

ระบอบประชาธิปไตยเปรียบเทียบ

รองศาสตราจารย์ ดร. นิยม รัฐอมฤต *

บทนำ

ในทัศนะของ โรเบิร์ต ดาห์ล (Robert Dahl) ประชาธิปไตยเป็นปรากฏการณ์ของศตวรรษที่ 20 และตามการวินิจฉัยของโกราน เทอร์บอร์น (Goran Therborn) ประเทศนิวซีแลนด์และออสเตรเลียเป็นสองประเทศแรกที่ได้สถาปนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยขึ้นบนโลกใบนี้อย่างแท้จริงก่อนศตวรรษที่ 20 เล็กน้อยหรือในทศวรรษแรกของศตวรรษที่ 20 กล่าวคือ ประเทศนิวซีแลนด์ได้ให้สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งแก่ประชาชนทั้งชายและหญิงโดยทั่วไป รวมทั้งคนพื้นเมืองเผ่าเมารี ตั้งแต่ปีค.ศ. 1893 ในการเลือกผู้แทนราษฎรเพื่อจัดตั้งรัฐสภาและรัฐบาล เพียงแต่ไม่ให้สิทธิแก่หญิงที่จะสมัครรับเลือกตั้งจนกระทั่งปีค.ศ. 1919 ส่วนประเทศออสเตรเลียให้สิทธิเลือกตั้งแก่ประชาชนหญิงและชายเป็นการทั่วไปเมื่อปีค.ศ. 1902 แต่ไม่ให้สิทธิแก่ชนพื้นเมืองเจ้าของประเทศเดิมในการออกเสียงเลือกตั้งทั่วไประดับประเทศจนกระทั่งปีค.ศ. 1962¹

สำหรับแซมเมียว ฮันติงตัน (Samuel Huntington) ซึ่งถือเอาการให้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งแก่ประชาชนที่บรรลุนิติภาวะแล้วตั้งแต่วัยละ 50 ขึ้นไปเป็นเกณฑ์กำหนดความเป็นประชาธิปไตยนั้น ท่านเห็นว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยประชาธิปไตยมีมาก่อนศตวรรษที่ 20 เสียอีก โดยท่านกล่าวถึงการเกิดของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในโลกนี้อาจแบ่งได้เป็น 3 ช่วง โดยท่านใช้คำว่า “คลื่น” คลื่นลูกที่ 1 เริ่มตั้งแต่ปีค.ศ. 1828 ถึงปีค.ศ. 1926 คลื่นลูกที่ 2 เริ่มตั้งแต่ปีค.ศ. 1943 ถึงค.ศ. 1962 และคลื่นลูกที่ 3 เริ่มตั้งแต่ปีค.ศ. 1974 เป็นต้นมาถึงปัจจุบัน กล่าวคือระบอบประชาธิปไตยในประเทศต่างๆ มีเกิดมีดับ ในขณะที่ระบอบประชาธิปไตยของบางประเทศอาจอยู่ยงคงกระพัน สถาปนาขึ้นแล้วก็ดำรงอยู่ได้อย่างต่อเนื่อง²

แลร์รี ไดมอนด์ (Larry Diamond) และมาร์ค แพลตต์เนอร์ (Marc F. Plattner) ได้ให้ข้อมูลว่าในขณะที่เขาทั้งสองจัดพิมพ์วารสาร The Journal of Democracy ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1990 คลื่น

* รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

¹ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy* (New Haven: Yale University, 1999), p. 49.

² Ibid., p. 55.

ประชาธิปไตยถูกที่ 3 เพิ่งมาถึงยุโรปตะวันออก สหภาพโซเวียตซึ่งปกครองในระบบเบ็ดเตล็ดการยังดำรงอยู่ ประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตยในแอฟริกา มีเพียงหยิบมือเดียว และในตอนปลายปีค.ศ. 1990 มีประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตยเพียง 76 ประเทศ คือไม่ถึงครึ่งของจำนวนประเทศเอกราชที่มีในโลกนี้ แต่ในเวลา 5 ปีต่อมา คลื่นประชาธิปไตยได้แผ่ครอบคลุมไปทั่วทุกภูมิภาคสำคัญของโลก ยกเว้นตะวันออกกลาง ตามสถิติของสำนักพิมพ์ Freedom House, New York สหรัฐอเมริกา ในตอนปลายปีค.ศ. 1995 มีประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตยถึง 117 ประเทศ คิดเป็นสัดส่วนได้เท่ากับ 3 ใน 5 ของประเทศเอกราชทั้งหมดที่มีในโลก³

นิยามของประชาธิปไตย

“ประชาธิปไตย” พิจารณาตามรูปศัพท์ หมายถึงระบบการปกครองที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ในประเทศจีน ซึ่งนักวิชาการตะวันตกไม่ถือว่ามี การปกครองในระบบประชาธิปไตย ผู้นำพรรคคอมมิวนิสต์มักกล่าวเสมอๆ ในโอกาสประชุมสมัชชาพรรคหรือในโอกาสประชุมสภาประชาชนว่า “ประชาชนคือประเทศ และเป็นเจ้าของประเทศ” คือพยายามบอกว่าประเทศจีนก็มีการปกครองในระบบประชาธิปไตยเหมือนกัน ผู้นำของประเทศจำนวนไม่น้อยที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกผู้นำ ก็กล่าวอ้างว่ามีการปกครองในระบบประชาธิปไตยเช่นกัน โดยบอกว่าการปกครองนั้นทำ “เพื่อประชาชน”

จากความหมายข้างต้น เราอาจกล่าวได้ว่าเป็นการให้ความหมายของประชาธิปไตยในแง่ของระบบกรรมสิทธิ์ในการปกครอง และเป้าหมายของการปกครอง แต่ในทัศนะของลินคอล์น ประชาธิปไตยต้องกินความครอบคลุมถึง “วิธี” ในการปกครองด้วย และนักวิชาการจำนวนไม่น้อยถือว่านี้คือสาระสำคัญของระบบประชาธิปไตย ดังคำกล่าวของอดีตนายกาธิบดีลินคอล์นแห่งสหรัฐอเมริกาที่กล่าวในพิธียกย่องวีรชนผู้พลีชีพในสงครามกลางเมืองของสหรัฐ ณ สุสานแห่งชาติเกตตีสเบิร์ก (the Gettysburg National Cemetery) เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน ค.ศ. 1863 ว่า “ประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน”⁴

³ Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds.), *The Global Divergence of Democracies* (Baltimore: Johns Hopkins, 2000), p. ix.

⁴ Stefan Lorant, *The Life of Abraham Lincoln* (Bangkok: Duang Kramol, 1983), p. 99.

นักวิชาการชาวออสเตรีย โจเซฟ ชุมปีเตอร์ (Joseph Schumpeter) ได้ให้ความหมายของประชาธิปไตยในลักษณะของวิธีการเช่นกันไว้ในหนังสือ Capitalism, Socialism, and Democracy ว่า “คือวิธีจัดระบบที่มีลักษณะเป็นสถาบัน เพื่อให้ได้มาซึ่งการตัดสินใจทางการเมืองที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมืองนั้น ได้อำนาจมาโดยวิธีการต่อสู้แข่งขันเพื่อให้ได้คะแนนเสียงของประชาชน”⁵

นักวิชาการชาวอเมริกัน โรเบิร์ต ดาห์ล ได้ขยายความประชาธิปไตย โดยระบุถึงการปกครองระบอบประชาธิปไตยไว้ในหนังสือ Polyarchy: Participation and Opposition ว่าต้องประกอบด้วยลักษณะดังต่อไปนี้

1. ประชาชนมีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง
2. ประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับเลือกตั้ง
3. ผู้นำทางการเมืองมีสิทธิที่ลงแข่งขันในการเลือกตั้งเพื่อให้ได้การสนับสนุนและคะแนนเสียงจากประชาชน
4. ในการจัดการปกครอง มีการเลือกตั้งที่เสรีและยุติธรรม
5. ประชาชนมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มหรือจัดตั้งเป็นสมาคม
6. ประชาชนมีเสรีภาพที่จะแสดงออก ได้แก่ พูด เขียน อ่าน เผยแพร่ข่าวสารข้อมูล
7. ประชาชนสามารถเข้าถึงข่าวสารข้อมูลแหล่งอื่นนอกเหนือจากของรัฐบาล
8. สถาบันที่มีอำนาจอันชอบธรรมในการกำหนดนโยบายสาธารณะต้องมาจากการออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนหรือวิธีการแสดงประชามติรูปแบบอื่น⁶

จากความหมายข้างต้น เราอาจสรุปว่า ประชาธิปไตยเป็นระบบการปกครองที่ถือประชาชนเป็นศูนย์กลาง คือ ประชาชนเป็นทั้งเจ้าของระบบการปกครอง ผู้กระทำการในระบบการปกครอง และเป้าหมายของระบบการปกครอง หรือประชาธิปไตยเป็นทั้งระบบกรรมสิทธิ์ วิธีการ และเป้าหมายของการปกครอง

การเปรียบเทียบระบบการเมือง

⁵ Chenyang Li, *The Tao Encounters the West* (New York: State University of New York, 1999), p. 165.

⁶ Arend Lijphart, *op.cit.*, pp. 48-49.

ในทางรัฐศาสตร์ วิธีการเปรียบเทียบถือว่าเป็นหัวใจของการศึกษาวิชารัฐศาสตร์ทีเดียว จนกระทั่งตั้งชื่อสาขาที่เป็นแกนกลางของรัฐศาสตร์ว่า “การเมืองเปรียบเทียบ” การเมืองเปรียบเทียบเขาทำกันอย่างไร โดยทั่วไปอาจกล่าวได้ว่าแบ่งเป็น 3 วิธี คือ (1) การศึกษาการเมืองของประเทศอื่นที่ไม่ใช่ประเทศของตัวเอง (2) การศึกษาโดยการเปรียบเทียบประเทศหนึ่งกับอีกประเทศหนึ่งเป็นการเฉพาะ (3) การศึกษาโดยการสร้างกรอบหรือตัวแบบขึ้นมาเป็นการเฉพาะเพื่อใช้ในการศึกษาเปรียบเทียบ⁷

การศึกษาการเมืองของต่างประเทศเป็นรายประเทศ การศึกษาโดยวิธีดังกล่าวอาจกล่าวได้ว่าไม่มีการเปรียบเทียบอย่างแท้จริง เป็นแต่เพียงการรวบรวมข้อมูลรายละเอียดของแต่ละประเทศ เมื่อผู้ศึกษามีรายละเอียดข้อมูลของแต่ละประเทศแล้ว จะทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจของแต่ละประเทศเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ความเป็นมา โครงสร้างสถาบันการเมืองการปกครอง กระบวนการ ระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรมทางการเมือง และปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ที่แวดล้อมประเทศนั้นๆ โดยข้อมูลที่ผู้ศึกษาได้จากการศึกษาในแต่ละประเทศ ผู้ออกแบบการศึกษาในลักษณะวิธีดังกล่าวเข้าใจเอาเองว่า ผู้ศึกษาจะสามารถเปรียบเทียบการเมืองของประเทศต่างได้เอง โดยไม่ต้องแสดงวิธีการศึกษาเปรียบเทียบให้ปรากฏในเนื้อหาที่ศึกษา

การศึกษาเปรียบเทียบวิธีนี้มีข้อดีคือรู้ข้อมูลรายละเอียดของแต่ละประเทศเป็นอย่างดี เหมาะแก่ผู้ปฏิบัติงานที่จะต้องหาความรู้เจาะลึกเป็นรายประเทศ แต่ในแง่ของวิชาการอาจจะมองว่าเป็นวิธีคับแคบไม่นำไปสู่การสร้างทฤษฎี นอกจากนี้ ถ้าเราศึกษาการเมืองของสหรัฐอเมริกาถือเป็นการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบ แต่ถ้าเกิดเราศึกษาวิชาอื่นในสหรัฐอเมริกา ศึกษาดังกล่าวจะกลายเป็นไม่ใช่การเมืองเปรียบเทียบ ซึ่งอาจทำให้เกิดความสับสนในแง่ของการระบุชื่อวิชา เนื้อหาสามารถผันแปรไปตามประเทศของผู้ศึกษา

การศึกษาเปรียบเทียบประเทศหนึ่งกับอีกประเทศหนึ่ง การศึกษาในลักษณะของวิธีดังกล่าวเป็นการศึกษาเปรียบเทียบอย่างแท้จริง โดยพยายามเปรียบเทียบในแง่ของปัจจัยแวดล้อมทางประวัติศาสตร์ สถาบันทางการเมืองการปกครอง กระบวนการ ระบบเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมของประเทศหนึ่งเทียบกับอีกประเทศหนึ่ง

⁷ Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science* (Oxford: Oxford University, 1998), pp. 309-310.

การศึกษาในแนวนี้นักลงเอยด้วยการนำเหตุการณ์หรือสถานการณ์บางประการของประเทศที่เป็นคู่เปรียบเทียบเพื่อหาคำตอบ เพื่อจุดมุ่งหมายในการสร้างทฤษฎี แต่อาจไม่ได้เน้นวัตถุประสงค์ในทางปฏิบัติเพื่อแก้ปัญหาของสังคม

การศึกษาโดยการสร้างกรอบหรือตัวแบบในการศึกษาเปรียบเทียบ การศึกษาในลักษณะดังกล่าวจะเป็นการสร้างกรอบความคิดหรือตัวแบบขึ้นมาก่อน แล้วจึงนำข้อมูลของแต่ละประเทศมาจำแนกแยกแยะเพื่อให้เข้าตามกรอบของการศึกษา

การศึกษาเปรียบเทียบในแนวนี้นักมีข้อดีคือเป็นการเปรียบเทียบในกรอบกว้างๆ เพื่อให้ครอบคลุมระบบการเมืองของประเทศต่างๆ ได้อย่างกว้างขวาง แต่การศึกษาในแนวนี้นักที่เจาะลึกในรายละเอียดของการเมืองในแต่ละประเทศ อาจไม่เหมาะกับการทำความเข้าใจการเมืองของผู้ที่ต้องการทำความเข้าใจการเมืองเฉพาะประเทศใดประเทศหนึ่งในรายละเอียดเพื่อหวังผลในทางปฏิบัติ เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐประจำต่างประเทศ เป็นต้น

รูปแบบการปกครอง

ประเทศที่จัดการปกครองในระบบประชาธิปไตยในปัจจุบันตามสถิติข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีเป็นจำนวนมาก และกระจายอยู่ในหลายภูมิภาคของโลก แต่ถ้าพิจารณาในแง่ของรูปแบบ โดยทั่วไป เราอาจแบ่งได้เป็น 3 รูปแบบหรือระบบ ได้แก่ (1) ระบบรัฐสภา (2) ระบบประธานาธิบดี และ (3) ระบบผสม

ระบบรัฐสภา เป็นระบบโครงสร้างการปกครองที่มีอังกฤษเป็นต้นแบบ ลักษณะสำคัญของระบบรัฐสภาคือ รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารมาจากการตั้งของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา และต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา กล่าวคือรัฐบาลอยู่ในอำนาจได้ขึ้นอยู่กับความไว้วางใจของรัฐสภา ถ้ารัฐสภาไม่ไว้วางใจเมื่อใด เมื่อนั้นรัฐบาลก็ขาดความชอบธรรมที่จะอยู่ในอำนาจต่อไป นั่นก็คือ ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาดระหว่างอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติกับอำนาจฝ่ายบริหาร⁸

⁸ http://en. Wikipedia. Org/wiki/Parliamentary_system

Bernard E. Brown และพวก ได้กล่าวถึงโครงสร้างการปกครองระบบรัฐสภาว่าประกอบด้วย ลักษณะสำคัญ 5 ประการคือ

- (1) ความเป็นประชาธิปไตย การตัดสินใจทางการเมืองกระทำโดยผู้นำที่มาจากการเลือกตั้ง พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเพียงปฏิบัติตามคำแนะนำของผู้นำดังกล่าว
- (2) อำนาจอสูงสุดเป็นของรัฐสภา ตามกฎหมาย รัฐสภาจะทำอะไรก็ได้ และไม่มีกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ศาลที่จะประกาศว่าการกระทำของรัฐสภาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
- (3) การเชื่อมโยงระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร ผู้นำพรรคการเมืองฝ่ายเสียงข้างมากในสภาเป็นฝ่ายบริหาร ในขณะที่เดียวกันก็รักษาตำแหน่งในสภาของตนในฐานะสมาชิกรัฐสภาไว้ด้วย คือไม่มีการแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาดระหว่างอำนาจฝ่ายบริหารกับอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ
- (4) ความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการ แม้ว่าฝ่ายการเมืองจะมีความเชื่อมโยงกัน แต่ฝ่ายตุลาการเป็นอิสระและปลอดจากการแทรกแซงโดยอิทธิพลทางการเมือง ผู้พิพากษาดำรงตำแหน่งตลอดชีพ และได้มีการพัฒนาธรรมเนียมปฏิบัติที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดในการประสิทธิ์ประสาทความยุติธรรม
- (5) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล⁹ โดยปกติจะมีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เป็นกฎหมายที่แก้ไขยาก และเป็นกฎหมายที่กฎหมายอื่นที่มีฐานะหรือศักดิ์ต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งไม่ได้ ถ้าขัดหรือแย้งก็จะมีผลบังคับใช้

ระบบประธานาธิบดี เป็นระบบโครงสร้างการปกครองที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบ มีลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ

- (1) การเข้าสู่ตำแหน่ง รัฐสภาและหัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งสองสถาบัน
- (2) การแบ่งแยกอำนาจ ในการปฏิบัติหน้าที่ มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ต่างฝ่ายต่างปฏิบัติหน้าที่ของตน ไม่ใช้อำนาจก้าวล่วงกัน กล่าวคือ ฝ่ายบริหารยุบสภาไม่ได้ ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารไม่ได้เช่นกัน

⁹ นิยม รัฐอมฤต การเมืองไทยยุคปัจจุบัน (กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2530) หน้า 33.

- (3) ตำแหน่งฝ่ายบริหาร ในระบบรัฐสภา มีการแบ่งแยกตำแหน่งทางฝ่ายบริหารเป็นตำแหน่งประมุขแห่งรัฐกับตำแหน่งประมุขของรัฐบาล แต่ในระบบประธานาธิบดีตำแหน่งประมุขแห่งรัฐและตำแหน่งประมุขของรัฐบาลรวมอยู่ในบุคคลคนเดียวกัน ดังนั้น ในระบบประธานาธิบดี ฝ่ายบริหารจึงมีอำนาจมากกว่าระบบรัฐสภา เป็นระบบ Strong executive
- (4) การตรวจสอบถ่วงดุล ในระบบประธานาธิบดี มีการสร้างกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลกันระหว่างอำนาจฝ่ายต่างๆ เพื่อไม่ให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจของแต่ละฝ่าย กล่าวคือ รัฐสภามีอำนาจในการออกกฎหมาย แต่กฎหมายจะประกาศใช้บังคับได้ต้องลงนามโดยฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ฝ่ายบริหารยังมีอำนาจยับยั้ง และกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาและลงนามโดยฝ่ายบริหารอาจถูกศาลพิพากษาว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ รวมทั้งคำสั่งของฝ่ายบริหารก็อาจถูกพิพากษาคัดค้านว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญได้เช่นกัน สถาบันศาล แม้จะมีอิสระในการตัดสินใจคดีความ แต่การตัดสินใจต้องเป็นไปตามกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา และผู้พิพากษา โดยเฉพาะศาลสูง มีที่มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร ในทางกลับกัน หัวหน้าฝ่ายบริหารหรือผู้พิพากษาอาจถูกถอดถอน โดยมาตรการกึ่งตุลาการกึ่งการเมือง ที่เรียกว่า “impeachment” โดยรัฐสภาได้¹⁰

ระบบผสม เป็นโครงสร้างการปกครองที่มีวิวัฒนาการมากจากระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดี มีฝรั่งเศสเป็นประเทศต้นแบบ กล่าวคือ แต่เดิมมาประเทศฝรั่งเศสก็ใช้โครงสร้างการปกครองระบบรัฐสภา แต่ฝรั่งเศสประสบปัญหากระบวนการเมืองไร้เสถียรภาพอย่างรุนแรง จวบจนกระทั่งปี ค.ศ. 1958 ประเทศฝรั่งเศสจึงได้เกิดการปฏิรูประบบการเมืองเป็นระบบผสม คือไม่เหมือนทั้งของอังกฤษและของสหรัฐอเมริกา แต่เป็นลักษณะเฉพาะของตัวเอง ลักษณะสำคัญของระบบผสม 2 ประการ คือ

- (1) ลักษณะของระบบรัฐสภา คือในการปกครองประเทศยังคงมีทั้งรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติ แต่งตั้งหัวหน้ารัฐบาลและควบคุมการบริหาร และมีนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลบริหารประเทศโดยรับผิดชอบต่อรัฐสภา คืออาจถูกถอดถอนด้วยการลงมติไม่ไว้วางใจได้โดยรัฐสภา
- (2) ลักษณะของระบบประธานาธิบดี คือ การกำหนดบทบาทของประมุขแห่งรัฐให้มีอำนาจบริหารประเทศในบางกิจการ เช่น การทหาร การต่างประเทศ รวมทั้งบทบาทในฐานะผู้ไกล่เกลี่ยประนีประนอมแห่งชาติ (national arbiter) ในฐานะดังกล่าว ประธานาธิบดีมีอำนาจที่ยุบสภาได้โดยไม่ต้องขอให้ฝ่ายบริหารลงนามกำกับ หรือปลดรัฐบาลได้โดยไม่ต้องรอให้

¹⁰ Ibid., pp. 33-34.

รัฐสภาลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล นอกจากนี้ ประธานาธิบดียังมีอำนาจที่จะนำประเด็นปัญหา
ข้อขัดแย้งเสนอต่อประชาชนให้ลงประชามติได้อีกด้วย¹¹

ตัวแบบในระบบรัฐสภา

ในบรรดาประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตย อาจกล่าวได้ว่าสามารถจัดอยู่ในระบบรัฐสภา
เป็นส่วนใหญ่ นอกเหนือจากอังกฤษ ซึ่งเป็นประเทศต้นแบบแล้ว ได้แก่ นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย คาเนา
ดา อินเดีย สิงคโปร์ มาเลเซีย ไทย เบลเยียม สวิตเซอร์แลนด์ เดนมาร์ก นอร์เวย์ เนเธอร์แลนด์ และบรรดา
ประเทศอาณานิคมเก่าของอังกฤษ อย่างไรก็ตาม เพื่อประโยชน์ในการศึกษาเปรียบเทียบระบอบ
ประชาธิปไตยของบรรดาประเทศที่จัดโครงสร้างการปกครองในรูปแบบระบบรัฐสภา เราอาจจำแนกระบบ
รัฐสภาได้เป็น 2 ตัวแบบที่สำคัญ คือ ตัวแบบเสียงข้างมากเกินกว่แบบอังกฤษ (majoritarian model) กับตัว
แบบประสานประโยชน์กันแบบสวิตเซอร์แลนด์และเบลเยียม (consensus model) ซึ่งอ้างว่าสามารถ
สร้างความสมานฉันท์ปรองดองภายในชาติได้ดีกว่าของระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ เพราะตัวแทนประชาชน
ส่วนใหญ่ได้มีโอกาสเข้าร่วมบริหารประเทศ ในขณะที่ระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ อาจเป็นไปได้ว่าพรรคฝ่ายที่
มีเสียงข้างน้อย (แต่มีเสียงมากกว่ากลุ่มอื่นเมื่อพิจารณาแยกเป็นรายพรรค) เป็นฝ่ายผูกขาดอำนาจการ
บริหารประเทศแต่เพียงพรรคเดียว

ตัวแบบเสียงข้างมากเกินกว่ ตัวแบบชนิดนี้มีต้นแบบจำลองมาจากระบอบประชาธิปไตยของ
อังกฤษ มีลักษณะเด่น 10 ประการ ดังนี้¹²

- (1) การรวมอำนาจบริหารไว้ที่พรรคเดียวและการมีเสียงข้างมากแบบหมิ่นเหม่ คือเป็นรัฐบาลพรรค
เดียว และมีเสียงสนับสนุนในสภาไม่มากกว่าฝ่ายค้านเท่าใดนัก
- (2) รัฐบาลครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติ ในตัวแบบดังกล่าว รัฐบาลเป็นฝ่ายเสียงข้างมากในสภา และ
เป็นฝ่ายควบคุมและกำหนดการออกเสียงของสภาในประเด็นเกี่ยวกับเรื่องต่างๆที่เสนอเข้าสู่
การพิจารณาของสภา
- (3) ระบบสองพรรค คือในระบบการเมืองอาจมีพรรคการเมืองหลายพรรค แต่พรรคการเมืองที่มี
ศักยภาพที่จะมีเสียงข้างมากในสภามีเพียงสองพรรค และสองพรรคนี้จะผลัดกันเป็นรัฐบาล

¹¹ Ibid., p. 34.

¹² Arend Lijphart, op.cit., pp. 10-21.

- (4) การเลือกตั้งเป็นระบบจัดสรรที่นั่งในสภาโดยถือเสียงข้างมากแบบธรรมดาและไม่คำนึงถึงสัดส่วนของเสียงที่พรรคแต่ละพรรคได้รับ ระบบการเลือกตั้งดังกล่าวนี้ทำให้พรรคการเมืองที่มีเสียงไม่กระจุกตัวในพื้นที่เสียงเปรียบอย่างรุนแรง ตัวอย่างเช่น ในการเลือกตั้งทั่วไปของอังกฤษ ในปีค.ศ. 1979 พรรคอนุรักษนิยมได้คะแนนเสียงร้อยละ 43.9 ได้ที่นั่งในสภาคิดเป็นสัดส่วนเท่ากับร้อยละ 53.6 พรรคแรงงานได้คะแนนเสียงร้อยละ 36.9 ได้ที่นั่งในสภาคิดเป็นสัดส่วนเท่ากับร้อยละ 42.4 ในขณะที่พรรคเสรีนิยมได้คะแนนเสียงร้อยละ 13.8 ได้ที่นั่งในสภาคิดเป็นสัดส่วนเท่ากับร้อยละ 1.7 และพรรคอื่นๆได้คะแนนเสียงคิดเป็นร้อยละ 5.4 ได้ที่นั่งในสภาคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 2.3 เป็นต้น¹³
- (5) กลุ่มผลประโยชน์มีความหลากหลาย ในระบบการเมืองของอังกฤษ อำนาจการเมืองตกอยู่กับพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล พรรคการเมืองที่ไม่อยู่ในอำนาจจึงตกอยู่ในฐานะพรรคฝ่ายค้านหรือฝ่ายอริ และมุ่งต่อสู้แข่งขันเพื่อเอาชนะ หาโอกาสเข้าเป็นรัฐบาลบ้าง กลุ่มผลประโยชน์ ได้แก่ สหภาพแรงงาน สมาคม สหกรณ์ ชมรม กลุ่มเคลื่อนไหวต่างๆในระบบการเมืองดังกล่าวนี้ก็เช่นเดียวกัน เป็นการต่อสู้ที่เปิดกว้าง อิสระ เสรี ไม่มีการจัดสายการบังคับบัญชาเพื่อควบคุมการดำเนินงานของกลุ่มผลประโยชน์
- (6) การปกครองในระบบรัฐเดี่ยวและรวมอำนาจ คืออำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง แม้จะมีการกระจายอำนาจการทำงานที่สำคัญต่างๆ จากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น แต่หน่วยการปกครองท้องถิ่นล้วนเป็นสิ่งประดิษฐ์ของส่วนกลาง และส่วนกลางสามารถยุบเลิกได้เสนอตามเจตนารมณ์ของส่วนกลาง
- (7) อำนาจนิตินิติบัญญัติรวมศูนย์อยู่ที่สภาเดียว แม้สถาบันนิติบัญญัติของอังกฤษจะมี 2 สภา คือสภาขุนนางกับสภาสามัญ แต่สองสภาดังกล่าวมีอำนาจไม่ตัดเทียมกัน ในปัจจุบันอำนาจนิตินิติบัญญัติทั้งหลายมากระจุกตัวอยู่ที่สามัญ สภาขุนนางมีอำนาจเพียงกลั่นกรองกฎหมาย หรือในกรณีไม่เห็นด้วย สภาขุนนางมีอำนาจเพียงแค่ชะลอการประกาศใช้กฎหมายให้ช้าลงเท่านั้น คือชะลอได้ 2 สมัยการประชุม หรือ 1 ปี หลังจากนั้นสภาสามัญสามารถนำร่างกฎหมายขึ้นมาพิจารณาใหม่
- (8) รัฐธรรมนูญมีความยืดหยุ่น กรณีของประเทศอังกฤษ กฎหมายที่มีฐานะเป็นกติกากการปกครองประเทศมีเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรแต่เพียงบางส่วน และมีธรรมเนียมปฏิบัติ (conventions)

¹³ Richard Hefferman, "Political Parties and the Party System" in Patrick Dunleavy and others (eds.), *Developments in British Politics* (Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003), p. 124.

และกฎหมายจารีต (common law) เป็นส่วนประกอบ รัฐธรรมนูญของอังกฤษจึงมีความยืดหยุ่นสูง อย่างที่เรียกว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีชีวิต แก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ง่าย การแก้ไขรัฐธรรมนูญของอังกฤษทำได้เหมือนแก้ไขกฎหมายธรรมดา¹⁴

- (9) ศาลไม่มีอำนาจทบทวนกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือถือหลักอำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภา อำนาจอธิปไตยอื่นๆอยู่ในฐานะต่ำกว่าอำนาจนิติบัญญัติ ดังนั้น จึงไม่อาจตรวจสอบยับยั้งการใช้อำนาจของรัฐสภาได้ แต่ศาลสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจและการตีความกฎหมายของฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองได้ว่าสอดคล้องกับกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาหรือไม่
- (10) ธนาคารชาติอยู่ใต้การควบคุมของรัฐบาล ในทางทฤษฎี อาจดูเหมือนว่าธนาคารชาติไม่เกี่ยวข้องอะไรกับการเมืองนัก แต่ในทางปฏิบัติ การดำเนินนโยบายของรัฐบาลในสมัยปัจจุบันซึ่งประเด็นทางเศรษฐกิจเป็นประเด็นร้อน และได้รับความสนใจอย่างมากจากประชาชน รัฐบาลจะมีคะแนนนิยมกว้างขวางหรือไม่ก็อยู่กับการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ และในการดำเนินนโยบายดังกล่าว ธนาคารชาติมีบทบาทอย่างมากในความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล เช่น ในเรื่องนโยบายดอกเบี้ยเงินฝากและเงินกู้ นโยบายปล่อยกู้หรือไม่ปล่อยกู้ นโยบายเกี่ยวกับสถาบันการเงินจะให้ไปเป็นแบบผูกขาดหรือเปิดเสรี การควบคุมการทำธุรกรรมของสถาบันการเงิน นโยบายเกี่ยวกับค่าเงินในการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ นโยบายการนำเงินเข้าออกประเทศ เป็นต้น นโยบายเหล่านี้ ธนาคารชาติมีบทบาทอย่างยิ่ง

ตัวแบบประสานประโยชน์กันแบ่ง ตัวแบบชนิดนี้มีต้นแบบจากประเทศสวิตเซอร์แลนด์และประเทศเบลเยียม มีลักษณะเด่นที่เป็นตรงกันข้ามกับตัวแบบเสียงข้างมากเกิน 10 ประการ ดังนี้¹⁵

- (1) การแบ่งปันอำนาจบริหารในคณะรัฐมนตรีผสมหลายพรรค คณะรัฐมนตรีตามตัวแบบดังกล่าวนี้จะมีลักษณะตรงกันข้ามกับคณะรัฐมนตรีของตัวแบบเสียงข้างมากเกิน 10 ประการ คณะรัฐมนตรีจะประกอบด้วยตัวแทนเกือบทุกพรรคที่มีความสำคัญในระบบการเมืองร่วมกันใช้อำนาจบริหารประเทศ ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยสมาชิก 7 คน ในสภาล่างมีพรรคการเมืองสำคัญ 3 พรรค ได้แก่

¹⁴ พุทธิสาดน ชุมพล, มรว. อังกฤษ: ประชาธิปไตยแบบวิวัฒนาการ (เอกสารเย็บเล่ม สถาบันพระปกเกล้า 2546) หน้า 43-44

¹⁵ Ibid., pp. 34-41.

Christian Democrats, Social Democrats และ Radical Democrats แต่ละพรรคมีที่นั่งในสภาล่างประมาณ 1 ใน 4 และพรรค Swiss People's Party มีที่นั่งในสภาล่าง รวบรวม 1 ใน 8 การแบ่งที่นั่งในคณะรัฐมนตรีก็เป็นไปตามสัดส่วนคือ 2 : 2 : 2 : 1 ตามสัดส่วนของจำนวนที่นั่งในสภา เป็นต้น อันเป็นแบบแบ่งปันการใช้อำนาจระหว่างพรรคการเมืองต่างๆ ในสภาล่างอย่างเป็นธรรม ซึ่งต่างจากตัวแบบเสียงข้างมากกินรวบ เป็นการเมืองแบบเป็นอริกัน ฝ่ายแพ้ไม่ได้รับส่วนแบ่งในการใช้อำนาจบริหาร ฝ่ายชนะรับไปทั้งหมดเพียงพรรคเดียว

- (2) ดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ระบบการเมืองตามตัวแบบข้างต้นอำนาจไม่เบ็ดเสร็จหรือครอบงำโดยฝ่ายบริหารหรือฝ่ายสภา ในระบบการเมืองแบบสวิสส์ สมาชิกสภาผู้แทนได้รับเลือกเป็นการเฉพาะตัว อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี ในระหว่างระยะเวลาดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีอำนาจออกเสียงลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร แม้ว่าร่างกฎหมายหรือร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกในคณะรัฐบาลเสนอจะไม่ผ่านสภา ก็ไม่มีความจำเป็นที่สมาชิกผู้นั้นหรือรัฐบาลจะต้องลาออกจากตำแหน่ง ในประเทศเบลเยียม แม้รัฐสภาจะมีอำนาจออกเสียงลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี แต่เนื่องจากรัฐบาลมักจะเป็นรัฐบาลผสมที่มีฐานกว้าง การลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลจึงมักไม่เกิดขึ้น
- (3) ระบบหลายพรรค ทั้งในประเทศสวิตเซอร์แลนด์และประเทศเบลเยียม ระบบพรรคการเมืองเป็นระบบหลายพรรค และไม่มีพรรคการเมืองใดที่มีที่นั่งใกล้ที่จะเป็นเสียงข้างมากแต่เพียงพรรคเดียว
- (4) ระบบเลือกตั้งเป็นระบบสัดส่วน คำอธิบายของสาเหตุที่ทำให้เกิดระบบพรรคการเมืองแบบหลายพรรค ส่วนสำคัญอยู่ที่ระบบเลือกตั้งในสองประเทศนี้เป็นระบบสัดส่วน ในขณะที่ระบบเลือกตั้งในประเทศอังกฤษและประเทศในตัวอย่างเสียงข้างมากกินรวบเป็นแบบเขตเดียวคนเดียว ไม่คำนึงถึงสัดส่วนของคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคได้รับโดยรวม
- (5) กลุ่มผลประโยชน์มีการจัดตั้งเป็นลำดับชั้น (corporatism) ในประเด็นนี้ยังมีความเห็นไม่ค่อยตรงกันนักในหมู่นักวิชาการ เพราะสภาพแรงงานในสองประเทศ คือสวิตเซอร์แลนด์และเบลเยียมมีความเข้มแข็งในการจัดตั้งเป็นลำดับชั้นน้อยกว่าสมาคมทางธุรกิจ อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยอมรับกันว่าสภาพแรงงานในสองประเทศข้างต้นเป็นการจัดตั้งในรูปภาควิรัฐ-สังคมแบบเสรีและเข้าหลัก 3 ประการที่จะถือได้ว่าเป็นการจัดตั้งในรูปภาควิรัฐ-สังคมคือ (1) เป็นการรวมกลุ่มในรูปไตรภาคี (2) มีกลุ่มผลประโยชน์จำนวนค่อนข้างน้อย แต่ว่ามีขนาดใหญ่ (3)

สมาคมในระดับบนมีความโดดเด่น ทั้งหมดนี้เป็นลักษณะที่แตกต่างจากกลุ่มผลประโยชน์ในกลุ่มประเทศตัวแบบเสียงข้างมากกินรวบ ซึ่งเป็นอิสระจากกันและกัน

- (6) การปกครองในรูปสหพันธรัฐและกระจายอำนาจ ประเทศสวิตเซอร์แลนด์จัดการปกครองในรูปสหพันธรัฐ ประกอบด้วย 20 กังตอง และ 6 กึ่งกังตอง อำนาจในการปกครองแบ่งส่วนกันระหว่างรัฐบาลกลางกับกังตอง 20 กังตองมีตัวแทนนั่งในสภาตัวแทนกังตองๆละ 2 คน ส่วนกึ่งกังตองมีตัวแทนหน่วยละ 1 คน สำหรับเบลเยียม แม้จะมีการจัดการปกครองในรูปรัฐเดี่ยวและรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง แต่กำลังเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบการปกครองในรูปสหพันธรัฐและกระจายอำนาจปกครอง โดยในปีค.ศ. 1993 ถือว่าประเทศเบลเยียมได้ปรับเปลี่ยนสู่ระบบการปกครองในรูปสหพันธรัฐแล้ว
- (7) ระบบสภาคู่ที่มีความเข้มแข็ง เหตุผลสำคัญในการจัดให้มีระบบสภาคู่แทนการมีสภาเดี่ยวคือการให้มีตัวแทนของชนกลุ่มน้อยและตัวแทนของมลรัฐขนาดเล็กในสภาตัวแทนมลรัฐหรือสภาสูง การจัดให้ชนกลุ่มน้อยมีตัวแทนในสภาตัวแทนมลรัฐนี้จะมีความหมายก็ต่อเมื่อเข้าเงื่อนไข 2 ประการ คือ (1) สภาตัวแทนมลรัฐที่ว่าจะต้องมาจากกระบวนเลือกตั้งที่ต่างไปจากสภาผู้แทนราษฎร และ (2) สภาตัวแทนมลรัฐจะต้องมีอำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริง เงื่อนไขทั้งสองประการดังกล่าวได้รับการสนองตอบเป็นอย่างดีในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ แต่ในประเทศเบลเยียมการเลือกตั้งใช้ระบบสัดส่วนทั้งสภาล่างและสภาสูง จึงยังไม่มีทำให้ผู้นำนักเป็นพิเศษแก่ชนกลุ่มน้อยที่พูดภาษาฝรั่งเศสและภาษาเยอรมัน และสภาสูงซึ่งเป็นสภาตัวแทนมลรัฐมีอำนาจค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับสภาล่าง
- (8) ระบบรัฐธรรมนูญที่แก้ไขยาก ทั้งสวิตเซอร์แลนด์และเบลเยียมมีรัฐธรรมนูญเป็นรายลักษณะอักษร การแก้ไขรัฐธรรมนูญทำได้ยาก ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ การแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องกระทำโดยอาศัยเสียงข้างมากในการลงประชามติทั้งในระดับทั่วไปและในระดับมลรัฐด้วย ในประเทศเบลเยียม การแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องอาศัยเสียงข้างมาก 2 ใน 3 จากทั้งสองสภา ในขณะที่ประเทศอังกฤษกระทำได้โดยกระบวนแก้ไขกฎหมายธรรมดา
- (9) ศาลมีอำนาจทบทวนกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ประเทศสวิตเซอร์แลนด์เบี่ยงเบนจากหลักเกณฑ์ดังกล่าว คือศาลสหพันธรัฐไม่มีอำนาจทบทวนกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ได้มีความพยายามโดยการเสนอกฎหมายของประชาชนที่จะศาลสูงสหพันธรัฐมีอำนาจทบทวนกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ผลการลงประชามติ ซึ่งกระทำในปีค.ศ. 1939 ปฏิเสธหลักการที่ว่า ในประเทศเบลเยียมศาลก็ไม่มีอำนาจทบทวนกฎหมายที่

ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติเช่นกัน จนกระทั่งปีค.ศ. 1984 ที่มีการจัดตั้งศาลไกล่เกลี่ย ซึ่งแรกเริ่มเดิมทีความรับผิดชอบหลักคือการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจระหว่างส่วนกลาง ท้องถิ่น และรัฐบาลส่วนภูมิภาค ต่อมามีการขยายอำนาจหน้าที่ของศาลดังกล่าวออกไปอย่างกว้างขวางโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปีค.ศ. 1988 ในปัจจุบันต้องถือว่าศาลไกล่เกลี่ยมีอำนาจบททวนกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างแท้จริง

- (10) ธนาการชาติมีอิสระ ธนาการชาติของสวิตเซอร์แลนด์ต้องถือว่าเป็นธนาการที่มีความเข้มแข็งและเป็นอิสระอย่างยิ่งมาเป็นเวลาช้านานพอๆกับธนาการชาติของประเทศเยอรมนีและของสหรัฐอเมริกา ในขณะที่ธนาการชาติของเบลเยียมได้ชื่อว่าเป็นธนาการชาติที่มีความอ่อนแอมากที่สุด แต่อย่างไรก็ดี ความเป็นอิสระของธนาการชาติเบลเยียมได้รับการเสริมสร้างให้เข้มแข็งขึ้นอย่างมากในปีต้นๆของทศวรรษ 1990 ซึ่งเป็นเวลาไล่เลี่ยกับการสถาปนาระบบสหพันธรัฐขึ้นในประเทศเบลเยียม

ปัญหาของระบอบประชาธิปไตย

ปัญหาของระบอบประชาธิปไตยในยุคปัจจุบันคือประเทศทั้งหลาย ไม่ว่าประเทศขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่ ล้วนมีประชากรจำนวนมาก นับเป็นเรือนแสนเรือนล้านทั้งนั้น ประชาชนไม่อาจเข้ามาทำหน้าที่ปกครองประเทศโดยตรงอย่างกรณีของประชาธิปไตยกรีกโบราณ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยยุคใหม่ หรือประชาธิปไตยในระบบรัฐชาติ เป็นระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน มากกว่าเป็นการปกครองโดยประชาชนดังกรณีของนครรัฐกรีกโบราณ หรือตามความหมายของลินคอล์นข้างต้นที่ว่า เป็นการปกครองโดยประชาชน แต่เป็นการปกครองโดยตัวแทนประชาชน วิธีการปกครองดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาว่าตัวแทนประชาชนกระทำการไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของประชาชน คือเกิดกรณีตัวแทนทรยศต่อประชาชน

ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นตัวแทนนี้ แม้แต่รูสโซ (Rousseau) นักปรัชญาชาวฝรั่งเศสสมัยศตวรรษที่ 18 ก็ได้ท้วงติงเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้นานมาแล้ว โดยเห็นว่าอำนาจอธิปไตยใช้แทนกันไม่ได้ รูสโซปฏิเสธวิธีการปกครองโดยตัวแทนแบบอังกฤษ และมีความเห็นว่าคนอังกฤษมีเสรีก็เฉพาะวันเลือกตั้ง เวลานั้นแล้ว พวกเขาคือทาสนั่นเอง¹⁶

¹⁶ M. Judd Harmon, *Political Thought: From Plato to the Present* (New York: McGraw-hill, 1964), p. 309.

โดยที่ระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน ไม่ว่าจะเป็นประชาธิปไตยในระบบโครงสร้างอำนาจแบบใด ประสบปัญหาเหมือนกันโดยทั่วไป ทางแก้ไขที่ทำได้โดยทั่วไปคือการนำเอาวิธีการเปิดช่องให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองปกครองได้ใน 4 ลักษณะ คือ (1) การถอดถอนผู้ปกครอง (2) การเสนอกฎหมาย (3) การลงประชามติในปัญหาสำคัญของสังคม และ (4) การทำประชาพิจารณ์หรือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มาตรการทั้ง 4 ประการนี้ เป็นมาตรการที่บรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ฉบับปฏิรูปการเมือง

ความล้มเหลวของรัฐบาลประชาธิปไตยในการแก้ปัญหาของสังคม ทำให้ประเทศต่างๆพยายามหามาตรการอย่างอื่นในการแก้ไขปัญหา โดยเริ่มด้วยแนวความคิดฝ่ายเสรีนิยม พยายามเพิ่มบทบาทของรัฐในการจัดทำบริการสนองความต้องการของประชาชนให้มากขึ้น แต่ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาของสังคมได้ เพราะเมื่อทำไปแล้ว กลไกรัฐเองก็มีผลประโยชน์ส่วนตัวที่จะต้องรักษา กลายเป็นว่าขยายบทบาทของรัฐเพื่อคนของรัฐเอง

เมื่อแนวความคิดทางซ้ายล้มเหลว จึงเกิดแนวความคิดของฝ่ายขวา ซึ่งเสนอให้ลดขนาดของรัฐให้เล็กลงด้วยการถ่ายโอน หรือขาย กิจกรรมของรัฐให้เอกชนรับไปดำเนินการ ผลก็ไม่เป็นที่ประทับใจเช่นเดียวกัน เพราะบริษัทเอกชนไม่ใช่สภาคณาชาดที่ทำกิจกรรมเพื่อการกุศล ไม่คิดแสวงหากำไร ในที่สุดประชาชนก็ตกในฐานะลำบากเช่นเดียวกัน

ทางแก้แนวทางที่สามคือใช้กลไกของประชาสังคม (civil society) คือการให้ประชาชนรวมตัวกัน ในรูปของสภาหมู่บ้าน ชมรม สมาคม หรือกลุ่มกิจกรรมต่างๆภาคสังคม ร่วมมือกันแก้ปัญหาของชุมชน หรือของสังคม เพื่อทดแทนกลไกของรัฐที่ไม่สามารถทำหน้าที่สนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹⁷

นอกจากมีปัญหาในเรื่องวิธีการปกครองแล้ว ระบอบประชาธิปไตยยังมีปัญหาในเรื่องความตระหนักในความเป็นเจ้าของระบบการปกครองอีกด้วย กล่าวคือ ตามคำนิยามของลินคอล์น ประชาธิปไตยคือการปกครองของประชาชน แต่ปัญหาสำหรับประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายมีว่า ประชาชนส่วนใหญ่รู้หรือ

¹⁷ Archon Fung and Erik Olin Wright, *Deepening Democracy* (London: Verso, 2003), pp. 3-20.

เปล่าว่าสิ่งนี้มีอยู่ ประชาชนตระหนักหรือไม่ว่าสิ่งนั้นเป็นของตน และมีความพยายามที่จะเข้าครอบครองสิ่งนั้นหรือไม่ ถ้าเราตั้งคำถามทำนองนี้ เราจะพบว่าประชาชนโดยทั่วไปไม่ตระหนักในเรื่องดังกล่าว หรือมีก็น้อยมาก อย่างว่าในเรื่องความเป็นเจ้าของในระบบการปกครองเลย แม้แต่ความเป็นเจ้าของในเรื่องเล็กๆน้อยๆ เช่น ปัจจัยในการเลี้ยงชีพยังขาดสน การศึกษาก็มีน้อย ไม่สามารถใช้สติปัญญาและมีมือหาเลี้ยงชีพได้ จะเป็นการยากมากที่จะคาดหวังให้ประชาชนตระหนักในเรื่องกรรมสิทธิ์ในระบบการปกครอง ซึ่งเป็นเรื่องใหญ่เกินกำลังบุคคลโดยทั่วไป ต้องอาศัยความรู้ ทรัพยากร เครื่องมือ และความมุ่งมั่นจึงจะเป็นผลสำเร็จได้บ้าง

ตราบใดที่ประชาชนยังมีระดับการครองชีพที่ต่ำต้อย รายได้ไม่พอกับรายจ่าย มีการศึกษาน้อย สุขภาพอนามัยไม่แข็งแรงสมบูรณ์ ก็เป็นการยากมากที่ประชาชนจะมีความเชื่อมั่นในตัวเอง รวมทั้งมีความเคารพในตัวเอง ดังที่ไรเกอร์ (Riker) ให้นิยามประชาธิปไตยในแง่ของปัจเจกบุคคลว่าคือ “การเคารพตัวเอง” (self-respect) ไม่เพียงเท่านั้น การปกครองในระบบประชาธิปไตยยังต้องการ “การมีทิศทางของตัวเอง” (self-direction) อีกด้วย เพราะประชาธิปไตยต้องอาศัยเจตนาธรรมของประชาชนเป็นสิ่งที่ชี้นำการปกครองประเทศ¹⁸

ในทำนองเดียวกัน ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 4 บัญญัติว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และเสรีของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง สิ่งเหล่านี้จะเป็นไปได้ โดยที่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยอมปฏิบัติตามหลักการข้างต้น ประชาชนทุกชนชั้นจะต้องมีความเท่าเทียมกันพอสมควร ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการศึกษา ไม่เช่นนั้นก็เป็นไปไม่ได้ยาก และถ้าสิ่งเหล่านี้ไม่ได้รับการเคารพหรือปฏิบัติตาม ประชาธิปไตยก็ยากที่จะแบ่งบานเติบโต เพราะการปกครองระบอบประชาธิปไตยตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า “ทุกคนเสมอเท่าเทียมกัน” หนึ่งในคนหนึ่งเสีย

ระดับของความเป็นประชาธิปไตย

โดยที่ระบอบประชาธิปไตยของประเทศต่างๆมีเสถียรภาพไม่เสมอเท่าเทียมกัน ระบอบประชาธิปไตยของบางประเทศมีความเป็นปึกแผ่นมั่นคง ในขณะที่ของบางประเทศอ่อนแอ ไม่มั่นคง และของประเทศถูกทำลายล่มสลายไปในที่สุด สำหรับ Francis Fukuyama ในบทความเรื่อง “The Primacy

¹⁸ William H> Riker, *Democracy in the United States* (London: Macmillan, 1965), pp. 17-18.

of Culture” กล่าวถึงระดับความเป็นปึกแผ่นมั่นคงของระบอบประชาธิปไตยว่าอาจแยกได้เป็น 4 ระดับ ดังนี้ อุดมการณ์ สถาบัน ประชาสังคม และวัฒนธรรม¹⁹

- (1) **อุดมการณ์** เป็นระดับความเชื่อที่เกี่ยวกับความถูกต้องความผิดในเรื่องสถาบันประชาธิปไตยและโครงสร้างระบบตลาดที่เป็นกลไกสนับสนุนระบอบประชาธิปไตย ความเชื่อที่ว่าเป็นเรื่องของค่านิยมหรือบรรทัดฐานความประพฤติของสังคม
- (2) **สถาบัน** เป็นระดับที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ระบบกฎหมาย ระบบพรรคการเมือง โครงสร้างระบบตลาด และอื่นๆ
- (3) **ประชาสังคม** เป็นระดับที่เกี่ยวกับการเกิดขึ้นเองของโครงสร้างทางสังคมที่แยกต่างหากจากกลไกรัฐที่เป็นสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย
- (4) **วัฒนธรรม** เป็นระดับที่เกี่ยวกับปรากฏการณ์ทางสังคม เช่น โครงสร้างของครอบครัว ศาสนา ค่านิยมทางศีลธรรม ความสำนึกในทางชนชาติ ประเพณีทางประวัติศาสตร์

ในมุมมองของฟูกูยาม่า การพัฒนาถึงขั้นเป็นวัฒนธรรมของชาติถือว่าเป็นระดับของการพัฒนาที่ล้ำลึกที่สุด อุดมการณ์ประชาธิปไตยมีศักยภาพที่จะแทรกซึมจนไขเข้าสู่ระบบวัฒนธรรมของชนชาติ และดังนั้นประชาธิปไตยจึงเป็นระบบการปกครองที่มีเรื่องค่านิยมแฝงอยู่ในตัวด้วย

ตัวอย่างของนักวิชาการที่มองประชาธิปไตยว่าเป็นเรื่องค่านิยมได้แก่ Jurgen Domes เขาได้เขียนไว้ในบทความเรื่อง China's Modernization and the Doctrine of Democracy ว่า ประชาธิปไตยมีลักษณะสำคัญประกอบด้วยหลักการ 3 ประการ คือ เสรีภาพ ความเสมอภาค และความหลากหลาย²⁰

- (1) **เสรีภาพ** เป็นหลักประกันและสร้างสิทธิมนุษยชนให้มั่นคงเป็นสถาบันแก่พลเมืองที่อยู่อาศัยในประเทศ และเป็นหลักประกันและสร้างสิทธิพลเมืองให้มั่นคงเป็นสถาบันแก่พลเมืองที่มีวุฒิภาวะที่อยู่อาศัยในประเทศนั้น
- (2) **ความเสมอภาค** มีเป้าหมายที่จะสร้างโอกาสในการดำเนินชีวิตที่เสมอเท่าเทียมกันให้กับพลเมืองทุกคนในประเทศ และพยายามที่จะพัฒนาสภาพความเป็นจริงทางการเมืองและสังคมให้อยู่ในภาวะที่ใกล้เคียงกับเป้าหมายเท่าที่จะเป็นไปได้

¹⁹ Chenyang Li, op.cit., p. 165.

²⁰ Ibid., pp. 165-166.

- (3) **ความหลากหลาย** เป็นหลักประกันการดำรงอยู่และการดำเนินการขององค์กรที่แข่งขันกันในการแสดงออกหรือเรียกร้องนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมที่แตกต่างกันและดำรงอยู่ในประเทศนั้นๆ รวมทั้งการมองว่าความแตกต่างและความหลากหลายในผลประโยชน์ที่แสดงออกและเรียกร้องนั้นเป็นเรื่องที่ชอบธรรม

แนวความคิดเรื่องเสรีภาพและความเสมอภาคนี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นหัวใจของ “ประชาธิปไตยเสรี” เสรีภาพ ในที่นี้บ่งชี้ว่าประชาชนมีสิทธิที่ติดตัวมากับการเกิดที่จะเลือกวิถีทางที่เขาจะถูกปกครอง หรืออีกนัยหนึ่ง รัฐบาลจะมีความชอบธรรมก็ต่อเมื่อประชาชนเลือกที่จะอยู่ภายใต้ระบบดังกล่าว ถ้าปราศจากเสรีภาพ ประชาชนก็ไม่อยู่ในฐานะที่จะเลือก ดังนั้น ถ้าไม่มีเสรีภาพก็จะมีประชาธิปไตย และผู้ที่ถือครองเสรีภาพคือปัจเจกบุคคล และโดยผ่านทางปัจเจกบุคคลเท่านั้นที่เสรีภาพจะได้รับการแสดงออก ดังนั้น สิ่งแรกที่จะต้องทำความเข้าใจคือเสรีภาพในที่นี้ก็คือเสรีภาพของปัจเจกบุคคล

ส่วนหลักการเกี่ยวกับความเสมอภาค เราอาจมองว่าเป็นเงื่อนไขของการใช้เสรีภาพ Alexis de Tocqueville ตั้งข้อสังเกตว่า หลักการเกี่ยวกับความเสมอภาค ซึ่งทำให้มนุษย์เป็นอิสระจากกันและกัน โน้มที่จะทำให้มนุษย์มองอำนาจอย่างอิจฉาดาร้อน แต่ในเวลาเดียวกันก็ทำให้เขาเกิดความคิดและความรักในความเสมอภาคทางการเมือง ประชาธิปไตยบ่งชี้ถึงว่าประชาชนมีความเสมอเท่าเทียมกันในการตัดสินใจในเรื่องที่มีผลกระทบต่อชีวิตของเขา เว้นเสียแต่ว่าเขาจะมีความเสมอเท่าเทียมกัน เสี่ยงของเขาจึงจะมีน้ำหนักเท่ากันกับเสี่ยงของคนอื่น และในกรณีที่มีการเลือกตั้งหรือลงประชามติ ความเสมอภาคหมายถึงว่าหนึ่งคนมีหนึ่งเสียง และไม่มีใครที่มีเสียงมากหรือน้อยกว่าคนอื่น หลักการนี้แสดงว่าปัจเจกบุคคลมีอำนาจอธิปไตยเหนือตัวเขาเอง ถ้าปัจเจกบุคคลไม่เสมอภาคกัน ประชาธิปไตยก็คงจะไร้ความหมาย

ความหลากหลายอาจถูกมองได้ว่าเป็นเงื่อนไขที่ขาดไม่ได้สำหรับระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือถ้าเราจะให้คุณค่าและส่งเสริมหลักการเรื่องเสรีภาพของปัจเจกบุคคลและความเสมอภาคในทางการเมือง เราก็จะต้องเปิดให้มีช่องทางที่จะแสดงออกและทางเลือกต่างได้หลากหลาย ถ้าปราศจากทางเลือกหลากหลายดังกล่าว ประชาธิปไตยก็เกิดขึ้นไม่ได้ ความหลากหลายที่ว่านี้ไม่เพียงหมายถึงจะต้องมีความอดกลั้นในเรื่องความหลากหลายเท่านั้น แต่จะต้องหมายถึงการให้คุณค่าแก่ความหลากหลายนี้ด้วย

จากที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าประชาธิปไตยในความหมายของ Domes ครอบคลุมถึงค่านิยม ซึ่งเป็นความหมายคนละชั่วกับของ Schumpeter ที่เน้นในเรื่องการจัดระเบียบสถาบันที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการตัดสินใจในทางการเมือง พิจารณาในแง่ของ Domes การปกครองระบอบประชาธิปไตยจะมีเสถียรภาพมั่นคง ไม่เพียงขึ้นอยู่กับแนวความคิดและโครงสร้างการปกครองเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับองค์ประกอบด้านสังคมอีกด้วย คือ การรวมตัวของประชาชนในสังคม ซึ่งได้แก่ ประชาสังคม เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมของประชาชน และค่านิยมของคนในสังคมอีกด้วย ดังนั้น การพิจารณาแก้ไขปัญหาการปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงไม่ใช่เป็นเรื่องตื้นๆ เพียงแค่การแก้ไขตัวบทกฎหมายเท่านั้น แต่จะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปถึงเรื่องของเงื่อนไขทางสังคม ในเรื่องของเศรษฐกิจ ชีวิตความเป็นอยู่ การประกอบอาชีพ การศึกษา และค่านิยมอย่างอื่นๆ จึงจะสามารถแก้ไขปัญหาการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างได้ผลที่แท้จริง เพราะประชาธิปไตยไม่เหมือนกับการปกครองในระบบอื่นที่ไม่ต้องอาศัยเจตนารมณ์และบทบาทชี้แนะของประชาชนในการปกครอง

ในกรณีของประเทศไทย การปฏิรูปการเมืองให้เป็นประชาธิปไตยที่กระทำกันมาตลอดยุคหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ถึงปัจจุบัน ก็ยังได้ผลไม่มาก ส่วนหนึ่งอาจสรุปได้ว่า เรายังคงปฏิรูปเฉพาะแนวความคิดและโครงสร้างการปกครอง เฉพาะในกลุ่มคนและโครงสร้างการปกครองระดับบนเท่านั้น ในระดับภูมิภาคในระดับท้องถิ่นก็ยังไม่ทั่วถึง เพิ่งจะมีการปฏิรูปการเมืองในยุคหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 ที่มีการปฏิรูปแนวความคิดและโครงสร้างการปกครองขยายไปสู่ระดับภูมิภาคและท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม กล่าวคือมีการพูดถึงการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้มีการนำเรื่องการกระจายอำนาจบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างเป็นกิจลักษณะในหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปฏิรูปการเมืองทั้งหลายที่ดำเนินอยู่ในประเทศไทย ยังไม่ได้ผลเต็มที่ อาจกล่าวได้ว่ายังไม่ได้ขยายผลลงลึกไปถึงภาคประชาชน ทั้งในแง่โครงสร้างทางสังคม คือการรวมตัวกันเป็นประชาสังคม และในแง่วิถีชีวิตของประชาชนหรือวัฒนธรรม