

ความสำคัญของพลเมืองต่อการพัฒนาประชาธิปไตยไทย

กิตติศักดิ์ ปรกติ*

บทนำ	๑
กระแสความคิดว่าด้วยการเมืองภาคพลเมือง	๒
ความหมายของคำว่า “พลเมือง” ในโลกตะวันตก	๖
ความเป็นพลเมืองในสมัยใหม่	๘
ความเป็นพลเมืองกับการสร้างอำนาจรัฐแบบประชาธิปไตย	๑๓
การปกครองโดยประชาชนหรือประชาชนมีส่วนร่วม?	๑๖
ประชาธิปไตยกับการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ผ่านสื่อสาธารณะ	๑๘

บทนำ

การทำความเข้าใจความสำคัญของพลเมืองจำเป็นต้องเข้าใจความหมายของพลเมืองในเบื้องต้นเสียก่อน ในการนี้ หนีไม่พ้นที่เราจะต้องพิจารณาถึงความแตกต่างระหว่างคำที่คล้ายกัน ได้แก่ “ราษฎร” และ “ประชาชน” หรือ “ปวงชน” กับ “พลเมือง” โดยพิจารณาจากความเข้าใจของชนชั้นนำ และจากความหมายที่คนทั่วไปเข้าใจว่าเป็นอย่างไร?

ในแง่กฎหมายนั้น เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ ๆ ในรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ มีการใช้คำว่า “ราษฎร” ในความหมายของคำว่าปวงชนหรือประชาชนที่เข้าใจกันในปัจจุบัน โดยไม่มีการใช้คำว่า “พลเมือง” เลย แต่เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร พ.ศ. ๒๔๘๕ แล้ว คำว่า “ชน” หรือ “ปวงชน” หรือ “ประชาชน” จะเข้าแทนที่คำว่า “ราษฎร” ในฐานะเป็นคำที่ใช้กล่าวแทนคำว่า “ราษฎรทั้งหลาย” อันเป็นที่มาของอำนาจอธิปไตย* ในฐานะส่วนรวม

แต่แม้ในรัฐธรรมนูญจะไม่ใช้คำว่า “ราษฎร” ในฐานะที่มาของอำนาจการปกครองสูงสุดแล้วก็ตาม คำว่า “ราษฎร” จะยังคงใช้ในความหมายของผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรต่อมา ส่วนการนำคำว่า “พลเมือง” มาใช้ในบริบทของรัฐธรรมนูญนั้น มีมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับถาวร พ.ศ. ๒๔๘๕ ในบริบทของขอบเขตการใช้สิทธิเสรีภาพที่ว่า ต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อ “หน้าที่พลเมือง” หลังจากนั้นคำว่า “พลเมือง” ก็ใช้

* อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, Fellow of Alexander-von-Humboldt Foundation, Germany

* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ มาตรา ๒ ใช้คำว่า อำนาจอธิปไตยย่อมมาจาก “ปวงชนชาวสยาม” แทนคำว่า อำนาจอธิปไตยของประเทศนั้นเป็นของ “ราษฎรทั้งหลาย” ในรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ และต่อมาในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๘๕ จึงหันมาใช้คำว่า อำนาจอธิปไตยย่อมมาจากปวงชนชาวไทย

ในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ในบริบทของ “หน้าที่พลเมือง” มาโดยตลอด เท่าที่ผู้เขียนทราบยังไม่เคยใช้ในบริบทของ “สิทธิ” หรือ “อำนาจ” เลย ทั้งนี้โดยคำว่า “อำนาจอธิปไตย” นั้นใช้ควบคู่กับคำว่า “ชนชาวไทย” หรือ “ปวงชนชาวไทย” มาตลอด โดยเริ่มใช้คำนี้แทนคำว่า “ชนชาวสยาม” มาตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๘๕

ข้อนำคิดจากถ้อยคำที่ใช้ในรัฐธรรมนูญของไทย ว่าเมื่อใดจะใช้คำว่า “ราษฎร” เมื่อใดจะใช้คำว่า “พลเมือง” และเมื่อใดจะใช้คำว่า “ชนชาวไทย” “ประชาชน” หรือ “ปวงชน” ก็คือ อะไรเป็นเหตุผลเบื้องหลังของการใช้ถ้อยคำเหล่านี้ และพึงใช้คำเหล่านี้ในบริบทใด?

นำคิดด้วยว่า ความสัมพันธ์ระหว่าง “ปวงชน” กับ “พลเมือง” ควรเป็นอย่างไร? และโดยที่ “ปวงชน” เป็นที่มาหรือเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยดังที่ตราไว้ในรัฐธรรมนูญ ๒๔๘๕ มาตรา ๒ ว่า “อำนาจอธิปไตยย่อมมาจากปวงชนชาวสยาม พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้น แต่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” และประโยคทำนองนี้ยังคงใช้มาในรัฐธรรมนูญของเราทุกฉบับตราจนถึงปัจจุบัน ก็ชวนให้คิดต่อไปว่า พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขแห่งรัฐผู้ทรงใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนกับปวงชน และพลเมืองมีความสัมพันธ์กันอย่างไร?

กระแสความคิดว่าด้วยการเมืองภาคพลเมือง

ความสนใจต่อความหมายของ “พลเมือง” ในหมู่ชนชั้นนำของไทยมีขึ้นในบริบทของการพัฒนาทางการเมือง และการปฏิรูปการเมืองในราว ๒๐ ปี มานี้ โดยเฉพาะตั้งแต่ยุครัฐบาลชาติชาย ซึ่งดำเนินนโยบายส่งเสริมอำนาจฝ่ายการเมืองของพลเรือน และลดทอนอำนาจของระบบราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งทหาร จนเกิดการรัฐประหารเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๔ และเกิดกระบวนการต่อต้านรัฐบาลที่สืบทอดอำนาจมาจากคณะรัฐประหาร เคียงคู่กันกับกระแสพัฒนาประชาธิปไตยที่แพร่ไปทั่วโลกหลังการล่มสลายของกำแพงเบอร์ลิน การล่มสลายของสหภาพโซเวียต และการปิดฉากของยุคสงครามเย็น เกิดกระแสพัฒนาประชาธิปไตย และสนับสนุนการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมจนส่งผลให้กระบวนการเรียกร้องประชาธิปไตยในประเทศขยายตัวขึ้นและเกิดปะทะกันขึ้นในเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม ๒๕๓๕

ผลของกระแสประชาธิปไตยสากล และกระแสโลกาภิวัตน์ ก่อให้เกิดพลังหนุนช่วยขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองภาคประชาชน เรียกร้องการมีส่วนร่วมทางการเมือง และส่งผลสะท้อนให้เกิดกระบวนการปฏิรูปการเมืองในประเทศอย่างกว้างขวาง ในรูปของการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน จนเมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจขึ้นในช่วงกลางปี ๒๕๔๐ ก็เกิดความพร้อมใจยอมรับความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

ด้วยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ และเกิดระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมขึ้น โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน

หลังการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๔ รัฐบาลดำเนินนโยบายรวบอำนาจการเมือง สร้างโครงข่ายอำนาจผ่านญาติ ครอบครัว และมิตรสหาย และลดบทบาทอำนาจข้าราชการ แม้จะประสบความสำเร็จทางการเมืองและทางเศรษฐกิจในระยะสั้น แต่ก็ถูกวิจารณ์ว่าส่งเสริมพฤติกรรมฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็นเหตุให้เกิดกระบวนการประชาชนต่อต้านรัฐบาลทักษิณอย่างกว้างขวาง จนเปิดช่องให้คณะทหารเข้าทำการยึดอำนาจล้มล้างรัฐบาลและรัฐธรรมนูญในปี ๒๕๔๙ แต่ในทางกลับกัน หลังจากนั้นไม่นานก็เกิดปฏิริยาต่อต้านตามมาด้วยการจัดตั้งกระบวนการประชาชนต่อต้านรัฐบาล “อำมาตย์” ในเวลาต่อมา เหล่านี้เป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นว่าการเมืองนอกสภา หรือที่มีผู้เรียกว่าการเมืองภาคประชาชนได้เริ่มแสดงบทบาทเข้มแข็ง โดยประชาชนมีส่วนร่วมเข้ามามากขึ้นเรื่อย ๆ

อย่างไรก็ตามในบริบทของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนี้ ต่อมาไม่ช้าไม่นาน ก็จะมีผู้โต้แย้งขึ้นว่า ไม่ควรใช้คำว่าการเมืองภาคประชาชน แต่ควรใช้คำว่าการเมืองภาคพลเมืองแทน

การขยายตัวของกระบวนการการเมืองภาคประชาชนนี้แม้ด้านหนึ่งจะแสดงให้เห็นถึงความตื่นตัวเข้าร่วมกำหนดเจตน์จำนงทางการเมืองของประชาชน เป็นสัญลักษณ์ที่ดีของพัฒนาการในระบอบประชาธิปไตย แต่ในอีกด้านหนึ่งก็ก่อให้เกิดความห่วงกังวลว่า อาจมีการวางแผนโดยใช้กลอุบายชักจูงกระบวนการภาคประชาชนให้เคลื่อนไหวไปในทางที่มีขอบ จนอาจนำไปสู่การใช้กำลังรุนแรงต่อกลุ่มประชาชนด้วยกัน หรือเพื่อล้มล้างอำนาจรัฐตามอารมณ์ความรู้สึกของฝูงชนได้ ความกังวลทำนองนี้ได้นำไปสู่ความพยายามหาทางแก้ไข ด้วยพัฒนาคุณภาพของประชาชนให้ยกระดับไปสู่ความเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพทางการเมืองขึ้น

ความกังวลดังกล่าวนี้ ได้แสดงออกเป็นมาตรการสำคัญอันเป็นผลพวงมาจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ส่งผลให้มีการจัดตั้งสถาบัน กองทุน และกลไกในการส่งเสริมการพัฒนาการเมืองขึ้น ดังจะเห็นได้จากการจัดตั้ง “สภาพัฒนาการเมือง” และ “กองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง” ขึ้น ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑^๑ และต่อมาได้มีการจัดตั้ง “สำนักส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง” ขึ้นในสถาบันพระปกเกล้าฯ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๒ และดำเนินกิจการเรื่อยมา

^๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติในหมวด ๕ เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐ ส่วนที่ ๑๐ แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยในมาตรา ๘๗ ได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งใน (๔) ของมาตราดังกล่าวได้กำหนดว่า “ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง เพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมกัน ในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่ เพื่อให้เจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวบรรลุผล ใน

ในระยะนี้เอง การดำเนินกิจกรรมด้านการเมือง ที่เรียกกันว่าการเมืองภาคพลเมืองก็ได้รับการส่งเสริมให้กว้างขวางยิ่งขึ้น และเกิดมีรายงานข่าวของสื่อสารมวลชน เกี่ยวกับ “การเมืองภาคพลเมือง” บทบาทของพลเมืองในการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างหนาหูหนาตาขึ้นใน มีการแยกแยะความแตกต่างระหว่าง “ประชาชน” กับ “พลเมือง” และ “ราษฎร” ให้เห็นได้บ่อยครั้ง

ตัวอย่างเช่น ในระยะเริ่มแรกของสภาพพัฒนาการเมือง อาจารย์ประเวศ วะสี ได้กล่าวไว้ในการสัมมนาเรื่อง “เส้นทางสู่ความเข้มแข็ง...การเมืองภาคพลเมือง” ซึ่งสถาบันพระปกเกล้าฯ และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ร่วมกับเครือข่ายต่าง ๆ จัดขึ้น เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๑^๑ โดยชี้ให้เห็นว่า คำว่า “พลเมือง” เป็นคำที่บ่งบอกถึงคุณภาพในทางที่ “มีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นคน มีอิสระ มีความรู้ มีเหตุผล มีส่วนร่วมในกิจการของส่วนรวม หรือกระบวนการทางนโยบาย” ยิ่งกว่าคำว่าประชาชนซึ่งไม่บ่งบอกคุณภาพ และได้เสนอไว้ว่าความเป็นพลเมืองมีคุณสมบัติในเชิงการเชื่อมโยงในเชิงเครือข่าย เป็น Civil Society ซึ่งท่านแปลว่าคือ “สังคมแห่งความเป็นพลเมือง” หรือ “ประชาสังคม” หรือ “สังคมสันติประชาธรรม” ตามนัยที่อาจารย์ป่วย อึ้งภากรณ์ เคยกล่าวไว้ หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่า ความเป็นพลเมืองของสังคมก็คือมีความเป็นประชาธิปไตยโดยอิสระนั่นเอง

ต่อมาเมื่อ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๑ สำนักส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง สถาบันพระปกเกล้าฯ จัดให้มีโครงการ “พลเมืองวัยใส ใส่ใจบ้านเมือง” โดยจัดอบรมเยาวชนเพื่อเสริมสร้างให้เป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย และในวันนั้นวิทยากรผู้มาบรรยายคืออาจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ก็กล่าวยั่วว่า “สังคมประชาธิปไตยจะมีคุณภาพได้ต้องเกิดจากประชาชนฟื้นความเป็นราษฎรสู่ความเป็นพลเมือง และพลเมืองจะเป็นกำลังสำคัญของบ้านเมือง”

เห็นได้ชัดว่า ได้มีความพยายามแยกความเป็นประชาชน ออกจากความเป็นพลเมืองขึ้นแล้ว โดยอาศัยคุณภาพของความเป็นพลเมืองเป็นเครื่องชี้วัดความเป็นประชาธิปไตย

ต่อมาในเดือนสิงหาคม ปีเดียวกัน ในการบรรยายพิเศษเรื่อง “การปฏิรูปการเมืองไทย” ของอาจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และอาจารย์แก้วสรร อติโพธิ ก็มีการกล่าวถึงการปฏิรูปการเมืองในแง่ของการปฏิรูปสังคม ด้วยการเสริมสร้าง “จิตสำนึกของความเป็นพลเมือง” ของอาจารย์นครินทร์ ในขณะเดียวกัน อาจารย์แก้วสรร ก็กล่าวถึงการปฏิรูปการเมืองด้วยการ “ยกระดับราษฎรให้เป็นประชาชน” และชี้ให้เห็นว่าต้องแยกแยะให้เกิดความเข้าใจต่อไปว่า ประชาชนหรือปวงชนนั้น หมายถึง “พลเมือง” ที่รวมกันเป็นประชาชนในฐานะเป็นส่วนรวม ในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยมีพลเมืองเป็นสมาชิกของประชาชน ในขณะที่ประชาชนโดยทั่วไปมีฐานะเป็นเพียง “ราษฎร” เท่านั้น

พระราชบัญญัติสภาพพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๑ และมีผลบังคับใช้เมื่อ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๑ จึงได้กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองขึ้น

^๑ ตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ ออนไลน์ วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๑

อย่างไรก็ดี ความเข้าใจข้างต้นนี้ยังจำกัดอยู่ในหมู่นักศึกษามหาวิทยาลัยของไทยเท่านั้น ปัญหาว่า พลเมือง กับ ราษฎร และประชาชน มีความหมายต่างกันอย่างไร และมีความเกี่ยวพันกันอย่างไร ยังเป็นปัญหาที่จัดได้ว่ายากแก่ความเข้าใจของคนทั่วไป

ความจริงข้างต้นนี้พิสูจน์ให้เห็นได้จากรายงานการสำรวจความเห็นที่ว่าด้วย ความเข้าใจต่อคำว่า พลเมือง ในหมู่นักศึกษามหาวิทยาลัย ๔ แห่ง จำนวนประมาณ ๒,๕๐๐ คน ซึ่งสถาบันพระปกเกล้าฯ จัดแถลงข่าวขึ้น เมื่อ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๔ โดยพบว่า นักศึกษาส่วนใหญ่เข้าใจว่าคำว่าพลเมืองมีความหมายไม่ต่างไปจากประชาชน และที่น่าสนใจก็คือคนส่วนใหญ่มองเห็นความหมายของพลเมืองในแง่ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานะของบุคคลหรือตัวตนที่เป็นประชาชน โดยมองข้ามมิติทางกฎหมายของพลเมืองในแง่สิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบในฐานะประชาชน

ความเชื่อในความสำคัญของพลเมืองดูเหมือนว่าจะได้รับการส่งเสริมมากขึ้นเรื่อย ๆ ดังจะเห็นได้จากเมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ สมัชชาปฏิรูประดับชาติ ได้เปิดแถลงข่าวเรียกร้องการปฏิรูปด้วยคำขวัญว่า “เพิ่มพลังพลเมือง สร้างความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ” ดูเหมือนว่าความเป็นพลเมืองที่มีพลังจะเป็นปัจจัยสำคัญของการปฏิรูประดับชาติทีเดียว

แต่ทว่าในทางกลับกัน เมื่อเกิดเหตุชายฉกรรจ์ ๒ คน บุคชกอาจารย์มหาวิทยาลัยเพราะเห็นว่าอาจารย์ท่านดังกล่าวแสดงความเห็นทางการเมืองต่างจากความเห็นของตัวเอง ในเรื่องการเรียกร้องให้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ จนเป็นข่าวโด่งดังไปทั่วเมื่อเร็ว ๆ มา นี้ แม้จะเป็นการกระทำที่ออกอาจ มุ่งฝ่าฝืนกฎหมายบ้านเมืองในที่สาธารณะอย่างไม่เกรงกลัว จนศาลชั้นต้นจะได้พิพากษาลงโทษจำคุกไปแล้ว ก็กลับมีข้อเท็จจริงที่น่าวิตกอย่างยิ่งตามมา กล่าวคือ หลังเกิดเหตุดังกล่าว มีการสื่อสารกันในหมู่ประชาชนที่นิยมสื่อสารทางสังคมอย่างแพร่หลาย โดยคนจำนวนหนึ่งในสื่อสารสังคมกลับพากันยกย่องว่าการกระทำผิดดังกล่าวเป็นการกระทำของ “พลเมืองดี” เพราะทำไปเพื่อปกป้องประโยชน์ส่วนรวม ปราบปรามการฉ้อโกงนี้ทำให้เราควรหันมาทบทวนทำความเข้าใจถึงความหมายของคำว่า “พลเมือง” กันอย่างระมัดระวังต่อไป

ความหมายของคำว่า “พลเมือง” ในโลกตะวันตก

คำว่า “พลเมือง” ในความหมายของสมาชิกชุมชนทางการเมือง ซึ่งมีสิทธิและหน้าที่ในฐานะสมาชิกชุมชนการเมืองนี้ เป็นความหมายทำนองเดียวกับคำว่า Citizen ในภาษาอังกฤษ หรือ citoyen หรือ bourgeois ในภาษาฝรั่งเศส หรือ Bürger ในภาษาเยอรมันนั้น มีความหมายและความเป็นมายาวนานตามที่เข้าใจกันมาในยุโรปตั้งแต่สมัยกลาง หรือย้อนไปถึงตั้งแต่ราวยุคสุโขทัยและอยุธยาตอนต้นว่า หมายถึงชนชั้นพ่อค้าวานิช ช่างฝีมือ และผู้ทำมาหากินอยู่ในเขตเมือง ซึ่งเป็นเขตอยู่อาศัยและประกอบกิจการอันมีกำแพงล้อมรอบ

อย่างมั่นคง และเป็นผู้มีวิถีชีวิตที่เป็นอิสระจากอำนาจปกครองของมูลนายและขุนนางซึ่งครอบครองดินแดน หรือแคว้นแคว้นอันเป็นที่ตั้งของเมืองเหล่านั้น

เราอาจเรียกได้ว่า “พลเมือง” ก็หมายถึง “ชาวเมือง” นั่นเอง และสถานะของ “พลเมือง” หรือชาวเมืองนี้จึงพิเศษกว่าชาวบ้าน ชาวชนบทหรือคนทั่วไปที่แม่จะอยู่รวมกันเป็นหมู่บ้าน แต่ไม่ได้อยู่ในเมือง ชาวเมืองต่างจากชาวบ้านตรงที่บรรดาชาวเมืองมีสิทธิพิเศษในการมีอำนาจปกครองตนเองเป็นเอกเทศ มีลักษณะเป็นเทศบาลที่เป็นอิสระ ไม่มีนายเหนือหัว หรือต้องตกอยู่ใต้อำนาจหรืออำนาจปกครองของขุนนาง หรือเจ้าศักดินาซึ่งเป็นเจ้าที่ดินในท้องถิ่นนั้น

วิถีชีวิตของขุนนางและเจ้าศักดินานั้นแตกต่างจากวิถีชีวิตของ “พลเมือง” หรือ “ชาวเมือง” ซึ่งค่อยๆ ก่อตัวเป็นชนชั้นกลาง ตรงที่บรรดาขุนนางและเจ้าศักดินาดำเนินวิถีชีวิตอย่างเจ้านายที่เวดล้อมไปด้วยเหล่า บ่าวไพร่ ทาสบริวารที่คอยรับใช้ โดยทั้งขุนนางและเจ้าศักดินาวางตนเป็นนายเหนือหัวบ่าวไพร่ ไม่ทำงาน ด้วยมือตนเองแต่ดำเนินกิจการทั้งหลายด้วยการออกคำสั่งบังคับบัญชาในฐานะผู้นำชุมชน ในขณะที่ ความสัมพันธ์ของชาวเมือง หรือพลเมืองมีลักษณะก่อนไปในทางเสมอภาคเท่าเทียมกัน

นอกจากนั้นบรรดาขุนนางและศักดินายังมีวิถีชีวิตผูกติดอยู่กับฐานะเจ้าที่ดิน และการได้ทรัพย์สิน จากการเรียกเก็บส่วยสาอากร หรือผลผลิตจากการทำเกษตรกรรมขนาดใหญ่ที่ใช้ทาสและบ่าวไพร่เป็น แรงงาน ในแง่นี้ย่อมต่างไปจากวิถีชีวิตของพลเมืองหรือชาวเมืองในสมัยกลางซึ่งอยู่ในแวดวงการค้าพาณิชย์ ที่ได้ทรัพย์สินมาโดยอาศัยการแลกเปลี่ยนตอบแทนผลประโยชน์บนพื้นฐานของการตกลงตามความสมัคร ใจของกลุ่มเป็นหลัก และส่งเสริมความสัมพันธ์แบบเสมอภาค วิถีชีวิตเช่นนี้จึงนับว่าแตกต่างจากวิถีชีวิต ในชุมชนทางการเมืองในรูป Polites แบบกรีก หรือ civil romanus แบบโรมัน ซึ่งแม้สมาชิกจะเป็นอิสระชน และมีสิทธิมีเสียงในการปกครองตนเองทำนองเดียวกัน แต่ชาวเมืองกรีกและโรมันนั้นล้วนดำรงฐานะนคร โดยเข้าเป็นสมาชิกของชุมชนการเมืองในฐานะเป็นเจ้าที่ดินด้วยกันทั้งสิ้น

พลเมืองหรือชาวเมืองในความหมายที่พัฒนาขึ้นมาในสมัยกลางต่อเนื่องมาถึงสมัยใหม่นี้ยังมีโลก ทัศน์ หรือทัศนคติต่อโลกและสิ่งรอบตัวที่พิเศษแตกต่างจากโลกทัศน์ของชาวบ้านทั่วไปกล่าวคือมีลักษณะ นิยมยกย่องการทำงาน หรือการประกอบกิจการตามความคิดริเริ่มหรือความสมัครใจของตนเองอย่างมี แผนการ โดยมีฐานะเป็นหุ้นส่วน หรือลูกจ้างตามสัญญาที่ตกลงกันด้วยความยินยอมพร้อมใจ พวกเขา แตกต่างจากชาวนาและชาวบ้านตรงที่ไม่ยึดติดกับแบบแผนหรือจารีตประเพณีดั้งเดิม

โลกทัศน์ของพลเมืองหรือชาวเมืองยังแตกต่างจากเจ้าขุนมูลนายซึ่งเน้นการออกคำสั่งแก่ผู้ที่อยู่ใต้อำนาจบังคับบัญชาในฐานะผู้มีอำนาจเหนือ เจ้าขุนมูลนายนั้นไม่นิยมทำงานด้วยน้ำมือหรือแรงงานของ ตนเอง และเห็นการทำงานด้วยตนเองเป็นของต่ำ ไม่เหมือนการออกคำสั่งหรือบัญชาผู้อื่นในฐานะผู้เป็นนาย ซึ่งเป็นของสูง นอกจากนี้พลเมืองหรือชาวเมืองในความหมายนี้ยังมีทัศนคติที่นิยมการวางแผนแบบคิด คำนวณล่วงหน้าในเชิงการค้าพาณิชย์หรือในเชิงเศรษฐกิจ และอาศัยการเจรจาต่อรอง และการตกลงร่วมงาน

หรือร่วมลงทุนกันประกอบกิจการเป็นด้านหลัก ในขณะที่พวกช่างฝีมือรุ่นเก่ายังนิยมและภูมิใจกับการทำงานด้วยมือยิ่งกว่าการวางแผนประกอบการ และตั้งตนอยู่ในแบบแผนแบบพื้นบ้าน

การยกย่องการวางแผน และการคิดและตัดสินใจอย่างมีเหตุผลทางเศรษฐกิจโดยลำพังของคนแต่ละคนในฐานะที่เป็นปัจเจกชนที่ต้องรับผิดชอบต่อชะตากรรมของตนเองจึงเป็นแบบแผนและค่านิยมในการดำเนินชีวิตที่กลายมาเป็นรากฐานของพลเมืองในสมัยใหม่ ที่แตกต่างไปจากคนทั่วไปในอดีตอย่างสิ้นเชิง

คุณธรรมสำคัญของพลเมือง หรือชาวเมืองคือความมีความพากเพียรหรือความวิริยะอุตสาหะ ประกอบกันเข้ากับความอดออมและประหยัดอย่างมีแผนการล่วงหน้า สิ่งนี้เป็นรากฐานสำคัญของความนิยมการประกอบการและส่งผลให้เกิดการขยายตัวของธุรกิจการค้าอันเป็นผลงานสำคัญของพลเมือง หรือชาวเมืองในเวลาต่อมา คุณธรรมข้อนี้ยังได้รับการกระตุ้นจากแรงบันดาลใจทางศาสนาคริสต์แบบโปรเตสแตนต์ในการแสวงหาความสำเร็จในชีวิต ซึ่งยอมแสดงออกมาในรูปความมั่งคั่ง อันบรรดาผู้ที่สำคัญตนว่าเป็นพลเมืองมักถือว่าเป็นเครื่องพิสูจน์หรือเป็นพยานที่บ่งบอกว่า เขาเหล่านั้นเป็นที่โปรดปรานของพระเจ้าเป็นเจ้า

ทั้งนี้ขึ้นไปตามคติที่นิยมกันตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๖ ในหมู่พวกถือลัทธิคาลเวง (Calvinism) หรือนิกายฝ่ายโปรเตสแตนต์สายที่แพร่หลายในเนเธอร์แลนด์ อังกฤษ และอเมริกาอีกด้วย ในทางตรงกันข้ามสายความคิดนี้ถือว่าความยากจนเป็นผลจากการขาดความอุตสาหะ งอมืองอเท้า และเป็นเครื่องหมายของการไม่รู้จักขวนขวาย และไม่เป็นที่โปรดปรานของพระเจ้าเป็นเจ้าเมื่อเวลาผ่านไป คุณธรรมและวิถีชีวิตของชาวเมืองก็ดึงดูดชนชั้นผู้ดีหรือชนชั้นเจ้านายที่มีวิถีชีวิตใกล้ชิดกับคนหมู่มากในสังคมเมือง เช่นบรรดาเจ้าครองนคร ผู้พิพากษา คณะลูกขุน ผู้ปกครองท้องถิ่นให้ค่อย ๆ ปรับตัวกลืนกลายเป็นวิถีชีวิตแบบพลเมือง หรือแบบชาวเมืองมากขึ้น โดยอาศัยการคบค้าสมาคมและการสมรสระหว่างบุตรหลานของพวกผู้ดีกับสมาชิกในตระกูลคหบดี อย่างไรก็ตามวิถีชีวิตแบบชนชั้นกลาง หรือที่เรียกว่าแบบพลเมืองนี้ก็มิได้มีลักษณะเป็นเอกภาพหรือเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันไปเสมอ ดังเช่นที่เราจะเห็นได้ว่า พวกชนชั้นพ่อค่านั้นถือได้ว่าเป็นกลุ่มผู้นำการต่อสู้เพื่อเสรีภาพในด้านต่าง ๆ โดยมีผลประโยชน์และความมีอิสระในการประกอบการค้าเป็นผลพลอยได้ อยู่เบื้องหลัง ขณะเดียวกันบรรดาช่างฝีมือและหัตถกรซึ่งเป็นชาวเมืองด้วยกัน ต่างก็พยายามหวังสิทธิในการประกอบการในเขตท้องที่ของตัวเองเฉพาะสมาชิกของสมาคมช่างฝีมือของตัวเอง เป็นต้น

ความขัดแย้งทางสังคมด้านหลักในสมัยกลางนั้น เป็นความขัดแย้งระหว่างการอ้างความชอบธรรมในการวินิจฉัยตัดสินข้อพิพาท หรือการอ้างเขตอำนาจศาลระหว่างฝ่ายศาสนจักร กับฝ่ายอาณาจักรซึ่งแสดงให้เห็นในชุมชนเมืองด้วย ดังจะเห็นได้จากการอ้างความชอบธรรมในการวินิจฉัยตัดสินข้อพิพาททางการค้า และการประกอบการต่าง ๆ ของผู้ปกครองเมือง ซึ่งในที่สุดก็ตกไปอยู่ในมือของพลเมืองหรือชนชั้นกลาง โดยตกไปอยู่ในมือของชุมชนหรือสมาคมพ่อค้าในรูปของอำนาจการตัดสินข้อพิพาทตามปกติประเพณีทางการค้าหรือที่เรียกกันว่ากฎหมายพ่อค้า หรือกฎหมายพาณิชย์ (lex mercatoria) นั้นเอง และนั่นได้กลายเป็น

ปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมการค้าพาณิชย์ความมั่งคั่งและกลายมาเป็นรากฐานของความเป็นอิสระทางการเมืองในเวลาต่อมา

กล่าวได้ว่าวิถีชีวิตแบบพลเมือง หรือแบบชนชั้นกลางที่ค่อย ๆ พัฒนาขึ้นในยุโรปในช่วงปลายสมัยกลางนั้นเป็นปรากฏการณ์สำคัญทั้งทางเศรษฐกิจ ทางการเมือง และในทางวัฒนธรรมผู้ประกอบการค้าที่มีฐานะมั่งคั่งชั้นเศรษฐีได้เข้ามามีบทบาทในทางสังคมแทนที่ศาสนจักร ชนชั้นขุนนาง หรือเจ้านายที่เป็นชนชั้นปกครองดั้งเดิมมากขึ้น โดยแสดงออกมาทางศิลปวัฒนธรรมแบบชนชั้นกลาง ทั้งในรูปของการส่งเสริม ศิลป วิทยาการ และวรรณกรรม ในรูปของการอำนวยความสะดวกสร้างอาคารบ้านเรือน ศาลาว่าการ สถานศึกษา และสถานที่ตั้งหน่วยงานสาธารณะต่าง ๆ ที่มีความงดงามและยิ่งใหญ่ ได้รับความนิยมน้อยลงจนเข้าแทนที่ค่านิยมในรูปแบบอาคารและความวิจิตรตระการตาของสิ่งก่อสร้างดั้งเดิมของผู้ทรงอำนาจในยุคก่อนนั้นมากขึ้นเรื่อย ๆ

ชาวเมืองหรือพลเมืองได้กลายเป็นชนชั้นกลางในรูปของชนชั้นผู้ทรงคุณวุฒิ ที่เทียบพร้อมด้านการศึกษา และเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งวัฒนธรรมของสังคม เป็นนักปราชญ์ เป็นผู้สร้างสรรค์ผลงานสำคัญทางศิลป วิทยาการ ในรูปของนักเขียน ศิลปินที่แสดงออกทางวัฒนธรรมแบบชนชั้นกลางให้แพร่หลายมากขึ้น และค่อย ๆ แทนที่ค่านิยมและวัฒนธรรมแบบผู้ดี และวัฒนธรรมที่เน้นความศรัทธาทางศาสนาจนทำให้ค่านิยม และวัฒนธรรมเหล่านั้นถูกถือว่าล้าสมัยจนเจือจางลบล้างไปเรื่อย ๆ ทั้งนี้โดยชนชั้นผู้ดีและเจ้านายที่ตระหนักถึงความทันสมัยและมีค่านิยมเปลี่ยน ไปก็ได้ให้ความสนับสนุนพัฒนาการนี้อย่างมีนัยสำคัญด้วย

ความเป็นพลเมืองในสมัยใหม่

เมื่อเข้าสู่สมัยใหม่ การขยายตัวของชนชั้นพ่อค้า และชนชั้นกลางได้แสดงออกในรูปความขัดแย้งระหว่างชนชั้นกลางกับชนชั้นขุนนาง และเกิดปะทะกันจนเกิดความไม่สงบเป็นระยะ ๆ โดยมีกษัตริย์เข้ามามีบทบาทในการไกล่เกลี่ยหรือเข้าปราบปรามเพื่อรักษาความสงบไปในทางเป็นคุณแก่ชนชั้นกลาง และพัฒนาไปควบคู่กับการขยายตัวของอำนาจกษัตริย์ในฐานะผู้ทรงอำนาจอธิปไตยที่มีอำนาจสมบูรณ์เด็ดขาดไม่ตกอยู่ใต้อำนาจของผู้ใด ตามหลัก *princeps legibus solute* ของ Jean Bodin ที่แพร่หลายในช่วงศตวรรษที่ ๑๖ และ Thomas Hobbes ในศตวรรษที่ ๑๗ และเป็นรากฐานความคิดทางการปกครองแบบราชาธิปไตยที่เป็นสมบูรณาญาสิทธิราชตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๗ เรื่อยมา โดยมีการพัฒนากลไกการปกครองที่เป็นระบบระเบียบภายใต้คำแนะนำของนักกฎหมายในรูปของเจ้าพนักงานปกครอง และการจัดเก็บภาษี การรักษาความสงบ การทำนุบำรุงการเกษตรกรรมและพาณิชย์กรรม การจัดเก็บภาษี และการอำนวยความสะดวกกรรม ภายใต้ระบบกฎหมาย

นับตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๗ โดยเฉพาะหลังยุคสงครามศาสนาที่เรียกกันว่าสงคราม ๓๐ ปี ซึ่งบรรดาเจ้าครองนคร และชุมชนทางศาสนาและชุมชนทางการเมืองต่าง ๆ ได้สู้รบกันจนอ่อนแรงไปตาม ๆ กัน ในที่สุดได้ตกลงทำสัญญาสันติภาพเรียกว่าสนธิสัญญาเวสต์ฟาเลีย เมื่อ ค.ศ. ๑๖๔๘ รับรองเสรีภาพในการนับถือ

ศาสนา และอำนาจรัฐเหนือเขตแดนของกษัตริย์ราชวงศ์ต่าง ๆ ในยุโรป เป็นรากฐานของการรับรองและส่งเสริมความเข้มแข็งของราชาธิปไตยใหม่ภายใต้อำนาจปกครองของกษัตริย์ที่มีพระราชอำนาจเหนือพระราชอาณาเขต และมีราษฎรที่ตกอยู่ใต้อำนาจบังคับของรัฐหรือองค์อธิปัตย์ในดินแดนอาณาเขตของรัฐนั้น ๆ

ในยุคศตวรรษที่ ๑๗ นี้เองที่ชนชั้นกลางในอังกฤษได้เป็นพวกแรก ๆ ที่ก่อให้เกิดกระแสปฏิวัติและจัดตั้งรัฐบาลแบบสาธารณรัฐบนฐานของระบบรัฐสภาขึ้นเป็นพวกแรก ระหว่างช่วง ค.ศ. ๑๖๔๒/๖๘ และต่อมาในปี ค.ศ. ๑๖๘๘ ชนชั้นกลางอังกฤษก็สามารถสถาปนาระบบการปกครองที่ถือว่าอำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภา (Supremacy of Parliament) ขึ้นในอังกฤษ หลังจากนั้นจึงเกิดกระแสการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการจัดตั้งอำนาจรัฐของชนชั้นกลางตามหลักอำนาจสูงสุดเป็นของสภาผู้แทนราษฎรขึ้นในดินแดนต่าง ๆ แต่ไม่ประสบความสำเร็จ

ในขณะเดียวกันในดินแดนภาคพื้นยุโรประหว่าง ค.ศ. ๑๖๔๘ ถึงช่วงการปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๗๘๙ ซึ่งถือกันว่าเป็นยุคแห่งสมบูรณาญาสิทธิราช ได้เกิดการปรับตัวของสถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะเป็นประมุขของรัฐและผู้ทรงอำนาจอธิปไตยครั้งใหญ่ โดยปรับตัวเข้าสู่ฐานะเป็นธรรมราชา (Enlighten Despot) ซึ่งใช้พระราชอำนาจไกล่เกลี่ยผลประโยชน์ระหว่างชนชั้นขุนนางและชนชั้นกลาง และอาศัยข้าราชการในราชสำนักซึ่งโดยทั่วไปเป็นผู้รู้ทางกฎหมายเป็นผู้ดำเนินกิจการของรัฐ ทั้งในแง่การรักษาความสงบ การส่งเสริมการค้าพาณิชย์ และการเกษตรกรรมตลอดจนเป็นผู้อำนวยความสะดวกในสถานะตุลาการอย่างมีประสิทธิภาพ

คุณูปการของระบอบราชาธิปไตยแบบสมบูรณาญาสิทธิราชก็คือการเสริมสร้างความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐ มีประสิทธิภาพในการรักษาความสงบเรียบร้อย และจัดระเบียบสังคมให้เป็นปึกแผ่นต่อเนื่องกันเป็นเวลานาน การใช้กำลังต่อสู้ทำหั่นกันแตกแยกเป็นก๊กเป็นเหล่าที่เคยมีมาในสมัยกลางก็ค่อย ๆ สูญสิ้นไป ทำให้การพัฒนาการปกครอง ระบบราชการและระบบวินัยข้อพิพาทโดยศาลเป็นไปได้ การรักษาความสงบ การมีระบอบการปกครองที่เป็นแบบแผนเข้าใจได้ การอำนวยความสะดวกตามกฎหมายนี้ได้แทรกซึมเข้าไปในจิตสำนึกของประชาชนที่ละน้อย จนส่งผลให้เกิดพัฒนาการทางวัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการพัฒนาท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ที่เป็นแบบแผนและเป็นปึกแผ่นกว้างขวางยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจส่วนกลางในการทำนุบำรุงการเกษตรกรรม และเลิกความสัมพันธ์แบบว่าทาสในเรือนเบี้ย บำรุงรักษาวิถีชีวิตของเกษตรกรไม่ให้ถูกขูดรีด หรือทอดทิ้งให้เป็นไปตามยถากรรมแบบที่เป็นมาแต่เดิม

เป็นที่ยอมรับกันว่าอำนาจการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชที่ดำเนินการทำนุบำรุงความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคมภายใต้หลักคุณธรรมของกษัตริย์ผู้ปกครองนี้ได้ส่งผลให้การดำเนินวิถีชีวิตอย่างมีเหตุผลและมีแบบแผนมีเป้าหมายเป็นไปได้ รวมทั้งทำให้เกิดสำนึกในการอยู่ร่วมกันภายใต้อำนาจการปกครองของกษัตริย์องค์เดียวกัน และกฎหมายเดียวกันเป็นปึกแผ่นยิ่งขึ้น และเกิดกระบวนการจัดการศึกษาและการเสริมสร้างวินัยทางสังคมในการอยู่ร่วมกันอย่างมีเหตุผลขึ้นการคุ้มครองความเชื่อและการอุปถัมภ์

ศาสนาต่าง ๆ ของกษัตริย์ทำให้ผู้มีความเชื่อต่างกันอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างมีใจกว้าง เกิดการเสริมสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม ระบบสาธารณูปโภค และรักษาอนามัย และการสาธารณสุข รวมทั้งเกิดกระบวนการร่วมมือกันกำจัดภาวะไม่พึงประสงค์ในทางสังคม เช่นกระบวนการเลิกทาส เลิกไพรให้หมดไปภายใต้การนำของกษัตริย์

ภายใต้ราชาธิปไตยในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ได้เกิดความเชื่อในการปกครองแบบธรรมราชา ขยายตัวขึ้นในศตวรรษที่ ๑๘ และก่อให้เกิดกระแสการปฏิรูปการปกครองขึ้นเป็นระลอก ๆ ทำให้เกิดการพัฒนาระบบโครงสร้างทางสังคม และจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางกฎหมายให้มีเหตุผลทันสมัย และสอดคล้องกับหลักการทางมนุษยนิยมมากขึ้น มีการรับรองเสรีภาพในชีวิตร่างกายเสรีภาพทางทรัพย์สิน พัฒนาการศึกษา และเสรีภาพในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง จนค่อยๆกลายเป็นกระแสเรียกร้องเสรีภาพ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในเวลาต่อมา

ในระยะแรก ๆ ความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์กับประชาชน ก็คือความสัมพันธ์แบบมีอำนาจเหนือระหว่าง “ผู้ปกครอง” กับ “ผู้ถูกปกครอง” หรือ “กษัตริย์” กับ “ราษฎร” ภายใต้ข้อความคิดเช่นนี้ “ราษฎร” ย่อมต้องสยบยอมต่ออำนาจปกครองของกษัตริย์ การแยกความแตกต่างระหว่างความเป็นพลเมือง กับความเป็นผู้อยู่ใต้อำนาจปกครอง ยังไม่ปรากฏเด่นชัด แต่ทว่ากระแสความคิดเรียกร้องเสรีภาพ และเรียกร้องการปกครองแบบประชาธิปไตย หรือการปกครองที่ประชาชนเป็นผู้กำหนดชะตากรรมของตนเองนั้น แท้จริงแล้วตั้งอยู่บนรากฐานของความเชื่อมั่นในคุณค่า ศักดิ์ศรีสิทธิเสรีภาพ และความสามารถปกครองตนเองของประชาชน ด้วยเหตุนี้ นักปราชญ์ในศตวรรษที่ ๑๘ จึงได้เริ่มแยกแยะฐานะพลเมืองออกจากฐานะไพร่ฟ้าประชาชนหรือราษฎรทั่วไป

นักปราชญ์ในศตวรรษที่ ๑๘ ได้ชี้ให้เห็นว่า ฐานะ “พลเมือง” นั้นเป็นฐานะที่แตกต่างจากราษฎรในแง่ของความตระหนักในสิทธิและหน้าที่ของตนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยชี้ให้เห็นว่า “พลเมือง” นั้นมีฐานะแตกต่างจากข้าทาสไพร่ของพวกขุนนาง ตรงที่พลเมืองเท่านั้นที่จัดเป็นผู้มีหุ้นส่วนอยู่ในประชาคมทางการเมืองที่เรียกว่า “รัฐ” ในขณะที่พวกไพร่ หรือคนต่างด้าวที่มาอาศัยอยู่ในดินแดนนั้น เป็นแต่คนในบังคับ หรือผู้ถูกปกครอง เป็นมนุษย์ที่พึงได้รับการเคารพในสิทธิแห่งชีวิตร่างกายและทรัพย์สิน แต่ไม่ได้มีสิทธิมีส่วนร่วมในการปกครอง ในแง่นี้สังคมพลเมืองจึงมีฐานะเสมือนกับห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทขนาดใหญ่ที่มีบรรดาพลเมืองเป็นผู้ถือหุ้นและพลเมืองย่อมมีสำนึกของความเป็นเจ้าของสังคมนั้น ๆ ทั้งในฐานะเป็นผู้มีสิทธิได้ประโยชน์ แต่ขณะเดียวกันก็มีหน้าที่ร่วมบำรุงรักษาความเป็นปึกแผ่นของสังคมเป็นสำคัญ

ตัวอย่างของแนวคิดทำนองนี้ปรากฏให้เห็นได้ในข้อเขียนของนักคิดช่วงปลายศตวรรษที่ ๑๘ โดยเฉพาะในยุคแห่งการปฏิวัติฝรั่งเศส ซึ่งเชื่อว่าในทุกๆ ที่ที่มนุษย์เข้าผูกพันกันเป็นสังคมพลเมืองไม่ว่าจะเป็นสังคมทางการค้าพาณิชย์ หรือเพื่อปกป้องแผ่นดินหรือผลประโยชน์ส่วนรวมอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน นั้น ในทุกสังคมพลเมืองย่อมจะมีสาระทางคุณค่าอย่างใดอย่างหนึ่งที่พลเมืองทั้งหลายมุ่งจะธำรงไว้ร่วมกัน

การเป็นสมาชิกในสังคมพลเมืองหรือสังคมของผู้เจริญแล้วนั้นคล้ายกันกับผู้ถือหุ้นของสังคมนั้นนั่นเอง แม้ในหมู่บ้านที่เล็กที่สุด ก็ย่อมมีเนื้อที่ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนที่สมาชิกทุกคนในหมู่บ้านนั้นถือว่ามีคุณค่าสำหรับตน และมีส่วนใช้หรือได้ประโยชน์ร่วมกันกับสมาชิกอื่น ๆ ในหมู่บ้านนั้น และในทำนองเดียวกันในเมืองแต่ละเมือง ก็มีแต่พลเมืองหรือผู้ถือตนว่าเป็นเจ้าของส่วนหนึ่งส่วนใดของเมืองนั้นเท่านั้นที่พึงมีเกียรติและมีศักดิ์ศรีที่จะเรียกตนเองว่าเป็นชาวเมืองหรือพลเมืองของเมืองนั้น ทั้งเป็นที่ยอมรับกันแพร่หลายว่า ชนชาติทั้งหลาย ในยุโรปก็ล้วนแต่ยึดถือว่า ตนเป็นเจ้าของแผ่นดินร่วมกันกับคนร่วมชาติ และคนในชาติเดียวกันย่อมแตกต่างจากคนชาติอื่นที่มีได้มีสำนึกเป็นเจ้าของคุณค่าส่วนรวมของชนชาติตัวร่วมกัน เป็นเหตุให้ทุกคนต่างมีสิทธิมีส่วนในการปกครองได้ ต่างจากคนต่างถิ่นต่างดาว ซึ่งไม่มีสิทธิร่วมปกครอง

การแสดงความเป็นเจ้าของชุมชนหรือความเป็นสมาชิกที่แท้จริงของชุมชนนั้น รูปแบบดั้งเดิมที่สุดก็คือการมีสำนึกในการปกป้องผืนแผ่นดินของชุมชนนั้น ๆ ซึ่งย่อมจะทดสอบและพิสูจน์ให้เห็นครั้งแล้วครั้งเล่าผ่านการทำสงครามปกป้องสิทธิปกครองตนเอง และทำให้ความเป็นเจ้าของชุมชนนั้น เป็นที่ประจักษ์แน่แก่ใจแก่สมาชิกชุมชนนั้น อย่างไรก็ตาม เมื่อเวลาผ่านไปความเป็นสมาชิกและความเป็นเจ้าของชุมชนและประเทศชาติบ้านเมืองก็อาจแสดงออกในรูปแบบที่เปลี่ยนแปลงไป เช่นในยุคที่กิจการค้าพาณิชย์และกิจกรรมทางเศรษฐกิจมีความสำคัญยิ่งขึ้น สมาชิกที่มีความหมายต่อสังคมมักจะเป็นผู้ที่มีอำนาจและอิทธิพลทางเศรษฐกิจ ในแง่นี้ความเป็นหุ้นส่วนในฐานะผู้ร่วมกันปกป้องดินแดนก็ย่อมต้องยอมหลีกเลี่ยงให้กับความเป็นหุ้นส่วนแบบใหม่ คือหุ้นส่วนในแง่ผู้ร่วมกันสร้างความมั่งคั่งและอยู่ดีกินดีแก่สังคม ดังที่พลเมืองชนชั้นกลางได้ขยายตัวและอิทธิพลจนมีความหมายและความสำคัญในฐานะผู้มีความเจ้าของสังคมในสมัยใหม่มากขึ้นเรื่อย ๆ ในฐานะฐานันดรที่สาม (tiers e'etat) นั่นเอง และเหตุนี้เองเมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงไป พลเมืองในยุคดั้งเดิมที่เป็นสังคมพลเมืองของเจ้าที่ดิน ก็ต้องหลีกเลี่ยงให้แก่พลเมืองในสังคมของอิสรชนผู้มั่งคั่ง หรือพลเมืองแบบชนชั้นกลาง หรือเสรีชนที่แสดงความเป็นเจ้าของสังคมมากขึ้นเรื่อย ๆ

ความเป็นพลเมืองกับการสร้างอำนาจรัฐแบบประชาธิปไตย

นักปราชญ์คนสำคัญในสายอุดมคตินิยม (German Idealism) อย่าง Fichte (1762-1814) และ Hegel (1770-1831) นับเป็นผู้กระตุ้นเตือนให้โลกเห็นความสำคัญของความเป็นมนุษย์ในแง่ของการประจักษ์แจ้งในจิตสำนึกของตนเอง หรือคุณค่าแห่งความรู้ตัวของมนุษย์ โดย Fichte ได้อธิบายไว้อย่างน่าฟังว่า “ความเป็นพลเมืองนั้น แท้จริงแล้วก็คือการมีชีวิตทางการเมืองของมนุษย์นั่นเอง (vita civilis sive politica)” และในแง่นี้ความเป็นรัฐ ก็กับความเป็นพลเมืองย่อมเป็นสิ่งเดียวกันและความเข้าใจความหมายของ “ความเป็นพลเมือง” ตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ ๑๕ เป็นต้นมาก็คือการยอมรับว่ามีความหมายเดียวกันกับความเป็นผู้เจริญเป็นอารยชนใน “สังคมของพลเมือง” หรือ “ประชาสังคม” นั่นเอง

ตามแนวความคิดนี้ มนุษย์ที่รวมเข้ากันเป็นกลุ่มก้อนจากหมู่ญาติไปสู่ความเป็นชนชาติเดียวกันนั้น เมื่อเกิดความเป็นปึกแผ่นจนเกิดสำนึกแห่งการอยู่ร่วมกันอย่างมีกฎเกณฑ์แบบแผนที่เป็นชุมชน ในลักษณะ

ที่บุคคลที่รวมกันนั้นดำเนินวิถีชีวิตร่วมกันอย่างที่พอเรียกได้ว่าเป็นวิถีชีวิตของผู้เจริญ มีวิถีชีวิตอย่างอารยชน หรือวิถีชีวิตแห่งพลเมืองแล้ว ก็ได้ชื่อว่าเป็น “สังคมพลเมือง” หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งได้ว่าเป็น “รัฐ” นั่นเอง ในแง่นี้ความเป็นพลเมืองย่อมเป็นพลเมืองแห่งรัฐอันครอบด้วย ความมีสิทธิและหน้าที่ต่อรัฐหรือต่อความดีงามส่วนรวมอันเป็นคุณค่าที่ผูกพันสมาชิกไว้ด้วยกันเสมอไป สังคมพลเมืองในความหมายนี้ย่อมมีความหมายควบคู่กันไปกับคำว่าสังคมที่รับรอง “เสรีภาพ” และ “เสมอภาค” อันเป็นความชอบธรรมที่พลเมืองจะมีแดนอิสระที่รัฐไม่พึงเข้าก้าวกายหรือได้รับหลักประกันทางกฎหมายที่จะดำเนินชีวิตอย่างเป็นอิสระและเท่าเทียมกัน โดยกฎหมายมีสิทธิร่วมกำหนดเจตจำนงทางการเมือง และร่วมปกครองสังคม ในขณะที่มีหน้าที่ร่วมกันในการทำนุบำรุงบ้านเมืองด้วยการเสียภาษี และมีหน้าที่ร่วมกันป้องกันประเทศ และรักษาความมั่นคงของสังคมพลเมืองด้วย

เมื่อบรรดาพลเมืองทั้งหลายใช้เสรีภาพของตนสมัครใจเข้าผูกพันกันและกันเป็นสังคมด้วยการตัดสินใจยอมรับหลักเกณฑ์ในการอยู่ร่วมกันที่มีลักษณะเป็นสังคมพลเมืองที่ชัดเจนแน่นอน ในลักษณะอาการที่ถือได้ว่าเป็นการตกลงใจของตนเองด้วยความสมัครใจแล้ว ก็ย่อมถือได้ว่าหลักเกณฑ์เช่นนั้นเป็นหลักเกณฑ์แห่งการปกครองตนเองโดยพลเมืองนั่นเอง หรือเป็นประชาธิปไตยแบบเป็นไปเองการปกครองตนเองในลักษณะที่พลเมืองเป็นผู้ปกครองตนเอง หรือที่เราเรียกกันว่าเป็นการปกครองที่ประชาชนเป็นผู้ถืออำนาจปกครองสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยนี้ มีแบบอย่างที่สำคัญสองแบบ กล่าวคือแบบอังกฤษซึ่งเป็นแบบที่การปกครองตนเองของพลเมืองค่อย ๆ คลี่คลายมาแบบเป็นไปเอง กับแบบอเมริกันและฝรั่งเศสที่เกิดจากการก่อตั้งอำนาจปกครองขึ้นใหม่โดยประชาชนเองจัดตั้งอำนาจปกครองนั้นขึ้นอย่างจงใจ

ประชาธิปไตยแบบอังกฤษนั้น ได้พัฒนาหลักอำนาจสูงสุดในการปกครองเป็นของประชาชนโดยการเสริมสร้างหลักความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภาขึ้น โดยยอมรับกษัตริย์ในฐานะประมุขแห่งรัฐและถือว่ารัฐบาลที่แม้จะมาจากเสียงข้างมากในรัฐสภา ก็ยังคงเป็นรัฐบาลของกษัตริย์ตามประเพณีการปกครองที่ตกทอดมาอยู่นั่นเอง ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นพัฒนาการที่มีการจัดระเบียบการปกครองสืบทอดมาจากรัฐของผู้ทรงภูมุนครแบบสมัยกลาง และค่อย ๆ ปฏิรูปเปลี่ยนแปลงเรื่อยมาจนเกิดเป็นรูปแบบการปกครองที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน

ส่วนการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญแบบของอเมริกันที่ประกาศใช้ในปี ค.ศ. ๑๗๘๗ หลังการประกาศอิสรภาพถึง ๑๑ ปี นั้นจัดเป็นระเบียบการปกครองที่บัญญัติขึ้นโดยผู้แทนของปวงชนทำนองเดียวกันกับการปกครองหลังการปฏิวัติฝรั่งเศส แต่อย่างไรก็ดี ยังมีข้อแตกต่างสำคัญระหว่างการปกครองโดยประชาชนสองแบบ คือแบบอังกฤษและอเมริกันฝ่ายหนึ่ง กับแบบฝรั่งเศสโดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกครองโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๗๙๓ อีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งข้อแตกต่างระหว่างประชาธิปไตยสองแบบนี้แสดงออกในรูปของแนวคิดด้วยผู้แทนของปวงชนที่ตั้งอยู่บนฐานความเข้าใจที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ และยังคงมีผลต่อความเข้าใจความหมายของ “ปวงชน” ที่ต่างกันจนถึงทุกวันนี้

แนวความคิดว่าด้วยผู้แทนราษฎรแบบอังกฤษนั้น พัฒนาริเริ่มมาจากลักษณะการปกครองแบบสมัชชากลาง คือผู้แทนราษฎรนั้นเป็นผู้แทนของฐานันดร ซึ่งสะท้อนความแตกต่างหลากหลายที่ดำรงอยู่ในหมู่ประชาชนที่มีทั้งผลประโยชน์ ค่านิยม และการให้ความสำคัญแก่เรื่องราวต่าง ๆ แตกต่างกันไปอย่างสลับซับซ้อน และมีการแข่งขันกันเองโดยผ่านการตกลงและประนีประนอมกันและกัน ผ่านกระบวนการแสวงหาเสียงสนับสนุนในรัฐสภา ผู้แทนราษฎรจึงเป็นผู้แทนพลเมืองที่รวมกันอยู่ในลักษณะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ โดยมีกษัตริย์ดำรงฐานะเป็นผู้แทนของปวงชนหรือผู้แทนของชาติเป็นส่วนรวม และสถานะผู้แทนปวงชนของกษัตริย์ก็ถ่ายทอดบางส่วนไปยังนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลของกษัตริย์ และผู้นำฝ่ายค้านในสภา ในฐานะผู้อาจเข้าทำหน้าที่ผู้นำรัฐบาลในอนาคต

ในสหรัฐอเมริกา นั้น แม้จะไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นรูปแบบผู้แทนฐานันดรอย่างอังกฤษ แต่ก็อาจกล่าวได้ว่า ผู้แทนราษฎรมีแนวโน้มไปในทางเป็นผู้แทนของกลุ่มราษฎรที่มีผลประโยชน์หลากหลายแบบอังกฤษ

แต่ในระบอบประชาธิปไตยแบบฝรั่งเศส โดยเฉพาะที่แสดงออกมาในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. ๑๗๙๑ ซึ่งยังทรงอิทธิพลทางความคิดมาถึงปัจจุบันนี้นั้น นับว่ามีลักษณะแตกต่างกับแบบอังกฤษอย่างสำคัญ ทั้งนี้ก็เพราะอิทธิพลของแนวคำสอนของ Rousseau ซึ่งส่งผลกระทบต่อความคิดของพวกจาโคเบง (Jacobin) อันเป็นความคิดที่มีบทบาทนำในยุคนั้น กล่าวคือถือว่าสมัชชาแห่งชาติหรือสมัชชาประชาชนนั้นได้เข้าสวมอำนาจของกษัตริย์ฝรั่งเศส และย่อมมีฐานะเป็นผู้แทนอำนาจสาธารณะทั้งหมด เป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในรัฐ ส่วนรัฐบาลนั้นเป็นแต่เพียงกลไก หรือองค์กรที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย ภายใต้อำนาจของสมัชชาแห่งชาติเท่านั้น การตัดสินใจของสมัชชาแห่งชาติย่อมเป็นการตัดสินใจของผู้ทรงอำนาจสูงสุดในฐานะที่เป็นองค์กรที่เป็นเอกภาพของชาติ ไม่ใช่เป็นเพียงเวที หรือเครื่องสะท้อนถึงผลของการต่อรองผลประโยชน์ของผู้แทนกลุ่มต่าง ๆ เหมือนในอังกฤษ มติของสมัชชาแบบฝรั่งเศสจึงมีความเข้มข้นและมีผลผูกพันหนักแน่นต่างจากแนวคิดเรื่องเสียงข้างมาก หรือการตัดสินใจของรัฐบาลผสม หรือข้อประนีประนอมระหว่างกลุ่มอำนาจที่ดำรงอยู่อย่างหลากหลายในสังคมอย่างที่เข้าใจกันในอังกฤษหรือในอเมริกา

จากที่กล่าวนี้ เราย่อมเห็นได้ว่า แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยแบบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ฉบับ ค.ศ. ๑๗๙๑ นี้มีลักษณะสอดคล้องกับทฤษฎีอำนาจธิปไตยของปวงชนยิ่งกว่าลักษณะแนวความคิดว่าด้วยประชาธิปไตยแบบอังกฤษและอเมริกัน เป้าหมายของทฤษฎีอำนาจธิปไตยของปวงชนแบบฝรั่งเศสนี้ก็ถือคือการอธิบายว่า ผู้ถืออำนาจปกครองและผู้อยู่ใต้อำนาจปกครองย่อมเป็นอันหนึ่งอันเดียวหรือเป็นเอกภาพกัน และด้วยเหตุนี้ผู้แทนปวงชนจึงไม่ควรเป็นตัวแทนผลประโยชน์ทางการเมืองของตัว หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ซึ่งย่อมจะมีได้อย่างหลากหลาย แต่ผู้แทนปวงชนต้องมีหน้าที่ผลักดันและปฏิบัติการแปรเจตนารมณ์ของปวงชนให้ปรากฏเป็นจริงทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมให้ได้

เจตนารมณ์ของปวงชนในฐานะเจตจำนงอันมีเหตุผลของปวงชน ซึ่งแสดงออกมาทางสมัชชาแห่งชาตินี้ ตามแนวคิดของรุสโซ ไม่ใช่ผลรวมของผลประโยชน์เอกชนแต่ละคนที่รวมเข้ามามีด้วยกัน แต่เป็นสิ่งที่ดำรงอยู่ในความเป็นจริงตามความสัมพันธ์เชิงเหตุผลของสังคม และไม่ว่าผู้รับรู้และตระหนักถึง

เจตจำนงของปวงชนนั้นจะเป็นเพียงเสียงข้างน้อยเพียงใดก็ตาม เจตนารมณ์นั้นก็ย่อมดำรงอยู่ได้ด้วยตัวมันเองและมีความชอบธรรมในตัวเอง ดังนั้นตามแนวคิดนี้ หากกลุ่มชนหรือคณะบุคคลหนึ่งคณะบุคคลใดจะอ้างเจตจำนงของประชาชนและเข้ายึดอำนาจการปกครองเป็นของตน แล้วทำการปกครองในนามของปวงชนก็ย่อมทำได้โดยชอบ ดังที่ปรากฏให้เห็นได้ในประวัติศาสตร์ของฝรั่งเศสหลังการปฏิวัติที่มักมีหมู่คณะใดหมู่คณะหนึ่งก่อการหรือเข้ายึดอำนาจโดยอ้างว่าตนเป็นผู้แทนเจตจำนงของประชาชนอยู่บ่อย ๆ การอ้างเจตจำนงของปวงชนได้กลายเป็นการอ้างความชอบธรรมในการยึดอำนาจ และดำเนินการปกครองแบบทรราชอำนาจเบ็ดเสร็จถึงขั้นสู้รบนองเลือดกันหลายคราว ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกับฟาสซิสต์ในอิตาลี และนาซีในเยอรมันก็เป็นไปในลักษณะเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ ไม่ว่าประชาธิปไตยในนามของเจตจำนงของปวงชนจะมีเสน่ห์ดึงดูดใจในแง่ของสติปัญญาเพียงใด ก็ไม่อาจลบลบความบกพร่องทางประวัติศาสตร์ข้อนี้ได้

ในอีกแง่หนึ่ง ประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ของการปกครองแบบประชาธิปไตย ก็ได้สะท้อนให้เห็นความเบี่ยงเบนอีกทางหนึ่งที่ชัดเจนมากขึ้นเรื่อย ๆ คือความเบี่ยงเบนที่ผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างมากที่ได้เข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง และควบคุมกลไกอำนาจรัฐไว้ในมือ ก็มีแนวโน้มที่จะฉวยโอกาสแสวงหาประโยชน์ส่วนบุคคล จากการดำรงตำแหน่งสาธารณะนั้นในทางมิชอบแทนที่จะปฏิบัติหน้าที่รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือสะสางจัดระเบียบแบบแผนการปกครองให้เป็นปึกแผ่นรองรับความเปลี่ยนแปลง หรือเตรียมการรับมือกับความท้าทายใหม่ ๆ ในอนาคตการปกครองแบบประชาธิปไตยจึงกลายเป็นเครื่องมือแสวงหาประโยชน์จากภาษีอากร หรือผลผลิตมวลรวมประชาชาติในทางมิชอบรูปแบบต่าง ๆ ไปในที่สุด

การปกครองโดยประชาชน หรือโดยประชาชนมีส่วนร่วม?

จากความจริงข้างต้นนี้ การอธิบายว่าประชาธิปไตยคือการปกครองโดยประชาชน หรือการปกครองที่ประชาชนปกครองตนเอง จึงยังไม่เพียงพอจะเป็นหลักประกันได้ว่า การปกครองนั้นจะไม่กลายเป็นเผด็จการในนามของปวงชน และด้วยเหตุนี้จึงมีความพยายามอธิบายความหมายของประชาธิปไตยเสียใหม่ ว่า การปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นแท้จริงมุ่งหมายถึงความชอบธรรมในการจัดระเบียบการปกครองหรือระเบียบการเมืองว่ามาจากประชาชน ยิ่งกว่าเป็นการปกครองโดยประชาชนเอง ดังนั้นการปกครองใดหรือรัฐบาลใดที่มีรากฐานอำนาจอยู่ที่อำนาจตามข้อเท็จจริง โดยไม่อาจอิงความชอบธรรมในการปกครองที่เชื่อมโยงไปสู่การได้รับความชอบธรรมจากประชาชนย่อมเป็นการปกครองที่ไม่ชอบธรรมตามระบอบประชาธิปไตย

และที่สำคัญ การปกครองนั้นย่อมมีความมุ่งหมายที่จะบำรุงรักษาประโยชน์ส่วนรวม หรือความดีงามส่วนรวม (common wealth) อันเป็นสาระสำคัญของการจัดให้มีการปกครองขึ้น ประโยชน์ส่วนรวมหรือความดีงามส่วนรวมนี้ก็ต้องตั้งอยู่บนความชอบธรรมที่โยงไปสู่ประชาชนด้วย

อันที่จริงในทางประวัติศาสตร์นั้น แนวคิดเรื่องความชอบธรรมของอำนาจการปกครองโดยปวงชน แม้จะไม่ถึงกับเป็นปฏิบัติหรือเป็นศัตรูต่อแนวคิดที่อธิบายความชอบธรรมของอำนาจการปกครองว่ามาจากสิ่งศักดิ์สิทธิ์หรืออาศัยความชอบธรรมทางศาสนาเป็นฐาน แต่ก็กล่าวได้ว่าแนวคิดที่ว่าด้วยความชอบธรรมของอำนาจการปกครองมาจากปวงชนนั้น อย่างน้อยก็มีลักษณะท้าทายหรือประชันขันแข่งกับการอ้างความชอบธรรมของอำนาจการปกครองจากสิ่งศักดิ์สิทธิ์ เช่นอ้างความเป็นสมมติเทพ อาณัติของเทพ พรหม ยักษ์ ฯลฯ หรืออ้างความชอบธรรมทางศาสนา เช่นอาณัติของพระเจ้าเป็นผู้เป็นเจ้า โดยเป็นที่เห็นกันว่า การอ้างความชอบธรรมเช่นนั้นย่อมขัดหรือเข้ากันไม่ได้กับการอ้างความชอบธรรมของอำนาจการปกครองว่ามาจากประชาชน

เป็นที่ยอมรับกันว่าประชาชนหรือปวงชนย่อมมีความชอบธรรมในการจัดการปกครองในแง่การวางกติกาของการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติ และเป็นธรรม จึงเป็นธรรมดาที่การปกครองจะต้องดำเนินไปด้วยการยอมรับของชนส่วนใหญ่ ในขณะเดียวกัน เป็นธรรมดาที่ผู้ถืออำนาจการปกครองย่อมต้องใช้อำนาจปกครองด้วยการใช้กำลังบังคับ แต่อำนาจการปกครองโดยใช้กำลังบังคับนั้นจะตั้งอยู่ได้ยังต้องอาศัยความยอมรับจากผู้ถืออำนาจการปกครองด้วย แม้การยอมรับนั้นจะแสดงออกมาในรูปของการยอมรับเท่านั้นก็ตาม แต่ไม่ว่าอย่างไร ก็เป็นที่ยอมรับกันในยุคสมัยใหม่ว่าการแสดงการยอมรับอำนาจการปกครอง ไม่ว่าจะป็นอำนาจของกษัตริย์ ท่านผู้นำ จอมเผด็จการ หรือคณะผู้ปกครองแบบพรรคเดียว ก็จำเป็นต้องแสดงออกให้ปรากฏรับรู้แก่สาธารณชนได้ และวิธีแสดงออกที่ดีที่สุดก็คือด้วยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทั่วไปอย่างเป็นทางการ

แต่การที่มีการเลือกตั้ง ก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าระบบการปกครองที่เกิดจากการเลือกตั้งซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นประชาธิปไตยนั้น จะได้ชื่อว่าเป็น “เสรีประชาธิปไตย” เสมอไป เพราะการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยนั้น ไม่ได้อาศัยรูปแบบการปกครองโดยอิงความชอบธรรมจากเสียงข้างมากผ่านเสียงข้างมากเท่านั้น แต่ยังจำเป็นต้องเป็นการปกครองที่ได้ชื่อว่า “กฎหมายเป็นใหญ่” คู่เคียงกันไปด้วย แม้คำว่าประชาธิปไตยกับการปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่จะไม่ใช่ว่าเรื่องเดียวกันแต่การปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่นอกจากจะอิงความชอบธรรมจากเสียงข้างมากแล้ว ยังต้องเป็นการปกครองที่มีหลักประกันว่ารัฐมีอำนาจจำกัดด้วย

ลักษณะของอำนาจการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยนั้น นอกเหนือจากการแสดงเจตจำนงของประชาชนผ่านการเลือกตั้งแล้ว ยังมีคุณค่าที่มีสาระสำคัญ ๓ ประการประกอบอยู่ด้วย คือ

- ๑) ในเชิงโครงสร้างอำนาจทางการเมืองเป็นระบอบที่ไม่มีอำนาจรวมศูนย์อยู่ที่แห่งเดียว
- ๒) มีกระบวนการกำหนดเจตจำนงทางการเมืองแบบยอมรับการแข่งขัน การเจรจาต่อรองและการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างหลากหลายกว้างขวาง และ
- ๓) มีการบูรณาการความแตกต่างทางการเมืองระหว่างกันโดยอาศัยเหตุผลและเปิดช่องให้ใช้ความสมัครใจเป็นสื่อกลาง ไม่ใช่วิธีบังคับด้วยอำนาจแบบเบ็ดเสร็จ

ทั้งหมดนี้โดยมีการวางหลักประกันไว้ด้วยกฎหมาย กล่าวคือ การยอมรับสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค รวมทั้งการยอมรับแบบแผนความประพฤติบางอย่าง อันถือว่าเป็นคุณสมบัติของสังคมพลเมือง คือความมีใจกว้าง รับฟังความคิดเห็นที่ต่างจากความเห็นของตัวเอง ยอมรับหลักความเป็นธรรม และยกย่องความสามารถประนีประนอมด้วยการเจรจาต่อรองอย่างมีเหตุผล เป็นต้น

คุณค่าพื้นฐานสำคัญของการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยก็คือ การยอมรับว่าประชาธิปไตยไม่ใช่สิ่งที่ดำรงอยู่อย่างสมบูรณ์ตายตัว และย่อมมีข้อบกพร่องในตัว ประชาธิปไตยจึงไม่ใช่เป้าหมายในตัวของมันเอง แต่เป็นกระบวนการที่มีเหตุผล และด้วยความมีเหตุผลนี้เอง จึงพร้อมที่จะปรับปรุงตัวเองอยู่เสมอ ประชาธิปไตยในแง่นี้จึงเป็นกระบวนการที่มุ่งหมายต่อการบรรลุเป้าหมายในการทำให้คุณค่าที่เป็นความดีงามร่วมกัน เช่นความเป็นมนุษย์ ความมีเสรีภาพ ความเสมอภาคได้แปรออกมาเป็นความจริง และมีผลอย่างเป็นรูปธรรม

อย่างไรก็ดี ลักษณะเชิงโครงสร้างทั้งสามประการข้างต้น แม้จะมีรายละเอียดปลีกย่อยที่ผสมผสานเข้มข้นมากน้อยต่างกันไปบ้าง แต่การประกันในเชิงข้อความคิดเชิงโครงสร้างเช่นนี้ย่อมมีผลทางปฏิบัติที่สำคัญยิ่ง เพราะหากละเลย ปล่อยให้ข้อความคิดเชิงระเบียบแบบแผนของการปกครองขาดความชัดเจน จนคลี่คลายตัวไปเรื่อย ๆ โดยไม่ได้รับความใส่ใจเพียงพอ การปกครองแบบประชาธิปไตยก็อาจกลายเป็นระบบการปกครองอย่างอื่นไปในที่สุด

กล่าวได้ว่า ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของไทย อิงอยู่กับระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยที่อ้างอิงความชอบธรรมจากประชาชน ยิ่งกว่าเป็นระบอบการปกครองของประชาชนโดยตรง ดังที่เห็นได้ชัดจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่สืบทอดมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๕ ที่ปรากฏอยู่ในมาตรา ๓ แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภาคณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” บทบัญญัตินี้เป็นการรับรองหลักการถืออำนาจอธิปไตยโดยศูนย์อำนาจหลายศูนย์ ได้แก่สภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน รัฐบาลซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร และศาลซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่ผ่านการสอบคัดเลือกทางวิชาการของเหล่าตุลาการด้วยกัน และนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นมายังมีองค์กรอิสระเช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมาประกอบด้วย

ในแง่นี้เห็นได้ว่า อำนาจอธิปไตยแม้จะเป็นของประชาชน แต่ประชาชนก็ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงผ่านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการจัดตั้งรัฐบาลที่มาจากเสียงข้างมากเท่านั้น อำนาจตุลาการ และอำนาจตรวจสอบอื่น ส่วนใหญ่มีที่มาจาก การเข้ามีส่วนร่วมกำหนดของผู้แทนอำนาจฝ่ายต่าง ๆ

อันได้แก่ฝ่ายตุลาการ องค์การอิสระ และฝ่ายการเมืองประกอบกัน โดยมีผู้แทนของฝ่ายเสียงข้างมากและฝ่าย
ค้ำรวมกันเป็นฝ่ายข้างน้อยทั้งสิ้น

ประชาธิปไตยกับการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ผ่านสื่อสาธารณะ

ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา เราได้ก้าวออกจากระบอบประชาธิปไตยแบบ
ผู้แทนราษฎร มาสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบประชาชนมีส่วนร่วมเด่นชัดยิ่งขึ้น ปรากฏเห็นได้จาก
รัฐธรรมนูญที่มีการรับรองสิทธิของประชาชนเพิ่มเติมขึ้น จากหลักประกันสิทธิเสรีภาพทางชีวิตร่างกาย
ทรัพย์สิน ความเชื่อ การแสดงความคิดเห็น และสิทธิเลือกตั้ง ก้าวไปสู่การรับรองสิทธิแบบใหม่ ๆ ได้แก่
สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และมีส่วนร่วมทางการเมือง และในกรณีบัญญัติด้วยสิทธิเข้าชื่อกันเสนอร่าง
กฎหมาย และสิทธิเข้าชื่อกันเสนอให้มีการถอดถอนนักการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงที่เข้มข้นมาก
ขึ้น

ที่สำคัญอย่างยิ่งในระบอบประชาธิปไตยแบบประชาชนมีส่วนร่วมก็คือการรับรองสิทธิชุมชนใน
ฐานะเป็นสิทธิร่วมบำรุงรักษา ไร่ และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความ
หลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน และการวางหลักประกันว่า การดำเนินโครงการที่กระทบต่อ
คุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะ
กระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนใน
ชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย และมีการให้ความเห็น
จากองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพเสียก่อน

ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมนี้ ประชาชนที่มี
ความตื่นตัวและกระตือรือร้นที่จะเข้าร่วมกระบวนการทางการเมืองแบบต่าง ๆ หรือที่เราอาจเรียกอีกอย่าง
หนึ่งว่า ประชาชนที่มีความเป็นพลเมืองในระดับสูง ย่อมจะสามารถมีบทบาทเข้าร่วมการตัดสินใจในเรื่อง
สำคัญของส่วนรวมได้อย่างกว้างขวาง ด้วยเหตุนี้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการสื่อสารสาธารณะระหว่าง
พลเมืองจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการปกครองแบบประชาธิปไตยชนิดนี้ และการใช้สิทธิรับรู้ข้อมูล
ข่าวสาร และการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างจริงจังตามช่องทางที่รัฐธรรมนูญเปิดไว้นี้ ย่อมจะมีบทบาท
สำคัญในการเปลี่ยนแปลงหรือยกระดับคุณภาพของการสื่อสารแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกัน อันเป็น
เงื่อนไขที่ขาดไม่ได้ในกระบวนการกำหนดเจตจำนงทางการเมือง หรือการกำหนดมติมหาชนในหลากหลาย
มิติ

ความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีสมัยใหม่ ได้เปิดทางให้พลเมืองจำนวนมากสามารถสื่อสาร และ
เข้ามีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะและกิจกรรมทางการเมืองได้กว้างขวางอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ทั้งนี้
โดยปริมาณข้อมูลข่าวสารได้ทวีจำนวนมากขึ้นจนแทบจะไม่สามารถมีผู้ใดผู้หนึ่งเห็นภาพรวมได้ตลอดเวลา

อีกต่อไป แต่ในขณะที่เดียวกันเทคโนโลยีที่พัฒนาขึ้นอย่างหลากหลายในสื่อสารสมัยใหม่ ก็เปิดช่องให้เกิดกระบวนการสร้างกระแสนิยม หรือโฆษณาชวนเชื่อ และพัฒนาการนำเสนอความคิดเห็นที่ส่งอิทธิพลต่อคนจำนวนมากได้สะดวกยิ่งขึ้น มีความเป็นไปได้ที่จะใช้กระบวนการจัดการที่ทันสมัย และมีระบบ เพื่อสร้างภาวะครอบงำด้านข้อมูลข่าวสารได้ง่ายขึ้น และหลากหลายขึ้น ทั้งในรูปการโหมประโคมโฆษณา สร้างกระแสนิยม สร้างกระแสต่อต้านการปิดล้อมด้านข่าวสาร หรือให้ประโยชน์ทางตรง หรือให้ประโยชน์เพื่อจูงใจทางอ้อม ฯลฯ

ประชาธิปไตยแบบมวลชนที่พัฒนาไปพร้อม ๆ กับกิจการสื่อสารมวลชนที่ขยายตัวอย่างกว้างขวางหลากหลาย ได้เปิดช่องให้มีการใช้สื่อสารมวลชนไปจัดการสร้างแรงจูงใจเชิงพฤติกรรม และใช้หลักจิตวิทยามวลชน เป็นเครื่องมือกำหนดกรอบคิดให้ชนชั้นนำ และประชาชนทั่วไปเดินตามหรือถูกชักจูงให้คล้อยตามอุดมการณ์ หรือผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งอย่างหนึ่งอย่างหนึ่งอย่างหนึ่งอย่างหนึ่งอย่างหนึ่งอย่างหนึ่งอย่างหนึ่ง การรักษาโครงสร้างเชิงอำนาจทางการเมืองแบบหลายศูนย์อำนาจที่ถ่วงดุลและคานกันเอง ก็อาจถูกทำให้อ่อนแอหรือถูกผลักดันให้รวมเป็นศูนย์เดียวมากขึ้น กระบวนการกำหนดเจตจำนงทางการเมืองที่เปิดกว้างยอมรับการแข่งขัน การต่อรอง และการประนีประนอม รวมทั้งการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางก็อาจถูกกำหนดทิศทางหรือจำกัดความหลากหลายได้ง่ายมากขึ้น การบูรณาการทางการเมืองที่เปิดช่องให้ใช้เหตุผลเป็นเครื่องจูงใจ และอาศัยความสมัครใจก็อาจถูกจำกัดให้แคบลงด้วยการควบคุมหรือครอบงำสื่อสารมวลชนให้ไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่งแต่ทิศทางเดียว

เพื่อรับมือกับแนวโน้มข้างต้น ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาจิตสำนึกในความเป็นพลเมือง ในฐานะที่เป็นเจ้าของผลประโยชน์ส่วนรวมให้ตระหนักในบทบาทของตนมากขึ้น ก้าวให้พ้นจากความจำเป็นประชาชนในฐานะกลุ่มก้อนที่เป็นมวลชน ยกเว้นความมีเหตุมีผล และการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้สูงขึ้น ด้วยการจัดการศึกษาทางการเมือง และกิจกรรมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทางการเมืองแก่พลเมืองอย่างเป็นระบบ มีแผนการและอย่างต่อเนื่อง โดยจะต้องขยายและส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตย และการกระจายอำนาจ ทั้งในระดับพรรคการเมือง กลุ่ม สมาคม ให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น โดยส่งเสริมการถกเถียงเกี่ยวกับปัญหาการเมืองทั้งในกลุ่มใหญ่และกลุ่มย่อยให้มากขึ้นด้วย