

NO.5

รูปแบบการปกครอง

ดร.สันหนึ่ง จักรภัทรวงศ์

ปัจจุบัน รูปแบบการปกครอง มักจะถูกแบ่งเป็น 2 ลักษณะใหญ่ๆ คือการปกครองแบบประชาธิปไตย และการปกครองแบบเผด็จการ ซึ่งจะพิจารณาถึงรายละเอียดของการปกครองในแต่ละรูปแบบ เพื่อให้เห็นถึงความแตกต่างของประชาธิปไตยและเผด็จการจากรูปแบบทั้งสอง และทำให้สามารถเข้าใจการปกครองในบริบทของประเทศต่างๆ ได้

ประชาธิปไตย (DEMOCRACY)

คำว่า “ประชาธิปไตย” เกิดขึ้นครั้งแรกในสมัยกรีก มาจากคำว่า democracy ซึ่ง demos มาจากคำว่า people ประชาชน และคำว่า Kratein มาจากคำว่า to rule หรือ ปกครอง ดังนั้น democracy แปลว่า การปกครองโดยประชาชน (rule by people) หรือ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (popular sovereignty)

การให้ความหมายแบบแคบ “เป็นรูปแบบการปกครองแบบหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะพิเศษคือ ประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และมีสิทธิ อำนาจ และโอกาสในการเข้าควบคุมกิจการทางการเมืองของชาติ”

ประชาธิปไตย (DEMOCRACY)

ส่วนการให้ความหมายแบบกว้าง เกิดมาจากความเข้าใจว่า “เราไม่ควรตีความคำว่าประชาธิปไตยให้อยู่ในเรื่องของรูปแบบการปกครองเพียงอย่างเดียว แต่ประชาธิปไตยน่าจะหมายถึงปรัชญาของสังคมมนุษย์ หรือวิถีชีวิตที่ยึดถืออุดมคติ หรือหลักการที่กำหนดพฤติกรรมระหว่างมนุษย์ในสังคม ในกิจการทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม”

- ทางการเมือง ประชาชนควรมีส่วนในการกำหนดนโยบายในการปกครองบ้านเมืองในระดับชาติ
- ทางเศรษฐกิจ ประชาชนมีเสรีภาพในการประกอบกิจการทางเศรษฐกิจ
- ทางสังคม ประชาชนได้รับความยุติธรรมในสังคม
- ทางวัฒนธรรม ส่งเสริมค่านิยม แบบแผน หรือประเพณีที่ยึดมั่นในหลักการประนีประนอม การใช้เหตุผล การยอมรับนับถือคุณค่าและศักดิ์ศรีของมนุษย์

ประชาธิปไตย (DEMOCRACY)

ประชาธิปไตยในทางกว้างจึงมีความหมายทั้งในรูปแบบการปกครอง และเป็นปรัชญาในการดำรงชีวิตมนุษย์ ในแง่การปกครองจะเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนรวม รัฐบาลที่เกิดขึ้นจึงเป็นเสมือนเครื่องมือในการช่วยให้ประชาชนได้บรรลุจุดหมายปลายทางของสังคมการเมือง นั่นคือความผาสุกของประชาชน

- **เสรีภาพ** ที่บุคคลอาจจะมีและใช้ได้อย่างเหมาะสมกับความมั่นคง ปลอดภัย ความเรียบร้อย และสวัสดิการของสังคม
- **โอกาส** ในการดำเนินงานในกิจการต่างๆ ที่ควรได้รับอย่างเท่าเทียมในการพัฒนาศักยภาพต่างๆ ตามความสามารถ
- **มีความเจริญก้าวหน้า** ทั้งในด้านสติปัญญา ความสามารถ ศักดิ์และสิทธิ์ในการปกครองประเทศ หรือการมีส่วนร่วมในอำนาจการปกครองตนเอง

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม หรือประชาธิปไตยทางตรง (PARTICIPATORY DEMOCRACY, DIRECT DEMOCRACY)

หัวใจของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม หรือประชาธิปไตยทางตรง มีดังนี้

- การมีส่วนร่วมจากประชาชน คือ การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในทุกขั้นตอนของประชาชนทุกคน
- การยืดถือเสียงส่วนใหญ่ การตัดสินใจทางการเมืองของระบอบประชาธิปไตยจะยึดมติเสียงข้างมาก
- ความเท่าเทียมกันทางการเมือง ในการตัดสินใจใดๆ ทางการเมืองของระบอบประชาธิปไตยจะถือว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิทางการเมืองเท่าเทียมกัน คือทุกคนมี 1 เสียงที่จะเลือกได้โดยอิสระ

รูปแบบของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของเอเธนส์

ในฐานะตัวแบบ ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) มาจากความหมายดั้งเดิมว่า ประชาธิปไตยบริสุทธิ์ (Pure Democracy) เป็นแนวคิดที่ประกอบด้วยรูปแบบของประชาธิปไตย และทฤษฎีว่าด้วยพลเมือง หลักการสำคัญของประชาธิปไตยทางตรงคือ อำนาจอธิปไตยมีที่มาจากองค์ประชุมของประชาชน ซึ่งเป็นกลุ่มประชาชนพลเมืองที่เลือกแล้วว่าต้องการมีส่วนร่วมในการปกครอง โดยประชาธิปไตยทางตรงเกิดขึ้นในนครรัฐเอเธนส์เมื่อประมาณ 508-507 ปี ก่อนคริสตกาลและสิ้นสุดลงในราวปี 321 ก่อนคริสตกาล นครรัฐดังกล่าวมีพื้นที่เพียง 2,500 ตารางกิโลเมตร มีพลเมืองประมาณ 40,000 คน และมีรูปแบบการปกครองโดยให้พลเมืองมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงผ่านสภาประชาชน เพื่อพิจารณาตัดสินกิจการสาธารณะด้วยตนเอง แต่การประชุมก็ใช้วิธีการให้พลเมืองจับฉลากหมุนเวียนกันประชุม โดยความเป็นพลเมืองถูกกำหนดเอาไว้เพียงว่าเป็นผู้ชายที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีมีบิดาเป็นคนเอเธนส์ แต่ไม่รวมผู้หญิงและทาส การปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางตรงของนครรัฐเอเธนส์ดำเนินโดยที่ประชุมพลเมืองสุ่มเลือกผู้เข้ามาเป็นเจ้าหน้าที่บริหาร และในแต่ละปีพลเมืองชาย 10 คน จะถูกคัดเลือกให้ทำหน้าที่เป็นผู้บัญชาการกองทัพบกของนครรัฐ

รูปแบบของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของเอเธนส์

1 พลเมืองทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง

2 ไม่มีการเลือกตั้ง

3 ช่องว่างระหว่างรัฐและสังคม

4 การตัดสินใจขึ้นอยู่กับเสียงส่วนใหญ่

5 ความเท่าเทียมกันทางการเมือง

ส่วนประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในปัจจุบัน เราไม่พบในรัฐชาติอีกต่อไป มักจะมีเพียงบางเรื่องที่สำคัญๆที่ใช้การตัดสินใจร่วมกันของประชาชน เช่น การลงประชามติในการรับร่างรัฐธรรมนูญ เป็นต้น รวมถึงการกระจายอำนาจการปกครองสู่ระดับท้องถิ่น

ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (**REPRESENTATIVE DEMOCRACY**)

เนื่องจากการที่ประเทศในปัจจุบันที่มีประชากรจำนวนมาก และมีความหลากหลาย ทำให้ยากต่อการใช้ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในรัฐชาติ ทำให้เกิดระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนขึ้น

- 1 ยังคงหลักการสำคัญของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม แต่เพิ่มเติมการเลือกตั้ง
- 2 สามารถทำให้คนมีส่วนร่วมได้มากกว่า
- 3 ข้อยกเว้นบางประการของเสียงส่วนใหญ่
- 4 เป็นการปกครองภายใต้หลักการที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญ

โดยมีหลักการของเสรีนิยมในการจำกัดอำนาจรัฐ เพื่อปกป้องสิทธิของคนส่วนน้อย

รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนในปัจจุบัน

ดังนี้

1 ระบบรัฐสภา (Parliamentary system) เกิดขึ้นในศตวรรษที่ 17 ประเทศอังกฤษ โดยมีหลักการสำคัญ

1.1 ตำแหน่งประมุขของประเทศแยกออกจากบริหาร

1.2 ตัวแทนของประชาชนทำหน้าที่นิติบัญญัติ

1.3 คณะรัฐบาลมาจากรัฐสภา

1.4 การคงอยู่ของรัฐบาลขึ้นอยู่กับความไว้วางใจของรัฐสภา

ข้อดี รัฐสภาสามารถปฏิบัติงานได้อย่างราบรื่น เพราะฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติมาจากแหล่งเดียวกัน

ข้อเสีย เกิดความยุ่งยากในการจัดรัฐบาล หากไม่มีพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง

รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนในปัจจุบัน

2 ประธานาธิบดี (Presidential system) เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา โดยมีหลักการสำคัญ ดังนี้

2.1 แบ่งแยกอำนาจ

2.2 ประมุขของรัฐและประมุขฝ่ายบริหารเป็นคนเดียวกัน

2.3 ฝ่ายบริหารเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐสภา

2.4 รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบโดยตรงจากประธานาธิบดี

2.5 ใช้หลักการคานอำนาจ

2.6 บทบาทวุฒิสภามีอำนาจในการให้ความเห็นแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร

2.7 อำนาจตุลาการ ใช้ตรวจสอบการใช้อำนาจของนิติบัญญัติ

รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนในปัจจุบัน

ข้อดีของระบบประธานาธิบดี

- ประธานาธิบดีมีสิทธิเด็ดขาดในการเลือกคณะรัฐมนตรีของตัวเองจึงสามารถเลือกผู้มีความชำนาญเฉพาะด้านมาทำงานได้
- คณะรัฐมนตรีมีอิสระและมีเวลาเต็มที่ในการบริหารงานกระทรวงตามที่ได้รับมอบหมายจากประธานาธิบดี รัฐมนตรีไม่ต้องเข้าประชุมสภา หรือตอบกระทู้ถามจากรัฐสภา
- ประธานาธิบดีมีอำนาจเต็มที่ในการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีเกิดวิกฤตการณ์ฉุกเฉิน

ข้อเสีย ของระบบประธานาธิบดี

หากประธานาธิบดีไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมาก อาจทำให้การทำงานไม่ราบรื่นได้

รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนในปัจจุบัน

3 ระบบกึ่งรัฐสภา กึ่งประธานาธิบดี (semi-Parliamentary, semi-presidential system) เกิดขึ้นในฝรั่งเศส โดยมีหลักการสำคัญ ดังนี้

3.1 ประธานาธิบดีจะจัดสรรอำนาจในการบริหารประเทศให้แก่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ทำให้นายกรัฐมนตรีมาทำหน้าที่เป็นผู้จัดการบริหาร แต่ประธานาธิบดีมีอำนาจทางการเมือง ในการอนุมัติ ตัดสินใจ

3.2 รัฐสภามีอำนาจอยู่ระหว่าง ระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดี กล่าวคือ นอกจากรัฐสภามีอำนาจนิติบัญญัติแล้วยังมีอำนาจในการบริหารควบคุมการทำงานของคณะรัฐมนตรีด้วย

3.3 นายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาและประธานาธิบดี โดยมีภาวะที่ต้องขึ้นอยู่กับ 2 องค์กร ซึ่งทำให้ทั้งสององค์กรสามารถปลดนายกรัฐมนตรีออกได้ อีกทั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีอาจเข้าร่วมประชุมสภาได้แต่ไม่มีสิทธิในการออกเสียง

รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนในปัจจุบัน

ข้อดีของกึ่งรัฐสภา กึ่งประธานาธิบดี

-ประธานาธิบดีมีอำนาจเด็ดขาดทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพในการบริหารประเทศ สามารถปฏิบัติภารกิจทางการทหารได้อย่างเต็มที่

-การแยกอำนาจทางการเมืองและบริหารออกจากกัน ทำให้ประธานาธิบดีไม่ต้องทำงานบริหารแบบประจำ แต่จะนำเวลาไปปฏิบัติทางการเมือง เช่น การเสนอนโยบาย การวิเคราะห์วางแผนทางการเมือง เป็นต้น

ข้อเสีย กึ่งรัฐสภา กึ่งประธานาธิบดี

คณะรัฐมนตรีปฏิบัติงานด้วยความยากลำบาก เพราะต้องรับผิดชอบทั้งสององค์กร และหากสังคมที่มีพรรคการเมืองมากเกินไป รัฐสภาอาจขาดเสถียรภาพ ในกรณีที่ประธานาธิบดีเป็นบุคคลที่ไม่มีอำนาจที่แท้จริง ก็อาจควบคุมรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีไม่ได้อีกด้วย

ปัญหาของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

-เพลโต กล่าวว่า ระบอบการปกครองที่ดีนั้นจะต้องมาจากคนที่มีความสามารถ ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่สมควรจะมีสิทธิในการดำเนินการปกครองเท่านั้น เป็นความคิดของกลุ่มอภิสิทธิ์ชนที่ต้องการให้คนกลุ่มน้อยเข้ามาปกครองประเทศ แต่ขัดกับหลักความเสมอภาคทางการเมือง เพราะไม่ยอมรับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แต่ในระบบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ใ้บุคคลซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนโดยนำความต้องการของประชาชนมาใช้ ย่อมดีกว่าการที่ได้คนที่มีความสามารถมาหาผลประโยชน์เข้าสู่ตนเอง

-พวกเผด็จการชอบอ้างว่ามนุษย์ทั่วไปไม่มีความรู้ความสามารถ ไม่มีความเข้าใจและไม่ทราบความต้องการของตนเอง คนที่เหมาะสมจะเป็นชนชั้นนำเท่านั้นซึ่งในทางปฏิบัติ ระบบเผด็จการกลับทำให้ผู้ที่มีความสามารถเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย จนเกิดความเสียหายมาแล้วหลายประเทศ

- ประชาธิปไตยเป็นระบบที่ไม่มีประสิทธิภาพ ล่าช้า ไม่รวดเร็ว แต่อย่างไรก็ดีเป็นระบอบอบที่มีความก้าวหน้าอย่างสม่ำเสมอ ตรงข้ามกับระบอบเผด็จการที่สัมฤทธิ์ผลในระยะเวลานั้นสั้น แต่ไม่จีรังยั่งยืน

เผด็จการ (DICTATORSHIP)

- การปกครองแบบเผด็จการเป็นการปกครองที่เก่าแก่ยาวนาน หลังสงครามเย็นเป็นต้นมาประเทศต่างๆ ในโลกไม่ยอมรับ และต่อต้านรูปแบบการปกครองแบบเผด็จการ

- มีนักรัฐศาสตร์หลายคนคาดว่าระบบเผด็จการจะหมดไปจากโลก แต่เรายังเห็นอีกหลายประเทศ เช่น ประเทศจีน เวียดนาม สปป.ลาว ยังคงมีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอยู่

- ระบบการปกครองแบบเผด็จการ แบ่งเป็น 2 แบบ คือ แบบอำนาจนิยม (authoritarianism) และแบบเบ็ดเสร็จ (totalitarianism) ซึ่งทั้งสองมีจุดร่วมกันคือ เป็นระบบการปกครองโดยคนเดียว หรือกลุ่มคนเล็กๆ ที่ไม่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ซึ่งผู้ปกครองจะทำอะไรก็ได้ตามที่เขาคิดว่าถูกต้อง หรือได้รับผลประโยชน์

เผด็จการแบบอำนาจนิยม (AUTHORITARIANISM)

- มาจากคำว่าอำนาจ ซึ่งเป็นการสร้างอำนาจอย่างเป็นทางการ มักเน้นการใช้อำนาจและมักอ้างจารีตประเพณี โดยปฏิเสธเสรีภาพส่วนบุคคล โดยมีหลักการดังนี้

1. ปกครองโดยคนกลุ่มน้อย
2. ไม่ต้องการผู้ไม่เห็นด้วย
3. ใช้กำลังเข้าข่มขู่
4. ใช้การโฆษณาชวนเชื่อเพื่อให้ประชาชนสนับสนุน
5. สิทธิเสรีภาพประชาชนถูกริดลอน

เผด็จการแบบเบ็ดเสร็จ (TOTALITARIANISM)

-เผด็จการแบบเบ็ดเสร็จ จะมีความเข้มข้นมากกว่าแบบอำนาจนิยม ตัวอย่างที่สำคัญ ได้แก่ ฮิตเลอร์ และเบนิโต มุสโสลินี โดยมีหลักการดังนี้

1. ควบคุมอุดมการณ์ทางการเมือง
2. มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว
3. มีการใช้ความรุนแรงและควบคุมอย่างเบ็ดเสร็จ
4. มีการควบคุมถึงระบบความคิด
5. มีการใช้เทคโนโลยีเพื่อการควบคุมรัฐ

คำถามท้ายบท

1. ความหมายของประชาธิปไตย หมายถึงสิ่งใด
2. รูปแบบของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของเอเธนส์ มีลักษณะเป็นอย่างไร
3. ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative democracy) มีลักษณะเป็นอย่างไร
4. ปัจจุบันรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนมีอะไรบ้าง และในแต่ละรูปแบบเป็นอย่างไร มีข้อดีข้อเสียอย่างไร
5. เผด็จการ (Dictatorship) มีลักษณะเป็นอย่างไร