

กำเนิดและความย้อนแย้งของเสรีประชาธิปไตย*

Origins and paradox of liberal democracy

สมเกียรติ วันทะนะ**

somkiat.wanthana@hotmail.com

Abstract

This research aims at answering two basic questions : what is the context of the rise in liberal democracy?, and why has people participation in leading democratic countries been decreasing significantly in the last few decades? Research methods employed in this study are documentary analysis and comparative history.

The research reveals that the context which gives rise to liberal democracy is the development of the nation-state in Western Europe during the nineteenth century and the first half of twentieth century. After World War II, these liberal democratic states fought the “Cold War” (1950-1990) against communist states and expanded the roles and scope of government overwhelmingly under the blueprint of welfare state. After the end of Cold War, fierce competition among the states, together with the rapidly growing process of globalization and communication revolution, the conventional nation-state and its congruent democratic regime have been revealing their fragility and paradoxical images. Hence, democratic malaise and quests for alternatives come into being worldwide.

Keywords: liberal democracy, nation-state, globalization, communication revolution, paradox

* การวิจัยนี้ได้รับทุนสนับสนุนจากกองทุนพัฒนาบุคลากร คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 1 พฤษภาคม 2553 - 30 เมษายน 2554

** รองศาสตราจารย์ ประจำภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้ต้องการตอบคำถามสำคัญสองประการ คือ หนึ่ง ระบอบเสรีประชาธิปไตยมีกำเนิดมาจากบริบทแบบใด และสอง ทำไมความเชื่อมั่นต่อระบอบนี้ของประชาชนในประเทศประชาธิปไตยชั้นนำทั้งหลายจึงลดลงอย่างรวดเร็ว ในสอง-สามทศวรรษที่ผ่านมา วิธีวิจัยใช้การวิเคราะห์จากเอกสารเพื่อหาคำอธิบายที่แสดงความเห็นเหตุเป็นผลในแบบประวัติศาสตร์เปรียบเทียบ

ผลการวิจัยพบว่าบริบทที่เป็นบ่อเกิดให้แก่ระบอบเสรีประชาธิปไตย คือ รัฐชาติที่พัฒนาขึ้นก่อนในยุโรปตะวันตกในศตวรรษที่ 19 และครึ่งแรกของศตวรรษที่ 20 หลังสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐชาติในยุโรปตะวันตกต้องทำสงครามเย็น (ค.ศ. 1950-1990) กับรัฐชาติในค่ายคอมมิวนิสต์ ทำให้แบบแผนของรัฐชาติแบบเสรีนิยมเปลี่ยนแปลงเข้าสู่แบบแผนของรัฐชาติแบบสวัสดิการซึ่งมีผลให้เกิดรัฐบาลขนาดใหญ่ (big government) หลังสงครามเย็นยุติลง สภาพการแข่งขันกันอย่างรุนแรงระหว่างประเทศต่างๆ ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และการปฏิวัติทางการสื่อสาร ทำให้ทั้งรัฐชาติและระบอบเสรีประชาธิปไตยแบบเดิมกลายเป็นสิ่งที่แข่งกระด้างเกินกว่าที่จะเข้ากับสภาพแวดล้อมแบบใหม่ได้ จึงเกิดสภาวะย้อนแย้ง (paradox) และความเคลื่อนไหวเพื่อหาทางเลือกแบบอื่นๆ ในปัจจุบัน

คำสำคัญ: เสรีประชาธิปไตย, รัฐชาติ, โลกาภิวัตน์, การปฏิวัติการสื่อสาร, ความย้อนแย้ง

ความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย และวิธีวิจัย

ในบทความชื่อ “อวสานของประวัติศาสตร์” ที่ฟูกูยามาเขียนขึ้นในปี ค.ศ.1989 เขาอ้างว่า “เสรีประชาธิปไตย” ได้รับชัยชนะเด็ดขาดเหนือระบอบการปกครองแบบอื่นๆ (Fukuyama 1992, xi) ปี ค.ศ. 1991 ชามวอล อันติงตัน ตอกย้ำว่าตั้งแต่การเปลี่ยนเป็นประชาธิปไตยของโปรตุเกสในปี ค.ศ. 1974 ประเทศกว่า 30 ประเทศได้เปลี่ยนจากไม่เป็นประชาธิปไตยไปเป็นประชาธิปไตย ซึ่งเขาเรียกความเคลื่อนไหวดังกล่าวว่าเป็น คลื่นลูกที่สาม (Huntington 1991, xiii) กล่าวโดยสรุปก็คือ หลังสงครามเย็นสิ้นสุดลงและสหภาพโซเวียตแตกสลายในปี ค.ศ. 1991 เกิดความเห็นพ้องต้องกันในระดับหนึ่งในหมู่นักวิชาการ

ว่า เสรีประชาธิปไตยหรือประชาธิปไตยแบบตัวแทนเป็นเพียงระบอบการปกครองแบบเดียวที่พึงปรารถนาของคนทั้งโลก จะต่างกันก็เพียงในรายละเอียดว่าประเทศใดจะเป็นได้สมบูรณ์และเร็วกว่ากันเท่าใดเท่านั้น

แต่แล้วก็ไม่นาน คราห์ ก็ประติษฐานคำว่า “หลังประชาธิปไตย” ขึ้นมาในปี ค.ศ. 2000 เพื่ออธิบายถึงความถดถอยของระบอบเสรีประชาธิปไตย ซึ่งเขาเห็นว่าประเทศในยุโรปตะวันตกกำลังเผชิญอยู่ทุกประเทศ (Crouch 2004, ix) ภาพของประชาธิปไตยที่เราเห็นเป็นภาพของความย้อนแย้ง (paradox) นั่นคือ เมื่อมองเผินๆ เราจะเห็นว่าประเทศที่สามารถจัดให้มีการเลือกตั้งได้อย่างที่เรียกได้ว่าเสรีเพิ่มจาก 147 ประเทศในปี ค.ศ. 1988 เป็น 191 ประเทศในปี

ค.ศ. 1999 แต่แท้ที่จริงแล้วอำนาจทางการเมืองกลับตกอยู่ในมือของชนชั้นนำทางธุรกิจมากกว่านักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง (Crouch 2004, 1-4) ปีแรมชี้ให้เห็นว่าสัดส่วนการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชนในประเทศประชาธิปไตยชั้นนำลดลงทุกประเทศ เช่น จาก 70.9% ในปี 1980 เป็น 60.3% ในปี 2000 ในฝรั่งเศส; จาก 88.6% ในปี 1980 เป็น 82.2% ในปี 2000 ในเยอรมนี; จาก 90.4% ในปี 1980 เป็น 81.4% ในปี 2000 ในอิตาลี; และจาก 76.0% ในปี 1980 เป็น 59.4% ในสหราชอาณาจักร (Beetham 2005, 46) โคลิน เฮย์ ชี้ให้เห็นว่าการถอยห่างทางการเมือง (political disengagement) ของประชาชนในประเทศประชาธิปไตยชั้นนำทั้งหลายนั้นปรากฏชัดไม่ว่าในรูปของการไม่ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งและการลดลงของการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง (Hay 2007, 1-60) คาสเทลส์ ชี้ให้เห็นว่าในบรรดาอาชีพต่าง ๆ 8 อาชีพนั้น ในทัศนะของประชาชนจาก 60 ประเทศ อาชีพนักการเมืองเป็นอาชีพที่ประชาชนให้ความไว้วางใจต่ำสุดดังนี้: 1. ครูอาจารย์ (34%); 2. ผู้นำทางศาสนา (27%); 3. ผู้นำทางทหาร/ตำรวจ (18%); 4. นักสื่อสารมวลชน (16%); 5. นักกฎหมาย (15%); 6. ผู้นำธุรกิจ (11%); 7. ผู้นำสหภาพแรงงาน (10%); และ 8. นักการเมือง (8%) (Castells 2009, 478)

ภาพที่ขัดกันระหว่างฟูกูยามา (1989) กับฮันดิงตัน (1991) ฝ่ายหนึ่ง กับเคอร์ (2000) ปีแรม (2005) เฮย์ (2007) และคาสเทลส์ (2009) อีกฝ่ายหนึ่งเป็นสภาพของปัญหาที่ทำให้ผู้วิจัยต้องการหาคำตอบว่า ทำไมในปัจจุบันภาพของระบอบเสรีประชาธิปไตยจึงมีลักษณะย้อนแย้งหรือขัดกันในตัวเองเช่นนี้ เพื่อที่จะตอบคำถามนี้ ผู้วิจัยตั้งสมมติฐานไว้ 3 ประการคือ

สมมติฐานที่หนึ่ง: ชาติในศตวรรษที่ 19 และต้นศตวรรษที่ 20 สร้างระบอบประชาธิปไตยเพื่อตอบสนองต่อความเข้มแข็งของชาติในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ

สมมติฐานที่สอง: หลังสงครามโลกครั้งที่สอง มีปรากฏการณ์สำคัญ 3 ประการที่ส่งผลกระทบต่อสาระสำคัญขั้นพื้นฐานของชาติ คือ รัฐสวัสดิการ กระแสโลกาภิวัตน์ และการปฏิวัติทางการสื่อสาร

สมมติฐานที่สาม: ผลของการเปลี่ยนแปลงในชาติ ก่อให้เกิดภาวะเสียสมดุลแห่งการสมมาตรและการทับกันสิทธิระหว่างชาติกับเสรีประชาธิปไตยตามที่กล่าวในสมมติฐานที่หนึ่ง

วิธีวิจัยเป็นการวิเคราะห์เอกสารด้วยกรอบแนวคิดประวัติศาสตร์การเมืองเปรียบเทียบ (comparative political history) และเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศ (international political economy) เพื่อหาคำอธิบายที่แสดงความเป็นเหตุเป็นผล ระหว่างโลกาภิวัตน์ ชาติ และเสรีประชาธิปไตย

รัฐชาติและเสรีประชาธิปไตย

1. รัฐชาติ

รัฐชาติ คือ รัฐที่อ้างว่าดำรงอยู่เพื่อสิทธิประโยชน์สูงสุดของกลุ่มคนที่ถือตนว่าเป็นชาติเดียวกัน รัฐชาติจึงประกอบด้วยองค์ประกอบพื้นฐาน 4 ประการที่แยกขาดออกจากกันไม่ได้คือ 1. ดินแดนที่มีอาณาเขตชัดเจน 2. ประชากรที่มีจำนวนชัดเจนอยู่อาศัยในดินแดนที่กล่าวข้างต้นอย่างถาวร 3. ความสามารถในการปกครองให้ประชากรดำรงชีวิตอยู่ในดินแดนดังกล่าวได้อย่างปกติ และ 4. ความสามารถในการดำรงเอกราชของรัฐซึ่งเรียกอีกชื่อหนึ่งว่าอำนาจอธิปไตย นั่นคือการไม่ตกอยู่ภายใต้การบงการ

ของอำนาจอื่นใดจากภายนอก ไม่ว่าอำนาจนั้นจะเป็นของพระผู้เป็นเจ้า สิ่งศักดิ์สิทธิ์หรือผู้ปกครองของบ้านเมืองอื่น รัฐชาติตามที่กล่าวมานี้จึงเป็นองคาพยพ

ที่ดำรงอยู่ในจินตนาการ ซึ่งเราจะเข้าใจองคาพยพดังกล่าวได้ดีขึ้นถ้ามองผ่านรูปจำลองของอุดมคติของรัฐดังต่อไปนี้

ภาพที่ 1 องค์ประกอบพื้นฐานและอุดมคติของรัฐชาติ
เฮเกล (G.W.F. Hegel 1770-1831)

ออสติน (John Austin 1790-1859)	อำนาจอธิปไตย SOVEREIGNTY	ดาร์วิน (Charles Darwin 1809-1882)
	การปกครอง GOVERNMENT	
	ประชากร POPULATION	
	ดินแดน TERRITORY	

บิสมาร์ค (Otto von Bismarck 1815-1898)

ที่มา : สมเกียรติ วันทะนะ 2555, 65-68

รัฐชาติตามภาพในอุดมคตินี้เป็นผลลัพธ์ของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในยุโรปตะวันตกหลังการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 รวมทั้งสงครามอีก 12 ครั้งที่กองทัพฝรั่งเศสภายใต้การนำของนโปเลียน โบนาปาร์ต (1769-1821) กระทำต่อประเทศเพื่อนบ้านรอบทิศทางในช่วง ค.ศ. 1792-1815 สงครามที่กินเวลา 1 ใน 4 ของศตวรรษดังกล่าวกระตุ้นให้เกิดจินตนาการในเรื่องสภาวะอุดมคติของรัฐชาติ (ideal nation-state) ซึ่งกลายเป็นกรอบทางความคิดที่เหนี่ยวนำให้เกิดการก่อตัวและเติบโตของรัฐชาติขึ้นในยุโรปตะวันตกตลอดศตวรรษที่ 19 และ 20 เมื่อเราศึกษาความคิดและผลงานของเฮเกล ออสติน ดาร์วิน และบิสมาร์ค

ประกอบกัน จะทำให้ภาพในอุดมคติของรัฐชาติเป็นที่เข้าใจได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

เฮเกล (1770-1831) สอนหนังสือที่มหาวิทยาลัยจิงา 1 ตุลาคม 1806 เฟรเดอริก วิลเลียมที่สองแห่งปรัสเซียประกาศสงครามกับฝรั่งเศส (Whaley 2012, 641) 14 ตุลาคม 1806 กองทัพของปรัสเซียพ่ายแพ้อย่างยับเยินต่อกองทัพฝรั่งเศสในการรบที่จิงาและเออร์สเต็ดท์ กล่าวกันว่าเฮเกลเห็นภาพความพ่ายแพ้ดังกล่าวเต็มตา (Klosko 2013, 448) ในทัศนะของเฮเกล นโปเลียนจึงเป็นรูปธรรมของจิตวิญญาณของโลก (world spirit) ที่ปรากฏตัวบนหลังม้า (Hislope and Mughan 2012, 9) ในผลงานชิ้นที่มีชื่อเสียงที่สุดของ

เขา (*The Philosophy of Right*, 1820) เฮเกล ยืนยันชัดเจนว่า “รัฐ” (the state) คือ “เหตุผล” (reason) หรือ “ความคิด” (idea) ซึ่งไม่ใช่อะไรอื่นเลย นอกจาก “พระเจ้าที่ทรงปรากฏพระองค์จริงในโลกนี้เอง” (the actual god) (Hegel 2008, 233-234) ในจินตนาการของเฮเกล สิ่งที่จะมีอำนาจเทียบเคียงได้กับพระเจ้านี้คือรัฐชาติซึ่งเขาได้เห็นเงาของมันตั้งแต่การยกทัพของนโปเลียนนี้เอง แต่รัฐชาติที่จะมีอำนาจสูงสุดและเป็นตัวแทนของจิตวิญญาณของโลกได้อย่างแท้จริงนั้นเขาอยากจะทำให้เกิดแก่เยอรมนี

จอห์น ออสติน (1790-1859) เป็นศาสตราจารย์กฎหมายคนแรกของมหาวิทยาลัยลอนดอน เมื่อ ค.ศ. 1826 ปีค.ศ. 1832 เขาต้องลาออกจากงานเพราะไม่มีนักศึกษาลงเรียนวิชาที่เขาเปิดสอนมากพอที่มหาวิทยาลัยจะจ้างเขาสอนต่อไปได้ ทักษะของเขาจึงคล้าย ๆ กับเฮเกล นั่นคือ ก้าวล้ำจนคนในยุคสมัยเดียวกันตามไม่ทัน คำสอนของเขาที่รวมพิมพ์เป็นเล่มในปีค.ศ. 1832 ชื่อ *The Province of Jurisprudence Determined* ได้กลายมาเป็นตำรากฎหมายที่มีอิทธิพลมากกว่าของอาจารย์คนใดๆ และเขาได้รับยกย่องว่าเป็นผู้วางรากฐานให้กับสำนักคิดที่ว่ากฎหมายคือคำสั่งของมนุษย์ที่มีอำนาจที่แท้จริง (legal positivism) ออสตินจึงเป็นคนแรกๆ ที่เริ่มมองเห็นภาพว่ากฎหมายที่รัฐชาติต้องการอย่างแท้จริงนั้นต้องเป็นกฎหมายที่มีอำนาจบังคับอย่างแท้จริง (positive law) ซึ่งจะต้องเป็นคำสั่งของมนุษย์ที่มีชีวิตอยู่และมีอำนาจจริงเท่านั้น ออสตินจึงยืนยันว่ารัฐหรือสังคมการเมืองที่มีเอกราชเท่านั้นที่เป็นผู้มีความอำนาจสูงสุด (the sovereign) อย่างแท้จริง เพราะสามารถออกกฎหมายที่มีอำนาจบังคับอย่างแท้จริงได้ (Austin 2000, 193, 226-227)

ชาร์ลส์ ดาร์วิน (1809-1882) เป็นชาวอังกฤษที่ได้รับเลือกให้เป็นนักธรรมชาติวิทยาประจำเรือสำรวจสมุทรชื่อ Beagle ของราชสำนักอังกฤษ สำรวจซีกโลกด้านใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหมู่เกาะกาลาปากอส ในอเมริกาใต้ฝั่งมหาสมุทรแปซิฟิกในช่วง ค.ศ. 1831-1836 ผลงานสำคัญของดาร์วิน คือ *On the Origin of Species by Means of Natural Selection or the Preservation of Favoured Races in the Struggle for Life* (1859) และ *Descent of Man* (1871) (Watson 2006, 870) ดาร์วินมิใช่คนแรกที่เสนอทฤษฎีวิวัฒนาการของสิ่งมีชีวิต เพราะมีนักคิดอีกหลายคนที่พูดถึงแนวคิดดังกล่าวมาก่อนเขา (Henry 2012, 249-250) แต่ดาร์วินคือคนที่ทำให้ทฤษฎีที่ว่าสิ่งมีชีวิตที่ปรับตัวได้ดีที่สุดกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปจึงจะอยู่รอดเป็นที่รับรู้และใช้อ้างอิงกันอย่างกว้างขวางที่สุดเป็นต้นมา ในครึ่งหลังของศตวรรษที่ 19 อิทธิพลของทฤษฎีของดาร์วิน มิได้จำกัดอยู่เฉพาะในวิชาชีววิทยา แต่ยังอธิบายเรื่องของสังคมมนุษย์โดยทั่วๆ ไปด้วย ในนามของลัทธิดาร์วินทางสังคม (Social Darwinism) เมื่อประยุต์หลักของดาร์วินไปใช้อธิบายเรื่องราวของรัฐบาล รัฐใดปรับตัวเข้ากับยุคสมัยจนมีอำนาจมากกว่ารัฐอื่นๆ ก็มีโอกาสอยู่รอดมากกว่า และบุคคลที่ทำให้รัฐชาติในยุโรปตะวันตกปรับตัวได้สอดคล้องกับทฤษฎีของดาร์วินได้ชัดเจนที่สุดก็คือ บิสมาร์ค

บิสมาร์ค (1815-1898) เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติของปรัสเซียระหว่าง ค.ศ. 1847-1856 เป็นเอกอัครราชทูตประจำรัสเซียที่เซนต์ปีเตอส์เบิร์ก ค.ศ. 1856-1861 ค.ศ. 1862 ย้ายไปเป็นเอกอัครราชทูตประจำกรุงปารีส และ 23 กันยายน 1862 ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีของปรัสเซียโดยควบตำแหน่ง

รัฐมนตรีกว่าการต่างประเทศ ช่วง ค.ศ. 1866-1871 บิสมาร์คขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของสมาพันธรัฐเยอรมันเหนือโดยยังคงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแห่งปรัสเซียต่อไป 18 มกราคม 1871 สถาปนาจักรวรรดิเยอรมนี (reich) ขึ้นที่พระราชวังแวร์ซายส์ ประเทศฝรั่งเศส บิสมาร์คก็ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนแรกของจักรวรรดิโดยที่ยังคงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแห่งปรัสเซียด้วยจนถึงเวลาที่เขาลาออกใน ค.ศ. 1890 (Wende 2005, 108)

ฉายาของบิสมาร์ค คือ “นายกรัฐมนตรีเหล็ก” (“iron chancellor”) ซึ่งมีที่มาจากคำกล่าวของเขาเองเมื่อ ค.ศ. 1849 ว่า “ตั้งแต่การประชุมคองเกรสแห่งเวียนนา ค.ศ. 1815 พรหมแดนของปรัสเซียถูกออกแบบมาอย่างมากต่อการที่จะเป็นกายการเมือง (body politic) ที่สุขสมบูรณ์ การอภิปรายและการลงคะแนนเสียงส่วนใหญ่ของนักการเมืองไม่ใช่วิธีการที่จะตอบปัญหาสำคัญที่กำลังเผชิญหน้าเราอยู่ทุกวันนี้ ดังที่เคยเกิดความผิดพลาดที่เห็นเป็นตัวอย่างมาแล้วในปีค.ศ. 1848 และ ค.ศ. 1849 แต่ปัญหาสำคัญของปรัสเซียและของเยอรมนีต้องตัดสินกันด้วยเหล็กและเลือด” (MacGregor 2014, 384)

มีเหตุการณ์สำคัญอยู่ 6 ชุดที่เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้เยอรมนีประสบความสำเร็จในการสถาปนาตนขึ้นเป็นรัฐชาติได้ในปีค.ศ. 1871 คือ 1. การประชุมคองเกรสแห่งเวียนนา ค.ศ. 1815; 2. การตั้งสหภาพศุลกากรเยอรมัน ค.ศ. 1834; 3. การสร้างทางรถไฟซึ่งเริ่มในปี ค.ศ. 1835; 4. สงครามระหว่าง ปรัสเซียกับเดนมาร์ก ค.ศ. 1864; 5. สงครามระหว่างปรัสเซียกับออสเตรีย ค.ศ. 1866; และ 6. สงครามระหว่างปรัสเซียกับฝรั่งเศส ค.ศ. 1870-1871 เหตุการณ์ทั้ง 6 ชุด

นี้เป็นวัตถุดิบสำคัญที่หล่อหลอมให้องค์ประกอบพื้นฐานของรัฐชาติที่กล่าวมาข้างต้นทั้ง 4 ประการ คือ ดินแดน ประชากร การปกครอง และอำนาจอธิปไตย บูรณาการเข้าเป็นหนึ่งเดียวที่เป็นปึกแผ่นได้ใน ค.ศ. 1871 (โปรดดูรายละเอียดใน สมเกียรติ วันทะนะ 2557, 112-140)

2. ทำไมรัฐชาติจึงมีอำนาจมาก?

ในความคิดของผู้วิจัย แอนโทนี กิดเดนส์ เป็นนักวิชาการที่ตอบคำถามเหล่านี้ได้ชัดเจนในหนังสือของเขาชื่อ *The Nation-State and Violence* (1985) ในหนังสือเล่มนี้ กิดเดนส์ถือว่ารัฐชาติเป็น “ภาชนะบรรจุอำนาจ” (power container) ชนิดหนึ่งซึ่งอำนาจการปกครองประเทศของรัฐบาลนั้นแผ่เต็มพื้นที่หรืออาณาเขตของรัฐได้เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติ (Giddens 1985, 172) เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะอำนาจปกครองของรัฐชาตินั้นมีความใหม่ 3 ประการคือ 1. การใช้เครื่องจักรกลในการคมนาคมขนส่ง เริ่มด้วยรถไฟและเรือกลไฟ; 2. การแยกการสื่อสารกับการคมนาคมออกจากกัน เริ่มด้วยโทรเลขและตามมาด้วยโทรศัพท์; 3. การขยายตัวของงานสารบรรณให้ครอบคลุมทุกกิจกรรมของรัฐ (Giddens 1985, 173) อำนาจปกครองที่เต็มพื้นที่และครอบคลุมคนทุกคนในดินแดนของรัฐชาติได้อย่างอิสระนี้มีทั้งเป็นสาเหตุและเป็นผลลัพธ์มาจากปัจจัยอื่นๆ อีกหลายประการ เช่น การเกิดของอุตสาหกรรมและการขยายตัวของชีวิตแบบเมืองซึ่งล้วนเกี่ยวข้องกับการเพิ่มพูนสมรรถนะในการใช้อำนาจปกครองด้วยกันทั้งสิ้น และในที่สุด การพัฒนาอุตสาหกรรมและการเติบโตของเมืองก็กระตุ้นให้เกิดการขยายตัวของการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามมาด้วย

กิดเดนส์ตั้งข้อสังเกตไว้ด้วยว่า “ตารางเวลา” (timetable) ซึ่งเริ่มใช้กับรถม้าโดยสาร ในราวปลาย ศตวรรษที่ 18 ต่อดันศตวรรษที่ 19 นั้นต่อมาภายหลัง ได้กลายมาเป็นหัวใจขององค์กรสมัยใหม่ทุกชนิด (Giddens 1985, 174) คนในต้นศตวรรษที่ 20 เปรียบเทียบระบบการเดินรถไฟว่าเหมือนระบบการหมุนเวียนของโลหิตในร่างกายของสิ่งมีชีวิต และสายโทรเลขว่าเหมือนเส้นประสาท (Giddens 1985, 175) ถึงตรงนี้ภาพการเปรียบเทียบ รัฐ (The state) ของเฮเกล และออสตินหรือกายการเมือง (Body politic) ของ บิสมาร์คเข้ากับสิ่งมีชีวิตของ คาร์วินจึงชัดเจนอย่างยิ่ง นั่นคือ รัฐชาติใดที่มีดินแดนขนาดใหญ่เป็นปึกแผ่นเดียวกัน มีประชากรที่มีเชื้อสายและวัฒนธรรมเดียวกัน มีระดับพัฒนาการของอุตสาหกรรมและความเป็นเมืองสูง มีสมรรถนะในการใช้อำนาจปกครองหรือบริหารราชการแผ่นดินได้เต็มพื้นที่และมีประสิทธิภาพ รัฐชาตินั้นก็จะมีอำนาจมากและอยู่ในโลกได้อย่างมีเอกราชหรืออิสระไม่ต้องตกเป็นเบี้ยล่างใคร กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ จินตนาการที่เฮเกลมีต่อรัฐในต้นศตวรรษที่ 19 นั้น ปรากฏเห็นจริงแก่สายตาและความสำนึกของผู้คนในยุโรปตะวันตกได้อย่างชัดเจนในต้นศตวรรษที่ 20

3. ทำไมประชาธิปไตยจึงเหมาะสมกับรัฐชาติ?

คำตอบแบบพื้นฐานก็คือ เพราะเสรีประชาธิปไตยเปิดโอกาสให้ประชากรของรัฐชาติได้พัฒนาผลประโยชน์ส่วนบุคคลได้โดยไม่มีขีดจำกัดและไม่มีความขัดแย้งกับการมีอำนาจโดยรวมของรัฐชาติ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ถ้ารัฐชาติเปิดโอกาสให้ปัจเจกบุคคลแต่ละคนมีอำนาจมากขึ้นเพียงใด อำนาจรัฐส่วนกลางโดยรวมก็จะยิ่งเพิ่มพูนมากขึ้น

เพียงนั้น สภาวะที่ดูเผินๆ เหมือนจะขัดกันนี้ กิดเดนส์อธิบายด้วยแนวคิดที่เขาเรียกว่า “ไดอะเล็คติกของการควบคุม” (the dialectic of control) (Giddens 1985, 201) แนวคิดพื้นฐานของ “ไดอะเล็คติก” ก็คือ ในการปรากฏตัวของข้อเสนอหนึ่งๆ (thesis) นั้น จะก่อให้เกิดข้อโต้แย้ง (anti-thesis) ขึ้นเสมอและในที่สุดจะนำไปสู่การสังเคราะห์ (synthesis) ส่วนดีของข้อเสนอและข้อโต้แย้งเข้าด้วยกัน จากแนวคิดพื้นฐานนี้ กิดเดนส์เห็นว่าข้อเสนอของชนชั้นนำในรัฐชาติคือต้องการให้รัฐชาติมีอำนาจมากๆ เพื่อความอยู่รอดของการต่อสู้ในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ ข้อเสนอนี้ก่อให้เกิดข้อโต้แย้งในหมู่ประชาชนเพราะเป็นผู้รับภาระของข้อเสนอดังกล่าว (ในรูปของภาษีอากรและการเกณฑ์ทหาร เป็นต้น) ดังนั้น ถ้าจะให้ข้อเสนอของชนชั้นนำประสบความสำเร็จ ชนชั้นนำต้องยอมนำข้อโต้แย้งของประชาชนมาพิจารณา ซึ่งผลการต่อรองปรากฏในรูปของการสังเคราะห์ นั่นคือ ประชาชนให้ความร่วมมือโดยแลกกับสิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง

แนวคิดเรื่องไดอะเล็คติกของการควบคุมเริ่มด้วย 1. อำนาจบริหารประเทศของศูนย์กลางของรัฐชาติจะเพิ่มขึ้นก็ต่อเมื่อส่วนกลางสามารถขยายเครือข่ายการจับจ้องวิถีชีวิตของประชากร (surveillance) ขยายครอบคลุมประชากรทุกคนของรัฐ; 2. การจับจ้องจะขยายตัวได้ประชากรจะต้องให้ความร่วมมือด้วย เพราะกล่าวถึงที่สุดแล้วการจับจ้องที่มีประสิทธิภาพสูงสุดคือการให้ปัจเจกบุคคลแต่ละคนมีวินัยควบคุมและรับผิดชอบพฤติกรรมของตนเอง (ตามแนวคิดของมิเชล ฟูโก้); 3. ประชาชนจะให้ความร่วมมือกับผู้ปกครองอย่างกระตือรือร้นก็ต่อเมื่อความสัมพันธ์ในแบบหมุนไปไถ่มา (reciprocity) ได้พัฒนาขึ้นระหว่างผู้ปกครองกับประชาชนของรัฐ เช่น

ถ้าผู้ปกครองรัฐต้องการให้ประชาชนเสียภาษีอากร และเป็นทหาร ผู้ปกครองไม่เพียงแต่ต้องพัฒนาวิธีการจับจ้องประชากรให้ดีขึ้น (ในรูปของสถิติสำมะโนประชากร ภาษี การคลัง และคดีอาชญากรรม) เพียงอย่างเดียว แต่ผู้ปกครองจะต้องให้ผลประโยชน์ต่างตอบแทนแก่ประชากรเพิ่มขึ้นในรูปของการมีส่วนร่วมทางการเมืองอีกด้วย (Giddens 1985, 201-202) กิดเดนส์มองกระบวนการก่อตัวของรัฐชาติ (state formation) กับกระบวนการสร้างประชาธิปไตย (democratization) ที่เกิดขึ้นในยุโรปตะวันตกในช่วงปลายศตวรรษที่ 18 ถึงศตวรรษที่ 20 ว่าเป็นกระบวนการที่มีปฏิสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ผลงานของมาร์แชล (T.H. Marshall. *Class, Citizenship and Social Development*, 1973) พูดถึงพัฒนาการของสิทธิ 3 ชนิดในสังคมตะวันตก คือ 1. สิทธิพลเมืองหรือสิทธิทางกฎหมาย (civil or legal rights) ในศตวรรษที่ 18; 2. สิทธิทางการเมือง (political rights) ในศตวรรษที่ 19 และ 20; และ 3. สิทธิทางสังคมหรือเศรษฐกิจ (social or economic rights) ในรูปของรัฐสวัสดิการในศตวรรษที่ 20 กิดเดนส์ตีความพัฒนาการของสิทธิพลเมือง (citizenship rights) ทั้ง 3 รูปแบบว่า เป็นกระบวนการต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยของประชากรของรัฐชาติ โดยอ้างถึงแนวคิดเรื่อง “อำนาจแฟบ” (power deflation) ของทัลคอตต์ พาร์สัน สภาวะ “อำนาจแฟบ” คือสภาวะที่ผู้ปกครองหลอกใช้ประชาชน (เช่น ในการทำสงคราม) แล้วไม่ขยายสิทธิพลเมืองเพิ่มให้ประชาชนตามความเหมาะสม ประชาชนก็จะขาดความเชื่อมั่นและถอนการสนับสนุนต่อการใช้อำนาจของรัฐในการทำสงคราม รัฐที่จะประสบความสำเร็จจึงต้องสนับสนุนให้เพิ่มสิทธิพลเมือง (เช่นสิทธิในการเลือกตั้ง) ตามวาระที่เหมาะสม (Giddens 1985, 202) และนี่คือพลังผลักดัน

ที่อยู่เบื้องหลังของกระบวนการสร้างรัฐชาติและการสร้างระบอบเสรีประชาธิปไตยในยุโรปตะวันตกในศตวรรษที่ 19 และ 20

สิ่งที่กิดเดนส์ เรียกว่า “ไดอะเล็กติกของความคลุม” นี้ เดวิด เฮลด์ เรียกว่า การสร้างภาวะสมมาตร (symmetry) และการซ้อนทับกันสนิท (congruence) ระหว่างผู้กำหนดนโยบายทางการเมืองกับประชาชนทั่วไปที่เป็นผู้รับผลของนโยบาย (Held 2006, 290) ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่ามิใช่อะไรอื่นเลยนอกจากการทำให้องค์ประกอบเรื่องการปกครองและองค์ประกอบเรื่องประชากรของรัฐชาติ (ตามภาพที่ 1 ข้างต้น) ทาบกันสนิทหรือเท่ากันนั่นเอง สภาวะสมมาตรหรือการทาบกันสนิทระหว่างองค์ประกอบทั้งสองประการนี้จะเกิดขึ้นได้ก็มิอยู่ทางเดียวคือให้ประชากรของรัฐชาติมีอำนาจปกครองตนเองอย่างสมบูรณ์ ซึ่งก็คือความหมายที่แท้จริงของคำว่าประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) ของชาวกรีกโบราณนั่นเอง อย่างไรก็ตามระบอบประชาธิปไตยที่พัฒนามาขึ้นในรัฐชาติของยุโรปตะวันตกในศตวรรษที่ 19 และ 20 เป็นได้เพียงประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) เท่านั้น และด้วยเหตุนี้รัฐชาติที่จะประสบความสำเร็จในการมีอำนาจรัฐสูงจึงต้องใช้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เพราะระบอบนี้ทำให้เกิดภาวะสมมาตรหรือซ้อนทับกันระหว่างผู้กำหนดนโยบายทางการเมืองกับประชาชนผู้รับผลของนโยบายดังกล่าวได้ง่ายและสมบูรณ์แบบที่สุด

นอกจากคำอธิบายของกิดเดนส์และเฮลด์แล้ว ยังมีข้อสังเกตของจอห์น ฮอลล์ อีกคนหนึ่งที่ใช้อธิบายได้ดีว่าทำไมรัฐชาติจึงเหมาะที่จะใช้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ฮอลล์ อธิบายว่ารัฐชาติ (nation-state) เป็นข้อสรุปที่ลงตัวระหว่างหลัก

2 ประการของการเพิ่มอำนาจของรัฐ นั่นคือ รัฐใดจะมีอำนาจมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับว่า รัฐนั้นมีขนาด (size) ใหญ่โตขนาดไหนและประชากรของรัฐนั้นมีความรู้สึกผูกพันต่อรัฐเข้มข้น (intensity) เพียงใด เมื่อมองในแง่นี้ จักรวรรดิสมัยโบราณจึงได้เปรียบรัฐชาติในแง่ของขนาด (size) แต่จักรวรรดิไม่อาจได้ความผูกพันต่อรัฐที่เข้มข้นได้เพราะจักรวรรดิเต็มไปด้วยความหลากหลายทั้งในเชิงชาติพันธุ์และวัฒนธรรม นครรัฐได้เปรียบจักรวรรดิในเรื่องความเข้มข้น (intensity) ที่ประชากรมีความผูกพันต่อรัฐ แต่นครรัฐเสียเปรียบจักรวรรดิในเรื่องของขนาดและด้วยเหตุนี้จึงมีอำนาจที่แท้จริงไม่ได้ รัฐชาติคือคำตอบที่เหมาะสมเพราะรัฐชาติมีขนาดใหญ่กว่านครรัฐ และแม้ว่าขนาดจะใหญ่สู้จักรวรรดิไม่ได้แต่รัฐชาติได้เปรียบจักรวรรดิในเรื่องความเข้มข้นของความผูกพันที่ประชากรมีต่อรัฐ (Hall 2014, 264) ในทัศนะของฮอลล์ รัฐชาติจึงเป็นคำตอบที่อุดช่องโหว่ของทั้งจักรวรรดิและนครรัฐในขณะเดียวกันกับที่ได้รวบรวมเอาจุดแข็งของทั้งนครรัฐและจักรวรรดิเข้าไว้ในตัว ฮอลล์ยังเน้นด้วยว่าจากข้อมูลการวิจัยถึงสงครามที่รัฐชาติกระทำต่อกันและกันในช่วงปี ค.ศ. 1816 ถึง ค.ศ. 2001 ชี้ให้เห็นว่าสงครามมีสหสัมพันธ์กันอย่างชัดเจนกับรูปแบบทางสถาบันของสังคมการเมือง (Hall 2014, 263; Halperin 2004) นั่นคือรัฐชาติเป็นภาชนะบรรจุอำนาจที่แท้จริง (true power containers) ในโลกที่แต่ละรัฐแข่งขันกันอย่างเอาเป็นเอาตายเหมือนกับสิ่งมีชีวิตในโลกของดาร์วิน (Darwinian competition) ในยุโรปตะวันตกระดับการแข่งขันพุ่งขึ้นสูงสุดในสงครามโลกทั้งสองครั้งเพราะประชากรของรัฐชาติแต่ละแห่งรบด้วยความเชื่อมั่นว่ารัฐเป็นสมบัติของชนชาติเขา การต่อสู้เพื่อขยายสิทธิของความเป็นพลเมือง (แบบที่กิดเดนส์อ้างถึง) จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญที่อยู่เบื้องหลัง

การเติบโตของรัฐชาติและอำนาจของรัฐชาติ หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือรัฐใดให้สิทธิพลเมืองได้มากขึ้นพลเมืองก็จะรักและอุทิศตนเพื่อรัฐได้มากขึ้นเป็นเงาตามตัวและรัฐนั้นก็จะมียอำนาจสูงขึ้นทั้งในทางการเมืองและเศรษฐกิจในโลกที่เต็มไปด้วยการแข่งขันอย่างไม่ไยดีนัก (Hall 2014, 266-267) นี่คือการอธิบายที่ว่าทำไมรัฐชาติที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จและเจริญก้าวหน้ากว่ารัฐที่ใช้ระบอบการปกครองแบบอื่นในช่วงศตวรรษที่ 19 และครึ่งแรกของศตวรรษที่ 20

ความเปลี่ยนแปลงของรัฐชาติ

ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง (ค.ศ. 1941-1945) เป็นต้นมามีการเปลี่ยนแปลง 3 ประการที่ส่งผลกระทบต่อธรรมชาติของรัฐชาติ คือ 1. การเกิดรัฐสวัสดิการในช่วงสงครามเย็น (1950-1990); 2. กระแสโลกาภิวัตน์ ตั้งแต่ 1990-ปัจจุบัน; และ 3. การปฏิวัติการสื่อสาร ผลของการเปลี่ยนแปลงนี้ทำให้รัฐชาติเปลี่ยนเข้าสู่สภาพที่ฟิลิป บอบบิตต์ เรียกว่า “รัฐตลาด” (the market-state) (Bobbitt 2003, 234)

1. รัฐสวัสดิการ (welfare state)

รัฐสวัสดิการคือการปรับตัวอย่างสำคัญของรัฐชาติในยุโรปตะวันตกหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นการผสมผสานระหว่างหลักความเสมอภาคทางการเมืองของระบอบประชาธิปไตยเข้ากับหลักความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจของระบบทุนนิยมเข้าด้วยกัน (Van Kersbergen and Manow 2014, 350-351) หัวใจของรัฐสวัสดิการคือ รัฐต้องถือเป็นหน้าที่ในการประกันมาตรฐานขั้นต่ำในการดำรงชีวิตของพลเมืองทุกคนทั้งรายได้ สุขอนามัย ที่อยู่อาศัย การศึกษา และสิทธิทางการเมือง โดยจะต้องไม่ปล่อยให้เรื่อง

เหล่านี้ขึ้นอยู่กับความใจบุญสุนทานของรัฐบาลแต่ละชุด รัฐสวัสดิการจึงเป็นแหล่งรวมที่พัฒนาการของสิทธิ 3 กระแสมาบรรจบกัน นั่นคือ สิทธิพลเรือน เช่น เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการนับถือศาสนาของ ศตวรรษที่ 18 สิทธิทางการเมืองของศตวรรษที่ 19 และสิทธิทางสังคม เช่น สิทธิในการได้รับการศึกษา สิทธิในการได้รับการรักษาพยาบาล สิทธิในการได้รับการเลี้ยงดูเมื่อพิการหรือชราภาพของศตวรรษที่ 20 ในช่วงที่โลกเข้าสู่ยุคสงครามเย็นระหว่างค่ายโลกเสรีกับค่ายคอมมิวนิสต์ รัฐบาลในยุโรปตะวันตกใช้รัฐสวัสดิการเป็นเครื่องมือในการต่อสู้โฆษณาชวนเชื่อกับรัฐบาลในค่ายคอมมิวนิสต์ของสหภาพโซเวียตและยุโรปตะวันออก โดยเน้นย้ำให้เห็นว่ารัฐสวัสดิการสามารถแก้ปัญหาข้อบกพร่องของระบบทุนนิยมได้โดยไม่ต้องทำลายระบบทุนนิยมทั้งแบบที่คาร์ล มาร์กซ์เสนอ และในขณะเดียวกันยังสามารถให้หลักประกันในเรื่องสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคทางการเมืองควบคู่กันไปด้วย ซึ่งในประการหลังนี้ระบบคอมมิวนิสต์ก็กระทำมิได้

ผลลัพธ์โดยรวมของการใช้นโยบายรัฐสวัสดิการ ทำให้รัฐบาลในยุโรปตะวันตกมีค่าใช้จ่ายภาครัฐหรือสาธารณะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในช่วง ค.ศ. 1950-1973 เช่น เพิ่มจาก 27.6% เป็น 38.8% ของ GDP ในกรณีของฝรั่งเศส จาก 30.4% เป็น 42.0% ในกรณีของเยอรมนี จาก 26.8% เป็น 45.0% ในกรณีของอังกฤษ และจาก 34.2% เป็น 41.5% ในกรณีของเนเธอร์แลนด์ (Micklethwait and Wooldridge 2014, 75) นโยบายรัฐสวัสดิการก่อให้เกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่ารัฐบาลมีขนาดใหญ่เกินไป (big government) ซึ่งเริ่มแสดงอาการผิดปกติในกรณีของอังกฤษในปี ค.ศ. 1976 เมื่ออังกฤษเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วประเทศแรกที่ขอใช้บริการเงินกู้ของ IMF ความ

พยายามลดขนาดและค่าใช้จ่ายของรัฐบาลอย่างจริงจังเกิดขึ้นในรัฐบาลของ นางมากาเร็ต แททเชอร์ ในอังกฤษ ค.ศ. 1979 และในสหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน ใช้มาตรการแบบเดียวกันใน ค.ศ. 1980

ทศวรรษที่ 1980 จึงเป็นทศวรรษที่ยุโรปตะวันตกพยายามแปลงกิจการของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งส่วนใหญ่ตั้งขึ้นมาตั้งแต่ในช่วงสงครามและช่วงการขยายตัวของรัฐสวัสดิการ โดยขายให้เอกชนหรือเป็นบริษัทมหาชนในตลาดหลักทรัพย์อย่างขนานใหญ่ ในกรณีของอังกฤษ การขายบริษัทเทเลคอมในปี ค.ศ. 1984 ทำให้มีประชาชนเข้าร่วมถือหุ้นถึง 2.4 ล้านคน และการขายบริษัทแอสในปี ค.ศ. 1986 มีประชาชนเข้าถือหุ้นถึง 6 ล้านคน ซึ่งทำให้กิจการที่เคยเป็นสาธารณะประโยชน์ถูกผูกเข้ากับภาคเอกชนและการตลาดมากกว่าที่เป็นมาในอดีต มาตรการดังกล่าวถูกอธิบายว่าเป็นการลดอำนาจของสหภาพแรงงานในกิจการที่เดิมมีลักษณะผูกขาด เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการ และลดปัญหาการบริหารจัดการที่ขาดทุนของกิจการดังกล่าว (สมเกียรติ วันทะนะ 2555, 198)

อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลา 11 ปี รัฐบาลของแททเชอร์ก็สามารถลดค่าใช้จ่ายของรัฐได้เพียงเล็กน้อย คือ จาก 22.9% ของ GDP ในปี 1979 เป็น 22.2% ในปี 1990 แต่หลังจากขึ้นศตวรรษใหม่ ค่าใช้จ่ายภาครัฐของประเทศในยุโรปตะวันตกก็หวนกลับมาเพิ่มขึ้นอีก นั่นคือ ในกรณีของอังกฤษเพิ่มจาก 39% ของ GDP ในปี 2000 เป็น 44% ในปี 2007 และเป็น 51% ในปี 2010 ในกรณีของฝรั่งเศส เพิ่มจาก 51.6% ในปี 2000 เป็น 55.9% ในปี 2012 อิตาลีเพิ่มจาก 45.9% ในปี 2000 เป็น 49.0% ในปี 2012 และ

โปรตุเกส เพิ่มขึ้นจาก 41.6% ในปี 2000 เป็น 46.9% ในปี 2012 เป็นต้น (Micklethwait and Wooldridge 2014, 97-99) ไม่ต้องสงสัยเลยว่ารัฐสวัสดิการของรัฐบาลในยุโรปตะวันตกนั้นปรับลดค่าใช้จ่ายภาครัฐได้ยากลำบากอย่างยิ่งเพราะสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งมาจากข้อเท็จจริงที่ว่าโครงสร้างของประชากรในประเทศเหล่านี้มีผู้สูงอายุในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นทุกขณะและค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบำนาญและการรักษาพยาบาลของประชากรกลุ่มนี้เป็นปัญหาใหญ่ยิ่งที่ระบบการเมืองแทบไม่แตะ

2. โลกาภิวัตน์ (globalization)

ในความหมายที่กว้างที่สุด โลกาภิวัตน์อาจนิยามได้ว่า คือ “กระบวนการครอบครองโลกที่เกิดขึ้นในช่วง 5 ศตวรรษที่ผ่านมาและเข้มข้นขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วง 5 ทศวรรษล่าสุด” (สมเกียรติ วันทะนะ 2555, 146) องค์ประกอบของโลกาภิวัตน์ครอบคลุมมิติพื้นฐาน 5 ประการ คือ 1. เทคโนโลยี 2. อุดมการณ์ 3. เศรษฐกิจ 4. การเมือง และ 5. สังคมวัฒนธรรม

ในแง่ของเทคโนโลยี โลกาภิวัตน์ หมายถึง ความก้าวหน้าอย่างรวดเร็วในเรื่องเทคโนโลยีการสื่อสารและคมนาคม เมื่อประมาณ 500 ปีที่แล้วคนจะเดินทางรอบโลกของเฟอร์ดินานด์ แม็กเจลแลนต้องใช้เวลาราว 3 ปี จึงจะเดินทางรอบโลกได้สำเร็จ แต่ทุกวันนี้มีอากาศยานหลายแบบที่สามารถพามนุษย์เดินทางรอบโลกได้ภายใน 24 ชั่วโมง เทคโนโลยีการสื่อสารในรูปของสมาร์ทโฟน ทำให้มนุษย์สามารถติดต่อกับทุกจุดในโลกได้ในเวลาเดียวกัน (real time) เทคโนโลยีการสื่อสารและคมนาคมจึงทำให้คนทั่วไปเห็นว่าโลกแคบลงและสำหรับบางคนก็หมายถึงครอบครองได้ง่ายขึ้น

ในแง่ของอุดมการณ์ โลกาภิวัตน์เป็นที่รวมของอุดมการณ์หลายเรื่องที่จะสมมาตั้งแต่ยุคการฟื้นฟูศิลปวิทยาการในยุโรปศตวรรษที่ 14-15 จนถึงปัจจุบัน ได้แก่ 1. แนวคิดเรื่องธรรมชาตินิยม (naturalism) 2. แนวคิดเรื่องเสรีภาพ (freedom) 3. แนวคิดเรื่องปัจเจกบุคคลนิยม (individualism) 4. แนวคิดเรื่องปกติวิสัยแห่งโลก (secularism) 5. แนวคิดเรื่องขันติธรรม (toleration) 6. แนวคิดเรื่องเหตุผลนิยม (rationalism) 7. แนวคิดเรื่องประจักษ์นิยม (empiricism) 8. แนวคิดเรื่องอุปกรณ์นิยม (instrumentalism) 9. แนวคิดเรื่องสากลนิยม (universalism) 10. แนวคิดเรื่องความก้าวหน้า (progress) 11. แนวคิดเรื่องอรรถประโยชน์นิยม (utilitarianism) และ 12. แนวคิดเรื่องบริโภคนิยม (consumerism) (สมเกียรติ วันทะนะ 2555, 154-164) กล่าวโดยสรุปก็คือ ถ้าเรามองโลกาภิวัตน์จากแง่ของอุดมการณ์ เราจะเห็นได้ว่า โลกาภิวัตน์คือการสร้างคนที่มีความคิดแบบสมัยใหม่ (modern; modernity) คนประเภทนี้คือคนที่มองโลกตามที่เป็นจริง ให้ความสำคัญกับปัจเจกบุคคล เน้นเหตุผลและวิทยาศาสตร์ ซึ่งเขาเชื่อมั่นว่าในที่สุดแล้วจะนำความก้าวหน้าและเสรีภาพมาสู่มนุษยชาติ

ในแง่เศรษฐกิจ โลกาภิวัตน์ หมายถึง การที่ระบบทุนนิยม (capitalism) ได้ขยายตัวไปครอบคลุมทั่วโลก ระบบทุนนิยม หมายถึง “ความสัมพันธ์ในการทำมาหากินที่นายทุนหรือผู้ประกอบการใช้เงินตราจ้างกำลังแรงงาน ซึ่งอยู่ในตัวคนงานที่เป็นอิสระ เพื่อดำเนินการให้ปัจจัยการผลิตอันได้แก่ ที่ดิน โรงงาน เครื่องจักรกล และวัตถุดิบ เข้าสู่กระบวนการผลิตสินค้าเพื่อขยายเอากำไรต่อไป” (สมเกียรติ วันทะนะ 2555, 165) หลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียตใน ค.ศ. 1991 เป็นต้นมา โลกทั้งโลกตกอยู่ภายใต้ระบบ

เศรษฐกิจแบบทุนนิยมในรูปใดรูปหนึ่งเสมอ ในระดับโลก ระบบทุนนิยมผลักดันให้โลกทั้งโลกเป็นตลาดเดียวกันในที่สุด ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ขององค์กรระดับโลก เช่น องค์กรการค้าโลก (World Trade Organization) หัวใจสำคัญของระบบทุนนิยม คือ เสรีภาพและการแข่งขัน ซึ่งคิดดังกล่าวบังคับใช้กับมนุษย์ทุกคนในโลกนี้ไม่ว่าเขาจะเป็นผู้ประกอบการ ผู้ผลิต ผู้ให้บริการ หรือผู้บริโภค โลกในทัศนะของระบบทุนนิยมจึงเหมือนโลกของดาร์วิน นั่นคือ คนที่ปรับตัวได้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป ก็จะมีโอกาสอยู่รอดหรือชนะในการแข่งขันที่ไม่มีวันสิ้นสุดนี้

ในแง่การเมือง โลกาภิวัตน์ หมายถึง สภาวะที่อำนาจสูงสุดเด็ดขาดหรืออำนาจอธิปไตยของชาติไม่สูงสุดและเด็ดขาดเหมือนเดิมอีกต่อไป เดิมนักวิชาการเปรียบเทียบรัฐชาติว่าเหมือนกับภาชนะบรรจุอำนาจขนาดมืมา หรือที่เรียกกันว่า “รัฐเป็นตู้บรรจุสินค้า” (state as containers) (McGrew 2000, 133; McGrew อ้างว่าเป็นศัพท์บัญญัติของ P.J. Tator) แต่กระแสโลกาภิวัตน์ทำให้รัฐชาติเปรียบเสมือน “บึงรับน้ำ” (state as a space of flows) มากกว่า (McGrew 2000, 149; McGrew อ้างว่าศัพท์บัญญัตินี้เป็นข้อเสนอของ J.A. Scholte)

สาระสำคัญของการที่นักวิชาการเห็นว่ารัฐชาติเปลี่ยนสถานะจาก “ตู้บรรจุสินค้า” ไปเป็น “บึงรับน้ำ” นั้นอยู่ที่ข้อเท็จจริงที่ว่าในปัจจุบันรัฐชาติสูญเสียอำนาจหรือความสามารถในการควบคุมการไหลเวียนการเข้า-ออก ของคน สิ่งของ และข่าวสาร ข้อมูล อย่างที่ไม่เคยเป็นมาก่อนในประวัติศาสตร์ของรัฐชาติในรอบ 2 ศตวรรษ สิ่งที่เข้า-ออกผ่านพรมแดนของรัฐได้ง่ายขึ้นนั้นมีทั้งสิ่งที่พึงปรารถนา (การลงทุน

ความรู้ การค้า นักท่องเที่ยว เป็นต้น) และสิ่งที่ไม่พึงปรารถนา (ยาเสพติด มลภาวะ ผู้อพยพ อาชกร การก่อการร้าย เป็นต้น) กล่าวโดยสรุป เมื่อมองในแง่การเมือง กระแสโลกาภิวัตน์ทำให้เส้นแบ่งระหว่างการเมืองภายในประเทศกับการเมืองระหว่างประเทศหรือการเมืองโลกที่เคยมีมาแต่เดิมขาดสะบั้นลงหรืออย่างน้อยต้องสั่นคลอนอย่างรุนแรง รัฐชาติทั้งหลายจึงไม่มีความสุขกับกระบวนการโลกาภิวัตน์นัก

ในแง่สังคมวัฒนธรรม โลกาภิวัตน์ทำให้สังคมเป็น “สังคมเหลว” ตามศัพท์บัญญัติของ Zygmunt Bauman (Bauman 2005; Bauman and Lyon 2013) และวัฒนธรรมเป็น “วัฒนธรรมลอยละล่อง” (mobile culture) (สมเกียรติ วันทะนะ 2555, 178)

“วัฒนธรรมลอยละล่อง” นี้มีลักษณะที่สังเกตได้คือ 1. เทคโนโลยีการสื่อสารที่พกติดตัวทำให้ปัจเจกบุคคลเป็นเหมือนอนุภาคที่ล่องลอยไปได้ทั่วโลก 2. เทคโนโลยีการคมนาคมที่สะดวกสบายทำให้เกิด “วัฒนธรรมการท่องเที่ยว” (“traveling culture”) เข้ามีบทบาทต่อประชากรโลกมากขึ้นทุกขณะ วัฒนธรรมการท่องเที่ยวทำให้คนเราให้ความสำคัญกับ “เส้นทาง” (routes) มากกว่า “รากเหง้า” (roots) ซึ่งเท่ากับช่วยกระตุ้นให้วัฒนธรรมลอยละล่องเฟื่องฟูยิ่งขึ้นอีก 3. พื้นที่ขาดอำนาจในการตรึงผู้คน (deterritorialization) เพราะวิถีชีวิตสมัยใหม่ทำให้คนอยู่ไม่ติดบ้าน อยู่ไม่ติดท้องถิ่น การต้องเดินทางมากขึ้น (ทั้งทำงานและท่องเที่ยว) กระตุ้นให้สังคมมีลักษณะคล้ายกับเหลวไปไหลมาได้ง่าย ไม่แน่นอนและผูกพันกับพื้นที่เหมือนแต่ก่อน และ 4. เป็นวัฒนธรรมที่ “เน้นความทันที” (culture of immediacy) ปัจเจกบุคคลจึงถูกคาดหวังว่าจะต้องพร้อมต่อการติดต่อสื่อสารจากคนอื่นอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น การปิดอุปกรณ์

สื่อสารหรือช่องทางการติดต่อใดๆ จึงอาจถูกตีความว่าเป็นสัญลักษณ์ของการปล่อยปละละเลยและเป็นบุคคลที่ไม่มีความรับผิดชอบได้ (Tomlinson 2007, 158)

3. การปฏิวัติการสื่อสาร (communication revolution)

ในทัศนะของมานูเอล คาสเทลส์ “การปฏิวัติการสื่อสาร” ทำให้รัฐชาติเปลี่ยนเข้าสู่บริบทใหม่ที่เขาเรียกว่า “รัฐเครือข่าย” (the network state) (Castells 2009, 56)

การสื่อสารคือการใช้ความหมายร่วมกันโดยการแลกเปลี่ยนข่าวสารหรือข้อสนเทศกัน ดังนั้นกระบวนการในการสื่อสารทั้งระบบจึงถูกกำหนดโดยเทคโนโลยีการสื่อสาร ลักษณะของผู้ส่งสารและผู้รับสาร รหัสทางวัฒนธรรม (cultural codes of reference) และพิธีการ (protocols) ในการสื่อสาร รวมทั้งขอบข่ายของกระบวนการสื่อสารในที่สุด การสื่อสารแบ่งเป็น 2 แบบใหญ่ๆ คือ การสื่อสารระหว่างบุคคลกับการสื่อสารในระดับสังคมหรือการสื่อสารมวลชน เดิมการสื่อสารมวลชนเป็นการสื่อสารทางเดียว คือ สารถูกส่งจากต้นกำเนิดไปยังบุคคลผู้รับสารจำนวนมากผ่านสื่อต่างๆ เช่น หนังสือพิมพ์ ภาพยนตร์ วิทยุ โทรทัศน์ แต่เมื่ออินเทอร์เน็ตแพร่หลายขึ้นการสื่อสารแบบโต้ตอบกัน (interactive communication) ก็เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายทั้งในรูปของการสื่อสารระหว่างบุคคลและการสื่อสารมวลชน คาสเทลส์ เรียกการสื่อสารมวลชนในรูปใหม่นี้ว่า “การสื่อสารมวลชนแบบที่ทำได้ด้วยตนเอง” (mass self-communication) (castells 2009, 55) ผลกระทบที่สำคัญของการปฏิวัติการสื่อสารต่อรัฐชาติก็คือ อำนาจในการควบคุมการสื่อสารทุกชนิด

ที่รัฐชาติเคยมีเหนือผู้คนและดินแดนในอาณาเขตของตนได้ลดต่ำลงไปเป็นอันมาก รัฐชาติที่เข้าใจสถานการณ์จึงเป็นรัฐชาติที่ปรับตัวเป็น “รัฐเครือข่าย” ใช้ประโยชน์หรืออำนาจของการสื่อสารร่วมกับองค์กรอื่นๆ อีกมากมายทั้งในและนอกรัฐด้วยการใช้นโยบายเสรีนิยม (liberalization) หรือยอมผ่อนปรนการควบคุมการสื่อสารมวลชนลง (regulated deregulation) (Castells 2009, 56) เพื่อให้รัฐเอาตัวรอดอยู่ได้ในสภาพแวดล้อมใหม่

4. “รัฐตลาด” ในฐานะผลลัพธ์ของการปรับตัวของ “รัฐชาติ”

ในทัศนะของบอบบิตต์ รัฐตลาด (the market-state) มีหน้าที่หลักคือการจัดหาโอกาสที่ดีที่สุดในตลาดโลกให้แก่พลเมืองของตน (Bobbitt 2003, 230) “รัฐตลาด” เป็นผลมาจากการปรับตัวของรัฐชาติในช่วง 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมาเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ 3 ประการ คือ 1. การปฏิวัติในเรื่องคอมพิวเตอร์ 2. การปฏิวัติในเรื่องการสื่อสาร และ 3. การปฏิวัติในเรื่องอาวุธที่มีพลังการทำลายล้างอย่างมหาศาล ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทั้งสามอย่างนี้ได้รับการพัฒนาขึ้นมาในช่วง “สงครามยาว” (long war: 1914-1990 เริ่มตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ค.ศ. 1914-1919 สงครามโลกครั้งที่สอง ค.ศ. 1941-1945 และสงครามเย็น ค.ศ. 1950-1990) รัฐชาติใช้ประโยชน์จากการปฏิวัติทางเทคโนโลยีการทำสงครามสมัยใหม่ทั้ง 3 ครั้ง ดังกล่าวจนกระทั่งถึงที่สุดแล้วเทคโนโลยีดังกล่าวได้หวนกลับมาทำลายโครงสร้างพื้นฐานของความเป็นรัฐชาติเสียเอง กล่าวคือทำให้รัฐชาติต้องเปลี่ยนตัวเองเป็นรัฐตลาดเพื่อความอยู่รอดในสถานการณ์โลกแบบใหม่ (Bobbitt 2003, 228-229)

รัฐตลาดจะใช้เกณฑ์ในการปล่อยให้อุปสงค์-อุปทานในตลาดโลกเป็นตัวกำหนดการปรับตัวของนโยบายสาธารณะมากขึ้น (market-based adjustment) และด้วยเหตุนี้รัฐตลาดจึงต้องประกาศตัวเป็นรัฐที่มีความเป็นพหุนิยมทางวัฒนธรรม (multiculturalism) นั่นคือมิได้ให้ความสนใจแก่ชาติพันธุ์ใด ชนชั้นใด เพศใด ศาสนาใด และแม้แต่ภาษาใดเป็นพิเศษ ตรงกันข้ามรัฐตลาดจะให้ความสนใจกับภาษาและสถิติซึ่งแสดงเป็นตัวเลขที่เป็นสากล เพราะนั่นคือเครื่องมือในการติดต่อสื่อสารของ “ผู้บริโภค” จากทั่วทุกมุมโลก

อย่างไรก็ตาม ในการทำตัวเป็นรัฐตลาดที่ดีนั้นมีเรื่องย้อนแย้งกันอยู่ในตัวเอง (paradoxes) อยู่ 3 เรื่องที่รัฐตลาดยังแก้ไม่ตก นั่นคือ 1. รัฐบาลของรัฐตลาดทุกรัฐบาลต้องการอำนาจที่รวมศูนย์มากขึ้น แต่ในโลกของความจริงรัฐบาลทุกรัฐบาลมีอำนาจน้อยลงเพราะต้องแบ่งหรือร่วมใช้กับองค์กรอื่นๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ 2. ความต้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจะมากขึ้นทุกแห่ง แต่บทบาทที่แท้จริงของประชาชนจะน้อยลง ประชาชนในฐานะพลเมืองเต็มขั้นของชาติจะถูกเปลี่ยนไปเป็นเพียงผู้จ้องดู (speculators) มากขึ้น และ 3. บทบาทของรัฐในด้านสวัสดิการจะลดลงทั้งๆ ที่รัฐจะมีค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นทั้งในแง่ของความมั่นคง การเฝ้าระวังโรคระบาด และการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (bobbitt 2003, 234) ความย้อนแย้งดังกล่าวนี้ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดสภาวะคลื่นเหียนวิงเวียน (malaise) กับระบอบเสรีประชาธิปไตยในประเทศชั้นนำในปัจจุบัน

5. การเลือนห่างออกจากกัน (disjuncture) ขององค์ประกอบของชาติ

สิ่งที่บอบบิตต์เรียกว่าการปรากฏตัวของ “รัฐตลาด” นี่คือนั่นที่ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นเรื่องเดียวกันกับที่เฮลด์เรียกว่า “การเลือนห่างออกจากกัน” (disjuncture) เกิดขึ้นอย่างชัดเจนในสภาวะสมมาตร (symmetry) และการทับกันสนิท (congruence) ขององค์ประกอบของชาติดังที่กล่าวมาแล้ว เฮลด์ระบุถึง “การเลือนห่างออกจากกัน” ที่เกิดแก่รัฐชาติในปัจจุบัน 4 ประการคือ 1. การเลือนห่างที่เกิดจากเศรษฐกิจโลก 2. การเลือนห่างที่เกิดจากการตัดสินใจทางการเมืองระหว่างประเทศ 3. การเลือนห่างที่เกิดจากกฎหมายระหว่างประเทศ และ 4. การเลือนห่างที่เกิดจากวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม (held 2006, 294-303)

การเลือนห่างที่เกิดจากเศรษฐกิจโลก หมายถึงเศรษฐกิจโลกภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และการปฏิวัติการสื่อสารทำให้รัฐบาลของรัฐชาติต่างๆ บริหารนโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติกระทำได้ด้วยความยากลำบากทั้งในการลงทุน การจ้างงาน การผลิต การค้า และแม้แต่การบริโภค

การเลือนห่างที่เกิดจากการเมืองระหว่างประเทศ หมายถึง เวทีการเมืองระหว่างประเทศมิใช่แต่รัฐอธิปไตยเป็นตัวแสดงหลักอีกต่อไป แต่มีองค์กรระหว่างประเทศภาคีรัฐบาล (IGOs: International Governmental Organizations) และองค์กรระหว่างประเทศที่ไม่มีภาคีรัฐบาล (INGOs: International Non-Governmental Organizations) ก่อรูปเป็นเครือข่ายไว้

ซ้อนทับกันอยู่เป็นจำนวนมาก ในปี ค.ศ. 1909 ทั้งโลก มี IGOs อยู่ 37 องค์การ และมี INGOs อยู่ 176 องค์การ แต่พอถึงปี ค.ศ. 1996 IGOs เพิ่มขึ้นเป็น 4,667 องค์การ และ INGOs เพิ่มขึ้นเป็น 25,260 องค์การ (Held 2006, 298) การเคลื่อนตัวของการเมืองระหว่างประเทศ ดังกล่าวทำให้แนวคิดและทฤษฎีเรื่องอำนาจอธิปไตยของชาติมีปัญหอย่างเห็นได้ชัด

การเลื่อนห่างที่เกิดจากกฎหมายระหว่างประเทศ หมายถึง สภาพที่กฎหมายหรือกติการะหว่างประเทศมีสภาพบังคับใช้จริงมากขึ้นและอาจคุกคามต่ออำนาจอธิปไตยของแต่ละรัฐ อนุสัญญาของสหภาพยุโรปว่าด้วยการปกป้องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ. 1950 ระบุว่าพลเมืองในรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปที่ถูกรัฐบาลของตนละเมิดสิทธิเสรีภาพสามารถยื่นเรื่องให้กรรมการพิจารณาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหภาพยุโรปพิจารณาและหากกรรมการเห็นว่ามิมีมูลอาจผ่านเรื่องต่อให้ศาลของสหภาพยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนพิจารณาชี้ขาดต่อไปได้ การขยายขอบเขตอำนาจของกฎหมายระหว่างประเทศ (ซึ่งมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นทุกขณะ) จึงมีผลโดยตรงต่อการจำกัดอำนาจอธิปไตยของรัฐ

ท้ายที่สุด การเลื่อนห่างที่เกิดจากวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม หมายความว่า กระบวนการโลกาภิวัตน์และการปฏิบัติการสื่อสารทำให้เรื่องราวทางวัฒนธรรมและสภาพแวดล้อมธรรมชาติ เคลื่อนตัว

ออกจากกรอบดินแดนหรืออาณาเขตของชาติในอุดมคติ กระจายออกไปสู่ดินแดนของรัฐอื่นๆ ได้ง่าย สิ่งที่เกิดขึ้นมาแทนที่สถานะสมมาตรหรือการซ้อนทับกันสนิทระหว่างผู้กำหนดนโยบายของชาติกับพลเมืองของรัฐผู้รับผลของนโยบาย ก็คือ เครือข่ายข้ามชาติ (transnational networks) จำนวนมากมายที่เพิ่มพูนขึ้นทั้งในทางภูมิปัญญา วัฒนธรรม การเมือง และขบวนการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของโลก

กล่าวโดยสรุปก็คือ ถ้าเรานำแนวคิดเรื่อง “การเลื่อนห่างออกจากกัน” (“disjunctures”) ของ เดวิด เฮลด์ ไปวางทาบลงบนอุดมคติของชาติ (ตามภาพที่ 1) เราจะเห็นได้ชัดถึงสภาพพลวัตที่รัฐชาติกำลังประสบปัญหาอย่างรุนแรงในปัจจุบัน นั่นคือ องค์ประกอบทั้ง 4 ของรัฐชาติกำลังเคลื่อนตัวออกจากกันที่เคยทับกันสนิท ซึ่งทั้งนี้เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลง 3 ประการที่เกิดขึ้นตั้งแต่วาระปี ค.ศ. 1950 เป็นต้นมา นั่นเอง

การเปลี่ยนแปลงของเสรีประชาธิปไตย

การเปลี่ยนแปลงของเสรีประชาธิปไตยในแต่ละประเทศไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับบริบททางประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศ ตัวอย่าง การปฏิรูปตัวเองของระบอบประชาธิปไตยในอังกฤษอาจจะช่วยให้เรามองเห็นทางเลือกของชาติและเสรีประชาธิปไตยโดยทั่วๆ ไปได้ดีขึ้น ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 จากการปกครองแบบเก่าสู่การบริหารจัดการแบบใหม่

การปกครองแบบเก่า old government	การบริหารจัดการแบบใหม่ new governance
1. รัฐ the state	1. รัฐและประชาสังคม the state and civil society
2. ภาครัฐ the public sector	2. ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคอาสาสมัคร public, private and voluntary (or third) sectors
3. สถาบันการปกครอง institutions of government	3. กระบวนการในการบริหารจัดการ processes of governing
4. โครงสร้างขององค์กร organizational structures	4. นโยบาย ผลผลิต และผลลัพธ์ policies, outputs, outcomes
5. การจัดหา (“กรรเชียงเรือ”) providing (“rowing”)	5. เอื้ออำนวย (“คัตท้ายเรือ”) enabling (“steering”)
6. บังคับบัญชา ควบคุม สั่งการ commanding, controlling, directing	6. นำ อำนวยความสะดวก ร่วมมือ เจรจาต่อรอง leading, facilitating, collaborating, bargaining
7. สายการบังคับบัญชาและอำนาจ hierarchy and authority	7. หุ้นส่วนและเครือข่าย partnership and networks

ที่มา: Leach et al 2011, 336

การปฏิรูประบอบประชาธิปไตยของอังกฤษ ซึ่งเปลี่ยนจากการปกครองแบบเก่ามาสู่การบริหารจัดการแบบใหม่ประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญๆ 10 ขั้นตอนดังนี้ (สมเกียรติ วันทะนะ 2555, 196-203)

1. การแปลงกิจการของรัฐเป็นของเอกชน เริ่มตั้งแต่ British Petroleum ในปีค.ศ. 1979 ถึง British Rail ในปีค.ศ. 1996

2. การใช้บทวิเคราะห์ของเรย์เนอร์ (The Rayner Scrutinies 1979) เพิ่มประสิทธิภาพของระบบ

ราชการ เช่น การใช้ระบบการจัดการสารสนเทศ (management information systems) สามารถทำให้รัฐบาลตรวจสอบได้ว่าแต่ละหน่วยงานของรัฐนั้น “ใคร ทำอะไร ทำทำไม และเสียค่าใช้จ่ายเท่าใด?”

3. การใช้การริเริ่มจัดการด้านการคลัง (financial management initiative, FMI) เพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการตั้งแต่ ค.ศ.1982 ยังผลให้แต่ละหน่วยงานต้องแสดงความชัดเจนในกิจกรรม และทรัพยากรทั้งหมดที่จะต้องให้

4. การใช้ “ขั้นตอนต่อไป” (“next step” ของเซอร์ โรบิน อิปส์) ในปี ค.ศ.1988 ซึ่งเสนอให้แบ่งระบบราชการออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นแกน (core) รับผิดชอบในนโยบาย ประมาณ 5% ให้ยังคงสังกัดกรมกองตามเดิม กับอีกส่วนหนึ่งคือฝ่ายบริการประชาชน จำนวน 95% ให้ไปขึ้นสังกัดหน่วยงานบริหาร (executive agencies) และในปี ค.ศ. 1996 รัฐบาลจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้น 102 หน่วย ครอบคลุมบุคลากร 71% ของระบบราชการทั้งหมด **และที่สำคัญที่สุด** ก็คือ ผู้บริหารของหน่วยงานด้านบริหารเหล่านี้ รัฐบาลจะแต่งตั้งจากผู้เสนอตัวเข้าแข่งขันในการคัดเลือกอย่างเปิดเผย (open competition) ซึ่งเท่ากับเป็นการยกเลิกสิ่งที่เมืองไทยเรียกว่า “ระบบลูกหม้อ” ออกไปจากวงการราชการประจำ

5. ข้อบังคับให้เสนอการแข่งขัน (Compulsory Competitive Tendering, CCT, 1991) ซึ่งคือการให้หลักการแข่งขันกันในตลาด (market-testing) กับระบบราชการอย่างเต็มรูปแบบ นั่นคือ งานราชการจำนวนมากถูกบังคับให้ต้องเปิดตัวให้ภาคเอกชนเข้าแข่งขันได้และทำให้งานราชการจำนวนมากตกไปอยู่ในมือของเอกชนที่ชนะการแข่งขันประมูล

6. การใช้กฎบัตรพลเมือง (The Citizen’s Charter, 1991) บังคับให้หน่วยราชการต่าง ๆ ต้องเผยแพร่ผลการประเมินการปฏิบัติงานของหน่วยงาน รวมทั้งเกณฑ์การปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติแต่ละคนแก่สาธารณะ

7. การตั้งหน่วยงานกึ่งอิสระของรัฐที่ไม่มีส่วนราชการ หรือ “กวงไก้” (quasi autonomous non-governmental organization, QUANGOs) ซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับงบประมาณจากรัฐบาล แต่การปฏิบัติงานมิได้อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล ในปี ค.ศ. 1994 มี

องค์กรประเภทนี้ไม่ต่ำกว่า 6,000 แห่ง เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง BBC และองค์กรอีกมากมายในกิจการด้านการศึกษาและสาธารณสุข นักวิชาการบางคนเรียกองค์กรประเภทนี้ว่า “องค์กรนอกรัฐบาล” (extra-government organizations, EGOs) (Budge et al 2004, 167) การเกิดของ “กวงไก้” จึงเป็นการขยายบทบาทของภาคประชาชนเข้าไปในเรื่องราวอันเป็นสาธารณประโยชน์โดยไม่ต้องผ่านการควบคุมของข้าราชการประจำหรือนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง

8. รายงานของลอร์ดโนลัน (The Nolan Report 1995) วางหลัก 7 ประการ สำหรับผู้ปฏิบัติงานสาธารณะทุกคนตั้งแต่รัฐมนตรีลงมาถึงพนักงานชั้นต่ำสุด ต่อมาหลัก 7 ประการดังกล่าว (เช่น ความซื่อสัตย์ ความเปิดเผย การตรวจสอบได้ ความเป็นกลาง) ถูกบรรจุไว้ในประมวลจริยธรรมข้าราชการ ค.ศ. 1996 และประมวลจริยธรรมของรัฐมนตรี ค.ศ. 1997

9. นโยบาย “การร่วมปกครอง” (“joined-up government”) ปี ค.ศ. 1998 ประกาศให้การบริหารจัดการกิจการบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมร่วมระหว่างภาครัฐ (public) ภาคเอกชน (private) และภาคอาสาสมัคร (voluntary) จากประชาสังคม เพื่อแก้ปัญหาการสร้างอาณาจักรของระบบราชการ (“departmentalism”) นโยบายนี้เป็นความพยายามใช้เครือข่าย (networks) จากภาคส่วนต่างๆ ร่วมกันเพื่อหาจุดสมดุลระหว่างปัจเจกนิยมสุดขั้วของเสรีนิยมใหม่กับสวัสดิการแบบเข้มข้นของสังคมประชาธิปไตย หรือที่พรรคแรงงานเรียกว่า “ทางที่สาม” (ซึ่งได้รับอิทธิพลจากหนังสือ The Third Way: The Renewal of Social Democracy ของ Anthony Giddens ค.ศ.1998)

10. การใช้ที่ปรึกษาพิเศษ (special advisers) จำนวนมากเข้าไปกำกับกลไกของระบบการเมืองและระบบราชการ เพราะในปัจจุบันนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงถูกคาดหวังให้ปฏิบัติงานอย่างมืออาชีพที่มีความรับผิดชอบ ดร.เดวิด เคลลี ผู้เชี่ยวชาญเรื่องอาชญากรรมและการต่างประเทศชักใช้ไถ่เรื่องการสืบราชการลับที่นำไปสู่สงครามอิรัก จนต้องฆ่าตัวตายเมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2003 (Leach et al 2006, 216) แสดงให้เห็นอิทธิพลต่อแรงกดดันให้ระบบการเมืองและราชการต้องทำงานโปร่งใสแบบมืออาชีพในปัจจุบัน

ผู้วิจัยเห็นว่าผลลัพธ์โดยรวมของการปฏิรูประบอบประชาธิปไตยข้างต้นนี้ก็คือ ทำให้เส้นทางเดินของอำนาจมิได้ปิดตายอยู่แค่เพียงจากประชาชนไปสู่รัฐสภา คณะรัฐบาล และระบบราชการ ตามรูปแบบที่เป็นทางการอีกต่อไป อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจรัฐที่เป็นของประชาชนตามอุดมคติของระบอบประชาธิปไตยแบบดั้งเดิมนั้นในปัจจุบัน ถูกกระจายต่อไปสู่ภาคส่วนต่างๆ มากมายทั้งภายในและภายนอกประเทศ ด้วยเหตุนี้เราจึงไม่ควรแปลกใจว่าทำไมประชาชนในประเทศประชาธิปไตยชั้นนำจึงไปเลือกตั้งนอกลัง ในขณะที่เดียวกับที่พวกเขาให้ความสนใจกับการเมืองหรือประชาธิปไตยในรูปแบบอื่นๆ เช่น ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy) หรือ ประชาธิปไตยแบบตรวจสอบรอบด้าน (counter democracy) (สมเกียรติ วันทะนะ 2555, 223-244) มากขึ้น คำตอบต่อข้อกังขาข้างกล่าวในทัศนะของผู้วิจัยก็คือ ระบอบเสรีประชาธิปไตยที่เป็นทางการในสังคมตะวันตกทุกวันนี้ ในความเป็นจริงแล้วมีอำนาจเหลือน้อยลงมาก อำนาจที่แท้จริงของระบบการเมืองต่อชีวิตประจำวันของประชาชนถูกถ่ายโอนหรือกระจายไปไว้ที่อื่นๆ โดยที่คนจำนวนมากยัง

ไม่รู้ตัว พุดอีกอย่างหนึ่งก็คือ นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งนั้นมีอำนาจเหลือในมือน้อยลงทุกที ดังนั้นประชาชนจึงเห็นว่าจะไปหรือไม่ไปเลือกตั้งผลก็แตกต่างกันเท่านั้น

สรุป: ผลการทดสอบสมมติฐาน

ผลการทดสอบสมมติฐานในงานวิจัยชิ้นนี้ ยืนยันว่าเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ทั้ง 3 ประการนั้นคือ

ประการแรก รัฐชาติชั้นนำในยุโรปตะวันตก ในศตวรรษที่ 19 และ 20 สร้างระบอบประชาธิปไตยขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการความเข้มแข็งของรัฐชาติ ในเวทีการเมืองระหว่างประเทศซึ่งรัฐต้องต่อสู้เพื่อความอยู่รอดเหมือนกับโลกของสิ่งมีชีวิตในความคิดของชาร์ลส์ ดาร์วิน ระบอบเสรีประชาธิปไตยแบบตัวแทนเป็นทางเลือกที่ปฏิบัติได้จริงเพราะระบอบนี้เอื้ออำนวยให้เกิดรัฐที่มีอำนาจ (ทั้งในทางการทหาร เศรษฐกิจ การเมือง อุดมการณ์ และความรู้) สูงสุดโดยไม่ไปปิดกั้นการแสวงหาเสรีภาพและความมั่งคั่งส่วนตัวของพลเมือง ความสอดคล้องกันระหว่างอำนาจของรัฐ (รัฐชาติ) กับอำนาจของพลเมือง (ประชาธิปไตย) อธิบายได้ด้วยหลักการสมมาตร (symmetry) และการซ้อนทับกันสนิท (congruence) ขององค์ประกอบพื้นฐาน 4 ประการของรัฐชาติ

ประการที่สอง หลังสงครามโลกครั้งที่สอง การเป็นรัฐสวัสดิการ กระแสโลกาภิวัตน์ และการปฏิวัติทางด้านการสื่อสาร ทำให้คุณสมบัติขั้นพื้นฐานของรัฐชาติเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐชาติมิได้มีความเป็นอิสระและสูงสุดในการใช้อำนาจอธิปไตยที่ตนอ้างเหมือนแต่ก่อน เพราะต้องร่วมใช้หรือถูกจำกัดอำนาจโดยองค์กรอื่น

ทั้งภายในและภายนอกรัฐชาติเอง ข้อจำกัดของรัฐชาติดังกล่าวแสดงอาการในปลายศตวรรษที่ 20 ซึ่งนักวิชาการเห็นว่ารัฐชาติตามแบบที่เป็นอุดมคติในปลายศตวรรษที่ 19 และต้นศตวรรษที่ 20 นั้นกำลังแปลงรูปจากภาชนะบรรจุอำนาจขนาดมหึมา มาเป็นเพียงบึงสาธารณะที่รับทั้งน้ำดี (เช่นน้ำฝน) หรือน้ำเสีย โดยไม่มีอำนาจใดตรวจสอบ เลือกรับ หรือห้ามปรามตามใจดังแต่ก่อน นักวิชาการบางคนเห็นว่ารัฐชาติกำลังแปลงรูปเป็น “รัฐเครือข่าย” ที่ต้องสัมพันธ์กับเครือข่ายมากมายชนิดไม่ว่าจะชอบหรือไม่ชอบก็ตาม ในขณะที่นักวิชาการบางคนมองว่ารัฐชาติกำลังทำหน้าที่ใหม่ นั่นคือ เป็น “รัฐตลาด” ที่บริหารกิจการด้วยการเชื่อเชิญและสร้างแรงจูงใจมากกว่าบังคับ (coercive power) เพื่อความอยู่รอดในสถานการณ์ปัจจุบัน

ประการที่สาม เมื่อรัฐชาติเปลี่ยนไป ระบบเสรีประชาธิปไตยซึ่งเดิมเคยมีลักษณะสมมาตรและซ้อนทับกันสนิทกับรัฐชาติก็ต้องเปลี่ยนไป ไม่อาจคงที่อยู่ตามเดิมได้ อนาคตของรัฐชาติจะเป็นอย่างไรแน่และระบบประชาธิปไตยที่เป็นคู่ชีวิตของรัฐชาติจะมีลักษณะอย่างไรในอนาคตก็ยังไม่เป็นเรื่องที่มองไม่เห็นชัดเจนแจ่มแจ้งในขณะนี้ แต่ที่แน่นอนก็คือ อาการของระบบการเมืองที่เรียกว่า ภาวะคลื่นเหียนวิงเวียน (malaise) ที่กล่าวมาข้างต้นนั้นล้วนแต่เป็นอาการที่เกิดจากการเลื่อนห่างออกจากกัน (disjunctures) ที่รัฐชาติและระบบเสรีประชาธิปไตยประกบกันไม่สนิทเหมือนแต่เดิมนั่นเอง

ข้อคิดส่งท้าย การที่ประเทศประชาธิปไตยชั้นนำในตะวันตกก้าวผ่านระบบเสรีประชาธิปไตย

แบบที่คุ้นเคยกันไปสู่สภาวะใหม่เช่นนี้ อาจทำให้คนที่อยู่ในประเทศที่ยังไม่เคยสัมผัสกับประโยชน์ของระบอบเสรีประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ทึกทักเอาได้ว่าขนาดประเทศที่เป็นแม่แบบของประชาธิปไตยยังพยายามลอกคราบประชาธิปไตยทิ้ง แล้วทำไมคนที่อยู่ในประเทศที่พัฒนาช้ากว่าจะต้องไปพยายามลอกเลียนระบอบที่เขากำลังทิ้งกันด้วยเล่า? ผู้วิจัยขอเสนอว่าที่ประเทศเหล่านั้นเขาก้าวพ้นขีดจำกัดของเสรีประชาธิปไตยแบบเดิมได้ก็เพราะเขาใช้ประโยชน์จากระบอบนี้อย่างต่อเนื่องและยาวนาน จนได้พบสัจธรรมที่ว่าระบอบที่ต่อเนื่องและยาวนานเพียงพอเท่านั้นจึงจะมีศักยภาพพอที่จะปฏิรูปตัวเองให้อยู่รอดในสถานการณ์ใหม่ได้ ประเทศที่ไม่สามารถใช้ระบอบประชาธิปไตยได้อย่างยั่งยืนพอสมควร จึงไม่อาจสลัดความเป็นประชาธิปไตยโดยหวังว่าจะมีของใหม่ที่มีคุณภาพดีกว่ามาทดแทนได้ง่ายๆ

อนึ่ง สภาวะกระอักกระอ่วนหรือย่อนแอเกี่ยวกับประชาธิปไตยในประเทศตะวันตกในปัจจุบันมิได้หมายความว่าประเทศเหล่านั้นกำลังเลิกเดินในแนวทางของประชาธิปไตย แต่มันเป็นเพียงสัญญาณบ่งชี้ว่า ประชาชนในประเทศเหล่านั้นมิได้พึงพอใจแค่รูปแบบที่เป็นทางการของการเมืองในระบบเสรีประชาธิปไตยแบบที่คุ้นเคยกับมันอีกต่อไป ลึกลงไปนั้น ประชาชนในประเทศเหล่านั้นกำลังแสวงหาชีวิตทางการเมืองในรูปแบบอื่นๆ มาเสริมเสรีประชาธิปไตย ซึ่งถึงแม้เขาจะวิพากษ์วิจารณ์มันมากมายเพียงใด ก็ยังไม่เคยจะตัดมันทิ้งออกไปจากสังคมการเมืองของพวกเขา (Graeber 2013; Kriesi et al 2013; Kurlantzick 2013; Oppenheimer and Edwards 2012; Della Porta 2013; Tormey 2015)

เอกสารอ้างอิง

- สมเกียรติ วันทะนะ. 2555. *กำเนิดและความเปราะบางของเสรีประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: สมาคมรัฐศาสตร์
แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- _____. 2557. *ทฤษฎีอำนาจ*. กรุงเทพฯ: สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- Austin, John. 2000. *The province of jurisprudence determined*. New York: Prometheus Books.
- Bauman, Zygmunt. 2005. *Liquid life*. Cambridge: Polity.
- Bauman, Zygmunt and David Lyon. 2013. *Liquid surveillance: A conversation*. Cambridge: Polity.
- Beetham, David. 2005. *Democracy*. Oxford: Oneworld.
- Bobbitt, Philip. 2003. *The shield of Achilles: war, peace and the course of history*. London:
Penguin Books.
- Budge, Ian et al. 2004. *The new British politics*. 3rd ed. London: Pearson Education Limited.
- Castells, Manuel. 2009. *Communication power*. Oxford: Oxford University Press.
- Crouch, Colin. 2004. *Post-democracy*. Cambridge: Polity.
- Della Porta, Donatella. 2013. *Can democracy be saved?* Cambridge: Polity.
- Fukuyama, Francis. 1992. *The end of history and the last man*. New York: The Free Press.
- Giddens, Anthony. 1985. *The nation-state and violence*. Cambridge: Polity.
- Graeber, David. 2013. *The democracy project*. London: Penguin Books.
- Hall, John A. 2014. Nation, state, and empires. In *Power, order, and change in world politics*.
G. John Ikenberry, ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Halperin, Sandra. 2004. *War and social change in modern Europe: The great transformation
revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hay, Colin. 2007. *Why we hate politics?* Cambridge: Polity.

- Hegel, G.W. 2008. *Outlines of the philosophy of right*. Oxford: Oxford University Press.
- Held, David. 2006. *Models of democracy*. 3rd ed. Cambridge: Polity.
- Henry, John. 2012. *A short history of scientific thought*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hislope, Robert, and Anthony Mughan. 2012. *Introduction to comparative politics: The state and its challenges*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The third wave: Democratization in the late twentieth century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Kloko, George. 2013. *History of political theory ,V.II : Modern*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Kriesi, Hanspeter, et al. 2013. *Democracy in the age of globalization and mediatization*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kurlantzick, Jashua. 2013. *Democracy in retreat*. New Haven: Yale University Press.
- Leach, Robert, et al. 2006. *British politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- _____. 2011. *British politics*. 2nd ed. Basingstoks: Palgrave Macmillan.
- MacGregor, Neil. 2014. *Germany: memories of a nation*. London: Allen Lane.
- McGrew, Anthony. 2000. Power shift: From national government to global governance?” In *A globalizing world?: Culture, economics, politics*. David Held, ed. London: Routledge.
- Micklethwait, John, and Adrian Wooldridge. 2014. *The fourth revolution: The global race to reinvent the state*. New York: The Penguin Press.
- Oppenheimer, Danny, and Mike Edwards. 2012. *Democracy despite itself*. Cambridge, Mass: The MIT Press.
- Tomlinson, John. 2007. Globalization and cultural analysis” In *Globalization theory*. David Held and Anthony McGrew, eds. Cambridge: Polity.
- Tormey, Simon. 2015. *The end of representative politics*. Cambridge: Polity.

Van Kersbergen, Kees, and Philip Manow. 2014. The welfare state. In *Comparative politics*. Daniele Caramani, ed. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press.

Watson, Peter. 2006. *Ideas: A history from fire to Freud*. London: Phoenix.

Wende, Peter. 2005. *A history of Germany*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Whaley, Joachim. 2012. *Germany and the holy Roman Empire V.II : The peace of Westphalia to the dissolution of the Reich 1648-1806*. Oxford: Oxford University Pre