# ภาค 1 ความนำทั่วไป

## บทที่ 1 การเมืองการปกครอง รูปแบบ ลักษณะ และลัทธิ

### ความนำ

คำว่า **การเมือง (Politics)** กับ **การปกครอง (Government)** ในทางรัฐศาสตร์ไม่ใช่คำเดียวกัน แม้จะสัมพันธ์กันใกล้ชิด

* **การเมือง** เน้นเรื่องการช่วงชิง/แสวงหา/จัดสรร **อำนาจ** ซึ่งส่งผลกระทบต่อสังคมวงกว้าง
* **การปกครอง** เน้นการวางระเบียบ กฎเกณฑ์ และการบริหารเพื่อให้สังคมเกิดความสงบสุข

เพราะการปกครองจะเดินได้ต้อง **อาศัยอำนาจ** (ซึ่งเป็นแก่นของการเมือง) การศึกษาการเมืองการปกครองจึงคือการศึกษาทั้ง **องค์กรผู้ใช้อำนาจ** และ **ระเบียบกฎเกณฑ์ที่ใช้บริหาร** ไปพร้อมกัน

หนังสือเล่มนี้มุ่งให้ความรู้พื้นฐานด้านการเมืองการปกครองไทย จึงเริ่มด้วยการไขความหมายของศัพท์เฉพาะ (Technical terms) โดยเฉพาะคำขยายที่พบบ่อยคู่กับคำว่า “รัฐบาล/การปกครอง” เช่น รัฐบาล **เผด็จการ**, **คอมมิวนิสต์**, **ฟาสซิสต์**, **คณาธิปไตย** เป็นต้น ทำไมรัฐบาลเดียวกันจึงถูกเรียกได้หลาย “แบบ” และแต่ละแบบ **คล้ายหรือต่าง** กันอย่างไร

บทนี้จะแยกวิเคราะห์คำขยายดังกล่าวเป็น 3 มุมใหญ่ ๆ ได้แก่ **รูปแบบ** ของรัฐบาล/การปกครอง, **ลักษณะการใช้อำนาจ**, และ **ลัทธิหรืออุดมการณ์** พร้อมโยงให้เห็นภาพกับบริบทไทย

### รูปแบบการปกครอง

**อำนาจอธิปไตย (Sovereignty)** คืออำนาจสูงสุดในการออกกฎหมาย บริหารบังคับใช้ และพิพากษาคดีภายในอาณาเขตของรัฐ ประเทศเอกราชต้องมีอธิปไตยเป็นของตน จัดการกิจการภายใน/ภายนอกได้โดยไม่ถูกแทรกแซง

การจำแนกรูปแบบรัฐบาล/การปกครอง จึงดูว่า **ใครเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย** และ **ใช้อำนาจไปเพื่อใคร** ตามหลักของเพลโตและอริสโตเติล สรุปได้ดังนี้

* เจ้าของอำนาจ **คนเดียว**
  + เพื่อผู้ปกครอง: **ทyranny / ทรราชย์** (**แบบทรราชย์**)
  + เพื่อประชาชน: **Monarchy / ราชาธิปไตย** (**แบบราชาธิปไตย**)
* เจ้าของอำนาจเป็น **คณะบุคคล**
  + เพื่อผู้ปกครอง: **Oligarchy / คณาธิปไตย** (**แบบคณาธิปไตย**)
  + เพื่อประชาชน: **Aristocracy / อภิชนาธิปไตย** (**แบบอภิชนาธิปไตย**)
* เจ้าของอำนาจคือ **ประชาชนทั้งหมด**
  + เพื่อผู้ปกครอง: **Mob-rule / ฝูงชนครองเมือง** (**แบบฝูงชน**)
  + เพื่อประชาชน: **Democracy / ประชาธิปไตย** (**แบบประชาธิปไตย**)

#### 1) การปกครองโดยคนคนเดียว

อำนาจอธิปไตยรวมศูนย์อยู่ที่บุคคลผู้เดียว เขาอาจมอบหมายงานให้องค์กรอื่นทำแทนได้ แต่ **สิทธิขาด** ยังอยู่ที่ตน รูปแบบที่อยู่ในกลุ่มนี้มีสองทางหลักคือ **แบบราชาธิปไตย** (มุ่งประโยชน์สุขของราษฎร) กับ **แบบทรราชย์** (มุ่งประโยชน์ของผู้ปกครอง/พวกพ้อง)

ในทางปฏิบัติ “ราชาธิปไตย” มักถูกนึกถึง **สมบูรณาญาสิทธิ์ราชย์** (Divine Right/Absolute Monarchy) จึงนิยมใช้คำว่า **เผด็จการ (Dictatorship)** เพื่อสื่อถึงการปกครองโดย **คนเดียว** ที่มีอำนาจเหนือผู้อื่นอย่างเด็ดขาด โดยมิได้อ้างเทวสิทธิ์

ช่วงแรก ผู้นำเผด็จการมักอ้าง **ผลประโยชน์ประชาชน** เพื่อช่วงชิงอำนาจ แต่เมื่อ “รสชาติอำนาจ” กลายเป็นความเคยชิน ก็มีแนวโน้ม **ไถลเป็นแบบทรราชย์** สอดคล้องคำกล่าวของลอร์ด แอคตันว่า “ที่ใดมีอำนาจ ที่นั่นมีการฉ้อฉล และเมื่ออำนาจล้นพ้น การฉ้อฉลก็ล้นพ้นเช่นกัน”

#### 2) การปกครองโดยคณะบุคคล

เมื่ออธิปไตยอยู่ในมือคนกลุ่มน้อย/คณะใดคณะหนึ่ง แม้ผู้บริหารจะเป็นคนอื่น แต่ถ้าคณะนั้น **คุมทิศทาง** การตัดสินใจได้ ก็ถือว่าอำนาจอยู่ที่คณะนั้น รูปแบบย่อยจึงปลายเปิดระหว่าง **แบบอภิชนาธิปไตย** (เพื่อประโยชน์ส่วนรวม โดย “ผู้มีคุณภาพพิเศษ”) กับ **แบบคณาธิปไตย** (เพื่อประโยชน์ของ “พวกเรา”) หลายกรณีเรียกรวม ๆ ได้ว่า **เผด็จการโดยคณะ**

ในตำราบางสำนัก นิยาม **แบบอภิชนาธิปไตย** ว่าคือการปกครองโดยผู้มี “คุณสมบัติเด่น” เหนือคนส่วนใหญ่ (เช่น ขุนนาง ปัญญาชน ผู้ทรงศีล/ผู้ได้รับความนับถือ) ส่วน **แบบคณาธิปไตย** คือการปกครองโดย “ผู้มั่งมี/คนรวย”

#### 3) การปกครองโดยประชาชนทั้งหมด

ฐานคิดของ **ประชาธิปไตย** คือ “ประชาชนเป็นเจ้าของอธิปไตย” ผู้ปกครองจะเป็นใครต้อง **ผ่านความยินยอมของประชาชน** นโยบายต้องสอดคล้องความต้องการส่วนใหญ่ แต่ประชาธิปไตยจะเกิดจริงได้ต้อง **เพื่อคนส่วนมาก** และ **โดยคนส่วนมาก** หากถูกครอบงำโดย **วาทศิลป์ก่อการ (demagogue)** ปลุกเร้าให้ฝูงชนทำการโดยขาดวิจารณญาณ ผลคือความโกลาหล อันใกล้เคียง **อนาธิปไตย (Anarchy)** ซึ่งกฎหมายและรัฐไร้เสถียรภาพ นั่นคือ **แบบฝูงชน**

#### กรณีประเทศไทย (เชิงสรุป)

* ก่อน 24 มิถุนายน 2475 ไทยอยู่ใต้ **สมบูรณาญาสิทธิ์ราชย์** อธิปไตยเป็นของกษัตริย์ จะเรียกเป็น **แบบราชาธิปไตย** หรือ **แบบทรราชย์** ขึ้นกับยุคและ “จุดมุ่งหมาย” ของผู้ครองอำนาจ (เช่น ช่วงปลายอยุธยาโน้มไปทางทรราชย์ ส่วนรัชกาลที่ 5 มุ่งประโยชน์ราษฎร จัดเป็นราชาธิปไตย)
* หลัง 2475 แม้จุดหมายคือประชาธิปไตย แต่ในความเป็นจริง **อำนาจตกอยู่ในคณะ** เป็นส่วนใหญ่ (ระยะแรกในมือคณะราษฎร ต่อมามือคณะทหาร) จึงมักเป็น **แบบอภิชนาธิปไตย/คณาธิปไตย** สลับไปตาม “เพื่อใคร” เช่น ช่วงรัฐธรรมนูญ 2517 มีลักษณะประชาธิปไตยเด่นชัดกว่า
* นักรัฐศาสตร์สมัยใหม่อย่าง **เอ็ดเวิร์ด ชิลส์ (Edward Shils)** จัดระบบการเมืองไทยของยุครัฐบาลทหารว่าเป็น **“คณาธิปไตยนําสมัย” (Modernizing Oligarchies)** — รัฐธรรมนูญไม่เป็นประชาธิปไตย (หรือไม่มี) ระบบราชการ/ทหารครอบงำ เป้าหมายหลักคือ **ประสิทธิภาพและระเบียบ** มากกว่าสิทธิเสรีภาพ อีกแนวคิดหนึ่งเรียก **“ประชาธิปไตยชี้นำ” (Tutelary Democracies)** คือมีสภา/เลือกตั้ง/เสรีภาพบางส่วน แต่ **ฝ่ายบริหารและระบบราชการ** ยังคุมแกนอำนาจ

### ลักษณะการใช้อำนาจ

แม้จะเป็นรัฐบาล “แบบเดียวกัน” ก็ยัง **ใช้อำนาจ** ต่อประชาชน “ไม่เหมือนกัน” ได้ มองกว้าง ๆ ได้ 3 ระดับ

1. **แบบเบ็ดเสร็จ (Totalitarianism)** — รัฐควบคุมชีวิตเกือบทุกมิติ: การศึกษา ศาสนา ธุรกิจ บันเทิง สื่อ ฯลฯ เสรีภาพทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจแทบสิ้นเชิง ตัวอย่างเชิงประวัติศาสตร์ เช่น เยอรมนียุคฮิตเลอร์ อิตาลียุคมุสโสลินี และกรณีร่วมสมัยอย่างสาธารณรัฐประชาชนจีน
2. **แบบอำนาจนิยม (Authoritarianism)** — ให้เสรีภาพพลเมืองในชีวิตประจำวันพอสมควร โดยเฉพาะมิติ **สังคม–เศรษฐกิจ** แต่ **จำกัดเสรีภาพทางการเมือง** ประชาชนอาจเลือกอาชีพ แสวงหาความรู้ได้ แต่ถูกห้าม/จำกัดการวิจารณ์การเมืองหรือมีส่วนร่วมจริง ตัวอย่างเช่น รัฐบาลฟรังโกในสเปน รัฐบาลไต้หวันยุคหนึ่ง และ **รัฐบาลทหารไทย** หลายยุค
3. **แบบเสรีนิยม (Liberalism)** — รัฐใช้อำนาจเท่าที่จำเป็นเพื่อ **ความปลอดภัยและสวัสดิภาพส่วนรวม** ปล่อยพื้นที่เสรีภาพกว้างขวาง ทั้งเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตัวอย่างสำคัญคือ **สหรัฐอเมริกา**

หมายเหตุ: ความเป็นจริงมี **สเปกตรัม/ลูกผสม** มากมาย เช่น เผด็จการที่ **ควบคุมเกือบทั้งหมด** แต่ยังปล่อยเสรีภาพบางเรื่อง หรือกษัตริย์ไทยโบราณที่ใช้อำนาจในแนว **“บิดาปกครองบุตร” (Paternalism)** อาศัยความสัมพันธ์เชิงครอบครัวมาเป็นฐานการปกครอง ซึ่งใกล้เคียง **อัตตาธิปไตย (Autocratic)**

สำหรับไทย

* ยุคสมบูรณาญาสิทธิ์: กษัตริย์ทรงมีอำนาจสูงสุด เกือบ **แบบเบ็ดเสร็จ** แม้ในทางปฏิบัติจะปล่อยเสรีภาพบ้าง และถือว่ามิจำเป็นต้องรับผิดชอบต่อประชาชนเพราะอ้าง **เทวโองการ**
* หลัง 2475: โดยมากเป็น **แบบอำนาจนิยม** — ให้เสรีภาพทางสังคม–เศรษฐกิจ แต่จำกัดการเมือง เด่นชัดยิ่งในยุครัฐประหาร ต่อให้มีเลือกตั้ง หลายยุคก็ไม่อาจ “เปลี่ยนกติกา” ได้จริง เพราะมี **สภาประเภทแต่งตั้ง/กลไกถ่วงดุล** ที่ทำให้เจตจำนงของประชาชน **เบาบาง**

### ลัทธิหรืออุดมการณ์

**ลัทธิ/อุดมการณ์** คือความเชื่อ/เป้าหมายหลักที่กำหนด **นโยบาย รูปแบบ และขอบเขตการใช้อำนาจ** เพื่อพาประเทศไปสู่จุดหมาย อุดมการณ์ทางการเมือง–เศรษฐกิจมัก **เกี่ยวเนื่องกัน** แยกขาดยาก

สเปกตรัมของความคิดทางการเมืองตั้งแต่โบราณ (กรีก สศวรรษที่ 5–4 ก่อนคริสตกาล) จนปัจจุบัน วางได้ตั้งแต่ปลายข้างหนึ่งคือ **ลัทธิไร้รัฐ (Anarchism)** ที่ปฏิเสธรัฐบาลกับกฎหมาย ไปจนปลายอีกด้านคือ **คอมมิวนิสต์ (Communism)** ที่ต้องการให้รัฐถือกรรมสิทธิ์ในเครื่องมือการผลิตและจัดระเบียบการดำเนินชีวิตของประชาชน

ลัทธิสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการปกครอง ได้แก่ **เสรีนิยม**, **สังคมนิยม**, **ฟาสซิสต์**, และ **คอมมิวนิสต์** ซึ่งแต่ละลัทธิพาไปสู่ **แบบ** การใช้อำนาจที่ต่างกัน เช่น

* **ฟาสซิสต์** และ **คอมมิวนิสต์** มักนำไปสู่ **แบบเผด็จการโดยคณะ** และการใช้อำนาจ **แบบเบ็ดเสร็จ**
* **สังคมนิยม** ทำให้รัฐเข้า **ควบคุมเศรษฐกิจหลัก** ของประเทศ ส่วนรูปแบบการเมืองอาจเป็นประชาธิปไตยหรือเผด็จการก็ได้
* **เสรีนิยม** พาไปสู่การใช้อำนาจ **แบบเสรีนิยม** และรูปแบบการปกครอง **แบบประชาธิปไตย**

#### ไทยกับอุดมการณ์

* ก่อน 2475: ฐานอุดมการณ์คือ **ลัทธิเทวสิทธิ์ (Divine Right)** กษัตริย์เปรียบเสมือน **สมมุติเทพ** ได้อำนาจจากสวรรค์ ประชาชนจึง “เป็นไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน” ไม่มีสิทธิทางการเมือง ชีวิตความเป็นอยู่ขึ้นกับผู้ปกครอง
* หลัง 2475: แม้รัฐธรรมนูญกำหนด **ประชาธิปไตย** เป็นอุดมการณ์ แต่ในความจริง **ช่วงเวลาที่ประชาธิปไตยเบ่งบานมีไม่มาก** ยุคที่ชี้ชัดได้ว่ามีจิตวิญญาณประชาธิปไตยคือช่วงรัฐธรรมนูญ **2489, 2492 และ 2517** ซึ่งเสียงประชาชนเริ่มกำหนดนโยบายได้บ้าง
* โดยภาพรวม อุดมการณ์ที่ครอบงำหลัง 2475 คือ **ชาตินิยม (Nationalism)** ที่เน้น **ความมั่นคงแห่งชาติ** (national security) เห็นได้จากเหตุผลรัฐประหารที่มักอ้างภัยต่อความสงบเรียบร้อย/ความมั่นคง ผลพวงคือรูปแบบการปกครองโน้มเอียงสู่ **แบบเผด็จการอย่างใดอย่างหนึ่ง** และการใช้อำนาจ **แบบอำนาจนิยม** — เปิดเสรีสังคม–เศรษฐกิจ แต่ **ปิด** เสรีภาพทางการเมืองเพราะมองว่าเป็นภัยต่อความมั่นคง

### ความส่งท้าย

เราได้แยก “คำขยายรัฐบาล/การปกครอง” ออกเป็น 3 มิติ: **รูปแบบ**, **ลักษณะการใช้อำนาจ**, และ **ลัทธิ/อุดมการณ์** ซึ่งมักผสมกันในโลกจริง หลักสำคัญในการทำความเข้าใจคือ เมื่อพบคำอย่างเช่น “รัฐบาลคอมมิวนิสต์” ให้ตีความว่าเป็น **อุดมการณ์** แต่เมื่อพบว่า “การปกครองแบบเบ็ดเสร็จ” ให้ตีความว่าเป็น **ลักษณะการใช้อำนาจ** ทั้งสองไม่ได้ขัดกัน เช่น **“สหภาพโซเวียตมีรัฐบาลแบบคอมมิวนิสต์ และปกครองแบบเบ็ดเสร็จ”**

ท้ายที่สุด แม้ **รัฐบาลเผด็จการหรือราชาธิปไตย** ที่อำนาจสูงสุดรวมศูนย์อยู่ที่ผู้นำเพียงคนเดียว ก็ **อาจ** ใช้อำนาจแบบ **อำนาจนิยม** (เปิดเสรีสังคม–เศรษฐกิจแต่ปิดการเมือง) และตั้ง **เป้าหมายเชิงอุดมการณ์เป็นเสรีนิยม** ได้เช่นกัน ประเด็นคือเราควร **แยกมิติ** ให้ชัดว่า “กำลังพูดถึง **แบบ** ใด” เพื่อเข้าใจการเมืองการปกครองได้ตรงกัน