

ประชาธิปไตยและอำนาจนิยม

เมื่อได้ทราบถึงความหมายของทัศนคติและทัศนคติทางการเมือง ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงและการวัดทัศนคติแล้ว เพื่อที่จะได้เข้าใจทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยของข้าราชการให้แน่ชัดขึ้น ในบทนี้จึงจะกล่าวถึงลักษณะของประชาธิปไตยและอำนาจนิยมในรายละเอียด โดยเฉพาะองค์ลักษณะที่เป็นส่วนประกอบของประชาธิปไตยและอำนาจนิยมที่สามารถนำมาวัดได้ (operationalize)

ประชาธิปไตยและอำนาจนิยมเป็นของคู่กัน แต่อยู่คนละขั้ว (dichotomy) บุคคลที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์จะปราศจากลักษณะอำนาจนิยม และในทำนองเดียวกัน บุคคลที่มีลักษณะอำนาจนิยมอย่างสมบูรณ์จะขาดความเป็นประชาธิปไตย แต่เนื่องจากประชาธิปไตยและอำนาจนิยมเป็นลักษณะสองขั้ว แต่ละบุคคลจะมีทั้งลักษณะประชาธิปไตยและอำนาจนิยมปนกัน มีความเข้มข้นในค่านิยมใดค่านิยมหนึ่ง มากน้อยแตกต่างกันไป หรืออีกนัยหนึ่งบุคคลที่เป็นประชาธิปไตยในปัจจุบันนี้จะมีลักษณะอำนาจนิมน้อยส่วนหนึ่ง เสมอจุดประสงค์กว้าง ๆ ของการวิจัยเรื่องนี้ก็เพื่อวัดลักษณะดังกล่าวในกลุ่มข้าราชการระดับหัวหน้าฝ่ายและหัวหน้าแผนกของกระทรวงมหาดไทย

คำว่า "ประชาธิปไตย" มีความหมายกว้างขวาง เป็นทั้งแนวความคิดและระบบการปกครอง ประชาธิปไตยในฐานะระบบการปกครองนับว่าเป็นแบบในอุดมคติแบบหนึ่งที่ตั้งคมต่าง ๆ ส่วนมากพยายามที่จะถือเป็นหลักในการปกครองประเทศ และเพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐบาล คำว่า ประชาธิปไตย (Democracy) มีต้นกำเนิดมาจากภาษากรีก Demos แปลว่า ประชาชน และ kratein แปลว่าการปกครอง ดังนั้นประชาธิปไตยจึงหมายถึงการปกครองโดยประชาชน ประชาธิปไตยเป็นระบบของการปกครองชุมชน

โดยสมาชิกส่วนใหญ่ในชุมชนนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจโดยตรงหรือโดยทางอ้อม ในเรื่อง
ที่กระทบต่อเขาทั้งหมด^๑ สุนทรพจน์ของประธานาธิบดีลินคอล์นกล่าวว่า ประชาธิปไตย
คือ "การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน" นอกจากนั้นยังมีคำ
อธิบายความหมายของประชาธิปไตยไว้อีก ตัวอย่างเช่น ประชาธิปไตยคือรัฐบาลหรือการ
ปกครองที่เกิดจากความยินยอมของประชาชน "การปกครองโดยเสียงข้างมาก" การ
ปกครองโดยที่ทุกคน "มีสิทธิเท่าเทียมกัน" และคือ "การปกครองที่อำนาจสูงสุดในการ
ปกครองเป็นของประชาชน" สรุปแล้วประชาธิปไตยจึงเป็นทั้งแนวความคิดและระบบการ
ปกครองที่มีความมุ่งหมายผูกพันอยู่กับประชาชน เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนส่วนรวม
ไม่ใช่เพื่อผู้มีอำนาจกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะ

แนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตย

แนวความคิดหรืออุดมการณ์ประชาธิปไตยที่ก่อให้เกิดหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง
ระบอบประชาธิปไตย มีดังนี้คือ^๒

๑. การมีศรัทธาในความสามารถในสติปัญญาและการรู้จักใช้เหตุผลของมนุษย์
การยึดหลักเหตุผลด้วยวิธีทดสอบค้นหาตามแบบวิทยาศาสตร์ ตลอดจนเห็นวามมนุษย์มีความ
สามารถที่จะร่วมมือกันทำงานเพื่อความสุขส่วนรวมได้

๒. เชื่อในความ เป็นอิสระและ เสรีภาพของมนุษย์ จากความคิดที่ว่ามนุษย์มี
ความสามารถและรู้จักใช้เหตุผล ทำให้เกิดความเชื่อในความ เป็นอิสระและสนับสนุนเสรีภาพ

^๑ Carl Cohen, Democracy (new York : Free Press, 1973),
pp. 3 - 7.

^๒ ดูรายละเอียดของพื้นฐานของแนวความคิดประชาธิปไตยสมัยโบราณและ
สมัยใหม่ ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์กับการเมืองไทย
(พระนคร : โรงพิมพ์พิมพ์เนศ, ๒๕๑๕), หน้า ๒ - ๑๔.

ในค่านต่าง ๆ ของมนุษย์ ความเป็นอิสระได้แก่ ความสามารถที่จะเลือกใช้ชีวิต กระทำ หรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยตัวตัวเอง โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับของ ผู้ใด และจะต้องผูกพันรับผิดชอบในสิ่งที่กระทำด้วย เสรีภาพได้แก่ เสรีภาพในการเลือก ใช้ชีวิต เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพทางการพูด การพิมพ์ โฆษณาเผยแพร่ เสรีภาพในการประชุม การรวมกลุ่มจัดตั้งเป็นสมาคม ตลอดจนถึง เป็นพรรคการเมืองด้วย

๓. การยอมรับความเท่าเทียมกันของมนุษย์ เชื่อว่ามนุษย์ทุกคนมีความเท่าเทียมกัน ความเท่าเทียมหรือความเสมอภาคนี้ไม่ได้หมายถึงความเท่าเทียมกันทางกายภาพหรือ สติปัญญา แต่เป็นความเสมอภาคตามกฎหมายและทางการเมือง คือทุกคนควรได้รับการ ปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายโดยเท่าเทียมกัน ในทาง การเมืองบุคคลควรมีสติ เสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน และมีโอกาสต่าง ๆ ที่จะใช้ชีวิตใน สังคมอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่แบ่งแยก กำเนิด เพศ หรือฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม

๔. อำนาจอสูงสุดในการปกครองและการตัดสินใจสำคัญของสังคม เป็นของ ปวงชน (popular sovereignty) แต่มีชาวประชาชนทุกคนจะเป็นผู้ตัดสินใจปัญหาทุก เรื่องโดยตรง แต่ได้มอบอำนาจให้กับตัวแทน เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือองค์การ เช่นศาล เป็นผู้ใช้อำนาจนั้นแทนประชาชน โดยประชาชนเป็นผู้กำหนดขอบเขตและเงื่อนไขของการ ใช้อำนาจนั้น ตลอดจนกำหนดความรับผิดชอบของผู้ใช้อำนาจแทนด้วย

๕. แนวความคิดประชาธิปไตยเคารพในทรัพย์สินส่วนบุคคล อำนาจของรัฐจะ ต้องมีอยู่อย่างจำกัด รัฐจะปล่อยให้เอกชนดำเนินชีวิตในค่านต่าง ๆ เอง โดยรัฐเข้า แทรกแซงน้อยที่สุด รัฐจะเข้าแทรกแซงในวิถีชีวิตและการจัดระเบียบสังคมเมื่อกิจการ นั้นเอกชนไม่สามารถทำได้เอง และถ้ารัฐเป็นผู้ทำแล้วจะก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน มากกว่าให้เอกชนเป็นผู้ทำเอง

๖. รัฐบาลที่ดีและมีความชอบธรรม (legitimacy) ตามแนวความคิด ประชาธิปไตยจะต้องทำการปกครองและใช้อำนาจภายใต้เงื่อนไขในข้อตกลงร่วมกัน ซึ่งได้ กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร "รัฐธรรมนูญ

เป็นสัญญาลักษณะของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ผู้รับมอบอำนาจต้องใช้อำนาจภายในขอบเขต เสรีภาพเป็นสมบัติของประชาชนที่รัฐบาลจะต้องพิทักษ์รักษามิให้พ้นตอน"^๑

๗. อำนาจชอบธรรมในการปกครองของรัฐบาล เกิดจากการยินยอม (consent) ของประชาชน เนื่องจากตามกฎของธรรมชาติ ผู้ที่แข็งแรงกว่ายอมจะทำลายสิทธิและรังแกผู้ที่อ่อนแอกว่า ขอบการของสภาวะธรรมชาติคือ การขาดองค์กร เช่น กฎหมาย เจ้าหน้าที่และศาลที่จะช่วยคุ้มครองป้องกันผู้ถูกข่มเหงรังแกได้ ดังนั้น เพื่อประกันความมั่นคงของสิทธิส่วนบุคคล บุคคลจึงมารวมกันทำสัญญาประชาคม (Social Contract) ขึ้น เป็นข้อตกลงร่วมกัน ทั้งสังคมและตั้งผู้ปกครองหรือรัฐบาลขึ้น เพื่อช่วยปกป้องคุ้มครองสิทธิในชีวิต ทรัพย์สินของตนเอง^๒ สังคมจึงเกิดขึ้นจากความยินยอมของสมาชิกที่เขามารวมอยู่ในสังคม อำนาจของสังคม หมายถึงสิทธิในการออกกฎหมายและบทลงโทษซึ่งประชาชนยินยอมเพื่อปกป้องคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินของเขา และเพื่อประโยชน์ส่วนรวม การยินยอมของประชาชนจึงสร้างความชอบธรรมให้กับอำนาจทางการปกครองของรัฐบาล

๘. ประชาชนมีสิทธิในการคัดค้านและเปลี่ยนแปลงรัฐบาล (The right to dissent, the right to revolt) เนื่องจากรัฐเป็นเพียงสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นเพื่อคุ้มครองชีวิต สิทธิ และทรัพย์สิน และช่วยให้คนในสังคมมีความสุขสมบูรณ์ ดังนั้น ถ้าผู้ปกครองหรือรัฐบาลไม่ทำหน้าที่อันควร ไม่ปฏิบัติตามจุดมุ่งหมายของประชาชน ประชาชนจึงมีสิทธิเต็มที่ในการต่อต้าน ~~และ~~เปลี่ยนแปลงผู้ปกครองเสียใหม่ได้ตามวิถีทางของประชาธิปไตย

^๑ ปราโมทย์ นาครทรรพ, "ความหมายของรัฐธรรมนูญ," ใน รัฐธรรมนูญสำหรับชาวบ้าน ชัยอนันต์ สมุทวณิช และคนอื่นๆ (พระนคร : โรงพิมพ์พิมพ์เเนศ, ๒๕๑๖), หน้า ๑ - ๘.

^๒ John Locke, Second Treaties of Civil Government (Oxford : Basil Blackwell, 1956) อ้างใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตยสังคมนิยม คอมมิวนิสต์กับการเมืองไทย, หน้า ๑๐.



หลักเกณฑ์ของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย

การปกครองแบบประชาธิปไตยเกิดขึ้นมาจากแนวความคิดประชาธิปไตย เป็นการจัดรูปการปกครอง กำหนดความสัมพันธ์ บทบาท อำนาจหน้าที่ระหว่างสถาบันทางการเมือง และวิธีการตัดสินใจหาข้อขัดแย้งในทางปฏิบัติตามแนวความคิดประชาธิปไตย แต่การนำรูปการปกครองแบบประชาธิปไตยมาใช้ การปฏิบัติในทางความเป็นจริงอาจจะไม่เป็นไปตามแนวความคิดประชาธิปไตยก็ได้ อาจจะเป็นประชาธิปไตยเพียงรูปแบบโดยเนื้อหาเป็นเผด็จการ หรือคณาธิปไตยก็ได้ การปกครองแบบประชาธิปไตยมีหลักและวิธีการดังต่อไปนี้ คือ^๑

๑. การปกครองแบบประชาธิปไตย ถือหลักว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอิสระสูงสุดในการปกครองประเทศ ดังนั้น ประชาชนจึงเป็นผู้ออกกฎหมายโดยผ่านทางสภานิติบัญญัติใช้อำนาจบริหารโดยผ่านทางฝ่ายบริหาร และใช้อำนาจตุลาการโดยผ่านทางศาล เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใช้อำนาจเหล่านี้ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนและเป็นผู้บริการประชาชน

๒. การปกครองแบบประชาธิปไตยให้ความสำคัญแก่บุคคลในเรื่องความเสมอภาคและเสรีภาพ ถือว่าคนจะต้องมีความเสมอภาคกันทั้งในทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ในทางสังคมจะต้องเคารพและปฏิบัติต่อกันอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่มีความเหลื่อมล้ำค่าสูงในเรื่องฐานะ ชาติวุฒิ คุณวุฒิของบุคคล ในทางเศรษฐกิจจะต้องกระจายความมั่งคั่งไปสู่ส่วนต่าง ๆ ของสังคมอย่างเสมอหน้า และให้โอกาสในทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกันในทางการเมือง ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย และในการมีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งควรให้คนเดียวย่อมมีเสียงเดียว (one man one vote) เป็นต้น ในเรื่องเสรีภาพทุกคนมีเสรีภาพในการเลือกเป้าหมายในการดำรงชีวิต มีเสรีภาพในการค้นหาความจริง และในการแสดงออก ซึ่งความคิดเห็นเมื่อมีเสรีภาพก็ต้องมีความรับผิดชอบด้วย

^๑ ทินพันธุ์ นาคะตะ "ประชาธิปไตย : ความหมาย ปัจจัยเอื้ออำนวยและการสร้างจิตใจ," วารสารธรรมศาสตร์ ๓ (กุมภาพันธ์ ๒๕๑๗) : ๘ - ๑๒.

๓. มีข้อกำหนดหรือกติกาของความเป็นประชาธิปไตย (rule of the game) เกี่ยวกับการเลือกตั้งรัฐบาลและวิธีการควบคุมการใช้อำนาจของผู้นำที่จะให้ใครมาซึ่งอำนาจ คัดสินใจตามแบบประชาธิปไตย และเพื่อให้เป็นการปกครองโดยประชาชนมากที่สุด ดังนั้นคือ

ก. มีรัฐธรรมนูญเป็นหลักกฎหมายสูงสุดในการดำเนินการปกครองประเทศ (constitutionalism) กฎหมายอื่นใดจะขัดกับรัฐธรรมนูญไม่ได้

ข. มีการเลือกตั้งโดยเสรี (free election) ระบอบประชาธิปไตยสมัยปัจจุบันต้องใช้หลักการปกครองโดยประชาชนเลือกผู้แทนขึ้นมาทำหน้าที่ปกครองประเทศแทนตน เพราะประชาชนไม่อาจทำการปกครองด้วยตนเองได้โดยตรง เนื่องจากอาณาเขตประเทศกว้างใหญ่และกิจการทางการปกครองก็มีขอบข่ายกว้างขวางขึ้น มีความยุ่งยากซับซ้อนเกินกว่าที่จะให้ประชาชนมาประชุมปรึกษาหารือและออกความเห็นได้ จึงต้องให้ประชาชนมีสิทธิทั่วไปในการเลือกตั้งผู้แทนเข้ามาโดยอิสระ เสรีและสุจริต

ค. มีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นโดยเสรี (The free competition of ideas) เพราะการแสดงความคิดเห็นเป็นวิธีการที่มีประโยชน์ ช่วยเพิ่มพูนความรู้ การแข่งขันในเรื่องความคิดเห็นจะช่วยให้คนพบข้อเท็จจริงและขจัดความผิดพลาดได้

ง. มีสิทธิในการที่จะคัดค้าน (The right to oppose) เช่น การให้มีพรรคฝ่ายค้าน

จ. การยอมรับความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายที่ใดตราไว้ (rule of law) การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยกฎหมาย โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ดังนั้น ทุกคนจะต้องยอมรับและปฏิบัติตามกฎหมาย

ฉ. การปกครองโดยเสียงข้างมาก แต่ในขณะเดียวกันก็ให้ความคุ้มครองสิทธิแก่คนส่วนน้อย (majority rule and minority rights) การพิจารณาตัดสินปัญหา ห้ามติหรือข้อยุติใด ๆ ในระบอบประชาธิปไตยต้องเป็นไปตามความปรารถนาของคนส่วนใหญ่ แต่สิทธิของคนส่วนน้อยก็ได้รับความคุ้มครองด้วย

๔. การปกครองระบอบประชาธิปไตยมีความมุ่งหมายเพื่อประโยชน์ของประชาชน
ส่วนรวม

ประโยชน์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในความเห็นของอริสโตเติล
เห็นว่าประชาธิปไตยโดยตรงแบบนครรัฐของกรีก ไม่ใช่รูปแบบการปกครองที่ดีที่สุด ซึ่งตรงกัน-
ข้ามกับความคิดเห็นของนักรัฐศาสตร์จำนวนมากในปัจจุบันที่เชื่อว่าประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการ
ปกครองที่ดีที่สุดเท่าที่จะหาได้ หรือเลวร้ายที่สุด ล็อค (Locke)^๑ กับ รูสโซ
(Rousseau)^๒ เป็นตัวอย่างของนักปราชญ์จำนวนมากที่พยายามชี้ให้เห็นว่าประชาธิปไตย
เป็นระบบการปกครองที่ดีที่สุด ประโยชน์ของระบอบประชาธิปไตยมีดังนี้^๓ คือ

๑. ป้องกันการใช้อำนาจอันไม่ชอบธรรมของเจ้าหน้าที่และการปกครองที่ไม่
ถูกต้อง ยุติธรรม

๒. ใช้เป็นความชอบธรรมตามกฎหมาย เพื่อป้องกันสิทธิและผลประโยชน์ของ
ชนหมู่น้อย

๓. ประชาชนมีโอกาสที่จะแสดงความคิดเห็นเพื่อชักจูงให้ เป็นไปตามความต้อง-
การของคนโดยการถกเถียงกันอย่างสันติในทางการเมือง

ปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดเสถียรภาพของการปกครองแบบประชาธิปไตยหรือช่วยให้
การปกครองแบบนี้ประสบผลสำเร็จในสังคมใดนั้น โดยทั่วไปจะต้องประกอบด้วยสามเงื่อนไข

^๑ เรื่องเดียวกัน.

^๒ เรื่องเดียวกัน

^๓ Henry B. Mayo, An Introduction to Democratic Theory
(New York : Oxford University Press, 1960), p. 17.

มุ่งตั้งทางเศรษฐกิจ มีชนชั้นกลางมาก การพัฒนาทางอุตสาหกรรม ประชาชนมีการศึกษาสูง และประชาชนจะต้องมีวัฒนธรรมทางการเมือง กับมีวิถีชีวิตที่เป็นประชาธิปไตยด้วย ถ้าเน้นในด้านการพัฒนาทางการเมือง ซึ่งส่วนมากถือว่าการปกครองแบบประชาธิปไตยคือ การพัฒนาทางการเมืองอย่างหนึ่ง ปัจจุบันที่จะส่งเสริมต่อการปกครองแบบประชาธิปไตยมีดังนี้^๑

๑. การพัฒนาระบบกฎหมาย เนื่องจากการปกครองแบบประชาธิปไตย เป็นการปกครองที่ยึดหลักกฎหมาย จึงจะต้องมีรัฐธรรมนูญซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์สำคัญ ๆ ในการปกครองเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ของสถาบันต่าง ๆ และป้องกันสิทธิขั้นมูลฐานของบุคคล รวมทั้งประกันความเสมอภาคของบุคคลภายใต้กฎหมายด้วย

๒. การรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง ระดมทรัพยากรมาใช้เพื่อผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม ปลุกฝังความรักชาติและหน้าที่ของพลเมืองดี สร้างความเห็นชอบร่วมกันระหว่างผู้นำกับประชาชนในส่วนต่าง ๆ ของสังคม และสร้างสถาบันต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อนำสิ่งเหล่านี้มาเป็นนโยบายและโครงการต่าง ๆ ของชาติ^๒

๓. ความสามารถของรัฐบาลในการจัดระเบียบภายในสังคม ในการระดมทรัพยากรมาใช้เพื่อส่วนรวม ในการกระจายทรัพยากรไปสู่ส่วนต่าง ๆ ของสังคมอย่างเสมอหน้ากัน และในการตอบสนองต่อความต้องการของสังคมให้ได้ เช่นในระยะแรก ๆ ของการพัฒนาเศรษฐกิจ รัฐบาลจะต้องมีบทบาทในการควบคุมเศรษฐกิจของสังคม โดยการระดมทรัพยากรมาใช้และจัดสรรทรัพยากรและบังคับให้มีการปฏิบัติตามบันทัดฐานต่าง ๆ ของสังคม แต่เมื่อในระยะแรกแล้วรัฐบาลต้องมุ่งในด้านกระจายทรัพยากรไปสู่ส่วนต่างๆของสังคม

^๑ ทินพันธุ์ นาคะตะ, ประชาธิปไตย : ความหมาย ปัจจัยเอื้ออำนวย และการสร้างจิตใจ, หน้า ๑๓ - ๑๕.

^๒ การกำหนดนโยบายแบบประชาธิปไตย ดูจาก ทินพันธุ์ นาคะตะ, "นโยบายการพัฒนา และวิชาการ," พัฒนบริหารศาสตร์ ๑๓ (มกราคม ๒๕๑๓) : ๑๐๑ - ๑๒๘.

๔. ความสำเร็จของการปกครองแบบประชาธิปไตยขึ้นอยู่กับความสำเร็จ
ให้แก่อำนาจบริหารเมืองที่สำคัญต่าง ๆ อันได้แก่ สถานิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรี ระบบศาล
เทศบาล พรรคการเมือง ระบบการเลือกตั้ง ทั้งในด้านการพัฒนาองค์การและในด้าน
ระเบียบปฏิบัติ ถ้าสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ มีความเจริญไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงและ
ความเคลื่อนไหวทางสังคมแล้ว จะทำให้เกิดความรุนแรงและการขาดเสถียรภาพในทาง
การเมืองขึ้นได้

๕. การพัฒนาระบบราชการ ซึ่งเป็นสถาบันที่มีหน้าที่รักษากฎหมายและความสงบ
เรียบร้อยของสังคม และเป็นสถาบันที่นำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้บรรลุผล โดยสถาบัน
ทางการบริหารนี้จะต้องวางตนเป็นกลางในทางการเมือง แต่จะต้องมีให้ระบบราชการมี
อำนาจมากเกินไปจนทำให้ประชาชนควบคุมไม่ได้ โดยต้องส่งเสริมให้มีการปกครองตนเอง
ในรูปเทศบาล ส่งเสริมให้มีกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง ทั้งนี้ เพื่อมาถ่วงดุลย์
อำนาจของระบบราชการ และที่สำคัญที่สุดก็คือ จะต้องปลูกฝังให้ชาวราชการมีความรับผิดชอบ
และมีความสำนึกในหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนผู้เสียภาษีและเป็น
เจ้าของอำนาจอธิปไตย

๖. การพัฒนาการทางเศรษฐกิจ ประชาธิปไตยจะเจริญและมั่นคงถ้าประชาชน
ส่วนใหญ่ในประเทศมีการกินคืออยู่ดี ไม่มีความแตกต่างกันมากระหว่างคนรวยและคนจน ถ้า
ประชาชนส่วนใหญ่ยากจนจะเป็นอุปสรรคต่อการปกครองแบบนี้มาก เพราะประชาชนจะต้อง
ใช้เวลาทั้งหมดไปในการทำมาหากินเลี้ยงปากเลี้ยงท้อง จึงไม่มีเวลาที่จะสนใจในเรื่อง
การเมืองและไม่มีเวลาที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมือง ซึ่งทั้ง ๒ ประการนี้เป็นสิ่ง
สำคัญที่ขัดต่อการพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก

๗. ความเจริญของสังคม ได้แก่ประชาชนทั่วไปมีการศึกษาโดยทั่วถึง มีการ
ขยายตัวของเมือง มีความเจริญของสื่อมวลชน รวมทั้งมีการรวมกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ
เพื่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง และจะต้องมีการแบ่งแยกหน้าที่กันระหว่างสถาบันต่าง ๆ
ของสังคม

๘. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและการมีความเคลื่อนไหวทางสังคม กล่าวคือ ผลของความเจริญในด้านต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ต้องเปลี่ยนแปลงการใช้ชีวิตแบบเดิมไปสู่การดำรงชีวิตแบบใหม่ทั้งในทางสังคม เศรษฐกิจ และในด้านจิตใจ เช่น เปลี่ยนค่านิยมแบบเดิม เปลี่ยนความเชื่อ เป็นต้น นอกจากนี้ประชาชนจะต้องมีความสนใจและมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง เช่น การออกเสียงเลือกตั้ง หรือพยายามมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แก้ปัญหาสังคมไทย คิดตามความเคลื่อนไหวของทางราชการและเสนอแนะการแก้ปัญหาต่อรัฐบาล

๙. ประชาชนส่วนใหญ่จะต้องมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย มีวิถีชีวิต (way of life) บุคลิกภาพและจิตใจ วิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยจึงจะเกื้อกูลต่อการปกครองแบบประชาธิปไตย ประชาธิปไตยมิได้เป็นเพียงรูปการปกครองเท่านั้น แต่เป็นหลักการ ค่านิยม และทัศนคติของบุคคลในสังคมในการดำเนินชีวิต

วิถีชีวิตแบบประชาธิปไตย ได้แก่การมีใจกว้างที่จะพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ด้วยวิจรรณญาณโดยการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกันก่อนที่จะตัดสินใจ ตัดสินปัญหาข้อขัดแย้งด้วยการประนีประนอม ไม่นิยมการใช้อำนาจรุนแรง อดทนรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นที่แตกต่างไปจากตัวเอง เคารพสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น และยอมรับความเสมอภาคของบุคคล ถ้าบุคคลในสังคมทุกระดับมีวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยก็จะช่วยส่งเสริมเกื้อหนุนการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่ถ้าวิถีชีวิตของคนส่วนใหญ่ในสังคมยังเป็นไปในลักษณะนิยมอำนาจแล้ว สังคมนั้นจะเป็นประชาธิปไตยเพียงรูปแบบทางการเมืองเท่านั้น ซึ่งจะไม่มีคามมั่นคงยั่งยืนและจะเปิดโอกาสให้มีการปกครองแบบเผด็จการหรือการปกครองแบบอำนาจนิยมขึ้นได้

^๑ ดูรายละเอียดของลักษณะของการมีจิตใจแบบประชาธิปไตย ใน ทินพันธุ์ นาคะตะ, ประชาธิปไตย : ความหมาย ปัจจัยเอื้ออำนวยและการสร้างจิตใจ, หน้า ๑๖-๑๘.

บุคลิกภาพประชาธิปไตย (democratic personality) เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยโดยตรง ผู้ที่มีบุคลิกภาพที่เป็นประชาธิปไตย ได้แก่บุคคลซึ่ง

- มีความคิดเห็นเป็นของตนเอง ไม่นิยมการยอมตามความคิดของผู้อื่น เว้นแต่ว่าความคิดเห็นนั้นมีเหตุผลที่ควรเชื่อถือ
- ปรับตัวให้เข้ากับสภาพการณ์ใหม่ ๆ ใต้ง่าย
- มีความรับผิดชอบในสิ่งที่ได้ตัดสินใจกระทำลงไป
- ไม่มีอคติต่อผู้ที่มีความแตกต่างจากตน เช่น ในเรื่องศาสนา เชื้อชาติ ฯลฯ
- มองบุคคลอื่นในฐานะที่คน ๆ นั้นเป็นตัวของเขาเอง ไม่ไปจัดประเภทให้ เช่น เรียกเขาว่า "หัวรุนแรง" หรือ "พวกฝ่ายซ้าย" โดยไม่มีเหตุผล
- มีศรัทธาและความหวังต่อชีวิต มองโลกในแง่ดีอยู่เสมอ
- ไม่กมหัวให้กับผู้ยิ่งใหญ่ ใต้ง่าย ๆ แมว่าจะยอมรับอำนาจ แต่อำนาจนั้นต้องมีเหตุผลหรือมีความชอบธรรม

ทัศนคติที่จะช่วยส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย ได้แก่

- มีศรัทธาเชื่อมั่นในศักดิ์ศรีของเพื่อนมนุษย์
- เชื่อในความเป็นอิสระและเสรีของปัจเจกชน
- ไม่เชื่อหรือไว้วางใจอำนาจเด็ดขาด คือไม่ชอบอยู่ที่อำนาจหรือยอมทำตามคำสั่งการของผู้อื่นโดยไม่หาเหตุผลด้วยตนเอง
- มีใจกว้างพร้อมที่จะรับความแตกต่างในทางความคิดเห็น และความแตกต่างด้านอื่น ๆ เช่น วัย เพศ เชื้อชาติ ศาสนา อุดมการณ์ ความชอบส่วนบุคคล

๑ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์กับการเมืองไทย,

- เติมใจที่จะยอมประนีประนอมผ่อนปรนและรับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นใหม่^๑

ส่วนการมีจิตใจแบบประชาธิปไตย ได้แก่ การสนับสนุนการปกครองแบบประชาธิปไตย เคารพในศักดิ์ศรี ความเสมอภาค และเสรีภาพของบุคคล ยึดถือการศึกษาของการปกครองแบบประชาธิปไตย สนใจและเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง สำนึกในหน้าที่พลเมืองดี รู้จักวิพากษ์วิจารณ์และไม่มีจิตใจเป็นแบบอำนาจนิยม

สรุปได้ว่า ความเจริญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยจะต้องอาศัยปัจจัยต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว และสิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือ การมีวัฒนธรรมทางการเมืองหรือการมีจิตใจแบบประชาธิปไตย

ข้าราชการกับการพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตย

ได้กล่าวมาแล้วในบทนำว่า การเมืองไทยที่ผ่านมา ระบบราชการประจำได้เข้ามาผูกขาดอำนาจทางการเมืองอยู่ตลอดเวลา การดำเนินการทางการเมืองตกอยู่ภายใต้การควบคุมของระบบราชการประจำ ดังจะเห็นได้จากข้อเท็จจริงที่ว่า พรรคการเมืองที่มีอำนาจในระยะต่าง ๆ เป็นพรรคที่ดำเนินการโดยบุคคลที่เป็นข้าราชการประจำเป็นส่วนใหญ่ และแม้ในเวลาทีพรรคการเมืองตามรูปแบบถูกยกเลิกไป กลุ่มข้าราชการประจำก็เข้ามาทำหน้าที่ทางการเมือง ในลักษณะที่เป็นพรรคการเมืองโดยเนื้อหาเสียเอง^๒ ประชาชนไม่มีโอกาสได้ควบคุมไม่ว่าการกำหนดนโยบายของฝ่ายบริหารและการบริหารงานทุกระดับ อาจ

^๑ Robert A. Dahl, Modern Political Analysis, 2nd ed. (New Delhi : Prentice Hall of India, 1975), pp. 92 - 96.

^๒ แผลมทอง พันธูราษฎร์, "การเมืองที่ปราศจากพรรคของไทย : การครอบงำของระบบราชการ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๘), หน้า ๑.

จะถือได้ว่าข้าราชการประจำเป็นโครงสร้างและมีอิทธิพลมากส่วนหนึ่งของการเมืองประเทศไทยในปัจจุบัน

วิลสัน (David A. Wilson) กล่าวในหนังสือ Politics in Thailand ของเขาว่า ประเทศไทยกำลังเดินไปสู่ประชาธิปไตย แต่เป็นการเดินที่คดเคี้ยว มีอุปสรรคมากมาย และยังไม่แน่ใจว่าจะถึงหลักชัยเมื่อไร ผู้ที่จะนำประเทศไปสู่การเป็นประชาธิปไตยคือทหาร และข้าราชการ การพัฒนาประเทศอยู่ในกำมือของข้าราชการและทหาร ในทัศนะของวิลสัน เห็นว่าประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่ถือว่าการปกครองประเทศเป็นเรื่องของข้าราชการและทหาร การเปลี่ยนแปลงใดๆ ในประเทศเป็นเรื่องที่บุคคลทั้ง ๒ กลุ่มนี้ก่อให้เกิดขึ้น ความเชื่อ การเมือง วัฒนธรรม และระบบสังคมในประเทศไทยเป็นผลจากการกระทำของข้าราชการและทหารทั้งสิ้น ความจริงที่สนับสนุนวิลสันก็คือ เท้าที่ผ่านมานายกรัฐมนตรีของไทยทุกคนและรัฐมนตรีส่วนมากเป็นข้าราชการ หรือเคยเป็นข้าราชการมาแล้วทั้งสิ้น ข้าราชการเป็นรัฐมนตรี ข้าราชการเป็นสมาชิกสภา ข้าราชการเป็นผู้บริหารส่วนท้องถิ่น ข้าราชการเป็นนักการเมือง ทั้งนี้เพราะประเทศไทยยังไม่มีนักการเมืองอาชีพ ซึ่งเป็นบุคคลอีกประเภทหนึ่งต่างหากไปจากข้าราชการอย่างแท้จริง (นักการเมืองอาชีพมีบ้างแต่มีจำนวนน้อยมาก)

ระบบการเมืองของไทยเป็นระบบที่อ่อนแอกว่าระบบราชการ และยังเป็นระบบที่ขาดความต่อเนื่องอีกด้วย ระบบราชการจึงเข้ามามีบทบาทแทนระบบการเมือง^๒ ซึ่งเป็น

^๑ เศรษฐาธิ วงษ์โกมลเชษฐ์, "การพัฒนาทางการเมืองไทย," ใน ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ อมร รัชศาสตร์ และ ชัคติยา กรรณสูต, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรและการซื้อแห่งประเทศไทย, ๒๕๑๕), หน้า ๑๐๒.

^๒ สุทัศน์ นำพูลสุสันต์, "การคลี่คลายขยายตัวของระบบราชการไทย," วารสารธรรมศาสตร์ ๖ (กุมภาพันธ์ - พฤษภาคม ๒๕๒๐) : ๓๘.

ผลให้ระบบราชการกลายเป็นศูนย์กลางของอำนาจ เหตุที่ระบบราชการมีบทบาทในสังคมไทยอย่างมากมาเช่นนี้เอง จึงมีผู้เรียกระบบการปกครองไทยว่า "bureaucratic polity"^๑ ศาสตราจารย์ริกส์ (Fred Riggs) ตั้งข้อสังเกตว่าประเทศที่กำลังพัฒนาจะมีการขยายตัวของฝ่ายราชการประจำอย่างกว้างขวาง แต่การขยายตัวของฝ่ายราชการประจำมิได้ควบคู่ไปกับความเจริญของฝ่ายการเมืองเลย สถาบันทางการเมืองยังอ่อนแอมาก ดังนั้น ในบางประเทศจึงได้ยกเลิกการเลือกตั้งเสีย หรือถ้ามีก็ไม่สมบูรณ์ คือการเลือกตั้งไม่ใคร่สอดคล้องให้เห็นประชาธิปไตย หรือความต้องการส่วนรวมของประชาชนใด ผลของความเจริญที่ไม่สมดุลกันระหว่างสถาบันราชการประจำกับสถาบันทางการเมืองที่มีต่อระบบการเมืองของประเทศตามทัศนะของริกส์^๒ สรุปได้ดังนี้ คือเป็นการทำลายวิวัฒนาการของการรวมกลุ่มของปวงชนเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง เป็นต้นว่าทำให้จำกัดความเจริญของพรรคการเมืองและพรรคฝ่ายค้าน กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เพราะกลุ่มราชการจะกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ยิ่งใหญ่และมั่นคงที่สุด และจะดำเนินการทุกประการ เพื่อรักษาผลประโยชน์และสนองเจตนารมณ์ของกลุ่มตนเองเป็นใหญ่ นอกจากนี้แล้วยังทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติอ่อนแอ รัฐสภาไม่สามารถเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ของตนได้อย่างสมบูรณ์ เพราะไม่มีเครื่องมือที่จะควบคุมฝ่ายบริหารได้ ซึ่งได้แก่ พรรคการเมือง การเลือกตั้ง และกลุ่มผลประโยชน์ ฝ่ายรัฐบาลจึงมักจะใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือเผด็จการ ทำให้หัวหน้าฝ่ายบริหารต้องพยายามหาอำนาจพิเศษ (Extrabureaucratic sources of power) ทั้งนี้เพื่อให้คนมีอำนาจเหนือและสามารถควบคุมราชการประจำได้ ใน

^๑ Fred W. Riggs, Thailand : The Modernization of Bureaucratic Polity (Honolulu : East-West Center Press, 1966)..

^๒ ดูรายละเอียด ข้อคิดเห็นของศาสตราจารย์ ริกส์ เกี่ยวกับราชการประจำ จาก เกษม สุวรรณกุล, "การพัฒนาทางการเมืองกับการบริหาร," ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ, หน้า ๕๗ - ๗๖.

ประเทศที่พัฒนาแล้ว อานาจนอกเหนือนี้ไ้จากการเลือกตั้งและระบบพรรคการเมือง แต่ในประเทศกำลังพัฒนาหัวหน้ารัฐบาลได้รับอำนาจพิเศษจากคุณสมบัติส่วนตัว (Charismatic Leadership) หรือกำลัง แต่คุณสมบัติส่วนตัว (Charisma) ไม่ใช่ของยั่งยืน จึงเกิดปัญหาคือ เมื่อผู้นำนั้นตาย ถ้าผู้นำคนใหม่ไม่มีคุณสมบัติเหมือนคนเก่าก็จะสร้างความเสื่อมให้กับฝ่ายบริหาร ผลสุดท้ายก็นำไปสู่การยึดอำนาจของฝ่ายทหาร

สรุปคือ วิกกส์ เห็นว่ายิ่งกลุ่มข้าราชการประจำเข้มแข็งขึ้นเท่าใด กลุ่มอื่น ๆ ก็เจียงอ่อนแอลงเท่านั้น ความเจริญที่ไม่เท่ากันของทั้ง ๒ ฝ่ายจึงเป็นข้อจำกัดที่สำคัญยิ่งสำหรับการพัฒนาทางการเมือง

สำหรับประเทศไทยในยุคพัฒนา แม้ข้าราชการประจำจะได้ขยายตัวไปอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง และกลุ่มผลประโยชน์ที่ทางราชการตั้งขึ้น โดยมีข้าราชการเป็นผู้ควบคุมแนะนำก็มีอยู่มาก แต่ก็เพื่อยกระดับการครองชีพและให้การศึกษาแก่ประชาชน รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น^๑ ซึ่งเป็นการหวังผลระยะยาวต่อเมื่อประชาชนได้รู้จักสิทธิของตนที่จะเรียกร้องเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเองจากรัฐบาลแล้ว ประชาชนก็จะมีส่วนร่วมและการควบคุมรัฐบาลทางการเมืองก็จะเกิดควบคู่กันไป

อย่างไรก็ดี กลุ่มข้าราชการประจำน่าจะอยู่ในสภาพที่ดีกว่ากลุ่มอื่น ๆ ทั้งหมดในการที่จะปรับตนเองและนำความเปลี่ยนแปลงมาสู่สังคม

^๑ สมพงษ์ รัตนสัญญา "ระบบราชการกับการพัฒนาการเมือง," ใน การพัฒนาการเมืองไทย ลิขิต ชีวเวคิน, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : แพร่พิทยา, ๒๕๑๕), หน้า ๘๕.

ระบบราชการที่จะเป็นปัจจัยส่งเสริมการพัฒนาทางการเมือง

ในประเทศกำลังพัฒนา ระบบราชการที่จะเป็นเครื่องส่งเสริมการพัฒนาทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย ได้แก่^๑

๑. ข้าราชการเป็นผู้กระทำตัวอย่างที่ดีด้วยการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงระบบราชการให้อยู่ในรูปแบบที่สมบูรณ์หรือพัฒนาแล้ว

๒. โดยการสนับสนุนอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ตลอดจนสมาคมและองค์กรทางการเมืองต่าง ๆ เช่น พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ สหภาพแรงงาน เป็นต้น ให้ความเจริญเติบโตและเข้มแข็งโดยการที่ข้าราชการจะต้องจำกัดตนเองอยู่ในการใช้อำนาจบริหาร

๓. โดยการช่วยกันรักษาขอบเขตของระบบการเมืองที่รวมตัว เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และมีความสามารถที่จะตอบสนองความต้องการ กับช่วยทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ

๔. โดยการชักชวนหรือชักนำให้ประชาชนมีความสนใจในการเมืองของประเทศ และให้การเรียนรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน โดยระบบราชการ และข้าราชการอาจแสดงบทบาทสนับสนุนการพัฒนาทางการเมืองโดยตรงด้วย การเป็นผู้ให้การศึกษาค้นคว้าแก่ประชาชน ชักชวนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องหรือสนใจกิจกรรมต่าง ๆ ทางการเมืองของประเทศ หรือด้วยการกระตุ้นให้ประชาชนมีความสำนึกทางการเมืองโดยวิธีใดก็ตาม

บทบาทนี้โดยทั่วไปแล้วควรจะเป็นหน้าที่ของฝ่ายการเมืองเท่านั้น แต่ในบางประเทศ บางกรณีฝ่ายบริหารหรือข้าราชการจะต้องแทรกแซงปฏิบัติหน้าที่นี้แทน หรือร่วมกับ

^๑ สาระนัย บิยะกุล และ วิฑูรย์ ทับเคลือบ, "ระบบราชการกับการพัฒนาทางการเมือง," รัฐศาสตร์นิเทศ ๑๐ (กรกฎาคม - กันยายน ๒๕๑๘) : ๑๘๘ - ๒๐๐.

ฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่เพิ่งเกิดขึ้นใหม่ หรือ เพิ่งเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองมาเป็นแบบประชาธิปไตย หรือประเทศที่ฝ่ายการเมืองอ่อนแอไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้หรือ เพิกเฉยที่จะปฏิบัติฝ่ายบริหารและข้าราชการจึงต้องเป็นผู้แสดงบทบาทคานนี้ด้วย

๕. โดยการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองบางประการที่จะเป็นการเสริมให้ฝ่ายการเมืองมีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นตัวจักรสำคัญในการพัฒนาการเมืองของประเทศต่อไป

อำนาจนิยม

ในทางตรงกันข้ามกับประชาธิปไตย อำนาจนิยมก็เป็นทั้งแนวความคิดและแบบการปกครองในลักษณะที่เป็นแบบการปกครอง อำนาจนิยมเป็นระบบการเมืองชนิดหนึ่งซึ่งรวมอำนาจสูงสุดในการปกครองไว้ในมือของผู้นำเพียงคนเดียว หรือคณะบุคคลที่มีอำนาจเพียงไม่กี่คน การปกครองแบบอำนาจนิยมเน้นที่การเชื่อฟังมากกว่าเรื่องสิทธิของแต่ละบุคคล^๑ อำนาจนิยมหรือเผด็จการไม่ได้เป็นเพียงรูปแบบของการปกครองในระบบการเมืองเท่านั้น แต่ยังเป็นอุดมการณ์ซึ่งจะกำหนดวิถีชีวิตและการแสดงออกของพฤติกรรมทางการเมืองด้วย^๒

^๑ Edward Conrad Smith and Arnold John Zurcher, Dictionary of American Politics (New York : Barnes & Noble, 1955), p. 30.

^๒ Otto Stammer, "Dictatorship," International Encyclopedia of the Social Sciences (New York : Macmillan, 1968) : 161 - 168.

การปกครองแบบอำนาจนิยม

อำนาจนิยมมีคหลักสำคัญคือ อำนาจทั้งหลายทั้งปวงในรัฐอยู่ในมือของคคนกลุ่มน้อยหรือคคนกลุ่มเดียว อำนาจนิยมมีลักษณะคังนี้^๑

๑. มีการรวมอำนาจ
๒. อำนาจอยู่ในมือของคคนกลุ่มเดียวซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย
๓. กลุ่มที่มีอำนาจจะเป็นรัฐบาล
๔. รัฐบาลไม่ต้องรับคคชอบคคผูใด โดยเฉพาะประชาชน ระบบสมบูรณาญาสิทธิราช และการปกครองแบบคาง ๆ ในประเทศคอยพัฒนามีลักษณะเป็นอำนาจนิยม (authoritarianism)

การปกครองแบบอำนาจนิยม อยู่กึ่งกลางระหว่างแบบเสรีนิยมกับแบบอำนาจเบ็ดเสร็จ^๒ (totalitarianism) อำนาจนิยมเป็นระบอบการปกครองที่ควบคุมฝ่ายค้านและการวิพากษ์วิจารณ์ของประชาชนคต่อรัฐบาล ควบคุมและวางนโยบายของสถาบันทางการเมืองคาง ๆ แต่ไม่สมบูรณโดยสิ้นเชิง ผู้มีอำนาจจะเลยขอจำกัดอำนาจของคตนเองตามรัฐธรรมนูญ และสร้างรัฐธรรมนูญให้เป็นไปในทางที่เป็นประโยชน์คตคนและพรรค ควบคุมทรัพย์สินของสังคมคตยอมให้เอกชนมีทรัพย์สินส่วนคัวได้ ส่วนการปกครองแบบอำนาจเบ็ดเสร็จนั้นยี่คหลัก ๔ ประการคังกล่าวแล้วของอำนาจนิยมเช่นกัน แต่ถือว่ากิจการทุกอย่างของประชาชน รวมทั้งวิถีค่างชีวิตของประชาชนไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับ เศรษฐกิจ

^๑ จรุง สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ภาคพิศดารแนวทฤษฎีและประยุกต์ (กรุงเทพฯ-มหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๘), หน้า ๘๖๓.

^๒ ชุมพร สังขปริชา, "ประชาธิปไตย อำนาจนิยม และอำนาจเบ็ดเสร็จ : แนวความคิดในการเลือก," รัฐศาสตร์นิเทศ ๖ (เมษายน - มิถุนายน ๒๕๑๘) : ๘๗-๑๐๐

สังคม หรือการเมือง จะต้องอยู่ในอำนาจของรัฐบาลแต่ผู้เดียว ระบบเผด็จการแบบอำนาจเบ็ดเสร็จนี้มีใช้ในประเทศโซเวียตรัสเซียและสาธารณรัฐประชาชนจีน

ความไม่มั่นคงของระบอบอำนาจนิยมปรากฏใน ๒ ลักษณะคือ การขึ้นสู่อำนาจของพวกเสรีนิยมที่ถูกกดขี่มาก่อน หรือการเป็นระบอบอำนาจเบ็ดเสร็จที่ควบคุมระเบียบสังคมโดยศูนย์อำนาจแห่งเดียว

การเมืองการปกครองไทยอยู่ระหว่างอำนาจนิยมกับประชาธิปไตย เพราะว่า การเมืองการปกครองใหม่เกิดขึ้นต่อเนื่องกับระบอบการปกครองประเพณีดั้งเดิม คือระบอบอนุรักษนิยมหรือสมบูรณาญาสิทธิราช แม้การปกครองใหม่จะเป็นประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่อิทธิพลของประวัติศาสตร์ ประกอบกับความคุ้นเคยของประชาชน กับลักษณะการปกครองดั้งเดิมทำให้ระบอบการปกครองประชาธิปไตยขาดประสิทธิภาพ ลักษณะดั้งเดิมนี้ได้แก่ การปกครองโดยตัวบุคคลที่อาศัยความชอบธรรมโดยลักษณะพิเศษ เฉพาะตัวของผู้นำ (charisma) ประกอบกับส่วนผสมของการปกครองแบบเจ้าขุนมูลนาย และการปกครองแบบพ่อปกครองลูก ลักษณะเหล่านี้เป็นเครื่องวัดความชอบธรรมหรือความเหมาะสมในการครองอำนาจของระบบเก่า เมื่อระบบใหม่สถาปนาขึ้นก็เข้าแทนที่ความถูกต้องชอบธรรมของระบบเก่าเท่านั้น โดยไม่นำระบบใหม่ไปสู่อุดมการณ์ใหม่ตามเนื้อหาประชาธิปไตยที่แท้จริง เพราะความอ่อนแอของผู้นำระบบใหม่และประชาชนที่เฉื่อยชาด้านหลังจำนวนมากมาย จึงให้อำนาจการเมืองของระบอบชาคราทรากฐานอำนาจประชาชนอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้เพื่อความอยู่รอดผู้นำจึงต้องถอยกลับไปสู่ระบอบอำนาจนิยมอีก

การก่อให้เกิดลักษณะอำนาจนิยม (Authoritarian Oriented)

การปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช ซึ่งถือว่าพระมหากษัตริย์เป็นสมมุติเทพ ทำให้กษัตริย์มีอำนาจเหนือชีวิตทุกคนในแผ่นดิน การปกครองจึงเป็นแบบอัตตาธิปไตย (autocracy) ที่รวมอำนาจสู่ส่วนกลาง คำสั่งต่าง ๆ มาจากพระมหากษัตริย์แต่ผู้เดียว มอบหมายให้ขุนนางรับไปปฏิบัติ เช่นให้ไปราชการสงคราม ไปปกครองหัวเมือง เป็นต้น ลักษณะเช่นนี้ก่อให้เกิดสายการใช้อำนาจจากเบื้องบนมายังผู้ที่มีฐานะต่ำกว่า

มรดกทางการเมือง เช่นนี้ได้ออกให้เกิดลักษณะอำนาจนิยมขึ้นในสังคมไทย^๑ คือมีการปกครองเด็ดขาดแบบทหาร ทำให้คนไทยได้เรียนรู้และยอมรับอำนาจของทางการ ต่อมาก็เกิดความเคยชินและกลายเป็นค่านิยมของสังคม การใช้อำนาจของผู้ที่มีฐานะสูงกว่า ต่อผู้ที่มีฐานะต่ำกว่า จึงกลายเป็นเรื่องธรรมดาในสังคมไทย ดังนั้น ผู้ที่มีอำนาจจึงเคยชินกับการใช้อำนาจต่อผู้น้อย และผู้น้อยก็คุ้นเคยต่อการยอมรับอำนาจบังคับจากผู้ที่ไม่เห็นอกว่า โดยไม่ขัดขืน ขณะเดียวกันผู้น้อยก็ใช้อำนาจกับผู้ต่ำกว่าตนไปอีก เช่น ทอบุตรและบ่าวไพร่ เป็นต้น ลักษณะเช่นนี้จึงสร้างสรรค์ให้คนไทยมีลักษณะอำนาจนิยม หรือนิยมการใช้อำนาจ

ลักษณะอำนาจนิยมขัดแย้งกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก เพราะเมื่อคนไทยคุ้นเคยและยอมจำนนต่ออำนาจบังคับจากผู้ที่มีฐานะสูงกว่า ทำให้คนไทยไม่กล้าแสดงความคิดเห็น ไม่อยากโต้แย้ง คัดค้านผู้ใหญ่ ผู้น้อยจึงมักนิ่งเมื่อไม่เห็นด้วย ขณะเดียวกันลักษณะอำนาจนิยมก็ทำให้ผู้ที่มิอาจสู้ไหวกลัวความคาดหวังใหญ่ที่ต่ำกว่าเคารพตน การตกเตียงหักท่วงจึงเกิดขึ้นไต่ยาก^๒ นอกจากนี้แล้ว ลักษณะอำนาจนิยมยังขัดแย้งกับอุดมการณ์ประชาธิปไตย เพราะนำมาซึ่งการไม่ยึดถือหลักความเสมอภาคของบุคคลในเมื่อผู้ใหญ่คาดหวังที่จะได้รับการเคารพเชื่อฟังจากผู้ต่ำกว่า คนไทยจึงขาดความเชื่อมั่นในการแสดงบทบาททางการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ การที่คนไทยไม่กล้าโต้แย้งทำให้คนไทยไม่เคยชินกับการตกเตียงปัญหาและนิยมการนั่งเฉยเพื่อหลีกเลี่ยงการขัดแย้ง ลักษณะเช่นนี้นำไปสู่การปฏิเสธออกจากกิจการเมืองของไทย เช่น ไม่อยากเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมืองเพราะเกรงภัยจากการเมือง (จากผู้มีอำนาจ) คนไทยส่วนใหญ่จึงมีแนวโน้มไม่เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง

^๑ สมศักดิ์ สงฆ์พันธ์, "นิสิตนักศึกษากับวัฒนธรรมการเมืองประชาธิปไตย"

(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๘), หน้า ๓๘.

^๒ ดิฉิต ชีรเวคิน, "การเมืองกับประชาธิปไตย," รัฐศาสตร์สาร ๑

(มีนาคม - เมษายน ๒๕๑๖) : ๑๓.

ลักษณะอำนาจนิยมมักจะตามมาด้วยการใช้กำลังบังคับ ถ้าหากการใช้อำนาจไม่
 เป็นไปตามที่ต้องการ หรือนิยมความรุนแรง ลักษณะอำนาจนิยมมีผลร้ายต่อการเมืองไทย
 เป็นอย่างมาก เพราะว่ฝ่ายที่มีอำนาจทางการเมืองมักจะใช้อำนาจมากเกินไปจนขอบเขต
 เนื่องจากเคยชินกับการรวมอำนาจ โดยเฉพาะมักจะใช้อำนาจในการครอบงำทางการเมือง
 (dominant) เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นก็มีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจขจัดฝ่ายตรงข้ามออกไป
 มีการแย่งชิงอำนาจกันมากกว่าที่จะตกลงประนีประนอมกัน ตัวอย่างจะเห็นได้จากการแย่ง
 ชิงอำนาจกันในสมัยกรุงศรีอยุธยา กับการปฏิวัติรัฐประหารหลังจากการเปลี่ยนแปลงการ
 ปกครอง พ.ศ.๒๔๗๕ เป็นต้นมา แสดงให้เห็นถึงการนิยมการใช้อำนาจเข้าครอบงำทาง
 การเมือง และมีความไม่ไว้วางใจกับเกรงว่าตนและพวกจะต้องเสียอำนาจทางการเมือง
 การยอมรับสิทธิและยกย่องฝ่ายข้างน้อยในรัฐสภา ยังมีน้อยมากและเป็นสิ่งใหม่

ระบอบราชการและข้าราชการก็มีลักษณะสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น
 ประกอบกับมรดกทางการเมืองที่ก่อให้เกิดลักษณะอำนาจนิยมและการเรียนรู้เกี่ยวกับลักษณะ
 อำนาจนิยม จึงจะทำให้ข้าราชการมีลักษณะของอำนาจนิยมอยู่ด้วย

บุคลิกภาพอำนาจนิยม (Authoritarian personality)

บุคลิกภาพเป็นสิ่งที่มือิทธิพลต่อทัศนคติของบุคคลซึ่งทำให้บุคคลแสดงพฤติกรรม
 ออกมาในแบบต่าง ๆ บุคลิกภาพในที่นี้ไม่ได้หมายถึงลักษณะหน้าตา การวางตัว การแต่งกาย
 หรือวิธีการพูด แต่เป็นบุคลิกภาพในทางจิตวิทยา ซึ่งหมายถึงสิ่งที่จะบอกว่าบุคคลจะปฏิบัติ
 อย่่างไร ในสถานการณ์หนึ่ง ๆ

บุคลิกภาพอำนาจนิยม หมายถึงแนวโน้มของบุคคลที่จะอ่อนน้อมหรือรับฟังโดยไม่
 โต้แย้งต่อบุคคลที่มีอำนาจมากกว่า อายุมากกว่า เช่นญาติผู้ใหญ่ บิดามารดา ครู อาจารย์
 พระ นาย เป็นต้น คือแม้ไม่เห็นด้วยกับบุคคลเหล่านี้เขาก็จะเฉยเสียยอมรับฟังเฉย ๆ
 ถ้าไม่พอใจก็พยายามชมความรู้สึกเขาไว้ ในขณะที่เดียวกันเขาก็ไม่ต้องการให้ผู้อื่นที่มีอำนาจ
 น้อยกว่า อายุ น้อยกว่า หรืออาวุโส น้อยกว่า เช่น ญาติรุ่นน้อง ลูก ๆ ลูกศิษย์ คนในบังคับ-
 บัญชีมาแสดงการขัดแย้งหรือขุ่นเคือง คือไม่ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อาวุโสน้อยกว่า

ในทางใดทางหนึ่งเป็นอันขาด เหตุที่เป็นดังนี้เพราะเราได้รับการอบรมจากสังคม เช่น จากบ้านและโรงเรียนในคนไทยเป็นผู้ที่มีลักษณะเช่นนี้^๑ ซึ่งต่างกับคนบางชาติเช่นคนอเมริกัน ที่ได้รับการอบรมมาให้รู้จักเป็นคนโตแยงแม่แต่คนที่เขาโตแยงอยู่นั้นจะเป็นผู้มีอาวุโสกว่าก็ตาม ในขณะที่เดียวกันก็รู้จักที่จะยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นด้วย

บุคลิกภาพอำนาจนิยมนี้ทำให้คนไทยมีลักษณะเอาแต่ใจ ชอบความเด็ดขาด ไม่ชอบให้ใครมาโต้แย้งความคิดเห็นของตน บุคลิกภาพอำนาจนิยมเป็นลักษณะรวมของคนไทยไม่ว่าจะเป็นทหาร นักการเมืองพลเรือน หรือประชาชนทั่วไป^๒

บุคลิกภาพอำนาจนิยมในตัวบุคคลนี้ ไม่ใช่มีแต่เฉพาะคนไทยเท่านั้น ประเทศต่าง ๆ ในโลกก็มีพลเมืองที่มีลักษณะนิยมอำนาจ มากน้อยลดหลั่นกันไป ประเทศที่ประสบปัญหาใช้การปกครองแบบประชาธิปไตยไม่ราบรื่นสาเหตุหนึ่งก็คือ ประชาชนมีบุคลิกภาพอำนาจนิยมสูง เช่น พม่า อินโดนีเซีย และประเทศแถบตะวันออกกลาง แอฟริกา เป็นต้น ประเทศเยอรมันมีแนวโน้มที่จะมีการปกครองระบอบอำนาจนิยมได้ง่าย เพราะคนเยอรมันมีลักษณะอำนาจนิยมสูงกว่าคนอเมริกันและคนอังกฤษ

ดังที่ได้อธิบายมาตั้งแต่ตอนต้นของบทนี้แล้วว่า ลักษณะอำนาจนิยมอยู่คนละคานกับประชาธิปไตย ดังนั้น ผู้มีบุคลิกภาพอำนาจนิยมจึงไม่เกื้อกูลต่อการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องจากมีลักษณะดังนี้^๓

^๑ ณรงค์ สีนสวัสดิ์ และ รอส พรินซ์เซีย, อุปสรรคของระบอบประชาธิปไตยไทย, หน้า ๖๖.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๗.

^๓ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์กับการเมืองไทย, หน้า ๒๓ - ๒๔. และ T.W. Adorno, et al., The Authoritarian Personality (New York : Harper and Brothers, 1950).

๑. ยอมรับอะไรง่าย ๆ ยอมตามสังคมนิยมเสมอ โดยไม่มีความคิดเห็นโต้แย้งค่านิยมของสังคม ทั้งนี้เพราะบุคคลประเภทนี้ต้องการการยอมรับจากสังคม ต้องการความมั่นคงและไม่สามารถจะประสบกับการที่ตนเองเกิดไปมีความคิดเห็นผิดแปลกไปจากคนหมู่มากได้ ในทำนองเดียวกัน ถ้าใครมีความเห็นไม่ตรงกับตัว ตนก็ทนเขาไม่ได้เช่นกัน

๒. มองโลกว่าเต็มไปด้วยความหลอกลวง ไม่น่าเชื่อถือ ไม่ปลอดภัย ไม่น่าอยู่ ไม่มีอะไรแน่นอน เมื่อมีความรู้สึก เช่นนี้แล้วก็จะเกิดความปั่นป่วนใจ ต้องหันหน้าเข้าพึ่งบุคคลหรือสิ่งของเอาไว้อาศัยค้ำยันอย่างงมงาย บุคคลประเภทนี้จึงชอบผู้เผด็จการ ชอบการใช้อำนาจเด็ดขาด และมีทัศนคติว่า สิ่งในโลกเราหรือชาติต้องการมากที่สุดคือ การมีผู้นำที่เข้มแข็ง

๓. เป็นคนที่เคร่งครัดจนเกินไป ไม่รู้จักผ่อนสั้นผ่อนยาว ไม่ค่อยยอมปรับตัว ไม่ค่อยมีจินตนาการ จะเรียกว่าเป็นพวกอนุรักษนิยมจัดเกินไปก็ได้ ไม่ค่อยมีปฏิริยาเท่าไร เป็นพวกทงไม่รู้อ่อน และนิยมคติที่ว่า "พูดไปสองไพเบี้ย นิ่งเสียตำลึงทอง"

๔. เป็นผู้ที่นิยมชาติจนเกินไป จนใจแคบต่อเพื่อนร่วมโลกคนอื่น ๆ ที่มีเชื้อชาติภาษาต่างไปจากตน คนที่มีเชื้อชาติคนละอย่างกับตน หรือมีความคิดเห็นแตกต่างไปจากตน มักจะถูกมองเป็นคนประหลาด นากดัว นานอนตราย และชอบตราหน้าให้คนอื่นว่าเป็นโน่นเป็นนี่ เช่น "ไอ้คนชาตินี้มันขี้เกียจ" หรือ "ไอ้พวกนั้นมันหัวรุนแรง" เป็นต้น

วิถีชีวิตแบบอำนาจนิยม

โศกแล้ววว่า อำนาจนิยมไม่ได้เป็นเพียงรูปแบบการปกครองเท่านั้น แต่ยังเป็นอุดมการณ์ซึ่งกำหนดวิถีชีวิตของบุคคลด้วย วิถีชีวิตแบบอำนาจนิยม ได้แก่ การเห็นว่าเป็นคนไม่เท่าเทียมกัน ไม่เคารพสิทธิเสรีภาพซึ่งกันและกัน ขาดความอดทนที่จะรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่างไปจากของตน การปกครองแบบประชาธิปไตยจะไม่ราบรื่นและเปิดโอกาสให้มีการปกครองแบบอำนาจนิยมขึ้นได้ ถ้าวิถีชีวิตของคนส่วนใหญ่ในสังคมยังเป็นไปในลักษณะอำนาจนิยม

การปกครองแบบประชาธิปไตย แม้ว่าจะมีระบบการปกครองที่ดีที่สุดที่จะแก้ปัญหาสำคัญ ๆ ของสังคมให้หมดสิ้นไปได้อย่างรวดเร็วทันใจ แต่ก็นับว่าเป็นระบบการปกครองที่มีกลไกทางการเมืองที่จะประกันได้ว่า การแก้ปัญหาดังกล่าวจะเป็นไปโดยถูกต้องเหมาะสม ยิ่งกว่านั้นยังเป็นระบบที่ให้ความหวังต่อประชาชนในการปกครองตนเอง ในการแสวงหาความเจริญ และแสวงหาความสุขในการดำรงชีวิต

ดังนั้นเราต้องการที่จะมีการปกครองแบบประชาธิปไตยและต้องการรักษาระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยให้มั่นคงยั่งยืนแล้ว ปัจจัยประการหนึ่งก็คือ คนส่วนใหญ่ในสังคมจะต้องไม่มีวิถีชีวิตที่เป็นไปในลักษณะอำนาจนิยม

สรุป

ประชาธิปไตยและอำนาจนิยมมิได้เป็นเพียงรูปการปกครองเท่านั้น แต่เป็นทั้งแนวความคิด อุดมการณ์ ค่านิยม และทัศนคติของบุคคล ซึ่งจะกำหนดวิถีชีวิตและการแสดงออกของพฤติกรรมทางการเมืองด้วย

ทัศนคติและจิตใจแบบประชาธิปไตยจะช่วยรักษาระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยไว้ ทัศนคติและความเชื่อแบบประชาธิปไตยเป็นส่วนหนึ่งของสภาพแห่งวัฒนธรรมการเมือง การเป็นประชาธิปไตยขึ้นอยู่กับศรัทธาของคนในชาติที่ประสงค์จะมีการปกครองและมีชีวิตแบบประชาธิปไตย ความมั่นคงของระบอบประชาธิปไตยไม่ได้ขึ้นอยู่กับการมีรัฐธรรมนูญ มีการเลือกตั้ง หรือมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีฝ่ายบริหาร มีพรรคการเมืองเท่านั้น เพราะสถาบันเหล่านี้จะปฏิบัติหน้าที่ใดผลหรือไม่ขึ้นอยู่กับคนปฏิบัติต้องมีทัศนคติและจิตใจที่สนับสนุนหลักการวิธีการแบบประชาธิปไตยด้วย นอกจากนี้ บุคคลทุกระดับในสังคมจะต้องไม่มีจิตใจหรือบุคลิกภาพอำนาจนิยม เพราะจิตใจและบุคลิกภาพอำนาจนิยมเป็นอุปสรรคต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย

^๑ กมล สมวิเชียร. "เคล็ดลับของประชาธิปไตย," สยามรัฐ (๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๖) : ๘.

การมีจิตใจแบบประชาธิปไตยได้แก่ สนับสนุนการปกครองแบบประชาธิปไตย
เคารพในศักดิ์ศรี ความเสมอภาค และเสรีภาพของบุคคล ยึดถือกติกาของการปกครองแบบ
ประชาธิปไตย สนใจและเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง สำนักในหน้าที่พลเมืองคื
รู้จักวิพากษ์วิจารณ์

ทัศนคติ จิตใจ และบุคลิกภาพอำนาจนิยมได้แก่ ไม่มีความคิดเห็นโต้แย้ง เชื่อฟัง
โดยไม่มีเหตุผลและวิจารณ์ ขอมรับง่าย ๆ และยอมตามสั่งคยอมอยู่เสมอ มองโลกว่าเต็ม-
ไปช่วยความไม่มั่นคง จึงชอบการใช้อำนาจเด็ดขาด และมีทัศนคติว่าชาติต้องมีผู้นำที่เข้มแข็ง
เชื่อเรื่องบุญวาสนา เป็นคนเคร่งครัดจนเกินไป ขาดความอดทนที่จะรับฟังความคิดเห็นที่
แตกต่างไปจากตนและชาตินิยมมากจนเกินไป นอกจากนั้นยังเห็นว่าคนไม่เท่าเทียมกัน
ไม่เชื่อในความสามารถของมนุษย์ และไม่เคารพสิทธิเสรีภาพซึ่งกันและกัน

ทัศนคติและจิตใจแบบประชาธิปไตยซึ่ง เป็นเครื่องส่งเสริมการปกครองแบบ
ประชาธิปไตย หรือทัศนคติและจิตใจแบบอำนาจนิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการปกครองแบบ
ประชาธิปไตย จะมีในข้าราชการตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายและหัวหน้าแผนกที่ทำการวิจัยหรือไม่
อย่างไร จะได้เสนอผลการศึกษาในบทต่อไป