบคุมอำนาจรัฐให้อยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญทั้งขอบเขตที่มา วิธีการ และเป้าหมายของการใช้อำนาจ และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้อยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญครอบคลุมทั้งขอบเขตของสิทธิ คือสิทธิในความเป็นคน ความเป็นพลเมืองและความเสมอภาค และครอบคลุมทั้งช่องทางของการใช้สิทธิ คือการป้องกันสิทธิ การคุ้มครองสนองตอบสิทธิและการเยียวยาสิทธิ ซึ่งบทบาทดังกล่าวในที่สุดจะส่งผลบั่นปลายต่อการสร้างคุณูปการในการจัดระเบียบประโยชน์มหาชนในระบบนิติรัฐที่สำคัญที่สุดคือ การรักษาความสมดุลระหว่างประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนและประโยชน์ส่วนรวมของสาธารณชน