

## บทที่ 1

### การเมืองการปกครอง

“มนุษย์เป็นสัตว์การเมือง” (Political animal) เนื่องจากมนุษย์ต้องอาศัยอยู่ในรัฐ ทั้งมนุษย์และรัฐจึงมีความสัมพันธ์และผูกพันกันอย่างใกล้ชิดไม่สามารถแยกจากกันได้ เริ่มจากมนุษย์ซึ่งเป็นปัจเจกบุคคลกลายเป็นครอบครัวอยู่รวมกันเป็นหมู่บ้าน เป็นเมืองและเป็นรัฐตามลำดับ หน้าที่สำคัญของรัฐคือ การสร้างสรรชีวิตที่ดีให้แก่มนุษย์ หรือประชาชนที่อาศัยอยู่ในรัฐนั้น

ในอดีตสมัยวัฒนธรรมกรีก ปรัชญาเมธีคนสำคัญคือโสเครติส (Socrates) ได้พยายามแสวงหาการเมืองที่ดีที่สุด เพื่อให้เกิดความยุติธรรมและการมีชีวิตที่ดีในรัฐ โดยใช้การสนทนา (dialogue) ได้ตอบกับบุคคลอื่น เพื่อค้นหาคำตอบเกี่ยวกับความยุติธรรม, ความชอบธรรม, รัฐที่ดีควรเป็นอย่างไร จนถึงสมัยของเพลโต (Plato) ได้พยายามหาคำตอบว่าความยุติธรรมคืออะไร และการปกครองที่ดีที่สุดควรมีรูปแบบใด โดยเสนอรูปแบบการ ปกครองโดยราชาปราชญ์ (Philosopher king) ผู้ปกครองต้องเป็นผู้มีความรู้ มีความสามารถ โดยเชื่อว่าจะสร้างความยุติธรรมให้แก่มนุษย์ได้

ต่อมาในสมัยของอริสโตเติล ได้ใช้การศึกษาเปรียบเทียบระบอบการปกครองของรัฐต่างๆ ในขณะนั้นและสรุปว่า ระบอบโพลีตี (Polity) คือ การปกครองโดยประชาชน เพื่อส่วนรวมน่าจะเป็นการปกครองในอุดมคติที่สร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นกับมนุษย์ได้ดีกว่าระบอบอื่น

จะเห็นว่าเรื่องของมนุษย์เกี่ยวพันกับการเมืองและการปกครองอย่างไม่สามารถแยกออกจากกันได้ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจกับคำว่า การเมืองและการปกครอง ซึ่งสามารถกำหนดสภาพชีวิตความเป็นอยู่สภาพสังคม เศรษฐกิจ ฯลฯ ของมนุษย์ที่อยู่ในรัฐนั้น ๆ ให้เป็นไปในแนวทางใด

---

<sup>1</sup> ออม รักษาศักดิ์, การเมือง การปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญ ฉบับประชาชน (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์วิ.เจ. พรินต์ติ้ง, 2544), หน้า 6.

### การเมือง (Politics)

- เป็นเรื่องเกี่ยวกับการแข่งขันเพื่อหรือการแสวงหาอำนาจ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสังคมทั้งสังคม หรือส่วนใหญ่ของสังคม<sup>2</sup>

- คือ การทำหน้าที่สร้างสรรชีวิตที่มีคุณธรรมให้เกิดขึ้นในรัฐโดยการใช้อำนาจรัฐ เพื่อจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าให้ทั่วถึงและเป็นธรรมในสังคม<sup>3</sup>

การปกครอง (Government) คือ การวางระเบียบกฎเกณฑ์สำหรับสังคมเพื่อให้สังคมมีความสงบสุข<sup>4</sup> ดังนั้น การศึกษาเรื่องการเมืองการปกครองจึงเป็นการศึกษาเรื่องเกี่ยวกับการวางระเบียบกฎเกณฑ์ในการบริหารบ้านเมืองของรัฐ โดยใช้อำนาจทางการเมืองเป็นเครื่องมือ เพื่อให้มนุษย์ที่อยู่ในรัฐนั้นมีสภาพชีวิตที่ดี มีความสงบสุขยุติธรรมเกิดขึ้นให้ได้มากที่สุดเมื่อความสุขของมนุษย์มีทั้งความสุขในความหมายของ วัตถุประสงค์ และนามธรรม คือ สุขทั้งร่างกาย, จิตใจ, ทรัพย์สิน มีความปลอดภัยในชีวิต ในขณะที่ทรัพยากรหรือสิ่งที่มีคุณภาพในสังคมมีอยู่อย่างจำกัด แต่ความต้องการมีมากย่อมเกิดการแก่งแย่งแข่งขันช่วงชิงซึ่งทรัพยากรเหล่านี้ ใครจะเป็นผู้ชี้ขาดตัดสิน มีอำนาจบังคับ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมและเป็นธรรมโดยใช้กฎ กติกา ข้อบังคับ หรือกฎหมายใด ๆ เพื่อให้ความคุ้มครองป้องกันในความปลอดภัยของมนุษย์ทุกคนในรัฐนั้น ในทางรัฐศาสตร์เรียกผู้มีอำนาจนี้ว่า รัฐอธิปไตย หรือ องค์อธิปัตย์ (Sovereign) หรือ ผู้ปกครอง ส่วนอำนาจสูงสุดที่ใช้ในการปกครองรัฐ หรือประเทศนั้น คือ อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) เป็นอำนาจเด็ดขาดในการปกครองของประเทศ ประเทศที่เป็นเอกราชจะต้องมีอธิปไตยของตนเองเพื่อให้สามารถดำเนินกิจการทั้งภายในและภายนอกประเทศได้โดยอิสระ

ปราศจากการแทรกแซงหรือบีบบังคับจากประเทศอื่น ๆ แบ่งได้เป็น 3 ส่วนหลัก คือ

- 1) อำนาจนิติบัญญัติ เป็นอำนาจในการออกกฎหมาย
- 2) อำนาจบริหาร เป็นอำนาจในการบริหารประเทศตามกฎหมาย ดำเนินการโดยผู้ปกครองหรือรัฐบาลนั่นเอง
- 3) อำนาจตุลาการ เป็นอำนาจในการตัดสินคดีความตามกฎหมาย

---

<sup>2</sup> สุขุม นวลสกุล, การเมืองการปกครองไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), หน้า 1.

<sup>3</sup> อมร รักษาสัตย์, เรื่องเดิม, หน้า 9.

<sup>4</sup> สุขุม นวลสกุล, การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), หน้า 1.

เมื่อนุชน้อยอยู่ร่วมกันเกิดเป็นรัฐ หรือ ประเทศขึ้นนั้น จำเป็นต้องมีผู้ปกครอง ซึ่งมีอำนาจชี้ขาดตัดสิน วางระบบระเบียบในการบริหารประเทศ เพื่อให้มนุษย์ หรือประชาชนที่อยู่ในประเทศนั้น ๆ มีสภาพชีวิตที่ดี โดยใช้อำนาจทางการเมืองเป็นตัวดำเนินการจึงจะสำเร็จ ดังนั้น รูปแบบการปกครองที่จะนำมาใช้ในประเทสนั้น ๆ จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

### รูปแบบการปกครอง

การพิจารณารูปแบบในการปกครอง หรือ รูปแบบของรัฐบาลในประเทศใดนั้น จะต้องพิจารณาจากองค์ประกอบหลักที่สำคัญคือ

1. จำนวนผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ว่าเป็นบุคคลคนเดียว เป็นหมู่คณะ หรือ ประชาชนทั้งประเทศ
2. จุดมุ่งหมายในการปกครอง ว่าต้องการทำเพื่อประชาชน หรือ ตัวผู้ปกครองเอง นักปรัชญาชาวกรีก คือ อริสโตเติล และเพลโต ได้วางหลักการพิจารณารูปแบบการปกครองไว้คล้ายดังตารางต่อไปนี้<sup>5</sup>

จำนวนผู้ใช้อำนาจ อธิปไตย	จุดมุ่งหมายในการปกครอง	
	เพื่อประชาชน	เพื่อผู้ปกครอง
คนเดียว	ราชาธิปไตย (Monarchy) 	ทูชนาธิปไตย หรือทรราช (Tyranny)
คณะบุคคล	อภิชนาธิปไตย (Aristocracy)	คณาธิปไตย (Oligarchy)
ประชาชนทั้งหมด ประชาชนทั้งหมดใน ความเห็นของอริสโตเติล	ประชาธิปไตย (Democracy) โพลิตี (Polity)	ผุ้งชน (Mob rule) ประชาธิปไตย (Democracy)

<sup>5</sup>ศุภม นवलสกุล, การเมืองการปกครองไทย, หน้า 2.

1. การปกครอง โดยคน ๆ เดียว หมายถึง อำนาจสูงสุด หรือ อำนาจอธิปไตย ขึ้นอยู่กับบุคคลนั้นเพียงคนเดียว มีสิทธิ์ขาดในการวางระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ได้ตามลำพัง จะมอบหมายให้ผู้อื่นทำหน้าที่แทนก็ตาม แต่อำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจขึ้นอยู่กับผู้ปกครองเพียงคนเดียวเท่านั้น ซึ่งหากจุดมุ่งหมายในการปกครองเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศจะเรียกว่าราชาธิปไตย ซึ่งในอดีตเป็นการปกครองโดยกษัตริย์ตามระบบเทวสิทธิ์ (Divine Right) หรือ เป็นสมมุติเทพ จะเรียกว่าเป็นการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช (Absolute monarchy) แต่หากปกครองโดยบุคคลสามัญมิได้เป็นกษัตริย์ และมีได้รับการยอมรับนับถือจากประชาชนแต่อ้างตนว่ามีเชื้อสายที่ผิดไปจากสามัญชนธรรมดาจะเรียกว่า เผด็จการ (Dictatorship)<sup>6</sup> ซึ่งมักจะมีจุดมุ่งหมายเพื่อประชาชนในระยะแรกและเปลี่ยนแปลงเป็นทรราชหรือ พุชนาธิปไตย เมื่อเกิดความเคียดชังกับอำนาจ และเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากขึ้น ตามคำของ ลอร์ด แอกตัน (Lord Acton) เมธีชาวอังกฤษที่กล่าวไว้ว่า *“ที่ใดมีอำนาจ ที่นั่นมีความฉ้อฉลที่ใดมีอำนาจเหลืออัน กฉฉ้อฉลช่วยอ้อมมีมากที่สุดประมาณ”* ผู้ปกครองเหล่านี้จะปกครองแบบเผด็จการ ใช้อำนาจเด็ดขาด รุนแรง เพื่อให้ประชาชนเกรงกลัวไม่กล้าต่อสู้เพื่อปลดปล่อยตนเองได้

1. การปกครองโดยคณะบุคคล หมายถึง บุคคลกลุ่มหนึ่ง หรือ คนกลุ่มน้อยเป็นผู้วางกฎเกณฑ์ นโยบาย ในการบริหารประเทศ โดยใช้กับคนกลุ่มใหญ่ หรือประชาชนทั้งประเทศ ซึ่งหากจุดมุ่งหมายในการปกครองเป็นไปเพื่อประโยชน์ของมหาชนส่วนใหญ่ ก็จะถือว่าเป็นการปกครองแบบ อภิชนาธิปไตย (Aristocracy) แต่หากทำเพื่อพวกพ้องของตนเป็นหลัก จะเรียกว่าเป็นการปกครองแบบ คณาธิปไตย (Oligarchy) ทำเพื่อหมู่คณะของตน หรือจะเรียกว่าเผด็จการก็ได้ เป็นเผด็จการโดยคณะบุคคล

หรือในบางตำราเรียกการปกครองแบบอภิชนาธิปไตยว่า หมายถึง การปกครองโดยคณะบุคคลที่มีคุณสมบัติพิเศษที่เหนือกว่าคนส่วนใหญ่ เช่น กลุ่มขุนนาง กลุ่มปัญญาชนคนมีความรู้ พวกเชื้อสายราชวงศ์ หรือ กลุ่มชนที่ได้รับการยอมรับนับถือจากประชาชน

---

<sup>6</sup> กมล สมวิเชียร, *ศาสตร์แห่งรัฐ* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เกสส์ไทย, 2517), หน้า 25.

<sup>7</sup> อ้างใน บรรพต วีระสัย, *ศาสตร์แห่งรัฐ* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เกสส์ไทย, 2517), หน้า 25.

ส่วนการปกครองแบบประชาธิปไตย อาจจะหมายถึงการปกครองโดยกลุ่มคนรวบ หรือคน มั่งมี<sup>8</sup> ก็ได้

2. การปกครองโดยคนทั้งหมด หรือ เสี่ยงส่วนใหญ่ โดยประชาชนเป็น เจ้าของอำนาจ อธิปไตย นโยบาย หรือ กฎเกณฑ์ที่ใช้ในการดำเนินการปกครองจะเป็นไป เพื่อประโยชน์ของเสีย ส่วนใหญ่ (Majority rule) หรือส่วนมากในสังคม ซึ่งหากประชาชนไม่มีความรู้ ความเข้าใจในหลักการประชาธิปไตยที่เพียงพอ หรือ โคนซังกูงให้เห็นผิดไป จากความเป็นธรรมในสังคมแล้ว เสี่ยง ส่วนใหญ่นี้ได้อาจเป็นไปเพื่อประโยชน์ของกลุ่มคนบางกลุ่มเท่านั้น กลายเป็นการปกครองโดย ผุ่จชน และอาจกลายสภาพเป็น อนาธิปไตย (Anarchy) คือ ไม่มีรัฐบาล ไม่มีกฎหมายใดจะใช้ ควบคุมพลังแห่งผุ่จชนนี้ได้ ซึ่งยังความวุ่นวายให้เกิดขึ้นในสังคมเกิดความไม่เป็นธรรม ความเอา รัคเอาเปรียบสังคมไม่มีความสงบสุขประเทศชาติแตกสลาย

การปกครองแบบประชาธิปไตยในความหมายของอริสโตเติล จะใกล้เคียงกับเหตุการณ์ ที่กล่าวข้างต้น คือ หากประชาชนซึ่งเป็นเสี่ยงส่วนใหญ่เป็นผู้ยากไร้, ขาดความรู้ ความเข้าใจใน หลักการประชาธิปไตย ซึ่งเป็นสิทธิเสรีภาพของบุคคล, ความเท่าเทียมกันของคนในสังคม, การ เสียสละเพื่อส่วนรวม, ความเป็นธรรมในสังคม, การไม่เอารัคเอาเปรียบซึ่งกันและกัน สังคมจึงอยู่ ไปได้อย่างมีความสุขทุกคนมีความสุขไม่มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ หรือสภาพจนเกิดพหุติ แต่หากประชาชนมุ่งแต่ประโยชน์ส่วนตัว มิใช่ส่วนรวม อริสโตเติลจึงเห็นว่า การปกครองระบอบ ประชาธิปไตย อาจนำไปสู่การปกครองเพื่อมุ่งไปที่ประโยชน์ของผู้ปกครอง เป็นการปกครองที่ไม่ดี หากแต่เห็นว่า ระบอบโพลีตี (Polity) ต่างหากที่มุ่งเน้นการบริหารจัดการไปเพื่อประโยชน์ของ ส่วนรวมโดยแท้จริงโดยชนชั้นกลางซึ่งมีความรู้ความสามารถ มีความเข้าใจในหลักการบริหาร เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม ปราศจากความเห็นแก่ตัว เป็นผู้ปกครองหรือมีอำนาจสูงสุด และใช้อำนาจในการปกครองอย่างมีคุณธรรม

เมื่อพิจารณารูปแบบการปกครองของไทยในอดีต จะพบว่าถูกปกครองโดยบุคคลเพียง คนเดียวคือกษัตริย์เรียกว่า ระบบสมบูรณาญาสิทธิราช คือ อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดอยู่ที่ กษัตริย์เพียงผู้เดียว แต่จะเป็นแบบราชาธิปไตยหรือทฤษาธิปไตย ก็ขึ้นอยู่กับจุดมุ่งหมายในการปก

---

<sup>8</sup>Carlton C. Rodee, *Introduction to Political Science* (Tokyo: McGraw-Hill, 1957), p. 47.

ครองของกษัตริย์นั้นๆ เช่น ในช่วงปลายสมัยกรุงศรีอยุธยาบ้านเมืองมีแต่ความเดือดร้อน เพราะถูก  
เอารัดเอาเปรียบจากผู้ปกครองก็เรียกว่าเป็นการปกครองแบบ ทูชนาธิปไตย

หรือในช่วงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 5 ได้ทรงสร้างความเจริญให้กับชาติทรง  
เลิกทาส โดยเห็นแก่ประโยชน์ของมหาชนชาวสยามโดยส่วนรวมก็ถือว่าเป็นการปกครองแบบ  
ราชาธิปไตย เป็นต้น

ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นการ  
ปกครองแบบประชาธิปไตยเมื่อ 24 มิ.ย. 2475 การปกครองของไทย แม้จะได้ชื่อว่าเป็น  
ประชาธิปไตย หากแต่ในความเป็นจริงอำนาจสูงสุดในการปกครองก็ยังเป็นของกลุ่มบุคคล เช่น  
คณะราษฎรหรือกลุ่มทหารซึ่งอาจจัดได้ว่าเป็นรูปแบบอภิชนาธิปไตยหรือคณาธิปไตยก็ได้ขึ้นกับ  
จุดมุ่งหมายในการปกครองนั้น ๆ และได้มีนักรัฐศาสตร์ คือ เอ็ดเวิร์ด ชิลส์ (Edward Shils) ได้แบ่ง  
รูปแบบการปกครองในลักษณะใหม่เรียก ระบบการเมืองในสมัยรัฐบาลทหาร ซึ่งใช้อำนาจกำลัง  
กองทัพใช้ระบบราชการเข้าครอบคลุมเพื่อสร้างอำนาจในการปกครองโดยอ้างความชอบธรรมจาก  
รัฐธรรมนูญที่ยังไม่เป็นประชาธิปไตย หรือ ไม่มีรัฐธรรมนูญเลยก็ได้ว่าเป็นระบอบการเมือง แบบ  
คณาธิปไตยนำสมัย หรือ หากเป็นการเมืองที่รวมอำนาจไว้ที่ฝ่ายบริหารและระบบราชการแม้จะ  
เปิดให้มีการเลือกตั้งมีเสรีภาพทางการเมืองได้บ้าง แต่ก็ยังเป็นแต่เฉพาะรูปแบบเท่านั้น ฝ่าย  
นิติบัญญัติยังไม่เข้มแข็งพอถูกชี้นำโดยตลอดเรียกรูปแบบการปกครองนี้ว่าเป็นระบอบการเมือง  
แบบประชาธิปไตยขึ้นนำ<sup>9</sup> (tutelary democracy)

### ลักษณะการใช้อำนาจของรัฐบาล

รัฐบาลของแต่ละประเทศ แม้มีรูปแบบการปกครองคงได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นเหมือนกัน ก็  
อาจมีลักษณะการใช้อำนาจที่แตกต่างกันได้ เพราะลักษณะการใช้อำนาจในการปกครองนี้ ให้ความสำคัญ  
สัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชนว่ามี การควบคุมบังคับ มีกฎเกณฑ์ที่รัฐบาลใช้กับประชาชน  
ในประเทศอย่างเข้มงวด ด้านไหนอย่างไร แบ่งลักษณะการใช้อำนาจออกได้เป็น 3 ระดับ กว้าง ๆ  
คือ

---

<sup>9</sup> สุขุม นวลสกุล, การเมืองการปกครองไทย, หน้า 5.



เศรษฐกิจกับประชาชน แต่จำกัดเสรีภาพทางการเมือง โดยเฉพาะในช่วงของรัฐบาลที่มาจากการปฏิวัติรัฐประหาร แต่ต่อมาเมื่อมีรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี 2489 เป็นต้นมา (ก่อนถึงรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 ในปัจจุบัน) ประชาชนได้รับเสรีภาพทางการเมืองมากขึ้นแต่ก็ยังไม่เท่าเทียมกับในปัจจุบันที่ไทยมีรัฐธรรมนูญ อันถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เพราะประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วย ลักษณะการใช้อำนาจของผู้ปกครองหรือรัฐบาลจึงมีลักษณะเป็นอิสระนิยมหรือเสรีนิยมที่เปิดกว้างให้ประชาชนมีเสรีภาพทางการเมืองมากขึ้นเต็มรูปแบบขึ้น และเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง

### ลัทธิ หรือ อุดมการณ์

ลัทธิ หรือ อุดมการณ์ทางการเมือง หมายถึง ความเชื่อถือ หรือ จุดมุ่งหมายในการปกครอง ซึ่งในแต่ละรัฐบาลจะต้องมีลัทธิ หรือ อุดมการณ์แบบใดแบบหนึ่งเป็นรากฐานในการวางนโยบาย และกำหนดรูปแบบการปกครอง ตลอดจนขอบเขตในการใช้อำนาจเพื่อให้บรรลุทั้งจุดมุ่งหมายแห่งอุดมการณ์นั้น<sup>12</sup> และลัทธิ หรืออุดมการณ์นั้นจะส่งผลกระทบต่อทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมต่อประเทศนั้นด้วยเช่นกัน

ลัทธิหรืออุดมการณ์ใหม่ๆ ที่สำคัญ ควรกล่าวถึง ได้แก่

- **ลัทธิปลดปล่อย (Anarchism)** ซึ่งถือว่าไม่มีความจำเป็นต้องมีรัฐบาลประชาชนสามารถอยู่ร่วมกันและจัดการปกครองประเทศได้เอง

- **ลัทธิเสรีนิยม** ให้เสรีภาพกับประชาชนค่อนข้างมาก เป็นลักษณะการใช้อำนาจแบบอิสระนิยม อันเป็นต้นแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

- **ลัทธิสังคมนิยม** รัฐบาลจะเข้าควบคุมด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก แต่รูปแบบการปกครองจะเป็นเผด็จการ หรือประชาธิปไตยก็ได้

- **ลัทธิฟาสซิสต์ และคอมมิวนิสต์** เป็นรูปแบบการปกครองแบบเผด็จการโดยคณะบุคคลมีลักษณะการใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จประชาชนจะถูกจำกัดเสรีภาพในทุกด้าน

---

<sup>12</sup> สุภูมิ นवलสกุล, การเมืองการปกครองไทย, หน้า 7.



ลัทธิ หรือ อุดมการณ์ของไทยนั้น ในอดีตก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นลัทธิเทวสิทธิ์ (Devine right) ขอมริบว่ากษัตริย์ คือ สมมุติเทพ (God king) ได้รับมอบอำนาจจากสวรรค์ในการปกครองไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินประชาชนต้องเชื่อฟัง และยอมอยู่ใต้อำนาจเด็ดขาดของกษัตริย์

แต่หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ 24 มิ.ย. 2475 เป็นต้นมา ลัทธิ หรืออุดมการณ์ก็เปลี่ยนไป เมื่อมีรัฐธรรมนูญของไทยขึ้นกฤษฎา เป็นอุดมการณ์ประชาธิปไตย แม้ในทางปฏิบัติเบื้องต้น จะไม่สามารถปฏิบัติตามจุดมุ่งหมายของลัทธิได้จริง แต่ก็ยังคงยึดมั่นในอุดมการณ์ประชาธิปไตยอย่างเหนียวแน่น จนในปัจจุบันเมื่อมีรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนในปี 2540 ซึ่งประชาชนไทยมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ อุดมการณ์ประชาธิปไตยก็เริ่มแบ่งบาน มีความชัดเจน จริงจังและเป็นรูปธรรมมากขึ้น ตลอดจนประชาชนไทยเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของรูปแบบการปกครอง ลักษณะการใช้อำนาจของผู้ปกครองและหลักสำคัญของอุดมการณ์ประชาธิปไตย โดยเฉพาะในขณะนี้ในยุคของโลกไร้พรมแดน ข่าวสาร สื่อมวลชนมีอิทธิพลมากขึ้นทำให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการเมือง การปกครองเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และเห็นถึงความสำคัญของการเมืองการปกครองในการชี้ชะตาชีวิตของประชาชนในประเทศซึ่งสภาพความเป็นอยู่ เศรษฐกิจ สังคม ฯลฯ

หากพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของประชาชนในประเทศผู้ปกครองหรือรัฐบาล และรัฐเป็นความสัมพันธ์แบบไตรภาคี นั่นคือ ประชาชนจะต้องอาศัยอยู่ในรัฐ และรัฐต้องมีประชาชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญจึงเกิดเป็นรัฐได้ ในขณะที่ประชาชนจะมีสภาพชีวิตที่ดีได้ รัฐโดยการดำเนินการของรัฐบาลจะต้องมีหน้าที่ดำเนินนโยบาย หากกฎหมายในการบริหารปกครองประเทศ เพื่อสร้างชีวิตที่ดีให้กับประชาชนในรัฐ หรือ ประเทศของตน ซึ่งความสัมพันธ์ของรัฐและประชาชนนั้นได้มีวิวัฒนาการต่อเนื่องมายาวนาน กว่า 2500 ปี นับจากสมัยกรีกโบราณ อาจจัดแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบ คือ

1. รูปแบบความสัมพันธ์แบบผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง (Ruler and the ruled)
2. รูปแบบความสัมพันธ์แบบการปกครองโดยผู้แทน (Representative government)
3. รูปแบบความสัมพันธ์แบบมีส่วนร่วม (Participative politics) หรือแบบการเมืองของประชาชนและเพื่อประชาชน (Government of the people, by the people and for the people)<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup>อมร รักษาสิทธิ์, การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญ ฉบับประชาชน, หน้า 10.

จาก 1. รูปแบบความสัมพันธ์แบบผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง (Ruler and the ruled) เริ่มตั้งแต่ยุคโรมันโดยจักรพรรดิโรมันเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครอง ต่อมาศาสนาจักรได้เข้าครอบงำ โดยสันตะปาปาเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด ต่อมาเหล่าปัญญาชนก็นำเข้าสู่ยุคเรืองปัญญา และยุคแห่งแสงสว่าง จนเกิดรัฐชาติ (Nationstate) ขึ้นในยุโรปอำนาจสูงสุดเป็นของกษัตริย์ (king) มีรูปแบบการปกครองแบบราชาธิปไตย (Monarchy) หรือ สมบูรณาญาสิทธิราช (Absolute monarchy) โดยกษัตริย์มีอำนาจสูงสุดเพียงพระองค์เดียว ลักษณะการใช้อำนาจเป็นแบบเบ็ดเสร็จ ความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์กับประชาชนเป็นแบบผู้ปกครองกับถูกผู้ปกครอง ซึ่งผู้ปกครองจะมีอำนาจเหนือกว่าผู้ถูกปกครองเป็นอย่างมากเป็นผู้ชี้้นำทำให้ประชาชนปฏิบัติตาม หากผู้ปกครองมีจุดมุ่งหมายในการปกครองเพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนร่วม ก็ถือว่าเป็นการปกครอง แบบราชาธิปไตย หรือ สมบูรณาญาสิทธิราช แต่หากเป็นการปกครองเพื่อตัวผู้ปกครองหรือเพื่อประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้องจะเรียกว่าเป็นการปกครองแบบทรราช (Tyranny) ต่อมาได้มีการปฏิวัติครั้งสำคัญของโลกในประเทศต่าง ๆ ได้แก่

- การปฏิวัติในอังกฤษ ค.ศ. 1688
- การปฏิวัติในอเมริกา ค.ศ. 1776
- การปฏิวัติในฝรั่งเศส ค.ศ. 1789

ทำให้ลัทธิประชาธิปไตยได้ถือกำเนิดขึ้น และได้รับความนิยมแพร่หลายไปทั่วโลก ประชาชนในประเทศต่าง ๆ เริ่มมีความเข้าใจ และยอมรับหลักการประชาธิปไตยในการช่วยลดอำนาจการผูกขาด การปกครองโดยผู้ปกครองไม่เป็นธรรมลงได้ทำให้สังคมและสภาพชีวิตของประชาชนในประเทศนั้น ๆ ดีขึ้น ลัทธิประชาธิปไตยจึงเบ่งบานอย่างไม่หยุดยั้ง จนเกิดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครองหรือระหว่างรัฐบาลกับประชาชนแบบปกครองโดยผู้แทน

2. รูปแบบความสัมพันธ์แบบการปกครองโดยผู้แทน (Representative government) โดยอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) หรือ อำนาจสูงสุดเปลี่ยนมือจากรัฐหรือผู้ปกครองมาสู่ประชาชน (Popular Sovereignty) หรือ ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยนั่นเองหากแต่ประชาชนทุกคนไม่สามารถเข้าไปใช้อำนาจใช้สิทธิได้โดยตรง ดังเช่นในสมัยกรีกที่จำนวนประชากรยังมีน้อยมากเมื่อเทียบกับปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องมอบอำนาจให้กับตัวแทนเป็นผู้ใช้ ซึ่งก็คือ ผู้แทนราษฎร นั่นเอง

ลักษณะสำคัญของการปกครองโดยผู้แทน มีดังต่อไปนี้ คือ

1. อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน
2. ประชาชนต้องมอบอำนาจอธิปไตยโดยการให้ตัวแทนนำไปใช้แทนตน
3. การมอบอำนาจอธิปไตยของประชาชนต้องผ่านกระบวนการและวิธีการที่เรียกว่า “การเลือกตั้ง” (Election) ซึ่งประกอบด้วย
  - การเลือกผู้แทน และแต่งตั้งผู้แทนเป็นตัวแทนของประชาชน ทั้งโดยพฤตินัยและนิตินัย
  - ต้องมีผู้เสนอตัวเป็นผู้แทน มากกว่า 1 คนเสมอ
  - การเลือกตั้งต้องอยู่ภายใต้ระบบการแข่งขัน (Competition)
4. ผู้แทนราษฎรในฐานะตัวแทนของประชาชน มีอำนาจจำกัดตามที่กฎหมาย หรือรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้เท่านั้น (ถูกจำกัดทั้งในแง่ของขอบเขตอำนาจ และระยะเวลาของการใช้อำนาจ)

5. การได้รับมอบอำนาจของผู้แทนราษฎรในฐานะตัวแทนของประชาชนเป็นการมอบแบบมีเงื่อนไข กล่าวคือ หากปรากฏในภายหลังว่าผู้แทนราษฎรในฐานะ ตัวแทนของประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ใช้อำนาจนอกขอบเขตของกฎหมายก็ดี ใช้อำนาจโดยพลการก็ดี ใช้อำนาจโดยบิดเบือนเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนก็ดี ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยย่อมเรียกอำนาจที่มอบให้คืนได้ทันที มิใช่เป็นการมอบแล้วจะมอบเลย มิใช่มอบแล้วเรียกคืนมิได้ และมิใช่เมื่อเลือกและตั้งให้เป็นผู้แทนแล้วก็จะเป็นตัวแทนได้จนครบระยะเวลาเสมอไป<sup>14</sup>

แสดงให้เห็นว่า รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ในรูปแบบของการปกครองโดยผู้แทนมีเหตุผล เปิดเผย และเป็นธรรมต่อประชาชนมากกว่าในรูปแบบของผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครองอย่างชัดเจน

หากแต่ในความเป็นจริง การปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบปกครองโดยผู้แทนนี้ก็ยังมีข้อจำกัดและข้อบกพร่องมากมาย ดังคำกล่าวที่ว่า “ประชาธิปไตยเป็นการเมืองของ

---

<sup>14</sup>อมร รักษาศักดิ์, การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, หน้า 12.

คนรวย” หรือ “ประชาธิปไตยนำไปสู่การปกครองของคนกลุ่มน้อยที่สามารถผูกขาดในอำนาจ” หรือ “ประชาธิปไตยเป็นการปกครองของนายทุน”, “เป็นการปกครองแบบรวมนิยม” ฯลฯ<sup>15</sup>

จากข้อบกพร่องต่างๆ ของระบอบประชาธิปไตยนี้เอง ทำให้เกิดปัญหาในประเทศด้อยพัฒนาต่าง ๆ ที่พยายามผลักดันตัวเอง ให้เป็นประเทศที่พัฒนาแล้วด้วยระบอบการปกครองนี้ จึงต้องแก้ปัญหาด้วย การปฏิรูปการเมือง (Political reform) วิธีการที่ตรงจุดที่สุดใช้เวลาที่น้อยที่สุด และบังคับใช้ได้ผลที่สุดคือการแก้ที่ตัวบทกฎหมายซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ดังเห็นได้จากการแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ เช่น

- ในประเทศฝรั่งเศส สมัยสาธารณรัฐที่ 5 ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ชาร์ล เดอ โกล ค.ศ. 1959
- ในเยอรมัน ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ กฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz) ใน ค.ศ.1949
- ในประเทศไทย ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เมื่อวันที่ 11 ต.ค. 2540

จากข้อจำกัด, จุดอ่อน และข้อบกพร่องต่าง ๆ ของระบอบประชาธิปไตย โดยผู้แทนอันเนื่องมาจากองค์ประกอบ คือ ตัวระบบการเมืองเอง, สถาบันทางการเมือง, ตัวแสดง หรือ ผู้เล่นการเมือง (Actor) ทั้งนักการเมืองและประชาชน ทำให้การปกครองด้วยระบอบนี้ล้มเหลว เกิดวิกฤตการณ์ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม นักวิชาการสาขารัฐศาสตร์จึงพยายามค้นหาทางออกเพื่อแก้ไขปัญหเหล่านี้ โดยมีแนวคิดกระแสหลักที่สำคัญคือ การสร้างระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

1. รูปแบบความสัมพันธ์ของการเมืองแบบมีส่วนร่วม (Participaties) หรือ การเมืองของประชาชน และเพื่อประชาชน (Government of the people, by the people and for the people) ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นการแก้ไขปัญหของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยผู้แทนแต่เดิมให้เป็นไปในทางที่ดีขึ้น โดยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน โดยยึดมั่นในผลประโยชน์ของคนส่วนร่วมเป็นหลัก โดยมีความแตกต่างจากรบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน ทั้งในเชิงของหลักการและวิถีของการเมือง ดังนี้

---

<sup>15</sup> อมร รักษาศักดิ์, การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, หน้า 12.

1) ในส่วนของหลักการ ยึดมั่นอยู่บนพื้นฐานของอำนาจที่ว่า “ประชาชนในฐานะของราษฎร คือ เจ้าของอำนาจอธิปไตย” ดังนั้น การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน จึงสามารถกระทำได้อย่างคล่องตัว แม้ในทางปฏิบัติจะถือได้ว่าประชาชน ได้มอบอำนาจให้แก่ตัวแทนไปใช้แทนตนแล้วก็ตาม อำนาจอธิปไตยนั้นยังคงอยู่สามารถเฝ้าดู, ตรวจสอบ, ควบคุม, และแทรกแซง การทำหน้าที่ของตัวแทนได้เสมอ

2) ในส่วนของวิธีการ กำหนดให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถมีบทบาททางการเมืองได้ 4 ลักษณะ คือ

(1) การเรียกอำนาจคืนโดยการถอยถอน หรือ ปลดออกจากตัวแทนตำแหน่ง (Recall) เมื่อประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยในการเฝ้าดู ตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนว่ามีได้เป็นไปตามหลักการที่ถูกต้อง หรือ เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม หากแต่ใช้อำนาจกระทำการโดยมิชอบ, ทุจริต เพื่อผลประโยชน์ของตนเป็นหลักประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกอำนาจที่มอบไปกลับคืนโดยการถอยถอน หรือ ปลดออกจากตำแหน่งได้

(2) การริเริ่มเสนอแนะ (Initiative) แนวนโยบาย, กฎหมาย, มาตรการต่าง ๆ ในกรณี que ตัวแทนไม่สามารถดำเนินการได้เพียงพอ หรือทันต่อเหตุการณ์ หรือตรงกับความต้องการของประชาชนโดยรวม ประชาชนก็สามารถแนะแนวทาง หรือเสนอนโยบายที่ต้องการได้

(3) การทำประชาพิจารณ์ (Public Hearing) โดยประชาชนสามารถตรวจสอบควบคุมการทำงานของ “ผู้แทน” ของตนได้ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร หากมีการกำหนดนโยบาย หรือ มาตรการอันจะเกิดผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ และสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องให้มีการชี้แจงเหตุผล ข้อเท็จจริง ผลที่จะเกิดขึ้นก่อนการนำออก หรือบังคับใช้กฎหมาย นโยบาย หรือมาตรการนั้น ๆ และประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเสรี

(4) การแสดงประชามติ (Referendum หรือ Plebisite) หากมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย นโยบาย หรือมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาล อันมีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ และวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน เช่น การขึ้นภาษีอากร, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ, การสร้างเขื่อน ฯลฯ ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตย สามารถเรียกร้องให้ รัฐบาลรับฟังเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนก่อนที่จะดำเนินการ โดยจัดให้มีการลงประชามติ ตามความคิดเห็นของประชาชนส่วน

ใหญ่เพื่อตัดสินใจในขั้นสุดท้าย (รัฐธรรมนูญต่างประเทศจะถือประชามติเป็นสำคัญและดำเนินการตามนั้น แต่รัฐธรรมนูญไทยฉบับ 2540 ยังถือว่าการแสดงประชามติเป็นเพียงการหารือกับประชาชนเท่านั้น จะทำตามหรือไม่ก็ได้)

บทบาททั้ง 4 ของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนี้ถือเป็นบทบาทสำคัญและมีความจำเป็น เพื่อปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงให้อำนาจธิปไตยเป็นของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง คือ เป็นการเมืองของพลเมือง (Civil Potities) อันจะนำไปสู่การปกครองที่ดี คือ *ธรรมรัฐ (Good government)* เหมือนในประเทศตะวันตกที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย

### การเมืองไทย

การเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทยในปี 2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นประชาธิปไตย การเมืองไทยได้ล้มลุกคลุกคลานมาโดยตลอด เหตุผลเพราะการเมืองไทยมีการเปลี่ยนแปลงแบบนอกระบบ *ไม่ใช่วิถีทางรัฐธรรมนูญ* มีการรัฐประหารของคณะทหารมากกว่า 15 ครั้ง ทำให้การเมืองอ่อนแอ ไม่มีเสถียรภาพ เหตุผลเพราะผู้ปกครองบริหารงานเพื่อพวกพ้องของตน มีการทุจริตคอร์รัปชัน ขาดวิสัยทัศน์ บริหารงานอย่างไร้ประสิทธิภาพ ขาดความต่อเนื่อง การเมืองของไทยที่ผ่านมาเป็นการเมืองของคนกลุ่มน้อยที่ใช้อิทธิพล เป็นแบบคณาธิปไตย (Oligarchy) และใช้อำนาจของเงินตรา (Plutocracy) เป็นอำนาจผลักดันให้กลุ่มของคนเข้ามามีบทบาทในการปกครองประเทศ การเมืองไทยจึงอ่อนแอ ขาดประสิทธิภาพ มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรง จนเกิดความล่มสลายของระบบตั้งแต่ภาคเอกชน จนกระทบถึงภาครัฐจนกลายเป็นวิกฤติเศรษฐกิจ ในช่วงปลายปี 2540 มีผลต่อเนื่องถึงสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน คนตกงาน สินค้าราคาสูงขึ้น อาชญากรรมเพิ่มมากขึ้น สภาพสังคมไทยล่มสลายจนยากที่จะฟื้นตัวได้ในเวลาอันรวดเร็ว ผลกระทบเหล่านี้มีสาเหตุมาจากการเมืองที่ล้มเหลว ขาดหลักการบริหารที่ดีขาดผู้ปกครองที่มีความรู้ความสามารถ มีวิสัยทัศน์ไกล การแก้ไขปัญหาจึงต้องเริ่มขึ้นโดยปรับปรุงการปกครองจากระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนให้เป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยประชาชนเข้ามามีบทบาทในการปกครองมากขึ้น โดยใช้ลักษณะของการปฏิรูป (reform) อันเป็นการแก้ไขแบบทางสายกลาง (Moderate) เพื่อไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง จนกระทบถึงสภาพชีวิตโดยรวมของประชาชน

การปฏิรูปรัฐธรรมนูญไทยฉบับปี 2540 เป็นแนวทางสำคัญในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง พัฒนาระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยโดยผู้แทน โดยประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นเพื่อให้การเมืองไทยมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดเสถียรภาพที่ยั่งยืนภายในชาติทั้งทางด้านการเมือง ซึ่งจะส่งผลไปถึงระบบเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม อันจะนำมาซึ่งการพัฒนาที่ยั่งยืน ก่อให้เกิดสภาพชีวิตที่ดี ประชาชนมีความสุข เกิดสันติสุขขึ้นภายในชาติ

### บทสรุป

เนื่องจากการเมือง คือ หัวใจของการปกครองประเทศและประชาชนก็เป็นหัวใจของการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้กำหนดกรอบและทิศทางของการปฏิรูปการเมืองไว้แล้ว แต่จะบังเกิดผลสำเร็จหรือไม่เพียงใด มิได้ขึ้นกับการแก้ไขในส่วนของตัวบทกฎหมาย หรือ ตัวสถาบันทางการเมืองแต่เพียงอย่างเดียว หากขึ้นกับบทบาท, พฤติกรรม, การมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เพื่อให้การเมืองเป็นการเมืองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชนโดยแท้จริง และเพื่อให้เกิดสภาพชีวิตที่ดี มีระบบเศรษฐกิจที่มั่นคง สังคมที่สันติสุข ยุติธรรม อันเป็นจุดมุ่งหมายสูงสุดของการเมืองการปกครองในทุกประเทศ