

แนะนำบทที่ 6

รูปแบบการปกครอง

1. แนวคิด

- 1.1 รูปแบบการปกครองมีการแบ่งเป็น 6 แบบ โดย ปราชญ์อาริสโตเติล ซึ่งถือกันว่าเป็นแบบ อย่างที่ใช้ได้ดีในอดีต
- 1.2 รูปแบบการปกครองในปัจจุบันเข้าใจได้ง่ายโดยพิจารณาในรูปของการเป็นประชาธิปไตยกับไม่ใช่ไม่ใช่นิเป็นประชาธิปไตย

2. วัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรม

เมื่ออ่านจบแล้ว นักศึกษาจะสามารถ

- 2.1 อธิบายการแบ่งประเภทรูปแบบการเมืองทั้งในยุคเริ่มต้นวิชารัฐศาสตร์และยุคต่อมาได้
- 2.2 ชี้แจงเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของอังกฤษและแบบกึ่งรัฐสภา-กึ่งประธานาธิบดีของฝรั่งเศสได้

บทที่ 6

รูปแบบการปกครอง

1. ความนำ

รูปแบบการจัดองค์กรทางการเมืองพัฒนามานาน นับตั้งแต่เผ่าชนจนถึงนครรัฐ จักรวรรดิ และชาติ รัฐ (หรือรัฐชาติ, รัฐประชาชาติ) รูปแบบการปกครองมีต่าง ๆ กัน ไม่ว่าจะเป็นการจัดองค์กรทางการเมืองในระดับใด

ที่พึงตระหนักคือ รูปแบบไม่จำเป็นต้องอยู่คงที่ เปลี่ยนแปลงได้เสมอ และรูปแบบที่ยกมานั้นเป็นการกำหนดกว้าง ๆ เป็นแบบนามธรรมหรือเป็นไปตามศัพท์ของนักวิชาการเยอรมันชื่อ แม็กซ์(มักซ์) เวเบอร์ คือเป็น “ภาพในอุดมทัศน์” (ideal type) แต่ในสภาพที่เป็นจริงย่อมมีลักษณะไม่ครบถ้วน อีกทั้งอาจเป็นแบบ “ผสม”

ตัวอย่าง คือ หากพิจารณาว่า “คนดี” ตามนามธรรมหรือตามอุดมทัศน์เป็นอย่างไร แต่ในสภาพที่เป็นจริงย่อมมี “ดี” ที่ต่างระดับและมีผสมดีคละเลวอยู่บ้าง สำหรับนักวิชาการนิยมคล้อยตามหรือปรับปรุงจากการแบ่งประเภทแบบคลาสสิก (classic อาจแปลว่าเป็นแบบฉบับหรือตามปฐมรูป) ของมหาปราชญ์อาริสโตเติล

2. รูปแบบการปกครอง 6 ประเภทตามอาริสโตเติล

อาริสโตเติล แบ่งรูปการปกครองออกเป็น 6 ประเภทใหญ่ ๆ โดยใช้เกณฑ์ 2 ประการ 1) เป็นเกณฑ์เกี่ยวกับจำนวนผู้มีอำนาจในการปกครอง 2) เป็นเกณฑ์เชิงปทัสสถาน (เชิงประเมินคุณค่า หรือ normative) คือ พิจารณาว่ารูปแบบการปกครองนั้นดีหรือไม่ดี

| จำนวนผู้มีอำนาจ | ดี | ไม่ดี |
|-----------------|----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| 1 คน | ราชาธิปไตย (monarchy) | ทฤษาธิปไตย (tyranny) |
| หลายคน | อภิชนาธิปไตย (aristocracy) | คณาธิปไตย (oligarchy) |
| จำนวนมาก | มัชฌิมวิถีสธิปไตย หรือประชาธิปไตย แบบสายกลาง (polity) | ประชาธิปไตยแบบมวลชน หรือ มวลชนาธิปไตย (democracy) |

ปราชญ์กรีกโบราณใช้ศัพท์ “**democracy**” ในความหมายที่ไม่ดี คำว่า **democracy** ในทัศนะของปราชญ์กรีกโบราณ 3 ท่าน (โตลเมธี) เริ่มตั้งแต่ซอคเรตีส เพลโต มาจนถึง อาริสโตเติล เห็นว่าเป็น “การปกครองโดยฝูงชนหรือมวลชน” (**rule of the masses**) ส่อความหมายในทางวุ่นวาย

อาริสโตเติลอธิบายลักษณะของการปกครอง “โดยคนจำนวนมาก” (**rule of the many**) ในทางที่ดีโดยใช้ชื่อว่า “**polity**” ว่าเป็นประชาธิปไตยแบบหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะ เฉพาะคือ ผู้มีบทบาทในการปกครอง อยู่ในระดับกลาง ๆ หรือชนชั้นกลางในสังคม และนโยบายและการบริหารเป็นแบบกลาง ๆ ไม่เอียงไปทางขวาจัดหรือซ้ายจัดนัก

ระบบการปกครองไม่ว่าจะเป็นโดยคน ๆ เดียวหรือกี่คนก็ตาม แต่ในความเป็นจริง ผู้ทำหน้าที่ปกครองมักจะเป็นคนจำนวนหนึ่งหรือคณะบุคคลเท่านั้น กล่าวคือ แม้เป็นแบบราชาธิปไตย แต่ผู้ทำหน้าที่ คือ บรรดาขุนนางทั้งฝ่ายพลเรือนและทหารจำนวนหนึ่ง

กรณีประชาธิปไตย การปกครองจริง ๆ คือ ผู้ทำหน้าที่ปฏิบัติการย่อยอาศัยบุคคลจำนวนหนึ่งเสมอ ไม่ใช่มหาชนทั้งหมด

(R.M. Mac Iver, **The Web of Government**, rev.ed., New York: Free Press, 1966, p.112.)

3. การแบ่งตามแนวของ รอเบิร์ต แมคไคเวอร์ : ประเภทแรก: ราชาธิปไตย

3.1 รอเบิร์ต แมคไคเวอร์ นักรัฐศาสตร์อเมริกันได้แบ่งรูปแบบการปกครองโดยพิจารณาเชิงรัฐธรรมนูญ (ยังไม่ใช่เชิงเศรษฐกิจหรือการรวมตัวกันทางสังคม) ออกเป็น 7 ประเภท

ได้แก่ 1) ราชาธิปไตย 2) ลัทธิเผด็จการ 3) เทวาธิปไตย 4) พหุประมุข 5) ประชาธิปไตยโดยตรง 6) ราชาธิปไตยซึ่งมีอำนาจจำกัด 7) สาธารณรัฐหรือมหาชนรัฐ

(Mac Iver, **op.cit.**, pp.114-118.)

3.2 ราชาธิปไตย ศัพท์นี้ในภาษาอังกฤษใช้ว่า “**monarchy**” ซึ่งมาจากคำว่า “**mono**” กับ “**archy**” ; “**mono**” แปลว่า “หนึ่ง” และ “**archy**” เทียบได้กับคำว่า “**อัคร**” คือความเป็นใหญ่ “**monarchy**” ซึ่งอาจแปลตามรูปศัพท์ได้ว่า “**ผู้เป็นใหญ่มีเพียงคนเดียว**” และแม้จะใช้โดด ๆ คือไม่ขยายด้วย คำว่า “**absolute**” เป็น **absolute monarchy** (สมบูรณาญาสิทธิราชย์) ก็มักจะใช้ในความหมายเช่นนั้น

การเป็นกษัตริย์ คือ การแยกออกจากพลเมืองทั่วไป ได้แก่ การสืบต่ออยู่ในวงจำกัดและมี

การใช้ศัพท์เฉพาะเรียกกันว่า **ราชาศัพท์** โดยปกติการสืบต่อเป็นไปโดยสายโลหิต แต่มี **ราชาธิปไตยแบบเลือกตั้ง** (elective monarchy) เช่นใน 1) อินเดียโบราณ 2) กรุงโรม และ 3) โปแลนด์ยุคก่อน

(Appadorai, **op.cit.**, p.131.)

กรณีอินเดียเห็นได้ชัดในพระพุทธประวัติ ซึ่ง**พระเจ้าสุทโธณะ**ได้รับเลือกให้เป็นราชาสำหรับมาเลเชียมีระบบการเลือกพระราชา (เรียกว่า**พระราชาธิบดี**หรือ **Yang Agong**) โดยการเลือกจาก (มล) รัฐต่าง ๆ ที่มีสุลต่าน (sultan) เป็นประมุข

โดยปกติการเป็นกษัตริย์สามารถ**เป็นได้ตลอดชีพ** แต่ก็มี**การสละราชย์** เช่น กรณีสมเด็จพระสันตปาปาแห่งโรมันที่ 1 ซึ่งทรงเคยสละราชย์และถวายราชสมบัติให้แก่พระราชบิดา ต่อมาคือ ปัจจุบัน (2547) ก็กลับมาเป็นเสมือนกษัตริย์อีก แต่เรียกว่า **“head of state” (ประมุขของรัฐ)** และมีวาระ 5 ปี

4. การแบ่งตามแนวของ แมคไคเวอร์: ประเภทที่สอง: **ลัทธิเผด็จการ**

เข้าใจกันว่า การมี**ผู้นำแบบเด็ดขาด**คงจะอยู่เพียงชั่วคราว คือ ยอมให้มีการใช้อำนาจเด็ดขาดไปก่อนโดยถือว่าไม่นาน แต่เหตุการณ์มักหาเป็นเช่นนั้นไม่ เพราะเมื่อครองอำนาจแล้วมักพยายามเป็นต่อไปเรื่อย ๆ เช่น ผู้นำเกาหลีเหนือซึ่งสืบทอดอำนาจในสายเดียวกันมาเกินกว่า 60 ปีและกรณีซุฮาร์โตแห่งอินโดนีเซีย

มักเข้าใจกันอย่างไม่ถูกต้องว่าผู้เผด็จการมีอำนาจแต่เพียงผู้เดียว เมื่อมีการพิจารณาตามหลักเหตุผล และดูตามหลักฐานหรือข้อมูลเชิงพฤติกรรมศาสตร์ หรือ**เชิงประจักษ์วาท (empirical)** ผู้เผด็จการต้องอาศัยกลุ่มบุคคลที่ใกล้ชิดและไวใจอย่างที่เราเรียกกันว่า **“กลุ่มวงใน” (inner circle)** กลุ่มวงในย่อมมีอำนาจสูงเข้าถึง ข้อมูลข่าวสาร

ผู้นำแบบเผด็จการ อาจเป็น 1) **เผด็จการแบบธรรมดา (dictatorship)** ซึ่งใช้อำนาจโดยไม่มีกฎหมาย ปฏิบัติตามความพอใจของตน ใช้อำนาจบาทใหญ่ข่มเหง รังแก ละเมิดสิทธิบุคคล และปฏิบัติต่าง ๆ โดยไม่คำนึงถึงกฎหมายแห่งศีลธรรมและจริยธรรมและมนุษยธรรม และ 2) **เผด็จการแบบถ้วนทั่ว (totalitarianism)** ใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้นำ และกลุ่มพรรคพวก (clique) มีลักษณะเพิ่มเติมจากแบบธรรมดา คือ ไม่ได้มุ่งเฉพาะอำนาจทางการเมืองอย่างเดียว หรือเป็นส่วนใหญ่ แต่มุ่งควบคุม **“ทั่วทั้งสังคม”** ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง เศรษฐกิจ ศาสนา ศีลธรรม และวัฒนธรรมนานาประการ

รูปแบบการปกครองประเภทนี้มีการเอนเอียงในเชิงนโยบายแบบสุดขั้ว คือ แบบซ้ายสุดและขวาสุด

แบบซ้ายสุด เริ่มขึ้นก่อนโดยเห็นชัดแจ้งภายหลังการปฏิวัติใหญ่ของรัสเซียในปี ค.ศ. 1917 (พ.ศ.2460) โดยเลนิน (Lenin) เป็นผู้นำ อันเป็นผลให้รัสเซียเปลี่ยนรูปแบบจากราชธิปไตย

โดยมีพระเจ้าซาร์ (czar) เป็นประมุขไปเป็นรูปแบบสังคมนิยมแบบมาร์กซิสต์ (Marxist socialism) โดยเชื่อว่าจะกรุยทางไปสู่การเป็นรูปแบบคอมมิวนิสต์ในกาลอนาคต

แบบขวาสุด เริ่มเห็นชัดครั้งแรกในขบวนการทางการเมืองที่เรียกว่า “ฟาสซิสต์” (fascist) ของมุสโสลินีในอิตาลีรูปแบบการปกครองแบบฟาสซิสต์ถูกนำไปใช้ในประเทศเยอรมนีโดย ฮิตเลอร์

5. ประเภทที่สาม : เทวธิปไตย (theocracy)

รูปแบบนี้แตกต่างจากระบบราชาธิปไตยหรือกษัตริย์ธิปไตย เพราะผู้นำไม่มีการสืบต่อโดยสายโลหิตแตกต่างจากแบบเผด็จการเพราะการขึ้นสู่อำนาจไม่ได้ โดยอาศัยการปฏิวัติหรือรัฐประหาร ในอดีตในการปกครองทิเบตสมัยหนึ่งซึ่ง องค์ดาไล ลามะ หรือทะเลลามะ (Dalai Lama) เป็นหัวหน้าหรือประมุข ก่อนที่จีนจะยึดทิเบตและเปลี่ยนรูปแบบการปกครอง ทิเบตเป็นแบบเทวธิปไตย องค์ดาไล ลามะ ดับขันธุ์ไป ทั้งนี้ ผู้จะเป็นผู้นำแทนนั้นจะต้องถูกสรรหาโดยวิธีเสี่ยงทายจนกระทั่งได้บุคคลที่เหมาะสมผู้ซึ่งปฏิสนธิในเวลาใกล้เคียงภายหลังการดับขันธุ์ของดาไล ลามะ องค์ก่อน

6. ประเภทที่สี่: พหุประมุข (plural headship)

“พหุประมุข” หรือ “หลายผู้นำ” คือ มีผู้นำตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปโดยฐานะทัดเทียมกัน แต่ละฝ่ายสภาพเช่นนี้เป็นของปกติในเผ่าชน ซึ่งอาจมีหัวหน้า 2 คน โดย 1) คนหนึ่งรับผิดชอบ ฝ่ายศาสนาและพิธีกรรม 2) อีกคนหนึ่งรับผิดชอบด้านการปกครองโดยทั่วไป การปกครองในยุคไอยคุปต์ หรืออียิปต์โบราณ ซึ่งประมุขหรือหัวหน้าฝ่ายอาณาจักรคู่กับประมุขฝ่ายศาสนจักร

สมัยกลางของยุโรป ซึ่งฝ่ายศาสนจักร คือ องค์สันตะปาปา (Pope) มีอำนาจทางบ้านเมือง(อาณาจักร) ในบางเรื่องด้วย

ยุคนครรัฐโรม ซึ่งมีผู้นำสองคนเรียกว่า “กงสุล” หรือ “คอนซูล” (consuls) ในช่วงเวลาก่อนที่โรมจะกลายเป็น “จักรวรรดิ” หรือ “สากลรัฐ”

7. ประเภทที่ห้า : ราชาธิปไตยแบบมีอำนาจจำกัด (limited monarchy)

กรณีประเทศอังกฤษ ซึ่งกษัตริย์ “ครองราชย์” แต่ไม่ได้ “ปกครอง” (reigns but does not rule) กษัตริย์อังกฤษครองราชย์ คือมีฐานะเป็นสัญลักษณ์แห่งความเป็นเอกภาพ ทรงมีฐานะเป็น “ประมุขของรัฐ” (chief of state) แต่ไม่ใช่ “ประมุขของรัฐบาล” (head of government) ของไทยเรียกว่ารูปแบบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (constitutional monarchy) ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเป็นที่เคารพอย่างสูงยิ่งของพสกนิกร

8. รูปแบบที่หก : สาธารณรัฐหรือมหาชนรัฐ (republic)

อาจหมายถึง ประเทศเผด็จการหรือประเทศประชาธิปไตยก็ได้ ในกรณีที่เป็นประเทศเผด็จการนิยมคอมมิวนิสต์ ตัวอย่าง ได้แก่ อดีตสหภาพโซเวียต และประเทศเผด็จการอื่น ๆ เช่น หลายประเทศอเมริกาใต้ ในกรณีที่เป็นประเทศประชาธิปไตย เช่น สวิตเซอร์แลนด์ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา อินเดีย สิงคโปร์ สหภาพแอฟริกาใต้และบราซิล

9. รูปแบบที่เจ็ด : ประชาธิปไตยแบบโดยตรง (direct democracy)

เคยปรากฏในนครรัฐเอเธนส์ ปัจจุบันมักมีในระดับท้องถิ่นเท่านั้น เช่น ในเมืองหรือชุมชนเล็ก ๆ บางแห่งทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของสหรัฐอเมริกา

นักปรัชญาชาวฝรั่งเศสชื่อ ฌ็อง ฌากส์ รูสโซ กล่าวไว้ว่า เงื่อนไขของการเป็นประชาธิปไตยแบบโดยตรงมี 4 ประการ ได้แก่ 1) พลเมืองจำนวนน้อย 2) ราษฎรมีความอยู่ดีกินดีทั่วถึง 3) สังคมจะต้องมีสมานรูป (homogeneous) คือ มีวัฒนธรรมคล้ายคลึงกัน และ 4) ผู้ซึ่งคุมอำนาจกฎหมายต้องปฏิบัติตามเสียงของราษฎร

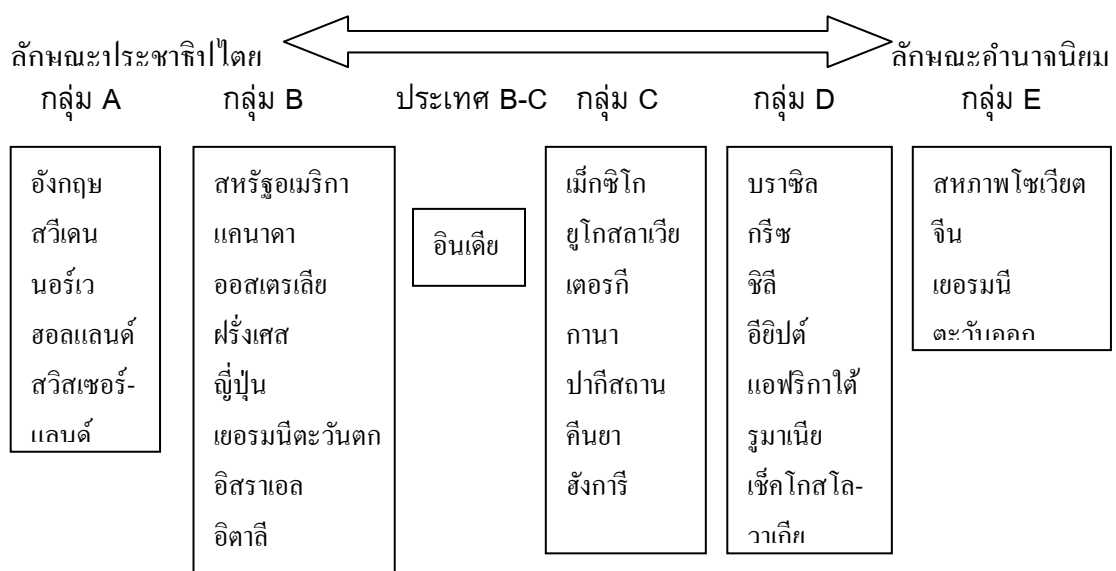
(Jean Jacques Rousseau. cf. Rodee, ea al. Introduction to Political Science, 4th ed., McGraw-Hill, 1983, p.44.)

10. การแบ่งประเภทเป็นสองรูปแบบใหญ่ ๆ

ในยุคร่วมสมัยอาจแบ่งรูปแบบการปกครองออกเป็นสองประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่ 1) การเป็นประชาธิปไตย และ 2) การมีลักษณะอำนาจนิยม คือแบบไม่เป็นไม่ใช่ประชาธิปไตย

การเป็นประชาธิปไตย ณ ที่นี้หมายถึง ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนราษฎรไม่ใช่ประชาธิปไตยแบบโดยตรง อำนาจนิยมอาจเป็นทางซ้าย คือ แบบคอมมิวนิสต์หรือทางขวา คือ ฟาสซิสต์

ประเทศต่าง ๆ อาจเอนเอียงไปทางประชาธิปไตย หรือทางอำนาจนิยมก็ได้
 คณะผู้แต่งตำรารัฐศาสตร์ที่มีผู้นิยมใช้ทั่วไป คือ คณะนักวิชาการชาวอเมริกันนำโดย
 โรดี ให้ความเห็นว่า ควรพิจารณารูปแบบการปกครองว่าเป็น “เสมือนเส้นต่อกัน”
 (continuum) ซึ่งผลก็คือ 1) ประเทศที่ได้รับการจัดว่าเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด คือ
 อังกฤษ สวีเดน นอร์เวย์ ฮอลแลนด์ และสวิตเซอร์แลนด์ และ 2) ประเทศที่มีลักษณะเป็น
 อำนาจนิยมมากที่สุด ได้แก่ สหภาพโซเวียต(ก่อนแปรสภาพเป็นรัสเซียและอื่น ๆ) จีน และ
 เยอรมนีตะวันออก นอกนั้นเป็นประเทศในช่วงอื่นของเส้นต่อกัน ดังนี้



(Rodee, et al., *op.cit.*, p.46.)

11. การปกครองแบบประชาธิปไตย

11.1 การปกครองแบบประชาธิปไตยเท่าที่คุ้นเคยกันได้แก่ 1)ระบบรัฐสภาแบบ
 อังกฤษ 2) แบบประธานาธิบดีแบบอเมริกัน และ 3) แบบผสม ซึ่งมีใน 1) ฝรั่งเศส 2) ศรี
 ลังกา และ 3) ฟิลิปปินส์ ซึ่งอาจเรียกว่า แบบ “กึ่งรัฐสภา-กึ่งประธานาธิบดี” หรือ “กึ่ง
 ประธานาธิบดี-กึ่งรัฐสภา” หรือ ระบบคณะรัฐมนตรีแบบฝรั่งเศส (French Cabinet
 System)

รูปแบบรัฐสภา คือ กรณีอังกฤษ ในกรณีรัฐสภาอังกฤษ มักกล่าวกันว่า “รัฐสภาอาจ
 ทำได้ทุกอย่าง ยกเว้นทำให้ผู้หญิงเป็นผู้ชาย และผู้ชายเป็นผู้หญิง” แต่ในความเป็นจริง

รัฐสภาอังกฤษก็มีอำนาจอยู่ในขอบเขต

(William Ebenstein, et al. **American Democracy in World Perspective**, 5th ed., New York: Harper Row, 1980, pp.31-33.)

11.2 อังกฤษแตกต่างจากกรณีของสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้

- 1) ถูกจำกัดโดยอัตโนมัติ ได้แก่ ความเคยชินกับระเบียบปฏิบัติอันเป็นประเพณีสืบเนื่องกันมา
- 2) ถูกจำกัดโดย “**3C’s** และ **1L**” ซึ่งตัว 3 และตัว 1 นั้น ได้แก่ **Crown, Cabinet, Commons** and **Lords**. ซึ่ง C แรก **Crown** หมายถึง ฝ่ายพระมหากษัตริย์ซึ่งไม่ยอมให้คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจไปในทางที่ผิด C สองคือ ฝ่าย **Cabinet** คือ คณะรัฐมนตรีสามารถกระทำการต่าง ๆ ได้ภายในขอบเขตที่สำคัญทางนิติบัญญัติ คือ House of **Commons** คือ สภาสამัญจะอนุมัติให้ทำได้ ส่วน **Lords** คือ สภาขุนนาง (**House of Lords**) ซึ่งแม้จะมีอำนาจน้อยกว่า สภาสามัญมากแต่ก็อาจชลอการให้ความเห็นชอบกฎหมายที่ผ่านสภาสามัญ แล้วไว้ได้เป็นเวลา **1 ปี** ดังที่ เคยกระทำมาแล้วในปี **ค.ศ.1976** เมื่อสภาขุนนางไม่ให้ **ความเห็นชอบร่างกฎหมายของพรรคกรรมกร (Labour Party)** ซึ่งต้องการจะให้ยึดอุตสาหกรรมต่อเรือและอุตสาหกรรมเครื่องบินมาเป็นของรัฐ

11.3 การขาดกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนในทางรัฐธรรมนูญยอมทำให้เกิดการละเมิดสิทธิของราษฎรโดยรัฐสภาอังกฤษได้ในบางครั้ง

ตัวอย่างที่ 1 ได้แก่ การที่โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของไอร์แลนด์เหนือไม่อาจคุ้มครองชาวอังกฤษที่นับถือศาสนาคาทอลิกมาเป็นเวลากว่า 60 ปี

หากมีกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งพิทักษ์สิทธิอย่างชัดเจนดังปรากฏในกรณีรัฐธรรมนูญอเมริกันยอมมีวิธีการทางศาลซึ่งอาจช่วยให้คนกลุ่มน้อยมีสวัสดิภาพดีขึ้นได้

ในกรณีสหรัฐอเมริกาสามารถใช้อำนาจทางศาลเพื่อปกป้องสิทธิของคนผิวดำ

(บรรพต จีระโชค วีระสย (ผู้แปล) บทบาทของศาลสูงสุดในการเมืองอเมริกัน.

กรุงเทพฯ: แพร่พิทยา, 2523)

ตัวอย่างที่ 2 ได้แก่ คนที่ถือหนังสือเดินทางอังกฤษมากกว่า 200,000 คนผู้ที่มีเชื้อสายเอเชียถูกขับไล่ออกจากคีนยาและอุกานดาภายหลังรับเอกราช

แต่รัฐบาลอังกฤษไม่อนุญาตให้เข้าอยู่อาศัยในอังกฤษ แม้ว่าคนจะเป็นคนอังกฤษด้วย

การมีหนังสือเดินทางเช่นว่านั้น

กฎหมายของอังกฤษที่ออกมาเพื่อการกีดกันนี้ไม่อาจฟ้องร้องในศาลได้ เพราะไม่มีเขียนไว้อย่างเป็นทางการเกี่ยวกับสิทธิของพลเมืองอังกฤษ

12. ประชาธิปไตยในประเทศอังกฤษ : รัฐบาล

รัฐธรรมนูญของอังกฤษไม่มีปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรในฉบับเดียวกัน เพราะการกระจัดกระจายอยู่ตามที่ต่าง ๆ ความยืดหยุ่นมีมากเพราะขึ้นอยู่กับกรณีความกฎหมายเก่าหรือแนวปฏิบัติเก่า

ในการพูดคุยโดยปกติคนอังกฤษจะไม่พูดถึงเรื่องรัฐธรรมนูญแต่พูดถึงเกี่ยวกับรัฐบาล ลักษณะเช่นนี้แตกต่างอย่างชัดเจนกับสภาวะในสหรัฐอเมริกาซึ่งคำนึงถึงเรื่องรัฐธรรมนูญมาก

(Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., eds., **Comparative Politics Today: A World View**, 2nd ed., Boston: Little, Brown, 1980, p.159.)

รัฐบาลหรือการปกครอง (**government**) ซึ่งคนอังกฤษกล่าวถึงนั้นมีความหมายต่าง ๆ กันอย่างน้อย 4 ความหมาย คือ 1) รัฐบาลของพระมหากษัตริย์ 2) รัฐบาลของนายกรัฐมนตรี 3) รัฐบาลพรรคการเมือง และ 4) รัฐบาล คือ ข้าราชการ

12.1 รัฐบาลของสมเด็จพระนางเจ้าเอลิซาเบธ (the Queen's government)

กรณีนี้มุ่งถึงความเป็นรัฐบาลในความหมายกลาง ๆ คือ ไม่เกี่ยวกับพรรคการเมือง (**non-partisan**) เพราะพระมหากษัตริย์อังกฤษ (มักเรียกว่า “**the Crown**” คือมงกุฎ) เป็นสัญลักษณ์ของบรรดาอำนาจในบ้านเมืองแต่โดยไม่ได้เข้าไปยุ่งเกี่ยวในกิจกรรมแห่งการปกครองหรือการกำหนดนโยบาย

พระนางเจ้าเอลิซาเบธที่ 2 มีบทบาทหนักไปในทางพิธีการ (**ceremonial**) ตามประเพณีปฏิบัติกฎหมายซึ่งได้ผ่านรัฐสภาแล้วจะประกาศได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบอย่างเป็นทางการ (**formal assent**) จากพระมหากษัตริย์เสียก่อน ทรงไม่แสดงทรศนะเกี่ยวกับกฎหมายใด ๆ อย่างเปิดเผย ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี (ตัวอย่างที่พอเข้าใจได้คือภาพยนตร์เรื่อง **The Queen**) ทรงสามารถ “ยุบ” (**dissolve**) รัฐสภาก่อนที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไป ทั้งนี้ตามถ้อยคำแนะนำทางนายกรัฐมนตรี หนึ่ง ทรงโปรดให้นายกรัฐมนตรีเข้าเฝ้าเป็นประจำสัปดาห์ละหนึ่งครั้ง หรือถวายรายงานและปรึกษาข้าราชการ พระมหากษัตริย์ถือว่าเป็นส่วนสำคัญของชีวิตคนอังกฤษ ในฐานะที่เป็นส่วนที่เป็น “ศักดิ์ศรี” หรือ “มีเกียรติ”

(**dignified parts**) ของรัฐธรรมนูญอังกฤษ ส่วนที่เป็น “ศักดิ์ศรี” เป็นเรื่องของสัญลักษณ์ (symbolic) เป็นภาพซึ่งกระตุ้นเร้าให้เกิดความรู้สึกหรืออารมณ์ เช่น ความรักชาติ ความภูมิใจในระบบของตน

ส่วนปฏิบัติการลงมือกระทำหรือส่วนที่เป็น “ประสิทธิภาพ” (**efficient parts**) คือ หน้าที่อื่น ๆ เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน

รัฐบาลอังกฤษในความหมายของรัฐบาลของสมเด็จพระบรมราชินี (**Her Majesty's Government**) ซึ่งหมายถึงองค์ประมุขถือว่า “เป็นกลาง” หรือ “เหนือการเมือง”

ดังนั้น ฝ่ายค้านก็ถือว่าเป็นฝ่ายค้านในนามของสมเด็จพระบรมราชินีด้วย อย่างที่เรียกว่า “ฝ่ายค้านที่สวามิภักดิ์” หรือ **Her Majesty's Loyal Opposition**

(Richard Rose, **Politics in England**, Boston: Little Brown, 1964, p.51.)

12.2 รัฐบาลแห่งนายกรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง ความหมายแคบลงเพื่อที่จะอธิบายลักษณะหรือสไตล์การปกครองของนายกรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง เช่น 1) รัฐบาลของอดีตนายกรัฐมนตรีช็อกเกอร์ ไตต์ แก่ เบเนจามิน ดิสราเอลี (**Benjamin Disraeli, 1804-81**) 2) วินสตัน เชอร์ชิลล์ (**Winston Churchill, 1874-1965**) หรือ 3) นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบัน คือ ทอนนี่ (ไมไซโทนี่) แบลร์ (Tony Blair)

12.3 รัฐบาลของพรรคการเมือง เน้นลักษณะแห่งนโยบายของพรรคการเมือง เช่น กล่าวว่าเป็น 1) **Conservative government (C ตัวใหญ่)** หมายถึง รัฐบาลของพรรคอนุรักษ หรือคอนเซอร์เวทีฟ หรือ 2) **Labour government (L ตัวใหญ่)** หมายถึง รัฐบาลของพรรคกรรมกร

12.4 รัฐบาลคือข้าราชการ กรณีนี้หมายถึง ข้าราชการทุกคน คือ ผู้ที่ทำงานให้รัฐบาลคือ ข้าราชการพลเรือน (**civil servants**)

13. เขตรัฐสภา และที่ทำการฝ่ายบริหาร

รัฐสภาอังกฤษอยู่บริเวณ เวสต์มินสเตอร์ (Westminster) ซึ่งเป็น “เขตมหานคร” (**metropolitan borough**) ของกรุงลอนดอน หน่วยงานบริหารของรัฐบาลอังกฤษอาจเรียกว่า “ไวท์ฮอลล์ (Whitehall) ซึ่งแปลตามตัวว่า “ห้องโถงสีขาว” หรือห้องใหญ่สีขาว และไวท์ฮอลล์เป็นชื่อถนนซึ่งสำนักงานต่าง ๆ ที่สำคัญทางฝ่ายบริหารของอังกฤษตั้งอยู่ หากเปิดพจนานุกรมเล่มใหญ่ ๆ เช่น Webster's New World Dictionary จะพบว่า ไวท์ฮอลล์ใช้แทนคำว่า รัฐบาลอังกฤษ (British government) ได้ด้วย

14. รัฐบาลอังกฤษ : รัฐบาลคณะรัฐมนตรี

เป็นรัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรี (**Cabinet Government**) ซึ่งนักวิชาการอังกฤษ ชื่อ วอลเตอร์ บัชเชต (**Walter Bagehot**) เรียกคณะรัฐมนตรีว่าเป็นส่วนที่เป็น “ประสิทธิภาพ” คือ ส่วนปฏิบัติการหรือดำเนินการ รัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรีของอังกฤษซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายต่าง ๆ (**separation of powers**) แต่ของอังกฤษนั้นรัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรีมีลักษณะผสมของอำนาจบริหารกับนิติบัญญัติ ในสหรัฐอเมริกา รัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารเป็นสมาชิกสภาผู้แทน(คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ) พร้อมๆ กันไปด้วยไม่ได้ ในอังกฤษ หัวหน้าหรือรัฐมนตรีสำคัญ ๆ ของรัฐบาลกลางมาจากผู้ได้รับเลือกตั้งจากพรรคการเมืองซึ่งมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทน (หรือสภาสამัญญ)

การออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกพรรคในอังกฤษมักเป็นกลุ่มก้อน (**bloc**) คือ ออกเสียงลงคะแนนตามมติพรรค หรือตามวินัยพรรค (**party discipline**) ซึ่งในสหรัฐอเมริกาแตกต่างมาก เพราะสมาชิกพรรคเดียวกันอาจออกเสียงลงคะแนน (**voting**) ตามอำเภอใจตนเองซึ่งอาจไม่เป็นไปตามแนวทางของพรรค (คือ สมาชิกส่วนใหญ่ของพรรคนั้นๆ) ได้ โดยที่พรรคไม่สามารถจะลงโทษรุนแรง เช่น ขับให้ออกจากพรรคได้

การให้ความไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีอังกฤษกับรัฐสภามักไปในทิศทางเดียวกัน หากรัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรีของอังกฤษยังคงมีเสียงข้างมากจากสมาชิกพรรคของตน (เรียกว่า “พรรคในสภา” หรือ “**Parliamentary parties**”) ในสภาสามัญญ่อมไม่มีทางล้มจากการแพ้วางใจลงมติเรื่องความไว้วางใจ (**vote of confidence**) โดยฝ่ายนิติบัญญัติ

อำนาจและความรับผิดชอบร่วมกัน อำนาจของรัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรีในอังกฤษสูงมาก มติหลายเรื่องที่สำคัญ ๆ ไม่จำเป็นต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา โดยเฉพาะในเรื่องเศรษฐกิจและการต่างประเทศ ทั้งนี้เพราะสามารถตัดสินใจได้ภายในกรอบกว้าง ๆ ที่รัฐสภาให้อำนาจไว้

อนึ่ง เมื่อรัฐบาลวางนโยบายอะไร สภาผู้แทนราษฎรก็มักให้ความเห็นชอบและข้าราชการ (**civil servants, bureaucrats**) ก็จะปฏิบัติตาม

มีแนวปฏิบัติหรือธรรมเนียมซึ่งใช้ในประเทศอังกฤษมาช้านานแล้ว ได้แก่ การมี “ความรับผิดชอบร่วมกัน” (**collective responsibility**) ของคณะรัฐมนตรีอังกฤษ

หากผิดพลาดก็ต้องถือว่าเป็นความบกพร่องของทุกคนไม่ใช่คนใดคนหนึ่ง ความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีอังกฤษมีในเรื่องใหญ่ ๆ ดังนี้ ก. การกำหนดและ

ดำเนินการตามนโยบายภายในและภายนอกประเทศ ข. ประสานงานเกี่ยวกับการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐบาล ค. ดำเนินการในสถานการณ์ฉุกเฉิน และ ง. กำหนดนโยบายระยะยาว

(Jack C. Plano, et al. **Political Science Dictionary**, Dryden Press, 1973, p.41.)

หลักเอกภาพ รัฐบาลอังกฤษมีลักษณะแห่ง “คณะรัฐมนตรีซึ่งมีเอกภาพ” (**Cabinet unity**) หากมีผู้ไม่เห็นคล้อยตามก็ย่อมต้องลาออกจากการเป็นรัฐมนตรี แต่กรณีนั้นมักมีนาน ๆ ครั้ง และหากเสนอเรื่องสำคัญเข้าไปพิจารณาในสภาสามัญและแพ้คะแนนเสียง คณะรัฐมนตรีย่อมต้องลาออกทั้งคณะ

(Almond and Powell, **op.cit.**, p.160)

การลาออก เมื่อคณะรัฐมนตรีมีการลาออกมีทางปฏิบัติได้ 2 กรณี คือ 1) สมเด็จพระบรมราชินีอาจมอบหมายให้ผู้นำฝ่ายค้านจัดตั้งรัฐบาล และ 2) นายกรัฐมนตรีขอให้ทรงประกาศยุบสภาเพื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่

15. คณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีอังกฤษประกอบด้วยรัฐมนตรี **15-20 คน** จากกระทรวงสำคัญ ๆ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีของอังกฤษมาจากสมาชิกสภาสามัญ สมาชิกสภาสูงหรือสภาขุนนางมักไม่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรี ทั้งนี้เพราะไม่อาจช่วยอภิปรายสนับสนุนรัฐบาลในสภาสามัญได้

(Plano, **op.cit.**, p.40.)

หากเปรียบเทียบกับของประเทศไทย คณะรัฐมนตรีอังกฤษมีเป็นจำนวนน้อย และมักมีองค์ประกอบดังนี้ เช่น รัฐมนตรี 1) ว่าการกระทรวงการคลัง (เรียกว่า **Chancellor of the Exchequer**) 2) ว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (**Secretary of State for Foreign Affairs**) 3) ว่าการกระทรวงมหาดไทย (**Secretary of State for the Home Department**) 4) ว่าการกระทรวงยุติธรรม (**Lord Chancellor**) 5) ว่าการกระทรวงกลาโหม (**Minister of Defense**) 6) ว่าการกระทรวงเกษตร, ประมงและการอาหาร (**Minister of Agriculture, Fisheries and Food**) 7) ว่าการกระทรวงของสาธารณสุข (**Minister of Health**) 8) ว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (**Minister of Education**) 9) ว่าการกระทรวงขนส่ง (**Minister of Transport**)

(Rose, **op.cit.**, pp.258-9.)

นอกจากนี้ยังมีรัฐมนตรีนอกคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้ที่ไม่อยู่ในระดับคณะรัฐมนตรี ได้แก่ 1) รัฐมนตรีว่าการเดินอากาศ (Minister of Aviation) 2) รัฐมนตรีว่าด้วยการบำนาญและประกันภัยแห่งชาติ (Minister of Pensions and National Insurance) 3) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงต่างประเทศ (Ministers of State for Foreign Affairs-มี 2 คน)

อีกหนึ่ง คณะรัฐมนตรีของอังกฤษอาจประกอบด้วย “รัฐมนตรีลอย” (**Minister Without Portfolio**) ซึ่งรับหน้าที่ตามแต่นายกรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ และคงคล้าย ๆ กับ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีของไทย

16. กระทรวงของอังกฤษ

16.1 จำนวนกระทรวงในคณะรัฐมนตรีของอังกฤษเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ซึ่งผิดกับกรณีของสหรัฐอเมริกาซึ่งมักคงที่ ตัวอย่างคือ เมื่อมาร์กาเรท แทชเชอร์จัดตั้งรัฐบาลครั้งแรกในเดือนพฤษภาคม ค.ศ.1979 นั้น ได้แบ่งกระทรวงออกเป็น 6 กลุ่ม ดังต่อไปนี้ 1) **กลุ่มเศรษฐกิจ** ได้แก่ กระทรวงการคลัง, การค้า, การอุตสาหกรรม, การจ้างงาน, การพลังงาน, การเกษตรประมง และอาหาร 2) **กลุ่มต่างประเทศ** ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศและจักรภพ, กระทรวง กลาโหม 3) **กลุ่มบริหารทางสังคม** ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการทางสังคม, กระทรวงการศึกษาและวิทยาศาสตร์ 4) **กลุ่มสิ่งแวดล้อมและอาณาบริเวณ** ได้แก่ กระทรวงสิ่งแวดล้อม (รวมทั้งรัฐบาลท้องถิ่นอังกฤษและการเคหะ), Scottish Office, Welsh Office, Northern Ireland Office. ทั้งนี้ความหมายของ **Office** อยู่ในระดับที่สูงกว่าคำแปลที่มักใช้ว่า “สำนักงาน” 5) **กลุ่มกฎหมาย** ได้แก่ Lord Chancellor’s, Home Office ฯลฯ 6) **กลุ่มการจัดการ** หรือกลุ่มที่ไม่สังกัดกระทรวงใด

(Almond and Powell, Jr., **op.cit.**,p.163.)

กระทรวงของรัฐบาลอังกฤษสามารถยุบได้ไม่ยากนักทั้งนี้เพราะการจัดตั้งกระทรวงในอังกฤษมักเป็นการรวมหน่วยงานต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละรัฐบาล ดังนั้น อาจยุบเลิกได้ในภายหลังโดยที่ไม่มีการใส่ข้าราชการออก มีแต่การเปลี่ยนแปลงสังกัด ตัวอย่าง คือ มีการตั้งกระทรวงเทคโนโลยีขึ้น โดยรัฐบาลพรรคกรรมกร ในปี ค.ศ.1964 ต่อมาอีก 2 ปี คือ ค.ศ.1970 รัฐบาลพรรคอนุรักษนิยมได้ยกเลิกกระทรวงเทคโนโลยีและมีการให้ข้าราชการบางส่วนไปทำงานในกระทรวงใหม่ คือ กระทรวงการค้า และอุตสาหกรรม นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1945 คือ หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา จวบจนปี ค.ศ.1980 มีรัฐมนตรีซึ่งขอลาออกเพราะเหตุขัดแย้งทางการเมืองเพียง 8 คนเท่านั้น

การประชุมคณะรัฐมนตรีมีความสำคัญแต่ในขอบเขตจำกัด ทั้งนี้เพราะ 1) เวลาพิจารณาตัดสินใจมีน้อยมาก และ 2) เรื่องต่าง ๆ มักผ่านกระบวนการทางระบบงาน (bureaucracy) มาแล้ว คือ ได้รับการพิจารณาของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ

รัฐมนตรีมักเข้าร่วมประชุมในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ เพื่อตัดสินใจไขปัญหาให้เสร็จสิ้นก่อนนำเข้าสู่เสนอคณะรัฐมนตรี

17. สถานภาพและบทบาทของนายกรัฐมนตรีอังกฤษ

นายกรัฐมนตรีอังกฤษในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมี 3 สถานภาพและบทบาท ซึ่งเสริมอำนาจและบทบาทในการปฏิบัติงาน ได้แก่ 1) การเป็นผู้นำพรรคซึ่งมีเสียงข้างมากในสภาสามัญ 2) การเป็นประธานของคณะรัฐมนตรี และ 3) การเป็นหัวหน้าหรือผู้นำในการหาเสียงสนับสนุนพรรค

(Ibid. pp.160-161.)

17.1 การเป็นผู้นำพรรคเสียงข้างมาก ของนายกรัฐมนตรีอังกฤษ คือ เป็นหัวหน้าพรรคการเมือง ซึ่งได้รับเสียงข้างมากจากการเลือกตั้งทั่วไป ย่อมทำให้อยู่ในฐานะที่จะเป็นตัวแทนของสมาชิกสภาสามัญทุกคน

17.2 การเป็นประธานของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีในฐานะเป็นประธานของคณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดว่าใครจะได้ตำแหน่งรัฐมนตรีอะไรบ้าง รวมทั้งตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ เช่น 1) รัฐมนตรีช่วยว่าการ 2) ปลัดกระทรวง (Undersecretary) และ 3) เลขานุการรัฐมนตรี (political aide or parliamentary private secretaries) ซึ่งไม่ได้รับเงินเดือนแต่เป็นตำแหน่งมีเกียรติเท่านั้น

17.3 การเป็นผู้นำในการหาเสียงหรือหาคะแนนนิยม ในการรณรงค์เพื่อหาเสียงเลือกตั้งของพรรคสมาชิกพรรค คนทั่วไปมักให้ความสนใจกับบุคลิกภาพของหัวหน้าและเมื่อได้เสียงข้างมาก คือ นำชัยชนะมาสู่พรรคย่อมถือกันว่าเป็นผู้มีความสามารถจนได้มีโอกาสเข้าอยู่อาศัยในบ้านที่ถนนดาว์นิง (Downing Street) ซึ่งเป็น “บ้านหลวง” คือ เป็นบ้านพักประจำตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอังกฤษ

18. ประชาธิปไตยแบบฝรั่งเศส

การเมืองอังกฤษมี 1) “วิวัฒนาการแบบค่อยเป็นค่อยไป” และมี 2) “เสถียรภาพภายในระบบ” แต่การเมืองฝรั่งเศสก็มีความผันผวนอยู่เป็นเวลานาน จวบจนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับสาธารณรัฐที่ 4 คือ ในปี พ.ศ.2501

18.1 การปฏิวัติใหญ่ของฝรั่งเศสในปี ค.ศ.1789 ใช้เวลา 4 ปี เพื่อล้ม “โบราณราชย์” หรือ “ระบอบเก่า” (ภาษาฝรั่งเศส คือ “ancien régime”) คือ ช่วงเวลาระหว่าง 1789-1793 ก็มีความยุ่งยากตามมาหลายครั้งหลายคน มีการกลับไปสู่ระบอบกษัตริย์ถึง 2 ครั้ง มีการเปลี่ยนแปลงในระบบประชาธิปไตย (แบบไม่มีกษัตริย์) เป็นประมุขถึง 5 ครั้งด้วยกัน โดยเรียกชื่อว่าเป็น “republic” หรือ “สาธารณรัฐ”

ในปี 2553 ฝรั่งเศสมีประธานาธิบดีเชื้อสายฮังการีชื่อ ซาร์โกซี ยัง อยู่ในยุค “สาธารณรัฐที่ 5” คือ เริ่มจากรัฐธรรมนูญปี ค.ศ.1958 (พ.ศ.2501) ซึ่งกำหนดรูปแบบโดยประธานาธิบดี ชาร์ลส์ เดอโกลล์ (Charles de Gaulle)

ภายหลังการปฏิวัติใหญ่ในปี ค.ศ.1789 จวบจนกระทั่งในช่วงเวลาต้นของมหาสงครามโลกครั้งที่ 2 (ซึ่งเป็นยุคของ “สาธารณรัฐที่ 3” และครอบคลุมระยะที่ฝรั่งเศสถูกยึดครองโดยเยอรมนี โดยมีรัฐบาลวิชี (Vichy, 1940-44 ซึ่งสวามิภักดิ์ต่อเยอรมนี) มีคณะรัฐบาล 94 ชุด ซึ่งอายุของการเป็นรัฐบาลสั้นมาก คือ ประมาณรัฐบาลละ 8 เดือนเท่านั้น

ในช่วงเวลาดังกล่าว ประเทศฝรั่งเศสได้ผ่านการมีนายกรัฐมนตรีถึง 44 คน ซึ่งดำรงตำแหน่งเฉลี่ยคนละ 16 เดือนเท่านั้น

(Roy Pierce, **French Politics and Political Institutions**, 3rd ed, New York: Harper and Row, 1973, pp.21-22.)

18.2 การเมืองภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในช่วงเวลาแห่งสาธารณรัฐที่ 4 (1947-58) มีความผันผวนในฝรั่งเศสยังไม่หมดสิ้น

กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีฝรั่งเศส 1 ถึง 5 คณะอยู่ในตำแหน่งได้ไม่ถึง 1 เดือน นอกเหนือจากคณะรัฐมนตรี 5 ชุดดังกล่าวเฉลี่ยแล้ว คณะรัฐมนตรีแต่ละ 1 คณะอยู่ได้พอ ๆ กับในช่วงเวลาของสาธารณรัฐที่ 3 คือ เฉลี่ยคณะละ 8 เดือน

นายกรัฐมนตรีแต่ละคนดำรงตำแหน่งโดยเฉลี่ยสั้นกว่าในช่วงเวลาของสาธารณรัฐที่ 3 เสียอีก คือ เฉลี่ยเพียงคนละ 9 เดือนเท่านั้น

18.3 การต่อเนืองโดยระบบราชการ แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงมากในระดับหัวหน้ารัฐบาล (นายกรัฐมนตรี) และคณะรัฐมนตรี แต่ระบบข้าราชการประจำที่มั่นคงช่วยให้สถานการณ์ไม่เลวร้ายนัก อีกทั้งแม้จะเปลี่ยนแปลงระดับคณะรัฐมนตรีแต่ก็มักจะมีคนเก่าจากชุดเดิมถึงประมาณ ครึ่งหนึ่ง

(Monte Palmer and William R. Thompson, **The Comparative Analysis of Politics**, Itasca, Ill., Peacock Publishers, 1978, p.95.)

ในช่วงเวลาแห่งสาธารณรัฐที่ 4 คือ จากปี ค.ศ.1944 จนถึงเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1958 (พ.ศ. 2501) คือ ช่วงเวลา 15 ปี มีคณะรัฐบาลฝรั่งเศสมากถึง 25 ชุด กิจการรัฐบาลไม่อาจดำเนินไปได้มากนัก ซึ่งปรากฏการณ์แห่งการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐบาลบ่อย ๆ เช่นว่านั้น ทำให้มีการขนานนามหรือให้ฉายาว่าเป็นวิกฤตการณ์หรือช่วงเวลาแห่งการ “ไม่เคลื่อนที่” “การชะงักงัน” หรือ “ไม่ขยับ” (ภาษาฝรั่งเศสใช้ว่า *immobilisme*) (Loc.cit.)

18.4 ปัญหาของรัฐธรรมนูญในสาธารณรัฐที่ 4 แห่งฝรั่งเศส สาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้การบริหารงาน “ไม่ขยับ” หรือ “ไม่เคลื่อนที่” เป็นเพราะรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่ 4 ซึ่งมีการร่างขึ้นมาในช่วงท้ายสงครามโลกครั้งที่ 2 มีเจตนาที่จะป้องกันไม่ให้มีรัฐบาลที่นิยมคอม-มิวนิสต์เกิดขึ้น จึงได้กำหนดว่าการผ่านกฎหมาย (คือ การอนุมัติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย) จะต้องได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนมากกว่าเสียงส่วนมากโดยปกติ (คือเกินร้อยละ 50 เท่านั้น) คือ มักกำหนดให้ได้คะแนนเสียงสนับสนุนถึง 2 ใน 3 หรือแม้กระทั่ง 3 ใน 4 ผลจากการเพิ่มอัตราส่วนให้สูงขึ้นก็คือ ทำให้ฝ่ายบริหารอ่อนแอไม่สามารถที่จะออกกฎหมายได้มากเท่าที่ควร

18.5 สงครามอัลยีเรียและการขึ้นครองอำนาจของเดอโกลีย์ ความปั่นป่วนภายในประเทศเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ แอฟริกาเหนือ คือ อัลยีเรีย (Algeria) เป็นความเกี่ยวพันระหว่างเหตุการณ์ภายในกับภายนอกที่ตีพิมพ์รัฐศาสตร์โดย ศาสตราจารย์ โรสเนา (Rosenau) เรียกว่า “Linkage Politics” อัลยีเรียเรียกร้องให้ฝรั่งเศสปล่อยให้เอกราชเต็มตัว

รัฐบาลฝรั่งเศสตั้งมั่นไม่ยอมให้เอกราช แต่ฝ่ายทหารฝรั่งเศสซึ่งนำโดยนายพลซาลาน (Salan) ซึ่งมีกำลังทหารอยู่ในอัลยีเรีย ได้ลุกขึ้นต่อต้านรัฐบาลฝรั่งเศส

ในวันที่ 13 พฤษภาคม 1958 มีเสียงเรียกร้องจากหลายกระแสเพื่อให้มีการมอบอำนาจให้แก่ นายพลชาร์ลส์ เดอโกลีย์ เดอโกลีย์ได้รับอำนาจเต็มที่จากสภาผู้แทนราษฎรในเดือนมิถุนายน ค.ศ.1958 (พ.ศ.2501) เดอโกลีย์ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของฝรั่งเศสอยู่จนถึงเดือนมกราคม ค.ศ.1959 ต่อจากนั้นได้มีการเปลี่ยนตำแหน่งให้เป็นประธานาธิบดี

ทั้งนี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญใหม่ซึ่งผ่านการออกเสียงประชามติ (referendum) ในวันที่ 28 กันยายน 1958

(Florence Elliot and Michael Summerskill, *A Dictionary of Politics*, 4th ed., Penguin Books, 1964, pp.13-14.)

19. ตำแหน่งประธานาธิบดีฝรั่งเศส

ช่วงสาธารณรัฐที่ 4 : ฝ่ายบริหารมีอำนาจน้อย ในช่วงต้นของการสถาปนา “สาธารณรัฐ ที่ 4” (คือ ประมาณปี ค.ศ.1945-46) ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสตกเถียงกันมาก ว่าควรมีฝ่ายบริหารที่มีอำนาจมากดีหรืออำนาจน้อยดี

ผลคือมีมติสนับสนุนให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจน้อยและให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจ มาก ระบบนี้คล้าย ๆ กันในยุคสาธารณรัฐที่ 3 ซึ่งฝ่ายบริหารถูกจำกัดอำนาจโดยรัฐธรรมนูญ

ช่วงสาธารณรัฐที่ 5 : ฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งใช้ในสาธารณรัฐที่ 5 (คือฝรั่งเศสปัจจุบัน) ได้มีการเปลี่ยนแนวคิดประเด็นสำคัญ คือ ให้ ฝ่ายบริหารโดยเฉพาะตัวประธานาธิบดี มีอำนาจมากเมื่อเทียบกับฝ่ายนิติบัญญัติ

วาระของการเป็นประธานาธิบดี ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งประกาศใช้ 5 ตุลาคม 1958 (พ.ศ.2501) ประธานาธิบดีมีวาระการดำรงตำแหน่งถึง 7 ปี

(เทียบกับประธานาธิบดีอเมริกันซึ่งอยู่ในตำแหน่งได้วาระละ 4 ปี และเทียบกับ วุฒิสมาชิกอเมริกัน ซึ่งอยู่ในตำแหน่งได้วาระละ 6 ปี)

อำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดี ประธานาธิบดีฝรั่งเศสมีอำนาจหน้าที่ดัง ต่อไปนี้ เช่น

- 1) เป็นผู้เสนอชื่อผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี
- 2) เป็นผู้ลงนามแต่งตั้งรัฐมนตรี
- 3) มีอำนาจในการยุบรัฐสภา แต่ต้องไม่เกิน 1 ครั้งต่อปี ทั้งนี้โดยผ่านการปรึกษากับ นายกรัฐมนตรีและประธานสภาผู้แทน ราษฎรและสภาสูงแล้ว
- 4) ใช้อำนาจได้เต็มที่ในภาวะฉุกเฉิน และ
- 5) สามารถใช้วิธีการให้มีการออกเสียงลงประชามติ คือ อาศัยเสียงมหาชนโดยตรง ไม่ต้องผ่านรัฐสภา

(รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งอยู่ในหมวดที่ 2 รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับแปล เป็นภาษาอังกฤษมีในหนังสือต่าง ๆ

(S.E.Finer, ed., **Five Constitutions**, New York : Penguin Books, 1979, pp.281-305.)

วันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ.2501 ชาร์ลส์ เดอโกลล์ ได้รับเลือกเป็นประธานาธิบดี และ โดยที่มีบุคลิกภาพพิเศษจึงทำให้มีการใช้อำนาจประธานาธิบดีอย่างเต็มที่

(Elliot and Summerskill, **op.cit.**,p.138.)

20. การใช้เสียงจากประชามติ

การอาศัยวิธีการออกกฎหมายสำคัญ ๆ โดยวิธีการขอเสียงสนับสนุนจากราษฎรอย่าง ที่เรียกว่า “**ประชามติ**” แทนรัฐสภาได้ประสบผลสำเร็จมาหลายครั้งในระบอบต้นแห่งสาธารณรัฐ ที่ 5 ทั้งนี้อาจเป็นเพราะคนฝรั่งเศสในระบอบนั้นเกรงว่าจะเกิดภาวะวุ่นวายไร้เสถียรภาพขึ้นอีก หากข้อ เสนอของประธานาธิบดีชาร์ลส์ เดอโกลีย์ ไม่ผ่านประชามติ ในกรณีที่ข้อ เสนอ ประชามติไม่ผ่าน ผู้ที่รับผิดชอบกับการจัดให้มีประชามติในเรื่องนั้นย่อมต้องลาออกจากตำแหน่ง โดยถือว่าเป็น “**มารยาททางการเมือง**”

ดังนั้นเมื่อต้องเลือกระหว่างการรับรองว่ากฎหมายของเดอโกลีย์กับการที่เดอโกลีย์ จะต้องลาออกจากตำแหน่งตาม “**มารยาททางการเมือง**” (เมื่อกฎหมายที่เสนอในนามของตนไม่ ผ่าน)

การมีมารยาททางการเมือง เกิดขึ้นจากจิตสำนึกประชาธิปไตย (democratic spirit) และชาร์ลส์ เดอโกลีย์ ได้แสดงให้เห็นประจักษ์ในปี ค.ศ.1969 เมื่อข้อเสนอกว่าเขาที่ ต้องการให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในเรื่องหนึ่งไม่ผ่านการเห็นชอบโดยประชามติ เขาจึงได้ ลาออกจากตำแหน่งต่อจากยุคประธานาธิบดีเดอโกลีย์ก็ยังมีการใช้วิธีการแบบ**ประชามติ**อัน เป็นประชาธิปไตยแบบโดยตรงอยู่เป็นครั้งคราวจวบจนทุกวันนี้ อนึ่ง ผู้นำญี่ปุ่นมักแสดงสำนึก ด้วยการลาออก

21. การได้มาซึ่งประธานาธิบดีฝรั่งเศส

การเลือกประธานาธิบดีฝรั่งเศสมี 3 แบบด้วยกัน ดังนี้

1) ในระยะแรกของยุคสาธารณรัฐที่ 5 ประธานาธิบดีจะต้องได้รับเสียงสนับสนุนของ ทั้งสองสภา

2) ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงให้มีการเลือกประธานาธิบดีโดยระบบ “**คณะผู้ เลือกสรร**” (electoral college) ซึ่งประกอบด้วยเสียงที่มาจาก 1) รัฐสภา และ 2) สมัชชาหรือ ที่ประชุมย่อย ๆ ในระดับท้องถิ่น

3) ปัจจุบัน ใช้แบบที่ 3 คือ โดยอาศัยเสียงมหาชนโดยตรง ทั้งนี้เป็นไปตามบท แก้ไขใน ปี ค.ศ.1962 ของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 1958 (ผ่านประชามติเมื่อ 28 ตุลาคม 1962) และ ต้องได้รับเลือกตั้งโดยคะแนนนิยมแบบเสียงข้างมากเด็ดขาด (absolute majority) คือ ต้อง ได้รับเกินร้อยละ 50 ดังนั้น จึงยอมให้มีการเลือกตั้ง 2 รอบ หากจำเป็น

(สุรพล ราชภัณฑารักษ์, การเมืองฝรั่งเศส, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2530, หน้า 66.)

22. ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีฝรั่งเศส

อำนาจอิสระมีน้อยตำแหน่งนายกรัฐมนตรีฝรั่งเศสโดยหลักการเท่ากับเป็นหัวหน้าบริหาร แต่ในความเป็นจริงอำนาจหน้าที่แตกต่างจากนายกรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ นายกรัฐมนตรีฝรั่งเศสมีอำนาจน้อยกว่ามาก อำนาจอิสระของนายกรัฐมนตรีเองเกือบจะไม่มี ดังนั้น สภาวะที่แท้จริง คือ การเป็นผู้ช่วยหรือตัวแทนของประธานาธิบดีในการ 1) หาเสียงสนับสนุนส่วนมากในรัฐสภา และ 2) บริหารงานโดยปกติของรัฐบาล นายกรัฐมนตรีมีสิทธิในการเสนอชื่อผู้ที่สมควรได้รับแต่งตั้งหรือถอดถอนของกระทรวง แต่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน คือ ประธานาธิบดี

มติไม่ไว้วางใจ หากนายกรัฐมนตรีสูญเสียเสียงสนับสนุนไปเรื่อย ๆ จนกระทั่งขาดเสียงส่วนมากแล้วย่อมถูกฝ่ายตรงข้าม (the opposition ซึ่งมักถ่ายทอดเป็นภาษาไทยซึ่งไม่ถูกต้องว่าเป็น “ฝ่ายค้าน” ทั้งนี้ การเป็นฝ่ายตรงข้ามไม่จำเป็นต้องค้านเสมอไป ความหมายเป็นเพียงผู้ไม่มีตำแหน่งในรัฐบาล) เสนอญัตติไม่ไว้วางใจ (vote of no confidence) ซึ่งหมายความว่า ตนเองต้องออกจากตำแหน่ง เมื่อคะแนนเสียงสนับสนุนให้ตนอยู่ในตำแหน่งต่อไปมีไม่มากพอ

23. บทสรุป

การพิจารณารูปแบบการปกครองที่เข้าใจง่ายพอควร และมีประโยชน์มากเพื่อพิจารณาในเชิงประวัติศาสตร์การเมือง คือ ที่จัดเป็น 6 รูปแบบโดยปราศัญญ์อาริสโตเติล ในยุคร่วมสมัยนิยมการแบ่งรูปแบบการเมืองออกเป็นประเภทประชาธิปไตยกับไม่ใช่ประชาธิปไตย

การปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยแยกเป็นรูปแบบ 1) อังกฤษ 2) สหรัฐอเมริกา และ 3) ฝรั่งเศส ซึ่งได้อธิบายโดยสังเขปเกี่ยวกับรัฐบาลอังกฤษ การพัฒนารูปแบบการปกครองแบบฝรั่งเศสน่าสนใจเพราะเป็นการปรับตัวซึ่งสามารถทำให้ “การชะงักงัน” หรือ “การไม่เคลื่อนไหว” และปัญหานานาประการในการเมืองของฝรั่งเศสลดลงไป

รูปแบบการปกครองของฝรั่งเศสมีการเลียนแบบโดยศรีลังกา

24. หนังสืออ้างอิงเพิ่มเติม

- 1) Roy Pierce. **French Politics and Political Institutions**. Harper and Row, 1973.
- 2) Richard Rose. **Studies in British Politics**. New York: St. Martin's, 1976.

- 3) David Solomon. **Australia's Government and Parliament.** 5th ed., Melbourne: Nelson, 1983.
- 4) Stephen White, et al. ed. **Developments in Central and East European Politics.** Macmillan Press, 1998.
- 5) Paul Heywood, et al. ed. **Developments in West European Politics.** Palgrave, 2002.
- 6) Gurharpal Singh. **Ethnic Conflict in India : A Case-Study of Punjab.** New York: St. Martin's Press, 2000.
- 7) Michael Leifer. **Dictionary of the Modern Politics of South-East Asia.** Routledge, 1995.
- 8) Elizabeth Warnock Fernea & Robert A. Fernea. **The Arab World : Forty Years of Change.** New York: Anchor Book, 1997.
- 9) Dirk Van Der Cruysse. **Siam and The West 1500-1700.** Bangkok: Silkworm Books, 2002.
- 10) W.G. Beasley. **The Rise of Modern,** Third edition. London: Phoenix, 2000.
- 11) Roger Kershaw. **Monarchy in South-East Asia: The Faces of Tradition in Transition.** London and New York: Routledge, 2001.
- 12) Georg Wiessala. **The European Union and Asian Countries.** London and New York: Sheffield Academic Press, 2002.

25. ตัวอย่างคำถาม

- 1) ภาพในอุดมทัศน์หมายถึงอะไร
- 2) เกณฑ์การแบ่งรูปแบบการปกครองของบิดาแห่งวิชารัฐศาสตร์ คืออะไร
- 3) **democracy** มีความหมายอย่างไรในยุคกรีกโบราณตามทัศนะของไทรเมธี
- 4) **Yang Agong** หมายถึงอะไร
- 5) เติร์กการแบบธรรมดากับแบบถ้าวั้นต่างกันอย่างไร
- 6) **ดาไล ลามะ** คือใคร
- 7) "He reigns but does not rule" หมายความว่าอย่างไร
- 8) ประเทศอะไรที่เอนเอียงอยู่กลุ่มประเทศที่จัดว่าเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด

- 9) รัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรีหมายความว่าอะไร
- 10) “ความไว้วางใจ” สำคัญอย่างไร
- 11) กระทรวงนอกคณะรัฐมนตรีได้แก่อะไรบ้างที่สำคัญ
- 12) ฐานะของนายกรัฐมนตรีอังกฤษ
- 13) ซี 3 ตัว กับ แอล 1 ตัว (3 C's and 1 L) หมายถึงอะไร
- 14) การยุบกระทรวงของรัฐบาลอังกฤษมีผลอย่างไร
- 15) ส่วนที่เป็น “ศักดิ์ศรี” (dignified parts) หมายถึงอะไร แตกต่างจากส่วนที่เป็น “ประสิทธิภาพ” อย่างไร
- 16) “ความรับผิดชอบร่วมกัน” ของคณะรัฐมนตรีอังกฤษ หมายถึงอะไร และมักเกี่ยวกับเรื่องอะไร
- 17) จงอธิบายสาเหตุที่ปกติไม่แต่งตั้งรัฐมนตรีจากวุฒิสภา (หรือสภาขุนนาง)
- 18) ระบบทบทวนหรือฐานะที่สำคัญของนายกรัฐมนตรีอังกฤษ
- 19) **Downing Street** สำคัญอย่างไร
- 20) “โบราณราชย์” หรือ **ancien regime** หมายถึงอะไร
- 21) รัฐธรรมนูญปัจจุบันของฝรั่งเศสใช้มาประมาณกี่ปีแล้ว
- 22) จงอธิบายสาเหตุที่แม้จะเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีฝรั่งเศสบ่อยครั้งมากแต่สถานการณ์ก็ไม่เลวร้ายนัก
- 23) การชะงักงัน หรือ **immobilisme** ในรัฐบาลฝรั่งเศสยุคหนึ่ง หมายถึงอะไร
- 24) รัฐธรรมนูญ 1958 ฉบับแก้ไขปี 1962 ของฝรั่งเศส กำหนดให้มีการได้มาซึ่งประธานาธิบดีอย่างไร
- 25) จงเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีในการปกครองแบบรัฐสภาของอังกฤษกับนายกรัฐมนตรีในการปกครองแบบกึ่งรัฐสภา-กึ่งประธานาธิบดีของฝรั่งเศส
- 26) ประเทศใดเลียนแบบการปกครองแบบกึ่งรัฐสภา-กึ่งประธานาธิบดีของฝรั่งเศส และยังใช้อยู่ในปัจจุบันนี้
- 27) ระบุตัวอย่างของการแสดงออกซึ่ง “มารยาททางการเมือง”

“Absolute freedom mocks at justice.

Absolute justice denies freedom.”

ALBERT CAMUS.

THE REBEL 1951

“เสรีสุดขีดทำ ยุติธรรมสุดขีดกลับ

กล่าวค้านเสรีภาพแล”

อัลแบร์ต กามูส์

นักเขียนนักคิดชาวฝรั่งเศส

