

การเมือง ในรัฐธรรมนูญ

ชวนะ ไตรมาศ



สถาบันนโยบายศึกษา
IPPS INSTITUTE OF PUBLIC POLICY STUDIES

สนับสนุนโดย



Konrad
Adenauer
Stiftung

มูลนิธิคอนราด อเดนาว์

การเมืองในรัฐธรรมนูญ

เชาวนะ ไตรมาศ

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

เชวณะ ไตรมาศ.

การเมืองในรัฐธรรมนูญ. -- กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2551.

258 หน้า.

1. รัฐธรรมนูญ - - ไทย. 2. ไทย - - การเมืองและการปกครอง. I. ชื่อเรื่อง.

342.593

ISBN: 978-974-9744-06-2

ชื่อเรื่อง	การเมืองในรัฐธรรมนูญ
ผู้เขียน	เชวณะ ไตรมาศ
บรรณาธิการ	ทิพย์พาพร ตันติสุนทร
ปีที่พิมพ์	ธันวาคม 2551
จำนวนพิมพ์	1,000 เล่ม
เจ้าของ	สถาบันนโยบายศึกษา : 99/146 ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900 โทร. 0 2941 1832-3 โทรสาร 0 2941 1834 e-mail: info@fpps.or.th ; ipps_fpps@yahoo.com www.fpps.or.th
ออกแบบปก	ชัยวุฒิ แก้วเรือน
พิมพ์ที่	บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด
สนับสนุนโดย	มูลนิธิคอนราด อาเดนาว์
จัดจำหน่ายโดย	ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนพญาไท เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330 ศาลาพระเกี้ยว โทร. 0 2255 4433, 0 2218 7000 Fax 0 2255 4441 สยามสแควร์ โทร. 0 2251 6141, 0 2218 9888 e-mail: cubook@chula.ac.th www.cubook.chula.ac.th
ราคา	200.- บาท

คำนำจากสถาบันนโยบายศึกษา

หนังสือเล่มนี้ได้รวมบทความที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับพลวัตของรัฐธรรมนูญไทยในช่วงการเมืองสมัยใหม่ นับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา และให้เราได้รับความต่างในความสำเร็จและความบกพร่องของรัฐธรรมนูญในประเทศต่างๆ ที่ปรับปรุงแก้ไขให้เป็นไปตามวิวัฒนาการของสังคมนั้นๆ สำหรับประเทศไทย ขณะนี้นับเป็นปีที่ 76 ที่ใช้รัฐธรรมนูญ 18 ฉบับแล้ว และกำลังอยู่ในสถานการณ์ของความขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรงอันเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญปี 2550

รัฐธรรมนูญไทย แม้ว่าจะเคยมีฉบับที่มีความสมบูรณ์ในเนื้อหาสาระ แต่ความสามารถทางการเมือง-การปกครอง ไม่อาจก้าวหน้าให้เท่าเทียมกับ ความสมบูรณ์ของรัฐธรรมนูญ ทำให้ฝ่ายการเมืองและฝ่ายปกครองเป็นผู้กำกับเหนือรัฐธรรมนูญทุกฉบับ และเป็นสาเหตุของความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับประชาชนตลอดมา และเป็นที่มาของการต่อสู้เพื่อช่วงชิงพื้นที่ทางการเมืองทั้งฝ่ายปกครองและฝ่ายประชาชน ดังที่ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นภาพสะท้อนความเป็นจริงของรัฐธรรมนูญไทยว่า “การเมือง-การปกครองเป็นเช่นไร รัฐธรรมนูญของเราก็เป็นเช่นนั้น”

สถาบันนโยบายศึกษา ขอขอบคุณ ดร.เชวณะ ไตรมาศ ผู้เขียนบทความทั้งหมดที่ล้วนสะท้อนมิติและแง่มุมที่ซ่อนอยู่ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ซึ่งเชื่อว่าจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ศึกษาประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย และผู้ที่จะมีส่วนในการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญที่อาจมีขึ้นในอนาคต และขอขอบคุณมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ ที่ให้การสนับสนุนการพิมพ์ในครั้งนี้

สถาบันนโยบายศึกษา

ธันวาคม 2551

คำนำจากผู้เขียน

ในเล่มได้ชี้ให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศมีกำเนิด-พัฒนาการที่แตกต่างกัน และยังมีความหมาย - เป้าหมายสำคัญที่หลากหลาย ด้วย รัฐธรรมนูญจึงถูกใช้ให้เป็นไปตามประโยชน์และความต้องการของแต่ละสังคมและแต่ละยุคสมัย ซึ่งเราสามารถมีโอกาสพบเห็นรัฐธรรมนูญได้ในหลายมิติ หลายแง่มุม เช่น 1. รัฐธรรมนูญเป็นอัตชีวประวัติของประเทศ 2. รัฐธรรมนูญเป็นพินัยกรรมอำนาจ 3. รัฐธรรมนูญเป็นกระจกสะท้อนการเมือง 4. รัฐธรรมนูญเป็นกลไกกับการเมือง 5. ไม่มีการคุ้มครองสิทธิ-ไม่มีรัฐธรรมนูญ 6. ไม่มีการแยกอำนาจ - ไม่มีรัฐธรรมนูญ 7. ไม่มีรัฐธรรมนูญ-ไม่มีระบบกฎหมาย 8. ประชาชนเท่านั้นที่เป็นผู้กำหนดรัฐธรรมนูญของตนเอง 9. หนึ่งประเทศ-หนึ่งรัฐธรรมนูญ-หนึ่งเป้าหมาย 10. ทุกถ้อยคำของรัฐธรรมนูญล้วนเป็นการตอบคำถามระหว่างอำนาจและเสรีภาพ 11. รัฐธรรมนูญเป็นสถาปนิกอำนาจและเป็นวิศวกรรมการเมือง และ 12. รัฐธรรมนูญจะถูกใช้อย่างไรขึ้นกับภูมิทัศน์ความวุ่นวายอะไร เป็นต้น

ในห้วงกว่าเจ็ดทศวรรษของการเมือง-การปกครองภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญของไทย ซึ่งเราได้ผ่านการใช้รัฐธรรมนูญมา 18 ฉบับ ใน 3 ระบอบการเมือง ทั้งประชาธิปไตย กึ่งประชาธิปไตย และเผด็จการ 59 รัฐบาล 27 นายกรัฐมนตรี และกว่า 10 การรัฐประหาร นั้น เป็นเครื่องชี้ได้เป็นอย่างดีว่ารัฐธรรมนูญของเราได้รองรับการเมืองในระบอบรัฐธรรมนูญได้ทั้งแบบผสม แบบพลวัตและแบบสายกลางที่หมุนอยู่ในวังวนของระบอบการเมืองทั้ง 3 กระแสดังกล่าว

รัฐธรรมนูญของเราจึงสามารถใช้เป็นปรอทการเมืองช่วยชี้วัดการเคลื่อนไหวในการจัดกระบวนการอำนาจและระเบียบการเมืองของกลุ่มพลังอำนาจทางการเมืองในระหว่าง 3 กระแสได้เป็นอย่างดี

เชาวนะ ไตรมาศ

ธันวาคม 2551

สารบัญ

หน้า

คำนำจากสถาบันนโยบายศึกษา iii

คำนำจากผู้เขียน iv

1 มิติประชาธิปไตยในรัฐธรรมนูญ :

กรณีรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับรัฐธรรมนูญไทย 1

1. ความสำคัญของรัฐธรรมนูญต่างประเทศ 1

2. พัฒนาการของรัฐธรรมนูญต่างประเทศ 1

3. ภาพรวมของรัฐธรรมนูญต่างประเทศ 3

4. ลักษณะสำคัญของรัฐธรรมนูญต่างประเทศบางประเทศ 5

5. มิติประชาธิปไตยในรัฐธรรมนูญต่างประเทศ
กับรัฐธรรมนูญไทย 17

บรรณานุกรม 22

2 ศึกษาสภาวะทวิลักษณ์ทางการเมือง

จากต้นกำเนิดรัฐธรรมนูญไทย 25

1. สภาวะทวิลักษณ์ทางการเมืองกับรัฐธรรมนูญไทย 25

2. ประวัติการกำเนิดรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ 29

3. ป्राกฏการณ์สำคัญในกระบวนการ
เปลี่ยนแปลงทางการเมือง-การปกครอง 34

4. นัยสำคัญของการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง-
การปกครองไทย ใน พ.ศ. 2475 36

5. นัยสำคัญของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครอง
แผ่นดินสยามชั่วคราว 27 มิถุนายน 2475 47

สารบัญ

หน้า

6. นัยสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม 10 ธันวาคม 2475 กับกำเนิดรัฐธรรมนูญไทย ภายใต้ประเพณีการปกครองของคณะราษฎร	51
7. ผลกระทบและมรดกตกทอดทางการเมือง-การปกครอง กับประสบการณ์ใหม่ในระบอบการปกครอง ภายใต้รัฐธรรมนูญของไทย	59
8. บทเรียนของสภาวะวิกฤตการณ์ทางการเมือง จากรัฐธรรมนูญไทย	63
9. ความสับสน	66
บรรณานุกรม	69
3 รัฐธรรมนูญใหม่ :	
ชะตากรรมใหม่ของประเทศ สังคมและประชาชน	71
1. กรอบของการร่างรัฐธรรมนูญ	73
2. กรอบของการรับรองรัฐธรรมนูญ	80
4 อัตลักษณ์ที่น่ารู้เกี่ยวกับพัฒนาการความเป็น	
“กติกาสหประชาชาติ” ของรัฐธรรมนูญ กับปัญหาพื้นฐาน	
ของการใช้กฎในระบบนิติรัฐของไทย	85
1. ประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย	86
2. สถานภาพของรัฐธรรมนูญไทย	87
3. นัยของคำปวารณาในรัฐธรรมนูญไทย	91
4. ความรุนแรงทางการเมืองกับรัฐธรรมนูญไทย	93

สารบัญ

หน้า

5. กระบวนการทางสังคม - การเมืองกับรัฐธรรมนูญไทย	95
6. อำนาจผู้ปกครองกับสิทธิเสรีภาพประชาชนในรัฐธรรมนูญไทย	97
7. ผู้ปกครองจากกองทัพ - ระบบราชการกับผู้ปกครอง จากพรรคการเมืองในรัฐธรรมนูญไทย	100
8. ประชาธิปไตย เผด็จการ และกึ่งประชาธิปไตย กับรัฐธรรมนูญไทย	101
9. การเข้าสู่อำนาจและการพ้นจากอำนาจของผู้ปกครอง กับรัฐธรรมนูญไทย	102
10. รูปแบบของรัฐบาลกับรัฐธรรมนูญไทย	103
11. จำนวนของรัฐบาลและกลุ่มอำนาจในรัฐบาล กับรัฐธรรมนูญไทย	104
12. พรรคการเมือง การเลือกตั้ง และรัฐประหาร กับรัฐธรรมนูญไทย	105
13. แบบชั่วคราว และแบบถาวรกับรัฐธรรมนูญไทย	106
14. กำลังบังคับและความตกลงยินยอมกับที่มา ของรัฐธรรมนูญไทย	107
15. อัตลักษณ์ที่นำสู่เกี่ยวกับพัฒนาการความเป็น “กติกาส่งเสริม” ของรัฐธรรมนูญกับปัญหาพื้นฐาน ของการใช้กฎในระบอบนิติรัฐของไทย	108
บรรณานุกรม	116

สารบัญ

หน้า

5 รัฐธรรมนูญใหม่ของไทยกับข้อเสนอในการสร้างความสามารถ	
 ทางการเมือง-การปกครองของประเทศ	117
1. ปัญหาข้อโต้แย้งสำคัญเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ	117
2. รัฐธรรมนูญกับการเมือง-การปกครอง	118
3. บทบาทพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ	136
4. บทบาทการสร้างคุณภาพทางการเมือง-การปกครอง ของรัฐธรรมนูญ	139
5. การจัดวางลำดับความสำคัญเร่งด่วนเชิงนโยบาย ของรัฐธรรมนูญไทย	141
6. ข้อพิจารณาปัญหาพื้นฐานและความจำเป็นของรัฐธรรมนูญ ในการสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครอง ของประเทศ	144
7. รัฐธรรมนูญใหม่กับข้อเสนอในการสร้างความสามารถ ทางการเมือง-การปกครองของประเทศ	153
บรรณานุกรม	167
6 แนวทางการออกแบบรัฐธรรมนูญใหม่	
 ให้มีความสามารถทางการเมือง-การปกครอง	169
1. สถานภาพของการเมือง-การปกครองและรัฐธรรมนูญ	169
2. ความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง-การปกครองกับรัฐธรรมนูญ	171
3. ปัญหาร่วมระหว่างการเมือง-การปกครองกับรัฐธรรมนูญ	171

สารบัญ

หน้า

4. ผลกระทบสำคัญของปัญหาร่วมระหว่าง การเมือง-การปกครองกับรัฐธรรมนูญ	172
5. สภาพวิกฤตของปัญหาการเมือง-การปกครอง กับรัฐธรรมนูญ	173
6. ความจำเป็นในการแสวงหาทางเลือกในการสร้างความสามารถ ทางการเมือง-การปกครองในรัฐธรรมนูญ	174
7. หลักการทางทฤษฎีและทางเลือกในการสร้างความสามารถ ทางการเมือง-การปกครองในรัฐธรรมนูญ	175
8. กรอบการพิจารณาทางเลือกใหม่ในการพัฒนารัฐธรรมนูญของไทย กับการเมือง-การปกครองให้เป็นอุปกรณ์เกื้อกูลต่อกัน	185
9. แนวทางการออกแบบรัฐธรรมนูญใหม่ให้มีความสามารถ ทางการเมือง-การปกครอง	190
10. ข้อจำกัดที่ควรพิจารณาเพิ่มเติมในการออกแบบรัฐธรรมนูญใหม่ ให้มีความสามารถทางการเมือง-การปกครอง	195
บรรณานุกรม	205
7 อนาคตการเมืองใหม่ของไทย :	
ในบริบทของรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป	209
1. การปฏิรูปการเมืองกับระบบการเมืองในภาวะพิเศษ	209
2. การเมืองในช่วงเปลี่ยนผ่านกับกลุ่มอาการที่อาจเลียงยาก แต่ต้องเผชิญด้วยความหวังที่แน่วแน่และมั่นคง	211

สารบัญ

หน้า

3. การเมืองบนทางสองแพร่งกับการดำรงอยู่ร่วมกัน ระหว่างส่วนที่ก้าวหน้า - ล้าหลัง	216
4. อนาคตการเมืองไทยกับการจัดระเบียบความสัมพันธ์ ทางอำนาจใหม่ของการเมืองสองกระแส	226
5. ทางออกของการเมืองใหม่ในยุคปฏิรูป กับการยกระดับมาตรฐานใหม่ทางการเมือง	227
6. อนาคตการเมืองใหม่ในกระแสการเปลี่ยนผ่าน	231
สถาบันนโยบายศึกษา	237
ประวัติ	246
About the book	

1 มิติประชาธิปไตยในรัฐธรรมนูญ : กรณีรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับรัฐธรรมนูญไทย

1. ความสำคัญของรัฐธรรมนูญต่างประเทศ

1.1 การแสดงความเป็นเอกราชของประเทศและการมีอำนาจอธิปไตยของประเทศ ทั้งอธิปไตยภายในและภายนอกประเทศ

1.2 การแสดงฐานะทางการเมืองและฐานะของรัฐระหว่างประเทศ ในฐานะที่เป็นสมาชิกร่วมอยู่ในประชาคมโลก โดยได้รับการรับรองความเป็นรัฐจากนานาชาติ

1.3 การแสดงความเจริญก้าวหน้าและสภาพการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะในด้านการเมือง การปกครอง และสิทธิมนุษยชน

1.4 การแสดงอิทธิพลต่อประเทศอื่นในการจัดรูปแบบรัฐบาลและการเมือง-การปกครอง

2. พัฒนาการของรัฐธรรมนูญต่างประเทศ

2.1 พัฒนาการของรัฐธรรมนูญต่างประเทศในช่วงหลังการประกาศเอกราชของอเมริกาและการปฏิวัติฝรั่งเศส (ค.ศ. 1789) เป็นช่วงเวลาที่ยุทธธรรมของฝรั่งเศสและอเมริกาแพร่อิทธิพลในเรื่องสิทธิเสรีภาพของมนุษย์อย่างกว้างขวาง อันเนื่องมาจากสิ่งที่เรียกว่า “ปฏิญญาแสดงสิทธิมนุษยชนและพลเมือง” (Declaration des Droits de l’homme et du Citoyen)¹ ในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส จนมีการกล่าวกันว่า “รัฐธรรมนูญของ

¹ อ้างใน นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2541, หน้า 5.

ประเทศใดไม่มีการรับรองเรื่องสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ ถือว่าประเทศนั้นไม่มีรัฐธรรมนูญ” ซึ่งความคิดดังกล่าวได้มีอิทธิพลต่อประเทศอื่นๆ ตามมา เช่น สวีเดน นอร์เวย์ เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม เดนมาร์ก และ สวิตเซอร์แลนด์ ส่วนกรณีของอเมริกาก็มีสิ่งที่เรียกว่า **“ปฏิญญาแสดงเอกราชของอเมริกา”** (Declaration of Independence) ด้วยเช่นกัน

2.2 พัฒนาการของรัฐธรรมนูญต่างประเทศในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 เป็นช่วงเวลาที่รัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ แยกออกเป็นสองฝ่าย โดยที่เลื่อมใสในลัทธิการปกครองแบบมาร์กซิสม์ (Marxism) ฝ่ายหนึ่ง หรือระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ (Communism) ภายใต้อิทธิพลของรัฐธรรมนูญแบบสหภาพสาธารณรัฐโซเวียตรัสเซีย และสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งเป็นระบอบการปกครองที่เรียกว่า **“ประชาธิปไตยประชาชน”** (people democracy) ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งเลื่อมใสในลัทธิการปกครองที่เรียกว่า **“ประชาธิปไตยแบบรัฐสภา”** (parliamentary democracy) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศในกลุ่มยุโรปตะวันตก

2.3 พัฒนาการของรัฐธรรมนูญต่างประเทศในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นช่วงเวลาที่รัฐธรรมนูญของประเทศเกิดใหม่ที่ได้เอกราชขึ้นจากอาณัติการปกครองโดยเจ้าอาณานิคม และประเทศที่เกิดใหม่จากผลของสงครามถูกครอบงำด้วยอิทธิพลของรัฐธรรมนูญ ทั้งจากลัทธิการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยและแบบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ ซึ่งเป็นห้วงเวลาที่สงครามเย็นกำลังก่อตัวและแพร่ขยายเพื่อแบ่งแยกระหว่างประเทศชั่วคราวมิตรของฝ่ายเสรีประชาธิปไตย ซึ่งมีอเมริกาเป็นผู้นำ และประเทศชั่วคราวมิตรของฝ่ายสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ ซึ่งมีสหภาพสาธารณรัฐโซเวียตรัสเซียเป็นผู้นำ

3. ภาพรวมของรัฐธรรมนูญต่างประเทศ

3.1 รัฐธรรมนูญของประเทศในกลุ่มยุโรป

(1) มีทั้งรัฐธรรมนูญแบบจารีตประเพณีหรือไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (unwritten constitution) และแบบลายลักษณ์อักษร (written constitution)

(2) มีทั้งระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย (Democracy) (ส่วนใหญ่อยู่ในยุโรปตะวันตก) สังคมนิยม (Socialism) (ส่วนใหญ่อยู่ในยุโรปที่เป็นประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย) และคอมมิวนิสต์ (Communism) (ส่วนใหญ่อยู่ในยุโรปตะวันออกซึ่งปัจจุบันได้เปลี่ยนเป็นระบอบประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ)

(3) มีทั้งรัฐบาลในรููปแบบรัฐสภา (parliamentary system) ประธานาธิบดี (presidential system) และกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา (quasi - presidential system)

(4) มักนำรัฐธรรมนูญตามแบบของประเทศตนไปใช้กับประเทศอื่นที่ตนปกครองในฐานะประเทศอาณานิคมทั่วโลก

(5) กำเนิดของรัฐธรรมนูญมีที่มาจากการทำความตกลงระหว่างประมุขของรัฐกับราษฎรและมาจากประมุขของรัฐมอบให้

(6) รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่เกิดขึ้นด้วยสาเหตุจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ มิใช่การเกิดรัฐใหม่

3.2 รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา

(1) เป็นรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษร

(2) มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

(3) มีรัฐบาลรูปแบบประธานาธิบดี

(4) มีการเผยแพร่แบบอย่างการปกครองตามรัฐธรรมนูญ

ของตนไปใช้กับประเทศอื่น ทั้งในลาตินอเมริกา ฟิลิปินส์ เกาหลีใต้ และ ญี่ปุ่น

(5) กำเนิดของรัฐธรรมนูญมีที่มาจากการทำความเข้าใจระหว่างผู้ยกร่างที่เป็นผู้แทนจากมลรัฐของสมาพันธรัฐเดิม

(6) รัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจากสาเหตุของการเกิดรัฐใหม่

(7) จัดรูปแบบของรัฐแบบรัฐรวม ที่เรียกว่า สหพันธรัฐ (Federation)

3.3 รัฐธรรมนูญของประเทศในกลุ่มเอเชีย

(1) เป็นรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษร

(2) มีระบอบการปกครองทั้งแบบประชาธิปไตย สังคมนิยม และ คอมมิวนิสต์

(3) มีรัฐบาลทั้งรูปแบบรัฐสภา และประธานาธิบดี

(4) ส่วนใหญ่เป็นฝ่ายที่นำรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ เช่น ประเทศยุโรป อเมริกา และโซเวียตรัสเซียมาเป็นแบบ รวมทั้งมีการผสมจากหลายประเทศ ซึ่งเป็นลักษณะของการประยุกต์รัฐธรรมนูญจากประเทศต่างๆ หลากๆ แบบเข้าด้วยกัน

(5) รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่มีที่มาจากสาเหตุของการเปลี่ยนแปลง การปกครอง การช่วงชิงอำนาจระหว่างชนชั้นนำทางการเมือง-การปกครอง การรับอิทธิพลจากประเทศเจ้าอาณานิคม และการปลดแอกจากการปกครองของประเทศเจ้าอาณานิคม ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างและหลากหลายมาก

(6) กำเนิดของรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่มีที่มาจากผู้ปกครองสูงสุดหรือประมุขของประเทศกับคณะปฏิวัติ และประชาชนที่เป็นแนวร่วม พันธมิตรให้ความยินยอม ทั้งในรูปของการประนีประนอมรวมขอมให้ผู้ปกครองเดิมยอมลิดรอนอำนาจตนลงบ้าง และเพิ่มสิทธิเสรีภาพ

ประชาชนมากขึ้นโดยที่ผู้ปกครองยังคงดำรงรักษาสถานะอำนาจอยู่ต่อไป ซึ่งเป็นลักษณะของประเทศที่สร้างรัฐธรรมนูญใหม่ภายหลังที่ได้เอกราชจากการปลดแอกจากอำนาจการปกครองของประเทศเจ้าอาณานิคม และการแข่งขันชิงอำนาจกันระหว่างผู้นำใหม่ภายหลังที่ประเทศได้รับเอกราชแล้ว

(7) มีอำนาจภายนอกประเทศเป็นผู้จัดทำหรือใช้อิทธิพลแทรกแซงการจัดทำรัฐธรรมนูญค่อนข้างมาก ทั้งจากเหตุผลของระบบจักรวรรดินิยม สงครามโลก และสงครามเย็น

4. ลักษณะสำคัญของรัฐธรรมนูญต่างประเทศบางประเทศ

4.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา ประกาศใช้ครั้งแรกเมื่อ ค.ศ. 1789 เป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดจากแรงบันดาลใจในการแสวงหาเอกราชของประเทศ และความมุ่งมั่นในการสร้างประเทศให้มีสิทธิเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ตามสิทธิที่ถือว่ามิอยู่เท่าเทียมกันทุกคน คือ สิทธิในชีวิต เสรีภาพและการแสวงหาความสุข (life, liberty and the pursuit of happiness)² ทั้งนี้ มีจุดเด่นที่เป็นลักษณะสำคัญ คือ

- (1) เป็นรัฐธรรมนูญที่มีความชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร
- (2) เป็นรัฐธรรมนูญที่วางกรอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่เป็นรูปธรรม มีความเป็นประชาธิปไตยในความเป็นจริงหรือประชาธิปไตยในทางปฏิบัติ
- (3) เป็นรัฐธรรมนูญที่มีการรับรองสิทธิเสรีภาพประชาชนอย่างกว้างขวาง จนถึงเป็นจุดมุ่งหมายของประเทศ ซึ่งเป็นไปตามปฏิญญาแสดงเอกราชของอเมริกา
- (4) เป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดมาตรการแบ่งแยกอำนาจการ

² อ้างใน สมบัติ ช่างธัญวงศ์. การเมืองอเมริกา. กรุงเทพฯ : เสมาธรรม, 2542, หน้า 10.

ปกครองไว้อย่างเด็ดขาด จนมีการกล่าวกันว่า สังคมใดไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ สังคมนั้นไม่มีรัฐธรรมนูญ

(5) เป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเคร่งครัดในการใช้มาตรการจำกัดและควบคุมอำนาจรัฐอย่างเป็นสัดส่วน และมีความแยบยล ละเอียด ซับซ้อน

(6) เป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีการควบคุมกฎหมาย และตีความรัฐธรรมนูญแบบกระจายอำนาจโดยองค์กรศาล (supreme court)

(7) เป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดสถานะทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

(8) เป็นรัฐธรรมนูญที่วางเงื่อนไขให้แก้ไขได้ยาก

(9) เป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดรูปแบบรัฐบาลแบบสาธารณรัฐ ซึ่งมีประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีฐานะเป็นประมุขของรัฐ

(10) เป็นรัฐธรรมนูญที่เน้นออกแบบวิธีปฏิบัติทางการเมือง-การปกครองให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของประเทศและอุดมการณ์ทางการเมือง ในรูปของหลักการสำคัญทางการเมือง-การปกครองที่หลากหลาย อาทิเช่น

- หลักความเสมอภาคของมนุษย์
- หลักการว่าด้วยมนุษย์มีสิทธิเสรีภาพบางประการ (สิทธิตามธรรมชาติ) ที่จะถูกเพิกถอนหรือละเมิดไม่ได้
- หลักการว่าด้วยสิทธิเสรีภาพอันสำคัญ (สิทธิในชีวิตและสิทธิในการแสวงหาความสุข) ที่รัฐจะละเมิดไม่ได้
- หลักการมีรัฐบาลโดยความยินยอมของประชาชน
- หลักการประชาชนเปลี่ยนแปลงล้มล้างรัฐบาลที่ไม่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้

- หลักการรัฐบาลที่จำกัดอำนาจโดยการจำกัดอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล (limited power) การถ่วงดุลอำนาจ (checks and balances) และการแยกอำนาจ (separate of power) และรัฐบาลต้องค้ำประกันสิทธิเสรีภาพประชาชน (rights of the people)

4.2 ประเทศฝรั่งเศส ประกาศใช้เมื่อ ค.ศ. 1958 (ในยุคลาธารณรัฐที่ห้า) เป็นรัฐธรรมนูญที่มีรากฐานมาจากประสบการณ์การต่อสู้เพื่อประชาธิปไตย และปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และพลเมือง รวมทั้งอิทธิพลทางความคิดเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออ (Montesquieu) แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐบาลประชาธิปไตยของอเล็กซิส เดอ ท็อกเกอวิลล์ (Alexis de Tocqueville) แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของจอห์น ล็อก (John Locke) และแนวความคิดความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของปวงชนของรูสโซ (Rousseau) ทั้งนี้ มีจุดเด่นที่เป็นลักษณะสำคัญ คือ

(1) เป็นรัฐธรรมนูญที่มีรากฐานทางทฤษฎีและแนวปฏิบัติที่ลึกซึ้งและละเอียดอ่อนสูงมากตามหลักประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม (liberal democracy)

(2) เป็นรัฐธรรมนูญที่ออกแบบระบอบการปกครอง โดยผสมทั้งหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักการถ่วงดุลอำนาจไว้ด้วยกัน ในรูปของรัฐบาลรูปแบบพิเศษที่เรียกว่า กึ่งประธานาธิบดี - กึ่งรัฐสภา (quasi - presidential system)

(3) เป็นรัฐธรรมนูญที่มุ่งสร้างรัฐบาลที่มีเสถียรภาพแบบที่เรียกว่า **“ฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง”** หรือ **“Strong Executive”**

(4) เป็นรัฐธรรมนูญที่วางหลักปฏิบัติทางการเมืองการปกครองที่สอดคล้องกับกรอบของหลักการทางทฤษฎีอย่างเคร่งครัด

(5) เป็นรัฐธรรมนูญที่ผสมผสานแนวการประยุกต์ในการใช้
ทฤษฎีประชาธิปไตยจากหลายสำนักความคิดเข้าด้วยกัน

(6) เป็นรัฐธรรมนูญที่วางหลักการสำคัญทางการเมือง-การ
ปกครองที่เน้นการจำกัดอำนาจของรัฐสภา และการสร้างความเข้มแข็งของ
ฝ่ายบริหาร อาทิเช่น

- หลักการทอนอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติลง โดยการ
กำหนดกรอบอำนาจการตรารัฐบัญญัติของรัฐสภา
- หลักการให้ความสำคัญแก่ฝ่ายบริหาร และการใช้อำนาจ
รัฐสภาอย่างมีเหตุผล โดยการลดอำนาจของรัฐสภาใน
กระบวนการใช้อำนาจทางรัฐสภา การลดอำนาจควบคุม
ของรัฐสภา การเพิ่มความมีสมดุลของกลไกรัฐสภา
- หลักการเพิ่มเสริมอำนาจผู้นำฝ่ายบริหารของ
ประธานาธิบดี โดยการเพิ่มศักดิ์ศรีและอำนาจของ
ประธานาธิบดีด้วยการเลือกตั้งโดยตรงมาจากประชาชน
และการเสริมสร้างอำนาจบริหารของประธานาธิบดี
ด้วยการเปิดช่องให้ประธานาธิบดีแต่งตั้งตุลาการ
รัฐธรรมนูญได้สามคน ให้ประธานาธิบดีร้องขอให้
คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยร่างรัฐบัญญัติที่อาจ
ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และให้ประธานาธิบดีร้องขอให้
ตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยข้อผูกพันระหว่างประเทศที่
อาจขัดต่อรัฐธรรมนูญก่อนการลงสัตยาบัน นอกจากนี้
ยังรวมถึงการให้อำนาจการตัดสินใจในเรื่องสำคัญของ
ประเทศแก่ประธานาธิบดีอีกด้วย ได้แก่ การประกาศ
ให้มีการออกเสียงประชามติของประชาชน เมื่อมีข้อ
พิพาทเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัด

ระเบียบสถาบันการเมืองของรัฐ ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจ สังคม และบริการสาธารณะ และร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรองสนธิสัญญาที่มีผลกระทบกระเทือนต่อการทำหน้าที่ของสถาบันสำคัญ รวมตลอดจนการให้อำนาจการยุบสภาแก่ประธานาธิบดีด้วย

4.3 ประเทศสหภาพโซเวียตรัสเซีย (ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นประเทศรัสเซีย) ประกาศใช้เมื่อ ค.ศ. 1918 เป็นรัฐธรรมนูญต้นแบบของประเทศที่ปกครองในระบอบคอมมิวนิสต์ (Communism) ซึ่งมีพื้นฐานมาจากทฤษฎีมาร์กซิสต์ ของคาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx) และมีการประยุกต์ใช้โดยเลนิน (Lenin) ผู้นำปฏิวัติคอมมิวนิสต์ของรัสเซีย ทั้งนี้ มีจุดเด่นที่เป็นลักษณะสำคัญ คือ

- (1) เป็นรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นเครื่องมือสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ และนโยบายของพรรคคอมมิวนิสต์
- (2) เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้มีฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศอย่างแท้จริง เมื่อเทียบกับฐานะและความสำคัญของนโยบายของพรรคคอมมิวนิสต์
- (3) เป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้เป็นเครื่องมือสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจเผด็จการของชนชั้นนำทางการเมือง สำหรับสนับสนุนฐานอำนาจทางการเมือง-การปกครองของตน
- (4) เป็นรัฐธรรมนูญที่ผู้ปกครองสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการกวาดล้างศัตรูทางการเมืองที่ขัดขวางต่อต้านอุดมการณ์และนโยบายของพรรคคอมมิวนิสต์ มากกว่าการใช้เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(5) เป็นรัฐธรรมนูญที่เชื่อมโยงความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชนที่มีต่อความคาดหวังทางการเมืองในอนาคต และการสร้างความสำคัญที่เหนือกว่าของเป้าหมายอนาคตที่เป็นอุดมคติ

(6) เป็นรัฐธรรมนูญที่มุ่งควบคุมและจำกัดกรอบความคิด ความเชื่อทางการเมือง-การปกครองของประชาชนแบบเข้มงวดซึ่งตั้งเพียงแนวทางเดียว

(7) เป็นรัฐธรรมนูญที่ยอมรับความสำคัญและความมีอภิสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษของชนชั้นที่เสียเปรียบ ถูกกดขี่ ชูตรีด

(8) เป็นรัฐธรรมนูญที่มุ่งกำหนดหน้าที่ของประชาชนมากกว่าการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน

(9) เป็นรัฐธรรมนูญที่มุ่งวางกฎเกณฑ์ในการกำกับ ควบคุม ให้โครงการสำคัญของรัฐได้รับการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล และพรรคคอมมิวนิสต์

4.4 ประเทศอังกฤษ เป็นประเทศที่มีเอกลักษณ์ด้านรัฐธรรมนูญที่เป็นแบบจารีตประเพณี หรือไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (Unwritten Constitution) มากกว่าการเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นแบบลายลักษณ์อักษร รัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษจึงเป็นการสั่งสมประสบการณ์จากพัฒนาการแบบค่อยเป็นค่อยไปจากแนวทางการปฏิบัติต่อเนื่องกันมา ตั้งแต่ประวัติศาสตร์ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบกษัตริย์ (Absolute Monarchy) เป็นระบอบประชาธิปไตย (Liberal Democracy) ซึ่งอาจนับย้อนกลับไปในครั้งเริ่มแรกได้ตั้งแต่ ค.ศ. 1215 ในรัชสมัยของพระเจ้าจอห์น ที่มีการลงพระปรมาภิไธยใน “ตราสารมหากฎบัตร” (Magna Carta) ซึ่งจัดว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดจากความตกลงยินยอมร่วมกันระหว่างพระมหากษัตริย์กับประชาชนโดยมีขุนนางเป็นตัวแทน และต่อมาก็ได้ปรากฏเป็นตราสารอื่นโดยที่มีลักษณะแยกกันไปในฉบับต่างๆ

โดยที่มีได้รวมอยู่ในฉบับเดียวกัน อาทิเช่น “คำร้องขอสิทธิ” (Petition of Rights) ใน ค.ศ. 1628 พระราชบัญญัติแห่งสิทธิ (Bill of Rights) ใน ค.ศ. 1689 และตราสารอื่นๆ อีกหลายฉบับ นอกจากนี้ ยังรวมถึง หลักฐานและวิธีปฏิบัติทางการเมือง-การปกครองของบรรดาผู้ปกครอง และสถาบันสำคัญทางการเมือง-การปกครองอื่นๆ ในรูปของจารีตประเพณี หรือธรรมเนียมปฏิบัติอีกด้วย อาทิเช่น คำวินิจฉัยของศาล การตีความของศาล ธรรมเนียมปฏิบัติ กฎหมายและจารีตประเพณีของรัฐสภา และ สิ่งที่เราเรียกว่าข้อเขียนที่ทรงคุณค่า ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษมี จุดเด่นที่เป็นลักษณะสำคัญ คือ

(1) เป็นรัฐธรรมนูญที่มีรากฐานจากพัฒนาการของการสั่งสม ประสบการณ์จากประวัติศาสตร์ทางการเมือง ในทิศทางที่สลับทิศทางการ ระหว่างการค่อยๆ ลดอำนาจของกษัตริย์ผู้ปกครองกับการเพิ่มสิทธิของ ประชาชนผู้รับการปกครอง

(2) เป็นรัฐธรรมนูญที่มีเอกลักษณ์ในการเป็นต้นแบบของการ ใช้รัฐธรรมนูญแบบจารีตประเพณี โดยผสมเข้ากับส่วนที่มีการตราเป็น ลายลักษณ์อักษรในรูปแบบที่หลากหลาย ไม่ได้รวมอยู่ในฉบับเดียวกัน และเรียงมาตราเหมือนกับรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรทั่วไป ดังที่ ใช้กันอยู่ในประเทศอื่น

(3) เป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกกำหนดหรือสร้างขึ้นมาจากด้วยเงื่อนไขทาง ประวัติศาสตร์และการปฏิบัติจากประสบการณ์จริง มากกว่าการยึดถือ เหตุผลตามหลักการทางทฤษฎี กล่าวอีกนัยก็คือ **การใช้รัฐธรรมนูญเป็น บ่อเกิดของทฤษฎี มากกว่าการใช้ทฤษฎีเป็นหลักอ้างอิงในการสร้าง รัฐธรรมนูญ** อาทิเช่น การเกิดรูปแบบของสภาคู่ เนื่องจากการขัดแย้ง แข่งขัน ต่อสู้กันระหว่างคนสองชนชั้น หรือสองกลุ่มต่างสถานภาพกัน คือ ฝ่ายพระและขุนนางซึ่งรวมอยู่ในสภาสูงหรือสภาขุนนาง กับฝ่ายผู้แทน ราษฎรและสามัญชน ซึ่งรวมกันอยู่ในสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎร

(4) เป็นรัฐธรรมนูญที่หล่อหลอมวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอนุรักษนิยม โดยที่จารีตประเพณีของธรรมเนียมปฏิบัติที่สืบทอดต่อเนื่องกันมา มีการหยั่งรากและยากที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยง่ายเมื่อเทียบกับการยึดถือ ผูกพันหรือดำรงรักษาไว้ ทำให้เป็นรากฐานสำคัญในการสืบสานระบอบการปกครองและสถาบันหลักที่สำคัญทางการเมือง-การปกครองของประเทศไว้ เช่น ความเป็นราชอาณาจักรแบบรัฐเดี่ยว สถาบันพระมหากษัตริย์และระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา

(5) เป็นรัฐธรรมนูญที่ควบคุมการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองให้เกิดขึ้นในครรลองของการค่อยปรับเปลี่ยนแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยการรักษารากฐานสำคัญหลักไว้ มากกว่าการปฏิวัติแบบก้าวหน้า ซึ่งส่งผลให้มีความมีรากฐานที่มั่นคงตามสภาวะที่ดำรงอยู่จริง มีความสำคัญเหนือกว่าความทันสมัยที่ยึดโยงอยู่กับความคาดหวังที่เพ้อฝันหรือคาดหมายจากความน่าจะเป็นในอนาคต

(6) เป็นรัฐธรรมนูญที่มีความต่อเนื่องและสืบเนื่องแบบสะสมต่อยอด และมีความยืดหยุ่นอ่อนตัวเชิงประยุกต์และปรับตัว โดยที่รัฐธรรมนูญมีความศักดิ์สิทธิ์ได้โดยที่มิจำเป็นต้องมีความเป็นกฎหมายสูงสุดอย่างเคร่งครัด

(7) เป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นลักษณะปฏิบัตินิยม (pragmatism) มากกว่าลักษณะอุดมคตินิยม (idealism) โดยที่ถือเอาสภาพการณ์ปัจจุบันที่ผสมระหว่างปัญหาและความต้องการที่เกิดขึ้นขณะนั้นในสภาวะปัจจุบันเป็นปัจจัยกำหนดหรืออ้างอิง ทำให้รัฐธรรมนูญมีสภาพพลวัตโดยสภาพของการใช้อยู่เสมอ แทนที่เป็นการเปลี่ยนแปลงจากความตั้งใจในการสร้างความทันสมัยให้แก่รัฐธรรมนูญโดยมิได้ยึดโยงมาจากผลของการใช้รัฐธรรมนูญในทางปฏิบัติ

(8) เป็นรัฐธรรมนูญที่ทำให้ฝ่ายต่างๆ สามารถปรับตัวได้ง่ายและเข้ากันได้อย่างผสมกลมกลืนโดยที่มีการวางหลักการสำคัญทางการเมือง-

การปกครองที่สอดคล้อง มีคุณภาพ และพึงพากันอย่างเกื้อกูลหลายประการ ได้แก่

- หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลทางอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร (checks and balances) โดยที่ฝ่ายบริหารยุบสภาได้ ขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้ด้วยเช่นกัน
- หลักการปกครองโดยเสียงข้างมาก (majority rule) โดยฝ่ายบริหารอาศัยความยินยอมและการตรวจสอบควบคุมจากรัฐสภา ซึ่งฝ่ายบริหารต้องอาศัยเสียงข้างมากของรัฐสภาในการสนับสนุนการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร
- หลักการถืออำนาจสูงสุดของรัฐสภา (supremacy of parliament) โดยยกย่องอำนาจนิติบัญญัติในฐานะที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง
- หลักการดำรงเสถียรภาพของรัฐบาลด้วยความรับผิดชอบ โดยที่ครอบคลุมทั้งความรับผิดชอบแบบคณะหรือความรับผิดชอบร่วมกัน (collective & individual responsibility) และความรับผิดชอบแบบบุคคลหรือเฉพาะตัวรัฐมนตรี

4.5 ประเทศเยอรมัน เป็นการใช้รัฐธรรมนูญเพื่อป้องกันเผด็จการ และเพื่อการสร้างประชาธิปไตยไปพร้อมๆ กัน โดยเน้นการสร้างการเมือง-การปกครองที่มีทั้งเสถียรภาพและประสิทธิภาพ รัฐธรรมนูญของเยอรมันมีชื่อเรียกว่า “กฎหมายพื้นฐาน” (Basic Law) ประกาศใช้เมื่อ ค.ศ. 1949 มีจุดเด่นที่เป็นลักษณะสำคัญ คือ

(1) การเป็นรัฐธรรมนูญที่มีการวางรากฐานประชาธิปไตย โดยการพัฒนากระบวนการเมืองและการเลือกตั้งให้เป็นเสาหลักขั้นพื้นฐานของ

ประชาธิปไตยในรูปของการอุดหนุนพรรคการเมืองเพื่อสร้างพรรคมหาชน (Mass Parties) หรือพรรคขนาดใหญ่ และการสร้างนักการเมืองอาชีพ โดยใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน

(2) การเป็นรัฐธรรมนูญที่มุ่งสร้างระบบการปกครองโดยกฎหมาย การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยมาตรการทางกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยมีมาตรการควบคุมฝ่ายบริหารทั้งโดยกลไกของรัฐสภาในรูปของการรับฟังเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนโดยตรง และกลไกของฝ่ายตุลาการในรูปของการมีระบบศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อการควบคุมตรวจสอบอำนาจรัฐของฝ่ายบริหารโดยตรง

(3) การเป็นรัฐธรรมนูญที่มุ่งสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาล โดยมาตรการสร้างดุลยภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารในรูปของการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจแบบสร้างสรรค์ของรัฐสภา โดยการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่พร้อมญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และการริเริ่มยุบสภาโดยฝ่ายบริหาร มาตรการให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีประกาศภาวะฉุกเฉินทางนิติบัญญัติ ในกรณีที่ฝ่ายบริหารมีเสียงข้างน้อยในสภา มาตรการสานความต่อเนื่องของรัฐบาล เมื่อตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงก่อนครบวาระ สภาสามารถเลือกผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนใหม่แทนได้ภายใน 48 ชั่วโมง โดยที่คณะรัฐมนตรีชุดเดิมไม่ต้องพ้นวาระตามไปด้วย

(4) เป็นรัฐธรรมนูญที่ส่งเสริมการป้องกันรักษาประชาธิปไตยหลายมาตรการ ได้แก่ มาตรการให้สิทธิประชาชนในการต่อสู้ขัดขวางบุคคลหรือคณะบุคคลใดที่จะทำลายระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญได้ หากไม่มีทางเลือกหรือวิธีการอื่นใดที่สามารถทำได้ มาตรการทอนอำนาจศูนย์กลางด้วยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น มาตรการป้องกันทหารใช้กำลังเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง ด้วยการจำกัดบทบาทหน้าที่ของทหาร

เฉพาะการป้องกันประเทศ และการให้อำนาจบังคับบัญชาทหารอยู่ที่ผู้นำ
การเมืองทั้งในยามปกติและยามฉุกเฉิน

(5) เป็นรัฐธรรมนูญที่จูงใจให้ข้าราชการประจำเข้าสู่ตำแหน่ง
ทางการเมือง เพื่อไม่ให้อาชีพข้าราชการเป็นอุปสรรคในการลิตรอนสิทธิ
ทางการเมือง รวมทั้งเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของคน
ทั่วไป ไม่กีดกันการร่วมมือประสานงานทางการเมืองของข้าราชการประจำ
แม้แต่ข้าราชการซึ่งต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมือง

(6) เป็นรัฐธรรมนูญที่สร้างการเรียนรู้ประชาธิปไตย โดยการ
อบรมเผยแพร่ความรู้ทางการเมืองอย่างเป็นระบบและเป็นขบวนการ
ครอบคลุมถึงประชาชนทุกกลุ่มอาชีพ

4.6 ประเทศญี่ปุ่น เป็นรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นภายหลังสงครามโลก
ครั้งที่ 2 ภายใต้อิทธิพลของสหรัฐอเมริกา ประกาศใช้เมื่อ ค.ศ. 1946 มี
จุดมุ่งหมายสำคัญในการสร้างชาติและสร้างประชาธิปไตยใหม่ภายหลัง
เหตุการณ์สงครามโลก ทั้งนี้ มีจุดเด่นที่เป็นลักษณะสำคัญ คือ

(1) เป็นรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นภายใต้อิทธิพลภายนอกประเทศ
ซึ่งแทรกแซงโดยสหรัฐอเมริกา จนเรียกกันว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับ
แมคอาร์เธอร์ ซึ่งเป็นชื่อของผู้บัญชาการรบชาวอเมริกัน โดยที่กำหนด
แบบแผนตามประเพณีการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นสำคัญ
แต่เป็นรัฐธรรมนูญที่ประชาชนชาวญี่ปุ่นส่วนใหญ่ให้การยอมรับสูง
เนื่องจากการรักษาสถาบันสูงสุดอันเป็นที่ยกย่องสุดดีของชาวญี่ปุ่นไว้คือ
สถาบันพระมหากษัตริย์หรือพระจักรพรรดิ

(2) เป็นรัฐธรรมนูญที่วางมาตรการป้องกันการฟื้นฟูตัวของลัทธิ
ทหารและบทบาทของกองทัพอย่างเข้มงวด โดยการห้ามมีกำลังทหาร
ทั้งทางบก เรือ และอากาศ รวมทั้งการห้ามสร้างศักยภาพสงคราม
ทั้งภายในและภายนอกประเทศ คงไว้แต่เฉพาะในกรอบของการป้องกัน

รักษาตนเองไว้ได้เท่านั้น ทั้งนี้ หากมีภัยคุกคามใดๆ ให้ปฏิบัติตามสนธิสัญญาความมั่นคงญี่ปุ่น - สหรัฐอเมริกา คือ ให้เป็นภาระของสหรัฐอเมริกาในการช่วยป้องกันประเทศให้แก่ญี่ปุ่นแทน

(3) เป็นรัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ยาก เพื่อวางหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างกว้างขวาง ตามหลักการของประชาธิปไตยและค่านิยมของสหรัฐอเมริกา โดยมีมาตรการป้องกันและการแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วยวิธีการที่ย่างยากซับซ้อนหลายขั้นตอน และต้องอาศัยความยินยอมของประชาชนเป็นสำคัญ คือ การผ่านความเห็นชอบของสภาจำนวนสองในสาม ผ่านสภาสูงสองในสาม และผ่านการออกเสียงประชามติของประชาชนทั้งประเทศเกินกว่าครึ่งหนึ่ง

(4) เป็นรัฐธรรมนูญที่วางหลักการปกครองระดับชาติในระบบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอย่างอังกฤษ ขณะที่วางหลักการปกครองระดับท้องถิ่นคล้ายระบบสหพันธรัฐอย่างอเมริกา โดยใช้ระบบการเลือกตั้งแบบโดยตรงจากประชาชน

(5) เป็นรัฐธรรมนูญที่เอื้อให้เกิดการพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว เพื่อใช้ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจเป็นศักดิ์ศรี และความมั่งคั่งของประเทศทดแทนการสร้างแสนยานุภาพทางทหารและกำลังรบเพื่อความมั่นคง ซึ่งสามารถประหยังบประมาณในการป้องกันประเทศ และอาศัยความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาแทน

(6) เป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีพันธะผูกพันและผูกมัดต่อประเทศตะวันตกและอเมริกาอย่างใกล้ชิด ซึ่งเป็นสายใยของการสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงให้ญี่ปุ่นได้รับโอกาสที่ดีในการแลกเปลี่ยนและถ่ายทอดเทคโนโลยีทั้งทางทหาร การเมือง เศรษฐกิจ การลงทุน การค้า การศึกษา และวัฒนธรรมแบบตะวันตกและอเมริกา

(7) เป็นรัฐธรรมนูญที่เอื้อต่อการสร้างรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยและเศรษฐกิจแบบทุนนิยมแบบตะวันตก ส่งผลให้

เกิดระบบพรรคเด่นพรรคเดียวที่มีแนวนโยบายโน้มเอียงไปในทางเสรีประชาธิปไตย คือ พรรคเสรีประชาธิปไตย (LDP, Liberal Democratic Party)

(8) เป็นรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ประชาธิปไตยสูงตามแบบตะวันตก โดยพระจักรพรรดิเป็นประมุขของประเทศและอยู่ใต้รัฐธรรมนูญ ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพสูงทั้งในทางการเมืองและเศรษฐกิจ มีระบบการเลือกตั้งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น มีการดำเนินการที่เปิดเผยเสรี มีความยุติธรรม และมีการแข่งขันสูง รัฐบาลมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาและประชาชนอย่างชัดเจน กลุ่มตัวแทนผลประโยชน์มีความหลากหลายและเคลื่อนไหวต่อสู้กันภายใต้กรอบของกติกา ระบบราชการและทหารไม่สามารถครอบงำระบบการเมืองได้ ขณะที่หลักอำนาจธิปไตยเป็นของปวงชน ก็เป็นไปตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยอย่างประเทศตะวันตก จนได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยแบบเต็มใบ

5. มิติประชาธิปไตยในรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับรัฐธรรมนูญไทย

5.1 มิติด้านระบอบการปกครอง

1) ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (parliamentary democracy) ซึ่งเป็นแบบของอังกฤษ

2) การปกครองแบบรัฐเดี่ยวในระบบราชาณาจักร (unitary) ซึ่งเป็นแบบของอังกฤษ

3) ระบบความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของอำนาจการปกครองแบบอำนาจเดี่ยวและอำนาจควบ (monist & fusion) ซึ่งเป็นแบบของอังกฤษ

4) การปกครองที่ยกย่องความสูงส่งของสถาบันรัฐสภา

(supremacy of parliament) ซึ่งเป็นแบบของอังกฤษ

5) การปกครองโดยหลักความรับผิดชอบร่วมกันของฝ่ายบริหาร (collective responsibility) ซึ่งเป็นแบบของอังกฤษ

6) การจำกัดอำนาจการปกครองของรัฐ (limited government) ซึ่งเป็นแบบของอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และเยอรมัน

7) การคุ้มครองปกป้องสิทธิเสรีภาพประชาชน ซึ่งเป็นแบบของสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส อังกฤษ และเยอรมัน

8) การปกครองโดยกฎหมาย (rule of law) ซึ่งเป็นแบบของอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และเยอรมัน

9) การปกครองระบบนิติรัฐ (legal state) ซึ่งเป็นแบบของอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และเยอรมัน

5.2 มิติด้านสถาบันการเมือง-การปกครอง

1) รัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษร (written constitution) ซึ่งเป็นแบบของสหรัฐอเมริกา

2) พรรคการเมืองแบบพรรคมหาชนขนาดใหญ่ (mass party) มีการออกทุนการดำเนินการของพรรคการเมืองโดยรัฐ ซึ่งเป็นแบบของเยอรมัน

3) การเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมกับแบบแบ่งเขตรอบเดียว โดยเสียงข้างมาก (mixed form election) ซึ่งเป็นแบบที่ประยุกต์มาจากเยอรมันและอังกฤษ

4) การสร้างภาวะผู้นำที่เข้มแข็ง (strong leadership) ของผู้นำฝ่ายบริหาร หรือนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นแบบที่ประยุกต์มาจากเยอรมันและฝรั่งเศส

5) การสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลและรัฐสภาที่มีเหตุผล (rationalized parliament) โดยการอภิปรายของรัฐสภาเชิงสร้างสรรค์

และการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ยาก ซึ่งเป็นแบบของเยอรมัน

6) การแยกหน้าที่ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร (separate of function) โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ในคราวเดียวกัน ซึ่งเป็นการประยุกต์มาจากเยอรมันและอเมริกา

7) การจัดให้มีการออกเสียงประชามติของประชาชน (referendum) ซึ่งมีใช้อยู่ในสหรัฐอเมริกา เยอรมัน และญี่ปุ่น

8) การสร้างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (organic law) เพื่อเสริมความสมบูรณ์ให้แก่รัฐธรรมนูญ และการคุ้มครองกฎหมายสำคัญของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นแบบที่ใช้อยู่ในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส

9) การสร้างองค์กรที่ปรึกษาและให้คำแนะนำทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นแบบที่ใช้อยู่ในฝรั่งเศส

10) การสร้างองค์กรอิสระควบคุมการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์เที่ยงธรรม ซึ่งเป็นแบบที่ใช้อยู่ในสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เยอรมัน และอังกฤษ

11) การจัดตั้งศาลปกครองเพื่อควบคุม ตรวจสอบการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นแบบที่ใช้ในฝรั่งเศส

12) การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญเพื่อรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นแบบที่ใช้ในเยอรมัน

13) การสร้างสถาบันเพื่อการตรวจสอบและการลงโทษผู้กระทำความผิดทางการเมือง ในรูปของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การชี้มูลความผิดและฐานโทษโดย ป.ป.ช. การรับเรื่องราวร้องทุกข์โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และการถอดถอนโดยวุฒิสภา

เป็นระบบที่ผสมผสานและประยุกต์มาจากหลายๆ ประเทศ ได้แก่ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา เยอรมัน และฝรั่งเศส

14) การจัดตั้งองค์กรอิสระของรัฐด้านต่างๆ เพื่อการกำกับควบคุมตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการประยุกต์และผสมผสานของฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ

5.3 มิติด้านโครงสร้าง - หน้าที่ของระบบการเมือง

1) องค์ประกอบหลักทางโครงสร้าง - หน้าที่ของระบบการเมือง ประกอบด้วย สถาบันนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ ตามกรอบการปกครองระบอบประชาธิปไตย เช่นเดียวกับอังกฤษ ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา

2) การแบ่งหน้าที่กันทำระหว่างสถาบันนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ เป็นการประยุกต์ระบบการแบ่งแยกอำนาจแบบสหรัฐอเมริกา

3) ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ เป็นการประยุกต์และผสมผสานระหว่างสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมัน ได้แก่ การยกย่องความสูงส่งของสถาบันนิติบัญญัติ แบบระบบรัฐสภาของอังกฤษ การตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างสถาบันนิติบัญญัติกับสถาบันบริหารแบบสหรัฐอเมริกา การสร้างความเข้มแข็งของผู้นำฝ่ายบริหารแบบฝรั่งเศส การมีเหตุผลและจำกัดขอบเขตอำนาจของรัฐสภาแบบเยอรมัน

4) การจำกัด ควบคุม ตรวจสอบอำนาจของสถาบันการเมือง-การปกครองและการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นการผสมผสานและประยุกต์แบบอังกฤษ ซึ่งเน้นบทบาทของสถาบันนิติบัญญัติแบบอเมริกา ซึ่งเป็นบทบาทร่วมระหว่างสถาบันนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ และแบบฝรั่งเศสกับเยอรมัน ซึ่งเน้นบทบาทของสถาบันตุลาการ

5) กระบวนการใช้อำนาจของสถาบันนิติบัญญัติ บริหารและ

ตุลาการ เป็นการผสมผสานและประยุกต์จากบางส่วนของแบบอังกฤษซึ่งเน้นศูนย์กลางอำนาจและอำนาจเดี่ยวที่สถาบันนิติบัญญัติ แบบสหรัฐอเมริกาซึ่งแบ่งอำนาจและกระจายอำนาจระหว่างสถาบันนิติบัญญัติกับสถาบันบริหารแบบฝรั่งเศส ซึ่งเน้นศูนย์กลางอำนาจที่สถาบันบริหาร และแบบเยอรมันซึ่งเน้นความมีเหตุผล สร้างสรรค์ และการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่จำกัดของสถาบันนิติบัญญัติ

5.4 มิติด้านรูปแบบของรัฐบาล

1) การเป็นรัฐบาลประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (parliamentary system) ที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ผู้นำรัฐบาลมาจากรัฐสภาแต่งตั้ง และรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นแบบของอังกฤษ

2) การเป็นรัฐบาลเสียงข้างมากแบบผสมจากหลายพรรคการเมือง (coalition government) อันเนื่องมาจากเหตุผลของการเลือกตั้งที่ไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับเสียงข้างมากเกินครึ่ง การจัดตั้งรัฐบาลผสมจึงเกิดจากความจำเป็นในการรวมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอาจมีความคล้ายคลึงกับการเมืองของฝรั่งเศส แต่มีไช้เป็นเพราะจุดมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญโดยตรง

3) การเป็นรัฐบาลที่ปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจที่ศูนย์กลาง (centralization) ตามกรอบของรัฐเดี่ยว ซึ่งเป็นแบบของอังกฤษ

4) การเป็นรัฐบาลแห่งปวงชน (popular government) ที่มาจากความยินยอมของรัฐสภา และอยู่ภายใต้การควบคุม ตรวจสอบของรัฐสภาด้วย ซึ่งเป็นแบบของอังกฤษ

5) การเป็นรัฐบาลที่รับผิดชอบต่อรัฐสภาแบบผสม ทั้งแบบความรับผิดชอบร่วมเป็นคณะ และรับผิดชอบแยกเป็นรายบุคคล (collective & individual responsibility) ซึ่งเป็นการผสมผสานและประยุกต์ทั้งแบบอังกฤษและเยอรมัน

บรรณานุกรม

- กระมล ทองธรรมชาติ และเชาวนะ ไตรมาศ. **วิวัฒนาการของระบบรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2544.
- เชาวนะ ไตรมาศ. **การใช้กลไกรัฐธรรมนูญสำหรับประชาชน**. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2545.
- เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์. **รัฐธรรมนูญนานาชาติ : รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส (สาธารณรัฐที่ 5) รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์**. 2516.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. **กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส : ข้อคิดเพื่อการปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย**. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2541.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และชาญชัย แสวงศักดิ์. **การปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศส : ข้อคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย**. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2540.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศอังกฤษ**. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2537.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. **การปกครองแบบสหพันธรัฐของเยอรมัน**. 2533.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. **การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน**. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2542.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. **คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญเยอรมัน**. กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.

พรรคักดี ผ่องแผ้ว และพลัคักดี จิรไกรศิริ. **กระบวนการเปลี่ยนแปลงให้เป็นความสมัยใหม่ทางการเมืองของญี่ปุ่น**. กรุงเทพฯ : อักษรเจริญทัศน์, 2524.

เพ็ญศรี กาญจนมัย. **ญี่ปุ่นสมัยใหม่**. กรุงเทพฯ : เนติกุลการพิมพ์, 2538.

ไพโรจน์ ชัยนาม. **คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป)**. 2495.

ไพโรจน์ ชัยนาม. **สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524.

รุจิรา เตชางกูร และสุรพันธ์ ทับสุวรรณ. **หลักรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2533.

วารสารกฎหมาย (ปีที่ 17 ฉบับที่ 2) พฤษภาคม 2540

วารสารกฎหมาย (ปีที่ 17 ฉบับที่ 3) กันยายน 2540

วารสารกฎหมาย (ปีที่ 18 ฉบับที่ 1) มกราคม 2541

วิชัย ตันศิริ. **รัฐธรรมนูญประเทศตะวันตกและไทย : กรณีศึกษาทางประวัติศาสตร์และกฎหมาย**. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2540.

วิชณุ เครืองาม. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, 2530.

สนธิ เตชานันท์. **ระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษ**. 2529.

สมบัติ จันทรวงศ์. **มหาชนและประชาธิปไตย : ความคิดทางการเมืองอเมริกา ค.ศ. 1776 - 1800**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.

อมร จันทรสมบูรณ์. **คอนสติติวชันแนลลิสม์ : ทางออกของประเทศไทย**. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2527.

อมร รัชกาลัตย์ (บรรณาธิการ). **การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญ**

ฉบับประชาชน. กรุงเทพฯ : สมาคมรัฐธรรมนูญเพื่อประชาชน,
2545.

อมร รัชกาลัตย์ และคณะ. **ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และ**

แบบอย่างการปกครองหลายประเทศ. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2539.

อมร รัชกาลัตย์. **ประชาธิปไตยหลายรส.** กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา,

2532.

เอี่ยม ฉายางาม. **ประวัติศาสตร์ฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 - 1848.** กรุงเทพฯ :

ไทยวัฒนาพานิช, 2523.

2 ศึกษาสภาวะทวิลักษณ์ทางการเมือง จากต้นกำเนิดรัฐธรรมนูญไทย

บทนี้ได้แบ่งเนื้อหาสำคัญออกเป็น 9 ส่วน คือ

- (1) สภาวะทวิลักษณ์ทางการเมืองกับรัฐธรรมนูญไทย
- (2) ประวัติการกำเนิดรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ
- (3) ปรากฏการณ์สำคัญในกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง-

การปกครอง

(4) นัยสำคัญของการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง-การปกครองไทยใน
พ.ศ. 2475

(5) นัยสำคัญของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน
สยามชั่วคราว 27 มิถุนายน 2475

(6) นัยสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม 10 ธันวาคม
2475 กับกำเนิดรัฐธรรมนูญไทยภายใต้ประเพณีการปกครองของคณะราษฎร

(7) ผลกระทบและมรดกตกทอดทางการเมือง-การปกครองกับ
ประสบการณ์ใหม่ในระบอบการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญของไทย

(8) บทเรียนของสภาวะทวิลักษณ์ทางการเมืองจากรัฐธรรมนูญไทย

(9) ความส่งท้าย

ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. สภาวะทวิลักษณ์ทางการเมืองกับรัฐธรรมนูญไทย

ในฐานะที่เป็นสถาบันทางการเมือง (political institution) รัฐธรรมนูญ (Constitution) ได้เข้ามามีบทบาทที่สำคัญในระบบการเมืองหลายประการด้วยกัน ได้แก่ (1) บทบาทในการสร้างความชอบธรรม

ในการจัดระเบียบองค์กรอำนาจทางการเมือง-การปกครอง อันเนื่องมาจากการเป็นกฎหมายมหาชนของรัฐธรรมนูญ (public law) ทำให้องค์กรอำนาจทางการเมือง-การปกครองได้รับการยกฐานะและได้รับการยอมรับในความเป็นอำนาจมหาชนเหนือองค์กรอื่นที่อยู่นอกอำนาจการเมือง-การปกครอง (2) บทบาทในการสร้างฉันทานุมัติหรือความเห็นพ้องในกติกาทางการเมือง-การปกครอง อันเนื่องมาจากการเป็นกฎหมายพื้นฐานทางการเมือง-การปกครองของรัฐธรรมนูญ (fundamental law) ทำให้องค์กรอำนาจทางการเมือง-การปกครองได้มีกรอบอำนาจและสามารถใช้อำนาจให้เป็นไปตามครรลองและบรรลุผลตามเป้าหมายของตนได้อย่างต่อเนื่องและมีทิศทางที่ถูกต้องจนประกอบกันขึ้นเป็นระบอบการเมือง-การปกครองที่คนทั่วไปให้การยอมรับ (3) บทบาทในการสร้างความศักดิ์สิทธิ์ในการเคารพกติกาทางการเมือง-การปกครองอันเนื่องมาจากการเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (supreme law) ทำให้การใช้อำนาจขององค์กรอำนาจทางการเมือง-การปกครองดำรงยึดมั่นอยู่ในกรอบของความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (constitutionality) และกรอบของความชอบด้วยกฎหมาย ไม่ก่อให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจที่มิชอบในทางที่ไม่พึงประสงค์ (abuse of power) (4) บทบาทในการสร้างเครื่องมือในการใช้อำนาจทางการเมือง-การปกครอง อันเนื่องมาจากการเป็นแบบของระบบกฎหมายของรัฐธรรมนูญ (legal system) ทำให้องค์กรอำนาจทางการเมือง-การปกครองมีและใช้เครื่องมือในการใช้อำนาจได้อย่างเป็นระบบ มีระเบียบแบบแผนที่อ้างอิงร่วมกันได้อย่างเป็นองค์รวมทั้งระบบ ไม่ก้าวร้าว หับช้อน ลักลั่น ขัดแย้งกัน (5) บทบาทในการสร้างกระบวนการทางการเมือง-การปกครอง โดยครรลองของกฎหมาย อันเนื่องมาจากการเป็นแม่พิมพ์นิติรัฐของรัฐธรรมนูญ (legal state) ทำให้กระบวนการใช้อำนาจขององค์กรอำนาจทางการเมือง-การปกครองจำกัดกรอบอยู่ภายใต้พรมแดนของกฎหมาย (legal sphere) (6) บทบาทในการสร้างกลไกในการกำกับหรือขับเคลื่อน

การเมือง-การปกครองให้มีพลวัตและการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่พึงประสงค์อันเนื่องมาจากการเป็นเครื่องมือออกแบบและปฏิรูปการเมือง-การปกครองของรัฐธรรมนูญ (constitutionalism)

สภาวะทวิลักษณ์ทางการเมืองอันเป็นผลสืบเนื่องจากอิทธิพลของรัฐธรรมนูญในบทบาทด้านต่างๆ ทั้ง 6 ประการดังกล่าว เป็นสภาวะการณ์ที่ขัดกันทางการเมือง-การปกครองที่เหมือนกับการกลับด้านกันระหว่างสองด้านของเหรียญอันเดียวกัน คือ ปรากฏการณ์ทางการเมือง-การปกครองที่เกิดขึ้นในทางตรงกันข้ามกับหลักการตามบทบาทของรัฐธรรมนูญ หรือ ปรากฏการณ์ทางการเมือง-การปกครองที่แตกต่างกันระหว่างทิศทางหรือเป้าหมายอันพึงประสงค์ตามที่คาดหวัง กับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในความเป็นจริงในลักษณะที่เป็นภาพซ้อนที่ขัดกันในตัวเอง ไม่ว่าสภาวะการณ์ที่เป็นการขัดแย้งกัน (paradox) หรือสภาวะการณ์ที่กลืนไม่เข้าคายไม่ออก (dilemma) ก็ตาม ได้แก่ (1) สภาวะทวิลักษณ์ทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญได้สร้างความชอบธรรมในฐานะอำนาจขององค์กรทางการเมือง-การปกครองตามหลักการในบทบาทการเป็นกฎหมายมหาชนของรัฐธรรมนูญ ซึ่งควรส่งอิทธิพลให้การจัดระเบียบอำนาจขององค์กรทางการเมือง-การปกครองดำเนินไปได้อย่างสันติวิธี แต่ในความเป็นจริงกลับใช้ความรุนแรงในรูปแบบของการปฏิวัติรัฐประหารและการยกเลิกรัฐธรรมนูญเดิมเพื่อใช้รัฐธรรมนูญใหม่ หรือแม้แต่การปฏิวัติตัวเองของรัฐบาลเพื่อจัดระเบียบอำนาจการเมือง-การปกครองใหม่นอกวิถีทางของรัฐธรรมนูญ (2) สภาวะทวิลักษณ์ทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญได้สร้างฉันทานุมัติในกติกาททางการเมือง-การปกครองตามหลักการในบทบาทการเป็นกฎหมายพื้นฐานทางการเมือง-การปกครองของรัฐธรรมนูญ ซึ่งควรส่งอิทธิพลให้มีความเห็นพ้องในระบอบการเมือง-การปกครองที่เป็นความตกลงใจร่วมกันของคนในประเทศ แต่ในความเป็นจริงกลับมีการแสวงหาและเปลี่ยนแปลง

ระบอบการเมือง-การปกครองโดยอาศัยกำลังและการขัดแย้งแข่งขันกันเอง ในระหว่างกลุ่มการเมืองที่จำกัดเฉพาะกลุ่มทหาร ข้าราชการและนักการเมือง จนเป็นเหตุให้ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองขยายตัวออกไปในวงกว้าง กระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวม และการแกว่งไกวไปมาของระบอบการเมือง-การปกครองที่มีทั้งระบอบประชาธิปไตย ระบอบเผด็จการ และระบอบกึ่งประชาธิปไตยกึ่งเผด็จการ ซึ่งสลับสับเปลี่ยนไปตามอิทธิพลและความต้องการของกลุ่มอำนาจการเมืองในแต่ละกลุ่ม (3) สภาวะทวิลักษณ์ทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญได้สร้างความตึงเครียดดีลชีธีในการเคารพกติกาทางการเมือง-การปกครองตามหลักการในบทบาทการเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งควรส่งอิทธิพลต่อการกำกับควบคุมกระบวนการทางอำนาจขององค์กรอำนาจทางการเมือง-การปกครองให้อยู่ภายใต้การครองของกติกาหลักทางการเมือง-การปกครอง แต่ในความเป็นจริงกลับมีการสร้างวิธีการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจ และการพ้นจากอำนาจทางการเมือง-การปกครองที่เป็นไปตามความสะดวกของกำลังอำนาจมากกว่าวิถีทางที่พึงประสงค์ตามกฎหมายเกณฑ์กติกาของรัฐธรรมนูญ จนกลายเป็นวัฏชนธรรมในการสร้างความชอบธรรมทางการเมืองแบบนอกกติกา ดังที่เรียกว่า อำนาจคือธรรม (Might is right) อำนาจทางการเมืองจึงสามารถเป็นฝ่ายกระทำต่อรัฐธรรมนูญได้เสมอ ไม่ว่าจะเป็นการล้มล้างรัฐธรรมนูญเก่าหรือเป็นการสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นมาก็ตาม (4) สภาวะทวิลักษณ์ทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญได้สร้างระเบียบแบบแผนการใช้อำนาจตามครรลองของกฎหมายตามหลักการในบทบาทการสร้างระบบกฎหมายของรัฐธรรมนูญ ซึ่งควรส่งอิทธิพลต่อการวางบรรทัดฐานการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ แต่ในความเป็นจริงกลับมีการออกกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเพื่อการคุ้มครองรัฐธรรมนูญ และมีการยกเว้นการใช้รัฐธรรมนูญโดยอำนาจบริหาร (5) สภาวะทวิลักษณ์ทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญได้สร้างระบบการปกครองโดยกฎหมาย เพื่อควบคุมให้กฎหมายอยู่เหนือกำลังอำนาจของคน ตาม

หลักการในบทบาทการสร้างนิติรัฐของรัฐธรรมนูญ แต่ในความเป็นจริงกลับมีการใช้กำลังอำนาจเป็นเครื่องมือในการสร้างกฎหมายให้รองรับอยู่ใต้กำลังอำนาจของคน (6) สภาวะวิฤกษ์ทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญได้สร้างกลไกขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง-การปกครอง ตามหลักการในบทบาทการเป็นเครื่องมือออกแบบการเมือง-การปกครองของรัฐธรรมนูญ แต่ในความเป็นจริงรัฐธรรมนูญกลับเป็นฝ่ายถูกจำกัดการใช้ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของฝ่ายการเมือง

2. ประวัติการกำเนิดรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ

ประสบการณ์ในการสถาปนารัฐธรรมนูญของหลายประเทศทั้งในยุโรป อเมริกา และเอเชีย สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ส่วนที่สำคัญ คือ (1) ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญ และ (2) แหล่งที่มาของรัฐธรรมนูญ

1. ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญ

สามารถจำแนกได้เป็น 4 แนวทาง ได้แก่

1.1 เกิดมาจากวิวัฒนาการ เป็นการสถาปนารัฐธรรมนูญที่วิวัฒนาการขึ้นตามเงื่อนไขของประวัติศาสตร์ทางการเมือง-การปกครอง (historical evolution) โดยมีลำดับขั้นตอนที่ค่อยเป็นค่อยไปอย่างต่อเนื่อง และเน้นสันติวิธีมากกว่าการใช้ความรุนแรงแบบถอนรากถอนโคน มักจะเรียกการสถาปนารัฐธรรมนูญในรูปแบบนี้ว่า เป็น “กระบวนการวิวัฒนาการทางการเมือง” (political evolution) อย่างเช่น กรณีของประเทศอังกฤษที่ได้ชื่อว่าเป็นประเทศแม่แบบในการใช้รัฐธรรมนูญแบบจารีตประเพณีหรือแบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (Unwritten Constitution) ได้อาศัยขั้นตอนของวิวัฒนาการในการทำความตกลงร่วมกันระหว่างประชาชนฝ่ายรับการปกครองกับพระมหากษัตริย์ฝ่ายปกครอง เพื่อการถ่ายโอนอำนาจการปกครองและรับรองสิทธิระหว่างกันจนสามารถสืบเนื่องเป็นมรดกตกทอด

ทางการเมืองมาเป็นการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา เช่น การทำความตกลงกันในกรณีของ “มหากฎบัตร” (Magna Carta) ใน ค.ศ. 1215 กรณีของ “การร้องขอสิทธิ” (Petition of Rights) ใน ค.ศ. 1628 และกรณี “กฎหมายว่าด้วยสิทธิ” (Bill of Rights) ใน ค.ศ. 1689 เป็นต้น

1.2 เกิดมาจากการสร้างประเทศใหม่ เป็นการสถาปนารัฐธรรมนูญที่เกิดจากความต้องการแบบเฉพาะเจาะจงของคนในชาติหรือมีเจตนารมณ์อย่างมุ่งมั่นในการสร้างรัฐและการปกครองใหม่ (State Building) โดยมีการวางเข็มมุ่งหรือเป้าหมายหลักของชาติในรูปของอุดมการณ์หลักทางการเมือง-การปกครอง (political ideology) เป็นธงนำหรือเป็นสัญลักษณ์ในการกระตุ้น (advocacy) เพื่อเป็นหลักยึดอันมั่นคงไว้ อาทิ การกล่าวถึงแนวทางในการสร้างดินแดนแห่งสิทธิเสรีภาพ โดยยกเป็นบทบัญญัติแห่งสิทธิ (Bill of Rights) ขึ้นไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการเฉพาะ เพื่อยกย่องเชิดชูสิทธิเสรีภาพของประชาชนในรูปของรัฐมหาชน (popular state) ซึ่งมักจะเรียกการสถาปนารัฐธรรมนูญในรูปแบบนี้ว่าเป็น “การประกาศเอกราช” (Declaration of Independence) อย่างเช่นกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ได้ชื่อว่าเป็นประเทศแม่แบบในการใช้รัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษร (Written Constitution) โดยอาศัยการทำความตกลงร่วมกันในกรอบของข้อประนีประนอมของคณะผู้แทนมลรัฐอิสระ (Founding Fathers) ที่เคยปกครองแบบสมาพันธรัฐ (Confederation) เพื่อเปลี่ยนการปกครองไปเป็นแบบสหพันธรัฐ (Federation) ทำการถ่ายโอนอำนาจสูงสุดทางการเมืองการปกครองของแต่ละมลรัฐไปให้แก่รัฐบาลกลาง (delegated power) ปรับเปลี่ยนฐานะการปกครองของรัฐอิสระไปเป็นรัฐบาลท้องถิ่น (reserved power) โดยร่วมกันออกแบบระบอบการปกครองใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญที่เน้นการจำกัดควบคุมอำนาจของรัฐบาลกลางตามหลักการแยกอำนาจ (separation of

power) เพื่อให้มีการตรวจสอบ ถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันระหว่างองค์กรอำนาจหลักทางการเมือง-การปกครอง (checks and balances) และหลักการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน (the protection of the liberties of individuals) ในรูปของการปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democracy) แบบประธานาธิบดี (Presidential System)

1.3 เกิดมาจากการสร้างการปกครองใหม่ เป็นการสถาปนารัฐธรรมนูญที่เกิดจากความต้องการสร้างระบอบการเมือง-การปกครองโดยที่ไม่ได้รับความยินยอมหรือความเห็นพ้องของผู้ปกครองในระบอบการเมือง-การปกครองเดิม จึงมักจะมีการใช้กำลังบังคับและเลิกล้มระบอบการเมือง-การปกครองเก่าพร้อมกันไปด้วย ส่วนมากจะเรียกว่าเป็น “การปฏิวัติ” (revolution) และ “การยึดอำนาจการปกครอง” (coup d'etat) และมักจะเรียกผู้ปกครองในระบอบเก่าว่า เป็นฝ่ายอนุรักษ (conservative) และเรียกฝ่ายทำการเปลี่ยนแปลงว่า เป็นฝ่ายก้าวหน้า (liberal) อย่างเช่นกรณีของประเทศฝรั่งเศส ที่ได้เชื่อว่าเป็นประเทศแม่แบบในการปฏิวัติประชาธิปไตยพร้อมกับการเลิกล้มระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เดิม โดยอาศัยคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง (Declaration of Human Rights and Citizen) ซึ่งได้ใช้เป็นธงนำในการวางหลักการปกครองใหม่ คือ หลักความเสมอภาค หลักสิทธิเสรีภาพ และหลักภราดรภาพ ฯลฯ เป็นต้น เช่นเดียวกับกรณีของประเทศไทย ที่คณะราษฎรได้ทำการยึดอำนาจและเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) เป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) ในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 โดยได้วางหลักการปกครองที่สำคัญ 6 ประการ คือ

(1) รักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชในการเมือง ในทางศาล ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประเทศไว้ให้มั่นคง

(2) รักษาความปลอดภัยในประเทศ ให้การประทุษร้ายต่อกันลดลงให้มาก

(3) บำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก

(4) ให้ราษฎรมีสิทธิเสมอภาคกัน

(5) ให้ราษฎรมีเสรีภาพที่ไม่ขัดต่อหลัก 4 ประการดังกล่าวแล้ว

(6) ให้การศึกษาอย่างเต็มที่แก่ราษฎร

1.4 เกิดมาจากความเห็นพ้องของประชาชน เป็นการสถาปนารัฐธรรมนูญที่เกิดจากความต้องการปรับแก้ระบอบการเมือง-การปกครองที่มีการใช้รัฐธรรมนูญอยู่แล้ว แต่มีใช่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ ซึ่งการริเริ่มไม่ว่าจะเกิดจากฝ่ายผู้ปกครองหรือฝ่ายประชาชนก็ตาม ทั้งสองฝ่ายต่างมีความพยายามที่จะประสานความเห็นพ้องและประนีประนอมร่วมกัน เพื่อให้เกิดการยอมรับในฝ่ายประชาชนเป็นสำคัญ ส่วนมากมักจะเรียกว่าเป็น “การปฏิรูปการเมือง” (political reform) ทั้งนี้ อาจมองให้ผู้แทนประชาชนเป็นผู้จัดทำในรูปของสภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือการมอบให้ประชาชนทำการออกเสียงประชามติก็ได้ ซึ่งเป็นกรณีที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปในหลายประเทศ เช่น กรณีของฝรั่งเศส เยอรมัน และประเทศไทยในปัจจุบัน อย่างเช่น กรณีของฝรั่งเศสที่ได้มีการปรับแก้รัฐธรรมนูญจากระบบกษัตริย์ ใน ค.ศ. 1791 ไปสู่ระบบจักรวรรดิ ใน ค.ศ. 1804 จากระบบสาธารณรัฐ และไปยุติที่สาธารณรัฐที่สี่ ใน ค.ศ. 1946 หรือกรณีของเยอรมันที่ได้มีการปรับแก้รัฐธรรมนูญจากฉบับบิสมาร์ก ใน ค.ศ. 1871 ไปสู่ฉบับไวมาร์ ใน ค.ศ. 1915 หรือกรณีของไทยที่ได้มีการปรับแก้รัฐธรรมนูญจากฉบับ รสช. หรือคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ใน พ.ศ. 2534 ไปสู่ฉบับปฏิรูป

การเมืองหรือฉบับประชาชน ใน พ.ศ. 2540 เป็นต้น

2. แหล่งที่มาของรัฐธรรมนูญ

สามารถจำแนกได้เป็น 5 แหล่ง ได้แก่

2.1 ผู้นำสูงสุดหรือประมุขของประเทศจัดทำขึ้นตามความต้องการของตน ทั้งนี้ อาจมีเป้าหมายเพื่อดำรงรักษาอำนาจของตนไว้ หรือเพื่อผ่อนคลายแรงกดดันจากการต่อต้านที่รุนแรง โดยการปฏิรูปการเมือง-การปกครองเสียใหม่

2.2 คณะบุคคลที่เป็นผู้ปกครองหรือคณะบุคคลที่เป็นสามัญชนจัดทำขึ้นโดยใช้กำลังบังคับ ทั้งนี้ โดยคณะบุคคลที่ทำการยึดอำนาจจากผู้ปกครองเดิม ต้องการใช้เป็นเครื่องมือรองรับความชอบธรรมในการปกครองของกลุ่มตนและสกัดกั้นการแข่งขันทางการเมืองจากกลุ่มอำนาจอื่น

2.3 ประชาชนคนส่วนใหญ่ของประเทศให้ความยินยอมร่วมกัน ทั้งนี้ เป็นไปตามเจตจำนงของคนส่วนใหญ่ในสังคม เพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไปสู่เป้าหมายใหม่ที่ประชาชนต้องการ

2.4 ผู้ปกครองสูงสุดหรือประมุขของประเทศกับคณะปฏิวัติและประชาชนเป็นแนวร่วมให้ความยินยอม ทั้งนี้ เป็นการรวมขอมให้ผู้ปกครองเดิมยอมลดทอนอำนาจของตนลง และเพิ่มสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากขึ้น โดยที่ผู้ปกครองยังคงดำรงสถานภาพเดิมอยู่ได้ต่อไป

2.5 องค์การหรืออำนาจจากภายนอกประเทศเป็นผู้จัดทำหรือใช้อิทธิพลแทรกแซง ทั้งนี้ โดยประเทศผู้ชนะสงครามมักทำกับประเทศผู้แพ้สงคราม เช่น กรณีที่ประเทศสหรัฐอเมริกาทำกับประเทศญี่ปุ่นสมัยสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งเป็นการต้องการของอเมริกาในการจำกัดบทบาททางทหารของญี่ปุ่นไม่ให้เป็นภัยคุกคาม ส่งผลให้รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นมีจุดเน้นในการดำรงรักษาสันติภาพตามหลักการอยู่ร่วมกันโดยสันติกับนานาประเทศ (peace co - existence) เลี่ยงการใช้สงครามเป็นเครื่องมือ

จัดการกรณีพิพาทระหว่างประเทศ รวมทั้งการวางจุดเน้นในด้านการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย

3. ปรากฏการณ์สำคัญในกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง-การปกครอง

ในการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง-การปกครองใหม่ มีปรากฏการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นเป็นผลต่อเนื่องทางการเมืองใน 4 ลักษณะ คือ (1) การท้าทายการเปลี่ยนแปลง (resistance) (2) การสร้างความเป็นปึกแผ่นของผู้ปกครองใหม่ (coherence) (3) การเร่งรัดปฏิรูป (reform) และ (4) การแบ่งสรรสิ่งมีคุณค่าในสังคม (distribution)

1. การท้าทายการเปลี่ยนแปลง (resistance)

เป็นปรากฏการณ์ที่กลุ่มผู้ปกครองเดิมตระหนักถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงและพยายามรักษาอำนาจการปกครองให้ดำรงคงเดิม และมีความต่อเนื่องยาวนานออกไปอีก หรืออาจเป็นกรณีของการโต้แย้งไม่ยอมรับความชอบธรรมของผู้ปกครองใหม่ โดยที่ปฏิกิริยาต่อต้านนั้นอาจดำเนินด้วยวิธีการสันติหรือวิธีการที่รุนแรงตามข้อจำกัดของเป้าหมายและทางเลือกที่มีอยู่ในขณะนั้น

(1) สำหรับกรณีที่เป็นวิธีการสันติ (compromise) มักจะเป็นแนวทางของการประนีประนอมเพื่อควบคุมการเปลี่ยนแปลงให้อยู่ในขอบเขตที่จำกัด (adaptation)

(2) ส่วนกรณีที่เป็นวิธีการรุนแรง (conflict) มักจะเป็นแนวทางของการต่อสู้คัดค้านโดยไม่มีการรวมขอมซึ่งกันและกัน เพื่อรักษาไว้ซึ่งสถานภาพเดิม (status quo)

2. การสร้างความเป็นปึกแผ่นของผู้ปกครองใหม่ (coherence)

เป็นปรากฏการณ์ที่กลุ่มผู้ปกครองใหม่ตระหนักถึงภัยคุกคามของการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงและความไม่แน่นอนในอนาคตของการปกครองใหม่ จึงร่วมมือกันทำภารกิจเร่งด่วนร่วมกันใน 2 ประการ คือ

- (1) การเร่งรัดถ่ายโอนอำนาจการปกครองสู่ผู้ปกครองกลุ่มใหม่
- (2) การสร้างเป้าหมายความเป็นเลิศของระบอบการปกครองใหม่ให้เป็นที่ยอมรับของประชาชนและสอดคล้องกับความคาดหวังของกลุ่มอำนาจใหม่ร่วมกัน

3. การเร่งรัดปฏิรูป (reform)

เป็นปรากฏการณ์ที่กลุ่มผู้ปกครองใหม่เร่งรัดตอบสนองต่อข้อเรียกร้องต้องการของประชาชน โดยการปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคมให้มีประสิทธิภาพสูงเพิ่มขึ้นในการสนองประโยชน์ตามความต้องการของประชาชนให้มากที่สุด ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ซึ่งอาจจะทำได้ใน 2 แนวทาง คือ

- (1) แนวทางเสรีนิยม (Liberalism) โดยประชาชนเป็นฝ่ายกำหนดและมีภาคเอกชนเป็นกลไกนำ
- (2) แนวทางสังคมนิยม (Socialism) โดยรัฐบาลเป็นฝ่ายกำหนดและมีองค์กรภาครัฐเป็นกลไกนำ

4. การแบ่งสรรสิ่งมีคุณค่าในสังคม (distribution)

เป็นปรากฏการณ์ที่ผู้ปกครองใหม่ได้รับพลังกดดันจากประชาชนในการเรียกร้องให้มีการกระจายสิ่งมีคุณค่าในสังคมเพื่อเพิ่มพูนคุณภาพชีวิตให้สูง โดยที่ผู้ปกครองใหม่พยายามสร้างสมรรถนะของระบบการเมืองให้เป็นเครื่องมือในการกระจายสิ่งมีคุณค่าให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งอาจจะทำได้ใน 2 แนวทาง คือ

(1) แนวทางของกระบวนการทางการเมือง (political process) โดยเปิดระบบการเมืองให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง (participation) ได้เองโดยตรงและมีความกว้างขวางเป็นการทั่วไป

(2) แนวทางของสถาบันทางการเมือง (political institution) โดยการสร้างสถาบันทางการเมืองให้เป็นกลไกในการทำหน้าที่แทนประชาชน เช่น กลุ่มผลประโยชน์ (interests group) พรรคการเมือง (political party) รัฐสภา (parliament) คณะรัฐมนตรี (cabinet) กฎหมายและนโยบายสาธารณะ (law & policy) เป็นต้น

4. นัยสำคัญของการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง-การปกครองไทย ใน พ.ศ. 2475

การเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ 24 มิถุนายน 2475 ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง-การปกครองบนความไม่เห็นพ้องระหว่างกลุ่มอำนาจการเมืองสองฝักฝ่าย ซึ่งนัยสำคัญของการเปลี่ยนแปลงการปกครองบนความไม่เห็นพ้องระหว่างกลุ่มอำนาจการเมืองสองฝักฝ่ายในเหตุการณ์ 24 มิถุนายน 2475 คือ การสถาปนาหรือการได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญและระบอบการปกครองที่ไม่ได้เกิดจากความยินยอมหรือความเห็นพ้องร่วมกันระหว่างผู้ปกครองเดิมกับกลุ่มอำนาจการเมืองใหม่ แต่เป็นแนวทางของการใช้กำลังบังคับและเลิกล้มระบอบการปกครองเก่าแทนการประนีประนอมและการดำรงรักษาไว้ซึ่งระบอบการปกครองแบบเดิม ซึ่งเป็นรูปแบบของการปฏิวัติหรือรัฐประหารและส่งผลต่อการได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญในรูปแบบที่ผูกพันกับแนวทางของการสถาปนาระบอบการปกครองดังกล่าวนั้น 3 ลักษณะที่สำคัญ คือ

(1) การได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญโดยผลของการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองและการสถาปนาอำนาจของคณะผู้ปกครองใหม่

(2) การได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญโดยอาศัยอำนาจผูกขาดและกำลังบังคับของคณะผู้ปกครองใหม่ในฝ่ายเดียว

(3) การได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาสาระและจุดมุ่งหมายเพื่อใช้เป็นเครื่องมือรองรับความชอบธรรมในอำนาจการปกครองของคณะผู้ปกครองใหม่ และปกป้องการท้าทายและการแข่งขันทางการเมืองของกลุ่มอำนาจฝ่ายอื่น

สำหรับองค์ประกอบอันเป็นปัจจัยเงื่อนไขสำคัญ (factors) และลำดับขั้นตอนของการเปลี่ยนแปลง (sequences) ที่มีการก่อตัวและดำรงอยู่ในสถานการณ์ทางการเมืองในระหว่างเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ 24 มิถุนายน 2475 นั้น อาจจำแนกออกได้เป็น 3 สถานการณ์ที่สำคัญ คือ

- (1) สถานการณ์ช่วงการก่อปฏิริยาทางความคิด
- (2) สถานการณ์ช่วงการก่อปฏิริยาทางการเมือง
- (3) สถานการณ์ช่วงการก่อผลกระทบทางการเมือง

1. สถานการณ์ช่วงการก่อปฏิริยาทางความคิด

ก่อนที่คณะราษฎรจะทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) เป็นระบอบประชาธิปไตย (Democracy) ในวันที่ 24 มิถุนายน 2475 นั้น ได้มีปรากฏการณ์ทางการเมืองที่สำคัญอันเป็นการสะท้อนถึงการต่อสู้ทางความคิดเกี่ยวกับแนวทางการเปลี่ยนแปลงการปกครองในลักษณะที่มีความแตกต่างไม่เห็นพ้องระหว่างแนวคิดใหม่กับแนวคิดเก่า (controversy) ต่อเนื่องมาถึง 3 ครั้ง นับตั้งแต่

(1) รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หรือ รัชกาลที่ 5 ในกรณีเหตุการณ์ที่เรียกว่า “คำกราบบังคมทูลเสนอความเห็น

ในการจัดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ร.ศ. 103” กับ “พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระราชานิบายแก้ไขการปกครอง ตอบความเห็นของผู้จะให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง จ.ศ. 1247”

(2) รัฐสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว หรือรัชกาลที่ 6 ในเหตุการณ์ที่เรียกว่า “กบฏ ร.ศ. 130” กับ “พระราชเป็นสง่าแห่งแคว้น”

(3) รัฐสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว หรือรัชกาลที่ 7 ในเหตุการณ์ที่เรียกว่า “ปาลิเมนต์และคอนสติติวชัน” กับ “พระราชบัญญัติสมุดเอกสารและสิ่งพิมพ์ พ.ศ. 2470”

1.1 ปฏิกริยาทางความคิดสมัยรัชกาลที่ 5 ฝ่ายเสนอแนวคิดใหม่ในกรณี ร.ศ. 103 เป็นการเสนอแนวคิดให้มีการสถาปนารัฐธรรมนูญเพื่อใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ โดยคณะพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการที่ได้รับการศึกษาจากต่างประเทศ ในรูปแบบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) แทนระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) โดยที่ยังไม่ต้องมีรัฐสภา รวมทั้งจัดให้มีพระราชประเพณีการสืบราชสันตติวงศ์ที่แน่นอน การให้บุคคลมีความเสมอภาคกันในกฎหมาย และการให้บุคคลมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทั้งนี้โดยข้อเสนอดังกล่าวเชื่อว่า การสถาปนารัฐธรรมนูญและเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญนั้นจะเป็นทางออกหรือทางเลือกของประเทศไทยที่ดีที่สุดสำหรับสถานการณ์ภัยคุกคามจากการล่าอาณานิคมของประเทศตะวันตก แต่ในทางกลับกันตามแนวคิดในพระราชดำรัสตอบของรัชกาลที่ 5 ในกรณี จ.ศ. 1247 กลับไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าว เนื่องจากทรงเห็นว่าราษฎรยังขาดความรู้ความเข้าใจ ไม่พร้อมต่อระบอบประชาธิปไตย อันจะก่อให้เกิด

ความยุ่งยากในการบริหารราชการแผ่นดินและไม่เป็นผลดีต่อประเทศ การเปลี่ยนแปลงประเทศจำเป็นต้องมาจากเมืองบน โดยต้องทำการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินและให้การศึกษาแก่ราษฎรเสียก่อน ซึ่งในการจัดการปกครองโดยอาศัยพระมหากษัตริย์เป็นหลักตามรูปแบบเดิมนั้น จะเป็นแนวทางที่ดีกว่าเพราะมีรากฐานดั้งเดิมรองรับไว้อยู่ก่อนแล้ว¹

1.2 ปฏิกริยาทางความคิดสมัยรัชกาลที่ 6 ฝ่ายเสนอแนวคิดใหม่ในกรณี ร.ศ. 130 เป็นการเสนอแนวคิดให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย และให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศโดยคณะทหารหนุ่ม (ร.ต.เหรียญ ศรีจันทร์ ร.ต.เนตร พูนวิวัฒน์ ร.อ.ขุนหวายหาญพิทักษ์ และจรรยา ณ บางช้าง) ทั้งนี้ โดยข้อเสนอดังกล่าวเชื่อว่า การปกครองตามแนวทางใหม่นั้นจะช่วยพัฒนาประเทศได้² แต่ในทางกลับกัน ตามแนวคิดในพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองตามแนวทางของข้อเสนอดังกล่าว โดยทรงเห็นว่าประเทศไทยยังไม่พร้อม ประชาชนยังขาดความรู้ที่เพียงพอในการปกครองตนเอง แต่กลับทรงเห็นว่าความจำเป็นเร่งด่วนของประเทศนั้น ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาประเทศให้เจริญทัดเทียมกับประเทศที่เจริญแล้ว โดยเฉพาะการพัฒนาการศึกษาให้แก่ประชาชน การบำรุงศาสนาและศิลปวัฒนธรรม และการให้สิทธิเสรีภาพด้านสื่อสารมวลชนแก่ประชาชน³ ทั้งนี้ โดยแนวคิดโต้แย้ง

¹ โปรดดูรายละเอียดใน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. “พระบรมราชาธิบายว่าด้วยความสามัคคี” **ประวัติศาสตร์และการเมือง**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518, หน้า 181.

² โปรดดูรายละเอียดใน แกมสุข นูนนนท์. **กบฏยังเติร์กครั้งแรก ร.ศ. 130**. กรุงเทพฯ : เรืองศิลป์, 2522, หน้า 1-50.

³ โปรดดูรายละเอียดใน วัตร วรรณัญ. **ประวัติศาสตร์กฎหมายมหาชน**. (เอกสารประกอบการสอนวิชา น.768) กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์.

ดังกล่าวของพระองค์ทรงเห็นว่า ระบอบการปกครองแบบเดิมนั้นดีอยู่แล้ว เพราะมี “พระราชาเป็นสง่าแห่งแคว้น” ประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่ยังไม่เหมาะสมกับประเทศ เพราะคนยังไม่มีความรู้และไม่คุ้นเคยกับการมีพรรคการเมือง หรือการเลือกตั้ง ประชาธิปไตยจะถูกใช้เป็นข้ออ้างให้พวกที่เห่อของใหม่และจอมโวหารเข้ามาสร้างความวุ่นวายได้⁴

1.3 ปฏิกริยาทางความคิดสมัยรัชกาลที่ 7 ฝ่ายเสนอแนวคิดใหม่ ในกรณีปาลิเมนต์และคอนสติติวชัน เป็นการเสนอแนวคิดให้ทำรูปแบบการปกครองที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครอง และมีรัฐสภาเป็นผู้แทนในการใช้อำนาจการปกครองที่เป็นของประชาชน โดยกลุ่มสื่อมวลชนและคณะข้าราชการสามัญชนที่สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศ (หนังสือพิมพ์ราษฎร และนายปรีดี พนมยงค์) ทั้งนี้ โดยข้อเสนอดังกล่าวเชื่อว่า การปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญแบบรัฐสภานั้น จะเป็นการแก้ไขวิธีการปกครอง อำนาจอธิปไตย บริหารและตุลาการออกจากกัน ให้มีความทันสมัย โดยที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน มีรัฐธรรมนูญเป็นหลักประกันอำนาจสูงสุดทางการปกครองและมีการแยกตามแบบอย่างต่างประเทศตะวันตกซึ่งได้ชื่อว่าเป็นอารยประเทศได้กระทำกัน และจะเป็นหนทางส่งเสริมให้ประชาชนได้มีอำนาจและมีความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพในการสร้างความเจริญให้แก่ประเทศได้ แต่ในทางกลับกัน ตามแนวคิดของผู้ถวายนโยบายปรึกษาแนะนำ (เรมอนด์ บี. สตีเวนส์ และพระยาศรัยวิสารวาจา) กลับไม่เห็นด้วย และเห็นว่าปัญหาสำคัญของประเทศคือปัญหาเศรษฐกิจ ไม่ใช่ปัญหารูปแบบการปกครองประเทศ และราษฎรยังไม่มีความพร้อมสำหรับการปกครองแบบรัฐสภา และในขณะเดียวกันก็ได้โต้ตอบการวิจารณ์ของสื่อมวลชนโดยการออกพระราชบัญญัติ

⁴ โปรดดูรายละเอียดใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การเมือง - การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย. กรุงเทพฯ : บรรณกิจ, 2523, หน้า 52.

สมุดเอกสารและสิ่งพิมพ์ พ.ศ. 2470 เพื่อควบคุมหนังสือพิมพ์เป็นการเพิ่มเติมอีกทางหนึ่งด้วย

2. สภาวการณ์ช่วงการก่อปฏิริยาทางการเมือง

ปรากฏการณ์ทางการเมืองที่สะท้อนถึงการต่อสู้ทางความคิดในแนวทางการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่แตกต่าง ไม่มีความเห็นพ้องต้องกันระหว่างแนวคิดใหม่กับแนวคิดเก่าดังกล่าวข้างต้น นับเป็นเหตุสำคัญในการสร้างปฏิริยาต่อเนื่องทางการเมือง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงปรากฏการณ์ที่สำคัญอันเป็นปฏิริยาทางการเมืองใน 2 ลักษณะ คือ (1) การก่อปฏิริยาทางการเมืองในรูปของการสร้างความทันสมัยทางการเมือง (Political Modernization) และ (2) การก่อปฏิริยาทางการเมืองในรูปของการสร้างการพัฒนาทางการเมือง (Political Development)

2.1 การสร้างความทันสมัยทางการเมือง (Political Modernization) เป็นปรากฏการณ์ของการตอบสนองความต้องการตามข้อเสนอของแนวคิดใหม่ ด้วยการสร้างสิ่งทดแทนอื่นทางการเมืองขึ้นมา โดยที่ไม่ต้องทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ ดังเช่นในกรณีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยการตั้งองค์การที่ปรึกษาในตำแหน่งเสนาบดี เพื่อรองรับการปกครองในรูปของกระทรวงตำแหน่งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและการตรากฎหมาย (Council of State) และตำแหน่งสภาที่ปรึกษาราชสำนัก (Privy Council) หรือกรณีการสร้างดุสิตธานีเป็นเมืองประชาธิปไตย และการจัดตั้งองค์การประชาชนให้มีวินัยและความสามัคคีในรูปของอาสาสมัครกองเสือป่าในสมัยรัชกาลที่ 6 หรือกรณีการวางเค้าโครงการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญตามข้อเสนอของพระยาภิรมย์ภักดี (Dr. Francis B. Sayre) โดยยึดหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ และพระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจสูงสุดทางนิติบัญญัติ หลักพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง

อภิรัฐมนตรีสภาถวายความเห็นด้านนโยบายทั่วไปและการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล และหลักพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์ในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง ถอดถอนรัฐมนตรี และกรณีการวางเค้าโครงรัฐธรรมนูญของ เรมอนด์ บี. สตีเวนส์ (Remond B. Stevens) ร่วมกับพระยาศรีวิสารวาท โดยยึดหลักพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจทางนิติบัญญัติโดยคำแนะนำของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทรงใช้พระราชอำนาจบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรี และให้อภิรัฐมนตรีสภาเป็นที่ปรึกษาในนโยบายทั่วไป หลักพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่หัวหน้ารัฐบาลและประธานการประชุมคณะรัฐมนตรี หลักนายกรัฐมนตรีเลือกและแต่งตั้งรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลโดยพระบรมราชานุมัติจากพระมหากษัตริย์ และหลักสมาชิกสภานิติบัญญัติมาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ และมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมอีกส่วนหนึ่งด้วย ในสมัยรัชกาลที่ 7 เป็นต้น

2.2 การสร้างการพัฒนาทางการเมือง (Political Development)

เป็นปรากฏการณ์ของการตอบสนองความต้องการตามข้อเสนอของแนวคิดใหม่ โดยการสร้างสิ่งประกอบอื่นที่เป็นปัจจัยพื้นฐานทางการเมืองขึ้นมาเพื่อให้เวลาเป็นเครื่องมือกำหนดความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองตามความเหมาะสมของปัจจัยประกอบทางการเมืองที่สร้างขึ้นมาแทนการเปลี่ยนแปลงโดยตรงและทันทีทันใด ดังเช่นในกรณีการให้อิสระและความเสมอภาคแก่ประชาชนโดยการเลิกทาส ให้สถานะของไพร่ได้ยกฐานะเป็นพลเมือง และการสนับสนุนทุนการศึกษาต่างประเทศให้แก่สามัญชน ในสมัยรัชกาลที่ 5 หรือกรณีการให้ความสำคัญกับการพัฒนาประเทศก่อนการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง การสร้างระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ศาสนา และการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพด้านการสื่อสารมวลชน ในสมัยรัชกาลที่ 6 หรือกรณีการมี

แนวพระราชดำริของรัชกาลที่ 7 ในการพัฒนาระบบการปกครองแบบรัฐสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย เป็นต้น

3. สภาวะการณ์ช่วงก่อผลกระทบทางการเมือง

ปรากฏการณ์สืบเนื่องทางการเมืองอันเป็นผลมาจากช่วงของการก่อปฏิริยาทางการเมือง ทั้งการสร้างความทันสมัยทางการเมือง และการสร้างการพัฒนาทางการเมืองนั้น ได้ก่อผลกระทบทางการเมืองที่นำไปสู่เหตุการณ์ยึดอำนาจเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของคณะราษฎร เมื่อ 24 มิถุนายน 2475 ใน 2 ลักษณะ คือ (1) ผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความทันสมัยทางการเมือง (modernization syndrome) และ (2) ผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับการสร้างการพัฒนาทางการเมือง (development crisis)

3.1 ผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความทันสมัยทางการเมือง (syndrome of modernization) ผลจากการสร้างความทันสมัยทางการเมืองที่สืบเนื่องมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ถึงรัชกาลที่ 7 นั้น ได้ก่อให้เกิดผลกระทบที่เกี่ยวข้องใน 3 ด้านด้วยกัน คือ (1) ผลกระทบต่อความเสมอภาคทางการเมือง (equal) (2) ผลกระทบต่อการจำแนกความแตกต่างหลากหลายขององค์กรอำนาจทางการเมือง (differentiation) และ (3) ผลกระทบต่อการตระหนักในวัฒนธรรมทางการเมืองแบบโลกียวิสัย (secularity) กล่าวคือ

(1) กรณีผลกระทบต่อความเสมอภาคทางการเมือง (equal) นั้น เป็นความรู้สึกลึกเปรียบเทียบที่คณะราษฎรตระหนักถึงผลกระทบจากความไม่เท่าเทียมระหว่างชนชั้นสามัญกับชนชั้นปกครอง อย่างเช่น กรณีของการดูข่าวการออกในยามที่เศรษฐกิจตกต่ำนั้น ข่าวการที่เป็นสามัญชนจะถูกเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เนื่องจากเป็นฝ่ายที่จะถูกปลดออกก่อน ขณะที่รู้สึกว่ชนชั้นปกครองนั้นกลับได้รับการ

ปฏิบัติเสมือนอภิสิทธิ์ชน

(2) กรณีผลกระทบต่อการจำแนกความแตกต่างหลากหลายขององค์กรอำนาจทางการปกครอง (differentiation) นั้น เป็นความเชื่อที่คณะราษฎรตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องมีหลักประกันในการจำกัดอำนาจสูงสุดทางการปกครอง โดยแยกองค์กรอำนาจการปกครองออกเป็น 3 ฝ่าย แทนการรวมศูนย์อำนาจอยู่กับผู้ปกครองคนเดียวหรือองค์กรอำนาจการปกครองเพียงองค์กรเดียว ตามหลักการแยกออกจากกันและการถ่วงคานกันระหว่างองค์กรอำนาจการปกครอง (separations and balances of power) ได้แก่ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร และ องค์กรฝ่ายตุลาการ

(3) กรณีผลกระทบต่อการตระหนักในวัฒนธรรมทางการเมืองปกครองแบบโลกียวิสัย (secularity) นั้น เป็นความตระหนักของคณะราษฎรที่เล็งเห็นถึงความจำเป็นของการใช้เหตุผลตามปกติวิสัย ซึ่งผูกพันกับสถานภาพตามความสามารถของคน (competitived status) มากกว่าการผูกพันกับสถานภาพตามชาติกำเนิดของคน (ascribed status) เพื่อเปิดช่องทางให้สามัญชนคนธรรมดาได้มีสิทธิโอกาสในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง-การปกครองได้ตามหลักความสามารถอย่างมีอิสระเสรีเช่นกับชนชั้นปกครองในขณะนั้นด้วย

3.2 ผลกระทบที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการสร้างการพัฒนาทางการเมือง

(crisis of development) ผลจากการสร้างการพัฒนาทางการเมืองที่สืบเนื่องมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ถึงรัชกาลที่ 7 นั้น ได้ก่อให้เกิดผลกระทบที่เกี่ยวข้องใน 5 ด้าน ด้วยกัน คือ (1) ผลกระทบต่อความคาดหวังทางการเมือง (expectation) (2) ผลกระทบต่อความคับข้องใจทางการเมือง (frustration) (3) ผลกระทบต่อความต้องการมีส่วนร่วมทางการเมือง (participation) (4) ผลกระทบต่อการขาดความอดทนอดกลั้นทางการเมือง หรือการสร้างความรุนแรงทางการเมือง (violence) และ

(5) ผลกระทบต่อความต้องการในการสร้างสถาบันทางการเมืองรองรับ (institution) กล่าวคือ

(1) กรณีผลกระทบต่อความคาดหวังทางการเมือง (expectation) นั้น เป็นความรู้สึถึงช่องว่างของความแตกต่างระหว่างขนาดของความคาดหวังที่มีมากกว่า กับขนาดของความเปลี่ยนแปลงหรือการได้รับการตอบสนองทางการเมืองที่มีน้อยกว่า อย่างเช่น กรณีที่รัชกาลที่ 5 ได้ทำการเลิกทาสเพื่อยกระดับฐานะความเป็นพลเมือง หรือกรณีที่รัชกาลที่ 6 ได้ส่งเสริมสิทธิเสรีภาพด้านการสื่อสารมวลชน และสร้างโอกาสทางการศึกษาให้แก่ราษฎร แต่สิทธิทางการเมืองกลับยังคงถูกจำกัดอยู่ หรือกรณีที่ 7 ได้มีแนวพระราชดำริที่จะให้มีการปกครองแบบรัฐสภา และจะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ราษฎร แต่กลับถูกยับยั้งจากผู้มีอำนาจในการถวายคำแนะนำ จนไม่สามารถตอบสนองการเปลี่ยนแปลงการปกครองตามความคาดหวังของประชาชนได้ในที่สุด

(2) กรณีผลกระทบต่อความคับข้องใจทางการเมือง (frustration) เป็นความรู้สึกต้องการแสวงหาทางออกทางการเมือง โดยจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทอย่างหนึ่งอย่างใดทางการเมืองได้บ้าง แต่โดยที่มีข้อจำกัดในเรื่องบทบาทสถานะที่จำกัด อันเนื่องมาจากระบบการปกครองที่ดำรงอยู่นั้นไม่เปิดโอกาสให้กระทำได้โดยวิธีทางปกติ จนพัฒนาเป็นความกดดันสะสมให้เกิดความคับข้องใจทางการเมือง โดยเฉพาะการถูกจำกัดโอกาสในการแสดงออกทางความคิดและการใช้สื่อทางหนังสือพิมพ์ อย่างเช่น กรณีที่หนังสือพิมพ์ราษฎร ซึ่งเป็นสื่อสิ่งพิมพ์ในการแสดงออกทางความคิดเพื่อเผยแพร่ความคิดทางการเมืองของฝ่ายสนับสนุนคณะราษฎร (ก่อนทำการยึดอำนาจเปลี่ยนแปลงการปกครอง) ถูกควบคุมโดยการออกพระราชบัญญัติสมุดเอกสารและสิ่งพิมพ์ พ.ศ. 2470 ในสมัยรัชกาลที่ 7 เป็นต้น

(3) กรณีผลกระทบต่อความต้องการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง (participation) นั้น เป็นความต้องการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยวิธีการสันติในรูปแบบต่างๆ หลายเหตุการณ์ แต่โดยนัยทางการเมืองปกครองกลับเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องหรือถือเสมือนทำการกบฏซึ่งมีโทษถึงขั้นประหารชีวิต อย่างเช่น กรณีการถวายนาคกราบบังคับทูล ร.ศ. 103 ในสมัยรัชกาลที่ 5 ของคณะบุคคลที่ขอจัดการปกครองรูปแบบใหม่ที่พระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ หรือการขอให้บุคคลมีความเสมอกันในกฎหมาย และมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น หรือกรณีการแสดงออกทางความคิดในรูปของการวิพากษ์วิจารณ์การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ผ่านสื่อหนังสือพิมพ์ของคณะราษฎร ในสมัยรัชกาลที่ 7 เป็นต้น

(4) กรณีผลกระทบต่อการขาดความอดทนอดกลั้นทางการเมือง หรือการสร้างความรุนแรงทางการเมือง (violence) นั้น เป็นความต้องการแสดงออกถึงการกดดันต่อรองทางการเมืองในรูปแบบของการใช้ความรุนแรงและการก่อผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในวงกว้างมากขึ้น รวมทั้งต้องการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น อย่างเช่น กรณีของกบฏ ร.ศ. 130 ในสมัยรัชกาลที่ 6 ที่คณะทหารหนุ่มเสนอแนวทางเปลี่ยนแปลงการปกครองอย่างขนานใหญ่โดยใช้ความรุนแรงทั้งทางความคิดและการใช้กำลัง โดยปลุกระดมถึงแนวคิดในการแยกกษัตริย์ออกจากชาติบ้านเมือง รวมทั้งแผนการใช้กำลังบังคับให้ทำการพระราชทานรัฐธรรมนูญ จนถึงขั้นหากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ไม่ยินยอมก็จะเปลี่ยนแปลงประเทศไปเป็นสาธารณรัฐ⁵ ด้วย เป็นต้น

(5) กรณีผลกระทบต่อความต้องการในการสร้างสถาบันทางการเมืองรองรับ (institution) นั้น เป็นความต้องการแสวงหา

⁵ โปรดดูรายละเอียดใน แกมสุข นุ่นนนท์. อ้างแล้ว, หน้า 1-50.

ทางเลือกใหม่ทางการเมืองที่คณะราษฎรเห็นว่าระบอบการปกครองที่ดำรงอยู่เดิมนั้น มีสภาพตึบตัน สถาบันทางการเมืองที่มีอยู่ทำหน้าที่จำเป็นตามความคาดหวังได้ไม่มากไปกว่าสภาพที่ดำรงอยู่อีกต่อไปแล้ว ไม่มีหนทางใดเอื้ออำนวยโอกาสให้ตอบสนองต่อความเรียกร้องต้องการในการสร้างแนวทางการเมือง-การปกครองแบบใหม่ได้อีกต่อไป จึงจำเป็นต้องล้มเลิกสถาบันการเมืองที่ปิดกั้นนั้นเพื่อก่อให้เกิดสถาบันการเมืองใหม่เข้ามาทำหน้าที่แทนระบอบการปกครองเก่า ในรูปของการสถาปนาระบอบการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ อันนำไปสู่การสร้างสถาบันการเมืองใหม่คือ มีรัฐธรรมนูญขึ้นมาโดยการยึดอำนาจเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย ในวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ในที่สุด ดังจะเห็นได้จากการที่คณะราษฎรได้พยายามยกย่องเชิดชูรัฐธรรมนูญให้เป็นหนึ่งในสี่ของคำขวัญใหม่ คือ “ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และรัฐธรรมนูญ”

5. นัยสำคัญของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครอง

แผ่นดินสยามชั่วคราว 27 มิถุนายน 2475

นัยสำคัญของการสถาปนารัฐธรรมนูญได้ฐานอำนาจของกลุ่มอำนาจการเมืองใหม่ฝ่ายเดียว คือ การได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญที่ใช้เป็นกติกาสูงสุดในการปกครองประเทศนั้น ถูกกำหนดโดยกลุ่มอำนาจการเมืองใหม่แบบเบ็ดเสร็จใน 4 ลักษณะสำคัญ คือ

- (1) อำนาจการจัดทำรัฐธรรมนูญ
- (2) วิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญ
- (3) เนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญ
- (4) หลักการปกครองตามรัฐธรรมนูญ

1. อำนาจการจัดทำรัฐธรรมนูญ

โดยที่การได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญเป็นผลของการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองใหม่ (new regime) และการสถาปนาอำนาจการปกครองของผู้ปกครองใหม่ (new ruler) กล่าวอีกนัยก็คือ ภายหลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎร เมื่อ 24 มิถุนายน 2475 แล้ว จึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2475 (เรียกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว”) จึงถือได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นกติกากการปกครองใหม่ (new rule) ด้วย

ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้มาภายใต้อำนาจจัดทำของผู้ปกครองใหม่ แม้ว่าจะได้ขอพระราชทานโดยการนำขึ้นทูลเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยก่อนนำไปประกาศใช้ในวันที่ 27 มิถุนายน 2475 ก็ตาม แต่ไม่ได้มีการขอรับการปรึกษาหรือได้รับการแนะนำใดๆ จากพระมหากษัตริย์ในระบอบการปกครองเดิมแต่ประการใด กล่าวอีกนัยก็คือ เป็นรัฐธรรมนูญที่สถาปนาขึ้นภายใต้อำนาจจัดทำของคณะปฏิวัติ ซึ่งเป็นอำนาจที่ดำรงอยู่บนรอยต่อของการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยกลุ่มอำนาจการเมืองใหม่ฝ่ายเดียว มิใช่เป็นอำนาจร่วมระหว่างพระมหากษัตริย์กับคณะราษฎรที่ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองแต่ประการใด

2. วิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญ

โดยที่การจัดทำรัฐธรรมนูญเป็นการเตรียมการเพื่อทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองของคณะราษฎร การจัดทำรัฐธรรมนูญจึงเป็นเสมือนสะพานที่ใช้ในการเชื่อมต่อการถ่ายโอนอำนาจการปกครองจากผู้ปกครองในระบอบการปกครองเดิมเข้าสู่คณะราษฎร และเป็นเสมือนเกราะคุ้มกันสำหรับรับช่วงในการส่งผ่านอำนาจการปกครองให้แก่

คณะราษฎรพร้อมกันไปด้วย

ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงจัดทำขึ้นโดยวิธีการเตรียมแผนการเปลี่ยนผ่านการปกครองที่คณะราษฎรจำเป็นต้องจำกัดผู้รู้และผู้มีส่วนร่วมในวงจำกัดที่คับแคบเฉพาะกลุ่มแกนนำสำคัญเท่านั้น ความจำเป็นของเงื่อนไขในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และข้อจำกัดของการส่งผ่านอำนาจการปกครองระหว่างระบอบเก่ากับระบอบใหม่ และผู้ปกครองเดิมกับผู้ปกครองใหม่ จึงเป็นเหตุผลหลักของการจัดทำรัฐธรรมนูญดังกล่าว

ดังนั้น แม้ว่าคณะราษฎรจะประกาศถึงเจตนารมณ์ของการเปลี่ยนแปลงการปกครองในครั้งนั้นว่า ต้องการเปลี่ยนแปลงจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปเป็นระบอบประชาธิปไตยก็ตาม แต่โดยวิธีการในการจัดทำรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงยังไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นวิธีการตามแนวทางของประชาธิปไตยที่แท้จริง

3. เนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญ

โดยที่รัฐธรรมนูญตกอยู่ในฐานะที่เป็นเครื่องมือทางการเมือง (political tool) ของคณะราษฎร รัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงถูกทอนบทบาทจากความหมายหลักของการเป็นกฎหมายสูงสุด (supreme law) และกฎหมายพื้นฐานทางการปกครอง (fundamental law) เป็นเพียงเครื่องประกันในการรองรับความชอบธรรมในอำนาจการปกครองของคณะราษฎร และป้องกันการท้าทายและแข่งขันทางการเมืองของกลุ่มอำนาจอื่น

ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงมีเนื้อหาสาระที่เน้นการคุ้มครองฐานอำนาจทางการเมืองของคณะราษฎรมากกว่าการวางหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยตรง สาระสำคัญหลักของรัฐธรรมนูญจึงไม่ได้สะท้อนัยของการเป็นกฎหมายสูงสุดที่เคร่งครัดมากนัก ดังจะ

เห็นได้จากการใช้ชื่อเรียกว่า “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองสยามชั่วคราว” และไม่ได้สะท้อนนัยของการเป็นกฎหมายพื้นฐานทางการปกครองด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากการไม่ได้วางหลักการปกครอง การออกแบบโครงสร้าง - หน้าที่ของสถาบันหลักทางการเมือง การจัดระบบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันทางการเมือง และการจัดกระบวนการทางการเมืองที่สัมพันธ์กับระบอบประชาธิปไตยตามหลักพื้นฐานแต่อย่างใด ซึ่งปรากฏให้เห็นในรูปของการจัดตั้งองค์กรอำนาจทางการเมืองแบบพิเศษ ได้แก่ การจัดให้มีคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารเป็นผู้ใช้อำนาจแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเทียบเสมือนองค์กรอำนาจด้านนิติบัญญัติ การจัดให้มีคณะกรรมการราษฎรเป็นองค์กรอำนาจด้านบริหาร โดยตำแหน่ง ประธานคณะกรรมการราษฎรเทียบเสมือนตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจถอดถอนรัฐมนตรีหรือกรรมการราษฎร โดยคณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจยุบสภา จึงเรียกแนวทางของการปกครองดังกล่าวว่า “การปกครองโดยรัฐสภา” (Assembly Government) ในขณะที่ยังไม่มี การเลือกตั้งทั่วไปของประชาชน ไม่มีพรรคการเมือง และไม่มีระบบการตรวจสอบถ่วงดุล (checks and balances) ระหว่างองค์กรนิติบัญญัติ กับองค์กรบริหารแต่อย่างใด

4. หลักการปกครองตามรัฐธรรมนูญ

โดยที่รัฐธรรมนูญยังไม่มีฐานะเป็นกติกาหลักทางการเมือง-การปกครองโดยแท้จริง รัฐธรรมนูญจึงไม่มีบทบาทโดยตรงในการกำกับการควบคุมระบอบและกระบวนการหลักทางการเมืองของคณะราษฎร รัฐธรรมนูญจึงมีหน้าที่หลักในการเป็นเครื่องมือของคณะราษฎร ซึ่งหากคณะราษฎรมีความประสงค์ทางการเมืองเช่นใดก็จะกำหนดให้รัฐธรรมนูญสนองตอบต่อเป้าหมายทางการเมืองเช่นนั้นด้วย ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้มีบทบัญญัติเพียง 39 มาตรา โดยที่ในมาตรา 9 ระบุว่า

“สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจดูแลควบคุมกิจการของประเทศ และมีอำนาจ ประชุมกันถอดถอนคณะกรรมการราษฎร หรือพนักงานรัฐบาลผู้หนึ่ง ผู้ใดก็ได้”

ด้วยเหตุดังกล่าว หลักการปกครองตามรัฐธรรมนูญของ คณะราษฎรจึงโน้มเอียงไปในแนวทางของ “การปกครองด้วยกฎหมาย” (rule by law) มากกว่า “การปกครองโดยกฎหมาย” (rule of law) ตามหลักการพื้นฐานของระบอบการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญที่แท้จริง ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญมีได้อยู่ในฐานะที่เป็นกลไกในการกำกับควบคุม การปกครองของคณะราษฎรให้เป็นไปตามครรลองของรัฐธรรมนูญ แต่ กลับตกเป็นเครื่องมือค้ำกันอำนาจการเมือง-การปกครอง (political guardian) ให้แก่คณะราษฎรเป็นด้านหลัก แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ก็มิอาจใช้งานในระยะสั้นเพียงเวลา 5 เดือนเศษเท่านั้น

6. นัยสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม 10 ธันวาคม 2475 กับกำเนิดรัฐธรรมนูญไทยภายใต้ ประเพณีการปกครองของคณะราษฎร

ในบางทัศนะเห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 10 ธันวาคม 2475 เป็น รัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย เพราะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรและใช้ชื่อ เรียกว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม” ซึ่งต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับ วันที่ 27 มิถุนายน 2475 ที่เรียกว่า “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครอง แผ่นดินสยามชั่วคราว” ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการสถาปนาความสำคัญของ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ขึ้นเป็นทางการ โดยกำหนดให้วันที่ 10 ธันวาคมของ ทุกปี เป็นวันรัฐธรรมนูญและถือเป็นวันหยุดราชการด้วย

กล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 เป็นรัฐธรรมนูญที่ สะท้อนถึงความพยายามใหม่ของคณะราษฎรในการจัดระบอบการ ปกครองให้มีความสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของอุดมการณ์ทางการเมืองที่ใช้

ในการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ 24 มิถุนายน 2475 เพิ่มมากขึ้น ซึ่งความพยายามดังกล่าวได้ปรากฏให้เห็นใน 2 แนวทางหลักด้วยกัน คือ

- (1) แนวทางนิติรัฐ (Legal State) และ
- (2) แนวทางประชาธิปไตย (Democracy)

ดังจะเห็นได้จากความบางตอนของบทนำในรัฐธรรมนูญที่ได้กล่าวถึงความสำคัญและจุดมุ่งหมายของการใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือของการปกครองตามแนวนิติรัฐและประชาธิปไตย คือ “...ขอให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรของเรานี้ จงเป็นหลักที่สถาพรสถิตประดิษฐานสมรรถภาพอันประเสริฐ เป็นบ่อเกิดความผาสุกสันติคุณวิบุลยราศีแก่อาณาประชาราษฎรตลอดจำเริญกาลประวัติ นำประเทศสยามบรรลุสรรพพิพัฒน์ชัยมงคล... ขอให้พระบรมวงศานุวงศ์ และข้าราชการทั้งทหาร พลเรือน ทวยอาณาประชาราษฎร จงมีความสมัครสโมสรเป็นเอกฉันท์ ในอันจะรักษาปฏิบัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามนี้ให้ยืนยงอยู่คู่กับสยามรัฐราชสีมาตราบเท่ากลปวสานสมดังพระบรมราชปรีชญาณทุกประการเทอญ” เช่นเดียวกับความบางตอนของนโยบายที่คณะรัฐมนตรีชุดแรกของรัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ที่มีพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นนายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร ความว่า “...นโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีใหม่นี้ ก็คือ จะดำเนินกิจการซึ่งคณะกรรมการราษฎรที่ล่วงมาได้ลงมือทำไว้เพื่อบรรลุดุติประสงค์ 6 ประการของคณะราษฎร ก่อนอื่นคณะรัฐมนตรีจะได้รับเร่งจัดระเบียบราชการและวางโครงการของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ให้เข้ารูปตามแบบการปกครองใหม่ จะได้จัดให้มีเทศบาลหรือการปกครองท้องถิ่น... กับทั้งจะได้จัดให้มีสภาเกษมศึกษา ให้มีหน้าที่พิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการปกครองและมีหน้าที่จัดเตรียมร่างกฎหมาย ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะได้สั่งให้เตรียมเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร... และแบ่งข้าราชการออกเป็น 3 ประเภท คือ ประเภทประจำ... ประเภทวิสามัญ และเทคนิค... ประเภทการเมือง...”

จากความในตอนดังกล่าว ได้สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของ คณะราษฎรในการสถาปนาประเพณีการปกครองตามแนวทางของ คณะราษฎร ทั้งในส่วนของ “หลักการปกครองตามรัฐธรรมนูญ” และ “หลักการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย” ซึ่งโดยนัยของทั้งสอง แนวทางดังกล่าว ก็คือ การที่คณะราษฎรมีความมุ่งหมายที่จะให้มีการใช้ รัฐธรรมนูญเป็นหลักอ้างอิงในการปกครองโดยกฎหมาย (rule of law) แทนการปกครองโดยคน (rule of men) ดังที่เคยใช้กับการปกครองใน ระบอบเดิมซึ่งเป็นการปกครองโดยกษัตริย์ พร้อมๆ กับการมีจุดมุ่งหมาย ที่จะให้มีการจัดรูปแบบของรัฐบาล (form of government) และการปกครอง (form of regime) ใหม่ให้สามารถรองรับกับครรลองของระบอบการปกครอง แบบประชาธิปไตย (Democratic Regime) ไว้ด้วย

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ คณะราษฎรไม่สามารถดำเนินการให้ ทุกสิ่งเป็นไปตามความมุ่งหมายของอุดมการณ์ที่พึงปรารถนาได้ ดังจะเห็น ได้ว่า ในห้วงเวลา 13 ปีเศษของการใช้รัฐธรรมนูญ ตั้งแต่ 10 ธันวาคม 2475 ถึง 9 พฤษภาคม 2489 นั้น ได้มีเหตุการณ์สำคัญทางการเมืองที่สะท้อนถึง ปัญหาอุปสรรคในการสถาปนาระบอบการปกครองใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ของคณะราษฎรเกิดขึ้นหลายเหตุการณ์ด้วยกัน ได้แก่ (1) การรัฐประหาร และการก่อกบฏ 3 ครั้ง (2) การแก้ไขรัฐธรรมนูญ 3 ครั้ง (3) การ เปลี่ยนแปลงนายกรัฐมนตรี 7 คน 15 ครั้ง (4) การจัดตั้งคณะรัฐมนตรี 15 ชุด และ (5) การมีภาวะผู้นำของหัวหน้ารัฐบาลที่แตกต่างกันระหว่าง ทหารและพลเรือน เป็นต้น⁶

ด้วยเหตุดังกล่าว แม้ว่าคณะราษฎรจะมีความพยายามในการ สถาปนาระบอบนิติรัฐและระบอบประชาธิปไตยก็ตาม แต่ก็ไม่อาจกล่าวได้ว่า

⁶ โปรดดูรายละเอียดใน เชาวนะ ไตรมาศ, ข้อมูลพื้นฐาน 66 ปี ประชาธิปไตยไทย (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2544) และเชาวนะ ไตรมาศ, ขอดเกล็ดรัฐธรรมนูญไทย (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2541)

เป็นระบบนิติรัฐและระบอบประชาธิปไตยตามหลักการพื้นฐานของระบบสากลโดยแท้จริงทั้งหมด ดังนั้น สิ่งที่คุณะราษฎรสามารถทำได้ก็คือ “การสถาปนาประเพณีการปกครองตามแนวทางของคุณะราษฎร” เอง ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็น “ระบบนิติรัฐและระบอบประชาธิปไตยแบบผสม” (Mixed Regime) กล่าวคือ การเป็นระบบนิติรัฐที่ผสมทั้งหลักการปกครองโดยกฎหมาย (rule of law) และหลักการปกครองด้วยกฎหมาย (rule by law) รวมทั้งเป็นระบอบประชาธิปไตยที่ผสมทั้งประชาธิปไตยแบบเสรี (Liberal Democracy) และประชาธิปไตยแบบนำวิถี (Guide Democracy) ไปพร้อมๆ กัน

ทั้งนี้ หากจะกล่าวโดยเทียบกับแบบแผนทั่วไปของการสถาปนาระบอบการปกครองใหม่แล้ว ในกรณีของการสถาปนาประเพณีการปกครองของคุณะราษฎรนั้น อาจเทียบได้กับปรากฏการณ์ที่เรียกว่า การสร้างความเป็นปึกแผ่นของผู้ปกครองใหม่ (coherence) และปรากฏการณ์ที่เรียกว่า การเร่งรัดการปฏิรูป (reform) นั่นเอง ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่คุณปกครองใหม่ให้ความสำคัญกับภารกิจในด้านการเร่งรัดถ่ายโอนอำนาจการปกครองสู่ผู้ปกครองกลุ่มใหม่ การสร้างเป้าหมายความเป็นเลิศของระบอบการปกครองใหม่ให้เป็นที่ยอมรับของประชาชนและสอดคล้องกับความคาดหวังของกลุ่มอำนาจใหม่ร่วมกัน การเร่งรัดตอบสนองต่อข้อเรียกร้องต้องการของประชาชนโดยการปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคมให้มีประสิทธิภาพเพิ่มสูงขึ้นเพื่อให้สามารถสนองประโยชน์ตามความต้องการของประชาชนให้มากที่สุดทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ซึ่งอาจกระทำได้ทั้งในแนวทางเสรีนิยม (Liberalism) และแนวทางสังคมนิยม (Socialism)

ดังนั้นด้วยเหตุผลดังกล่าว แม้ในช่วงของการดำเนินภารกิจทางการเมือง-การปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญดังกล่าว จะก่อให้เกิดความแตกแยกในกลุ่มคุณะราษฎรด้วยตนเองขึ้นในหลายเหตุการณ์ก็ตาม แต่คุณะราษฎรก็ยังสามารถสืบทอดอำนาจการปกครองให้ดำรงอยู่ภายในกลุ่ม

ของตนเองได้อย่างต่อเนื่อง และในขณะเดียวกันก็ได้ผลักดันอุดมการณ์ทางการเมืองให้ดำเนินไปตามจุดมุ่งหมายที่มุ่งหวังในรูปของนโยบายที่มีทั้งแนวทางเสรีนิยมและแนวทางสังคมนิยมได้อย่างต่อเนื่องด้วยเช่นกัน ซึ่งส่วนหนึ่งสะท้อนให้เห็นได้จากความคงทนของรัฐธรรมนูญที่มีการใช้ปฏิบัติต่อกันเป็นเวลาถึง 13 ปีเศษ แม้ว่าจะมีบทบัญญัติที่ค่อนข้างสั้นเพียง 68 มาตราก็ตาม

1. ระบบนิติรัฐแบบการปกครองโดยกฎหมาย (Rule of Law)

แนวประเพณีการปกครองระบบนิติรัฐแบบการปกครองโดยกฎหมายที่คณะราษฎรได้ดำเนินการภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังมีให้เห็นได้ไม่มากและไม่มีความชัดเจนเท่าใดนัก อาจกล่าวได้ว่า มีความเด่นชัดแต่เฉพาะกรอบใหญ่ในส่วนของ การสร้างระบบกฎหมาย (Legal System) เท่านั้น ซึ่งเป็นการกำหนดให้มีระบอบการปกครองที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกติกากลางเป็นสำคัญ ส่วนกรอบย่อยอื่น เช่น การสร้างหลักความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) และหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Constitutionality) นั้น ถือว่ายังมีความสำคัญอยู่ในลำดับรอง

ในกรอบของการสร้างระบบกฎหมาย (Legal System) นั้น จุดมุ่งเน้นที่สำคัญหลัก คือ การกำหนดให้มีระบอบการปกครองที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกติกากลาง (Constitutional Regime) ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการ คือ

- (1) การใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด (Supreme Law)
- (2) การใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายพื้นฐานในการปกครองประเทศ (Fundamental Law)

1.1 การใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด (Supreme Law) นั้น คณะราษฎรได้วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ โดยมีสาระสำคัญ 2 ประการ คือ

(1) การบัญญัติไม่ให้กฎหมายอื่นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และ

(2) การบัญญัติให้มีองค์กรในการตีความรัฐธรรมนูญ ดังปรากฏในบทบัญญัติส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญคือ “...หากบทบัญญัติของกฎหมายใดมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นโมฆะ และให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงสิทธิ์เด็ดขาดในการตีความรัฐธรรมนูญ...”

1.2 การใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายพื้นฐานในการปกครองประเทศ (Fundamental Law) นั้น คณะราษฎรได้วางหลักความเป็นกฎหมายพื้นฐานทางการปกครองของรัฐธรรมนูญไว้ โดยมีสาระสำคัญ 2 ประการ คือ

(1) การจัดกรอบขอบเขตอำนาจขององค์กรการเมือง-การปกครอง (scope of power) และ

(2) การจัดกรอบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรการเมือง-การปกครอง (relation of power) ดังเช่น กรณีของการจัดกรอบขอบเขตอำนาจขององค์กรการเมือง-การปกครอง รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีองค์กรอำนาจที่สำคัญทางการเมือง-การปกครองให้มีความชัดเจนและมีความเป็นเอกเทศมากขึ้น ได้แก่ การกำหนดให้มี “คณะรัฐมนตรี” (cabinet) เป็นองค์กรใช้อำนาจบริหาร (executive power) ไว้ในหมวดที่ 4 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งแต่เดิมเรียกว่า “คณะกรรมการราษฎร” นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้มีรัฐมนตรีอย่างน้อย 14 คน โดยต้องเลือกมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ การกำหนดให้มีรัฐสภา (parliament) เป็นองค์กรอำนาจนิติบัญญัติ (legislative power) โดยใช้ระบบสภาเดียว (uni - cameral) มาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีวาระดำรงตำแหน่ง

4 ปี แต่ด้วยเหตุที่ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีการศึกษาเพียงพอ จึงได้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 ประเภท มีจำนวนเท่ากัน คือ ประเภทที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และประเภทที่มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหารเอง แต่มีเงื่อนไขว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทนี้จะต้องยกเลิกไปเมื่อราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งสำเร็จการศึกษาในระดับประถมศึกษามากกว่ากึ่งหนึ่ง แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 10 ปี เป็นอย่างช้า นับตั้งแต่วันที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้

ส่วนกรณีของการจัดกรอบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรการเมือง-การปกครองนั้น รัฐธรรมนูญได้วางหลักความสัมพันธ์ทางอำนาจที่สำคัญใน 2 ประการด้วยกัน คือ

(1) หลักพระมหากษัตริย์ทรงปกเกล้า มิได้ทรงปกครอง (The King Reign, but not Rule) และ

(2) หลักการปกครองระบบรัฐสภา (Parliamentary System) โดยในหลักการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์ทรงปกเกล้า มิได้ทรงปกครองนั้น ได้บัญญัติไว้ในหมวดที่ 1 ให้มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศ เพื่อยกย่องเทิดทูนฐานะของพระมหากษัตริย์ให้ทรงอยู่เหนือการเมือง ไม่ทรงต้องรับผิดชอบทางการเมืองแต่ประการใด (The King can do no wrong) ซึ่งผู้ใดละเมิดมิได้ เนื่องจากพระองค์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญโดยผ่านทางสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี และศาล ขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติเป็นข้อห้ามมิให้พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไป สมัครรับเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย มีแต่เฉพาะสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น สำหรับการวางหลักความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรการเมือง-การปกครองในประการที่สอง คือ หลักการปกครองระบบรัฐสภา (Parliamentary System) นั้น รัฐธรรมนูญได้

กำหนดให้มีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรนิติบัญญัติกับองค์กรบริหารตามหลักการตรวจสอบถ่วงดุล (checks and balances)

2. ระบบนิติรัฐแบบการปกครองด้วยกฎหมาย (Rule by Law)

แนวประเพณีการปกครองระบบนิติรัฐแบบการปกครองด้วยกฎหมายที่คณะราษฎรได้ดำเนินการภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีปรากฏให้เห็นอยู่หลายประการด้วยกัน ได้แก่ กรณีของการออกพระราชบัญญัติป้องกันรัฐธรรมนูญ การออกพระราชกฤษฎีกาการใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา การแก้ไขบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญให้ขยายเวลาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 มาจากการแต่งตั้งออกไปเป็น 20 ปี การแก้ไขรัฐธรรมนูญให้วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขยายออกไปอีกคราวละไม่เกิน 2 ปี ภายหลังจากที่วาระการดำรงตำแหน่งครบ 4 ปี แล้วตลอดจนการออกพระราชบัญญัติคุ้มครองโทษ เป็นต้น

3. ระบบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม (Liberal Democracy)

แนวประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมที่คณะราษฎรได้ดำเนินการภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้แก่ กรณีที่รัฐธรรมนูญในหมวด 2 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของชนชาวสยาม โดยการรับรองความเสมอภาคและสิทธิการออกเสียงเลือกตั้งแก่สตรี การรับรองความเป็นอิสระของผู้พิพากษา ตลอดจนการรับรองสิทธิเสรีภาพในการพูด เขียน โฆษณา การศึกษาอบรมและการตั้งสมาคม และที่สำคัญคือ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวสยาม เป็นต้น

4. ระบบประชาธิปไตยแบบนำวิถี (Guided Democracy)

แนวประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบนำวิถีที่คณะราษฎรได้ดำเนินการภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้ปรากฏให้เห็นทั้งในรูปของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและในรูปของนโยบายรัฐบาลด้านต่างๆด้วย

อย่างเช่น กรณีของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองได้ กรณีการแก้ไขบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญเพื่อประวิงเวลาไม่ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยประชาชน กรณีการควบคุมองค์กรอำนาจนิติบัญญัติและองค์กรบริหารโดยกลุ่มคณะราษฎรเอง กรณีการใช้นโยบายรัฐนิยมและนโยบายเชื่อผู้นำของรัฐบาล กรณีการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2476 เพื่อสกัดกั้นยับยั้งหลักการทางเศรษฐกิจที่คณะราษฎรเคยประกาศเป็นอุดมการณ์สำคัญในการทำการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

7. ผลกระทบและมรดกตกทอดทางการเมือง-การปกครอง กับ ประสพการณ์ใหม่ในระบบการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญของไทย

การสถาปนารัฐธรรมนูญของไทยโดยกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง-การปกครอง เมื่อ 24 มิถุนายน 2475 นั้น ได้สะท้อนถึงประสพการณ์ใหม่ของระบบการปกครองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญใน 2 ลักษณะที่สำคัญ คือ

(1) ลักษณะที่เป็นผลกระทบทางการเมือง-การปกครอง (political impact)

(2) ลักษณะที่เป็นมรดกตกทอดทางการเมือง-การปกครอง (political consequence)

1. ผลกระทบทางการเมือง-การปกครอง (political impact)

ผลกระทบทางการเมือง-การปกครอง อันเป็นผลจากการสถาปนาระบบการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญโดยการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ของไทย อาจจำแนกได้เป็น 2 ด้าน ดังนี้ คือ

1.1 ผลกระทบทางการเมือง-การปกครองในด้านที่เป็นจุดแข็งได้แก่

- (1) การวางรากฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- (2) การวางรากฐานการปกครองในระบบนิติรัฐ ที่มีรัฐธรรมนูญเป็นฐานในการวางระบบกฎหมาย
- (3) การวางรากฐานการปกครองในระบบรัฐสภา
- (4) การวางรากฐานการปกครองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ในระบบที่มีการแยกอำนาจการปกครองออกไปใช้ใน 3 องค์การ คือ องค์การนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ
- (5) การวางรากฐานการปกครองในระบบที่มีการตรวจสอบ - ถ่วงดุลอำนาจระหว่างสถาบันนิติบัญญัติ และสถาบันบริหาร
- (6) การวางรากฐานการปกครองในระบบที่ยกย่องให้ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย
- (7) การวางรากฐานการปกครองในระบบที่คำนึงถึงความสำคัญของความเสมอภาค สิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะสิทธิการเลือกตั้ง

1.2 ผลกระทบทางการเมืองในด้านที่เป็นจุดอ่อน ได้แก่

- (1) การสถาปนาระบอบการปกครองใหม่บนพื้นฐานของความไม่เห็นพ้องระหว่างกลุ่มอำนาจการเมืองเดิมกับกลุ่มอำนาจการเมืองใหม่ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการก่อความขัดแย้งทางการเมือง
- (2) การสถาปนารัฐธรรมนูญโดยวิธีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และการใช้กำลังบังคับโดยคณะบุคคลที่ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครอง
- (3) การสถาปนาระบอบการปกครองใหม่ได้ผ่านขั้นตอนของการขัดแย้งทั้งระหว่างกลุ่มอำนาจการเมืองเก่ากับกลุ่มอำนาจการเมืองใหม่ และการขัดแย้งกันเองในกลุ่มอำนาจการเมืองใหม่ด้วย

(4) การสถาปนาระบอบการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญของผู้ปกครองใหม่ ในระยะเริ่มแรกยังขาดความเป็นประชาธิปไตยและความเป็นนิติรัฐที่มีความถูกต้องสมบูรณ์โดยแท้จริง

(5) การสถาปนาระบอบการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญของผู้ปกครองใหม่ ได้สร้างประเพณีการปกครองที่ขัดหรือแย้งกับหลักการประชาธิปไตยและหลักการปกครองโดยกฎหมาย มากกว่ามีความสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยและหลักการปกครองโดยกฎหมาย

(6) การสถาปนาระบอบการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญของผู้ปกครองใหม่ ได้ก่อให้เกิดผลกระทบทางการเมืองอันไม่พึงประสงค์ อาทิ การก่อกบฏ การก่อรัฐประหาร การปิดการประชุมสภาผู้แทนราษฎร การงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา การออกกฎหมายป้องกันรัฐธรรมนูญ การเปลี่ยนนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีโดยใช้กำลัง การใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือช่วงชิงอำนาจทางการเมือง และการขัดแย้งแตกแยกภายในคณะราษฎรด้วยตนเอง

2. มรดกตกทอดทางการเมือง-การปกครอง (political consequence)

มรดกตกทอดทางการเมือง-การปกครอง อันเป็นผลจากการสถาปนากการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญโดยการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ของไทย อาจจำแนกได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

2.1 มรดกตกทอดทางการเมือง-การปกครองในด้านที่เป็นจุดแข็งได้แก่

(1) การสืบทอดความต่อเนื่องของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(2) การสืบทอดความต่อเนื่องของการปกครองระบบนิติรัฐ

(3) การสืบทอดความต่อเนื่องของการปกครองระบบรัฐสภา

(4) การสืบทอดความคาดหวังในการพยายามรักษาและ

พัฒนาสถาบันหลักทางการเมือง-การปกครองให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น ทั้งสถาบันในภาครัฐและสถาบันในภาคประชาชน

(5) การสืบทอดความคาดหวังในการพยายามทดลองและ ปรับแก้การเมือง-การปกครองทั้งในกรอบของการสร้างความทันสมัย ทางการเมือง-การปกครองและการสร้างการพัฒนาทางการเมือง-การ ปกครองเพิ่มมากขึ้นโดยลำดับ ทั้งในส่วนของระบอบประชาธิปไตยและ ระบบนิติรัฐ

(6) การมีความพยายามในการแสวงหาทางเลือกใหม่ๆ โดยการสร้างรูปแบบการจัดทำรัฐธรรมนูญตามแนวทางประชาธิปไตย โดย อาศัยความยินยอมและการมีส่วนร่วมของประชาชนได้เป็นผลสำเร็จใน เวลาต่อมา

2.2 มรดกตกทอดทางการเมือง-การปกครองในด้านที่เป็นจุดอ่อน ได้แก่

(1) การสร้างประเพณีการปกครองด้วยกฎหมาย (Rule by Law) ในหมู่ผู้กุมอำนาจการปกครองแทนการปกครองโดยกฎหมาย (Rule of Law)

(2) การใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือรักษาและช่วงชิงอำนาจ ทางการเมือง-การปกครอง ทำให้ประเทศไทยใช้รัฐธรรมนูญฟุ่มเฟือยมาก ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญในการสร้างความเป็นสถาบันทางการเมืองของ รัฐธรรมนูญ

(3) การสร้างความเคยชินกับการใช้ความรุนแรงและกำลัง บังคับเป็นทางออกและเป็นแนวทางปกติในการแก้ปัญหาทางการเมือง-การ ปกครอง แทนการใช้แนวทางสันติวิธีและวิถีทางของรัฐธรรมนูญ

(4) การหลบเลี่ยงหลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ โดยการ ปรับแก้รัฐธรรมนูญให้มีความเบี่ยงเบน ส่งผลให้รัฐธรรมนูญขาดความเป็น

สถาบันทางการเมืองที่คงทน แต่กลับสลับเปลี่ยนอยู่ใน 3 ระบอบ คือ ประชาธิปไตย เผด็จการ และกึ่งประชาธิปไตย

(5) การไร้เสถียรภาพและการขาดความต่อเนื่องในกระบวนการพัฒนาการเมือง-การปกครองของประเทศ

(6) การขาดความสมดุลระหว่างการสร้างความทันสมัยทางการเมือง-การปกครองกับการสร้างการพัฒนาทางการเมือง-การปกครอง

(7) การจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศ เน้นแนวทางเผด็จการของกลุ่มอำนาจมากกว่าแนวทางประชาธิปไตยของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ

(8) การใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องทดลองในการออกแบบการเมือง-การปกครองให้เป็นไปตามความต้องการของกลุ่มการเมืองที่จำกัดอยู่ในวงแคบเฉพาะกลุ่ม

(9) การสร้างความรู้ความเข้าใจทางการเมือง-การปกครองที่มีความสับสนทั้งในหมู่ผู้ปกครองและประชาชน ในเรื่องเกี่ยวกับประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญ รัฐสภา อำนาจ สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบ

8. บทเรียนของสภาวะวิกฤตการณ์ทางการเมืองจากรัฐธรรมนูญไทย

การศึกษาสภาวะวิกฤตการณ์ทางการเมืองจากต้นกำเนิดรัฐธรรมนูญไทย ได้สะท้อนบทนำในการริเริ่มสร้างสภาวะวิกฤตการณ์ทางการเมืองในเชิงแย้งระหว่างระบอบการปกครองโดยรัฐธรรมนูญ (Constitutional Regime) กับระบอบการปกครองโดยกำลังอำนาจ (Hegemony Regime) ซึ่งส่งผลสืบเนื่องต่อไปยังรัฐธรรมนูญที่ติดตามมาในภายหลังเหมือนกรณีแม่ปูกับลูกปูหลายรูปแบบแม้จะได้มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญให้มี

ความแตกต่างไปจากเดิมก็ตาม แต่แบบแผน (pattern) อันเป็นสภาวะทวิลักษณ์ทางการเมืองก็ยังคงดำรงอยู่ในระบบการเมืองอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะแบบแผนของสภาวะทวิลักษณ์ในเชิงแย้ง (paradoxical dualism) ที่ระบอบรัฐธรรมนูญกับระบอบอำนาจทางการเมืองมักจะสวนทางกันอยู่เสมอ ทั้งนี้ สามารถประมวลผลเกี่ยวเนื่องต่อระบบการเมืองอันเกิดจากบทเรียนของสภาวะการณ์ดังกล่าวออกได้เป็น 6 ประการ คือ

1. ผลเกี่ยวเนื่องต่อความเป็นสถาบันขององค์กรอำนาจทางการเมือง เนื่องจากปัญหาความชอบธรรมในการจัดระเบียบองค์กรอำนาจทางการเมือง โดยเป็นไปตามเงื่อนไขการช่วงชิงและการแข่งขันตามกำลังอำนาจที่องค์กรอำนาจทางการเมืองกำหนดขึ้นเอง แทนการกำหนดโดยรัฐธรรมนูญ ซึ่งมักใช้ความรุนแรงในการช่วงชิงตามกำลังอำนาจ มากกว่าความมีสันติในการแข่งขันตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญ

2. ผลเกี่ยวเนื่องต่อความเป็นสถาบันของระบอบการปกครอง เนื่องจากปัญหาความชอบธรรมในการสถาปนาระบอบการปกครองหลักที่มีความมั่นคงแน่นอน โดยมีการแกว่งไกวสลับไปมาตามสภาพการแข่งขันทางการเมืองและการผูกขาดทางการเมืองระหว่างประชาธิปไตยกับเผด็จการอยู่อย่างต่อเนื่อง ซึ่งมักปิดกั้นการผูกขาดอำนาจทางการเมืองที่คับแคบเฉพาะกลุ่ม มากกว่าการเปิดกว้างทางการเมืองการแข่งขันตามหลักการปกครองโดยฝ่ายข้างมากของคนส่วนใหญ่

3. ผลเกี่ยวเนื่องต่อความเป็นสถาบันของกติกาสถาบันทางการเมือง-การปกครอง เนื่องจากปัญหาความชอบธรรมในการสร้างความศักดิ์สิทธิ์ในสภาพบังคับของรัฐธรรมนูญ โดยมีการยกเว้นและละเมิดกติกาของรัฐธรรมนูญเพื่อความสะดวกในกระบวนการช่วงชิงและกระบวนการแข่งขันทางอำนาจอยู่เสมอ ซึ่งมักเอื้ออำนวยต่อความสะดวกในกระบวนการช่วงชิงอำนาจทั้งในชั้นของการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจ และการพ้นจาก

อำนาจ มากกว่าเอื้ออำนาจต่อการกำกับควบคุมกระบวนการแข่งขันทางอำนาจ

4. ผลเกี่ยวเนื่องต่อความเป็นสถาบันของระบบกฎหมาย เนื่องจากปัญหาความชอบธรรมในการใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือกำกับควบคุมแบบแผนในการใช้กฎหมายและการใช้อำนาจทางการเมือง-การปกครอง โดยมีการใช้กฎหมายทั่วไปและอำนาจฝ่ายบริหารเป็นเครื่องมือในการล้มล้างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมักเป็นการยกเอาอำนาจการเมือง-การปกครองเป็นเครื่องมือกำกับควบคุมรัฐธรรมนูญ แทนการใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือกำกับควบคุมอำนาจ

5. ผลเกี่ยวเนื่องต่อความเป็นสถาบันของระบบนิติรัฐ เนื่องจากปัญหาความชอบธรรมในการสร้างระบอบการปกครองโดยกฎหมาย โดยมีการใช้กำลังอำนาจทางการเมือง-การปกครองสร้างกฎหมายให้รองรับเจตนารมณ์ในการใช้อำนาจ หรือการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือรองรับความชอบธรรมทางอำนาจ แทนการใช้อำนาจให้เป็นไปตามกฎหมายหรือการใช้อำนาจตามความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมักเป็นการปกครองโดยคนหรือการปกครองด้วยกฎหมาย มากกว่าการปกครองโดยกฎหมาย

6. ผลเกี่ยวเนื่องต่อความเป็นสถาบันของลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม เนื่องจากปัญหาความชอบธรรมในการใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการกำกับขับเคลื่อนการเมือง-การปกครอง โดยมีการเปลี่ยนแปลง แก้ไขหรือสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์และความต้องการของกลุ่มอำนาจทางการเมือง-การปกครอง แทนการปรับสภาพการณ์ทางการเมือง-การปกครองให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมักเป็นการทำให้รัฐธรรมนูญเป็นเพียงกระจกสะท้อนสภาพการณ์ทางการเมือง-การปกครอง มากกว่าการยอมรับให้รัฐธรรมนูญเป็นกลไกกำกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง-การปกครอง

9. ความสับสน

1. สมมติฐาน: (1) ตามหลักนิติรัฐ รัฐธรรมนูญควรเป็นเครื่องมือกำหนดการเมือง (2) ตามสภาพที่ดำรงอยู่ รัฐธรรมนูญกลับถูกกำหนดโดยการเมือง (3) รัฐธรรมนูญจึงมีความเป็นสถาบันทางการเมืองที่ยังไม่เข้มแข็งพอที่จะทำหน้าที่พื้นฐานในการเป็นเครื่องมือกำหนดการเมืองได้ (4) การใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือปฏิรูปการเมืองจึงยังไม่มีประสิทธิภาพ (5) การหวังผลสัมฤทธิ์ในการปฏิรูปการเมืองโดยอาศัยรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือหลักเพียงกลไกเดียวจึงยังไม่เพียงพอสำหรับระบบการเมืองไทยในปัจจุบัน

2. กรอบความคิด: กรอบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญกับการเมือง จำแนกได้เป็น 2 แบบ คือ (1) รัฐธรรมนูญกำหนดการเมืองตามกรอบความสัมพันธ์ที่รัฐธรรมนูญเป็นกติกาควบคุมการเมือง หรือ “รัฐธรรมนูญเป็นเช่นไร การเมืองเป็นเช่นนั้น” (2) การเมืองกำหนดรัฐธรรมนูญตามกรอบความสัมพันธ์ที่รัฐธรรมนูญเป็นเพียงกระจกสะท้อนการเมือง ไม่ได้เป็นกติกาควบคุมการเมือง หรือ “การเมืองเป็นเช่นไร รัฐธรรมนูญเป็นเช่นนั้น”

3. ข้อเท็จจริง: ประเทศไทยยึดหลักการปกครองตามหลักนิติรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญควรเป็นเครื่องมือกำหนดการเมืองให้เป็นไปตามกรอบความสัมพันธ์ที่รัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นกติกาควบคุมทางการเมือง แต่ในทางกลับกัน การเมืองกลับเป็นฝ่ายกำหนดรัฐธรรมนูญตามกรอบความสัมพันธ์ที่รัฐธรรมนูญทำหน้าที่เพียงเป็นกระจกสะท้อนการเมือง ไม่ได้เป็นกติกาควบคุมการเมือง ซึ่งเป็นสภาพลัทธิที่ก่อให้เกิดสภาวะทวิลักษณ์ทางการเมืองที่ขัดกันระหว่างสถานะและบทบาทหน้าที่ในความเป็นสถาบันทางการเมืองของรัฐธรรมนูญ ส่งผลต่อการเบี่ยงเบนในความสัมพันธ์หลักระหว่างรัฐธรรมนูญกับการเมือง โดยที่การเมืองกับรัฐธรรมนูญมีความสัมพันธ์แบบกลับด้านกันอยู่เสมอ ทำให้รัฐธรรมนูญ

ไม่อยู่ในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการกำหนดการเมืองตามหลักนิติรัฐได้อย่างแท้จริง ได้แก่ (1) แทนที่การจัดระเบียบองค์กรอำนาจทางการเมืองจะดำเนินโดยสันติวิธีตามครรลองของรัฐธรรมนูญ แต่กลับใช้ความรุนแรงตามกำลังอำนาจ (2) แทนที่การสร้างความเห็นพ้องทางการเมืองเป็นการตกลงใจร่วมกันของคนส่วนใหญ่อย่างมั่นคงตามครรลองของรัฐธรรมนูญ แต่กลับถูกรอบงำผูกขาดตามความต้องการของกลุ่มอำนาจการเมืองที่จำกัดแคบเฉพาะกลุ่ม เฉพาะกาลและเฉพาะกิจ (3) แทนที่กระบวนการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจและการพ้นจากอำนาจการเมืองจะดำเนินตามครรลองของรัฐธรรมนูญ แต่กลับถูกดัดแปลงและใช้ให้เป็นไปตามความสะดวกของกลุ่มอำนาจการเมือง (4) แทนที่บรรทัดฐานทางกฎหมายถูกกำกับโดยกรอบกำหนดของรัฐธรรมนูญ แต่กลับถูกยกเว้นและกำกับโดยอำนาจการเมือง (5) แทนที่กฎหมายอยู่เหนือกำลังอำนาจของคน แต่กลับใช้กำลังอำนาจอยู่เหนือกฎหมาย (6) แทนที่รัฐธรรมนูญเป็นกลไกขับเคลื่อนการเมือง แต่กลับใช้การเมืองกำกับรัฐธรรมนูญ

4. ข้อค้นพบ: สภาวะวิลักษณะทางการเมืองจากรัฐธรรมนูญไทยก่อผลกระทบเกี่ยวเนื่องทั้งต่อรัฐธรรมนูญและต่อระบบการเมืองในสาระสำคัญ ได้แก่ (1) ปัญหาความชอบธรรมในการจัดระเบียบองค์กรอำนาจทางการเมือง ซึ่งกระทบต่อความเป็นสถาบันขององค์กรอำนาจทางการเมือง (2) ปัญหาความชอบธรรมในการสถาปนาระบบการปกครองหลักที่มีความมั่นคงแน่นอน ซึ่งกระทบต่อความเป็นสถาบันของระบบการปกครอง (3) ปัญหาความชอบธรรมในการสร้างความศักดิ์สิทธิ์ของสภาพบังคับของรัฐธรรมนูญ ซึ่งกระทบต่อความเป็นสถาบันของกติกาสถิติสูงสุดทางการเมือง (4) ปัญหาความชอบธรรมในการใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือกำกับควบคุมแบบแผนในการใช้กฎหมายและการใช้อำนาจทางการเมือง ซึ่งกระทบต่อความเป็นสถาบันของระบบกฎหมาย (5) ปัญหาความชอบธรรมในการ

สร้างระบอบการปกครองโดยกฎหมาย ซึ่งกระทบต่อความเป็นสถาบันของระบบนิติรัฐ (6) ปัญหาความชอบธรรมในการใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือกำกับขับเคลื่อนการเมือง ซึ่งกระทบต่อปัญหาความเป็นสถาบันของลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม

บรรณานุกรม

- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การเมือง - การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย. กรุงเทพฯ : บรรณกิจ, 2523.
- เชาวนะ ไตรมาศ. ขอดเกล้ารัฐธรรมนูญไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2541.
- เชาวนะ ไตรมาศ. ข้อมูลพื้นฐาน 66 ปี ประชาธิปไตยไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2544.
- แถมสุข นุ่นนนท์. กบฏยังเติร์กรุ่นแรก ร.ศ. 130. กรุงเทพฯ : เรื่องศิลป์, 2522.
- พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. “พระบรมราชาธิบายว่าด้วยความสามัคคี” ประวัติศาสตร์และการเมือง. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518.
- วัตร วรรณ. ประวัติศาสตร์กฎหมายมหาชน. (เอกสารประกอบการสอนวิชาน.768) กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์.

3 รัฐธรรมนูญใหม่ : ชะตากรรมใหม่ของประเทศ สังคมและประชาชน

รัฐธรรมนูญเป็นทั้งชีวิตและลมหายใจของประเทศและผู้คนในประเทศ ด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญจึงถือเป็นภารกิจที่สำคัญยิ่ง เพราะรัฐธรรมนูญจะกำหนดความเป็นไปในชะตากรรมของประเทศและประชาชนในเวลาต่อมา รัฐธรรมนูญที่ดีจึงมีภาระในการนำพาประเทศ สังคมและประชาชนไปสู่เป้าหมายอันพึงประสงค์หรือประสพกับชะตากรรมใหม่ที่ดีได้ด้วย

กรณีประสบการณ์ในการจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ถือเป็นภารกิจในการสถาปนารัฐขึ้นใหม่ ให้เป็นรัฐแห่งมหาชนที่อุดมด้วยสิทธิเสรีภาพ ตามหลักการที่ว่า “ประชาชนย่อมมีสิทธิเสรีภาพที่จะแสวงหาความสุขมาใส่ตัวอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน” ส่วนกรณีประสบการณ์ในการจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสนั้น ก็ถือได้ว่าเป็นภารกิจในการสถาปนาระบอบการเมือง-การปกครองขึ้นใหม่ ให้เป็นระบอบประชาธิปไตยที่สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับการประกันโดยรัฐธรรมนูญ ตามหลักการที่ว่า “การปกครองของรัฐหากปราศจากการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญเสียแล้ว ย่อมถือได้ว่าไม่มีรัฐธรรมนูญอยู่ในรัฐ”

การจัดทำรัฐธรรมนูญของไทยจากอดีตเมื่อปี พ.ศ. 2475 ถึง ปี พ.ศ. 2550 มีทั้งประสบการณ์ของการเปลี่ยนแปลงการเมือง-การปกครองใหม่ และการปฏิรูปการเมือง-การปกครองใหม่

การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ของไทยในปัจจุบันถือเป็นภารกิจในการจัดทำรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปการเมือง-การปกครองใหม่ ซึ่งโดยหลักการถือได้ว่าเป็นการจัดทำรัฐธรรมนูญในแนวทางของการปฏิรูปหรือ

การทำให้การเมือง-การปกครองดีและมีความก้าวหน้ามากขึ้นกว่าเก่า
ดังนั้น จึงเป็นที่คาดหมายได้ว่ารัฐธรรมนูญใหม่ต้องเป็นรัฐธรรมนูญที่ดีและ
มีความก้าวหน้ากว่าเดิม

เราเคยเห็นอเมริกาเป็นตัวอย่างของการจัดทำรัฐธรรมนูญเพื่อ
เป้าหมายในการสร้างรัฐใหม่ ซึ่งคุณูปการอันสำคัญยิ่งจากประสบการณ์
ของอเมริกาในครั้งนั้น ก็คือ การให้หลักคิดว่า **“ทำอะไรให้รัฐใหม่ที่ชาว
อเมริกาจะสถาปนาขึ้นมาใหม่นั้น ไม่เป็นอุปสรรคขัดขวางสิทธิเสรีภาพ
และความสุขของประชาชนได้”** ซึ่งโดยนัยดังกล่าว ก็คือ **“การมุ่งจำกัดและ
ควบคุมอำนาจรัฐ”** นั่นเอง และเรายังเคยเห็นฝรั่งเศสเป็นตัวอย่างของ
การจัดทำรัฐธรรมนูญเพื่อการสร้างการเมือง-การปกครองใหม่ ซึ่งก็ได้ให้
คุณูปการในหลักคิดที่สำคัญในอีกด้านหนึ่ง ก็คือ การให้หลักคิดว่า
**“ทำอะไรให้การเมือง-การปกครองที่ชาวฝรั่งเศสจะสถาปนาขึ้นมาใหม่นั้น
เกื้อหนุนให้การใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นมีผลทางปฏิบัติจริงอย่าง
เป็นรูปธรรมได้”** โดยนัยดังกล่าว ก็คือ **“การมุ่งปกป้อง ค้ำครองและส่งเสริม
สิทธิเสรีภาพของประชาชน”** นั่นเอง ดังนั้น การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่
เพื่อการปฏิรูปของไทยจึงควรแสวงหาเป้าหมายอันพึงประสงค์ของการจัดทำ
รัฐธรรมนูญให้ได้ทั้งประโยชน์ของรัฐและประโยชน์ของการเมือง-การ
ปกครองไปพร้อมกันด้วย กล่าวคือ (1) ในส่วนของประโยชน์ต่อรัฐ
รัฐธรรมนูญต้องปฏิรูปให้เกิด**ความเป็นนิติรัฐ (Legal State)** ซึ่งเป็นรัฐที่
ปกครองโดยกฎหมายที่แท้จริงได้ โดยเฉพาะการทำให้**อำนาจรัฐถูกจำกัด
ควบคุมโดยกฎหมายได้** เพราะรัฐธรรมนูญจะ**ไม่มีความหมายและไร้
ซึ่งประโยชน์หากไม่มีความเป็นนิติรัฐมารองรับ** (2) ในส่วนของประโยชน์
ต่อการเมือง-การปกครอง รัฐธรรมนูญต้องปฏิรูปให้เกิด**ความเป็น
ประชาธิปไตย (Democracy)** ซึ่งเป็นการเมือง-การปกครองของประชาชน
คนส่วนใหญ่ โดยประชาชนและเพื่อประชาชนที่แท้จริงได้ โดยเฉพาะ
การทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนมีสัมฤทธิ์ผลได้ เพราะรัฐธรรมนูญจะ

ไม่มีความหมายและไร้ซึ่งประโยชน์หากไม่มีความเป็นประชาธิปไตยที่ประชาชนมีความหมายสำคัญอยู่ในระบบการเมือง-การปกครอง

รัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูป ซึ่งคาดหวังในการสร้างความเจริญก้าวหน้า และรัฐธรรมนูญเพื่อการสนองทั้งประโยชน์ต่อรัฐและประโยชน์ต่อการเมือง-การปกครอง ซึ่งคาดหวังในการควบคุมอำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงเป็นรัฐธรรมนูญที่ต้องสร้าง**คุณภาพระหว่างอำนาจรัฐกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน** พร้อมกันไปกับการสร้าง**ความสอดคล้องระหว่างความเป็นนิติรัฐกับความเป็นประชาธิปไตย** คู่ขนานกันไปด้วย

เป็นที่ทราบกันดีว่าการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ ได้มีการแบ่งภารกิจสำคัญออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนของการ**ร่างรัฐธรรมนูญ** โดยรับฟังความเห็นจากประชาชน และขั้นตอนของการ**รับรองรัฐธรรมนูญ** โดยการออกเสียงประชามติหรือการลงประชามติโดยประชาชน ดังนั้นประชาชนจึงต้องแยกบทบาทของตัวเองออกเป็น 2 ส่วน คือ การให้ความเห็นประกอบการร่างรัฐธรรมนูญ และการออกเสียงประชามติรับรองรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือว่าเป็นบทบาทที่มีความสำคัญทั้ง 2 ส่วน ทั้งนี้โดยบทบาทในแต่ละส่วนนั้น ประชาชนสามารถแยกพิจารณาออกเป็น 2 กรอบ คือ (1) กรอบของการร่างรัฐธรรมนูญ และ (2) กรอบของการรับรองรัฐธรรมนูญ

1. กรอบของการร่างรัฐธรรมนูญ

เป็นกรอบที่ประชาชนต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญใน 3 ด้านด้วยกัน คือ (1) สถานะของรัฐธรรมนูญ (2) หน้าที่ของรัฐธรรมนูญ และ (3) เป้าหมายของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ

1.1 สถานะของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญควรดำรงสถานะของ

ความเป็นเหรียญที่มีความสมบูรณ์ คือจะต้องมีทั้งสองด้าน เพราะรัฐธรรมนูญเป็นทั้งกฎหมายและสถาบันทางการเมือง-การปกครองตามคุณสมบัติเฉพาะของรัฐธรรมนูญที่เป็นทั้งกฎหมายสูงสุด (Supreme Law) และเป็นกฎหมายพื้นฐานทางการเมือง-การปกครอง (Fundamental Law) ทั้งนี้ โดยรัฐธรรมนูญต้องรักษาความเป็นกติกาสถาบันสูงสุดในฐานะที่เป็นกฎหมายและความเป็นประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นสถาบันทางการเมือง-การปกครองด้วย ซึ่งในส่วนนี้มีสาระสำคัญที่ต้องพิจารณา คือ

1.1.1 มีสถานะของความเป็นกติกาสถาบันสูงสุดของประเทศไทยและของคนไทยโดยทั่วไป เนื่องจากรัฐธรรมนูญต้องเป็นบำเหน็จของความเห็นพ้องของคนส่วนใหญ่ รัฐธรรมนูญจึงไม่ควรสร้างขึ้นเพื่อใช้กับคนส่วนน้อยเฉพาะกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด คณะใด หรือเพื่อแก้ปัญหาของใคร หรือเพื่อการสนองประโยชน์ใครเป็นการเฉพาะ

1.1.2 มีสถานะของความเป็นประชาธิปไตยโดยรากฐานทางเนื้อหา เนื่องจากรัฐธรรมนูญต้องเป็นบำเหน็จกำหนดวิถีการครองของการเมือง-การปกครอง รัฐธรรมนูญจึงควรวางกรอบในการควบคุมตรวจสอบอำนาจของรัฐและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นรากฐานสำคัญในทางเนื้อหา ไม่ควรสร้างเงื่อนไขทางรูปแบบภายนอกขึ้นมาเพื่อปิดเบือนหรือทำลายหลักการทางเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ เช่น การแสวงหาสัญชาติใหม่ ๆ ไม่ว่าจะเป็นไทยหรือเทศมาสอดแทรกใส่ให้รัฐธรรมนูญ การสร้างข้อยกเว้นพิเศษ เหตุผลพิเศษ หรือการตั้งโจทย์กับตัวบุคคลแบบเฉพาะตัว เฉพาะกรณี เฉพาะเหตุการณ์ หรือการลดทอนมาตรฐานของประชาธิปไตยลงให้เหลือแบบครึ่ง ๆ กลาง ๆ

1.2 หน้าที่ของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญจึงควรทำหน้าที่ค้ำประเทศในองค์กรรวมครอบคลุมทั้งมิติทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งเป็นปัจจัยรากฐานของประเทศ ทั้งนี้ โดยรัฐธรรมนูญต้องช่วยจัดระเบียบ

ความสัมพันธ์ระหว่างสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองให้ได้คุณภาพ ซึ่งในส่วนนี้มีสาระสำคัญที่ต้องพิจารณา คือ

1.2.1 หน้าที่ในการสร้างหลักประกันความเสมอภาคเท่าเทียมให้สังคมและคน ซึ่งเป็นมิติทางเศรษฐกิจ โดยที่รัฐธรรมนูญต้องสร้างเศรษฐกิจให้คนทุกชนชั้นทั้งคนจนและคนรวยอยู่ร่วมกันได้อย่างเท่าเทียมกัน โดยที่ไม่มีใครขูดรีดเอาเปรียบใครหรือให้ใครต้องเป็นฝ่ายเสียเปรียบ

1.2.2 หน้าที่ในการสร้างหลักประกันความปรองดองให้สังคมและคน ซึ่งเป็นมิติทางสังคม โดยที่รัฐธรรมนูญต้องสร้างสังคมให้คนที่มีความคิดเห็น มีทางเลือกและฐานะบทบาทที่แตกต่างกัน อยู่ร่วมกันได้โดยไม่ขัดแย้ง เป็นปรปักษ์ ทำลายล้าง หรือมุ่งร้ายเป็นศัตรูกัน

1.2.3 หน้าที่ในการสร้างหลักประกันความมั่นคง มีสวัสดิภาพให้สังคมและคน ซึ่งเป็นมิติทางการเมือง โดยที่รัฐธรรมนูญต้องสร้างการเมืองให้คนที่มีความอำนาจกับคนที่ไม่มีความอำนาจอยู่ร่วมกันได้โดยที่ไม่มีใครกดขี่ ช่มแครงแก่ใครได้

1.3 เป้าหมายของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญควรมีคุณภาพทั้งการแก้ปัญหาและการพัฒนา เพื่อสร้างความก้าวหน้าให้แก่ประเทศได้ ไม่ใช่มุ่งแต่แก้ปัญหาอย่างเดียวโดยไม่ได้พัฒนาเพิ่มเติม ทั้งนี้ โดยรัฐธรรมนูญต้องผสมผสานให้ได้คุณภาพระหว่างเป้าหมายหลักทั้ง 3 ส่วน คือ (1) การสะสมปัญหาตั้งแต่เดิม (2) การกำหนดศักยภาพใหม่ และ (3) การสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครอง กล่าวคือ

1.3.1 การสะสมปัญหาดั้งเดิม เป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับการปฏิรูปการเมือง-การปกครอง ซึ่งรัฐธรรมนูญควรเตรียมความพร้อมให้ระบบการเมืองสามารถแก้ปัญหาให้ตนเองได้ โดยไม่ให้ขยายความขัดแย้งที่รุนแรงจนถึงขั้นวิกฤต เพื่อลดผลกระทบจากปัญหาทางการเมือง-การปกครอง และรักษาสถานะเดิมของประชาธิปไตยไว้ให้ดำรงคงอยู่

อย่างยั่งยืนได้ ได้แก่

1.3.1.1 ปัญหาโครงสร้างการเมือง-การปกครอง

เนื่องจากปัญหาในส่วนนี้เป็นต้นเหตุของวิกฤตการณ์ทางการเมือง-การปกครอง จึงควรแก้ไขไม่ให้เกิดการผูกขาดการรวมศูนย์อำนาจแบบเบ็ดเสร็จ

1.3.1.2 ปัญหากระบวนการเมือง-การปกครอง

ปัญหาในส่วนนี้เป็นต้นเหตุของการจัดระเบียบอำนาจทางการเมือง-การปกครอง จึงควรแก้ไขให้มีการรักษาระบบประชาธิปไตย ให้อำนาจเป็นของประชาชน เพื่อให้การเข้าสู่อำนาจ-การใช้อำนาจ-การพ้นจากอำนาจของผู้ปกครองนั้น ประชาชนสามารถกำหนดหรือกำกับ ควบคุม ตรวจสอบได้

1.3.1.3 ปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมือง-การปกครอง

เนื่องจากปัญหาในส่วนนี้เป็นต้นเหตุของการหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบและการตอบสนองทางการเมือง-การปกครอง อันนำไปสู่การลิดรอนสิทธิเสรีภาพและการขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน จึงควรแก้ไขให้มีการรักษาอุดมการณ์ทางการเมือง-การปกครองอย่างแท้จริง ให้เป็นไปตามกรอบของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีความเข้มแข็ง (Strong Participation) นั้นสามารถสร้างความเข้มแข็งให้แก่ประชาชนได้เองด้วย (Strong People) โดยเฉพาะการทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการมีส่วนร่วมที่มีสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง (Political Efficacy)

1.3.2 การกำหนดศักยภาพใหม่

เพื่อให้ประเทศ ประชาชน และระบบการเมือง-การปกครองมีศักยภาพเพียงพอที่จะเป็นต้นทุนในการเริ่มต้นพัฒนาได้ใหม่ รัฐธรรมนูญจึงควรวางรากฐานระบบการเมืองให้มีความเข้มแข็ง มีเสถียรภาพสำหรับรองรับกับแรงสั่นสะเทือนของการขยับขับเคลื่อนในช่วงระหว่างเปลี่ยนผ่านของการพัฒนา (transitional

period) ได้ เพื่อเปิดช่องทางใหม่ๆ ให้ระบบการเมืองสามารถบรรลุถึง จุดมุ่งหมายที่พึงประสงค์ได้ กล่าวคือ

1.3.2.1 สร้างระบบรัฐสัญญาประชาคม เพื่อเป็นการธำรง รักษาไว้ซึ่งเสถียรภาพของความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐและ ผู้ปกครอง

1.3.2.2 สร้างระบบทางเลือกในสิทธิและโอกาสของกลุ่ม เพื่อเป็นการธำรงรักษาไว้ซึ่งความแตกต่างหลากหลายของกลุ่มผลประโยชน์ ในการต่อรองประสานประโยชน์ร่วม

1.3.2.3 สร้างระบบทางเลือกในสิทธิโอกาสของปัจเจกชน เพื่อให้คนทั่วไปมีความสามารถในการพึ่งพาตัวเองได้

1.3.3 การสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครอง เพื่อให้ รัฐธรรมนูญให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการปฏิรูปการเมือง-การปกครอง โดย เป็นต้นกำเนิดพลังในการขับเคลื่อนพลวัตของระบบการเมืองให้มีการ พัฒนาการใหม่ที่ก้าวหน้าเพิ่มมากขึ้นได้ ซึ่งเป็นการใช้รัฐธรรมนูญเป็น เครื่องมือผลักดันและริเริ่มกรอบนโยบายในการแสวงหาแนวทางสร้าง ความก้าวหน้าในการพัฒนาการเมือง-การปกครองของประเทศให้มีความ ต่อเนื่องในระยะยาวอย่างยั่งยืนต่อไปได้ ได้แก่

1.3.3.1 สร้างความสมานฉันท์ โดยการสร้างความ ก้าวหน้าของประชาธิปไตยเชิงธรรมาภิบาล การสร้างดุลยภาพของ โครงสร้างทางชนชั้นให้ชนชั้นกลางมีความเข้มแข็งโดยการถ่วงดุลทาง ชนชั้นระหว่างชนชั้นล่างกับชนชั้นนำ การสร้างดุลยภาพของโครงสร้าง อำนาจโดยการกระจายกลไกสถาบันอำนาจให้แยกเป็นอิสระออกจากกัน ระหว่างกลไกของผู้ใช้อำนาจ ผู้ตรวจสอบอำนาจและผู้กำกับอำนาจและ คุ่มครองสิทธิ์ (Power Use - Power Censor - Power Monitor) การสร้างดุลยภาพขององค์กรสถาบันทางการเมืองโดยสร้างความเสมอภาค

เท่าเทียมระหว่างการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น การเมืองภาค
 นักการเมืองและภาคพลเมือง การสร้างดุลยภาพของความชอบธรรมทาง
 การเมือง โดยการผสมผสานระหว่างความชอบธรรมทางการเมืองที่อิงกับ
 ความรับผิดชอบและการตอบสนองทางการเมือง (Political Accountability)
 และความชอบธรรมทางกฎหมายที่อิงกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และ
 กฎหมาย (Legal Accountability) การสร้างดุลยภาพของการปกครอง
 โดยกฎหมายโดยการรักษาความต่อเนื่องของหลักการปกครองโดยกฎหมาย
 (Rule by Law) การสร้างดุลยภาพของการปกครองโดยฝ่ายข้างมากที่คำนึง
 ถึงการเคารพฝ่ายข้างน้อย (majority rule, minority rights) ไม่ให้ถูก
 ครอบงำโดยฝ่ายข้างมากแบบเบ็ดเสร็จ (absolute majority) การสร้าง
 ดุลยภาพของความเป็นสถาบันทางการเมือง (Political Institutionalization)
 ของรัฐธรรมนูญให้มีทั้งเสถียรภาพ ความต่อเนื่องในการนำไปใช้ในทาง
 ปฏิบัติ และมีความศักดิ์สิทธิ์ในการบังคับใช้ด้วย

1.3.3.2 สร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยให้ความสำคัญ
 สำคัญกับการมีส่วนร่วมที่เข้มแข็งของประชาชน (Strong Participation) ให้
 ครอบคลุมในโครงสร้างหลักทางการเมือง-การปกครองทุกระดับ (Political
 Structure) และในกระบวนการหลักทางการเมือง-การปกครองตลอดทั้ง
 กระบวนการ (Political Process) ควบคู่กันไปกับการมีส่วนร่วมที่มี
 คุณค่าหรือการสร้างผลสัมฤทธิ์จากการมีส่วนร่วมด้วย (political efficacy)
 รวมทั้งการรักษาอธิปไตยทางการเมือง-การปกครองทั้งในประเทศและ
 นอกประเทศ

1.3.3.3 สร้างคุณภาพสังคมใหม่ที่มีสันติภาพ
 โดยการขจัดภาวะสงครามออกจากเงื่อนไขของสังคม ได้แก่ การสร้าง
 สังคมแห่งเสรีภาพด้วยการป้องกันการละเมิดสิทธิเสรีภาพจากการใช้อำนาจ
 การสร้างสังคมแห่งความเสมอภาคด้วยการป้องกันการใช้อำนาจเลือก
 ปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม การสร้างสังคมแห่งสันติภาพด้วยการสร้างกลไก

สถาบันในการป้องกัน แก้ไข และระงับ เยียวยาข้อพิพาทขัดแย้งอย่าง รวดเร็วทันใจให้กระจายอย่างทั่วถึงในทุกระดับ การสร้างสังคมแห่ง ปรารถนาด้วยการสร้างกลไกในการเจรจาต่อรอง โกล่เกลี่ย ประนีประนอม รอมชอม ประสานประโยชน์ เอื้อเพื่อเกื้อกูลกันฉันญาติมิตรได้ และการ สร้างสังคมนิติรัฐที่มีการบูรณาการทั้งหลักนิติธรรมและคุณธรรมร่วมกัน

1.3.3.4 สร้างมาตรการปกป้องสิทธิประชาชนอย่างมี ประสิทธิภาพ โดยการสร้างฐานสิทธิให้มีความครอบคลุมทั้งสิทธิของ ความเป็นคน สิทธิของความเป็นพลเมือง และสิทธิของความเสมอภาค การสร้างกลไกการคุ้มครองสิทธิให้มีความครอบคลุมทั้งการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจ และการพ้นจากอำนาจ การสร้างเป้าหมายของสิทธิให้มีความ ครอบคลุมทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ การ สร้างผลลัพธ์ของสิทธิให้มีความครอบคลุมในการเข้าถึงอำนาจ การใช้ให้ อำนาจทำการสนองตอบต่อสิทธิ และการมีอิทธิพลเหนืออำนาจได้โดยการ โตแย้งการใช้อำนาจที่มีขอบ (review) และการถอดถอนให้พ้นจากอำนาจ (recall) การสร้างเครื่องมือของการใช้สิทธิให้มีความครอบคลุมทั้งการ เรียกร้อง การร้องทุกข์ และการฟ้องร้อง การสร้างมาตรฐานในการรับรอง สิทธิให้มีความครอบคลุมทั้งสิทธิตามกฎหมายที่กฎหมายให้การรับรอง และสิทธิตามธรรมชาติที่กฎหมายไม่ได้ห้ามไว้

1.3.3.5 สร้างพลังของประชาชน โดยการสร้างเครือข่าย ของสิทธิให้กระจายอย่างทั่วถึงทั้งสิทธิของปัจเจกชน (individual) สิทธิของ เอกชน (private) สิทธิของกลุ่มชน (group) สิทธิของชุมชน (community) สิทธิของท้องถิ่น (local) และสิทธิของมหาชน (mass)

1.3.3.6 สร้างรัฐมหาชน โดยการป้องกันแก้ไขไม่ให้เกิด การครอบงำของชนชั้นหรือองค์กรสถาบันจนกลายเป็นรัฐราชการหรือรัฐ เอกชนตามสภาพของวิวัฒนาการดั้งเดิม แต่ควรมีการบูรณาการให้มีความ

ยุติธรรมตามสัดส่วนทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยการจำแนกให้ครอบคลุมทั่วถึงทั้งตามเกณฑ์โครงสร้างอำนาจของกลุ่มชนชั้นทางการเมือง ตามเกณฑ์ตามเกณฑ์บทบาทหน้าที่ขององค์กรสถาบันหลักทางการเมือง ตามเกณฑ์การสนองเป้าหมายของกลุ่มอำนาจทางการเมือง-การปกครอง และตามเกณฑ์การสนองผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง-การปกครอง ซึ่งไม่ปล่อยให้ป็นรัฐเอกราชตามพลังของทุนหรือเป็นรัฐราชการตามพลังของอำนาจเพียงด้านเดียว ทั้งนี้ เพื่อสร้างสมดุลระหว่างประโยชน์ส่วนย่อยกับประโยชน์ส่วนใหญ่ของสังคมโดยทั่วไป

1.3.3.7 สร้างรัฐประชาธิปไตย โดยการสร้างความเป็นประชาธิปไตยในองค์กรรวมของระบบการเมืองครอบคลุมทั้งองคาพยพไม่เป็นประชาธิปไตยแต่เฉพาะในทางรูปแบบโดยปราศจากประชาธิปไตยในทางเนื้อหาด้วย หรือเป็นประชาธิปไตยในเฉพาะภาคส่วนหรือเฉพาะในบางครั้ง โครงสร้างบางองค์กร หรือบางสถาบันเท่านั้น หากแต่ต้องสร้างความเป็นประชาธิปไตยให้กระจายอยู่ในองค์ประกอบของระบบการเมืองทั้งระบบด้วย ได้แก่ ประชาธิปไตยในระบอบการเมือง-การปกครอง ประชาธิปไตยในโครงสร้างสถาบันทางการเมือง-การปกครอง ประชาธิปไตยในรูปแบบของรัฐบาล และประชาธิปไตยในกระบวนการทางการเมือง-การปกครองพร้อมกันไปด้วย

2. กรอบของการรับรองรัฐธรรมนูญ

เป็นกรอบที่ประชาชนผู้ออกเสียงประชามติต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญในสาระสำคัญดังต่อไปนี้ คือ การพิจารณาว่า (1) ร่างรัฐธรรมนูญนั้นมีความเป็นรัฐธรรมนูญที่แท้จริงหรือไม่ (2) ร่างรัฐธรรมนูญนั้นมีความเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงหรือไม่ และ (3) ร่างรัฐธรรมนูญนั้นสามารถปฏิรูปการเมือง-การปกครองได้หรือไม่ กล่าวคือ

2.1 ร่างรัฐธรรมนูญนั้นมีความเป็นรัฐธรรมนูญที่แท้จริงหรือไม่
ซึ่งพิจารณาได้จากประเด็นสำคัญหลัก คือ

2.1.1 สาระของความเป็นกฎหมายสูงสุด ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาใน 3 ส่วน คือ (1) คุณภาพของการบังคับ ควรเปรียบเทียบว่ารัฐธรรมนูญเน้นการบังคับอย่างจริงจังกับฝ่ายใดมากน้อยต่างกันอย่างไร ระหว่างฝ่ายประชาชนผู้รับการปกครองกับฝ่ายผู้ปกครอง (2) คุณภาพของผลประโยชน์ ควรเปรียบเทียบว่ารัฐธรรมนูญเน้นการเอื้อประโยชน์โดยการกระจายให้แก่คนทั่วไป หรือโดยการกระจุกการผูกขาดเฉพาะกลุ่มคน และ (3) คุณภาพของอำนาจ ควรเปรียบเทียบว่ารัฐธรรมนูญเน้นการกระจายอำนาจสู่กลไกสถาบันทางการเมือง-การปกครองในทุกระดับอย่างทั่วถึงทั้งในระดับบน ระดับกลาง และระดับล่าง หรือเน้นการกระจุกการรวมศูนย์อำนาจอยู่แต่เฉพาะกลไกสถาบันในส่วนบนเท่านั้น

2.1.2 สาระของความเป็นกฎหมายพื้นฐานทางการเมือง-การปกครอง ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาใน 2 ส่วนสำคัญ คือ (1) การสร้างหลักประกันความเป็นนิติรัฐ ควรเปรียบเทียบว่ารัฐธรรมนูญเอื้อต่อการสร้างหลักการปกครองโดยกฎหมาย (Rule of Law) หรือเอื้อต่อการสร้างหลักการปกครองด้วยกฎหมาย (Rule by Law) โดยที่รัฐธรรมนูญย่อมอยู่ในฐานะเหนือกฎหมายและอำนาจ และรัฐธรรมนูญเป็นที่มาของกฎหมายและอำนาจไม่ก่อโอกาสให้เกิดช่องว่าง ช่องโหว่ให้กฎหมายและอำนาจพลิกแพลงกลับด้านเป็นฝ่ายขึ้นไปอยู่เหนือรัฐธรรมนูญได้ (2) การสร้างหลักประกันความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและอำนาจ ควรเปรียบเทียบว่ารัฐธรรมนูญได้สร้างกลไกสถาบันในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของอำนาจที่มีหลักประกันของความเป็นอิสระ เป็นกลาง มีความชำนาญเฉพาะทาง มีความสูงสุด เด็ดขาด มีเอกภาพ มีความต่อเนื่อง

มีการรวมศูนย์ มีการสร้างหลักการที่เป็นบรรทัดฐานทั่วไปของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ และคำตัดสินวินิจฉัยมีผลผูกพันเป็นการทั่วไปได้หรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นฐานในการประเมินความศักดิ์สิทธิ์ของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญว่าไม่เอื้อโอกาสหรือเปิดช่องว่าง-ช่องโหว่ให้องค์กรอำนาจทางการเมือง-การปกครองของผู้ปกครองสามารถออกกฎหมายมาลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้รับการปกครองได้ หรือสามารถกระทำการเพื่อการขยายอำนาจให้แก่องค์กรของตนได้เอง

2.2 ร่างรัฐธรรมนูญนั้นมีความเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงหรือไม่
ซึ่งพิจารณาได้จากประเด็นสาระสำคัญหลัก คือ

2.2.1 การวางหลักการปกครอง ควรเปรียบเทียบดูว่าเป็นหลักการปกครองโดยฝ่ายข้างมากที่เคารพสิทธิของฝ่ายข้างน้อย (Majority Rule & Minority Rights) หรือเป็นหลักการปกครองที่ให้อำนาจสิทธิขาดแก่ฝ่ายข้างมากที่เอื้อต่อการปกครองโดยฝ่ายข้างมากแบบเบ็ดเสร็จ (Absolute Majority) ทั้งนี้ โดยดูได้จากการยอมรับหรือการรับรองสิทธิ การรับรองบทบาททางการเมืองของฝ่ายข้างน้อย และกลุ่มสิทธิพลผลประโยชน์ทางการเมืองทั่วไป อาทิ บทบาททางการเมืองของฝ่ายค้าน ประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชนหรือ NGO หรือกลุ่มมวลชนที่รวมตัวกันชุมนุมเรียกร้อง มีความหมายทางการเมือง-การปกครองได้มากน้อยในระดับใด

2.2.2 การจัดกรอบความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิกับอำนาจ
ควรเปรียบเทียบดูว่าสิทธิของประชาชนกับอำนาจของผู้ปกครองนั้น รัฐธรรมนูญได้ออกแบบให้สัมพันธ์กันในรูปแบบใด เช่น เป็นความสัมพันธ์แบบกดขี่-ครอบงำ ซึ่งอำนาจเป็นฝ่ายกำหนดสิทธิโดยที่ประชาชนเป็นฝ่ายที่ต้องเชื่อฟัง ทำตามและจำยอม ปราศจากอิสระเสรี หรือเป็นความสัมพันธ์แบบเสมอเท่าเทียม ซึ่งประชาชนสามารถกำกับควบคุมการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจและการพ้นจากอำนาจของผู้ปกครองได้ สิทธิ

เสรีภาพของประชาชนสามารถใช้ให้เกิดประสิทธิผล (efficacy) ได้ โดยเฉพาะการสามารถใช้สิทธิของตนให้ได้มาซึ่งความรับผิดชอบและการตอบสนองทางการเมือง-การปกครอง (political responsibility & political responsiveness) ของผู้ปกครองได้จริง

2.3 ร่างรัฐธรรมนูญนั้นสามารถปฏิรูปการเมือง-การปกครองได้หรือไม่ ซึ่งพิจารณาจากสาระสำคัญหลัก คือ

2.3.1 การวางน้ำหนักรัฐธรรมนูญให้มีบทบาทในการเป็นกลไกกำกับควบคุมการเมือง-การปกครอง หรือให้เป็นเพียงกระจกสะท้อนการเมือง-การปกครอง ทั้งนี้ หากรัฐธรรมนูญเป็นเพียงกระจกสะท้อนการเมือง-การปกครอง รัฐธรรมนูญก็ไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิรูปการเมือง-การปกครองได้ เข้าทำนองที่ว่า การเมือง-การปกครองเป็นเช่นไร รัฐธรรมนูญก็ย่อมจะต้องเป็นไปเช่นนั้นด้วย เพราะรัฐธรรมนูญเป็นฝ่ายที่ถูกกำหนดให้เป็นไปตามสภาพการณ์ทางการเมือง-การปกครองเท่านั้น ไม่ใช่เป็นการกำหนดให้การเมือง-การปกครองต้องดำเนินไปตามวิถีครองที่รัฐธรรมนูญเป็นฝ่ายกำกับควบคุม กล่าวอีกนัยก็คือ รัฐธรรมนูญไม่ได้ทำหน้าที่ในการกำกับควบคุมการเมือง-การปกครองให้มีการเปลี่ยนแปลง หรือมีการปรับแก้ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญได้แต่อย่างใด

2.3.2 การวางน้ำหนักรัฐธรรมนูญให้ได้ดุลยภาพระหว่างการมีสาระที่ดีกับการหวังผลต่อการปฏิบัติที่ดี ทั้งนี้ เพราะรัฐธรรมนูญจะสามารถปฏิรูปการเมือง-การปกครองได้ก็ต่อเมื่อรัฐธรรมนูญนั้นสามารถก่อผลกระทบต่อระบบการเมือง-การปกครองได้ หรือเกิดจากการที่รัฐธรรมนูญนั้นถูกนำไปปฏิบัติได้เป็นผล ซึ่งถ้าหากรัฐธรรมนูญมีแต่สาระที่ดี แต่ไม่ก่อผลต่อการปฏิบัติที่ดีได้ ก็ก่อผลกระทบให้เกิดขึ้นไม่ได้เช่นกัน และในทางกลับกัน แม้รัฐธรรมนูญนั้นจะมุ่งก่อผลทางปฏิบัติได้

แต่เพียงด้านเดียวก็ไม่อาจสร้างความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง-การปกครองในทางที่ดีหรือมีความก้าวหน้ามากขึ้นได้ เพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ปราศจากเนื้อหาสาระที่ดีแม้จะมีผลทางปฏิบัติเกิดขึ้นก็ตาม ดังนั้นหากจะหวังให้รัฐธรรมนูญปฏิรูปการเมือง-การปกครองได้ ก็ต้องสร้างรัฐธรรมนูญให้ได้คุณภาพทั้งการปฏิบัติดี (good practice) และมีเนื้อหาสาระดี (good content) ควบคู่กันไปด้วย

2.3.3 การวางหลักประกันในการควบคุมบรรทัดฐานของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญเมื่อนำไปบังคับใช้แล้วถือว่ารัฐธรรมนูญนั้นเป็นของผู้ใช้ ไม่ได้เป็นของผู้ร่างอีกต่อไป เนื่องจากในทางปฏิบัติย่อมเป็นไปตามข้อเท็จจริงที่ว่า **“รัฐธรรมนูญจะถูกใช้อย่างไรก็ขึ้นอยู่กับว่ารัฐธรรมนูญนั้นจะถูกตีความว่าอย่างไร”** นั่นเอง ซึ่งแม้ว่าโดยหลักการควรจะขึ้นอยู่กับว่ารัฐธรรมนูญนั้นถูกเขียนไว้อย่างไรก็ตาม ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องมีมาตรการป้องกันแก้ไขปัญหอันเกิดจากการตีความรัฐธรรมนูญให้มีหลักประกันการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่มีมาตรฐาน เพื่อให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญนั้นเป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แทนที่จะเป็นไปตามอิทธิพล ผลประโยชน์และความต้องการเฉพาะของผู้ใช้รัฐธรรมนูญนั้นโดยไม่คำนึงถึงความถูกต้อง โดยเฉพาะการนำรัฐธรรมนูญไปบังคับใช้ในด้านการเมือง-การปกครอง ซึ่งจำเป็นต้องตีความให้เกิดบรรทัดฐานทั่วไป มีผลบังคับเป็นการทั่วไป มีผลผูกพันทุกฝ่าย และมีความสูงสุด เด็ดขาดด้วย เพื่อเป็นหลักประกันให้การใช้รัฐธรรมนูญของทุกฝ่ายเป็นไปโดยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (constitutionality)

4

อัตลักษณ์ที่น่ารู้เกี่ยวกับพัฒนาการความเป็น “กติกาสหประชาชาติ” ของรัฐธรรมนูญ กับปัญหาพื้นฐานของการใช้กฎหมายในระบบนิติรัฐของไทย

“อัตลักษณ์ที่น่ารู้เกี่ยวกับพัฒนาการความเป็น “กติกาสหประชาชาติ” ของรัฐธรรมนูญกับปัญหาพื้นฐานของการใช้กฎหมายในระบบนิติรัฐของไทย” นี้ได้แบ่งเนื้อหาสำคัญออกเป็น 15 ส่วน ประกอบด้วย (1) ประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย (2) สถานภาพของรัฐธรรมนูญไทย (3) นัยของคำปรารภในรัฐธรรมนูญไทย (4) ความรุนแรงทางการเมืองกับรัฐธรรมนูญไทย (5) กระบวนการทางสังคม - การเมืองกับรัฐธรรมนูญไทย (6) อำนาจผู้ปกครองกับสิทธิเสรีภาพประชาชนในรัฐธรรมนูญไทย (7) ผู้ปกครองจากกองทัพ - ระบบราชการกับผู้ปกครองจากพรรคการเมืองในรัฐธรรมนูญไทย (8) ประชาธิปไตย เผด็จการ และกึ่งประชาธิปไตยกับรัฐธรรมนูญไทย (9) การเข้าสู่อำนาจและการพ้นจากอำนาจของผู้ปกครองกับรัฐธรรมนูญไทย (10) รูปแบบของรัฐสภากับรัฐธรรมนูญไทย (11) จำนวนรัฐบาลและกลุ่มอำนาจในรัฐบาลกับรัฐธรรมนูญไทย (12) พรรคการเมือง การเลือกตั้ง และรัฐประหารกับรัฐธรรมนูญไทย (13) แบบชั่วคราวและแบบถาวรกับรัฐธรรมนูญไทย (14) กำลังบังคับและความตกลงยินยอมกับที่มาของรัฐธรรมนูญไทย (15) อัตลักษณ์ที่น่ารู้เกี่ยวกับพัฒนาการความเป็นกติกาสหประชาชาติของรัฐธรรมนูญกับปัญหาพื้นฐานของการใช้กฎหมายในระบบนิติรัฐของไทย ทั้งนี้ จะได้กล่าวถึงรายละเอียดของส่วนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย

การปกครองของไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัย อยุธยาและรัตนโกสินทร์ ช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งปกครองโดยบุคคลคนเดียวคือพระมหากษัตริย์

สุโขทัยตอนต้น โดยเฉพาะในรัชกาลพ่อขุนรามคำแหงมหาราช ได้วางรูปการปกครองแบบพ่อปกครองลูก หรือระบอบปิตุลาธิปไตยนั้น ได้ปรากฏหลักฐานทางประวัติศาสตร์ชิ้นสำคัญคือหลักศิลาจารึก ซึ่งมีสาระสำคัญข้อบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการปกครองหรือการใช้อำนาจของพระองค์ รวมถึงพันธะที่พระองค์ทรงมีต่อราษฎรและสิทธิเสรีภาพด้านต่างๆ ของราษฎรด้วยนั้น น่าจะอนุมานได้ว่า หลักศิลาจารึกดังกล่าว เป็นเสมือนรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรของไทยฉบับแรก

ในช่วงสุโขทัยตอนปลายถึงอยุธยา ได้วางรูปการปกครองแบบเทวสิทธิ์ หรือระบอบธรรมราชา พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจปกครองโดยมีพันธะผูกพันกับหลักธรรมคำสอนทางศาสนา โดยเฉพาะหลักทศพิธราชธรรม หรือบัญญัติ 10 ประการของกษัตริย์นั้น ก็น่าจะอนุมานได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญแบบจารีตประเพณี เนื่องจากการใช้อำนาจปกครองของกษัตริย์นั้น ต้องอิงอยู่กับจารีตปฏิบัติตามข้อบัญญัติต่างๆ ทั้งศาสนาและธรรมะของกษัตริย์

ใน พ.ศ. 2475 ไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย โดยคณะราษฎรผู้ก่อการได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกเรียกว่า พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 นำขึ้นกราบบังคมทูลให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานให้และประกาศใช้ในวันที่ 27 มิถุนายน 2475 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราว ส่วนรัฐธรรมนูญที่ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรกคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ซึ่งประกาศใช้เมื่อ 10 ธันวาคม 2475

2. สถานภาพของรัฐธรรมนูญไทย

ฉบับที่	ชื่อ/พ.ศ.	เวลาที่เริ่มใช้	เวลาที่เลิกใช้	รวมเวลาที่ใช้	ที่มา/สาเหตุ	จำนวนมาตรา	เหตุที่เลิกใช้	หมายเหตุ
1	พ.ร.บ. ธรรมนูญ การปกครอง แผ่นดิน สยาม ชั่วคราว 2475	27 มี.ย. 2475	10 ธ.ค. 2475	5 เดือน 13 วัน	คณะราษฎร/ เปลี่ยนแปลง การปกครอง	39 มาตรา	นำรัฐธรรมนูญ ฉบับถาวรมาใช้	ฉบับ ชั่วคราว
2	รัฐธรรมนูญ แห่งราช อาณาจักร สยาม 2475	10 ธ.ค. 2475	9 พ.ค. 2489	13 ปี 4 เดือน 29 วัน	กรรมการร่าง รัฐธรรมนูญของ คณะราษฎร/ ใช้แทน รัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว	68 มาตรา	ล้าสมัยไม่ เหมาะสมกับ สถานการณ์ ของประเทศ	ฉบับ ถาวร
3	รัฐธรรมนูญ แห่งราช อาณาจักร ไทย 2489	10 พ.ค. 2489	8 พ.ย. 2490	1 ปี 5 เดือน 28 วัน	กรรมาธิการ วิสามัญ / ร่างใหม่ให้ เหมาะสมกับ สถานการณ์ของ ประเทศ	36 มาตรา	รัฐประหาร พ.ศ. 2490	ฉบับ ถาวร
4	รัฐธรรมนูญ แห่งราช อาณาจักร ไทย 2490	9 พ.ย. 2490	23 มี.ค. 2492	1 ปี 4 เดือน 14 วัน	คณะรัฐประหาร 2490 / ใช้ยึด อำนาจการ ปกครอง	98 มาตรา	นำรัฐธรรมนูญ ฉบับถาวรมาใช้ แทน	ฉบับ ชั่วคราว (ได้ตุ้ม)
5	รัฐธรรมนูญ แห่งราช อาณาจักร ไทย 2492	23 มี.ค. 2492	29 พ.ย. 2494	2 ปี 8 เดือน 6 วัน	สภาร่าง รัฐธรรมนูญ / ใช้แทนฉบับ ชั่วคราว	188 มาตรา	รัฐประหาร 2494	ฉบับ ถาวร

ฉบับที่	ชื่อ/พ.ศ.	เวลาที่เริ่มใช้	เวลาที่เลิกใช้	รวมเวลาที่ใช้	ที่มา/สาเหตุ	จำนวนมาตรา	เหตุที่เลิกใช้	หมายเหตุ
6	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495	8 มี.ค. 2495	20 ต.ค. 2501	6 ปี 7 เดือน 12 วัน	คณะบริหารประเทศชั่วคราว / ใช้เพื่อยึดอำนาจการปกครอง	123 มาตรา	รัฐประหาร 16 ก.ย. 2500	ฉบับถาวร
7	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2502	28 ม.ค. 2502	20 มิ.ย. 2511	9 ปี 4 เดือน 22 วัน	คณะปฏิวัติ / ใช้เพื่อยึดอำนาจการปกครอง	20 มาตรา	นำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรมาใช้แทน	ฉบับชั่วคราว
8	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2511	20 มิ.ย. 2511	17 พ.ย. 2514	3 ปี 4 เดือน 27 วัน	สภาร่างรัฐธรรมนูญ / ใช้แทนรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว	183 มาตรา	รัฐประหาร 17 พ.ย. 2514	ฉบับถาวร
9	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2515	15 ธ.ค. 2515	7 ต.ค. 2517	1 ปี 9 เดือน 22 วัน	คณะรัฐประหาร / ใช้เพื่อยึดอำนาจการปกครอง	23 มาตรา	เปลี่ยนแปลงคณะรัฐบาลเนื่องจากวันมหาวิปโยค 14 ต.ค. 2516	ฉบับชั่วคราว
10	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2517	7 ต.ค. 2517	6 ต.ค. 2519	2 ปี	กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ / มอบรัฐธรรมนูญให้ประชาชนตามข้อเรียกร้อง	238 มาตรา	รัฐประหาร 6 ต.ค. 2519	ฉบับถาวร
11	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2519	22 ต.ค. 2519	20 ต.ค. 2520	11 เดือน 28 วัน	คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน / ใช้เพื่อพัฒนาประชาธิปไตย	29 มาตรา	รัฐประหาร 6 ต.ค. 2520	ฉบับชั่วคราว

ฉบับ ที่	ชื่อ/พ.ศ.	เวลาที่ เริ่มใช้	เวลาที่ เลิกใช้	รวมเวลา ที่ใช้	ที่มา/สาเหตุ	จำนวน มาตรา	เหตุที่เลิกใช้	หมายเหตุ
12	รัฐธรรมนูญ แห่งราช อาณาจักร ไทย 2520	9 พ.ย. 2520	22 ธ.ค. 2521	1 ปี 1 เดือน 13 วัน	คณะปฏิรูป การปกครอง แผ่นดิน / ใช้เพื่อเร่งรัด พัฒนา ประชาธิปไตย ให้เร็วขึ้น	32 มาตรา	นำรัฐธรรมนูญ ฉบับถาวรมาใช้ แทน	ฉบับ ชั่วคราว
13	รัฐธรรมนูญ แห่งราช อาณาจักร ไทย 2521	22 ธ.ค. 2521	23 ก.พ. 2534	12 ปี 2 เดือน 1 วัน	สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ / ให้เป็นไปตาม เจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญ ฉบับเก่า	206 มาตรา	รัฐประหาร 23 ก.พ. 2534	ฉบับ ถาวร (ประชาธิปไตย ครั้งใหม่)
14	ธรรมนูญ การปกครอง ราชอาณาจักร 2534	1 มี.ค. 2534	9 ธ.ค. 2534	9 เดือน 8 วัน	คณะรักษาความ สงบเรียบร้อย แห่งชาติ / ใช้เพื่อ ยึดอำนาจการ ปกครองและร่าง รัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่	33 มาตรา	เจตนาใช้ ชั่วคราวและใช้ รัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่แทน	ฉบับ ชั่วคราว
15	รัฐธรรมนูญ แห่งราช อาณาจักร ไทย 2534	9 ธ.ค. 2534	11 ต.ค. 2540	5 ปี 10 เดือน 2 วัน	สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ / เป็นไปตาม เจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญ ฉบับเก่า	223 มาตรา	ยกเลิกเพื่อนำ รัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่มาใช้ แทน	ฉบับ ถาวร

ฉบับที่	ชื่อ/พ.ศ.	เวลาที่เริ่มใช้	เวลาที่เลิกใช้	รวมเวลาที่ใช้	ที่มา/สาเหตุ	จำนวนมาตรา	เหตุที่เลิกใช้	หมายเหตุ
16	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540	11 ต.ค. 2540	19 ก.ย. 2549	8 ปี 11 เดือน 9 วัน	สภาร่างรัฐธรรมนูญที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน เพื่อปฏิรูปการเมืองตามเจตนารมณ์ของประชาชน	336 มาตรา	รัฐประหาร 19 ก.ย. 2549 และยกเลิกเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่	ฉบับถาวร
17	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2549	1 ต.ค. 2549	24 ส.ค. 2550	10 เดือน 24 วัน	คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข	39 มาตรา	นำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรมาใช้	ฉบับชั่วคราว
18	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550	24 ส.ค. 2550	—	—	สภาร่างรัฐธรรมนูญ	309 มาตรา	—	ฉบับถาวร

3. นัยของคำปรารภในรัฐธรรมนูญไทย

1) **ฉบับที่ 1** พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว 2475 เป็นนัยของการถ่ายโอนอำนาจระหว่างผู้ปกครอง คือ พระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์กับคณะราษฎรในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

2) **ฉบับที่ 2** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม 2475 เป็นนัยของการประกาศความชอบธรรมแห่งอำนาจของกลุ่มผู้ปกครองใหม่ว่าเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบ

3) **ฉบับที่ 3** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2489 เป็นนัยของความมุ่งมั่นของผู้ปกครองในการสร้างความทันสมัยทางการเมืองให้กับระบอบประชาธิปไตย

4) **ฉบับที่ 4** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ชั่วคราว) 2490 เป็นนัยของการปล้ำความชอบธรรมทางอำนาจของผู้ปกครองเก่าและสร้างความชอบธรรมใหม่ให้กับคณะปกครองที่ใช้กำลังบังคับเข้ามา

5) **ฉบับที่ 5** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2492 เป็นนัยของการปรับวิธีการวิธีในกระบวนการได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญที่เปิดกว้างของกระบวนการการมีส่วนร่วม

6) **ฉบับที่ 6** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 เป็นนัยของการดัดแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นฐานรองรับการสืบทอดอำนาจการปกครองของคณะผู้ปกครองที่ใช้กำลังบังคับเข้ามา

7) **ฉบับที่ 7** รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2502 เป็นนัยของการสร้างความหวังเพื่อเปลี่ยนไปสู่อนาคตที่ดีกว่า โดยมอบอำนาจเด็ดขาดให้คณะผู้ปกครองที่ใช้กำลังบังคับเข้ามาเป็นผู้หยิบนั่นให้

8) **ฉบับที่ 8** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2511 เป็นนัยของ

การปฏิรูประบอบการปกครองโดยโน้มน้าวให้เห็นประโยชน์และความจำเป็นของการแยกอำนาจบริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติ

9) **ฉบับที่ 9** ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2515 เป็นนัยของความระส่ำระสายของระบบรัฐสภา และความจำเป็นที่ผู้ปกครองจะต้องใช้อำนาจเผด็จการ

10) **ฉบับที่ 10** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2517 เป็นนัยของการประกาศถึงยุครุ่งอรุณแห่งสังคมใหม่ที่ประชาธิปไตยพลานอย่างเต็มรูปแบบ

11) **ฉบับที่ 11** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2519 เป็นนัยของการชี้ความล้มเหลวของการพัฒนาประชาธิปไตยและการเสนอแนวทางการปฏิรูปแนวใหม่ที่เป็นขั้นตอนเหมือนขั้นบันได

12) **ฉบับที่ 12** รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย 2520 เป็นนัยของการจัดระเบียบสังคมใหม่โดยเร่งรัดและจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของการพัฒนาเสียใหม่

13) **ฉบับที่ 13** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2521 เป็นนัยของการเคารพสิทธิและความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง

14) **ฉบับที่ 14** ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2534 เป็นนัยของการปรับรื้อกติกาการปกครองใหม่ให้แก้ไขปัญหาลำคัญของชาติได้และมีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของคณะผู้ปกครองที่ใช้กำลังบังคับเข้ามา

15) **ฉบับที่ 15** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2534 เป็นนัยของการตอกย้ำถึงเจตนารมณ์ดั้งเดิมของการถ่ายโอนอำนาจจากพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เดิม ว่าควรจะต้องตกถึงมือประชาชนอย่างแท้จริง

16) **ฉบับที่ 16** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 เป็นนัยของการใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือปฏิรูปการเมืองในระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้สามารถเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง-การปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีประสิทธิภาพและมีเสถียรภาพมากขึ้น โดยเฉพาะการแยกกลไกให้เป็นอิสระจากกัน ระหว่างกลไกฝ่ายที่ใช้อำนาจ ฝ่ายที่ตรวจสอบอำนาจ และฝ่ายที่กำกับอำนาจและเรียกร้องสิทธิ

17) **ฉบับที่ 17** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) 2549 เป็นนัยของความจำเป็นในการกำหนดกลไกทางการเมืองการปกครองที่เหมาะสมแก่สถานการณ์ทางการเมือง-การปกครองที่วิกฤตร้ายแรงจากปัญหาการทุจริต การแทรกแซงองค์กรอิสระ การหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ และการแตกความสามัคคี เพื่อฟื้นฟูการเมือง-การปกครองที่มีคุณธรรมจริยธรรม มากขึ้น

18) **ฉบับที่ 18** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 เป็นนัยของการสร้างดุลยภาพและประสิทธิภาพของระบบรัฐสภา ความอิสระ และความสุจริตเที่ยงธรรมขององค์กรอิสระและกระบวนการยุติธรรม

4. ความรุนแรงทางการเมืองกับรัฐธรรมนูญไทย

1) **รัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 (2475)** ได้มาโดยคณะราษฎรใช้กำลังบังคับจากพระมหากษัตริย์ โดยอ้างการขาดหลักวิชาของการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และเพื่อให้มีการถ่ายโอนอำนาจและจัดระเบียบการเมือง-การปกครองใหม่จึงจำเป็นต้องจัดให้มีการปกครองโดยรัฐธรรมนูญ

2) **รัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 (2490)** ได้มาโดยคณะทหารยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลพลเรือน โดยอ้างว่าทำการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็น

เหตุให้ประชาชนเดือดร้อน จำเป็นต้องจัดตั้งรัฐบาลใหม่

3) **รัฐธรรมนูญฉบับที่ 6 (2495)** ได้มาโดยคณะทหารยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลพลเรือน โดยอ้างภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์ และนักการเมืองคอร์รัปชัน และเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์เริ่มแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จึงต้องนำรัฐธรรมนูญฉบับ 2475 มาใช้อีกครั้ง

4) **รัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 (2502)** ได้มาโดยคณะทหารยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาล โดยอ้างความรุนแรงของภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ที่จำเป็นต้องฟื้นฟูด้วยวิธีการปฏิวัติ ซึ่งรัฐธรรมนูญเก่าไม่เอื้อให้กระทำได้ จึงต้องยกเลิกเพื่อแก้ไขปัญหาเร่งด่วนก่อนจึงจะทำรัฐธรรมนูญใหม่

5) **รัฐธรรมนูญฉบับที่ 9 (2515)** ได้มาโดยคณะทหารยึดอำนาจการปกครองโดยอ้างภัยคุกคามนอกประเทศและฝ่ายสภาก่อวินาศกรรมบริหารเป็นการขัดขวางไม่ให้แก้ไขปัญหของชาติได้ ซึ่งเป็นผลพวงมาจากการใช้รัฐธรรมนูญฉบับเก่า

6) **รัฐธรรมนูญฉบับที่ 11 (2519)** ได้มาโดยคณะทหารยึดอำนาจการปกครอง โดยอ้างภัยคุกคามสถาบันพระมหากษัตริย์ และความล้มเหลวของระบบรัฐสภา จำเป็นต้องใช้รัฐธรรมนูญใหม่ช่วยปฏิรูปการเมือง

7) **รัฐธรรมนูญฉบับที่ 12 (2520)** ได้มาโดยคณะทหารยึดอำนาจโดยอ้างความแตกแยกของข้าราชการและความล่าช้าของขั้นตอนการพัฒนาประชาธิปไตย จำเป็นต้องใช้รัฐธรรมนูญใหม่เพื่อเร่งรัดให้เร็วขึ้น

8) **รัฐธรรมนูญฉบับที่ 14 (2534)** ได้มาโดยคณะทหารยึดอำนาจโดยอ้างว่าคณะรัฐบาลใช้อำนาจข่มเหงข้าราชการ คอร์รัปชัน เป็นเหตุจูงใจการรัฐสภาและแทรกแซงกระบวนการยุติธรรม จึงต้องใช้รัฐธรรมนูญใหม่รองรับการใช้อำนาจของคณะทหารที่เข้ามาปกครองแทนเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น

9) **รัฐธรรมนูญฉบับที่ 17 (2549)** ได้มาโดยคณะทหารยึดอำนาจ

โดยอ้างว่าคณะรัฐบาลใช้อำนาจทุจริต แทรกแซงองค์กรอิสระ หมิ่นพระบรมเดชานุภาพ และสร้างความแตกสามัคคีของประชาชน จึงต้องยกเลิกรัฐธรรมนูญเก่าและใช้รัฐธรรมนูญใหม่เพื่อยุติปัญหาวิกฤตและฟื้นฟูการเมือง-การปกครองเสียใหม่

5. กระบวนการทางสังคม - การเมืองกับรัฐธรรมนูญไทย

1) ฉบับที่ 1 (27 มิถุนายน 2475) เป็นกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สู่ระบอบประชาธิปไตย

2) ฉบับที่ 2 (10 ธันวาคม 2475) เป็นกระบวนการสร้างรากฐานอำนาจทางการเมืองของผู้ปกครองรุ่นบุกเบิกประชาธิปไตย

3) ฉบับที่ 3 (10 พฤษภาคม 2489) เป็นกระบวนการต่อสู้แย่งชิงอำนาจระหว่างฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนในกลุ่มอำนาจคณะราษฎร

4) ฉบับที่ 4 (9 พฤศจิกายน 2490) เป็นกระบวนการที่สถานการณ์ช่วงชิงอำนาจทางการเมืองตกอยู่ในกลุ่มอำนาจฝ่ายทหาร

5) ฉบับที่ 5 (23 มีนาคม 2492) เป็นกระบวนการที่กลุ่มอำนาจฝ่ายทหารที่กุมอำนาจการปกครองพยายามอิงความชอบธรรมทางอำนาจกับระบอบประชาธิปไตย

6) ฉบับที่ 6 (8 มีนาคม 2495) เป็นกระบวนการที่กลุ่มทหารล้มเหลวในกระบวนการประชาธิปไตย และพยายามรักษอำนาจโดยกลับไปใช้อำนาจการปกครองแบบผสมผสานระหว่างเผด็จการกับประชาธิปไตย

7) ฉบับที่ 7 (28 มกราคม 2502) เป็นกระบวนการที่ผู้นำทหารในกองทัพกุมอำนาจเบ็ดเสร็จในการปกครองแบบเผด็จการเต็มรูปแบบ

8) ฉบับที่ 8 (20 มิถุนายน 2511) เป็นกระบวนการที่ผู้นำทางทหารประสบความล้มเหลวในการใช้อำนาจปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา

9) **ฉบับที่ 9 (15 ธันวาคม 2515)** เป็นกระบวนการที่ผู้นำทางทหาร ผันชีกำลังกันสร้างความแข็งแกร่งทางอำนาจของผู้ปกครอง ใช้อำนาจแบบ เผด็จการ

10) **ฉบับที่ 10 (7 ตุลาคม 2517)** เป็นกระบวนการที่กลุ่มอำนาจทาง ทหารแตกแยกและอ่อนกำลัง เปิดโอกาสให้กลุ่มอำนาจฝ่ายพลเรือน เข้าใช้อำนาจปกครองและการเปิดกว้างของกระบวนการประชาธิปไตยของ ประชาชน

11) **ฉบับที่ 11 (22 ตุลาคม 2519)** เป็นกระบวนการที่กลุ่มอำนาจฝ่าย พลเรือนสูญเสียอำนาจให้ฝ่ายทหาร และกระบวนการประชาธิปไตยชะงักงัน พลังประชาชนถูกปราบปรามโดยกลไกรัฐ

12) **ฉบับที่ 12 (9 พฤศจิกายน 2520)** เป็นกระบวนการที่กลุ่มผู้นำ ฝ่ายทหารพยายามสืบทอดอำนาจการปกครองโดยการปิดกั้นกระบวนการ ประชาธิปไตยให้ค่อย ๆ ชะลอตัวลง

13) **ฉบับที่ 13 (22 ธันวาคม 2521)** เป็นกระบวนการที่ประนีประนอม ระหว่างกลุ่มอำนาจฝ่ายทหารและพลเรือน โดยใช้อำนาจการปกครองร่วมกัน ภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยกึ่งเผด็จการ

14) **ฉบับที่ 14 (1 มีนาคม 2534)** เป็นกระบวนการขัดแย้งทางอำนาจ และผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มอำนาจรัฐบาลพลเรือนกับกลุ่มอำนาจทาง ทหารในกลไกกองทัพ

15) **ฉบับที่ 15 (9 ธันวาคม 2534)** เป็นกระบวนการสืบทอดอำนาจ ของผู้นำทหารในกองทัพโดยถ่ายโอนอำนาจการปกครองไปให้กลไก พรรคการเมืองเป็นฝ่ายรองรับความชอบธรรม

16) **ฉบับที่ 16 (11 ตุลาคม 2540)** เป็นกระบวนการปฏิรูปการเมือง ตามความเรียกร้องต้องการของขบวนการประชาธิปไตยในภาคประชาชน ซึ่งมุ่งจำกัด ควบคุม ตรวจสอบอำนาจรัฐและขยายสิทธิเสรีภาพของประชาชน

17) **ฉบับที่ 17 (1 ตุลาคม 2549)** เป็นกระบวนการหยุดยั้งวิกฤตการณ์ร้ายแรงทางการเมือง-การปกครองและสังคม

6. อำนาจผู้ปกครองกับสิทธิเสรีภาพประชาชนในรัฐธรรมนูญไทย

1) **ฉบับที่ 1 (27 มิถุนายน 2475)** เป็นอำนาจผู้ปกครองโดยเฉพาะคณะราษฎรและสภาผู้แทนราษฎร ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย แต่ไม่มีการรับรองสิทธิเสรีภาพประชาชน

2) **ฉบับที่ 2 (10 ธันวาคม 2475)** เน้นอำนาจผู้ปกครอง แต่รัฐบาลโดยคณะราษฎรเริ่มผ่อนคลายอำนาจการปกครองไปสู่พระมหากษัตริย์และรัฐสภามากขึ้น พร้อมกับเริ่มขยายสิทธิของประชาชนตามคุณวุฒิทางการศึกษา

3) **ฉบับที่ 3 (10 พฤษภาคม 2489)** เน้นเปิดช่องอำนาจการปกครองให้ผู้นำฝ่ายพลเรือน สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนมุ่งใช้เป็นเครื่องมือช่วงชิงอำนาจของผู้นำฝ่ายพลเรือน

4) **ฉบับที่ 4 (9 พฤศจิกายน 2490)** เน้นการเพิ่มพูนอำนาจให้แก่ผู้ปกครองฝ่ายทหารและข้าราชการ มุ่งลดรอนสิทธิทางการเมืองของประชาชน

5) **ฉบับที่ 5 (23 มีนาคม 2492)** เน้นอำนาจผู้ปกครองที่ตัวผู้นำและการถ่ายเทอำนาจให้เข้มแข็งไปทางรัฐสภาด้วย สิทธิของประชาชนยังไม่มีอุปกรณ์เกื้อกูลให้ยกกระด้นขึ้นได้

6) **ฉบับที่ 6 (8 มีนาคม 2495)** เน้นการสืบทอดอำนาจของผู้ปกครองที่เป็นผู้นำทหาร สิทธิของประชาชนถูกจำกัดให้มีและใช้เพื่อรองรับการเข้าสู่อำนาจของผู้ปกครอง

7) **ฉบับที่ 7 (28 มกราคม 2502)** เน้นอำนาจเบ็ดเสร็จของผู้ปกครอง โดยเฉพาะตัวผู้นำรัฐบาล สิทธิของประชาชนถูกปิดกั้นโดยสิ้นเชิง

8) **ฉบับที่ 8 (20 มิถุนายน 2511)** เน้นอำนาจสูงสุดของคณะรัฐบาล เหนือรัฐสภา และการเพิ่มพูนอำนาจผู้ปกครองโดยฐานสมาชิกแต่งตั้งอีกชั้นหนึ่งด้วย สิทธิทางการเมืองของประชาชนมีเพียงรูปแบบแต่ไร้อำนาจที่แท้จริง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคานอำนาจรัฐบาลและสมาชิกแต่งตั้งไม่ได้

9) **ฉบับที่ 9 (15 ธันวาคม 2515)** เน้นอำนาจเด็ดขาดของผู้ปกครอง สิทธิประชาชนถูกปิดกั้น

10) **ฉบับที่ 10 (7 ตุลาคม 2517)** เน้นการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง และส่งเสริมสิทธิของประชาชน

11) **ฉบับที่ 11 (22 ตุลาคม 2519)** เน้นส่งเสริมอำนาจเบ็ดเสร็จของผู้ปกครอง โดยกำหนดระยะเวลาให้มีการผ่อนคลายเป็นขั้นตอน สิทธิประชาชนถูกกลืน

12) **ฉบับที่ 12 (9 พฤศจิกายน 2520)** เน้นความมั่นคงแข็งแรงของอำนาจฝ่ายปกครอง สิทธิเสรีภาพของประชาชนถูกกลืน

13) **ฉบับที่ 13 (22 ธันวาคม 2521)** เน้นการขยายตัวของอำนาจฝ่ายปกครองให้มีพื้นที่รองรับทั้งทหาร ข้าราชการ และพรรคการเมือง สิทธิทางการเมืองของประชาชนยังขาดอุปกรณ์เกื้อกูล

14) **ฉบับที่ 14 (1 มีนาคม 2534)** เน้นอำนาจเด็ดขาดของผู้ปกครอง สิทธิประชาชนถูกกลืน

15) **ฉบับที่ 15 (9 ธันวาคม 2534)** เน้นอำนาจปกครองของฝ่ายพรรคการเมืองโดยสงวนตำแหน่งผู้นำไว้ให้ผู้นำฝ่ายทหาร สิทธิประชาชนยังขาดอุปกรณ์เกื้อกูล

16) **ฉบับที่ 16 (11 ตุลาคม 2540)** เน้นการปฏิรูปประชาธิปไตยทางการเมืองโดยมุ่งจำกัด ควบคุม ตรวจสอบอำนาจรัฐ และการขยายขอบเขต

ของสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง ทั้งในด้านการรับรองสิทธิ
ความเป็นคน สิทธิความเป็นพลเมือง และสิทธิความเสมอภาค

17) ฉบับที่ 17 (1 ตุลาคม 2549) เน้นการยับยั้งการใช้อำนาจและการ
เข้าสู่อำนาจของคณะรัฐบาลพลเรือน เพื่อฟื้นฟูประชาธิปไตยใหม่และสร้าง
รัฐธรรมนูญใหม่

18) ฉบับที่ 18 (24 สิงหาคม 2550) เน้นการจำกัดอำนาจการเมือง-
การปกครอง และการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพประชาชน และสร้างความเข้มแข็ง
และขยายเขตอำนาจของฝ่ายตุลาการ

7. ผู้ปกครองจากกองทัพ - ระบบราชการกับผู้ปกครองจาก พรรคการเมืองในรัฐธรรมนูญไทย

รัฐธรรมนูญฉบับที่ / พ.ศ.	ผู้ปกครองจาก กองทัพ - ระบบ ราชการ	ผู้ปกครองจาก พรรคการเมือง	ระยะเวลา
1. (27 มิถุนายน 2475)	/	-	5 เดือน 13 วัน
2. (10 ธันวาคม 2475)	/	-	13 ปี 4 เดือน 29 วัน
3. (10 พฤษภาคม 2489)	-	/	1 ปี 5 เดือน 28 วัน
4. (9 พฤศจิกายน 2490)	/	-	1 ปี 4 เดือน 14 วัน
5. (23 มีนาคม 2492)	-	/	2 ปี 8 เดือน 6 วัน
6. (8 มีนาคม 2495)	/	-	6 ปี 7 เดือน 12 วัน
7. (28 มกราคม 2502)	/	-	9 ปี 4 เดือน 22 วัน
8. (20 มิถุนายน 2511)	/	-	3 ปี 4 เดือน 27 วัน
9. (15 ธันวาคม 2515)	/	-	1 ปี 9 เดือน 22 วัน
10. (7 ตุลาคม 2517)	-	/	2 ปี
11. (22 ตุลาคม 2519)	/	-	11 เดือน 28 วัน
12. (9 พฤศจิกายน 2520)	/	-	1 ปี 1 เดือน 13 วัน
13. (22 ธันวาคม 2521)	-	/	12 ปี 2 เดือน 1 วัน
14. (1 มีนาคม 2534)	/	-	9 เดือน 8 วัน
15. (9 ธันวาคม 2534)	-	/	5 ปี 10 เดือน 2 วัน
16. (11 ตุลาคม 2540)	-	/	8 ปี 11 เดือน 9 วัน
17. (1 ตุลาคม 2549)	/	-	10 เดือน 24 วัน
18. (24 สิงหาคม 2550)	-	/	-
รวมจำนวน 18 ฉบับ	รวมจำนวน 11 ครั้ง	รวมจำนวน 7 ครั้ง	รวม 75 ปีเศษ

8. ประชาธิปไตย เเผด็จการ และกึ่งประชาธิปไตยกับรัฐธรรมนูญไทย

รัฐธรรมนูญฉบับที่ / พ.ศ.	ประชาธิปไตย	เผด็จการ	กึ่ง ประชาธิปไตย	ระยะเวลา
1. (27 มิถุนายน 2475)	-	/	-	5 เดือน 13 วัน
2. (10 ธันวาคม 2475)	-	/	-	13 ปี 4 เดือน 29 วัน
3. (10 พฤษภาคม 2489)	/	-	-	1 ปี 5 เดือน 28 วัน
4. (9 พฤศจิกายน 2490)	-	/	-	1 ปี 4 เดือน 14 วัน
5. (23 มีนาคม 2492)	/	-	-	2 ปี 8 เดือน 6 วัน
6. (8 มีนาคม 2495)	-	/	-	6 ปี 7 เดือน 12 วัน
7. (28 มกราคม 2502)	-	/	-	9 ปี 4 เดือน 22 วัน
8. (20 มิถุนายน 2511)	-	-	/	3 ปี 4 เดือน 27 วัน
9. (15 ธันวาคม 2515)	-	/	-	1 ปี 9 เดือน 22 วัน
10. (7 ตุลาคม 2517)	/	-	-	2 ปี
11. (22 ตุลาคม 2519)	-	/	-	11 เดือน 28 วัน
12. (9 พฤศจิกายน 2520)	-	/	-	1 ปี 1 เดือน 13 วัน
13. (22 ธันวาคม 2521)	-	-	/	12 ปี 2 เดือน 1 วัน
14. (1 มีนาคม 2534)	-	/	-	9 เดือน 8 วัน
15. (9 ธันวาคม 2534)	/	-	-	5 ปี 10 เดือน 2 วัน
16. (11 ตุลาคม 2540)	/	-	-	8 ปี 11 เดือน 9 วัน
17. (1 ตุลาคม 2549)	-	/	-	10 เดือน 24 วัน
18. (24 สิงหาคม 2550)	/	-	-	-
รวมจำนวน 18 ฉบับ	รวมจำนวน 6 ฉบับ	รวมจำนวน 10 ฉบับ	รวมจำนวน 2 ฉบับ	รวม 75 ปีเศษ

9. การเข้าสู่อำนาจและการพ้นจากอำนาจของผู้ปกครองกับรัฐธรรมนูญไทย

รัฐธรรมนูญฉบับที่ / พ.ศ.	การเข้าสู่อำนาจ	การพ้นจากอำนาจ
1. (27 มิถุนายน 2475)	คณะราษฎรแต่งตั้ง	ลาออกตามวาระของรัฐธรรมนูญชั่วคราว
2. (10 ธันวาคม 2475)	สภาแต่งตั้ง	ลาออกเนื่องจากเหตุการณ์เสด็จสวรรคตของ ร. 8
3. (10 พฤษภาคม 2489)	สภาแต่งตั้ง	รัฐประหาร
4. (9 พฤศจิกายน 2490)	คณะรัฐประหารแต่งตั้ง	ถ่ายโอนให้มีการเลือกตั้ง
5. (23 มีนาคม 2492)	สภาแต่งตั้ง	รัฐประหาร
6. (8 มีนาคม 2495)	คณะรัฐประหารแต่งตั้ง	รัฐประหาร
7. (28 มกราคม 2502)	คณะรัฐประหารแต่งตั้ง	รัฐประหาร
8. (20 มิถุนายน 2511)	สภาแต่งตั้ง	รัฐประหาร
9. (15 ธันวาคม 2515)	คณะรัฐประหารแต่งตั้ง	ลาออกเนื่องจากเหตุการณ์จลาจล (14 ต.ค. 2516)
10. (7 ตุลาคม 2517)	พระราชทานแต่งตั้ง	รัฐประหาร
11. (22 ตุลาคม 2519)	คณะรัฐประหารแต่งตั้ง	รัฐประหาร
12. (9 พฤศจิกายน 2520)	คณะรัฐประหารแต่งตั้ง	รัฐประหาร
13. (22 ธันวาคม 2521)	สภาแต่งตั้ง	รัฐประหาร
14. (1 มีนาคม 2534)	คณะรัฐประหารแต่งตั้ง	ถ่ายโอนให้มีการเลือกตั้ง
15. (9 ธันวาคม 2534)	สภาแต่งตั้ง	ลาออกเนื่องจากเหตุการณ์จลาจล (17 พ.ค. 2535)
16. (11 ตุลาคม 2540)	สภาแต่งตั้ง	ยุบสภาให้มีการเลือกตั้งใหม่
17. (1 ตุลาคม 2549)	คณะรัฐประหารแต่งตั้ง	พ้นวาระตามรัฐธรรมนูญ
18. (24 สิงหาคม 2550)	สภาแต่งตั้ง	-

10. รูปแบบของรัฐสภากับรัฐธรรมนูญไทย

รัฐธรรมนูญฉบับที่ / พ.ศ.	สภาเดียว	สองสภา	ที่มาของสมาชิก	
			แต่งตั้ง	เลือกตั้ง
1. (27 มิถุนายน 2475)	/	-	/	-
2. (10 ธันวาคม 2475)	/	-	/	/
3. (10 พฤษภาคม 2489)	-	/	-	/
4. (9 พฤศจิกายน 2490)	-	/	/	-
5. (23 มีนาคม 2492)	-	/	/	-
6. (8 มีนาคม 2495)	/	-	/	/
7. (28 มกราคม 2502)	/	-	/	-
8. (20 มิถุนายน 2511)	-	/	/	-
9. (15 ธันวาคม 2515)	/	-	/	-
10. (7 ตุลาคม 2517)	-	/	/	-
11. (22 ตุลาคม 2519)	/	-	/	-
12. (9 พฤศจิกายน 2520)	/	-	/	-
13. (22 ธันวาคม 2521)	-	/	/	-
14. (1 มีนาคม 2534)	/	-	/	-
15. (9 ธันวาคม 2534)	-	/	/	-
16. (11 ตุลาคม 2540)	-	/	-	/
17. (1 ตุลาคม 2549)	/	-	/	-
18. (24 สิงหาคม 2550)	-	/	/	/

11. จำนวนของรัฐบาลและกลุ่มอำนาจในรัฐบาลกับรัฐธรรมนูญไทย

รัฐธรรมนูญฉบับที่ / พ.ศ.	จำนวนรัฐบาล (ชุด)	กลุ่มอำนาจในรัฐบาล	
		ทหาร (ชุด)	พลเรือน (ชุด)
1. (27 มิถุนายน 2475)	1	-	1
2. (10 ธันวาคม 2475)	14	7	7
3. (10 พฤษภาคม 2489)	2	-	2
4. (9 พฤศจิกายน 2490)	5	1	4
5. (23 มีนาคม 2492)	2	2	-
6. (8 มีนาคม 2495)	5	4	1
7. (28 มกราคม 2502)	2	2	-
8. (20 มิถุนายน 2511)	1	1	-
9. (15 ธันวาคม 2515)	2	1	1
10. (7 ตุลาคม 2517)	5	-	5
11. (22 ตุลาคม 2519)	1	-	1
12. (9 พฤศจิกายน 2520)	1	1	-
13. (22 ธันวาคม 2521)	10	8	2
14. (1 มีนาคม 2534)	1	1	-
15. (9 ธันวาคม 2534)	6	1	5
16. (11 ตุลาคม 2540)	4	-	4
17. (1 ตุลาคม 2549)	1	ผสม	ผสม
18. (24 สิงหาคม 2550)	(6 กุมภาพันธ์ 2551)	-	1
รวม	63	30	34

12. พรรคการเมือง การเลือกตั้ง และรัฐประหารกับ รัฐธรรมนูญไทย

รัฐธรรมนูญฉบับที่ / พ.ศ.	พรรคการเมือง		การเลือกตั้ง (ครั้ง)	รัฐประหาร (ครั้ง)
	มี	ไม่มี		
1. (27 มิถุนายน 2475)	-	/	-	-
2. (10 ธันวาคม 2475)	-	/	4	2
3. (10 พฤษภาคม 2489)	/	-	1	-
4. (9 พฤศจิกายน 2490)	-	/	1	3
5. (23 มีนาคม 2492)	-	/	1	2
6. (8 มีนาคม 2495)	/	-	3	2
7. (28 มกราคม 2502)	-	/	-	-
8. (20 มิถุนายน 2511)	/	-	1	1
9. (15 ธันวาคม 2515)	-	/	-	-
10. (7 ตุลาคม 2517)	/	-	2	1
11. (22 ตุลาคม 2519)	-	/	-	2
12. (9 พฤศจิกายน 2520)	-	/	-	-
13. (22 ธันวาคม 2521)	/	-	4	3
14. (1 มีนาคม 2534)	-	/	-	-
15. (9 ธันวาคม 2534)	/	-	4	-
16. (11 ตุลาคม 2540)	/	-	3	1
17. (1 ตุลาคม 2549)	-	/	-	1
18. (24 สิงหาคม 2550)	/	-	1	-
รวม	8	9	25	18

13. แบบชั่วคราว และแบบถาวรกับรัฐธรรมนูญไทย

รัฐธรรมนูญฉบับที่ / พ.ศ.	แบบชั่วคราว	แบบถาวร	ระยะเวลา
1. (27 มิถุนายน 2475)	/	-	5 เดือน 13 วัน
2. (10 ธันวาคม 2475)	-	/	13 ปี 4 เดือน 29 วัน
3. (10 พฤษภาคม 2489)	-	/	1 ปี 5 เดือน 28 วัน
4. (9 พฤศจิกายน 2490)	/	-	1 ปี 4 เดือน 14 วัน
5. (23 มีนาคม 2492)	-	/	2 ปี 8 เดือน 6 วัน
6. (8 มีนาคม 2495)	-	/	6 ปี 7 เดือน 12 วัน
7. (28 มกราคม 2502)	/	-	9 ปี 4 เดือน 22 วัน
8. (20 มิถุนายน 2511)	-	/	3 ปี 4 เดือน 27 วัน
9. (15 ธันวาคม 2515)	/	-	1 ปี 9 เดือน 22 วัน
10. (7 ตุลาคม 2517)	-	/	2 ปี
11. (22 ตุลาคม 2519)	-	/	11 เดือน 28 วัน
12. (9 พฤศจิกายน 2520)	/	-	1 ปี 1 เดือน 13 วัน
13. (22 ธันวาคม 2521)	-	/	12 ปี 2 เดือน 1 วัน
14. (1 มีนาคม 2534)	/	-	9 เดือน 8 วัน
15. (9 ธันวาคม 2534)	-	/	5 ปี 10 เดือน 2 วัน
16. (11 ตุลาคม 2540)	-	/	8 ปี 11 เดือน 9 วัน
17. (1 ตุลาคม 2549)	/	-	10 เดือน 24 วัน
18. (24 สิงหาคม 2550)	-	/	-
รวมจำนวน 18 ฉบับ	รวมจำนวน 7 ฉบับ	รวมจำนวน 11 ฉบับ	รวม 75 ปีเศษ

14. กำลังบังคับและความตกลงยินยอมกับที่มาของ รัฐธรรมนูญไทย

รัฐธรรมนูญฉบับที่ / พ.ศ.	มาจากกำลังบังคับ	มาจากความตกลง ยินยอม
1. (27 มิถุนายน 2475)	/	-
2. (10 ธันวาคม 2475)	-	/
3. (10 พฤษภาคม 2489)	-	/
4. (9 พฤศจิกายน 2490)	/	-
5. (23 มีนาคม 2492)	-	/
6. (8 มีนาคม 2495)	/	-
7. (28 มกราคม 2502)	/	-
8. (20 มิถุนายน 2511)	-	/
9. (15 ธันวาคม 2515)	/	-
10. (7 ตุลาคม 2517)	-	/
11. (22 ตุลาคม 2519)	/	-
12. (9 พฤศจิกายน 2520)	/	-
13. (22 ธันวาคม 2521)	-	/
14. (1 มีนาคม 2534)	/	-
15. (9 ธันวาคม 2534)	-	/
16. (11 ตุลาคม 2540)	-	/
17. (1 ตุลาคม 2549)	/	-
18. (24 สิงหาคม 2550)	-	/
รวม 18 ฉบับ	รวม 9 ฉบับ	รวม 9 ฉบับ

15. อัตลักษณ์ที่น่ารู้เกี่ยวกับพัฒนาการความเป็น“กติกาสถา” ของรัฐธรรมนูญ กับปัญหาพื้นฐานของการใช้กฎในระบบ นิติรัฐของไทย

- 1) รัฐธรรมนูญไทยเป็นรูปแบบลายลักษณ์อักษร
- 2) รัฐธรรมนูญไทยมีหลายฉบับ อีกทั้งเปลี่ยนแปลงเร็วในแง่เวลา และเปลี่ยนแปลงมากในแง่เนื้อหาสาระด้วย
- 3) รัฐธรรมนูญไทยมีอายุใช้งานนานที่สุด 13 ปี 4 เดือน 29 วัน และเร็วที่สุด 5 เดือน 13 วัน
- 4) รัฐธรรมนูญไทยมีอายุใช้งานเฉลี่ยฉบับละ 4 ปี
- 5) รัฐธรรมนูญไทยมีทั้งฉบับชั่วคราวและฉบับถาวร โดยที่ฉบับชั่วคราวสามารถมีอายุใช้งานได้นานถึง 9 ปี 4 เดือน 22 วัน ขณะที่ฉบับถาวรบางฉบับมีอายุเพียง 1 ปี
- 6) รัฐธรรมนูญไทยมีถึง 3 ระบอบ คือ รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยเผด็จการและกึ่งประชาธิปไตย โดยรัฐธรรมนูญเผด็จการมีอายุใช้งานรวมมากที่สุดถึงกว่า 36 ปี
- 7) รัฐธรรมนูญไทยส่วนใหญ่เอื้อต่อการเข้าสู่อำนาจและการสืบทอดอำนาจของผู้ปกครองโดยอาศัยกำลังบังคับซึ่งเป็นวิถีทางของการใช้ความรุนแรง
- 8) รัฐธรรมนูญไทยส่วนใหญ่เน้นส่งเสริมอำนาจของผู้ปกครองมากกว่าการรับรองและประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- 9) รัฐธรรมนูญไทยทั้ง 18 ฉบับ มีที่มาจากการใช้กำลังบังคับ 9 ฉบับ และจากความตกลงยินยอม 9 ฉบับ
- 10) รัฐธรรมนูญไทยมีที่มาจากผู้ปกครองเกือบทั้งสิ้น
- 11) รัฐธรรมนูญไทยมีบทบัญญัติมากที่สุด 336 มาตรา และน้อยที่สุด 20 มาตรา

12) รัฐธรรมนูญไทยมีที่มาเริ่มแรกจากการสถาปนาระบบการปกครองใหม่

13) รัฐธรรมนูญไทยทั้งเริ่มแรกและส่วนใหญ่มาจากการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจของผู้ปกครอง

14) รัฐธรรมนูญไทยส่วนใหญ่ไม่ก่อให้เกิดจุดเริ่มต้นหรือจุดเปลี่ยนของการสร้างวิวัฒนาการใหม่ในทางการเมือง-การปกครอง

15) รัฐธรรมนูญไทยที่ผ่านมาจะลิดรอนสิทธิของประชาชนมากกว่าส่งเสริมและเป็นอุปสรรคเกื้อกูลสิทธิของประชาชน

16) รัฐธรรมนูญไทยส่วนใหญ่ยังขาดความเป็นกฎหมายสูงสุด

17) รัฐธรรมนูญไทยมีเนื้อหาสาระและเจตนารมณ์ไม่เอียงไปทางหลักรัฐธรรมนูญนิยม แต่ในทางปฏิบัติมักนำไปใช้ไม่สอดคล้องสนองตอบต่อหลักการของรัฐธรรมนูญ

18) รัฐธรรมนูญไทยมักจะอิงกับหลักการ สิทธิประชาชนเกิดขึ้นมาทีหลังรัฐธรรมนูญ

19) รัฐธรรมนูญไทยมีแนวโน้มอิงหลักปฏิบัติได้หรือนั้นปฏิบัตินิยมมากกว่าหลักความสมบูรณ์แบบหรือเน้นอุดมคตินิยม

20) รัฐธรรมนูญไทยอยู่ใต้กระแสการเมืองมากกว่าการเป็นปัจจัยอุปสรรคในการกำหนดวิวัฒนาการทางการเมือง หรือเป็นกระจกสะท้อนการเมืองมากกว่าเป็นกลไกกำกับ ควบคุมการเมือง

21) รัฐธรรมนูญไทยให้ความสำคัญกับสิทธิในการแข่งขันเข้ากุมอำนาจของผู้ปกครองมากกว่าสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจ

22) รัฐธรรมนูญไทยให้ความสำคัญกับการใช้อำนาจเพื่อการปกครองของผู้ปกครองมากกว่าการประกันสิทธิอำนาจของประชาชนในฐานะผู้ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครอง

23) รัฐธรรมนูญไทยมุ่งตอบสนองเจตนารมณ์ของผู้ปกครองมากกว่ามุ่งบรรลุเจตจำนงของประชาชน

24) รัฐธรรมนูญไทยมีฐานะเป็นเครื่องมือของผู้ปกครองมากกว่าฐานะของกฎหมายและการเป็นองค์ประกอบร่วมของระบบการเมือง

25) รัฐธรรมนูญไทยส่วนน้อยที่รับรองให้มีพรรคการเมืองส่วนใหญ่ไม่รับรองให้มี

26) รัฐธรรมนูญไทยมีภาพลักษณ์เหมือนเป็นพินัยกรรมอำนาจของชนชั้นนำทางการเมือง

27) รัฐธรรมนูญไทย (ฉบับปัจจุบัน) เน้นการปฏิรูปการเมืองในรูปแบบและทิศทางที่ก้าวหน้ากว่าในอดีตมาก

28) รัฐธรรมนูญไทย (ฉบับปัจจุบัน) ก่อให้เกิดจุดเปลี่ยนในการสร้างวิวัฒนาการใหม่ทางการเมือง-การปกครองโดยสร้างระบบการมีส่วนร่วมที่เข้มแข็งของประชาชน (strong participation) ในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) ซึ่งเห็นได้จากผลสัมฤทธิ์ของการมีส่วนร่วมทางการเมือง (political efficacy) ในภาคพลเมืองที่มีบทบาทเพิ่มมากขึ้น

29) รัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันยังคงเผชิญอยู่กับภาวะวิกฤตความชอบธรรมในขั้นของการสร้างความเป็นสถาบัน (institutionalization) ของโครงสร้างพื้นฐานทางการเมือง-การปกครอง (fundamental structure) อยู่อีกต่อไป ได้แก่ วิกฤตความชอบธรรมในการสร้างความเป็นสถาบันของ (1) การจัดระเบียบองค์กรอำนาจทางการเมือง-การปกครอง (2) การสร้างความเห็นพ้องในระบอบการเมือง-การปกครอง (3) การสร้างความศักดิ์สิทธิ์ในสภาพบังคับของรัฐธรรมนูญ (4) การสร้างผลึกของระบบกฎหมายและการปกครองโดยกฎหมาย (5) การสร้างกฎเหล็กของระบบนิติรัฐ และ (6) การสร้างอุดมการณ์ของ

ลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม ซึ่งปัจจัยปัญหาต่างๆ เหล่านี้จะสร้างความเปราะบาง แกว่งไกวของระบบการเมืองไทยไปพร้อมๆ กับความรู้เสถียรภาพของ รัฐธรรมนูญเอง อันเป็นบททดสอบถึงสถานะทวิลักษณ์ของความสัมพันธ์ ระหว่างรัฐธรรมนูญกับการเมือง ตามกรอบความสัมพันธ์ที่ว่า แท้ที่จริง แล้วรัฐธรรมนูญเป็นเพียงกระจกสะท้อนภาพของการเมือง ตามคำกล่าวที่ว่า “การเมืองเป็นเช่นไร รัฐธรรมนูญก็พึงเป็นไปเช่นนั้น” หรือแท้ที่จริงแล้ว รัฐธรรมนูญเป็นกลไกกำกับควบคุมการเมืองตามคำกล่าวที่ว่า “รัฐธรรมนูญ เป็นเช่นไร-การเมืองก็พึงเป็นไปเช่นนั้น” หรือไม่ ซึ่งปริศนาสำคัญของการอบความสัมพันธ์ดังกล่าว ก็คือ มีข้อสงสัยว่าประสบการณ์จากการใช้ รัฐธรรมนูญของไทยทั้ง 17 ฉบับที่ผ่านมา นั้น เรากำลังใช้รัฐธรรมนูญ ปฏิรูปการเมือง หรือใช้การเมืองปฏิรูปรัฐธรรมนูญ หากสังคมไทยยังไม่ สามารถคลี่คลายปัญหาพื้นฐานเหล่านี้ให้สำเร็จลุล่วงไปได้เสียก่อน ก็คงดูเหมือนว่าเรายังเดินย่ำรอยเดิมอยู่ในวังวนของการใช้รัฐธรรมนูญกันอย่าง ลื่นเปื้อนหลายฉบับ โดยที่เรายังไม่ได้มีการเริ่มต้นในการสร้างกติกา พื้นฐานของการใช้กฎหรือการใช้รัฐธรรมนูญ หรือการสร้างกติกาแห่งกฎ (The rule of rule) ขึ้นมายึดถือร่วมกันได้เสียก่อนเลย ซึ่งไม่ต่างอะไรกับการเอาไข่มาบริโภคเป็นอาหารกันโดยที่ยังไม่รู้ว่าจะเลี้ยงไก่ให้ออกไข่ที่มี คุณค่าทางโภชนาการได้อย่างไร เช่นเดียวกันกับเอารัฐธรรมนูญมาใช้เป็น กฎหมายแต่ยังไม่ได้สร้างกติกาในการใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญขึ้นมาใช้ เหมือนกับการ “ใช้กฎโดยที่ยังไม่มีกติกา” กล่าวอีกนัยก็คือ “รัฐธรรมนูญ มีความเป็นกฎหมายสูงสุด แต่ไม่มีความเป็นสถาบันทางการเมือง” นั่นเอง ซึ่งเป็นผลให้ “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายได้ แต่เป็นกติกาทางการเมืองไม่ได้” ทำให้รัฐธรรมนูญขาดสถานะสำคัญของความเป็นสถาบันทางการเมือง หากเป็นเช่นนี้อยู่ต่อไปเรื่อยๆ วัฒนธรรมการแก้กฎก็จะเข้ามาแทนที่การ แก้คน เข้าทำนอง “กฎเท่านั้นที่ผิด คนไม่มีวันผิด” ไม่ต่างจากการปกครอง โดยคนแทนการปกครองโดยกฎหมาย รัฐธรรมนูญก็จะกลายเป็นเพะรับบาป

อยู่ต่อไป จนไม่มีใครรู้สึกตระหนกในความเคารพศรัทธาและการห่วงแหนปกป้องรัฐธรรมนูญเลย รัฐธรรมนูญก็จะขาดความหมายไร้คุณค่าไปในที่สุด

30) รัฐธรรมนูญไทยหากจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขใหม่**ควรให้ความสำคัญกับวิธีการ**ในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้ทัดเทียมกับการให้ความสำคัญกับเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญด้วย เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกติกาสูงสุดทางการเมือง-การปกครองที่จำเป็นต้องอาศัยความเห็นพ้องของคนส่วนใหญ่เป็นรากฐานสำคัญ การได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญไทยในอดีตมักกละเลยถึงวิธีการในการจัดทำ จึงเป็นการได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้ผ่านการมีส่วนร่วมในการแสดงเจตนารมณ์ของคนส่วนใหญ่ ไม่ได้ตั้งอยู่บนฐานรองรับของการใช้เหตุผล ความต้องการ เป้าหมาย คุณธรรมและผลประโยชน์ของคนหมู่มากที่แท้จริง รัฐธรรมนูญจึงไม่มีเจ้าภาพหลักของคนหมู่มากที่จะเข้ามามีความเป็นเจ้าของร่วมกัน

31) รัฐธรรมนูญไทยในอนาคตควรให้ความสำคัญ**กับการสร้างความสามารถในการทำหน้าที่พื้นฐาน** คือ สามารถใช้เป็นกลไกในการบังคับใช้เพื่อกำกับควบคุมระบบการเมืองได้ และการสร้างความสามารถในการทำประโยชน์พื้นฐาน คือ สามารถใช้เป็นกลไกในการบังคับใช้เพื่อผลักดันการแก้ไขปัญหาและผลักดันการพัฒนาประเทศให้บรรลุเป้าหมายได้ บทเรียนจากประสบการณ์ของการใช้รัฐธรรมนูญในอดีตล้วนสะท้อนให้เห็นปัญหาร่วมอยู่ใน 2 ด้านดังกล่าวเป็นสำคัญ กล่าวคือ ไม่ว่ารัฐธรรมนูญจะเป็นประชาธิปไตย เผด็จการ หรือกึ่งเผด็จการ-กึ่งประชาธิปไตยก็ตาม ต่างก็ประสบปัญหาเดียวกัน คือ (1) รัฐธรรมนูญทำหน้าที่พื้นฐานในการควบคุมระบบการเมืองไม่ได้ และ (2) รัฐธรรมนูญทำประโยชน์พื้นฐานในการผลักดันการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาประเทศไม่ได้ เข้าทำนองปัญหาหนีเสือปะจระเข้ คือ รัฐธรรมนูญแบบไหนก็ใช้ไม่ได้ หากหวังจะสร้างรัฐธรรมนูญที่ดีเลิศขึ้นมาใช้ก็จะเจอปัญหาว่าทำหน้าที่พื้นฐานไม่ได้เพราะเอาไปใช้บังคับในการกำกับควบคุมการเมืองไม่ได้ ในทางกลับกัน หากหวัง

จะสร้างรัฐธรรมนูญที่ไม่หวังจะให้ดีเลิศ เพียงแต่หวังว่าจะพอปฏิบัติได้ ขึ้นมาใช้ ก็เจอปัญหาว่าทำประโยชน์พื้นฐานไม่ได้ เพราะแม้จะเอาไปใช้ บังคับตามความต้องการทางการเมืองได้ แต่ก็ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์อะไรตามมา เนื่องจากผลักดันให้เกิดการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาประเทศไม่ได้

32) รัฐธรรมนูญไทยในอนาคตควรดำเนินจุดหมายให้สอดคล้องกับ **หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง** เพื่อให้รัฐธรรมนูญสามารถสร้างกลไก อัตโนมัติขึ้นมามีใช้ในการปรับแก้และรักษาตัวเองให้ดำรงอยู่อย่างยั่งยืนได้ในทุกสถานการณ์ทางการเมือง ซึ่งจำเป็นต้องคำนึงถึงองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการ คือ (1) การสร้างกติการ่วมของสังคมในการมีและใช้รัฐธรรมนูญ เพื่อให้คนยอมรับอำนาจบังคับในความเป็นกฎหมายสูงสุดและความเป็นกฎหมายพื้นฐานทางการเมือง-การปกครองของรัฐธรรมนูญเสียก่อน (2) การสร้างความเชื่อถือร่วมของสังคมในการมีและใช้รัฐธรรมนูญ เพื่อให้คนมีความเคารพ ศรัทธา ห่วงแหนและปกป้องรักษาความมั่นคงมีเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญเสียก่อน (3) การสร้างสำนึกร่วมของสังคมในการมีและใช้รัฐธรรมนูญ เพื่อให้คนยึดถือแก่นสาระสำคัญที่การทำหน้าที่และการส่งประโยชน์ของรัฐธรรมนูญว่าเป็นสาระสำคัญ แทนการยึดถือแต่รายละเอียดของรัฐธรรมนูญเสียก่อน (4) การสร้างวัฒนธรรมร่วมของสังคมในการมีและใช้รัฐธรรมนูญ เพื่อให้คนเห็นแก่กฎหมายมากกว่าเห็นแก่คน เห็นว่าการแก้ไขพฤติกรรมของคนจำเป็นกว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญ (5) การสร้างความเป็นเจ้าของร่วมของสังคมในการมีและใช้รัฐธรรมนูญ เพื่อให้คนตระหนักในความจำเป็นของการสร้างรากฐานความเห็นพ้องของคนหมู่มาก ตระหนักถึงความจำเป็นในการเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการวิธีของการจัดทำรัฐธรรมนูญเท่าๆ กับเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะทำให้รัฐธรรมนูญ สะท้อนถึงเจตนารมณ์ทั่วไปของคนส่วนใหญ่ได้มากขึ้น และจะส่งผล เกื้อกูลให้รัฐธรรมนูญมีความสอดคล้องกับพื้นฐานความต้องการ เหตุผล

ผลประโยชน์ คุณธรรม และเป้าหมายของคนหมู่มากได้อย่างแท้จริงด้วย

33) รัฐธรรมนูญไทยในอนาคตควรได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย เสมือนเป็น**ทรัพย์สินกลางของแผ่นดิน**ร่วมกันของคนทั้งประเทศ และอุดมการณ์สูงสุดของรัฐธรรมนูญควรบรรลุถึงเป้าหมายอันปลายที่การสร้างประโยชน์สูงสุดให้แก่คนจำนวนมากที่สุด (The Greatest Utilities for the Greatest Numbers) ได้อย่างแท้จริง

34) รัฐธรรมนูญไทยในอนาคตควรน้อมนำเอาพระปฐมบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ทรงตรัสไว้ว่า **“เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม”** มาใช้เป็นหลักยึดในการกำหนดเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นหลักประกันให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีองค์ประกอบสำคัญครบถ้วนสมบูรณ์ คือ (1) มีองค์ประกอบของ**มรรค (means) ที่มีธรรม (justice) เป็นเครื่องกำกับควบคุมอยู่** และ (2) มีองค์ประกอบของ**ผล (end) ที่มีประโยชน์ของประชาชน (people interests) เป็นเครื่องมือ กำหนดจุดหมายปลายทางอยู่** โดยที่ตั้งอยู่บนฐานของคุณธรรม ศีลธรรม จริยธรรม ความยุติธรรม และความชอบธรรม สามารถเอื้ออำนวยต่อการสร้างประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง

35) รัฐธรรมนูญไทยในอนาคตควรกำหนดเป้าหมายหลักที่เป็น**เป้าหมายสูงสุดของประเทศ**ให้ชัดเจน โดยการบูรณาการเป้าหมายย่อยของภาคส่วนต่างๆ ให้เกิดดุลยภาพร่วมกันทั้งเป้าหมายของรัฐ เป้าหมายของสังคม เป้าหมายของการเมือง-การปกครอง เป้าหมายของเศรษฐกิจ เป้าหมายของวัฒนธรรม เป้าหมายของประชาสังคม และเป้าหมายของความสัมพันธ์กับต่างประเทศ จากนั้นจึงวางเค้าโครงของหน้าที่และบทบาทนิติให้สอดคล้องกับเป้าหมายสูงสุดที่เป็นเป้าหมายหลักและเป้าหมายรองของภาคส่วนต่างๆ กล่าวคือ ต้องมีการจัดองค์ประกอบให้

มีความเป็นเอกภาพร่วมกันระหว่างส่วนที่เป็นเป้าหมาย ส่วนที่เป็นเค้าโครง และส่วนที่เป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เช่น การกำหนดเป้าหมายหลักของประเทศและเป้าหมายย่อยของแต่ละภาคส่วนขึ้นก่อนเป็นลำดับแรก แล้วจึงนำเอาเป้าหมายเหล่านี้มากำหนดเป็นเค้าโครงหรือโครงสร้างและหน้าที่ที่สัมพันธ์กันอย่างสอดคล้อง ไม่ขัดกัน แต่ให้เป็นอุปกรณ์เกื้อกูลซึ่งกัน สามารถบรรลุถึงเป้าหมายสูงสุดของประเทศร่วมกันเสียก่อน จากนั้นจึงจะวางบทบัญญัติขึ้นมารองรับในภายหลัง ซึ่งจะทำให้รัฐธรรมนูญใหม่มีสถานะเป็นเครื่องมือหรือกลไกในการพัฒนาประเทศได้อย่างมีพลังที่เข้มแข็ง และหวังผลทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมได้อย่างแท้จริง สอดคล้องกับหลักปรัชญาของรัฐธรรมนูญที่ต้องสามารถทำหน้าที่พื้นฐานที่สำคัญได้คือการเป็นสถาบันหลักทางการเมืองและเป็นกฎหมายแม่บทในการขับเคลื่อนพัฒนาการใหม่ให้แก่ประเทศและประชาชนได้อย่างมีพลวัต สามารถกำกับการควบคุม วิถีการครองเมือง-การปกครอง และกำกับการคุ้มครองวิถีชีวิตของประชาชนพลเมือง และสามารถบรรลุเป้าหมายที่พึงประสงค์ของทุกภาคส่วนอย่างมีคุณภาพ ซึ่งจะส่งผลทางอ้อมให้รัฐธรรมนูญใหม่ได้รับการพิทักษ์ปกป้องจากทุกภาคส่วนอย่างมั่นคง มีเสถียรภาพ เพราะรัฐธรรมนูญเป็นเสมือนเบ้าหลอมใหญ่ในการอำนวยผลประโยชน์ร่วมของทุกฝ่ายให้อยู่ร่วมกันได้ ซึ่งเป็นการสมานความแตกต่างของแต่ละภาคส่วนให้มีจุดร่วมเดียวกัน อันนำไปสู่สังคมสมานฉันท์ที่แท้จริงได้ สังคมนิติรัฐของไทยจะสามารถหยั่งรากวัฒนธรรมการปกครองโดยกฎหมาย ให้มีความยั่งยืนต่อไปได้ในระยะยาว

บรรณานุกรม

- คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย. ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูป
การเมือง. กรุงเทพฯ : แปลนพรีนติ้ง, 2540.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. การปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศส : ข้อคิดในการปฏิรูป
การเมืองไทย. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2540.
- เชาวนะ ไตรมาศ. ข้อมูลพื้นฐาน 66 ปี ประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : สถาบัน
นโยบายศึกษา, 2544.
- เชาวนะ ไตรมาศ. ขอดเกล้ารัฐธรรมนูญไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบาย
ศึกษา, 2541.
- วิชัย ตันศิริ. การปฏิรูปการเมืองไทย : มุมมองของการศึกษาเปรียบเทียบ.
กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

5 รัฐธรรมนูญใหม่ของไทยกับข้อเสนอในการ สร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครอง ของประเทศ

จำแนกเนื้อหาสำคัญออกเป็น 7 ส่วน คือ (1) ปัญหาข้อโต้แย้งสำคัญเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ (2) รัฐธรรมนูญกับการเมือง-การปกครอง (3) บทบาทพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ (4) บทบาทการสร้างดุลยภาพทางการเมือง-การปกครองของรัฐธรรมนูญ (5) การจัดวางลำดับความสำคัญเร่งด่วนเชิงนโยบายของรัฐธรรมนูญไทย (6) ข้อพิจารณาปัญหาพื้นฐานและความจำเป็นของรัฐธรรมนูญในการสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครองของประเทศ และ (7) รัฐธรรมนูญใหม่กับข้อเสนอในการสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครองของประเทศ ทั้งนี้ จะได้กล่าวถึงในรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ปัญหาข้อโต้แย้งสำคัญเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

เมื่อพูดถึงรัฐธรรมนูญ มักจะมีข้อโต้แย้ง (Argument) ที่แยกออกเป็นสองขั้ว สองฝักฝ่าย (Dicothomy Contradistinction) อยู่เสมอ นับตั้งแต่ประเด็นโต้แย้งใน (1) เรื่องการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรกับการกำหนดไว้ในกรอบธรรมเนียมปฏิบัติตามจารีตประเพณี (2) เรื่องการบรรจุสาระบัญญัติอย่างละเอียดมากมาตราบกับการมีสาระหลักการอย่างกว้างน้อยมาตรา (3) เรื่องการสร้างรัฐธรรมนูญที่สมบูรณ์กับการสร้างรัฐธรรมนูญที่พอปฏิบัติได้ (4) เรื่องการเน้นอำนาจของผู้ปกครองกับการเน้นสิทธิเสรีภาพของประชาชน (5) เรื่องการให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ง่ายกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ยาก (6) เรื่องการยอมรับสิทธิเสรีภาพที่มีอยู่

แต่ดั้งเดิมตามธรรมชาติของประชาชนกับการยอมรับเฉพาะสิทธิเสรีภาพที่ได้รับการรับรองไว้แต่ภายในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเท่านั้น (7) เรื่องการใช้รัฐธรรมนูญเป็นอุปกรณ์สร้างวิวัฒนาการทางการเมืองกับการใช้วิวัฒนาการทางการเมืองเป็นกระดุมก้นรักษารัฐธรรมนูญ (8) เรื่องการใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือจำกัดอำนาจของรัฐกับการใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือส่งเสริมการใช้อำนาจของรัฐ (9) เรื่องการกำหนดให้รัฐธรรมนูญมีบทบาทเป็นกระจกสะท้อนการเมือง-การเมืองกับการกำหนดให้รัฐธรรมนูญมีบทบาทเป็นกลไกกำกับควบคุมการเมือง-การเมือง (10) เรื่องรัฐธรรมนูญควรเป็นของฝ่ายปกครองหรือของฝ่ายประชาชนผู้รับการปกครอง (11) เรื่องรัฐธรรมนูญควรใช้ตามเจตนารมณ์ของผู้จัดทำหรือใช้ตามเจตนารมณ์ของผู้ใช้ หรือแม้กระทั่งประเด็นโต้แย้งกันในเรื่องของรัฐธรรมนูญที่ดีกับรัฐธรรมนูญที่เลวก็ตาม

2. รัฐธรรมนูญกับการเมือง-การเมือง

รัฐธรรมนูญถือเป็นนวัตกรรมทางการเมือง (Political Innovation) ที่สังคมสร้างขึ้นใช้ประโยชน์ด้านการเมือง-การเมืองมาตั้งแต่ในสมัยของสังคมกรีกโบราณ ประมาณ 300-400 ปีก่อนคริสต์ศักราชมาแล้ว โดยคุณูปการอันสำคัญยิ่งของรัฐธรรมนูญ ก็คือ การทำให้สังคมมนุษย์สามารถอยู่ร่วมกันในประชาคมการเมือง (Political Community) และวางรากฐานทางการเมือง-การเมืองได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างการยอมรับในหมู่ประชาชนทั่วไปที่จะให้มีคนอื่นที่เรียกว่าผู้ปกครองมาปกครองตัวเองได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การยินยอมให้มีทั้งฝ่ายผู้ปกครองและฝ่ายผู้รับการปกครองนั่นเอง ซึ่งถือเป็นรากฐานสำคัญในการสร้างความเห็นพ้องทางการเมือง (Political Consensus) ของมนุษย์ขึ้นในการดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันภายใต้ประชาคมการเมืองที่จัดรูปแบบการปกครองโดยกฎหมาย (Rule of Law)

เหตุผลสำคัญที่ทำให้คนในสังคมยอมรับให้มีการปกครองก็เพราะเชื่อว่ารัฐธรรมนูญจะช่วยเป็นหลักประกันความยุติธรรม ความมั่นคง ความเสมอภาค ความมีอิสระและเสรีภาพระหว่างผู้ปกครองกับผู้รับการปกครองได้ โดยที่ไม่มีใครกดขี่ข่มเหงใครได้ หากแต่ช่วยเกื้อหนุนให้ผู้รับการปกครองสามารถบรรลุถึงเป้าหมายสูงสุดในการมีชีวิตที่ดีขึ้นได้ถึงขั้นที่เรียกว่า การมีความสุขที่สมบูรณ์ (felicity)

เมื่อวิวัฒนาการของสังคมมนุษย์และสภาพแวดล้อมทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไป ความมุ่งหมายในการนำรัฐธรรมนูญไปใช้ประโยชน์ก็ได้ขยายขอบเขตของเป้าหมายออกไปกว้างขวางและหลากหลายมากขึ้น ทั้งนี้ อาจจำแนกได้โดยลำดับดังต่อไปนี้ คือ

(1) สังคมยุคกรีกโบราณ รัฐธรรมนูญถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบของรัฐและการปกครอง เพื่อสร้างรัฐที่ดี และการปกครองที่ยุติธรรม ทั้งนี้ ภายใต้ความเชื่อพื้นฐานที่ว่า การปกครองโดยกฎหมายแทนการปกครองโดยคนจะทำให้การปกครองมีความยุติธรรม

(2) สังคมยุคจักรวรรดิโรมัน รัฐธรรมนูญถูกใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างวิวัฒนาการของการปกครอง เพื่อสร้างรัฐให้เจริญรุ่งเรืองและสร้างความกินดีอยู่ดีของราษฎร ทั้งนี้ ภายใต้ความเชื่อพื้นฐานที่ว่า ความเจริญรุ่งเรืองของรัฐและความอยู่ดีกินดีของราษฎรขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญที่นำมาใช้

(3) สังคมยุคสมัยใหม่ รัฐธรรมนูญถูกใช้เป็นเครื่องมือในการวางหลักประชาธิปไตยทางการเมือง-การปกครองเพื่อสร้างรัฐประชาธิปไตย โดยการจำกัดอำนาจรัฐ และประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้ ภายใต้ความเชื่อพื้นฐานที่ว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะต้องทำการจำกัดขอบเขตอำนาจของผู้ปกครองให้ชัดเจน และให้มีหลักประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎรไว้ด้วย

ตามวิวัฒนาการของสังคมทั้ง 3 ยุคดังกล่าว จะเห็นได้ว่า

รัฐธรรมนูญล้วนถูกใช้ในวัตถุประสงค์เดียวกันทั้งสิ้น คือ การใช้เป็นเครื่องมือในการการเมือง-การปกครอง แม้ว่าจะมีจุดเน้นของเป้าหมายที่แตกต่างกันไปก็ตาม กล่าวคือ ในยุคกรีกโบราณนั้น รัฐธรรมนูญถูกใช้เพื่อสนองเป้าหมายในการสร้างรัฐและการปกครองที่ดี คือ การปกครองที่เน้นความยุติธรรมเป็นที่ตั้ง ขณะที่ในยุคจักรวรรดิโรมันนั้น รัฐธรรมนูญถูกใช้เพื่อสนองเป้าหมายในการสร้างความเปลี่ยนแปลงของรัฐและการปกครองในทิศทางที่มีความก้าวหน้ามากขึ้น คือ การปกครองที่เน้นการสร้างความสำเร็จของรัฐ และการอยู่ดีกินดีของประชาชนเป็นที่ตั้ง ส่วนในยุคสมัยใหม่ รัฐธรรมนูญถูกใช้เพื่อสร้างความเป็นปึกแผ่นของชาติปไตย คือ การปกครองที่เน้นการจำกัดอำนาจรัฐและการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ตั้ง

สำหรับแนวความคิดที่ยอมรับการสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการเมือง-การปกครองของรัฐธรรมนูญนั้น อาจจำแนกออกได้เป็น 2 แนวความคิด คือ (1) แนวความคิดที่ยอมรับการเป็นเครื่องมือในการกำหนดกติกาสูงสุดทางการเมือง-การปกครองของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจัดอยู่ในแนวความคิดของสำนักกฎหมายมหาชน (Public Law) กับ (2) แนวความคิดที่ยอมรับการเป็นเครื่องมือในการออกแบบการเมือง-การปกครองของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจัดอยู่ในแนวความคิดของสำนักรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism)

(1) แนวความคิดของสำนักกฎหมายมหาชน (Public Law) ตามแนวคิดของสำนักกฎหมายมหาชน รัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศที่เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร โดยเกี่ยวข้องกับการเมือง-การปกครองใน 3 ลักษณะ คือ

ลักษณะแรก คือ การเป็นกฎหมายแม่บทสูงสุด (Supreme Law) กล่าวคือ รัฐธรรมนูญเป็นแม่บทในการกำหนดที่มาของกฎหมายอื่น โดยที่กฎหมายอื่นจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้

ลักษณะที่สอง คือ การเป็นกฎหมายพื้นฐาน (Fundamental

Law) กล่าวคือ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายพื้นฐานในการกำหนดรูปแบบการปกครอง (Form of Government) โดยการกำหนดขอบเขตอำนาจของสถาบันการปกครอง และกำหนดลักษณะความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันการปกครองดังกล่าว เช่น กำหนดให้อำนาจการออกกฎหมายเป็นอำนาจของสภานิติบัญญัติ (Legislative Institution) อำนาจบังคับใช้กฎหมายเป็นอำนาจของสถาบันบริหาร (Executive Institution) และอำนาจการตีความกฎหมายและพิพากษาคดีเป็นอำนาจระหว่างสถาบันการปกครองดังกล่าวได้ การกำหนดให้มีความสัมพันธ์แบบตรวจสอบถ่วงดุล (checks and balances) และความสัมพันธ์แบบแยกอำนาจ (separation of powers) ระหว่างสภานิติบัญญัติกับสถาบันบริหาร เป็นต้น

ลักษณะที่สาม คือ การเป็นกฎหมายที่มีเงื่อนไขการบังคับใช้
ต่างจากกฎหมายทั่วไป กล่าวคือ รัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นกฎหมายมหาชน ไม่ใช่กฎหมายเอกชน มีเงื่อนไขในการบังคับใช้ที่มีความพิเศษไม่เหมือนกฎหมายอื่น เช่น (1) การเป็นกฎหมายที่มีอภิสิทธิ์ ไม่เสมอภาค ทำให้ฝ่ายหนึ่งอยู่เหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง อาทิ รัฐอยู่เหนือกว่าบุคคล (2) การเป็นกฎหมายผูกพันผลประโยชน์สาธารณะของคนทั่วไป (3) การเป็นกฎหมายเชิงบังคับหรือเป็นข้อห้ามที่มีความเด็ดขาดไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ (4) การเป็นกฎหมายที่ต้องตีความด้วยวิธีพิเศษ โดยอาศัยศาลเฉพาะที่แตกต่างจากศาลทั่วไป อาทิ ศาลรัฐธรรมนูญ และ (5) การเป็นกฎหมายที่อาศัยกำลังบังคับด้วยอำนาจรัฐเป็นสำคัญ¹

ตามแนวความคิดของสำนักกฎหมายมหาชน รัฐธรรมนูญจะถูกกำหนดคุณค่าหรือการให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับเรื่องของการเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ จึงต้องกำหนดมาตรการในการคุ้มครอง

¹ โปรดดูรายละเอียดใน ไพโรจน์ ชัยนาม. **สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : สารคดีการพิมพ์, 2524 หน้า 66-67 และหน้า 74-80.

รัฐธรรมนูญไม่ให้ถูกละเมิดโดยกฎหมายอื่น และการกำหนดมาตรการในการควบคุมการบังคับใช้รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือโดยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Constitutionality) ไว้อย่างเคร่งครัดพร้อมๆ กันไปด้วย

(2) แนวความคิดของสำนักรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism)

ตามแนวความคิดของสำนักรัฐธรรมนูญนิยม รัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นกรอบเค้าโครงในการวางระบบและสถาบันทางการเมือง-การปกครองของประเทศ (Political Framework) โดยการทำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับแนวทางในการบรรลุถึงจุดหมายทางการเมือง-การปกครองในด้านต่างๆ ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ได้แก่ จุดมุ่งหมายเกี่ยวกับรูปแบบของรัฐ เช่น แนวทางของรัฐเดี่ยว (Unitary State) และแนวทางของรัฐรวม (Composite State) จุดมุ่งหมายเกี่ยวกับรูปแบบของผู้ปกครอง เช่น แนวทางผู้ปกครองเดี่ยว (Individual Responsibility) และแนวทางผู้ปกครองเป็นคณะ (Collective Responsibility) จุดมุ่งหมายเกี่ยวกับรูปแบบของอำนาจการปกครอง เช่น แนวทางการรวมอำนาจ (Centralization) และแนวทางการกระจายอำนาจ (Decentralization) จุดมุ่งหมายเกี่ยวกับรูปแบบของลัทธิการปกครอง เช่น แนวทางประชาธิปไตย (Democracy) แนวทางคอมมิวนิสต์ (Communism) และแนวทางเผด็จการ (Dictatorship) และจุดมุ่งหมายเกี่ยวกับรัฐบาลประชาธิปไตย เช่น แนวทางประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Parliamentary Democracy) แนวทางประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดี (Presidential Democracy) และแนวทางประชาธิปไตยแบบกึ่งประธานาธิบดีและกึ่งรัฐสภา (Mixed Form Democracy) เป็นต้น

รัฐธรรมนูญตามแนวความคิดของสำนักรัฐธรรมนูญนิยม จึงถูกใช้เป็นเครื่องมือในการออกแบบการเมือง-การปกครองโดยตรง ทั้งนี้ เพื่อสนองตอบต่อจุดหมายทางการเมืองของสังคม หรือของผู้มีอิทธิพลใน

การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้นนั่นเอง รัฐธรรมนูญตามแนวความคิดนี้ จึงมักจะใช้รัฐธรรมนูญเพื่อเป็นเครื่องมือในการปฏิรูปการเมือง (Political Reform) หรือเปลี่ยนแปลงระบบการเมือง-การปกครองให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ต้องการใหม่ๆ อยู่เสมอ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว รัฐธรรมนูญตามแนวความคิดของสำนัก รัฐธรรมนูญนิยมจึงเป็นรัฐธรรมนูญที่มีภาวะพลวัต (Dynamic) ค่อนข้างสูง ซึ่งผันแปรไปตามเงื่อนไขความต้องการของสังคมและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปเรื่อยๆ เมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐธรรมนูญจึงถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขดัดแปลง (Adaptation) เพื่อออกแบบระบบการเมือง-การปกครอง (Design) ให้มีความทันสมัย (Modernization) สามารถปรับแก้สภาพปัญหาที่กำลังเผชิญอยู่ในขณะนั้น พร้อมๆ กันไปกับการสนองความต้องการในเป้าหมายใหม่ๆ เพิ่มขึ้นด้วย จึงกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญตามแนวความคิดของสำนักรัฐธรรมนูญนิยมนั้น ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการออกแบบการเมืองทั้งในวัตถุประสงค์เพื่อการแก้ไขปัญหาระบบการเมือง-การปกครองและวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาการเมือง-การปกครองพร้อมกันไปด้วย

กล่าวกันว่าแนวความคิดของสำนักรัฐธรรมนูญนิยมนั้นได้รับการบุกเบิกในประเทศสหรัฐอเมริกา² โดยเริ่มจากการใช้รัฐธรรมนูญเพื่อสร้างรูปแบบของรัฐในระบบสหพันธรัฐ (Federal State) ในช่วงเริ่มแรกและเปลี่ยนไปสู่การสร้างรูปแบบการเมือง-การปกครองในระบบเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democracy) ในเวลาต่อมา จากนั้นแนวความคิดของสำนักรัฐธรรมนูญนิยม จึงได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายในสังคมยุโรป ซึ่งมีจุดเน้นในการสร้างระบบการเมือง-การปกครองที่มีความเข้มแข็งและมี

² โปรดดูรายละเอียดใน อมร จันทรสมบูรณ์. **คอนสติติวชันแนลลิสม์ : ทางออกของประเทศ** ไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2537, หน้า 10-19.

ประสิทธิภาพ เช่น การสร้างฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง (Strong Executive) และรัฐสภาที่มีเหตุผล (Rationalized Parliamentary System) ในประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น

ตามแนวความคิดของสำนักรัฐธรรมนูญนิยม รัฐธรรมนูญจะถูกกำหนดคุณค่าหรือการให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับเรื่องของการเป็นเครื่องมือในการกำหนดวิธีการและมาตรการเพื่อการแก้ปัญหาและการพัฒนาระบบการเมือง-การปกครองของรัฐธรรมนูญ ให้สนองตอบต่อเป้าหมายทางการเมือง-การปกครองด้านต่างๆ ได้ตามความต้องการของสังคม ดังนั้นการออกแบบการเมืองให้มีหลักการ กลไกและมาตรการที่ดีเพื่อนำไปสู่การบรรลุผลถึงเป้าหมายทางการเมือง-การปกครองจึงถือเป็นหัวใจสำคัญของรัฐธรรมนูญตามแนวความคิดนี้ โดยเฉพาะการออกแบบการเมือง-การปกครองให้เกิดผลลัพธ์ตามความต้องการใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นในระหว่างการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์แวดล้อมทางการเมือง-การปกครองในมิติต่างๆ อยู่เสมอ

กรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นต้นแบบของการปกครองในระบบประธานาธิบดี (Presidential System) นั้น ถือเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ได้วางหลักสำคัญในการออกแบบการเมือง-การปกครองแบบแยกอำนาจ (Separation of Powers) และการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances) ซึ่งผลพวงจากการออกแบบดังกล่าวทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ระบอบการปกครองที่มีจุดเด่นในส่วนที่เกี่ยวกับผู้นำของประเทศ คือ การมีผู้นำแบบผู้นำเดี่ยวที่มีความเป็นเอกภาพ และมีความแน่นอน ชัดเจน เป็นเอกเทศ (Individual Responsibility) ทำให้ประธานาธิบดีซึ่งมีฐานะเป็นประมุขของรัฐและหัวหน้ารัฐบาลด้วยนั้น เป็นผู้นำที่มีภาวะผู้นำสูงและสามารถใช้ภาวะผู้นำนั้นสร้างความสามารถทางการปกครองสำหรับใช้เป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) ในเวลาต่อมา

สำหรับในกรณีของประเทศฝรั่งเศสนั้น จากประสบการณ์ของการใช้รัฐธรรมนูญในสมัยสาธารณรัฐที่ 5 เมื่อ ค.ศ. 1958 ซึ่งถือเป็นต้นแบบของการปกครองในระบบกึ่งประธานาธิบดี-กึ่งรัฐสภา (Semi-Presidential and Semi-Parliamentary System) นั้น ทำให้การปกครองของประเทศฝรั่งเศสมีจุดเด่นในส่วนที่เกี่ยวกับเสถียรภาพของรัฐบาล (Stability of Government) เป็นสำคัญ คือการมีผู้นำฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง (Strong Executive) ทำให้ผู้นำรัฐบาลสามารถรักษาความต่อเนื่องในการใช้อำนาจบริหารประเทศ สามารถกำหนดและผลักดันนโยบายสำคัญให้สำเร็จลุล่วงได้

ส่วนกรณีของประเทศเยอรมันนั้น กล่าวได้ว่า เป็นการออกแบบการเมือง-การปกครองที่มีจุดเน้นในเรื่องเสถียรภาพและประสิทธิภาพไปพร้อมๆ กัน โดยรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1949 ของเยอรมันที่เรียกว่ากฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) นั้น ทำให้การปกครองของประเทศเยอรมันมีจุดเด่นในส่วนที่เกี่ยวกับกลไกฐานของการเมืองในระบบประชาธิปไตย คือ การสร้างความเข้มแข็งของพรรคการเมืองให้มีขนาดใหญ่และมีความต่อเนื่องในรูปของพรรคมหาชน (Mass Party) กับในส่วนที่เกี่ยวกับกลไกรัฐบาลและฝ่ายบริหาร มีผลทำให้พรรคการเมืองสามารถหยั่งรากอย่างมั่นคง จนกลายเป็นเสาหลักของการเมืองในระบบประชาธิปไตย ขณะที่ในส่วนของกลไกรัฐบาลนั้น ก็ได้เกิดระบบการตรวจสอบฝ่ายบริหารอย่างสร้างสรรค์ของรัฐสภาที่เรียกว่า การอภิปรายไม่ไว้วางใจในเชิงสร้างสรรค์ (Constructive Vote of No-Confidence) ขึ้น เพื่อรองรับความต่อเนื่องในการใช้อำนาจบริหารของฝ่ายรัฐบาล โดยการกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรต้องเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่ให้ได้ก่อนการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีคนเดิม

เกณฑ์ทั่วไปในการใช้เป็นฐานสำหรับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง-การปกครอง (political change) มีอยู่ 3 องค์ประกอบด้วยกัน คือ

1. แนวความคิดต้นแบบเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการเมือง-การปกครอง
2. ปัญหาพื้นฐานของระบบการเมือง-การปกครอง
3. เป้าหมายหลักในการพัฒนาการเมือง-การปกครอง

(1) แนวความคิดต้นแบบเกี่ยวกับการพัฒนาการเมือง-การปกครอง ในกลุ่มแนวความคิดนี้ มีทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและมีการอ้างอิงในการประยุกต์ใช้กับการเปลี่ยนแปลงการเมือง-การปกครองของบรรดาประเทศที่แม้จะไม่เรียกตัวเองว่าเป็นประเทศด้อยพัฒนา แต่ต้องการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการเมือง-การปกครองอยู่หลายทฤษฎีด้วยกัน ได้แก่ (1) ทฤษฎีการพัฒนาทางการเมือง³ (Political Development Theory) (2) ทฤษฎีระบบการเมือง⁴ (Political System Theory) (3) ทฤษฎีโครงสร้าง-หน้าที่⁵ (Structural-Functional Theory) และ (4) ทฤษฎีการสร้าง ความทันสมัยทางการเมือง⁶ (Political Modernization Theory)

แก่นสาระสำคัญของทฤษฎีดังกล่าวมีจุดเน้นที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ทฤษฎีการพัฒนาทางการเมือง จะให้ความสำคัญกับการสร้างความ

³ โปรดดูเพิ่มเติมใน Gabriel A. Almond. **Political Development**. Boston : Little, Bittle, Brown and Company, 1970, หน้า 181-220.

⁴ โปรดดูเพิ่มเติมใน David Easton. **Framework for Political Analysis**. New Jersey : Prentice-Hall Inc., 1965, และใน Robert A. Dah. **Modern Political Analysis**. Yale University : Prentice-Hall, 1975, หน้า 37-45.

⁵ โปรดดูเพิ่มเติมใน Robert T. **A Proposed Structural - functional Framework** จากหนังสือของ Jame C. Charlesworth (ed). **Contemporary Political Analysis**. New York : The Free Press, 1967, หน้า 86-107.

⁶ โปรดดูเพิ่มเติมใน Samuel Huntington. **Political Order in Changing Societies**. New Howen : Yale University Press, 1968, และใน Gabriel A. Almond and Bingham G. Powell. **Comparative Politics : A Development Approach**. Boston : Little, Brown and Company, หน้า 299-332.

สามารถของสถาบันทางการเมือง (Competence of Political Institution) โดยอาศัยกำลังสนับสนุนของประชาชนที่มีต่อระบบการเมือง (Scope of Support) และอาศัยความเป็นสถาบันทางการเมือง (level of institutionalization) ขององค์กรทางการเมืองในการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนต่อเนื่อง **ทฤษฎีระบบการเมือง** จะให้ความสำคัญกับ **สมรรถนะของระบบการเมือง** (capability of political system) โดยอาศัยความสามารถในการนำหรือดึงดูเอาทรัพยากรไปใช้ (resource extraction) ความสามารถในการควบคุมพฤติกรรมของคนหรือการบังคับใช้กฎหมาย (regulation) ความสามารถในการแจกจ่ายสิ่งมีคุณค่า (distribution) ความสามารถในการสนองความต้องการของประชาชน และอาศัยความสามารถในการใช้สัญลักษณ์ (symbolic) **ทฤษฎีโครงสร้าง-หน้าที่** จะให้ความสำคัญกับ **ประสิทธิภาพในการรักษาความอยู่รอดของระบบการเมือง-การปกครอง** (survival efficiency) โดยอาศัยการแยกความแตกต่างของโครงสร้างการเมืองและการทำหน้าที่ตามความชำนาญเฉพาะด้าน (differentiation & specialization) การจัดโครงสร้างของระบบการเมืองที่ซับซ้อนให้รองรับกับการทำหน้าที่พื้นฐานที่แตกต่างกันของระบบการเมืองได้ (complexity) และอาศัยการแบ่งงานกันทำอย่างเป็นอิสระตามความชำนาญของสถาบันทางการเมือง (autonomy) ส่วนทฤษฎีการสร้าง **ความทันสมัยทางการเมือง** จะให้ความสำคัญกับ **วัฒนธรรมทางการเมืองและสำนึกการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน** (political culture and political participation) โดยอาศัยความมีเหตุผลของการใช้อำนาจทางการเมือง-การปกครอง (rationalization of authority) ความแตกต่างและสลับซับซ้อนของโครงสร้างสถาบันทางการเมือง-การปกครอง (differentiation of political structure) และอาศัยสำนึกความมีประสิทธิภาพทางการเมืองในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (political efficacy)

สำหรับในกรณีของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของไทยในปัจจุบันนี้ แนวทางในการออกแบบการเมือง-การปกครอง หากพิจารณาเทียบเคียง หรือเชื่อมโยงกับปัจจัยองค์ประกอบด้านแนวความคิดต้นแบบเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการเมือง-การปกครองแล้ว กล่าวได้ว่า เป็นแนวทางการผสมผสานในเชิงบูรณาการ (integration) กล่าวคือ มีการผสมผสานเอาแนวความคิดดังกล่าวในหลายๆ ด้านมาผนวกเข้าด้วยกันนั่นเอง ทั้งนี้ สามารถพิจารณาตามกรอบแนวทางการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญใหม่ของไทยในปัจจุบันได้จาก 3 แนวทางหลักดังต่อไปนี้ คือ

- 1) แนวทางในการทำให้ระบบการเมือง-การปกครอง เป็น การเมือง-การปกครองของประชาชน (Rule of the People)
- 2) แนวทางในการทำให้ระบบการเมือง-การปกครอง เป็น การเมือง-การปกครองโดยประชาชน (Rule by the People)
- 3) แนวทางในการทำให้ระบบการเมือง-การปกครอง เป็น การเมือง-การปกครองเพื่อประชาชน (Rule for the People)

จากแนวทางดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ใน**แนวทางแรก** ซึ่งต้องการ ทำให้เป็นการเมือง-การปกครองของประชาชนนั้น มีความเชื่อมโยงกับ ทฤษฎีการพัฒนาทางการเมืองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนของ ประชาชนที่มีต่อระบบการเมือง และทฤษฎีการสร้าง ความทันสมัยทางการเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับสำนึกการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน **แนวทางที่สอง** ซึ่งต้องการทำให้เป็นการเมือง-การปกครองโดยประชาชนนั้น มีความเชื่อมโยงกับทฤษฎีการสร้าง ความทันสมัยทางการเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับความมีเหตุผลของการใช้อำนาจทางการเมือง-การปกครอง สำหรับ **แนวทางที่สาม** ซึ่งต้องการทำให้เป็นการเมือง-การปกครองเพื่อประชาชนนั้น มีความเชื่อมโยงกับทฤษฎีการพัฒนาทางการเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับการ สร้างความเป็นสถาบันทางการเมืองและการสร้าง ความสามารถของสถาบัน

ทางการเมือง-การปกครอง ทฤษฎีโครงสร้าง-หน้าที่ ในส่วนที่เกี่ยวกับการแบ่งงานกันทำอย่างเป็นอิสระของสถาบันทางการเมือง และทฤษฎีการสร้างคามทันสมัยทางการเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับความมีเหตุผลของการใช้อำนาจทางการเมือง-การปกครอง และความแตกต่างและซับซ้อนของโครงสร้างสถาบันทางการเมือง-การปกครอง ทั้งนี้เพื่อให้สถาบันทางการเมืองมีความสามารถและมีความรับผิดชอบต่องานต่อประชาชน

ในภาพรวมของแนวทางทั้งสาม กล่าวได้ว่า น้ำหนักในการวางจุดเน้นเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง-การปกครองของรัฐธรรมนูญนั้น จะมีสัดส่วนที่มีดุลยภาพระหว่างฝ่ายประชาชนกับฝ่ายผู้ปกครองค่อนข้างเท่าเทียมกัน โดยในฝ่ายของประชาชนนั้น รัฐธรรมนูญควรวางแนวทางให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเข้มแข็ง (Strong Participation) และมีประสิทธิผลทางการเมืองมากขึ้น (Political Efficacy) หรือสร้างความเปลี่ยนแปลงให้แก่การเมืองภาคพลเมืองในทิศทางที่มีความก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการหวังผลให้ประชาชนเป็นฝ่ายขับเคลื่อนการเมืองด้วยตนเองมากขึ้น (People Driven) ขณะที่ในฝ่ายของผู้ปกครองนั้น รัฐธรรมนูญควรวางแนวทางให้สถาบันซึ่งเป็นกลไกหลักทางการเมือง-การปกครอง ได้แก่ รัฐบาล รัฐสภา และระบบราชการอยู่ภายใต้วงล้อมของประชาชนอย่างเข้มงวดทั้งด้านการควบคุมตรวจสอบและการให้การยอมรับสนับสนุน และในขณะเดียวกันก็เพิ่มความสามารถของกลไกสถาบันทางการเมือง-การปกครองเหล่านั้นให้สามารถดำรงความมีเสถียรภาพและความมีประสิทธิภาพอยู่ได้พร้อมกันไปด้วย ซึ่งในภาพรวมของแนวทางดังกล่าวสามารถกล่าวได้ว่าเป็นแนวทางในการออกแบบการเมือง-การปกครองบนพื้นฐานของการสร้างดุลยภาพระหว่างหลักการของการเมือง-การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบทางตรง (Direct Democracy) กับแบบทางอ้อม (Indirect Democracy)

ผสมผสานเข้าด้วยกัน เป็นระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) นั่นเอง

(2) ปัญหาพื้นฐานของระบบการเมือง-การปกครอง แนวความคิดเกี่ยวกับปัญหาทั่วไป ที่เรียกว่า ภาวะวิกฤตของระบบการเมือง-การปกครอง ได้มีการจำแนกลักษณะสำคัญของปัญหาไว้ใน 6 ลักษณะด้วยกัน คือ

- 1) ปัญหาความชอบธรรม (Legitimacy Crisis)
- 2) ปัญหาการมีส่วนร่วม (Participation Crisis)
- 3) ปัญหาความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Integration Crisis)
- 4) ปัญหาการกระจายสิ่งมีคุณค่า (Distribution Crisis)
- 5) ปัญหาการเข้าถึงประชาชน (Penetration Crisis)
- 6) ปัญหาความผูกพันทางเอกลักษณ์ (Identity Crisis)

สำหรับกรณีของระบบการเมือง-การปกครองของไทยนั้น ตามสภาพข้อเท็จจริงอาจจำแนกลักษณะสำคัญของปัญหาเกี่ยวกับระบบการเมือง-การปกครองด้านต่างๆ ได้ ใน 5 ด้านดังต่อไปนี้

1) **ปัญหาด้านโครงสร้างทางการเมือง-การปกครอง** เป็นปัญหาของการขาดความสัมพันธ์เชื่อมโยงที่เกื้อกูลกัน แต่เป็นความสัมพันธ์ในเชิงแปลกแยกทางการเมือง (Political Alienation) ระหว่างโครงสร้างการเมือง-การปกครองส่วนบน (Supper Structure) โครงสร้างการเมือง-การปกครองส่วนกลาง (Intermediate Structure) และโครงสร้างการเมือง-การปกครองส่วนล่าง (Lower Structure) กล่าวคือ โครงสร้างการเมือง-การปกครองส่วนบนซึ่งประกอบด้วยสถาบันอำนาจหลักทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการนั้น เป็นกลไกที่มีอำนาจมาก แต่มีความชอบธรรมค่อนข้างต่ำ เนื่องจากขีดความสามารถในการผูกพันกับพันธะ (Commitment) ด้านความรับผิดชอบและการตอบสนองต่อประชาชน (Responsibility & Responsiveness) ยังอยู่ในระดับต่ำ ในขณะที่โครงสร้าง

ทางการเมือง-การปกครองส่วนกลางซึ่งมีพรรคการเมืองและการเลือกตั้งเป็นกลไกหลักนั้น ยังขาดการกระจายความหลากหลายของความเป็นตัวแทน (Pluralism) และไม่สามารถทำหน้าที่พื้นฐานในการระดมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และการเป็นบ้ำหลอมความคิด เจตจำนงและอุดมการณ์ทางการเมืองที่มีความแน่นอนชัดเจนได้ โดยเฉพาะการขาดการหยั่งรากของความเป็นสถาบันทางการเมือง (Political Institutionalization) ในระดับองค์กรพรรคการเมือง และการสร้างความสามารถทางการเมืองปกครองของพรรคการเมือง (พรรคการเมืองมุ่งสร้างความสามารถทางการเมืองเป็นด้านหลัก โดยละเลยการสร้างความสามารถทางการเมืองปกครองคือ มุ่งแสวงหาชัยชนะทางการเมืองในการเลือกตั้ง แต่มักประสบความล้มเหลวในการปกครอง คือ บริหารนโยบายให้ประสบความสำเร็จไม่ได้เนื่องจากความเป็นองค์กรของพรรคยังไม่ได้พัฒนาให้มีความเข้มแข็งเพียงพอ) ส่วนในโครงสร้างทางการเมือง-การปกครองส่วนล่าง ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มผลประโยชน์ องค์กรเอกชน และมวลชนนั้น ยังขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ (Political Efficacy) ทำให้ขาดอิทธิพลและไร้พลังในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง มักถูกโดดเดี่ยวทางการเมือง และมีความแปลกแยกทางการเมืองกับพรรคการเมืองในฝ่ายที่ได้กุมอำนาจการเมือง-การปกครองเสมอ

2) ปัญหาด้านวัฒนธรรมทางการเมือง-การปกครอง ปัญหาวัฒนธรรมทางการเมือง อาจแบ่งได้เป็น 2 ระดับ คือ (1) วัฒนธรรมทางการเมืองระดับชนชั้นนำ (Elite Culture) และ (2) วัฒนธรรมทางการเมืองระดับมวลชน (Mass Culture) กล่าวคือ ในระดับชนชั้นนำนั้น ปัญหาสำคัญจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ (authority) ซึ่งโดยรวมถือว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับ**อำนาจนิยม** (Authoritarianism) ซึ่งครอบคลุมทั้งเรื่องการใช้อำนาจที่ไม่ชอบธรรม (Illegitimacy) และการใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Illegality) ส่วนในระดับมวลชนนั้น ปัญหาสำคัญจะเป็นเรื่อง

ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิ (Rights) ซึ่งโดยรวมถือว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับ**สิทธิที่คลุมเครือและไร้ผลสัมฤทธิ์** ซึ่งครอบคลุมทั้งเรื่องการใช้สิทธิของพลเมือง (Citizen Rights) กับสิทธิมนุษยชน (Human Rights) ครอบคลุมทั้งเรื่องการใช้สิทธิในพรมแดนของการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) กับสิทธิในพรมแดนของการแข่งขันทางการเมือง (Political Competition) และครอบคลุมทั้งในเรื่องของการใช้สิทธิในการโต้แย้งคัดค้าน (The Rights to Defend) กับสิทธิในการเรียกร้องต่ออำนาจ (The Rights to Demand)

3) ปัญหาด้านพฤติกรรมทางการเมือง-การปกครอง ปัญหาพฤติกรรมอาจแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ (1) พฤติกรรมการแข่งขันทางการเมือง และ (2) พฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมือง กล่าวคือ พฤติกรรมการแข่งขันทางการเมืองของนักการเมืองยังตกอยู่ในวังวนของการแก่งแย่ง (Irregular Competition) มีอิทธิพลเหนือการแข่งขัน (Regular Competition) ส่งผลให้กระบวนการทางการเมืองทั้งในการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจและการพ้นจากอำนาจอยู่นอกกติกา ขาดความแน่นอนหรือไม่มีแบบแผนที่สามารถคาดหมายได้ ส่วนพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้น ถือว่ายังขาดดุลยภาพระหว่างการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองแบบมีอิสระ (Autonomy) กับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองแบบถูกระดมชักนำ (Mobilization) ส่งผลให้การแสดงบทบาททางการเมืองของประชาชนขาดความหนักแน่นในผลสัมฤทธิ์ และขาดความแน่นอนชัดเจนในเรื่องของการรวบรวมผลประโยชน์ (Interest Aggregation) และการเรียกร้องผลประโยชน์ (Interest Articulation) ซึ่งจะส่งผลเชื่อมโยงตกทอดต่อไปถึงเรื่องหลักประกันของพันธะทางการเมือง-การปกครอง ทำให้ความเอาใจใส่ผูกพันของฝ่ายอำนาจการเมืองขาดความตระหนักในเรื่องของความรับผิดชอบ (Responsibility)

และการตอบสนอง (Responsiveness) ที่พึงมีต่อการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ และข้อเรียกร้องของประชาชนต่อไปอีกด้วย

4) ปัญหาด้านกลไกอำนาจทางการเมือง-การปกครอง ปัญหาในส่วนของกลไกอำนาจนี้ กล่าวได้ว่า เป็นปัญหาขาดดุลยภาพของกลไกอำนาจเป็นสำคัญ กล่าวคือ กลไกอำนาจทางการเมือง-การปกครองนั้น มีลักษณะเป็นกลไกกึ่งผูกขาด-กึ่งอำนาจเดี่ยวมากกว่าการเป็นกลไกที่กระจายหรือถ่วงคานกันอย่างซับซ้อน อย่างเช่น กรณีของกลไกรัฐบาลในระบบรัฐสภาที่มีลักษณะเป็นอำนาจเดี่ยว (Monist) คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายข้างมากก็เป็นฝ่ายเดียวกันกับรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร (Fusion of Power) ซึ่งทำให้การถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารต้องไร้ผลไปในที่สุด อย่างไรก็ตาม ในส่วนของปัญหานี้ ยังมีประเด็นที่สำคัญกว่านี้ คือ การที่กลไกอำนาจทางการเมือง-การปกครองนั้นขาดการกระจายและสร้างดุลยภาพร่วมระหว่างกลไกของผู้ใช้อำนาจ (Power User) กับกลไกของผู้ตรวจสอบอำนาจ (Power Censor) และกลไกของผู้กำกับอำนาจและเรียกร้องสิทธิ (Power Monitor) ทำให้กลไกของผู้ใช้อำนาจแข็งแกร่งสูงสุดและมีอิทธิพลสูงสุดในการครอบงำเหนือการเมือง-การปกครองได้อย่างครอบคลุมนับแต่เสร็จแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยที่กลไกฝ่ายตรวจสอบอำนาจ และกลไกในการกำกับอำนาจและเรียกร้องสิทธิตกอยู่ในภาวะอ่อนแอและไร้ความหมายทางการเมือง-การปกครองไปโดยสิ้นเชิง

5) ปัญหาด้านมาตรการควบคุมตรวจสอบทางการเมือง-การปกครอง ปัญหาดั้งเดิมของมาตรการควบคุมตรวจสอบทางการเมือง-การปกครองเป็นมาตรการของความว่างเปล่า คือ **“ไม่มีการตรวจสอบ ไม่มีความผิด และไม่มีโทษทางการเมือง-การปกครองอย่างแท้จริง”** แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการเมือง-การปกครองในสภาพดั้งเดิมนั้น มาตรการของระบบการตรวจสอบถ่วงดุล (Checks and Balances) ไม่มีอยู่จริงและ

ไม่สามารถทำหน้าที่ได้จริง (Defunct Mechanic) แต่สิ่งที่มีอยู่จริงและทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพได้จริงกลับเป็นมาตรการของระบบการสมยอม และแลกเปลี่ยนตอบแทนซึ่งกัน (Conspiracy and Reciprocal Measure) ซึ่งเป็นการเกื้อหนุนให้มีการใช้อำนาจอย่างฉ้อฉล (Corrupt) ได้มากกว่า การควบคุมการใช้อำนาจให้จำกัด

รัฐธรรมนูญใหม่ของไทยจึงควรให้ความสำคัญกับการสร้างดุลยภาพทางการเมือง-การปกครองระหว่างฝ่ายผู้ปกครองกับฝ่ายประชาชนผู้รับการปกครอง เป็นเหตุผลสำคัญหรือเป็นนโยบายเป้าหมายในการปฏิรูปการเมือง-การปกครองได้ใน 2 ส่วน คือ (1) การปฏิรูปการเมืองในภาคนักการเมืองหรือการปฏิรูประบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) และ (2) การปฏิรูปการเมืองในภาคพลเมืองหรือการปฏิรูประบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)

1) การปฏิรูปการเมืองในภาคนักการเมืองหรือการปฏิรูประบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน การพัฒนาการเมือง-การปกครองในส่วนนี้ เป้าหมายหลักของรัฐธรรมนูญควรวางจุดเน้นไว้ที่**การจำกัดอำนาจของนักการเมือง**เป็นสำคัญ ซึ่งในการจำกัดอำนาจดังกล่าว มีความครอบคลุมทั้งการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจ และการพ้นจากอำนาจ

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาทางการเมือง-การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนนั้น ยังมีหลักปฏิบัติสำคัญที่ต้องคำนึงถึงอีกหลายประการ ได้แก่ ⁷ (1) หลักปฏิบัติในการส่งเสริมให้มีการแข่งขันทางการเมืองของกลุ่มที่มีความแตกต่างหลากหลาย โดยไม่มีการผูกขาดหรือครอบงำโดยกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด ซึ่งจำเป็นต้องมีพรรคการเมืองให้เป็นตัวเลือกมากกว่า 1 พรรค หรือมีอย่างน้อย 2 พรรคที่มีความแตกต่างกัน

⁷ โปรดดูเพิ่มเติมใน mostafa Regai. **Political Ideologies; A Comparative Approach.** New York : M.E. Sharpe, Inc., 1991, หน้า 159.

(2) หลักปฏิบัติในการส่งเสริมหรือยอมรับความสามารถของประชาชน ซึ่งแสดงออกผ่านการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ โดยเฉพาะการแสดงความสามารถในการเลือกตัวแทน และแนวนโยบายของพรรคการเมืองมาเป็นรัฐบาล (3) หลักปฏิบัติเกี่ยวกับการพลัดเปลี่ยนหมุนเวียนผู้แทนที่เป็นรัฐบาลตามวาระที่กำหนดไว้แน่นอน (4) หลักปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบและตอบสนองของรัฐบาลที่มีต่อประชาชน โดยเฉพาะการรับผิดชอบต่อพันธสัญญาที่ได้ให้ไว้ในการรณรงค์เลือกตั้ง ซึ่งเป็นการเคารพต่อการตัดสินใจเลือกผู้แทนของประชาชน และ (5) หลักปฏิบัติเกี่ยวกับการเคารพในความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งครอบคลุมทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

2) การปฏิรูปการเมืองในภาคพลเมืองหรือการปฏิรูประบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การพัฒนาการเมือง-การปกครองในส่วนนี้ เป้าหมายหลักของรัฐธรรมนูญควรวางจุดเน้นไว้ที่**การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน**เป็นสำคัญ ซึ่งในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพดังกล่าว มีความครอบคลุมทั้งผู้ทรงสิทธิ์ สาระของสิทธิ์ และการเข้าถึงสิทธิของประชาชน กล่าวคือ ในส่วนของผู้ทรงสิทธิ์นั้น จะมีขอบข่ายครอบคลุมทั้งในระดับปัจเจกบุคคล กลุ่มองค์กรและชุมชน ในส่วนของสาระของสิทธิ์นั้น จะมีขอบข่ายครอบคลุมทั้งในด้านสิทธิความเป็นมนุษย์ ด้านสิทธิความเป็นพลเมือง และด้านสิทธิความเสมอภาค ในส่วนของการเข้าถึงสิทธิ์นั้น จะมีขอบข่ายครอบคลุมทั้งด้านการป้องกันสิทธิ์ ด้านการเรียกร้องความคุ้มครองสิทธิ์ และด้านการขอยุติการรักษาสิทธิ์ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาการเมือง-การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม นั้น ยังมีหลักปฏิบัติสำคัญที่ต้องคำนึงถึงอีกหลายประการ ได้แก่ ⁸ (1) หลักปฏิบัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและ

⁸ โปรดดูเพิ่มเติมใน mostafa Regai. เพิ่งอ้าง, หน้า 162.

การร่วมตัดสินใจทางการเมืองของประชาชน (2) หลักปฏิบัติเกี่ยวกับการส่งเสริมโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในกิจกรรมทางการเมืองโดยตรง (3) หลักปฏิบัติเกี่ยวกับการส่งเสริมบทบาททางการเมืองขององค์กรปกครองท้องถิ่นระดับล่างที่ใกล้ชิดกับประชาชนและชุมชน และ (4) หลักปฏิบัติเกี่ยวกับการส่งเสริมบทบาทและอำนาจการตัดสินใจทางการเมืองของมวลชนคนทั่วไปในระดับชาวบ้านแทนนักการเมืองอาชีพ

3. บทบาทพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญโดยตัวของมันเองนับว่าเป็นนวัตกรรมทางการเมือง (Political Innovation) ชั้นหนึ่ง ที่มนุษย์ในประชาคมการเมือง (Political Community) ร่วมกันสร้างขึ้นมาใช้เป็นเครื่องมือในการจัดระเบียบทางสังคม-การเมือง (Socio-Politics Order) โดยเฉพาะในการจัดระเบียบทางการเมือง-การปกครอง พุทธอีกนัยหนึ่ง รัฐธรรมนูญก็คือเครื่องมือในการสร้างระบอบการปกครอง (Regime Building) โดยการออกแบบอำนาจและความสัมพันธ์ทางอำนาจของกลไกการปกครองไว้ในสื่อภาษาที่คนหมู่มากในประชาคมการเมืองสามารถสื่อสารและเข้าใจร่วมกันได้ ดังนั้นสาระสำคัญหลักๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจึงวางจุดเน้นไว้ในเรื่องเกี่ยวกับรัฐและการเมือง-การปกครองเป็นสำคัญ

รัฐธรรมนูญ ในฐานะที่เป็นเครื่องมือการสร้างระบอบการปกครอง ซึ่งเกี่ยวข้องกับการออกแบบอำนาจและความสัมพันธ์ทางอำนาจของกลไกการเมือง-การปกครอง รัฐธรรมนูญจึงเป็นทั้งเครื่องมือทางการเมือง-การปกครอง (Government Apparatus) และคู่มือทางการเมือง-การปกครอง (Government Facilities) การเป็นเครื่องมือทางการเมือง-การปกครอง ก็คือ รัฐธรรมนูญช่วยให้ประชาคมการเมืองเกิดความเห็นพ้องต้องกันในการเมือง-การปกครอง (Political Consensus) และยอมรับให้มีกลไก

การเมือง-การปกครองขึ้นมาใช้อำนาจทางการเมือง-การปกครองส่วนการเป็น
คู่มือทางการเมือง-การปกครองนั้น รัฐธรรมนูญจะช่วยอำนวยความสะดวกและ
กำกับให้กลไกต่างๆ ในระบบการเมือง-การปกครองมีขอบเขตของอำนาจ
ที่แน่นอน และมีเงื่อนไขความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างกันอย่างเป็น
ระเบียบและมีระบบตั้งแต่การเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจ การสืบทอดอำนาจ
และพ้นจากอำนาจ

รัฐธรรมนูญกับการเมือง-การปกครองจึงแยกออกจากกันไม่ได้
ในการจัดทำหรือการใช้รัฐธรรมนูญจึงเป็นเรื่องเดียวกันกับการสร้างระบบ
การเมือง-การปกครองและการใช้อำนาจทางการเมือง-การปกครอง ดังนั้น
ไม่ว่าจะพูดถึงรัฐธรรมนูญหรือพูดถึงการเมือง-การปกครองต่างจำเป็นต้อง
พิจารณาให้ครอบคลุมถึงองค์ประกอบพื้นฐาน ซึ่งเป็นองค์ประกอบหลัก
ร่วมกันอย่างน้อย 3 ด้านด้วยกัน คือ (1) องค์ประกอบด้านผู้ปกครองหรือ
กลไกการปกครอง (2) องค์ประกอบด้านผู้รับการปกครอง และ (3) องค์
ประกอบด้านความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างผู้ปกครองหรือกลไกการ
ปกครองด้วยกันเองกับความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจของผู้ปกครองกับสิทธิ
เสรีภาพของประชาชนผู้รับการปกครองด้วย

เมื่อพิจารณามาถึงจุดนี้แล้วจะเห็นได้ว่า ประเด็นที่เป็นสาระหลัก
ของรัฐธรรมนูญนั้น เป็นเรื่องที่ต้องต้องทุ่มเทความสนใจให้กับการ
ออกแบบหรือสร้างระบบการเมือง-การปกครองที่มีความสามารถ (Political
Competence & Smart Government) และการคำนึงถึงหน้าที่ใช้สอย
(Function) และประโยชน์เป้าหมาย (Contribution) ของรัฐธรรมนูญที่มี
ต่อระบบการเมือง-การปกครอง มากกว่าความสนใจในเรื่องการสร้าง
รัฐธรรมนูญให้มีรูปแบบที่งดงามตามอักขรวิธีของภาษากฎหมาย หรือการ
ทำให้รัฐธรรมนูญเป็นราชาแห่งกฎหมายมหาชนเป็นเป้าหมายสูงสุดเท่านั้น

ถ้าเปรียบประชาคมการเมืองเป็นเรือลำใหญ่หรือรัฐนาวา ผู้ปกครองหรือกลไกการปกครองก็เปรียบเสมือนหางเสือของเรือ ทำหน้าที่นำรัฐนาวาฝ่าคลื่นลมไปสู่จุดหมาย ผู้รับการปกครองหรือประชาชนก็เปรียบเสมือนใบจักรของเรือคอยทำหน้าที่ให้กำเนิดพลังในการขับเคลื่อนรัฐนาวาให้เคลื่อนที่ไปได้ ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจของฝ่ายการเมือง-การปกครองกับสิทธิเสรีภาพของฝ่ายประชาชนนั้น ก็เป็นเสมือนโครงกระดูกของเรือที่ทำหน้าที่กำกับควบคุมการทรงตัวของรัฐนาวาให้สามารถแล่นไปสู่จุดหมายได้ โดยราบรื่นไม่เอนเอียงไปไหนโคลงในระหว่างการขับเคลื่อน

รัฐธรรมนูญที่ช่วยเสริมสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครองจึงเป็นคนละเรื่องกับการเป็นรัฐธรรมนูญที่ดีหรือเลว เพราะรัฐธรรมนูญที่ช่วยเสริมสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครองนั้น ก็เหมือนกับรัฐนาวาที่สามารถแล่นไปได้ทั้งในภาวะปกติและภาวะวิกฤตโดยไม่อับปางหรือชนหินโสโครกล่มจมเสียก่อนที่จะไปถึงจุดหมายปลายทาง

ดังนั้นในการสร้างรัฐธรรมนูญจึงควรตั้งความคาดหวังไว้ที่ความสามารถในการทำหน้าที่ยังกล่าวให้บรรลุเป้าหมายสมประโยชน์ตามที่ต้องการได้พร้อมกันไป กล่าวคือ เป็นการใช้อำนาจรัฐธรรมนูญให้เป็นเครื่องมือทางการเมือง-การปกครอง หรือเป็นการทำให้ประชาคมการเมืองมีความเห็นพ้องต้องกัน และการยอมรับต่อระบบการเมือง-การปกครองที่กำหนดขึ้นมา รวมทั้งเป็นการสร้างรัฐธรรมนูญให้สามารถทำหน้าที่ขึ้นพื้นฐานได้ คือ การสร้างรัฐธรรมนูญให้เป็นเครื่องมือช่วยอำนวยความสะดวกทางการเมือง-การปกครองให้กลไกต่างๆ ในระบบการเมือง-การปกครองนั้นได้มีปฏิสัมพันธ์กันอย่างราบรื่น รวมทั้งการสร้างรัฐธรรมนูญให้เกื้อกูลต่อการเกิดดุลยภาพร่วมกันระหว่างอำนาจของผู้ปกครองหรือกลไกการเมือง-การปกครองกับสิทธิเสรีภาพของผู้รับการปกครองหรือประชาชนด้วย

4. บทบาทการสร้างดุลยภาพทางการเมือง-การปกครองของรัฐธรรมนูญ

การสร้างดุลยภาพทางการเมือง-การปกครองถือเป็นบทบาทสำคัญของรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะการสร้างดุลยภาพระหว่างรัฐกับประชาชนและผู้ปกครองกับผู้รับการปกครอง หลักการสำคัญของดุลยภาพระหว่างผู้ปกครองกับผู้รับการปกครอง ก็คือ หลักการไม่ก่อความเป็นปรปักษ์ให้ทั้งสองฝ่ายต้องดำรงอยู่ร่วมกันโดยขัดกัน (Enmity Co-existence) และหลักการก่อความร่วมมือให้เกื้อหนุนซึ่งกัน (Equipment Co-existence) กล่าวคือ ในส่วนของหลักการไม่ขัดกันนั้น อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองหรือการทำงานของทางเลื่อของรัฐนาวา ต้องไม่เป็นอุปสรรคขัดขวางต่อสิทธิเสรีภาพของฝ่ายผู้รับการปกครองหรือการทำงานของใบจักรของรัฐนาวา และหรือในทางกลับกัน ฝ่ายผู้รับการปกครองหรือการทำงานของใบจักรของรัฐนาวา ก็จะต้องไม่เป็นอุปสรรคขัดขวางการทำหน้าที่ของฝ่ายปกครองหรือทางเลื่อของรัฐนาวาด้วย ส่วนหลักการเกื้อหนุนซึ่งกันนั้น นอกจากทั้งสองฝ่ายไม่ขัดกันโดยพื้นฐานแล้ว ทั้งสองฝ่ายต่างก็มีพันธะหน้าที่ที่จะต้องเป็นอุปกรณ์เกื้อหนุนในการเสริมสร้างศักยภาพให้แก่กันได้ด้วย

หากจะลองนึกวาดภาพดูว่า ถ้ารัฐธรรมนูญที่สร้างขึ้นมานั้น ไม่สามารถสร้างระบบการเมือง-การปกครองที่มีความสามารถ หรือสร้างรัฐนาวาที่ไม่ได้ดุลยภาพระหว่างผู้ปกครองหรือทางเลื่อของเรือ กับผู้รับการปกครองหรือใบจักรของเรือ และความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายหรือโครงกระดูกงูของเรือที่เข้ากันได้ดีพอแล้ว เมื่อนำรัฐธรรมนูญไปใช้ในการปกครองประเทศหรือนำรัฐนาวาแล่นออกสู่ทะเลโดยที่ทางเลื่อไปทางหนึ่งใบจักรก็ไปอีกทางหนึ่ง โครงกระดูกงูที่ช่วยในการทรงตัวของลำเรือก็เอียงไปอีกทางหนึ่งนั้น ย่อมเป็นที่เชื่อได้ว่าเรือจะต้องอับปางเสียก่อนถึงจุดหมายอย่างแน่นอน แม้จะไม่มีคลื่นลมมาปะทะก็ตาม

ในทางกลับกัน ถ้าหากว่าผู้ปกครองซึ่งเป็นผู้ถือทางเลือกรัฐนาวาเป็นผู้ปกครองหรือทางเลือที่มีความเข้มแข็งมั่นคงเพียงพอ (Powered Mechanism) ไม่ถูกสั่นคลอนขัดขวางจากฟันเฟืองของใบจักร ย่อมสามารถกำกับทิศทางของรัฐนาวาให้แล่นไปสู่ครรลองของจุดหมายได้อย่างแน่นอนโดยไม่หักเหเปลี่ยนทิศทางไปตามคลื่นลม หรือถ้าหากผู้รับการปกครองหรือใบจักรซึ่งเป็นขุมกำลังหลัก (Potential Mechanism) ของพลังขับเคลื่อนนั้น ไม่ถูกขัดขวางลิดรอนสิทธิเสรีภาพโดยผู้ปกครองก็ย่อมจะมีอิสระเสรีภาพเพียงพอในการดึงเอาศักยภาพของตนมาแปรให้เป็นพลังในการจูงรัฐนาวาให้เคลื่อนไปข้างหน้าได้แรงและเร็วยิ่งขึ้น และในขณะเดียวกัน ถ้าทั้งสองฝ่ายต่างมีพันธะหน้าที่ในการเกื้อหนุนต่อกันด้วยแล้ว ก็จะช่วยยี่ช่วยให้รัฐนาวาแล่นสู่จุดหมายได้อย่างรวดเร็วและมั่นคงมีเสถียรภาพ แม้จะต้องประสบกับคลื่นลมที่เป็นอุปสรรคเพียงใดก็ไม่ถึงกับล่มสลายลง ในระหว่างทาง

หน้าที่และประโยชน์ขั้นพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ ก็คือ การเป็นเครื่องมือทางการเมือง-การปกครองที่ช่วยให้ประชาคมทางการเมืองเกิดความเห็นพ้องต้องกันและยอมรับต่อระบบการเมือง-การปกครองร่วมกันกับการเป็นคู่มือช่วยอำนวยความสะดวกทางการเมือง-การปกครองให้บรรดากลไกต่างๆ ในระบบการเมือง-การปกครองนั้นสัมพันธ์เกื้อกูลกันภายใต้ครรลองของกระบวนการที่ราบรื่นและได้ดุลยภาพทั้งกลไกฝ่ายผู้ปกครองและกลไกฝ่ายผู้รับการปกครอง ดังนั้นรัฐธรรมนูญที่ดีหรือรัฐธรรมนูญที่เลว ไม่ว่าโดยทัศนะหรือความเชื่อของใครก็ตาม อย่างน้อยที่สุดก็ควรจะเป็นรัฐธรรมนูญที่สามารถสนองตอบต่อหน้าที่และประโยชน์ขั้นพื้นฐานดังกล่าวได้ ซึ่งไม่มีใครตัดสินความดีเลวของรัฐธรรมนูญได้ดีไปกว่าตัวของรัฐธรรมนูญเอง ตราบใดที่รัฐธรรมนูญนั้นไม่ได้ก่อให้เกิดความเห็นพ้องต้องกันและการยอมรับในระบบการเมือง-การปกครองของ

ประชาชนร่วมกันเสียแล้ว ย่อมเป็นที่แน่นอนว่ารัฐธรรมนูญนั้นก็ไม่มีโอกาสได้ทำหน้าที่หรือก่อให้เกิดประโยชน์อันผลอันใดได้เลย

5. การจัดวางลำดับความสำคัญเร่งด่วนเชิงนโยบายของรัฐธรรมนูญไทย

รัฐธรรมนูญไทยถือว่าเป็นตราสารทางการเมือง-การปกครองที่ควรนำไปใช้ให้เป็นเครื่องมือในการกำหนดชะตากรรมของประเทศตามจุดมุ่งหมายเชิงนโยบายที่เป็นลำดับความสำคัญเร่งด่วนตามกรอบปัญหาและความต้องการของตนเองได้ ซึ่งความสำคัญอยู่ที่ความมุ่งหมายในการใช้ประโยชน์และวิธีการในการนำไปใช้ปัญหาในความล้มเหลวจากประสบการณ์ของรัฐธรรมนูญไทยในอดีต ก็คือ รัฐธรรมนูญไทยถูกละเลยในเรื่องของความมุ่งหมายในการทำหน้าที่พื้นฐานและการใช้ประโยชน์จากการนำรัฐธรรมนูญไปใช้ สิ่งที่รัฐธรรมนูญไทยถูกมองและคาดหวังมักจะโน้มเอียงไปในทิศทางของการเป็นยาสารพัดโรคครอบจักรวาล (Panacea) เสียมากกว่า คือคาดหวังกันว่ารัฐธรรมนูญจะต้องบรรลุความเป็นเลิศพร้อมกันอย่างน้อยใน 2 ด้านด้วยกัน คือ (1) ความเป็นเลิศในการเป็นกฎหมายสูงสุดที่สมบูรณ์แบบ และ (2) ความเป็นเลิศในการเป็นคัมภีร์ทางกฎหมายที่กำหนดชะตาชีวิตของคน ครอบคลุมในทุกมิติทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ซึ่งในที่สุดก็กลับไปสู่วังวนของคำถามที่ใครก็ตอบไม่ได้ว่า ไขกับไก่ใครเกิดก่อนกัน เพราะเราไม่เคยมีโอกาสได้ใช้ประโยชน์จากรัฐธรรมนูญที่คิดว่าดีที่สุดสักที

โดยที่รัฐธรรมนูญเป็นเรื่องของการเมือง-การปกครอง มีหน้าที่เฉพาะด้านในทางการเมือง-การปกครอง และควรคาดหวังผลเฉพาะทางการเมือง-การปกครองเป็นด้านหลัก และที่สำคัญต้องบรรลุถึงการทำหน้าที่และประโยชน์พื้นฐาน (Output) ของมันเองได้เสียก่อน เมื่อรัฐธรรมนูญ

ได้ทำหน้าที่และประโยชน์ขั้นพื้นฐานของมันบรรลุผลแล้ว ส่วนสิ่งอื่นที่จะเป็นผลพวงตามมาก็ควรจะเป็นเรื่องของผลได้ในบั้นปลาย (Outcome) ที่เกิดขึ้นนภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญได้มีโอกาสทำหน้าที่พื้นฐานนั้นผ่านพ้นไปแล้ว

ด้วยเหตุผลดังกล่าว การใช้รัฐธรรมนูญบนพื้นฐานของเป้าหมายนโยบายทางการเมือง-การปกครองและการใช้ให้เป็นประโยชน์สนองจุดมุ่งหมายตามลำดับความสำคัญเร่งด่วนของประเทศเป็นเรื่องใหญ่ และสำคัญกว่าการทำรัฐธรรมนูญให้เป็นกฎหมายสูงสุดที่สมบูรณ์แบบ ซึ่งน่าจะหยิบยกเอาเรื่องนี้มาเป็นปมใหญ่ของประเด็นโต้อภิปราย (Big Argument) ในเวลาปัจจุบันเพื่อขยายผลไปสู่การสร้างระเบียบวาระแห่งชาติ (National Agenda) เตรียมการสำหรับสร้างศักยภาพใหม่ในทางการเมือง-การปกครองให้สังคมและประเทศเพื่อจะได้เป็นจุดเริ่มต้นในการแสวงหาโอกาสใหม่ๆ ในการพัฒนาประเทศไปสู่เป้าหมายอื่นที่ก้าวหน้าขึ้นอย่างยั่งยืนได้ต่อไปในอนาคตระยะยาว

จุดบอดที่เป็นปัญหามืดดำของเราในขณะนี้ ก็คือ เราตั้งความหวังและจัดวางเป้าหมายของรัฐธรรมนูญไว้ในตำแหน่งที่ผิดพลาด เพราะเราเริ่มจากการตั้งคำถามที่ผิด (Wrong Question) มาแล้วตั้งแต่ต้น ดังนั้นความพยายามในการหาคำตอบที่ถูกต้อง (Right Answer) จึงเป็นเรื่องสูญเปล่า เราคงปฏิเสธไม่ได้ว่าในการจัดทำรัฐธรรมนูญภายใต้บรรยากาศของการขัดแย้งทางการเมืองที่รุนแรงในหมู่ผู้ปกครองหรือแม้แต่ในบรรยากาศของการปฏิรูปทางการเมืองในขณะนี้นั้น ฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องแต่ละฝ่ายต่างก็มุ่งเพ่งเล็งเป้าใหญ่ไปที่การทำรัฐธรรมนูญให้เป็นเครื่องมือสนองจุดมุ่งหมายตามความคาดหวังของตนเป็นด้านหลัก หรือแม้แต่การยกย่องความสูงส่งของรัฐธรรมนูญให้เป็นคัมภีร์สำเร็จรูปทางกฎหมายด้วยก็ตาม ต่างคาดหวังกันว่ารัฐธรรมนูญจะดีและสมบูรณ์ได้นั้นต้องเป็นรัฐธรรมนูญที่ฝ่ายกุม

อำนาจยอมรับและสามารถปฏิรูปสังคม เศรษฐกิจและการเมืองได้พร้อมกันไปด้วย ซึ่งในทางเทคนิคของการจัดทำรัฐธรรมนูญ แม้จะเป็นสิ่งที่ทำได้ไม่ยากและผลที่ออกมาก็น่าจะได้ผลลัพธ์ที่ดีด้วยก็ตาม แต่สิ่งที่แก้กันไม่ตกก็คือ ปัญหาการขัดกันระหว่างเป้าหมายในทางปฏิบัติกับเป้าหมายความสำเร็จในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะการสร้างประโยชน์จากการนำรัฐธรรมนูญไปใช้ในการเมือง-การปกครองนั้น เป็นสิ่งซึ่งเรายังขาดความมั่นใจ และจนถึงปัจจุบันเรายังไม่เคยมีโอกาสได้ใช้รัฐธรรมนูญที่ช่วยสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครองของประเทศได้เลย

ประเด็นที่ต้องพิจารณาคือคำถามที่ว่า รัฐธรรมนูญของไทยยังเป็นที่น่าพอใจเพียงกระแสะท้อนภาพที่คอยบอกเราว่า “การเมือง-การปกครองเป็นเช่นไร รัฐธรรมนูญก็ควรที่จะเป็นไปเช่นนั้น” หรือรัฐธรรมนูญจะสามารถยกระดับขึ้นสู่การเป็นกลไกในการกำกับควบคุมการเมือง-การปกครองได้แล้วโดยที่ “เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นเช่นไร การเมือง-การปกครองก็จะต้องเป็นเช่นนั้นด้วย” กล่าวอีกนัยก็คือ รัฐธรรมนูญเท่านั้นที่ควรเป็นฝ่ายกำกับควบคุมการเมือง-การปกครอง ไม่ใช่การเมือง-การปกครองเป็นฝ่ายกำหนดรัฐธรรมนูญของประเทศ

ด้วยเหตุผล ข้อยกจำกัดและสภาพปัญหาดังกล่าวแล้ว การคาดหมายประโยชน์ของรัฐธรรมนูญในด้านที่เกี่ยวกับผลทางปฏิบัติจากการใช้รัฐธรรมนูญหรือการใช้รัฐธรรมนูญให้มีผลทางปฏิบัติ (Implementation Output) และด้านที่เกี่ยวกับผลกระทบจากการใช้รัฐธรรมนูญที่มีต่อการเมือง-การปกครอง (Political Outcome) โดยเฉพาะ **“ผลกระทบที่มีต่อการสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครองของประเทศ”** จึงควรยึดเอามาเป็นเป้าหมายที่มีลำดับความสำคัญเร่งด่วนสูงสุดของรัฐธรรมนูญใหม่ ซึ่งก็คือการให้ประโยชน์ได้ทั้ง **“การแก้ปัญหาและการพัฒนาการเมือง-การปกครอง”** ได้นั่นเอง

6. ข้อพิจารณาปัญหาพื้นฐานและความจำเป็นของรัฐธรรมนูญ ในการสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครองของประเทศ

หากเราได้สร้างวิธีคิดใหม่ๆ และเริ่มที่ปัญหารากฐานซึ่งเป็นปมปัญหาใหญ่ของประเด็นโต้อภิปรายของรัฐธรรมนูญ โดยพุ่งเล็งที่หน้าที่การใช้สอยและประโยชน์โภชนาการผลขั้นพื้นฐานของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริงเสียก่อนแล้ว อาจช่วยให้เราได้มีโอกาสใหม่ๆ ในการมองเห็นข้อค้นพบบางอย่างที่ซ่อนเร้นอยู่ในรัฐธรรมนูญโดยที่เราไม่เคยมองเห็นมาก่อนจากการคิดในกรอบจำกัดภายใต้ขอบฟ้าความคิด (Horizon of Thought) แบบกระสวนความคิดเก่า (Old Paradigm) ความจำเป็นเร่งด่วนในขณะนี้จึงควรเริ่มจากการตั้งคำถามอย่างง่ายใหม่ใน 4 คำถาม คือ “(1) ปัญหาพื้นฐานทางการเมือง-การปกครองของเรามีอะไรบ้าง (2) เราต้องการจะบรรลุจุดมุ่งหมายทางการเมือง-การปกครองในทิศทางและเป้าหมายใด (3) ฐานะหน้าที่และคุณประโยชน์ของรัฐธรรมนูญที่มีต่อการเมือง-การปกครองนั้นมีอะไรบ้าง และ (4) เราจะจัดทำและนำรัฐธรรมนูญไปใช้เพื่อแก้ไขสถานะปัญหาพื้นฐานทางการเมือง-การปกครองและให้บรรลุจุดมุ่งหมายทางการเมือง-การปกครองได้อย่างไร” ผู้เขียนเห็นว่าเพียงเท่านั้นก็นับว่าเป็นภาระอันยิ่งใหญ่และเป็นคุณูปการอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทยในยุคปัจจุบัน และเป็นปัจจัยรากฐานที่พอเพียงแล้วสำหรับใช้เป็นเครื่องชี้ทางสว่างให้เราได้มองเห็นอนาคตของโลกใหม่ๆ ในการที่จะตั้งต้นสร้างระบบการเมือง-การปกครองที่มีความสามารถให้มั่นคงเป็นปึกแผ่น และพัฒนาประเทศสู่ความเจริญรุ่งเรืองในขั้นต่อไป

6.1 ในการพิจารณาคำถามแรก คือ คำถามที่ว่า **ปัญหาพื้นฐานทางการเมือง-การปกครองของเราคืออะไรนั้น** ทำให้เราได้เกิดการตระหนักรู้ในการสืบเสาะ ค้นหาและเจาะลึกลงไปถึงรากเหง้าของชั้นกรณีปัญหาทาง

การเมือง-การปกครองในระดับความรุนแรงที่หนักเบาในแต่ละระดับชั้น อีกทั้งยังช่วยให้เราได้อ้างอิงลำดับความสำคัญและความเร่งด่วนในการวางน้ำหนักจุดเน้นของการแก้ไขไว้ในตำแหน่งและลำดับขั้นตอนก่อนหลังอย่างถูกต้องได้ด้วย ซึ่งในการค้นหาและการจัดจำแนกความรุนแรงและความสำคัญเร่งด่วนของปัญหาดังกล่าว กระทำได้โดยการกำหนดขอบเขตของเครื่องบ่งชี้สถานะ (Indicator of Status) และเครื่องชี้วัดผลกระทบ (Indicator of Impact) ดังต่อไปนี้ คือ ในกรณีของปัญหาที่ถือว่ามีความรุนแรงสูงสุดและมีลำดับความสำคัญเร่งด่วนก็พิจารณาได้จากเครื่องบ่งชี้สถานะในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานของระบบการเมือง-การปกครอง (Structure) อาทิ กลไก สถาบัน และผู้นำทางการเมือง-การปกครองโดยเฉพาะในส่วนโครงสร้างส่วนบนที่เกี่ยวกับผู้ปกครองหรือฝ่ายปกครอง และการพิจารณาจากเครื่องชี้วัดผลกระทบของปัญหาเหล่านั้น ว่าก่อความรุนแรงในระดับใด โดยเฉพาะในส่วนของความขัดแย้งที่เกิดจากการแย่งชิงอำนาจ การใช้อำนาจและการเปลี่ยนแปลงอำนาจของฝ่ายการเมือง-การปกครองว่าเป็นวิกฤตการณ์ทางการเมือง-การปกครอง (Crisis) หรือไม่ ส่วนกรณีของปัญหาที่มีความรุนแรงและลำดับความเร่งด่วนรองลงมา ก็พิจารณาได้จากเครื่องบ่งชี้สถานะในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการทางการเมือง-การปกครอง (Process) อาทิ กระบวนการสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างกลไกสถาบันทางการเมือง-การปกครอง ภาวะผู้นำทางการเมือง-การปกครอง (Leadership) และพฤติกรรมของนักการเมือง-การปกครอง (Behavior) และการพิจารณาจากเครื่องชี้วัดผลกระทบของปัญหาดังกล่าว ว่าก่อความรุนแรงในขั้นที่ส่งผลกระทบต่อการดำรงรักษามาตรฐานทางการเมือง-การปกครองของระบอบการเมือง-การปกครองหรือไม่ (Regime) ส่วนในกรณีของปัญหาที่มีความรุนแรงและลำดับความสำคัญเร่งด่วนในระดับรากหญ้าที่สุด (Grass-roots) นั้น ก็พิจารณาจากเครื่องชี้สถานะในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและอำนาจทางการเมือง-การปกครอง (Political Right)

ของประชาชนผู้รับการปกครองในโครงสร้างส่วนล่างที่เกี่ยวข้องกับประชาชน อาทิ บทบาทในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง-การปกครอง (Participation) ความรู้สึกพอใจและมีประสิทธิภาพทางการเมือง-การปกครอง (Political Efficacy) และการพิจารณาจากเครื่องชี้วัดผลกระทบว่าก่อความรุนแรงในขั้นที่ส่งผลกระทบต่อการบรรลุถึงเป้าหมายอุดมการณ์ทางการเมือง-การปกครอง (Political Ideology) หรือต่อคุณภาพทางการเมือง-การปกครองหรือไม่ (Quality of Government) อาทิ ประชาชนมีความรู้สึกแปลกแยกจากการเมือง-การปกครอง (Political Alienation) หรือรู้สึกต่อต้านและมีความคับข้องใจต่อผู้ปกครองและระบอบการเมือง-การปกครองหรือไม่ (Political Frustration) เป็นต้น

6.2 ในการพิจารณาถึงคำถามที่สอง จากคำถามที่ว่า **เราต้องการจะบรรลุจุดหมายอะไรในทางการเมือง-การปกครอง** ซึ่งเกี่ยวข้องกับความคิดหวังว่าเราจะนำทางทางการเมือง-การปกครองไปในทิศทางใด และเป้าหมายที่เราประสงค์จะบรรลุถึงนั้น อยู่ที่ใด เพื่อเราจะได้มีเข็มทิศชี้ทางและมองเห็นจุดหมายที่กำหนดเอาไว้ อีกทั้งยังช่วยกำกับให้เราไม่หลงทาง และสามารถจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนในการบรรลุถึงจุดหมายในแต่ละระดับอย่างมีลำดับขั้นตอนได้ด้วย ซึ่งในการกำหนดทิศทางและเป้าหมายในทางการเมือง-การปกครองนั้น เราสามารถกำหนดจากเครื่องชี้บ่งสภาวะศักยภาพ (Indicator of Potential) และเครื่องชี้วัดการกำหนดทางเลือกและชะตากรรมทางการเมือง-การปกครองของประชาคมการเมือง (Political Determination) ดังต่อไปนี้ คือ ในกรณีของการกำหนดทิศทางขั้นพื้นฐานของการเมือง-การปกครองนั้น เราสามารถพิจารณาได้จากเครื่องชี้บ่งสภาวะศักยภาพในส่วนที่เรียกว่าสัญญาประชาคม (Social Contracts) ซึ่งเป็นความจำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำรงอยู่ของระบบการปกครอง อาทิ ความมั่นคงปลอดภัย ความยุติธรรม ความเสมอภาค อิสระ เสรีภาพและภราดรภาพ รวมทั้งความสงบสุขร่มเย็นด้วย ส่วนในการพิจารณาถึงเครื่อง

ชีวิตทางเลือกและชะตากรรมทางการเมือง-การปกครองของประชาคมการเมืองเพื่อค้นหาเป้าหมายขั้นพื้นฐานของการปกครองตามศักยภาพดังกล่าว ก็คือ การบรรลุเป้าหมายทางการเมือง-การปกครองในระดับที่ก่อให้เกิดความมั่นคง มีเสถียรภาพ (Stabilization) ทางการเมือง-การปกครองนั่นเอง อาทิ การมีความต่อเนื่องทางความคิดและอุดมการณ์ทางการเมือง-การปกครอง การเคารพกฎหมายทางการเมือง-การปกครอง การมีแผนนโยบายและกลไกการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบและตอบสนองต่อประชาคมการเมืองสูง การมีวัฒนธรรมทางการเมือง-การปกครองที่เอื้อต่อระบบ การมีระบบ วิธี และช่องทางในการถ่ายโอนอำนาจทางการเมือง-การปกครอง และการมีกลไกสถาบันที่เข้มแข็งในการรองรับและเผชิญกับความต้องการเข้ามีส่วนร่วมและภาวะวิกฤตการณ์ต่างๆ ได้อย่างราบรื่น เป็นต้น หรือหากเราจะพิจารณาถึงเครื่องชี้บ่งสภาวะศักยภาพเพื่อบอกทิศทางของระบบการเมือง-การปกครองในระดับที่สูงขึ้นไปอีกชั้นหนึ่ง เราก็สามารถพิจารณาได้จากในส่วนที่เรียกว่าทางเลือกของสังคม (Social Choices) ศักยภาพทางการเมือง-การปกครองในระดับที่ระบบการเมืองกับกลุ่มผลประโยชน์ในหมู่ชนที่หลากหลายมีปฏิสัมพันธ์ที่ไม่เป็นปรปักษ์และเกือกรูลต่อกัน อาทิ การที่ระบบการเมืองได้รับพลังสนับสนุนจากการระดมความร่วมมือจากกลุ่มชนในรูปแบบต่างๆ จากทุกหมู่เหล่า ขณะที่กลุ่มชนหมู่เหล่าต่างๆ มีความตื่นตัวในการเข้าร่วมให้การสนับสนุนในระบบการเมือง-การปกครองด้วย การที่ระบบการเมือง-การปกครองมีขีดความสามารถในการจัดสรรและกระจายผลประโยชน์ ความมั่งคั่งและสิ่งมีคุณค่าทางสังคมให้แก่หมู่ชนที่หลากหลายได้เป็นที่พอใจและเป็นธรรมอยู่อย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งการเมือง-การปกครองที่ส่งเสริมโอกาสและทางเลือกที่เปิดกว้างให้แก่กลุ่มที่หลากหลายได้อย่างทั่วถึง เป็นต้น ส่วนในการพิจารณาถึงเครื่องชี้วัดทางเลือกของประชาคมการเมืองเพื่อค้นหาเป้าหมายของระบบการเมือง-

การปกครองตามศักยภาพดังกล่าว ก็คือ การบรรลุถึงเป้าหมายทางการเมือง-การปกครองที่กลุ่มได้รับความคุ้มครองจากการมีตัวแทนอำนาจและผลประโยชน์ของตนเอง (Empowered Representation) อาทิ การบรรลุถึงเป้าหมายทางการเมือง-การปกครองที่มีการมีส่วนร่วมทางการเมืองเปิดกว้างให้แก่ทุกกลุ่มอย่างเสมอภาค เท่าเทียมและเป็นธรรม การที่กลุ่มต่างๆ ได้รับความปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์โดยการมีตัวแทนที่สามารถเข้าถึงอำนาจทางการเมือง-การปกครองในสัดส่วน ช่องทาง รูปแบบและสภาพที่เหมาะสม เป็นต้น หรือหากเราจะพิจารณาถึงเครื่องบ่งชี้ทางเลือกของปัจเจกบุคคล (Individual choices) ซึ่งเป็นศักยภาพทางการเมือง-การปกครองในระดับที่ฝ่ายข้างน้อยและปัจเจกบุคคลเป็นผู้มีสิทธิมีส่วนทางการเมือง-การปกครองของตนเอง สามารถสัมฤทธิ์ผลทางการเมือง-การปกครองได้ด้วยลำพังตัวเองโดยไม่ต้องพึ่งพาวงศ์กร สถาบัน หรือตัวแทน อาทิ การมีเสรีภาพในการแสดงออกทางความคิดในทางการเมือง-การปกครอง การได้รับหลักประกันสิทธิในการแสดงออกและเรียกร้องความต้องการผลประโยชน์ส่วนตัว การได้รับการปกป้องคุ้มครองในการประกอบกิจการทางการเมือง-การปกครองของตน การได้รับการตระหนักถึงความสำคัญโดยไม่ถูกหักล้าง ลิดรอนสิทธิประโยชน์ด้วยเหตุผลและความต้องการของฝ่ายข้างมากหรือฝ่ายปกครอง หรือการบรรลุถึงการเลือกกำหนดสภาพทางการเมืองของตนเองได้ เป็นต้น ส่วนในการพิจารณาถึงเครื่องชี้วัดทางเลือกของประชาคมการเมือง เพื่อค้นหาเป้าหมายของระบบการเมือง-การปกครองในระดับสูงสุด (Individual Self Government) ซึ่งเป็นเป้าหมายสูงสุดของการปกครองที่เรียกอีกนัยหนึ่งว่าเป็นเป้าหมายที่มีความเข้มข้นของการปกครองอยู่น้อยที่สุด (The Less Government)

6.3 ในการพิจารณาถึงคำถามที่สาม จากคำถามที่ว่า **ฐานะ-หน้าที่ และคุณประโยชน์ของรัฐธรรมนูญที่มีต่อการเมือง-การปกครองมีอะไรบ้าง**

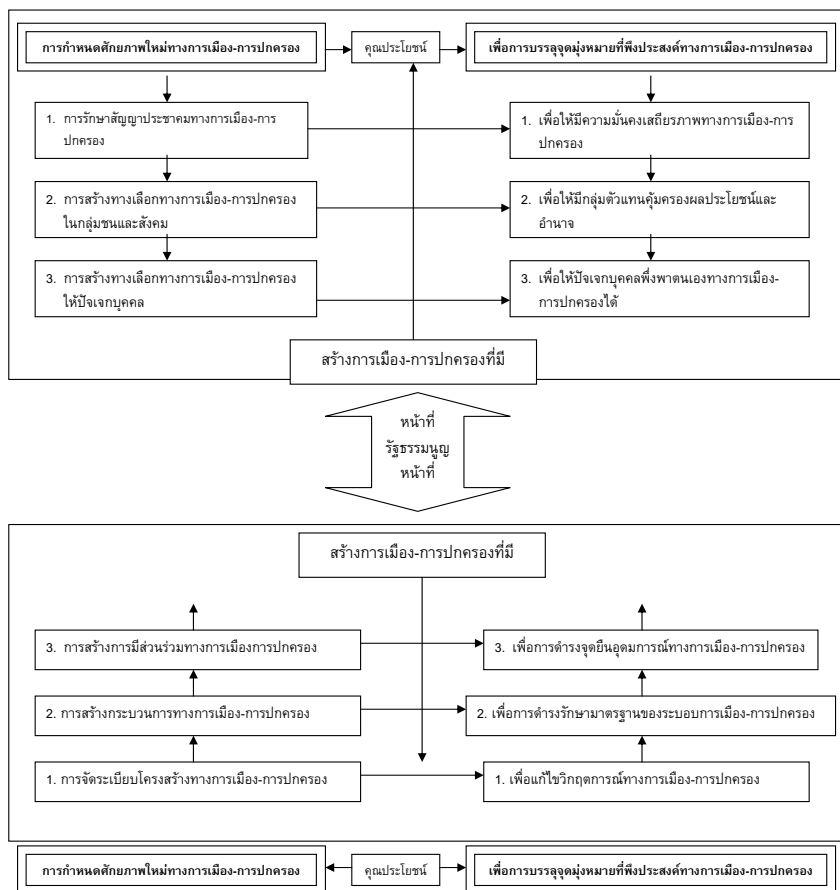
นั้น ทำให้เราได้ตระหนักถึงฐานะ-หน้าที่ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญโดยไม่ละเลยหรือมองผ่านข้ามไปแสวงหาฐานะ-หน้าที่อื่นๆ ซึ่งไม่ใช่ฐานะ-หน้าที่พื้นฐานของมันเอง หรือแม้กระทั่งการมองเป้าหมายของคุณประโยชน์ที่ผิดพลาดไปจากความเป็นจริงหรือที่ควรจะเป็น (Mislead) ซึ่งในความเป็นจริง ฐานะของรัฐธรรมนูญ ก็คือ เอกสารหรือตราสารทางการเมือง-การปกครองซึ่งมีหน้าที่เป็นเครื่องมือและคู่มือในทางการเมือง-การปกครองดังกล่าวมาในข้างต้น ส่วนคุณประโยชน์ของรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องช่วยในการอำนวยความสะดวกทางการเมือง-การปกครองให้เกิดการปกครองที่มีความสามารถ (Political Competence & Smart Government) สูงเพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาและลดความรุนแรงของผลกระทบจากปัญหาทางการเมือง-การปกครองในระดับต่างๆ เช่น ปัญหาและผลกระทบในระดับโครงสร้างและวิกฤตการณ์ทางการเมือง-การปกครอง (Government Structure & Crisis) ปัญหาและผลกระทบในระดับกระบวนการและมาตรฐานของระบอบการปกครอง (Process of Government & Standard of Regime) และปัญหาและผลกระทบในระดับสิทธิ เสรีภาพและอำนาจมีส่วนร่วมทางการเมือง-การปกครองของประชาชนและคุณภาพของการเมือง-การปกครอง (Government Participation & Quality of Government) ตลอดจนการมีประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกให้เกิดระบบการเมือง-การปกครองที่มีความสามารถในส่วนที่ก่อให้เกิดการบรรลุถึงจุดหมายทางการเมือง-การปกครอง คือ สามารถช่วยชี้ทิศทางและนำการเมือง-การปกครองไปสู่เป้าหมายระดับต่างๆ ได้ด้วย เช่น การบรรลุถึงทิศทางและเป้าหมายในระดับการดำรงรักษาของสัญญาประชาคมทางการเมือง-การปกครองได้ และการมีเสถียรภาพความมั่นคงของระบบการเมือง-การปกครอง (Stabilization) การบรรลุถึงทิศทางและเป้าหมายในระดับของการสร้างทางเลือกให้สังคม และอำนาจและผลประโยชน์ของกลุ่มที่หลากหลายในสังคมมีตัวแทนรองรับและได้รับการปกป้องคุ้มครอง

(Social Choices & Empowered Representation) และการบรรลุถึงทิศทางและเป้าหมายในระดับของการสร้างทางเลือกและความสามารถในการฝ่ายข้างน้อยและปัจเจกบุคคลในการปกครองตัวเองได้ (Individual Choices & Individual Self Government)

6.4 สำหรับในการพิจารณาถึงคำถามสุดท้าย ในคำถามที่ว่า **เราจะจัดทำและนำรัฐธรรมนูญไปใช้เพื่อแก้ไข สะสางปัญหาพื้นฐานทางการเมือง-การปกครองและให้บรรลุจุดมุ่งหมายทางการเมือง-การปกครองได้อย่างไร** นั้น ก็เป็นหน้าที่ของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำรัฐธรรมนูญจะต้องร่วมกันช่วยขบคิดและประเมินร่วมกันว่าในขณะนี้ในระบบการเมือง-การปกครองของเรานั้น มีความจำเป็นหรือต้องการสร้างระบบการเมือง-การปกครองให้มีความสามารถทางการเมือง-การปกครองในระดับใด จึงจะสามารถแก้ไขปัญหาและบรรลุถึงจุดมุ่งหมายทางการเมือง-การปกครองที่ต้องการได้ โดยพิจารณาว่าเรากำลังประสบหรือเผชิญกับปัญหาทางการเมือง-การปกครองอะไรบ้าง มีผลกระทบที่มีความรุนแรงอยู่ในระดับใด ต้องจัดลำดับความสำคัญและเร่งด่วนในการปรับปรุงแก้ไขอย่างไร และในขณะที่เดียวกันเราได้กำหนดทิศทางและตั้งเป้าหมายในการเมือง-การปกครองที่ต้องการบรรลุถึงร่วมกันอย่างไร มีลำดับความสำคัญและความเร่งด่วนก่อนหลังอย่างไร จากนั้นจึงจะมาคิดต่อว่าจากกรอบกำหนดของขอบเขตปัญหา ระดับความรุนแรงของผลกระทบ ทิศทาง เป้าหมาย ลำดับความสำคัญและความเร่งด่วนในทางการเมือง-การปกครองนั้นเราจะมาออกแบบเค้าโครงและรายละเอียดของรัฐธรรมนูญรูปแบบใดที่จะช่วยอำนวยความสะดวกให้เกิดการเมือง-การปกครองที่มีความสามารถสูงพอที่จะตอบสนองกับกรอบปัญหาและเป้าหมายทางการเมือง-การปกครองที่วางไว้ได้ และที่สำคัญคือการคำนึงถึงประเด็นในทางปฏิบัติ คือ ให้มีการนำเอารัฐธรรมนูญนั้นไปใช้ให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรมได้ด้วย นั่นคือ รัฐธรรมนูญที่จะนำออกมาใช้นั้น

ต้องเป็นรัฐธรรมนูญที่ออกมาจากความเห็นพ้องต้องกันและก่อให้เกิดการยอมรับร่วมกันอย่างกว้างขวางจากประชาคมการเมืองด้วย ซึ่งในการได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญที่ประชาคมการเมืองยอมรับนั้นจำเป็นต้องอาศัยกรรมวิธีในการจัดทำที่ผ่านกระบวนการของการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่กว้างขวางและลึกซึ้งอย่างแท้จริง (Political Participation) ไม่ใช่เพียงแต่ผ่านกระบวนการสัมผัสสภาวะอารมณ์ ความรู้สึก (Feeling Contact) เท่านั้น ทั้งนี้ เพราะการได้มาซึ่งกรอบกำหนดของประเด็นปัญหา ระดับความรุนแรงของผลกระทบ ทิศทาง เป้าหมาย ลำดับความสำคัญและความเร่งด่วนทางการเมือง-การปกครอง ซึ่งเป็นปัจจัยกำหนดรัฐธรรมนูญนั้น ต้องตรงกับความเป็นจริงและสอดคล้องกับพื้นฐานความต้องการของประชาคมการเมืองด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ พิจารณาได้จากภาพประกอบดังต่อไปนี้

ภาพประกอบที่ 1: รัฐธรรมนูญกับความจำเป็นในการสร้างความสามารถ ทางการเมือง-การปกครอง



เมื่อพิจารณาจากภาพประกอบและคำถามทั้งสี่แล้วจะเห็นว่า รัฐธรรมนูญที่ดีและสมบูรณ์แบบสูงสุดนั้น ย่อมจะไม่มีอยู่ในโลกของความเป็นจริง เนื่องจากต้องอิงอยู่กับปัญหาพื้นฐานทางการเมือง-การปกครองของประเทศ ซึ่งแตกต่างกันในแต่ละประชาคมการเมือง รัฐธรรมนูญจะต้องมีช่วงอายุขัยในสภาพความสมบูรณ์ของการใช้งานและต้องแก้ไขปรับปรุงอยู่เสมอ เนื่องจากสภาพปัญหาและเป้าหมายความต้องการทางการเมือง-การปกครองมีการเปลี่ยนแปลงไม่หยุดนิ่งอยู่กับที่ ซึ่งรัฐธรรมนูญจะต้องมีพลวัต (Dynamicism) ไปตามความจำเป็น เหตุผลและเป้าหมายความต้องการของประชาคมการเมืองและรัฐธรรมนูญในแต่ละช่วงเวลา แต่ละฉบับจะทำหน้าที่ครอบจักรวาลไม่ได้ เนื่องจากจำเป็นต้องทำหน้าที่และสนองตอบต่อคุณประโยชน์เป้าหมายตามลำดับความสำคัญและความเร่งด่วนของสถานการณ์ที่ประกอบกันเป็นปัจจัยแวดล้อมทางการเมือง-การปกครอง ซึ่งจะต้องจัดวางจุดเน้นของหน้าที่และประโยชน์ที่แตกต่างกันตามสถานการณ์ทางการเมือง-การปกครองในแต่ละยุคสมัย และที่สำคัญ คือ รัฐธรรมนูญจะต้องทำหน้าที่และประโยชน์ในการบรรลุเป้าหมายในขั้นพื้นฐานโดยลำดับขั้นก่อนจึงจะทำหน้าที่และประโยชน์ในการบรรลุเป้าหมายในระดับขั้นที่สูงขึ้นไปได้ เนื่องจากศักยภาพและความสามารถทางการเมือง-การปกครองในแต่ละระดับนั้น ต่างก็มีข้อจำกัดอยู่ในตัวของมันเอง

7. รัฐธรรมนูญใหม่กับข้อเสนอในการสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครองของประเทศ

ข้อพิจารณาเบื้องต้น (Basic Consideration) เกี่ยวกับความสำคัญอันยิ่งยวด (Crucial Priority) ของรัฐธรรมนูญใหม่สำหรับประเทศไทยในปัจจุบันจึงอยู่ที่ “นัยทางการเมือง-การปกครอง” (Political Significant)

มากกว่า **“นัยทางกฎหมาย”** (Legal Significant) บทเรียนที่สำคัญจากประสบการณ์ในการสร้างชาติบ้านเมืองให้ประสบผลสำเร็จนั้น ต้องให้ความสำคัญกับการเริ่มต้นสร้างรากฐานทางการเมือง-การปกครองของประเทศให้มีความมั่นคง มีเสถียรภาพเป็นปึกแผ่นเสียก่อน ประกอบกับเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า **“ปัญหาสำคัญของประเทศในปัจจุบันเกิดจากปัญหาทางการเมือง-การปกครองเป็นปฐมเหตุ”** ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่สอดคล้องกับทฤษฎีการพัฒนาการเมืองของนักวิชาการด้านการพัฒนาการเมืองที่มีชื่อเสียงของท่านแซมมูอัล พี ฮันติงตัน (Samuel P. Huntington) ได้กล่าวไว้ว่า **“ความแตกต่างในการพัฒนาการเมืองของประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศที่กำลังพัฒนานั้น ไม่ได้เกิดจากความแตกต่างของระบอบการเมือง-การปกครอง (Regime) หากแต่เกิดจากความแตกต่างของความสามารถทางการเมือง-การปกครอง (Competence) ของประเทศนั้นๆ เอง”** ดังนั้นในโอกาสที่ประเทศไทยได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่อีกครั้งจึงควรให้ความสำคัญกับการสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครองของประเทศเป็นลำดับความสำคัญเร่งด่วนในลำดับต้นเสียก่อน ซึ่งในการสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครองประเทศนั้น มีข้อเสนอที่ควรพิจารณาในการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ในประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

7.1 การสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครอง โดย **“การสร้างกรอบความสมานฉันท์ทางการเมือง”** ไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งควรกำหนดให้มีองค์ประกอบสำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) การสร้างความก้าวหน้าของระบอบประชาธิปไตยในเชิงธรรมาภิบาล โดยเน้นการจำกัดควบคุมอำนาจของฝ่ายผู้ปกครอง และการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนฝ่ายผู้รับการปกครอง

(2) การสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชนชั้นกลางมากขึ้น โดยการ

ถ่วงดุลทางชนชั้นระหว่างชนชั้นล่างกับชนชั้นนำ

(3) การกระจายกลไกสถาบันทางการเมือง-การปกครองให้มีทั้ง กลไกสถาบันของผู้ใช้อำนาจ (Power User) กลไกสถาบันของผู้ควบคุม ตรวจสอบอำนาจ (Power Censer) และกลไกสถาบันของผู้กำกับอำนาจ และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน (Power Monitor)

(4) การสร้างดุลยภาพของภาคส่วนต่างๆ ทางการเมือง ทั้ง ระหว่างการเมืองระดับชาติและการเมืองระดับท้องถิ่น ระหว่างการเมือง ภาคนักการเมืองและการเมืองภาคพลเมือง

(5) การสร้างความชอบธรรมทางการเมือง-การปกครองให้มีผลผูกพันทั้งกับพันธะทางกฎหมาย (Legal Commitment) ควบคู่กันไปกับ พันธะทางการเมือง (Political Commitment) ด้วย

(6) การสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่มีความเข้มแข็ง (Strong Participation) โดยคำนึงถึงการมีผลสัมฤทธิ์จากการมีส่วนร่วมทางการเมือง-การปกครอง

(7) การสร้างความต่อเนื่องและความยั่งยืนของการปกครองโดยกฎหมาย (Rule of Law) อย่างจริงจังโดยที่ไม่มีการปกครองด้วยกฎหมาย (Rule by Law) เข้าสอดแทรกและแอบแฝง ควบคู่กันไปกับการปกครอง โดยฝ่ายข้างมากที่เคารพฝ่ายข้างน้อย (Majority Rule) แทนการปกครอง โดยฝ่ายข้างมากแบบเบ็ดเสร็จ (Absolute Majority)

(8) การสร้างเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญให้สามารถปฏิบัติได้ และได้รับการเคารพความศักดิ์สิทธิ์ในสภาพบังคับของรัฐธรรมนูญพร้อม กันไปด้วย

7.2 การสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครอง โดย “การสร้าง กรอบระบบการเมืองแบบการมีส่วนร่วมที่เข้มแข็ง” ไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่ง ควรกำหนดให้มีองค์ประกอบสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การสร้างความมีสัมฤทธิ์ผลทางปฏิบัติจากการมีส่วนร่วมทางการเมือง-การปกครองของประชาชน (Political Efficacy)

(2) การสร้างประชาธิปไตยทางการเมืองแบบการมีส่วนร่วมที่เข้มแข็งและครบวงจร ครอบคลุมการมีส่วนร่วมทั้งกระบวนการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจและการพ้นจากอำนาจของผู้ปกครอง

(3) การสร้างคุณภาพการแข่งขันทางอำนาจของนักการเมืองกับการใช้สิทธิเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

(4) การสร้างนิติรัฐที่มีทั้งนิติธรรมและคุณธรรมโดยครอบคลุมทั้งกฎเกณฑ์ทางการเมือง-การปกครองและกฎเกณฑ์ทางศีลธรรม-คุณธรรม

(5) การธำรงรักษาอำนาจอธิปไตยของรัฐครอบคลุมทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ (Internal-External Sovereignty)

(6) การสร้างภาระทางการเมือง-การปกครองให้ครอบคลุมทั้งความรับผิดชอบทางการเมือง-การปกครอง (Political Responsibility) และการตอบสนองทางการเมือง-การปกครอง (Political Responsiveness)

7.3 การสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครอง โดย **“การสร้างกรอบคุณภาพสังคมแบบสันติภาพ”** ไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งควรกำหนดให้มีองค์ประกอบสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การสร้างสังคมเสรีภาพ โดยการคุ้มครองรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(2) การสร้างสังคมเสมอภาค โดยการป้องกันการใช้อำนาจไม่ให้เกิดการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมของฝ่ายผู้ปกครอง

(3) การสร้างสังคมสันติภาพ โดยการสร้างกลไกในการป้องกันแก้ไข เยียวยาและระงับข้อพิพาทขัดแย้งในสังคมให้มีความสลับซับซ้อนครอบคลุมปัญหาสำคัญของประเทศ

(4) การสร้างสังคมภราดรภาพ โดยการสร้างกลไกในการช่วย

ประนีประนอมรวมขอมประสานประโยชน์ร่วมกัน การเจรจาต่อรองด้วยเหตุผลและสร้างความเห็นพ้องร่วมกันของคนที่มีความหลากหลายแตกต่างได้อย่างมีความราบรื่น

7.4 การสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครอง โดย “การสร้างกรอบการปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชน” ไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งควรกำหนดให้เมืองค์ประกอบสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดฐานสิทธิของประชาชน ให้ครอบคลุมทั้งสิทธิของความเป็นคน สิทธิของความเป็นพลเมือง และสิทธิของความเสมอภาค

(2) การกำหนดกลไกคุ้มครองสิทธิของประชาชนให้ครอบคลุมทั้งการขอป้องกันสิทธิ การขอสอนองสิทธิ และการขอเยียวยาสิทธิ

(3) การกำหนดกระบวนการใช้สิทธิของประชาชนให้ครอบคลุมทั้งการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจ และการพ้นจากอำนาจของผู้ปกครอง

(4) การกำหนดเป้าหมายในการใช้สิทธิของประชาชนให้ครอบคลุมทั้งด้านที่เกี่ยวกับอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ

(5) การกำหนดผลลัพธ์ในการใช้สิทธิของประชาชนให้ครอบคลุมทั้งการเข้าถึงอำนาจ การใช้ประโยชน์จากอำนาจ และการมีอิทธิพลเหนืออำนาจได้

(6) การกำหนดวิธีการใช้สิทธิให้ครอบคลุมทั้งการเรียกร้องการร้องทุกข์ และการฟ้องร้อง

(7) การกำหนดแบบของสิทธิให้ประชาชนมีทั้งสิทธิตามที่มีกฎหมายรับรองไว้ และสิทธิตามที่ไม่มีการกฎหมายกำหนดเป็นข้อห้ามไว้

7.5 การสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครอง โดย “การสร้างกรอบการส่งเสริมพลังอำนาจของประชาชน” ไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งควรกำหนดให้เมืองค์ประกอบสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) การรับรองและคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคล (Individual)
- (2) การรับรองและคุ้มครองสิทธิของเอกชน (Private)
- (3) การรับรองและคุ้มครองสิทธิของกลุ่มชน (Group)
- (4) การรับรองและคุ้มครองสิทธิของชุมชน (Community)
- (5) การรับรองและคุ้มครองสิทธิของท้องถิ่น (Local)
- (6) การรับรองและคุ้มครองสิทธิของมหาชน (Mass)

7.6 การสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครอง โดย **“การสร้างกรอบของรัฐแห่งมหาชน”**⁴ไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งควรกำหนดให้เมืองประกอบสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การบูรณาการ **“โครงสร้างอำนาจ”**ทางการเมือง-การปกครองตามลักษณะ **“ของกลุ่มชนชั้น”**ทางการเมือง-การปกครอง ให้มีการผสมผสานทั้งความยุติธรรมเชิงปริมาณตามสัดส่วนและความยุติธรรมเชิงคุณภาพตามความสามารถที่เหมาะสม

(2) การบูรณาการ **“บทบาท”**ทางการเมือง-การปกครองตามลักษณะ **“ขององค์กรสถาบัน”**ทางการเมือง ให้มีความผสมผสานทั้งความยุติธรรมเชิงปริมาณตามสัดส่วนและความยุติธรรมเชิงคุณภาพตามความสามารถที่เหมาะสม

(3) การบูรณาการ **“เป้าหมาย”**ทางการเมือง-การปกครองตามลักษณะ **“ของกลุ่มอำนาจ”**ทางการเมือง-การปกครอง ให้มีความผสมผสานทั้งความยุติธรรมเชิงปริมาณตามสัดส่วนและความยุติธรรมเชิงคุณภาพตามความสามารถที่เหมาะสม

(4) การบูรณาการ **“ผลประโยชน์”**ทางการเมือง-การปกครองตามลักษณะ **“ของกลุ่มผลประโยชน์”**ทางการเมือง-การปกครอง ให้มีการผสมผสานทั้งความยุติธรรมเชิงปริมาณตามสัดส่วนและความยุติธรรมเชิงคุณภาพตามความสามารถที่เหมาะสม

7.7 การสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครอง โดย “การสร้างกรอบของรัฐธรรมนูญประเทศไทย” ไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งควรกำหนดให้มีองค์ประกอบสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) การสร้างประชาธิปไตยในระบอบการเมือง-การปกครอง
 - (2) การสร้างประชาธิปไตยในสถาบันการเมือง-การปกครอง
 - (3) การสร้างประชาธิปไตยในโครงสร้าง-หน้าที่ของระบบการเมือง-การปกครอง
 - (4) การสร้างประชาธิปไตยในรูปแบบของรัฐบาล
 - (5) การสร้างประชาธิปไตยในกระบวนการทางการเมือง-การปกครอง
- ทั้งนี้ พิจารณาได้จากภาพประกอบดังต่อไปนี้

**ตารางประกอบที่ 2 : รัฐธรรมนูญกับข้อเสนอในการสร้างความสามารถ
ทางการเมือง-การปกครองของประเทศ**

หน้าที่สำคัญของ รัฐธรรมนูญใหม่	เค้าโครงสำคัญของ รัฐธรรมนูญใหม่	สารประโยชน์สำคัญของ รัฐธรรมนูญใหม่
1. แก้ไขปัญหาดั้งเดิม ทางการเมือง-การปกครอง เพื่อลดผลกระทบปัญหา พื้นฐานทางการเมือง - การปกครอง	1.1 การจัดระเบียบ โครงสร้างทางการเมือง- การปกครอง	1.1.1 เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ ทางการเมือง-การปกครอง
	1.2 การสร้างกระบวนการ ทางการเมือง-การปกครอง	1.2.1 เพื่อดำรงรักษามาตรฐาน ของระบอบการเมือง-การปกครอง
	1.3 การสร้างการมีส่วนร่วม ทางการเมือง-การปกครอง	1.3.1 เพื่อดำรงจุดยืน อุดมการณ์ทางการเมือง-การ ปกครอง
2. การกำหนดศักยภาพ ใหม่ทางการเมือง - การ ปกครองเพื่อการบรรลุจุด มุ่งหมายที่พึงประสงค์ ทางการเมือง-การปกครอง	2.1 การรักษาสัญญา ประชาคมทางการเมือง-การ ปกครอง	2.1.1 เพื่อรักษาความมั่นคงมี เสถียรภาพทางการเมือง-การ ปกครอง
	2.2 การสร้างทางเลือก ทางการเมือง-การปกครอง ให้กลุ่มชนและสังคม	2.2.1 เพื่อให้มีกลุ่มตัวแทนคุ้มครอง ผลประโยชน์และอำนาจ
	2.3 การสร้างทางเลือก ทางการเมือง-การปกครองให้ ปัจเจกบุคคล	2.3.1 เพื่อให้ปัจเจกบุคคลสามารถ พึ่งพาตนเองทางการเมือง- การปกครองได้
3. สร้างความสามารถ ทางการเมือง-การปกครอง เพื่อวางรากฐานใหม่ให้ ระบบการเมือง-การปกครอง เริ่มต้นการพัฒนาได้ต่อไป อย่างยั่งยืนในระยะยาว	3.1 การสร้างกรอบความ สมานฉันท์ทางการเมือง-การ ปกครองไว้ในรัฐธรรมนูญ	3.1.1 เพื่อสร้างความก้าวหน้าของ ระบอบประชาธิปไตยในเชิงธรรมา- ภิบาลโดยเน้นการจำกัดควบคุม อำนาจของฝ่ายผู้ปกครองและการ ส่งเสริมคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนฝ่ายผู้รับการปกครอง
		3.1.2 เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่ ชนชั้นกลางมากขึ้นโดยการถ่วงดุล

หน้าที่สำคัญของ รัฐธรรมนูญใหม่	เค้าโครงสำคัญของ รัฐธรรมนูญใหม่	สารประโยชน์สำคัญของ รัฐธรรมนูญใหม่
		ทางชนชั้นระหว่างชนชั้นล่างกับ ชนชั้นนำ
		3.1.3 เพื่อกระจายกลไกสถาบัน ทางการเมือง-การปกครองให้มีทั้ง กลไกสถาบันของผู้ใช้อำนาจ (Power User) กลไกสถาบันของผู้ กำกับอำนาจและควบคุมตรวจสอบ อำนาจ (Power Censer) และ กลไกสถาบันของผู้คุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน (Power Monitor)
		3.1.4 เพื่อสร้างดุลยภาพระหว่าง ภาคส่วนทางการเมือง ทั้งระหว่าง การเมืองระดับชาติและการเมือง ระดับท้องถิ่น ระหว่างการเมืองภาค นักการเมืองและการเมืองภาค พลเมือง
		3.1.5 เพื่อสร้างความชอบธรรม ทางการเมือง-การปกครองให้มีผล ผูกพันทั้งกับพันธะทางกฎหมาย (Legal Commitment) ควบคู่ไป กับพันธะทางการเมือง (Political Commitment) ด้วย
		3.1.6 เพื่อสร้างการมีส่วนร่วม ทางการเมืองของประชาชนที่มี ความเข้มแข็งโดยคำนึงถึงการมี สัมฤทธิ์ผลจากการมีส่วนร่วม ทางการเมือง-การปกครอง
		3.1.7 เพื่อสร้างความต่อเนื่องยั่งยืน ของการปกครองโดยกฎหมาย

หน้าที่สำคัญของรัฐธรรมนูญใหม่	เค้าโครงสำคัญของรัฐธรรมนูญใหม่	สารประโยชน์สำคัญของรัฐธรรมนูญใหม่
		(Rule of Law) อย่างจริงจังโดยไม่มีการปกครองด้วยกฎหมาย (Rule by Law) เข้าสอตแทรกและแอบแฝงควบคุมกันไปกับการปกครองโดยฝ่ายข้างมากที่เคารพฝ่ายข้างน้อย (Majority Rule) แทนการปกครองโดยฝ่ายเผด็จการการเมือง-การปกครองฝ่ายข้างมากแบบเบ็ดเสร็จ (Absolute Majority)
	3.2 การสร้างกรอบระบบการเมืองแบบการมีส่วนร่วมที่เข้มแข็งไว้ในรัฐธรรมนูญ	3.1.8 เพื่อสร้างเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญให้สามารถปฏิบัติได้และได้รับการเคารพความศักดิ์สิทธิ์ในสภาพบังคับของรัฐธรรมนูญพร้อมกันไปด้วย
		3.2.1 เพื่อสร้างความสัมฤทธิ์ผลทางปฏิบัติจากการมีส่วนร่วมทางการเมือง-การปกครองของประชาชน (Political Efficacy)
		3.2.2 เพื่อสร้างสังคมเสมอภาคโดยการป้องกันการใช้อำนาจไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมของฝ่ายผู้ปกครอง
		3.2.3 เพื่อสร้างสันติภาพโดยการสร้างกลไกในการป้องกัน แก้ไข เยียวยาและระงับข้อพิพาทขัดแย้งในสังคมให้มีความสลับซับซ้อนครอบคลุมปัญหาสำคัญของประเทศ
		3.2.4 เพื่อสร้างนิติรัฐที่มีทั้งนิติธรรมและคุณธรรม โดยครอบคลุมทั้งกฎหมายทั้งโลกและกฎหมายทั้งทางศีลธรรม-คุณธรรม

หน้าที่สำคัญของรัฐธรรมนูญใหม่	เค้าโครงสำคัญของรัฐธรรมนูญใหม่	สารบัญชั้สำคัญของรัฐธรรมนูญใหม่
		3.2.5 เพื่อธำรงรักษาอำนาจอธิปไตยของรัฐ ครอบคลุมทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ
		3.2.6 เพื่อสร้างภาระทางการเมือง-การปกครองให้ครอบคลุมทั้งความรับผิดชอบทางการเมือง-การปกครอง (Political Responsibility) และการตอบสนองทางการเมือง-การปกครอง (Political Responsiveness)
	3.3 การสร้างกรอบคุณภาพสังคมแบบสันติภาพไว้ให้รัฐธรรมนูญ	3.3.1 เพื่อสร้างสังคมเสรีภาพ โดยการคุ้มครองรักษาสหิเสรีภาพของประชาชน
		3.3.2 เพื่อสร้างสังคมเสมอภาค โดยการป้องกันการใช้อำนาจไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมของฝ่ายผู้ปกครอง
		3.3.3 เพื่อสร้างสังคมสันติภาพ โดยการสร้างกลไกในการป้องกันแก้ไข เยียวยาและระงับข้อพิพาทขัดแย้งในสังคมให้มีความสลับซับซ้อนครอบคลุมปัญหาสำคัญของประเทศ
		3.3.4 เพื่อสร้างสังคมภราดรภาพ โดยการสร้างกลไกในการช่วยประนีประนอมรอมชอมประสานประโยชน์ร่วมกัน การเจรจาต่อรองด้วยเหตุผลและสร้างความเห็นพ้องร่วมกันของคนที่มีความหลากหลายและแตกต่างได้อย่างมีความราบรื่น

หน้าที่สำคัญของรัฐธรรมนูญใหม่	เค้าโครงสำคัญของรัฐธรรมนูญใหม่	สารบัญชสำคัญของรัฐธรรมนูญใหม่
	3.4 การสร้างกรอบการปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ	3.4.1 เพื่อกำหนดฐานสิทธิของประชาชน ให้ครอบคลุมทั้งสิทธิของความเป็นคน สิทธิของความเป็นพลเมือง และสิทธิของความเสมอภาค
		3.4.2 เพื่อกำหนดกลไกคุ้มครองสิทธิของประชาชนให้ครอบคลุมทั้งการป้องกันสิทธิ การขอสอนงสิทธิ และการขอเยียวยาสิทธิ
		3.4.3 เพื่อกำหนดกระบวนการใช้สิทธิของประชาชน ให้ครอบคลุมทั้งการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจ และการพ้นจากอำนาจของผู้ปกครอง
		3.4.4 เพื่อกำหนดเป้าหมายในการใช้สิทธิของประชาชนให้ครอบคลุมทั้งด้านที่เกี่ยวกับอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ
		3.4.5 เพื่อกำหนดผลลัพธ์ในการใช้สิทธิของประชาชนให้ครอบคลุมทั้งการเข้าถึงอำนาจ การใช้ประโยชน์จากอำนาจ และการมีอิทธิพลเหนืออำนาจได้
		3.4.6 เพื่อกำหนดวิธีการใช้สิทธิของประชาชนให้ครอบคลุมทั้งการเรียกร้อง การร้องทุกข์ และการฟ้องร้อง
		3.4.7 เพื่อกำหนดแบบของสิทธิให้ประชาชนมีทั้งสิทธิตามที่มีกฎหมายรับรองไว้และสิทธิตามที่ไม่มียกกฎหมายกำหนดเป็นข้อห้ามไว้

หน้าที่สำคัญของรัฐธรรมนูญใหม่	เค้าโครงสำคัญของรัฐธรรมนูญใหม่	สารประโยชน์สำคัญของรัฐธรรมนูญใหม่
	3.5 การสร้างกรอบการส่งเสริมพลังอำนาจของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ	3.5.1 เพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคล (Individual)
		3.5.2 เพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิของเอกชน (Private)
		3.5.3 เพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิของกลุ่มชน (Group)
		3.5.4 เพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิของชุมชน (Community)
		3.5.5 เพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิของท้องถิ่น (Local)
		3.5.6 เพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิของมหาชน (Mass)
	3.6 การสร้างกรอบของรัฐแห่งมหาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ	3.6.1 เพื่อบูรณาการโครงสร้างอำนาจทางการเมือง-การปกครองตามลักษณะของกลุ่มชนขึ้นทางการเมือง-การปกครองให้มีการผสมผสานทั้งความยุติธรรมเชิงปริมาณตามสัดส่วน และความยุติธรรมเชิงคุณภาพตามความสามารถที่เหมาะสม
		3.6.2 เพื่อบูรณาการบทบาททางการเมือง-การปกครองตามลักษณะขององค์กรสถาบันทางการเมืองให้มีความผสมผสานทั้งความยุติธรรมเชิงปริมาณตามสัดส่วนและความยุติธรรมเชิงคุณภาพตามความสามารถที่เหมาะสม
		3.6.3 เพื่อบูรณาการเป้าหมายทางการเมือง-การปกครองตามลักษณะของกลุ่มอำนาจทาง

หน้าที่สำคัญของรัฐธรรมนูญใหม่	เค้าโครงสำคัญของรัฐธรรมนูญใหม่	สารบัญชัสำคัญของรัฐธรรมนูญใหม่
		การเมือง-การปกครองให้มีความผสมผสานทั้งความยุติธรรมเชิงปริมาณตามสัดส่วนและความยุติธรรมเชิงคุณภาพตามความสามารถที่เหมาะสม 3.6.4 เพื่อบูรณาการผลประโยชน์ทางการเมือง-การปกครองตามลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง-การปกครองให้มีการผสมผสานทั้งความยุติธรรมเชิงปริมาณตามสัดส่วนและความยุติธรรมเชิงคุณภาพตามความสามารถที่เหมาะสม
	3.7 การสร้างกรอบของรัฐประชาธิปไตยไว้ในรัฐธรรมนูญ	3.7.1 เพื่อสร้างประชาธิปไตยในระบอบการเมือง-การปกครอง 3.7.2 เพื่อสร้างประชาธิปไตยในสถาบันการเมือง-การปกครอง 3.7.3 เพื่อสร้างประชาธิปไตยในโครงสร้าง-หน้าที่ของระบบการเมือง-การปกครอง 3.7.4 เพื่อสร้างประชาธิปไตยในรูปแบบของรัฐบาล 3.7.5 เพื่อสร้างประชาธิปไตยในกระบวนการทางการเมือง-การปกครอง

บรรณานุกรม

- ไพโรจน์ ชัยนาม. **สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : สารศึกษาการพิมพ์, 2524.
- สภาร่างรัฐธรรมนูญ. **ประชาชนได้ะไรจาก (ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับประชาชน**. กรุงเทพฯ : คณะกรรมาธิการ
ประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, 2540.
- อมร จันทรสมบูรณ์. **คอนสติติวชันแนลลิสม์ : ทางออกของประเทศไทย**.
กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2537.
- David Easton. **A Framework for Political Analysis**. New Jersey
: Prentice - Hall Inc., 1965.
- Robert A. Dahl. **Modern Political Analysis**. Yale University :
Prentice - Hall, 1975.
- Gabriel A. Almond. **Political Development**. Boston : Little, Brown
and Company, 1970.
- Mostafa Rejai. **Political Ideologies : A Comparative Approach**.
New York : M.E. Sharpe, Inc., 1991.
- Robert T. Holt. **A Proposed Structural - functional Framework**
จากหนังสือ Jame C. Charlesworth (ed), **Contemporary
Political Analysis**. New York : The Free Press, 1967.
- Samuel Huntington. **Political Order in Changing Societies**.
New Haven : Yale University Press, 1968.
- Gabriel A. Almond and Bingham G. Powell. **Comparative
Politics : A Development Approach**. Boston : Little,
Brown and Company.

6 แนวทางการออกแบบรัฐธรรมนูญใหม่ให้มีความสามารถทางการเมือง-การปกครอง

“แนวทางการออกแบบรัฐธรรมนูญใหม่ให้มีความสามารถทางการเมือง-การปกครอง” แบ่งเนื้อหาสำคัญออกเป็น 10 ส่วน คือ 1. สถานภาพของการเมือง-การปกครองและรัฐธรรมนูญ 2. ความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง-การปกครองกับรัฐธรรมนูญ 3. ปัญหาพร้อมระหว่างการเมือง-การปกครองกับรัฐธรรมนูญ 4. ผลกระทบสำคัญของปัญหาร่วมระหว่างการเมือง-การปกครองกับรัฐธรรมนูญ 5. สภาพวิกฤตของปัญหาการเมือง-การปกครองกับรัฐธรรมนูญ 6. ความจำเป็นในการแสวงหาทางเลือกในการสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครองในรัฐธรรมนูญ 7. หลักการทางทฤษฎีและทางเลือกในการสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครองในรัฐธรรมนูญ 8. กรอบการพิจารณาทางเลือกใหม่ในการพัฒนารัฐธรรมนูญกับการเมือง-การปกครองของไทยให้เป็นอุปกรณ์เกื้อกูลต่อกัน 9. แนวทางการออกแบบรัฐธรรมนูญใหม่ให้มีความสามารถทางการเมือง-การปกครอง และ 10. ข้อจำกัดที่ควรพิจารณาเพิ่มเติมในการออกแบบรัฐธรรมนูญใหม่ให้มีความสามารถทางการเมือง-การปกครอง

1. สถานภาพของการเมือง - การปกครองและรัฐธรรมนูญ

การเมือง-การปกครองของไทยจัดอยู่ในประเภทของการเมือง-การปกครองที่กำลังพัฒนา และรัฐธรรมนูญของไทยก็จัดอยู่ในประเภทของสถาบันทางการเมืองที่กำลังพัฒนาด้วยเช่นกัน

ด้วยเหตุดังกล่าว ทั้งการเมือง-การปกครองและรัฐธรรมนูญของไทยต่างดำรงอยู่ในสถานภาพเดียวกัน และต่างดำเนินอยู่ในครรลองของ

แนวทางการเปลี่ยนแปลงไปสู่เป้าหมายร่วมในทิศทางเดียวกัน คือ มุ่งไปสู่เป้าหมายของการพัฒนา

การพัฒนา จึงถือว่าเป็นทั้งวิธีการและเป้าหมายที่มีลำดับความสำคัญและความเร่งด่วนสูงสุดสำหรับการเมืองและรัฐธรรมนูญของไทยในปัจจุบัน

สัมพันธภาพระหว่างการเมือง-การปกครองกับรัฐธรรมนูญของไทย จึงเป็นเสมือนคู่แฝดแบบอึดอัดที่ต่างต้องตอบแทนการเกื้อหนุนจนเจือซึ่งกันและกันไม่ต่างจากกรณีของแอฟริกาใต้ กล่าวคือ การเมือง-การปกครองต้องอาศัยการเกื้อหนุนจากรัฐธรรมนูญ ในขณะที่รัฐธรรมนูญก็จำเป็นต้องอาศัยการเกื้อหนุนจากการเมือง-การปกครองด้วยเช่นกัน

ดังนั้น ไม่ว่าความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการเมือง-การปกครองหรือของรัฐธรรมนูญ ต่างเป็นเหตุและผลร่วมกันอยู่ในตัว

การจับคู่ให้ทั้งสองฝ่ายดำเนินไปด้วยกันจึงถือเป็นทางเลือกหลักที่สำคัญสำหรับการประสานความสอดคล้องกันในกรณีดังกล่าว โดยเฉพาะการสร้างครรลองคู่ขนานของการยกระดับรัฐธรรมนูญด้วยการยกระดับการเมือง-การปกครองพร้อมๆ กันไปกับการยกระดับการเมือง-การปกครองด้วยการยกระดับรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งไม่อาจใช้ทางเลือกแบบก่อน-หลัง หรือทางเลือกแบบนำ-ตามกับกรณีของความเป็นแอฟริกาใต้ ระหว่างการเมือง-การปกครองกับรัฐธรรมนูญของไทยได้ ฉะนั้น หากจะขับเคลื่อนการเมือง-การปกครองให้มีความก้าวหน้าไปได้ก็จำเป็นจะต้องขับเคลื่อนรัฐธรรมนูญให้มีความก้าวหน้าไปด้วยได้ด้วย และในทำนองเดียวกัน หากจะขับเคลื่อนรัฐธรรมนูญให้มีความก้าวหน้าไปได้ก็จำเป็นจะต้องขับเคลื่อนการเมือง-การปกครองให้มีความก้าวหน้าไปด้วยได้ด้วยเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ก็เพราะทั้งสองฝ่ายต่างมีความเป็นอุปการณซึ่งกันและกันนั่นเอง

2. ความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง - การปกครองกับรัฐธรรมนูญ

กรอบความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง-การปกครองกับรัฐธรรมนูญ จำแนกได้เป็น 2 แบบ คือ

(1) รัฐธรรมนูญส่งอิทธิพลในการกำหนดการเมือง-การปกครอง ตามกรอบความสัมพันธ์ที่รัฐธรรมนูญเป็นกติกาควบคุมการเมือง-การปกครอง หรือ “รัฐธรรมนูญเป็นเช่นไร การเมืองเป็นเช่นนั้น”

(2) การเมือง-การปกครองส่งอิทธิพลในการกำหนดรัฐธรรมนูญ ตามกรอบความสัมพันธ์ที่รัฐธรรมนูญเป็นเพียงกระจกสะท้อนการเมือง-การปกครอง ไม่ได้เป็นกติกาควบคุมการเมือง-การปกครอง หรือ “การเมือง-การปกครองเป็นเช่นไร รัฐธรรมนูญเป็นเช่นนั้น”

3. ปัญหาร่วมระหว่างการเมือง-การปกครองกับรัฐธรรมนูญ

ประเทศไทยยึดหลักการปกครองตามหลักนิติรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญควรเป็นเครื่องมือกำหนดการเมือง-การปกครองให้เป็นไปตามกรอบความสัมพันธ์ที่รัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นกติกาควบคุมทางการเมือง แต่ในทางกลับกัน การเมือง-การปกครองกลับเป็นฝ่ายกำหนดรัฐธรรมนูญตามกรอบความสัมพันธ์ที่รัฐธรรมนูญทำหน้าที่เพียงเป็นกระจกสะท้อนการเมือง-การปกครอง ไม่ได้เป็นกติกาควบคุมการเมือง-การปกครอง ซึ่งเป็นสภาพลักลั่นที่ก่อให้เกิดสภาวะกลืนไม่เข้าคายไม่ออกที่ขัดกันระหว่างสถานะและบทบาทหน้าที่ในความเป็นสถาบันทางการเมืองของรัฐธรรมนูญ ส่งผลต่อการเบี่ยงเบนในความสัมพันธ์หลักระหว่างรัฐธรรมนูญกับการเมือง-การปกครอง โดยที่การเมือง-การปกครองกับรัฐธรรมนูญมีความสัมพันธ์แบบกลับด้านกันอยู่เสมอ ทำให้รัฐธรรมนูญไม่อยู่ในฐานะของความเป็นกลไกที่เป็นเครื่องมือในการกำหนดการเมือง-การปกครองตามหลักนิติรัฐ ได้อย่างแท้จริง ได้แก่

(1) การกลับด้านกันในกรณีแทนที่การจัดระเบียบองค์กรอำนาจทางการเมือง-การปกครองจะดำเนินโดยสันติวิธีตามครรลองของรัฐธรรมนูญ แต่กลับใช้ความรุนแรงตามกำลังอำนาจและอิทธิพล

(2) การกลับด้านกันในกรณีแทนที่การสร้างความเห็นพ้องทางการเมือง-การปกครองเป็นการตกลงใจร่วมกันของคนส่วนใหญ่อย่างมั่นคงตามครรลองของรัฐธรรมนูญ แต่กลับถูกรอบงำผูกขาดตามความต้องการของกลุ่มอำนาจการเมืองที่จำกัดคับแคบเฉพาะกลุ่ม เฉพาะกาล และเฉพาะกิจ

(3) การกลับด้านกันในกรณีแทนที่กระบวนการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจและการพ้นจากอำนาจของกลุ่มอำนาจทางการเมืองจะดำเนินตามครรลองของรัฐธรรมนูญ แต่กลับถูกดัดแปลงและใช้ให้เป็นไปตามความสะดวกของกลุ่มอำนาจการเมือง

(4) การกลับด้านกันในกรณีแทนที่บรรทัดฐานทางกฎหมายถูกกำกับโดยกรอบกำหนดของรัฐธรรมนูญ แต่กลับถูกยกเว้นและกำกับโดยอำนาจการเมือง

(5) การกลับด้านกันในกรณีแทนที่กฎหมายอยู่เหนือกำลังอำนาจของกลุ่มการเมือง-การปกครอง แต่กลับใช้กำลังอำนาจของกลุ่มการเมือง-การปกครองอยู่นอกกฎหมาย

(6) การกลับด้านกันในกรณีแทนที่รัฐธรรมนูญเป็นกลไกขับเคลื่อนการเมือง-การปกครอง แต่กลับใช้การเมือง-การปกครองกำกับรัฐธรรมนูญเป็นต้น

4. ผลกระทบสำคัญของปัญหาร่วมระหว่างการเมือง-การปกครองกับรัฐธรรมนูญ

ปัญหาร่วมระหว่างการเมือง-การปกครองกับรัฐธรรมนูญส่งผลกระทบเกี่ยวเนื่อง ทั้งต่อการเมือง-การปกครองและรัฐธรรมนูญในสาระสำคัญ

ด้านต่างๆ ได้แก่

(1) ปัญหาการจัดระเบียบแบบแผนขององค์กรอำนาจทางการเมือง-การปกครอง ซึ่งกระทบต่อความเป็นสถาบันขององค์กรอำนาจทางการเมือง-การปกครอง

(2) ปัญหาการสถาปนาระบบการปกครองหลักให้มีความมั่นคงแน่นอน ซึ่งกระทบต่อความเป็นสถาบันของระบบการปกครอง

(3) ปัญหาการสร้างความศักดิ์สิทธิ์ของสภาพบังคับของรัฐธรรมนูญ ซึ่งกระทบต่อความเป็นสถาบันของกติกาสถาบันทางการเมือง-การปกครอง

(4) ปัญหาการใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือกำกับควบคุมแบบแผนในการใช้กฎหมายและการใช้อำนาจทางการเมือง-การปกครอง ซึ่งกระทบต่อความเป็นสถาบันของระบบกฎหมาย

(5) ปัญหาการสร้างระบบการปกครองโดยกฎหมาย ซึ่งกระทบต่อความเป็นสถาบันของระบบนิติรัฐ

(6) ปัญหาการใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือกำกับขับเคลื่อนการเมือง-การปกครอง ซึ่งกระทบต่อปัญหาความเป็นสถาบันของลัทธิรัฐธรรมนูญหรือรัฐธรรมนูญนิยม

5. สภาพวิกฤตของปัญหาการเมือง-การปกครองกับรัฐธรรมนูญ

สภาพวิกฤตของปัญหาที่เป็นผลเกี่ยวเนื่องกันระหว่างการเมือง-การปกครองกับรัฐธรรมนูญไทย คือภาวะเผชิญหน้าที่กำลังไม่เข้าคายไม่ออกบนทาง 3 แพร่ง ระหว่างปัญหาหลักใน 3 กรณี คือ

(1) ประเทศไทยยังมีความหวังที่จะใช้ประโยชน์จากรัฐธรรมนูญให้เป็นกลไกในการกำกับควบคุมการเมืองต่อไปได้อีกหรือไม่

(2) รัฐธรรมนูญที่จะใช้ประโยชน์ให้เป็นกลไกในการกำกับควบคุมการเมืองนั้น ควรคำนึงถึงภาระในการสร้างความสามารถทาง

การเมือง-การปกครองของประเทศเพิ่มขึ้นอีกภาระหนึ่งด้วยหรือไม่ และ

(3) ภาระที่เพิ่มขึ้นของรัฐธรรมนูญในการสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครองของประเทศนั้น ควรส่งคุณูปการโดยตรงต่อผลบั้นปลายในการพัฒนาการเมือง-การปกครองของประเทศให้ขับเคลื่อนไปในทิศทางที่มีความก้าวหน้าใหม่ๆ นอกเหนือจากการแก้ไขปัญหาและการปรับตัวเพื่ออยู่รอดได้ด้วยหรือไม่

6. ความจำเป็นในการแสวงหาทางเลือกในการสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครองในรัฐธรรมนูญ

(1) การสร้างรัฐธรรมนูญที่ดีขึ้นมาก่อนแล้วจึงเอารัฐธรรมนูญที่ดีนั้นไปสร้างการเมือง-การปกครองให้ดีขึ้นภายหลัง (ถ้าหากสร้างรัฐธรรมนูญที่ดีขึ้นมาไม่ได้เสียก่อน ก็ไม่มีโอกาสที่จะสร้างการเมือง-การปกครองให้ดีขึ้นต่อไปได้) หรือ

(2) การสร้างการเมือง-การปกครองที่ดีขึ้นมาก่อนแล้วจึงเอาการเมือง-การปกครองที่ดีไปสร้างรัฐธรรมนูญให้ดีขึ้นภายหลัง (ถ้าหากสร้างการเมือง-การปกครองที่ดีขึ้นมาไม่ได้เสียก่อน ก็ไม่มีโอกาสที่จะสร้างรัฐธรรมนูญให้ดีขึ้นต่อไปได้) หรือ

(3) การเอาความสามารถทางการเมือง-การปกครองไปใส่ไว้ในรัฐธรรมนูญเสียในขั้นตอนเดียวกันเลย แล้วจึงเอารัฐธรรมนูญไปใช้บังคับกำกับกับการเมือง-การปกครองเพื่อให้ความสามารถทางการเมือง-การปกครองที่ใส่ไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นส่งผลในการสร้างการเมือง-การปกครองให้ดีขึ้นต่อไปได้เองโดยไม่ต้องแยกหรือผลัดกันรอให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดต้องบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายของฝ่ายตนให้ได้เสียก่อนแล้วจึงจะสามารถก่อผลสัมฤทธิ์ต่อไปให้อีกฝ่ายหนึ่งได้

7. หลักการทางทฤษฎีและทางเลือกในการสร้างความสามารถ ทางการเมือง-การปกครองในรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ จะได้กล่าวถึงเนื้อหาสำคัญใน 2 ส่วน คือ (1) หลักการทางทฤษฎี และ (2) ความจำเป็นและทางเลือกในการสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครองในรัฐธรรมนูญ

7.1 หลักการทางทฤษฎี

ตามหลักการทางทฤษฎี การพัฒนาการเมือง ถือเป็นความต้องการเป้าหมายของประเทศกำลังพัฒนา และในทำนองเดียวกัน การสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครอง ก็ถือว่าเป็นทางเลือกที่สำคัญในการพัฒนาการเมืองของประเทศกำลังพัฒนาด้วย¹

Samuel P. Huntington ได้กล่าวไว้ในบางตอนของการศึกษาเรื่อง Political Order in Changing Societies ว่า “ความแตกต่างทางการเมืองระหว่างประเทศต่างๆ ที่สำคัญที่สุดไม่ได้อยู่ที่รูปแบบของการปกครอง แต่อยู่ที่ระดับความสามารถของการเมือง-การปกครอง”

นั่นคือ ที่ว่าประเทศ ก. ต่างจากประเทศ ข. เนื่องจากประเทศทั้งสองมีรูปแบบของการปกครองแตกต่างกัน กล่าวคือ ประเทศ ก. ใช้ระบอบประชาธิปไตย แต่ประเทศ ข. ใช้ระบบเผด็จการนั้น ความจริงแล้วหาได้เป็นข้อแตกต่างที่แท้จริงไม่ แต่ความแตกต่างระหว่างประเทศ ก. กับประเทศ ข. ที่แท้จริงอยู่ที่ระดับความสามารถของการเมือง-การปกครอง อันหมายถึงความสามารถของรัฐบาลในการสร้างความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายของสังคม มีความชอบธรรมในระบบการเมืองที่เป็นอยู่ มีองค์กรที่มีประสิทธิภาพ มีชุมชนที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันสูงและมีเสถียรภาพ อย่างเช่น เราจะพบว่าสหรัฐอเมริกา อังกฤษและรัสเซียต่างก็มี

¹ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน สิทธิพันธ์ พุทธทนต์, **ทฤษฎีพัฒนาการเมือง**. (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2530), หน้า 3 - 57.

ระบอบการเมือง-การปกครองที่แตกต่างกันไปไม่มากนักน้อย แต่ที่ประเทศทั้งสามมีสิ่งหนึ่งร่วมกัน คือ ความสามารถในการเมือง-การปกครอง ราษฎรของทั้งสามประเทศต่างเห็นพ้องต้องกันในความชอบธรรมของระบบการเมือง ประเทศทั้งสามต่างมีสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง มีประสิทธิภาพ ในพรรคการเมืองที่เป็นระบบ มีการจัดองค์กรอย่างดี ประชากรเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับสูง ระบบการดำเนินงานของพลเรือนควบคุมการดำเนินงานของทหารได้ และรัฐบาลเข้าเกี่ยวข้องในทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง

ชัยอนันต์ สมุทวณิช มีทัศนะในทำนองเดียวกับ Huntington โดยเน้นที่ความสามารถของระบบการเมืองในการตอบสนองความต้องการของประชาชน กล่าวคือ

“การพัฒนาการเมืองไม่ว่าจะเกิดขึ้นในประเทศใด มีการปกครองระบบใด (ประชาธิปไตย สังคมนิยมประชาธิปไตย สังคมนิยมมาร์กซิสต์) นั้น หมายถึง การที่สถาบันทางการเมืองของประเทศนั้นๆ มีความคล่องตัว และมีความสามารถและอำนาจพอที่จะตอบสนองต่อความต้องการที่เกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอจากประชาชนภายในประเทศนั้นได้ รัฐบาลของประเทศนั้นๆ จำต้องมีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่และภารกิจใหม่ๆ ซึ่งเกิดขึ้นเพราะมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือ แม้แต่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเอง ให้บรรลุลุล่วงไปด้วยดี อนึ่ง ความสามารถเช่นนี้จะต้องมีเพิ่มมากขึ้นเป็นปกติภาคกับความต้องการหลายๆ ด้านของประชาชนด้วย การเปลี่ยนแปลงไม่ว่าจะเป็นในทางใดนั้น จะเกิดขึ้นภายในกรอบของระบบการเมืองนั้นๆ โดยระบบการเมืองสามารถดำเนินไปได้โดยมีความต่อเนื่องหรือชะงักงันน้อยที่สุด”

Almond กับ Powell ได้ชี้ให้เห็นว่า “ความสามารถ” (Capability) ของระบบการเมือง ถือเป็นภาระหน้าที่หรือกิจกรรมที่มีความสำคัญยิ่งในการ

ดำรงรักษาไว้ซึ่งความอยู่รอดของระบบการเมือง ทั้งนี้ แบ่งออกได้เป็นหน้าที่หลักใน 3 ด้าน คือ

1. หน้าที่ทั่วไปของระบบการเมืองในการโต้ตอบต่อสิ่งแวดล้อมภายนอก ซึ่งอาจจัดได้ว่าเป็น “ความสามารถ” (Capability) ของระบบการเมือง ประกอบด้วย

- 1.1 การควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกในสังคม (Regulation)
- 1.2 การดึงทรัพยากรและสรรพกำลังมาใช้ (Extraction)
- 1.3 การจัดสรรทรัพยากรหรือสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม (Distribution)

2. หน้าที่ของระบบการเมืองในการเปลี่ยน Inputs ให้เป็น Outputs หรือเรียกว่า Conversion Processes ประกอบด้วย

- 2.1 การแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ (Interest Articulation)
- 2.2 การรวบรวมผลประโยชน์ (Interest Aggregation)
- 2.3 การสร้างกฎ กำหนดนโยบาย (Policy Making)
- 2.4 การนำนโยบายมาปฏิบัติและการบังคับใช้กฎหมาย (Policy Application and Rule Enforcement)
- 2.5 การปรับใช้และการตีความกฎและนโยบาย (Policy Adjudication)

3. หน้าที่ของระบบการเมืองในการรักษาไว้และการปรับปรุงระบบเอง (System Maintenance and Adaptation Functions)

ตามแนวคิดการวิเคราะห์เชิงระบบ (System Approach) Almond กับ Powell ชี้ให้เห็นว่า ระบบการเมือง คือระบบของการใช้อำนาจในการแจกแจงสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม หรือการใช้อำนาจทางสาธารณะตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะโดยการยอมรับของสาธารณะ และระบบการเมืองนี้จะประกอบด้วยหน่วยย่อย 3 หน่วยพื้นฐาน คือ

1. เจ้าหน้าที่ทางการเมือง (Political Authorities) หมายถึง รัฐบาล และหน่วยงานราชการทั้งหลาย

2. ระบอบการเมือง (Political Regime) หมายถึง รูปแบบและอุดมการณ์ทางการเมือง-การปกครอง เช่น ประชาธิปไตย เผด็จการ รัฐบาลทหาร (อำนาจนิยม) เป็นต้น

3. ประชาคมทางการเมือง (Political Community) หมายถึง กลุ่มบุคคลที่มาอาศัยรวมกันอยู่ในอาณาเขตใดๆ และมีความรู้สึกจงรักภักดีต่อหน่วยทางการเมืองเดียวกัน มีความยินยอมพร้อมที่จะแก้ไขปัญหามาร่วมกัน มีความเห็นพ้องพัฒนาการเมืองสู่เป้าหมายเดียวกัน เช่น การที่คนต่างเชื้อชาติ ศาสนากันมาตั้งรกรากในประเทศไทย และต่างก็มีความผูกพัน ความจงรักภักดีโดยเกิดความรู้สึกว่าตนเองเป็นคนไทย รักชาติไทย เป็นต้น

ตามแนวคิดการวิเคราะห์เชิงโครงสร้างและหน้าที่ (Structural - Functional Approach) Almond กับ Powell ได้ชี้ให้เห็นว่า ระบบการเมืองยังต้องมีการแบ่งหน้าที่หรือกิจกรรมของโครงสร้างของระบบการเมืองเพื่อความอยู่รอดของระบบเอง ออกได้เป็น 3 ลักษณะดังต่อไปนี้

1. หน้าที่ทั่ว ๆ ไปของระบบในการโต้ตอบต่อสิ่งแวดล้อมภายนอก ซึ่งอาจจัดได้ว่าเป็น “ความสามารถ” (Capability) ของระบบ

1.1 การควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกในสังคม (Regulation)

1.2 การดึงทรัพยากรและสรรพกำลังมาใช้ (Extraction)

1.3 การจัดสรรทรัพยากรหรือสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม (Distribution)

2. หน้าที่ของระบบในการเปลี่ยน Inputs ให้เป็น Outputs หรือเรียกว่า Conversion Processes

2.1 การแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ (Interest Articulation)

2.2 การรวบรวมผลประโยชน์ (Interest Aggregation)

2.3 การสร้างกฎ กำหนดนโยบาย (Policy Making)

2.4 การนำนโยบายมาปฏิบัติและการบังคับใช้กฎหมาย (Policy Application and Rule Enforcement)

2.5 การปรับใช้และการตีความกฎและนโยบาย (Policy Adjudication)

3. หน้าที่ของระบบในการรักษาไว้และการปรับปรุงระบบเอง (System Maintenance and Adaptation Functions)

Robert Holt ชี้ให้เห็นว่า ระบบการเมืองใดจะอยู่รอดได้ โครงสร้างต่างๆ ในระบบการเมืองนั้นต้องมีการทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ในองค์ประกอบพื้นฐาน 4 ประการด้วยกัน คือ

1. การธำรงไว้ซึ่งแบบแผนเดิมของระบบการเมือง (Pattern Maintenance) โดยที่ค่านิยมหลักของระบบจะต้องได้รับการปฏิบัติต่อการละเมิดต่อค่านิยมหลักของระบบจะต้องมีการควบคุมและลงโทษ ความตึงเครียดที่เกิดจากพัฒนาการตามสถานการณ์ต่างๆ ในสังคมจะต้องได้รับการป้องกันไม่ให้นำไปสู่การละเมิดค่านิยมหลักของระบบ

2. การบรรลุถึงเป้าหมายของระบบการเมือง (Goal Attainment) โดยการรักษาระบบให้ดำรงอยู่ได้ด้วยตนเอง

3. การปรับตัว (Adaptation) โดยการที่ระบบการเมืองมีการปรับปรุงโครงสร้างและหน้าที่ของตนอยู่อย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้มีความสามารถในการนำทรัพยากรและสิ่งมีคุณค่ามาตอบสนองต่อข้อเรียกร้องที่เข้ามาในระบบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. การบูรณาการ (Integration) โดยที่ระบบการเมืองสามารถรักษาความสมดุลให้ระบบมีความบูรณาการอยู่ในสภาวะการณ์ของการเปลี่ยนแปลงที่สลับซับซ้อน ความตึงเครียดและแรงกดดันใหม่ๆ ที่เพิ่มเข้ามาในระบบการเมือง

ตามแนวคิดการวิเคราะห์เชิงพฤติกรรม (Behavioral Approach) ซึ่งศึกษาการเมืองจากข้อมูลที่เกิดขึ้นจริง ต้องการแสวงหาคำตอบที่สำคัญประการหนึ่ง คือ อะไรเป็นระบบการเมืองที่ดีที่สุดสำหรับคนทุกคน ซึ่งคำจำกัดความของคำว่า ระบบการเมืองที่ดีและเป็นที่ยอมรับกันในทุกสังคม ก็คือ ระบบการเมืองที่สามารถสนองต่อความต้องการของสมาชิกของสังคมโดยทั่วไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ โดยต้องศึกษาว่าอะไรเป็นปัจจัยที่สำคัญในการที่จะช่วยให้เกิดประสิทธิภาพและเสถียรภาพนั้นได้ เช่น ตัวแปรในการกำหนดทัศนคติและความต้องการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง หรือปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดความไม่เอื้อยทางการเมือง เช่น ความสัมพันธ์ของสถานภาพทางเศรษฐกิจ สังคม กับพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล กระบวนการเรียนทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองและอิทธิพลของกลุ่มทางสังคมที่มีผลต่อพฤติกรรม เป็นต้น

ตามแนวคิดการวิเคราะห์เชิงกระบวนการทางสังคม (Social Process Approach) Karl Deutsch ซึ่งให้เห็นว่า มีกระบวนการทางสังคม 3 ด้านที่มีผลอย่างสำคัญต่อการพัฒนาทางการเมือง คือ

1. บุคคล คนมีการดำเนินวิถีชีวิตแบบใหม่ โดยผนวกเอาการเมืองเข้าเป็นวิถีชีวิตและนำไปสู่การเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง
2. สถาบันการเมือง ซึ่งทำให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น โดยสถาบันทางการเมืองแบบใหม่ที่มีประสิทธิภาพในการสนองความต้องการมากกว่าจะเข้ามาแทนที่สถาบันทางการเมืองแบบดั้งเดิม
3. ผู้นำทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงผู้นำแบบใหม่ที่มีความสามารถในการแก้ไขปัญหาใหม่ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพเข้าไปทดแทนผู้นำแบบเก่าที่ไม่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่ได้

ตามแนวคิดการวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เปรียบเทียบ (Comparative History Approach) ความเห็นของ Dankwart A. Rustow ซึ่งให้ เห็นว่า การพัฒนาทางการเมืองจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ต้องมี เงื่อนไขของลำดับขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงใน 3 ลำดับ คือ

1. การเริ่มต้นด้วยการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันให้เกิดขึ้น ในชาติได้ก่อน
2. แล้วจึงตามมาด้วยการสร้างอำนาจอันชอบธรรมในการปกครองให้ กับรัฐบาล
3. จากนั้นจึงเป็นการสร้างความเท่าเทียมเสมอภาคทางการเมืองใน ภายหลัง

ส่วน Black ซึ่งให้ เห็นว่า การพัฒนาทางการเมืองจะเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพได้ต้องผ่านขั้นตอนของการวิวัฒนาการไปสู่ความทันสมัยใน 4 ขั้นตอน คือ

1. การเผชิญกับความท้าทายจากความทันสมัย
2. การผนึกกันเป็นปึกแผ่นอันเดียวกันของผู้นำที่มีความทันสมัย
3. มีการปฏิรูปเศรษฐกิจ สังคมจากความเป็นชนบทสู่ความเป็น อุตสาหกรรม และ
4. มีการบูรณาการทางสังคมเพื่อจัดระเบียบโครงสร้างใหม่ให้สอดคล้อง กับความทันสมัย

ส่วน Moore ซึ่งให้ เห็นว่า การพัฒนาทางการเมืองจะเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพได้ อาจเกิดได้จาก 3 แนวทาง คือ

1. การปฏิวัติประชาธิปไตยโดยชนชั้นสูง
2. การปฏิวัติประชาธิปไตยโดยชนชั้นกลาง
3. การปฏิวัติประชาธิปไตยโดยชนชั้นล่าง

7.2 ความจำเป็นและทางเลือกในการสร้างความสามารถทาง การเมือง-การปกครองในรัฐธรรมนูญ

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ² ได้เสนอแนะไว้ในเอกสารวิชาการของสถาบันพระปกเกล้าว่า “...พลวัตของการเมืองไทยขึ้นอยู่กับส่วนประกอบของสังคมและการเมืองไทย 4 ส่วน คือ สถาบันพระมหากษัตริย์ ข้าราชการทหารและพลเรือน ชนชั้นกลางในกรุงเทพฯ และเมืองใหญ่ซึ่งสามารถต่อรองได้ในระบบเศรษฐกิจแบบตลาด และประชาชนส่วนใหญ่ในชนบทซึ่งเข้าถึงทรัพยากรได้ยากและไม่มีอำนาจต่อรองในระบบเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจของ 4 ส่วนนี้เอง ที่ก่อให้เกิดพลวัตทางการเมือง-สังคมตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน รวมทั้งก่อให้เกิดรัฐบาลและทำลายรัฐบาลในระบบประชาธิปไตย หากไม่เข้าใจความสัมพันธ์เชิงอำนาจดังกล่าวนี้ ก็ไม่สามารถเข้าใจ “พลวัต” ของการเมืองไทยได้

เมื่อพลวัตของการเมืองไทยขึ้นอยู่กับสี่ส่วนหลักของสังคมไทย คำถามจึงมีว่า แล้วควรจะทำอย่างไรต่อไปเพื่อให้การเมืองไทยมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพที่จะสร้างความมั่นคงและความอยู่ดีกินดีให้คนไทยทั้งชาติได้

สำหรับเสถียรภาพและประสิทธิภาพของการเมืองไทยจะเกิดขึ้นเมื่อ

1. สถาบันพระมหากษัตริย์ ยังคงต้องเป็นเสาหลักของการเมือง-การปกครองที่วางพระองค์เป็นกลางทางการเมืองและยึดรัฐธรรมนูญและประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างเคร่งครัด ดังเช่นที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ทรงยึดมั่นมาตลอดรัชกาล และพระราชอำนาจพิเศษในฐานะที่ทรงเป็น “ผู้ไกลเกลี่ยสูงสุด” จะทรงใช้

² คัดลอกใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **พลวัตของการเมืองไทย** (สถาบันพระปกเกล้า, ไม่ปรากฏปีและสถานที่พิมพ์), หน้า 3 และ 23 - 27.

เมื่อชาติเกิดวิกฤตจนสถาบันการเมืองและสถาบันอื่นไม่สามารถแก้ปัญหาได้ตามวิถีทางปกติ และจะต้องมีช่องทางให้สำนักราชเลขาธิการสามารถแถลงการณ์แก้ไขข้อผิดพลาดที่ไม่เป็นความจริงในส่วนที่เกี่ยวกับพระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์ได้อย่างเป็นทางการ

2. โครงสร้างทางการเมืองในรัฐธรรมนูญ ต้องออกแบบให้สามารถรองรับกลุ่มพลังทางการเมือง 3 กลุ่ม ให้อยู่ในโครงสร้างทางการเมืองได้อย่างเหมาะสม เพื่อให้ “ตริยานุภาพ” อันประกอบด้วยประชาชนส่วนใหญ่ในชนบท คนชั้นกลางในเมือง และข้าราชการทหารและพลเรือน สามารถทำให้ “เสียง” ของตนได้ยินอย่างเป็นทางการ และเพื่อให้ “ส่วนร่วม” ทางการเมืองสะท้อนภาพตริยานุภาพในสังคมไทยได้ ความคิดนี้ไม่ใช่เรื่องใหม่ คนที่ศึกษาหนังสือ “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” (de l'Esprit des Lois) ของมงเตสกีเออ ต่างก็รู้ว่า ที่มงเตสกีเออ ชื่นชมการปกครองอังกฤษในคริสต์ศตวรรษที่ 18 ก็เพราะสังคมอังกฤษมีรัฐธรรมนูญที่ผนวกตริยานุภาพของอังกฤษไว้ คือ สถาบันพระมหากษัตริย์ พระและขุนนางในสภาขุนนาง และสามัญชนไว้ในสภาสามัญ

เพื่อการนี้ รัฐธรรมนูญ ควรมีสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนส่วนใหญ่ในชนบทเป็นสภาที่เป็นที่มาของรัฐบาลและมีอำนาจทั้งการออกกฎหมาย การอนุมัติงบประมาณ และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเหนือวุฒิสภา และเพื่อให้ได้สัดส่วนคนชั้นกลางในรัฐบาล การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อระบบสัดส่วนคงต้องมีอยู่เพื่อให้คนชั้นกลางที่ไม่เคยชินกับการหาเสียงในชนบทสามารถเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร และเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลได้ แต่วุฒิสภาไม่ควรใช้ระบบเลือกตั้งโดยตรงเหมือนปี 2540 อีก เพราะจะทำให้ผู้แทนของประชาชนในชนบทซ้ำกับสภาผู้แทนราษฎร และเป็นการกีดกันคนชั้นกลางและข้าราชการทหารและพลเรือน อันเป็นตริยานุภาพสำคัญในสังคมไทยออกไปจากโครงสร้างทางการเมือง อันจะนำไปสู่ความขัดแย้งดังที่เคยเกิด

ในอดีตอีก ระบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาจึงต้องออกแบบใหม่ ให้คนชั้นกลางหลากหลายอาชีพที่สุด รวมทั้งข้าราชการทหารและพลเรือนเข้าไปเป็นสมาชิกได้ โดยต้องห้ามการสังกัดพรรคการเมือง ซึ่งอาจใช้ระบบการสรรหาก่อน แล้วให้ประชาชนลงมติเลือกจากที่ได้สรรหานั้น เพื่อสร้างความเชื่อมโยงและความชอบธรรมอันมาจากประชาชน ถ้าใช้ระบบนี้ก็อาจเพิ่มอำนาจวุฒิสภาให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง ให้แต่งตั้งองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และให้เสนอร่างกฎหมายได้ด้วย

นอกจากนั้น ระบบการตรวจสอบรัฐบาลก็ต้องทำให้เข้มแข็งขึ้น และเป็นอิสระขึ้น โดยไม่ทำลายความมีประสิทธิภาพในการบริหาร รวมทั้งเร่งสร้างระบบบรรณาภิบาลทั้งภาครัฐและภาคเอกชนให้ชัดเจน เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ

3. วัฒนธรรมการเมือง (political culture) แบบไทยเดิมต้องมีการปรับให้เข้ากับวัฒนธรรมประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ซึ่งต้องเริ่มด้วยการให้เสรีภาพทางเศรษฐกิจและสังคมโดยรัฐไม่ควบคุมอีก เพื่อให้คนชั้นกลางเล็กฟุ้งฟิงรัฐ สำหรับคนจนนั้น รัฐสวัสดิการควบคู่ไปกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จะช่วยเปิดพื้นที่ทางสังคมและการเข้าถึงทรัพยากรของคนจนในชนบทได้

เมื่อวิถีการผลิตเปลี่ยนไปเช่นนี้ โครงสร้างสังคมและวัฒนธรรมก็จะเปลี่ยนตามไปด้วย การให้การศึกษาเรื่องค่านิยมและพฤติกรรมประชาธิปไตยซึ่งต้องทำควบคู่ไปกับการเปลี่ยนวิถีการผลิตก็จะได้ผล เพราะวัฒนธรรมอุปถัมภ์แบบไทยเดิมเป็นผลมาจากวิถีการผลิตและความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างในระบบเศรษฐกิจ ลำพังแต่การสอนค่านิยมประชาธิปไตยโดยไม่ปรับวิถีการผลิตและโครงสร้างทางสังคม ก็คือ การสอนให้ท่องจำเพื่อสอบไล่ แต่ใช้ไม่ได้จริงในชีวิตประจำวัน ซึ่งถูกกำหนดโดยวิถีการผลิตและโครงสร้างสังคมและเศรษฐกิจเดิม”

นัยของข้อเสนอแนะที่ยกเป็นกรณีตัวอย่างตามแนวคิดของ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ดังได้กล่าวมาในข้างต้นนั้น ได้ชี้ให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญกับการเมือง-การปกครองต้องมีความเป็นอุปกรณ์ซึ่งกันและกัน โดยที่โครงสร้างทางการเมืองในรัฐธรรมนูญต้องออกแบบให้สามารถรองรับกับกลุ่มพลังทางการเมืองด้วย ซึ่งเป็นการยืนยันถึงความสำคัญของการสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครองในรัฐธรรมนูญว่า มีความจำเป็นและถือว่าเป็นทางเลือกที่สำคัญในการใช้รัฐธรรมนูญเป็นกลไกในการสร้างภาพ มีเสถียรภาพ ประสิทธิภาพและความมั่นคงทางการเมือง-การปกครอง

8. กรอบการพิจารณาทางเลือกใหม่ในการพัฒนารัฐธรรมนูญของไทยกับการเมือง-การปกครองให้เป็นอุปกรณ์เกื้อกูลต่อกัน

8.1 องค์ประกอบของปัญหาและทางเลือกที่พึงประสงค์

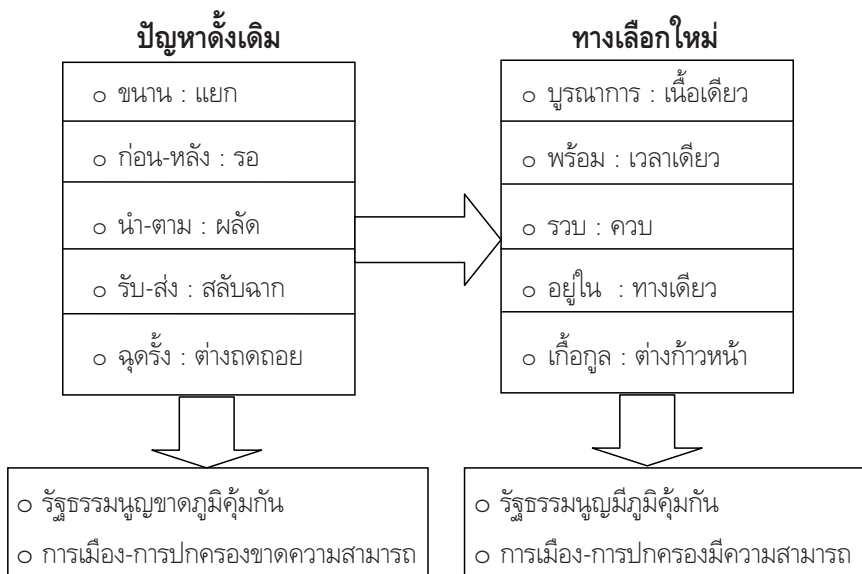
(1) **ปัญหา** : ปัญหาพื้นฐานเกิดจาก แยกการพัฒนารัฐธรรมนูญกับการเมือง-การปกครองเป็นเส้นขนาน โดยการแยกกันพัฒนาทั้งแบบ รอกันก่อน-หลัง แบบผลัดกันนำ-ตาม แบบสลับจากกันรับ-ส่ง ซึ่งมีได้ดำเนินไปพร้อมกัน เหมือนกับลักษณะที่เรียกว่า “เตี้ยอุ้มค่อม” ซึ่งต่างไม่ได้ช่วยอะไรกันได้ กลับต่างเป็นภาระต่อกันมากกว่าจะเป็นอุปกรณ์เกื้อกูลกัน

(2) **ผลกระทบ** : การแยกพัฒนารัฐธรรมนูญกับการเมือง-การปกครองเป็นเส้นขนานดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อการถ่วงรั้งและถดถอยทั้งในส่วนของรัฐธรรมนูญและการเมือง-การปกครองโดยที่ไม่มีฝ่ายใดสามารถช่วยตนเองหรืออีกฝ่ายหนึ่งได้

(3) **ทางเลือกที่พึงประสงค์** : ถอนตัวออกจากแนวทางดั้งเดิมแล้วหันไปหาทางเลือกใหม่ในรูปแบบของการบูรณาการการพัฒนาทั้งรัฐธรรมนูญและการเมือง-การปกครองให้เป็นเนื้อเดียวกัน

(4) **ประโยชน์ :** รูปแบบของการบูรณาการการพัฒนาทั้งรัฐธรรมนูญและการเมือง-การปกครองให้เป็นเนื้อเดียวกัน ย่อมเป็นอุปกรณ์แก้กันและเอื้อประโยชน์ต่อการเกื้อกูลซึ่งกัน และส่งเสริมให้เกิดความก้าวหน้าร่วมกัน

ภาพประกอบ: ทางเลือกใหม่ในการพัฒนารัฐธรรมนูญกับการเมือง-การปกครองให้เป็นอุปกรณ์เกื้อกูลต่อกัน



8.2 องค์ประกอบของแนวคิดและทางออกที่พึงประสงค์

(1) แนวคิด : ความสามารถทางการเมือง-การปกครอง ถือเป็นเป้าหมายอันพึงประสงค์ในการพัฒนาการเมือง-การปกครอง ซึ่งมีความเหมาะสม สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนารัฐธรรมนูญและการเมือง-การปกครองของไทยที่มีแนวคิดหลักในการใช้รัฐธรรมนูญเป็นอุปกรณ์สำคัญในการปฏิรูปการเมือง-การปกครองตามหลักการที่เรียกว่า “รัฐธรรมนูญนิยม” (Constitutionalism)

ทั้งนี้ในการสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครองนั้นสามารถจำแนกทางเลือกหลักออกได้เป็น 2 ทางเลือก คือ

(1) ทางเลือกในการสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครองด้านการปรับตัว (Adaptability) ของระบบการเมือง ซึ่งมีจุดเน้นในการสร้างความสมดุล (Equilibrium) และการสร้างความอยู่รอด (Survive) ของการเมือง-การปกครอง ทั้งนี้ โดยมีเป้าหมายในอุดมคติเพื่อการดำรงรักษาไว้ซึ่งระบบการเมือง-การปกครองให้ดำรงคงอยู่อย่างต่อเนื่อง ไม่ให้ล่มสลาย ไร้สาระสาย ล้าหลังหรือถดถอย

(2) ทางเลือกในการสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครองด้านสมรรถนะ (Capacity) ของระบบการเมือง ซึ่งมีจุดเน้นในการตอบสนอง (Responsibility) และพลวัต (Dynamics) ของการเมือง-การปกครอง ทั้งนี้ โดยมีเป้าหมายในอุดมคติเพื่อการดำรงรักษาไว้ซึ่งการทำหน้าที่หลักของระบบการเมือง-การปกครองให้สนองประโยชน์สำคัญหลักต่อประชาคมการเมือง และมีพลังในการขับเคลื่อนเพื่อยกระดับสู่ความก้าวหน้าในพัฒนาการใหม่ได้

(2) แนวทาง : ประสบการณ์จากกรณีของรัฐธรรมนูญต่างประเทศและไทยที่ผ่านมา ได้สะท้อนบทเรียนที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะในด้านการเมือง-การปกครองที่หลากหลายมิติ สามารถพิจารณาเป็น

แนวทางในการประยุกต์ใช้ประโยชน์ได้ในหลายลักษณะ ดังเช่น

1. กรณีของประเทศอังกฤษ : ประสบการณ์ของการพัฒนารัฐธรรมนูญกับการเมือง-การปกครองได้สะท้อนถึงเอกลักษณ์เฉพาะในมิติที่วิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญเป็นอุปกรณ์สร้างหลักการทางการเมือง-การปกครอง โดยก่อกำเนิดระบบการเมือง-การปกครองที่สร้างสถาบันรัฐสภาให้มีความสูงเด่นและสร้างกลไกในการประสานประโยชน์ระหว่างชนชั้น
2. กรณีของประเทศฝรั่งเศส : ประสบการณ์ของการพัฒนารัฐธรรมนูญกับการเมือง-การปกครองได้สะท้อนถึงเอกลักษณ์เฉพาะในมิติที่ปรัชญาของรัฐธรรมนูญเป็นอุปกรณ์สร้างอุดมการณ์ทางการเมือง-การปกครองโดยก่อกำเนิดระบบการเมือง-การปกครองที่สร้างฝ่ายบริหารเข้มแข็งและการสร้างหลักความรับผิดชอบตอบสนองของรัฐบาล
3. กรณีของประเทศเยอรมัน : ประสบการณ์ของการพัฒนารัฐธรรมนูญกับการเมือง-การปกครองได้สะท้อนถึงเอกลักษณ์เฉพาะในมิติที่มาตราการป้องกันยับยั้งเผด็จการผู้นำของรัฐธรรมนูญเป็นอุปกรณ์สร้างกลไกประชาธิปไตยทางการเมือง-การปกครอง โดยก่อกำเนิดระบบการเมือง-การปกครองที่สร้างฝ่ายบริหารให้มีประสิทธิภาพ-เสถียรภาพต่อเนื่อง สร้างรัฐสภาแบบสร้างสรรค์ และสร้างพรรคการเมืองแบบพรรคมหาชน
4. กรณีของประเทศญี่ปุ่น : ประสบการณ์ของการพัฒนารัฐธรรมนูญกับการเมือง-การปกครองได้สะท้อนถึงเอกลักษณ์เฉพาะในมิติที่แปลงประโยชน์จากข้อจำกัด

ของรัฐธรรมนูญเป็นอุปกรณ์สร้างโอกาสทางการเมือง-การปกครอง โดยก่อกำเนิดระบบการเมือง-การปกครองที่มีความเคร่งครัด เข้มงวดในการควบคุมบทบาทรัฐและทหาร และการขยายบทบาทเอกชนและรากฐานของประชาธิปไตย

5. กรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา : ประสพการณ์ของการพัฒนารัฐธรรมนูญกับการเมือง-การปกครองได้สะท้อนถึงเอกลักษณ์เฉพาะในมิติที่อุดมการณ์ของรัฐธรรมนูญเป็นอุปกรณ์สร้างกลไกประชาธิปไตยทางการเมือง-การปกครอง โดยก่อกำเนิดระบบการเมือง-การปกครองแบบแยกอำนาจ การถ่วงดุลอำนาจ การจำกัดอำนาจ และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอย่างมีสัมฤทธิ์ภาพ
6. กรณีของประเทศรัสเซีย : ประสพการณ์ของการพัฒนารัฐธรรมนูญกับการเมือง-การปกครองได้สะท้อนถึงเอกลักษณ์เฉพาะในมิติที่รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือของรัฐในการสร้างกฎเหล็กทางการเมือง-การปกครอง โดยก่อกำเนิดระบบการเมือง-การปกครองที่เสริมสร้างและขยายความแข็งแกร่งและความขึงตึงของอำนาจรัฐ และการกวาดล้างศัตรูการเมืองของรัฐบาล
7. กรณีของประเทศไทย : ประสพการณ์ของการพัฒนารัฐธรรมนูญกับการเมือง-การปกครองได้สะท้อนถึงเอกลักษณ์เฉพาะในมิติที่รัฐธรรมนูญเป็นอุปกรณ์สร้างฐานอำนาจขึ้นสนองโอกาสในการแสวงประโยชน์ทางการเมือง-การปกครอง โดยก่อกำเนิดเป้าหมายลอบในการหล่อเลี้ยงระบบการเมือง-การปกครองแบบ

สามกระแส ระหว่างเผด็จการ ประชาธิปไตย และ กึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย และตรึงหลักหมุดในการ ดำรงกระบวนอำนาจแบบต่างแย่งยึด ต่างตอบแทนและ ต่างแข่งขันไว้ให้ขับเคลื่อนได้ในวงแคบเฉพาะพลวัต วงในที่จำกัดขอบเขตในรูปของการสลับฉากหมุนเปลี่ยน เวียนวนอยู่ไปมาแบบหยุดพลวัตการพัฒนาให้หนึ่งอยู่กับที่ ไม่เปิดช่องทางใหม่ให้ระบบการเมือง-การปกครอง สามารถสร้างความก้าวหน้าได้

(3) ทางออกที่พึงประสงค์ : หากได้มีการเจาะช่องทางพิเศษขึ้นมาใหม่เพื่อนำรัฐธรรมนูญและการเมือง-การปกครองให้หลุดพ้นออกมา จากวังวนเดิมของการเมืองสามกระแสแบบหยุดนิ่งแล้ว ย่อมสามารถ คาดหมายถึงความเปลี่ยนแปลงของทางออกใหม่ได้ว่าน่าจะเป็นจุดเปลี่ยน ก้าวสำคัญในการสลัดให้รัฐธรรมนูญและการเมือง-การปกครองพ้นออก จากวงโคจรของเบ้าหลอมดั้งเดิม เพื่อออกไปแสวงหาโอกาสในการสร้างความก้าวหน้าให้ระบบการเมืองไทยได้ ซึ่งในการนี้มีความจำเป็นอย่างยิ่ง ที่จะต้องเปิดทางให้ระบบการเมือง-การปกครองได้รวมเอาการพัฒนา รัฐธรรมนูญและการเมือง-การปกครองให้เป็นองค์ภาพพเดียวกัน โดยการ ใส่ความสามารถทางการเมือง-การปกครองไว้ในรัฐธรรมนูญอยู่ในขั้นตอน เดียวกัน

9. แนวทางการออกแบบรัฐธรรมนูญใหม่ให้มีความสามารถ ทางการเมือง-การปกครอง

การรวมการพัฒนารัฐธรรมนูญและการเมือง-การปกครองให้เป็น องค์ภาพพเดียวกันโดยการใส่ความสามารถทางการเมือง-การปกครองไว้ ในรัฐธรรมนูญ พิจารณาได้จากภาพประกอบและแนวทางดังต่อไปนี้

ภาพประกอบ : แนวทางการออกแบบรัฐธรรมนูญใหม่ให้มีความสามารถ ทางการเมือง-การปกครอง

วางทิศทาง นโยบายของ รัฐธรรมนูญ  ⑤	สร้างคุณูปการ ของรัฐธรรมณูญ ผลสัมฤทธิ์ของ คุณูปการ ● ขับเคลื่อน ● คลี่คลาย ● ขยายตัว	จัดองค์ประกอบของนโยบาย ● คุณภาพ ● เสถียรภาพ ● ประสิทธิภาพ ● ความชอบธรรม	ทางเลือกของนโยบาย ● คุณภาพระหว่างสิทธิกับอำนาจ ● เสถียรภาพระหว่างรัฐบาลกับระบบการเมือง ● ประสิทธิภาพระหว่างสัญญาประชาคมกับความรับผิดชอบต่อตอนสนอง ● ความชอบธรรมระหว่างการเข้าสู่อำนาจกับการใช้อำนาจ
วางสู่ทางการ พลวัตของ รัฐธรรมนูญ  ④	สร้างเป้าหมาย ปลายทางของ รัฐธรรมนูญ สิ่งผลเลิศของ เป้าหมาย ● อนุรักษ ● สายกลาง ●ก้าวหน้า	จัดองค์ประกอบของพลวัต ● ปฏิบัติได้กับอุดมคติ ● ก้าวหน้ากับถ่วงถ่วง ● ปฏิวัติกับปฏิรูป ● ทันสมัยกับพัฒนา ● วิวัฒนาการกับประสิทธิภาพ	ทางเลือกสัตรีตรของพลวัต ● ปัจจัยตั้งต้น ● ปัจจัยเปลี่ยนผ่าน ● ปัจจัยผลึก
วางแนวทาง การทำงานของ รัฐธรรมนูญ  ③	สร้างหน้าที่ของ รัฐธรรมนูญ ลำดับจุดเน้นของ ภาระหน้าที่ ● อยู่รอด ● ปรับตัว ● พัฒนา	จัดองค์ประกอบของภาระหน้าที่ ● ดำรงรักษาสถานภาพเดิมกับผลักดันการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง ● ปรับสมดุลเพื่อความอยู่รอดกับสิทธิพลการเปลี่ยนแปลง	ทางเลือกของภาระหน้าที่ ● แก้ปัญหาเดิมเพื่อลดอุปสรรค ● สะสมศักยภาพใหม่เพื่อสร้างต้นทุนภูมิคุ้มกัน ● แสวงเป้าหมายการเปลี่ยนแปลงเพื่อสร้างความก้าวหน้าใหม่
วางกรอบ ความสัมพันธ์ ของรัฐธรรมนูญ  ②	สร้างกลไกของ รัฐธรรมนูญ ระเบียบความ สัมพันธ์ของกลไก ● แยก - รวม ● คานดุล - ร่วมมือ ● ครองจำ - อิสระ	จัดองค์ประกอบของกลไก ● กลไกอำนาจกับกลไกสิทธิ ● กลไกการใช้อำนาจกับกลไกการตรวจสอบอำนาจ ● กลไกการใช้อำนาจด้วยตัวเอง ● กลไกทางการเมืองกับกลไกพลเมือง	ทางเลือกของกลไก ● จำกัดอำนาจ ● ส่งเสริมสิทธิเสรีภาพ ● ฝ่ายบริหารเข้มแข็ง ● ฝ่ายนิติบัญญัติเข้มแข็ง ● ภาคพลเมืองเข้มแข็ง ● พรรคการเมืองเข้มแข็ง ● การมีส่วนร่วมเข้มแข็ง
วางระบบของ รัฐธรรมนูญ  ①	สร้างรูปแบบ ของรัฐธรรมนูญ องค์รวมของแบบ ● เสรีประชาธิปไตย ● เผด็จการอำนาจนิยม ● ผสม	จัดองค์ประกอบของระบบย่อยภายใน ● ระบบโครงสร้างสถาบันของระบอบการเมือง ● ระบบสิทธิของระบอบการเมือง ● ระบบอำนาจหน้าที่ของอำนาจการเมือง	ทางเลือกของระบบย่อย ● ระบบกฎหมาย ● ระบบนิติรัฐ ● ระบบรัฐบาล ● ระบบพรรคการเมือง ● ระบบการเลือกตั้ง ● ระบบอำนาจ ● ระบบสิทธิ ● ระบบประสาทประโยชน์ ● ระบบสันติवादภาพ ● ระบบเงินทุนนิติและความเห็นห้อง

ทั้งนี้ โดยในการสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครองในรัฐธรรมนูญตามแผนภาพดังกล่าว จำเป็นต้องมีการออกแบบรัฐธรรมนูญ (Constitutional Design) ให้เป็นองค์รวมขององค์ประกอบเดียวกันในปัจจุบันประกอบพื้นฐาน 5 ประการ ดังต่อไปนี้ คือ (1) วางระบบของรัฐธรรมนูญ (2) วงรอบความสัมพันธ์ของรัฐธรรมนูญ (3) วางแนวทางการทำงานของรัฐธรรมนูญ (4) วงลู่อู่ทางการพลวัตของรัฐธรรมนูญ (5) วางทิศทางนโยบายของรัฐธรรมนูญ

1. วางระบบของรัฐธรรมนูญ (Constitutional System) : เพื่อ สร้างรูปแบบของรัฐธรรมนูญ (Constitutional Model) : ให้ เห็นแบบของรัฐธรรมนูญทั้งองค์รวมว่าเป็นแบบใด ระหว่างแบบเสรีประชาธิปไตย - แบบเผด็จการอำนาจนิยม - หรือแบบผสม : โดย จัดองค์ประกอบของระบบย่อยภายใน (sub-system) โดยเฉพาะระบบโครงสร้างสถาบันของประชาคมการเมือง ระบบลัทธิของระบอบการเมือง ระบบอำนาจหน้าที่ของอำนาจการเมืองให้สอดคล้องไปในทางเดียวกัน ไม่ขัดแย้งกันและเป็นอุปกรณ์เกื้อกูลต่อกันด้วย : อาทิ ระบบกฎหมาย ระบบนิติรัฐ ระบบรัฐบาล ระบบพรรคการเมือง ระบบการเลือกตั้ง ระบบอำนาจ ระบบสิทธิ ระบบประสานประโยชน์ ระบบสันติภาพรามาพ ระบบจันทานุมัติและความเห็นพ้อง

2. วงรอบความสัมพันธ์ของรัฐธรรมนูญ (Constitutional Mode) : เพื่อ สร้างกลไกของรัฐธรรมนูญ (Constitutional Mechanic) : ให้ เห็นระเบียบความสัมพันธ์ของกลไกพื้นฐานของรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะกลไกอำนาจ กลไกสิทธิ กลไกบริหาร กลไกนิติบัญญัติ กลไกตุลาการ ว่ามีการยึดโยงกันในระเบียบใด ระหว่างการแยกอำนาจกับการรวมอำนาจ การคานดุลกับความร่วมมือ การครอบงำกับความอิสระ : โดย จัดระเบียบความสัมพันธ์ของกลไกต่างๆ ให้สอดคล้องไปในทางเดียวกัน ไม่ขัดแย้งกันและเป็นอุปกรณ์เกื้อกูลต่อกันระหว่างกลไกที่เกี่ยวข้องกับอำนาจกับกลไกที่

เกี่ยวกับสิทธิ-กลไกที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจกับกลไกที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบอำนาจ - กลไกที่เกี่ยวข้องกับนักการเมืองกับกลไกที่เกี่ยวกับพลเมือง - กลไกที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจกับกลไกที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจด้วยตนเองด้วย : **อาทิ** การจำกัดอำนาจ การส่งเสริมสิทธิเสรีภาพ การสร้างฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง การสร้างฝ่ายนิติบัญญัติที่เข้มแข็ง การสร้างการเมืองภาคพลเมืองที่เข้มแข็ง การสร้างพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง การสร้างการมีส่วนร่วมที่เข้มแข็ง

3. แนวทางการทำงานของรัฐธรรมนูญ (Constitutional Means) : **เพื่อ** สร้างหน้าที่ของรัฐธรรมนูญ (Constitutional Function) : **ให้** เห็นว่าเป็นภาระหน้าที่ที่มีจุดเน้นด้านใดเป็นลำดับความสำคัญสูงสุด โดยเฉพาะจุดเน้นด้านการทำหน้าที่เพื่อการรักษาความอยู่รอด ด้านการปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลง ด้านการพัฒนาสู่ความก้าวหน้า : **โดย** จัดวางน้ำหนักของจุดเน้นภาระหน้าที่ที่เป็นเป้าหมายนำให้เด่นชัดพอ พร้อมกับ การวางปัจจัยกำหนดที่จำเป็นให้เพียงพอ และวางขีดความสามารถของการสนองภาระหน้าที่นั้นๆ ให้มีพลังอิทธิพลอย่างสัมพันธ์สอดคล้องไปในทางเดียวกัน ไม่ขัดแย้งกันและเป็นอุปกรณ์เกื้อกูลต่อกันระหว่าง การดำรงรักษาสถาณภาพเดิมกับการผลักดันการขับเคลื่อนความเปลี่ยนแปลง - การปรับสมดุลเพื่อความอยู่รอดกับการส่งอิทธิพลเพื่อนำการเปลี่ยนแปลงด้วย : **อาทิ** การสะสางแก้ไขปัญหาดั้งเดิมที่มีความสำคัญเพื่อลดอุปสรรคในปัจจุบัน การสะสมศักยภาพใหม่เพื่อเตรียมการเสริมสร้างต้นทุนภูมิคุ้มกัน ในการโต้เถียงกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นมาใหม่ การแสวงหาเป้าหมายการเปลี่ยนแปลงใหม่เพื่อกำหนดจุดยืนของเข้มมุ่งในการขับเคลื่อนไปสู่ตำแหน่งแห่งที่ที่มีความก้าวหน้าใหม่ๆ ต่อๆ ไปในอนาคตได้

4. วาลู่ทางการพลวัตของรัฐธรรมนูญ (Constitutional Dynamic) : **เพื่อ** สร้างเป้าหมายปลายทางของรัฐธรรมนูญ (Constitutional Goal) :

ให้ เห็นว่าเป้าหมายหลักของรัฐธรรมนูญนั้นมีการเล็งผลเลิศไปที่เป้าหมายใด เป็นสำคัญ โดยเฉพาะเป้าหมายในเชิงอนุรักษ์ เชิงสายกลาง เชิงก้าวหน้า : โดย จัดวางธรรมาภิบาล จัดระดับ จัดขนาด จัดระยะ จัดจังหวะและจัดเวลา เกี่ยวกับตัวสารัตถะและทางเลือกของพลวัตของรัฐธรรมนูญให้เห็นเป็นที่ ประจักษ์ชัดว่ามีกระบวนการลำดับขั้นตอนก่อนหลังอย่างไร ระหว่างการ ปฏิบัติได้กับการบรรลุอุดมคติ - ความก้าวหน้ากับความล้าหลัง - การ ปฏิวัติกับการปฏิรูป - การสร้างความทันสมัยกับการพัฒนา - การวิวัฒนาการ กับการประติการ : อาทิ การจำแนกแยกแยะว่าอะไรเป็นปัจจัยตั้งต้น - อะไรเป็นปัจจัยเปลี่ยนผ่าน และอะไรเป็นปัจจัยผลึก ที่ถือว่าเป็นตัว สารัตถะและทางเลือกของพลวัตของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถ แยกแยะได้โดยไม่ก่อให้เกิดความสับสนหรือเข้าใจผิดในกระบวนการลำดับ ขั้นตอนของการพลวัตว่า ปรากฏการณ์ใดเป็นเพียงปัจจัยตั้งต้นที่เป็นเพียง ปัจจัยเหตุ หรือปรากฏการณ์ใดที่เป็นปัจจัยเชิงกระบวนการและวิธีการ หรือปัจจัยในการเปลี่ยนผ่าน และปรากฏการณ์ใดที่เป็นปัจจัยผลึกที่เป็น ปัจจัยผลอย่างแท้จริงในตัวสารัตถะและทางเลือกของพลวัตของ รัฐธรรมนูญ หรือการแยกแยะระหว่างสิ่งที่เป็นวิธีการในระหว่างทางกับสิ่งที่ เป็นจุดเป้าหมายของปลายทาง ซึ่งจะช่วยสร้างความราบรื่นและความเป็น สายกลางขึ้นในกระบวนการพลวัตของรัฐธรรมนูญโดยที่ไม่ทำให้ กระบวนการพลวัตของรัฐธรรมนูญนั้นตกอยู่ในวังวนของวงจรอุบาทว์ อีกต่อไป หากแต่จะเป็นการช่วยเสริมแรงให้เกิดการพัฒนาที่แท้จริงขึ้นมา ได้ในรูปแบบที่เป็นพลวัตรของการบูรณาการได้ ทั้งในกรอบของการ วิวัฒนาการ การประติการ การปฏิรูปและการพัฒนาไปได้พร้อมๆ กันอย่าง ต่อเนื่องในระยะยาว โดยไม่ก่อให้เกิดปฏิกิริยาต่อต้าน ได้ตอบหรือการ ย้อนกระตุกกลับ ตกอยู่ในสภาพเท่าที่การเมือง-การปกครองมีการสลับ กลัبد้านและการแกว่งไกวไปมาระหว่างความก้าวหน้า การถอยหลังและ การหยุดอยู่กับที่ ทำให้ไม่สามารถต่อยอดการพัฒนาให้ดำเนินไปในทิศทาง

ของความก้าวหน้าเพียงแนวทางเดียวได้ ซึ่งหากทำได้เช่นนี้ก็จะช่วยเพิ่มความคาดหวังและเพิ่มอัตราเร่งของการพัฒนาได้อีกทางหนึ่งด้วย

5. วางทิศทางนโยบายของรัฐธรรมนูญ (Constitutional Policy) :
เพื่อ สร้างคุณูปการของรัฐธรรมนูญ (Constitutional Contribution) : **ให้** เห็นว่าคุณูปการหลักของรัฐธรรมนูญนั้นมุ่งผลสัมฤทธิ์ในคุณค่าหลักด้านใดเป็นสำคัญ โดยเฉพาะคุณค่าหลักด้านการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงให้การเมือง-การปกครองมีความก้าวหน้าหรือพัฒนาได้เมื่อสถานการณ์ทางการเมืองมีเสถียรภาพ คุณค่าหลักด้านการคลี่คลายให้การเมือง-การปกครองมีทางเลือกและทางออกพลิกฟื้นกลับคืนสู่ดุลยภาพใหม่ได้ในสถานการณ์ที่มีภาวะวิกฤต มีพลังกดดัน โดยไม่ตีบตันหรือขัดแย้งรุนแรงจนก่อความแตกแยกหรือล่มสลาย คุณค่าหลักด้านการขยายตัวให้การเมือง-การปกครองมีสมรรถนะในการตอบสนองความเรียกร้องต้องการใหม่ๆ ที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งความต้องการในการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ : **โดย** ใส่นโยบายที่สอดคล้องกับคุณค่าหลักของคุณูปการที่ต้องการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในรัฐธรรมนูญเพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานในการนำรัฐธรรมนูญไปปฏิบัติให้สนองตอบต่อเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญได้ ระหว่างคุณค่าหลักด้านดุลยภาพ - เสถียรภาพ - ประสิทธิภาพ - ความชอบธรรม : **อาทิ** ดุลยภาพของสิทธิกับอำนาจ - เสถียรภาพของรัฐบาลกับระบบการเมือง - ประสิทธิภาพของระบบสัญญาประชาคมกับระบบความรับผิดชอบและการตอบสนอง - ความชอบธรรมของการเข้าสู่อำนาจกับการใช้อำนาจ

10. ข้อจำกัดที่ควรพิจารณาเพิ่มเติมในการออกแบบรัฐธรรมนูญใหม่ให้มีความสามารถทางการเมือง-การปกครอง

ทั้งนี้ ในการออกแบบรัฐธรรมนูญใหม่ให้มีความสามารถทางการเมือง-การปกครอง ยังมีข้อควรคำนึงสำคัญที่ต้องดำเนินการควบคู่กัน

ไปใน 2 ประการด้วยกัน คือ (1) การระมัดระวังป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลประกอบหลักที่เป็นความจำเป็นพื้นฐานในการสร้างรัฐธรรมนูญที่พึงประสงค์ และ (2) การระมัดระวังป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบอื่นที่ไม่คาดหมาย กล่าวคือ

10.1 การระมัดระวังป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลประกอบหลักที่เป็นความจำเป็นพื้นฐานในการสร้างรัฐธรรมนูญที่พึงประสงค์ ซึ่งมีข้อพิจารณาที่สำคัญใน 5 ประการ คือ

1. การรักษารูปแบบที่พึงประสงค์ของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อการดำรงรักษาไว้ซึ่งแบบของรัฐธรรมนูญทั้งองค์รวมให้เป็นไปตามแบบหลักที่พึงประสงค์ โดยที่มีการจัดองค์ประกอบของระบบย่อยภายใน (sub-system) ของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะระบบโครงสร้างสถาบันของประชาคมการเมือง ระบบลัทธิของระบอบการเมือง ระบบอำนาจหน้าที่ของอำนาจการเมืองให้สอดคล้องเป็นอุปกรณ์เกื้อกูลกันไปในทางเดียวโดยตลอด

2. การรักษากลไกที่พึงประสงค์ของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อการดำรงรักษาไว้ซึ่งกลไกของรัฐธรรมนูญ (Constitutional Mechanic) ให้เป็นไปตามระเบียบความสัมพันธ์หลักที่พึงประสงค์ โดยที่มีการจัดระเบียบความสัมพันธ์ของกลไกพื้นฐานของรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะกลไกอำนาจ กลไกสิทธิ กลไกบริหาร กลไกนิติบัญญัติ กลไกตุลาการ ให้สอดคล้องเป็นอุปกรณ์เกื้อกูลกันไปในทางเดียวโดยตลอด ไม่ว่าความสัมพันธ์ระหว่างกลไกที่เกี่ยวกับอำนาจกับกลไกที่เกี่ยวกับสิทธิ - กลไกที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจกับกลไกที่เกี่ยวกับการตรวจสอบอำนาจ - กลไกที่เกี่ยวกับนักการเมืองกับกลไกที่เกี่ยวกับพลเมือง - กลไกที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจกับกลไกที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจด้วยตนเอง รวมตลอดทั้งเงื่อนไขของระเบียบความสัมพันธ์แบบต่างๆ ไม่ว่าแบบการแยกอำนาจกับการรวมอำนาจ แบบการคานดุลกับความร่วมมือ แบบการครอบงำกับความอิสระ

ก็ตาม ซึ่งสามารถกำหนดได้ว่าแบบของระเบียบความสัมพันธ์ดังกล่าวจะนำไปสู่การจำกัดอำนาจ การส่งเสริมสิทธิเสรีภาพ การสร้างฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง การสร้างฝ่ายนิติบัญญัติที่เข้มแข็ง การสร้างการเมืองภาคพลเมืองที่เข้มแข็ง การสร้างพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง หรือการสร้างการมีส่วนร่วมที่เข้มแข็งหรือไม่อย่างไร

3. การรักษาหน้าที่ที่พึงประสงค์ของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อการดำรงรักษาไว้ซึ่งหน้าที่หลักที่พึงประสงค์ของรัฐธรรมนูญ (Constitutional Function) ให้เป็นไปตามภาระหน้าที่ที่ได้มีการกำหนดจุดเน้นของความสำคัญในลำดับต่างๆ ไว้ โดยเฉพาะจุดเน้นด้านการทำหน้าที่เพื่อการรักษาความอยู่รอด ด้านการปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลง หรือด้านการพัฒนาสู่ความก้าวหน้าให้สอดคล้องเป็นอุปสรรคเกื้อกูลกันไปในทางเดียวโดยตลอด รวมทั้งการวางปัจจัยกำหนดที่จำเป็นให้เพียงพอ และวางขีดความสามารถของการสนองภาระหน้าที่นั้นๆ ให้มีพลังอิทธิพลอย่างสัมพันธ์สอดคล้องกันทั้งระหว่างการดำรงรักษาสถานภาพเดิมกับการผลักดันการขับเคลื่อนความเปลี่ยนแปลง - การปรับสมดุลเพื่อความอยู่รอดกับการส่งอิทธิพลเพื่อนำการเปลี่ยนแปลง

4. การรักษาคุณค่าเป้าหมายที่พึงประสงค์ของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อการดำรงรักษาไว้ซึ่งคุณค่าเป้าหมายที่พึงประสงค์ของรัฐธรรมนูญ (Constitutional Goal) ให้เป็นไปตามผลเลิศที่ได้กำหนดไว้ โดยเฉพาะเป้าหมายในเชิงอนุรักษ์ เชิงสายกลาง หรือเชิงก้าวหน้า รวมทั้งการจัดวางธรรมาภิบาล จัดระดับ จัดขนาด จัดระยะ จัดจังหวะและจัดเวลาเกี่ยวกับตัวสารัตถะและทางเลือกของพลวัตของรัฐธรรมนูญให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า มีกระบวนการลำดับขั้นตอนก่อนหลังอย่างไร ระหว่างการปฏิบัติได้กับการบรรลุอุดมคติ - ความก้าวหน้ากับความล้าหลัง - การปฏิบัติกับการปฏิรูป - การสร้างความทันสมัยกับการพัฒนา - การวิวัฒนาการกับการประติการ

ให้สอดคล้อง เป็นอุปกรณ์เกื้อกูลกันไปในทางเดียวโดยตลอด

5. การรักษาประโยชน์เป้าหมายที่พึงประสงค์ของรัฐธรรมนูญ
 ทั้งนี้ เพื่อดำรงรักษาไว้ซึ่งประโยชน์เป้าหมายที่พึงประสงค์ของรัฐธรรมนูญ (Constitutional Contribution) ให้เป็นไปตามคุณูปการหลักที่มุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะคุณูปการหลักด้านการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงให้การเมือง-การปกครองมีความก้าวหน้าหรือพัฒนาได้เมื่อสถานการณ์ทางการเมืองมีเสถียรภาพ คุณูปการหลักด้านการคลี่คลายให้การเมือง-การปกครองมีทางเลือกและทางออกพลิกฟื้นกลับคืนสู่ดุลยภาพใหม่ได้ในสถานการณ์ที่มีภาวะวิกฤตมีพลังกดดันโดยไม่ตีบตันหรือขัดแย้งรุนแรงจนก่อความแตกแยกหรือล่มสลาย หรือคุณูปการหลักด้านการขยายตัวให้การเมือง-การปกครองมีสมรรถนะในการตอบสนองความเรียกร้องต้องการใหม่ๆ ที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งความต้องการในการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพให้สอดคล้อง เป็นอุปกรณ์เกื้อกูลกันไปในทางเดียวโดยตลอด

10.2 การระมัดระวังป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบอื่นที่ไม่คาดหมาย

เพื่อป้องกันผลกระทบอื่นโดยที่ไม่ได้คาดหมายซึ่งอาจส่งผลในทางตรงหรือทางอ้อมต่อระบบการเมือง-การปกครองโดยไม่ได้คาดหมาย เช่น กรณีที่อาจมีการมุ่งสร้างคนให้เป็นนักการเมืองที่ดีโดยที่ทำให้ระบบการเมืองต้องเสียไปหรือกรณีที่อาจมีการมุ่งจำกัดอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยที่ก่อให้เกิดความพิการของกลไกอำนางนั้นไปจนไม่อาจนำเอ่อำนางนั้นไปใช้ให้เกิดประโยชน์อะไรตามภาระหน้าที่ได้ หรือกรณีที่อาจมีการมุ่งแก้ไขปัญหของคนโดยที่ทำให้สถาบันองค์กรถูกทำลายเพราะเหตุจากพฤติกรรมในบางกรณี บางด้านของคนบางคน หรือกรณีที่อาจมีการมุ่งควบคุมพฤติกรรมและคุณสมบัติของคนโดยที่ทำให้สูญเสียความสามารถในการใช้อำนาจตามหน้าที่ความรับผิดชอบไป หรือกรณีที่อาจมีการ

มุ่งลงโทษคนโดยที่ ทำให้ระบบเป็นฝ่ายรับผลร้ายแทน เป็นต้น

ดังจะได้กล่าวถึงความเป็นไปได้ของผลกระทบอื่นที่ไม่ได้คาดหมายและอาจเกิดขึ้นได้ใน 5 ประการ ดังต่อไปนี้

1. ผลกระทบที่อาจมีต่อระบบแบบแผนทางการเมือง-การปกครอง เช่น การกระทบต่อวิถีการลงปกติของการเมือง-การปกครอง ซึ่งอาจส่งผลการดำเนินกระบวนการหลักทางการเมือง-การปกครองได้ โดยอาจนำไปสู่ความสั่นคลอนและความเบี่ยงเบนของการเมือง-การปกครองในระบบปกติ ตัวอย่างเช่น กรณีที่อาจมีการสร้างระบบการสรรหาคนดีมาเป็นผู้แทนปวงชนในสถาบันรัฐสภาด้วยวิธีการสร้างอำนาจการสรรหาของคณะบุคคลที่มีสิทธิ์ขาดอย่างเบ็ดเสร็จขึ้นมาแทนระบบการเลือกตั้งอย่างอิสระของปวงชนที่เป็นฐานกำหนดระบบการเมือง-การปกครองโดยฝ่ายข้างมาก ซึ่งส่งผลต่อแบบแผนปกติของกระบวนการได้มาซึ่งผู้แทนปวงชน เพราะผู้แทนปวงชนไม่ได้มาจากระบบการเลือกตั้งทั่วไปตามวิถีการลงของระบบแบบแผนในระบบการปกครองแบบรัฐสภา หรือกรณีที่อาจมีการแย่งสลายกลับด้านกันในระบบแบบแผนของอำนาจคู่ขนานระหว่างอำนาจสถาปนากับอำนาจถอดถอน โดยการย้ายอำนาจการถอดถอนจากผู้แต่งตั้งหรือฝ่ายสถาปนาไปให้ผู้ถูกแต่งตั้งที่ถูกสถาปนาได้กลับเป็นฝ่ายถอดถอนผู้แต่งตั้งตนเองแทน หรือกรณีที่อาจมีการสลับชั่วคราวระบบแบบแผนการแยกอำนาจโดยย้ายชั่วคราวอำนาจระหว่างการออกกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมายสลับกลับด้านกันไปมาระหว่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ บริหารและฝ่ายตุลาการ หรือกรณีที่อาจมีการเหลื่อมล้ำทับซ้อนกันในระบบแบบแผนของนโยบายเพื่อสนองหน้าที่พื้นฐานตามอาณัติทางกฎหมายของรัฐกับนโยบายเพื่อสนองผลประโยชน์ของฝ่ายตามอาณัติทางการเมืองของรัฐบาล โดยการวางกรอบนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้ขยายขอบเขตพ้นออกนอกกรอบของความเป็นนโยบาย

พื้นฐานของรัฐที่จะต้องกำจัดการอบในเชิงหลักการที่อิงอยู่กับความเป็นหน้าที่พื้นฐานทั่วไปของรัฐเท่าที่จำเป็นต่อการดำรงไว้ซึ่งเหตุผลและเป้าหมายของรัฐเป็นเป้าหมายหลักเท่านั้น และจำเป็นต้องแยกสภาพบังคับทางกฎหมายให้อยู่เหนือสภาพบังคับที่เป็นดุลพินิจทางการเมืองได้โดยเด็ดขาดด้วย รวมถึงการเลียงรายละเอียดที่เปิดช่องให้เกิดการแทรกแซงจากอิทธิพลทางการเมืองหรือเป็นการสนองเจตนารมณ์หรือความต้องการทางการเมืองเข้าไปปะปนอยู่ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจนแปรสภาพเป็นนโยบายของกลุ่มฝ่ายการเมืองที่ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแฝงไว้ในนามของนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น

2. ผลกระทบที่อาจมีต่ออำนาจหน้าที่ทางการเมือง-การปกครอง

เช่น กรณีที่อาจมีการสูญเสียอำนาจหน้าที่หลักทางด้านบริหารของรัฐบาลจนทำให้องค์กรรัฐบาลมีสภาพเป็นเบื่อง่าย ที่มีแต่รูปแบบขององค์กรแต่ไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะขององค์กรอำนาจในฝ่ายบริหารได้ ตัวอย่างเช่น กรณีที่อาจมีการสร้างระบบราชการที่อิสระเป็นเอกเทศแยกออกจากอำนาจการเมืองและปลอดการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง โดยการสร้างมาตรการป้องกันการแทรกแซงข้าราชการประจำของข้าราชการการเมืองและการปลดแอกข้าราชการประจำให้เป็นอิสระจากข้าราชการการเมือง ซึ่งเป็นการสร้างระบบราชการประจำที่เข้มแข็ง แต่สิ่งที่ได้กลับทำให้อำนาจทางการเมืองของรัฐบาลอ่อนแอ ไม่สามารถใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินเหนือกลไกราชการได้

3. ผลกระทบที่อาจมีต่อโครงสร้างสถาบันทางการเมือง-การปกครอง

เช่น กรณีที่อาจมีการสูญเสียความเป็นองค์กรสถาบันทางการเมืองจนไม่สามารถดำรงความเป็นองค์กรสถาบันที่ดำรงอยู่ในโครงสร้างหลักของระบบการเมือง-การปกครองได้อย่างมั่นคงและมีตำแหน่งหน้าที่ที่เหมาะสม ตัวอย่างเช่น กรณีที่อาจมีการลงโทษสมาชิกพรรคการเมืองด้วย

มาตรการรุนแรงเกินขอบเขตที่เหมาะสมตามสัดส่วนแห่งวัตถุประสงค์หลักอันสมควร จนกลายเป็นการลงโทษตัวองค์กรพรรคการเมืองเสียเอง แทนการลงโทษที่ตัวผู้กระทำผิด โดยที่ส่งผลต่อการดำรงอยู่และการดำเนินกิจการทางการเมืองของพรรคที่ถูกกำหนด หรือขึ้นอยู่กับพฤติกรรมหรือการกระทำในบางกิจกรรมของสมาชิกพรรคเพียงบางคนและหรือเพียงบางการกระทำเป็นบางครั้งบางคราวเท่านั้น ไม่ใช่เป็นเรื่องของภารกิจของพรรคหรือการดำเนินการในลักษณะที่เป็นการสร้างขบวนการทางการเมืองในส่วนที่เป็นภาระหน้าที่สำคัญด้านอุดมการณ์ ด้านนโยบายหรือด้านการกล่อมเกลາทางการเมืองตามครรลองของความเป็นสถาบันพรรคการเมืองที่แท้จริงแต่อย่างใด พรรคการเมืองจึงดำรงสถานะและจำกัดบทบาทหน้าที่อยู่เพียงในระดับของการเป็นกลไกสะท้อนการกระทำบางจุดของสมาชิกเพียงบางคนเท่านั้น หากได้มีความเป็นองค์กรสถาบันที่ต้องทำหน้าที่หลักทางการเมือง-การปกครองตามโครงสร้างหลักที่ควรจะเป็นในกระบวนการการเมือง-การปกครองแต่อย่างใด หรือในทางกลับกัน กรณีที่อาจมีการสร้างกลไกคุ้มครองความเป็นอิสระของสมาชิกมากจนเกินกรอบของความเป็นองค์กรการเมืองของพรรค ทำให้พรรคต้องเป็นฝ่ายถูกกำหนดครอบงำโดยสมาชิก ไม่สามารถดำเนินกระบวนการทางการเมืองในฐานะขององค์กรได้โดยเฉพาะการระดมสรรพกำลัง การแสวงหาความสนับสนุนและความร่วมมือจากสมาชิกเพื่อการสร้างพลังหรือการขับเคลื่อนกิจการสำคัญทางการเมืองในระดับพรรค หรือแม้แต่การดำรงจุดยืนทางการเมืองในเป้าหมายด้านต่างๆ ในระดับของความเป็นองค์กรการเมืองของพรรค หรือการสะท้อนความเป็นตัวแทนทางการเมืองในบางมิติที่มีความจำเป็นต้องกระทำในรูปแบบของพรรคในแต่ละสถานการณ์ได้

4. ผลกระทบที่อาจมีต่อสมรรถนะความสามารถทางการเมือง-การปกครอง เช่น กรณีที่อาจมีการสูญเสียสมรรถนะความสามารถของระบบการเมือง-การปกครองโดยรวมจนไม่สามารถดำรงเสถียรภาพที่มั่นคง

ต่อเนื่อง หรือการสร้าง ความชอบธรรม ความเชื่อถือศรัทธาของประชาชน และประชาคมระหว่างประเทศได้ ตัวอย่างเช่น กรณีที่อาจมีการจำกัดควบคุม เวลาในการดำรงตำแหน่งของหัวหน้ารัฐบาลจนกระทบต่อภาวะผู้นำของ ตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาล และการสืบทอดความต่อเนื่องในการสืบสานการ ตอบสนองความเชื่อถือศรัทธาต่อเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนที่ กำลังอยู่ในกระบวนการแสวงหาผู้นำทางการเมืองที่พึงประสงค์ หรือกำลัง อยู่ในกระบวนการสร้างแบบของภาวะผู้นำทางการเมืองตามความศรัทธา ของประชาชน ตลอดจนการขัดขวางกระบวนการคัดสรรหรือการสร้างผู้นำ ทางการเมืองตามแบบแผนที่เกิดจากการพุ่มพर्फผ่านทางครรลองของ กระบวนการประชาธิปไตย หรือกรณีที่อาจมีการจำกัดควบคุมอำนาจของ รัฐบาลรักษาการจนกระทบการดำเนินยุทธศาสตร์นโยบาย การบริหาร ประเทศตามสถานการณ์ การริเริ่มนโยบายใหม่ การวางรากฐานการบริหาร ในระยะยาว การโต้ตอบทางกลยุทธ์ที่เหมาะสมกับสถานการณ์ระหว่าง ประเทศและการเจรจาต่อรองกับต่างประเทศ การสานต่อพันธะผูกพันหรือ การอุดช่องว่างที่เกิดขึ้นระหว่างรอยต่อของวาระรัฐบาลและความต่อเนื่อง ของการบริหารนโยบายสำคัญที่กระทบผลประโยชน์สำคัญของประเทศ และประชาชน หรือแม้แต่การกระทบต่อหลักการรับผิดชอบและตอบสนอง ต่อประชาชนในกรณีที่มีความเรียกร้องต้องการเป็นการเฉพาะกรณีของ ประชาชน หรือกรณีที่อาจมีการจำกัดควบคุมพฤติกรรมและการกระทำ ของตัวผู้ดำรงตำแหน่งจนกระทบการทำหน้าที่ตามตำแหน่งที่ดำรงอยู่ หรือ กรณีที่อาจมีการจำกัดควบคุมคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งจนกระทบต่อ การคัดสรรบุคลากรทางการเมืองตามหลักความสามารถ

5. ผลกระทบที่อาจมีต่อการแพร่ขยายอาณาจักรความอ่อนแอทางการเมือง-การปกครอง เช่น กรณีที่อาจมีการสร้างความผูกพันของระบบ การเมือง (Political Decay) ให้เผชิญกับความถดถอยลงจนไม่สามารถ ดำรงความเป็นปึกแผ่น นำมาซึ่งการสูญเสียโอกาสในการขับเคลื่อนระบบ

และลูกหลานต่อไปถึงการไร้ความสามารถในการยกระดับไปสู่พัฒนาการใหม่หรือการสร้างความก้าวหน้าในการยับยั้งเคลื่อนระบบการเมืองให้ก้าวข้ามพ้นไปจากฐานเดิมของวัฏจักรแห่งความล้มลงได้ ตัวอย่างเช่น กรณีที่อาจมีการวางระบบรื้อถอน (Destruction) นำระบบปลูกสร้าง (Construction) โดยการลงโทษผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบไม่จำกัดขอบเขต และสร้างผลกระทบแบบโดมิโน จนขยายผลจากตัวบุคคลคนหนึ่งไปสู่การยุบพรรคการเมืองซึ่งมีสถานะเป็นสถาบันรากฐานทางการเมืองในกระบวนการประชาธิปไตย และขยายผลต่อไปถึงการเปลี่ยนแปลงในองค์กรรัฐสภา องค์กรรัฐบาล และระบบพรรคการเมือง ซึ่งต้องปรับแก้กระบวนการจัดสรรสัดส่วนสมาชิกและองค์ประกอบใหม่ที่ผันแปรไปตามผลกระทบต่อเนื่องจากการฟื้นสภาพของความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่เชื่อมโยงต่อไปถึงความเป็นรัฐมนตรีหรือความเป็นนายกรัฐมนตรีที่จะกระทบต่อเนื่องไปถึงคณะรัฐมนตรีทั้งคณะต่อไปด้วย โดยที่ปรากฏการณ์ดังกล่าวสามารถดำเนินต่อเนื่องกันไปตั้งแต่ภายหลังวันเลือกตั้งไปจนกว่าจะครบกำหนดเทอมของสภา ซึ่งเป็นสภาวะการณ์ที่เป็นการจุดตั้งระบบการเมืองให้ตกต่ำจมลึกลงไปในห้วงของความมืดมนน่าสะพรึงกลัว บนฐานของความไร้ระเบียบ ความไร้ทิศทาง ความไร้ความแน่นอนและความไร้อนาคต นำระบบการเมืองทั้งระบบตกอยู่ในความอ่อนแอ ง่อนแง่น คลอนแคลนและระส่ำระสายจนไม่มีโอกาสตั้งหลักเพื่อการปฏิบัติภารกิจที่เป็นหน้าที่หลักทางการเมือง-การปกครองที่แท้จริงได้ ปัญหาสำคัญที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ก็คือ การที่ระบบการเมืองโดยตัวของมันเองไม่สามารถทำหน้าที่พื้นฐานในการเป็นฐานรองรับเบ้าหลอมของการฟุ้งฟักหรือบ่มเพาะประชาธิปไตยได้

ดังนั้น การสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครองในรัฐธรรมนูญโดยตัวของมันเอง จึงมิได้เป็นเพียงการสร้างรัฐธรรมนูญที่พึงประสงค์เท่านั้น หากแต่เป็นการแสวงหาทางเลือกของตัวแบบในบาง

ทางเลือกที่มีความจำเป็นต่อการบรรลุเป้าหมายในภาระหน้าที่ด้านการปฏิรูปการเมือง-การปกครองด้วย ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่สำคัญที่เรามีความคาดหวังอย่างต่อเนื่องในรัฐธรรมนูญทุกๆ ฉบับ ไปใส่ไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยหวังว่าความสามารถทางการเมือง-การปกครองที่เอาไปใส่ไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น จะถูกรัฐธรรมนูญพาไปส่งให้เกิดความก้าวหน้าทางการเมือง-การปกครองของประเทศขึ้นได้ตลอดทางของการนำรัฐธรรมนูญไปใช้ ทั้งนี้ เพราะความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการสร้างความก้าวหน้าทางการเมือง-การปกครองของประเทศนั้น ขึ้นอยู่กับอัตราต้นทุนของความสามารถทางการเมือง-การปกครองที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว การสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครองในรัฐธรรมนูญ จึงมีความจำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อการเสริมสร้างขีดความสามารถของรัฐธรรมนูญและการเมือง-การปกครองของไทยให้มีพัฒนาการที่ก้าวหน้าพร้อมกันไปในทุกทางเดียวกันได้อีกทั้งยังสามารถช่วยคลี่คลายปัญหาในโจทย์หลักตามหลักการของการเป็นองคาพยพในองค์รวมเดียวกันเหมือนกับแผดสยามของรัฐธรรมนูญกับการเมือง-การปกครอง ซึ่งนับเป็นเครื่องมือใหม่ในการแสวงหาทางออกให้กับปัญหาทางตันที่เคยใช้แนวทางแยกกันเดินตามแนวเส้นทางของการพัฒนารัฐธรรมนูญกับการเมือง-การปกครองของไทยในแบบแผนดั้งเดิม โดยเฉพาะสามารถเปิดช่องทางที่เป็นทางออกใหม่ให้กับการพัฒนาทั้งรัฐธรรมนูญและการเมือง-การปกครองให้เกิดขึ้นเป็นเนื้อเดียวกันได้เพียงในขั้นตอนเดียว

บรรณานุกรม

- กระมล ทองธรรมชาติ และเชาวนะ ไตรมาศ. **วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน**. กรุงเทพฯ : บรรณกิจการพิมพ์, 2548.
- คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย. **ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมือง**. กรุงเทพฯ : แปลน พรินติ้ง, 2540.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. **การปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศส : ข้อคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย**. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2540.
- เชาวนะ ไตรมาศ. **ข้อมูลพื้นฐาน 66 ปี ประชาธิปไตยไทย** กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2544.
- เชาวนะ ไตรมาศ. “มติประชาธิปไตยในรัฐธรรมนูญ : กรณีรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับรัฐธรรมนูญไทย” **รวมบทความทางวิชาการ ชุดที่ 3 สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : พี. เพรส, 2547.
- เชาวนะ ไตรมาศ. “รัฐธรรมนูญกับการออกแบบการเมืองใหม่” **รวมบทความทางวิชาการ ชุดที่ 2 สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : พี. เพรส, 2548.
- เชาวนะ ไตรมาศ. “รัฐธรรมนูญใหม่ของไทยกับข้อเสนอในการสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครองของประเทศ” **รวมบทความทางวิชาการ ชุดที่ 6 สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : พี. เพรส, 2549.
- เชาวนะ ไตรมาศ. “รัฐธรรมนูญใหม่ : ชะตากรรมใหม่ของประเทศ สังคม และประชาชน” **รวมบทความทางวิชาการ ชุดที่ 6 สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : พี. เพรส, 2549.

เชาวนะ ไตรมาศ. “อัตลักษณ์ที่น่ารู้เกี่ยวกับพัฒนาการความเป็น “กติกาแห่งกฎ” ของรัฐธรรมนูญกับปัญหาพื้นฐานของการใช้กฎในระบบนิติรัฐของไทย” **รวมบทความทางวิชาการ ชุดที่ 3 สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : พี. เพรส, 2549.

เชาวนะ ไตรมาศ. “ลัทธิการเมืองและทฤษฎีระบบการเมือง : เครื่องมือเบื้องต้นและการหวังผลในการวิเคราะห์การเมืองเชิงระบบ” **รวมบทความทางวิชาการ ชุดที่ 5 สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : พี. เพรส, 2548.

เชาวนะ ไตรมาศ. “ศึกษาสภาวะทวิลักษณ์ทางการเมืองจากต้นกำเนิดรัฐธรรมนูญไทย” **รวมบทความทางวิชาการ ชุดที่ 5 สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : พี. เพรส, 2548.

เชาวนะ ไตรมาศ. **ขอตเถิดรัฐธรรมนูญไทย** กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2541.

วิชัย ตันศิริ. **การปฏิรูปการเมืองไทย : มุมมองของการศึกษาเปรียบเทียบ**. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **พลวัตของการเมืองไทย**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, ไม่ปรากฏปีและสถานที่พิมพ์.

ไพโรจน์ ชัยนาม. **สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : สารศึกษาการพิมพ์, 2524.

สภาร่างรัฐธรรมนูญ. **ประชาชนได้อะไรจาก (ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับประชาชน**. กรุงเทพฯ : คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, 2540.

สิทธิพันธ์ พุทธพูน. **ทฤษฎีพัฒนาการเมือง**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2530.

อมร จันทรสมบูรณ์. **คอนสติติวชันแนลลิสม์ : ทางออกของประเทศไทย.**
กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2537.

David Easton. **A Framework for Political Analysis.** New Jersey
: Prentice - Hall Inc., 1965.

Robert A. Dahl, **Modern Political Analysis.** Yale University :
Prentice - Hall, 1975.

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

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

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

Samuel Huntington. **Political Order in Changing Societies.**
New Haven : Yale University Press, 1968.

Gabriel A. Almond and Bingham G. Powell, **Comparative Politics : A development Approach.** Boston : Little,
Brown and Company.

7 อนาคตการเมืองใหม่ของไทย : ในบริบทของรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป

องค์ประกอบสำคัญที่ควรพิจารณาต่ออนาคตการเมืองใหม่ของไทย คือ 1. การปฏิรูปการเมืองกับระบบการเมืองในภาวะพิเศษ 2. การเมืองในช่วงเปลี่ยนผ่านกับกลุ่มอาการที่อาจเลี้ยยกแต่ต้องเผชิญด้วยความหวังที่แน่นอนและมั่นคง 3. การเมืองบนทางสองแพร่งกับการดำรงอยู่ร่วมกันระหว่างส่วนที่ก้าวหน้า - ล้าหลัง 4. อนาคตการเมืองไทยกับการจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางอำนาจใหม่ของการเมืองสองกระแส 5. ทางออกของการเมืองใหม่ในยุคปฏิรูปกับการยกระดับมาตรฐานใหม่ทางการเมือง และ 6. อนาคตการเมืองใหม่ในกระแสการเปลี่ยนผ่าน

1. การปฏิรูปการเมืองกับระบบการเมืองในภาวะพิเศษ

การปฏิรูปการเมืองนั้น ถือว่าเป็นทั้งหนทาง (means) และเป้าหมาย (end) ของการเปลี่ยนแปลงไปสู่การเมืองใหม่ในอนาคต ซึ่งในระหว่างทางอาจต้องเผชิญกับภาวะไม่พึงประสงค์ในรูปของความสับสนวุ่นวายและความขัดแย้งในบางระดับได้ ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับความพร้อมของปัจจัยประกอบหลายด้าน แต่ที่นับว่าสำคัญก็คือ (1) ปัจจัยด้านความสามารถในการปรับตัวและสมรรถนะใหม่ของสถาบันหลักทางการเมือง (2) ปัจจัยด้านการปรับแก้พฤติกรรมทางอำนาจใหม่ของการเมืองและ (3) ปัจจัยด้านการก่อตัวของวัฒนธรรมพลเมืองในการพึ่งพาความรับผิดชอบตนเองและการสร้างความสามารถทางการเมืองของภาคประชาชน

เป็นที่น่ายินดีอยู่ว่า การปฏิรูปการเมืองของไทยในครั้งนี้ได้คาดหวังให้ส่งผลไปถึงการพัฒนาประเทศโดยรวมด้วย โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับหลักความคิดแบบรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) ซึ่งอาศัยรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการสร้างวิวัฒนาการทางการเมืองในแนวทางของนิติรัฐ นับเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการสร้างรากฐานของกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ยึดหลักการปกครองโดยกฎหมาย (rule of law) แทนการใช้กำลังและกลอุบายความได้เปรียบเป็นเครื่องมือในการจัดระเบียบการเมือง จึงเป็นที่คาดหวังได้น่าว่าจะเป็นทางเลือกของการเปลี่ยนแปลงที่สามารถหล่อหลอมความเห็นพ้องร่วมกันของประชาคมการเมือง ทั้งในฝ่ายผู้ปกครองและประชาชนได้อย่างกว้างขวางและยืดหยุ่นพอที่จะสามารถต่อรองประสานประโยชน์ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพผลสามารถหวังผลต่อการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองให้มีความก้าวหน้าตามเป้าหมายของการปฏิรูปและสอดคล้องกับความคาดหวังของประชาคมการเมืองพร้อมกันไป

ระบบการเมืองไทยในบริบทของการปฏิรูป จึงเป็นการเมืองในภาวะพิเศษ ที่มีได้ดำเนินไปตามครรลองของการเมืองในระบบปกติทั่วไป หากแต่เป็นการเมืองที่มีภาวะสำคัญ 2 ประการ คือ (1) ภาวะในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงเพื่อปรับรูปการเมืองเก่า และ (2) ภาวะในการสร้างความเป็นปึกแผ่นเพื่อสถาปนาการเมืองใหม่ ซึ่งโดยธรรมชาติของภาวะพิเศษทั้ง 2 ด้านนั้น มีปมปัญหาสำคัญที่ต้องเผชิญและสะสางพร้อมกันไป คือปมของความขัดกันในตัวเอง และปมของความไม่แน่นอนจากผลกระทบต่อเนื่องในระยะยาว

ท่ามกลางหัวเลี้ยวหัวต่อระหว่างความสำเร็จและล้มเหลวในการปฏิรูปการเมืองนั้น สิ่งสำคัญอยู่ที่การตระหนักรู้ถึงภาวะพิเศษของระบบการเมืองในบริบทของการปฏิรูปพร้อมๆ กันไปกับการคาดหวังถึง

ผลพวงของความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในระยะยาวด้วย ทั้งนี้ ควรตั้งอยู่บนรากฐานสำคัญ คือ (1) การมีสำนักใหม่แห่งการยอมรับความเปลี่ยนแปลงได้หลายรูปแบบ (2) การขยายขีดความสามารถของขนาดทุนอดกลั้นที่จะเผชิญกับความไม่ราบรื่นเรียบร้อยได้มากขึ้นและยาวนานกว่า และ (3) การสร้างความสามารถในการปรับแก้และแสวงหาทางออกให้กับการคลี่คลายปัญหาสำคัญที่เป็นทางเลือกใหม่ ๆ ให้แก่ระบบการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าการเมืองในภาวะปกติ

2. การเมืองในช่วงเปลี่ยนผ่านกับกลุ่มอาการที่อาจเลียงยากแต่ต้องเผชิญด้วยความหวังที่แน่วแน่มั่นคง

การเมืองช่วงเปลี่ยนผ่าน (transitional period) มักจะดำเนินไปพร้อม ๆ กันกับภาวะของความไร้ระเบียบควบคู่ไปกับความพยายามในการจัดระเบียบใหม่ของระบบการเมืองด้วยซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มิปรากฏการณ์ใหม่ทางการเมืองเกิดขึ้นพร้อม ๆ กันหลายลักษณะอาการ คล้ายกับสิ่งที่เรียกว่ากลุ่มอาการของโรคการพัฒนา (development syndrome) สิ่งเหล่านี้ส่วนหนึ่งเป็นเรื่องของการผ่านลำดับขั้นตอนของการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง (sequence of political change) ที่จำเป็นต้องมีการแลกกัน (trade off) ระหว่างความสับสนวุ่นวายที่มักจะต้องเกิดขึ้นในลำดับต้นๆ ของการเปลี่ยนแปลงก่อนที่จะเคลื่อนผ่านไปสู่การสถาปนาระบบการเมืองใหม่ที่มีความเป็นปึกแผ่นมั่นคงในระยะหลังต่อไป ทั้งนี้ ต้องยอมรับถึงความจำเป็นที่จะต้องเผชิญกับสภาวะการณ์ที่จะเกิดขึ้นและการดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องในระยะยาวของเงื่อนไขดังกล่าวด้วย ดังเช่น

2.1 สภาวะการณ์ของการทำลายความเปลี่ยนแปลง ในสภาวะการณ์นี้อาจก่อให้เกิดความสับสนวุ่นวายได้จาก (1) กลุ่มปฏิกิริยาเก่าที่มุ่งปกป้อง

รักษาสิทธิและผลประโยชน์ของกลุ่มอำนาจการเมืองแบบเก่า (2) กลุ่มปฏิริยาใหม่ที่มุ่งแสวงประโยชน์และรายได้เปรียบจากโอกาสใหม่ของการเปลี่ยนแปลง เป็นพวกกลุ่มยุทธศาสตร์ (strategic group) ที่ฉกฉวยโอกาสโดยการสร้างภาวะผู้นำในรูปแบบที่เป็นการขึ้นการเมืองใหม่ให้เคลื่อนไปในทิศทางที่เอื้อต่อการสนองผลประโยชน์เป้าหมายเฉพาะของกลุ่ม (3) กลุ่มปฏิริยามวลชนแนวร่วมที่แตกกันเป็น 3 กลุ่มย่อย คือ กลุ่มปฏิริยามวลชนแนวร่วมฝ่ายกลุ่มการเมืองเก่า กลุ่มปฏิริยามวลชนแนวร่วมฝ่ายกลุ่มการเมืองใหม่ และกลุ่มปฏิริยามวลชนแนวร่วมฝ่ายกลุ่มการเมืองสายกลาง ซึ่งในกลุ่มปฏิริยามวลชนแนวร่วมนั้นมีทั้งมวลชนอิสระ (autonomy mass) และมวลชนถูกระดมจัดตั้ง (mobilized mass)

2.2 สภาวะการณ์ของปัญหาวิกฤตทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอาจนำไปสู่ปัญหาวิกฤตทางการเมืองอย่างหนึ่งอย่างใด หรือพร้อม ๆ กันได้หลายรูปแบบ เช่น (1) ปัญหาวิกฤตความชอบธรรม (legitimacy crisis) เป็นปัญหาที่ระบบการเมืองไม่สามารถสร้างและรักษาคุณภาพของความชอบธรรมส่วนกลางร่วมกันได้ (common legitimacy) เนื่องจากยุทธศาสตร์ทางอำนาจของกลุ่มการเมืองมุ่งแยกฝักฝ่าย (political partisan) จนเกิดช่องว่างของความศรัทธาในหมู่ประชาชน ไม่สามารถประสานเป้าหมายร่วมของการปฏิรูปการเมืองในระหว่างกันได้ กลุ่มการเมืองในแต่ละฝักฝ่ายต่างมุ่งช่วงชิงโอกาสและรายได้เปรียบจากความพยายามในการดำรงรักษาและต่อ ยอดฐานอำนาจและผลประโยชน์ของฝ่ายตนจนเป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลงการเมืองให้มีความก้าวหน้าไปในทิศทางเดียวกันได้ ในขณะที่อีกฝ่ายก็พยายามเพิ่มอัตราเร่งของความเปลี่ยนแปลงเฉพาะในขอบเขตที่คับแคบ มีเป้าหมายที่ฉกฉวยและตามทิศทางที่สนองเฉพาะผลประโยชน์ของกลุ่มตนเท่านั้น (2) ปัญหาวิกฤตเอกลักษณ์และความผูกพัน (identity crisis) เป็นปัญหาที่ระบบการเมือง

ไม่สามารถแสวงหาเอกลักษณ์เดียวของชาติหรือเป้าหมายร่วมของ
อุดมการณ์เดียวกันได้ เนื่องจากการแข่งขันทางอำนาจของกลุ่มการเมือง
เพื่อแย่งกันยึดครองส่วนแบ่งความภักดีของประชาชนนั้น เป็นการแข่งขัน
กันสร้างความแตกต่างที่เด่นชัดในเอกลักษณ์ของภาวะผู้นำทางการเมือง
โดยเฉพาะภาวะผู้นำแบบเก่ากับภาวะผู้นำแบบใหม่ ทำให้รอยปริแยกของ
ความเป็นฝักฝ่ายทางการเมืองมีความแหลมคมขยายตัวอย่างกว้างขวาง
และซับซ้อน เกิดการแยกพวกแยกกลุ่มทางการเมืองอย่างซึ่งตึงเกินกว่าที่
จะสร้างความผสมกลมกลืนกันได้ในระดับชาติ (3) ปัญหาวิกฤตการเข้าถึง
ประชาชน (penetration crisis) เป็นปัญหาที่ระบบการเมืองไม่สามารถ
คุ้มครองรักษาประชาชนส่วนใหญ่ได้ทั่วถึง เนื่องจากกลุ่มการเมืองมีศักยภาพ
และความสามารถทางการเมือง-การปกครองอยู่ในระดับต่ำต่างสร้าง
อุปสรรคขัดขวางเพื่อสกัดกั้นการขยายฐานอำนาจการปกครองให้ครอบคลุม
เป้าหมายผลประโยชน์ทั่วไปของประชาชน มุ่งเลือกดำเนินกิจกรรม
ทางการเมืองเฉพาะที่เป็นประโยชน์เฉพาะหน้าของตน ละเลยที่จะคำนึงถึง
ประโยชน์ในเป้าหมายรวมของคนส่วนใหญ่ ไม่รับผิดชอบและสนองตอบต่อ
ความคาดหวังใหม่ๆ ของกลุ่มชนที่แตกต่างหลากหลาย ทำให้เกิดกรอบ
นโยบายแบบเลือกปฏิบัติ (discrimination) มุ่งเน้นเจาะฐานการเมืองที่มี
ผลประโยชน์ร่วมเฉพาะกลุ่ม (specific issue group) เกิดการแยก
กลุ่มประชาชนชายขอบ (periphery people) ที่อยู่นอกความสนใจ ขาด
ความเอาใจใส่อย่างทั่วถึงโดยเฉพาะจากกลุ่มอำนาจการเมืองใหม่ที่ไม่เห็นว่า
มีผลประโยชน์ร่วมกับตน (4) ปัญหาวิกฤตการกระจายสิ่งมีคุณค่าทางสังคม
(distribution crisis) เป็นปัญหาที่ระบบการเมืองไม่สามารถอำนวยความสะดวก
พื้นฐานแก่ประชาชนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมเท่าเทียมได้ โดยเฉพาะ
ประเด็นเชิงสัญลักษณ์ เช่น ความคาดหวังจากการปฏิรูปการเมืองตาม
เจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากกลุ่มการเมืองฝ่ายต่างๆ มุ่ง

เสียงกติกากลางทางการเมือง และแสวงประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองมากกว่าการมุ่งบรรลุเป้าหมายหลักของการปฏิรูปการเมือง เป็นเหตุให้การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองมีความล่าช้า ความก้าวหน้าทางการเมืองมีอัตราเร่งต่ำกว่าความคาดหวังของประชาชน ความคาดหวังขั้นสูง (ultimate expectation) ของประชาชนจึงไม่ได้รับการตอบสนอง และไม่สามารถคาดหวังหรือพึงหวังจากกลุ่มการเมืองได้ ทำให้เกิดความวุ่นสับสน ผิดความคาดหวังในสาระสำคัญหลักของการปฏิรูปก่อตัวเป็นความรู้สึกสูญเสียที่ฝังลึกอยู่ในจิตใจของประชาชนทั่วไป

(5) ปัญหาวิกฤติการมีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation crisis) เป็นปัญหาที่ระบบการเมืองไม่สามารถสนองตอบต่อความคาดหวังของประชาชนที่สูงกว่าสมรรถนะของระบบได้ เนื่องจากการสะสมเพิ่มพูนและการเชื่อมโยงความผิดหวังของประชาชนที่ได้รับทั้งจากปัญหาทางการเมืองและวิกฤตทางเศรษฐกิจ จนขาดความเชื่อมั่นว่าจะมีโอกาสได้รับการแก้ไขจากมาตรการทางการเมืองของฝ่ายปกครองได้อีกต่อไป จำเป็นต้องออกมาเป็นผู้แสดงบทบาททางการเมืองเสียเอง ประกอบกับการขยายจังหวะโอกาสจากการสร้างกระแสปลูกปั่นเพื่อแสวงหาประโยชน์ในการช่วงชิงอำนาจระหว่างกลุ่มการเมืองเข้าผสมด้วย อาจทำให้การเคลื่อนไหวกิจกรรมทางการเมืองของประชาชนมีขอบเขตกว้างขวางและทะลักล้นจนเกินขีดความสามารถระบบการเมืองที่จะรองรับได้

(6) ปัญหาวิกฤติความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (integration crisis) เป็นปัญหาที่ระบบการเมืองแตกออกเป็นเสี่ยง ไม่สามารถสร้างความปรองดองให้เกิดสมานฉันท์ทางการเมืองระหว่างฝ่ายของกลุ่มการเมืองที่แตกแยกกันได้ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ส่งผลต่อการสร้างนวัตกรรมใหม่ทางการเมือง จนกลายเป็นช่องว่างของการปรับตัวตามไม่ทันและการสร้างความแปลกแยกทางการเมือง (political alienation) ที่เป็นผลตกค้างจากการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจระหว่างกลุ่มการเมืองอย่างรุนแรง ทำให้เกิดความ

พยายามและความคาดหวังของกลุ่มฉวยโอกาสในการที่จะสลายความชอบธรรมและความเข้มแข็งของฐานอำนาจของกลุ่มการเมืองเก่าและกลุ่มการเมืองอื่น จนเป็นความแตกแยกที่ขยายวงกว้างและซับซ้อนมากขึ้น ยากลำบากเกินกว่าความสามารถปกติของบรรดากลุ่มการเมืองทั้งหลายพอที่จะสถาปนาความเป็นปึกแผ่นทางการเมืองครั้งใหม่ได้อีกภายในเวลาอันสั้น โดยอาศัยวิธีการแบบดั้งเดิม

2.3 สภาวะการณ์ของความสั่นคลอนเสถียรภาพของระบบการเมือง

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอาจเผชิญกับปัญหาความสั่นคลอนด้านเสถียรภาพทางการเมือง (political instability) ได้ ซึ่งสาเหตุของปัญหาเกิดขึ้นได้ทั้งจากเงื่อนไขของ (1) กลยุทธ์การต่อสู้ทางการเมือง (2) ปฏิบัติการปรับตัวทางการเมือง (3) ปฏิบัติการของกลุ่มการเมืองแนวร่วม และ (4) กลุ่มการเมืองทางเลือก นอกจากนี้ยังอาจรวมไปถึงการก่อให้เกิดกระแสการเมืองมากกว่าหนึ่งกระแส โดยเฉพาะการเกิดขึ้นของกระแสการเมืองใหม่ที่เกิดจากผลพวงของความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองตามมามีด้วยก็ได้ เช่น (1) กระแสการเมืองภาคนักการเมือง และ (2) กระแสการเมืองภาคประชาชน

ท่ามกลางปัจจัยที่หลากหลายและซับซ้อนนั้น อาจส่งผลต่อความสั่นคลอนในเสถียรภาพทางการเมืองได้หลายรูปแบบ เช่น (1) รูปแบบของการเหนี่ยวรั้งการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองให้ล่าช้า ย่ำอยู่กับที่ หรือถอยหลังเข้าคลอง (2) รูปแบบของการกระตุ้นอัตราเร่งการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองให้ก้าวไปข้างหน้าอย่างรวดเร็วแบบก้าวกระโดด (3) รูปแบบของการแสวงหาทางเลือกใหม่ในรูปของลัทธิแก้แบบต่างๆ ซึ่งจะส่งผลต่อการแกว่งไกวไปมาของทิศทางการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่มีได้ดำเนินไปในครรลองที่มุ่งสู่เป้าหมายหลักเพียงทิศทางเดียว แต่จะเคลื่อนไปตามพลวัตที่เป็นการผสมผสานกันหลายรูปแบบ

3. การเมืองบนทางสองแพร่งกับการดำรงอยู่ร่วมกันระหว่าง ส่วนที่ก้าวหน้า - ล้าหลัง

การเมืองในช่วงเปลี่ยนแปลง ไม่ต่างจากสภาพของท้องฟ้าสองสีที่เรียกว่าฟ้าสนธยาที่มีทั้งภาคของความก้าวหน้าและความล้าหลังอยู่ร่วมกัน การปฏิเณรการเมืองแก่กับการแสวงหาศรัทธาของการเมืองใหม่นั้น มีสภาพที่ไม่ต่างกัน คือ ความศรัทธาที่ต่างก็ยังถูกสงสัยเคลือบแคลงและมีคำถามอยู่อีกมากมายนั่นเอง

ภาวะที่เรียกว่าปฏิเณรการเมืองแก่ กับการแสวงหาศรัทธาของการเมืองใหม่นั้น ถือว่าเป็นแรงเหวี่ยงที่สำคัญของการขับเคลื่อนการเมืองใหม่ ในสภาพที่เป็นความลักลั่น กลืนไม่เข้าคายไม่ออก ระหว่างส่วนที่ก้าวหน้า กับส่วนที่ล้าหลังของการเมืองซึ่งก่อให้เกิดทั้งแรงผลักและแรงต้านระหว่างการเมืองในส่วนที่ก้าวหน้าที่มุ่งปฏิรูปการเมืองตามกรอบรัฐธรรมนูญโดยอิง กฎและกติกาตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย รวมทั้งการสร้างกรอบของ วัฒนธรรมการเมืองที่ก้าวหน้าตามลัทธิและปรัชญาประชาธิปไตย ขณะที่การเมืองในส่วนที่ล้าหลังนั้นกลับหลบเลี่ยงและแปลงกฎเป็นเกม ซึ่งหนี กติกาที่เข้มงวดลงสู่ใต้ดิน สร้างแนวปรกการพฤติกรรมการเมืองที่มุ่ง ด้านการเปลี่ยนแปลง รวมทั้งการเสนอลัทธิการปกครองใหม่ให้เพี้ยนไป จากเป้าหมาย อุดมการณ์และลัทธิการเมืองที่พึงประสงค์ ทั้งนี้ สามารถ มองเห็นปรากฏการณ์เช่นนี้ได้ทั้งการเมืองในช่วงเลือกตั้ง และหลังการ เลือกตั้ง คือ

3.1 การเมืองในช่วงเลือกตั้ง อาจมองได้จากการเลือกตั้ง ส.ส. การ แข่งขันเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและการจัดตั้งรัฐบาลผสม

3.1.1 การเลือกตั้ง ส.ส. มีให้เห็นทั้งในมุมของกฎและมุม ของเกม ในแง่ของเกมการเลือกตั้งครั้งนี้มีให้เห็นได้ถึง 3 เกม คือ (1) เกมสู้

ให้ชนะ ซึ่งอาจทำได้ด้วยการพัฒนากลไกแบบเหินอเมม เหินอู่แข่ง และเหินอการตรวจสอบ หรืออาจพัฒนาจุดขายใหม่ทางการเมือง (2) เกมสู้ให้คู่แข่งแพ้ ซึ่งอาจทำได้ด้วยการจับทุจริตคู่แข่งอย่างเป็นระบบ หรือการกลั่นแกล้งให้คู่แข่งตกเวทีไป (3) เกมสู้ให้เหลือแต่ตนเป็นคนสุดท้าย ซึ่งอาจทำได้ด้วยการรักษาความสุจริตและระวังป้องกันตัวจากการกลั่นแกล้ง หรือการทำลายศักยภาพของคู่แข่งแบบเบ็ดเสร็จครบวงจร

ในแง่ของกฎการเลือกตั้งซึ่งมุ่งหวังสร้างผลเลิศของกฎจนอาจเรียกได้ว่าดีเกินกว่าที่กำลังความสามารถของคนจะจัดการหรือควบคุมบังคับใช้ได้นั้น หากองค์กรที่เกี่ยวข้องไม่ได้นำไปใช้บังคับจนจบสิ้นกระบวนการความในทุกมาตราแล้ว ก็อาจจะนำมาซึ่งปัญหาในการทวงถามความยุติธรรมที่ไม่สิ้นสุดอีกหลายระลอกจนกว่าจะหมดหนทางดิ้นรนต่อสู้หรือพลิกแพลงต่อไปได้อีก เช่นเดียวกับการเปิดช่องให้มีการใช้สิทธิโต้แย้งคัดค้านการเลือกตั้ง ซึ่งจะเป็นช่องทางระหว่างคู่แข่งทางการเมืองอย่างกว้างขวางและลึกลับซับซ้อนอย่างแยบยลด้วยกลเม็ดวิชาการที่ล้ำยุคอย่างคาดคิดกันไม่ถึงจนไม่อาจจะเชื่อได้ว่าผลการเลือกตั้งนั้นจะมีความบริสุทธิ์เที่ยงธรรมอย่างแท้

นอกจากนี้ระบบบัญชีรายชื่อซึ่งเป็นการเลือกตั้งที่มุ่งหวังผลเชิงคุณภาพที่หวังผลต่อการพัฒนานวัตกรรมทางการเมืองในระดับองค์กรสถาบันพรรคการเมืองซึ่งครอบคลุมทั้งในแง่นโยบายและคณะผู้บริหารด้วยนั้น ในที่สุดก็อาจย้อนไปหาฐานศูนย์ย่ำรอยเก่าตามเดิม โดยทุกพรรคการเมืองมุ่งรักษากลยุทธ์เดิม คือ โยนให้เป็นการของผู้สมัคร ส.ส. แบบแบ่งเขตเป็นตัวหลักในการพาทั้งตัวเองและบัญชีรายชื่อของพรรคเข้าสู่สภาด้วย

3.1.2 การแข่งขันเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หากมองในแง่เกมก็จะมีทั้งเกมสร้างภาวะผู้นำชี้้วใหม่ และการเปิดเกมรุกชิงเป็นแกนนำ

โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงความพร้อมของปัจจัยพื้นฐานทางการเมืองด้านอื่นๆ ในภาพรวม ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างบรรทัดฐานหรือประเพณีใหม่ทางการเมืองที่ผูกพันกับตัวบุคคลในตำแหน่งผู้นำเหนือองค์กรพรรค โดยเฉพาะการสร้างศูนย์อำนาจแบบเบ็ดเสร็จไว้ที่ตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาล ซึ่งจะส่งผลให้ฝ่ายบริหารแบบคณะรัฐมนตรี (cabinet system) ซึ่งถือหลักความรับผิดชอบร่วมกันทั้งคณะ (collective responsibility) เสื่อมคลายความสำคัญลง แต่กลับไปสร้างกระแสนิยมในภาวะผู้นำและขยายความโดดเด่นสูงสุดของผู้ที่ถูกคาดหวังว่าจะเข้าแข่งขันในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคล้ายกับการแข่งขันในการคัดสรรผู้นำในตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาลในระบบประธานาธิบดี ซึ่งเป็นการขยายความสำคัญเฉพาะจุดที่เป็นศูนย์รวมอำนาจสูงสุดทางการเมือง-การปกครอง จนนำไปสู่การละเลยเรื่องอื่นที่สำคัญกว่า ซึ่งเป็นปัญหาพื้นฐานและผลประโยชน์โดยตรงของประชาชนและประเทศชาติ สมาชิกพรรคและ ส.ส. อาจจะทำให้ความสำคัญกับประชาชนและการปฏิบัติหน้าที่พื้นฐานของความเป็นผู้แทนปวงชนน้อยลง แต่กลับไปทุ่มเทและอุทิศตนให้กับการสนับสนุนผู้แข่งขันเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่ตนมีความศรัทธาด้วยอุดมการณ์เฉพาะกิจที่เป็นเหตุผลส่วนตัว มากกว่าความผูกพันต่ออุดมการณ์ทางการเมืองมากขึ้นซึ่งจะนำไปสู่เกมของการแลกเปลี่ยนต่างตอบแทนในรูปของการข้ามพ้นพรรคและการเจาะช่องสร้างสายสัมพันธ์โดยตรงระหว่าง ส.ส. และพรรคตัวแทนขนาดเล็กหรือที่เรียกว่าพรรคอะไหล่กับพรรคแกนนำและตัวผู้นำของฝ่ายที่หวังผลต่อตำแหน่งนายกรัฐมนตรี อันจะส่งผลต่อการหมดความหมายสำคัญทางการเมืองขององค์กรพรรคและระบบพรรคการเมืองในอัตราเร่งที่เร็วขึ้น โดยเฉพาะสร้างแนวโน้มไปสู่ทิศทางของการสถาปนาสถาบันพรรคการเมืองแบบระบบพรรคเดียวครอบงำมากขึ้น มากกว่าที่จะเกิดระบบพรรคในอุดมคติของระบอบประชาธิปไตยแบบพหุนิยมที่มีการแข่งขันเสรีไม่ว่าระบบสองพรรคหรือ

หลายพรรคก็ตาม แม้แต่ในกรณีของการเลือกนายกรัฐมนตรี ก็อาจส่งผลต่อปรากฏการณ์ของความไม่ราบรื่นทางการเมืองในเกมชิงอำนาจได้ไม่น้อยเช่นกัน โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับความอิสระของสมาชิกที่ไม่ต้องผูกพันกับมติพรรค

3.1.3 การตั้งรัฐบาลผสม หากมองในแง่เกม ก็อาจกล่าวได้ว่า สูตรของรัฐบาลผสมนั้นน่าจะเป็นการลงตัวในสมการอำนาจต่อรองและผลประโยชน์ มากกว่าเป็นสูตรตามสมการทางคณิตศาสตร์แบบดั้งเดิมที่มุ่งยึดกุมเสียงข้างมากเพียงอย่างเดียว หากแต่จะเป็นสมการใหม่ที่เกี่ยวโยงกับผลประโยชน์ที่ซับซ้อนในระยะยาว โดยเฉพาะความลงตัวในพันธะทางผลประโยชน์ที่พรรคและนักการเมืองยึดโยงอยู่ พันธะของกรอบนโยบายที่ต้องรับผิดชอบต่อความชอบธรรมในการเข้าไปใช้และรักษาอายุการยึดครองอำนาจที่ยืนยาวออกไปยิ่งขึ้น พันธะของการสานต่อผลประโยชน์เก่าให้มีความต่อเนื่องไปได้ พันธะของการรุกเข้าสู่ฐานผลประโยชน์ใหม่ๆ ให้ขยายกว้างขวางออกไปได้ พันธะของการไม่ขัดหรือแย้งกันในการร่วมผลประโยชน์ในรัฐบาลผสม รวมทั้งพันธะในการชดเชยตอบแทนและการทวงถามทุนที่ใช้อุดหนุนการเลือกตั้งให้ได้รับกลับคืนมาโดยเร็วได้ด้วย

หากมองในแง่ของกฎ ก็น่าจะกล่าวได้ว่า รัฐบาลผสมน่าจะควรคำนึงถึงกฎของความต้องการของประชาชนที่แสดงออกถึงอิทธิพลจากความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลใหม่ด้วย ทั้งนี้ แสดงออกผ่านทางเจตนาารมณ์ในการเลือกตั้งและความเชื่อถือศรัทธาที่มีต่อพรรคการเมืองด้วยกันเองว่า จะสามารถรับผิดชอบต่อแนวนโยบายที่ริเริ่มขึ้นมาใหม่ ความมีประสิทธิภาพพัฒนาในการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชน ความสามารถในการคลี่คลายปัญหาดั้งเดิมที่สะสมเรื้อรัง และเป็นปัญหารากเหง้าเชิงโครงสร้างที่เป็นรากฐานสำคัญในการอยู่รอด

ของประชาชนและประเทศชาติในอนาคตระยะยาวอย่างยั่งยืน รวมตลอดทั้งความโปร่งใสสุจริตตามกรอบของรัฐธรรมนูญที่ประชาชนส่วนใหญ่คาดหวังไว้ได้ด้วย

3.2 การเมืองในช่วงหลังการเลือกตั้ง เป็นการเมืองของการจัดระเบียบความสัมพันธ์กันใหม่ระหว่างการเมืองกระแสหลักในภาคนักการเมือง กับการเมืองกระแสรองในภาคประชาชน ตามกรอบกำหนดของรัฐธรรมนูญที่มุ่งจำกัดอำนาจรัฐ และการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชน

3.2.1 การเมืองกระแสหลักในภาคนักการเมือง เป็นการเมืองที่มุ่งเน้นยุทธศาสตร์การแข่งขันช่วงชิงอำนาจเป็นสำคัญ **จะเป็นการเมืองในภาคที่ต้องรองรับกับแรงกดดันที่ลุ่มลึกและซับซ้อนอย่างขนานใหญ่ จำเป็นต้องปรับเป้าหมายใหม่ในเกมการช่วงชิงอำนาจที่หวังผลอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดมากขึ้น** เนื่องจากต้องเผชิญกับการท้าทายยุคใหม่ที่มีทั้งภายในและภายนอกประเทศ ทำให้ไม่สามารถเลี้ยวหลบหรือโต้เผชิญต่ออิทธิพลของทุนนิยมเสรีโลกได้อีกต่อไป หากแต่จำเป็นต้องเข้าไปพัวพันโยงใยกับโครงข่ายของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีฐานความเป็นตัวแทนที่ซับซ้อนทั้งในระดับของทุนข้ามชาติ ทุนใหญ่ระดับชาติ ทุนขนาดย่อม ขนาดกลางและขนาดเล็กในระดับชุมชนท้องถิ่นด้วย ซึ่งจะนำไปสู่ปรากฏการณ์ใหม่ของการเมืองที่ต้องเพิ่มและแยกความชัดเจนของความเป็นตัวแทนอย่างลึกซึ้ง ความเป็นขั้ว เป็นฝักฝ่ายระหว่างอิทธิพลกระแสสากลนิยม กระแสชาตินิยม และกระแสท้องถิ่นชุมชนนิยม รวมทั้งปรากฏการณ์ของภาวะผู้นำทางการเมืองและรัฐบาลแบบ 3 หน้า คือ หน้าที่เป็นสากลนิยม (ด้านการต่างประเทศ สิ่งแวดล้อม ยุติธรรม การเงิน การค้า และพาณิชย์กรรม) หน้าที่เป็นชาตินิยม (ด้านอุตสาหกรรม การคลัง และการลงทุน) และหน้าที่เป็นท้องถิ่นนิยม (ด้านมหาดไทย การศึกษา

วัฒนธรรม และการปกครองท้องถิ่น) ด้วย

กระบวนการเข้าสู่อำนาจ และกระบวนการใช้อำนาจก็จะแปรเปลี่ยนไปในทิศทางที่ต้องอาศัยกระบวนการ กลไกและยุทธวิธีใหม่ที่ต้องอาศัยมาตรฐานคุณภาพใหม่ทางการเมืองที่เพิ่มสูงขึ้นถึงขั้นที่เรียกว่าเป็นเทคโนโลยีทางการเมืองขั้นสูง (political hi - technology) ตามไปด้วยความพร้อมในกรอบมาตรฐานคุณภาพใหม่ทางการเมือง จะต้องมีการผนึกกำลังกันอย่างมีเอกภาพและครอบคลุมทั้งระดับสมาชิก แกนนำองค์กรพรรค และกลยุทธ์ใหม่ๆ ทางการเมืองที่สามารถผสมผสานกันได้อย่างกลมกลืนและสนองตอบอย่างสอดคล้อง ระหว่างปัจจัย ทุน ทักชะทางการเมืองและความสามารถเชิงมาตรการนโยบายกับกลยุทธ์ทางการบริหาร - การจัดการ โดยเฉพาะการพัฒนาศักยภาพในมิติทางจิตวิทยาการเมืองที่ต้องอาศัยการจัดการด้วยเครื่องมือของการสื่อสารทางการเมือง (political communication) และการพัฒนามาตรฐานคุณภาพใหม่ของระบบสารสนเทศทางการเมือง (political information) ที่มีความชาญฉลาดมากขึ้น ความเข้มงวดของระบบการควบคุมตรวจสอบการรุกร้าจากอิทธิพลของการเมืองภาคประชาชน อัตราเร่งที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วและกว้างขวางหลากหลายของความต้องการใหม่และความรับผิดชอบต่อพันธมิตรผูกพันของกรอบนโยบาย จะส่งผลต่อการปรับกระบวนการทัศน์ และกระบวนการทำในการใช้อำนาจที่มุ่งปรับเข้าหา**ความชอบธรรมใหม่** (neo legitimacy) ทั้งในแนวทางที่เกิดจากกรอบนโยบายและเกิดจากข้อเรียกร้องความต้องการของประชาชน ซึ่งประสิทธิภาพความฉับไว ความสามารถและความโปร่งใสสุจริตในการตอบสนองข้อเรียกร้องจะถูกยกเป็น**มาตรฐานชี้วัดความชอบธรรมแบบใหม่**ที่พ้นออกไปนอกกรอบของนโยบายด้วย ซึ่งจะโน้มนำไปสู่การก่อตัวใหม่ของ**ยุทธศาสตร์อำนาจ**ที่ต้องผสมผสานทั้งการรุกเชิงมาตรการนโยบายและการตั้งรับเชิงการ

บริหารจัดการ จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกลไกราชการอย่างขนานใหญ่ให้เป็นเครื่องมือแบกรับภาระโดยตรงต่อข้อเรียกร้องความต้องการของประชาชนมากขึ้น รัฐบาลกับราชการจะปรับสัมพันธ์ภาพใหม่ในทิศทางที่อิสระจากกันมากขึ้น โดยอาศัยเส้นแบ่งความรับผิดชอบที่ชัดเจนมากขึ้นระหว่างมาตรการนโยบายของรัฐบาล (นโยบายจะมุ่งเน้นไปที่เป้าหมายในการพัฒนาประเทศเป็นหลัก) กับประสิทธิภาพการบริหารจัดการเพื่อสนองตอบต่อข้อเรียกร้องความต้องการของประชาชนของราชการ (การตอบสนองข้อเรียกร้องความต้องการของประชาชนจะมุ่งเน้นไปที่เป้าหมายในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเป็นหลัก) โดยที่ทั้งสองฝ่ายต่างมีกรอบความรับผิดชอบต่อประชาชนที่แบ่งกันชัดและเป็นทางตรงมากขึ้น

3.2.2 การเมืองกระแสรองในภาคประชาชน เป็นการเมืองที่ได้แข่งขันเข้ามาอำนาจโดยตรง แต่มุ่งยุทธศาสตร์เชิงรุกในการมีอิทธิพลเหนือกลไกอำนาจ รวมทั้งการกำกับขึ้นำด้วยมาตรการที่หลากหลายทั้งในระดับของการควบคุมตรวจสอบ การร่วมใช้อำนาจและการลงโทษด้วย ซึ่งเกิดจากเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ใหม่ของการเมืองภาคพลเมืองตามกรอบของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่ประชาชนมีสถานะทางอำนาจโดยไม่ต้องกุมอำนาจ นำไปสู่การยกระดับบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่เข้มแข็ง (strong participation) ประชาชนมีอาวุธทางการเมืองที่มากกว่าสิทธิพื้นฐานในการแสดงออกและการเรียกร้องผลประโยชน์แบบดั้งเดิม แต่สามารถใช้อำนาจได้โดยตรงต่อการบังคับและลงโทษผู้ปกครองได้ด้วย (sanction force) ซึ่งนับเป็นการปักปันพรมแดนอำนาจใหม่ระหว่างรัฐกับประชาชน และการเติบโตของการเมืองในสถาบันรากหญ้ามากขึ้นตามลำดับ โดยเฉพาะการก่อตัวของวัฒนธรรมการเมืองใหม่ในภาคประชาชนที่เรียกว่า วัฒนธรรมพลเมือง (civic culture) ซึ่งนับเป็นการปฏิวัติทางภูมิปัญญาครั้งสำคัญต่อ

การวางรากฐานความคิดของสำนักใหม่ในการสร้างบ้านหลอมพฤติกรรมเมือง ในการรับผิดชอบทางการเมืองแบบพึ่งตนเองของประชาชน แทนการพึ่งหวังจากผู้ปกครอง อันจะนำไปสู่ทักษะและความสามารถทางการเมืองของประชาชน ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนากระบวนการประชาธิปไตยทางการเมืองภาคประชาชนในระยะยาวต่อไป

3.3 การเมืองในส่วนที่ล้าหลัง เป็นการเมืองที่ตกระแสและต้านกระแส มุ่งพลิกแพลง บิดเบือนและแสวงประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลง อาจมิให้เห็นได้หลายรูปแบบ เช่น การหนีกฎเหล็กของกติกาตามรัฐธรรมนูญหลบลงใต้ดิน หาช่องว่างช่องโหว่และปรับแบบแผนพฤติกรรมนอกกฎหมายขึ้น การพยายามแก้ไขรัฐธรรมนูญในสาระสำคัญเกี่ยวกับการจำกัดอำนาจรัฐและการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพประชาชน การใช้อิทธิพลข่มขู่ และการสั่งการทางการเมือง การลงทุนทางการเมือง (political investment) เสมือนการลงทุนทางธุรกิจที่มุ่งแสวงผลกำไรแบบเต็มรูป ซึ่งไม่ใช่เป็นการถอนทุน (cost harvest) อย่างเดียว แต่เป็นการสะสมทุนและขยายความมั่งคั่งจากการเมือง (wealth & profit seeking) ด้วย ซึ่งจะนำไปสู่การเปิดแนวรุกของตลาดสินค้าและบริการทางการเมืองตัวใหม่ ที่แตกต่างไปจากแนวบรรทัดฐานดั้งเดิมที่ให้ความสำคัญกับสิ่งที่เรียกว่า ความยุติธรรมสาธารณะ (public justice) หากแต่จะหันไปมุ่งเน้นความสำคัญด้านการนำเสนอและแลกเปลี่ยนตอบแทนผลประโยชน์ที่เป็นทรัพย์สิน เงิน และอภิสิทธิ์ทางสังคมแทน รวมตลอดจนการให้ความสำคัญกับการผลิตนโยบายสาธารณะแนวใหม่ที่ออกแบบให้เหมือนกับอาหารจานด่วนที่มุ่งสนองประโยชน์ของผู้บริโภคที่นิยมเสพความหรูหรา สะดวกสบายแบบครึ่งคราวแบบชั่วคราว ซึ่งให้คุณค่ากับส่วนที่เป็นรสนิยมมากกว่าส่วนที่เป็นประโยชน์ของอาหาร ผลกระทบของนโยบายสาธารณะในแนวทางดังกล่าว จึงไม่สามารถส่งอิทธิพลและผลประโยชน์

ต่อการแก้ไขปัญหาคำคัญของประชาชนและประเทศชาติในระดับรากฐานเชิงโครงสร้างในอนาคตรยะยาวให้มีความยั่งยืนได้ ซึ่งเป็นการปิดโอกาสการพัฒนาของประเทศและประชาชนไปในที่สุด อันจะนำไปสู่การทำลายรากฐานสำคัญในจิตวิญญาณทางการเมืองของผู้คน ซึ่งเป็นความเคยชินใหม่ที่ส่งผลต่อพฤติกรรมเบี่ยงเบนที่ก่ออันตรายต่อความอยู่รอดของสังคมส่วนรวมในระยะยาว โดยเฉพาะการสร้างค่านิยมในการแสวงหาเอาสินค้ำที่ควรใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะมาบริโภคเพียงเพื่อบำบัดความต้องการส่วนตัวเท่านั้น จนในที่สุดประเด็นเรื่องผลประโยชน์สาธารณะ (public interests) ก็จะเหือดหายไปจากสำนึกของประชาชน เหลือไว้แต่ผลประโยชน์ส่วนตัว (personal interests) ซึ่งเป็นผลประโยชน์เฉพาะหน้าเท่านั้นที่ถือว่าเป็นสาระสำคัญทางการเมืองของประชาชนในอนาคต การสร้างเงื่อนไขสถานการณ์รุนแรงทางการเมืองเพื่อย้อนรอยประวัติศาสตร์เก่าทางการเมือง การขัดแย้งแก่งแย่งอำนาจผลประโยชน์และทรัพยากรระหว่างรัฐและท้องถิ่นชุมชน การก่อตัวของหุ่นเชิดทางการเมืองหรือนักการเมืองตัวแทนที่มีคุณสมบัติถูกต้องตามกฎหมายแต่ยากไร้อิทธิพลและฐานอำนาจที่แท้จริงทางการเมือง การก่อตัวขององค์กรอาชญากรรมทางอำนาจแบบอาชีพรูทการเมืองเป็นเครือข่ายระดับนานาชาติ การทุจริตคอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จผ่านกระบวนการแปรรูปทางกฎหมายและความชอบธรรมทางการเมืองเพื่อเจาะเข้าฐานผลประโยชน์ขนาดใหญ่ระดับชาติในระยะยาว และการก่อตัวของพลังอิทธิพลใหม่ในกลุ่มสื่อมวลชนที่รุกคืบเข้ายึดครองพื้นที่สาธารณะบนฐานอำนาจการเมืองใหม่แบบยึดหยุ่น ก้าวหน้าและรวดเร็ว (info - politics) ซึ่งมีความครอบคลุมทั้งมิติทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรม เข้ามาแทนที่ฐานอำนาจการเมืองเก่าแบบซึ่งตั้งเชิงซ้ำและล้าหลัง

3.4 การเมืองในส่วนที่ก้าวหน้า เป็นการเมืองภาคประชาชนซึ่งเป็นนอกเค้าจากเมล็ดพันธุ์ของการเมืองใหม่ ที่จะเป็นกลไกขับเคลื่อนพลังการปฏิรูปทางการเมืองอย่างแท้จริง เนื่องจาก การเมืองภาคประชาชนจะเป็นพลังอิสระที่มีแรงกดดันให้เกิดทิศทางใหม่ของการวางกรอบแม่บทของแบบแผนใหม่ทางการเมือง โดยการต่อสู้ขับเคลื่อนเกี่ยวกับการเมืองภาคนักการเมือง ซึ่งจะส่งอิทธิพลโดยตรงต่อการปรับตัวของการเมืองกระแสหลักให้เดินไปตามครรลองของการปฏิรูปมากขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากบรรทัดฐานทางการเมืองในภาคประชาชนนั้น เกิดขึ้นบนรากฐานของการอาศัยกรอบอ้างอิงของรัฐธรรมนูญเป็นจักรกลหลักในการขับเคลื่อน สิทธิ อำนาจ และวิถีปฏิบัติทางการเมืองภาคประชาชน ล้วนอาศัยกติกาหลักจากรัฐธรรมนูญแทบทั้งสิ้น จึงเป็นที่คาดหมายได้ว่าน่าจะเป็นแม่แบบ (form) ที่ดีสำหรับการกำกับควบคุมครรลองของการเมืองใหม่ในกระแสหลัก

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญก็มีความสำคัญต่อการเป็นอุปกรณ์เสริมประสิทธิภาพการใช้สิทธิและอำนาจของประชาชนกับการจำกัดเหนี่ยวรั้งและควบคุมตรวจสอบอำนาจทางการเมือง โดยเฉพาะในแง่ของการควบคุม ตรวจสอบและการลงโทษนักการเมือง ไม่ว่าจะเป็นองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ศาลปกครอง วุฒิสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมตลอดทั้งองค์กรประชาชนห้าหมื่นคนก็ตาม น่าจะถือได้ว่าเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญรูปแบบหนึ่งที่มีบทบาทหน้าที่แบบเฉพาะกิจ เฉพาะคราว

4. อนาคตการเมืองไทยกับการจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางอำนาจใหม่ของการเมืองสองกระแส

การเมืองใหม่ในอนาคตที่อาจเรียกได้ว่าเป็นการเมืองที่แท้จริงนั้น ควรให้ความสำคัญกับการจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางอำนาจของการเมืองระหว่างการเมืองภาคนักการเมืองกับการเมืองภาคประชาชน ซึ่งเป็นการเลือกจัดการกับกระแสการเมืองที่จะส่งผลต่อการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญในอนาคตระยะยาวต่อไปได้

การจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางอำนาจใหม่ของการเมืองสองกระแสที่สามารถชี้ชะตาอนาคตการเมืองใหม่ของไทยได้นั้น ควรเป็นความสัมพันธ์ที่ต่างไปจากรูปแบบดั้งเดิม ซึ่งเป็นความสัมพันธ์แนวดิ่ง (vertical relation) แบบเหนือ – ใต้ ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครอง หากแต่ควรเป็นความสัมพันธ์แนวราบ (horizontal relation) ในรูปแบบที่เอื้อต่อการเสริมสร้างศักยภาพซึ่งกัน โดยที่ทั้งสองฝ่ายต่างได้รับโอกาสในการสร้างความสามารถทางการเมืองได้มากขึ้น ฝ่ายนักการเมืองก็มีความสามารถทางการเมือง-การปกครองสูงขึ้น ฝ่ายประชาชนก็มีทักษะความสามารถทางการเมืองในครองครองของตัวเองสูงขึ้น ซึ่งควรมีพัฒนาการของความสัมพันธ์ที่รองรับกับแบบแผนของการเมืองใหม่ระบบเครือข่ายที่ซับซ้อนและหลากหลายได้ มีการจัดระเบียบบทบาทอำนาจระหว่างความเป็นเจ้าของอำนาจ (sovereignty owner) กับความเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดทางการเมือง-การปกครอง (sovereignty user) มีการจัดระเบียบความรับผิดชอบทางการเมืองร่วมกัน ทั้งในฐานะของฝ่ายกุมและใช้อำนาจ (power user) กับฝ่ายที่ควบคุมตรวจสอบ (power censor) และกำกับใช้อำนาจ (power monitor) มีการจัดระเบียบความสัมพันธ์ต่างระดับระหว่างการเมืองการปกครองระดับชาติกับระดับท้องถิ่น (national & local government) มีการจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐบาล

ฝ่ายการเมืองกับระบบราชการฝ่ายบริหาร รวมทั้งการจัดระเบียบการบริหารจัดการระหว่างอำนาจการปกครองของรัฐกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน (executive power & rights) ได้ด้วย ซึ่งระเบียบความสัมพันธ์ในรูปแบบที่แตกต่างหลากหลายและมีความซับซ้อนดังกล่าว จะทำหน้าที่เสมือนเส้นประสาทสัมผัสที่คอยทำหน้าที่ทั้งกระตุ้นและสนองตอบต่อการดำรงอยู่ร่วมกันในลักษณะพึ่งพิงและพึ่งพากันได้ โดยที่ไม่มีใครฝ่ายใดเป็นผู้กดขี่ - ได้เปรียบ หรือถูกกดขี่ - เสียเปรียบ ตลอดไปเหมือนระบบการเมืองเก่า ซึ่งเป็นบรรยากาศของสภาวะการณ์ทางการเมืองแบบแบ่งสรรและกระจายการแข่งขันทางอำนาจ และบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างหลากหลายตามแบบพหุนิยม (pluralism) มากขึ้น แทนที่จะจำกัดวงแคบอยู่แต่เฉพาะการผูกขาดทางอำนาจและการครอบงำบทบาทหน้าที่อยู่แต่เฉพาะในกลุ่มชนชั้นผู้นำเพียงกระจุกเดียวตามแบบชนชั้นนำนิยม (elitism)

5. ทางออกของการเมืองใหม่ในยุคปฏิรูปกับการยกระดับมาตรฐานใหม่ทางการเมือง

ความหวังของการปฏิรูปเพื่อเปลี่ยนแปลงไปสู่การเมืองใหม่ไม่มีทางเลือกอื่นดีไปกว่าการเดินหน้าในการสร้างมาตรฐานการเมืองใหม่ และมุ่งมั่นที่จะยกระดับการพัฒนาระบบรัฐบาลไปสู่ความเป็นรัฐบาลแห่งปวงชน (popular government) ต่อไปให้ได้ แทนที่จะกลับไปย้อนรอยเดิมหรือย่ำอยู่กับการเมืองเก่าในอดีต ซึ่งระเบียบวาระของความสำคัญเร่งด่วนนั้น ควรมุ่งไปที่กลไกหลักทางการเมือง 3 ฝ่าย คือ (1) ฝ่ายที่เป็นสถาบันยึดกุมอำนาจการเมือง-การปกครองซึ่งประกอบด้วย รัฐบาล และรัฐสภา (2) ฝ่ายที่เป็นสถาบันควบคุมตรวจสอบอำนาจการเมือง-การปกครองซึ่งประกอบด้วยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และ (3) ฝ่ายที่

เป็นสถาบันกำกับอำนาจการเมือง-การปกครองภาคประชาชนซึ่งประกอบด้วยองค์กรเอกชน และองค์กรประชาชนรูปแบบต่าง ๆ

5.1 มาตรฐานการเมืองใหม่ของฝ่ายองค์กรอำนาจทางการเมือง-การปกครอง โดยที่เป็นฝ่ายยึดกุมและใช้อำนาจการเมือง-การปกครอง (power user) จึง**ควรอิงกับกรอบมาตรฐานของหลักนิติรัฐ นิติธรรม และธรรมรัฐ** ซึ่งเป็นมาตรฐานของการปกครองตามกฎหมาย ยึดหลักความถูกต้องชอบธรรมและมีความเป็นรัฐธรรมนูญมาภิบาล แทนการปกครองด้วยกำลังอำนาจ - อิทธิพลผลประโยชน์ ขาดความยอมรับศรัทธา ไม่สามารถรับผิดชอบต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนและประเทศ ได้อย่างยุติธรรมและมีประสิทธิภาพ โดยที่คาดหวังให้**มาตรฐานนิติรัฐ**นั้นเป็นเครื่องประกันว่าอำนาจสูงสุดในการปกครองนั้น เป็นไปตามกฎหมาย ไม่ใช่ความต้องการของผู้ใช้อำนาจเอง ส่วน**มาตรฐานนิติธรรม**นั้นเป็นเครื่องประกันว่าอำนาจการปกครองที่ใช้ไปนั้นมุ่งปกป้องคุ้มครองสิทธิประโยชน์อย่างเป็นธรรมทั้งต่อรัฐและประชาชน ไม่ใช่ของผู้ปกครองและพวกพ้องด้วยกันเอง สำหรับ**มาตรฐานธรรมรัฐ**นั้น เป็นเครื่องประกันว่าอำนาจและทรัพยากรการบริหารของรัฐนั้น ถูกใช้ไปอย่างสมประโยชน์ สอดคล้องเป้าหมายความต้องการทั้งของรัฐและประชาชนอย่างคุ้มค่า เสมอภาคและสุจริตยุติธรรม เสมือนประชาชนนั้นเป็นเจ้าของที่แท้จริง

5.2 มาตรฐานการเมืองใหม่ของฝ่ายองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยที่เป็นฝ่ายควบคุมตรวจสอบอำนาจการเมือง-การปกครอง (power censor) จึง**ควรอิงกับกรอบมาตรฐานของเจตนารมณ์การปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญ** โดยเป็นกลไกเสริมประสิทธิภาพการพัฒนาการเมืองให้ดำเนินไปตามทิศทางเป้าหมายของอุดมการณ์อย่างตรงไปตรงมา และครองครองของลัทธิการเมือง-การปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงหน้าที่หลักในการจำกัดอำนาจรัฐ และการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพประชาชนเป็นสำคัญ นอกจากนี้ยังต้องรักษาจุดยืนในบทบาทหลักของการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการมีสถานะขององค์กรอิสระที่สามารถเป็นหลักประกันของประชาชน ประเทศ และปลอดภัยจากอิทธิพลแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง โดยปราศจากความเคลือบแคลงสงสัยของประชาชนได้ด้วย สามารถสร้างศรัทธาความเชื่อถือในหมู่ประชาชนได้อย่างกว้างขวางพอที่จะสร้างพลังอิทธิพลในการผลักดันการปฏิรูปการเมืองให้เคลื่อนไปในทิศทางที่ก้าวหน้ายิ่งขึ้นไปได้ ทั้งนี้ องค์กรอิสระควรจะเป็นตัวหลักในการเพิ่มอัตราเร่งของการปฏิรูปด้วยตัวเองได้ด้วย

5.3 มาตรฐานการเมืองใหม่ของฝ่ายประชาชน โดยที่เป็นฝ่ายกำกับอำนาจการเมือง-การปกครอง (power monitor) จึงควรอิงกรอบมาตรฐานของการเมืองภาคประชาชนที่ถือหลักการพึ่งตนเอง โดยอาศัยความสามารถและความรับผิดชอบทางการเมืองของประชาชนเป็นกลไกหลักในการปกครองตนเองและปกครองกันเองแบบประชาธิปไตยกึ่งทางตรง และประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมากขึ้น ทั้งนี้ โดยเข้าไปมีนัยสำคัญทางการเมืองในบทบาทของการเป็นผู้ร่วมกำหนดวิถีทางทางการเมือง หรือถือพวงมาลัยทางการเมือง (political steering) เอง หรือร่วมกับฝ่ายปกครองมากขึ้น แทนที่จะปล่อยให้ทิศทางการเมืองไหลไปเองตามยถากรรมหรือโดยการกำกับชี้แนะของฝ่ายผู้ปกครองทางเดียว ซึ่งประชาชนจำเป็นต้องช่วยกันสร้างระบบการเมืองภาคประชาชนของตนเองด้วย ทั้งนี้ ควรคำนึงถึงการสร้างรากฐานสำคัญทางการเมืองตามลำดับขั้นตอนและปัจจัยประกอบที่สำคัญด้านต่าง ๆ ดังนี้ คือ (1) ด้านความสามารถทางการเมืองภาคประชาชน (2) ด้านวัฒนธรรมทางการเมืองภาคประชาชน (3) ด้านสถาบันทางการเมืองภาคประชาชน (4) ด้านขบวนการ

ทางการเมืองภาคประชาชน (5) ด้านเครือข่ายทางการเมืองภาคประชาชน (6) ด้านการสื่อสารทางการเมืองภาคประชาชน (7) ด้านมาตรการและกลยุทธ์ทางการเมืองภาคประชาชน (8) ด้านบรรทัดฐานทางการเมืองภาคประชาชน (9) ด้านการอบรมกลุ่มอาสาทางการเมืองภาคประชาชน (10) ด้านการผลิตซ้ำทางการเมืองภาคประชาชน (11) ด้านภาวะผู้นำทางการเมืองภาคประชาชน (12) ด้านการเมืองทางเลือกของภาคประชาชน และ (13) ด้านอุดมการณ์ทางการเมืองภาคประชาชน

ทั้งนี้ หากลองได้นึกย้อนไปถึงเจตนารมณ์ดั้งเดิม ซึ่งเป็นความปรารถนาอันแรงกล้าของประชาชนที่บอกว่า **ครั้งนี้เราจะพัฒนาประเทศโดยการปฏิรูปการเมือง** ด้วยแล้ว ก็คงจะเป็นที่คาดหมายได้ว่าภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว นั้น เราไม่อาจคิดหรือทำให้เป็นอย่างอื่นไปได้ นอกจากการดำรงรักษาจุดยืนของการปฏิรูปการเมืองตามครรลองของอุดมการณ์ประชาธิปไตยและการมีจิตวิญญาณของการรักษาและรักประชาชน โดยแท้จริงด้วยความบริสุทธิ์ใจ **ซึ่งบนเส้นทางของประชาธิปไตยทางการเมืองนั้น สิ่งที่เราเรียกว่าเจตนารมณ์ของประชาชนย่อมมีความหมายสำคัญและศักดิ์สิทธิ์อยู่เสมอ** การสำเหนียกและการตระหนักในความหมายที่แท้จริงของคำว่า อุดมการณ์ทางการเมือง ประชาธิปไตยทางการเมืองและเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนอย่างหยั่งรากฝังลึกอยู่ในจิตสำนึกของภาคการเมืองเท่านั้น ที่พอจะเป็นความหวังและให้คำตอบแก่เราได้ว่า เป้าหมายสูงสุดที่เราจะพัฒนาประเทศโดยการปฏิรูปการเมืองนั้น จะเป็นเพียงความฝันหรือเป็นความจริงได้ในที่สุด และที่สำคัญยิ่งกว่านั้น คือ **เราควรใช้โอกาสนี้สร้างภาพลักษณ์ใหม่ทางการเมืองของประเทศในเวทีของประชาคมการเมืองโลกด้วย โดยเฉพาะการยกระดับสถานะของการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่สามารถสะท้อนให้เห็นภาวะผู้นำทางการเมืองของประเทศในด้านการปฏิรูปประชาธิปไตยและถูกใช้เป็นแบบอ้างอิงของ**

ประเทศอื่น ได้อย่างน้อยในระดับภูมิภาค ก็นับว่าเรามีความก้าวหน้าในการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งยังเป็นเครื่องชี้วัดถึงผลสำเร็จได้ในอีกระดับหนึ่งด้วย

6. อนาคตการเมืองใหม่ในกระแสการเปลี่ยนผ่าน

6.1 ความคิดทางการเมือง ความคิดทางการเมืองอาจเดินไปบนทางสองแพร่งระหว่างประชาธิปไตยสองนัยที่ขัดกันอยู่ในตัว ทั้งนี้ โดยหากแยกพิจารณาเป็นสองส่วนสำคัญ คือ (1) วิธีการคิดต่อประชาธิปไตย อาจดำรงอยู่บนสองกระแสความคิดหลักระหว่างวิธีการคิดด้านการรักษาประชาธิปไตย (Advocacy) กับวิธีการคิดด้านการแสวงหาประชาธิปไตย (Anti-thesis) ซึ่งเป็นความคิดที่ต่างกันคนละวิธีคิด เพราะความคิดด้านการรักษาประชาธิปไตยนั้น เป็นความคิดแนวอนุรักษ์ ส่วนความคิดด้านการแสวงหาประชาธิปไตยนั้น เป็นความคิดแนววิภาษ และ (2) เนื้อหาสาระของความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยอาจดำรงอยู่บนสองกระแสความคิดหลักระหว่างความคิดด้านการยึดถือคุณค่าเชิงสัญลักษณ์ (Symbolic) กับความคิดด้านการแสวงหามูลค่าเชิงเศรษฐกิจ (Economic) ซึ่งเป็นความคิดที่ต่างกันคนละวิธีคิด เพราะความคิดด้านการยึดถือคุณค่าเชิงสัญลักษณ์นั้น เป็นความคิดที่ตั้งอยู่บนฐานของการดำรงรักษาไว้ซึ่งคุณค่าฐานรากด้านลึกของประชาธิปไตย (Profoundness) ส่วนความคิดด้านการแสวงหามูลค่าเชิงเศรษฐกิจ (Economic) นั้น เป็นความคิดที่ตั้งอยู่บนฐานของผลประโยชน์ของประชาธิปไตย (Profit) เป็นเป้าหมาย

บนทางสองแพร่งของวิธีการคิดและเนื้อหาสาระของความคิดดังกล่าว อาจสร้างความโน้มเอียงในการประเมินผลสัมฤทธิ์และการคาดหวังถึงผลเลิศของความสำเร็จทางการเมืองในรูปแบบที่ใช้วัตถุหรือมูลค่านำรูปแบบที่ใช้หลักปรัชญา อุดมการณ์ หรือคุณค่าเป็นเป้าหมาย ทำให้เกิด

ความเสื่อมคลายของรากยึดในเชิงสัญลักษณ์และการอ่อนพลังของหลักยึดทางคุณค่าไปในที่สุด เกิดการแทนที่ของระเบียบการเมืองใหม่ที่เน้นการจัดสรรปันส่วนกันในระหว่างบุคลากรที่เป็นผู้เล่นทางการเมืองซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียร่วมกันเป็นด้านหลัก ซึ่งเป็นการกำหนดพรมแดนการเมืองใหม่ที่สงวนความชอบธรรมไว้ให้แต่เฉพาะผู้เล่นทางการเมืองซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงเท่านั้น ส่วนผู้ที่ถูกกระทบหรือส่วนของผู้ที่มุ่งจรรโลงรักษาแต่ต้นทุนคุณค่าของการเมืองโดยไม่แสวงประโยชน์หรือไม่มีส่วนได้เสียทางการเมืองจะถูกจัดระยะให้ถอยห่างออกไปจากปริมณฑลการเมืองและจัดพื้นที่ใหม่ให้จำกัดกรอบอยู่ในฐานะของผู้ดูที่ต้องสยบยอมไม่ใช่ผู้เล่นที่ชอบธรรม ตัวชี้วัดและเกณฑ์การตัดสินประโยชน์สาธารณะเชิงนามธรรมของส่วนรวมในระดับมหภาคและเอกภาพที่มองไม่เห็นในเชิงประจักษ์ เช่น ความสงบสุข ความมีระเบียบ ความมีสันติภาพ ความเป็นปึกแผ่น ความเป็นเอกภาพ ความเสมอภาค ความเป็นธรรม ความมีอิสระเสรีภาพ ฯลฯ อาจถูกประเมินว่ามีความสำคัญและเร่งด่วนน้อยกว่าความสำเร็จทางเศรษฐกิจทรัพยากรในระดับจุลภาคของกลุ่มทุนหรือกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะที่มีส่วนได้เสียในปริมณฑลของอำนาจทางการเมืองโดยตรง

6.2 ระบบการเมือง ระบบการเมืองอาจย้ายฐานภารกิจใหม่ จากการผลิตซ้ำในเชิงวัฒนธรรม-อุดมการณ์ซึ่งเป็นบรรทัดฐานเชิงคุณค่าไปเป็นการจัดการในภาคของวิถีการผลิต คุณค่าใหม่ที่เป็นผลิตผลทางการเมืองอาจถูกแปลงเป็นสินค้า-การบริโภคและนิยามใหม่ว่าสามารถอุปโภคและบริโภคได้ เป็นเสมือนการเมืองแบบต่างตอบแทน (reciprocal) ซึ่งมุ่งความสำคัญไปที่การตอบสนอง (responsiveness driven) มากกว่าการรับผิดชอบ (responsibility driven) การตระหนักในภัยคุกคามหลักของชาติจะถูกจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนเมื่อได้รับการตีความว่าเป็น

ปัญหาที่กระทบต่อฐานทุนและเศรษฐกิจมากกว่าการคุกคามต่อรัฐ สังคม และวัฒนธรรม สิ่งที่เราเรียกว่าประโยชน์สาธารณะที่สามารถผนวกเข้าเป็นประโยชน์ของส่วนรวมได้จะต้องเป็นตัวแทนที่ดีและเข้ากันได้กับประโยชน์หลักด้านเศรษฐกิจและกลุ่มอำนาจ-ทุน ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีพลังอำนาจทางการเมืองเหนือกว่า

6.3 กลไกการเมือง กลไกในเชิงองค์กร-สถาบันที่สะท้อนถึงมิติทางพื้นที่และขนาดอาจอ่อนพลังลงไป โดยกลไกใหม่ที่เข้ามาแทนที่จะเป็นกลไกในเชิงที่สะท้อนถึงมิติทางเวลา เช่น ความเร็ว ความก้าวหน้า การรุดคืบ ซึ่งมุ่งกระทำต่อกรอบอ้างอิงในการหล่อหลอมทางความคิด-ความเชื่อ หรือความรู้สึกทางการเมือง และเป็นมิติด้านบุคลิกภาพทางการเมืองของคนเป็นหลัก

ผู้กระทำสำคัญของกลไกนี้ คือ สื่อสารสนเทศการเมือง (Cyber & Info-politics) ไม่ใช่กลไกการกล่อมเกลาคือเป็นองค์กรสถาบันในรูปแบบดั้งเดิม

การเมืองใหม่จึงไม่ผูกพันกับฐานที่ตั้งทางพื้นที่และความเป็นองค์กรสถาบันที่ซึ่งตั้งมาก หากแต่ขึ้นอยู่กับฐานของความเชื่อถือและความทันสมัยในการสนองตอบความต้องการทางการเมืองที่หลากหลายและรวดเร็วของคน

หลักการสำคัญแบบดั้งเดิมบางอย่างของประชาธิปไตย เช่น หลักส่วนใหญ่-ส่วนน้อย หรือหลักข้างมาก-ข้างน้อย จะด้อยความสำคัญลง หลักความต่อเนื่องและการคาดการณ์ได้ด้วยกฎเกณฑ์ปกติของความเป็นสถาบันทางการเมืองจะค่อยเจือจางลงและหันไปหาความลึกของข่าวสารการเมืองและความละเอียดแยกย่อยสู่อารมณ์และความคาดหวังแบบต่างๆ ในทางการเมือง ประชาธิปไตยใหม่จึงเป็นประชาธิปไตยที่ละเอียดลึกซึ้งแบบเฉพาะเจาะจงในระดับจุลภาคมากกว่าแบบทั่วไปในระดับมหภาค เช่น

การแยกย่อยระหว่างภาคส่วนของเมือง-ชนบท ความจน-รวย การมีอำนาจ-ไม่มีอำนาจ เขตศูนย์กลาง-ชายขอบ ความเป็นชุมชน-เมืองใหญ่ อัตลักษณ์เฉพาะทางเพศหรือรสนิยม-คนไร้สังกัด ฯลฯ

6.4 กระบวนการเมือง กระบวนการเมืองกระแสหลักอาจเปลี่ยนจากความเห็นพ้องแบบรวมชอมยอมรับตามหลักประนีประนอมประสานประโยชน์ของประชาธิปไตยดั้งเดิม ไปเป็นการแสวงหาความได้เปรียบและตัดลีนความชอบธรรมทางอำนาจแบบผู้แพ้ผู้ชนะตามหลักการแข่งขันต่อสู้ ในกรอบที่ผู้มีความสามารถจะเป็นผู้ได้เปรียบและผู้ได้เปรียบจะเป็นผู้ชนะและผู้ชนะจะเป็นผู้ปกครอง

ปัจจัยทรัพยากรทางการเมืองจะเป็นต้นทุนร่วมกับระบบเศรษฐกิจ ซึ่งกำหนดผลลัพธ์อยู่ที่ความมั่งคั่งเป็นฐานอ้างอิงมากกว่าผลลัพธ์ทางนามธรรมอื่น เช่น ความมั่นคง ความสงบสุข และความมีสันติภาพ

ทิศทางของกระบวนการเมืองจะมุ่งไปสู่การแสวงหาความสำเร็จในมูลค่าสูงสุดทางเศรษฐกิจแทนการแสวงหาความเป็นธรรมในการกระจายคุณค่าทางสังคม

6.5 ผู้กระทำทางการเมือง อัตลักษณ์ใหม่ในสำนึกความเป็นตัวแทนจะถูกแบ่งซอยให้มีความละเอียดแยกย่อยลงและมีความเป็นปัจเจกสภาพ (individuality) มากกว่าความเป็นสาธารณสภาพ (publicity) อัตลักษณ์ใหม่ของความเป็นตัวแทน จะใช้อ้างอิงถึงบทบาทใหม่ของผู้กระทำทางการเมืองที่ใช้ในการจัดระเบียบผลประโยชน์ใหม่ทางการเมืองที่เน้นประโยชน์ส่วนรวมที่มีความเป็นพหุภาพอย่างกระจาย (specific interests) ซึ่งเป็นผลประโยชน์เฉพาะที่อิสระเป็นเอกเทศ (individual interests) มากกว่าส่วนที่เป็นเอกภาพ (general interests) ซึ่งเป็นผลประโยชน์ส่วนรวมที่เป็นประโยชน์ร่วมกัน (mutual interests)

ผลลัพธ์ที่ตามมาคือการประสานประโยชน์ทางการเมืองของผู้แทนตามอัตลักษณ์ใหม่ จะเป็นการยอมรับให้ผู้เป็นเจ้าของผลประโยชน์เป็นผู้กระทำและกำหนดตนเอง ไม่ใช่รัฐหรือผู้ปกครองกำหนดให้แทนเปรียบได้เหมือนกับการยกเลิกการผลิตให้ผู้บริโภคได้กำหนดมาตรฐานเอง ซึ่งเป็นนัยของระบบการต่อรองประสานประโยชน์ที่ต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นเสียก่อนแล้วจึงค่อยมีการใช้อำนาจตามมาในภายหลัง ซึ่งเป็นรูปแบบของ “การเมืองแบบสำเร็จรูป” มากขึ้น

ผู้กระทำทางการเมืองจึงมีความเป็นอิสระและลดพันธะผูกพันจากความเป็นองค์กรสถาบันทางการเมืองหรือการไม่ต้องเข้าไปยึดโยงกับการมีสังกัดในเชิงสถาบันที่มิความเป็นการเมืองอย่างซึ่งตึง (depoliticized) ทำให้เกิดความชอบธรรมใหม่ในสถานะบทบาทของผู้กระทำทางการเมืองที่มีอิสระและได้ตอบสนองสถานการณ์ทางการเมืองได้อย่างยืดหยุ่น และสามารถกำหนดทางเลือกใหม่ได้อย่างกว้างขวางและรวดเร็ว แต่จำกัดเป้าหมายที่ชัดเจนและมีความเฉพาะเจาะจงได้

6.6 ภาวะผู้นำทางการเมือง ภาวะผู้นำทางการเมืองเป็นภาวะผู้นำใหม่แบบผสม (mixed - form leadership) ระหว่างความชอบธรรมทางอำนาจ (power legitimacy) กับความเป็นธรรมทางผลประโยชน์ (wealth justice) ซึ่งเป็นภาวะผู้นำที่เปลี่ยนผ่านจากภาวะผู้นำที่มีพัฒนาการมาจากสองระยะแรก คือระยะของการท้าทายต่อสู้และระยะของการทดลองเรียนรู้สู่ระยะที่สามและระยะที่สี่ คือระยะของการสร้างเอกลักษณ์หรือแบบที่พึงประสงค์ และระยะของการสร้างคุณูปการหรือการสร้างประโยชน์พร้อมๆ กัน โดยที่ต้องได้รับการยอมรับในระดับทั่วไป (generalization) ทั้งในด้านความชอบธรรมทางอำนาจ (การเข้าสู่อำนาจ-การใช้อำนาจ-การสืบทอดอำนาจ) และความเป็นธรรมทางผลประโยชน์ (การแจกแจงผลประโยชน์และสิ่งมีคุณค่าทางสังคม-เศรษฐกิจอย่างทั่วถึงทุกระดับ

ทั้งชนชั้นสูง-ชนกลาง-ชนล่าง)

ภารกิจสำคัญเร่งด่วนของภาวะผู้นำทางการเมืองใหม่ คือการหลีกเลี่ยงเงื่อนไขความแปลกแยกทางการเมือง (political alienation) ระหว่างความเป็นผู้นำทางการเมือง (political leadership) กับความเป็นผู้นำทางสังคม-เศรษฐกิจ (socio-economic leadership) ซึ่งจำเป็นต้องเร่งรัดสร้างความผสมกลมกลืนร่วมกัน (socio-economic & politics harmonization) ระหว่างมิติทางการเมืองและมิติทางสังคม-เศรษฐกิจ เพื่อลดช่องว่างของปัญหาการป็นเกลียวที่เกิดจากความสัมพันธ์ที่ไม่ลงรอยกันระหว่างมิติทางการเมืองและมิติทางสังคม-เศรษฐกิจ ซึ่งเป็นการลดแรงปะทะจากพลังภายนอกที่ดำรงอยู่นอกปริมณฑลทางการเมืองโดยตรง

สถาบันนโยบายศึกษา Institute of Public Policy Studies (IPPS)

.....

สถาบันนโยบายศึกษา (Institute of Public Policy Studies) เป็นองค์กรอิสระที่ดำเนินงานภายใต้มูลนิธิส่งเสริมนโยบายศึกษา (Foundation for the Promotion of Public Policy Studies) ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ (Konrad Adenauer Foundation) แห่งประเทศสาธารณรัฐเยอรมัน นับแต่ก่อตั้งจนถึงปัจจุบัน

กำเนิด

สถาบันนโยบายศึกษาก่อกำเนิดในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2528 โดยมีจุดเริ่มต้นจากโครงการศึกษานโยบายสาธารณะภายใต้สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ต่อมาสถาบันฯ ได้แยกตัวออกจากการบริหารงานของสำนักเลขาธิการสมาคมสังคมศาสตร์ฯ ภายใต้ชื่อ “โครงการศึกษาสาธารณะ” โดยมี ศ.ดร.สมศักดิ์ ชูโต เป็นผู้อำนวยการ และ ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช เป็นผู้อำนวยการร่วม

ปัจจุบัน สถาบันนโยบายศึกษามี ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช เป็นประธาน และมีผู้บริหารร่วมสองคน คือ นางยศวดี นุญนัยเกียรติ และ นางทิพย์พาพร ดันติสุนทร

วัตถุประสงค์

สถาบันนโยบายศึกษาเป็นองค์กรเอกชนที่ดำเนินกิจกรรมโดยไม่มุ่งหวังผลกำไร มีวัตถุประสงค์ที่จะดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ โดยมีการทำกิจกรรมในรูปแบบของการสัมมนา การวิจัย

ผลิตสื่อและสิ่งพิมพ์ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในการเมืองระบอบประชาธิปไตยตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ
2. จัดกิจกรรม สนับสนุนการวิจัย ผลิตสื่อต่างๆ เพื่อนำเสนอทางเลือกเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแนวทางในการปฏิรูปการเมืองและการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้
3. เพื่อสนับสนุนการพัฒนาสถาบันตัวแทนประชาชนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายในทุกๆ ระดับ
4. เพื่อการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารกิจกรรมนโยบายสาธารณะและสนับสนุนการศึกษาทางการเมืองในเรื่องนิติบัญญัติและการบริหารตลอดถึงแง่มุมอื่นๆ ของสังคมประชาธิปไตย

กิจกรรม

สถาบันนโยบายศึกษา มีการดำเนินงานในรูปแบบการจัดกิจกรรม 4 รูปแบบใหญ่ๆ คือ

1. **การจัดสัมมนาและฝึกอบรม** เพื่อเป็นเวทีแลกเปลี่ยนแสดงความคิดเห็นและถกเถียงระหว่างกลุ่มตัวแทนต่างๆ ของสังคม ต่อประเด็นนโยบายสาธารณะที่สำคัญๆ ของรัฐบาลที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยรวม อีกทั้งยังเป็นเวทีในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่สำคัญจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อประชาชน ไม่ว่าจะเป็นสถาบันรัฐสภาและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ของสังคม สถาบันฯ ถือเป็นหน้าที่ที่จะให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้น โดยผ่านทางการจัดสัมมนา ดังนั้นผู้เข้าร่วมการสัมมนาของทางสถาบันฯ จะไม่เสียค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด

2. วิจัย สถาบันนโยบายศึกษาได้ให้การสนับสนุนแก่นักวิชาการและนักวิจัยในการศึกษาวิจัยเชิงนโยบายในเรื่องต่างๆ ที่จะมีผลกระทบต่อสาธารณชน ผลงานสำคัญๆ ที่ผ่านมา อาทิเช่น การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิรูปการเมือง พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสาร ฯลฯ ซึ่งผลของงานวิจัยดังกล่าวได้มีส่วนสำคัญยิ่งในการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาทางการเมืองของประเทศ

3. สิ่งพิมพ์ สถาบันนโยบายศึกษาได้จัดทำหมายข่าวรายเดือนเป็นประจำตั้งแต่ “ผู้แทนราษฎร” ในปี พ.ศ. 2529 ซึ่งในต้นปี พ.ศ. 2533 ได้เปลี่ยนเป็น “จดหมายข่าวปฏิรูปการเมือง” และปัจจุบัน คือ จดหมายข่าว **“ปฏิรูปการเมือง-กระจายอำนาจ”** เนื้อหาสาระของจดหมายข่าวของสถาบันฯ คือ การนำเสนอการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารและกฎหมายการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ สถาบันฯ ยังจัดพิมพ์หนังสือ เอกสารนโยบาย เอกสารข้อมูล เอกสารวิจัย เอกสารสัมมนาต่างๆ อีกมากมายเป็นประจำทุกปี

4. สื่อการศึกษา สถาบันนโยบายศึกษาได้จัดทำสื่อในหลายรูปแบบเพื่อเป็นสื่อให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนได้มากขึ้น

● **ธนาคารเสียง** (Digital Voice Bank) เป็นการรวบรวมข้อมูลเสียงของบุคคลต่างๆ จากโครงการฯ ตั้งแต่ปี 2530-2544 ในหัวข้อที่น่าสนใจไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในการค้นคว้า อ้างอิง ข้อมูลเหล่านี้ถือเป็นหลักฐานชั้นต้นทางประวัติศาสตร์ที่จะเป็นประโยชน์ยิ่งในการก่อตั้งห้องสมุดเสียง ธนาคารเสียงแบ่งออกเป็น 18 ภาค ได้แก่ 1. สถาบันพระมหากษัตริย์ 2. กฎหมาย 3. การเมือง 4. การเมืองต่างประเทศ 5. องค์การระหว่างประเทศ 6. ราชการ 7. เศรษฐกิจ 8. การเกษตรและประมง 9. การท่องเที่ยวและการส่งออก 10. สังคม 11. สิ่งแวดล้อม 12. กรุงเทพมหานคร 13. วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 14. การศึกษา

15. ศิลปะ 16. ศาสนา 17. กีฬา และ 18. ทั่วไป

● **ปฏิทินประวัติศาสตร์ทางการเมืองและเกมการเมือง** เช่น เกมวงเวียนประชาธิปไตย ไฟการเมือง ปฏิทินรัฐธรรมนูญไทย และ เกมเลือกตั้ง เป็นผลงานของสถาบันนโยบายศึกษาในการสร้างสรรค์ มิติใหม่ในการให้ความรู้ทางการเมืองแก่เยาวชนและบุคคลทั่วไป

● **เว็บไซต์**ของสถาบันนโยบายศึกษา เป็นสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ที่นำเสนอจดหมายข่าวรายเดือน บทความเด่น กิจกรรมของสถาบัน ที่มีทั้งภาษาไทยและอังกฤษ ซึ่งท่านผู้ใช้อินเทอร์เน็ตสามารถเข้าชมได้โดย ผ่านเว็บไซต์ <http://www.fpps.or.th>

.....

สิ่งพิมพ์สถาบันนโยบายศึกษา

Policies of Thai Political Parties in the 1995 General Election (1995)	50 บาท
<i>Kiratipong Naewmalee, Nattaya Kuanrak, Prachak Kongkirati, Win Phromphaet (Translated and edited by Santhad Atthaseree, David Peters, Parichart Chotiya)</i>	
Thai Constitutions in Brief (1997)	50 บาท
<i>Parichart Siwaraksa, Chaowana Traimas, Ratha Vayagool</i>	
เปรียบเทียบนโยบาย 4 รัฐบาล (พิมพ์ครั้งที่ 2 2541)	60 บาท
<i>ปาริชาติ คิระรักษ์</i>	
กรอบนโยบายแม่บทของพรรคการเมืองไทยยุคใหม่ (2541)	50 บาท
<i>เชาวนะ ไตรมาศ</i>	
กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส : ข้อคิดเพื่อการปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย (2541)	160 บาท
<i>นั่นทวัฒน์ บรมานันท์</i>	
บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง (2541)	60 บาท
<i>นั่นทวัฒน์ บรมานันท์</i>	
ปฏิรูปประเทศไทย...จากวิกฤตสู่สหัสวรรษใหม่ (2541)	20 บาท
<i>วุฒิพงษ์ เพ็ญประวิทย์วัฒน์</i>	
มาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้าง เสถียรภาพรัฐบาล (2541)	60 บาท
<i>มานิตย์ จุ่มปา</i>	

ทฤษฎีใหม่ : มิติที่ยิ่งใหญ่ทางความคิด (2541)	70	บาท
ชัยอนันต์ สมุทวณิช		
ข้อมูลพื้นฐาน 66 ปี ประชาธิปไตยไทย (2541)	150	บาท
เชาวนะ ไตรมาศ		
ศักยภาพทางการคลังของ อบต. (2541)	130	บาท
จรัส สุวรรณมาลา		
Portfolio Government and Multiple Legislative Processes / ข้อเสนอในการออกแบบระบบการเมืองและการบริหารใหม่ (2542)	20	บาท
ชัยอนันต์ สมุทวณิช		
การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน (2542)	120	บาท
บุญศรี ม่วงศ์อุโฆษ		
การเลือกตั้งแบบใหม่ : ทำไมคนไทยต้องไปเลือกตั้ง (2542)	50	บาท
เชาวนะ ไตรมาศ		
บทบาทใหม่ของข้าราชการไทย : ในบริบทของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน	50	บาท
เชาวนะ ไตรมาศ		
องค์กรชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล (2542)	80	บาท
นันทวัฒน์ บรมานันท์		
ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่น (พิมพ์ครั้งที่ 2 2543)	70	บาท
สนธิ จรอนันต์		
กบฏคอกของสงครามความเปลี่ยนแปลง : ทางเลือกและทางรอด ของสังคมการเมืองไทยในสหัสวรรษใหม่ (2543)	70	บาท
เชาวนะ ไตรมาศ		

- เลือกตั้งอย่างไร : คนไทยและประเทศจึงไม่เสียโอกาส (2543) 50 บาท
เชาวนะ ไตรมาศ
- การใช้กลไกรัฐธรรมนูญสำหรับประชาชน (2545) 80 บาท
เชาวนะ ไตรมาศ
- Thailand : State-Building,
Democracy and Globalization (2002) 210 บาท
Chai-Anan Samudavanija
- รัฐบาลทำงานอย่างไร (พิมพ์ครั้งที่ 2 2546) 120 บาท
สนิท จรอนันต์
- นิติรัฐกับประชาสังคม (2546) 210 บาท
นันทวัฒน์ บรมานันท์
- สิ่งแวดล้อมกับความมั่นคง :
ความมั่นคงของรัฐกับความไม่มั่นคงของราษฎร (2546) 150 บาท
ชัยอนันต์ สมุทวณิช
กุลสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา
- อนาคตที่ไล่ล่าประเทศไทย :
แนวโน้มของโลก สังคม เศรษฐกิจ การเมือง
กับอนาคตของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (2546) 150 บาท
ธีรพัฒน์ วิลัยทอง
ชัยอนันต์ สมุทวณิช และคณะ
- คู่มือสิทธิมนุษยชน ฉบับพลเมือง (เล่ม 1) (2546) 185 บาท
จรัส ดิษฐาภิรักษ์
- ประชาธิปไตยกับการเปลี่ยนแปลง (พิมพ์ครั้งที่ 3 2547) 130 บาท
ชัยอนันต์ สมุทวณิช

การปฏิรูประบบราชการ :	30	บาท
เพื่อการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน (2547)		
สถาบันนโยบายศึกษา		
คนไทยกับการเมือง : ปิติฤวิปโยค (2547)	200	บาท
อภิญา รัตนมงคลมาศ		
วิวัฒน์ คติธรรมนิตย		
วัฒนธรรมการเมืองและการปฏิรูป (พิมพ์ครั้งที่ 2 2547)	120	บาท
วิชัย ตันศิริ		
นโยบายพรรคการเมืองไทย (2547)	150	บาท
เชวณะ ไตรมาศ		
...กว่าจะเป็นพลเมือง (2547)	200	บาท
สถาบันนโยบายศึกษา		
คู่มือสิทธิมนุษยชน ฉบับพลเมือง (เล่ม 2) (2548)	150	บาท
จรัส ดิษฐาอภิชัย		
ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่น (ฉบับปรับปรุง) (2548)	90	บาท
สนธิ จรอนันต์		
Thai Political Parties in the Age of Reform (2006)	350	บาท
Siripan Nogsuan Sawasdee		
บนหนทางสิทธิมนุษยชน (2549)	150	บาท
จรัส ดิษฐาอภิชัย		
ข้อมูลพื้นฐาน 75 ปี ประชาธิปไตยไทย 2475-2550 (2550)	200	บาท
เชวณะ ไตรมาศ		
อุตสาหกรรมโทรคมนาคมกับเศรษฐกิจไทย (2550)	150	บาท
เศรษฐพร คูศรีพิทักษ์		

โพลเลือกตั้งกับการเมืองไทย (2550)	150 บาท
ณรงค์เดช สรุโฆษิต	
วัฒนธรรมพลเมือง (2551)	90 บาท
วิชัย ตันศิริ	
การจัดการศึกษาในท้องถิ่น (2551)	150 บาท
สนิท จรอนันต์	
การเมืองในรัฐธรรมนูญ (2551)	200 บาท
เชาวนะ ไตรมาศ	

สื่อความรู้ทางการเมืองของสถาบันนโยบายศึกษา

วงเวียนประชาธิปไตย	80 บาท
แผนที่เส้นทางประชาชน-ถนนประชาธิปไตย	25 บาท
Road of Democracy Map	40 บาท
ไฟการเมือง	100 บาท
เกมการเมือง (Political Monopoly)	200 บาท
เกมเลือกตั้ง	200 บาท
ปฏิทินรัฐธรรมนูญไทย 2475-2545	50 บาท
ธนาคารเสียง (Digital Voice Bank)	- บาท

สนใจกรุณาติดต่อ : **สถาบันนโยบายศึกษา** : 99/146 ถนนงามวงศ์วาน
 แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900
 โทร. 02-941-1832-3 โทรสาร: 02-941-1834
 E-mail: ippf_fpps@yahoo.com ; info@fpps.ro.th



ประวัติย่อ

นายเชาวนะ ไตรมาศ

เกิด :

- วันที่ 14 สิงหาคม 2505 จังหวัดพังงา

การศึกษา / อบรม :

- รัฐศาสตรบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจ/วิชาโทบริหารงานบุคคล มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ประกาศนียบัตร Administrative of Courts, The National Judicial College สหรัฐอเมริกา
- ประกาศนียบัตร Professional Development Institute, University of North Texas สหรัฐอเมริกา
- ประกาศนียบัตร Constitution and Its Implementation as a Basis for Good Governance, Supreme Court สหรัฐอเมริกา
- ประกาศนียบัตรชั้นสูงหลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง (ปปร.) รุ่นที่ 11 สถาบันพระปกเกล้า

เกียรติคุณและรางวัล :

- รางวัลครูทองคำ ข้าราชการพลเรือนดีเด่น
- วุฒิปัตริทิตติมศักดิ์และเข็มแสนยาธิปไตยวิทยาลัยการทัพบกสถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง
- ศิษย์เก่าดีเด่นผู้อุทิศตนให้แก่สถาบัน สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในพระบรมราชูปถัมภ์
- ศิษย์เก่าดีเด่นผู้ทำประโยชน์ สร้างชื่อเสียงและเผยแพร่ปกป้องเกียรติคุณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในรอบ 70 ปี (ประกาศเกียรติคุณในหอเกียรติยศ ตึกโดม)
- รางวัลวิทยานิพนธ์ยอดเยี่ยมของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย เรื่อง “ความขัดแย้งจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 กับแนวโน้มพัฒนาการสถาบันรัฐธรรมนูญไทย”
- รางวัลทุนอุดหนุนวิทยานิพนธ์ปริญญาเอกของมูลนิธิคอนราดอาเดนาวร์ เรื่อง “เจ้าพ่อกับการเมือง : การเชื่อมโยงของข่ายใยอำนาจในระบบการเมืองไทย”

เครื่องราชอิสริยาภรณ์ :

- ประถมาภรณ์ช้างเผือก (ป.ช.) 2551
- ประถมาภรณ์มงกุฎไทย (ป.ม.) 2548
- ทวีติยาภรณ์ช้างเผือก (ท.ช.) 2546
- ทวีติยาภรณ์มงกุฎไทย (ท.ม.) 2542

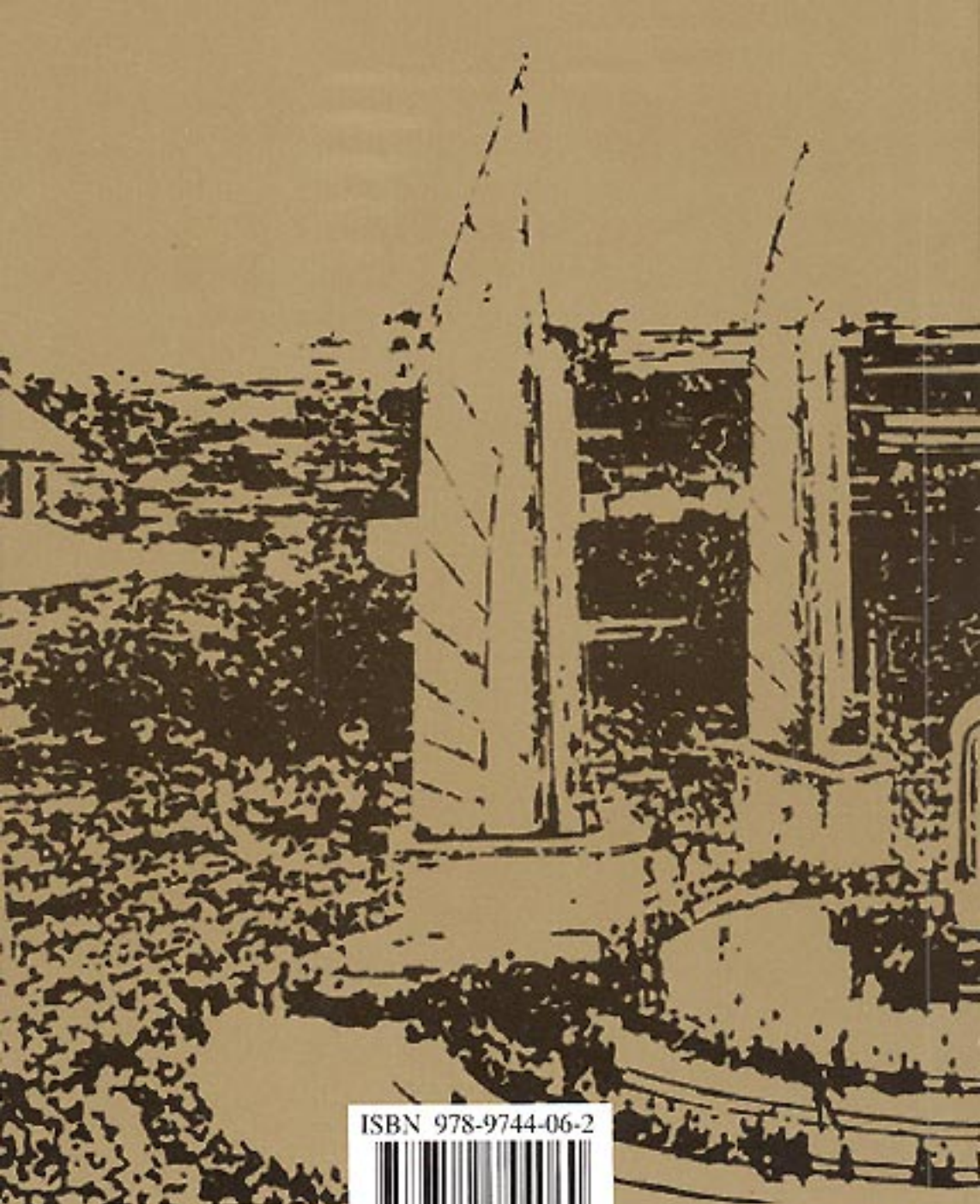
About the book

The Constitution and Thai Politics

By Dr. Chaowana Traimas

The Constitution is the most important debated issue in recent years. Thai history politics since the overthrow of the absolute monarchy in 1932 showed that Thailand has had 59 governments, 18 Constitutions, 25 Prime Ministers and 13 military coups. During the 75 years of Thai Democratization from 1932 till present time, the unpredictable and inevitable political change has frequently happened. The Constitution as a basic law of the country has always been used for only securing the political administration. So that is why the Constitution has become a nationwide debate and caused political conflicts and fractions among political parties and citizens as well.

This book presents comparative study about Thai and foreign Constitutions which shows the essence development of each countries' Constitutions. The failure and progress of drafting and using Thai Constitution is to imply the understanding of democracy as a political regime and the interpretation of democracy as a way of life, especially the set of cultural and moral preferences. The history of Thai Constitutions and the changement of Thai politics tells invaluable lessons and thoughts for the Thais to find their solution.



ISBN 978-9744-06-2



9 789789 744060

C112
120000

200.- บาท

การเกิดขโมยในวังหลวง