



ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๒ ฉบับที่ ๑๑ เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๗



ฝั่งรายการสถานีโทรทัศน์รัฐสภา ประจำปีเดือนธันวาคม พ.ศ.2557 (เปิดประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ)

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เวลา	เสาร์	อาทิตย์
08.00 น.		ดาวพงษ์ชาติ พระบรมราชูปถัมภ์	ดาวพงษ์ชาติ พระบรมราชูปถัมภ์			08.00 น.	ดาวพงษ์ชาติ พระบรมราชูปถัมภ์	
08.05 น.		สถานีท่องเที่ยวใน (live)	สถานีท่องเที่ยวใน (live)			08.05 น.	คณะกรรมาธิการวิสามัญ การปฏิรูปโครงสร้าง (3)	
09.00 น.		มอรัฐสภา (live)	มอรัฐสภา (live)			09.00 น.	คณะกรรมาธิการวิสามัญ การปฏิรูปโครงสร้าง (3)	
09.05 น.		มอรัฐสภา (live)	มอรัฐสภา (live)			09.05 น.	คณะกรรมาธิการวิสามัญ การปฏิรูปโครงสร้าง (3)	
09.30 น.		เกาะติดสภา	เกาะติดสภา			09.30 น.	Like English (25)	
10.00 น.		เกาะติดสภา	เกาะติดสภา			10.00 น.	สุนทรภู่รอบสัปดาห์ (30)	
10.05 น.		เกาะติดสภา	เกาะติดสภา			10.05 น.	เด็กฉลาดคิดเชิงวิพากษ์ (25)	
11.00 น.		เกาะติดสภา	เกาะติดสภา			11.00 น.	โทรทัศน์ (25)	
11.05 น.		เกาะติดสภา	เกาะติดสภา			11.30 น.	ภาพยนตร์ (25)	
12.00 น.		เกาะติดสภา	เกาะติดสภา			12.00 น.	สภาผู้แทนราษฎร (60)	
13.00 น.		เกาะติดสภา	เกาะติดสภา			13.00 น.	Polices in Minutes (3-5)	
13.05 น.		เกาะติดสภา	เกาะติดสภา			13.05 น.	กฎหมายหน้า 1 (55)	
14.00 น.		เกาะติดสภา	เกาะติดสภา			14.00 น.	สายด่วนรัฐสภา (55) ๑	
14.05 น.		เกาะติดสภา	เกาะติดสภา			15.00 น.	ZOOM IN ๑	
15.00 น.		เกาะติดสภา	เกาะติดสภา			15.00 น.	ZOOM IN ๑	
16.00 น.		เกาะติดสภา	เกาะติดสภา			16.00 น.	สุนทรภู่รอบสัปดาห์ (30)	
16.05 น.		เกาะติดสภา	เกาะติดสภา			16.30 น.	1 สัปดาห์ กับคน ๑	
17.00 น.		เกาะติดสภา	เกาะติดสภา			16.30 น.	กรมวิชาการพบปะชน ๑	
17.05 น.		เกาะติดสภา	เกาะติดสภา			17.30 น.	ก(ล)างเมือง (25)	
17.30 น.		เกาะติดสภา	เกาะติดสภา			18.00 น.	รัฐกฎหมายในใจผู้พิพากษา (25)	
18.00 น.		เกาะติดสภา	เกาะติดสภา			18.00 น.	เดลินิวส์ (25)	
18.01 น.		เกาะติดสภา	เกาะติดสภา			18.01 น.	รัฐสภาออนไลน์ (55)	
18.15 น.		เกาะติดสภา	เกาะติดสภา			18.01 น.	รัฐสภาออนไลน์ (55)	
18.30 น.		เกาะติดสภา	เกาะติดสภา			18.15 น.	สภาผู้แทนราษฎร (60)	
18.30 น.		เกาะติดสภา	เกาะติดสภา			18.15 น.	สภาผู้แทนราษฎร (60)	
19.25 น.		เกาะติดสภา	เกาะติดสภา			18.25 น.	รับสัญญาณข่าว สทท.	
20.00 น.		เกาะติดสภา	เกาะติดสภา			20.00 น.	ข่าวพระราชสำนัก (สทท.)	
20.30 น.		เกาะติดสภา	เกาะติดสภา			20.30 น.	ข่าวพระราชสำนัก (สทท.)	
20.35 น.		เกาะติดสภา	เกาะติดสภา			20.30 น.	ข่าวพระราชสำนัก (สทท.)	
21.30 น.		เกาะติดสภา	เกาะติดสภา			20.35 น.	ข่าวพระราชสำนัก (สทท.)	
21.35 น.		เกาะติดสภา	เกาะติดสภา			20.35 น.	ข่าวพระราชสำนัก (สทท.)	
22.30 น.		เกาะติดสภา	เกาะติดสภา			21.30 น.	ข่าวพระราชสำนัก (สทท.)	
22.35 น.		เกาะติดสภา	เกาะติดสภา			21.30 น.	ข่าวพระราชสำนัก (สทท.)	
23.30 น.		เกาะติดสภา	เกาะติดสภา			21.35 น.	ข่าวพระราชสำนัก (สทท.)	
24.00 น.		เกาะติดสภา	เกาะติดสภา			21.35 น.	ข่าวพระราชสำนัก (สทท.)	

หมายเหตุ
 ๑) หมายถึง รายการฟรี
 ๒) ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ขกวันจันทร์ และอังคาร ตั้งแต่เวลา 09.30 น เป็นต้นไป
 ๓) ถ่ายทอดสดการประชุมสภาผู้แทนราษฎรแห่งชาติ ทุกวันพฤหัสบดี และวันศุกร์ ตั้งแต่เวลา 10.00 น เป็นต้นไป
 (การถ่ายทอดสดการประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะขึ้นอยู่กับประเด็นสภา)

* เนื่องจากในเดือนเฉลิมพระชนมพรรษาบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว สมานฯ จึงเน้นรายการสารคดี/ปฏิรูป เพื่อเทิดพระเกียรติฯ ตลอดทั้งเดือนเท่านั้น



รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๒ ฉบับที่ ๑๑ เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๗ ISSN 0125 - 0957



รัฐสภาสาร

ที่ปรึกษา

นายจรุ พันธ์เปรี๊ยะ
นางสาวสุภาสิณี ชมะสุนทร

บรรณาธิการ

นายประวิช ตั้งใจมั่น

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม ชาวเน่ศิริ

เหรียญกษาปณ์

นางพรรณมณฑ์ ไทยวัฒนาคุณกุล

กองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สิ้นสวัสดิ์

นางสาวอรทัย แส่นบุตร

นางฟ้าดาว คงนคร

นางสาวจุฬารัตน์ เต็มผล

นายพิชญ์ จารีย์พันธ์

นางสาวนิธิตา ประเสริฐภักดี

นางสาวสทวรรณ เพ็ชรไทย

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน

นายนิธิทัศน์ องค์กรวิชัย

นางสาวทิพย์วิมล อ่อนกลิ่น

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร

นางสาวดลธิ์ จุลนานนท์

นางสาวจริยาพร ดีกัลลา

นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์

นางชญาณิต จงไกรจักร์

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางฉัตรภาภรณ์ วิวัฒนพานิช

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่น ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๔-๕

โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๒

e-mail : rattasapasarn@yahoo.com

การสมัครเป็นสมาชิก

ค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท (๑๒ เล่ม)

ราคาจำหน่ายเล่มละ ๕๐ บาท (รวมค่าจัดส่ง)

กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสารจะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในวารสารเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด

ประชาสัมพันธ์การส่งบทความ เพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักการศึกษาสาขาต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสารของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีกำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจัย หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตน หรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป เอกสารอ้างอิง และเชิงอรรถ

๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A๔

๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน

การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติ และตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A๔ หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษ ดังนี้

- ด้านบน ๑ นิ้ว
- ด้านล่าง ๑ นิ้ว
- ด้านซ้าย ๑ นิ้ว
- ด้านขวา ๑ นิ้ว

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ของผู้เขียนบทความ ตำแหน่ง และสถานที่ทำงานอย่างชัดเจน

การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสาร ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูล ไปที่
บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๔๐๐
๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail ไปที่ rattasapasarn@yahoo.com

ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในวารสารรัฐสภาสารได้กำหนดไว้

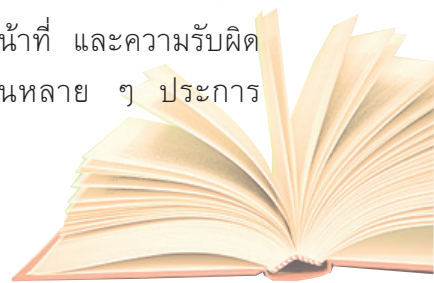
ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๔ และ ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๑
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๒

บทบรรณาธิการ

นับตั้งแต่รัฐบาลภายใต้การนำของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยเน้นนำยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศว่าด้วยความเข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พร้อมใช้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ รวมทั้งแนวทางของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และความต้องการของประชาชน มาร่วมอยู่ในนโยบายทั้ง ๑๑ ด้าน เพื่อบริหารประเทศในห้วงเวลาต่อจากนี้ พร้อม ๆ กับเร่งขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศในทุก ๆ ด้านควบคู่กัน หลายคนยอมรับว่าการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อเปลี่ยนผ่านประเทศไทยไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ตามแผนโรดแมป ระยะที่ ๓ ของ คสช. นั่นคือ การเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ โดยที่ทุกคน ทุกฝ่าย ทุกพวก พอใจ ในขณะที่กฎหมายมีความทันสมัยในทุกด้าน รวมทั้งกฎระเบียบ กติกาต่าง ๆ ที่ได้รับการแก้ไข เพื่อให้ได้คนดี สุจริต มีคุณธรรม มาปกครองบ้านเมืองด้วยหลักธรรมาภิบาลนั้น อาจมิใช่เรื่องง่ายนักที่จะปฏิบัติให้เห็นผลได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ในระยะเวลาอันค่อนข้างจำกัดเช่นนี้ หากแต่ต้องใช้เวลาในการบ่มเพาะปลูกฝังความเป็นประชาธิปไตยแก่คนทุกฝ่ายในสังคมอย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างความตระหนักรู้และส่งเสริมการแสดงออกทางประชาธิปไตยของประชาชนทุกกลุ่มในรูปแบบต่าง ๆ อย่างเปิดกว้าง โดยเน้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองในทุกระดับ เพราะประชาธิปไตยที่แท้จริงหาใช่เป็นเพียงรูปแบบการปกครองที่ปรากฏรับรองอยู่ในรัฐธรรมนูญ หรือการจัดการเลือกตั้งเพื่อแสดงความเป็นประชาธิปไตยให้นานาประเทศยอมรับเท่านั้น หากแต่มีความหมายที่ครอบคลุมมากกว่า ที่สำคัญยิ่งกว่านั้นในทางปฏิบัติประชาชนควรรับรู้และนำหลักการดังกล่าวเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการดำรงชีวิตประจำวัน เพื่อสร้างสังคมประชาธิปไตยอย่างเต็มรูปแบบพร้อม ๆ กันนี้สถาบันต่าง ๆ โดยเฉพาะองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ควรอย่างยิ่งที่จะต้องทำหน้าที่ของตนอย่างถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ ทั้งนี้ เพื่อธำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมภายในสังคม ตลอดจนความน่าเชื่อถือขององค์กร อันจะนำไปสู่ความเท่าเทียมกันทางประชาธิปไตยและความสมานฉันท์ของคนในสังคม

สถาบันตุลาการนับเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามหลักกฎหมาย ทำหน้าที่ในการชี้ขาด ตัดสิน กรณีพิพาท ตลอดจนคดีความต่าง ๆ ให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมาย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อสังคมโดยปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายใด ๆ อย่างไรก็ตามแม้ดูเหมือนว่าองค์กรดังกล่าวจะมีความเชื่อมโยงโดยตรงกับปวงชนน้อยกว่าสถาบันอื่น ทั้งประเด็นที่มา กระบวนการทำหน้าที่ และความรับผิดชอบทางประชาธิปไตย หากแต่ด้วยเงื่อนไขความจำเป็นทางประชาธิปไตยในหลาย ๆ ประการ



ยังถือเป็นความจำเป็นที่ต้องมีฝ่ายตุลาการเข้ามาทำหน้าที่ควบคู่กับสถาบันอื่น ๆ ในกระบวนการทางประชาธิปไตยอย่างชอบธรรม เงื่อนไขความจำเป็นดังกล่าวเป็นเช่นไร และพื้นฐานแนวคิดประชาธิปไตยที่มีความเกี่ยวข้องกับการออกแบบสถาบันตุลาการให้ทำหน้าที่ในระบอบประชาธิปไตยเป็นประการใด สามารถติดตามได้จากบทความ เรื่อง เงื่อนไขความจำเป็นในทฤษฎีประชาธิปไตยกับการออกแบบสถาบันตุลาการ

สำหรับบทความ เรื่อง หลักประชาธิปไตย (Democracy) : ความหมายอย่างเป็นสากล กล่าวถึงวิวัฒนาการของระบบประชาธิปไตย ซึ่งแม้จะมีปัญหาอยู่บ้างในทางปฏิบัติ แต่ก็สามารถปรับตัวอยู่รอดและมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ดังนั้นการชี้วัดว่าประเทศใดมีความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์หรือไม่ จึงต้องพิจารณาว่าประเทศนั้น ๆ มีปัจจัยองค์ประกอบทั้ง ๔ ประการ อันได้แก่ หลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน หลักเสรีภาพ หลักเสมอภาค และหลักภราดรภาพ ครบถ้วนหรือไม่

บทความ เรื่อง ทฤษฎีการบริหารการพัฒนา : ปัญหาทุนนิยมล่มสลาย ถึงเวลาเศรษฐกิจพอเพียง ผู้เขียนได้หยิบยกแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริซึ่งครอบคลุมทั้งมิติด้านเศรษฐกิจ จิตใจ สังคม และวัฒนธรรม มาเป็นแนวทางในการพัฒนาและแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมยุคโลกาภิวัตน์ เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จัดความยากจนและการพัฒนาอย่างยั่งยืน

บทความส่งท้ายสำหรับรัฐสภาสารฉบับประจำเดือนพฤศจิกายนนี้ ขอเสนอ เรื่อง เสถียรภาพของกองทุนประกันสังคมด้านสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ ซึ่งในอนาคตหากไม่มีการบริหารจัดการกองทุนที่ถูกต้องและเหมาะสม คาดการณ์ว่าจะส่งผลโดยตรงต่อเสถียรภาพความมั่นคงทางการเงินของกองทุนอย่างแน่นอน ดังนั้น การศึกษาวิเคราะห์นโยบาย แนวทาง และรูปแบบเงื่อนไขสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงความเพียงพอของประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนและเสถียรภาพของกองทุนประกันสังคมในอนาคต ควบคู่ไปกับผลกระทบของการพัฒนารูปแบบสาธารณสุขของผู้สูงอายุในประเทศไทยต่อความมั่นคงของกองทุนดังกล่าว รวมทั้งข้อดี ข้อเสียของรูปแบบสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพที่จัดทำในแต่ละรูปแบบ จึงน่าจะเป็นอีกหนึ่งแนวทางในการเสริมสร้างและพัฒนาความแข็งแกร่งของกองทุนดังกล่าวให้มีเสถียรภาพที่ยาวนานขึ้น

ท้ายสุดนี้กองบรรณาธิการหวังว่า การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมจะไม่สูญเปล่า การปฏิรูปประเทศครั้งนี้จะมีโอกาสนำพาประเทศชาติไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ได้หรือไม่ นั่นผู้ที่ให้คำตอบที่ดีที่สุดคงไม่ใช่รัฐบาล หรือองค์กรใด ๆ ที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่นี้โดยตรง หากแต่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงควรต้องมีความเข้าใจความหมายที่แท้จริงของหลักประชาธิปไตยให้ตรงกันเสียก่อน ที่สำคัญต้องไม่ละเลยหน้าที่ความรับผิดชอบที่พึงมีต่อตนเองและสังคม แล้วกลับมาพบกับบทความต่าง ๆ ที่น่าสนใจอีกครั้งในรัฐสภาสารฉบับเดือนธันวาคมที่จะถึงนี้




รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๒ ฉบับที่ ๑๑ เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๗

Vol. 62 No. 11 November 2014

- **เงื่อนไขความจำเป็นในทฤษฎีประชาธิปไตยกับการออกแบบสถาบันตุลาการ** ๙
ผศ.ธนโรจน์ หล่อธนะไพศาล
- **หลักประชาธิปไตย (Democracy) : ความหมายอย่างเป็นสากล** ๔๓
ดร.กิตติวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต
- **ทฤษฎีการบริหารการพัฒนา : ปัญหาทุนนิยมล่มสลายถึงเวลาเศรษฐกิจพอเพียง** ๖๕
บุญญาบารมี สว่างวงศ์
- **เสถียรภาพของกองทุนประกันสังคมด้านสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ** ๗๘
ดร.อลงกต วรกี



เงื่อนไขความจำเป็นในทฤษฎีประชาธิปไตย กับการออกแบบสถาบันตุลาการ

ผศ.ธนโรจน์ หล่อธนะไพศาล*

๑. บทนำ

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญของไทยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในฝ่ายตุลาการใช้อำนาจวินิจฉัยยับยั้ง (Judicial review) ตามรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยร่างกฎหมายหลายฉบับที่เป็นนโยบายทางการเมืองของฝ่ายนิติบัญญัติว่าขัดกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ในขณะที่บริบทแวดล้อมทางการเมืองการปกครองของไทยกำลังอยู่ในระยะใกล้เปลี่ยนผ่าน และกำลังต่อสู้ทางความคิดอุดมการณ์ทางการเมืองนับจากเหตุการณ์รัฐประหารวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ เป็นต้นมา โดยผ่านสถาบันในรัฐธรรมนูญทั้งองค์กรอิสระและสถาบันการเมืองอื่น การปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันต่างๆ จึงถูกวิเคราะห์ว่าถูกแทรกแซงโดยอุดมการณ์ส่วนบุคคล ขัดกับบทบาทหน้าที่ของสถาบันในทางประชาธิปไตยที่แท้จริง โดยเฉพาะบทบาทศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นการสวนทางขัดแย้งกับรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทน (Representation) ที่มาจากเสียงข้างมาก (Majority) โดยการเลือกตั้งซึ่งเป็นความยุติธรรมและความชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตย ขณะที่ฝ่ายตรงข้ามว่าเป็นความชอบธรรม (Legitimacy) ที่ปกป้องสิทธิคนกลุ่มน้อย (Minority rights) ในระบอบการเมืองการปกครองประชาธิปไตย บทบาทหน้าที่ของสถาบันตุลาการจึงถูกตั้งคำถามในระบอบประชาธิปไตยว่า ฝ่ายตุลาการทำหน้าที่ได้ตามที่ปรัชญาการเมืองประชาธิปไตยได้วางแบบไว้หรือไม่

* ภ.บ. (จุฬาฯ), น.บ., น.ม. (มหาชน จุฬาฯ)

ระบอบประชาธิปไตยมีหลักการที่เป็นหัวใจหลายหลักการ และได้ออกแบบสถาบันการเมืองเพื่อให้หลักการสำคัญทางประชาธิปไตยบรรลุผล สิ่งสำคัญในข้อถกเถียงข้างต้นส่วนหนึ่งคือ การพิจารณาถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ฝ่ายตุลาการในระบอบประชาธิปไตยว่าสอดคล้องกับหลักการทางประชาธิปไตยหรือไม่ ในการการออกแบบสถาบันในระบอบประชาธิปไตยที่มีวัตถุประสงค์ให้หลักการทางประชาธิปไตยบรรลุผลเพื่อประโยชน์ของประชาชน จึงเป็นความจำเป็นในการวิเคราะห์สถาบันในระบอบประชาธิปไตยที่ต้องทำความเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของหลักการประชาธิปไตยที่นำไปสู่การออกแบบสถาบันนั้น และการกำหนดอำนาจหน้าที่สถาบันในภายหลัง อันจะนำไปสู่ข้อสรุปที่ถูกต้องว่าสถาบันทำหน้าที่ได้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของระบอบหรือไม่ แม้ว่าอาจไม่ชัดเจนโดยเฉพาะการทำหน้าที่ของทางตุลาการที่ต้องพิจารณาทั้งประเด็นกฎหมายและการเมืองที่อาจมีการแทรกแซงโดยอุดมการณ์ส่วนบุคคลได้ ต่างไปจากศาลอื่นที่พิจารณาเพียงประเด็นกฎหมายเป็นสำคัญ พื้นฐานแนวคิด (Fundamental concepts) ประชาธิปไตยที่สำคัญคือ การยืนยันว่ามนุษย์เกิดมาเท่าเทียมกัน อำนาจในการปกครองจึงมีใช่ของผู้ใดหรือกลุ่มใดนอกจากได้รับความยินยอมจากประชาชนทั้งหมดในสังคม^๑ การใช้อำนาจในทางประชาธิปไตยจึงมีใช่อำนาจสถาบันแต่เป็นอำนาจจากประชาชนและเพื่อประชาชนเท่านั้น สิ่งนี้ใช้เป็นพื้นฐานอธิบายหลักการและวัตถุประสงค์ของหลักการประชาธิปไตยที่สำคัญ ประชาธิปไตยในรัฐสมัยใหม่ถูกทำให้ชัดเจนจากแนวคิดในสมัยโรมัน เมื่อมนุษย์เริ่มตระหนักในสิ่งที่เรียกกันในปัจจุบันว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human dignity) และเริ่มเปลี่ยนมุมมองที่มีการพัฒนาตลอดประวัติศาสตร์ให้มนุษย์มีความเท่าเทียมกันและปกครองโดยมนุษย์เองมีใช้สมมติเทพโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการปกครอง โดยพัฒนาปรัชญาการเมืองและกฎหมายในเรื่องอำนาจสูงสุดในสังคมที่เรียกกันว่า อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ให้มีที่มาจากมนุษย์ภายใต้ความเท่าเทียมกันที่จะมอบอำนาจนี้ให้สถาบันที่ถูกออกแบบมาเพื่อให้ใช้อำนาจแทนประชาชนภายใต้ความรับผิดชอบและความรับผิดชอบต่อประชาชน การอ้างเพียงความชอบธรรมด้านใดด้านหนึ่งจึงอาจไม่มีความชอบธรรมเพียงพอ ไม่ว่าจะความชอบธรรมของการเป็นผู้แทน (Representative) เสียข้างมากจากความยินยอมของประชาชนของสถาบัน

^๑ เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, จิตวิญญาณประชาธิปไตยกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ใน เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, ความฝันเดือนตุลา : รวมปาฐกถาในวาระ ๔๐ ปี ๑๔ ตุลาคม, (กรุงเทพฯ : สามัญชน, ๒๕๕๗), หน้า ๑๘.

รัฐสภา หรือความชอบธรรมที่ศาลรัฐธรรมนูญอ้างเป็นผู้ได้รับมอบหมาย (Mandate) ให้ใช้อำนาจแทนประชาชน แต่เนื่องจากสถาบันต่าง ๆ ถูกออกแบบมาต่างกันเพื่อวัตถุประสงค์ในทางประชาธิปไตยต่างกัน ทำให้ที่มา อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบประชาชนที่จะอธิบายในทางประชาธิปไตยต่างกันไป ความชอบธรรมของสถาบันจึงอาจต้องประเมินในเชิงกระบวนการและเนื้อหาควบคู่กัน เพื่อบ่งชี้ว่าสถาบันได้ปฏิบัติตามหน้าที่ที่ได้ถูกออกแบบมาหรือไม่และผลการทำหน้าที่สถาบันสอดคล้องกับหลักการทางประชาธิปไตยหรือไม่

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะพิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็นในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะแก่นกลางประชาธิปไตยคือสิทธิในความเท่าเทียมกันในการมีส่วนร่วมทางการเมืองเพื่อเสรีภาพของประชาชนที่อาจจะนำไปสู่การออกแบบสถาบันตุลาการในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะความชอบธรรมของอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดของฝ่ายตุลาการในการทำหน้าที่ในระบอบประชาธิปไตยจากปรัชญามาสู่ทางปฏิบัติ โดยจะพิจารณาเป็น ๒ ส่วน ในส่วนแรกคือ นิยามและวัตถุประสงค์การปกครองระบอบประชาธิปไตย หลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยที่สำคัญที่ส่งผ่านให้อำนาจแก่ฝ่ายตุลาการ และในส่วนที่สอง การออกแบบสถาบันตุลาการในระบอบประชาธิปไตยให้ทำหน้าที่ให้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานประชาธิปไตย ส่งไปสู่การทำหน้าที่ในทางประชาธิปไตย อันเป็นที่มาของอำนาจตุลาการในทางประชาธิปไตย ความจำเป็นของการใช้อำนาจ ขอบเขตการใช้อำนาจในบริบททางประชาธิปไตย และความรับผิดชอบของสถาบันตุลาการในระบอบประชาธิปไตย

๒. แนวคิดประชาธิปไตยกับการออกแบบสถาบันตุลาการ

รุสโซกล่าวว่กฎหมายคือเจตจำนงร่วมของประชาชนที่เป็นข้อตกลงในสังคมเพื่อความยุติธรรมที่มาจากมนุษย์^๒ และเจตนารมณ์กฎหมายคือเจตนารมณ์ประชาชนตามที่มองเตสกีเออกล่าวไว้ เมื่อกลายเป็นหลักการประชาธิปไตยคือการปกครองโดยประชาชนให้ประชาชนเป็นผู้กำหนดชะตาตนเองตามสิทธิมนุษยชน การปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นการปกครองโดยประชาชนโดยกฎหมาย กฎหมายมีที่มาจากประชาชนผ่านผู้แทน แต่ว่าปัญหากฎหมายคืออะไรกลับให้ฝ่ายตุลาการทำหน้าที่ทางกฎหมายเป็นผู้ตัดสินในทาง

^๒ ฌอง ฌากส์ รูสโซ, **สัญญาประชาคม : หลักแห่งสิทธิทางการเมือง**, วิภาดา กิตติโกวิท (แปล), (กรุงเทพฯ : ทับหนังสือ, ๒๕๕๕), หน้า ๖๑-๖๓.

ประชาธิปไตย สิ่งนี้นำมาสู่ประเด็นว่าฝ่ายตุลาการถือเป็นตัวแทนประชาชนทางอ้อมหรือไม่ เพราะอาจทำให้น้ำหนักความชอบธรรมทางประชาธิปไตยน้อยลง หากผลไม่เป็นตามเจตนารมณ์ประชาชน การทำหน้าที่ฝ่ายตุลาการจึงอาจเป็นข้อยกเว้นหรือหลักการยกเว้นที่ต้องมีขอบเขตจำกัดทางประชาธิปไตย และต้องกระทำอย่างเคร่งครัดระมัดระวัง เป็นเพียงตัวถ่วงเวลาให้ปวงชนได้คิดทบทวนเท่านั้น มิเช่นนั้นจะเป็นการปกครองโดยรัฐโดยฝ่ายตุลาการไปเสีย มีใช่ประชาธิปไตย

๒.๑ พื้นฐานแนวคิดประชาธิปไตย

การจะพิจารณาลักษณะการใช้อำนาจตุลาการในระบบประชาธิปไตย เราจำเป็นต้องพิจารณาถึงลักษณะธรรมชาติเบื้องต้นของประชาธิปไตย ที่ประกอบด้วยหลักการสำคัญต่าง ๆ ที่ยึดถือเป็นคุณค่าประชาธิปไตย หรือความหมายของประชาธิปไตย แล้วจึงพิจารณาการออกแบบสถาบันการเมืองในระบบประชาธิปไตยเพื่อให้เห็นความแตกต่างในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในระบบประชาธิปไตย สิ่งเหล่านี้จะช่วยให้เราเห็นภาพการทำหน้าที่ของสถาบันตุลาการในระบบประชาธิปไตยชัดเจนขึ้น และทำให้มีมุมมองในการประเมินที่แตกต่างกัน ในที่นี้ขอกล่าวโดยย่อถึงพื้นฐานประชาธิปไตยที่เป็นแก่นกลางในส่วนที่เกี่ยวข้องถึงเฉพาะการออกแบบสถาบันตุลาการให้ทำหน้าที่ในระบบประชาธิปไตยเป็นสำคัญ

ความหมายระบอบการเมืองการปกครองประชาธิปไตย เป็นถ้อยคำที่มีความหมายลื่นไหลตามกาลเวลาและประวัติศาสตร์มนุษย์ โดยมุมมองที่แตกต่างกันไปทำให้มีหลักการสำคัญพื้นฐานต่าง ๆ มากมาย โดยอาจจะมองประชาธิปไตยในฐานะหลักการปกครอง ในมุมมองนี้จะเน้นไปที่กระบวนการให้ได้ผู้แทนประชาชนมาปกครอง ประชาธิปไตยในฐานะการจัดวางสถาบันและกลไกทางรัฐธรรมนูญอันเป็นแนวคิดแบบรัฐธรรมนูญนิยม ในปัจจุบันที่ใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือกำหนดกลไกของสถาบันในประชาธิปไตย และประชาธิปไตยในฐานะรูปแบบความประพฤติที่พิจารณาประชาธิปไตยในลักษณะจิตวิญญาณสังคมที่จะเป็นตัวส่งต่อให้สถาบันต่าง ๆ ทำหน้าที่ในประชาธิปไตย^๓ ในสังคมมนุษย์

^๓ เบอ์นาร์ดี คริก, **ประชาธิปไตย : ความรู้ฉบับพกพา**, อธิป จิตตฤกษ์ (แปล), (กรุงเทพฯ : โอเพ่นเว็ลด์ส, ๒๕๕๗), หน้า ๒๔.

ปัจจุบันระบอบประชาธิปไตยเป็นสิ่งหลีกเลี่ยงมิได้ แม้แต่ประเทศสังคมนิยมยังต้องอวดอ้างว่าเป็นสาธารณรัฐประชาธิปไตยของประชาชน หรือประเทศไทยก็มี “ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข” การพิจารณาประชาธิปไตยจึงต้องดูว่าหลักการต่าง ๆ เป็นที่ยอมรับทั่วไปหรือไม่ มิใช่กล่าวอ้างเพียงแต่เปลือกว่าเป็นประชาธิปไตยเท่านั้น เพราะในแต่ละความหมายประชาธิปไตยก็ยังให้น้ำหนักหลักการสำคัญที่แต่ละสังคมยึดถือต่างกันออกไป ทำให้สถาบันการเมืองในระบบมีหน้าที่แตกต่างกันได้แม้เป็นประชาธิปไตยเช่นเดียวกัน

ความหมายคำว่าประชาธิปไตย (Democracy) มีหลายชุดความหมายเช่นที่มักตีความตามตัวอักษรของกรีกโบราณจากคำผสม Demos และ Kratos ว่า อำนาจอการปกครองของประชาชน แต่อาจไม่กินใจเท่ากับที่ประธานาธิบดีอับราฮัม ลินคอล์น กล่าวที่ทุ่งเกิดติสเบอร์กว่า จะต้องผดุงไว้ซึ่งการปกครองของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชนในระหว่างหายนะสงครามกลางเมืองอเมริกา ระหว่างฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ที่เกี่ยวข้องมาจากการต่อสู้ทางประชาธิปไตยระหว่างรัฐสภาและศาลในประเด็นเรื่องทาส หรือแม้แต่ความหมายในยุคกรีก ประชาธิปไตยมุ่งไปที่คนส่วนใหญ่ในสังคมแต่มีใช้ทุกคน บ้างมองในมุมมองชนชั้น บ้างมองในมุมมองฐานะทรัพย์สิน ความหมายประชาธิปไตยจึงขึ้นกับมุมมองว่าจะยึดผลประโยชน์ประชาชนที่ส่วนใด เช่น การพิจารณาว่าประชาธิปไตยในลักษณะภาพรวมของประชาชนคือศักยภาพที่มีอยู่ร่วมกันของสาธารณะในการกระทำสิ่งที่ดีให้เกิดขึ้นในสาธารณะแผ่นดิน (Collective capacity of a public to make good things happen in the public realm) ที่นำไปสู่กฎเกณฑ์การออกเสียงของประชาชน^๔ หรือประชาธิปไตยเป็นการใช้อำนาจในนามประชาชน หรืออำนาจในนามประชาชนคือชุดกฎเกณฑ์ทั้งหมด^๕

การพิจารณาความหมายประชาธิปไตยอาจดูการคลี่คลายตัวในประวัติศาสตร์ ภูมิปัญญามนุษย์ ดูจะให้ภาพความหมายประชาธิปไตยที่แท้จริงได้มากกว่าแม้ไม่อาจสรุปเป็นลายลักษณ์อักษร แต่อาจสรุปเป็นภาพความคิดหรือจินตภาพประชาธิปไตยแทน หากนับจากมนุษย์มีการรวมของสังคมเป็นเมืองเกิดการปกครอง พัฒนาการอำนาจจากครอบครัวที่รวมไป

^๔ Josiah Ober, The Original Meaning Of “Democracy”: Capacity To Do Things, not Majority Rule, (Princeton Stanford Working Papers in classics No. 090704, Stanford University: September 2007), pp. 5-6.

^๕ Michel Troper, “The Judicial Power and Democracy,” **EJLS** Vol. 1 No. 2, pp. 11-12.

สู่เผ่าและประมุขที่เป็นกษัตริย์ การอ้างอิงอำนาจจากสวรรค์เป็นสำคัญในขณะทางปฏิบัติจริงใช้อำนาจกำลัง สังคมตะวันตกที่เป็นบ่อเกิดอารยธรรมที่เป็นต้นธารการปกครองประชาธิปไตยเริ่มในสมัยกรีก-โรมัน ที่เริ่มมองลงมาที่พื้นดินและนับถือคุณค่ามนุษย์ว่าเป็นผู้ใช้เหตุผลซึ่งสังคมก่อนนั้นมุ่งไปที่สิ่งเหนือธรรมชาติ ผีศาจเทวดามาอธิบายสังคม นักปรัชญาการเมืองอย่างโสเครตีสเชื่อมั่นในศักยภาพมนุษย์ที่ยึดความดีงามของมนุษย์ การปกครองที่ยึดกฎหมาย แม้ได้รับผลตอบแทนอย่างน่าเศร้าใจในสุดท้ายของชีวิต เพลโตมองที่ศักยภาพมนุษย์ที่อาจปกครองตนเอง โดยมีรัฐในอุดมคติที่มีผู้มีคุณธรรมความดีเป็นราชาปราชญ์ปกครองหรือราชาธิปไตย กำหนดหน้าที่รัฐและพลเมืองที่อาจจำแนกมนุษย์ตามศักยภาพ แต่ยังไม่เห็นคุณค่าในความเท่าเทียมกันของมนุษย์ การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงเน้นที่ผู้มีความรู้บางชั้นชั้น แต่ในบั้นปลายชีวิตก็ยอมรับว่าสังคมควรปกครองโดยกฎหมาย อริสโตเติลมีความเห็นชัดเจนที่สุดที่มนุษย์ต้องปกครองตนเองโดยกฎหมายและได้วิเคราะห์รูปแบบการปกครองต่าง ๆ รวมถึงการกล่าวถึงวงจรอุบาทว์ทางปกครอง และเห็นว่าอภิชนาธิปไตยที่ปกครองโดยอภิสิทธิ์ชนตามธรรมชาติเหมาะสมกับสังคมมากกว่าประชาธิปไตย ในยุคต้นจึงเห็นได้ว่าประชาธิปไตยไม่ใช่การปกครองที่ดีในสังคมขณะนั้นและมองชนชั้นล่างว่าเป็นอันตรายต่อการปกครอง แม้ต่อมาโรมันมีการปกครองแบบสาธารณรัฐแต่ความเป็นพลเมืองขึ้นกับทรัพย์สินขัดอุดมการณ์ประชาธิปไตย แต่ก็มีกรรณการถกเถียงประเด็นที่เป็นอุดมการณ์พื้นฐานประชาธิปไตยต่อมาคือ เสรีภาพทางการเมืองของประชาชนโดยเฉพาะการเสนอความเห็นเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งในยุคถัดมากลายมาเป็นหลักความมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันในการเมืองและกลายเป็นความเท่าเทียมกันของเสียงส่วนใหญ่และสิทธิคนกลุ่มน้อยที่ต้องปกป้องไป ในสมัยกลางการต่อสู้ทางความคิดอันยาวนานนับพันปีที่อำนาจปกครองจากสวรรค์ไม่ว่าของกษัตริย์หรือสันตะปาปาภายใต้ทฤษฎีดาบสองเล่ม และทฤษฎีเทวสิทธิ์ก็สะท้อนให้เห็นหลักอำนาจสูงสุดที่สมัยใหม่เรียกว่า อำนาจอธิปไตยว่าอำนาจนั้นยังมีไซ้ของมนุษย์ เห็นได้จากแนวคิดของเซนต์ ออกัสตินและโทมัส อะไควนัส ที่อำนาจจักรวรรค์สำคัญเหนือกว่าอำนาจกรรมมนุษย์ ก็ยังไม่เห็นในคุณค่าในตัวมนุษย์ กฎหมายจากสวรรค์จึงเหนือกว่ากฎหมายมนุษย์ผู้ชั่วช้าเพราะมีบาปดั้งเดิมติดตัวมา ต่อมาปัจจัยทางเศรษฐกิจก็ได้ทำให้มนุษย์เรียนรู้ถึงเสรีภาพและความสุขนำไปสู่การมีตัวตนในสังคมปัจเจกชนที่เข้มข้มขึ้นโดยเฉพาะภายหลังลัทธิพาณิชย์นิยม เหตุผลและคุณค่าในตัวมนุษย์เริ่มถูกมองเห็นชัดขึ้น มีการต่อสู้ทางความคิดให้อำนาจปกครองมาจากประชาชนที่มีนักปรัชญาการเมืองและกฎหมายเริ่มสร้างปรัชญาและแนวคิดต่าง ๆ ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๖-๑๘ โดยเฉพาะเริ่มจากแนวคิดรัฐ และการปกครองสาธารณรัฐเริ่มในงานของ

แมคเคย์เวลลี ฌอง โบแตง เรื่องอำนาจอธิปไตย สัญญาประชาคม ที่มาอำนาจอธิปไตยของโทมัส ฮอบส์, จอห์น ล็อก และรูสโซ การควบคุมการใช้อำนาจอธิปไตยของมงเตสกีเออ เป็นจุดกำเนิดอำนาจปกครองรัฐในสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ต่อมากถูกท้าทายโดยอุดมการณ์ประชาธิปไตยนำไปสู่การกำเนิดรัฐสมัยใหม่ขึ้น และเห็นชัดเจนเมื่อเริ่มต้นรัฐสมัยใหม่จากการปฏิวัติอังกฤษที่นำมาสู่การมีแมกนาคาร์ต้า ที่สะท้อนการปกครองต้องได้รับความยินยอมจากผู้แทนประชาชน ตามมาด้วยการปฏิวัติอเมริกาที่เน้นเสรีนิยมแบบล็อกและฝรั่งเศสที่เน้นอำนาจอธิปไตยของประชาชน และแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมทำให้แนวคิดประชาธิปไตยที่กล่าวในสมัยกรีก-โรมันถูกทำให้ชัดเจนเป็นรูปธรรม โดยมีหลักการสำคัญหลายประการที่บรรจุในรัฐธรรมนูญให้เป็นเครื่องมือสำคัญในระบอบประชาธิปไตย เช่น หลักการอำนาจอสูงสุดของประชาชน (Popular sovereignty) สิทธิเสรีภาพและความเท่าเทียมกันของปัจเจกชน การปกครองโดยเสียงส่วนใหญ่ (Majority Rule) การได้รับฉันทานุมัติ (Consent) เพื่อปกครอง การเป็นผู้แทน (Representation) เพื่อให้ปกครองแทนโดยทำกฎหมาย (Laws) ให้เป็นการปกครองตนเอง (Self-rule) ของประชาชน ภาพทั้งหมดทำให้เห็นว่า ประชาธิปไตยแบบสมัยใหม่เพิ่งกำเนิดขึ้นเพียงไม่กี่สามร้อยปีนี่เอง และอุดมการณ์ประชาธิปไตยให้คุณค่าแตกต่างกันออกไปได้ตามสภาพแวดล้อมของสังคมนับจากสมัยกรีกจนถึงปัจจุบัน แต่สิ่งสำคัญที่สุดคือ เน้นที่ประโยชน์ที่มนุษย์จะได้รับ โดยเฉพาะประโยชน์ที่มนุษย์ทุกคนในสังคมมนุษย์จะได้รับ

การพิจารณาความหมายประชาธิปไตยเชิงกฎหมายปกครองเพื่อให้แคบลงมาที่อาจแบ่งการพิจารณาประชาธิปไตยเป็น ๔ มุมมอง ในการให้ความหมายในเชิงวิชาการคือ^๖

๑. ในเชิงรัฐธรรมนูญ (Constitutional approaches) เน้นการมองความหมายประชาธิปไตยในเชิงการปกครอง เช่น การปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ การปกครองแบบประธานาธิบดี ระบบการปกครองแบบรัฐสภา

๒. ในเชิงเนื้อหาสาระ (Substantive approaches) คือพิจารณาประชาธิปไตยที่เป็นเงื่อนไขในชีวิต การเมืองของพลเมืองในเชิงอุดมการณ์ ที่อาจจะมีหลักการสวัสดิการเพื่อมนุษย์ (Human welfare) เสรีภาพปัจเจกชน (Individual freedom) ความมั่นคงในด้านต่าง ๆ ความเท่าเทียมกัน (Equality) ความเท่าเทียมทางสังคม (Social equality)

^๖ Charles Tilly, **Democracy**. (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), pp. 7-9.

๓. ในเชิงกระบวนการ (Procedural definitions) ที่อาจถือเป็นทั้งเป้าหมายและวิธีการประชาธิปไตยต้องมีพรรคการเมืองแข่งขันกัน การมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแบบถ้วนหน้า (Universal adult suffrage for all citizens) การเลือกตั้งแบบเสรี สาธารณชนเข้าถึงนโยบายพรรคการเมืองโดยการเลือกตั้งเป็นสื่อกลาง

๔. ในเชิงกระบวนการที่สัมพันธ์กับสิ่งอื่นด้วย (Process orientated approaches) การทำงานของกระบวนการสัมพันธ์กับองค์การเลือกตั้ง ต้องมีเสรีภาพ ความเป็นธรรม การเลือกตั้งที่เป็นประจำ เสรีภาพแสดงความคิดเห็น ทางเลือกในการเข้าถึงข้อมูลเพื่อเลือกตั้ง การตัดสินใจด้วยตนเอง (Associational autonomy) ความเป็นพลเมือง (Inclusive citizenship)

ความแตกต่างในมุมมองประชาธิปไตยทั้งหมดนำมาสู่การจำแนกความหมายประชาธิปไตย (Selected Definitions of Democracy) ของนักคิดนักปรัชญาที่มีชื่อเสียง ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ๒๕ ความหมาย ในสภาพปฏิบัติในโลกความเป็นจริง โดยอธิบายในมุมมอง ๕ ด้าน ในวัตถุประสงค์ประชาธิปไตย โดยแต่ละคนอาจมีมุมมองประชาธิปไตยในหลายมุมได้คือ^๑ ๑. เป็นเรื่องรูปแบบการปกครองที่อาจเป็นอันตราย ๒. เป็นเรื่องประชชันแข่งขันเข้าสู่อำนาจ ๓. เป็นเรื่องให้มวลชนมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันทางกฎหมาย ๔. เพื่อความเป็นพลเมืองและจำกัดเสรีภาพของรัฐในสังคม เน้นที่สิทธิในเสรีภาพปวงชน ๕. ส่งเสริมระบบตัวแทนในการทำและบังคับนโยบายเพื่อสาธารณประโยชน์ ก็สะท้อนให้เห็นชัดว่าประชาธิปไตยหลายความหมายในสังคมมนุษย์ ขึ้นกับคุณค่าของผู้จะมองเห็นประโยชน์เป็นสำคัญ

ในความหมายประชาธิปไตยที่หลากหลายเหล่านี้เพราะหลักการสำคัญสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน จนบางครั้งเราไม่อาจจะแยกอธิบายประชาธิปไตยในสังคมได้โดยยึดเพียงมุมมองหรือเพียงหลักการใดเป็นหลัก โดยเฉพาะในเรื่องทางการเมืองการปกครอง แต่ปัญหาแรกที่สำคัญของฝ่ายตุลาการที่มักถูกชี้ว่าไม่เป็นประชาธิปไตยคือความชอบธรรมในการต่อต้านเสียงข้างมากจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารที่ได้รับความชอบธรรมทางประชาธิปไตยจากการเลือกตั้ง แม้ว่าประชาธิปไตยไม่ได้มีความหมายเช่นนั้นก็ตาม ทำให้ปัญหาพื้นฐาน

^๑ See also William M. Reisinger, "Selected Definitions of Democracy," Available from www.uiowa.edu/~c030142/DefinitionsOfDemocracy.html [17, September, 2014]

ของการใช้อำนาจวินิจฉัยยับยั้งมีปัญหา ๒ ประการคือ^{๙๙} ๑. การตรงข้ามกับเสียงข้างมาก ๒. การที่ฝ่ายอื่นควรจะยอมรับในการทำงานนโยบายของผู้มาจากการเลือกตั้ง แต่ในอเมริกา ศาลมาจากการแต่งตั้งโดยฝ่ายนิติบัญญัติจากการเสนอของฝ่ายบริหาร อยู่ในวาระตราบเท่าที่ประพฤติดี เป็นเรื่องดีในการใช้อำนาจวินิจฉัยยับยั้ง แต่ข้อเท็จจริงศาลสูงสุดไม่ได้รับการยอมรับจากเสียงข้างมากกว่าการใช้อำนาจวินิจฉัยยับยั้งเป็นของสถาบัน เพราะไม่ได้มาจากการเลือกตั้งทำให้ยากจะหยั่งทราบเจตนารมณ์เสียงข้างมากของปวงชน จึงต้องใช้อำนาจแบบสำรวจต่อการตัดสินใจนโยบายของรัฐบาล แต่การจะพิจารณาเพียงหลักการปกครองโดยเสียงข้างมาก (Majority rule) เพียงประการเดียวว่าเป็นประชาธิปไตย ยังไม่อาจใช้วิเคราะห์ความเป็นประชาธิปไตยของฝ่ายตุลาการได้เด็ดขาด เราจึงควรพิจารณาทำความเข้าใจถึงแก่นกลางที่เป็นพื้นฐานประชาธิปไตยเสียก่อน

แก่นกลางพื้นฐานประชาธิปไตยสมัยใหม่ที่เกี่ยวกับฝ่ายตุลาการคือ^{๑๐๐} ๑. เสรีภาพ ๒. ความเท่าเทียมกัน ในแนวคิดอุดมการณ์พื้นฐานประชาธิปไตย แก่นกลางพื้นฐานประชาธิปไตยสมัยใหม่โดยสรุปคือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเท่าเทียมกัน (Equal political right) และถือเป็นสิทธิ^{๑๐๑} เพื่อนำไปสู่เสรีภาพพลเมือง สิ่งนี้เป็นเรื่องเชิงเนื้อหาและกระบวนการ ในเบื้องต้นอาจทำให้มองว่าอำนาจวินิจฉัยยับยั้งของฝ่ายตุลาการอาจไม่เป็นประชาธิปไตยได้ เพราะพลเมืองในระบบประชาธิปไตยต้องมีความเท่าเทียมกันที่จะมีส่วนร่วมที่เป็นผลจากรัฐธรรมนูญหรือกระบวนการนิติบัญญัติในการทำกฎหมายตามแนวคิดรัฐสภาคือหลักความเท่าเทียมกันในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ทำรัฐธรรมนูญเพื่อประชาธิปไตยทั้งรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรหรือมิใช่ลายลักษณ์อักษรเป็นกฎเกณฑ์สูงสุดในการทำและใช้บังคับ กฎของสังคมคือกฎหมาย กฎหมายและกระบวนการทำจึงต้องถูกกฎหมาย รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยถูกออกแบบด้วยหลักการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันของประชาชน แต่อำนาจวินิจฉัยยับยั้งทำไมมีอำนาจกับกระบวนการของฝ่ายนิติบัญญัติ

^{๙๙} Samuel Freeman, "Constitutional Democracy and the Legitimacy of Judicial Review," *Law and Philosophy* Vol. 9 No. 4 (1990-1991), p. 333.

^{๑๐๐} ผู้เขียนขอใช้คำว่า "ความเท่าเทียมกัน (Equality)" ในบทความแทนความเสมอภาค เพราะดูให้ความหมายกินใจเข้าถึงเลือดเนื้อจิตวิญญาณประชาธิปไตยของมนุษย์มากกว่าความเสมอภาค ซึ่งดูเป็นเรื่องทางวิชาการ

^{๑๐๑} *Ibid.*, p. 334.

ในการทำกฎหมาย ซึ่งการจำกัดควรขึ้นกับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่ใช่จากศาลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งและจะถือว่าพลเมืองมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันในการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการได้อย่างไร สิ่งนี้ทำให้เราต้องมองไปที่การใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการว่าเกี่ยวข้องกับแก่นกลางประชาธิปไตยอย่างไร

การมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเท่าเทียมกัน ในความหมายทางประชาธิปไตย มีรายละเอียดที่ซับซ้อนทั้งเชิงเนื้อหาและกระบวนการ สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ฝ่ายตุลาการเอามาเป็นหลักในการพิจารณาประชาธิปไตยของฝ่ายอื่น ๆ แนวคิดที่เห็นว่าครอบคลุมสมบูรณ์ที่ควรกล่าวถึงคือ แนวคิดของโรเบิร์ต ดาห์ล ที่เน้นที่ความเท่าเทียมกันในการมีส่วนร่วมจากหลักอำนาจอธิปไตยปวงชนในเชิงเนื้อหาไปสู่กระบวนการที่ค่อย ๆ พัฒนามาทีละขั้นแบบมีเงื่อนไขเพิ่มเข้าไปเพื่อให้ประชาธิปไตยสมบูรณ์มีคุณค่า ทฤษฎีประชาธิปไตยของดาห์ลคือการปกครองโดยคนจำนวนมาก (Theory of polyarchal democratic) ดาห์ลเน้นที่ความเท่าเทียมกันในการมีส่วนร่วมจากหลักอำนาจอธิปไตยปวงชนไปสู่กระบวนการที่ค่อย ๆ พัฒนามาทีละขั้นแบบมีเงื่อนไขเพิ่มเข้าไป ทฤษฎีประชาธิปไตยของดาห์ลก็ยังมีลักษณะค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงไปตามความคิด โดยมีการศึกษางานของดาห์ล ๕ ชิ้น โดยเริ่มจากการเน้นที่การมีส่วนร่วมทางการเมือง^{๑๑} ใช้ทฤษฎีการเมืองโดย ๑. วิธีดูจำนวนมากที่สุด (Method of maximization) ในเรื่องประโยชน์ต่อสังคม เศรษฐกิจ ๒. วิธีเชิงพรรณนา (Descriptive method) ในการจัดองค์กรเพื่อชนชั้นเดียวที่เริ่มต้นประชาธิปไตยต้องมี ๓ ลักษณะ คือ ๑. อำนาจอธิปไตยปวงชน (Popular sovereignty) ๒. ความเท่าเทียมกันทางการเมือง (Political equality) ๓. การปกครองโดยเสียงข้างมาก (Majority rule) และอีก ๔ เงื่อนไขที่จำเป็นและต้องเพียงพอให้บรรลุวัตถุประสงค์ในโลกแห่งความเป็นจริง เงื่อนไขเหล่านี้จำเป็นและต้องมีเพียงพอสำหรับการปกครองโดยคนจำนวนมาก การมีส่วนร่วมของปวงชนแสดงถึงการมีส่วนร่วมของพลเมืองทั้งหมด (Total citizen participation) ที่เรียกว่า ประชาธิปไตย ในทฤษฎีของดาห์ล ประชาชนคือผู้นำทางประชาธิปไตย จึงเรียกว่า ประชาธิปไตยโดยผู้นำ (Elite theory of democracy)^{๑๒} ในหนังสือเล่มถัดมา ดาห์ลเน้นการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันมากขึ้นต้องเพิ่มการมีส่วนร่วม

^{๑๑} Richard W. Krouse, "Polyarchy & Participation: The Changing Democratic Theory of Robert Dahl," *Polity* Vol. 14 No. 3 (Spring, 1982), p. 443.

^{๑๒} Ibid., p. 444.

เพราะทัศนคติของประชาชนทั่วไปอาจไม่เป็นเสรีนิยมและต่อต้านประชาธิปไตย ประชาธิปไตยจะอ่อนแอที่สุดถ้าเสียงข้างมากละเลยและไม่ทำงาน^{๑๓} แต่ยังไม่เพิ่มกิจกรรมทางการเมืองให้มวลชน ดาห์ลยังไม่เห็นคุณค่าเชิงกระบวนการของการมีส่วนร่วมในระดับต่ำสุดที่จำเป็นต่อการปกครองประชาธิปไตย แต่กลับเห็นว่าเป็นอันตราย ต่อมาดาห์ลให้นิยามประชาธิปไตยอีกครั้ง โดยเห็นว่าคุณค่าเท่าเทียมกันทางการเมืองและอำนาจอธิปไตยของชนไม่ใช่เป้าหมายแบบสมบูรณ์ เราต้องเตรียมตัวไปข้างหน้าอีกเพื่อเพิ่มความเท่าเทียมกันทางการเมือง^{๑๔} ต่อมาดาห์ลเน้นที่กระบวนการมีส่วนร่วมว่ามี ๓ เงื่อนไขของความชอบธรรมของกระบวนการมีส่วนร่วม คือ^{๑๕} ๑. กระบวนการที่บังคับได้ที่มีเนื้อหาตอบสนองการตัดสินใจในทางเลือกส่วนบุคคล (Criterion of personal choice) ๒. เพื่อเป็นการยืนยันการตัดสินใจที่นำไปสู่การมีศักยภาพพิเศษ (Criterion of competence) ๓. ต้องประหยัดในเรื่องเวลาและค่าใช้จ่าย (Criterion of economy) ทั้งหมดคือเกณฑ์หลักการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันในเงื่อนไขสองข้อหลังนี้เองที่มีการกล่าวว่าฝ่ายตุลาการเข้ามาปรับการมีส่วนร่วมของชนแบบวิธีพิเศษและเพื่อความประหยัด

การมีส่วนร่วมทางประชาธิปไตยต้องเหมาะสมทั้งในมิติเศรษฐกิจและชีวิตการเมือง ในหนังสือนี้เน้นเข้าไปอีกในเรื่องความเท่าเทียมกันทางการเมืองและอำนาจอธิปไตยของชนในการปกครองแบบคนหมู่มาก แต่ยังไม่ใช้สิ่งที่ประชาชนจะใช้ควบคุมสถาบันผู้แทน ดาห์ลเห็นว่าการมีส่วนร่วมเป็นเครื่องมือสำคัญนำไปสู่การพัฒนาแนวคิดสุดท้ายของคุณค่าประชาธิปไตยโดยกระบวนการ (Procedural democracy or meritocracy) เป็นการจุดประกายความเข้าใจประชาธิปไตย ดาห์ลเห็นว่าประชาธิปไตยโดยกระบวนการเป็นความรู้สึกที่อ่อนแอซึ่งสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับข้อเสนอที่จะต้องถูกควบคุมที่อาศัยเงื่อนไข ๓ ประการ คือ^{๑๖} ๑. ความเท่าเทียมกันทางการเมือง (Political equality) ๒. ประสิทธิภาพของการมีส่วนร่วมรวมถึงอำนาจอธิปไตยของชน (Effective participation) ๓. ความเข้าใจแบบรู้แจ้ง (Enlightened understanding) เงื่อนไขทั้งสามจึงเป็นทางเลือกในการตัดสินใจต้องให้โอกาสให้พลเมืองเข้าใจสิ่งที่ต้องการ การรู้แจ้งกลายเป็นความเข้าใจ เมื่อเชื่อมความเข้าใจแบบรู้แจ้ง

^{๑๓} Richard W. Krouse, "Polyarchy & Participation: The Changing Democratic Theory of Robert Dahl," *Polity* Vol. 14 No. 3 (Spring, 1982), p. 448.

^{๑๔} *Ibid.*, p. 450.

^{๑๕} *Ibid.*, p. 451.

^{๑๖} *Ibid.*, p. 459.

กับการมีส่วนร่วม ก่อทางเลือกในการมีส่วนร่วมมากขึ้นให้ความประหยัดและศักยภาพที่สมบูรณ์ ประเด็นการรู้แจ้งก็เป็นอีกประเด็นที่ฝ่ายตุลาการมักถูกโจมตีว่าอาศัยกระบวนการใดทางประชาธิปไตยในการล่องรู้เจตนารมณ์ปวงชน การตัดสินใจอื่น ๆ คือ ๑. ต้องพิจารณาความเท่าเทียมกันในผลประโยชน์ทุกคน ๒. ให้การพิจารณาพิชิตนี้เป็นของปัจเจกชนหรือกลุ่ม แต่ก็ยังไม่ได้ตัดสินว่าจะอะไรคือประโยชน์ที่ดีที่สุด จึงต้องเพิ่มหลักเกณฑ์เงื่อนไขประการที่สี่ ๔. เรื่องความครอบคลุมเข้าไปด้วย (Criterion of inclusiveness) และสุดท้ายดาห์ลนำเงื่อนไขทั้งหมดสรุปอีกครั้งว่า ประชาธิปไตยคือการตระหนักในการให้โอกาส เพื่อการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพ ในความเท่าเทียมกันในการออกเสียงเป็นผลจากความเข้าใจอย่างรู้แจ้ง เพื่อให้อำนาจสุดท้ายควบคุมข้อเสนอทางการเมืองโดยทุกคนในสังคมที่เป็นผู้ใหญ่^{๑๗} รายละเอียดการมีส่วนร่วมข้างต้นของปวงชนเป็นสิ่งที่ฝ่ายตุลาการต้องนำมาใช้เพื่อพิจารณาการใช้อำนาจประชาธิปไตยของฝ่ายอื่น ๆ ในทางประชาธิปไตย

เมื่อพิจารณาพื้นฐานแก่นกลางของประชาธิปไตยในการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ เราอาจพิจารณาภายใต้ ๒ มุมมอง คือ^{๑๘}

๑. ด้านกระบวนการ (Procedural term) ประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองโดยการตัดสินใจภายใต้สิทธิมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันของประชาชน ในการทำกฎหมายและนโยบายสังคมที่ Tilly แยกเป็น ๒ กระบวนการ คือ^{๑๙} ๑. ประชาธิปไตยต้องตั้งอยู่บนชุดพื้นฐานความสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองกับรัฐที่จะมีการทำให้เป็นประชาธิปไตยและการเปลี่ยนแปลงในเจตนารมณ์ประชาธิปไตยโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ๒. การปกครองแบบประชาธิปไตยคือระดับความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างรัฐกับคณะผู้แทนพลเมืองเพื่อรักษาความเท่าเทียมกัน ปกป้อง รับการแนะนำอย่างเป็นกลาง ในมุมมองนี้ในเบื้องต้นฝ่ายตุลาการจึงไม่อาจไปจำกัดขัดขวางฝ่ายนิติบัญญัติได้ เพื่อช่วยรักษาอำนาจในกระบวนการของฝ่ายนิติบัญญัติไว้

^{๑๗} Robert A. Dahl, **On Democracy**, (New Haven: Yale University Press, 1998), p. 38, 85.

^{๑๘} Richard W. Krouse, "Polyarchy & Participation: The Changing Democratic Theory of Robert Dahl," **Polity** Vol. 14 No. 3 (Spring, 1982), p. 335.

^{๑๙} Charles Tilly, **Democracy**, (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), pp. 13-14.

๒. ด้านเนื้อหา (Substantive) เมื่อฝ่ายตุลาการจะพิจารณาปัญหากฎหมาย ต้องดูการสร้างและการบังคับใช้กฎหมายโดยต้องใช้การตีความ (Interpretation) โดยคำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมโดยเท่าเทียมกัน และหลักเสียงข้างมากที่แนวคิดประชาธิปไตยก็ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญด้วย สิ่งนี้ก็เป็นอีกแนวคิดประชาธิปไตยเมื่อโดยธรรมชาติ และเนื้อหารัฐธรรมนูญให้อำนาจจำกัดกฎหมาย การเกิดอำนาจวินิจฉัยทบทวนมักให้เหตุผลว่าเนื้อหาสนับสนุนประชาธิปไตยโดยให้สมดุลกับการตีความของฝ่ายนิติบัญญัติ ตามแนวคิดการถ่วงดุลอำนาจ (Check and balance) โดย Tilly เห็นว่าประชาธิปไตยในทางการเมืองการปกครองต้องดูในองค์ประกอบ ๓ ด้าน คือ^{๒๐} ๑. รัฐและองค์การของรัฐโดยการควบคุมอำนาจเสียงข้างมาก ๒. คุณค่าพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่ต้องรักษา ๓. การเมืองสาธารณะที่จะเชื่อมพลเมืองกับรัฐทั้งด้านที่มาอำนาจและการควบคุมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ทางประชาธิปไตยของทั้งสองฝ่าย แต่องค์ประกอบทั้งสามในทางเนื้อหามีลักษณะเป็นนามธรรม ยากจะหาจุดเหมาะสมที่ลงตัวให้เป็นที่ยอมรับในแต่ละฝ่ายได้

การพิจารณาประชาธิปไตยจากสองด้านข้างต้นนี้เป็นสิ่งสำคัญเพราะจะใช้ประเมินการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการในทางประชาธิปไตย จากกระบวนการและเนื้อหาเป็นสำคัญ แม้จะมีรายละเอียดปลีกย่อยอีกมาก เช่น ในเชิงกระบวนการว่า กระบวนพิจารณาในศาลเป็นกระบวนการทางประชาธิปไตยหรือไม่ ศาลเป็นผู้แทนประชาชนหรือไม่ กระบวนพิจารณาในศาลให้ความเท่าเทียมกันทางการเมืองหรือไม่ ส่วนในด้านเนื้อหาก็มีประเด็น เช่น ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ ใครควรเป็นผู้ตัดสินสุดท้าย ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือประชาชน ศาลมีอำนาจชอบธรรมพิจารณาสวนทางกับฝ่ายเสียงข้างมากหรือไม่ เขตอำนาจศาลในการพิจารณากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติจะมีเพียงใด หลักการและเหตุผลที่ศาลใช้ตัดสินชอบธรรมในทางประชาธิปไตยหรือไม่ สิ่งเหล่านี้จะเป็นสิ่งที่ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าศาลดำเนินการเป็นประชาธิปไตย ขณะที่อีกฝ่ายเห็นว่าไม่เป็นประชาธิปไตย มีรายละเอียดที่ซับซ้อนและเกี่ยวพันกัน เมื่อนำกฎหมายมาเชื่อมกับการปกครองแบบประชาธิปไตย แม้ดูง่ายตามแนวคิดรัฐสภาว่ากฎหมายคือการปกครองตนเอง ตัดสินตนเองของประชาชน

ความเท่าเทียมกันในการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นความยุติธรรมทางประชาธิปไตย แต่เป็นความยุติธรรมตามกฎหมายที่จะก่ออำนาจฝ่ายตุลาการทางประชาธิปไตยได้หรือไม่ การพิจารณาถึงแนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตยข้างต้น

^{๒๐} Charles Tilly, **Democracy**, (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), p. 123.

ในการพิจารณาการใช้อำนาจหน้าที่ฝ่ายตุลาการ เมื่อฝ่ายตุลาการต้องตัดสินข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญอาญายุติธรรมแค่เพียงกฎหมาย แต่ยังคงพิจารณาถึงความยุติธรรมในการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการในทางประชาธิปไตย เมื่อแก่นกลางประชาธิปไตยคือสิทธิในความเท่าเทียมกันในการเมือง โดยเฉพาะสิทธิมีส่วนร่วมที่เท่าเทียมกันทางการเมือง แต่ปลายทางในความเป็นจริงในทางปฏิบัติคือ ความเท่าเทียมกันในผลประโยชน์ (Equal advancement of interest)^{๒๑} ประชาธิปไตยจะเป็นธรรมเมื่อมีแนวคิดความยุติธรรมในเรื่องกฎความเท่าเทียมกันในผลประโยชน์ โดยต้องยอมรับการตัดสินในกฎเกณฑ์นี้ สิ่งที่ต้องการความเข้าใจในเรื่องความยุติธรรมในผลประโยชน์ที่เท่าเทียมกันทางประชาธิปไตย มีหลักการพื้นฐานที่จะใช้พิจารณาให้เท่าเทียมกันในผลประโยชน์มี ๒ หลักการ คือ^{๒๒}

๑. หลักการของพวกแนวสวัสดิการ (Welfarist principle) ที่ให้ผลประโยชน์สาธารณะแก่ทุกคน
๒. ความยุติธรรม (Justice) ที่ต้องหาสมดุลระหว่างผลประโยชน์ระหว่างแต่ละบุคคลที่ขัดแย้งกัน โดยสิทธิเรียกร้องของแต่ละบุคคลต้องถูกทำให้สมดุลในเรื่องผลประโยชน์ที่ขัดกัน (Balance of conflicting interest) คือ แนวคิดความความเท่าเทียมกัน (Equality) ในการแบ่งแยกกลุ่มบุคคลที่ต้องไม่มีใครสำคัญกว่าผู้อื่น ไม่มีใครที่มีผลประโยชน์เหนือกว่าผู้อื่น แต่สิทธิเรียกร้องแต่ละคนอาจขัดแย้งกันต้องยึดผลประโยชน์สาธารณะ คือ ความเท่าเทียมกันของผลประโยชน์ทางสังคม (Basic institution of society equally advance the interest) เป็นสำคัญ หากฝ่ายตุลาการคงสองหลักการข้างต้นไว้ได้ก็คงมีความยุติธรรมทางประชาธิปไตย

แต่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่เป็นไปได้ในโลกความเป็นจริงที่อาจถูกจำกัดด้วยความสามารถของมนุษย์ ไม่ใช่ทุกคนจะได้รับความยุติธรรม ฆ่าคนตายไม่จำเป็นต้องติดคุกทุกคนไป แต่ความยุติธรรมต้องเป็นความยุติธรรมที่เป็นสาธารณะ (Public principle of justice) ที่กระทำต่อปัจเจกชนอย่างมีเหตุผล และกลายมาเป็นหลักกฎหมาย (Legal principle) ที่ต้องถูกบังคับใช้เพื่อสาธารณะ อันเป็นบทบาทสถาบันในระบบประชาธิปไตยที่ผู้จะตัดสินจะต้องยึดทั้งรูปแบบ (Formal) คือ ความยุติธรรมทางสังคมเป็นการต่อสู้เพื่อผลประโยชน์ตนเอง

^{๒๑} Thomas Christiano, "The Authority of Democracy," *The Journal of Political Philosophy* Vol. 11 No. 2 (2003), p. 4.

^{๒๒} Ibid., p. 6.

เพื่อหาจุดที่เหมาะสม และเนื้อหา (Substantive) ในความชอบธรรมในความสัมพันธ์ ไม่ใช่แค่ประโยชน์ของตนต้องดูประโยชน์คนอื่นด้วย เพราะในเนื้อหาแล้ว พลเมืองมีประโยชน์พื้นฐานที่ต้องได้รับการกระทำเท่าเทียมกันในสังคม^{๒๓} โดยมีตัวชี้วัดที่สำคัญคือหลักความเท่าเทียมกัน (Principle of equality) กับผลประโยชน์ของคนอื่น ๆ ในสังคม เพราะแต่ละคนเป็นเจ้าของในผลประโยชน์ทางสังคมเท่าเทียมกัน^{๒๔} การใช้ผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันเป็นกฎเกณฑ์ในการตัดสินใจทางประชาธิปไตย เป็นสิ่งที่เหมาะสมเพราะ^{๒๕} ๑. ช่วยแก้ปัญหาความขัดแย้งในผลประโยชน์ได้ โดยเฉพาะผลประโยชน์ในทางลี้กที่มีหลายทางแก้ปัญหาได้ความเท่าเทียมกันทำให้ทุกคนมีความสุขจากหลักความเท่าเทียมกันในผลประโยชน์สูงสุด (Principle of equality of advancement of interest) เป็นความชอบธรรมที่มีความเหมาะสม ๒. แก้ปัญหาในความแตกต่างหลากหลาย ความไม่เห็นด้วย ความเข้าใจผิด อคติ โดยให้ประชาชนทุกคนมีจุดยืนที่เท่าเทียมกันในสังคม เป็นกฎพื้นฐานให้ยอมรับการตัดสินใจของผู้อื่นในสังคม แต่การให้ทุกคนยอมรับการตัดสินใจให้ทุกคนมีสิทธิในการเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจและพิพากษาในทางการเมือง (Process of decision) นั่นคือความยุติธรรมของการตัดสินใจทางประชาธิปไตยที่มีผลมาจากความแตกต่างในอำนาจ ความแตกต่างของบุคคลทั้งหมดคือความยุติธรรมในความเท่าเทียมกันที่เป็นหลักให้ทุกสถาบันต้องยึดในทางประชาธิปไตย แล้วการตัดสินใจของฝ่ายตุลาการจะถือว่าปวงชนเข้าร่วมในการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกันได้อย่างไร หรือจะอ้างเป็นการได้รับมอบหมายจากปวงชนด้วยวิธีพิเศษ สิ่งนี้ก็ยังเป็นประเด็นถกเถียงกันอยู่เมื่อพิจารณาไปที่การออกแบบสถาบันตุลาการ รวมทั้งการใช้อำนาจหน้าที่ในทางประชาธิปไตย

๒.๒ การออกแบบสถาบันตุลาการบนเงื่อนไขความจำเป็นเพื่อรักษาแก่นกลางในระบอบประชาธิปไตย

การใช้อำนาจการเมืองในรัฐของประชาชน เมื่อเราดูปรัชญาการเมืองและปรัชญากฎหมายมหาชนในเรื่องรัฐสมัยใหม่กับการออกแบบการใช้อำนาจรัฐ เราจะมุ่งไปที่ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบฝ่ายตุลาการในรัฐสมัยใหม่ กำเนิดรัฐสมัยใหม่จากสัญญาประชาคมกับอำนาจอธิปไตยปวงชนจากแนวคิดของจอห์น ล็อก และรูสโซ หน้าที่ของสัญญาประชาคม

^{๒๓} Thomas Christiano, "The Authority of Democracy," *The Journal of Political Philosophy* Vol. 11 No. 2 (2003), p. 6.

^{๒๔} Ibid., p. 7.

^{๒๕} Ibid., pp. 9-11.

ของรัสเซียชัดเจนว่าแนวคิดประชาธิปไตยไม่ใช่เฉพาะแค่กระบวนการปกครองภายใต้กฎหมาย แต่มีมากกว่านั้นคือรูปแบบอธิปไตยของปวงชนที่เสรีชนและการเท่าเทียมกันที่จะร่วมกันและใช้เขตอำนาจทางการเมืองทำรัฐธรรมนุญและกฎหมายปกครองและตัดสินตนเอง ภายใต้เงื่อนไขที่ทุกคนต้องมีเสรีภาพและอิสระที่เท่าเทียมกันคือ กฎการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกัน ส่วนลือคนั้นเห็นว่าเสรีภาพ ความเท่าเทียมกัน และทรัพย์สิน เป็นพื้นฐานคุณค่าในทฤษฎีประชาธิปไตยที่สร้างปรัชญาประชาธิปไตยและจารีตปกครองจากสัญญาประชาคมบนพื้นฐานนี้ การให้น้ำหนักไปที่สัญญาประชาคมจึงทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจสูงสุด ในความคิดของลือคสถาบันของรัฐต้องยึดในพื้นฐานคุณค่าเช่นนี้ แนวคิดสัญญาประชาคมเป็นสิ่งสำคัญในมุมมองแนวคิดประชาธิปไตย เบื้องหลังแนวคิดข้อตกลงในสังคมคือหนทางที่เหมาะสมที่จะเป็นกฎในการปกครองและสร้างสังคมที่เสรีชนและคนเท่าเทียมกันในการปกครองตนเอง พื้นฐานความคิดเหล่านี้จะนำไปสู่การออกแบบสถาบันในระบอบการเมืองต่อไปในการเป็นผู้แทนใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน

เมื่อพิจารณาที่การใช้อำนาจแทนประชาชนโดยสถาบันการเมือง นอกจากแนวคิดหลักการแบ่งแยกอำนาจเพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลกันแล้ว การออกแบบสถาบันตุลาการให้เป็นผู้แทนใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนต่างไปจากฝ่ายนิติบัญญัติ แนวคิดที่ว่าอำนาจประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงมาแทนที่อำนาจอธิปไตยของปวงชนคือแนวคิดของลือคที่เดิมมองว่าอำนาจนิติบัญญัติเป็นเจตจำนงของพระเจ้าที่บางคนหรือบางกลุ่มจะมีอำนาจในฐานะตัวแทนพระเจ้า คือ ทฤษฎีอำนาจของกษัตริย์ ความชอบธรรมของอำนาจนิติบัญญัติเดิมไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นเจตจำนงของการปกครอง แต่ในแนวคิดรัฐธรรมนุญประชาธิปไตยได้สร้างความชอบธรรมแก่อำนาจการเมืองจากอำนาจผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจากอำนาจอธิปไตยของปวงชนให้มีความชอบธรรม แต่ต้องรับผิดชอบในการใช้อำนาจทางประชาธิปไตยโดยกระบวนการเลือกตั้ง จุดนี้เองที่บางฝ่ายเห็นว่าความรับผิดชอบโดยกระบวนการเลือกตั้งทางประชาธิปไตยยังไม่เพียงพอที่ก่อให้เกิดฝ่ายตุลาการมีสิทธิพิเศษใช้อำนาจวินิจฉัยทบทวนได้ แต่ก็ถูกตั้งคำถามกลับว่าฝ่ายตุลาการจะรับผิดชอบในทางประชาธิปไตยได้อย่างไร ทำให้ดูเหมือนความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของฝ่ายตุลาการจะน้อยลงไปอีก

ในแนวคิดสัญญาประชาคมที่อธิบายในรูปแบบของเหตุผลประโยชน์ของตนเองในรัฐ แต่ในรัฐสมัยใหม่ที่ต้องประนีประนอมกับความขัดแย้งในประโยชน์ของผู้อื่นด้วย แม้รัสเซียเห็นว่าข้อตกลงไม่ได้เกิดจากความขัดแย้งในผลประโยชน์พื้นฐาน แต่เป็นเรื่องการแบ่งปันประโยชน์พื้นฐานของพลเมือง ประชาธิปไตยมีเพื่อรักษาเงื่อนไขความเท่าเทียมกันในอำนาจอธิปไตย ในการทำหน้าที่ของสถาบันประชาธิปไตย กระบวนการนิติบัญญัติหากเป็นเสียง

ข้างมากที่ว่างเปล่าจะไม่ใช่ประชาธิปไตยเพราะต้องมีพันธะผูกพันในการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่สัญญาไว้ในการเลือกตั้ง เป็นงานในกรอบของสถาบันการปกครองประชาธิปไตย สถาบันสร้างจากอำนาจอธิปไตยปวงชนให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจแทนในการปกครอง โดยเป็นผู้แทนปวงชนตามเงื่อนไขรัฐธรรมนูญ การเป็นผู้แทนคืออำนาจทั่วไปในการปกครองต้องไม่สับสนกับอำนาจของสถาบันนิติบัญญัติที่ถูกสร้างขึ้น โดยอาจแยกอำนาจเป็นอำนาจผู้แทนกับอำนาจสถาบันผู้แทนออกจากกันได้^{๒๖} การทำหน้าที่ฝ่ายตุลาการมุ่งตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจสถาบันผู้แทน มีใช้อำนาจผู้แทน ในแนวทางนี้จึงไม่ขัดกับแนวคิดผู้แทนปวงชนและไม่ขัดอำนาจอธิปไตยปวงชน

อำนาจหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติทางประชาธิปไตยเป็นอำนาจสถาบัน เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติวางกฎทางปกครอง แต่ละฝ่ายมีหน้าที่ตีความรัฐธรรมนูญตามบทบาทที่ถูกออกแบบไว้ โดยเฉพาะตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ แต่ต้องมีองค์กรที่มีหน้าที่ตีความสุดท้ายของรัฐธรรมนูญโดยร่วมกับอำนาจอื่นที่แตกต่างกันและแก้ปัญหาข้อพิพาทเพื่อหลีกเลี่ยงข้อขัดแย้งทางการเมือง และทำให้รูปแบบรัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับ อำนาจตีความสุดท้ายในรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจจำเป็นในการปกครอง ต่างจากอำนาจทั่วไปของฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ เป็นอำนาจที่กำหนดให้เป็นยุติตามกฎหมายสำหรับสถาบันต่าง ๆ ไม่ว่าจะประชาชนจะยอมรับการใช้อำนาจของฝ่ายอื่น ๆ หรือไม่ โดยนัยนี้อำนาจอตุลาการจึงสูงสุด (Judicial supremacy) ถือเป็นผู้แทนปวงชนและเป็นอำนาจสถาบัน แต่ต้องไม่สับสนกับอำนาจปกครองหรืออำนาจสูงสุดตามรัฐธรรมนูญที่ขึ้นกับองค์อธิปัตย์ทางการเมือง

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ฝ่ายตุลาการทางประชาธิปไตยมาสู่การออกแบบสถาบันตุลาการ จากปรัชญาสู่ทางปฏิบัติ ในประวัติศาสตร์กำเนิดรัฐธรรมนูญอเมริกาที่ถกเถียงถึงหน้าที่สุดท้ายในการตีความรัฐธรรมนูญว่าต้องเป็นของฝ่ายตุลาการ ที่วางโดยอเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน ในเฟดเดอรัลลิสต์ที่ ๗๘ ที่ต่อมาประธานศาลสูงสุดมาร์แชลเอามาอ้างให้มีอำนาจในคดีมาร์บรีให้ชัดเจนขึ้นว่า ศาลมีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญเป็นคนสุดท้าย แฮมิลตันอ้างหลักนิติธรรมภายใต้สมมติฐานว่า^{๒๗} ๑. ต้องไม่มีกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ

^{๒๖} Samuel Freeman, "Constitutional Democracy and the Legitimacy of Judicial Review," *Law and Philosophy* Vol. 9 No. 4 (1990-1991), p. 357.

^{๒๗} *Ibid.*, p. 378.

ที่ตรงข้ามกับรัฐธรรมนูญแล้วจะมีผลใช้บังคับได้ ๒. ต้องมีการแบ่งแยกอำนาจให้หลักนิติธรรมเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย ถ้าไม่มีการแบ่งแยกอำนาจก็จะไม่มีการปกป้องเสรีภาพ ๓. ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ บทบาทฝ่ายตุลาการคือผู้ตีความและประยุกต์ใช้กฎหมาย ๔. รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายพื้นฐานและต้องได้รับการปกป้องเหมือนกฎหมายมูลฐานทั่วไป ๕. ศาลต้องทำให้รัฐธรรมนูญมีความแน่นอนเหมือนที่มาของฝ่ายนิติบัญญัติ ๖. เมื่อศาลใช้กฎหมาย ศาลตัดสินว่ากฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารขัดแย้งรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องเป็นทางการว่าขัดรัฐธรรมนูญ ๗. ศาลมีบทบาททางรัฐธรรมนูญในการตีความรัฐธรรมนูญและปกป้องในการรักษาเสถียรภาพและเสรีภาพ ภายใต้การออกแบบสถาบันตุลาการเช่นนี้ในระบบประชาธิปไตย จึงทำให้มีการกล่าวว่ายฝ่ายตุลาการเป็นเหมือนสุนัขเฝ้าประชาธิปไตยบ้าง^{๒๘} เป็นสัญญาณไฟเตือนบ้าง^{๒๙} หรือเป็นกริ่งเตือนภัยบ้าง^{๓๐} ในการพิจารณากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ จะสังเกตได้ว่าล้วนแล้วแต่พิจารณาสถาบันตุลาการไปในลักษณะเตือนประชาชนและฝ่ายนิติบัญญัติให้รอบคอบหรือพิจารณาอีกครั้งในกฎหมายทั้งสิ้น มีข้อเชิงบังคับหักล้างอำนาจแต่อย่างใด

การออกแบบอำนาจฝ่ายตุลาการในรัฐธรรมนูญ ประเด็นอำนาจของศาลสูงสุดที่ให้กฎหมายใช้บังคับไม่ได้เป็นอำนาจดั้งเดิมในทางประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญของฝ่ายตุลาการหรือไม่ เมื่อพิจารณาบริบทข้อถกเถียงผู้แทนมลรัฐต่างๆ ทั้งก่อนให้สัตยาบัน หลักฐานจากสัตยาบัน และหลังให้สัตยาบันนั้น สรุปได้ว่าก่อนให้สัตยาบันอำนาจวินิจฉัยยับยั้งอยู่ในอำนาจตุลาการ แต่ไม่ใช่เจตนาของร่างผู้ให้สัตยาบัน^{๓๑} และความหมายอำนาจดั้งเดิมของอำนาจตุลาการเช่นนี้ใช้เฉพาะกรณีที่มีความขัดแย้งเท่านั้น ทุกฝ่ายเห็นด้วยในการแปลอำนาจศาลเช่นนี้แต่เริ่มแปรเปลี่ยนไปสองปีหลังให้สัตยาบันที่เมดิสัน (Jame Madison) พูดถึงการแก้ไข

^{๒๘} Yuval Eylon and Alon Harel, "The Right to Judicial Review," **Virginia Law Review** Vol. 92 No. 5 (September, 2006), p. 997.

^{๒๙} David S. Law, "A Theory of Judicial Power and Judicial Review," **The Georgetown Law Journal** Vol. 97 (2009), p. 731.

^{๓๐} Richard Bellamy, "Democracy as Public Law: The Case of Constitutional Rights," **German Law Journal** Vol. 14 No. 8 (2013).

^{๓๑} Randy E. Barnett, "The Origin Meaning of the Judicial Power," **Supreme Court Economic Review** vol. 12 (2004), p. 126.

รัฐธรรมนูญว่า บทบาทฝ่ายตุลาการควรจะใช้เพื่อปกป้องสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองเป็นหลัก^{๓๒} และเริ่มการสร้างอำนาจนี้จากบทบัญญัติอื่นในรัฐธรรมนูญขึ้นมาอ้างเขตอำนาจศาลทางตรง ในมาตรา ๓ ส่วนที่ ๒ และอำนาจทางอ้อมในมาตรา ๖ ทำให้เห็นได้ว่ามีกรณีความขยายอำนาจฝ่ายตุลาการในทางประชาธิปไตยขึ้นมาสนับสนุนว่าศาลมีอำนาจดูว่ากฎหมายอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่หลักฐานจากให้สัตยาบันที่ว่าอำนาจเดิมของฝ่ายตุลาการ รวมถึงอำนาจให้กฎหมายใช้ไม่ได้ด้วย เพราะจะให้ฝ่ายบริหารไปวิโต้ฝ่ายนิติบัญญัติมิได้ จะกลายเป็นฝ่ายบริหารเหนือกว่าฝ่ายนิติบัญญัติไป แต่ไม่พบว่าอำนาจวินิจฉัยทบทวนอยู่ในความหมายเดิม แต่อาจอยู่ในบริบทของประวัติศาสตร์ โดยเป็นผลที่เกิดจากการดำเนินการก็ได้ (Fruit of labor)^{๓๓}

ประชาธิปไตยที่หลากหลายหลักการโดยเฉพาะประเด็นเสรีภาพและสิทธิ ทำให้เห็นว่าการตัดสินข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ (Constitutional adjudication) อาจไม่ใช่เป็นเรื่องทางการเมืองที่จะเป็นประเด็นทางประชาธิปไตยโดยตรง แต่การตัดสินข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญเป็นความจำเป็นเพื่อเอกภาพในการกระทำทางกฎหมาย (Uniquely legal act) เพราะประชาธิปไตยคือการปกครองโดยประชาชน และการปกครองโดยประชาชนคือการปกครองโดยกฎหมายก็อาจถือว่าการชอบธรรมในการตัดสินในทางประชาธิปไตยได้ แต่ปัญหาความยากในการสวนทางกับเสียงข้างมาก เพราะไปยอมรับว่าศาลไม่ได้มาจากการเลือกตั้งที่สามารถรับผิดชอบได้ แต่ศาลต้องอยู่เคียงคู่กับรัฐธรรมนูญและนโยบายของฝ่ายที่มาจากเลือกตั้งเพื่อป้องกันลมที่พัดโบกกระหน่ำที่รุนแรงเกินไป (Seriously overblown)^{๓๔} เจตนารมณ์ฝ่ายตุลาการจึงเป็นกระแสหลักในรัฐธรรมนูญอเมริกา อำนาจวินิจฉัยทบทวนจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ขาดไม่ได้ (Essential) สำหรับลัทธิรัฐธรรมนูญนิยมของอเมริกา^{๓๕} เป็นทางเลือกให้หลักอำนาจสูงสุดรัฐสภาและแนวคิดลัทธิแบ่งแยกอำนาจที่แต่ละฝ่ายต้องประเมินความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการกระทำของตนเอง การประเมินนี้ต้องวางใจในอำนาจสุดท้ายเพื่อเสรีภาพปวงชน^{๓๖} เพราะสงครามกลางเมืองอเมริกาชี้ให้เห็น

^{๓๒} Randy E. Barnett, “The Origin Meaning of the Judicial Power,” **Supreme Court Economic Review** vol. 12 (2004), p. 126.

^{๓๓} Ibid., p. 138.

^{๓๔} Daniel A. Farber And Suzanna Sherry, **Judgment Calls: Principle and Politics in Constitutional Law**, (United Kingdom: Oxford University Press, 2009), p. 26.

^{๓๕} Ibid., pp. 11-12.

^{๓๖} Ibid., p. 14.

ความเป็นไปได้ในอันตรายเมื่อศูนย์กลางการตีความรัฐธรรมนูญมีหลายแห่งแล้วไม่มีผู้มีอำนาจสุดท้ายในการตีความ จึงไม่สามารถยอมรับได้เพราะมีความเสี่ยงสูงในความไม่มั่นคง จึงควรให้ศาลแก้ปัญหาคความไม่ไว้วางใจในอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร ศาลไปต่อต้านเสียงข้างมากก็เพื่อปรับประชาธิปไตยของฝ่ายอื่น^{๓๗} แม้อำนาจวินิจฉัยทบทวนไม่ใช่ยาครอบจักรวาล แต่ทำให้ศาลสูงสุดจะมีเวลาและจุดยืนอีกครั้งในเรื่องสิทธิพื้นฐานที่สังคมประชาธิปไตยควรยอมรับ สิทธิในความเท่าเทียมกันที่พลเมืองควรได้รับการปกป้องจากปัญหาเชื้อชาติ สิทธิวิจารณ์การปกครอง สิทธิที่จะออกเสียงอย่างเท่าเทียมกัน สิทธิไต่สวนก่อนลงโทษ กฎเหล่านี้ช่วยรักษาสังคมให้มีเสรีภาพและก็ได้ทำให้เป็นเผด็จการโดยฝ่ายตุลาการ^{๓๘} การตีความรัฐธรรมนูญจึงเป็นการบังคับใช้กฎหมายไม่ใช่เรื่องการเมือง แต่ศาลต้องมีทัศนคติเหมือนเดิมในการตีความรัฐธรรมนูญเมื่อต้องตอบคำถามกฎหมายในการตีความ การตีความรัฐธรรมนูญจึงเป็นอำนาจตามกฎหมาย

การออกแบบการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการในเรื่องระงับข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ โดยใช้อำนาจวินิจฉัยทบทวนนี้ แม้ฝ่ายตุลาการจะเป็นผู้มีหน้าที่สุดท้ายในระบอบประชาธิปไตย แต่ยังมีคำถามตามมาว่าถือเป็นอำนาจสูงสุดเด็ดขาดหรือไม่ เพราะเมื่อไปเกี่ยวกับฝ่ายนิติบัญญัติที่ได้ความชอบธรรมจากการเลือกตั้งประชาธิปไตยจะใช้กระบวนการทางการเมืองเป็นกระบวนการชี้ขาดอีกได้หรือไม่ ยังมีความคิดเห็นแตกต่างกันไป ในแนวคิดอเมริกาที่ได้รับอิทธิพลของการปฏิวัติฝรั่งเศสที่ใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือได้เพื่อความมั่นคง กลุ่มแนวคิดสหพันธรัฐนิยมได้พิจารณาธรรมชาติของอำนาจตุลาการ และพัฒนาไปสู่หลักอำนาจสูงสุดของตุลาการ (Theory of judicial supremacy) ในเวลาต่อมา^{๓๙} แต่ในแนวคิดเสรีนิยมต้องการให้ใช้กระบวนการทางการเมืองระงับข้อพิพาทแทน การออกแบบสถาบันประชาธิปไตยจึงยากจะอิงอยู่กับหลักการพื้นฐานประการเดียว จึงต้องมีสถาบันอื่นช่วยเหลือในการทำหน้าที่ ปัญหาคือสถาบันใดดีที่สุดในระบบการปกครองตนเองบนพื้นฐานความเท่าเทียมกันทางการเมือง อำนาจวินิจฉัยทบทวนถูกออกแบบมาอาจจะช่วยปรับหรือไม่ได้ปรับความชอบธรรมของการปกครองตนเองก็ได้ แต่อำนาจวินิจฉัยทบทวนไม่ได้ถูกทำให้เป็น

^{๓๗} Daniel A. Farber And Suzanna Sherry, **Judgment Calls: Principle and Politics in Constitutional Law**, (United Kingdom: Oxford University Press, 2009), p. 21.

^{๓๘} Ibid., p. 30.

^{๓๙} Larry D. Kramer, “Judicial Supremacy and the End of Judicial Restraint,” **California Law Review** Vol. 100 (2012), p. 623.

กฎโดยหลักการศีลธรรมทางการเมืองหรือไม่ต้องการให้เป็นหลักการของศีลธรรมทางการเมือง หลักการของมันจึงทำงานอยู่ข้างนอก^{๔๐} อำนาจวินิจฉัยตัดสินของฝ่ายตุลาการเป็นเหมือน เงื่อนไขประชาธิปไตย (Democratic option)^{๔๑} เป็นเงื่อนไขที่ยอมรับได้ เมื่อพิจารณา ถึงความเหมาะสมในการออกแบบสถาบันประชาธิปไตยสมัยใหม่ ไม่ใช่สิ่งที่ผิดที่แยก ประชาธิปไตย (Democracy) กับการปกครองโดยเสียงข้างมาก (Majority rule) เพราะเป็นสิ่งที่ไม่เหมือนกัน

บทบาทศาลในทางประชาธิปไตยเพื่อรักษาแก่นกลางประชาธิปไตยคือ เสรีภาพ ที่เท่าเทียมกันของพลเมืองในเบื้องต้น ถือเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ดอร์กิน (Ronald Dworkin) สร้างทฤษฎีประชาธิปไตยทางกฎหมายคือการปกป้องสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ประชาธิปไตย เบื้องแรกคือการปกครองโดยประชาชน (Rule by people) ประชาธิปไตยคือการปกป้อง สิทธิคือสิทธิของปัจเจกชนทางกฎหมาย ที่เด่นชัดคือฝ่ายนิติบัญญัติจากเสียงข้างมากต้องไม่มี อำนาจไปกดขี่เหนือปวงชน แต่เพื่อรักษาอำนาจปกครองตนเองของประชาชนและศักดิ์ศรี (Individual autonomy and dignity) โดยเห็นว่าประชาธิปไตยไม่ใช่การปกครองโดยเสียงข้างมาก แต่คือการปกครองโดยเสียงข้างมากอย่างชอบธรรม (Legitimate majority rule) ที่เจตนารมณ์ เสียงข้างมากต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญที่ไม่อาจเปลี่ยนแปลงไปได้ ลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม ต้องจำกัดสิทธิทางประชาธิปไตยของเสียงข้างมากในการทำกฎหมายไม่ให้ผิดไปจาก ความหมายประชาธิปไตย เป้าหมายประชาธิปไตยไม่ใช่แค่การทำกฎหมายด้วยกระบวนการ ที่แน่นอน แต่คือการดูแลรักษาสมาชิกทั้งหมดของชุมชนคือปัจเจกชนด้วยความตระหนัก และยอมรับในความเท่าเทียมกัน^{๔๒} คำว่า “การปกครองของประชาชนโดยประชาชน เพื่อประชาชน” ดอร์กินเห็นด้วยที่ว่าประชาธิปไตยคือการปกครองโดยประชาชน แต่ต้อง เป็นการปกครองโดยประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน เพราะพลเมืองเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ที่ปกครองคือผู้ถือผลประโยชน์และเป็นอิสระจากการปกครอง^{๔๓}

^{๔๐} Stephen Macedo, “Against Majoritarianism: Democratic Values and Institutional Design,” *Boston University Law Review* Vol. 90 No. 2 (2010), pp. 1030-1031.

^{๔๑} *Ibid.*, p. 1039.

^{๔๒} Ronald Dworkin, Equality, Democracy and Constitution, *Alberta Law Review* Vol. 28 No. 2 (1990), p. 336.

^{๔๓} *Ibid.*, p. 337.

เนื้อหาแนวคิดประชาธิปไตยข้างต้นของดอร์กิน ทำให้ศาลเข้าไปพิจารณาทางประชาธิปไตยได้ ที่ต้องยึดภายใต้ ๓ หลักการ คือ^{๔๔} ๑. หลักการมีส่วนร่วม (Principle of participation) ที่พลเมืองต้องมีส่วนร่วมในระบบออกเสียงเลือกตั้งทั่วไปและระบบผู้แทนคือเรื่องปกครองโดยประชาชนที่ต้องออกเสียงเท่าเทียมกัน เป็นแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมต่อต้านแนวคิดเสียงข้างมากนิยม ดอร์กินเห็นว่าในการจำกัดฝ่ายเสียงข้างมาก หลักการมีส่วนร่วมจำเป็นสำหรับการสร้างกฎหมายตามรัฐธรรมนูญเพื่อปกป้องเสรีภาพทางการเมือง ๒. หลักการผู้ถือประโยชน์ (Principle of stake) หลักการนี้เหมือนที่ว่าการปกครองเพื่อประชาชนคือผลประโยชน์ประชาชน ดอร์กินเห็นว่ายึดเจตนารมณ์เสียงข้างมากแต่ต้องตระหนักเสียงข้างน้อยด้วย เพราะปัจเจกชนจะไม่เป็นสมาชิกสังคมจนกว่าจะมีส่วนร่วมตามหลักการแรก และหลักการนี้ทำให้แนวคิดประชาธิปไตยถูกใช้ร่วมกันได้ เพราะคำว่าประชาชน (The people) ไม่ได้หมายถึงการกระทำของปัจเจกชน แต่รวมคนกลุ่มน้อยทางการเมืองด้วย ถ้าเสียงข้างมากไม่สำรวจหรือเลือกปฏิบัติต่อเสียงข้างน้อยไม่เป็นประชาธิปไตย ๓. หลักการความเป็นอิสระ (Principle of independence) เพื่อจำกัดเจตจำนงเสียงข้างมาก ดอร์กินเห็นว่าจะมีอิสระต้องปกป้องเสรีภาพให้ปัจเจกชนมีความรับผิดชอบในปัจเจกส่วนบุคคล และการตัดสินใจเป็นสิ่งจำเป็นที่ขาดไม่ได้เพื่อประสิทธิภาพโครงสร้างประชาธิปไตย สิ่งนี้คือสิทธิเรียกร้องให้อำนาจการเมืองต้องมีความชอบธรรมความชอบธรรมในระบบประชาธิปไตยที่ประชาชนต้องสามารถปกป้องตนเองจากผู้ตัดสินใจด้วยระบบได้ เป็นศีลธรรมของผู้แทน (Moral agent) จะเข้าใจในตนเองถึงศีลธรรมผู้แทนก็ต้องตัดสินใจอย่างเป็นอิสระในคุณค่าเจตนารมณ์ปกครองตนเอง เสรีภาพส่วนบุคคลจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ขาดไม่ได้เพื่อความเป็นอิสระ

บทบาทศาลในทางประชาธิปไตยเพื่อเสรีภาพที่เท่าเทียมกันของพลเมืองในเบื้องต้นคือสิทธิตามรัฐธรรมนูญ (Basic right) แต่อาจพิจารณาบทบาทฝ่ายตุลาการในการปกป้องสิทธิในเชิงแบบแผน (Norm) ก็ได้ เพราะแนวคิดประชาธิปไตยสมัยใหม่ต่างไปจากเดิมที่สัมพันธ์กับรูปแบบกฎหมายใน ๓ ลักษณะ คือ ๑. กฎหมายสมัยใหม่เน้นกฎหมายที่รัฐตราขึ้น (Positive) ๒. พันธะบังคับ (Compulsory) ๓. เป็นเอกเทศเน้นปัจเจกชน (Individualistic) แต่กฎหมายมีแบบแผน กำเนิดโดยผู้ทำ บังคับโดยรัฐเพื่อเป้าหมายค้ำประกันเสรีภาพ^{๔๕} ในมุมมองเสรีนิยม การกำหนดชะตาตนเองของพลเมืองทางประชาธิปไตย

^{๔๔} Ronald Dworkin, Equality, Democracy and Constitution, *Alberta Law Review* Vol. 28 No. 2 (1990), pp. 337-341.

^{๔๕} Jurgen Habermas, "Constitutional Democracy: A Paradoxical Union of Contradictory Principles?," *Political Theory* Vol. 29 No. 6 (December, 2001), p. 766.

ต้องใช้กฎหมายเป็นสื่อกลางเพื่อยืนยันเสรีภาพ แนวคิดการปกครองโดยกฎหมายคือ ๑. แนวคิดสิทธิมนุษยชนที่ไปด้วยกันกับอำนาจ ๒. แนวคิดอำนาจอธิปไตยประชาชนเป็นที่มาของความชอบธรรมที่อธิบายความสัมพันธ์ของสองหลักการ คือ หลักการประชาธิปไตยกับหลักการรัฐธรรมนูญนิยม แต่ในมุมมองสาธารณรัฐนิยมกฎหมายต้องไม่จำกัดเจตนารมณ์ประชาชน เพราะกฎหมายมีผลกระทบการแบ่งปันชีวิตทางการเมือง การปกครองโดยกฎหมายต้องการข้อมูล เจตนารมณ์ประชาธิปไตยที่ต้องไม่ละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ถูกรับรองโดยกฎหมาย เรียกว่า สิทธิพื้นฐาน (Basic Rights)^{๕๖}

ความหมายของสิทธิพื้นฐานคือการตัดสินใจตนเองของพลเมือง มาจากสิ่งที่ไม่อาจเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาได้จากผู้รับรองการปกครองโดยกฎหมาย นำไปสู่การตัดสินใจด้วยตนเองทางการเมือง แนวคิดสิทธิมนุษยชนก็มาจากสิทธิพื้นฐาน ทั้งการจำกัดอำนาจอธิปไตยโดยผู้ให้หรือการกำหนดหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ต้องพิจารณาหลักการให้เท่าเทียมกันตามที่มาดั้งเดิมคือ อำนาจตัดสินใจเองทั้งส่วนเอกชนและรัฐ แม้ทั้งสองส่วนเป็นอิสระแต่สัมพันธ์กัน พลเมืองต้องใช้ให้เหมาะสมในการตัดสินใจตนเองทางสาธารณะ เพื่อประกันสิทธิทางการเมือง เพื่อให้เสรีภาพปัจเจกชนมีคุณค่าเท่าเทียมกัน^{๕๗} กฎหมายจึงดูมีแก่นกลางที่เอกชนไม่ใช่สาธารณะ แต่ภายใต้เสรีภาพทางเลือกพลเมืองต้องแสดงเจตนารมณ์อย่างมีเหตุผลแม้เป็นการปกครองตนเอง มันคือการนิติบัญญัติด้วยตนเองที่จะต้องถูกพิจารณาว่ามีเหตุผลเพียงพอหรือไม่

การปกครองโดยกฎหมายต้องไม่ถูกทำลายเพราะเป็นผลผลิตคุณธรรมของประชาธิปไตย หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญต้องถูกใช้เป็นเครื่องมือทางตุลาการ เพื่อต่อต้านทรราชเสียงข้างมาก ในแนวคิดสาธารณรัฐนิยมต้องการความแตกต่างในเชิงกระบวนการยอมรับเหตุผลที่จะต้องเชื่อมการจำกัดตนเองของความเห็นและเจตนารมณ์ประชาธิปไตยให้ต่างไปจากฉันทานุมัติ (Consensus) ที่เป็นรูปแบบทั่วไปของประชาธิปไตย กรอบที่จะดูว่าฝ่ายนิติบัญญัติสุ่มรอบคอบ (Deliberation) ทางประชาธิปไตยหรือไม่ เพื่อให้ศาลเข้ามามีบทบาท คือ^{๕๘} ๑. ดูที่ผลที่ออกมาว่าเป็นความชอบธรรมหรือไม่ โดยมุ่งไปที่ความเท่าเทียมกันในการมีส่วนร่วมที่อาจใช้ปรับการให้ความยินยอมจากประชาชนได้ ๒. ดูการมีส่วนร่วม

^{๕๖} Jürgen Habermas, "Constitutional Democracy: A Paradoxical Union of Contradictory Principles?," **Political Theory** Vol. 29 No. 6 (December, 2001), p. 766.

^{๕๗} Ibid., p. 767.

^{๕๘} Ibid., p. 772.

จากความยินยอมเพื่อใช้ด้านการตัดสินใจทางการเมืองภายใต้เสรีภาพของปัจเจกชนที่เท่าเทียมกัน เพราะจะไม่มีใครมีเสรีภาพจริงจนกว่าประชาชนทั้งหมดจะมีเสรีภาพเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายที่เขาทำขึ้นเองหลังจากใช้เหตุผลอย่างสุขุมรอบคอบแล้วเท่านั้น

ในมติดอกฎหมาย หากมุ่งไปสู่เรื่องกระบวนการโดยศาลที่วัตถุประสงค์ต้องโปร่งใส และมีศีลธรรม ในความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย ประวัติศาสตร์อเมริกันนั้น ติความรัฐธรรมนูญแบบเคลื่อนไหวมีพลวัต แต่ผลจากมติประวัติศาสตร์ในเรื่องรัฐธรรมนูญก็นำมาสู่วาทกรรมการตีความรัฐธรรมนูญในเรื่องประชาธิปไตยคือการปกครองตนเองแล้วอะไรคือการปกครองตนเองกันแน่ ประชาธิปไตยกับรัฐธรรมนูญนิยม อะไรให้ความชอบธรรมแก่กัน ถ้าพิจารณาถึงสิทธิพื้นฐานทั้งหมดไม่ใช่เฉพาะสิทธิทางการเมือง รัฐธรรมนูญจัดเป็นผลและแนวคิดที่หมายถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน การมีส่วนร่วมคือสื่อกลางการทำกฎหมายต้องสร้างระบบที่จะยืนยันว่าจะค้ำจุนสิทธิปัจเจกชน ถ้าพิจารณาความยินยอมทั่วไปที่เป็นเหมือนความชอบธรรม สิทธิพื้นฐานก็เป็นความชอบธรรมเพราะ^{๔๙} ๑. สิทธิพื้นฐานเป็นผลจากการตัดสินใจในการวัดเสรีภาพที่เท่าเทียมกันที่ยิ่งใหญ่ที่สุดที่เป็นไปได้ของปัจเจกชน (Possible measure of equal individual freedom) ในการกระทำของแต่ละคน ๒. เป็นผลจากการตัดสินใจด้วยตนเองในสถานะที่เป็นสมาชิกโดยสมัครใจในการเข้าร่วมทางกฎหมาย ๓. เป็นส่วนหนึ่งของสิทธิปัจเจกชนที่จะได้รับการปกป้องอย่างเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย เป็นผลจากการกระทำของสิทธิปัจเจกชน แต่เมื่อไปดูทางการเมืองต้องมี ๔. สิทธิที่มีโอกาสอย่างเท่าเทียมกันในการมีส่วนร่วมในชีวิตการเมือง เพราะการปกครองโดยกฎหมายไม่ว่าเจตนาอำนาจอธิปไตยหรือประเด็นจากเจตนารมณ์ต้องถูกจารึกให้อยู่ในการนิติบัญญัติด้วยตนเองในทางการเมือง โดยเฉพาะความดีงามต้องมาจากความยินยอมที่เป็นความชอบธรรมและเหตุผลในความรับผิดชอบอย่างเท่าเทียมกัน นี่คือ ศีลธรรมของการนิติบัญญัติด้วยตนเอง มันคือแนวคิดเรื่องความยุติธรรมทางประชาธิปไตย^{๕๐} ที่หากฝ่ายตุลาการจะเข้ามาตัดสินข้อพิพาททางประชาธิปไตยต้องยึดถือ

มีแนวคิดที่เห็นว่าประชาธิปไตยอาจมีสภาพเป็นกฎหมายมหาชนในรูปสิทธิเพื่อความเท่าเทียมกัน เพื่อให้มีสภาพบังคับได้ทางการเมืองและกฎหมาย แม้ประชาธิปไตย

^{๔๙} Jurgen Habermas, "Constitutional Democracy: A Paradoxical Union of Contradictory Principles?," *Political Theory* Vol. 29 No. 6 (December, 2001), p. 777.

^{๕๐} Ibid., p. 779.

ยังไม่ชัดว่าเป็นกฎหมายมหาชนทั้งเรื่องประเภท (Kind of body) และหน้าที่ (Function)^{๕๑} ด้านประเภทคือ การกระทำของรัฐต่อเอกชนที่มีผลทางกฎหมายใน ๒ ทาง คือ ๑. ประเด็น (Problematic) บทบาททำและบังคับใช้กฎหมาย ๒. กดดัน (Pressing) คือมีอำนาจมากกว่าองค์กรอื่น ด้านหน้าที่คือปกป้องประโยชน์สาธารณะมากกว่าเอกชน โดยมีกฎหมายที่ใช้เพื่อสาธารณะที่มีคุณสมบัติที่แน่นอนเมื่อต้องกระทำ แต่การปกครองภายใต้กฎหมายผู้ปกครองต้องปรับกระบวนการสาธารณะและกฎหมายที่จะใช้ต่อผู้ถูกปกครองทั้งสองฝ่ายอย่างเท่าเทียมกัน

การพิพาทกันทางประชาธิปไตยจึงอาจถือเป็นประเด็นกฎหมายได้^{๕๒} เพราะโดยทั่วไปการฟ้องคดีต้องมีคุณสมบัติในเนื้อหาทางมหาชนที่แน่นอนที่กฎหมายจะใช้เหตุผลสาธารณะให้เข้ากับประโยชน์พื้นฐานที่แน่นอนหรือคุณค่าความเท่าเทียมกันที่จะต้องแบ่งปันกันนำมาสู่การจำแนกสิทธิและสิทธิทางรัฐธรรมนูญที่อำนาจทางการเมืองอาจใช้ได้อย่างถูกกฎหมาย สิทธิทางรัฐธรรมนูญจึงปรับและจำกัดอำนาจมหาชนในการปรับใช้เพื่อสาธารณะได้ แต่การปกครองโดยมนุษย์ต้องอยู่ภายใต้การปกครองด้วยกฎหมาย ศาลและเจ้าหน้าที่กฎหมายต้องยึดแบบแผนกฎหมายไม่ให้เป็นผู้เล่นทางการเมือง ในมุมมองนี้ประชาธิปไตยจึงเป็นกฎหมายมหาชน เป็นการปกครองโดยสาธารณะได้ และข้อพิพาททางประชาธิปไตยเป็นประเด็นกฎหมายที่ฝ่ายตุลาการอาจเข้าไปมีบทบาทในทางประชาธิปไตยได้

แต่การเข้าไปมีบทบาทของฝ่ายตุลาการในการปรับประชาธิปไตยมักจะมีมุ่งไปที่สิทธิกลไกประชาธิปไตย มีความหมายไม่ไช่เพียงการปรับในเรื่องอำนาจหรือการควบคุมผู้ปกครองแต่รวมไปถึงผู้แทนที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วยในการปรับใช้กฎหมาย ประชาธิปไตยในความหมายกฎหมายมหาชนมีทั้งเรื่องอำนาจและหน้าที่ รวมทั้งเรื่องกระบวนการและแบบแผน (Norm) ในมุมมองนี้ประชาธิปไตยจึงเป็นกฎหมายมหาชนได้ เพราะมีกระบวนการออกจากสถาบันการรักษา การวางกฎปกครองทั้งในเนื้อหาและเงื่อนไขภายใต้อำนาจที่ชอบธรรม แนวคิดให้ประชาธิปไตยเป็นกฎหมายมหาชนโดยใช้สิทธิเป็นตัวพิจารณา คือ^{๕๓} ๑. สิทธิที่จะถูกปรับแก้เป็นหลักการด้วยเหตุผลสาธารณะ เพื่อรักษาความเท่าเทียมกันและการยอมรับในระบอบประชาธิปไตย ๒. สิทธิเป็นกุญแจสำคัญในบทบาทของการใช้อำนาจปกครองที่เป็น

^{๕๑} Richard Bellamy, Democracy as Public Law: The Case of Constitutional Rights, *German Law Journal* Vol. 14 No. 8 (2013), p. 1017.

^{๕๒} Ibid., p. 1018.

^{๕๓} Ibid., p. 1019.

ประชาธิปไตยเต็มที่อยู่หรือสวนทางกับประชาธิปไตยก็ได้ โดยดูเสรีภาพในแนวคิดเสรีนิยมกับสาธารณรัฐนิยม ๓. กระบวนการประชาธิปไตยอาจไม่ต้องใช้ศาลรัฐธรรมนูญบังคับ เพราะประชาธิปไตยเป็นกฎหมายมหาชนแล้ว

การมุ่งไปที่การปรับสิทธิของฝ่ายตุลาการทางประชาธิปไตย ต้องมุ่งที่สิทธิความเท่าเทียมกันทางการเมือง (Rights political equality) ในทางประชาธิปไตย สิทธิเป็นเหมือนเสียงแตร (Trumping) ของการตัดสินใจทางการเมืองที่จะหนุนหรือไม่ส่งเสริมอะไรเมื่อไปเชื่อมกับนโยบายและกระบวนการ สิทธิคือสถานการณ์ที่เป็นจริงทางการเมืองเพราะขึ้นกับกลไกทางการเมืองในการแก้ปัญหาข้อพิพาท แต่มุมมองในประชาธิปไตยไม่ง่ายในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะความแตกต่างในแนวคิดเรื่องสิทธิและโครงสร้างการเรียกร้องของสิทธิ การไม่เห็นด้วยมีเหตุผล คือ^{๕๔} ๑. แม้ถกเถียงกันในเรื่องสิทธิแต่ยังต้องใช้หลักความเท่าเทียมกัน ๒. แม้สิทธิเชื่อมกับปัจเจกชนแต่ต้องมองในมิติส่วนรวมขึ้นกับความเท่าเทียมกันกับผู้อื่น สิทธิเรียกร้องให้ปัจเจกชนต้องได้รับการกระทำที่เท่าเทียมกันทางการเมือง นำไปสู่การเชื่อมประชาธิปไตยกับสิทธิ ประชาธิปไตยเป็นเพียงสถานที่เดียวที่ให้ข้อเรียกร้องในสิทธิต่างกัน ได้รับการตอบสนองและสร้างส่วนร่วมที่จำเป็นในการดำเนินการในสิทธิพลเมืองให้เท่าเทียมกัน ในการตระหนักและยอมรับและยืนยันอำนาจสาธารณะที่จะตอบสนองการไม่เห็นด้วยของสังคมด้วยความเท่าเทียมกันทางการเมือง

เมื่อตัดสินใจประชาธิปไตยที่สิทธิแต่มุมมองอาจแตกต่างกันในเชิงอุดมการณ์ ประชาธิปไตย ในแนวทางเสรีนิยม สิทธิคือห้ามแทรกแซง (Non-interference) ไม่มีใครแทรกแซงในแต่ละบุคคลของผู้อื่นได้หรือป้องกันมิให้กระทำ เพราะสิทธิมีเพื่อป้องกันปัจเจกชนจึงไม่มีบทบาทให้ประชาธิปไตยที่จะเข้าไป แต่ประชาชนอาจใช้สิทธิต้านการตัดสินใจทางประชาธิปไตยได้ ให้มุมมองว่าสิทธิเหมือนแตรของปัจเจกชนที่จะต่อสู้กับส่วนรวม เป็นเรื่องระหว่างสิทธิกับความดิงามทั่วไป^{๕๕} แต่ในแนวทางสาธารณรัฐนิยม สิทธิและเสรีภาพคือห้ามมิให้เด่นชัด (Non-domination) แต่สิทธิไม่อาจเอาออกไปจากการเมืองเพราะการเมืองจะยืนยันลักษณะของสิทธิ (Character) โดยกระบวนการการเมืองจะตัดสินใจสิทธิต้องยึด ๓ ลักษณะ^{๕๖} ๑. ยอมรับความเท่าเทียมกันในความแตกต่างของมุมมองปัจเจกชน

^{๕๔} Richard Bellamy, Democracy as Public Law: The Case of Constitutional Rights, **German Law Journal** Vol. 14 No. 8 (2013), pp. 1022-1023.

^{๕๕} Ibid., p. 1024.

^{๕๖} Ibid., p. 1026.

๒. แสดงถึงความตระหนักในความเท่าเทียมกันในเรื่องเอาสิทธิไปใช้ ๓. มีคำตอบให้กับประโยชน์ ทางจารีตของสิทธิหมายถึงอำนาจที่จะได้รับการตรวจสอบและจำกัดได้ แต่สิทธิทั้งสองแนวคิดต้องถูกสนับสนุนด้วยเสรีภาพและความเท่าเทียมกัน ในสภาพแวดล้อมที่ต้องมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งสามลักษณะจึงเป็นสิ่งที่ฝ่ายตุลาการต้องพิจารณาหากเข้ามาตัดสินสิทธิในการทำกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ทางปฏิบัติอาจไม่เป็นไปตามนั้นก็ได้ แต่การฟ้องคดีอาจเป็นบทบาททางประชาธิปไตย เป็นการปรับแต่งประชาธิปไตย (Editorial democracy) แต่เป็นอำนาจวินิจฉัยทบพนแบบอ่อนๆ^{๕๗}

ในแนวคิดหลักอำนาจสูงสุดของตุลาการที่การทำหน้าที่ของฝ่ายตุลาการเริ่มเปลี่ยนแปลงไปจากบทบาททั่วไปทางคดี กลายมาเป็นสถาบันที่อาจช่วยปรับแต่งนโยบายกฎหมาย รวมทั้งปกป้องรัฐธรรมนูญ โดยบทบาททั่วไปของสถาบันตุลาการมี ๕ ประการ คือ^{๕๘} ๑. เป็นผู้รักษาประสิทธิภาพกระบวนการ รักษากระบวนการฟ้องคดี (Process litigation) ๒. ผู้ตัดสิน (Adjudicator) ๓. ผู้ทำกฎหมาย (Law maker) ๔. ผู้บริหารกฎหมาย (Administrator) ๕. ผู้ปกป้องรัฐธรรมนูญ (Constitutional defender) ในขณะที่บทบาทในทางคดีมี ๔ ประการ คือ ๑. ผู้ใช้กฎหมาย (Law applier) ๒. ผู้ขยายเนื้อหากฎหมาย (Law extender) สร้างหลักการ (Precedent) และเพื่อสาธารณะ ๓. ผู้ไกล่เกลี่ย (Mediator) ๔. ผู้จัดทำนโยบาย (Policy maker) บทบาทสถาบันตุลาการในระบอบประชาธิปไตยจึงถูกขยายออกไป แม้ว่าจะอิงกับการเป็นผู้ตัดสินข้อพิพาทก็ตาม โดยได้ขยายไปถึงข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญและทางนโยบายที่ไปเกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารด้วย ทำให้ฝ่ายตุลาการเข้ามาเกี่ยวข้องกับความชอบธรรมทางการเมืองโดยตรง สิ่งนี้เป็นสิ่งสำคัญเพราะประชาธิปไตยหัวใจอยู่ที่ประชาชน ความยุติธรรมทางประชาธิปไตยกับความยุติธรรมทางกฎหมายอาจไม่ตรงกัน แต่อาจยึดที่แก่นกลางประชาธิปไตยเป็นหลักในการทำหน้าที่ได้ เพื่อสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจทางประชาธิปไตย

การเข้ามาทำหน้าที่ของฝ่ายตุลาการถูกมองจากมุมมองประชาธิปไตยทั้งความชอบธรรมของที่มาและแนวคิดที่ใช้ตัดสินข้อพิพาทที่ไม่อาจอ้างเพียงกฎหมายรัฐธรรมนูญได้ ประกอบกับการอิงแนวคิดอุดมการณ์ประชาธิปไตยของตุลาการแต่ละฝ่ายที่ถูกตั้งข้อสงสัย

^{๕๗} Richard Bellamy, Democracy as Public Law: The Case of Constitutional Rights, **German Law Journal** Vol. 14 No. 8 (2013), p. 1030.

^{๕๘} Roger Hanson, "The Changing Role of a Judge and Its Implications," **Court Review** (Winter 2002), pp. 11-13.

ในการตัดสินทางประชาธิปไตย เพราะต่างจากประเด็นทางกฎหมายที่ยากจะทำให้ประชาชนยอมรับในทางประชาธิปไตย ทำให้มองฝ่ายตุลาการในมุมมองที่ร้ายได้ Shapiro เห็นว่า ฝ่ายตุลาการดูเหมือนเป็นผู้ปกปิดตัวตนที่แท้จริงหรือเหตุผลที่แท้จริงเบื้องหลังระงับข้อพิพาทในทางประชาธิปไตยที่ปกติต้องให้น้ำหนักกับบรรทัดฐาน (Precedent) เพื่อสร้างกฎหมายและนโยบายสาธารณะ (Law and public policy) แต่ปัจจุบันกลับตรงกันข้ามศาลจะมาสรางกฎหมายสำหรับการตัดสินในอนาคตได้อย่างไร ขัดกับหลักการประชาธิปไตยในเจตนารมณ์ปวงชนทำให้เกิดผลเสียต่อสังคมมากกว่า ศาลจะตัดสินแบบคุณไม่แพ้แต่ศาลตัดสินว่าคุณควรจะแพ้ได้อย่างไร ศาลเป็นสถาบันการเมือง (Political institution) แต่ปฏิเสธตลอดว่าไม่มีอำนาจทางการเมือง (Political authority) แม้ว่าในทางข้อเท็จจริงมี และปฏิเสธเสมอว่าไม่มีอำนาจทำกฎหมาย (Authority make law) ทั้ง ๆ ที่กำลังทำกฎหมายแต่กลับอ้างว่าเป็นการปรับประวัติศาสตร์ (Justificatory history) เป็นการโกหก ในธรรมชาติของการกระทำทางตุลาการ (Natural of judicial activity) มีประเด็นควรโกหกหรือไม่ ในเมื่อธรรมชาติศาลเป็นเช่นนั้น สรุปว่าการโกหกเป็นลักษณะธรรมชาติของศาล^{๕๙} ข้อสงสัยเหล่านี้หากฝ่ายตุลาการไม่มีคำอธิบายในแก่นกลางคุณค่าประชาธิปไตยในการตัดสินให้ชัดเจนแล้ว ก็ยากจะได้รับการยอมรับว่ามีความชอบธรรมทางประชาธิปไตย

แต่ไม่ว่าอย่างไรก็ตามในปัจจุบันฝ่ายตุลาการดูเหมือนจะมีบทบาทหน้าที่ทางประชาธิปไตย จากการออกแบบสถาบันตุลาการให้ทำหน้าที่ทางประชาธิปไตยนำไปสู่การใช้อำนาจทางปฏิบัติ ๓ รูปแบบ^{๖๐} คือ ๑. การใช้อำนาจวินิจฉัยทบทวนในแบบแข็ง (Strong judicial review) เช่น อเมริกา เยอรมัน ที่ศาลมีอำนาจตีความ ๓ แบบ คือ ศาลสามารถกลับฝ่ายนิติบัญญัติโดยศาลเอง ศาลอาจเปลี่ยนแปลงฝ่ายนิติบัญญัติโดยการตีความจากพัฒนาการกฎหมายคอมมอนลอร์ที่ไม่เป็นทางการ และฝ่ายนิติบัญญัติสามารถแก้รัฐธรรมนูญได้ ๒. การใช้อำนาจวินิจฉัยทบทวนแบบอ่อน (Weak judicial review) เช่น อังกฤษ แคนาดา ระบบอำนาจวินิจฉัยทบทวนแบบอ่อน ฝ่ายนิติบัญญัติอาจผ่านกฎหมายใหม่อีกโดยไม่ต่อต้านกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือการตีความของศาลในรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา กฎหมายเช่นนี้ในแคนาดาใช้ได้ แต่ในอเมริกาทำไม่ได้ ๓. การใช้อำนาจวินิจฉัยทบทวนแบบผสม (Compound system)^{๖๑} ที่ฝ่ายนิติบัญญัติบางที่สามารถ

^{๕๙} Martin Shapiro, "Judges As Liars," *Harvard Journal of Law & Public Policy* Vol. 17 (1994), pp. 155-156.

^{๖๐} Walter Sinnott-Armstrong, "Weak and Strong Judicial Review," *Law and Philosophy* Vol. 22 (2003), p. 381.

^{๖๑} *Ibid.*, p. 384.

กลับหรืออาจไม่สามารถกลับการตีความรัฐธรรมนูญของฝ่ายตุลาการ ตัวบ่งชี้ว่าใช้ระบบผสมเมื่อทำรัฐธรรมนูญ ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตามว่าการตีความของศาลอาจถูกต้องหรือไม่กลับด้วยเสียงข้างมากได้โดยไม่ต้องแก้รัฐธรรมนูญใหม่ แม้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมการตีความทั้งหมด แต่ต้องมีเหตุผลที่ดีในการใช้อำนาจกลับการตีความฝ่ายตุลาการโดยเสียงข้างมาก เหตุผลนี้ใกล้เคียงกับเหตุผลที่ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติถูกเลือกให้เป็นผู้ปกป้องบางสิทธิในรัฐธรรมนูญมากกว่าในกฎหมายทั่วไป

ประเด็นคือรูปแบบใดเป็นประชาธิปไตยกว่า หรือเหมาะสมกับระบอบประชาธิปไตยที่ต้องการให้ประชาชนเป็นผู้ปกครองตนเอง ยากจะตอบในทันที ในโลกแห่งความเป็นจริงจะสำเร็จได้เมื่อทุกคนมีเสรีภาพในการยอมรับในการตีความกฎหมายพื้นฐาน แต่ไม่ใช่ว่าทุกคนพิจารณาอย่างสัตย์ซื่อ เพราะไม่มีทางปฏิบัติที่ระบบกฎหมายใดจะให้เกิดความเห็นแบบเจ็ดห้าได้เต็มที่^{๖๒} หากแต่อยู่ที่ทุกคนยอมรับระบบกฎหมายอยู่บนพื้นฐานการยอมรับได้ โดยมุ่งไปที่เนื้อหาที่ทุกคนอาจยอมรับได้ในพหุสังคม โดยไม่อาจตัดความเชื่อของคนออกไปได้ รูปแบบการใช้อำนาจวินิจฉัยทบทวนจึงขึ้นกับแต่ละสังคม แต่จำเป็นต้องมีเพราะประชาธิปไตยต้องการการปกครองตนเอง การปกครองโดยประชาชนคือการปกครองโดยกฎหมาย แต่ถ้าบางครั้งฝ่ายนิติบัญญัติไม่แสดงชัดเจนในเจตนารมณ์ประชาชน หรือทำตรงข้ามกับเจตนารมณ์ประชาชน (Will of people) ไม่เป็นประชาธิปไตย ศาลจึงต้องจำกัดฝ่ายนิติบัญญัติ แต่เมื่อเสียงข้างมากประชาชนอยู่ข้างเดียวกับเสียงข้างมากฝ่ายนิติบัญญัติต่อผู้กระทำความรัฐธรรมนูญของศาลในการตัดสินแบบนั้นไม่ต้องการประชาธิปไตย^{๖๓} ศาลมีอำนาจเหมาะสมในการจำกัดฝ่ายนิติบัญญัติและประชาชน ประชาธิปไตยไปไม่ได้ที่จะปล่อยให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้ทุกอย่างที่ต้องการ Michelman เห็นว่ามุมมองประชาธิปไตยคือปกครองตนเองโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้นง่ายเกินไป แต่ประชาธิปไตยที่แท้จริงต้องการให้อำนาจทั้งหมดมาจากประชาชน เมื่อปรับมุมมองประชาธิปไตยให้ละเอียดขึ้นคือประชาชนที่เวลาหนึ่งผลักดันให้มีการจำกัดประชาชนในอนาคต โดยการเลือกให้อำนาจวินิจฉัยทบทวนแบบแข็ง^{๖๔}

การใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการทางประชาธิปไตยเป็นความยุติธรรมทางประชาธิปไตยหรือไม่ อาจพิจารณาว่าความยุติธรรมคือความเป็นธรรม อำนาจวินิจฉัยทบทวนจำเป็นในระบอบประชาธิปไตย ความยุติธรรมคือความเป็นธรรมจะถูกใช้เพื่อจำกัด

^{๖๒} Walter Sinnott-Armstrong, "Weak and Strong Judicial Review," *Law and Philosophy* Vol. 22 (2003), p. 384.

^{๖๓} Ibid., p. 387.

^{๖๔} Ibid., p. 390.

เนื้อหาและทำให้ผู้ทำกฎหมายสำรวม ให้ตระหนักถึงความเท่าเทียมกันของสิทธิพื้นฐานและเสรีภาพของความเป็นพลเมืองที่ฝ่ายนิติบัญญัติเสียงข้างมากต้องยอมรับ^{๖๕} อำนาจฝ่ายตุลาการทางประชาธิปไตยจึงยุติธรรมทางประชาธิปไตย ประชาธิปไตยโดยรัฐธรรมนูญจะไปได้ อย่างไรก็ตามถ้าไม่มีอำนาจวินิจฉัยยับยั้งทวนของศาล อำนาจวินิจฉัยยับยั้งทวนต้องถูกทำให้มั่นคงด้วยข้อสรุปทางการเมืองเสรีนิยมไปสู่ประชาธิปไตยโดยรัฐธรรมนูญ กฎหมายจะใช้บังคับได้อย่างน้อยต้องมีแบบแผนหรือกฎ (Norm or rule) ที่ต้องคาดหมายได้ก่อนลงมือกระทำ คือกฎหมายระดับที่สูงกว่าบังคับคือรัฐธรรมนูญ กฎหมายใหม่จะใช้บังคับได้ต้องสอดคล้องในเนื้อหากับกฎหมายระดับสูง ฝ่ายนิติบัญญัติต้องไม่ทำกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ ถือเป็นหลักธรรม (Jurisprudence)^{๖๖} โดยต้องตระหนักถึง ๓ ประการ คือ ๑. สิ่งจำเป็นที่ขาดไม่ได้ (Essential) ของรัฐธรรมนูญคือ ความเท่าเทียมกันของสิทธิพื้นฐานและเสรีภาพที่ฝ่ายนิติบัญญัติเสียงข้างมากต้องยอมรับ ๒. สิ่งจำเป็นที่ขาดไม่ได้ของรัฐธรรมนูญคือ ต้องยอมรับว่ามุมมองของทุกคนเป็นสิ่งที่มิเหตุผลและสมเหตุผล เพราะเข้ากับการยอมรับหลักที่แน่นอนเรื่องความยุติธรรมคือความเป็นธรรม ๓. ความชอบธรรมคือความดีงามของระบบหรือเป็นโครงสร้างทั่วไปของอำนาจที่กฎหมายจะนำไป ทั้งสามสิ่งคือความเป็นธรรมทางประชาธิปไตยที่ฝ่ายตุลาการจะพิจารณา

หลักความชอบธรรมของเสรีนิยม (Liberal principle of legitimacy) เป็นเงื่อนไขที่จำเป็นของความชอบธรรมของระบบการปกครองโดยกฎหมายและประชาธิปไตย โดยรัฐธรรมนูญเป็นหนึ่งในระบบนี้ ความชอบธรรมไม่ได้ดูแลที่รัฐธรรมนูญเขียนไว้ แต่รวมถึงการประกันเสรีภาพขั้นพื้นฐานด้วยที่เป็นหลักการของความยุติธรรม อำนาจวินิจฉัยยับยั้งทวนต้องยุติธรรมทางการเมืองคือความชอบธรรม และความชอบธรรมขึ้นกับการทำกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ คือยอมรับในกฎหมายระดับสูงที่จะมาตัดสินว่าทำกฎหมายเหมาะสมหรือไม่ ในอเมริกาต้องมีอำนาจวินิจฉัยยับยั้งทวนของศาลเพื่อความยุติธรรมทางประชาธิปไตย โดยรัฐธรรมนูญ และอำนาจนี้เข้ากับประชาธิปไตยทางรัฐธรรมนูญที่ได้แย้งอ้างว่าอำนาจนี้ต้องมีเหตุผลเดียวกับรัฐธรรมนูญมาสู่ประเด็นศาลจะมีอำนาจสูงกว่าอำนาจที่ประชาชนมอบหมายได้อย่างไร Michelman เห็นว่ามีได้โดยการปรับกระบวนการทางการเมืองด้วยวิธีพิเศษ

^{๖๕} Frank I. Michelman, "Justice as Fairness, Legitimacy and the Question of Judicial Review: A Comment," **Fordham Law Review** Vol. 72 No. 5 (2004), p. 1408.

^{๖๖} Ibid., p. 1409.

คืออำนาจวินิจฉัยยับยั้งทบทวนมีความชอบธรรม เพราะทำให้กฎหมายทั่วไปอยู่ในเนื้อความที่ขาดมิได้ของรัฐธรรมนุญคือคุณค่าความเป็นธรรม (Fair value)^{๖๗} ของการเมืองเสรีนิยมที่ประชาชนจะปกป้องประโยชน์ตน เพื่อให้สังคมมีการกระทำน้อยที่สุดแก่พลเมือง คำตอบทางประชาธิปไตยของศาลคือความสามารถในความยุติธรรม (Justiciability) ของอำนาจวินิจฉัยทบทวนของฝ่ายตุลาการ^{๖๘}

๓. สรุป

แม้ประชาธิปไตยในทางการเมืองการปกครองจะมีมุมมองความหมายที่หลากหลาย ทั้งไหลลื่นเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาตามพัฒนาการประวัติศาสตร์ภูมิปัญญาของมนุษย์ แต่เนื้อแท้แล้วก็เป็นไปเพื่อตอบสนองสังคมมนุษย์เป็นสำคัญ ระบอบการปกครองยังจำเป็นสำหรับมนุษย์ในปัจจุบันคงเหมือนที่เมดิสันว่าไว้ トラบใดที่มนุษย์ยังไม่เป็นเทวดา ความมีเหตุผลของมนุษย์คือสิ่งที่สำคัญที่สุดที่จะให้ความหมายในคุณค่าประชาธิปไตยเพื่อประโยชน์แก่สังคมมนุษย์เองและจะช่วยเมื่อพิจารณาการทำหน้าที่ของสถาบันทางประชาธิปไตยต่าง ๆ ในเมื่อสังคมมนุษย์ในปัจจุบันเน้นประชาธิปไตยที่สิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เห็นว่ามีมนุษย์เกิดมาเท่าเทียมกัน จึงมีความเท่าเทียมกันในทุกด้านตามมา แม้สิ่งนี้จะถกเถียงในทางประชาธิปไตยว่าถูกต้องหรือไม่ก็ตาม เมื่อเป็นเหตุผลที่มนุษย์เห็นและกำหนดให้เป็นคุณค่าของสังคมแล้ว จึงเป็นสิ่งที่มนุษย์และสถาบันสังคมที่มนุษย์สร้างขึ้นต้องยึดเป็นหลักการสำคัญ สิ่งนี้ถูกแปลงมาลงในอุดมการณ์การเมืองการปกครองประชาธิปไตยให้มีจุดยึดที่เป็นหมวดสำคัญคือความเท่าเทียมกันทางประชาธิปไตย แล้วถูกขยายต่อไปเป็นความเท่าเทียมกันในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ภายใต้หลักการอำนาจอธิปไตยปวงชนที่จะออกเสียงเลือกตั้งโดยมีฉันทานุมัติให้เป็นเสียงข้างมากในการเป็นผู้แทนออกกฎหมายแทนให้เป็นการปกครองโดยกฎหมาย เสมือนประชาชนปกครองตนเองเพื่อเสรีภาพประชาชน อันเป็นวัตถุประสงค์ของอุดมการณ์ประชาธิปไตยที่ทุกสถาบันการเมืองต้องยึดถือ

^{๖๗} Frank I. Michelman, “Justice as Fairness, Legitimacy and the Question of Judicial Review: A Comment,” *Fordham Law Review* Vol. 72 No. 5 (2004), p. 1412.

^{๖๘} *Ibid.*, p. 1417.

ในขณะที่ประชาธิปไตยนำไปสู่การออกแบบสถาบันการเมืองต่าง ๆ ให้ทำหน้าที่แทนประชาชนให้ตอบสนองประโยชน์มนุษย์ในสังคมประชาธิปไตย ความแตกต่างในการออกแบบสถาบันในระบอบประชาธิปไตยจึงแตกต่างกันออกไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจที่เห็นชัดในอำนาจหน้าที่ที่ต่างกัน ความรับผิดชอบและการทำหน้าที่จึงแตกต่างกันในระบอบประชาธิปไตย แต่สถาบันการเมืองต่าง ๆ ต้องมีวัตถุประสงค์ร่วมกันในทางประชาธิปไตย เหมือนที่กล่าวว่าประชาชนมีเสรีภาพแต่รัฐจะมีเสรีภาพไม่ได้ ความแตกต่างในการออกแบบสถาบันต่าง ๆ มิได้หมายความว่าสถาบันที่แตกต่างกันจะไม่มีความเป็นประชาธิปไตยหรือไม่เชื่อมโยงกับประชาธิปไตย ผลจากการทำหน้าที่ของสถาบันจะเป็นผู้ให้คำตอบ สถาบันตุลาการเป็นสถาบันที่ดูเหมือนจะมีความเชื่อมโยงโดยตรงกับปวงชนน้อยกว่าสถาบันอื่น ทั้งที่มา กระบวนการทำหน้าที่ และความรับผิดชอบทางประชาธิปไตย จึงอาจทำให้ดูเหมือนความชอบธรรมทางประชาธิปไตยจะน้อยกว่าฝ่ายอื่น แต่ในทางปรัชญาและประวัติศาสตร์สังคมประชาธิปไตยก็ชี้ให้เห็นความจำเป็นต้องมีฝ่ายตุลาการเพื่อตัดสินข้อพิพาทในกฎหมายเกี่ยวกับทางประชาธิปไตย ไม่ว่าจะปวงชนจะยอมรับหรือไม่ แต่คงไม่ใช่ผู้ให้คำตอบสุดท้ายในระบอบประชาธิปไตยแน่ เป็นเหมือนเสียงสุนัขเห่าเตือนสังคมและปวงชนให้สติกลับคืนมาคืนจากภวังค์ เพื่อให้สถาบันอื่นและปวงชนได้หยุดคิดทบทวนอีกครั้งก่อนจะดำเนินการต่อไปในทางประชาธิปไตย แต่หากเห่าบ่อยเกินไปหรือไม่มีเหตุผลหรือเป็นกริ่งเตือนภัยที่ไวต่อการตอบสนองเกินไป ย่อมก่อให้เกิดความรำคาญทั้งต่อปวงชนหรือแม้แต่สุนัขอื่น แต่ไม่ว่าอย่างไรก็ตามด้วยเงื่อนไขความจำเป็นทางประชาธิปไตยก็ยังคงเป็นความจำเป็นที่ต้องมีฝ่ายตุลาการเข้ามาทำหน้าที่อีกขั้นตอนหนึ่งในประชาธิปไตยก่อนนำไปสู่กระบวนการทางประชาธิปไตยต่อไป

บรรณานุกรม

หนังสือภาษาไทย

- ฌอง ฌากส์ รุสโซ. **สัญญาประชาคม : หลักแห่งสิทธิทางการเมือง.** วิภาดา กิตติโกวิท (แปล). กรุงเทพฯ : ทับหนังสือ, ๒๕๕๕.
- เบอร์นาร์ดี คริก. **ประชาธิปไตย : ความรู้ฉบับพกพา.** อธิป จิตตฤกษ์ (แปล). กรุงเทพฯ : โอเพ่นเวิลด์ส์, ๒๕๕๗.
- เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. **จิตวิญญาณประชาธิปไตยกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ใน เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. ความฝันเดือนตุลา : รวมปาฐกถาในวาระ ๔๐ ปี ๑๔ ตุลาคม.** กรุงเทพฯ : สามัญชน, ๒๕๕๗.

หนังสือภาษาอังกฤษ

- Barnett, Randy E. “The Origin Meaning of the Judicial Power,” **Supreme Court Economic Review** Vol. 12 (2004).
- Bellamy, Richard. “Democracy as Public Law: The Case of Constitutional Rights,” **German Law Journal** Vol.14 No. 8 (2013).
- Christiano, Thomas. “The authority of democracy,” **The Journal of Political Philosophy** Vol. 11 No. 2 (2003).
- Dahl, Robert A. **On Democracy.** New Haven: Yale University press, 1998.
- Dworkin, Ronald. “Equality, Democracy and Constitution,” **Alberta Law Review** Vol. 28 No. 2 (1990).
- Eylon, Yuval and Harel, Alon. “The Right to Judicial Review,” **Virginia Law Review** Vol. 92 No. 5 (September, 2006).
- Farber, Daniel A. and Sherry, Suzanna. **Judgment Calls: Principle and politics in Constitutional Law.** United Kingdom: Oxford University Press, 2009.
- Freeman, Samuel. “Constitutional Democracy and the Legitimacy of Judicial Review,” **Law and Philosophy** Vol. 9 No. 4 (1990-1991).
- Habermas, Jurgen. “Constitutional Democracy: A Paradoxical Union of Contradictory Principles?,” **Political Theory** Vol. 29 No. 6 (December, 2001).

- Hanson, Roger. “The Changing Role of a Judge and Its Implications,” **Court Review** (Winter, 2002).
- Kramer, Larry D. “Judicial Supremacy and the End of Judicial Restraint,” **California Law Review** Vol. 100 (2012).
- Krouse, Richard W. “Polyarchy & Participation: The Changing Democratic Theory of Robert Dahl,” **Polity** Vol. 14 No. 3 (Spring, 1982).
- Law, David S. “A Theory of Judicial Power and Judicial Review,” **The Georgetown Law Journal** Vol. 97 (2009).
- Macedo, Stephen. “Against Majoritarianism: Democratic Values and Institutional Design,” **Boston University Law Review** Vol. 90 No. 2 (2010).
- Michelman, Frank I. “Justice as Fairness, legitimacy, and the Question of Judicial Review: A Comment,” **Fordham Law Review** Vol. 72 No. 5 (2004).
- Ober, Josiah. The Original Meaning of “Democracy”: Capacity to Do Things, not Majority Rule. Princeton/Stanford Working Papers in classics No. 090704 Stanford University: September, 2007.
- Shapiro, Martin. “Judges As Liars,” **Harvard Journal of Law & Public Policy** Vol. 17 (1994).
- Sinnott-Armstrong, Walter. “Weak and Strong Judicial Review,” **Law and Philosophy** Vol. 22 (2003).
- Tilly, Charles. **Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Troper, Michel. “The Judicial Power and Democracy,” **EJLS** Vol. 1 No. 2

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

- Reisinger, William M. “Selected Definitions of Democracy,” Available from www.uiowa.edu/~c030142/DefinitionsOfDemocracy.html [17, September, 2014]



หลักประชาธิปไตย (Democracy) : ความหมายอย่างเป็นสากล

*ดร.กิตติวัฒน์ รัตนติลก ณ ภูเก็ต**

คำว่า **“ประชาธิปไตย”** ถอดศัพท์มาจากภาษาอังกฤษว่า “Democracy” ซึ่งมีรากศัพท์มาจากภาษากรีก ๒ คำ คือ “Demos” แปลว่า ประชาชน และ “Kratos” แปลว่า อำนาจ “Democracy” จึงหมายถึง ระบบการปกครองโดยอำนาจของประชาชน ซึ่ง “อับราฮัม ลินคอล์น” อดีตประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาคนที่ ๑๖ ได้ให้คำนิยามของการปกครองในระบบประชาธิปไตยดังกล่าวในการกล่าวสดุดีต่อทหารที่เมืองเกตติสเบิร์ก เมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๘๖๓ (จนเป็นคำนิยามที่ได้รับการกล่าวถึงมากที่สุด) ว่า **“ประชาธิปไตยคือการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” (“Government of the people, by the people, for the people”)** จึงเห็นได้ว่า หลักการขั้นมูลฐานของระบบประชาธิปไตยนั้นก็คือ **“การยอมรับนับถือความสำคัญและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาคและเสรีภาพในการดำเนินชีวิตของบุคคล”** เป็นสิ่งสำคัญที่สุด

อย่างไรก็ดี เป็นเรื่องที่ไม่ง่ายเลยที่จะสามารถเปิดโอกาสให้พลเมืองทุก ๆ คน ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดเจตนารมณ์ของรัฐด้วยตนเอง และในขณะเดียวกันก็มี

* คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย วิทยาลัยทองสุข

ความจำเป็นโดยสภาพที่จะต้องจำกัดสิทธิในทางการเมืองของบุคคลบางกลุ่ม เช่น ผู้เยาว์ ที่อายุยังไม่ครบ ๑๘ ปี หรือบุคคลไร้ความสามารถ หรือพระภิกษุ หรือผู้ต้องโทษต้องขัง เป็นต้น และนอกจากนั้นแม้ว่าจะเปิดโอกาสให้พลเมืองแต่ละคนได้แสดงความคิดเห็นกัน อย่างเต็มที่ก็ตาม โอกาสที่พลเมืองเหล่านั้นจะมีความคิดเห็นสอดคล้องกันก็เป็นสิ่งที่ไม่มีความเกิดขึ้นได้ และกรณีเช่นนี้หากยินยอมให้บุคคลที่ไม่เห็นด้วยเหล่านั้นปลีกตัวออกไปจากชุมชน และปฏิเสธภาระหน้าที่ผูกพันที่ได้กำหนดขึ้นแล้วนั้น สภาวะแห่งความเป็นรัฐก็คงอยู่ อย่างยากลำบาก และสังคมที่ปล่อยให้แต่ละคนใช้สิทธิเสรีภาพของตนเองได้ตามอำเภอใจ เช่นนั้น ก็มีสภาพไม่ต่างอะไรกับสังคมอนาธิปไตยที่ไร้ซึ่งกฎเกณฑ์ที่ไม่มีผู้ใดปรารถนา ให้เกิดขึ้น

ดังนั้น เพื่อเป็นการขจัดข้อขัดข้องดังกล่าวข้างต้น และในขณะเดียวกันก็สามารถ ที่จะดำรงไว้ซึ่งอุดมคติของความเป็นประชาธิปไตยได้มากที่สุด จึงจำเป็นจะต้องทำให้ เจตนารมณ์ของรัฐที่ถูกกำหนดขึ้นมานั้นสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับเจตนารมณ์ ของประชาชนมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือจะต้องยอมให้เจตนารมณ์ของรัฐ ถูกกำหนดโดยเสียงของราษฎรฝ่ายข้างมากที่เป็นฝ่ายกำหนดขึ้นโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง

แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าราษฎรฝ่ายเสียงข้างมากจะสามารถเลือกหรือกำหนด ภาระหน้าที่ใด ๆ ได้ตามความปรารถนา เจตนารมณ์ของราษฎรฝ่ายข้างมากที่จะถือว่าเป็น เจตนารมณ์ของรัฐนั้นจะต้องเป็นเจตนารมณ์ที่แม้จะขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของราษฎร ฝ่ายข้างน้อย แต่ก็จะต้องได้รับการยอมรับจากราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยด้วย กล่าวคือ จะต้องเปิดโอกาสให้ฝ่ายข้างน้อยได้โต้แย้งคัดค้าน วิพากษ์วิจารณ์ได้โดยเสรีภายใต้กรอบ ของกฎหมายและรัฐธรรมนูญ

ประชาธิปไตยในอุดมคติจึงเป็นระบอบการปกครองที่ผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ การปกครองเป็นคน ๆ เดียวกัน นั่นคือ “ประชาชน” เป็นทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง ในขณะเดียวกัน แต่ปัญหาก็คือการใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองนั้น โดยพื้นฐานแล้ว ไม่อาจทำได้โดยตรง หากแต่มีความจำเป็นที่ต้องมี “ผู้แทน” เข้าไปทำหน้าที่แทนตน โดยผ่านกลไกการเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนของปวงชนที่จะเข้ามาใช้อำนาจแทนตน โดยนัยนี้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย จึงเป็นการปกครองที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ ของประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครอง หรืออีกนัยหนึ่งคือ ระบอบการปกครองที่องค์กรเจ้าหน้าที่ ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรนิติบัญญัติซึ่งทำหน้าที่กำหนดเจตนารมณ์ของรัฐในรูป ของการตรากฎหมายอันจะเป็นแหล่งที่มาของอำนาจอื่น ๆ หรือขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ องค์กรอื่น ๆ จะต้องมาจากประชาชนหรือโดยความยินยอมจากประชาชนเท่านั้น จึงจะถือว่าเป็นองค์กรที่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ และมีความชอบธรรมที่จะใช้อำนาจกำหนด เจตนารมณ์ของรัฐในนามของรัฐได้

วิวัฒนาการของระบบประชาธิปไตย

แนวคิดเรื่องการปกครองโดยเสียงข้างมากในสภาเกิดขึ้นกว่า ๓,๐๐๐ ปี ในอารยธรรมของนครรัฐกรีกของนครเอเธนส์ ซึ่งนักปรัชญาการเมืองของนครรัฐกรีกได้ถกเถียงกันด้วยเหตุผลตามวิภาษวิธี (dialectical debate) ว่าระบบการปกครองแบบไหนเป็นระบบที่ดีที่สุด การถกเถียงที่โด่งดังเกิดขึ้นระหว่างเพลโต (425 - 327 B.C.) กับอริสโตเติล (384 - 322 B.C.) ซึ่งเป็นอาจารย์กับศิษย์ในศตวรรษที่ ๕ ก่อนคริสต์ศักราช

เพลโตเห็นว่าสังคมการเมืองของนครเอเธนส์ควรปกครองด้วย**ผู้ปกครองที่เป็นนักปราชญ์** (philosopher ruler) ซึ่งเป็นผู้ได้รับการศึกษาอบรมด้านจริยธรรมและความรู้ต่าง ๆ ทุกสาขามาอย่างดี เป็นผู้ที่อุทิศตนเองให้กับสังคมอย่างแท้จริง โดยห้ามมิให้มีทรัพย์สินและเงินทองส่วนตัว รวมทั้งห้ามมิให้มีภรรยาและครอบครัวเหมือนสามัญชนทั่วไปด้วย เพื่อป้องกันการคอร์รัปชันและการใช้อำนาจเพื่อช่วยเหลือญาติมิตรของตนเอง ส่วนอริสโตเติลนั้นเห็นว่าการมีผู้ปกครองที่เป็นนักปราชญ์ มีความรู้ดีและอุทิศตนเองเพื่อสังคมตามอุดมคติของเพลโตเป็นระบบที่ดี แต่ว่าในทางปฏิบัติทำได้ยาก อริสโตเติลจึงต้องตัดสินใจเลือกระบบการปกครองแบบใดแบบหนึ่งจากสามแบบที่เหลือ คือ ระบบการปกครองด้วยกลุ่มคนร่ำรวยกลุ่มเล็ก ๆ (Oligarchy) ระบบการปกครองด้วยผู้นำเผด็จการคนเดียว (Tyranny) และระบบประชาธิปไตยที่ปกครองด้วยเจตจำนงของประชาชนทั้งหมด (Democracy) อริสโตเติลเห็นว่า**ระบบประชาธิปไตยแม้ว่าจะไม่ใช่ระบบการเมืองที่ดีที่สุด** แต่ก็ดีกว่าสองระบบที่เหลือ เพราะระบบประชาธิปไตยเป็นระบบการปกครองที่เสรี ยอมรับความเท่าเทียมของประชาชนและความสามารถในการปกครองตนเองในสังคม แต่อย่างไรก็ตามอริสโตเติลก็มีความคิดเห็นหลายประการเหมือนอาจารย์ของตน คือ มองว่ามนุษย์เป็นสัตว์สังคมที่จำเป็นต้องได้รับการศึกษาและอบรมด้านจริยธรรม และเรียนรู้เรื่องสิทธิและหน้าที่ของตนเองในสังคม เพื่อที่จะพัฒนาเป็นมนุษย์ที่สามารถจะปฏิบัติหน้าที่ทางสังคมของตนได้ได้อย่างสมบูรณ์

นอกจากนี้ อริสโตเติลเห็นว่าการที่มนุษย์จะมีชีวิตที่ดีได้นั้นต้องอาศัยอยู่ในสังคมการเมืองที่ดีเท่านั้น ดังนั้น สังคมจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้การศึกษารื่องจริยธรรมแก่ประชาชน เพื่อกำหนดบุคลิกภาพของพลเมืองให้เหมาะสมกับรูปแบบการปกครอง และมีกฎหมายควบคุมพฤติกรรมของประชาชนอีกชั้นหนึ่ง

แต่เมื่อนครรัฐกรีกถูกรุกรานโดยอาณาจักรมาซีโดเนียและโรมที่มีกำลังทหารที่เข้มแข็งและใหญ่กว่า ระบบการปกครองประชาธิปไตยก็สูญหายไป และถูกแทนที่โดยระบบการปกครองแบบสาธารณรัฐโรมและระบบเผด็จการทหาร ระบบประชาธิปไตยได้รับการพัฒนาขึ้นมาใหม่ในอังกฤษ ฝรั่งเศส และอิตาลีในศตวรรษที่ ๑๖, ๑๗ และ ๑๘ ตามลำดับ สำหรับอังกฤษนั้น ในศตวรรษที่ ๑๖ เกิดชนชั้นกลางที่ร่ำรวยจากการเป็นเจ้าของที่ดินได้เรียกร้องสิทธิการมีส่วนร่วมในการปกครอง เพื่อแลกเปลี่ยนกับการจ่ายภาษี

เพิ่มขึ้นให้กับกษัตริย์ จึงเกิดสภาผู้แทนราษฎรขึ้นแต่ยังคงถูกครอบงำโดยสภาขุนนางอยู่ ต่อมาในสมัยพระเจ้าเฮนรีที่ ๘ ได้เกิดการปฏิรูปสภาขึ้น (Reformation Parliament) เนื่องจากการเปิดประชุมสภายาวนานติดต่อกันเกือบ ๗ ปี จากปี ค.ศ. ๑๕๒๙ - ๑๕๓๖ เพราะกษัตริย์เฮนรีที่ ๘ ต้องการให้สภาช่วยออกกฎหมายตั้งศาสนาจักรอังกฤษ (Anglican Church) เพื่อยุติอำนาจศาสนาจักรขององค์สันตะปาปาที่กรุงโรมที่มีต่ออังกฤษ จากนั้นมารัฐสภาอังกฤษจึงทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐแทนกษัตริย์เฮนรี และเกิด**รัฐบาลแบบตัวแทนประชาชน**ขึ้นมาและมีอำนาจมากกว่าสภาขุนนาง สภาจึงกลายเป็นองค์กรการเมืองที่สำคัญที่สุดของอังกฤษอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน และสภาได้ให้ความสำคัญต่อบทบาทของผู้แทนที่มาจากระชาชน (House of Commons) ว่าเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งประเทศ

ในต้นปี ค.ศ. ๑๖๕๐ เกิดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นครั้งแรก และเป็นการแข่งขันที่ผู้สมัครได้ต่อสู้กันอย่างดุเดือดเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างจริงจัง แม้ว่าการเลือกตั้งในสมัยนั้นจะจำกัดสิทธิของผู้ลงคะแนนเฉพาะเจ้าของที่ดิน แต่ที่สำคัญประชาชนชาวอังกฤษเกิด**ความสำนึกของความเป็นปัจเจกบุคคล**และความเป็นพี่เป็นน้องที่ผูกพันระหว่างผู้ที่มีความเชื่อร่วมกันจนก่อให้เกิดสิทธิที่เรียกร้องให้มี**รัฐบาลเป็นตัวแทนของประชาชน**แทนอำนาจกษัตริย์ที่อ้างสิทธิการปกครองจากพระเจ้าอย่างที่ไม่เคยอาจจะยกเลิกได้อีกต่อไป ครั้นเมื่อพระเจ้าชาร์ลส์ที่หนึ่งได้ทรงกล่าวโจมตีพวกนักคิดเสรีนิยมเหล่านั้น พวกเขาจึงมองพระเจ้าชาร์ลส์ว่าได้โจมตีต่อกฎหมายและสิทธิทางการเมืองของประชาชน การต่อสู้จึงเกิดขึ้นอย่างรุนแรง พวกกบฏได้เรียกร้องให้ขยายสิทธิของผู้ออกเสียงและสิทธิของผู้แทนราษฎรให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ในช่วงปี ค.ศ. ๑๖๔๗ - ๑๖๔๙ ให้ประชาชนมีเสรีภาพและความเท่าเทียมกัน และให้ประชาชนมีเสรีภาพในการเลือกผู้ปกครอง และอุปสรรคใด ๆ ที่มีต่อเสรีภาพและสิทธิเหล่านั้นจะต้องถูกขจัดออกไปให้หมด

ในปี ค.ศ. ๑๖๔๙ เกิดการปลงพระชนม์พระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๑ นายพลโอลิเวอร์ ครอมเวลล์ จึงประกาศตั้งสาธารณรัฐ (ยกเลิกระบอบกษัตริย์) และประกาศตัวเป็น "ผู้พิทักษ์" ที่ปกครองด้วยอำนาจเผด็จการ แต่แล้วในปี ค.ศ. ๑๖๔๘ ก็เกิดการปฏิวัติขึ้นอีกครั้ง คราวนี้เป็นกรล้มล้างการปกครองของนายพลโอลิเวอร์ ครอมเวลล์และประชาชนได้ขอให้พระเจ้าวิลเลียมที่ ๓ จากฮอลแลนด์มาเป็นกษัตริย์ปกครองอังกฤษอีกครั้ง

ส่วนฝรั่งเศสนั้นในปี ค.ศ. ๑๖๕๒ ได้เกิดการปฏิวัติเพื่อปกครองแบบประชาธิปไตยที่เมืองบอร์โดซ์ (Bordeaux) โดยกลุ่มนักกฎหมายและพ่อค้าได้อ้างว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน แต่ก็ถูกกองทัพของกษัตริย์ฝรั่งเศสปราบปรามในฤดูร้อนปี ค.ศ. ๑๖๕๓ ก่อนที่พวกเขาจะสามารถก่อตั้งการปกครองแบบประชาธิปไตยได้สำเร็จ

การเปลี่ยนแปลงการปกครองฝรั่งเศสเกิดขึ้นอย่างแท้จริงเมื่อเกิดการปฏิวัติใหญ่ของประชาชนในปี ค.ศ. ๑๗๘๙ ทำให้มีการยกเลิกระบบกษัตริย์และประกาศตั้งสาธารณรัฐขึ้นเป็นครั้งแรก แต่การปกครองระบบประชาธิปไตยของฝรั่งเศสล้มเหลวเนื่องจากเกิดการปฏิวัติครั้งที่สองในปี ค.ศ. ๑๗๙๒ และประหารชีวิตพระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๖ และนายพลนโปเลียนได้ฉวยโอกาสที่เกิดความวุ่นวายทางการเมืองยึดอำนาจในปี ค.ศ. ๑๘๐๒ และตั้งตัวเป็นจักรพรรดิฝรั่งเศส และทำสงครามขยายอำนาจไปทั่วยุโรปจนแพ้สงครามในที่สุดและทำให้เกิดการปฏิวัติอีกหลายครั้งในปี ค.ศ. ๑๘๔๘, ๑๘๕๒ และ ๑๘๗๐ นอกจากนี้การปกครองในระบบประชาธิปไตยของฝรั่งเศสภายใต้ระบบสาธารณรัฐก็มีความอ่อนแอและประสบปัญหาทางการเมืองมาตลอดในช่วงก่อนและหลังสงครามโลกครั้งที่สองในยุคสาธารณรัฐครั้งที่ ๓, ๔, ๕ และ ๖ ตามลำดับ

นอกจากอังกฤษและฝรั่งเศสแล้ว ในปี ค.ศ. ๑๕๘๑ สภาผู้แทนของเนเธอร์แลนด์ได้ปลดกษัตริย์ฟิลิปป์ที่สองออกจากตำแหน่งในข้อหาละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนบ่อยครั้ง และกำหนดให้กษัตริย์อยู่ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ

จะเห็นได้ว่าการเรียกร้องสิทธิและเสรีภาพ และการปกครองในระบบประชาธิปไตยของประชาชนในยุโรปเกิดขึ้นไม่เพียงเพราะสาเหตุจากการมีชนชั้นกลางเกิดขึ้นเท่านั้น แต่เหตุผลสำคัญเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านความคิดทางการเมือง เพราะ **หนึ่ง** ประชาชนชาวยุโรปคุ้นเคยกับงานเขียนเกี่ยวกับแนวความคิดการเมืองแบบต่าง ๆ ดีรวมทั้งงานของอริสโตเติลเรื่อง **การเมือง (Politics)** รู้จักระบบการปกครองแบบสาธารณรัฐโรมัน รวมทั้งแนวความคิดการเมืองเพื่ออำนาจของมาเคียวเวลลีและระบบเผด็จการรูปแบบต่าง ๆ **สอง** เกิดการปฏิวัติทางศาสนาโดยมาร์ติน ลูเธอร์ (Martin Luther) ก่อตั้งนิกายโปรเตสแตนต์ขึ้นและมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยในยุโรปตะวันตก มาร์ติน ลูเธอร์ได้ก่อตั้งขบวนการสมัชชา (Conciliar Movement) และเสนอว่าการดูแลศาสนาและโบสถ์ควรเป็นหน้าที่ของคณะมนตรี (Council) ซึ่งเป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนของภูมิภาคต่าง ๆ ลูเธอร์ได้เสนอว่า คณะมนตรีควรเป็นอิสระจากอำนาจสันตะปาปาที่กรุงโรมและอำนาจการดูแลศาสนาควรมาจากประชาชนข้างล่างแทนการบังคับจากข้างบน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเขาคิดว่าองค์สันตะปาปาไม่ใช่ผู้ผูกขาดการติดต่อและรับอำนาจจากพระเจ้าแต่ผู้เดียว ความคิดนี้เกิดขึ้นและแพร่หลายไปในช่วงสงครามกลางเมืองในศตวรรษที่ ๑๖ ระหว่างฝ่ายปฏิรูปและฝ่ายต่อต้านการปฏิรูปศาสนาในฝรั่งเศส ในช่วงปี ค.ศ. ๑๕๖๐ - ๑๕๘๐ ฝ่ายปฏิรูปศาสนาที่เป็นโปรเตสแตนต์ได้พัฒนาความคิดที่แสดงความชอบธรรมในการต่อต้านหรือเป็นกบฏ โดยเน้นว่า **จิตสำนึกของปัจเจกชนดีกว่าความคิดเรื่องการปกครองแบบลำดับชั้น** ของระบบศักดินา พวกเขาถือว่าประชาชนฝรั่งเศสมีสิทธิที่จะเลือกและปลดกษัตริย์ของตน และกล่าวว่าในอดีตพวกกอล (Gaul's) ของฝรั่งเศสก็เคยใช้ระบบการปกครองแบบ

คณะมนตรีที่เป็นตัวแทนของประชาชน (representative councils) ที่แตกต่างจากการปกครองของโรมัน ดังนั้น พวกฝ่ายปฏิรูปจึงเสนอความคิดว่าผู้บริหารควรมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนเบื้องล่าง ซึ่งเป็นความคิดที่ท้าทายต่อพระราชอำนาจของระบบกษัตริย์ และ **สาม** เกิดการปฏิวัติทางความคิดทางวิทยาศาสตร์ในยุครู้แจ้ง (Enlightenment) ในยุโรปที่เน้นเรื่องการใช้ประสบการณ์และเหตุผลแทนการเชื่อมั่นในคัมภีร์ศาสนา ก่อให้เกิดการพัฒนาการของวิทยาศาสตร์และความทันสมัยในศตวรรษที่ ๑๗ - ๑๘ มีส่วนช่วยสร้างแนวคิดการพัฒนาระบบประชาธิปไตย การปฏิวัติทางวิทยาศาสตร์และกระบวนการใช้เหตุผล และการมีความเชื่อมั่นในตัวเอง ทำให้ชาวยุโรปเห็นว่าการต่อต้านระบบกษัตริย์ไม่ได้เป็นการลบล้างพระเจ้าหรือผู้ศักดิ์สิทธิ์อีกต่อไป นักปราชญ์การเมืองและนักกฎหมายชาวยุโรปยังนำเอาหลักเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์หรือกฎเกณฑ์ทางธรรมชาติมาใช้สนับสนุนแนวคิดทางการเมืองของตน โดยกล่าวว่าสิทธิและกฎเกณฑ์ของตนเป็น “สิทธิทางธรรมชาติ” (natural rights) และ “กฎหมายธรรมชาติ” (natural law) ที่บุคคลในสังคมทุกคนต้องยอมรับ

ดังนั้น เราจึงเห็นได้ว่าวิวัฒนาการของระบบประชาธิปไตยในยุโรปมีรากฐานมายาวนานนับตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๗ เป็นต้นมา โดยได้รับอิทธิพลทางความคิดจากนักคิดและนักปรัชญาทางการเมือง ทั้งจากยุคก่อนคริสต์กรีกและยุคใหม่ในช่วงศตวรรษที่ ๑๗ - ๒๐ รวมทั้งอิทธิพลทางศาสนาโปรเตสแตนต์ และการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจเป็นระบบทุนนิยม โดยนักปฏิรูป นักคิด ประชาชนและนายทุนชาวยุโรปได้ร่วมกันต่อสู้กับอำนาจรัฐของระบบศักดินาและศาสนจักรมายาวนาน การจลาจล กบฏ ปฏิวัติ และสงครามกลางเมืองที่เกิดขึ้นหลายครั้งอย่างนองเลือดตลอดระยะเวลา ๒๐๐ - ๓๐๐ ปี ทำให้ระบบประชาธิปไตยมีความเข้มแข็งและได้รับการพัฒนาก้าวหน้ามากขึ้นเรื่อย ๆ โดยประชาชนได้สิทธิทางการเมืองและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ตลอดเวลาที่ผ่านมา ทำให้เราเห็นว่าระบบประชาธิปไตยเป็นขบวนการที่ไม่มีวันจบสิ้น ที่สำคัญคือเมื่อประเทศต้องเผชิญกับวิกฤตการเมือง เศรษฐกิจหรือสังคมที่สำคัญ ระบบประชาธิปไตยในบางประเทศอาจเปลี่ยนแปลงหรือหยุดชะงักลงเป็นเวลายาวนานก่อนที่จะมีโอกาสฟื้นตัวขึ้นมาใหม่ การพัฒนาการของระบบประชาธิปไตยจึงไม่ได้ก้าวหน้าอยู่เสมอ แต่อาจชะงักงันเปลี่ยนแปลงเป็นระบบเผด็จการหรือทรวราชย์ได้ ทั้งหมดนี้ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของปัจจัยทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ

หลักการสำคัญของประชาธิปไตย

หลักการที่สำคัญของประชาธิปไตย (Principles of democracy) ก็คือ หลักการยอมรับในอำนาจและสิทธิเสรีภาพของประชาชน อันประกอบด้วยหลักการ ดังต่อไปนี้^๑

๑. หลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน
๒. หลักเสรีภาพ
๓. หลักเสมอภาค
๔. หลักภราดรภาพ

๑. หลักการว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของปวงชน

ประชาธิปไตยนั้นถือว่าอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศหรืออำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของประชาชนทุกคนร่วมกัน และประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจเป็นผู้ร่วมกันใช้อำนาจนี้ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเอง นี่เป็นหลักเหตุผลธรรมดาที่ไม่ว่าใครจะทราบความต้องการที่แท้จริงของตนมากไปกว่าตนเอง ด้วยเหตุนี้ในทางทฤษฎีซึ่งนำไปสู่การปฏิบัตินั้น หลักอำนาจอธิปไตยของปวงชนจึงแสดงออกได้ในเรื่องสำคัญ ๆ ดังนี้

๑.๑ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องและมีส่วนร่วมในกิจกรรมทั้งหลายของสังคม

ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมทางการเมือง กิจกรรมทางสังคม และกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องและมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมทั้งหลายเหล่านี้ย่อมเป็นไปโดยสมัครใจของแต่ละคน ซึ่งโดยปกติแล้วมนุษย์ต่างมีธรรมชาติในการคบหาสมาคมกันอยู่แล้ว เมื่อมนุษย์อยู่ในสังคมร่วมกันและหากไม่มีอำนาจใดมาควบคุมบังคับแล้ว มนุษย์ย่อมทำกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันอยู่แล้ว เช่น การร่วมกันแก้ปัญหาและพัฒนาชุมชนที่ตนร่วมอยู่อาศัย การพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ การนัดหมายกันเพื่อความสะดวกสบายและผ่อนคลายความเครียด การแลกเปลี่ยนซื้อขายสินค้าและบริการ เป็นต้น เนื่องจากประชาธิปไตยนั้นเป็นแนวคิดที่เริ่มจากการเน้นเรื่องการเมือง การที่ประชาชนมีโอกาสอย่างกว้างขวางที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองในลักษณะต่าง ๆ จึงถือว่าเป็นแก่นสำคัญอย่างหนึ่งของการแสดงถึงอำนาจอธิปไตยของปวงชน

การมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political participation) ในแนวคิดประชาธิปไตยนั้นถือว่าต้องอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจของประชาชนแต่ละคนที่จะทำกิจกรรมทางการเมืองต่าง ๆ ร่วมกัน โดยแต่ละคนต่างมีอิสระพอสมควรในการเลือกในการทำหรือไม่ทำกิจกรรมเหล่านั้น

^๑ สรุปย่อและปรับปรุงจาก วิสุทธิ์ โพิธเท่น. แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย. (กรุงเทพฯ : คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๕๐), หน้า ๔๙-๗๔.

การมีส่วนร่วมทางการเมืองอาจจะมีตั้งแต่เรื่องง่าย ๆ ซึ่งแทบจะเป็นเรื่องของชีวิตประจำวันของสังคมประชาธิปไตยจนบางที่ไม่คิดว่าเป็นเรื่องการเมือง จนไปถึงเรื่องที่ยากที่มีความซับซ้อน เข้าใจยากก็ได้ นักวิชาการอเมริกันชื่อ เลสเตอร์ ดับเบิลยู มิลแบรท (Lester W. Milbrath) ได้จัดลำดับ (ความสำคัญจากน้อยไปหามาก) ของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสังคมอเมริกันไว้ ๑๔ เรื่อง คือ การที่บุคคล

๑. สนองตอบแบบใดแบบหนึ่งต่อสิ่งเร้าทางการเมือง
๒. ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง
๓. ริเริ่มอภิปรายถกเถียงทางการเมือง
๔. พยายามพูดจาวานล้อมคนอื่นลงคะแนนเลือกตั้งอย่างใดอย่างหนึ่ง
๕. ติดกระดุมหรือแผ่นป้ายโฆษณาทางการเมืองบนเสื้อผ้าหรือบนรถ
๖. ติดต่อกับหรือชกกับบุคลากรทางการเมือง (เจ้าหน้าที่หรือผู้นำ)
๗. ช่วยเหลือทางการเงินแก่พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง
๘. เข้าร่วมประชุมทางการเมือง
๙. สละเวลาเพื่อช่วยเหลือเลือกตั้ง
๑๐. เข้าเป็นสมาชิกผู้กระตือรือร้นของพรรคการเมือง
๑๑. เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการบริหารหรือการวางแผนของพรรคการเมือง
๑๒. ช่วยหาทุนให้พรรคการเมือง
๑๓. เข้าเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง
๑๔. ได้รับเลือกในการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งของพรรคการเมืองหรือของรัฐ

การมีส่วนร่วมทางการเมืองที่มีความสำคัญพื้นฐานของประชาธิปไตย ได้แก่ การเลือกตั้ง การร่วมมรดมตัวเป็นกลุ่มผลประโยชน์ และการร่วมมรดมตัวเป็นพรรคการเมือง

๑.๑.๑ การเลือกตั้ง (election)

การเลือกตั้งในที่นี้ หมายความว่ารวมถึงกิจกรรมและกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งตัวแทนของประชาชนที่ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้ง โดยใช้ดุลยพินิจเลือกตัวแทนของตนจากบรรดาผู้สมัครรับเลือกตั้งที่หลากหลาย เพื่อให้ผู้ได้รับเลือกตั้งไปดำรงตำแหน่งและทำหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งแทนประชาชน

การเลือกตั้งจึงถือว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญมากที่จะขาดไม่ได้ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในทางปฏิบัติ เพราะการเลือกตั้งเป็นเครื่องมือที่แสดงให้เห็นว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน” และประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นผ่านทางผู้แทนของตนในการปกครองและบริหารประเทศ การเลือกตั้งจึงเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นว่าประเทศนั้นปกครอง “โดยประชาชน” อย่างแท้จริง

๑.๑.๒ การมีส่วนร่วมในการรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ (interest group) หรือกลุ่มอิทธิพล (pressure group)

ในสังคมประชาธิปไตยซึ่งเป็นสังคมที่คนทั้งหลายมีสิทธิเสรีภาพเป็นอย่างมากนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ การที่คนมีความสนใจในเรื่องเดียวกัน หรือมีผลประโยชน์อย่างเดียวกันรวมตัวกันอย่างอิสระเป็นกลุ่มต่าง ๆ แล้วทำกิจกรรมร่วมกันเกี่ยวกับความสนใจร่วมกันหรือผลประโยชน์ร่วมกันนั้น

คน ๆ หนึ่งอาจมีความสนใจหลายอย่างหรือมีผลประโยชน์หลายอย่าง คน ๆ นั้นก็ย่อมมีสิทธิเสรีภาพที่จะไปรวมตัวกับคนอื่น ๆ ที่มีความสนใจเรื่องเดียวกันหรือมีผลประโยชน์อย่างเดียวกัน กลายเป็นการจัดตั้งกลุ่มใหม่ขึ้นมาอีกด้วย

ฉะนั้น ในประเทศประชาธิปไตย คน ๆ หนึ่งอาจเป็นสมาชิกกลุ่มต่าง ๆ ได้มากมายหลายกลุ่มเท่าที่คน ๆ นั้นต้องการ ตราบใดที่การเป็นสมาชิกและการร่วมทำกิจกรรมของกลุ่มนั้น ๆ ไม่ผิดกฎหมาย และไม่ได้ก่อความเสียหายแก่ผู้ใด

การที่กลุ่มจัดตั้งเพราะการรวมตัวกันของคนที่มีผลประโยชน์ร่วมกันแล้วทำกิจกรรมร่วมกันนี้ เรียกเป็นภาษานิติศาสตร์ว่า “กลุ่มผลประโยชน์” (interest group) เมื่อกลุ่มผลประโยชน์เสนอข้อเรียกร้องของกลุ่มตนต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมืองการปกครอง เพื่อให้สนองตอบในทางที่กลุ่มต้องการนั้น เท่ากับกลุ่มได้ทำการ “กดดัน” หรือ put pressure ต่อผู้มีอำนาจดังกล่าว จึงเรียกชื่อได้อีกอย่างหนึ่งว่าเป็น “กลุ่มอิทธิพล” หรือ “กลุ่มกดดัน” (pressure group)

ฉะนั้น การมีส่วนร่วมโดยรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ จนเกิดกลุ่มหลากหลายในสังคม จึงถือว่าเป็นเรื่องธรรมชาติของมนุษยชาติผู้เสรีและมีความสำคัญต่อพัฒนาการและการดำรงอยู่ของประชาธิปไตย

๑.๑.๓ การมีส่วนร่วมในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง (Political party)

ในประเทศประชาธิปไตยนั้น นอกจากการที่ประชาชนมีเสรีภาพที่จะรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ แล้ว ประชาชนอาจรวมตัวกันเป็นกลุ่มอีกประเภทหนึ่งที่มุ่งแข่งขันกันเพื่อเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองการปกครองของรัฐ กลุ่มดังกล่าวนี้เรียกว่าเป็น “พรรคการเมือง” (political party)

กลุ่มที่เรียกว่าพรรคการเมืองนี้ อาจจัดตั้งขึ้นมาเป็นพรรคการเมืองเลยทีเดียว หรืออาจเกิดขึ้นจากกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือหลายกลุ่มที่มีอยู่แล้วมารวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง (คือ กลุ่มผลประโยชน์เดิมกลายมาเป็นพรรคการเมือง) หรืออาจเกิดขึ้นจากการจัดตั้งของกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือหลายกลุ่มก็ได้ (คือ กลุ่มผลประโยชน์เดิมก็ยังมีอยู่ แต่มีพรรคการเมืองขึ้นมาใหม่จากการจัดตั้งของกลุ่มผลประโยชน์เดิม)

เนื่องจากความหมายหลักของประชาธิปไตยนั้นคือ “การปกครองโดยประชาชน” อันเป็น “การปกครองตนเองร่วมกันของประชาชน” ประชาชนผู้เห็นว่าตนเองและกลุ่มของตนมีความสามารถที่จะทำหน้าที่ปกครองและบริหารประเทศแทนประชาชนทั้งประเทศได้ดีกว่าคนอื่นก็จะเสนอตัว (ตนเองและคนอื่น ๆ ในกลุ่มของตน) ให้คนอื่นเลือกตั้ง เพื่อถ้าหากได้รับเลือกมีเสียงข้างมากก็จะได้รับมอบ (จากประชาชน) ให้ใช้อำนาจรัฐเป็นระยะเวลาหนึ่ง เพื่อพิสูจน์ฝีมือในการปกครองและการบริหารประเทศ หากประชาชนส่วนใหญ่พอใจในฝีมือเมื่อครบวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว ประชาชนย่อมเลือกให้ทำหน้าที่เป็นรัฐบาลต่อไป แต่ถ้าหากประชาชนไม่พอใจและเห็นว่าฝ่ายอื่นน่าจะดีกว่า ประชาชนก็ย่อมเลือกฝ่ายที่เขาพอใจนั้นให้เป็นรัฐบาล

กลุ่มที่เรียกว่าพรรคการเมือง จึงเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญประเภทหนึ่งที่รวบรวมคนที่มีความคิดทางการเมืองหรืออุดมการณ์ทางการเมืองคล้ายคลึงกันมาอยู่ร่วมกัน เพื่อรวบรวมความเรียกร้องต้องการด้านต่าง ๆ ของคนในสังคมมาจัดทำเป็นนโยบายคือสิ่งที่จะทำ หากพรรคตนเองได้มีอำนาจรัฐเป็นรัฐบาลหรือมีส่วนกับพรรคอื่น ๆ ร่วมเป็นรัฐบาล

๑.๒ การปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพสิทธิของฝ่ายข้างน้อย (Majority rule with respect to minority rights)

แม้ว่าโดยธรรมชาติของมนุษย์ผู้เสรี ความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ อาจแตกต่างกัน แต่ในระบอบประชาธิปไตยนั้นย่อมถือว่า “นักประชาธิปไตย” ย่อมมี “ความเห็นพ้องต้องกันที่จะไม่เห็นด้วยกันได้” (agreement to disagree) และเมื่อไม่เห็นด้วยกันก็สามารถอภิปรายถกเถียงกันด้วยข้อเท็จจริงประกอบด้วยเหตุผล โดยไม่ใช้กำลังความรุนแรงเข้าตัดสิน แต่ใช้ “คมเหตุผล” เข้าเปรียบเทียบเพื่อตัดสิน หรือใช้ “เสียงข้างมาก” เป็นข้อยุติ

ดังนั้น เพื่อให้การตัดสินใจมีข้อยุติที่จะกระทำเรื่องต่าง ๆ เป็นไปได้อย่างทันการและมีประสิทธิภาพ การตัดสินใจโดยถือตามเสียงข้างมากจึงเป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องยอมรับกัน

หลักเกณฑ์การปกครองโดยเสียงข้างมาก หมายความว่า การตัดสินใจใด ๆ ของกลุ่ม ไม่ว่าจะเล็กหรือใหญ่ ไม่ว่าจะในระดับใด (ระดับที่ประชุมกรรมการ ระดับสมาคม ระดับชุมชนเล็ก ระดับท้องถิ่น หรือระดับชาติ) หลังจากที่ได้มีการปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันพอสมควรแล้ว หากไม่อาจหาความเห็นพ้องต้องกันเป็นเอกฉันท์ได้ก็ให้ตัดสินเป็นข้อยุติในขณะนั้นโดยถือเสียงข้างมากเป็นเสียงชี้ขาด เพื่อจะได้กระทำการต่อไปให้เป็นรูปธรรม

อย่างไรก็ตาม การถือเอาเสียงข้างมากเป็นเสียงตัดสินนั้น จะต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของเสียงข้างน้อยด้วย เพราะหากไม่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพดังกล่าว ย่อมทำให้เสียงข้างมากนั้นเป็นเสียงข้างมากที่กดขี่ อันเป็นลักษณะของเผด็จการหาใช่ประชาธิปไตยไม่

การตัดสินโดยเสียงข้างมากในแต่ละเรื่องแต่ละเวลา ไม่ได้หมายความว่าเสียงข้างมากถูกหรือเสียงข้างน้อยผิด แต่หมายความว่าในสภาพที่ยังไม่มีทางเลือกอย่างอื่นที่ดีกว่านี้ แต่มีความจำเป็นต้องตัดสินใจที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อป้องกันไม่ให้ความเสียหาย (จากการไม่กระทำการ) เกิดขึ้น ทางเลือกที่ดีที่สุด (เมื่อได้เปรียบเทียบรอบด้านแล้ว) คือ ต้องกระทำการตามมติของเสียงข้างมากไปก่อน

มีข้อสังเกตว่า เสียงข้างมากจะกดขี่เป็นเผด็จการหรือเป็นทรราชย์ (dictatorship of the majority or majority tyranny) ได้หรือไม่ คำตอบก็คือ หากใช้เฉพาะหลักการตัดสินใจหรือการปกครองโดยเสียงข้างมาก โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของฝ่ายข้างน้อยแล้ว เสียงข้างมากย่อมเป็นเผด็จการได้ แต่หลักการของประชาธิปไตยนั้นไม่ได้เป็นเช่นนั้น เพราะเสียงข้างมากของประชาธิปไตยต้องกำกับด้วยการเคารพสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของฝ่ายข้างน้อยเสมอไป เสียงข้างมากตามหลักเกณฑ์ประชาธิปไตยจึงมีลักษณะเป็น “เสียงข้างมากชั่วคราว” อันขึ้นอยู่กับประเด็นที่ตัดสินและสภาพการณ์ที่ประเด็นนั้นเกิดขึ้นและดำรงอยู่ พร้อมกับขึ้นอยู่กับความต้องการที่อาจเปลี่ยนแปลงได้ของประชาชน

เสียงข้างมากที่ตัดสินเป็นมติเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาใดในขณะใด จึงเป็นเสียงข้างมากที่สนับสนุนประเด็นปัญหานั้นเฉพาะในสภาพการณ์และเงื่อนไขขณะที่มีการลงมติในประเด็นนั้นและตราบใดที่สภาพการณ์และเงื่อนไขนั้นเสียงข้างมากยังรับรองอยู่ แต่ถ้าสภาพการณ์และเงื่อนไขเช่นนั้นเปลี่ยนแปลงไป เสียงข้างมากที่เคยสนับสนุนประเด็นเดียวกันนั้นอาจหยุดการสนับสนุนและกลับมติดีที่เคยลงไปแล้ว ทำให้การสนับสนุนประเด็นนั้น ๆ กลายเป็นเสียงข้างน้อยได้

ฉะนั้นเผด็จการของเสียงข้างมากจะไม่เกิดขึ้นเลยในระบอบประชาธิปไตย ถ้าประชาชนทุกคน รวมทั้ง “ผู้แทน” ที่ไปทำหน้าที่ “ปกครอง” แทนประชาชนยึดถือหลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพสิทธิของฝ่ายข้างน้อยดังกล่าว

๑.๓ การยอมรับการมีฝ่ายค้าน (Acceptance of opposition)

หลักการยอมรับสิทธิของฝ่ายข้างน้อยนี้นำมาซึ่งหลักเกณฑ์ที่ถือว่าสำคัญมากอีกอย่างหนึ่งของประชาธิปไตย คือ การยอมรับการเกิดขึ้น การคงอยู่ และการดำเนินการของกลุ่มการเมืองหรือพรรคการเมืองที่ไม่ใช่พวกเดียวกันกับรัฐบาลที่เรียกกันว่าฝ่ายค้าน หรือ Opposition

การยอมรับการมีฝ่ายค้านนี้ ไม่ได้หมายความว่าให้ฝ่ายค้านเข้ามามีอำนาจร่วมตัดสินใจในการกระทำของรัฐบาล แต่หมายความว่า เป็นการยอมให้มีฝ่าย (บุคคลหรือ

กลุ่มพรรค) ที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายและการกระทำของรัฐบาลเกิดขึ้น คงอยู่และดำเนินการได้โดยอิสระ รวมทั้งการที่รัฐบาลยอมรับฟังเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาลด้วย ตราบใดที่การคัดค้านและการวิพากษ์วิจารณ์นั้นไม่ล่วงละเมิดผู้ใดจนขัดต่อกฎหมายที่ออกและประกาศใช้ตามวิถีทางประชาธิปไตย

ในระบอบประชาธิปไตยนั้น เมื่อถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ปวงชนก็ใช้สิทธิเสรีภาพในการเลือกตั้งผู้ที่จะมาใช้อำนาจอธิปไตยแทนตน ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยปริยายในการออกกฎหมาย ในการปกครองและบริหารประเทศ และในการวินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้ง เมื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่เลือกใครหรือกลุ่มใดหรือพรรคการเมืองใดให้มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรแล้วจัดตั้งรัฐบาลในกรณีประชาธิปไตยระบบรัฐสภาหรือเลือกใครเป็นประธานาธิบดีที่เป็นฝ่ายบริหารในกรณีประชาธิปไตยระบบประธานาธิบดี ผู้แทนราษฎรฝ่ายข้างน้อยในสภา หรือผู้แทนราษฎรฝ่ายที่ไม่ได้เป็นพรรคเดียวกันกับประธานาธิบดี ผู้แทนราษฎรฝ่ายข้างน้อยในสภา หรือผู้แทนราษฎรฝ่ายที่ไม่ได้เป็นพรรคเดียวกันกับประธานาธิบดี แล้วแต่กรณี เรียกได้ว่าเป็นฝ่ายค้าน

ฝ่ายค้านจะคอยวิพากษ์วิจารณ์และท้วงติงรัฐบาลในเรื่องต่าง ๆ ที่ตนไม่เห็นด้วย ในขณะที่เดียวกันก็จะเสนอทางเลือกใหม่ที่ตนเห็นว่าดีกว่าของฝ่ายรัฐบาลเพื่อให้ประชาชนทั้งประเทศนำไปคิดพิจารณา ถ้าในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งต่อไป ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่ยังนิยมรัฐบาลเดิมอยู่ ก็จะเลือกฝ่ายรัฐบาลเข้ามามากกว่าเพื่อจัดตั้งรัฐบาลต่อไปอีก แต่ถ้าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่เบื่อหน่ายรัฐบาลเดิมและเห็นว่าฝ่ายค้านเดิมน่าจะดีกว่าก็จะเลือกฝ่ายค้านเดิมนามากกว่า ทำให้ฝ่ายค้านเดิมมีเสียงมากพอจัดตั้งรัฐบาลใหม่ได้ ฝ่ายรัฐบาลเดิมก็จะกลายเป็นฝ่ายค้านใหม่ไป

ฉะนั้นไม่ว่าฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้านต่างก็มีโอกาสเปลี่ยนแปลงสถานภาพไปตามความต้องการของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละคราว เช่น ฝ่ายค้านเดิมเปลี่ยนไปเป็นรัฐบาล ฝ่ายรัฐบาลเดิมกลับไปเป็นฝ่ายค้าน

๒. หลักการว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ (Right, liberty or freedom)

หลักการว่าด้วยสิทธิเสรีภาพเป็นหลักการที่สำคัญมากอย่างหนึ่งของประชาธิปไตย คำสามคำ คือ สิทธิ (right) เสรีภาพ (liberty) และอิสรภาพ (freedom) ในตัวของมันเองอาจมีความหมายแตกต่างกันอยู่บ้าง กล่าวคือ **สิทธิ** หมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ **เสรีภาพ** หมายถึง โอกาสที่จะเลือกทำหรือไม่ทำระหว่างทางเลือกหลายทางตามความปรารถนาของตนโดยปราศจากข้อบังคับหรือข้อจำกัด จะจำกัดได้ก็แต่โดยกฎหมายเท่านั้น ส่วน**อิสรภาพ** หมายถึง การทำหรืองดเว้นที่จะทำสิ่งใด ๆ ก็ได้ที่ไม่ละเมิดผู้อื่น อย่างไรก็ตาม ในหลักการประชาธิปไตยเรื่องนี้ผู้เขียนตำรานี้จะใช้คำสามคำนี้ในความหมายเดียวกันและเรียกรวม ๆ ในภาษาไทยว่า “เสรีภาพ” ส่วนในภาษาอังกฤษเมื่อมีวงเล็บต่อท้ายภาษาไทยจะเป็นการใช้ตามที่เจ้าของภาษาเขาใช้กันในตำราต่าง ๆ

เสรีภาพในระบอบประชาธิปไตย หมายถึง ความสามารถของคนที่จะทำหรืองดเว้นกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งก็ได้ภายในขอบเขตข้อกำหนดของกฎหมาย ซึ่งกฎหมายนั้นออกโดยวิถีทางประชาธิปไตย คือ ออกโดยผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งมาอย่างเป็นประชาธิปไตย

เสรีภาพในระบอบประชาธิปไตยจึงไม่ใช่การทำอะไรก็ได้ตามใจตนเอง เพราะการทำอะไรตามใจตนเองโดยไม่คำนึงถึงจิตใจของคนอื่น ๆ นั้นเป็นลักษณะของเผด็จการส่วนบุคคลที่อาจเรียกได้ว่าเป็น “อิตตาธิปไตย” (autocracy)

ฉะนั้น เสรีภาพในระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นสิ่งที่ต้องมีข้อจำกัดอันเป็นขอบเขตที่ยอมรับกันทั่วไปในสังคมมนุษย์ผู้เจริญ แต่ข้อจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะต้องมีลักษณะที่ทำให้เสรีภาพที่มีอยู่กว้างขวางมากกว่าไม่มีข้อจำกัด การกล่าวเช่นนี้อาจจะดูขัดกันอยู่ในตัวเอง แต่ถ้าหากพิจารณาอย่างลึกซึ้งรอบด้านแล้วจะเห็นว่าไม่มีอะไรขัดแย้งกันเลย อย่างที่จอห์น ลีลอค เขียนไว้ว่า “...ที่ได้ไม่มีกฎหมาย ที่นั่นจะไม่มีเสรีภาพ...” หรือที่จี. ดี. เอช. โคล (G. D. H. Cole) เขียนไว้ว่า “...หากทุกคนถูกจำกัดไม่ให้กระทำความเสียหายแก่กันและกัน สมาชิกของรัฐอาจมีอิสระมากกว่าที่จะยอมให้แต่ละคนเป็นอิสระที่จะทำให้ผู้อื่นเป็นทาสหรือทำให้ตัวเองตกเป็นทาส...”

ระบอบการปกครองแทบทุกระบบอ้างว่ามีเสรีภาพทั้งนั้น แต่เสรีภาพในระบอบประชาธิปไตยกับเสรีภาพในระบอบเผด็จการมีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ คือ เป็นเสรีภาพที่เกิดจากรากฐานที่ต่างกัน ในขณะที่เสรีภาพที่ระบอบประชาธิปไตยนั้นผู้กำหนดและจำกัดคือประชาชนหรือผู้แทนของประชาชนที่เลือกมาแบบประชาธิปไตย การกำหนดและจำกัดย่อมขึ้นอยู่กับประชาชนผ่านทางผู้แทนของประชาชนซึ่งอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เสมอ หากประชาชนส่วนใหญ่ต้องการเป็นเรื่องของประชาชนที่จะควบคุมจำกัดตัวเอง (Self restraint) เพื่อประโยชน์แก่ตัวเองร่วมกัน แต่ผู้กำหนดและจำกัดในระบอบเผด็จการคือผู้เผด็จการหรือคณะผู้เผด็จการหรือคณะบุคคลที่ผู้เผด็จการกำหนด โดยไม่มีเครื่องชี้ให้เห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่ยินยอมเห็นชอบหรือไม่ หากจะมีการแก้ไข เปลี่ยนแปลงก็ขึ้นอยู่กับผู้เผด็จการและคณะเท่านั้น โดยไม่มีวิธีการที่ชัดเจนใด่ว่าประชาชนส่วนใหญ่ยินยอมเห็นชอบโดยสมัครใจ แม้บางกรณีจะอ้างประชาชนอยู่เสมอก็ตาม

กล่าวโดยสรุป เสรีภาพเป็นหลักการสำคัญมากที่จะขาดมิได้หลักการหนึ่งของประชาธิปไตย แม้ว่าโดยหลักการของเสรีภาพแล้ว คนแต่ละคนหรือกลุ่มต่าง ๆ ของคนมีอิสระเสรีอย่างกว้างขวาง เพียงแต่ว่าคนแต่ละคน หรือกลุ่มคนทั้งหลายนั้นไม่อาจใช้เสรีภาพของตนล่วงละเมิดเสรีภาพของผู้อื่นได้ เพราะหากเป็นเช่นนั้นคนทั้งหลายก็อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อกันและกัน เสรีภาพในความเป็นจริงก็จะไม่มีอีกต่อไป

๓. หลักการว่าด้วยความเสมอภาค (Equality)

ความเสมอภาคในระบบประชาธิปไตยนั้น ไม่ได้หมายความว่าทุกคนในสังคมจะต้องเท่าเทียมกันหรือเหมือนกันหมดในทุกด้าน เพราะมันเป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ เนื่องจากการขีดธรรมชาติของมนุษย์ แต่ความเสมอภาคในระบบประชาธิปไตยหมายความว่า การที่ราษฎรทุกคนในประเทศมีความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกัน พื้นฐานในเรื่องสำคัญ ๆ ที่เป็นไปได้ในฐานะที่เป็นมนุษย์ปุถุชน อันจะทำให้ทุกคนมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และก่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคม โดยเปรียบเทียบให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

หลักว่าด้วยความเสมอภาคนี้ จึงเป็นหลักการที่ว่ารัฐจะต้องให้หลักประกันแก่ราษฎรทุกคนให้ได้รับและมีความเสมอภาคพื้นฐานอย่างทั่วหน้า โดยไม่นำเอาเรื่องเชื้อชาติ สีผิว รูปร่าง หน้าตาฐานะ ศาสนา ภาษาพูด ฯลฯ มาเป็นสิ่งที่กั้นขวางหรือเป็นข้อจำกัดความเสมอภาคพื้นฐานดังกล่าว ได้แก่

๓.๑ ความเสมอภาคทางการเมือง (Political equality) โดยทั่วไปนั้นหมายความว่าครอบคลุมถึงการที่ราษฎรมีหลักประกันที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างเท่าเทียมกันพอสมควร แต่เรื่องความเสมอภาคในการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เป็นรูปธรรมที่เห็นได้ชัดเจนคือ เรื่องความเสมอภาคในการเลือกตั้ง อันได้แก่ ความเสมอภาคของการเป็นผู้เลือกตั้งและในการที่ผู้เลือกตั้งลงและนับคะแนนเสียงกับความเสมอภาคของการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีโอกาสเท่าเทียมกันในการแข่งขันเพื่อให้ได้รับเลือก

๓.๒ ความเสมอภาคตามกฎหมาย (Equality before the law) หมายความว่าระบบการออก (การบัญญัติ) การบังคับใช้ และการวินิจฉัยกฎหมายของประเทศ จะต้องมิลักษณะเป็นมาตรฐานสากลซึ่งบังคับใช้กับทุกคนโดยเสมอภาคไม่เลือกปฏิบัติ

ในประเทศประชาธิปไตยนั้นกฎหมายหลักต้องออกโดยรัฐสภาที่ประกอบด้วยผู้แทนราษฎรที่ประชาชนเลือกตั้งมาแบบประชาธิปไตยเป็นสำคัญ เป็นการออกกฎหมายที่สะท้อนความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ที่หวังว่าให้เป็นประโยชน์เพื่อส่วนรวม ผู้บังคับใช้กฎหมายคือ ฝ่ายบริหาร และกลไกของฝ่ายบริหารคือ บุคลากรของระบบราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งปวงที่จะต้องบังคับใช้กฎหมายให้ตรงกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ผู้วินิจฉัยชี้ขาดเมื่อมีกรณีขัดแย้งตามกฎหมายคือ ศาลยุติธรรมทางด้านต่าง ๆ ที่ประกอบด้วยผู้พิพากษาทั้งหลายก็ต้องพิจารณาพิพากษาดำเนินความสุจริตและเที่ยงธรรม

การออกกฎหมายก็ดี การบังคับใช้กฎหมายก็ดี การวินิจฉัยพิจารณาพิพากษาคดีตามกฎหมายก็ดี ต้องกระทำด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม โดยให้ใช้กับทุกคนโดยเสมอหน้าไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะคนเหล่านั้นจะเป็นคนธรรมดา เป็นผู้ออกกฎหมาย (สมาชิกรัฐสภา) เป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย (นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลาย) เป็นผู้ตัดสินคดีความ (ผู้พิพากษา) หรือเป็นใครที่มียศถาบรรดาศักดิ์ใด ๆ

ก็ตาม เพราะความเสมอภาคตามกฎหมายนี้จะเป็นเรื่องที่แสดงโดยเปรียบเทียบให้เห็นว่า สังคมนั้น ๆ ประเทศนั้น ๆ ยึดหลักนิติธรรม (rule of law) และมีความยุติธรรม

หากประเทศใดไม่มีความเสมอภาคตามกฎหมายหรือมีอยู่น้อย คนที่เห็นว่า ตนเองเสียเปรียบในสังคมเห็นว่าไม่มีความยุติธรรมในสังคมก็จะเกิดความไม่พอใจ ทำให้เกิดการต่อต้านสังคม ต่อต้านรัฐ ก่อให้เกิดความวุ่นวายและความรุนแรงในสังคมขึ้นมาได้ จนเป็นอันตรายต่อการพัฒนาประเทศและการคงอยู่อย่างมั่นคงของประเทศได้ ดังคำกล่าวที่ว่า **“ความยุติธรรมไม่มี ความสามัคคีไม่เกิด”**

๓.๓ ความเสมอภาคในโอกาส (Equality of opportunity) หมายความว่า ราษฎรทุกคนในสังคมมีโอกาสอย่างเต็มที่เมื่อเปรียบเทียบแล้วที่จะแสดงออกซึ่งศักยภาพ ในความสามารถของตนในการดำรงและดำเนินชีวิตของตนโดยสุจริต เพื่อให้ตนได้บรรลุ วัตถุประสงค์โดยสุจริตของตนเองได้โดยไม่ละเมิดผู้ใด หรืออาจพูดอีกนัยหนึ่งว่า ความเสมอภาคในโอกาสนี้เป็นการให้ทุกคนมีโอกาสเท่ากันในการแข่งขัน โดยไม่คำนึงถึงฐานะทาง เศรษฐกิจ สังคม หรือการเมือง

เนื่องจากประชาธิปไตยนั้นเชื่อกันในศักยภาพแห่งความสามารถของมนุษย์ว่า จะใช้ความสามารถที่แต่ละคนมีให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ตนได้ ถ้ามีความมานะพยายาม หลักความเสมอภาคในโอกาสในระบบประชาธิปไตย จึงทำให้ทุกคนมีโอกาสที่จะแสดงออก ซึ่งความสามารถของตนได้อย่างเต็มที่ トラบใดที่การแสดงออกนั้นไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย แก่ผู้ใด ใครที่แสดงออกแล้วก่อให้เกิดประโยชน์ตนที่ไม่ทำให้ใครเดือดร้อน และยังก่อให้เกิด ประโยชน์แก่ผู้อื่นหรือแก่ส่วนรวมแล้ว ผู้นั้นก็ได้รับการชื่นชมยกย่องเป็นที่เชิดชู เป็นที่รัก ในสังคม อันถือว่าเป็นรางวัลทางจิตใจหรืออาจได้รับรางวัลที่เป็นรูปธรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง ทำให้ผู้นั้นมีกำลังใจที่จะทำความดีต่อไปเรื่อย ๆ โดยไม่นำเอาความได้เปรียบหรือเสียเปรียบ ทางเศรษฐกิจหรือสังคมมาตัดสิน

นอกจากนี้ ถ้าผู้นั้นมีโอกาสได้แสดงความสามารถจนประสบความสำเร็จ อันสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ผู้นั้นก็ได้รับผลจากการยกย่องยอมรับให้มีฐานะในสังคม สูงขึ้น ถือเป็นเกียรติยศ ชื่อเสียงของตนเองและวงศ์ตระกูล อันเรียกได้ว่าได้มีการเลื่อนขึ้น ตามสถานะในสังคมหรือ climbing social ladder ในพลวัตรของการเคลื่อนไหวทางสังคม (social mobility)

ถ้าจะกล่าวแบบเข้าใจง่ายแล้ว สังคมใดมีความเสมอภาคในโอกาสสูงนั้น “ระบบเส้นสาย” แทบจะไม่มีหรือมีก็น้อยมาก แต่ถ้าสังคมใดความเสมอภาคในโอกาสไม่มี หรือมีต่ำ ระบบเส้นสายและ “ระบบเล่นพรรคเล่นพวก” จะมีสูงและระบอบไปทั่ว กลายเป็น ปัญหาเรื้อรังของสังคม

๓.๔ ความเสมอภาคทางด้านสังคม (social equality) หมายความว่า ทุกคนในสังคมไม่ว่าจะยากดีมีจนอย่างไร จะมีฐานะทางใด ๆ สูงต่ำแค่ไหน ก็สามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างเสมอภาคโดยไม่ถูกเหยียดหยามกันเพราะสถานภาพทางสังคมที่แต่ละคนเป็น เพราะทุกคนจะมีความเคารพในความเป็นมนุษย์ของกันและกัน กล่าวอีกนัยหนึ่งความเสมอภาคทางสังคมจะแสดงออกมาให้เห็นได้เมื่อคนในสังคมในชุมชนเดียวกันสามารถทำกิจกรรมทางสังคมร่วมกันได้อย่างสนิทใจ เปรียบเสมือนไม่มีความแตกต่างที่มาขวางกั้นไม่ให้ทำกิจกรรมร่วมกันหรือคบหาสมาคมกัน

๓.๕ ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ (economic equality) ในระบอบประชาธิปไตยนั้นความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ ไม่ได้หมายความว่าทุกคนในประเทศจะมีความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจ มีรายได้ มีทรัพย์สินสมบัติเท่ากันหมด เพราะคนเรามีคนฉลาดมาก-ฉลาดน้อยต่างกัน มีความขยันหมั่นเพียรมาก-น้อยต่างกัน มีความรู้ความสามารถ (รู้มาก-รู้น้อย) ต่างกัน มีไหวพริบปฏิภาณต่างกัน มีสมบัติเดิม (มรดก) มาก-น้อย หรือไม่มีต่างกัน ฯลฯ ถ้าให้ทุกคนมีทรัพย์สินเท่ากัน มีรายได้เท่ากัน อาจเป็นความไม่ยุติธรรมได้ หากสิ่งที่แต่ละคนมีที่ระบุง้างต้นเป็นการมีที่สุจริต

ดังนั้นความเสมอภาคทางเศรษฐกิจในระบอบประชาธิปไตย จึงไม่ได้หมายความว่าอย่างข้างต้น แต่หมายความว่าคนแต่ละคนและทุกคนในประเทศควรจะได้หลักประกันจากสังคมและรัฐให้มีหลักประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจพื้นฐาน เพื่อดำรงชีวิตอยู่ได้โดยปกติพอสมควรที่จะมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี หรืออย่างน้อยที่สุดในระยะแรก ๆ ของการพัฒนานั้น แต่ละคนต้องมีหลักประกันที่จะไม่ถึงกับอดอยากหิวโหยหรือป่วยเจ็บอยู่ตลอดเวลา

สรุปแล้วในเรื่องความเสมอภาคทางเศรษฐกิจนั้น ไม่ว่าจะประเทศประชาธิปไตยนั้น ๆ จะใช้ระบบเศรษฐกิจแบบไหน จุดสำคัญคือให้หลักประกันแก่ประชาชนในเรื่องความมั่นคงทางเศรษฐกิจและพัฒนาเศรษฐกิจให้ประชาชนอยู่ดีกินดีมากขึ้นเรื่อย ๆ

๔. หลักการว่าด้วยภราดรภาพ (fraternity) และหลักว่าด้วยการเคารพเหตุผล (respect for reason)

ในการปกครองตัวเองร่วมกันของประชาชนนั้น เมื่อคนในสังคมมีโอกาสและเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของสังคมได้อย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นเรื่องทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ หรือทางสังคม ย่อมทำได้อย่างสันติและหาข้อยุติที่เหมาะสมเป็นที่ยอมรับกันถ้าคนทั้งหลายมีความเคารพซึ่งกันและกัน (mutual respect) และมีความรักความปรารถนาดีต่อกันเปรียบประดุจญาติพี่น้องที่เรียกว่ามีภราดรภาพ หากประเด็นที่กล่าวถึงยังไม่เป็นที่เข้าใจร่วมกันได้ก็ต้องมีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างรอบด้านอย่างกว้างขวางด้วยข้อเท็จจริงต่าง ๆ และใช้หลักเหตุผลด้วยความสมเหตุสมผลมาเปรียบเทียบเพื่อหาข้อสรุปที่น่าจะดีที่สุดร่วมกัน อันเป็นข้อยุติที่จะได้นำไปปฏิบัติต่อไป

การมี**ภราดรภาพ**และการยึดมั่นใน**หลักเหตุผล** ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ชัดเจน นั้น ย่อมทำให้คนในสังคมสามารถร่วมมือกันทำกิจกรรมทั้งหลายที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมของสังคมและประเทศชาติได้โดยไม่เหลือปากว่าแรง คนส่วนใหญ่หรือคนทั้งหมดมีการคำนึงร่วมกันถึงประเทศชาติบ้านเมืองในฐานะเป็นดินแดนเอกราชอิสระที่ประชาชนทุกคนร่วมกันอยู่อาศัย โดยได้รับหลักประกันการคุ้มครองป้องกันไม่ให้เกิดอันตรายและให้ได้รับบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ควรได้เพื่อให้ชีวิตที่ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ และในขณะที่เดียวกันประชาชนแต่ละคนก็สามารถแสวงหาเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่เป็นประโยชน์ส่วนตัวของตนเองโดยสุจริตและไม่สร้างความเสียหายแก่ผู้ใด

ฉะนั้นหลักการเรื่องภราดรภาพและหลักเหตุผลจึงมีความสำคัญขั้นพื้นฐานอันหนึ่งของการสร้างพัฒนา และรักษาไว้ซึ่งประชาธิปไตยที่พึงประสงค์ โดยทุกคนควรตระหนักว่านอกจากตนจะมีสิทธิเสรีภาพ สิทธิเสมอภาคแล้ว แต่ละคนควรมีหน้าที่ทำนุบำรุงและรักษาประเทศชาติให้เจริญรุ่งเรืองด้วยความสามัคคีกลมเกลียวกันและสนับสนุนส่งเสริมความดีงามของกันและกัน

รูปแบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย อาจแบ่งได้เป็น ๓ รูปแบบ ได้แก่

๑. ประชาธิปไตยทางตรง ที่ให้ประชาชนมีสิทธิหน้าที่ในการออกกฎหมายหรือบริหารประเทศได้โดยตรง ดังเช่นในการปกครองของกรีกโบราณ หรือประเทศที่มีพื้นที่และประชากรอยู่น้อย

๒. ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน ที่จัดให้ประชาชนเลือกตั้งผู้แทนของตนไปปฏิบัติหน้าที่แทนตน ซึ่งเป็นที่นิยมกันมากในการปกครองของประเทศที่ปกครองโดยประชาธิปไตย

๓. ประชาธิปไตยแบบผสม ที่จัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองได้โดยตรงในบางกรณี เช่น การเสนอร่างกฎหมาย การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การออกเสียงประชามติ เป็นต้น รวมถึงการจัดให้ประชาชนเลือกตั้งผู้แทนไปปฏิบัติหน้าที่แทนตนในบางกรณี เช่น เลือกตั้ง ส.ส. หรือ ส.ว. เพื่อไปทำหน้าที่บัญญัติกฎหมาย เป็นต้น

อย่างไรก็ตามเมื่อกล่าวถึงหลักการของประชาธิปไตยแล้ว ก็คงต้องกล่าวถึงระบบการปกครองอันเป็นหลักการที่แตกต่างกันให้ทราบพอสังเขปด้วย นั่นคือ **ระบบการปกครองแบบเผด็จการ**

ระบบการปกครองแบบเผด็จการ หมายถึง ระบบการเมืองที่เน้นการใช้อำนาจผูกขาดและให้ความสำคัญกับการใช้อำนาจรัฐที่เหนือกว่าเสรีภาพส่วนบุคคล โดยที่ผู้ปกครอง

จะเป็นคนเดียวหรือหลายคนก็ได้ นอกจากนั้นยังถือเอาประโยชน์ของรัฐมากกว่าประโยชน์ของบุคคล ระบบการเมืองแบบเผด็จการแบ่งได้เป็น ๒ ประเภทใหญ่ ๆ คือ ระบบเผด็จการอำนาจนิยม (Authoritarianism) และระบบเผด็จการเบ็ดเสร็จ (Totalitarianism)

ลักษณะของเผด็จการแบบอำนาจนิยม (Authoritarianism) มีหลักการสำคัญ ดังนี้

๑) ปกครองโดยคนกลุ่มน้อย การตัดสินใจทุกอย่างทางการเมืองมาจากผู้ปกครองกลุ่มเดียวที่จะทำเพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือพรรคพวก ผู้ปกครองกลุ่มนี้ไม่ยอมให้อำนาจของตนเองต้องถูกลดลง หรือไม่ยินยอมให้กลุ่มการเมืองอื่นเข้ามาท้าทายอำนาจของตนเอง จึงทำให้ฝ่ายค้านถูกจำกัดบทบาทหรือแทบจะไม่มีฝ่ายค้านในสภาเลย

๒) ไม่ต้องการผู้ที่ไม่เห็นด้วย ฝ่ายค้านหรือผู้ที่ไม่เห็นด้วยหรือคนนอกกลุ่มจะถูกกีดกันออกจากการเมือง โดยอ้างว่าอีกฝ่ายหนึ่งทำผิดกฎหมาย รวมทั้งการจับกุม ปิดสถานที่ทำการ ปิดสื่อสารมวลชน รายการวิทยุโทรทัศน์หรือนิตยสารใด ๆ ที่ไม่เห็นด้วยกับตนเอง ทำลายการต่อต้านอย่างสันติและจับกุมผู้ที่ต่อต้าน

๓) ใช้กำลังเข้าข่มขู่ นักการเมืองที่เป็นเผด็จการจะแสดงสัญลักษณ์ที่บ่งบอกถึงพลังอำนาจผ่านทาง “กองทัพ” หรือ “ตำรวจลับ” หรือหน่วยพิเศษต่าง ๆ ซึ่งถือได้ว่าเป็นมือขวามือซ้ายของตนเลยทีเดียว ทั้งนี้ เพื่อเข้ากดดันโดยใช้มาตรการรุนแรงไม่ว่าจะเป็นการฆ่า การทรมาน การกดดันทางเศรษฐกิจ และการใช้มาตรการทางจิตวิทยา โดยมักจะอ้างกับประชาชนว่ากระทำไปเพื่อเสถียรภาพและความมั่นคง

๔) ใช้การโฆษณาชวนเชื่อเพื่อให้ประชาชนสนับสนุน มีการใช้การโฆษณาชวนเชื่อ (propaganda) อย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างความชอบธรรมให้ตนเองมากกว่าที่จะดำเนินนโยบายที่เป็นรูปธรรมต่อประชาชน

๕) สิทธิเสรีภาพของประชาชนถูกลดทอน ผู้นำเผด็จการเชื่อว่าประชาชนไม่จำเป็นต้องมีส่วนร่วมทางการเมืองเพราะจะทำให้ไม่มีความสามัคคี และยังทำให้กระทบต่อระเบียบและความสงบเรียบร้อยของรัฐ ประชาชนอาจจะมีเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจอยู่บ้างแต่อยู่ในขอบเขตจำกัด

ส่วนเผด็จการแบบเบ็ดเสร็จ (totalitarianism) นั้น เป็นเผด็จการที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะนำสังคมไปสู่สังคมที่สมบูรณ์แบบ (perfect society) โดยมีหลักการทั้งหมดของเผด็จการแบบอำนาจนิยมผนวกกรวมเข้ากับหลักการดังต่อไปนี้

๑) ควบคุมอุดมการณ์ทางการเมืองและระบบความคิด ผู้ปกครองจะควบคุมประชาชนทุกด้านของชีวิต ผู้นำจะสร้างรูปแบบของอุดมการณ์แบบเบ็ดเสร็จและบังคับให้ประชาชนต้องยึดมั่น เช่น อุดมการณ์คอมมิวนิสต์ อุดมการณ์ราชาชาตินิยม ฯลฯ

๒) มีพรรคการเมืองพรรคเดียว พรรคอื่นนอกจากพรรคของผู้นำเองไม่สามารถก่อตั้งขึ้นอย่างถูกกฎหมายได้ เช่น ในสหภาพโซเวียตในอดีตหรือจีนและเกาหลีเหนือ เป็นต้น

๓) มีการใช้ความรุนแรงและการควบคุมอย่างเบ็ดเสร็จ มีการใช้ตำรวจลับ เพื่อควบคุมกิจกรรมทั้งปวงของฝ่ายตรงกันข้ามอย่างรุนแรงยิ่งกว่าเผด็จการแบบอำนาจนิยม

๔) มีการใช้เทคโนโลยีเพื่อการควบคุมรัฐ ในรัฐเผด็จการยุคใหม่ต่าง ๆ เหล่านี้ จะใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อการควบคุมโดยกำลังทหารและมีการรวมศูนย์ทางเศรษฐกิจและควบคุมสื่อสารมวลชนอย่างเด็ดขาด

รัฐที่ปกครองด้วยระบบเผด็จการแบบอำนาจนิยม เช่น สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ หรือประเทศที่ปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (คือปกครองโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นทั้งประมุขของรัฐและประมุขฝ่ายบริหาร) เช่น บรูไน หรือประเทศในแถบตะวันออกกลาง หรือประเทศที่ได้อำนาจปกครองมาจากการทำรัฐประหาร อาทิ ประเทศไทย (ในบางช่วง) เป็นต้น

สำหรับรัฐที่ปกครองด้วยระบบเผด็จการแบบเบ็ดเสร็จ อาทิ เช่น จีน เวียดนาม ลาว เกาหลีเหนือ หรือประเทศในแถบทวีปแอฟริกาบางส่วน เป็นต้น อย่างไรก็ตามกรณีของจีน เวียดนาม และลาวนั้น ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการใช้อำนาจในทางการเมืองที่ผ่อนคลายมากขึ้น ส่วนอำนาจในทางสังคมและเศรษฐกิจนั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจนเกือบหรือเทียบเท่าได้กับประเทศที่ปกครองแบบรัฐเสรีประชาธิปไตยโดยทั่วไปในขณะนี้

สรุป

ประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน แต่มีหลายรูปแบบ ได้แก่ ประชาธิปไตยทางตรง ซึ่งมีมาตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ ประชาธิปไตยที่เน้นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเริ่มในยุโรปในศตวรรษที่ ๑๗ - ๑๘ ประชาธิปไตยแบบพัฒนามนุษย์ของรัสเซียในยุโรปสมัยเดียวกัน อันถือว่าประชาธิปไตยต้องพัฒนาการมีส่วนร่วมและการตัดสินใจของมนุษย์ และมีประชาธิปไตยแบบเผด็จการหรือคอมมิวนิสต์ ซึ่งอยู่ใต้การนำของผู้เผด็จการหรือพรรคคอมมิวนิสต์ พื้นฐานสำคัญของประชาธิปไตย คือ เศรษฐกิจและสังคม ซึ่งทำให้ประชาธิปไตยแต่ละแห่งเจริญเติบโตแตกต่างกัน ประชาธิปไตยถูกโจมตีว่ามีปัญหาประสิทธิภาพ เป็นการปกครองของมวลชนซึ่งขาดคุณภาพ และมีปัญหาในเรื่องความล่าช้าในการตัดสินใจ แต่ประชาธิปไตยก็อยู่รอดมาได้ขณะที่การปกครองระบอบอื่นกลับล้มหายตายจากไป สาเหตุสำคัญมาจากความสามารถในการปรับปรุงตัวเองของประชาธิปไตย ทำให้ประชาธิปไตยกลายเป็นการปกครองที่เลวน้อยกว่าระบบอื่น ๆ ลักษณะสำคัญของการปกครองแบบประชาธิปไตยอาจอธิบายได้เป็น ๔ ประการ คือ ๑) ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย คือประชาชนมีอำนาจสูงสุดในรัฐ ๒) ประชาชนทุกคนในรัฐมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามกฎหมาย ตลอดจนมีสิทธิเสรีภาพในขอบเขตของกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ๓) การดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐนั้นถือเอามติของเสียงข้างมากเป็นเครื่องตัดสินใจ แต่ในเวลาเดียวกันเสียงส่วนน้อยหรือ

คนส่วนน้อยในรัฐจะได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายที่ป้องกันมิให้ประชาชนส่วนใหญ่กดขี่ข่มเหงอย่างผิดทำนองคลองธรรม ๔) กระบวนการของประชาธิปไตย คือวิธีการปกครองซึ่งได้รับความยินยอมพร้อมใจของประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งแสดงออกในรูปของการเลือกตั้ง การอภิปราย การออกเสียงประชามติ การเสนอร่างกฎหมายของประชาชน การที่ประชาชนมีสิทธิลงคะแนนเสียงปลดผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ของรัฐบาลได้ (Recall) ตลอดจนรวมถึงประชาชนสามารถตัดสินใจปัญหาสำคัญ ๆ เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลได้ (Plebiscite) ดังตัวอย่างที่รัฐบาลอังกฤษให้ประชาชนลงคะแนนเสียงแสดงประชามติว่าจะให้สกอตแลนด์แยกตัวออกไปเป็นประเทศเอกราชหรือไม่ ในวันพฤหัสบดีที่ ๑๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่ผ่านมา

การทบทวนวิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยในตะวันตกมาก็เพื่อชี้ให้เห็นว่าหัวใจของประชาธิปไตยแต่ดั้งเดิมนั้น คือ การที่ประชาชนร่วมกันปกครองหรือดูแลบ้านเมืองกันเอง สาระสำคัญของประชาธิปไตยคือการที่ประชาชนเห็นการปกครองนั้นเป็นของตนเอง ภารกิจหรือสาธารณประโยชน์นั้นเป็นความรับผิดชอบของตนเองมากที่สุด

การพูดถึงประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ตามหลักการที่เป็นสากลแล้ว จึงต้องดูว่ามีครบองค์ประกอบทั้ง ๔ ประการหรือไม่ประกอบกันไป ถ้าไม่มีก็อย่าพูดถึงประชาธิปไตยที่ไม่สมบูรณ์กันอีกเลย

บรรณานุกรม

หนังสือภาษาไทย

คริส บราวเซียร์. **คู่มือศึกษาประวัติศาสตร์โลก ฉบับไม่เง่า**. ประสิทธิ์ ตั้งมหาสติติกุล (แปล). กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คปไฟ, ๒๕๕๐.

จักษ์ พันธุ์ชูเพชร. **รัฐศาสตร์**. กรุงเทพฯ : มายด์ พับลิชชิ่ง, ๒๕๔๘.

ธเนศ อารมณ์สุวรรณ. **บาดแผลอเมริกา : สงครามกับเสรีภาพในประวัติศาสตร์สหรัฐอเมริกา**. กรุงเทพฯ : มติชน, ๒๕๔๗.

ธเนศวร เจริญเมือง. **รัฐศาสตร์ที่ยังมีลมหายใจ : แนวคิดประชาธิปไตย การเมืองไทย และแผ่นดินแม่**. พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ : ยูโรปา เพรส, ๒๕๔๘.

บรรเจิด สิงคะเนติ. **ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๔.

_____. **หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญไทย**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๕.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. **สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐**. พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๓.

วิสุทธิ โปธิแก่น. **แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย**. กรุงเทพฯ : คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๕๐.

ศิรินทร์ อินทรวิชะ. “การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐,” **วารสารมนุษยสังคมปริทัศน์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี** ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๒ กรกฎาคม - ธันวาคม ๒๕๕๑.

สุรัชย์ ศิริไกร. “ความล้มเหลวของ ๗๕ ปี ประชาธิปไตยไทย,” **รัฐศาสตร์สาร** ปีที่ ๒๙ ฉบับที่ ๑ มกราคม - เมษายน ๒๕๕๑.

หนังสือภาษาอังกฤษ

A. V. Dicey. **Introduction to the Study of the Law of the Constitution.**
8th ed., London: Macmillan, 1915.

John W. Gough. **Fundamental Law in English Constitutional History.**
Oxford: Clarendon Press, 1955.

Mill, John Stuart. **Three Essays: On Liberty; Representative Government;
The Subjection of Women.** Oxford: Oxford University Press, 1975.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. “แนวความคิดอำนาจอธิปไตยในประเทศไทย” [ออนไลน์] :
www.pub-law.net [๒๙ ตุลาคม - ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๔]

ชำนาญ จันทร์เรือง. “ระบอบกึ่งประธานาธิบดี” [ออนไลน์] สืบค้นจาก : www.pub-law.net
[๑ มีนาคม ๒๕๕๒]

_____ . “ระบอบประธานาธิบดี” [ออนไลน์] สืบค้นจาก : www.pub-law.net
[๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒]



ทฤษฎีการบริหารการพัฒนา : ปัญหาทุนนิยมล่มสลาย ถึงเวลาเศรษฐกิจพอเพียง*

บุญญาบารมี สว่างวงศ์**

บทนำ

จากปัญหาการล้มละลายอย่างต่อเนื่องของสถาบันการเงินยักษ์ใหญ่ในสหรัฐอเมริกา นับตั้งแต่วิกฤติซับไพร์มเป็นต้นมา ยังเพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อย ๆ ล่าสุดที่ผ่านมามาฉันทนกิจยักษ์ใหญ่อันดับ ๔ ของสหรัฐฯ เลห์แมน บราเธอร์ส ก็ประกาศล้มละลายไปอีกแห่ง ด้วยหนี้สินท่วมท้นกว่า ๖๐,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในขณะที่เดียวกันบริษัทเมอริล ลินช์ ไบรกกเคอร์ยักษ์อันดับ ๓ ในสหรัฐฯ ก็ตัดสินใจขายกิจการให้ธนาคารแห่งอเมริกาด้วยการแลกหุ้นมูลค่า ๕๐,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หลังขาดสภาพคล่องอย่างหนักจากการขาดทุนในวิกฤติซับไพร์มและตราสารหนี้ และนอกจากนี้บริษัท อเมริกัน อินเตอร์เนชั่นแนล กรุ๊ป อิงค์ หรือ AIG บริษัทประกันยักษ์ใหญ่อันดับ ๑ ของสหรัฐฯ มีทรัพย์สินสูงถึง ๑.๑ ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือราว ๓๗.๔ ล้านล้านบาท มีลูกค้ากว่า ๗๔ ล้านรายใน ๑๓๐ ประเทศทั่วโลก ก็มีอาการโคม่าตามมาจนเฟดหรือธนาคารกลางสหรัฐฯ ต้องตัดสินใจเข้าไป “อุ้ม” ธนาคารกลางสหรัฐฯ ต้องใช้เงินถึง ๘๕,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือประมาณ ๒.๙ ล้านล้านบาท

* บทความนี้เรียบเรียงจากการสัมภาษณ์เรื่อง ทฤษฎีการบริหารการพัฒนา : ปัญหาทุนนิยมล่มสลาย ถึงเวลาเศรษฐกิจพอเพียง ได้รับการสนับสนุนทุนการวิจัยของมหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร ปี พ.ศ. ๒๕๕๗

** อาจารย์ประจำโปรแกรมมิชชันนารีศาสตราจารย์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร

เพื่ออุ้มบริษัทเอไอจีให้พ้นจากการล้มละลาย เพื่อแลกกับหุ้นร้อยละ ๗๙.๙ ของเอไอจี ซึ่งทั้งนี้บริษัทได้ให้ผู้บริหารบริษัทออกทั้งหมด และยึดอำนาจการตัดสินใจในการขายสินทรัพย์ เพื่อนำเงินมาใช้หนี้ เพื่อให้เอไอจีสามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ตามปกติ และธนาคารกลางสหรัฐฯ ก็ทราบดีว่า ถ้าหากปล่อยให้บริษัทประกันยักษ์ใหญ่อันดับหนึ่งล้มละลายไปอีกแห่ง จะก่อให้เกิดผลกระทบเป็นโดมิโนอย่างมหาศาลจนคุมไม่อยู่ ทั้งกับประชาชนสหรัฐฯ เองและประเทศอื่นอีก ๑๓๐ ประเทศทั่วโลก เพราะบริษัทเอไอจีทำทั้งธุรกิจการเงินและธุรกิจประกัน ให้บริการรับประกันหลายอย่าง เช่น รถ เรือ บ้าน สุขภาพ ไปจนถึงเกษียณอายุ ซึ่งหากปัญหาการล้มละลายเกิดขึ้นเมื่อไร จะทำให้เกิดความเดือดร้อนกันทุกหย่อมหญ้า

การล่มสลายอย่างต่อเนื่องของบริษัทการเงินยักษ์ใหญ่ในสหรัฐอเมริกาสะท้อนให้เห็นถึงการล่มสลายของทุนนิยมเสรีอย่างสุดโต่งที่เกิดขึ้นในยุคของประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู. บุช ผู้นำสหรัฐอเมริกา ซึ่งประธานาธิบดีบุชได้ส่งออกทุนนิยมเสรีสุดโต่งนี้ไปทั่วโลก มีการประกาศเขตการค้าเสรีมากมายในช่วง ๘ ปีที่เขาดำรงตำแหน่ง โดยยึดเอาตัวเลขความร่ำรวยและจีดีพีเป็นสรณะ สุดท้ายคือความหายนะที่กำลังแผ่กระจายไปทั่วโลก หลายคนบอกว่านี่ยังเป็นช่วงต้น ๆ แห่งความหายนะเท่านั้น คลื่นยักษ์ทางการเงินและโดมิโนแห่งความหายนะก็กำลังทยอยตามมาอีกไม่รู้กี่ระลอก ถ้าสหรัฐอเมริกาไม่สามารถทำให้วิกฤติการเงินในประเทศของตนสงบลงได้ การเร่งขยายตลาดทุนนิยมเสรี ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ของโลกที่มีฐานะยากจนวิ่งไล่ตามการเติบโตของทุนนิยมไม่ทัน ส่งผลให้ช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนขยายตัวกว้างขึ้น คนยากจนลำบากขึ้น เพราะราคาสินค้าและบริการจะแพงขึ้น

ทุนนิยมเสรีสุดโต่ง ทำให้เกิด “คนเก่ง” และ “คนโกง” อย่างมากมาย เพราะรวยง่ายรวยเร็ว ทำให้ผู้คนเกิดความโลภไปทั่วโลก ศีลธรรม คุณธรรม และจริยธรรมเสื่อมทรมาน “วิกฤติซับไพร์ม” ที่เป็น “จุดเริ่มต้นแห่งความหายนะ” ก็เกิดจากความโลภ “สร้างกำลังซื้อเทียม” ด้วยการปล่อยกู้ให้คนที่ไม่มีงานทำไม่มีฐานะเอาเงินไปเก็งกำไร ซื้อขายบ้าน แล้วเอาสินเชื่อบ้านเหล่านั้นไปทำเป็นตราสารหนี้ขายต่อไปอีกไม่รู้กี่ทอด สุดท้ายหมุนเงินไม่ทันก็เจ๊ง

ช่วง ๖-๗ ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยก็เห่อทุนนิยมเสรีสุดโต่ง นักวิชาการเคยทักท้วงไม่อย่าให้รัฐบาลใช้ “ตัวเลขจีดีพี” เป็นเป้าหมายบริหารประเทศ เพราะคนที่จนและอ่อนแอกว่าวิ่งไล่ตามไม่ทัน ขอให้ใช้ “ความสุขของประชาชน” เป็นเป้าหมาย โดยน้อมนำปรัชญา “เศรษฐกิจพอเพียง” ของ “ในหลวง” มาปรับใช้

ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง หมายถึงอะไร

เศรษฐกิจพอเพียงเป็นปรัชญาที่ชี้ถึงแนวทางการดำรงอยู่และปฏิบัติตนของประชาชนในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชน ถึงระดับรัฐ ทั้งในการพัฒนาและบริหารระดับประเทศให้ดำเนินไปในทางสายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้ก้าวทันต่อยุคโลกาภิวัตน์

ความพอเพียง หมายถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบภูมิคุ้มกันในตัวดีพอสมควรต่อการมีผลกระทบใด ๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายใน ทั้งนี้ต้องอาศัยความรอบรู้ ความรอบคอบ และความระมัดระวัง

การแก้ปัญหา : แนวทางการบริหารการพัฒนา และแนวคิดทฤษฎีเศรษฐกิจพอเพียงในพระราชดำริ

จากทฤษฎีเศรษฐกิจพอเพียงกับทฤษฎีพระมหาชนกับนโยบายขจัดความยากจนและการพัฒนาที่ยั่งยืน ยกครั้งที่ ๑ (๒๕ เมษายน ๒๕๔๖) ของนายแพทย์ประเวศ วะสี (จากการระดมความคิดที่สภาพัฒน์ฯ เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๔๖) มีประเด็นที่สำคัญได้แก่

๑. การเลือกแนวทาง

แนวทางขจัดความยากจนกับแนวทางสร้างความร่ำรวยต่างกัน ในขณะที่แนวทางสร้างความร่ำรวยนำไปสู่ความโลภและความไม่ยั่งยืน แนวทางขจัดความยากจนนำไปสู่ปัญญา การอยู่ร่วมกัน และความยั่งยืน

๒. ทฤษฎีเศรษฐกิจพอเพียงและทฤษฎีพระมหาชน

ทฤษฎีเศรษฐกิจพอเพียง

พระราชดำรัส “ใครว่าเราเซยกี่ข้างเขา ขอให้เราพออยู่พอกินและมีไมตรีจิตต่อกัน”

เซย = ไมโมเดิร์น

พออยู่พอกิน = พอเพียง ไม่จนกันทั่วหน้า

ไมเดิร์น หมายถึง เศรษฐกิจกระแสหลักที่สร้างความร่ำรวย เศรษฐกิจพอเพียงจึงเป็นทั้ง

๑) แนวทาง ที่ไม่ใช่แนวทางสร้างความร่ำรวย แต่เป็นแนวทางแห่งความพอเพียง หรือแนวทางขจัดความยากจน

๒) บอกสภาพว่าหายจนกันถ้วนหน้า “พออยู่พอกิน”

๓) ไม่ใช่เฉพาะเศรษฐกิจแบบตัวใครตัวมันเท่านั้น แต่เป็นสังคมที่มี
ไมตรีจิตต่อกันด้วย

ทฤษฎีพระมหานก

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงตั้งพระทัยพระราชนิพนธ์ในเรื่องนี้มาก ทรงพระราชทานฝากไว้ให้เป็นหลักในวิถีชีวิตของคนไทย ถ้าอ่านพระราชนิพนธ์เรื่อง พระมหานกอย่างพินิจพิจารณา จะจับหลักในวิถีชีวิตเพื่อนำไปสู่ชีวิตและสังคมที่ดีได้ ๕ ประการ ดังนี้

๑) การพึ่งตนเอง : พ่อค้า ๗๐๐ คน อ้อนวอนให้เทวดาช่วยแล้ว ตายหมด พระมหานกไม่อ้อนวอนเทวดา

๒) ความเพียรอันบริสุทธิ์ : ไม่เห็นฝิ่งแล้วยังเพียรว่ายน้ำอยู่อีก (บางคน เมื่อมองไม่เห็นอนาคต ทอดทิ้งความเพียรแล้ว)

ความมหัศจรรย์ผุดบังเกิดได้จากการทำความดี : มีเทวดามาช่วยเพราะ ทำความดี หมายถึง การทำความดีทำให้เกิดความสำเร็จอันเป็นมหัศจรรย์ได้ ตรงกับ “การผุดบังเกิด” หรือ Emergence ในทฤษฎีแห่งความซับซ้อน

๓) การอนุรักษ์และเพิ่มพูนทรัพยากรธรรมชาติเพื่อความยั่งยืน : คนโง่ โคนตันมะม่วงเพื่อเอาผลมะม่วง แล้วก็ไม่มีอะไรจะกินอีกต่อไปในอนาคต

๔) การมีปัญญาออกจากโมหภูมิ : คนทั้งปวงล้วนตกอยู่ในโมหภูมิ คือ ไม่รู้ว่าอะไรดี อะไรไม่ดี แล้วสร้างสังคมที่โง่เขลา (เมืองอวิชชา) เต็มไปด้วยความชั่วร้าย ทำร้ายกัน

๕) การมีมหาวิทยาลัยไม่ใช่มีแค่มหาวิทยาลัยเท่านั้น : การศึกษาต้องนำไปสู่การมีปัญญาออกจากโมหภูมิ “วิชา” ในทางพุทธ หมายถึง ปัญญาซึ่งไม่เลยความรู้ (วิทยา)

๓. เเบบญลัษณห์ของสังคมเศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาที่ยั่งยืน

ลักษณะเศรษฐกิจพอเพียงมีความพอเพียง ๕ ประการ ดังนี้

๑) เศรษฐกิจพอเพียง : หายจน พออยู่พอกินถ้วนหน้า

๒) สังคมพอเพียง : คิดถึงการอยู่ร่วมกัน ไม่ใช่ตัวใครตัวมัน มีไมตรีจิตต่อกัน เป็นสังคม “รู้จักสามัคคี” ไม่เบียดเบียนและทำร้ายกัน

๓) ทรัพยากรธรรมชาติพอเพียง : อนุรักษ์และเพิ่มพูนทรัพยากรธรรมชาติ มีการใช้อย่างเป็นธรรมและยั่งยืน

๔) มีปัญญาพอเพียง : โลกไม่มีมาตรวัด ฟุ้งตนเอง วิริยะ อนุรักษ์
ทรัพยากร

๕) มีระบบการศึกษาที่สร้างปัญญาพอเพียง (มหาวิทยาลัย) อย่างต่อเนื่อง :
ต้องมีระบบการศึกษาที่ป้องกันคนกลับไปตกอยู่ในโมหภูมิอีก การมีแค่มหาวิทยาลัยสอน
ความรู้นั้นคงไม่พอ แต่ต้องเป็นมหาวิทยาลัยที่นำคนออกจากโมหภูมิด้วย

ลักษณะสังคม ๕ ประการ หรือเบญจลักษณะดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นสังคม
ที่จัดความยากจน และมีการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทฤษฎีเศรษฐกิจพอเพียงและทฤษฎี
พระมหาชกจึงสามารถนำมาเป็นหลักในการทำยุทธศาสตร์จัดความยากจนและการพัฒนา
อย่างยั่งยืนได้

ตัวทำลายเศรษฐกิจพอเพียง

ตัวทำลายเศรษฐกิจพอเพียง คือ ทุนนิยมข้ามชาติที่อาศัยโลกจริตเป็นตัวขับเคลื่อน
และใช้อำนาจและเครื่องมือไปบีบบังคับให้ประเทศต่างๆ เปิดเสรีให้ทุนขนาดใหญ่เข้าไปทำการ
ได้อย่างเสรี ก่อให้เกิดการทำลายเบญจลักษณะที่กล่าวถึงข้างต้น กล่าวคือ

๑. ทำลายเศรษฐกิจพอเพียง : ช่องว่างทางเศรษฐกิจถ่างกว้างมากขึ้น ๆ
๒. ทำลายสังคมพอเพียง : สังคมแตกสลาย ชานเซ็น ตัวใครตัวมัน ทำร้ายแย่งชิงกัน
๓. ทำลายทรัพยากรพอเพียง : ทำลายทรัพยากรเพื่อเปลี่ยนไปเป็นเงิน จะได้
ดูดีได้ง่าย ๆ

๔. ทำลายปัญญาพอเพียง : ทำให้เกิดความโลภ แย่งชิงกันหวังฟุ้งฟุ้งต่างชาติ
ไม่ใช้ความเพียรอันบริสุทธิ์ หวังรวยทางลัด

๕. มีระบบการศึกษาที่ส่งเสริมให้คนทั้งปวงตกอยู่ในโมหภูมิ : เพราะไปลอก
วิถีคิดเขามา

ระบบทุนนิยมข้ามชาติจึงทำลายเศรษฐกิจพอเพียงอย่างรุนแรง ฉะนั้นใน
ยุทธศาสตร์เศรษฐกิจพอเพียงจึงต้องพยายามป้องกันผลร้ายจากเศรษฐกิจทุนนิยมข้ามชาติ
และพยายามปรับให้เป็นทุนนิยมชาติที่ส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียง

แนวทางขจัดความยากจนและการพัฒนาอย่างยั่งยืน

๑. ส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงให้เต็มพื้นที่
๒. จำกัดและลดการทำลายจากเศรษฐกิจทุนนิยมข้ามชาติและปรับมาสู่ทุนนิยม
ชาติที่ส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียง

กลวิธีในยุทธศาสตร์จัดความยากจนและการพัฒนาอย่างยั่งยืน

กลวิธีในยุทธศาสตร์จัดความยากจนและการพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้ง ๑๐ ประการ มีดังนี้ คือ

๑. รณรงค์สร้างความเข้าใจอย่างกว้างขวาง เพื่อสร้างวิสัยทัศน์และความมุ่งมั่นร่วมกัน ควรมีสื่อพิมพ์ที่มีพลังของการอธิบาย มีการใช้สื่ออื่น ๆ มีการประชุมต่าง ๆ เป็นสมัชชาจังหวัด สมัชชาแห่งชาติ สมัชชาเฉพาะเรื่อง โดยหาผู้รับผิดชอบหลักในกลวิธีนี้

๒. ส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงในทุกพื้นที่โดยใช้หลัก AFP ทุกชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้หายจน สังคมเข้มแข็ง ปลอดภัย อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติได้ ส่งเสริมการพัฒนาอย่างบูรณาการในทุกจังหวัดและทุกตำบลโดยการมีส่วนร่วมของภาคีต่าง ๆ ให้มีสัมมาอาชีวะ มีรายได้สูงกว่ารายจ่าย อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ มีการรวมตัวร่วมคิด ร่วมทำ และเรียนรู้ ต่อเนื่อง ทำให้จัดความยากจนได้หมดเต็มพื้นที่ มีความปลอดภัย และมีความยั่งยืน โดยใช้หลัก AFP (Area, Function, Participation) คือ ไม่ใช้กรมเป็นตัวตั้ง แต่ใช้พื้นที่เป็นตัวตั้ง โดยทุกฝ่ายร่วมมือกัน ทั้งนี้ต้องปฏิรูปการจัดงบประมาณ และส่งเสริมความสามารถในการจัดการของท้องถิ่น หากมีการกระจายอำนาจและงบประมาณให้ท้องถิ่นไม่เพียงพอ ท้องถิ่นต้องมีความสามารถในการจัดการ ส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาอย่างยั่งยืน ควรมีโครงการส่งเสริมและรับรองคุณภาพการจัดการของท้องถิ่น ซึ่งต่อไปอาจพัฒนาไปเป็นสถาบันส่งเสริมและรับรองคุณภาพการจัดการของท้องถิ่น (คจท.) และพัฒนาเครื่องชี้วัดเศรษฐกิจพอเพียง แล้วใช้วัดซ้ำ ๆ จะเป็นเครื่องบรรณาการของสังคมไปสู่การมีเศรษฐกิจพอเพียงมากขึ้นเป็นลำดับ

๓. โยงเศรษฐกิจมหภาคกับเศรษฐกิจพอเพียงให้เกื้อกูลกัน เพื่อการพัฒนาอย่างสมดุล ซึ่งแต่เดิมเศรษฐกิจมหภาคพึ่งพิงต่างชาติมากเกินไป และมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาอย่างยั่งยืน ควรจะปรับเปลี่ยนให้เศรษฐกิจมหภาคมาเชื่อมโยงกับฐานความเป็นไทยให้มากขึ้นทั้งทุนไทย วัฒนธรรมไทย ฐานทรัพยากรไทย ชุมชนไทย ความสามารถในการแข่งขันจะเข้มแข็งก็ต่อเมื่ออยู่บนฐานที่เข้มแข็ง ในการนี้ต้องการแผนที่ “ทุนไทย” เช่น ความหลากหลายทางชีวภาพ ความหลากหลายทางวัฒนธรรม ซึ่งรวมถึงความรู้ว่าชุมชนใดมีใครทำอะไรเก่งบ้าง ซึ่งเป็นศักยภาพของชุมชน ในการนี้ควรร่วมมือมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล รวมตัวกันวิจัยโดยเอาพื้นที่เป็นตัวตั้ง แล้วเชื่อมต่อกับเศรษฐกิจมหภาคกับเศรษฐกิจชุมชนให้เกื้อกูลกัน

๔. ค้นหาและเยียวยากลุ่มเสี่ยงด้วยมาตรการพิเศษเพื่อป้องกันและบรรเทาผลกระทบภัยพิบัติต่อคนจน เพื่อบรรเทาปัญหา ต้องมีการค้นหากลุ่มที่ถูกละเลยหรือกลุ่ม

เลี้ยงที่ยังไม่ได้รับประโยชน์จากมาตรการขจัดความยากจนและมีการเยียวยาด้วยมาตรการพิเศษ เช่น สวัสดิการสังคม การพัฒนาฝีมือแรงงาน การฝึกอาชีพ การจัดที่ทำกินคนจน เมื่อเกิดภัยพิบัติ เช่น ไฟไหม้ ลมพายุ น้ำท่วม จะมีผลกระทบมาก ระยะเวลาที่มีน้ำท่วมบ่อยขึ้น และเป็นบริเวณกว้างขึ้น ซึ่งทำลายเศรษฐกิจของเกษตรกรเป็นอย่างมาก ควรมีมาตรการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากภัยน้ำท่วม

๕. ลดการเสียดุลกับต่างชาติและภายในเพื่อความสมดุล เนื่องด้วยระบบเปิดการค้าเสรี ประเทศที่มีทุนมากกว่า มีประสบการณ์มากกว่า มีความสามารถในการจัดการมากกว่า ย่อมดูดทรัพยากรจากประเทศที่ด้อยกว่า จนเกิดการเสียดุลอย่างรุนแรง ควรมีมาตรการต่าง ๆ ที่ลดการเสียดุล เช่น

๑) ความนิยมไทย เป็นการใช้วัฒนธรรมและความรักชาติเข้าสู่แม้องค์การการค้าโลก (WTO) จะห้ามโน้นห้ามนี้ แต่ก็ห้ามไม่ให้คนไทยรักชาติไม่ได้ ควรสร้างความนิยมไทยให้เกิดขึ้นเป็นกระแสแห่งชาติ ไทยทำ ไทยใช้ ไทยขาย ให้เราประหยัด การสูญเสียให้ต่างชาติเพียงปีละ ๕๐๐,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี เงินจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ ล้านบาท จะกระตุ้นการผลิต การแปรรูป การบริการ การค้า วิชาการ ให้ไทยพ้นวิกฤติเศรษฐกิจ สมุนไพรเป็นตัวอย่งที่เป็นรูปธรรมชัดเจน เช่น ขมิ้นชันแก้ปวดท้องได้ดีกว่ายาฝรั่งและยังป้องกันโรคมะเร็งด้วย ถ้าคนไทยทุกบ้านมีขมิ้นชันและยาสมุนไพรอย่างอื่นที่พิสูจน์แล้วว่าได้ผลดี เป็นยาประจำบ้าน ควรส่งเสริมการปลูกของเกษตรกร การผลิตเป็นยาและการค้า เป็นต้น

๒) การคุ้มครองรายย่อย ขณะนี้ร้านค้าปลีกขนาดใหญ่กำลังทำลายการค้ารายย่อยพังทลายอยู่ทั่วไป ควรมีมาตรการป้องกันและคุ้มครองรายย่อยด้วยการหาช่องทางทางกฎหมาย กฎ ระเบียบ และการส่งเสริมแพรนไซส์รายย่อยเพื่อรายย่อย โดยการส่งเสริมความสามารถในการจัดการ อาจจัดให้มีสถาบันส่งเสริมธุรกิจรายย่อยเป็นเครื่องมือ ควรส่งเสริมให้มีร้านค้าที่เชื่อมโยงผู้ผลิตในชนบทกับผู้บริโภคในเมืองให้เกื้อกูลกัน เป็นต้น

๓) ตั้งสถาบันยุทธศาสตร์ชาติ มีหน้าที่ศึกษาให้ความรู้ความเป็นไปของโลกทั้งหมด เพื่อให้คนไทยรู้เท่าทันและกำหนดยุทธศาสตร์การต่อสู้ ไม่ให้เราเสียเปรียบต่างชาติมากเกินไป และตกเป็นทาสทั้งทางปัญญาและทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะเชื่อมต่อไปสู่การสูญเสียอธิปไตยหรือความสามารถในการกำหนดอนาคตของเราเอง

๔) การขจัดคอร์รัปชันและการสูญเสียไปในทางอื่น ๆ ที่ทำให้สาธารณะเสียดุล

๖. ปฏิรูปกฎหมายเพื่อความเป็นธรรมทางสังคม โดยใช้รัฐธรรมนูญเป็นหลัก เพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน สิทธิชุมชน การใช้ทรัพยากรอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน การป้องกันการเอาเปรียบจากต่างชาติ การมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการกำหนดนโยบาย การจัดการโครงการขนาดใหญ่ที่จะไม่ให้มีผลกระทบต่อฐานชีวิตของคนจน รวมทั้งแก้ไขกฎหมายอื่นใดที่มีผลกระทบต่อคนจน เป็นต้น

๗. กระบวนการนโยบายเพื่อเศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาอย่างยั่งยืน นโยบายสาธารณะที่ดี (Healthy Public Policies) ที่อาศัยฐานความรู้ เป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่ง สำหรับเศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาอย่างยั่งยืน แต่เกิดขึ้นและประยุกต์ใช้ได้ยาก จึงจำเป็นต้องมีกระบวนการนโยบายที่อาศัยการสังเคราะห์ความรู้เป็นนโยบายโดยการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย กระบวนการนโยบายจะเป็นเครื่องมือขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เศรษฐกิจพอเพียง และการพัฒนาอย่างยั่งยืนไปสู่ความสำเร็จ

๘. ปรับระบบการศึกษาให้เป็นกลไกการแก้ความทุกข์ยากของคนทั้งประเทศ ระบบการศึกษาเป็นระบบใหญ่มาก แต่เป็นระบบที่อยู่นอกสังคม คือ ไม่รู้ร้อนรู้หนาว กับสังคม ไม่รวมทุกข์ร่วมสุขกับสังคม ไม่รวมแก้ปัญหาจึงอ่อนแอ บุคคลหรือองค์กรที่จะเข้มแข็งทางปัญญาก็ต่อเมื่ออยู่ในปัญหาและพยายามแก้ปัญหา นั้น ระบบการศึกษาของเราทั้งหมดเอาวิชาเป็นตัวตั้ง ไม่ได้เอาความจริงของสังคมไทยเป็นตัวตั้งจึงอยู่นอกสังคม ถ้าปรับระบบการศึกษาให้เป็นระบบที่อยู่ในสังคม จะเป็นพลังมหาศาลแก่ยุทธศาสตร์เศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาอย่างยั่งยืน วิธีหนึ่ง คือ สนับสนุนให้มหาวิทยาลัยทำวิจัยโดยเอาพื้นที่เป็นตัวตั้ง เรื่องยุทธศาสตร์ทางปัญญาเพื่ออนาคตของประเทศไทยเป็นยุทธศาสตร์ใหญ่ อีกยุทธศาสตร์หนึ่ง ซึ่งเขียนไว้ต่างหาก (ปาฐกถาที่ มศว. เมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๖)

๙. ระบบสมองของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาอย่างยั่งยืน ยุทธศาสตร์ใด ๆ จะขับเคลื่อนไปสู่ความสำเร็จได้ต้องมีระบบสมอง ระบบสมองคือระบบวิจัยสร้างความรู้และนำความรู้มาสู่การเรียนรู้ร่วมกัน ถ้าปราศจากความรู้และการเรียนรู้ร่วมกัน ยุทธศาสตร์นั้น ๆ ก็ไม่มีทางสำเร็จ ต้องมีระบบวิจัยในยุทธศาสตร์ ขจัดความยากจน หรือเศรษฐกิจพอเพียง การพัฒนาอย่างยั่งยืน เรื่องนี้ควรมอบให้สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) รับผิดชอบ เพราะมีความสามารถในการจัดการวิจัยเรื่องนี้

การวิจัยอย่างหนึ่ง คือ การประเมินชุมชนเข้มแข็ง เพื่อนำไปสู่การเรียนรู้ร่วมกัน และการทำดรรชนีวัดเศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาอย่างยั่งยืน

๑๐. การบริหารยุทธศาสตร์

การวิเคราะห์และนำแนวทางการบริหารยุทธศาสตร์ของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติ

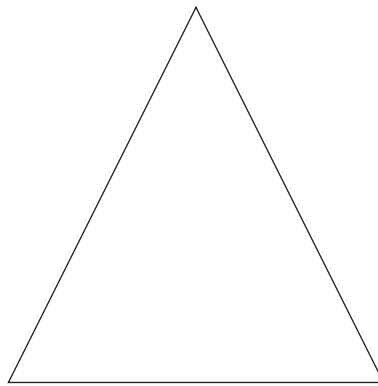
การบริหารยุทธศาสตร์

การมีแผนและปล่อยต่างคนต่างไปทำตามแผนนั้นไม่ได้ผล จำเป็นต้องมียุทธศาสตร์และการบริหารยุทธศาสตร์

หลักการ

๑. หลัก “สามเหลี่ยมเขยื้อนภูเขา” คือ เชื่อมโยงมุม ๓ มุมของสามเหลี่ยม ดังนี้

๑. การวิจัยสร้างความรู้ที่เกี่ยวข้อง



๒. การเคลื่อนไหวทางสังคม

๓. การเชื่อมโยงกับการเมือง

๒. สร้างความเป็นเอกภาพระหว่างนโยบายยุทธศาสตร์และการปฏิบัติ โดยมากจะมีความเข้าใจและปฏิบัติต่าง ๆ กันไป ต้องทำความเข้าใจในนโยบายยุทธศาสตร์ และการปฏิบัติร่วมกัน และใช้ผลการวิจัยสถานการณ์ การประเมินผล การสังเคราะห์ความรู้ ซึ่งรวมเรียกว่า ความรู้มาสู่การเรียนรู้ร่วมกันของทุกฝ่าย ที่เรียกว่า ใช้การเรียนรู้เป็นตัวเดินเรื่อง ให้เกิดความเป็นเอกภาพระหว่างนโยบายยุทธศาสตร์และการปฏิบัติอยู่ตลอดเวลา ถ้าจัดการเรียนรู้ได้ดีจะเป็นการเรียนรู้ร่วมกันของคนไทยครั้งใหญ่ เป็นการปฏิบัติการเรียนรู้ที่ใหญ่ที่สุด เพื่อเศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาที่ยั่งยืน

๓. เป็นการขับเคลื่อนที่ปรับตัวได้อย่างต่อเนื่องตามหลักทางธุรกิจที่เรียกว่า PDCA (Plan Do Check Act) คือ วางแผน ปฏิบัติ ประเมินผลการปฏิบัติ นำผลประเมินมาปรับการวางแผนและปฏิบัติอีก ใหวนรอบอย่างมีพลวัต ไม่ปฏิบัติตายตัว แต่ละรอบที่ PDCA หมุนไป ขบวนการทั้งหมดจะฉลาดขึ้นและได้ผลดีขึ้นเรื่อย ๆ

การจัดองค์การ

๑. คณะกรรมการและเลขาธิการ ขณะนี้มีคณะกรรมการหลายชุดที่มี นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ควรมีความเชื่อมโยงของคณะกรรมการ ชุดต่าง ๆ และมีคณะเลขานุการร่วม (Joint Secretariat) เพราะวาระแห่งชาติทั้ง ๔ เรื่อง ที่สหภาพฯ ประกาศ คือ

- ๑) การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ
- ๒) ส่งเสริมเศรษฐกิจฐานรากหญ้า
- ๓) สุภาพบุรุษ
- ๔) การพัฒนาทุนทางสังคม ต้องเชื่อมโยงกันหมด จึงจัดความยากจนได้และเกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

๒. กระบวนการนโยบาย ควรมีความร่วมมือของภาคีต่าง ๆ เป็น “ภาคีพันธมิตรเพื่อเศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาอย่างยั่งยืน” มีเวทีนโยบาย มีการจัดสัมมนาในระดับต่าง ๆ และในเรื่องต่าง ๆ เพื่อเชื่อมโยงฝ่ายต่าง ๆ เข้ามาเรียนรู้ร่วมกันในการปฏิบัติ

นอกจากนี้ควรมีองค์การอิสระคู่ขนานและเชื่อมโยงทางภาครัฐทั้งทางการเมืองและทางราชการ จุดแข็งคือ มีอำนาจกฎหมาย แต่มีจุดอ่อนที่ขาดความต่อเนื่อง มีภารกิจยุ่งมาก และขาดความคล่องตัวที่จะเข้าถึงความละเอียดอ่อน ควรมีหน่วยจัดการความรู้ของรัฐที่เป็นอิสระทำนองเดียวกับ สป.ร. (สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ) ขึ้นมาช่วยทำงาน อาจเรียกว่า “สำนักงานส่งเสริมยุทธศาสตร์เศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาอย่างยั่งยืน” สำนักงานนี้แม้จะไม่มีอำนาจ เนื่องจากอำนาจอยู่ที่องค์กรตามข้อ ๑ แต่สำนักงานนี้สามารถทำงานส่งเสริมความเชื่อมโยงและช่วยจัดกระบวนการนโยบายดังกล่าวในข้อ ๒ ข้างต้นอย่างต่อเนื่อง ความไม่เป็นราชการทำให้มีความต่อเนื่องทางปัญญา (Continuity of Wisdom)

ตัวอย่างเศรษฐกิจพอเพียง

เคยมีรายการสัมภาษณ์ทางโทรทัศน์ครั้งหนึ่ง ผู้ตอบชี้แจงการใช้จ่ายเงินเดือนละหมื่นกว่าบาท ใช้ค่าใช้จ่ายส่วนตัวแต่ละวันๆ ละ ๖๐ บาท ในแต่ละเดือนส่งให้ที่บ้าน ๓,๐๐๐ บาท ลงทุนทำเกษตรอีกเดือนละ ๓,๐๐๐ บาท ยังมีเงินเหลือให้ครอบครัวอีก แสดงให้เห็นว่าไม่ใช้จ่ายฟุ่มเฟือยสิ่งที่ไม่ควรจ่าย น่าจะเป็นตัวอย่างที่ดี แม้เป็นกรรมกรค่าแรงขั้นต่ำก็ยังใช้จ่ายพอ ให้เรานึกถึงคนที่หาเช้ากินค่ำ รับจ้างไปวัน ๆ ให้นึกถึงชาวเมียนมาร์ที่เสี่ยงตายหลบหนีเข้ามาประเทศไทยเพื่อมาตายเอาดาบหน้า เพราะถึงอย่างไรค่าแรงก็แพงกว่าในเมียนมาร์หลายเท่า ทั้ง ๆ ที่ถูกกดค่าแรงแล้ว

บทสรุป ข้อคิดเห็นและเสนอแนะ

เศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริอยู่เหนือกว่าเศรษฐกิจแบบทุนนิยมของตะวันตก ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับวัตถุที่เป็นรูปธรรม เช่น เงิน ทรัพย์สิน กำไร ไม่เกี่ยวกับจิตใจซึ่งเป็นนามธรรม แต่เป็นเศรษฐกิจนายทุน กระผมมีความคิดเห็นว่าเศรษฐกิจพอเพียงนั้นได้ครอบคลุมมิติต่าง ๆ ได้แก่

๑. มิติด้านเศรษฐกิจ เป็นเศรษฐกิจแบบพออยู่พอกิน ให้ประชาชนมีความขยันหมั่นเพียรประกอบสัมมาอาชีพ เพื่อให้พึ่งตนเองได้ ให้พ้นจากความยากจน

๒. มิติด้านจิตใจ เป็นเศรษฐกิจพอเพียงเน้นที่จิตใจที่รู้จักพอ เช่น พอดี พอประมาณ พอใจในสิ่งที่มี ยึดทางสายกลางหรือมัชฌิมาปฏิปทา

๓. มิติด้านสังคม เป็นเศรษฐกิจพอเพียงมุ่งให้เกิดสังคมที่มีความสุขสงบ ประชาชนมีความเมตตาเอื้ออาทรช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มุ่งให้เกิดความสามัคคีร่วมมือกัน เพื่อให้ทุกคนอยู่ร่วมกันได้โดยปราศจากการเบียดเบียนกัน การเอาวัดเอาเปรียบกัน การมุ่งทำร้ายทำลายกัน

๔. มิติด้านวัฒนธรรม เป็นเศรษฐกิจพอเพียงมุ่งให้เกิดวัฒนธรรมหรือวิถีชีวิตที่ประหยัด อดออม มีชีวิตที่เรียบง่าย ไม่ฟุ้งเฟ้อ ฟุ่มเฟือย ไม่ตกเป็นทาสของวัตถุนิยมและบริโภคนิยม

ท้ายที่สุดนี้ กระผมคิดว่าข้อเสนอแนะวิธีการดำเนินการเพื่อส่งเสริมการบริหารการพัฒนา และการนำแนวคิดทฤษฎีเศรษฐกิจพอเพียงในพระราชดำริมาใช้ อาจทำได้หลายวิธี เช่น

๑. ต้องเริ่มต้นที่รัฐบาลน้อมนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริประกาศเป็นยุทธศาสตร์หรือทำให้เป็นวาระแห่งชาติ

๒. จัดตั้งคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ และตัวแทนต่าง ๆ อาทิเช่น ภาคราชการ ภาคเอกชน เพื่อร่วมจัดทำยุทธศาสตร์ให้เสร็จโดยเร็ว
๓. จัดทำประชาสัมพันธ์โดยผ่านสื่อมวลชน และการจัดทำเอกสารเผยแพร่ ตลอดจนการทำกิจกรรมตัวอย่าง เพื่อให้ประชาชนทุกระดับได้มีความรู้ความเข้าใจอย่างถูกต้อง
๔. จัดให้มีการประชุมสัมมนาและการอบรม Workshop อย่างกว้างขวางทั่วประเทศ
๕. จัดทำเป็นหลักสูตรการศึกษามาตรฐานให้แก่ผู้เรียนและผู้สอนแก่สถาบันการศึกษาทั่วประเทศ

เอกสารอ้างอิง

ติน ปรัชญพฤทธิ. **การบริหารการพัฒนา**. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๐.

สมพร เทพสิทธิ์. **เศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริ**. กรุงเทพมหานคร : บริษัท
ธรรมสาร จำกัด, ๒๕๕๘.



เสถียรภาพของกองทุนประกันสังคม ด้านสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ*

ดร.อลงกต วรกี*

ความนำ

แรงงานจะก้าวเข้าสู่วัยเกษียณอายุจำนวนมากพร้อม ๆ กันในอนาคตอันใกล้นี้ สืบเนื่องมาจากประชากรยุค Baby Boom ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อตลาดแรงงานและทำให้รัฐต้องแบกภาระในการจัดหาสวัสดิการสังคมให้กับผู้สูงอายุเหล่านี้ ในขณะที่แนวโน้มเงินออมของประเทศลดลง ผู้สูงอายุจะถูกทอดทิ้งและต้องเผชิญกับปัญหาสุขภาพด้านต่าง ๆ เพียงลำพัง ทั้งนี้ เนื่องจากมีลักษณะเป็นครอบครัวเดี่ยวมากกว่าครอบครัวขยายและผู้ที่ไม่สมรสหรือคู่สมรสที่มีการหย่าร้างมีจำนวนสูงขึ้น ความต้องการสวัสดิการทางสังคมจากรัฐบาลจึงมีความแตกต่างไปจากเดิม นอกจากนี้ผู้สูงอายุเหล่านี้จะไม่มีรายได้ประจำเช่นเดิม ทำให้แรงงานวัยเกษียณบางส่วนต้องพึ่งเงินจุนเจือและสวัสดิการจากรัฐบาล ส่งผลให้รัฐบาลมีภาระรายจ่ายที่สูงขึ้นในด้านสวัสดิการสังคมรูปแบบเบี่ยยังชีพผู้สูงอายุ ยกเว้นผู้สูงอายุที่ได้รับ

* ผู้อำนวยการส่วนรักษาความสงบเรียบร้อย ๒ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และอาจารย์พิเศษ วิทยาลัยทองสุข

สิทธิอื่น ๆ อยู่แล้ว เช่น การที่รัฐบาลมีแนวทางในการส่งเสริมการออมเพื่อการชราภาพอย่างสมัครใจแก่ผู้สูงอายุที่ไม่มีหลักประกันตามโครงการกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) โดยรัฐให้เงินอุดหนุนเพื่อเป็นแรงจูงใจในการออม เป็นต้น ประเด็นเหล่านี้มีส่วนสำคัญสำนักงานประกันสังคมจึงกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนางานประกันสังคมระยะ ๕ ปี (ปี พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๕๗) ทั้งนี้ พันธกิจ (ตามกฎกระทรวง) ที่สำคัญคือ การบริหารการประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทนโดยการจัดการที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้แรงงานมีหลักประกันการดำรงชีวิตมั่นคงโดยกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับพันธกิจในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๒ คือ การพัฒนาสิทธิประโยชน์ควบคู่กับการสร้างเสถียรภาพกองทุนอย่างสมดุลเหมาะสมและเป็นธรรม (มั่นคง เป็นธรรม) โดยยกระดับคุณภาพชีวิตของแรงงานทั้งในและนอกระบบอย่างเหมาะสม ทัวถึงและเป็นธรรมบนบรรทัดฐานของการเสริมสร้างและพัฒนาความแข็งแกร่งของกองทุน (สำนักงานประกันสังคม, ๒๕๕๕)

สำนักงานประกันสังคมมีภารกิจหลัก คือ การบริหารกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ ในการดูแลผู้ประกันตนให้ได้รับประโยชน์ทดแทนอย่างถูกต้องครบถ้วนและเป็นธรรมตามกฎหมาย ได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ของสำนักงานประกันสังคมเพื่อบ่งเน้นเป็นองค์กรคุณภาพในการให้การประกันสังคมถ้วนหน้า พร้อมรักษาเสถียรภาพกองทุนควบคู่ไปด้วย สำนักงานประกันสังคมจึงมีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบไว้หลายด้าน ซึ่งด้านการเสนอนโยบายและแนวทางเกี่ยวกับการประกันสังคมเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันนั้นเป็นหน้าที่หลักประการหนึ่ง

กองทุนประกันสังคมมีเงินสำรอง จำนวน ๙๔๕,๑๐๓ ล้านบาท (สำนักงานประกันสังคม, ๒๕๕๕) ในจำนวนนี้เป็นเงินสำรองเพื่อจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพ จำนวน ๗๘๕,๑๒๖ ล้านบาท ซึ่งเป็นเงินออมของผู้ประกันตนทั่วประเทศที่สำนักงานประกันสังคมสะสมไว้เตรียมจ่ายสิทธิประโยชน์บำนาญชราภาพ โดยจะเริ่มมีการจ่ายบำนาญชราภาพในปี ๒๕๕๗ สำหรับส่วนที่เหลืออีกจำนวน ๑๕๙,๑๑๒ ล้านบาทเป็นเงินกองทุนที่ดูแลกรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ และตาย และประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน จำนวน ๖๕,๘๖๕ ล้านบาท (สำนักงานประกันสังคม, ๒๕๕๕)

สถานการณ์ภาวะวิกฤติเศรษฐกิจโลกในปัจจุบันมีความผันผวน ประกอบกับวิกฤติการณ์ทางการเมืองการปกครองมีความขัดแย้งทางความคิดในหมู่ประชาชนเกิดความแตกแยกอย่างกว้างขวางในสังคม ทำให้ผู้ประกันตนถูกเลิกจ้างและว่างงานเพิ่มขึ้น ขณะที่ผู้ประกันตนที่เป็นแรงงานภาคอุตสาหกรรมในหมวดอาชีพเฉพาะที่ต้องใช้ประสาทสัมผัสทั้ง ๕

(หู ตา คอ จมูก และปาก) และมีความเสี่ยงต่อการได้รับบาดเจ็บ ทูพพลภาพหรือเกิดโรค ได้แก่ แรงงานในอุตสาหกรรมถลุงแร่ แรงงานในโรงงานแบตเตอรี่ โรงเลื่อย เกษตรกร ชาวประมง ช่างเชื่อม/ตัด/ชุบโลหะ นักประดาน้ำ เป็นต้น (ข้อมูลเพิ่มเติมจากการสัมภาษณ์โดยใช้แบบสอบถามในประเด็นความต้องการรับบำเหน็จบำนาญของผู้ประกันตน)

อย่างไรก็ตาม แรงงานที่เป็นผู้ประกันตนในหมวดอาชีพเฉพาะ (เช่น แรงงานในอุตสาหกรรมถลุงแร่ แบตเตอรี่ นักประดาน้ำ เป็นต้น) มีความเสี่ยงสูงต่อการบาดเจ็บ ทูพพลภาพหรือเกิดโรค มีความต้องการต้องออกจากงานและรับเงินบำเหน็จกรณีชราภาพ ก่อนเกณฑ์การเกษียณอายุ กองทุนจะยิ่งประสบปัญหาจากการที่ต้องจ่ายประโยชน์ทดแทนเร็วขึ้น หากไม่มีการบริหารจัดการกองทุนที่ถูกต้องและเหมาะสม จะส่งผลโดยตรงต่อความเสถียรภาพของกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพได้ในอนาคต

ในสภาพที่ผู้ประกันตนที่เกษียณอายุก่อนเกณฑ์หรือตามเกณฑ์มีจำนวนมากขึ้น ตามการก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ จำนวนผู้ที่ได้รับบำนาญจะมีมากขึ้นเรื่อย ๆ ส่งผลโดยตรงต่อสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพของไทยด้านเสถียรภาพของกองทุน กล่าวคือส่งผลต่อเงินสำรองของกองทุนจากการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพที่จะต้องจ่ายให้กับผู้ประกันตนที่ขอรับบำนาญชราภาพนั้นมีจำนวนมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่เงินสมทบกลับมีจำนวนเท่าเดิมหรือเพิ่มขึ้นอย่างช้า ๆ เนื่องจากอัตราเกิดของประชากรไทยมีจำนวนที่ลดลง คาดการณ์ว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ เงินส่วนเหลือสุทธิ (รายรับ-รายจ่าย) จะเริ่มติดลบ กล่าวคือ รายรับน้อยกว่ารายจ่ายนั่นเอง และหลังจากนั้นอีกเพียง ๙ ปี คือ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ เงินสำรอง ณ วันสิ้นปี จะหมดลงในที่สุด (บุญเพ็ง ยอแสง, ๒๕๔๙ : ๕)

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นผู้เขียนได้ศึกษานโยบาย แนวทางและรูปแบบเงื่อนไขรูปแบบสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงความเพียงพอของประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนและเสถียรภาพของกองทุนประกันสังคมในอนาคตโดยครอบคลุมการศึกษาปัญหา อุปสรรค และผลกระทบของรูปแบบสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพในปัจจุบัน วิเคราะห์รูปแบบสิทธิประโยชน์ที่จัดทำ และผลกระทบของสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพที่มีต่อเศรษฐกิจด้านความมั่นคงทางการเงินของผู้ประกันตนควบคู่กับความมีเสถียรภาพของกองทุนประกันสังคม ผลกระทบของการพัฒนารูปแบบสาธารณสุขของผู้สูงอายุในประเทศไทย ต่อความมั่นคงของกองทุนชราภาพ ข้อดี ข้อเสียของรูปแบบสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพที่จัดทำในแต่ละรูปแบบ พร้อมข้อเสนอแนะและการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีผลต่อการตัดสินใจของผู้ประกันตนกรณีการรับบำเหน็จและบำนาญ พร้อมแนวทางแก้ไข

การวิเคราะห์เสถียรภาพของกองทุนประกันสังคมด้านสิทธิประโยชน์ชราภาพ

๑. การวิจัยเชิงปริมาณ

ผู้เขียนใช้แบบสอบถามซึ่งประกอบด้วย ๓ ส่วน คือ ส่วนที่ ๑ ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับผู้ตอบแบบสอบถาม ส่วนที่ ๒ ข้อมูลด้านอาชีพ ความเสี่ยง และรายได้/หนี้สิน ส่วนที่ ๓ ข้อมูลด้านการจ่ายเงินสมทบ การเกษียณอายุ การออมเงิน ความต้องการรับบำเหน็จหรือบำนาญกรณีชราภาพ และความต้องการวางแผนที่จะกู้เงิน และส่วนที่ ๔ ตัวอย่างรูปแบบสิทธิประโยชน์ทดแทนบำเหน็จบำนาญกรณีชราภาพ

๒. การวิจัยเชิงคุณภาพ

การวิจัยเชิงคุณภาพในครั้งนี้ใช้วิธีการสนทนากลุ่มย่อย (Focus Group) โดยนำรูปแบบสิทธิประโยชน์ทดแทนบำเหน็จบำนาญกรณีชราภาพของประเทศไทยที่สังเคราะห์ขึ้นจากการทบทวนวรรณกรรมนำเสนอต่อที่ประชุม เพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับรูปแบบสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง จำนวน ๓ ครั้ง ซึ่งในแต่ละครั้งมีผู้เข้าร่วมประมาณ ๗-๑๐ คน โดยจัดแยกแต่ละกลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มนายจ้าง กลุ่มลูกจ้าง และกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และนักวิชาการด้านสังคม ซึ่งการสนทนากลุ่มจะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นจากทุกคนอย่างเปิดกว้างและเท่าเทียม เพื่อระดมความคิดเห็นจากในแต่ละกลุ่มโดยตรง

๓. การวิเคราะห์โดยใช้คณิตศาสตร์พยากรณ์

๓.๑ การประมาณการเสถียรภาพ (กำไร/ขาดทุน) กองทุน (Break Even Point) หรือจำนวนเงินกองทุนคงเหลือ $F(I)$ ณ สิ้นปีที่ I จะประมาณด้วยตัวแบบคณิตศาสตร์ดังนี้

$$F(I) = \text{จำนวนเงินกองทุนสะสมจากปี } I-1 + \text{รายรับรวมของกองทุนชราภาพ ณ ปีที่ } I - \text{รายจ่ายกองทุนชราภาพ ณ ปีที่ } I - \text{รายจ่ายเงินสงเคราะห์บุตร ณ ปีที่ } I$$

$$F(I) = F(I-1) + TTP(I) - TPB(I) - CAB(I)$$

๓.๒ การประมาณการจำนวนผู้ประกันตนในแต่ละปี $TCW(I)$ ประมาณด้วยตัวแบบสมการการถดถอยเชิงเส้น (Linear Regression) โดยใช้ข้อมูล ๔ ปีย้อนหลัง ดังนี้

$$TCW(I) = a + (b \times I)$$

โดย a = ค่าคงที่ของสมการการถดถอย (Constant)

b = ค่าสัมประสิทธิ์การถดถอย (Regression Coefficient) หรือค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์

๓.๓ การประมาณการจำนวนผู้เกษียณอายุที่รับบำนาญ NEWP(I) และจำนวนผู้เกษียณอายุที่รับบำเหน็จ NEWB(I) ในแต่ละปี จะประมาณด้วยตัวแบบคณิตศาสตร์ ดังนี้

$NEWP(I) = \text{จำนวนผู้เกษียณอายุในแต่ละปี} \times \text{ร้อยละของจำนวนผู้เกษียณอายุที่รับบำนาญ}/100$

$$NEWP(I) = NOR(I) \times PORP/100$$

และ $NEWB(I) = \text{จำนวนผู้เกษียณอายุในแต่ละปี} \times \text{ร้อยละของจำนวนผู้เกษียณอายุที่รับบำเหน็จ}/100$

$$NEWB(I) = NOR(I) \times PORB/100$$

โดยจำนวนผู้เกษียณอายุในแต่ละปี $NOR(I)$ จะประมาณด้วยตัวแบบสมการการถดถอยเชิงเส้น (Linear Regression) โดยใช้ข้อมูล ๔ ปีย้อนหลัง ดังนี้

$$NOR(I) = a + (b \times I)$$

โดย a = ค่าคงที่ของสมการการถดถอย (Constant)

b = ค่าสัมประสิทธิ์การถดถอย (Regression Coefficient) หรือค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์

และค่าประมาณการร้อยละของจำนวนผู้เกษียณอายุที่รับบำนาญ $PORP$ และร้อยละของจำนวนผู้เกษียณอายุที่รับบำเหน็จ $PORB$ นั้น มีค่าเท่ากับ ๔๘.๔๔% และ ๕๑.๕๖% ตามลำดับ

๔. การประมาณการค่าเฉลี่ยการจ่ายบำนาญรายเดือนต่อผู้เกษียณอายุ ๑ คน $AP(I)$ และค่าเฉลี่ยการจ่ายบำเหน็จต่อผู้เกษียณอายุ ๑ คน $ALBB(I)$ ในแต่ละปีจะประมาณด้วยตัวแบบคณิตศาสตร์ ดังนี้

๔.๑ ตัวแบบคณิตศาสตร์สำหรับการประมาณการสำหรับปีที่ $I = 3$

$AP(I) = \text{จำนวนเงินประมาณการบำนาญรายเดือนของผู้เกษียณอายุในปีที่ } I+2 \text{ บนสมมติฐานที่ว่า}$

๔.๑.๑ ผู้รับบำนาญทุกคนเริ่มจ่ายเงินสมทบตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ และได้ส่งเงินสมทบมาแล้ว ๑๘ ปี

๔.๑.๒ เงินเดือนเฉลี่ยของผู้รับบำนาญนั้นเท่ากับเงินเดือนเฉลี่ยของผู้ประกันตน

๔.๑.๓ อัตราเพิ่มขึ้นของเงินเดือนเฉลี่ยในปี I (จากปี $I-1$) เท่ากับ ๗.๕%

๔.๑.๔ อีก ๑๐ ปีข้างหน้า เงินเดือนเฉลี่ยจะเท่ากับ ๑๕,๐๐๐ (ซึ่งเท่ากับอัตราเพดานค่าจ้าง)

๔.๑.๕ อัตราเงินสมทบเข้าเงินกองทุนส่วนชราภาพ (Old-age) นั้น เป็น ๓% จากลูกจ้าง, ๓% จากนายจ้าง และ ๑% จากรัฐบาล

๔.๑.๖ อัตราผลตอบแทนของกองทุนในอนาคตเท่ากับอัตราผลตอบแทนปีล่าสุด ซึ่งเท่ากับ ๐.๕% ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓

= อัตราค่าจ้างเฉลี่ย M ปีสุดท้ายก่อนอายุเกษียณตาม พ.ร.บ. x ร้อยละบำนาญ

$$= MYAW(I+2) \times GPR$$

; I = 3 & APL = 18

$$\text{โดย } MYAW(I) = [AW(I-4) + \dots + AW(I)] / 5$$

$$AW(I) = \min [AW(I-1) \times (1 + RW(I)/100), UW(I)]$$

; RW(I) = 7.5%, UW(I) = 15,000

$$\text{และ } GPR = BPR + [(APL - MINPL(I)) \times EXTR/100]$$

; APL = 18

ALBB(I) = จำนวนเงินประมาณการบำเหน็จรายเดือนของผู้เกษียณอายุในปีที่ I+2 บนสมมติฐานที่ว่า

- ผู้รับบำนาญทุกคนเริ่มจ่ายเงินสมทบตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ และได้ส่งเงินสมทบมาแล้วจำนวน ๑๘ ปี

- เงินเดือนเฉลี่ยของผู้รับบำนาญนั้นเท่ากับเงินเดือนเฉลี่ยของผู้ประกันตน

- อัตราเพิ่มขึ้นของเงินเดือนเฉลี่ยในปี I (จากปี I-1) เท่ากับ ๗.๕%

- อีก ๑๐ ปีข้างหน้า เงินเดือนเฉลี่ยจะเท่ากับ ๑๕,๐๐๐ (ซึ่งเท่ากับอัตราเพดานค่าจ้าง)

- อัตราเงินสมทบเข้าเงินกองทุนส่วนชราภาพ (Old-age) นั้นเป็น ๓% จากลูกจ้าง, ๓% จากนายจ้าง และ ๑% จากรัฐบาล

- อัตราผลตอบแทนของกองทุนในอนาคตเท่ากับอัตราผลตอบแทนปีล่าสุด ซึ่งเท่ากับ ๐.๕% ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓

$$= \text{รวมเงินสมทบสะสมทั้งหมด} + \text{รวมผลตอบแทนสะสมทั้งหมด}$$

$$= ACCF(I+2) + RET(I+2)$$

$$\text{โดย } ACCF(I) = ACCF(I-1) + TP(I)$$

$$TP(I) = AW(I) \times TR(I) \times 12$$

$$\text{และ } RET(I) = RET(I-1) + \{ [ACCF(I) + RET(I-1)] \times [1 + R(I)] \}$$

๔.๒ ตัวแบบคณิตศาสตร์สำหรับการประมาณการสำหรับปีที่ $I = 8, 13, 18, 23, 28, 33$

$AP(I)$ = จำนวนเงินประมาณการบำนาญรายเดือนของผู้เกษียณอายุในปีที่ $I+2$ บนสมมติฐานที่ว่า

- ผู้รับบำนาญทุกคนเริ่มจ่ายเงินสมทบตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ และได้ส่งเงินสมทบมาแล้วจำนวน ๑๘, ๒๓, ๒๘, ๓๓, ๓๘, ๔๓ ปี สำหรับ $I = 8, 13, 18, 23, 28, 33$ ตามลำดับ

- เงินเดือนเฉลี่ยของผู้รับบำนาญนั้นเท่ากับเงินเดือนเฉลี่ยของผู้ประกันตน

- อัตราเพิ่มขึ้นของเงินเดือนเฉลี่ยในปี I (จากปี $I-1$) เท่ากับ ๗.๕%

- อีก ๑๐ ปีข้างหน้า เงินเดือนเฉลี่ยจะเท่ากับ ๑๕,๐๐๐ (ซึ่งเท่ากับอัตราเพดานค่าจ้าง)

- อัตราเงินสมทบเข้าเงินกองทุนส่วนชราภาพ (Old-age) นั้นเป็น ๓% จากลูกจ้าง, ๓% จากนายจ้าง และ ๑% จากรัฐบาล

- อัตราผลตอบแทนของกองทุนในอนาคตเท่ากับอัตราผลตอบแทนปีล่าสุด ซึ่งเท่ากับ ๐.๕% ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓

= อัตราค่าจ้างเฉลี่ย M ปีสุดท้ายก่อนอายุเกษียณตาม พ.ร.บ. x ร้อยละบำนาญ

$$= MYAW(I+2) \times GPR$$

; $I = 8, 13, 18, 23, 28, 33$ & $APL = 18, 23, 28, 33, 38, 43$

$$\text{โดย } MYAW(I) = [AW(I-4) + \dots + AW(I)] / 5$$

$$AW(I) = \min [AW(I-1) \times (1 + RW(I)/100), UW(I)]$$

; $RW(I) = 7.5\%$, $UW(I) = 15,000$

$$\text{และ } GPR = BPR + [(APL - MINPL(I)) \times EXTR/100]$$

; $APL = 18, 23, 28, 33, 38, 43$

$ALBB(I) =$ จำนวนเงินประมาณการบำเหน็จรายเดือนของผู้เกษียณอายุ
ในปีที่ $I+2$ บนสมมติฐานที่ว่า

- ผู้รับบำนาญทุกคนเริ่มจ่ายเงินสมทบตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ และได้
ส่งเงินสมทบมาแล้วจำนวน ๑๘, ๒๓, ๒๘, ๓๓, ๓๘, ๔๓ ปี สำหรับ $I = 8, 13, 18,$
 $23, 28, 33$ ตามลำดับ

- เงินเดือนเฉลี่ยของผู้รับบำนาญนั้นเท่ากับเงินเดือนเฉลี่ย
ของผู้ประกันตน

- อัตราเพิ่มขึ้นของเงินเดือนเฉลี่ยในปี I (จากปี $I-1$) เท่ากับ ๗.๕%

- อีก ๑๐ ปีข้างหน้า เงินเดือนเฉลี่ยจะเท่ากับ ๑๕,๐๐๐ (ซึ่งเท่ากับ
อัตราเพดานค่าจ้าง)

- อัตราเงินสมทบเข้ากองทุนส่วนชราภาพ (Old-age) นั้นเป็น ๓%
จากลูกจ้าง, ๓% จากนายจ้าง และ ๑% จากรัฐบาล

- อัตราผลตอบแทนของกองทุนในอนาคตเท่ากับอัตราผลตอบแทน
ปีล่าสุด ซึ่งเท่ากับ ๐.๕% ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓

$=$ รวมเงินสมทบสะสมทั้งหมด + รวมผลตอบแทนสะสมทั้งหมด

$= ACCF(I+2) + RET(I+2)$

โดย $ACCF(I) = ACCF(I-1) + TP(I)$

$TP(I) = AW(I) \times TR(I) \times 12$

และ $RET(I) = RET(I-1) + \{ [ACCF(I) + RET(I-1)] \times [1 + R(I)] \}$

๔.๓ ตัวแบบคณิตศาสตร์สำหรับการประมาณการสำหรับปีที่ $I <> 3, 8,$
 $13, 18, 23, 28, 33$

$AP(I) = AP(I-1) ; I <> 3, 8, 13, 18, 23, 28, 33$

$ALBB(I) = ALBB(I-1) ; I <> 3, 8, 13, 18, 23, 28, 33$

๕. การประมาณการรายรับรวมของกองทุนชราภาพ $TTP(I)$ ณ ปีที่ I
จะประมาณด้วยตัวแบบสมการการถดถอยเชิงเส้น (Linear Regression) โดยใช้ข้อมูล
๔ ปีย้อนหลัง ดังนี้

$TTP(I) = a + (b \times TCW(I))$

โดย $a =$ ค่าคงที่ของสมการการถดถอย (Constant)

$b =$ ค่าสัมประสิทธิ์การถดถอย (Regression Coefficient) หรือ
ค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์

ซึ่งการประมาณการโดยใช้ข้อมูล ๔ ปีย้อนหลังนี้ ได้รวมรายรับจากผลตอบแทนของกองทุนแล้วโดยปริยาย (implicit)

ทั้งนี้ หากต้องการให้การประมาณการรายรับรวมของกองทุนชราภาพ TTP(I) นั้นแม่นยำมากขึ้น สูตรคณิตศาสตร์ที่ใช้เป็นดังนี้

$$TTP(I) = \text{จำนวนเงินสมทบใหม่ในปีที่ } I + [\text{รายรับรวมของกองทุนชราภาพและ} \\ \text{สงเคราะห์บุตร ณ ปีที่ } I-1 \times (1 - \text{อัตราความเป็นผู้ประกันตนลดลงในแต่ละปี (ร้อยละ)}/100 \times \\ (1 + \text{อัตราเพิ่มขึ้นของกองทุนในปี } I)]$$

$$= NP(I) + [TTP(I-1) \times (1 - AAT(I)/100) \times (1 + G(I))]$$

$$NP(I) = \text{จำนวนผู้จ่ายเงินสมทบใหม่ในปีที่ } I \times \text{จำนวนเงินสมทบเฉลี่ยในปี } I \\ = TPER(I) \times TP(I)$$

โดย $TP(I) = \text{อัตราค่าจ้างเฉลี่ยของผู้ประกันตนในปี } I \times \text{อัตราเงินสมทบในปี } I$
ตาม พ.ร.บ. x 12

$$= AW(I) \times TR(I) \times 12$$

แต่ทั้งนี้เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านข้อมูลที่ไม่เพียงพอ จึงไม่สามารถคำนวณหาสมมติฐานที่เหมาะสมสำหรับการประมาณการรายรับรวมของกองทุนชราภาพ TTP(I) นี้ได้

๖. การประมาณการรายจ่ายกองทุนชราภาพ TPB(I) ณ ปีที่ I จะประมาณด้วยตัวแบบคณิตศาสตร์ ดังนี้

สำหรับ $I = 1, 2$

ประมาณด้วยตัวแบบสมการการถดถอยเชิงเส้น (Linear Regression) โดยใช้ข้อมูล ๔ ปีย้อนหลัง ดังนี้

$$TPB(I) = a + (b \times I)$$

โดย $a = \text{ค่าคงที่ของสมการการถดถอย (Constant)}$

$b = \text{ค่าสัมประสิทธิ์การถดถอย (Regression Coefficient) หรือ} \\ \text{ค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์}$

สำหรับ $I = 3, \dots,$

$$TPB(I) = \text{รายจ่ายบำนาญรวม} + \text{รายจ่ายบำเหน็จ} \\ = TPP(I) + LBB(I)$$

๖.๑ การประมาณการรายจ่ายบำนาญรวม TPP(I) ณ ปีที่ I จะประมาณด้วยตัวแบบคณิตศาสตร์ ดังนี้

$$TPP(I) = \text{รายจ่ายบำนาญของผู้เกษียณอายุในปีที่เกษียณอายุ} + [\text{รายจ่ายบำนาญรวมปีที่ I-1} \times (1 - \text{อัตราเฉลี่ยการเสียชีวิตของผู้เกษียณอายุสะสมในแต่ละปี (ร้อยละ)/100})]$$

$$= P(I) + [TPP(I-1) \times (1 - AAQ(I)/100)]$$

โดย $P(I) = \text{จำนวนผู้เกษียณอายุที่รับบำนาญในแต่ละปี} \times \text{ค่าเฉลี่ยการจ่ายบำนาญรายเดือนต่อผู้เกษียณอายุ 1 คน} \times 12$

$$= NEWP(I) \times AP(I) \times 12$$

๖.๒ การประมาณการรายจ่ายบำนาญ LBB(I) ณ ปีที่ I จะประมาณด้วยตัวแบบคณิตศาสตร์ ดังนี้

$$LBB(I) = \text{จำนวนผู้เกษียณอายุที่รับบำนาญในแต่ละปี} \times \text{ค่าเฉลี่ยการจ่ายบำนาญต่อผู้เกษียณอายุ 1 คน}$$

$$= NEWB(I) \times ALBB(I)$$

๗. การประมาณการรายจ่ายเงินสงเคราะห์บุตร CAB(I) ณ ปีที่ I จะประมาณด้วยตัวแบบสมการการถดถอยเชิงเส้น (Linear Regression) โดยใช้ข้อมูล ๔ ปีย้อนหลัง ดังนี้

$$CAB(I) = a + (b \times I)$$

โดย a = ค่าคงที่ของสมการการถดถอย (Constant)

b = ค่าสัมประสิทธิ์การถดถอย (Regression Coefficient)

หรือค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์

ผลการศึกษา

๑. ผลการศึกษาระบบประกันสังคมในต่างประเทศ

จากการศึกษาทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับระบบประกันสังคมของต่างประเทศ สรุปได้ว่าต่างประเทศส่วนใหญ่จะกำหนดสิทธิบำนาญที่อายุ ๖๐ ปี เป็นอย่างต่ำและขยายอายุการเกิดสิทธิออกไปจนถึงอายุ ๖๖ ปี (อ้างอิงจากข้อมูลการกำหนดอายุที่เกิดสิทธิของประเทศอเมริกา) ยกเว้นประเทศอินเดีย โดยประเทศที่กำหนดอายุการเกิดสิทธิบำนาญเพิ่มขึ้นนั้นจะเป็นประเทศที่เป็นกลุ่มอุตสาหกรรมก้าวหน้า นอกจากนี้ยังมีการกำหนดเงื่อนไขด้านระยะเวลาการทำงานนั้นโดยเฉลี่ยจะอยู่ที่ ๑๕-๒๐ ปี หรืออาจจะ ๒๕-๓๐ ปี ทั้งนี้ขึ้นกับประเภทของงานหรือกิจการ โดยประเภทของงานหรือกิจการที่มีความเสี่ยงหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพมักกำหนดระยะเวลาการทำงานน้อย อย่างไรก็ตาม

ในบางประเทศจะมีการจัดตั้งองค์กร หน่วยงานหรือสถาบันเฉพาะขึ้นมาเพื่อดูแล ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินงานด้านการดูแลผู้สูงอายุมีความเป็นอิสระและคล่องตัวมากขึ้น นอกจากนี้ยังสะท้อนให้เห็นอีกว่าการประกันสังคมบำนาญบำนาญกรณีชราภาพนั้นถูกจัดขึ้นเพื่อเป็นการสร้างหลักประกันด้านรายได้ที่ต้องสูญเสียหรือลดลงของผู้ประกันตนตามความสามารถในการทำงานที่ลดลงเนื่องจากความชรา โดยการให้ประชาชนในวัยทำงานมีการแยกรายได้ส่วนหนึ่งเพื่อเก็บออมไว้ในยามชรา เป็นการสร้างหลักประกันรายได้ที่เพียงพอของผู้ที่พ้นวัยทำงานให้มีรายได้พอเลี้ยงตนเอง

๒. ผลการศึกษาเชิงปริมาณ

จากผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนมากที่เป็นผู้ประกันตนมาตรา ๓๓ มีรายได้ต่อเดือน ประกอบด้วย รายได้ที่แท้จริง คือ เงินเดือน และรายได้อื่น ๆ เช่น เงินค่าตำแหน่ง เงินค่าวิชาชีพ เงินค่าทักษะ เงินค่าความสามารถพิเศษ เงินค่าทำงานล่วงเวลา เงินค่าโบนัสปลายปี เงินค่าเงินรางวัล เงินค่าเปอร์เซ็นต์การค้า เงินค่าทำงานนาน เงินค่าไม่สะดวกในการทำงาน เงินค่าอาหาร เงินค่าอาหารกลางวันล่วงเวลา เงินค่าเช่าบ้าน เงินค่าพาหนะ เงินค่าน้ำมัน เงินค่ารักษาพยาบาล เงินค่าตรวจสุขภาพ เงินค่าช่วยเหลือบุตร เงินค่าแบบฟอร์ม เงินค่าครองชีพ เงินค่าจัดเลี้ยง เป็นต้น ซึ่งรายได้อื่น ๆ เหล่านี้มีได้นำมารวมในการคำนวณเงินสมทบด้วย โดยรายได้อื่น ๆ นั้น ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนมากนำไปชำระหนี้สินที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ เช่น โทศัพท์ที่มีถือ/บ้าน และหนี้สินอื่น ๆ โดยเฉลี่ยต่อเดือนสูงถึง ๗,๐๐๐ - ๘,๐๐๐ บาท

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า การนำรายได้อื่น ๆ มารวมคำนวณเงินสมทบ แม้ว่าจะไม่ส่งผลต่อเสถียรภาพกองทุนมากนัก (จากการคำนวณทางคณิตศาสตร์พยากรณ์) แต่ถ้าพิจารณาในแง่การออมของผู้ประกันตนแล้ว จะส่งผลให้ผู้ประกันตนมีการเก็บออมมากขึ้นกว่าเดิม หากนำรายได้อื่น ๆ มารวมคำนวณเงินสมทบด้วย จะส่งผลให้มีเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมเพิ่มขึ้น

ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเภทกิจการของผู้ตอบแบบสอบถามต่อการตัดสินใจของผู้ประกันตนในการวางแผนเกี่ยวกับการเกษียณอายุ พบว่า ไม่มีผลต่อการตัดสินใจในการวางแผนเกษียณอายุ ทั้งนี้อาจขึ้นอยู่กับพฤติกรรมการตัดสินใจและการวางแผนของผู้ประกันตนแต่ละคน แสดงว่าประเภทกิจการไม่มีผลต่อการตัดสินใจในการวางแผนหลังเกษียณอายุดังกล่าว

๓. ผลการจัดประชุมกลุ่มย่อยระดมความคิดเห็นต่อรูปแบบสิทธิประโยชน์ทดแทนบำเหน็จบำนาญกรณีชราภาพ กองทุนประกันสังคม

จากผลการจัดประชุมกลุ่มย่อยระดมความคิดเห็นต่อรูปแบบสิทธิประโยชน์ทดแทนบำเหน็จบำนาญกรณีชราภาพที่ได้จากการสังเคราะห์ขึ้น จำนวน ๓ ครั้ง ใน ๓ กลุ่ม โดยภาพรวมพบว่าส่วนมากไม่เห็นด้วยกับรูปแบบดังกล่าว ทั้งนี้ สะท้อนให้เห็นว่าการขยายอายุที่เกิดสิทธิในการรับบำเหน็จบำนาญจาก ๕๕ ปี หรือ ๖๐ ปี เป็นอายุ ๖๖ ปี และขยายอายุที่เกิดสิทธิในการรับบำเหน็จบำนาญเพิ่มออกไปอีกนั้น เหมาะกับแรงงานบางตำแหน่งและไม่เหมาะกับแรงงานบางตำแหน่ง กล่าวคือ แรงงานที่เหมาะสม เช่น แรงงานที่ทำงานในสำนักงานหรือระดับผู้บริหาร เป็นต้น แต่ไม่เหมาะกับแรงงานที่ต้องทำงานบางอาชีพในระดับปฏิบัติการ ทั้งนี้อาจเนื่องจากว่าแรงงานระดับปฏิบัติการต้องทำงานหนักตลอดเวลา บางครั้งต้องทำงานกลางแจ้งที่อากาศร้อน หรือในโรงงานอุตสาหกรรมที่ทำความร้อนหรือมลพิษ หรือที่ต้องทำงานในสภาวะที่มีแรงกดอากาศสูง เช่น นักประดาน้ำ เป็นต้น ทำให้อาจต้องเกษียณอายุก่อนกำหนดเนื่องจากสภาพร่างกาย ทั้งนี้ควรขึ้นกับความสมัครใจของแรงงานด้วยและลักษณะงานระดับปฏิบัติการต้องทำงานหนักตลอดเวลา ไม่สามารถทำงานได้เกินอายุ ๕๕ ปี หรือสภาพร่างกายที่เหมาะสมในการเกษียณจากการทำงาน นอกจากนี้บำนาญขั้นต่ำเมื่อรับที่อายุที่เกิดสิทธิในการรับบำเหน็จบำนาญที่ ๖๖ ปีนั้น เหมาะกับแรงงานที่ได้รับค่าจ้างเป็นรายวัน ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากเมื่อคำนวณเงินที่จะได้รับจะมากกว่ารายได้ในปัจจุบันที่ได้รับ ซึ่งอาจไม่ถึง ๓๐๐ บาทต่อวัน จะทำให้ได้รับเงินบำนาญมากขึ้นกว่าเดิม อย่างไรก็ตาม อาจไม่เหมาะกับผู้ที่มิรายได้เป็นรายเดือน ซึ่งอาจมีเงินเดือนสูงกว่าเดือนละ ๙,๐๐๐ บาท จึงส่งผลให้หากได้รับเงินบำนาญตามรูปแบบนี้แล้วจะได้รับเงินบำนาญน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

อย่างไรก็ตาม จากผลการศึกษายังแสดงให้เห็นอีกว่า รัฐยังไม่ได้ให้การสนับสนุนการออมของประชาชนเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากการจ่ายเงินสมทบของรัฐยังมีสัดส่วนที่น้อยกว่าผู้ประกันตนและนายจ้าง ทั้งที่ในระยะยาวหากผู้ประกันตนมีการออมเงินมากขึ้นและการจ่ายสิทธิประโยชน์มีมากขึ้น จะส่งผลให้รัฐลดภาระค่าใช้จ่ายในการสงเคราะห์คนชราลงได้ เนื่องจากผู้ประกันตนมีหลักประกันรายได้ในวัยชราเพิ่มขึ้นจากการที่รัฐสนับสนุนเงินสมทบที่มากขึ้น

๔. รูปแบบสิทธิประโยชน์ทดแทนบำเหน็จบำนาญกรณีชราภาพโดยใช้หลักคณิตศาสตร์พยากรณ์

รูปแบบที่ ๑ การคำนวณรูปแบบสิทธิประโยชน์ทดแทนบำเหน็จบำนาญกรณีชราภาพ เมื่อผู้ประกันตนอายุที่ ๕๕, ๖๐, ๖๕ และ ๗๐ ปี (ระดับเงินสูงสุดของรายได้ในการคำนวณเงินสมทบ ๑๕,๐๐๐ บาท)

การคำนวณรูปแบบสิทธิประโยชน์ทดแทนบำเหน็จบำนาญกรณีชราภาพ โดยการขยายอายุที่เกิดสิทธิในการรับบำเหน็จบำนาญจาก ๕๕, ๖๐, ๖๕ และ ๗๐ ปีของผู้ประกันตน กำหนดให้ลูกจ้างหรือผู้ประกันตน นายจ้าง และรัฐบาล จ่ายเงินสมทบกรณีชราภาพและสมมติให้นายจ้างและลูกจ้างทุกคนจ่ายเงินสมทบกรณีชราภาพ โดยใช้ข้อมูลในการคำนวณจากเงินเดือนเพียงอย่างเดียว ไม่รวมรายได้อื่น ๆ (อาทิ ค่ากะ ค่าอาหาร ค่าเสื้อผ้า เป็นต้น) และกำหนดให้มีระดับสูงสุดของรายได้ในการคำนวณเงินสมทบที่สำนักงานประกันสังคมกำหนดไว้ที่ ๑๕,๐๐๐ บาท ซึ่งผลการศึกษาสະท้อนให้เห็นว่าการขยายระยะเวลาการจ่ายประโยชน์ทดแทนออกไปจากอายุ ๕๕ ปี เป็น ๖๐, ๖๕ และ ๗๐ ปี จะมีผลต่อสถานะการเงินของกองทุนชราภาพ โดยจำนวนเงินสะสมในกองทุนชราภาพมีแนวโน้มลดต่ำลงเมื่อเทียบกับการไม่ขยายอายุที่เกิดสิทธิในการรับบำเหน็จบำนาญ แต่จะไม่มีผลต่อเงินสะสมในกองทุนฯ ที่จะทำให้รายได้หรือเงินสมทบมากกว่ารายจ่ายในระยะยาว ตลอดจนไม่มีผลต่อเสถียรภาพของกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพในระยะยาวด้วย เมื่อเปรียบเทียบเงินบำนาญที่ผู้ประกันตนได้รับในแต่ละช่วงอายุที่เกิดสิทธิในการรับบำเหน็จบำนาญ พบว่า มีจำนวนเงินที่ได้รับสูงกว่าเส้นความยากจน แต่ต่ำกว่าค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพ ทั้งนี้เนื่องจากการจ่ายเงินบำนาญมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือหรือบรรเทาค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพให้แก่ผู้ประกันตนหลังเกษียณเท่านั้น ดังนั้นจึงควรมีมาตรการอื่นช่วยเหลือให้ผู้ประกันตนมีรายได้เพียงพอเพื่อการดำรงชีพหลังเกษียณด้วย (การพยากรณ์ข้างต้นอยู่ภายใต้ข้อจำกัดด้านระยะเวลาการพยากรณ์ เนื่องจากระยะเวลาในการพยากรณ์นานเกินไป อาจส่งผลให้การพยากรณ์มีความคลาดเคลื่อนสูง เพราะสภาพแวดล้อมและตัวแปรต่าง ๆ ในแบบจำลองมีแนวโน้มที่จะไม่ตรงกับความเป็นจริงสูง)

อย่างไรก็ตาม จากผลการศึกษาเชิงปริมาณ พบว่า ผู้ประกันตนมีเงินเดือนเฉลี่ย ๑๒,๐๒๔ บาท รายได้อื่น ๆ (ค่าตอบแทนอื่น ๆ เช่น ค่ากะ ค่าอาหาร เป็นต้น) ๔,๘๙๒ บาท เมื่อคิดเป็นสัดส่วนแล้วพบว่า เงินรายได้อื่น ๆ คิดเป็นร้อยละ ๔๐.๖๘๕๓ ของเงินเดือนเฉลี่ย (๔,๘๙๒/๑๒,๐๒๔×๑๐๐ = ๔๐.๖๘๕๓) ผู้เขียนเห็นว่า หากนำรายได้อื่น ๆ มาร่วมคำนวณเงินสมทบและกำหนดระดับสูงสุดของรายได้ในการจ่ายคำนวณเงินสมทบ อาจจะมีผลต่อเสถียรภาพกองทุน

รูปแบบที่ ๒ การคำนวณรูปแบบสิทธิประโยชน์บำนาญชราภาพเมื่อผู้ประกันตนอายุที่ ๕๕, ๖๐, ๖๕ และ ๗๐ ปี โดยนำรายได้อื่นๆ (เช่น ค่ากะ ค่าอาหาร เป็นต้น) มาร่วมคำนวณเงินสมทบและกำหนดระดับเงินสูงสุดของรายได้ในการคำนวณเงินสมทบที่ ๒๑,๑๐๓ บาท โดยระดับเงินสูงสุดของรายได้ในการคำนวณเงินสมทบได้จากการคำนวณโดยใช้อัตราร้อยละที่เพิ่มขึ้นจากรายได้อื่นๆ คือ อัตราร้อยละ ๔๐.๖๘๕๓ ($๑๕,๐๐๐ \times ๔๐.๖๘๕๓ / ๑๐๐ = ๒๑,๑๐๓$) จากผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่ารูปแบบที่ ๒ การขยายระยะเวลาการจ่ายประโยชน์ทดแทนออกไปจากอายุ ๕๕ ปี เป็น ๖๐, ๖๕ และ ๗๐ ปี ประกอบกับการนำรายได้อื่นๆ นอกเหนือจากเงินเดือน (เช่น ค่าอาหาร ค่ากะ เป็นต้น) มาร่วมคำนวณเงินสมทบและเพิ่มระดับเงินสูงสุดของรายได้ในการคำนวณเงินสมทบที่ ๒๑,๑๐๓ บาท (ตามการแสดงการคำนวณข้างต้น) ทำให้กองทุนมีรายรับมากขึ้น แต่การจ่ายเงินประโยชน์ทดแทนบำนาญชราภาพให้กับผู้ประกันตนที่ต้องการเกษียณอายุที่นานขึ้น ดังนั้น การจ่ายเงินประโยชน์ทดแทนจะมีสัดส่วนที่สูงขึ้น จึงทำให้รายจ่ายเริ่มสูงกว่ารายได้ในระยะยาว ส่งผลต่อเสถียรภาพของกองทุนฯ มีแนวโน้มขาดทุนเร็วขึ้น (รายรับน้อยกว่ารายจ่าย)

ข้อเสนอแนะ

๑. ข้อเสนอแนะจากการวิเคราะห์ผลการศึกษาเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

- ๑.๑ ผู้ประกันตนควรมีสิทธิเลือกรับบำนาญหรือบำนาญชราภาพ
- ๑.๒ หากผู้ประกันตนไม่เคยเบิกสวัสดิการอื่นเลย ผู้ประกันตนควรมีสิทธิได้รับสวัสดิการหลังเกษียณ (เช่น ค่ารักษาพยาบาล ฯลฯ)
- ๑.๓ การจ่ายเงินสมทบควรมีความสัมพันธ์กับเงินบำนาญ (จ่ายมากได้รับมาก) โดยไม่มีการกำหนดระดับสูงสุดของการจ่ายเงินสมทบ
- ๑.๔ ผู้ประกันตนมีสิทธิเลือกรับเงินบำนาญ ๑๕ วันหรือ ๑ เดือน
- ๑.๕ เงินบำนาญขั้นต่ำควรสอดคล้องกับค่าครองชีพ
- ๑.๖ ในห้วงเวลาที่ส่งเงินสมทบ ผู้ประกันตนมีสิทธิกู้เงินในอัตราดอกเบี้ยขั้นต่ำของวงเงินที่สมทบได้
- ๑.๗ ควรประชาสัมพันธ์และสร้างความเข้าใจเรื่องสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพให้มากกว่าที่เป็นอยู่
- ๑.๘ จากการวิเคราะห์เสถียรภาพกองทุนชราภาพและแผนภูมิโดยการคำนวณทางคณิตศาสตร์พยากรณ์ พบว่า แม้จะมีการปรับอัตราการส่งเงินสมทบ

ในอัตราที่สูงขึ้นก็ไม่มีผลต่อการยืดอายุกองทุนได้มากนัก สุดท้ายจำนวนเงินสำรองในกองทุนก็จะค่อยๆ ลดลงไป และการปรับอัตราการส่งเงินสมทบในอัตราที่สูงขึ้นนี้ ยังส่งผลในเชิงลบต่อผู้ประกันตนและนายจ้างหลายด้าน จึงยังไม่ควรดำเนินการในขณะนี้ แต่อาจพิจารณาอีกครั้งในอีก ๕-๑๐ ปี ทั้งมาตรการปรับอัตราการส่งเงินสมทบและการขยายอายุการเกิดสิทธิกรณีชราภาพ ซึ่งอาจส่งผลให้กองทุนมีเสถียรภาพที่ยาวนานขึ้น โดยอาจพิจารณาเริ่มดำเนินการกับผู้ประกันตนใหม่ ไม่ครอบคลุมผู้ประกันตนเดิม และมีการปรับอัตราการส่งเงินสมทบในทุก ๆ ๒ ปี และกำหนดให้ขยายอายุการเกิดสิทธิกรณีชราภาพ ๒ ปี

๑.๙ สำนักงานประกันสังคม ควรดำเนินการจัดรูปแบบสวัสดิการทางเลือก ในรูปแบบการออมแบบประกันชีวิต หรือสิทธิในการรักษาพยาบาลกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยหลังจากเกษียณอายุ ตลอดจนสิทธิกู้ยืมเงินจากกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ เพื่อประกอบธุรกิจหลังเกษียณอายุ โดยอาจประสานความร่วมมือกับบริษัทประกันชีวิตชั้นนำ ในการจัดรูปแบบการออมพิเศษสำหรับแรงงาน หรือธนาคารออมสินหรือธนาคารกรุงไทย ในฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ในการดำเนินนโยบายสินเชื่ออัตราพิเศษที่ดีที่สุดสำหรับผู้ประกันตน ทั้งนี้ เพื่อเป็นทางเลือกการออมให้กับผู้ประกันตนในเบื้องต้นก่อนผลักดันเข้าสู่การบังคับใช้ในเวลาต่อไป

๒. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การรักษาเสถียรภาพของเงินกองทุนกรณีชราภาพในเชิงนโยบายควรมีมาตรการโดยรวม ดังนี้

๒.๑ ควรปรับเพิ่มอัตราเงินสมทบแบบขั้นบันได โดยดำเนินการกับผู้ประกันตนรายใหม่ ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงช่วงเวลาและการยอมรับทั้งของผู้ประกันตนและสถานประกอบการ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวเป็นแนวทางที่เป็นที่ยอมรับในประเทศที่เป็นผู้นำในการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมอยู่แล้ว

๒.๒ สำนักงานประกันสังคมควรดำเนินการด้านการเลือกการลงทุนในกลุ่มที่มีผลตอบแทนสูงขึ้นไปกว่าในปัจจุบัน โดยอาจนำเงินบางส่วน (ร้อยละ ๑๐-๒๐) มาลงทุนในกลุ่มที่ให้ผลตอบแทนสูงภายใต้การควบคุมของผู้เชี่ยวชาญด้านการลงทุน

๒.๓ ในการนำรูปแบบสิทธิประโยชน์ที่จัดทำมาใช้นั้นควรกำหนดกรอบการดำเนินการที่ชัดเจน โดยอาจพิจารณาแบ่งกลุ่มและระยะเวลาในการดำเนินการเป็น ๓ กลุ่ม คือ กลุ่มที่พร้อมดำเนินการทันที กลุ่มที่ต้องมีการปรับความพร้อมด้านสถานะทางการเงิน และกลุ่มที่ยังไม่มีความพร้อม ทั้งนี้ จะต้องศึกษาในรายละเอียดต่อไป อย่างไรก็ตาม อาจประสบปัญหาในการดำเนินการได้ กล่าวคือ ปัญหาในการเคลื่อนย้ายแรงงานจากกลุ่ม

ที่ได้ดำเนินการไปยังกลุ่มที่ยังไม่ได้ดำเนินการ เนื่องจากความไม่พร้อมของผู้ประกันตนเอง ซึ่งอาจต้องมีมาตรการผ่อนปรนบ้างในบางกรณี

๒.๔ กำหนดมาตรการการขยายอายุการเกิดสิทธิกรณีชราภาพให้สอดคล้องกับการกำหนดอายุที่เกิดสิทธิในการรับบำนาญของสถานประกอบการแต่ละประเภท กิจกรรมและพัฒนาบุคลากรของสถานประกอบการให้มีศักยภาพเพิ่มขึ้น เพื่อเพิ่มผลประกอบการให้กับสถานประกอบการ และพัฒนาอาชีพเสริมเพื่อรองรับการเกษียณอายุของแรงงาน

๒.๕ ประชาสัมพันธ์ในเชิงบวกด้านการปรับอัตราเงินสมทบและการขยายอายุการเกิดสิทธิกรณีชราภาพ เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องก่อนการเริ่มดำเนินการ อันจะเป็นการป้องกันความเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง และลดผลกระทบในการต่อต้านหรือการไม่ยอมรับทั้งผู้ประกันตนและสถานประกอบการ

๒.๖ ควรมีการศึกษาการปรับอัตราการจ่ายเงินบำนาญที่เพียงพอกับการดำรงชีพของผู้สูงอายุในอนาคตตามแนวทางการจ่ายเงินบำนาญของต่างประเทศ

บรรณานุกรม

หนังสือ

- กอบศักดิ์ ภูตระกูล และอนรรฆ เสรีเชษฐพงษ์. “ทางรอดของระบบประกันสังคมไทย : แนวทางการปฏิรูปสู่ความยั่งยืน,” บทความในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี ๒๕๕๐ ธนาคารแห่งประเทศไทย, ๒๕๕๐.
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, วิทยาลัยประชากรศาสตร์. “กลุ่มผู้สูงอายุที่เปราะบางในประเทศไทย,” **วารสารประชากรศาสตร์** ปีที่ ๒๑ ฉบับที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๘.
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะเศรษฐศาสตร์. **โครงการวิจัยระบบการดูแลระยะยาว เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงเพื่อวัยสูงอายุ,** ๒๕๕๓.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. “วิเคราะห์นโยบายขยายความคุ้มครองทางสังคมในประเทศไทยที่กำลังเคลื่อนสู่สังคมผู้สูงอายุ,” บทความในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี ๒๕๕๐ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๐.
- ธีระ ดินเดชาวัช และปราโมทย์ ประสาทกุล. “บำนาญชราภาพ : ปัญหาในอนาคตของกองทุนประกันสังคม,” บทความในการประชุมวิชาการประชากรศาสตร์แห่งชาติ, ๒๕๕๐.
- นิยดา ต้นขวลิต และคณะ. **เสถียรภาพกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพของประเทศไทย.** รายงานการศึกษาในวิชาสัมมนาทางการประกันภัย สาขาวิทยาการประกันภัย คณะสถิติประยุกต์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๑.
- บุญเพ็ง ยอแสง. “การเพิ่มอัตราบำนาญชราภาพ,” **เอกสารประกอบการพิจารณาประเมินผลงานทางวิชาการ กองแผนงานและสารสนเทศ สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน,** ๒๕๔๙.
- พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓. **ราชกิจจานุเบกษา.** ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ ๑๐๗ ตอนที่ ๑๖๑ (๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๓๓).
- พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗. **ราชกิจจานุเบกษา.** ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ ๑๑๑ ตอนที่ ๔๙ ก (๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๗).
- พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒. **ราชกิจจานุเบกษา.** ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๒๒ ก (๓๑ มีนาคม ๒๕๔๒).
- พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕. **ราชกิจจานุเบกษา.** ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ ๑๑๙ ตอนที่ ๑๖๖ ก (๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๕).

สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย. “การประเมินความเสี่ยงและความเปราะบางทางสังคม : การประเมินการคุ้มครองทางสังคมในระดับองค์กรและสถาบันของประเทศ,” **รายงานที่ดีอาร์ไอ ฉบับที่ ๔๘** (เดือนกรกฎาคม ๒๕๕๐).

สำนักงานประกันสังคม, กองวิจัยและพัฒนา. **การทบทวนทางคณิตศาสตร์พยากรณ์ของกองทุนประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ**. เอกสารแปลและเรียบเรียงจาก Thailand Technical Note Actuarial Review of the old-age benefit of the Social Security Fund ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO), ๒๕๔๗.

สำนักงานประกันสังคม. **รายงานประจำปี ๒๕๕๙-๒๕๕๓**.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, สำนักนโยบายการออมและการลงทุน และสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง, **การออม การลงทุน และการประเมินระบบความปลอดภัยทางสังคมของประเทศไทย**, ๒๕๔๗.

แหล่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. “วิธีคำนวณอัตราส่วนพึ่งพิง” เข้าถึงได้จาก <http://www.popterms.mahidol.ac.th/popterms/method/d00102.pdf>

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. “การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. ๒๕๕๔” เข้าถึงได้จาก <http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/themes/files/Sociosum54.pdf>

Investmentsandincome. “**Retirement-investments**” Retrived from <http://www.investmentsandincome.com/retirement-investments/us-pensions-system.html>

Investopedia. “**Definition of ‘Pension Pillar’**” Retrived from <http://www.investopedia.com/terms/p/pensionpillar.asp#ixzz1cTdhFEDo>

ISSA. “**Country-Profiles**” Retrived from <http://www.issa.int/Observatory/Country-Profiles/Regions/Europe/Germany/Indicators>

ISSA. “**Country-Profiles**” Retrived from <http://www.issa.int/Observatory/Country-Profiles/Regions/Europe/Germany/Reforms2/%28id%29/1928>

ISSA. “**Country-Profiles**” Retrived from <http://www.issa.int/Observatory/Country-Profiles/Regions/Americas/United-States/Reforms2/%28id%29/2138>

ISSA. “**Country-Profiles**” Retrived from <http://www.issa.int/Observatory/Country-Profiles/Regions/Americas/United-States/Reforms2/%28id%29/2351>

- ISSA. **“Reforms”** Retrived from <http://www.issa.int/Observatory/Country-Profiles/Regions/Americas/United-States/Reforms2/%28id%29/3723>
- ISSA. **“Country-Profiles”** Retrived from <http://www.issa.int/Observatory/Country-Profiles/Regions/Europe/United-Kingdom/Reforms2/%28id%29/3749>
- ISSA. **“Country-Profiles”** Retrived from <http://www.issa.int/Observatory/Country-Profiles/Regions/Europe/United-Kingdom/Reforms2/%28id%29/3975>)
- ISSA. **“Reforms”** Retrived from <http://www.issa.int/Observatory/Country-Profiles/Regions/Europe/United-Kingdom/Reforms2/%28id%29/4038>
- ISSA. **“Reforms”** Retrived from <http://www.issa.int/Observatory/Country-Profiles/Regions/Europe/United-Kingdom/Reforms2/%28id%29/4097>
- ISSA. **“Country-Profiles”** Retrived from <http://www.issa.int/Observatory/Country-Profiles/Regions/Asia-and-the-Pacific/Japan/Indicators>
- ISSA. **“Reforms”** Retrived from <http://www.issa.int/Observatory/Country-Profiles/Regions/Asia-and-the-Pacific/Japan/Reforms2/%28id%29/2150>
- ISSA. **“Reforms”** Retrived from <http://www.issa.int/Observatory/Country-Profiles/Regions/Asia-and-the-Pacific/Japan/Reforms2/%28id%29/3040>
- ISSA. **“Reforms”** Retrived from <http://www.issa.int/layout/set/print/Observatory/Country-Profiles/Regions/Asia-and-the-Pacific/Japan/Reforms2/%28id%29/3088>
- ISSA. **“Reforms”** Retrived from <http://www.issa.int/layout/set/print/Observatory/Country-Profiles/Regions/Asia-and-the-Pacific/Japan/Reforms2/%28id%29/3135>
- ISSA. **“Reforms”** Retrived from <http://www.issa.int/layout/set/print/Observatory/Country-Profiles/Regions/Asia-and-the-Pacific/Japan/Reforms2/%28id%29/3226>
- ISSA. **“Country-Profiles”** Retrived from <http://www.issa.int/Observatory/Country-Profiles/Regions/Asia-and-the-Pacific/Australia/Indicators>
- ISSA. **“Reforms”** Retrived from <http://www.issa.int/Observatory/Country-Profiles/Regions/Asia-and-the-Pacific/Australia/Reforms2/%28id%29/3943>
- ISSA. **“Country-Profiles”** Retrived from <http://www.issa.int/Observatory/Country-Profiles/Regions/Asia-and-the-Pacific/India/Reforms2/%28id%29/3182>
- ISSA. **“Country-Profiles”** Retrived from <http://www.issa.int/Observatory/Country-Profiles/Regions/Asia-and-the-Pacific/India/Reforms2/%28id%29/3948>

- ISSA. “**Reforms**” Retrived from <http://www.issa.int/Observatory/Country-Profiles/Regions/Asia-and-the-Pacific/Philippineses/Reforms2/%28id%29/1835>
- ISSA. “**Reforms**” Retrived from <http://www.issa.int/Observatory/Country-Profiles/Regions/Asia-and-the-Pacific/Philippineses/Reforms2/%28id%29/1841>
- ISSA. “**Reforms**” Retrived from <http://www.issa.int/Observatory/Country-Profiles/Regions/Asia-and-the-Pacific/Philippineses/Reforms2/%28id%29/2495>
- ISSA. “**Reforms**” Retrived from <http://www.issa.int/Observatory/Country-Profiles/Regions/Asia-and-the-Pacific/Philippineses/Reforms2/%28id%29/3217>
- ISSA. “**Reforms**” Retrived from <http://www.issa.int/Observatory/Country-Profiles/Regions/Asia-and-the-Pacific/Philippineses/Reforms2/%28id%29/4150>
- Ranadev Goswam. “**Indian Pension System: Problems And Prognosis**” Retrived from <http://www.actuaries.org/EVENTS/Seminars/Brighton/presentations/goswami.pdf>
- Republic of the Philippines. “**Social Security System**” Retrived from <http://www.sss.gov.ph/sss/index2.jsp?secid=75&cat=4&pg=null>
- United Nations. “**population-pyramids**” Retrived from http://www.esa.un.org/unpd/wpp/population-pyramids/population-pyramids_absolute.htm



ใบสมัคร / ต่ออายุสมาชิก “รัฐสภาสาร”

อัตราค่าสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท รวมค่าจัดส่ง (ราคาขายปลีกเล่มละ ๕๐ บาท)
ข้าพเจ้า มีความประสงค์จะสมัคร / ต่ออายุ
สมาชิกรัฐสภาสาร เริ่มตั้งแต่ฉบับเดือน พ.ศ. ถึงฉบับ
เดือน พ.ศ.

ทั้งนี้ ขอให้ออกใบเสร็จรับเงินในนาม โดยส่ง
วารสาร “รัฐสภาสาร” ถึงข้าพเจ้าที่ หมู่ที่ ตรอก/ซอย.....
ถนน แขวง / ตำบล
เขต / อำเภอ จังหวัด
รหัสไปรษณีย์ โทรศัพท์ โทรสาร

การชำระเงิน

- เงินสด ที่กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- ตั๋วแลกเงิน หรือธนาคาณัติ สั่งจ่ายไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๕

ในนามผู้จัดการรัฐสภาสาร

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนอยู่ทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

จำนวนเงิน บาท

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา
05.00	รายการเผยแพร่ความรู้ทางศาสนา							05.00
06.00	คุยข่าวเช้า					แจ้งข่าว : เดือนกัญ		06.00
07.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							07.00
07.30	ทันสถานการณ์					วิจัยก้าวไกล	ทำดีได้ดี	07.30
08.00	สถานีอุทองใน (โทรทัศน์รัฐสภา)					ถ่ายทอด คลสช. (rerun)	ขบวนการคนตัวเล็ก (เด็กและเยาวชน)	08.00
09.00	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)		มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	รัฐสภาของ ปชช. (โทรทัศน์รัฐสภา)	ร้อยเรื่องเมืองไทย		09.00
09.30	สภาสนทนา	สภาสนทนา	สภาสนทนา	สภาสนทนา	การบ้าน การเมือง			09.15
10.00	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภาปฏิรูป แห่งชาติ (สปช.) จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สปช. ครั้งที่ 3/2557 28 ต.ค.57)	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภาปฏิรูป แห่งชาติ (สปช.) จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สปช. ครั้งที่ 3/2557 28 ต.ค.57)	การเมืองเรื่อง ของประชาชน	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ (สนช.) จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ (สนช.) จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	บ้านสุขภาพ (คนพิการ-ด้อยโอกาส)	มีข่าวดีมาบอก ตะลอนทัวร์ ทั่วไทย	09.15
11.00			เกาะติดสภา นิติบัญญัติแห่งชาติ			บันทึกการประชุมสภา		11.00
12.00			รัฐสภาของเรา			แผ่นดินถิ่นไทย		12.00
13.00			สายด่วนรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)			ท้องถิ่นบ้านเรา		13.00
15.00			รักเมืองไทย			สภาสาระ		15.00
16.30			กาลครั้งหนึ่ง.. เมื่อวันนั้น			ละครวิทยุ		15.30
17.00			Gossip การเมือง			ชีวิตกับการเรียนรู้ สบาย สบาย กับแพทย์ทางเลือก		16.00
18.00			เดิหน้าประเทศไทย (เชื่อมสัญญาณสถานีโทรทัศน์กองทัพบก)					ละติจูดรอบโลก
18.30	กรรมาธิการพบประชาชน	เจตนารมณ์ กฎหมาย	เก็บเบี้ยได้ถูกร้าน	ร้อยเรียงข่าว	เดิหน้าประเทศไทย (เชื่อมสัญญาณ ททบ.)		18.00	
19.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							19.00
19.30	ข่าวภาษาอังกฤษ							19.30
20.00	ข่าวในพระราชสำนัก (รับสัญญาณจาก สวท.)					รายการจากสถาบันพระปกเกล้า		20.00
21.00	ปชช. พบประชาชน	๓๐ นาที คดีปกครอง	เปิดประตู สู่ กกต.	สดง. พบประชาชน	กรรมการสิทธิฯ/ ผู้ตรวจการแผ่นดินฯ	คุยกันนอกศาล	สนทนากับ คลังสมอง วปอ.ฯ	21.00
21.30	ธรรมะก่อนนอน					ธรรมะก่อนนอน		21.00
22.00								22.00

หมายเหตุ - เวลา 08.00 น. และ 18.00 น. เคารพธงชาติ และ พระบรมราโชวาท
- ข่าวต้นชั่วโมง และสปรตต่างๆ ตั้งแต่เวลา 08.00-21.00 นาฬิกา (ช่วงละ 3-5 นาที)
- หากช่วงเวลาใดมีการถ่ายทอดคำสั่ง/ประกาศ/รายการพิเศษจาก คลสช. หรืองานที่ได้รับมอบหมาย สถานีฯ จะดำเนินการถ่ายทอดเสียงจนเสร็จสิ้นภารกิจ



จัดทำโดย กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
<http://www.parliament.go.th>