

การเลือกตั้งผู้แทนจากกลุ่มอาชีพจะแก้ปัญหาประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนได้หรือไม่ : บทวิจารณ์ความเป็นไปได้ของข้อเสนอการเมืองใหม่

รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี เจนวิทย์การ*

บทนำ : ข้อจำกัดประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน

นับตั้งแต่ปฐมบทการพยายามสร้างประชาธิปไตยในประเทศไทย หลังการปฏิวัติสยาม พ.ศ.2475 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน “การปกครองโดยรัฐสภา” ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการสำคัญของการปกครองประเทศ กล่าวคือ การเลือกตั้งผู้แทนบนพื้นฐานของการแบ่งเขตพื้นที่ภูมิศาสตร์ (geographical constituencies) เป็นวิธีการหลักที่ใช้มาตลอดจนบางครั้งการได้รับการเลือกตั้งกลายเป็นข้ออ้างความชอบธรรมของผู้แทนในการใช้อำนาจทางการเมือง และการได้เป็นผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งเป็นข้อที่ใช้อ้างโดยรัฐบาลและผู้สนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎรว่ามีความชอบธรรมสูงกว่าวุฒิสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง หรือจากการสรรหา รวมไปถึงการกระทำที่ก้าวล่วงไปทำลายอำนาจศาลว่า ผู้พิพากษาไม่ก็คนที่มาจากการแต่งตั้งไม่น่าจะมีสิทธิในการตัดสินวินิจฉัยความผิดของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนที่ใช้อยู่ในประเทศไทยจึงเป็นการปกครองที่เน้นความเป็นประชาธิปไตยแบบวิธี สับัญญัติ (procedural) มากกว่าเน้นเนื้อหา หลักการ และปรัชญาของอุดมการณ์ประชาธิปไตย เกิดสภาพการต่อสู้ทางการเมืองที่เน้นการเลือกตั้งว่าเป็นวิธีการได้มาซึ่งความชอบธรรมในการปกครองเพียงวิธีเดียว ซึ่งมีใช้เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเฉพาะในประเทศไทยเท่านั้น เพราะแม้แต่ประเทศที่มีการปกครองแบบอำนาจนิยมหรือเผด็จการ ผู้นำของประเทศก็มักจะอ้างความชอบธรรมว่ามาจากการเลือกตั้ง เกิดเป็นความเชื่อที่นักวิชาการเรียกว่า electoralism ซึ่งเป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องนัก นักเขียนเรื่องประชาธิปไตยถือว่า electoralism เป็น fallacy อย่างหนึ่งแม้กระทั่งในบรรดาผู้ที่เชื่อว่า แท้จริงแล้วประชาธิปไตยเป็นเพียงวิธีการ (method) อย่างหนึ่งในการได้มาซึ่งอำนาจอันชอบธรรมของผู้แสวงหาอำนาจจากการลงสมัครรับเลือกตั้ง

นักรัฐศาสตร์คนสำคัญคนหนึ่งเห็นว่าประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน (representative democracy) เป็นวิธีการที่เหมาะสมที่สุดในการได้มาซึ่งผู้ปกครองที่ชอบธรรม คือ Samuel P. Huntington ในหนังสือชื่อ The Third Wave : Democratization in the Late Twentieth Century

(1991 : 5 – 10) Huntington วิเคราะห์ว่าการปกครองแบบประชาธิปไตยสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ความหมาย คือ (1) เป็นที่มาของอำนาจการปกครอง (2) เป็นวัตถุประสงค์ของการปกครอง และ (3) เป็นวิธีการได้มาซึ่งรัฐบาล โดยเขาให้คำนิยามประชาธิปไตยในความหมายที่ 3 ว่า “เป็นวิธีการหลักของประชาธิปไตยในการเลือกผู้นำโดยผ่านการเลือกตั้งที่แข่งขันของประชาชนที่ผู้นำปกครอง – the central procedure of democracy in the selection of leaders through competitive election of the people

* ผู้อำนวยการบริหาร สภาวิชาชีพบัญชี ในพระบรมราชูปถัมภ์

they govern – (p.6) “แนวความคิดของ Huntington ไม่แตกต่างจากการมองประชาธิปไตยแบบ Schumpeterian” ที่เห็นว่า ประชาธิปไตยเป็นเพียงวิธีการ (method) ที่ผู้นำได้มาซึ่งอำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองโดยวิธีการแข่งขันแย่งชิงเสียงจากประชาชน Huntington อ้างว่ามาถึงทศวรรษที่ 1970s การถกเถียงกันว่าประชาธิปไตยมีรูปแบบใดบ้างได้ยุติลงแล้วโดยที่ Schumpeterian mode ชนະเด็ดขาด ไม่ต้องไปคำนึงถึงประชาธิปไตยในรูปแบบของอุดมการณ์หรืออย่างอื่น อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งผู้แทนต้องมีการแข่งขันจริง ต้องยุติธรรมและไม่มีการคดโกงด้วย

ที่น่าสนใจคือ ความคิดของ Huntington ที่ว่ารัฐบาลที่ได้มาจากการเลือกตั้งอาจจะไม่มีประสิทธิภาพ มีการทุจริต สายตาสั้น ไม่รับผิดชอบ ถูกครอบงำโดยกลุ่มผลประโยชน์พิเศษ และไม่สามารถสร้างนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะได้ “คุณสมบัติที่ไม่ดีเหล่านี้จะทำให้รัฐบาลดังกล่าวไม่เป็นที่พึงปรารถนา แต่ไม่ได้ทำให้รัฐบาลไม่เป็นประชาธิปไตย – these qualities may make such governments undesirable but they do not make them undemocratic” (p.10) ซึ่งเป็นความเห็นที่นับว่ามองโลกในแง่ดีมาก

อย่างไรก็ดี Huntington ก็ยอมรับว่ารัฐบาลที่มีผู้นำมาจากการเลือกตั้งอาจไม่สามารถใช้อำนาจที่แท้จริงได้ เพราะอาจเป็นเพียงรัฐบาลที่ออกหน้าหรือเป็นหุ่นเชิดของกลุ่มคนอื่นก็ได้ (They may be simply the fronts or puppets of other groups – p.10) แต่เขาก็ยังยืนยันว่าหากรัฐบาลมาจากการเลือกตั้ง ก็ถือได้ว่าเป็นประชาธิปไตยแล้ว

ความคิดเห็นของ Huntington น่าจะไม่ใช่ยอมรับของผู้ที่ต่อต้านรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งแต่มีพฤติกรรมที่ขาดความรับผิดชอบต่อ และเป็นเพียงหุ่นเชิดของผู้ที่มีอำนาจอยู่เบื้องหลัง ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่คล้ายคลึงกับกรณีของประเทศไทย ซึ่งมีผู้พยายามหาทางเลือกใหม่ที่จะทำให้ระบอบการปกครองของไทยมีคุณธรรมกว่าที่เป็นอยู่ขณะนี้

อย่างไรก็ตาม ระบอบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนเป็นระบอบการปกครองที่มีข้อจำกัดอยู่หลายประการที่มีผู้พยายามหาทางปรับปรุงหรือเปลี่ยนรูปให้ดีขึ้น เช่น Paul Hirst (1990) ได้วิเคราะห์ว่าประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน ถูกโจมตีมานานตั้งแต่ทศวรรษที่ 1930s อาทิ ลัทธิ มาร์คซิสต์ – เลนินนิส วิเคราะห์ว่าระบอบประชาธิปไตยดังกล่าว ไม่ครอบคลุมและเพียงพอ (partial and inadequate) นอกจากนี้ยังผูกติดกับลัทธิเสรีนิยมแบบกฏมพี (bourgeois liberalism) เกินไป และจะต้องถูกขจัดให้สูญพันธุ์ไปโดยขบวนการการเมืองใหม่ที่นำโดยลัทธิสังคมนิยม แม้ว่าแนวความคิดฟาสซิสต์ และมาร์คซิสต์ – เลนินนิส จะคลายความสำคัญไป แต่แนวความคิดอื่นที่ทำลายประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนก็ไม่ได้หมดไป เช่นในช่วงทศวรรษ 1960s ซึ่งเป็นยุคที่ขบวนการนักศึกษามีบทบาทสำคัญทางการเมืองมาก ก็ได้มีการเรียกร้องให้มีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและประชาธิปไตยโดยตรงมากขึ้น

ในช่วงทศวรรษ 1980s และ 1990s ประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนกลับมามีความสำคัญอีกครั้ง เมื่อระบอบการปกครองของสหภาพโซเวียตและคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออกล่มสลาย ประเทศเหล่านี้ได้หันมา

ใช้ระบบการเลือกตั้งเป็นวิธีการสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้นำ มีการยอมรับการมีรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง มีการเลือกตั้งที่แข่งขันกันหลายพรรคมากขึ้น รวมทั้งการหาเสียงโดยการปลุกระดมผู้เลือกตั้ง

ในทฤษฎีของ Hirst ประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนมีปัญหาใหญ่ 2 ประการ คือ

- (1) ระดับการพร้อมรับผิดชอบทางการเมือง (government accountability) อาจจะมีต่ำ
- (2) อิทธิพลของประชาชน (public influence) ต่อการตัดสินใจของรัฐบาลมีน้อย แม้กระทั่งบทบาทของพรรคที่เป็นฝ่ายค้านหรือพรรคที่เป็นตัวแทนความคิดใหม่ในสังคม ก็ไม่สามารถเข้าไปเปลี่ยนแปลงสภาพสังคมและการเมืองที่เป็นอยู่ได้มากนัก

ประเด็นที่ถกเถียงกันก็คือ ทำอย่างไรถึงจะเปลี่ยนแปลงระบอบประชาธิปไตยที่ไม่รุนแรงเกินไปจนไปทำลายระบบการมีตัวแทนจากประชาชน

Hirst เน้นว่าประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้รัฐบาลอ้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจ ซึ่งบางครั้งก็ทำให้รัฐบาลเกิดความอหังการและใช้อำนาจเกินขอบเขตไปจนขาดความพร้อมรับผิดชอบมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันประชาชนก็ดูเหมือนจะหมดหวังกับการที่จะเข้าไปมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจในนโยบายของรัฐบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงกลายเป็นเพียงกิจกรรมปกติ (routine) และอยู่ในระดับต่ำ แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า การมีส่วนร่วมมากเกินไปจะเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาเสมอ ประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนเปิดโอกาสให้ประชาชนจำนวนมากมีส่วนในการเลือกตั้ง (เป็นครั้งคราว) แต่ในภาวะปกติแล้ว การเคลื่อนไหวสำคัญจะอยู่ที่คนเพียงกลุ่มเล็กๆ เช่นผู้นำและผู้สนับสนุนหลักของพรรคการเมือง การที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม ทำให้พรรคการเมืองมีบทบาทที่เกินขนาดไป และพยายามจะครอบงำผูกขาดวาระสำคัญทางการเมือง (political agenda) โดยเฉพาะพรรคที่ครองอำนาจอยู่ ส่วนฝ่ายค้านก็ไม่กล้าที่จะเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง เพราะเกรงว่า หากภยันหน้าพรรคของตนได้เป็นรัฐบาลอาจจะถูกต่อต้านรุนแรงเช่นเดียวกัน การเรียกร้องของฝ่ายค้านให้รัฐบาลดำเนินการในเรื่องสำคัญจึงมักจะเป็นเพียงโวหารเท่านั้น

จากเหตุผลที่กล่าวมานี้ ทำให้ Hirst มองเห็นว่าแม้กระทั่งกลุ่มประชาสังคมที่ดำเนินงานอย่างคึกคัก ก็ไม่สามารถท้าทายความชอบธรรมของรัฐบาลได้ เพราะสิ่งที่กลุ่มประชาสังคมให้ความสำคัญเป็นเพียงประเด็นย่อยๆ ในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่เท่านั้น Hirst จึงตั้งประเด็นว่า

- (1) จะมียุทธศาสตร์ใดบ้างในการสร้างประชาธิปไตยใหม่ๆ ที่จะแก้ข้อบกพร่องของประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนได้
- (2) จะแก้ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีระดับต่ำและไม่มีอิทธิพลได้อย่างไร และ
- (3) จะป้องกันมิให้รัฐบาลมีอำนาจเกินไปได้อย่างไร

ความเห็นของ Paul Hirst เกี่ยวกับข้อบกพร่องและข้อจำกัดของประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนดังกล่าวข้างต้น อาจนำมาวิเคราะห์สถานการณ์ของการเมืองไทยในระบบเดียวกันได้ อย่างดี ดังจะเห็นได้จากการเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลของกลุ่มต่างๆ ต่อรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร โดยเฉพาะช่วงปี พ.ศ. 2548-49 โดยกล่าวหาว่ารัฐบาลอาจมีความชอบธรรมอยู่บ้างจากการได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนแต่ดำเนินการ

บริหารและนโยบายต่างๆที่แสดงให้เห็นถึงการขาดความพร้อมรับผิด และผู้แทนราษฎรของพรรครัฐบาลได้แสดงพฤติกรรมที่เป็นการทำลายความรู้สึกและจริยธรรมสาธารณะอย่างเปิดเผย และไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามหลักของการเป็นผู้แทนที่ดี กล่าวคือ กระทำการที่ไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ที่ดีที่สุดของประชาชน นโยบายประชานิยมที่ผสมผสานกับการใช้อำนาจนิยม (Authoritarian populism) ก็ได้สร้างปัญหาและการสูญเสียด้านงบประมาณ เกิดการทุจริตอย่างกว้างขวางในโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ และที่สำคัญได้ก่อให้เกิดความแตกแยกอย่างรุนแรงในสังคมไทย มีการพยายามสร้างลัทธิบูชาตัวบุคคล (personality cult) ที่อาจนำไปสู่สิ่งที่ไม่ดีงามของสถานการณ์โดยรวมมาก คือ การใช้กำลังในการแก้ไขปัญหาคัดค้านที่อาจกลายเป็นสงครามกลางเมืองขึ้นมาได้

ท่ามกลางสถานการณ์การเมืองที่ตึงเครียดนี้ก็ได้มีนักวิชาการและกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองออกมาเรียกร้องให้สร้าง “การเมืองใหม่” เพื่อแก้ข้อบกพร่องของระบอบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนที่ใช้อยู่และที่มีลักษณะไม่แตกต่างในภาพใหญ่จากประเด็นที่ Paul Hirst ได้ยกขึ้นมาเป็นข้อถกเถียง ข้อเสนอการเมืองใหม่อันหนึ่งซึ่งก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์กันมากพอสมควร ถึงความเป็นไปได้ คือการลดอำนาจของผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากเขตเลือกตั้ง และให้มีการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งผู้แทนจากกลุ่มอาชีพต่างๆเข้าไปแทนตามสัดส่วนที่เหมาะสม ข้อเสนอให้มีตัวแทนจากกลุ่มอาชีพ (functional representation) นี้ไม่ใช่แนวคิดใหม่เพราะมีการเสนอกันมานานแล้ว อย่างน้อยตั้งแต่ต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 และได้เคยมีการนำไปทดลองใช้ในประเทศอิตาลี สมัยมุสโสลินี ในปอร์ตุเกสสมัยประธานาธิบดีซาลาซาร์ และในประเทศลาตินอเมริกาอีกหลายประเทศซึ่งได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของศาสนาคริสต์นิกายแคธอลิกในรูปแบบที่แตกต่างกันไป ในยุโรปทางเหนือ เช่น สวีเดน ในประเทศยูโกสลาเวียในรูปของสังคมนิยมในสถานที่ทำงาน และที่ใกล้ประเทศไทยคือ ฮองกงในปัจจุบัน และแม้กระทั่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในกรณีการสรรหาวุฒิสมาชิก ในบทความนี้ผู้เขียนจะเสนอประวัติความเป็นมาและลักษณะของการมีตัวแทนจากกลุ่มอาชีพที่เคยมีการนำเสนอมาในบางประเทศ รวมทั้งข้อเสนอทำนองเดียวกันในอดีตและปัจจุบัน และวิจารณ์ว่า จะสามารถทำได้ในทางปฏิบัติเพียงใด ในกรณีของประเทศไทยหากจะนำไปแก้ข้อบกพร่องของประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน

ระบบการมีตัวแทนจากกลุ่มอาชีพ (Functional representation)

ระบบการมีตัวแทนจากกลุ่มอาชีพเป็นรูปแบบหนึ่งของการมีผู้แทนผลประโยชน์เฉพาะ (interest representation) Hanna F. Pitkin (1967) ได้อธิบายถึงแนวคิดของการมีตัวแทนไว้หลายรูปแบบ รูปแบบหนึ่งที่เรียกว่า descriptive representation เป็นรูปแบบที่ตัวแทนจะมีลักษณะเหมือนหรือใกล้เคียงกับกลุ่มของผู้ที่เลือกตัวแทนอย่างยิ่ง (true representation, p.60) J. Roland Pennock (1979) เรียกการเป็นตัวแทนดังกล่าวว่าเป็น “interest representation” กล่าวคือ ในการเป็นผู้แทนผลประโยชน์นั้น ผู้แทนจะไปพูดแทนผลประโยชน์โดยตรงของผู้ที่เลือกผู้แทนนั้น ซึ่งเคยมีการใช้ในสหภาพโซเวียต แต่ไม่ค่อยมีผู้เสนอแนะให้ใช้ในที่อื่นมากนัก

G.D.H Cole เคยเสนอรูปแบบของการมีตัวแทนชนิดนี้ในการเลือกตั้งผู้แทนจากกลุ่มอาชีพ (vocation) ซึ่งใช้กับการเป็นตัวแทนผู้บริโภคน หรือกิจกรรมทางวัฒนธรรมของท้องถิ่น โดย Cole ได้ตีพิมพ์จากแนวความคิดรวบรัดกันของสมาคมช่าง (guilds) ในสมัยกลางของยุโรป และต่อมาในอังกฤษได้วิวัฒนาการเป็นสังคมนิยมรูปแบบหนึ่งที่เรียกว่า Guild Socialism ประเด็นที่ Pennock (p.314) ถามก็คือ “ผู้แทน” จำเป็นต้องมาจากอาชีพเดียวกันกับผู้เลือกหรือไม่ หรือที่ A. Phillips Griffiths (อ้างใน Pennock p.314) ถามว่า จำเป็นหรือไม่ที่คนบ้าจะต้องมีคนบ้าเป็นผู้แทน และหากผู้แทนผลประโยชน์จะต้องจัดเรียงลำดับผลประโยชน์ก่อนหลังที่มีความซับซ้อนจะเลือกผลประโยชน์ใดก่อน โดยเฉพาะผลประโยชน์ที่มีการขัดแย้งกันในตัว และเนื่องจากระบบการเป็นตัวแทนผลประโยชน์ปฏิเสธอุดมการณ์ของการอยู่ร่วมกันเป็นชุมชน (collectivist's ideal of community) ใครจะเป็นผู้สร้างความสามัคคี Hegel มองปัญหานี้และเห็นว่ารัฐ (กษัตริย์) ควรจะเป็นพลังในการสร้างความสามัคคี (Unifying force)

สำหรับ Cole นั้นแนวคิด Guild Socialism ของเขาซึ่งถือว่าเป็นข้อเสนอการมีตัวแทนกลุ่มอาชีพในสมัยแรกๆ ในยุคที่อิทธิพลทางความคิดสังคมนิยมมีสูงในอังกฤษ ก็คือ การให้กลุ่มผลประโยชน์แต่ละกลุ่มเลือกผู้แทนอาชีพในระดับท้องถิ่น ภูมิภาค ไปจนถึงระดับประเทศขึ้นไปเพื่อไปประชุมร่วมกัน ส่วนเรื่องผลประโยชน์ทั่วไปของสังคมก็ให้ตัวแทนผลประโยชน์ที่อยู่ใน councils หรือ communes เป็นผู้ตัดสินใจ โดยผู้เข้าร่วมประกอบด้วยตัวแทนผลประโยชน์ “ทั้งหมด” Pennock ให้ข้อสังเกตว่า การมีตัวแทนผลประโยชน์หรืออาชีพนี้ เข้ากับแนวความคิดเรื่อง partial will ของ Rousseau (Pennock pp.315 – 316) Pennock วิเคราะห์ว่าแนวความคิดการมีตัวแทนผลประโยชน์นี้ทำให้เกิดคำถามว่า แล้วใครเป็นผู้ดูแล “ผลประโยชน์สาธารณะ” หรือมาตรฐานของส่วนรวมและการรักษาความยุติธรรม (p.316) (John Dewey และพวก Pluralists อเมริกันไม่ถือว่าเรื่องนี้เป็นประเด็น เพราะเห็นว่าสิ่งที่เรียกว่า “ผลประโยชน์สาธารณะ” ไม่มีอยู่จริง นโยบายของรัฐเป็นผลของการต่อสู้ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ อย่างเสรี)

การมีผู้แทนผลประโยชน์นั้น บางทีก็เรียกว่า group representation ซึ่งก็เป็นแนวคิดเดียวกับ Guild Socialism ที่ A.H Birch กล่าวว่า เป็นระบบที่มีการเลือกตั้งผู้แทนโดยอาศัยพื้นฐานของวิชาชีพและการค้า (professions and trades) หรืออีกนัยหนึ่ง voting by occupation ที่ในช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 มีผู้เสนอขึ้นมาเป็นการปฏิรูปการเลือกตั้งวิธีหนึ่ง (Birch : 109 – 110) และเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องของระบบรัฐสภา โดยถือว่าการมี guilds เป็นการสร้างสภาร่วม “co – parliament” กล่าวคือเป็นสภาทางสังคม (social parliament)

ระบบการมีตัวแทนจากกลุ่มอาชีพ (functional representation) ได้รับความสนใจอย่างมากในช่วงที่ลัทธิฟาสซิสต์เป็นอุดมการณ์ทางการเมืองที่สำคัญในยุโรป Ernst Nolte ในหนังสือชื่อ Three Faces of Fascism (1963, 1965) ได้กล่าวถึงการทำฟาสซิสต์ในฝรั่งเศสซึ่งต่อต้านระบบเสรีนิยมและต้องการนำสังคมกลับไปสู่โครงสร้างทางสังคมแบบ corporative ของสมัยกลางในยุโรป ได้พยายามสร้างระบบการมีตัวแทนจากกลุ่มอาชีพโดยรวมเอาเจ้าของที่ดินและทรัพย์สินผู้จัดการธุรกิจ และคนงานในอุตสาหกรรมเข้าด้วยกันในรูปของ Corporations เพื่อขจัดปัญหาทางชนชั้น และให้มีหน้าที่ (functions) ที่รัฐยอมรับ ไม่ให้มี

การแข่งขันซึ่งเป็นการทำลายลัทธิสังคมนิยมให้อ่อนลงไปด้วย Nolte เห็นว่าในแง่การเมืองแล้ว corporatism มีเจตนาชัดเจนที่ต้องการวิตรอนสิทธิของปัจเจกชนในการมีส่วนร่วมในอำนาจอธิปไตย เป็นการต้องการสร้างให้คนงานรู้สึกว่ามีอำนาจมั่นคง แต่หมดสิทธิความเป็นพลเมือง

ในอิตาลี แนวคิดเรื่อง functional representation ได้รับความสนใจมากโดยมีการพยายามนำแนวคิด Syndicalism มาใช้ในการจัดกลุ่มอาชีพและใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ (ดูหนังสือของ A. James Gregor ชื่อ *Italian Fascism and Developmental Dictatorship* (1979) ซึ่งเป็นหนังสือที่อธิบายแนวคิด Syndicalism ละเอียดยิ่งที่สุด) Syndicalism ในรูปของ corporatism ถือว่าเป็นแนวทางสำคัญที่จะแก้ความล้มเหลวของระบบทุนนิยมที่ประสบปัญหาจากความตกต่ำทางเศรษฐกิจทั่วโลก (Great Depression) ในปี 1929 ในสมัยต่อมา Neo – corporatism ในปอร์ตุเกสและในอีกหลายประเทศที่ได้รับแรงสนับสนุนจากสันตปาปาในนิกายคาทอลิก ก็ใช้เป็นระบบการจัดรูปแบบสังคมและเศรษฐกิจที่ต่อต้านการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ ในสเปนปี 1935 ถือว่า corporatism เป็นหนทางที่สาม (“third way”) ในการวางนโยบายเศรษฐกิจ (ดู Davies and Lynch 2002 : 96, 118, 143-4, 146, 148, 270) สำหรับ Nolte แล้วเขาเห็นว่า Fascist syndicalism ไม่มีความชัดเจน การบังคับลูกจ้างให้ยอมรับอำนาจของเจ้าหน้าที่ของพรรคฟาสซิสต์ว่าเป็นตัวแทนของลูกจ้างด้วยนั้น เท่ากับเป็นการตัดเสรีภาพของลูกจ้าง และแม้กระทั่งนายจ้างก็ไม่มีควมสบายใจ อำนาจจริงๆ ตกอยู่กับมุสโสลินี และพรรคฟาสซิสต์ของเขา

บทความชื่อ *Guild Socialism and Corporatism* ของสถาบัน Ludwig von Mises Institute ซึ่งตั้งอยู่ในมลรัฐอิลลินอยส์ สหรัฐอเมริกา วิจารณ์ว่าการจัดรูปแบบสังคมและเศรษฐกิจแบบ Guild Socialism และ Corporatism ไม่ประสบความสำเร็จไม่ว่าจะเป็นในอังกฤษ ในเยอรมนีหรือในอิตาลี ออสเตรีย และปอร์ตุเกส เพราะไม่ได้วางรายละเอียดในรูปแบบและวิธีการที่จะนำไปปฏิบัติได้จริง ผู้ที่ถูกบังคับให้เข้าไปอยู่ในองค์กรแบบ Corporatist ไม่สามารถผลิตหรือปรับปรุงผลิตภัณฑ์ให้มีคุณภาพได้ และขาดเสรีภาพในการริเริ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพยายามสร้างความสมานฉันท์ ซึ่งเป็นเป้าหมายหลักของ Corporatism ไม่ได้บรรลุถึง บทความนี้สรุปว่า Corporatism เป็นแนวคิดที่ไร้สาระ

ย้อนกลับไปถึงความเห็นของ Paul Hirst ที่เสนอแนวทางแก้ไขข้อบกพร่องของประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนซึ่งได้กล่าวไว้ในตอนต้น Hirst มีข้อเสนอ 2 ข้อใหญ่ คือ (1) ใช้ระบบ Corporatism หรือการมีตัวแทนจากกลุ่มอาชีพแก้ปัญหา แต่ Hirst เห็นว่าข้อเสนอของเขาคงไม่มีผู้เห็นด้วยนักในประเทศอังกฤษ เนื่องจากแนวคิดดังกล่าวไปผูกติดอยู่กับเผด็จการฟาสซิสต์ แต่เขาก็เห็นว่าถ้าใช้ด้วยความสมัครใจ น่าจะทำได้สำหรับการสร้างระบบการมีตัวแทนผลประโยชน์ที่รวมตัวกันขนาดใหญ่ ซึ่งจะเป็นตัวช่วยถ่วง อำนาจของรัฐบาล และมีบทบาทในการวางนโยบายของรัฐบาลเช่นเดียวกับในประเทศสวีเดน Corporatism จะสร้างอำนาจต่อรองและอิทธิพลให้กับประชาชนที่รวมตัวกันของภาคประชาสังคม ทั้งนี้เพื่อมิให้รัฐรวอำนาจอธิปไตยไว้ทั้งหมด และอ้างความชอบธรรม (2) ใช้การสร้างกลุ่มต่างๆ ให้มีมากขึ้น (pluralization) และให้กลุ่มมีบทบาทการควบคุมนโยบายของรัฐในระดับท้องถิ่นและชุมชนเมื่อมีการนำนโยบายมาปฏิบัติ Hirst ยอมรับว่าข้อเสนอของเขาอาจจะทำไม่ได้ เพราะระบบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนปฏิรูปได้ยาก และการที่จะทำ

สมาชิกในองค์กร Corporatist ยอมรับกระบวนการต่อรอง และการประนีประนอมก็ไม่ได้ทำได้ง่ายๆ หากสมาชิกไม่มีวินัยและยอมรับอำนาจของผู้แทน

ข้อเสนอของ Hirst ชำงตันได้นำเสนอไว้ในช่วงปี 1990 ต่อมาในปี 1994 เขาได้เสนอให้มีการใช้ประชาธิปไตยแบบสมาคม (associative democracy) ซึ่งเป็นการขยายความการใช้ระบบ พหุนิยมเป็นวิธีการในการปฏิรูประบอบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน แต่ก็ยังเป็นเพียงการสร้างอำนาจต่อรองของประชาชนในรูปของสมาคมเท่านั้น ไม่สามารถยับยั้งการใช้อำนาจทางการเมืองของรัฐซึ่งอ้างความชอบธรรมจากการได้รับเลือกตั้งจากประชาชนได้

เป็นที่น่าสังเกตว่า นักวิชาการอเมริกันที่สนใจเรื่องการปรับปรุงระบอบประชาธิปไตยไม่ค่อยมีผู้ใดเสนอการมีตัวแทนจากกลุ่มอาชีพเป็นทางเลือก นอกเหนือจากการพยายามทำให้ประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนมีความพร้อมรับผิดมากขึ้น ส่วนใหญ่จะสนใจการหาวิธีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (ดู Fischer 2006) และให้ประชาชนมีบทบาทในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจระดับนโยบายโดยเน้นการใช้วิจารณ์งานให้มากขึ้น ซึ่งทำให้เกิดการเสนอรูปแบบประชาธิปไตยต่างๆ อีกหลายรูปแบบ เช่น **Deliberative democracy** (Dryzek 2002 ; Bohman and Rehg (ds).1997 ; Macedo (ed).1999), **Discursive Democracy** (Dryzek 1990) หรือ **Reflective Democracy** (Goodin 2003), Keith Faulks เสนอให้มีการใช้วิธีการเข้าร่วม ที่ไม่ใช่แบบดั้งเดิม (unconventional participation) ให้มากขึ้น เช่น information and communication technology (ICT) และ Citizen juries

ข้อเสนอที่น่าสนใจอีกอันหนึ่งเป็นของ Brian Martin ในบทความชื่อ **Democracy Without Elections** (1995, 1996 : 18 – 51) Martin วิจารณ์การเลือกตั้งว่าไม่มีผลต่อการใช้อิทธิพลของประชาชนเหนือทางการเมืองหลังการเลือกตั้งผ่านไปแล้ว และในปัจจุบันรัฐมีขนาดใหญ่เกินไปทำให้ ส.ส. ไม่กลัวเสียงต่อต้านจากแหล่งใดแหล่งหนึ่ง นอกจากนี้การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งยังไม่ได้ทำให้ประชาชนในระดับรากหญ้ามีบทบาทเหนือนโยบายที่จะไปเปลี่ยนแปลงสังคม ในทางตรงข้าม การลงคะแนนเสียงกลับไปเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐที่จะอ้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจ Martin เห็นว่าการใช้ Referendums เป็นเพียงส่วนประกอบของกระบวนการนโยบายเท่านั้น ไม่เพียงพอจะทำให้เปลี่ยนได้ (Hirst เห็นว่า referendums ในอังกฤษ เป็นเพียงการขอคำปรึกษา (consultative) จากประชาชน ไม่มีข้อผูกมัด) ทางเลือกอีกทางหนึ่งที่ Martin กล่าวถึงคือการใช้ consensus ในการตัดสินใจเพื่อเพิ่มพลังให้กับกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคมในลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งความสำเร็จขึ้นอยู่กับผู้นำขบวนการ

Martin วิเคราะห์แนวทางอื่นๆ อีกหลายแนวทางแต่แนวทางที่เขาเห็นว่าน่าจะใช้ได้ผล คือการใช้ระบบที่เขาเรียกว่า Demarchy ซึ่งเป็นระบบคัดเลือกคนโดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่าง (random selection) ให้เข้ามารวมกันเป็นกลุ่มเพื่อตัดสินใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น การสร้างถนน หรือการปรับปรุงการศึกษา โดยไม่ผ่านรัฐหรือระบบราชการ ในระบบ Demarchy ที่พัฒนาเต็มรูปแบบจะมีกลุ่มเครือข่ายเข้ามาแทนที่ โดยที่ผู้ที่เข้าอยู่ในกลุ่มจะจัดการกับเรื่องเฉพาะในด้านใดด้านหนึ่ง (a particular function in a particular area)

Citizen juries ก็เป็นรูปแบบหนึ่งของ Demarchy อย่างไรก็ดีตาม ข้อเสนอของ Martin ก็ไม่แตกต่างจาก แนวความคิดการเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนใน Deliberative democracy ที่กล่าวมาเท่าไรนัก

ระบบตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ในสหภาพยุโรป

การที่นักวิชาการอเมริกันไม่ให้ความสำคัญกับระบบการมีตัวแทนตามกลุ่มอาชีพนั้น เหตุผลสำคัญ มาจากการที่สังคมอเมริกันเป็นสังคมที่นิยมการรวมกลุ่มในการต่อสู้เพื่อผลประโยชน์ กลุ่มดำเนินกิจกรรมได้ โดยเสรี และมีประสิทธิภาพประสิทธิผลในระดับสูงอยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องมีสภาอาชีพ (functional assembly) ผลประโยชน์พิเศษที่ก่อตัวในรูปองค์กรบางกลุ่มมีบทบาทและอิทธิพลสูงทางการเมือง ความหลากหลายของกลุ่มทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทำให้ประชาชนรู้สึกได้ว่า ตัวเองมีอิทธิพลเหนือนโยบาย สาธารณะพอสมควร

ในยุโรป การมีตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ได้พัฒนาไปถึงระดับที่กลายเป็นสถาบันส่วนหนึ่งในการ กำหนดนโยบาย Justin Greenwood ในหนังสือ *Interest Representation in the European Union* (2007) ได้เขียนถึงบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ประเภทต่างๆในสหภาพยุโรป รวมทั้งผลประโยชน์ที่ไม่รวม เป็นกลุ่ม เช่น บริษัทใหญ่ๆและพ่อค้าจัดหาสินค้า ช่องทางในการใช้อิทธิพล และการกำกับดูแลกลุ่ม Greenwood แบ่งกลุ่มเหล่านี้ตามประเภทธุรกิจ วิชาชีพ แรงงาน กลุ่มพลเมือง กลุ่มเขตภูมิศาสตร์ กลุ่ม ประชาชนนิยม และได้เสนอตัวเลขจำนวนกลุ่มและชนิดของกลุ่มไว้โดยนับรวมกลุ่ม Think Tanks กลุ่มบริษัท กฎหมายและที่ปรึกษากิจการสาธารณะไว้ในตารางสถิติด้วย

การรวมกลุ่มและการมีตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ อาจนับได้ว่าเป็นการรวมตัวของอาชีพเหมือนกับ guilds ในยุโรปสมัยกลาง ที่ปัจจุบันรัฐต้องให้ความสำคัญโดยให้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายผ่าน ช่องทางต่างๆที่ซับซ้อนภายใต้โครงสร้างของสหภาพยุโรปซึ่งมีปัญหาในการบูรณาการ ทำให้กลุ่มเหล่านี้ ถึงแม้ไม่มีความจำเป็นต้องมีตัวแทนในรัฐสภายุโรปโดยตรง ก็สามารถมีอิทธิพลเหนือนโยบายที่เกี่ยวข้องได้

โดยสรุป ประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนยังไม่มีระบอบใดจะมาแทนที่โดยตรงได้ การพยายามสร้าง ระบบตัวแทนกลุ่มอาชีพไม่ว่าในสมัยต้นศตวรรษที่ 20 ในอังกฤษ ที่เรียกว่า Guild Socialism หรือก่อน สงครามโลกครั้งที่ 2 ในรูปของ Syndicalism ซึ่งผูกติดกับ Corporatism (ในอิตาลี Sergio Pamenzio ได้ กล่าวไว้ว่า “Syndicalism cannot be understood without corporatism” (Nolte : p.314) หรือในรูปของ การมีตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ มิได้เข้าไปแทนที่ประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนแต่อย่างใด รวมทั้งข้อเสนอที่จะ สร้างประชาธิปไตยแบบต่างๆ ที่มีอยู่มากมายเพื่อให้ประชาชนมีอิทธิพลเหนือพรรคการเมืองและรัฐบาลใน การตัดสินใจทางนโยบายด้วย เพราะฉะนั้นคำถามจึงมีอยู่ว่า หากจะนำระบบการมีตัวแทนตามกลุ่มอาชีพมา ใช้ในสภาเพื่อลดบทบาทของผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งจะทำได้เพียงใด ตัวอย่างของประเทศที่ใช้ระบบ ตัวแทนกลุ่มอาชีพในระบอบสภาในปัจจุบันที่น่าสนใจ คือ ฮอลแลนด์

ระบบการมีตัวแทนจากกลุ่มอาชีพในสภานิติบัญญัติฮ่องกง

ฮ่องกงมีสภานิติบัญญัติที่เรียกว่า Legislative Council ซึ่งกำหนดไว้ใน Basic Law โดยแบ่งสมาชิกภาพของสภานิติบัญญัติไว้เป็น 3 ประเภท รวม 60 คน โดยจำนวนสมาชิกของแต่ละประเภทเปลี่ยนไปตามสมัย ดังนี้

<u>สมาชิกภาพ</u>	<u>สมัยแรก</u> (1998 – 2000)	<u>สมัยที่ 2</u> (2000 – 2004)	<u>สมัยที่ 3</u> (2004 – 2008)
ก. เลือกตั้งตามเขตภูมิศาสตร์โดยการเลือกตั้งโดยตรง	20	24	30
ข. เลือกตั้งจากสมาชิกกลุ่มอาชีพ (functional constituencies)	30	30	30
ค. เลือกตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง	10	6	-
รวม	60	60	60

การเลือกตั้งสมาชิกประเภท ก. ใช้ระบบการให้ประชาชนมีสิทธิในการเลือกตั้งทั่วไป (universal suffrage) ผู้ที่มีอายุ 18 ปี หรือมากกว่านั้นขึ้นไปมีสิทธิจะไปลงทะเบียนเป็นผู้เลือกตั้งและลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง ปัจจุบันมีผู้เลือกตั้งลงทะเบียนไว้ประมาณ 3 ล้านคน

สำหรับเขตเลือกตั้งตามภูมิศาสตร์ (geographical constituencies) นั้น ฮ่องกงซึ่งเป็นเขตการปกครองพิเศษ (Special Administrative Region) แบ่งเขตการเลือกตั้งออกเป็น 5 เขต โดยแต่ละเขตมีจำนวนที่นั่งในสภา 4-8 ที่นั่ง (ในสมัยที่ 3) วิธีการเลือกตั้งใช้สูตรที่เรียกว่า Largest Remainder formula กล่าวคือ ผู้เลือกตั้งจะได้รับการแจกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยใช้ระบบ List Voting System วิธีการเลือกตั้งเป็นการเลือกแบบสัดส่วน ในระบบนี้แต่ละบัญชีรายชื่อจะมีผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวนเท่ากับที่นั่งในเขตเลือกตั้ง จากนั้นผู้เลือกตั้งก็จะลงคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งในบัญชีรายชื่อบัญชีหนึ่ง (หนึ่งพรรคการเมือง) โดยลงคะแนนเสียงได้เพียงหนึ่งเสียงในเขตที่ตนเองลงทะเบียนไว้ เมื่อนับคะแนนทั้งหมดทุกบัญชี จำนวนที่นั่งก็จะเฉลี่ยไปตามบัญชีรายชื่อ (พรรค) ตามคะแนนเสียงที่ได้รับ

ผู้ที่มีภูมิลำเนาถาวรในฮ่องกง ซึ่งเป็นพลเมืองจีน แต่ไม่มีสิทธิในถิ่นที่อยู่อาศัยในต่างประเทศ จะสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้ในเขตเลือกตั้ง โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องลงทะเบียนเป็นผู้เลือกตั้งในทะเบียน Final Register มีอายุ 21 ปี และอาศัยอยู่ในฮ่องกงติดต่อกัน 3 ปี

สำหรับการเลือกตั้งจากกลุ่มอาชีพในประเภท ข. นั้น จะมีการแบ่งกลุ่มอาชีพออกเป็นกลุ่มทางเศรษฐกิจ สังคมหรือวิชาชีพที่มีความสำคัญต่อเขตบริหารพิเศษฮ่องกง ในสถานิติบัญญัติสมัยที่สาม มีการแบ่งกลุ่มอาชีพเป็น 28 กลุ่ม ดังนี้

1	Heung Yee Kuk	15	การท่องเที่ยว
2	เกษตรกรรมและการประมง	16	การพาณิชย์ (ประเภทหนึ่ง)
3	ประจักษ์	17	การพาณิชย์ (ประเภทสอง)
4	การขนส่ง	18	อุตสาหกรรม (ประเภทหนึ่ง)
5	การศึกษา	19	อุตสาหกรรม (ประเภทสอง)
6	กฎหมาย	20	การเงิน
7	บัญชี	21	บริการทางการเงิน
8	แพทย์	22	การกีฬา, ศิลปะการแสดง, วัฒนธรรม และการพิมพ์
9	บริการสาธารณสุข	23	การนำเข้าและส่งออก
10	วิศวกรรมศาสตร์	24	สิ่งทอและเสื้อผ้า
11	สถาปัตยกรรม การสำรวจและการวางแผน	25	ขายส่งและขายปลีก
12	แรงงาน	26	เทคโนโลยีสารสนเทศ
13	สวัสดิการสังคม	27	บริการจัดเลี้ยง
14	อสังหาริมทรัพย์และการก่อสร้าง	28	คณะกรรมการเขต (District Council)

ทั้งนี้ให้กลุ่มแรงงาน (กลุ่ม 12) มีสิทธิได้ที่นั่ง 3 ที่ และอีก 27 กลุ่มมีที่นั่งกลุ่มละ 1 ที่

ผู้เลือกตั้งตัวแทนจากกลุ่มวิชาชีพโดยทั่วไปจะใช้การเป็นสมาชิกของวิชาชีพนั้นๆเป็นฐาน โดยกลุ่มวิชาชีพที่ผู้เลือกตั้งเป็นสมาชิกต้องจัดตั้งมาเป็นเวลานานและมีคุณสมบัติที่ได้รับการยอมรับ รวมทั้งมีคุณสมบัติตามกฎหมายด้วย สมาชิกแต่ละคนจะมีหนึ่งเสียง ผู้เลือกตั้งกลุ่มอาชีพทางด้านเศรษฐกิจหรือสังคมส่วนใหญ่เป็นสมาชิกบริษัทขององค์กรขนาดใหญ่ซึ่งเป็นตัวแทนของภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้อง สมาชิกที่เป็นบริษัทจะตั้งผู้แทนไปลงคะแนนเสียงแทนในการเลือกตั้ง

การจะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในกลุ่มอาชีพ ผู้นั้นจะต้องมีอายุและปฏิบัติตามข้อกำหนดเรื่องที่อยู่อาศัยเช่นเดียวกับผู้สมัครรับเลือกตั้งตามเขตภูมิศาสตร์ ต้องไปลงทะเบียนเป็นผู้เลือกตั้งใน Final Register และเป็นผู้เลือกตั้งลงทะเบียนที่มีความเกี่ยวพันมาก (substantial) กับกลุ่มวิชาชีพและเพื่อเป็นการให้การยอมรับถึงประโยชน์สำคัญที่คนต่างชาติมีต่อฮ่องกง และจากข้อเท็จจริงที่ว่าฮ่องกงเป็นนครระหว่างประเทศ และเพื่อที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อบัญญัติใน Basic Law ผู้ที่มีถิ่นพำนักถาวรในเขตบริหารพิเศษฮ่องกง ซึ่งมิได้มีสัญชาติจีน หรือผู้ที่มีสิทธิที่จะมีถิ่นพำนักในต่างประเทศอาจจะลงสมัครรับเลือกตั้งได้ในกลุ่มอาชีพรวม 12 กลุ่มด้วยกัน คือ กลุ่มที่ 3 (ประกันภัย), กลุ่มที่ 6 (กฎหมาย), กลุ่มที่ 7 (การบัญชี), กลุ่มที่ 10 (วิศวกรรมศาสตร์), กลุ่มที่ 11 (สถาปัตยกรรม การสำรวจและการวางแผน), กลุ่มที่ 14 (อสังหาริมทรัพย์และการก่อสร้าง), กลุ่มที่ 15 (การท่องเที่ยว), กลุ่มที่ 16 (การพาณิชย์ (ประเภทหนึ่ง)), กลุ่มที่ 18 (อุตสาหกรรม (ประเภทหนึ่ง)), กลุ่มที่ 20 (การเงิน), กลุ่มที่ 21 (บริการทางการเงิน) และกลุ่มที่ 23 (นำเข้าและส่งออก)

ระบบการเลือกตั้งผู้บริหารสูงสุด (Chief Executive)

ตาม Basic Law ผู้บริหารสูงสุดของฮ่องกง (Chief Executive) ได้รับเลือกจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Election Committee) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจากภาคใหญ่ (sector) สี่ภาค โดยแต่ละ sector จะมีภาคย่อย (subsector) อีก 38 แห่ง

ในจำนวนคณะกรรมการเลือกตั้ง 800 คน แบ่งออกเป็น ดังนี้

- 664 คน มาจาก 35 subsectors ซึ่งผ่านการเลือกตั้ง
- 96 คน เป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง ซึ่งเป็นผู้แทนใน National People's Congress (NPC) ของจีน และเป็นสมาชิกของสภานิติบัญญัติฮ่องกง (Legislative Council – Leg Co) ซึ่งจะจัดให้อยู่ใน subsector NPC และ subsector Leg Co และ
- 40 คนมาจาก subsector ทางศาสนาจากหอองค์กรที่กำหนดไว้

จะเห็นได้ว่า แม้แต่การเลือกตั้งผู้บริหารสูงสุด (ซึ่งเทียบเท่านายกรัฐมนตรี) ของฮ่องกงก็มาจากการเลือกตั้งของคณะกรรมการที่ใช้หลักกลุ่มอาชีพอีกรูปแบบหนึ่ง อย่างไรก็ตามขณะนี้ฮ่องกงกำลังอยู่ในระหว่างการปรับปรุงวิธีการได้มาซึ่งตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดโดยได้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนายุทธศาสตร์ (Commission on Strategic Development) เพื่อหาแนวทางที่จะให้การเลือกตั้งเป็นแบบทั่วไป (universal suffrage) กล่าวคือเข้าไปสู่ระบบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนที่ใช้กันอยู่ในประเทศที่พัฒนาแล้ว ในกรณีของสภานิติบัญญัติ คณะกรรมการชุดนี้กำลังหารูปแบบที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเช่นเดียวกัน และหาหนทางที่จะจัดการกับการเลือกตั้งจากกลุ่มอาชีพเพื่อจัดสรรที่นั่งในสภาที่มีอยู่ 30 ที่ขณะนี้ให้ลงตัว กล่าวโดยสรุป ในระยะยาวฮ่องกงก็จะหันไปใช้วิธีการเลือกตั้งตัวแทนเหมือนกับประเทศอื่น และล้มเลิกการเลือกตั้งจากกลุ่มอาชีพที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน (http://www.yearbook.gov.hk/2006/en/01_06htm.) ในปัจจุบันระบบการเลือกตั้ง District Councils ของฮ่องกงก็หันมาใช้ระบบการเลือกตั้งใช้เสียงข้างมากเป็นการตัดสิน (simple majority voting system)

จากการศึกษาประวัติความเป็นมาของระบบการเลือกตั้งผู้แทนจากกลุ่มอาชีพ จะเห็นภาพได้ชัดพอสมควรว่า ในอดีตการพยายามนำระบบดังกล่าวมาใช้ในทางปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ ไม่ว่าจะเป็น Guild Socialism ในอังกฤษ หรือ Syndicalism และ Corporatism ในอิตาลีในสมัยมุสโสลินี และ neo – corporatism ในปอร์ตุเกส สเปนและในประเทศลาตินอเมริกา ก็ไม่ประสบความสำเร็จเช่นเดียวกัน แนวความคิดการเลือกตั้งผู้แทนจากกลุ่มอาชีพไม่มีการนำมาใช้ในสหรัฐอเมริกาและในสหภาพยุโรป ด้วยเหตุผลที่ว่า กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ มีเสรีภาพในการจัดตั้งองค์กรเพื่อเคลื่อนไหวต่อสู้ในกระบวนการนโยบายอย่างสูงอยู่แล้ว และการมีตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ก็ได้รับการยอมรับจากรัฐให้เป็นสถาบันที่เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการปกครองและการกำหนดนโยบายในทุกระดับ อีกนัยหนึ่ง กลุ่มผลประโยชน์ที่จดทะเบียนและได้รับการยอมรับจากรัฐถือได้ว่าเป็นเสมือน co – parliaments ที่พวก Guild Socialism อยากให้เกิดอยู่แล้ว เมื่อประสมประสานเข้ากับการพยายามสร้างเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการสร้างประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน โดยหาช่องทางให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้นในรูปของ Citizen juries และการใช้เทคโนโลยีการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์สร้างประชาธิปไตยที่เรียกว่า democracy on – line ก็ทำให้ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเลิกล้มหรือทำให้ประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนอ่อนลง การเลือกตั้งประธานาธิบดีอเมริกันเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2551 ซึ่งมีกระบวนการสรรหาผู้แทนพรรคผ่านการเลือกตั้งเบื้องต้น (primary elections) และ caucuses ที่จัดขึ้นในมลรัฐต่างๆ นับว่าประสบความสำเร็จอย่างดี ไม่มีการขัดแย้งอย่างรุนแรง หรือความยุ่งเหยิง เหมือนกับการเลือกตั้งในประเทศอาฟริกาและในยุโรปตะวันออกหลายประเทศ ยิ่งเป็นการย้ำให้เห็นว่า ในท้ายที่สุดประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนซึ่งเน้น “วิธีการ” ยังเป็นรูปแบบการเลือกตั้งผู้นำทางการเมืองที่เหมาะสม (ดู Lindsay)

ความเป็นไปได้ในการเลือกตั้งจากกลุ่มอาชีพในประเทศไทย

ข้อเสนอให้มีการใช้การเลือกตั้งจากกลุ่มอาชีพนั้นเกิดจากเหตุผลหลายประการ Tupone (2008) ได้ให้เหตุผลใหญ่ๆไว้ 3 ประการ ซึ่งเขาเรียกว่าว่าเป็น “การขาดดุล (deficit)” ของระบอบการเมืองแบบรัฐสภา ดังนี้

1. ในหลายกรณีการปกครองแบบรัฐสภาไม่สามารถเป็นตัวแทนของความหลากหลายและความซับซ้อนของโลกสมัยใหม่ได้ ทั้งนี้เพราะสังคมมีความแตกต่างมากในด้านค่านิยม การมองปัญหาระยะไกล การจัดรูปองค์กร กลุ่ม และขบวนการเคลื่อนไหวต่างๆทางการเมือง กล่าวคือเกิดการขาดดุลการเป็นตัวแทน (representation deficit)
2. นอกจากนี้ยังมีการขาดดุลทางด้านความรู้และความสามารถ (Knowledge and competence deficit) ในแง่ที่ว่าผู้แทนราษฎร (ทั้งในพรรคการเมืองและในคณะกรรมาธิการ) ไม่มีความรู้ที่หลากหลายและทางด้านเทคนิคอย่างเพียงพอที่จะพิจารณาตัดสินปัญหาด้านนโยบาย เพราะต้องเผชิญกับโลกที่มีการใช้เทคโนโลยีระดับสูงและมีความเป็นวิทยาศาสตร์มากขึ้น
3. สุดท้าย มีการขาดดุลด้านความจริงจัง (a deficit of commitment or engagement) ในหมู่ผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นเพียงผู้แทนทั่วไป (general representatives) ผู้แทนเหล่านี้ไม่สนใจและเอาใจใส่จริงจังในประเด็นและปัญหาหลายอย่างซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของวาระทางการเมืองและการกำหนดนโยบายสมัยใหม่ (ซึ่งปัญหานี้เกิดกับพรรคการเมืองด้วย) ทำให้กลุ่มประชาชนนิยมต้องการแก้ไขปัญหาโดยการเป็นตัวแทนของกลุ่มเสียเอง เพื่อให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญของกลุ่มในการเข้าไปมีส่วนโดยตรงในการกำหนดนโยบายและกฎข้อบังคับต่างๆที่มีผลกระทบต่อสมาชิกกลุ่ม การที่รัฐสภาขาดความสามารถในการเป็นตัวแทน ขาดความรู้และความจริงจังในการแก้ปัญหาทำให้ไม่สามารถติดตามหรือ ตัดสิน และควบคุมกำกับการพัฒนาในหลายๆด้านของสังคม การขาดดุลดังกล่าวข้างต้นทำให้ประชาชนเกิดความขัดเคืองและพร้อมที่จะวิพากษ์วิจารณ์ และไม่มีศรัทธาต่อระบอบการปกครองแบบรัฐสภา (Tupone 2008 : 2)

ในกรณีของประเทศไทย พฤติกรรมการแสดงออกของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และพรรคการเมืองในปัจจุบันน่าจะถือได้ว่าทำให้เกิดการ “ขาดดุล” สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ความพร้อมรับผิด (accountability deficit)

ประเด็นที่เป็นคำถามในที่นี้คือ เราสามารถจะนำระบบการเลือกตั้งจากกลุ่มอาชีพ ซึ่งจะเรียกว่า functional representation หรือ Thai Corporatism มาใช้แทนหรือมาเสริมประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนได้หรือไม่ โดยดูจากกรณีของฮ่องกง ซึ่งมีรูปแบบที่ชัดเจนกว่าในประเทศทุนนิยมตะวันตกที่มีการพัฒนาซับซ้อนมากกว่า มีการใช้ความเชี่ยวชาญสูง (expertocracy) มีกระบวนการเจรจาต่อรองที่เป็นระบบ (concertation) และมีการสร้างสมประสพการณ์การทำงานที่เน้นประสิทธิผลและประสิทธิภาพอย่างเป็นระบบ

ในกรณีของฮ่องกง มีข้อสังเกตว่า ความมีขนาดเล็กของเขตการปกครองที่เป็นเพียงเกาะ และไม่มี ความหลากหลายในอาชีพและวัฒนธรรมมากดังประเทศไทยที่มีขนาดใหญ่กว่ามาก ทำให้สามารถนำระบบ การเลือกตั้งจากกลุ่มอาชีพมาใช้ได้ในระดับหนึ่ง สถานิติบัญญัติของฮ่องกงมีเพียง 60 ที่นั่ง และสมาชิกสภา ซึ่งมาจากการเลือกตั้งตามกลุ่มอาชีพมีเพียง 30 คน กลุ่มอาชีพแบ่งไว้เพียง 28 กลุ่ม แต่ละกลุ่มอาชีพเลือก ผู้แทนได้เพียงหนึ่งคน นอกจากกลุ่มแรงงานที่ให้เลือกได้ 3 คน ในกรณีของประเทศไทย คณะกรรมาธิการ บันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้กล่าวถึงเจตนารมณ์ที่ จะให้มีการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาตามหลักการที่คล้ายคลึงกับการแต่งตั้งผู้แทนจากกลุ่มวิชาชีพเอาไว้ใน มาตรา 113 และมาตรา 114 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนี้

“มาตรา 113 ให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ประธานศาล รัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาอบหมายจำนวนหนึ่งคน และตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมอบหมายจำนวนหนึ่งคน เป็นกรรมการทำหน้าที่สรรหาบุคคลตามมาตรา 114 ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับบัญชีรายชื่อจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง แล้วแจ้งผลการสรรหาให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลผู้รับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งเลือกกันเองให้กรรมการผู้หนึ่งเป็นประธานกรรมการ

ในกรณีที่ไม่มีกรรมการในตำแหน่งใด หรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ถ้ากรรมการที่เหลืออยู่มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยกรรมการที่เหลืออยู่

เจตนารมณ์ เพื่อกำหนดที่มาของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา

กำหนดให้มีคณะกรรมการทำหน้าที่สรรหาสมาชิกวุฒิสภา ประกอบด้วยตัวแทนจากองค์กรต่างๆซึ่งมีความเป็นกลาง และน่าเชื่อถือ

หมายเหตุ

- 1) หลักการจัดตั้งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภามีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นครั้งแรก
- 2) รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 30/2550 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ 22 มิถุนายน พุทธศักราช 2550

มาตรา 114 ให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาดำเนินการสรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมจากผู้ได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรต่างๆในภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพ และภาคอื่นที่เป็น

ประโยชน์ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเป็นสมาชิกวุฒิสภา เท่าจำนวนที่จะพึงมีตามที่กำหนดในมาตรา 111 วรรคหนึ่ง

ในการสรรหาบุคคลตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ที่จะเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานของวุฒิสภาเป็นสำคัญ และให้คำนึงถึงองค์ประกอบจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในด้านต่างๆที่แตกต่างกัน โอกาสและความเท่าเทียมกันทางเพศ สัดส่วนของบุคคลในแต่ละภาคตามวรรคหนึ่งที่ใกล้เคียงกัน รวมทั้งการให้โอกาสกับผู้ด้อยโอกาสทางสังคมด้วย

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

เจตนารมณ์ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่มีความรู้หลากหลาย อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่

การกำหนดหลักเกณฑ์การสรรหาสมาชิกวุฒิสภาไว้เช่นนี้ ก็เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถแต่ไม่สามารถที่จะลงแข่งขันทางการเมือง หรือเป็นผู้ด้อยโอกาสในสังคมมีโอกาสได้รับการคัดเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา และสามารถใช้ความรู้ความสามารถที่มีอยู่ให้เป็นประโยชน์แก่ชาติได้

หมายเหตุ

- 1) หลักการสรรหาสมาชิกวุฒิสภามีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นครั้งแรก
- 2) รายงานการประชุมสภาว่าด้วยรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 30/2550 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ 22 มิถุนายน พุทธศักราช 2550”

การแบ่งกลุ่มอาชีพให้หลากหลายพอเพียงที่จะครอบคลุมอาชีพในสังคมไทยคงทำได้ยากและจะเกิดปัญหาผู้เลือกตั้งคนหนึ่งอาจมีหลายอาชีพ จากประสบการณ์การสรรหาสมาชิกของไทย ตามมาตรา 114 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พบว่า ผู้สมัครเป็นจำนวนมากไม่ทราบว่าควรจะสมัครในกลุ่มอาชีพใด และอาชีพของตนเป็น “วิชาชีพ” ในความหมายที่แท้จริงหรือไม่ ผู้สมัครที่มีอาชีพเป็นหมอก็อ้างว่าเขาน่าจะสมัครในกลุ่ม “วิชาชีพ” ได้เช่นเดียวกับแพทย์ นักกฎหมาย นักบัญชี สถาปนิก และวิศวกรวม ที่สำคัญการเป็นสมาชิกกลุ่มอาชีพของผู้สมัครมีความผิดเพี้ยนมาก สมาคม มูลนิธิหลายแห่งไม่มีกิจกรรมต่อเนื่องหรือเข้มข้น ด้วยเหตุผลที่ยกมาเพียงบางตัวอย่างนี้ ทำให้เห็นได้ชัดว่า การนำหลักการเลือกตั้งผู้แทนจากกลุ่มอาชีพ ไม่สามารถปฏิบัติได้อย่างแน่นอน โดยเฉพาะเป็นไปไม่ได้เลยที่จะกำหนดให้ผู้เลือกตั้งไปลงทะเบียนในกลุ่มอาชีพใด ในกรณีของฮ่องกง แนวโน้มในอนาคตดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว คงจะเลือกใช้การเลือกตั้งทั่วไปตามหลักการเลือกตั้งผู้แทนที่ใช้อยู่ในประเทศตะวันตก การที่นักวิชาการหยิบยกความเป็นไปได้ในการนำระบบ neo – corporatism หรือ neo – neo – corporatism มาใช้นั้น คงจะเป็นการแก้จุดอ่อนของระบบการเมืองและระบบการบริหารเศรษฐกิจของประเทศมากกว่า ถ้าจะให้ระบบ

corporatism ประสบผล จำเป็นต้องขยายฐานอาชีพให้กว้างกว่าการเมืองหลักเพียง 3 องค์กร คือ รัฐ
องค์กรธุรกิจขนาดใหญ่ และองค์กรแรงงานขนาดใหญ่ เท่านั้น การเปิดช่องทางให้กลุ่มประชาสังคมและกลุ่ม
ผลประโยชน์ที่หลากหลายอื่นๆเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย ดังเช่นระบบการมีตัวแทนกลุ่ม
ผลประโยชน์ที่ใช้อยู่ในสหภาพยุโรป น่าจะเป็นทางออกที่ดีที่สุดที่สังคมจะเข้าไปควบคุมพฤติกรรมของผู้แทน
ราษฎรให้มีความพร้อมรับผิดชอบ และความรับผิดชอบมากขึ้น และสามารถจัด “การขาดดุล” ทั้งสี่ประการที่ได้
กล่าวไว้

กล่าวโดยสรุป การนำระบบการเลือกตั้งจากกลุ่มอาชีพมาใช้แทนหรือแก้ไขข้อบกพร่องของระบบการ
เลือกตั้งแบบมีผู้แทนตามเขตพื้นที่ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันคงไม่สามารถทำได้

หนังสือ

1. Birch, A.H. (1964). Representative and Responsible Government : An Essay on the British Constitution (Toronto, University of Toronto Press.) โดยเฉพาะ Chapter 18 "Theories of Group Representation." Pp.105-113.
2. Bohman, James and Williams Rehg (eds)(1997). Deliberative Democracy : Essays on Reason and Politics (Cambridge ; Massachusetts, the MIT Press)
3. Davies, Peter and Dereck Lynch, (2002). The Routledge Companion to Fascism and the Far Right (London : Rout ledge).
4. Dryzek, John S.(1990), Discursive Democracy : Politics, Policy, and Political Science (Cambridge : Cambridge University Press).
5. Dryzek, John S.(2002), Deliberative Democracy and Beyond : Liberals, Critics, Contestations (Oxford : Oxford University Press).
6. Faulks, Keith, (2002) Political Sociology : A Critical Introduction (New York : New York University Press). pp 143-162.
7. Greenwood, Justin (2007), Interest Representation in the European Union, second edition. (New York : Palgrave Macmillan).
8. Greger, A. James. (1979). Italian Fascism and Developmental Dictatorship (New Jersey : Princeton University Press)
9. Hirst, Paul. (1990). Representative Democracy and Its Limits (Cambridge : U.K. Polity Press). ดู Corporatism, หน้า 96, 118, 143-4, 146, 148, 270.
10. Hirst, Paul. (1994). Associative Democracy : New Forms of Economic and Social Governance (Cambridge, U.K. : Polity Press)
11. Huntington, Samuel P. (1991). The Third Wave : Democratization in the Late Twentieth Century. (Norman : University of Oklahoma Press).
12. Goodin, Robert E, Reflective Democracy 2003. (Oxford : Oxford University Press)
13. Macedo, Stephen (ed). 1999. Deliberative Politics : Essays on Democracy and Disagreement (New York : Oxford University Press).

14. Nolte, Ernst. (1963, 1965). Three Faces of Fascism : Action Francaise, Italian Fascism, National Socialism (New York : Mentor Book).
15. Pitkin, Hanna Fenichel. (1967). The Concept of Representation (Berkley University of California Press), Chapter 4 “Standing For Descriptive Representation “, pp.60-91
16. Pennock, J. Roland. (1979). Democratic Political Theory (Princeton, New Jersey : Princeton University Press).

บทความ

1. Fischer, Frank (2006). “Participatory Governance as Deliberative Empowerment,” American Review of Public Administration Vol.36, No.1, (arch 2000), 19-40.
2. Martin, Brian. (2001). “Democracy Without Election,” Social Anarchism, No.21, 1995-96. pp 18-51.
3. Linsey, Josan Royce. Functional Representation and Its Anarchist Origins (N.D.). Unpublished paper.
4. Tupone, Ferdinando, (2008). “From Neo-Corporatism to Neo-Neo Corporatism : Rethinking the Corporatist Approach” Discussion Paper. University of Bologna, Forli, (June 5-7, 2008).
5. Hongkong 2006 – Constitution and Administration/
[http://www.yearbook.gov.hk/2006/en/01\)06htm](http://www.yearbook.gov.hk/2006/en/01)06htm). 3 pages.
6. Ludwig von Mises Institute (Alabama), “xxx111. Syndicalism and Corporatism”
(<http://mises.org/humanaction/chap33sec4.asp>. 4 pages

ภาษาไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.