

## บทที่สาม ระบบการเมือง

คำจำกัดความของ “ระบบการเมือง” (Régimes politiques) นั้นค่อนข้างยุ่งยากและจำเป็นต้องคำนึงถึงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับองค์กรและหน้าที่ของสถาบันทางการเมืองที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับระบบพรรคการเมือง เกี่ยวกับชีวิตทางการเมืองภาคปฏิบัติ ตลอดจนอุดมการณ์ทางการเมืองและวัฒนธรรมทางการเมืองด้วย<sup>(1)</sup>

ความจริงในเรื่องระบบการเมืองนี้ ไม่มีหลักเกณฑ์อย่างเด่นชัดที่จะแบ่งแยกระบบการเมืองออกจากกัน บางครั้งเราแยกระบบการเมืองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์กับแบบสาธารณรัฐ บางครั้งเป็นระบบการเมืองแบบพรรคการเมืองพรรคเดียวกับระบบพรรคการเมืองหลายพรรค ระบบรัฐสภากับระบบประธานาธิบดี ระบบมาร์กซิสต์กับระบบฟาสซิสต์ ระบบเสรีนิยม เป็นต้น

ศาสตราจารย์ Pierre Pactet<sup>(2)</sup>

นักกฎหมายรัฐธรรมนูญชาวฝรั่งเศส ได้แบ่งระบบการเมืองออกเป็น<sup>(3)</sup>

1. ระบบการเมืองแบบพหุนิยมตะวันตก (Les régimes pluralistes occidentaux)
2. ระบบการเมืองแบบสังคมนิยม (Les régimes socialistes)
3. ระบบการเมืองของประเทศในโลกรี่สาม (Les régimes du tiers monde)

### 3.1 ระบบการเมืองแบบพหุนิยมตะวันตก

ในระบบการเมืองแบบนี้ จะมีลักษณะร่วมกันซึ่งระบุไว้อย่างชัดเจน ซึ่งจะได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของระบบการเมืองประเภทนี้ต่อไป

3.1.1 ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและความหลากหลายในระบบการเมืองแบบพหุนิยม  
ระบบการเมืองแบบพหุนิยมนี้ มีลักษณะที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันซึ่ง

(1) Ardant Phillippe, Droit Constitutionnel et Institutions politiques. Fascicule II, Les Cours de droit, Paris, 1980-I 981, p.235.

(2) Pierre Pactet, Institution politique et Droit Constitutionnel, 5<sup>e</sup> édition, Masson, Paris, 198 1, pp. 138- 1 59

(3) คำว่า “ระบบการเมือง” ในบทนี้ให้หมายถึง “Régimes politiques” มิใช่ “Systèmes politiques” แต่คำทั้งสองนี้ นักนิติศาสตร์หลายท่านให้ความเห็นว่ามีความหมายอย่างเดียวกัน รายละเอียดโปรดศึกษา ไพโรจน์ ชัยนาม, อ้างถึงแล้ว, หน้า 4-8

คำนี้ถึงถึงการมีรากฐานจากอุดมการณ์และความเกี่ยวพันกับลักษณะเสรีนิยมทางการเมือง ส่วนที่มีลักษณะหลากหลายในแง่ของรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป เมื่อปรับใช้กับการจัดระเบียบ อำนาจของรัฐ<sup>(1)</sup>

### ก. ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของระบบพหุนิยม

ในลักษณะพื้นฐานและจากชื่อ จะเห็นได้ว่าเป็นระบบการเมืองที่บ่งชี้ถึงความหลากหลายของความคิดเห็นของกลุ่มและของพรรคการเมือง ตลอดจนกระทั่งการแข่งขันอย่างเสรีของพรรคการเมืองเหล่านี้ เพื่อที่จะเข้าครองอำนาจ

ระบบการเมืองแบบพหุนิยมนี้ จะต้องสนองกับเงื่อนไข 4 ประการดังต่อไปนี้

ในแง่ของแนวอุดมการณ์ทางความคิด ระบบการเมืองแบบนี้จะมีที่มา 2 ประการ ในประการแรก ระบบการเมืองแบบนี้จะเป็นแนวความคิดทางระบอบประชาธิปไตย ซึ่งอยู่ในรูปของเสียงข้างมาก ในประการต่อมา ระบบการเมืองแบบนี้จะเป็นผลมาจากปรัชญาของ Lumières<sup>(2)</sup> ตัวอย่างเช่นที่แสดงออกในรูปแบบของประกาศสิทธิมนุษยชน ปี ค.ศ. 1789

ในแง่ของเศรษฐกิจ ระบบการเมืองแบบนี้จะถูกใช้มากในสังคมที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมอุตสาหกรรม ซึ่งจะมีระบบแบบทุนนิยม ซึ่งในปัจจุบันจะพบว่ามี การแทรกแซงของรัฐในภาคเศรษฐกิจอยู่มาก ส่วนในด้านการเมือง ระบบการเมืองแบบนี้จะ ยืนยันถึงความมีอยู่ของเสรีภาพส่วนบุคคล และเสรีภาพของส่วนรวม ซึ่งจะแสดงออกในรูปแบบ พหุนิยม และยอมรับสิทธิของฝ่ายค้าน หรือเปิดโอกาสให้ฝ่ายค้านได้วิพากษ์วิจารณ์ฝ่ายรัฐบาล ตลอดจนการเปิดโอกาสให้ฝ่ายค้านได้มีโอกาสที่จะเข้าไปเป็นรัฐบาลในโอกาสต่อไป -

ในแง่ของสถาบัน ระบบการเมืองนี้จะทำให้มีความเท่าเทียมกันระหว่างอำนาจ กับเสรีภาพ ระหว่างองค์กรทางการเมืองที่ใช้อำนาจกับองค์กรที่ควบคุมการใช้อำนาจ ซึ่งเรา เรียกว่า ระบบ “check and balance” นั้นเอง

### ข. ความหลากหลายของระบบพหุนิยม

ความหลากหลายของระบบพหุนิยมนี้ยึดถือในเรื่องของการถ่วงดุลย์ระหว่าง อำนาจซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างกัน ในความเป็นจริงจะมีหลักการสำคัญอยู่ 2 ประการ ประการ แรก เราจะต้องพบว่ามีความสมดุลย์ระหว่างอำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติ ในรูปแบบ ของการมีส่วนร่วมและในรูปแบบของการให้เกิดการมีมาตรการโต้ตอบซึ่งกันและกัน ระบบ นี้เราเรียกว่า “ระบบรัฐสภา (Régime parlementaire)”

(1) A. Brimo, ในส่วนที่เกี่ยวกับการแบ่งชนิดของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยในสมัยปัจจุบัน, ในหนังสือ Mélanges Couzinet, p.21

(2) เป็นปรัชญาของนักปราชญ์ที่มีชื่อเสียง อาทิ Montesquieu ในศตวรรษที่ 18

พรรคการเมืองมีรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาผู้แทนราษฎร และในสภาผู้  
แทนราษฎรในอีกด้านหนึ่ง. เราจะพบว่ามีความสมดุลย์ระหว่างอำนาจโดยมีลักษณะที่มีการ  
แบ่งแยกอำนาจค่อนข้างเด็ดขาด องค์การนิติบัญญัติและองค์การฝ่ายบริหารต่างก็มีอำนาจพิเศษระบบ  
การเมืองแบบนี้คือ “ระบบประธานาธิบดี (Régime présidentiel)”

นอกจากนี้ยังจะพบว่า ยังมีระบบการเมืองแบบสมัชชา (Régimes d'Assemblée) และระบบผสม (Régimes mixtes) ในระบบการเมืองแบบสมัชชา อำนาจทางการเมืองจะต้อง  
อยู่กับสภาที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งสภานั้นจะมอบอำนาจให้แก่ คณะกรรมการ (comité) ที่ถูก  
เลือกภายในสภานั้น ๆ และจะถูกยกเลิกได้ง่ายเช่นกัน ตัวอย่างเช่น ระบบการเมืองในสมัย  
สาธารณรัฐที่ 4 ของฝรั่งเศส และในระบบเฮลเวติก (Régime helvétique)

สำหรับระบบการเมืองแบบผสม นั้น คือระบบการเมืองแบบผสมระหว่าง  
ระบบรัฐสภา กับระบบประธานาธิบดี อาทิ ระบบการเมืองในสาธารณรัฐที่ 5 ของฝรั่งเศสที่  
ใช้อยู่ในปัจจุบัน

### 3.1.2 ระบบรัฐสภา (Les régimes parlementaires)

ในที่นี้จะกล่าวถึงระบบรัฐสภาทั่ว ๆ ไป เพราะความจริงระบบการเมืองแบบ  
รัฐสภามีหลายชนิดและแตกต่างกันออกไป แล้วแต่ประเทศที่นำระบบนี้ไปใช้ จึงขออนุญาต  
กล่าวถึงต้นกำเนิดของระบบรัฐสภา กลไกทางการเมืองที่สำคัญ รูปแบบที่สำคัญ และวิวัฒนาการ  
ของระบบรัฐสภาในปัจจุบัน

#### ก. ที่มาของการปกครองในระบบรัฐสภา

ระบบการปกครองแบบรัฐสภาเกิดขึ้นจากเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์  
ในช่วงประมาณศตวรรษที่ 18 ในประเทศอังกฤษ ในช่วงต้นของศตวรรษที่ 19 ในประเทศ  
ฝรั่งเศส และในช่วงระยะเวลาใกล้เคียงกันในประเทศอื่น ๆ เงื่อนไขของการเกิดระบบรัฐสภานี้  
มีข้อนำสังเกตสองประการ กล่าวคือ

ประการแรก ระบบรัฐสภาเกิดขึ้นในแต่ละประเทศในช่วงเวลาที่เด่นชัด ขณะที่  
อำนาจของกษัตริย์ยังคงมีอยู่แต่เริ่มเสื่อมลงไป ทั้งนี้เนื่องจากอำนาจของกษัตริย์จะต้องประนี-  
ประนอมกับอำนาจขององค์กรตัวแทนอื่น ๆ ดังนั้น ระบบรัฐสภาจึงเป็นระบบที่อาจกล่าวได้ว่า  
เป็นระบบเสรีนิยม เพราะเป็นระบบที่ได้ล้มเลิกระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์  
แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นระบบของกลุ่มขุนนาง เพราะการใช้สิทธิเลือกตั้งได้ถูกจำกัดไว้แค่  
บุคคลบางประเภทเท่านั้น เราจึงตั้งข้อสังเกตได้ว่าการนำเอาระบบรัฐสภาไปใช้นั้น มักจะเป็น  
ประโยชน์แก่ชนชั้นบางชนชั้นเท่านั้น ซึ่งเป็นชนชั้นที่ได้รับข่าวสารทางการเมืองมาก

**ประการที่สอง** เกี่ยวกับการนำอาระบบรัฐสภามาใช้ แม้ว่าในความเป็นจริง ทฤษฎีที่ว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจจะเข้ามามีบทบาทอย่างมากในการนำระบบรัฐสภามาใช้ เพราะทฤษฎีนี้เปิดโอกาสให้มีความแตกต่างระหว่างองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติในเรื่องที่จำเป็น ข้อสังเกตนี้จะเห็นได้จากตัวอย่างของอังกฤษ ซึ่งเป็นต้นกำเนิดของระบบรัฐสภา แต่อาจจะเห็นได้ไม่ชัดในประเทศที่นำระบบการปกครองแบบรัฐสภาไปใช้

#### **ข. กลไกสำคัญของระบบรัฐสภา**

ในระบบการปกครองแบบรัฐสภาจะต้องมีหลักการในสาระสำคัญ ก็คือ ฝ่ายบริหารต้องพร้อมอยู่เสมอที่จะได้รับความไว้วางใจจากฝ่ายข้างมากในสภา ซึ่งหลักการนี้คือ หลักการขึ้นพื้นฐานของการปกครองในระบบรัฐสภา

##### **(1) การแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างองค์กรของฝ่ายบริหารและวิธีการรับสนองพระบรมราชโองการ**

ในการปกครองรูปแบบรัฐสภา ส่วนหนึ่งจะต้องมีการแบ่งแยกหน้าที่กันระหว่างประมุขของรัฐกับหัวหน้ารัฐบาล หน้าที่ของหัวหน้ารัฐบาลนี้จะต้องมอบหมายให้แก่องค์กรพิเศษและเป็นองค์กรที่สำคัญ<sup>(1)</sup>

ประมุขของรัฐเป็นสัญลักษณ์แสดงถึงความต่อเนื่องของชาติแต่จะมีส่วนร่วมน้อยมาก หรือแทบไม่มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจเลย ยกเว้นการแต่งตั้งหัวหน้ารัฐบาล ซึ่งในภาคปฏิบัติก็ต้องมีการเลือกมาจากฝ่ายข้างมากในสภา<sup>(2)</sup> เราจะพบว่าในทางประวัติศาสตร์ของระบบนี้ ประมุขของรัฐในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ต้องถูกแยกตัวออกไปจากการต่อสู้ทางการเมือง เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อสถาบัน ดังนั้นประมุขของรัฐจะไม่มีบทบาทในทางการเมือง ไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมือง และต้องปฏิบัติหน้าที่ในฐานะประมุขของรัฐจนกระทั่งหมดวาระหรือหมดสมัย สำหรับอำนาจทางการเมืองที่แท้จริงนั้น ประมุขของรัฐบาลจะเป็นผู้ใช้ร่วมกับรัฐมนตรีร่วมคณะ และรับผิดชอบในนโยบายของตนต่อสภา ดังนั้นคณะรัฐมนตรีต้องร่างนโยบายและดำเนินตามนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดไว้

ระบบการปกครองแบบนี้แสดงถึงผลดีของระบบสองประการ กล่าวคือ แยกประมุขของรัฐให้ห่างจากความยุ่งยากทางการเมืองและให้เกิดการประสานกันอย่างใกล้ชิดกับผู้ที่มีอำนาจและผู้ที่ได้รับผิดชอบแท้จริง ซึ่งก็เป็นเหตุผลที่ดี

<sup>(1)</sup>C. Zilemenos, การเกิดและวิวัฒนาการของหน้าที่นายกรัฐมนตรีในระบบรัฐสภา, 1976.

<sup>(2)</sup>มีข้อสังเกตว่า ในกรณีที่รูปแบบการปกครองรัฐสภาแบบคู่ ประมุขของรัฐจะมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจด้วย

สำหรับหัวหน้าของฝ่ายรัฐบาลนั้นจะได้รับมอบอำนาจซึ่งเดิมเป็นของ กษัตริย์ การโยกย้ายอำนาจนี้จะกำหนดโดยวิธีการที่เรียกว่า “การรับสนองพระบรมราชโองการ” (Le contresaign) ในระบบรัฐสภา การกระทำของประมุขของรัฐจะต้องมีหัวหน้าของฝ่ายรัฐบาลเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ และหัวหน้ารัฐบาลจะต้องรับผิดชอบในทางการเมืองต่อสภา แต่เดิมนั้นการรับสนองพระบรมราชโองการนั้นเป็นลักษณะของการยอมรับของฝ่ายรัฐบาลต่อการตัดสินใจของประมุขแห่งรัฐ แต่ปัจจุบันนี้การลงลายมือชื่อของประมุขแห่งรัฐในร่างกฎหมายใด ๆ ก็เท่ากับเป็นการตัดสินใจของฝ่ายรัฐบาลแต่ฝ่ายเดียวเท่านั้น

ข้อที่ควรเพิ่มเติมก็คือ รัฐบาลจะประกอบเป็นองค์กรที่รับผิดชอบร่วมกัน ภายใต้ความรับผิดชอบของหัวหน้ารัฐบาล รัฐมนตรีแต่ละคนจะต้องร่วมกันรับผิดชอบในนโยบายทางการเมืองของรัฐบาล

## (2) ความรับผิดชอบทางการเมืองและการยุบสภา

หลักความรับผิดชอบทางการเมืองถือได้ว่าเป็นหลักการสำคัญของระบบรัฐสภา หลักความรับผิดชอบทางการเมืองนี้เกี่ยวพันกับการยุบสภา ซึ่งเป็นหนทางในการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายข้างมากในสภา ความจริงถ้าความขัดแย้งนี้นำไปสู่ความรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐบาล ก็จะทำให้ความจำเป็นที่ต้องจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ซึ่งจะต้องมีฝ่ายข้างมากของสภาขึ้นมาใหม่อีก ดังนั้นการใช้มาตรการเพื่อให้รัฐบาลรับผิดชอบต่อสภา อาทิ การขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ หรือรัฐบาลใช้มาตรการในการยุบสภา ก็จะเป็นหนทางนำไปสู่ความปรองดองกันระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายข้างมาก โดยไม่เสี่ยงต่อความชะงักงันของสถาบันทางการเมือง<sup>(1)</sup>

ความรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐบาลอาจมีความหมายเป็นสองนัยต่างกัน กล่าวคือ ความรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐบาล ภายใต้การริเริ่มของฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายสมาชิกรัฐสภา ในประการแรก เป็นมาตรการของการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจหรือรัฐบาลแสดงความรับผิดชอบต่อฝ่ายข้างมากในสภา ซึ่งหมายความว่า รัฐบาลต้องได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายข้างมากของเขายู่เสมอ ทั้งในส่วนของนโยบายของรัฐบาลและร่างกฎหมายสำคัญของรัฐบาล

---

(1) P. Avril, อำนาจและความรับผิดชอบ, ใน Mélanges Burdeau, p.9 โดยหลักการแล้ว รัฐบาลจะไม่จำเป็นต้องลาออกหากไม่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาในประเด็นเรื่องที่ไม่สำคัญ นอกจากนี้ในระบบรัฐสภาที่ถูกกำหนด (le régime parlementaire rationalisé) ความรับผิดชอบของรัฐบาลจะถูกกำหนดไว้ชัดในรัฐธรรมนูญว่าเงื่อนไขใดบ้างที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อสภา

ในกรณีที่สอง เป็นมาตรการของฝ่ายสภาที่มีต่อรัฐบาล ซึ่งสมาชิกรัฐสภาสามารถบีบบังคับให้ฝ่ายรัฐบาลลาออกได้ หากว่าสมาชิกรัฐสภาไม่ไว้วางใจในนโยบายของรัฐบาล โดยปกติการริเริ่มจะมาจากสมาชิกฝ่ายค้าน ซึ่งจะยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล โดยหวังว่าสมาชิกของฝ่ายรัฐบาลส่วนหนึ่งจะร่วมด้วย แต่ในขณะเดียวกัน รัฐบาลก็อาจถูกบังคับให้ลาออกได้ ถ้าหากว่ารัฐบาลไม่ได้รับความเห็นชอบในร่างกฎหมายสำคัญ หรือในปัญหาสำคัญ ๆ

ส่วนการยุบสภานั้นก็เป็นมาตรการอีกอย่างหนึ่งที่สอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบทางการเมือง ทั้งนี้เพื่อแก้ความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้ระหว่างรัฐบาลกับฝ่ายข้างมากในสภา เป็นมาตรการที่จะต้องร้องขอต่อประชาชน โดยการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาชุดใหม่ เพื่อแก้ปัญหาที่ขัดแย้ง ซึ่งประชาชนอาจเลือกฝ่ายข้างมากเดิมเข้ามาในสภา หรืออาจเลือกฝ่ายตรงกันข้าม อย่างไรก็ตาม เมื่อเลือกตั้งเสร็จแล้ว ประมุขแห่งรัฐจำเป็นต้องแต่งตั้งหัวหน้ารัฐบาลโดยคำนึงถึงเสียงสนับสนุนข้างมากในสภา

มีข้อสังเกตว่า การประกาศยุบสภาในระบบรัฐสภานี้ จะประกาศโดยประมุขแห่งรัฐเป็นแบบพิธี แต่ความจริงเป็นการตัดสินใจของหัวหน้ารัฐบาล

### (3) ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา

ความร่วมมือระหว่างสองฝ่ายนี้เป็นเจตนารมณ์ของระบบรัฐสภาที่ต้องการให้เกิดการประสานงานกันระหว่างรัฐบาลกับฝ่ายข้างมาก ดังนั้น รัฐมนตรีจึงมาจากการเลือกโดยหมู่สมาชิก และรัฐมนตรีต้องสามารถเข้าร่วมประชุมกับสภาได้ รัฐบาลต้องสามารถริเริ่มในร่างกฎหมายได้ ตลอดจนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางนิติบัญญัติ โดยทั่วไปการประสานงานกันทั้งสองฝ่ายต้องเป็นลักษณะที่มั่นคงถาวร

#### ค. รูปแบบสำคัญของระบบรัฐสภา

รูปแบบสำคัญ ๆ ของระบบรัฐสภามี 3 รูปแบบ กล่าวคือ

(1) ระบบรัฐสภาแบบคู่ (Le régime parlementaire dualiste) กับระบบรัฐสภาแบบเดี่ยว (Le régime parlementaire moniste)

ระบบรัฐสภาแบบคู่ นี้ เป็นรูปแบบที่จะพบว่า มีสถาบันกษัตริย์ที่ยังมีอำนาจอยู่พอสมควร กษัตริย์มิใช่แต่ครองราชย์ แต่ยังมีส่วนบริหารประเทศด้วย รูปแบบนี้มีข้อเสียอยู่ไม่น้อยจนในที่สุดจำเป็นต้องยกเลิกระบบนี้เสีย

ในระบบรัฐสภาแบบคู่นี้ รัฐบาลต้องรับผิดชอบทางการเมืองไม่เฉพาะต่อสภาเท่านั้น แต่ยังคงต้องรับผิดชอบต่อประมุขของรัฐด้วย ดังนั้น จึงเป็นการแน่นอน

ว่าระบบนี้จะสามารถดำเนินไปได้ด้วยดี ก็ต่อเมื่อประมุขของรัฐกับเสียงข้างมากในสภาต้อง อยู่ในพรรคการเมืองเดียวกันหรือกลุ่มการเมืองเดียวกัน เพราะถ้าไม่อยู่ในกลุ่มเดียวกันแล้ว รัฐบาลย่อมจะไร้เสถียรภาพอย่างแน่นอน

ในความเป็นจริง การปลดหัวหน้ารัฐบาลโดยประมุขของรัฐก็ดี การไม่ให้ความไว้วางใจของสภาต่อรัฐบาลก็ดี ยังไม่เพียงพอต่อความปรองดองกันในระหว่างสถาบัน ดังนั้น การยุบสภาจึงเป็นมาตรการเดียวในกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างสถาบันเพื่อขอความเห็นจากผู้เลือกตั้ง ถ้าหากผู้เลือกตั้งยังคงเลือกฝ่ายข้างมากฝ่ายเดิมเข้ามาในสภาอีก ประมุขแห่งรัฐก็ไม่สามารถยุบสภาได้อีก ประมุขของรัฐจำเป็นต้องบริหารประเทศร่วมกับฝ่ายข้างมากในสภา ซึ่งกรณีเช่นนี้ บทบาทของประมุขแห่งรัฐจะลดลงอย่างมาก ถ้าประมุขแห่งรัฐยังไม่ยอมลดบทบาทลง ก็จะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างสถาบันที่ไม่สิ้นสุดได้

ดังนั้น ระบบรัฐสภาแบบคู่จึงถูกวิพากษ์วิจารณ์เพราะมีข้อเสีย กล่าวคือ ประการแรก ระบบนี้จะก่อปัญหาโดยตรงต่อประมุขแห่งรัฐ ประการที่สอง ระบบนี้อาจนำมาสู่การหยุดชะงักของสถาบันได้ ดังนั้น ระบบนี้จึงถูกยกเลิกในเวลาต่อมาในประเทศที่นำระบบนี้ไปใช้<sup>(1)</sup>

หลักเรื่องความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อประมุขแห่งรัฐและต่อสภานั้นยังคง ใช้อยู่ก็แต่ในระบบการเมืองแบบผสม<sup>(2)</sup>

สำหรับระบบสภาแบบเดียวนั้น ได้แก่กรณีที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อ สภาเท่านั้น ไม่ต้องรับผิดชอบต่อประมุขแห่งรัฐ สภาในที่นี้อาจเป็นสภาที่มาจากการเลือกตั้ง ทั่วไปโดยตรง หรืออาจหมายถึงหลายสภาก็ได้<sup>(3)</sup>

## (2) ระบบรัฐสภาแบบสองพรรคกับระบบรัฐสภาแบบหลายพรรค (Le régime parlementaire biparti et les régimes parlementaires multipartis)

มีข้อน่าสังเกตว่าระบบรัฐสภาแบบสองพรรคจะสามารถนำมาปฏิบัติ ได้ดีกว่าระบบรัฐสภาแบบหลายพรรค

ระบบรัฐสภาแบบสองพรรคนี้ เป็นระบบที่ปฏิบัติอยู่ในประเทศอังกฤษ และในบางประเทศแองโกล-ซอกแซน ระบบนี้จะมีลักษณะที่ให้โอกาสแก่พรรคการเมืองพรรค

(1) ประเทศที่นำระบบรัฐสภาแบบคู่ไปใช้ได้แก่ อังกฤษในศตวรรษที่ 18 ซึ่งถูกยกเลิกเมื่อเกิดเหตุการณ์ Victoria ในปี ค.ศ. 1837 ส่วนในฝรั่งเศสก็เคยนำระบบนี้มาใช้ในสมัย Monarchie de Juillet และในประเทศเบลเยียมเมื่อศตวรรษที่ 19

(2) ตัวอย่างก็ได้แก่ กรณีระบบการเมืองในสมัยสาธารณรัฐที่ 5 ของฝรั่งเศส

(3) B. Chantebout, Le régime parlementaire moniste, gouvernement d'assemblée ใน Mélanges Burdeau, p.43.

ใดพรรคหนึ่งในสองพรรคที่จะมีฝ่ายข้างมากเด็ดขาดในสภา

เมื่อพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใดได้ขึ้นสู่อำนาจแล้วก็จะทำหน้าที่เป็นรัฐบาลและจะครองเสียงข้างมากในสภา ซึ่งทำให้พรรคนั้นสามารถดำเนินการบริหารประเทศตามนโยบายที่ใช้หาเสียงไว้อย่างไม่ต้องวิตกกังวลต่อเสถียรภาพของรัฐบาลเท่าไรนัก เพราะมีเสียงข้างมากในสภาอยู่ด้วย

อย่างไรก็ตาม ก็อาจเกิดอุบัติเหตุทางการเมืองได้ หากว่าระบบสองพรรคนั้นไม่ค่อยสมบูรณ์ และมีพรรคการเมืองพรรคที่สามที่เข้าไปมีส่วนร่วมร่วมกับพรรคการเมืองที่ไม่ได้รับเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาด และเป็นพรรคที่คอยฉวยโอกาสที่จะเข้าร่วมเป็นฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้านได้เสมอ (ตัวอย่างที่เกิดขึ้นบ่อย ได้แก่ กรณีของคานาดาและประเทศอังกฤษเมื่อปี ค.ศ. 1974)

สำหรับระบบรัฐสภาแบบหลายพรรคนั้น จะมีความเป็นเอกภาพน้อย ระบบนี้ที่ถูกนำไปใช้ในบางประเทศก็สามารถดำเนินไปได้ด้วยดี อาทิ ในสาธารณรัฐเยอรมัน และในประเทศสวิสเซอร์แลนด์ เพราะประเทศดังกล่าวมักเป็นประเทศที่มีแนวความคิดหลักร่วมกันระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่แข่งขันเข้าสมัครรับเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศที่นำระบบนี้ไปใช้ก็อาจเกิดปัญหาเรื่องเสถียรภาพของรัฐบาลได้ ตัวอย่างเช่น ในสมัยสาธารณรัฐที่ 3 และที่ 4 ของฝรั่งเศส ซึ่งขณะนั้นมีพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามที่พยายามลดอำนาจหรือทำลายฝ่ายข้างมากในสภาอยู่เป็นประจำ

**(9) ระบบรัฐสภาแบบธรรมดา (Le régime parlementaire simple) กับระบบรัฐสภาแบบที่ถูกกำหนดหรือควบคุมไว้ (Les régimes parlementaires rationalisés)**

ด้วยเหตุผลมาจากเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดระบบรัฐสภาแบบนี้เกิดจากเงื่อนไขที่ไม่มีกฎหมายกำหนดขึ้น แต่เกิดจากเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นประเทศที่ไม่มีรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษร ดังนั้น ระบบรัฐสภาจึงเกิดแบบอัตโนมัติในตัวเอง และดำเนินมาจนกระทั่งทุกวันนี้ตามแนวทางแบบง่าย ๆ

แต่เราก็คงทราบว่า ในระบบรัฐสภาแบบหลายพรรคบางครั้งก็ไม่ได้ผลเป็นที่น่าพอใจ ด้วยเหตุนี้เอง แนวความคิดใหม่จึงเกิดขึ้นในบางประเทศที่จะร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมา เพื่อจะแก้ไขปัญหาความไร้เสถียรภาพของฝ่ายรัฐบาล ตลอดจนหาทางแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์การลาออกของรัฐมนตรี โดยกำหนดเงื่อนไขบางประการในรัฐธรรมนูญ

เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ อาทิ การกำหนดบังคับให้สมาชิกสภาต้องคำนึงอย่างรอบคอบก่อนที่จะบังคับให้รัฐบาลลาออก ดังนั้น การที่จะให้รัฐบาลต้อง



รับผิดชอบทางการเมืองจะต้องมีเงื่อนไขที่ยู่ยากพอสมควร เช่น บังคับในเรื่องระยะเวลาที่จะลงมติไม่ไว้วางใจ, บังคับเรื่องคะแนนเสียงข้างมาก, บังคับว่าจะต้องมีการหาผู้ที่จะเป็นทายาทในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีให้ได้เสียก่อน<sup>(1)</sup>

ระบบรัฐสภาแบบที่ถูกกำหนด นี้ จึงได้จัดหาวิธีการที่ค่อนข้างละเอียด ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายสภา และมักจะนำมาซึ่งความสลับซับซ้อน ระบบรัฐสภาแบบที่ถูกกำหนดนี้ ได้เกิดขึ้นมาหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาธารณรัฐเยอรมัน สมัยไวมาร์ ต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่สองก็ถูกนำมาใช้ในประเทศอิตาลี ในประเทศฝรั่งเศส แต่โดยทั่วไปแล้ว ผลที่ได้รับมักจะไม่สมหวังเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะการแก้ไขปัญหาโดยการแก้ที่ทางกฎหมายทางสถาบันการเมืองนั้น ไม่สามารถแก้ปัญหาแท้จริงซึ่งเกิดจากปัญหาทางการเมืองในทางปฏิบัติได้

### ง. วิวัฒนาการของระบบรัฐสภาในปัจจุบัน

วิวัฒนาการของระบบรัฐสภาในปัจจุบันขึ้นอยู่กับบทบาทของพรรคการเมือง ซึ่งจะสามารถเปลี่ยนแปลงความหมายของระบบรัฐสภา นอกจากนี้ วิวัฒนาการของระบบรัฐสภายังขึ้นอยู่กับ การถอยกลับของวิธีการสมัยเก่าอีกด้วย

#### (1) ความหมายใหม่ของระบบรัฐสภา

จากความหมายดั้งเดิมที่ว่า ระบบรัฐสภาเป็นระบบที่ก่อให้เกิดความสมดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารนั้น หากพิจารณาแล้วจะพบว่าความหมายดังกล่าวเริ่มเปลี่ยนไป กลายเป็นระบบการเมืองของพรรคการเมือง (Un régime des partis) ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรของฝ่ายรัฐบาลและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัตินั้น มาจากพรรคการเมืองพรรคเดียวที่ได้รับเสียงข้างมากในสภา หรือมาจากการผสมของพรรคการเมืองที่มีแนวนโยบายคล้ายคลึงกัน ดังนั้น ระบบรัฐสภาจึงกลายเป็น ระบบของการรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งให้ประโยชน์แก่พรรคการเมืองพรรคหนึ่ง หรือพรรคการเมืองผสมมากกว่าจะเป็นระบบของความสมดุลระหว่างอำนาจทั้งสอง<sup>(2)</sup> (อำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติ)

(1) มาตรา 67 แห่งรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเยอรมัน ได้บัญญัติความเกี่ยวพันระหว่างการล้มล้างรัฐบาลกับการจัดหาผู้สืบตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไว้ด้วยกัน

(2) ความหมายใหม่ของระบบรัฐสภานี้ สามารถนำไปใช้ได้กับประเทศส่วนใหญ่ที่นำระบบรัฐสภาไปใช้ ยกเว้นบางประเทศ อาทิ อิตาลี, ฝรั่งเศสในสมัยสาธารณรัฐที่ 3, และที่ 4 เท่านั้น

## (2) การถอยกลับของวิธีการแบบดั้งเดิม

การถอยกลับของวิธีการแบบดั้งเดิมนั้น หมายถึงว่า ในปัจจุบันนี้ ความรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐบาลต่อรัฐสภาไม่ได้เกิดขึ้นในสภา เพราะเมื่อฝ่ายข้างมากในสภากับฝ่ายรัฐบาลมาจากพรรคการเมืองเดียวกันหรือพรรคการเมืองผสม ดังนั้น โอกาสที่สภาจะยื่นญัตติไม่ไว้วางใจต่อรัฐบาลจึงมีน้อยครั้ง และเมื่อฝ่ายค้านยื่นญัตติไม่ไว้วางใจก็ไม่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล เพราะรัฐบาลมีเสียงข้างมากอยู่ในสภา โอกาสที่สภาจะไม่ไว้วางใจรัฐบาลจึงเกิดขึ้นน้อยครั้งมาก

อนึ่ง โอกาสที่จะเกิดวิกฤตการณ์การเมืองมักเกิดขึ้นจากการตัดสินใจในพรรคการเมืองที่กุมเสียงข้างมากในสภามากกว่าจะเกิดขึ้นตามวิถีทางของสภา ดังเช่น วิกฤตการณ์การเมืองในประเทศอิตาลี เป็นต้น

### 3.1.3 ระบบประธานาธิบดี (Le régime présidentiel)

ระบบการปกครองแบบประธานาธิบดีนี้ ถูกนำมาใช้น้อยมากในประเทศตะวันตก แต่กลับมีความสำคัญมากในสหรัฐอเมริกา ดังนั้น เราจึงควรศึกษาถึงที่มาทางประวัติศาสตร์ของระบบประธานาธิบดี, หลักการสำคัญของระบบประธานาธิบดี และวิวัฒนาการของระบบประธานาธิบดี

#### ก. ที่มาทางประวัติศาสตร์ของระบบประธานาธิบดี

ระบบการเมืองแบบนี้เกิดขึ้นเมื่อปลายศตวรรษที่ 18 พร้อมกับรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ. 1787 กล่าวคือ เกิดขึ้นช้ากว่าการเกิดของระบบรัฐสภาในประเทศอังกฤษประมาณมากกว่ากึ่งศตวรรษ แต่เงื่อนไขของการเกิดระบบนี้แตกต่างจากการเกิดของระบบรัฐสภา

ในความเป็นจริง ระบบประธานาธิบดีเป็นผลสะท้อนมาจากปรัชญาทางความคิดของ "Lumières" โดยเฉพาะอย่างยิ่งทฤษฎีว่าด้วยการแบ่งอำนาจซึ่งได้ถูกใช้ในอังกฤษแต่ไม่ค่อยจริงจังและไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของปรัชญาเหล่านี้ แน่หนอระบบประธานาธิบดีนี้ดำเนินไปได้ด้วยดี ส่วนหนึ่งก็มาจากภาคปฏิบัติที่เป็นมาเวลานับสิบ ๆ ปี หลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ อนึ่ง การจัดตั้งระบบประธานาธิบดีนี้ ถ้าเปรียบเทียบกับ การเกิดระบบรัฐสภาแล้วจะพบว่าเกิดขึ้นจากสมัครใจมากกว่าเกิดขึ้นโดยสถานการณ์ทางการเมือง หรือโดยอุบัติเหตุทางการเมือง

ระบบประธานาธิบดีนี้เป็นระบบที่มีลักษณะพิเศษ ซึ่งสะท้อนถึงแนวความคิดเกี่ยวกับปัญหาเรื่องอำนาจ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในสามมาตราแรกของรัฐธรรมนูญสหรัฐ-

อเมริกา ค.ศ. 1787 ซึ่งในแต่ละมาตราจะบัญญัติถึงอำนาจแต่ละฝ่าย ซึ่งบัญญัติตามแนวความคิด  
ปรัชญาของ “Lumières”

### ข. หลักการสำคัญของระบบประธานาธิบดี

ระบบประธานาธิบดีเป็นระบบที่ธรรมดากว่าระบบรัฐสภา แม้ว่าในบางครั้ง  
การปกครองรูปแบบนี้จะค่อนข้างยาก ระบบประธานาธิบดีเป็นระบบที่ก่อให้เกิดความสมดุล  
ระหว่างอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นผลมาจากความเป็นอิสระซึ่งกันและกัน  
และมีความแน่นอนว่า อำนาจทั้งสองฝ่ายจะปฏิบัติหน้าที่ของตนจนครบวาระ

(1) ลักษณะของอำนาจฝ่ายบริหารที่มีอำนาจสูงสุดอยู่ที่บุคคลคนเดียวคือ  
ประธานาธิบดี เรียกว่า “*monocéphalisme*”

ในระบบประธานาธิบดี อำนาจบริหารจะรวมศูนย์อยู่ที่ประธานาธิบดี  
ซึ่งมีอำนาจอย่างมาก ประธานาธิบดีเป็นผู้ที่มีอำนาจเต็มที่ในการบริหารประเทศ ทั้งโดยตรง  
และโดยผ่านทางรัฐมนตรี เราจะไม่พบลักษณะที่มีบุคคลสองคน (*bicéphalism*) ที่มีอำนาจเต็มที่  
ในการบริหารประเทศเหมือนกับที่มีอยู่ในระบบรัฐสภา ตรงกันข้าม ประธานาธิบดีกลับทำหน้าที่  
ทั้งในฐานะประมุขของรัฐและหัวหน้ารัฐบาลซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรีเองแทนที่  
จะมีการเลือกจากภายในสภา อาจกล่าวได้อีกหนึ่งว่า ประธานาธิบดีเป็นผู้ที่มีอำนาจแท้จริง

สำหรับรองประธานาธิบดีนั้น ได้รับเลือกมาในเวลาเดียวกับการเลือก  
ประธานาธิบดี ซึ่งโดยปกติจะถูกเลือกโดยตัวประธานาธิบดีเอง สำหรับบทบาทของรอง-  
ประธานาธิบดีนั้น ส่วนมากขึ้นอยู่กับการมอบหมายจากประธานาธิบดี สำหรับรัฐมนตรีก็จะ  
ไม่มีลักษณะเป็นองค์กรแบบคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีแต่ละคนจะรับผิดชอบในการดำเนินการ  
บริหารตามนโยบายของประธานาธิบดี

ดังนั้น จึงเป็นการแน่นอนว่า ประธานาธิบดีที่มีอำนาจอย่างมากต้องมา  
จากการเลือกตั้งโดยตรงหรือโดยอ้อม เราสามารถสังเกตว่า การเลือกตั้งประธานาธิบดีโดย  
วิธี “คณะผู้เลือกตั้งคณะใหญ่” (*un collège de grands électeurs*) แม้จะเป็นประชาธิปไตย  
น้อยกว่าการเลือกตั้งโดยตรงก็ตาม แต่ก็มีลักษณะที่ให้ผลลัพธ์ไม่แตกต่างกัน เพราะ “คณะผู้  
เลือกตั้ง” เหล่านี้ได้รับอำนาจจากประชาชนในลักษณะที่แน่นอน (*mandat impératif*)

### (2) ความเป็นอิสระต่อกันระหว่างประธานาธิบดีกับสภา

ลักษณะพิเศษของระบบประธานาธิบดี ก็คือองค์กรฝ่ายบริหารซึ่งหมายถึง  
ประธานาธิบดีและรัฐมนตรี มีอำนาจเต็มที่ในการบริหารประเทศ และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

อันได้แก่ สภา ก็มีอำนาจเต็มที่ทางนิติบัญญัติเช่นกัน องค์กรทั้งสองต่างดำรงตำแหน่งอยู่จนครบวาระ

ผลกระทบสองประการที่สำคัญก็คือ ประการแรก องค์กรแต่ละองค์กร จะไม่เข้าไปแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้มอบให้อีกองค์กรหนึ่ง หมายถึงว่า ประธานาธิบดี จะไม่มีส่วนร่วมในการตรากฎหมาย สภาไม่เข้าไปแทรกแซงในหน้าที่บริหาร ประธานาธิบดี ไม่มีอำนาจยุบสภา ขณะเดียวกัน สภาก็ไม่มีสิทธิ์ไม่ไว้วางใจประธานาธิบดี

อย่างไรก็ตาม การแบ่งแยกหน้าที่อย่างเด็ดขาดนี้ก็ไม่ได้ถูกนำมาปฏิบัติอย่างแท้จริง ตัวอย่างเช่น ในสหรัฐอเมริกา ก็ยังมีความร่วมมือขององค์กรทั้งสองอยู่ มิใช่แบ่งแยกอย่างเด็ดขาดเสียทีเดียว

### (3) อุปสรรคและปัญหาของระบบประธานาธิบดี

การแบ่งแยกอำนาจนำมาซึ่งความยุ่งยาก ทั้งด้านสถาบัน ด้านการเมือง กล่าวคือ

**ความยุ่งยากทางด้านสถาบัน** ตัวอย่างเช่น สภามีอำนาจเต็มที่ในทางนิติบัญญัติ ประธานาธิบดีจะถูกปฏิเสธในการริเริ่มการตรากฎหมาย แต่อย่าลืมเช่นกันว่า ประธานาธิบดีได้รับเลือกตั้งขึ้นมากเพื่อบริหารประเทศตามนโยบายที่หาเสียงไว้ และการดำเนินการตามนโยบายได้ก็ต้องโดยการเสนอในรูปแบบของกฎหมาย ดังนั้น ในแง่สถาบันแล้วทำให้เกิดความยุ่งยากมาก

**ความยุ่งยากในแง่การเมือง** ตัวอย่าง ถ้าสมมุติว่าประธานาธิบดีเป็นคนละฝ่ายกับเสียงข้างมากในสภา ความขัดแย้งทางการเมืองย่อมเกิดขึ้น เมื่อแต่ละองค์กรต้องอยู่จนครบวาระ ไม่มีกลไกใดที่จะแก้ความขัดแย้งได้ ดังนั้น องค์กรทั้งสองฝ่ายจึงถูกบังคับให้อยู่ร่วมกันท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมืองซึ่งกันและกัน แต่เนื่องจากลักษณะพิเศษของระบบพรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกา ข้อเสียดังกล่าวจึงไม่ร้ายแรงมากนัก

#### 3.1.4 ระบบการเมืองแบบผสม

ระบบการเมืองแบบผสมเป็นการรวมเอาหลักการที่ยืมจากระบบรัฐสภาและจากระบบประธานาธิบดี ระบบการเมืองแบบนี้จึงมีใช้น้อยในประเทศตะวันตก จะแตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มาของระบบการเมืองนี้

#### ก. ระบบการเมืองแบบผสมและการยืมระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดีมาใช้

ระบบการเมืองแบบผสม จะยืมเอารูปแบบของการที่รัฐบาลที่ต้องรับผิดชอบต่อสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงมาจากระบบรัฐสภา ขณะเดียวกัน ก็ยืมเอาสถาบันของ

ประธานาธิบดีที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงมาจากระบบประธานาธิบดี ประเทศที่ใช้ระบบการเมืองแบบผสม ได้แก่ ประเทศออสเตรเลีย ฟินแลนด์ ไอร์แลนด์ ไอซ์แลนด์ โปรตุเกส และฝรั่งเศสในสมัยสาธารณรัฐที่ 5<sup>(1)</sup>

มีข้อสังเกตว่า ลักษณะของระบบการเมืองแบบผสมนี้เพิ่งถูกนำมาใช้ในช่วงระยะเวลาเพียงไม่กี่ทศวรรษเล็กน้อย สำหรับประเทศฟินแลนด์, ยี่สิบกว่าปีสำหรับฝรั่งเศส, ห้าปีสำหรับโปรตุเกส ประเทศเหล่านี้จะมีรัฐธรรมนูญประเภทหลายลักษณะอักษร จึงมีลักษณะค่อนข้างพิเศษ และแตกต่างกันและกัน

หากศึกษาในรายละเอียด จะพบความแตกต่างกันระหว่างระบบการเมืองเหล่านี้ในแง่ของสถาบัน ถ้าเราศึกษาตัวอักษรจากรัฐธรรมนูญจะพบความคล้ายคลึงกันอยู่มาก ถึงแม้ว่าประธานาธิบดีจะสามารถมีอำนาจมากหรือน้อยแตกต่างกันออกไป<sup>(2)</sup> แต่ถ้าหากเราพิจารณาถึงข้อเท็จจริงทางการเมือง เราจะพบว่าประธานาธิบดีบางคนใช้อำนาจเกินกว่าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และมีลักษณะเด่นเหนือกว่าสถาบันอื่น ๆ<sup>(3)</sup> ในทางตรงกันข้าม ประธานาธิบดีบางคนใช้อำนาจน้อยกว่าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ<sup>(4)</sup>

มีข้อสังเกตว่า ระบบการเมืองแบบผสมนี้จะมีลักษณะที่ไม่เหมือนกัน แม้จะมีลักษณะทางธรรมชาติเหมือนกัน มีข้อที่ควรเพิ่มเติมว่า ประเทศต่าง ๆ เหล่านี้มีความแตกต่างกันมาก ทั้งทางภูมิประเทศ, ทางประชาชนและทางประวัติศาสตร์, และฐานะทางเศรษฐกิจ แม้ว่าลักษณะที่คล้ายคลึงสามารถจะระบุออกมาได้ แต่ก็เป็นการใช้ประโยชน์ที่จะหาความเป็นเอกภาพ ซึ่งก็เป็นแต่สิ่งที่ประดิษฐ์ขึ้นเท่านั้น

#### ข. การดำเนินการของระบบการเมืองแบบผสมและปัญหาในเรื่องความผสมกลมกลืน

การดำเนินการของระบบการเมืองแบบนี้โดยทั่วไปได้ผลเป็นที่น่าพอใจ แต่มีมูลเหตุจูงใจที่แตกต่างกันออกไป ในบางประเทศความแตกต่างกันนี้บางครั้งก็สามารถ

---

(1) เราสามารถเพิ่มเติมได้ว่า ในอดีต ระบบการเมืองแบบผสมถูกนำมาใช้ในเยอรมันนีสมัยไวมาร์ ระบบการเมืองผสมที่แตกต่างกันนี้สามารถศึกษาได้จากหนังสือของ Duverger, *Echéc au roi*, 1978, หนังสือของ J. Petot, *La notion de régime mixte* ใน *Mélanges Eisenmann*, p.99 ในส่วนที่เกี่ยวกับฟินแลนด์ ศึกษาได้จาก F. Thibault, *La Finlande*, 1978.

(2) ในฟินแลนด์และโปรตุเกสเช่นเดียวกับฝรั่งเศส, ประธานาธิบดีจะมีอำนาจมากพอสมควรส่วนในไอร์แลนด์ อำนาจประธานาธิบดีจะมีความสำคัญไม่มากนัก

(3) ได้แก่ กรณีของสาธารณรัฐสมัยที่ 5 ของฝรั่งเศส

(4) ได้แก่ กรณีของประเทศออสเตรเลียและประเทศฟินแลนด์

หลบหนีไปได้ เพราะประธานาธิบดีไม่ได้ทำหน้าที่เป็นตัวจักรสำคัญเท่าที่ควรจะเป็น ตัวอย่างเช่น กรณีของประเทศออสเตรเลีย ไอร์แลนด์ ไอร์แลนด์ แม้ว่าประธานาธิบดีจะได้รับการเลือกตั้งโดยตรงก็ตาม แต่ก็ใช้อำนาจน้อยกว่าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ สำหรับในฟินแลนด์นั้น การดำเนินการของระบบการเมืองก็ดูผสมกลมกลืนไปได้ ซึ่งเป็นเครื่องบ่งชี้ลักษณะการปกครองแบบสแกนดิเนเวียในที่สุด ฝรั่งเศสเองซึ่งประธานาธิบดีใช้อำนาจอย่างเต็มที่และบางครั้งก็เกินขอบเขต แต่ระบบการเมืองก็ดำเนินไปได้ ตั้งแต่ ค.ศ. 1958 และแม้หลัง ค.ศ. 1981 ประธานาธิบดีก็มีเสียงข้างมากในสภา จนถึงปี ค.ศ. 1986

อย่างไรก็ตามระบบการเมืองแบบผสมนี้ ก็มีความเปราะบางอยู่เพราะในความเป็นจริงแล้ว ระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดีต่างก็ดำเนินไปในลักษณะที่มีเหตุมีผลอยู่ในตัวระบบของมัน ตลอดจนมีหนทางแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ตรงกันข้ามในระบบการเมืองแบบผสม ซึ่งมีการจัดตั้งรัฐบาลแบบระบบรัฐสภา และมีประธานาธิบดีตามรูปแบบการปกครองแบบประธานาธิบดี สามารถก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งได้ อันจะนำมาสู่ปัญหาการหยุดชะงักของสถาบันการเมืองต่อไปได้ (le blocage des institutions)

#### ค. ระบบการเมืองแบบมาจินาล (ระบบการเมืองแบบสวิส)

เป็นระบบการเมืองซึ่งประกอบด้วยสภาแห่งสหพันธรัฐ ประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาที่ปรึกษาแห่งชาติ (le Conseil national) เลือกตั้งโดยตรงและสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (le Conseil des Etats) ซึ่งเป็นที่รวมของผู้แทนของตำบล (Canton) ต่าง ๆ มีที่ปรึกษาสหพันธรัฐ (le Conseil Fédéral) ซึ่งเป็นรัฐบาลของสหพันธรัฐ มีที่ปรึกษา 7 คน หนึ่งในบรรดา 7 คนนี้ จะได้รับเลือกจากสภาแห่งสหพันธรัฐให้เป็นประธานแห่งสมาพันธ์รัฐ (Président de la Confédération) ซึ่งมีวาระ 1 ปี (จะไม่มีการได้รับเลือกอีกวาระหนึ่งในทันที) ที่ปรึกษาสหพันธรัฐนี้จะประกอบด้วยผู้แทนของพรรคสำคัญ ๆ ซึ่งมีแนวความคิดที่ค่อนข้างแตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ตามก็ไม่มีพรรคฝ่ายค้านในระบบการเมืองนี้

ในทางประเพณีจะมีการแต่งตั้งที่ปรึกษาแห่งสหพันธรัฐ (อีกนัยหนึ่งคล้ายตำแหน่งรัฐมนตรี) ตามสัดส่วนของสภาแห่งชาติ ซึ่งได้ถือปฏิบัติกันมาหลังการเลือกตั้งเมื่อ 21 ตุลาคม ค.ศ. 1979 ซึ่งผลการเลือกตั้งปรากฏว่า ในจำนวนสมาชิกสภา 200 คน ที่ได้รับเลือกตั้งในสภาที่ปรึกษาแห่งชาติ พรรคสังคมนิยมได้รับเลือก 51 ที่นั่ง พรรคราдикаล (le Parti radical) ได้รับเลือก 51 ที่นั่ง พรรคเดโมแครต-คริสเตียน ได้รับเลือก 44 ที่นั่ง พรรคยูเนียน เดโมแครต-ติกดูของทร์ (l'Union démocratique du Centre หรือ (UDC)) ได้รับเลือก 23 ที่นั่ง, ส่วนที่เหลือ

31 ที่นั่ง กระจัดกระจายไปยังอีก 9 พรรค รัฐบาลผสมซึ่งประกอบด้วย พรรคสังคมนิยม พรรค ราดิคัล จึงเป็นสิ่งที่ถูกคาดการณ์ไว้ ดังนั้น ในสภาที่ปรึกษาสหพันธรัฐ (Le Conseil Fédéral) หลังจากการเลือกตั้งจึงมีผู้แทนพรรคสังคมนิยม 2 คน ผู้แทนพรรคราดิคัล 2 คน ผู้แทนพรรค เดโมแครตคริสเตียน 2 คน และผู้แทนพรรค UDC อีก 1 คน

สภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธรัฐ เป็นองค์กรที่รับผิดชอบร่วมกันในการตัดสินใจ แต่ไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภา ซึ่งสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธรัฐ (อีกนัยหนึ่งรัฐบาล) ไม่สามารถ ยุบสภาได้

สภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธรัฐ (Le Conseil Fédéral) สามารถริเริ่มในกระบวนการนิติบัญญัติ และมีสิทธิเข้าร่วมประชุมในสภา

ระบบการเมืองของสวิส บางครั้งก็ถูกเสนอเป็นรูปแบบการปกครองแบบ ระบบสมัชชา (régime d'assemblée) แต่ความจริงแล้วไม่ถูกต้อง เพราะสภาที่ปรึกษาแห่ง สหพันธรัฐ (อีกนัยหนึ่งรัฐบาล) ซึ่งสมาชิกจะปฏิบัติหน้าที่ในวาระประมาณ 8 ถึง 10 ปี จะมี อำนาจเต็มต่อสภา ซึ่งทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ควบคุมการทำงานมากกว่าเป็นองค์กรที่จะบังคับ อีกประการหนึ่ง รัฐบาลหรือสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธรัฐนี้ก็ประกอบด้วยสมาชิกของพรรค การเมืองเดียวกับสภา

กล่าวโดยสรุป ระบบการเมืองแบบสวิสจะถูกพิจารณาเป็นระบบของการ แบ่งแยกอำนาจตามลักษณะสถาบัน ซึ่งโดยเจตนาแล้วมีลักษณะของความประนีประนอม และมีการร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ สิ่งเหล่านี้ คือลักษณะพิเศษเฉพาะ ซึ่งนำไปสู่ความสำเร็จของระบบการเมืองแบบสวิส

## 3.2 ระบบการเมืองแบบสังคมนิยมมาร์กซิสต์

ระบบการเมืองแบบสังคมนิยมมาร์กซิสต์ มีลักษณะแตกต่างไปจากระบบการเมือง แบบพหุนิยมตะวันตก ทั้งในด้านอุดมการณ์ ด้านเศรษฐกิจ ด้านการเมือง และในด้านสถาบัน ทหารการเมือง

ก่อนจะศึกษาในรายละเอียด ควรทราบถึงลักษณะพิเศษของระบบการเมืองแบบนี้ เสียก่อน

### 3.2.1 ความเป็นเอกภาพและความหลากหลายของระบบสังคมนิยม

โดยส่วนร่วมแล้ว เอกภาพของระบบการเมืองแบบนี้มีมากกว่าความหลากหลาย ของระบบ แต่ความหลากหลายของระบบก็มีใช่เป็นเรื่องที่จะละเลยไปเสียทีเดียว

### ก. ความเป็นเอกภาพของระบบสังคมนิยม

ระบบการเมืองแบบนี้โดยหลักการแล้วเป็นการประยุกต์ใช้ตามลัทธิมาร์กซิสต์และเลนินนิสต์ แต่ที่มาของระบบการเมืองแบบนี้ จะสามารถเห็นได้ชัดหากพิจารณาใน 4 ด้าน กล่าวคือ

**ในด้านอุดมการณ์** ระบบการเมืองแบบนี้จะผูกพันกับแนวความคิดที่เป็นเอกภาพและเป็นพิเศษ ซึ่งแน่นอนที่สุดจะต้องมีการปรับตัวและการแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสมกับเวลา และให้เหมาะสมในแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตาม ลักษณะแบบทางการของแนวความคิดก็ยังยึดถือในแต่ละประเทศที่ปกครองระบบการเมืองแบบนี้

**ในด้านเศรษฐกิจ** ระบบการเมืองแบบนี้ถูกยึดถือปฏิบัติในสังคมที่แตกต่างกัน บางประเทศก็พัฒนาแล้ว แต่โดยส่วนมากเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา แน่แน่นอนที่สุดหลักการสำคัญก็คือ ระบบสังคมนิยมทางเศรษฐกิจ โดยการจำกัดลัทธิทุนนิยม และการกำจัดระบบการแบ่งส่นปันส่วนผลผลิตของเอกชน

**ในด้านการเมือง** ระบบการเมืองแบบนี้ โดยหลักจะมีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว และไม่มีลักษณะแบบเสรีนิยม แต่ค่อนข้างเผด็จการ

**ในด้านสถาบันทางการเมือง** ระบบการเมืองแบบนี้จะปฏิเสธหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างสิ้นเชิง ระบบนี้จะจัดตั้งระบบการมอบอำนาจระหว่างองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายปกครองประเทศ มีการรวมศูนย์อำนาจจากส่วนล่างจนถึงส่วนบนสุด ซึ่งพรรคจะมีอำนาจควบคุมโดยตลอด

### ข. ความหลากหลายของระบบการเมืองแบบสังคมนิยม

ความหลากหลายของระบบการเมืองแบบสังคมนิยมนี้ไม่มากเหมือนกับระบบการเมืองแบบพหุนิยมตะวันตก

ความหลากหลายของการปกครองในระบบการเมืองแบบนี้ เกิดจากความแตกต่างระหว่างแนวความคิดในหลักการ ตัวอย่างเช่น การแปลลัทธิดังกล่าวตามแบบจีนทั้งก่อนและหลังการถึงแก่กรรมของเหมาเซตุง ในปี ค.ศ. 1976 แนวความคิดแบบรัสเซียกับจีนในเรื่องลัทธิมาร์กซิสต์เลนินนิสต์แตกต่างกันอย่างค่อนข้างเด่นชัด ทฤษฎีว่าด้วยรัฐและว่าด้วยพรรคของประชาชนทั้งหมดของรัสเซียได้รับการปฏิเสธอย่างสิ้นเชิงจากจีน อีกด้านหนึ่งทฤษฎีของจีนว่าด้วยการปฏิวัติแบบถาวร (ซึ่งถูกยกเลิกเมื่อปี ค.ศ. 1978) ก็ห่างไกลกับจุดยืนของรัสเซีย

นอกจากนี้แนวความคิดแบบโซเวียตในเรื่องสังคมนิยมกับแนวความคิดแบบยูโกสลาเวีย ในเรื่องการจัดการด้วยตนเอง (autogestion) ก็มีแนวความคิดที่ต่างกัน



ความหลากหลายของระบบสังคมนิยมนี้มาจากองค์ประกอบอื่น ๆ อีก อาทิ ในด้านฐานะทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศที่ต่างกัน (เราไม่สามารถเปรียบเทียบระบบสังคมนิยมของยุโรปกับระบบสังคมนิยมในประเทศแถบเอเชีย หรือแถบแอฟริกา)

นอกจากนี้ ยังมีความแตกต่างในแง่ลักษณะของการนำระบบสังคมนิยมไปใช้ในแต่ละประเทศ (มีความแตกต่างอย่างมากระหว่างโซเวียตรัสเซีย ซึ่งระบบการเมืองถูกใช้เมื่อมีการปฏิวัติใหญ่ทางชนชั้น กับระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยของประชาชนในยุโรปกลาง ซึ่งถูกนำไปใช้หลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง) นอกจากนี้ ยังมีความแตกต่างในแง่ระยะเวลาของการประยุกต์ใช้ระบบการเมืองนี้อีกด้วย

### 3.2.2 ลักษณะพิเศษของระบบสังคมนิยม

ลักษณะพิเศษของระบบสังคมนิยม มีดังต่อไปนี้

#### ก. การมีความเชื่อมั่นทางแนวความคิด

แนวความคิดแบบมาร์กซิสต์ เลนินนิสต์ เป็นกุญแจสำคัญที่จะเข้าสู่ระบบการเมืองแบบนี้

##### (1) ลักษณะพิเศษของแนวความคิด

ลัทธิมาร์กซิสต์เลนินนิสต์ เป็นปรัชญาทางด้านวัตถุนิยมทางประวัติศาสตร์และทางสังคม ซึ่งยืนยันในรูปของการมีกฎหมายในเชิงวัตถุวิสัย (objective) กฎหมายเหล่านี้จะเกี่ยวพันกับภาวะปฏิบัติต่อระบบทุนนิยม และเกี่ยวพันลักษณะที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ต่อการเกิดการปฏิวัติ และการผ่านจากสังคมนิยมไปสู่คอมมิวนิสต์

##### (2) การก่อสร้างระบบสังคมนิยม

ประกอบด้วยหลายส่วนของเผด็จการทางชนชั้น และการสิ้นสุดของภาวะปฏิบัติทางสังคม เพื่อสร้างสังคมนิยม (ซึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถและขึ้นอยู่กับการทำงาน) และการก่อสร้างสังคมคอมมิวนิสต์ (ซึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถและขึ้นอยู่กับความต้องการ) จากคำนิยามที่ให้โดยโซเวียตรัสเซีย ระบบคอมมิวนิสต์เป็นระบบสังคมที่ไม่มีชนชั้น ซึ่งทรัพยากรหรือผลผลิตจะตกอยู่กับทุกคนและจะมีความเสมอภาคทางสังคมทั่วไปในสมาชิกของสังคม นอกจากนี้ระบบคอมมิวนิสต์จะนำไปสู่ความทรุดโทรมของชาติ กลไกทั้งหมดจะไร้ประโยชน์เนื่องจากการหมดสิ้นของชนชั้นและจะถูกแทนที่โดยระบบการผลิตด้วยตนเองของสังคมกรรมกรเสรี เราจะสังเกตได้ว่าคำนิยามนี้ถูกต้องอยู่บนสมมุติฐานที่ว่า จะต้องไม่มีการข่มขู่จากภายนอกและระบบเศรษฐกิจที่ถูกทอดทิ้ง และการเกิดของคนรุ่นใหม่ที่มีฐานะเป็นคนในสังคมคอมมิวนิสต์ (สำหรับการจัดการด้วยตนเอง)

ในทุกวิถีทาง ระบบที่เรียกร่องแบบมาร์กซิสต์ก็เป็นเพียงอยู่ในขั้นตอนของสังคมนิยม และในบางประเทศก็อยู่ในขั้นเผด็จการทางชนชั้นกรรมาชีพ (จีน, อัลบาเนีย)

#### **ข. การเป็นเลิศทางเศรษฐกิจและความเป็นรองทางกฎหมาย**

ความจริงหลักสองประการนี้มีการเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิด

##### **(1) การสิ้นสุดของระบบทุนนิยมและความเป็นสังคมนิยมทางเศรษฐกิจ**

สำหรับมาร์กซิสต์จะต้องมีการทำลายความแตกต่างทางสังคมและทำให้สังคมไม่มีชนชั้น ซึ่งก็โดยการยกเลิกระบบทุนนิยม ซึ่งเป็นบ่อเกิดของความแตกต่างเหล่านี้ ระบบสังคมนิยมเน้นทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยการแบ่งปันผลผลิตต่อส่วนรวม แต่วิธีการแตกต่างกัน เช่น อาจมีวิธีการแบบก่อนการที่จัดการด้วยตนเองแบบยูโกสลาเวีย หรือกิจการลักษณะสหกรณ์ หรือเป็นกิจการของรัฐแบบโซเวียต ความเป็นสังคมนิยมนี้จะสอดคล้องกับแผนการที่อนุญาตให้อำนาจรัฐเข้าไปมีส่วนในการเลือกทางเศรษฐกิจ และเพื่อเตรียมรากฐานทางวัตถุและทางเทคนิคของคอมมิวนิสต์ ระบบนี้ก็จะต้องรับผิดชอบต่อการจัดทำโปรแกรม, การผลิตผล, การแบ่งปันส่วน ซึ่งจะเห็นได้ว่าแตกต่างอย่างเด่นชัดกับระบบพหุนิยม

มีข้อควรเน้นก็คือ ความเป็นสังคมนิยมนี้ไม่ใช่เป็นแบบทั้งหมด บางครั้งจะมีระบบสังคมนิยมในด้านเกษตรกรรม (โดยเฉพาะในประเทศประชาธิปไตยประชาชนอย่างโปแลนด์) ข้อควรสังเกตอีกประการก็คือ ในระบบสังคมนิยมโดยทั่วไปยอมรับความเป็นเจ้าของส่วนตัวของประชาชน ซึ่งอาจได้รับมาจากมรดก แต่ต้องมีเงื่อนไขจำกัดว่ามีบ้านพักอาศัยได้หนึ่งหลัง มีเครื่องบริโภคสำหรับบ้าน (ตัวอย่างเช่น มาตรา 13 แห่งรัฐธรรมนูญโซเวียต ค.ศ. 1977)

##### **(2) ความเป็นรองทางกฎหมาย**

กฎหมายเป็นเพียงส่วนประกอบลำดับรองหากเทียบกับทางเศรษฐกิจ โครงสร้างเบื้องต้นทางสถาบันจะสอดคล้องกับโครงสร้างเบื้องต้นทางเทคนิคและทางเศรษฐกิจในยุคนั้น ๆ ระบบทางกฎหมายมีลักษณะเป็นเพียงแบบพิธีเท่านั้น

#### **ค. พรรคคอมมิวนิสต์และการรวมศูนย์ประชาธิปไตย**

พรรคคอมมิวนิสต์เป็นผู้ที่มีอำนาจแท้จริงเท่านั้น

##### **(1) พรรคเดียว**

ฐานะของพรรคคอมมิวนิสต์นี้เป็นส่วนหนึ่งในหลักแนวความคิด แม้ว่าภาวะปฏิบัติทางสังคมจะไม่หายไป พรรคคอมมิวนิสต์จะเป็นผู้คุ้มครองชนชั้นกรรมาชีพ และเป็นผู้มีอำนาจที่จะปฏิบัติการในลักษณะเผด็จการชนชั้นกรรมาชีพ พรรคประกอบด้วย ผู้นำ

ของกรรมกร พรรคจะเป็นผู้ตัดสินใจในปัญหาสำคัญและจะเป็นผู้กำหนดนโยบายแห่งชาติ

## (2) การรวมศูนย์ประชาธิปไตย

เป็นหลักการสำคัญ ซึ่งใช้ทั้งกับพรรคและกับรัฐ ซึ่งมีความหมายดังนี้

- องค์กรผู้นำตั้งแต่ชั้นล่างถึงชั้นบนต้องมาจากการเลือกตั้ง
- องค์กรผู้นำทุกองค์กรต้องคำนึงถึงกิจกรรมขององค์กรที่จะต้องเคารพต่อองค์กรนั้น ๆ และองค์กรที่สูงกว่า
- ทันทีที่มีการลงมติ ฝ่ายข้างน้อยต้องยอมรับฝ่ายข้างมาก และจะมีการรักษาวินัยอย่างเคร่งครัด
- คำตัดสินขององค์กรที่สูงกว่าจะบังคับใช้กับองค์กรที่ต่ำกว่าเสมอ

อีกนัยหนึ่ง การถกเถียงหรือปรึกษาหารือสามารถมีได้ก่อนการลงมติ แต่ทันทีที่มีการตัดสินใจลงมติไปแล้ว ทุกคนต้องยอมรับในลักษณะแบบเอกฉันท์ (*l'unanimité*)

## ง. สถาบันและลักษณะการรวมอำนาจ

ระบบสังคมจะประกอบด้วยสถาบันที่มีลักษณะพิเศษ และมีลักษณะแบบรวมอำนาจ

### (1) การจัดตั้งองค์กร

ทุกสถาบันจะต้องยึดถือหลักการเดียวกันกับพรรค กล่าวคือ การรวมศูนย์ประชาธิปไตย และการขึ้นาร่วมกัน แต่ในสถาบันจะมีความแตกต่างกันเช่น (ตัวอย่างโซเวียตซูเปรม (Soviet suprême) และเปรซีเดียม (Presidium) ของโซเวียต) และองค์กรทางปกครองของรัฐ (คณะรัฐมนตรี)

ความแตกต่างนี้จะแทนที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารซึ่งไม่มีความหมายเลยในระบบมาร์กซิสต์—เลนินนิสต์ ความจริงองค์กรของอำนาจรัฐมีอำนาจเต็มเปี่ยมในอำนาจทางการเมือง (ไม่เฉพาะอำนาจนิติบัญญัติ) ส่วนองค์กรปกครองเป็นเพียงองค์กรที่ต้องปฏิบัติตามและขึ้นตรงต่อองค์กรบริหาร แต่ที่กล่าวมานี้เป็นไปในทางทฤษฎี ส่วนภาคปฏิบัติสภาแห่งอำนาจรัฐจะประชุมกันเพียงไม่กี่ครั้งต่อปี และมีลักษณะคล้ายองค์กรที่คอยให้สัตยาบันต่อมติที่เตรียมโดยองค์กรฝ่ายปกครองแห่งรัฐ

### (2) ลักษณะของการรวมอำนาจ

ลักษณะนี้ส่วนหนึ่งเกิดจากการมีพรรคเดียว และอีกส่วนหนึ่งเกิดจากหลักความคิดเรื่องการรวมศูนย์ประชาธิปไตย

### 8.3 ระบบการเมืองในประเทศโลกที่สาม (Les régimes du tiers monde)

ระบบการเมืองในประเทศโลกที่สามมีจำนวนมาก (ประมาณ 120 ประเทศ) ซึ่งประมาณสามในสี่ของระบบการเมืองที่มีอยู่ในปัจจุบัน

#### ก. ความหลากหลายและลักษณะพิเศษของประเทศในโลกที่สาม

##### (1) ความหลากหลายอย่างมาก

ความหลากหลายของระบบการเมืองนี้มีทั้งในแง่สถาบันและในแง่การเมือง เพราะว่าลำดับความแตกต่างมีมาตั้งแต่รัฐซึ่งมีเจ้าเป็นผู้ครองนครในสมัยกลาง จนกระทั่งถึงระบบมาร์กซิสต์, ระบบรัฐสภา, ระบบค่อนข้างเป็นประชาธิปไตย และระบบเผด็จการที่ใกล้เคียงกับระบบฟาสซิสต์

ในด้านเศรษฐกิจ ฐานะทางเศรษฐกิจก็แตกต่างกันมากในแง่สังคมวิทยา, แนวความคิด, ประเพณี ก็ไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบกันได้ ภูมิศาสตร์ก็มีส่วนสำคัญในความเป็นเอกภาพ เพราะจะพบว่าประเทศในโลกที่สามมักจะเป็นประเทศในแถบแอฟริกา ลาตินอเมริกา และในแถบเอเชีย

##### (2) ลักษณะพิเศษ

ที่จะแยกระบบการเมืองในประเทศโลกที่สามออกจากระบบพยูหนียมตะวันตก และระบบสังคมนิยมของยุโรป และของจีน มีดังต่อไปนี้

**ในด้านเศรษฐกิจ** แม้ว่าฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศเหล่านั้นจะแตกต่างกัน แต่ก็มีข้อสังเกตคือ ประเทศในโลกที่สามมักไม่ใช่ประเทศอุตสาหกรรมหรือมีความเจริญทางอุตสาหกรรมต่ำมาก ลักษณะความด้อยในด้านอุตสาหกรรมนี้ มีส่วนเกี่ยวข้องกับความยากจนของประเทศนั้น ๆ

**ในด้านสังคม** โครงสร้างของสังคมในประเทศโลกที่สาม จะมีลักษณะแบบสังคมโบราณหรือแบบเก่า มีความแตกต่างอย่างมาก ระหว่างชนชั้นผู้ปกครองกับชนชั้นผู้อยู่ใต้ปกครอง ซึ่งมักมีความเป็นอยู่แบบอนาถาและอ่านหนังสือไม่ได้

**ในด้านระหว่างประเทศ** ประเทศเหล่านี้มักจะตระหนักถึงความสามัคคีกันระหว่างประเทศโลกที่สาม มีบางกลุ่มประเทศจัดเป็นประเทศที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด

#### ข. ประเภทที่สำคัญของระบบการเมืองในประเทศโลกที่สาม

เป็นเรื่องที่ไม่ยากที่จะแยกประเภทของระบบการเมืองในโลกที่สาม ซึ่งพอจะแยกได้ดังนี้

### (1) ระบบการเมืองที่นำมาจากรูปแบบตะวันตก

รูปแบบการเมืองตะวันตกที่ถูกนำไปใช้ในประเศโลกที่สามนี้ จะเห็นได้จากตัวบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เพียงแต่ว่า ในภาคปฏิบัติอาจแตกต่างไปจากระบบการเมืองของประเทศที่ไปลอกเลียนแบบมาเท่านั้น

ตัวอย่างเช่น ในประเทศลาตินอเมริกา ได้นำเอาระบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกามาใช้ แต่ในทางปฏิบัติมีการบิดเบือนรูปแบบออกไป เป็นรูปแบบการปกครองที่ทำลายอำนาจของสภาอย่างมาก

รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสปี ค.ศ. 1958 มีอิทธิพลอย่างมากต่อประเทศในแถบแอฟริกาที่ใช้ภาษาฝรั่งเศส แต่ในภาคปฏิบัติกลับกำหนดให้นายกรัฐมนตรีรับผิดชอบทางการเมืองต่อสภา<sup>(1)</sup>

### (2) ระบบการเมืองที่นำมาจากรูปแบบสังคมนิยม

ประเทศที่ลอกเลียนแบบมักจะลอกเลียนรูปแบบการปกครองแบบสาธารณรัฐประชาธิปไตย และระบบการเมืองที่เรียกว่า “สังคมนิยม” ตัวอย่างเช่น ประเทศในแถบแอฟริกาพยายามลอกเลียนแบบโซเวียต แต่ก็มักจะคำนึงถึงลัทธิชาตินิยมอย่างรุนแรง โดยเคารพต่อสถาบันเผ่าที่มีมาแต่ดั้งเดิม

### (3) รูปแบบเผด็จการพลเรือนหรือเผด็จการทหาร

เป็นรูปแบบที่ประเศโลกที่สามนำมาใช้มาก โดยเริ่มต้นจากการลอกเลียนแบบตะวันตก ประเทศที่นำรูปแบบเผด็จการมาใช้มากได้แก่ ประเทศในแถบลาตินอเมริกาหรือในแอฟริกา ระบบเผด็จการก็อาจถูกนำมาใช้ในลักษณะหลากหลาย บางทีประธานาธิบดีได้รับการเลือกตั้งอย่างสม่าเสมอ แต่รัฐบาลกลับมาจากพรรคการเมืองพรรคเดียว บางทีประมุขแห่งรัฐก็ขึ้นสู่ตำแหน่งโดยวิธีทางการรัฐประหาร หรือการแทรกแซงของทหาร บางทีทหารก็ครองอำนาจเอง แต่บางครั้งทหารก็มอบหมายให้นักการเมืองขึ้นครองอำนาจ โดยทหารควบคุมอย่างใกล้ชิด ระบบเผด็จการเป็นระบบที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างมาก

### (4) ระบบการเมืองที่ล้าสมัย

ระบบนี้มีแนวโน้มว่าจะหายไป แต่ก็ยังมีอยู่บ้างในลักษณะของสังคมศักดินา เช่น ใน Golfe Persique

---

(1) ในเรื่องระบบการเมืองในประเทศแอฟริกา โปรดศึกษาจาก P.F. Gonidee, *Les systèmes politiques africains*, 1978.

## (5) ระบบการเมืองแบบเฉพาะ

เป็นผลมาจากการผสมผสานระหว่างหลักการที่ถูกนำมาใช้จากหลายระบบ แต่ก็มีเนื้อหาแบบประเพณีอยู่มาก อาทิ ในประเทศ Maroc แต่จำนวนของประเทศที่ปกครองโดยระบบการเมืองแบบนี้มีลดน้อยลงเป็นลำดับ

### ค. ลักษณะเด่นของระบบการเมืองของประเทศโลกที่สาม

ลักษณะพิเศษก็คือ การใช้อำนาจในทางปฏิบัติมักเกินขอบเขตไปจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มีแนวโน้มเป็นระบบเผด็จการ มีพรรคการเมืองพรรคเดียว และบทบาทที่สำคัญอยู่ที่ฝ่ายทหาร

#### (1) ลักษณะเด่นทางภาคปฏิบัติ

ในประเทศส่วนใหญ่จะมีความแตกต่างระหว่างทฤษฎีกับปฏิบัติอยู่มากในข้อเท็จจริง ในภาคทฤษฎีอาจมีสถาบันแบบประชาธิปไตยหรือแบบเสรีนิยม แต่ในภาคปฏิบัติกลับเป็นสิ่งลวงตา การเลือกตั้งไม่ใช่แบบเสรี ประชาชนได้ข่าวสารทางการเมืองน้อยมาก ประชาชนอยู่ในสถานการณ์ที่อาจได้รับการโฆษณาชวนเชื่อจากผู้ปกครอง นอกจากนี้ อำนาจที่ได้รับมักจะมีลักษณะไม่เปลี่ยนมือ และถูกใช้ในทางที่ไม่ตรงกับตัวบทกฎหมาย รัฐธรรมนูญมักถูกยกเลิกหรือระงับการใช้เป็นประจำ

#### (2) แนวโน้มในทางเผด็จการ

เป็นที่ประจักษ์ว่า ในระบบการเมืองในประเทศโลกที่สาม ทั้งแบบเผด็จการและแบบที่นำเอาระบบตะวันตกมาใช้ อำนาจฝ่ายบริหารมักจะเข้มแข็ง ความพยายามที่จะทำให้ประเทศมีความเจริญทางด้านอุตสาหกรรมหรือมีความทันสมัยนั้น ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพ และปรับเข้ากับโครงสร้างของอำนาจ

#### (3) บทบาทของพรรคการเมือง

บางประเทศก็ห้ามมิให้มีพรรคการเมือง เช่น ซิลี บางประเทศก็ควบคุมพรรคการเมือง เช่น อาร์เจนตินา บราซิล บางประเทศที่ใช้ระบบพรรคเด่น อาทิ เม็กซิโก บางประเทศมีระบบหลายพรรค (อินเดีย, โมร็อก, แครี) และมีหลายประเทศที่ใช้ระบบพรรคเดียว โดยลักษณะทั่วไปพรรคการเมืองจะทำหน้าที่สนับสนุนรัฐบาล หรือทำหน้าที่เป็นผู้ประสานระหว่างรัฐบาลกับประชาชน

#### (4) การแทรกแซงทางการเมืองของทหาร

เราจะพบว่าทหารเข้าไปมีบทบาทมากในประเทศโลกที่สาม โดยเฉพาะในแอฟริกา ในลาตินอเมริกา ซึ่งมีการทำรัฐประหารบ่อยครั้ง จึงปฏิเสธไม่ได้ว่า ทหารคือกุญแจ

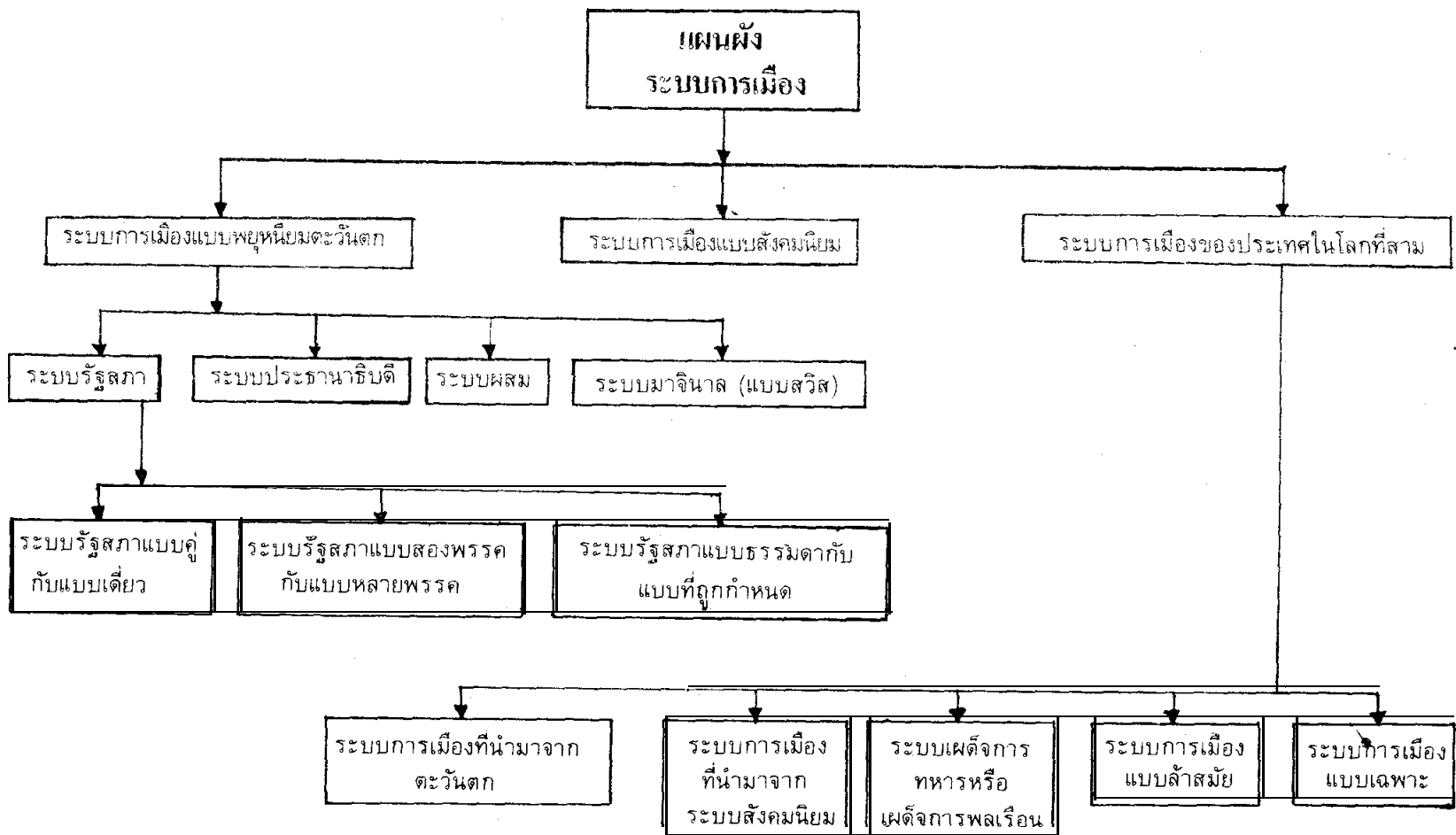
สำคัญของอำนาจ โดยการเข้ายึดอำนาจเอง ปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงสามารถอธิบายได้ว่า เห็นด้วย  
มาจากในประเทศโลกที่สามซึ่งไม่มีกำลังทางสังคมอื่นที่จัดตั้งและมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

(5) ความไร้เสถียรภาพทางสถาบันและทางการเมือง

ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศโลกที่สามโดยส่วนใหญ่ ยกเว้นเพียง  
ไม่กี่ประเทศ อาทิ La Cote d'Ivoire, อินเดีย ประเทศชิลี(1)

---

(1) Pierre Pactet, *op.cit.*, p 138-159.





## หนังสืออ่านประกอบบทที่ 3

### ภาคภาษาไทย

สิริวัฒน์ สุภรณ์ไพบูลย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (LA 203), กรุงเทพฯ : ประชาชน, 2529.

วิชฌ์ เครื่องงาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : ธีรานุสรณ์การพิมพ์, 2521.

วรวิทย์ กนิษฐเสน, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น : ภาคทฤษฎีพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2521.

### ภาคภาษาต่างประเทศ

Pierre Pactet, Institutions politiques et Droit Constitutionnel, Paris, Masson, 1981.