

รัฐธรรมนูญกับการออกแบบการเมืองการปกครองใหม่

บทนำ ในรายงานการศึกษานี้ ได้แบ่งการนำเสนอเนื้อหาสำคัญไว้เป็น ๕ ส่วนด้วยกันคือ (๑) รัฐธรรมนูญกับการเมืองการปกครอง (๒) รัฐธรรมนูญกับแนวความคิดในการออกแบบการเมืองการปกครอง (๓) รัฐธรรมนูญไทยกับแนวทางในการออกแบบการเมืองการปกครอง (๔) รัฐธรรมนูญกับการออกแบบการเมืองใหม่ และ (๕) สรุป

๑. รัฐธรรมนูญกับการเมืองการปกครอง

รัฐธรรมนูญถือเป็นประติมากรรมทางการเมืองที่สังคมมนุษย์ สร้างขึ้นใช้ประโยชน์ด้านการเมืองการปกครองมาตั้งแต่ในสมัยของสังคมกรีกโบราณประมาณ ๔๐๐-๓๐๐ ปีก่อนคริสต์ศักราชมาแล้ว โดยคุณูปการอันสำคัญยิ่งของรัฐธรรมนูญ ก็คือการทำให้สังคมมนุษย์สามารถสร้างประชาคมการเมือง (political community) และวางรากฐานทางการเมืองการปกครองได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างการยอมรับในหมู่ประชาชนทั่วไปที่จะให้คนอื่นที่เรียกว่าผู้ปกครองมาปกครองตัวเองได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การยินยอมให้มีฝ่ายผู้ปกครองและฝ่ายผู้รับการปกครองนั่นเอง ซึ่งถือเป็นรากฐานสำคัญในการสร้างความเห็นพ้องทางการเมือง (political consensus) ของมนุษย์ขึ้นในการดำรงชีวิตอยู่ร่วมกัน ภายใต้รูปแบบของประชาคมการเมือง

เหตุผลสำคัญที่ทำให้คนในสังคมยอมรับให้มีการปกครองก็เพราะเชื่อว่ารัฐธรรมนูญจะช่วยเป็นหลักประกันความยุติธรรม ความมั่นคง ความเสมอภาค ความมีอิสระและเสรีภาพระหว่างผู้ปกครองกับผู้รับการปกครองได้ โดยที่ไม่มีใครกดขี่ข่มเหงใครได้ หากแต่ช่วยเกื้อหนุนให้ผู้รับการปกครองสามารถบรรลุถึงเป้าหมายสูงสุดในการมีชีวิตที่ดีขึ้น ได้ถึงขั้นที่เรียกว่า ความสุขที่สมบูรณ์ (felicity)

อย่างไรก็ตามเมื่อวิวัฒนาการของสังคมมนุษย์ และสภาพแวดล้อมทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไป ความมุ่งหมายในการนำรัฐธรรมนูญไปใช้ประโยชน์ก็ได้ขยายขอบเขตของเป้าหมายออกไปหลากหลายมากขึ้น ทั้งนี้อาจจำแนกได้โดยลำดับดังต่อไปนี้ คือ

(๑) **สังคมยุคกรีกโบราณ** รัฐธรรมนูญถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบของรัฐ และการปกครอง เพื่อสร้างรัฐที่ดี และการปกครองที่ยุติธรรม ทั้งนี้ภายใต้ความเชื่อพื้นฐานที่ว่า การปกครอง โดยกฎหมายแทนการปกครองโดยคน จะทำให้การปกครองมีความยุติธรรม

(๒) **สังคมยุคจักรวรรดิโรมัน** รัฐธรรมนูญถูกใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างวิวัฒนาการของการปกครอง เพื่อสร้างรัฐให้เจริญรุ่งเรือง และสร้างความกินดีอยู่ดีของราษฎร ทั้งนี้ภายใต้ความเชื่อพื้นฐานที่ว่าความเจริญรุ่งเรืองของรัฐ และความอยู่ดีกินดีของราษฎรขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญที่นำมาใช้

(๓) **สังคมยุคสมัยใหม่** รัฐธรรมนูญถูกใช้เป็นเครื่องมือในการวางหลักประชาธิปไตยทางการเมืองการปกครอง เพื่อสร้างรัฐประชาธิปไตย โดยการจำกัดอำนาจรัฐ และประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้ภายใต้ความเชื่อพื้นฐานที่ว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะต้องทำการจำกัดขอบเขตอำนาจของผู้ปกครองให้ชัดเจน และให้มีหลักประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎรไว้ด้วย

ตามวิวัฒนาการของสังคมทั้ง ๓ ยุคดังกล่าว จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญล้วนถูกใช้ในวัตถุประสงค์เดียวกันทั้งสิ้นคือการใช้เป็นเครื่องมือในทางการเมืองการปกครอง แม้ว่าจะมีจุดเน้นของเป้าหมายที่แตกต่างกันไปก็ตาม กล่าวคือ ในยุคกรีกโบราณนั้น รัฐธรรมนูญถูกใช้เพื่อสนองเป้าหมายในการสร้างรัฐและการปกครองที่ดี คือ การปกครองที่เน้นความยุติธรรมเป็นที่ตั้ง ขณะที่ในยุคจักรวรรดิโรมันนั้น รัฐธรรมนูญถูกใช้เพื่อสนองเป้าหมายในการสร้างความเปลี่ยนแปลงของรัฐและการปกครองในทิศทางที่มีความก้าวหน้ามากขึ้น คือ การปกครองที่เน้นการสร้าง ความเจริญของรัฐ และการอยู่ดีกินดีของประชาชนเป็นที่ตั้ง ส่วนในยุคสมัยใหม่ รัฐธรรมนูญถูกใช้เพื่อสร้างความเป็นปึกแผ่นของประชาธิปไตย คือการปกครองที่เน้นการจำกัดอำนาจรัฐและการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ตั้ง

๒. รัฐธรรมนูญกับแนวความคิดในการออกแบบการเมืองการปกครอง

แนวความคิดที่ยอมรับการสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการเมืองการปกครองของรัฐธรรมนูญ นั้นอาจจำแนกออกได้เป็น ๒ แนวความคิด คือ (๑) แนวความคิดที่ยอมรับการเป็นเครื่องมือในการกำหนดกติกาสูงสุดทางการเมืองการปกครองของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจัดอยู่ในแนวความคิดของสำนักกฎหมายมหาชน (Public Law) กับ (๒) แนวความคิดที่ยอมรับการเป็นเครื่องมือในการออกแบบการเมืองการปกครองของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจัดอยู่ในแนวความคิดของสำนัก รัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism)

(๑) แนวความคิดของสำนักกฎหมายมหาชน (Public Law) ตามแนวคิดของสำนักกฎหมายมหาชน รัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศที่เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร โดยเกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครองใน ๓ ลักษณะ คือ

ลักษณะแรก คือ การเป็นกฎหมายแม่บทสูงสุด (Supreme Law) กล่าวคือ รัฐธรรมนูญเป็นแม่บทในการกำหนดที่มาของกฎหมายอื่น โดยที่กฎหมายอื่นจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้

ลักษณะที่สอง คือ การเป็นกฎหมายพื้นฐาน (Fundamental Law) กล่าวคือ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายพื้นฐานในการกำหนดรูปแบบการปกครอง (form of government) โดยการกำหนดขอบเขตอำนาจของสถาบันการปกครอง และกำหนดลักษณะความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันการปกครองดังกล่าว เช่น กำหนดให้อำนาจการออกกฎหมายเป็นอำนาจของสถาบันนิติบัญญัติ (Legislative Institution) อำนาจการบังคับใช้กฎหมายเป็นอำนาจของสถาบันบริหาร (Executive Institution) และอำนาจตีความกฎหมายและพิพากษาคดีเป็นอำนาจของสถาบันตุลาการ (Judicial Institution) เป็นต้น ส่วนการกำหนดลักษณะความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันการปกครองดังกล่าว ได้แก่ การกำหนดให้มีความสัมพันธ์แบบตรวจสอบถ่วงดุลย์ (checks and balances) และความสัมพันธ์แบบแยกอำนาจ (separation of powers) ระหว่างสถาบันนิติบัญญัติกับสถาบันบริหาร เป็นต้น

ลักษณะที่สาม คือ การเป็นกฎหมายที่มีเงื่อนไขการบังคับใช้ต่างจากกฎหมายทั่วไป กล่าวคือ รัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นกฎหมายมหาชนไม่ใช่กฎหมายเอกชน มีเงื่อนไขในการบังคับใช้ที่มีความพิเศษไม่เหมือนกฎหมายอื่น เช่น (๑) การเป็นกฎหมายที่มีอภิสิทธิ์ ไม่เสมอภาคทำให้ฝ่ายหนึ่งอยู่เหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง อาทิ รัฐอยู่เหนือกว่าบุคคล (๒) การเป็นกฎหมายผูกพันผลประโยชน์สาธารณะของคนทั่วไป (๓) การเป็นกฎหมายเชิงบังคับหรือเป็นข้อห้ามที่มีความเด็ดขาดไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ (๔) การเป็นกฎหมายที่ต้องตีความด้วยวิธีพิเศษโดยอาศัยศาลเฉพาะที่แตกต่างจากศาลทั่วไป อาทิ ศาลรัฐธรรมนูญ และ (๕) การเป็นกฎหมายที่อาศัยกำลังบังคับด้วยอำนาจรัฐเป็นสำคัญ^๑

ตามแนวความคิดของสำนักกฎหมายมหาชน รัฐธรรมนูญจะผูกกำหนดคุณค่าหรือการให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับเรื่องของการเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ จึงต้องกำหนดมาตรการ

^๑ โปรดดูรายละเอียดในไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ : สารศึกษาการพิมพ์, ๒๕๒๔) หน้า ๖๖-๖๗ และ หน้า ๗๔-๗๐

ในการคุ้มครองรัฐธรรมนูญไม่ให้ถูกละเมิดโดยกฎหมายอื่น และการกำหนดมาตรการในการควบคุมการบังคับใช้รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือโดยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Constitutionality) ไว้อย่างเคร่งครัดพร้อม ๆ กันไปด้วย

(๒) แนวความคิดของสำนักรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ตามแนวความคิดของสำนักรัฐธรรมนูญนิยม รัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นกรอบเค้าโครงในการวางระบบและสถาบันทางการเมืองการปกครองของประเทศ (political framework) โดยการกำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับ แนวทางการบรรลุถึงจุดมุ่งหมายทางการเมืองการปกครองในด้านต่าง ๆ ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ได้แก่ จุดมุ่งหมายเกี่ยวกับรูปแบบของรัฐ เช่น แนวทางของรัฐเดี่ยว (unitary state) และแนวทางของรัฐรวม (composite state) จุดมุ่งหมายเกี่ยวกับรูปแบบของผู้ปกครอง เช่น แนวทางผู้ปกครองเดี่ยว (individual responsibility) และแนวทางผู้ปกครองเป็นคณะ (collective responsibility) จุดมุ่งหมายเกี่ยวกับรูปแบบของอำนาจการปกครอง เช่น แนวทางการรวมอำนาจ (centralization) และแนวทางการกระจายอำนาจ (decentralization) จุดมุ่งหมายเกี่ยวกับรูปแบบของลัทธิการปกครอง เช่น แนวทางประชาธิปไตย (democracy) แนวทางคอมมิวนิสต์ (communism) และแนวทางเผด็จการ (dictatorship) และจุดมุ่งหมายเกี่ยวกับรัฐบาลประชาธิปไตย เช่น แนวทางประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Parliamentary Democracy) แนวทางประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดี (Presidential Democracy) และแนวทางประชาธิปไตยแบบกึ่งประธานาธิบดีและกึ่งรัฐสภา (Mixed Form Democracy) เป็นต้น

รัฐธรรมนูญตามแนวความคิดของสำนักรัฐธรรมนูญนิยม จึงถูกใช้เป็นเครื่องมือในการออกแบบการเมืองการปกครองโดยตรง ทั้งนี้เพื่อสนองตอบต่อจุดมุ่งหมายทางการเมืองของสังคมหรือของผู้มีอิทธิพลในการจัดทำรัฐธรรมนูญในขณะนั้นนั่นเอง รัฐธรรมนูญตามแนวความคิดนี้จึงมักจะใช้รัฐธรรมนูญเพื่อเป็นเครื่องมือในการปฏิรูปการเมือง (political reform) หรือเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองการปกครองให้เป็นที่มาของเป้าหมายที่ต้องการใหม่ ๆ อยู่เสมอ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว รัฐธรรมนูญตามแนวความคิดของสำนักรัฐธรรมนูญนิยมจึงเป็นรัฐธรรมนูญที่มีภาวะพลวัต (dynamic) ก่อนข้างสูง ซึ่งผันแปรไปตามเงื่อนไขความต้องการของสังคมและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปเรื่อย ๆ เมื่อเป็นเช่นนั้น รัฐธรรมนูญจึงถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขดัดแปลง (adaptation) เพื่อออกแบบระบบการเมืองการปกครอง (design) ให้มีความทันสมัย (modernization) สามารถปรับแก้สภาพปัญหาที่กำลังเผชิญอยู่ในขณะนั้นพร้อม ๆ กันไปกับการสนองความต้องการในเป้าหมายใหม่ ๆ เพิ่มขึ้นด้วย จึงกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญตามแนวความคิดของสำนักรัฐธรรมนูญนิยมนั้น ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการออกแบบการเมือง ทั้งในวัตถุประสงค์เพื่อ

การแก้ไขปัญหาของระบบการเมืองการปกครอง และวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาระบบการเมืองการปกครองพร้อมกันไปด้วย

กล่าวกันว่าแนวความคิดของสำนักรัฐธรรมนูญนิยม^๒ นั้นได้รับการบุกเบิกในประเทศสหรัฐอเมริกา^๒ โดยเริ่มจากการใช้รัฐธรรมนูญเพื่อสร้างรูปแบบของรัฐในระบบสหพันธรัฐ (Federal State) ในช่วงเริ่มแรกและเปลี่ยนไปสู่การสร้างรูปแบบการเมืองการปกครองในระบบเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democracy) ในเวลาต่อมา จากนั้นแนวความคิดของสำนักรัฐธรรมนูญนิยมจึงได้รับความนิยมน้อยลงแพร่หลายในสังคมยุโรป ซึ่งมีจุดเน้นในการสร้างระบบการเมืองการปกครองที่มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ เช่นการสร้างฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง (Strong Executive) และรัฐสภาที่มีเหตุผล (Rationalized Parliamentary System) ในประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น

ตามแนวความคิดของสำนักรัฐธรรมนูญนิยม รัฐธรรมนูญจะถูกกำหนดคุณค่าหรือการให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับเรื่องของการเป็นเครื่องมือในการกำหนดวิธีการและมาตรการเพื่อการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองของรัฐธรรมนูญ ให้สนองตอบต่อเป้าหมายทางการเมืองการปกครองด้านต่าง ๆ ได้ตามความต้องการของสังคม ดังนั้นการออกแบบการเมืองให้มีหลักการ กลไกและมาตรการที่ดีเพื่อนำไปสู่การบรรลุผลถึงเป้าหมายทางการเมืองการปกครองจึงถือเป็นหัวใจสำคัญของรัฐธรรมนูญตามแนวความคิดนี้ โดยเฉพาะการออกแบบการเมืองการปกครองให้เกิดผลลัพธ์ตามความต้องการใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นในระหว่างการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์แวดล้อมทางการเมืองการปกครองในมิติต่าง ๆ อยู่เสมอ

กรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นต้นแบบของการปกครองในระบบประธานาธิบดี (Presidential System) นั้น ถือเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ได้วางหลักสำคัญในการออกแบบการเมืองการปกครองแบบแยกอำนาจ (separation of powers) และการตรวจสอบและถ่วงดุลย์อำนาจ (checks and balances) ซึ่งผลพวงจากการออกแบบดังกล่าวทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ระบอบการปกครองที่มีจุดเด่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้นำของประเทศ คือ การมีผู้นำแบบผู้นำเดี่ยวที่มีความเป็นเอกภาพและมีความแน่นอนชัดเจนเป็นเอกเทศ (individual responsibility) ทำให้ประธานาธิบดีซึ่งมีฐานะเป็นประมุขของรัฐและหัวหน้ารัฐบาลด้วยนั้น เป็นผู้นำที่มีภาวะผู้นำสูงและสามารถใช้ภาวะผู้นำนั้น

^๒ โปรดดูรายละเอียดใน อมร จันทรมบูรณ์, คอนสติติชันแนลลิสม์ : ทางออกของประเทศไทย (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์), หน้า ๑๐-๑๕

สร้างความสามารถทางการปกครองสำหรับใช้เป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ (efficiency) ในเวลาต่อมา

สำหรับในกรณีของประเทศฝรั่งเศส นั้น จากประสบการณ์ของการใช้รัฐธรรมนูญในสมัยสาธารณรัฐที่ ๕ เมื่อ ค.ศ. ๑๙๕๘ ซึ่งถือเป็นต้นแบบของการปกครองในระบบกึ่งประธานาธิบดี-กึ่งรัฐสภา (Semi - Presidential and Semi - Parliamentary System) นั้น ทำให้การปกครองของประเทศฝรั่งเศสมีจุดเด่นในส่วนที่เกี่ยวกับเสถียรภาพของรัฐบาล (stability of government) เป็นสำคัญ คือ การมีผู้นำฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง (Strong Executive) ทำให้ผู้นำรัฐบาลสามารถรักษาความต่อเนื่องในการใช้อำนาจบริหารประเทศสามารถกำหนดและผลักดันนโยบายสำคัญให้สำเร็จลุล่วงได้

ส่วนกรณีของประเทศเยอรมัน นั้น กล่าวได้ว่าเป็นการออกแบบการเมืองการปกครองที่มีจุดเน้นในเรื่องเสถียรภาพและประสิทธิภาพไปพร้อม ๆ กัน โดยรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๔๙ ของเยอรมันที่เรียกว่า กฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) นั้น ทำให้การปกครองของประเทศเยอรมันมีจุดเด่นในส่วนที่เกี่ยวกับกลไกรากฐานของการเมืองในระบบประชาธิปไตย คือ การสร้างความเข้มแข็งของพรรคการเมืองให้มีขนาดใหญ่ และมีความต่อเนื่องในรูปของพรรคมหาชน (Mass Party) กับในส่วนที่เกี่ยวกับกลไกรัฐบาลและฝ่ายบริหาร มีผลทำให้พรรคการเมืองสามารถหยั่งรากอย่างมั่นคงจนกลายเป็นเสาหลักของการเมืองในระบบประชาธิปไตย ขณะที่ในส่วนของกลไกรัฐบาลนั้น ก็ได้เกิดระบบการตรวจสอบฝ่ายบริหารอย่างสร้างสรรค์ของรัฐสภาที่เรียกว่า การอภิปรายไม่ไว้วางใจในเชิงสร้างสรรค์ (Constructive Vote of No-Confidence) ขึ้นเพื่อรองรับความต่อเนื่องในการใช้อำนาจบริหารของฝ่ายรัฐบาล โดยการกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรต้องเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่ให้ได้เสียก่อนการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีคนเดิม

๓. รัฐธรรมนูญไทยกับแนวทางในการออกแบบการเมืองการปกครอง

เกณฑ์ทั่วไปในการใช้เป็นฐานสำหรับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครอง (political change) มีอยู่ ๓ องค์ประกอบด้วยกันคือ

๑. แนวความคิดต้นแบบเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการเมืองการปกครอง
๒. ปัญหาพื้นฐานของระบบการเมืองการปกครอง
๓. เป้าหมายหลักในการพัฒนาการเมืองการปกครอง

(๑) แนวความคิดต้นแบบเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองการปกครอง ในกลุ่มแนวความคิดนี้มีทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและมีการอ้างอิงในการประยุกต์ใช้กับการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองของบรรดาประเทศที่แม้จะไม่เรียกตัวเองว่าเป็นประเทศด้อยพัฒนาแต่ต้องการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง การเมืองการปกครองอยู่หลายทฤษฎีด้วยกัน ได้แก่ (๑) ทฤษฎีการพัฒนาทางการเมือง^๑ (Political Development Theory) (๒) ทฤษฎีระบบการเมือง^๒ (Political System Theory) (๓) ทฤษฎีโครงสร้าง - หน้าที่^๓ (Structural - Functional Theory) และ (๔) ทฤษฎีการสร้างทันสมัยทางการเมือง^๔ (Political Modernization Theory)

แก่นสารสำคัญของทฤษฎีดังกล่าวมีจุดเน้นที่แตกต่างกัน กล่าวคือ **ทฤษฎีการพัฒนาทางการเมือง** จะให้ความสำคัญกับการสร้างความสามารถของสถาบันทางการเมือง (competence of political institution) โดยอาศัยกำลังสนับสนุนของประชาชนที่มีต่อระบบการเมือง (scope of support) และอาศัยความเป็นสถาบันทางการเมือง (level of institutionalization) ขององค์กรทางการเมืองในการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนอย่างต่อเนื่อง **ทฤษฎีระบบการเมือง** จะให้ความสำคัญกับ **สมรรถนะของระบบการเมือง** (capability of political system) โดยอาศัยความสามารถในการนำหรือดึงเอาทรัพยากรไปใช้ (resource extraction) ความสามารถในการควบคุมพฤติกรรมของคนหรือการบังคับใช้กฎหมาย (regulation) ความสามารถในการแจกจ่ายสิ่งมีคุณค่า (distribution) ความสามารถในการสนองความต้องการของประชาชน และอาศัยความสามารถในการใช้สัญลักษณ์ (symbolic) **ทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่** จะให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพในการรักษาความอยู่รอดของ

^๑ โปรดดูเพิ่มเติมใน Gabriel A. Almond, **Political Development** (Boston : Little, Brown and Company, 1970) หน้า 181-220

^๒ โปรดดูเพิ่มเติมใน David Easton, **A Framework for Political Analysis** (New Jersey : Prentice-Hall Inc., 1965) และใน Robert A. Dahl, **Modern Political Analysis** (Yale University : Prentice - Hall, 1975) หน้า 37-45

^๓ โปรดดูเพิ่มเติมใน Robert T. Holt, **A Proposed Structural - functional Framework** จากหนังสือของ Jame C. Charlesworth (ed), **Contemporary Political Analysis** (New York : The Free Press, 1967) หน้า 86-107

^๔ โปรดดูเพิ่มเติมใน Samuel Huntington, **Political Order in Changing Societies** (New Haven : Yale University Press, 1968) และใน Gabriel A. Almond and Bingham G. Powell, **Comparative Politics : A development Approach** (Boston : Little, Brown and Company) หน้า 299-332

ระบบการเมืองการปกครอง (survival efficiency) โดยอาศัยการแยกความแตกต่างของโครงสร้างการเมือง และการทำหน้าที่ตามความชำนาญเฉพาะด้าน (differentiation & specialization) การจัดโครงสร้างของระบบการเมืองที่ซับซ้อนให้รองรับกับการทำหน้าที่พื้นฐานที่แตกต่างกันของระบบการเมืองได้ (complexity) และอาศัยการแบ่งงานกันทำอย่างเป็นอิสระตามความชำนาญของสถาบันทางการเมือง (autonomy) ส่วนทฤษฎีการสร้างความทันสมัยทางการเมือง จะให้ความสำคัญกับวัฒนธรรมทางการเมือง และสำนักการเมืองมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (political culture and political participation) โดยอาศัยความมีเหตุผลของการใช้อำนาจทางการเมืองการปกครอง (rationalization of authority) ความแตกต่างและสลับซับซ้อนของโครงสร้างสถาบันทางการเมืองการปกครอง (differentiation of political structure) และอาศัยสำนักความมีประสิทธิภาพทางการเมืองในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (political efficacy)

สำหรับในกรณีของรัฐธรรมนูญไทยในปัจจุบัน แนวทางในการออกแบบการเมืองการปกครอง หากพิจารณาเทียบเคียงหรือเชื่อมโยงกับปัจจัยองค์ประกอบด้านแนวความคิดต้นแบบเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองแล้ว กล่าวได้ว่าเป็นแนวทางการผสมผสานในเชิงบูรณาการ (integration) กล่าวคือ มีการผสมผสานเอาแนวความคิดดังกล่าวในหลาย ๆ ด้านมาผนวกเข้าด้วยกันนั่นเอง ทั้งนี้สามารถพิจารณาให้ตามกรอบแนวทางการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ได้จาก ๓ แนวทางหลักดังต่อไปนี้ คือ^๑

- ๑) แนวทางในการทำให้การเมืองเป็นของพลเมืองโดยการเพิ่มสิทธิ เสรีภาพและการมีส่วนร่วม
- ๒) แนวทางในการทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริตและชอบธรรมในการใช้อำนาจ และการเพิ่มอำนาจพลเมืองในการควบคุมการใช้อำนาจในทุกระดับทุกด้านอย่างมีประสิทธิภาพ
- ๓) แนวทางในการทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ นายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำ และรัฐสภามีประสิทธิภาพและมีเหตุผล

^๑ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, ประชาชนได้เอะไรจาก (ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับประชาชน (คณะกรรมการการประกอสมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๐) หน้า ๑-๑๖

จากแนวทางดังกล่าว จะเห็นได้ว่าในแนวทางแรก ซึ่งต้องการทำให้การเมืองเป็นของพลเมืองนั้น มีความเชื่อมโยงกับทฤษฎีการพัฒนาทางการเมือง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนของประชาชนที่มีต่อระบบการเมือง และทฤษฎีการสร้างความสัมพันธ์ทางการเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับสำนึกการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน **แนวทางที่สอง** ซึ่งต้องการทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริตและชอบธรรมในการใช้อำนาจ นั้น มีความเชื่อมโยงกับทฤษฎีการสร้างความสัมพันธ์ทางการเมือง ในส่วนที่เกี่ยวกับความมีเหตุผลของการใช้อำนาจทางการเมืองการปกครอง สำหรับ **แนวทางที่สาม** ซึ่งต้องการทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ นายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำ และรัฐสภามีประสิทธิภาพนั้น มีความเชื่อมโยงกับทฤษฎีการพัฒนาทางการเมือง ในส่วนที่เกี่ยวกับการสร้างความเป็นสถาบันทางการเมืองและการสร้างความสามารถของสถาบันทางการเมืองการปกครอง ทฤษฎีโครงสร้าง - หน้าที่ ในส่วนที่เกี่ยวกับการแบ่งงานกันทำอย่างเป็นอิสระของสถาบันทางการเมือง และทฤษฎีการสร้างความสัมพันธ์ทางการเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับความมีเหตุผลของการใช้อำนาจทางการเมืองการปกครอง และความแตกต่างและซับซ้อนของโครงสร้างสถาบันทางการเมืองการปกครอง

ในภาพรวมของแนวทางทั้งสาม กล่าวได้ว่าน้ำหนักในการวางจุดเน้นเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองของรัฐธรรมนูญ นั้น จะมีสัดส่วนที่มีดุลยภาพระหว่างฝ่ายประชาชนกับฝ่ายผู้ปกครองค่อนข้างเท่าเทียมกัน โดยในฝ่ายของประชาชนนั้น รัฐธรรมนูญได้วางแนวทางให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเข้มข้น (active people) และมีประสิทธิผลทางการเมืองมากขึ้น (political efficacy) หรือสร้างความเปลี่ยนแปลงให้แก่การเมืองภาคพลเมืองในทิศทางที่มีความก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการหวังผลให้ประชาชนเป็นฝ่ายขับเคลื่อนการเมืองด้วยตนเองมากขึ้น (people driven) ขณะที่ในฝ่ายของผู้ปกครองนั้น รัฐธรรมนูญได้วางแนวทางให้สถาบันซึ่งเป็นกลไกหลักทางการเมืองการปกครอง ได้แก่ รัฐบาล รัฐสภา และระบบราชการอยู่ภายใต้วงล้อมของประชาชนอย่างเข้มงวดทั้งด้านการควบคุมตรวจสอบและการให้การยอมรับสนับสนุน และในขณะเดียวกันก็เพิ่มความเข้มแข็งและเป็นอิสระและความสามารถของกลไกสถาบันทางการเมืองการปกครองเหล่านั้นให้สามารถดำรงความมีเสถียรภาพ ความมีภาวะผู้นำและความมีประสิทธิภาพอยู่ได้พร้อมกันไปด้วย ซึ่งในภาพรวมของแนวทางดังกล่าวสามารถกล่าวได้ว่าเป็นแนวทางในการออกแบบการเมืองการปกครองบนพื้นฐานของการสร้างดุลยภาพระหว่างหลักการของการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบทางตรง (Direct Democracy) กับแบบทางอ้อม (Indirect Democracy) ผสมผสานเข้าด้วยกันเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) นั้นเอง

(๒) ปัญหาพื้นฐานของระบบการเมืองการปกครอง แนวความคิดเกี่ยวกับปัญหาทั่วไปที่เรียกว่า ภาวะวิกฤตของระบบการเมืองการปกครอง ได้มีการจำแนกลักษณะสำคัญของปัญหาไว้ใน ๖ ลักษณะด้วยกัน คือ

- ๑) ปัญหาความชอบธรรม (legitimacy crisis)
- ๒) ปัญหาการมีส่วนร่วม (participation crisis)
- ๓) ปัญหาความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (integration crisis)
- ๔) ปัญหาการกระจายสิ่งมีคุณค่า (distribution crisis)
- ๕) ปัญหาการเข้าถึงประชาชน (penetration crisis)
- ๖) ปัญหาความผูกพันทางเอกลักษณ์ (identity crisis)

สำหรับกรณีของระบบการเมืองการปกครองของไทย นั้น ตามสภาพข้อเท็จจริงอาจจำแนกลักษณะสำคัญของปัญหาเกี่ยวกับระบบการเมืองการปกครองด้านต่าง ๆ ได้ ใน ๕ ด้านดังต่อไปนี้

๑) **ปัญหาด้านโครงสร้างทางการเมืองการปกครอง** เป็นปัญหาของการขาดความสัมพันธเชื่อมโยงที่เกื้อกูลกันแต่เป็นความสัมพันธ์ในเชิงแปลกแยกทางการเมือง (political alienation) ระหว่างโครงสร้างการเมืองการปกครองส่วนบน (super structure) โครงสร้างการเมืองการปกครอง ส่วนกลาง (intermediate structure) และโครงสร้างการเมืองการปกครองส่วนล่าง (lower structure) กล่าวคือ โครงสร้างการเมืองการปกครองส่วนบนซึ่งประกอบด้วยสถาบันอำนาจหลักทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการนั้นเป็นกลไกที่มีอำนาจมาก แต่มีความชอบธรรมค่อนข้างต่ำ เนื่องจาก ขีดความสามารถในการผูกพันกับพันธะ (commitment) ด้านความรับผิดชอบและการตอบสนองต่อ ประชาชน (responsibility & responsiveness) ยังอยู่ในระดับต่ำ ในขณะที่โครงสร้างทางการเมือง การปกครองส่วนกลาง ซึ่งมีพรรคการเมืองและการเลือกตั้งเป็นกลไกหลักนั้น ยังขาดการกระจายความหลากหลายของความเป็นตัวแทน (pluralism) และไม่สามารถทำหน้าที่พื้นฐานในการระดม การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และการเป็นเจ้าหลอมความคิด เจตจำนงและอุดมการณ์ทางการเมืองที่มีความแน่นอนชัดเจนได้ โดยเฉพาะการขาดการหยั่งรากของความเป็นสถาบันทางการเมือง (Political Institutionalization) ในระดับองค์กรพรรคการเมือง และการสร้างความสามารถทางการเมืองของพรรคการเมือง (พรรคการเมืองมุ่งสร้างความสามารถทางการเมืองเป็นด้านหลัก โดยละเลยการสร้างความสามารถทางการเมือง คือ มุ่งแสวงหาชัยชนะทางการเมืองในการเลือกตั้ง แต่มักประสบความล้มเหลวในการปกครอง คือบริหาร

นโยบายให้ประสบความสำเร็จไม่ได้ เนื่องจากความเป็นองค์กรของพรรคยังไม่พัฒนาให้มีความเข้มแข็งเพียงพอ) ส่วนในโครงสร้างทางการเมืองการปกครองส่วนต่าง ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มผลประโยชน์ องค์กรเอกชน และมวลชน นั้น ยังขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ (political efficacy) ทำให้ขาดอิทธิพลและไร้พลังในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง มักถูกโดดเดี่ยวทางการเมือง และมีความแปลกแยกทางการเมืองกับพรรคการเมืองในฝ่ายที่ได้กุมอำนาจ การเมืองการปกครองเสมอ

๒) ปัญหาด้านวัฒนธรรมทางการเมืองการปกครอง ปัญหาด้านวัฒนธรรมทางการเมืองอาจแบ่งได้เป็น ๒ ระดับ คือ (๑) วัฒนธรรมทางการเมืองระดับชนชั้นนำ (Elite Culture) และ (๒) วัฒนธรรมทางการเมืองระดับมวลชน (Mass Culture) กล่าวคือ ในระดับชนชั้นนำนั้นปัญหาสำคัญจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ (authority) ซึ่งโดยรวมถือว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจนิยม (Authoritarianism) ซึ่งครอบคลุมทั้งเรื่องการใช้อำนาจที่ไม่ชอบธรรม (illegitimacy) และการใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (illegality) ส่วนในระดับมวลชนนั้น ปัญหาสำคัญจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิ (rights) ซึ่งโดยรวมถือว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิที่คลุมเครือและไร้ผลสัมฤทธิ์ ซึ่งครอบคลุมทั้งเรื่องการใช้สิทธิของพลเมือง (citizen rights) กับสิทธิมนุษยชน (human rights) ครอบคลุมทั้งเรื่องการใช้สิทธิในพรมแดนของการมีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) กับสิทธิในพรมแดนของการแข่งขันทางการเมือง (political competition) และครอบคลุมทั้งในเรื่องของการใช้สิทธิในการโต้แย้ง คัดค้าน (the rights to defend) กับสิทธิในการเรียกร้องต่ออำนาจ (the rights to demand)

๓) ปัญหาด้านพฤติกรรมทางการเมืองการปกครอง ปัญหาพฤติกรรมอาจแบ่งได้เป็น ๒ ส่วน คือ (๑) พฤติกรรมการแข่งขันทางการเมือง และ (๒) พฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมือง กล่าวคือ พฤติกรรมการแข่งขันทางการเมืองของนักการเมืองยังคงอยู่ในวังวนของการแก่งแย่ง (irregular competition) มีอิทธิพลเหนือการแข่งขัน (regular competition) ส่งผลให้กระบวนการทางการเมืองทั้งในการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจและการพ้นจากอำนาจอยู่นอกกติกาขาดความแน่นอนหรือไม่มีแบบแผนที่สามารถคาดหมายได้ ส่วนพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้น ถือว่ายังขาดดุลยภาพระหว่างการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองแบบมีอิสระ (autonomy) กับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองแบบถูกระดมชักนำ (mobilization) ส่งผลให้การแสดงบทบาททางการเมืองของประชาชนขาดความหนักแน่นในผลสัมฤทธิ์และขาดความแน่นอนชัดเจนในเรื่องของการรวบรวมผลประโยชน์ (interest aggregation) และการเรียกร้องผลประโยชน์ (interest articulation) ซึ่งจะส่งผลเชื่อมโยง

ตกทอดต่อไปถึงเรื่องหลักประกันของพันธะทางการเมืองการปกครองทำให้ความเอาใจใส่ผูกพันของฝ่ายอำนาจการเมืองขาดความตระหนักในเรื่องของความรับผิดชอบ (responsibility) และการตอบสนอง (responsiveness) ที่พึงมีต่อการคุ้มครองสิทธิประโยชน์และข้อเรียกร้องต้องการของประชาชนต่อไปอีกด้วย

๔) **ปัญหาด้านกลไกอำนาจทางการเมืองการปกครอง** ปัญหาในส่วนของกลไกอำนาจนี้ กล่าวได้ว่าเป็นปัญหาขาดคุณภาพของกลไกอำนาจเป็นสำคัญ กล่าวคือ กลไกอำนาจทางการเมืองการปกครองนั้น มีลักษณะเป็นกลไกที่ผูกขาดกึ่งอำนาจเดี่ยวนอกจากการเป็นกลไกที่กระจายหรือถ่วงคานกันอย่างซับซ้อน อย่างเช่น กรณีของกลไกรัฐบาลในระบบรัฐสภาที่มีลักษณะเป็นอำนาจเดี่ยว (monist) คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายข้างมากก็เป็นฝ่ายเดียวกันกับรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร (fusion of power) ซึ่งทำให้การถ่วงดุลย์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารต้องไร้ผลไปในที่สุด อย่างไรก็ตามในส่วนของปัญหานี้ ยังมีประเด็นที่สำคัญกว่านี้คือ การที่กลไกอำนาจทางการเมืองการปกครองนั้นขาดการกระจายและสร้างดุลยภาพร่วมระหว่างกลไกของผู้ใช้อำนาจ (power user) กับกลไกของผู้ตรวจสอบอำนาจ (power sensor) และกลไกของผู้กำกับอำนาจและเรียกร่องสิทธิ (power monitor) ทำให้กลไกของผู้ใช้อำนาจแข็งแรงสูงสุด และมีอิทธิพลสูงสุดในการครอบงำเหนือการเมืองการปกครองได้อย่างครอบคลุมเบ็ดเสร็จแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยที่กลไกฝ่ายตรวจสอบอำนาจ และกลไกในการกำกับอำนาจและเรียกร่องสิทธิติดอยู่ในภาวะอ่อนแอและไร้ความหมายทางการเมืองการปกครองไปโดยสิ้นเชิง

๕) **ปัญหาด้านมาตรการควบคุมตรวจสอบทางการเมืองการปกครอง** ปัญหาดั้งเดิมของมาตรการควบคุมตรวจสอบทางการเมืองการปกครอง เป็นมาตรการของความว่างเปล่า คือ ไม่มีการตรวจสอบ ไม่มีความผิด และไม่มีโทษทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริงแต่อย่างใด เนื่องจากการเมืองการปกครองในสภาพดั้งเดิมนั้น มาตรการของระบบการตรวจสอบถ่วงดุลย์ (checks and balances) ไม่มีอยู่จริง และไม่สามารถทำหน้าที่ได้จริง (defunct mechanic) แต่สิ่งที่มีอยู่จริงและทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพได้จริงกลับเป็นมาตรการของระบบการสมยอมและแลกเปลี่ยนตอบแทนซึ่งกัน (conspiracy and reciprocal measure) ซึ่งเป็นการเกื้อหนุนให้มีการใช้อำนาจอย่างฉ้อฉล (corrupt) ได้มากกว่าการควบคุมการใช้อำนาจให้จำกัด

อย่างไรก็ตามในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้นทางสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ประมวลประเด็นปัญหาทางการเมืองการปกครองไว้ใน ๓ ประเด็นสำคัญดังนี้ คือ^๕

ประเด็นแรก ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ และการมีส่วนร่วมของพลเมือง

ประเด็นที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ

ประเด็นที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับสถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง

(๓) เป้าหมายหลักในการพัฒนาการเมืองการปกครอง ในบทศุภมัสดุหรือคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้แสดงถึงเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไว้ว่า “... สภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภาจำนวนเก้าสิบเก้าคน มีหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับเพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง ... โดยมีสาระสำคัญเป็นการ ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง และตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ ...”^๖

จากการสะท้อนเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญดังกล่าว สามารถจำแนกเป้าหมายในการพัฒนาการเมืองการปกครองของรัฐธรรมนูญได้ใน ๓ เป้าหมายที่สำคัญคือ (๑) เป้าหมายในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง (๒) เป้าหมายในการตรวจสอบอำนาจรัฐ และ (๓) เป้าหมายในการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่าสาระสำคัญของเป้าหมายทั้งสามประการดังกล่าวสามารถโยงเข้าสู่เรื่องของการปฏิรูปการเมืองการปกครองได้ใน ๒ ส่วนด้วยกัน คือ (๑) การปฏิรูปการเมืองในภาคนักการเมือง หรือการปฏิรูประบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) และ (๒) การปฏิรูปการเมืองในภาคพลเมือง หรือการปฏิรูประบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)

^๕ คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์, กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน (สภาร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐) หน้า ๒๔-๔๐

^๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

๑) การปฏิรูปการเมืองในภาคนักการเมืองหรือการปฏิรูประบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน การพัฒนาการเมืองการปกครองในส่วนนี้ เป้าหมายหลักของรัฐธรรมนูญได้วางจุดเน้นไว้ที่การจำกัดอำนาจของนักการเมืองเป็นสำคัญ ซึ่งในการจำกัดอำนาจดังกล่าวมีความครอบคลุมทั้งการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจและการพ้นจากอำนาจ

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบ ผู้แทนนั้น ยังมีหลักปฏิบัติสำคัญที่ต้องคำนึงถึงอีกหลายประการ ได้แก่^{๑๑} (๑) หลักปฏิบัติในการส่งเสริมให้มีการแข่งขันทางการเมืองของกลุ่มที่มีความแตกต่างหลากหลาย โดยไม่มีการผูกขาดหรือครอบงำ โดยกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด ซึ่งจำเป็นต้องมีพรรคการเมืองให้เป็นตัวเลือกมากกว่า ๑ พรรค หรือมีอย่างน้อย ๒ พรรคที่มีความแตกต่างกัน (๒) หลักปฏิบัติในการส่งเสริมหรือยอมรับความสามารถของประชาชน ซึ่งแสดงออกผ่านการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ โดยเฉพาะการแสดงความสามารถในการเลือกตัวแทน และแนวนโยบายของพรรคการเมือง มาเป็นรัฐบาล (๓) หลักปฏิบัติเกี่ยวกับการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนผู้แทนที่เป็นรัฐบาลตามวาระที่กำหนดไว้แน่นอน (๔) หลักปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบและตอบสนองของรัฐบาลที่มีต่อประชาชน โดยเฉพาะการรับผิดชอบต่อพันธสัญญาที่ได้ให้ไว้ในการรณรงค์เลือกตั้ง ซึ่งเป็นการเคารพต่อการตัดสินใจเลือกผู้แทนของประชาชน และ (๕) หลักปฏิบัติเกี่ยวกับการเคารพในความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งครอบคลุมทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

๒) การปฏิรูปการเมืองในภาคพลเมืองหรือการปฏิรูประบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การพัฒนาการเมืองการปกครองในส่วนนี้ เป้าหมายหลักของรัฐธรรมนูญ ได้วางจุดเน้นไว้ที่การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพดังกล่าว มีความครอบคลุมทั้งผู้ทรงสิทธิ สาระของสิทธิ และการเข้าถึงสิทธิของประชาชน กล่าวคือ ในส่วนของผู้ทรงสิทธินั้นจะมีขอบข่ายครอบคลุมทั้งในระดับปัจเจกบุคคล กลุ่มองค์กร และชุมชน ในส่วนของสาระของสิทธินั้น จะมีขอบข่ายครอบคลุมทั้งในด้านสิทธิความเป็นมนุษย์ ด้านสิทธิความเป็นพลเมือง และด้านสิทธิความเสมอภาค ในส่วนของการเข้าถึงสิทธินั้นจะมีขอบข่าย

ครอบคลุมทั้งด้านการป้องกันสิทธิ ด้านการเรียกร้องความคุ้มครองสิทธิและด้านการขอเยียวยาวิถีสิทธิ
 อย่างไรก็ตาม การพัฒนาการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบมี
 ส่วนร่วมนั้น ยังมีหลักปฏิบัติสำคัญที่ต้องคำนึงถึงอีกหลายประการ ได้แก่^{๑๑} (๑) หลักปฏิบัติเกี่ยวกับการ
 การกระจายอำนาจและการร่วมตัดสินใจทางการเมืองของประชาชน (๒) หลักปฏิบัติเกี่ยวกับการ
 ส่งเสริมโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในกิจกรรมทางการเมืองโดยตรง (๓) หลักปฏิบัติ
 เกี่ยวกับการส่งเสริมบทบาททางการเมืองขององค์กรปกครองท้องถิ่นระดับต่างๆที่ใกล้ชิดกับประชาชนและ
 ชุมชน และ (๔) หลักปฏิบัติเกี่ยวกับการส่งเสริมบทบาทและอำนาจการตัดสินใจทางการเมืองของ
 มวลชนคนทั่วไปในระดับชาวบ้านแทนนักการเมืองอาชีพ

๔. รัฐธรรมนูญกับการออกแบบการเมืองใหม่

โดยสรุปในภาพรวม กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญปัจจุบันได้สร้างความเปลี่ยนแปลงทาง
 การเมืองการปกครองให้มีความก้าวหน้า ในลักษณะที่เป็นนวัตกรรมทางการเมือง (political innovation)
 ใน ๔ ส่วนด้วยกัน คือ (๑) การออกแบบเป้าหมายการเมืองการปกครองใหม่ (๒) การออกแบบ
 ระบบการเมืองการปกครองใหม่ (๓) การออกแบบกลไกอำนาจการเมืองการปกครองใหม่ และ (๔)
 การออกแบบพัฒนาการของกระบวนการทางการเมืองการปกครองใหม่

(๑) รัฐธรรมนูญกับการออกแบบเป้าหมายการเมืองการปกครองใหม่ ในส่วนนี้ถือว่ารัฐธรรมนูญ
 ได้สร้างเป้าหมายการเมืองการปกครองใหม่ โดยที่เน้นการตรวจสอบและจำกัดอำนาจในส่วนของ
 การเมืองภาคผู้แทน และเน้นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในส่วนของการเมืองภาคพลเมือง
 ซึ่งส่งผลต่อการสร้างดุลยภาพระหว่างการจำกัดควบคุมขอบเขตอำนาจของผู้ปกครอง กับการเคารพสิทธิ
 เสรีภาพของประชาชนซึ่งเป็นผู้รับการปกครองแต่เป็นเจ้าของอำนาจอันนั้น

(๒) การออกแบบระบบการเมืองการปกครองใหม่ ในส่วนนี้ถือว่ารัฐธรรมนูญได้ออกแบบ
 ระบบการเมืองการปกครองใหม่แบบผสมผสานและสร้างดุลยภาพระหว่างการเมืองภาคผู้แทนในระบบ

^{๑๑} โปรดดูเพิ่มเติมใน Mostafa Rejai, *Political Ideologies : A Comparative Approach* (New York : M.E. Sharpe, Inc., 1991) หน้า 159

^{๑๑} โปรดดูเพิ่มเติมใน Mostafa Rejai, *เพิ่งอ้าง*, หน้า 162

ประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) กับการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบทางตรง (Direct Democracy) เป็นการเมืองภาคพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ซึ่งเป็นการเมืองที่เน้นความสำคัญของภาคพลเมือง

(๓) รัฐธรรมนูญกับการออกแบบกลไกอำนาจการเมืองการปกครองใหม่ ในส่วนนี้ถือว่ารัฐธรรมนูญได้สร้างกลไกอำนาจการเมืองการปกครองใหม่แบบการกระจายตัวของกลไกอำนาจ (pluralist) และแบบความซับซ้อนของกลไกอำนาจ (complexity) ที่มีลักษณะแตกต่างเฉพาะด้าน (differentiation & specialization) โดยที่เน้นการแยกกลไกอำนาจของผู้ใช้ (power user) กลไกอำนาจของผู้ควบคุม ตรวจสอบ (power sensor) และกลไกอำนาจของผู้เรียกร้องสิทธิ (power monitor) ออกจากกัน อย่างเป็นอิสระ (dependency connection) ซึ่งส่งผลต่อการสร้างดุลยภาพระหว่างการใช้อำนาจ การตรวจสอบอำนาจ และการกำกับควบคุมอำนาจหรือการเรียกร้องสิทธิ ลดการผูกขาดและการครอบงำทางอำนาจเฉพาะองค์กรง (dominant monist) ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองมีความหมายสำคัญในทางการเมืองการปกครองมากขึ้น โดยเฉพาะมาตรการของระบบการตรวจสอบถ่วงดุลย์จะสามารถทำหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นได้ และสามารถเข้ามาแทนที่มาตรการของระบบการสมยอม และแลกเปลี่ยนตอบแทนซึ่งกันและกันระหว่างกลไกอำนาจด้วยกันเอง ความอ่อนลที่เกิดจากอำนาจสามารถจำกัดขอบเขตและควบคุมได้มากขึ้น

(๔) รัฐธรรมนูญกับการออกแบบพัฒนาการของกระบวนการทางการเมืองการปกครองใหม่ ในส่วนนี้ถือว่ารัฐธรรมนูญได้วางจุดเน้นที่การสร้างเป้าหมายในการวางรากฐานกระบวนการทางการเมืองการปกครองใหม่ใน ๓ เสาหลักของกระบวนการทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือ (๑) เสาหลักด้านการปกครองโดยกฎหมาย (Rule of Law) (๒) เสาหลักด้านอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Popular Sovereignty) และ (๓) เสาหลักด้านความชอบธรรมทางการเมือง (Political Legitimacy)

๑) เสาหลักด้านการปกครองโดยกฎหมาย รัฐธรรมนูญได้ออกแบบการเมืองการปกครองให้เป็นระบอบรัฐบาลโดยกฎหมาย (Legal Government) โดยให้รัฐบาลหรือผู้ปกครองต้องผูกพันกับพันธะทางกฎหมายในด้านความรับผิดชอบทางการเมืองและการใช้อำนาจ (political accountability) มากขึ้น อาทิเช่น การผูกพันกับพันธะในการจำกัดควบคุมขอบเขตของอำนาจ วิธีการใช้อำนาจและผลกระทบจากการใช้อำนาจ พันธะในการตรวจสอบการใช้อำนาจ พันธะในการรับผิดชอบจากการใช้อำนาจ และพันธะในการรับโทษจากการใช้อำนาจที่ผิดกฎหมายหรือขัดรัฐธรรมนูญ

๒) **เสาหลักด้านอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน** รัฐธรรมนูญได้ออกแบบการเมืองการปกครองให้เป็นระบอบรัฐบาลของปวงชน (Popular Government) โดยให้รัฐบาลหรือผู้ปกครองต้องผูกพันกับพันธะในการตอบสนองต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (rights and liberties responsiveness) มากขึ้น อาทิเช่น การผูกพันกับพันธะในการสนองตอบต่อสิทธิของประชาชนในการแสวงหาเพื่อให้ได้มาซึ่งการเข้าถึงอำนาจในรูปของการใช้สิทธิเพื่อมุ่งผลต่ออำนาจทางการเมืองการปกครองโดยตรงไม่ว่าในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรทางการเมือง การร่วมกิจกรรมทางการเมือง การเลือกผู้แทนทางการเมืองเข้าไปสู่อำนาจหรือเข้าไปใช้อำนาจนั้น ให้สนองประโยชน์แก่ตนเองของประชาชน พันธะในการสนองตอบต่อสิทธิของประชาชน ในการแสวงหาเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์จากอำนาจในรูปของการใช้สิทธิเพื่อมุ่งต่อประโยชน์ที่ต้องอาศัยอำนาจในการจัดทำโดยอ้อมไม่ว่าในส่วนของการผลักดันให้ผู้แทนออกกฎหมาย การเรียกร้องให้รัฐบาลกำหนดนโยบายและปฏิบัติตามนโยบาย การเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำหรืองดเว้นการกระทำเพื่อสนองสิทธิประโยชน์ของประชาชนรูปแบบต่าง ๆ และพันธะในการสนองตอบต่อสิทธิของประชาชน ในการแสวงหาเพื่อให้ได้มาซึ่งอิทธิพลเหนืออำนาจในรูปของการใช้สิทธิ เพื่อมุ่งผลต่อการโต้แย้งอำนาจของผู้ใช้อำนาจไม่ว่าในส่วนของการใช้สิทธิในการโต้แย้งกฎหมายและการใช้กฎหมายหรือการใช้สิทธิในการถอดถอนผู้ปกครอง และฟ้องร้องเพื่อบังคับให้เจ้าหน้าที่รัฐทำประโยชน์ให้ตามสิทธิที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมาย

๓) **เสาหลักด้านความชอบธรรมทางการเมือง** รัฐธรรมนูญได้ออกแบบการเมืองการปกครองให้เป็นระบอบรัฐบาลที่ชอบธรรม (Legitimacy Government) โดยให้รัฐบาลหรือผู้ปกครองต้องผูกพันกับพันธะในการจำกัดควบคุมกระบวนการหลักทางการเมือง (political process) มากขึ้น อาทิเช่น การผูกพันกับพันธะในการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจ และการพ้นจากอำนาจตามครรลองของความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยตรง ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดมาตรการในการกำกับควบคุมเพื่อการจำกัดขอบเขตและการตรวจสอบให้มีความเข้มงวดสามารถหวังผลที่เป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพด้วยโดยเฉพาะการสร้างกลไกทบทวนและแก้ไขกระบวนการหลักทางการเมืองคลุมทั้งระบบ (review & correct mechanic) ทั้ง ๓ ขั้นตอน ซึ่งส่งผลอย่างสำคัญให้เกิดมาตรการใหม่สำหรับการทบทวนอำนาจและฐานะของนักการเมืองหรือรัฐบาลใน ๒ มาตรการ ด้วยกันคือ (๑) มาตรการลบล้างอำนาจที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของผู้ปกครอง และ (๒) มาตรการล้มล้างฐานะหรือสถานภาพทางการเมืองของผู้ปกครองที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

๕. สรุป

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งเรียกกันว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง ได้ออกแบบการเมืองใหม่ให้แตกต่างจากการเมืองเก่า ๔ ประการ คือ (๑) การออกแบบเป้าหมายการเมืองใหม่ (๒) การออกแบบระบอบการเมืองใหม่ (๓) การออกแบบกลไกการเมืองใหม่ และ (๔) การออกแบบพัฒนาการของกระบวนการทางการเมืองการปกครองใหม่

๑. การออกแบบเป้าหมายการเมืองใหม่ มี ๒ เป้าหมายคือ (๑) การจำกัดและการตรวจสอบอำนาจรัฐภาคีการเมือง และ (๒) การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนภาคพลเมือง

๒. การออกแบบระบอบการเมืองใหม่ เป็นระบอบการเมืองแบบผสมระหว่าง ๒ ระบอบ คือ (๑) ระบอบประชาธิปไตยแบบทางตรง และ (๒) ระบอบประชาธิปไตยแบบทางอ้อมเรียกว่า ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

๓. การออกแบบกลไกการเมืองใหม่ เป็นกลไกการเมืองแบบ ๓ มิติที่แยกเป็นอิสระจากกัน คือ (๑) กลไกของผู้ใช้อำนาจหรืออำนาจรัฐบาลทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ (๒) กลไกของผู้ตรวจสอบอำนาจหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และ (๓) กลไกของผู้เรียกร้องสิทธิ

๔. การออกแบบพัฒนาการของกระบวนการทางการเมืองการปกครองใหม่ เป็นการสร้างความก้าวหน้าของประชาธิปไตยใหม่ ๓ ด้านคือ (๑) ความก้าวหน้าด้านการปกครองโดยกฎหมาย ให้ผู้ปกครองเป็นรัฐบาลโดยกฎหมายต้องทำตามและอยู่ใต้กฎหมาย (๒) ความก้าวหน้าด้านอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ให้ผู้ปกครองเป็นรัฐบาลของปวงชน และ (๓) ความก้าวหน้าด้านความชอบธรรมใหม่ของกระบวนการประชาธิปไตยให้ผู้ปกครองเป็นรัฐบาลที่ชอบธรรม ที่เรียกว่า ความชอบธรรมแบบชั่วคราวและทบทวนแก้ไขได้

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นกลไกที่ถูกสร้างขึ้นมาเป็นเครื่องมือในการบรรลุเป้าหมายการปฏิรูปการเมืองทั้ง ๒ เป้าหมาย คือ (๑) การจำกัดอำนาจรัฐซึ่งครอบคลุมทั้งการเข้าสู่อำนาจการใช้อำนาจ และการพ้นจากอำนาจ และ (๒) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน ซึ่งครอบคลุมทั้งการป้องกันสิทธิ การคุ้มครองสิทธิ และการเยียวยาสิทธิ

บรรณานุกรม

คณะกรรมการการประชาสัมพันธ, **กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน** (สภาร่างรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๐)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

ไพโรจน์ ชัยนาม, **สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ** (กรุงเทพฯ : สารศึกษาการพิมพ์, ๒๕๒๔)

สภาร่างรัฐธรรมนูญ, **ประชาชนได้อะไรจาก (ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับประชาชน** (คณะกรรมการการประชาสัมพันธ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๐)

อมร จันทรสมบูรณ์, **คอนสติวชันแนลลิสม์ : ทางออกของประเทศไทย** (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์)

David Easton, **A Framework for Political Analysis** (New Jersey : Prentice - Hall Inc., 1965) และใน Robert A. Dahl, **Modern Political Analysis** (Yale University : Prentice - Hall, 1975)

Gabriel A. Almond, **Political Development** (Boston : Little, Brown and Company, 1970)

Mostafa Rejai, **Political Ideologies : A Comparative Approach** (New York : M.E. Sharpe, Inc., 1991)

Robert T. Holt, **A Proposed Structural - functional Framework** จากหนังสือของ Jame C. Charlesworth (ed), **Contemporary Political Analysis** (New York : The Free Press, 1967)

Samuel Huntington, **Political Order in Changing Societies** (New Howen : Yale University Press, 1968) และใน Gabriel A. Almond and Bingham G. Powell, **Comparative Politics : A development Approach** (Boston : Little, Brown and Company)