

# รัฐประศาสนโยบายกับมติมหาชน

สวัสดิ์ สุคนธรังษี\*

นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันได้รับสมญาจากหนังสือพิมพ์ว่า เป็นนายกรัฐมนตรี “มะเขือเผา” การที่ประชาชนจะวิพากษ์วิจารณ์หรือตำหนิติเตียนผู้บริหารประเทศเช่นนี้ไม่เป็นเรื่องประหลาดอันใดในระบบการปกครองประชาธิปไตย แต่สิ่งที่จะต้องนำมาคิดในเรื่องนี้ก็คือแนวโน้มของความรู้สึกที่หนังสือพิมพ์มีต่อผู้มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารประเทศ การที่ประชาชนมีความคิดความรู้สึกต่อรัฐบาลในลักษณะที่ขาดความศรัทธาเช่นนี้ไม่เป็นผลดีต่อการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของประเทศ การให้นายา คณะรัฐมนตรีว่าเป็น “รัฐบาลชุดพระราชทาน” กิติ หรือล้อหัวหน้าคณะรัฐบาลว่าเป็น “นายกฯ สวนโมกซ์” กิติ เป็นการแสดงความรู้สึกที่มีต่อรัฐบาลว่าไม่มีความเด็ดเดี่ยวเข้มแข็งพอที่จะปกครองบ้านเมืองให้อยู่ในความสงบเรียบร้อยได้อย่างไรก็ดีเนื่องจากรัฐบาลชุดนี้ก็จะสิ้นสุดสภาพลงภายหลังการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรในวันที่ ๒๖ มกราคมนี้แล้ว การเขียนเรื่องนี้จึงมิได้มุ่งหมายที่จะซ้ำเติมรัฐบาลที่จะหมดหน้าทีไป แต่ประสงค์ที่จะชี้ว่าหากรัฐบาลชุดต่อ ๆ ไปไปปฏิบัติภารกิจโดยให้ประชาชนโงมตีได้ว่าไม่สามารถจัดการบ้านเมืองได้แล้ว การบริหารประเทศก็ย่อมขาดความราบรื่น และแทบจะไม่เป็นการเกินไปที่จะกล่าวได้ว่า โอกาสของการที่ระบอบการปกครองประชาธิปไตยจะยั่งยืนในประเทศไทยก็จะลดน้อยลงไปเท่านั้น

การที่ประชาชนจะมีศรัทธาในผลงานของรัฐบาลและหัวหน้าคณะผู้บริหารประเทศนั้นจะต้องอาศัยการสร้างความสัมพันธ์ที่ถูกต้องระหว่างนโยบายในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ของสังคมในประเทศและความคิดความรู้สึกของประชาชนในชาติ ปัญหานี้เป็นปัญหาที่ยุ่งยากสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในประเทศเผด็จการหรือประเทศที่มีการปกครองระบอบอำนาจนิยม ผู้มีอำนาจในประเทศไม่จำเป็นต้องกังวลด้วยปัญหาเช่นนี้ แม้รัฐบาลจะปฏิบัติการจนเป็นที่ไม่พอใจประชาชนถึงเพียงใดก็ตาม รัฐบาลก็ยังมีโอกาสและเครื่องมือหลายอย่างหลายประการทั้งในด้านสื่อสารมวลชน และกำลังอาวุธ ที่จะโฆษณาชวนเชื่อและข่มขู่บังคับให้ประชาชนละทิ้งความคิดเห็นขัดแย้งและความกระต้างกระเตื้องลงไปเสียได้ แต่รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยย่อมไม่มีโอกาสและเครื่องมือเหล่านี้ จึงเป็นหน้าที่ของผู้ที่ได้รับมอบหมายจาก

\* สวัสดิ์ สุคนธรังษี, Ph.D., ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และอาจารย์ชั้นพิเศษ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ประชาชนให้เข้ามารับผิดชอบการดำเนินงานของประเทศในการที่จะศึกษาพลังความคิดของพลเมือง และกำหนดวิธีการจัดการบ้านเมืองในลักษณะที่จะกระตุ้นความพร้อมเพรียงและความสนับสนุนในหมู่ประชาชนทั้งหลาย

แต่การที่รัฐบาลต้องพยายามจัดการบ้านเมืองโดยมุ่งให้เกิดความร่วมมือร่วมใจ และความสนับสนุนจากประชาชน ไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลจะต้องพยายามเอาใจประชาชน เพราะถ้าหากว่ารัฐบาลพยายามเอาใจประชาชนเมื่อใด ก็แปลว่าจะต้องมีประชาชนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด แต่เพียงบางกลุ่มเท่านั้นที่ได้รับเอาใจ เนื่องจากรัฐบาลย่อมไม่สามารถเอาใจประชาชนทุกกลุ่มทุกประเภทที่มีผลประโยชน์และความคิดเห็นแย้งกันเป็นระดับต่าง ๆ พรักม ๆ กันไปได้ ความเข้าใจและความศรัทธาที่ประชาชนมีต่อผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลเท่านั้น จึงจะทำให้ประชาชนสนับสนุนและให้ความร่วมมือ ร่วมใจกับผู้บริหารประเทศอย่างแท้จริง รัฐบาลประชาธิปไตยจึงไม่ได้มีหน้าที่แต่เพียงปฏิบัติงานต่าง ๆ ให้ครบถ้วนไม่ผิดพลาดทั้งในแง่หลักวิชาและในแง่ความสอดคล้องกับสภาพการณ์ที่แท้จริงของสังคมเท่านั้น แต่รัฐบาลยังจะต้องปฏิบัติงานทั้งหมดนี้โดยให้ประชาชนเข้าใจอย่างถูกต้องอีกด้วย

รัฐบาลจะสามารถปฏิบัติงานของประเทศให้มีคุณลักษณะสมบูรณ์ดังกล่าวนี้ได้จำเป็นต้องมีนโยบายการบริหารปกครองประเทศเป็นหลัก นโยบายย่อมเป็นแม่บทใหญ่ของการดำเนินงานต่าง ๆ เพราะนโยบายเป็นเครื่องกำหนดแนวทางว่า การปฏิบัติงานในทุก ๆ เรื่องที่จะมีผลเกี่ยวข้องกับพลเมืองในประเทศนั้นควรจะมุ่งไปสู่ทิศทางใด เมื่อมีนโยบายก็ทำให้สามารถกำหนดเจตนารมณ์ของกิจการแต่ละเรื่อง ๆ ลงไปได้ว่าควรจะเป็นอย่างไร เจตนารมณ์แต่ละอย่าง ๆ นี้ทำให้มองเห็นเป้าหมายว่าในการจัดการเรื่องหนึ่ง ๆ นั้น ควรทำให้มีคุณภาพหรือปริมาณเพียงใด หรือควรใช้จ่ายงบประมาณ หรือยอมเสียเวลาสักเท่าใด เพื่อให้กิจการนั้น ๆ ได้ลุล่วงไป เพื่อให้สามารถปฏิบัติการได้ตามเป้าหมายดังกล่าว ผู้บริหารประเทศก็จำเป็นต้องวางโครงการและแผนดำเนินงานให้ชัดเจนลงไปว่า จะต้องปฏิบัติอะไรบ้าง เป็นขั้นคอนเรียมลำดับ ก่อนหน้าหลังอย่างไร ในระดับของผู้ปฏิบัติงาน คือข้าราชการ แต่ละคนในหน่วยงานต่าง ๆ ก็จะต้องมีการกำหนดช่วงเวลาการทำงาน เพื่อให้งานทั้งหมดลุล่วงไปตามโครงการ และแผนดำเนินงานที่วางไว้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่า แม้สิ่งที่ปรากฏแก่สายตาของประชาชนคือผลการปฏิบัติงานเรื่องต่าง ๆ ของรัฐบาล แต่การที่จะพิจารณาว่า การจัดการกิจการต่าง ๆ ของบ้านเมืองเป็นไปโดยสอดคล้องกับความคิดความรู้สึกของประชาชนเพียงใดนั้น จำเป็นต้อง

เริ่มจากการศึกษาวิเคราะห์ การวางนโยบายของผู้รับผิดชอบในการบริหารปกครองบ้านเมือง จึงจะสามารถเห็นภาพรวมของการจัดการบ้านเมืองในเรื่องต่าง ๆ ทั้งหมดได้

เมื่อกล่าวถึงนโยบายในการจัดการบ้านเมืองของผู้รับผิดชอบในการบริหารปกครองประเทศ ก็อาจมีผู้ใช้ศัพท์ต่าง ๆ กันไปหลายอย่าง บ้างก็ใช้คำว่านโยบายสาธารณะ หรือนโยบายมหาชน การใช้คำทั้งสองนี้นับว่าตรงกับความหมายของศัพท์ภาษาอังกฤษ คือ Public policy แต่ก็อาจฟังให้เข้าใจความหมายไม่ได้โดยง่ายนักในภาษาไทย บางท่านก็อาจใช้ว่านโยบายของประเทศ หรือ ของชาติ หรือนโยบายของรัฐ แต่การใช้คำเหล่านี้ อาจทำให้ความหมายเบี่ยงเบนไปบ้าง เพราะเมื่อกล่าวถึง Public policy หรือนโยบายในการจัดการบ้านเมืองของผู้รับผิดชอบในการบริหารประเทศนั้น ไม่ได้มีความหมายจำกัดเฉพาะนโยบายระดับประเทศหรือระดับชาติเท่านั้น นโยบายของท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ ก็ย่อมถือเป็น Public Policy ได้ ในที่นี้จึงใคร่ขอยืมศัพท์ที่ใช้กันมาตั้งแต่สมัยการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช คือ รัฐประศาสนโยบาย มาเทียบกับคำ Public policy แม้ศัพท์นี้จะมิกันมาตั้งแต่สมัยการปกครองในระบอบก่อนก็ไม่ควรจะทำให้เกิดความเข้าใจว่า เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดเท่านั้น

### ผลสะท้อนของรัฐประศาสนโยบาย

ตามธรรมชาติการกำหนดรัฐประศาสนโยบายในเรื่องหนึ่ง ๆ ขึ้น ก็เพราะผู้รับผิดชอบในการบริหารประเทศมุ่งหวังที่จะให้เกิดผลดีต่อสังคมในชาติ แต่ผลการปฏิบัติงาน (output) ในเรื่องหนึ่ง ๆ ก็ไม่แน่ว่าจะได้ผลสอดคล้องกับเป้าหมายและเจตนารมณ์ที่ตั้งใจไว้เสมอไป ทั้งนี้ จะเห็นได้จากคำวิพากษ์วิจารณ์และคำติเตียนการปฏิบัติงานของทางราชการในเรื่องต่าง ๆ มากมาย ดังนั้นในการกำหนดรัฐประศาสนนโยบายในเรื่องหนึ่ง ๆ จึงจำเป็นที่ผู้บริหารประเทศจะต้องตระหนักเสมอว่า ผลการปฏิบัติงาน (output) ไม่ใช่เป็นอย่างเดียวกันกับผลที่จะบังเกิด (outcome) ในสังคม<sup>1</sup> และผลที่จะบังเกิดจากการปฏิบัติงานของทางราชการนี้ จะต้องพิจารณาแยกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทหนึ่งได้แก่ ผลกระทบต่อสังคม (impact) ในด้านดีตามที่วางแผนไว้ และอีกประเภทหนึ่ง คือ ผลกระทบต่อสังคมอันไม่ได้ออกไว้ (spillover effect) ตัวอย่างในเรื่องนี้จะเห็นได้จากการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ตามโครงการพัฒนาประเทศทั้งหลาย ยกตัวอย่างเมื่อรัฐบาลสร้างเขื่อนชลประทานขึ้น ก็มุ่งหวังที่จะให้

<sup>1</sup> Easton, D., *A System Analysis of Political Life*, pp. 351-352.

ราษฎรมีน้ำใช้ในการเกษตรอย่างเพียงพอตลอดปี แต่ผลกระทบอื่นๆ อันไม่ได้คาดไว้ (spillover effect) ก็อาจเกิดขึ้นได้มากมาย เช่น เขตใกล้เคียงบางแห่งที่เคยมีน้ำใช้อย่างพอเพียงกลับขาดแคลนน้ำ เพราะน้ำจำนวนมากจำต้องนำมาเก็บไว้ที่เขื่อน หรือราษฎรบางกลุ่มในท้องถิ่นนั้นๆ ไม่สามารถใช้น้ำเพื่อการชลประทานได้เพราะรัฐบาลไม่อาจสร้างคูคลองส่งน้ำได้อย่างทั่วถึง หรือยิ่งไปกว่านั้นประชาชนอาจจะพากันมีความรู้สึกไปว่า การสร้างเขื่อนชลประทานนี้มิได้มีความมุ่งหวังที่จะส่งเสริมการเกษตรของราษฎรอย่างแท้จริง แต่เป็นการสร้างเพื่อรัฐบาลจะได้คอร์รัปชันได้มากขึ้น ผลที่บังเกิดขึ้นเหล่านี้ย่อมมีแต่ความเสียหายต่อประเทศ เพราะประชาชนจะมีแต่ความรู้สึกไม่เป็นมิตรกับเจ้าหน้าที่ของบ้านเมืองมากขึ้นๆ จนทำให้รัฐบาลไม่สามารถบริหารประเทศต่อไปได้

ถ้าหากผู้รับผิดชอบในการวางรัฐประศาสนโยบายมิได้ตระหนักในเรื่องผลกระทบต่อสังคมอันไม่ได้คาดไว้ (spillover effect) ก็เป็นธรรมดาที่ประชาชนจะมีความรู้สึกว่ารัฐบาลไม่มีความสามารถในการบริหารประเทศ ดังนั้นจึงไม่เป็นการประหลาดอะไรเลยที่หนังสือพิมพ์และประชาชนหลายกลุ่มหลายพวกพากันประท้วงและคำหนิการปฏิบัติงานของรัฐบาลในรอบปีที่ผ่านมา จนถึงกับมีการตั้งสมญาต่างๆ กันได้ยกมากล่าวไว้ในตอนต้น เมื่อมีปัญหาเรื่องน้ำมันขาดแคลน รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นทำงาน เมื่อมีข่าวว่าชาวบ้านในต่างจังหวัดถูกเจ้าหน้าที่ของทางราชการกดโกงเอาที่ดินไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว หรือถูกฆ่าตายโดยได้รับการใส่เกล้าว่าเป็นผู้ก่อการร้าย เช่น กรณีทุ่งสน หรือหมู่บ้านนาทราย รัฐบาลก็ตั้งคณะกรรมการสอบสวนตลอดจนปัญหาต่างๆ มากมายที่รัฐบาลได้พยายามแก้ไขมาโดยตลอด รวมทั้งปัญหาการที่นายกรัฐมนตรีของคณะรัฐบาลชุดก่อน ซึ่งถูกนักศึกษาและประชาชนขับไล่ออกไปนอกประเทศได้หลบเข้ามาในประเทศไทยในเดือนธันวาคมค.ศ.ก่อนหน้า เรื่องต่างๆ เกือบทั้งหมดเหล่านี้ได้มีประชาชนและสื่อมวลชนจำนวนมากวิพากษ์วิจารณ์และตำหนิรัฐบาลแต่ในทางเสียหาย แทนที่จะนิยมซ้ำซึ่งว่ารัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหานั้นๆ เหล่านี้ด้วยความยากลำบาก เช่นในกรณีเรื่องน้ำมันก็มีผู้ตำหนิรัฐบาลว่าปล่อยให้ราคาน้ำมันขึ้นราคาในระยะแรกด้วยการเสียเปรียบบริษัทเอกชน ครั้นต่อมาเมื่อรัฐบาลควรจะมีแผนควบคุมการใช้น้ำมันในประเทศให้เป็นไปโดยประหยัดก็กลับปล่อยให้มีการใช้น้ำมันกันอย่างฟุ่มเฟือย หรือในการสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงในการที่ราษฎรไม่ได้รับความเป็นธรรมในกรณีทุ่งสน หรือหมู่บ้านนาทราย ก็มีผู้โจมตีว่ารัฐบาลมิได้คิดจะแก้ไขเรื่องเหล่านี้อย่างจริงจัง แต่ปล่อยให้บัณฑิตนักศึกษาเข้าไปมีบทบาทก้าวก่ายการปฏิบัติงานของทางราชการ

ดังนั้นในทางทฤษฎีจึงกำหนดว่า การกำหนดรัฐประศาสนโยบายที่ถูกต้องจะต้องคำนึงถึงผลที่จะบังเกิด (outcome) ไว้ให้ครบถ้วน รัฐประศาสนโยบายที่ดีที่สุด คือ รัฐประศาสนโยบายที่มีลักษณะเป็นการวิเคราะห์ผลประโยชน์สูงสุดขององค์การเป็นส่วนรวม (optimization)<sup>2</sup> โดยพิจารณา สภาวะนอกบังคับ (state of nature) อันเป็นตัวแปรอิสระซึ่งควบคุมไม่ได้ (noncontrollable variable) เทียบกับวิธีต่างๆ ที่จะใช้ทรัพยากรอันมีอยู่อย่างจำกัด การกำหนดรัฐประศาสนโยบายตามแนวนี้เป็นไปตามทฤษฎีซึ่ง Lindblom เรียกว่า ทฤษฎีการเพิ่มพูนจากส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องกัน (theory of disjointed incrementalism)<sup>3</sup> กล่าวอย่างง่าย ๆ ก็คือ การวางรัฐประศาสนโยบายที่ดี ไม่ใช่เป็นการเล็งผลเลิศโดยพยายามกระทำทุกสิ่งทุกอย่างพร้อมๆ กัน แต่ต้องเป็นการเลือกแนวทาง (alternative) ที่ดีที่สุดโดยการเปรียบเทียบทางเลือกทุกทางในแง่ของผลที่ต้องการจะได้รับอย่างถาวร การกำหนดรัฐประศาสนโยบายตามแนวนี้ จะช่วยขจัดผลกระทบต่อสังคมอันไม่ได้คาดไว้ (spillover effect) ให้เหลือน้อยที่สุด ถ้ามองในแง่องค์ประกอบของตัวรัฐประศาสนโยบายเอง (policy per se) แล้วก็อาจแยกออกได้เป็น 5 ส่วน<sup>4</sup> คือ ส่วนที่หนึ่ง ได้แก่ วัตถุประสงค์ที่กำหนดแน่นอน วัตถุประสงค์นี้เป็นการระบุว่าให้บังเกิดผลดีแก่สังคมส่วนใดในชาติ ส่วนที่สองเป็นลำดับของพฤติกรรมที่มีแผนจะให้บังเกิดขึ้นในสังคมเพื่อสนองวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ส่วนที่สามเป็นการกำหนดการกระทำที่จะต้องเลือกปฏิบัติ ส่วนที่สี่ คือ การประกาศให้มีผู้รับรู้ ทั้งนี้อาจเป็นการแถลงนโยบายต่อประชาชนหรือเป็นการชี้แจงนโยบายแก่กลุ่มข้าราชการบางส่วนบางระดับก็ได้ และส่วนที่ห้าซึ่งได้แก่การดำเนินงานตามลำดับของการกระทำที่ได้เลือกไว้แล้ว

แต่การบริหารประเทศไม่ใช่เป็นเพียงการปฏิบัติงานต่าง ๆ ให้ครบถ้วนไม่ผิดพลาดทั้งในแง่หลักวิชาและในแง่ความสอดคล้องกับสภาวะการณ์ที่แท้จริงของสังคมในชาติเท่านั้น รัฐบาลประชาธิปไตยจำเป็นต้องปฏิบัติภารกิจทั้งหมดของตนโดยให้ประชาชนเข้าใจอย่างถูกต้องอีกด้วย ทฤษฎีการวางรัฐประศาสนโยบายที่นำมากล่าวไว้ในย่อหน้าก่อนเป็นแต่เพียงแนวทางของการ

<sup>2</sup> ดูรายละเอียดในเรื่องของผู้เขียนคนเดียวกัน ชื่อ การบริหารเชิงทฤษฎีคณิตศาสตร์ Passim.

<sup>3</sup> Braybrooke, D., and Lindblom, C., *A Strategy of Decision*, pp. 39-40.

<sup>4</sup> ดูรายละเอียดใน Lineberry, R., and Sharkansky, I., *Urban Politics and Public Policy*, pp. 190-191.

กำหนดรัฐประกาศนโยบายในแง่วิชาการ ในทางความเป็นจริง รัฐบาลจำเป็นต้องอาศัยทฤษฎีนี้เป็นพื้นฐานในการขบคิดแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของบ้านเมือง แต่ในขณะเดียวกันก็มีความจำเป็นอย่างยิ่งยวดที่จะต้องทำให้พลเมืองส่วนใหญ่เห็นและเข้าใจด้วยว่ารัฐประกาศนโยบายในเรื่องต่างๆ เป็นการแก้ปัญหาและนำผลดีมาสู่พวกตนอย่างแท้จริง ทั้งนี้ในทางปฏิบัติ รัฐบาลจำเป็นที่จะต้องตระหนักถึงความสำคัญของพลังมติมหาชนปรีภระคัษ (public opinion) อยู่เสมอ ในหัวข้อต่อไปจึงจะได้ชี้ให้เห็นว่ามติมหาชนควรมีบทบาทเกี่ยวข้องกับรัฐประกาศนโยบายอย่างไร แต่ก่อนที่จะอธิบายถึงหัวข้อนี้ ก็ควรจะอธิบายความหมายของมติมหาชนโดยสังเขปเสียก่อน

### มติมหาชนคืออะไร

ประชาชนในประเทศย่อมประกอบด้วยบุคคลที่มีการศึกษาในระดับต่างๆ กัน นับถือศาสนาต่างนิกายกัน มีโคเทศนในที่ต่างๆ กัน ตลอดจนมีเชื้อชาติและฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่างกัน เมื่อเป็นเช่นนี้ต่างก็มีความคิดความรู้สึกต่อปัญหาของบ้านเมืองผิดแผกกันออกไป บางพวกอาจมีหัวรุนแรง (radical) ซึ่งอาจจะมีหัวเอียงซ้ายหรือขวาก็ได้ บางพวกก็อาจไม่ชอบให้มีการเปลี่ยนแปลงซึ่งที่เรียกว่า พวกอนุรักษนิยม (conservative) หรือบางพวกก็อาจถือหลักเสรีนิยม (liberalism) ก็คือคิดว่า ควรจะมีการเปลี่ยนแปลงสิ่งเก่าๆ เพื่อให้สังคมเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น แต่ไม่ถึงกับจะต้องมีการปฏิวัติถอนรากถอนโคน เช่น พวกหัวรุนแรงทั้งหลาย บุคคลบางคนอาจมีความคิดยึดมั่นในหลักการบางอย่างอย่างเหนียวแน่น เช่นเยาวชนบางกลุ่มอาจถือหลักความเสมอภาค (equalitarian) อย่างงมงายจนถึงก็ไม่ยอมให้ความนับถือแก่ผู้มีอายุโสกว่า หรือบางคนอาจถือหลักสันติภาพเป็นสำคัญ จนถึงกับแม้ว่าประเทศของตนจะถูกรุกรานก็ยังเรียกร้องไม่ใหัรัฐบาลทำสงคราม ดังเช่น Bertrand Russell ในอังกฤษ และ Dr. Spock ในสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

คำว่ามติมหาชนเป็นคำที่ใช้ในความหมายตรงกับคำว่า public opinion และแนวความคิดของคำนี้ก็มิได้มีแหล่งกำเนิดมาจากปรัชญาทางการเมืองของประเทศทางตะวันตก ฉะนั้นการที่เข้าใจความหมายของคำนี้ได้ถูกต้องแท้จริงจะต้องกลับไปพิจารณาคำนิยามของคำ public opinion เสียก่อน แต่ในความเห็นของเจ้าลัทธิทางการเมืองในประเทศยุโรปเองก็ยังไม่ลงรอยเป็นอันเดียวในเรื่องความหมายของคำนี้ ทั้งนี้เพราะคำนี้เพิ่งมีใช้กันอย่างแท้จริงในสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 ก่อนหน้าการปฏิวัติฝรั่งเศสไม่นาน คำภาษาฝรั่งเศสที่เป็นรากศัพท์ของคำนี้คือ opinion publique ในความหมายของ Necker รัฐมนตรีคลังของฝรั่งเศสสมัยนั้น opinion publique เป็น

ความคิดเห็นของประชาชนที่มีอิทธิพลต่อลักษณะการลงทุนทางการเงินในปารีส จริงอยู่ในสมัยก่อนหน้านั้นก็ได้มีการใช้ถ้อยคำบางคำที่มีความหมายทำนองเดียวกับคำนี้ เช่น Locke ได้กล่าวถึง law of opinion Montesquieu ใช้คำ esprit général และ Rousseau ใช้คำว่า volonté générale หรือแม้แต่ในสมัยโรมันก็มีคำว่า vox populi และสมัยกลางได้มีคำว่า consensus แต่การใช้คำต่าง ๆ เหล่านี้ในสมัยก่อนหน้าการปฏิวัติฝรั่งเศสนั้นก็เพียงการใช้ถ้อยคำที่มีแนวคิดละม้ายกับคำ public opinion เท่านั้น ในที่นี้จึงจะได้นำความเห็นที่แตกต่างกันในเรื่องความหมายของคำนี้มาพิจารณาเปรียบเทียบต่อไป

คำนิยามของมติมหาชน เมื่อแปลตามตัวอักษร public opinion ย่อมหมายถึงความคิดเห็นของประชาชนโดยทั่วไป ความคิดเห็นนั้นเป็นการแสดงออกของทัศนคติของบุคคลด้วยภาษาและคำพูด ทัศนคติหมายถึงความพร้อมหรือแนวโน้มของบุคคลที่จะแสดงออกหรือมีปฏิกิริยาต่อสิ่งต่าง ๆ ในลักษณะหนึ่ง ๆ โดยเฉพาะ<sup>5</sup> ความจริงบุคคลอาจแสดงทัศนคติของตนได้ไม่เพียงแต่ด้วยการใช้ภาษาและคำพูดเท่านั้น เช่น แสดงด้วยท่าทางการเคลื่อนไหวอย่างใดก็ได้ หรือแสดงด้วยการประพฤติปฏิบัติตนอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ แต่การแสดงทัศนคติของบุคคลออกมาเป็นความคิดเห็นนั้น จำต้องใช้ภาษาและคำพูดเป็นเครื่องสื่อสาร อย่างไรก็ตามการใช้ภาษาและคำพูดในเรื่องต่าง ๆ นั้นก็ไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นความคิดเห็นเสมอไป ภาษาและคำพูดนั้นอาจเป็นการกล่าวถึงความจริงในเรื่องหนึ่ง ๆ ก็ได้ ดังนั้นความคิดเห็นจึงต้องเป็นการแสดงออกของทัศนคติด้วยภาษาและคำพูดในแง่ที่บุคคลทั่วไปยังไม่ยอมรับ เชื่อถือเป็น แบบอย่างเดียวกัน การกล่าวถึงข้อเท็จจริงไม่ใช่เป็นการแสดงความคิดเห็น แต่การกล่าวถึงความรู้สึกในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งส่วนที่พาดพิงถึงข้อเท็จจริงทั้งหมด เป็นการแสดงความคิดเห็น ส่วนความหมายของประชาชนโดยทั่ว ๆ ไปตามคำว่า public นั้นก็ไม่จำเป็นจะต้องหมายถึงประชาชนทั้งหมดระดับประเทศเท่านั้น ประชาชนโดยทั่วไปนี้หมายถึง ประชาชนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดก็ได้ ประชาชนเหล่านี้อาจเป็นกลุ่มย่อย ๆ ภายในประเทศหรือเป็นประชาชนทั้งประเทศก็ได้

เมื่อพิจารณาความหมายกว้าง ๆ ของมติมหาชน ว่าเป็นเรื่องของความคิดเห็นของประชาชนโดยทั่ว ๆ ไป เช่นนี้ ก็น่าจะมีอะไรขัดแย้งกันในเรื่องความหมายของคำนี้ แต่ความขัดแย้งในเรื่องนิยามของคำนี้เกิดขึ้นเมื่อมีการพิจารณารายละเอียดต่อไปว่า มหาชนควรจะเป็นประชาชนกลุ่มใดบ้าง เรื่องที่เป็นความคิดเห็นนั้นหมายถึงเรื่องทั่ว ๆ ไปทุกเรื่อง หรือเป็นความคิดเห็นในเรื่องเฉพาะบางเรื่องที่มีความสำคัญเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประเทศชาติ การที่จะถือได้ว่ามหาชนจะมีความคิดเห็นอย่างหนึ่งอย่างใดนั้นจะต้องมีกรรมวิธีอย่างไรมาก่อนหรือไม่ ความคิดเห็นที่จะนับเป็นมติมหาชน ควรจะต้องก่อรูปด้วยเหตุผล หรือมีคุณภาพพิเศษอย่างหนึ่ง

<sup>5</sup> Guilford, J., *Personality*, p. 223.

อย่างใดหรือไม่ และมติมหาชนนี้จำเป็นที่จะต้องเป็นความคิดเห็น ที่ตรงกันระหว่างบุคคลต่างๆ เพียงใด การยึดเอาเพียงประเด็นใดประเด็นหนึ่งในเรื่องทีกล่าวนั้นเป็นบรรทัดฐานในการ กำหนดความหมายของมติมหาชน ย่อมทำให้เกิดคำนิยามในลักษณะต่าง ๆ กันออกไป ดังได้ ยกมาเป็นตัวอย่างข้างล่างนี้

“อาจกล่าวได้ว่า มติมหาชน คือ ความรู้สึกนึกคิดในเรื่องหนึ่งเรื่องใดของบุคคลที่รู้เรื่อง นั้น ๆ ดีที่สุด และบุคคลนั้น ๆ เป็นผู้มีสติปัญญา และอริยธรรมดีที่สุดในชุมชนหนึ่ง”  
W.A. Mac Kinnon, *On Public Opinion in Great Britain*.<sup>6</sup>

“มติมหาชน คือ คุณพินิจของผู้ที่ประกอบเป็นกลุ่มชน และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ กิจการ บ้านเมือง” John Dewey, *The Public and Its Problem*.<sup>7</sup>

“มติมหาชนไม่ใช่เป็นเพียงความคิดเห็นของชนส่วนใหญ่ แต่ก็ไม่จำเป็นจะต้องเป็น ความคิดเห็นที่เป็นมติโดยเอกฉันท์ มติมหาชนนั้น เป็นสิ่งที่แม้ชนส่วนน้อยจะไม่เห็นด้วย แต่ก็ ยอมรับด้วยหลักการมิใช่เพราะด้วยความกลัว โดยเฉพาะในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่สมบูรณ์แบบ ชนส่วนน้อยนี้จะต้องยอมรับมติมหาชนด้วยความเต็มใจ” A.L. Lowell, *Public Opinion and Popular Government*.<sup>8</sup>

“โดยความเป็นจริงแล้ว มติมหาชนเป็นกรรมวิธีอันมีความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ ของมันเองอย่างใกล้ชิด มติมหาชนจึงไม่ใช่เป็นเพียงการยอมรับความเห็นตรงกันในปัญหาใด ปัญหาหนึ่งเท่านั้น” C.H. Cooley, *Social Process*.<sup>9</sup>

คำนิยามที่ยกมาเป็นตัวอย่างนี้เป็นเพียงส่วนน้อย ที่แตกต่างออกไปจากนี้ยังมีอีกมากมายหลายสิบอย่าง ที่ยกมาเพียงเพื่อชี้ให้เห็นว่า คำนิยามในลักษณะต่าง ๆ กันนั้นเป็นไปใน รูปใดบ้าง ในคำนิยามที่เป็นตัวอย่างอันแรก จะเห็นได้ว่าผู้นิยามได้พยายามจำกัดความหมาย ของมหาชนให้แคบอยู่แต่เฉพาะชนกลุ่มที่มีความรู้ และสติปัญญาสูงเท่านั้น การจำกัดความเช่นนี้ เป็นการถือว่าบุคคลทั่ว ๆ ไปที่ไร้การศึกษา หรือมีการศึกษาในระดับต่ำไม่สามารถแสดงความคิดเห็นที่ถูกต้องหรือมีคุณค่าพอที่จะนับได้ว่าเป็นมติมหาชน ในคำนิยามที่สอง กำหนดว่าความคิดเห็นที่จะนับได้ว่าเป็นมติมหาชนจะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐ (public affairs) เท่านั้นไม่ใช่เป็นความคิดเห็นในเรื่องทั่ว ๆ ไป การกำหนดเช่นนี้เป็นการพยายามที่จะกำหนดระดับ

<sup>6</sup> Quoted in Childs, H., *Public Opinion*, p. 21

<sup>7</sup> *Ibid*, p. 22.

<sup>8</sup> Quoted in Albigh, W., *Modern Public Opinion*, p. 6.

<sup>9</sup> *Ibid*, p.7.



คุณค่าของเรื่องต่าง ๆ ที่ประชาชนจะมีความคิดเห็นได้ นับว่าเป็นความพยายามที่ดีในแง่วิชาการ แต่ในทางความเป็นจริงนั้น บุคคลย่อมมีความเห็นต่าง ๆ กันไปว่าเรื่องใดมีความสำคัญหรือไม่เพียงใดต่อบ้านเมือง สำหรับคำนิยามที่สามนั้น ถือว่ามติมหาชนเป็นความคิดเห็นที่ตรงกันระหว่างประชาชนส่วนใหญ่ และเป็นที่ยอมรับของชนส่วนน้อยด้วย การนิยามเช่นนี้เป็นการพิจารณาแต่ในแง่ของการลงคะแนนหรือออกเสียงเพื่อตัดสินปัญหาหรือประเด็นเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่แท้ที่จริงแล้วความคิดเห็นเป็นเรื่องที่มีเนื้อหามากกว่าการลงคะแนนหรือออกเสียงในเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะ การวิเคราะห์ความคิดเห็นของประชาชนไม่ควรจะหยุดยั้งแค่การลงคะแนนหรือออกเสียง เพื่อให้ทราบว่าเสียงข้างมากเป็นอย่างไรเท่านั้น โดยเฉพาะในกรณีที่มีการลงคะแนนหรือออกเสียงครั้งนั้น ๆ มีผู้ที่ไม่ไปใช้สิทธิเป็นจำนวนมาก ๆ ความคิดเห็นของบุคคลเหล่านี้ย่อมมีความหมาย และความสำคัญต่อการอยู่ร่วมในสังคมเดียวกันของประชาชนทั้งหมด ส่วนคำนิยามอันสุดท้าย แยกลักษณะของความคิดเห็นออกจากขบวนการในการคิดเห็น ผู้ให้คำจำกัดความนี้ กำหนดลงไปว่า ถึงแม้ว่าประชาชนส่วนใหญ่จะมีความเห็นตรงกันเป็นอย่างไรก็ตาม ก็ยังถือเป็นมติมหาชนไม่ได้ การกล่าวเช่นนี้หมายความว่า จะต้องมีการวิเคราะห์ขบวนการทั้งหมดก่อนที่จะออกมาในรูปของภาษาหรือคำพูดที่เป็นความคิดเห็นเสียก่อน การที่จะทำได้เช่นนี้เท่ากับเป็นการแยกแยะขบวนการของความรู้สึกนึกคิดของบุคคลนั่นเอง ซึ่งเป็นสิ่งที่กระทำได้ยากแม้ในกรณีของบุคคลเพียงคนเดียว และเมื่อมติมหาชนเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับบุคคลจำนวนมากก็ย่อมเป็นเรื่องที่กล่าวได้ว่าเหลือวิสัย

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบแนวความคิดต่าง ๆ ในเรื่องนี้แล้ว จึงอาจนิยามคำว่ามติมหาชนได้ว่าเป็นผลรวมของความคิดเห็นของบุคคลต่าง ๆ ในกลุ่มชนหนึ่ง ๆ<sup>10</sup> เรื่องที่แสดงความคิดเห็นนั้นอาจเป็นเรื่องอะไรก็ได้ภายในสังคม มติมหาชนนั้นอาจจะรวมตัวกันอย่างไรก็ได้ และอาจจะมีอิทธิพลต่อความเปลี่ยนแปลงภายในสังคมหรือไม่ก็ได้ และสำหรับคำว่ามติมหาชนนี้ ยังมีคำในภาษาไทยอีกคำหนึ่งซึ่งใกล้เคียงกัน คือคำว่าประชามติ ในข้อเขียนเรื่องนี้จะถือว่าคำว่าประชามติ หมายถึง referendum เพราะมีสำนวนใช้ในภาษาไทยว่า การลงประชามติ ซึ่งเป็นเพียงวิธีการหนึ่งที่จะช่วยให้ทราบลักษณะของมติมหาชนในสังคมหนึ่งๆ คงจะได้อธิบายต่อไป

**ตรรกะของมติมหาชน** การที่ทราบได้ว่ามติมหาชนของสังคมหนึ่งๆ เป็นอย่างไร มีวิธีการต่าง ๆ หลายวิธี วิธีการที่เห็นชัดว่าง่ายที่สุดก็คือ การถามความคิดเห็นของบุคคลต่าง ๆ ในสังคมนั้นๆ แต่วิธีการเช่นนี้ย่อมใช้ได้ลำบากกับกลุ่มชนที่มีขนาดใหญ่ ในกรณีที่เป็นกลุ่มชน

<sup>10</sup> Childs, *op. cit.*, p. 26.

ขนาดใหญ่ เช่น จังหวัดหรือประเทศ การที่จะถามความคิดเห็นของประชาชน ก็อาจจะจำกัด  
 อยู่แต่ในปัญหาสำคัญๆ สองสามคำถามเท่านั้น เช่น ความพอใจ หรือไม่พอใจที่จะให้บุคคล  
 คนหนึ่งคนใดดำรงตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดที่สำคัญทางการเมือง หรือความเห็นด้วยหรือไม่เห็น  
 ด้วยต่อนโยบายหลักอันหนึ่งอันใดของประเทศ การศึกษามติมหาชนของกลุ่มชนขนาดใหญ่ด้วย  
 การถามคำถามเพียงสองสามคำถามเท่านั้น ย่อมเป็นการยากที่จะทราบความคิดเห็นอันแท้จริง  
 ของมหาชนทั้งหมด และแม้แต่จะเพียงถามปัญหาเพียงเท่านั้นก็ยังเป็นการยุ่งยากและต้องสิ้น-  
 เปลืองค่าใช้จ่ายสูง การศึกษามติมหาชนของประชาชนทั้งจังหวัดหรือทั้งประเทศด้วยการถาม  
 ความคิดเห็นโดยตรง จึงเป็นสิ่งที่กระทำได้ไม่บ่อยครั้ง การถามความเห็นของประชาชนโดยตรง  
 นี้จัดได้ในรูปของการออกเสียงเลือกตั้ง หรือการลงคะแนนเสียงคัดค้านปัญหาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง  
 แต่ยิ่งไปกว่านั้น การลงคะแนนหรือออกเสียงก็ไม่แน่ว่าจะเป็นมติมหาชนอย่างแท้จริง เพราะ  
 ปรากฏจากประสบการณ์ทางการเมืองของประเทศต่างๆ มาแล้วว่านอกจากจะมีการทุจริตในการ  
 ดำเนินงานแล้ว ประชาชนบางส่วนบางพวกยังอาจมิได้ออกเสียงตามความคิดเห็นของตนเอง แต่  
 กระทำไปเพราะความภักดีต่อกลุ่มที่ตนมีผลประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียด้วย หรือต่อพรรคการเมือง  
 ที่ตนสังกัด

การออกเสียงเลือกตั้งเป็นการแสดงมติมหาชนว่า บุคคลใดควรจะได้รับเลือกให้ดำรง  
 ตำแหน่งทางการเมืองที่มีอยู่ วิธีการเลือกตั้งที่ได้วิวัฒนาการตั้งแต่ศตวรรษที่ 6 ก่อนคริสตกาล  
 ในสมัยกรีก จนถึงปัจจุบันก็คือ ให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิเท่ากันในการลงคะแนนเลือกตั้งคนละ  
 หนึ่งเสียง ประชาชนทุกคนนี้หมายรวมถึงผู้หญิงและเยาวชนซึ่งหลายประเทศกำหนดว่าต้องมี  
 อายุตั้งแต่ 21 ขึ้นไป และในบางประเทศได้ลดลงมาเหลือเพียง 18 ปี แต่ถึงแม้จะได้มีการ  
 ปรับปรุงแก้ไขวิธีการเลือกตั้งมาแล้วหลายอย่างหลายประการ เช่น ยกเลิกวิธีการที่กำหนดให้  
 ประชาชนบางส่วนบางพวกมีสิทธิลงคะแนนได้คนละหลายเสียง (multiple votes) หรือให้สิทธิ  
 แก่สตรีที่ทัดเทียมเท่ากับบุรุษในการออกเสียง (women's suffrage) แต่ในปัจจุบัน ปัญหาของการ  
 สร้างวิธีการที่ยุติธรรมในการเลือกตั้งก็ยังคงมีอยู่ ปัญหาที่สำคัญที่สุดในเรื่องนี้ ก็คือ การที่บุคคล  
 ทุกคนสามารถตัดสินใจลงคะแนนเสียงโดยมีอิสระเสรีอย่างแท้จริง ราษฎรบางส่วนที่มีฐานะทาง  
 เศรษฐกิจและสังคมต่ำกว่าผู้อื่นไม่อาจที่จะมีความคิดเป็นของตนเองได้โดยไม่คล้อยตามผู้ที่  
 มีฐานะเหนือกว่าทั้งในการครองชีวิตและความเป็นอยู่ในสังคม วิธีการทั่ว ๆ ไปที่กำหนดให้มี  
 การลงคะแนนเสียงโดยวิธีลับ (Australian ballot) มีส่วนช่วยในการป้องกันการขู่ข่มหรือการ  
 ช้อดคะแนนเสียงของประชาชนบางกลุ่มบางพวก แต่ปัญหาเรื่องนี้ก็ยังคงอยู่โดยเฉพาะในประเทศ

ที่ราษฎรส่วนใหญ่เป็นผู้ไม่รู้หนังสือ (illiterates) อย่างไรก็ดี ถึงแม้ประเทศจะมีการพัฒนาการศึกษาของประชาชนให้ก้าวหน้าไปอย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งก็ยังไม่สามารถที่จะตกลงปัญหาที่ขัดแย้งต่าง ๆ ของมติมหาชนได้ เพราะผลของการเลือกตั้งจะทำให้ได้แต่เพียงตัวบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น

ประชามติ (referendum) เป็นกรณีอีกอย่างหนึ่งของมติมหาชน การลงประชามติเท่ากับการเป็นการให้ประชาชนทุกคนใช้อำนาจนิติบัญญัติได้โดยตรง การลงประชามติ เป็นการดำเนินการให้ประชาชนออกเสียง รับหรือไม่ยอมรับหลักการในเรื่องใด ๆ ก็ได้ที่สภานิติบัญญัติระดับท้องถิ่นหรือระดับประเทศได้กำหนดขึ้นเป็นกฎหมายระเบียบข้อบังคับหรือข้อปฏิบัติแล้ว เรื่องที่จะลงประชามตินี้ อาจเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การออกพันธบัตรเงินกู้ของรัฐบาล หรือแม้แต่การเปลี่ยนแปลงอัตราเงินเดือนของข้าราชการระดับต่าง ๆ ก็ได้ นอกจากนี้จะเป็นเรื่องที่สภานิติบัญญัติให้ความเห็นชอบแล้ว ยังอาจเป็นปัญหาอื่นใดก็ได้ที่จะนำมาหาประชามติ โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของรัฐ ซึ่งในภาษาอังกฤษมีศัพท์เรียกประชามติประเภทนี้ว่า plebiscite แต่ถึงจะเป็นการลงประชามติในเรื่องใด ๆ ก็ตาม ก็เป็นการยากที่จะได้ความคิดเห็นที่แท้จริงของมหาชน เพราะในการลงประชามตินั้น ไม่มีอะไรเป็นหลักประกันว่า ประชาชนที่จะมาใช้สิทธินั้นได้เข้าใจลักษณะทั้งหมดของปัญหานั้น ๆ อย่างถ่องแท้ นอกจากนี้ก็ยังมีบ่อย ๆ ที่ปรากฏว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้สึกไม่โยคี (apathy) ต่อการมาใช้สิทธิ นอกจากปัญหาเหล่านี้ การลงประชามติก็มีปัญหาอื่น ๆ อีกในด้านการดำเนินงานทำนองเดียวกับการเลือกตั้งที่กล่าวมาแล้ว

นอกจากกรณีของมติมหาชนสองอย่างนี้แล้ว สิ่งนี้อาจแสดงลักษณะของมติมหาชนในสังคมหนึ่ง ๆ ก็อาจมีได้อีกหลายอย่าง เช่น หนังสือพิมพ์ ปฏิบัติการของประชาชนที่มีต่อความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ ๆ ในสังคม จดหมายของประชาชนที่มีไปถึงนักการเมือง และบุคคลที่มีชื่อเสียงเด่นในสังคม และแถลงการณ์ของกลุ่มผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ด้านต่าง ๆ ของประชาชน (pressure groups) เป็นต้น แต่สิ่งเหล่านี้ก็สามารถสะท้อนมติมหาชนให้เห็นได้แต่เพียงบางส่วน ยังไม่อาจนับได้ว่าเป็นกรณีของมติมหาชนเหมือนอย่างการเลือกตั้งหรือการลงประชามติจริงอยู่ความคิดเห็นของหนังสือพิมพ์มีความสำคัญมากจนผู้นำทางฝ่ายบริหารและการเมือง ตลอดจนส่วนราชการและบริษัทธุรกิจขนาดใหญ่ต่าง ๆ ต้องพยายามติดตามข่าวและเรื่องราวในหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ อยู่ตลอดเวลาโดยใกล้ชิด แต่ความคิดเห็นของฝ่ายหนังสือพิมพ์ก็ไม่จำเป็นต้องเป็น

อย่างเดียวกัน หรือในทำนองเดียวกันกับมติมหาชน บทบรรณาธิการ และบทความต่าง ๆ ที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์อาจจะไม่สะท้อนความคิดเห็นของประชาชนโดยทั่วไปเลย ตัวอย่างที่ดีในเรื่องนี้คือกรณีของหนังสือพิมพ์ *The Times* ของอังกฤษ ในระยะก่อนที่ฮิตเลอร์จะบุกยุโรป ซึ่งแสดงความเห็นใจการรุกรานของเยอรมันตลอดเวลา<sup>11</sup> ชาว เรื่องราว บทความ และภาพล้อคลอดจนคำโฆษณาที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์นับได้ว่ามีอิทธิพลต่อมติมหาชนมากกว่าคำพูดหรือคำกล่าวโดยทั่วไปของบุคคลต่าง ๆ แต่ความคิดเห็นของหนังสือพิมพ์ก็สามารถสะท้อนมติมหาชนให้เห็นได้แต่เพียงบางส่วนเท่านั้น ฉะนั้นแทนที่จะกล่าวว่าหนังสือพิมพ์เป็นกระรชนีของมติมหาชน ก็จะต้องกล่าวว่า หนังสือพิมพ์สะท้อนมติมหาชนในส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการหนังสือพิมพ์ฉบับนั้นๆ ซึ่งได้แก่ บรรณาธิการ นักข่าว ผู้เขียนบทความและผู้วาดภาพล้อต่างๆ เป็นต้น โอกาสที่หนังสือพิมพ์จะสามารถสะท้อนมติมหาชนได้มากขึ้นจะมีความสัมพันธ์กับอุดมการณ์ของหนังสือพิมพ์ในอันที่จะให้บริการแก่สาธารณชนมากกว่าที่จะยึดมั่นแต่ในผลประโยชน์บางอย่างหรือกลุ่มชนบางกลุ่ม เมื่อหนังสือพิมพ์สามารถมีอุดมการณ์เช่นนี้ได้เต็มที่ก็จะสามารถรับฟังและประสานความคิดเห็นของบุคคลทุกกลุ่มและทุกฝ่าย ได้โดยไม่มุ่งแต่จะสนับสนุนพรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใดโดยเฉพาะ หรือพยายามรณรงค์แต่ในเรื่องหนึ่งเรื่องใดเท่านั้น

สำหรับสิ่งอื่น ๆ ที่นอกเหนือไปจากหนังสือพิมพ์ทั้งได้ยกมาเป็นตัวอย่างในย่อหน้าก่อนหน้านั้นนับได้ว่ายังอาจสะท้อนมติมหาชนในส่วนที่น้อยไปกว่าหนังสือพิมพ์เสียอีก ปฏิกริยาของประชาชนมีต่อความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญๆ ในสังคมอาจเกิดได้ในหลายกรณี เช่น เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติหรือกฎหมายบางฉบับ หรือเมื่อรัฐบาลและผู้รับผิดชอบในการบริหารประเทศได้ปฏิบัติบางอย่างที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนทั้งประเทศ แต่ถึงแม้จะมีความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญๆ เกิดขึ้นในสังคมเช่นนี้ ก็มีใ้ว่าประชาชนทั่วไปจะสามารถแสดงปฏิกริยาออกมาให้เห็นได้อย่างเด่นชัดเสมอไปว่ามติมหาชนเป็นอย่างไร บุคคลส่วนใหญ่ซึ่งถึงแม้จะมีความรู้สึกนึกคิดในเรื่องที่เกิดขึ้นเหล่านี้แล้วแต่ก็อาจไม่ได้ปฏิบัติ การหรือกระทำกรอันใด ดังที่เรียกกันว่า คนส่วนใหญ่ที่อยู่เฉย (silent majority) สำหรับผู้ที่มีความกระตือรือร้นในการเขียนจดหมาย ไปยังนักการเมืองและบุคคลที่มีชื่อเสียงเด่นในสังคม นั่นก็ เป็นบุคคลบางประเภทบางระดับเท่านั้น ซึ่งอาจเป็นเพียงบุคคลส่วนน้อยของสังคม ถึงแม้จะสามารถประมวลความคิดเห็นของบุคคลเหล่านี้ในเรื่องต่างๆ ออกมาได้ แต่ก็ยังไม่อาจกล่าวได้ว่าความคิดเห็น

<sup>11</sup> Eden, A., *The Eden Memoirs*, pp. 176-178.

เหล่านี้เป็นมติมหาชนอย่างแท้จริง ส่วนในกรณีของกลุ่มผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ด้านต่าง ๆ ของประชาชนนั้น ก็เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าเป็นเรื่องบุคคลแต่ละกลุ่มแต่ละประเภทเท่านั้น มิใช่เป็นตัวแทนของประชาชนทั้งหมด ยิ่งไปกว่านั้น ความคิดความเห็นของกลุ่มเหล่านี้ที่ออกมาในรูปข้อเขียนหรือคำแถลงการณ์ก็ไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นตัวแทนความคิดเห็นของบุคคลทั้งหมดในกลุ่มนั้น ๆ ความสำคัญของความคิดเห็นของกลุ่มเหล่านี้จึงไม่ใช่อยู่ที่ว่าเป็นความคิดเห็นที่เป็นมติมหาชน แต่เป็นความคิดเห็นที่ทำให้บุคคลบางประเภทบางระดับสามารถรวมกันเป็นกลุ่มก้อนเพื่อให้มีอิทธิพลทางการเมืองได้

### มติมหาชนกับรัฐประศาสนโยบาย

หลักของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ว่า การบริหารประเทศจะต้องเป็นไปโดยสอดคล้องกับความปรารถนาของประชาชนส่วนใหญ่ เมื่อฟังดูเผิน ๆ ก็ไม่น่าจะมีปัญหาอะไร เพราะตามหลักนี้อาจพิจารณาได้ง่าย ๆ ว่า เมื่อประชาชนส่วนใหญ่ต้องการอะไร รัฐบาลและผู้รับผิดชอบในการบริหารประเทศก็พึงกำหนดรัฐประศาสนโยบายตามแนวนั้น เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้สอดคล้องกับความปรารถนาของประชาชน แต่เมื่อพิจารณาให้ลึกซึ้งแล้วจะเห็นว่าการปฏิบัติตามหลักการนี้เป็นสิ่งกระทำได้ยากแม้จะไม่เหลือวิสัยก็ตาม การปฏิบัติในเรื่องนี้มีประเด็นปัญหาสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วยหลายปัญหา กล่าวคือ การปฏิบัติให้สอดคล้องกับความปรารถนาของประชาชนนั้นหมายความว่า จะต้องให้ประชาชนคอยให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับการบริหารราชการและรัฐประศาสนนโยบายของประเทศในทุก ๆ เรื่องกระนั้นหรือ ซึ่งโดยความเป็นจริงแล้วย่อมปฏิบัติไม่ได้ เมื่อเป็นเช่นนั้น รัฐบาลและประชาชนแต่ละฝ่ายควรจะมีบทบาทเกี่ยวข้องกันอย่างไรในการกำหนดรัฐประศาสนโยบาย

มีบุคคลจำนวนมากทั้งในกลุ่มผู้มีความรู้และกลุ่มที่มีการศึกษาน้อย สงสัยว่าการวัดมติมหาชนเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อตกลงระหว่างประชาชนประเภทและระดับต่าง ๆ ในเรื่องรัฐประศาสนโยบายและการแก้ปัญหาต่าง ๆ ของประเทศหรือไม่ ความจริงข้อสงสัยเช่นนี้ก็มิใช่ข้อสงสัยที่ไร้ความคิด เพราะเมื่อเอ่ยถึงมติมหาชนก็มักจะระลึกไปถึงคำกล่าวที่มีมาตั้งแต่สมัยโรมันว่า มติมหาชนคือเสียงสวรรค์ (vox populi vox Dei) และยิ่งเมื่อนึกเทียบคำกล่าวนี้ กับอุดมการณ์ของประชาธิปไตยที่ว่า รัฐบาลที่ปกครองประเทศนั้นจะต้องเป็นรัฐบาล

โดยประชาชน (Government by the people) ด้วยแล้ว ก็น่าจะสนับสนุนให้มีน้ำหนักมากขึ้นที่จะเชื่อได้ว่ามติมหาชนที่วัดได้ควรจะใช้เป็นเครื่องกำหนดเป้าหมายในการบริหารปกครองประเทศและรัฐประศาสนโยบายต่าง ๆ

แต่การวัดมติมหาชนนั้นมิใช่เพื่อที่จะนำมาเป็นเครื่องกำหนดรัฐประศาสนโยบายต่าง ๆ การกล่าวเช่นนี้จะมีเป็นการขัดกับหลักประชาธิปไตยและคำกล่าวที่เป็นที่ยอมรับกันมาตั้งแต่สมัยโรมันตั้งอ่าวไว้ในย่อหน้าก่อนหรือ ถ้าพิจารณาเพียงเท่าที่กล่าวมานี้ก็อาจคิดเอียงไปในข้างที่ว่าเมื่อไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยที่ยกขึ้นมาแล้ว การไม่ยอมเอามติมหาชนที่วัดได้มาเป็นเครื่องกำหนดนโยบายของรัฐ ก็ต้องถือว่าเป็นการขัดกับหลักการและอุดมการณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่การพิจารณาเรื่องนี้ก็เช่นเดียวกับการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ อีกหลายเรื่องที่เกิดขึ้นในสังคมไทยในขณะนี้ กล่าวคือการลงความเห็นนั้นเป็นเรื่องที่ง่ายและเกือบทุกคนก็อาจทำได้ แต่การที่จะลงความเห็นให้เป็นเหตุเป็นผลโดยรอบคอบนั้นเป็นเรื่องที่ยากยิ่ง การที่จะลงความเห็นให้เป็นเหตุเป็นผลโดยรอบคอบนั้น กระทำได้ต่อเมื่อมีใจกว้างพอที่จะเปรียบเทียบกับข้อบกพร่องของหลักการที่บุคคลนั้น ๆ ยึดถือหรือมองเห็นอยู่ กับส่วนที่ดีกว่าของหลักการข้ออื่น ๆ หรือที่บุคคลอื่นยกขึ้นมาอ้างอิง นอกจากนี้ก็จะต้องมีการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมและปัจจัยที่เกี่ยวข้องอย่างต้องแท้เสียก่อนที่จะมีการประมวลและสรุปลงความเห็นอย่างหนึ่งอย่างใด ในกรณีของการวัดมติมหาชนนี้ก็เช่นเดียวกับเรื่องอื่น ๆ กล่าวคือ หลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยไม่ใช่มีเพียงข้อเดียวตามที่ปรากฏในย่อหน้าก่อน การที่กล่าวเช่นนี้ไม่ได้หมายความว่า จะมีหลักการข้ออื่นที่จะขัดกับหลักการข้อนี้ แต่หมายความว่ายังมีหลักการข้ออื่นที่จะต้องถือเป็นแกนสำคัญของการปกครอง ส่วนหลักข้อหนึ่งข้อใดที่อาจยกขึ้นมาได้นั้น แม้จะไม่มีลักษณะเป็นการคัดค้าน แต่ก็จะต้องถือเป็นเพียงการขยายความให้สมบูรณ์ขึ้นโดยไม่ขัดกับหลักการใหญ่ นอกจากนี้จะมีการเปรียบเทียบหลักการต่าง ๆ ของประชาธิปไตยแล้ว ก็ยังจะต้องมีการวิเคราะห์ลักษณะของประชาชน และวิธีการวัดมติมหาชน ซึ่งเป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ให้เห็นได้ชัด ในที่นี้จึงจะได้นำเหตุผลใหญ่ ๆ 3 ประการขึ้นมาวิเคราะห์เพื่อชี้ให้เห็นว่าเหตุใดจึงไม่สมควรนำมติมหาชนที่วัดได้มาเป็นเครื่องกำหนดนโยบายของรัฐ

เหตุผลประการแรก และประการที่สำคัญที่สุดคือ หลักการในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐบาลตามระบอบประชาธิปไตย ในเรื่องนี้จะต้องแยกให้ออกว่า ประชาชนทั้งหมดมิใช่เป็นสิ่งเดียวกันกับรัฐบาล แม้ว่ารัฐบาลจะเป็นของประชาชน โดยประชาชน และ

เพื่อประชาชน แต่ประชาชนก็มีใช้รัฐบาล การที่ประชาชนมีสิทธิ มีเสียง และมีส่วนร่วมในการปกครองหาได้ทำให้ประชาชนกลายเป็นรัฐบาลไม่ การที่อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนในประเทศ (popular sovereignty) และประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจว่าจะมอบอำนาจของตนให้แก่ผู้ใดโดยมีข้อแม้อย่างไรก็มีได้ทำให้ประชาชนทั้งหมดกลายเป็นผู้ บริหารปกครองประเทศด้วยตนเองพร้อม ๆ กันไปได้

การที่จะนำมติมหาชนมาเป็นเครื่องกำหนดรัฐประศาสนโยบาย ก็เท่ากับเป็นการถือว่าประชาชนเป็นรัฐบาล การกระทำเช่นนี้เป็นการนำเอาความรับผิดชอบในการบริหารปกครองประเทศไปปะปนกับอำนาจอธิปไตยของประชาชน การกระทำเช่นนี้ย่อมมีแต่ทางนำไปสู่ความยุ่งเหยิงในการปกครองบ้านเมือง เพราะจะเรียกว่าเป็นการมอบอำนาจของประชาชนก็ไม่ได้ หรือจะเรียกว่า เป็นการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศก็ไม่ได้ ถ้าหากผู้บริหารบ้านเมืองจำต้องปฏิบัติตามมติมหาชนในเรื่องต่าง ๆ โดยเคร่งครัดเช่นนี้ ก็หมายความว่า เมื่อมติมหาชนเป็นอย่างไร สมาชิก รัฐสภาแต่ละคนก็ต้องลงคะแนนเสียง รับหรือไม่รับ ร่างพระราชบัญญัติหรือกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดตามมติมหาชนนั้น ๆ แม้ว่าจะเป็นการขัดกับความคิดของตนในเรื่องความถูกต้องและเหตุผล ส่วนรัฐมนตรีแต่ละคนก็ต้องพยายามพูดและปฏิบัติตนแต่ในทางที่สอดคล้องกับคำเรียกร้องของประชาชน โดยถือว่าหลักการและเหตุผลของตนย่อมมีความถูกต้องน้อยกว่าข้อเรียกร้องของมติมหาชน การกระทำของบุคคลเหล่านี้จะทำให้สภาพการบริหารปกครองประเทศมีลักษณะที่ประตักประเดี๋ย เพราะบุคคลเหล่านี้ก็จะ เป็นเพียงพลนำสารที่ถือคำสั่งของประชาชนเข้าไปในที่ประชุมของรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีเท่านั้น สภาพการณ์ในทำนองนี้ จะเห็นได้จากการปฏิบัติของคณะรัฐมนตรี และสมานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อนิสิตนักศึกษาได้มีการรวมตัวกันเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการที่จะไม่ให้ร่าง รัฐธรรมนูญผ่านการพิจารณาในวาระที่สาม ในตอนต้นเดือนตุลาคม 2517 ในขณะที่นายกรัฐมนตรีได้แสดงความกระอักกระอ่วนที่จะดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่ถูกต้องลงไป และได้แสดงพฤติกรรมที่ดูประหนึ่งว่าสนับสนุนข้อเรียกร้องของนิสิตนักศึกษาที่จะให้มีการแก้ไขร่าง รัฐธรรมนูญ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการลดอายุของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง และข้ออื่น ๆ อีกบางประการเสียใหม่ก่อนที่จะมีการประกาศใช้ ฝ่ายนักเรียนอาชีวศึกษาก็ได้มีการรวมกลุ่มคัดค้านข้อเรียกร้องของนิสิตนักศึกษามหาวิทยาลัย และกล่าวหาว่า แม้จะความคิดเห็นของนิสิตนักศึกษาจะถูกต้องหรือไม่ประการใด แต่การเรียกร้องของนิสิตนักศึกษาในกรณีนี้ที่ร่าง รัฐธรรมนูญกำลังจะผ่านการพิจารณาของสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ในวาระที่สามเช่นนี้เป็นการถ่วงเวลาทำให้การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

ต้องซักเข้าไปโดยไม่จำเป็น เหตุการณ์เช่นนั้นนับว่าไม่เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายบริหาร เพราะทำให้เกิดความสงสัยว่า แม้ผู้ที่ต้องรับผิดชอบการบริหารปกครองประเทศในระดับสูงสุด ก็ยังไม่แน่ว่ามีความเข้าใจในหลักการและอุดมการณ์ของประชาธิปไตยอย่างต้องแท้เพียงใด

องค์กรนิติบัญญัติและองค์กรบริหารของประเทศมีหน้าที่ทั้งในการนำและสะท้อนมติมหาชนของประเทศ การนำในเรื่องนี้หมายความว่า ผู้รับผิดชอบการบริหารปกครองประเทศมีหน้าที่ศึกษาความคิดที่ขัดแย้งและส่งเสริมความผาสุกทางอุดมการณ์ของประชาชนในชาติ ส่วนหน้าที่ในการสะท้อนมติมหาชน ซึ่งเป็นเรื่องที่กำลังอภิปรายในย่อหน้าที่ผ่าน ๆ มานี้หมายถึงการที่ยอมรับและนำความรู้สึกและความคิดเห็นของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ มาประกอบการพิจารณาในการวางนโยบายของรัฐ และการกำหนดหลักการความถูกต้องของการปฏิบัติงานต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวม แต่การสะท้อนมติมหาชนนี้หมายความว่า จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดของรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐสภาแต่ละคนให้สอดคล้องกับเสียงของประชาชนกระนั้นหรือ บทบาทของมติมหาชนในเรื่องนี้ ไม่ควรจะเป็นการนำความคิดเห็นของประชาชนไปเปลี่ยนแปลงกรรมวิธีทั้งหมดในการดำเนินงานขององค์กรฝ่ายบริหาร หรือในขอบเขตการนิติบัญญัติของชาติ เพราะมีฉะนั้นแล้วก็จะเป็นการขัดกับวิधिปฏิบัติซึ่งจัดให้มีองค์กรต่าง ๆ เป็นตัวแทนของประชาชนอยู่แล้ว แต่แม้ในเฉพาะเรื่องการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดของรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐสภา ก็ยังมีปัญหาว่า บุคคลเหล่านี้จำเป็นต้องประพฤติปฏิบัติหรือแสดงความคิดเห็นให้สอดคล้องเสียงของประชาชนในลักษณะใดและในระดับใดจึงจะถือว่าเป็นการถูกต้อง เมื่อแยกประชาชนออกจากรัฐบาลตามหลักการที่กล่าวมาแล้ว ก็จะได้เห็นว่า ในขณะที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะขอให้ผู้มีอำนาจในการบริหารประเทศรับฟังความคิดเห็นของตน แต่ประชาชนแต่ละคนก็ต้องแสดงความคิดเห็นในกรอบของกฎหมาย ไม่มีอำนาจที่จะไปบังคับผู้บริหารประเทศหรือกระทำการอันหนึ่งอันใดที่เป็นการละเมิดบทบัญญัติของกฎหมาย ส่วนผู้มีอำนาจในการบริหารประเทศก็ย่อมมีสิทธิเช่นเดียวกันที่จะปฏิบัติกิจการต่าง ๆ ไปในทางที่ถูกต้องสมควร แม้การปฏิบัตินั้น อาจขัดกับความประสงค์ของประชาชนบางกลุ่มบางพวกในบางขณะ トラบใดที่การปฏิบัติของผู้บริหารเป็นการดำเนินงานในกรอบของกฎหมาย ที่ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง และผู้นั้นได้ใช้อำนาจไปด้วยความซื่อตรง มีสัมปชัญญะ และความยุติธรรม ก็ถือว่าเป็นสิทธิอันชอบธรรมของผู้บริหารปกครองประเทศที่จะปฏิบัติได้



แม้เพียงเหตุผลประการเดียวดังที่กล่าวมานี้ ก็อาจถือได้ว่ามีน้ำหนักเพียงพอที่ชี้ให้เห็นว่าเหตุใดจึงไม่สมควรนำมติมหาชนที่วัดได้มาเป็นเครื่องกำหนดรัฐประศาสนโยบาย แต่นอกจากเหตุผลข้อนี้แล้วยังมีเหตุผลอีกสองประการที่ก่อให้เกิดความถูกต้องของเรื่องนี้ชัดเจนยิ่งขึ้น เหตุผลประการที่สองก็คือ คุณภาพของประชาชน กล่าวคือ การที่มติมหาชนจะมีคุณภาพและเป็นประโยชน์อย่างแท้จริงต่อการบริหารปกครองประเทศนั้นจำต้องอาศัยประชาชนที่มีคุณภาพในด้านความคิดและสติปัญญาความเฉลียวฉลาด ประชาชนแต่ละคนจะต้องมีความสนใจและให้ความเอาใจใส่ติดตามความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงในกิจการต่างๆ ของบ้านเมืองจนสามารถรู้ด้วยตนเองว่าอะไรเป็นข้อเท็จจริงและอะไรเป็นเรื่องที่บิดเบือนในเรื่องราวต่างๆ ของการบริหารบ้านเมืองความสนใจ ความเอาใจใส่ และความสามารถเหล่านี้เป็นสิ่งจำเป็นที่ประชาชนทั้งหลายจำต้องมี ถ้าหากว่าประชาชนจะสามารถอภิปรายถกเถียงระหว่างกันเพื่อที่จะลงความเห็นต่อไปได้ว่าสิ่งใดหรือการกระทำอย่างใดควรนับว่าเป็นประโยชน์ต่อสังคมและต่อชาติบ้านเมืองอย่างแท้จริง จะเห็นได้ว่าในสภาพการณ์ของความเป็นจริง แม้ในประเทศที่เจริญแล้ว ก็เป็นการหวังได้ยากว่าประชาชนทุกคนจะมีความสนใจ ความเอาใจใส่ และความสามารถดังที่กล่าวมาแล้ว

เป็นที่ยอมรับกันแล้วว่า ระดับความรู้สึกนึกคิดทำให้บุคคลมีความแตกต่างกันออกไป เมื่อพิจารณากระบวนการของการคิด (human thinking process) อาจแยกระดับความคิดของบุคคลออกได้เป็น 4 ระดับใหญ่ คือ ระดับที่หนึ่ง ความนึกคิด (reverie) หมายถึงความคิดที่เกิดขึ้นมาในใจในระยะเวลาต่างๆ แล้วก็อาจลี้ไป ระดับที่สอง การตัดสินใจ (decision) เป็นความคิดที่พิจารณาแล้วก็ตกลงใจในเรื่องนั้นๆ บุคคลเป็นจำนวนมากอาจคิดได้ถึงระดับนี้ แต่ก็ยังมีบุคคลอีกจำนวนไม่น้อยที่ตัดสินใจไม่เป็น และแม้ว่าบุคคลที่ตัดสินใจเป็นในบางครั้งก็ยังมีปัญหาที่ไม่สามารถตัดสินใจลงไปได้ในบางเรื่อง ระดับที่สาม การหาเหตุผล (rationalization) เป็นความคิดโดยการพิจารณาโต้แย้งภายในใจของตนเองว่าควรเชื่ออะไร และสิ่งใดหรือการปฏิบัติอย่างใดควรยึดถือ หลักการหรือมาตรฐานอันใดเป็นเครื่องตัดสินความถูกต้องหรือความเหมาะสม การที่จะคิดในระดับนี้ได้บุคคลผู้นั้นจะต้องมีความรู้และความเข้าใจในปรัชญาและทฤษฎี ตลอดจนแนวคิดหลัก (concept) ของเรื่องต่างๆ ระดับที่สี่ การคิดริเริ่ม (creative thinking) เป็นความคิดโดยวิเคราะห์แยกแยะข้อเท็จจริงต่างๆ ประกอบกับความรู้ทางวิชาการ และเทคนิควิทยา (technology) ต่างๆ จึงสามารถคิดสิ่งแปลกๆ ใหม่ๆ ที่จะบันดาลให้เกิดประโยชน์หรือผลดียิ่งกว่าที่สังคมและบุคคลเคยได้รับมาก่อน บุคคลที่จะคิดริเริ่มให้เป็นประโยชน์ต่อสังคมนั้นมีจำนวนน้อย แต่บุคคลที่จะคิดริเริ่มให้เป็นประโยชน์ต่อมนุษยชาติก็ยิ่งแทบจะหาตัวไม่ได้

เมื่อพิจารณาระดับต่าง ๆ ในกระบวนการของการคิดเหล่านี้แล้ว ก็ควรจะเป็นที่ชัดเจนได้ว่า การที่จะหวังให้ประชาชนมีคุณภาพในด้านความคิดเพื่อให้สามารถนำเอามติมหาชนมาใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและวางหลักการต่าง ๆ ในการบริหารประเทศตามแนวที่กล่าวแล้วได้นั้นเป็นสิ่งที่แทบจะเป็นไปไม่ได้ ทั้งนี้จะเห็นได้จากการที่ ประชาชนโดยเฉพาะในประเทศด้อยพัฒนา ซึ่งมีการศึกษาอยู่ในระดับต่ำ และการจัดการในเรื่องสื่อมวลชน (mass media) ยังอยู่ในสภาพที่ต้องการการปรับปรุงอีกมาก ได้แสดงให้เห็นว่าไม่เพียงแต่จะไม่ทราบความเคลื่อนไหวของบ้านเมืองในเรื่องสำคัญ ๆ แล้ว ยังมีความคิดที่สับสนต้อปัญหาของประเทศ และหลักการที่ถูกต้องในเรื่องความเป็นระเบียบและความสงบสุขของสังคม

เหตุผลอีกประการหนึ่งที่ช่วยเน้นให้เห็นชัดยิ่งขึ้นว่ามติมหาชนที่วัดได้ไม่ควรนำมาเป็นเครื่องกำหนดนโยบายของรัฐ คือ ลักษณะและวิธีการวัดมติมหาชนนั่นเอง ในความหมายทั่วไปนั้น เมื่อกล่าวถึงการวัดมติมหาชน (measurement of public opinion) ก็หมายถึง วิธีการต่าง ๆ ทุกอย่างที่ใช้ในการนับจำนวนบุคคลต่าง ๆ ที่กล่าวว่าตนมีความเห็นอย่างไรในเรื่องหนึ่ง ๆ บุคคลที่ถูกถามความเห็นเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องเป็นประชาชนทั้งหมด แต่อาจเป็นเพียงส่วนหนึ่งของประชาชนก็ได้ ผลของการนับจำนวนบุคคลที่ถูกถามความเห็นอาจนำไปใช้เป็นเกณฑ์ในการคาดคะเนว่ามหาชนกลุ่มนั้น หรือมหาชนที่บุคคลเหล่านี้มีลักษณะเป็นตัวแทนอยู่นั้นจะมีความคิดเห็นหรืออาจแสดงพฤติกรรมทางการเมืองในระยะเวลาต่อไปอย่างไร ในความหมายเช่นนี้ การวัดมติมหาชนจึงหมายถึงการกระทำทุกอย่างนับตั้งแต่การสอบถามประชาชนคนเดินถนนทั่วไป จนถึง การลงประชามติ (referendum) และการลงคะแนนออกเสียงเลือกตั้ง บรรดาวิธีการต่าง ๆ นั้น ไม่ว่าจะเป็นการประมวลความคิดเห็นของหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชนก็ดี หรือการรวบรวมคำร้องและจดหมายที่เขียนมาจากรัฐกรรติ หรือการรับฟังข้อเสนอนะและคำเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ (interest group) ต่าง ๆ ก็ดี ส่วนแต่เป็นการวัดมติมหาชนทั้งสิ้น แต่การกล่าวว่าวิธีการต่าง ๆ เหล่านี้เป็นกรวัดมติมหาชน มิได้หมายความว่าผลของการวัดที่ได้จากวิธีการเหล่านี้เป็นกรณีพิเศษที่แสดงได้อย่างเที่ยงตรงว่าความคิดเห็นของประชาชนโดยแท้จริงนั้นเป็นอย่างไร

ในบรรดาวิธีการต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ วิธีที่บุคคลส่วนใหญ่ยังยอมรับกันจนถึงปัจจุบันนี้ว่าเป็นกรณีที่ดีที่สุดของมติมหาชน ก็คือ การเลือกตั้งและการลงประชามติ ส่วนวิธีการอื่น ๆ นั้น ถือกันว่าสามารถสะท้อนมติมหาชนให้เห็นได้แต่เพียงบางส่วนเท่านั้น การประมวลความคิดเห็นจากหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชน หรือการรวบรวมความคิดเห็นของราษฎรจากการสอบถามทั่วไป หรือจากคำร้องและจดหมายที่บุคคลต่าง ๆ เขียนไปถึงนักการเมืองและผู้มีตำแหน่งหน้าที่ในการ

บริหารประเทศ ตลอดจนการศึกษาวิเคราะห์ข้อเสนอแนะและคำเรียกร้องของกลุ่มผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ของประชาชน (pressure group) สามารถสะท้อนความคิดเห็นและความต้องการของมหาชนในกลุ่มนั้น หรือที่มีลักษณะละม้ายกับกลุ่มนั้น ๆ ได้เท่านั้น จริงอยู่ความคิดเห็นของหนังสือพิมพ์มีความสำคัญมากจนผู้นำทางฝ่ายบริหารและการเมือง ตลอดจนบริษัทธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศต่าง ๆ จะต้องพยายามติดตามข่าว และเรื่องราว ในหนังสือพิมพ์ทั้งในและนอกประเทศอยู่ตลอดเวลาโดยใกล้ชิด แต่ความคิดเห็นของฝ่ายหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชนประเภทต่าง ๆ ก็ไม่จำเป็นต้องเป็นอย่างเดียวกันหรือในทำนองเดียวกันกับมติมหาชนของประเทศ บทบรรณาธิการและบทความต่าง ๆ ที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์อาจไม่สะท้อนความคิดเห็นของประชาชนโดยทั่วไปเลยในบางขณะ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนในเรื่องนี้คือกรณีของหนังสือพิมพ์ *The Times* ของอังกฤษ ในระยะก่อนที่ฮิตเลอร์จะบุกยุโรปซึ่งแสดงความเห็นอกเห็นใจการรุกรานของเยอรมันตลอดเวลาตั้งได้กล่าวมาแล้ว การที่หนังสือพิมพ์ที่มีบุคคลจำนวนมากทั่วโลกยกย่องว่าเป็นหนังสือพิมพ์ชั้นนำฉบับนี้ได้แสดงความคิดเห็นออกไปเช่นนี้ก็เพราะในขณะนั้นบุคคลกลุ่มหนึ่งที่ถือบังเหียนของหนังสือพิมพ์ฉบับนี้ประสงค์จะชี้ชวนให้รัฐบาลวางนโยบายเป็นมิตรกับฮิตเลอร์ บุคคลกลุ่มนี้เห็นว่าการที่ฮิตเลอร์พยายามขยายอาณาจักรเยอรมันโดยเริ่มด้วยการละเมิดสัญญาแวร์ซายส์และยึดครองดินแดนของประเทศใกล้เคียงนั้น เป็นความจำเป็นของเยอรมันที่ควรจะให้ความเห็นใจ ความคิดเห็นของบุคคลเพียงกลุ่มเดียวไม่ก็คนเช่นนี้ ย่อมจะถือเอาเป็นมติมหาชนไม่ได้ ในทางตรงกันข้ามกลับจะต้องกล่าวว่า แทนที่หนังสือพิมพ์จะสะท้อนมติมหาชน หนังสือพิมพ์ทั้งหลายมีแนวโน้มที่จะพยายามเปลี่ยนมติมหาชนมากกว่า ทั้งนี้เพราะข่าว เรื่องราว บทความ และภาพลือ ตลอดจนคำโฆษณาที่ปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์นับได้ว่ามีอิทธิพลต่อมติมหาชนมากกว่าคำพูดหรือคำกล่าวของบุคคลทั่วไป ยิ่งนัก ส่วนการวัดมติมหาชนวิธีอื่น ๆ ที่นอกเหนือไปจากหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชนประเภทต่าง ๆ นั้นก็อาจกล่าวได้ว่าสะท้อนมติมหาชนในระดับที่ยิ่งน้อยลงไปยิ่งขึ้น ปฏิบัติการของประชาชนที่มีต่อความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ ๆ ในสังคมอาจเกิดขึ้นได้หลายกรณี เช่นเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติหรือกฎหมายบางฉบับขึ้นใหม่ หรือเมื่อรัฐบาลและผู้รับผิดชอบในการบริหารประเทศได้ปฏิบัติภารกิจบางอย่างอันมีผลกระทบกระเทือนต่อส่วนได้ส่วนเสียของประชาชนทั้งประเทศ แต่ถึงแม้จะมีความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ ๆ เหล่านี้เกิดขึ้นในสังคมก็มีใ้ประชาชนทั่วไปจะพร้อมใจกันแสดงปฏิริยาออกมาให้เป็นที่ประจักษ์ชัดเสมอไปว่ามติมหาชนเป็นอย่างไร ในหลายกรณีบุคคลส่วนใหญ่แม้จะมีความพอใจหรือไม่พอใจในเรื่องต่าง ๆ ก็อาจจะไม่ปฏิบัติการหรือแสดงความคิดเห็นของตนออกมา

อย่างเด่นชัด ดังที่เรียกกันว่า คนส่วนใหญ่ที่อยู่เฉย (silent majority) ส่วนผู้ที่มีความกระตือรือร้นในการออกประท้วง หรือแสดงความเห็นด้วยการเขียนจดหมายไปยังนักการเมืองและบุคคลต่าง ๆ ที่มีตำแหน่งหน้าที่ในการบริหารประเทศ หรือไปถึงหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ ก็เป็นบุคคลบางประเภทบางระดับเท่านั้นซึ่งอาจเป็นเพียงบุคคลส่วนน้อยของสังคมก็ได้ ฉะนั้นจะกล่าวไม่ได้ว่าความคิดเห็นของประชาชนที่ประมวลได้ด้วยวิธีนี้เป็นมติมหาชนอย่างแท้จริง สำหรับกรณีของกลุ่มผลประโยชน์ (interest group) และกลุ่มผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ของประชาชน (pressure group) นั้นก็เป็นที่ยอมรับกันแล้วว่ากลุ่มเหล่านี้เป็นเพียงตัวแทนของบุคคลที่แม้จะมีจำนวนมากเท่าใดก็ตามแต่ก็เป็นบุคคลที่มีความละม้ายคล้ายคลึงในลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด โดยเฉพาะความคล้ายคลึงที่ทำให้บุคคลเหล่านี้รวมกันเป็นกลุ่มได้ อาจจะเป็นเรื่อง การประกอบอาชีพฐานะความเป็นอยู่ วิธีการครองชีวิต หรือลักษณะและระดับของการศึกษา อย่างหนึ่งอย่างใด ก็ได้ลักษณะของกลุ่มเหล่านี้ย่อมชี้ให้เห็นว่า ความคิดเห็นโดยส่วนรวมของแต่ละกลุ่มย่อมมีความโน้มเอียงแต่ในการที่จะรักษาผลประโยชน์ของบุคคลเฉพาะในกลุ่มหรือเฉพาะ ผู้ที่มีทัศนคติและค่านิยมคล้าย ๆ กับกลุ่มของตนเท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้นในบางครั้งความคิดเห็นของกลุ่มเหล่านี้ที่ออกมาในรูปข้อเขียนหรือคำแถลงการณ์ก็ไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นตัวแทนความคิดเห็นของบุคคลทั้งหมดในกลุ่มนั้น ๆ

แม้จะถือว่าการเลือกตั้งและการลงประชามติ เป็นกระบวนการที่ดีที่สุดในมติมหาชนแต่ผลของการออกเสียงเลือกตั้ง หรือการนับคะแนนในการลงประชามติก็เป็นเรื่องของการตัดสินตัวบุคคลมากกว่าเป็นฉนวนตัดสินปัญหาเพื่อจะไปใช้ในการกำหนดนโยบายและหลักการต่าง ๆ ในการบริหารประเทศ การเลือกตั้งโดยตัวของมันเองก็เป็นการเลือกตัวบุคคลเพื่อไปทำหน้าที่ทางการเมืองในตำแหน่งต่าง ๆ ส่วนการลงประชามติแม้จะใช้เป็นเครื่องมือในการวัดความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบของประชาชนในเรื่องหนึ่ง ๆ ได้ แต่การที่จะทำเช่นนั้นบ่อย ๆ ครั้งก็ย่อมเป็นเรื่องลำบาก การที่จะถามความเห็นของประชาชนแม้เพียงระดับจังหวัด ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาต่าง ๆ ในแง่การบริหารและการเมือง จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรมากมายทั้งในจำนวนเวลาของประชาชน และงบประมาณของรัฐ ฉะนั้นการที่จะหาประชามติในระดับประเทศก็ยิ่งเป็นเรื่องที่ลำบากขึ้นไปอีกหลายเท่า รัฐอาจดำเนินการให้มีการลงประชามติในปัญหาสำคัญ ๆ บางประการอันเกี่ยวกับนโยบายหลักของประเทศได้เป็นครั้งคราว แต่ก็ไม่สามารถกระทำกรในเรื่องนี้ได้

บ่อยครั้ง ดังเช่น ฝรั่งเศสมีการลงประชามติเพื่อรับรัฐธรรมนูญสมัยเคอโกลด์ และอังกฤษมีการลงประชามติในเรื่องการเข้าเป็นสมาชิกตลาดร่วมของยุโรปสมัยวิลสัน เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้นการลงประชามตินี้ แม้จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับปัญหาสำคัญของประเทศ ก็ไม่สามารถที่จะนำมาใช้ในการวางนโยบายและหลักการต่าง ๆ ในการบริหารประเทศได้ เพราะการศึกษามติมหาชนของกลุ่มชนขนาดใหญ่ด้วยการถามเพียงสองสามคำถามนี้ ย่อมไม่มีทางที่จะได้คำตอบของปัญหาที่แท้จริงทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ที่จะนำมาวางนโยบายการบริหารให้ได้ตรงกับมติมหาชนทั้งหมด นอกจากนี้การเลือกตั้งที่ดีหรือการลงประชามติที่ดี ยังมีจุดอ่อนที่ว่าบางครั้งก็ไม่แน่ว่าจะเป็นมติมหาชนที่แท้จริง ดังจะเห็นได้จาก การเลือกตั้งหลายครั้งในหลาย ๆ ประเทศ ซึ่งปรากฏว่าพรรคการเมืองบางพรรคมีสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นจำนวนมากกว่าพรรคอื่น ๆ ทั้ง ๆ ที่ได้คะแนนเสียงรวมของประชาชน (total ballot) เป็นปริมาณน้อยกว่าพรรคอื่น ๆ เสียอีก ดังเช่น ในกรณีของพรรคแรงงานของอังกฤษ ที่ได้รับการเลือกตั้งใน พ.ศ. 2517 เป็นจำนวนมากกว่าพรรคอื่น ๆ รวมกันถึง 3 คน แต่ได้รับคะแนนเสียงรวมของประชาชนทั้งประเทศจริง ๆ เพียง 39.3% เท่านั้น<sup>12</sup> นอกเหนือไปจากจุดอ่อนที่สำคัญข้อนี้แล้ว จากประสบการณ์ทางการเมืองของประเทศต่าง ๆ ที่ผ่านมายังปรากฏว่า การเลือกตั้งหลายครั้งหลายหนทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศมีการทุจริตในการดำเนินงาน ส่วนประชาชนเองก็มีบางส่วนบางพวกที่มีได้ออกเสียงตามความคิดเห็นของตนเอง แต่กระทำไปเพราะความภักดีต่อกลุ่มที่ตนมีผลประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียด้วย ราษฎรบางส่วนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำกว่าผู้อื่น ไม่อาจที่จะมีความคิดเห็นเป็นของตนเองได้โดยไม่คล้อยตาม ผู้ที่มีฐานะเหนือกว่าทั้งในการครองชีวิตและความเป็นอยู่ในสังคม แม้ในการลงประชามติซึ่งกำหนดปัญหาเป็นคำถามที่แน่ชัดลงไปก็ไม่มีหลักประกันอะไรที่แน่ใจได้ว่าประชาชนที่มาใช้สิทธินั้น ได้เข้าใจลักษณะและเหตุผลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับปัญหานั้น ๆ อย่างต้องแท้ ข้อสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ทั้งในการลงประชามติ และในการเลือกตั้งมีหลักฐานปรากฏบ่อย ๆ ว่า ประชาชนจำนวนไม่น้อยนอนหลับทับสิทธิ เพราะมีความรู้สึกไม่ใส่ใจต่อการเมือง (political apathy) โดยเฉพาะในการเลือกตั้งเทศบาลนั้นหลายครั้งที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ไปลงคะแนนเสียง ด้วยเหตุผลทั้งหมดที่กล่าวนี้ แม้การเลือกตั้งและการลงประชามติ จะเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นกระบวนการที่ดีที่สุดของมติมหาชนในปัจจุบัน แต่ก็ยังถือไม่ได้ว่าเป็นกระบวนการของมติมหาชนโดยสมบูรณ์จริง ๆ

<sup>12</sup> อ่านรายละเอียดในบทความของผู้เขียนคนเดียวกันชื่อ "เขตการเลือกตั้ง" ในวารสารสมาคมบรรณศาสตร์, 1971, 1 : 1-29,

ถ้าเช่นนั้นผู้ที่รับมอบหมายให้เป็นตัวแทนของประชาชนในการบริหาร ควรจะยึดหลักอันใดเล่าในการพิจารณาความเกี่ยวข้องระหว่างมติดมทิตินหาชนกับรัฐประกาศนโยบายที่จะกำหนด ในเรื่องนี้อาจนำแนวคิดของ Harold Wilson ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีอังกฤษที่ชนะการเลือกตั้งได้เป็นรัฐบาลบ่อยครั้งที่สุดในรอบคริสตศตวรรษนี้มาเป็นคติได้ดังต่อไปนี้

“จงสนใจการวัดมติดมทิตินหาชน แต่อย่าไปหลงบูชา อย่าห้ามการพิมพ์เผยแพร่ผลการวัดมติดมทิตินหาชนไม่ว่าจะเป็นระยะก่อนการเลือกตั้งหรือระยะเวลาใดก็ตาม จงถือว่าการวัดมติดมทิตินหาชนเป็นการกระทำที่แสดงความพยายามโดยสุจริตที่จะบันทึกสภาพความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อปัญหาทางการเมืองหนึ่ง ๆ ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง หรือถ้าไม่ยอมถือว่าการวัดมติดมทิตินหาชนเป็นการวัดความคิดเห็นที่เชื่อถือได้เต็มที่ ก็จงถือว่าการวัดมติดมทิตินหาชนเป็นการวัดปรากฏการณ์ที่นิยามไม่ได้ ซึ่งอาจเรียกว่า สภาพอารมณ์ของประชาชน (public mood) อันมีต่อสภาพทางการเมืองโดยทั่วไป การวัดมติดมทิตินหาชนนี้ไม่ใช่เพื่อนำมาเป็นเครื่องกำหนดรัฐประกาศนโยบาย แต่เพื่อนำมาใช้ประกอบการวางรัฐประกาศนโยบาย”<sup>13</sup>

<sup>13</sup> ถอดความจากประโยคภาษาอังกฤษว่า “Accord to the polls interest, but not idolatry. Seek not to ban their publication, whether on election eve or at any other time. Regard them as an honest attempt to record the state of public opinion, at one moment in time, on one issue of political importance; or, less reliably, as an assessment not of opinion but of that indefinable phenomenon, the public mood on the broad political situation—a factor in, not a determinant of, policy.” in Wilson, H., “Opinion Poll: Their Role in Government,” in *Britannica Book of the Year 1971*, p. 48.

### บรรณานุกรม

- Albig, William, *Modern Public Opinion*, McGraw-Hill, N.Y., 1956, 518 pp.
- Braybrooke, David, and Lindblom, Charles E., *A Strategy of Decision*, Free Press of Glencoe, N.Y., 1963, 268 pp.
- Childs, Harwood L., *Public Opinion*, D. Van Nostrand, N.J., 1965, 376 pp.
- Easton, David, *A System Analysis of Political Life*, John Wiley and Sons, N.Y., 1965, 507 pp.
- Eden, Anthony, *The Eden Memoirs*, Cassell, London, 1962, 659 pp.
- Guilford, J.P., *Personality*, McGraw-Hill, N.Y., 1959, 562 pp.
- Lineberry, Robert L., and Sharkansky, Ira, *Urban Politics and Public Policy*, Harper and Row, N.Y., 1971, 372 pp.
- สุคนธ์รังษี, สวัสดิ์, การบริหารเชิงทฤษฎีคณิตศาสตร์ บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด กรุงเทพฯ ๑ 2517, 66 หน้า

### บทความ

- Wilson, Harold, "Opinion Poll: Their Role in Government, in *Britannica Book of the Year 1971*, p. 48
- สุคนธ์รังษี, สวัสดิ์, "เขตการเลือกตั้ง" ใน *วารสารสมาคมธรรมศาสตร์* 1971, 1: 1-29.