



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

ประชาธิปไตยไทยให้พอดี

จัดทำโดย นายโชคชัย คลศรีชัย

รหัส .....600511.....

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ .....  
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

# ประชาธิปไตยไทยให้พอดี

โชคชัย คลศรีชัย\*

## 1. บทนำ

คำว่า “ประชาธิปไตย” เป็นคำผสมระหว่าง demos(ประชาชน)+kratia(ปกครอง) ซึ่งในสมัยกรีกโบราณมีการปกครองบริหารเป็นนครรัฐ ประกอบด้วยประชากรประมาณห้าหมื่นคน จึงมีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) เมื่อมีประเด็นปัญหาที่ต้องตัดสินใจจะเปิดโอกาสให้มีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง จากนั้นก็ให้มีการลงคะแนนเสียง ณ ที่ตรงนั้นด้วยการนับหัวหรือใช้วิธีอื่น ฝ่ายที่ได้เสียงข้างมากคือ 51% ก็จะเป็นผู้ชนะ และนี่คือที่มาของการใช้มติเสียงข้างมากในการตัดสินใจความขัดแย้งเพื่อหาข้อยุติ ที่เรียกว่า majority rule ในขณะเดียวกันประชาชนทั่วไปรวมทั้งฝ่ายค้านที่แพ้ในการลงคะแนนเสียงก็จะมีสิทธิขั้นมูลฐานที่ไม่มีใครละเมิดได้ ดังนั้น สิทธิดังกล่าวนี้ต้องมีการเคารพแม้โดยเสียงข้างมากก็ตาม สิทธิเสียงข้างมากในการปกครอง และการเคารพสิทธิของเสียงข้างน้อยจึงเป็นของคู่กันบางครั้งอาจมีการอ้อมขอม<sup>1</sup> ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยไม่ใช่ระบบที่ดีที่สุด หากแต่เป็นระบบที่เลวน้อยที่สุด หรือเป็นระบบการปกครองที่ทำงานได้ผล เพราะไม่มีระบบใดในโลกจะสมบูรณ์แบบ ซึ่งก็มีทั้งจุดแข็งและจุดอ่อนเช่นเดียวกับระบบอื่น หากแต่จุดแข็งของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นเมื่อมองภาพรวมแล้วมีมากกว่าจุดอ่อน จุดแข็งของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยก็คือระบบที่ประกันสิทธิเสรีภาพ (rights and freedom) ความเสมอภาค (equality) ความยุติธรรม (justice) สิทธิมนุษยชน (human rights) และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (human dignity) มากกว่าระบบการปกครองแบบอื่นที่เป็นระบบการเมืองแบบปิด อำนาจอกรเมืองอยู่ในมือของคนไม่กี่คน ประชาชนมีสิทธิจำกัดในการแสดงความคิดเห็นและการมีส่วนร่วม<sup>2</sup> ประเทศไทยมิได้เริ่มต้นการด้วยการปกครองระบอบประชาธิปไตย หากแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงมาจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในปี พ.ศ. 2475 แต่จุดเริ่มต้นจริง ๆ ของระบอบประชาธิปไตยไทยมีมาก่อนนั้นด้วยพระราชดำริขององค์พระมหากษัตริย์ไทยที่ทรงริเริ่มปลูกฝังและวางแนวทางในการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตยอย่างเป็นทางการเป็นขั้นตอนก่อนที่คณะราษฎรจะทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ด้วยความยินยอมของพระมหากษัตริย์ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานรัฐธรรมนูญไทยฉบับแรก แต่ตลอดระยะเวลา นับตั้งแต่การเปลี่ยนผ่านจนถึงปัจจุบันการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทยยังเผชิญปัญหาอุปสรรคที่เป็นตัวแปรทำให้เกิดการหยุดชะงักหลายครั้ง จึงยังจำเป็นต้องหาจุดลงตัวเพื่อความมั่นคงของระบอบประชาธิปไตยไทยต่อไป

\*ผู้อำนวยการสายงานพัฒนาธุรกิจ บริษัท ไทย แอ็กโกร เอ็กสเซนจ์ จำกัด (ตลาดไท)

<sup>1</sup> ลิขิต ธีระเวคิน,ศ.ดร.,ประชาธิปไตยในทศวรรษที่ 21 ทางตัน ทางออก และแนวทางแก้ไข, ประชาธิปไตยในทศวรรษใหม่, KPI YEAR BOOK 2529, สถาบันพระปกเกล้า, พิมพ์ครั้งที่ 1, 2559 หน้า 4

<sup>2</sup> เห่งอึ้ง, หน้า 3

## 2. หลักการสำคัญของประชาธิปไตย

Etzioni-Halevy ให้ความหมายของประชาธิปไตยว่า เป็นระบบการปกครองที่มีอำนาจในการปกครองของรัฐบาลมาจากการยินยอมของประชาชนส่วนใหญ่ การยินยอมนี้แสดงออกโดยการดำเนินการให้ประชาชนได้รับและใช้อำนาจโดยสม่ำเสมอ เสรี มีการเลือกตั้ง ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมในการเลือกตั้ง ซึ่งหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย คือ เสรีภาพของประชาชนที่รวมเสรีภาพในการพูดและมีส่วนร่วมในการแข่งขันทางการเมือง ทั้งนี้ คำว่าประชาธิปไตยค่อนข้างเป็นพลวัต เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาและตามการเปลี่ยนแปลงของสังคม และยังมีกรอบอธิบายถึงความหมายที่แท้จริงกันอยู่กว้างขวาง แต่มีที่ที่สำคัญของประชาธิปไตย คือ การแข่งขัน การมีส่วนร่วม และเสรีภาพในทางการเมือง<sup>3</sup>

ดังนั้น หลักการสำคัญของประชาธิปไตย (Principles of democracy) จึงประกอบด้วย

(1) **หลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน** ประชาธิปไตยนั้นถือว่าเป็นอำนาจอุดมสูงสุดในการปกครองประเทศ หรืออำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของประชาชนทุกคนร่วมกันและประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นผู้ร่วมกันใช้อำนาจนี้ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเอง

(2) **หลักเสรีภาพ** หลักการว่าด้วยสิทธิเสรีภาพเป็นหลักการที่สำคัญมากอย่างหนึ่งของประชาธิปไตยคือ สิทธิ (right) เสรีภาพ (liberty) และ อิสระภาพ (freedom) สิทธิ หมายถึงประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ เสรีภาพ หมายถึง โอกาสที่จะเลือกทำหรือไม่ทำระหว่างทางเลือกหลายทางตามปรารถนาของตน โดยปราศจากข้อบังคับหรือข้อจำกัด จะจำกัดได้ก็แต่โดยกฎหมายเท่านั้น ส่วนอิสระภาพ หมายถึง การทำหรืองดเว้นที่จะทำอะไร ๆ ก็ได้ที่ไม่ละเมิดผู้อื่น เสรีภาพในระบอบประชาธิปไตย หมายถึง ความสามารถของคนที่จะทำหรืองดเว้นกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งก็ได้ภายในขอบเขตข้อกำหนดของกฎหมาย เสรีภาพในระบอบประชาธิปไตยจึงไม่ใช่การทำอะไรก็ได้ตามใจตนเอง เนื่องจากการทำตามใจตนเองโดยไม่คำนึงถึงจิตใจคนอื่น ๆ นั้น เป็นลักษณะของเผด็จการ

(3) **หลักเสมอภาค** ความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตย หมายความว่า การที่ราษฎรทุกคนในประเทศมีความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกันขั้นพื้นฐานในเรื่องสำคัญๆที่เป็นไปได้ในฐานะที่เป็นมนุษย์ปุถุชน อันจะทำให้ทุกคนมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และก่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคม

(4) **หลักภราดรภาพ** ในการปกครองตัวเองร่วมกันของประชาชนนั้น เมื่อคนในสังคมมีโอกาสและเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมของสังคม ย่อมทำได้อย่างสันติ และหาข้อยุติที่เหมาะสมเป็นที่

<sup>3</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, การพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย, สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, กรุงเทพฯ, พิมพ์ครั้งที่ 1, 2557, หน้า 10

ยอมรั้งกัน และมีความเคารพซึ่งกันและกัน รวมทั้งมีความรักและปรารถนาดีต่อกันเปรียบประดุจญาติพี่น้อง ฉะนั้น หลักการเรื่องภราดรภาพและหลักเหตุผล จึงมีความสำคัญขั้นพื้นฐาน ของการสร้างและพัฒนาประชาธิปไตย<sup>4</sup>

นอกจากนี้แล้ว ในทางการปกครองในระบบประชาธิปไตยจะต้องคำนึงถึงหลักการอื่น ๆ ที่ขยายความหรือเกี่ยวข้องกับสัมพันธกับหลักการดังกล่าวข้างต้น หรือที่ทำให้หลักการดังกล่าวมีความมั่นคงแข็งแรง อันได้แก่ หลักเหตุผล หลักเสียงข้างมาก หลักความยินยอม(จากปวงชน) หลักประนีประนอม หลักนิติธรรม(เคารพกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายด้วยความเป็นธรรม) หลักการปกครองตนเอง หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ หลักการมีส่วนร่วมในทางการเมือง เป็นต้น

### 3. จุดเริ่มต้นและพัฒนาการของประชาธิปไตยไทยในอดีต

ดังได้กล่าวแล้วว่า จุดเริ่มต้นของประชาธิปไตยไทยไม่ได้เริ่มที่การเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎรเมื่อปี พ.ศ. 2475 แต่เริ่มจากสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 พระองค์ได้ทรงปูพื้นฐานทรงปูพื้นฐานการปกครองในระบบประชาธิปไตยอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยใน ตอนต้นรัชกาล เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2417 พระองค์ได้โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งคณะที่ปรึกษาขึ้น 2 คณะ คือ คณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน หรือ เคาน์ซิล ออฟ สเตท (Council of State) และคณะที่ปรึกษาราชการในพระองค์ หรือ ปรีวี เคาน์ซิล (Privy Council) โดยทรงมีพระราชดำริที่จะให้คณะที่ปรึกษาทั้งสองคณะนี้เป็นสถาบันทางการเมือง ทำหน้าที่ที่สำคัญ ๒ ประการ คือ การยอมให้มีอำนาจที่จะขัดขวาง พระเจ้าแผ่นดินได้ ในเรื่องที่พระเจ้าแผ่นดินทรงพระราชดำริเป็นการไม่ยุติธรรม อันจะทำให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน ประการที่สองคือ คณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาราชการต่าง ๆ ที่จะประโยชน์ต่อบ้านเมือง<sup>5</sup> นอกจากนี้ในรัชสมัยของพระองค์ยังทรงเล็งทาส เลิกระบบไพร่ที่เกณฑ์แรงงานคนมาทำงานโดยไม่มีค่าตอบแทน อันเป็นการให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน เปิดโอกาสทางการศึกษาให้แก่ประชาชนสามัญโดยจัดตั้งโรงเรียน ทั้งในเมืองหลวงและหัวเมืองต่างๆ ทรงปฏิรูปการปกครองแบบจตุสดมภ์มาเป็นแบบ กระทรวง ทบวง กรม อย่างในปัจจุบัน และสิ่งที่น่าสนใจในการปฏิรูปการปกครองครั้งนี้ก็คือ การนำเอาวิธีการของระบอบประชาธิปไตยมาใช้ด้วยการออกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) เป็นแนวทางปฏิบัติของอำเภอและหมู่บ้าน ริเริ่มให้ประชาชนได้เลือกตั้งคนในหมู่บ้านเดียวกันเป็นผู้ใหญ่บ้าน และ ให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกตั้งตนเองเป็นกำนัน นอกจากนี้ยังมีสิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การให้สิทธิแก่สตรีในการเลือกตั้ง ซึ่ง

<sup>4</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, การพัฒนาการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย, อ้างแล้ว, หน้า 11-12

<sup>5</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, จุดเริ่มต้นประชาธิปไตย, สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, กรุงเทพฯ, พิมพ์ครั้งที่ 1, 2557, หน้า 11-12

นับว่าก้าวหน้ากว่าประเทศประชาธิปไตยในยุโรปขณะนั้นอีกหลาย ประเทศ ในตอนปลายรัชกาลของ พระองค์ภายหลังการเสด็จประพาสยุโรปครั้งที่สองหรือช่วงปี พ.ศ. 2450 ทรงตระหนักพระราชหฤทัยว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยกำลังแผ่ขยายปกคลุมไปทั่วโลก พระองค์ทรงคิดว่าน่าจะเหมาะกว่า ถ้าพระราชโอรสจะทรงเป็นผู้พระราชทานรัฐธรรมนูญแก่ปวงชนชาวไทย ดังเห็นได้จากพระราชดำริของ พระองค์ก่อนเสด็จสวรรคตไม่นานว่า “ฉันจะให้ลูกศิษย์รักของข้าพเจ้าให้แก่พลเมือง ในทันทีที่ขึ้นสู่อำนาจบัลลังก์ในขณะสืบตำแหน่งกษัตริย์ กล่าวคือ ฉันจะให้เขาให้ไปลิเมนต์และคอนสตีติวชัน”<sup>6</sup>

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงได้รับการศึกษาจากประเทศ อังกฤษ ซึ่งถือว่าเป็นประเทศแม่บทแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา และพระองค์มีพระราชนิมิตในการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา แต่เมื่อได้ทรงพิจารณาสภาพการณ์ทั่วไปของประเทศแล้ว ทรงเห็นว่าประเทศไทยในขณะนั้นยังไม่พร้อมที่จะมีรัฐสภา เนื่องจากประชาชน ยังไม่เข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จึงทรงเห็นว่าควรปลูกฝังให้ประชาชน ได้รับการศึกษาและทดลองนำระบอบประชาธิปไตยมาฝึกหัดให้แก่ประชาชนก่อนที่จะมาใช้จริง ดังนั้น ในปี 2461 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดเกล้าฯ ให้สร้างเมืองสมมติขึ้นมาในบริเวณ พระราชวังดุสิต เพื่อเป็นการฝึกหัดแก่บุคคลชั้นสูงและข้าราชการบริพารเกี่ยวกับการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยเรียกว่า “ดุสิตธานี”<sup>7</sup> การจำลองรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาทดลองใช้ใน เวลานั้นถึงแม้จะไม่ประสบความสำเร็จ แต่ก็ทำให้พระองค์ทรงเห็นถึงปัญหาว่าเกิดจากความไม่รู้อะไร เข้าใจในระบอบประชาธิปไตยของประชาชน พระองค์จึงทรงหันไปวางรากฐานของประชาธิปไตยในด้าน อื่น ๆ ได้แก่ การตราพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 บังคับให้เด็กทุกคนที่มีอายุตั้งแต่ 7 ปี บริบูรณ์ เข้าเรียนหนังสือในโรงเรียนจนอายุ 14 ปี หรือจนจบหลักสูตรประถมศึกษา โดยไม่ต้องเสียค่า เล่าเรียน ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้พลเมืองได้รู้จักสิทธิและหน้าที่ของตนที่มีต่อประเทศชาติและการ ปกครอง<sup>8</sup> ถึงแม้ว่าในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จะยังมิได้มีการพระราชทาน รัฐธรรมนูญแก่ปวงชนชาวไทยตามเจตนารมณ์ของพระราชบิดา แต่พระองค์ก็ทรงมีความมุ่งมั่นให้ ประชาชนได้เรียนรู้และเข้าใจในระบอบประชาธิปไตย ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนผ่านไปสู่การปกครองใน ระบอบประชาธิปไตย ในช่วงรัชสมัยของพระองค์จึงนับเป็นห้วงเวลาแห่งการวางรากฐานประชาธิปไตย เพื่อเตรียมความพร้อมไปสู่การเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริง

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์สำเร็จการศึกษาจากประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นแม่แบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ทำให้ทรงเข้าพระทัยในแนวคิด

<sup>6</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 14-15

<sup>7</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 18

<sup>8</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 21

และวิถีทางการเมืองแบบประชาธิปไตยเป็นอย่างดี ทรงยอมรับข้อบกพร่องของระบบการปกครองแบบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ และมีพระราชดำริถึงความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงการปกครองให้เหมาะสมกับ กาลเทศะและความเจริญของโลก ขณะเดียวกันทรงตระหนักถึงข้อเท็จจริงของประเทศในขณะนั้นว่า การที่จะนำการปกครองในระบบประชาธิปไตยมาใช้อย่างทันทีทันใดโดยที่ ประชาชนยังไม่มีความรู้ ความเข้าใจในระบบการปกครองแบบใหม่ดีพอจะเป็นผลร้ายมากกว่าผลดี ดังนั้นจึงมีพระราชประสงค์ ให้มีการดำเนินการเป็นขั้น ๆ ไป พัฒนาทั้งระดับล่างและบน เพื่อเตรียมการก่อนที่จะนำการปกครอง ระบบประชาธิปไตยมาใช้ มีการฝึกอบรมให้ประชาชนปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น ด้วยรูปแบบ เทศบาล โดยให้เทศบาลนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือองค์การอิสระ มีทรัพย์สินเป็นของตนเอง สามารถ ทำนิติกรรมได้ มีผู้บริหารการเลือกตั้ง มีงบประมาณรายรับจ่ายเป็นของตนเอง และมีอิสระในการ ดำเนินงานพอสมควรในขอบเขตที่รัฐบาลมอบหมาย เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย การแพทย์และการอนามัย การศึกษา เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมใน การ บริหารการปกครองด้วยตนเองตามแบบอย่างประเทศตะวันตก ดังจะเห็นได้จากใจความสำคัญ ตอนหนึ่งที่ทรงพระราชทานสัมภาษณ์แก่ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ The New York Times ฉบับประจำวันที่ 28 เมษายน 2474 ว่า “เรากำลังเตรียมออกพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นมาใหม่ เพื่อทดลองเกี่ยวกับสิทธิ เลือกตั้งภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ ประชาชนจะมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล..ข้าพเจ้าเห็น ว่าสิทธิการเลือกตั้งของประชาชนควรจะมีเริ่มต้นที่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ข้าพเจ้าเชื่อว่าประชา ชนควรมีสิทธิมีเสียงในกิจการของท้องถิ่น เรากำลังพยายามให้การศึกษาเรื่องนี้แก่เขา ข้าพเจ้าเห็นว่าเป็น การผิดพลาด ถ้าเราจะมีการปกครองระบอบรัฐสภา ก่อนที่ประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้ และมี ประสบการณ์ อย่างดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น”<sup>9</sup> นอกจากนี้พระองค์ทรง เริ่มต้นกระบวนการประชาธิปไตยอีกหลายเรื่อง เช่น การที่พระองค์ทรงจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรี (The Privy Council) โดยตราพระราชบัญญัติ “องคมนตรี พ.ศ. 2470” ขึ้น และทรงคัดเลือกองคมนตรีผู้ ที่มีคุณวุฒิและความสามารถด้านต่าง ๆ จำนวน 40 คน เข้ามาเป็น สมาชิก “สภากรรมการองคมนตรี” สภากรรมการองคมนตรีนี้ เป็นสถาบันทางการเมืองซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราช ประสงค์ที่จะให้เป็นที่ฝึกฝนและเตรียมความพร้อมสำหรับการมีรัฐสภาต่อไปในภายภาคหน้า ดังจะเห็น ได้จากพระราชดำรัสในการเปิดประชุมสภากรรมการองคมนตรีครั้งแรก เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2470 ตอนหนึ่งว่า “...ขอให้ท่านเข้าใจว่าสภากรรมการองคมนตรีที่เราได้ตั้งขึ้น..ต้องเป็นไปตามสภาพที่เหมาะสม แก่ประเทศของเรา.....เรามีความประสงค์ที่จะทดลองและปลูกฝังการศึกษาในวิธีการปรึกษาได้เถียงให้ สำเร็จเป็นมติดำเนินการแบบที่ประชุมใหญ่.....ถ้าหากถึงเวลาอันควรที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีการปกครองประเทศ ต่อไปก็จะทำได้โดยสะดวก..”<sup>10</sup> และการที่ทรงโปรดเกล้าฯ ให้นายเรมอนด์ บี. สตีเวนส์ ที่ปรึกษา

<sup>9</sup> เฟิ่งอ้าง, หน้า 26-27

<sup>10</sup> เฟิ่งอ้าง, หน้า 31-32

กระทรวงการต่างประเทศ และพระยาตรีวิศาลวาจาปลัดทูลฉลองกระทรวงการต่างประเทศดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อเตรียมการพระราชทานแก่ชาวไทยในงานพระราชพิธีเฉลิมฉลอง 150 ปี ของกรุงเทพมหานครและพระราชวงศ์จักรี วันที่ 6 เมษายน 2475 แต่เมื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกเสนอเข้าสู่การพิจารณาในที่ประชุมอภิรัฐมนตรีสภา ที่ประชุมมีความเห็นออกมาในลักษณะที่คัดค้านต่อแนวพระราชดำริ ประกอบกับข้อสังเกตของผู้ร่างรัฐธรรมนูญเองก็เห็นว่ายังไม่ถึงเวลาอันสมควรที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองในขณะนั้น เพราะประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในการปกครองตนเอง จึงสมควรที่จะให้การศึกษาในด้านนี้ให้ดีเสียก่อน ดังนั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงระงับแผนการที่จะ “พระราชทานรัฐธรรมนูญ” เอาไว้ชั่วคราวก่อนจนกว่าประชาชนจะพร้อมด้วยประการทั้งปวง<sup>11</sup> แต่ยังไม่ทันที่พระองค์จะได้พระราชทานรัฐธรรมนูญ คณะราษฎรก็ได้เข้าทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศเสียก่อน เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 และเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศ และมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ

ดังนั้น จุดเริ่มต้นของประชาธิปไตยไทยโดยแท้จริงแล้วจึงเริ่มต้นโดยพระมหากษัตริย์ ตั้งแต่ก่อนการสถาปนาระบอบประชาธิปไตยโดยคณะราษฎร และมีความสมบูรณ์ครบถ้วนเมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญถาวรฉบับแรกของไทย เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475

#### 4. ตัวแปรและปัญหาประชาธิปไตยไทย

จากที่ผู้เขียนกล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าระบอบประชาธิปไตยของไทยมีวิวัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงในเชิงบวก โดยอาศัยการเรียนรู้ร่วมกัน และด้วยความยินยอม ประนีประนอม ปราศจากความรุนแรงในการเปลี่ยนแปลง แต่เหตุใดหลังจากนั้นจึงมีปัญหาอุปสรรคในการปกครองระบอบประชาธิปไตยหลายครั้งหลายคราต่อเนื่อง โดยเกิดการรัฐประหาร 13 ครั้ง นับถึงปัจจุบัน(ปี 2560) ไม่รวมถึงความพยายามก่อรัฐประหารอีกหลายครั้ง

ตัวแปร 3 ตัวที่สำคัญที่นักวิชาการตะวันตกเชื่อว่าเป็นฐานสำคัญของการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งมีดังต่อไปนี้คือ<sup>12</sup>

(1) สภาพเศรษฐกิจและสังคม (socio-economic condition) ต้องเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย

---

<sup>11</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 37-38

<sup>12</sup> ลิขิต ธีระเวคิน, ศ.ดร., ประชาธิปไตยในทศวรรษที่ 21 ทางตัน ทางออก และแนวทางแก้ไข, ประชาธิปไตยในทศวรรษใหม่, KPI YEAR BOOK 2529, สถาบันพระปกเกล้า, พิมพ์ครั้งที่ 1, 2559 หน้า 6

(2) โครงสร้างและกระบวนการต้องมีส่วนสร้างประชาธิปไตย ได้แก่ รัฐธรรมนูญ และกระบวนการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ และหลักการทางการเมืองและการบริหาร

(3) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย

เมื่อมองประชาธิปไตยไทยผ่านตัวแปรข้างต้นในช่วงกว่า 8 ทศวรรษที่ผ่านมา ผู้เขียนเห็นว่า ในด้านเศรษฐกิจ พบว่าประชาชนยังมีความเหลื่อมล้ำ การกระจายทรัพยากรยังไม่ทั่วถึงและเป็นธรรมชาติ สิทธิและคามมั่งคั่งส่วนใหญ่อยู่ในมือคนส่วนน้อยของประเทศ ในด้านสังคม ปรากฏว่าสังคมไทยยังคงอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ ขาดหลักประกันที่เสมอภาคเท่าเทียม ในด้านโครงสร้างและกระบวนการที่ต้องมีส่วนสร้างประชาธิปไตย ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญยังขาดความแน่นอน มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลายครั้ง(จากการแย่งชิงอำนาจและผลประโยชน์) การปฏิบัติจึงขาดความชัดเจนโปร่งใส การเมืองและการบริหารอยู่ภายใต้การครอบงำของผู้มีอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจซึ่งเป็นคนส่วนน้อย(คนกลุ่มบน) และในด้านวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ก็ปรากฏว่าถูกชี้้นำโดยคนกลุ่มเดียวกัน ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ ประชาชนขาดความกระตือรือร้นด้วยตนเอง (ต้องอาศัยการปลุกเร้าหรือชวนเชื่อหรือชี้้นำ) มีความกลัวเกรงต่อผู้มีอำนาจ ซึ่งที่กล่าวมาล้วนเป็นปัญหาอุปสรรคต่อกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย มีเพียงบางครั้งและบางช่วงเวลาสั้น ๆ ที่ประชาธิปไตยแข็งแกร่งซึ่งตัวแปรดังกล่าวข้างต้นไม่ส่งผลด้านลบมากนัก

สังคมที่สามารถจะพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยได้นั้น จะต้องมียุทธธรรมอันเป็นที่ทำงานงานได้ผลและเป็นที่ยอมรับไม่มีการฉีกรัฐธรรมนูญโดยการปฏิวัติรัฐประหาร และต้องปล่อยให้มีการพัฒนาโดยไม่ถูกขัดขวาง ในกรณีประเทศไทยใช้เวลากว่า 8 ทศวรรษของการพยายามมีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย มีการใช้รัฐธรรมนูญเปลืองที่สุด(รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เป็นฉบับที่ 20) ดังนั้น อุปสรรค สำคัญที่สุดของประเทศไทยเริ่มต้นจากตัวแปรแรกคือรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เนื่องจากความขัดแย้งของผลประโยชน์ของผู้ซึ่งเป็นผู้นำจารีตนิยมกับประชาชนที่ต้องการสิทธิเสรีภาพ จากรัฐธรรมนูญก็มาถึงพรรคการเมือง ในกรณีของพรรคการเมืองประเทศไทยนั้น ไม่ใช่พรรคการเมืองอย่างแท้จริง สมาชิกขาดระเบียบวินัย ขาดอุดมการณ์ และขาดคุณลักษณะหลายประการที่ไม่เข้าลักษณะนักการเมืองที่เสียสละเพื่อชาติและสังคม พรรคไม่เป็นประชาธิปไตยเพราะถูกครอบงำโดยนายทุนไม่กี่คน และไม่มีการคัดสรรสมาชิกอย่างเข้มงวด จึงเป็นกลุ่มการเมืองที่รวมกลุ่มให้สอดคล้องกับการกำหนดของกฎหมาย จดทะเบียนเรียกว่า พรรคการเมือง แต่ในความเป็นจริงเป็นการรวมกลุ่มเพื่อต่อสู้อันจะนำไปสู่การได้ อำนาจรัฐ<sup>13</sup>

อุปสรรคที่สำคัญที่สุดของการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย รวมทั้งการบริหารราชการแผ่นดินที่มีการปฏิบัติสำเร็จผลในประเทศที่มีการพัฒนา แล้ว หากแต่ล้มเหลวในประเทศ

<sup>13</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 11-12



ไทย สาเหตุมาจากข้อเท็จจริงที่สำคัญที่สุด นั่นคือ สังคมไทยเป็นสังคมที่มีระบบอุปถัมภ์ (the patient-client system) เป็นแกน สำคัญตั้งแต่สมัยโบราณ เนื่องจากคนมีความสามารถไม่เท่ากัน มีภูมิหลังไม่เหมือนกัน มีโอกาสไม่เท่ากัน และจึงมีความแตกต่างกันใน 4 ตัวแปร อันได้แก่ อำนาจทางเศรษฐกิจ สถานะทางสังคม อำนาจในทางการเมืองการบริหารและค่านิยมที่สอดคล้องกับยุคสมัย กลุ่มบุคคลที่มีลักษณะดังกล่าวจึงกลายเป็นผู้อุปถัมภ์ ซึ่งผู้อุปถัมภ์ที่ดีคือคนที่พยายามช่วยเหลือผู้ด้อยกว่าให้มีโอกาสอยู่ในสังคมได้โดยดำรงชีวิตไม่ยากลำบาก ซึ่งต่างคนต่างพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน เมื่อเป็นเช่นนี้ จุดเด่นที่สุดคือ ระบบอุปถัมภ์ประกอบด้วยคนที่เรียกว่าชนชั้นสูงหรือผู้ปกครองก็จากตัวแปร 4 ตัวแปรดังกล่าว และผู้ที่ด้อยกว่าซึ่งเป็นคนชั้นล่างดังที่กล่าวมาแล้ว เมื่อสังคมมีการเปลี่ยนแปลงทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี มีความตื่นตัวทางการเมืองมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคลื่นลูกที่สามคือ สังคมข่าวสารข้อมูลซึ่งมีการเรียกร้องให้มีประชาธิปไตย ให้มีเสรีภาพ ความเสมอภาค ความ ยุติธรรม สิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ที่สำคัญได้เรียกร้องการมีบทบาทในทางการเมืองการปกครองบริหาร การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนโยบาย ที่อาจมีผลกระทบต่อ 4 ตัวแปรที่ชนชั้นปกครองมีมาโดยตลอด จึงเกิดความขัดแย้งระหว่างสององค์กรของสังคม อันได้แก่ ความขัดแย้งระหว่างระบบอุปถัมภ์กับระบบประชาธิปไตย เพราะระบบอุปถัมภ์เป็นระบบที่เริ่มจากความไม่เสมอภาค ประชาธิปไตยเป็นระบบที่ส่งเสริมความเสมอภาค เมื่อเป็นเช่นนี้จึงกลายเป็นความขัดแย้งที่เด่นชัด และนี่เป็นอุปสรรคสำคัญที่สุดของการ พัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยในสังคมไทย<sup>14</sup>

ระบบอุปถัมภ์ดังกล่าวข้างต้นก่อให้เกิดปัญหาต่อเนื่องหลายประการ เช่น ระบบการตอบแทนระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้รับการอุปถัมภ์ ซึ่งก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในวงกว้างเพื่อสะสมทุนอุปถัมภ์หรือทุนต่างตอบแทน และเพื่อรักษาฐานอำนาจให้อยู่เหนือคนอื่น(ค่านิยมการเป็นเจ้าของคนนายคน) การให้ความช่วยเหลือผู้มั่งคั่งพวกพ้องเดียวกันไม่ว่าจะผิดหรือถูกจะดีหรือชั่วก็เกิดจากระบบอุปถัมภ์ ซึ่งเป็นเหตุให้กระทบต่อความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น การใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมจึงเกิดขึ้นมากในระบบอุปถัมภ์ สังคมไทยจึงควรรหาทางออกจากระบบอุปถัมภ์ หรืออุปถัมภ์ให้พอเหมาะพอดีในระบบประชาธิปไตยที่พอดี

## 5. การพัฒนาประชาธิปไตยไทยให้พอดี

การพัฒนาประชาธิปไตยไทยให้พอดีนั้น ผู้เขียนมีมุมมองแยกออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

(1) **ประชาธิปไตยให้พอ** หมายถึง ประชาธิปไตยให้ถูกต้องให้พอกับหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตย ทั้งหลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน หลักเสรีภาพ หลักความเสมอภาค หลักภราดรภาพ และองค์ประกอบหลักอื่นๆ เพื่อรักษามาตรฐานประชาธิปไตย

<sup>14</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 14

(2) **ประชาธิปไตยให้ดี** หมายถึง ประชาธิปไตยที่มีคุณภาพและคุณธรรม มีจิตสำนึกและวิญญานประชาธิปไตย ต้องอยู่ภายใต้ข้อยกเว้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และมีความเคารพ ไม่ล่วงละเมิดหรือก้าวล้ำสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น ยอมรับการตรวจสอบและถ่วงดุล

(3) **ประชาธิปไตยให้พอดี** หมายถึง ประชาธิปไตยให้พอเหมาะพอควร ไม่เรียกร้องสุดโต่งหรือยอมรับชะตากรรมจนเกินไป รู้จักการกระจายหรือแบ่งปันความสุข ทรัพยากร การพัฒนา ฯลฯ ถึงแม้ว่าจะไม่เป็นข้อห้ามหรือข้อบังคับให้ปฏิบัติ มุมมองส่วนนี้ผู้เขียนนึกถึง “ศาสตร์พระราชา” ของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชฯ ในหลวงรัชกาลที่ 9 ในเรื่องความพอเพียง ประชาธิปไตยให้พอดีในมุมมองของผู้เขียนจึงอาจมองได้ว่าเป็นลักษณะ “ประชาธิปไตยแบบพอเพียง” เพื่อสร้างความมั่นคงและยั่งยืนให้แก่ระบอบประชาธิปไตยไทย

ผู้เขียนได้พบการนำเสนอประชาธิปไตยแบบพอเพียงในเอกสารของสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้อธิบายว่า<sup>15</sup> แนวทางประชาธิปไตยแบบพอเพียง(Sufficiency Democracy) คือ การนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชฯ(รัชกาลที่ 9) มาผสมผสานเข้ากับแนวคิดทฤษฎีและหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย เศรษฐกิจพอเพียงเป็นปรัชญาที่ชี้แนะทางการดำรงอยู่และปฏิบัติตนของประชาชนในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชน จนถึงระดับรัฐ ทั้งในการพัฒนาและบริหารประเทศ ให้ดำเนินไปในทางสายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้ก้าวทันต่อโลกยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ(รัชกาลที่ 9) ได้ทรงมีพระราชดำริสแกนแก่พสกนิกรชาวไทยมาโดยตลอด ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517จนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ ประชาธิปไตยที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมืองของไทยได้นั้นจะต้องประกอบด้วยคุณลักษณะ 3 ประการ คือ

(1) **ประชาธิปไตยสายกลาง** เป็นประชาธิปไตยที่พอประมาณ ไม่มากหรือน้อยเกินไปแต่เป็นประชาธิปไตยที่พอเหมาะพอควรแก่สถานการณ์การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และ ความมั่นคง ใช้หลักอหิงสาไม่เบียดเบียนทั้งตนเองและผู้อื่น ไม่หาความสุข เรื่อยรื้อผลประโยชน์บนความทุกข์ ความเดือดร้อนของผู้อื่น ไม่เบียดบังผลประโยชน์ส่วนรวมมาเป็นของตน

(2) **ธรรมาธิปไตย** เป็นประชาธิปไตยที่ถือหลักธรรม ความมีเหตุผลและความถูกต้องเหมาะสมเป็นใหญ่ ไม่ยึดเสียงข้างมากของประชาชนแต่เพียงอย่างเดียว เพราะเสียงข้างมากอาจไม่ใช่เสียงของความถูกต้องเสมอไป

---

<sup>15</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, วิถีประชาธิปไตยในสังคมไทย, สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, กรุงเทพฯ, พิมพ์ครั้งที่ 1, 2557, หน้า 35-36

(3) ประชาธิปไตยที่มีภูมิคุ้มกัน เป็นประชาธิปไตยที่ไม่ประมาท รู้เท่าทันและเตรียมพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต เป็นประชาธิปไตยที่ยืดหยุ่น เลือกรับและผสมผสานหลักการประชาธิปไตยตะวันตกให้สอดคล้องกับสังคมไทยได้อย่างกลมกลืน

## บทสรุป

การพัฒนาการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์ ไม่ว่าจะโดยอาศัยกระบวนการหรือแนวคิดใด อย่างน้อยจะต้องส่งเสริมให้มีการพัฒนาทั้งระบบ ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ให้มีเสถียรภาพมั่นคง ในด้านการเมืองต้องเสริมสร้างระบบการเมืองให้มั่นคงและมีความรับผิดชอบ อีกทั้งยังต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนให้มากขึ้นด้วย รัฐบาลต้องมีนโยบายการบริหารและพัฒนาประเทศให้ครอบคลุมถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างรอบด้าน โดยสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีเหตุผลและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งต้องส่งเสริมวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย โดยปลูกฝังให้ประชาชนมีจิตสำนึก มีความรู้ เห็นคุณค่า ของระบอบประชาธิปไตย ร่วมต่อต้านและไม่มีส่วนร่วมในระบบอุปถัมภ์รวมถึงการทุจริตคอร์รัปชัน ในด้านเศรษฐกิจ ต้องพัฒนาเศรษฐกิจโดยรัฐบาลต้องบริหารให้มีมาตรฐานการครองชีพที่ดีขึ้น มีการกระจายทรัพยากรและรายได้ให้ทั่วถึง เท่าเทียม และเป็นธรรม เพื่อให้เกิดระบบเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพ ทั้งในภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และพาณิชยกรรม ในด้านสังคมต้องเสริมสร้างหลักประกันชีวิตในทุกช่วงวัยสามารถใช้ชีวิตอยู่ในสังคมให้สงบสุขได้จนถึงบั้นปลายชีวิตควบคู่กับการสร้างภูมิคุ้มกันทางวัฒนธรรมให้แข็งแรง อันจะทำให้ระบอบประชาธิปไตยของไทยได้รับการพัฒนาในแบบยั่งยืน มีเหตุผล และมีภูมิคุ้มกัน เพื่อให้ก้าวผ่านความขัดแย้งซึ่งอาจจะนำไปสู่การทำลายหลักการประชาธิปไตยที่ไม่พึงปรารถนาอีกครั้ง

### บรรณานุกรม

ลิขิต อีระเวคิน,ศ.ดร.,ประชาธิปไตยในทศวรรษที่ 21 ทางตัน ทางออก และแนวทางแก้ไข, ประชาธิปไตยในทศวรรษใหม่, KPI YEAR BOOK 2529, สถาบันพระปกเกล้า, พิมพ์ครั้งที่ 1, 2559

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, การพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย, สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, กรุงเทพฯ, พิมพ์ครั้งที่ 1, 2557

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, จุดเริ่มต้นประชาธิปไตย, สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, กรุงเทพฯ, พิมพ์ครั้งที่ 1, 2557

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, วิถีประชาธิปไตยในสังคมไทย, สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, กรุงเทพฯ, พิมพ์ครั้งที่ 1, 2557