

บทที่ 1

การเมืองการปกครอง รูปแบบ ลักษณะ และลัทธิ

สุขุม นวลสกุล

ความนำ

คำว่า “การเมือง (Politics)” และ “การปกครอง (Government)” นั้นมีความหมายทางรัฐศาสตร์แตกต่างกัน การเมืองหมายถึงเรื่องเกี่ยวกับการแข่งขันเพื่อหรือการแสวงหาอำนาจซึ่งส่งผลกระทบต่อสังคมทั้งสังคมหรือส่วนใหญ่ของสังคม ส่วนการปกครองมีความหมายเกี่ยวกับการบริหารวางระเบียบกฎเกณฑ์สำหรับสังคมเพื่อให้สังคมมีความสงบสุข' อย่างไรก็ตามการเมืองและการปกครองก็มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน เพราะการปกครองหรือการบริหารวางระเบียบกฎเกณฑ์เพื่อให้เกิดการบำบัดทุกข์บำรุงสุขนั้น จำเป็นต้องอาศัยอำนาจคือการเมืองจึงจะดำเนินการได้สำเร็จ เพราะฉะนั้นการศึกษาเรื่องการเมืองการปกครองจึงหมายถึงการศึกษาเกี่ยวกับองค์กรที่ใช้อำนาจและระเบียบกฎเกณฑ์การบริหาร

เนื่องจากหนังสือเล่มนี้เป็นหนังสือเบื้องต้นที่จะให้ความรู้ในระดับพื้นฐานเกี่ยวกับการเมืองและการปกครองไทย เพราะฉะนั้นในเบื้องต้นนี้เห็นควรที่จะแนะนำให้ผู้ศึกษาซึ่งอาจจะมีความสับสนเกี่ยวกับศัพท์เฉพาะ (Technical Terms) ทางรัฐศาสตร์โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับคุณศัพท์หรือคำขยายที่ประกอบคำว่า “รัฐบาล” หรือ “การปกครอง” เช่น ในบางครั้งพบว่ามีกรกล่าวถึงรัฐบาลของประเทศสหภาพโซเวียตว่าเป็นรัฐบาลเผด็จการ และบางครั้งก็กล่าวว่าเป็นรัฐบาลคอมมิวนิสต์ หรือรัฐบาลของประเทศไทยบางชุดก่อน 14 - 15 ตุลาคม 2516 ถูกเรียกว่าเป็นรัฐบาลเผด็จการบ้าง รัฐบาลฟาสซิสต์บ้าง หรือในบางครั้งเรียกรัฐบาลคณะราษฎรบ้าง ชวนให้เกิดความสงสัยว่าทำไมรัฐบาลชุดเดียวจึงสามารถเรียกไปได้หลายแบบ และแต่ละแบบมีความคล้ายกันหรือแตกต่างกันอย่างไรหรือไม่

ในบทนี้เป็นความพยายามที่จะวิเคราะห์และแยกแยะความหมายของคุณศัพท์ที่นิยมใช้ประกอบคำว่า “รัฐบาล” หรือ “การปกครอง” โดยจุดประสงค์เพื่อให้ความสับสนในการทำความเข้าใจผ่อนคลายหรือลดลงบ้าง ในการวิเคราะห์นี้จะแบ่งการพิจารณาการใช้คำขยายนามในสามจุดมุ่งหมายด้วยกันคือ รูปแบบรัฐบาลหรือการปกครอง ลักษณะของการใช้อำนาจและลัทธิหรืออุดมการณ์ในการปกครอง นอกจากนี้ขอบเขตของการวิเคราะห์จะเกี่ยวข้องถึงรูป

ลักษณะของการปกครองไทยด้วย ซึ่งหวังว่าคงให้ประโยชน์สำหรับผู้ที่สับสนในเรื่องนี้ได้บ้าง
 ตามสมควร

รูปแบบการปกครอง

อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) คืออำนาจเด็ดขาดและเต็มที่ที่จะบัญญัติ บังคับ และ
 ตัดสินกฎหมายสำหรับประชาชนภายในอาณาเขตของรัฐ เป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ
 ประเทศที่เป็นเอกราชจะต้องมีอธิปไตยเป็นของตนเอง คือสามารถที่จะดำเนินกิจการภายใน
 หรือภายนอกประเทศโดยอิสระ ไม่ถูกบังคับควบคุมหรือแทรกแซงโดยประเทศอื่น อำนาจอธิปไตย
 นี้อาจทำความเข้าใจได้ง่าย ๆ ว่า จำแนกลักษณะออกเป็น 3 ประการคือ อำนาจในการออก
 กฎหมายหรือนิติบัญญัติ อำนาจในการนำกฎหมายไปบังคับใช้หรือบริหาร และอำนาจในการ
 ตัดสินคดีตามตัวบทกฎหมายหรืออำนาจตุลาการ

ในการพิจารณารูปแบบการปกครองหรือรูปแบบของรัฐบาลของประเทศใดว่าเป็น
 อย่างไร จะต้องดูที่องค์กรหรือส่วนที่เป็นเจ้าของหรือผู้กำหนดอำนาจอธิปไตย เพลโต (Plato)
 และอริสโตเติล (Aristotle) ปรมาจารย์ทางทฤษฎีการเมืองชาวกรีกได้เคยวางหลักการพิจารณา
 ไว้เป็นแบบฉบับคล้ายตารางต่อไปนี้²

จำนวนผู้เป็นเจ้าของ อำนาจอธิปไตย	จุดมุ่งหมายในการปกครอง	
	เพื่อประชาชน	เพื่อผู้ปกครอง
คนเดียว	ราชาธิปไตย Monarchy	ทฤษนาธิปไตย Tyranny
คณะบุคคล	อภิชนาธิปไตย Aristocracy	คณาธิปไตย Oligarchy
ประชาชนทั้งหมด	ประชาธิปไตย Democracy	ฝูงชน Mob-rule

หลักการของทั้ง 2 ปราชญ์เฟื่องถึงจำนวนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และจุดมุ่ง
 หมายในการใช้อำนาจการปกครอง

1. การปกครองโดยคน ๆ เดียว หมายความว่าอำนาจอธิปไตยอยู่กับบุคคลเพียงคน
 เดียว บุคคลคนเดียวนี้อยู่ในฐานะเป็นอธิปัตย์สามารถวางกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ได้ตามลำพัง
 อำนาจสูงสุดในการปกครองเป็นของคน ๆ เดียว แม้ว่าบุคคลนั้นอาจจะมอบหมายให้องค์กร-

อื่นทำหน้าที่แทนก็ตาม แต่สิทธิขาดและอำนาจสูงสุดเป็นของบุคคลนั้นอยู่ รูปการปกครองที่อำนาจอธิปไตยอยู่ที่คน ๆ เดียวนี้ ได้แก่ราชาธิปไตยและทฤษฎีประชาธิปไตย (ทรวราชย์) โดยที่หากจุดมุ่งหมายเป็นไปเพื่อความสมบูรณ์พูนสุขของราษฎรก็เรียกว่าราชาธิปไตย ถ้าหากจุดมุ่งหมายไปในทางบำรุงสุขเฉพาะผู้ปกครองหรือพรรคพวกก็เป็นทรวราชย์หรือทฤษฎีประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามสำหรับคำว่าราชาธิปไตยมักจะถูกคุ้นเคย และนึกถึงการเป็นกษัตริย์ตามระบบสมมุติเทวสิทธิ (Divine Right) ซึ่งเรียกเต็มแบบว่าสมบูรณาญาสิทธิราช (Absolute Monarchy) ดังนั้นจึงมีการใช้คำว่า “เผด็จการ (Dictatorship)” มาใช้แทนคำว่าราชาธิปไตยโดยหมายถึงระบบการปกครองของคน ๆ เดียวที่มีอำนาจเหนือบุคคลทั้งหลายโดยเด็ดขาดเช่นเดียวกับสมบูรณาญาสิทธิราชแต่บุคคลนี้มีได้รับการนับถือ หรืออย่างตนว่ามีเชื้อสายที่ผดแผกไปจากสามัญชนคนธรรมดา”³ โดยปกติระบบเผด็จการมักจะมีจุดมุ่งหมายเพื่อประชาชนในระยะแรก เนื่องจากการที่ผู้เผด็จการจะฉกฉวยอำนาจจากผู้ปกครองเดิมได้นั้น จำเป็นต้องได้รับความสนับสนุนจากประชาชน แต่ต่อมาภายหลังมักจะแปรเปลี่ยนเป็นทฤษฎีประชาธิปไตยหรือทรวราชย์ เมื่อผู้ปกครองเคยชินกับอำนาจและพบว่าอำนาจสามารถบันดาลความสุขและผลประโยชน์ให้กับตนเองได้อย่างมหาดศาล สมกับคำที่ลอร์ดแอคตัน (Lord Acton) เมธีชาวอังกฤษเคยกล่าวไว้คือ “ที่ใดมีอำนาจที่นั่นมีความฉ้อฉล ที่ใดมีอำนาจเหลือล้น กลฉ้อฉลชั่วเสียหายย่อมมีมากสุดประมาณ”⁴ ดังนั้นผู้ปกครองแบบเผด็จการที่ประชาชนไม่สามารถควบคุมถอดถอนได้ จึงมักจะเป็นทรวราชย์เกือบทั้งนั้น แม้ในตอนแรกจะมีทำที่ว่าเป็นผู้ที่ปกครองเพื่อประโยชน์ของประชาชน

2. การปกครองโดยคณะบุคคล ถ้าอำนาจอธิปไตยตกอยู่ในมือของคนกลุ่มน้อยหรือคณะบุคคล หมายความว่า บุคคลคณะหนึ่งเป็นผู้ที่สามารถวางกำหนดกฎเกณฑ์หรือบริหารประเทศได้ตามที่กลุ่มของตนปรารถนา ในบางครั้งบุคคลคณะนั้นอาจจะไม่เป็นผู้บริหารเอง อาจมอบหมายให้บุคคลอื่นทำหน้าที่ แต่ถ้าบุคคลคณะนั้นยังมีอำนาจและอิทธิพลสามารถควบคุมหรือบงการทิศทางการบริหารได้ ก็ต้องถือว่าอำนาจอธิปไตยอยู่ในกลุ่มบุคคลคณะนั้น รูปการปกครองก็จะเป็นแบบใดแบบหนึ่งระหว่างอภิชนาธิปไตยกับคณาธิปไตย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจุดมุ่งหมายอีกเช่นกัน หากคณะบุคคลนั้นมุ่งที่จะใช้อำนาจปกครองไปในทางบำรุงทุกข์บำรุงสุขให้กับราษฎร ก็เรียกระบบการปกครองหรือรูปแบบรัฐบาลนั้นว่าอภิชนาธิปไตย ในทางตรงกันข้ามถ้ามุ่งแต่ประโยชน์สุขของพรรคพวกของผู้ที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยก็จะกลายเป็นคณาธิปไตย รูปแบบการปกครองที่อำนาจอธิปไตยตกอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง บางครั้งอาจจะเรียกเป็นระบบเผด็จการด้วยก็ได้ ในความหมายว่า เผด็จการโดยคณะบุคคล อย่างไรก็ตามสำหรับระบบอภิชนาธิปไตยและคณาธิปไตยนี้ ในตำราบางเล่มได้ยึดถือหลักการเรียกดังนี้ การ

ปกครองแบบอภิชนาธิปไตยหมายถึงการปกครองโดยคณะบุคคลที่มีคุณสมบัติพิเศษหรือคุณภาพเหนือกว่าชนส่วนใหญ่ เช่น เป็นกลุ่มขุนนาง กลุ่มคนมีความรู้หรือปัญญาชน กลุ่มคนที่มีสายเลือดสูงส่งพวกราชวงศ์ หรือกลุ่มที่ได้รับการยอมรับนับถือจากประชาชน ส่วนระบบคณาธิปไตยนั้นหมายถึงการปกครองโดยกลุ่มคนมั่งมีหรือคนรวย⁵

8. การปกครองโดยคนทั้งหมดหรือเสียงส่วนใหญ่ รูปแบบการปกครองโดยคนทั้งหมดหรือประชาชนเป็นรากฐานของอำนาจ โดยปกติทั่วไปรู้จักกันดีในนามของประชาธิปไตย ซึ่งมีความหมายว่า ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดจะเป็นผู้ปกครองจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน นโยบายในการปกครองประเทศจะต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ แต่การที่จะเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงนั้น จะต้องเป็นการปกครองโดยอาณัติของคนส่วนมาก และเป็นประโยชน์ต่อคนส่วนมาก ในประเทศที่อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนแต่ว่าประชาชนหาความสุขไม่ กลับมีแต่ความระส่ำระสายด้วยเหตุที่มีนักกวนเมืองหรือโวหารบุรุษ (Demagogue) คอยฉวยโอกาสหรือปลุกเร้าให้ฝูงชนกระทำการต่าง ๆ โดยขาดสติยับยั้งหรือไม่ได้ใช้วิจารณญาณให้รอบคอบ และการกระทำนั้น ๆ เกิดประโยชน์แก่โวหารบุรุษและกลุ่มของเขาหรือชนบางกลุ่มเท่านั้น เมื่อนั้นแทนที่จะเป็นประชาธิปไตยเพราะอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน รูปการปกครองจะเปลี่ยนเป็นการปกครองโดยฝูงชนทันที ซึ่งมีสภาพใกล้เคียงกับอนาธิปไตย (Anarchy) คือ สภาพแห่งการไม่มีรัฐบาลหรือกฎหมาย ทุกคนสามารถทำทุกสิ่งทุกอย่างได้ตามความต้องการ สังคมมีความระส่ำระสาย ไม่มีความสงบสุข

เมื่อพิจารณาถึงรูปการปกครองไทย ในอดีตก่อนหน้าที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 24 มิถุนายน 2475 การปกครองไทยมีลักษณะเป็นเผด็จการอำนาจสูงสุดอยู่ที่บุคคลเดียว คือกษัตริย์ อำนาจอธิปไตยเป็นของกษัตริย์ตามลักษณะสมบูรณาญาสิทธิราช ถ้าจะปรับให้เข้ากับรูปแบบการปกครองที่กล่าวข้างต้นแล้วก็เรียกได้ว่าเป็นระบอบราชาธิปไตย หรือทฤษาธิปไตยแบบใดแบบหนึ่ง ขึ้นอยู่กับกษัตริย์ในสมัยที่จะวิเคราะห์นั้นมีจุดมุ่งหมายในการปกครองเพื่อประชาชนหรือเพื่อตนเอง ถ้ากษัตริย์ในสมัยใดใช้อำนาจปกครองในทางที่มุ่งสร้าง ความสมบูรณ์พูนสุขของตนเองหรือพวกพ้อง เช่น สมัยตอนปลายกรุงศรีอยุธยาที่อาจเรียกสมัยนั้นเป็นระบอบทฤษาธิปไตยหรือทรราชย์ แต่ถ้ากษัตริย์ในสมัยใดใช้อำนาจปกครองในทางที่มุ่งสร้าง ความเจริญก้าวหน้าให้แก่สังคมและความสุขแก่ประชาชน เช่น สมัยรัชกาลที่ 5 ก็เรียกว่าเป็นระบอบราชาธิปไตย

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 24 มิถุนายน 2475 เป็นต้นมา แม้จุดมุ่งหมายหรืออุดมการณ์ในการเปลี่ยนแปลงจะต้องการสถาปนาระบอบประชาธิปไตย แต่ในความ

เป็นจริงนั้น จาก 2475 เป็นต้นมาถึงปัจจุบัน ระยะเวลาส่วนใหญ่อำนาจในการปกครองตกอยู่ในกลุ่มคณะบุคคล เช่น ในระยะแรกอำนาจอยู่กับกลุ่มคณะราษฎร หรือระยะหลังอยู่กับคณะทหาร เพราะฉะนั้นถ้าจะพิจารณาการปกครองของไทยระยะหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง แม้ในบางสมัยจะเป็นประชาธิปไตย เช่น ในสมัยที่ใช้รัฐธรรมนูญฯ 2517 เป็นหลักการปกครอง ก็จะต้องถือว่าส่วนใหญ่เป็นรูปแบบอภิชนาธิปไตยหรือคณาธิปไตยแบบใดแบบหนึ่งขึ้นอยู่กับจุดมุ่งหมายในการใช้อำนาจปกครองของคณะผู้ปกครอง ถ้ามีจุดมุ่งหมายที่จะปกครองเพื่อความสุขของประชาชนก็เรียกว่าอภิชนาธิปไตย ถ้ามีความรู้สึกว่าจุดมุ่งหมายในการปกครองเป็นไปเพื่อประโยชน์ของคณะผู้ปกครองก็จะเรียกว่าคณาธิปไตย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผลที่เกิดขึ้นจากการปกครองเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตามในการพิจารณารูปการปกครอง นักรัฐศาสตร์สมัยใหม่เห็นว่าการแบ่งรูปการปกครองตามแบบของเพลโตและอริสโตเติลล้าสมัยไปแล้ว มีการแบ่งรูปการปกครองในลักษณะใหม่⁶ เอ็ดเวิร์ด ชิลส์ (Edward Shils) เห็นว่า ระบบการเมืองไทยในสมัยรัฐบาลทหารนั้นเรียกได้ว่าเป็นระบบการเมืองแบบคณาธิปไตยนำสมัย (Modernizing oligarchies) โดยถือว่าเป็นระบบการเมืองที่ถูกครอบงำโดยระบอบราชการ และ/หรือคณะทหาร โดยมีรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นประชาธิปไตยหรือไม่มีการรัฐธรรมนูญเลย เป้าหมายของการปกครองอาจจะมุ่งหวังที่จะสร้างระบบประชาธิปไตยขึ้นมาก็ได้ แต่จุดประสงค์สำคัญคือการพยายามสร้างประสิทธิภาพและความมีเหตุผลในการบริหารงาน หรืออาจจะเรียกอีกรูปแบบหนึ่งคือระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยชั้นนำ (Tutelary democracies) ได้แก่รูปแบบการเมืองที่รวมอำนาจไว้ที่ฝ่ายบริหารและระบอบราชการ แม้จะมีรัฐสภามีการเลือกตั้งมีเสรีภาพทางการเมืองบ้าง แต่ก็ยังเป็นในแง่รูปแบบเท่านั้น ในพฤติกรรมความเป็นจริงฝ่ายนิติบัญญัติยังไม่เข้มแข็งหรือเป็นหลักได้

ลักษณะการใช้อำนาจ

รัฐบาลหรือผู้ปกครองซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในการปกครอง แม้จะเป็นรัฐบาลระบบเดียวกัน เช่น ราชาธิปไตยเหมือนกันหรืออภิชนาธิปไตยเหมือนกัน ก็อาจใช้อำนาจแตกต่างกันได้ ลักษณะการใช้อำนาจนี้เพ่งเล็งในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน หรือผู้อยู่ภายใต้การปกครองว่าผู้ปกครองบังคับมากหรือน้อย เพราะการปกครองนั้นหมายถึงการวางกำหนดกฎเกณฑ์หรือควบคุมให้คนในสังคมประพฤติหรือปฏิบัติ โดยทั่วไปอาจแบ่งลักษณะการใช้อำนาจออกได้เป็น 3 ระดับกว้าง ๆ คือ เบ็ดเสร็จ (Totalitarianism) อำนาจนิยม (Authoritarianism) และอิสระนิยมหรือเสรีนิยม (Liberalism) ซึ่งแต่ละระดับมีหลักการดังนี้

1. **เปิดเสรีหรือควบคุมถ้วนทั่ว** คือการที่รัฐบาลหรือผู้ปกครองใช้อำนาจควบคุม เครื่องวัดประชาชนหรือผู้อยู่ภายใต้การปกครองแทบจะไม่มีเสรีภาพในการกระทำตามใจปรารถนาเลย คนทุกคนหรือกิจกรรมทุกประเภทต้องอยู่ภายใต้การจัดการและควบคุมของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นการศึกษา ศาสนา ธุรกิจ บ้านเทิง สื่อสารมวลชน ปราศจากเสรีภาพทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจแทบจะสิ้นเชิง ตัวอย่างของรัฐบาลที่ใช้อำนาจในลักษณะที่ว่่านี้คือ รัฐบาลของเยอรมันในสมัยฮิตเลอร์ รัฐบาลอิตาลีในสมัยมุสโสลินี และรัฐบาลของสาธารณรัฐประชาชนจีนในปัจจุบัน

2. **อำนาจนิยม** ลักษณะการใช้อำนาจระดับนี้คือ การที่รัฐบาลให้เสรีภาพแก่ประชาชนพอสมควร โดยเฉพาะเสรีภาพทางด้านสังคมและการใช้ชีวิตความเป็นอยู่ ปกติโดยทั่วไปรัฐบาลที่ปกครองแบบอำนาจนิยมยินดีให้ประชาชนมีเสรีภาพทุกด้านยกเว้นแต่เสรีภาพทางการเมือง ประชาชนอาจเลือกประกอบอาชีพได้ตามปรารถนา แสวงหาความรู้ที่ตนประสงค์ แต่ห้ามการวิพากษ์วิจารณ์การเมืองของประเทศ และไม่ได้รับสิทธิในการที่จะมีส่วนร่วมในการคัดเลือก รัฐบาล หรือถึงมีส่วนร่วมก็เป็นไปแบบภาพลวงตา คือรัฐบาลจะใช้วิธีการอื่น ๆ มาเป็นส่วนช่วยทำให้เจตน์เจานของประชาชนไม่มีโอกาสได้รับชัยชนะ “อำนาจนิยมไม่ยอมให้ประชาชนในรัฐมีเสรีและรับผิดชอบในโอกาสและบทบาททางการเมือง ในขณะที่ปล่อยให้เสรี และแสดงความต้องการส่วนตัวในส่วนที่ไม่ใช่การเมือง”⁷ ตัวอย่างของรัฐบาลอำนาจนิยมได้แก่ รัฐบาลฟรังโกของสเปน รัฐบาลของสาธารณรัฐจีนที่เกาะฟอร์โมซา รัฐบาลทหารของประเทศไทย เป็นต้น

3. **อิสระนิยมหรือเสรีนิยม** คือการที่รัฐบาลหรือผู้ปกครองพยายามใช้อำนาจในการปกครองน้อยที่สุด ปล่อยให้ประชาชนมีเสรีภาพอย่างกว้างขวาง รัฐบาลเข้าควบคุมหรือรักษา กฎเกณฑ์เฉพาะส่วนที่จำเป็นเท่านั้น สำหรับขอบเขตแห่งอำนาจรัฐบาลในลักษณะอิสระนิยม นั้นได้แก่การ “จำเป็นที่จะต้องจำกัดอยู่แค่การรักษาความปลอดภัยและความสมบูรณ์พูนสุขของประชาชน”⁸ องค์กรหรือสถาบันทางการเมืองจะถูกจำกัดจุดมุ่งหมายให้รับใช้คนในสังคมเท่านั้นมิใช่ควบคุม รัฐบาลที่พอจะยกตัวอย่างให้เห็นได้ว่าใช้อำนาจในลักษณะเช่นว่่านี้ คือ รัฐบาลของสหรัฐอเมริกา

อย่างไรก็ตามมิได้หมายความว่า ลักษณะการใช้อำนาจของผู้ปกครองหรือรัฐบาลจะมีอยู่เพียง 3 ระดับที่ว่่านี้เท่านั้น รัฐบาลบางรัฐบาลอาจจะใช้อำนาจในลักษณะกึ่งเผด็จการ เปิดเสรี คือ ควบคุมเกือบทั้งหมดให้เสรีภาพในบางเรื่อง ลักษณะ 3 ประการที่ยกมาเป็นเพียง

ลักษณะใหญ่ ๆ เท่านั้น ลักษณะการใช้อำนาจของรัฐบาลอาจเรียกผิดไปจากลักษณะที่กล่าวมาแล้วข้างต้นก็ได้ เช่น รัฐบาลสมบูรณาญาสิทธิราช ในสมัยสุโขทัยมีลักษณะการใช้อำนาจแบบบิดาปกครองบุตร (Paternalism) โดยใช้ความสัมพันธ์แบบครอบครัวระหว่างผู้ปกครองกับประชาชน

ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชนหรือการใช้อำนาจของผู้ปกครองต่อประชาชนในไทยนั้น ประวัติศาสตร์สมบูรณาญาสิทธิราชถือได้ว่ามีลักษณะการใช้อำนาจแบบนายปกครองบ่าวหรือเจ้าปกครองข้า (Autocratic Government) โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับแต่สมัยอยุธยาเป็นต้นมา กษัตริย์ถือเป็นเสมือนเจ้าชีวิต มีอำนาจสูงสุดเด็ดขาดสามารถที่จะกำหนดชะตาชีวิตของผู้อยู่ใต้ปกครองได้ หากจะเทียบเคียงการใช้อำนาจของกษัตริย์ในสมัยโบราณให้ใกล้เคียงกับศัพท์เฉพาะที่ใช้ในปัจจุบัน ก็อาจกล่าวได้ว่ามีลักษณะเป็นเผด็จการเบ็ดเสร็จ (Totalitarianism) คือสามารถที่จะควบคุมได้ทุกอย่าง เพียงแต่ในความเป็นจริงนั้นอาจจะไม่ควบคุมทั้งหมด แต่ให้เสรีภาพแก่ประชาชนบ้างตามสมควร อย่างไรก็ตามถ้าจะควบคุมแบบเบ็ดเสร็จก็ทำได้ เพราะกษัตริย์ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อประชาชน เพราะถือว่าปกครองโดยได้รับอำนาจจากสวรรค์หรือตามเทวโองการ

ส่วนในสมัยปัจจุบันคือนับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ส่วนใหญ่แล้วถือได้ว่า ลักษณะการใช้อำนาจของผู้ปกครองต่อประชาชนเป็นไปแบบอำนาจนิยม (Authoritarian) คือ ให้เสรีภาพทางสังคม เศรษฐกิจ แก่ประชาชน แต่ควบคุมทางด้านการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งลักษณะนี้เห็นได้ชัดในรัฐบาลที่มาจากการปฏิวัติหรือรัฐประหาร หรือแม้แต่ในสมัยที่ให้มีการเลือกตั้ง ยกเว้นในสมัยที่ใช้รัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย เช่น รัฐธรรมนูญ 2489, 2492, 2517 เป็นหลักในการปกครองประเทศ ในสมัยอื่นประชาชนอาจมีสิทธิเสรีภาพทางการเมืองบ้าง แต่ก็ไม่สามารถที่จะบันดาลหรือกำหนดความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้เต็มที่ เพราะมีการตั้งสมาชิกสภาประเภทแต่งตั้งและกำหนดให้มีอำนาจสามารถที่จะต่างดล้วยกับสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน จนทำให้เจตน์เจานของประชาชนไม่มีน้ำหนักเท่าที่ควร

ลัทธิ หรือ อุดมการ

ลัทธิ หรือ อุดมการ เป็นความเชื่อหรือจุดมุ่งหมายในการปกครอง เชื่อกันว่าแต่ละรัฐบาลจะต้องมีลัทธิหรืออุดมการณ์อันใดอันหนึ่งเป็นรากฐานในการวางนโยบาย และกำหนดรูปการปกครองตลอดจนขอบเขตในการใช้อำนาจเพื่อให้บรรลุถึงจุดหมายแห่งอุดมการณ์นั้น^๑ ลัทธิหรืออุดมการอาจแบ่งแยกออกเป็นด้าน การเมือง สังคม และเศรษฐกิจได้ แต่ในความเป็นจริง

แล้วอุดมการณ์ของแต่ละประเทศในแต่ละด้านมักมีความเกี่ยวพันและเป็นปัจจัยการต่อกัน โดยเฉพาะด้านการเมืองและเศรษฐกิจไม่อาจแยกจากกันได้¹⁰ เพราะฉะนั้นในแต่ละลัทธิหรืออุดมการณ์มักจะส่งผลทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองแม้กระทั่งด้านสังคมของประเทศด้วย

ลัทธิหรืออุดมการณ์ที่แพร่หลายเป็นที่ยอมรับมีจำนวนมากมายหลายลัทธิสืบเนื่องมาจากการที่มนุษย์เป็นสัตว์โลกที่มีความคิด ปรัชญาหรือลัทธิต่าง ๆ ที่เป็นที่ยึดถือ ถิ่นนับแต่สมัยกรีกราวศตวรรษที่ 5-4 ก่อนคริสตกาลจนกระทั่งปัจจุบันนี้ไม่อาจนับจำนวนได้ครบถ้วน จากปลายข้างหนึ่งคือลัทธิปลอครัฐบาล (Anarchism) ซึ่งปฏิเสธความจำเป็นในการมีรัฐบาลและกฎหมาย จนกระทั่งถึงปลายสุดอีกด้านหนึ่ง คือลัทธิคอมมิวนิสต์ (Communism)¹¹ ที่ต้องการให้รัฐเข้าถือกรรมสิทธิ์ในเครื่องมือการผลิตทั้งหมดรวมทั้งการจัดระเบียบในการดำเนินชีวิตให้กับประชาชน¹²

ลัทธิสำคัญ ๆ ที่เป็นเป้าหมายหรืออุดมการณ์การปกครองของหลายประเทศทั้งในอดีตและปัจจุบัน คือ ลัทธิเสรีนิยม สังคมนิยม ฟาสซิสต์ คอมมิวนิสต์ เป็นต้น¹³ แต่ละลัทธิก็บันดาลให้ลักษณะการใช้อำนาจปกครองแตกต่างกันออกไป เช่น ฟาสซิสต์และคอมมิวนิสต์บันดาลให้รูปการปกครองเป็นแบบเผด็จการโดยคณะบุคคล และลักษณะการใช้อำนาจเป็นแบบเบ็ดเสร็จ สังคมนิยมซึ่งเป็นลัทธิทางเศรษฐกิจที่ทำให้รัฐเข้าควบคุมในด้านเศรษฐกิจหลักของประเทศส่วนรูปการปกครองอาจเป็นประชาธิปไตยหรือเผด็จการก็ได้ ลัทธิเสรีนิยมนำไปสู่รูปแบบการใช้อำนาจแบบอิสระนิยม และรูปการปกครองแบบประชาธิปไตย เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย ในอดีตกาลก่อนหน้าที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครอง 24 มิถุนายน 2475 ลัทธิที่เป็นรากฐานของการปกครองคือลัทธิเทวสิทธิ (Divine Right) ความเชื่อในลัทธิเทวสิทธินี้เป็นผลให้ประชาชนยอมอยู่ภายใต้อำนาจเด็ดขาดของกษัตริย์ ยอมรับว่ากษัตริย์เป็นเสมือนกับสมมุติเทพ (God King) ได้รับมอบอำนาจปกครองมาจากสวรรค์ ประชาชนไม่มีสิทธิต่อต้านได้แย้งต้องยอมรับความเป็น "ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน" ชีวิตความเป็นอยู่ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของผู้ปกครอง ไม่มีสิทธิหรือส่วนร่วมในทางการเมือง

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 แม้จุดประสงค์หรืออุดมการณ์ของการปกครองที่ก่อกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญจะเป็นประชาธิปไตย แต่ในความเป็นจริงนั้นประชาชนไทยมีโอกาสที่เป็นประชาธิปไตยทางการเมืองในระยะเวลาที่น้อยมาก สมัยที่พอลกล่าวอ้างได้ว่ามีอุดมการณ์ประชาธิปไตยเป็นจุดมุ่งหมายคือ สมัยที่ใช้รัฐธรรมนูญ 2489, 2492 และ 2517 ซึ่งในสมัยนั้น ๆ การยึดถืออุดมการณ์ประชาธิปไตยทำให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพทางการเมืองพอสมควร เสียงของประชาชนสามารถที่จะกำหนดหลักการหรือนโยบายการเมืองการปกครองได้บ้าง

อุดมการณ์หรือลัทธิที่ครอบงำบรรยากาศการเมืองไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 เป็นส่วนใหญ่ คือ ลัทธิชาตินิยม (Nationalism) ที่เน้นในเรื่องความมั่นคงของชาติ (National Security) จะเห็นได้จากการปฏิวัติรัฐประหารที่เกิดขึ้นแต่ละครั้งมักจะอ้างสาเหตุประการหนึ่งว่า มีภัยคุกคามความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองหรือความมั่นคงของชาติ ผลจากการที่กลุ่มผู้นำที่มีพลังอำนาจอยู่ในมือยึดถืออุดมการณ์ดังกล่าว ส่งผลให้รูปการปกครองมีลักษณะเป็นเผด็จการแบบใดแบบหนึ่ง และใช้อำนาจการปกครองแบบอำนาจนิยม คือให้เสรีภาพประชาชนทางสังคม เศรษฐกิจ แต่ปิดกั้นเสรีภาพทางการเมืองเพราะเห็นว่าการให้มีเสรีภาพทางการเมืองนั้นเป็นภัยหรือกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ

ความสับสน

ข้อเขียนข้างต้นนี้ได้แจกแจงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างระบบการเมือง ลักษณะการใช้อำนาจปกครอง และอุดมการณ์หรือลัทธิ คงพอที่จะทำให้ความสับสนเกี่ยวกับคุณศัพท์ของคำว่ารัฐบาลหรือการปกครองลดน้อยลงไปบ้าง แม้ว่าการใช้คำขยายทั้งสามประเภทจะมีลักษณะในการใช้ผสมผสานกันหลักสำคัญในการวิเคราะห์ความหมายนี้คือ เมื่อใดก็ตามที่พบคุณศัพท์ประกอบรัฐบาลหรือการปกครอง ก็ต้องจำแนกให้ได้ว่าในวลีหรือถ้อยคำนั้นมุ่งที่จะให้ความหมายในลักษณะขยายความรูปแบบการปกครอง หรือลักษณะการใช้อำนาจ หรือลัทธิอุดมการณ์การปกครอง เช่น เมื่อพบประโยคที่ว่า “รัฐบาลของสหภาพโซเวียตเป็นรัฐบาลคอมมิวนิสต์” ก็ต้องเข้าใจให้ถูกว่าหมายถึงสหภาพโซเวียตมีรัฐบาลที่ยึดถือลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นอุดมการณ์หรือเป้าหมายในการปกครอง และเมื่อพบประโยคที่ว่า “สหภาพโซเวียตมีการปกครองแบบเบ็ดเสร็จ” ก็จงเข้าใจว่าหมายถึงการที่รัฐบาลของสหภาพโซเวียตใช้อำนาจควบคุมประชาชนในเกือบทุกเรื่องของการดำเนินชีวิตเน้นในเรื่องลักษณะการใช้อำนาจ ประโยค 2 ประโยคที่ว่า “สหภาพโซเวียตมีการปกครองแบบคอมมิวนิสต์” กับ “สหภาพโซเวียตมีการปกครองแบบเบ็ดเสร็จ” มิได้เป็นประโยคหรือข้อความที่ขัดกันเลย เป็นแต่เพียงใช้ในความหมายที่ต่างกันเท่านั้น

รัฐบาลเผด็จการหรือราชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยเป็นของผู้นำสูงสุดเพียงคนเดียว อาจใช้อำนาจการปกครองในลักษณะอำนาจนิยมหรือให้ประชาชนมีเสรีภาพทางสังคม เศรษฐกิจ ยกเว้นการเมืองและมีอุดมการณ์เสรีนิยมเป็นเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ในการปกครองก็ได้

เชิงอรรถ

¹ความหมายที่กล่าวถึงข้างบนนั้นเป็นเพียงความหมายหนึ่งเท่านั้น นักวิชาการบางท่านอาจให้ความหมายแตกต่างไปจากนี้ได้ เพราะในการศึกษาทางสังคมศาสตร์เป็นที่ยอมรับกันว่า ในการพิจารณาสิ่งเดียวกันอาจจะมีทฤษฎีที่แตกต่างกันไปได้ เป็นการยอมรับความหลากหลายของความคิด สนใจในความหมายของคำว่า "การเมือง" ควรอ่าน บรรพต วีระชัย และ สุขุม นวลสกุล, รัฐศาสตร์ทั่วไป (มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2519), 8 - 13.

²อริสโตเติลจัดแบ่งรูปการปกครองแตกต่างจากตารางที่ยกมาเล็กน้อย โดยเรียกการปกครองที่อำนาจอยู่ในมือเป็นของประชาชนทั้งหมดและมีจุดมุ่งหมายเพื่อประชาชนว่า มีชนิวิธิอริปไตย (Polity) หรือประชาธิปไตยสายกลาง (Moderated Democracy) คือมีข้อแม้ว่า สังคมที่อำนาจอยู่ในมือเป็นของประชาชนทั้งหมดนั้นจะบันดาลความสุขให้เกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสังคมนั้นมีชนชั้นกลางเป็นชนชั้นที่ใหญ่ที่สุด และการปกครองที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอยู่ในมือ แต่จุดมุ่งหมายในการปกครองเป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้ปกครองอริสโตเติลเรียกว่า ประชาธิปไตย คำว่าประชาธิปไตยในความหมายของอริสโตเติลคือการปกครองโดยคนจน สุขุม นวลสกุล, ทฤษฎีการเมืองสมัยโบราณและสมัยกลาง (มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2517) 59 - 62.

³กมล สมวิเชียร, ศาสตร์แห่งรัฐ (สำนักพิมพ์เคล็ดไทย, 2517), 25.

⁴อ้างใน บรรพต วีระชัย, และ สุขุม นวลสกุล รัฐศาสตร์ทั่วไป, 407.

⁵Carlton C. Rodee, *Introduction to Political Science* (Tokyo : McGraw-Hill, 1957), 47.

⁶สนใจในแนวการแบ่งระบบการปกครองที่แตกต่างจากของเพลโตและอริสโตเติลควรอ่าน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์ กับการเมืองไทย (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2519), 37 - 56.

⁷William Ebenstein, and others, *American Democracy in World Perspective* (New York : Harper & Row, Publisher, 1967), 45.

⁸Michael Curtis, (ed.), *The Great Political Theories II* (New York : Avom Books, 1962), 104.

⁹Lawrence C. Wanlass, *Gettell's History of Political Thought* (New York : Appleton - Century - Crofts, Inc, 1953), 16.

¹⁰G.A. Jacobsen, and M.H. Lipman, *Political Science* (New York : Barnes and Noble, Inc, 1964), 19.

¹¹จุดหมายสุดท้ายของลัทธิคอมมิวนิสต์คือสังคมพิภพไม่มีรัฐในความหมายปัจจุบันอีกต่อไปแต่ก่อนหน้าที่จะบรรลุถึงสังคมอุดมคตินั้น สังคมหรือรัฐจำเป็นต้องมีรูปการปกครองแบบเผด็จการโดยชนชั้นกรรมาชีพ (Dictatorship of the Proletariats) ซึ่งยุคหัวเลี้ยวหัวต่อก่อนเข้าสู่ความเป็นสังคมคอมมิวนิสต์นี้เอง จำเป็นที่ต้องให้รัฐเข้าควบคุมแบบเบ็ดเสร็จถ้วนทั่ว โปรดอ่าน สุขุม นวลสกุล, ทฤษฎีการเมืองแห่งสมัย (มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2517), 94 - 7.

¹²Jacobsen, and Lipman, *Political Science*, 19.

¹³สนใจในรายละเอียดของลัทธิต่างๆ ควรอ่าน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, อุดมการณ์ทางการเมือง (สำนักพิมพ์เคล็ดไทย, 2517), กมล สมวิเชียร, ศาสตร์แห่งรัฐ, 37 - 50., และ บรรพต วีระชัย, และ สุขุม นวลสกุล, รัฐศาสตร์ทั่วไป, 481 - 519.