

บทบรรณาธิการ

EDITORIAL

การเลือกตั้งกับการควบคุมการบริหารราชการในระบอบประชาธิปไตย

ภายหลังที่ได้ว่างเว้นมากกว่า 10 ปี ประเทศไทยก็มีรัฐธรรมนูญและมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เข้ามาทำหน้าที่นิติบัญญัติในสภาและเป็นสื่อกลางระหว่างรัฐกับประชาชนทั่วประเทศอีกครั้งหนึ่ง การพิจารณาถึงความสำคัญของการเลือกตั้งต่อประเทศจนถึงขนาดยอมลงทุนเงิน จำนวนประมาณ 102 ล้านบาท เพื่อดำเนินการนี้ในด้านการบริหารราชการ ย่อมมีความหมายอันอาจจะพิจารณาได้ทั้งในแง่การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และผลแห่งการเปลี่ยนแปลงที่มีต่อระบบบริหารราชการ ระยะเวลากว่า 10 ปีนั้นนับเป็นเวลานานพอที่จะทำให้ทัศนคติและสติปัญญาของประชาชนที่มีต่อระบบการเมืองและการบริหารราชการเปลี่ยนรูปไปบ้าง แม้ว่าจะไม่มากถึงขนาดจะทำให้ประชาชนกลายเป็นนักรัฐศาสตร์ไป

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองขั้นสำคัญ โดยการสร้างรัฐธรรมนูญถาวรและยอมให้มีการเลือกตั้งตัวแทนของราษฎรเป็นการสร้างนโยบายกับโครงสร้างสำหรับการปฏิบัติให้สอดคล้องต้องกัน ให้ความประสงค์ที่รัฐได้ประกาศต่อนานาชาติและต่อสาธารณชนว่าจะเป็ประชาธิปไตยได้ถ่ายทอดมาในรูปลักษณะโครงสร้างทางการเมืองและการบริหารราชการแบบเดียวกัน จะเหลือแต่จิตใจของพลเมืองไทยทั้งปวงที่จะช่วยเสริมสร้างให้สถาบันใหม่ที่ได้จับมาวางไว้อีกครั้งหนึ่งนี้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพสมเจตนารมย์ที่แท้จริง การจะให้สถาบันใหม่ดำเนินไปด้วยดี ต้องการเวลาซึ่งจะมากขึ้นอยู่ที่ความประพฤติปฏิบัติของพลเมืองไทยทุกคนด้วย

การเป็นประชาธิปไตยได้นั้นพลเมืองต้องยอมรับหลักอุดมคติขั้นมูลฐาน คือสิทธิเสรีของแต่ละคนอันพึงมีพึงใช้ได้เท่าเทียมกันในชุมชน ต้องมีความรักชาติ ปรารถนาจะให้ชาติเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันโดยมีเสรีภาพมั่นคง อีกทั้งการยอมรับกติกาการเมืองต่าง ๆ ซึ่งได้

สร้างขึ้นเพื่อให้การปฏิบัติของการเป็นประชาธิปไตยได้ประสบผลสำเร็จเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติเป็นส่วนรวม

ประเทศไทยมีปัญหามารทั้ง 3 ประเภท กล่าวคือ ประการแรก ไม่มีใครแน่ใจว่าทุกคนต้องการให้ทุกคนมีสิทธิรากฐานเท่าเทียมกัน หรือ (อย่างบางท่านกล่าว) ไม่แน่ใจว่าทุกคนจะมีความคิดว่าแต่ละคนก็มีช่องทางที่จะได้มี จะได้ใช้สิทธิเท่าเทียมกับคนอื่นได้ ตลอดระยะเวลาประเทศไทยปกครองด้วยชนชั้นปกครอง (elite group) จำนวนหนึ่ง จากองค์พระมหากษัตริย์มาสู่ข้าราชการชั้นขุนนาง จากข้าราชการชั้นขุนนางมาสู่ข้าราชการพลเรือน และทหารชั้นอาวุโสประการที่ 2 ประเทศไทยมีปัญหาเรื่องความรักชาติปรารถนาให้ชาติเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพราะแต่ละกลุ่มไม่ทราบว่าจะจงรักภักดีต่อชาติไทย ทำให้เกิดความระแวงเกิดขึ้นระหว่างกลุ่มชนต่าง ๆ ในสังคม เช่น ข้าราชการก็มิใช่แทนราษฎร ผู้แทนราษฎรกับประชาชน ประชาชนกับพ่อค้า (ซึ่งเมื่อ 10 กว่าปีก่อนโน้น เป็นชาวต่างต่างหวังอุดมคติและชื่อเสียงเรื่องนาม) ประชาชนกลุ่มหนึ่งกับประชาชนอีกกลุ่มหนึ่ง หรือภาคต่อภาค ตำบลต่อตำบล เป็นลักษณะที่เรียกกันว่า Poly-communism ในประเทศชนิดนี้ ต่างคนต่างคิดว่าตัวเองรักชาติมากกว่าผู้อื่น ความรักชาติจะมีผลสำเร็จหากบุคคลกลุ่มนั้นมีบารมีพอจะสร้างอิทธิพลกำหนดวิถีทางของประเทศชาติได้จึงต้องยึดอำนาจไว้ก่อน และประการสุดท้ายในประเทศไทยมีปัญหาเรื่องการยอมรับกติกากาการเมืองซึ่งมีลักษณะถ่ายทอดข้ามวัฒนธรรม ซึ่งประการหลังนี้ไม่เพียงแต่ในประเทศไทยเท่านั้น ประเทศอื่นที่กำลังล่าหลังในด้านกาการเมืองก็ดำเนินการให้พลเมืองยึดถือให้มันไม่สำเร็จ ความไม่สำเร็จเริ่มต้นแต่กระบวนการเลือกตั้ง การต่อรองทางการเมือง เช่นการยอมรับเสียงข้างมาก เคารพเสียงข้างน้อย และการรักษาสภาพการเป็นตัวแทนของราษฎร ซึ่งมักจะบิกเบือนไปจากจุดประสงค์เสมอ กฎของการเมือง (Rules of the game) จะศักดิ์สิทธิ์ก็ต้องขึ้นอยู่กับจริยธรรม (ethics) และความเชื่อมั่น (beliefs) ของพลเมืองทุกคน ซึ่งหล่อหลอมโดยโครงสร้างและพฤติกรรมของสังคมและที่ประเทศเราทำไม่สำเร็จก็เพราะเราขาดสิ่งหลัง ๆ นี้

เพราะสาเหตุสามประการดังกล่าว รูปการปกครองประเทศไทยจึงอยู่ใต้อิทธิพลของข้าราชการ ซึ่งครอบครองอำนาจมากกว่าส่วนอื่น การพัฒนาการเมือง การสร้างเสถียรภาพในด้านกาการเมืองให้เกิดขึ้นเพื่อการพัฒนาประเทศ ได้เป็นข้ออ้างของรัฐก่อนรัฐธรรมนูญออก

อยู่แล้ว ส่วนการพัฒนาการเมืองในลักษณะของการแปดรูปให้มีประชาชนเข้ามีส่วนร่วมกัน กำหนดนโยบายของประเทศอย่างเต็มภาคภูมิให้มากขึ้น และการส่งเสริมให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพสูง (effectiveness) เป็นเรื่องที่จะต้องช่วยกันทำภายหลังรัฐธรรมนูญ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ย่อมหมายความว่าสภาพการณ์ของการเมืองก่อนรัฐธรรมนูญ แม้จะมีเสถียรภาพสูง มีความมั่นคงของชาติสูง แต่ก็ยังมีข้อควรปรับปรุงอยู่ในสาระสำคัญ 2 ประการ คือการรักษาและเทคทูนศักดิ์ศรีของประชาชน (human dignity) และการระงับระบบบริหารราชการที่ขาดการเห็นยววัง ชาติความสัมพันธ์ ทางด้านการควบคุมจากประชาชนและขาดการใส่ใจถึงความต้องการของประชาชนอย่างกว้างขวาง

ทำไมประเทศอเมริกาและประเทศในโลกหลายสิบประเทศจึงต้องมีการเลือกตั้ง ทำไมเวียดนามได้มีการเลือกตั้งทั้ง ๆ ที่ยังรบกันอยู่ แม้ในเมืองหลวงเองก็ยังไม่ปลอดภัย และทำไมนายพลเวินห์กับนายพลซุซาร์โต ยังคงต้องการกุมบังเหียนอยู่ หรือทำไมประธานาธิบดีอายุบชาน หรือประเทศไทยยอมให้มีการเลือกตั้งทั้ง ๆ ที่ภายใต้ระบบเดิมประเทศชาติกำลังรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจมิใช่น้อย ข้อเท็จจริงเหล่านี้ นอกเหนือจากประเด็นการยึดครองอำนาจของกลุ่ม elites แล้ว ก็เป็นเรื่องระดับปรัชญาหรือทฤษฎีการบริหารงานเพื่อการพัฒนาประเทศ อยู่เป็นส่วนใหญ่ คือฝ่ายหนึ่งเห็นว่าข้าราชการพัฒนาประเทศได้ดีกว่า เพราะความรู้ความสามารถดีกว่า และประเทศสามารถคุมประชาชนให้อยู่ในระเบียบวินัยได้ อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าการบริหารงานเพื่อการพัฒนาประเทศนั้น อยู่ที่การพัฒนาความเสมอภาคของพลเมืองและอยู่ที่การบริหารงานที่สมประสิทธิภาพด้วย ซึ่งวิธีการหลังนี้จะช่วยให้เกิดรวมกำลังกันพัฒนาประเทศ ด้วยอัตราความเร็วที่เหนือกว่า จากความเต็มใจและสมัครใจของประชาชน ยอห์น ฮีฟฟี (John Heaphy) ศาสตราจารย์การเมืองแห่งมหาวิทยาลัยรัฐนิวยอร์ก ที่แอลบาน่า ได้ชี้ให้เห็นข้อบกพร่องของประเทศอียิปต์ ซึ่งผู้นำประเทศนั้นเลือกเอาระเบียบวินัยในการบริหารราชการเป็นเรื่องสำคัญ ในทางตรงกันข้ามถือการเมืองเป็นเรื่องเล็ก ผลจึงเป็นว่าประชาชนขาดความร่วมมือและทำให้การพัฒนาดำเนินไปไม่ได้เท่าที่ควร แต่ข้อยุติจะเป็นอย่างไรก็ตาม ในทัศนคติของประเทศประชาธิปไตยแล้วย่อมถือเอาเหตุผลในการปรับปรุงกลไกทางการเมืองให้มีประสิทธิภาพ และให้ระบบบริหารราชการมีความรับผิดชอบต่อประชาชน เพราะจะเป็นการสร้างความยุติธรรมของสังคม (Social Justice) ให้เกิดขึ้นได้ เป็นเรื่องสำคัญกว่า

ในประเด็นที่ว่า รัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งของเรา จะสร้างระบบการควบคุมที่ประชาชนจะใช้ต่อข้าราชการได้อย่างไรนั้น เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าตามปกติอำนาจเป็นของสำคัญของกลุ่มชน และเป็นของที่นักรัฐศาสตร์หวงแหนเป็นที่สุด จะมอบอำนาจให้ใครก็ต้องมีมาตรการระวังให้การใช้อำนาจนั้นอยู่ในขอบเขตเพื่อผลประโยชน์แก่ชุมชนอย่างชัดถ้อยชัดคำอยู่เสมอ การมีโอกาเลือกของประชาชน เช่นการใช้วิจรรณญาณในการเลือกตั้งที่ดี การสมัครเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ทำหน้าที่ทางการเมืองจริง ๆ ของประชาชนที่ดี การทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของประชาชนของผู้แทนราษฎรที่ดี* หรือการรู้จักประนีประนอมประนีประนอมเพื่อผลประโยชน์ของชาติที่ดี ล้วนแต่เป็นสิ่งสำคัญทั้งสิ้นที่จะทำให้บรรลุเจตนารมย์ได้หรือไม่ได้ การจัดให้คนไทยประพฤติปฏิบัติภายใต้กรอบโครงสร้างทางสังคมแบบไทย แต่ให้สอดคล้องกับอุดมคติทางการเมืองที่ชาวต่างประเทศคิดไว้นั้น เป็นเรื่องยาก แต่เป็นเรื่องจำเป็นอยู่ไม่น้อยหากมีโครงสร้าง แต่การทำงานไม่เป็นไปตามนั้น สภาพการณ์ก็จะตกอยู่ในสภาพยุ่งเหยิง และโอกาสที่ผู้ครองอำนาจจะละเมิดอำนาจ (corrupt of power) ย่อมกว้างขวางมากมายขึ้นเรื่อย ๆ ได้ ศาสตราจารย์เฟรด ริกซ์ ซึ่งเป็นนักวิชาการการบริหารงานเพื่อการพัฒนาคนหนึ่งเชื่อว่า ทรายโตที่สังคมไม่มีการแย่งงานกันทำแบบ Structural differentiation แต่เป็นแบบรวมกัน คือข้าราชการกำหนดนโยบายแล้วก็ปฏิบัติตนนโยบายเองแล้วตรวจสอบนโยบายเอง ช่องรั่วไหลของทรัพยากรเพื่อการพัฒนาประเทศย่อมมีมาก

การที่มีรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งเป็นแต่การเปิดประตูใหญ่ที่จะแก้ไขระบบปกครอง 2 ข้อดังกล่าวนี้ ประชาชนทุกคนทั้งที่เป็นฝ่ายรัฐบาล ผู้แทนของประชาชน และประชาชน ยังจะต้องสนับสนุนให้กติกากการเมืองระบบปัจจุบันให้ดำเนินไปด้วยดีอีก จึงเป็นประโยชน์ต่อการควบคุมดูแลพฤติกรรมของข้าราชการให้อยู่ในขอบเขตของอุดมคติและแก่ความบากบั่นพัฒนาประเทศ

* ผู้เขียนเห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญเราใช้แบบกระทุ้งถามนั้นยังไม่เป็นระบบการควบคุมที่มีประสิทธิภาพพอ เพราะทางฝ่ายบริหารยังสามารถหลบหลีกการตอบคำถามโดยตรงของผู้แทนได้ เช่นอ้างว่ายังไม่ได้รับรายงาน ผู้ใช้ระบบคณะกรรมการผู้รับผิดชอบมาตอบปัญหาแทนต่อหน้าโดยทันทีไม่ได้

ยกหนึ่งได้เริ่มแล้วโดยส่วนรวม การเลือกตั้งดำเนินไปโดยเรียบร้อย ผู้คนและ นักศึกษาให้ความสนใจ ข้าราชการทำงานอย่างขยันขันแข็งเพื่อการเลือกตั้ง พรรคการเมือง ยกประเด็นการสร้างประสิทธิภาพ (efficiency) และความใสสะอาด (honesty) ของการบริหารราชการที่สำคัญดังกล่าวมาข้างต้นขึ้นอภิปรายเป็นแนวปฏิบัติ คนพระนคร ธนบุรี พอใจเลือกผู้แทนเป็นทีม เพื่อให้สามารถฉีกกำลังกันทำงาน คนภาคตะวันออกเฉียงเหนือหันเหจากฝ่ายตรงกันข้ามกับรัฐมาเข้าข้างรัฐ พรรคการเมืองยกประเด็นในการปรารถนาที่จะเป็นหน่วยบริหารงานสืบเนื่องมากกว่าเป็นแต่เพียงแก๊งหาเสียงอย่างที่เคยเป็นมา ยกต่อไปยังจะขึ้นอยู่กับความเชื่อมั่นในอุดมคติและการปฏิบัติตามกติกาของข้าราชการ ของผู้แทนราษฎรทั้งที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและประชาชนเลือกตั้ง ก่อนที่การพัฒนาการเมืองของไทยจะสู่ผลสำเร็จ และกว่าที่ผลนั้นจะเป็นคุณต่อการสร้างระบบบริหารราชการให้รับผิดชอบและสนองตอบ (responsible and responsive bureaucracy) ต่อประชาชนอย่างเต็มที่

จักรกฤษณ์ นรนิติติกุลการ