

แนวความคิดทางทฤษฎี

การเมืองเป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจและอิทธิพล อำนาจเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในทางการเมือง อำนาจเป็นตัวกำหนดหลายสิ่งหลายอย่าง โดยเฉพาะเป็นตัวกำหนดรูปแบบการแบ่งสรรสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม และสร้างค่านิยมของรัฐบาลและรูปแบบการปกครองซึ่งมีหลายรูปแบบ แต่รูปแบบการปกครองที่ประชาชนต่างเรียกร้องและแสวงหารูปแบบการปกครองที่ดีที่สุดและให้สิทธิเสรีภาพกับประชาชนมากที่สุด คือ รูปแบบการปกครองแบบ "ประชาธิปไตย"

ในการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาประชาธิปไตยในประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น มีส่วนสัมพันธ์ที่จะต้องศึกษาถึงหลักการทฤษฎีแนวความคิดประชาธิปไตย (democratic concept) ที่เน้นถึงเสรีภาพ เสมอภาค ภราดรภาพ อำนาจอธิปไตย ต่อจากนั้นได้กล่าวถึงปัจจัยที่เอื้อต่อความมั่นคงของระบอบประชาธิปไตย และในตอนต่อไปได้ศึกษาแนวความคิดเรื่องอำนาจชนชั้นนำและความขัดแย้ง ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการวิเคราะห์เรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตย

ก่อนที่เราจะทำการศึกษาในเรื่องการพัฒนาประชาธิปไตยนั้น เราควรจะทำความเข้าใจในความหมายของคำว่า "ประชาธิปไตย" รากศัพท์ของคำว่า "ประชาธิปไตย" (democracy) มาจากภาษากรีก 2 คำ คือ Demos ที่แปลว่า ประชาชน กับ kratein ซึ่งแปลว่า การปกครอง ประชาธิปไตยจากรากศัพท์ จึงหมายถึง การปกครองโดยผู้ถูกปกครอง (rule by the ruled) หรือการปกครองโดยประชาชน (government by the people)¹ ซึ่งอดีตประธานาธิบดีอับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) ของสหรัฐอเมริกา ได้กล่าวสุนทรพจน์ที่ได้ขยายความเข้าใจในรากศัพท์ของประชาธิปไตยได้ว่า ประชาธิปไตย คือ การ

¹วิสุทธิ โทษิแทน, ประชาธิปไตย : แนวความคิดและตัวแปรแบบประชาธิปไตยในอุดมคติ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524), หน้า 2

ปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน (government of the people, by the people and for the people) การปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงถือว่าอำนาจที่ชอบธรรมในการปกครองประเทศจะต้องมาจาก หรือได้รับความยินยอมจากประชาชน ซึ่ง Aristotle ก็ยอมรับว่า ในระบอบประชาธิปไตยนั้น อำนาจสูงสุดอยู่ในมือของประชาชนทั้งหมด² มีวิธีการต่าง ๆ ที่จะบรรลุถึงหลักการนี้ โดยให้ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจนี้โดยตรง หรือโดยอ้อม นอกจากนี้ความมุ่งหมายของการปกครองไม่ใช่เพื่อประโยชน์ของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมอีกด้วย³

ประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองที่มีมาตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ และได้รับการพัฒนารูปแบบและแนวความคิดเรื่อยมาจนกระทั่งศตวรรษที่ 20 ประชาธิปไตยได้กลายเป็นระบอบการปกครองของหลายประเทศที่ได้ชื่อว่าพัฒนาแล้วทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม เช่น อังกฤษ เดนมาร์ก สวีเดน เบลเยียม ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เป็นต้น ได้มีนักคิดนักวิชาการเป็นจำนวนมาก เช่น คาร์ตัน ซี โรดี เอ็ดเวิร์ด ซิลส์ เป็นต้น ได้ให้ความหมายของคำว่า "ประชาธิปไตย" ในลักษณะต่าง ๆ กันพอจะสรุปได้ดังนี้

คาร์ตัน ซี โรดี (Carton C. Rodee) กล่าวว่า ประเทศที่เป็นประชาธิปไตยจะพยายามก้าวไปสู่ชีวิตที่ดีงาม เพื่อประชาชนทุก ๆ คน โดยไม่หยุดยั้ง นั่นก็คือ ให้มีเสรีภาพของแต่ละคนมากที่สุดพร้อม ๆ กับการได้รับความคุ้มครองในชีวิต ความปลอดภัย การสงเคราะห์ และการมีโอกาสในชีวิตที่กว้างขวางที่สุดสำหรับทุกคน นำไปสู่จุดหมายปลายทาง อันได้แก่ โอกาสที่จะให้แก่มทุกคนเท่าเทียมกันมากที่สุด เท่าที่ธรรมชาติจะอำนวย เพื่อพัฒนาบุคลิกภาพของแต่ละคนให้เต็มที่ที่สุด และให้ได้มาซึ่งการเข้าร่วมมีบทบาทในทางการเมืองอย่างจริงจังของประชาชนเป็นจำนวนมากที่สุด⁴

²กมล สมวิเชียร, "ประชาธิปไตยคืออะไร," วารสารการเมืองสำหรับประชาชน เล่ม 1 (มกราคม 2516), หน้า 5.

³ทินพันธ์ นาคะตะ, "ประชาธิปไตย : ความหมาย ปัจจัยเอื้ออำนวย และการสร้างจิตใจ, วารสารธรรมศาสตร์ 3, 2(กุมภาพันธ์ 2517), หน้า 9.

⁴Canton C. Rodee, Introduction to Political Science, (Kogakusha Co., Tokyo, 1967), p. 95.

เอ็ดเวิร์ด ซิลส์ (Edward Shils) เห็นว่าประชาธิปไตยที่มั่นคงเรียกว่า ประชาธิปไตยทางการเมือง หรือ political democracy ซึ่งหมายถึง ระบอบการปกครองโดยพลเรือน โดยผ่านสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชนและประกันเสรีภาพของมหาชน⁵ ในประชาธิปไตยที่มั่นคงนี้จะมีลักษณะ

1. ผู้ปกครองมีเสถียรภาพ เนื่องจากการได้รับการสนับสนุนจากสถาบันทางการเมืองที่เป็นตัวแทนของประชาชน และสถาบันเหล่านี้มีความต่อเนื่อง ผู้นำประเทศปกครองอย่างมีประสิทธิภาพ และประชาชนจำนวนมากเห็นว่าชอบธรรม
2. มีการยอมรับการคงอยู่และการปฏิบัติการของฝ่ายค้านอย่างกว้างขวาง
3. มีข้าราชการที่มีสมรรถภาพดี โดยปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่ออกโดยผ่านนิติบัญญัติอันเป็นตัวแทนของประชาชน
4. มีสถาบันสำรวจประชามติ (public opinion) อย่างกว้างขวางทั่วประเทศ ในทุกระดับชั้นของประชากร
5. มีความเป็นระเบียบในหมู่ประชาชน เนื่องจากมีความเห็นพ้องต้องกันในหลักเกณฑ์พื้นฐานร่วมกันในสังคม

เซมัวร์ มาติน ลิปเซท (Seymour Martin Lipset) กล่าวถึงประชาธิปไตยดังนี้ คือ ประชาธิปไตยในสังคมที่ซับซ้อนอาจนิยามได้ว่า เป็นระบบการเมืองที่ขอมให้มีโอกาสตามรัฐธรรมนูญอยู่เสมอที่จะเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่ในการปกครอง โดยกลไกทางสังคมที่ขอมให้คนกลุ่มใหญ่ที่สุดในหมู่ประชากร สามารถใช้อิทธิพลต่อการตัดสินใจที่สำคัญ ๆ โดยให้เลือกผู้แข่งขันรับตำแหน่งทางการเมืองได้ ทั้งนี้การจะพิจารณาว่าประเทศใดเป็นประชาธิปไตยมากน้อยแค่ไหน จำเป็นต้องดูเงื่อนไขสำคัญ 3 ประการ⁶ คือ

⁵Edward Shils, Political Development in the New States, 4th printing (The Hague : Mouton, 1968), pp. 47-58; อ้างถึงใน วิสุทธิ์ โพรธีแทน ประชาธิปไตยแนวความคิดและตัวแบบประชาธิปไตยในอุดมคติ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524) หน้า 37.

⁶Seymour Martin Lipset, Political Man, (London : Mercury Books), p.15.

1. สูตรทางการเมือง (political formula) หรือกลุ่มของความเชื่อที่กำหนดไว้ว่าสถาบันใดในสังคมนั้นชอบธรรม (legitimacy)

2. กลุ่มของผู้นำทางการเมืองที่กำลังดำรงตำแหน่งอยู่กลุ่มหนึ่ง

3. กลุ่มของผู้นำทางการเมืองอื่น ที่เป็นที่ยอมรับของกลุ่ม หรือหลายกลุ่มที่พยายามเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมือง

นั่นคือ ประเทศที่เป็นประชาธิปไตยตามคำนิยามข้างบนจะต้องมีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดเกี่ยวกับกลไกทางการเมืองและสังคม มีการยอมรับให้มีฝ่ายค้านที่สามารถต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางประชาธิปไตยเพื่อเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง

วิลเลียม อีเบนสไตน์ (William Ebenstien) กล่าวว่า ประชาธิปไตยทางการเมืองเป็นระเบียบทางการเมืองที่ราษฎรที่เป็นผู้ใหญ่แล้ว เลือกผู้แทนของตนได้อย่างเสรีในการเลือกตั้งที่กำหนดให้ มีการแข่งขันโดยสม่ำเสมอและในระบอบประชาธิปไตยนั้นจำเป็นต้องมีการรักษาไว้ซึ่งบรรยากาศที่ทำให้เสรีภาพทางการเมืองมีอยู่ได้ในหมู่ประชาชน และผู้ปกครองจำเป็นต้องความเห็นพ้องต้องกันในหลักเกณฑ์พื้นฐานของประชาธิปไตย หลักเกณฑ์ที่สำคัญที่สุดก็คือ มีความต้องการและดำเนินการในระบอบประชาธิปไตยร่วมกัน เพราะถ้าหากไม่ต้องการประชาธิปไตยแล้ว บัวยการที่จะไปมีประชาธิปไตย นอกจากนี้มีการยอมรับให้มีพรรคการเมืองมากกว่าหนึ่งพรรคแข่งขันกันเข้ารับเลือกตั้ง และควรจะมีหลักการปกครอง และการปฏิบัติต่อกันโดยมีเหตุผลให้ความสำคัญของบุคคล ถือว่ารัฐเป็นเครื่องมือของเอกชนในการเสริมข้อบกพร่องของประชาชนและการกระทำใด ๆ ต้องมีกฎหมายเป็นหลักถือเอาความสมัครใจเป็นที่ตั้ง เน้นประเด็นของวิธีการที่เป็นประชาธิปไตย การตกลงใจในกลุ่มใช้วิธีการปรึกษาหารือและถือเอาความยินยอมของกลุ่ม นอกจากนั้นก็ยึดหลักความเสมอภาคพื้นฐาน เช่น ความเสมอภาคในโอกาส เป็นต้น⁷

ไลแมน ทาวเออร์ ซาร์เจนต์ (Lyman Tower Sargent) มีความเห็นว่า หลักเกณฑ์สำคัญของประชาธิปไตย มีดังนี้คือ⁸

⁷William Ebenstein, Today's Issues, pp. 139-159, อ้างใน วิสุทธิ์ โพธิ์แท่น, ประชาธิปไตยแนวความคิดและตัวแบบประเทศประชาธิปไตยในอุดมคติ, หน้า 46.

⁸Lyman Tower Sargent, Contemporary Political Ideologies, Rev. ed., (Homewood, Illinois: The Dorsey Press, 1972), pp. 67-104.

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง ซึ่งถือว่าเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐาน โดยมีหลักอยู่ว่าพลเมืองจำเป็นต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจทางการเมือง ไม่มากก็น้อย ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม

2. การมีความเสมอภาคในอัตราหนึ่งในหมู่พลเมือง คือ จะต้องมีความเสมอภาคทางการเมือง ความเสมอภาคทางกฎหมาย เสมอภาคในโอกาส เสมอภาคทางเศรษฐกิจและเสมอภาคทางสังคม

3. การมีเสรีภาพในอัตราหนึ่งในหมู่ประชาชน คือ จะต้องมีความเสรีภาพพื้นฐานเป็นต้นว่าในการออกเสียงลงคะแนน ในการพูด การพิมพ์ การโฆษณา เสรีภาพในการที่จะไม่ถูกผู้อื่นใช้อำนาจตามอำเภอใจต่อตน เสรีภาพทางศาสนาและในการประชุมชุมนุมกัน เป็นต้น

4. การมีระบบตัวแทน กล่าวคือ จะต้องมีความมีตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชนในการปกครองและบริหารประเทศ

5. มีระบบการเลือกตั้ง ซึ่งถือหลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่ การพลิตีของเสียงข้างน้อย

เท่าที่ได้กล่าวมาแล้วเป็นความหมายของประชาธิปไตยที่มีความหลากหลาย แต่พอที่จะสรุปแนวความคิดประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นจุดมุ่งหมายหรือหลักการ ความคิดพื้นฐานได้ดังนี้

ความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับประชาธิปไตย

ชัยอนันต์ สมุทวณิช⁹ ได้สรุปพื้นฐานสำคัญของแนวความคิดประชาธิปไตยสมัยใหม่ ซึ่งมีความเชื่อและความศรัทธาในความสามารถของมนุษย์ที่จะใช้เหตุผล การมองโลกในแง่ดี มีการสนับสนุนในเรื่อง เสรีภาพ ความคิดพื้นฐานของประชาธิปไตยสมัยใหม่จึงมีลักษณะดังนี้

1. การมีศรัทธาในความสามารถของมนุษย์ มีความศรัทธาในสติปัญญา การที่มนุษย์มีเหตุผล บิดหลักเหตุผลด้วยวิธีการทดลองค้นหาแบบวิทยาศาสตร์ ถือว่าความรู้เกิดจากประสบการณ์ โลกนี้ไม่มีความจริงเพียงอันเดียว แต่สิ่งที่จะเป็นความจริงจะสามารถเปลี่ยนแปลงไปได้ เมื่อมีการค้นคว้าต่อ ๆ ไป สิ่งที่เป็นความจริงในบุคหนึ่งก็อาจจะเปลี่ยนแปลงได้ดังคากล่าว

⁹ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์กับการเมืองไทย

ของ จอห์น ล็อก (John Lock) ที่ว่า "ความรู้ทั้งหลายของคนเราได้จากประสบการณ์ในโลกนี้ ไม่มีความจริงอันเดียวที่เป็นสัมบูรณ์แบบ" (absolute truth)

2. ความเชื่อในสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ จากวิธีการบนข้อเท็จจริง คือ หลักการค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์ ทำให้เกิดการยอมรับในการเสนอข้อเท็จจริง เหตุผล และความคิดเห็นส่วนตัวอย่างเต็มที่ ก่อนที่จะมีการร่วมกันตัดสินปัญหา หลักการข้อนี้จึงทำให้เกิดเสรีภาพทางการพูด ทางการพิมพ์เผยแพร่ ทางการประชุม การรวมกลุ่มจัดตั้งสมาคมตลอดจนพรรคการเมือง รูโซ (Rousseau) ได้เขียนในหนังสือ The Social Contract ว่า "การสละ ละทิ้งเสรีภาพเท่ากับเป็นการสละละทิ้งความเป็นมนุษย์เท่ากับการยอมเสียสิทธิของมนุษย์ชน และแม้แต่หน้าที่ของเรา" จอห์น สจ๊วต มิลล์ (John Stewart Mill) ได้สนับสนุนในหลักการข้อนี้ โดยเขียนไว้ในหนังสือ On Liberty ว่า "ถ้าคนทั้งหมดยกเว้นคน ๆ เดียว มีความคิดเห็นอย่างเดียวกัน แต่คนเพียงคนเดียวมีความคิดเห็นแตกต่างกันออกไป คนทั้งหมดก็ไม่มีสิทธิ์อ้างไม่ให้คน ๆ นั้นออกความคิดเห็น เช่นเดียวกันในกรณีที่คน ๆ เดียว มีอำนาจมากก็ไม่อาจอ้างสิทธิที่จะไม่ให้ผู้อื่นออกความคิดเห็นได้"

3. การยอมรับในความเท่าเทียมของคน ความเท่าเทียมหรือความเสมอภาคนี้เป็นความเท่าเทียมทางกฎหมาย ไม่ใช่ทางสติปัญญาหรือกายภาพ คนทุกคนควรได้รับการปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ของรัฐและกฎหมายโดยเท่าเทียมกัน ไม่มีการแยกเพศ ชาติกำเนิด ฐานะทางเศรษฐกิจสังคม

4. อำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของปวงชน (popular sovereignty) โดยประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในการใช้อำนาจของรัฐ และประชาชนสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงผู้ปกครองได้ หากผู้ปกครองไม่สามารถที่จะปฏิบัติตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อประชาชน

นอกจากนั้นอำนาจอสูงสุดของประชาชนนั้น หมายถึง อำนาจในการออกกฎหมาย อำนาจในการปฏิบัติตามกฎหมาย และอำนาจในการตีความกฎหมายจะต้องได้รับความยินยอมจากประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใช้อำนาจเหล่านี้จึงต้องรับผิดชอบและเป็นผู้บริการประชาชนเท่านั้น¹⁰

¹⁰ ทินตันชู นาคะตะ, รัฐศาสตร์ : ทฤษฎีแนวความคิด ปิงหาสาส์นและแนวทางศึกษาวิเคราะห์การเมือง, หน้า 186.

5. อำนาจอันชอบธรรมในการปกครองของรัฐบาลเกิดจากความยินยอม (consent) ของประชาชน เพื่อดำเนินการให้ความคุ้มครองสิทธิด้านต่าง ๆ ของมนุษย์ ตามทฤษฎีว่าด้วยกฎธรรมชาตินี้ มนุษย์เราไม่สามารถที่จะรักษาสิทธิที่มีอยู่ในสภาพธรรมชาติ (state of nature) ได้ มนุษย์จึงมาร่วมกันทำสัญญาประชาคม (social contract) เพื่อก่อตั้งสังคมและจัดตั้งผู้ปกครอง ซึ่ง จอห์น ล็อก (John Locke) มีความเห็นว่า สังคมหรือรัฐบาลที่เกิดขึ้นมีเป้าหมายที่สำคัญ คือ การปกป้องคุ้มครองสิทธิเหล่านี้¹¹

6. สิทธิในการคัดค้านและล้มล้างรัฐบาล (the right to dissent, the right to revolt) เนื่องจากรัฐเป็นเพียงอุปกรณ์ที่ช่วยให้คนในสังคมบรรลุถึงความสุขสมบูรณ์ และรัฐอยู่ได้โดยมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองชีวิตทรัพย์สินและช่วยให้คนสามารถแสวงหาความสุขได้ ดังนั้นประชาชนจึงมีสิทธิเต็มที่ในการต่อต้านรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามอุดมการณ์ดังกล่าว เมื่อใดที่ผู้ปกครองละเลยหรือไม่สามารถที่จะช่วยรักษาหรือส่งเสริมสิทธิต่าง ๆ ของคนในสังคมก็เท่ากับว่ารัฐบาลหรือผู้ปกครองนั้นไม่ได้ทำหน้าที่อันควร เมื่อนั้นประชาชนย่อมมีสิทธิหรือเรียกได้ว่าเป็นหน้าที่ที่จะล้มล้างเปลี่ยนแปลงผู้ปกครองเสียใหม่

ดังนั้นรัฐบาลในรัฐประชาธิปไตยจึงไม่ผิดอะไรไปจากผู้รับใช้ประชาชนส่วนรวมมีหน้าที่นำเอากฎหมายที่ประชาชนส่วนรวมได้เห็นพ้องต้องกันไปปฏิบัติเท่านั้น

สรุปแนวความคิดประชาธิปไตยเป็นเรื่องที่กว้างขวาง รวมเอาหลายสิ่งหลายอย่าง เช่น อุดมการณ์ ลัทธิทางการเมือง ทฤษฎีและปรัชญาการเมืองที่เกี่ยวกับประชาธิปไตยไว้ด้วยกัน และจากแนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยนี้ แล้ววิธีการหรือกลไกที่จะเป็นกติกายกใช้เป็นแนวปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับแนวความคิดของกลไกนี้ ขึ้นอยู่กับความสอดคล้องระหว่างแนวคิดประชาธิปไตยกับแนวคิดกลไกในระบอบประชาธิปไตย ดังนี้คือ

¹¹John Locke, Second Traatise on Civil Government edited by J.W. Gough (London: Basil Blackwell, 1960)

ความสอดคล้องระหว่างแนวคิดประชาธิปไตยกับแนวคิดกลไกในระบอบประชาธิปไตย
แนวคิดอำนาจอธิปไตย เป็นของปวงชนกับแนวคิดเกี่ยวกับกลไกทางด้านสถาบันบริหาร
และนิติบัญญัติ¹²

เมื่อแนวคิดประชาธิปไตยเชื่อในเรื่องอำนาจอธิปไตย เป็นของปวงชนและ
ปรากฏว่ารัฐชาติสมัยใหม่ ประชาชนไม่อาจจะใช้อำนาจอธิปไตยได้โดยตรง การใช้อำนาจของ
ประชาชนจึงจำเป็นต้องใช้ผ่านกลไกที่จัดตั้งขึ้นมา อันได้แก่ สถาบันฝ่ายบริหารและสถาบันฝ่าย
นิติบัญญัติ ในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนต่อการใช้อำนาจอธิปไตย กลไกเหล่านี้จะต้อง
สะท้อนลักษณะการใช้อำนาจของประชาชนตามความเชื่อแนวคิดประชาธิปไตย เพราะมิฉะนั้นแล้ว
ความหมายที่ว่าผู้ปกครองจะต้องมาจากการยินยอม (government with the consent)
จากประชาชนก็จะถูกบิดเบือนไป ในที่นี้เห็นสมควรกล่าวถึงแนวคิดกลไกบริหารและนิติบัญญัติ ซึ่ง
แจกแจงออกเป็นสถาบันต่าง ๆ อาทิเช่น ประมุขแห่งรัฐ สถาบันผู้นำประเทศ สถาบันคณะรัฐมนตรี
สถาบันวุฒิสภา สถาบันผู้แทนราษฎร สถาบันการเลือกตั้ง สถาบันพรรคการเมือง และเป็นการ
กล่าวกลไกเหล่านี้ในขอบข่ายรูปแบบรัฐบาลประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (parliamentary
democracy)¹³ อันเป็นระบอบที่ได้รับการกล่าวอ้างเสมอว่า ประเทศไทยต้องการมี

¹²แนวทฤษฎีในการแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย แบบดั้งเดิม คือ ฝ่ายบริหาร
นิติบัญญัติ และตุลาการ ไม่อาจจะสอดคล้องกับความเป็นจริงในสังคมการเมืองปัจจุบันได้ ซึ่งระยะ
หลังนี้ องค์กรตุลาการหมดบทบาทในการเป็นผู้กำหนดนโยบายลงไปทุกที โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
องค์กรตุลาการในประเทศที่ใช้กฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร องค์กรทางการเมืองจึงได้รับการ
พิจารณาอยู่เพียง 2 องค์กรเท่านั้น คือ องค์กรทางด้านบริหารและองค์กรทางด้านนิติบัญญัติ
โดยให้องค์กรตุลาการถูกพิจารณาเน้นหนักในเรื่องบทบาทการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน

¹³รูปแบบรัฐบาลประชาธิปไตยมีสามรูปแบบใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ รูปแบบรัฐสภา รูปแบบ
ประธานาธิบดี และรูปแบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี โปรดดูใน B.B.Gupta Comparative
Study of Six Living Constitutions (New Delhi : Stearing Publishers,
1974) และกลไกของประชาธิปไตยแบบรัฐสภาต่อไปนี้ได้เก็บความส่วนใหญ่มาจาก วิสุทธิ โพธิ์แท่น,
ประชาธิปไตย : แนวความคิดและตัวแบบประเทศประชาธิปไตยในอุดมคติ, หน้า 115-138.

ซึ่งรวบรวมผลงานจากนักวิชาการอื่น ๆ ไว้มบบูรณ์ดีอยู่แล้ว

ประชาธิปไตยในรูปแบบนี้ ซึ่งมีกลไกทั้ง 3 ฝ่าย คือ กลไกทางด้านประมุขแห่งรัฐ กลไกทาง
ด้านนิติบัญญัติและกลไกทางด้านบริหาร

กลไกทางด้านประมุขแห่งรัฐ ในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภานั้น ประมุข
แห่งรัฐเป็นเพียงผู้ปกครองในนามของประเทศที่ไม่มีอำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริง ประมุข
ของรัฐอาจจะได้แก่ ตำแหน่งประธานาธิบดี เช่น กรณีของอินเดียน เบอรัลตันคังวันตง หรือ
องค์พระมหากษัตริย์ เช่น กรณีของเนเธอร์แลนด์ อังกฤษและไทย เป็นต้น ประมุขของรัฐเป็น
สัญลักษณ์ที่เป็นบุคคลของประเทศ คงอยู่ไว้เพื่อประโยชน์ทางด้านรัฐพิธีการหรือเนื่องมาจาก
สาเหตุของประวัติศาสตร์ของสถาบันอันนี้ที่มีมาเป็นระยะเวลายาวนาน ในแง่หลังนี้ ประมุขของรัฐ
จึงมีประโยชน์เพื่อเป็นศูนย์รวมให้เกิดเอกภาพขึ้นในรัฐ ในทางหลักการ ประมุขของรัฐจึงอยู่
ในฐานะดำรงความเป็นกลางในทางการเมือง อำนาจหน้าที่ของประมุขจึงเป็นเพียงอำนาจ
หน้าที่นั้นโดยปกติจะกระทำโดยคำแนะนำของรัฐบาลที่บริหารประเทศอยู่ในขณะนั้น อย่างไรก็ตาม
ก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่าประเทศที่มีระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็น
ประมุขนั้น กษัตริย์ในทางปฏิบัติมักจะมิมีบทบาทจริงจึงขึ้นมาบ้าง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบารมีของพระองค์
เองผิดกับระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นประมุขผู้ซึ่งสังกัดพรรคการเมือง
และเป็นบุคคลธรรมดา แม้จะมีอิทธิพลทางการเมืองอย่างไร ก็ไม่อาจเปรียบเทียบได้กับบารมี
ของพระมหากษัตริย์ที่มีต่อพสกนิกรของพระองค์¹⁴ อำนาจประมุขของรัฐในรูปพระมหากษัตริย์จึง
มีอำนาจ "แฝง" อยู่ในตัวของสถาบันเองตลอดเวลา ดังที่นักรัฐศาสตร์สาขากฎหมายมหาชน
Walter Bragehot กล่าวถึงพระราชอำนาจสำคัญ 3 ประการของกษัตริย์อังกฤษ คือ
ประการแรก ทรงมีพระราชอำนาจที่จะทรงรับการปรึกษาหารือจากรัฐบาล ประการที่สอง
ทรงมีพระราชอำนาจที่จะสนับสนุนนโยบายของรัฐบาล และประการสุดท้าย ทรงมีพระราชอำนาจ
ที่จะพระราชทานกระแสพระราชดำรัสเตือนรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน¹⁵ เป็นที่มาของ

¹⁴Walter Lippman, The Public Philosophy (London: The New English Library, Ltd., 1955), p.50.

¹⁵อ้างอิงใน ชานินทร์ ทรัพย์วิเชียร, พระมหากษัตริย์ไทยในระบอบประชาธิปไตย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2520), หน้า 90.

การปกครองของระบอบประชาธิปไตย ที่มีพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (constitutional Monarchy)¹⁶

กลไกฝ่ายนิติบัญญัติ

แนวคิดกลไกฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาในประเทศประชาธิปไตย แบบรัฐสภานั้นมีอำนาจสูงสุดในรัฐ เพราะถือว่าเป็นตัวแทนเจตจำนงของประชาชนโดยตรง การใช้อำนาจของรัฐสภาจึงไม่อาจใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ แต่ต้องใช้ตามเจตนารมณ์ของประชาชน เพื่อให้เกิดผลประโยชน์ส่วนรวม และอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนนี้ จะโอนให้กับผู้ใดหรือองค์การใดมิได้ โดยปราศจากการยินยอมเห็นชอบด้วยของรัฐผู้เป็นเจ้าของ สภานิติบัญญัติที่มาจาก การมอบหมายของประชาชนมีอำนาจหน้าที่ที่จะออกกฎหมายที่ประชาชนมีหน้าที่ต้องเชื่อฟัง¹⁷

รัฐธรรมนูญทุกประเทศเมื่อกล่าวถึงผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ มักจะบัญญัติให้สภานิติบัญญัติเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ แต่ในทางปฏิบัติสภานิติบัญญัติหมายถึง สมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนหรือบางส่วนได้รับการแต่งตั้งจากประมุขของรัฐหรือเข้าดำรงตำแหน่ง โดยการสืบทอด ฉะนั้นคำว่า สภานิติบัญญัติจึงมีความหมายสองนัย นัยแรกหมายถึง สถาบันหรือองค์กรที่เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ และนัยที่สองหมายถึง บรรดาสมาชิกสภานิติบัญญัติ¹⁸ การพิจารณาแนวคิดกลไกนิติบัญญัตินี้จึงจะต้องแยกแนวคิดออกเป็นแนวคิดเกี่ยวกับสถาบันและแนวคิดทางด้านตัวบุคคลในสถาบัน

(1) แนวคิดเกี่ยวกับสถาบันนิติบัญญัติ

ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภามีแนวคิดที่เป็นหัวใจสำคัญอยู่ที่ว่า สถาบันนิติบัญญัติเป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุด สูงกว่าสถาบันฝ่ายบริหาร ดังที่ Locke กล่าวถึงรัฐสภาอังกฤษ

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 90-92.

¹⁷ เก็บความจาก John Locke, Two Treatises of Government, Compiled with Introduction by Peter Laslett (New York: A Merton, Book, 1965) pp. 401-409.

¹⁸ สมภพ โหตระกิตต์. คำสอนชั้นปริญญาตรี : กฎหมายรัฐธรรมนูญ (พระนคร: โรงพิมพ์หน้าเชิงการพิมพ์, 2512), หน้า 61.

ว่า "รัฐสภาแห่งอังกฤษจะทำอะไรก็ได้ เว้นแต่การเปลี่ยนเพศชายเป็นเพศหญิงหรือเปลี่ยนเพศหญิงเป็นเพศชาย"¹⁹ แนวคิดอันสำคัญเช่นนี้ทำให้อำนาจหน้าที่ของสภานิติบัญญัติไม่เพียงจำกัดเฉพาะหน้าที่ในการออกกฎหมายเท่านั้น แต่ยังรวมถึงหน้าที่หลักใหญ่อันเป็นแกนกลาง (central functions) ได้แก่ หน้าที่การตรวจสอบ ควบคุมฝ่ายบริหาร ตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร (inspecting function) รวมทั้งหน้าที่ในการแสดงประชามติ ชักพอก คัดกรองฎีกา และวิจารณ์กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลทำไป กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนนั่นเอง²⁰

แนวความคิดของด้านนี้จึงทำให้ฝ่ายนิติบัญญัตินี้มีอำนาจหน้าที่มากกว่าฝ่ายอื่น ๆ แต่การที่ฝ่ายนิติบัญญัติเองจะมีบทบาทแค่นั้นนั้นขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของสถาบันนิติบัญญัติเองด้วย เพราะในปัจจุบันนี้เราพบว่า บ่อยครั้งที่เดียวที่ประเทศที่มีการพัฒนาทุนนิยมขั้นสูง ฝ่ายนิติบัญญัติอาจตกอยู่ภายใต้การควบคุมของบรรดานายทุนผูกขาด ผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองอยู่ในมือ ส่วนในประเทศที่กำลังพัฒนานั้น สภาพการเมืองมีลักษณะไร้เสถียรภาพ ฝ่ายนิติบัญญัติจึงมักตกอยู่ในการควบคุมของฝ่ายบริหารอย่างเด่นชัด

(2) แนวคิดเกี่ยวกับสมาชิกสภานิติบัญญัติ

1. สมาชิกประเภทแต่งตั้งและสมาชิกประเภทเลือกตั้ง โดยทั่วไปสมาชิกสภานิติบัญญัติอาจจะมีสมาชิกประเภทเดียวที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนทั้งหมด หรือมีสมาชิกสองประเภท ประเภทหนึ่งมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน ส่วนสมาชิกอีกประเภทหนึ่งมาจากการแต่งตั้งแนวคิดที่สำคัญขึ้นอยู่กับว่าในกรณีที่สมาชิกนิติบัญญัติที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งหมด ก็เพื่อสนองต่อแนวคิดประชาธิปไตยหลัก ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนนั่นเอง สมาชิกสภาที่มาจากประชาชนจึงจะเป็นสมาชิกที่แทนเจตจำนงของประชาชนส่วนกรณีที่มีระบบสองสภานั้น มีแนวคิดที่สภาที่สองหรือวุฒิสภาจะทำหน้าที่เป็น "ที่เลี้ยง" หรือคอยหักทวงแนะนำซึ่งกันและกัน เพื่อความรอบคอบของทั้งสองสภา อันจะก่อให้เกิด

¹⁹อ้างใน A.V. Dicey, Introduction to The Study of the Law of the Constitution (London: Macmillan, 1961), p. 54.

²⁰ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การพัฒนาองค์การของฝ่ายนิติบัญญัติ (กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2513) หน้า 5-6.

ประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนเป็นส่วนรวม สาเหตุที่บางประเทศใช้ระบบสภาเดียว บางประเทศใช้ระบบสองสภามักจะมาจากสาเหตุของสภาพแวดล้อม เหตุผลเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ จิตใจ ความรู้ความเข้าใจทางการเมืองและการศึกษาของประชาชน ตลอดจนวัฒนธรรมทางการเมืองของคนในประเทศด้วย²¹ การมีระบบสองพรรคในสหรัฐอเมริกาเพื่อการประนีประนอมระหว่างรัฐใหญ่และรัฐเล็ก เพราะความแตกต่างกันในเรื่องจำนวนสมาชิกในสภาล่าง จึงทำให้เกิดระบบ 2 สภา โดยให้สภาสูงมีจำนวนสมาชิกแต่ละรัฐเท่ากัน คือ 2 คน สำหรับอังกฤษนั้น การมีระบบสองสภาอาจกล่าวได้ว่า มาจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ที่คนชั้นสูงต้องการมีตัวแทนในสภา นอกจากนี้ในประเทศอื่น ๆ อาจเกิดระบบสองสภารขึ้น เพื่อเหตุผลทางการเมือง เช่น ในแคนาดาสมาชิกสภาสูงได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหารเพื่อเป็นผลตอบแทน หรือเป็นรางวัลในทางการเมือง²²

2. ความแตกต่างในอำนาจหน้าที่ของระบบสองสภา

ในกรณีที่มีระบบสองสภา ปัญหาแนวคิดที่ตามมา คือ สภาหนึ่งควรจะมีอำนาจหน้าที่มากน้อยหรือเท่าเทียมกับอีกสภาหนึ่งเพียงใด แค่นั้น ในปัจจุบันนี้แม้ว่าหลายประเทศจะมีสภาซึ่งอาจจะมาจากการแต่งตั้งก็ดี หรือมาจากการสืบสายโลหิตก็ดี สภานั้นมักจะมีอำนาจหน้าที่น้อยกว่าสภาซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แนวคิดเกี่ยวกับหลักการของกลไกเช่นนี้ เป็นการสนองตอบแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน เช่น ในกรณีของสภาขุนนางอังกฤษ (House of Lords) มีอำนาจถ่วงเวลาพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินให้ล่าช้าได้เพียงเดือนเดียว และสามารถถ่วงเวลาพระราชบัญญัติทั่ว ๆ ไปได้เพียง 1 ปีเท่านั้น ซึ่งหลังจากนั้นแล้วพระราชบัญญัติจะออกใช้เป็นกฎหมายได้ทันที โดยผ่านทางสภาล่าง (House of Commons) ในเยอรมัน สภาสูง (Bundesrat) มีอำนาจต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจของ

²¹ สมภพ ไทระกิตต์, คำสอนปรีดีพญาตรี : กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 62..

G.A. Jacobsen and M.H. Lipman, Political Science (New York: Barnes & Noble, Inc., 1966) pp. 114-116.

²² จรูญ สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ (พระนคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2514). หน้า 273.

สภาล่าง²³ ส่วนในกรณีของสหรัฐอเมริกาเป็นข้อยกเว้น ซึ่งแต่เดิมวุฒิสมาชิก (Senators) จะได้รับเลือกตั้งทางอ้อมจากสภานิติบัญญัติของแต่ละรัฐ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1913 สมาชิกสภาสูงจึงได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเช่นเดียวกับสมาชิกสภาล่าง (House of Representative) การเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้มีผลทำให้สภาสูงของสหรัฐมีความชอบธรรมมากขึ้น ก่อให้เกิดอำนาจหน้าที่ที่ทัดเทียมกับสภาล่างและในทางปฏิบัติแล้วมีที่ท่าว่าจะเป็นสภาที่มีอำนาจหน้าที่มากกว่าสภาล่างเสียอีก²⁴

จากแนวคิดและแนวปฏิบัติข้างต้นพอที่จะกล่าวได้ว่า ระบบสภาเดียวหรือระบบสองสภาไม่มีผลต่อแนวคิดประชาธิปไตยแต่อย่างใด แนวคิดประชาธิปไตยสามารถได้รับการปฏิบัติจากกลไกในระบบทั้งสองสภาและระบบสภาเดียว เพียงแต่ว่าในกรณีใช้ระบบสองสภานั้น เราจำเป็นต้องพิจารณาประกอบไปด้วยว่า สภาสูงจากการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง และมีอำนาจมากน้อยเพียงใด เมื่อเปรียบเทียบกับสภาล่าง

(3) กติกาที่สำคัญว่าด้วยกลไกฝ่ายนิติบัญญัติ

ในระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาอันมีทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร กติกาซึ่งมาจากกฎระเบียบ ข้อบังคับ และหรือธรรมเนียมปฏิบัติภายในรัฐสภาที่สำคัญจะมี เช่น ประธานรัฐสภา คือ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ปกติประธานสภาผู้แทนราษฎรจะได้แก่ บุคคลที่มาจากพรรคเสียงข้างมาก และมีตำแหน่งสำคัญในพรรคที่ตนเองสังกัดอยู่ ประธานสภาจะได้รับเลือกมาโดยสมาชิกสภาล่างนั่นเอง และโดยทั่วไปประธานสภาจะไม่ออกเสียงในการลงมติ ยกเว้นกรณีที่มีเสียงเท่ากัน ประธานรัฐสภาจึงออกเสียงชี้ขาด (casting vote) ประธานรัฐสภาแม้ว่าจะสังกัดพรรคของตนอยู่ แต่โดยตำแหน่งแล้วจะต้องวางตัวเป็นกลางเพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมให้แก่สมาชิกทุก ๆ คน ที่สังกัดพรรคอื่น ๆ ด้วย

²³รุจิรา เตชางกูร, "วิเคราะห์รัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันฉบับปัจจุบันในแง่การเสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาล," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520), หน้า 25.

²⁴Robert H. Merkl, Political Continuity and Change (New York: Harper and Row, 1972), p.209.

กติกาสําคัญอีกอันหนึ่งก็คือ การลงมติในรัฐสภามักจะใช้การลงมติเสียงข้างมาก (majority vote) เว้นแต่จะกำหนดการลงมติในเรื่องสําคัญ เช่น การแก้ไขรัฐธรรมนูญ การลงมติไม่ไว้วางใจต่อรัฐมนตรีรายบุคคลหรือรัฐมนตรีทั้งคณะ อาจกำหนดกติกาไว้สูงกว่าปกติ กล่าวคือ แทนที่จะเป็นการลงมติเสียงข้างมากธรรมดาอย่างทั่วไป อาจจะต้องเปลี่ยนเป็นการลงมติที่ต้องการเสียง 2 ใน 3 ของจํานวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ข้อสังเกตไม่ใช่ 2 ใน 3 ของจํานวนสมาชิกรัฐสภา) เป็นต้น กติกาเหล่านี้เป็นกติกาหลักสําคัญ ๆ ที่จะเสริมกับกลไกทางฝ่ายบริหารภายใต้แนวคิดประชาธิปไตย เช่น ในกรณีแนวคิดที่ว่า ฝ่ายบริหารอย่างน้อยก็หนึ่งจะต้องมาจากสภาผู้แทนราษฎรหรือแนวคิดที่ว่าก่อนหน้าการเข้าบริหารประเทศ ฝ่ายบริหารจะต้องได้รับความไว้วางใจจากฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งจะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไปนี้

กลไกฝ่ายบริหาร

(1) แนวคิดที่มาของฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ประกอบด้วยคณะรัฐมนตรีที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล จํานวนของรัฐมนตรีจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความจำเป็นของการบริหารราชการหรือที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ

เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ฝ่ายบริหารจึงมีที่มาจากการเลือกสรรโดยสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งหมายความว่าผู้ที่จะได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก็จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรอยู่ตลอดเวลาของการดำรงตำแหน่ง ในทางปฏิบัติ หัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ผู้เป็นสมาชิกสภาด้วยจะได้รับความไว้วางใจจากสภาให้เป็นนายกรัฐมนตรี แล้วนายกรัฐมนตรีจะคัดเลือกตัวรัฐมนตรีร่วมคณะจากสมาชิกรัฐสภาโดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรจึงจะบริหารประเทศต่อไปได้

ตามแนวคิดเกี่ยวกับกลไกฝ่ายบริหารนี้ จะถือว่าฝ่ายบริหารหรือที่เรียกว่าผู้ปกครอง คือ ผู้บริหารกิจการสาธารณะเป็นผู้ตัดสินใจออกคำสั่งและดำเนินการให้เป็นไปตามที่ตนเห็นว่าจำเป็น เพื่อให้การปฏิบัติลุล่วงไปด้วยดี กล่าวสั้น ๆ ฝ่ายบริหารจะเป็นผู้แสดงออกซึ่งอำนาจบังคับ เป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมืองในรัฐ การตัดสินใจของฝ่ายบริหารเป็นการตัดสินใจทางกฎหมายที่ถือว่าชอบธรรม และในทางการเมืองถือว่าเป็นการตัดสินใจแทนองค์อธิปัตย์ ในระบอบประชาธิปไตย องค์อธิปัตย์ก็คือ ประชาชน กล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ฝ่ายบริหารเป็นผู้ที่ได้มาซึ่งคุณสมบัติ 2 ประการ ที่สอดคล้องกับกิจกรรมของตน คือ

ประการแรก ฝ่ายบริหารเป็นองค์กรของรัฐ เป็นผู้ใช้หลังรัฐ โดยอาศัยหลังรัฐ ฝ่ายบริหารเป็นผู้มีสิทธิบังคับประชาชนที่เป็นความหมายที่มาของฝ่ายบริหารในฐานะทางกฎหมาย และประการที่สอง ในทางการเมืองฝ่ายบริหารที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติเป็นตัวแทนขององค์กรอิตีบี หมายถึงเป็นผู้ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่แทนผู้ทรงพลังมากที่สุด นั่นคือ โดยพื้นฐานแล้วประชาชนในฐานะองค์กรอิตีบีเป็นผู้กำหนดการจัดตั้งฝ่ายบริหารนั่นเอง²⁵

การแยกให้เห็นแนวคิดที่มาของฝ่ายบริหารในฐานะทางกฎหมายกับแนวคิดที่มาของฝ่ายบริหารในฐานะทางการเมือง เป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลที่ว่า ในประเทศที่ยึดหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนนั้น ฝ่ายบริหารในฐานะผู้ปกครองแยกออกจากการเป็นองค์กรอิตีบีอย่างเด่นชัด องค์กรอิตีบีคือพวกสมาชิกในสังคมไม่ใช่ผู้ปกครอง ผู้ปกครองกระทำหน้าที่แทนองค์กรอิตีบีเท่านั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาจึงมีอยู่ว่า ความเป็นองค์กรอิตีบีกับความเป็นผู้ปกครองมักจะแยกกันไม่ออก และองค์กรอิตีบีกับผู้ปกครองมักจะเป็นคน ๆ เดียวกัน หรือกลุ่มคนเดียวกัน อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน จึงไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นไปไม่ได้ตราบไคที่ประชาชนยังไม่เป็นพลังสูงสุด

(2) แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร

จากแนวคิดที่มาของฝ่ายบริหารในฐานะทางกฎหมาย และฐานะตัวแทนองค์กรอิตีบีส่งผลให้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารไม่ว่าจะในเรื่องใด ๆ จะมีพื้นฐานอยู่บนแนวคิดที่ว่า

1. ฝ่ายบริหาร ไม่มีอภิสิทธิส่วนตัวในการบังคับบัญชา

รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารก็เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือข้าราชการประจำ ต้องขึ้นต่อกฎหมายว่าด้วยหน้าที่ของตน การก้าวท้าวอำนาจหน้าที่อื่นบ่อมไม่มีผลบังคับ นั่นหมายความว่าในรัฐนั้นจะมีกลไกในการวางขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองเอาไว้ ในระดับบริหารรัฐกิจจะมีกฎหมายปกครองในระดับการเมือง จะมีกฎหมายรัฐธรรมนูญ และกระบวนการทางด้านตุลาการ (judicial processes)

²⁵จากการบรรยายของ พงศ์เพ็ญ ศกุนตากับ, วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, หลักสูตรปริญญาตรีศึกษาศาสตร์ดุสิตบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ภาคปลาย ปีการศึกษา 2523.

2. ฝ่ายบริหารในฐานะเป็นตัวแทนขององค์อธิปัตย์ เจตจำนงของฝ่ายบริหาร ไม่มีคุณค่าทางด้านกฎหมาย เจตจำนงที่แสดงออกมามีผลบังคับต่อเมื่อในเงื่อนไขที่ว่าเป็นเจตจำนงที่สามารถถือได้ว่าเป็นเจตจำนงของรัฐหมายถึงเมื่อเจตจำนงนี้แสดงออกไปภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในการใช้อำนาจเท่านั้น

ในปัจจุบันเราจะพบว่ามีการปรากฏการณ์ใหม่เกิดขึ้นนั่นคือปรากฏการณ์ว่าด้วยอำนาจส่วนตัวของผู้นำประเทศ ตามแนวคิดข้างต้นสองประการนี้ จะเห็นได้ว่าคำสั่งของผู้ปกครองจะออกมาด้วยก็แต่โดยบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างถูกต้องชอบธรรมให้มีสิทธิบังคับบัญชา และใช้อำนาจอย่างถูกต้องตามหน้าที่ แต่กลับปรากฏว่าผู้นำในหลาย ๆ ประเทศได้มีการใช้อำนาจส่วนตัวกันบ่อยครั้ง จนหมิ่นเหม่ หรือคิดว่าอาจจะสวนทางกับแนวคิดประชาธิปไตยว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน เกี่ยวกับปัญหานี้ เราต้องแยกพิจารณาออกเป็น 2 ลักษณะ²⁶ อำนาจส่วนตัวเป็นเรื่องวิธีการ (style) ของการใช้อำนาจ เราจะพบว่าอำนาจส่วนตัวจะแสดงออกทางบุคลิกภาพ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ อำนาจส่วนตัวในเรื่องนี้เป็นเรื่องของวิธีการ (style) การใช้อำนาจของแต่ละบุคคลตัวบุคคลอาจจะทำให้ลืมหืมคิดในแง่สถาบันฝ่ายบริหารไปได้ และเกิดความรู้สึกว่าผู้นำของประเทศมีอำนาจเป็นตัวเองมากกว่าอำนาจตามตัวบทกฎหมาย ลักษณะที่สอง อำนาจส่วนตัวแบบนี้จะปรากฏว่าเมื่อผู้นำของประเทศแสดงออกมาและผู้อยู่ใต้การปกครองก็รับรู้

เนื่องจากผู้ปกครองแสดงอำนาจออกมาด้วยตัวของผู้ปกครองเอง หัวหน้าหรือผู้ปกครองจึงเป็นตัวอำนาจ ความชอบธรรมแห่งอำนาจของผู้นำจึงไม่ได้อยู่ที่กฎข้อบังคับที่กำหนดไว้ล่วงหน้า แต่อยู่ที่คุณสมบัติส่วนตัวของหัวหน้า อำนาจของผู้นำประเทศมีรากฐานมาจากอรรถปริภาพ จากประสบการณ์จากหลังหรือเกียรติคุณ กล่าวโดยสรุปก็คือ เป็นอำนาจส่วนตัวนอกอำนาจกฎหมายที่จะกำหนดอันเป็นปรากฏการณ์ร่วมสมัยเช่นเดียวกัน และมีผลทำให้แนวคิดกลไกฝ่ายบริหารแบบดั้งเดิมได้รับความกระทบกระเทือนบ่อยครั้งที่เดิยว ผู้นำสมัยใหม่อาจอยู่เหนือและใช้อำนาจเกินกว่ากฎหมายให้ใช้ก็ได้ เมื่อปรากฏการณ์ในทางความจริงเป็นเช่นนี้ เราอาจจะต้องยอมรับว่าการใช้อำนาจ เช่นนี้หากองค์อธิปัตย์คือประชาชนไม่แสดงปฏิกิริยาทั้งทางด้านบวกและทางด้านลบ หรือแสดงออกถึงความเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยแล้ว

²⁶ เรื่องเดียวกัน.

ถือว่าเป็นการใช้อำนาจของผู้ที่มีขอบธรรมเช่นกัน²⁷ เพราะถึงอย่างไรแล้ว การพิจารณาตัดสินความถูกต้องทั้งปวงยังคงขึ้นหัดถึงองค์อธิปัตย์ในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่สุด

(3) กติกาสัญญาว่าด้วยกลไกฝ่ายบริหาร

ภายหลังการเลือกตั้งพรรคการเมืองที่ได้เสียงข้างมากเด็ดขาด หัวหน้าพรรคการเมือง ซึ่งโดยปกติมีกติกากว่าจะได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรี ส่วนในกรณีที่ไม่มีพรรคใดได้เสียงข้างมากอย่างเด็ดขาด หัวหน้าพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นจำนวนมากที่สุดในสภาจะเป็นผู้ได้รับเกียรติก่อนหัวหน้าพรรคการเมืองอื่นใดที่จะปรึกษาร่วมกับพรรคการเมืองอื่น ๆ ให้ได้เสียงข้างมากเด็ดขาด จัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้น ทั้งสองกรณีนี้มีธรรมเนียมที่น่าสนใจก็คือ ตัวผู้นำประเทศหรือนายกรัฐมนตรี ควรจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ด้วย แต่กติกานี้ดูจะไม่แน่นอน หรือเด่นชัดนัก ตัวอย่างการเมืองไทย นายกรัฐมนตรีบางครั้งไม่ได้สังกัดพรรคและเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่กลับได้รับเชิญให้เป็นนายกรัฐมนตรี พรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมาก กลับไม่ได้รับความไว้วางใจให้หัวหน้าพรรคการเมืองนั้น ได้จัดตั้งรัฐบาลและเป็นนายกรัฐมนตรี

สำหรับการศึกษา "ประชาธิปไตย" ในสายตาของนักวิชาการไทย ความคิดเห็นเกี่ยวกับ "ประชาธิปไตย" ในทัศนะของนักวิชาการไทยนั้น ได้มีผู้ให้ความหมาย "ประชาธิปไตย" หลายท่านด้วยกัน ในนี้จะขอลำถึง ทินพันธุ์ นาคะตะ ได้ให้ความหมายของประชาธิปไตย ดังนี้²⁸

1. การปกครองแบบประชาธิปไตยถือหลักว่า ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอิสระสูงสุด ในการปกครองประเทศ กล่าวคือ ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจในการออกกฎหมาย โดย

²⁷ในทางการเมือง การกระทำของผู้นำทางการเมือง หากไม่มีการแสดงออกเป็นปฏิกริยาจากประชาชนส่วนใหญ่แล้ว ผู้นำทางการเมืองถือว่าเป็นการสนับสนุนการกระทำของผู้นำในคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, บันทึกการอภิปรายการเมืองไทยในอนาคต เล่ม 1 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520) หน้า 75-76.

²⁸ทินพันธุ์ นาคะตะ, "ประชาธิปไตย : ความหมาย ปึงจัยเอื้ออำนวยและการสร้างจิตใจ," ในจีระ บุญมาก วีรชนเพื่อประชาธิปไตย 14 ตุลาคม 2516, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อมรการพิมพ์, 2517), หน้า 54-6.

ผ่านสภานิติบัญญัติ ใช้อำนาจบริหารโดยผ่านฝ่ายบริหาร และใช้อำนาจตุลาการโดยผ่านทางศาล ทั้งนี้ การใช้อำนาจนั้นอาจกระทำโดยตรง หรือโดยอ้อม และจะต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนการปกครองแบบประชาธิปไตยจะต้องยึดมั่นในความสัมพันธ์ของบุคคล ในความเสมอภาค และเสรีภาพของมนุษย์ การยึดมั่นในความสัมพันธ์และคุณค่าของบุคคลมากกว่าสิ่งอื่นใดนั้นทำให้การดำเนินการใด ๆ ก็ตามของรัฐ จะต้องก่อให้เกิดประโยชน์ต่อบุคคลส่วนรวมในเรื่องความเสมอภาคนั้น จะต้องให้ความเสมอภาคทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมือง กล่าวคือ จะต้องถือว่าคนเรา มีฐานะทางสังคมเท่าเทียมกัน จะต้องเคารพและปฏิบัติต่อกันอย่างเท่าเทียมกัน ในทางเศรษฐกิจจะต้องกระจายความมั่งคั่งไปสู่ส่วนต่าง ๆ ของสังคมอย่างเสมอหน้ากัน และก่อให้เกิดการมีโอกาสในทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกัน ส่วนความเสมอภาคในทางการเมืองนั้น จะต้องถือว่าคนเราทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายในการดำรงชีวิต การใช้เสรีภาพในการเลือกเป้าหมายและวิธีการในการดำรงชีวิตของตน สิ่งนี้จะช่วยให้มนุษย์ใช้ความสามารถได้อย่างเต็มที่

2. การปกครองแบบประชาธิปไตย จะต้องมียุติธรรม มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการเลือกผู้นำฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งมียุติธรรมควบคุมการใช้อำนาจของผู้นำเหล่านั้น ประชาธิปไตยจึงเป็นเรื่องของการกำหนดระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ เกี่ยวกับการให้ได้ว่าซึ่งอำนาจตัดสินใจ เช่น การมีรัฐธรรมนูญ มีการเลือกตั้ง มีพรรคฝ่ายค้าน การปกครองโดยเสียงข้างมาก การคุ้มครองสิทธิของคนส่วนน้อย เป็นต้น

3. เป็นระบบที่มีความมุ่งหมายในการปกครอง เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม

กระมล ทองธรรมชาติ ได้แยกพิจารณาประชาธิปไตยออกเป็น 3 ด้านด้วยกัน คือ ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นอุดมการณ์ (an ideology) ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นรูปการปกครอง (a form of government) และในฐานะที่เป็นวิถีชีวิต (a way of life)²⁹

²⁹กระมล ทองธรรมชาติ, การปกครองและประชาธิปไตยของไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2519), หน้า 270-306.

1. ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นอุดมการณ์ โดยยึดมั่นในหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ ความเท่าเทียมกันและความมีเสรีภาพ อุดมการณ์ประชาธิปไตยถือว่าในฐานะที่เป็นมนุษย์ด้วยกัน ย่อมมีความเท่าเทียมกัน ด้วยเหตุที่มนุษย์มีความเท่าเทียมกัน เสรีภาพจึงเกิดตามมา เพราะฉะนั้น เมื่อถือว่ามนุษย์มีความเท่าเทียมกัน โดยหลักการแล้วก็ต้องถือว่ามนุษย์ย่อมมีสิทธิที่จะพัฒนา และใช้ความสามารถของตนได้อย่างเต็มที่ ไม่ว่าจะเป็นความสามารถในทางร่างกาย จิตใจ หรือในทางความคิดได้อย่างอิสระเสรีโดยเท่าเทียมกัน

นอกจากนี้ พื้นฐานของอุดมการณ์ประชาธิปไตยยังสามารถพิจารณาได้ในแง่ดังต่อไปนี้

1.1 การมีศรัทธาในสติปัญญาของมนุษย์ และเชื่อในความสามารถของมนุษย์ที่จะใช้หลักเหตุผลในการพิจารณาตัดสินปัญหาความเป็นอยู่ของมนุษย์เอง

1.2 ความเชื่อในความสามารถ และการมีเหตุผลของมนุษย์นำไปสู่การสนับสนุนเสรีภาพในรูปแบบต่าง ๆ เช่น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการรวมเป็นสมาคม เสรีภาพในการนับถือศาสนา ฯลฯ

1.3 ความเชื่อในความเสมอภาคของบุคคลในสังคม ที่ควรได้รับโอกาสเท่าเทียมกันจากการปฏิบัติงานของรัฐ จากกฎหมายต่าง ๆ โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ

2. ประชาธิปไตยในฐานะเป็นรูปการปกครอง การปกครองรูปแบบประชาธิปไตย เป็นการปกครองที่ยอมรับว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งเรียกว่าอำนาจอธิปไตย และเป็นผู้มีอำนาจตัดสินว่าจะให้ใครเป็นผู้ปกครองประเทศแทนตน ดังนั้น รูปแบบการปกครองประชาธิปไตย จึงมีได้หลายรูปแบบที่จะทำให้ผู้ใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ แทนประชาชนนั้นใช้อำนาจนั้น ด้วยความรับผิดชอบ และอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาธิปไตยอยู่เสมอ ตัวอย่าง เช่น ระบบการปกครองโดยประธานาธิบดี ระบบการปกครองโดยรัฐสภาและระบบกึ่งประธานาธิบดีหรือระบบกึ่งรัฐสภา ซึ่งทั้ง 3 ระบบนี้มีวิธีการแบ่งหน้าที่ของผู้ใช้อำนาจบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการ แตกต่างกัน นอกจากนี้แต่ละระบบยังได้วางกฎเกณฑ์ในการใช้อำนาจของสถาบันต่าง ๆ ไว้แตกต่างกันอีกด้วย

กล่าวได้ว่า ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นระบบการเมือง คือ การจัดรูปการปกครองกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง บทบาท อำนาจและหน้าที่ของสถาบันทางการเมือง ตลอดถึงวิธีการที่ใช้ในการตัดสินปัญหาข้อขัดแย้งในทางปฏิบัติตามแนวความคิดประชาธิปไตย

ดังนั้น รูปแบบการปกครองประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองที่ชอบธรรมในการใช้อำนาจการปกครองมาจากการให้ความยินยอมของประชาชน (government by consent) การมีรัฐบาลที่ประกอบด้วยตัวแทนของประชาชน (Representative Government) ซึ่งให้สิทธิทางการเมืองแก่ประชาชนโดยทั่วไป (universal suffrage) โดยผ่านการเลือกตั้งที่มีระยะเวลาจำกัด เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถทบทวนตรวจตราการปฏิบัติงานของตัวแทนที่ได้รับมอบอำนาจให้ไปทำหน้าที่แทนได้ ส่วนวิธีการซึ่งใช้ในการตัดสินใจปัญหาข้อพิพาทข้อขัดแย้งที่กลุ่มชนมีความเห็น หรือผลประโยชน์ไม่สอดคล้องกันนั้นก็ใช้หลักของเสียงข้างมาก (majority rule) เป็นเกณฑ์ แต่สนับสนุนสิทธิของส่วนน้อยที่จะแสดงความคิดเห็นคัดค้านได้อย่างเสรี และปกป้องคุ้มครองสิทธิของส่วนน้อย (minority right) ส่วนสถาบันทางการเมือง ซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ได้แก่ พรรคการเมือง รัฐบาล ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ ที่มีการจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างกันให้เป็นไปในลักษณะที่มีความเป็นอิสระในแต่ละสถาบันมากที่สุด และให้มีการถ่วงดุลย์อำนาจของกันและกัน

3. ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นวิถีชีวิต การปกครองระบอบประชาธิปไตยจะดำเนินไปได้ใกล้เคียงกับอุดมคติของประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใดนั้น ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับวิถีชีวิต (way of life) ของประชาชนในประเทศนั้น กล่าวคือ ระบอบการปกครองของประเทศก็คือภาพสะท้อนของวิถีชีวิตของประชาชนในประเทศนั้นนั่นเอง ถ้าประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศยอมรับและยึดเอาหลักแห่งความเท่าเทียมกันเป็นแนวในการดำเนินชีวิต และการต่อสู้เพื่อรักษาเสรีภาพ ตลอดจนให้ความสนใจในกิจการบ้านเมืองไม่มากนักน้อยอย่างสม่ำเสมอแล้ว การปกครองประเทศนั้น ก็ย่อมจะเป็นประชาธิปไตยได้³⁰ ที่สำคัญก็คือ จะต้องมีการเมืองที่คอยกระตุ้นให้ประชาชนส่วนใหญ่สนใจในกิจการบ้านเมือง และต่อสู้เพื่อรักษาผลประโยชน์อันชอบธรรมของคน รวมทั้งมีกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นอย่างสมดุลกัน เช่น กลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มกรรมกร กลุ่มชาวนา กลุ่มนักอุตสาหกรรม ต่างทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของตนโดยมีกลุ่มปัญญาชนและนักวิชาการเป็นผู้ที่คอยวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานของกลุ่มต่าง ๆ ดังกล่าว

³⁰Bode H. Boyde, Democracy as a Way of Life, (New York: 1950).

และควบคุมกฎเกณฑ์ของสังคมไว้มิให้กลุ่มอิทธิพลใดละเมิดตามใจชอบ อาจกล่าวได้ว่าพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์เป็นตัวจักรสำคัญที่จะนำการเปลี่ยนแปลงมาสู่ "วิถีชีวิต" ของคนส่วนใหญ่ในประเทศให้สอดคล้องกับอุดมคติของประชาธิปไตย

วิถีชีวิตที่เป็นประชาธิปไตยนั้น ได้แก่ การมีใจกว้างที่จะพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ด้วยวิจาร์ณญาณ อาศัยการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกันก่อนที่จะมีการตัดสินใจ รู้จักประนีประนอมไม่ใช้ตัดสินปัญหาข้อขัดแย้งด้วยการใช้กำลังรุนแรง มีขันติธรรม อดทน รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นที่แตกต่างไปจากตัวเอง เคารพในสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น ตลอดจนยอมรับความเสมอภาคระหว่างบุคคล เป็นต้น³¹

นอกจากนี้วิถีชีวิตที่เป็นประชาธิปไตย ยังเกี่ยวข้องกับทัศนคติแบบประชาธิปไตย อันได้แก่ การมีศรัทธาเชื่อมั่นในศักดิ์ศรีของเพื่อนมนุษย์ การเน้นอิสระเสรีของปัจเจกชน การไม่เชื่อหรือไว้วางใจอำนาจเด็ดขาด การที่คนในสังคมไม่ชอบอยู่ใต้อำนาจหรือยอมทำตามคำสั่งการของผู้อื่น โดยไม่คิดใคร่ตรองหาเหตุผลด้วยตนเอง ความมีใจกว้างพร้อมที่จะรับความแตกต่างในทางความคิดเห็น อุดมการณ์ ตลอดจนความแตกต่างด้านอื่น ๆ เช่น วัย เพศ เชื้อชาติ ศาสนา ฯลฯ ความเต็มใจที่จะยอมประนีประนอมผ่อนปรนและรับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นใหม่ ทัศนคติดังกล่าวจะช่วยรักษาระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยไว้ได้³²

บุคลิกภาพที่เป็นประชาธิปไตย (democratic personality) ก็มีส่วนเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยด้วย บุคลิกภาพแบบประชาธิปไตย ได้แก่

1. มีความคิดเห็นเป็นของตนเอง ไม่นิยมการยอมตามความคิดเห็นของผู้อื่น เว้นเสียแต่ว่าถูกชักจูงให้คล้อยตามว่าความเห็นนั้นมีเหตุผลควรที่จะเชื่อถือ
2. เป็นคนที่ปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ใหม่ ๆ ได้ง่าย
3. มีความรับผิดชอบผูกพันในสิ่งที่เขาได้ตัดสินใจกระทำลงไป

³¹ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยมคอมมิวนิสต์กับการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์วัฒนาฯ, 2519), หน้า 22.

³²Robert A. Dahl, Modern Political Analysis, (New Jersey: Princeton-Hall Inc., 1963) PP. 91-92

4. ไม่มีอคติต่อผู้ที่มีความแตกต่างจากตน เช่น ศาสนาอื่น เชื้อชาติอื่น
5. คิดถึงบุคคลอื่นในฐานะที่คน ๆ นั้นเป็นตัวของเขาเอง ไม่ใช่ไปจัดประเภทให้เขา เช่น เป็นพวกหัวรุนแรงหรือพวกฝ่ายซ้ายโดยไม่มีเหตุผล
6. มองโลกในแง่ดีอยู่เสมอ มีศรัทธาและความหวังต่อชีวิต
7. ไม่ยอมก้มหัวให้กับผู้ยิ่งใหญ่ ง่าย ๆ แม้ว่าจะยอมรับอำนาจแต่อำนาจนั้นต้องมีเหตุผลหรือมีความชอบธรรม

ผู้นำมีบุคลิกภาพเป็นประชาธิปไตย ย่อมส่งผลต่อระบบการเมืองโดยตรง ดังกล่าวของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ที่กล่าวว่าเพราะ "ผมรักประชาธิปไตย ผมถึงไปลงสมัครรับเลือกตั้ง" ซึ่งการลงสมัครรับเลือกตั้งนั้นได้ผ่านวิถีชีวิตทางการเมืองตามครรลองของระบบประชาธิปไตย เป็นที่มาของความชอบธรรม (legitimacy) และเพิ่มความแข็งแกร่งและควมมีประสิทธิภาพในการบริหารงานและดำรงสถานภาพของตนเองอย่างมีศักดิ์ศรีในระบบการเมืองนั้นด้วย

จากการศึกษาพบว่า มีหลายปัจจัยเช่นกันที่เอื้ออำนวยต่อความมั่นคงของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้ คือ

1. การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมระดับสูง ลิปเซท (Seymour M. Lipset) ได้นำเอาลักษณะและปัจจัยทางด้านสังคม และเศรษฐกิจมาเป็นดัชนีชี้วัดประชาธิปไตย โดยประเทศที่ประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจ มีความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ จะเป็นประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตยได้มากกว่าประเทศที่ยากจน โดยอาศัยตัวแปร 3 ประการ คือการพัฒนาอุตสาหกรรม (industrialization) ความหนาแน่นของพลเมืองในเขตเมืองใหญ่ (urbanization) และระดับการศึกษาดัชนีชี้วัด ได้แก่³³

³³Seymour M. Lipset Political Man (London: Mercury Books, 1963) PP. 45-46 อ้างใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์กับการเมืองไทย หน้า 61-69.

ความมั่งคั่งจะดูจากรายได้ต่อหัวของประชากร จำนวนแพทย์ต่อพลเมือง
จำนวน โทรศัพท์ต่อพลเมือง จำนวนวิทยุต่อพลเมือง จำนวนหนังสือพิมพ์ต่อพลเมือง และ
จำนวนพลเมืองต่อรถยนต์

การพัฒนาอุตสาหกรรม จะดูจากพลเมืองที่ประกอบอาชีพทางการเกษตร
การบริโภคพลังงาน

การศึกษาจะดูจากร้อยละ ของผู้รู้หนังสือ อัตราการลงทะเบียนเรียนชั้นประถม
ศึกษา อัตราการลงทะเบียนเรียนชั้นมัธยมศึกษา และอัตราการลงทะเบียนเรียนชั้นอุดมศึกษา

ความหนาแน่นของพลเมืองในเขตเมืองใหญ่ จะดูจากร้อยละ ของประชากรที่
อยู่ในเขตเมืองที่มีพลเมืองตั้งแต่ 20,000 คนขึ้นไป ร้อยละของประชากรที่อยู่ในเมืองที่มี
พลเมืองตั้งแต่ 100,000 คนขึ้นไป ร้อยละของประชากรที่อยู่ในเขตเมืองหลวง

ลิปเซท ได้สรุปว่า ประเทศที่เป็นประชาธิปไตยมากนั้น จะมีระดับรายได้ของ
ประชาชนสูง มีการพัฒนาทางอุตสาหกรรมสูง มีระดับการศึกษาสูง และมีประชากรอยู่ใน
เขตเมืองหนาแน่นมากกว่าประเทศที่เป็นประชาธิปไตยน้อย

2. โครงสร้างทางชนชั้นเป็นชนชั้นกลางเป็นส่วนใหญ่ และเป็นระบบชั้นเปิด

ชนชั้นทางสังคม (social class) หมายถึง การจัดแบ่งคนในสังคมให้มี
ฐานะสูงต่ำไม่เท่ากัน โดยอาศัยหลักเกณฑ์บางอย่าง เช่น ความมั่งคั่งและรายได้ ครอบครัว
สถานที่อยู่อาศัย ระยะเวลาที่อยู่อาศัย อาชีพและศาสนา เป็นเกณฑ์ในการแบ่งชั้นของคนในสังคม³⁴
ประเทศที่จะมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ราบรื่น จะต้องมีโครงสร้าง
ชนชั้นที่ประกอบด้วยชนชั้นกลางเป็นส่วนใหญ่ โดยมีชนชั้นสูงและชนชั้นล่างเป็นส่วนน้อย เพื่อ
ลดความแตกต่างหรือช่องว่างของสังคม การครองชีพ โดยชนชั้นกลางถึงแม้จะไม่มีทรัพย์สินหรือ
รายได้ถึงระดับร่ำรวย แต่อาชีพการงานก็มีความมั่นคง และรายได้เพียงพอสำหรับการครอง
ชีพ ซึ่งทำให้ความคิดทางการเมืองของชนชั้นกลางเป็นแบบเดินสายกลาง คือไม่มีทรัพย์สิน
มหาศาลที่จะมุ่งรักษาสถานภาพดั้งเดิมของคนในสังคมแต่อย่างใด และขณะเดียวกัน ก็ไม่มี

³⁴สุพัตรา สุภาพ, สังคมวิทยา (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช 2516) หน้า
56-57. โดยปกติจะจัดชั้นของคนเป็น 3 ชั้น คือ ชนชั้นสูง (upper class) ชนชั้นกลาง
(middle class) และชนชั้นล่าง (lower class) หรือชนชั้นแรงงาน (working class)

ความคับแค้นต่อสภาพสังคม จนมุ่งทำลายโครงสร้างทางสังคมเดิมโดยสิ้นเชิง เพื่อสร้างสังคมใหม่ที่คิดว่า จะสร้างความเป็นธรรมได้มากกว่าสังคมเก่า ดังนั้นชนชั้นกลาง จึงไม่เห็นด้วยกับการใช้กำลังรุนแรงเพื่อรักษาหรือเปลี่ยนโครงสร้างของสังคม ซึ่งจะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชนชั้น ชนชั้นกลางเชื่อว่าชนชั้นต่าง ๆ ของสังคมจะต้องพึ่งพากัน จึงควรจะสามารถประนีประนอมระหว่างกัน ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยก็มีช่องทางไว้สำหรับการเจรจาประนีประนอมผลประโยชน์ระหว่างกัน เป็นการแก้ไขข้อขัดแย้ง และเกิดการเปลี่ยนแปลงโดยสันติ³⁵ ประชาธิปไตยจึงเป็นทางเลือกที่ชนชั้นกลางเลือกใช้

การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่จะราบรื่นได้ สังคมนั้นจึงควรมีชนชั้นกลางเป็นส่วนใหญ่ของสังคม โดยชนชั้นกลางเป็นผู้มีอำนาจทางการเมือง ชนชั้นกลางจะเป็นกันชนที่ดีระหว่างชนชั้นสูงกับชนชั้นต่ำ อันเป็นการลดปัญหาความขัดแย้งที่รุนแรงของทั้งสองชนชั้นที่ต้องการรักษาสถานภาพดั้งเดิมของตน กับต้องการเปลี่ยนแปลงสังคมเดิม

นอกจากนี้ สังคมจะต้องเป็นสังคมเปิด (open society) คือเป็นสังคมที่เปิดโอกาสให้ทุกคนมีโอกาสเลื่อนชั้นได้โดยอาศัยความสามารถของตน ให้ทุกคนมีโอกาสแข่งขันหาความสำเร็จหรือเลื่อนสถานภาพของตนเอง³⁶ การเป็นสังคมเปิดย่อมส่งผลให้บุคคลยอมรับระบบสังคม ทุกคนคิดว่า ถ้าตนเองมีความสามารถ และโอกาสแล้วย่อมมีโอกาสได้เลื่อนฐานะของเขาในสังคม ชนชั้นต่ำจะมีความคิดว่าตัวเองถ้ามีโอกาสก็สามารถเลื่อนชั้นเป็นชนชั้นกลางหรือชนชั้นสูงได้ ซึ่งทั้งหมดนี้ขึ้นกับความสามารถของเขาเอง³⁷ จึงไม่เกิดความพึงพอใจของชนชั้นสูงที่ยอมรับว่าทุกคนมีโอกาสที่จะเลื่อนชั้นทางสังคม จึงไม่มีความรู้สึกกีดกันต่อการเลื่อนฐานะ

สังคมที่ประกอบด้วยชนชั้นกลางเป็นส่วนใหญ่ และระบบสังคมเป็นสังคมเปิด จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ประชาธิปไตยมั่นคง เพราะชนชั้นกลางจะเป็นกันชนระหว่าง

³⁵ ประเสริฐ แ้มกลิ่นฟุ้ง "สังคมวิทยาการเมือง : ประชาธิปไตยในแง่สังคมวิทยา" ใน การเมืองและสังคม (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520) หน้า 230-231.

³⁶ สุภัตรา สุภาพ, สังคมวิทยา, หน้า 96.

³⁷ ประเสริฐ แ้มกลิ่นฟุ้ง, "สังคมวิทยาการเมือง : ประชาธิปไตยในแง่สังคมวิทยา, หน้า 232.

ชนชั้นที่มึความคิดเห็นต่อสังคมขัดแย้งกัน ซึ่งชนชั้นกลางที่เป็นผู้มีอำนาจทางการเมืองจะเป็นผู้
ไกล่เกลี่ยประนีประนอมโดยสันติวิธี อันเป็นวิถีทางของการปกครองระบอบประชาธิปไตย อีกทั้ง
สังคมที่เปิดโอกาสให้มีการเลื่อนชั้นทางสังคม โดยยึดถือหลักความสามารถก็จะลดความไม่พึงพอใจ
ต่อสภาพของชนชั้นต่ำ อันส่งผลให้ลดความคิดต่อต้าน และต้องการเปลี่ยนแปลงสังคมอย่างรุนแรง

3. ประสิทธิภาพของรัฐบาล

การมีประสิทธิภาพของรัฐบาล หมายถึง ความสามารถของรัฐบาลในการจัด
ระเบียบภายในสังคม ในการระดมทรัพยากรมาใช้เพื่อส่วนรวม ในการกระจายทรัพยากรไปสู่
ส่วนต่าง ๆ ของสังคมอย่างเสมอหน้า และในการสนองต่อความต้องการของสังคม³⁸ ซึ่งถ้าหาก
ว่าการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐบาลได้ผลเป็นที่น่าพอใจ สามารถแก้ไขปัญหาได้ดี และสร้าง
ความเจริญแก่ประเทศ คนส่วนใหญ่ก็จะรู้สึกว่าคุณเองมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ชีวิตมีความมั่นคง
ปลอดภัย และความสัมพันธ์ระหว่างคนกลุ่มต่าง ๆ เป็นไปอย่างยุติธรรม³⁹ การที่รัฐบาลมีความ
สามารถที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี ย่อมทำให้ประชาชนสนับสนุน
ต่อรัฐบาลนั้น

รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยก็จำเป็นต้องสนองตอบความคาดหวัง ความ
ต้องการของประชาชนให้ได้เป็นอย่างดี ถ้าหากสามารถสนองตอบได้ดี ประชาธิปไตยก็จะมี
ความชอบธรรม และมีความมั่นคงยิ่งขึ้นในสายตาของประชาชน⁴⁰ อันส่งผลให้ประชาชนสนับสนุน
ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย ความมีประสิทธิภาพในการสนองต่อความต้องการของ
ประชาชนของรัฐบาล จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่
มั่นคง

4. ความชอบธรรมในการปกครอง

ความชอบธรรมในการปกครอง (legitimacy) หมายถึง การมีความเชื่อที่ว่า
สถาบัน ระเบียบปฏิบัติ การกระทำ การตัดสินใจ นโยบาย เจ้าหน้าที่ หรือผู้นำต่าง ๆ ของ

³⁸ ทินตัน นาคะตะ, "ประชาธิปไตย : ความหมาย ปัจจัยเอื้ออำนวยและการสร้าง
จิตใจ," หน้า 13.

³⁹ ประเสริฐ แยมกลิ่นหุน, "สังคมวิทยาการเมือง : ประชาธิปไตยในแง่สังคม,"
หน้า 246.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน

รัฐบาล มีลักษณะความถูกต้อง มีความเหมาะสม เป็นสิ่งที่ดี และควรได้รับการยอมรับไม่ว่าสิ่งนั้นจะมีลักษณะอย่างไร⁴¹ ความชอบธรรมในการปกครองจะมีได้ก็เมื่อเกิดความเชื่อมั่นร่วมกันในสิทธิอันชอบธรรมในการที่จะปกครองของผู้ปกครอง รัฐบาลของทุกสังคมจึงพยายามที่จะทำให้ประชาชน เชื่อว่าการปกครองของตนมีความชอบธรรม โดยอย่างน้อยที่สุดก็ให้ได้รับการยอมรับจากประชาชนทั่วไปในฐานะรัฐบาลที่ปกครองอยู่⁴² จึงเป็นความจำเป็นของทุกรัฐบาล ที่จะสร้างความชอบธรรมในการปกครองแก่ตน

การมีความชอบธรรมในการปกครองจะทำให้เห็นว่าการกระทำของฝ่ายปกครองมีความถูกต้อง และเกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม โดยประชาชนจะมีความสำนึกว่าควรเชื่อฟังต่อผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ และปฏิบัติตามด้วยดี การปกครองที่มีความชอบธรรมจึงเป็นการปกครองที่มีประสิทธิภาพสูง ก่อให้เกิดความเห็นต้องดองกัน และเกิดความยินยอม ซึ่งยังผลให้การปกครองนั้นมีเสถียรภาพสูงไปด้วย⁴³

การมีเสถียรภาพของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ส่วนหนึ่งจึงขึ้นอยู่กับการมีความชอบธรรมในการปกครองของระบบการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยต้องการความชอบธรรมของการปกครองมากกว่าระบบอื่น ๆ เพราะการปกครองแบบนี้ไม่อาจบังคับให้บุคคลฝืนใจที่จะถือว่า ประชาธิปไตยเป็นระบบการปกครองที่ชอบธรรมของคนได้⁴⁴ การปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงจะต้องทำให้ประชาชนยอมรับหรือเห็นว่า ตรงกับ

⁴¹Robert A. Dahl, Modern Political Analysis (Englewood Cliff, N.J. : Prentice-Hall, 1963), p. 19 อ้างใน หินทัศน์ นาคะตะ, "ความชอบธรรมในการปกครอง : ปัญหาและความหวังของไทย," วารสารธรรมศาสตร์ 5, 2 (ตุลาคม 2518-มกราคม 2529), หน้า 3.

⁴²Dolf Sternberger, "Legitimacy," International Encyclopedia of the Social Science (1968), อ้างใน หินทัศน์ นาคะตะ, "ความชอบธรรมในการปกครอง : ปัญหาและความหวังของไทย," หน้า 4.

⁴³หินทัศน์ นาคะตะ, "ความชอบธรรมในการปกครอง : ปัญหาและความหวังของไทย," หน้า 5.

⁴⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

ความรู้สึกของประชาชนที่ว่าเป็นการปกครองที่เหมาะสม สอดคล้องกับคุณค่าวิถีชีวิตของตน และช่วยรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของตน

การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีความชอบธรรมในการปกครองนั้น จะมีหลักบิตมั่นว่าจะมีการบิดเบือนกติกาของการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลจะต้องมีหน้าที่ป้องกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน จะต้องปกป้องผลประโยชน์ของส่วนรวม การอยู่ในตำแหน่งก็ได้รับความไว้วางใจจากประชาชน โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ชัดเจน อีกทั้งจะต้องยึดถือหลักความสามารถของบุคคลทุกคนว่ามีความสามารถในการปกครอง การดำรงตำแหน่งจะไม่ได้มาด้วยการสืบทอดอำนาจ⁴⁵ การบิตมั่นในเรื่องสิทธิเสรีภาพและเสมอภาคของประชาชน อีกทั้งมีกติกาในการปกครองที่แน่นอน จึงทำให้ประชาชนเกิดความชอบธรรมต่อการปกครองระบอบนี้

ทุกระบบการเมืองล้วนมีความต้องการความชอบธรรมในการปกครอง โดยเฉพาะการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เป็นระบอบการปกครองที่ไม่ได้ใช้อำนาจบังคับให้ประชาชนยอมรับอำนาจการปกครอง บังจำเป็นจะต้องมีความชอบธรรมสูงในการปกครอง โดยจะต้องสร้างความคิดให้แก่ประชาชนว่า ระบอบประชาธิปไตยนั้น เป็นระบอบที่สอดคล้องกับคุณค่าของประชาชน และรัฐบาลที่ปกครองก็มีอำนาจโดยวิธีทางประชาธิปไตยที่ชอบธรรม และมีการดำเนินการอันรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของประชาชนก็จะทำให้เกิดความมั่นคงต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย

5. การบิตมั่นและปฏิบัติตามคุณค่าที่เป็นประชาธิปไตย

ประชาธิปไตยมีฐานะเป็นทั้งอุดมการณ์ รูปแบบวิธีการของการปกครอง และวิถีชีวิตของประชาชน การที่ประชาธิปไตยจะประสบผลสำเร็จมีความมั่นคงในการปกครอง จึงใช้แต่เพียงมีรูปแบบ มีวิธีการของประชาธิปไตยเท่านั้น แต่ยังคงต้องมีสมาชิกของสังคมทั้งผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครอง มีโลกทัศน์และวิถีชีวิตที่สอดคล้องกับประชาธิปไตยอีกด้วย⁴⁶ ซึ่งสมาชิกของสังคมที่เป็นประชาธิปไตยจะต้องยึดถือและยอมรับต่อคุณค่าพื้นฐาน (fundamental value)

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10-11.

⁴⁶ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์กับการเมืองไทย

ที่เป็นคุณค่าประชาธิปไตย (democratic value) โดยสมาชิกของสังคมจะต้องมีความเห็น
 ท้องกัน (agreement) ต่อหลักการอันเป็นคุณค่าพื้นฐานของประชาธิปไตย⁴⁷

การที่ประชาชนยึดถือและยอมรับร่วมกันต่อคุณค่าพื้นฐานที่เป็นประชาธิปไตยนี้
 จะปรากฏออกมาทั้งในระดับที่เป็นนามธรรม (abstract level) คือ เป็นสิ่งที่ประชาชนควร
 ที่จะยึดถือ และอีกทั้งจะปรากฏออกมาในระดับรูปธรรม (concrete level) ซึ่งเป็นสิ่งที่
 ประชาชนต้องยึดถือและกระทำตาม⁴⁸ การที่ประชาชนยึดถือต่อคุณค่าพื้นฐานที่เป็นประชาธิปไตย
 จึงจะมีทั้งระดับของการยึดถือในอุดมการณ์ หรือหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย และทั้งต้อง
 การกระทำอันเป็นการสนับสนุนและเป็นไปตามหลักการนั้น ซึ่งถือได้ว่าจะมีทั้ง

มนทัศน์ที่เป็นประชาธิปไตย และมีวิถีชีวิตที่เป็นประชาธิปไตยด้วย และเป็นที่ยอมรับกัน
 ว่าความมั่นคงของการปกครองแบบใดแบบหนึ่งขึ้นอยู่กับการศึกษาของสังคมที่มีจิตใจที่
 ส่งเสริมต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการปกครองนั้น⁴⁹ จึงเท่ากับว่าถ้าหากสมาชิกของสังคม
 ไม่มีจิตใจที่ยึดมั่นในหลักการและมีการประพฤติที่เป็นไปตามหลักการนั้นแล้ว ก็ยากที่จะมีความ
 มั่นคงของการปกครองในระบอบนั้นได้

บุคคลที่จะเป็นสมาชิกของสังคมประชาธิปไตย จึงจะต้องยึดถือคุณค่าและ
 หลักการของประชาธิปไตยในการดำเนินชีวิต เช่น จะต้องเคารพในศักดิ์ศรีส่วนบุคคล เคารพ
 ในความเท่าเทียมกัน เคารพในสิทธิเสรีภาพของบุคคล มีความรับผิดชอบต่อตนเองและสังคม

⁴⁷James W. Prothro and Charles M. Grigg, "Fundamental Principle of Democracy: Bases of Agreement and Disagreement," The American Political System: Note and Reading, ed. Bernard Brown and John Wahlke (Illinois: Dorsey Press, 1967), pp. 152-253; and McClosky, "Consensus and Ideology in American Politics", pp. 361-362.

⁴⁸Prothro and Grigg, "Fundamental Principle of Democracy," p. 153.

⁴⁹ทินทัศน์ นาคะตะ, "ประชาธิปไตย : ความหมาย ปึงจัยเอื้ออำนวย และการสร้างจิตใจ," หน้า 16.

มีระเบียบวินัยและความอดกลั้น มีใจรักความเป็นธรรม และยึดหลักเหตุผล จึงจะเป็นพลเมือง
ในระบอบประชาธิปไตย⁵⁰

ทั้งหมดที่กล่าวมาโดยละเอียดนี้ เพื่อที่จะชี้ให้เห็นถึงแนวความคิดทางทฤษฎีอย่าง
กว้างขวาง ซึ่งประกอบไปด้วยทั้งของนักวิชาการของไทยและต่างประเทศ สิ่งที่เป็นคุณสมบัติ
ของประชาธิปไตยซึ่งเป็นที่ยอมรับร่วมกันนั้นพอจะสรุปเป็นประเด็นได้ดังนี้

1. อำนาจอธิปไตยในการปกครองประเทศเป็นของปวงชน (popular sovereignty)
2. ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคในโอกาสที่เท่าเทียมกัน
3. เป็นระบอบการปกครองโดยพลเรือน เสียงข้างมากผ่านสถาบันที่เป็นตัวแทน
ของประชาชน
4. มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการเลือกผู้นำฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งมีระยะเวลาและ
วิธีการควบคุมการใช้อำนาจของผู้นำเหล่านั้นเป็นเรื่องของการกำหนดระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับการ
การให้ได้ว่าซึ่งอำนาจ เช่น การมีรัฐธรรมนูญ การเลือกตั้ง มีรัฐบาลปกครองโดยเสียงข้างมาก
คำนึงถึงสิทธิของคนส่วนน้อย และมีพรรคฝ่ายค้าน
5. สิทธิในการคัดค้านและล้มล้างรัฐบาล (the right to dissent the
right to revolt)

จะเห็นได้ว่าประชาธิปไตยในมิติของรูปแบบนั้น กฎหมายรัฐธรรมนูญจะเป็น
ตัวกำหนดกระบวนการต่าง ๆ ทางการเมืองเอาไว้ ซึ่งทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองต้องอาศัย
กระบวนการเหล่านี้ในการอยู่ร่วมกันในสังคม และเนื่องจากกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือ
ในการใช้อำนาจของผู้ปกครอง หากวิธีการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจ ไม่เป็นไป
ตามกระบวนการหรือรูปแบบที่กำหนดไว้ ก็จะทำให้เราทราบได้ว่าการเป็นประชาธิปไตยใน
ชาติบ้านเมืองนั้นอยู่ห่างหรือเบี่ยงเบนจากรูปแบบที่เป็นจริงมากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตาม
ดังที่กล่าวมาแล้วในบทนำข้างต้น การสร้างและพัฒนาประชาธิปไตยนั้นจำเป็นต้องคำนึงถึง
ประชาธิปไตยทั้งสองมิติ คือ มิติเป้าหมายหรือหลักการ และมิติของรูปแบบหรือกระบวนการ

⁵⁰ประเสริฐ แต้มนกลิ่นทุ่ง, "สังคมวิทยาการเมือง : ประชาธิปไตยในแง่สังคมวิทยา,"
หน้า 222.

- เป้าหมายหรือหลักการนั้นก็คือ การกินดี อยู่ดี มีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของประชาชน

- รูปแบบหรือกระบวนการ การมีรัฐธรรมนูญ การเลือกตั้ง รัฐบาล และฝ่ายค้าน

ในการตรวจวัดประชาธิปไตยในมิติทั้งสอง ในส่วนของมิติเป้าหมายนั้นมีปัญหาที่น่าขบคิดก็คือว่า ระดับใดจึงเรียกว่า กินดี อยู่ดี เพราะสังคมประกอบไปด้วยประชาชนหลากหลายสาขาอาชีพ จึงเป็นปัญหาในการวัดประชาธิปไตยในมิตินี้ ถึงที่สุดแล้วคงจะต้องวัดกันด้วยความพึงพอใจซึ่งจะสะท้อนออกมาในลักษณะการมีส่วนร่วม การวางเฉย การต่อต้าน เพราะฉะนั้นเพื่อจำกัดขอบเขตการศึกษาให้ชัดเจนและสอดคล้องกับเรื่องนี้ ผู้วิจัยจึงมุ่งเน้นที่จะศึกษาความเป็นประชาธิปไตยเฉพาะในมิติของรูปแบบเท่านั้น

ซึ่งในการวิเคราะห์การแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๓๒ นั้น จำเป็นที่จะต้องใช้หลักการทางทฤษฎีที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนี้เป็นแนวทางในการดำเนินการศึกษาวิจัย



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ในตอนต่อไปจะได้กล่าวถึงแนวความคิดเรื่องอำนาจชนชั้นนำ และความขัดแย้ง ซึ่งมี ส่วนสัมพันธ์กับการศึกษา เรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจ

การเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและอิทธิพลในการศึกษาเรื่องอำนาจนั้นมีส่วนสัมพันธ์ที่จะต้องกล่าวถึงชนชั้นนำและความขัดแย้งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ลูอิส ออสติน (Lewis Austin) ได้กล่าวถึง "การเมืองว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจอิทธิพล เราถูกปกครอง อยู่ทุกหนทุกแห่ง แต่โดยธรรมชาติของผู้ปกครองของเราวิธีการซึ่งพวกเขาเลือกและข้อโต้เถียงที่พวกเขาสนับสนุนสิทธิที่จะปกครองชนชั้นทางสังคมที่มีความแตกต่างกันต่างทั้งภาษาและด้านอื่น ๆ จุดหมายของการเมืองเป็นสิ่งที่เหมือนกันทุก ๆ แห่งคือ การบรรลุถึงอำนาจ (the attainment of power)⁵¹

ดังนั้น อำนาจเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากทางการเมือง อำนาจจะเป็นตัวกำหนดความมีประสิทธิภาพของความต้องการหรือปัจจัยนำเข้า (Input) ผลกระทบของการต่อรองและกระบวนการแก้ไขตามความขัดแย้ง ตลอดจนถึงการสร้างค่านิยมของรัฐบาลและรูปแบบการแบ่งสรรสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม⁵²

จากลักษณะดังกล่าว อำนาจจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากในทางการเมืองที่เป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับการควบคุมผลักดัน การดำเนินการต่าง ๆ ภายในระบบสังคมหนึ่ง ให้เป็นไปตามแนวนโยบายและวัตถุประสงค์ของชนชั้นนำทางการเมืองและการปกครอง

จากความสำคัญของอำนาจนี้เอง ทำให้นักรัฐศาสตร์ต่างพยายามแสวงหาคำจำกัดความความหมายของอำนาจตลอดเวลา "อำนาจ" เป็นคำที่นักรัฐศาสตร์ ตกเถียงกันเป็นเวลานานหลายพันปีแล้ว ตั้งแต่สมัยเพลโต อริสโตเติล จนกระทั่งปัจจุบันคำว่า "อำนาจ" ก็ยังหาคำจำกัดความที่เป็นมาตรฐานเกี่ยวข้องกันไม่ได้ และบางครั้งดูเหมือนจะมีความสับสนมาก ก็ยังหาคำ

⁵¹Lewis Austin, Saints & Samurai : The Political Culture of The American and Japanese Elite (New Haven and London: Yale University Press, 1975). p.1.

⁵²Eugene J. Kolb, A Framework for Political Analysis. (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc. 1976), p. 25.

จำกัดความเป็นมาตรฐานเกี่ยวข้องกับไม่ได้ และบางครั้งดูเหมือนจะมีความสับสนมากขึ้น เพราะมีคำที่มีความหมายคล้ายคลึงกับคำว่า "อำนาจ" เกิดขึ้นมากมาย เช่น "การควบคุม" (control) อิทธิพล (influence) และอำนาจหน้าที่ (authority)⁵³

โดยศัพท์นั้น คำว่าอำนาจ (power) มีรากศัพท์จากภาษาลาตินว่า Power ซึ่งหมายถึงสมรรถภาพ ในศัพท์ภาษาไทยนั้นคำว่า อำนาจ หมายถึง อนุภาพและพลังในรากศัพท์ภาษาบาลี คำว่า "พลัง" หมายถึง กำลังใจในการควบคุม

นักสังคมศาสตร์คนสำคัญ เช่น คาร์ มาร์กซ์ (Karl Marx) แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ทัลคอตต์ พาร์สัน (Talcott Parsons) ต่างให้ความหมายของอำนาจว่าเป็น "สมรรถภาพในความสัมพันธ์ของมนุษย์ที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจและมีผลต่อความสัมพันธ์ทางสังคมมนุษย์"⁵⁴

เอดการ์ เซน (Edgar Schein) กล่าวถึงอำนาจ หมายถึงความสามารถของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่จะทำให้บุคคลอื่นเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติหรือวิถีชีวิตได้

เฮอเบอร์ท เอ. ซีมอน (Herbert A. Simon) อำนาจ หมายถึงการที่ A มีอำนาจเหนือ B นั้น เราอาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าพฤติกรรมของ A ก่อให้เกิดหรือเป็นผลต่อพฤติกรรม B

โทมัส ซี. แครี่ และ โรเบิร์ต เอ. ลุก เจอาร์. (Thomas C. Clary and Robert A. Luke Jr.) กล่าวว่าอำนาจ หมายถึง ความสามารถในการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลอื่นให้เป็นไปตามต้องการของบุคคลที่ควบคุมและเป็นผู้มีอำนาจ คือ การเป็นผู้ที่มีอิทธิพลเหนือบุคคลอื่นในการกระทำสิ่งต่าง ๆ ที่บุคคลนั้นในภาวะปกติจะไม่กระทำ

⁵³โปรดดูรายละเอียดใน Robert A. Dahl, Modern Political Analysis (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall Inc., 1978). p.32. and Peter Bachrach and Morton S. Baratz, Power and Poverty: Theory and Practice (London: Oxford University Press, 1970) p. 17-38.

⁵⁴Steven Lukes, Power: A Radical View (New York: The Macmillan Press, 1980), p. 20-33.

อำนาจ คือ ส่วนประกอบขององค์ประกอบอันมากมาย ซึ่งสามารถจะใช้อิทธิพลต่อความคิดพฤติกรรมของบุคคลอื่น⁵⁵ จากลักษณะความสำคัญของอำนาจเช่นนี้เอง ผู้ปกครองที่ต้องการจะเป็นผู้มีอำนาจอย่างแท้จริงจึงต้องพยายามที่จะแสวงหาอำนาจให้ได้มากที่สุด เพื่อขยายพิสัยของอำนาจ คือ การใช้อิทธิพลของการตัดสินใจของชนชั้นนำให้มีเขตกว้างขวางมากที่สุด⁵⁶ เพิ่มความสามารถในการแผ่ขยายอำนาจ (expandability) หรือการจัดสรรอำนาจ (distribution) คือ การเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้อำนาจของตัวเอง แต่การที่ชนชั้นนำจะไดมาซึ่งสิ่งเหล่านี้ชนชั้นนำจะต้องครอบครองทรัพยากรแห่งอำนาจ⁵⁷ ซึ่งชนชั้นนำทางการเมืองผู้ใดจะสามารถครอบครองทรัพยากรทางการเมืองเหล่านี้ได้ เขานั้นจะต้องสามารถสร้างกระบวนการรวบรวมอำนาจ (consolidation of power) เพื่อการที่จะได้เป็นผู้มีอำนาจมากที่สุดหรือการเป็นชนชั้นนำทางการเมืองแต่เพียงผู้เดียวหรือกลุ่มของตนเอง ในตอนต่อไปจะกล่าวถึงชนชั้นนำและความขัดแย้ง

⁵⁵Eugene J. Kolb. A Framework for Political Analysis. p.35.

⁵⁶Robert A Dahl, "The Concept of Power" Behavior Science, 2(1957) p. 202 cited in Thomas R Dye, Who's Running American : The Reagan Year, p.9.

⁵⁷Dolb เห็นว่าทรัพยากรแห่งอำนาจประกอบด้วย อำนาจหน้าที่ที่เป็นกฎหมาย ตำแหน่ง บศ เกียรติภูมิ ความร่ำรวยหรือรูปแบบต่าง ๆ ของอำนาจทางเศรษฐกิจ จำนวนสมาชิกที่สนับสนุน มีองค์กรที่มีความสัมพันธ์สูง มีความรู้ ข้อมูลทักษะและความชำนาญ มีเวลา ความสนใจ และพลังงานตลอดจนกำลังที่จะใช้ความรุนแรง William A. Gamson, Power and Discontent (Homewood, Ill: The Dorsey Press, 1969) Chapter 12 เห็นว่าทรัพยากรแห่งอำนาจ ได้แก่ การเป็นเจ้าของปัจจัยที่ทำให้เกิดอำนาจ การได้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญในองค์กรและได้รับการมอบหมายจากผู้อื่น

ความหมายของชนชั้นนำ

การที่จะเข้าใจความหมายของชนชั้นนำได้ดียิ่งขึ้น ต้องเข้าใจความหมาย แนวคิด เรื่องอำนาจ (power) ก่อน ทั้งนี้เนื่องจากชนชั้นนำก็คือ กลุ่มที่มีอำนาจและมีฐานอำนาจนั่นเอง

โรเบิร์ต เอ. ดาห์ล (Robert A. Dahl) มองแนวคิดเรื่องอำนาจเป็นสภาวะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในสังคม กล่าวคือ คนจะไม่มีอำนาจถ้าไม่อาศัยอยู่ในสังคม อำนาจเป็นความสัมพันธ์เชิงครอบงำในลักษณะที่ A ใช้อิทธิพลบังคับให้ B ทำในสิ่งที่ B ไม่ประสงค์จะทำได้ โดยที่ B ไม่สามารถขัดคำสั่งของ A ได้ เรียกว่า A มีอำนาจมากกว่า B ส่วนการที่ว่าใครมีอำนาจมากกว่าใคร ในระบบการเมืองต้องดูที่ว่า ความแตกต่างในความสามารถและการมีทรัพยากรสมบัติและความมีประสบการณ์ซึ่งจะนำไปสู่ความแตกต่างทางทรัพยากรการเมือง (political resources) และแรงจูงใจในการเข้าสู่ระบบการเมือง ซึ่งจะนำไปสู่ความแตกต่างในความเชี่ยวชาญทางการเมือง และการใช้ทรัพยากรเพื่อแสวงหาอิทธิพลทางการเมือง ซึ่งในที่สุดแล้วจะนำไปสู่ความแตกต่างในการมีอำนาจหรืออิทธิพลทางการเมือง (political influence)⁵⁸

สำหรับความหมายของ elite นั้น ได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้อย่างหลากหลาย แต่โดยสรุปแล้วก็คือ กลุ่มคนที่มีอำนาจในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมมากกว่ากลุ่มอื่นในสังคมนั้นเอง ดังนี้

ลาสเวลล์ (Lasswell) กล่าวว่า elite คือ คนกลุ่มน้อยผู้ถือเอาสิ่งมีคุณค่าในสังคม⁵⁹ หรือกลุ่มคนที่มีอำนาจมากในกลุ่มของความสัมพันธ์ทางสังคม⁶⁰ หรือถ้าจะกล่าวโดยง่ายที่สุดชนชั้นนำก็คือผู้มีอิทธิพล (Influentials)⁶¹

⁵⁸Robert A. Dahl, Modern Political Analysis (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1976), p.38.

⁵⁹Harold D. Lasswell, World Politics and Personal Insecurity, p. 3.

⁶⁰Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan, Power and Society (New Haven: Yale University Press; 1950), p. 201.

⁶¹Harold D. Lasswell and Daniel Lerner, eds, World Revolutionary Elite (Cambridge : M.I.T. Press, 1965), p. 4.

โรเบิร์ต เอ. ดาห์ล (Robert A. Dahl) ได้ให้ความหมายชนชั้นนำว่า ชนชั้นนำ คือ กลุ่มคนที่มีอำนาจและใช้อำนาจและอิทธิพลต่อกลุ่มอื่น ๆ ในสังคม ส่วนชนชั้นนำในทางการปกครองก็คือ กลุ่มคนซึ่งมีจำนวนน้อยกว่าเสียงข้างมากในด้านขนาด และชนชั้นนำไม่ใช่คนกลุ่มเดียวที่ผูกขาดอำนาจในสังคมอย่างเด็ดขาด แต่จะมีอิทธิพลเฉพาะในบางเรื่องบางประเด็น (Issues) ที่ตนเองมีฐานอำนาจอยู่ เช่น อำนาจในการตัดสินใจในประเด็นทางเศรษฐกิจก็จะถูกตัดสินใจโดยชนชั้นที่มีฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ ในทางตรงกันข้าม ชนชั้นนำทางการเมืองก็จะมีอำนาจตัดสินใจในประเด็นทางการเมือง เป็นต้น⁶²

ระคม วงษ์น้อม ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า ชนชั้นนำ คือ กลุ่มคนที่อยู่บนจุดยอดของปิรามิดแห่งการแบ่งชั้นทางสังคม เป็นคนกลุ่มน้อยที่มีอำนาจ และอิทธิพลมากที่สุดครอบคลุมทรัพย์สินและความร่ำรวยมากที่สุด หรือมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ ในสังคมหรือชุมชน โดยที่คนกลุ่มน้อยนี้ได้อาศัยความได้เปรียบดังกล่าวเข้าถึงหรือเข้าควบคุมการตัดสินใจของสังคมและชุมชนเอาไว้ ซึ่งในปัจจุบันนี้การควบคุมอำนาจในการตัดสินใจดังกล่าวก็คือ อำนาจการปกครองนั่นเอง⁶³

ลิขิต ชีระเวทิน ได้ให้ความหมายไว้อย่างกระชับและชัดเจนว่า ชนชั้นนำในสังคม คือ ผู้ซึ่งโดยปกติจะแตกต่างจากมวลชนใน 3 ด้าน คือ ความร่ำรวย สถานภาพ และอำนาจ แต่ลิขิต ก็ตั้งข้อสังเกตไว้ คนที่มีอำนาจนั้นไม่จำเป็นต้องร่ำรวย และคนที่ร่ำรวยก็ไม่จำเป็นต้องมีอำนาจเสมอไป⁶⁴

⁶²Robert A. Dahl, "Critique of the Ruling Elite Mode," American Political Science Review 52(June, 1958), pp. 463-464.

⁶³ระคม วงษ์น้อม, แนวคิดเรื่องชนชั้นนำและการศึกษาโครงสร้างอำนาจชุมชน (เอกสารทางวิชาการหมายเลข 10, ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527) น. 10.

⁶⁴Likhit Dheravegin, "The Power Elite in Thailand: A General Survey with a Focus on the Civil Bureaucracy," in Elite and Development, ed. Alnoel Welhmoerner (Bangkok: Freedch-Ebert-Stiftung, 1975), p. 83.

ซี. ไรจ์ มิลล์ (C. Wright Mill) ได้ให้ความหมายว่า ชนชั้นอำนาจ (power elite) คือ กลุ่มผู้นำทางการเมือง เศรษฐกิจ และการทหารที่มีความเกี่ยวข้องกันอยู่อย่างใกล้ชิด และทำหน้าที่ตัดสินใจขึ้นมาสังคม⁶⁵

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ ได้ให้ความหมายบุคคลชั้นนำ คือ บุคคลในชุมชนใดชุมชนหนึ่ง ซึ่งมีคุณสมบัติที่น่าปรารถนาโดยทั่วไปในระดับที่ค่อนข้างสูงเป็นพิเศษ ไม่ว่าจะเพียงประการเดียว หรือหลายประการก็ตาม บุคคลชนชั้นนำอาจเป็นผู้ที่มีอำนาจได้รับความยกย่องนับถือ มีทรัพย์สินหรือมีความสามารถหลายด้าน คุณสมบัติดังกล่าวอาจเพียงประการเดียวหรือหลายประการก็ได้⁶⁶

จากที่กล่าวมา อาจสรุปได้ว่า ชนชั้นนำเป็นกลุ่มคนจำนวนน้อยที่มีฐานะอำนาจ คือ ความมีทรัพย์สินสมบัติ มีสถานภาพ ความมีอำนาจ และมีคุณสมบัติเป็นภูมิปัญญา ความเฉลียวฉลาด เหนือกว่าคนทั่วไปที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก แต่การที่จะสรุปว่าชนชั้นนำเหล่านี้จะเป็นชนชั้นนำทางการเมืองหรือไม่นั้น ต้องดูว่ากลุ่มชนชั้นนำได้ใช้ฐานะอำนาจที่มีอยู่เพื่ออำนาจทางการเมืองปกครองหรือไม่ ดังนั้นกลุ่มชนชั้นนำในสังคมจึงมีอยู่ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่มีอำนาจปกครอง (governing elite) ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีอำนาจในการชี้ว่า ตัดสินใจแก้ไขปัญหาหรือกำหนดนโยบายของสังคมหรือชุมชน ในอีกแห่งหนึ่งก็คือ ชนชั้นนำทางการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้นำทางทหารหรือราชการที่เข้ามาเล่นการเมือง ผู้นำพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ เป็นต้น อีกกลุ่ม คือ ชนชั้นนำที่ไม่มีอำนาจทางการเมือง (non-governing elite) ซึ่งเป็นกลุ่มมีฐานะอำนาจหน้าที่ศึกษาที่จะใช้เป็นหนทางเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองได้ เช่น นักธุรกิจระดับสูง เช่น ประธานกรรมการผู้จัดการใหญ่ธนาคาร บริษัทหรือบริษัทระหว่างชาติ ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เป็นต้น ทั้งนี้ชนชั้นนำทั้งสองกลุ่มอาจเป็นชนกลุ่มเดียวกัน และมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดก็ได้

⁶⁵Mill, *The Power Elite*, pp. 23-27.

⁶⁶จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, บุคคลชนชั้นนำ โครงสร้างอำนาจและการเมืองในชุมชนไทย (กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2513), น. 21.

ในตอนต่อไปจะได้กล่าวถึงความขัดแย้ง (conflict)

ความขัดแย้ง

ความหมายของความขัดแย้ง ได้มีผู้ให้ความหมายเกี่ยวกับความขัดแย้งไว้ดังนี้ คือ ดี. อี. เบค (D.E. Beck) ให้ความหมายไว้ว่า ".....ความขัดแย้งยังเป็นการตกลงไม่ได้ (disagreement) การโต้เถียง (defates) และการเล่นเกมต่าง ๆ เกี่ยวกับช่องแสงหาการทำลายล้างหรือการกำจัดกันและกัน⁶⁷

เวสเตอร์ (Webster) กล่าวว่า คำว่า "ความขัดแย้ง" (conflict) มาจากรากศัพท์ภาษาละติน คือ "Confligere" ซึ่งแปลว่า "การต่อสู้" (fight) หมายถึง "การทำสงคราม" (warfare) "ความไม่สอดคล้องกัน" (incompatibility) "การคัดค้านซึ่งกันและกัน" หรือ "ฝ่ายตรงข้าม" (opposition)⁶⁸

นักสังคมวิทยาและนักมานุษยวิทยา เห็นว่า "ความขัดแย้งเป็นผลผลิตของสิ่งแวดล้อมในทางสังคม (social Environments)⁶⁹ ส่วนนักเศรษฐศาสตร์ เห็นว่า "ความขัดแย้งเป็นการศึกษาและวิเคราะห์ระหว่างผู้แสดง (actors) ในบางรายการด้านวัตถุที่หายากและมีคุณค่า⁷⁰ ส่วนนักเศรษฐศาสตร์เห็นว่าเป็นสัมพันธภาพระหว่างอำนาจ (power) อิทธิพล (influence) และอำนาจหน้าที่ (authority) เป็นพฤติกรรมทางสังคม มองที่การแบ่งอำนาจทางสังคม เกี่ยวกับอำนาจ กระบวนการตัดสินใจระหว่างสถาบันต่าง ๆ การเมือง

⁶⁷D.E. Beck, "Communicative through Confrontation: A Case Study in Intergroup Reduction" paper presented at International Communication Association, Phoenix Arisona, (April, 1971). pp.22-24.

⁶⁸อรุณ วัชรธรรม "การพัฒนาองค์การเพื่อการเปลี่ยนแปลง (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 1979), p. 4

⁶⁹Albert F. Flriege, Images of Conflict (New York: St. Martin's Press, 1979). p.4

⁷⁰Ibid, p. 4

ระหว่างเอกชน กลุ่ม และชาติ และสัมพันธ์ภาพเช่นนั้น ทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างบุคคล (ระหว่างผู้ตัดสินใจด้วยกัน) สังคม (รัฐบาลระดับต่าง ๆ) ระบบ⁷¹

แอนดรูว์ เจ. ดูบริน (Andrew J. Dubrin) นักวิชาการทางด้านพฤติกรรมศาสตร์ อีกท่านหนึ่งเห็นว่าความหมายของความขัดแย้งนั้นมีมากมาย เป็นทั้งการต่อสู้ การทำสงคราม การทะเลาะกัน ตลอดจนการไม่ลงรอยกัน ซึ่งความหมายอันหลังนี้ย่อมถือว่าเป็นธรรมชาติของความหมายของแนวคิดแนวนี้ และความขัดแย้งเกิดขึ้น ในเมื่อเป้าหมายสองอย่างเปรียบเทียบกันไม่ได้ หรือไม่เกี่ยวข้องกันเลย⁷² ส่วน L.R. Pondy เชื่อว่า "ความขัดแย้งเป็นเรื่องของความไม่สมดุลภาพ" (disequilibrium)⁷³ อย่างไรก็ตาม Lyle E. Schaller ให้ความเห็นเรื่องความหมายของความขัดแย้งว่า

ความขัดแย้งย่อมมีความหมายที่ต่างกันมากมายในด้านความคิด

Marx และนักวิชาการทางสังคมศาสตร์อื่น ๆ ใช้คำว่า "ความขัดแย้ง" อธิบายความขัดกันระหว่างผลประโยชน์ การสวามิภักดิ์ แต่ขณะนี้คำ ๆ นี้ ยังใช้อธิบายถึงความแตกต่างในด้านความเห็นหรือค่านิยม นักวิชาการบางท่าน เห็นว่า เป็นความตึงเครียดทางสังคม (social tension) เป็นคำที่มีประโยชน์ และเหมาะสมมากกว่าคำว่า "ความขัดแย้ง" (conflict)⁷⁴

⁷¹Ibid, p.5

⁷²A.B. Dubrin, Human Relations: A Job Oriented Approach (Virdinias: Roston Publishing Co, 1981), p.95

⁷³L.R. Pondy, "Organization Conflict: Concept and Models," in John M. Thomas & W.G. Gennis (eds), Management of Change. (1972) p. 370.

⁷⁴Lyle E. Schaller, Community Organization: and Reconciliation (New York: Nasrille, 1966), p. 73.

สำหรับในประเทศไทยแล้ว ทินตันซ์ นาคะตะ ได้กล่าวว่า "การเมืองไทยที่ผ่าน
มาโดยตลอดตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 เป็นการต่อสู้แย่งชิงอำนาจในหมู่
ชนชั้นนำทางการเมืองเท่านั้น⁷⁵ ชนชั้นนำทางการเมืองไทย โดยเฉพาะกลุ่มทหารได้เข้าทำการ
แทรกแซงทางการเมืองมาตลอด โดยเราสามารถเห็นจากข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ปรากฏ คือ
ตลอดระยะเวลาที่รัฐประหาร ทหารได้เข้าทำการแทรกแซงทางการเมือง 14 ครั้ง มี
นายกรัฐมนตรี 17 คน แม้จะเป็นทหารเพียง 6 คน แต่เมื่อระยะเวลาพบว่ามีระยะเวลา
ยาวนานถึง 39 ปี (ทั้งนี้ไม่นับรัฐบาลพลเรือนที่ถูกเชิดโดยกลุ่มทหาร)⁷⁶ จากลักษณะดังกล่าว
ทำให้ชนชั้นนำทางการเมืองของไทยกับชนชั้นนำทางการเมืองทหารเป็นสิ่งที่ไม่สามารถจะแยกออก
จากกัน

เอส.อี. ไฟเนอร์ (S.E. Finer) ได้ให้ข้อสังเกตว่า การเมืองยุคปัจจุบันโดยเฉพาะ
ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ในประเทศที่กำลังพัฒนาหรือประเทศที่เกิดขึ้นใหม่ทั้งหลาย
มีปรากฏการณ์พิเศษอย่างหนึ่ง คือ รัฐบาลของประเทศเหล่านี้ถูกแทรกแซงทางการเมือง โดยทหาร
ด้วยการปฏิวัติรัฐประหาร หรือยึดอำนาจอย่างช้า ๆ บ่อยครั้งในประเทศเดียว⁷⁷ ลักษณะการ
แทรกแซงทางการเมืองของทหารนั้นมักจะเป็นไปในลักษณะใช้กำลังโค่นล้มรัฐบาล หลังจากนั้นทหาร
ก็จะจัดตั้งรัฐบาลพลเรือน⁷⁸ การเมืองไทยในอดีตนั้นเป็นไปตามคำกล่าวข้างต้น แต่หลังจาก

⁷⁵Thinapan Nakata, The Problem of Democracy in Thailand: A study of Political Culture and Socialization of Colleg Student. Bangkok: Preapittaya Press, 1973). p. 7

⁷⁶Chi-Anan Samudavanija, The Thai Young Turks (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1982), p. 1

⁷⁷S.E. Finer, The Man or Horseback, (New York: Frederick A Praeger, 1963). p. 1-5.

⁷⁸ทรศนิย์ ปิจจุสานนท์. "การเรียนรู้ทางการเมืองของนักเรียนนายร้อยทหาร
ของไทย" (วิทยานิพนธ์ ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519)
หน้า 87.

รัฐประหารที่ไม่สำเร็จ เมื่อ 1 เมษายน 2524⁷⁹ แล้วทหารเริ่มวิเคราะห์สถานการณ์ในการใช้กำลังความรุนแรงด้วยความสุขุมรอบคอบกว่าเดิม ในปัจจุบันอาจเห็นแต่ทหารมีบทบาทและแทรกแซงการเมืองโดยทางอ้อมเท่านั้น และมีการแสดงพลังให้ปรากฏในสถานการณ์ที่ทหารคิดว่ากระทบกระเทือน และสูญเสียอำนาจอิทธิพลผลประโยชน์ของสถาบันทหาร เช่น การถูกคัดถอนงบประมาณของกองทัพ⁸⁰ หรือการกระทำต่าง ๆ ที่ทหารมีความรู้สึกเป็นการทำให้ศักดิ์ศรีของตนลดน้อยลงไป ทหารก็จะแสดงพลังออกมาให้ปรากฏอย่างเด่นชัด

การแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นประเด็นหนึ่งที่ผู้นำทางทหารแสดงท่าทีอย่างชัดเจนต่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2526 พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก พลโทชวลิต ยงใจยุทธ และ พลตรี พิจิตร กุลละวณิช ซึ่งถือว่าเป็นผู้นำที่สำคัญในกองทัพที่เข้ามามีบทบาทต่อรัฐบาล จากข้อความ "แนวทางของกองทัพแก้ปัญหาการแก้ไขปัญหารัฐธรรมนูญ" ตอนหนึ่งความว่า

เพื่อให้เป็นไปตามมาตรการขยายเสรีภาพของบุคคล และขยายอธิปไตยของปวงชน หรือนัยหนึ่ง เพื่อการพัฒนาประเทศทางการเมืองให้เป็นระบอบประชาธิปไตย ตามความเหมาะสมในสถานการณ์ปัจจุบัน การแก้ไขรัฐธรรมนูญควรกระทำเพียงประการเดียว คือ บิดบทเฉพาะกาลออกไป จะบิดเป็นเวลาเท่าใด สุดแล้วแต่สภาจะพิจารณาเห็นสมควร

ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลที่ยกขึ้นมาเป็นข้ออ้าง คือ

การขยายเสรีภาพของบุคคล และขยายอธิปไตยของปวงชนดังกล่าวนี้ มีส่วนเกี่ยวข้องกับกฎหมายต่าง ๆ รวมทั้งรัฐธรรมนูญ ตามที่ผู้บัญชาการทหารบกได้กล่าวไว้แล้วว่า ในเรื่องดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายต่าง ๆ รวมทั้งรัฐธรรมนูญด้วย และในเมื่อการรุกรานทางการเมือง โดยการขยายเสรีภาพของบุคคล และขยายอธิปไตยของปวงชน มีความเกี่ยวข้องกับ

⁷⁹ สุจิต บุญบงการ, การพัฒนาทางการเมืองไทย : ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหารสถาบันทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 244.

⁸⁰ เรื่องเดิม, หน้า 181-185.

กฎหมายต่าง ๆ และรัฐธรรมนูญจึงไปเกี่ยวข้องกับการประชุมรัฐสภา เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับ
กฎหมายต่าง ๆ และรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามคำสั่งนโยบายการรุดทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง
นั่นเอง⁸¹



ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁸¹แนวทางของกองทัพใน "ปิดทวารแก้ไขรัฐธรรมนูญ," (เอกสารโรเนียว),