

ประชาธิปไตย: มุมมองของนักสังคมวิทยาการเมือง

เสริน ปุณณะหิตานนท์*

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งรำลึกถึงปรากฏการณ์ประชาธิปไตย พร้อมตั้งคำถามอะไรที่ให้ความหมายของการเป็นองค์การการเมืองประชาธิปไตย ผู้เขียนได้อภิปรายเกี่ยวกับปัจจัย กระบวนการต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อโอกาสที่ประชาธิปไตยจะได้รับการพัฒนาให้เป็นสถาบันได้อย่างเต็มรูป ตัวแปรต่างๆ การเปลี่ยนผ่านจากการเป็นรัฐบาลพลเรือนหรือรัฐบาลทหารไปสู่รัฐบาลอันมีองค์ประกอบที่หลากหลายกว่านั้น และได้สรุปว่าประเทศต่างๆ รวมทั้งไทยด้วยที่เคยปกครองด้วยระบอบอำนาจนิยมมาก่อนต้องประสบกับความยากลำบากในการสถาปนาระบบการเมืองประชาธิปไตยโดยชอบธรรมขึ้นมา เนื่องจากมีชนบทรวมเนียม จารีตประเพณีและความเชื่อที่ไม่แต่เพียงไปด้วยกันไม่ได้กับปฏิบัติการของประชาธิปไตยแล้ว ยังอาจขัดขวางไม่ให้มีปฏิบัติการดังกล่าวด้วย ผู้เขียนได้อภิปรายและให้ความเห็นส่วนตัวว่าทำไมประเทศไทยยังเป็นและอาจยังคงจะเป็นประชาธิปไตยไม่ได้ พร้อมทั้งเสนอแนะกลยุทธ์สำหรับการเยียวยาให้กับชะตากรรมของประเทศ

คำสำคัญ: รำลึก ประชาธิปไตย การเป็นสถาบัน อุปสรรค การเยียวยา

ได้รับบทความเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2555; ตอรับเมื่อ 28 พฤษภาคม 2555

* ศาสตราจารย์ด้านสังคมวิทยา เคยเป็นอาจารย์ทั้งที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคณะสังคมวิทยา และมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปัจจุบันเป็นวิทยากรบรรยายพิเศษให้กับหลากหลายสถาบันการศึกษา

Democracy: A Political Sociologist's Perspective

Serin Punnabitanond

Abstract

This paper aims to revisit the phenomenon of democracy and to give an account of its long history of inception and development. The focus is on asking what determines whether a society will become democratic or dictatorial. The factors and processes affecting the prospects for institutionalization of democracy, variables, and the process of transition from an authoritarian civil or military government to one that is more pluralistic were discussed. I conclude that, as is the case of Thailand, countries that previously have had authoritarian regimes found it difficult to set up a legitimate democratic system since their traditions, mores, and beliefs are not only incompatible with but may also inhibit the workings of democracy. I also discuss and give my personal opinion on why Thailand is still and perhaps continues to be authoritarian in her political system; and finally I suggest a somewhat simple remediable strategy for my country's unfortunate plight.

Key Words: revisit, democracy, institutionalization, obstacle, remedy

การที่ผู้เขียนหยิบยกเอาเรื่องระบอบประชาธิปไตยและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมาวิเคราะห์วิจารณ์ ทั้งๆ ที่อาจจะถูกมองว่าเป็นการ “เอาเรื่องเก่ามาเล่าใหม่” นั้น เป็นเพราะผู้เขียนเห็นว่าในแวดวงทางวิชาการของเรามีแต่ผลงานของนักรัฐศาสตร์เสียเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งแตกต่างไปจากวงวิชาการในประเทศตะวันตกและอีกหลายประเทศในทวีปเอเชียที่รู้จัก และให้ความสำคัญของวิชาสังคมศาสตร์สาขาอื่นที่ได้มีผลงานในเรื่องที่ผู้เขียนเสนออยู่นี้เป็นอันมากด้วยเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลงานชิ้นสำคัญๆ ของนักสังคมวิทยา (ส่วนใหญ่เป็นนักสังคมวิทยาการเมือง) ด้วยข้อเท็จจริงที่ว่านี้ ผู้เขียนจึงตัดสินใจเสนอบทความชิ้นนี้ขึ้นมาบนพื้นฐานความรู้ที่แสดงให้เห็นแนวทฤษฎีของสังคมวิทยาการเมือง ในหัวข้อต่างๆ ตามลำดับดังต่อไปนี้

นิยามศัพท์ ถึงแม้จะมีนักคิดนักทฤษฎีในทางสังคมศาสตร์จะทำได้ทำการวิเคราะห์หิวพากษ์ถึงเรื่องประชาธิปไตยโดยกันมามากแล้วก็ตาม แต่ก็ไม่มีผู้ใดเห็นความจำเป็นที่จะให้คำนิยามไว้อย่างเป็นหลักเป็นฐาน¹ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า Joseph Schumpeter เป็นนักสังคมวิทยาคนแรกที่ได้ให้คำจำกัดความอย่างเป็นทางการไว้ในผลงานที่ถือกันว่าเป็นแบบฉบับ (classic) ในเรื่องนี้ โดยมีใจความว่า “เป็นการจัดแจงทางสถาบันเพื่อให้เข้าถึงการตัดสินใจทางการเมือง อันจะทำให้ปัจเจกบุคคลได้มาซึ่งอำนาจในการตัดสินใจ โดยวิถีทางการต่อสู้แข่งขันเพื่อที่ประชาชนจะได้ลงคะแนนเสียงให้”²

อย่างไรก็ตาม คำนิยามของ Schumpeter มีลักษณะกว้างมากเกินไป จนยากที่จะทำการวิเคราะห์ได้อย่างละเอียดถี่ถ้วน³ ดังนั้น นักวิชาการในรุ่นต่อมาจึงเลือกคำนิยามให้เหมาะสมกับจุดมุ่งหมายของตน ซึ่งทำให้คำนิยามมีความหลากหลาย มีทั้งที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการเมืองและที่เกี่ยวข้องโดยตรง

¹ จะเสนอรายละเอียดในตอนต่อไป

² J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, 3ed. (N.Y. : Harper - Row, 1950) Chapter, 23.

³ คำนิยามมีผลกระทบต่อกรวิเคราะห์อย่างไร ดูได้จาก G. Sartori ใน *Social Science Concepts: A Systemic Analysis*. CA: Sage, 1983: pp.28-34

อย่างเช่นนิยามว่าเป็นวิถีทางหรือแบบแผนในการดำเนินชีวิตในครอบครัว ในสถานศึกษา ในองค์กรทางธุรกิจและอุตสาหกรรมเหล่านี้ เป็นต้น⁴ สำหรับกรณีที่เกี่ยวข้องกับการเมืองโดยตรง ก็นิยามกันไปหลายอย่างด้วยกัน อย่างเช่นนิยามว่า ประชาธิปไตยคือรูปแบบของรัฐบาลที่เป็นทั้งธาตุมูลสำคัญของประชาธิปไตยโดยทั่วไป และวิถีทางที่จะนำอุดมการณ์ไปสู่การปฏิบัติ บ้างก็นิยามว่า เป็นแนวทางการปกครองโดยประชาชนคนธรรมดาสามัญผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เป็นการปกครองโดยผู้ถูกปกครอง บ้างก็นิยามโดยเน้นความสำคัญของความเสมอภาคในด้านสิทธิ ในด้านโอกาสและได้รับการปฏิบัติจากรัฐไปในทางเดียวกันอย่างเท่าเทียมกัน และบ้างก็นิยามโดยเน้นความสำคัญของสิทธิทางการเมืองของประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งอาจจะใช้สิทธินั้นโดยทางตรง หรือโดยผ่านทางผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้ง

นอกจากนั้น ยังมีค่านิยมที่บอกลักษณะการเป็นกลไกทางสังคมของประชาธิปไตย ที่จะทำหน้าที่แก้ปัญหาเรื่องการตัดสินใจของสังคมในบรรดากลุ่มผลประโยชน์ที่มีความขัดแย้งกัน เป็นการแก้ปัญหาที่มีการใช้กำลังน้อยที่สุดและใช้ความสอดคล้องหรือปรองดองมากที่สุด อนึ่ง ผู้ที่ให้ค่านิยมนี้มาได้ให้คำอธิบายต่อไปว่า กลไกทางสังคมดังที่ได้กล่าวมาแล้ว สามารถทำให้ประชาธิปไตยมีความมั่นคงได้อย่างไร⁵

หลักการอันเป็นพื้นฐานของประชาธิปไตย จากค่านิยมที่ได้เสนอไว้ข้างต้น พอจะทำให้มองเห็นได้ว่าประชาธิปไตยมีพื้นฐานอยู่บนความเชื่อในความสำคัญและศักดิ์ศรีของปัจเจกบุคคล ความเชื่อในความเสมอภาคของมนุษย์ และความเชื่อในความจำเป็นที่จะต้องมีความเป็นอิสระเสรี การเน้นความมีคุณค่าอันยิ่งยวดและการให้ปัจเจกบุคคลมีตำแหน่งอันเป็นใจกลางของเรื่อง (ความสัมพันธ์ในการเมือง) เป็นสาระสำคัญที่สืบต่อกันมาอย่างไม่ขาดสายในแนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตย หลักการที่ว่านี้อาจจะพบเห็นได้ในข้อเขียนหรือความเรียงของนักคิดและนักปรัชญาในสมัย 2-3 ศตวรรษที่ผ่านมา โดย

⁴ เน้นความสำคัญของความเสมอภาค ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ความเป็นธรรม และการมีส่วนร่วม บันความสุขความสบายอย่างเท่าเทียมกันเหล่านี้ เป็นต้น

⁵ บทที่ 3 ของ *Sociology Today : Problems and Prospects* เขียนโดย S.M. Lipset: Harper Torch books, The Academy Library, N.Y.: Harper and Row, 1959, p.92. ข้อความที่เกี่ยวข้องจะเสนอไว้ในตอนหลังของบทความนี้

มี John Locke เป็นผู้นำในเรื่องนี้ เพราะเป็นเจ้าของความคิดเรื่องสิทธิตามธรรมชาติ (natural rights) ของมนุษย์ สิทธิตามธรรมชาตินี้อยู่กับมนุษย์เอง และผู้ใดหรือองค์กรใดจะเอาไปไม่ได้ รัฐจะต้องเคารพสิทธินี้และต้องจำกัดอำนาจของตนให้อยู่ในขอบเขต ทั้งนี้เพราะ Locke มองว่ารัฐเป็นเพียงกลไกที่มนุษย์เต็มใจและสมัครใจสร้างขึ้นมาจากเพื่อพิทักษ์สิทธิและผลประโยชน์อื่นๆ ของตน ดังนั้น อำนาจที่แท้จริงในการปกครองประเทศจึงมาจากประชาชน เมื่อใดที่รัฐบาลไม่ปฏิบัติตามความต้องการของประชาชนส่วนรวม ประชาชนก็มีสิทธิในการยกเลิกการมอบอำนาจให้ปกครอง และมีหน้าที่ก่อการกบฏล้มล้างเพื่อสถาปนารัฐบาลใหม่ขึ้นมาด้วยการออกแบบที่ดีกว่าเดิมในการสนับสนุนส่งเสริมสิทธิตามธรรมชาติของตน⁶

Charles Montesquieu ก็เป็นนักคิดอีกคนหนึ่งที่ยังให้ความสำคัญในเรื่องสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ แต่ความเห็นของเขามีความแตกต่างไปจาก Locke อยู่บ้าง เพราะเหตุที่ไม่ได้มองแค่เพียงรัฐซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในการปกป้องคุ้มครองสิทธิ Montesquieu ยังเสนอแนวคิดในเรื่องระบบกฎหมายที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยทางอ้อมจัดทำขึ้น เขากล่าวในตอนหนึ่งของผลงานไว้ว่า มนุษย์เราไม่ได้มีอิสระเสรี เพราะมีสิทธิตามธรรมชาติ หรือไม่ใช่เพราะมีสิทธิที่จะกบฏต่อรัฐในเมื่อทนทานต่อการกดขี่ต่อไปไม่ได้ แต่เป็นเพราะอำนาจในสังคมมีการแจกจ่ายและจัดระเบียบไปในลักษณะที่จะป้องกัน หรืออย่างน้อยที่สุดทำให้การใช้อำนาจอย่างผิดทำนองคลองธรรมเกิดขึ้นได้น้อยที่สุด การสงวนรักษาเสรีภาพจะได้ผลมากที่สุดก็ต่อเมื่อกลุ่ม ผลประโยชน์ต่างๆ หรือสาธารณชนที่มีการจัดองค์กรอย่างเป็นระบบต่างก็ตรวจสอบซึ่งกันและกัน เช่นเดียวกันกับที่กำกับรัฐบาล โดยมีกฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการตรวจสอบดังกล่าว⁷

⁶ Adam Smith (1723-1790) ได้ขยายขอบเขตคำอธิบายสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ ตามทัศนะของ Locke ในด้านการเมือง ออกไปสู่เสรีภาพในด้านเศรษฐกิจ อ่างถึงในสมมติวิธีศตวรรษที่ 19. *ปรัชญาของจอห์น ล็อก*. (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526)

⁷ อ้างถึงใน I.M. Zeitlin, *Ideology and the Development of Sociological Theory*. 2nd edition, N.J.: Prentice Hall, Inc. 1981, p.14.

J.J. Rousseau (ค.ศ. 1721-1788) ก็เป็นนักคิดร่วมสมัยอีกคนหนึ่งกับ Montesquieu เขาได้รับอิทธิพลทางแนวความคิดมาจาก Locke และพวกโปรเตสแตนท์ชาวฝรั่งเศส Rousseau เริ่มต้นในงานเขียนที่ชื่อ “สัญญาประชาคม” ด้วยข้อความที่ยืนยันในสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ตั้งแต่เกิด โดยมีใจความว่า มนุษย์เกิดมาเสรี แต่กลับต้องตกอยู่ในเครื่องพันธนาการไปเสียทุกหนทุกแห่ง ดังนั้น จึงต้องทำลายสัญญาที่คนมีอำนาจกดขี่ข่มเหงผู้อ่อนแอกว่า แล้วทำสัญญาขึ้นใหม่ เพื่อคุ้มครองบุคคลแต่ละคนในสังคม และให้เสรีภาพตลอดจนความเสมอภาคแก่เขาด้วย ผลงานชิ้นนี้ได้กลายเป็นคัมภีร์ของนักปฏิวัติไป^๖ นอกจากนี้ สัญญาประชาคมยังมีอิทธิพลต่อปฏิญญาสิทธิของมนุษย์และพลเมือง ซึ่งยังคงใช้กันต่อมาจนกระทั่งทุกวันนี้

การเน้นความสำคัญของการส่งเสริมและคุ้มครองบูรณภาพและศักดิ์ศรีของปัจเจกบุคคล ทำให้ถูกขนานนามว่าเป็นลัทธิปัจเจกชนนิยม (individualism) แต่ต้องไม่เข้าใจผิดว่าเป็นเรื่องเดียวกันกับลัทธิ *laissez faire* ด้านเศรษฐกิจ ลัทธินี้เน้นความเชื่อที่ว่า มีบางสิ่งบางอย่างที่มีคุณค่าอันสูงสุดอยู่ในตัวมนุษย์ทุกคน เป็นลัทธิที่เราควรจะต้อง (ตามถ้อยคำของนักปราชญ์ผู้มีชื่อเสียงคนสำคัญของโลก ที่มีชื่อว่า Immanuel Kant) “กระทำเพื่อที่จะปฏิบัติต่อมนุษยชาติ ไม่ว่าจะป็นต่อตัวเองหรือต่อตัวบุคคลอื่นในทุกกรณีอย่างเป็นจุดประสงค์ (end) ไม่ใช่เป็นแต่เพียงวิถีทาง (means) เท่านั้น”^๗ ลัทธิปัจเจกชนนิยม ทำให้ปัจเจกบุคคลเป็นจุดศูนย์กลางในการวัดคุณค่าของสิ่งต่างๆ รัฐที่ดีสหภาพที่ดีและตลอดจนสมาคมสโมสรจะต้องถูกทดสอบในแง่ที่เป็นประโยชน์ต่อปัจเจกบุคคลเท่านั้น

^๖ ในคำประกาศอิสรภาพของอเมริกา ซึ่งเป็นผลงานของ Thomas Jefferson ก็มีข้อความที่แสดงให้เห็นอิทธิพลในแนวคิดของนักปราชญ์ที่กล่าวนามมาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดของ John Locke ดังจะเห็นได้จากข้อความที่ว่า มนุษย์ทุกคนได้รับมอบคุณสมบัติจากพระเจ้าให้มีสิทธิบางอย่างที่ใครจะละเมิดมิได้ และมนุษย์จัดตั้งรัฐบาลขึ้นมาเพื่อช่วยปกป้องสิทธิเหล่านั้นให้มั่นคงปลอดภัย

^๗ Ibid., p.40

หลักการอันเป็นพื้นฐานข้อที่สองของประชาธิปไตยก็คือ สิทธิของแต่ละบุคคลที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเฉพาะตัวและละเมิดมิได้ อาจกล่าวได้ว่า Rousseau เป็นนักคิดคนแรกที่ได้กล่าวถึงความเสมอภาคไว้ในหนังสือ *The Social Contract and Discourses* โดยมีข้อความว่ารัฐต้องคุ้มครองบุคคลแต่ละคนในสังคม และให้เสรีภาพตลอดจนความเสมอภาคแก่เขาด้วย

นักประวัติศาสตร์ท่านหนึ่งได้เขียนเกี่ยวกับแนวความคิดอีกด้านหนึ่งของ Rousseau ไว้ว่า เขามีทัศนคติในทางลบต่อการพัฒนาอารยธรรมของยุโรปในช่วงกลางถึงปลายศตวรรษที่ 18 แต่ก็ไม่ถึงกับเสนอแนะให้มีการเคลื่อนไหวไปในทางทำลาย หรือขัดขวางผลิตผลของอารยธรรม อย่างเช่น ทำลายห้องสมุดและงานศิลปะทั้งหลาย กำจัดหรือปิดปากพวกนักปราชญ์ Rousseau ไม่ได้เป็นแต่เพียงนักฝันและ Arcadia ก็ไม่ได้เป็นมากไปกว่ารัฐในอุดมคติหรือโลกพระศรีอารีย์ ซึ่งด้วยแนวทางเช่นนั้นทำให้ Rousseau มองเห็นว่าสังคมในสมัยที่เขาใช้ชีวิตอยู่ อาจจะถูกแก้ไขและเปลี่ยนรูปได้ Rousseau ตั้งความหวังไว้ว่า จะบังเกิดความเสมอภาค ประชาธิปไตยและการเปลี่ยนแปลงอย่างถอนรากถอนโคนในวงการศึกษาศึกษา¹⁰ อิทธิพลจากแนวคิดของ Locke Rousseau และ Montesquieu มีส่วนทำให้เกิดการปฏิวัติและประกาศอิสรภาพของอเมริกาในปีค.ศ. 1776 ซึ่งเป็นประเทศใหม่ที่ยึดมั่นในอุดมการณ์ทางการเมืองที่ยึดถือในเสรีภาพและความเสมอภาคของปัจเจกบุคคลตามระบอบประชาธิปไตย

หลังจากนั้นราว 13 ปี (ค.ศ. 1789) ก็เกิดการปฏิวัติในประเทศฝรั่งเศส เมื่อสมานติบัญญัติในสมัยนั้นได้ลงมติถอดถอนพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 ออกจากราชบัลลังก์ แล้วประกาศเลือกตั้งสภาขึ้นใหม่เรียกว่า สมัชชาแห่งชาติ (National Convention) เพื่อร่างรัฐธรรมนูญใหม่ แล้วประกาศเปลี่ยนประเทศเป็นสาธารณรัฐ (ค.ศ. 1795) แต่แล้วคนในกลุ่มที่โค่นล้มกษัตริย์ก็แตกคอกันถึงกับฆ่ากันเอง จนบ้านเมืองอ่อนแอลง จนในที่สุดคนไปเลียนก็สามารถยึดอำนาจได้ ทำให้ความพยายามสร้างชาติให้เป็นประชาธิปไตย ยังไม่สำเร็จจึงต้องมา

¹⁰ J.B. Bury. *The Idea of Progress: an Inquiry into Its Origin and Growth*. N.Y.: Dover Publication, Inc., 1955, p.182.

จบลงด้วยเหตุจากรบใน ค.ศ. 1799 หลังจากนโปเลียนสิ้นอำนาจไปแล้ว (ค.ศ. 1815) และบ้านเมืองยุ่งเหยิง จนกระทั่งต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 ฝรั่งเศสจึงสามารถเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยได้อย่างจริงจัง¹¹

ในครั้งแรกของคริสต์ศตวรรษที่ 19 มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และความก้าวหน้าในทางเทคโนโลยี ขบวนการปฏิวัติต่างๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศสและการปฏิวัติอุตสาหกรรม เป็นบ่อเกิดของลัทธิเสรีนิยมที่ได้ให้ความสำคัญต่อหลัก 3 ประการ คือ เสรีภาพ (Liberty) เสมอภาค (Equality) และภราดรภาพ (Fraternity) หลักการเสรีนิยมตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเชื่อในธรรมชาติที่ดีและมีเหตุผลของมนุษย์ ยกย่องสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์ตามแนวความคิดของจอห์น ล็อกและปรัชญาเมธีในสมัย The Enlightenment แต่การเติบโตของทุนนิยมทำให้โอกาสทางเศรษฐกิจและการเมืองยังคงตกเป็นของคนกลุ่มเดียว คือ “กลุ่มกระฎุมพีอุตสาหกรรม” หรือนายทุนชนชั้นกลาง ทำให้ชนชั้นกรรมาชีพไม่ได้รับความสนใจใยดีจากสังคม ทั้งนี้แม้สังคมในขณะนั้นจะสนับสนุนหลักการเสรีนิยม แต่โดยส่วนรวมได้ให้ความสำคัญแก่เรื่องความมีเสรีมากกว่าความเสมอภาค ดังจะเห็นได้จากแนวความคิดของนักประโยชน์นิยม (Utilitarianism) ในสมัยนั้น เช่น Jeremy Bentham และ John Stuart Mill ที่ให้ความสำคัญแก่เสรีภาพส่วนบุคคลเท่าๆ กับผลประโยชน์ส่วนรวมของคนหมู่มากในสังคม

น่าสังเกตว่าในช่วงระยะเวลานั้นเอง ปัญญาชนและนักคิดอีกกลุ่มหนึ่งเริ่มไม่เห็นด้วยกับระบบเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม *laissez faire* ประชาชนที่มีการศึกษาและฐานะดีเหล่านั้นเห็นว่า การแบ่งปันโภคทรัพย์ในสังคมนั้นดำเนินไปอย่างไม่เป็นธรรม ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศขาดแคลน ดังนั้น เพื่อให้ช่องว่างระหว่าง “ความมี” กับ “ความไม่มี” หดไป จึงควรให้คนระดับล่างได้เป็นเจ้าของร่วมกันในทรัพยากร

¹¹ เอี่ยม ฉายางาม. *ประวัติศาสตร์ฝรั่งเศส ค.ศ. 1789-1884*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2523.

และปัจจัยในการผลิต ซึ่งจะทำให้เกิดโภคทรัพย์ของชาติ และผลของการผลิตก็ควรจะแจกจ่ายกันไปให้ทั่วถึง ให้สมาชิกทุกคนได้รับส่วนแบ่งอย่างเท่าเทียมกัน หรืออย่างน้อยที่สุดก็ให้ได้รับส่วนแบ่งอย่างยุติธรรม ข้อเรียกร้องที่ว่านี้ทำให้ได้รับการขนานนามว่าเป็นแนวคิดสังคมนิยม ซึ่งผู้ที่นิยมลัทธินี้เห็นว่าสังคมต้องมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ สังคม และรวมทั้งการเมืองด้วย

นักสังคมนิยมชั้นนำในสมัยนั้น คือ Henri de Saint Simon (ค.ศ. 1760-1824) Charles Fourier (ค.ศ. 1772-1837) และ Robert Owen (ค.ศ. 1771-1858) แต่แล้วความพยายามของนักสังคมนิยมก็ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะความเป็นจริงทางสังคมในขณะนั้นไม่อำนวยให้ และที่สำคัญก็คือชนชั้นกลางที่เป็นชนชั้นนำอยู่ในขณะนั้น ยังยึดมั่นถือมั่นอยู่กับลัทธิเสรีนิยม อย่างไรก็ตาม ก็ดี ถือได้ว่าบรรดานักสังคมนิยมที่ได้กล่าวนามมาแล้ว ได้เป็นผู้ริเริ่มแนวความคิดทางเศรษฐกิจ การเมือง ที่จะมียุติพลในเวลาต่อมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำให้เกิดแนวความคิดสังคมนิยมแบบใหม่ในงานเขียนของ Karl Marx (ค.ศ. 1818-1883) และ Friedrich Engels (ค.ศ. 1820-1895) แนวความคิดนี้ เน้นการต่อสู้ระหว่างชนชั้น ซึ่งเมื่อฝ่ายแรงงานชนะ ชนชั้นกรรมาชีพก็จะเป็นผู้ดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจของสังคม และเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดในทางการเมืองด้วย แล้วต่อไปก็จะเปลี่ยนแปลงสังคมทุนนิยมไปสู่สังคมนิยมคอมมิวนิสต์ ซึ่งในที่สุดแล้ว ก็จะเป็นสังคมที่ปราศจากชนชั้นและเป็นสังคมที่มีความเสมอภาคอย่างเต็มที่ ปัจจุบันนี้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่า ความเสมอภาคในความหมายของประชาธิปไตย ไม่ได้หมายความว่ามนุษย์ทุกคนมีความเท่าเทียมกันในด้านความสามารถพิเศษ (talents) ในด้านคุณความดี (virtues) หรือความสามารถในด้านต่างๆ (capabilities) หากแต่หมายถึง การเรียกร้องสิทธิของคนๆ หนึ่ง ในเรื่องชีวิต เสรีภาพและความสุขที่จะต้องได้รับการยอมรับนับถือเท่าเทียมกัน ของปัจเจกชนคนอื่น ไม่ว่าจะเป็นใคร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ไม่มีใครมีสิทธิที่จะมองหรือพิจารณาว่า ชีวิตของตัวเองและเสรีภาพที่ตัวมีอยู่มีความสำคัญกว่าของคนอื่นๆ

หลักการสำคัญอย่างยิ่งอันที่สามของประชาธิปไตยก็คือ ความเชื่อ
 ว่าเสรีภาพเป็นสิ่งพึงปรารถนาและความเชื่อที่ว่าความเป็นอิสระเป็นเรื่อง
 ดี เนื่องจากคำว่า เสรีภาพกับคำว่า อิสระภาพ ถูกนำมาใช้ปนเปกัน หรือแลกเปลี่ยนกัน
 ได้ หรือบางทีก็ใช้รวมกันไปอย่างเช่น คำว่า “ความมีอิสระเสรี” ดัง
 นั้น เพื่อไม่ให้เกิดความสับสน จึงจะใช้ในความหมายของความเป็นอิสระและ
 ให้ความหมายว่า คนเราแต่ละคนควรจะต้องมีโอกาสอย่างเต็มที่ในการเลือก
 จุดมุ่งหมายในชีวิตของตนเอง และเลือกวิถีทางที่จะทำให้บรรลุจุดประสงค์นั้นๆ
 แก่นสำคัญของเสรีภาพก็คือ การตัดสินใจด้วยตัวเอง (self-determination)
 Erich Fromm นักจิตวิเคราะห์ผู้มีชื่อเสียงโด่งดังในอดีตได้เขียนไว้ว่า “ความเป็น
 อิสระที่ปราศจากข้อสงสัย ประกอบไปด้วยกิจกรรมที่เป็นไปเองของบุคลิกภาพ
 ทั้งหมดที่มีบูรณภาพ”¹²

เสรีภาพและอิสรภาพมีความหมายมากไปกว่าการปราศจากข้อจำกัด
 หรือสิ่งเหนี่ยวรั้งจากภายนอก และรวมเอาอำนาจหรือความสามารถที่จะกระทำ
 อย่างมีความหวังไปสู่บรรดาเป้าหมายที่คนเราได้เลือกสรรไว้แล้ว ถ้าจะถามว่า
 ทำไมอิสรภาพจึงเป็นที่พึงปรารถนา คำตอบต่อไปนี้อาจทำให้ถูกมองว่ายุ่งเกิน
 ไป แต่ก็ทำให้เข้าใจได้ดีพอควรทีเดียว การที่ทำให้อิสรภาพเป็นที่พึงปรารถนา
 ก็เพราะการเลือกได้โดยอิสระและกระทำไปตามที่เลือกแล้วได้ มีความจำเป็น
 ต่อการพัฒนาคุณสมบัติทั้งหลายที่ทำให้คนเราเป็นมนุษย์ การปฏิเสธไม่ให้มี
 อิสรภาพ ก็ทำให้ปัจเจกชนกลายเป็นบางสิ่งบางอย่างที่น้อยกว่าความเป็นคน
 มนุษย์เราแตกต่างไปจากสัตว์ตรงที่ว่ามนุษย์เราสามารถที่จะเลือกอะไรได้อย่าง
 สมเหตุสมผล สามารถเลือกได้ว่าอะไรดีอะไรเลว และตัดสินใจได้ว่าอะไรดี
 สิ่งที่ดีและคนเราจะพัฒนาความรู้สึกรับผิดชอบและเหนี่ยวรั้งตัวเองได้ ก็แต่โดย
 การใช้อิสรภาพเท่านั้น การที่คนเราสามารถกระทำการต่างๆ ได้อย่างเป็นอิสระ
 และรับผิดชอบเท่านั้น จึงจะทำให้คนเราสามารถที่จะใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่
 ที่ในสมรรถนะสำหรับการเจริญเติบโต

¹² Erich Fromm, *Escape from Freedom*, N.Y.: Farrar & Rinehart, Inc. 1941, p. 258.

ในการทำงานเดียวกัน มองจากทัศนะของสังคม อิศรภาพเป็นสภาวะที่พึงปรารถนา ก็เพราะทั้งประวัติศาสตร์และตรรกะต่างก็ให้ข้อเสนอแนะไว้ว่า เสรีภาพ คือ กุญแจสำคัญที่จะนำไปสู่ความก้าวหน้าของสังคม กล่าวคือ พื้นที่ๆ ให้เสรีภาพ/อิสรภาพ ยิ่งกว้างใหญ่มากเท่าไร โอกาสที่จะค้นพบวิถีทางการดำเนินชีวิตที่ดีกว่าเดิม กรณีที่คนเรามีอิสระเสรีในการค้นคว้าและแสดงออก ซึ่งความรู้สึกนึกคิด โอกาสที่จะพบความผิดพลาดและเปิดเผยความจริงก็จะมีมาก ความก้าวหน้าก็จะถูกระงับ เมื่อใดก็ตามที่กลุ่มนิยมอำนาจหรือแม้กระทั่งชนบทรวมนิยมประเพณีทางสังคมบังคับให้เชื่ออย่างเคร่งครัด จนไม่มีใครกล้าตั้งคำถาม ยิ่งไปกว่านั้นการปฏิเสธอิสระเสรีภาพทำให้เกิดความคับข้องใจ ซึ่งก็มักจะระบายออกไปด้วยความก้าวร้าวในลักษณะพฤติกรรมต่อต้านสังคม¹³

เนื่องจากการเมืองในโลกสมัยปัจจุบันก่อให้เกิดความทุกข์และความเจ็บช้ำน้ำใจอยู่ตลอดมา นักวิชาการรุ่นใหม่จึงเสนอแนะให้ย้อนกลับไปศึกษาวิเคราะห์ประเด็นสำคัญ ทางสังคมที่ปรากฏอยู่อย่างเด่นชัดในทุกยุคทุกสมัย เป็นประเด็นที่รัฐบุรุษและนักปราชญ์ราชบัณฑิตยังหาคำตอบที่น่าพึงพอใจไม่ได้ ประเด็นสำคัญที่เวลานี้ก็คือ ปัญหาเรื่องการให้ความคุ้มครองป้องกันอิสระเสรีภาพของประชาชนพลเมืองให้พ้นจากการกดขี่ข่มเหงจากผู้ปกครองและปัญหาเรื่องคุณภาพของการปกครองตนเอง ซึ่งหมายถึง การทำให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนพลเมืองดำเนินไปอย่างกว้างขวาง สมเหตุสมผลและมีประสิทธิผลอยู่ในระดับที่น่าพึงพอใจ

Bloom and Selznick¹⁴ เป็นนักสังคมวิทยารุ่นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้เสนอให้พิจารณาเรื่องที่ถูกกล่าวถึงข้างต้นใน 3 ประเด็นด้วยกัน คือ (1) ความชอบธรรมของสิทธิอำนาจ legitimacy) (2) พหุนิยม (pluralism) ในฐานะที่เป็นรากฐานของอิสระเสรีภาพและ (3) การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนพลเมือง

¹³ Ibid, p.259

¹⁴ Leonard Broom & Philip Selznick. *Sociology: A Text with Adapted Readings*, Sixth Edition. Harper & Row, Publisher, Inc. 1977, pp. 573-581

สำหรับประเด็นเรื่องความชอบธรรมนั้น เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปแล้วว่าการใช้อำนาจอย่างชอบธรรมก็จะทำให้อำนาจกลายเป็นสิทธิอำนาจ ซึ่งจะทำให้ผู้ถูกปกครองให้ความยินยอมการใช้อำนาจของผู้ปกครอง นอกจากนี้ทางด้านการเมืองแล้ว การแสวงหาความชอบธรรมมีลักษณะเป็นสากลในทุกสถาบัน แต่หลักการเรื่องความชอบธรรมมีความผันแปรไม่เหมือนกัน แต่ละวัฒนธรรมจะทำให้เห็นว่าสิทธิอำนาจถูกต้องสมเหตุสมผลไปตามค่านิยมหลักของสังคม อย่างไรก็ตามก็ถึงแม้ว่าความชอบธรรมทำให้ระบบอำนาจมีความถูกต้องเหมาะสม แต่ไม่ได้หมายความว่ากฎแห่งความชอบธรรม “ไม่ได้เป็นแต่เพียงการหลอกลวงหรือกลอุบายเพื่อทำให้ประชาชนเชื่อฟังคำสั่ง” หากแต่เป็นหลักการที่ตอบสนองความต้องการอันแท้จริง ที่ทั้งผู้ปกครองและผู้ใต้ปกครองต่างก็รู้สึก

สิทธิอำนาจมักจะเป็นอำนาจที่มีข้อจำกัด เพราะได้ระบุว่าอะไรที่ผู้ครองอำนาจทำไม่ได้ และอะไรกล่าวอ้างได้ว่าถูกต้องเหมาะสม อย่างเช่น ระบุว่าให้มีการเลือกตั้งทั่วไป ฝ่ายผู้ปกครองประเทศย่อมไม่สามารถแต่งตั้งผู้สืบทอดอำนาจของตัวเองเข้าดำรงตำแหน่งต่อจากตนได้ หลักเรื่องความชอบธรรมสนับสนุนเจตนารมณ์ที่กว้างกว่าของกฎหมายที่จำกัดอำนาจอันดำรงอยู่เหนือผู้ถูกปกครอง ซึ่งผู้ปกครองจะต้องรับผิดชอบ (ตามกฎหมาย) และสามารถปกครองอันเป็นผลมาจากเจตนารมณ์นั้นได้ ได้มีการอ้างคำพูดของ Thomas Hobbes ที่ว่า “แม้กระทั่งทราชายังต้องหลบนอน” ทั้งนักประชาธิปไตยและจอมเผด็จการ ต่างก็หาทางให้ผู้คนยอมรับความชอบธรรมของตน ผู้ปกครองที่นิยมอำนาจบาตรใหญ่อาจจะยอมรับแต่เพียงหลักการความชอบธรรมอย่างเสียไม่ได้ หรืออย่างหน้าด้านๆ อย่างเช่นกล่าวว่า “ฉันปกครองประเทศ ก็เพราะบิดาของฉันได้เคยปกครองมาก่อนแล้ว” ผู้ปกครองจำพวกนี้จะไม่อนุญาตให้ตั้งคำถามเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องนั้นเรื่องนี้ หลังจากที่ได้รับสิทธิอำนาจมาแล้ว ซึ่งทั้งหมดนี้ย่อมหมายถึง การใช้สิทธิอำนาจอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด ตรงกันข้ามในระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ ระบบกฎหมายและกฎเกณฑ์ทางการเมืองมีความซับซ้อนและสามารถเหนี่ยวรั้งความประพฤติของเจ้าหน้าที่ อย่างไรก็ตามก็ แม้กระทั่งการมีความชอบธรรมอย่างหยาบๆ (ไม่ได้

กลับกรอง) ก็ถือได้ว่า เป็นขั้นตอนแรกอันขาดเสียมิได้ในการนำไปสู่ระบบที่ยอมให้ตั้งคำถามได้ อย่างเช่น ตั้งคำถามว่า “ท่านปกครองโดยอาศัยสิทธิอะไร” ท่านจะทำให้การตัดสินใจของท่านเป็นสิ่งที่สมเหตุสมผลได้อย่างไร”

การที่ความชอบธรรมจะสามารถมีส่วนช่วยปกป้องคุ้มครองอิสรภาพได้หรือไม่ นั่นขึ้นอยู่กับหลักการเฉพาะเรื่องเฉพาะอย่างที่ได้อ้างขึ้นมา ในอดีตมีกรณีที่จอมเผด็จการ Hitler ที่อ้างว่า เขาเป็นตัวแทนของจิตวิญญาณของ German Volk หรือในกรณีที่มีการกล่าวอ้างถึงชนธรรมนิยมประเพณีว่าเป็นพื้นฐานของความชอบธรรมและสิทธิอำนาจ ย่อมเป็นการยากที่จะทำให้หลักการความชอบธรรม เป็นพื้นฐานที่มีประสิทธิผลในการดำเนินคดีและเหนี่ยวรั้งการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบ้านเมือง ส่วนกรณีที่มีความชอบธรรมอยู่บนพื้นฐานของการมอบอำนาจโดยเฉพาะ หรือความสามารถเฉพาะเรื่อง โอกาสที่จะถูกประเมินอย่างพิถีพิถะจะเพิ่มมากขึ้น

ประเด็นที่สองที่ควรจะวิเคราะห์ต่อไปก็คือ **พหุนิยม** (pluralism) หรือสภาวะที่สังคมประกอบไปด้วยความหลากหลายหมู่หลายพวก กล่าวโดยทั่วไปการมีอิสระเสรีภาพทางการเมือง จะบังเกิดขึ้นเป็นรูปธรรมได้ก็แต่โดยการมีสมาชิกภาพภายในกลุ่มเท่านั้น บังคับบุคคลคนเดียวตามลำพังไม่แข็งแรงพอที่จะเผชิญการคุกคามสิทธิเสรีภาพจากฝ่ายรัฐบาล แต่ถ้าสามารถไปรวมกลุ่มกับคนอื่นได้ก็พอมีทางที่จะป้องกันตนเองได้ อำนาจที่เกิดจากการรวมตัวกันในรูปขององค์กร ยังช่วยให้สามารถต่อต้านขัดขืนการแทรกแซงเสรีภาพอย่างตามอำเภอใจในแวดวงอื่นๆ ของชีวิตได้อีกด้วย ในกรณีของผู้ใช้แรงงานนั้น สิทธิเสรีภาพที่ได้เพิ่มมากขึ้นเป็นเพราะสหภาพแรงงานสามารถป้องกันขัดขวางไม่ให้ฝ่ายนายจ้างหรือฝ่ายจัดการปฏิบัติต่อพวกเขาอย่างตามใจชอบ

การมีกลุ่มสังคมประเภทต่างๆ อยู่อย่างหลากหลาย มีส่วนช่วยให้เกิดอิสระเสรีภาพทางการเมืองได้เป็นอย่างมากทีเดียว การมีสมาคมอาชีพ สหภาพแรงงาน องค์กรธุรกิจการค้า องค์กรทางศาสนา และพรรคการเมือง ฯลฯ ก่อให้เกิดอำนาจทางสังคมที่สามารถคุ้มครองป้องกันปัจเจกบุคคลในลักษณะที่อยู่ระหว่างพวกเขา กับพลังอำนาจที่ประสงค์ร้าย นักสังคมวิทยาได้เสนอทฤษฎีพหุนิยมขึ้นมาเพื่ออธิบายให้เห็นว่า พหุนิยมเป็นเงื่อนไขอันจะขาด

เสียมิได้สำหรับการมีความอิสระเสรี และทำให้เข้าใจเรื่องนี้ได้ โดยการเปรียบเทียบการจัดองค์การทางสังคม 3 รูปแบบด้วยกันดังนี้ คือ การรวมศูนย์อำนาจ (concentrated power) การแบ่งแยกอำนาจเป็นส่วนๆ (fragmented power) และอำนาจที่มีการคานกัน (countervailing power)

ในกรณีรูปแบบแรกอธิบายได้ว่า เมื่อใดก็ตามที่อำนาจตกอยู่ในมือคนเพียงไม่กี่คน อิสระเสรีภาพของปัจเจกบุคคลและของกลุ่มอื่นๆ ย่อมตกอยู่ในอันตราย ฝ่ายผู้ครองอำนาจก็จะมีพลังมากจนสามารถที่จะแยกฝ่ายประชาชนออกจากกัน ทำให้รวมกันไม่ติด และก็ย่อมจะถูกทำลายได้โดยรวดเร็ว สถานการณ์อย่างนี้จะประสบพบเห็นเมื่อคนกลุ่มเดียวครอบงำชุมชนอยู่ หรือในกรณีที่รวมตัวกันได้หลายกลุ่ม จนสามารถผูกขาดอำนาจได้ถึงแม้จะไม่เป็นทางการ ก็หมดความจำเป็นที่จะต้องนำเอาผลประโยชน์ของกลุ่มอื่นๆ มาประกอบการพิจารณา เพราะจะไม่มีใครตรวจสอบอำนาจของพวกนั้นอย่างมีประสิทธิภาพ แม้กระทั่งในกรณีที่กลุ่มครองอำนาจอาจจะมีแรงจูงใจจากอุดมการณ์ที่สูงส่ง แต่ก็ไม่ได้ทำให้กลุ่มที่ครองอำนาจเล็กลงหรือความอิสระเสรีภาพของพวกอื่นเสีย

กรณีการจัดระเบียบองค์การแบบที่สอง ซึ่งมีการแบ่งอำนาจออกไปเป็นส่วนๆ อันตรายก็ยังมีอยู่ เพราะเหตุที่อำนาจถูกกระจายไปอย่างกว้างขวางไปสู่กลุ่มต่างๆ ที่แข่งขันกันอยู่ จนกระทั่งไม่มีกลุ่มใดหรือการรวมกลุ่มใดมีพลังเข้มแข็งเพียงพอที่จะจัดระเบียบชุมชนและสถาปนาการควบคุมทางสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่น สังคมชายแดนในสหรัฐอเมริกาที่แต่ละคนหรือพวกทำตัวเป็นผู้รักษากฎหมายเสียเอง ยิ่งไปกว่านั้นในกรณีที่อำนาจแตกแยกเป็นส่วนๆ ชุมชนอาจจะตกเป็นเหยื่อของกลุ่มคนบางพวกที่มีพลังเข้มแข็ง อย่างเช่นเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ของประเทศอังกฤษปี ค.ศ. 1066 ได้มีกลุ่มพลังขนาดเล็กแต่มีความเข้มแข็งจากนอร์มันดี (Normandy) สามารถบุกรุกเข้าครอบครองอังกฤษได้อย่างง่ายดายกว่าที่ควรจะเป็น เพราะลักษณะการแตกแยกเป็นกลุ่มเป็นพวกในการจัดระเบียบสังคม กล่าวคือ อำนาจถูกกระจายไปอยู่ในมือของขุนนางท้องถิ่น ผู้นำทางศาสนา และกลุ่มชนที่เป็นเครือญาติ

ส่วนการจัดระเบียบองค์การแบบที่สามนั้นทำให้กล่าวได้อย่างเต็มปากว่า อิสรเสรีภาพจะได้รับการปกป้องคุ้มครองได้อย่างดีที่สุด เพราะเหตุที่มีกลุ่มจำนวนหนึ่งซึ่งมีอำนาจมากพอที่จะตรวจสอบซึ่งกันและกันได้ และมีอำนาจมากพอที่จะดำรงรักษาไว้ซึ่งระเบียบสังคม และสามารถจัดระเบียบกิจการหลักของสังคมให้ดำเนินไปได้อย่างถูกต้องเรียบร้อย แบบแผนการจัดระเบียบสังคม เช่นว่านี้ มีชื่อเรียกทางวิชาการว่า “พหุนิยม” นักสังคมวิทยารุ่นเก่าท่านหนึ่งได้ให้คำอธิบายไว้โดยละเอียดว่า “(สังคมพหุนิยม) มีคุณลักษณะอันประกอบด้วย การมีอยู่ของกลุ่มขนาดใหญ่ที่รวมตัวกันได้อย่างมั่นคง ที่แสดงให้เห็นถึงการแบ่งกลุ่มผลประโยชน์และค่านิยมต่างๆ อย่างสำคัญ กลุ่มทั้งหลายมีขอบเขตอำนาจอันจำกัด ด้วยข้อเท็จจริงที่ว่าผลประโยชน์ของกลุ่มอื่นๆ จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรม อำนาจของรัฐจะถูกจำกัดโดยอำนาจของสาธารณมติที่ถูกจัดระเบียบไว้เป็นอย่างดี และโดยกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะขนาดใหญ่ ความกดดันจากผลประโยชน์ของฝ่ายธุรกิจที่เป็นผู้จัดการจะถูกถ่วงดุลโดยพลังของฝ่ายแรงงานที่มีการจัดตั้งขึ้นเป็นระบบ ทั้งฝ่ายจัดการและฝ่ายแรงงาน จะต้องนำเอาผลประโยชน์ของฝ่ายผู้บริโภครวมตัวเคลื่อนไหว และของหน่วยงานสาธารณะมาประกอบการพิจารณา.....ความคิด ความเชื่อทางศาสนา จะถูกปฏิเสธไม่ให้อำนาจอธิปไตยอย่างเด็ดขาด เหนือโอเดียนอันมีอยู่ในความคิดทางโลกที่เป็นอิสระ ซึ่งได้รับการดำรงรักษาไว้โดยเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ เสรีภาพของมหาวิทยาลัย การเคลื่อนไหวอย่างอิสระของงานเขียน สมาคมของผู้มีความรู้สูง และการวิจัยค้นคว้าอย่างมีหลักเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์และเป็นระบบในแวดวงการผลิต สังคมพหุนิยมอาจยินยอมให้มีการดำเนินการจัดระเบียบองค์การทางเศรษฐกิจได้มากกว่าหนึ่งรูปแบบ : ไม่ใช่ให้มีแต่เพียงบริษัทห้างร้านและการประกอบกิจการของปัจเจกบุคคลเป็นรายตัวเท่านั้น แต่ยังมีผู้ใช้แรงงานเป็นเจ้าของสหกรณ์และดำเนินกิจการร่วมกับรัฐอีกด้วย”¹⁵

¹⁵ Gerard, De Gré, “Freedom and Social Structure,” *American Sociological Review*, Vol.11, 1946, p.535. ก่อนปี ค.ศ. 1960 นักสังคมวิทยาการเมืองส่วนใหญ่มองว่าวิธีที่ดีที่สุดในการสงวนรักษาอิสรเสรีภาพไว้ก็คือ การที่สังคมมีกลุ่มที่ทรงพลังอำนาจจำนวนมากที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์อันมีอยู่อย่างหลากหลาย ซึ่งต่างก็ถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน จนไม่มีใครผูกขาดอำนาจได้

หน้าที่ของพหุนิยม พหุนิยมทางสังคมจำกัดอำนาจของกลุ่ม โดยทำให้มีระบบดวงดุลทางสังคมอันประกอบไปด้วย (ก) การสนับสนุนส่งเสริมให้มีการแข่งระหว่างกลุ่มต่างๆ และให้มีการแข่งขันชิงดีระหว่างบรรดาผู้นำ ซึ่งจะยังผลให้มีการยับยั้งการผูกขาดอำนาจ (ข) การที่สังคมประกอบไปด้วยคนหลายหมู่หลายพวก ช่วยจำกัดการควบคุมของผู้ครองตำแหน่งหัวหน้าหรือผู้นำ โดยเพิ่มโอกาสที่สมาชิกของตนจะได้สังกัดหลายๆ กลุ่มหรือองค์กร แต่ละกลุ่มจะบรรเทาการโจมตีกลุ่มอื่น เพื่อจะได้ไม่เสียความร่วมมือจากสมาชิกที่สังกัดองค์กรอื่นอยู่ด้วย (ค) การมีส่วนร่วมทางการเมืองในสังคมพหุภาพส่งเสริมให้เกิดทักษะในทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย อย่างเช่นวิธีการเจรจาและต่อรอง และ (ง) พหุนิยมเพิ่มการเข้าถึงแหล่งข้อมูลข่าวสารได้โดยอิสระ ไม่ต้องพึ่งพารัฐบาล องค์กรทางศาสนาหรือองค์กรเดียวไม่ว่าจะเป็นแบบใดทั้งนั้น ผลที่ได้ที่ตามมาก็คือประชาชนมีช่องทางที่จะพิจารณาวิพากษ์วิจารณ์และพิจารณาทางเลือกอย่างอื่นในเรื่องนโยบายและตัวผู้นำที่มีอยู่¹⁶

ถ้าพหุนิยมจะเป็นแบบแผนการจัดระเบียบของกิจการทางสังคมที่ช่วยสร้างและบำรุงรักษาประชาธิปไตยไว้ได้ ผู้คนในสังคมจะต้องมีความเชื่อร่วมกันในความถูกต้อง มีเหตุมีผลของมัน อย่างไรก็ตาม ความสอดคล้องกันดังกล่าวไม่จำเป็นมีความลึกซึ้งเท่าใดนัก อาจจะขึ้นอยู่กับเพียงความเชื่อร่วมกันของผู้มีอิทธิพลในสังคม ยิ่งกว่าที่จะขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์อย่างแข็งขันและเข้าใจอย่างถ่องแท้ของสาธารณชนทั้งหมด

การแบ่งอำนาจทางการเมืองออกเป็นหลายส่วนที่เข้าลักษณะพหุนิยมได้ปรากฏอยู่ในระบอบการปกครองแบบสหพันธรัฐกล่าวคือ รัฐบาลแห่งชาติแบ่งปันอำนาจอธิปไตยไปให้รัฐบาลท้องถิ่นหนึ่งระดับหรือมากกว่านั้น รูปแบบของพหุนิยมที่กล่าวนี้ จำกัดอยู่เฉพาะการเมืองเท่านั้น อย่างไรก็ตาม นักการเมืองชั้นนำในยุคก่อร่างสร้างประเทศใหม่ๆ ที่ชื่อ James Madison ได้ให้แนวคิดที่กว้างกว่าอันปรากฏอยู่ในเอกสาร *The Federalist*, N°10¹⁷ แล้วต่อมานัก

¹⁶ Robert A. Dahl and Charles E. Lindblom, *Politics, Economics and Welfare*. N.Y.: Harper and Row, 1953, pp. 303-306.

¹⁷ Max Beloff, ed. *The Federalist*, N.Y. : The Macmillan Co., 1948.

กฎหมายฝรั่งเศสชื่อ Alexis de Tocqueville ที่ถือได้ว่าเป็นคนแรกที่ได้แสดงความคิดออกมาแจ่มชัดว่า พหุนิยมเป็นอย่างไร โดยให้เป็นตัวแบบสำหรับทั่วทั้งสังคม Tocqueville พุดช้กจูงใจให้เห็นว่า พหุนิยมทางสังคม (รวมทั้งการเมืองด้วย) เป็นสิ่งจำเป็นอย่างเด็ดขาดในการที่จะสถาปนาประชาธิปไตยได้สำเร็จ เพื่อที่จะต่อต้านอำนาจที่เพิ่มมากขึ้นของรัฐบาลที่รวมอำนาจไว้ส่วนกลางในสังคมสมัยใหม่ ปัจเจกบุคคลในทุกกลุ่มอายุและทุกสภาวะทางสังคมจะต้องก่อรูป อารมณ์รักษาและกระทำการอย่างไม่รู้จักหยุดจักหย่อน โดยผ่านทางสมาคมเอกชนที่ก่อตั้งขึ้นด้วยความสมัครใจ สมาคมที่กล่าวนี้จะทำการตรวจสอบอำนาจของรัฐบาล ดังนั้น จึงสามารถจำกัดความโน้มเอียงไปสู่การใช้อำนาจกดขี่ ตอนหนึ่งเขากล่าวว่า “ในบรรดากฎหมายต่างๆ ที่ใช้ปกครองสังคมมนุษย์มีอยู่อย่างหนึ่งที่ดูเหมือนว่าจะแน่นอนและแจ่มชัดกว่าอย่างอื่น ถ้ามนุษย์เรายังคงความเป็นอารยชนอยู่ได้ หรือที่จะกลายเป็นเช่นนั้น ศิลปะในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกันจะต้องเติบโตและถูกปรับปรุงให้ดีขึ้นในอัตราเดียวกันกับการเพิ่มขึ้นของความเสมอภาคในสภาวะต่างๆ”

ถึงแม้ว่า Tocqueville คิดว่าประชาธิปไตยคงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในอนาคต แต่เขาก็ไม่ได้มีความกระตือรือร้นในเรื่องนี้เท่าไรนัก เขาคาดหวังว่าการที่เน้นความสำคัญในเรื่องความเสมอภาคมากจนเกินไป จะนำไปสู่สภาพทางวัฒนธรรมที่ไม่มีอะไรน่าชื่นชม ทั้งนี้เพราะเป็นการตัดแต่งให้ทุกคนมีคุณสมบัติเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ยังมองด้วยว่าประชาธิปไตยอาจเป็นภัยคุกคามต่อเสรีภาพเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะเสียงข้างมากอาจจะทำให้เกิดทรราชที่กดขี่ยิ่งกว่าทรราชของพวกขุนนางอำมาตย์ในสมัยก่อน พวกฝ่ายข้างน้อยจำเป็นต้องยอมตาย ซึ่งก็จะทำให้อิสระเสรีภาพอยู่ในอันตราย ที่ร้ายยิ่งไปกว่านั้น Tocqueville เห็นว่าประชาธิปไตย (ที่ศึกษาพบในอเมริกา) มีทางที่จะนำไปสู่การเป็นเผด็จการได้มาก และได้เขียนเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า “ข้าพเจ้าเชื่อว่าการสถาปนารัฐบาลที่เป็นเผด็จการได้มากและได้เขียนเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า “ข้าพเจ้าเชื่อว่าการสถาปนารัฐบาลที่เป็นเผด็จการที่เหี้ยมโหดขึ้นในบรรดาผู้คนที่อยู่ในสภาพเท่าเทียมกัน จะเป็นการง่ายมากกว่าการที่อยู่ในสภาพอื่น และข้าพเจ้าคิดว่าถ้ามีการสถาปนารัฐบาลแบบนั้นในสภาพความเสมอภาค

เท่าเทียมกันขึ้นได้แล้ว นอกจากจะทำการกดขี่ข่มเหงประชาชนทั้งหลายแล้ว แต่ละคนยังจะถูกลิดรอนคุณภาพที่สูงส่งที่สุดหลาย ๆ อย่างของมนุษยชาติ อีกด้วย”¹⁸

Tocqueville ต้องการค้นพบวิถีทางที่จะป้องกันสังคมประชาธิปไตยไม่ให้ถูกโค่นล้มไปโดยระบบทรวราช และคิดว่าลักษณะหลายอย่างในสังคมอเมริกันอาจอำนวยให้ทำหน้าที่นั้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เขาตระหนักดีในความสำคัญของระบบกฎหมาย ทนายความและหนังสือพิมพ์ที่เป็นอิสระ ยิ่งไปกว่านั้นเขายังเป็นนักวิชาการคนแรกที่เน้นความสำคัญในเรื่องบทบาทของสมาคมนิติวิชาชีพ องค์กรสตรีและอะไรทำนองนั้น กลุ่มคนที่มีใจตรงกันเหล่านี้ที่ตั้งขึ้นมาด้วยความสมัครใจในการคุ้มครองป้องกันสิทธิเสรีภาพ และนี่ก็เป็นความคิดพื้นฐานของทฤษฎีพหุนิยม Tocqueville พบว่าคนอเมริกันมีความสามารถในการจัดตั้งองค์กรขึ้นให้เป็นกลุ่มชนที่มีอำนาจเพียงพอสำหรับการลุกขึ้นต่อสู้ไม่ให้รัฐบาลละเมิดสิทธิเสรีภาพของพวกเขาได้ คนอเมริกันมีความโน้มเอียงที่จะเข้าเป็นสมาชิกในสโมสรสังคม สมาคมประเภทต่างๆ องค์กรอาชีพ ฯลฯ ซึ่งได้กลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ทรงพลังอำนาจทางการเมืองในเวลาต่อมา¹⁹

นักสังคมวิทยาผู้ยิ่งใหญ่ในอดีตอีกท่านหนึ่งชื่อ Emile Durkheim²⁰ ก็ได้กล่าวถึงความสำคัญของพหุนิยมทางสังคมในการสงวนรักษาสังคมที่มีความสลับซับซ้อนเป็นอย่างมาก “ในกรณีที่รัฐเป็นแต่เพียงสิ่งแวดล้อมอย่างเดียวที่มนุษย์จะดำรงชีพอยู่ในชุมชน พวกเขาที่จะสูญเสียการติดต่อกลายเป็นคนที่ยึดติดตัวออกจากสังคม ซึ่งผลที่ตามมาก็คือสังคมที่แตกแยก ถ้าประเทศชาติจะอยู่อย่างยั่งยืนได้หรือไม่ นั่นก็แต่โดยที่ระหว่งรัฐกับประชาชนมีกลุ่มทุติยภูมิทั้งหลายทั้งปวงสอดแทรกเข้าไปอยู่ตรงกลาง และอยู่ใกล้ปัจเจกบุคคลมากพอที่จะดึงดูดใจพวกเขาอย่างแรงในแวดวงต่างๆ ของกิจกรรม และจุดลากพวกเขา

¹⁸ Tocqueville, *Democracy in America*, ed. by Mayer and Lerner, 1966. N.Y.: Harper and Row, Chap. 5, (Book 2).

¹⁹ Ibid.

²⁰ Emile Durkheim, *The Division of Labor in Society*, Trans. by G. Simpson. N.Y.: Free Press, 1933. คำนำหนังสือตีพิมพ์ครั้งที่ 2 หน้า 28

ในลักษณะที่กล่าวนี้ให้เข้าไปสู่กระแสธารแห่งชีวิตทางสังคม”

Durkheim ได้ร่วมในแนวคิดของ Tocqueville ที่เคยเสนอไว้ในเรื่องสังคมประชาธิปไตยช่วยป้องกันให้พ้นจากการปกครองของทรราช ด้วยการส่งเสริมให้มีองค์กรอิสระที่ไม่ผูกพันกับสิ่งอื่นอยู่เป็นจำนวนมาก และให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าการที่จะสามารถหยุดยั้งพวกที่มีท่าทีที่จะเป็นทรราชและทำให้ระบียบสังคมมั่นคงแข็งแรงในสังคมที่มีประชากรหลากหลายเหล่านั้น จะต้องสร้างสมาคมผลประโยชน์ที่เกิดจากความสมัครใจขึ้นมาใหม่ ๆ จำนวนมาก ๆ ในลักษณะที่เป็นเครือข่ายในวงกว้างมาแทนองค์กรแบบดั้งเดิมที่ลึบสภาพไปแล้ว เมื่อบุคคลที่มีใจตรงกันสามารถรวมตัวกันเข้าเป็นกลุ่มเป็นก้อนได้ ก็จะมีพลังอำนาจอยู่ในระดับที่สามารถจัดแจงให้มีการตรวจสอบคานอำนาจรัฐบาลได้ Durkheim มีความหวังโดยเฉพาะเจาะจงว่า สมาคมวิชาชีพ สหภาพแรงงานและองค์กรอาชีพอื่นๆ อาจสนองความประสงค์นี้ได้ สรุปรวมความแล้วก็คือ อิสรเสรีภาพในสังคมสมัยใหม่ขึ้นอยู่กับการธำรงรักษาให้มีความหลากหลายของศูนย์กลางอำนาจที่แข่งขันกันและตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน²¹

นักสังคมวิทยาการเมืองรุ่นหลังในศตวรรษที่ 20 ต่างก็ยังเห็นสอดคล้องกับ Durkheim ในเรื่องความสำคัญของพหุนิยมทางสังคม แต่ก็มีความเห็นเพิ่มเติมว่าสมาคมผลประโยชน์ที่ตั้งขึ้นด้วยความสมัครใจ จะต้องเกาะกลุ่มกันเป็นเครือข่ายอันกว้างขวาง และจะต้องเป็นสังคมของเอกชนที่อยู่ภายนอกวงของรัฐบาล เพื่อให้แน่ใจว่าสามารถกระทำหน้าที่ได้โดยเอกเทศ ไม่อยู่ภายใต้อาณัติอย่างเป็นทางการของรัฐบาล แต่ละสมาคมที่ว่านี้จะต้องจำกัดขอบเขตและวางแผนงานของกิจกรรมต่างๆ เพื่อที่จะได้ไม่กระทบกระเทือนต่อการดำเนินชีวิตตามปกติของบรรดาสมาชิก องค์กรเหล่านี้ไม่ว่าจะอยู่อย่างแยกตัวหรืออยู่ในระบบเชื่อมต่อประสานกันแน่นเหนียว จะต้องขยายวงจากระดับรากหญ้าที่เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองขึ้นไปสู่ระดับชาติ ซึ่งจะเป็นแวดวงที่ต้องมีปฏิสัมพันธ์กับรัฐบาล และที่สำคัญที่สุด ถ้าองค์กรเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อไปถึงการตัดสินใจทางการเมืองในฐานะที่เป็นองค์กรที่อยู่ระหว่างกลาง

²¹ Ibid.

องค์กรจะต้องมีทรัพยากรเพียงพอที่จะสามารถใช้อิทธิพลสร้างความกดดัน องค์กรฝ่ายรัฐบาลและผู้นำทั้งหลายได้ บางองค์กรที่อยู่ระหว่างกลางอย่างเช่น พรรคการเมือง กลุ่มกิจกรรมทางการเมืองและกลุ่มผู้ชักชวนโน้มน้าวสมาชิก ของรัฐสภา หรือผู้มีอิทธิพลในทางการเมืองให้ทำหรือไม่ทำที่ตนต้องการ อาจมีส่วนร่วมในระบบการเมืองอย่างสม่ำเสมอ แต่ส่วนใหญ่แล้วตามธรรมชาติจะมีลักษณะไม่ใช่การเมือง เพราะเข้าไปสู่แวดวงทางการเมืองในลักษณะที่เป็น ผู้กระทำที่เทียบเคียงได้ทางการเมือง (para-political actors) ก็แต่ในกรณีที่ ผลประโยชน์เฉพาะขององค์กรเข้าไปเกี่ยวข้องกับ สมาคมหรือองค์กรที่มีลักษณะ เทียบเคียงได้ทางการเมืองที่ว่่านี้อาจจะรวมเอาสหภาพแรงงาน สมาคมธุรกิจ และวิชาชีพ หรือแม้กระทั่งองค์กรทางศาสนาเข้าไว้ด้วย อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะ สมาคมหรือองค์กรเหล่านี้จะมีบทบาทอย่างแข็งขันบ่อยแค่ไหน หรือกว้างขวาง อย่างไร ลักษณะที่สำคัญมากของตัวแบบพหุนิยมก็คือ พวกเขาเหล่านั้นทั้งหมด ยังคงความสมัครใจและความเป็นเอกเทศเอาไว้ และเปิดช่องให้ประชาชน พลเมืองมีฐานอำนาจไว้สำหรับการมีปฏิสัมพันธ์กับรัฐบาล²²

การที่จะป้องกันไม่ให้เกิดความพหุภาพที่มีองค์ประกอบหลากหลายมาก ต้องประสบกับความหายนะอันเกิดจากความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างกัน โดยที่ต่างฝ่ายต่างมุ่งที่จะบรรลุเป้าหมายเฉพาะของตนเอง ตัวแบบนี้จึงบรรจุ เอาเงื่อนไขที่จำเป็นต้องมีเพื่อให้มีการเชื่อมโยงและเกาะติดกันเป็นอย่างดี เงื่อนไขที่ว่ารวมเอาสิ่งต่อไปนี้เข้าไว้ด้วย คือ (1) การป้องกันไม่ให้เกิดประโยชน์ ของแต่ละฝ่ายสั่งสมพอกพูนขึ้นไปเรื่อยๆ ทั้งๆ ที่ควรจะมึลักษณะตัดตาม ขวาง แบบให้ประโยชน์แก่หลายฝ่ายไปพร้อมๆ กัน (2) ป้องกันไม่ให้เกิดความ บาดหมางอย่างรุนแรงถึงขั้นที่ไม่มีทางคืนดีกันได้ (3) การมีสมาชิกภาพซ้อน กัน โดยที่ปัจเจกบุคคล (โดยเฉพาะตัวผู้นำขององค์กร) เป็นคนขององค์กร ต่างๆ หลายแห่งในเวลาเดียวกัน (4) กระทำกิจกรรมต่างๆ โดยอิสระ (คิดและ

²² นักทฤษฎีรุ่นหลังที่มีส่วนช่วยสร้างรูปแบบพหุนิยมทางสังคมที่ควรจะถูกกล่าวถึง ได้แก่ William Kornhauser, *The Politics of Mass Society*. N.Y.: Free Press, 1959. R.A. Nisbet, *Community and Power*. N.Y.: Oxford University Press, 1962, Chaps. 3, 8,

ตัดสินใจเอง) แต่ก็ยังคงกระทำการหน้าที่อย่างเกี่ยวโยงสัมพันธ์กัน (5) มีความสอดคล้องกันโดยทั่วไปในการยึดถือระเบียบการและวิธีปฏิบัติการทำงานร่วมกัน โดยเป็นชุดที่มีไว้สำหรับแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งและบรรลุการตัดสินใจร่วมกัน²³

องค์กรที่อยู่ระหว่างกลางในสังคมพหุภาพช่วยป้องกันไม่ให้เกิดการรวบอำนาจไว้ในส่วนกลางมากเกินไป ทั้งนี้โดยแสดงบทบาทเป็นตัวสื่อกลางระหว่างประชาชนพลเมืองกับรัฐบาลแห่งชาติ แต่ละสมาคมผลประโยชน์เฉพาะเรื่องนำคนจำนวนหนึ่งที่มีเป้าหมายและความสนใจคล้ายคลึงกันมารวมตัวกันเข้า เปิดช่องทางให้สมาชิกเหล่านั้นสามารถได้มาซึ่งข่าวสารเกี่ยวกับประเด็นสาธารณะที่ตรงกับความต้องการ สามารถทำให้บรรดาสมาชิกสามารถรวบรวมทรัพยากรเข้าด้วยกัน เพื่อสร้างอิทธิพลร่วมกันให้มากขึ้นกว่า ที่จะสร้างได้โดยปัจเจกชนแต่เพียงลำพัง และเปิดช่องทางอย่างเป็นทางการเป็นระเบียบแบบแผนให้สามารถใช้อิทธิพลนั้นๆ “จากล่างไปสูบน” ในกรณีของการตัดสินใจและนโยบายทางการเมือง องค์กรระหว่างกลางเหล่านี้จะช่วยป้องกันไม่ให้คุณขึ้นปกครองใช้กลอุบายโดยตรง ละเมิดผลประโยชน์หรือสิทธิเสรีภาพโดยผ่านทางสื่อมวลชนหรือรายการต่างๆ ที่อยู่ภายใต้ความควบคุมของรัฐบาล ในทางเดียวกันองค์กรระหว่างกลางก็ช่วยสนองประโยชน์ให้ฝ่ายรัฐบาลด้วยเช่นกัน โดยป้อนข่าวสารที่จำเป็นเกี่ยวกับผลประโยชน์ ความสนใจและความต้องการของประชาชน เช่นเดียวกันกับที่เปิดช่องทางให้ผู้นำทางการเมืองเข้าถึงชาวบ้าน ชาวเมืองที่มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนมาก เพื่อที่จะได้ปฏิบัติกรอย่างมีประสิทธิภาพกับปัญหาและความใส่ใจของเขาเหล่านั้น พร้อมๆ กันไปนั้น ผู้นำฝ่ายรัฐบาลก็จะได้รับความคุ้มครองไม่ให้อำนาจไปพึ่งพาโดยตรงจากสาธารณมติของมวลชน และไม่ต้องกลัวว่าจะถูกโค่นล้มโดยความเคลื่อนไหวของคลื่นมหาชน หรือการปฏิวัติ ซึ่งก็จะทำให้สามารถดำเนินการในเรื่องที่จำเป็นต่อสังคม แต่ไม่เป็นที่นิยมของประชาชน

²³ M.E. Olsen. *The Process of Social Organization: Power in Social Systems*, 2nd edition, 1978, N.Y.: Holt, Rinehart and Winston, p. 385.

กล่าวโดยสรุป การใช้อำนาจของทั้งฝ่ายชนชั้นปกครองและของประชาชน ต่างก็ฝังแน่นอยู่ภายในชุมชนขององค์กรต่างๆ ที่ได้สถาปนาขึ้นมาอย่างเป็นระเบียบแบบแผน จนทำให้ไม่มีกลุ่มหรือองค์กรขนาดเล็กแต่เพียงกลุ่มเดียว สามารถครอบงำมีอิทธิพลเหนือสังคมได้ทั้งหมด²⁴

นักสังคมวิทยาการเมืองอีกรายหนึ่งได้เพิ่มสาระสำคัญอีกอย่างหนึ่งเข้าไปในทฤษฎีพหุนิยม โดยให้ข้อเสนอแนะว่าถ้าจะทำให้ประชาธิปไตยมีความมั่นคง แบบแผนการแบ่งแยกทางสังคมจะต้องมีลักษณะไขว้หรือตัดกันเป็นตาราง (crisscross) ไม่ใช่เป็นลักษณะทับกันสนิท (coincide) ตัวอย่างเช่น สมมติว่ามี 2 สังคม คือ A และ B ซึ่งมีความคล้ายคลึงกันมากในเรื่องภาษาศาสตร์ และระบุนิยมในการตีพิมพ์ แต่ด้วยความบังเอิญอย่างไม่น่าเชื่อ ครึ่งหนึ่งของประชากรแต่ละสังคมประกอบไปด้วยผู้คนที่ไม่เสพสุรายาเมาในขณะคนอื่น ๆ ทั้งหมดเป็นนักดื่ม ครึ่งหนึ่งของประชากรในแต่ละสังคมพูดภาษาไทย ส่วนที่เหลือพูดภาษาลาว ครึ่งหนึ่งของประชากรในแต่ละสังคมนับถือศาสนาพุทธนิกายหินยาน ส่วนที่เหลือนับถือนิกายมหายาน พิจารณาดูแล้วทั้งสองสังคมเหมือนกันจริงๆ ยกเว้นในกรณีสังคม A เขตแดนที่แบ่งแยกกลุ่มศาสนา ภาษา และการดื่มกับไม่ดื่ม ซ้อนทับกันสนิท ในขณะที่กรณีของสังคม B กลุ่มเหล่านั้นไขว้หรือตัดกันเป็นตาราง

พิจารณาในภาพรวมในกรณีสังคม A เขตแดนที่แบ่งแยก 2 กลุ่มออกจากกันในด้านศาสนา ก็จะแบ่งแยกประชากรออกไปทางด้านภาษา และการดื่ม-ไม่ดื่มด้วย ซึ่งแตกต่างไปจากสังคม B ตรงที่พวกนับถือนิกายมหายานได้ถูกกระจายออกไปอย่างเท่าเทียมกันในบรรดาผู้ที่พูดภาษาไทยและภาษาลาว และการดื่ม-ไม่ดื่มก็เป็นเรื่องธรรมดาในศาสนาทั้ง 2 นิกาย และในบรรดาผู้คนที่พูดภาษาทั้ง 2 กลุ่มนั้น ถ้าจะถามว่าในกรณีที่มีความขัดแย้งทางการเมืองเกิดขึ้น สังคม A หรือ B จะมีความโน้มเอียงไปในทางแตกสลายมากน้อยกว่ากัน และการเมืองในสังคมไหนจะมีลักษณะไม่รุนแรง เดินทางสายกลางทำให้

²⁴ Ibid.

มีโอกาสประนีประนอมได้มาก และสังคมใดจะมีโอกาสประสบความสำเร็จในการธำรงรักษาระบบประชาธิปไตยไว้ได้อย่างมั่นคง ผู้อ่านก็ควรจะคาดเดาได้อย่างแม่นยำว่า สังคม B น่าจะประสบความสำเร็จได้มากกว่า²⁵

พิจารณาจากตัวอย่างที่เสนอมานี้ให้ดูข้างต้น ก็พอจะมองเห็นได้ว่า ทฤษฎีพหุนิยมได้เสนอแนะไว้ว่าการมีศูนย์อำนาจจำนวนมาก สามารถหยุดหรือยับยั้งผู้ที่มีความโน้มเอียงจะเป็นทรราช หรือแม้กระทั่งไม่ให้มีกลุ่มใดๆ มีโอกาสสะสมอิทธิพลจนกลายเป็นกลุ่มที่มีอำนาจมากจนเกินไป ทฤษฎีนี้จึงมีความถูกต้อง ถ้าเส้นแบ่งกลุ่มผลประโยชน์ทั้งหลายไขว้หรือตัดข้ามซึ่งกันและกัน จากตัวอย่างที่ยกมาจะเห็นได้ว่าในสังคม A มีพื้นฐาน 3 อย่างที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งนั่นก็คือ ภาษา ศาสนา และนิสัยการดื่ม พื้นฐานทั้ง 3 จะรวมตัวกันจนเกิดเป็นค่าย 2 ค่าย ที่ไม่ค่อยลงรอยกันหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อกัน อันอาจจะเป็นที่มาของความไม่ลงรอยกันในทุกทางที่เป็นไปได้ และย่อมจะมีพื้นฐานแต่เพียงเล็กน้อยสำหรับการเห็นพ้องต้องกันของกลุ่มทั้ง 2 อย่งไรก็ดี ภายในแต่ละกลุ่มเองมีความเป็นไปได้มากที่จะเห็นพ้องต้องกัน แต่ในระหว่าง 2 กลุ่มจะเป็นไปน้อยมากไม่ว่ากลุ่มใดจะสามารถจัดการให้กลุ่มของตนควบคุมรัฐบาลได้ แต่ก็จะเป็นไปได้อย่างที่พวกเขาจะให้ความสนใจที่ดีกับสิทธิและความปรารถนาของอีกกลุ่มหนึ่ง จากตัวอย่างที่ยกมาสังคม B ผู้คนส่วนมากจะพบว่าศัตรูของพวกเขาในการไม่ลงรอยกันในเรื่องหนึ่ง กลับกลายเป็นพันธมิตรในการไม่ลงรอยกันในอีกเรื่องหนึ่ง ดังนั้น พวกเขาจึงมีเหตุผลที่จะอดกลั้นให้กลุ่มอื่น²⁶

การแบ่งทางสังคมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์หลายๆ กลุ่มที่ไขว้หรือตัดข้ามกันไปมานี้แหละ ที่ทำให้ข้อตกลงในการประนีประนอมทางการเมืองประสบผลสำเร็จได้มาก น่าสังเกตว่านักสังคมวิทยาโดยทั่วไปในปัจจุบันได้ศึกษาพบว่าการแบ่งแยกผิวระหว่างคนดำและคนขาวลดน้อยลงไปอย่างมาก กล่าวคือ คนดำหรือคนขาวต่างก็ไม่ได้แยกกันอยู่ในชุมชนของใครของมัน หรือต่างคนต่างอยู่ในกลุ่มของตน คนดำและคนขาวต่างก็เป็นสมาชิกในสมาคมสโมสร

²⁵ J.R. Gusfield, "Mass Society and Extremist Politics," *American Sociological Review*, Vol. 27 (February 1962) pp. 19-30. Gusfield ไม่ได้ใช้คำว่า "crisscrossing divisions" แต่ใช้คำว่า "linked pluralism"

²⁶ Ibid.

หรือ/และโบสถ์คริสต์เดียวกัน ในลักษณะที่เส้นแบ่งไขว้หรือตัดข้ามกัน และนี่ก็เป็นข้อยืนยันในความใช้ได้ของทฤษฎีพหุนิยม

นักสังคมวิทยาการเมืองรุ่นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ชี้ให้เห็นข้อจำกัดของทฤษฎีพหุนิยมไว้หลายประการด้วยกันดังนี้คือ (1) เป็นแนวคิดที่อธิบายการคุ้มครองเสรีภาพมากกว่าเรื่องประชาธิปไตย หลักการในเรื่องอำนาจการต่อต้านในแนวคิดนี้ชี้ให้เห็นถึงการมีเงื่อนไขล่วงหน้าอันจะขาดเสียมิได้ ซึ่งมีไว้สำหรับปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของกลุ่มและปัจเจกชน แต่ไม่ได้เรียกร้องต้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองในวงกว้างของประชาชน ทฤษฎีนี้จะใช้การได้ ถ้ากลุ่มที่เป็นเอกเทศมีอยู่จริง และแต่ละกลุ่มดำเนินการจำกัดอำนาจของกลุ่มอื่น (2) ไม่แน่ว่าอิสระเสรีของปัจเจกบุคคลจะได้รับการปกป้องคุ้มครองอย่างเต็มที่ถึงแม้ว่าปัจเจกชนจะอยู่ในฐานะที่ได้ประโยชน์ เมื่อองค์การขนาดใหญ่แข่งขันกันและเชื่อเชิญให้ตนสนับสนุนแต่ตามที่ปรากฏอยู่ในหลายๆ แห่งของโลก องค์การขนาดใหญ่ปล่อยให้ผู้คนผู้ใช้แรงงานที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของสหภาพและสมาชิกขององค์กรอื่นที่ไม่มีการปกป้องคุ้มครองให้ ต้องเผชิญการคุกคามของบรรดาผู้นำ ผู้ทรงอำนาจ และถูกปล่อยให้เผชิญชะตากรรมกันเอง (3) ทฤษฎีพหุนิยมเข้ากันได้กับทฤษฎีชนชั้นนำในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีความหมายว่าประชาชนมีโอกาสเลือกผู้ปกครองจากบรรดาผู้นำที่มาแข่งขันเสนอตัว แต่ในความเป็นจริงแล้วประชาชนคนธรรมดาสามัญ มักจะมีลักษณะเฉยเมยไม่แสดงปฏิกิริยาอะไร และไม่มีบทบาทสำคัญอะไรในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งก็ยอมทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นองค์ประกอบสำคัญอย่างหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยลดน้อยถอยลง²⁷ และ (4) อำนาจที่มีขึ้นมาต่อต้านมักจะทำให้เกิด “กลุ่มยับยั้ง” (Veto Group) ที่สามารถขัดขวางการกระทำร่วมกันของฝ่ายเสียงข้างมากได้ นั่นก็หมายความว่า พหุนิยมอาจนำไปสู่หนทางตันของสังคม สภาพเช่นนี้ได้เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาในกรณีที่ฝ่ายตุลาการขยายขอบเขตอำนาจมาตัดสินคดีที่เป็นเรื่องของฝ่ายบริหาร

²⁷ Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970, chap. 1.

และนิติบัญญัติ เช่น ศาลตัดสินให้เลิกการกีดกันคนผิวดำในสถานศึกษา และการแบ่งปันที่นั่งกันใหม่ในสถานนิติบัญญัติ²⁸

นักสังคมวิทยาการเมืองก็มีส่วนวิพากษ์ทฤษฎีพหุนิยมอยู่ด้วยเช่นเดียวกัน โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้คือ (1) บทพร่องเพราะตั้งข้อสมมติไว้ว่า ในบรรดาทุกภาคส่วนของสังคมจะมีผลประโยชน์หลายอย่างสอดคล้องกัน โดยธรรมชาติอยู่ก่อนแล้ว หรือสอดคล้องกันในเรื่องค่านิยมพื้นฐาน ไม่มีความบาดหมางที่ลึกซึ้ง ไม่มีสภาวะทางการเมืองที่รุนแรงอันเนื่องมาจากอุดมการณ์ที่ขัดแย้งกัน ภายในสภาพที่วุ่นวายนั้น การกระทำที่หลากหลายของกลุ่มหรือองค์การที่แข่งขันกัน ถึงแม้จะมีผลประโยชน์พิเศษโดยเฉพาะและค่านึงถึงแต่ตัวเอง แต่ก็อาจส่งผลให้เกิดเอกภาพและส่งเสริมสวัสดิภาพโดยทั่วไปของสังคมได้ แต่ถ้าไม่มีสภาพดังกล่าวแล้ว พหุนิยมก็สามารถทำให้สังคมเป็นอัมพาตหรือถูกทำลายลงได้ เนื่องจากความผูกพันอยู่กับองค์การที่อยู่ระหว่างกลางในตัวของมันเอง ไม่ได้ให้หลักประกันว่าจะค่านึงประโยชน์ส่วนรวมด้วย เมื่อสังคมมีการเปลี่ยนแปลง บางองค์การก็อาจจะเกิดความรู้สึกที่ว่ากลุ่มของตนได้รับผลกระทบในทางที่ไม่พึงปรารถนา และถูกกลืนรอนในสิ่งที่ควรจะมีควรได้ในขณะที่องค์การอื่นสามารถพัฒนาปณิธาน และเป้าหมายได้สูงส่งกว่าเดิม ในทั้ง 2 กรณีองค์การเหล่านั้นอาจจะตัดสินใจไปว่า ระเบียบทางสังคมและการเมืองไม่เพียงพอสำหรับการตอบสนองของความต้องการที่สำคัญของตน แล้วก็แสดงการไม่ยอมรับออกมา ในขณะที่เดียวกันก็หันไปสนับสนุนอุดมการณ์ที่รุนแรงสุดโต่ง ซึ่งยิ่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มอย่างสาหัสสากรรจ์ จนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างถอนรากถอนโคนไปในที่สุด (2) トラบเท่าที่พหุนิยมต้องอาศัยการจำแนกการหน้าที่ขององค์การออกไปเฉพาะเรื่องเฉพาะอย่าง (functional specialization) และการจำแนกแตกต่างในด้านโครงสร้าง (structural differentiation) ก็จำเป็นอยู่เองที่จะต้องมีการรวมการบริหารและการประสานงานไว้ที่ศูนย์กลาง ถ้าจะให้สังคมมีความเป็นปึกแผ่น ผลที่

²⁸ W. Kornhauser, "Power Elite or Veto Groups" in Lipset and Lowenthal, eds. *Culture and Social Character*. Glencoe, ILL.: Free Press; 1961. pp. 252-267.

ซ่อนอยู่ภายในของพหุนิยมก็น่าจะทำให้เกิดการรวมศูนย์มากขึ้นกว่าเดิม ซึ่งเป็นเรื่องที่ตรงกันข้ามกับค่านิยมพื้นฐานของพหุนิยม อนึ่ง ถ้าจะยึดตามความเห็นของ Robert Michels ในเรื่องนี้แล้ว ความโน้มเอียงที่บรรยายมาแล้วจะนำไปสู่ระบอบคณาธิปไตยได้ด้วย²⁹ และถ้อยคำที่นักวิชาการวิเคราะห์กันอยู่ตลอดมาก็คือ “The Iron Law of Oligarchy” ดังนั้น จึงมีการตั้งปัญหาถามว่า เป็นไปได้หรือที่จะใช้การประสานงานให้การจัดวางระเบียบออกกฎเกณฑ์และการวางแผนงานให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้โดยไม่ต้องกำหนดให้มีศูนย์กลางอำนาจควบคุมดูแลอย่างวางอำนาจและ (3) ในการนำไปปฏิบัติได้จริง โดยที่ปรากฏว่าในหลายประเทศในปัจจุบัน รัฐเป็นฝ่ายครอบงำเหนือส่วนอื่นๆ ทั้งหลายของสังคมกันมาก่อนแล้ว เป็นไปได้หรือที่บรรดาสมาคมเอกชนที่ก่อตั้งด้วยผลประโยชน์ที่เฉพาะเจาะจง จะสามารถมีอิทธิพลต่อรัฐบาลได้ องค์การระหว่างกลางทั้งหลายไม่ค่อยจะมีพลังอำนาจในระดับสูงกว่า คือ ในระดับสังคมไม่ใช่หรือ เพราะจะดำเนินการอย่างไรก็มีฐานะเป็นผู้ชมที่อยู่รอบนอกของแวดวงที่เป็นกิจกรรมระดับชาติเท่านั้น

ทั้งหมดที่กล่าวมาแล้วนี้ ถ้ากล่าวอย่างสั้นๆ ก็จะได้ข้อสรุปดังนี้ คือ แนวความคิดพหุนิยมประยุกต์ใช้ไม่ได้กับสังคมที่มีความสลับซับซ้อนในองค์ประกอบของโครงสร้าง ตลอดจนการจัดระเบียบสังคม³⁰

การมีส่วนร่วมในทางการเมือง จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ การก่อกำเนิดระบอบประชาธิปไตยในประเทศต่างๆ ล้วนแต่เป็นผลงานของปัญญาชนคนชั้นนำในสังคมเหล่านั้น ถึงแม้ประชาชนหรือมวลชนจะมีส่วนร่วมอยู่บ้างก็ตาม แต่ก็มีขอบเขตจำกัดในทุกๆ ด้าน นอกเหนือไปจากกำลังคน แล้วหลังจากมีการจัดตั้งรัฐบาลขึ้นปกครองประเทศแล้ว ก็จะมีบทบาทและฐานะของผู้ถูกปกครองอย่างเต็มตัว ปัญหาทางการเมืองการปกครองที่ชนชั้นนำปัญญาชน ตลอดจนนักคิดและนักวิชาการจะต้องขบคิดกันต่อไปก็คือ ทำอย่างไรจึง

²⁹ Robert Michels, *Political Parties*, trans. by Eden and Paul. N.Y.: Free Press, 1966, chaps. 1 and 2 (p. 365).

³⁰ Robert E. Nisbet, *Community and Power*, N.Y.: Oxford University Press, 1962, chaps. 3, 8, 11.

จะทำให้ระบอบนี้มีความมั่นคงและพัฒนาให้ก้าวหน้าต่อไปได้ คำตอบที่มีลักษณะสามัญที่สุดก็คือ ประชาชนควรมีความสนใจในรัฐบาล เข้าใจในบทบาท และเห็นคุณค่าของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างกว้างขวางและเป็นรูปธรรม โดยมีการไปใช้สิทธิออกเสียงในการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรในระดับต่างๆ ที่ระบุไว้ตามตัวบทกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเลือกผู้นำประเทศโดยตรง

นักสังคมวิทยาการเมืองชี้ให้เห็นว่า คำว่า การมีส่วนร่วมในทางการเมือง มีความหมายกว้างมาก อาจวิเคราะห์ได้ทั้งในเรื่องประเภท ขอบเขต และคุณภาพ ที่แตกต่างกัน แต่ก็ไม่มีสิ่งที่จะชี้ให้เห็นความแตกต่างอย่างสำคัญระหว่างการมีส่วนร่วมของมวลชนในระบอบการปกครองที่มีการรวบอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จ (totalitarian regime) กับการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตย มีผู้ชานานามระบอบแรกว่าเป็น “สังคมการมีส่วนร่วม” (participant society) กล่าวคือ ผู้ปกครองเรียกร้องเอาจากราษฎรมากกว่าความเคารพเชื่อฟัง ได้อำศัยองค์การและโปรแกรมอันหลากหลายที่รัฐบาลควบคุมอยู่อย่างเข้มงวดกดขี่ เรียกร้องเชิงบังคับให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการดำเนินชีวิตสาธารณะอย่างเช่น สมัครใจที่จะปฏิบัติหน้าที่พิเศษบางอย่าง แสดงความชื่นชอบผู้นำอย่างกระตือรือร้น อ่านหนังสือพิมพ์ที่รัฐบาลจัดทำหรือเป็นเจ้าของ ร่วมในการวิพากษ์วิจารณ์เจ้าหน้าที่รัฐชั้นผู้น้อย ลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นคนของรัฐบาล นอกจากนั้นยังเน้นหนักเป็นพิเศษในเรื่องการระดม และผลักดันให้ประชาชนใช้ความพยายามมากขึ้นในการรับใช้ประเทศชาติ³¹

ในกรณีของระบอบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอย่างน้อยที่สุด และธรรมดาสามัญที่สุดก็คือ การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎรหรือเลือกตั้งผู้นำโดยตรง รวมไปถึงการลงประชามติในประเด็นบางเรื่อง และทั้งหมดก็เป็นการกระทำโดยเสรีในลักษณะของการลงคะแนนลับ แล้วตัดสินผลกันอยู่ยุติธรรม

³¹ L. Broom and P. Selznick, Ibid. p. 573.

อย่างไรก็ตาม นักวิชาการในยุคปัจจุบันยังไม่ได้มีความเห็นสอดคล้องกันในเรื่องที่ว่า เสี่ยงของประชาชนสามารถ หรือควรจะมีพลังขนาดไหนในประชาธิปไตยในระบอบรัฐธรรมนูญ นักการเมืองมักจะไม่แยแสต่อสาธารณมติที่เป็นเสียงข้างมากในบางเรื่อง เช่น ในเรื่องการลงทุนทหาร ระบบงบประมาณที่สมดุล การเข้าร่วมเป็นสมาชิกในสมาคมยุโรป เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้นเป็นที่ยอมรับกันแล้วว่า ความสลับซับซ้อนในการตัดสินใจทางเศรษฐกิจและการเมือง ยังเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมด้วยอย่างแท้จริง แต่ก็ยังหวังกันว่าภายในอนาคตอันใกล้นี้ การให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนด้วยเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ที่ทันสมัย และได้ใช้ไปในการทดสอบสาธารณมติ อาจจะทำให้ประชาธิปไตยเข้าไปใกล้หลักการเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนได้มากทีเดียว³²

การมีส่วนร่วมในระดับสูงขึ้นไปอีกก็คือ การวิพากษ์วิจารณ์นโยบายและการตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่การงานของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐ การโน้มน้าวสมาชิกวุฒิสภา หรือผู้มีอิทธิพลในทางการเมืองให้กระทำหรืองดกระทำบางสิ่งบางอย่าง (lobby) ในบางสถานการณ์ ประชาชนอาจจะรวมผู้คนรวมกลุ่มรวมพลังกันกระทำการกิจกรรมทางการเมืองอย่างเป็นรูปธรรมในแบบต่างๆ เช่น การเดินขบวนเรียกร้อง การชุมนุมประท้วง การขัดขืนไม่ยอมทำตามคำสั่ง ฯลฯ ปราบกฏการณ์เหล่านี้บังเกิดขึ้นได้เสมอในสังคมขนาดใหญ่ที่โครงสร้างมีองค์ประกอบสลับซับซ้อน อย่างที่เรียกกันในทางวิชาการว่า “สังคมมวลชน” (Mass Society) แต่ถ้าสังคมมวลชนปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอย่างมั่นคงแล้ว พฤติกรรมเหล่านั้นย่อมไม่ส่งผลกระทบในทางลบจนสามารถทำลายตัวระบอบลงได้อย่างมาก ก็แค่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเฉพาะเรื่องเฉพาะอย่างเท่านั้น อย่างเช่นในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงทศวรรษที่ 60 ที่ประชาชนจำนวนมากต่อต้านนโยบายและการทำสงครามในเวียดนาม แต่หลังจากปี ค.ศ. 1968 ไปแล้ว

³² M. Weiner and E. Ozbudun. *Competitive Elections in Developing Countries*. Durham, N.C.: Duke University, 1987 p. 3-34.

บทบาทของการประท้วงด้วยการเดินขบวน การแสดงพลังมวลชนก็ค่อยๆ ลดจำนวนและระดับลง ผลของการศึกษาวิจัยปรากฏว่าประชาชนที่มีการศึกษาสูง ซึ่งเป็นหัวหอกในการต่อต้านนโยบายและการวินิจฉัยของรัฐบาล ได้เปลี่ยนท่าทีและทัศนคติที่เคยยอมรับว่าการประท้วงและการต่อต้านรัฐบาลในรูปแบบอื่น เป็นเรื่องของการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยชอบธรรม แล้วหันกลับมายอมรับว่าการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งมีความถูกต้องเหมาะสมกว่า

อย่างไรก็ตาม สัดส่วนของผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ก็ไม่ได้เพิ่มขึ้นมากกว่าเดิมอย่างมีนัยสำคัญ ตัวเลขยังอยู่ที่ประมาณไม่ถึงร้อยละ 70 ของผู้มีสิทธิ ซึ่งเมื่อเทียบกับสัดส่วนของผู้ใช้สิทธิในหลายประเทศในยุโรปตะวันตก จะเห็นได้ว่าต่างกันมาก ประชาชนในประเทศเหล่านั้นใช้สิทธิกันถึงเกือบร้อยละ 90³³

ในประเทศด้อยพัฒนาหลายแห่ง อย่างเช่น ประเทศในโลกที่สามและในทวีปอเมริกาใต้ ตลอดจนประเทศที่สามารถปลดแอกออกมาจากระบอบอำนาจนิยม อมาตยาธิปไตย (Aristocracy) อัตตาธิปไตย (Autocracy) และอะไรๆ ทำนองนั้นได้ แต่ก็ยังเป็นประชาธิปไตยแต่ในนามเท่านั้น โอกาสการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนก็เป็นเรื่องปกติธรรมดาที่ได้รับมาอย่างที่เราเรียกว่า เสียไม่ได้ นั่นก็คือ การได้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในการเลือกตั้งทั่วไป มีการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นอยู่บ้าง แต่ก็ไม่เต็มรูปแบบ การเลือกตั้งเหล่านั้นไม่ผู้จะมีประสิทธิผลในทางการเมืองเท่าไรนัก โอกาสในการแลกเปลี่ยนไต่เตียรหว่างประชาชนก็จำกัดวงอยู่เฉพาะในระดับท้องถิ่นเสียเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากช่องทางสื่อสารคมนาคมอยู่ในความควบคุมของรัฐบาล การวางข้อจำกัดการกระทำของรัฐบาลที่ผ่านการเลือกตั้งมาแล้ว กระทำกันได้อย่างฉิวฉิน ทำให้ถ้อยคำที่สวยหรูอย่าง "รัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน" ไม่มีทางจะเป็นจริงขึ้นมาได้ นอกจากนั้นความคาดหวังที่จะให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรูปแบบอื่น ช่วยบำรุงรักษาและ

³³ H. McClosky, "Political Participation," *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 12, 1968, pp. 252-265.

พัฒนาประชาธิปไตยอย่างได้ผล หลังจากทีความเจริญก้าวหน้าในทางเทคโนโลยีการสื่อสารได้แผ่ขานไปอย่างกว้างขวาง แล้วยังห่างไกลจากความ เป็นจริง เพราะประชาธิปไตยยังเป็นของใหม่สำหรับประชาชนที่ยังตกอยู่ภาย ใต้อิทธิพลของประสบการณ์ในอดีต ที่เต็มไปด้วยความเชื่อ ทศนคติ ค่านิยม และการดำเนินชีวิตแบบดั้งเดิมที่ล้าสมัยเสียเป็นส่วนใหญ่ ที่ผู้เขียนเห็นว่าเป็น เรื่องสำคัญเป็นอุปสรรคต่อการสร้างจิตใต้ใจประชาธิปไตยก็มีอย่างเช่น “เดินตาม หลังผู้ใหญ่หมาไม่กัด” “เป็นผู้้น้อยคอยก้มประนมกร” หรือข้อความท่นลงที่ว่า แข่งเรือแข่งพายแข่งกันได้ แต่แข่งวาสนาคงไม่ได้ และเป็นใหญ่เป็นโตมีอำนาจ วาสนา เพราะชาติก่อนทำกรรมดีไว้เหล่านี้ เป็นต้น

ในประเทศมหาอำนาจตะวันตก ทฤษฎีประชาธิปไตยสมัยเริ่มแรกให้ ประชาชนพลเมืองมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสาธารณะแต่เพียงครั้งคราว เป็นการ เลือกลงตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ไม่ได้มีบทบาทโดยตรงในการตัดสินใจ สาธารณะต่างๆ หลังจากกำหนดให้มีระบบเลือกตั้งทั่วไปแล้ว พลเมืองก็มีวิถี ทางในการแสดงออก ซึ่งความเห็นในประเด็นทางการเมือง แต่ผลของการตัดสินใจ ไม่มีข้อผูกมัดเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม การนำเอาระบบ การออกเสียงประชามติมาใช้อย่างเป็นทางการ ได้ทำให้พลเมืองมีบทบาท โดยตรงในการสร้างนโยบายสาธารณะอยู่บ้างไม่มากนัก ต่อมาในช่วงทศวรรษ ที่ 70 แนวคิดในเรื่องการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของพลเมืองในขอบเขตทั้งหมด ของการวางแผนสาธารณะของรัฐบาลได้รับการยอมรับมากขึ้นเรื่อยๆ ใน สหรัฐอเมริกาและในประเทศที่ทันสมัยทั้งหลาย ตามความหมายในทางวิชาการ การวางกฎเกณฑ์ใหม่ของความหมายของคำว่า การเมืองประชาธิปไตย ทำใ้ นักวิชาการทั้งหลายให้ชื่อว่า “ประชาธิปไตยอย่างมีส่วนร่วม” (participatory democracy) และมีผู้ให้คำนิยามว่าเป็น “การกระจายอำนาจให้ผู้สมัครเล่น เข้าไปเกี่ยวข้องโดยตรงในการตัดสินใจที่มีการใช้อำนาจของทางการ”³⁴

³⁴ T. Cook and P. Morgan, *Participatory Democracy*. San Francisco, CA: Canfield Press, 1971, p. 4 อ้างไว้ใน M. Olson, *The Process of Social Organization: Power in Social Systems*, 2nd edition. p.399.

ลักษณะสำคัญของกระบวนการนี้ประกอบไปด้วย (1) ภาวะผู้นำทางการเมืองที่เปิดรับและตอบสนองต่อกิจกรรมต่างๆ ของประชาชนพลเมือง (2) กรรมวิธีในการสร้างเป้าหมายสาธารณะที่ต้องนำเอาส่วนประกอบทั้งหมดของชุมชนหรือของประเทศชาติ (3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดและตัดสินใจในเรื่องนโยบายสาธารณะ ซึ่งอาจจะกระทำลงบนพื้นฐานของการกำหนดร่วมกันกับเจ้าหน้าที่และผู้เชี่ยวชาญ หรือไม่ก็บนพื้นฐานของการกำหนดด้วยตัวเอง ซึ่งประชาชนพลเมืองจะมีเสียงชี้ขาด และ (4) การเข้าไปเกี่ยวข้องของประชาชนพลเมือง และองค์การผลประโยชน์ของเอกชนในทุกขั้นตอนของการพัฒนาโครงการสาธารณะ ตลอดจนควบคุมดูแลให้มีการนำไปปฏิบัติได้จริง กล่าวอย่างสั้นๆ ได้ว่า หัวใจของการมีส่วนร่วมในลักษณะที่กล่าวมาแล้วนั้น ก็คือ การกระจายอำนาจทางการเมืองออกไปมากขึ้นตลอดทั่วทั้งสังคม³⁵

สำหรับในทางปฏิบัติการมีส่วนร่วมของประชาชนมีได้หลายรูปแบบ ดังเช่น (1) จัดการประชุมสาธารณะ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเสนอและบรรยายแผนงาน หรือโปรแกรมที่ฝ่ายตนเสนอขึ้นมา แล้วเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมประชุมสอบถามข้อข้องใจและออกความเห็น (2) การไต่สวนอย่างเป็นทางการที่จัดขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เปิดโอกาสให้บุคคลฝ่ายที่ 3 ที่มีผลประโยชน์ได้เสียอยู่ด้วย (intervener) สามารถตั้งกระทู้ถามนโยบายหรือโครงการในลักษณะกึ่งกฎหมาย (3) จัดให้มี workshop โดยมีประชาชนผู้วางแผนและเจ้าหน้าที่ถูกปัญหาและพัฒนาช่องทางปฏิบัติ (4) มีสภาที่ปรึกษาของประชาชน ซึ่งเป็นที่ที่ประชาชนจะประชุมร่วมกับเจ้าหน้าที่ เพื่อจัดทำนโยบายสาธารณะสำหรับประเด็นที่ได้ตั้งไว้แล้ว และ (5) คณะกรรมการควบคุมที่ราษฎรมีอำนาจตัดสินใจในขั้นสุดท้ายในหลายๆ ขอบเขต อย่างไรก็ตาม ถ้าไม่นับกรณีคณะกรรมการควบคุมของราษฎรแล้ว ในกระบวนการทั้งหมดที่ได้กล่าวมาแล้ว ยินยอมให้

³⁵ Olson, Ibid.

ราษฎรมีบทบาทแต่เพียงแสดงปฏิกริยาให้ข้อเสนอแนะ หรือให้คำปรึกษา ไม่ใช่การตัดสินใจที่แท้จริง ทำให้มีผู้วิพากษ์วิจารณ์โปรแกรมการมีส่วนร่วมของราษฎรว่าเป็นแต่เพียง “การมีส่วนร่วมหลอกๆ”

ถ้าประชาธิปไตยที่มีราษฎรมีส่วนร่วมจะประสบความสำเร็จอย่างเต็มความหมายได้นั้น จะต้องให้ราษฎรที่เกี่ยวข้องทั้งหมด มีโอกาสอย่างเต็มที่ในการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในทุกชั้นตอนของกระบวนการตัดสินใจสาธารณะ แล้วนั้นแหละ จึงจะเรียกได้ว่าเป็น participatory democracy อย่างแท้จริง³⁶

การสถาปนาสถาบันประชาธิปไตย เริ่มมีการขยายระบอบประชาธิปไตยออกไปอย่างกว้างขวาง ตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 70 โดยเริ่มที่ประเทศยุโรปตอนใต้ แล้วต่อมาในกลางทศวรรษที่ 80 ได้แพร่ขยายมากขึ้นในบางประเทศของทวีปอเมริกาใต้ (ละตินอเมริกา) และหลายประเทศในทวีปเอเชีย เช่น เกาหลี ไทย และฟิลิปปินส์ ในเวลาต่อมาได้แพร่ขยายไปในยุโรป ตะวันออก สหภาพโซเวียต และบางส่วนของแอฟริกา ก่อนหน้านั้นสมาชิกส่วนใหญ่ของสหประชาชาติถูกปกครองด้วยระบอบอำนาจนิยมในปลายปี ค.ศ. 1993 ปรากฏว่า 107 จาก 186 ประเทศ มีการเลือกตั้งที่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขัน และให้หลักประกันคุ้มครองสิทธิทางการเมืองและสิทธิส่วนตัวบุคคล ความตื่นตัวรับระบอบประชาธิปไตยกันขนานใหญ่ ทำให้มีผู้ขนานนามว่า “The Third Wave”³⁷

การเคลื่อนไหวไปสู่ระบอบประชาธิปไตยไม่ใช่เป็นเรื่องง่าย ๆ ประเทศที่เมื่อก่อนนี้อยู่ภายใต้ระบอบอำนาจนิยม ต้องเผชิญกับความยากลำบากเป็นอย่างมาก ในการที่จะสถาปนาระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ถูกต้องชอบธรรม เนื่องจากประชาชนในประเทศเหล่านั้นยังยึดมั่นในขนบธรรมเนียมประเพณีและความเชื่อแบบเก่าที่เข้ากันไม่ได้กับวิถีทางและวิถีชีวิตในระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกหรือแบบสากล ด้วยเหตุนี้จึงทำให้นักสังคมศาสตร์หลายสาขา จึงได้ร่วมแรงร่วมใจกันศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์หาคำตอบให้

³⁶ Ibid. p. 400.

³⁷ S.Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, OK: University of Oklahoma, 1991, pp. 22-49.

แก้คำถามที่ว่า สภาวะหรือเงื่อนไขอะไรที่จะทำให้การสถาปนาระบบประชาธิปไตยเป็นไปได้มากกว่าเป็นแต่ในนาม และอะไรคือความจำเป็นทางสังคมที่จะช่วยให้ระบอบประชาธิปไตยดำเนินไปได้โดยไม่ติดขัดและมีความมั่นคง คำตอบที่ศึกษาค้นคว้ามาได้ อยู่ในความหมายของปัจจัยและกระบวนการที่เสนอมาในหัวข้อดังต่อไปนี้ คือ ปัจจัยทางวัฒนธรรม ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ระบบการเลือกตั้ง การจัดแจงทางรัฐธรรมนูญ (ประธานาธิบดี vs. รัฐสภา) ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของพลเมืองในประชาสังคม (civil society) วิธีการที่ถูกต้องเหมาะสมในการทำให้โครงสร้างของพรรคการเมืองมีผลต่อการธำรงรักษาความมั่นคงของระบบการเมือง ปัจจัยและกระบวนการทั้งหลายที่กล่าวมานี้ ไม่ได้เกิดขึ้นในช่วงเวลาข้ามคืน ความพยายามที่จะปลดแอกออกไปจากระบบอำนาจนิยม เพื่อความเป็นประชาธิปไตยประสบความสำเร็จหลังจากเกิดกลยุทธ์หลายครั้งหลายหน จากการปฏิวัติใหญ่ฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 จนถึงการปฏิวัติในรัสเซียเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ปี ค.ศ. 1917 จากการช่วงชิงอำนาจในประเทศที่เกิดขึ้นใหม่ ส่วนใหญ่ในอเมริกาใต้ในศตวรรษที่ 19 จนถึงปรากฏการณ์อย่างเดียวกันในแอฟริกาและเอเชียหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สำหรับความล้มเหลวในเรื่องนี้ Huntington ได้ระบุไว้ว่า 2 คลื่นแรกในการสร้างประชาธิปไตย กลับติดตามมาด้วย “คลื่นตีกลับ” เพราะระบบอำนาจนิยมสามารถฟื้นตัวขึ้นมาได้อีก³⁸

ปัจจัยทางวัฒนธรรมที่นักวิชาการมองเห็นว่า เป็นพื้นฐานสำคัญในการก่อร่างสร้างสถาบันประชาธิปไตยก็คือ วัฒนธรรมทางการเมืองที่ทันสมัย ซึ่งถือว่าเป็นวัฒนธรรมสนับสนุนที่ไม่มีในประสบการณ์ในอดีตของประเทศใน “คลื่นที่สาม” วัฒนธรรมดั้งเดิมของประเทศเหล่านี้มีทั้งที่เป็นจารีตนิยมและอำนาจนิยมที่ทำให้ประชาชนพลเมืองผูกติดอยู่กับความเชื่อและค่านิยมในเรื่องดวงชะตา บุญบารมีที่เป็นผลกรรมจากชาติปางก่อน เชื่อในเรื่องอำนาจนอกเหนือธรรมชาติ ซึ่งล้วนแล้วแต่ทำให้ผู้คนที่ถูกปกครองยอมรับชะตากรรมแต่

³⁸ Ibid.

โดยดี พร้อมทั้งค่านิยมทางส่วนตัวและทางสังคมที่มาช่วยเสริมแต่งความเชื่อในเรื่องเหล่านั้น เช่น การเคารพเชื่อฟังผู้ใหญ่ ผู้มีอำนาจเหนือ³⁹ การยึดมาตรฐานของผู้มีอำนาจในการวินิจฉัยความประพฤติและในการเลือกเป้าหมายทางสังคม

สำหรับวัฒนธรรมทางการเมืองที่สนับสนุนระบอบประชาธิปไตยในความเห็นของนักวิชาการรุ่นปัจจุบัน ได้แก่ การยอมรับของผู้นำทางการเมืองและประชาชนพลเมืองในหลักการเรื่องเสรีภาพในการพูด การเขียน การสื่อสาร การรวมกลุ่มตั้งองค์การสโมสรหรือสมาคม การนับถือศาสนา การยอมรับสิทธิของฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาล การยึดหลักนิติธรรม (rule of law) สิทธิมนุษยชนเหล่านี้ เป็นต้น⁴⁰ นอกจากนี้ นักวิชาการยังขอให้ตระหนักด้วยว่าบรรทัดฐานที่กล่าวมาแล้วนั้นไม่ได้วิวัฒนาการขึ้นมาชั่วเวลาข้ามคืน ความพยายามที่จะทำให้หลุดพ้นจากระบอบอำนาจนิยมไปสู่ระบอบประชาธิปไตย ประสบความสำเร็จกันมาแล้วมากต่อมาก ดังที่ Samuel Huntington ได้เสนอมาแล้ว (1991, pp.17-21) และในเกือบทุกหนทุกแห่งที่มีการสถาปนาระบอบประชาธิปไตย กระบวนการจะดำเนินไปที่ละขั้นตอน โดยที่สิทธิของปัจเจกชนและสิทธิในการคัดค้าน หรือเป็นฝ่ายตรงข้ามจะค่อยๆ ปรากฏขึ้นมาในกระบวนการให้และรับทางการเมือง ทั้งนี้เพราะการได้รับชัยชนะโดยสมบูรณ์ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ หรือจะเกิดขึ้นได้ก็แค่โดยเสี่ยงต่อการทำลายสิ่งต่างๆ ที่ประกอบกันขึ้นเป็นตัวสังคม⁴¹

ไม่ว่าที่ไหนประชาธิปไตยไม่เคยได้พัฒนาขึ้นมาโดยการวางแผน มีข้อยกเว้นก็แต่ประเทศที่แพ้สงครามแล้วถูกยึดครองโดยผู้ชนะที่เป็นประเทศประชาธิปไตยอย่างเช่น กรณีญี่ปุ่นและเยอรมนี หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (ไม่นับเยอรมันตะวันออก) โดยที่สหรัฐอเมริกาผู้ชนะสงครามเป็นฝ่ายบงการ

³⁹ ค่านิยมแบบไทยที่คุ้นเคยกันก็มี “เป็นผู้ใหญ่คอยกำประนมกร” “เดินตามหลังผู้ใหญ่หมาไม่กัด” “อย่าไฝสูงให้เกินศักดิ์” เหล่านี้ เป็นต้น

⁴⁰ N. Bobbils, *The Future of Democracy: A Defense of the Rules of the Game*. Minneapolis, MN: University of Minnesota, 1987, pp. 63-78.

⁴¹ R. Sklar, “Developmental Democracy,” *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 29, 1987, pp. 686-714.

จัดการให้เป็นประชาธิปไตย ส่วนในกรณีอาณานิคมของอังกฤษหลังจากได้รับเอกราชแล้ว ก็สามารถพัฒนาประชาธิปไตยได้ เพราะเหตุที่อังกฤษได้ปกครองอย่างสร้างสรรค์ เปิดโอกาสให้ชนพื้นเมืองได้ศึกษาเรียนรู้และมีประสบการณ์โดยตรงกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เน้นความสำคัญ ปรัชญา และระบบการเมืองแบบตะวันตกและระบอบการปกครองตนเอง

กล่าวโดยทั่วไประบบประชาธิปไตยจะพัฒนาขึ้นมาเป็นขั้นตอน เริ่มต้นด้วยการให้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง โดยมีข้อจำกัดอยู่บ้างในเรื่องทรัพย์สินและ/หรือการรู้หนังสือ (อ่านออก เขียนได้) ชนชั้นปกครองยินยอมอย่างช้าๆ ให้มวลชนเข้าสู่ระบบการเลือกตั้ง แล้วหลังจากนั้นก็ค่อยๆ มีขนัตติธรรม และสถาปนาสิทธิของการคัดค้านและการแข่งขันกันอย่างเสรี⁴²

การศึกษาเรื่องการเมืองเปรียบเทียบเสนอแนะว่า ยิ่งแหล่งที่มาของอำนาจ สถานภาพ และความมั่นคง รวมกระจุกตัวอยู่ที่รัฐมากเท่าไร การสถาปนาสถาบันประชาธิปไตยก็ยิ่งจะยากมากขึ้นเท่านั้น ภายใต้สภาวะการณ์เช่นนั้นการต่อสู้ซึ่งชิงอำนาจทางการเมือง ก็จะมีแนวโน้มเชิงที่จะมีลักษณะ “zero-sum game” ที่ฝ่ายชนะได้ไปหมดและฝ่ายแพ้เสียหายหมด ในทำนองเดียวกัน ยิ่งรัฐบาลกลางเป็นที่มาอันสำคัญของเกียรติศักดิ์และความได้เปรียบมากเท่าใด ฝ่ายผู้ปกครองอำนาจหรือพลังของฝ่ายค้านก็ยิ่งจะหวังให้ยอมรับกฎการแข่งขันได้น้อยลงเท่านั้น และก็ยิ่งยากที่จะหวังให้ความขัดแย้งทางการเมืองนำไปสู่การโค่นล้มฝ่ายที่ครองอำนาจอยู่มากขึ้นเท่านั้น⁴³

การศึกษาเรื่องการเมืองเปรียบเทียบยังชี้ให้เห็นด้วยว่า การพัฒนาระบอบประชาธิปไตยจะมีโอกาสเป็นไปได้มากที่สุด ก็ต่อเมื่อการปฏิสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับเศรษฐกิจอยู่ในขอบเขตจำกัด และแยกออกเป็นเรื่องๆ ดังเช่นที่ปรากฏอยู่ในสหรัฐอเมริกาในช่วงครึ่งแรกของศตวรรษที่แล้ว หรือว่านั่นสำหรับประเทศตะวันตกอื่นๆ โอกาสดังกล่าวจะมีน้อยกว่า น่าสังเกตว่ากระบวนการประชาธิปไตยในประเทศยุโรปตอนเหนือยังยอมให้กษัตริย์และพวกขุนนางอำมาตย์รักษาสถานภาพของชนชั้นนำเอาไว้ได้ ถึงแม้ว่าอำนาจจะ

⁴² D. Rustow, “Transitions to Democracy,” *Comparative Politics*. Vol. 2, 1970, pp. 337-340.

⁴³ *Ibid.*, p. 357.

ถูกตัดทอนไปจนเกือบหมดแล้ว ในกรณีของสหรัฐอเมริกา ฐานะของรัฐบาลกลางไม่ได้เป็นที่มาอันสำคัญของความรู้สึกเป็นเกียรติ หรือภูมิใจที่ได้มีโอกาสเป็นผู้ปกครอง ดังนั้น ผู้ที่อยู่ตรงศูนย์กลางจึงสามารถที่จะยอมหลีกเลี่ยงให้กลุ่มอื่นได้โดยง่าย⁴⁴

ปัจจัยหรือตัวแปรทางด้านเศรษฐกิจ นักคิดนักทฤษฎีการเมืองในสมัยคริสต์ศตวรรษที่ 19 ได้มองเห็นความสำคัญของปัจจัยทางเศรษฐกิจที่มีต่อการสร้างและพัฒนาระบอบประชาธิปไตยกันมาก่อนแล้ว Karl Marx ถึงแม้ว่าจะไม่ใช่นักประชาธิปไตย แต่ก็เชื่อว่าระบอบสังคมนิยมเป็นประชาธิปไตย เพราะเป็นระบอบที่สมาชิกในสังคมมีความเสมอภาค เขากล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า ความไม่เท่าเทียมกันอย่างรุนแรงมีความสัมพันธ์กับความขาดแคลน และสังคมนิยมภายในรัฐที่อ่อนแอในทางการเมือง จะเกิดขึ้นได้ก็แต่โดยสังคมนิยมมีความมั่งคั่งเท่านั้น ความพยายามที่จะเคลื่อนไหวไปสู่ระบอบสังคมนิยม ภายใต้ความขัดสนในทางวัตถุดิบจะนำไปสู่ความล้มเหลวและการปราบปราม⁴⁵ ในขณะที่นักวิชาการเชื้อสายขุนนางชาวฝรั่งเศส ซึ่งเป็นนักคิดร่วมสมัยกับ Marx ได้วิเคราะห์ไว้ว่า ความเท่าเทียมกันในทางสังคมที่ประกอบไปด้วยสถานภาพ และการให้ความเคารพนับถือแก่ปัจเจกบุคคล โดยไม่ต้องพิจารณาสถานะทางเศรษฐกิจของเขว่าเป็นอย่างไร จะเอื้ออำนวยให้เกิดประชาธิปไตยได้เป็นอย่างมาก⁴⁶

นักสังคมศาสตร์รุ่นต่อมา (คริสต์ศตวรรษที่ 20) หลายคน อย่างเช่น Schumpeter ถือว่าประชาธิปไตยสมัยใหม่เป็นผลผลิตของกระบวนการทุนนิยม⁴⁷ Moore บอกว่า เขาเห็นด้วยกับพวกมาร์คซิสต์ แล้วสรุปไว้สั้นๆ ว่า “ไม่มีระบอบที่ก็ไม่มีประชาธิปไตย”⁴⁸ สำหรับนักสังคมศาสตร์รุ่นปัจจุบันได้ศึกษาพบว่า ยิ่งมีความมั่งคั่งมากเท่าไร และอัตราการอยู่ดีกินดีสูงมากขึ้นเท่าไร

⁴⁴ Ibid., p. 362.

⁴⁵ K. Marx, *Capital. Vol. 1.* Moscow, Russia: Foreign Languages Publishing House, pp. 8-9.

⁴⁶ A. de Tocqueville, op.cit, Book 2, pp. 162-216.

⁴⁷ P. Schumpeter, Ibid, p. 297.

⁴⁸ B. Moore, *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World.* Boston, MA: Beacon.

ก็ยิ่งจะมีความสัมพันธ์กับการปรากฏตัวของสถาบันประชาธิปไตยมากขึ้นเท่านั้น⁴⁹ นอกเหนือไปจากผลกระทบโดยความมั่งคั่ง และการแบ่งช่วงชั้นในทางเศรษฐกิจแล้ว นักสังคมศาสตร์รุ่นปัจจุบันก็ยังเห็นด้วยกับ Tocqueville ในเรื่องที่ว่าความเสมอภาคทางสังคม จะเอื้ออำนวยให้เกิดประชาธิปไตยได้เป็นอย่างมากอีกด้วย⁵⁰ รวมความได้ว่าการที่ประชาธิปไตยใหม่ส่วนใหญ่ขาดเสถียรภาพ เป็นเพราะสภาพทางสังคมขาดความเสมอภาคดังกล่าว แม้ว่าจะเป็นเงื่อนไขขั้นต่ำสุดก็ตาม

ในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา นักวิชาการที่สันทัดในเรื่องประชาธิปไตยได้ศึกษาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทางเศรษฐกิจ ทุนนิยมอุตสาหกรรมและตลาดกันมากขึ้น Glassman ผู้เชี่ยวชาญเรื่องเมืองจีนได้เสนอผลงานไว้ว่า “พวกมาร์กซิสต์นักเศรษฐศาสตร์ทุนนิยมแบบเก่า และแม้กระทั่งผู้ที่เลื่อมใสระบอบกษัตริย์เอง ก็ยอมรับความเชื่อมโยงเป็นอย่างมาก ระหว่างประชาธิปไตยกับทุนนิยมอุตสาหกรรม⁵¹ ส่วน Berger ที่เป็นนักวิชาการฝ่ายอนุรักษนิยมได้บันทึกไว้ว่า ในขณะที่**ไม่มี**กรณีประชาธิปไตยทางการเมืองที่**ไม่เป็น**ระบบเศรษฐกิจตลาด แต่ก็มีมากมายหลายกรณีที่เศรษฐกิจตลาด**ไม่**เป็นประชาธิปไตย ดังนั้น จึงลงความเห็นได้ว่า ลัทธิทุนนิยมเป็นเงื่อนไขที่**จำเป็น**ตลอดมา แต่**ไม่ได้**เป็นเงื่อนไขที่**เพียงพอ**สำหรับการเป็นประชาธิปไตย⁵² สำหรับกรณีนี้ Diamond และคณะก็ได้เคยรายงานให้ทราบว่า ประเทศประชาธิปไตยที่มีความก้าวหน้ามากที่สุด (ในกลุ่มประเทศเดียวกัน) ในการพัฒนาทุนนิยม (พิจารณาจากขนาดของตลาดในเศรษฐกิจและความเป็นเอกเทศของชนชั้นปกครอง) ล้วนแต่เป็นประเทศที่ได้เปิดรับความกดดันมากที่สุด เพื่อการเป็นประชาธิปไตย⁵³

⁴⁹ M.S. Lipset, et al. “A Comparative Analysis of the Social Requisites of Democracy.” *International Social Science Journal*. Vol. 45, 1993, pp. 155-175.

⁵⁰ Tocqueville, *Ibid.*, Vol. 2, pp. 162-216. G. Sartori. *The Theory of Democracy Revisited*, NJ : Chatham House, 1987, pp. 343-345. R. Dahl, *Polyarchy : Participation and Opposition*, New Haven, CT : Yale University 1971, pp. 85-104.

⁵¹ R. Glassman, *China in Transition: Communism, Capitalism and Democracy*, Westport, CT: Praeger, 1995, p. 65.

⁵² P. Berger, “The Uncertain Triumph of Democratic Capitalism,” *Journal of Democracy*, 1992 Vol. 3 (3), p. 9.

⁵³ L. Diamond et al. *Democracy in Developing Countries: Africa*, (eds.) 1988. Boulder, CO: Lynne Rienner, p. xxi.

อีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจ ได้แก่ คำถามที่ว่า ทำไมประเทศหรือสังคมทุนนิยมบางแห่งไม่สามารถเป็นประชาธิปไตยได้เลย Waisman ซึ่งเป็นนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญในเรื่องการเมืองของประเทศในทวีปอเมริกาใต้ได้ให้คำตอบไว้ว่า การมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลที่เป็นวิถีทางในการผลิต ไม่เพียงพอที่จะสร้างประชาธิปไตยให้เป็นสถาบันได้ เขามองว่าการมีเศรษฐกิจตลาดที่มั่นคงแข็งแรงเป็นสิ่งจำเป็น แต่การที่รัฐเข้าไปแทรกแซงสร้างข้อจำกัด และการที่รัฐเสริมสร้าง Autarchy ซึ่งหมายถึง เศรษฐกิจที่เพียงพอในตัวเองที่เป็นการจำกัดการแข่งขันในตลาด ก็จะเป็นเหตุที่ทำให้อำนาจนิยมแพร่หลายตลาดเศรษฐกิจอิสระต้องการประชาธิปไตยฉันใด ประชาธิปไตยก็ต้องการตลาดอิสระฉันนั้น⁵⁴

ในขณะที่การเคลื่อนไหวไปสู่เศรษฐกิจตลาด และการเติบโตของชนชั้นกลางที่เป็นอิสระได้ทำให้อำนาจของรัฐถูกตัดทอนลงไปในขณะเดียวกันกับที่สิทธิมนุษยชนและหลักนิติธรรมได้รับการขยายออกไปอย่างกว้างขวาง ฝ่ายผู้ใช้แรงงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศตะวันตกได้เรียกร้องให้มีการขยายขอบเขตของการมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งและสิทธิของพรรคการเมือง⁵⁵ ต่อมา Stephens ได้บันทึกไว้ว่า “การพัฒนาทุนนิยมมีความสัมพันธ์กับการเกิดประชาธิปไตย ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการพัฒนาอื่นๆ ไปมีความสัมพันธ์กับการแปรสภาพโครงสร้างนั้นสังคมที่ทำให้ผู้ใช้แรงงานมีความเข้มแข็งมีอิทธิพลมากขึ้น”⁵⁶

การบริหารรัฐการหรือราชการแผ่นดินอย่างไร้ร่องไรก็มีความสัมพันธ์กับการเสริมสร้างประชาธิปไตยอยู่ไม่น้อย ประเทศที่ประสบความล้มเหลวในเรื่องประชาธิปไตยอย่างเห็นได้ชัดก็เพราะมีปัญหาในเรื่องการบริหารงานอย่างไม่ถูกต้องทำนองคลองธรรม การทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงมักจะเป็นเนื้อในของ

⁵⁴ C. Waisman, “Capitalism, The Market and Economy,” in *Reexamining Democracy*, ed. By G. Mars and Diamond. Newbury Park, CA: Sage, 1992, pp. 140-155.

⁵⁵ D. Rueschemeyer et al. *Capitalist Development and Democracy*. Chicago, ILL: University of Chicago, 1992, pp. 97-98, 140, 143.

⁵⁶ J. Stephens, “Capitalist Development and Democracy: Empirical Research on the Social Origins of Democracy,” in *The Idea of Democracy*, ed. by D. Copp et al. Cambridge, England: Cambridge University, 1993, pp. 409-447.

ระบบที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความยากจน (เป็นคนละเรื่องกับการกระทำผิดของพวกชนชั้นนำในสังคมประชาธิปไตยเต็มใบ) Klitgaard ได้เสนอแนะวิธีแก้ไขไว้หลายประการด้วยกัน

ประการแรก รัฐจะต้องจัดสรรทรัพยากรที่ตัวควบคุมอยู่ อย่างเช่นงานอาชีพ สัญญาต่างๆ และเงินการลงทุน โดยจะต้องไม่ใช่หลักเลือกปฏิบัติสนองประโยชน์เฉพาะสมัครพรรคพวก ประการที่สอง รัฐต้องพยายามกำจัดเครือข่ายส่วนตัวบุคคล ไม่ให้มีอิทธิพลเหนือการจัดสรรทรัพยากร ที่รัฐควบคุมอยู่หรือใช้อิทธิพลได้ และประการที่สาม พยายามออกกฎหมายและวางบรรทัดฐานเพื่อลดผลกระทบจากเครือข่ายส่วนตัวบุคคล ออกกฎที่บังคับใช้มาตรฐานของระบบคุณธรรม ไม่ยึดตัวบุคคล อย่างไรก็ตามควรจะได้ตระหนักว่า สิ่งที่ยังปรารถนาเหล่านี้ต้องใช้เวลาอันยาวนานกว่าจะบรรลุความเป็นสถาบันได้ สำหรับประเทศที่ยากจนเป็นที่รู้จักอยู่แล้วว่า การเปลี่ยนแปลงที่เสนอแนะมาแล้วนั้นจะขัดกับจารีตประเพณีและความต้องการของประชาชน ดังนั้น จึงหวังผลได้ยาก แต่ถึงกระนั้นก็ตาม โอบิเยที่ได้พิสูจน์กันมาแล้วว่าใช้ได้ก็คือ ยิ่งรัฐควบคุมโดยตรงต่อทรัพยากรทางเศรษฐกิจน้อยเท่าไร ก็ยิ่งมีความเป็นไปได้ที่จะมีรูปแบบการบริหารการปกครอง (polity) ที่เป็นอิสระ⁵⁷

ด้วยข้อเสนอแนะพร้อมทั้งเหตุผลดังที่กล่าวมาแล้ว การให้เศรษฐกิจตลาดมีการแข่งขันกันอย่างถูกต้องเหมาะสม จึงเป็นเรื่องที่มีความสมเหตุสมผลเพียงพอที่จะยอมรับได้ทั้งในทางสังคม (วิทยา) และในทางการเมือง และถือได้ว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุดสำหรับการลดผลกระทบของเครือข่ายเลือกที่รักมักที่ชังขอบเขตของพลังตลาดยิ่งกว้างขวางมากเท่าไร ก็ยิ่งจะทำให้ชนชั้นนำพวกที่มีเอกสิทธิ์ในการเข้าถึงอำนาจและทรัพยากรของรัฐมีที่ยืนน้อยลงเท่านั้น อย่างไรก็ตาม นอกเหนือไปจากการจำกัดอำนาจของรัฐแล้ว ยังจะต้องขยายมาตรฐานของความถูกต้องทำนองคลองธรรม แล้วปลูกฝังลงไปในรัฐบาล หรือระบอบการปกครองของประเทศใหม่และยากจน ตลอดจนจัดให้มีมาตรฐานที่สามารถดำเนินการได้โดยตรง ในการจัดสรรทำให้ความช่วยเหลือ การให้สินเชื่อก และ

⁵⁷ R. Klitgaard, "Strategies for Reform" *Journal of Democracy*. 1991, Vol. 2 (4), pp. 86-100.

ที่มาทางอื่นของเงินทุนจากภายนอก การกระทำที่ว่ามานี้จะสะดวกยิ่งขึ้น ถ้าเป็นการบริหารโดยข้าราชการพลเรือนที่คัดสรรมาด้วยระบบคุณธรรม

น่าสังเกตว่าประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ต้องใช้เวลาหลายทศวรรษในการปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือนของตน รวมทั้งหลายประเทศในยุโรปตะวันตกด้วย⁵⁸

ศาสนาในกรอบของวัฒนธรรมและประชาธิปไตย นักสังคมวิทยาการเมืองได้ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลหลักฐานต่างๆ ที่แสดงให้เห็นว่า จารีตประเพณีทางศาสนาเป็นปัจจัยสำคัญในการตัดสินว่าสังคมใดจะเป็นประชาธิปไตยได้หรือไม่ เป็นได้มากหรือน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจารีตประเพณีได้มีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนรูปจากระบบการปกครองแบบเดิมไปสู่ระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ก็เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการสร้างประชาธิปไตย⁵⁹ ย้อนหลังไปในอดีตผลงานวิจัยในเรื่องนี้แสดงว่ามีหลายศาสนาหลายนิกายมีความสัมพันธ์ในเชิงลบกับประชาธิปไตย อย่างเช่น ศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิก นิกายออร์ทอด็อกซ์ ศาสนาอิสลาม และลัทธิขงจื้อ เป็นต้น ในทางกลับกัน นิกายโปรเตสแตนต์ มีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับประชาธิปไตย โดยมีคำอธิบายความแตกต่างไว้ว่า เป็นเพราะ (1) นิกายโปรเตสแตนต์เน้นในเรื่องการพึ่งพาตนเอง (ปัจเจกชนนิยม) มากกว่า และ (2) ศาสนาและนิกายอื่นๆ ที่นำมาเปรียบเทียบนั้นมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐ Tocqueville เป็นผู้หนึ่งที่ได้กล่าวไว้ว่า การสร้างประชาธิปไตยจะกระทำได้ดี ถ้าแยกความเชื่อทางศาสนาออกจากความเชื่อทางการเมือง ซึ่งจะทำให้จุดยืนทางการเมืองไม่จำเป็นต้องเป็นไปตามค่านิยมอันเด็ดขาดที่ทางฝ่ายศาสนาได้กำหนดไว้⁶⁰

⁵⁸ M. Johnston, "Historical Conflict and the Rise of Standards," Op.cit., pp. 48-60. มีเพียงเกาหลีใต้ประเทศเดียวที่ประสบความสำเร็จในเวลาอันสั้น

⁵⁹ Huntington, Op.cit 1993 pp. 25-29.

⁶⁰ Tocqueville, Ibid., 1954.

นักวิชาการตั้งแต่สมัย Tocqueville มาจนถึงทศวรรษที่ 70 (ศตวรรษที่ 20) ได้ศึกษาพบว่าในบรรดาประเทศต่างๆ ในทวีปยุโรปและอาณานิคมโพ้นทะเลของพวกเขา ประเทศโปรเตสแตนต์ประสบความสำเร็จในการสร้างประชาธิปไตยได้มากกว่าประเทศคาทอลิกโดยพิจารณาได้จากการเปรียบเทียบอังกฤษและสหรัฐอเมริกากับฝรั่งเศสและสเปน และในบรรดาอาณานิคมของแต่ละฝ่าย นอกจากนั้นยังมีคำอธิบายว่า เหตุที่นิกายโรมันคาทอลิกขาดแรงผลักดันให้เกิดประชาธิปไตย เพราะเหตุที่เส้นแบ่งระหว่างเรื่องทางโลกกับเรื่องทางธรรม เป็นเส้นที่บางมากทำให้เกิดความสับสน มีการปกครองตามลำดับชั้นและอำนาจนิยมในทางจิตใจ⁶¹ ในขณะที่ Huntington ชี้ให้เห็นว่าประเทศคาทอลิกได้มีบทบาทสำคัญช่วยให้สามารถสถาปนาประชาธิปไตยในกลุ่มประเทศ “คลื่นที่สาม” ในช่วงทศวรรษที่ 70 และ 80 สะท้อนให้เห็นว่ามีการเปลี่ยนแปลงในลัทธิศาสนาในการเพิ่มแรงดึงดูดใจ และในข้อผูกมัดทางสังคมและการเมือง นอกจากนั้นประเทศคาทอลิกหลายประเทศที่หลุดพ้นไปจากอิทธิพลของลัทธิเผด็จการฟาสซิสต์ และสามารถพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างน่าพึงพอใจ ก็สามารถพัฒนาประชาธิปไตยได้มากทีเดียว อย่างเช่น อิตาลี สเปน ชิลี บราซิล เป็นต้น⁶²

ในทางกลับกันรัฐมุสลิม (โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาติอาหรับ) ไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในคลื่นลูกที่สามของประชาธิปไตย เกือบทั้งหมดยังคงติดอยู่ในอำนาจนิยมอย่างเคร่งครัด และยังคงสงสัยกันว่าจะมีโอกาสเป็นประชาธิปไตยได้หรือ “ในเมื่อความหมายของอิสระเสรีในทางการเมืองยังยอมรับกันน้อยมาก เพราะยังเป็นสิ่งแปลกปลอมสำหรับศาสนาอิสลาม”⁶³ Lewis บรรยายความสัมพันธ์ระหว่างความเชื่อของชาวมุสลิมกับการบริหารการปกครองไว้ว่า “รัฐอิสลามโดยหลักการแล้วเป็นการปกครองโดยกลุ่มบุคคลทางศาสนา

⁶¹ K. Bollen, “Political Democracy and the Timing of Development.” *American Sociological Review*, Vol. 44, 1979, pp. 572-587.

⁶² Huntington, Op.cit, 1991, pp. 77-85.

⁶³ P. Vatikiotis. *Islam and the State*. London, England: Croom Helm, 1988 p. 118.

(Theocracy) โดยหลักการแล้วรัฐเป็นรัฐของพระเจ้าเป็นเจ้า..... เพราะฉะนั้นจึงไม่น่าจะสงสัยว่า ทำไมประวัติศาสตร์ของรัฐอิสลาม จึงเป็นระบอบการปกครองที่ผู้นำมีอำนาจเกือบเด็ดขาดและไม่จำกัด (อัตตาธิปไตย)⁶⁴

ความเปราะบางของประชาธิปไตยในรัฐอิสลาม มีความคล้ายคลึงกับของออร์โธดอกซ์คริสเตียน โดยเหตุที่ต่างก็ไม่สามารถแยกตัวการเมืองออกมาจากศาสนาได้ อย่างเช่นกรณีประเทศรัสเซียกับประเทศบริวารในยุโรปตะวันออกที่ศาสนามีบทบาทสำคัญอยู่เสมอตลอดมา ไม่ว่าจะเป็นการปกครองภายใต้ระบอบ Tsar หรือสหภาพโซเวียต วัดในนิกายออร์โธดอกซ์ไม่มีบทบาทอย่างจริงจังในการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน หรือมีขนบธรรมเนียมต่อความเชื่อของศาสนาอื่น⁶⁵

สำหรับลัทธิขงจื้อ Huntington ได้รายงานไว้ว่า ในบรรดานักวิชาการด้วยกันไม่ปรากฏว่ามีความไม่เห็นพ้องต้องกันในข้อเสนอกันว่า ลัทธิขงจื้อแต่ดั้งเดิมมีลักษณะไม่เป็นประชาธิปไตยหรือต่อต้านประชาธิปไตย⁶⁶ Pye ซึ่งให้เห็นความคล้ายคลึงกันระหว่างความเชื่อของผู้นับถือลัทธิขงจื้อกับผู้นิยมลัทธิคอมมิวนิสต์ในเรื่องสิทธิอำนาจที่จะวางอำนาจบาบาทใหญ่ และทั้ง 2 พวกนี้มีความเด็ดขาดเท่าเทียมกันในการยึดหลักความผูกขาดของระบบราชการ ทั้งลัทธิเหมาและขงจื้อต่างก็เน้นย้ำอย่างชัดแจ้งในปัญหาความสงบเรียบร้อยและการใช้สิทธิอำนาจ⁶⁷ มีเพียงประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศที่สัดส่วนของผู้นับถือลัทธิขงจื้อน้อยที่สุดสามารถดำรงประสบการณ์การปกครองระบอบประชาธิปไตยก่อนปี ค.ศ. 1990 ถึงแม้ว่าประชาธิปไตยในประเทศนี้จะเป็นผลผลิตของการที่ถูกรวมกันยึดครองและจัดให้มีรัฐธรรมนูญที่ล้มล้างอำนาจนิยมของกองทัพลงไปได้

⁶⁴ B. Lewis, "Islam and Liberal Democracy," *Atlantic Monthly*. 271 (2), 1993, pp. 89-98.

⁶⁵ A. Kazancigil, "Democracy in Muslim Lands," *International Social Science Journal*. Vol. 43, 1991, pp. 343-360.

⁶⁶ Huntington, Op.cit, 1991, p.15.

⁶⁷ L. Pye, *The Spirit of Chinese Politics*. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology, 1968, p.16.

ส่วนประเทศอื่น เช่น เกาหลีใต้ สิงคโปร์ และไต้หวันที่เคยปกครองด้วยระบอบอัตตาธิปไตย ก็สามารถพัฒนาประชาธิปไตยได้ หลังจากประสบความสำเร็จในทางเศรษฐกิจได้อย่างรวดเร็ว จนกระทั่งทุกวันนี้ถือได้ว่าเป็น NICS และในกรณีเช่นนี้ก็เห็นว่าเป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจมีผลกระทบต่อระบบการเมืองในลักษณะที่บ่อนทำลายลัทธิอัตตานิยมลงได้ สำหรับประเทศจีนในปัจจุบันแม้จะยังปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์ แต่ในด้านเศรษฐกิจปรากฏชัดว่าจีนไม่ได้มองทุนนิยมว่าเป็นสิ่งเลวร้ายเหมือนเมื่อก่อน แต่กลับใช้วิถีทุนนิยมตะวันตกพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้สำเร็จอย่างน่าทึ่ง จนทำให้หวังได้ว่าในอนาคตอันไม่ยาวไกลนี้ คงจะไม่มีนักวิชาการคนใดเชื่ออีกต่อไปว่าประชาธิปไตยในจีนเป็นเรื่องเกินความคาดหมาย และสำหรับกรณีเอเชียตะวันออกเฉียงนั้น เราสามารถสรุปได้ว่าประชาธิปไตยในประเทศนิยมลัทธิขงจื้อ นอกจะเป็นไปได้แล้วยังใช้การได้อย่างจริงจังอีกด้วย

สำหรับกรณีประเทศอินเดีย ก่อนที่จะได้รับเอกราชอังกฤษได้ให้โอกาสคนชั้นนำของอินเดียได้เรียนรู้และปฏิบัติโดยตรงกับระบอบประชาธิปไตยมาก่อนเป็นเวลาอันยาวนาน กับทั้งศาสนาฮินดูไม่ได้เป็นปัจจัยขัดขวางหรือถ่วงการสร้างประชาธิปไตย เพราะเหตุที่เอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมฮินดูไม่ได้มีความผูกพันอยู่กับกรอบทางการเมือง ทำให้กระบวนการที่นำไปสู่ความทันสมัยไม่ถูกขัดขวางจากการเอนเอียงไปทางจารีตประเพณีของวัฒนธรรมฮินดู นอกจากนี้โครงสร้างทางสังคมยังประกอบไปด้วยประชากรที่หลากหลาย ภาษาและวัฒนธรรมย่อยที่เข้าลักษณะพหุภาพ (pluralistic structure) ทำให้ไม่เกิดการรวมศูนย์อำนาจไว้ ณ ที่เดียว มีคานอำนาจซึ่งกันและกันที่จะทำให้การเปลี่ยนถ่ายอำนาจเป็นไปอย่างราบรื่นตามแบบประชาธิปไตยตะวันตก ในขณะที่ประเทศปาकिสถานที่ยกตัวออกไปจากอินเดียเป็นประเทศมุสลิม อิทธิพลจากศาสนาอิสลามมีส่วนทำให้การสร้างและพัฒนาระบอบประชาธิปไตยดำเนินไปอย่างลุ่มๆ ดอนๆ

ไม่ปรากฏว่ามีผลงานทางวิชาการที่ให้รายละเอียดในเรื่องบทบาทของพุทธศาสนาในการสร้าง หรือเป็นอุปสรรคต่อระบอบประชาธิปไตย ประเทศที่มีประชากรส่วนใหญ่เป็นชาวพุทธนับถือนิกายเถรวาทได้แก่ ไทย พม่า ศรีลังกา

ส่วนนิกายอื่นก็นับถือกันอยู่ในประเทศญี่ปุ่นได้ห้วน เกาหลีได้ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม นักสังคมวิทยาชื่อ Norman Jacobs ได้เคยเข้ามาศึกษาวิเคราะห์ว่าทำไมประเทศไทยจึงทำได้แค่ความทันสมัย (modernization) ไม่สามารถพัฒนาให้เจริญรุ่งเรืองได้ (development) เมื่อเทียบกับญี่ปุ่นที่สามารถพัฒนาก้าวไกลถึงขั้นเป็นมหาอำนาจ ทั้งๆ ที่นักวิชาการชาวต่างชาติในช่วงศตวรรษที่ 19 ได้ทำนายไว้ว่า ประเทศสยามจะพัฒนารุ่งเรืองในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นไม่มีท่าทีว่าจะทำได้ มิหนำซ้ำยังมีนักวิชาการชาวยุโรปคนหนึ่งให้คำแนะนำว่าให้ส่งทีมงานมายังประเทศไทย เพื่อที่จะได้เรียนรู้ความลับบางอย่างที่มีค่าในด้านการพัฒนา

ถึงแม้ว่าผลงานของ Jacobs จะไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทย แต่ก็ได้ให้ข้อมูลและการวิเคราะห์สภาพการพัฒนาสังคมว่ามีเรื่องการเมือง การปกครองเกี่ยวข้องอยู่ด้วยเหมือนกัน ดังเช่น ข้อความต่อไปนี้ “คนที่มีความรู้ด้วยเขาวรรณปัญญามากกว่าก็คือ คนที่มีศีลธรรมเหนือกว่า ดังนั้น คนที่มีความรู้ด้วยเขาวรรณปัญญาจึงมีค่าเท่ากับ ความบริสุทธิ์ทางศีลธรรม.....และเพราะเหตุที่คนธรรมดา (ฆราวาส) ที่มีความรู้และศีลธรรมเหนือกว่า โดยปกติแล้วจะอยู่ในแวดวงการบริหารการปกครอง จึงทำให้ศาสนามีความสัมพันธ์กับผู้นำทางการเมืองของสังคมในลักษณะของการให้ความรับรอง ถ้าไม่ถึงกับเข้าไปช่วยเหลือโดยตรงอย่างแข็งขันในภารกิจที่จะช่วยธำรงรักษาศีลธรรมจรรยาเอาไว้ได้อย่างแน่นอน.....ในขณะที่เดียวกันกับที่ผู้มีสิทธิอำนาจทางการเมือง ก็จะสนับสนุนให้องค์กรทางศาสนาทำหน้าที่รักษาประมวลศีลธรรมจรรยาของสังคม ดังนั้น จึงจะไม่มีองค์กรทางศาสนาใดดำเนินภารกิจขัดแย้งกับผู้มีสิทธิอำนาจ องค์กรต่างๆ ในพุทธศาสนาไม่ได้ใส่ใจในความแตกต่างของไอเดีย ดังนั้น จึงไม่มีคู่อริที่จะต้องเอาชนะคะคานกัน และนี่ก็เป็นเหตุทำให้พุทธศาสนามีขันติธรรมสูง”⁶⁸

⁶⁸ N. Jacobs., *Modernization Without Development: Thailand as an Asian Case Study*, N.Y.: Praeger Publishers, 1971, p. 20.

ค่านิยมทางศาสนามีได้ต่อต้านการผูกขาดของชนชั้นนำในเรื่องการ บังคับ (sanction) ระเบียบสังคมที่เป็นอยู่ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงต่างๆ เพราะถือว่าเป็นสิทธิเป็นความรับผิดชอบและความสามารถในการตัดสินใจ วินิจฉัยของปัญญาชนชั้นนำที่มีคุณธรรม (ได้ปกครองประเทศเพราะเป็นคนดี มีศีลธรรม) ปัญหาในทางการบริหารการปกครองเกิดขึ้น เพราะเป็นความล้มเหลวของตัวบุคคลในด้านศีลธรรมจรรยา ดังนั้น ต้องแก้ไขด้วยการขับไล่คนไม่ดีออกไป ยิ่งกว่าที่จะให้พิจารณาว่ามีความบกพร่องหรือผิดปกตินั้นเนื้อหา และ/หรือกระบวนการดำเนินการหรือไม่ ดังนั้น การเสนอมาตรการใหม่ที่ไม่เคยทำมาก่อน ที่อาจมีผลกระทบต่อระเบียบสังคมที่เป็นอยู่ จึงไม่แน่ว่าจะเป็นที่ยอมรับหรือไม่⁶⁹

พิจารณาจากความเชื่อในทางศาสนา ระเบียบทางการเมืองก็คือ ระเบียบในทางศีลธรรม สังคมถูกครอบงำโดยกฎทางศีลธรรม รัฐถูกสร้างขึ้นมาจากวัตถุประสงค์สำคัญ คือ การสร้างความมั่นใจได้ว่าสามารถธำรงรักษา กฎทางศีลธรรมไว้ได้ ถ้าผู้มีสิทธิอำนาจในทางการเมืองธำรงรักษา กฎทางศีลธรรมไว้ได้ ประชาชนก็จะชื่นชมยินดี ถ้าทำไม่ได้สังคมก็จะชะงักงัน ถ้าจะให้สภาวะทางการเมืองส่งเสริมสนับสนุนศีลธรรมจรรยา ก็ต้องแน่ใจได้ว่าผู้ที่จะมีอำนาจ วินิจฉัยตัดสินเป็นคนดีมีศีลธรรม Jacobs⁷⁰ กล่าวย่ำว่า เมื่อสังคมโทษว่าปัญหาทางการเมืองการปกครองเกิดขึ้นเพราะน้ำมือของคนไม่มีศีลธรรมจรรยา และจะต้องแก้ไขโดยหาคนดีมาแทน ไม่จำเป็นต้องพิจารณาในเรื่องอื่นอย่างเช่น โครงสร้างทางสังคมทางการเมือง โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครอง กับผู้ใต้ปกครอง กระบวนการและกรรมวิธีในการบริหารงาน และเมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว การพัฒนาการเมืองก็จะไม่เกิดขึ้น หรือเกิดขึ้นได้ยาก คงทำได้แค่ทำให้ การเมืองมีความทันสมัย โดยรับเอารูปแบบของชาติตะวันตกมาใช้ แต่ละเลยในเรื่องเนื้อหาสาระ เพราะมองไปว่าจะขัดแย้งกับขนบธรรมเนียมประเพณีตลอดจนค่านิยมแบบไทยๆ

⁶⁹ Ibid., chap. 2

⁷⁰ Ibid.

ข้อมูลและการวิเคราะห์ของ Jacobs ฉายภาพให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างพุทธศาสนากับชนชั้นนำ และสถาบันทางการเมืองของไทยในช่วงศตวรรษที่ 19 เรื่อยมาจนถึงกลางทศวรรษที่ 20 ในลักษณะที่ฝ่ายศาสนามีบทบาทจำกัดวงอยู่แค่ในเรื่องพิธีกรรมทางศาสนา และการอบรมสั่งสอนศีลธรรมจรรยาเป็นสำคัญ และไม่ปรากฏว่าฝ่ายศาสนจักรแสดงท่าทีขัดแย้งหรือแม้กระทั่งต่อต้านฝ่ายราชอาณาจักร มีแต่ความร่วมมือสนับสนุนซึ่งกันและกันทั้งสองฝ่าย ตามจารีตประเพณีที่สืบทอดต่อกันมา ไม่ว่าจะฝ่ายบ้านเมืองจะถูกปกครองโดยกองทัพหรือกลุ่มคนที่กองทัพเลือกมา ฝ่ายศาสนาก็ไม่แสดงปฏิกริยาในทางลบออกไป ทั้งนี้เพราะคณะทหารที่ยึดอำนาจได้จะอ้างความเป็นรัฐธำมณี และความชอบธรรมตามหลักศาสนาในเรื่องการแก้ไขปัญหาด้วยการขับไล่คนไม่ดีไม่มีศีลธรรมออกไป แล้วสถาปนาคนดีเข้ามาปกครองแทนที่ อีกทั้งยังอ้างความเชื่อทางศาสนาที่ว่า พวกเขาเข้าสู่อำนาจได้ก็เพราะผลบุญคุณงามความดีที่ได้สร้างสะสมไว้ในอดีตหรือแม้กระทั่งในชาติก่อน และผลบุญนี้เองที่สร้างความสำเร็จมาให้แก่พวกเขาได้มีอำนาจปกครอง เพื่อที่จะได้ธำรงรักษามาตรฐานทางศีลธรรมจรรยาเอาไว้ และดำรงอยู่ในฐานะผู้นำในทางศีลธรรมด้วย⁷¹

การยกเอาเรื่องคนดี (แม้จะไม่ได้ระบุว่า มีศีลธรรมจรรยาด้วย) มาสนับสนุนความเชื่อที่ว่า บ้านเมืองจะเป็นระเบียบเรียบร้อย ประชาชนอยู่เย็นเป็นสุขก็เพราะได้คนดีมาปกครองประเทศ ยังปรากฏให้เห็นและได้ยินกันอยู่ตลอดมาจนตราบเท่าทุกวันนี้ ถ้า Jacobs ได้กลับศึกษาเพิ่มเติมอีก เขาก็คงดีใจที่ผลงานของเขาในตอนนี้ยังคงใช้ได้ดีในสภาพการณ์ปัจจุบันของ ประเทศไทย หนึ่งผู้เขียนขอตั้งข้อสังเกตว่า หลังจากการเคลื่อนไหวของคณะสงฆ์ไทยในการต่อต้านการทำแท้งเมื่อประมาณ 20 ปีมานี้ องค์การสงฆ์และพระภิกษุสงฆ์โดยทั่วไปก็มิได้ก้าวล่วงเข้ามามีบทบาททางการเมือง ยังคงรักษาความสัมพันธ์แบบ “ถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน” กับฝ่ายอาณาจักรและยังคงยืนยันข้ออ้างเดิมที่ว่า “.....ไม่ใช่กิจของสงฆ์” ไว้ได้อย่างมั่นคง อย่างไรก็ตาม การเรียกร้องให้มีประชาธิปไตย

⁷¹Jacobs, Ibid, Ch. 10.

ที่แท้จริง โดยการยุบสภาคืนอำนาจให้แก่ประชาชน ตลอดจนการบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญให้พุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติ มีพระสงฆ์จำนวนหนึ่งร่วมเรียกร้องร่วมอยู่ด้วย แล้วตามมาด้วยกิจกรรมการเสวนาต่อต้านลัทธิสันตือโลก การปราศรัยทางสื่อมวลชนและบนเวทีที่จัดขึ้นโดยกลุ่มชนที่ชุมนุมทางการเมือง อ่านแถลงการณ์ร่วมกับฝ่ายประชาชน รวมทั้งร่วมเดินขบวนด้วยในบางโอกาส อย่างไรก็ตาม การตื่นตัวในทางการเมืองที่กลายเป็นกิจของสงฆ์ไปบ้าง ไม่ได้รับการตอบสนองจากฝ่ายการเมือง เพราะพระสงฆ์ที่มีบทบาทดังกล่าวเป็นพระ “ลูกวัด” เสียเป็นส่วนใหญ่ และมีจำนวนไม่มากพอที่จะสร้างความหวั่นไหวให้แก่ผู้มีอำนาจทางการเมืองได้ ทางฝ่ายองค์กรสูงสุดทางศาสนาและเถระชั้นผู้ใหญ่ก็ไม่เห็นด้วยกับกิจกรรมเหล่านั้น ดังนั้น จนกระทั่งทุกวันนี้ ยังไม่มีหลักฐานอะไรเพียงพอที่จะแสดงว่าพุทธศาสนาจะมีส่วนร่วมเป็นแรงผลักดันอันสำคัญ ให้มีการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง เหมือนกรณีขององค์สันตะปาปาจอห์น ปอลที่ 2 แห่งประเทศโปแลนด์ ที่มีบทบาทสำคัญในการปลดแอกประเทศออกจากกรอบอำนาจของลัทธิคอมมิวนิสต์ได้ และได้ช่วยพัฒนาสถาบันประชาธิปไตยที่ค่อนข้างมั่นคงมาได้จนทุกวันนี้

ปัจจัยมถา รัฐบาลในหลายประเทศที่ระบอบประชาธิปไตยมั่นคง และองค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาลเกือบทั้งหมด ที่อุทิศตัวและสร้างผลงานด้านมนุษยธรรม และสิทธิมนุษยชน ต่างก็ได้ดำเนินการและให้ความช่วยเหลือในเรื่องเงินทุนไปในการสร้างและธำรงรักษาพลังประชาธิปไตย ในประเทศที่เพิ่งจะมีเสรีในการเรียกร้องประชาธิปไตย รวมทั้งกดดันให้ประเทศที่ปกครองด้วยระบบอำนาจนิยมเปลี่ยนแปลงสังคมมาเป็นประชาธิปไตย⁷² นอกจากนี้ องค์การระหว่างประเทศสำนักงานและหน่วยงานจำนวนมาก อย่างเช่น NATO EU World Bank และ IMF ต่างก็ตั้งเงื่อนไขสำหรับการจะเป็นสมาชิก หรือการจะได้รับความช่วยเหลือไว้ว่าจะต้องมีระบอบประชาธิปไตยเป็นหลักในการปกครองประเทศ ไม่มีอำนาจนิยมมาปะปนอยู่ด้วย ยึดถือผลประโยชน์และค่านิยมภายในกรอบของประชาธิปไตย จะต้องมาจากภายในสังคมนั้นๆ เอง⁷³

⁷² *Economist*, “Aid for Africa: If you are Good,” May 29, 1993, p. 46.

⁷³ S.M. Lipset, “Conditions of the Democratic Order and Social Change,” in *Studies in Human Society: Democracy and Modernity*, ed. by S.N. Eisen Stadt, N.Y.: E.J. Brill, 1992, pp. 1-14. และ Lipset, “The Centrality of Political Culture,” *Journal of Democracy*, Vol 1 (4), 1990, pp. 80-83.

ถึงแม้นักวิชาการจะเห็นพ้องต้องกันว่า สิ่งประเทศประชาธิปไตยใหม่ทั้งหลายต้องการเหนือสิ่งอื่นใด ในอันที่จะมีความชอบธรรมในการปกครองก็คือ สมรรถภาพ และความสามารถที่จะนำโครงการและแผนงานประชาธิปไตยมาปฏิบัติให้บังเกิดผลอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแวดวงทางเศรษฐกิจ และในทางการเมืองการปกครองด้วย กล่าวอีกนัย หนึ่งก็คือ ถ้าประเทศประชาธิปไตยใหม่สามารถเคลื่อนที่ไปในเส้นทางการพัฒนาเศรษฐกิจได้ ก็ย่อมมีโอกาสที่จะทำให้สภาพการณ์ทางการเมืองสงบราบรื่นได้ ถึงกระนั้นก็ตามได้มีการชี้ให้เห็นว่า การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว อาจส่งผลในทางลบจนทำให้สังคมไร้เสถียรภาพได้ หรือแม้กระทั่งอาจบ่อนทำลายเสถียรภาพทางการเมืองได้ด้วย อย่างเช่น Diamond ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับแอฟริกาไว้ว่า “การปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ยืดเยื้อความเจ็บปวดระยะสั้นได้เป็นอย่างมาก จะสามารถสमानกับประชาธิปไตยได้หรือ”⁷⁴

ในกรณีของโซเวียตรัสเซีย ผู้เขียนยังจำได้ว่า อดีตอาจารย์อาวุโสของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (รศ. ปทุมพร วัชรเสถียร) ได้เคยให้ความเห็นในการสนทนาส่วนตัวครั้งหนึ่งว่า ความพยายามของผู้นำรัสเซียในการปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคมคือว่า *Perestroika* จะต้องมาก่อนเสรีภาพในทางการเมือง (*Glasnost*) แต่ในทางความเป็นจริงมีหลักฐานแสดงให้เห็นว่า *Perestroika* มีทางเป็นไปได้มากกว่า โดยไม่ต้องมี *Glasnost* โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมหรือประเทศที่ยากจน

ทางด้านผลงานวิจัยที่ได้ตีพิมพ์มาแล้ว ได้ศึกษาพบว่าตัวแปรอิสระที่อธิบายกระบวนการประชาธิปไตยมีถึง 27 ตัว จึงมีการนำไปเทียบเคียงได้อย่างเหมาะสมกับงานวิจัยทางการแพทย์ที่รายงานว่า สถิติเรื่องความน่าจะเป็น (probability) ที่ได้จากจำนวนผู้ป่วยหลายพันราย ไม่สามารถจะบอกแพทย์ได้ว่า ควรจะทำการรักษาผู้ป่วยที่อยู่ในการดูแลรักษาในขณะใดขณะหนึ่ง⁷⁵

⁷⁴ L.D. Diamond, *Economic Development and Democracy Reconsidered in Reexamining Democracy* ed. by G. Marks and Diamond, 1992, p. 41. และ M. Olson, “Rapid Growth as a Destabilizing Force” *Journal of Economic History*, Vol. 23, pp. 453-472.

⁷⁵ S. Huntington, *Op.cit.*, 1991, pp. 37-38.

ถึงแม้ว่านักวิชาการจะสามารถลงความเห็นเป็นหลักทั่วไปได้จากผลสรุปในงานวิจัยค้นคว้าว่า ผลในทางเป็นคุณของการพัฒนาเศรษฐกิจ ไม่จำเป็นต้องบังเกิดขึ้นในประเทศนั้นประเทศนี้โดยเฉพาะ และความพยายามที่จะพัฒนาประชาธิปไตยด้วยโครงการ หรือแผนงานที่บังเอิญไปทำให้เสียระเบียบในแบบแผนการดำเนินชีวิตของประชาชน และทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ทางสังคมที่ไม่พึงประสงค์ ตลอดจนเปลี่ยนแปลงระดับความคาดหวังของพวกเขา ล้วนแล้วแต่จะทำให้ประชาชน (ที่อาจจะเป็นส่วนใหญ่) ล้อแหลมที่จะถูกชักจูงให้เข้าไปร่วมการเคลื่อนไหวแบบสุดโต่ง ไม่ว่าจะเป็นทางด้านศาสนาหรือในทางโลก สำหรับกรณีอย่างนี้ นักสังคมวิทยาการเมืองชาวฝรั่งเศสอย่าง Tocqueville ผู้ซึ่งได้ศึกษาวิเคราะห์การปฏิวัติใหญ่ในประเทศฝรั่งเศส (ปี ค.ศ. 1789) ได้เขียนรายงานเหมือนกับจะบอกเป็นการล่วงหน้าให้กอร์บาซอฟว่าจะเกิดภัย (ประเทศรัสเซียจะแตกเป็นเสี่ยงๆ) เมื่อประชาชนมีการคาดหวังเพิ่มขึ้นจากการปรับปรุงสภาพสังคมที่ได้ผล และการปรับปรุงสภาพสังคมนั่นเองได้บ่อนทำลายความเชื่อและความภักดีตามจารีตประเพณีที่มีมาแต่เก่าก่อน

Tocqueville ได้ให้ข้อสรุปไว้ว่า การตกต่ำทางเศรษฐกิจและสังคมในช่วงศตวรรษที่ 17 แล้วตามมาด้วยความเจริญก้าวหน้าในช่วงศตวรรษที่ 18 ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวทางสังคม (social movement) ที่ไม่ได้เกิดขึ้นในสภาพการณ์ที่ย่ำแย่ที่สุด หากแต่เกิดขึ้นภายหลังจากการปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นได้ หลังจากที่ประชาชนได้มีประสบการณ์กับความเจริญก้าวหน้าบ้างแล้ว นั่นแหละที่ทำให้ประชาชนได้ตระหนักว่า ความหมอดหวังในชีวิตไม่ใช่เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ พร้อมกับได้ตระหนักว่าชีวิตที่ดีกว่าเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ จึงได้ทำให้ความคาดหวังในเรื่องความก้าวหน้าพุ่งสูงขึ้น (rising expectation) ซึ่งก็ทำให้ความเดือดร้อนยากเข็ญ ที่ยังคงเหลืออยู่เป็นเรื่องที่ไม่ยุติธรรมยิ่งขึ้นกว่าเดิม และยอมทนไม่ได้อีกต่อไป⁷⁶ นักสังคมวิทยาเรียกช่องว่างระหว่างความคาดหวังกับสภาพความเป็นอยู่ที่แท้จริงว่า “การถูกลดรอนเชิงสัมพัทธ์” (relative deprivation) ทำให้ความคาดหวังที่พุ่งสูงขึ้น เป็นเงื่อนไขสำคัญอย่างหนึ่งที่ผลักดันให้เกิดการเคลื่อนไหวทางสังคม จนนำไปสู่การปฏิวัติได้ในที่สุด

⁷⁶ de Tocqueville, *Op. cit.*, 1856 (1954) Vol. 1, pp. 6-13.

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง นักสังคมศาสตร์จำนวนมากได้ผลิตผลงานออกมาในรูปแบบต่างๆ มากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลงานวิจัยในช่วงทศวรรษที่ 80-90 ได้เพิ่มความเข้าใจเกี่ยวกับเงื่อนไขต่างๆ ที่ทำให้ประชาธิปไตยพัฒนาต่อไปได้ หรือไม่ก็ถอยหลังกลับไปสู่ลัทธิอำนาจนิยมหรือเผด็จการ ผลงานต่างๆ ที่สอดคล้องกันได้ช่วยทำให้เชื่อมั่นได้ว่าปัจจัยหรือตัวแปรทางด้านโครงสร้าง วัฒนธรรม และสถาบันทางสังคม ต้องมีลักษณะอย่างไร จึงจะทำให้สามารถพัฒนาประชาธิปไตยไปได้ แต่ผลได้อย่างนั้นอย่างนี้ขึ้นอยู่กับบริบทเฉพาะเรื่องเฉพาะอย่าง เช่น (1) ขึ้นอยู่กับว่าสถาบันการเลือกตั้งแต่เริ่มแรก และสถาบันการเมือง เหมาะสมสำหรับองค์ประกอบทางสังคมในด้านชาติพันธุ์ และความบาดหมางของคนในชาตินั้นๆ หรือไม่ (2) ขึ้นอยู่กับว่าสภาพทางเศรษฐกิจของประเทศนั้นๆ เป็นอย่างไร และ (3) ขึ้นอยู่กับระดับความสามารถ และยุทธวิธีของตัวแสดงสำคัญระดับชาติ อย่างเช่น วอชิงตัน ลินคอล์น เลนิน คอรัชชอฟ เนห์รู เดอโกลล์ และผู้นำอีกหลายคนในเอเชียและแอฟริกา ซึ่งแต่ละคนมีบทบาทและอิทธิพลอย่างลึกซึ้งในสมัยและประเทศของพวกเขา

อย่างไรก็ตาม เราคงไม่อาจจะวางหลักเกณฑ์โดยทั่วไป โดยใช้สูตรแบบนั้นแบบนี้ได้ ปัจจัยหลายอย่างที่ได้นำเสนอมาให้พิจารณาแล้วนั้น เพียงแต่บอกให้ทราบว่ามีโอกาสที่จะเป็นประชาธิปไตยมีมากหรือน้อยอย่างไร ไม่ได้เป็นตัวกำหนดว่าผลที่ตามมาจะเป็นอย่างไร ผลงานของนักวิชาการที่เรียกตัวเองว่า “นักอนาคตวิทยา” (Futurologist) ไม่น่าเป็นที่ประทับใจเท่าไรนัก Dahl และ Huntington ที่เป็นผู้ดำเนินการอธิบายประชาธิปไตยด้วยเงื่อนไขด้านโครงสร้าง มีทำที่ว่าเล็งผลร้ายเป็นอย่างมาก⁷⁷ โดยมองไม่เห็นว่ามีโอกาสเกิดขึ้นในรัสเซียก่อนที่จะขึ้นสู่อำนาจ นอกจากนั้น นักวิชาการที่เชี่ยวชาญเรื่องโซเวียตรัสเซีย (Sovietologist) ส่วนใหญ่ก็คาดการณ์ผิดพลาด

⁷⁷ R. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, CT: Yale University, 1971, p. 208. และ S, Huntington, “Will More Countries Become Democratic?” *Political Science Quarterly*, Vol. 99, 1984, pp. 193-218.

ในเรื่องการล่มสลายของสหภาพโซเวียตรัสเซีย (U.S.S.R.) ผู้เขียนคงจะผิดพลาดไม่มากนัก ถ้าจะสรุปปิดท้ายบทความชิ้นนี้ว่า ประชาธิปไตยจะประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลว น่าจะต้องขึ้นอยู่กับทางเลือก การตัดสินใจฉับของผู้นำและกลุ่มการเมือง ตลอดจนพลังและบทบาทของประชาชนในปลายศตวรรษที่ 20

วิเคราะห์สหภาพประชาธิปไตยในประเทศไทย จากการบรรยายและคำอธิบายข้างต้นเกี่ยวกับปัจจัยที่ทำให้ประชาธิปไตยมีโอกาสเกิดขึ้นได้ยาก เมื่อเกิดได้บ้างแล้วก็ไม่มั่นคง เพราะขาดการพัฒนา ตลอดจนปัจจัยที่ทำให้ถึงแก่กาลอวสาน ทำให้ผู้เขียนคิดว่าน่าจะเป็นประโยชน์แก่ท่านผู้อ่านมากขึ้น ถ้าจะนำเอาเนื้อหาสาระเหล่านั้นมาทำการวิเคราะห์สหภาพประชาธิปไตยในบ้านเรา ทั้งในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต เรื่องราวที่จะเสนอต่อไปนี้ส่วนใหญ่จะอยู่ภายในกรอบของวิชาสังคมวิทยา ที่ผู้เขียนถนัดกว่าสาขาวิชาสังคมศาสตร์อื่น หลักฐานและเหตุผลที่ประเทศไทยยังไม่สามารถสถาปนาประชาธิปไตยขึ้นมาอย่างเต็มรูปได้ในทุกวันนี้มีอยู่หลายประการด้วยกัน โดยจะขอเสนอเป็นข้อๆ เพื่อให้เข้าใจได้ง่ายดังต่อไปนี้คือ

ประการแรก ประเทศไทยมีประวัติศาสตร์อันยาวนานภายใต้ระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อันเต็มไปด้วยวัฒนธรรมทางการเมืองปกครองแบบอัตตวิสัย (Autocracy) หรืออำนาจนิยมแบบเด็ดขาด ครั้นเมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และเริ่มมีระบอบการเมือง (มีรัฐธรรมนูญ การเลือกตั้ง คณะรัฐมนตรี ฯลฯ) ขึ้นแล้ว ก็ยังไม่หลุดพ้นไปจากอำนาจนิยม เพราะรัฐบาลพลเรือนที่ได้จัดตั้งขึ้นมาเป็นครั้งแรกยังถูกแทรกแซงในลักษณะครอบงำจากฝ่ายทหารที่ร่วมปฏิวัติด้วยกันอยู่มีใช้น้อย ทำให้วัฒนธรรมการเมืองแบบประชาธิปไตยไม่ได้รับการปลูกฝังในแวดวงทางการเมือง มีพิกัดต้องพุดถึงราษฎรธรรมดาสามัญทั้งหลายทั้งปวงที่ยังยึดมั่นอยู่กับวัฒนธรรมไทยๆ แบบดั้งเดิม พร้อมทั้งจะอยู่ภายใต้กรอบของจารีตประเพณี ในขณะที่ชนชั้นปกครองและนักการเมืองส่วนใหญ่ที่เคยชินต่อการวางตัวเป็นเจ้าของขุนมูลนาย ก็ไม่เต็มใจที่จะมอบอำนาจอธิปไตยให้แก่ปวงชน การวางตัวเป็นอภิสิทธิชนที่อยู่เหนือกฎหมายและระเบียบกฎเกณฑ์ก็มิให้เห็นอยู่โดยทั่วไปไม่

ว่าจะเป็นการสัมพันธในระบอบราชการ หรือระหว่างเอกชนด้วยกัน ก็มีความเหลื่อมล้ำต่ำสูงที่บอกความแตกต่างระหว่างคุณค่าและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ โดยมีการใช้สรรพนามต่อกันเป็นเครื่องบ่งชี้ที่สำคัญอย่างหนึ่ง ในการตอกย้ำความแตกต่างในสถานภาพหรือชั้นสังคม นอกจากนั้นความสัมพันธ์ทางสังคมในสถาบันต่างๆ เช่น ครอบครัว โรงเรียน และหน่วยราชการ ก็ยังมีปรากฏการณ์อำนาจนิยมให้เห็นกันอยู่ไม่มากก็น้อย อย่างเช่น “ข้างทำหน้าข้างทำหลัง” “เป็นผู้น้อยคอยก้มประนมกร” “ว่านอนสอนง่าย” ฯลฯ ดังนั้น เมื่อสรุปรวมความแล้วระบอบประชาธิปไตยเกิดขึ้นได้ยาก เพราะยังขาดวัฒนธรรมที่เป็นของคุณกันเป็นพื้นฐานรองรับ

ประการที่สอง ถึงแม้ประเทศไทยจะมีการปฏิรูปสังคมตั้งแต่ยังปกครองด้วยอำนาจนิยมอย่างเด็ดขาด แต่ก็เป็นการปฏิรูปจากเบื้องบนมาสู่เบื้องล่าง ผลประโยชน์ส่วนใหญ่จะตกอยู่แก่ชนชั้นปกครองและชนชั้นนำอื่นๆ จุดประสงค์หลักอยู่ที่การทำให้หลุดพ้นจากเงื้อมมือของนักล่าคณานิคม มุ่งสร้างความเจริญทางด้านวัตถุเพื่อความเป็นอยู่ที่สะดวกสบายมากขึ้น และปรับปรุงแก้ไขระบบการบริหารการปกครองในขณะที่ยังไม่มีระบบการเมือง ยกเว้นการทดลอง ปกครองท้องถิ่น (สุขาภิบาลตำบล ท่าฉลอม) ที่มีระบบการเมืองอยู่บ้าง แม้ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จะมีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นเกือบทั่วประเทศ แต่ก็ยังอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของส่วนกลาง อย่างไรก็ตาม การบริหารงานและการเมืองท้องถิ่นก็ไม่ได้เป็นบริบทที่เปิดโอกาสให้ได้เรียนรู้ และมีประสบการณ์กับวัฒนธรรมการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงเท่าไรนัก กลับเป็นที่เพาะเชื้อการคอร์รัปชันในรูปแบบต่างๆ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้เทศบาลไม่มีโอกาสที่จะพัฒนาเป็นระบบการปกครองและการเมืองที่มั่นคงได้

อนึ่ง เมื่อหลายสิบปีมานี้ ได้มีข้อเสนอให้นำเอารูปแบบการปกครองท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา ที่รู้จักกันในนามของ City Manager มาทดลองใช้กับเมืองตากอากาศพัทยา จังหวัดชลบุรี แต่แล้วก็ต้องเลิกล้มไป เพราะผลการศึกษาวิจัยที่เรียกว่า feasibility study ที่ให้เห็นถึงความขาดแคลนบุคลากรที่มีคุณสมบัติพอที่จะเป็น City Manager แบบเดียวกับของเขา ด้านงบประมาณ

ก็พึ่งตนเองไม่ได้ ประกอบกับกระทรวงมหาดไทยไม่เต็มใจที่จะให้เป็นการปกครองโดยอิสระ ในที่สุดโครงการและแผนงานนี้ก็ต้องถูกเลิกล้มไป ครั้นพอมาถึงการสถาปนากรุงเทพมหานครขึ้นเป็นหน่วยการปกครองตนเองโดยสมบูรณ์ และหน่วยการปกครองตนเองในต่างจังหวัดที่รู้จักกันในนามของ อบต. อบจ. ก็ไม่ได้ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากไปกว่าการไปใช้สิทธิเลือกตั้งเท่าใดนัก นอกจากการเลือกตั้งจะดำเนินไปอย่างไม่ค่อยจะบริสุทธิ์ยุติธรรมแล้ว อำนาจการบริหารงบประมาณและบุคลากรก็ยังอยู่ในกำมือของกลุ่มคนบางอาชีพที่มีทั้งอิทธิพลและอำนาจเงิน ซึ่งก็มักจะมีคามเชื่อมโยงอยู่กับนักการเมืองระดับชาติอยู่ด้วย สรุปรวมความแล้วการเมืองท้องถิ่นจึงเป็นได้แต่เพียงรูปแบบของประชาธิปไตย

ประการที่สาม การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชากรชาวจังหวัด เป็นองค์ประกอบที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยอย่างไม่ต้องสงสัย การมีส่วนร่วมในที่นี้ไม่ใช่เป็นแบบสมัยกรีก เพราะมีผู้แทนราษฎรทำการแทนให้อยู่แล้ว แต่ยังมีปัญหาอยู่ว่า ผู้แทนจะตอบสนองความต้องการของผู้ที่เลือกเขาเข้าสภาได้มากน้อยแค่ไหน และสมหวังหรือไม่ ประชาธิปไตยควรจะได้รับการรับรองเรื่องคุณค่าของคน ไม่ใช่เป็นแต่เพียงวิธีที่ทำให้เกิดการตัดสินใจหรือวินิจฉัยที่ดีเท่านั้น แต่จะต้องเป็นประสบการณ์ที่มวลประชาต้องการ เพื่อที่จะได้บรรลุความเป็นมนุษย์ เป็นความสำคัญอย่างยิ่งที่ราษฎรจะต้องมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ พร้อมกับมีการร่วมตัดสินใจวินิจฉัยอยู่ด้วย แม้กระทั่งในกรณีที่ผู้นำที่ฉลาด หลักลม สามารถตัดสินใจในทุกเรื่องได้อย่างถูกต้องเหมาะสมสำหรับผลประโยชน์ของประชาชน แต่นั่นก็เป็นสิ่งที่มีคุณค่าไม่พอที่จะมาแทนประชาธิปไตยได้ สำหรับคนไทยนอกจากชนชั้นกลางขึ้นไปจนถึงชนชั้นนำชั้นปกครองแล้ว ราษฎรคนธรรมดาสามัญแทบจะไม่มีประสบการณ์โดยตรงในเรื่องที่ว่านั้น ทำให้การตัดสินใจระดับสูงของผู้นำฝ่ายรัฐบาล มีลักษณะที่ตอบสนองผลประโยชน์ของตนและสมัครพรรคพวกเสียมากกว่า ชาวบ้านโดยทั่วไปได้แต่หวังว่า การตัดสินใจของรัฐบาลและหน่วยงานที่รับผิดชอบ ที่จะช่วยแก้ไขความทุกข์ร้อนให้แก่พวกเขา ควรจะรวดเร็วทันเหตุการณ์ ผู้เขียนได้นำข้อเสนอการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงไว้แล้วในส่วน

กลางของบทความชิ้นนี้ ท่านผู้อ่านโปรดพลิกกลับไปดูได้

ประการที่สี่ ประเทศไทยยังมีประชาธิปไตยที่แท้จริงไม่ได้ เพราะรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศไม่มีความมั่นคง เพราะถูกผู้มีอำนาจทางทหาร “ฉีกทิ้ง” ฉบับแล้วฉบับเล่า โดยที่พวกเขาสามารถตรารัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นมารองรับความชอบธรรมของการรัฐประหาร รัฐธรรมนูญฉบับหลังสุด (พ.ศ. 2550) ก็ผ่านการรับรองประชามติด้วยความฉ้อฉล ผู้ใช้สิทธิลงคะแนนรับรองถูกหลอกว่าให้รับไปก่อนแล้วค่อยแก้ไขข้อบกพร่องทีหลัง แถมยังมีการข่มขู่ด้วยว่า ถ้าไม่รับรองจะไป “ชุด” เอารัฐธรรมนูญฉบับเก่าที่เคยถูกฉีกไปแล้วฉบับไหนก็ได้กลับมาใช้ใหม่ ความไม่เป็นประชาธิปไตยในหลายส่วนของฉบับปี พ.ศ. 2550 ย่อมเป็นเครื่องชี้โดยทางตรงว่าการเมืองของเราเป็นได้แต่เพียงรูปแบบ

การที่จะทำให้รัฐธรรมนูญมีความมั่นคงได้นั้น ควรจะต้องทำให้ความสำคัญของรัฐธรรมนูญอยู่ในจิตสำนึกของประชาชนและพูดอยู่เสมอๆ เราจะต้องเพิ่มคำว่า รัฐธรรมนูญเข้าไปในตอนท้ายของคำขวัญเดิมที่ประกอบด้วย “ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์” ทำให้รวมเป็น 4 อย่างด้วยกัน นอกจากนั้น ในพิธีกล่าวคำสัตย์ปฏิญาณ หรือกล่าวคำสาบานไม่ว่าในระดับใด ก็จะต้องกล่าวดังนี้ “จะพิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญและกฎหมายของประเทศไทยอย่างสุดชีวิต” นักวิชาการท่านหนึ่งได้เขียนเรื่องเกี่ยวกับการทำให้รัฐธรรมนูญมีความศักดิ์สิทธิ์และมั่นคงที่สุดไว้ตอนหนึ่งว่า การสาบานตนอย่างเป็นทางการด้วยข้อความข้างต้น ไม่มีข้อยกเว้นแม้กระทั่งประมุขของประเทศ⁷⁸

ประการสุดท้าย องค์ประกอบอันสำคัญในอันดับต้นๆ ของประชาธิปไตยก็คือ ประเทศต้องเป็นนิติรัฐที่ใช้หลักนิติธรรม (rule of law) ซึ่งสถาปนาวิธีการหรือแนวทางการดำเนินคดีตามกฎหมาย เพื่อพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพของประชาชนพลเมือง (due process of law) ทำให้ประชาชนและ

⁷⁸ ปิยนุตร แสงกนกกุล “4 ปีรัฐประหาร 4 เดือนพฤษภาคมอำมหิต “อนาคตสังคมไทย” มหาประชาชน สดส์ปดาร์ วันที่ 8-14 ตุลาคม 2553 หน้า 15-17.

สถาบันต่างๆ ได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน โดยสถาบันที่ทำหน้าที่บริหารกฎหมาย (ตำรวจ อัยการ ศาล และราชการพลเรือน) ซึ่งก็จะทำให้ประชาชนและสถาบันสามารถทำนายหรือคาดการณ์ด้วยเหตุผลได้อย่างแน่นอนว่า ผลแห่งการกระทำของพวกเขาจะเป็นอย่างไร อย่างน้อยที่สุดในเรื่องที่ว่ารัฐเข้ามาเกี่ยวข้องกับ เมื่อสามารถคาดการณ์ได้แล้วก็ย่อมจะเกิดเสถียรภาพไม่ว่าจะเป็นในทางการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม

ปัจจุบันเรามักได้ยินได้ฟังการที่รัฐบาลกล่าวอ้างว่า ได้ยึดหลักนิติธรรมในการบริหารปกครองประเทศ โดยมีระบบกฎหมายที่กำหนดหน้าตัดเทียบอารยประเทศ และมีมาตรฐานการบังคับใช้กฎหมายเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ แต่จากประสบการณ์ของผู้เขียนเอง และของประชาชนจำนวนเท่าไรประมาณไม่ได้ มิได้เป็นเช่นนั้นบ่อยครั้งที่กระบวนการยุติธรรมอันมีความหมายว่ายุติด้วยความเป็นธรรม กลับกลายเป็นยุติความเป็นธรรมอย่างจริงจัง มีตั้งแต่การจับกุม คุมขังที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย รับผลประโยชน์แล้วทำให้ผู้เสียหายกลายเป็นผู้ต้องหา หรือ จำเลยไม่รับแจ้งความ ทำคดีให้อัยการสั่งไม่ฟ้อง การ “เป่าคดี” ด้วยกลวิธีต่างๆ ไม่ให้ประกันตัวออกไปต่อสู้อัยการอย่างไม่มีเหตุผล ไปจนถึงคดีระดับชาติที่มีการละเมิดหลักความยุติธรรมเบื้องต้น โดยยอมให้ผู้ที่ไม่เป็นกลางทำคดีเอาผิดคนๆ เดียว ทั้งๆ ที่ผู้ทำคดีเป็นปฏิบัติทางการเมือง หรือทางอุดมการณ์กับผู้ที่ถูกกล่าวหา ด้วยข้ออ้างที่ฟังไม่ขึ้น⁷⁹ แล้วก็ยังมิดีอาญาแผ่นดินที่ต้องยกเลิกไป เพราะผู้ต้องหาเป็น “คนมีเส้น” การดำเนินคดีในลักษณะดังกล่าวนี้ ทำให้ต้องตั้งข้อสงสัยอย่างมีเหตุผลว่า ระบบตุลาการไม่มีความเป็นอิสระตามหลักนิติธรรม ซึ่งต้องทำให้มี independent judiciary ถ้าไม่เช่นนั้นแล้วก็เป็นประชาธิปไตยไม่ได้

⁷⁹ รศ. ดร. วรเจตน์ ภาคีรัตน์และคณะ “ช่วยกันคิด: บทวิเคราะห์คำพิพากษา” (ฉบับสรุปย่อ) Thai Red News ประชาธิปไตย เป็นไท เป็นธรรมเท่าเทียม ฉบับวันที่ 19-25 มีนาคม 2553 หน้า 7-9 ผู้เสนอบทวิเคราะห์เป็นกลุ่ม 5 อาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ภาคผนวก

ข้อความต่อไปนี้เป็นส่วนต่อเติมที่มีลักษณะเป็นมุกกลับของการวิเคราะห์ไปแล้วว่า ประเทศไทยยังเป็นประชาธิปไตยไม่ได้เพราะอะไร ดังนั้นจึงเป็นแนวคิดที่ว่าถ้าจะสร้างประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นได้จะต้องมีเงื่อนไขอย่างไรบ้าง ศัพท์ทางสังคมวิทยาใช้คำว่า Social Requisites แต่เนื่องจากมีประเด็นทางกฎหมายร่วมอยู่ด้วยค่อนข้างมาก ผู้เขียนจึงเปลี่ยนเป็น Socio-legal Requisites เพื่อให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในคำบรรยาย

เงื่อนไขข้อแรก ประเทศไทยต้องมีวัฒนธรรมทางการเมืองของคนทุกชั้นสังคมที่เอื้ออำนวยให้ โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ การยอมรับหลักการที่เป็นพื้นฐานของเสรีภาพในการพูด การเขียน การชุมนุม การประชุม การนับถือศาสนา สิทธิของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน หลักนิติธรรม สิทธิมนุษยชน เป็นต้น ทั้งหมดเป็นบรรทัดฐานที่จะขาดเสียมิได้

ข้อที่สอง องค์การทางศาสนาจะต้องไม่เชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับรัฐ (แยกทางโลกออกจากทางธรรม) นอกจากนั้นโครงสร้างของสถาบันศาสนาไม่ทำให้ความสัมพันธ์ภายในมีลักษณะอำนาจนิยม (เหมือนศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิกในสมัยก่อนทศวรรษที่ 70 (ศตวรรษที่ 20))

ข้อที่สาม ต้องทำให้ประชาธิปไตยที่เพิ่งเริ่มต้นมีลักษณะเป็นสถาบัน (institutionalization) โดยทำให้ความชอบธรรม (Legitimacy) เข้ามาแทนที่การใช้กำลังอำนาจบังคับ ความชอบธรรมในที่นี้ คือ การยอมรับ "ตำแหน่งในทางปกครองของระบบ (title to rule) รวมทั้งรักษาความชอบธรรมตามจารีตประเพณีเกี่ยวกับสถาบันกษัตริย์"⁸⁰

ข้อที่สี่ ระบบการเมืองจะดำเนินไปได้ดีที่สุดเมื่อที่มา (source) ของสิทธิอำนาจ แยกออกได้อย่างชัดเจนจากตัวกระทำหรือผู้ใช้ (agent) สิทธิอำนาจ ถ้าผู้ปกครองและนโยบายของเขาถูกมองว่า กดขี่หรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ หรืออย่างไม่เป็นธรรม รัฐบาลและอำนาจการปกครองก็จะถูกต่อต้านไปด้วย

⁸⁰ S.M. Lipset, *The First New Nation*. N.Y.: Norton, Expanded ed. (1963) 1979, p. 17.

ข้อที่ห้า ต้องทำให้ประชาชนพลเมืองมองเห็นว่า องค์การการเมือง (polity) รวมเอาส่วนประกอบทางสังคมทั้งหลายเข้าไว้ด้วย ไม่ใช่มีแต่พวกที่ครองอำนาจอยู่ในขณะนั้น สิทธิอำนาจอันสูงสุดเป็นของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งปวง ยิ่งกว่าที่จะเป็นของรัฐบาล ประชาชนพลเมืองสามารถเปลี่ยนรัฐบาลได้โดยที่ยังจงรักภักดีต่อระบบ

ข้อที่หก ต้องล้มเลิกธรรมเนียมประเพณีตามระบบกฎหมายของไทยในเรื่องการเป็นรัฐอธิปไตยของคณะผู้ยึดอำนาจการปกครองได้สำเร็จ และองค์การทั้งหลายที่บังคับใช้กฎหมายควรจะตั้งกล้าปฏิเสธการยึดอำนาจ และผลิตผลทางกฎหมายของพวกนั้น โดยไม่นำมาใช้บังคับคดี ตลอดจนปฏิเสธกระบวนการยุติธรรมที่คณะผู้ยึดอำนาจกำหนดให้มีขึ้น นอกจากนั้น จะต้องสามารถพิสูจน์ความเป็นกลางขององค์กรหรือคณะบุคคลที่ถูกกำหนดให้เป็นผู้ดำเนินคดีในกระบวนการยุติธรรมขั้นต้นได้อย่างไม่มีข้อกังขา ไม่ใช่เพียงแค่ว่าพวกนั้นปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย เป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เป็นการใช้สิทธิตามกฎหมาย เป็นการแสดงความเห็นตามหลักวิชาการ ไม่มีเหตุโกรธเคืองเป็นการส่วนตัว ไม่มีส่วนรู้เห็นเหตุการณ์โดยตรงและอะไรทำนองนั้น ข้ออ้างเหล่านี้ไม่ได้พิสูจน์ความเป็นกลางให้เป็นที่ยอมรับได้

ข้อที่เจ็ด จะต้องหาทางทำให้ประชาชนเลิกเชื่อว่า การรัฐประหารเป็นวิธีสุดท้ายในการแก้ปัญหาทางการเมือง ทำให้ฝ่ายตุลาการเลิกพิพากษารับรองการยึดอำนาจและล้มเลิกรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในขณะนั้น ที่สำคัญไปกว่านั้น ต้องหาทางทำให้สถาบันสูงสุดของประเทศได้ตระหนักว่าการรับรองรัฐประหารในหลายครั้งที่ผ่านมา มีส่วนทำให้บ้านเมืองต้องชะงักงัน พัฒนาไปไม่ได้อย่างต่อเนื่องและประชาธิปไตยต้องมาเริ่มต้นนับหนึ่งกันใหม่

ผู้เขียนคิดว่า ตราบใดที่เรายังหาคำตอบต่อคำถามต่อไปนี้ อย่างน่าพึงพอใจไม่ได้ ประชาธิปไตยและระบบการเมืองของเรา ก็คงจะเป็นไปอย่างที่เราคาดหวังไม่ได้ คำถามนั้นก็คือ *Who will guard the guardians? Quis Custodiet ipsos custodes?*

