

## หลักประชาธิปไตยกับการบริหารพนักงาน

นายสุพจน์ เหล่าสุภาภา<sup>๑</sup>

### สาระสังเขป

ประเทศไทยในปัจจุบันปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น ในรัฐธรรมนูญได้กำหนดรับรองสิทธิของประชาชน เช่น สิทธิเสรีภาพในการออกเสียง การมีส่วนร่วมทางการเมือง การได้รับความเท่าเทียมตามหลักสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

ทั้งนี้ การปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยไม่เพียงเป็นการปกครองในอุดมคติ กล่าวคือในความเป็นจริง นอกจากประชาธิปไตยจะใช้บริหารจัดการบ้านเมืองแล้ว ในภาคธุรกิจทุกวันนี้ บริษัทหรือองค์กรทางธุรกิจต่าง ๆ ไม่เพียงแต่ให้ความสำคัญกับการดำเนินธุรกิจ แต่ได้ให้ความสนใจกับการบริหารด้านอื่น ๆ ที่มีผลต่อการดำเนินกิจกรรมของบริษัท เช่น การมีหลักธรรมาภิบาลที่ดี การให้ความสำคัญกับพนักงาน โดยอาศัยหลักประชาธิปไตยในการดำเนินการ การดำเนินการดังกล่าวจะส่งผลให้ในระยะยาวบริษัทนั้นจะมีความน่าเชื่อถือและดำเนินธุรกิจได้อย่างมั่นคง เพราะพนักงานจะเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าต่อองค์กรและถือเป็นสินทรัพย์ของบริษัทที่มีอาจประเมินมูลค่าได้

### คำสำคัญ

ประชาธิปไตย พนักงาน สิทธิเสรีภาพ

---

<sup>๑</sup> รองกรรมการผู้จัดการใหญ่ สำนักกฎหมาย บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

## บทนำ

ประชาธิปไตยเป็นระบบการปกครองที่มีมาตั้งแต่ยุคโบราณและได้มีการพัฒนาเป็นช่วง ๆ ตามกาลเวลาและสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป อย่างไรก็ตาม หลักการของประชาธิปไตยที่ว่าอำนาจเป็นของประชาชนยังคงต้องมียุ่ตลอดเวลา เพราะถือเป็นแก่นแท้ของหลักประชาธิปไตย นอกจากนี้ ประชาธิปไตยเป็นหลักที่มีความเกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมและหลักสิทธิมนุษยชนด้วย กล่าวคือ ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิเสรีภาพ มีความเสมอภาค ได้รับความเป็นธรรมและการปฏิบัติที่มีความยุติธรรมเท่าเทียมกัน ไม่ถูกกลั่นแกล้งโดยไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ มิฉะนั้นจะเป็นการละเมิดสิทธิ ซึ่งเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรม เป็นต้น หรือ ความเท่าเทียมในการได้รับสิทธิในด้านการศึกษา การดำรงชีวิตในสังคม การประกอบอาชีพ การคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยเรื่องเหล่านี้จะมีความเกี่ยวข้องกับหลักสิทธิมนุษยชน

ในรายงานฉบับนี้ ผู้เขียนจะกล่าวถึงการนำหลักประชาธิปไตยมาปรับใช้กับการบริหารจัดการพนักงานในบริษัทว่าเป็นประโยชน์ต่อพนักงานและองค์กรในด้านใดบ้าง

## เนื้อหา

### ความหมายและที่มาของประชาธิปไตย

คำว่า “ประชาธิปไตย” หรือ Democracy ในภาษาอังกฤษมีรากศัพท์มาจากภาษากรีก คือ คำว่า “Demos” แปลว่า “ประชาชน” และ “Kratos” แปลว่าอำนาจ ดังนั้น เมื่อนำคำทั้งสองคำมารวมกันจึงมีความหมายว่า “อำนาจของประชาชน” หรือ “ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจ” เพราะฉะนั้น หลักการขั้นมูลฐานของประชาธิปไตยก็คือ “การยอมรับนับถือความสำคัญและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ของบุคคล ความเสมอภาค และเสรีภาพในการดำเนินชีวิต”

สำหรับภาษาไทย คำว่า “ประชาธิปไตย” มาจากคำว่า “ประชา” หมายถึง ประชาชน พลเมือง กับคำว่า “อธิปไตย” หมายถึง อำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศ เมื่อนำทั้งสองคำมารวมกันจึงมีความหมายว่า ประชาธิปไตย หมายถึง ระบอบการปกครองที่อำนาจอสูงสุดเป็นของประชาชน

สุขุม นวลสกุลและวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ ได้ให้ความหมายของประชาธิปไตยไว้ว่า “การปกครองที่เป็นประชาธิปไตย คือ รูปแบบการปกครองที่ยึดอำนาจอธิปไตยของปวงชน ไม่ว่าจะป็นระบอบประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดี (Presidential Democracy) หรือรูปแบบรัฐสภา (Parliamentary Democracy) ถ้าอำนาจอสูงสุดในการกำหนดการปกครองอยู่ที่ประชาชนแล้ว ก็เป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยทั้งสิ้น”

นอกจากนี้ คำว่า “ประชาธิปไตย” ในต่างประเทศได้มีทั้งนักการเมืองและนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความเห็นไว้ด้วย เช่น

ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา อับราฮัม ลินคอล์น (๑๘๐๙ - ๑๘๖๕) ได้ให้คำนิยามประชาธิปไตยในการกล่าวสุนทรพจน์ ณ เมืองเกตต์สเบิร์ก เพนซิลวาเนีย เมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน

ค.ศ. ๑๘๖๓ ว่า “รัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน จะไม่มีวันสูญสลายไปจากพื้นพิภพนี้”

➢ แมค โอเวอร์ กล่าวว่า “ประชาธิปไตยเป็นทั้งรูปแบบการปกครองและวิถีชีวิต ประชาธิปไตยทั้งสองด้านนี้จะต้องดำเนินไปด้วยกัน”

➢ ซาลส์ อีเมอเรียม กล่าวว่า “ประชาธิปไตยเป็นแนวความคิด และเป็นการปฏิบัติที่มุ่งไปสู่ความผาสุกร่วมกันของประชาชน โดยมีเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนนั่นเองเป็นเครื่องนำทาง”

➢ ลอร์ด ไบรซ์ กล่าวว่า “ประชาธิปไตยหมายถึง รัฐบาลที่ถือเอาเจตนารมณ์ของประชาชนฝ่ายข้างมากเป็นหลัก”

สำหรับที่มาของหลักประชาธิปไตย ท่านศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม ได้เคยให้สัมภาษณ์ในวารสารจุลนิติ ฉบับพฤศจิกายน - ธันวาคม ๒๕๕๓<sup>๒</sup> ว่า “การปกครองระบอบประชาธิปไตยกำเนิดขึ้นครั้งแรกเมื่อประมาณ ๒,๐๐๐ ปีมาแล้วในนครรัฐเอเธนส์ ในยุคกรีกโบราณ ซึ่งปัจจุบันคือประเทศกรีซ “ประชาธิปไตย” มีพัฒนาการมาตามลำดับ ดังนี้

ระยะแรก ในสมัยนครรัฐเอเธนส์ของชาวกรีกโบราณ ประชาธิปไตยเป็นเพียงหลักเกณฑ์ของการเคารพเสียงส่วนใหญ่ (Majority Rule) กล่าวคือ ถ้ามีปัญหาใดเกิดขึ้นและไม่สามารถหาข้อยุติได้ให้ปฏิบัติตามเสียงข้างมากซึ่งออกเสียงโดยตรงไม่ต้องผ่านผู้แทน ซึ่งในระยะแรกยังไม่มีความสนใจในเรื่องสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค บุคคลบางประเภทเช่นผู้หญิงและทาสจึงยังไม่มีสิทธิออกเสียง

ระยะที่สอง ประชาธิปไตยไม่ใช่หลักเกณฑ์การเคารพเสียงข้างมากเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่จะต้องเคารพเสียงข้างน้อย (Minority Rights) คือจะต้องรับฟังเสียงข้างน้อยเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาด้วย

ระยะที่สาม ประชาธิปไตยเป็นรูปแบบของการปกครองที่มุ่งจำกัดอำนาจของผู้ปกครองให้อยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด เช่น เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษในปี ค.ศ. ๑๒๑๕ (พ.ศ. ๑๗๕๘) ซึ่งพระเจ้าจอห์นทรงลงนามตามข้อเรียกร้องของเหล่าขุนนางในเอกสารที่ชื่อว่า แม็กนาคาร์ตา (Magna Carta) โดยหลักการที่กำหนดในแม็กนาคาร์ตานั้นเป็นการวางพื้นฐานของการปกครองที่กษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้กฎหมาย หลักการของการมีส่วนร่วมและความยินยอมพร้อมใจของขุนนางในการเก็บภาษี ตลอดจนหลักสิทธิและเสรีภาพของการปกครองตนเองของเมืองและองค์กรศาสนา

ระยะที่สี่ ประชาธิปไตยเป็นเรื่องของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ โดยในช่วงปี ค.ศ. ๑๖๘๘ - ๑๖๘๙ ภายหลังการปฏิวัติในประเทศอังกฤษที่เรียกว่า “การปฏิวัติอันรุ่งโรจน์” (Glorious Revolution) มีเอกสารที่สำคัญเกิดขึ้นฉบับหนึ่งเรียกว่า “Bill of Rights” และเกิดหลักการใหม่ ๆ ขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เช่น ในประเทศอังกฤษเรียกว่า “หลักนิติธรรม” (The Rule of Law) ในประเทศภาคพื้นยุโรปเรียกว่า “หลักนิติรัฐ” (Legal State) ส่วนในประเทศ

<sup>๒</sup> บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ, การสร้างพลเมืองกับการพัฒนาประชาธิปไตยไทย, วารสารจุลนิติ พ.ย. - ธ.ค. ๒๕๕๓, กรุงเทพมหานคร, หน้า ๑ - ๔

สหรัฐอเมริกาเรียกหลักนี้ว่า “Due Process of Law” ซึ่งหลักการที่กล่าวมานี้กลายเป็นส่วนประกอบที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของคำว่าประชาธิปไตย

ระยะที่ห้า ประชาธิปไตยเป็นการปกครองตามหลักสิทธิมนุษยชน (Human Rights) และหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) คือ การปกครองที่มีประสิทธิภาพและชอบด้วยกฎหมาย มีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ มีส่วนร่วม มีการประเมินผลและความคุ้มค่า แม้แต่เรื่องของสิทธิเสรีภาพก็ขยายกว้างให้คลุมเรื่องอื่น ๆ ด้วย เช่น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ข้อสำคัญคือเริ่มคิดถึงองค์กรและกลไกตรวจสอบ การใช้อำนาจของรัฐเพิ่มขึ้นจากแต่อำนาจของสภาในการควบคุมการทำงานของรัฐบาลพัฒนาการของประชาธิปไตยในระยะนี้จะเกิดถ้อยคำใหม่ ๆ เช่น ประชาธิปไตยแบบชี้นำ (Guided Democracy) ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative Democracy) หรือ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)

โดยท่านศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม ได้กล่าวสรุปว่า “หลักการพื้นฐานอันเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย คือ การปกครองที่ปฏิบัติตามเสียงส่วนใหญ่แต่จะต้องเคารพต่อเสียงข้างน้อย (Majority Rule and Minority Rights) โดยมุ่งจำกัดอำนาจของผู้ปกครองให้อยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด และเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าแค่การเลือกตั้งตลอดจนเป็นการปกครองตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) และมีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ”

## แนวคิดของประชาธิปไตย

แนวคิดที่เป็นรากฐานของประชาธิปไตย มี ๒ แนวคิดหลัก<sup>๓</sup> ดังนี้

๑. แนวคิดของความเป็นอิสระของตัวบุคคล (the principle of individual autonomy) หรืออาจเรียกว่า อิสรภาพหรือเอกราช หรือการปกครองตนเอง หมายถึง บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในการปกครองตนเอง ย่อมไม่ตกเป็นวัตถุที่ถูกปกครองหรือครอบครองโดยบุคคลอื่น ๆ

๒. แนวคิดของความเสมอภาคและความเท่าเทียม (the principle of equality) หมายถึง บุคคลย่อมได้รับโอกาสที่เหมือนกันในการมีส่วนร่วม ในการตัดสินใจ แสดงความเห็นใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครองหรือการบริหารงานในสังคม

ดังนั้น แนวคิดหลักของประชาธิปไตย คือ การที่บุคคลได้รับการยอมรับนับถือความสำคัญของความเป็นมนุษย์ มีเสรีภาพในการดำเนินชีวิต มีความเสมอภาคในการบริหารงานหรือแสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมและประเทศ

<sup>๓</sup> ร.ศ.รัตนา บุญทอง, ประชาธิปไตย แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพมหานคร, พ.ศ.๒๕๕๙

## ประเภทของหลักประชาธิปไตย

ประชาธิปไตย แบ่งออกเป็น ๒ ประเภท ได้แก่

๑. ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) หมายถึง การปกครองที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิเสรีภาพในการเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจใด ๆ หรือออกเสียงในการริเริ่มนโยบายต่าง ๆ ได้โดยตรง รวมถึงการตัดสินใจบริหารตามแนวนโยบายของรัฐบาลและการเสนอร่างกฎหมาย โดยไม่ต้องผ่านผู้แทนราษฎร ซึ่งหลักประชาธิปไตยทางตรงนี้จะใช้ได้จริงเฉพาะในสังคมหรือประเทศเล็ก ๆ ที่มีจำนวนประชากรไม่มาก เช่น การปกครองที่มีขอบเขตเป็นจังหวัด ส่วนในระดับประเทศ ประชาธิปไตยทางตรงสามารถพบได้จากการลงประชามติ การริเริ่มออกกฎหมาย และการถอดถอนผู้ได้รับเลือกตั้ง

๒. ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative Democracy) คือ การปกครองที่ประชาชนจะเลือกผู้แทนไปทำหน้าที่แทนตนในการร่วมตัดสินใจทางการเมือง ได้แก่ การจัดให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรหรือเลือกตั้งแบบสัดส่วน หรืออาจใช้สองรูปแบบผสมกัน ทั้งนี้ การปกครองในรูปแบบนี้ผู้แทนจะมีเสรีภาพในการตัดสินใจด้วยตนเองด้วย สำหรับวิธีการบริหารจัดการเลือกผู้แทนแบ่งออกเป็น ๓ ระบบ ได้แก่

๒.๑ ระบบรัฐสภา (Parliamentary Democracy) คือ รูปแบบการปกครองที่รัฐบาลได้รับเลือกจากความเห็นชอบของรัฐสภา โดยประมุขแห่งรัฐอาจเป็นกษัตริย์หรือประธานาธิบดีก็ได้ และประมุขฝ่ายบริหาร คือ นายกรัฐมนตรี

รูปแบบระบบรัฐสภาแบ่งได้ ๒ รูปแบบหลัก ๆ ได้แก่ (๑) ระบบสภาเดี่ยว (Unicameral System) คือ ระบบรัฐสภาที่มีเพียงสภาเดียวที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำหน้าที่ประชุม ปรึกษาหารือ ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และตรากฎหมายออกมาใช้ และ (๒) ระบบสภาคู่ (Bicameral System) คือ ระบบรัฐสภาที่มีสองสภา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศ และ วุฒิสภา ซึ่งมีสมาชิกที่เป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในหลายสาขา ทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมายและงานของสภาผู้แทนราษฎร โดยประเทศไทยใช้ระบบสภาคู่ ซึ่งให้สิทธิประชาชนเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ แต่ไม่ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะออกเสียงเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่เป็นฝ่ายบริหาร หรือเลือกตั้งผู้พิพากษาที่เป็นฝ่ายตุลาการโดยตรง

๒.๒ ระบบประธานาธิบดี (Presidential system) คือ การปกครองที่มีอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารแยกออกจากกัน แตกต่างระบบรัฐสภาตรงที่มีประธานาธิบดีเป็นประมุขแห่งรัฐที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาโดยตรงจากประชาชน ทำหน้าที่บริหารประเทศและแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเพื่อบริหารประเทศและรับผิดชอบร่วมกัน ส่วนอำนาจนิติบัญญัติจะอยู่ที่รัฐสภา ในขณะที่อำนาจตุลาการยังคงเป็นอิสระ เพราะฉะนั้น อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ จึงต่างเป็นอิสระและแยกออกจากกัน ซึ่งจะคอยยับยั้งและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (check & balance) เพื่อไม่ให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดใช้อำนาจเกินขอบเขต ประเทศที่เลือกใช้ระบบประธานาธิบดี เช่น สหรัฐอเมริกา เป็นต้น

๒.๓ ระบบกึ่งประธานาธิบดี (Semi-presidential system) คือ รูปแบบการปกครองที่ผสมผสานระหว่างระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดี โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขแห่งรัฐ ซึ่งได้รับการเลือกตั้งเข้ามาโดยตรงจากประชาชน และมีการแต่งตั้งคณะรัฐบาลขึ้นมาเพื่อใช้อำนาจบริหาร การแบ่งแยกอำนาจจะแตกต่างกันอาจแตกต่างกันไป

## ความสำคัญและหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย

การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองระบอบเดียวที่ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างแท้จริง ซึ่งประเทศซึ่งมีระบอบการปกครองเช่นนี้จะเคารพสิทธิเสรีภาพซึ่งกันและกัน ไม่ก่อให้เกิดความแตกแยก ประชาชนมีอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง มีการรับฟังความคิดเห็น นำเสนอข้อมูลได้อย่างเปิดเผย โดยหลักการที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ได้แก่

๑. หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน หมายถึง ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งหลักนี้มีการกำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ ดังนี้

*“อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ”*

*รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม ”* อันเป็นการแสดงให้เห็นการยอมรับแนวความคิดที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง

๒. หลักความเสมอภาค คือ ประชาชนทุกคนในประเทศมีความเสมอภาค หรือความเท่าเทียมกันในขั้นพื้นฐานต่อการอยู่รอดและพัฒนาตัวเอง เช่น ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและร่างกาย การนับถือศาสนา การศึกษาและการรับรู้ข่าวสาร การเข้าถึงการบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคม การประกอบอาชีพ การมีส่วนร่วมทางการเมือง และการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายที่เท่าเทียมกัน

๓. หลักสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ ได้แก่ ประชาชนมีอำนาจอันชอบธรรมในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน มีอิสระในการกระทำในขอบเขตของกฎหมายและมีแนวทางปฏิบัติตนที่เป็นอิสระภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย

๔. หลักนิติธรรม คือ กฎหมายจะต้องให้ความยุติธรรมหรือความเป็นธรรมแก่ทุกคนเสมอกัน ดังนั้น การปกครองในระบอบประชาธิปไตยต้องอาศัยการสนับสนุนจากทุกฝ่ายซึ่งเป็นที่ยอมรับได้

๕. การปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของประชาชนต่อตนเอง ได้แก่ ทำหน้าที่ของตนเองในฐานะสมาชิกของสังคม เช่น การเสียภาษี การเกณฑ์ทหาร การกำหนดทิศทางการสังคมร่วมกัน เพื่อนำไปสู่สังคมที่เป็นธรรมและสันติสุข เช่น การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมในการประชาพิจารณ์ การยอมรับหลักเสียงข้างมากและเคารพสิทธิเสียงข้างน้อย เช่น การเคารพมติที่ประชุม เป็นต้น

นอกจากนี้ หลักการเกี่ยวกับเรื่องประชาธิปไตย ท่านอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวถึงหลักการประชาธิปไตยว่า ในปัจจุบันหลักประชาธิปไตยจะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ดังนี้<sup>๔</sup>

๑. เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน
๒. เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง
๓. มีการกระจายอำนาจ
๔. มีธรรมาภิบาล
๕. ค้ำครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
๖. ค้ำครองผู้ด้อยโอกาสทางสังคม
๗. มีความสมัครสมานสามัคคี

### หลักประชาธิปไตยกับการบริหารพนักงาน

พนักงานถือเป็นสินทรัพย์ที่สำคัญขององค์กรธุรกิจที่ไม่สามารถประเมินค่าได้ ซึ่งบุคคลไม่ว่าจะทำงานอยู่ในตำแหน่งระดับใดขององค์กรก็ย่อมได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน มีสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกอย่างเดียวกัน มีอาจแบ่งแยกได้ว่าบุคคลในตำแหน่งใดมีสิทธิมีเสียงหรือเสรีภาพใด ๆ มากกว่าบุคคลในอีกตำแหน่งหนึ่ง ตลอดจนเป็นการสร้างความเท่าเทียมและเสมอภาคให้กับพนักงานทุกคนในองค์กร

ดังนั้น องค์กรธุรกิจจึงต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการรองรับการแสดงสิทธิเสรีภาพของพนักงานในองค์กรให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ซึ่งนอกจากจะทำให้พนักงานได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นแล้ว ยังสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการองค์กรได้ด้วย

ในที่นี้ผู้เขียนขอยกตัวอย่างของการนำหลักประชาธิปไตยมาใช้ในองค์กรธุรกิจที่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจและจดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชนจำกัดในตลาดหลักทรัพย์ เช่น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (“ปตท.”) รวมถึงบริษัทในกลุ่ม ปตท. โดยสังเขปดังนี้

ปตท. และบริษัทในกลุ่ม ปตท. ได้มีการปฏิบัติต่อบุคลากรขององค์กรอันได้แก่พนักงานระดับต่าง ๆ ทุกคนโดยเสมอภาคกัน ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่แบ่งแยกถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ เพศ อายุ สีมืด ศาสนา ความพิการ ฐานะชาติตระกูล สถานศึกษา หรือสถานะอื่นใดที่มีได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิบัติงาน และได้กำหนดหลักเกณฑ์รับรองสิทธิเสรีภาพ การให้พนักงานแสดงออกในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการองค์กร การสร้างความเท่าเทียมในหมู่พนักงาน ทั้งนี้ ปตท. และบริษัทในกลุ่มได้มีการกำหนดค่านิยมขององค์กรซึ่งเป็นสิ่งสำคัญและเป็นรากฐานที่จะทำให้พนักงาน ปตท. และพนักงานบริษัทในกลุ่ม ปตท. ได้มีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ ขององค์กรได้ ทั้งเป็นแนวทางในการสร้างกรอบความคิดและความเชื่อที่จะนำไปสู่พฤติกรรมและแนวทางปฏิบัติให้ผู้บริหารและพนักงานทุกคนเป็น “คนเก่ง” และ “คนดี” ขององค์กรและสังคม กล่าวคือ

<sup>๔</sup> อ้างแล้วใน ๒

ปตท. และบริษัทในกลุ่ม ปตท. มีการสร้างค่านิยมขององค์กรที่เรียกว่า SPIRIT เพื่อสร้างวิถี และทิศทางการทำงานที่สอดคล้องร่วมกัน อันจะช่วยสร้างเอกลักษณ์ขององค์กรต่อคนภายนอกและ นำองค์กรสู่การเป็นองค์กรแห่งความเป็นเลิศอย่างยั่งยืน ประกอบด้วย<sup>๕</sup>

- ◆ S = Synergy การสร้างพลังร่วมอันยิ่งใหญ่ กล่าวคือ เป็นการทำงานร่วมกันภายในกลุ่ม ปตท. เพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายของบริษัท และกลุ่ม ปตท.
- ◆ P = Performance Excellence ร่วมมุ่งสู่ความเป็นเลิศ เป็นการตั้งเป้าหมายที่ท้าทาย และดำเนินงานเต็มกำลังความสามารถ เพื่อที่จะบรรลุและทำให้ได้ดีกว่าเป้าหมายที่ตั้งเอาไว้ โดยมีความมุ่งมั่นที่จะปรับปรุงพัฒนาผลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง
- ◆ I = Innovation ร่วมสร้างนวัตกรรม สนับสนุนและร่วมกันพัฒนาขีดความสามารถเพื่อให้เกิดนวัตกรรม โดยอาศัยความเชี่ยวชาญจากฐานความรู้ของบริษัทในกลุ่ม ปตท. ที่มีอยู่ใน เรื่องของสินค้า บริการ การดำเนินงานและระบบงานต่าง ๆ
- ◆ R = Responsibility for Society ร่วมรับผิดชอบต่อสังคม เติบโตอย่างมีความรับผิดชอบต่อ

ต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมไปพร้อม ๆ กันกับการดูแลผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายอย่างเป็นธรรม

- ◆ I = Integrity & Ethics ร่วมสร้างพลังความดี มีความเชื่อและมุ่งมั่นที่จะสนับสนุนการ ดำเนินการต่อกันอย่างซื่อสัตย์โดยมีการบริหารจัดการอย่างโปร่งใสและการกำกับดูแลกิจการ ที่ดี
- ◆ T = Trust & Respect การร่วมใจสร้างความเชื่อมั่น การปฏิบัติต่อลูกค้า พนักงาน คู่ค้า และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายอย่างเป็นธรรม โดยมุ่งมั่นในการสร้างความเชื่อมั่น และความ ไว้วางใจกันของทุกฝ่าย

ค่านิยม SPIRIT ข้างต้น ปตท. และบริษัทในกลุ่ม ปตท. ได้มีการนำมาประยุกต์ปรับใช้ในเรื่อง หรือกิจกรรมต่าง ๆ ได้ในหลาย ๆ เรื่องดังต่อไปนี้

#### ๑. กฎหมายและแนวทางปฏิบัติ

โดย ปตท. และบริษัทในกลุ่ม ปตท. ยึดมั่นที่จะปรับปรุงและปฏิบัติตามกฎหมายอย่าง ต่อเนื่อง ซึ่งไม่เพียงปฏิบัติตามกฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติในทุกประเทศที่ ปตท. และบริษัทใน กลุ่ม ปตท. เข้าไปดำเนินธุรกิจเท่านั้น แต่ยังพยายามปฏิบัติให้ได้มากกว่าที่กฎหมายภายในประเทศ หรือกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนและแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในประเทศ เหล่านี้อีกด้วย โดย ปตท. และบริษัทในกลุ่ม ปตท. จะดูแลให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมายและ นโยบายที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสม

#### ๒. มาตรฐานขั้นต่ำ

กิจกรรมทุกอย่างของ ปตท. และบริษัทในกลุ่ม ปตท. ต้องเป็นไปตามกฎหมายและ

---

<sup>๕</sup> คู่มือการกำกับกิจการที่ดี/มาตรฐานทางจริยธรรมและจรรยาบรรณในการดำเนินธุรกิจ จัดทำโดยบริษัท ปตท.



ระเบียบข้อบังคับท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ปตท. และบริษัทในกลุ่ม ปตท. จะใช้นโยบายนี้เป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่ต้องปฏิบัติตาม หากในประเทศหรือท้องถิ่นนั้นไม่มีกฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับในท้องถิ่นทาง ปตท. และบริษัทในกลุ่ม ปตท. อาจปรับหรือเปลี่ยนแปลงมาตรฐานเหล่านี้ได้โดยไม่ทำให้มาตรฐานลดลง

#### ๓. การปฏิบัติต่อพนักงานด้วยความเสมอภาค

ปตท. และบริษัทในกลุ่ม ปตท. ปฏิบัติต่อพนักงานด้วยความยุติธรรมและซื่อสัตย์ไม่ว่าพนักงานจะปฏิบัติงานอยู่ที่ใด พนักงานทั้งหมดจะถูกตกลงจ้างงานภายใต้ข้อกำหนดและเงื่อนไขการจ้างงานที่สอดคล้องกับกฎหมายท้องถิ่นหรือธรรมเนียมปฏิบัติ และจะได้รับการฝึกอบรมทักษะการทำงานที่เหมาะสม

#### ๔. เวลาการทำงานและค่าจ้าง

ปตท. และบริษัทในกลุ่ม ปตท. เป็นบริษัทฯ ที่ให้ค่าจ้างและผลตอบแทนแก่พนักงานในระดับชั้นนำเมื่อเทียบกับอุตสาหกรรมและมาตรฐานระดับประเทศ เราดำเนินการตามกฎหมาย รวมถึงระเบียบ ข้อบังคับแห่งท้องถิ่นในเรื่องเวลา ชั่วโมงการทำงาน และค่าจ้าง นอกจากนี้ การทำงานล่วงเวลาต้องได้รับความยินยอมจากพนักงานในทุกกรณี

#### ๕. แรงงานเด็ก

ปตท. และบริษัทในกลุ่ม ปตท. ไม่มีการจ้างแรงงานเด็กที่ผิดกฎหมาย แรงงานที่ถูกบังคับหรือแรงงานทาส แรงงานที่ถูกบังคับให้ทำงานเกินเวลา นอกจากนี้ ปตท. และบริษัทในกลุ่ม ปตท. ไม่มีการจ้างบุคคลที่อายุต่ำกว่า 18 ปี โดยบุคคลที่มีอายุน้อยจะไม่ถูกจ้างเป็นอันตราย ยกเว้นแต่ในกรณีที่การจ้างเหล่านั้น เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับเรื่องอายุ ชั่วโมงการทำงาน การจ่ายค่าตอบแทน สุขภาพ และความปลอดภัย

#### ๖. การจ้างงานและการปฏิบัติงาน

ปตท. และบริษัทในกลุ่ม ปตท. มีกระบวนการสรรหาและว่าจ้างบุคลากรที่ดำเนินการไปอย่างยุติธรรม เท่าเทียม และมีความสม่ำเสมอเท่าเทียมกันสำหรับผู้สมัครทั้งหมดทั้งของปตท. และบริษัทในกลุ่ม ปตท. รวมถึงสนับสนุนให้พนักงานทุกคนมีความก้าวหน้าในอาชีพอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน โดยไม่จำกัดเพศ สถานะ เชื้อชาติ และศาสนา

#### ๗. การสนับสนุนเสรีภาพของสหภาพแรงงาน และให้การรับรองผลการเจรจาต่อรอง

ปตท. และบริษัทในกลุ่ม ปตท. ไม่มีนโยบายคัดค้านการก่อตั้งสหภาพแรงงาน ทั้งยังสนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานอันเกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพในการเจรจาต่อรองของสหภาพแรงงานทุกกรณี ตลอดจนสนับสนุนให้มีการเลือกตั้งตัวแทนพนักงานโดยพนักงาน เพื่อเป็นตัวแทนในการเจรจาต่อรอง และนำปัญหาที่เกิดขึ้นกับพนักงานมาชี้แจงต่อฝ่ายจัดการเพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาร่วมกัน

#### ๘. กระบวนการการร้องทุกข์

ปตท. และบริษัทในกลุ่ม ปตท. มีกระบวนการรับเรื่องร้องทุกข์ซึ่งพนักงานสามารถนำ

ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานมาร้องทุกข์ได้ พนักงานที่รู้สึกว่ามีเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับการถูกข่มเหง การถูกเลือกปฏิบัติ การถูกละเมิดสิทธิหรือตกเป็นเหยื่อของผู้อื่น มีสิทธิร้องเรียนปัญหา ตามกระบวนการร้องทุกข์ที่ระบุไว้ในนโยบายการบริหารจัดการการบุคคลหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน

#### ๙. การสำรวจความพึงพอใจของพนักงานที่มีต่อองค์กร

ปตท. และบริษัทในกลุ่ม ปตท. ได้จัดทำโครงการสำรวจความพึงพอใจที่ให้พนักงานให้คะแนนต่อองค์กรในด้านต่าง ๆ เช่น สภาพแวดล้อมการทำงาน ผู้บริหาร ผู้บังคับบัญชา ภาพลักษณ์ขององค์กร ซึ่งพนักงานสามารถแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมในลักษณะบรรยายความได้ ทำให้ผู้บริหารได้รับทราบถึงความคิดเห็นที่แท้จริงของพนักงาน อันเป็นการสร้างความเท่าเทียม และเป็นการทำเพื่อประโยชน์ของพนักงานอย่างแท้จริง

#### ๑๐. การแสดงความคิดเห็นหรือประเมินผลการทำงานของผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาแบบ ๓๖๐ องศา

ปตท. และบริษัทในกลุ่ม ปตท. จัดให้มีการแสดงความคิดเห็นหรือประเมินผลการทำงานของผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาแบบ ๓๖๐ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการประเมินผลการทำงาน ขจัดความลำเอียง และสามารถต่อยอดให้การบริหารทรัพยากรบุคคลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

#### ๑๑. การให้พนักงานมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

ปตท. และบริษัทในกลุ่ม ปตท. มีนโยบายให้พนักงานลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยในการดำเนินการเลือกตั้ง พนักงานที่มีสิทธิเลือกตั้งจะออกเสียงลงคะแนนให้กับผู้สมัคร ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาคัดเลือกกองทุนเป็นไปอย่างรอบคอบ เพื่อประโยชน์ของพนักงานที่เป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

#### ๑๒. การสื่อสารนโยบาย

ปตท. และบริษัทในกลุ่ม ปตท. มุ่งมั่นที่จะสื่อสารนโยบายฉบับนี้และเจตนารมณ์ของนโยบายทั้งหมดไปยังพนักงานทุกคนผ่านทาง :

- การปฐมนิเทศพนักงาน
- การสื่อสารของฝ่ายทรัพยากรบุคคล
- การสื่อสารโดยผู้บังคับบัญชาแต่ละระดับ
- การสื่อสารผ่านระบบสารสนเทศ อาทิ website, intranet, E-mail เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าการสร้างค่านิยมตามโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่ยกตัวอย่างข้างต้น สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย กล่าวคือ เมื่อพนักงานทราบถึงค่านิยมขององค์กรแล้วว่ามีความมุ่งหมายอย่างไร การปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบเพื่อให้การทำงานบังเกิดผลและเป็นไปตามค่านิยมก็จะเกิดขึ้น ก่อให้เกิด การมีธรรมาภิบาลที่ดี ทั้งทำให้พนักงานในองค์กรเกิดความสามัคคี มีเสรีภาพในการแสดงออกได้อย่างเท่าเทียมกันด้วย

## สรุป

หลักประชาธิปไตยไม่เพียงแต่เป็นหลักการที่ใช้ในการปกครองระดับประเทศ หรือเป็นเพียงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเมือง แต่หลักประชาธิปไตยยังมีความสำคัญต่อการบริหารพนักงานขององค์กร กล่าวคือ ตามที่ได้กล่าวข้างต้นแล้วว่าพนักงานเป็นสินทรัพย์ที่มีความสำคัญต่อองค์กร การบริหารพนักงานจึงจำเป็นต้องมีหลักการที่ทำให้พนักงานได้แสดงออกซึ่งสิทธิเสรีภาพ การได้รับความเท่าเทียม ความยุติธรรม ในเรื่องต่าง ๆ ตลอดจนการแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมอันเป็นไปตามหลักประชาธิปไตยซึ่งจะสะท้อนให้เห็นว่าพนักงานได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในองค์กร ซึ่งการบริหารพนักงานโดยหลักประชาธิปไตยนอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อพนักงานที่จะทำงานให้กับองค์กรได้อย่างคล่องตัวแล้ว ในด้านองค์กรก็ได้รับประโยชน์ที่เกิดจากผลการปฏิบัติงานที่ดีของพนักงาน ความสมัครสมานสามัคคี อันส่งผลให้การดำเนินธุรกิจขององค์กรในภาพรวมก็จะมี การเติบโตอย่างมั่นคงและยั่งยืนเช่นกัน

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

ธานินทร์ กรัยวิเชียร (ศาสตราจารย์พิเศษ), ๒๕๕๒, **หลักนิติธรรม**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, ธนาเพรส, กรุงเทพมหานคร

เมตต์ เมตต์การุณจิต (ดร.), ๒๕๕๔, **การบริหารจัดการที่ดี (Good Governance)**, พิมพ์ครั้งที่ ๑, บุ๊คพอยท์วิชาการ, นนทบุรี

รัชยา ภัคดีจิตต์, ๒๕๕๕, **ธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารภาครัฐและภาคเอกชน**, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร

รัตนา บุญทอง, **ประชาธิปไตย แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน**, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพมหานคร, พ.ศ.๒๕๕๙

\_\_\_\_\_, บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ, **การสร้างพลเมืองกับการพัฒนาประชาธิปไตยไทย**, วารสารจลนिति พ.ย. – ธ.ค. ๒๕๕๓, กรุงเทพมหานคร

คู่มือการกำกับกิจการที่ดี/มาตรฐานทางจริยธรรมและจรรยาบรรณในการดำเนินธุรกิจ, บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 4

### เว็บไซต์

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน), <http://www.pttplc.com/th/>, [๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๐]