

ธรรมาธิปไตย การปฏิรูปวัฒนธรรม นิติธรรมรัฐ รัฐสวัสดิการ การปฏิรูปการเมือง

ปฏิรูปรัฐธรรมนูญ
ปฏิรูปรัฐธรรมนูญ
ปฏิรูปรัฐธรรมนูญ
ปฏิรูปรัฐธรรมนูญ
ปฏิรูปรัฐธรรมนูญ

ปฏิรูปการเมือง
ปฏิรูปการเมือง
ปฏิรูปการเมือง
ปฏิรูปการเมือง
ปฏิรูปการเมือง

การพัฒนา การเมืองที่ยั่งยืน

Political Development for Sustainability

การปฏิรูปวัฒนธรรม ปฏิรูปการศึกษา นิติธรรมรัฐ รัฐสวัสดิการ การปฏิรูปการเมือง

วิชัย ตันศิริ



สถาบันนโยบายศึกษา
INSTITUTE OF PUBLIC POLICY STUDIES

สนับสนุนโดย



Konrad
Adenauer
Stiftung

มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์

การพัฒนาการเมืองที่ยั่งยืน

(Political Development for Sustainability)

วิชัย ตันศิริ

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

วิชัย ตันศิริ.

การพัฒนาการเมืองที่ยั่งยืน - Political Development for Sustainability.

-- กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา ภายใต้มูลนิธิส่งเสริมนโยบายศึกษา, 2560.
242 หน้า.

1. การเมือง. I. ชื่อเรื่อง.

320

ISBN: 978-616-8116-01-2

ชื่อหนังสือ	การพัฒนาการเมืองที่ยั่งยืน (Political Development for Sustainability)
ผู้เขียน	วิชัย ตันศิริ
ปีที่พิมพ์	พ.ศ. 2560
จำนวนพิมพ์	1,000 เล่ม
เจ้าของ	สถาบันนโยบายศึกษา ภายใต้มูลนิธิส่งเสริมนโยบายศึกษา 99/146 ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900 โทร. 0 2941 1832-3 โทรสาร 0 2941 1834 e-mail: ipps_fpps@yahoo.com www.fpps.or.th
ออกแบบปก	ชัยวุฒิ แก้วเรือน
พิมพ์ที่	บริษัท พี.เพรส จำกัด โทร. 0 2742 4754-5
สนับสนุนโดย	มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์

คำนำจากสถาบันนโยบายศึกษา

“การพัฒนาการเมืองที่ยั่งยืน” ผลงานเขียนเล่มล่าสุด โดย ดร.วิชัย ตันศิริ ตีพิมพ์โดยสถาบันนโยบายศึกษา ซึ่งก่อนหน้านี้มีผลงานตีพิมพ์มาแล้วหลายเล่ม อาทิ *วัฒนธรรมการเมืองและการปฏิรูป* (2539) *วัฒนธรรมพลเมือง* (2551) และ *ศาสตร์การสอนความเป็นนักประชาธิปไตย* (2557) ผลงานทั้ง 3 เล่ม ได้สร้างความรู้ ความเข้าใจ และจุดประกายให้กับสังคมไทยในเรื่องความสำคัญของการเมืองที่มีมิติของวัฒนธรรมอยู่ด้วย ซึ่งจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงความเข้าใจและความรับรู้แต่เดิมที่มองการเมืองประชาธิปไตยเป็นเพียงการเลือกตั้ง และละเลยการสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยให้อยู่ในวิถีชีวิต “การปฏิรูป” ตั้งแต่ปี 2540 จึงมีนัยไม่เพียงเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจและองค์กรเท่านั้น หากแต่ต้องเปลี่ยนวิธีคิดและพฤติกรรมใหม่ให้วัฒนธรรมอยู่ในตัวคนไทยทุกคนด้วย ซึ่งชุดความรู้ ความรู้ และแนวทางปฏิบัติ กระทั่งถึงการเรียนการสอน ก็ปรากฏเป็นรูปธรรมอยู่ในหนังสือทั้ง 3 เล่มข้างต้น ซึ่งเป็นหนังสือที่พิมพ์ซ้ำหลายครั้ง

การพัฒนาการเมืองที่ยั่งยืน จึงเป็นผลงานอีกเล่มของผู้เขียนที่ทุ่มเทอย่างอุตสาหะในช่วงการปฏิรูปประเทศเพื่อแผ้วถางไปสู่ประชาธิปไตย ซึ่งจำเป็นต้องเข้าใจเส้นทางประวัติศาสตร์ที่มีวิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องในประเทศประชาธิปไตยที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส อังกฤษ และเยอรมัน ซึ่งใช้เวลายาวนานหลายร้อยปีกว่าจะสร้างสังคมประชาธิปไตยในแต่ละบริบทของประเทศตนเอง ผู้เขียนได้แสดงข้อมูลเปรียบเทียบให้เห็นอย่างชัดเจน และได้พิจารณากรณีของประเทศไทยที่มีประวัติศาสตร์และ

วัฒนธรรมยาวนานของตนเช่นกัน แต่จะพัฒนาอย่างไรให้อยู่ในแนวทางประชาธิปไตย เพื่อนำพาสังคมสู่การมีเสถียรภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม นั่นคือโจทย์ของสังคมไทย ซึ่งผู้เขียนได้ศึกษาและวิเคราะห์ด้วยภาษาที่อ่านเข้าใจได้ง่าย เพื่อที่จะตอบปัญหาต่างๆ และได้เสนอแนวทางออกไว้อย่างลุ่มลึก เพื่อให้เกิดการพัฒนาการเมืองที่ต่อเนื่อง ซึ่งหมายความว่าถึงยังยืนที่อยู่บนพื้นฐานของบริบทประเทศไทย

การพัฒนาการเมืองที่ยั่งยืน โดย ดร.วิชัย ตันศิริ ผู้เป็นนักคิด นักเขียน นักการศึกษา นักประวัติศาสตร์ นักรัฐศาสตร์ นักการเมือง และอดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ท่านจึงเป็นผู้ทรงคุณวุฒิและมีประสบการณ์สูงโดยตรง ทั้งเรื่องการศึกษาและเรื่องการเมืองอย่างลึกซึ้งแท้จริง หนังสือที่อยู่ในมือของท่านผู้อ่านเล่มนี้ จึงเป็นทั้งคลังความคิด ความรู้ ประสบการณ์ของท่านผู้เขียน เพื่อเพิ่มพูนการพัฒนาการเมืองของประเทศไทยให้มีวัฒนธรรมอย่างเข้มแข็งในตัวคนไทยทุกคนในการขับเคลื่อนประเทศให้ก้าวหน้าในทางประชาธิปไตย

สถาบันฯ ขอขอบพระคุณ ดร.วิชัย ตันศิริ ผู้ซึ่งจุดคบไฟเรื่อง “คน” ให้มีวัฒนธรรมการเมืองในห้วงเวลาของการปฏิรูปการเมือง ให้คุุณอยู่ตลอดเวลาอย่างต่อเนื่องกว่า 2 ทศวรรษ ดังปรากฏในผลงานของท่านสู่สังคม และขอขอบคุณมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ ที่สนับสนุนการพิมพ์ครั้งนี้ อันยังประโยชน์แก่สังคมไทยอย่างยิ่ง

สถาบันนโยบายศึกษา

กันยายน 2560

คำนำจากผู้เขียน

ท่านผู้อ่านที่เคารพรัก หนังสือเล่มนี้อาจเรียกได้ว่าเกิดขึ้น เพราะแรงบันดาลใจจากที่ได้อ่านหนังสือของฟรานซิส ฟูกูยามา 2 เล่ม เล่มแรกชื่อ “The Origins of Political Order” (กำเนิดรัฐ) และเล่มที่ 2 ชื่อว่า “Political Order and Political Decay” (รัฐ และความเสื่อมสลาย) หนังสือทั้งสองเล่มนี้ ถือว่าเป็นหนังสือที่ “ต้องอ่าน” สำหรับผู้แสวงหาคำตอบให้แก่คำถามอันเป็นอมตะ ที่ว่า การพัฒนาการเมืองที่แท้จริงคืออย่างไร? และที่สำคัญที่สุด เราจะไปถึงจุดหมายปลายทาง ซึ่งฟูกูยามา ระบุว่าคือ “เดนมาร์ก” ได้อย่างไร?

สำหรับคำถามแรก ที่ว่า “*การพัฒนาการเมือง หมายความว่าอย่างไร?*” เป็นคำถามที่มาพร้อมกับยุคสมัยสงครามเย็นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แต่โดนจึงชูประเด็นนี้ขึ้นในแวดวงวิชาการของชาวตะวันตก โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ก็อาจจะเป็นคำถามที่อยู่ในใจของนักวิชาการสาขาสังคมศาสตร์ทั้งหลาย แต่คำว่า “ระบบการเมืองที่พัฒนา” กับ “ระบอบประชาธิปไตย” นั้นใกล้เคียงกันมาก จนบางสำนักอาจคิดว่าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในเวลาเดียวกัน ก็เกิดการแปลความหมาย “ประชาธิปไตย” ที่กว้างขวาง รวมไปถึง ประชาธิปไตยในคติของลัทธิคอมมิวนิสต์ ทำให้คำว่าประชาธิปไตยเกิดมีปัญหาค้างขึ้นมา เหมือนกับปัจจุบันที่อ้าง “ประชาธิปไตย” กันอย่างสนุกปาก จนกระทั่งกลุ่มคนบางกลุ่มที่มีพฤติกรรมไม่เคารพกติกาของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ก็ยังอ้าง

ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นประชาธิปไตยขนานแท้ดั้งเดิม จนก่อให้เกิดความสับสนในหมู่ประชาชนส่วนหนึ่ง

หนังสือ 2 เล่มของฟรานซิส ฟูกูยามา ดังที่กล่าวถึงนี้ น่าจะให้ความกระจ่างชัดถึงความหมายของระบบการเมืองที่พัฒนา ผู้เขียนจึงขออนุสาสถาบันนโยบายศึกษา ที่จะนำบางประเด็นที่สำคัญในหนังสือเล่มนี้ มาถ่ายทอดตามลีลาและแนวทางของผู้เขียน ซึ่งมีเป้าหมายปลายทางเป็นที่รู้กันในแวดวงวิชาการและครู-อาจารย์ทั่วไปแล้วว่า ได้ยึดถือ **แนวทางวัฒนธรรมการเมือง** เป็นเป้าหมาย ของการปฏิรูปทางการศึกษามานานปี และก็จะต่อยอดแนวทางนี้ต่อไป

อย่างไรก็ตาม เพื่อปูทางความเป็นมาของแนวคิดของฟูกูยามา ใครจะเรียนท่านผู้อ่านว่า ฟูกูยามา ผู้นี้ เป็นนักคิด นักวิชาการที่ค่อนข้างมีชื่อเสียงในหมู่นักวิชาการสังคมศาสตร์ในประเทศตะวันตก โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ดังที่ฟูกูยามาได้บอกกล่าวกับผู้อ่าน ท่านเป็นศิษย์คนสำคัญของศาสตราจารย์แซมมวล ฮันติงตัน (Huntington) ผู้โด่งดังในทศวรรษ 1960's หนังสือของท่าน ชื่อ **“Political Order in Changing Societies”** ตีพิมพ์ ค.ศ. 1968 เปรียบเสมือนระเบิดลูกใหญ่ที่สร้างความแตกตื่นในแวดวงรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์สมัยนั้น มีผลกระทบให้เกิดการเปลี่ยนแปลง **“กระบวนทัศน์”** ทางความคิด และมีผลกระทบต่อแนวทางศึกษาวิจัยค้นคว้าในสาขาสังคมศาสตร์และการเมือง หลายสาขา

สำหรับผู้เขียน แนวทางของการสร้างสถาบันทางการเมือง (Institutionalization) ก็เปรียบเสมือนเหรียญซึ่งมี 2 ด้าน อีกด้านหนึ่งของ “สถาบัน” ก็คือ **“วัฒนธรรมการเมือง”** ซึ่งกำกับ หรือมีบทบาทสำคัญในการกำกับพฤติกรรมของสมาชิกในสถาบัน โดยมีต้องพึงกฎเกณฑ์ที่ต้องเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร การให้ความสำคัญกับการพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมือง

ก็เท่ากับการสร้างและพัฒนาความเป็นสถาบันทางการเมืองเช่นกัน และคิดว่าศาสตราจารย์ฮันติงตัน คงจะเห็นด้วยกับแนวทางนี้

อย่างไรก็ตาม พูกูยามา ซึ่งถือว่าตนเองคือศิษย์คนหนึ่งของ ศาสตราจารย์ฮันติงตัน ที่มหาวิทยาลัยฮาวาร์ด ก็ได้พัฒนาทฤษฎีหลักของ อาจารย์จนเกือบจะสมบูรณ์ ในหนังสือสองเล่มดังกล่าว ที่สำคัญ พูกูยามา ได้นิยามว่า องค์ประกอบของระบบการเมืองที่พัฒนา จะต้องประกอบด้วย องค์สาม ได้แก่ “ระบบรัฐที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ”, “ระบบนิติธรรม รัฐ” (Rule of Law) และ “ระบบการเมืองที่รับผิดชอบต่อประชาชน” (Accountable Government) และมีไม่กี่ประเทศในโลกนี้ ที่จะมีได้ครบ ทั้งสามองค์ประกอบ

สำหรับประเทศที่มีครบทั้งสามองค์ประกอบ ก็อาจจะวิวัฒนาการ มาแตกต่างกัน บางประเทศอาจจะเริ่มต้นด้วยระบบนิติธรรมรัฐก่อน เช่น อังกฤษ และบางประเทศก็อาจจะพัฒนารัฐให้เข้มแข็งก่อนจะมีระบบ การเมืองที่รับผิดชอบต่อประชาชน เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ประเทศต่างๆ เหล่านี้ ที่มีระบบการเมืองมาจากการเลือกตั้ง ก็มีใช้ ว่าจะปลอดจากปัญหา เช่น สหรัฐอเมริกา เปิดประตูต้อนรับระบบ ประชาธิปไตยก่อนประเทศอื่นๆ ในยุโรปหรือเอเชีย แต่สหรัฐฯ ก็มีปัญหาคอร์รัปชันในระบบราชการที่เกิดจากระบบอุปถัมภ์ และระบบหัวคะแนน (clientelism) ที่ต้องใช้เวลาครึ่งค่อนศตวรรษที่จะกำจัด

ฉะนั้น การเรียนรู้จากประสบการณ์ของประเทศต่างๆ ทั่วโลก น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนาและการปฏิรูปประเทศของเรา

และในจังหวะที่รัฐบาล คสช. มุ่งเป้าไปสู่การปฏิรูปหลายมิติ ตั้งแต่ ระบบการยุติธรรม การจัดการทุจริตคอร์รัปชัน การปฏิรูปการศึกษา การ

ปฏิรูปตำรวจ และชูเป้าหมาย 3 ประการ คือ มั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน รวมทั้งประกาศค่านิยม 12 ประการที่ชาวไทยควรยึดถือ ซึ่งมีทั้งเรื่องความจงรักภักดีต่อสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และความเป็นประชาธิปไตย ฯลฯ จึงสมควรอย่างยิ่งที่นักวิชาการและปัญญาชนทั้งหลาย จะได้ช่วยกันคิดอ่านหาทางพัฒนาชาติบ้านเมืองให้เจริญก้าวหน้าตามอุดมการณ์ของแต่ละท่านที่จะรังสรรค์

หนังสือเล่มที่ท่านถืออยู่ในมือนี้ พยายามแสวงหาคำตอบ แต่คำตอบที่ดี ก็ควรจะสอดคล้องกับหลักความจริงซึ่งเกิดจากความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในประวัติศาสตร์ทั้งของประเทศไทย และประเทศชั้นนำทั้งหลาย

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงใช้เวลาส่วนหนึ่งลงรายละเอียดเกี่ยวกับวิวัฒนาการของระบบการเมืองของอังกฤษ เพื่อให้ผู้อ่าน ซึ่งหลายท่านอาจไม่ได้สัมผัสกับประวัติศาสตร์อังกฤษในศตวรรษแรกๆ จะได้มองเห็นภาพที่แท้จริงของสังคมอังกฤษ ว่าเหตุใดชนชาตินี้จึงเดินทางมาถึงระบบรัฐสภา ก่อนประเทศอื่นๆ ในยุโรป ปัจจัยเหตุมาจากอะไร อุปนิสัยของชาวอังกฤษ (นัยหนึ่ง วัฒนธรรม) หรือปัจจัยสิ่งแวดล้อม และสถานการณ์ในประวัติศาสตร์ แต่สิ่งที่เกิดขึ้นโดยสัจยก็คือ อังกฤษต้องเผชิญกับสถานการณ์ของการขัดแย้งระหว่างกษัตริย์กับขุนนางในหลายๆ โอกาส ต้องเผชิญกับสถานการณ์สงครามกลางเมืองในศตวรรษที่ 17 และการปฏิวัติเพื่อล้มล้างอำนาจของพระเจ้าเจมส์ ที่ 2 ค.ศ. 1688

ปรากฏการณ์เหล่านี้ ได้นำมากล่าวโดยที่ไม่ปรากฏในหนังสือของฟูกูยามา เพื่อจุดประสงค์สำคัญ คือ ให้ชาวไทยได้ทราบว่ารระบบรัฐสภาและประชาธิปไตยไม่ได้เกิดขึ้นง่ายๆ เหมือนดังที่บรรพบุรุษของเราอาจจะคิดหากอังกฤษใช้เวลาหลายศตวรรษกว่าจะมาถึงวันนี้ และสยามประเทศของ

เราจะใช้เวลาเพียง 85 ปี จะถึงเป้าหมายได้หรือไม่? และที่น่าเป็นห่วงคือ เมื่อคิดย้อนหลังน่าจะเป็ 85 ปี ของกาลเวลาที่ผ่านไปโดยปราศจาก ยุทธศาสตร์การพัฒนาประชาธิปไตยที่แท้จริง

น่าเสียดายที่ผู้นำในช่วงเวลา 85 ปีที่ผ่านมา ไม่มีผู้ใดได้วางแผน ยุทธศาสตร์ เพื่อพัฒนาระบอบประชาธิปไตยตามหลักวิชาที่ควรจะเป็น หรืออย่างน้อยได้มีการศึกษาค้นคว้าว่าปัจจัยใดจึงจะส่งเสริมและสร้าง ประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง อะไรคืออุปสรรคต่อความเจริญงอกงามของ วิถีชีวิตแบบดังกล่าว และแม้ในปัจจุบัน เมื่อพูดถึงการปฏิรูปการศึกษา ก็ยังไม่เกิดความตระหนักว่า **การสร้างอุปนิสัยและระบบคุณค่า และวัฒนธรรม ของสังคมธรรมาธิปไตย** คือกุญแจดอกสำคัญที่จะไขปัญหาคอขวดของ สังคมไทย ในยุคสังคมเปิด สังคมข่าวสาร

ข้อคิดเหล่านี้ไม่ได้ปรากฏในหนังสือของฟูกูยามา ส่วนปัจจัยตัวแปร ที่จะเป็นกุญแจไปสู่การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ในสังคม ฟูกูยามาก็ได้สรุปไว้แล้ว ในไดอาแกรม ซึ่งผู้เขียนได้สอดแทรกไว้ในหน้า 12 ตลอดจนข้อวิเคราะห์ของ ผู้เขียน ซึ่งอาจจะแตกต่างหรือตรงกับฟูกูยามาก็อาจเป็นได้

ข้อสรุปของผู้เขียน ก็คือ หัวใจของไดอาแกรมหน้า 12 คือ ความคิด ความเชื่อ และความศรัทธา ว่าอะไรถูก อะไรผิด ที่ภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Legitimacy” แปลว่า “**ความถูกต้องชอบธรรม**” ซึ่งเป็นกุญแจดอกสำคัญ ที่จะชักนำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคม ดังสุภาษิตที่ว่า “**ความคิดเป็น บิดาของการกระทำ**”

การออกแบบยุทธศาสตร์ของการเปลี่ยนแปลง จึงต้องชูประเด็นเรื่อง **ความคิด** ซึ่งจะต้องเป็นปัจจัยนำทางวัฒนธรรมของสังคม-การเมือง เช่น ทฤษฎีใหม่ของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช เรื่อง ความพอเพียง (ในทางอำนาจ) และการเพื่อแผ่ (ทางเศรษฐกิจ และ

การเมือง)

ประการสุดท้าย สมควรกล่าวไว้ด้วยว่า ชื่อหนังสือ “**การพัฒนาการเมืองที่ยั่งยืน**” เป็นชื่อที่คุณทิพย์พพร ตันติสุนทร ผู้อำนวยการสถาบันนโยบายศึกษา เป็นผู้ตั้งชื่อให้ก่อนที่จะเขียนหนังสือจบ ท่านผู้อ่านช่วยอนุเคราะห์พิจารณาด้วยว่า เนื้อเรื่องในหนังสือ กับชื่อหนังสือ สอดคล้องกันหรือไม่ หากสอดคล้องกันนับว่าเราคงได้ทำบุญร่วมกันมาแต่ปางก่อน จึงเห็นสอดคล้องกัน หากอ่านแล้วไม่สอดคล้อง ก็ขอความอนุเคราะห์ท่านผู้อ่าน ได้ปรับตามอัธยาศัยของท่าน และที่สำคัญ หากท่านจะลงมือปฏิบัติในฐานะเป็น “change agents” – ผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลง อนุชนรุ่นอนาคต- เจน-วาย หรือ เจน-แซด คงจะภาคภูมิใจที่ได้เกิดมาเป็นพลเมืองของสังคมไทย-สังคมธรรมาธิปไตย-และสังคมอารยะ

สวัสดิ์

ดร.วิชัย ตันศิริ

กันยายน 2560

สารบัญ

หน้า

คำนำจากสถาบันนโยบายศึกษา.....	iii
คำนำจากผู้เขียน	v
บทที่ 1 ประชาธิปไตยที่รุ่งเรือง หรือ ประชาธิปไตยที่ล้มเหลว	1
บทที่ 2 ระบบการเมืองและการปกครองที่แสวงหา.....	9
บทที่ 3 จีน ประเทศแรกในโลกที่สร้างรัฐให้เข้มแข็ง และทันสมัยตามแนวทางของแม็กซ์ เวเบอร์	13
บทที่ 4 การประนีประนอมในยุคอัน ตอนต้น.....	23
บทที่ 5 นิติธรรมรัฐ : องค์ประกอบที่สำคัญของสังคมอารยะ.....	29
บทที่ 6 นิติธรรมรัฐในยุโรป	35
บทที่ 7 การจำกัดอำนาจของกษัตริย์ และการปกครอง ภายใต้กฎหมาย	47
บทที่ 8 ระบบศักดินา และกติกาสถาของระบบ	57
บันทึกย่อเหตุการณ์สำคัญ ที่นำไปสู่สงครามกลางเมือง การจัดตั้งสาธารณรัฐ และการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ ค.ศ. 1688-1689	73
บทที่ 9 สงครามกลางเมืองและการจัดตั้งสาธารณรัฐ.....	83
บทที่ 10 ปฏิวัติที่รุ่งโรจน์ ค.ศ. 1688 – 1689	107
บทที่ 11 ปัจจัยที่เป็นอุปสรรค หรือส่งเสริมระบบรัฐสภา.....	121
บทที่ 12 การสร้างรัฐให้เข้มแข็ง : ความสำคัญของระบบราชการ.....	137

สารบัญ

หน้า

บทที่ 13 การปฏิรูปการเมืองในสังคมไทย :	
ปฐมบท : ความมหัสจรรย์ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส	
(ค.ศ. 1958).....	153
บทที่ 14 การปฏิรูปการเมืองในสังคมไทย 2 :	
การจัดการทุจริตประพตมิชอบในสังคมไทย.....	167
บทที่ 15 การปฏิรูปการศึกษา : การปฏิรูปคน.....	189
ปัจจัยมพจน์.....	207
สถาบันนโยบายศึกษา	214
ประวัติผู้เขียน	225
An Abstract of the Book.....	227

บทที่ 1

ประชาธิปไตยที่รุ่งเรือง หรือ ประชาธิปไตยที่ล้มเหลว

ท่ามกลางวิกฤติแห่งชาติดังที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ในช่วงปี พ.ศ. 2552 – 2557 เมื่อทั้งรัฐบาลโดยการนำของพรรคประชาธิปัตย์ ช่วงปี พ.ศ. 2552 – 2554 และรัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พ.ศ. 2554 – 2557 ไม่สามารถบริหารงานได้ ทั้งคณะรัฐบาลเองก็ไม่สามารถจะบริหารงานได้ตามปกติที่ทำเนียบรัฐบาลที่ตึกไทยคู่ฟ้า ต้องระเห่ร่อนไปตามที่ต่างๆ และในที่สุด ตัวนายฯ ยิ่งลักษณ์ ก็ต้องลาออกไป ทั้งรัฐบาลที่ไม่มีสิทธิจะเป็นรัฐบาลอีกต่อไป เรียกว่าเกิดสุญญากาศทางอำนาจอภิปไตย คณะทหาร (คสช.)¹ นำโดย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จึงประกาศยึดอำนาจเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 และบริหารงานแบบรัฐบาลชั่วคราว เพื่อวางพื้นฐาน ทำการปฏิรูปและร่างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นมา ประกาศใช้จนสำเร็จ หลังวันประกาศผลการลงประชามติรับรองโดยประชาชนเสียงส่วนมากเกินกว่าร้อยละ 60 เห็นชอบด้วยกับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2559

วาระที่สำคัญที่สุด หรือภารกิจที่สำคัญที่สุดของรัฐบาลคณะ คสช. ชุดนี้ นอกจากจะสะสางปัญหาที่เกิดจากวิกฤติทางการเมือง เศรษฐกิจ และ

¹ คสช. ย่อมาจาก คณะรักษาความสงบแห่งชาติ.

สังคม จากช่วง 5 ปีที่แล้ว ยังจะต้องวางรากฐานเพื่อการปฏิรูปประเทศในทุกๆ มิติ แต่ที่สำคัญคือ มิติทางการเมืองและการบริหารบ้านเมือง แนวคิดข้อเสนอแนะของสภาปฏิรูปที่ดี หรือสภาขับเคลื่อนปฏิรูปซึ่งมาดำเนินการต่อกิจดี หรือวุฒิสภา ซึ่งกำลังจะสรรหาจัดตั้งกันในอนาคตนี้ จะถูกหรือผิด มีข้อดี ข้อเสียอย่างไร จะทำให้ประเทศชาติของเรามีรากฐานที่มั่นคงขึ้น มีประชาธิปไตยที่จะไม่ล้มลุกคลุกคลานอีกต่อไป และมีเศรษฐกิจเข้มแข็ง ประชาชนพัฒนาไปสู่การเป็นพลเมืองที่รับผิดชอบต่อบ้านเมือง และสมานฉันท์กันพอสมควรหรือไม่ จึงกลายเป็นประเด็นที่ควรใส่ใจอย่างยิ่ง และช่วยกันหาคำตอบ

ส่วนหนึ่งของการแสวงหาคำตอบนี้ คือข้อคิดที่สำคัญของนักคิดทางสังคมการเมืองของสหรัฐอเมริกาท่านหนึ่ง ชื่อว่า ฟรานซิส ฟูกูยามา (Francis Fukuyama) ซึ่งผลิตผลงานชิ้นโบว์แดง ชื่อว่า The Origins of Political Order และ Political Order and Political Decay² เป็นหนังสือที่พยายามแสวงหาคำตอบให้แก่คำถามสำคัญที่สุดทางรัฐศาสตร์ในช่วงเวลาตั้งแต่ทศวรรษ 1960's จนกระทั่งปัจจุบัน เป็นเวลากว่า 50 ปี หรือครึ่งศตวรรษมาแล้ว เป็นคำตอบที่ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่าเป็นคำตอบที่สมบูรณ์ที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และเป็นคำตอบที่น่าจะตอบสนองต่อปัญหาหรือ **ปมอสรพิษ** ทางรัฐศาสตร์ตั้งแต่สมัยเพลโต-อาริสโตเติล จนกระทั่งถึงสมัยปัจจุบัน ปมปัญหาซึ่งเป็นหัวใจของรัฐศาสตร์ ก็คือ รูปแบบการเมืองการปกครองแบบใดจึงจะเป็นรูปแบบที่ดีที่สุด

เพลโต และอาริสโตเติล สองนักปราชญ์ผู้ยิ่งใหญ่ในสมัยที่อารยธรรมกรีกรุ่งเรืองช่วง 300 - 400 ปีก่อนคริสต์ศักราช ได้เพียรพยายามแสวงหา

² Francis Fukuyama, *The Origins of Political Order*. (Profile Books Ltd. In 2011), *Political Order and Political Decay*. (Profile Books Ltd., 2014).

คำตอบในหนังสือที่ชาวตะวันตกยึดถือเป็นตำราคลาสสิก ได้แก่ “Republic” ของเพลโต และ “Politics” ของอาริสโตเติล ได้อธิบายข้อดีข้อด้อยของระบบการปกครอง ซึ่งสมัยนั้นจะมีอยู่สามแบบ ได้แก่ ระบบการเมืองการปกครองแบบกษัตริย์นิยม แบบอภิชนาธิปไตย (ขุนนางเป็นใหญ่) และแบบประชาธิปไตย (ประชาชนเป็นใหญ่) และในที่สุด ในหนังสือคลาสสิกของเพลโต ที่ชื่อว่า “Republic” หรือที่อาจแปลเป็นไทยว่า “อุดมรัฐ” หรือ “สาธารณรัฐในอุดมคติ” เพลโต ก็ฟันธงว่า ระบบที่ผู้มีความรู้หรือที่เรียกว่า “Philosopher – Kings” ควรจะเป็นคณะผู้ปกครองมีอำนาจทางการเมือง-การปกครอง จึงเสนอระบบการศึกษาอบรมโดยเฉพาะให้แก่เยาวชนผู้มีศักยภาพของชาวกรีกเป็นระยะเวลานาน ให้มีคุณสมบัติที่สำคัญต่อการเมือง-การปกครอง ทั้งในด้านความรู้ ความกล้าหาญในสนามรบ ความมีจิตใจสูง เสียสละ และดำรงตนเป็นนักปราชญ์ผู้มีความรับผิดชอบต่อการปกครองของนครรัฐ กลุ่มนักปราชญ์ผู้ปกครองนี้จะเป็นชนชั้นพิเศษ มีชีวิตความเป็นอยู่ร่วมกันดุจดั่งในค่ายทหาร ไม่มีทรัพย์สินสมบัติหรือครอบครัวเป็นของตนเอง เพื่อป้องกันปัญหาของการสะสมทรัพย์สินสมบัติและการเอาประโยชน์ให้แก่ครอบครัวของตนเอง เป็นการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในการบริหารงาน

รัฐในอุดมคติของเพลโต อาจจะดูดีตามทฤษฎี แต่ในภาคปฏิบัติน่าจะมีปัญหาเช่นกัน อาริสโตเติล ศิษย์ของเพลโต จึงเสนอรูปแบบการปกครองที่ถือว่าน่าจะดีในลำดับที่สอง คือ ไม่ดีเลิศ แต่ดีพอประมาณ เรียกว่า ระบบการปกครองโดยกฎหมาย หรือภายใต้กฎหมาย คำว่าภายใต้กฎหมายอาจมีความหมายใกล้เคียงที่สุดกับจุดมุ่งหมายของอาริสโตเติล

การที่อาริสโตเติล เสนอแนวคิดระบบการปกครองภายใต้กฎหมาย ก็เพราะอาริสโตเติล เชื่อว่ามนุษย์เรานั้น ไม่ว่าจะฝึกฝนตนเองให้มี

คุณธรรมอย่างไร แต่ก็ยังไม่สามารถรักษาคุณธรรมไว้ได้สม่ำเสมอตลอดไป มีโอกาสอ่อนไหว ผิดพลาดเสมอ แต่หากใช้กฎหมายปกครอง อย่างน้อย ก็ยังจะมีหลักการที่ดูแน่ชัดและทุกคนเข้าใจ ซึ่งน่าจะยุติธรรมกับทุกๆ คนที่ต้องพึงปฏิบัติเหมือนกัน กัน แม้ว่ากฎหมายจะเขียนละเอียดถึงสถานการณ์ต่างๆ ทุกๆ สถานการณ์ไม่ได้ และอาจไม่มีมาตรฐานเทียบเท่าคุณธรรมก็ตาม อาริสโตเติล จึงเรียกการปกครองภายใต้กฎหมายว่า เป็นระบบ “Second Best” ดีอันดับสอง แต่สามารถนำไปปฏิบัติได้ ชาวยุโรปตะวันตก โดยเฉพาะ อังกฤษ จึงมักยึดถือแนวของอาริสโตเติล

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าระบบการปกครองภายใต้กฎหมายจะมีความสำคัญ อาริสโตเติลก็ต้องคิดแก้ไขปัญหาคำคัญซึ่งดำรงอยู่อย่างสม่ำเสมอ ในทุกๆ การปกครอง ไม่ว่าจะเป็นระบบกษัตริย์ ระบบอภิชนาธิปไตย และระบบประชาธิปไตย ปัญหาที่ว่่านั้นเกิดจากความเสื่อมทางศีลธรรม และการประพฤติปฏิบัติของผู้มีอำนาจ ซึ่งดังที่ทุกคนทราบ “อำนาจทำให้คนเสื่อม” และอาริสโตเติล ก็ทราบดีในธรรมชาติของมนุษย์และปรากฏการณ์นี้ จึงได้เสนอรูปแบบการปกครองแบบผสมผสาน ซึ่งท่านเรียกว่า “รัฐธรรมนูญแบบผสม” (Mixed Constitution) ได้แก่ รูปแบบกษัตริย์นิยม ซึ่งมีบุคคลผู้เดียวมีอำนาจสูงสุด ควรจะต้อง ผสมกับระบบขุนนาง ซึ่งจะก่อให้เกิดการคานอำนาจซึ่งกันและกัน และรูปแบบผสมระหว่างระบบขุนนาง (มีอำนาจ) ผสมกับรูปแบบประชาธิปไตย (ที่ประชาชนมีอำนาจ) อาริสโตเติล จึงเรียกรูปแบบต่างๆ นี้ว่า รัฐธรรมนูญแบบผสม (Mixed Constitution)³

โดยสรุป ทั้งเพลโต และอาริสโตเติล ต่างเข้าใจดีว่า ระบบการปกครองของกรีกสมัยนั้นมีปัญหา ไม่ว่าจะเป็นระบบกษัตริย์ หรือระบบ

³ George H. Sabine, *A History of Political Theory*. (George G. Harrap & Co. Ltd., 1937), p. 78-80 and chapters 425.

อภิชนาธิปไตย หรือประชาธิปไตย รัฐเอเธนส์จึงล่มสลายในช่วงปี 431 ก่อนคริสต์ศักราช ทั้งนี้ เพราะระบอบประชาธิปไตยแบบสุดโต่งนั่นเอง ที่ส่งเสริมให้เกิดเผด็จการ ด้วยแรงสนับสนุนของฝูงชน ในภาษาอังกฤษมักเรียกกันว่า Populist Democracy หรือ Populism

อย่างไรก็ตาม การศึกษารัฐศาสตร์ในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยเฉพาะในยุคสงครามเย็น และยุคการพัฒนาเศรษฐกิจหลังสงครามเกาหลี นักรัฐศาสตร์อเมริกันเริ่มสนใจระบบการเมืองของประเทศในโลกที่สาม (ประเทศด้อยพัฒนา และกำลังพัฒนา) ฉะนั้น จึงเริ่มโฟกัสไปที่กระบวนการพัฒนา การบริหาร และการเมือง แต่ด้วย **อคติใหม่** คือ อคติของกลุ่ม “Positivist” (หรือ Empiricists) ซึ่งหันมานิยมการศึกษาหาข้อมูลตามหลักวิทยาศาสตร์ โดยกระบวนการทดลอง หรือทางสถิติเปรียบเทียบ และได้หันหลังให้แก่ปรัชญาการเมืองสมัยคลาสสิก ฉะนั้น นักคิดทฤษฎีทางการเมือง จึงได้รับอิทธิพลจากนักสังคมวิทยา มานุษยวิทยา และนักพฤติกรรมศาสตร์ และพยายามจะแสวงหาทฤษฎีใหม่ในการกำหนดรูปแบบการเมืองที่พัฒนา “Developed Polity” และพยายามจะค้นหาองค์ประกอบของระบบการเมืองที่พัฒนาโดยปราศจาก **อคติทางวัฒนธรรมของชนชาติตนเอง** คือ ให้ไกลจากความเป็น **ตะวันตก** หรือ **ตะวันออก** ให้มากที่สุด จึงเกิดการเสนอแนวคิดค่านิยมและคุณลักษณะของระบบการเมืองที่พัฒนามากมายหลายแบบ จนในที่สุด ใน ค.ศ. 1968 เกิดมีการพิมพ์หนังสือของศาสตราจารย์ แซมมวล ฮันติงตัน (Samuel P. Huntington) ชื่อ Political Order in Changing Societies ได้สร้างความฮือฮาและก่อกระแสของความคิดที่ค่อนข้างเป็นทางลบต่อแนวคิดดั้งเดิมของนักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกัน ซึ่งเพียรพยายามจะเสนอรูปแบบการพัฒนาตามตำราของชาวตะวันตกให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายในเอเชีย และแอฟริกา

ข้อสรุปที่สำคัญของศาสตราจารย์แซมมวล ฮันติงตัน ก็คือ ประเทศที่กำลังพัฒนาเหล่านี้ ขณะที่กำลังสร้างหรืออยู่ในกระบวนการพัฒนา เศรษฐกิจและการเมืองของตนนั้น ต้องประสบความล้มเหลว เพราะสถาบันทางการเมือง ได้แก่ ระบบรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ระบบการเลือกตั้ง ระบบศาลยุติธรรม ฯลฯ เหล่านี้ แม้จะพยายามเลียนแบบชาวตะวันตก แต่ก็ต้องล้มเหลว หรือล้มลุกคลุกคลานอยู่เสมอ จากปรากฏการณ์การเดินขบวนของบรรดานักศึกษา และการปฏิวัติรัฐประหาร ทั้งนี้ เพราะสาเหตุหลัก คือ ประเทศเหล่านี้หรือสังคมของประเทศเหล่านี้ ขาดระบบคุณค่าที่สนับสนุน ยึดเหนี่ยว สถาบันการเมืองเหล่านี้อย่างแท้จริง หรือนัยหนึ่ง องค์กรทางการเมืองที่จัดตั้งตามรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้น ขาดความเป็นสถาบันทางการเมืองและสังคม นั่นคือ สังคมไม่ได้ให้คุณค่าและยึดเหนี่ยว หรือแม้แต่จะยอมสละชีวิต เพื่อปกป้องสถาบันเหล่านี้ ฉะนั้น จะร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อจัดตั้งรัฐสภา และรังสรรค์ระบบการเลือกตั้งมาสักกี่แบบ องค์กรทางการเมืองเหล่านี้ก็ไม่สามารถจะดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืน ยังไม่ฝังรากลึกในสังคมและจิตวิญญาณของสังคมนั้นๆ

ความเป็นสถาบัน หรือ ระบบคุณค่า ที่สนับสนุนความเป็นสถาบัน จึงมีความสำคัญอันดับหนึ่ง

นี่คือข้อสรุปอย่างสั้นที่สุด และที่ทำให้เกิดความปั่นป่วนในวงการรัฐศาสตร์สหรัฐอเมริกาอยู่ชั่วระยะหนึ่ง

บัดนี้ ศิษย์เอกคนสำคัญของศาสตราจารย์ฮันติงตัน ดร.ฟรานซิส ฟูกูยามา (Dr.Francis Fukuyama) นอกจากเผยแพร่แนวคิดหลักของผู้เป็นอาจารย์แล้ว ยังได้ผลิตผลงานชิ้นเอกของท่านเอง ชื่อว่า The Origins of Political Order และ Political Order and Political Decay ใน ค.ศ. 2011 และ 2014 ตามลำดับ ก่อนหน้านี้นี้ ฟรานซิส ฟูกูยามา ได้สร้าง

ชื่อเสียงกระฉ่อนโลกมาบ้างแล้ว โดยตีพิมพ์หนังสือ ชื่อว่า “The End of History”

ข้อเสนอของฟรานซิส ฟูกูยามา เรื่องระบบการเมืองการปกครองที่พัฒนาคืออย่างไร และข้อเสนอของท่านสอดคล้องกับความเป็นจริงในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองหรือไม่ และหากสอดคล้องกับความเป็นจริง ยังจะสามารถเป็นดวงประทีปส่องทางให้บรรดานักปฏิรูปการเมืองการปกครองที่โหยหารูปแบบและแก่นสาระได้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม คำตอบของนักคิดผู้นี้ น่าจะเป็นส่วนหนึ่งและส่วนสำคัญของคำตอบที่พวกเราแสวงหา จึงสมควรให้เวลาต่อข้อคิดของท่านตามแต่เวลาและโอกาสจะอำนวย

บทที่ 2

ระบบการเมืองและการปกครองที่แสวงหา

ฟูกูยามา เริ่มต้นด้วยแนวคิดที่ว่า ระบอบประชาธิปไตยแบบเลือกตั้งนั้น แม้จะเป็นเป้าหมายของการแสวงหาของบรรดาประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลาย และแม้ว่าจะประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ คือ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน หรือมาจากปวงชน และที่สำคัญ รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นนั้น จะต้องรับผิดชอบต่อประชาชน (accountability) แต่ระบอบประชาธิปไตยดังกล่าว ก็อาจประสบความล้มเหลว และนำประเทศชาติไปสู่ความหายนะได้ หากระบบการบริหารการปกครองของรัฐบาลประสิทธิภาพอ่อนแอ และฝุ่กร่อน ด้วยขบวนการทุจริตคอร์รัปชัน ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายล้มเหลว ฉะนั้น ปัจจัยตัวแปรที่สำคัญ ซึ่งฟูกูยามา ใช้คำว่า รัฐ หรือ “State” นั้น จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งยวด

ในใจของฟูกูยามา หากจะเดาไม่ผิด ประเทศใดที่ขาดรัฐที่เข้มแข็ง แม้ว่าจะมีระบอบประชาธิปไตย ก็ยังจะประสบความหายนะและความเสื่อมถอยในที่สุด รัฐที่เข้มแข็ง ซึ่งฟูกูยามา หมายถึงกลไกการปกครองและขอบเขตของอำนาจอธิปไตย และการบังคับใช้กฎหมาย ตามนิยามและแนวคิดของแม็กซ์ เวเบอร์ จึงน่าจะมีความสำคัญอันดับหนึ่ง ก่อนความเป็นประชาธิปไตยเสียอีก

คำว่า “รัฐที่เข้มแข็ง” อาจจะไม่จำเป็นต้องอธิบายรายละเอียดขณะนี้ โดยเฉพาะกับผู้อ่านซึ่งได้มีประสบการณ์ช่วง 9 – 10 ปี ของ

ทศวรรษนี้ ที่คำว่า “Failed State” หรือ “รัฐที่ล้มเหลว” ดูจะแจ่มชัดในจินตนาการของชาวไทยแทบทุกคน

แต่ที่น่าสนใจในบริบทของการพัฒนาการเมือง ตามที่พูดยามาพยายามจะนำเสนอ รัฐที่เข้มแข็ง ยกตัวอย่างเช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน และประเทศอื่นๆ ในเอเชียบูรพา เช่น ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สิงคโปร์ รัฐเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นรัฐที่เข้มแข็ง ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความมั่นคง และเสถียรภาพทางการเมือง จึงดูจะโดดเด่นกว่าประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคเดียวกัน ซึ่งอาจจะมุ่งเป้าหมายความเป็นประชาธิปไตยค่อนข้างมาก แต่กลไกการปกครองของรัฐค่อนข้างอ่อนแอ โดยดูตัวชี้วัดต่างๆ จากดัชนีการทุจริตคอร์รัปชัน เป็นต้น

นอกจากความเป็นรัฐที่เข้มแข็งแล้ว ระบอบประชาธิปไตยจะรุ่งเรืองและสมบูรณ์แบบ จำต้องยึดหลักของ**นิติธรรมรัฐ** หรือ **Rule of Law** ความหมายของหลักนิติธรรมรัฐ หรือ Rule of Law คืออย่างไร จะได้อธิบายขยายความต่อไป แต่ในเบื้องต้นนั้น เพียงใครจะชี้ว่า บางระบบที่อ้างว่าเป็นประชาธิปไตย แต่อาจจะขาดหลักของนิติรัฐหรือนิติธรรมรัฐ และหลักการนี้มีความหมายอย่างไร และมีความสำคัญต่อเสถียรภาพและความเจริญรุ่งเรืองของสังคมประเทศนั้นอย่างไร เป็นประเด็นที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง

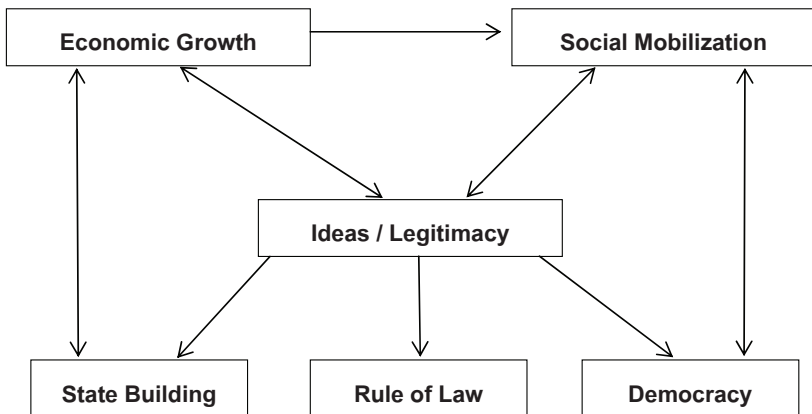
โดยสรุป เบื้องต้น พูดยามา อาจจะสรุปแนวคิดวาระบบการเมืองการปกครองที่พัฒนา จะต้องประกอบด้วย 3 องค์ประกอบ คือ **ระบบประชาธิปไตย (แบบเลือกตั้ง)** **รัฐที่เข้มแข็ง มีประสิทธิภาพ** และหลัก**นิติธรรมรัฐ** คือ จะมีเฉพาะระบบหนึ่งระบบใดไม่ได้ หรือหากมีเฉพาะระบบหนึ่งระบบใด ก็วยังเรียกว่าเป็นระบบการเมืองการปกครองที่พัฒนาสมบูรณ์แบบมิได้ เป้าหมายของการพัฒนาสำหรับนักปฏิรูปการเมืองจึงต้องพิจารณาทั้ง 3 อนุระบบ

นอกจากตัวแปร 3 ประการดังกล่าวนี้ ซึ่งเป็นหัวใจของหนังสือหรือข้อคิดของหนังสือทั้ง 2 เล่มนี้แล้ว กรอบทฤษฎี หรือโมเดล ของระบบการพัฒนาการเมือง ยังประกอบด้วยตัวแปรอื่นๆ อีก 3 ตัวแปร ได้แก่ ระบบเศรษฐกิจ ซึ่งในไดอาแกรม หน้า 12 ดูเหมือนจะเป็นผลลัพธ์ของความ เป็นรัฐที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ และจากผลของการขยายตัว หรือความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เช่น สังคมเกษตรได้เกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรม เช่น อังกฤษในคริสต์ศตวรรษที่ 18 ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ที่เรียกว่า “**Social Mobilization**” อาจแปลว่า ขบวนการเคลื่อนย้าย และ ขยับฐานะทางสังคมของประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ มีผลให้เกิดชนชั้นใหม่ๆ และความตื่นตัวทางสังคม นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากระบบเดิม ให้กลายเป็น ระบบประชาธิปไตย ดังไดอาแกรม หน้า 12

สองตัวแปรดังกล่าว คือ ระบบเศรษฐกิจ และระบบการเคลื่อนย้าย ขยับฐานะทางชนชั้น และตื่นตัวทางสังคม พูดยามาไม่ได้อธิบายรายละเอียดมากนัก และที่สำคัญ ยังมีปัจจัยตัวแปรที่ 6 ซึ่งอยู่ใจกลางของโมเดลนี้ ที่ พูดยามา เรียกว่า “แนวคิด/ความคิด ว่าอะไรเป็นสิ่งที่ชอบธรรม” (Idea/Legitimacy) ซึ่งมีผลกระทบต่อระบบ/กระบวนการประชาธิปไตย หลัก นิติธรรม และระบบการปกครองของรัฐ ตามแนวคิดของผู้เขียน (ดร.วิชัย ตันศิริ) ความนึกคิดของผู้คนในสังคมมีผลต่อเส้นทางและกระบวนการพัฒนา ของทั้ง 3 ตัวแปรดังกล่าว และต่อการขับเคลื่อนในสังคม (Social Mobilization) ขาดซึ่งตัวแปรเรื่องกระแสความคิดและระบบคุณค่าว่าอะไรชอบธรรม/ไม่ชอบธรรม การขับเคลื่อนในตัวแปรอื่นๆ ก็คงไปไม่ถึงไหน พูดยามา ได้ยก ตัวอย่างของอิทธิพลของศาสนาที่เป็นปัจจัยตัวแปรสำคัญที่ทำให้เกิดการ รวมตัวของเผ่าอาหรับจากทะเลทราย ให้กลายเป็นผู้พิชิตและจัดตั้ง อาณาจักรและจักรวรรดิแมมลุก (Mamluks) ในอียิปต์ และจักรวรรดิ

ออกโตมัน (ตุรกี) ในศตวรรษที่ 16 ได้กล่าวถึงศาสนาพราหมณ์ของอินเดียที่มีส่วนสำคัญ ทำให้เกิดชนชั้นวรรณะ ซึ่งทุกวันนี้ยังกำจัดออกไปไม่ได้จากสังคมการเมืองของสาธารณรัฐอินเดีย ศรัทธาหรือความเชื่อทางศาสนา และอุดมการณ์ทางการเมือง จึงเป็นตัวแปรสำคัญทางการเมือง และอาจจะเป็นตัวแปรที่สำคัญที่สุดดังจะได้กล่าวต่อไป

ไดอาแกรม : Dimensions of Development



ที่มา : หนังสือ *Political Order and Political Decay*, หน้า 43

บทที่ 3

จีน ประเทศแรกในโลกที่สร้างรัฐให้เข้มแข็ง และทันสมัยตามแนวทางของแมกซ์ เวเบอร์

ผู้อ่านคงจะประหลาดใจมีใช้น้อย หากมีใครกล่าวว่า จีนเป็นประเทศแรกในโลกที่สร้างรัฐให้เข้มแข็งตามแนวคิด ทฤษฎีของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ในบรรดาประเทศต่างๆ ทั่วโลก หากจะให้เดาว่าประเทศใดเป็นประเทศแรกที่พัฒนาระบบการปกครองของตนเอง เข้าสู่รูปแบบแนวคิดของแมกซ์ เวเบอร์ ผู้คนส่วนมากอาจจะนึกถึงฝรั่งเศส เพราะคุ้นเคยกับประวัติศาสตร์การปฏิวัติในฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 และบังเกิดจักรวรรดินโปเลียน เมื่อ ค.ศ. 1802 หรือบางท่านที่ติดต่อกับประวัติศาสตร์อังกฤษ และคุ้นเคยกับระบบรัฐสภาของอังกฤษ ก็อาจจะเดาว่าอังกฤษเป็นประเทศแรกๆ ที่เข้าสู่วิถีทางของระบบการบริหารการปกครองที่ทันสมัย แต่ก็อาจจะมีบางท่านซึ่งคุ้นเคยกับผลงานของแมกซ์ เวเบอร์ อาจจะสรุปได้จากการที่แมกซ์ เวเบอร์เป็นชาวเยอรมัน ฉะนั้น ก็คงต้องมีความคิดเรื่องรูปแบบของเยอรมันเป็นแบบอย่าง ซึ่งแนวคิดหลังนี้ ดูจะใกล้กับความเป็นจริง แต่หากจะให้ชัดเจน ก็คงต้องกล่าวว่า แมกซ์ เวเบอร์ ดูแบบอย่างของปรัสเซีย (Prussia) เป็นจุดกำเนิดของรัฐที่ทันสมัยและเข้มแข็ง ปรัสเซียนั้น คือรัฐตัวตั้งตัวตีในการรวมเยอรมันเป็นหนึ่งเดียวในยุโรป แต่คำตอบของฟูกูยามา ก็คือ จีน ที่เป็นประเทศแรกที่ปรับตัวเข้ากับรูปแบบที่ทันสมัย ซึ่งค่อนข้างจะตรงตามแนวคิดของแมกซ์ เวเบอร์

ประเด็นมิใช่ว่าเงินทำได้สำเร็จดีกว่าประเทศอื่นๆ หรือไม่ เพราะความสำเร็จหรือความล้มเหลวจะเป็นส่วนหนึ่งที่อาจแยกไม่ออกจากวิวัฒนาการของเหตุการณ์แต่ละยุคสมัย ประเด็นคือ เหตุใดจีนจึงคิดปฏิรูประบบการเมืองการปกครอง และการเศรษฐกิจ-สังคม ให้มีความทันสมัยตั้งแต่เมื่อ 2,000 กว่าปีมาแล้ว หรือประมาณ 221 ปีก่อนคริสต์ศักราช เมื่อจีนซีฮ่องเต้ สามารถรวมรัฐทั้ง 7 (ซึ่งรบพุ่งกันมามิหยุดหย่อน) ไว้ได้ในปีนั้น

ก่อนอื่น ควรจะอธิบายเพิ่มเติมอย่างรวบรัดที่สุดว่า หลักคิดของแมกซ์ เวเบอร์ นั้น คืออย่างไร **ประการแรก** แมกซ์ เวเบอร์ นิยาม “รัฐ” ว่าเป็น **องค์กรทางการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน** ในขอบเขตของรัฐนั้น ซึ่งประชาชนทุกคนในรัฐนั้น จะต้องอยู่ใต้อำนาจนี้โดยเสมอภาคกันทุกๆ คน และรัฐที่เข้มแข็ง ก็คือ **รัฐที่มีระบบการบริหารราชการตามแบบที่ท่านเรียกว่า ระบบ Bureaucracy** คือ มีสายของการบังคับบัญชาจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของงานแต่ละระดับไว้ชัดเจน และ**ใช้ระบบคุณธรรมความสามารถ** ในการคัดเลือก-แต่งตั้งบุคคลตามลำดับอาวุโสและคุณธรรมความสามารถดังกล่าว

แมกซ์ เวเบอร์ ให้ความสำคัญกับระบบ “Bureaucracy” ดังกล่าวว่าเปรียบเสมือนเครื่องมือของการบริหารราชการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐ หรือผู้กำหนดนโยบายของรัฐ และผู้ปฏิบัติงานก็เปรียบเสมือนเครื่องจักรกลที่จะต้องปฏิบัติงานด้วยความสามารถ ประสิทธิภาพ และห่างไกลจากกระบวนอุปถัมภ์ เครือญาติ พวกพ้อง เป้าหมายขององค์กรเป็นเป้าหมายที่ศักดิ์สิทธิ์ เจ้าหน้าที่ไม่สามารถจะเบี่ยงเบนไปเป็นอย่างอื่น

ฉะนั้น ระบบราชการและรัฐที่เข้มแข็ง จึงมีลักษณะของรัฐที่มีอำนาจรวมศูนย์ ที่ระบুলักษณะงานในแต่ละระดับไว้ชัดเจน และเจ้าหน้าที่มีทักษะ

ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่ง และไม่มีระบบอุปถัมภ์ ไม่มีระบบคอร์รัปชัน และประสิทธิผล-ประสิทธิภาพ คือตัวชี้วัดที่สำคัญ

รูปแบบของรัฐที่มีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนและระบบการบริหารราชการ แบบ “Bureaucracy” ตามแนวคิดของแม็กซ์ เวเบอร์ นั้น ถือว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของรัฐที่ทันสมัยในยุคสมัยใหม่ ซึ่งแม็กซ์ เวเบอร์ ถือว่าปรัสเซียเป็นรัฐแรกที่ปรับกลไกการบริหารตามแนวทางนี้ ตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 18

ฟูกูยามา แสดงความประหลาดใจที่แม็กซ์ เวเบอร์ มองข้ามจีนสมัยโบราณ ในปลายสมัยราชวงศ์โจวตะวันออก ประมาณศตวรรษที่ 3 ก่อนคริสต์ศักราช ซึ่งเกิดสงครามระหว่างรัฐทั้งเจ็ดในแผ่นดินจีนในยุคนั้น จนในที่สุดรัฐฉินได้กลายเป็นผู้ชนะ และรวบรวมรัฐทั้งเจ็ดเป็นจักรวรรดิเดียวกัน ภายใต้อำนาจการปกครองของฉินซีฮ่องเต้ จักรพรรดิผู้โหดร้ายและชิงชังของราษฎร ในปี 221 ก่อนคริสต์ศักราช¹

ควรจะกล่าวไว้เป็นเบื้องต้นเสียก่อนว่า แผ่นดินจีนก่อนที่จะรวมกันได้เป็นจักรวรรดิเดียวกัน ในสมัยฉินซีฮ่องเต้ ในปี 221 ก่อนคริสต์ศักราช นั้น แผ่นดินจีนประกอบด้วยรัฐหรือนคร ซึ่งเป็นอิสระและรบพุ่งกันไม่หยุดหย่อนจำนวนมากมายังไม่น่าเชื่อ ในยุคราชวงศ์เซี่ย (Xia) ประมาณ 2,000 ปีก่อนคริสต์ศตวรรษ มีนครรัฐหรือแคว้นต่าง ๆ จำนวนถึง 3,000 แห่ง ที่เป็นอิสระและต่อสู้ช่วงชิงความเป็นใหญ่ ต่อมาถึงสมัยราชวงศ์ชัง (Shang) จำนวนรัฐหรือนครอิสระลดลงเหลือ 1,800 แห่ง ต่อมาอีก ในสมัยราชวงศ์โจวตะวันตก จำนวนดังกล่าวลดลงเหลือ 170 แห่ง และ

¹ เขียน ธีระวิทย์, *วิวัฒนาการการปกครองของจีน*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2547), 14.

สมัยราชวงศ์โจวตะวันออก ลดลงเหลือ 23 แห่ง จนกระทั่งเหลือเพียง 7 รัฐ ที่เรียกกันว่ายุกสมัย “Warring States” (475 – 211 ก่อนคริสต์ศักราช) ซึ่งมีฉิน (Qin) เป็นรัฐหนึ่งใน 7 รัฐนี้ และจากผลการปฏิรูประบบการทหาร และการปกครอง ฯลฯ ภายในรัฐฉิน สมัยจิ้นอ๋อง ตลอดจนการดำเนินงาน การทูตที่ชาญฉลาด ที่ส่งผลให้รัฐฉินสามารถรวมรัฐอื่นๆ ที่เหลือไว้เป็น จักรวรรดิเดียวกัน เป็นจกั๋ว (หรือ ตงก๊ก) เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์จีน

นโยบายการปฏิรูปของจิ้นอ๋องในยุคสมัย Warring States (สงคราม 7 รัฐ) นั้น ประกอบด้วย การปฏิรูปทางการทหาร การปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม อาจจะเรียกว่าเป็นการปฏิวัติสังคมอย่างขนานใหญ่ และปรัชญา อุดมการณ์ ซึ่งเป็นแกนหลักของการปฏิรูป – ปฏิวัติ ครั้งนี้ คือ อุดมการณ์ ของลัทธินิตินิยม (Legalism) ซึ่ง หัน เฟย์ จื่อ (Han Fei Tzu) เป็นผู้ เผยแพร่คนสำคัญในสมัยต่อมา แต่ผู้กรุยทางเบื้องต้นในภาคปฏิบัติคือ ชัง หยาง (Shang Yang) มหาอำมาตย์ที่ปรึกษาของจิ้นอ๋อง²

หลักคิดที่สำคัญของชัง หยาง มีด้วยกัน 2 ประการ ก็คือ ประการแรก ชัง หยาง มีทัศนะต่อความเป็นมนุษย์ว่า โดยพื้นฐานเป็น สัตว์เศรษฐกิจ คือ มองผลประโยชน์ทางวัตถุธรรมเป็นหลัก หรือนัยหนึ่ง แรงจูงใจทางผลประโยชน์ทางวัตถุ (ลาภ ยศ สรรเสริญ) เป็นหลักสำคัญที่ ควบคุมความประพฤติ ฉะนั้น หากรัฐ หรือ ระบบการปกครอง ออกแบบ ระบบที่กำหนดผลตอบแทนและบทลงโทษให้เป็นรูปธรรม ก็สามารถ ปกครองผู้ใต้บังคับบัญชาได้ แต่ที่สำคัญ ต้องบังคับใช้หลักเกณฑ์นี้อย่าง เสมอภาค คือ ต้องไม่นำเอาประเด็นด้านเครือญาติเข้ามาเป็นอุปสรรค กีดขวาง เช่น ในกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการในตำแหน่งต่างๆ

² Francis Fukuyama, *The Origins of Political Order*, บทที่ 8 The Great Han System.

ประการที่สอง ซัง หยาง มีความเชื่อและศรัทธาในการใช้กฎหมาย เพื่อบังคับให้มนุษย์ประพฤติตามแนวทางที่ต้องการ จากบทให้คุณให้โทษ แนวทางนิตินิยมนี้ไม่เห็นด้วย หรือ ขัดแย้งกับแนวคิดและศรัทธาของปรัชญาขงจื๊อ ซึ่งเริ่มมีอิทธิพลต่อความนึกคิดของชาวจีนในช่วง 500 ปีก่อนคริสตกาล ลัทธิขงจื๊อแขนงหนึ่ง (เม่งจื๊อ) เชื่อว่ามนุษย์เกิดมาเป็นคนดีโดยธรรมชาติ ขณะที่เป้าหมายของคำสอนของขงจื๊อ ผู้เป็นอาจารย์เน้นไปที่ การทำหน้าที่ตามบทบาทของตนเองให้ดีที่สุด ดังคำกล่าวที่ว่า “ขอให้ผู้ปกครองจงเป็น ผู้ปกครอง ข้าแผ่นดินเป็นข้าแผ่นดิน บิดาเป็นบิดา และบุตรเป็นบุตร” ลัทธิขงจื๊อจึงให้ความสำคัญแก่ระบบครอบครัว ส่งเสริมความกตัญญูกตเวที การบูชาบรรพบุรุษ ดังคำกล่าวที่ว่า “เมื่อชีวิตครอบครัวได้รับการจัดวินัยแล้ว ชีวิตชาติย่อมได้รับการจัดระเบียบ แล้วความสงบสุขย่อมมาสู่โลก” ลัทธิขงจื๊อ จึงมีศรัทธาในกระบวนการอบรมและการให้การศึกษาแก่มนุษย์ โดยถือหลักว่าการเข้าถึงแก่นความจริงจะช่วยให้มนุษย์ประพฤติถูกต้องตามทำนองครองธรรม ขณะที่ลัทธินิตินิยมตามที่หัน เฟย จื๊อ (Han Fei Tzu) เป็นผู้เผยแพร่ลัทธิ ให้ความสำคัญแก่การออกกฎหมายและกฎหมาย เพื่อ บังคับความประพฤติของมนุษย์

จากหลักสมมติ 2 ประการนี้ ซัง หยาง จึงดำเนินการปฏิรูประบบ การทหาร การสงคราม และการบริหารด้านพลเรือน ตลอดจนการปฏิรูป การถือครองที่ดิน ระบบภาษี ฯลฯ โดยรายละเอียดสรุปย่อ ดังนี้

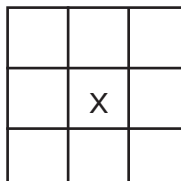
1. การปฏิรูปการทหารและยุทธศาสตร์การสงคราม ได้ลดความสำคัญของการใช้รถศึก (chariot) ซึ่งเป็นองค์ประกอบส่วนสำคัญของการสู้รบประยุทธ์ ในสมัยราชวงศ์ซัง และราชวงศ์โจว และหัน มาให้ความสำคัญแก่การใช้ทหารม้า (อัศวิน) และทหารราบ (พลธนู) เป็นยุทธศาสตร์หลักของการรบ มีผลให้ต้องฝึกหัด

ทหารและเกณฑ์กำลังคนมากขึ้น ขณะเดียวกัน ก็จะลดความสำคัญของขุนนาง-ผู้มีฐานะที่จะใช้รศีก

ยุทธศาสตร์การสงครามแบบใหม่ จึงนำไปสู่การจัดระบบการคัดสรร และฝึกหัดทหารและผู้บังคับบัญชาในระดับต่างๆ

2. การปฏิรูประบบการบริหารการปกครอง โดยยกเลิกระบบอภิสิทธิ์ และการสืบทอดตำแหน่งตามสายเลือดและตระกูล และใช้ระบบคุณธรรม (Merit System) แทน โดยจำแนกข้าราชการออกเป็น 20 ระดับ ที่จะต้องคัดสรรผู้คนจากพื้นฐานความรู้ความสามารถ และคุณธรรม และโดยเฉพาะในพื้นที่พรมแดน ก็จะเน้นความสามารถทางการทหารและการรบ ตลอดจนการจัดระบบตอบแทนข้าราชการเหล่านี้ด้วยทรัพย์สินต่างๆ ตามลำดับความเหมาะสม และที่สำคัญ ตำแหน่งทางราชการเหล่านี้ เป็นตำแหน่งที่ไม่อาจเป็นมรดกตกทอดไปสู่ลูกหลานได้ เมื่อว่างลงก็ต้องคัดสรรและแต่งตั้งกันใหม่

3. การปฏิรูปการถือครองที่ดิน ระบบเดิมในราชวงศ์โจว พระมหากษัตริย์จัดสรรที่ดินให้แก่ขุนนางเป็นผืนขนาดใหญ่ น้อยตามบรรดาศักดิ์ และขุนนางก็นำที่ดินเหล่านั้นมาแจกจ่ายให้แก่ชาวนาในระบบที่เรียกว่า “Well-field System” ที่แปลว่าระบบ “บ่อน้ำ” ซึ่งแบ่งที่ดินออกเป็น 9 ส่วนเท่าๆ กัน ดังรูป



แต่ละส่วนมีเนื้อที่ 1 ตารางลิ (1 ลิ = 630 หลา) ส่วนที่อยู่ตรงกลางเป็นที่สาธารณะ และ 8 ส่วนที่อยู่รอบๆ แบ่งให้แต่ละครอบครัวสามัญชนทำประโยชน์จากการเพาะปลูก และแต่ละครอบครัวตอบแทนขุนนางผู้ครอบครองที่ดินผืนนี้ โดยช่วยกันเพาะปลูกให้เจ้าของที่ดินในที่สาธารณะดังกล่าว

ขุนนางจึงได้ประโยชน์โดยตรงจากระบบการถือครองที่ดินแบบนี้ ส่วนพระเจ้าแผ่นดินก็ได้ประโยชน์ตรงที่ขุนนางจะช่วยเป็นกำลังรบและกำลังในการบริหารบ้านเมือง

ซัง หยาง จึงเสนอให้ปฏิรูประบบการถือครองที่ดินโดยเลิก**ระบบบ่อนา** ให้เงินอ่อง แจกจ่ายให้แก่ชาวนาโดยตรง โดยไม่ต้องผ่านขุนนาง เพื่อแต่ละครอบครัวจะได้จ่ายภาษีที่ดินโดยตรงให้แก่รัฐ เป้าหมายคือการเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐ

4. นอกจากนั้น ซัง หยาง ได้ออกมาตรการเก็บภาษี **“poll tax”** จากผู้ชายที่บรรลุนิติภาวะ เพื่อสนับสนุนปฏิบัติการทางทหาร และยิ่งกว่านั้น ยังออกมาตรการบังคับให้แต่ละครอบครัวซึ่งมีบุตรชายหลายๆ คน ต้องกระจายให้บุตรชายเหล่านี้ เมื่อบรรลุนิติภาวะให้แยกครอบครัวในลักษณะครอบครัวเดี่ยว (Nucleus family) เพื่อขจัดอุดมการณ์และขนบธรรมเนียมตามคติธรรมของลัทธิขงจื้อ
5. **ประการสุดท้าย** มาตรการที่สร้างความอึดอัดแก่ประชาชน คือ มาตรการจัดระเบียบครอบครัว โดยให้จัดกลุ่มครอบครัวโดยรวม 10 ครอบครัว เป็นหนึ่งกลุ่ม และมอบภารกิจให้สมาชิกภายในกลุ่มคอยสอดส่องดูแลกิจการภายในกลุ่ม โดยเฉพาะจะต้องรายงานกรณีเกิดอาชญากรรมภายในกลุ่ม มิฉะนั้นจะถูกลงโทษ

การปฏิรูปทางการบริหารเศรษฐกิจและสังคมที่รัฐจีนดำเนินการดังกล่าว ย่อมมีผลต่อการสร้างความเข้มแข็งของรัฐเหนือรัฐอื่นๆ อีก 6 รัฐที่เป็นคู่แข่ง แต่ล้าหลัง ความเข้มแข็งด้านการทหารดังกล่าวก็มีอาจเอาชนะหรือรวบรวมแคว้นทั้ง 7 ไว้เป็นจักรวรรดิเดียวกันได้ตามความใฝ่ฝันของแต่ละราชวงศ์ รัฐทั้ง 6 ที่เหลือ เมื่อเห็นรัฐจีนเข้มแข็ง ก็เดินยุทธศาสตร์ฉันทก้างกันเพื่อต่อต้านรัฐจีน แต่ด้วยความเด็ดเดี่ยวของจิ้นอ๋อง และมหาอำมาตย์หลี่ซือ เดินเกมส่การทูตและเกมส่วสการพราหมณ์ ทำให้รัฐเหล่านั้นแตกแยกและถูกกลืนกินโดยรัฐจีน ตามลำดับ คือ รัฐจ้าว (228 ปีก่อนคริสต์ศักราช), รัฐวู่ (225 ปีก่อนคริสต์ศักราช), รัฐฉู่ (223 ปีก่อนคริสต์ศักราช) และรัฐเยียน (222 ปีก่อนคริสต์ศักราช) และในที่สุดรัฐฉี ก็ตกมาอยู่ในครอบครองของรัฐจีน (221 ปีก่อนคริสต์ศักราช)³

เมื่อได้รวบรวมทั้ง 7 รัฐไว้เป็นราชอาณาจักรอันเดียวกันแล้ว จิ้นอ๋องก็สถาปนาราชวงศ์ใหม่ พระองค์ทรงเป็นจักรพรรดิสมญานามว่า จิ้นซีอ๋องได้จักรพรรดิแห่งแผ่นดินจงกั๊ก และย้ายเมืองหลวงไปที่เซียนหยาง (Xianyang) ในปี 221 ก่อนคริสต์ศักราช และได้ปรับระบบการบริหารและการทหารในรัฐอื่นๆ ให้เป็นบรรทัดฐานเดียวกันกับรัฐจีน โดยเฉพาะการเลิกล้มระบบการถือที่ดินแบบศักดินา และการปกครองตามลัทธิธรรมนิยมของระบอบศักดินา แต่ให้ยึดถือแนวทางใหม่ ซึ่งมหาอำมาตย์หลี่ซือ (Li Si) (ผู้มาแทนมหาอำมาตย์ซ่ง หยาง) ได้กราบทูลเสนอ กล่าวคือ ได้จัดการปกครองตามแบบใหม่ โดยแบ่งจักรวรรดิเป็น 2 ระดับ

1. **ระดับแรก** ให้จัดเป็นภูมิภาค (มณฑล) (Commanderies) โดยแบ่งจักรวรรดิเป็น 36 ภูมิภาค มีผู้บังคับบัญชารับผิดชอบทั้งภูมิภาค (มณฑล)

³ เซียน ชีระวิทย์, *วิวัฒนาการการปกครองของจีน*, 27.

2. **ระบบอำเภอ (Prefectures)** ซึ่งเป็นระดับที่ต้องรายงานต่อระดับภูมิภาค (มณฑล) จะมี prefect (นายอำเภอ) ดูแลรับผิดชอบ

ข้าราชการทั้ง 2 ระดับ ส่วนกลางจะเป็นผู้แต่งตั้งและบังคับบัญชา

การจัดระบบการปกครองแบบใหม่ทั้งจักรวรรดิ จึงเท่ากับเป็นการยุบอำนาจการปกครองดั้งเดิมของขุนนาง ซึ่งมี 120,000 ตระกูล (ครอบครัว) ที่ต้องย้ายออกจากตำแหน่งการบริหาร/บังคับบัญชาเดิม

การปฏิรูประบบการปกครองทั่วจักรวรรดิตามข้อเสนอของหลี่ซือ ย่อมทำให้ขุนนางและกลุ่มผู้คนที่เชื่อถือลัทธิขงจื้อ ไม่พอใจ เพราะการปฏิรูปตามแนวคิดอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเช่นนี้ ขัดแย้งต่อคติของลัทธิขงจื้อ ซึ่งให้ความสำคัญต่อสังคมและระบบครอบครัวและวงศ์ตระกูล ตลอดจนขนบธรรมเนียมเดิมที่จะต้องรักษา

ส่วนรัฐบาลของจักรพรรดิจินซีฮ่องเต้ โดยมหาอำมาตย์หลี่ซือ (Li Si) ก็ทรงแนะนำองค์จักรพรรดิจินซี ให้เผาตำราของลัทธิขงจื้อ เช่น Book of Odes, Books of History และเนรเทศบัณฑิตในลัทธินี้ให้ย้ายออกจากเมืองหลวง

นอกจากการปฏิรูประบบการบริหารอย่างขนานใหญ่ โดยนโยบายรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง (Centralization) และจัดระบบใหม่ ล้มเลิกระบบศักดินา ให้ข้าราชการยึดโยงกับอำนาจพระมหากษัตริย์โดยตรง ซึ่งย่อมรวมถึงอำนาจแต่งตั้งโยกย้าย รัฐบาลใหม่ของจิ้นซีได้มีนโยบายใหม่ที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1. **มาตรการและเครื่องมือขัง ตวง วัด** ซึ่งขง หยาง ได้ปรับมาตรฐานไว้สมัยปกครองรัฐฉิน บัดนี้ ก็ประกาศให้เป็นมาตรการใช้สากลทั่วไปในจักรวรรดิใหม่ ซึ่งจะทำให้เกิดการค้าขาย

ขยายตัวในอาณาเขตแผ่นดินจีนที่กว้างใหญ่ไพศาล ประกอบด้วย
ประชากร 60 ล้าน

2. การปฏิรูปการใช้ภาษาจีน (จีนกลาง) เพื่อใช้เป็นสื่อกลาง ทั่วประเทศ โดยที่ภาษาพูดยังคงรักษาระบบเดิม เจตนาเบื้องต้น เพื่อใช้ในการส่งเอกสารของราชการเพื่อสื่อสารชาวจีนทั่ว ประเทศ

แต่มาตรการนี้มีผลกระทบกว้างขวาง ลึกซึ้ง ระยะยาว มี
ผลกระทบต่อการเรียนรู้และเผยแพร่ความคิด/ปรัชญา จาก
วรรณกรรมคลาสสิกของจีนจากสำนักต่างๆ และจากทั่วสารทิศ
ทำให้เกิดระบบการเรียนรู้รวดเร็วและกว้างขวางยิ่งขึ้น

โดยสรุป การปฏิรูประบบการบริหารการปกครองเพื่อสร้างความ
เข้มแข็งให้ส่วนกลางเป็นศูนย์กลางอำนาจที่แท้จริง ตลอดจนการลดอำนาจ
ของพวกขุนนาง และจัดระเบียบการบริหารบุคคลตามระบบคุณธรรม
รวมถึงการปฏิรูประบบการเก็บภาษีและการคลัง การเศรษฐกิจ และ
วัฒนธรรม ที่สำคัญคือ การให้ใช้ภาษาเขียน (จีนกลาง) ภาษาเดียวกันทั่ว
ทุกพื้นที่ ซึ่งรวมเป็นจักรวรรดิใหม่ที่เรียกว่า “ตงก๊ก” มีผลระยะยาวที่สร้าง
ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางวัฒนธรรม และความเป็นชาติ ซึ่งจะเป็น
ปัจจัยสำคัญที่สุดของระบบการเมืองการปกครอง และความเป็นเอกราช

อย่างไรก็ตาม ราชวงศ์จิ้น มีอายุไม่ยืนยาว ภายหลังจากการสวรรคต
ของจินซีฮ่องเต้ ปี 210 ก่อนคริสต์ศักราช รัชทายาทต่างแย่งสมบัติชิงกัน
และกัน และนำไปสู่การสิ้นราชวงศ์ และสถาปนาราชวงศ์ใหม่ คือ ราชวงศ์ฮั่น
ซึ่งจะมีผลกระทบต่อผลงานการปฏิรูปสมัยจินซีฮ่องเต้ อย่างไร ในทิศทางไหน
เป็นประเด็นที่สำคัญยิ่งต่อประวัติศาสตร์จีนอีก 2,000 ปีในอนาคต

บทที่ 4

การประนีประนอมในยุคฮั่น ตอนต้น

การบริหารราชการแบบสุดโต่งสมัยจิ้นซีฮ่งง่เต๋ โดยใช้หลักปรัชญา ลัทธินิตินิยม (Legalism) อย่างเข้มข้น และการลดอำนาจของเหล่าขุนนาง แต่เก่าก่อน เพื่อสร้างรัฐที่มีอำนาจรวมศูนย์ และมีข้าราชการที่รับผิดชอบ ตามสายบังคับบัญชา ตลอดจนการเผด็จการคำสอนของลัทธิขงจื้อ ซึ่งยึดหลักความจงรักภักดีต่อระบบครอบครัว และการเชิดชูคุณธรรมเป็นแนวทาง ของความประพฤติปฏิบัติมากกว่าระบบกฎหมาย ประเด็นเหล่านี้ได้สร้างความไม่พอใจให้ราษฎร โดยเฉพาะเหล่าขุนนางเก่าที่สูญเสียอำนาจ และ ลูกศิษย์ของขงจื้อ จึงเกิดการจลาจล และสงครามกลางเมืองในที่สุด

ฝ่ายต่อต้านราชวงศ์ฉิน ได้ร่วมกันเป็นพันธมิตร ได้แก่ ฉั่วปา อ๋อง (หรือชื่อเดิม ห้างอี่) เชื้อสายขุนนางเก่า กับ ฮั่น อ๋อง (หรือ เล่า ปิ่ง) ซึ่ง ได้เต้ามาจากสามัญชน เมื่อได้ช่วยชนะล้มราชวงศ์ฉิน ได้แล้ว ฝ่ายพันธมิตรก็ แตกคอกัน และทำสงครามแย่งชิงราชสมบัติ ต่อมาอีก 4 ปี ฝ่ายฮั่น อ๋อง (เล่า ปิ่ง) จึงประสบชัยชนะ และสถาปนาราชวงศ์ฮั่น ปี 202 ก่อนคริสต์ ศักราช ทรงพระนามว่า ฮั่น โกโจ (Han Goazu) และราชวงศ์ฮั่นนี้ จะอายุ ยืนยาวไปอีก 422 ปี (202 ปีก่อนคริสต์ศักราช ถึง ค.ศ. 220)

การประนีประนอมระหว่างนิตินิยม กับลัทธิขงจื้อ ในยุคอันตอนตัน

พระเจ้าฮั่น โกโจ โดยบุคลิกนิสัยเป็นนักประนีประนอม และเดินสายกลาง ตลอดเวลาของการต่อสู้ในสงครามกับฉว๋ปา อ๋อง เป็นเวลา 4 ปีเต็ม ขณะที่ ฉว๋ปา อ๋อง มีชื่อเสียงว่าเป็นนักรบที่กล้าหาญ ดุดัน มีกำลังมหาศาล สามารถยืนหยัดต่อสู้กับฝ่ายศัตรู จำนวน 30-40 คน ตลอดทั้งวันก็ยังสามารถทำได้ จึงมีผู้มาเข้าร่วมเป็นจำนวนมาก ขณะที่เล่าป้ง หรือ ฮั่น อ๋อง มีพื้นเพเดิมจากครอบครัวสามัญชน ไม่มีจุดเด่นทางการรบแต่อย่างใด แต่มีน้ำใจกว้างขวาง โอบอ้อมอารี และสามารถผูกมิตรหรือสร้างพันธมิตรไว้ให้ขยายเครือข่ายกว้างขวางตลอดเวลา จนกระทั่งในบั้นปลายมีกำลังกองทัพพอจะต่อกรกับฉว๋ปา อ๋อง ตลอดจนมีที่ปรึกษาทางยุทธศาสตร์ คือ เตียว เหลียง และ ฮั่น สิ้น (Han Xin) โดยกลเม็ดสุดท้ายที่ เตียว เหลียง หยิบมาใช้ (ตามตำนาน) คือ การเป่าปี่บนเนินเขา เพื่อกล่อมให้ทหารในกองทัพของฉว๋ปา อ๋อง ได้เศร้าสลดและบังเกิดความคิดถึงบ้านอย่างจับใจ จนในที่สุดก็หนีทัพในยามดึกของคืนก่อนจะมีการสู้ประยุทธ์ในวันรุ่งขึ้น ซึ่งก็ชัดเจนว่า ฉว๋ปา อ๋อง ได้สูญเสียกองทัพไปแล้ว ก่อนจะเผชิญกับฮั่น อ๋อง ในสนามรบ

ด้วยความเป็นผู้นำที่มีคุณลักษณะทั้งบุนและบู๊ และความคิดลึกซึ้งมองการณ์ไกล และเดินสายกลาง พระเจ้าฮั่น โกโจ จึงใช้วิธีการประนีประนอมให้ขุนนางแต่เก่าก่อนซึ่งเคยสนับสนุนพระองค์ในสงครามกลางเมืองช่วง 4 ปีที่ผ่านมา ได้กลับไปครอบครองที่ดิน และมีตำแหน่งทางราชการดังเดิมนัยหนึ่ง ยังคงรักษาระบบศักดินาไว้บางส่วน บางพื้นที่สำหรับพันธมิตรเดิมส่วนอื่นๆ ของราชอาณาจักร พระองค์ทรงดำเนินตามรอยของจิ้นซี คือ ใช้หลักกรรมศูนย์อำนาจไว้ส่วนกลาง และการบริหารภูมิภาคเป็น 2 ระดับ คือ

ระดับมณฑล และระดับอำเภอ โดยใช้ระบบแต่งตั้งตามระบบคุณธรรม ซึ่งได้มีการจัดระเบียบแบบแผนไว้แล้วในแผ่นดินจีนซีฮ่องเต้ นัยหนึ่ง พระองค์ทรงเดินสายกลาง โดยประนีประนอมระหว่างระบบศักดินาในบางพื้นที่ กับระบบรวมศูนย์อำนาจไว้ส่วนกลางตามแบบของจีนซี ในพื้นที่อื่นๆ ซึ่งระบบหลังนี้จะขยายตัวกว้างขวางยิ่งขึ้นเมื่อกาลเวลาผ่านไป

นอกจากนั้น พระเจ้าฮั่น โกโจ ก็มีได้ดำเนินตามลัทธินิตินิยมทุกประการ โดยเฉพาะในปรัชญาการปกครอง จะเอนเอียงไปทางการรื้อฟื้นปรัชญาขงจื้อ โดยจะเห็นได้ว่ารัชกาลต่อมา สมัยจักรพรรดิ วู่ (Wu) (141 – 87 ปีก่อนคริสต์ศักราช) ได้ทรงแต่งตั้งผู้คงแก่เรียนในลัทธิขงจื้อในตำแหน่งสำคัญทางการบริหาร และมีการจัดตั้งวิทยาลัยขงจื้อ ประกอบด้วย 5 คณะวิชา โดยแต่ละคณะวิชา สอนตามหลักสูตรของคัมภีร์ 5 เล่มของขงจื้อ เช่น Book of Odes, Book of History และผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งในตำแหน่งการบริหาร จะต้องผ่านการทดสอบตามตำราเหล่านี้¹ และนี่คือจุดเริ่มต้นของระบบจอหงวนซึ่งโด่งดังไปทั่วโลก เพราะไม่ปรากฏว่ามีประเทศไหนกำหนดการทดสอบทางวิชาการในยุคสมัยเดียวกันนี้

ที่สำคัญ แนวคิดพื้นฐานของลัทธินิตินิยม ซึ่งเน้นการใช้อำนาจของผู้ปกครองโดยยึดหลักตามตัวอักษรของกฎหมายโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของอาณาประชาราษฎร์ ก็เสื่อมคลายลงไป ขณะที่อุดมการณ์ของปรัชญาขงจื้อ ซึ่งเน้นการใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ของอาณาประชาราษฎร์ ก็ได้รับการรื้อฟื้นและส่งเสริมในยุคต้นของราชวงศ์ฮั่น

นอกจากนั้น ก็ยังมีแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจของข้าราชการระดับสูงฝ่ายพลเรือน ที่จะต้องทำหน้าที่ฝ่ายทหาร เสมือนหนึ่งเป็นกฎที่ไม่ได้เขียนไว้

¹ Francis Fukuyama, *The Origins of Political Order*, 132.

แต่มักจะเข้าใจกันในราชสำนักของราชวงศ์อื่น ฉะนั้น จึงมักจะปล่อยให้ตำแหน่งระดับสูงฝ่ายทหารว่างไว้ หรือไม่ก็มักจะย้ายนายทหารระดับสูงไปไว้ทางพรมแดน²

อย่างไรก็ตาม ราชวงศ์ฮั่น ในระยะยาว ก็ย่อมประสบชะตากรรมเช่นเดียวกับราชวงศ์ต่างๆ ในประวัติศาสตร์ เมื่อดำรงอยู่ในระยะยาวก็ย่อมเสื่อมคลายในที่สุด ฉะนั้น ในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 2 อำนาจในส่วนกลางก็เริ่มสั่นคลอน เกิดปัญหาจากการยุ่งและแทรกแซงการตัดสินใจของจักรพรรดิ โดยพระสนมและบรรดาพวกขุนที่ทั้งหลาย และเกิดกบฏโจรโพกผ้าเหลือง และในที่สุดก็เกิดสงครามกลางเมืองระหว่างขุนพลต่างๆ เป็นเรื่องราวที่ปรากฏในตำนานสามก๊ก และผลัดเปลี่ยนราชวงศ์ต่างๆ โดยระบบเครือญาติ ได้กลับมาเป็นปัจจัยตัวแปรที่สำคัญของการเมืองในราชวงศ์ โดยเฉพาะในราชวงศ์สุย (Sui) และราชวงศ์ถัง ช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 6-10 ส่วนระบบการคิดสรรข้าราชการโดยระบบจอหงวน ก็เพิ่งกลับมาฟื้นคืนชีพอีกใน ค.ศ. 605 แต่ก็ดำเนินไปอย่างขาดจิตวิญญาณที่แท้จริง³ จนกระทั่งราชวงศ์ซ่ง (ค.ศ. 960 – 1300) จึงได้มีการรื้อฟื้นระบบการปกครองตามแบบฉบับของราชวงศ์ฉิน – ราชวงศ์ฮั่นตอนต้น และการคัดกรองเจ้าหน้าที่ตามระบบการสอบระบบจอหงวน จนกระทั่งถึง สมัยราชวงศ์หมิง (คริสต์ศตวรรษที่ 14-15-16) การศึกษาอบรมตามลัทธิปรัชญาขงจื้อ จึงกลายเป็นรากฐานสำคัญของข้าราชการจักรวรรดิจีน และเป็นที่กล่าวขานกันทั่วไปว่า เป็นระบบแมนดาริน (Mandarin) หรือ ระบบอำมาตย์ผู้คงแก่เรียน (จะใกล้เคียงกับอุดมคติของ “Philosopher – Kings” ที่เพลโตได้วาดฝันไว้ในอุดมคติของระบบการปกครอง แบบ “อุดมรัฐ”

² Ibid, 136.

³ Ibid, 292.

(Republic) หรือไม่ คงตอบไม่ได้)

อย่างไรก็ตาม บุคคลสำคัญ เช่น ลี กวน ยู ก็ได้เคยกล่าวชมข้าราชการจีนในสมัยปัจจุบันว่า เป็นกลุ่มบุคคลที่สืบทอดวัฒนธรรมประเพณีของพวก “แมนดาริน” มาแต่โบราณ ทำให้เกิดระเบียบแบบแผนและประสิทธิภาพของระบบราชการของจีนในปัจจุบัน และสภาพเช่นนี้ก็เกิดจากระบบการอบรมสั่งสอนตามลัทธิขงจื้อ ซึ่ง ลี กวน ยู ถือว่าเป็นต้นธารของวัฒนธรรมการทำงานและวิถีชีวิตของชาวจีน ซึ่งยังดำรงอยู่ท่ามกลางอุดมการณ์ใหม่ของลัทธิคอมมิวนิสต์

นอกจากนี้ อดีตนายกรัฐมนตรี ลี กวน ยู ก็ยังตั้งข้อสังเกตอีกว่า ระบบการปกครองของจีนที่อำนาจรวมศูนย์ (Centralization) ยังจะเป็นคุณลักษณะสำคัญที่จีนคงจะยึดถือไว้เป็นสำคัญ คงยากที่จะปรับเปลี่ยนไปสู่ระบอบกระจายอำนาจแบบประชาธิปไตยตะวันตก ด้วยเหตุ จิตใต้สำนึกของชาวจีนนั้น กลัวความยุ่งเหยิง ไร้สาระสาบสูญ ที่มักเกิดขึ้นบ่อยๆ ในประวัติศาสตร์อันยาวนานของชาวจีน ทำให้เกิดความนึกคิดเป็นจิตใต้สำนึกว่า ความมั่นคงของจีนอยู่บนพื้นฐานของระบบการปกครองที่อำนาจส่วนกลางต้องเข้มแข็ง (strong centralization) หากอำนาจส่วนกลางอ่อนแอเมื่อใด จะเกิดความไร้สาระสาบสูญเมื่อนั้น จากประสบการณ์ในประวัติศาสตร์ของจีน⁴

ฉะนั้น โดยสรุป จุดแข็งของสาธารณรัฐประชาชนจีนอาจมาจากระบบรัฐที่เข้มแข็ง จากการจัดการระเบียบแบบแผนในระบบข้าราชการ แต่จุดอ่อนในเรื่องการกระจายอำนาจตามอุดมการณ์ประชาธิปไตย ก็ยังคงเป็นปัญหา ตลอดจน หลักคิดเกี่ยวกับ “Rule of Law” (นิติธรรมรัฐ) ก็ยังคงเป็นประเด็นที่จะต้องขบคิด หรือเป็นภาระให้ขบคิดต่อไปในอนาคต

⁴ Lee Kuan Yew, *One Man's View of the World*, (The Straits Times, Singapore Press Holding Limited. 2013), 13.

บทที่ 5

นิติธรรมรัฐ : องค์ประกอบที่สำคัญของสังคมอารยะ

ดังที่ได้เกริ่นนำตั้งแต่บทแรก ระบบการเมือง-การปกครองที่พัฒนาย่อมประกอบด้วย ระบบรัฐที่เข้มแข็ง ตลอดจนระบบนิติธรรมรัฐ (Rule of Law) และระบบการเมืองที่ตอบสนองต่อผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่และของประเทศชาติ ทั้งในแง่ของผลงานและกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกสภานิติบัญญัติ และคณะรัฐมนตรี

ที่กล่าวเช่นนั้น เพราะเป็นไปได้ที่สังคมอาจมีระบอบประชาธิปไตย ประกอบด้วย รัฐสภา และการเลือกตั้ง ฯลฯ แต่ก็มีรัฐบาลและการปกครองที่อ่อนแอ หรือกระทั่งล้มเหลว ที่สมัยนี้เรียกกันว่า “failed state” หรืออาจจะมีทั้งประชาธิปไตยและรัฐบาลที่เข้มแข็ง แต่กลับขาดหลักนิติธรรมรัฐ (Rule of Law) ประเด็นคือ **นิติธรรมรัฐ** มีความสำคัญอย่างไรต่อสังคมอารยะ และมีความหมายที่แท้จริงอย่างไร?

ความสำคัญของหลัก “นิติธรรมรัฐ” ต่อระบบการเมืองการปกครองย่อมเป็นที่ประจักษ์ในสังคมที่มีรัฐประหารบ่อยครั้ง เช่น สังคมไทย และสังคมอื่นๆ ในโลกที่สาม ในประเทศเหล่านี้ การร่างรัฐธรรมนูญจะเป็นอาชีพประจำ และแต่ละฉบับก็คงอยู่ได้ไม่นาน ซึ่งแสดงว่าขาดความนึกคิดที่ตกผลึกในระบบการปกครอง สังคม เช่น สหรัฐอเมริกา หรืออังกฤษ แม้ว่าจะเกิดเหตุเภทภัยถึงขั้นอันตราย แต่ประเทศเหล่านี้ก็ไม่ถลำไปสู่ระบบการยึด

อำนาจโดยกองทัพทหาร คนอเมริกันอาจนิยมที่จะเลือกผู้นำ เช่น นายพล ยอร์จ วอชิงตัน หรือ นายพล ไอเซนฮาว แต่ประเทศอเมริกาก็จะไม่มีใครยอมให้กองทัพทำการรัฐประหาร ทั้งนี้ ก็เพราะสังคมของประเทศเหล่านี้ ผู้คนคิดตรงกันว่าพลเมืองควรจะเป็นผู้มีอำนาจในการปกครอง ความนึกคิดที่ตรงกัน ขนบธรรมเนียมที่ยึดมั่นในสิ่งเดียวกัน เชื่อในกติกาเดียวกัน คือหลักคิดเบื้องต้น หรือพื้นฐานเบื้องต้นของหลักนิติธรรมรัฐ (Rule of Law)

อย่างไรก็ตาม ก็ควรจะขยายความประเด็นความหมายของหลักการนิติธรรมรัฐให้เข้ากับหลักวิชาให้ละเอียดและรอบคอบยิ่งขึ้น

พยายามให้ความหมายเบื้องต้นของแนวคิด “Rule of Law” หรือ “นิติธรรมรัฐ” ว่า คือหลักของความยุติธรรม ซึ่งมีศักดิ์สูงกว่ากระบวนการนิติบัญญัติหรือการออกกฎหมายในลักษณะอื่น และหลักพื้นฐานดังกล่าวนี้ก็มีอาจเปลี่ยนแปลงได้โดยมนุษย์คนหนึ่งคนใด อาจกำเนิดจาก “ปากิตแห่งสวรรค์” ภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Divine Law” ดังที่เซนต์โธมัส อควินัส (Thomas Aquinas) ผู้ทรงศีลแห่งนิกายคาทอลิก เคยกล่าวไว้ หรือสืบเนื่องมาจากจารีตประเพณีดั้งเดิม ซึ่งสังคมยอมรับกันมาชั่วนานาน หรืออาจมาจากพื้นฐานของเหตุผลตามหลักธรรมชาติ เช่น มนุษย์เกิดมาเท่าเทียมกัน เป็นต้น ตามหลักปรัชญาของกลุ่มแนวคิดพวกสัญญาประชาคม (เช่น จอห์น ล็อก และ ฌัก ฌาค รูสโซ)¹

ฉะนั้น หากหลักการของ “นิติธรรมรัฐ” มีที่มาดังกล่าว ก็ย่อมเป็นประเด็นที่อยู่เหนือการบัญญัติของรัฐสภา หรือโดยน้ามือนมนุษย์

สำหรับ ฟรีดริช ฮาเย็ค (Friedrich A. Hayek) นักคิดที่มีชื่อเสียงจากออสเตรีย ผู้ชูธง “ลัทธิเสรีภาพแบบสุดโต่ง” (Libertarianism) และ

¹ Francis Fukuyama, *The Origins of Political Order*, 245-246.

ต่อต้านลัทธิ หรือแนวคิดตรรกนิยมของเดสการ์ด (Descarte) มีความเห็นว่า หลัก “นิติธรรมรัฐ” (Rule of Law) นั้น เป็นหลักการที่วิวัฒนาการมาตามสภาพของสังคม จากอดีตถึงปัจจุบัน เป็นประสบการณ์ของมนุษย์จากการเรียนรู้ในอดีต เป็นหลักที่ควบคุมพฤติกรรมมนุษย์ก่อนที่จะมีการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น จารีตประเพณีแต่โบราณของสังคม ตลอดจนหลัก “Common Law” ของอังกฤษ ซึ่งกำเนิดจากคำตัดสินหรือคำวินิจฉัยของผู้พิพากษา **ต่อคติความต่างๆ ในอดีตที่ผ่านมา**

ฮาเย็ค จึงสรุปความไว้ว่า แก่นแท้ของ “Rule of Law” (นิติธรรมรัฐ) คือ “ชุดของความคิดทางกฎหมาย ที่แสดงถึงเจตนารมณ์ของประชาคมทั้งหมด ซึ่งจะมีศักดิ์สูงกว่าเจตนารมณ์ของรัฐบาลปัจจุบัน รวมทั้งเป็นข้อจำกัดให้แก่ขอบเขตของกฎหมายที่จะร่างออกมา”²

หลักคิดของฮาเย็ค นี้ อันที่จริง สอดคล้องกับนักกฎหมายอังกฤษสมัยก่อน ชื่อว่า “เอ็ดเวิร์ด โค้ก” (Sir Edward Coke) ที่กล่าวถึง “Common Law” ว่า กำเนิดมาจากดึกดำบรรพ์โบราณกาล รวมทั้งเอ็ดมันด์ เบิร์ก (Edmund Burke) นักคิดฝ่ายทอริ (อนุรักษนิยม) คริสต์ศตวรรษที่ 18-19

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าฟูกูยามา จะเห็นด้วยกับฮาเย็ค ในประเด็นเหล่านี้ ฟูกูยามา ก็เห็นต่างจากฮาเย็ค ในประเด็นการวิวัฒนาการของระบบกฎหมายตามสภาพ และวิวัฒนาการของสังคมและจารีตประเพณี **แต่เพียงอย่างเดียว** ฟูกูยามา เห็นว่า **มีปัจจัยสำคัญ** ที่ส่งผลให้เกิดวิวัฒนาการของระบบกฎหมายของอังกฤษอย่างเห็นได้ชัด นั่นคือ นโยบายของพระเจ้าวิลเลียม ที่ 1 ภายหลังจากที่ได้พิชิตเกาะอังกฤษ ใน ค.ศ. 1066

² Ibid, 252-253.

และสถาปนาราชวงศ์นอร์มัน โดยริเริ่มระบบการปกครองแบบฟิวดัล (Feudal) หรือระบบศักดินา ทัวเกาะอังกฤษ ที่สำคัญคือ พระเจ้าวิลเลียม ได้ดำริจัดตั้ง ศาลของพระราชา (King's Court) เพื่อรับไต่สวนคดีความ จากทั่วราชอาณาจักร ผลการตัดสินคดีความในศาลพระราชานี้ จะกลายเป็น “Common Laws” เป็นบรรทัดฐานให้แก่ศาลอื่นๆ ซึ่งดำรงอยู่ก่อนหน้านี้ เช่น ศาลของขุนนาง (Seignorial Court หรือ Manorial Court) และ ศาลท้องถิ่นในสมัยนั้น และต่อมา ดังคำกล่าวของนักกฎหมายผู้คงแก่เรียน สองท่านของอังกฤษ คือ เฟรเดริก เมทแลนด์ (Frederick Maitland) และ เฟรเดริก พอลลอค (Frederick Pollock) ดังนี้

“จารีตประเพณีของศาลพระราชาก็คือ จารีตประเพณีของ อังกฤษ และกลายเป็นกฎหมายสามัญของประชาชน (Common Law) ส่วนจารีตประเพณีของท้องถิ่น ผู้พิพากษาของพระราชายังให้ความเคารพดั้งเดิม และไม่มีที่ท่าว่าจะถอนรากถอนโคนจารีตประเพณีดั้งเดิม เหล่านี้อย่างไรก็ตาม แม้ว่าไม่มีความปรารถนาจะทำลายล้างจารีตประเพณี ท้องถิ่นเดิม แต่การเจริญเติบโตของศาลพระราชาก็มีผลในการหยุดยั้งความเจริญเติบโตของจารีตประเพณีของท้องถิ่น โดยเฉพาะในประเด็นเรื่อง กระบวนการ (พิจารณาความ) ศาลพระราชาชึ่งขณะนี้ (สมัยนั้น) ได้เข้า ควบคุมไว้ได้ทั้งหมดแล้ว จึงเห็นว่าการพิจารณาพิพากษาของตนเองเป็น ข้อสรุปที่ยุติธรรมที่สุด”³

จากข้อมูลทางประวัติศาสตร์ ฟูกูยามา จึงพยายามจะสรุปว่าแนวคิด เจริญวิวัฒนาการและประสบการณ์นิยม หรือความเจริญงอกงามจากรากหญ้า แบบค่อยเป็นค่อยไป (inclementalism) ซึ่ง ฮาเย็ค ยึดไว้อย่างเหนียวแน่น

³ Ibid, 257.

คงจะต้องคำนึงถึงบทบาทของผู้นำทางสังคมในการคิดริเริ่มนโยบายใหม่ๆ ที่อาจมีส่วนสำคัญในการเปลี่ยนแปลงหรือหล่อหลอมทิศทางของการพัฒนาทางสังคม ไปในทิศทางที่พึงประสงค์ เช่น บทบาทของพระเจ้าวิลเลียม ในการจัดตั้งศาลของพระราชามีส่วนสำคัญในการปรับทิศทางของความเจริญงอกงามของหลักกฎหมายสามัญชน ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานให้แก่หลักนิติธรรมรัฐของอังกฤษ เช่น หลักของ “Habeas Corpus” (Thou has a body) ซึ่งแปลตามตัวอักษรว่า “ท่านมีตัวตน” อันหมายถึง มนุษย์ทุกคน มีสิทธิเสรีภาพทางร่างกายและทรัพย์สิน จะจับกุมคุมขังโดยไม่มีคามผิดตามที่ระบุไว้ในกฎหมายมิได้ เป็นต้น

หรือ หลักสำคัญเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนบุคคล ที่องค์กรรัฐจะต้องปกป้องไว้อย่างเหนียวแน่น จนกลายเป็นหลักที่นักปฏิวัติโพ้นทะเลในอาณานิคมอังกฤษได้ยึดถือไว้เป็นสรณะว่า “No taxation without representation” “จะเก็บภาษีไม่ได้โดยปราศจากการมีผู้แทน (ที่รัฐสภา)”

หรือ สุภาษิตหนึ่งของชาวอังกฤษ ที่ว่า “Englishman’s home is his castle” “บ้านของคนอังกฤษก็คือปราสาทของเขานั่นเอง” เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือใครผู้ใดที่มีใช้สมาชิกของบ้านดังกล่าว จะบุกรุกเข้าไปมิได้ ซึ่งเป็นที่มาของวัฒนธรรมอังกฤษที่ให้ความเคารพต่อ **ชีวิตส่วนตัว** (privacy) ของคนอังกฤษอย่างเคร่งครัด

แต่หลักการพื้นฐาน แม้ว่าจะมีความสำคัญมากในอันดับต้น แต่กระบวนการหรือวิธีการบริหารให้ได้มาซึ่งความยุติธรรมก็มีความสำคัญเช่นกัน ฉะนั้น ตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ ได้แก่ ผู้พิพากษา ตำรวจ อัยการ เจ้าหน้าที่ศาล ลูกขุน การชักค่านพยาน ฯลฯ ก็มีความสำคัญเช่นกัน จึงจำเป็นจะต้องสร้างและพัฒนาคุณสมบัติของบุคคลที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ และปรับปรุงกระบวนการพิจารณาคดีความให้มีความรวดเร็วและ

มีประสิทธิภาพ

ประการสุดท้าย ระบบนิติรัฐ หรือระบบการปกครองภายใต้กฎหมาย จะศักดิ์สิทธิ์ต่อเมื่อประชาชนส่วนใหญ่มีความเชื่อถือและศรัทธาในระบบนั้น หากประชาชนขาดศรัทธา หลักของกฎหมายก็กลายเป็นกฎหมายฉ้อฉล ฉะนั้น การบังคับใช้กฎหมายจึงต้องเสมอภาค และไม่ยกเว้นให้ใครหรือกลุ่มใด และแม้แต่ผู้มีอำนาจสูงสุดในประเทศ นั่นคือ ประมุข หรือผู้นำรัฐบาล ก็จะต้องอยู่ใต้กฎหมายเดียวกัน การบังคับใช้กฎหมายจึงต้องเสมอภาคและยุติธรรม หลักของนิติธรรมรัฐ จึงจะดำรงอยู่ได้

บทที่ 6

นิติธรรมรัฐในยุโรป

สำหรับภาคพื้นทวีปยุโรป นิติธรรมรัฐมีรากเหง้าจากศาสนาคริสต์ ด้วยเหตุผลหลายประการ แต่ประการสำคัญอันหนึ่งก็คือก่อนที่รัฐหรืออาณาจักรการปกครองในยุโรปจะเกิดขึ้น เช่น ฝรั่งเศส หรือเยอรมนี ได้บังเกิดระบบการปกครองของสงฆ์ ได้แก่ ศาสนาแคทอลิก (Catholic) ที่กรุงโรมอยู่แล้ว

ศูนย์การปกครองของศาสนาดังกล่าว ซึ่งภายหลังเรียกว่า “Papacy” (สำนักวาติกัน) ที่กรุงโรม ได้ปฏิบัติหน้าที่บางส่วนแทนจักรวรรดิโรมันตะวันตก ซึ่งได้ถึงแก่กาลอวสานจากการโจมตีของเผ่าอนารยชนจากภาคเหนือของยุโรปบ่อยครั้ง และครั้งสุดท้ายเมื่อ ค.ศ. 453 ยังผลให้ระบบการปกครองของจักรวรรดิโรมันตะวันตกสิ้นสุดลง ขณะที่จักรวรรดิโรมันตะวันออกซึ่งมีศูนย์กลางที่กรุงคอนสแตนติโนเปิ้ล ยังคงดำรงอยู่ต่อไปถึง 1,000 ปี

ตั้งแต่ที่ทราบกันในประวัติศาสตร์ จักรวรรดิโรมันตลอดกาลสมัยตั้งแต่เริ่มก่อตั้งเป็นสาธารณรัฐโรมัน ปี 509 ก่อนคริสต์ศักราช จนกระทั่งกลายเป็นจักรวรรดิ ปี 27 ก่อนคริสต์ศักราช ชาวโรมันนับถือพระเจ้าหลายพระองค์ เช่นเดียวกับกรีก เช่น เทพเจ้าจูปีเตอร์ ฯลฯ และองค์จักรพรรดิภายหลังยังได้มีฐานะเป็น Pontifex Maximus คือเป็นเสมือนสังฆราชของศาสนาของชาวโรมัน มีอำนาจทั้งทางโลกและทางธรรม ฉะนั้นต่อมาเมื่อเกิดศาสนา

คริสต์ในยูเดีย (Judea) ซึ่งเป็นเมืองขึ้นของจักรวรรดิ โดยพระเยซูได้สอนสาวกให้เคารพนับถือพระผู้เป็นเจ้าที่แตกต่างจากเทพเจ้าของชาวโรมัน ทางฝ่ายอาณาจักรจึงต้องทำการกวาดล้างลัทธิศาสนาดังกล่าว

ฉะนั้น ในช่วง 300 ปีแรกของการดำรงอยู่ของชาวคริสต์ จึงเป็นช่วงที่ถูกกวาดล้าง กดขี่ และถูกจับเป็นทาส แม้แต่เมื่อเกิดไฟไหม้กรุงโรม ปี ค.ศ. 64 จักรพรรดิเนโร (Nero) ก็ทรงกล่าวหาพวกคริสเตียนว่าเป็นต้นเหตุของเพลิงไหม้และจับกุมชาวคริสเตียนทั้งหลายที่ต้องหลบซ่อน จนกระทั่ง 300 ปีผ่านไป ต้นคริสต์ศตวรรษที่ 4 ค.ศ. 303 จักรพรรดิไดโอคลีเซียน (Diocletian) ก็ยังทรงประกาศห้ามมิให้ชาวคริสเตียนนับถือพระเจ้าของตน และทำการกวาดล้างอีกระลอกใหญ่ แต่ต่อมาอีก 10 ปี เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมหัศจรรย์ เมื่อ**คอนสแตนติน**ทรงเห็นนิมิตในฝันก่อนเข้าสู่สมรภูมิ ตัดสินโชคชะตาตัวพระองค์ในสงครามกลางเมือง จึงทรงเริ่มมีศรัทธาในศาสนาคริสต์ และ ในปี ค.ศ. 313 ได้ทรงออกประกาศยินยอมให้**มีการเผยแผ่ศาสนาคริสต์ได้ในจักรวรรดิโรมัน** ในช่วงนั้น กล่าวกันว่ามีชาวคริสเตียนเพียงร้อยละ 8 ของประชากรชาวโรมัน

อย่างไรก็ตาม เมื่อสิ้นรัชกาลพระเจ้าธีโอดอซุส (Theodosius) ในคริสต์ศตวรรษที่ 4 ศาสนาคริสต์ได้ยกฐานะเป็นศาสนาประจำชาติของชาวโรมัน นับว่าเป็นความก้าวหน้าที่รวดเร็วมาก โดยเฉพาะเมื่อจักรวรรดิโรมันกว้างใหญ่ไพศาล มีอาณาเขตรอบคลุมทั่วยุโรปตั้งแต่เกาะอังกฤษและแผ่นดินยุโรปตะวันตก ได้แก่ แคว้นกอล (Gaul) ซึ่งรวมฝรั่งเศสปัจจุบัน จนกระทั่งถึงเนเธอร์แลนด์และดินแดนในเขตตะวันตกของเยอรมันปัจจุบัน โดยมีแม่น้ำไรน์เป็นพรมแดนลงมาถึงสวิสเซอร์แลนด์และอิตาลีทั้งหมด และดินแดนทางยุโรปตะวันออกโดยมีแม่น้ำดานูบเป็นพรมแดน จนกระทั่งถึงคอนสแตนติโนเปิล (Constantinople) และเอเชียไมเนอร์ หรือ

ตะวันออกกลางในปัจจุบัน และวงมาถึงฝั่งเหนือของแอฟริกา ตั้งแต่อียิปต์ จนกระทั่งถึงมอร็อกโคและข้ามมาสเปน ถือว่าเป็นจักรวรรดิที่ใหญ่ยิ่งในขณะนั้น

ด้วยอาณาเขตอันกว้างใหญ่ไพศาลเช่นนี้ ศาสนาคริสต์ซึ่งได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นศาสนาของชาวโรมันตอนปลายศตวรรษที่ 4 จึงมีขอบเขตการปฏิบัติงานกว้างขวาง และต้องจัดระบบการปกครองของตนเองให้กระชับ มีประสิทธิภาพ เช่น แบ่งเขตการปกครองเป็นสังฆมณฑล แต่งตั้งพระราชาคณะระดับบิชอป (Bishop) และระดับล่าง ส่วนที่กรุงโรมก็กลายเป็นศูนย์กลางของการบริหาร โดยสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช (Pope) เพื่อเปรียบเสมือนประมุขของสงฆ์ทั่วจักรวรรดิ และต่อมาเมื่อได้มีการแบ่งแยกจักรวรรดิเป็นสองส่วน คือ ส่วนตะวันตกมีศูนย์กลางที่กรุงโรม ส่วนตะวันออกมีศูนย์กลางที่กรุงคอนสแตนติโนเปิล โดยมีจักรพรรดิ 2 องค์ ตั้งแต่สมัยพระเจ้าคอนสแตนติน ศาสนาคริสต์ก็มีศูนย์กลางบริหาร 2 แห่งตามราชอาณาจักรที่แบ่งแยก และจะมีผลกระทบระยะยาว

สำหรับการบริหารและการปฏิบัติการของชาวคริสต์ในจักรวรรดิซีกตะวันตก หรือซีกตะวันออกในยุคเริ่มแรก หลักสำคัญที่ “บิดา” ขององค์การศาสนา (ผู้ที่เป็นสาวกของพระเยซูในยุคเริ่มแรก) ได้พร่ำสอนชาวคริสต์ทั้งหลายคือทฤษฎีหรือหลักการที่เรียกว่า “ดาบสองเล่ม” Theory of the Two Swords ซึ่งปรากฏในพระคัมภีร์ในบทแมทธิว เล่มที่ 22 ความว่า

“จงมอบให้แก่ซีซาร์ สิ่งที่เป็นของซีซาร์ และแด่พระเจ้าผู้เป็นเจ้าของเจ้า”

ซึ่งคงจะแปลความตามตัวอักษรว่า สิ่งที่เราควรมอบให้แก่ซีซาร์ (หรือผู้ปกครองอาณาจักร) คือความจงรักภักดีที่จะทำตามหน้าที่ตามคำบัญชาของซีซาร์ในเรื่องที่เกี่ยวกับโลกียวิสัย และควรมอบให้แก่พระเจ้าผู้เป็นเจ้าใน

เรื่องที่เกี่ยวข้องกับมโนสำนึกเรื่องจิตวิญญาณ

การแบ่งแยกเช่นนี้ ดูเผินๆ ก็อาจจะไม่มีปัญหาอะไร แต่ในบางกรณี ก็อาจจะเกิดปัญหาขึ้นได้ โดยเฉพาะเมื่อภารกิจที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง คำบังคับบัญชาของฝ่ายอาณาจักรที่มีผลกระทบต่ออุดมการณ์หรือความ ศรัทธาต่อพระผู้เป็นเจ้า และที่จะกลายเป็นปัญหาในอนาคตก็คือ สถานะ ของฝ่ายผู้ปกครองฝ่ายสงฆ์ที่กำลังจะเปลี่ยนแปลง หรือกำลังจะได้รับอิทธิพล จากภารกิจทางด้านการเมืองการปกครองที่ฝ่ายสงฆ์จะเข้าไปพัวพันหรือ เกี่ยวข้องในอนาคต

ที่สำคัญนอกจากนั้น คือแนวคิดหรือการแปลความหมายภารกิจของ สงฆ์และของศาสนาคริสต์ในแนวใหม่ที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ซึ่งจะเกิดจาก ข้อเขียนที่มีความสำคัญมากของนักบวชจากอาฟริกาเหนือ ได้แก่ เซนต์ ออกัสติน (St. Augustin) ผู้ดำรงตำแหน่งเป็นบิชอปแห่งเมืองฮิปโป (Hippo) ในศตวรรษที่ 5 หนังสือดังกล่าว ชื่อว่า “นครแห่งพระผู้เป็นเจ้า” (City of God) ใช้เวลาเขียนถึง 12 ปี และกลายเป็นหนังสือที่โด่งดังในยุค นั้น และเป็นอุดมการณ์สำคัญของศาสนาคริสต์

จุดประสงค์เบื้องต้นของออกัสติน คือแตกต่างให้แก่การกล่าวหาว่า ศาสนาคริสต์เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้จักรวรรดิโรมันล่มสลาย (พ่ายแพ้ต่อ การบุกทำลายจากพวกอนารยชน) เพราะศาสนาคริสต์สอนให้คนคิดถึงแต่ โลกหน้า-โลกสวรรค์ โดยไม่ใส่ใจในความเป็นไปของโลกนี้ เซนต์ออกัสติน จึงต้องเขียนอธิบายความหมายของศาสนาคริสต์ที่มีต่อวิวัฒนาการของ โลกมนุษย์ โดยเสนอทฤษฎีว่าด้วยสองนคร คือ **นครแห่งสวรรค์และนคร แห่งพิภพ** มนุษย์แต่ละคนเป็นราษฎรของประชาคมทั้งสอง นครแห่งสวรรค์ เป็นนครที่สร้างพลังของความดี ขณะที่นครแห่งพิภพจะสร้างพลังแห่งความชั่วร้าย และ **ความยุติธรรมที่เป็นเป้าหมายของสังคมจะมีได้ก็เฉพาะใน**

นครแห่งพระผู้เป็นเจ้า-หรือนครแห่งคุณธรรม ประวัติศาสตร์ของมวลมนุษยย์เป็นกระบวนการวิวัฒนาการของการต่อสู้ของสองนคร และจะจบลงด้วยการสถาปนาคริสตจักรภพขึ้น

โดยสรุป มนุษย์ทุกคนเกิดมาในบาป แต่อาจ “ถูกทำให้เข้าสู่คริสต์ได้โดยการเกิดใหม่” และช่วยให้รอดพ้นได้โดยองค์คริสต์ ซึ่งจะอยู่ใน **ฐานะที่สูงกว่ารัฐ**¹

ทฤษฎีแนวคิดของเซนต์ออกัสติน มีอิทธิพลต่อองค์คริสต์อย่างกว้างขวางทั้งในอดีตและปัจจุบัน และนำไปสู่แนวคิด **“จักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์” (Holy Roman Empire)** นัยหนึ่ง จักรวรรดิโรมันซึ่งมีศาสนาคริสต์เป็นตัวนำ และจะกลายเป็นประเด็นสำคัญภายหลังที่ทำให้เกิดการขัดแย้งระหว่างจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์กับพระสังฆราชในอนาคต ในคริสต์ศตวรรษที่ 11-13 แต่ก่อนอื่นจะต้องเข้าใจวิวัฒนาการของสังคมและการเมืองในดินแดนที่เคยเป็นส่วนสำคัญของจักรวรรดิโรมัน ในช่วงภายหลังที่จักรวรรดิได้ล่มสลายตั้งแต่ปลายคริสต์ศตวรรษที่ 5 จนกระทั่งกำเนิดจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ ซึ่งเป็นจักรวรรดิใหม่ในคริสต์ศตวรรษที่ 8-9

อันที่จริงในช่วงภายหลังการล่มสลายของจักรวรรดิโรมัน (ตะวันตก) ยุโรปก็เข้าสู่ยุคมืด ที่เรียกเช่นนั้นอาจเป็นเพราะเป็นยุคที่มีการบันทึกเหตุการณ์ค่อนข้างน้อยกว่าสมัยอื่นๆ ภายหลัง หรืออาจจะเป็นเพราะเป็นช่วงระยะเวลาการพักตัวของสังคมใหม่ที่กำลังก่อตัวจากการบุกรุกของพวกอนารยชน ที่เรียกรวมๆ กันว่า พวกติวตอนิก (Teutonic) ซึ่งหมายถึงเยอรมัน และยังมีกลุ่มย่อยต่างๆ ที่ชาวโรมันเอ่ยถึง เช่น กลุ่มออสโตรกอธ

¹ เอ็ม.เจ. ฮาร์มอน, *ความคิดทางการเมือง, จากเพลโตถึงปัจจุบัน*, แปลโดย เสน่ห์ จามริก (นนทบุรี : อมรินทร์บุ๊คเซ็นเตอร์, 2555), 138.

(Ostrogoth) ซึ่งยึดภาคเหนือของอิตาลีและจัดตั้งอาณาจักรในบริเวณ แคว้นลอมบาร์ดี (Lombardy) **กลุ่มวิซิกอท (Visigoth)** ซึ่งเข้าไปยึดสเปน รวมทั้งภาคใต้ของกอล (Gaul) คือฝรั่งเศสปัจจุบัน **กลุ่มชาวแฟรงค์ (Frank)** ซึ่งบุกรุกเข้ามาทางทิศเหนือของกอล (Gaul) ส่วนอังกฤษนั้น **พวกแซกซอน (Saxons) แองเกิล (Angles) และจูท (Jutes)** จากภาคเหนือของเยอรมนี และคาบสมุทรจูทแลนด์เชื่อมต่อระหว่างเยอรมันและเดนมาร์กปัจจุบัน ได้บุกรุกเข้าไปเกาะอังกฤษ ซึ่งมีชาวพื้นเมืองและพวกเคลติก (Celtic) ซึ่งได้มาตั้งหลักแหล่งอยู่ก่อนแล้วหลายศตวรรษ กลุ่มอนารยชนเหล่านี้มีวิถีชีวิตที่ชอบชนบทและป่าเขา ไม่คุ้นเคยกับชีวิตในเมือง และยังไม่ถือผีสง่า เป็นพวกที่ชาวคริสเตียนเรียกว่า “เพกกัน” (Pagan) คือนอกศาสนา หรือป่าเถื่อน จึงเป็นภารกิจของคริสตจักรจะต้องเผยแผ่ศาสนาคริสต์หรือคำสอนของพระเยซูให้ชนเผ่าเหล่านี้ ภารกิจของคริสตจักรจึงเป็นภารกิจที่ใหญ่หลวง ซึ่งจะมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในระบบการบริหาร ตลอดจนวิถีชีวิตของชนชาติใหม่ที่อพยพและหรือเข้ามายึดพื้นที่ดั้งเดิมของจักรวรรดิโรมัน หรืออาณาเขตติดต่อกัน ได้แก่ เยอรมนี

ชนชาติที่บุกรุกเข้ามายึดพื้นที่ในดินแดนต่างๆ เหล่านี้ ส่วนใหญ่ตั้งที่กล่าวไว้แล้ว เป็นชนชาติติวตอนิก (Teutonic) ชนชาติเหล่านี้ไม่คุ้นเคยกับวิถีชีวิตแบบชาวเมือง ฉะนั้นเมื่อโจมตีกรุงโรมและเมืองสำคัญในอาณาจักรโรมันได้แล้ว พวกอนารยชนเหล่านี้ก็ไม่สนใจจะยึดไว้ แต่จะกลับไปใช้ชีวิตในชนบท เช่น เมื่อพวกวันดัล บุกรุกกรุงโรมได้แล้ว ก็ไม่ยึดไว้ แต่จะกลับไปยึดพื้นที่อื่นๆ ทางตอนเหนือของอิตาลี เป็นต้น คริสตจักรจึงต้องเข้ามาสวามิบทบาทดูแลอาณาประชาราษฎร์ในกรุงโรมและเมืองอื่นๆ เท่าที่จะสามารถและเร่งขยายศาสนาคริสต์ในดินแดนซึ่งเคยเป็นส่วนสำคัญของจักรวรรดิโรมันตะวันตก

ตัวอย่างที่น่าสนใจอย่างยิ่งในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างคริสตจักรกับอาณาจักร คือเหตุการณ์ในดินแดนที่เรียกว่ากอล (Gaul)

กอล (Gaul) คือ ฝรั่งเศสในปัจจุบัน แต่กอลสมัยโรมันมีอาณาเขตกว้างใหญ่กว่าฝรั่งเศสปัจจุบันเล็กน้อย คือรวมดินแดนทางฝั่งซ้ายของแม่น้ำไรน์ สมัยโบราณ ชนพื้นเมืองในอาณาบริเวณนี้มีเชื้อสายเคลติก (Celtic) กลุ่มเดียวกับที่อพยพไปอยู่เกาะอังกฤษ และเป็นประชากรส่วนใหญ่ของแคว้นเวลส์ (Wales) ปัจจุบัน ส่วนพวกเคลติกที่อยู่ในกอลนั้น ชาวโรมันเรียกว่า “Gaul”

ชาวโรมันเข้ามายึดกอลสมัยจูเลียส ซีซาร์ (Caesar) โดยเริ่มแรกที กองทัพโรมันเข้ามาสู่กอลนั้น ตามคำเชิญของชาวกอล เพื่อต่อต้านเผ่าตีวตอนิก ซึ่งพยายามจะรุกรานเข้ามายึดดินแดนของชาวกอล แต่เมื่อโรมันได้เข้ามาแล้วก็ไม่ยอมออกไป และหาเหตุที่จะอยู่ต่อจนเกิดการต่อสู้ระหว่างกองทัพของโรมันกับชาวพื้นเมือง ซึ่งแวร์แซงโตริก (Vercingetorix) เป็นผู้นำ ในปี 52 ก่อนคริสต์ศักราช ผลลัพธ์ก็คือการพ่ายแพ้ของแวร์แซงโตริก กอลจึงกลายเป็นแคว้นหนึ่งของจักรวรรดิโรมัน

ในช่วงเวลา 4-5 ศตวรรษที่กอลอยู่ใต้การปกครองของจักรวรรดิโรมัน ชาวกอลได้รับวัฒนธรรมของโรมันด้วยความเต็มใจ ชนชั้นสูงพอใจที่จะเรียนรู้ภาษาลาติน และวิถีชีวิตของชาวโรมัน ซึ่งคุ้นเคยกับความสุขสบายของชาวเมืองและการค้าขาย จึงเกิดเมืองมากมายในกอล ซึ่งกลายเป็นต้นแบบของอารยธรรมฝรั่งเศสในปัจจุบัน เช่น ทางภาคใต้ก็มีนาร์บอน (Narbonne) ลีออน (Lyon) ภาคตะวันตกเฉียงใต้ก็มีตูลูส (Toulouse) บอร์โดซ์ (Bordeaux) ภาคเหนือก็มีปารีส (Paris) เป็นต้น เมืองเหล่านี้จะมีบิชอป (Bishop) ปกครองโดยการเลือกตั้งของประชาชน และต่อมาภายหลังจึงเกิดระบบอุปถัมภ์ โดยตำแหน่งที่สำคัญเหล่านี้อยู่ในอำนาจของเหล่า

ขุนนางและพระราชาก็จะแต่งตั้งด้วยจุดประสงค์ทางการเมือง

ในช่วงที่ชนเผ่ากอท (Goth) และวันตาล ตลอดจนพวกฮั่น บุกรุกเข้าอิตาลีและกรุงโรมในศตวรรษที่ 5 พวกชนเผ่าตีวตอนิกหลายเผ่าก็เข้าบุกรุกกอลเช่นกัน พวกวิซิกอท (Visigoth) เข้ายึดแคว้นอากีแตน (Aquitaine) ภาคใต้ของกอล พวกเบอร์กันดียึดดินแดนแถบแม่น้ำซาโอ-โรน (saône rhône) พวกอเลมานส์ (Alemans) ในอัลซาด (Alsace) และพวกแฟรงค์ (Frank) ยึดพื้นที่ระหว่างแม่น้ำไรน์และแม่น้ำซอม (Somme) และพวกแฟรงค์คือผู้จะมีบทบาทสำคัญในการสร้างอาณาจักรแฟรงค์ในอนาคต

พวกแฟรงค์ (Frank) อาจมีภาษีกว่าชนเผ่าอื่นที่มีหัวหน้าเผ่าหรือพระราชานในอนาคตชื่อ โคลวิส (Clovis) ซึ่งมีทักษะความสามารถเหมาะสมกับยุคสมัย ในสมรภูมิเพื่อช่วงชิงความเป็นใหญ่ในภาคเหนือของกอล โคลวิสสามารถเอาชนะแก่พระเจ้าไฮเกรียส (Syagrius) ราชานของชาวกาลโล-โรมัน (หมายถึงชาวกอลผู้ได้รับวัฒนธรรมของชาวโรมัน) ในสมรภูมิที่ซัวซองซ์ (Soissons) ค.ศ. 493 ทำให้โคลวิส สามารถยึดพื้นที่ในที่ราบลุ่มแม่น้ำแซน (Seine) รวมถึงพื้นที่ตำบลิล-เดอ-ฟรองค์ (Ile-de-France) ซึ่งจะเป็นจุดกำเนิดของปารีสในอนาคต อาณาบริเวณดังกล่าวคือศูนย์กลางของการคมนาคมในฝรั่งเศส ผู้ใดควบคุมจุดยุทธศาสตร์นี้ได้ย่อมมีภาษีกว่าผู้อื่น

ที่สำคัญเช่นกันก็คือ โคลวิส ได้เข้าสยุมพรกับเจ้าหญิงโคลอิดา (Clotilda) แห่งแคว้นเบอร์กันดี และทรงเป็นเจ้าหญิงพระองค์แรกที่นับถือศาสนาโรมันแคทอลิก โดยโคลวิสทรงยินยอมจะเปลี่ยนศาสนาของพระองค์เป็นแคทอลิก ยังความปลาบปลื้มให้แก่บิชอปแคทอลิกทั้งหลาย และได้รับแรงสนับสนุนทั้งจากแคว้นเบอร์กันดี และพระราชาคณะทั้งหลายผู้กลาย

เป็นกระบอกเสียงและกองเชียร์ให้แก่พระเจ้าโคลวิสในแทบทุกสมรภูมิที่ตามมา รวมถึงชัยชนะเหนืออาลาริค (Alaric II) แห่งแคว้นออคิตาเนีย (Aquitania)

โคลวิสจึงสามารถสถาปนาราชวงศ์เมอโรวิงเจียน (Merovingian) ปกครองประเทศ ซึ่งจะมีชื่อฝรั่งเศสเป็นพระองค์แรก และในช่วงศตวรรษที่ 6 ก็ทรงสามารถรวมแคว้นสำคัญทั้งหมดไว้ภายใต้ราชอาณาจักรเดียวกัน โดยแบ่งเป็น 4 แคว้น คือ

1. แคว้นออสตราเซีย Austrasia ทางทิศตะวันออก โดยมีเมืองเมทซ์ (Metz) เป็นศูนย์กลาง
2. แคว้นโนสเตรีย (Neustria) ทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือ โดยมีปารีสเป็นศูนย์กลาง
3. แคว้นเบอร์กันดี (Burgundy) ทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ มีลียง (Lyon) เป็นศูนย์กลาง
4. แคว้นอควิทาเนีย (Aquitania) มีฐานะกึ่งอิสระ อยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ โดยมีปัวติเอร์ (Poitiers) เป็นศูนย์กลาง

ระบบการปกครอง มีลักษณะของการปกครองในระบบครอบครัว คือทุกแคว้นมีอิสระ เกือบจะเป็นอิสระจากศูนย์กลาง กษัตริย์ราชวงศ์เมอโรวิงเจียนจึงเพียงแต่ครองราชย์มากกว่าจะปกครองอย่างเข้มแข็ง ขณะที่พวกขุนนางต่างก็ไม่เกรงกลัวกัน ไร่วินัย และละโมภในทรัพย์สินสมบัติของผู้อื่น

กษัตริย์องค์สุดท้ายของราชวงศ์เมอโรวิงเจียนที่ดูจะเข้มแข็งและเข้มงวดในการบังคับบัญชา ก็คือ พระเจ้าดาโกแบร์ต ที่ 1 (Dagobert I) ซึ่งทรงมีนโยบายการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวด และจริงจังกับการเก็บภาษี ได้ทรงแต่งตั้งพระราชาคณะระดับบิชอป (Bishops) จำนวนหนึ่งเพื่อบริหาร

ราชการแทนพระองค์ โดยเฉพาะพระคุณเจ้าเอลิเจียส (Eligius) ซึ่งจริงจังกับการบังคับใช้กฎหมายและการเก็บภาษีเงินเป็นที่ชิงชังของพวกขุนนางและประชาราษฎร์

อย่างไรก็ตาม นโยบายของพระเจ้าดาโกเบิร์ด ที่ 1 ประสบผลสำเร็จชั่วคราว และเมื่อพระองค์สวรรคต ปี ค.ศ. 637 ราชอาณาจักรก็ถูกแบ่งแยกเป็นมรดกตกทอดให้แก่พระโอรสต่างๆ เป็นเหตุให้เกิดความอ่อนแอแก่ราชวงศ์เมอโรวิงเจียน และตั้งแต่บัดนั้นกษัตริย์ในราชวงศ์นี้ก็กลายเป็นกษัตริย์ที่ไร้ความสามารถ (do-nothing Kings) ในคริสต์ศตวรรษที่ 8 ห่างไกลจากราษฎร และมอบอำนาจให้แก่ราชเลขาธิการกรมวัง (Mayors of the Palace) เป็นผู้บริหารงานแทนพระมหากษัตริย์ ซึ่งเปรียบเสมือน “ขันที” ในแผ่นดินจีนสมัยก่อนยุคสามก๊ก ซึ่งรวมอำนาจไว้ในอ้อมมือของตนเอง

ในบรรดाराชเลขาธิการกรมวังนี้ ก็มีผู้เก่งกล้าทั้งขุนและบวช คือ ชาร์ลส์ มาร์เตล (Charles Martel) ผู้มีสมญานามว่า “The Hammer” (ผู้ถือค้อน) ชาร์ลส์ผู้ถือค้อนผู้นี้คือวีรบุรุษแห่งยุคของเขา ยุโรปตะวันตกกำลังตกอยู่ในอันตราย พวกแวกมัวร์หรือแขกซาราเซนส์ (Saracens) ซึ่งมีถิ่นกำเนิดในภาคเหนือของอาฟริกา ได้บุกรุกเข้ามายึดสเปนได้เกือบทั้งประเทศ และยังได้รุกคืบมาทางฝั่งทะเลภาคใต้ของฝรั่งเศส และคงจะยึดได้จนถึงอิตาลี หากมิใช่เพราะชาร์ลส์ผู้ถือค้อนผู้นี้ ซึ่งหยุดยั้งการรุกรานของแวกมัวร์ในสมรภูมิแห่งตูร์ (Tours) เมื่อ ค.ศ. 732 ชาร์ลส์ มาร์เตล สามารถตีกองทัพแวกมัวร์ให้ถอยกลับไปสเปนดังเดิม มีผลทำให้การรุกคืบของแขกมุสลิมต้องหยุดยั้งอยู่ภายในพรมแดนของสเปน

ชัยชนะที่ตูร์ ค.ศ. 732 ดังกล่าว กลายเป็นตำนานเล่าขานในนิทานและบทเพลงที่เรียกว่า “Chansons de Roland” ซึ่งเป็นบทสรรเสริญ

วีรกรรมของอัศวินในยุคต้นของสังคมศักดินาของยุโรป ส่วนชาร์ลส์ผู้ถือค้อน ก็ยังประสบชัยชนะอีกหลายสมรภูมิในการปราบปรามผู้กบฏในแวนแคว้นต่างๆ ในอาณาจักรแฟรงก์สมัยนั้น เช่น เบอร์กันดี อคิเตน โปรวองซ์ ฯลฯ และยังสร้างบารมีให้แก่ตนเองโดยจัดแบ่งดินแดนที่ยึดได้จากพวกกบฏเหล่านี้ให้แก่ขุนศึกในกองทัพของตนเอง

อย่างไรก็ตาม ผู้ที่จะขึ้นครองราชย์สืบต่อไปภายหลังจากราชวงศ์เมอโรวิงเจียนล่มสลาย คือ เปแปง (Pepin) ผู้ต่ำเตี้ย (the short) บุตรของชาร์ลส์ มาร์เตล ผู้ไม่ละอายที่จะถอดถอนกษัตริย์องค์สุดท้ายของราชวงศ์เมอโรวิงเจียนออกจากราชบัลลังก์ และทำพิธีสถาปนาตนเองขึ้นเป็นกษัตริย์พระองค์แรกของราชวงศ์คาร์ลิงเจียน (Carolingians) ค.ศ. 751 โดยอัญเชิญพระสังฆราชซัคคาริอุส (Zacarius) ให้ทรงมาทำพิธีราชาภิเษก ณ วิหารเมืองซัวซองซ์ (Soissons) และทรงประกาศว่า “โดยการเลือกตั้งของชาวแฟรงก์ทั้งมวล และการประกอบพิธีกรรมเพื่อความศักดิ์สิทธิ์ทางศาสนา ตลอดจนการยอมรับของเหล่าพวกขุนนาง” เปแปงจึงได้ขึ้นครองราชย์เป็นกษัตริย์ของชาวแฟรงก์

พระสังฆราชซัคคาริอุสได้ตั้งข้อสังเกตไว้เช่นกันว่า “เป็นการดีกว่าที่จะเรียกผู้มีอำนาจที่แท้จริงว่า “กษัตริย์” ขณะที่ผู้ที่ไม่มีความอำนาจแล้วก็ไม่ควรได้รับเกียรติเช่นนั้น”

เหตุการณ์ที่ซัวซองซ์นี้ จะเป็นจุดหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญของประวัติศาสตร์ครองราชย์ของกษัตริย์ในยุโรป เพราะจะเป็นจุดเริ่มต้นของการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจการขึ้นครองราชย์ของกษัตริย์ กับอำนาจจากพระผู้เป็นเจ้า หรือนัยหนึ่ง รากฐานอำนาจของกษัตริย์มาจากประกาศิตของพระผู้เป็นเจ้านั่นเอง ซึ่งทำให้องค์พระมหากษัตริย์มีความศักดิ์สิทธิ์ และยังผลให้เหล่าพสกนิกรและขุนนางในราชอาณาจักรจะต้องให้

ความเคารพและความจงรักภักดี การเชื่อมโยงระหว่างอาณาจักรและศาสนจักร จึงเป็นฐานอำนาจในการปกครองของยุโรปในอนาคต

ยิ่งไปกว่านั้น ในเวลาต่อมา เมื่อพระโอรสของพระเจ้าเปแปงขึ้นครองราชย์เป็นกษัตริย์ของชาวแฟรงค์ ทรงพระนามว่าพระเจ้าชาร์ลส์มาญ (Charlemagne) ค.ศ. 768 ได้ทรงขยายอาณาจักรครอบคลุมไปทั่วยุโรปตะวันตกสมัยนั้น กล่าวคือ รวมทั้งฝรั่งเศส เยอรมนี ออสเตรีย สวิตฯ และบางส่วนของอิตาลี (รวมถึงโรม) ยกเว้นอังกฤษ สเปน และสแกนดิเนเวีย จึงได้ทรงรื้อฟื้นแนวคิดและความทรงจำดั้งเดิมของจักรวรรดิโรมัน แต่เพิ่มมิติใหม่ด้านศาสนาคริสต์โดยเรียกว่า “Holy Roman Empire” หรือ **จักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์** ซึ่งเป็นการเชื่อมโยงอาณาจักรและศาสนจักรไว้ในมิติเดียวกัน และพระเจ้าชาร์ลส์มาญก็ทรงเข้าพิธีสวมมงกุฎที่กรุงโรม ณ วันคริสต์มาส ค.ศ. 800 โดยพระสังฆราชลีโอ ที่ 3 (Leo III) ทรงสวมมงกุฎให้จักรพรรดิองค์ใหม่ในฐานะ “อากัสตัส ผู้ทรงศีล และรับพระราชทานพระมงกุฎเพื่อครองราชย์จากพระหัตถ์พระผู้เป็นเจ้า เพื่อทรงดำรงตำแหน่งเป็นจักรพรรดิที่ยิ่งใหญ่และไฝ่สันติของชาวโรมัน”

เหตุการณ์วันคริสต์มาส ค.ศ. 800 ครั้งนี้ จึงมีความสำคัญยิ่งในประวัติศาสตร์ของชาวคริสต์ และระบบการเมืองการปกครองของราชอาณาจักรของชาวคริสต์ในอนาคต เพราะเป็นเหตุการณ์ที่บ่งชี้ถึงอำนาจการขึ้นครองราชย์ของจักรพรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ ที่สืบสานมาจากพระประสงค์ของพระผู้เป็นเจ้า และมีนัยความหมายสำหรับปสภนิกรที่จะต้องเคารพเชื่อฟังพระมหากษัตริย์ดังกล่าว ขณะเดียวกันก็ผูกพันให้พระมหากษัตริย์ผู้นั้นจะต้องปกครองปสภนิกรตามเจตนารมณ์ของพระผู้เป็นเจ้า เพื่อมุ่งสู่การเป็นนครแห่งพระผู้เป็นเจ้า – City of God ตามอุดมการณ์ของเซนต์ออกัสติน แห่งศตวรรษที่ 6

บทที่ 7

การจำกัดอำนาจของกษัตริย์ และการปกครองภายใต้กฎหมาย

การสวมมงกุฎของพระเจ้าชาร์ลส์มาญ เมื่อวันที่วันคริสต์มาส ค.ศ. 800 เป็นการเริ่มต้นของศักราชใหม่ของระบบการปกครองที่ผูกโยงพระราชอำนาจของกษัตริย์กับอำนาจจากองค์การศาสนา แต่การดำรงอยู่ของจักรวรรดิของพระเจ้าชาร์ลส์มาญ ก็เปรียบเสมือนดาวประกายแสงในยุคมืดซึ่งดำรงอยู่ได้เพียงช่วงระยะเวลาหนึ่ง และจะต้องอันตรธานในรุ่นพระโอรสและพระราชนัดดา ทั้งนี้ สาเหตุหนึ่งคือประเพณีหรือกฎหมายการสืบสมบัติของพวกแฟรงก์ จะต้องแบ่งดินแดนในพระราชอาณาจักรให้แก่พระโอรสทั้งหลาย แทนที่จะมีการสืบราชสมบัติแต่เพียงพระองค์เดียว ฉะนั้น จักรวรรดิอันยิ่งใหญ่ไพศาลก็ถูกแบ่งเป็น 3 ส่วนในรุ่นพระราชนัดดา ยังผลให้จักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์จะต้องล่มสลายหรือเปลี่ยนไปอยู่ในกรอบครองของราชวงศ์แซกซอน (เยอรมนี) และโฮเฮนซอลเลิร์น (Hohenzollern) และเหตุการณ์ที่สำคัญในประวัติศาสตร์ที่กำลังจะเกิดขึ้นในสมัยพระเจ้าเฮนรี ที่ 4 แห่งราชวงศ์โฮเฮนซอลเลิร์น ในคริสต์ศตวรรษที่ 11

กรณีการขัดแย้งระหว่างพระเจ้าเฮนรี ที่ 4 กับสันตปาปาเกรกอรีที่ 7 ในช่วง ค.ศ. 1073-1085 ถือว่าเป็นเหตุการณ์ที่สำคัญในประวัติศาสตร์ของยุโรป การที่จะเข้าใจเหตุการณ์นี้ได้สมควรจะต้องทราบการเปลี่ยนแปลง

ที่สำคัญบางประการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์สันตปาปาและคริสตจักรกับอาณาจักร

โดยย่อ ในช่วงหลายศตวรรษที่ผ่านมายุโรปในยุคมีดจากปลายศตวรรษที่ 5 – ศตวรรษที่ 8 โดยประมาณ คริสตจักรได้เข้ามามีส่วนสำคัญในการดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนในแคว้นต่างๆ ที่เคยอยู่ภายใต้อำนาจการปกครองของจักรวรรดิโรมัน โดยเฉพาะในแคว้นกอล ดังที่เราได้เห็นตัวอย่างที่พระราชอาณัติระดับบิชอปได้รับความไว้วางใจจากประชาชนให้เข้ามาทำหน้าที่ผู้บริหารเมืองต่างๆ ในแคว้นกอล ซึ่งในอนาคตจะกลายเป็นราชอาณาจักรแฟรงก์ และเมื่อพระเจ้าโคลวิส ประสบชัยชนะและก่อตั้งราชอาณาจักรแฟรงก์ในดินแดนกอล ก็ทรงแต่งตั้งบิชอปทั้งหลายทำหน้าที่บริหารงาน ทั้งนี้ เพราะสมัยนั้นผู้รู้หนังสือส่วนมากก็มาจากนักบวช ฉะนั้นตั้งแต่ภายหลังจากจักรวรรดิโรมันล่มสลาย พระและนักบวชในศาสนาคริสต์ก็เข้ามาพัวพันกับกิจการของราชอาณาจักร ซึ่งน่าจะขัดแย้งกับหลักการและแนวคิดตามทฤษฎีดาบสองเล่มของบิชอปเจลาซิอุสจากมิลาน ที่ว่า *จงมอบให้ซีซาร์สิ่งที่ เป็นของซีซาร์ และมอบให้พระเจ้าสิ่งที่ เป็นของพระเจ้า* หนึ่ง แบ่งแยกกิจการของราชอาณาจักรออกจากคริสตจักร

ยิ่งกว่านั้น ในระยะเวลาต่อมาได้เกิดระบบการถือครองที่ดินและระบบความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า ฟิวดัล (Feudal) หรือ ระบบศักดินา โดยพระราช หรือขุนนาง ซึ่งครอบครองที่ดินจำนวนมาก ได้แบ่งปันให้ขุนนางผู้น้อยได้นำไปทำประโยชน์ของตน โดยมีพันธสัญญาผูกพันที่ผู้น้อย ซึ่งเรียกว่า “Vassal” ในภาษาอังกฤษ จะต้องกล่าวคำสาบานตนจะจงรักภักดีต่อพระราช หรือ ขุนนางผู้ใหญ่ เช่น ระดับท่านดยุค (Duke) หรือ เอิร์ล (Earl) หรือ เคานต์ (Count) ซึ่งแบ่งปันที่ดินให้ ความจงรักภักดีดังกล่าว หมายถึงการเข้าช่วยทำสงคราม โดยนำ

ทหารม้า (อัศวิน) จำนวนหนึ่ง เข้าร่วมในกองทัพของผู้เป็นนาย (Lords)

ระบบฟิวดัลดังกล่าว อาจเริ่มต้นไม่พร้อมกันในยุโรป ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของแต่ละพื้นที่ โดยเฉพาะในอาณาเขตซึ่งมีภัยสงครามจากภายนอก เช่น การบุกรุกของพวกอนารยชน เช่น พวกไวกิง (หรือ พวก Norseman) จากเดนมาร์กและนอร์เวย์ ในคริสต์ศตวรรษที่ 9 หรือจากภัยสงครามภายในแคว้นต่างๆ สำหรับในยุคสมัยของพระเจ้าชาร์ลส์มาญ ในครั้งแรกของคริสต์ศตวรรษที่ 9 พระองค์ได้จัดระเบียบการปกครองและระบบเศรษฐกิจตามแนวคิดของระบบฟิวดัล (feudalism) โดยผูกโยงขุนนางให้จงรักภักดีต่อพระราชาและจักรพรรดิ โดยคำสาบานที่จะสวามิภักดิ์ (Oath of fealty) และขณะเดียวกัน ก็มอบอำนาจให้ขุนนางที่จะดูแลพื้นที่ทั้งด้านการเกษตรและการปกครองในระดับท้องถิ่น

ระบบฟิวดัล หรือ ระบบศักดินา ดังกล่าว มีผลกระทบต่อวงการคริสต์ศาสนา เพราะพระราชาคณะ เช่น บิชอปทั้งหลาย จะมีบทบาททั้งทางด้านศาสนา และทางโลก คือมีบทบาทเป็น “Vassal” หรือ ขุนนาง ผู้ใต้บังคับบัญชาของพระราชา หรือจักรพรรดิในฐานะได้รับที่ดินจากพระราชา มาครอบครอง ขณะเดียวกัน บิชอป ก็มีฐานะเป็น “Lords” หรือ เจ้านาย (ทางโลก) ของบรรดาผู้ที่มาประกาศสาบานตนต่อท่านบิชอปในฐานะ “Lord” (เจ้านาย) ผู้จะแบ่งที่ดินให้ทำมาหากิน

ศาสนา จึงกลายเป็นองค์กรที่ร่ำรวย มั่งคั่งด้วยทรัพย์สิน ที่ดิน ซึ่งเป็นผลจากระบบฟิวดัล ดังกล่าว และจากการบริจาคของประชาชน โดยเฉพาะจากหญิงชายซึ่งไม่มีผู้จะสืบทอด (ที่ดิน) และตำแหน่งพระราชาคณะ และตำแหน่งอื่นๆ ที่รองลงมา เช่น สมภารวัดระดับตำบล หรือระดับที่สูงกว่าบิชอป คือ ระดับอาร์ชบิชอป (พระราชาคณะระดับมณฑล) ก็จะเป็นตำแหน่งที่ตระกูลขุนนางต่างๆ แสวงหา จึงเกิดระบบการขายตำแหน่ง ที่

เรียกว่า “Simony” และระบบการสืบทอดตำแหน่งโดยสายเลือดหรือทายาทที่เรียกว่า “Nicolaism”

องค์การคริสต์ ซึ่งควรจะเป็นองค์การตามอุดมการณ์และแนวคิดของเซนต์ออกัสติน ในศตวรรษที่ 5 คือ นครแห่งสวรรค์ นครแห่งผู้มีจิตบริสุทธิ์ ก็กลับเป็นนครของพื้นพิภพ ที่ไม่สามารถตัดขาดจากโลภะ และกิเลส นานัปการ

จึงเกิดปฏิกิริยาจากหมู่สงฆ์ที่คิดจะปฏิรูปวงการศาสนา เช่น ขบวนการวัดคลูนี (Cluny) ซึ่งจัดตั้งขึ้นในศตวรรษที่ 10 โดยพระบ้านป่าเคร่งครัดในพระธรรมคำสอนของพระเยซู และตัดขาดจากกิจการทางโลก และในที่สุด ในช่วงศตวรรษที่ 11 เมื่อเกรกอรี ที่ 7 ได้ครองตำแหน่งพระสันตปาปา ที่กรุงโรม ค.ศ. 1073 เกรกอรี จึงริเริ่มการปฏิรูปในวงการสงฆ์ โดยห้ามมิให้พระคริสต์มีครอบครัวเช่นฆราวาส และห้ามการซื้อขายตำแหน่ง หรือการสืบทายาท และที่สำคัญ เป็นเป้าหมายหลัก คือ การห้ามมิให้พระราชาและจักรพรรดิ มีสิทธิที่จะแต่งตั้ง ถอดถอน พระราชาคณะ แต่จะต้องเป็นหน้าที่ของสันตปาปาเท่านั้น

การประกาศนโยบายนี้ นำไปสู่การต่อสู้โดยสงครามเอกสาร และสงคราม “น้ำลาย” จากการโต้ตอบระหว่างทั้งสองฝ่าย คือ ฝ่ายที่สนับสนุนสันตปาปา และฝ่ายที่สนับสนุนจักรพรรดิ ทั้งพระราชาคณะ (บิชอป) และเจ้าผู้ครองนครในเยอรมนี ต่างก็แตกแยกเป็นฝักฝ่าย และในที่สุดสันตปาปาเกรกอรีที่ 7 ก็ทรงคว่ำบาตรพระเจ้าเฮนรี ที่ 4 ในปี ค.ศ. 1075

การคว่ำบาตร ในศาสนาคริสต์ หมายถึง การตัดความสัมพันธ์กับผู้ที่ถูกคว่ำบาตร และหมายถึงการเนรเทศผู้นั้นออกจากวงการศาสนา ซึ่งแปลความตามความมุ่งหมายของเกรกอรี ก็คือ จักรพรรดิเฮนรี ไม่สามารถจะเข้าทำพิธีทางศาสนาได้ในทุกกรณี แต่ที่สำคัญ เกรกอรี ยังเพิ่มโทษที่

ขอขาดบาดตาย คือ ยุ่งส่งเสริมให้ราษฎรในอาณาจักรของพระเจ้าเฮนรีที่ 4 ไม่ต้องจงรักภักดีต่อจักรพรรดิเฮนรี

ในช่วงต้นของสงคราม (เย็น) ระหว่างสองฝ่ายพระเจ้าเฮนรี ก็จะเสียเปรียบ เพราะขาดแรงสนับสนุนจากเจ้าผู้ครองนครจำนวนหนึ่งในจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ พระเจ้าเฮนรี จึงจำเป็นต้องเดินทางมาขอขมาต่อองค์สันตปาปา และต้องคุกพระขานู (เข่า) อยู่ 3 วัน 3 คืน ท่ามกลางหิมะที่ตกลงมาไม่ขาดสาย ณ สถานที่ซึ่งมีชื่อว่า “คานอัสสะ” (Canossa) อันเป็นที่ประทับขององค์พระสันตปาปา เพื่อขอขมาโทษ ใน ค.ศ. 1077

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระเจ้าเฮนรี ที่ 4 จะยอมขอขมาโทษที่คานอัสสะ และพ้นจากการถูกคว่ำบาตรแล้ว ภายหลังพระองค์ก็ยังคงไม่ยินยอมจะสูญเสียอำนาจที่จะแต่งตั้ง ถอดถอน พระราชาคณะทั้งหลาย ความขัดแย้งระหว่างจักรพรรดิเฮนรี กับพระสันตปาปา ก็ยังคงดำรงอยู่อย่างเข้มข้น จนกระทั่งพระเจ้าเฮนรีต้องกรีธาทัพไปกรุงโรม เพื่อบีบบังคับเกรกอรี แต่สันตปาปาเกรกอรี ก็หันไปขอความช่วยเหลือจากพระราชาราชวงศ์นอร์มัน อาณาจักรซึ่งอยู่ทางทิศใต้ของอิตาลี แต่เมื่อกองทัพของพวกนอร์มันมาถึงกรุงโรมแล้ว ก็กลับปล้นสดมภ์ชาวโรมัน ก่อความเสียหายและเสียเกียรติภูมิของสันตปาปาเกรกอรี ซึ่งจำใจต้องอพยพออกจากกรุงโรมเพื่อเสด็จตามกองทัพของชาวนอร์มันไปยังภาคใต้ของอิตาลี และมรณภาพในที่สุด เมื่อปี ค.ศ. 1085

อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งระหว่างจักรพรรดิเฮนรี กับสันตปาปา ในประเด็นเรื่องอำนาจของจักรพรรดิที่จะทรงมีในการแต่งตั้งพระราชาคณะ ยังคงดำรงอยู่ต่อไปอีกหลายสิบปี จนข้ามศตวรรษที่ 11 และจบลงด้วยการประนีประนอม ด้วยข้อตกลงที่เมืองวอร์ม (Concordat of Worms) ค.ศ. 1122 โดยจักรพรรดิทรงยินยอมยกเลิกสิทธิที่จะแต่งตั้ง ถอดถอน

สมณศักดิ์ของพระแคทอลิกทั้งหลาย ขณะเดียวกัน ทางศาสนจักรก็ยอมรับอำนาจของจักรพรรดิที่จะเข้ามาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับภารกิจทางฆราวาสขององค์การคริสต์ศาสนา¹

การขับเคี่ยว ขัดแย้งระหว่างจักรพรรดิและสันตปาปา ในประเด็นอำนาจการแต่งตั้งพระราชาคณะและระดับอื่นๆ ในคริสตจักร ที่เรียกกันในภาษาอังกฤษว่า “Investiture Contest” ดังกล่าว เป็นเหตุการณ์ที่ตราตรึงอยู่ในความทรงจำของชนชั้นสูงของชาวยุโรปในห้วงเวลาที่ค่อนข้างยาวนานเกือบครึ่งศตวรรษ จาก ค.ศ. 1075-1122 คล้ายกับสงครามเย็นระหว่างสองค่ายมหาอำนาจในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อจบลงไปแล้ว ผลที่ตามมามีความสำคัญมาก

ผลประการแรก คือ เป็นจุดหัวเลี้ยวหัวต่อของประวัติศาสตร์การเมืองของยุโรป ชัยชนะขององค์การคริสต์ศาสนา ที่จะปฏิเสธมิให้จักรพรรดิทรงมีอำนาจในการแต่งตั้งพระราชาคณะ ฯลฯ ยังผลให้องค์การศาสนามีความเป็นอิสระหรือเป็นตัวของตัวเอง ที่เรียกว่า “autonomy” ไม่อยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายทางโลก เช่น องค์การศาสนาในหลายๆ ประเทศที่จักรพรรดิมักจะรวมถึงอำนาจทั้งทางศาสนาและทางโลก เช่น ในหลายประเทศในสังคมอาหรับ-มุสลิม และเรียกระบบเช่นนั้นว่า “Caesaropapist” คือรวมบทบาทของซีซาร์กับสันตปาปาไว้ในตัวคนเดียว เช่น จักรพรรดิโรมันจากยุคโบราณ และจะมีผลระยะยาวให้ “รัฐ” ในยุโรปกลายเป็นรัฐฆราวาส – secular state ในอนาคต

ผลประการที่สอง คือ องค์การศาสนาแคทอลิกได้ปรับระบบการปกครองของตนเอง โดยปรับสายบังคับบัญชาให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และเลิกระบบ

¹ Francis Fukuyama, *The Origins of Political Order*, 264-267.

ครอบครัว ห้ามมิให้พระแต่งงานมีครอบครัวได้เช่นฆราวาส และจัดการศึกษาอบรมให้แก่บุคลากรทางศาสนา โดยสันตปาปาทรงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด โดยมีคณะบุคคล ประกอบด้วย พระราชาคณะระดับ คาร์ดินัลด์ (Cardinals) ขึ้นสมเด็จ ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา จัดระบบงบประมาณส่วนกลาง และเก็บภาษีจากชาวคริสต์ทั่วราชอาณาจักร ประกอบกับมีทรัพย์สินสมบัติที่ดินจำนวนมาก จึงทำให้องค์กรแคทอลิกกลายเป็นระบบรัฐราชการสถาบันแรกในประวัติศาสตร์ยุโรป ก่อนที่แม็กซ์ เวเบอร์ จะเขียนทฤษฎีองค์การราชการ “Bureaucracy” ในปลายศตวรรษที่ 19

ผลประการที่สาม คือ การโต้แย้งในสงครามเอกสาร ระหว่างฝ่ายจักรวรรดิ และศาสนจักร ครึ่งศตวรรษที่ผ่านมา ก่อให้เกิดความสนใจใฝ่รู้ที่จะแสวงหาความรู้เกี่ยวกับต้นตอของระบบกฎหมาย และปรัชญาความรู้เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ซึ่งในการเคลื่อนไหวเหล่านี้ นำไปสู่การค้นพบจوستินีนา โค้ด (Justinian Code) ในตอนปลายคริสต์ศตวรรษที่ 11 จوستินีนา โค้ด ก็คือ ประมวลกฎหมายโรมัน ซึ่งในอนาคตจะเป็นพื้นฐานของกฎหมายแพ่งของประเทศต่างๆ บนภาคพื้นทวีปยุโรป และประเทศอื่นๆ ที่ได้รับอิทธิพลจากยุโรป หลักและแนวคิดพื้นฐานของกฎหมาย เช่น ข้อแตกต่างระหว่างกฎหมายแพ่งและอาญา ระหว่างกฎหมายมหาชนและเอกชน มีจุดเริ่มต้นจากประมวลกฎหมายจوستินีนา ดังกล่าว

จากการค้นพบประมวลกฎหมายโรมันดังกล่าว นำไปสู่การศึกษาด้านกฎหมายในมหาวิทยาลัย ซึ่งจัดตั้งใหม่เป็นครั้งแรกที่เมืองโบโลญญา (Bologna) อิตาลี ในคริสต์ศตวรรษที่ 11 นักศึกษา โดยเฉพาะพระในศาสนาคริสต์เดินทางมาศึกษาที่มหาวิทยาลัยแห่งนี้ และภายหลังก็เกิดมหาวิทยาลัยที่ปารีส มหาวิทยาลัยอ็อกฟอร์ด ที่อังกฤษ มหาวิทยาลัยไฮเดลเบิร์ก ในเยอรมนี มหาวิทยาลัยคราคา (Cracow) ในโปแลนด์ และโคเปนฮาเก้น

ในเดนมาร์ก และกฎหมายโรมันดังกล่าวในที่สุดก็ได้เข้าไปแทนที่กฎหมายจารีตประเพณีของชาวเยอรมันแต่ดั้งเดิม ทำนองเดียวกันกับกฎหมาย “Common Law” ของอังกฤษ สมัยพระเจ้าวิลเลียม ที่ 1 ที่เข้าไปแทนที่กฎหมายจารีตของชาวพื้นเมืองเชื้อสายแองโกล-แซกซอน (จากเยอรมัน)

ผู้ทรงคุณวุฒิรุ่นแรกๆ ที่แปลความและขยายความ**จตุติเนียน** โค้ดดังกล่าว ส่วนใหญ่คือพระ เช่น **กราเตียน** (Gratian) ได้วิเคราะห์และสังเคราะห์กฎหมายของสงฆ์จากอดีตและจัดพิมพ์ให้ทันสมัย ใน ค.ศ. 1140 โดยให้ชื่อว่า **Decretum** หรือ **Concordance of Discordant Canons** (ความสอดคล้องของกฎระเบียบของสงฆ์นานาชาติ) ที่สำคัญ กราเตียน ได้จัดลำดับความสำคัญระหว่าง**กฎหมายของพระเจ้าเป็นเจ้า** (Devine Law) **กฎหมายธรรมชาติ** (Natural Law) **กฎหมาย Positive** และ**กฎหมายจารีตประเพณี** และในศตวรรษต่อมาภายหลัง กฎหมายสงฆ์ได้ขยายขอบเขตครอบคลุมถึงเรื่องอาญา, ครอบครัว ทรัพย์สินสมบัติ สัญญา และกฎหมายเกี่ยวกับพยาน

ที่สำคัญ นอกจากความเจริญก้าวหน้าของกฎหมายสงฆ์ ก็คือหลักพื้นฐานของการลำดับความสำคัญของประเภทของกฎหมาย ซึ่งนักปรัชญาหลักขององค์การแคทอลิก ในศตวรรษที่ 13 ซึ่งมีชื่อว่า **โรมัส ออควินัส** (Thomas Aquinas) ผู้ประพันธ์หนังสือสำคัญของวงการศาสนา ชื่อว่า **Summa Theologica** จัดลำดับความสำคัญของกฎหมายทั้งหมดในสังคมคริสต์ โดย**กฎหมายสถาพร** (Eternal Law) ซึ่งพระเจ้าเป็นผู้เป็นเจ้าใช้ปกครองจักรวาล เป็นกฎหมายสูงสุด และอันดับที่สอง คือ **กฎหมายธรรมชาติ** (Natural Law) อันดับที่สาม คือ **กฎหมายพระเจ้าเป็นเจ้า** (Devine Law) เป็นกฎความประพฤติที่พระคัมภีร์ได้กำหนดไว้ และอันดับที่สี่ คือ **กฎหมายมนุษย์** (Human Law)

กฎหมายมนุษย์ต้องสอดคล้องกับกฎหมายธรรมชาติ และกฎหมาย
อันดับที่สูงกว่า ตามหลักที่ว่า “อำนาจฝ่ายโลกอยู่ใต้อำนาจฝ่ายธรรม เสมือน
ร่างกายอยู่ภายใต้จิต”²

หลักแนวคิดของเซนต์โทมัส อไควนัส ดังกล่าว ทางองค์การศาสนา
แคทอลิกให้ยึดถือเป็นแนวคิดที่ถูกต้อง

นอกจากหลักการและแนวคิดของฝ่ายสงฆ์ ที่มีต่อกฎหมายการ
ปกครองดังกล่าวแล้ว ประชญาแนวคิดทางสังคมก็มีบทบาทส่งเสริมให้องค์การ
ศาสนาเป็นจุดศูนย์กลางของระบบการปกครองของสังคมสมัยนั้น นักคิดคน
สำคัญของยุคสมัยในคริสต์ศตวรรษที่ 12 คือ จอห์น แห่ง ซอลสเบอรี (John
of Salisbury, ค.ศ. 1120-1180) ได้เขียนหนังสือชื่อ “Policraticus” ปี
ค.ศ. 1159 เป็นหนังสือปรัชญาการเมืองการปกครองสมัยนั้น ก่อนที่จะได้มี
การตื่นตัว เรียนรู้เกี่ยวกับผลงานของอาริสโตเติล จากยุคกรีกโบราณ
“Policraticus” จึงน่าจะเป็นแบบฉบับของปรัชญาแนวคิดทางการเมืองการปกครอง
ของผู้คนสมัยกลาง ซึ่งเปรียบสังคมประดุจองค์อินทรี ที่มีชีวิตจิตใจของ
ตนเอง มีพระราชเป็นศีรษะ มืองค์การคริสต์เป็นจิตใจ (จิตวิญญาณ)
ผู้ปกครองต้องปกครองอย่างเป็นธรรม สอดคล้องกับกฎหมาย อำนาจที่จะ
ปกครองมาสู่พระราชจากพระผู้เป็นเจ้า และจากองค์การคริสต์ ซึ่งเป็น
องค์กรตัวแทนของพระผู้เป็นเจ้าบนพิภพ ถ้ากฎหมายได้รับการปฏิบัติตาม
พระราชจะต้องได้รับการเคารพเชื่อฟัง แต่ถ้าหากพระราชกระทำการ
ฝ่าฝืนกฎหมาย และเจตจำนงของพระผู้เป็นเจ้า ประชาชนไม่ใช่แต่จะมีสิทธิ
เท่านั้น หากยังมีหน้าที่จะถอดถอนหรือแม้สังหารผู้ปกครองได้³

² เอ็ม. เจ. ฮาร์มอนด์, ความคิดทางการเมือง จากเพลโตถึงปัจจุบัน, 184.

³ เอ็ม. เจ. ฮาร์มอนด์. อ้างแล้ว, 171-173.

ปรัชญาแนวคิดของจอห์น แห้งซอลสเบอรี อาจจะดูรุนแรง แต่ก็ต่อยอดแนวคิดของผู้คนสมัยนั้น โดยเฉพาะในหมู่สงฆ์และผู้เคร่งศาสนาคริสต์ ประกอบกับอำนาจการปกครองของพระราชาในสมัยสังคมศักดินา (Feudalism) ซึ่งเป็นระบบที่มีระเบียบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพระราชากับขุนนาง ซึ่งทั้งสองฝ่ายควรจะต้องรักษาไว้ ทั้งในเรื่องการถือครองที่ดิน เรื่องการเก็บภาษี และขนบธรรมเนียมต่างๆ ที่ผูกโยงสังคมศักดินา ระหว่างกษัตริย์และขุนนาง และราษฎร ซึ่งสรุป กษัตริย์มิได้มีอำนาจโดยปราศจากขอบเขต แม้แต่เรื่องการเก็บภาษีอากรก็ต้องดำเนินการตามกฎหมายและธรรมเนียมดั้งเดิม ประกอบกับฝ่ายคณะสงฆ์ได้ปฏิรูปตนเองในคริสต์ศตวรรษที่ 11 และให้ความสำคัญกับการศึกษาค้นคว้ากฎหมาย โดยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยโบโลญญา (Bologna) ในอิตาลี และเผยแพร่แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายโรมันจาก “Justinian Code” กิจกรรมจากการกิจเหล่านี้ จึงส่งเสริมบทบาทของสงฆ์ในฐานะผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมาย ซึ่งฝ่ายอาณาจักรจะต้องเคารพเชื่อฟัง

หลักนิติธรรม จึงเป็นหลักที่สอดคล้องกับแนวคิดของสังคมสมัยกลาง พระราชาที่ฝ่าฝืนหลักการนี้ จึงมักจะต้องเผชิญกับการต่อต้านจากขุนนางและฝ่ายสงฆ์

บทที่ 8

ระบบศักดินา และกติกาของระบบ

ดังที่ได้เกริ่นนำตั้งแต่บทแรก องค์ประกอบหลักที่จะหนุนนำให้ระบบการเมืองการปกครองบรรลุเป้าหมายของการพัฒนา ก็คือ **ระบบรัฐที่เข้มแข็ง** ขณะเดียวกันก็ต้องมี**ระบบนิติธรรมรัฐ** (Rule of Law) และ**ระบบการเมืองที่รับผิดชอบต่อประชาชน** (Accountable Government) จะขาดสิ่งหนึ่งสิ่งใดไม่ได้

ระบบรัฐที่เข้มแข็ง ดังที่ได้ยกตัวอย่างกรณีของจีนสมัยราชวงศ์ฉิน และราชวงศ์ฮั่น ที่รวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางของการปกครองได้สำเร็จในสมัยโบราณ และดังจะได้อธิบายขยายความถึงระบบรัฐที่เข้มแข็งในยุคสมัยใหม่และในปัจจุบัน ต่อไป

ส่วน**ระบบนิติธรรมรัฐ** (Rule of Law) ได้อธิบายไว้พอสังเขปในบทที่ 5 ซึ่งมีตัวอย่างของระบบ “Common Law” ของอังกฤษ ซึ่งมีพื้นฐานจาก “Judge-Made Laws” หรือหลักกฎหมายที่ได้มีการวินิจฉัยกันมาแต่อดีตถึงปัจจุบัน และได้รับการยอมรับจากสังคมตลอดมา และอีกตัวอย่างคือ ระบบนิติธรรมรัฐแบบภาคพื้นทวีปยุโรป มีฝรั่งเศสเป็นตัวอย่าง ซึ่งยึดถือหลักกฎหมายโรมันและกฎหมายสงฆ์จากสมัยแรกเริ่ม

ตามความเห็นของฟูกูยามา ระบบนิติธรรมรัฐนี้ กำเนิดเป็นอันดับแรกในยุโรปตะวันตก ก่อนที่ระบบรัฐจะเข้มแข็ง และก่อนที่จะเกิด

ระบบการเมืองการปกครองที่รับผิดชอบต่อประชาชน (Accountable government)

ระบบการเมืองการปกครองที่รับผิดชอบและตอบสนองต่อประชาชนนั้น หมายถึง ผู้ปกครองจะรับผิดชอบต่อความเป็นอยู่และผลประโยชน์ของประชาชนที่ตนปกครองเหนือผลประโยชน์ของตนเอง

ความรับผิดชอบ (accountability) ดังกล่าว อาจเกิดขึ้นได้จากหลากหลายวิธี อาจเกิดจากระบบการศึกษาอบรมด้านศีลธรรมจรรยา เช่น ระบบการสอนตามหลักของลัทธิขงจื้อของชาวจีนแต่โบราณ ยุคสมัยราชวงศ์ฮั่น ที่เน้นฝึกจิตของผู้ปกครองให้เสียสละเพื่อผลประโยชน์ของสังคมเป็นหลัก

อย่างไรก็ตาม ในยุคสมัยปัจจุบัน สังคมให้ความสำคัญต่อกระบวนการที่จะก่อให้เกิด “ความรับผิดชอบ- และการตอบสนอง” ดังกล่าวที่สำคัญคือ การกำหนดกฎเกณฑ์ที่จะจำกัดอำนาจในการบริหารประเทศ ตลอดจนการกำหนดวิธีการที่จะเข้าสู่อำนาจโดยกระบวนการเลือกตั้งของประชาชน โดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยยึดถือเสียงของประชาชนเป็นหลักสำคัญ จึงเป็นระบบที่แทบทุกสังคมปรารถนาจะไปให้ถึง แต่มักจะผิดหวัง เราจึงควรจะให้เวลาในการวิเคราะห์ศึกษาวิวัฒนาการของระบบดังกล่าว โดยดูตัวอย่างจากสังคมอังกฤษว่าก่อกำเนิดและพัฒนาระบบการเมือง-การปกครองของตนมาได้อย่างไร จึงได้รับการยอมรับจากทั่วโลกว่าเป็นแม่แบบของระบบรัฐสภาและเป็นประชาธิปไตยแบบสายกลาง

ในประเด็นหลักดังที่กล่าวถึงนี้ มีปัจจัยใดที่เสริมส่งให้อังกฤษเป็นประเทศแรกที่มีวิวัฒนาการมาตามเส้นทางดังกล่าว ขณะที่ฝรั่งเศส และเยอรมนี ซึ่งเป็นมหาอำนาจคู่ขนานกันมา กลับใช้เวลานานกว่าก่อนที่จะ

บรรลุปเป้าหมาย คำตอบอาจจะมียู้ง้างแล้ว แต่อาจจะมีหลากหลายตามทัศนคติต่างๆ ที่อาจแตกต่างกัน

สำหรับฟูกูยามา ปัจจัยตัวแปรที่เป็นเหตุให้เส้นทางวิวัฒนาการของอังกฤษแตกต่างจากฝรั่งเศส และรัฐที่อยู่ทางยุโรปตะวันออก เช่น ฮังการี โปแลนด์ และเยอรมนี *ประการแรก* ก็คือ **ความเป็นปึกแผ่น (solidarity)** ของสังคมอังกฤษ บนพื้นฐานของการเมือง (ระบบการปกครองท้องถิ่น) *ประการที่ 2* คือ **หลักของกฎหมาย “Common Law”** และสถาบันทางกฎหมายของอังกฤษ ซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักสำคัญทางการปกครองของสังคมอังกฤษ และ*ประการที่ 3* คือ **หลักศาสนา** ซึ่งแบ่งแยกสังคมอังกฤษนับตั้งแต่สมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ด ที่ 4 พระนางแมรี และพระนางเจ้าเอลิซาเบธ ในคริสต์ศตวรรษที่ 16 จนกระทั่งถึงสมัยราชวงศ์สจวร์ต ในศตวรรษที่ 17 เป็นปัจจัยที่ตอกย้ำความขัดแย้งของชาวอังกฤษ ที่ **ยึดอุดมการณ์ และ ศรัทธาความเชื่อถือ** ซึ่งในแง่หนึ่งทำให้การต่อสู้ทางการเมืองไม่ไปผูกโยงกับผลประโยชน์ส่วนตน หรือเป็นเรื่องของการต่อสู้เพื่ออำนาจเท่านั้น

นอกจาก 3 ปัจจัยหลักดังกล่าวนี้ **ความเจริญเติบโตของเมืองและชนชั้นกลาง** หรือที่มาร์กซ์ เรียกว่า **“Bourgeoisie”** ก็มีความสำคัญในการขัดแย้งทางการเมืองในสังคมอังกฤษ หากจะอนุญาตให้กล่าว อาจจะพูดได้หรือไม่ว่า ชนชั้นกลาง หรือชาวเมือง เป็นปัจจัยที่เพิ่มดุลแห่งอำนาจให้แก่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดที่ขัดแย้งกันระหว่างฝ่ายกษัตริย์ กับฝ่ายขุนนาง ประเด็นเหล่านี้ คงจะได้มีโอกาสกลับมาวิเคราะห์อีกครั้งในรายละเอียด แต่ในเบื้องต้นน่าจะเริ่มที่กรอบกติกาของสังคมศักดินาของราชวงศ์นอร์มัน ซึ่งดันดันข้ามน้ำข้ามทะเลจากฝรั่งเศสมายึดครองเกาะอังกฤษ ใน ค.ศ. 1066¹

¹ Francis Fukuyama, *The Origins of Political Order*, 404-413.

ราชวงศ์นอร์มัน (Norman) ปกครองแคว้นนอร์ม็องดี ทางตะวันตกเฉียงเหนือของฝรั่งเศส ในฐานะที่มีฐานันดรศักดิ์เป็น ดยุก (Duke) ซึ่งต้องประกาศตัวสวามิภักดิ์ต่อกษัตริย์ฝรั่งเศส ซึ่งมีฐานะเป็น “Overlord” เหนือท่านดยุก และขุนนางอื่นๆ

พวกนอร์มันดั้งเดิม อพยพมาจากภาคเหนือของยุโรป รู้จักกันในนามพวก “นอร์สแมน” (Norseman) หรือพวกไวกิง (Vikings) จากนอร์เวย์ (Norway) และเข้ามาตั้งบ้านเมืองตามชายฝั่งทะเลของยุโรป และยึดพื้นที่ซึ่งเรียกว่า “นอร์ม็องดี” ของอาณาจักรฝรั่งเศสสมัยนั้น และพวกนอร์สแมนอีกกลุ่มหนึ่ง ล่องเรือไปจนถึงภาคใต้ของอิตาลี และตีชิงยึดภาคใต้ของอิตาลีได้ จึงตั้งเป็นราชอาณาจักรนอร์มัน ภาคใต้ของอิตาลี ส่วนนอร์ม็องดี ทางฝั่งตะวันตกเฉียงเหนือของฝรั่งเศสนั้น มีฐานะเป็นเพียงแคว้นหนึ่งของราชอาณาจักรฝรั่งเศสสมัยนั้น พวกนอร์มันดังกล่าว เมื่อปกครองแคว้นแคว้นในฝรั่งเศสอยู่มาเกินกว่าหนึ่งศตวรรษ ก็ได้รับวัฒนธรรมฝรั่งเศส ใช้ภาษาฝรั่งเศสเป็นหลักในการสื่อสาร

ในปี ค.ศ. 1066 เมื่อพระเจ้าวิลเลียม (William) กริธาตัพจากนอร์ม็องดี มายึดเกาะอังกฤษ และทำสงครามกับพระเจ้าฮาโรลด์ (Harold) ซึ่งขึ้นครองราชย์ตามมติของขุนนางอังกฤษ ภายหลังจากพระเจ้าเอ็ดเวิร์ด (ผู้สราภาพ) ได้สวรรคตลงแล้ว พระเจ้าวิลเลียมอ้างว่าพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดในครั้งที่ไปประทับอยู่ที่นอร์ม็องดี (พระราชมารดาทรงเป็นเจ้าหญิงแห่งแคว้นนอร์ม็องดี) ได้ทรงมอบราชบัลลังก์ให้พระองค์เอง อย่างไรก็ตาม ในสมรภูมิที่ **เฮสติง** (Hasting) มณฑลเค้นท์ ตอนใต้ของอังกฤษ พระเจ้าฮาโรลด์ บาดเจ็บถึงแก่ชีวิตและพ่ายแพ้ พระเจ้าวิลเลียมจึงยึดครองอังกฤษ โดยกำลังทหารและคำอ้างจากการสนทนากับพระเจ้าเอ็ดเวิร์ด ผู้ล่วงลับไปแล้ว

ฉะนั้น พระเจ้าวิลเลียม เมื่อขึ้นครองราชย์ที่อังกฤษ ไม่มีพลังสนับสนุนใดๆ จากขุนนางและประชาชนชาวอังกฤษ จำต้องพึ่งขุนนางขุนทหาร และสหายนักรบ จากนอร์ม็องดีล้วนๆ พระองค์ได้จัดระบบการปกครองตามแบบฉบับที่เคยปฏิบัติกันในแผ่นดินฝรั่งเศส นั่นคือ ระบบฟิวดัล หรือระบบศักดินา ซึ่งแตกต่างจากระบบศักดินาของไทย

ระบบศักดินาฝรั่งเศส เป็นวิธีการสร้างความผูกพันทางการเมือง การทหาร และเศรษฐกิจ ระหว่างผู้เป็น “Overlord” (เจ้าเหนือหัว) กับ ผู้ที่มีฐานะเป็น “Vassal” (ผู้สวามิภักดิ์) โดย ผู้เป็นเจ้าเหนือหัว มอบที่ดินผืนหนึ่ง จำนวนตามความสำคัญของผู้รับ ซึ่งจะมีฐานะเป็น ผู้สวามิภักดิ์ และผู้สวามิภักดิ์ ก็จะประกาศสาบานตัวว่าจะจงรักภักดีต่อเจ้าเหนือหัว และจะตอบแทนเจ้าเหนือหัวโดยเข้าร่วมสงคราม หรือตามที่เจ้าเหนือหัวจะมีบัญชาตลอดจนจะต้องจัดกำลังทหาร (ทหารม้าอัศวิน) จำนวนหนึ่ง มากน้อยตามศักดินา และจำนวนที่ดินที่ได้รับจากผู้เป็นเจ้าเหนือหัว (overland)

ผู้ที่ได้รับที่ดินจาก “overlord” โดยตรง เรียกกันว่า “Tenant-in-chief” ผู้ครองที่ดินลำดับต้น” ซึ่งจะมีสิทธิจะนำที่ดินดังกล่าวไปจัดสรรให้แก่ผู้สวามิภักดิ์ ในลำดับถัดไป ซึ่งอาจจะมิฐานันดรเป็น “อัศวิน” (Knight) ที่เรียกว่า ขนชั้นอัศวิน หรือ “Gentry” ขณะที่ระดับที่สูงกว่า “Gentry” ก็คือ ขนชั้นขุนนาง “Nobility” โดยมีระดับ เอิร์ล (Earl) เป็นระดับสูงสุด (ภายหลังเพิ่มระดับดยุก (Duke) ซึ่งสูงกว่า)

การสร้างความผูกพันของผู้คนในสังคมดังกล่าว นับว่าเป็นวิธีการที่ชาญฉลาด เพราะนอกจากสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายใต้ผู้นำ ซึ่งเป็น “Overlord” สูงสุด ยังเป็นวิธีการระดมพลเพื่อการสงคราม และขยายฐานอำนาจของกลุ่มคนดังกล่าว ขณะเดียวกัน ทรัพยากรที่ดินซึ่งขุนนางต้นตระกูลได้รับจาก “เจ้าเหนือหัว” (Overlord หรือ Lord) ก็จะเป็นมรดก

ตกทอดไปถึงบุตร-ธิดา เกือบจะอัตโนมัติ รวมทั้งยศศักดิ์ด้วย เช่น ตำแหน่งดยุก (Duke) ตำแหน่งเอิร์ล (Earl) ตำแหน่งมาร์ควิส (Marquis) และเคานต์ (Count) ก็จะสืบทอดไปถึงลูกหลานด้วย ทำให้ระบบชนชั้นของฝรั่งเศสเป็นระบบที่เข้มแข็ง และมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศด้วย

สำหรับกองทัพของพระเจ้าวิลเลียม เมื่อได้รับชัยชนะที่สมรภูมิเฮสติงส์แล้ว ก็ยึดครองอังกฤษและปราบปรามผู้ที่คิดจะต่อต้านและยึดที่ดินเกือบทั่วเกาะอังกฤษ (ยกเว้นส่วนที่อยู่ในอาณาเขตของแคว้นเวลส์ และสกอตแลนด์) จากผู้พ่ายแพ้ และนำมาแจกจ่ายให้แก่ “สหายศึก” และขุนทหาร ซึ่งติดตามมาในกองทัพ ระบบการเมืองการปกครองแบบศักดินาสวามิภักดิ์ (Feudalism) จึงเป็นระบบการปกครองใหม่ที่เกิดขึ้นในภาคพื้นทวีป และนำมาใช้ในการปกครองอังกฤษ

อย่างไรก็ตาม ระบบฟิวดัล ดังกล่าวนี้อยู่โดยหลักการน่าจะมีพลังมหาศาล หากพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ปกครองที่เข้มแข็ง ทรงไว้ซึ่งความยุติธรรม และฉลาดเฉลียว รอบคอบ แต่ถ้าหากพระมหากษัตริย์อ่อนแอไร้ความสามารถ ก็อาจจะกลายเป็นเครื่องมือของข้าราชการบริพาร และขาดความเชื่อถือจากขุนนาง ขุนศึกทั้งหลาย

พวกนอร์มัน ที่ติดตามพระเจ้าวิลเลียม มาในกองทัพ เพื่อยึดครองอังกฤษ ปี ค.ศ. 1066 นั้น ล้วนแล้วแต่เป็นขุนศึกที่ห้าวหาญและทะเยอทะยานตามอุปนิสัยดั้งเดิมของชาว **นอร์สแมน** จากยุโรปภาคเหนือ และแต่ละคนก็คาดหวังอำนาจมากมาย แต่พระเจ้าวิลเลียมต้องการความสงบเรียบร้อย จึงมีวิธีจัดสรรที่ดินให้แก่ขุนนางลำดับต้น โดยให้กระจายอยู่ในหลายๆ พื้นที่ ในอังกฤษ มิให้กระจุกตัวอยู่ที่เดียว เพื่อป้องกันมิให้ขุนนางระดับท่านเอิร์ล (Earls) ซึ่งเป็นลำดับสูงสุดสมัยนั้น ได้ครองที่ดินประดุจเป็นราชอาณาจักรเล็กๆ และคิดจะเป็นอิสระจากพระเจ้าวิลเลียม แม้กระนั้น ก็ยังจำเป็นต้อง

จัดที่ดินเป็นผืนใหญ่ติดต่อกันสำหรับขุนนางซึ่งจะต้องเฝ้าระวังพรมแดน ซึ่งติดกับสกอตแลนด์ และเวลส์ ฉะนั้น ท่านเอิร์ลในแคว้นเหล่านี้จึงมี อำนาจมากกว่าท่านเอิร์ลในมณฑลอื่นๆ ทั้งอำนาจในการเก็บภาษีและ การเกณฑ์ทหาร ท่านเอิร์ลซึ่งมีอำนาจพิเศษเหล่านี้ เช่น ท่านเอิร์ลแห่ง เฮเรฟอร์ด (Hereford) (ติดกับแคว้นเวลส์) ท่านเอิร์ลแห่งนอร์ธัมเบอร์แลนด์ ติดกับพรมแดนสกอตแลนด์ และท่านเอิร์ลแห่งนอร์ฟอล์ก ได้ร่วมกันคิดคด ทฤษฎี ในปี ค.ศ. 1075 ที่จะโค่นล้มพระเจ้าวิลเลียม และ แบ่งอาณาจักร เป็นสามส่วน แต่แผนการณ์ได้ถูกค้นพบ พระเจ้าวิลเลียมจึงประหารหัวหน้า กบฏทั้งสาม²

หลังจากแผนกบฏของท่านเอิร์ลทั้งสามถูกค้นพบ ต่อมาใน ค.ศ. 1077 โรเบิร์ต พระโอรสองค์ใหญ่ ก็ทำการกบฏ โดยความร่วมมือ จากขุนนางทั้งในแคว้นนอร์มั่งดี และในราชอาณาจักรอังกฤษ แต่ พระเจ้าวิลเลียม ทรงสามารถเจรจาสงบศึกในราชอาณาจักรอังกฤษได้ ส่วนในแคว้นนอร์มั่งดี จำต้องมีการปราบปราม และการสู้รบ ซึ่งในที่สุด พระเจ้าวิลเลียมทรงสามารถปราบกบฏได้สำเร็จ แต่พระองค์ก็ทรงอภัยโทษ ให้แก่ราชบุตร

จากตัวอย่างดังที่อธิบายมานี้ จะเห็นได้ว่า ขุนนางที่ติดตามพระเจ้า วิลเลียมมาร่วมยึดครองอังกฤษนั้น ส่วนหนึ่งเป็นขุนศึกที่ทะเยอทะยาน และทะนง แต่ส่วนใหญ่ก็คงจะให้การสนับสนุนพระเจ้าวิลเลียม เพราะตาม ข้อมูลที่บันทึกไว้ในประวัติศาสตร์ ขุนนางและขุนศึก ซึ่งได้รับส่วนแบ่งที่ดิน ในอังกฤษ หลังจากที่ดินพระเจ้าวิลเลียมได้ปราบกบฏและเสี้ยนหนามจาก ชาวอังกฤษได้ทั่วทั้งหมดแล้ว (ยกเว้นแคว้นเวลส์ และสกอตแลนด์) มีจำนวน

² T.F.Tout , M.A, D.Litt, *An Advanced History of Great Britain*, (London: Longmans, Green and Co.), 87.

ทั้งสิ้น 1,500 คน ซึ่งมีฐานะเป็นผู้ถือที่ดินลำดับต้น (tenants-in-chief) จากการสาบานต่อพระเจ้าวิลเลียม และผู้ถือครองที่ดินเหล่านี้ ก็คงจะมียศศักดิ์ตั้งแต่ระดับ “เอิร์ล” (Earls) ซึ่งเป็นขุนนางสูงสุดสมัยนั้น และถัดไปคือ ท่านเคานต์ (Count) และ Vise-count จนถึง Barons ธรรมดา และชนชั้นอัศวิน (Knights) ที่เป็นกลุ่มชนชั้น “Gentry” สมัยนี้รู้จักกันโดยมีคำ “Sir” นำหน้า สำหรับพระราชกฤษฎีกาก็มีฐานันดรเทียบได้กับขรवास และมีที่ดินพระราชทานตามระบบศักดินาเช่นกัน และพระราชกฤษฎีการะดับ “Archbishop” ก็มักจะได้รับความไว้วางใจจากพระเจ้าอยู่หัวให้เข้ามาทำหน้าที่อธิการมหาเสนาบดี และเสนาบดี เพราะเป็นผู้ทรงความรู้และมีคุณธรรม

อย่างไรก็ตาม จากประสบการณ์การปกครองราชอาณาจักรอังกฤษ และแคว้นนอร์มันดี พระเจ้าวิลเลียมได้บทเรียนสำคัญที่จะต้องหาตัวพึ่งหรือ **ปัจจัยเพื่อถ่วงดุล** กับพวกขุนนาง (ขุนศึก)ทั้งหลาย ตามคำกล่าวที่ว่า พระราชาทรงยึดอาณาประชาราษฎร์เป็นฐานสำคัญในการปกครอง พระเจ้าวิลเลียมคงจะมีดำริเช่นนั้น จึงแสวงหาวิธีการที่จะเข้าถึง “พลกนิกร” ของพระองค์ โดยน่าจะมิมีวัตถุประสงค์ 2 ประการ ประการแรก คือ แสวงหาทางเลือกในการเพิ่มทรัพยากรเพื่อนำมาใช้จ่ายในส่วนของพระองค์ ทั้งนี้ เพราะจากระบบการถือครองที่ดินแบบศักดินา (ตามขนบธรรมเนียมเดิม) การจะเก็บภาษีใหม่ๆ นอกจากที่ตกลงกันไว้ก่อนแล้วระหว่างผู้เป็นนาย “Overlord” กับ “Tenants-in-chief” ย่อมทำไม่ได้ หรือทำได้ด้วยความยากลำบาก ส่วนรายได้ของผู้เป็นนายเหนือหัว “Overlord” (คือพระราชา) ตามที่คาดหวังกจากระบบนี้ คือ รายได้จากผืนดิน ที่เรียกว่า “Demesne lands” พื้นที่ ซึ่งกันไว้ให้เป็นสัดส่วนของผู้เป็นนาย “Overlord” ฉะนั้น ทุกครั้งที่มีการจัดสรรที่ดินผืนใหม่ ผู้เป็น “นายสูงสุด” จะต้องแบ่งที่ดินซึ่งสงวนไว้สำหรับตนเอง ที่เรียกว่า “Demesne land” ให้เพียงพอ

“ที่ดินส่วนพระองค์” ของพระเจ้าวิลเลียม อาจจะไม่มากนัก เพราะจากตัวเลขที่ต้องจัดสรรให้ “Tenants-in-chief” ถึง 1,500 คน จากที่ดินทั่วเกาะอังกฤษ ยกเว้นเวลส์และสกอตแลนด์ คงจะเหลือที่ดินใน “Demesne lands” ไม่มากนัก ทำให้เกิดปัญหาขาดแคลนรายได้เพื่อกิจการของราชอาณาจักร

ฉะนั้น มาตรการสำคัญซึ่งพระเจ้าวิลเลียมทรงดำริขึ้นในปี ค.ศ. 1085 คือ การสำรวจทรัพยากร ความมั่งคั่งของราชอาณาจักรอังกฤษ เพื่อนำมาเป็นข้อมูลว่า หากจะต้องเก็บภาษีจากราษฎร จะดำเนินการอย่างไรให้เกิดความยุติธรรม และไม่สร้างความยากลำบากหรือเป็นการกดขี่ราษฎร ฉะนั้น คณะทำงานที่พระองค์ทรงแต่งตั้งเพื่อเข้าไปสำรวจแต่ละมณฑล (shire) จึงสอบถามรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนที่ดินของแต่ละมณฑล เป็นที่ดินในครอบครองของพระเจ้าแผ่นดินจำนวนเท่าไร มีสัตว์เลี้ยง เช่น วัว สุกร เป็ด ไก่ จำนวนเท่าใด และหากคิดเป็นรายได้ทางภาษีเข้าคลังจะมีเท่าไร ข้อมูลทั้งหมดนี้รวบรวมครั้งนั้น ได้ประมวลไว้ในหนังสือ ชื่อว่า “Domesday Book” ค.ศ. 1086³

ภายหลังจากที่ได้สำรวจทรัพยากรของราชอาณาจักรแล้ว พระเจ้าวิลเลียมทรงเรียกประชุมผู้ถือที่ดินทั่วประเทศมาประชุมกันที่เมือง **ซัลส์เบอรี (Salisbury)** ค.ศ. 1086 ไม่ว่าเขาเหล่านั้นจะมีฐานะเป็น “Vassal” (ผู้สวามิภักดิ์) หรือถือที่ดินจากขุนนางผู้ใด ก็จะต้องมาประชุม ณ เมืองนี้ และพระเจ้าวิลเลียมก็ทรงประกาศให้ผู้ถือที่ดินทั้งหมด **ประกาศ** **สาบานตนที่จะจงรักภักดีต่อพระองค์โดยตรง** ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ขุนนางแบ่งแยกประชาชนออกจากความจงรักภักดีต่อพระเจ้าแผ่นดิน นับว่าเป็น

³ Ibid, 89.

มาตรการที่ชาวนาของพระเจ้าวิลเลียม เพื่อผูกโยงพสกนิกรของพระองค์ให้เป็นหนึ่งในความจงรักภักดี มิฉะนั้นราชอาณาจักรก็เสี่ยงจะแตกแยกตามการชักชวนของขุนนางผู้มีอำนาจ ซึ่งมักเกิดขึ้นบ่อยๆ ในอดีตที่ผ่านมา

กุศโลบาย เพื่อหาแหล่งพึ่งพิงจากประชาชนจึงเกิดขึ้น ตลอดจนกุศโลบายสร้างศรัทธาทางศาสนา เพื่อยึดโยงและสร้างความจงรักภักดีของประชาชน ผ่านคำสอนของท่านบิชอป และสมภารวัด ตลอดจนภิกษุบ้านป่าผู้ทรงคุณความรู้และคุณธรรม อย่างเช่น **ลันฟรังค์** (Lanfranc) สมภารวัดเซนต์สตีเฟน ณ เมืองคัง (Caen) แคว้นนอร์มันดี ซึ่งเป็นผู้เคร่งในพระวินัย พระเจ้าวิลเลียม ก็ทรงแต่งตั้งให้เป็นสังฆราช ณ มหาวิหารแคนตะเบอร์รี่ เพื่อจะได้ดำเนินการปฏิรูปศาสนาในอังกฤษ ตามแนวทางของพระสันตปาปา เกรกอรีที่ 7 ณ กรุงโรม ที่จะจำกัดประเพณีปฏิบัติดั้งเดิมในหมู่สงฆ์ในการซื้อขายตำแหน่ง และการมีครอบครัว เพื่อให้ลูกหลานสืบมรดกในตำแหน่งสมภารวัด ก่อให้เกิดความเสื่อมทั้งด้านศีลธรรมและขาดศรัทธาจากญาติโยม

ด้วยจุดประสงค์ที่จะแยกกิจการศาสนาจากการครอบงำของฝ่ายฆราวาส พระเจ้าวิลเลียมทรงออกพระราชบัญญัติแบ่งแยก **ศาลสงฆ์** ออกจากศาลของฝ่ายฆราวาส และกำหนดให้พระแคทอลิกทั้งหลาย เมื่อกระทำผิด จะต้องชำระคดีความในศาลสงฆ์

นอกจากนั้น พระเจ้าวิลเลียม ทรงมีนโยบายย้ายศูนย์กลางการบริหารงานของสงฆ์จากเมืองในชนบท ไปตั้งที่จังหวัดซึ่งเป็นศูนย์กลางของมณฑล เช่น จากลิชฟีลด์ (Lichfield) ก็ย้ายไปตั้งที่เชสเตอร์ (Chester) ซึ่งเป็นเมืองสำคัญในภาคตะวันตกเฉียงเหนือ และเป็นจุดยุทธศาสตร์เชื่อมต่อระหว่างอังกฤษภาคใต้กับอังกฤษภาคเหนือ หรือจากเมืองดอร์เชสเตอร์ ไปยัง **ลินคอล์น** (Lincoln) กำหนดให้ **เดอร์แรม** (Durham) เป็นศูนย์กลาง

ของสังฆมณฑลภาคเหนือ (Northumbuland) และเมือง **นอริตจ์** (Norwich) เป็นศูนย์กลางของอีสต์แองเกลีย (East Anglia) และก่อสร้างมหาวิหาร (Cathedrals) ณ เมืองสำคัญๆ เหล่านี้ ตามแบบสถาปัตยกรรมของนอร์มัน (ฝรั่งเศส) ซึ่งมีมหาวิหารเวสต์มินสเตอร์เป็นแบบอย่างอยู่ก่อนแล้ว

ในการกิจการปฏิรูป และทำนุบำรุงศาสนาดังกล่าว พระเจ้าวิลเลียม ได้นิมนต์พระสงฆ์จากแคว้นนอร์มั่งดี มาปฏิบัติศาสนกิจในอังกฤษ พระเหล่านี้นี้เป็นผู้คงแก่เรียนและเคร่งครัดในวินัยสงฆ์ จึงมีบทบาท ในการปฏิรูปในราชอาณาจักรใหม่ของพระองค์ ขณะเดียวกันก็ส่งเสริม บารมีของพระเจ้าวิลเลียมให้เป็นที่ยอมรับและศรัทธาในหมู่ชาวพื้นเมือง ซึ่งคืออังกฤษ ทั้งหมดนี้เพื่อจะได้สร้างความสมดุลในเกมส์แห่งอำนาจ ที่พระเจ้าวิลเลียมมักจะต้องเผชิญในหมู่ขุนศึก-สหายศึกดั้งเดิมจากแคว้น นอร์มั่งดี ตลอดจนเพิ่มมิติของการครองราชย์ที่มีใช้ตั้งแต่เพียงเกมส์ของ การช่วงชิงอำนาจและแบ่งอำนาจ แต่ยังมีภารกิจ (อันศักดิ์สิทธิ์) ของการ ทำนุบำรุง และสร้างสันติสุขในหมู่อาณาประชาราษฎร์ และน่าจะเป็น แด่มต่อให้พระองค์ในการเผชิญหน้ากับขุนนางซึ่งหมกมุ่นอยู่กับผลประโยชน์ ส่วนตนเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่พระเจ้าวิลเลียมสิ้นพระชนม์ ค.ศ. 1087 ผู้ขึ้นครองราชย์สืบต่อจากพระเจ้าวิลเลียม คือโอรสองค์ที่ 2 มีพระนามว่า **วิลเลียม รูฟุส** (William Rufus) (รูฟุส หมายถึง เกศาสีแดง) ซึ่งพวกขุนนาง ไม่ค่อยจะศรัทธามากนัก หรือเท่ากับพระเชษฐา คือ โรเบิร์ต ซึ่งพระเจ้า วิลเลียมไม่โปรดนัก จากการที่โรเบิร์ตได้ร่วมกับฝ่ายขุนนางกบฏต่อ พระองค์ในอดีต จึงทรงให้โรเบิร์ตได้ครอบครอง **แคว้นนอร์มั่งดี** สมบัติเดิม ของตระกูล ซึ่งเจ้าชายโรเบิร์ต มีสิทธิตามธรรมเนียมของระบบฟิวดัลที่จะ ครอบครองในฐานะ ดยุค คนใหม่

ขุนนางจำนวนหนึ่งประสงค์จะให้เจ้าชายโรเบิร์ต ขึ้นครองราชย์ที่อังกฤษ จึงรวมหัวกันก่อกบฏ ปี ค.ศ. 1088 แต่ล้มเหลว พระเจ้าวิลเลียมรุกรานสามารถปราบกบฏได้ ด้วยความช่วยเหลือของชาวอังกฤษ

การกบฏของขุนนางจะเกิดขึ้นอีกครั้งใน ค.ศ. 1095 เมื่อโรเบิร์ต โมล์เบอร์, เอิร์ลแห่งนอร์ธัมเบอร์แลนด์ รวมกลุ่มขุนนางภาคเหนือกบฏ แต่ก็ถูกปราบปรามในที่ที่สุด

บรรดาเหล่าขุนนางทั้งหลายจึงมักไม่พอใจการปกครองของวิลเลียมรุกราน โดยเฉพาะวิธีคิดแบบเอารัดเอาเปรียบของรุกรานในการจัดเก็บภาษีตามระบบศักดินา

ฉะนั้น ต่อมา เมื่อพระเจ้าเฮนรีขึ้นครองราชย์ต่อจากพระเจ้าวิลเลียม รุกราน ค.ศ. 1100 พระเจ้าเฮนรี ที่ 1 ได้ทรงออกคำประกาศ “กฎบัตรแห่งเสรีภาพ” (Charter of Liberties) เพื่อชนะใจของพสกนิกรทุกหมู่เหล่า ประกอบด้วยหลัก 3 ประการ ดังนี้⁴

1. สำหรับองค์กรศาสนา ซึ่งได้รับความทุกข์ยากจากการรุกรานสิทธิเสรีภาพจากฝ่ายพระมหากษัตริย์ในรัชสมัยก่อน ในกรณีการแต่งตั้งตำแหน่งต่างๆ พระเจ้าเฮนรี ที่ 1 ทรงสัญญา จะให้เสรีภาพในกระบวนการเลือกตั้งและแต่งตั้งตำแหน่งต่างๆ ในองค์กรศาสนา รวมทั้งจะไม่ตักตวงผลประโยชน์จากที่ดินและตำแหน่งสังฆมณฑลที่ว่างลง
2. สำหรับขุนนาง (Barons) ทั้งหมด พระเจ้าเฮนรี ทรงประกาศว่า จะไม่เก็บค่าธรรมเนียมเกินควรในกรณีการเก็บเงินค่า “Relief” (ภาษีการสืบมรดก ค่าดูแลทรัพย์สินสมบัติของผู้เยาว์

⁴ Ibid, 102.

(Wardships) ค่าปรับในพิธีแต่งงานของผู้สืบมรดก เป็นต้น

3. สำหรับบุคคลทั่วๆ ไป พระองค์ทรงสัญญาจะยกเลิกขนบธรรมเนียมที่ชั่วร้าย ซึ่งเกิดขึ้นในรัชสมัยของพระเจ้าวิลเลียมรูฟุส และจะทรงรื้อฟื้นขนบธรรมเนียมที่ดีของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ด (ผู้สารภาพ) (Edward the Confessor)

นอกจากนั้น พระเจ้าเฮนรี ที่ 1 ยังทรงสัญญาว่าจะบังคับให้ขุนนางทั้งหลายปฏิบัติต่อผู้ถือที่ดินและประชาชนในความดูแลของขุนนางด้วยความเป็นธรรมและผ่อนคลาย

โดยสรุป จากเหตุการณ์ที่สรุปย่อในรัชสมัยของพระเจ้าวิลเลียม ที่ 1 จนกระทั่งถึงเมื่อพระเจ้าเฮนรี ที่ 1 ขึ้นครองราชย์ และทรงประกาศ กฎบัตรแห่งเสรีภาพ ค.ศ. 1100 เพื่อให้เห็นภาพตัวอย่างของพลวัตของกระบวนการเมืองที่เริ่มต้นจากราชวงศ์นอร์มัน และจะสืบเนื่องต่อไปในราชวงศ์อื่นๆ อีกหลายศตวรรษ (จนกระทั่งถึงการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ ค.ศ. 1688 ซึ่งประดิษฐานระบอบรัฐสภาอย่างแท้จริง) พอจะทำให้เห็นภาพกว้างๆ ได้ว่า ระบบการเมืองอังกฤษตั้งแต่สมัยนอร์มัน คริสต์ศตวรรษที่ 11 ได้วางพื้นฐานของระบบการปกครองที่เปิดโอกาสให้ชนชั้นขุนนางได้มีส่วนร่วมไปกับกษัตริย์ นัยหนึ่ง กษัตริย์ มิได้อำนาจเด็ดขาดในทุกๆ เรื่อง ระบบศักดินาเปรียบเสมือนสนธิสัญญาระหว่างกษัตริย์กับขุนนาง ที่จะเป็นหุ้นส่วนกัน แม้ว่าฝ่ายขุนนางจะเป็นผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของกษัตริย์ แต่ก็มีขนบธรรมเนียมตามลัทธิศักดินาที่กษัตริย์จะต้องเคารพ เช่น จะเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมเกินจากที่เคยปฏิบัติไม่ได้ ขณะที่ขุนนางเมื่อได้รับยศศักดิ์และที่ดิน ซึ่งเป็นส่วนแบ่งจากชัยชนะในสงครามแล้ว ก็จะครอบครองยศศักดิ์และที่ดินผืนนั้น และสืบมรดกตลอดไป ทำให้เกิดชนชั้นขุนนางที่เข้มแข็ง ในความหมายที่ตระกูลเดิมๆ คงไว้ซึ่งอำนาจในผืนที่ดินของตน

เป็นอำนาจทางการเมืองการปกครอง ตุลาการ และเศรษฐกิจ มีข้าทาส บริวารและกำลังทหาร และปราสาทที่เข้มแข็ง และหากรวมตัวกันเป็น กลุ่มก้อน ก็สามารถเป็นกบฏต่อพระมหากษัตริย์ได้เสมอ ดังที่ได้เห็นแม้แต่ ในต้นราชวงศ์

ระบบการปกครองที่อยู่บนพื้นฐานของระบบศักดินาดังกล่าวนี้น่าจะนำไปสู่ผลลัพธ์ตามที่นักปราชญ์แต่โบราณ เช่น อาริสโตเติล ได้เคย คาดหวังไว้ คือ ระบบการปกครองที่ผสมผสานระหว่างกษัตริย์นิยม และระบบขุนนาง แต่ระบบดังกล่าวจะเรียกว่า “อภิชนาธิปไตย” ซึ่งยึด คุณธรรมและประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก หรือจะกลายเป็น “คณาธิปไตย” ซึ่งยึดผลประโยชน์ของหมู่พวกของตนเป็นหลัก ก็อาจจะขึ้นอยู่กับเงื่อนไขอื่น ๆ

สำหรับพระเจ้าวิลเลียม และพระเจ้าเฮนรี (ดังจะขยายความต่อไป) ทรงเป็นกษัตริย์ที่มองการณ์ไกล และพยายามจะยึดโยงกับประชาชน เป็นหลัก ในบริบทสมัยนั้น ก็คือ “ชาวอังกฤษ” ซึ่งถือว่าเป็นชาวพื้นเมือง⁵ ขณะที่พวกนอร์มันอพยพมาจากฝรั่งเศส และใช้ภาษาฝรั่งเศสในราชสำนัก

นโยบายที่จะมีความสำคัญต่อระบบการเมืองการปกครองของ อังกฤษ ซึ่งพระเจ้าเฮนรี ที่ 1 ได้ริเริ่มหรือขยายขอบเขต คือ นโยบายจัดตั้ง ศาลพระราชา (King's Court) ในมณฑล (Shire) ต่างๆ ศาลพระราชาส่วน กลางมีอยู่แล้วตั้งแต่สมัยพระเจ้าวิลเลียม ชื่อเดิมว่า “Curia Regis” (Royal Council) ต่อมาสมัยพระเจ้าเฮนรี ที่ 1 ได้ขยายฐานการปฏิบัติไปยังพื้นที่ ระดับมณฑล หรือ “County” ซึ่งสมัยนั้นเรียกว่า “Shire” และระดับตำบล

⁵ ชาวอังกฤษดั้งเดิมก็คือ พวกแซกซอน (Saxons) พวกแองเกิล (Angles) และพวกจูท (Jutes) ซึ่งมีต้นกำเนิดจากภาคเหนือของเยอรมนี และดินแดนเชื่อมต่อระหว่างเยอรมนี กับเดนมาร์ก ซึ่งได้มายึดครองอังกฤษภายหลังจักรวรรดิโรมัน

หรือหมู่บ้าน เรียกว่า “Hundred” การขยายปฏิบัติการด้านตุลาการมาถึงระดับมณฑล และตำบล/หมู่บ้าน ดังกล่าว อาจมีผลดี 2-3 ประการสำหรับการปกครอง *ประการแรก* เป็นการปรับระบบการวินิจฉัยข้อกฎหมายและคำตัดสินในคดีความให้มีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ โดยยังยึดโยงจารีตประเพณีของท้องถิ่น *ประการที่สอง* เป็นการเพิ่มพูนรายได้เข้าคลังจากการเก็บค่าธรรมเนียมจากการดำเนินคดีฟ้องร้องต่างๆ และ*ประการที่สาม* จะเรียกว่าเป็นการแบ่งเบาภาระของศาลขุนนาง (Manorial Courts) ซึ่งมีอยู่แล้วตามประเพณีของระบบฟีลด์ล ก็อาจจะพูดได้ และโดยทางอ้อมก็เป็นการลดความสำคัญของขุนนางลงไปบ้าง

อย่างไรก็ตาม สำหรับศาลระบบตำบลหรือหมู่บ้าน ที่เรียกว่า “Hundred Moots” ก็ยังคงปฏิบัติงานต่อไปในคดีความผิดเล็กน้อย ส่วน “Shire Moots” ก็ปรับบทบาทหน้าที่เป็นที่ประชุมปรึกษาหารือกิจการสาธารณะ โดยมีทั้งขุนนางและชาวบ้านในฐานะ “Freemen” เข้าร่วม สร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางการเมือง (Political Solidarity) ดังที่ฟรานซิส ฟูกูยามา ตั้งข้อสังเกตมาแต่ต้น ขณะเดียวกันศาลขุนนาง (Manorial Courts) ก็ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป เป็นทางเลือกหรือรับคดีที่เหมาะสมกับบริบท

นอกจากนั้น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทก่อน คำตัดสินหรือหลักกฎหมายที่เกิดจาก “King’s Court ได้กลายเป็นพื้นฐานของ “Common Laws” ของอังกฤษต่อไป

โดยสรุป

ระบบการปกครองแบบศักดินา (Feudalism) ดังที่ราชวงศ์นอร์มันได้นำมาจากฝรั่งเศส เพื่อใช้ปกครองอังกฤษภายหลังที่ยึดอำนาจได้ใน

ค.ศ. 1066 จะเป็นตัวแปรสำคัญที่ปรับทิศทางการบริหารประเทศไปสู่ระบบ กษัตริย์นิยมที่มีอำนาจจำกัด ทั้งนี้ เพราะระบบศักดินาดังกล่าว เป็นระบบ ที่ขุนนางมีบทบาทสำคัญในการปกครองท้องถิ่น หรือในพื้นที่ที่อยู่ในการ ควบคุมดูแลของขุนนาง กษัตริย์ไม่สามารถจะดำเนินนโยบายตามพระทัย โดยเฉพาะในเรื่องที่จะต้องเกี่ยวข้องกับการเงินและการทหาร ซึ่งจะต้อง ได้รับความร่วมมือจากขุนนาง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวนอร์มัน จึงน่าจะเป็นเอกภาพในระดับหนึ่ง

ในอนาคตจะมีความขัดแย้งกันมากขึ้นระหว่างกษัตริย์กับขุนนาง ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะผลประโยชน์และเป้าหมายอาจไม่ตรงกัน หรืออาจ มาจาก ความรู้ ความสามารถ ที่อาจจะบกพร่องของพระมหากษัตริย์ ทำให้เกิดวิกฤติศรัทธา ดังที่จะเกิดขึ้นในสมัยพระเจ้าจอห์น (John Lackland) นำไปสู่การเรียกร้อง “Magna Carta” – มหากฎบัตร ค.ศ. 1215 และปูทางไปสู่ความขัดแย้งระหว่างพระเจ้าเฮนรี ที่ 3 กับขุนนาง และ สงครามกลางเมืองและการจัดตั้งระบบรัฐสภาในที่สุด ค.ศ. 1259-1264

บันทึกย่อเหตุการณ์สำคัญ ที่นำไปสู่สงครามกลางเมือง การจัดตั้งสาธารณรัฐ และการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ ค.ศ. 1688-1689

เหตุการณ์ที่สำคัญอันเป็นจุดหัวเลี้ยวหัวต่อในประวัติศาสตร์
อังกฤษก่อนการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ ค.ศ. 1688 น่าจะมีดังนี้

พระเจ้าจอห์น ทรงลงพระนามยอมรับมหากฎบัตร “Magna Carta” ซึ่งขุนนางต่างเรียกร้องกัน ณ ทุ่งรันนิเมด (Runnymede) ในวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1215

สาเหตุเกิดจากพระเจ้าจอห์น ทรงเรียกเก็บภาษีศักดินาที่เรียกว่า “Scutage” หรือ “Shield money” จากขุนนางผู้ไม่ไปร่วมรบในสมรภูมิประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. 1214 ขณะที่ฝ่ายขุนนางปฏิเสธที่จะไปร่วมรบ และปฏิเสธที่จะจ่ายภาษี โดยเห็นว่าพระเจ้าจอห์น ทรงเรียกร้องเกินเหตุ

พระเจ้าจอห์น ทรงลงพระนามในมหากฎบัตรนี้ โดยทรงคิดว่า จะหาทางบิดพลิ้วในอนาคต แต่พระองค์ทรงสวรรคตหลังจากที่เสด็จกลับจากฝรั่งเศส และสูญเสียดินแดนต่างๆ ให้แก่พระเจ้าฟิลิปอากัสต์แห่งฝรั่งเศส

ส่วนมหากฎบัตรนั้น ได้ยึดหลักการของกฎบัตรแห่งเสรีภาพ

ค.ศ. 1100 สมัยพระเจ้าเฮนรี ที่ 1 แต่ขยายความและมีรายละเอียดมากกว่า ดังนี้

1. จะผดุงไว้ซึ่งเสรีภาพขององค์การศาสนาของอังกฤษ โดยเฉพาะเสรีภาพของวัดที่จะเลือกพระราชาคณะของตนเอง
2. หลายข้อกล่าวถึงการจำกัดอำนาจของกษัตริย์ที่จะเก็บภาษีศักดินาจากขุนนาง และจำกัดอำนาจของขุนนางที่จะเก็บภาษีจากผู้เช่าที่ดินของขุนนาง
3. ลอนดอนและเมืองต่างๆ จะมีเสรีภาพดั้งเดิม พ่อค้าวานิชย์มีสิทธิ์จะทำมาค้าขายในยามศึกสงบ
4. พระมหากษัตริย์จะทรงเก็บภาษีเพิ่มเติมจากที่ทรงเก็บดั้งเดิมมิได้ โดยปราศจากความยินยอมเห็นชอบของสภาใหญ่ของขุนนาง
5. จะปฏิเสธความยุติธรรมแก่ผู้หนึ่งผู้ใดมิได้ และเสรีชนทุกคนจะถูกจับกุมคุมขังมิได้ ยกเว้นโดยกระบวนการทางกฎหมายและการตัดสินของเสรีชน (คณะลูกขุน)

จากหลักการพื้นฐาน 5 ข้อนี้ จะเห็นได้ว่าข้อ 1, 3, 5 น่าจะเป็นหลักพื้นฐานของ “Rule of Law” ขณะที่ข้อ 2 และข้อ 4 น่าจะเป็นบันไดไปสู่หลักการสำคัญของระบอบการปกครองในระบบรัฐสภา ได้แก่ หลัก “Government by the consent of the governed” (การปกครองภายใต้การยินยอมเห็นชอบของประชาชน)

วิวัฒนาการขั้นที่ 2 ซึ่งมีความสำคัญต่อหลักการปกครองของอังกฤษ คือ เหตุการณ์ประมาณกลางคริสต์ศตวรรษที่ 13 หรือ ประมาณครึ่งศตวรรษต่อมา ระหว่าง ค.ศ. 1258 – 1265

ช่วงแรกภายหลังที่พระเจ้าจอห์นสวรรคต ค.ศ. 1216 พระเจ้าเฮนรี ที่ 3 พระโอรส ขึ้นครองราชย์ และยังทรงพระเยาว์ จึงไม่มีเหตุการณ์ข้อขัดแย้งระหว่างพระราชากับขุนนาง จนกระทั่งเมื่อทรงบรรลุนิติภาวะ และทรงว่าราชการเอง พระเจ้าเฮนรีทรงปรารถนาที่จะได้ดินแดนในยุโรปเพิ่มเติมเพื่อพระราชโอรสอีกพระองค์หนึ่ง ได้ทรงวางแผนกับบงค์ลันตปาปา เพื่อจะยึดอาณาจักรซิซิลี (Sicily) ตอนใต้ของอิตาลี แต่ต้องมีค่าใช้จ่าย จึงประสงค์จะเก็บภาษีเพิ่มเติมจากปกติ ขุนนางก็รวมตัวกันเช่นเคย โดยจัดประชุมครั้งแรกที่พระที่นั่งเวสต์มินสเตอร์ (Westminster) แต่ไม่สำเร็จ จึงจัดประชุมที่อ็อกฟอร์ด (Oxford) และ ณ ที่นี้ (ค.ศ. 1258) ได้ตกลงที่จะจัดตั้งคณะกรรมการ ประกอบด้วยสมาชิก 24 คน โดยครึ่งหนึ่งเป็นตัวแทนของฝ่ายพระมหากษัตริย์ และอีกครึ่งหนึ่งเป็นตัวแทนของฝ่ายขุนนาง

คณะกรรมการดังกล่าว ได้เสนอแผนสำหรับการบริหารประเทศในอนาคต และให้ชื่อแผนว่า “Provision of Oxford” หรือ รัฐธรรมนูญฉบับอ็อกฟอร์ด ที่กำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการถาวร 15 คน (Standing Committee of Fifteen) ให้เป็นผู้ให้คำปรึกษา และความยินยอมเห็นชอบ แก่พระเจ้าเฮนรี ในการบริหารราชการของพระองค์

นอกจากนั้น บทบัญญัติแห่งอ็อกฟอร์ดยังกำหนดให้ขับไล่

ชาวต่างประเทศออกจากตำแหน่งบริหารราชการแผ่นดิน และกำหนดเงื่อนไขที่เข้มงวดในการแต่งตั้งรัฐมนตรีในอนาคต

และเพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายของขุนนางทั่วราชอาณาจักร ที่จะต้องมาประชุมกันบ่อยๆ จึงให้ตั้งคณะผู้แทน 12 คน เพื่อเป็นผู้แทนของขุนนางทั้งราชอาณาจักร คณะผู้แทนนี้จะประชุมกัน 3 ครั้งต่อปี เพื่อแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นกับคณะกรรมการถาวร 15 คนดังกล่าว

มาตรการที่ฝ่ายขุนนางเสนอในที่ประชุมอ็อกฟอร์ด เรียกกันว่า **บทบัญญัติอ็อกฟอร์ด ค.ศ. 1258** น่าจะถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองที่สำคัญ และไปไกลกว่าแมคนาคาร์ตา ค.ศ. 1215

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการถาวร 15 คน (Standing Committee) ได้ปฏิบัติงานอยู่ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ก็เกิดแตกออกกันภายในระหว่างมณฑลฟอร์ต (Montfort) เอิร์ลแห่งเลสเตอร์ กับขุนนางอีกหลายคน ทำให้เกิดการเปลี่ยนขั้ว โดยบางท่านก็ไปเข้ากับฝ่ายกษัตริย์ ซึ่งมีเจ้าชายเอ็ดเวิร์ด พระราชโอรสของพระเจ้าเฮนรีที่ทรงเป็นผู้นำ และต่อมากลุ่มผู้นิยมกษัตริย์ก็ประกาศไม่ยอมรับ **บทบัญญัติแห่งอ็อกฟอร์ด** จึงเกิดการเผชิญหน้ากันระหว่างกองกำลังทั้งสองฝ่าย โดยฝ่ายขุนนางได้มีกลุ่มพ่อค้าวานิชย์จากลอนดอนเข้ามาสมทบ และเกิดการสู้รบกันในปี ค.ศ. 1264 เรียกกันว่า **“Barons’ War”** – สงครามของขุนนาง ซึ่งฝ่ายขุนนางได้รับชัยชนะครั้งแรกที่สมรภูมิแห่งเมืองลูว์ (Lewes) มณฑลซัสเซกซ์ (Sussex) เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม ค.ศ. 1264

มอင့်ฟอ์ตจึงเสนอแผนใหม่ให้พระเจ้าเฮนรีทรงยอมรับ เรียกว่า “Mise of Lewes” ข้อตกลงที่จะตั้งคณะกรรมการ 9 คน เพื่อทำหน้าที่บริหารในนามของพระมหากษัตริย์ (ซึ่งคือระบบคณะรัฐมนตรี ในสมัยหลังนั่นเอง)

และเพื่อจะกระชับอำนาจ มอင့်ฟอ์ต ก็ขยายฐานของ พันธมิตรฝ่ายรัฐสภา โดยออกคำสั่งเชิญผู้แทนจากทุกๆ มณฑล (Shire) ทุกๆ เมืองใหญ่ (City) และเมืองขนาดเล็ก (Borough) ให้ ส่งผู้แทนมาประชุมร่วมกับขุนนางและพระ แห่งละ 2 คน แนวทาง ใหม่นี้ ก่อให้เกิดสภาผู้แทนราษฎร หรือที่เรียกภายหลังว่า “House of Commons” – **สภาสามัญ** ซึ่งทำให้ฝ่ายรัฐสภามีพลังสนับสนุน จากประชาชนกว้างขวางยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม การปะทะกันระหว่างสองฝ่าย ฝ่ายกษัตริย์กับ ฝ่ายขุนนาง ก็เกิดขึ้นในเวลาต่อมา ณ สมรภูมิลีฟแฮม (Evesham) ในแคว้นวูลส์เตอร์ (Worcester) เมื่อ 4 สิงหาคม ค.ศ. 1265 ฝ่ายมอင့်ฟอ์ตพ่ายแพ้และเสียชีวิต ณ ที่นี้

ส่วนฝ่ายกษัตริย์ ต่อมาอีกหลายปี เมื่อพระโอรสเจ้าชาย เอ็ดเวิร์ดได้ขึ้นครองราชย์เป็นพระเจ้าเอ็ดเวิร์ด ที่ 1 ค.ศ. 1272 ทรง ดำเนินตามแนวทางที่มอင့်ฟอ์ต (เอิร์ลแห่งเลสเตอร์) ซึ่งแท้จริง คือน้าเขยของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ด ทรงเรียกประชุมรัฐสภา ค.ศ. 1275 ตามแบบอย่างที่มีมอင့်ฟอ์ตได้ริเริ่มใน ค.ศ. 1264 และให้ถือเป็น แบบอย่างของรัฐสภา ปี ค.ศ. 1295 ตามคติธรรมของพระองค์ว่า “อะไรที่กระทบต่อทุกคน ก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากทุกคน” (ตามหลักของกฎหมายโรมัน)

ระบบรัฐสภาที่ประกอบด้วยสภาขุนนางและพระ และสภาสามัญชน จึงเป็นที่ยอมรับของอังกฤษ

และเมื่อเข้าสู่คริสต์ศตวรรษที่ 14 ค.ศ. 1322 กฎหมายทุกฉบับจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และนอกจากนั้นสมาชิกก็มีบทบาทที่จะหยิบยกปัญหาของบ้านเมืองขึ้นมาพิจารณาและวิจารณ์การบริหารของรัฐ

อย่างไรก็ตาม ภายหลังกุศมัยสงครามดอกกุหลาบ ระหว่าง ค.ศ. 1455 ถึง 1485 ซึ่งขุนนางต้องล้มหายตายจากไปเป็นจำนวนมาก เพราะสงคราม ถึงยุคราชวงศ์ทิวดอร์ ก็สามารถแต่งตั้งขุนนางขึ้นใหม่จำนวนหนึ่ง แทนขุนนางเก่า ทำให้ราชวงศ์มีเสถียรภาพมากขึ้นกว่าเดิม และเมื่อเข้าสู่ยุคการปฏิรูปศาสนา โดยพระเจ้าเฮนรี ที่ 8 ปฏิรูปด้วยเหตุผลส่วนพระองค์ คือต้องการจะหย่าร้างจากพระนางแคทเธอรีน เพื่อเข้าสุมพรกับนางแอน โบลิน แต่ต้องคัดค้านตปปาไม่ทรงเห็นชอบด้วย และปฏิเสธจะทำพิธีให้พระเจ้าเฮนรี จึงทรงเรียกประชุมรัฐสภา จาก ค.ศ. 1529 – ค.ศ. 1536 เพื่อดำเนินการออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้กษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งเป็นประมุขสูงสุดทางศาสนา (Act of Supremacy ค.ศ. 1534) และกฎหมายอื่นๆ ที่ตัดความสัมพันธ์ระหว่างสำนักวาติกันกับอังกฤษ ในเรื่องการฟ้องร้องคดีความต่างๆ นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปศาสนาในอังกฤษ ให้เป็นโปรเตสแตนต์มากยิ่งขึ้น โดยการสนับสนุนจากรัฐสภา ซึ่งโอนอ่อนตามพระประสงค์ของพระมหากษัตริย์ ซึ่งภายหลังรัชสมัยของพระเจ้าเฮนรี ที่ 8 คณะผู้สำเร็จราชการสมัยที่พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดทรงพระเยาว์ได้โอนเอียงไปทาง

นิกายโปรเตสแตนต์อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น รวมทั้งได้ยึดทรัพย์สินสมบัติของวัดต่างๆ เพิ่มเติมจากที่ยึดมาแล้วในสมัยพระเจ้าเฮนรี ที่ 8 ถึง 400 วัด

อย่างไรก็ตาม ต่อมาเมื่อพระนางแมรีขึ้นครองราชย์ พระองค์ทรงศรัทธาในศาสนาแคทอลิก จึงทรงกวาดล้างกลุ่มโปรเตสแตนต์ ซึ่งต้องรือร้อพยพหนีเอาตัวรอดไปพำนักในต่างประเทศซึ่งศรัทธาในนิกายลูเธอรัน และ/หรือคาลวาง และต่อมาเมื่อสิ้นพระนางแมรี พระนางเอลิซาเบธ ก็ทรงขึ้นครองราชย์ พระองค์ทรงมีบุคลิกละม้ายพระราชบิดา พระเจ้าเฮนรี และทรงพยายามจะดำเนินนโยบายใกล้เคียงกับพระราชบิดา โดยเดินสายกลางให้ลัทธิศาสนาของอังกฤษเปลี่ยนแปลงน้อยที่สุด โดยยังรักษขนบธรรมเนียม และพิธีกรรมดั้งเดิมไว้ เช่น ยังคงให้มีสมณศักดิ์ แต่หลายๆ อย่างก็เปลี่ยนไปตามกระแสของโปรเตสแตนต์ เช่น การอนุญาตให้พระมิชอบบวชได้ แต่สิ่งที่จะเน้นคือ พิธีกรรมและบทสวดมนต์ จะต้องมีความมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ นิกายใหม่นี้ จึงเรียกว่า **นิกายแองกลิคัน (Anglican)** คือเป็นโปรเตสแตนต์แบบอังกฤษ (ใกล้เคียงกับลัทธิแคทอลิก ดั้งเดิม)

ส่วนโปรเตสแตนต์ที่แท้จริง จากคำสอนของมาร์ติน ลูเธอร์ (Martin Luther) มีความเชื่อว่าบุคคลสามารถสื่อสารโดยตรงกับ **พระเจ้าเป็นเจ้าได้** ไม่จำเป็นต้องมีผู้อื่นใด องค์การใด ทำหน้าที่แทนความศรัทธาและการเข้าถึงพระเจ้าเป็นเรื่องของแต่ละบุคคล และประการที่สอง มาร์ติน ลูเธอร์ เชื่อว่ารัฐบาลเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อธำรงรักษาความสงบสุขและความมีระเบียบเรียบร้อย ชาวคริสต์เถียน จึง

ต้องยอมรับอำนาจของฝ่ายผู้ปกครองบ้านเมือง แต่เรื่องศาสนาเป็นเรื่องของแต่ละบุคคล รัฐไม่ควรจะบังคับ

ส่วนคาลวาง (Calvin) แม้เป็นโปรเตสแตนต์ แต่ก็มิหลักรำสอนแตกต่างจากมาร์ติน ลูเธอร์ อยู่สองประเด็น ประเด็นแรกคาลวางเชื่อว่ามนุษย์ในโลกนี้มีดี-มีเลว มีคนขยัน-คนขี้เกียจ ในบรรดาคนหมู่มาก มีผู้คนจำนวนหนึ่งที่พระเจ้าได้เลือกสรรไว้แล้วเป็นคนกลุ่มพิเศษ ที่เรียกว่า “The Elect” ซึ่งจะเป็นผู้นำของชาวคริสต์ และจะทราบได้อย่างไรว่า ใครคือผู้ถูกเลือก คาลวาง คิดว่าแต่ละคนจะรู้สึกได้ด้วยตนเอง

ควบคู่ไปกับแนวคิดเรื่อง “ผู้ได้รับการคัดสรรหรือคัดเลือก” ก็คือ แนวคิดที่ชาวคริสต์ที่ดีจะต้องขยันขันแข็ง มัธยัต อดออม พากเพียร สนใจใฝ่ศึกษา และมีความรอบคอบในการดำเนินชีวิต และอาชีพการงาน

ส่วนประเด็นที่สอง อาจจะเหมือนหรือแตกต่างจากลูเธอร์ โดยคาลวางเชื่อว่า องค์การศาสนาที่แท้จริงคือประชาคมของผู้เชื่อถ้อยที่แท้จริง ส่วนองค์การศาสนาทางโลกอาจรวมทั้งผู้เชื่อถ้อยและผู้ไม่เชื่อถ้อยทั้งหมด ก็จะต้องมีระบบการปกครองทั้งฝ่ายทางโลกและฝ่ายศาสนา ซึ่งฝ่ายศาสนาจะต้องเป็นผู้ดูแลด้านความประพฤติ เช่น ที่เจนีวา คือ นครรัฐตัวอย่าง ที่คาลวางจัดตั้งขึ้น ประกอบด้วยผู้ปกครองฝ่ายฆราวาส เรียกว่า “Ministry” (คณะรัฐมนตรี) และฝ่ายสงฆ์ ที่เรียกว่า “Consistory” ซึ่งดูแลเรื่องศีลธรรมจรรยาวัตรปฏิบัติตามหลักศาสนา ฝ่ายฆราวาสต้องฟังข้อวินิจฉัยของฝ่ายสงฆ์

แนวคิดของนิกายลูเธอรัน และคาลวาง ดังกล่าวนี้นี้ ชาว

อังกฤษซึ่งหลบหนีจากขบวนการ “ล่าแม่มด” ของพระนางแมรีได้
ไปเรียนรู้และฝึกปฏิบัติในประเทศบนภาคพื้นยุโรป และกลับมา
อังกฤษในยุคสมัยพระนางเจ้าเอลิซาเบ็ธ และจะกลายเป็นกลุ่มที่มี
พลวัตและมีบทบาทมากในสมัยราชวงศ์สจวร์ต โดยเฉพาะในช่วง
สงครามกลางเมือง และการจัดตั้งสาธารณรัฐคอมมอนเวลท์ ดังจะ
ได้กล่าวต่อไปในบทที่ 9

บทที่ 9

สงครามกลางเมืองและการจัดตั้งสาธารณรัฐ

ก. วิกฤติการเมือง ในสมัยราชวงศ์สจวร์ต

ในคริสต์ศตวรรษที่ 16 อังกฤษเผชิญกับวิกฤติการเปลี่ยนแปลงทางศาสนา ซึ่งพระนางเจ้าเอลิซาเบธ ทรงแก้ไขปัญหาและวิกฤติมาได้ด้วยความชาญฉลาด และนโยบายสายกลาง แต่เมื่อขึ้นศตวรรษใหม่ ศตวรรษที่ 17 ได้เปลี่ยนจากราชวงศ์ทิวดอร์ มาเป็นราชวงศ์สจวร์ต (Stuart) ปัญหาความขัดแย้งทางศาสนาได้บานปลายไปสู่ปัญหาทางการเมือง กลายเป็นการเผชิญหน้าระหว่างกษัตริย์กับรัฐสภา โดยเฉพาะสภาสามัญ (House of Commons) และนำไปสู่สงครามกลางเมือง การจัดตั้งสาธารณรัฐ ซึ่งก็ไม่สามารถดำรงอยู่ได้ท่ามกลางความขัดแย้งของอุดมการณ์ทางศาสนา และจำต้องจบลงด้วยการสถาปนาระบบกษัตริย์ราชวงศ์สจวร์ตอีกครั้ง แต่ก็ยังไม่ลงตัว จนกระทั่งต้องเกิดการปฏิวัติอีก เพื่อจัดตั้งระบบกษัตริย์ภายใต้รัฐสภา หรือ “Parliamentary Monarchy” ซึ่งจะกลายเป็นรากฐานไปสู่ระบบประชาธิปไตยในที่สุด

ประวัติศาสตร์อังกฤษ คริสต์ศตวรรษที่ 17 จึงเป็นประวัติศาสตร์ที่สำคัญยิ่งสำหรับชนชาตินี้ และน่าจะเป็นอุทาหรณ์สำหรับการถอดบทเรียนให้แก่กับปฏิวัติ-ปฏิรูป ในสังคมอื่นๆ โดยเฉพาะสังคมซึ่งมีระบบกษัตริย์และกำลังจะปรับตัวไปสู่ระบบรัฐสภา-ประชาธิปไตย เช่นสังคมไทย

เมื่อสิ้นราชวงศ์ทิวดอร์ ค.ศ. 1603 ขุนนางอังกฤษได้กราบทูลเชิญพระเจ้าเจมส์ ที่ 6 แห่งสกอตแลนด์ ขึ้นครองราชย์ประเทศอังกฤษ ทรงพระนามว่า พระเจ้าเจมส์ ที่ 1 พระองค์ทรงเป็นพระโอรสของพระนางแมรี พระราชินีนาถแห่งสกอตแลนด์ ซึ่งสืบเชื้อสายจากพระเจ้าเฮนรี ที่ 7 ราชวงศ์ทิวดอร์นั่นเอง เมื่อพระนางเจ้าเอลิซาเบธสวรรคต โดยไม่มีรัชทายาท มงกุฎแห่งกษัตริย์จึงเปลี่ยนมาเป็นของพระเจ้าเจมส์ แห่งราชวงศ์สจวร์ต ของสกอตแลนด์

พระเจ้าเจมส์ ทรงมีปณิธานที่จะปรับให้อังกฤษและสกอตแลนด์เป็นอาณาจักรเดียวกัน โดยมีกฎหมายเดียวกัน และระบบการปกครองเดียวกัน แต่ชาวสกอตโดยเฉพาะผู้นับถือลัทธินิกาย **เพรสไบทีเรียน** ก็ยังคงต่อต้านลัทธิ-ธรรมเนียมของนิกายศาสนาในอังกฤษ ที่ยึดถือระบบการปกครองโดยสมเด็จพระสังฆราชและสมเด็จพระราชาคณะ และพิธีกรรมมากมาย ขณะที่ชาวอังกฤษก็ดูแคลนชาวสกอตมานานปี การที่จะเปลี่ยนทัศนคติก็จะต้องใช้เวลาเพื่อลบล้างความเป็นศัตรูกัน และไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันจากอดีต ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการที่จะทำให้ความฝันของพระเจ้าเจมส์ บรรลุผล¹

อย่างไรก็ตาม พระเจ้าเจมส์ทรงพยายามที่จะเลียนแบบพระนางเจ้าเอลิซาเบธ ที่เดินสายกลาง รักษาลัทธิแองกลิคัน (Anglican) ตามที่พระนางเจ้าฯ ได้ทรงวางรากฐานไว้ แต่พระองค์อาจจะไม่มีบุคลิกภาพหรือกุศโลบายที่ยืดหยุ่นเช่นเดียวกับพระนางเจ้าเอลิซาเบธ ซึ่งชนะใจอาณาประชาราษฎร์ได้ระดับหนึ่ง ขณะที่พระเจ้าเจมส์ทรงเจริญเติบโตในสกอตแลนด์ จึงอาจไม่เข้าใจจิตวิทยาของชาวอังกฤษ นอกจากนั้น พระองค์ทรงมีอุปนิสัยไปใน

¹ T.F.Tout , M.A, D.Litt, *An Advanced History of Great Britain*, 421.

ทางวิชาการ ทรงโปรดการศึกษาค้นคว้าทางเทววิทยา และ**นियมลัทธิเทวสิทธิ์ของพระราช** ฉะนั้น เมื่อเกิดการประชุมที่**แฮมตัน คอร์ท** (Hampton Court) ค.ศ. 1604² ระหว่างพวกเพียวิรตันและพระองค์ พระเจ้าเจมส์ทรงแสดงความคิดทางหลักวิชาเทววิทยา โดยจุดยืนของพระองค์คือแนวคิดที่ตรงกับกลุ่มที่เรียกว่า “**อาร์มินิเยน**” (Arminian) ซึ่งศรัทธาในแนวคิดของศาสตราจารย์อาร์มินิอุส จากฮอลแลนด์ ผู้เห็นแย้งกับหลักคิดสำคัญของคาลเวง ในประเด็นเรื่อง “**ชะตากรรมที่ถูกกำหนด**” (predestination) นัยหนึ่ง มีกลุ่มบุคคลผู้ถูกคัดเลือกไว้แล้วโดยพระเจ้า (the Chosen few)

ในขณะที่พระเจ้าเจมส์มิทรงสามารถสร้างคะแนนนิยมในกลุ่มเพียวิรตัน พระองค์ก็ไม่ได้เสียดสีสนับสนุนจากกลุ่มแคทอลิกหัวรุนแรงแต่อย่างใด ในวาระแรกที่จะเสด็จมาในพิธีเปิดรัฐสภา ก็มีกลุ่มแคทอลิกหัวรุนแรงได้วางแผนจะลอบปลงพระชนม์พระเจ้าเจมส์ในวันที่ 5 พฤศจิกายน ค.ศ. 1605 โดยวางระเบิดไว้ใต้ถุนรัฐสภาเวสต์มินสเตอร์ แต่บังเอิญถูกค้นพบขึ้นก่อน พระองค์จึงปลอดภัย เหตุการณ์ดังกล่าวได้รับขนานนามว่า “**Guy Fawkes’s Day**” และยังเป็นที่จดจำจนทุกวันนี้ ส่วนผู้ร่วมวางแผนฆาตกรรม ก็ถูกจับกุมตามกฎหมาย

กลุ่มแคทอลิกหัวรุนแรงยังคงวางแผนอื่นๆ เพื่อหาทางแต่งตั้งรัชทายาทของพระเจ้าเจมส์แทนพระองค์ เพราะไม่พอใจที่พระองค์ไม่ทรงช่วยเหลือชาวแคทอลิก แต่อย่างใด

ฉะนั้น ในประเด็นเรื่องลัทธิศาสนา พระองค์ก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ หรือต่อต้านจากทั้งฝ่ายซ้าย (คาลเวง) และฝ่ายขวา (แคทอลิก) ส่วนชาวอังกฤษ

² Ibid, 426.

ที่อยู่สายกลาง ได้แก่ สายศาสนาที่ราชอาณาจักรได้ให้ความเห็นชอบ นั่นคือ สาย “แองกลิคัน” (Anglican) หรือสายแบบอังกฤษ (ที่พยายามรักษาลัทธิธรรมเนียมดั้งเดิมเท่าที่จะพอทำได้ โดยตัดขาดจากสายสันตปาปา และความเชื่อบางประการของแคทอลิกสายกลางดังกล่าว ก็อาจจะเจียบเสี้ยวไว้ก่อน จึงจำเป็นที่พระเจ้าเจมส์ควรจะต้องสร้างความนิยมให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ในหมู่ชนชั้นอัศวิน และชนชั้นพ่อค้า (ชนชั้นกลาง) ซึ่งกำลังเติบโตใหญ่

ประเด็นเรื่อง “ชะตากรรมที่ถูกกำหนด” และการต่อต้านระบบการปกครอง (ทางศาสนา) ที่ยังยึดถือสมณศักดิ์ และพิธีกรรมดั้งเดิม จึงกลายเป็นประเด็นที่แบ่งแยกพวกเพียวริตันออกจากลัทธิแองกลิคันสายกลาง ที่พระเจ้าเจมส์ และขุนนาง ตลอดจนพระผู้ใหญ่หลายท่าน เช่น บิชอปโลด (Load) และแบ็งครอฟท์ (Bancroft) เชื่อถือ

กลุ่มเพียวริตัน จึงเริ่มแยกตัวออกจากเส้นทางของพระเจ้าเจมส์ และจะกลายเป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในสภาสามัญในรัชสมัยราชวงศ์สจวร์ต จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ฝ่ายบริหารจะต้องมีกุศโลบายที่จะควบคุมกระบวนการคัดเลือกผู้แทนราษฎรจากมณฑลและเมือง ซึ่งราชวงศ์ทวดอร์ได้ให้ความสำคัญในศตวรรษที่ผ่านมา แต่พระเจ้าเจมส์อาจจะขาดที่ปรึกษาที่สันทัดในเรื่องดังกล่าว หรืออาจเป็นเพราะพระองค์ทรงเจริญวัยในบรรยากาศของระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในสกอตแลนด์ และห่างเหินจากปัญหาและชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คนชั้นล่าง ดังจะเห็นได้จากกรณีรัฐสภาครั้งที่ 2

ก่อนที่พระองค์จะทรงเรียกประชุมรัฐสภาครั้งที่ 2 ค.ศ. 1614 พระองค์ก็ทรงเตรียมการเพื่อให้งานการพิจารณามาตรการต่างๆ ในสภาผ่านความเห็นชอบของสมาชิกอย่างราบรื่น จึงเกิดมีข้อตกลงลับๆ กับอดีตสมาชิกของรัฐสภาครั้งที่แล้ว โดยอดีตสมาชิกกลุ่มนี้ รับจะเป็นผู้ประสานงานกับสมาชิกรัฐสภาซึ่งจะมาประชุมกัน ค.ศ. 1614 โดยพระเจ้าเจมส์จะทรง

ตอบแทนข้อเรียกร้องบางประการของบุคคลเหล่านี้ แต่เป็นความโชคร้ายของพระเจ้าเจมส์ ที่ความลับแห่งข้อตกลงนี้ รั่วไหลไปยังสมาชิก จึงเกิดปฏิกิริยาในทางลบ กลุ่มที่รับปากจะเป็นผู้ประสานงาน-ประสานประโยชน์ จึงได้รับขนานนามว่า “สัปเพร่อ” ส่วนรัฐสภา ค.ศ. 1614 ได้รับเรียกขานว่า “สภาหมิ่นเนา” และพระเจ้าเจมส์ ก็ไม่ทรงปรารถนาจะเรียกประชุมรัฐสภาอีกต่อไปเป็นระยะเวลานานถึง 7 ปี

ที่จำเป็นจะต้องเรียกประชุม ในปี ค.ศ. 1621 ก็เพราะเกิดปัญหาด้านการต่างประเทศและการสงครามในเยอรมนี ซึ่งจำเป็นต้องของบประมาณจากรัฐสภาเพื่อเป็นค่าใช้จ่าย เหตุแห่งสงครามอาจมิได้มาจากพระเจ้าเจมส์ แต่เป็นผลของการผูกพันทางเครือญาติ และแรงกระตุ้นทางศาสนา-การเมือง

เยอรมนี ดังที่ทราบแล้ว เกิดขบวนการปฏิรูปทางศาสนา ตั้งแต่ครั้งแรกของคริสต์ศตวรรษที่ 16 ที่นักบวชมาร์ติน ลูเธอร์ ได้ยกธงคัดค้าน (หรือ Protest) ต่อ ระบบการปกครองของโรมันแคทอลิก และเสนอหลักแนวคิดใหม่ ที่ลดความสำคัญของพระและสมณศักดิ์ต่างๆ ขณะที่ต่อมา คาลแวง (Calvin) ก็ไปไกลกว่า มาร์ติน ลูเธอร์ โดยเสนอ หลักของ “predestination” “พรหมลิขิตที่ถูกกำหนด” หรือ หลักของ “ผู้ถูกเลือก” และหลักของการปกครองโดยผู้ทรงศีล ตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 16 เยอรมนี จึงแบ่งออกเป็นกลุ่มอาณาจักร/แคว้น ที่เป็นโปรเตสแตนท์ – คาลแวง และกลุ่มแคทอลิก ออสเตรียและอาณาจักรโรมันอันศักดิ์สิทธิ์นั้น เป็นผู้นำของกลุ่มแคทอลิก ส่วนรัฐอื่นๆ ขนาดกลาง-ขนาดเล็ก มักจะนิยมโปรเตสแตนท์ โดยยกให้อิเลคเตอร์แห่งปาเลาไทน์ (Elector Palatine) เป็นผู้นำ และเจ้าชายเฟรดเดอริคส์ – อิเลคเตอร์แห่งปาเลาไทน์ ผู้นี้ มีความเกี่ยวข้องกับพระเจ้าเจมส์ ที่ทรงเป็นราชบุตรเขย

ปัญหาเกิดขึ้น ใน ค.ศ. 1618 เมื่อชาวโบฮีเมีย โดยขุนนางและชนชั้นสูงผู้นิยมลัทธิโปรเตสแตนต์ และรังเกียจที่จะอยู่ภายใต้การปกครองของ**พระเจ้าฟรานซิส** กษัตริย์แห่งออสเตรีย และจักรพรรดิของอาณาจักร (หรือจักรวรรดิ) โรมันอันศักดิ์สิทธิ์ ขุนนางและประชาชนชาวโบฮีเมีย จึงพร้อมใจกันอันเชิญ **เจ้าชายเฟรดเดอริคส์ – อีเลคเตอร์แห่งปาลาติเนท** (Palatinate) ให้ขึ้นครองราชอาณาจักรโบฮีเมีย สงครามจึงเกิดขึ้นระหว่างโบฮีเมีย (และฟ่งปาลาติเนท) กับออสเตรีย และผลของสงครามคือ **ฝ่ายหลัง** สามารถยึดครองทั้งโบฮีเมีย และปาลาติเนท เต็ดรื้อนไปถึงพระเจ้าเจมส์ ที่จำต้องหาทางให้ความช่วยเหลือพระราชบุตรเขย

พระเจ้าเจมส์จึงทรงเชิญประชุมรัฐสภา ค.ศ. 1621 เพื่อเสนอของบประมาณเพื่อใช้จ่ายในการสงคราม ซึ่งผู้นับถือลัทธิโปรเตสแตนต์และคาลวางให้การสนับสนุน ขณะเดียวกัน สมาชิกรัฐสภาก็มีข้อต่อรองให้พระองค์ทรงยกเลิก **การผูกขาด** (Monopoly) การจำหน่ายสุราหรือเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ทั้งปวง ซึ่งมีการผูกขาดในสมัยนั้น และมีข้าราชการ เช่น ฟรานซิส เบคอน เสนาบดี รับสินบนในเรื่องดังกล่าว

พระเจ้าเจมส์ทรงเปิดรัฐสภาอีกครั้ง ค.ศ. 1624 และทรงยินยอมให้เลิกระบบผูกขาด (Monopoly) รัฐสภาจึงอนุมัติเงินให้พระองค์ทำสงครามในเยอรมัน ในปีรุ่งขึ้น ค.ศ. 1625 พระองค์ก็เสด็จสวรรคต

ข. พระเจ้าชาร์ลส์ ที่ 1 และการต่อสู้กับระบบรัฐสภา

หลังจากพระเจ้าเจมส์ ที่ 1 สวรรคต พระโอรส-เจ้าฟ้าชายชาร์ลส์ ราชมวงกุญ ทรงขึ้นครองราชย์เป็นกษัตริย์องค์ที่ 2 ของราชวงศ์สจวร์ต ทรงพระนามว่า พระเจ้าชาร์ลส์ ที่ 1

พระเจ้าชาร์ลส์ ที่ 1 ทรงมีพระชนมายุ 25 เมื่อขึ้นครองราชย์ ปี ค.ศ. 1625 ทรงมีพระสิริโฉมงดงาม สง่าผ่าเผย แต่ทรงมีพระสติปัญญา เชื่องช้า เข้าใจผู้อื่นยาก และมักจะชอบอยู่ตามลำพังในโลกอันโดดเดี่ยว ของพระองค์ ขณะที่พระมเหสีของพระองค์ พระนางเฮนเรียตตา มาเลีย พระชนิษฐาของพระเจ้าหลุยส์ ที่ 13 ของฝรั่งเศส ก็ทรงชอบชบชิตบินินทา และขาดความหนักแน่น

พระเจ้าชาร์ลส์ จึงทรงพึงบุคคล เช่น ลอร์ด บัคกิงแฮม (Buckingham) ที่อาวุโสกว่า และมีประสบการณ์ จนทำให้เกิดความอิจฉาริษยาในแวดวงของขุนนางและสมาชิกรัฐสภา และจะถูกโจมตีว่าเป็นผู้อยู่เบื้องหลังแผนร้ายต่างๆ ในอนาคต

เมื่อทรงขึ้นครองราชย์ ค.ศ. 1625 อังกฤษกำลังเกิดสงครามกับสเปน และนครรัฐเยอรมัน ซึ่งเป็นแคทอลิกตามนโยบายเดิมของพระเจ้าเจมส์ ที่ 1 ที่จะต้องช่วยเหลือราชบุตรเขย-เฟรดเดอริคส์แห่งปาลาตินา

พระเจ้าชาร์ลส์ทรงคาดหวังว่าสงครามกับพวกแคทอลิก จะเป็นสงครามที่ได้รับการสนับสนุนจากอาณาประชาราษฎร์ของพระองค์ และรัฐสภาน่าจะอนุมัติงบประมาณเพื่อการทำสงคราม แต่การหาเป็นเช่นนั้นไม่

เมื่อได้เรียกประชุมรัฐสภา ค.ศ. 1625 รัฐสภาปฏิเสธที่จะอนุมัติเงินช่วยเหลือการสงคราม จนกว่าพระองค์จะทรงปลด ลอร์ด บัคกิงแฮม (Buckingham)

พระเจ้าชาร์ลส์ค่อนข้างงุนงง และทรงกริ้วสมาชิกรัฐสภา เพราะพระองค์ถือว่า การโจมตีที่ปรึกษาของพระองค์ เช่น บัคกิงแฮม เป็นการโจมตีพระองค์ และเท่ากับรัฐสภาเข้ามาแทรกแซงการบริหาร/การปกครองของกษัตริย์ พระองค์จึงประกาศยุบสภา เป็นการยุบครั้งแรก และจะมีต่อไปอีกหลายครั้ง

สำหรับสงครามบนภาคพื้นทวีป ทั้งในเยอรมนีและสเปนก็ดำเนินต่อไป โดยไม่ประสบผลสำเร็จ พระเจ้าหลุยส์ ที่ 13 (คู่แข่ง) ก็ไม่ทรงให้ความช่วยเหลือตามที่ควรจะช่วย ขณะที่กองทัพเรือของอังกฤษ ที่เข้าโจมตีท่าเรือคาดิซ (Cadiz) ของสเปน ก็ประสบความล้มเหลว และในไม่ช้า ทั้งสเปนและฝรั่งเศส ก็กลายเป็นศัตรูกับอังกฤษ

ต่อมา เมื่อมีการเรียกประชุมรัฐสภาครั้งที่ 2 ค.ศ. 1626 พระเจ้าชาร์ลส์ ทรงประสบปัญหาเดียวกันกับครั้งที่ 1 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอญัตติที่จะกล่าวโทษ (Impeachment) บัคกิงแฮม นำโดย เซอร์ จอห์น อีเลียต (Sir John Eliot) ส.ส. จากคอร์นวอลล์ ซึ่งจะมิบทบาทสำคัญในการเป็นผู้นำต่อต้านและวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลของพระเจ้าชาร์ลส์ เกือบตลอดรัชสมัย

พระเจ้าชาร์ลส์ ทรงยุบสภาอีกเช่นเคย

แม้จะไม่มียกบฏจากรัฐสภา พระองค์ก็ยังคงวางแผนที่จะยกพลไปขึ้นบกที่ลาโรเซล ฝรั่งเศส เพื่อให้ความช่วยเหลือพวกฮูกาโนท์ (Huguenots) ซึ่งเป็นชื่อที่ฝรั่งเศสเรียกพวกคาลแวงในฝรั่งเศส โดยพยายามหอบยืมเงินจากเศรษฐกิจในอังกฤษ ทั้งโดยความเต็มใจและการบีบบังคับ และมีจำนวนผู้คนในฝ่ายรัฐสภาที่ไม่ยอมให้ จึงถูกจับกุม ขณะที่ฝ่ายค้านก็อ้างสิทธิตามกฎหมายเก่าแก่ ที่เรียกว่า “Habeas Corpus” (ท่านมีตัวตน) จะถูกจับกุมคุมขังโดยไม่มีการกล่าวโทษตามความผิดซึ่งระบุในกฎหมายมิได้

ในครั้งนี้ สภาสამัญ ร่วมใจกันถวายฎีกา เรื่อง “คำร้องเรียนเรื่องสิทธิ (ของพลเมือง)” – Petition of Rights ให้แก่พระเจ้าชาร์ลส์ทรงพิจารณา และเพื่อแลกเปลี่ยนกับการอนุมัติงบประมาณเพื่อไปใช้ในสงครามในฝรั่งเศส พระเจ้าชาร์ลส์ก็ทรงรับคำร้องเรื่อง “สิทธิ (ของพลเมือง)

ขั้นพื้นฐาน ที่จะไม่ถูกจับกุมคุมขัง”

ในครั้งนี้ พระเจ้าชาร์ลส์ก็ทรงได้รับงบประมาณตามที่ขอ และสมาชิกรัฐสภาต่างก็กลับภูมิลำเนาของตน เมื่อเสร็จสิ้นวาระสมัยการประชุมครั้งแรกของ ปี ค.ศ. 1628 ส่วนพระเจ้าชาร์ลส์ ก็ได้โอกาสส่งกำลังทหารไปช่วยพวกอูกาโนท์ที่ลาโรเซล โดย ลอร์ด บัคกิงแฮม ในฐานะนายพลเรือเอก ก็ลงมาบังคับบัญชาด้วยตนเอง ที่ปอร์ต สมัธ แต่โชคร้ายถูกทำร้ายจนเสียชีวิต

ในปีถัดมา ค.ศ. 1629 รัฐสภา ก็เรียกประชุมเป็นวาระสมัยที่ 2 และในสมัยนี้ ก็ยังคงมีการโจมตี วิพากษ์วิจารณ์ รัฐบาลของพระเจ้าชาร์ลส์ ดังเดิม เช่น เรื่องการเก็บภาษีศุลกากรตามค่าน้ำหนัก (poundage and tonnage) ซึ่งรัฐบาลถือว่าเป็นสิทธิของรัฐบาลจะเก็บได้ ไม่ต้องขออนุญาตจากรัฐสภาทุกๆ ปี หรือเรื่องที่สมาชิกวิจารณ์กรณีการแต่งตั้งพระนักบวชที่นิยมลัทธิ “Arminianism” ในตำแหน่งสำคัญต่างๆ ซึ่งพวกเพียวริตันต่อต้าน

การวิพากษ์วิจารณ์เหล่านี้ พระเจ้าชาร์ลส์ไม่พอพระทัยอย่างยิ่ง เพราะพระองค์ถือว่าเป็นมาตรการฝ่ายบริหาร เป็นสิทธิของพระราชจะดำเนินการ พระองค์ทรงกริ้วสมาชิกสภาสามัญ ฉะนั้น จึงทรงสั่งปิดการประชุมสภาครั้งที่ 3 และไม่เรียกประชุมรัฐสภาอีกเป็นเวลาถึง 11 ปี จนกระทั่ง ค.ศ. 1640

จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงแรกของรัชสมัยของพระองค์ ก็พอจะวินิจฉัยได้ว่า ปัญหาของพระองค์น่าจะมิใช่ปัญหาปกติธรรมดาของการบริหารปกครอง แต่น่าจะมีปัญหาพื้นฐานที่สำคัญ ซึ่งถ้าหากหาทางตกลงกันไม่ได้ในชั้นผู้นำ และระหว่างพระมหากษัตริย์กับปสกนิกรของพระองค์ น่าจะนำไปสู่วิกฤติทางการเมืองที่ร้ายแรง เพราะเท่าที่พอจะ

วินิจฉัยได้ พระเจ้าชาร์ลส์ ในฐานะกษัตริย์ ทรงมีข้อสมมติฐานหรือเข้าใจด้วยพระองค์เองว่า ทรงมีอำนาจในการบริหาร-ปกครอง ในลักษณะหนึ่ง เช่น จะคัดเลือกผู้ใดเป็นผู้รับใช้พระองค์ ก็เป็นเอกสิทธิ์ของพระองค์ท่าน และในบางเรื่อง เช่น ศาสนา หรือการต่างประเทศ หรือการสุมพรของพระราชบุตร ฯลฯ พระองค์ก็ควรจะเป็นผู้วินิจฉัย ส่วนเรื่องที่รัฐสภาควรมีบทบาทโดยตรง น่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับความเป็นอยู่ หรือที่เรียกว่า “commonwealth” ดังที่พระนางเจ้าเอลิซาเบธเคยเข้าพระทัย แต่สมาชิกรัฐสภาชุดต่างๆ ที่ผ่านมา ดูเหมือนจะมีข้อวินิจฉัยและบีบบังคับพระองค์ไปแทบทุกเรื่อง โดยเฉพาะในเรื่องการแต่งตั้งเสนาบดีของพระองค์ ซึ่งสมาชิกรัฐสภาจะมีข้อต่อลองให้ “ปลด” ผู้ที่สมาชิกไม่ชอบ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการอนุมัติงบประมาณ แนวคิดของสมาชิกรัฐสภาดังกล่าว พระเจ้าชาร์ลส์คงจะไม่เข้าใจและไม่ยอมรับ

ขณะที่ในทัศนะของสมาชิกรัฐสภา รัฐสภาน่าจะมีบทบาทสำคัญทั้งในเรื่องการอนุมัติงบประมาณค่าใช้จ่ายและการแต่งตั้งเสนาบดีที่สภาสามัญยอมรับ/ให้ความเห็นชอบ นัยหนึ่ง สภาสามัญควรมีบทบาทควบคุมการบริหารงานด้วย รวมทั้งนโยบายด้านการต่างประเทศ และลัทธิของศาสนา โดยสรุป ตามความคิดของนักประวัติศาสตร์ ท่านศาสตราจารย์เต้าท์ (Tout) ประเทศอังกฤษ ในสมัยราชวงศ์สจวร์ต ได้เจริญเติบโต (ทั้งโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และแนวคิด) นอกกรอบรัฐธรรมนูญดั้งเดิมจากสมัยกลาง ในขณะที่พระเจ้าเจมส์ – พระเจ้าชาร์ลส์ ไม่ทรงเข้าพระทัยในประเด็นนี้ จึงนำไปสู่การขัดแย้งตลอดรัชสมัยและสงครามกลางเมืองในที่สุด³

³ Ibid, 439.

ฉะนั้น ระหว่าง ปี ค.ศ. 1629 จนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 1640 พระองค์ก็ได้คิดแสวงหาวิธีการอื่นๆ ที่จะใช้ในการบริหารงานการเมืองในรัฐสภา แต่จะใช้วิธีการปกติของ “พ่อบ้าน”ทั้งหลาย ที่พยายามกระหม่อมกระหม่อมประหยัดทรัพยากร ขณะเดียวกัน ก็แสวงหาวิธีการจัดเก็บภาษีตามประเพณีดั้งเดิม เช่น ภาษีเรือ “Ship money” หรือ จำนวนเงินที่ประชาชนซึ่งอยู่ตามชายฝั่งทะเล เคยจ่ายทดแทนการต่อเรือเพื่อป้องกันชายฝั่ง ซึ่งเป็นประเพณีมาแต่โบราณ แต่ที่ก่อให้เกิดปัญหาและการคัดค้านจากผู้คนก็ด้วยเหตุที่พระเจ้าชาร์ลส์ ทรงขยายขอบเขตของการเก็บ ภาษีเรือ “Ship money” มายังพื้นที่ที่มีไช้ชายฝั่ง ทำให้เกิดการประท้วงว่า เป็นการกระทำนอกกฎหมาย เพราะยังมิได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา

ศัตรูเก่าของพระเจ้าชาร์ลส์ ต่างก็ประท้วงภาษี “Ship money” คนสำคัญ คือ จอห์น แฮมป์เด็น (John Hampden) เศรษฐีจากมณฑลบัคกิงแฮมเชียร์ และเป็นอดีตรัฐสภาสามัญ และแม้ว่าแฮมป์เด็น จะแพ้คดี แต่การคัดค้านของเขาก็จุดประกายพลังแห่งการต่อต้าน ซึ่งเผยแพร่ไปยังมณฑลต่างๆ

แต่นโยบายซึ่งจะกระพือโหมแรงต้านทานจากกลุ่มศาสนาเพียวรีตันที่สำคัญคือ นโยบายและมาตรการของท่านสังฆราชโลด (Load) โลด คือผู้นับถือลัทธิอาร์มินเนียน (Arminian) ตัวจริง ซึ่งพระเจ้าชาร์ลส์ทรงสนับสนุนให้ดำรงตำแหน่งพระสังฆราช ณ เมืองแคนตะเบอร์รี่ (ค.ศ. 1633) นโยบายของกลุ่มอาร์มินเนียน คือ ให้ความสำคัญกับสมณศักดิ์ และพิธีกรรมทางศาสนา และบังคับใช้หนังสือ สวดมนต์ร่วม (ของชาติ) (Common Prayer) โดยบังคับให้พระได้ใช้สวดก่อนเทศน์

นอกจากนั้น สังฆราชโลด (Load) ยังได้รื้อฟื้นศาลสงฆ์ โดยเฉพาะ “Star Chamber” (ศาล ณ ห้องดวงดารา) ซึ่งมีชื่อเสียงเรื่องบดขยี้โทษ

และการประชุมลับ

นโยบายของพระสัชมราชโลดดังกล่าว ได้ปลุกกระแสการต่อต้านจากกลุ่มคาลแวง

และในช่วงจังหวะนี้ พระเจ้าชาร์ลส์เกิดแตกคอกับชาวสกอต ในเรื่องนิกายศาสนาเช่นเดียวกัน จึงเกิดสงครามระหว่างสกอตแลนด์และอังกฤษ จึงจำเป็นต้องเชิญประชุมรัฐสภา เพื่อของบประมาณเพื่อการสงคราม ค.ศ. 1640

รัฐสภาที่เริ่มประชุมเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1640 จะกลายเป็นสภาที่ประชุมยาวนานที่สุด และได้รับขนานนามว่า **The Long Parliament** จาก ค.ศ. 1640 – 1653

ผู้นำของสภาชุดสุดท้าย หรือสภาที่นานที่สุดนี้ คือ **จอห์น แฮมป์เด็น** (John Hampden) และ **จอห์น พิม** (John Pym) เป็นผู้นำในสภาสამัญ

กิจกรรมสำคัญของสภาชุดนี้ เบื้องต้น คือ **การโจมตี** รัฐมนตรี 2 ท่าน คือ สตราฟฟอร์ด (Strafford) และโลด (Load) โดยกระบวนการที่เรียกว่า **“กล่าวโทษ”** (Impeachment) โดยผ่านพระราชบัญญัติลงโทษประหารชีวิตที่เรียกว่า **“Act of Attainder”** พระราชบัญญัติผ่านความเห็นชอบจากสภาสามัญ และสภาขุนนาง พระเจ้าชาร์ลส์ แม้ไม่ทรงเห็นชอบส่วนพระองค์ ก็ต้องทรงยินยอมโอนอ่อนตามแรงกดดัน ท่านเอิร์ล สตราฟฟอร์ด จึงเข้าสู่ตะแลงแกง ค.ศ. 1641 ส่วนสังฆราชโลด ถูกส่งเข้าคุก

เมื่อสภาสามัญได้ลงโทษสองมหาเสนาบดีแล้ว ก็ออกมาตรการต่างๆ เพื่อปรับปรุงแก้ไข เช่น : - กำจัดศาลสูง (Court of High Commission) ศาลแห่งภาคเหนือ (the Council of the North) ศาลแห่งดวงดารา (the Star Chamber) และศาลอภิสิทธิ์พิเศษ (Prerogative Courts)

ซึ่งในทัศนะของสมาชิกสภาสามัญ ศาลเหล่านี้คือศาลที่สังฆราชโลด

รับผิดชอบในการจัดตั้งเพื่อกำจัดศัตรู ได้แก่พวกเพียวริตันส่วนใหญ่

ที่สำคัญและจะมีผลในการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญของอังกฤษ คือ การให้ความเห็นชอบพระราชบัญญัติกำหนดให้มีการจัดประชุม (เรียกประชุม) รัฐสภาทุกๆ 3 ปี (Triennial Act) เพื่อป้องกันมิให้เกิด “เผด็จการ” ของฝ่ายบริหาร

และประการสุดท้าย ออกพระราชบัญญัติกำหนดว่า การจะยุบรัฐสภา จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารยุบสภาได้ตามอำเภอใจ

หลักการเหล่านี้ในอนาคตจะนำไปสู่ หลักการสำคัญเรื่องอำนาจสูงสุด คือ อำนาจจากรัฐสภา

มาตรการที่สำคัญเหล่านี้ ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาได้โดยสะดวก ทั้งนี้ เพราะพระเจ้าชาร์ลส์ ขณะนั้น ไม่มีกลุ่มการเมืองที่จัดตั้งเพื่อปกป้องฝ่ายกษัตริย์ ซึ่งเป็นความบกพร่องเชิงการบริหารและการเมืองของพระองค์เอง

ที่สำคัญและจะเป็นเหตุให้เกิดความแตกแยก เป็นฝักฝ่ายจริงๆ คือ มาตรการปฏิรูป (หรือการปฏิวัติทางศาสนา) ซึ่งจอห์น พีม และจอห์น แลมพ์เด็น จะเป็นผู้นำในการนำเสนอ เรียกว่า “Root and Branch Bill” หรือร่างพระราชบัญญัติตัดกิ่ง ถอนราก เพื่อล้มเลิก ระบบการปกครองโดยสมณศักดิ์ (Bishop) โดยจัดให้มีการควบคุม-ปกครองสงฆ์โดยคณะกรรมการฝ่ายฆราวาส ข้อเสนอของฝ่ายผู้นำการปฏิรูปจากสภาสามัญชุดนี้มีผลเท่ากับล้มเลิกระบบศาสนา ซึ่งจัดตั้งในสมัยพระนางเจ้าเอลิซาเบธ และเป็นที่ยอมรับของชาวอังกฤษโดยทั่วไป ฉะนั้น เมื่อเสนอมารัฐสภาครั้งนี้จึงก่อให้เกิดการแตกแยก หรือแบ่งฝักแบ่งฝ่ายโดยเสียงที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย กำกวม ฝายที่ไม่เห็นด้วยมีเอ็ดเวิร์ด ไฮด์ และ ไวส์เคานต์

พอลคแลนด ผู้ดำเนินการคัดค้านร่างพระราชบัญญัติ “Root and Branch” ฉบับนี้ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงผ่านสภาสามัญด้วยเสียงข้างมากที่มีจำนวนไม่มาก

หลังจากเหตุการณ์นี้ ในการประชุมสมัยต่อมา ปลายปี ค.ศ. 1841 กลุ่มผู้นำฝ่ายเพียวริตัน (พิม และแฮมพ์เด็น) ก็เสนอรายงานชื่อว่า The Remonstrance หรือ “มหากาพย์การคัดค้าน” ที่ร่ายยาวกล่าวโทษพระเจ้าชาร์ลส์ ตั้งแต่เริ่มครองราชย์ว่าทรงมีแผนชั่วร้ายอย่างไรที่จะบ่อนทำลายหลักพื้นฐานของรัฐธรรมนูญอังกฤษ และเรียกร้องให้รัฐมนตรีจะต้องได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา ขณะที่องค์การศาสนาที่จะต้องได้รับการปฏิรูปโดยคณะผู้ทรงศีล (Synod of Devine) และในการอภิปรายในญัตตินี้ ทั้งเอ็ดเวิร์ด ไฮด์ และพอลคแลนด ก็ระดมฝ่ายผู้ไม่เห็นด้วยกับญัตติ ทำให้ญัตติชนะด้วยเสียงส่วนใหญ่เพียง 11 เสียง เป็นการแสดงให้เห็นถึงการแบ่งแยกผู้คัดค้าน และสนับสนุนกษัตริย์ว่ามีสัดส่วนใกล้เคียงกัน

นักประวัติศาสตร์ผู้คงแก่เรียน ศาสตราจารย์เต้าท์ (Tout) จึงให้ความเห็นไว้ว่า หากพระเจ้าชาร์ลส์ทรงทันเกม ก็อาจจะหาโอกาสสร้างกลุ่มกษัตริย์นิยมได้ในขณะนี้ แต่พระองค์ทรงคิดไม่ถึง และขาดที่ปรึกษาที่ทันเกมส์ปล่อยให้โอกาสหลุดมือไป พระองค์จึงทรงประกาศจับกุมหัวหน้าฝ่ายต่อต้านกษัตริย์ ได้แก่ จอห์น พิม และแฮมพ์เด็น และผู้อื่นที่ร่วมในขบวนการ แต่สมาชิกรัฐสภาเหล่านี้ได้หลบหนีออกจากรัฐสภาไปยังเขตนครหลวงลอนดอน (City) และได้รับการคุ้มครองโดยฝ่ายกองกำลังของนครลอนดอน

สงครามกลางเมืองระหว่างสองฝ่ายจึงอุบัติขึ้น โดยฝ่ายพระมหากษัตริย์ไปตั้งหลักที่เมืองนอตติงแฮม เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม ค.ศ. 1642

ในสงครามครั้งนี้ ชาวอังกฤษจะแบ่งแยกเป็นฝักฝ่าย โดยมีกำลังใกล้เคียงกัน สมาชิกรัฐสภาที่อยู่กับฝ่ายกษัตริย์ มีประมาณ 1 ใน 3 ของ

สมาชิกสภาสามัญ และมากกว่าครึ่งของสภาขุนนาง ในทางภูมิศาสตร์ ฝ่ายกษัตริย์จะมาจากมณฑลทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ และตะวันตก ส่วนฝ่ายรัฐสภา จะมาจากซีกตะวันออก และตะวันออกเฉียงใต้ รวมถึงลอนดอน ปัจจัยทางศาสนามีความสำคัญมากเช่นกัน ผู้ที่นิยมลัทธิเพียวริตัน คือกำลังสำคัญของฝ่ายรัฐสภา ส่วนผู้ที่นิยมระบบการปกครองที่มีพระสมณศักดิ์ (บิชอป) และบทสวดมนต์ร่วม คือผู้สนับสนุนฝ่ายกษัตริย์ รวมทั้งผู้ที่นิยมลัทธิแคทอลิก เพราะต่อต้านลัทธิเพียวริตันอยู่แล้ว ในประเด็นของชนชั้นทางสังคม ขุนนางและชนชั้นอัศวิน (Gentry) ส่วนใหญ่สนับสนุนฝ่ายกษัตริย์ แต่ขุนนางเก่าแก่ที่เคยมีอำนาจสมัยก่อน บางท่าน และชนชั้นสุภาพชนผู้มีที่ดินกว้างขวางและฐานะทางสังคม จะอยู่ข้างฝ่ายสภาสามัญ (The commons) โดยสรุป ฝ่ายรัฐสภาจะมีแหล่งทรัพยากรมากกว่าฝ่ายกษัตริย์ และฝ่ายกษัตริย์จะได้รับขนานนามว่า “Cavaliers” หรือ “อัศวิน-ทหารม้า” ส่วนฝ่ายรัฐสภา จะได้รับขนานนามว่า “Roundheads” หรือ “ศีรษะกลม” จากทรงผมที่ตัดเกรียน

สงครามกลางเมืองครั้งนี้ ชับเคียวกันอยู่ 6 ปี จาก ค.ศ. 1642 ถึงสิ้นปี ค.ศ. 1648 โดยฝ่ายรัฐสภาเป็นฝ่ายชนะ และการประหารพระเจ้าชาร์ลส์ เพื่อจัดตั้งสาธารณรัฐ

เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น และชะตากรรมของสาธารณรัฐจะผันแปรไปอย่างไร ท่ามกลางพลวัตของการปฏิวัติ เป็นประเด็นที่น่าศึกษาอย่างยิ่ง

ค. พลวัตของการเมืองการสงคราม และการจัดตั้งสาธารณรัฐเพียวริตัน

สงครามกลางเมือง ค.ศ. 1642 – 1648 นับว่าเป็นประสบการณ์ที่สำคัญต่อประวัติศาสตร์ของอังกฤษ อาจเป็นปัจจัยหลักที่อธิบายว่าเหตุใด

คนอังกฤษจึงเป็นชนชาติอย่างที่เป็น บทเรียนจากสงครามจะมีผลต่อแนวคิด แนวปรัชญาการเมืองของอังกฤษจนกระทั่งปัจจุบัน นักคิด นักปรัชญา หรือนักสังคมศาสตร์ ผู้ใดต้องการจะทำความเข้าใจในประเด็นเรื่องบุคลิกภาพ และวัฒนธรรมการเมืองของอังกฤษ สมควรจะศึกษาความขัดแย้งและสงครามกลางเมืองของอังกฤษในช่วงสมัยนี้ แต่เนื่องจากจำเป็นต้องรวบรัด ในรายละเอียดข้อเท็จจริง จึงจำต้องย่อความ และพุ่งประเด็นไปสู่พลวัตของการเมืองของสมัยนี้เป็นหลัก

ประการแรก ก็จะต้องทราบวิถีของสงครามแต่โดยย่อ จึงจะสิ้นไหลไปในทิศทางดังที่ควรจะเป็น

ก่อนอื่นควรทราบแต่เบื้องต้นว่า ตัวผู้นำทางการเมืองบนเวทีรัฐสภา ได้แก่ จอห์น พิม (Pym) และแฮมพ์เด็น (Hampden) มิได้มีโอกาสจะเป็นผู้นำการสงครามและปฏิวัติ ซึ่งกำลังจะเกิดขึ้นในข้างหน้า เพราะทั้งสองโดนมีจรรยาคร่าตัวไป เมื่อ ค.ศ. 1644 นั่นเอง ฉะนั้นเราจึงมิได้เห็นชื่อของเขาปรากฏในประวัติศาสตร์ของสงคราม แต่กลับมีชื่อ “โอลิเวอร์ ครอมเวล” (Oliver Cromwell) ซึ่งจะกลายเป็นผู้นำของสงครามฝ่ายต่อต้านกษัตริย์ และจะเป็นผู้นำการปฏิวัติในอนาคต

สำหรับชัยชนะของสงครามกลางเมืองครั้งนี้ ก็ดูจะอธิบายได้จากปัจจัยเหตุเริ่มต้นที่พระเจ้าชาร์ลส์ ซึ่งดังที่ปรากฏมักจะมีปัญหาในการตัดสินใจ พระทัย และไม่จริงใจหรือรักษาคำมั่นสัญญากับผู้อื่น ศาสตราจารย์เต้าท์ (Tout) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า ในการปะทะกันครั้งแรกระหว่างกองทัพของพระองค์ กับกองทัพของฝ่ายกบฏ ไม่ไกลจากออกซ์ฟอร์ด ค.ศ. 1642 กองทัพของฝ่ายพระองค์ได้รุกไล่ฝ่ายรัฐสภาจนกระทั่งถึงเบรนฟอร์ด จวนจะเข้ากรุงลอนดอนอยู่แล้ว เพื่อกำชัยชนะเหนือกองกำลังของฝ่ายรัฐสภา แต่พระองค์ก็ทรงลังเล เพราะใกล้ค่ำ ทำให้สูญเสียโอกาสสำคัญและเป็นการแสดงให้เห็น

ถึงการขาดความเด็ดขาดในการนำ

อย่างไรก็ตาม หลังจากการต่อสู้ในสองปีแรก โดยผลของสงคราม ก้ากิง โดยฝ่ายกษัตริย์อาจจะได้เปรียบเล็กน้อย และสามารถควบคุมพื้นที่ ทางตะวันตกและทางตะวันตกเฉียงใต้ ขณะที่ฝ่ายรัฐสภาได้จัดตั้ง **สันนิบาตภาคตะวันออก** (Eastern Association) ซึ่งมีเอิร์ล แมนเชสเตอร์ (Earl Manchester) และโอลิเวอร์ คอมเวล เป็นหัวหน้าและผู้จัดตั้ง เพื่อรวบรวม กองกำลังภาคตะวันออก เช่น ইস্ট แองเกลีย (East Anglia) ลินคอล์นเชียร์ (Lincolnshire) เป็นต้น

นอกจากนั้น ทั้งสองฝ่ายได้พยายามแสวงหาพันธมิตร เพื่อเพิ่มกำลัง ในการสงคราม แต่เนื่องจากภาคพื้นยุโรปยังคงติดพันอยู่กับสงครามศาสนา ทางฝ่ายพระเจ้าชาร์ลส์ จึงเจรจากับทางฝ่ายไอร์แลนด์ โดยประกาศสงบศึก และถอนกองทัพกลับอังกฤษ และนำเอากำลังจากชาวไอร์แลนด์มาสมทบ ขณะที่ฝ่ายสันนิบาตภาคตะวันออก หรือกองทัพเพียวริตัน เสร็จจากกับ กลุ่มเพรสไบทีเรียน (Presbyterians) ในสกอตแลนด์ และมีข้อตกลงที่ อังกฤษจะยอมรับลัทธิเพรสไบทีเรียนของชาวสกอต

เมื่อถึงกลางปี ค.ศ. 1644 ทั้งสองฝ่ายก็ต้องขับเคี่ยวเพื่อครอบครอง ภาคเหนือของอังกฤษ ได้แก่ ยอร์กเชียร์ และเกิด **สมรภูมิมาร์สตัน มัวร์** เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม ค.ศ. 1644 ซึ่งเป็นสมรภูมิที่มีความสำคัญต่อทั้งสองฝ่าย ผลของสงครามฝ่ายเพียวริตัน หรือฝ่ายสันนิบาตภาคตะวันออกได้รับชัยชนะ เล็กน้อยเหนือกองทัพของกษัตริย์ ที่นำโดยเจ้าชายรุเปอร์ (Rupert) ขณะที่ กองทัพฝ่ายเพียวริตัน มีโอลิเวอร์ ครอมเวล เป็นผู้นำ ซึ่งนำชัยชนะมาให้แก่ ฝ่ายรัฐสภา ยังผลให้ยอร์กเชียร์ตกอยู่ในเขตครอบครองของฝ่ายหลัง

อย่างไรก็ตาม จากการรบที่สมรภูมิมาร์สตัน มัวร์ (ค.ศ. 1644) ปรากฏว่า กองทัพของฝ่ายเพียวริตันยังมีจุดอ่อนและปัญหาการประสานงาน

การสู้รบให้มีความเป็นเอกภาพ และยังไม่สามารถได้ผู้นำที่เหมาะสม ยกเว้น โอลิเวอร์ ครอมเวล จึงได้มีข้อเสนอให้ปรับปรุงการจัดสายบังคับบัญชา จึงเกิดกฎระเบียบใหม่ เรียกว่า **“The New Model Ordinance”** พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยรูปแบบใหม่ของกองทัพ ซึ่งจะรวมกองทัพ (ผสม) ให้มีความเป็นเอกภาพ ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บัญชาการทหารสูงสุด และมีข้อเสนอที่เรียกว่า **“Self-denying Ordinance”** กฤษฎีกาเพื่อปฏิเสธตำแหน่งให้ตนเอง ซึ่งบังคับให้สมาชิกรัฐสภาทุกคนจะต้องไม่รับตำแหน่งผู้บังคับบัญชาทางทหาร ซึ่งเป็นแผนที่จะไม่แต่งตั้งผู้อาวุโสหรือขุนนางผู้ใหญ่ซึ่งขาดความสามารถ (ตามที่ปรากฏในสมรภูมิต่างๆ)

ผลจากการปฏิรูปกองทัพ ทำให้โอลิเวอร์ ครอมเวล ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งพลโท (Lieutenant - General) ผู้มีอำนาจสูงสุดในฝ่ายทหารม้า แต่เป็นรองจากเซอร์โทมัส แฟร์แฟกซ์ (Sir Thomas Fairfax) ซึ่งเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุด

และในที่สุด เมื่อถึงเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1645 ก็ได้มีโอกาสได้ทดลองระบบใหม่ของการจัดกองทัพของฝ่ายรัฐสภา ใน**สมรภูมินาสบี้** (Naseby) วันที่ 14 มิถุนายน ค.ศ. 1645 ณ มณฑลนอร์ทแธมตันเชียร์ (Northamptonshire) ฝ่ายกองทัพของพระเจ้าชาร์ลส์ ซึ่งมีเจ้าชายรูเพิร์ตเป็นผู้บังคับบัญชาทหารม้าทางปีกขวา และกองทัพของฝ่ายรัฐสภา ซึ่งมีครอมเวลเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายทหารม้าทางปีกขวาเช่นกัน ครอมเวลมองภาพรวมและประสานการโจมตีจนได้ชัยชนะอย่างเด็ดขาดเหนือกองทัพของพระเจ้าชาร์ลส์ ซึ่งเจ้าชายรูเพิร์ต ยังคงทำการรบโดยอิสระ ไม่คำนึงถึงกองทัพทั้งหมด ยังผลให้เกิดความพ่ายแพ้ที่นาสบี้ อย่างหมดรูป

ภายหลังจากนาสบี้แล้ว พระเจ้าชาร์ลส์ ยังคงพยายามต่อสู้ต่อไป แต่ดูจะหมดความหวัง และในที่สุดก็ทรงยกธงขาวในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1646

โดยพระราชดำเนิรเข้าค่ายกองทัพชาวสกอต และเมื่อเจรจากับฝ่ายกองทัพสกอตไม่ได้ผลตามคาด แม้ทัพสกอตก็ส่งพระเจ้าชาร์ลส์ให้แก่ฝ่ายรัฐสภา เป็นการปิดฉากสงครามกลางเมืองตอนที่ 1

สงครามกลางเมือง (ภาค 2)

สงครามกลางเมืองภาคสองควรจะเกิดขึ้นหรือไม่ เป็นประเด็นที่ถกเถียงกันได้มากในสมัยนั้น แต่เหตุการณ์ทางการเมือง การสงคราม มักมีพลวัตในตัวของมันเอง ซึ่งหากยังไม่ถึงที่สุด ก็จะไม่หาข้อยุติได้ยาก

ดังที่กล่าวไว้ในภาคแรก เมื่อหมดหนทางการต่อสู้ พระเจ้าชาร์ลส์ก็ทรงพระราชดำเนิรเข้าค่ายกองทัพชาวสกอต และเจรจาดำเนินการ แต่พระองค์ไม่ทรงผ่อนปรนตามข้อเสนอของผู้นำกองทัพชาวสกอต ที่ต้องการให้อังกฤษยอมยกเลิกการปกครองสงฆ์โดยระบบสมณศักดิ์ (Episcopacy) ซึ่งสร้างปัญหาให้ระบบเพรสไบทีเรียน (Presbyterianism) ของชาวสกอต และของชาวอังกฤษที่เชื่อถือลัทธินี้ แต่พระเจ้าชาร์ลส์ไม่ทรงยินยอมในประเด็นนี้ กองทัพสกอตจึงส่งพระองค์ให้แก่กองทัพอังกฤษ

ขณะเดียวกัน ในกองทัพอังกฤษและรัฐสภา ซึ่งยังคงดำรงอยู่ เรียกกันว่า “The Long Parliament” เพราะดำรงอยู่ถึง ค.ศ. 1653 ก็เกิดความแตกแยกระหว่างฝ่ายรัฐสภาและฝ่ายกองทัพ โดยฝ่ายรัฐสภาเอนเอียงไปทางนิยมชมชอบระบบ “Presbyterianism” ของชาวสกอต ฉะนั้น จึงเห็นควรให้เลิกระบบบิชอป (Bishop) และหนังสือสวดมนต์จากสมัยพระนางเจ้าเอลิซาเบธ แต่ขณะเดียวกัน ก็ยังคงเห็นด้วยให้รัฐสภามีอำนาจควบคุมกิจการทางศาสนา (แต่พวกสกอต เห็นว่าศาสนาควรปลอดจากการควบคุมของฝ่ายฆราวาส)

แต่กลุ่มชาวอังกฤษที่ไม่เห็นด้วยกับแนวคิดของฝ่ายรัฐสภา คือ

กองทัพอังกฤษ ซึ่งมาจากสายที่นิยมลัทธิเพียวริตัน (Puritanism) แบบอุดมคติ และเรียกตัวเองว่า “Independents” (อิสระนิยม) ซึ่งมีความเชื่อว่า ควรจัดให้ทุกหน่วยทางศาสนาที่เรียกว่า “Congregation” (โบสถ์) ได้ปกครองตนเอง (Self-governing) และไม่ค่อยจะไว้วางใจกลุ่ม “เพรสไบทีเรียน” ในอังกฤษ ซึ่งจะถูกรวบอำนาจจากพวก “เพรสไบทีเรียน” จากสกอตแลนด์

ทั้งๆ ที่กลุ่มทั้งสองล้วนแล้วแต่กำเนิดจากลัทธิเดียวกัน คือ “Calvinism” แต่เมื่อต่างก็มีอำนาจ ก็เริ่มหวาดระแวงในเรื่องความแตกต่าง ซึ่งอาจเป็นประเด็นปลุกย่อย สุดแต่แนวการมอง

แต่ความคิดที่แตกต่างนี้ มักกลายเป็นความแตกแยก เพราะมีพลวัตของการเมืองและอำนาจเข้ามาแทรกเป็นยาดำ ทำให้ฝ่ายทหารภายใต้การนำของครอมเวล (Cromwell) กับฝ่ายสมาชิกรัฐสภาของ “Long Parliament” ขัดแย้งกัน

จากจุดยืนที่แตกต่างกันในประเด็นดังกล่าว ฝ่ายรัฐสภาจึงเริ่มเจรจากับพระเจ้าชาร์ลส์ และพวกสกอต ฝ่ายโอลิเวอร์ ครอมเวล ผู้บัญชาการกองทัพลี้ภัยก็มิได้รอช้า จัดส่งหน่วยทหารไปควบคุมตัวพระเจ้าชาร์ลส์ไว้ทันที ที่คฤหาสน์ “Holmby House” ใกล้ลอนดอน

ฝ่ายทหารจึงเสนอเงื่อนไขที่ดีกว่าฝ่ายสกอต/รัฐสภา ให้พระเจ้าชาร์ลส์ทรงพิจารณา แต่พระเจ้าชาร์ลส์ก็ไม่ทรงตัดสินใจโดยเข้าใจผิดว่าพระองค์มีอำนาจต่อรองที่ดี และทรงคิดไปไกลที่จะยุให้ทั้งสองฝ่ายแตกแยกกัน เพื่อเปิดโอกาสให้พระองค์ได้กู้อิสรภาพของพระองค์ และจากอุปนิสัยที่ชอบลี้เลและไม่ตรงไปตรงมาเช่นนี้ พระองค์ก็ทำที่จะรับฟังข้อเสนอของฝ่ายกองทัพอังกฤษ ขณะเดียวกัน ก็เซ็นสัญญาข้อตกลงกับฝ่ายสกอตที่จะจัดตั้งระบบศาสนาของสกอต เป็นเวลา 3 ปี และกำจัดการกีดกัน นั่นคือ “Independency” (อิสระนิยม) ที่เป็นลัทธิของฝ่ายกองทัพอังกฤษเพียวริตัน

เมื่อทราบข่าวนี้ ฝ่ายกองทัพก็นำพระเจ้าชาร์ลส์ไปจองจำไว้ที่ปราสาท คาร์สเบิร์ก ณ เกาะไวท์ (Isle of Wight)

ใน ค.ศ. 1648 สงครามกลางเมือง ครั้งที่ 2 จึงอุบัติขึ้น โดย ฝ่ายสกอต ร่วมมือกับอังกฤษที่นิยมลัทธิเพรสไบทีเรียน ต่อสู้กับกองทัพ เพียวริตัน นำโดยโอลิเวอร์ ครอมเวล ขณะที่ยกกองทัพทั้งสองฝ่ายสู้รบกันหลาย สมรภูมิในอังกฤษ ที่รัฐสภา (อังกฤษ) กองทัพก็ส่งทหารไปขับไล่สมาชิก รัฐสภาที่เข้าข้างฝ่ายเพรสไบทีเรียนจากสกอต จึงเหลือเฉพาะสมาชิกรัฐสภา ที่เป็นฝ่ายสนับสนุนกองทัพ เรียกกันว่า “The Rump” ซึ่งอาจแปลว่า “ตอไม้” หรือ “ต้นหน่อ” ซึ่งจะกลายเป็นหุ่นเชิดของทหาร

สงครามจึงจบลงด้วยชัยชนะของฝ่ายกองทัพเพียวริตัน และข้อเรียกร้องให้ประหารชีวิตพระเจ้าชาร์ลส์ ในฐานะที่เป็นตัวก่อให้เกิด สงครามกลางเมืองครั้งที่ 2 ศาลตุลาการก็ตัดสินประหารชีวิตพระเจ้าชาร์ลส์ ที่ 1 เมื่อวันที่ 27 มกราคม ค.ศ. 1649 และถูกประหารวันที่ 30 มกราคม ค.ศ. 1649

การจัดตั้งสาธารณรัฐ “Commonwealth” และระบบผู้พิทักษ์ (ค.ศ. 1649 – 1660)

สมาชิกรัฐสภาที่เหลืออยู่จำนวนน้อย และได้รับขนานนามว่า “The Rump” (หรือ ตอไม้) เป็นฝ่ายที่นิยมลัทธิเพียวริตันชายจัด ที่เรียกว่า “Independents” (อิสระนิยม) กลุ่มนี้คือกลุ่มที่ลงมติไม่รับระบบกษัตริย์ อีกต่อไป รวมทั้งไม่รับสภาพขุนนางด้วย จึงตัดสินใจจัดตั้งสาธารณรัฐ ที่เรียกว่า “Commonwealth” โดยมีสภาสามัญ (House of Commons) เป็นองค์กรการเมือง มีอำนาจสูงสุด และมีคณะผู้บริหาร ที่เรียกว่า “คณะมนตรีแห่งรัฐ” (Council of State) จำนวน 41 คน

อุดมการณ์ เป้าหมายของระบบ คือ **ควรจะเป็นสาธารณรัฐของชนชั้นสูงผู้มีคุณธรรม (ทางศาสนา)** เหมือนสาธารณรัฐเวนิซ และดัตช์ (Dutch) สมัยนั้น ในข้อเท็จจริง สมาชิกรัฐสภาซึ่งเกาะกลุ่มกันเป็น “ตอไม้” หรือ “ก้อนน้ำตาล” (the Rump) ดังกล่าว ก็เปลี่ยนสถานะเป็นสมาชิกของสภาสามัญต่อไป จนกระทั่ง ค.ศ. 1653 โดยมีฝ่ายทหาร เป็นผู้ชักใยอยู่เบื้องหลัง ขณะที่กองทัพก็ยังคงมีการจัดต้องปราบ “กบฏ” ในสกอตแลนด์ ซึ่งเมื่อแพ้สงคราม ก็หันมาซูพระโอรัสองค์ที่ 2 ของพระเจ้าเจมส์ ซึ่งทรงพระนามว่า “ชาร์ลส์” เช่นเดียวกับกับพระเชษฐา และประกาศให้เจ้าชายชาร์ลส์ เป็นเจ้าฟ้ามกุฎรัชทายาทของสกอตแลนด์ และต่อมาขึ้นครองราชย์เป็นกษัตริย์สกอตแลนด์ ในปี ค.ศ. 1651

อย่างไรก็ตาม โอลิเวอร์ ครอมเวล ก็สามารถนำกองทัพปราบสกอตได้ เมื่อ ค.ศ. 1651 และยังทำสงครามกับพวกดัตช์ (Dutch) จนประสบชัยชนะ ค.ศ. 1653 และได้ออกพระราชบัญญัติการเดินเรือ (Navigation Act) ค.ศ. 1651 ซึ่งเป็นรากฐานของความเจริญเติบโตทางการค้าและอาณานิคมของอังกฤษในอนาคต

ส่วนเรื่องภายในประเทศ ครอมเวล ก็หันมาจัดการกับกลุ่มสมาชิกสภาที่ดำรงอยู่ โดยเสนอให้ทุกคนลาออกจากสภา เพราะได้อยู่มานานแล้ว ฝ่ายทหารก็เข้ามาขับไล่สมาชิกสภาที่เหลือออกจากห้องประชุม เมื่อวันที่ 20 เมษายน ค.ศ. 1653

โดยสรุป กองทัพได้ทำลายทั้งสภาสามัญ สภาขุนนาง และระบบกษัตริย์จนหมดสิ้น อำนาจจึงอยู่ในกำมือของกองทัพ และโอลิเวอร์ ครอมเวล ซึ่งบัดนี้เพื่อหน่วยระบบรัฐสภา ที่สมาชิกมักจะช่วงวิพากษ์วิจารณ์และขัดแย้งกันเสมอ

และด้วยศรัทธาในอริยบุคคลทางศาสนาผู้ทรงคุณธรรมและความคิด ครอมเวล จึงจัดตั้งสมัชชา ประกอบด้วยผู้นำทางศาสนา เพียวริตัน ซึ่งครอมเวลคัดเลือกมาด้วยตนเอง แต่สมัชชาดังกล่าว ไม่ช้าไม่นานก็สร้างความผิดหวังให้แก่ครอมเวลอีก ด้วยโครงการที่ค่อนข้างเพื่อฝัน ปฏิบัติไม่ได้ จนในที่สุดครอมเวลก็ยุบสมัชชาของผู้ทรงศีล

และในที่สุด กลุ่มนายทหารก็เสนอ “ธรรมนูญการปกครอง” (Instrument of Government) ปลายปี ค.ศ. 1653 ให้ครอมเวลพิจารณา ธรรมนูญดังกล่าว เสนอให้รวมอังกฤษ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เป็นหนึ่งเดียว มีรัฐสภาเดียว คณะบริหารเดียวกัน

รัฐสภาดังกล่าว จะประกอบด้วยสมาชิกสามัญเท่านั้น มีสมาชิก 400 คน คัดเลือกมาจากพื้นฐานของฐานะทางเศรษฐกิจที่ดี และมีความสำคัญของเขตพื้นที่ และผู้มีสิทธิจะคัดเลือกจะต้องมีทรัพย์สินสมบัติ ตั้งแต่ 200 ปอนด์ต่อปี รัฐสภาดังกล่าวมีอำนาจทางนิติบัญญัติ ส่วนอำนาจการบริหาร จะมอบให้ “Lord Protector” ผู้พิทักษ์ ซึ่งเปรียบประดุจกษัตริย์ผู้มีอำนาจจำกัดเพียงชั่วชีวิตของผู้นั้น

ในสาธารณรัฐใหม่ จะให้เสรีภาพการนับถือศาสนาแก่ 3 นิกาย ได้แก่ เพรสไบทีเรียน แบปติสต์ และ “Independents”

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ทดลองใช้ระบบใหม่ โอลิเวอร์ ครอมเวล ในที่สุดก็อดทนมิได้กับคำวิพากษ์วิจารณ์จากสมาชิกรัฐสภา รวมทั้งเหล่าผู้พิพากษา ซึ่งค่อนข้างให้ความเห็นอย่างไม่เกรงใจฝ่ายบริหาร จนในที่สุด “ผู้พิทักษ์” ครอมเวล ก็ใช้อำนาจปลดผู้พิพากษาเหล่านั้น รวมทั้งจัดเก็บภาษีโดยปราศจากความยินยอมเห็นชอบของรัฐสภา

นอกจากนั้น ครอมเวลยังได้จัดการแบ่งการปกครองเป็น 10 มณฑล มอบให้นายพลทหารปกครองในฐานะผู้ว่าราชการ และตัวผู้พิทักษ์จึงมี

อำนาจিয়েงผู้เผด็จการทั้งหลายจากอดีต เช่น จูเลียต ซีซาร์ และเนโปเลียน โบนาปาร์ต สมัยหลัง

และแม้ว่าสาธารณรัฐจะยินยอมให้ 3 สาขาของนิกายเพียวริตัน ได้แก่ เพรสไบทีเรียน แบบติสท์ และ Independent มีเสรีภาพในการนับถือ แต่ก็ห้ามมิให้ใช้บทสวดมนต์ และการสวด Mass ของฝ่ายแคทอลิก และแองกลิคัน ในโบสถ์

อย่างไรก็ตาม หลังจากยุบรัฐสภามาได้ 3 ปี จาก ค.ศ. 1653 ถึง ค.ศ. 1656 ครอมเวล ก็หวนกลับไปให้เรียกประชุมรัฐสภา ค.ศ. 1656 และมีสมาชิกเสนอคำร้องให้กลับไปสู่ระบบกษัตริย์อีกครั้งหนึ่ง

ส่วน Lord Protector โอลิเวอร์ ครอมเวล ในที่สุดก็ถึงแก่กรรม เมื่อวันที่ 3 กันยายน ค.ศ. 1658 และบุตรชาย-ริชาร์ด สืบทอดตำแหน่งชั่วคราวเวลาอันสั้น ก็ขออำลา เป็นอันสิ้นสุดระบบสาธารณรัฐครอมเวล ค.ศ. 1660

บทที่ 10

ปฏิวัติที่รุ่งโรจน์ ค.ศ. 1688 – 1689

จากจุดจบของสาธารณรัฐ “คอมมอนเวลท์” ใน ค.ศ. 1660 น่าจะชี้ให้เห็นแล้วว่า อุดมการณ์ทางการเมืองและการศาสนา ไม่ว่าจะเป็นศาสนาใด และโดยเฉพาะในบริบทที่กำลังพูดถึง คือ ศาสนาคริสต์นิกายเพียวริตัน ซึ่งชูธงให้คุณธรรมเป็นดวงประทีปที่ส่องทางให้แก่วิถีของการเมืองและการปกครอง แต่แล้วสถาบันใหญ่เช่นโอลิเวอร์ ครอมเวล ก็จะต้องประสบกับความผิดหวัง ที่โลกของการเมืองการปกครอง - โลกของอำนาจและการแข่งขันเพื่ออำนาจ ไม่สามารถจะสร้างรัฐในอุดมคตินั้นได้ การเมืองบนเส้นทางการปฏิวัติและการใช้ความรุนแรงไม่เคยบรรลุจุดสมดุลที่ลงตัวได้เลย และในที่สุด พลวัตของการเมืองแบบ ซีโร่ ซัม เกมส์ การเมืองที่รวมขอมกันมิได้ จึงกลายเป็นการเมืองที่ต้องกลืนกินวีรบุรุษ วีรสตรี ของตนเอง

โอลิเวอร์ ครอมเวล อาจโชคดีที่สิ้นชีวิตก่อนจะเห็นจุดจบของสาธารณรัฐเพียวริตัน แต่ผู้สืบทายาทของท่านลอร์ดผู้พิทักษ์ คือผู้ที่ต้องเผชิญกับความจริง และต้องเปิดหมวกอำลาในที่สุด ส่วนสาธารณรัฐก็เฝ้าคอยที่จะปิดฉากการแสดง เพียงแต่ยังหาผู้ประกาศมิได้

ก๊ิงเจ็ญ (หรือ ไม่ใช่การบังเอิญ) ที่นายทหารท่านหนึ่งชื่อว่า ยอร์จ มังก์ (Monk) เป็นนายทหารที่ควบคุมพื้นที่ในสกอตแลนด์ให้แก่องค์ทัพเพียวริตันของอังกฤษ ยอร์จ มังก์ ออกเดินทางจากสกอตแลนด์ ข้ามแม่น้ำ

ทวิต (Tweed) เข้าสู่อังกฤษและกรุงลอนดอน เมื่อวันที่ 2 มกราคม ค.ศ. 1660 โดยไม่แจ้งวัตถุประสงค์ให้ผู้ใดทราบ และเมื่อถึงกรุงลอนดอน ก็ประกาศเรียกร้องให้เชิญประชุมรัฐสภา เพื่อตัดสินอนาคตของประเทศ และบังคับให้กลุ่มสมาชิกที่เรียกว่า “The Rump” คือ “แกนนำ” ให้เชิญสมาชิกดั้งเดิมของสภาทั้งหมด ซึ่งยอร์จ มังค์ เล็งเห็นว่าเป็นเสียงส่วนใหญ่ที่จะสนับสนุนข้อเสนอของเขา และมังค์ ก็เสนอให้ยุบรัฐสภาที่ยาวที่สุดในประวัติศาสตร์ และตั้งตนเป็นนายพลของกองทัพ

ข้อเสนอของยอร์จ มังค์ ก็คือ ให้กราบทูลเชิญเจ้าฟ้าชายชาร์ลส์ (พระโอรสของพระเจ้าชาร์ลส์ ที่ 1) ให้ขึ้นครองราชย์ ในจังหวัดเดียวกันที่เจ้าฟ้าชายชาร์ลส์ ได้ออกประกาศแห่งบริดา¹ (Breda) ซึ่งมีข้อสัญญา 3 ประการ คือ ประการที่ 1 จะทรงอภัยโทษให้ทุกๆ ฝ่าย ประการที่ 2 จะทรงอนุญาตให้รัฐสภาหาข้อตกลงในประเด็นที่ขัดแย้งกัน และ ประการที่ 3 คือ จะทรงมอบ “เสรีภาพให้แก่นิธรรมที่ละเอียดอ่อน” (เสรีภาพในเรื่องศรัทธาทางศาสนา) ตราบใดที่ลัทธิความเชื่อเหล่านั้นไม่ก่อให้เกิดความไม่สงบในราชอาณาจักร และไม่ก่อกวนต่อมา รัฐสภาก็ประชุมกัน แต่เรียกว่า สภา “คอนเวนชั่น” ซึ่งมีข้อคิดเห็นโดยส่วนรวมว่า รัฐบาลในอนาคตควรจะต้องประกอบด้วย กษัตริย์ ขุนนาง และ สามัญชน กฎหมายใดที่ดีที่เกิดขึ้นในสมัยสงครามกลางเมือง ก็ควรรักษาไว้ เช่น พระราชบัญญัติการเรียกประชุมรัฐสภาทุกๆ 3 ปี (Triennial Act) และที่สำคัญ มีข้อตกลงที่จะจัดงบประมาณเพื่อการใช้จ่ายของพระมหากษัตริย์ 1,200,000 ปอนด์ต่อปี โดยล้มเลิกการเก็บภาษีศัคนาดั้งเดิม

¹ T.F.Tout, M.A, D.Litt. An Advanced History of Great Britain., 471.

และที่สำคัญ ที่ประชุมตกลงจะกราบทูลเชิญเจ้าฟ้าชายชาร์ลส์ (โอรสพระเจ้าชาร์ลส์ ที่ 1) ให้ขึ้นครองราชย์ตามสิทธิอันชอบธรรมของพระองค์ และต่อมา วันที่ 29 พฤษภาคม ค.ศ. 1660 พระเจ้าชาร์ลส์ ที่ 2 ก็เสด็จเข้าสู่กรุงลอนดอน ท่ามกลางความยินดีปรีดาปราโมทย์ของชาวลอนดอน เป็นอันสิ้นสุดยุคสมัยสงครามกลางเมือง แต่จะสิ้นสุดวิกฤติที่แท้จริงหรือไม่ เหตุการณ์ในอีกไม่กี่ปีข้างหน้าจะเป็นเครื่องชี้วัด

สำหรับพระเจ้าชาร์ลส์ ที่ 2 ทรงมีบุคลิกภาพเป็นที่ชื่นชอบของผู้ใกล้ชิด ไม่ทรงถือพระองค์ ขณะเดียวกัน พระองค์ก็ทรงโปรดชีวิตที่หรูหรา พุ่มเฟิย ห้อมล้อมไปด้วยสตรีเพศ ไม่ยึดมั่นในคุณธรรมมากนัก ขณะเดียวกัน ก็มีข้อดีอยู่ประการหนึ่ง คือ มักจะโอนอ่อนตามกระแสทิศทางลมของการเมือง และเหมาะที่จะเล่นบทบาทของกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ และอาจจะเหมาะกับจังหวะเวลาของยุคสมัย ภายหลังจากการโหมกระหน่ำของสงครามกลางเมือง ที่ขัดแย้งกันด้วยเรื่องศรัทธาความเชื่อถือทางศาสนา

อย่างไรก็ตาม เมื่อเริ่มต้นของรัชกาล และมีการเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1661 สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งประกอบด้วย “ขุนนาง ทหาร อัศวิน (Cavaliers) ซึ่งเคยเป็นฝ่ายสนับสนุนพระมหากษัตริย์ในสงครามกลางเมือง ฉะนั้น จึงเกิดการเรียกร้องให้รื้อฟื้นระบบราชาคณะ (ระบบบิชอป) และการใช้หนังสือสวดมนต์สมัยพระนางเจ้าเอลิซาเบธ แม้ว่าฝ่ายเพรสไบทีเรียน (เพียวริตัน) จะทักท้วง ก็ไม่ยินยอม

นอกจากนั้น ยังบังคับให้สงฆ์ซึ่งบวชในสมัยครอมเวล ต้องบวชใหม่ตามพิธีกรรมของลัทธิแองกลิคันซึ่งต้องมีบิชอป (Bishop) เป็นผู้ทำพิธี พระในนิกายใหม่เหล่านี้ไม่ยินยอมจะทำเช่นนั้น และพากันลาสิกขา มีจำนวนถึง 2,000 รูป และไปจัดตั้งองค์กรศาสนา (congregation) ของตนเอง และ

เป็นจุดเริ่มต้นของขบวนการ “แยกตัวของฝ่ายโปรเตสแตนต์” (Protestant Dissent) ในอังกฤษ ซึ่งจะเป็นปัญหาทางศาสนาไปอีกหลายศตวรรษ

ระบบการบังคับใช้มาตรการใหม่ที่เข้มงวดทางศาสนานี้ อัครมหาเสนาบดีผู้รับผิดชอบ ชื่อว่า “แคลเรนดอน” (Clarendon) ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในสมัยแรกของพระเจ้าชาร์ลส์ ฉะนั้น จึงเป็นที่ชิงชังของเหล่านิกายเพียวริตันของอังกฤษ และต่อมาเมื่อเกิดเหตุการณ์ทางแย่งร้าย เช่น เกิดโรคระบาดใหญ่ ค.ศ. 1665 และเกิดไฟไหม้กรุงลอนดอน ค.ศ. 1666 เกิดการดิ้นรนในทางเรื่องการทูลรีดคอร้บขึ้นในราชสำนัก ตลอดจนความผิดพลาดในสงครามกับพวกดัทช์ และการที่พระเจ้าชาร์ลส์ ฟินอบพิเทาพระเจ้าหลุยส์แห่งฝรั่งเศส ตลอดจนความผิดพลาดในการบริหารประเทศ และคะแนนนิยมของรัฐบาลก็เสื่อมถอย และเกิด “พรรคการเมืองชนบท” (Country party) ที่เสนอให้รื้อฟื้นนโยบายสมัยจอห์น พิม (Pym) และแฮมพ์เด็น (Hampden) และเรียกร้องให้ปลดอัครมหาเสนาบดีแคลเรนดอน ซึ่งรับผิดชอบมาตรการ “ร้ายๆ” ทางศาสนา พระเจ้าชาร์ลส์ก็ทรงปลดเอิร์ลแห่งแคลเรนดอนตามเสียงเรียกร้อง และส่งไปพำนักต่างประเทศ (ค.ศ. 1667)²

คณะรัฐบาลที่จัดตั้งใหม่ เป็นคณะรัฐบาลที่ผสมระหว่างฝ่ายราชสำนัก โดยมีดยุกแห่งบัคกิงแฮม เป็นผู้นำ กับฝ่าย “พรรคชนบท” (Country party) ซึ่งมี ลอร์ด แอชลีย์ (Asley) เป็นผู้นำ คณะใหม่นี้เรียกกันว่า “Cabal” เพราะใช้วิธีการประชุมลับ และระบบเครือข่ายเพื่อคุมคะแนนเสียงในสภา

คณะคาบาล (Cabal) นี้ มีปัจจัยร่วมที่ต่อต้านพวกขุนนางอัศวิน (Cavaliers party) ซึ่งท่านเอิร์ลแห่งแคลเรนดอนเป็นผู้นำ และชูธง เรื่อง

² Ibid, 481.

“สันติธรรม” ต่อทุกๆ นิกายศาสนา ไม่ไว้วางใจนโยบายของพระเจ้าหลุยส์ ที่ 14 และเห็นชอบนโยบายต่างประเทศที่ร่วมมือกับดัตช์ และสวีเดน ให้เป็น **พันธมิตร 3 เส้า** (Triple Alliance) เพื่อต่อต้านความมั่งคั่งใหญ่โตสูงของฝรั่งเศส แต่นโยบายต่างประเทศที่ดีของคณะคานาลี่ กลับไร้ผล เพราะพระเจ้าชาร์ลส์ จะทรง**ทำสัญญา**ลับกับพระเจ้าหลุยส์ ที่ 14 เพื่อเป็นพันธมิตรกัน

อย่างไรก็ตาม ภายหลังที่มีการยุบสภาซึ่งยืนยาวมาตั้งแต่ ค.ศ. 1661 จนกระทั่ง 1679 ก็มีรัฐสภาใหม่ ซึ่ง **“พรรคชนบท”** (Country party) ได้คะแนนเสียงมากกว่ากลุ่มอื่นๆ โดยมี ลอร์ด ชาฟเตสเบอรี (Shaftesbury) เป็นผู้นำ โดยใช้กลยุทธ์ปกป้องนิกายโปรเตสแตนต์ ต่อต้านนิกายจากกรุงโรม และเมื่อรัฐสภาประชุมกันสมัยแรก สมาชิกกลุ่มนี้ ก็เสนอ **พระราชบัญญัติ “Habeas Corpus Act”** – ห้ามจับกุมคุมขังโดยปราศจากความผิดที่ระบุไว้ในกฎหมาย และ **พระราชบัญญัติ “Exclusion Bill”** เพื่อกันมิให้แคทอลิกขึ้นครองราชย์ ซึ่งมีเป้าหมายที่ท่านดยุค ออฟ ยอร์ก (Duke of York) พระอนุชาของพระเจ้าชาร์ลส์ ที่ 2

ขบวนการต่อต้านพระอนุชา - ดยุก ออฟ ยอร์ก เกิดจากการที่เจ้าชายองค์นี้ทรงมีศรัทธา เชื่อถือในลัทธิแคทอลิกนี้อย่างชัดเจน และพวกโปรเตสแตนต์ต่อต้านแคทอลิกมาตั้งแต่สมัยทิวดอร์

สำหรับพระเจ้าชาร์ลส์ ที่ 2 ทรงห่วงใยพระอนุชา หากร่างพระราชบัญญัติกีดกันมิให้แคทอลิกขึ้นครองราชย์ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภานั้น จึง**ทรงยุบสภา** เดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1679 และทรงเลื่อนการเลือกตั้งออกไปโดยไม่มีกำหนด เป็นเหตุให้กลุ่มที่ต่อต้านพระอนุชา (เจ้าชายเจมส์) เพราะทรงนับถือศาสนาโรมันแคทอลิก มิให้ขึ้นครองราชย์ รวมกลุ่มกันร้องขอให้พระเจ้าชาร์ลส์ทรงเรียกประชุมสภา กลุ่มดังกล่าว

ได้รับขนานนามว่า **กลุ่มวิกส์ (Whigs)** ขณะเดียวกัน ก็เกิดกลุ่มตรงกันข้ามจากชนชั้นขุนนาง ผู้ดีเก่าที่เคารพในพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงเลือกรัชทายาทของพระองค์ พวกรัฐสภาไม่ควรไปก้าวล่วงพระราชอำนาจของพระองค์ กลุ่มบุคคลเหล่านี้ ก็คือ พวก “**ขุนนางฝ่ายอนุรักษ**” ที่มีกษัตริย์มาตั้งแต่สงครามกลางเมือง และบัดนี้ได้รับการเรียกขานใหม่ว่า “**Tory**” – **ทอรี** การเมืองอังกฤษจึงแบ่งออกเป็น 2 ขั้วที่ชัดเจนมากขึ้นตามลำดับ³

อย่างไรก็ตาม กระแสต่อต้านพระเจ้าชาร์ลส์และกษัตริย์ เริ่มถดถอยในช่วงสุดท้ายของยุคสมัยพระเจ้าชาร์ลส์ (ค.ศ. 1683 – 1685) กลุ่มทอรี ซึ่งอาจเรียกว่ากลุ่มอนุรักษนิยม และสนับสนุนพระราชอำนาจของกษัตริย์ ได้มีโอกาสบริหารประเทศในช่วง 4 ปีสุดท้าย และในที่สุดเมื่อพระเจ้าชาร์ลส์สวรรคต ก็สนับสนุนให้พระอนุชาขึ้นครองราชย์ เป็นพระเจ้าเจมส์ ที่ 2 ทรงบริหารประเทศตามแนวคิดหรือนโยบายที่คับแคบ และส่งผลให้มีทรกลายเป็นศัตรู ส่วนศัตรูก็ยิ่งต่อต้านพระองค์มากขึ้น จนนำไปสู่การปฏิวัติ ค.ศ. 1688

ความผิดพลาดที่สำคัญอันดับแรก คือ พระองค์ ในความศรัทธาส่วนพระองค์ ทรงนับถือลัทธิแคทอลิกอย่างจริงจัง และคงจะเล็งเห็นความไม่ยุติธรรมในวงการเมืองการปกครองของอังกฤษ ที่มีนโยบายกีดกันโรมันแคทอลิกจากตำแหน่งต่างๆ ในทางราชการ ฉะนั้น สิ่งแรกที่พระองค์ทรงดำริดำเนินการ คือ พระองค์ทรงเสนอให้รัฐสภายกเลิก **พระราชบัญญัติ “Test Act”** (พระราชบัญญัติที่จะต้องทดสอบศรัทธาความเชื่อถือทางศาสนาของผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งในราชการ) และพระราชบัญญัตินี้ กีดกันทั้งกลุ่ม

³ Ibid, 486.

“Protestant Dissenters” และกลุ่ม “แคทอลิก” กลุ่มโปรเตสแตนต์ ดิสเซนเตอร์ ก็คือ กลุ่มเพียเวริตัน ซึ่งประกอบด้วย กลุ่ม “เพรสไบทีเรียน” (Presbyterian) กลุ่ม “แบปติสต์” (Baptist) และกลุ่ม “อินดีเพนเดนท์” (Independents) ซึ่งครองอำนาจในสมัยสาธารณรัฐครอมเวล

พระเจ้าเจมส์ มิได้ทรงหวั่นไยกลุ่มโปรเตสแตนต์ ดิสเซนเตอร์ แต่ทรงหวั่นไยกลุ่มโรมันแคทอลิก นั่นคือเป้าหมายที่แท้จริงที่พระองค์ทรงเสนอการยกเลิกพระราชบัญญัติ “Test Act” ซึ่งได้รับการเห็นชอบในรัฐสภาสมัยสมเด็จพระเชษฐา พระเจ้าชาร์ลส์ ที่ 2

ประเด็นการจะยกเลิกพระราชบัญญัติ Test Act นี้ คือประเด็นที่บาดใจทุกกลุ่มการเมือง ทั้งกลุ่ม “Whigs” และ “Tories” ซึ่งรวมพวก “High Church” ซึ่งนับถือลัทธิโปรเตสแตนต์ฝ่ายขวา ฉะนั้น ด้วยกระแสนัดเดียวพระเจ้าเจมส์ทรงสามารถเปลี่ยนมิตรเป็นศัตรู และปูทางไปสู่การรวมกลุ่มที่จะต่อต้านพระองค์

ฉะนั้น เสี่ยงส่วนใหญ่ หรือเกือบทั้งหมดของรัฐสภา จึงต่อต้านการยกเลิก “พระราชบัญญัติทดสอบความเชื่อถือทางศาสนา” (Test Act) พระเจ้าเจมส์ ที่ 2 จึงทรงยุบสภา อีกทั้งปลดรัฐมนตรีฝ่ายทอรี (Tory) ทั้งหมด และแต่งตั้งกลุ่มใหม่ซึ่งยอมเปลี่ยนศาสนาเป็นแคทอลิกตามพระประสงค์ของพระองค์

ประเด็นแห่งความขัดแย้งประการที่สอง ที่ตามมา คือ พระองค์ทรงใช้อำนาจที่เรียกว่า “Dispensing Power” – อำนาจที่จะยกเว้นกฎหมาย สำหรับรายบุคคล (ที่พระองค์จะทรงแต่งตั้งในตำแหน่งต่างๆ) และอำนาจที่เรียกว่า “Suspending Power” – อำนาจที่จะไม่ใช้กฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง (ชั่วคราว) เพื่อวัตถุประสงค์เดียวกัน ซึ่งประเด็นนี้ฝ่ายรัฐสภามักจะถือว่าเป็นการละเมิดหลัก “Rule of Law” (การปกครอง

ภายใต้กฎหมาย) ซึ่งเป็นความเชื่อถือมาแต่เก่าก่อน กลุ่มพรรควิกส์ (Whigs) คงจะยอมไม่ได้

และประการที่สาม ที่สร้างความไม่พึงพอใจในแวดวงการเมืองการปกครอง คือ พระเจ้าเจมส์ทรงจัดตั้ง ศาลสูง (Court of High Commission) เพื่อไต่สวนลงโทษผู้ที่ดำเนินการขัดพระทัยพระมหากษัตริย์ เช่น ผู้บริหารระดับสูงของเคมบริดจ์ และอ็อกฟอร์ด ผู้ดำเนินงานขัดพระทัยพระเจ้าเจมส์

จากมาตรการและนโยบายดังกล่าว จึงเกิดปฏิกิริยาและความกลัวในกลุ่มชนส่วนใหญ่ว่า **ลัทธิศาสนาโปรเตสแตนท์กำลังตกอยู่ในอันตราย** ขณะที่ในแวดวงของลัทธิแคทอลิก จำนวนผู้คนที่นับถือลัทธินี้ก็กลับมีจำนวนไม่มากพอจะออกมาสนับสนุนพระเจ้าเจมส์ได้ พระองค์จึงหันมาใช้กลเม็ด (สุดท้าย) คือ ออกประกาศการผ่อนปรนให้แก่นิกายศาสนาโรมันแคทอลิกฉบับหนึ่ง และพวกโปรเตสแตนท์ ดิสเซนเตอร์ อีกฉบับหนึ่ง เพื่อทั้งสองกลุ่มซึ่งถูกกีดกันจากกฎหมายมิให้มีสิทธิเสรีภาพเช่นเดียวกับนิกายแองกลิคัน (Anglicans) และยังทรงบังคับให้พระนิกายแองกลิคัลอ่าน**คำประกาศผ่อนปรน (Declaration of Indulgence)** ในทุกๆ วัด วันอาทิตย์ เดือนมิถุนายน ความคาดหวังของพระเจ้าเจมส์ คือ น่าจะได้แรงสนับสนุนจากนิกายเพียวริตัน ซึ่งบัดนี้ได้กลายเป็นพวกนอกลัทธิศาสนานิกายแองกลิคันไปแล้ว ที่เรียกว่า “Dissenters” ดังกล่าว

แต่ความคาดหวังของพระองค์มิเกิดผล พวก “Dissenters” ดังกล่าว ไม่หลงกลของพระเจ้าเจมส์ ซึ่งจุดมุ่งหมายจริงๆ อยู่ที่ช่วยพวกแคทอลิกให้ได้มีความเสมอภาคกับพวก “แองกลิคัล” ฉะนั้น จึงไม่มีเสียงสนับสนุนจากกลุ่มนี้ ขณะที่ฝ่ายแองกลิคัลนำโดยพระสังฆราชและพระสมเด็จ รวม 7 องค์ ที่ไม่ให้ความร่วมมือ รวมทั้งโบสถ์แองกลิคัลทั้งหลาย

ก็ไม่ตอบสนอง พระเจ้าเจมส์จึงทรงรับสั่งให้จับกุมและไต่สวนสมเด็จพระราชาคณะทั้ง 7 แต่ศาลก็ปล่อยตัว และพิพากษาว่าไม่ผิด ท่ามกลางความปิติยินดีของพสกนิกรถ้วนหน้า⁴

จังหวะนี้ จึงได้ฤกษ์ที่ขุนนางฝ่ายวิกส์ และฝ่ายทอรี ซึ่งมักจะอยู่ตรงข้ามบนเส้นทางการเมือง ได้มาประชุมลับและประสานแผนเพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่เด็ดขาด โดยมีขุนนางผู้มีอิทธิพล คือ ท่านเอิร์ลแห่งเดวอนเชียร์ (วิกส์) และ ลอร์ด แดนบี (Danby) จากกลุ่มทอรี ร่วมกันที่จะอัญเชิญเจ้าชายวิลเลียม⁵ ผู้ปกครองสาธารณรัฐฮอลแลนด์ ผู้ทรงเป็นสวามีพระนางแมรี พระราชธิดาของพระเจ้าเจมส์ นั่นเอง ให้มาขึ้นครองราชย์แทนพระเจ้าเจมส์

พระเจ้าวิลเลียม และพระนางแมรี ทรงรับคำเชิญ และเสด็จนำกองทัพอาวด์ท์ มาขึ้นที่อ่าวทอร์เบ แคว้นเดวอนเชียร์ เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน ค.ศ. 1688 เดินทางมุ่งสู่กรุงลอนดอน ขณะที่พระเจ้าเจมส์ขาดการสนับสนุนแทบทุกฝ่าย จึงรีบเสด็จออกจากกรุงลอนดอนมุ่งสู่กรุงปารีส

พระเจ้าวิลเลียมจึงทรงเชิญประชุมสภาคอนเวนชัน ให้เหล่าขุนนางทั้งวิกส์ และทอรี ได้ปรึกษาหารือกัน วันที่ 2 มกราคม ค.ศ. 1689 สมาชิกทั้งหมดเห็นด้วยใน ร่างคำประกาศสิทธิ (มนุษย) และตกลงกันที่จะกราบทูลเชิญพระเจ้าวิลเลียมและพระนางแมรี ขึ้นครองราชย์ต่อไป

การปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ของอังกฤษ ค.ศ. 1688 จึงสำเร็จลงด้วยดีปราศจากการเสียเลือดเนื้อใดๆ ทั้งสิ้น แต่ที่สำคัญที่สุด เป็นการปฏิวัติที่ประดิษฐานรัฐธรรมนูญอังกฤษ ซึ่งอันที่จริง ก็วิวัฒนาการมาตามลำดับเวลา

⁴ Ibid, 494.

⁵ หมายเหตุ : เจ้าชายวิลเลียม ทรงเป็นพระราชนัดดาของพระเจ้าชาร์ลส์ ที่ 2 ส่วนพระนางแมรี คือ พระราชธิดาของพระเจ้าเจมส์ ที่ 2

ในประวัติศาสตร์ ตั้งแต่สมัยพิวตัลในราชวงศ์นอร์มัน คริสต์ศตวรรษที่ 11 – 12 – 13 ดังที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้วในบทต้นๆ แต่หลังการปฏิวัติ ค.ศ. 1688 – 1689 ซึ่งเป็นการปฏิวัติที่ไม่นองเลือด รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยขุนนางและผู้แทนราษฎร ทั้งจากพรรคทอรี (Tory) ฝ่ายขวา – (อนุรักษนิยม-กษัตริย์) กับพวกวีกส์ (Whigs) ฝ่ายเสรีภาพนิยม – และรัฐสภานิยม และด้วยความเห็นชอบของพระเจ้าวิลเลียม ซึ่งทรงมีทัศนะที่กว้างไกล จึงได้ช่วยกันวางพื้นฐานการเมืองการปกครอง ซึ่งจะยืนยาวมาจวบจนทุกวันนี้ โดยมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยตามจังหวะเวลา จนกลายเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีองค์ประกอบของขุนนางและสามัญชน และยึดหลักการปกครองตามครรลองนิติธรรมรัฐ ซึ่งอำนาจตุลาการเป็นอิสระจากอำนาจฝ่ายบริหาร

หลักการ และรายละเอียดของข้อตกลงภายหลังการปฏิวัติได้บรรลุผล ก็คือ

1. **ประการแรก** คณะผู้ก่อการได้กราบทูลเชิญพระเจ้าวิลเลียมและพระนางแมรี ขึ้นครองราชย์ ให้ทรงดำรงตำแหน่งเป็น “Joint monarchs” “กษัตริย์คู่แฝด” และทั้งสองพระองค์ทรงรับข้อจำกัดบางประการในการใช้พระราชอำนาจ
2. **ประการที่สอง** ได้มีคำประกาศเรื่องสิทธิของประชาชน (ค.ศ. 1689) ที่กำหนดหลักการสำคัญของระบบการเมืองการปกครอง โดยกำหนดว่า ต่อจากนี้ไปกษัตริย์จะต้องทรงนับถือศาสนานิกายโปรเตสแตนต์ หลักการนี้ถือว่าเป็นการปฏิวัติทางความคิด-ความเชื่อถือ แต่โบราณ ซึ่งเคยเชื่อมาตลอดเวลาว่า พสกนิกรจะต้องเคารพนับถือศาสนาที่พระมหากษัตริย์ทรงเคารพนับถือ ฉะนั้นจึงเกิดปรากฏการณ์ เช่น ยุคสมัยทิวดอร์ ในยุคพระเจ้าเอ็ดเวิร์ด

ประชาชนต้องศรัทธาในกายโปรเตสแตนต์ แต่ในยุคสมัยพระนางแมรี ก็คาดคิดกันตามปกติว่าพสกนิกรปรับเปลี่ยนไปเคารพนับถือในกายแคทอลิกตามสมเด็จพระราชินีนาถ ฉะนั้น การกำหนดหลักการใหม่ในครั้งนั้น จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกษัตริย์กับขุนนาง จะได้มีเอกภาพด้านลัทธิความเชื่อถือและศรัทธา ซึ่งเป็นพื้นฐานของความเป็นปึกแผ่นของราชอาณาจักร

3. ประการที่สาม การเก็บภาษีอากร โดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ถือว่าผิดกฎหมาย
4. การชำระรักษากองทัพที่ถาวร โดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ถือว่าผิดกฎหมาย
5. ประชาชนมีสิทธิที่จะทำคำร้องเรียนต่อพระเจ้าอยู่หัว
6. จะต้องมีการประชุมรัฐสภาอย่างสม่ำเสมอ และให้มีการเลือกตั้งอย่างเสรี ตลอดจนให้มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น
7. พระราชอำนาจด้านการยกเว้นบุคคลจากการบังคับใช้กฎหมาย (Dispensing Power) และพระราชอำนาจที่จะยับยั้งกฎหมาย (Suspending Power) มิให้บังคับใช้นั้น ถือว่าผิดกฎหมาย

พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิของประชาชน จึงเป็นการยืนยันและสนับสนุนหลักการที่สำคัญ 3 ประการ คือ

หลักการที่สำคัญอันดับแรก คือ หลักอำนาจสูงสุด เป็นอำนาจของรัฐสภา จากพื้นฐานของหลักการเรื่องภาษี และการจัดตั้งกองทัพ รวมทั้งการให้ความเห็นชอบต่อการขึ้นสู่บัลลังก์ของพระเจ้าวิลเลียม ที่ 3 และพระนางแมรี

นอกจากนั้น ต่อมา ยังได้มีการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยระยะเวลา

ของการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งต้องมีขึ้นทุกๆ 3 ปี เรียกว่า “Triennial Act” ค.ศ. 1694

หลักการที่สำคัญประการที่สอง เป็นหลักการใหม่ในการปฏิวัติครั้งนี้ คือ หลักการ ว่าด้วยลัทธิศาสนาของพระมหากษัตริย์ คือ ลัทธิศาสนาประจำชาติ ดังที่พระเจ้าเฮนรี ที่ 8 ได้ริเริ่มแนวทางนี้ และประสบการณ์ต่อมา ก่อให้เกิดปัญหามากมาย สำหรับการปฏิวัติครั้งนี้ จึงได้รับบทเรียนจากอดีต จึงมีการกำหนดไว้ว่า พระมหากษัตริย์องค์ต่อไป จะต้องทรงเป็นผู้นับถือศาสนาคริสต์นิกายแองกลิคัน (Anglican) ซึ่งคือโปรเตสแตนต์ แบบอังกฤษ

หลักการที่สำคัญประการที่สาม คือ หลักขันติธรรมทางลัทธิศาสนา (Toleration Act 1689) ที่ ให้เสรีภาพการนับถือศาสนาแก่พวก “นอกแนว” (Nonconformists) นั่นคือ กลุ่มแคทอลิก และกลุ่มเพียเวรตัน เป็นต้น แต่กลุ่มคนเหล่านี้ยังคงไม่มีสิทธิในการที่จะรับราชการ และการมีตำแหน่งในสถาบันการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย

การต่อสู้เพื่อความเสมอภาคในการนับถือศาสนา ยังคงดำเนินต่อไป จนกระทั่งศตวรรษที่ 19 เมื่อรัฐสภาอังกฤษยินยอมออกพระราชบัญญัติที่ให้อิสราภาพแก่โรมันแคทอลิก ค.ศ. 1829

หลักการที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ซึ่งเป็นพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย ก็คือ หลักของความเป็นอิสราภาพของผู้พิพากษา และหลักของความเสมอภาคของกฎหมาย

ในพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิของประชาชน ข้อที่ 7 ที่ห้ามมิให้กษัตริย์มีอำนาจยกเว้นบุคคลจากการบังคับใช้กฎหมาย และมีอำนาจยกเว้นกฎหมายมิให้บังคับใช้แก่บุคคล ก็ถือว่าเป็นหลักสำคัญเรื่องความเสมอภาคของกฎหมาย แต่ที่สำคัญเช่นกัน ก็คือ การกำหนดหลักการที่ว่า การปลด

ผู้พิพากษาจะกระทำมิได้ ยกเว้นโดยรัฐสภา ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการสืบราชสมบัติ ค.ศ. 1701

โดยสรุป หลักการทั้งสี่นี้ คือ หลักพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยในอนาคต แต่ในช่วงทศวรรษสุดท้ายของศตวรรษที่ 17 ขุนนางและชนชั้นสูงในเมืองยังไม่ได้คิดถึงเรื่องประชาธิปไตย แต่คิดจะจัดระบบการปกครองที่พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ใต้รัฐธรรมนูญ โดยมีรัฐสภาเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจ ซึ่งเป็นปรัชญาแนวคิดของชนชั้นสูงเจ้าของที่ดิน โดยเฉพาะขุนนางกลุ่มวิกส์ (Whigs) เช่น เอิร์ล แห่งชาฟเตสเบอรี (Earl of Shaftesbury) ผู้คิดในทำนองเดียวกันกับจอห์น ล็อก (John Lock) ที่ว่า สังคมการเมืองกำเนิดจากการทำสัญญาร่วมกัน เพื่อปกป้องชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินของสมาชิก รัฐบาลซึ่งเป็นตัวแทนของสังคม จะบริหารบ้านเมืองโดยความยินยอมเห็นชอบของประชาชน รัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน จึงมีอำนาจที่จะควบคุมฝ่ายบริหาร แต่อำนาจรัฐสภา แม้ว่าจะสูงสุด แต่ก็จำกัดด้วย “กฎธรรมชาติ” ซึ่งเคารพต่อสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ จึงเป็นสิทธิตามสภาพธรรมชาติที่มีอยู่แล้ว ก่อนที่มนุษย์จะรวมตัวกันทำพันธสัญญาผูกพันกัน ฉะนั้น หากรัฐบาล หรือ “รัฐ” ไม่เคารพต่อสิทธิเสรีภาพเหล่านี้ ประชาชนก็มีสิทธิกบฏได้ แนวทางของจอห์น ล็อก ดังกล่าว ก็คือ แนวทางของกลุ่มวิกส์ ซึ่งจะครองอำนาจนานที่สุดในคริสต์ศตวรรษที่ 18

บทที่ 11

ปัจจัยที่เป็นอุปสรรค หรือส่งเสริมระบบรัฐสภา

ดังที่ได้นำเสนอในบทที่ผ่านมา ข้อสมมติฐานของฟูกูยามาในเรื่องระบบการเมืองที่พัฒนา ควรจะต้องมีองค์ประกอบ 3 ส่วน ได้แก่ ระบบรัฐที่เข้มแข็ง ระบบการเมือง-การปกครองที่รับผิดชอบ/ตอบสนองต่อประชาชน และมีระบบนิติธรรมรัฐ คือ ทุกคนเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย และได้อธิบายแนวคิดเกี่ยวกับระบบรัฐที่เข้มแข็งไว้พอสังเขป โดยยกตัวอย่างจีนสมัยราชวงศ์จิ้น และราชวงศ์ฮั่น เป็นการนำร่อง และได้อธิบายถึงวิวัฒนาการของระบบนิติธรรมรัฐ หรือ Rule of Law ในยุโรป พอสังเขป ในลำดับต่อไปจะได้วิเคราะห์รูปแบบของ ระบบการเมืองและการปกครองที่รับผิดชอบต่อประชาชน (Accountable Government) และที่สำคัญสำหรับวัตถุประสงค์ของการศึกษาปฏิรูป ควรจะต้องนำเสนอแนวทาง หรือปัจจัยตัวแปรที่ทำให้เกิดระบบดังกล่าวนี้ได้ และจุดเน้นของเราก็คือทวีปยุโรป หรือนัยหนึ่ง โลกตะวันตก ซึ่งดูจะนำหน้าทุกประเทศในประเด็นเรื่องระบบการเมืองการปกครองที่รับผิดชอบต่อประชาชน ยุโรปอาจจะมีข้อดีประการหนึ่งในแง่ของการสร้างระบบการเมืองการปกครองที่รับผิดชอบต่อประชาชน ข้อดีดังกล่าว ตามความคิดเห็นของผู้เขียน น่าจะมาจาก ระบบศักดินา ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ทั่วไปในยุโรปตะวันตกในยุคเริ่มต้นของสมัยกลาง (ศตวรรษที่ 9) ระบบศักดินาดังกล่าว ตั้งอยู่บนพื้นฐานของ พันธสัญญา (หรือคำสาบาน) ที่เชื่อมโยงผู้เป็นนาย (Overlord) กับลูกน้อง โดยมีที่ดิน

และการสวามิภักดิ์/ตอบแทนด้วยเลือด/ชีวิต เป็นเงื่อนไขของระบบ พันธสัญญาดังกล่าว กษัตริย์กับขุนนาง และชนชั้นอัศวิน ผูกโยงกันเช่นนั้น และมีภารกิจตามขนบธรรมเนียมของระบบศักดินา กษัตริย์และขุนนาง จึงมีภาระหน้าที่และความรับผิดชอบซึ่งกันและกัน ซึ่งน่าจะมีความหมายว่า กษัตริย์จะทรงปกครองตามอำเภอใจไม่ได้ จะต้องรักษาไว้ซึ่ง ขนบธรรมเนียมดั้งเดิม เช่น ในเรื่องการเก็บภาษี จะเก็บตามอำเภอใจไม่ได้

ฉะนั้น ในสมัยแรกเริ่ม โดยเฉพาะอังกฤษ ได้เกิดระบบรัฐสภา ซึ่งเป็นที่ประชุมของขุนนางและพระระดับราชาคณะ และต่อมาก็เพิ่มผู้แทน จาก ชนชั้นอัศวินและพ่อค้าวานิช ในช่วงกลางคริสต์ศตวรรษที่ 13 ระบบ รัฐสภาเป็นองค์กรของชนชั้นขุนนาง ที่เกิดขึ้นเพราะความจำเป็นต้องจำกัด อำนาจของกษัตริย์ ซึ่งมักจะก่อสงครามกับประเทศเพื่อนบ้านและจำเป็นต้องหาทางจัดเก็บภาษีเพื่อนำมาใช้จ่ายในสงครามดังกล่าว

โดยสรุป ขุนนางและชนชั้นอัศวินต้องการจะมีโอกาสได้ควบคุมหรือ ให้อำนาจเห็น เสนอแนะนโยบายต่างๆ ของผู้เป็นนายของเขา เพราะ นโยบายเหล่านี้ อาจหมายถึงความเดือนร้อนและกระทบกระเทือนเงินของตนเอง

ระบบรัฐสภาอังกฤษ เมื่อได้กำเนิดขึ้นแล้วจากผลของข้อตกลง Magna Carta (ค.ศ. 1215) (มหากฎบัตร) กับพระเจ้าจอห์น กวีวัฒนาการ ไปตามลำดับ และก่อให้เกิดประโยชน์ต่อความเจริญรุ่งเรืองของอังกฤษ จนกระทั่งเกิดวิกฤติการขัดแย้งทางการเมืองอย่างยาวนานใหญ่ ที่เรียกว่า สงครามกลางเมือง สมัยพระเจ้าชาร์ลส์ ที่ 1 และเกิดการปฏิวัติ ค.ศ. 1688 เพื่อขับไล่พระเจ้าเจมส์ ที่ 2 (ราชวงศ์สจวร์ต) และการอภิวัฒน์ระบบการ ปกครองอังกฤษให้เป็นระบบรัฐสภาที่สมบูรณ์แบบ และเป็นรากฐานของ ระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน

กรณีของอังกฤษ อาจจะดูว่าเป็นกรณีของความสำเร็จของเส้นทางวิวัฒนาการ แต่ยังมีกรณีอื่นๆ ในยุโรปที่ไม่ประสบผลสำเร็จเยี่ยงอังกฤษ พุทยามา ยกตัวอย่างกรณีของ **ฮังการี** กษัตริย์แห่งฮังการี พระเจ้าแอนดรูที่ 2 ได้ถูกข้าราชการบิชอปบังคับให้พระองค์ทรงมอบรัฐธรรมนูญที่เรียกว่า “Golden Bull” ซึ่งมักได้รับขนานนามว่าเป็นเสมือน “Magna Carta” ของยุโรปตะวันออก และประกาศใช้เพียง 7 ปี ภายหลังการประท้วงที่รันนิเมด (Runnymede) ในอังกฤษ รัฐธรรมนูญ (Golden Bull) ของฮังการีฉบับนี้กล่าวกันว่าให้การปกป้องชนชั้นขุนนางฮังการี จากการจับกุมคุมขังโดยปราศจากการกระทำผิดทางกฎหมาย รวมทั้งเขียนข้อจำกัดอำนาจของกษัตริย์ไว้อย่างชัดเจน แต่กลับเปิดโอกาสให้ขุนนางได้มีอำนาจในการบริหารปกครองอย่างเสรี และตามความคิดของพุทยามา รัฐธรรมนูญ (Golden Bull) ฉบับนี้ มีผลทำให้อำนาจการบริหารของรัฐอ่อนแอ กระทั่งไม่สามารถปกป้องตนเองจากการรุกรานของต่างประเทศได้ อีกทั้ง ชาวนาฮังการีก็ถูกกดขี่จากชนชั้นขุนนาง โดยพระมหากษัตริย์ไม่สามารถปกป้องได้เลยด้วยความอ่อนแอของอำนาจส่วนกลาง (ส่วนรวม) เช่นนี้ ฮังการี จึงสูญเสียอิสรภาพให้แก่กองทัพของชาวออตโตมันเติร์ก ที่สมรภูมิโมฮัค (Mohacs) ค.ศ. 1526¹

พุทยามา ไม่ได้ขยายความถึงรายละเอียดของรัฐธรรมนูญฮังการี แต่ในกรณีโปแลนด์ ซึ่งต้องถูกแบ่งแยกหรือฉีกพื้นที่ไปให้แก่สามมหาอำนาจที่อยู่รอบๆ โปแลนด์ ได้แก่ ออสเตรีย อยู่ด้านใต้ รัสเซีย ตั้งอยู่ทางตะวันตก และรัสเซีย ทางตะวันออก ทั้งสามมหาอำนาจ มีอิทธิพลเหนือประเทศโปแลนด์ ด้วยเหตุผลที่รัฐธรรมนูญของโปแลนด์ให้อำนาจแก่ขุนนางในสภา Sejm ไว้อย่างสุดโต่ง นั่นคือ ให้อำนาจแก่ขุนนางแต่ละคนที่จะ

¹ Francis Fukuyama, *The Origins of Political Order*, 327.

ลงคะแนนวิโต้ ข้อเสนอใดๆ ก็ตามที่กษัตริย์โปแลนด์ทรงเสนอ และโดยเฉพาะข้อเสนอให้สร้างกองทัพโปแลนด์ให้เข้มแข็ง ก็จะถูกวิโต้เสมอ และที่เกิดสถานการณ์เช่นนี้ ก็เพราะมีขุนนางโปแลนด์บางคนที่มีผลประโยชน์ร่วมกับกษัตริย์ออสเตรีย – ฮังการี หรือร่วมกับกษัตริย์ปรัสเซีย หรือนิยมรัสเซีย หรือนิยมฝรั่งเศส ฉะนั้น รัฐสภาโปแลนด์จึงถูกแทรกซึมจากมหาอำนาจรอบด้าน และทำให้อำนาจส่วนกลางของพระมหากษัตริย์อ่อนแอ และถูกแบ่งแยกในที่สุด ใน ค.ศ. 1772 เป็นครั้งแรก และถูกแบ่งครั้งที่ 2 ค.ศ. 1793 จนกระทั่งสูญเสียความเป็นประเทศ ในการแบ่งแยกครั้งที่ 3 ค.ศ. 1795

สองกรณีดังกล่าว จึงเป็นกรณีของ การขาดความสมดุลในพลังอำนาจ-อิทธิพล ระหว่างกษัตริย์กับขุนนาง แต่กรณีของฝรั่งเศสที่กำลังจะกล่าวถึง เป็นกรณีที่กษัตริย์พยายามจะสร้างอำนาจของกษัตริย์ให้เข้มแข็งยิ่งขึ้นในยุคสมัยพระเจ้าหลุยส์ ที่ 14 และนำไปสู่ผลลัพธ์ที่น่าสนใจอย่างยิ่ง

กรณีฝรั่งเศส : การสร้างอำนาจรวมศูนย์²

เมื่อพระเจ้าเฮนรี ที่ 4 ขึ้นครองราชย์ในฐานะกษัตริย์ราชวงศ์บูร์บง (Bourbon) พระองค์แรก ใน ค.ศ. 1594 ฝรั่งเศสยังห่างไกลจากการเป็นราชอาณาจักรที่มีเอกภาพ จากฐานที่มั่นเริ่มแรกในบริเวณรอบๆ กรุงปารีส กษัตริย์สมัยราชวงศ์ก่อนๆ ได้รวบรวมดินแดน เช่น แคว้นเบอร์กันดี นอร์มันดี บริตานี นาวาร์ และแลงเคอะดอก เข้าไว้ในราชอาณาจักร แต่ก็ยังคงมีความแตกต่างทางด้านภาษาและวัฒนธรรม ซึ่งแบ่งประเทศเป็น 2 เขตใหญ่ๆ ได้แก่ เขตแดนที่เรียกว่า “Pays d’élection” และ “Pays

² Francis Fukuyama, *The Origins of Political Order*, ดูปทที่ 23 Rent Seekers.

d'états” โดยเขตแดนแรกจะอยู่รอบๆ ปารีส ส่วนเขตที่สองจะอยู่ไปทาง
พรมแดนตะวันตกและใต้ นอกจากนั้น สงครามศาสนายังได้แบ่งแยกพื้นที่
เป็นเขตแคทอลิก และเขตอูเกโนท์ (Huguenots) ซึ่งคือโปรเตสแตนท์
สายคาลวาง

ตั้งแต่เริ่มต้นของราชวงศ์บูร์บง กระทั่งการปฏิวัติ ค.ศ. 1789
เส้นทางการสร้างรัฐ เดินตามเส้นทางคู่ขนาน **เส้นทางแรก** คือ **การสร้าง
อำนาจรัฐส่วนกลาง** โดยลดสิทธิเสรีภาพขององค์กรที่เคยมีเสรีภาพ
เหล่านั้น ตั้งแต่ยุคสมัยศักดินา เช่น แว่นแคว้นต่างๆ ของขุนนาง ตลอดจน
เทศบาล สมาคมช่าง-พ่อค้า (guilds) องค์กรศาสนา หรือแม้แต่องค์กร
ธุรกิจเอกชน ซึ่งนับวันจะเข้ามาอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ

เส้นทางที่สอง เกี่ยวข้องกับวิธีการสร้างอำนาจรวมศูนย์ ฝรั่งเศส
ไม่ได้คำนึงถึงวิธีการสร้างระบบราชการแบบปรัสเซีย หรือจีนสมัยราชวงศ์
โจว ที่ให้ความสำคัญต่อ**ระบบคุณธรรม** และ**คัดเลือกผู้บริหารตามหลัก
ความชำนาญการและคุณวุฒิ** ตามรูปแบบของแม็กซ์ เวเบอร์ แต่ใช้หลัก
อุปถัมภ์ (patronage) และการซื้อขายตำแหน่งตั้งแต่ตำแหน่งระดับสูงใน
กองทัพ จนกระทั่งถึงตำแหน่งทางการเงินการคลัง และการเก็บภาษี จะมี
การประมุขขายให้แก่ผู้ให้ราคาสูงที่สุด

ประเด็นเรื่องภาษีและการเก็บภาษี ก็มีความสำคัญ เพราะฝรั่งเศส
เป็นหนี้มากเกินไปกำลังจะใช้คืน เพราะภารกิจสงครามในอดีต เช่น สงคราม
ศาสนาในยุโรป ช่วง ค.ศ. 1618 – 1628 (และก่อนหน้านั้น คือ สงคราม
100 ปี กับอังกฤษ)

ระบบภาษีของฝรั่งเศสซับซ้อนมาก เนื่องจากวิวัฒนาการจากอดีต
จนถึงขณะนั้น ภาษีที่สำคัญ เช่น ภาษี “**Taille**” (ตัยล์) เป็นภาษีที่เก็บจาก

ผลิตผลการเกษตร ซึ่งเป็นภาระแก่ชาวนา ภาษีเหล่าไวน์ และสินค้าจากเขตหนึ่งไปยังอีกเขตหนึ่งในราชอาณาจักร รวมทั้งภาษีเกลือ ภายหลังยังเกิดภาษีใหม่ๆ เช่น ภาษีแวงเตียม (Vingtième) หรือภาษีรายได้

ปัญหาเรื่องภาษีอีกประการหนึ่ง คือ เรื่องการยกเว้นภาษีให้แก่อภิสิทธิชน เพราะระบบภาษีจะต้องผ่านความเห็นชอบของสภาขุนนางในมณฑลต่างๆ และแต่ละมณฑลก่อนจะเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรสมัยแรกเริ่ม จะต้องรองเพื่อได้ช้อยกเว้นพิเศษเรื่องภาษี ฉะนั้น การจัดเก็บภาษีจึงขาดมาตรฐานหรือความเสมอภาคระหว่างมณฑล หรือระหว่างชนชั้น และผู้ที่เสียเปรียบก็คือชนชั้นล่าง

โดยสรุป ระบบการเงินการคลังของฝรั่งเศสในครึ่งหลังของคริสต์ศตวรรษที่ 17 เป็นระบบล่าหลัง โดยเก็บภาษีจากคนยากจน เพื่อสนับสนุนคนร่ำรวยแทบทุกกลุ่มอภิสิทธิชน จากขุนนางจนกระทั่งสมาชิกสมาคมพ่อค้า สามารถแสวงหาวิธีการหลีกเลี่ยงภาษี ทำให้ผู้ด้อยโอกาสต้องรับเคราะห์แทน นำไปสู่การประท้วงและการกบฏ ใน ค.ศ. 1661, 1662, 1663, 1664, 1665, 1670, 1673 และ 1675

ปัญหาของการเงินการคลังที่พระเจ้าหลุยส์ ที่ 13 และหลุยส์ ที่ 14 เผชิญในศตวรรษที่ 17 จึงนำไปสู่การปรับปรุงระบบการบริหารการเงินการคลังที่ดึงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง โดยแต่งตั้งผู้ตรวจการ ที่เรียกว่า “intendants” ซึ่งในเริ่มแรก คือ ผู้แทนของรัฐบาลที่ไปดำเนินการในท้องถิ่น ในเรื่องที่ได้รับมอบหมาย และในที่สุดผู้ตรวจการดังกล่าวได้ทำหน้าที่เก็บภาษี โดยเฉพาะภาษีผลผลิตการเกษตร (Taille) ซึ่งแต่เดิมเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลจัดเก็บ การโอนอำนาจมาสู่ผู้แทนจากส่วนกลางคือ จุดเริ่มต้นที่ก่อให้เกิดวิกฤตกลางศตวรรษนี้

ประเด็นเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับบทบาทของ “Parlements” หรือ “Sovereign Courts” ของขุนนาง ตามประเพณี (กฎหมาย) ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส เมืองค์กรที่เรียกว่า “Parlements” สองระดับ คือ ระดับชาติ ที่เรียกว่า “Estate-Generals” เทียบได้กับรัฐสภาอังกฤษ แต่ขุนนางฝรั่งเศสยังมี “Parlements” ระดับภูมิภาค หรือมณฑล ซึ่งขุนนางมีบทบาทสำคัญ และ “Parlement” ระดับมณฑลนี้ ก็มี Parlement de Paris รวมอยู่ด้วย หน้าที่หลักของ Parlement ระดับมณฑล คือ อภิปรายปัญหาทั่วไป รวมทั้งเป็น ศาลท้องถิ่น ของขุนนาง

เนื่องจากองค์กรหลักที่พิจารณางบประมาณ คือ “Estates-Generale” ซึ่งตั้งแต่ ค.ศ. 1614 ไม่ได้ประชุมอีกเลย ฉะนั้น “Parlement de Paris” จึงนำปัญหาเรื่องการเก็บภาษี “taille” เข้าสู่การพิจารณา และผลของการพิจารณา ก็คือ ไม่เห็นชอบด้วยกับการจัดเก็บภาษีดังกล่าว ซึ่งนำไปสู่การเผชิญหน้ากับรัฐบาล ยังผลให้เกิดวิกฤติ โดยมหาเสนาบดีมาซาแรน (Mazarin) ต้องถอนเรื่องและสั่งให้ผู้ตรวจการกลับปารีส พร้อมทั้งจับกุมผู้นำในสภาแห่งปารีส และนำไปสู่สงคราม “the Fronde” ใน ค.ศ. 1648 และ 1653 สงครามกลางเมืองดังกล่าว อาจจบลงด้วยชัยชนะของเหล่าขุนนาง หากมีการร่วมมือกันในภาคสังคมที่แท้จริง แต่ผลหาเป็นเช่นนั้นไม่

การฟ่ายแพ้ของฝ่ายรัฐสภาและขุนนางครั้งนี้ จึงนำไปสู่การรวมอำนาจไปไว้ที่ส่วนกลางอย่างเป็นระบบมากยิ่งขึ้น รัฐมนตรีคลัง โคลแบร์ท (Colbert) ในช่วงครึ่งหลังของคริสต์ศตวรรษ ที่ 17 ได้ปรับบทบาทของข้าหลวง Intendants ให้กลายเป็นตัวแทนของคณะเสนาบดีของพระเจ้าหลุยส์ ได้อย่างสมบูรณ์แบบทุกๆ มณฑลของฝรั่งเศส ทั้งด้านบำบัดทุกข์ บำรุงสุข การรักษากฎหมาย ดูแลความมั่นคง และสวัสดิการของประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งสาธารณประโยชน์ สวัสดิการสังคม และจัดตั้งกองกำลังรักษา

ความสงบในพื้นที่ ส่วนขุนนางนั้น ได้ละทิ้งหน้าที่ดูแลคนยากคนจนมานานมอญแล้ว

นอกจากนั้น ชาวเมืองยังสูญเสียเสรีภาพที่จะปกครองตนเองดังเก่าก่อน ซึ่งเคยมีการเลือกตั้งผู้บริหารของท้องถิ่น และเคยรับการสนับสนุนจากชาตริย์ เพื่อไว้คานอำนาจกับขุนนาง แต่บัดนี้ มหาเสนาบดีโคลแบร์ท์ ได้ยกเลิกการเลือกตั้งดังกล่าว ใน ค.ศ. 1692 และส่วนกลางจะเป็นผู้แต่งตั้งเอง แต่มีข้อแม้ว่า หากเมืองใดต้องการสิทธิเสรีภาพในการเลือกตั้งอย่างเดิม ก็สามารรักษาสีตินั้นไว้ได้โดยจ่ายเงินเข้าพระคลัง (เป็นการซื้อสิทธิเสรีภาพคืนจากรัฐบาล)

ประเด็นเรื่องนี้ ปลุกกระตุ้นนักประวัติศาสตร์นามอูโซซ เช่น เดอ ทอคเคอวิลล์ (de Tocqueville) ให้กล่าวตำหนิติเตียนรัฐบาลของพระเจ้าหลุยส์อย่างหนักที่มีส่วนทำลายสปิริตของประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะส่งเสริมให้เกิดระบอบคณาธิปไตย ที่คนมีเงินจำนวนน้อยสามารถเข้ามาครองตำแหน่งได้ด้วยเงิน³ และประเด็นเรื่องนี้ มีส่วนทำลายความสามัคคีปรองดองในสังคมระดับท้องถิ่น

ผลของนโยบายจากส่วนกลางดังกล่าว ทำให้เกิดระบบคณาธิปไตยในเมือง ซึ่งควรจะปกครองตนเองด้วยการมีส่วนร่วมของชนทุกชั้น กลับกลายเป็นการปกครองของบางครอบครัว บางตระกูล ส่งผลระยะยาวให้ขาดความรักสมัครสมาน หรือความเป็นหนึ่งเดียวกันของชาวเมือง (Solidarity of the community)

นอกจากนั้น นโยบายอื่นๆ ก็มีผลทำลายความสามัคคีปรองดองของชนชั้นต่างๆ และนิกายศาสนาต่างๆ พระเจ้าเฮนรี ที่ 4 ต้นราชวงศ์

³ Ibid, 345.

บูร์บอง เมื่อขึ้นครองราชย์ ค.ศ. 1589 ได้ทรงประกาศ “Edict of Nante” (กฤษฎีกาแห่งนังเต) ค.ศ. 1598 เพื่อประกาศให้แคทอลิกเป็นศาสนาประจำชาติ และให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน จะเคารพนับถือศาสนานิกายคาลวาง – ลูเธอรัน ยังผลให้เกิดการสงบศึกระหว่างฝ่ายแคทอลิก และฝ่ายอูกาโนท์ (Huganot) แต่ ใน ค.ศ. 1685 รัฐบาลพระเจ้าหลุยส์ ที่ 14 ได้ยกเลิกกฤษฎีกาแห่งนังเต ยังผลให้เกิดความแตกสามัคคีของประชาชน ผู้ศรัทธาทางศาสนา และการอพยพของพวกอูกาโนท์ไปประเทศอื่นๆ เช่น ฮอลแลนด์ และประเทศข้างเคียง ทำให้ฝรั่งเศสสูญเสียกลุ่มคนที่มีสติปัญญา และขยันขันแข็ง

สำหรับขุนนาง หลังจากพ่ายแพ้ในสงครามต่อต้านกษัตริย์ที่เรียกว่า “Fronde” ก็ดูจะสูญเสียฐานอำนาจในชนบท จึงเริ่มเข้ามาถวายความจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ที่ราชวังแวร์ซายส์ และทำการวิ่งเต้นเพื่อขอตำแหน่งหรือเอกสิทธิ์ต่างๆ ตามที่พระเจ้าหลุยส์ ที่จะทรงพระกรุณา และเมื่อขุนนางสนใจแต่จะเข้าเฝ้าหรือมาปรากฏตัวในงานพิธีต่างๆ ของสำนักราชวัง ก็ยิ่งเกิดความห่างเหินจากชนบทและชนชั้นล่างมากยิ่งขึ้น

ช่องว่างระหว่างชนชั้น หรือยิ่งกว่านั้น รอยแตกแยกระหว่างชนชั้นตามแนวคิดของทอคเคอวิลล์ น่าจะเกิดจากความตั้งพระทัยของกษัตริย์ฝรั่งเศส ที่จะใช้นโยบาย “แบ่งแยก และปกครอง” ทอคเคอวิลล์ ยกกรณีการเก็บภาษีในครั้งหลังของศตวรรษที่ 14 ซึ่งเกิดการเผชิญหน้าระหว่างกษัตริย์กับสภานานันดร โดยกล่าวยืนยันว่า

“... นับจากวันที่ประเทศชาติเปื้อนนายต่อความระส่ำระสาย จากการจับกุมคุมขังพระเจ้าจอห์น และความบ้าคลั่งของพระเจ้าชาร์ลส์ ที่ 6 ได้ยินยอมให้กษัตริย์จัดเก็บภาษีโดยปราศจากการยินยอมเห็นชอบ (ของรัฐสภา – สภานานันดร) และเหล่าขุนนางก็ฉลาดเขลาพอที่จะอนุญาตให้เก็บ

ภาชีจาก สภานันดรที่ 3 โดยยกเว้นสภานุนาง นับจากวันนั้น เมล็ดพืชแห่งความชั่วร้ายก็ได้ถูกหว่านลงไปทั่วทั้งระบบการปกครอง และนำไปสู่ความล่มสลายของระบบ”⁴

เมล็ดยักษ์แห่งความชั่วร้าย ก็คือ การแตกแยกระหว่างฐานันดร ชุนนาง กับฐานันดรที่ 3 ซึ่งจะไม่ให้ความไว้วางใจชุนนางอีกต่อไป ความเป็น ปึกแผ่นระหว่างชนชั้นก็สั่นคลอนหรือล่มสลายในที่สุด

โดยสรุป การได้รับการยกเว้นเรื่องภาชี เป็นเรื่องที่น่าเกลียดที่สุด และการได้รับการยกเว้น รวมถึงการซื้อขายตำแหน่ง เป็นอภิสิทธิ์ที่แต่ละ ครอบครัวแสวงหา นำไปสู่ความอิจฉาและความเกลียดชังระหว่างชนชั้น **ชนชั้นผู้ดีใหม่** (เป็นชุนนางจากการซื้อขายตำแหน่ง) ก็เป็นที่ชิงชังของชนชั้น ชุนนางเก่า ปัญหาเหล่านี้ จึงกลายเป็นบ่อนทำลายความแข็งแกร่งของสังคม ที่พร้อมจะล่มสลายเมื่อเกิดพายุทางความคิดจากปรัชญาเมธีแห่งศตวรรษ ที่ 16-17 ซึ่งจะโหมกระหน่ำแผ่นดินฝรั่งเศสในสมัยพระเจ้าหลุยส์ ที่ 16 จนกระทั่งรุ่งอรุณของวันใหม่ ซึ่งอาจจะอยู่ไกลแสนไกล

กรณีอังกฤษ – ปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดระบบรัฐสภา

ประเด็นที่จะต้องขบคิดเป็นประเด็นแรก ก็คือ ปัจจัยใดที่ทำให้สภา ฐานันดรของอังกฤษ วิวัฒนาการไปสู่ระบบรัฐสภา ซึ่งมีความสมดุลในระบบ คานอำนาจและจะเป็นแม่แบบในปัจจุบัน ตามความคิดของฟูกูยามา น่าจะ มีปัจจัยหลัก 4 ประการ คือ⁵

1. ความเป็นปึกแผ่น (ทางการเมือง-การปกครอง) ของสังคมอังกฤษ
2. บทบาทของกฎหมาย และสถาบันทางกฎหมาย

⁴ Ibid, 352.

⁵ Ibid, 404-412.

3. บทบาทของศาสนา ที่มีอิทธิพลต่อการต่อสู้ทางการเมือง
4. บทบาทของ **เมือง** และชนชั้นกลาง

หลักคิดเรื่องความเป็นปึกแผ่น (Solidarity) ค่อนข้างยากที่จะอธิบาย สำหรับฟูกูยามา จะใช้คำภาษาอังกฤษว่า “Political Solidarity” ซึ่งก็ยากจะอธิบายเช่นกัน เพราะสังคมอังกฤษเผชิญกับความขัดแย้งระหว่างกษัตริย์กับขุนนางตั้งแต่เริ่มแรกสมัยราชวงศ์นอร์มัน กรณีที่พระเจ้าจอห์นต้องเผชิญกับการรวมตัวประท้วงต่อต้านจากขุนนางระดับหัวแถว ที่ทุ่งรันนีมิด และเรียกร้องให้กษัตริย์ต้องลงนามใน “The Great Charter” (มหากฎบัตร) ค.ศ. 1215 อันเป็นจุดเริ่มต้นของรัฐธรรมนูญอังกฤษ และกรณีอื่นๆ ที่ตามมา จนกระทั่งเกิด “Barons’ War” (สงครามระหว่างขุนนางกับฝ่ายกษัตริย์) ค.ศ. 1263 – 1264 และในที่สุด วิกฤติครั้งใหญ่ยิ่ง คือ สงครามกลางเมืองสมัยพระเจ้าชาร์ลส์ ที่ 1 (ค.ศ. 1641 – 1649) และการปฏิวัติที่รุ่งโรจน์ ค.ศ. 1688 ฉะนั้น การที่จะอธิบายแนวคิด เรื่อง “ความเป็นปึกแผ่นของสังคมอังกฤษ” จากมิติทางการเมือง ก็คงไม่ยากที่จะอธิบายและเกิดความเข้าใจ แต่สิ่งที่ฟูกูยามานำเสนอ “ความเป็นปึกแผ่น” น่าจะเป็นปึกแผ่นระดับภูมิภาค-โดยเฉพาะ ระบบการปกครอง ซึ่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชนชั้นล่างในองค์กรสำคัญระดับมณฑล และระดับตำบล (และหมู่บ้าน)

กล่าวคือ ในสมัยก่อนยุคนอร์มัน (ซึ่งเริ่มต้น ค.ศ. 1066) อังกฤษมีระบบ “Shire moot” – การประชุมของมณฑล ซึ่งน่าจะทำหน้าที่ทั้งด้านตุลาการ – พิจารณาคดีวิวาทของประชาชนในมณฑลนั้นๆ และหน้าที่อื่นๆ ที่สำคัญ คือ การประชุมปีละ 2 ครั้ง ซึ่งจะมีผู้อาวุโส ที่เรียกว่า “Ealdorman” ทำหน้าที่ประธาน และทุกคนที่เป็นอิสระชน (Freeman) และมีที่ดินของตนเอง มีสิทธิที่จะเข้าประชุม ต่อมาในสมัยที่พวกนอร์มัน

(พระเจ้าวิลเลียม ที่ 1) ได้ปรับชื่อ “Shire moot” เป็นชื่อ “County Court” ก็คือ ศาลของมณฑล และแต่งตั้งผู้แทนของกษัตริย์ที่เรียกว่า “Shire Reeve” ไปทำหน้าที่คล้ายๆ เลขาที่ประชุม – การจัดการประชุม ฯลฯ และคำว่า Shire Reeve ในสมัยต่อมาก็กลายเป็น “Sheriff” ที่ภาษาไทยแปลว่า นายอำเภอ

บทบาทหน้าที่และความสำคัญของ “County Court” (ศาลระดับมณฑล) **ประการแรก** คือ ทำหน้าที่ตุลาการแทนพระมหากษัตริย์ เพื่อให้เกิดการคานอำนาจ – หรือความสมดุล กับศาลขุนนาง (Seigniorial Courts) ซึ่งเกิดขึ้นตามระบบของศักดินาอยู่ก่อนแล้ว

บทบาทประการที่สอง ของ “County Court” คือ การจัดประชุมปีละ 2 ครั้ง ดังที่กล่าวแล้ว ซึ่งทำให้เกิดการสื่อสาร 2 ทาง ระหว่างเบื้องบนกับประชาชนระดับล่าง ทำให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างขุนนางและชนชั้นอัศวิน (gentry) กับเสรีชนระดับล่าง

บทบาทประการที่สาม ก็คือ ในสมัยต่อมา เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีผู้แทน 2 คน จากมณฑล ซึ่งจะเป็นผู้แทนนอกเหนือจากชนชั้นขุนนางและพระระดับราชาคณะ การเลือกตั้งตัวแทนของมณฑลจะเกิดขึ้นในที่ประชุม “County Court” ดังกล่าว ทำให้ระบบตัวแทนตั้งอยู่บนพื้นฐานของสังคมของผู้ดีชนบท (ชนชั้นอัศวิน) ที่แท้จริง และเกิดความเป็นปึกแผ่นของสังคมระดับล่าง ตลอดจนความสมานฉันท์ระหว่างขุนนาง-ชนชั้นอัศวิน-เสรีชนระดับล่าง

นอกจากนั้น สมัยนอร์มัน ก็ยังได้จัดตั้งองค์กรระดับต่ำกว่ามณฑล ได้แก่ ระดับตำบล ที่เรียกว่า “Hundred” มีเจ้าหน้าที่ที่เรียกว่า “Bailiffs” หรือ “Constables” โดย “เซอร์ ลีฟท์” (Shire Reeve) เป็นผู้แต่งตั้ง เพื่อทำหน้าที่ดูแลความสงบเรียบร้อยของพื้นที่ และจับกุมอาชญากรในพื้นที่ และ

ยังต้องทำหน้าที่จัดตั้งคณะลูกขุน (12 คน) เพื่อพิจารณาคดีอาญา

โดยสรุป ระบบการปกครองและรักษาความสงบในพื้นที่ชนบททั่วประเทศ และระบบตัวแทนทางการเมือง มีพื้นฐานของการสนับสนุนและการรับรู้รับทราบของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ทำให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในแง่สังคมการเมือง

นอกจากนั้น ก็ยังมีตัวแปรที่สอง ที่จะผูกโยงสังคมการเมืองอังกฤษเป็นอันเดียวกันทางความคิดเรื่องความยุติธรรม ได้แก่ หลักของกฎหมาย “Common Law” นัยหนึ่ง กฎหมายวิวัฒนาการจากสังคม หลักของกฎหมายและหลักความยุติธรรมยึดโยงกับประสบการณ์ในสังคม ที่สำคัญคือ เป็นผลจากคำตัดสินและวินิจฉัยของตุลาการจากอดีตถึงปัจจุบัน สังคมจึงเป็นแหล่งกำเนิดและเจ้าของกฎหมาย “Common Law” ดังกล่าว สังคมอังกฤษจึงต่อต้านแนวคิดที่ว่า กษัตริย์สามารถให้กำเนิดหลักกฎหมายใหม่ได้ โดยเฉพาะหลักที่ว่าผู้พิพากษา คือ ราชาสีห์ ที่จะต้องนอนอยู่ใต้บัลลังก์ กษัตริย์ ด้วยเหตุนี้ การต่อต้านพระเจ้าเจมส์ ที่ 2 ก็เพราะพระเจ้าเจมส์ อ้างหลักเทวสิทธิ์ที่จะยกเว้นกฎหมายในการบังคับคดีความ และจับกุมคุมขังผู้คนโดยปราศจากกระบวนการไต่สวนคดีความตามครรลองของกฎหมาย

หลักของ “Common Law” ของอังกฤษ ทำให้สิทธิและทรัพย์สินสมบัติ (ที่ดิน ฯลฯ) ของประชาชนมีความศักดิ์สิทธิ์ ชาวอังกฤษจึงหวงแหนในสิทธิขั้นพื้นฐานเหล่านี้ และต่อสู้เพื่อปกป้องในขบวนการล้มราชวงศ์สจวร์ต ในคริสต์ศตวรรษ ที่ 17

ปัจจัยตัวแปรที่ 3 ที่เป็นเหตุสำคัญของการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งระบบรัฐสภา ก็คือ ศาสนา ในสมัยปัจจุบัน นักวิเคราะห์แบบมาร์กซิสต์ อาจปฏิเสธปัจจัยด้านศาสนา และให้น้ำหนักตัวแปรเรื่องสังคมชนชั้น แต่หากพิจารณาโดยละเอียดจะเห็นได้ว่า ชาวอังกฤษส่วนใหญ่ในยุคนั้น (ศตวรรษที่ 17)

ต่อต้านลัทธิโรมันแคทอลิก และเชื่อว่ามิชชันนารีที่เรียกว่า “Popish Plot” หรือแผนการชั่วร้ายจากสำนักวาติกัน (กรุงโรม) ที่จะโค่นล้มระบบโปรเตสแตนต์ของอังกฤษ

สำหรับผู้อ่านที่ยังไม่คุ้นเคยกับประวัติศาสตร์อังกฤษ เดิมทีอังกฤษก็นับถือศาสนาแคทอลิกเช่นเดียวกับทุกประเทศในยุโรป แต่ต่อมาก็เกิดการปฏิรูปศาสนาในอังกฤษ ในสมัยราชวงศ์ทิวดอร์ โดยพระเจ้าเฮนรี ที่ 8 ทรงปฏิรูปโดยเหตุผลส่วนพระองค์ เรื่องจะขอหย่าจากพระมเหสี – พระนางแคทเธอรีนแห่งอารากอน เพื่อเข้าสุมพรกับแอน โบลิน แต่ต้องคัดค้านปาปาไม่ทรงอนุญาต พระเจ้าเฮนรีจึงทรงประกาศตัดขาดจากลัทธิโรมันแคทอลิก และเริ่มนำลัทธิโปรเตสแตนต์เข้ามาแทนที่ แต่ลัทธิโปรเตสแตนต์สุดโต่งแบบลัทธิคาลแวง (Calvin) หรือแบบลูเธอรัน (Lutherans) อาจไม่เหมาะสมสำหรับในอังกฤษ พระนางเจ้าเอลิซาเบธจึงได้ทรงปรับปรุงเปลี่ยนแปลงจากลัทธิศาสนาดั้งเดิม (คือ แคทอลิก) มาเป็น แองกลิคัน (Anglicanism) หรือโปรเตสแตนต์แบบอังกฤษ ที่ยังคงไว้ซึ่งพิธีรีตอง และระบบราชาคณะ (Bishoprics) อย่างเดิม เพียงแต่ตัดขาดจากสันตปาปา และพิธีกรรมบางประการเรื่องการสวดมาส (Mass) และหลักการรักษาวรหมจรรย์ของพระสงฆ์ (celibacy)

แต่ลัทธิโปรเตสแตนต์มีหลากหลายสาขา ทางฝ่ายซ้ายจะมีตั้งแต่นิกาย Presbyterians ซึ่งจอห์น นอกซ์ (Knox) เป็นเจ้าลัทธิ จนกระทั่ง ถึง “Congregationists” และ “Independents” ลัทธิโปรเตสแตนต์เหล่านี้ไม่เห็นด้วยกับลัทธิ “แองกลิคัน” ของราชวงศ์ทิวดอร์ และถูกกีดกันให้เป็นกลุ่ม “Nonconformist” หรือ “Dissenters”

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีความขัดแย้งภายในลัทธิโปรเตสแตนต์ แต่นิกายที่แตกต่างกันเหล่านี้ เมื่อต้องเผชิญกับลัทธิโรมันแคทอลิก ก็จะร่วมมือ

กันต่อต้าน โดยเฉพาะหากมีขบวนการที่จะเชื่อมโยงไปสู่สำนักวาติกัน ก็จะทำให้เกิดการควาจากอดีตดั้งเดิมเรื่ององค์สันตปาปา จะเข้ามาครอบงำชาวลาติแคทอลิกในอังกฤษ ฉะนั้น คำว่า “Popish plot” ที่แปลว่า “**แผน (ชั่วร้าย) ของสันตปาปา**” จะสร้างขวัญผวาให้แก่ชาวโปรเตสแตนต์ทั้งหลาย ไม่ว่าจะมาจกสายไหน ตั้งแต่การเมือง ฝ่ายวิก (Whigs) ซึ่งต่อต้านพระเจ้าเจมส์อยู่แล้ว รวมทั้ง ฝ่ายทอรี (Tory) ซึ่งโดยพื้นฐานนิยมพระเจ้าอยู่หัว แต่ก็ต้องเปลี่ยนใจมาต่อต้านพระเจ้าเจมส์ เพราะพระองค์อยู่ข้างฝ่ายแคทอลิก

โดยสรุป ปัจจัยความเชื่อถือศรัทธาทางศาสนา มีบทบาทสำคัญในขบวนการต่อต้านพระเจ้าเจมส์ (ราชวงศ์สจวร์ต) และมีบทบาทรวมถึงนักการเมืองในรัฐสภา โดยเฉพาะขุนนางระดับหัวแถว ให้ร่วมมือกันไปเชื้อเชิญเจ้าชายวิลเลียม ซึ่งมีศักดิ์เป็นลูกเขยพระเจ้าเจมส์ และเป็นพระราชนัดดาของพระเจ้าชาร์ลส์ ที่ 1 นั่นเอง แต่ที่สำคัญ เจ้าชายวิลเลียมทรงนับถือศาสนาโปรเตสแตนต์ และในฐานะ “วิลเลียมแห่งออเรนจ์” ผู้ครองอำนาจการปกครองของสาธารณรัฐฮอลแลนด์ ทรงเป็นผู้นำของฝ่ายโปรเตสแตนต์ในภาคพื้นทวีปยุโรป ต่อต้านพระเจ้าหลุยส์ ที่ 14 ผู้นำฝ่ายแคทอลิกอย่างชัดเจนอยู่แล้ว

ปัจจัยตัวแปรที่ 4 คือ บทบาทหน้าที่ของชนชั้นกลางในเมือง ซึ่งเจริญเติบโตในคริสต์ศตวรรษ ที่ 15 และ 16 เมืองในยุคเริ่มแรกเป็นศูนย์รวมทางการค้าขายและช่างฝีมือ เมืองมักได้รับการอุปถัมภ์จกพระราชที่ทรงให้สิทธิเสรีภาพแก่ชาวเมืองที่จะปลอดจากพันธะของความเป็นไพร่และทาส จึงเป็นที่นิยมของชนชั้นล่างที่จะหลบหนีจากพันธะผูกพันดั้งเดิม มาแสวงหาเสรีภาพในเมือง ตามคำกล่าวที่ว่า “บรรยากาศในเมืองนั้น เสรี”

จุดเริ่มต้นของสมัยกลางในยุโรป คือยุคของศักดินา ซึ่งที่ดินมีความสำคัญเป็นอันดับหนึ่ง และเป็นฐานอำนาจ ต่อมาจึงเกิด “Market-towns”

ตลาดการค้า ซึ่งเริ่มจากการเป็นตลาดนัด ที่พ่อค้านำสินค้ามาแลกเปลี่ยน จนกระทั่งเกิดชุมชนเมืองที่มีการค้าขายและช่างฝีมือต่างๆ เมืองที่เจริญเติบโตรวดเร็วเกิดจากการแลกเปลี่ยนสินค้าจากเมืองภาคเหนือของอิตาลี กับเมืองในฝั่งทะเลเหนือของเยอรมนี ที่เรียก เมืองฮันเซียติก และฝั่งทะเลของฮอลแลนด์ และลอนดอน

เมืองเจริญเติบโตด้วยเหตุผลส่วนหนึ่งจากการสนับสนุนของกษัตริย์อังกฤษ ที่ริเริ่มให้เสรีภาพแก่พวกทาสและไพร่ที่หลบหนีจากการปกครองของขุนนาง และต่อมาก็ยังให้เสรีภาพแก่เมืองที่จะปกครองตนเอง ทำให้เมืองมีศักดิ์ศรีและเป็นอิสระจากการกดขี่ข่มเหงของขุนนางที่ปกครองแว่นแคว้นที่เมืองตั้งถิ่นฐาน

เมือง จะมีความสำคัญมากขึ้นในศตวรรษที่ 15 – 16 เมื่ออังกฤษเริ่มมีอาณานิคมโพ้นทะเล การค้าระหว่างประเทศเมืองแม่กับอาณานิคมทำให้ฐานะของชนชั้นกลางชาวเมืองมีความสำคัญทางการเมือง โดยเฉพาะในรัฐสภาอังกฤษ **สภาสามัญ** กลายเป็นจุดศูนย์กลางของการขับเคลื่อนทางการเมืองระหว่างกษัตริย์กับรัฐสภา ในศตวรรษที่ 17 ยุคราชวงศ์สจวร์ต บทบาทของมหานครลอนดอนนั้นสำคัญตั้งแต่สมัยศตวรรษที่ 13 ยุคสงครามขุนนาง ค.ศ. 1263 – 1264 แต่ก็มีความสำคัญมากยิ่งขึ้นในสงครามกลางเมือง สมัยโอลิเวอร์ ครอมเวล ค.ศ. 1641 – 1649

ด้วยเหตุปัจจัย 4 ประการดังกล่าวนี้ จึงส่งเสริมให้อังกฤษเป็นประเทศแรกที่สามารถก่อตั้งระบบการเมือง-การปกครองที่มีรัฐสภาเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจ และรับผิดชอบต่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ซึ่งในช่วงศตวรรษแรกๆ ยังคงจำกัดอยู่เพียงชนชั้นผู้ที่มีที่ดินและมีฐานะเป็นเสรีชน แต่จะก้าวต่อไปเป็นประชาธิปไตย (เต็มใบ) ในต้นศตวรรษที่ 20

บทที่ 12

การสร้างรัฐให้เข้มแข็ง: ความสำคัญของระบบราชการ

กรณีของฝรั่งเศส¹

ในบทก่อนได้กล่าวถึงระบบรัฐสภา ในฐานะที่จะเป็นองค์กรทางการเมืองที่สำคัญในการเชื่อมโยงรัฐกับภาคประชาชน และจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชน แต่ถ้าหากมีเพียงระบบรัฐสภาและมีผู้แทนราษฎรโดยไม่มีองค์กรที่เรียกว่า **ระบบราชการ** ที่จะนำนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ นโยบายต่างๆ ที่เสนอก็จะก็ไม่สามารถจะอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนนั้นได้

ระบบราชการจึงเป็นเครื่องมือสำคัญของผู้ปกครองตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ประสิทธิภาพของรัฐส่วนหนึ่งและส่วนสำคัญก็ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของหน่วยราชการนั่นเอง

นักคิดคนสำคัญที่นำเสนอทฤษฎีเกี่ยวกับระบบราชการก็คือ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) นักสังคมศาสตร์ผู้เรืองนามจากเยอรมนี และแนวทางของ แมกซ์ เวเบอร์ ก็เป็นที่ทราบกันดีในแวดวงบริหารศาสตร์ในสถาบันการศึกษาระดับสูงแทบทุกประเทศ ขณะที่เยอรมนี ซึ่งดั้งเดิมคือปรัสเซีย (Prussia) เป็นราชอาณาจักรแรก que สร้างรัฐราชการที่มีประสิทธิภาพและเข้มแข็ง ดังจะกล่าวต่อไป

¹ Francis Fukuyama, *Political Order and Political Decay*, “กรณีของฝรั่งเศส” สรุปความจากหน้า 15 – 18 ใน Introduction.

แต่ที่น่าสนใจหรือน่าทึ่ง ก็คือ ฝรั่งเศส ซึ่งลงทุนลงแรงทำการปฏิวัติที่ยิ่งใหญ่ ค.ศ. 1789 ที่ทั่วโลกยอมรับ โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญ คือการสร้างระบบรัฐสภา ที่อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน แต่แล้วผลสำเร็จซึ่งเป็นรูปธรรมอันดับแรกๆ และเป็นตัวแบบให้แก่ประเทศอื่นๆ ได้แก่ ประมวลกฎหมาย ที่เรียกว่า “Civil Code” หรือ “Napoléon Code” ค.ศ. 1804 ซึ่งถือเป็นแม่แบบของกฎหมายแพ่งฉบับแรกของยุโรป และ ผลงานชิ้นโบว์แดงประการที่สอง คือ การสร้างระบบบริหารภาครัฐที่ทันสมัย เพื่อนำกฎหมาย “Civil Code” ดังกล่าวไปปฏิบัติ ผลงานทั้งสองประการนี้ ถือว่ามีคุณค่าและคุ้มค่าต่อการเสียสละชีวิต เลือดเนื้อเพื่อการปฏิวัติ ขณะที่นโปเลียน โบนาปาร์ต (Napoléon Bonaparte) ผู้มีบทบาทสำคัญ ในการร่างประมวลกฎหมาย ถึงกับกล่าวว่า ประมวลกฎหมายฉบับนี้มีคุณค่า ยิ่งกว่าชัยชนะใดๆ ในสมรภูมิที่ผ่านมา

เป็นที่ทราบกันดีสมัยนั้นแล้วว่า กฎหมายของฝรั่งเศสในสมัยก่อนการปฏิวัติ เป็นการรวบรวมกฎหมายต่างๆ จากหลายภูมิภาคในฝรั่งเศส ซึ่งบางฉบับก็มีพื้นฐานจากกฎหมายโรมัน บางฉบับมีพื้นฐานจากกฎหมายจารีตประเพณี รวมทั้งกฎหมายสงฆ์ กฎหมายจากระบบศักดินา ฯลฯ กฎหมายต่างๆ เหล่านี้มักจะขัดแย้งกันบ้าง กำกวมบ้าง แต่ “โค้ด นโปเลียน” ฉบับใหม่นี้มีทั้งความชัดเจน กระทัดรัดและงดงามทางภาษา

ที่สำคัญคือ เป็นประมวลกฎหมายที่นำเอาหลักการของการปฏิวัติสู่ตัวบทกฎหมาย เช่น การขจัดระบอบอภิสิทธิ์ทั้งหลาย การประกันสิทธิและความเสมอภาคของบุคคล ตลอดจนหน้าที่ของพลเมือง สิทธิในทรัพย์สิน ตลอดจนปลดปล่อยที่ดินจากกฎเกณฑ์ดั้งเดิมของระบบศักดินา ปูพื้นฐานสู่ระบบเศรษฐกิจการค้าต่อไปในอนาคต หลายประเทศในยุโรปจึงได้นำเอาแบบฉบับกฎหมายดังกล่าวไปใช้ในประเทศของตน

ผลสำเร็จจากการปฏิวัติครั้งนี้ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การสร้าง **ข้าราชการที่ทันสมัย** เหมือนดังที่จีนได้ดำเนินการมาแล้วเมื่อสองพันปีที่ผ่านมา ฝรั่งเศสสมัยพระเจ้าหลุยส์ ที่ 13 และ 14 ก็ได้ริเริ่มแต่งตั้งข้าหลวงจากส่วนกลาง เพื่อไปดูแลณฑลต่างๆ โดยหวังว่าข้าหลวงเหล่านี้เมื่อไม่มีญาติพี่น้องอยู่ในพื้นที่ จะมีความเป็นกลางและเที่ยงธรรม แต่ระบบ “intendants” ดังกล่าว ก็ยังทำงานควบคู่ไปกับระบบเก่าที่ยังมีการซื้อขายตำแหน่งในระบบราชการ และสืบทอดตำแหน่งไปยังลูกหลานเสมือนเป็นมรดกตกทอดในวงศ์ตระกูล เป็นเหตุแห่งความทุจริตและย่อหย่อนในการปฏิบัติงาน

อย่างไรก็ตาม ในสถานการณ์ใหม่ของการปฏิวัติ ได้มีการล้างบางข้าราชการผู้ทุจริตและย่อหย่อนสมรรถภาพ เปิดโอกาสให้รัฐสามารถสรรหาข้าราชการรุ่นใหม่ที่มีความสามารถและคุณธรรม ขณะเดียวกัน รัฐบาลของคณะปฏิวัติก็ได้มีนโยบายสร้างสถาบันการศึกษา ที่เรียกว่า “Grand Ecoles” (กรังด์ เอกอลส์) (สถานศึกษาระดับสูง) ใน ค.ศ. 1794 เช่น “Ecole Normale Superieur” และ “Ecole Polytechnique” เพื่อฝึกหัดและให้การศึกษาแก่ข้าราชการพลเรือนโดยเฉพาะ โดยคัดนักเรียนหัวกะทิจากโรงเรียนมัธยมปลาย ปัจจุบันมีสถานศึกษาระดับสูงที่เรียกว่า “Grandes Ecoles” มากกว่าในอดีต และยังได้มีการจัดตั้ง “Ecole Nationale d’Administration (ENA)” หลังสงครามโลกครั้งที่สอง เพื่อจัดการศึกษาระดับที่สูงกว่าปริญญาตรีสำหรับผู้ที่เป็นข้าราชการอยู่แล้วหรือที่จะสมัครเข้าเป็นข้าราชการ

การให้ความสำคัญในการสร้างข้าราชการผ่านระบบการศึกษาและการคัดกรองคนหนุ่มสาวที่มีสติปัญญาและคุณธรรม เพื่อเข้าสู่ระบบราชการเพื่อบรรจุในตำแหน่งที่สำคัญ จึงกลายเป็นเอกลักษณ์ของสังคมฝรั่งเศส

ที่เชิดชูผู้มีสติปัญญาความสามารถ ตามคำขวัญของคณะปฏิวัติในยุคจักรพรรดินโปเลียน โบนาปาร์ต ที่เรียกว่า “หน้าที่การงานเปิดกว้างให้แก่ผู้มีสติปัญญาความสามารถ” (All the careers are open to the talented)

ที่สำคัญนอกเหนือจากระบบคัดสรรผู้มีสติปัญญาความสามารถ และนำระบบคุณธรรมมาเป็นหลักของการบริหารบุคลากรก่อนประเทศอื่นใดในยุโรป ยกเว้นปรัสเซีย คณะปฏิวัติยังได้จัดตั้ง**สภาแห่งรัฐ** (Conseil d'etat) (กองชาแยล เดตาร์ท) ซึ่งจะเป็นองค์กรสูงสุดของระบบบริหารราชการ มีระบบกฎหมายราชการโดยเฉพาะ (Administrative law) ซึ่งองค์กรดังกล่าวจะเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาด และที่สำคัญ สภาแห่งรัฐนี้ ทำหน้าที่เป็นศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส ที่ประชาชนสามารถอุทธรณ์คำตัดสินคดีความต่างๆ ระหว่างตนเองกับหน่วยงานของรัฐ

ระบบราชการของฝรั่งเศส จึงเป็นระบบที่แข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ ประกอบด้วยชนชั้นหัวกะทิ และการจัดระบบงานที่ได้มาตรฐาน ที่สามารถฟันฝ่าอุปสรรคทั้งหลายท่ามกลางการเมืองที่ขาดเสถียรภาพในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนกระทั่งการกำเนิดใหม่ของสาธารณรัฐที่ 5 สมัยนายพลชาร์ลส์ เดอโกล ค.ศ. 1958

กรณีของปรัสเซีย²

ตามแนวคิดของนักปราชญ์นามว่า อเล็กซานเดอร์ โคเย็บ (Alexander Kojeve) ประวัติศาสตร์ดังกล่าวจบลงที่สมรภูมิเยนา-เออร์สตัดท์ (Jena-Auerstadt) ค.ศ. 1806 เมื่อกองทัพปรัสเซียถูกบดขยี้โดยกองทัพ

² Ibid, กรณีของปรัสเซีย เก็บความจาก บทที่ 4 “Prusia Builds a State” หน้า 66-75.

ของนโปเลียน โบนาปาร์ต ซึ่งเป็นกองทัพที่ทันสมัย เฮเกล ซึ่งเฝ้าสังเกตการณ์ขณะนั้น ที่เมืองเยนา ได้แปลความหมายของความพ่ายแพ้ของปรัสเซียว่าเป็นชัยชนะของรัฐที่จัดการบริหารการปกครองแบบสมัยใหม่ (หมายถึงฝรั่งเศส)

แต่อย่างที่จริง ปรัสเซีย ได้เริ่มปฏิรูประบอบราชการให้ทันสมัยก่อนหน้านั้นแล้ว โดยเฉพาะในสมัยพระเจ้าเฟรเดอริก (มหาราช) ได้ทรงริเริ่มปฏิรูประบอบราชการ โดยจัดระบบการสอบเป็นพื้นฐานของการแต่งตั้งและเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง แต่ความคิดริเริ่มตั้งแต่ ค.ศ. 1770 ก็ยังไม่สัมฤทธิ์ผลตามความคาดหวัง เพราะยังคงมีระบบอุปถัมภ์ที่กำจัดยาก จนกระทั่งความพ่ายแพ้ที่สมรภูมียเเนา (Jena) ค.ศ. 1806 จึงเกิดการตื่นตัวอย่างมีนัยสำคัญ

นักปฏิรูปคนสำคัญ ได้แก่ สไตน์ (Stein) และเจ้าชายฮาร์ดเดนเบิร์ก (Hardenberg) ได้ริเริ่มการปฏิรูประบบการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สมัยก่อน ไปสู่ระบบที่เรียกว่า “Liberal Autocracy” หรือ “Rechtsstaat” ซึ่งอาจแปลว่า “อิตาธิปไตยแบบเสรีนิยม” กฎหมายปี ค.ศ. 1807 ได้ขจัดอภิสิทธิ์ทั้งหลายของขุนนางตามแบบอย่างของการปฏิวัติฝรั่งเศส ขณะที่ตำแหน่งราชการก็เปิดให้สามัญชนได้มีสิทธิเข้ามาสอบแข่งขัน สอดรับกับหลักการ “หน้าที่การงานเปิดรับให้แก่ผู้มีสติปัญญา” เพื่อปรับให้ระบบราชการเป็นระบบของชนชั้นผู้มีการศึกษาสูง โดยกำหนดให้รับบุคคลที่จบมัธยมศึกษาสาย “ศิลปศาสตร์” (Classic) และจบด้านกฎหมายระดับอุดมศึกษา เพื่อเข้าเป็นข้าราชการระดับสูง (Higher Civil Service)

ในขณะเดียวกัน ก็ได้มีขบวนการปฏิรูปอุดมศึกษาตามแนวของ ฟอน ฮัมโบลต์ (Von Humboldt) เพื่อคัดกรองนักศึกษาที่ฉลาดหลักแหลมเข้าสู่ระบบราชการ

ระบบคัดกรองและการจัดการศึกษา เพื่อระบบราชการของปรัสเซีย จึงมีความคล้ายคลึงคลึงกับระบบ “Grand Ecloes” (กรังด์ เอกอลส์) (สถาบันการศึกษาระดับสูง) ของฝรั่งเศส และระบบของญี่ปุ่น ภายหลังการปฏิรูปสมัยเมจิ ที่ปัญญาชนจากมหาวิทยาลัยแห่งโตเกียว จะเป็นตัวป้อนเข้าสู่ระบบราชการ

โดยสรุป หัวใจหรือแก่นสาระของการศึกษาเพื่อสร้างผู้นำ ก็คือ หลักการที่ภาษาเยอรมันใช้คำว่า “Bildung” ซึ่งอาจแปลว่า การศึกษาในความหมายที่กว้างขวางไปถึง “Moral self-cultivation” หรือการฝึกฝนอบรมจิตใจของตนให้สูงส่ง ซึ่งเป็นแนวคิดของนักคิด นักปรัชญา แห่งยุคสมัยภูมิธรรม (Enlightenment) เมื่อปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 เช่น เลซิง (Lessing), เฮอร์เดอร์ (Herder), เกอเต้ (Goethe), ฟิคเต้ (Fichte), ฮัมโบลด์ (Humboldt) และแน่นอน ท่านนักปราชญ์ที่ยิ่งใหญ่ เอ็มมานูเอิล คานท์ (Emmanuel Kant)

อย่างไรก็ตาม แนวคิดการสร้างรัฐให้เข้มแข็งโดยระบบราชการ (Bureaucracy) มิใช่เรื่องใหม่สำหรับปรัสเซีย ในต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 แต่ได้กำเนิดขึ้นมาก่อนหน้านั้นแล้ว ตั้งแต่ปลายคริสต์ศตวรรษที่ 17 ฟูกูยามา ได้ชี้ให้เห็นว่า การสร้างกองทัพ สมัยพระเจ้าเฟรเดอริก วิลเลียม ผู้ดำรงตำแหน่งเป็น “Elector” แห่งแคว้นแบรนเดนเบิร์ก (Brandenberg) ระหว่าง ค.ศ. 1640-1688 คือจุดเริ่มต้นของการสร้างสถาบันข้าราชการที่แม็กซ์ เวเบอร์ เรียกว่า “Bureaucracy”

ตามแนวคิดของฟูกูยามา เยอรมนีในกลางคริสต์ศตวรรษที่ 17 หรือนัยหนึ่ง ภายหลังที่สงคราม 30 ปี (สงครามศาสนา) ได้จบลงตามข้อตกลง สันติภาพแห่งเวสต์ฟาเลีย (ค.ศ. 1648) สภาพของเยอรมนีสมัยนั้น ยังคงอยู่ในสภาพของ สังคมขุนศึก (War lordism) แต่ละรัฐหรือ

ราชอาณาจักร ซึ่งมีจำนวนมาก ยังคงอยู่ในสภาพที่ขุนนางยังคงควบคุม กองทัพของตนเอง และพร้อมจะออกศึก หรือตีชิงดินแดนจากฝ่ายตรงข้าม ซึ่งในสภาวะเช่นนี้ พูเกยามา จะเรียกว่าเป็นสภาวะของสังคม “Roving Bandits” (นักโจรกรรมเคลื่อนที่) ที่คอยปล้นสดมภ์ทรัพย์สินสมบัติของผู้อื่น ขณะที่เจ้าครองนคร หรือกษัตริย์ หรือที่เรียกว่า “Elector” – เจ้าผู้มีสิทธิ เลือกตั้งจักรพรรดิแห่งราชอาณาจักรโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ (Holy Roman Empire) ก็จำเป็นต้อง **ปลดประจำการกองทัพรับจ้าง (Mercenary Army)** ของแวนแคว้นหรือราชอาณาจักรของพระองค์เอง นัยหนึ่ง พระราชา หรือ เจ้าผู้ครองนคร/หรืออาณาจักร ไม่มีกองทัพประชาชน เช่น กองทัพนโปเลียน ในช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19

อย่างไรก็ตาม พระเจ้าเฟรเดอริก วิลเลียม ผู้ครองราชอาณาจักร แปรนเดนเบิร์ก – ปรัสเซีย ได้ทรงตัดสินใจพระทัยไม่สลายกองทัพทหารรับจ้าง ของพระองค์ ภายหลังการสู้รบในสงครามระหว่างสวีเดน – โปแลนด์ ค.ศ. 1660 และตั้งพระทัยจะสร้างกองทัพให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้น เพื่อรักษา อิทธิปไตยของแปรนเดนเบิร์ก การตัดสินใจครั้งนั้น จึงมีผลระยะยาว ประกอบด้วย การยุบเลิกกองทัพ “Militia” (กองทัพอาสาสมัครของชาวบ้าน) ยึดอำนาจควบคุมการเงินของฐานันดรต่างๆ สร้างระบบราชการ (Bureaucracy) เพื่อเป็นศูนย์รวมและการบริหารด้านการเงินการคลัง และการทหารของอาณาจักร

นโยบายที่จะสร้างราชอาณาจักรให้แข็งแกร่งดังกล่าว ได้รับการสาน ต่อในยุคมัยของพระราชันดดา ได้แก่ พระเจ้าเฟรเดอริก วิลเลียม ที่ 1 แห่งราชอาณาจักรปรัสเซีย (ค.ศ. 1713 – 1740)³ ซึ่งเป็นกษัตริย์ที่ค่อนข้าง

³ ฐานะของเจ้าผู้ครองแคว้นแปรนเดนเบิร์ก ในฐานะ “Grand Elector” ได้รับฐานะสูงขึ้น เป็นพระราชาแห่งปรัสเซีย

ตระหนักถึงเหนียวและกักขฬะ แต่มีทักษะความสามารถในการบริหารการปกครอง โดยเฉพาะการสร้างกองทัพของปรัสเซียให้มีสมรรถนะอันดับหนึ่งของยุโรป แม้ราชอาณาจักรปรัสเซีย – แปรนเดนเบิร์ก จะค่อนข้างยากจน

ที่สำคัญ เกิดมิติใหม่ทางวัฒนธรรมการเมือง เมื่อราชวงศ์โฮเฮนซอลเลน (Hohenzollen)⁴ ได้เปลี่ยนลัทธิศาสนา ไปเชื่อถือลัทธิคาลแวง (Calvinism) ตั้งแต่กลางคริสต์ศตวรรษที่ 16 ในขณะที่ขุนนางส่วนใหญ่ของแปรนเดนเบิร์ก – ปรัสเซีย ยังคงนับถือลัทธิลูเธอรัน (Lutheranism) ความศรัทธาในลัทธิคาลแวง ทำให้เจ้าผู้ครองราชอาณาจักร คัดเลือกและแต่งตั้งผู้นำบิธศาสนาจากพวกคัทซ์ และอูกาโนท์ (จากฝรั่งเศส) ในตำแหน่งต่างๆ ของระบบราชการที่กำลังสร้างขึ้นใหม่ มีผลทำให้ข้าราชการเหล่านี้มีความเป็นอิสระจากข้อผูกพันทางเครือญาติกับประชาชนชาวเยอรมันในราชอาณาจักร **ประการที่สอง** ระบบศีลธรรมแบบเพียวรีตัน ดังที่ทราบกัน เน้นความสำคัญของการประหยัด อุดม ความสันโดษ และความเกลียดชังการทุจริตคอร์รัปชัน ทำให้ระบบราชการปลอดจากปัญหาเหล่านี้ **ประการที่สาม** การเผยแพร่ลัทธิศาสนาจากในราชอาณาจักรปรัสเซีย ทำให้เกิดสถาบันทางสังคมใหม่ๆ ทางการศึกษา และในหมู่บ้าน เช่น ระบบสวัสดิการคนยากคนจน ฯลฯ

กล่าวอีกนัยหนึ่ง การปฏิรูประบบการบริหารราชการและกองทัพ มีผลทำให้ปรัสเซียยืนหยัดเป็นอิสระอยู่ได้ท่ามกลางการแข่งขันกับราชอาณาจักรออสเตรีย และรัสเซีย ซึ่งคือคู่แข่งที่สำคัญในยุโรปภาคกลาง-ตะวันออก

⁴ ราชวงศ์โฮเฮนซอลเลน เป็นราชวงศ์ของผู้ครองแคว้น และต่อมาคือราชอาณาจักรแปรนเดนเบิร์ก – ปรัสเซีย

โดยสรุป การปฏิรูประบบราชการจากระบบเก่า – ระบบบริหารแบบครอบครัว (patrimonial) ไปสู่ระบบใหม่ ที่ตัดขาดจากระบบครอบครัว – ระบบอุปถัมภ์โดยเน้นที่ประสิทธิภาพ – ความสามารถ คุณภาพของข้าราชการ และการบังคับบัญชาตามสายงาน ได้เริ่มต้นจาก ค.ศ. 1640 และไปจบที่การปฏิรูปต้นศตวรรษที่ 19 สมัยสไตน์ – ฮาร์เดินเบิร์ก

ด้วยระบบราชการและกองทัพที่มีประสิทธิภาพ ประกอบด้วยผู้มีการศึกษาระดับสูง สาย “คลาสสิก” (Classic) และสายกฎหมาย ทำให้ปรัสเซียเป็นศูนย์กลางและผู้นำในการรวมแคว้นต่างๆ ของเยอรมัน ให้กลายเป็นประเทศหนึ่งเดียว โดยนโยบาย “เลือดกับเหล็ก” ของอัครมหาเสนาบดี ออตโต ฟอน บิสมาร์ค (Otto von Bismarck) ซึ่งก่อสงครามกับฝรั่งเศส ค.ศ. 1871 และประสบชัยชนะในระยะเวลาอันสั้น เยอรมนีใหม่จึงกลายเป็นแม่แบบของระบบการปกครองแบบกษัตริย์นิยม ที่มีฐานของระบบราชการที่ “ทรง” คุณธรรมและมีประสิทธิภาพตามอุดมการณ์แม็กซ์ เวเบอร์ นอกจากนี้ เนื่องจากระบบราชการของเยอรมนีประกอบด้วยบุคลากรที่ได้รับการศึกษาอบรมทางด้านกฎหมายเป็นหลัก ระบบราชการดังกล่าวจึงกลายเป็นองค์กรที่ยึดหลักกฎหมายในการบริหารประเทศ และมีความเป็นอิสระ ซึ่งพระมหากษัตริย์ผู้ทรงมีอำนาจสูงสุดของรัฐ ก็จะไม่เข้าไปแทรกแซงการดำเนินงานภายในของระบบบริหาร ทำให้เยอรมนีมีระบบใกล้เคียงกับนิติธรรมรัฐ ก่อนที่จะมีประชาธิปไตยเต็มใบ และเมื่อประชาธิปไตยเต็มใบได้มาถึงหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 (ค.ศ. 1918) เยอรมนีก็มักจะหลุดจากระบบอุปถัมภ์และหัวคะแนนอย่างเช่นสหรัฐอเมริกา ทำให้การทุจริตคอร์รัปชันจากระบบการเมืองไม่เกิดขึ้นในเยอรมนี ตรงข้ามกับสหรัฐอเมริกา ที่เริ่มก่อตั้งระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยรวดเร็วกว่าประเทศอื่นๆ ในยุโรป และก่อนที่จะมีระบบ

ราชการที่เข้มแข็ง ทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ (patronage system) ในการเลือกตั้ง และการทุจริตในระบบราชการรุนแรงกว่าประเทศอื่นๆ ในยุโรป และจะต้องใช้ความพยายามในสมัยต่อมา คือปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 ในการหาทางแก้ไขระบบการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดในบทต่อไป

ความสำคัญของระบบราชการในการบริหารประเทศ

ฟูกูยามา ได้ตั้งข้อสังเกตไว้อย่างน่าสนใจว่า นักคิด ปัญญาชน ส่วนใหญ่ มักจะให้ความสำคัญและความสนใจในประเด็นเรื่องกลไกและ/หรือองค์กรที่จะมีบทบาทการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ตลอดจนเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือในสมัยใหม่มักกล่าวถึง “people’s power” หรือ “Empower” ในความเห็นของฟูกูยามา ก่อนที่จะมีกลไกเพื่อควบคุมอำนาจรัฐ รัฐควรจะต้องมีอำนาจเสียก่อน-อำนาจที่จะดำเนินการเพื่อรักษาสันติภาพภายในรัฐ อำนาจที่จะส่งเสริมประชาชนให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างสงบสุขและเจริญมั่งคั่ง อำนาจที่จะปกป้องประเทศชาติจากการรุกรานของศัตรู ฯลฯ รัฐดังกล่าวคือรัฐที่ล้มเหลว ที่เรียกกันว่า “failed state” หรือ “failing states” เช่น อาฟกานิสถาน ไฮติ และโซมาเลีย⁵ รวมถึงบางรัฐที่มีความเป็นประชาธิปไตย อย่างเช่น อินเดีย ก็ยังประสบปัญหาของการจัดบริการทางการศึกษาให้แก่ประชาชนอย่างไร้ประสิทธิภาพและคุณภาพ

ดังที่ทราบกัน อินเดียถือว่าประสบผลสำเร็จในการสถาปนาระบอบประชาธิปไตย นับตั้งแต่ได้รับอิสรภาพ ค.ศ. 1947 แต่ในการจัดบริการสาธารณะ เช่น การศึกษา ได้มีรายงานจากนักเศรษฐศาสตร์ ฌอง เดรีซ

⁵ Frineis Fukuyama, Ibid, 52.

(Jean Drèze) ค.ศ. 1996 ว่า ในหลายรัฐ การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับประถมศึกษา ร้อยละ 48 ของครูโรงเรียนในชนบท ไม่มาทำหน้าที่การสอนตามปกติ รายงานดังกล่าวช่วยเปิดหูเปิดตาประชาชน และเกิดการวิพากษ์วิจารณ์แพร่หลาย รัฐบาลจึงดำเนินการรณรงค์อย่างเอิกเกริก ใน ค.ศ. 2001 เพื่อพัฒนาการศึกษาพื้นฐาน แต่ปรากฏว่าผลการดำเนินการปฏิรูปอัตราการขาดสอนและปฏิบัติงานของครู ในปี ค.ศ. 2008 ก็ยังเหมือนเดิมคือ 48%⁶

อินเดียนั้น ในแง่ของการส่งเสริมเศรษฐกิจ ประสบผลสำเร็จในระดับสูง ได้พัฒนาอุตสาหกรรมด้านไฮเทค (High-tech) ไปไกลกว่าหลายๆ ประเทศในภูมิภาคนี้ และมีผู้ประสบผลสำเร็จทางธุรกิจจำนวนมาก แต่ในประเด็นการจัดบริการสาธารณะ อินเดียไม่อาจจะแข่งขันกับจีน ญี่ปุ่น หรือเกาหลี (ใต้) ได้เลย

โดยสรุปในเบื้องต้น รัฐบาลหรือการบริหารภาครัฐบาล มีความจำเป็นจะต้องเกิดขึ้นและพัฒนา และในหลายๆ เรื่อง การบริหารภาครัฐก็ไม่ควรจะต้องเกิดขึ้น เพราะจะแข่งขันกับภาคเอกชนไม่ได้ จะต้องให้ภาคเอกชนดำเนินการโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกิจ กำไร-ขาดทุน แต่รัฐจะต้องสามารถรักษาความสงบภายในรัฐ ตลอดจนระเบียบวินัยด้านการดำเนินชีวิต เช่น ระเบียบวินัยการขับรถ การใช้ถนน และสถานที่สาธารณะ รัฐจะต้องรักษาความยุติธรรมอย่างเคร่งครัด และปกป้องรักษาสีทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐควรจะต้องพัฒนาสิ่งที่เรียกว่า “Infrastructure” ด้านการคมนาคม และอื่นๆ เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ รัฐจะต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและระดับสูง ตลอดจนการฝึกอบรมให้แก่ประชาชน รัฐควรจัดบริการสาธารณสุข และสวัสดิการให้แก่คนชรา ฯลฯ

⁶ Ibid, 53.

โดยสรุป บทบาทหน้าที่ของรัฐ คือ ดำเนินการด้านส่งเสริม “public good” ซึ่งอาจจะแปลคำๆ นี้ ในเบื้องต้นว่า “ประโยชน์สาธารณะ” และความหมายของ “public good” ตามคำอธิบายของ พุกยามา ก็คือ “สิ่งที่ถ้าเป็นประโยชน์ใช้สอยของคนๆ หนึ่ง ก็ยังคงเป็นประโยชน์ใช้สอยของคนอื่นๆ ได้ด้วย” ต่างจาก “private goods” สินค้าที่บริโภคได้เฉพาะผู้ซื้อและเป็นเจ้าของ เช่น **อากาศ** ทุกๆ คนสามารถสูดอากาศได้เท่าเทียมกัน แต่รถยนต์ หรือแก้วแหวนเงินทอง เมื่อผู้หนึ่งเป็นเจ้าของแล้ว ผู้อื่นจะเป็นเจ้าของไม่ได้ “public goods” จึงเป็นเป้าหมายสำคัญของการดำเนินงานของหน่วยงานสาธารณะและของรัฐ

“Public Goods” – สิ่งที่อำนวยความสะดวกสาธารณะ อาจมีตั้งแต่ **อากาศบริสุทธิ์** ซึ่งชาวโลกต่างก็เห็นตรงกันที่จะควบคุมมลพิษจากภาคอุตสาหกรรม ฯลฯ จนกระทั่งถึง **การป้องกันประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ระบบกฎหมายและความยุติธรรม และสาธารณสุข** (public health)

นอกจากนั้น ก็ยังมีประเด็นที่นักเศรษฐศาสตร์ เรียกว่า “Externalities” หรืออาจแปลว่า “ผลพลอยได้” หรือ “ผลพลอยเสีย” เช่น การศึกษา ที่เราแต่ละคนอุตส่าห์ลงทุนลงแรง เพื่อจัดให้แก่ตนเอง และเมื่อเราไปทำงานให้แก่บริษัท ห้างร้าน บริษัทเหล่านั้น ก็ได้ประโยชน์จากการศึกษาที่ประชาชนชวนชวยให้แก่ตนเอง หรือตรงกันข้าม โรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ อาจปล่อยมลพิษมาสู่บรรยากาศในสภาพแวดล้อม และผู้คนในละแวกนั้นก็จะได้รับผลร้ายจากมลพิษเหล่านี้ นี่คือตัวอย่างของ “Externalities”

นอกจากนั้น ก็ยังมีปัญหาของ “Information Asymmetries” การรับรู้ รับทราบข้อมูลอย่างไม่เท่าเทียมกัน ระหว่างผู้ขายและผู้ซื้อ

ทำให้ผู้ซื้อเสียเปรียบผู้ขาย เช่น ราคาที่แท้จริงของรถยนต์มือสอง คุณภาพที่แท้จริงของยารักษาโรค รัฐบาลจึงมีบทบาทและหน้าที่ในการควบคุมผลของ “Externalities” เหล่านั้น โดยเข้ามาจัดการโดยตรง เช่น การศึกษา ถนนหนทาง การคมนาคมสื่อสาร การควบคุมการใช้น้ำ รวมทั้ง “information asymmetries” ความรู้ไม่เท่าเทียมกันด้านข้อมูลข่าวสาร โดยสร้างและส่งเสริมการประชาสัมพันธ์ และเครือข่ายให้ทั่วประเทศ เพื่อยกระดับการรับรู้รับทราบของประชาชนเกี่ยวกับคุณภาพของสินค้า และการบริการต่างๆ ตลอดจนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาสาธารณะ

นอกจากนั้น รัฐบาลอาจจะมีเป้าหมายพัฒนาสังคมของประเทศของตนในแง่มุมต่างๆ เช่น ให้มีวินัย เข้มแข็งอดทน เสียสละ รักชาติ เคารพกฎหมาย มีการศึกษา หรืออาจจะต้องรณรงค์ให้ประชาชนลด ละ เลิกการพนัน สุรา ยาเสพติด หรืออาจจะส่งเสริมธุรกิจขนาดย่อม ฯลฯ รัฐบาลก็ต้องลงทุนรณรงค์ในเรื่องเหล่านี้

ประเด็นสุดท้าย ซึ่งมีความสำคัญในสมัยปัจจุบัน คือบทบาทของรัฐในการปกป้องผู้อ่อนแอ (ทางเศรษฐกิจ) และควบคุมมิให้ผู้เข้มแข็ง (ทางเศรษฐกิจและอิทธิพลทางสังคม – การเมือง) รังแกผู้ที่อ่อนแอกว่า (เกินขีดปกติ) อาจจะเรียกว่า ปกป้องความยุติธรรมทางสังคม – เศรษฐกิจ – การเมือง เช่น ในยุคที่ราชวงศ์นอร์มันปกครองอังกฤษ ตั้งแต่กลางคริสต์ศตวรรษที่ 11 กษัตริย์นอร์มัน (ที่ดี) เช่น พระเจ้าวิลเลียม ทรงพยายามปกป้องพสกนิกรระดับล่างมิให้ถูกรังแกโดยขุนนาง ซึ่งมีอำนาจ อิทธิพลในท้องถิ่น ซึ่งขุนนางผู้นั้นมีอำนาจการปกครอง โดยกษัตริย์ทรงจัดตั้งศาลของพระราชานิมณฑลต่างๆ เพื่อเป็นทางเลือกให้แก่ประชาชนที่อาจจะเลือกไม่ไปขึ้นศาลของขุนนาง (หากเกรงกลัวจะถูกข่มเหงรังแก) หรือกษัตริย์ทรงมีมาตรการและนโยบายให้สิทธิเสรีภาพแก่ชาวเมือง เพื่อด่านอำนาจกับชนชั้น ขุนนาง

ในชนบท

ในยุคปัจจุบัน นายทุนขนาดยักษ์มีอยู่ทั่วไปทุกสังคม และหากรัฐไม่มีนโยบายคานอำนาจกับนายทุนเหล่านี้ หรือขาดกลไกที่จะคานอำนาจหรือปล่อยปละละเลย ให้เกิดการรวมศูนย์ทั้งอำนาจ อิทธิพล และทรัพย์สินสมบัติ ไว้ให้แก่ตระกูลเศรษฐีไม่กี่ตระกูล การที่จะวางนโยบายกระจายรายได้ให้แก่ประชาชนส่วนใหญ่ หรือลดช่องว่างระหว่างชนชั้น ก็อาจจะพบกับอุปสรรคมากมาย ฉะนั้น กลยุทธ์ของรัฐ กลยุทธ์หนึ่งก็คือ **การส่งเสริมให้เกิดชนชั้นกลาง** ให้ขยายวงให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เพื่อเป็นตัวแปรในการสร้างความสมดุลในสังคม มิให้เอนเอียงไปสู่ความสุดโต่งทั้งซ้ายและขวา ขณะเดียวกัน รัฐก็ต้องมีนโยบายสร้างสวัสดิการสังคมให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น โดยไม่ทำลายความคิดริเริ่มของปัจเจกชน หรือการรวมกลุ่มเพื่อปฏิบัติการสังคมของภาคประชาชน

โดยสรุป ขอบเขตของภารกิจของระบบการบริหารราชการได้แสดงไว้ในตารางที่ 1 ขอบเขตของภารกิจของรัฐ ดังได้อาแกรมข้างล่าง



FIGURE 3. The Scope of State Functions

SOURCE: World Bank, *The State in a Changing World*

ที่มา: หนังสือ, *Political Order and Political Decay*, หน้า 58

ขณะเดียวกัน ก็ได้มีความพยายามจะสร้างตัวชี้วัดประสิทธิภาพของรัฐบาล (government Effectiveness) และการควบคุมการทุจริตคอร์รัปชัน และสองตัวแปรนี้มักจะไปด้วยกัน และประสิทธิภาพของรัฐบาลกับการควบคุมการทุจริตคอร์รัปชัน มักจะสอดคล้องกัน เราจึงต้องให้ความสำคัญในการสร้างยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาระบบการบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพ และมีความเป็นอิสระ หรือที่ ศ.ฮันติงตัน เรียกว่า “autonomy” – ความเป็นตัวของตัวเอง โดยเฉพาะเรื่องการบริหารบุคลากร และการดำเนินงาน แต่ยึดถือหลักของ “Rule of Law” ไว้เสมอ ระบบการบริหารราชการ ที่ฝ่ายซ้าย (ทางอุดมการณ์) มักเรียกอย่างเย้ยหยันว่า “อำมาตยาธิปไตย” ก็จะต้องมีความทันสมัย แต่เข้าใจรากหญ้าและใกล้ชิดกับปัญหาท้องถิ่น และเป็นหลักทางวิชาการและประสบการณ์ให้แก่ฝ่ายการเมืองเสมอ จึงจะช่วยประคับประคองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งแสนจะเยียววัย และมักจะง่าย ไปสู่เส้นทางแห่งแสงสว่างของรุ่งอรุณของวันใหม่

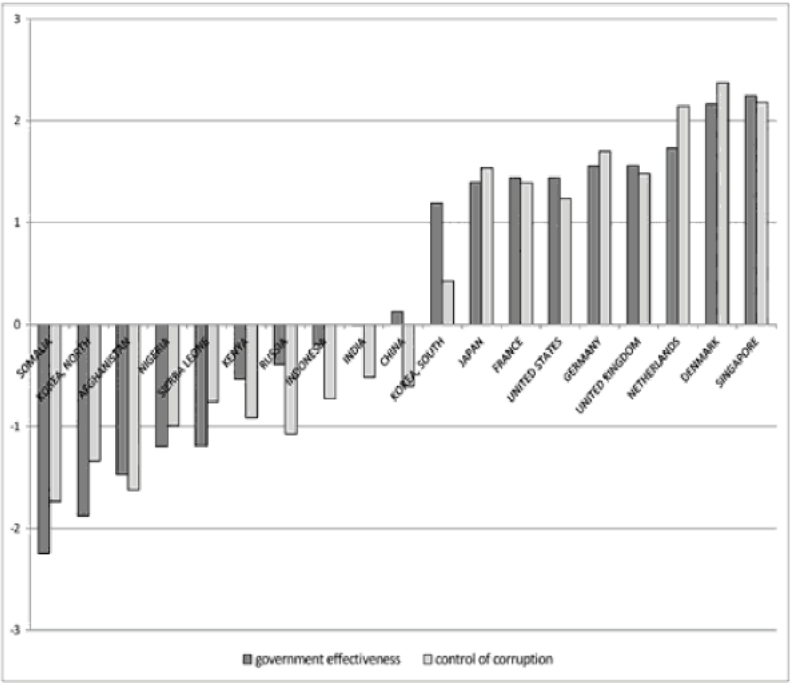


FIGURE 5. Government Effectiveness and Control of Corruption, Selected Countries, 2011

ที่มา: หนังสือ, *Political Order and Political Decay*, หน้า 52.

บทที่ 13

การปฏิรูปการเมืองในสังคมไทย :

ปฐมบท : ความมหัศจรรย์ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส (ค.ศ. 1958)

จุดมุ่งหมายของการนำเสนอแนวคิดต่างๆ ตามที่ได้ประมวลมานี้ ก็เพื่อเป็นพื้นฐานของแนวคิดการปฏิรูปการเมือง และสังคมไทยในยุคนี้ ควบคู่ขนานกันไปกับยุทธศาสตร์การปฏิรูปที่รัฐบาลชุดปัจจุบันกำลังนำเสนอ ซึ่งมีรายละเอียดมากมาย ข้อเขียนในหนังสือเล่มนี้ น่าจะให้ข้อคิดที่สำคัญสำหรับท่านผู้อ่านที่สนใจการปฏิรูปการเมือง การบริหาร และสังคมไทย อย่างน้อยก็อาจช่วยให้ท่านผู้อ่านได้มีมุมมองอีกมุมหนึ่ง ซึ่งแตกต่างจากที่เคยรับรู้รับทราบมาก่อน

ประการแรก จะขอหยิบยกประเด็นเรื่อง*วิกฤติรัฐธรรมนูญ* ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงเกือบจะสม่ำเสมอ ก่อน พ.ศ. 2500 ก็มีการปรับเปลี่ยนรัฐธรรมนูญบ่อยที่สุด โดยหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร ธันวาคม 2475 จะมีอีก 3 ฉบับ ตามมาได้แก่ ฉบับ พ.ศ. 2489, ฉบับ พ.ศ. 2492 และ ฉบับ พ.ศ. 2494 ทั้งนี้ ไม่นับรวมที่เรียกว่า “ฉบับชั่วคราว” และหลัง พ.ศ. 2517 ซึ่งคลอดรัฐธรรมนูญ “ฉบับประชาชน” ก็จะมีอีกหลายฉบับ ที่สำคัญคือ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ที่เรียกว่าประชาธิปไตยครึ่งใบ และรัฐธรรมนูญฉบับ รสช. พ.ศ. 2534 ตามมาด้วยฉบับปฏิรูป พ.ศ. 2540 และ

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ซึ่งก็ถูกยุบไปในปี พ.ศ. 2557 ส่วนรัฐธรรมนูญของรัฐบาล คสช. (ฯพณฯ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา) ได้ประกาศใช้แล้ว และจะดำรงคงอยู่ไปนานสักเท่าใด ไม่มีใครจะรับประกันได้ ประเด็นที่เป็นปัญหาตลอดมา ก็คือ เพราะเหตุใด สังคมไทยจึงใช้รัฐธรรมนูญเปลี่ยนที่สุดจะเป็นเพราะการร่างรัฐธรรมนูญยังไม่เหมาะสม หรือเพราะสังคมไทยมีปัญหาบางประการที่พวกเขายังมองไม่เห็น บางครั้งก็อดคิดเล่นๆ ไม่ได้ว่า หรือว่าผู้ก่อการปฏิวัติ (รัฐประหาร) เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ส่วนหนึ่งและส่วนสำคัญ อาจสำเร็จการศึกษามาจากฝรั่งเศส ประเทศที่กลายเป็นต้นแบบของการปฏิวัติ-รัฐประหาร และผลิตรัฐธรรมนูญมากที่สุด ในบรรดาประเทศในยุโรปตะวันตก

อย่างไรก็ตาม ฝรั่งเศสก็ประสบผลสำเร็จในการสร้างรัฐธรรมนูญสมัย ฯพณฯ ชาร์ล เดอ โกล (Charles de Gaulle) ค.ศ. 1958 ซึ่งจัดตั้งสาธารณรัฐที่ 5 และดำรงอยู่จนกระทั่งบัดนี้ เป็นเวลาถึง 59 ปี ฉะนั้นฉบับของคณะ คสช. ซึ่งประกาศใช้ พ.ศ. 2560 จะดำรงอยู่ต่อไปได้อีกนานสักเท่าใด ก็ยังหาว่ามีผู้ใดกล้าที่จะพยากรณ์ได้ ที่สำคัญ ก็ยังไม่ได้เห็นนักวิชาการผู้ใดได้กล้าที่จะวิเคราะห์ คงจะเกรงใจคณะ คสช. และทุกคนก็ใจจดจ่อว่าเมื่อมีการเลือกตั้ง ผลการเลือกตั้งจะเป็นไปตามที่คณะผู้ร่างฯ ได้คาดคะเนไว้หรือเปล่า และแนวทางของรัฐธรรมนูญใหม่จะป้องกันมิให้เกิดปัญหาอีกหรือไม่ เป็นประเด็นที่อยู่ในใจของทุกคน

อันที่จริง ในหลักรัฐศาสตร์ ก็มีการอ้างอิงแนวคิดของบรมครู เช่น อาริสโตเติล ที่เคยกล่าวไว้ว่า การร่างรัฐธรรมนูญ หรือการจัดระบบการปกครองของสังคมใดก็ตามที่จะจัดให้สอดคล้องเหมาะสมกับอุปนิสัยใจคอของผู้คนในสังคมนั้นๆ หรือในทางกลับกัน หากรัฐธรรมนูญหรือระบบการปกครอง มีหลักการหรือแนวทางที่แตกต่างจากอุปนิสัย (หรือวัฒนธรรม)

ของสังคมดังกล่าว ก็ควรที่จะปรับเปลี่ยนอุปนิสัยหรือบางส่วนของ วัฒนธรรมให้สอดคล้องกับปรัชญา และวิถีทางของระบบการปกครองที่ สถาปนาขึ้น คำพูดดังกล่าว อันที่จริงก็ใกล้เคียงกับสามัญสำนึกที่ดูจะเป็น จริงตลอดกาล แต่ที่นำข้อจรรยาใจก็คือ ทุกยุค ทุกสมัย ที่มีการปรับเปลี่ยน ก็ไม่ค่อยได้เห็นนโยบายของรัฐบาลใดที่ทุ่มเทความคิด ความสามารถ เพื่อ พัฒนาคนหรือระบบให้สนับสนุน ส่งเสริมปรัชญาแนวคิดของระบบการ ปกครองที่บรรจงขีดเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร จริงอยู่ ในสมัยเริ่มแรก คณะราษฎรกำหนดนโยบายทางการศึกษาเป็น 1 ใน 6 นโยบายที่สำคัญ สำหรับการสร้างประเทศ และในนโยบายนั้น ได้กำหนดเป็นรูปธรรมให้ขยาย การศึกษาระดับประถม หรือที่เรียกว่าการศึกษาภาคบังคับให้ครบทุกตำบล โดยมีข้อสมมติฐานว่า การศึกษาจะพัฒนาพลเมืองให้เข้าใจระบอบ ประชาธิปไตย แต่จนทุกวันนี้ เมื่อการศึกษาภาคบังคับกำหนดถึงมัธยมศึกษา ตอนต้น และการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดให้จบถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย แต่ ประชาชนส่วนใหญ่ก็ยังไม่เข้าใจระบอบและวิถีชีวิตของประชาธิปไตยอย่าง แท้จริง เช่น ประชาชนส่วนหนึ่งยังเชื่อว่า การโกงงบประมาณแผ่นดิน ยัง ทำได้ไม่ผิดหากคนที่โกงแบ่งผลประโยชน์ให้ถึงมือประชาชนบ้าง

การศึกษามีความสำคัญอย่างไร ต่อการสร้างระบอบและวิถีชีวิต ประชาธิปไตย ท่านผู้อ่านก็คงจะได้เห็นตัวอย่างของสหรัฐอเมริกาในยุคเริ่ม ต้นการปกครองแบบประชาธิปไตย ช่วงทศวรรษที่ 2 ของศตวรรษที่ 19 ซึ่ง เป็นการชักนำระบอบและวิถีชีวิตแบบนี้เร็วเกินไปหรือไม่ ในสถานการณ์ที่ ประชาชนยังไม่พร้อม จึงเป็นภารกิจที่สำคัญของผู้คนที่มีอุดมการณ์ ที่จะ รณรงค์ให้การปฏิรูประบบราชการของสหรัฐอเมริกาประสบความสำเร็จใน การจัดระบบอุปถัมภ์ และระบบเครือข่ายห้วคะแนน (clientelism) ซึ่ง ฝังตัวในระบบการเมืองสหรัฐฯ ตลอดศตวรรษที่ 19 และต้นศตวรรษที่ 20

ฉะนั้น ข้อเสนอในการปฏิรูปการเมืองในสังคมไทยในหนังสือเล่มนี้ จึงใคร่ขอเสนอให้ปฏิรูปการศึกษาเป็นอันดับแรก แต่ก่อนอื่น ขอทำความเข้าใจกันก่อน เรื่องข้อคิดสำคัญในกระบวนการวิวัฒนาการของประวัติศาสตร์

ประเด็นแรก ลองพิจารณาคำถาม ซึ่งอาจเป็นเพียงข้อสมมติว่า การปฏิวัติ พ.ศ. 2475 เกิดขึ้นเร็วเกินไปหรือไม่? หรือหากไม่เร็วเกินไป ผลของข้อตกลงเป็นการชิงสุกก่อนห่ามหรือไม่?

การตั้งคำถามนี้ ไม่ได้ตั้งขึ้นเพื่อก่อให้เกิดการต่อต้านใคร/ผู้ใดทั้งสิ้น แต่ต้องการจะทำความเข้าใจกับนักคิด นักปฏิรูปในสังคมไทย หรือท้าทายให้เกิดความคิดที่หลากหลาย หรือมองในมุมที่ไม่เคยมอง

ที่ลองถามคำถามนี้ ก็เพื่อจะขอให้ท่านผู้อ่านซึ่งสนใจและจริงจังกับปัญหาการพัฒนาประเทศ ได้พิจารณาพิเคราะห์ดูจากประวัติศาสตร์ของสังคมต่างๆ ในอดีต เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา เยอรมนี จีน ญี่ปุ่น อินเดีย และสิงคโปร์ รวมทั้งอีกหลายประเทศในลาตินอเมริกา และแอฟริกา และลองเปรียบเทียบดูว่าเส้นทางไปสู่เป้าหมาย จะเป็นประชาธิปไตย หรืออย่างอื่นใดๆ ก็ตาม เป็นเส้นทางที่เรียกว่า “short-cut” – **เส้นทางลัด** นั้นมีหรือไม่? อังกฤษ เดินมาตามเส้นทางนี้ ตั้งแต่สมัยราชวงศ์นอร์มัน คริสต์ศตวรรษที่ 11-12 ผ่านสงครามกลางเมืองก็หลายครั้ง และเคยจัดตั้งสาธารณรัฐ สมัยโอลิเวอร์ ครอมเวล (Oliver Cromwell) ค.ศ. 1649 – 1660 และในที่สุด ก็ไปจบลงด้วยการปฏิวัติที่รุ่งโรจน์ ค.ศ. 1688 ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สอง หรือ phase ที่สอง ของเส้นทางวิวัฒนาการประวัติศาสตร์การเมืองตามหลักและแนวคิดของนักปราชญ์ (อาริสโตเติล) คือ จากระบบกษัตริย์สู่ระบอบกษัตริย์ไทย และยังต้องใช้เวลาอีก 2 ศตวรรษ จึงจะเข้าสู่ยุคสมัยประชาธิปไตยเบื้องต้นในคริสต์ศตวรรษที่ 20 นี้เอง สรุปแล้ว เส้นทางวิวัฒนาการ (และการปฏิวัติ) ใช้เวลาเกือบ 2,000 ปี กว่าที่จะมาถึงวันนี้

แต่เราได้มาเห็นที่ปลายเหตุ จึงสรุปเอาง่ายๆ ว่า การสร้างประชาธิปไตยนั้นแค่เสกสรรค์ปั้นแต่งโดยนักเขียนกฎหมายเพียงหยิบมือเดียวก็สำเร็จลงแล้ว หากคิดไม่ว่า อังกฤษสูญเสียเลือดเนื้อไปקרूनของผู้นำ-ขุนนาง-ไพร่ ก่อนจะมาถึงวันนี้ และเราควรจะได้ศึกษาบทเรียนอะไรบ้างจากประวัติศาสตร์ของชนชาตินี้ เพื่อเปรียบเทียบกับมหาอำนาจอีกชาติหนึ่ง ซึ่งเป็นคู่แข่ง คู่อริกันมาแต่เบื่องต้น คือ ฝรั่งเศส

ฝรั่งเศส คือคู่แข่งสำคัญของอังกฤษ เริ่มต้นด้วยราชวงศ์เมอร์โร-วิเจียน ตั้งอาณาจักรแฟรงก์ และพลัดเปลี่ยนมาเป็นราชวงศ์คาเปต์ (Capet) ปกครองแบบศักดินาเช่นเดียวกับอังกฤษ เข้าสู่ราชวงศ์บูร์บอง (Bourbons) ได้พยายามรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง จนกระทั่งพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 แห่งราชวงศ์นี้ได้ชื่อว่าเป็นกษัตริย์ที่มีอำนาจ บารมี เหนือกษัตริย์อื่นๆ ในยุโรป และจากการทำสงครามไม่หยุดหย่อนในยุโรป เพื่อสร้างความเป็นมหาอำนาจเหนือกษัตริย์อื่นๆ ยังผลให้เกิดหนี้สินและปัญหาต่างๆ ตามมา ในสมัยพระโอรสอีก 2 พระองค์ จนเกิดการปฏิวัติ ค.ศ. 1789 ซึ่งกลายเป็น **ปฏิวัติในหลายๆ มิติ ทั้งด้านการเมือง สังคม (ขจัดชนชั้น) และอุดมการณ์ทางการเมือง** ทำให้เกิดความแตกแยกทางความคิดเรื่องการปกครอง ตั้งแต่กลุ่มกษัตริย์นิยม – และจักรพรรดินิยม (โบนาปาร์ต) กลุ่มเสรีนิยม และรัตติคาล (Radicals) กลุ่มสาธารณรัฐนิยม และสังคมนิยม จนกระทั่งหาจุดที่จะประนีประนอม หรือตกลงในรูปแบบการปกครองกันได้ด้วยความยากลำบาก นำไปสู่การรัฐประหารซ้ำแล้วซ้ำเล่า และการขาดเสถียรภาพของระบบและรัฐบาล จนในที่สุดไปจบลงที่สาธารณรัฐที่ 5 ซึ่งมักจะเรียกว่า “Gaullist Republic” เพราะนายพล ชาร์ล เดอ โกล ผู้กู้ชาติสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้สถาปนาระบอบนี้ขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ค.ศ. 1958 ซึ่งยั่งยืนมาถึงปัจจุบัน ถือเป็นความมหัศจรรย์ หรือศิลปะของ

การร่างรัฐธรรมนูญ ของมิเชล เดอเบร (Michel Debré) ซึ่งได้รับการยกย่องทั่วโลก และสมควรจะวิเคราะห์ศึกษาเป็นอย่างยิ่ง

โดยสรุปคร่าวๆ เบื้องต้น ประสบการณ์ของทั้งสองประเทศ ซึ่งถือว่าเป็นมหาอำนาจชั้นนำในโลกสมัยใหม่ น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองของไทย รวมถึงประสบการณ์ของสหรัฐอเมริกา ก็เช่นกัน ดังที่ได้ชี้ให้เห็นในบทที่ 14 ว่า การเข้าสู่ระบบและวิถีทางของประชาธิปไตยที่เร็วเกินไป อาจจะนำมาซึ่งปัญหาการสร้างระบบเครือข่ายหัวคะแนน (clientelism) กระทบต่อประสิทธิภาพของระบบการบริหารราชการ ที่กลายเป็นสถานที่รองรับหัวคะแนนของพรรคการเมืองต่างๆ ที่ชนะการเลือกตั้ง เป็นรอยต่างของประชาธิปไตยสหรัฐอเมริกา ยากแก่การจัด จนกระทั่งกลางศตวรรษที่ 20

ส่วนบทเรียนจากอังกฤษ ที่เรียกกันว่า “เมืองแม่” ของประชาธิปไตย คงจะมีหลายประการ ที่สำคัญก็คือ การต่อสู้ดิ้นรนระหว่างขุนนางและกษัตริย์ ตั้งแต่ราชวงศ์นอร์มันในอังกฤษ ค.ศ. 1066 มาจนกระทั่งถึงราชวงศ์ทิวดอร์ ในคริสต์ศตวรรษที่ 16 ปัญหาการขัดแย้งระหว่างขุนนางกับกษัตริย์อังกฤษ ในยุคแรก เป็นการขัดแย้งกันเชิงอำนาจและผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย โดยมีแนวคิดตามจารีตประเพณีดั้งเดิมช่วยกำกับมิให้แต่ละฝ่ายประพฤติดีไปจากประเพณี ดังจะเห็นได้จาก**มหากฎบัตร (The Great Charter) ค.ศ. 1215** ก็เป็นการตอกย้ำจารีตประเพณีดั้งเดิมที่กษัตริย์สมควรจะต้องยึดถือ โดยเฉพาะการปรึกษาราชการกับฐานันดรต่างๆ ในสังคมที่เรียกว่าการประชุมสภาฐานันดร หรือ “รัฐสภา” (Parliament)

ส่วนการขัดแย้งในสมัยราชวงศ์สจวร์ต ศตวรรษที่ 17 จะชัดเจนยิ่งขึ้นในการขัดแย้งระหว่างกษัตริย์กับสภาสามัญชน (House of Common) ในประเด็นเรื่องสิทธิเสรีภาพ หลักนิติธรรมรัฐ หลักการ

ปกครอง การจัดเก็บภาษี ที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ขณะเดียวกัน ก็มีปัญหาทางศาสนาระหว่างลัทธิโปรเตสแตนต์ โดยมีฝ่าย “หัวรุนแรง” คือพวก “เพียวริตัน” ที่ยึดถือคำสอนของจอห์น คาลแวง กับลัทธิดั้งเดิม คือ โรมันแคทอลิก ซึ่งพระเจ้าเจมส์ ที่ 2 ถูกกล่าวหาว่า สนับสนุนและส่งเสริม และผลของการขัดแย้ง ก็นำไปสู่การปฏิวัติ ค.ศ. 1688 ที่ฝ่ายรัฐสภาเป็นฝ่ายได้รับชัยชนะ และสามารถจัดตั้งระบบรัฐสภาได้สำเร็จ และระบบนี้ที่เป็นฐานรองรับการวิวัฒนาการไปสู่ระบบประชาธิปไตยใน ปลายศตวรรษที่ 19 – 20 นั่นเอง

มีบทเรียนอะไรบ้างจากการศึกษาความเป็นมาของระบบ การเมือง-การปกครองของประเทศชั้นนำเหล่านี้ โดยย่อที่สุด อาจจะกล่าวได้ว่า จุดเด่นของชนชาติอังกฤษ คือ ความเป็นชนชาติที่โน้มเอียงไปในแนวทางของกลุ่มอนุรักษนิยม-จารีตนิยม และปฏิบัติการณ์นิยม (pragmatic) นักปรัชญาที่ชาวอังกฤษยึดถือเป็นเยี่ยงอย่าง เช่น เดวิด ฮูม และ จอห์น ล็อก รวมทั้งเจเรมี เบนแธม ในสมัยต่อมา ล้วนแล้วแต่เอนเอียงไปทางปฏิบัตินิยม ให้ความสำคัญแก่รูปธรรม การตรวจสอบเชิงวิทยาศาสตร์ ไม่ติดยึดทางทฤษฎีนามธรรมมากเกินไป และในโลกแห่งความเป็นจริง สามารถประนีประนอมกันได้ง่ายกว่านักคิด นักทฤษฎีแบบฝรั่งเศส ที่สืบสานประเพณีมาจากนักปรัชญาที่ยิ่งใหญ่ของเขา คือ เดสการ์ต (Descarte) ผู้วางแนวคิดตามแบบฉบับของคณิตศาสตร์ หรือที่ภาษาอังกฤษใช้คำว่า “deductive” ซึ่งแปลว่า “นิรนัย” นักคิดฝรั่งเศสจึงชอบโต้แย้งกันเชิงตรรก เชิงทฤษฎี และมักจะหาข้อตลกกันไม่ได้ และการศึกษาในระดับสูงของฝรั่งเศสก็จะเน้นแนวทางดังกล่าว เรียกว่า กลุ่ม “Cartesians” (จากคำว่า Descarte)

อุปนิสัยที่เอนเอียงไปทางทฤษฎีนิยมเช่นนี้ เมื่อนำมาสู่แวดวง

การเมือง ทำให้ชาวฝรั่งเศสโต้แย้งกันมีรัฐบาล และการเมืองจึงแตกแยกออกเป็นหลายสาย หลายสำนัก ประนีประนอมกันด้วยความยากลำบาก

อย่างไรก็ตาม วิวัฒนาการทางการเมืองของฝรั่งเศส ในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ผ่านมา ก็พอจะให้บทเรียนแก่ชาวโลกได้ว่า สังคมการเมืองของฝรั่งเศสก็ยอมเปลี่ยนแปลงได้ และรัฐธรรมนูญฉบับโกลลิสท์ ค.ศ. 1959 สามารถปรับเปลี่ยนการเมืองของฝรั่งเศสจากระบบที่แตกแยก มาเป็นระบบที่รู้จักประนีประนอม และมีความเป็นนักปฏิบัตินิยมมากขึ้น หรือสามารถผสมผสานกับนักทฤษฎีนิยมดังกล่าวก่อน

สังคมไทย ควรจะเรียนรู้อะไรบ้างจากตัวอย่างของประเทศต่างๆ เหล่านี้ ที่กล่าวถึง และยังมีได้กล่าวถึง ?

สังคมไทย มักถูกจัดว่ามีวัฒนธรรมทางความคิดแบบปฏิบัติการณ์นิยม คือ ยึดถือผลประโยชน์ของตน ของประเทศของตนเป็นอันดับแรก และวางทฤษฎีไว้เป็นอันดับสอง ฉะนั้น จึงน่าจะใกล้เคียงกับอังกฤษ แต่ในข้อเท็จจริง ชาวไทยแตกแยกกันได้ง่าย และจะร่วมกันเมื่อเกิดวิกฤติที่หนักหนาสาหัส นัยหนึ่ง ในยามปกติ ชาวไทยจะรวมตัวกันค่อนข้างยาก ชอบเป็นอิสระต่อกัน มีความเป็นปัจเจกสูง ประวัติศาสตร์ไทยเริ่มต้นด้วยระบอบกษัตริย์ ซึ่งในยุคสุโขทัยอาจจะยังเป็นยุคเริ่มต้น มีความเป็นระบบพอๆ ทยอยออกมาจากระบบครอบครัวใหญ่ – ระบบหัวหน้าเผ่า แต่กาลก่อนต่อมาในยุคกรุงศรีอยุธยา เมื่อได้รับอิทธิพลจากขอมและลัทธิฮินดู – พราหมณ์ ระบบกษัตริย์ก็เลียนแบบความเชื่อถือของศาสนาพราหมณ์ กษัตริย์ไทยจึงทรงเป็นสมมติเทพ ลัทธิ “Divine Right of Kingship” ที่กษัตริย์ยุโรปทรงแสวงหา (โดยเฉพาะฝรั่งเศส ยุคราชวงศ์บูร์บอง) และนักปราชญ์ เช่น โบแตง ก็เผยแพร่แนวคิด อำนาจอธิปไตยของพระราชา เช่นเดียวกับโทมัส ฮอบส์ ที่เชื่อถือเช่นนั้นในอังกฤษ แต่กษัตริย์ฝรั่งเศส

รวมถึงพระเจ้าเจมส์ ที่ 2 แห่งราชวงศ์สจวร์ต ในอังกฤษ ก็ไม่สามารถจะฟันฝ่า คติธรรมดั้งเดิมของชาวยุโรปที่ไม่ได้ติดยึดในคตินั้น ขุนนางอังกฤษ โดยเฉพาะ มองตนเองว่ามีศักดิ์ศรีที่จะร่วมใช้อำนาจหน้าที่ (ในระดับท้องถิ่น) และระดับ ชาติ (ในรัฐสภา) กษัตริย์ทรงมีอำนาจการปกครอง แต่จำกัดด้วยหลักของ นิติธรรมและขนบธรรมเนียม ตลอดจนเสียงของประชาชน ฉะนั้น **ขุนนาง ในอังกฤษจึงมีความรู้สึกในความเป็นปึกแผ่น (solidarity) ในระดับชนชั้น ของตนเอง** และภายหลังเมื่อการค้าเจริญเติบโต และพระมหากษัตริย์อังกฤษ ส่งเสริมความเจริญเติบโตของเมือง ทรงมอบสิทธิเสรีภาพแก่เมือง ทำให้ **ชาวเมือง พ่อค้า นักอุตสาหกรรม ช่าง มีความรู้สึกในความเป็นปึกแผ่น ของชนชั้นของตน**

ขณะที่สังคมไทย ขุนนางมิได้ดำรงฐานะของตนเป็นอิสระจากอำนาจ ของกษัตริย์ มีความเปลี่ยนแปลงสถานภาพได้ตลอดเวลา ที่เรียกว่ามี “Mobility” สูง เข้มมุ่นของขุนนางจึงมุ่งสู่ศูนย์กลางแห่งอำนาจ ส่วนการ ขัดแย้งทางการเมือง มักเป็นเรื่องระหว่างวังหน้าและวังหลัง หรือระหว่าง พระราชโอรสที่แข่งขันกันเพื่อสืบทอดราชบัลลังก์ ขณะที่ขุนนางอาจมี ทั้งทหารเอก และจำพวกกองเชียร์ และพวกที่ชนะไหนเข้าที่นั่น ยกเว้น บางกรณี เช่น พระเจ้าปราสาททอง ซึ่งสถาปนาราชวงศ์ใหม่ขึ้นมาแทน ราชวงศ์เดิม และพระเพทราชา ซึ่งยึดอำนาจจากสมเด็จพระนารายณ์ และ ตั้งราชวงศ์บ้านพลูหลวง

นอกจากชนชั้นขุนนางไทยขาดความเป็นปึกแผ่นระดับชนชั้นแล้ว ชนชั้น “gentry” และชนชั้นกลาง (จากเมืองการค้าและเมืองอุตสาหกรรม) ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของสังคมอังกฤษ ไม่ปรากฏว่ามีชัดเจนใน สังคมไทย จากขุนนางไทย ก็ลงไปถึงสามัญชนและชาวนาและไพร่ ทาส ส่วนชนชั้นพ่อค้า อุตสาหกรรม ก็มักจะอพยพมาจากประเทศจีนเป็น

ส่วนใหญ่ ยังผสมผสานเข้ากับสังคมไทยเฉพาะรายผู้มั่งคั่งด้วยทรัพย์สินสมบัติ เช่น ตระกูลโชกุนราชเศรษฐี เป็นต้น

ฉะนั้น สังคมไทยไม่มีชนชั้นขุนนาง ชนชั้นกลางแข็งแกร่งที่จะเคลื่อนไหวขับเคลื่อนทางการเมือง การก่อการปฏิวัติเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 มีลักษณะใกล้เคียงกับการจัดฉาก แต่ก็มียุทธศาสตร์ที่วางแผนรัดกุมในการยึดตัวบุคคล - เสนาบดี ผู้คุมอำนาจทางทหารและพลเรือน สามารถจะ “blackmail” ซึ่งอาจจะเป็นคำที่ไม่ไพเราะนัก แต่ก็อาจจะใช้คำอื่นได้ เช่น คำว่า “Ultimatum” (การยื่นคำขาด) ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ คงจะต้องทรงยินยอม เพราะน่าจะเป็นที่รู้กันในวงในแล้วว่าพระองค์ทรงมีพระราชปณิธานมานานแล้ว ที่จะทรงมอบรัฐธรรมนูญให้ปวงชนชาวไทยในวันครบรอบการจัดตั้งกรุงรัตนโกสินทร์ แต่เสนาบดีผู้หลักผู้ใหญ่ ซึ่งมีความเป็นอาวุโสทางสายโลหิต ยังไม่เห็นด้วย โดยคิดว่าจะเร็วเกินไป

การไม่เข้าใจความรู้สึกนึกคิดของข้าราชการระดับกลาง โดยเฉพาะในวิกฤติเศรษฐกิจ เรื่องงบประมาณขาดแคลน ต้องรัดเข็มขัด และปลดข้าราชการบางส่วนออกไป เป็นจังหวะเวลาที่ค่อนข้างล่อแหลม การมอบรัฐธรรมนูญช่วงนั้นคงจะบรรลุผลสำเร็จในระดับหนึ่งในการสกัดกั้น หรือลดทอนแรงกดดันและการเรียกร้องเรื่องรัฐธรรมนูญ แต่รัฐธรรมนูญที่ควรจากร่างและเปิดศักราชใหม่ของระบบรัฐสภา ควรจะเป็นเช่นไร? ประเด็นนี้ ที่ต้องการท่านผู้รู้ ที่จบการศึกษาจากต่างประเทศในยุโรป และประเทศอื่นๆ หรือได้ไปดูงานมาแล้ว รัฐธรรมนูญที่น่าสนใจสำหรับผู้เขียน (ขณะนี้) ก็คือ รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก ประกาศใช้สมัยจักรพรรดิราชวงศ์เมจิ จึงเรียกว่า “Meji Constitution” ค.ศ. 1889 หรือ พ.ศ. 2432 ก็คือ อยู่ในรัชสมัยของพระบาท

สมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ซึ่งพระองค์ท่านได้มุ่งมั่นปฏิรูปโครงสร้างของระบบราชการ จากการปกครองสมัยเก่าแบบประเทศราช ก็ปรับมาเป็นสมัยใหม่ เรียกว่า ระบบเทศาภิบาล โดยแต่งตั้งเจ้าคุณเทศาฯ ไปปกครองดูแลหัวเมืองต่างๆ

ทั้งหมดเป็นการสร้างระบบรัฐให้เข้มแข็ง ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีแนวคิดของฟูกูยามา ว่า การสร้างรัฐให้เข้มแข็งก่อน เช่น ปรัสเซีย น่าจะทำให้ประชาธิปไตยที่กำเนิดภายหลังยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ จะได้ไม่เผชิญกับระบบคอร์รัปชันจากกลไกราชการที่ขาดประสิทธิภาพ ขาดผู้นำ และข้าราชการที่มีคุณธรรม ความสามารถ แทบทุกชาติที่เริ่มชักนำระบบประชาธิปไตยเข้าสู่สังคมเร็วเกินไป ก็จะต้องเผชิญกับปัญหาการปฏิรูประบบราชการ ดังที่อังกฤษและสหรัฐอเมริกา ได้เผชิญมา

ฉะนั้น ในช่วงนี้จึงยังไม่เหมาะสมจะริเริ่มปฏิรูปทางการเมืองต้องรอไปอีกสักครึ่งศตวรรษ จึงน่าจะเหมาะสม แต่สำหรับญี่ปุ่น ซึ่งเริ่มปรับปรุงเปลี่ยนแปลงก่อนไทย ค.ศ. 1868 เมื่อล้มเลิกระบบโชกุน (Shogunate) และระบบศักดินา นำโดยโชกุน ในฐานะ “อัครมหาเสนาบดี” (นายกรัฐมนตรี) ผู้ปกครองโชกุนแทนพระเจ้าจักรพรรดิ มาเกือบ 300 ปี ได้ยุบเลิกระบบและถวายคืนพระราชอำนาจแก่พระเจ้าจักรพรรดิ และเมื่อถึง ค.ศ. 1889 (หรือ พ.ศ. 2432) ก็ทรงมอบรัฐธรรมนูญให้แก่ชาวญี่ปุ่น เป็นรัฐธรรมนูญที่มีหลักการ ซึ่งถ้าหากสยามจะเออย่างในช่วงของรัชกาลที่ 6 หรือรัชกาลที่ 7 ก็น่าจะยอมรับกันได้ หลักสำคัญของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1889 คือ

1. รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น มอบอำนาจอธิปไตยไว้ให้แก่องค์พระเจ้าจักรพรรดิ
2. พระองค์ทรงมีอำนาจแต่งตั้งรัฐมนตรี ประกาศสงครามและสันติภาพ (หมายถึง มีอำนาจทางทหาร)

3. วุฒิสภา เป็นสภาขุนนางที่สืบทอดมาตามสายโลหิต
4. สภาผู้แทนราษฎร ได้รับเลือกตั้งโดยประชาชน (แต่จำกัดไว้ในจำนวนเพียงไม่ถึงร้อยละ 1 ของประชากรทั้งหมด – หมายถึงผู้มีสิทธิเลือกตั้ง)

อาจเรียกว่า เป็นรัฐธรรมนูญที่แบ่งอำนาจระหว่างกษัตริย์กับขุนนาง โดยมีตัวแทนของประชาชน ที่จะเป็นพลังถ่วงดุลระหว่างกษัตริย์กับขุนนางที่อาจเป็นฝ่ายค้าน

โดยข้อสมมติฐาน หากใน พ.ศ. 2475 หรือก่อนหน้านั้น พระมหากษัตริย์มอบรัฐธรรมนูญคล้ายๆ ฉบับ ค.ศ. 1889 ของญี่ปุ่น ให้แก่พสกนิกรไทย โดยอาจมีการปรับให้ฐานของผู้แทนราษฎรกว้างขวางมากกว่าของญี่ปุ่น และทดสอบระบบรัฐสภาที่ยังมีขอบเขตจำกัดเช่นนี้ จนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการศึกษา ในอนาคต สังคมไทยหลัง พ.ศ. 2475 อาจไม่แตกแยกกันเป็นฝ่าย “เจ้า” ฝ่าย “ราษฎร” ดังที่ปรากฏ แต่การมอบอำนาจเต็มไปให้ “ราษฎร” เร็วเกินไป นำไปสู่ผลดังที่ปรากฏ คือ การยัดเยียดอำนาจระหว่างกลุ่มผู้นำที่ร่วมกันทำการปฏิวัติมาก่อน โดยพลังประชาชนไม่มีส่วนเกี่ยวข้องเลย และตัวอย่างอันนี้ จะกลายเป็นตราบาปเป็นปีศาจที่หลอกหลอนสังคมการเมืองไทยไปอีกนานแสนนาน จนกว่าจะหาทางตัดวงจรอุบาทว์นี้ได้ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญโกลลิษฐ์ ค.ศ. 1958

รัฐธรรมนูญโกลลิษฐ์ ค.ศ. 1958 มีสาระสำคัญอย่างไรที่ปลุกเสกให้สังคมฝรั่งเศสจากที่เคยเป็นสังคมแตกแยก กลายเป็นสังคม “ค่อนข้าง” สมานฉันท์ ทำให้การแบ่งแยกเป็นฝ่ายขวาฝ่ายซ้ายชัดเจนแต่ไม่รุนแรง และมีผลให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ โดยระยะเริ่มแรก (ช่วง 1-2 ทศวรรษแรก) ฝ่ายโกลลิษฐ์ (ขวา) จะได้ครองอำนาจ แต่ในระยะช่วงหลัง เริ่มแต่ท่าน

มิตเตอร์แรนด์ (Mitterand) ฝ่ายสังคมนิยม ได้ครองอำนาจมาชั่วระยะหนึ่ง แสดงให้เห็นความมีเสถียรภาพของระบบอย่างน้อยก็แตกต่างจากสมัยหลังสงครามโลก ในช่วง ค.ศ. 1947 – 1959 ซึ่งรัฐบาลล้มลุกคลุกคลานมาตลอด และถูกเรียกว่า เป็นระบบ “Government by fits and starts” หรือบางทีก็เรียก “สาธารณรัฐ ส.ส.” (Deputy Republic) คำถามคือ รัฐธรรมนูญพิเศษ ค.ศ. 1959 มีมันต์ซังอย่างไร จึงเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองได้ขนาดนั้น

รัฐธรรมนูญฉบับที่มิเชล เดอเบร ร่างนั้น มีบทสำคัญ 2-3 บทดังนี้

สาธารณรัฐที่ 5 ของฝรั่งเศส จะประกอบด้วย ฝ่ายอำนาจสองส่วน ส่วนแรก คือ ประธานาธิบดี และส่วนที่สอง คือ **นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี**

1. อำนาจประธานาธิบดี ฐานอำนาจในระบบเก่า คือผู้แทนราษฎรในรัฐสภาเป็นผู้เลือกประธานาธิบดี แต่ในรัฐธรรมนูญใหม่ตอนแรกขยายฐานไปยังเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล ฯลฯ ภายหลังปรับเปลี่ยนให้ประชาชนเลือกประธานาธิบดีโดยตรง ทำให้ประธานาธิบดีมีฐานอำนาจกว้างขวางทั่วประเทศ
2. รัฐธรรมนูญใหม่ เพิ่มอำนาจและบทบาทให้ประธานาธิบดี ได้แก่ อำนาจในเรื่องการต่างประเทศและการป้องกันประเทศ และมีอำนาจปกป้องรัฐธรรมนูญ ส่งเสริมให้กลไกรัฐธรรมนูญดำเนินไปด้วยดี และเพิ่มอำนาจให้ประธานาธิบดีในกรณีที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเมื่อประเทศอยู่ในอันตราย
3. ประธานาธิบดี มีอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

(ด้วยความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบจากรัฐสภา) และมีอำนาจ ถอดถอนนายกรัฐมนตรีด้วย ทำให้นายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบ ต่อประธานาธิบดีมากยิ่งขึ้น

4. นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการเสนอชื่อผู้ที่จะมาเป็นรัฐมนตรี แต่ประธานาธิบดีเป็นผู้ลงนามแต่งตั้ง

และประธานาธิบดียังทำหน้าที่เป็นประธานที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

ข้อบัญญัติเหล่านี้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ. 1959 มีผลให้ระบบ การเมืองในสาธารณรัฐที่ 5 มีเสถียรภาพมั่นคง และประกอบด้วยคณะ รัฐมนตรีที่มีความสามารถ ทำให้ฝรั่งเศสซึ่งล้าหลังและเสื่อมทรุดในช่วงก่อน ค.ศ. 1959 แต่ภายหลังได้เจริญรุดหน้าไปไกล กลายเป็นอำนาจสำคัญของ ยุโรป นี่คือความมหัสจรรย์ของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1959 ประเทศไทยจะหา บุคคลเช่นมิเชล เดอเบร (Michel Debré) ได้หรือไม่ และที่สำคัญ มีวีรบุรุษ เช่นท่านนายพล ชาร์ล เดอ โกล หรือไม่? สังคมไทยเรียกหามาตั้งแต่ พ.ศ. 2475 แล้ว

บทที่ 14

การปฏิรูปการเมืองในสังคมไทย 2 : การจัดการทุจริตประพจน์มิชอบในสังคมไทย

1. การจัดระบบอุปถัมภ์และการสร้างระบบคุณธรรมในระบบราชการ

การปฏิรูปประเทศในความหมายที่กว้างขวางที่สุดดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ควรจะครอบคลุมทั้งเรื่องระบบการบริหารราชการ ระบบนิติธรรมรัฐ (Rule of Law) และระบบการเมือง ทั้ง 3 ระบบมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และมีอิทธิพลซึ่งกันและกัน บางสำนักอาจให้น้ำหนักแก่ระบบและกระบวนการการเมือง แต่บางสำนักก็อาจจะเห็นว่าระบบบริหารก็อาจเป็นตัวแปรที่ทำให้ระบบการเมืองไปถึงเป้าได้รวดเร็ว เช่น เยอรมนีและญี่ปุ่น บางประเทศก็เริ่มพัฒนาที่ระบบนิติธรรมรัฐก่อน เช่น อังกฤษ ถัดมาก็ระบบการเมือง ซึ่งอาจจะพัฒนาควบคู่กับระบบบริหาร ข้อมูลเหล่านี้น่าจะช่วยให้ข้อคิดแก่นักวิเคราะห์ศึกษา และนักปฏิบัติการทั้งหลาย

ในบทนี้คงไม่สามารถครอบคลุมทุกมิติของการปฏิรูปได้ แต่จะมุ่งเน้นไปที่ระบบการทุจริตคอร์รัปชัน เป็นสำคัญ เพราะหากระบบที่ผู้คนคิดว่าเป็นมะเร็งร้าย สามารถลดตึกรึความรุนแรงลงได้ ก็น่าจะช่วยให้การปฏิรูปในด้านอื่นๆ สำเร็จได้โดยง่ายขึ้น การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันจึงน่าจะได้รับ

การเอาใจใส่ในลำดับต้นๆ หรือควบคู่ไปกับการปฏิรูปในมิติอื่น เช่น การปฏิรูประบบความยุติธรรม การตำรวจ การศึกษา ระบบราชการ การปกครองท้องถิ่น และระบบการเมือง

อันที่จริง การปฏิรูประบบและกระบวนการการเมือง คือหัวใจของการปฏิรูป แต่ถ้าเริ่มที่ตัวมะเร็งร้าย คือ **การทุจริตคอร์รัปชัน** ในระบบการเมืองและระบบราชการ ก็ดูจะสำเร็จไปแล้วครึ่งหนึ่ง

การทุจริตคอร์รัปชัน อันที่จริงเป็นปรากฏการณ์ในยุคสมัยใหม่ ในสมัยที่ในระบบการปกครองไม่มีการแบ่งแยกระหว่างกิจการ/ประโยชน์สาธารณะ กับกิจการ/ประโยชน์ส่วนตัว (public VS private spheres) ประเด็นเรื่อง “คอร์รัปชัน” ก็คงไม่เกิดขึ้น ในป่าดงพงไพร ในสมัยหิน ใครผู้ใดจะเก็บเกี่ยวผลไม้ในป่าเพื่อมาบริโภค หรือเก็บสะสมไว้ในบ้านสักเท่าใด ก็คงไม่มีใครจะมาอ้างว่าถูกขโมยออก หรือ คดโกง ได้สมเหตุสมผล เพราะทรัพยากรดังกล่าวเป็นของทุกคน ในทำนองเดียวกัน ในสมัยกรุงศรีอยุธยา และกรุงสุโขทัย การปกครองก็มีลักษณะเป็นแบบครอบครัวขยาย ข้าราชการบริพารถูกส่งไปอยู่หัวเมือง เรียกว่า **“ไปกินเมือง”** วลีนี้จะบังเอิญสอดคล้องกับความเป็นจริง ที่ขุนนางผู้นั้น เมื่อไปปกครอง ก็มุ่งทำทุกสิ่งทุกอย่างให้สงบเรียบร้อย และภารกิจนี้ไม่ใช่ตัดตอนเฉพาะจากเวลา 08.30 นาฬิกา ถึง 16.30 นาฬิกา แต่ตลอด 24 ชั่วโมง หรือตลอดเวลาที่มีตำแหน่งอยู่ในเมืองนั้นๆ ส่วนค่าใช้จ่ายประจำวัน ประจำเดือน โดยข้อเท็จจริงก็จ่ายจากทรัพย์สินเงินทองที่เกิดจากผลผลิตในไร่ นา สวน ที่ท่านผู้นั้นได้รับพระราชทานจากพระเจ้าแผ่นดินนั่นเอง ฉะนั้น เมื่อลูกบ้าน ผู้ใต้บังคับบัญชา แยกหรือ นำทรัพย์สิน-อาหาร-เสื้อผ้า มากำหนดตามเวลาและ โอกาสที่สมควร ก็ไม่มีนัยของการให้สินบน แต่เป็นการแสดงสัมมาคารวะของผู้น้อยที่มีต่อผู้ใหญ่ โดยสรุป การทุจริตคอร์รัปชัน – การให้สินบน การรับสินบน เป็น

ปรากฏการณ์สมัยใหม่ โดยเฉพาะสมัยที่ระบบราชการวิวัฒนาการจากระบบ
ครอบครัวขยายของกษัตริย์และขุนนาง มาสู่ระบบ “Bureaucracy” ตามที่
แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ได้นิยามไว้ ว่าเป็น ระบบที่ต้องแยกส่วนออก
จากครอบครัว ระบบเครือญาติ และเพื่อนพ้อง เป็นระบบที่ต้องรับใช้
กิจการสาธารณะของรัฐ ไม่มีความเป็นส่วนตัว (impersonal) ต้องดำเนิน
ไปแบบเครื่องจักรกลที่ไม่พิจารณาเรื่องส่วนตัวของผู้ใด ต้องมีประสิทธิภาพ
ประสิทธิผล และมีเป้าหมายของภารกิจเป็นสำคัญ อีกทั้ง ต้องดำเนินไป
ตามครรลองของกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่างๆ จึงต้องมีความเป็นกลาง ผู้
ที่เข้ามารับใช้ระบบราชการจึงต้องมุ่งทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของภารกิจ
นั้นๆ และแยกแยะระหว่างเรื่องส่วนตัวกับเรื่องราชการ

เมื่อระบบราชการเป็นเช่นนั้น การยกยอทฤษฎีสัมบัติของราชการ
เช่น นำนายนาพาหนะหรือเครื่องใช้ไม้สอยของราชการไปใช้ส่วนตัว จึงเป็นการ
เบียดเบียนทฤษฎีสัมบัติของราชการ เป็นการทุจริตประเภทหนึ่ง การประมูล
งานให้แก่ผู้รับเหมาก่อสร้าง โดยไม่พิจารณาราคาค่าใช้จ่ายอย่างตรงไปตรง
มา แต่ยังรับเงิน “สินบน” จากผู้รับเหมา เพื่อประโยชน์ของการได้ชนะการ
ประกวดราคา จึงเป็นการทุจริตที่ร้ายแรง แม้แต่การนำยานพาหนะของ
ราชการไปใช้ในกิจการส่วนตัว ก็ยังถือว่าเป็นผิดวินัยข้าราชการ

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเหล่านี้ เป็นปรากฏการณ์ทั่วไป จนเกิด
ความเคยชิน แต่การทุจริตที่จะนำไปสู่ความหายนะของชาติ การล่มสลาย
หรือสิ้นชาติ คือประเด็นที่เราต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ และหาทางจัด
ปิดเป่า

อย่างไรก็ตาม เพื่อความเข้าใจที่ถ่องแท้จะได้ไม่ผิดหวังมากจนเกินไปนัก หากโครงการ/แผนการจัดการทุจริตคอร์รัปชันของสังคมไทยอาจจะ
ไปไม่ถึงฝั่งฝัน ทั้งนี้ เพราะปัญหานี้เป็นปัญหาของธรรมชาติมนุษย์ที่

ความรักเพื่อนพ้องและญาติพี่น้อง โดยเฉพาะญาติพี่น้อง เป็นสัญชาตญาณที่เกิดมาพร้อมธรรมชาติมนุษย์ ดังที่นักวิทยาศาสตร์สาขาชีววิทยา (Biology) ได้กล่าวไว้ว่า มนุษย์ทุกรูปทุกนามมีพฤติกรรมภายใต้กฎธรรมชาติ 2 ประการ **ประการแรก** คือ **การคัดเลือกญาติพี่น้อง** (ก่อนผู้อื่น) ทั้งนี้เพราะผู้มีสายโลหิตร่วมกันจะมี “gene” (ยีน) ร่วมกัน มากกว่าผู้ที่มิได้เป็นญาติพี่น้อง และมนุษย์จึงเลือกญาติพี่น้องก่อนผู้อื่นเพราะการมี “genetic” ร่วม และ **หลักอีกประการ** คือ **การปรารถนาดีและการให้ความเมตตากรุณาซึ่งกันและกัน** (reciprocal altruism) เมื่อได้รู้จักกันและสนิทสนมกัน นัยหนึ่ง มนุษย์แลกเปลี่ยนวัตถุสิ่งของซึ่งกันและกัน บนพื้นฐานของการได้รู้จักมักคุ้นกัน

สองหลักการนี้ ซึ่งกำกับพฤติกรรมมนุษย์มาแต่ดึกดำบรรพ์ ยังผลให้เกิดสังคมมนุษย์ดังที่ได้เห็น โดยเริ่มจากการรวมกลุ่มเป็น “Hunting band” ไปสู่สังคมเผ่าพันธุ์ (tribal society) และสังคมรัฐ ซึ่งเริ่มเข้าสู่วิถีของ “พฤติกรรมที่หล่อหลอมโดยสังคมหรือที่เรียนรู้จากสังคม”

เพราะมนุษย์ลำเอียงให้แก่ญาติพี่น้อง และช่วยเหลือเพื่อนพ้อง (ต่างตอบแทน) **ระบบอุปถัมภ์** จึงเกิดขึ้นควบคู่กับสังคมและการบริหารปกครอง ในสังคมระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) เกิดขึ้นทั่วไปทั้งในยุโรป เอเชีย แอฟริกา เป็นปรากฏการณ์ตามธรรมชาติ จึงมีควรจะสาปแช่งหรือตำหนิติเตียนจนเกินความพอดี

ส่วนอีกระบบหนึ่งที่ฟูกูยามา เรียกว่า “Clientelism” เป็นระบบที่จัดให้เกิดขึ้นในระบบการเมืองของสหรัฐอเมริกา¹ ในยุคที่ขยายสิทธิการเลือกตั้งให้แก่ผู้บรรลุนิติภาวะ (เพศชาย) (Adult male suffrage) และเกิด

¹ Francis Fukuyama, *Political Order and Political Decay*, บทที่ 9.

ความจำเป็นต้องระดมคะแนนเสียงเหล่านี้จากกลุ่มที่อพยพมาจากต่างประเทศ และกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทั้งหลาย จึงเกิดระบบการสร้างเครือข่ายของหัวคะแนนครอบคลุมถนนและหน่วยเลือกตั้งในแต่ละเขต ซึ่งเมื่อพรรคได้รับเลือกตั้งแล้ว หัวคะแนนเหล่านี้ก็มักจะมาของานจากเจ้าหน้าที่พรรค ซึ่งเข้ามาคุมอำนาจ เช่น งานไปรษณีย์-โทรเลข งานสถานีรถไฟ งานก่อสร้าง ฯลฯ

ปัญหาของระบบ “เครือข่ายหัวคะแนน” (Clientelism) นี้สัมพันธ์กับสภาพเศรษฐกิจ-สังคมของประเทศ หากพลเมืองมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีการศึกษาดีขึ้น และพรรคการเมือง ตลอดจนสื่อสารมวลชนหันมาให้ความสนใจเรื่องการเสนอโปรแกรม-นโยบายของพรรค ที่ปรับให้เกิดเป็นรูปธรรมมากขึ้น ระบบเครือข่ายหัวคะแนนอาจจะลดลง นัยหนึ่ง “Programmatic Campaign” เป็นขั้นตอนสำคัญที่ต้องพัฒนาในระบบการหาเสียงของพรรคการเมือง เพียงแต่ในบางกรณี หรือหลายกรณี การรณรงค์บนพื้นฐานของการเสนอนโยบายและประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมให้แก่ผู้ลงคะแนนเสียง อาจมาจากพื้นฐานของกลเม็ดที่ฉ้อฉล ความเป็นไปไม่ได้ในภาคปฏิบัติ เป็นการขายฝันอย่างโจ่งแจ้ง แต่ประชาชน (ซึ่งอาจจะต้องการศึกษา) หลงเชื่อในคำโฆษณาที่สวยหรูเช่นนั้น จึงสมควรต้องหาวิธีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารโดยองค์กรของรัฐ ในรูปแบบที่สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (ตะวันตก) ได้ดำริจัดขึ้นผ่าน 2 องค์กร เอ็นจีโอ (คอนราด อาเดนาวร์ – Konrad Adenauer Stiftung และ ฟรีดริช เนามัน – Friedrich Naumann Stiftung)

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอเบื้องต้นของผู้เขียน ก็คือ ในประการแรก ควรนำเสนอแนวทางการปฏิรูประบบราชการในระดับมหภาคเป็นเบื้องต้นเสียก่อน จุดหมายเพื่อสร้างระบบราชการที่โปร่งใส มีประสิทธิภาพ และเป็นกลาง และควรเสนอการปฏิรูประบบในภาพกว้าง ก่อนที่จะลงลึกใน

บางเรื่องเฉพาะเรื่อง และเพื่อให้เกิดความเข้าใจความเป็นมาของเรื่องและข้อเสนอ จะขอย้อนหลังกลับไปดูอดีตของการริเริ่มการปฏิรูประบบราชการของอังกฤษและสหรัฐอเมริกา เป็นเบื้องต้น เพื่อนำทางสู่สภาพของสังคมไทย

อังกฤษ เมื่อได้เข้าสู่ยุคสมัยขุนนางเป็นใหญ่ ในคริสต์ศตวรรษที่ 18 ซึ่งอาจจะเรียกได้ว่า ระบบการเมือง-การปกครองที่ได้ปรับจากรูปแบบกษัตริย์นิยม มาเป็นรูปแบบอภิชนาธิปไตย – คือ ขุนนางเป็นใหญ่ ตามหลักวิวัฒนาการ ซึ่งนักปราชญ์อาริสโตเติล ได้วาดภาพและบรรยายไว้แล้ว แต่โบราณกาล ฉะนั้น จากศตวรรษที่ 18 ถึงศตวรรษที่ 19 การเมือง-การปกครอง จึงคละคล้าด้วยระบบอุปถัมภ์ โดยเฉพาะระบบราชการ เป็นระบบที่บุตรหลานของขุนนางหรือผู้ที่ขุนนางอุปถัมภ์ ได้ฝังตัวอยู่นับเป็นเวลากว่าศตวรรษครึ่ง จนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ ครั้งหลังคริสต์ศตวรรษที่ 19 จากหลายสาเหตุ หลายปัจจัย

ด้านแรกที่นักคิด นักปฏิรูป เลือกเป็นเป้าหมายสำคัญของการเปลี่ยนแปลง คือ ระบบการบริหารราชการในอาณานิคมอินเดีย ซึ่งเป็นศูนย์กลางของบริษัทอินเดียตะวันออก (ของอังกฤษ) – East India Company บริษัทดังกล่าว จัดตั้งมาตั้งแต่สมัยศตวรรษที่ 17 เพื่อจัดการกับการค้าระหว่างอังกฤษกับอินเดีย และตะวันออกไกลทั้งหมด รัฐบาลอังกฤษไม่ได้ปกครองอินเดียโดยตรง แต่มอบให้บริษัท East India Company ทำการค้าขาย และ ปกครองอินเดีย ด้วย ในเวลาเดียวกัน จนกระทั่งเกิดกบฏครั้งใหญ่ ค.ศ. 1858 รัฐบาลอังกฤษจึงเข้าไปบริหารปกครองโดยตรง ก่อนหน้านั้น บริษัททำหน้าที่ทั้งสองประการ

อินเดีย จึงเป็นแหล่งค้าขายที่สร้างมหาเศรษฐีรุ่นใหม่ให้อังกฤษ รวมทั้งเป็นองค์กรปกครองทางทหาร-และพลเรือน ซึ่ง “ลูกท่าน หลานเธอ”

และบริวารห่านเรือของขุนนางอังกฤษ ใช้เป็นแหล่งทำมาหากินโดยไม่มีใครตรวจสอบ แต่ในที่สุด คลื่นลูกใหม่ก็ก่อตัวขึ้นจากชนชั้นกลาง ซึ่งขยายวงพร้อมๆ กับการขยายเมืองการค้าและอุตสาหกรรมโดยเฉพาะ

ปากเสียงสำคัญในการวิพากษ์วิจารณ์การเมืองและนโยบายของรัฐบาลมักเกิดขึ้นในสภาผู้แทนราษฎรและสภาขุนนางในอังกฤษ และมักจะเป็นปากเสียงสำคัญที่มีผลกระทบและอิทธิพลกว้างขวาง คนสำคัญที่เริ่มวิพากษ์วิจารณ์ระบบการบริหารบุคคลของบริษัท อีสต์ อินเดีย คอมพานี ในปี ค.ศ. 1780 คือ **เอ็ดมันด์ เบิร์ค** (Edmund Burke) ผู้แทนราษฎรชื่อดังจากบริสตอล และพื้นฐานคือนักคิด นักปราชญ์ ซึ่งในอนาคต คือ ผู้วางรากฐานของความคิดทางการเมืองของพรรคคอนเซอร์วาตีฟ

ระบบอุปถัมภ์ เป็นที่รู้จัก และประพฤติปฏิบัติกันอย่างโจ่งแจ้งในกระทรวง ทบวง กรม ของรัฐบาลอังกฤษ แต่ที่สร้างสีสันมากที่สุดก็คือ ระบบอุปถัมภ์ในบริษัท อีสต์ อินเดีย ซึ่งนอกจากทำมาค้าขายกับอินเดียและตะวันออกไกลแล้ว ยังทำหน้าที่ปกครองอินเดียทั้งด้านพลเรือนและทหาร จนกระทั่งเกิดกบฏ ค.ศ. 1858 ซึ่งได้ปรับเปลี่ยนให้รัฐบาลเข้ามาปกครองโดยตรง แต่ระบบอุปถัมภ์ในการแต่งตั้งโยกย้าย ยังคงเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตข้าราชการกึ่งพ่อค้าในบริษัท อีสต์ อินเดีย จนกระทั่งนักคิด นักปราชญ์ คนสำคัญ เช่น อัดัม สมิธ ได้กล่าวอย่างเยาะเย้ยถากถางว่า “หากมีหุ้นในบริษัทสัก 1 พันปอนด์ ก็จะได้สิทธิหรือการมีส่วนร่วม ไม่ใช่ปล้นอินเดียโดยตรง แต่มีสิทธิที่จะแต่งตั้งโจรปล้นสดมภ์อินเดีย” ฉะนั้น บริษัทที่ร่ำรวยมหาศาล และเป็นฐานของทรัพยากร² อังกฤษ ตั้งแต่ศตวรรษที่ 17 จนถึงศตวรรษที่ 19 ในสมัยที่ยังไม่มีการปฏิรูป จึงเป็นนิคมของผู้ดีवानงาน และขุนนางชั้นสอง ตลอดจนคนหนุ่มสาวที่ไปแสวงโชคภาคตะวันออกไกล ทั้งนี้

² Ibid, บทที่ 8 Patronage and Reform, 127.

เพราะระบบอุปถัมภ์ในราชการของพระบาทสมเด็จพระเจ้ากรุงอังกฤษ ในสมัยที่ขุนนางเรืองอำนาจมากที่สุด เป็นระบบที่สร้างมหาเศรษฐีจาก อินเดียและตะวันออกไกลด้วยเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม ความคิดที่จะปฏิรูปการทำงานของบุคลากรก็มีอยู่ ฉะนั้น คณะกรรมการผู้บริหาร ในโอกาสนำเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อขอ ต่ออายุสัมปทานของบริษัท ค.ศ. 1833 ได้เสนอให้จัดตั้งวิทยาลัยฝึกอบรม เจ้าหน้าที่ของบริษัท ในเรื่องภาษาอินเดีย คณิตศาสตร์ วรรณคดี กฎหมาย และประวัติศาสตร์ วิทยาลัยนั้น มีชื่อว่า “เฮลลีย์เบอรี คอลเลจ” (Haileybury College) ซึ่งยังคงมีชื่อจนกระทั่งทุกวันนี้

ขณะเดียวกัน ในช่วงการอภิปรายในญัตตินี้ ก็ได้มีนักคิดคนสำคัญ ทางประวัติศาสตร์ ชื่อ โทมัส แบบington แม็คคอเลย์ (ภายหลังคือ ลอร์ด แม็คคอเลย์) ได้เสนอระบบการคัดเลือกข้าราชการของบริษัท โดยเน้นการ สอบแข่งขัน และต่อมาแม็คคอเลย์ก็ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการ หรืออาจ เรียกว่า “คณะผู้บริหารระดับสูง” “Supreme Council” ของอินเดีย ระหว่าง ค.ศ. 1834 – 1838 และได้ริเริ่มปฏิรูปหลักสูตรการศึกษาของชาว อินเดียให้ใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาหลัก

แต่สำหรับนโยบายการเปิดรับเจ้าหน้าที่ของบริษัทโดยกระบวนการ สอบแข่งขันเพื่อความเสมอภาคและคัดคนเก่ง มีความรู้นั้น ผู้บริหารของ บริษัทยังคงไม่ยอมรับ และจะยืนยันกรานไว้เช่นนี้ไปจนกระทั่งรุ่งอรุณของ ยุคใหม่ ซึ่งยังคงมาไม่ถึง แน่แน่นอนว่าอุปสรรคสำคัญคือผลประโยชน์ของ ขนชั้นขุนนาง ซึ่งลูกหลานใช้เป็นแหล่งทำมาหากิน กล่าวกันว่า ระหว่าง ค.ศ. 1860 – 1874 พลเรือนที่ไปทำงานให้บริษัท ইসท์ อินเดีย เกือบ สามในสี่ เป็นบุตรของขุนนางและชนชั้น “Gentry” (ผู้ดีอังกฤษ) ทั้งจาก กองทัพและราชนาวิ และใครเล่าจะทุบหม้อข้าวของตนเองได้ลงคอ จึงต้อง

รอคอยโอกาสที่เหมาะสมในวันข้างหน้า

และวันข้างหน้าก็ดูเหมือนกำลังจะมาถึง เมื่อศิษย์เก่าคนหนึ่งจากวิทยาลัยเฮลลีย์โบรี และเป็นข้าราชการในบริษัทอีสท์ อินเดีย ชื่อว่า **เทรเวลเลียน (Trevelyan)** ความจริงมีบรรดาศักดิ์เป็น “Sir” ได้มาสัมพันธ์กับลอร์ด แม็คคอกเลย์ และต่อมาได้แต่งงานกับน้องสาวท่านลอร์ด ทำให้ทั้งสองสนิทสนมกัน และมีอุดมการณ์เดียวกัน คือ ขจัดระบบอุปถัมภ์จากวงการราชการ ศรัทธาในระบบคุณธรรม ในการแต่งตั้ง และด้วยความสามารถส่วนตัวของเทรเวลเลียน ได้ผันตัวเองมาอยู่กระทรวงการคลัง และต่อมาเป็นรองปลัดกระทรวงนี้ ใน ค.ศ. 1840 ทำให้ต้องทำงานใกล้ชิดกับเซอร์ สตาฟฟอร์ด นอร์ทโคท (Northcote) ผู้เป็นเลขานุการรัฐมนตรีวิลเลียม แกลดสโตน (Gladstone) ผู้ที่มีอนาคตอันสดใส

ความสัมพันธ์สามเส้าดังกล่าว คือ เทรเวลเลียน – แม็คคอกเลย์ – สตาฟฟอร์ด นอร์ทโคท กำลังจะปรากฏผลในไม่ช้า และในที่สุด ปี ค.ศ. 1854 ก็ปรากฏรายงานฉบับที่สมบูรณ์ที่สุด ที่เรียกว่ารายงานฉบับ **นอร์ทโคท – เทรเวลเลียน ค.ศ. 1854** เป็นเอกสารยาว 20 หน้า ซึ่งสรุปปัญหาของระบบข้าราชการอังกฤษ รวมทั้งของบริษัท อีสท์ อินเดีย และเรียกร้องให้ยกเลิก **ระบบอุปถัมภ์** เสนอให้มีการจัดสอบแข่งขัน เพื่อรับเจ้าหน้าที่/ข้าราชการ เสนอให้แบ่งภารกิจเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ แยกภารกิจประเภทروتิน (routine) งานเสมียน ออกจากงานบริหาร และกำหนดคุณสมบัติทางวิชาการสำหรับสายบริหารให้เข้มข้นยิ่งขึ้น โดยเฉพาะควรเป็นสาย ศิลปศาสตร์ – อักษรศาสตร์ – มนุษยศาสตร์ – ประวัติศาสตร์ โดยยึดโมเดลของมหาวิทยาลัยอ็อกฟอร์ด และเคมบริดจ์ เป็นแบบอย่าง รูปแบบดังกล่าว ตามความเห็นของฟูกูยามา น่าจะใกล้เคียงกับหลักสูตรของฝรั่งเศส และเยอรมนี ขณะเดียวกัน ทางมหาวิทยาลัยอ็อกฟอร์ด ก็บังเอิญมีศาสตราจารย์

โจเวท (Jowett) จากวิทยาลัยเบเลียม (Balliol) อ็อกฟอร์ด ที่กำลังปฏิรูปการเรียนการสอนของมหาวิทยาลัยให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ และจะให้ความร่วมมือในการปฏิรูประบบข้าราชการครั้งใหญ่

อย่างไรก็ตาม ภายหลังการตีพิมพ์รายงานข้อเสนอการปฏิรูปของคณะเทรเวลเลียน – นอร์ธโคท ค.ศ. 1854 สิ่งที่เกิดขึ้นเป็นเพียงจุดเริ่มต้น นั่นคือ ในปีต่อมา (ค.ศ. 1855) ได้มีกฤษฎีกาจัดตั้ง **คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน – Civil Service Commission** และให้มีการสอบแข่งขันเพื่อคัดเลือกเป็นข้าราชการในจำนวนที่จำกัด แต่ข้อเสนอส่วนใหญ่จะได้รับการตอบสนองในอีก 15 ปีถัดมา เมื่อแกลดสโตน ได้ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี ค.ศ. 1870

ฉะนั้น จุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงอาจเริ่มที่บางส่วนของระบบก่อน (ในที่นี้ คือ ระบบการบริหารอินเดีย) แต่ได้แผ่ขยายไปครอบคลุมทั้งระบบราชการในเวลาต่อมา ขณะเดียวกัน ก็ใช้เวลาเกือบครึ่งก่อนศตวรรษจึงจะสำเร็จ และผลของการจัดระเบียบใหม่ ก็ยืนยมาจนกระทั่งถึงกลางคริสต์ศตวรรษที่ 20-21 ทั้งนี้ เพราะกระแสของการเปลี่ยนแปลงกว้างขวาง และลุ่มลึกมากกว่าที่บรรยายไว้อย่างสังเขปที่สุด เพราะนอกจากมีกลุ่มของลอร์ดแม็คคอเลย์ (McCaulay) เทรเวลเลียน – นอร์ธโคท และศาสตราจารย์โจเวท จากอ็อกฟอร์ดแล้ว ก็ยังมีอีกกลุ่มหนึ่งที่ได้รับแรงบันดาลใจจากกลุ่มนักคิด “ประโยชน์นิยม” “Utilitarianism” ของเจเรมี เบนแธม และเจมส์ สจ๊วต มิล ซึ่งเห็นสอดคล้องกับแนวทางของการเปลี่ยนแปลง เพียงแต่กลุ่มนี้จะเอนเอียงไปทางสายเศรษฐกิจศาสตร์และเทคโนโลยีมากกว่ามนุษยศาสตร์ ศิลปศาสตร์ และสนับสนุนมหาวิทยาลัยลอนดอน มากกว่าอ็อกฟอร์ดและเคมบริดจ์ อีกทั้งมีกลุ่มหัวก้าวหน้า – “Radicals” จากชนชั้นกลาง ซึ่งเห็นคุณค่าของการทำงานมากกว่าคุณค่าของระบบขุนนางดั้งเดิมที่เกื้อหนุน

เกียรตินิยม – ความรุ่งโรจน์ มากกว่าผลประโยชน์ทางวัตถุและวิทยาศาสตร์ ที่จับต้องได้ ที่สำคัญ ชนชั้นกลางให้การสนับสนุนกระแสของการเปลี่ยนที่ต้องเน้นการแข่งขัน การทำงานหนักตามความเชื่อของลัทธิเพียเวรตัน จากสมัยสงครามกลางเมือง ศตวรรษที่ 17

และในที่สุด มหาวิทยาลัย ซึ่งตอนต้นศตวรรษที่ 19 ยังขบเซา และกำลังจะเป็นแดนสนธยา ซึ่งครู-อาจารย์ แทบไม่ทำการสอน ก็เริ่มต้นตัวและปฏิรูปตัวเอง เพื่อยกมาตรฐานคุณภาพ และเปิดประตูรับจากชนทุกชั้นโดยระบบการสอบแข่งขัน และได้ออกพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยออกฟอร์ด ค.ศ. 1854, มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ ค.ศ. 1856 และจัดตั้งมหาวิทยาลัยลอนดอน ค.ศ. 1836 ตลอดจนยกเลิกการทดสอบด้านลัทธิศาสนา ซึ่งเคยเป็นเงื่อนไขไม่รับนักศึกษาจากลัทธิอื่นที่มีใช้แองกลิคัล (Anglican) เป็นการเปิดประตูอุดมศึกษาสู่ชนทุกชั้น ทุกลัทธิทางศาสนา สอดคล้องกับหลักการแนวคิด การสร้างระบบการบริหารราชการบนพื้นฐานของประสิทธิภาพและความเสมอภาคของโอกาส

2. การจัดระบบเครือข่ายหัวคะแนน (Clientelism) ในสหรัฐอเมริกา

ตามความคิดของฟูกูยามา ระบบอุปถัมภ์ (patronage) น่าจะแตกต่างจากระบบเครือข่ายหัวคะแนน ที่ในภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Clientelism” ซึ่งหมายถึง ระบบการสร้างเครือข่าย “หัวคะแนน” ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองเกรส และประธานาธิบดี โดยมีความเข้าใจว่าจะได้รับการตอบแทนจากพรรคการเมืองที่ได้ช่วยชนะในการเลือกตั้ง โดยรับเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐ ทั้งระดับรัฐบาล สหพันธรัฐ และระดับท้องถิ่น ระบบอุปถัมภ์เป็นกรณีของการอุปถัมภ์บุคคลที่รู้จักมักคุ้น – ญาติพี่น้อง ให้

ได้มีตำแหน่งในราชการ เป็นกรณีที่มีอำนาจ-อิทธิพล ให้ความเมตตากรุณาต่อผู้น้อย โดยไม่ได้มีนัยเกี่ยวกับการตอบแทน เป็นการสร้างบุญคุณระหว่างผู้ใหญ่กับผู้น้อย และเกิดขึ้นเป็นกรณีพิเศษ ส่วนเครือข่ายห้วคະແນของสหรัฐฯ (Clientelism) เป็นการดำเนินการบนพื้นฐานของการแลกเปลี่ยนหรือต่างตอบแทน ซึ่งเกิดขึ้นอย่างชัดเจนและกว้างขวางในสมัยที่นายพลแจ๊คสัน สมักรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี พรรคเดโมแครต ซึ่งในครั้งที่ 2 ชนะจอห์น ควินซี อะแดมส์ ใน ค.ศ. 1828

อาจจะกล่าวได้ว่า ระบบห้วคະແນดังกล่าว เกิดขึ้นมาในยุคเริ่มต้นของการขยายสิทธิเลือกตั้งไปยังคนหมู่มาก ในปลายทศวรรษ 1820's ทำให้สหรัฐอเมริกาเป็นประชาธิปไตยประเทศแรกในคริสต์ศตวรรษที่ 19 และเพราะเหตุที่ประชาธิปไตยได้เกิดขึ้นก่อนที่จะมีรัฐบาลที่เข้มแข็ง มีประสิทธิภาพ ปัญหาของการซื้อสิทธิขายเสียง จึงเกิดขึ้นได้ง่าย โดยเฉพาะในหมู่ผู้คนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจระดับต่ำ ระดับการศึกษายังไม่สูงนัก และยังเป็นผู้อพยพมาจากต่างประเทศรุ่นแรก ที่ยังมีฐานะค่อนข้างลำบาก จึงเปิดโอกาสให้พรรคการเมือง เช่น พรรคเดโมแครต สมัยแอนดรูว์ แจ๊คสัน สามารถสร้างเครือข่ายระบบอุปถัมภ์และชนะพรรครีพับริกัน ซึ่งช่วงนั้นคือพรรคของชนชั้นผู้ดี เช่น จอห์น ควินซี อะแดมส์

ระบบเครือข่ายห้วคະແນ (Clientelism) เมื่อได้เกิดขึ้นแล้ว ก็ขยายตัวไปทุกๆ พรรคการเมือง เพราะยังไม่เกิดความตระหนักแพร่หลายในสังคมว่าเป็นเรื่องผิดศีลธรรมอย่างร้ายแรง แม้แต่ในพรรครีพับริกัน ซึ่งประธานาธิบดีคลินคอล์น (Lincoln) สังกัด และชนะเลือกตั้ง ค.ศ. 1860 ก็ปรากฏว่ามีการเข้าแถวของมวลชนเพื่อมาสมัครงานที่ว่ที่ประธานาธิบดีคลินคอล์น โดยตรง เพราะในสมัยนั้น ทั้งสองพรรคการเมืองคู่แข่งยังถือว่าเป็นเรื่องปกติธรรมดา อีกทั้งภารกิจของรัฐบาลระดับสหพันธรัฐยังมีขอบเขต

ไม่กว้างขวาง ที่สำคัญ ก็จะเกี่ยวกับการจัดการที่ดิน เรื่องการไปรษณีย์ โทรเลข ศุลกากร การต่างประเทศ และการป้องกันประเทศ และแม้แต่ในเรื่องการป้องกันประเทศ สหรัฐฯ ก็ยังมีกองทัพขนาดเล็ก จนกระทั่งเกิดสงครามกลางเมือง ช่วง ค.ศ. 1861 – 1864 กองทัพจึงขยายกำลังออกไปจากระดับหลักหมื่นไปถึงหลักล้าน

ขณะเดียวกัน ระดับมลรัฐและเทศบาลในชุมชนเมือง ก็แบ่งเบาภารกิจการปกครองตนเองด้านการรักษาความสงบ การศึกษา สาธารณสุข การคมนาคมภายในแต่ละมลรัฐ ฯลฯ จึงเกิดระบบหัวคะแนนและการทุจริตคอร์รัปชันในระดับท้องถิ่นเช่นกัน และที่โด่งดังในคริสต์ศตวรรษที่ 19 ก็คือมหานครนิวยอร์ก ที่องค์การกุศล ชื่อว่า “แทมแมนนิ ฮอลล์” (Tammany Hall) โด่งดังเป็นพิเศษด้วยเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งในช่วงกลางคริสต์ศตวรรษที่ 19 “เจ้าพ่อ” วิลเลียม ทวีต (William Tweed) ผู้มีอิทธิพลครอบงำองค์การกุศลแห่งนี้ และใช้เป็นแหล่งทำมาหากินด้านการรับเหมาก่อสร้างให้แก่ราชการในรัฐนิวยอร์ก โดยทางการไม่สามารถจะเอาผิดกับ “เจ้าพ่อทวีต” ได้ โดยเฉพาะในกรณีการสร้างอาคารที่ทำงานศาลประจำรัฐที่เริ่มก่อสร้าง ค.ศ. 1858 ด้วยประมาณการงบประมาณ 250,000 ดอลลาร์ และบานปลายไปถึง 13 ล้านดอลลาร์ ใน ค.ศ. 1871 ซึ่งก็ยังสร้างไม่เสร็จโดยที่เอาผิด “เจ้าพ่อทวีต” ไม่ได้เลย

เรื่องราวการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น กรณีของแทมแมนนิ ฮอลล์ ก็คงเกิดขึ้นทั่วไปในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายในยุคสมัยนี้ ทั้งนี้เพราะประชาธิปไตยอาจจะเกิดขึ้นเร็วเกินไป ก่อนที่ระบบข้าราชการจะเข้มแข็ง มีประสิทธิภาพ และระบบนิติธรรมรัฐจะได้เริ่มฝังตัวในหลักการปกครองของสังคมนั้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อเข้าสู่ช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 เกิดการ

เปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การคมนาคมสื่อสารเจริญเติบโตขึ้น มีรถไฟข้ามทวีป และผู้คนในเมืองก็มีจำนวนมากขึ้น รวมทั้งระดับการศึกษาที่สูงขึ้น เกิดมหาวิทยาลัยในมลรัฐต่างๆ ตามกฎหมายมอริล (Morril's Act) ค.ศ. 1862 ตลอดจนเกิดแนวคิดที่จัดระบบราชการตามแบบของชาวยุโรป โดยเฉพาะระบบที่นอร์ธโคท – เทรเวลเลียน เสนอไว้ และกลายเป็นพระราชบัญญัติ ค.ศ. 1879 ในอังกฤษ จึงเกิดความเคลื่อนไหวหลายประการที่นำไปสู่การออกกฎหมาย **เพนเดอร์ตัน ค.ศ. 1883**

กฎหมายเพนเดอร์ตัน (Penderton Act) ดังกล่าว รื้อฟื้นคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commission) และสร้างระบบตำแหน่งที่จำแนกตามระดับความยากง่าย ความสลับซับซ้อนของภารกิจ (Merit-based) และเกณฑ์การบรรจุแต่งตั้งโดยไม่เกี่ยวกับพรรคการเมือง และสภาองเกรส ตลอดจนห้ามมิให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งต้องจ่ายส่วนหนึ่งของเงินเดือนให้แก่พรรคการเมือง และจัดให้มีระบบการสอบเพื่อคัดเลือกเข้าสู่ตำแหน่ง แต่กฎหมายเพนเดอร์ตัน มิได้แบ่งแยกระบบข้าราชการระหว่างระดับผู้บริหาร-วิชาการ กับระดับเสมียน-งานบริการ เช่น พระราชบัญญัติ นอร์ธโคท – เทรเวลเลียน ของอังกฤษ

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูประบบข้าราชการของสหรัฐอเมริกา ดำเนินไปอย่างค่อนข้างเชื่องช้า ในระยะเริ่มแรก ค.ศ. 1882 มีเพียงร้อยละ 11 ของตำแหน่งที่ได้มีการจำแนกไว้ (สำหรับสอบคัดเลือก) และเปอร์เซ็นต์ขึ้นไปถึง 46 เมื่อสิ้นศตวรรษที่ 19 (ค.ศ. 1900) และ 85 เปอร์เซนต์ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นี้เอง และอัตราส่วนการเพิ่มหรือลดแต่ละสมัยก็ขึ้นอยู่กับประธานาธิบดี ที่จะมียุทธศาสตร์เช่นไร เช่น ฮีโอดอร์ รูสเวลท์ และประธานาธิบดีวิลสัน ช่วงทศวรรษแรกของศตวรรษที่ 20 จะให้ความสำคัญแก่การลดระบบอุปถัมภ์ของพรรคการเมือง และขยายสัดส่วนของระบบและ

บุคลากรที่มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้กำหนดไว้

โดยสรุป ปัจจัยตัวแปรที่ทำให้เกิดการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วยหลายปัจจัยสาเหตุ

ประการแรก คือ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ที่ก่อให้เกิดการขยายตัวของชนชั้นกลางในเมืองใหญ่ๆ โดยเฉพาะชนชั้นกลุ่มใหม่ที่ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียในระบบเดิม และกลุ่มใหม่เหล่านี้ก็ปรารถนาจะได้เข้าไปมีบทบาทในการบริหารงานสาธารณะเช่นกัน

ประการที่สอง คือ การเปลี่ยนแปลงทางความคิดของกลุ่มชนชั้นกลางที่มีระดับการศึกษาสูงขึ้น เช่น กลุ่มนักธุรกิจ ก็ปรารถนาจะเห็นประสิทธิภาพของระบบ ส่วนพวกพ่อค้าในเมืองก็ปรารถนาจะเห็นความสะอาดของถนนหนทาง การขนส่งสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ และกลุ่มชนชั้นกลางที่มาจากอาชีพอิสระ รวมถึงคณาจารย์จากมหาวิทยาลัย เป็นกลุ่มที่คิดว่าตนเองก็ควรมีบทบาทในกิจการสาธารณะ ซึ่งไม่ควรเป็นเรื่องที่การเมืองท้องถิ่นจะยึดครองไว้โดยลำพัง

ที่สำคัญ คือ กลุ่มนักปฏิรูปทางสังคม ที่เคลื่อนไหวต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น กรณีของแทมแมนนี่ ฮอล ในเทศบาลของนิวยอร์ก ตลอดจนเรื่องสังคมสงเคราะห์เพื่อพัฒนาความเป็นอยู่ของผู้ยากไร้ในเมือง

ประการที่สาม การเคลื่อนไหวทางสังคม จะไม่เกิดขึ้นหากขาดเสียซึ่ง “ความคิด” ชนชั้นใหม่อาจเกิดขึ้น แต่จะไม่เคลื่อนไหวหากขาดการรวมกลุ่มและความตระหนักในความถูกต้อง ชอบธรรมของแนวคิด-อุดมการณ์ของกลุ่ม ดังนั้น **ปัญญาชน** หรือ **นักคิด** จึงมีบทบาทสำคัญในการแปรเปลี่ยนความรู้สึกนึกคิดให้กลายเป็นอุดมการณ์ หรือเป้าหมายสำคัญของสังคม

การก่อตั้งองค์กรอาสาสมัครทางสังคม (Civil Society Organizations) เพื่อรณรงค์เรื่องการปฏิรูปการบริการสาธารณะ จึงเป็นกิจกรรมที่สำคัญต่อการรวมพลังในสังคม

II. การสร้างผู้นำในสังคมไทย

ตามแนวคิดของฟูกูยามา ความคิดของมนุษย์ คือ ปัจจยนำ หรือที่เรียกว่า “ตัวแปรอิสระ” ที่เป็นตัวอธิบายปรากฏการณ์ต่างๆ ในสังคมมนุษย์ ตั้งแต่สมัยเริ่มแรก มนุษย์ดำเนินชีวิตมาได้ด้วยความนึกคิดในสมองของเขาว่า อะไรคือความจริง หรือเป็นต้นเหตุของปรากฏการณ์ทั้งหลาย ตั้งแต่ฟ้าร้อง ฟ้าผ่า น้ำท่วม น้ำลด ในปัจจุบัน ด้วยอิทธิพลทางวิทยาศาสตร์ เบื้องหลังปรากฏการณ์ต่างๆ อาจเป็นกฎของแรงโน้มถ่วง ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตนเอง หรือชนชั้นทางสังคม ทั้งนี้ สุดแต่ความเชื่อถือของแต่ละกลุ่มคนในสังคม เดวิด ฮูม นักปรัชญาคนสำคัญของอังกฤษ จึงกล่าวสรุปไว้ว่า มนุษย์ไม่สามารถสรุปว่าอะไรคือ “สาเหตุ” ของปรากฏการณ์จากการพิสูจน์จากปัจจัยตัวแปรทางวัตถุเท่านั้น จำเป็นต้องพิจารณาตรรกของความคิดหรือจินตภาพที่มนุษย์มีส่วนร่วม

จินตภาพที่มนุษย์มีส่วนร่วม โดยเฉพาะในรูปแบบของศาสนามีความสำคัญเป็นพิเศษในการบันทาลให้เกิดการกระทำร่วมกัน และการกระทำร่วมกันที่มาจากพื้นฐานของผลประโยชน์ส่วนตน ก็ไม่เพียงพอที่จะอธิบายปรากฏการณ์ของความร่วมมือร่วมใจ และความเสียสละของมวลมนุษย์ดังที่ปรากฏ แต่ความเชื่อถือ-ศรัทธาทางศาสนานั้นแหละ คือปัจจัยตัวแปรสำคัญที่ทำให้เกิดความเสียสละและการกระทำที่สูงส่งของมนุษยชาติ ดูตัวอย่างจากศาสนาอิสลาม ที่ในคริสต์ศตวรรษที่ 7 ได้หลอมรวมชนชาติ

อาหรับจากหลายพื้นที่ให้กลายเป็นราชอาณาจักรอิสลามอันยิ่งใหญ่ ใน ตะวันออกกลาง และศาสนาอีกนั่นแหละที่เป็นสาเหตุให้อิสลามและชาว คริสต์ในยุโรปต้องทำสงครามครูเสด เพื่อยึดครองดินแดนผืนเล็กๆ ที่เรียกว่า อิสราเอลในปาเลสไตน์

คำกล่าวที่ว่า ความคิด เป็นบิดาของการกระทำ จึงเป็นคำกล่าวที่ได้ รับการยืนยันมาครั้งแล้วครั้งเล่า และตัวอย่างที่สำคัญที่พุกยามาหยิบยกขึ้น มาเพื่อยืนยันแนวคิดนี้ ก็คือ **เดนมาร์ก**

จุดเปลี่ยนสำคัญในประวัติศาสตร์ของเดนมาร์ก คือ การเปลี่ยน ศาสนาจากโรมันแคทอลิกดั้งเดิม มาเป็น **ลูเธอรัน** (Lutherans) หรือโปร เทสแตนท์ ตามคำสอนของลูเธอร์ ซึ่งเน้นการสื่อสารกับพระเจ้าโดยตรง ไม่ต้องผ่านผู้อื่น เช่น พระสังฆราช หรืออาร์ชบิชอป ในช่วงต้นเกิดสงคราม ระหว่างโรมันแคทอลิกและลูเธอรัน ใน ค.ศ. 1536 ในเดนมาร์ก แต่เกิดขึ้น ในช่วงสั้นๆ โดยฝ่ายลูเธอรันเป็นฝ่ายชนะ จึงกลายเป็นศาสนาของชาว เดนมาร์กตลอดมา

ความสำคัญของศาสนานิกายลูเธอรัน ก็คือ การจัดการศึกษาให้ แก่ชาวนาในชนบท เพื่อจะได้สามารถอ่านคัมภีร์ศาสนา และภายใน 2-3 ศตวรรษ หรือ ในศตวรรษที่ 18 ชาวนาของเดนมาร์กกลายเป็นผู้มี การศึกษาดี รวมตัวกันทางสังคมอย่างมีระเบียบ และผลของการศึกษาที่ดี ทำให้ชาวเดนมาร์กมีฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้น และรวมตัวกันทางการเมือง ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ฉะนั้น เมื่อเข้าสู่ศตวรรษที่ 19 เมื่อประเทศต่างๆ ใน ยุโรปตื่นตัวเรื่องอุดมการณ์ชาตินิยมและเสรีนิยม โดยผลกระทบจากการ ปฏิวัติในฝรั่งเศสปลายศตวรรษที่ 18 และสงครามนโปเลียน เดนมาร์กก็ เช่นกัน สถาบันกษัตริย์ได้เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นระบอบกษัตริย์ภายใต้

รัฐธรรมนูญในกลางศตวรรษที่ 19 เดนมาร์กจึงปรับตัวเข้าสู่ระบอบรัฐสภา ประชาธิปไตย และรัฐสวัสดิการได้อย่างค่อนข้างราบรื่น **ทั้งนี้ เพราะระดับการศึกษาของชาวนาส่วนใหญ่ และเป็นการศึกษาที่ยึดโยงกับศรัทธา, ความเชื่อถือของศาสนา**

นอกจากตัวอย่างของเดนมาร์กแล้ว ฟูกูยามาได้ยกตัวอย่างมากมายของอิทธิพลของศาสนาในการเปลี่ยนแปลงทิศทางของประวัติศาสตร์ ที่สำคัญคือ ศาสนาโรมันแคทอลิกในสมัยเริ่มแรก หลังจากจักรวรรดิโรมันล่มสลาย และยุโรปกำลังกลายเป็นราชอาณาจักรของชนเผ่าติวตอน (หรือเยอรมัน) ของพวกแซกซอนและพวกเดน (หรือไวคิง) แต่ชนชาติเหล่านี้ภายหลังได้เปลี่ยนศาสนามาเป็นคริสเตียน ก็ได้รับอิทธิพลทางความคิดจากศาสนาโรมันแคทอลิก ในเรื่องการสืบมรดก ที่อนุญาตให้สตรีสืบมรดกได้ ยังผลให้ระบบครอบครัวของชนเผ่าเริ่มแตกสลาย กลายเป็นระบบครอบครัวเชิงเดี่ยว ยังผลให้เกิดความเป็นปัจเจกชนมากขึ้นในสังคมยุโรปตะวันตก ขณะเดียวกัน ศาสนาโรมันแคทอลิกยึดถือในกฎหมายของสงฆ์สูงกว่ากฎหมายของพระราชา ทำให้เกิดหลักคิดเกี่ยวกับ **หลักนิติธรรมรัฐ หรือ กษัตริย์ทรงต้องอยู่ใต้กฎหมายของพระผู้เป็นเจ้า** การเปลี่ยนแปลงทั้ง 2 ประเด็นนี้ ทำให้ยุโรปแตกต่างจากชนชาติอื่นๆ ในเอเชีย

ในทำนองเดียวกัน อินเดียนั้นก็เริ่มประวัติศาสตร์มาคล้ายๆ กัน แต่ในช่วง 3-4 ศตวรรษก่อนคริสต์ศักราช ลัทธิพราหมณ์ซึ่งจัดให้เกิดชนชั้นที่เปลี่ยนแปลงมิได้โดยมีชนชั้นวรรณะพราหมณ์ ถือว่าสูงกว่าวรรณะกษัตริย์ และวรรณะกษัตริย์สูงกว่าวรรณะศูทร (เวสยะ) ยังผลให้อินเดียเกิดระบบนิติธรรมรัฐ แต่สังคมก็มีปัญหา “Social mobility” และความไม่เสมอภาคของโอกาส ตลอดจนความยากจนของคนส่วนใหญ่ดังที่ทราบ

ตัวอย่างเหล่านี้ น่าจะยืนยันได้ว่าศรัทธาความเชื่อทางศาสนา และอื่นๆ ตลอดจนความนึกคิดของมวลมนุษย์มีอิทธิพลต่อทิศทางการพัฒนาของสังคมการเมือง ซึ่งผู้นำการปฏิรูปจะต้องคำนึงถึงให้มาก

ด้วยความเชื่อและศรัทธาในหลักการที่ **ความคิด เป็นบิดาของการกระทำ** ขบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมจึงต้องเริ่มที่ **การสร้างชุดความคิด** ผ่านวิทยากรและสื่อสารมวลชน องค์กรต่างๆ เพื่อเข้าถึงผู้นำในชนบท ชนชั้นกลางในเมือง ข้าราชการ นักการเมือง และนักธุรกิจ โดยยุทธศาสตร์ที่หลากหลาย จะขอยกตัวอย่างเพียง 2-3 ตัวอย่างประกอบคำอธิบาย

ตัวอย่างแรก ก็คือ ระบบข้าราชการ ซึ่งเป็นตัวจักรสำคัญในการพัฒนาบ้านเมือง หากข้าราชการมีความสามารถ ซื่อสัตย์ สุจริต แม้ว่านักการเมืองยังติดหล่มอยู่ในวังวนของการสร้างเครือข่ายห้วคณะแน ก็ยังพอจะเอาตัวรอดไปได้ ด้านการพัฒนาและการบริการสาธารณะ แต่ต้องจัดระบบมิให้ผู้บังคับบัญชาทางการเมืองมีบทบาทในการโยกย้ายแต่งตั้งข้าราชการ นายหนึ่ง ระบบข้าราชการจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “ระบบคุณธรรม” โดยมีคณะกรรมการคอยเฝ้าระวังเรื่องนี้ ประเด็นคือ นอกจากจัดระบบให้มีประสิทธิภาพแล้ว **หลักสำคัญคือ การคัดเลือกคนเก่ง คนสามารถ และมีคุณธรรมเข้ามาสู่ระดับ “Key posts”** อังกฤษใช้คำว่า “Administrative” แยกต่างหากจากประเภทงาน เทคนิค หลักสูตรการผลิตข้าราชการสายบริหาร ควรเป็นหลักสูตรที่เน้นไปทางด้านการเมือง การบริหาร กฎหมาย ปรัชญา ภาษา คณิตศาสตร์ (สถิติ) การวางแผน จริยธรรม ประวัติศาสตร์ และศาสนา เป็นต้น

หากอังกฤษ ให้ความสำคัญกับการศึกษามาตรฐานชั้นเลิศระดับมหาวิทยาลัยออกฟอร์ด เคมบริดจ์ และลอนดอน (ในสมัยก่อน) และฝรั่งเศส

จัดตั้งสถาบันโดยเฉพาะให้กลุ่มคนที่จะเป็นหัวกะทิ ที่เรียกว่า Polytechnique หรือ สถาบัน La Science Politique และญี่ปุ่น คัดกรองจากมหาวิทยาลัยโตเกียว ไทยก็ควรมุ่งมั่นผลิตหัวกะทิ เพื่อเป็นตัวป้อนให้กับข้าราชการสายบริหาร ที่จะต้องมีจิตวิญญาณเสียสละ สติปัญญาในระดับสูง และความคิดกว้างไกล มหาวิทยาลัยเก่าแก่ของไทยบางคณะ คงจะต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อภาระพิเศษดังกล่าว

สถาบันฝึกหัดครู หมายถึงสถาบันระดับอุดมศึกษาที่ผลิตครู ก็คงจะต้องปรับตัวทางด้านหลักสูตร ที่จะต้องสอนครูทั่วประเทศให้เข้าใจการเมือง การบริหาร จริยธรรมการเมือง ปรัชญา และการสร้างผู้นำทางการเมือง หากครู-อาจารย์ไม่มีความรู้เรื่องพื้นฐานของแนวคิด/หลักการทางการเมือง ครูก็ไม่สามารถที่จะถ่ายทอดความเป็นนักประชาธิปไตยให้แก่อนุชนได้ ครู-อาจารย์จึงต้องเข้าใจ ประวัติศาสตร์การเมือง และเน้นแนวการใช้หลักธรรมทางศาสนาเพื่อพัฒนาการเมือง

การจะรับเยาวชนกลุ่มที่เข้ามาศึกษาวิชาครูดังกล่าว จะต้องคัดเลือกเฉพาะหัวกะทิหรือเยาวชนผู้มีความสามารถในการถ่ายทอดวิชาดังกล่าว และมีจิตใจรักที่จะพัฒนาระบบข้าราชการและกิจการสาธารณะให้เจริญรุ่งเรือง

หมายเหตุ สำหรับกลุ่มที่จะมาศึกษาทางครู และสาขาอื่นๆ เพื่อรับราชการในโครงการพิเศษ ปฏิรูประบบราชการและปฏิรูปการเมือง ควรจะได้มีระบบการคัดเลือกอย่างเข้มงวดเป็นพิเศษ และควรได้รับ “ทุนเล่าเรียนหลวง” เป็นสัญญาทางใจระหว่างผู้ให้ คือ รัฐบาล/ประชาชน กับผู้รับ คือนิสิตนักศึกษา

แผนการพัฒนาผู้นำในบทนี้ เริ่มต้นด้วยผู้นำในระบบราชการ และต่อมาก็พิจารณาครู-อาจารย์ที่วันหนึ่งจะเป็น “Master-teachers” (ครูผู้นำ) ควรจะได้รับการศึกษาอบรมตามแนวหลักสูตรด้านที่เกี่ยวข้องกับการเมือง

การศึกษา และการพัฒนาทั้งสองด้าน รวมถึงการสร้างวัฒนธรรมทาง **การเมือง** ที่บรรดาครูบาอาจารย์จะต้องเป็น “Change-agents” ในเรื่องนี้ และครู-อาจารย์ดังกล่าว จะต้องรวม **ครู-อาจารย์การศึกษาผู้ใหญ่** ด้วย เพราะผู้ใหญ่ในหมู่บ้านชนบท (และเมือง) คือตัวแปรสำคัญที่จะทำให้ เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทางการเมือง จากการเมืองระบบอุปถัมภ์ไปสู่ การเมืองแบบ “Programmatic Campaign” – การรณรงค์หาเสียงบน พื้นฐานของนโยบายพรรคจึงเป็นภาระหน้าที่ของครูที่ออกสู่ชนบทและ ชุมชน จะต้องเข้าใจบริบทของการเมืองไทยอย่างดี และศึกษาแนวคิด พื้นฐานของการเมือง การปกครอง ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการจะต้องปรับ หลักสูตรการฝึกหัดครูในระดับนี้ โดยเฉพาะสมควรต้องหยิบประเด็นเรื่อง วัฒนธรรมการเมือง-การสร้างระบบคุณค่า-อุดมการณ์ ทางการเมืองให้เป็น ศูนย์กลางของการศึกษาอบรม ทั้งในระดับโรงเรียนและนอกโรงเรียน

ในกระบวนการเรียนการสอน การฝึกอบรมดังกล่าว ควรจะเพิ่มมิติ จากศาสนาพุทธ โดยเฉพาะหลักโยนิโสมนสิการ ซึ่งท่านพระคุณเจ้าสมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ประยุทธ์ ปยุตโต) ได้รจนาไว้อย่างละเอียดถี่ถ้วนใน หนังสือ **พุทธธรรม** ตลอดจน ควรพิจารณา**โครงการศึกษาแนวปฏิบัติที่ดี** ในการพัฒนาและปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรม ค่านิยม และคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของบัณฑิต ซึ่ง ดร.จิรวัดน์ วีรังกร และ ดร.มานิต บุญประเสริฐ นำเสนอ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นแผนการเรียนการสอน การปลูกฝังคุณธรรม 12 ประการ ซึ่ง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ได้ประกาศให้เป็นหลักการพัฒนาการศึกษา-วัฒนธรรม ค่านิยมของชาวไทยตั้งแต่เริ่มต้นการปฏิวัติ เมื่อปี พ.ศ. 2557

โครงการศึกษาแนวปฏิบัติที่ดี ดังกล่าวนี้นี้ได้ผ่านการพิจารณาจาก คณะอาจารย์คณะศึกษาศาสตร์หลายแห่ง และหากได้รับความเห็นชอบจาก

คณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยนำเข้าสู่ภาคปฏิบัติ น่าจะส่งผลดีต่อการพัฒนาความเป็นพลเมืองตามความตั้งใจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)

โดยสรุป แนวทางปฏิรูปสังคมการเมือง โดยการจัดการศึกษา/อบรม เป็นพิเศษให้แก่กลุ่มเป้าหมายดังที่กล่าวมานี้ ควรเน้น **key concepts** ของระบบการเมืองการปกครอง ประชาธิปไตยสายกลาง (ที่น่าจะเรียกว่า ธรรมาธิปไตย) เป็นประชาธิปไตยที่ยึดหลัก **นิติธรรมรัฐ** (Rule of Law) และประกอบด้วย ระบบการบริหารภาครัฐ ที่เข้มแข็ง เทียบตรง ปราศจากการทุจริตคอร์รัปชัน

บทที่ 15

การปฏิรูปการศึกษา : การปฏิรูปคน

ควบคู่กับการสร้างผู้นำหรือผู้ที่จะนำแนวคิด แนวปฏิบัติตามครรลองของปัญญาและคุณธรรมแล้ว ก็คือ การปฏิรูปการศึกษา ซึ่งจะต้องเน้นการปฏิรูปคนเป็นสำคัญ ในอดีตที่ผ่านมา รัฐบาลก็ได้ปฏิรูปการศึกษาอย่างน้อย 2 ครั้ง ครั้งแรกในช่วงรัฐบาลท่านสัญญา ธรรมศักดิ์ และต่อเนื่องจนกระทั่งประกาศแผนการศึกษาใหม่ พ.ศ. 2520 ช่วงที่สอง คือการปฏิรูป เมื่อ พ.ศ. 2542 สมัยรัฐบาล ฯพณฯ ชวน หลีกภัย

การปฏิรูปครั้งแรก นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงแนวคิดที่เรียกว่า “paradigm” ครั้งสำคัญ ตามกระแสของแนวคิดเยาวชนรุ่นใหม่ ที่โจมตีระบบการศึกษาดั้งเดิมว่าล้าหลัง เป็นระบบที่มุ่งสอนหนังสือ แต่ไม่สอนทักษะชีวิตและการแก้ไขปัญหาของชีวิตในรูปแบบ ได้ปรับระบบการเรียนการสอนเป็นระบบ 6 – 3 – 3 หมายความว่า 6 ปีการศึกษา**ระดับประถมศึกษาบังคับ** บวกกับมัธยมศึกษาตอนต้น 3 ปี มัธยมศึกษาตอนปลาย 3 ปี (ซึ่งยังไม่บังคับ) รวม 12 ปี เพื่อเร่งให้ประชากรส่วนใหญ่เกือบ 100 เปอร์เซ็นต์ ได้เรียนภาคบังคับถึง 6 ปี

และเพื่อตอบสนองต่อกระแสความคิดเรื่องปรัชญาการเรียนการสอนที่ตอบสนองปัญหาชีวิต ทักษะชีวิต (Life skills) ได้ปรับแนวคิด (แนวคิด) การเรียนการสอนที่ให้ความสำคัญต่อการแก้ปัญหาชีวิต และ

วิชาชีพต่างๆ ซึ่งจะเป็นองค์ประกอบสำคัญของวิชาเลือกในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ทั้งนี้ เพื่อปรับการศึกษาระดับนี้ให้มีลักษณะทั้งจบในตนเองและบางส่วน เพื่อไปต่อเนื่องในระดับที่สูงขึ้น เช่น ระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษา การสอนวิชาชีพ เป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรมัธยม ซึ่งดั้งเดิมสอนแต่เพียงวิชา “สามัญ” เป็นความคิดที่ก้าวหน้า และจะช่วยสร้างทัศนคติให้เยาวชนไม่ต่อต้านหรือรังเกียจวิชาชีพว่าต่ำต้อยกว่าวิชาสามัญ เป็นการปรับทัศนคติของเยาวชนตั้งแต่เบื้องต้น แต่เสียดายที่แนวคิดนี้ไม่ได้รับการต่อยอด หรือส่งเสริมในสมัยต่อมา

สำหรับการปฏิรูปครั้งที่ 2 พ.ศ. 2542 คงยังอยู่ในความทรงจำ ปัจจุบันประกอบด้วยหลายมิติ ตั้งแต่การปรับระบบการศึกษาภาคบังคับถึง 9 ปี (ประถมศึกษา 6 ปี + มัธยมศึกษาตอนต้น 3 ปี) ซึ่งเป็น การศึกษาฟรี และยังให้เรียนฟรีถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย อีก 3 ปี ซึ่งรวมแล้วการศึกษาจะฟรีถึง 12 ปี (แต่บังคับเพียง 9 ปี) เพื่อยืดหยุ่นตามสภาพการเงินของผู้ปกครอง แต่เป้าหมายของรัฐบาล คือมุ่งให้ประชากรส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาพื้นฐาน 12 ปี เป็นการเร่งมิติการพัฒนาทางสังคม – การเมือง เพื่อเป็นฐานของการขยายฐานทางเศรษฐกิจให้ประเทศไทยได้ขยับฐานะสูงขึ้นไปอีก 1 ระดับ

ที่สำคัญควบคู่กับการปรับระบบการศึกษาแล้ว คือการจัดระบบการบริหารการศึกษาใหม่โดยรวมทบวงการอุดมศึกษากับกระทรวงศึกษาธิการเป็นกระทรวงเดียวกัน และขณะเดียวกัน ก็กระจายอำนาจการบริหารการศึกษาระดับพื้นฐาน (ประถม-มัธยมศึกษา) ไปยังเขตพื้นที่ทั่วประเทศ นอกจากการปรับระบบและการขยายปริมาณอย่างมหาศาลแล้ว การปฏิรูปครั้งนี้มุ่งพัฒนาคุณภาพเป็นเรื่องสำคัญ โดยพุ่งเป้าไปที่การพัฒนาครู เรียกกันว่า “การปฏิรูปครู” ซึ่งมีหลายมิติ ตลอดจนการประกันคุณภาพ

ซึ่งภายหลังกลายเป็นปัญหาระหว่างผู้ควบคุมระดับกระทรวงกับผู้ปฏิบัติระดับโรงเรียน และการกำหนดหลักสูตรการเรียนการสอน ตลอดจนกระบวนการที่เน้น “Active learning” และบูรณาการการเรียนการสอน รวมทั้งการศึกษานอกระบบ หรือ การศึกษาตลอดชีวิต นับว่าเป็นการปฏิรูปที่ค่อนข้างกว้างขวางและลึกซึ้ง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะได้ปฏิรูปการศึกษามาถึง 2 ครั้งแล้ว แต่ปัญหาทางการศึกษา ก็ดูจะไม่จบ ผ่านมาถึงยุคปัจจุบัน เกิดปัญหาใหม่และความต้องการใหม่ ซึ่งจะปฏิรูปหรือไม่ ก็อยู่ที่สังคมควรจะพิจารณา ปัญหาใหม่เป็นปัญหาที่ส่วนหนึ่งมาจากปัญหาการเมืองการปกครอง หรือ ปัญหาเกิดขึ้นเพราะเราชาวไทยอาจคิดไม่ถึงว่ากระบวนการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองนั้น ต้องการการเปลี่ยนแปลงที่ลึกซึ้งและกว้างขวาง จะดำเนินไปตามปกติคงจะไม่บรรลุเป้าหมายแน่นอน และสถานการณ์ปัจจุบันที่เรียกร้องให้มีการปฏิรูปทางการศึกษา ก็คล้ายๆ กับสถานการณ์ช่วงหลัง 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ที่เกิดวิกฤติทางการเมือง ปริ้มๆ จะกลายเป็นสถานการณ์ปฏิวัติแบบฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 แต่ด้วยพระบารมีของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ที่ทรงปิดเป่าสถานการณ์ร้ายให้สงบลง และการเมืองก็เริ่มเข้าสู่ความปกติในสมัยต่อมา ภายใต้การนำของ ฯพณฯ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์

แต่สถานการณ์ช่วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2548 – 2557 เป็นช่วงวิกฤติที่ชาวไทยไม่คุ้นเคย มีรูปแบบที่แตกต่างจากช่วง พ.ศ. 2516 – 2519 และยากที่จะหาทางออก เพราะเกิดความชะงักงัน (Stalemate) หรืออาจจะเรียกว่าเป็น “สงครามกลางเมืองแบบอ่อนๆ” ซึ่งพร้อมจะรุนแรงเป็นสงครามกลางเมืองเต็มรูปแบบ หากคณะ คสช. (คณะรักษาความสงบแห่งชาติ) ไม่เข้ามาจัดการ เมื่อเดือนพฤษภาคม 2557 และ คณะ คสช. ดังกล่าว

ก็ออกแผนแม่บทและแผนการปฏิรูปการเมือง ครอบคลุมเกือบทุกมิติ และได้ร่างรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ ที่คงจะพร้อมเพื่อการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2561 สังคมส่วนใหญ่คงจะเฝ้ารอด้วยความฝันว่าจะเป็นจริงหรือไม่ ที่รัฐธรรมนูญใหม่จะช่วยเยียวยาปัญหาเก่าที่เรื้อรังมาชั่วนาตาปี อาจตั้งแต่นั้น พ.ศ. 2475 ก็อาจจะกล่าวได้ ขณะเดียวกัน คณะ คสช. ก็เห็นความสำคัญของการศึกษาที่ควรปฏิรูปอย่างยิ่ง และควรเป็นปัจจัยหลักปัจจัยหนึ่งในการแก้ไขสถานการณ์ที่สำคัญ ๆ ผนวก พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะ คสช. และนายกรัฐมนตรี ก็ดูจะตระหนักดีว่าปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากมนุษย์ที่บกพร่องทาง “วัฒนธรรมการเมือง” จึงได้ประกาศคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของชาวไทย 12 ประการ ซึ่งมีการกล่าวถึงในหน้าจอทีวีอยู่บ่อยๆ แต่ไม่ค่อยเห็นเกจิอาจารย์คนใดช่วยอธิบาย วิเคราะห์ แต่ละหัวข้อให้เข้าใจจิตใจของประชาชนดังที่ควรจะคาดหวัง อีกทั้ง การปฏิรูปการศึกษาที่กระทรวงศึกษาธิการกล่าวถึง ก็ยังไม่ได้หยิบยกคำนิยาม 12 ประการนี้ ให้เป็นวาระสำคัญที่จะมีวิธีการจัดหลักสูตรกระบวนการเรียนการสอนอย่างไรให้เกิดผลสำเร็จดังปรารถนา

ฉะนั้น หากมีเป้าหมายจะสร้างระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยให้สำเร็จในสังคมไทย ก็จะต้องคำนึงถึงข้อแนะนำจากนักปราชญ์ผู้ยิ่งใหญ่จากอดีต คือ อาริสโตเติล ที่กล่าวไว้ว่า มนุษย์ควรจะต้องปรับตัว (บุคลิกนิสัย) ให้เข้ากับระบบการปกครอง หรือไม่ก็ต้องปรับระบบการปกครองให้เข้ากับอุปนิสัยของเราเอง และจากอดีตกาล บรรพบุรุษของเราจัดระบบการปกครองตามลัทธิธรรมเนียมและอุปนิสัยใจคอของคนไทย บัดนี้ เราเปรียบเสมือนไปหยิบยืมระบบของชาวตะวันตกมาใช้เอง ก็จำเป็นต้องปรับอุปนิสัยที่สำคัญบางประการ แต่คงมิใช่ทั้งหมด เพราะในความคิดส่วนตัวของผู้เขียน มีหลายสิ่งหลายอย่างในตัวเราชาวไทยที่มีคุณค่าและฝังไม่มี เช่น หลักธรรม

ของศาสนาพุทธ และวัฒนธรรมดั้งเดิมของเราเรื่องความกตัญญูทวดเวที ความโอบอ้อมอารี และให้อภัยเสมอ ฯลฯ ฉะนั้น สมควรคัดเลือกเฉพาะที่จะทำให้เราเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนอุปนิสัยบางประการที่สำคัญสำหรับภารกิจการเมืองที่ต้องต่อสู้ทางความคิดในสาธารณะ

ตามแนวคิดของนักคิด นักพัฒนาคนที่สำคัญและมีชื่อเสียงขณะนี้ และท่านนายกรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ยกตัวอย่างหนังสือที่ท่านประพันธ์และแนะนำให้คณะรัฐมนตรีได้อ่าน ท่านมีชื่อว่า คอวี (Covey) ซึ่งโด่งดังมานานปีด้วยหนังสือชื่อ **“Seven Habits for Highly Effective People”** – อุปนิสัยเจ็ดประการของผู้มีประสิทธิภาพและประสบผลสำเร็จ และสถาบันพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ มักจะใช้แนวทางของท่านในการฝึกอบรม คำกล่าวที่ผู้เขียนมักอ้างอิงท่าน ก็คือ “ความคิดเป็นบิดาของการกระทำ” การกระทำ (บ่อยๆ) ก่อให้เกิดอุปนิสัย (Habits) และอุปนิสัยก่อให้เกิดบุคลิกลักษณะ (Character) และบุคลิกลักษณะ นำไปสู่ชะตากรรม (Destiny)

ชะตากรรมของชนชาติ จึงขึ้นอยู่กับบุคลิกลักษณะ (Character) ของชนชาตินั้น เหมือนดังชะตากรรมของชาวอังกฤษที่ผูกโยงกับบุคลิกลักษณะของชาวอังกฤษ ชะตากรรมของชาวฝรั่งเศส ก็ผูกโยงกับบุคลิกลักษณะของชาวฝรั่งเศส ฯลฯ

คำกล่าวของคอวี น่าจะพิสูจน์ได้จากประวัติศาสตร์ของชนชาติต่างๆ และเป็นการอธิบายปรากฏการณ์ในประวัติศาสตร์ที่สลับและกระจัดกระจายที่สุด และในชีวิตส่วนตัวของบุคคลสาธารณะ เราก็ได้เห็นตัวอย่างมากมายที่นักการเมืองหรือรัฐมนตรีในหลายประเทศ ต้องจบชีวิตลงอย่างไม่สวยงาม เพราะการทุจริตคอร์รัปชั่น เช่น ประธานาธิบดีมาร์กอส แห่งฟิลิปปินส์ หรือ ฮิตเลอร์ จอมเผด็จการเยอรมัน เป็นต้น

ฉะนั้น การสร้างบุคลิกลักษณะ หรืออุปนิสัย (Character) จึงมีความสำคัญที่สุด สำคัญกว่าการพัฒนาด้านอื่นใด **แต่การสร้างคนโดยสร้างบุคลิกลักษณะ และอุปนิสัย** ให้เป็นผู้เสียสละ กล้าหาญ อดทน และคุณสมบัติอื่นๆ ดังจะกล่าวต่อไป ใช้เวลานานมาก และต้องอาศัยกระบวนการอบรมบ่มนิสัย และการศึกษาในความหมายที่แท้จริง ดังที่ปราชญ์ขงจื้อกล่าวไว้ว่า ปลุกต้นไม้อาจต้องใช้เวลาเป็นสิบปี แต่ปลูกคนอาจใช้เวลาถึงศตวรรษ เราควรร่วมกันปลูกคน แม้ว่าจะใช้เวลาเนิ่นนานเท่าไรก็ตาม

เมื่อตกลงกันว่า ภารกิจของสังคมไทยเพื่อแก้ไขปัญหาทางการเมืองในปัจจุบัน คือ การปฏิรูปคน ประเด็นสำคัญที่จะต้องคิดต่อไป ก็คือ **“จะปฏิรูปคนในแง่มุมไหน ในเรื่องอะไร และคุณลักษณะใดคือสิ่งที่จำเป็นและพึงปรารถนา”** คำตอบในเรื่องนี้ คงประกอบด้วย ประสบการณ์ในอดีตที่เราชาวไทยเคยประสบมาร่วมกัน เราคงจะเห็นด้วยร่วมกันในหลายประเด็น แต่อาจจะไม่ครอบคลุมทุกประเด็น ขณะเดียวกัน เราก็ต้องพึงหลักวิชาทางสังคมศาสตร์ด้วย ซึ่งได้มีการศึกษากันมาก่อนหน้านี้ และมีข้อเสนอที่ควรพิจารณาหลายประการ

ในเบื้องต้น ควรจะกล่าวเป็นพื้นฐานเพื่อการอภิปรายในรายละเอียดในขั้นต่อไปเสียก่อนว่า บุคลิกลักษณะ หรือคุณลักษณะ ที่ในภาษาอังกฤษใช้คำว่า **“character”** นั้น น่าจะประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นบุคลิกภาพ (personal characteristics) และ **“traits of character”** เช่น ความซื่อสัตย์สุจริต ความเสียสละ ฯลฯ ขณะเดียวกันก็ประกอบด้วย **“วัฒนธรรม”** หรือวิถีชีวิต และระบบคุณค่า ที่กำกับพฤติกรรมของผู้คนในสังคม ทั้งสององค์ประกอบมีพลวัตระดับหนึ่ง แต่ก็มีเสถียรภาพที่หรือเปลี่ยนแปลงยากเช่นกัน เช่น ระบบคุณค่าของชาวฮินดูในความเชื่อเรื่องชั้นวรรณะ ที่ดำรงอยู่เช่นนี้เป็นเวลานับเป็นพันปี หรือวัฒนธรรมของลัทธิขงจื้อ

ที่เป็นวิถีชีวิตของชาวจีนมาตั้งแต่ 400 – 500 ปีก่อนคริสต์ศักราช จนกระทั่งบัดนี้ และเมื่อเกิดความพยายามจะเปลี่ยนแปลง ที่เรียกว่า **ปฏิวัติวัฒนธรรม** ในสมัยท่านประธานเหมา เจ๋อตง ก็ยังทำไม่สำเร็จ

อย่างไรก็ตาม ก็มีความเชื่อและศรัทธาในทฤษฎีทางสังคมจิตวิทยา ที่พฤติกรรมของมนุษย์ย่อมเปลี่ยนได้ หากจัดสิ่งแวดล้อมและระบบการศึกษาอบรมให้ถูกหลักจิตวิทยาการเรียนรู้ ก็สามารถปรับวัฒนธรรมและบุคลิกลักษณะของมนุษย์ได้ นักสังคมวิทยาที่มีชื่อเสียง เช่น แม็คเคลแลนด์ (McClelland) ได้ศึกษาระบบการศึกษาฝึกอบรมเยาวชนในสังคมต่างๆ และค้นพบว่า วรรณกรรม หรือหนังสือนิทาน ที่ได้ก่อกำเนิดแต่เยาว์วัย มีอิทธิพลต่อการสร้างแรงจูงใจเพื่อประสบผลสำเร็จ (Achievement motives)

ตามทฤษฎีของนักจิตวิทยาก็มักจะกล่าวถึงพวก **“เพียวริตัน” (Puritans)** ซึ่งเชื่อและศรัทธาในคำสอนของจอห์น คาลแวง (Calvin) ในเรื่อง “The Elected” (บุคคลที่พระเจ้าได้เลือกสรรไว้แล้ว) และบุคคลที่พระเจ้าเลือกสรรมักจะประกอบด้วยอุปนิสัยที่ตระหนี่ถี่เหนียว หรือมัธยัสถ์ อุดม ขยันขันแข็ง และกล้าเผชิญกับความเสี่ยง ตลอดจนซื่อสัตย์สุจริต และผลลัพธ์ของความมีศรัทธาในพระเจ้าผู้เป็นเจ้านี้ดังกล่าว คือการนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทั้งการเมืองการปกครองของอังกฤษ (การปฏิวัติและจัดตั้งสาธารณรัฐ) และการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การปฏิวัติอุตสาหกรรม การขยายอาณานิคมการค้าไปทั่วโลก

โดยย่อ **ความศรัทธาในศาสนา** คือพลังที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ดังที่ฟูกูยามา มักฮังคาร์ล มาร์กซ์ ซึ่งกล่าวโจมตีศาสนาว่า เป็น “ยาเสพติด” ที่มอมเมามวลชน ฟูกูยามา จึงเอนเอียงไปในความเชื่อที่ว่า “ความคิด” เปลี่ยนสังคมได้ หรือความคิดคือปัจจัยหลักของกระบวนการเปลี่ยนแปลง ปลุกฝังความคิดอะไรลงไปในทารกที่แบเบาะท่านก็จะได้

ผู้ใหญ่ที่มีอุปนิสัยเช่นนั้น

การสร้างสังคมประชาธิปไตย จึงต้องเริ่มสร้างตั้งแต่แบเบาะ แต่ประเด็นคือ บุคลิกลักษณะอย่างไร จึงจะนำไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย?

ท่านศาสตราจารย์ฮาโรลด์ ลาสเวล (Harold Lasswell) กล่าวไว้เป็นเชิงทำทนายว่า “มีหรือบุคคลที่มีความเป็นประชาธิปไตย?” ท่านเห็นแต่นักเผด็จการทั้งนั้น ทุกคนเมื่อได้อำนาจแล้วมีกลุ่มหลงในอำนาจ ดังสุภาษิตเก่าแก่ของชาวอังกฤษทางภาคเหนือ (ยอร์กเชียร์) ที่กล่าวเป็นคำกลอนอย่างไพเราะไว้ว่า

“Authority intoxicates.

The fume of it invades the brain.

Makes men proud, giddy and vain.”

(Samuel Butler)

อาจแปลว่า “อำนาจทำให้คนมึนเมา

ใครล้มล้มกลิ้งอายเข้า

ย่อมลุ่มหลงและหยิ่งผยอง” (ผู้เขียน)

เมื่ออำนาจทำให้คนลุ่มหลง เผด็จการจึงเกิดขึ้นได้ง่ายและแทบจะไม่มียกเว้น จึงต้องสร้างกลไกทางกฎหมายและรัฐธรรมนูญ ที่จะสกัดกั้นมิให้เกิดเผด็จการขึ้นทางการเมือง ขณะเดียวกันก็ต้องจัดการศึกษา เพื่อให้เยาวชนรู้จักแบ่งปันการใช้อำนาจ จัดระบบให้เยาวชนได้รู้จักโต้แย้งกันอย่างมีเหตุผล และยอมรับความคิดเห็นซึ่งกันและกัน ฝึกให้เยาวชนผลัดเปลี่ยนกันมีอำนาจหน้าที่ในสถานศึกษา ฯลฯ

ในสถานศึกษา ในฝรั่งเศส ผลการวิจัยของคณะมนุษยวิทยา ได้

รายงานว่ามีระบบการเรียนการสอนที่ส่งเสริมให้นักเรียนได้แสดงความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ และส่งเสริมให้เพื่อนนักเรียนได้วิพากษ์วิจารณ์ ซึ่งการปฏิสัมพันธ์ดังกล่าว ช่วยฝึกให้เยาวชนมีความอดทน และมีขันติธรรมต่อความคิดเห็นที่แตกต่างและขัดแย้งกับตนเอง

โดยสรุป กิจกรรมในห้องเรียนและในสถานศึกษา ควรจะต้องเป็นกิจกรรมจำลองสถานการณ์จริงในอนาคตของเยาวชนที่จะต้องมีชีวิตอยู่ในสังคมประชาธิปไตย ที่ทุกคนมีความเสมอภาค มีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกัน ฝึกให้เยาวชนไม่เสียดื้ออำนาจ ฝึกให้เยาวชนมีเหตุผลในการโต้แย้ง ฝึกให้เยาวชนคุ้นเคยกับความหลากหลายของความคิดเห็น

โรงเรียนพบลิสทูล ในอังกฤษ (public school) ซึ่งมีอีตัน (Eton) และแฮร์โรว (Harrow) เป็นระดับหัวแถวของ “ผู้ดี” อังกฤษ แต่ก็จะมีอีกหลายแห่งที่เป็นโรงเรียนประจำที่สอนตามปรัชญาเดียวกัน คือ ฝึกความเป็น “สุภาพบุรุษ” อบรมบ่มเพาะระบบคุณค่า และความนึกคิด ตลอดจนสติปัญญาตามปรัชญามนุษยธรรมนิยม (Humanism) โดยในอดีต จะต้องเรียนวิชาคลาสสิก (ภาษาละติน กรีก) และคณิตศาสตร์ ขณะเดียวกันก็เน้นการกีฬา เพื่อสร้างจิตวิญญาณของความเสียสละ อดทน และการเป็นผู้นำ โรงเรียนพบลิสทูลเหล่านี้ ที่ในอดีตผลิตผู้นำทางการเมือง การทหาร และธุรกิจ ได้มีส่วนร่วมในการสร้างจักรวรรดิอังกฤษที่ได้รับการเรียกขานว่า “พระอาทิตย์ไม่อัสดง” ขณะที่ในตำนานประวัติศาสตร์ ท่านดยุคแห่งเวลลิงตัน ผู้พิชิตนโปเลียนที่สมรภูมिवอเตอร์รู ถึงกับกล่าวสดุดีชัยชนะดังกล่าวว่า “เป็นชัยชนะที่เกิดจากความกล้าหาญและวินัยที่ได้รับการฝึกฝนในสนามฟุตบอล อีตันและแฮร์โรว”

โดยสรุป กล่าวในภาพรวมในวัยเด็ก สมควรฝึกอบรมบ่มนิสัยให้เด็กได้รู้จักแบ่งปัน ช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ฝึกให้เด็กรู้จักเล่นเป็นทีม

เคารพกติกา ฝึกให้มีระเบียบ รักความสะอาด ตรงต่อเวลา และที่สำคัญควรส่งเสริมให้เด็กได้อ่านนิทานสอนใจ เช่น อีสป และอื่นๆ ที่จะมีส่วนสร้างจินตนาการและความใฝ่ฝัน

เมื่อเติบโต เข้าสู่วัยที่จะเริ่มเข้าสู่วัยรุ่น เป็นวัยที่ควรสร้างค่านิยมและอุดมการณ์เรื่องความเป็นไทย (หรือคุณลักษณะนิสัยของความเป็นชาติไทย –National identity) และหลักธรรมทางศาสนา รวมทั้งตอกย้ำระบบคุณค่าและหลักธรรมที่เคยได้รับจากวัยเด็ก

เมื่อเข้าสู่ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และต่อไปถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย น่าจะเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมจะได้เรียนเรื่องหน้าที่พลเมือง ระบบการเมือง การปกครองระดับง่าย โดยอาจจะใช้วิธีการของเบอร์นาร์ด คริก (Bernard Crick) ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายการสอนความเป็นพลเมืองของอังกฤษ ผู้เสนอแนวทางของ “Political literacy” (การอ่านออกเขียนได้ทางการเมือง) ซึ่งประกอบด้วยความคิดรวบยอดพื้นฐาน 12 ประการ ตามไดอาแกรม: ความคิดรวบยอดพื้นฐานของระบบการเมือง

ไดอาแกรม : ความคิดรวบยอดพื้นฐานของระบบการเมือง

รัฐบาล			
อำนาจ (Power)	พลังอำนาจ (Force)	อำนาจหน้าที่ (Authority)	ระเบียบ (Order)
ความสัมพันธ์ (Relationships)			
กฎหมาย	ความยุติธรรม	การเป็นตัวแทน	การกดดัน
พลเมือง			
สิทธิทางธรรมชาติ	ปัจเจกชน	เสรีภาพ	สวัสดิการ

ความคิดรวบยอด 12 หัวข้อนี้ แบ่งเป็น 4 หัวข้อที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล และ 4 หัวข้อที่เกี่ยวข้องกับพลเมือง และ 4 หัวข้อที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับพลเมือง นับว่าครอบคลุมระบบการเมืองได้ดีพอสมควร สำหรับการเริ่มต้น ในอนาคตก็อาจจะเพิ่มมิติชุมชน สื่อสารมวลชน ฯลฯ

ตามความคิดของ เบอร์นาร์ด คริก (Bernard Crick) การสอนแนวคิด/หลักคิดเหล่านี้ ตามสถานการณ์และความสนใจของนักเรียน และควรเริ่มตามวิธีการหรือกระบวนการ – inquiry process – การตั้งคำถาม การซักถาม การโต้ตอบ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างนักเรียน โดยคุณครูช่วยทำหน้าที่ “Facilitator” (ผู้ชักนำ-อำนวยความสะดวก กระตุ้นประเด็น) พยายามเริ่มจากความคิดรวบยอดที่ใกล้ตัวนักเรียน เช่น **สิทธิเสรีภาพ** ระดับที่ยากขึ้น คือ แถวบน เรื่อง **อำนาจ** ส่วนแถวกลางนั้น ยากสุด จากความคิดรวบยอด (Building blocs) เหล่านี้แล้ว ก็ง่ายขึ้นที่จะนำไปสู่ระบบการเมืองการปกครอง ทั้งรูปแบบกษัตริย์นิยม ที่ควรต้องสอนเพราะประวัติศาสตร์มีตัวอย่างทั่วไป แล้วจึงมาจบที่**ระบบการเมืองการปกครองโดยความเห็นชอบของประชาชน** ขณะเดียวกัน ก็จะต้องกล่าวถึง**ระบบการเมืองการปกครองภายใต้กฎหมาย (Rule of Law)** เพราะนี่คือหลักที่จะต้องให้นักเรียนเข้าใจให้ถ่องแท้ ตลอดจน**ระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข** ซึ่งบทบาทของพระมหากษัตริย์ในระบอบนี้คืออะไร?

อาจารย์บางท่านอาจจะเห็นว่ายากที่จะสอนเรื่องระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่จะไม่ยากหากเราคิดอย่างเสรี คิดอย่างไทย ไม่ติดยึดฝรั่ง ระบบของเราก็ควรมีอัตลักษณ์ของเรา เราเป็นเมืองพุทธ **ประชาธิปไตยของเราก็ควรมีลักษณะของธรรมาธิปไตย** ตามแนวทางของสมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ประยุทธิ์ ประยุตโต) ประชาธิปไตย

ของไทย ก็ควรอยู่ในบริบทของวัฒนธรรมดั้งเดิมของเรา ซึ่งมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นมิ่งขวัญทางจิตใจ ทรงบำเพ็ญกุศล แผลพระบารมี ทำนุบำรุงไพร่ฟ้าประชาชีมิขาดสาย ทรงผูกโยงสายใยของความสัมพันธ์ของชาติไทยทั้งชาวพุทธ มุสลิม ฮินดู และคริสเตียน ให้เป็นหนึ่งเดียว คือความเป็นไทย บทบาทของพระมหากษัตริย์ คือ **บทบาทที่รักษาความเป็นปึกแผ่นของแผ่นดินไทย** ความแตกแยกทางการเมืองซึ่งมักเกิดขึ้นอยู่เสมอ ก็จะเบาบางลงไป เพราะบทบาทและพระบารมีของพระมหากษัตริย์ไทย การศึกษาบทบาทหน้าที่พลเมืองของไทย จึงต้องย้ำให้เห็นความเป็นเอกลักษณ์ของชนชาติไทยทั้งในด้านระบบการเมือง-การปกครอง และอื่นๆ

ควบคู่กับวิชาหน้าที่พลเมือง หรืออาจเรียกเสียใหม่ว่า **“ความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย”** (Citizenship in Thai Democracy) ก็คือวิชาประวัติศาสตร์ เพื่อให้เยาวชนได้เข้าใจประวัติศาสตร์ของชนชาติตนเอง เอกลักษณ์ ข้อดี-ข้อด้อย ผลสำเร็จและความล้มเหลว ควรเน้นวีรบุรุษและวีรกรรมของบรรพบุรุษของเรา ทั้งพระมหากษัตริย์และขุนนางตลอดจนชนชั้นล่าง เช่น วีรกรรมศึกบางระจัน เป็นต้น ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ที่สำคัญที่สุดจะต้องเรียนรู้ประวัติศาสตร์ช่วงนี้ให้ดีที่สุด ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก จนกระทั่งถึงพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่ที่ต้องเน้นเป็นพิเศษ คือ พระบาทสมเด็จพระปิยมหาราช (รัชกาลที่ 5) ที่ทรงปฏิรูปการเมืองการปกครองอย่างขนานใหญ่ เป็นภารกิจที่ใหญ่หลวง และผู้ศึกษาเรื่องการเมืองการปกครองจะต้องเรียนรู้เรื่องราวสมัยนี้ให้ละเอียดลึกซึ้ง ทั้งในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และในระดับอุดมศึกษาปีที่ 1

สำหรับระดับอุดมศึกษา การพัฒนาวัฒนธรรมการเมือง ยังคงต่อเนื่องมาจากระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย จะต้องเน้นย้ำถึงการจัดกิจกรรม

ของนักเรียนและนักศึกษา เป็นส่วนหนึ่งของการสร้างทัศนคติและพฤติกรรมในอนาคต โดยจัดให้นักศึกษาปกครองตนเอง ให้มีทั้งระดับสมาคมของนักศึกษาทั้งมหาวิทยาลัย และสมาคมของแต่ละคณะ ตลอดจนชมรมต่างๆ เป็นกลุ่มขนาดเล็ก เช่น ชมรมอนุรักษ์ป่าไม้ ชมรมคนรักหนังสือ ชมรมศาสนา ในวันอาทิตย์ เป็นต้น กิจกรรมเหล่านี้เป็นการสอนคนให้อยู่ร่วมกัน มีขันติ และสร้างผู้นำ

ส่วนการเรียนการสอน ก็ควรที่จะต้องให้นักศึกษาปีที่ 1 หรือปีที่ 2 ได้เรียนการเมืองเบื้องต้น การเมืองเปรียบเทียบ (Comparative Politics) อย่างง่าย และแนวคิดทางการเมืองอย่างง่าย เป็นต้น ตลอดจนบทบาทของพลเมือง ความสำคัญของการเลือกตั้ง และระบบพรรคการเมืองที่ดี ควรจะมีลักษณะเช่นไร กระบวนการสอน ควรเดินตามวิธีการให้นักศึกษาได้อ่านหนังสือตามที่อาจารย์จะกำหนดให้เลือก และนำประเด็นมาอภิปรายในห้องเรียน โดยอาจารย์จะช่วยชี้แนะ ควรตั้งคำถามให้นักศึกษาได้ศึกษาวิเคราะห์ว่าจะแก้ไขปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ได้อย่างไร

เป้าหมายของกระบวนการเรียนการสอน คือ ฝึกให้นักศึกษารู้จักวิเคราะห์ว่าอะไรเป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกัน อะไรคือการโฆษณาชวนเชื่อ อะไรคือความจริงเพียงครั้งเดียว โดยพิจารณาจากบทความและการนำเสนอของสื่อ รวมทั้งเทคนิคการพาดหัวข่าวเพื่อให้เกิดความเข้าใจผิดหรือไขว้เขว กิจกรรมของนักศึกษาดังกล่าว ควรมีการส่งข้อมูลวิเคราะห์ย้อนกลับไปที่สื่อ (เลือกข้าง – หรือสื่อที่ฉ้อฉล – Corrupted Media)

โดยหลักการ สื่อควรทำหน้าที่ให้ความกระจ่างแก่สาธารณชนในประเด็นที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศชาติและการเมือง เศรษฐกิจ แต่สื่อบางสำนัก หรือเฉพาะบางคน ก็อาจจะมีปัญหาเช่นเดียวกับนักการเมือง นักธุรกิจ และข้าราชการบางคน ที่เห็นแก่ประโยชน์ตนเองจนลืมผลประโยชน์

ส่วนรวมของประเทศชาติ ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องเตือนสตินักเรียน นักศึกษา ด้วยเช่นกันว่า ในสังคมวัตถุนิยมเช่นนี้ ความโลภมักจะครอบงำผู้คนในแทบทุกประเทศที่ด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนา

ด้วยเหตุนี้ ที่พลัสศาสนาจะต้องเข้ามาช่วยสถาบันการศึกษา ด้วยการเปิดพื้นที่ให้เยาวชนวัยรุ่นได้สัมผัสกับพิธีกรรมและคำสอนทางธรรมะ และศาสนาในวันหยุด เช่น เปิดโรงเรียนสอนธรรมะและการเมือง ธรรมะ และการพัฒนาเศรษฐกิจ ฯลฯ โดยหลักสูตรดังกล่าว ควรได้รับการรับรองมาตรฐาน และคิดคำนวณเป็นค่าหน่วยกิตสำหรับเทียบโอนในระดับต่างๆ ในระดับอุดมศึกษา โรงเรียนที่สอนศาสนาในวันเสาร์-อาทิตย์ แท้จริงมิใช่เรื่องเพ้อฝัน แต่ได้เกิดขึ้นแล้วในบางประเทศที่นับถือศาสนาพุทธ เช่น ศรีลังกา และระบบการบริหารจัดการโรงเรียนสอนศาสนาดังกล่าว ได้มีบันทึกไว้ในหนังสือเผยแพร่ของศูนย์คุณธรรม (กระทรวงวัฒนธรรม)

กระบวนการจัดการเรียนการสอน และการบ่มเพาะให้เกิดวัฒนธรรมพลเมือง ที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตประชาธิปไตย โดยมีธรรมะเป็นตัวนำ อาจจะดูเหมือนความฝัน แต่ความฝันบางครั้งก็อาจจะกลายเป็นความจริง หากผู้บริหารระดับสูงของกระทรวง และของประเทศ มีศรัทธาเชื่อมั่นในพลังของการศึกษาอบรม ซึ่งบางครั้งก็จะต้องเลียนแบบทางศาสนา และขบวนการปฏิบัติ ตามธรรมชาติของมนุษย์ที่ย่อมมีพลังมหาศาลหากได้รับแรงบันดาลใจ การสร้างแรงบันดาลใจจึงเป็นอาวุธลับของขบวนการทั้งหลาย แต่แรงบันดาลใจจะเกิดขึ้นได้อย่างไร บ่อยครั้งก็เป็นเรื่องเฉพาะบุคคล เฉพาะสถานการณ์ แต่กล่าวโดยทั่วไป ศิลปะ ดนตรี ชีวิตประวัติผู้กล้า และนวนิยายที่ดีทั้งหลาย น่าจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ขาดเสียมิได้ กระทรวงศึกษาธิการในอดีตได้เคยมีโครงการผลิตหนังสืออ่านประกอบ ในช่วงหลัง พ.ศ. 2521 (การปฏิรูปครั้งแรก) และในโครงการนี้ ก็มีข้อเสนอให้ผลิตหนังสือ

ชีวประวัติของบุคคลสำคัญให้นักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น-คาบเกี่ยวตอนปลาย ได้เลือกอ่าน ผู้เขียนก็ได้รับการเชื้อเชิญให้เขียนบางเล่ม ซึ่งก็ได้ตอบสนอง โดยแปลและเก็บความจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ เป็นชีวประวัติของ **เซอร์ วินสตัน เชอร์ชิล** อดีตนายกรัฐมนตรีประเทศอังกฤษ ผู้พิชิตสงครามโลกครั้งที่ 2 และอีกท่านหนึ่ง คือ **นายพลยอร์จ วอร์ชิงตัน** ผู้กู้อิสรภาพจากอังกฤษ และเป็นประธานาธิบดีคนแรกของสหรัฐอเมริกา แต่ภายหลังที่ได้ส่งต้นฉบับให้กรมวิชาการ และกรมฯ ก็ได้จัดพิมพ์เพื่อจำหน่ายแจกไปยังโรงเรียนมัธยมศึกษาแล้ว ผู้เขียนก็ไม่ได้ติดตาม ถือว่าเป็นความผิดของผู้เขียนเอง จึงไม่ทราบว่าการผลิตหนังสือเพื่อให้นักเรียนอ่านเพิ่มเติม ประสบผลสำเร็จหรือไม่แต่อย่างใด ขณะที่ในชั้นปลายชีวติราชการที่สภากาการศึกษาของผู้เขียน สำนักพิมพ์เอกชนสำนักหนึ่งได้ขออนุญาตนำเอาชีวประวัติของผู้เขียนไปตีพิมพ์ เพื่อเป็นหนังสืออ่านประกอบระดับมัธยมศึกษา โดยมีอีกหลายท่านในบัญชีดังกล่าว ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นผู้มีชื่อเสียงและเกียรติยศที่สูงส่ง เช่น คุณอนันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ อดีตนายกรัฐมนตรีและรัฐบุรุษ ผู้เขียนก็ไม่ได้ติดตามผลงานว่าประสบผลสำเร็จในแง่ที่สถานศึกษาได้ใช้หนังสือเหล่านี้เป็นหนังสืออ่านนอกเวลาหรือไม่ อาจจะเรียกว่าเป็นความบกพร่องของผู้เขียนเอง แต่โดยส่วนตัว ผู้เขียนมักได้รับแรงบันดาลใจจากการอ่านนวนิยายและชีวประวัติของบุคคลสำคัญเสมอ โดยเฉพาะนวนิยายที่เขียนโดยนักประพันธ์ฝรั่ง มักมีพื้นฐานใกล้เคียงกับสถานการณ์จริง เพราะนักประพันธ์ค้นคว้าข้อมูลประวัติศาสตร์มาอย่างดี เช่น เรื่อง **โซกุน, โนเบล แฮร์ส** ที่เจมส์ คลาเวลล์ (James Clavell) เป็นผู้ประพันธ์ หรือเรื่อง **The First Man in Rome** (หมายถึง จูเลียส ซีซาร์) ที่คอลลีน แม็คคูลาฟ (Colleen McCullough) เป็นผู้ประพันธ์เกี่ยวกับการเมืองในสาธารณรัฐโรม

หรือถ้าเป็นนวนิยายไทย ซึ่งอ่านน้อยมาก ยกเว้นนวนิยายสมัยแรกๆ เช่น **เมืองนิมิตร** โดย ม.ร.ว.นิมิตรมงคล นวรัตน์ และ **ละครแห่งชีวิต** โดย ม.จ.อากาศดำเกิง ระบุพิพัฒน์ นวนิยายที่อิงประวัติศาสตร์และอุดมการณ์ทางการเมืองเหล่านี้ ที่เป็นแรงดลใจให้ผู้เขียนยืนหยัดอยู่บนเส้นทางการทำงานเพื่อสาธารณะได้โดยตลอดรอดฝั่ง จึงคิดว่าน่าจะเป็นอุปนิสัยที่ครู-อาจารย์จะต้องช่วยกันพุ่มพักให้เป็นอุปนิสัยของเยาวชนชาวไทยในสังคมธรรมาธิปไตย

โดยสรุป การพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม และการสร้างคุณลักษณะ (Character) ของเยาวชน น่าจะมีความสำคัญอันดับหนึ่งในสังคมไทยในยุคนี้ หากให้ความสำคัญเรื่องนี้ เชื่อว่าอุปนิสัยที่ดี และจิตใจที่ดีงามจะนำไปสู่ผลการเรียนที่ดี นั่นคือสัจธรรมในทุกยุคทุกสมัย ฉะนั้น มิติการพัฒนาจึงต้องเริ่มที่จิตใจเป็นอันดับแรก ขณะเดียวกัน การเข้าสู่ปัญญาของจิตก็ต้องอาศัยการพัฒนาทางเหตุผลและปัญญาควบคู่กันไปด้วย จิตและสมองจะมีปฏิสัมพันธ์กันเสมอ ระบบการเรียนการสอนจึงต้องให้ความสำคัญแก่บทบาทของครูผู้ใกล้ชิดเด็ก การประเมินของครูควรมีความสำคัญที่ระบบการประเมินผลระดับชาติจะต้องนำมาเป็นส่วนหนึ่งของการสรุปภาพรวม ควรระลึกไว้เสมอว่า เป้าหมายบั้นปลายของการศึกษา คือการช่วยฝึกฝนให้เด็กได้สามารถคิดเป็นแบบผู้ใหญ่ที่มีเหตุผลและวัฒนธรรม นัยหนึ่ง ปลดปล่อยให้เขาเป็นอิสระจาก **สัญชาตญาณดิบ** เป็นอิสระจากความเขลาที่ไม่รู้ว่าอะไรดี อะไรชั่ว อะไรเป็นเหตุเป็นผล ซึ่งกันและกัน วิธีการสอนที่พระคุณเจ้าสมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ประยุทธ์ ประยุตโต) ได้กล่าวถึง คือ โยนิโสมนสิการ ซึ่งประกอบด้วย 10 วิธีการของการให้เหตุผล ถือว่าเป็นกระบวนการเรียนการสอนที่สมบูรณ์แบบที่สุด ซึ่งไม่ปรากฏในตำราหรือวัฒนธรรมของฝรั่ง จึงน่าจะให้ความสนใจและนำมาประยุกต์ใช้ในสถานศึกษาไทย

แผนการปฏิรูปวัฒนธรรมการเมืองตามที่ได้เสนอมาโดยสังเขปนี้เป็นข้อเสนอจากนักวิชาการคนหนึ่ง เพื่อให้ให้นักการศึกษาไทยและผู้บริหารทางการศึกษาได้พิจารณา การปฏิรูปด้านอื่นๆ ทางการศึกษา หากจะดำเนินการก็สมควรพิจารณาตามเหตุ แต่ที่จะละเว้นไม่กระทำในโอกาสที่รัฐบาลของคณะ คสช. ได้มีบทบาทสำคัญในช่วงเวลานี้ และมีแผนการปฏิรูป 11 ประการ แต่ขาดการปฏิรูปการเรียนการสอนเรื่องวัฒนธรรมการเมืองคงจะเป็นการเสียโอกาสที่สำคัญและไม่หวนกลับมาอีก และชะตากรรมของชนชาติไทยก็คงไม่หลุดพ้นจากวังวนของวงจรอุบาทว์ ที่เกิดขึ้นซ้ำซากจนน่าเบื่อหน่าย

การพัฒนาคน การสร้างผู้นำ และการจัดการทุจริตคอร์รัปชัน
รวมทั้งการพัฒนาชุมชนให้พึ่งตนเองและ “ปกครองตนเอง” ได้ระดับหนึ่ง ซึ่งยังมีได้กล่าวถึงในหนังสือนี้ จึงน่าจะเป็นปัจจัย 4 ที่จะวางพื้นฐานไปสู่การพัฒนาการเมืองที่ยั่งยืน

ปัจจัยมพจน์

ในที่สุดก็มาถึงเป้าหมายปลายทาง และหวังว่าระหว่างทางจะได้ให้ความกระจ่างในหลายประเด็น

ประเด็นแรก ที่น่าสนใจ และไม่เคยได้ยินได้ฟังมาก่อน ก็คือ ข้อเสนอของฟูกูยามา ที่เสนอแนวคิดการพัฒนาการเมืองบนพื้นฐานของสามประสาน คือ ประสานระหว่าง ระบบรัฐที่เข้มแข็ง มีประสิทธิภาพ ยึดหลักนิติธรรม รัฐ (Rule of Law) และมีความเป็นประชาธิปไตย มีระบบรัฐสภาและการเลือกตั้ง ตามสุภาษิตจีนที่ว่า การนั่งอยู่บนเก้าอี้ 3 ขา ย่อมมั่นคงกว่านั่งบนเก้าอี้ 2 ขา ฉะนั้นการพัฒนาสถาบันการเมือง-การปกครอง ประกอบด้วย 3 มิติดังกล่าว จึงน่าจะเป็นเป้าหมายปลายทางของวิวัฒนาการทางการเมืองของสังคมในสมัยปัจจุบัน

ประเด็นที่สอง ฟูกูยามา ได้เสนอเปรียบเทียบวิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยของยุโรปตะวันตก-ตะวันออก และทั่วโลก แต่ที่น่าสนใจและควรใส่ใจเป็นพิเศษสำหรับเราชาวเอเชีย ก็คือ ประเทศ เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา เยอรมนี และอีกหลายประเทศในยุโรป และเอเชีย เช่น จีน ญี่ปุ่น และอินเดีย

ที่น่าสนใจ คือ อังกฤษ ซึ่ง ถือว่าเป็นประเทศแรกที่มีระบอบรัฐสภา ซึ่งจะวิวัฒนาการไปสู่ประชาธิปไตยในต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 นั้น ได้พัฒนาระบบนิติธรรมรัฐ (Rule of Law) เป็นอันดับแรก และระบอบรัฐสภาเป็นอันดับรองลงมา ส่วนระบบรัฐ/หรือการบริหารงานภาครัฐ ได้พัฒนา

ภายหลังในช่วงสุดท้ายของศตวรรษที่ 19 นี้เอง

สำหรับฝรั่งเศส เช่นเดียวกับอังกฤษที่พัฒนา **ระบบนิติธรรมรัฐ** ก่อนอื่นโดยกระบวนการของศาสนาคริสต์ ซึ่งเข้าครอบงำพื้นที่ในยุโรปที่เคยอยู่ใต้การปกครองของจักรวรรดิโรมันมาก่อน เช่น กอล (Gaul) ซึ่งคือฝรั่งเศส ฉะนั้น เมื่อพวกแฟรงค์ ซึ่งรุกรานกอล และตั้งอาณาจักรแฟรงค์ ก็รับอิทธิพลของศาสนาคริสต์ ซึ่งมีศูนย์กลางอยู่ที่สำนักวาติกัน ณ กรุงโรม และรับหลักการที่ว่า กษัตริย์จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายของพระเจ้าเป็นเจ้า

ในสมัยต่อมาในราชวงศ์บูร์บง กษัตริย์ฝรั่งเศสทรงพยายามจะสร้างรัฐให้เข้มแข็ง โดยรวมศูนย์อำนาจไว้ที่กษัตริย์ และส่งเสริมให้นักปรัชญาเสนอทฤษฎีเรื่องอำนาจสูงสุดเป็นของรัฐ เช่น โบแดง (Jean Bodin) แต่ไม่ประสบความสำเร็จ จนเกิดการปฏิวัติใหญ่ ค.ศ. 1789 ซึ่งนำไปสู่การแตกแยกทางความคิด แต่ในช่วงการปกครองของนโปเลียน โบนาปาร์ต ได้มีการปฏิรูประบบกฎหมายได้สำเร็จ สามารถออกกฎหมายใหม่ที่เรียก “Napoleonic Code” หรือ “Civil Law” ส่งผลให้เกิดการปฏิรูประบบการปกครองของรัฐที่ทันสมัยและเข้มแข็งในศตวรรษที่ 19 ก่อนที่จะจัดตั้งระบบสาธารณรัฐได้สำเร็จ ใน ค.ศ. 1871 (คือ สาธารณรัฐที่ 3) ฉะนั้น ระบอบรัฐสภาที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่ได้นานจนกระทั่งสิ้นสงครามโลกครั้งที่ 2 คือ ระบบสาธารณรัฐที่ 3 โดยฝรั่งเศสได้เริ่มพัฒนาระบบราชการมาก่อนหน้านี้ ตามแนวคิดของนโปเลียน โบนาปาร์ต ที่มีสโลแกนว่า “*การงานเปิดโอกาสอย่างเท่าเทียมกันให้แก่ทุกผู้ทุกนามที่มีสติปัญญา*” และฝรั่งเศสก็จัดตั้งสถาบันการศึกษาเพื่อสร้างนักบริหารตามแนวใหม่ ตั้งแต่ ค.ศ. 1794

ฉะนั้น ในช่วงเวลาร้อยกว่าปีภายหลังการสิ้นสุดจักรวรรดินโปเลียน ค.ศ. 1815 จนกระทั่งถึง ค.ศ. 1959 ระบบการเมืองแบบรัฐสภาของฝรั่งเศสจะลุ่มหลุกหลุกคลาน แต่ระบบราชการของฝรั่งเศสมีความเข้มแข็ง มีการจัด

ระเบียบตามแนวคิดของนักปรัชญาเมธี จากสมัยการปฏิวัติ ค.ศ. 1789 จนกระทั่งการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ ค.ศ. 1958 และจัดตั้งสาธารณรัฐที่ 5 ฝรั่งเศสจึงสามารถสร้างระบบรัฐสภาที่เข้มแข็ง และระบอบประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพ

ฝรั่งเศส จึงพัฒนาสู่จุดสมดุลภายหลังประเทศอังกฤษ ขณะที่สหรัฐอเมริกาได้เข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยได้รวดเร็วกว่าอังกฤษและฝรั่งเศส คือ ตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีแอนดรูว์ แจคสัน (Andrew Jackson) ค.ศ. 1828 ก่อนที่จะมีระบบราชการ/รัฐ ที่เข้มแข็ง และมีประสิทธิภาพ ซึ่งยังต้องใช้เวลาอีกหนึ่งศตวรรษจึงจะพัฒนาระบบราชการได้สำเร็จ

ข้อเท็จจริงในประวัติศาสตร์ของยุโรปดังกล่าว น่าจะทำให้เราฉุกคิดได้ว่าวิวัฒนาการของสถาบันการเมืองการปกครองมิได้เกิดขึ้นพร้อมๆ กัน และไม่มีข้อจำกัดเรื่องอะไรมาก่อนมาหลัง เช่น จีน เป็นตัวอย่างที่พุกุยามายกเป็นกรณีที่จะบ่งชี้ระบบรัฐและการบริหารราชการบนพื้นฐานของหลักกฎหมายและคุณธรรม ได้เกิดขึ้นก่อนประเทศอื่นๆ ทั่วโลก ตั้งแต่สมัยจีนชืฮ้องแต่้แต่จนบัดนี้ ก็ยังห่างไกลจากความเป็นประชาธิปไตย และระบบนิติธรรมรัฐก็ยังไม่แน่ชัด

ส่วนอินเดียนั้น ระบบนิติรัฐเข้มแข็ง และประชาธิปไตยก็เกิดขึ้นภายหลังได้รับอิสรภาพ ค.ศ. 1948 แต่ระบบรัฐและการบริหารราชการของรัฐยังอ่อนแอ ความยากจน และการทุจริตคอร์รัปชันยังคงเป็นปัญหาหนักหน่วงของอินเดีย

ประเทศไทยของเรานั้น ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้ทรงปฏิรูประบบราชการ ระบบกฎหมาย ระบบการคมนาคมสื่อสาร และระบบการศึกษา อย่างขนานใหญ่ นับว่าเริ่มต้นได้งดงามและน่าประทับใจยิ่ง ไม่ว่าจะนำไปเปรียบเทียบกับประเทศใด และพระองค์ก็ยัง

ทรงดำริจะวางพื้นฐานไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย โดยขยายการศึกษาระดับประถมศึกษาไปทั่วราชอาณาจักร และได้ทรงเลิกทาสแบบบัวไม่ช้ำ น้ำไม่ขุ่น ทำให้เกิดความสงบได้ในราชอาณาจักรของสยาม

ส่วนเรื่องการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ถ้าหากเราสามารถหมุนวนเข็มนาฬิกาได้ และในรัชกาลที่ 7 สยามใช้รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นเป็นแบบอย่าง บางทีเราอาจจะรอดพ้นจากวัฏจักรของการรัฐประหาร ซึ่งหมุนเวียนเปลี่ยนโฉมหน้ามาเยือนสังคมไทยเป็นระยะๆ รัฐธรรมนูญที่จักรพรรดิทรงพระราชทานให้แก่พสกนิกร ค.ศ. 1889 (พ.ศ. 2432) กำหนดไว้ว่า พระจักรพรรดิยังทรงมีอำนาจคัดเลือกและแต่งตั้งรัฐมนตรี (อำนาจการบริหาร) ขณะที่รัฐสภา ให้มาจากการเลือกตั้ง จากฐานประชาชน ผู้มีสิทธิลงคะแนน เพียง 1% ของประชากรทั้งหมด ฉะนั้น รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1889 ยังคงรักษาพระราชอำนาจในการจัดตั้งรัฐบาลของพระองค์ โดยมอบอำนาจให้ประชาชนเลือกตั้งผู้แทนราษฎร ซึ่งเท่ากับสร้างความสมดุลแห่งอำนาจ ระหว่างฝ่ายบริหาร (คือ อำนาจพระมหากษัตริย์) และฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นอำนาจของประชาชน

หากได้มีการพระราชทานรัฐธรรมนูญ ในรัชสมัยของรัชกาลที่ 7 ในลักษณะดังกล่าว อาจจะเป็นไปได้ที่ขุนนางข้าราชการสมัยนั้นอาจรับได้เพื่อทดลองระบบใหม่ และหากเป็นเช่นนั้น ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายเจ้ากับฝ่ายข้าราชการทหาร และพลเรือน อาจไม่เกิดขึ้นหรือรุนแรง และคงไม่มีเหตุการณ์ เช่น กบฏบวรเดช พ.ศ. 2476 คงไม่มีการเสด็จไปต่างประเทศ และสละราชสมบัติ นำเสียดายที่ประวัติศาสตร์มิได้ดำเนินมาตามเส้นทางนี้

อย่างไรก็ตาม เมื่อเราได้เลือกเส้นทางการปฏิบัติของคณะราษฎร พ.ศ. 2475 สังคมไทยก็ควรจะต้องเรียนรู้ว่าเส้นทางประชาธิปไตยนั้นแสนจะยาวไกล อังกฤษนั้นในจุดเริ่มต้นไม่เคยคิดฝันเรื่องประชาธิปไตย

การขับเคี่ยวของขุนนาง เป็นการดำเนินการเพื่อรักษาสถานอำนาจของชนชั้นขุนนางเท่านั้น แต่การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมในศตวรรษที่ 15 – 16 ทำให้เกิดชนชั้นกลาง ซึ่งกลายเป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญ นอกเหนือจากชนชั้นขุนนางดั้งเดิม ขณะเดียวกันก็เกิดการปฏิรูปทางศาสนา เกิดลัทธิใหม่ในศาสนาเดิม คือ ลัทธิลูเธอรัน (Lutheran) และลัทธิคาลวาง (Calvinism) ซึ่งเชื่อในความเป็นปัจเจกชน ขณะที่ลัทธิคาลวาง เชื่อในหลักของผู้ศรัทธาที่พระเจ้าเป็นผู้เลือกไว้แล้ว ส่วนลูเธอร์ ก็เชื่อในความสามารถของแต่ละบุคคลที่จะสื่อสารกับพระเจ้าโดยตรง ไม่ต้องมีพระเป็นผู้สื่อสารแทน ความเชื่อดังกล่าวกลายเป็นพลังที่ขับเคลื่อนพวกลูเธอรัน (โปรเตสแตนต์) และพวกคาลวาง ซึ่งในอังกฤษได้รับเรียกขานว่า “เพียวริตัน” (Puritans) ให้กลายเป็นกลุ่มพลวัตขับเคลื่อน ขบวนการต่อต้านราชวงศ์สจวร์ต ก่อสงครามกลางเมืองช่วง ค.ศ. 1648 – 1653 และสนับสนุนโอลิเวอร์ ครอมเวล ให้จัดตั้งสาธารณรัฐ “Commonwealth” และขับพระเศียรพระเจ้าชาร์ลส์ ที่ 1 และ ต่อมา ใน ค.ศ. 1688 ก็เป็นกลุ่มพลังสนับสนุนขุนนางฝ่ายพรรควิก (Whigs) ให้ปฏิวัติยึดอำนาจจากพระเจ้าเจมส์ ที่ 2 ผู้สนับสนุนลัทธิแคทอลิก

โดยสรุป วิวัฒนาการของระบบรัฐสภาในอังกฤษ ขับเคลื่อนมาด้วยพลังการขัดแย้งทางผลประโยชน์และอำนาจระหว่างกษัตริย์กับขุนนางบวกกับพลังทางลัทธิศาสนาที่ต่อต้านระบบเดิม (คือ ลัทธิแคทอลิก) โดยมีชนชั้นกลางในเมือง ซึ่งเจริญเติบโตในศตวรรษที่ 15-16 เป็นฐานสนับสนุนเส้นทางการวิวัฒนาการนั้นยาวไกลนับเป็นศตวรรษ อาจเรียกว่าเป็นวิวัฒนาการตามธรรมชาติ ขณะเดียวกัน ก็มีความขัดแย้งรุนแรง นองเลือด และการปฏิวัติในบั้นปลาย ค.ศ. 1688 – 1689 เพื่อประดิษฐานหลักการที่สำคัญของรัฐธรรมนูญอังกฤษ ซึ่งยืนยาวมาจนถึงปัจจุบัน

สังคมไทยคงดำเนินตามเส้นทางอังกฤษ หรือฝรั่งเศส หรือสหรัฐอเมริกา ไม่ได้ เส้นทางลัดหากมีก็คล้ายๆ กรณีของปรัสเซีย (เยอรมนี) ที่สร้างรัฐให้เข้มแข็งเป็นอันดับแรก โดยปฏิรูปการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย เพื่อสร้างผู้นำและนักกฎหมายให้เป็นแกนหลักของระบบราชการ ซึ่งช่วยวางกรอบให้ระบอบกษัตริย์ (แม้จะทรงมีอำนาจสูงสุด) ไม่ละเมิดขอบเขตของกฎหมาย ฉะนั้นเมื่อถึงจังหวะเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ระบบรัฐสภา เยอรมนีก็ดูจะโปรดจนกระทั่งเกิดปรากฏการณ์เผด็จการนาซี ทำให้เส้นทางประชาธิปไตยไขว่ไขว และความพ่ายแพ้อย่างยับเยินในสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงได้เยอรมนีใหม่ที่มุ่งมั่นสร้างสังคมประชาธิปไตยผ่านระบบการศึกษาทั้งในระบบโรงเรียน และระบบการศึกษาผู้ใหญ่ รวมทั้งการออกแบบรัฐธรรมนูญที่กระจายอำนาจให้แว่นแคว้นใหญ่ๆ มีอำนาจหน้าที่ในการปกครองในแว่นแคว้นของตนเอง ทำให้เยอรมนีตะวันตกได้กลายเป็นสังคมประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง และเมื่อมีการนำเยอรมนีตะวันออกมารวมเป็นประเทศเดียวกัน ก็สามารถพัฒนาทัศนคติ อุทิศการณ์ ของชาวเยอรมันตะวันออก ผ่านการศึกษาในระบบโรงเรียน และการศึกษาผู้ใหญ่ให้กลมกลืนเข้ากับระบบใหม่ได้ นับว่าเป็นความมหัศจรรย์ทางการเมืองและสังคม ในประวัติศาสตร์ของยุโรป

สังคมไทยอาจจะเรียนรู้จากปรากฏการณ์เหล่านี้ รวมทั้งของเดนมาร์ก ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 14 ที่ศาสนาลูเธอรัน และการศึกษาผู้ใหญ่ในชนบทของเดนมาร์ก ทำให้เดนมาร์กเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยได้รวดเร็ว ในครึ่งหลังของคริสต์ศตวรรษที่ 19 และวิวัฒนาการไปสู่ระบบรัฐสวัสดิการก่อนประเทศอื่นๆ ในยุโรป การศึกษาผู้ใหญ่ของเยอรมนีและของเดนมาร์กจึงมีบทบาทสำคัญในกระบวนการพัฒนาระบบคุณค่า และวัฒนธรรมประชาธิปไตย สังคมไทยก็น่าจะศึกษาบทเรียนจากประเทศเหล่านี้ มีใช้จาก

สหรัฐอเมริกา ซึ่งมีประสบการณ์ห่างไกลจากสังคมไทย

ประการสุดท้าย รูปแบบ หรือโมเดลของการพัฒนาการเมือง ซึ่งประกอบด้วย 3 มิติ – ระบอบการเมืองที่รับผิดชอบตอบสนองต่อสังคม (Accountable Political System) ระบบนิติธรรมรัฐ (Rule of Law) และรัฐที่เข้มแข็ง (Strong State) ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ตามโมเดลรูปไดอาแกรมในหน้า 12 โดยมีพลังขับเคลื่อนในเบื้องต้นคือระบบเศรษฐกิจ หรือปัจจัยทางเศรษฐกิจ ซึ่งเกิดการเปลี่ยนแปลง และสร้างชนชั้นใหม่ – **ชนชั้นกลาง** ที่จะเชื่อมโยง หรือถ่วงดุลชนชั้นสูงและชนชั้นล่าง และชนชั้นกลางเหล่านี้ ซึ่งประกอบด้วยความหลากหลายอาชีพ ทั้งนักวิชาการ นักกฎหมาย แพทย์ วิศวกร ผู้จัดการในธนาคาร บริษัทห้างร้าน ตลอดจนนักธุรกิจ นักอุตสาหกรรม พ่อค้าวานิชทั้งหลายทั้งปวง เป็นชนชั้นที่สำคัญในการถ่วงดุลแห่งอำนาจ หากชนชั้นกลางเกิดขึ้นและขยายตัว ก็จะมีบทบาททางสังคมและการเมืองมากขึ้น จนกลายเป็นผู้รักษาดุลแห่งอำนาจรัฐ ปรากฏการณ์ของ “Social Mobilization” เช่นนั้น จะมีผลกระทบต่อระบบการเมือง ระบบรัฐ และหลักคิดเกี่ยวกับนิติธรรมรัฐ ขณะเดียวกัน อิทธิพลของกลุ่มชนชั้นใหม่จะไปในทิศทางใดก็ขึ้นอยู่กับบล็อคระบบกลาง คือ **หลักคิด ปทัสถาน และ อุดมการณ์** ว่า อะไรคือความชอบธรรม (Legitimacy) ในสังคม การหล่อหลอมอุดมการณ์ความคิด ฯลฯ ที่รวมเรียกว่า **“วัฒนธรรมทางการเมือง”** จึงเป็นกุญแจดอกสุดท้ายที่จะชี้ชะตาของทิศทางการเปลี่ยนแปลงของการเมืองในสังคมนั้นๆ

ด้วยเหตุนี้ ข้อเสนอของหนังสือเล่มนี้จึงได้เสนอการพัฒนาวัฒนธรรมการเมือง คือ กุญแจดอกสำคัญที่จะเปิดประตูไปสู่สังคมประชาธิปไตย สังคมธรรมาธิปไตย และสังคมอารยะ ในอนาคต

สถาบันนโยบายศึกษา Institute of Public Policy Studies

สถาบันนโยบายศึกษา (Institute of Public Policy Studies-IPPS) เป็นองค์กรอิสระที่ดำเนินงานภายใต้มูลนิธิส่งเสริมนโยบายศึกษา (Foundation for the Promotion of Public Policy Studies-FPPS) ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ (Konrad Adenauer Foundation) แห่งประเทศสาธารณรัฐเยอรมันนับแต่ก่อตั้งจนถึงปัจจุบัน

กำเนิด

สถาบันนโยบายศึกษาก่อกำเนิดในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2528 โดยมีจุดเริ่มต้นจากโครงการศึกษานโยบายสาธารณะภายใต้สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ต่อมาสถาบันฯ ได้แยกตัวออกจากการบริหารงานของสำนักเลขาธิการสมาคมสังคมศาสตร์ภายใต้ชื่อ “โครงการศึกษาสาธารณะ” โดยมี ศ.ดร.สมศักดิ์ ชูโต เป็นผู้อำนวยการ และ ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช เป็นผู้อำนวยการร่วม ปัจจุบันสถาบันนโยบายศึกษามี ศ.ดร.สมศักดิ์ ชูโต เป็นประธาน และมีผู้บริหารร่วมสองคน คือ นางยศวดี บุญเกียรติ และ นางทิพย์พาพร ตันติสุนทร

วัตถุประสงค์

สถาบันนโยบายศึกษาเป็นองค์กรเอกชนที่ดำเนินกิจกรรมโดยไม่มุ่งหวังผลกำไร มีวัตถุประสงค์ที่จะดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

สาธารณะ โดยมีการทำกิจกรรมในรูปแบบของการสัมมนา การวิจัย ผลิตสื่อ และสิ่งพิมพ์ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ตามวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจการเมืองระบอบประชาธิปไตย
2. เพื่อให้การศึกษาและเผยแพร่ข่าวสารกิจการนโยบายสาธารณะ และสนับสนุนการศึกษาทางการเมืองให้พลเมืองได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่สำคัญต่อสังคมส่วนรวม
3. เพื่อสร้างพลเมืองให้มีความสามารถที่จะใช้เสรีภาพบนพื้นฐานของความรับผิดชอบทั้งต่อตนเองและสังคม
4. เพื่อสนับสนุนการเสวนา สัมมนาและฝึกอบรม วิจัย ผลิตสิ่งพิมพ์ และสื่อต่างๆ เพื่อสนับสนุนแนวทางการปฏิรูปการเมืองและการกระจายอำนาจโดยให้พลเมืองมีส่วนร่วมในทุกระดับของสังคม

กิจกรรม

สถาบันนโยบายศึกษา มีการดำเนินงานในรูปการจัดกิจกรรม 4 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ

1. การจัดเสวนา สัมมนา และฝึกอบรม เพื่อเป็นเวทีแลกเปลี่ยน แสดงความคิดเห็นและถกเถียงระหว่างกลุ่มตัวแทนต่างๆ ของสังคม ต่อประเด็นนโยบายสาธารณะที่สำคัญๆ เพื่อเสนอต่อสาธารณะและรัฐบาล อีกทั้งยังเป็นเวทีในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่สำคัญจากหน่วยงาน ทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องต่อประชาชน เพื่อทำหน้าที่ในการให้ความรู้และทักษะทางการเมืองและสังคม
2. วิจัย โดยให้การสนับสนุนการศึกษาและวิจัยในเรื่องต่างๆ ที่จะมิ

ผลกระทบต่อสาธารณชน ผลงานสำคัญๆ ที่ผ่านมา อาทิเช่น การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิรูปการเมือง พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารฯลฯ ซึ่งผลของงานวิจัยดังกล่าวได้มีส่วนสำคัญยิ่งในการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาทางการเมืองของประเทศ

3. สิ่งพิมพ์ จัดทำจดหมายข่าวรายเดือนเป็นประจำตั้งแต่ “ผู้แทนราษฎร” ในปี พ.ศ. 2529 ซึ่งในต้นปี พ.ศ. 2533 ได้เปลี่ยนเป็น “จดหมายข่าวปฏิรูปการเมือง” และปัจจุบัน คือ จดหมายข่าว “ปฏิรูปการเมือง-กระจายอำนาจ” เนื้อหาสาระของจดหมายข่าวของสถาบันฯ คือ การติดตามความเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ นอกจากนี้ สถาบันฯ ยังจัดพิมพ์หนังสือ เอกสารนโยบาย เอกสารข้อมูล เอกสารวิจัย เอกสารสัมมนาต่างๆ เป็นประจำทุกปี

4. สื่อการศึกษา จัดทำสื่อในหลายรูปแบบเพื่อเป็นสื่อให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนได้มากขึ้น อาทิ

- ธนาคารเสียง (Digital Voice Bank) เป็นการรวบรวมข้อมูลเสียงของบุคคลต่างๆ ในระดับผู้ตัดสินใจนโยบายของประเทศ รวมทั้งนักวิชาการ และนักธุรกิจ ในหัวข้อที่น่าสนใจไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในการค้นคว้า อ้างอิง โดยจัดทำเป็นซีดี ที่ประกอบด้วยภาพและเสียงที่ได้รวบรวมจากรายการวิทยุของโครงการ “ศึกษานโยบายสาธารณะทางวิทยุ” ที่ออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียง อสมท. เอเอ็ม 1494 เป็นประจำทุกวันเสาร์ ดำเนินรายการโดย ศ.ดร.สมศักดิ์ ชูโต ข้อมูลเหล่านี้ถือเป็นหลักฐานชั้นต้น ทางประวัติศาสตร์ที่จะเป็นประโยชน์ยิ่งในการก่อตั้งห้องสมุดเสียง เพื่อประโยชน์ทางการศึกษาต่อไป

- ปฏิทินประวัติศาสตร์ทางการเมืองและเกมการเมือง เช่น เกมวงเวียนประชาธิปไตย ไฟการเมือง ปฏิทินรัฐธรรมนูญไทย และ

เกมเลือกตั้ง เป็นการสร้างสรรค์มิติใหม่ในการให้ความรู้ทางการเมืองแก่เยาวชนและบุคคลทั่วไป

● เว็บไซต์ของสถาบันนโยบายศึกษา เป็นสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่มีทั้งภาษาไทยและอังกฤษ ซึ่งท่านผู้ใช้อินเทอร์เน็ตสามารถเข้าชมได้โดยผ่านเว็บไซต์ <http://www.fpps.or.th> ซึ่งจะนำเสนอ:-

- จัดหมายข่าวรายเดือน “ปฏิรูปการเมือง-กระจายอำนาจ”
- บทความ
- หนังสือทางวิชาการ
- กิจกรรมของสถาบันฯ
- e-library โดยนำหนังสือที่สถาบันฯ จัดพิมพ์ ขึ้นเผยแพร่ให้ผู้ที่สนใจได้หาความรู้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

.....

สิ่งพิมพ์สถาบันนโยบายศึกษา

- Policies of Thai Political Parties in the 1995 General Election (1995)

*Kiratipong Naewmalee, Nattaya Kuanrak,
Prachak Kongkirati, Win Phromphaet
(Translated and edited by Santhad Atthaseree,
David Peters, Parichart Chotiya)*

- Thai Constitutions in Brief (1997)

*Parichart Siwaraksa, Chaowana Traimas,
Ratha Vayagool*

- เปรียบเทียบนโยบาย 4 รัฐบาล (พิมพ์ครั้งที่ 2) (2541)

ปาริชาติ ศิวะรักษ์

- กรอบนโยบายแม่บทของพรรคการเมืองไทยยุคใหม่ (2541)

เชาวนะ ไตรมาศ

- กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส :

ข้อคิดเพื่อการปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย (2541)

นันทวัฒน์ บรมานันท์

- บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง (2541)

นันทวัฒน์ บรมานันท์

- ปฏิรูปประเทศไทย...จากวิกฤตสู่สหัสวรรษใหม่ (2541)

วุฒิพงษ์ เปรียบจริยวัฒน์

- มาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาล (2541)

มานิตย์ จุมปา

- ทฤษฎีใหม่ : มิติที่ยิ่งใหญ่ทางความคิด (2541)
ชัยอนันต์ สมุทวณิช
- ข้อมูลพื้นฐาน 66 ปี ประชาธิปไตยไทย (2541)
เชาวนะ ไตรมาศ
- ศักยภาพทางการเมืองของ อบต. (2541)
จรัส สุวรรณมาลา
- Portfolio Government and Multiple Legislative Processes
ข้อเสนอในการออกแบบระบบการเมือง และการบริหารใหม่ (2542)
ชัยอนันต์ สมุทวณิช
- การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน (2542)
บุญศรี มีวงศ์โหมะ
- การเลือกตั้งแบบใหม่ : ทำไมคนไทยต้องไปเลือกตั้ง (2542)
เชาวนะ ไตรมาศ
- บทบาทใหม่ของข้าราชการไทย : ในบริบทของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน (2542)
เชาวนะ ไตรมาศ
- องค์กริษัทขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล (2542)
นันทวัฒน์ บรรมานันท์
- ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่น (พิมพ์ครั้งที่ 2, 2543)
สนธิ จรอนันต์
- กบฏักของสงครามความเปลี่ยนแปลง : ทางเลือกและทางรอดของสังคม
การเมืองไทยในสหัสวรรษใหม่ (2543)
เชาวนะ ไตรมาศ
- เลือกตั้งอย่างไร : คนไทยและประเทศจึงไม่เสียโอกาส (2543)
เชาวนะ ไตรมาศ

- การใช้กลไกรัฐธรรมนูญสำหรับประชาชน (2545)
เชาวนะ ไตรมาศ
- Thailand: State-Building, Democracy and Globalization (2002)
Chai-Anan Samudavanija
- รัฐบาลทำงานอย่างไร (พิมพ์ครั้งที่ 2, 2546)
สนิท จรอนันต์
- นิติรัฐกับประชาสังคม (2546)
นันทวัฒน์ บรมานันท์
- สิ่งแวดล้อมกับความมั่นคง :
ความมั่นคงของรัฐกับความไม่มั่นคงของราษฎร (2546)
ชัยอนันต์ สมุทวณิช
กุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา
- อนาคตที่เล่าประเทศไทย : แนวโน้มของโลก สังคม เศรษฐกิจ การเมือง
กับอนาคตของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (2546)
ธีรพัฒน์ วิลัยทอง, ชัยอนันต์ สมุทวณิช และคณะ
- คู่มือสิทธิมนุษยชน ฉบับพลเมือง (เล่ม 1) (2546)
จรัส ดิษฐาภิรักษ์
- ประชากรกับการเปลี่ยนแปลง (พิมพ์ครั้งที่ 3, 2547)
ชัยอนันต์ สมุทวณิช
- การปฏิรูประบบราชการ : เพื่อการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน (2547)
สถาบันนโยบายศึกษา
- คนไทยกับการเมือง : ปัตติวิทย์ (2547)
อภิญา รัตนมงคลมาศ
วิวัฒน์ คติธรรมนิตย์

- พัฒนธรรมการเมืองและการปฏิรูป (พิมพ์ครั้งที่ 2, 2547)
วิชัย ตันศิริ
- นโยบายพรรคการเมืองไทย (2547)
เชาวนะ ไตรมาศ
- ...กว่าจะเป็นพลเมือง (2547)
สถาบันนโยบายศึกษา
- คู่มือสิทธิมนุษยชน ฉบับพลเมือง (เล่ม 2) (2548)
จรัส ดิษฐาอภิชัย
- ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่น (ฉบับปรับปรุง) (2548)
สนธิ จรอนันต์
- Thai Political Parties in the Age of Reform (2006)
Siripan Nogsuan Sawasdee
- บนหนทางสิทธิมนุษยชน (2549)
จรัส ดิษฐาอภิชัย
- ข้อมูลพื้นฐาน 75 ปี ประชาธิปไตยไทย (2550)
เชาวนะ ไตรมาศ
- อุตสาหกรรมโทรคมนาคมกับเศรษฐกิจไทย (2550)
เศรษฐพร คูศรีพิทักษ์
- โพลเลือกตั้งกับการเมืองไทย (ในมติกฎหมาย) (2550)
ณรงค์เดช สรุโฆษิต
- พัฒนธรรมพลเมือง (2551)
วิชัย ตันศิริ
- การจัดการศึกษาในท้องถิ่น (2551)
สนธิ จรอนันต์

- การเมืองในรัฐธรรมนูญ (2551)
เชาวนะ ไตรมาศ
- รัฐ (2551)
ชัยอนันต์ สมุทวณิช
- วิทายุชุมชน : กฎหมายและการพัฒนา (2552)
ธนาวัฒน์ แก้วพงศ์พันธุ์
- ไปดู Civic Education ที่เยอรมัน (2553)
ทิพย์พาพร ตันตีสุนทร
- 100 ปีแห่งการปฏิรูประบอบราชาการ :
วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง (พิมพ์ครั้งที่ 4, 2554)
ชัยอนันต์ สมุทวณิช
- รัฐกับสังคม :
ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุสังคมสยาม (พิมพ์ครั้งที่ 2, 2554)
ชัยอนันต์ สมุทวณิช
- การชุมนุมสาธารณะ (2554)
โสพล จริงจิตร
ทิพย์พาพร ตันตีสุนทร
- ประชาธิปไตยนอกห้องเรียน :
เรียนให้เพลิน - LEARN ด้วยโครงการ (2555)
ยศวดี บุญยเกียรติ
- ข้อมูลพื้นฐาน 80 ปีประชาธิปไตยไทย (2556)
เชาวนะ ไตรมาศ
- จาก 100 ปี ร.ศ. 130 ถึง 80 ปี ประชาธิปไตย (2556)
สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ
ทิพย์พาพร ตันตีสุนทร

- แนวทางการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย (Civic Education) (2557)

วิชัย ตันศิริ
ชัยอนันต์ สมุทวณิช

Canan Atilgan
ทิพย์พาพร ดันตีสุนทร
- ศาสตร์การสอนความเป็นนักประชาธิปไตย (2557)
 วิชัย ตันศิริ
- กฎแห่งความซำ (2557)
 ชัยอนันต์ สมุทวณิช
- พลเมือง สิทธิมนุษยชน และประชาธิปไตย (2558)
 ทิพย์พาพร ดันตีสุนทร
- การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง (พิมพ์ครั้งที่ 4, 2558)
 ทิพย์พาพร ดันตีสุนทร
- คุณธรรมเพื่อความเป็นพลเมือง:
 เรียนให้ “เพลิน” Learn ด้วย “นิทาน” (2558)
 ยศวดี บุญเกียรติ
- ภูมิอากาศเปลี่ยน : ทางออกและข้อเสนอ (2558)
 สถาบันนโยบายศึกษา
- การเมือง - การเลือกตั้งไทยและประเทศในอาเซียน (2559)
 สมชาติ เจริญชัย
- ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (2560)
 คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม
- การพัฒนาการเมืองที่ยั่งยืน (2560)
 วิชัย ตันศิริ

.....

สื่อความรู้ทางการเมืองของสถาบันนโยบายศึกษา

- วงเวียนประชาธิปไตย
- แผนที่เส้นทางประชาชน-ถนนประชาธิปไตย
- Road of Democracy Map
- ไฟการเมือง
- เกมการเมือง (Political Monopoly)
- เกมเลือกตั้ง
- ปฏิทินรัฐธรรมนูญไทย 2475-2545
- ธนาคารเสียง (Digital Voice Bank)
- การตูนอนิเมชั่น “การพัฒนาที่ยั่งยืน”
(Sustainable Development)

สนใจกรุณาติดต่อ : สถาบันนโยบายศึกษา

99/146 ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว

เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900

โทร. 0 2941-1832-3 โทรสาร: 0 2941-1834

e-mail: ipps_fpp@yahoo.com

ประวัติ



ดร.วิชัย ตันศิริ

ดร.วิชัย ตันศิริ ผู้ประพันธ์หนังสือเล่มนี้ ถือกำเนิดมาจากครอบครัวชนชั้นกลางจากอำเภอนองแคะ จังหวัดสระบุรี 3 ปี ภายหลังการก่อการปฏิวัติ พ.ศ. 2475

เมื่อเข้าสู่วัยแรกรุ่น ได้เดินทางเข้าสู่กรุงเทพมหานคร และเนกเซนชาวชนบททั้งหลาย ต้องอาศัยวัด (วัดสระเกศ) เพื่อเป็นแหล่งที่พัก และเข้าโรงเรียนมัธยมไพศาลศิลป์ ซึ่งโด่งดังในการกวดวิชาเข้าโรงเรียนนายร้อย จ.ป.ร. สมัยนั้น

แต่ ดร.วิชัย ตันศิริ ได้ใฝ่ฝันที่จะสอบชิงทุนเล่าเรียนหลวง จึงตั้งเป้าหมายชีวิตไว้เช่นนั้น และก็สมหวัง ได้ดั้นด้นไปอังกฤษ และจบปริญญาตรี – โท ทางวิชาประวัติศาสตร์ จากมหาวิทยาลัยเบอร์มิงแฮม และต่อมาไปศึกษาต่อที่สหรัฐอเมริกา มหาวิทยาลัยอินเดียนนา สาขาวิชารัฐศาสตร์ และศึกษาศาสตร์ ได้ปริญญาเอกทางรัฐศาสตร์

เมื่อกลับประเทศไทย ได้สอนหนังสือที่วิทยาลัยวิชาการศึกษา ประสานมิตร และต่อมาเข้ามาอยู่กระทรวงศึกษาธิการ เติบโตทางสาย

บริหาร ผ่านตำแหน่งราชการกอง – กรม จนกระทั่งเกษียณอายุในตำแหน่ง
เลขาธิการ (สภาการศึกษา)

พร้อมความรักที่จะเห็นการเมืองที่พัฒนา จึงสมัครรับเลือกตั้งพรรค
ประชาธิปัตย์ พ.ศ. 2539 และได้รับเลือกตั้งเขตพระโขนง – ประเวศ –
สวนหลวง และได้รับตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
พ.ศ. 2542 ในรัฐบาลชวน 2

แม้ว่าจะมีประสบการณ์โชกโชนทางการบริหารและการเมือง แต่
ใจจริงนั้นรักวิชาการ จึงได้ผลิตหนังสือเป็นจำนวนมาก อาทิ *การปฏิรูป
การเมืองไทย, วัฒนธรรมการเมืองและปฏิรูป, วัฒนธรรมพลเมือง,
วิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย, ศาสตร์การสอนความเป็นนัก
ประชาธิปไตย ฯลฯ* รวมทั้งเล่มปัจจุบัน คือ *การพัฒนาการเมืองที่ยั่งยืน*

เป้าหมายสำคัญคือ อยากเห็นบ้านเมืองได้พัฒนา เป็นหนึ่งในประเทศ
แนวหน้าทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม หนังสือแต่ละเล่ม ตั้งแต่เล่ม
วิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย จนกระทั่งปัจจุบัน เป็นการเน้นไปที่
การพัฒนาสังคมไทย สู่ความเป็นประชาธิปไตยที่ยั่งยืน และแข็งแกร่ง

เล่มสุดท้ายนี้ น่าจะเป็นคำตอบที่ดีที่สุด ขอเชิญชวนท่านผู้อ่านได้
ติชมตามอัธยาศัย

.....

An Abstract of the Book Political Development for Sustainability

By Dr.Vichai Tunsiri

By the criteria of Samuel Huntington set out in his famous “Political Order in Changing Societies” (1968), Thailand is far from being a developed polity. With so many coups d’état dotting the time-line of its political history since the so-called Revolution of 1932, Thailand is perhaps among those third-world countries, reputed for frequent military coups.

And yet we surprisingly do not often come across any academic work diagnosing the strength or weakness of her polity and every coup often ends up with a beautifully written constitution, which keeps ever longer as time progresses.

The present work is an analytical study of comparative politics, with Thailand as the main target for political reform—more comprehensive than my previous works. It is inspired by Francis Fukuyama’s famous work, in the two volumes, “**The Origins of Political Order**”, (2011) and “**Political Order and Political Decay**”, (2014)

Fukuyama picked up the main theme of his mentor, Professor Huntington, in the famous work “Political Order in Changing Societies”, that under-developed polities remained under-developed on account of the lack of political institutionalization. According to his thesis, a developed polity ought to be based on threefold developments: a strong state, the rule of law, and an accountable government (parliamentary

democracy). The development of all three institutions is hardly simultaneous, and different states may follow different patterns.

England, for example, could establish the rule of law early in the middle age, while the Parliamentary system took much longer time to establish from 1215 till 1688-1689 and that had to go through barons' war and civil war in the middle of the 13th century and the 16th century, and the Revolution of 1688. A Strong State – Weberian – like system, only came later in the late nineteenth century.

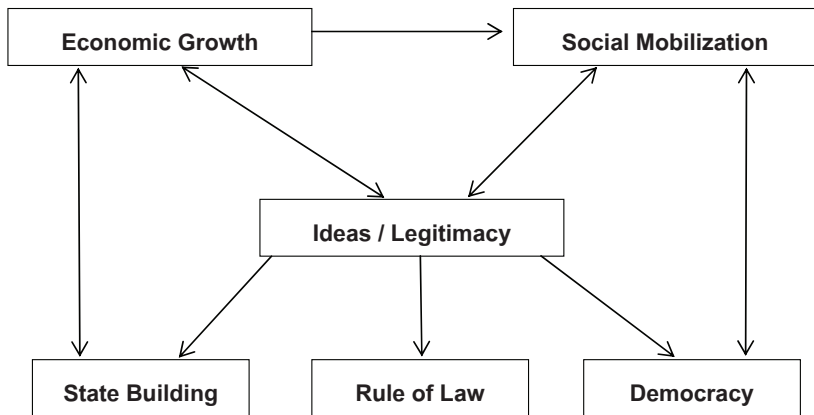
U.S.A., as its inhabitants migrated from England, has self-governing communities from the beginning of the settlements, and after independence, in 1784, soon introduced “Democracy”, by the extension of universal suffrage in the late 1820's before it acquired a strong, efficient bureaucracy. Accordingly U.S.A. had the problem of patronage and clientelism, (in other words, corruption) till the first half of the 20th century.

France follows a different pattern from England. France developed the principle of the rule of law early on like the English, but her parliamentary system (Estate – Generale) was not developed, until the Great Revolution in 1789. The revolution generated so many diversifying political ideologies which impacted on instability of parliamentary system until the fifth Republic – or Gaullist – Republic in 1958, whereas the Napoleonic Code (the great Civil Code) of 1804 succeeded in establishing a stable civil service system, which has been staffed by well-trained civil servants from many grand ecoles and a polytechnique established in the Napoleonic era. France is thus distinguished by its strong state and only later in the midst

20th century, by a Parliamentary-Presidential system.

In short, different polities may follow different routes to their destinations, depending on historical and political circumstances of each individual polity. However a strong state if it precedes parliamentary democracy might ensure a successful democracy like Germany which evolved from a strong, bureaucratic state of Prussia, become a Parliamentary democracy after the 1st World War.

Moreover, the dynamic of the system is derived from the interaction among different factors such as Economic Growth, social mobilization, ideas/ legitimacy, State building, rule of law, and democracy, as shown in the figure below



For example, economic growth leads to social mobility, creating new social classes, e.g. middle-class which in turn impacts on “democracy”. In all these processes, the center piece should be the “ideas”, regarding what is legitimate, what is just, and what should bring prosperity to mankind.

All these comparative studies, and analysis should serve the purpose of strategic planning for political development of Thai society in the next generation. The last three chapters of this work are dedicated to reform recommendations which look back to King Rama V's reforms to strengthen the Thai State as the most appropriate reform tasks at that time, and need further extension and deepening in the subsequent regimes, such as the experiment on the Cabinet System, headed by the King. And also regrettably that the Japanese constitution of 1889 was not adopted by the Thai elites instead of the 1932 so-called permanent constitution. The subsequent two chapters are also devoted to educating and creating leadership for serving the state, in a similar manner as the Prussian education reform in the first quarter of the nineteenth century, and finally to redirect the education process for the purpose of character training in line with democratic leadership, self-reliance and moderation (temperance) and also in line with King Bhumibol's new philosophy of self-reliance and self-sufficiency.



ฟรานซิส ฟูกูยามา ผู้โด่งดังด้วยหนังสือ

“The End of History and the Last Man”

ได้กลับมาเด่นดังอย่างมหัศจรรย์ด้วยผลงานชิ้นล่าสุด ชื่อว่า

“ The Origins of Political Order” และ “Political
Order and Political Decay”

ด้วยแรงคล้อยใจจากหนังสือสองเล่มนี้ ดร.วิชัย ตันศิริ

ได้ผลิตผลงานล่าสุด ชื่อ “**การพัฒนาการเมืองที่ยั่งยืน**”

เพื่อชี้ช่องทางสว่างให้แก่ผู้ใฝ่ฝันจะปฏิรูปประเทศไทย

ครูบาอาจารย์ทุกระดับการศึกษา นักสื่อสารมวลชน

และผู้นำทางสังคม และในระบบราชการ

ที่มีอุดมการณ์ที่จะพัฒนาประเทศของท่านสู่ความยั่งยืน

จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอ่าน



วิชัย ตันศิริ