



1. แนวความคิดกับทฤษฎีในเรื่องของประชาธิปไตย และสัญญาประชาคม

การปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย (1) นั้น เป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเป็นระบบการปกครองที่ดี ซึ่งประเทศหรือสังคมที่เจริญแล้วค้ำที่จะมีการปกครองในรูปแบบนั้น เพราะเป็นการปกครองที่มีเจตจำนงเพื่อให้เกิดผลกระทบประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม มิใช่เพื่อประโยชน์ของประชาชนหรือคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น

เกือบจะทุกครั้งเมื่อมีการกล่าวถึงคำว่า ประชาธิปไตย หรือ Democracy ขึ้นแล้ว ก็มักจะมีการกล่าวถึงที่มาของคำนี้ว่า มีรากศัพท์มาจาก ภาษากรีก 2 คำ คือ คำว่า Demos ที่แปลว่า ประชาชน กับคำว่า Kratein ที่แปลว่า การปกครอง ดังนั้น จากรากศัพท์คำว่า ประชาธิปไตย จึงน่าจะหมายถึงการปกครองโดยประชาชน (government by the people) หรืออาจเรียกอีกนัยหนึ่งว่า การปกครองโดยผู้ถูกปกครอง (rule by the ruled) แต่กระนั้นก็ตามปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาได้แก่ คำถามที่ว่าประชาชน หรือผู้ถูกปกครองนั้นจะหมายถึงใคร

เมื่อมนุษย์มาอยู่ร่วมกันเป็นสังคมเมื่อใด ก็ย่อมจะต้องมีการปกครองเกิดขึ้น และไม่ว่าการปกครองจะเป็นรูปแบบหรือลักษณะใดก็ตาม สถานะของคนในสังคมจะถูกแบ่งออกเป็นฝ่ายผู้มีอำนาจปกครองกับฝ่ายผู้ถูกปกครองโดยเสมอ ซึ่งนับแต่โบราณมา อำนาจปกครองมักจะตกอยู่กับคนที่มีความมั่งคั่ง ร่ำรวยมีฐานะและอำนาจในสังคม ซึ่งจะเป็นคนส่วนน้อยและส่วนผู้ที่ถูกปกครองก็จะได้แก่ คนที่มีฐานะต่ำต้อย และยากจน ซึ่งจะเป็นคนส่วนใหญ่ของสังคมนั้น แต่เนื่องจากมนุษย์แต่ละคนนั้นมี เหตุผลของตนเองอันเป็นพื้นฐานทางธรรมชาติ ซึ่งมีความแตกต่างกันออกไปและความ

---

<sup>1</sup>Abraham Lincon อดีตประธานาธิบดีผู้มีชื่อเสียงของสหรัฐอเมริกา ได้เคยกล่าวสุนทรพจน์เกี่ยวกับการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยเอาไว้ว่า การปกครองแบบประชาธิปไตยคือการปกครองของประชาชนโดยประชาชน และเพื่อประชาชน อังางในวิชย ต้นศิริ, รัฐธรรมนูญประเทศตะวันตก และไทย : กรณีศึกษาทางประวัติศาสตร์ และกฎหมาย, (พิมพ์ครั้งที่ ๑๕) เซ็นเตอร์ จำกัด, กรุงเทพฯ, 2536) หน้า 16

มีเหตุผลที่แตกต่างนี้เอง จึงทำให้มนุษย์เรามีความคิดเห็นและพฤติกรรมที่แปลกแยกแตกต่างกันไป ทำให้สังคมของมนุษย์จึงประกอบด้วยกลุ่มคนที่มีความคิดเห็นแตกต่างกันมาอยู่ร่วมกัน

โดยตรรกของความเป็นจริงแล้ว คนที่อยู่ในสถานะภาพเดียวกันก็ย่อมมีความคิดและเหตุผลที่สอดคล้องกันเป็นอย่างดี ในสังคมทุกสังคมนั้นคนส่วนน้อยที่มีฐานะมั่งคั่ง ร่ำรวย และมีอำนาจในสังคมนั้นย่อมจะมีความคิดและเหตุผลว่า กลุ่มของตนนั้นมีความสามารถเหนือกว่ากลุ่มอื่น ๆ ที่อยู่ร่วมกันในสังคมและมีฐานะด้อยกว่า ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ และเป็นความชอบธรรมที่กลุ่มของตนจะเป็นผู้มีอำนาจในการปกครอง มีอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์กติกาให้คนส่วนใหญ่ในสังคมยึดถือปฏิบัติ ในขณะที่คนส่วนใหญ่ของสังคมนั้นยากจนและเสียเปรียบในทุก ๆ ด้าน ย่อมจะมีเหตุผลและความคิดในเรื่องของสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคเท่าเทียมกันของคนในสังคมและจึงไม่เป็นการชอบธรรมที่จะให้แต่เฉพาะคนส่วนน้อยที่มีฐานะมั่งคั่ง ร่ำรวยเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจปกครอง ซึ่งกระแสดความคิดและเหตุผลที่ต่างกัน ย่อมนำไปสู่การขัดแย้งและการต่อสู้ระหว่างคนในสังคมซึ่งมีฐานะ และชนชั้นที่ต่างกัน โดยคนส่วนน้อยที่มั่งคั่งร่ำรวยต่อสู้เพื่อรักษาอำนาจมิให้สูญเสีย หรือสูญเสียน้อยที่สุด ส่วนคนที่ยากจน ต่ำต้อย ต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งโอกาสและอำนาจในการที่จะเป็นผู้ปกครองแทนคนส่วนน้อยที่มั่งคั่ง และร่ำรวย ในสังคม

การต่อสู้ช่วงชิงอำนาจปกครองระหว่างคนสองกลุ่มดังกล่าวในสังคมนั้น มีปรากฏมาตั้งแต่สมัยยุคของกรีกโบราณ ที่มีนักคิด นักปรัชญา ทางการเมืองอยู่เป็นจำนวนมาก จึงทำให้รูปแบบการปกครองของกรีกในยุคนี้สลับกันไปมา อยู่ระหว่างการปกครองในรูปแบบที่เรียกว่า Oligarchy หรือคณาธิปไตยที่ปกครองโดยคนส่วนน้อยที่มีฐานะมั่งคั่งร่ำรวยในสังคม กับรูปแบบการปกครองที่เรียกว่า Democracy หรือประชาธิปไตยที่อำนาจในการปกครองมาจากคนส่วนใหญ่ในสังคมที่มีฐานะต่ำต้อย และยากจน ดังนั้น คำว่า Demos หรือประชาชนในที่นี้จึงมีความหมายถึงคนส่วนใหญ่ในสังคมที่มีฐานะยากจน มิใช่ประชาชนทั้งหมดในสังคม

ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่ารูปแบบการปกครองเป็นเสมือนกับวิถีชีวิตของสังคมนั้นที่จะกำหนดว่าสังคมต้องการอะไร ให้คุณค่ากับอะไร ใครเป็นผู้มีอำนาจในสังคม ซึ่งก็ต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ และกติกาของสังคมนั้น ๆ ที่จะถูกกำหนดขึ้นมา โดยที่คำว่า ประชาธิปไตย ก็คงเป็นเพียงคำที่ใช้บ่งบอกถึงรูปแบบการปกครองที่มีลักษณะเฉพาะประเภทหนึ่ง ที่ได้ค่อย ๆ อุบัติขึ้นมาอีกครั้งหนึ่งในยุคสมัยใหม่ที่ยอมให้สามัญชนหรือคนส่วนใหญ่ในสังคมมีส่วนร่วมในการให้ความยินยอมกำหนดตัวบุคคลหรือคณะบุคคลให้เป็นรัฐบาลหรือผู้ปกครองของประเทศ ตลอดจนมีส่วนร่วมในการ

กำหนด และควบคุมนโยบายและการทำงานของรัฐบาลอีกด้วย ทั้งนี้เพราะประชาธิปไตยเป็นระบบการปกครองที่มีรากฐานตั้งอยู่บนความคิดความเชื่อในเหตุผลที่ว่าสังคมหรือประเทศมิใช่ของใครคนใดคนหนึ่ง หรือกลุ่มคณะใดคณะหนึ่ง หากแต่เป็นสมบัติของประชาชนเป็นส่วนรวม

John Locke นักคิดทางการเมืองชาวอังกฤษ มีแนวความคิดที่เชื่อว่า มนุษย์เมื่อเกิดมานั้นเหมือนกับผ้าขาวที่ว่างเปล่าความรู้ก็เกิดตลอดจนความรู้ต่าง ๆ นั้น เกิดขึ้นจากประสบการณ์ของมนุษย์เอง และโดยที่มนุษย์แต่ละคนมีประสบการณ์ที่แตกต่างกันออกไป ฉะนั้นตัวประสบการณ์จึงเป็นตัวกำหนดความรู้ที่แตกต่างกันของมนุษย์ แนวความคิดเช่นนี้จึงกล่าวได้ว่า Locke นั้นเชื่อว่าสภาพธรรมชาติของมนุษย์เป็นสิ่งที่มียู่ก่อนที่มนุษย์จะมีประสบการณ์ใด ๆ ทั้งสิ้น รวมทั้งก่อนที่จะมีความรู้ความคิดอ่านต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง และการเมืองการปกครองนั้นเป็นสิ่งที่ตามมาภายหลังสภาพธรรมชาติของมนุษย์ ดังนั้น การพยายามศึกษาถึงธรรมชาติของมนุษย์จึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด

สำหรับ Locke แล้ว ในสภาพธรรมชาติ (state of nature) มนุษย์ทุกคนมีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระและเสมอภาค โดยมีเหตุผลอันเป็นกฎแห่งธรรมชาติ (law of nature) เป็นเครื่องควบคุม และเหตุผลนี้จะสอนให้มนุษย์แต่ละคนต่างระลึกและเข้าใจว่า เนื่องจากมนุษย์แต่ละคนมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันมีความเสรีเป็นอิสระซึ่งกันและกัน รวมทั้งแต่ละคนมีความสามารถทัดเทียมกัน เพราะฉะนั้น มนุษย์จึงไม่ควรที่จะมีการทำร้ายร่างกาย ช่มเหิงเบียดเบียนซึ่งกันและกันไม่ว่าจะเป็นเรื่องของชีวิตทรัพย์สิน หรือในร่างกายของมนุษย์ ดังนั้น สภาพธรรมชาติของมนุษย์ในส่วนของ Locke จึงเป็นสภาพธรรมชาติที่มนุษย์ทุกคนมีชีวิตอยู่อย่างมีความสุขมีเสรีภาพโดยธรรมชาติ มีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน มีความสงบและสันติสุขอยู่ภายใต้กฎแห่งธรรมชาติที่ทุกคนมีเหมือนกันหมด ซึ่งก็คือ เหตุผลจึงอาจกล่าวได้ว่า ในสภาพธรรมชาติมนุษย์อยู่ด้วยกันตามเหตุผล โดยไม่มีอำนาจที่เป็นรูปธรรมมาควบคุมคุ้มครองแต่อย่างใด

ในขณะที่เดียวกัน สภาพธรรมชาตีก็น่าจะได้หมายความว่ามนุษย์จะอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข มีความเสมอภาค และสันติภาพเสมอไป ยังมีหลายสิ่งหลายอย่างที่คุณถามอย่างร้ายแรงต่อการดำรงอยู่ของเสรีภาพและความเสมอภาคของมนุษย์ โดยในสภาพธรรมชาติของ Locke นั้น ก็อาจเกิดสภาพสงคราม (state of war) ขึ้นได้ อันเนื่องมาจากการขาดกฎเกณฑ์ หรือกฎหมายที่ได้รับการยอมรับร่วมกัน ขาดบุคคลที่ได้รับการยอมรับให้มาตัดสิน ยุติข้อพิพาท รวมทั้งขาดอำนาจบังคับที่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามคำตัดสิน นอกจากนั้นความยากจน และความยากลำบากในการดำรงชีวิตของมนุษย์ที่อยู่ในสภาพธรรมชาตินั้น ทำให้เป็นแรงผลักดันให้มนุษย์ไม่ยอมรับและอดทนที่

จะมีชีวิตอยู่ในสภาพธรรมชาติอีกต่อไป มนุษย์จึงหนีออกจากสภาพธรรมชาติเพื่อแสวงหาชีวิตที่ดีกว่า เดิม  
 ดังนั้น จากประสบการณ์ของมนุษย์ที่อยู่ในสภาพธรรมชาติดังกล่าว จึงก่อให้เกิดการ  
 สถาปนาประชาคมทางการเมืองขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ที่มีอยู่ในสภาพธรรมชาติ โดยการจัดตั้ง  
 อำนาจทางการเมืองที่จะออกกฎหมาย เพื่อที่จะพิจารณาข้อขัดแย้งและบังคับการให้เป็นไปตาม  
 ข้อพิจารณาตัดสินนั้น และการเกิดประชาคมการเมืองขึ้นได้ก็โดยการที่มนุษย์ไม่จำเป็นต้องทั้งหมด  
 ทุกคนตัดสินใจที่จะทำสัญญาประชาคมออกจากสภาพธรรมชาติ รวมเข้าเป็นประชาคมการเมือง  
 กลุ่มเดียวกันโดยทุกคนจะต้องทำสัญญาสละอำนาจที่ตนมีอยู่ในสภาพธรรมชาติให้เป็นอำนาจของ  
 ประชาคมการเมือง แต่อำนาจที่มนุษย์ทำสัญญายินยอมสละมอบให้กับประชาคมการเมืองนั้น มิใช่  
 มอบให้หมดสิ้นอย่างเด็ดขาด แต่มนุษย์สละอำนาจที่ตนเองมีอยู่ตามธรรมชาติไป เฉพาะเท่าที่มี  
 ความจำเป็นในลักษณะของการไว้วางใจ มอบหมาย ซึ่งประชาคมการเมืองนั้นเห็นว่าจะใช้ในการ  
 รักษาชีวิตของตนเองและผู้อื่น ฉะนั้นถ้าจะกล่าวถึงความคิดทางการเมืองของ Locke แล้ว  
 จะเห็นว่า Locke เน้นรัฐบาลที่จำกัดในเรื่องของอำนาจ (limited government) อันหมายถึง  
 ว่า อำนาจทางการเมืองในสังคมทุกสังคมถูกจำกัดตามวัตถุประสงค์ที่อำนาจทางการเมืองนั้นเป็น  
 ผู้สร้างขึ้น และโดยที่วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งประชาคมการเมืองนั้น ก็เพื่อที่จะแก้ไขความ  
 ไม่แน่นอนและอันตรายที่เกิดขึ้นกับมนุษย์ในสภาพธรรมชาติ โดยการกำหนดให้มีกฎหมาย และการ  
 ควบคุมดูแลที่แน่นอน เพราะฉะนั้นการใช้อำนาจโดยไม่จำกัดจึงไม่สามารถจะบอกได้ว่าเป็นอำนาจ  
 ทางการเมืองที่ถูกต้อง และการใช้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จโดยไม่มี การควบคุมจำกัดนั้น Locke  
 เห็นว่าทำให้มนุษย์ตกอยู่ในสภาพที่แย่งชิงกว่าอยู่ในสภาพธรรมชาติเสียอีก และเป็นไปไม่ได้ที่มนุษย์  
 จะยินยอมพร้อมใจกับสิ่งนี้ เพราะ ไม่มีเหตุผลใดที่มนุษย์จะยอมเปลี่ยนสภาพของตนเองจากสภาพที่ดี  
 ไปสู่สภาพที่เลวลง ดังนั้นในทัศนะของ Locke แล้ว รัฐบาลที่มีอำนาจจำกัดอยู่บนพื้นฐานความ  
 ยินยอมของผู้ได้ปกครองคือสิ่งที่ถูกต้อง ซึ่ง Locke เน้นและย้ำในประเด็นนี้มาก โดยเขากล่าวว่า  
 "สิ่งที่ทำให้กำเนิดสังคมการเมือง และจัดตั้งขึ้นมานั้นก็คือ ความยินยอมของมนุษย์ที่มีอิสระเสรีจำนวน  
 หนึ่งและความยินยอมนี้ ทำหน้าที่เป็นการเริ่มต้นของการมีรัฐบาลที่ชอบธรรมในโลก"(2)

<sup>2</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, ทฤษฎีการเมืองยุคใหม่, (ทจก.พิมพ์อักษร กรุงเทพฯ, 2536)



ตามความคิดของ Locke รัฐบาลไม่ใช่เป็นเจ้าของอำนาจของประชาคมการเมืองโดยอำนาจของประชาคมการเมืองเป็นของมนุษย์ทุกคนที่เป็นส่วนหนึ่งของประชาคมการเมือง ฉะนั้น รัฐบาลจึงเป็นเพียงผู้ซึ่งประชาคมการเมืองมอบหมายให้ทำหน้าที่เฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่ง อันได้แก่หน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งออกโดยประชาคมการเมืองหรือตัวแทนของประชาคมการเมือง อันได้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือสภา ซึ่งจะทำหน้าที่ออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับในสังคม และเป็นไปตามข้อตกลงที่ทำสัญญาไว้ต่อกัน

เมื่อรัฐบาลไม่ได้เป็นเจ้าของอำนาจแต่เป็นเพียงผู้รับมอบหมายให้กระทำหน้าที่ หรือกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งแทนประชาคมการเมือง ดังนั้นเมื่อใดก็ตามที่ผู้ปกครอง หรือรัฐบาลใช้อำนาจเกินกว่าที่ได้รับมอบหมาย หรือกระทำเกินขอบเขตที่มอบหมายให้ทำหรือกระทำนอกเหนือผิดไปจากวัตถุประสงค์ของประชาคมการเมืองนั้นแล้ว ประชาชนที่อยู่ในประชาคมการเมืองซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจมีสิทธิคัดค้านได้ โต้แย้งได้ และหากรัฐบาลไม่เชื่อฟัง เจ้าของอำนาจประชาคมการเมืองซึ่งก็คือ ประชาชนมีสิทธิที่จะปราบปรามและเปลี่ยนแปลงรัฐบาลได้ หมายถึงว่าประชาชนสามารถที่จะเรียกร้องอำนาจของเขากลับคืนมาได้ เพื่อมอบหมายให้กับผู้ที่เขาเห็นสมควรต่อไป ซึ่งเป็นแนวความคิดที่มีพลังอิทธิพลอย่างมาก และเป็นแนวทางในการปฏิวัติของประชาชนที่สำคัญ ๆ อีกหลายครั้งในเวลาต่อ ๆ มา

ตามความคิดของ Locke นั้นไม่เพียงแต่รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารเท่านั้นที่อาจถูกเปลี่ยนแปลงโดยประชาชน แม้กระทั่งตัวแทนของประชาคมการเมือง หรือฝ่ายนิติบัญญัติ หรือสภาก็ยังสามารถที่จะถูกเปลี่ยนแปลง และถอดถอนโดยประชาชนได้ เพราะประชาชนทั้งหมดนั้นมีอำนาจสูงสุดที่จะถอดถอน หรือเปลี่ยนแปลงฝ่ายนิติบัญญัติได้เมื่อประชาชนตระหนักว่าฝ่ายนั้นปฏิบัติตนสวนทางกับวัตถุประสงค์ที่ได้ถูกมอบหมายไว้วางใจ โดยอำนาจสูงสุด ซึ่ง Locke มอบให้เป็นของประชาชนนั้นเป็นพลังแฝงที่เก็บออมเอาไว้ใช้เมื่อคราวจำเป็น นั่นคือ เมื่อเวลารัฐบาล หรือฝ่ายนิติบัญญัติที่ประชาชนจัดตั้งขึ้น ใช้อำนาจในทางที่ผิดและไม่เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม

เนื่องจาก Locke ไม่ต้องการให้เกิดการรวมอำนาจ หรือเกิดองค์กรที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จสูงสุด ดังนั้น Locke จึงได้แยกอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารออกจากกัน เพราะผลเสียจะเกิดขึ้นได้จากการที่บุคคลกลุ่มเดียวกับผู้มีอำนาจในการออกกฎหมายมีอำนาจในการบริหาร Locke จึงได้ชื่อว่าเป็นบุคคลผู้หนึ่งที่มีส่วนในการสร้างทฤษฎีแห่งการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งเป็นทฤษฎีที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางในศตวรรษที่ 18 ว่าเป็นหลักการที่สำคัญซึ่งช่วยระดับระบอบไว้ซึ่งเสรีภาพ

และสิทธิอันปราศจากไปจากมนุษย์ไม่ได้ (unalienable rights) ดังที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา และในระบบความคิดในการแบ่งแยกอำนาจที่พิสดารยิ่งขึ้นของ Montesquieu<sup>(3)</sup>

นอกจากการแยกอำนาจนิติบัญญัติ และบริหารออกจากกันแล้ว Locke ยังมีความเห็นว่ อำนาจทั้ง 2 อย่างนั้นไม่เท่าเทียมกัน โดยอำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจสูงสุดและศักดิ์สิทธิ์ เพราะคือจตุรัญญาขององค์คณะการเมือง ซึ่งสมาชิกทุกคนของรัฐหรือสังคมต่าง ได้รับทุกสิ่งทีจำเป็นต่อการธำรงอยู่ของพวกเขารวมตลอดถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และความผาสุกของพวกเข โดยทั้งนี้กฎหมายฉบับแรก และฉบับมูลฐานของทุกรัฐก็คือ กฎหมายที่จัดตั้งอำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นอำนาจที่จะต้องธำรงรักษาสังคมเอาไว้เช่นเดียวกับกฎหมายต่าง ๆ ของธรรมชาติ ด้วยเหตุนี้ อำนาจนิติบัญญัติย่อมจะต้องอยู่เหนืออำนาจบริหาร แต่อย่างไรก็ตามผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม ยังส่งผลให้การตัดสินใจในหลายสิ่งหลายอย่างต้องขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้มีอำนาจบริหาร ไม่ใช่แต่จะคอยฟังแต่คำสั่งของฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>(4)</sup>

Jean Jacques Rousseau นักคิดทางการเมืองชาวฝรั่งเศส เป็นอีกผู้หนึ่งที่ได้สนใจ และให้ความสำคัญในเรื่องของสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ และการอยู่ร่วมกันในประชาคมการเมือง ในหนังสือจำนวนมากที่ Rousseau เขียนขึ้น "สัญญาประชาคม" หรือ The Social Contract นับเป็นผลงานชิ้นสำคัญของเขาในการแสดงออกถึงความคิดทางการเมืองที่มีชื่อเสียงมากที่สุด

ตั้งนั้สาระสำคัญของ The Social Contract หรือ สัญญาประชาคมนั้น Rousseau มองว่า ประชาคมการเมืองที่มีอยู่ในปัจจุบัน หรือรูปแบบการปกครองทั้งหลายที่มีอยู่นั้น เป็นสิ่งที่ไม่ชอบธรรม เพราะประชาคมการเมืองทำให้มนุษย์ต้องถูกพันธนาการหรือตกเป็นทาสของกฎหมายหรือคนอื่น ๆ ซึ่งตรงกันข้ามกับสภาพของมนุษย์เมื่อแรกเริ่มเกิดมาที่มีเสรี และเสมอภาคเท่าเทียมกัน ด้วยเหตุนี้ Rousseau จึงได้แสดงออกถึงความคิดเกี่ยวกับประชาคมการเมืองที่มีอยู่ว่า ไม่ได้มีสิทธิหรือข้ออ้างด้วยประการใด ๆ ที่มนุษย์จะต้องไปเคารพเชื่อฟัง เพราะประชาคมการเมืองที่มี

<sup>3</sup>สุรินทร์ พิศสุวรรณ, สิทธิ : บทวิเคราะห์ความคิดทางการเมืองของ จอห์น ล็อค ใน ปรัชญาการเมือง : คลาสสิก และสมัยใหม่, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ หน้า 132

<sup>4</sup>พงศเพ็ญ ศกุนตาภัย, อ้างแล้ว หน้า 56

อยู่นั้นมันไม่เป็นธรรมชาติ

Rousseau มองว่า สภาพธรรมชาติ (state of nature) ของมนุษย์นั้นดีมีความสุขตามสภาพ มนุษย์มีอิสระ เสรี และเสมอภาคเท่าเทียมกันในสภาพธรรมชาติ เพราะเหตุว่ามนุษย์นั้นแยกกันอยู่อย่างลำพังและอิสระ ไม่มีความคิดในเรื่องของศีลธรรม หรือความผิดถูก มนุษย์ในสภาพธรรมชาติมีความต้องการอันเป็นพื้นฐานอยู่ 2 ประการคือ ความต้องการที่จะรักษาชีวิตตนเองและความรู้สึกสงสารที่มนุษย์มีให้กับเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน ในสภาพธรรมชาติมนุษย์จะทำร้ายผู้อื่นก็ต่อเมื่อการกระทำนั้นได้กระทำเพื่อรักษาตัวของมนุษย์เอง แต่มนุษย์ไม่มีจิตใจหรือสนใจคิดที่จะทำร้ายผู้อื่นเพียงเพราะอยากทำร้าย เพราะมนุษย์นั้นดีมีความเมตตากรุณา Rousseau ยืนยันว่า เผ่าพันธุ์ของมนุษย์จะไม่มีทางอยู่รอดมาได้เลย หากมนุษย์ขาดความเมตตากรุณา และสงสารเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน และเนื่องจากในสภาพธรรมชาติมนุษย์ต่างคนต่างอยู่โดยลำพัง จึงทำให้มนุษย์มีความเท่าเทียมกัน เพราะจะไม่มีสิทธิ์หรือเหตุผลใดที่จะทำให้มนุษย์คนหนึ่งเป็นผู้ปกครองเหนืออีกคนหนึ่งได้เลย และถึงแม้จะมีความแตกต่างในทางธรรมชาติระหว่างมนุษย์ก็ไม่มี ความหมาย ความโง่ ความฉลาด ความแข็งแรง หรือความอ่อนแอ ก็ไม่มีผลกระทบ เพราะอยู่ตามลำพังคนเดียว

Rousseau เห็นว่า การที่มนุษย์อยู่รวมกันเป็นสังคม และมีการเมืองการปกครองเกิดขึ้นได้นั้น ก็เนื่องมาจากความบังเอิญ และความเคยชินที่ทำให้มนุษย์เข้ามารวมตัวกัน มีความสัมพันธ์กันและก็ได้ทำให้ความดีงามที่มีอยู่ในสภาพธรรมชาติของมนุษย์แต่เดิมนั้นหมดสิ้น และสูญสลายหายไป เพราะมนุษย์ที่อยู่รวมกัน จะมีการเปรียบเทียบตนเองกับผู้อื่น และเริ่มมีการสะสมกับแสวงหาอันเป็นมูลเหตุที่ก่อให้เกิดการทะเลาะเบาะแว้ง เกิดการแก่งแย่งชิงดีชิงเด่นกันในระหว่างมนุษย์ที่อยู่รวมกัน ความเมตตาสงสารเพื่อนมนุษย์ด้วยกันที่มีอยู่ในสภาพธรรมชาติของมนุษย์จะหมดสิ้นลง ทำให้การอยู่รวมกันของมนุษย์นั้นมีความยากลำบากและมีภัยอันตรายคุกคาม แต่ความต้องการที่จะรักษาชีวิตของตนให้อยู่รอดของมนุษย์ยังคงมีอยู่ และความจำเป็นที่จะต้องรักษาชีวิตให้รอดอยู่นี้ก็ได้กำหนดว่ามันย่อมจะเป็นผลประโยชน์ของทุก ๆ คนที่อยู่รวมกัน ถ้าสันติภาพและความสงบสุขจะได้รับบริการประกันโดยอาศัยชนบประเพณี หรือข้อตกลงซึ่งนั่นก็คือ การเกิดขึ้นของสังคมการเมือง อันมีรากฐานอยู่บนข้อตกลงของมนุษย์ที่อยู่รวมกัน และข้อตกลงที่เกิดขึ้น หรือถูกสร้างขึ้นก็เพื่อจะมาทดแทนความเมตตาสงสารของมนุษย์ที่เคยมีอยู่ตามธรรมชาติ และก็ทำให้เสรีภาพกับความเสมอภาคโดยธรรมชาตินั้นถูกทดแทน โดยความเสมอภาค และเสรีภาพทางการเมือง ดังนั้น สำหรับ Rousseau แล้ว ชีวิตที่ดีก็คือ ชีวิตที่ใกล้เคียงกับชีวิตในสภาพธรรมชาติมากที่สุด ด้วยเหตุนี้

สัญญาประชาคมจึงต้องมีเงื่อนไขที่สอดคล้องกับธรรมชาติของมนุษย์ และเป็นสิ่งที่ชอบด้วยเหตุผล กระนั้นก็ตาม สำหรับ Rousseau แล้ว สิ่งสำคัญสำหรับความเป็นมนุษย์ที่แท้จริงคือการมีเสรีภาพ เพราะถ้าปราศจากเสรีภาพแล้ว มนุษย์ก็ไม่ใช่มนุษย์อีกต่อไป เสรีภาพเป็นแก่นของความเป็นมนุษย์ การสละเสรีภาพประจำตัวก็คือ การสละความเป็นมนุษย์ และเท่ากับสละสิทธิของมนุษย์ชาติ<sup>(5)</sup> และในการเปลี่ยนแปลงจากสภาวะธรรมชาติของมนุษย์ไปสู่สภาวะสังคมนั้น สิ่ง Rousseau คิดจะกระทำก็คือ ทำอย่างไรจึงจะทำให้เสรีภาพดั้งเดิมที่มีอยู่ในสภาวะธรรมชาติ นั้น ยังคงดำรงอยู่ได้ในสภาวะของสังคม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ทำอย่างไรจึงจะประสานให้เข้ากันได้ระหว่างความจำเป็นที่มนุษย์จะต้องอยู่ร่วมกัน เป็นสังคมกับ เสรีภาพตามธรรมชาติที่จะต้องสงวนเอาไว้ ทำอย่างไรจึงจะได้มาซึ่งสัญญาประชาคมในลักษณะที่บุคคลในสภาวะสังคมยังคงสามารถมีเสรีภาพดังที่เขาเคยมีอยู่ในสภาวะธรรมชาติ ทำอย่างไรจึงจะทำให้แต่ละบุคคลมีชีวิตอยู่ในสังคมโดยไม่ต้องมีนายปกครอง และในขณะที่เดียวกันก็ไม่ให้บุคคลใดมีสิทธิ ไปบังคับเจตจำนงของบุคคลอื่น

Rousseau ได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้ใน The Social Contract หรือ สัญญาประชาคม โดยกำหนดให้ประชาชนเข้าร่วมทำสัญญาสละสิทธิที่ตนมีอยู่ทุกประการให้กับสังคมโดยส่วนรวมเหมือนกัน โดยเมื่อทุกคนสละสิทธิ หรือมอบตัวแก่สังคมเหมือนกันหมดแล้ว ก็จะไม่ไม่มีใครมีฐานะเหนือกว่ากัน ทุกคนจะเท่าเทียมกันหมด และการสละสิทธิดังกล่าวต้อง เป็นการสละอย่างปราศจากเงื่อนไขซึ่งการเข้าร่วมสัญญาประชาคมโดยการสละสิทธิของทุกคนให้สังคมนี้ ทำให้ผู้ร่วมสัญญาทั้งหมดกลายเป็นคณะบุคคลเดียวกันที่มีความรับผิดชอบ มีเอกภาพ มีชีวิต วิญญาณ และมีเจตจำนง (will) เป็นของตนเอง อันหมายถึงการก่อให้เกิดขึ้นที่เรียกว่า องค์อธิปัตย์ (Sovereign) หรือผู้ทรงอำนาจอธิปไตย ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกทุกคนของชุมชน หรือสังคมนั้นรวมกัน และมีรูปแบบได้เพียงรูปเดียวมีอำนาจสูงสุดและเด็ดขาด โดยอำนาจขององค์อธิปัตย์นี้เป็นสิ่งที่มอบหมายทดแทนกันไม่ได้ เพราะจะไม่มีบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดจะสามารถทดแทนองค์อธิปัตย์หรือประชาชนทั้งหมดได้ องค์อธิปัตย์หรือผู้ทรงอำนาจอธิปไตยเท่านั้นที่สามารถออก

<sup>5</sup>Jean Jacques Rousseau, The Social Contract แปลและเรียบเรียงโดย จินดา จินตเสวี, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ 2535, หน้า 5

กฎเกณฑ์ให้มนุษย์อยู่ร่วมกันได้โดยชอบธรรม แต่อย่างไรก็ดี Rousseau ได้บอกว่า การใช้อำนาจขององค์อธิปัตย์หรือผู้ทรงอำนาจอธิปไตยจะชอบธรรมก็เฉพาะ เรื่องที่เป็นเจตจำนงทั่วไป (general will) ของประชาชนในสังคมเท่านั้น และอำนาจนี้เป็นสิ่งที่แบ่งแยกไม่ได้ เพราะเป็นอำนาจที่เกิดจากเจตจำนงทั่วไป

ใน The Social Contract นั้น Rousseau เห็นว่า ข้อตกลงของประชาคมยอมทำให้เกิดความเสมอภาคระหว่างประชาชนในสังคม ในทำนองที่ว่าทุกคนต้องรับรองว่าจะปฏิบัติตามเงื่อนไขอย่างเดียวกัน และทุกคนจะต้องมีสิทธิต่าง ๆ ที่เหมือนกัน โดยในสังคมที่มีการใช้สัญญาประชาคม นั้น ผู้ทรงอำนาจอธิปไตยหรือองค์อธิปัตย์คงรู้จักแต่ประชามติในส่วนรวม และต้องปฏิบัติตามประชาชนอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกที่รักมักที่ชัง เพราะการกระทำใด ๆ โดยอาศัยอำนาจอธิปไตยนั้นย่อมมีผลประดุจการทำข้อตกลงอย่างหนึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างสังคมกับสมาชิกและเป็นข้อตกลงที่เที่ยงธรรมมีประโยชน์ เพราะจะใช้ร่วมกันสำหรับทุกคนโดยมุ่งประโยชน์สูงสุดของคนทั่วไป เป็นหลักสำคัญ ซึ่งในเรื่องที่เป็นประโยชน์ของส่วนรวมนี้นั้น Rousseau เน้นย้ำและให้ความสำคัญอย่างมาก ดังที่ปรากฏใน The Social Contract

Rousseau เห็นเช่นเดียวกับ Locke ว่า อำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร ควรจะต้องแยกออกจากกัน โดยอำนาจนิติบัญญัตินั้นเป็นของประชาชนหรือผู้ทรงอำนาจอธิปไตย ส่วนอำนาจบริหารเป็นการกระทำที่เกี่ยวกับการบริหาร โดยเฉพาะไม่เกี่ยวกับการกระทำในทางนิติบัญญัติหรือการกระทำของผู้ทรงอำนาจอธิปไตยแต่อย่างใด ซึ่งในการบริหารงานหรือกิจการของรัฐ จะต้องมีความจำเป็นที่โดยเฉพาะขึ้นมาทำหน้าที่ติดต่อประสานงานระหว่างรัฐกับผู้ทรงอำนาจอธิปไตย ซึ่งเรียกว่ารัฐบาล และสำหรับ Rousseau แล้วรัฐบาลก็คือ คณะบุคคลที่เป็นคนกลางระหว่างผู้ได้ปกครองกับผู้ทรงอำนาจอธิปไตย เพื่อให้สองฝ่ายนี้ได้ติดต่อกันและกัน เป็นคณะบุคคลที่ได้รับมอบหมายภารกิจให้ปฏิบัติภารกิจให้เป็นไปตามกฎหมาย และธำรงรักษาเสรีภาพ ทั้งเสรีภาพของประชาชนและเสรีภาพทางการเมือง โดยรัฐบาลจะมีสมาชิกเพื่อกระทำการต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ รัฐมนตรี และกล่าวไปแล้ว รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีก็เป็นเพียงแต่บุคคลที่ได้รับมอบหมายภารกิจให้ปฏิบัติหน้าที่ในทางบริหารหรือเป็นเพียงเจ้าพนักงานของผู้ทรงอำนาจอธิปไตยเท่านั้น ไม่ได้มาจากการตกลงทำสัญญากับประชาชนแต่อย่างใด ดังนั้นผู้ทรงอำนาจอธิปไตยจึงมีสิทธิ์ถอดถอนเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ตลอดเวลา



ใน The Social Contract นั้น Rousseau ได้กล่าวไว้ว่าจะต้องมีการแบ่งแยกหน้าที่ให้ชัดเจนระหว่างนิติบัญญัติกับบริหาร และแต่ละฝ่ายจะต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนเองโดยเคร่งครัด เพราะหากมีการปฏิบัติหน้าที่ก้าวก่ายกัน ผลร้ายจะบังเกิดขึ้นกับรัฐกับสังคม เช่น ถ้าหากผู้ทรงอำนาจอธิปไตยอยากจะปกครองบริหารเอง หรือคณะรัฐมนตรีอยากมีอำนาจหรือมีความต้องการที่จะออกกฎหมายเองก็ดี หรือประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครองไม่ยอมปฏิบัติตามกฎหมายหรือคำสั่งที่ขอบด้วยกฎหมายก็ดี จะทำให้เกิดความสับสน และขาดความเข้มแข็งของพลังเจตจำนงทั่วไปของประชาชนอันนำไปสู่การตกอยู่ภายใต้การปกครองในรูปแบบที่อำนาจสูงสุดอยู่ในมือคน ๆ เดียว หรือเอกราธิปไตยหรือมิฉะนั้นก็จะตกอยู่ภายใต้ระบอบนาธิปไตยซึ่งเต็มไปด้วยความสับสนวุ่นวาย

ใน The Social Contract นั้น Rousseau ได้กล่าวถึงการเลือกตั้งว่าการเลือกตั้งเป็นวิธีการที่ช่วยให้ได้บุคคลที่สุจริต มีความรู้ ความสามารถ มีประสบการณ์ และมีคุณสมบัติอื่น ๆ ที่พึงได้รับความยกย่องยอมรับนับถือจากประชาชน และคุณลักษณะของผู้ได้รับเลือกตั้ง เช่นนี้ย่อมจะเป็นเครื่องรับประกันว่าเขาจะบริหารรัฐหรือประเทศชาติไปด้วยดี จากข้อคิดเห็นดังกล่าว เป็นสิ่งที่น่าจะชี้ให้เห็นว่า Rousseau สนับสนุนให้มีการปกครองโดยคณะบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกจากประชาชนด้วยกระบวนการเลือกตั้ง ซึ่งยังคงมีอิทธิพลอยู่ เพราะได้เป็นพื้นฐานที่สำคัญของรูปแบบการเมืองการปกครองสมัยใหม่ของรัฐต่าง ๆ มาจนกระทั่งปัจจุบันนี้

Montesquieu นักคิดทางการเมืองชาวฝรั่งเศส เป็นนักคิดอีกผู้หนึ่งที่มีความสนใจในเรื่องของการเมืองการปกครอง และเขาได้แสดงออกถึงแนวความคิดและทฤษฎีในทางการเมืองการปกครองไว้ในผลงานของตัวเอง คือ *L'esprit des Lois* หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งผลงานของ Montesquieu ชิ้นนี้ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิเคราะห์รูปแบบต่าง ๆ ของรัฐบาล หรือของการปกครอง

ในบรรดาทฤษฎีทางการเมืองต่างๆ ของ Montesquieu นั้น ทฤษฎีว่าด้วยรัฐบาลหรือการปกครอง ดังที่เขาได้แสดงไว้ในเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย นั้นนับเป็นทฤษฎีซึ่งเป็นที่รู้จักกันแพร่หลายมากที่สุด Montesquieu จำแนกรัฐบาล หรือลักษณะการปกครองออกเป็น 3 รูปแบบด้วยกัน คือ แบบสาธารณรัฐ, แบบราชาธิปไตย และแบบเผด็จการ โดย Montesquieu ได้อธิบายถึงรูปแบบการปกครองทั้ง 3 ประการไว้ในเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย ว่า การปกครองแบบสาธารณรัฐ คือแบบที่ประชาชนรวมกันเป็นหน่วยหรือประชาชนเพียงส่วนหนึ่งมีอำนาจอธิปไตย แบบ

ราชาธิปไตย คือ แบบที่คน ๆ เดียวปกครอง แต่โดยมีกฎหมายที่กำหนดแน่นอนและเป็นสถาบันแล้ว ตรงกันข้ามในแบบเผด็จการ คน ๆ เดียวไม่มีกฎหมาย ไม่มีกฎเกณฑ์ เป็นผู้นำมาทุกสิ่งทุกอย่างไปด้วยเจตจำนงของเขาและตามอำเภอใจของเขา<sup>(6)</sup> ซึ่งแต่ละรัฐบาลหรือรูปแบบการปกครองดังกล่าว ต่าง ๆ ก็มีธรรมชาติและหลักการของมันอยู่ ธรรมชาติคือสิ่งที่ทำให้รัฐบาลหรือการปกครองเป็นไปเช่นนั้น ซึ่งก็หมายถึงโครงสร้างโดยเฉพาะ และส่วนหลักการของรัฐบาล หรือของการปกครองหมายถึงสิ่งที่ทำให้รัฐบาลหรือการปกครองดำเนินไปได้ ซึ่งก็คือความปรารถนาความต้องการของมนุษย์นั่นเอง

ในระบอบสาธารณรัฐนั้น Montesquieu ยังได้จำแนกออกเป็น 2 รูปแบบ คือ ประชาธิปไตย ซึ่งอำนาจอธิปไตยอยู่ที่องค์คณะของประชาชน โดยประชาชนจะมี 2 ฐานะ คือ ผู้ที่อยู่ใต้ปกครองกับองค์อธิปัตย์ กับแบบอภิชนาธิปไตย ที่มีอำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตย จะอยู่ที่คนกลุ่มหนึ่ง ไม่ได้อยู่ที่องค์คณะของประชาชน

กล่าวในส่วนของสาธารณรัฐประชาธิปไตยแล้ว Montesquieu เห็นว่าประชาชนจะเป็นผู้ปกครองประเทศได้ก็โดยการออกคะแนนเสียงอันเป็นเจตจำนงของประชาชนเอง อันทำให้องค์คณะประชาชนนั้นก็คือ องค์อธิปัตย์ ที่มีอำนาจอธิปไตย และเจตจำนงขององค์อธิปัตย์ก็คือตัวขององค์อธิปัตย์นั่นเอง ด้วยเหตุนี้ เขาเห็นว่ากฎหมาย ซึ่งกำหนดสิทธิในการออกเสียงจึงเป็นกฎหมายหลักของการปกครองแบบนี้ และในฐานะองค์อธิปัตย์ซึ่งมีอำนาจอธิปไตย ประชาชนจะต้องทำด้วยตัวเองในทุกสิ่งที่สามารถทำได้ ส่วนในสิ่งที่เขาไม่สามารถทำได้ก็ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบทำหน้าที่ ซึ่งก็คือ ประชาชนจะเป็นผู้แต่งตั้งผู้บริหารของเขาเอง และนอกจากนี้ประชาชนจะต้องมีสภาไว้เพื่อเป็นที่ปรึกษาชี้แนะ โดยประชาชนจะต้องเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาเองไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม

Montesquieu มีความเชื่อว่าการเลือกตั้งเป็นหลักสำคัญในการปกครองแบบประชาธิปไตย และในความคิดของเขาที่แสดงไว้ในเจตนารมณ์แห่งกฎหมายนั้น เขาเชื่อในความสามารถของประชาชนในการเลือกผู้ที่ประชาชนจะมอบหมายอำนาจบางส่วนให้ไปกระทำ เพราะเหตุว่า

---

<sup>6</sup>Montesquieu, เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย แปลโดย วิภาวรรณ ตูยานนท์ (สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ, 2528) หน้า 15

ประชาชนนั้น จะรู้และทราบดีถึงความสามารถความดีของบุคคลที่เขาได้ทำการคัดเลือกได้อย่างดี โดยเขาได้กล่าวว่า "ประชาชนมีความสามารถในการเลือกผู้ที่เขาจะมอบหมายอำนาจบางส่วนของเขาให้ และเขาก็จะทำได้เป็นอย่างดี เขาเป็นแต่เพียงตัดสินใจตามสิ่งที่เขาได้รู้เห็น และความซื่อแท้จริงที่ประจักษ์ ประชาชนรู้ว่าใครออกสงครามบ่อย และได้ความสำเร็จมาอย่างไร นั่นก็ทำให้เขาสามารถเลือกนายพลขึ้นมาได้แล้วคนหนึ่ง ประชาชนรู้ว่าผู้พิพากษาคณบดีเคร่งครัดต่อหน้าที่การงาน คนจำนวนมากพอใจกับการตัดสินของเขาและ ไม่มีใครจะไม่ตัดสินบนเขาได้นั้นก็เพียงพอแล้วที่พวกเขาจะเลือกผู้พิพากษาขึ้นมาคนหนึ่ง เช่นเดียวกัน เมื่อประชาชนหึงในความใจกว้างและความมั่งคั่งของราษฎรคนหนึ่ง นั่นก็พอแล้วสำหรับพวกเขาที่จะเลือกเทศมนตรีคนหนึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นข้อเท็จจริงที่ประชาชนสามารถเรียนรู้จากในที่สาธารณะ ได้ดีกว่ากษัตริย์องค์หนึ่งจากในพระราชวังของพระองค์ แต่ประชาชนจะสามารถเข้ามาบริหารกิจการของรัฐด้วยตัวเองได้หรือ สามารถรู้จักใช้สภาพแวดล้อมโอกาส ช่วงระยะเวลาให้เป็นประโยชน์ได้อย่างเหมาะสมหรือไม่ แน่نونประชาชนทำไม่ได้" (7)

แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ Montesquieu จะสนับสนุนระบบการเลือกตั้ง และเชื่อในความสามารถของประชาชนในการเลือกตั้ง แต่เขาเองก็ไม่สนับสนุนที่จะให้ประชาชนเป็นผู้ทำกิจการต่าง ๆ ของรัฐด้วยตนเอง โดยเขาเห็นว่าประชาชนไม่มีความสามารถ และไม่รู้จักความพอดี มักจะทำอะไรมากเกินไปเสมอ หรือไม่ก็เฉื่อยจนเกินไป ซึ่งการบริหารกิจการต่าง ๆ ต้องดำเนินไปในจังหวะที่จะต้องไม่ช้า หรือเร็วจนเกินไป

ในเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย Montesquieu ได้กล่าวถึงหลักในการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญอย่างหนึ่ง ซึ่งจะเป็นสิ่งที่ผลักดันให้การปกครองระบอบนี้ดำเนินไปได้ และสิ่งนั้นก็คือคุณธรรม (virtue) อันหมายถึงการมีคุณธรรมทางการเมือง (political virtue) ซึ่งต้องการให้มีการเสียสละ เพื่อรัฐและเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมอยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นการเสียสละตัวเราเอง หรือการคัดออกไป ซึ่งความเกลียดชังที่เราอาจมีต่อผู้อื่น รวมถึงความเห็นแก่ตัวของเรา ความไม่มีวินัย ความละโมภ กระจายในสิ่งต่าง ๆ ที่มีอยู่ในตัวเรา และ

<sup>7</sup>Montesquieu, เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย อ้างใน พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย อ้างแล้ว

ประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยคนส่วนใหญ่ ถ้าการปกครองไม่ดำเนินไปด้วยดี ถ้ากฎหมายไม่ได้รับการปฏิบัติตามแล้ว ต้นเหตุก็มาจากความเลื่อมของจิตใจของคนจำนวนมากนี้นั่นเอง นับเป็นความเลวร้ายที่ไม่อาจแก้ไขได้(8)

แนวความคิดของ Montesquieu ดังปรากฏในเจตนารมย์แห่งกฎหมายนั้น อาจกล่าวได้ว่า เขาได้สร้างทฤษฎีว่าด้วยรัฐบาล หรือการปกครองที่สมบูรณ์ขึ้นมา จุดมุ่งหมายของเขาคือ การกำหนดลงไปซึ่งภาพลักษณ์ของการปกครองแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาก่อตั้ง ความเจริญ ความเลื่อมของระบอบการปกครองเหล่านั้น เขาเห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องที่จะต้องทำความเข้าใจ และศึกษา รวมทั้งต้องมีคำอธิบาย แต่มิใช่การวินิจฉัยตัดสิน แต่โดยเนื้อแท้แล้วระบอบประชาธิปไตยดูเหมือนว่าจะเป็นที่ยอมรับของเขามากกว่าระบอบอื่น ซึ่งในความคิดของเขานั้น ประชาชนคือ ผู้มีอำนาจอธิปไตย เมื่อประชาชนแสดงเจตจำนงโดยการออกเสียงลงคะแนนนั้นหมายถึง เจตจำนงองค์อธิปัตย์และประชาชนจะไม่ดำเนินการปกครองด้วยตนเองแต่จะปกครองโดยผ่านทางผู้แทนของประชาชนที่ประชาชนเลือกตั้งมาด้วยตนเอง และนอกจากการเลือกตั้งแล้วสิ่งที่สำคัญ อันเป็นหลักในระบอบประชาธิปไตยก็คือการมีคุณธรรม ซึ่งหมายถึงคุณธรรมในทางการเมือง ซึ่งต้องการให้มีการเสียสละ เพื่อรัฐและ เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมอยู่เสมอ ๆ

กล่าวโดยสรุปแล้ว แนวความคิดทางการเมืองการปกครองของ Locke, Rousseau และ Montesquieu นั้น ล้วนมีพื้นฐานที่ตั้งอยู่บนสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของมนุษย์ตามที่มีอยู่ในสภาพธรรมชาติ โดยที่ Locke ยอมรับว่าระชาคมการเมืองเกิดขึ้นมาก็เพราะความต้องการของมนุษย์เอง เพื่อที่จะแสวงหาชีวิตที่ดีกว่าชีวิตที่อยู่ในสภาพธรรมชาติ ซึ่งแม้จะมีอิสระเสรี แต่ก็มีความยากลำบากในการดำรงชีวิต แต่สำหรับ Rousseau แล้ว เขาปฏิเสธระชาคมการเมืองว่า มิใช่เกิดขึ้นตามความต้องการของมนุษย์ที่อยู่ในสภาพธรรมชาติ และ Rousseau ได้พยายามที่จะแสวงหาหลักการปกครองโดยการสร้างข้อตกลง หรือ สัญญาประชาคมที่จะทำให้มนุษย์นั้น ดำรงชีวิตอยู่ในสังคมการเมืองในสภาพที่ใกล้เคียงกับสภาพธรรมชาติดั้งเดิมของมนุษย์ให้มากที่สุด นั่นคือ ความมีอิสระเสรีที่ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจการปกครองของใครนอกจากตัวเอง ด้วยเหตุนี้ สัญญาประชาคมในแนวทางของ Rousseau จึงเป็นสิ่งที่ได้ถูกสร้างขึ้นมาจาก

8 พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, อ้างแล้ว หน้า 66

ทดแทนสิ่งที่มนุษย์มีอยู่ในสภาพธรรมชาติดั้งเดิมและต้องสูญหายไปเมื่อเข้ามาอยู่ในประชาคมการเมือง โดยความอิสระ เสรีกับความเสมอภาคตามสภาพธรรมชาตินี้จะถูกทดแทนโดยความเสมอภาค และเสรีภาพทางการเมือง ในขณะที่ Locke เห็นว่า ข้อตกลง หรือ สัญญาประชาคมที่เกิดขึ้น เป็นสิ่งที่ มีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของมนุษย์ที่มีอยู่ในสภาพธรรมชาติ โดยมีพื้นฐานที่ตั้งอยู่บนความมี อิสระเสรีของมนุษย์ ส่วน Montesquieu นั้น เห็นว่า การปกครอง หรือการอยู่ร่วมกันย่อมเป็น ไปตามธรรมชาติ และความปรารถนาความต้องการของมนุษย์ที่จะให้เป็นไปในรูปแบบใด

นักคิดทั้ง 3 ท่านมีความสอดคล้องกันในเรื่องของอำนาจสูงสุดในประชาคมการเมืองที่ จะต้องเป็นอำนาจของประชาชนทุกคนที่อยู่ในประชาคมการเมือง รัฐบาลหรือผู้ปกครองมิใช่ เจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยมีฐานะ เป็นเพียงผู้ที่ได้รับการคัดเลือกและมอบหมายจากประชาคม การเมืองให้ปฏิบัติไปตามความต้องการของประชาคมการเมือง ซึ่ง Rousseau เรียกสิ่งนี้ว่า เจตจำนงทั่วไป (general will) ดังนั้น รัฐบาลในแนวความคิดของทั้ง 3 ท่าน จึงมีอำนาจ จำกัดสามารถกระทำได้เพียงสิ่งที่ได้รับมอบหมายจากประชาคมการเมืองเท่านั้น และจะดำรงอยู่ ได้ก็ด้วยความยินยอมของประชาชน รวมทั้งจะต้องมีหน้าที่ปฏิบัติไปตามเจตจำนงทั่วไปของประชาชน เพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวม และเมื่อใดหากรัฐบาลกระทำผิด หรือนอกเหนือหน้าที่จะต้องปฏิบัติแล้ว หรือกระทำฝ่าฝืนไม่เป็นไปตามเจตจำนงทั่วไปของประชาชนแล้ว ประชาชนย่อมเป็นผู้ทรงสิทธิและ อำนาจที่จะทำการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลได้ ด้วยเหตุนี้ ระบบของการมีตัวแทน หรือการเลือกตั้ง เพื่อให้ได้ผู้ปกครอง หรือรัฐบาล จึงเป็นสิ่งที่นักคิดทั้ง 3 ท่าน ได้ให้การสนับสนุนว่าเป็นวิธีการที่ เหมาะสมอย่างหนึ่งต่อรูปแบบการปกครองในประชาคมการเมือง

การแยกอำนาจโดยเฉพาะระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ กับอำนาจบริหารนั้นเป็นความเห็น พ้องของนักคิดทั้ง 3 ท่าน เพื่อมิให้เกิดสภาพที่องค์กรใดมีอำนาจสูงสุดเบ็ดเสร็จ อันจะนำมาซึ่งผล เสียอย่างร้ายแรงได้ นอกจากนี้อำนาจนิติบัญญัติจะเป็นอำนาจที่สำคัญ และเหนือกว่าอำนาจบริหาร เนื่องจากเป็นอำนาจของประชาชนที่อยู่ในประชาคมการเมือง ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดที่จะสามารถ กำหนดหรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบการเมืองการปกครองได้

ความมีอิสระและเสรีภาพยังเป็นสิ่งที่นักคิดทั้ง 3 ท่าน ให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก แม้จะอยู่ในประชาคมการเมืองก็ตาม แต่เสรีภาพของมนุษย์ในประชาคมการเมืองย่อมมีขีดจำกัด ทั้งนี้ เสรีภาพของคน ๆ หนึ่งจะสิ้นสุดลงเมื่อ ไปกระทบกระเทือนเสรีภาพของอีกคนหนึ่งที่อยู่ใน ประชาคมการเมือง หรือกล่าวได้ว่า เสรีภาพในสังคมการเมืองเป็นเสรีภาพที่อยู่ภายใต้ข้อตกลง



หรือกฎหมายนั่นเอง

แนวความคิดทางการเมืองของ Locke, Rousseau และ Montesquieu ได้กลายมาเป็นพื้นฐานที่สำคัญของการเมืองการปกครองของรัฐสมัยใหม่ และนับเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีที่สุดอย่างหนึ่งอันเป็นพื้นฐานของแนวความคิดในการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย ซึ่งได้รับการยอมรับและความนิยมอย่างแพร่หลาย โดยอิทธิพลความคิดในเรื่องของการเมืองการปกครองของทั้ง 3 ท่าน ไม่ว่าความคิดที่เกี่ยวกับความมีอิสระเสรี ความเสมอภาคของมนุษย์ การไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจของใคร นอกจากตัวเองเมื่อเข้ามาอยู่ในสังคมการเมือง รวมทั้ง คุณธรรมทางการเมืองต่าง ๆ นอกจากนี้แล้วทฤษฎีทางการเมืองของนักคิดทั้ง 3 ท่าน ยังคงไม่ล้าสมัย โดยเฉพาะในหลักการที่สำคัญ ๆ ยังคงมีอิทธิพล และสามารถใช้อธิบายมาตรฐานในการวิเคราะห์แก้ไขปัญหาการเมืองและกลไกทางสังคมได้อยู่ตลอดเวลาจนถึงปัจจุบัน

## 2. แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและรัฐสภา

รัฐธรรมนูญ คือกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศซึ่งกำหนดรูปแบบและหลักการปกครองตลอดจน วิธีการดำเนินการปกครองไว้อย่างเป็นระเบียบ รวมทั้งกำหนดหน้าที่ของประชาชนที่พึงกระทำต่อรัฐ กับรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งรัฐจะละเมิดมิได้ไว้ด้วย<sup>9)</sup> ซึ่งจากความหมายดังกล่าวจะเห็นได้ชัดเจนว่ารัฐธรรมนูญมีความสำคัญต่อประชาชนอย่างมาก เพราะรัฐธรรมนูญไม่เพียงแต่เป็นหลักประกันสิทธิ และ เสรีภาพของประชาชนซึ่งผู้ปกครองจะละเมิดมิได้เท่านั้น แต่รัฐธรรมนูญยังเป็นบทบัญญัติที่คอยจำกัดอำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองและป้องกันมิให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจอีกด้วย

ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอาทิเช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ หรือ ประเทศแถบยุโรปตะวันตกต่างๆ นั้นล้วนแล้วแต่มีและใช้รัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองบริหารประเทศทั้งสิ้น โดยในรัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านี้ ไม่เพียงแต่จะวางกลไกในการปกครอง

---

<sup>9</sup> กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, (חק.บรรณกิจ เทรตติง  
ถ.นครสวรรค์ กรุงเทพฯ, 2520) หน้า 2

ต่าง ๆ เท่านั้น แต่ยังคงกำหนดแนวทางที่กลไกเหล่านั้นจะต้องดำเนินไปด้วยในขณะเดียวกัน<sup>(10)</sup> โดยรัฐธรรมนูญจะกำหนดหลักประกันเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน และอธิบายวิธีการที่ประชาชนจะป้องกันรักษาสิทธิและเสรีภาพของตนเองไว้อย่างแน่นชัด รวมทั้งจะกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ใช้อำนาจในการปกครอง หรือผู้ใช้อำนาจประชาธิปไตยแทนประชาชน อันได้แก่ พระมหากษัตริย์ ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี รัฐสภา รวมทั้ง ศาล ว่ามีอำนาจหน้าที่อย่างไรบ้าง และจะมีวิธีการในการใช้อำนาจหน้าที่ด้วยวิธีการอย่างไรจึงจะชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และโดยทั่วไปแล้ว รัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านี้ จะมอบบทบาทและให้ความสำคัญต่อรัฐสภาว่าเป็นสถาบันที่จะเป็นหลักประกัน และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกล่วงละเมิดตามอำเภอใจจากผู้ปกครองหรือจากฝ่ายบริหาร

ประเทศไทยได้เคยมีและใช้รัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองบริหารประเทศ ตามระบอบประชาธิปไตยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบันประเทศไทยผ่านการมีและใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วถึงจำนวน 15 ฉบับ (รวมทั้งฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันด้วย) และรัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับล้วนแต่เป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรทั้งสิ้น เนื้อหาสาระที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยแต่ละฉบับมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงทางการเมืองในขณะที่ถูกเขียนขึ้นทั้งสิ้น อันเป็นสิ่งที่แสดงได้ชัดว่า รัฐธรรมนูญจะสะท้อนให้เห็นถึงสภาวะความเป็นจริงทางการเมืองที่เป็นอยู่ในช่วงเวลาหนึ่งเสมอ ดังคำกล่าวของ Harold Laski นักรัฐศาสตร์ชาวอังกฤษที่ว่า "รัฐธรรมนูญจะสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของสมัยที่รัฐธรรมนูญนั้นถูกสร้างขึ้นเสมอ"<sup>(11)</sup> อันสอดคล้องกับคำปรารภในการออกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2537 ที่ว่าการเปลี่ยนแปลงแก้ไขและประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และธรรมนูญการปกครองประเทศ เพื่อให้เหมาะสม

<sup>10</sup> พฤษีสาม ชุมพล และดวงพร มาจำเนียร, รัฐธรรมนูญ และการปกครองรวมบทความของพงศ์เพ็ญ ศักุนตาภัย, วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กันยายน 2534, หน้า 4

<sup>11</sup> Harold Laski A Grammar of Politics, (London George Allen & Unwin : 1935) p.307 อ้างใน กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย อ้างแล้ว หน้า 15

และสอดคล้องกับภาวะการบ้านเมืองที่ผันแปรเปลี่ยนแปลงในแต่ละยุคสมัย แต่ถึงแม้ว่าประเทศไทย จะมีการใช้รัฐธรรมนูญมาถึงจำนวน 15 ฉบับ แต่ก็ปรากฏว่าทุกฉบับต่างกำหนดให้ประเทศไทยมี การปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภามาโดยตลอด อันเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นถึง ความสำคัญและความผูกพันของรัฐสภาที่มีอยู่กับการเมืองการปกครองของไทยมาโดยตลอด

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงทำให้รูปแบบโครงสร้างรวมทั้งบทบาทของรัฐสภาไทยจะมีความ สอดคล้องกับหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยตลอดจนจะ เป็นสถาบันหลักในการทำหน้าที่ส่งเสริม ก่อหนุนการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยมากหรือน้อยเพียงไร จึงขึ้นอยู่กับเงื่อนไขและกลไก หรือหลักการต่าง ๆ ที่ได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ

กระมล ทองธรรมชาติ<sup>(12)</sup> ได้สรุปถึงลักษณะของรัฐธรรมนูญที่ยึดถือและส่งเสริม การปกครองแบบประชาธิปไตยหรือแบบเผด็จการไว้ดังนี้

1. ถ้ารัฐธรรมนูญให้หลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างแน่นหนา และ มั่นคงและจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารไว้ค่อนข้างมาก ก็ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญนั้นยึดหลักการ ปกครองแบบประชาธิปไตย แต่ถ้ารัฐธรรมนูญให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้น้อยและ ไม่มั่นคงแต่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารไว้มากก็ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญยึดหลักการปกครองแบบเผด็จการ
2. ถ้ารัฐธรรมนูญยกย่องให้รัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจ แต่งตั้งถอดถอนและควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรีไว้มากก็ถือได้ว่า รัฐธรรมนูญนั้นยึดหลัก การปกครองแบบประชาธิปไตย แต่ถ้าให้อำนาจรัฐสภาในเรื่องดังกล่าวไว้น้อยก็ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญ นั้นยึดหลักการปกครองแบบเผด็จการ
3. ถ้ารัฐธรรมนูญกำหนดให้ข้าราชการประจำเป็นกลางทางการเมือง หรือห้ามมิให้ ข้าราชการประจำเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะเดียวกัน ก็ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญนั้นยึดหลัก การปกครองแบบประชาธิปไตย แต่ถ้ารัฐธรรมนูญไม่มีข้อกำหนดว่าด้วยความเป็นกลางทางการเมืองไว้ หรือไม่มีข้อห้ามมิให้ข้าราชการประจำเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญ นั้นยึดหลักการปกครองโดยข้าราชการมากกว่าการปกครองโดยทางผู้แทนของประชาชน อันเป็น

12 เรื่องเดียวกัน หน้า 27-29

หลักสำคัญของการปกครองแบบประชาธิปไตย ถือว่ารัฐธรรมนูญนั้นยึดหลักการปกครองแบบเผด็จการ จากข้อสรุปของ กระมล ทองธรรมชาติ จะเห็นว่ายังคงมีแนวความคิดที่เน้นความสำคัญของรัฐสภาในฐานะที่เป็นสถาบันตัวแทนของประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอยู่อย่างชัดแจ้งว่ารัฐสภา เป็นสถาบันหลักในการปกครองบริหารประเทศ และเป็นสิ่งที่จะแสดงถึงความ เป็นประชาธิปไตย ได้มากกว่าสถาบันอื่นใด