

1979-01-01

ประชาธิปไตย เสรีภาพ และการปกครองประเทศ : เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์

ไกรยุทธ จิตยาศิณห์

Follow this and additional works at: <https://digital.car.chula.ac.th/cujss>



Part of the [Social and Behavioral Sciences Commons](#)

---

## Recommended Citation

จิตยาศิณห์, ไกรยุทธ (1979) "ประชาธิปไตย เสรีภาพ และการปกครองประเทศ : เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์," *Journal of Social Sciences*: Vol. 16: Iss. 2, Article 3.

Available at: <https://digital.car.chula.ac.th/cujss/vol16/iss2/3>

This Article is brought to you for free and open access by the Chulalongkorn Journal Online (CUJO) at Chula Digital Collections. It has been accepted for inclusion in Journal of Social Sciences by an authorized editor of Chula Digital Collections. For more information, please contact [ChulaDC@car.chula.ac.th](mailto:ChulaDC@car.chula.ac.th).

# ประชาธิปไตย เสรีภาพ และการปกครองประเทศ : เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์

ไกรยุทธ ธีรตยาณันท์\*

## กล่าวนำ

ระบอบประชาธิปไตยเป็น ระบอบการปกครองที่เข้าใจแตกต่างกันไป ในหมู่ประชาชนทั่วไปและผู้นำประเทศที่นิยมชมชอบระบอบนี้ ทั้งในแง่ของเหตุผลสนับสนุนการปกครองระบอบนี้ และในแง่ของแนวปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับปรัชญาหรือเหตุผลของการปกครองระบอบนี้ ทำให้เกิดการถกเถียง (และการต่อต้าน) ว่า ระบอบปกครองที่ใช้อยู่ในประเทศนั้น ๆ เป็นระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ ปัจจุบันก็มีรูปแบบของระบอบประชาธิปไตยในภาคปฏิบัติที่ไม่เหมือนกันในประเทศต่าง ๆ ที่กำลังใช้ระบอบนี้

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะเสนอข้อคิดเกี่ยวกับคุณสมบัติที่สำคัญที่สุดของระบอบประชาธิปไตยที่แตกต่างไปจากที่ได้เคยมีการเสนอมาแล้วในวรรณกรรมวิชาการทั้งหลายเกี่ยวกับประชาธิปไตย ในฐานะที่เป็นนักเศรษฐศาสตร์ จึงนำเอาแนวทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์

\*ไกรยุทธ ธีรตยาณันท์, B.A., M.A. (Wisconsin Madison); Ph. D. (U.C.L.A.); ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เพื่อเสนอข้อยุติสนับสนุนระบอบประชาธิปไตยแบบหนึ่ง โดยเฉพาะเป็นการเพิ่มความเข้าใจที่มีต่อระบอบประชาธิปไตยลักษณะนั้นมากยิ่งขึ้น<sup>1</sup>

## ระบอบประชาธิปไตยจากแง่ของรัฐศาสตร์

แม้ว่าบทความนี้จะเน้นหลักการทางเศรษฐศาสตร์ โดยไม่ประสงค์ที่จะวิพากษ์วิจารณ์แนวคิดต่าง ๆ เกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยที่ปรากฏในวรรณกรรมทางรัฐศาสตร์ก็ตาม แต่ความซาบซึ้งที่จะมีต่อหลักการที่เสนอในบทความนี้ จะอยู่ในระดับที่สูงขึ้นอีกถ้าเราทบทวนโดยย่อถึงแนวคิดต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้วต่อระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน<sup>2</sup>

นิยามระบอบประชาธิปไตยแบบเก่า (classical democracy) ซึ่งแพร่หลายในช่วงศตวรรษที่สิบแปด และยังคงเป็นนิยามที่ใช้ในระดับราชการปัจจุบัน มีสาระดังนี้ “การจัดระบบสถาบัน เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจทางการเมือง ที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ส่วนรวม ในลักษณะที่ให้ประชาชนเองเป็นผู้วินิจฉัยเลือกประเด็นปัญหาที่จะตัดสินใจ โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งปัจเจกบุคคล ซึ่งจะรวมตัวกันเพื่อดำเนินการตามเจตนารมณ์ของประชาชน”<sup>3</sup> ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์ว่า การกล่าวถึงระบอบประชาธิปไตยเช่นนั้นเป็นการกล่าวในลักษณะเพ้อฝันซึ่งเป็นจริงไม่ได้ กล่าวคือ สิ่งที่จัดว่าเป็นผลประโยชน์ส่วนรวม (common goods) นั้น ไม่ใช่ของง่ายที่จะกำหนดได้ชัดเจนที่ประชาชนทุกคนเห็นพ้องต้องกัน ดังที่นิยามข้างต้นเสนอว่าเป็นไปได้โดยนัย ในสังคมประชาธิปไตยแบบข้างต้นนี้ ความเห็นขัดแย้งกันจะอยู่ที่ระดับอัตราความรวดเร็วที่จะบรรลุถึงเป้าหมายผลประโยชน์ส่วนรวมเท่านั้น

<sup>1</sup> บทความนี้มีจุดเริ่มต้นจากการสอนทฤษฎีภาครัฐบาลในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

<sup>2</sup> ระบอบประชาธิปไตยที่จะได้กล่าวถึงโดยย่อ ๆ นี้ เน้นไปทางด้านระบบการปกครอง มากกว่าเน้นไปทางด้านวิถีชีวิต (democracy as a way of life) และมองข้ามการตีความที่แตกต่างกันระหว่างค่ายตะวันตกกับค่ายคอมมิวนิสต์ ซึ่งต่างก็อ้างว่าใช้การปกครองแบบประชาธิปไตย ผู้สนใจการวิเคราะห์ความหมายของประชาธิปไตยที่ละเอียดมากในภาษาไทย จากทัศนะของนักรัฐศาสตร์ โปรดศึกษา ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตยสังคมนิยม คอมมิวนิสต์ กับการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิษณุ, 2520), หน้า 1-80.

<sup>3</sup> “The democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions in which realizes the common good by making the people itself decide issues through the election of individuals who are to assemble in order to carry out its will.” Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, third edition (New York : Harper Torchbooks, 1962), p. 250.

แท้ที่จริงแล้ว ผลประโยชน์ส่วนรวมนั้นมีความหมายแตกต่างกันไปในหมู่ปัจเจกบุคคล และกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ในขณะเดียวกัน ปัจเจกบุคคลและกลุ่มบุคคลต่าง ๆ อาจต้องการสิ่งอื่น ๆ ในชีวิตจากสังคม นอกเหนือจากสิ่งที่เรียกกันว่าผลประโยชน์ส่วนรวม เมื่อสมาชิกในสังคมขาดความเห็นตรงกันในเรื่องที่เรียกกันว่า ผลประโยชน์ส่วนรวมแล้ว เจตนารมณ์ส่วนรวม (general will) ก็บังเกิดขึ้นไม่ได้เช่นกัน ซึ่งเป็นการขัดกับนัยของนิยามระบอบประชาธิปไตยที่ได้อ้างถึงข้างต้นอย่างดีที่สุด เจตนารมณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมอาจสะท้อนออกซึ่งเจตนารมณ์ของกลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดในสังคมเท่านั้น ซึ่งอาจเป็นเจตนารมณ์ที่ไม่ตรงหรือใกล้เคียงกับผลประโยชน์ส่วนรวมที่แท้จริงเลยก็ได้<sup>4</sup>

แทนที่จะอิงปรัชญาระดับอุดมคติเช่นนี้ ในปัจจุบันนิยมที่จะนิยามระบอบประชาธิปไตยในรูปของกระบวนการ ซึ่งปรากฏในตำราวิชาการทั้งหลายดังนี้ ความหมายของระบอบประชาธิปไตยจากแนวคิดของ Joseph A. Schumpeter ก็คือ ระบอบที่ให้อำนาจแก่บุคคลในอันที่จะวินิจฉัยเรื่องการเมือง โดยที่บุคคลนั้นได้เข้าแข่งขันเพื่อได้รับคะแนนเสียงจากประชาชน<sup>5</sup> หรืออีกนัยหนึ่งประชาชนสามารถที่จะเลือกผู้วินิจฉัยทางการเมือง หรือทำการคัดเลือกและเปลี่ยนแปลงผู้ที่ทำหน้าที่เป็นรัฐบาลบริหารประเทศ โดยกระทำการเป็นครั้งคราวด้วยวิธีการเลือกตั้ง สาระของระบอบประชาธิปไตยในยุคปัจจุบันก็เป็นเรื่องของระเบียบการ (procedural) ประกอบไปด้วย “การเลือกตั้งอย่างเสรี การแสดงออกอย่างเสรี และพรรคการเมืองอิสระ”<sup>6</sup> การมีหรือไม่มีองค์ประกอบเช่นว่านี้ ก็เป็นเครื่องชี้บ่งถึงการใช้ระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ในประเทศนั้น ๆ

หากจะนิยามระบอบประชาธิปไตยจากกิจกรรมหลักแล้ว ก็กล่าวได้ว่าระบอบประชาธิปไตยประกอบไปด้วยขั้นตอนที่สำคัญสองระดับด้วยกันคือ หนึ่ง การเลือกกระบวนการสำหรับการ

<sup>4</sup> การอภิปรายประเด็นนี้เพิ่มเติมในกรอบปัญหานี้จะหาอ่านได้จาก ไกรยุทธ ธีรตยานันท์, “ความเห็นแก่ตัว ความเห็นแก่ส่วนรวมและระบบสังคม,” วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์ (กรกฎาคม 2517), หน้า 801-820.

<sup>5</sup> “The democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people’s vote.” Schumpeter, *Capitalism*..., p. 269.

<sup>6</sup> Roy C. Macridis and Bernard E. Brown, eds., *Comparative Politics*, third edition (New York: Dorsey Press, 1965), p. 147. และ William Ebenstein, *Today’s Isms*, fourth edition (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1964), pp. 131-194. โดยเฉพาะหน้า 133-146.

ตัดสินเลือก และ สอง กิจกรรมการตัดสินเลือกเอง ในเชิงกระบวนการนั้นก็มีกิจกรรมเกี่ยวกับการสร้างรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะระบุถึงระเบียบการว่าด้วยการออกเสียง (เช่นเลือกระหว่างการให้เสียงข้างมากแบบง่าย (simple majority) หรือเสียงข้างมากแบบสองในสาม จะใช้แบบออกเสียงในรัฐสภา หรือจะใช้วิธีหยั่งมติ และประเด็นปัญหาที่จะต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้ง (referendum) ส่วนในกรอบของการตัดสินเลือกเองนั้น ก็ประกอบไปด้วยการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร การออกเสียงของผู้แทนราษฎรในรัฐสภา และกิจกรรมอื่นๆ ที่เป็นองค์ประกอบของงานรัฐบาลในสังคมประชาธิปไตย<sup>7</sup>

เพื่อให้ระเบียบการต่าง ๆ ข้างต้นดำเนินไปได้ตามสเปิร์ตของระบอบประชาธิปไตย จึงมีข้อยุติที่ตามมาว่า ในประเทศที่จะมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้ว จะต้องมีความมี basic civil liberties ซึ่งประกอบด้วย เสรีภาพของการพูด เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ และเสรีภาพในการวิพากษ์วิจารณ์ เพื่อประชาชนในสังคมนั้นจะสามารถใช้เสรีภาพเหล่านี้ แสดงความคิดเห็นที่สนับสนุนหรือคัดค้านนโยบายของรัฐบาล หรือสมาชิกในคณะรัฐบาลได้ ที่ตามมาด้วยก็คือเมื่อมีเสรีภาพที่จะวิพากษ์วิจารณ์แล้ว การจะทำให้การวิพากษ์วิจารณ์มีประสิทธิภาพได้ ย่อมหมายถึงเสรีภาพที่จะจัดตั้งองค์การคัดค้าน (organize opposition) ได้ด้วย<sup>8</sup> แต่ได้มีการกล่าวว่า ระดับเสรีภาพที่มีให้แก่มวลชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ก็ไม่จำเป็นจะต้องอยู่ในระดับที่สูงกว่าที่ได้รับกันในการปกครองระบอบอื่น ๆ ประเด็นสำคัญในเรื่องเสรีภาพนี้กลับไปอยู่ที่ว่าเสรีภาพเหล่านี้มีเพียงพอที่จะกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันระหว่างบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่จะเสนอตัวต่อปวงชนเพื่อได้มาซึ่งความไว้วางใจในการเข้ากุมอำนาจบริหารของประเทศ ด้วยเหตุผลนี้เองจึงได้มีการให้ข้อยุติว่า การที่จะจัดว่า ประเทศหนึ่ง ๆ เป็นประเทศประชาธิปไตยหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาในรายละเอียดเพิ่มเติมว่า ในประเทศนั้น ๆ ได้มีการปิดหรือเพิกถอนข่าวสารจากปวงชนก่อนที่จะมีการประเมินความเห็นชอบของประชาชนหรือไม่ ได้มีการปิดปากหรือกดขี่ผู้คัดค้านเพื่อได้มาซึ่งความเห็นชอบอย่างเป็นเอกฉันท์หรือไม่ และได้มีการใช้มาตรการทางเศรษฐกิจที่คุกคาม

<sup>7</sup> Dennis Mueller, "Constitutional Democracy and Social Welfare," *Quarterly Journal of Economics*, 87 (February 1973), 60.

<sup>8</sup> Macridis and Brown, *Comparative Politics*, p. 147 ต่อไปนี้จะอ้างถึงเสรีภาพเหล่านี้อย่างรวม ๆ ด้วยคำ เสรีภาพการแสดงออก หรือเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น.

<sup>9</sup> Schumpeter, *Capitalism...*, pp. 271-72.

หรือปิดกั้นส่วนหนึ่งของสังคมที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาลหรือไม่ หากมีปรากฏการณ์ข้างต้นนี้แล้ว ประเทศนั้น ๆ ก็ไม่มีสิทธิหรือฐานเหตุผลของการเป็นประชาธิปไตยเลย<sup>10</sup>

## ทำไมจึงควรใช้ระบอบประชาธิปไตย

ที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นเป็นเพียงการแจกแจงลักษณะของระบอบประชาธิปไตยตามหลักวิชาการ ที่จะได้กล่าวต่อไปก็คือ มีข้อคิดเห็นหรือเหตุผลอะไรบ้างที่สนับสนุนให้ประเทศหนึ่ง ๆ ใช้ระบอบประชาธิปไตย แทนที่จะใช้การปกครองประเทศด้วยระบอบอื่น ๆ ในระดับพื้นฐานที่สุด การปกครองระบอบนี้ยอมรับปรัชญาของสิทธิของปัจเจกชน (individual rights) ซึ่งไม่อาจแยกจากตัวบุคคลได้ (inalienable rights) สิทธิพื้นฐานของปัจเจกบุคคลก็คือสิทธิในการดำรงชีวิต (right to life) อันนำไปสู่สิทธิอื่น ๆ ของปัจเจกบุคคล เพื่อยกยอแลกเปลี่ยนไม่ให้ปัจเจกบุคคลถูกรอนและละเมิดสิทธิของกันและกัน สมาชิกในสังคมได้มอบหมายให้กลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่งช่วยทำหน้าที่ดังกล่าวในรูปของรัฐบาล อำนาจของรัฐบาลที่มีต่อสมาชิกในสังคมจึงเป็นอำนาจที่ได้รับจากประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาล หาใช่มาจากสวรรค์ไม่ ดังนั้นรัฐบาลหรือนัยหนึ่งผู้ปกครองประเทศจึงต้องเป็นผู้รับใช้สมาชิกในสังคม หาใช่เป็นเจ้านายไม่ เพื่อประชาชนในสังคมจะได้มีโอกาสบังคับให้รัฐบาลทำหน้าที่ได้ถูกต้อง ไม่ผิดรูปผิดรอยตามที่คาดหมายไว้ บุคคลที่ประกอบกันเป็นรัฐบาล จึงควรผ่านการคัดเลือกจากราษฎรเป็นครั้งคราว ระบอบการปกครองที่มีระเบียบการเช่นว่านี้ ก็คือการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย<sup>11</sup> ดังนั้น จึงมีการกล่าวว่า หลักการง่าย ๆ ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ก็คือ บังเหียนของการปกครองประเทศควรเป็นของผู้ (คนหนึ่งหรือคณะบุคคล) ที่ได้รับการสนับสนุนจากมวลชนมากกว่าบุคคลหรือคณะบุคคลอื่น ๆ นั่นเอง

<sup>10</sup> Sydney Hook, *Political Power and Personal Freedom* (New York : Collier Books, 1962), p. 61.

<sup>11</sup> เราไม่ได้ใช้ตรรกศาสตร์ของสิทธิของปัจเจกชน ในลักษณะที่ปรากฏ ใน Ayn Rand, *Capitalism: The Unknown Ideal* (New York : Signet Book, 1967). แม้จะยอมรับระบอบประชาธิปไตย แต่ Rand ก็คัดค้านไม่เห็นด้วยอย่างห้วนๆ ต่อกิจกรรมต่าง ๆ ที่ปรากฏในสังคมที่ใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในโลกปัจจุบัน สำหรับรายละเอียดปลีกย่อยของเหตุผลในลักษณะที่ใช้ในบทความของเราช่วงนี้ โปรดอ่าน Hook, *Political Power*..., ch. 4 โดยเฉพาะหน้า 65-78.

โดยย่อแล้ว สารของระบอบประชาธิปไตย ก็คือ ประชาชนเลือกผู้แทนซึ่งมีหน้าที่เป็นปากเป็นเสียงให้แก่เขาทั้งหลาย และรัฐบาลได้รับการเลือกจากปวงชน ไม่โดยตรงก็โดยอ้อม<sup>12</sup> ความเห็นเกี่ยวกับวิธีการได้ผู้แทนราษฎร การจัดรูปแบบของรัฐบาล และรัฐบาลเป็นอีกประเด็นหนึ่งต่างหาก ซึ่งนำไปสู่ความแตกต่างในรูปแบบของระบอบประชาธิปไตย<sup>13</sup>

ในขณะเดียวกัน เมื่อนักรัฐศาสตร์กล่าวถึงเสรีภาพของการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นในลักษณะต่าง ๆ นั้น ก็เป็นเพียงการเน้นว่า สิ่งเหล่านี้จำเป็นสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพื่อเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันในการเป็นรัฐบาล พร้อม ๆ กับยอมรับว่าขอบเขตของเสรีภาพนี้ก็จำกัดกันได้ตราบดีที่มันมีพอเพียงที่จะประกันให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลได้ เหตุผลเหล่านี้ไม่หนักแน่นพอ และเนื่องจากผู้เขียนเองมีความเห็นว่า สารพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย คือ เสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็นในรูปต่าง ๆ ของสมาชิกในสังคม<sup>14</sup> ซึ่งในขั้นสุดท้ายย่อมเกี่ยวพันกับความเป็นอยู่ สวัสดิการ และผลประโยชน์ของสมาชิกเหล่านั้น เสรีภาพดังกล่าวนี้ทำให้ระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง ซึ่งสอดคล้องกับปรัชญาพื้นฐานของการปกครองประเทศ ทำให้จึงมีความสำคัญพื้นฐานเช่นนี้ ควรหรือไม่ที่ผู้ปกครองประเทศที่นิยมระบอบประชาธิปไตยจะส่งเสริมและประกันให้มีเสรีภาพของการแสดงความคิดเห็นในรูปต่าง ๆ ของประชาชน ข้อคิดต่าง ๆ ในหน้าถัด ๆ ไปจะให้ข้อยุติแก่คำถามต่าง ๆ ข้างต้น

## เป้าหมายของการปกครองประเทศ

เพื่อให้การวิเคราะห์ที่จะตามมา มีสาระและความสำคัญเพิ่มขึ้น สมควรที่จะทำความเข้าใจกันก่อนว่า การปกครองประเทศโดยกลุ่มผู้นำทางการเมืองที่ประกอบกันเข้าเป็นรัฐบาลนั้น

<sup>12</sup> โดยปริยายแล้ว ได้ยอมรับว่าขนาดของชุมชนนั้นใหญ่เกินไปที่จะใช้วิธีปกครองแบบการมีส่วนร่วมโดยตรง อย่างไรก็ดี ในปัจจุบัน เทคโนโลยีด้านคอมพิวเตอร์เจริญรุดหน้ามาก ทำให้มีการคิดว่า สักวันหนึ่งในอนาคต ประเทศใหญ่ ๆ อาจจะใช้วิธีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองประเทศโดยตรง โปรดอ่าน J. Miller III, "A Program for Direct and Proxy Voting in the Legislative Process," ใน Ryan C. Amacher, Robert D. Tollison and Thomas D. Willett, eds., *The Economic Approach to Public Policy*, (Ithaca : Cornell University Press, 1976), pp. 369-76.

<sup>13</sup> ด้วยเหตุนี้เอง ตำราวิชาการทั้งหลายในสาขารัฐศาสตร์ที่เขียนเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยมักพรรณานถึง ผู้แทนราษฎร วิธีการเลือกตั้ง คุณสมบัติของทั้งผู้เลือกและผู้สมัครผู้แทนราษฎร วิธีการจัดตั้งและการควบคุมรัฐบาล ฯลฯ.

<sup>14</sup> โดยปริยาย และไม่ละเมิดหรือลดทอนสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น.

มีจุดประสงค์ต่อไปนี้ : รัฐบาลปรารถนาที่จะสร้างประเทศที่ตนปกครองอยู่นั้นให้เจริญยิ่ง ๆ ขึ้นไปในลักษณะที่ประชาชนในประเทศมีการกินที่อยู่ดีทั่วหน้ากัน โดยไม่มีคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดมีรายได้มากมายเหลือคณานับ และคนอีกกลุ่มหนึ่งในสังคมแทบจะไม่มีรายได้พอที่จะประทังชีวิต มีความสามัคคีภายในสังคมพอเพียงที่จะปกป้องเอกราชและอธิปไตยของประเทศ แต่รัฐบาลไม่ปรารถนาที่จะสร้างฐานะและปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ปกครองประเทศเอง

ข้อสมมติเกี่ยวกับเป้าหมายของการปกครองประเทศข้างต้นนี้ คงเป็นที่ยอมรับกันทั้งผู้ปกครองประเทศและผู้ถูกปกครอง แน่แน่นอนทีเดียว อาจมีผู้อ่านและคนทั่วไปบางคนไม่เห็นด้วยก็ได้ ทั้งนี้เพราะปรัชญาการปกครองประเทศนั้นถกเถียงโต้แย้งกันได้ ใครจะยึดแนวปรัชญาอะไรก็สุดแล้วแต่ภูมิหลังและสถานภาพของแต่ละบุคคลเป็นประการสำคัญ ที่เสนอให้ตกลงยอมรับกันก่อนก็เพราะว่า ปรัชญาเกี่ยวกับเป้าหมายนี้มีผลสำคัญยิ่งยวดต่อข้อยุติต่าง ๆ ที่ตามมา เช่นถ้ายึดมั่นในปรัชญาที่ตั้งบนฐานสิทธิของปัจเจกชน รัฐมีหน้าที่พื้นฐานประการเดียวคือ คอยคุ้มครองปกป้องสิทธิของสมาชิกปัจเจกชนที่มีต่อการดำรงชีวิต เป้าหมายของการปกครองประเทศก็จำกัดจำเขี่ยเหลือเกิน<sup>15</sup> หรือถ้ายึดมั่นในปรัชญาสุดกู่ที่ตรงกันข้าม กล่าวคือ บัณฑิตบุคคล (และสิทธิพื้นฐานที่ติดตัวของปัจเจกชน) ไม่มีความหมายเลยในสังคมเช่นนี้ รัฐอยู่เหนือสิ่งอื่นใด เป้าหมายของการปกครองประเทศก็จะมุ่งไปที่การสร้างสังคมนั้น (และสร้างฐานะของผู้ปกครองรัฐไปด้วย) ซึ่งให้ความสนใจต่อสวัสดิการของสมาชิกทั่วไปของสังคมน้อยเหลือเกิน<sup>16</sup>

เมื่อกำหนดเป้าหมายของการปกครองประเทศ ดังที่เราเสนอแล้ว ประเด็นปัญหาก็มีอยู่ว่า จะทำอย่างไรจึงไปสู่การบรรลุเป้าหมายดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด (กล่าวคือ ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในสังคมในระดับที่ต่ำที่สุด<sup>17</sup> แต่เพื่อความกระจ่างในประเด็นที่เกี่ยวกับประสิทธิ-

<sup>15</sup> รายละเอียดของแนวคิดเช่นนี้และนัยต่อกิจกรรมของรัฐบาล โปรดอ่าน Rand, *Capitalism.....*, โดยเฉพาะหน้า 820-887.

<sup>16</sup> รายละเอียดของแนวคิดเช่นนี้ และนัยต่อกิจกรรมของรัฐบาล โปรดอ่าน William Ebenstein, *Totalitarianism : New Perspectives* (New York : Holt, Rinehart and Winston, Inc, 1962).

<sup>17</sup> แนวความคิดในเชิงนี้ เมื่อกำกับการใช้งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลแล้ว จะนำไปสู่ระบบการงบประมาณแผ่นดินที่เรียกกันว่า ระบบ PPB ผู้สนใจโปรดอ่าน ไกรยุทธ ธีรยาศินันท์, "ระบบงบประมาณแบบวางแผน-แผนงาน" หนังสืออ่านประกอบการศึกษาวิชาเศรษฐศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 85-125.

ภาพ สมควรกล่าวถึงกิจกรรมที่ต้องทำ อันเกี่ยวกับการปกครองประเทศโดยย่อ ๆ เสียก่อน ในระดับพื้นฐานแล้ว แนวปฏิบัติของการปกครองประเทศนั้นประกอบด้วยการรู้ความต้องการของพลเมืองในรายละเอียดซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายต่าง ๆ ของการปกครองที่ได้อ้างถึงแล้วข้างต้น เลือกกิจกรรม (หรือใช้คำที่ครอบคลุมกว่า เลือกนโยบาย) ที่จะสนองความต้องการดังกล่าวเพื่อดำเนินการ และกระทำทุกอย่างเพื่อประกันว่า กิจกรรมต่าง ๆ ที่เลือกสรรแล้วนั้นสัมฤทธิ์ผลในระดับที่กำหนดไว้ อันส่งผลในรูปความเจริญของประเทศที่เพิ่มขึ้น เมื่อความต้องการของสมาชิกในสังคมเปลี่ยนไป (ภายในสภาวะการณ์ของประเทศที่เปลี่ยนแปลงอยู่เป็นนิจ) กิจกรรมของรัฐบาลก็ย่อมต้องเปลี่ยนไปด้วย<sup>18</sup> ถ้ากล่าวตามแนวคิดของเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยข่าวสาร การปกครองประเทศประกอบด้วยการศึกษาสอบถาม (inquiring) สิ่งที่สมาชิกและกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมต้องการ การสื่อสาร (communicating) สิ่งที่ต้องการเหล่านั้นมายังรัฐบาลผู้ปกครองประเทศ และนัยที่มีต่อสมาชิกและกลุ่มต่าง ๆ ตลอดจนแนวทางที่ปฏิบัติได้ (โดยรัฐบาล) ที่สอดคล้องกับการบรรลุจุดประสงค์สูงสุดของชาติ และการตัดสินใจ (deciding) ของรัฐบาลที่เกี่ยวกับแนวปฏิบัติ เมื่อได้ศึกษาข้อมูลจากการสอบถามและการสื่อสารแล้ว<sup>19</sup>

### สภาพจริงของสังคมกับปัญหาพื้นฐานในการปกครองประเทศ

หากพิจารณาลักษณะของสังคมปัจจุบันแล้ว จะพบว่าในระดับพื้นฐานที่เกี่ยวสมาชิกในสังคมมีพื้นที่แตกต่างกันทั้งในด้านทรัพย์สินสมบัติที่ครอบครอง ความสามารถทั้งที่มากับตัวและที่ได้รับจากการศึกษาอบรม ความแตกต่างนี้นำไปสู่การเข้าใจในสาระ “การกินคืออยู่ดี” (อันเป็นเป้าหมายของการปกครองประเทศ) และความต้องการที่แตกต่างกัน อาทิ ในสายตาของคนยากจนองค์ประกอบซึ่งจะนำไปสู่ภาวะการกินคืออยู่ดีนั้น จะมาในรูปมีงานทำ รายได้สูงขึ้น ที่พักอาศัยใหญ่โตน่าอยู่ยิ่งกว่าเดิม ได้รับสวัสดิการสังคมจากรัฐบาลในรูปการให้บริการรักษาฟรีในยามเจ็บไข้ได้ป่วย และในรูปของเงินอุดหนุนเมื่อยามเคราะห์ร้ายว่างงาน จากความกตัญญูของคนร่ำรวย ภาวะบ้านเมืองที่จัดว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการอยู่ดีกินดีของเขา จะมาในรูป เช่น

<sup>18</sup> เมื่อพิจารณาจากทัศนพิสัยเชิงเวลา, การปกครองประเทศก็คือ การวางแผน (ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ) เพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ให้บรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดขึ้นนั่นเอง.

<sup>19</sup> สำหรับแนวคิดของเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยข่าวสารนี้ผู้สนใจโปรดอ่านเพิ่มเติมจาก J. Marschak, “Economics of Inquiring, Communicating, Deciding” in D.M. Lamberton, ed., *Economics of Information and Knowledge* (New York : Penguin Books, 1971), pp. 37-58.

ไม่มีกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของบ้านเมืองที่จำกัดการเคลื่อนไหวของเขา หรือที่จำกัดการใช้จ่ายเงินทอง ทั้งในค่านับบริโภคและค่านลงทุน ไม่มีการเก็บภาษีต่าง ๆ ที่ทำให้เขามีรายได้น้อยลงจากระดับที่เขาสามารถหาได้ กรรมกรคนงานก็มีความคิดอ่านที่ต่างออกไปอีก ภาวะการอยู่ดีกินดีของเขาทั้งหลาย จะต้องรวมองค์ประกอบต่อไปนี้ ความมั่นคงของงานที่ทำ ค่าแรงเงินเดือนสูง สวัสดิการคนงานที่ดีขึ้น มีกฎเกณฑ์จำกัดสิทธิของนายจ้างในอันที่จะปฏิบัติต่อลูกจ้าง ส่วนนายจ้างย่อมมีความคิดอ่านที่ผิดแผกไปจากนี้ เช่น ภาวะการอยู่ดีกินดีของเขา หมายถึง การมีกำไรมาก มีรายได้งาม ซึ่งมีผลสืบเนื่องจากการเสียต้นทุนค่าใช้จ่ายในการผลิตที่ต่ำ ไม่มีสหภาพกรรมกรที่คอยเรียกร้องค่าแรงสูง ๆ หรือสวัสดิการของคนงานที่ดีขึ้น ราคาวัตถุดิบและปัจจัยทั้งหลายต่ำ ไม่มีการเก็บภาษีที่กระทบกระทั่งกระบวนการผลิตสินค้า ฯลฯ

ดังนั้น แม้ว่าเป้าหมายของการปกครองประเทศที่ปรารถนาจะเหมือนกันในหมู่ประชาชนทุกกลุ่ม แต่องค์ประกอบของภาวะ (เช่น) การอยู่ดีกินดีนั้น ส่วนใหญ่แล้ว จะมีลักษณะที่ขัดแย้งกัน ที่ตรงกันนั้นก็มิแต่เป็นส่วนน้อย ไม่ว่าองค์ประกอบดังกล่าวจะขัดกันหรือตรงกันก็ตาม ย่อมนำไปสู่ปัญหาผลประโยชน์ที่ขัดกันเสมอ<sup>20</sup> ในกรณีที่ผลประโยชน์ขัดกันเนื่องมาจากลักษณะของผลประโยชน์โดยตรง นโยบายพัฒนาภาวะการอยู่ดีกินดี ของคนกลุ่มหนึ่งจะทำให้คนอีกกลุ่มหนึ่งมีความรู้สึกว่ ภาวะการอยู่ดีกินดีของตนลดลงจากเดิม (แม้ว่าในระยะยาว ทั้งสองฝ่ายจะอยู่ในภาวะการกินดีอยู่ดีที่ตีสมบุรณขึ้น เนื่องจากการดำเนินนโยบายนั้น และนโยบายอื่น ๆ) ในกรณีที่ต้องประกอบของภาวะการกินดีอยู่ดีเหมือนกัน แต่ความสามารถของประเทศ (กล่าวคือ ทรัพยากรของประเทศ) ที่จะเนรมิตโครงการต่าง ๆ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์มีขนาดจำกัด ผู้นำประเทศก็ไม่อยู่ในฐานะที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้สำหรับกลุ่มชนทุกกลุ่มในเวลาเดียวกัน เช่น ถ้าสร้างระบบถนนเพื่อขนส่งผลิตผลของชาวนาชาวไร่ในต่างจังหวัด เงินจำนวนล้าน ๆ นั้น ก็ไม่สามารถนำไปใช้ขยายขยายระบบถนนในกรุงเทพฯ ในทำนองเดียวกัน เมื่อรัฐบาลตัดสินใจสร้างเขื่อนชลประทานเพื่อบริการน้ำสำหรับใช้ในการเพาะปลูกแก่ชาวนาชาวไร่ ทรัพยากรจำนวนนั้น ก็ไม่มีโอกาสใช้สำหรับการใช้สร้างอาคารสงเคราะห์ราคาถูกเพื่อคนจนเพื่อคนที่พำนักอยู่ในสลัม

<sup>20</sup> เพราะปัญหาพื้นฐานเช่นนี้แหละที่ทำให้ความพยายามที่จะนิยามสิ่งที่เรียกกันว่าผลประโยชน์ส่วนรวมนั้นยังไม่ประสบความสำเร็จแต่อย่างใด ถ้าเรายอมรับข้อเท็จจริงนี้แล้ว โอกาสที่จะแก้ไขปัญหาดัง ๆ ในสังคมจะง่ายขึ้นอีกมาก ความเพิ่มเติมจะหาอ่านได้ใน ไกรยส, “ความเห็นแก่ตัว ความเห็นแก่ส่วนรวม และระบบสังคม”

เพราะฉะนั้น ในการดำเนินนโยบายเพื่อภาวะการอยู่ดีกินดีของประชาราษฎร์ทุกคนในภาคปฏิบัติก็ต้องมีการตัดสินใจเลือก แต่ผลของการตัดสินใจนโยบายนี้ จะสร้างภาพพจน์แห่งความไม่ยุติธรรมของรัฐบาลในสายตาของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม โดยมีความรู้สึกที่ว่า รัฐบาลคอยแต่จะช่วยเหลือคนกลุ่มหนึ่ง เอาใจใส่ภาวะการกินอยู่ของคนอีกกลุ่มหนึ่ง ละเลยไม่ใยดีปัญหาทุกข์ยากของคนกลุ่มที่สาม ความคับแค้นใจก็เกิดขึ้นได้ง่ายและถ่างปดเรื่อยเลยตามเลย ก็อาจนำไปสู่วิกฤตการณ์ทางการเมืองได้ง่าย

ปัญหาเชิงการปกครองที่ความสับสนและยุ่งยากยิ่งขึ้น เมื่อเรายอมรับว่าโลกที่เราอยู่นี้มีเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่พ้นความสามารถที่จะกำหนดให้เปลี่ยนแปลงในลักษณะที่เราต้องการ สิ่งที่ทำไปและคาดหวังไว้ว่า จะส่งผลลักษณะหนึ่งก็อาจไม่เกิดขึ้นตามที่จินตนาไว้ โลกจึงเต็มไปด้วยความไม่แน่นอน ความอนิจจังนี้มีความเข้มข้นเพิ่มขึ้นสืบเนื่องมาจากความสามารถของมนุษย์เราที่จะหยั่งรู้ทุกสิ่งทุกอย่างที่จะเกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและอนาคตมีอยู่ในระดับที่จำกัดมาก เพราะฉะนั้นจึงเป็นไปได้ (และเกิดขึ้นอยู่เสมอ) ว่า กิจกรรมที่รัฐบาลทำไปเพื่อสนองความต้องการของราษฎรอาจไม่สัมฤทธิ์ผลดังที่คาดคิดไว้ ยังผลให้เกิดความไม่พอใจในหมู่ประชาชนและเข้าใจว่ารัฐบาลของตนมีเจตนาที่จะไม่สนองความต้องการของตน ในขณะเดียวกัน กิจกรรมที่ผิดพลาดดังกล่าวนี้ก็มีโอกาสที่จะสร้างสถานการณ์ใหม่ ๆ ที่ส่งผลเสียมาสู่ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ได้อีกด้วย หรือแม้กระทั่งกิจกรรมที่ทำถูกต้องแล้วก็มีโอกาสส่งผลเสียที่ไม่ได้คาดคิดไว้ก่อนมาสู่ราษฎรกลุ่มต่าง ๆ ได้เช่นกัน ผลลัพธ์ที่ตามมาจากสภาพดังกล่าวก็คือ เกิดความไม่พอใจที่มีต่อรัฐบาล

ในสภาพเช่นที่พรรณนาในส่วนนี้ รัฐบาลที่ฉลาดและมีความตั้งใจอย่างแน่วแน่ในการปกครองประเทศตามแนวเป้าหมายที่อ้างไว้แล้วข้างต้น ก็ควรสนใจที่จะหาวิธีการที่จะได้ลดความไม่แน่นอน และที่จะได้มาซึ่งความประจักษ์ชัดในรายละเอียดของสิ่งที่สมาชิกและกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมปรารถนา

## ข่าวสารและต้นทุน

### ขอบข่ายและการสร้างข่าวสาร

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ปัจจุบันยอมรับความสำคัญของข่าวสาร ในฐานะเป็นตัวแปรตัวหนึ่งที่กระทบผลลัพธ์ทั้งในแง่ของปริมาณและคุณภาพของการตัดสินใจและของกิจกรรมที่เลือก

กระทำข่าวสารก็คือสภาพกลับของความไม่แน่นอนนั่นเอง การลดภาวะความไม่แน่นอน ก็คือการสะสมข่าวสารที่เกี่ยวข้องและถูกต้อง ข่าวสาร (หรือใช้ศัพท์ที่คุ้นเคยกว่า ความรู้) ในฐานะที่เป็นเศรษฐกิจทรัพย์ ก็พัวพันกับต้นทุนค่าใช้จ่าย ทั้งในแง่ของการผลิต (สร้าง) ข่าวสารในรูปของการสร้างข้อมูลสถิติ วิจัยและพัฒนาความรู้ ในแง่ของการแสวงหาข่าวสาร (inquiring or information search) ในรูปของการค้นคว้า (ทำเองหรือจ้างคนอื่น) หาข้อมูลและความรู้ที่ได้ผลิตขึ้นมาแล้ว ในแง่ของการเผยแพร่ข่าวสาร (information dissemination) ในรูปของการรวบรวมข้อมูลและความรู้ในเอกสารและสิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ ตลอดจนการกระจายข่าวผ่านระบบสื่อสารทางวิทยุและโทรทัศน์ ในแง่ของการเก็บสะสมข่าวสาร (information storing) ที่มาในรูปของห้องสมุดและการศึกษาสะสมความรู้ในตัวบุคคล รวมทั้งในแง่ของการตีความข่าวสาร (information interpretation) เพื่อให้ได้มาซึ่งสาระ (message) ของข่าวสารนั้น ๆ ที่มาในรูปของหน่วยงานวิชาการ (และข่าวกรอง) และหน่วยปรึกษา (ตัวเองหรือผู้อื่น)<sup>21</sup> จะเห็นได้ว่า ข่าวสารและอุตสาหกรรมข่าวสารนั้น มีขอบข่ายครอบคลุมชีวิตประจำวันและกิจกรรมของสังคมกว้างขวางขนาดใด

หากเราพิจารณาสังคมที่ใช้ระบบตลาดและกลไกราคาเป็นเครื่องมือในการกำหนดชนิด ปริมาณและคุณภาพของสินค้าและบริการต่าง ๆ ที่ผลิตขึ้นมาในสังคมแล้ว โดยที่คนในสังคมนั้นมีอธิปไตยเชิงบริโภคและเชิงผลิต ในรูปที่ไม่ถูกบีบบังคับจากการจากกลไกหรือองค์กรอื่น ๆ แล้ว จะตระหนักว่า ระบบตลาดและกลไกราคานั้น ได้สร้างข่าวสารต่าง ๆ เกี่ยวกับสถานการณ์ความต้องการของผู้บริโภค รวมตลอดจนความมีค่าหรือไม่มีค่าของทรัพยากรต่าง ๆ (ทั้งวัตถุและทักษะของมนุษย์) ที่มีอยู่ในสังคม คนเราในฐานะที่เป็นผู้ผลิตสินค้าและบริการเพื่อสนองความต้องการของเพื่อนมนุษย์ และในฐานะที่เป็นผู้ขายทักษะแรงงานและปัจจัยอื่น ๆ ที่ใช้ในกระบวนการผลิตนั้น ถ้าศึกษาข่าวสารและเข้าใจสาระของข่าวสารต่าง ๆ ที่สร้างขึ้นมาขึ้น ก็จะสามารถประสบความสำเร็จในชีวิต<sup>22</sup> หากมองข้ามสภาพทางค่านเศรษฐกิจ และหันมาพิจารณาในด้านสังคมและสภาพจิตบ้าง ข่าวสารที่สร้างขึ้นมาขึ้นก็สื่อความหมายเกี่ยวกับสิ่งที่สังคมนั้นต้องการมากหรือต้องการน้อย ทักษะ

<sup>21</sup> บ่อยครั้งที่เดี่ยวยุบัติซึ่งมีต่อบริการเกี่ยวกับ inquiring, communicating and deciding ก็จะเป็นในลักษณะร่วมกัน (joint demand) ส่วนอุปทานนั้น บางครั้งก็มาในลักษณะรวมกัน (joint supply) แต่ก็ไม่บ่อยเหมือนเช่นในกรณีของอุปสงค์ ที่แยกประเด็นในตัวบทนั้น ก็เพื่อขยายงานของข่าวสารให้จัดแจงยิ่งขึ้น.

<sup>22</sup> ในแง่ที่ว่าพื้นฐานการเงินดี ไม่ได้เตรียมในการครองชีพ ความสำเร็จในรูปนี้จะเป็นสิ่งที่สมควรหรือไม่ นั่น ไม่ใช่ประเด็นที่น่าสนใจในบทความเช่นนี้.

และค่านิยมที่มีต่อสรรพสิ่งที่พบในสังคม ความสำคัญสัมพัทธ์ของบุคคลประเภทต่าง ๆ ในสังคม เป็นต้น

ในการปฏิบัติงานของระบบตลาดและกลไกราคานี้สร้างข่าวสารที่กล่าวได้ว่าเป็นผลพลอยได้ของสังคม ในเชิงที่ว่าข่าวสารเหล่านั้นผลิตขึ้นมาโดยอัตโนมัติ ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อผลิตข่าวสารดังกล่าวนี้เป็นการเฉพาะ ข่าวสารที่สร้างขึ้นในสังคมที่ใช้ระบบตลาดและกลไกราคานี้จะมาในรูปผลพลอยได้เป็นส่วนใหญ่ แนนอนที่เกี่ยวข่าวสารนั้นมีหลายประเภทและหลายลักษณะดังที่ได้อ้างถึงแล้ว บางประเภทอาจต้องมีการจงใจผลิตขึ้นมาโดยยินยอมเสียค่าใช้จ่ายจำนวนหนึ่งหรือข่าวสารที่ผลิตขึ้นมาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายนั้น จะต้องพัวพันกับค่าใช้จ่ายที่สูงมาก เพื่อเผยแพร่ให้สมาชิกในสังคมได้รับรู้และได้เข้าใจในสาระของข่าวสารเหล่านั้น ยิ่งสังคมไม่ต้องการปล่อยให้ทุกสิ่งทุกอย่างดำเนินไปตามยถากรรม ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวพันกับข่าวสารก็สูงขึ้นมากเท่านั้น และแนนอนที่เกี่ยว หากไม่ใช้ระบบตลาดและกลไกราคาแล้ว ข่าวสารที่พึงจะพลอยได้ก็ต้องสร้างขึ้นมาเอง ในกรณีเช่นนี้ ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวพันกับข่าวสารก็จะสูงขึ้นเป็นทวีคูณ ยิ่งไปกว่านี้ ข่าวสารที่สร้างขึ้นมานี้ (ในกรณีที่ไม่ใช้ระบบตลาดและกลไกราคา) อาจทำได้ด้วยประสิทธิภาพที่หย่อนกว่าการที่ระบบตลาดและกลไกราคาจะผลิตขึ้นเอง หรือเป็นข่าวสารที่ไม่ได้สะท้อนถึงความต้องการของสมาชิกในสังคมนั้นอย่างแท้จริงก็ได้

เพราะข้อเท็จจริงเช่นนี้ จึงได้มีการยืนยันว่า ระบบเศรษฐกิจที่อิงระบบตลาดและกลไกราคานี้ จะนำไปสู่การใช้ทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพกว่าระบบเศรษฐกิจที่อิงการวางแผนเบ็ดเสร็จจากส่วนกลาง ทั้งนี้เพราะว่าสมองของคนเราในปัจจุบัน (แม้กระทั่งมีเครื่องคอมพิวเตอร์พลังสูงเข้าช่วยอีกแรงหนึ่ง) ไม่อาจค้นพบความต้องการของคนจำนวนมหาศาล และชนิดของความต้องการที่เหนือการพรรณนานั้นเอง<sup>23</sup> กล่าวเช่นนั้นไม่ได้หมายความว่า ระบบตลาดและกลไกราคาสามารถทำหน้าที่สมบูรณ์ชนิดที่ไม่ต้องมีกลไกอื่นเข้าช่วย แต่คุณสมบัติของระบบตลาดและ

<sup>23</sup> ผู้สนใจประเด็นนี้ในรายละเอียดทั้งสนับสนุนและคัดค้านดู เช่น Harry G. Johnson, "Planning and the Market in Economic Development" *Money, Trade and Economic Growth* (New York : Unions University Books, 1962), pp. 151-63 ; Hla Myint, *Economic Theory and the Underdeveloped Countries* (New York : Oxford University Press, 1971) ; and, Wayne A. Leeman, ed., *Capitalism, Market Socialism, and Central Planning* (New York : Houghton Mifflin Company, 1963), pp. 3-148.

กลไกราคาที่เรากำลังเน้นอยู่นี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการสร้างข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ ในสังคม ส่วนข้อบกพร่องอื่น ๆ ก็มีอยู่มาก ดังที่จะได้กล่าวถึงในหน้าถัด ๆ ไป

### ผู้บริโภคกับข่าวสาร

สำหรับผู้ที่ไม่ใช่นักเศรษฐศาสตร์ ข้อความที่เขียนต่อไปนี้อาจช่วยให้ความกระจ่างและความสำคัญของข่าวสารในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และกลไกที่เกิดขึ้นเพื่อสนองความต้องการของข่าวสาร สมมติว่า ผู้อ่านในฐานะเป็นผู้ซื้อในสังคมที่ใช้ระบบตลาดและกลไกราคา กำลังสนใจอยากได้เครื่องดูดฝุ่นไฟฟ้าสักเครื่องหนึ่ง หากผู้อ่านปฏิเสธไปแล้ว พอจะกล่าวได้ว่าเมื่อกำหนดวัตถุประสงค์เช่นนั้นแล้ว ท่านคงอยากจะซื้อเครื่องดูดฝุ่นเครื่องนี้ ที่มีคุณภาพดีที่สุด และซื้อได้ในราคาที่ถูกลงที่สุด แน่นอนทีเดียว ท่านจะไม่รู้เรื่องเกี่ยวกับเครื่องดูดฝุ่นเลยหากไม่เคยสนใจหาความรู้เกี่ยวกับเครื่องดูดฝุ่นและยี่ห้อตลอดจนราคาที่มีเสนอขายในตลาด สมมติว่าท่านเพิ่งจะสนใจเป็นครั้งแรกในเรื่องของเครื่องดูดฝุ่น ข่าวสารเกี่ยวกับชนิดและราคาของเครื่องดูดฝุ่นนั้น จะมีขึ้นมาได้ก็ต่อเมื่อท่านลงทุนเสียเวลาศึกษาหารายละเอียด ถ้าท่านเป็นผู้มีฐานะดีมาก เวลาที่มีค่าสูง ท่านก็อาจไม่ปรารถนาเสียเวลากับการเสาะหาข้อมูลเหล่านั้นมากนัก สังคมใช้ให้ไปที่ร้านขายอุปกรณ์เครื่องไฟฟ้าซื้อทันทีก็ได้ แต่ในกรณีเช่นนี้ โอกาสที่ท่านจะได้เครื่องดูดฝุ่นที่มีคุณภาพดี ขนาดกำลังที่เหมาะสม และราคาที่ไม่สูงเกินไป (กว่าราคาเฉลี่ยของสินค้าชนิดนี้) นั้น มีน้อยมาก แต่ถ้าท่านเสียเวลาบ้างในการเสาะหาข่าวสารเกี่ยวกับเครื่องดูดฝุ่น โอกาสจะเกิดขึ้นในการได้ของที่ดีและราคาไม่ผิดไปจากราคาเฉลี่ย โดยปกติแล้ว กล่าวได้ว่า ถ้าของที่ซื้อเป็นของที่เกี่ยวข้องกับเงินทองจำนวนมากเท่าไร ความพิถีพิถันในการแสวงหาข่าวสารเกี่ยวกับของนั้น ๆ ก็จะสูงขึ้นมากเท่านั้น เมื่อกำหนดประเด็นอื่น ๆ ได้แล้ว<sup>24</sup>

ในสังคมที่ใช้ระบบตลาดในปัจจุบัน การเสาะหาข่าวสารเกี่ยวกับเครื่องดูดฝุ่นนั้นก็อาจทำได้โดยวิธีการปรึกษาหาข้อมูลจากเพื่อน ๆ ที่ท่านรู้ว่ามิใช่เครื่องดูดฝุ่นใช้อยู่ หรือรู้เรื่องเครื่องดูดฝุ่นเป็นอย่างดี ข้อมูลจากเพื่อนที่สนิทซิดชอบไม่ก็คนอาจเพียงพอสำหรับการตัดสินใจ หรือท่านอาจปรึกษาผู้เชี่ยวชาญหรือเอกสารที่เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพของสินค้า ส่วนเรื่องราคานั้น

<sup>24</sup> ข้อยุติบางประการเกี่ยวกับการเสาะหาข้อมูลนี้ ผู้สนใจ โปรดศึกษาเพิ่มเติมจาก G.J. Stigler, "The Economics of Information," in Lamberton, *Economics of Information and Knowledge*, pp. 61-82.

นอกจากจะหาได้จากเพื่อน ๆ แล้ว ท่านอาจเดินตลาดสืบราคาโดยตรงก็ได้ ส่วนรายชื้อร้านที่ขายเครื่องดูดฝุ่นนั้น ท่านก็อาจอ่านได้จากหนังสือพิมพ์ สื่อสารมวลชนรูปอื่น ๆ หรือหน้าเหลืองของสมุดโทรศัพท์ สุดแล้วแต่ว่าสินค้าดังกล่าวมีการโฆษณาในลักษณะใดบ่อยเป็นพิเศษ<sup>25</sup> โปรดสังเกตด้วยว่า เมื่อท่านได้รวบรวมข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเครื่องดูดฝุ่นแล้ว ท่านต้องศึกษาหาความหมายจากข้อมูลดังกล่าวแล้วตัดสินใจในที่สุดว่า จะเชื่อข้อมูลของเครื่องดูดฝุ่นยี่ห้ออะไร ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับแหล่งข่าวของข้อมูลนั้นด้วย และราคาที่แตกต่างกันนั้นคุ้มกับคุณภาพของเครื่องดูดฝุ่นที่แตกต่างกันหรือไม่ ในที่สุดท่านก็ตัดสินใจซื้อเครื่องดูดฝุ่นมาหนึ่งเครื่อง ซึ่งก็คงใช้เวลาชั่งใจอยู่นานพอสมควร กระบวนการเช่นที่พรรณานี้เกิดขึ้นกับการซื้อสินค้าทุกประเภทของปัจเจกบุคคล เพียงแต่ว่าช่วงเวลาและค่าใช้จ่าย (ทั้งในแง่ของเวลาของการแสวงหาข้อมูล ค่าใช้จ่ายเพื่อซื้อเอกสารข้อมูล ตลอดจนความกระวนกระวายที่เกี่ยวพันกับการต้องตัดสินใจ) แตกต่างกันไปสุดแล้วแต่ว่าสินค้านั้นจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นสัดส่วนที่สูงของรายได้หรือไม่ เป็นสินค้าที่บุคคลดังกล่าวซื้อใช้เป็นประจำหรือนาน ๆ ครั้ง

เมื่อข่าวสารเกี่ยวกับคุณภาพและราคาของสินค้าชนิดหนึ่ง ๆ ซึ่งมียี่ห้อมากมายเป็นที่แสวงหาของผู้บริโภคทั่วไป นำไปสู่การผลิตวารสารที่ให้ข่าวสารและการวิเคราะห์ (แบบวารสารรายงานแก่ผู้บริโภค *Consumer Report* ในสหรัฐ) เปรียบเทียบสินค้าบริโภคต่าง ๆ เพื่อเสนอขายให้แก่ผู้บริโภค เมื่อวารสารลักษณะนี้ขายดีเป็นที่นิยมกัน ก็มีการผลิตวารสารในลักษณะนี้มากขึ้น ซึ่งจำกัดประเภทของสินค้าบริโภคให้แคบลงไปอีก วารสารต่าง ๆ เช่น วารสารตลาดหลักทรัพย์ วารสารรถยนต์ วารสารการถ่ายรูป วารสารการก่อสร้าง วารสารเกษตรกร ฯลฯ ก็เป็นการแสดงออกซึ่งการผลิตข่าวสารเฉพาะสาขาที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ที่อยู่ในสาขานั้น ๆ โดยเฉพาะ<sup>26</sup> เมื่อความ

<sup>25</sup> การโฆษณาผ่านสื่อสารมวลชนรูปต่าง ๆ เป็นเครื่องมือที่จะเผยแพร่ข่าวสารในเรื่องที่โฆษณาที่มีประสิทธิภาพที่สุดเครื่องมือหนึ่ง โดยบอกชื่อผู้ขาย ยี่ห้อ คุณภาพ และราคา การจัดตลาดนัดและการจัดงานแสดงสินค้าในรูปต่าง ๆ ก็เป็นอีกวิธีหนึ่งที่ใช้สำหรับเผยแพร่ข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับผู้ผลิต และผู้จัดจำหน่าย คุณภาพและราคาของสินค้า การงานจัดเลี้ยงแนะนำสินค้าตามโรงแรมชั้นนําก็เพื่อกระจายข้อมูลทั้งด้านราคาและคุณภาพเกี่ยวกับสินค้าที่ต้องการประชาสัมพันธ์ เป็นต้น.

<sup>26</sup> ผู้สนใจในบทบาทของตลาดนัด (สินค้าเฉพาะอย่าง) งานออกร้านแสดงสินค้า ตลอดจนบทบาทของการโฆษณา จากแง่มุมของการสร้างข่าวสารเพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อและผู้ขาย โปรดศึกษาเพิ่มเติมจาก Stigler, "The Economic of Information".

ต้องการในข่าวสารขยายวงกว้างขึ้น เฉพาะอย่างยิ่งขึ้น และใช้ทักษะมากขึ้น ก็นำไปสู่บริษัทรับบริการวิจัย และบริษัทที่ปรึกษาในสาขาต่างๆ จำแนกตามอาชีพและความต้องการของตลาดการวิจัยในระบบการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย ก็เป็นส่วนหนึ่งของสิ่งที่เรียกกันในปัจจุบันว่าอุตสาหกรรมข่าวสารหรืออุตสาหกรรมความรู้ สิ่งที่สมควรย้ำก็คือ การก่อตัวของการผลิตข่าวสารเพื่อสนองความต้องการของผู้ใช้ข่าวสารนั้น เกิดขึ้นโดยผ่านระบบตลาดที่ไม่มีใครบังคับโดยเฉพาะ

## บทบาทของข่าวสารในภาครัฐบาล

สภาพของรัฐบาลนั้น ก็ไม่แตกต่างไปจากสภาพของปัจเจกบุคคล แต่เนื่องจากขนาดและขอบข่ายของบทบาทรัฐบาลนั้นกว้างใหญ่ไพศาลกว่าระดับปัจเจกบุคคลมาก จึงไม่ต้องสงสัยเลยว่า ประเด็นต่างๆ ที่ได้กล่าวถึงเกี่ยวกับระดับปัจเจกบุคคลจะต้องสืบสนยุ่งยากกว่ามากเช่นกัน เพื่อข้ามซึ่งถึงบทบาทของข่าวสารข้อมูลต่อกิจกรรมของรัฐบาล สมควรกล่าวโดยย่อๆ ถึงสถานการณ์ที่นำไปสู่การที่รัฐบาลเข้ามามีบทบาทในชีวิตประจำวันของสังคม โดยเน้นพิจารณาจากทางด้านเศรษฐศาสตร์

### บทบาทของรัฐบาล

ในระบบเศรษฐกิจหนึ่งๆ ผู้ที่เป็นสมาชิกมีความต้องการสิ่งอุปโภคบริโภคต่างๆ แต่สิ่งบริโภคอุปโภคบางชนิดนั้น ไม่อาจผลิตขึ้นมาเพื่อสนองความต้องการโดยผู้ผลิตเอกชน ทั้งนี้สืบเนื่องจากลักษณะพิเศษของสิ่งบริโภคอุปโภคเหล่านั้น กล่าวคือ สินค้าและบริการเหล่านั้น หากผลิตขึ้นมาแล้วผู้บริโภคจะได้รับประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าผู้บริโภคจะจ่ายเงินซื้อสินค้าและบริการนั้นหรือไม่ การบริโภคของผู้บริโภคคนหนึ่งไม่ทำให้ปริมาณสินค้าและบริการนั้นลดน้อยลง ในขณะที่เดียวกันผู้บริโภค (และผู้ผลิต) สินค้าและบริการ คนใดคนหนึ่ง ก็ไม่สามารถกีดกันห้ามไม่ให้ผู้บริโภคอื่นๆ ได้รับผลประโยชน์จากสินค้าและบริการนั้น ในกรณีเช่นนี้ผู้บริโภคแต่ละคนจะมีแนวโน้มที่จะไม่ยอมร่วมมือเสียเงินซื้อสินค้าและบริการนั้น เพราะตระหนักดีอยู่ว่า ถึงตัวเองจะเห็นแก่ตัว ไม่ยอมเสียเงินแล้ว ตัวเองก็ยังคงสามารถใช้บริการ หรือได้รับประโยชน์จากสินค้าและบริการนั้นได้เช่นเดิม โดยที่บุคคลอื่นไม่อาจลงโทษ หรือกีดกันยับยั้งเขาได้ เมื่อผู้บริโภคทุกคนคิดในทำนองนี้แล้วก็ไม่มีความต้องการ (โดยการยินยอมจ่ายเงินค่าซื้อหรือค่าบริการ) สินค้าและบริการนั้น เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้วก็ไม่มีความจำเป็นที่ผู้ผลิตเอกชนคนใดจะผลิตสินค้าและบริการนั้นออก

สู่ตลาด ทั้ง ๆ ที่เป็นที่ทราบกันดีว่า สินค้าและบริการนั้นให้ประโยชน์สร้างผลดีให้แก่ผู้บริโภคและแก่ชุมชน

กรณีผู้ผลิตเอกชน จะผลิตขึ้นมาเองและชักจูงให้ผู้บริโภคซื้อใช้สินค้าและบริการนั้น (โดยใช้วิธีการโฆษณาประชาสัมพันธ์ให้รู้ว่ามีสินค้าและบริการนั้น ๆ พร้อมด้วยสรรพคุณต่าง ๆ) ก็ต้องประสบความหายนะ เพราะไม่มีผู้บริโภคคนใดซื้อใช้ ด้วยคุณสมบัติของสินค้าและบริการดังกล่าวแล้วข้างต้น สรุปได้ว่า สินค้าและบริการนั้น จะไม่มีการผลิตขึ้นมาในระบบเศรษฐกิจนั้น สินค้าและบริการชนิดนี้รู้จักกันในนาม “สินค้าสาธารณะ” (public goods) เพื่อให้แตกต่างจาก “สินค้าเอกชน” (private goods) ซึ่งเป็นสิ่งบริโภคอุปโภคส่วนใหญ่อที่ผลิตในระบบเศรษฐกิจ

สินค้าเอกชนและบริการเอกชนนั้น ก็มีคุณสมบัติตรงกันข้ามกับสินค้าสาธารณะและบริการสาธารณะ กล่าวคือ เมื่อสินค้าเอกชนและบริการเอกชนผลิตขึ้นมาในตลาด ผู้บริโภคจะต้องเสียเงินจึงจะได้รับประโยชน์จากสินค้าและบริการนั้น และเมื่อซื้อใช้แล้ว ปริมาณสินค้าและบริการนั้น ก็จะลดลงตามส่วน ผู้บริโภคคนอื่นที่ไม่ยินดีเสียเงินเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าและบริการนั้นก็จะมีโอกาสได้รับประโยชน์จากสินค้าและบริการนั้น เพราะจะถูกกักกันหรือยับยั้งโดยผู้บริโภคที่ซื้อสินค้าและบริการนั้น หรือโดยผู้ผลิตเอง ดังนั้น หากต้องการได้ประโยชน์จากสินค้าและบริการนั้น ก็ต้องแสดงความต้องการออกมาในรูปของการยินยอมจ่ายเงิน ในกรณีของสินค้าเอกชนและบริการเอกชน การผลิตขึ้นมาเพื่อสนองความต้องการ (ที่มีอยู่แล้ว หรือถูกเร้าให้มีโดยการโฆษณาที่สุดแล้วแต่กรณี) ของผู้บริโภค ก็ไม่ประสบปัญหาอะไร เมื่อผลิตออกมาแล้ว ก็ได้รับค่าตอบแทนมีกำไรคุ้มกับค่าใช้จ่ายเมื่อสินค้าและบริการนั้นเป็นที่ต้องการของผู้บริโภคจริง หากสินค้าและบริการนั้นไม่เป็นที่ต้องการ ผู้ผลิตก็ไม่มีกำไร ไม่คุ้มค่าใช้จ่าย สินค้าและบริการนั้นก็หายไปจากระบบเศรษฐกิจ

ตัวอย่างสินค้าสาธารณะ ก็มีเช่น บริการพิทักษ์อธิปไตยของชุมชน (ประเทศ) บริการป้องกันการรุกรานจากภายนอก บริการคุ้มครองให้ความปลอดภัยแก่บุคคลและทรัพย์สิน (รวมบริการตำรวจและศาลยุติธรรม) บริการรักษาสภาวะแวดล้อมไม่ให้ปนพิษ ถนนหลวงเป็นต้น ตัวอย่าง สินค้าเอกชน ก็มี เช่น ข้าวสาร ปลาทุ บ้าน รถยนต์ เป็นต้น เพื่อให้มีสินค้าสาธารณะสำหรับบริการแก่สมาชิกในสังคม ก็ต้องมีวิธีการพิเศษเพื่อกำหนดการจัดสินค้าดังกล่าวโดยปกติแล้ว วิธีการพิเศษดังกล่าวนี้คือ การจัดบริการโดยผ่านกลไกหรือหน่วยงานที่เรียกกันว่ารัฐบาล

หรืออีกนัยหนึ่ง การจัดบริการโดยผ่านงบประมาณแผ่นดิน แต่ปัญหาที่ยังคงเหลืออยู่ก็คือ จะมีวิธีการอย่างไรที่จะทำให้พลเมืองแสดงความต้องการที่แท้จริงออกมา เพื่อจะได้ช่วยให้รัฐบาลรู้ว่า จะต้องให้บริการสาธารณะแต่ละชนิดในระดับใด

อนึ่ง ยังมีสินค้าอื่น ๆ ที่มีคุณสมบัติคาบเกี่ยวระหว่างสินค้าเอกชนและสินค้าสาธารณะ หรือมีคุณสมบัติพิเศษอื่น ๆ ที่สร้างผลพลอยได้ที่ดี (ผลดีภายนอก) และผลพลอยได้ที่เลว (ผลเสียภายนอก) ให้แก่สังคม เช่น การศึกษานั้นมีลักษณะของสินค้าเอกชน (เมื่อรับนักศึกษาเข้าเรียนแล้วจำนวนหนึ่ง ก็ทำให้สามารถรับนักเรียนนักศึกษาได้น้อยลง) แต่การศึกษาของสมาชิกในชุมชนก็ทำให้ภาวะของสังคมดีขึ้น การฉีกยาป้องกันโรคระบาด ก็มีลักษณะเช่นเดียวกับการศึกษา กระบวนการผลิตบางประเภทสร้างผลเสียหาย (เช่น เสียงอึกที่กึกโครม) ที่จะต้องมีการปรามไม่ให้เกิดขึ้น หรือให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด ในกรณีเหล่านี้จะมีการผลิตสินค้าและบริการนั้นในสังคมน้อยเกินไปหรือมากเกินไปจะต้องมีองค์กรพิเศษที่คอยทำหน้าที่ช่วยทำให้ปริมาณการให้บริการสิ่งอุปโภคบริโภคเหล่านี้ให้อยู่ในระดับพอดี

นอกจากนี้แล้ว ยังมีสินค้าเอกชนบางประเภทที่ว่า หากผลิตจำนวนน้อยแล้ว ต้นทุนการผลิตจะสูงมาก และจะลดลงหากปริมาณผลิตเพิ่มสูงขึ้น ในภาวะเช่นนี้ ปัญหาการผลิตก็เกิดขึ้นในเชิงการกำหนดราคา ปริมาณที่ควรผลิต จำนวนผู้ผลิต ฯลฯ จึงต้องมีการควบคุม บริการและดำเนินการผลิตด้วยองค์กรพิเศษ หรือด้วยวิธีการลักษณะที่แตกต่างจากสินค้าเอกชนทั่วไป เช่น บริการไฟฟ้า บริการโทรศัพท์ (ส่วนใหญ่แล้ว จะดำเนินการในรูปของรัฐวิสาหกิจ) บริการธนาคารและการเงิน บริการรถโดยสาร (ส่วนใหญ่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ โดยรัฐบาลควบคุมระดับคุณภาพของบริการและกำไรของผู้ผลิต)

นอกจากลักษณะของสินค้าบริการ ที่นำไปสู่บทบาทต่าง ๆ ของรัฐบาลแล้ว ภาวะสังคมก็สร้างบทบาทให้แก่รัฐบาลอีกด้วย เช่น รูปแบบการกระจายรายได้ในสังคมไม่เหมาะสม มีคนรวยเป็นกลุ่มน้อยในลักษณะที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินส่วนใหญ่ในสังคม และมีคนจนซึ่งเป็นกลุ่มใหญ่ในสังคมแทบจะไม่มีทรัพย์สินอะไรครอบครอง และบางส่วนบางกลุ่มก็ไม่มีอะไรจะประทังชีวิต ในกรณีเช่นนี้ ก็เป็นหน้าที่ของรัฐบาลจะจัดสรรรูปแบบการกระจายรายได้เสียใหม่ในลักษณะต่าง ๆ เช่น การให้สินค้าและบริการแก่คนจนฟรี หรือในราคาต่ำกว่าต้นทุนผลิต การจัดหางานให้คนจนทำ เป็นต้น ตัวอย่างภาวะสังคมอื่น ๆ ก็มี เช่น ระบบเศรษฐกิจไม่พัฒนาในระดับสูง หรือระบบ

เศรษฐกิจมีความผันผวนมาก ซึ่งเป็นภาวะสังคมที่ต้องมีการแก้ไข โดยการกระทำกิจกรรมบางประเภทโดยรัฐบาล

บทบาทต่าง ๆ ของรัฐบาลสืบเนื่องมาจากปรากฏการณ์ในสังคม และจากคุณสมบัติของสินค้าและบริการนั้น ก็มาในรูปของการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งรวมกันเป็นหน่วยงานของรัฐบาล นิยมแบ่งในวิชาการคลังสาธารณะออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ดังนี้ (1) บทบาทหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากร (allocation function) (2) บทบาทหน้าที่ในการกระจายรายได้ (distribution function) (3) บทบาทหน้าที่ในการธำรงเสถียรภาพ (stabilization function) และ (4) บทบาทหน้าที่ในการสร้างความสำเร็จ (growth function) กิจกรรมเหล่านี้ก็ย่อมหมายถึงการใช้เงินใช้ทรัพยากรของประเทศนั่นเอง

แต่สิ่งที่พรรณนามาข้างต้นนี้ กำหนดขอบข่ายของการควรเข้าแทรกแซงในกิจกรรมของประชากรราษฎร์ โดยไม่ได้ระบุอย่างแน่ชัดว่า การแทรกแซงของรัฐบาลนั้นจำเป็นหรือไม่ในกรณีเฉพาะต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเป็นรายกรณี และเมื่อจำเป็นแล้ว รูปแบบของการแทรกแซงนั้นควรมีลักษณะใด ซึ่งเป็นการกำหนดรายละเอียดของกิจกรรมที่รัฐบาลจะเข้าไปช่วยในตัว กล่าวอย่างเจาะจงขึ้นอีกขั้นหนึ่ง ถ้ากลไกตลาดประสบความล้มเหลว โรงงานที่ตั้งอยู่ที่บริเวณต้นน้ำของแม่น้ำหนึ่งสร้างภาวะน้ำเน่าขึ้นให้แก่แม่น้ำ ทำให้ผู้ที่พำนักริมลำน้ำ ตลอดจนโรงงานที่ตั้งอยู่ปลายแม่น้ำประสบความเดือดร้อนในลักษณะต่าง ๆ รัฐบาลควรจัดการอย่างไรในกรณีนี้ จะปล่อยเรื่องที่เกิดขึ้นแก้ไขโดยผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหลายเองโดยรัฐบาลไม่ต้องแทรกแซงเลย หรือเข้ามาจัดการอย่างเด็ดขาดในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง หรือโรงเรียนคุณภาพสูงหรือมหาวิทยาลัยมีไม่พอเพียงพอกับความต้องการ รัฐบาลควรปล่อยให้สถานการณ่นี้แก้ไขโดยเอกชนจัดให้บริการเองหรือว่ารัฐต้องการที่จะจัดหา โรงเรียนและมหาวิทยาลัย ให้มากขึ้นครบตามจำนวนที่ต้องการโดยประชาชนด้วยมาตรการใดมาตรการหนึ่ง ถ้าชาวไร่ชาวนาประสบความเดือดร้อน ขายสินค้าผลิตผลในราคาต่ำๆ ให้แก่พ่อค้าคนกลางผู้ซึ่งมีฐานะว่ารวยจากการขายผลิตผลเหล่านี้ ต่อไปยังผู้บริโภคทั้งในและนอกประเทศ ควรที่รัฐบาลจะปล่อยให้สถานการณ์นี้เป็นไปตามครรลองของระบบตลาดหรือควรเข้ามาแทรกแซงโดยการควบคุมราคา หรือโดยการตั้งบริษัทรับซื้อของเอง หรือโดยวิธีการอื่น ๆ ถ้าคนจำนวนหยิบมือเดียวครอบครองกิจการธุรกิจใหญ่ ๆ เกือบทุกอย่างในระบบเศรษฐกิจ ใช้อำนาจผูกขาดตัดตอนกำหนดราคาสินค้าต่าง ๆ ตามอำเภอใจ เพื่อกำกำไรเกินควร ทั้ง ๆ ที่มี

ฐานะร่ำรวยอย่างมหาศาลอยู่แล้ว ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่เดือดร้อนจากการกระทำของเขา เหล่านี้<sup>27</sup>

จากตัวอย่างสถานการณ์ต่าง ๆ ที่อ้างถึงนี้ รัฐบาลจะตัดสินใจได้อย่างใดอย่างหนึ่งนั้น ก็ต่อเมื่อรัฐบาลได้มีข่าวสารข้อมูลที่แสดงระดับวิกฤติของสถานการณ์ สภาพของผู้ที่ได้ประโยชน์ และเสียประโยชน์จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะนั้น ผล (ทั้งที่เป็นผลได้และผลเสีย) ที่จะตามมาสืบเนื่องมาจากการใช้มาตรการแทรกแซง (หรือไม่แทรกแซง) แก้ไขปัญหาทั้งกล่าว ตลอดจนค่าใช้จ่ายที่จะต้องเกี่ยวพันกับกิจกรรมที่รัฐต้องกระทำเมื่อเลือกมาตรการที่จะแทรกแซงแล้ว ผลลัพธ์ที่อาจจะเกิดขึ้น หากรัฐบาลสนองความต้องการของคนกลุ่มหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ แต่ไม่สนองความต้องการของคนอีกกลุ่มหนึ่ง หรือในลักษณะสลับกันผลเสียหาย (ที่มักจะถูกมองข้ามเสมอ) ที่เกิดขึ้นต่อบุคคลกลุ่มอื่นๆ ในสังคมสืบเนื่องมาจากกิจกรรมที่รัฐบาลตัดสินใจกระทำ ฯลฯ ดังนั้น กล่าวโดยสรุปได้ว่า คุณภาพของการตัดสินใจของรัฐบาลเกี่ยวกับแนวปฏิบัติที่รัฐบาลควรดำเนินการ ขึ้นอยู่กับระดับและความสมบูรณ์ของข่าวสารที่รัฐบาลรวบรวมได้ ก่อนวินิจฉัยในขั้นสุดท้าย การดำเนินนโยบายของรัฐบาลของรัฐที่ผิดพลาดนั้น สืบเนื่องมาจากข้อมูลที่คลาดเคลื่อนหรือรัฐบาลอาจไม่ทำอะไรเลย เพราะไม่สามารถรวบรวมข้อมูลได้ในระดับที่ต้องการเพื่อตัดสินใจ ประเทศใหญ่ ๆ ที่ก้าวหน้ามากทุก ๆ ด้าน เช่น สหรัฐ ก็ประสบปัญหาเช่นว่านี้มากมาย<sup>28</sup> ประเด็นก็คือรัฐบาลจะต้องทำอย่างไรจึงจะได้ข่าวสารต่าง ๆ ที่อ้างถึงนี้ด้วยค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด หรือด้วยค่าใช้จ่ายจำนวนหนึ่ง รัฐบาลสามารถรวบรวมข่าวสารได้มากที่สุดเพื่อการตัดสินใจ

### การสร้างข่าวสารสำหรับการตัดสินใจในภาครัฐบาล

ถ้ารัฐบาลต้องการแต่เพียงประเมินคุณค่าของทรัพยากรและลักษณะความต้องการของพลเมืองที่มีต่อรูปแบบการบริโภค(ในภาคเอกชน)และการลงทุนแล้ว รัฐบาลก็สามารถจะสะสมข้อมูลจากการปฏิบัติงานของระบบตลาด ซึ่งไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายอะไรเป็นพิเศษ นอกจากค่าใช้จ่ายในการรวบรวม อย่างไรก็ตามการปฏิบัติงานของระบบตลาดย่อมไม่สมบูรณ์ (ซึ่งก็เป็นต้นเหตุของ

<sup>27</sup> รายละเอียดเพิ่มเติม จะหาอ่านได้ใน เช่น Jesse Burkhead and Jerry Miner; *Public Expenditure*. (Chicago : Aldine, 1972), ch. 4.

<sup>28</sup> ดูเช่น บทความต่าง ๆ ภายใต Section E. in U.S. Congress, Joint Economic Committee, *The Analysis and Evaluation of Public Expenditures : The PPB System*, V. 1 (1969).

บทบาทของรัฐบาลอยู่แล้ว) ข้อมูลบางอย่างที่ได้จากระบบตลาดย่อมขาดความเหมาะสม ไปด้วย เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะขจัดความไม่สมบูรณ์ของข้อมูล เพื่อให้การวินิจฉัยอยู่บนฐานของข้อมูลที่ใกล้เคียงกับสภาพที่เป็นจริง(ตามที่ควรจะเป็น)มากที่สุด แม้กระนั้นก็ตาม การยอมให้มีระบบตลาดที่มีกลไกราคาเป็นสื่อสัญญาณระหว่างหน่วยเศรษฐกิจนี้ ย่อมช่วยทุ่นค่าใช้จ่ายในการสร้างและสะสมข้อมูลแน่ เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีตรงกันข้าม<sup>29</sup>

แต่ประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่รัฐบาลต้องวินิจฉัยนั้น ไม่จำกัดอยู่แต่เฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจแต่อย่างเดียว (ซึ่งระบบตลาดก็ไม่ได้ให้ข่าวสารหมดทุกกรณี) ยังมีเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวพันกับทางด้านการเมืองและสังคม<sup>80</sup> การแสวงหาข่าวสารจากระบบตลาดก็ไม่เพียงพอกับภารกิจของการวินิจฉัยในภาครัฐบาล กลไกที่ทำหน้าที่ใกล้เคียงกับกลไกราคาในระบบตลาดนั้น ก็คือ กลไกการออกเสียง (voting) ในทางการเมือง การออกเสียงนั้นทำหน้าที่สื่อสัญญาณต่างๆ ให้ประจักษ์กันทั่วไปว่า สมาชิกในสังคมต้องการอะไรบ้าง ประรณาทที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวและการเมือง ตลอดจนปัญหาเศรษฐกิจในลักษณะใด พอใจในสิ่งที่รัฐบาลได้กระทำไปแล้วหรือไม่ มากน้อยเพียงใด การกำหนดประเด็นให้เหมาะสมเพื่อการหยั่งเสียงช่วยสร้างข่าวสารที่จำเพาะเจาะจงสำหรับใช้เป็นฐานของรัฐบาล สุดแล้วแต่ประเด็นหรือภารกิจที่เป็นวัตถุประสงค์ของการแสดงประชามติ การออกเสียงของพลเมืองอาจเป็นการออกเสียงเพื่อเลือกนโยบาย (referendum) หรือเพื่อเลือกผู้แทนราษฎรและหรือผู้บริหารประเทศโดยตรง (election)<sup>81</sup>

ยังมีการออกเสียงในเรื่องต่าง ๆ มากมาย มีการออกเสียงบ่อยครั้ง ก็ย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้สังคมผลิตข่าวสารใหม่ ๆ เพื่อนำไปใช้เป็นข้อมูลสำหรับเป็นฐานในการบริหารประเทศ การมีโอกาสดекแสดงความคิดเห็น (ซึ่งเป็นกระบวนการสร้างข่าวสารขึ้นมาตนเอง) ต่าง ๆ นานาอย่างเต็มที่ ก็เป็นองค์ประกอบที่สำคัญควบคู่กับการออกเสียงและเป็นกลไกที่สร้างข่าวสารได้มากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับ การออกเสียงจอมปลอมที่ผู้ออกเสียงมีหน้าที่คล้าย ๆ กับเครื่องจักรที่ไม่มีโอกาส

<sup>29</sup> หากไม่มีกลไกราคาที่เป็นส่วนผูกพันกับระบบตลาด เพราะรัฐบาลเข้ามามีอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรของระบบเศรษฐกิจจากส่วนกลาง (central planning) แล้วรัฐบาลจะต้องสร้างข้อมูลเหล่านั้นขึ้นมาเองตลอด ย่อมเป็นการเสียค่าใช้จ่ายที่สูงกว่ามากมาย หรือสุดวิสัยที่จะกระทำได้ ดังได้กล่าวถึงแล้วในหน้าต้น ๆ

<sup>80</sup> ซึ่งวิเคราะห์ในขั้นสุดท้าย จะไม่มีผลกระทบที่สำคัญต่อภาวะเศรษฐกิจของบุคคลในสังคมนั้น ๆ

<sup>81</sup> ในกรณีหลังนี้ การออกเสียงก็มีค่าเท่ากับการเลือกนโยบายที่ผู้แทนและหรือผู้บริหารประเทศได้เสนอให้ผู้ออกเสียงพิจารณาในระหว่างการดำรงตำแหน่ง

แสดงความคิดเห็นอะไร (เพราะฝ่ายเสนอให้เลือกนั้นไม่ได้เสนอความคิดเห็นที่แตกต่างกันเพื่อเปิดโอกาสที่เลือกได้) การออกเสียงในลักษณะแรกเท่านั้นที่สามารถสะท้อนออกซึ่งสิ่งที่สมาชิกผู้ออกเสียงต้องการอย่างแท้จริง<sup>32</sup> และแน่นอนทีเดียว ย่อมสะท้อนถึงการสนองผลประโยชน์ที่สมาชิกเหล่านั้น ต้องการแสวงหาหรือที่ต้องการปกป้องรักษาไว้อย่างแท้จริงในกรณีที่การแสดงออกนั้นไม่ถูกบีบบังคับจากบุคคลที่สาม

อย่างไรก็ดี การออกเสียงแสดงประชามติหรือการเลือกตั้งนั้น ไม่ใช่สิ่งที่จัดทำได้ง่าย ๆ หรือเสียค่าใช้จ่ายต่ำ ๆ ตรงกันข้าม เป็นกลไกที่มีค่าใช้จ่ายสูงมาก ซึ่งในสังคมปัจจุบันด้วยแล้ว ก็เป็นค่าใช้จ่ายที่มีมูลค่าเป็นสิบ ๆ หรือร้อย ๆ ล้านขึ้นไป ยิ่งอาณาเขตของการออกเสียงหรือการเลือกตั้งกว้างขวางเท่าใด รายจ่ายที่ต้องเสียเพื่อการนี้ก็สูงมากเท่านั้น ทั้งนี้ไม่รวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่นๆ เช่น ค่าเสียโอกาสของเวลาเพื่อลงคะแนนเสียง ค่าใช้จ่ายเพื่อศึกษารายละเอียดของประเด็นนโยบาย และผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นเมื่อดำเนินนโยบายนั้น ๆ ค่าใช้จ่ายที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้เสนอนโยบายให้เลือกที่ต้องเสียไปเพื่อสร้างข่าวสารเกี่ยวกับคุณภาพของผู้สมัคร หรือผลของนโยบาย เป็นต้น ด้วยเหตุที่ต้นทุนมากมายเช่นนี้เอง การออกเสียงแสดงประชามติหรือการเลือกตั้งจึงไม่ได้มีกันอย่างแพร่หลาย แม้จะเป็นผลิตผลของการเน้นการประหยัดค่าใช้จ่ายก็ตาม แต่การไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นของสมาชิกในสังคมผ่านกลไกการออกเสียง และการเลือกตั้งบ่อย ๆ นี้ ก็เท่ากับเป็นการลดระดับข่าวสารที่สำคัญยิ่งยวดสำหรับการบริหารประเทศไปมากทีเดียว

เพื่อให้กลไกการออกเสียงนี้ทำหน้าที่ใกล้เคียงกับกลไกราคาให้มากที่สุด โอกาสในการแสดงออก ซึ่งความคิดเห็นต่าง ๆ ทางด้านการเมือง ด้านสังคม ตลอดจนด้านเศรษฐกิจเพื่อสร้างข่าวสารสำหรับการปกครองประเทศ จึงไม่จำกัดแต่เฉพาะในช่วงเวลาการออกเสียงเลือกนโยบายหรือเลือกตั้งผู้แทนราษฎรและผู้บริหารประเทศเท่านั้น แต่ขยายช่วงเวลาถึงการแสดงข้อคิดเห็นที่เกิดขึ้นประจำวันตลอดปีและตลอดกาล (อันปรากฏมาในรูปของข้อเขียนในหน้าหนังสือพิมพ์และผ่านสื่อสารมวลชนรูปอื่น ๆ ในรูปของข้อเสนอแนะ และมติของกลุ่มต่าง ๆ ที่แสดงออกมาในรูปเอกสาร) ทั้งที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบด้วยกับสิ่งที่รัฐบาลทำไปเพื่อเขาและกลุ่มอื่น ๆ โดยการขยายขอบเขตของเวลาสำหรับการแสดงออกนี้เอง ทำให้เกิดข่าวสารมากมายที่สะท้อนถึงความ

<sup>32</sup> ดังเป็นที่ทราบกันดี การออกเสียงที่เสนอทางเลือกหลายทางให้แก่ผู้ออกเสียงนั้น เป็นวิธีทางที่ใช้กันในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง

ปรารถนาและทิศทางของความต้องการของสมาชิกกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมอย่างทันสมัยอยู่เสมอ ข่าวสารเหล่านี้มีค่าที่ประมาณการไม่ได้สำหรับการกำหนดนโยบายและการเลือกกิจกรรมของรัฐบาล ผลกระทบต่าง ๆ อันเกิดขึ้นจากนโยบายและกิจกรรมที่ยึดปฏิบัติในอดีตและปัจจุบัน จะถูกนำมาเผยแพร่ให้เป็นที่ยอมรับทั่วไป ซึ่งเป็นข้อมูลที่ขาดเสียมิได้สำหรับการประเมินผลงานของรัฐบาลและการปรับนโยบายและกิจกรรมเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของชาติ แต่เป็นข้อมูลที่รัฐบาลไม่เคยมีมาเลยก่อนหน้านี้หรือมีแต่ในรูปของการคาดคะเนเท่านั้น นอกจากนี้แล้ว ผลกระทบอันพึงเกิดขึ้นในอนาคตอันเกิดจากนโยบายที่รัฐบาลกำลังจะดำเนินการ ก็ถูกตีแพร่ออกมาเช่นกันให้รัฐบาลได้ข้อมูลเพิ่มเติมจากที่มีอยู่สำหรับการวินิจฉัยเลือกนโยบายและแนวปฏิบัติใหม่ ๆ ได้โดยในระดับพื้นฐานแล้ว ข้อมูลเหล่านี้เป็นข้อมูลที่สะท้อนถึงภาวะที่เกิดขึ้นจริงอย่างใกล้เคียงที่สุดอย่างไรก็ดี โดยลักษณะของการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของตัวเอง ข่าวสารเหล่านี้จะเกินความเป็นจริงไปไม่มากนักน้อย และโดยพื้นฐานของความต้องการที่ขัดแย้งกันของสมาชิกกลุ่มต่าง ๆ ข่าวสารเหล่านี้จะมีลักษณะที่ขัดกันในตัวต่าง ๆ เช่นกัน จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะกลั่นกรอง ประสาน และผนึกความคิดเห็นเหล่านี้เพื่อสนองความต้องการของคนในสังคมให้ดีที่สุด พร้อม ๆ กับการบรรลุนโยบายส่วนรวมต่าง ๆ ในการปกครองประเทศ<sup>83</sup>

การมีข่าวสารที่ขัดกันย่อมดีกว่าการ ไม่มีอะไรเลยหรือมีข่าวสารเพียงเล็กน้อยในการปกครองประเทศ และการสร้างข่าวสารในลักษณะที่ได้พรรณนามานี้ เป็นวิธีหนึ่งที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด เมื่อเปรียบเทียบข่าวสารจำนวนมหาศาลที่สร้างขึ้นมาทุกวัน ด้วยเหตุผลเองที่เสรีภาพของการแสดงออก จึงเป็นเสรีภาพที่ขาดเสียไม่ได้สำหรับการปกครองประเทศ เพื่อความสุขและสวัสดิการของราษฎรในประเทศ ไม่ใช่เพื่อใครคนหนึ่งคนใดหรือกลุ่มเล็ก ๆ กลุ่มหนึ่งเท่านั้น<sup>84</sup>

<sup>83</sup> เป็นไปได้ว่า แม้จะมีข่าวสารข้อมูลมากมายจากแหล่งเหล่านี้แล้ว ความไม่แน่นอนของภาวะสังคมในอนาคต อาจทำให้การวินิจฉัยที่เกิดขึ้นแล้ว นำไปสู่ผลลัพธ์ที่ไม่ตรงกับที่ได้คาดคะเนไว้ แต่รัฐบาลที่ดีก็ต้องมีความยืดหยุ่นคล่องตัวในการปกครองประเทศโดยปรับนโยบายและกิจกรรมใหม่ให้สอดคล้องกับข่าวสารข้อมูลใหม่ ๆ ที่ได้รับในกาลต่อมาเป็นเพราะการเปิดโอกาสให้สร้างข่าวสารเช่นว่าอย่างอิสระเสรี โอกาสที่จะใช้ความยืดหยุ่นคล่องตัวดังกล่าวก็มีมากขึ้น

<sup>84</sup> ในบทความชื่อ “การเสนอขออนุมัติงบประมาณ : ทฤษฎีการต่อรองประยุกต์,” วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ (เมษายน 2518), หน้า 251-78 ผู้เขียนได้วิเคราะห์ให้เห็นชัดว่า การแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระเสรีและการวินิจฉัยปัญหาหรือกิจกรรมอย่างเปิดเผยเพื่อให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้รับรู้ ในเรื่องการขอและการอนุมัติงบประมาณนั้น จะประกันให้มีการสร้างผลประโยชน์ให้แก่ส่วนรวมมากที่สุด

หากการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีลักษณะเป็นเช่นที่ประธานาธิบดี Lincoln ว่าไว้แล้ว การปกครองประชาชนที่เพื่อประชาชนและโดยประชาชน ย่อมต้องให้เสรีภาพของการแสดงออกแก่ประชาชนอย่างเต็มที่และคุ้มครองเสรีภาพดังกล่าวด้วย

เป็นไปได้ว่า รัฐบาลและผู้นำประเทศไม่เห็นความสำคัญของข่าวสารสำหรับการวินิจฉัยเลือกนโยบายและกิจกรรมของรัฐบาล และไม่สนใจที่จะได้รับ เพราะเชื่อมั่นในความสามารถของตัวเอง ในกรณีเช่นนี้การสร้างข่าวสารในลักษณะดังกล่าวข้างต้นก็ไม่จำเป็น เสรีภาพของการแสดงออกซึ่งความคิดความอ่านในรูปต่าง ๆ ก็พลอยเป็นสิ่งที่ฟุ่มเฟือยเช่นกัน ยิ่งไปกว่านั้น ความจำเป็นที่จะต้องมีการออกเสียงแสดงประชามติและการเลือกตั้งที่เปิดโอกาสให้มีการเสนอและการแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ อย่างกว้างขวางก็ไม่เกิดขึ้น แต่ประเด็นยังคงมีอยู่ว่า เนื่องจากข่าวสารเกี่ยวกับสถานการณ์ที่รัฐบาลพึงเข้าแทรกแซงและผลที่จะเกิดขึ้นถ้าไม่แทรกแซงหรือเข้าแทรกแซงในรูปต่าง ๆ ยังคงเป็นสิ่งที่จำเป็น ขาดเสียมิได้สำหรับการตัดสินใจของรัฐบาล รัฐบาลจะได้ข่าวสารเหล่านี้มาอย่างไรที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพียงเล็กน้อย และข่าวสารที่จะได้นี้สะท้อนถึงผลที่เกิดขึ้นจริงและความต้องการของสมาชิกส่วนใหญ่ของประเทศอย่างแท้จริงไม่

ทางออกของการขาดข่าวสารจากสมาชิกในสังคมโดยตรง ก็คือ การใช้ความคิดเห็นของผู้บริหารประเทศเอง (หรือที่คณะของที่ปรึกษาฯ) เป็นฐานข้อมูลสำหรับการตัดสินใจกำหนดนโยบายและกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล เป็นไปได้ว่า การวินิจฉัยจากฐานข้อมูลเช่นนี้มีความเที่ยงธรรม (objectivity) และเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม นั่นคือ เป็นไปในลักษณะที่ผู้นำรู้ดีว่า ความต้องการที่แท้จริง ของสมาชิกกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมมีอะไรบ้าง แต่โอกาสที่จะเกิดขึ้นเช่นนี้มีน้อยเหลือเกิน โดยลักษณะความคิดอ่านของบุคคลซึ่งได้รับอิทธิพลจากสภาพแวดล้อมและภูมิหลังของตนเองอยู่ตลอดเวลา และก็ปรากฏเป็นความจริงเช่นนี้เสมอ<sup>85</sup> ข่าวสารต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในตัวของผู้นำ (และที่ปรึกษาฯ) โดยไม่ได้มีฐานจากการแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระเสรีในสังคมนั้น จะมีลักษณะที่ลำเอียงเพื่อช่วยปกป้องรักษาหรือสร้างความไพบูลย์ให้แก่ผลประโยชน์ของผู้นำหรือของชนกลุ่มน้อย ซึ่งเป็นฐานอำนาจสนับสนุนการอยู่รอดของผู้นำ นโยบายและ

<sup>85</sup> Lucian W. Pye, *Aspects of Political Development* (Boston: Little, Brown and Company, 1966), p. 84.

กิจกรรมที่ตามมาที่ย่อมสนองความต้องการของคนกลุ่มน้อยแทน ภายใต้บรรยากาศของการจำกัดเสรีภาพของการแสดงออกนี้ แม้ผู้นำจะมีความจริงใจแสวงหาข่าวสารจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อการวินิจฉัยที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม การแสวงหาข่าวสารในสภาพแวดล้อมเช่นนี้จะขาดประสิทธิภาพ ข้อมูลที่ได้ก็จะไม่สะท้อนถึงความต้องการที่แตกต่างกันไปของมวลสมาชิกในสังคมและไม่เป็นประโยชน์อันใดในการกำหนดนโยบายและกิจกรรมเพื่อส่วนรวม ค่าใช้จ่ายต่อข่าวสารแต่ละชั้นที่ได้มา จะสูงกว่ามากเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีที่มีเสรีภาพในการแสดงออกอย่างเต็มที่

โดยสรุป ผู้นำประเทศและรัฐบาลไม่ควรมีความรู้สึกในทำนองที่ว่า ตัวเองเท่านั้นที่รู้คำตอบที่ถูกต้องที่สุดสำหรับปัญหา ปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น และไม่ยอมรับข้อคิดเห็นของบุคคลอื่น ๆ เมื่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมมีความสลับซับซ้อนเหลือเกินและอนาคตก็เป็นสิ่งที่ยากต่อการทำนาย การตัดสินใจทุกครั้งไปก็อิงข่าวสารที่ไม่สมบูรณ์เสมอ เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้วหลักปฏิบัติที่ควรเลือกก็คือ อาศัยข่าวสารข้อมูลให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้และจากข้อมูลของกลุ่มคนที่ถูกกระทบกระทั่งโดยการตัดสินใจของรัฐบาลให้กว้างได้ และหากได้ข้อมูลเหล่านี้ด้วยต้นทุนที่ต่ำที่สุดแล้ว ก็ยังเป็นสิ่งที่น่ายินดีเป็นอย่างยิ่งในภาวะของทรัพยากรที่มีจำกัด การให้เสรีภาพในการแสดงออกก็เป็นวิธีการที่เลิศที่สุดที่เอื้ออำนวยหลักปฏิบัติ

## ประโยชน์ของการมีเสรีภาพในเชิงพัฒนาการเมือง

ที่กล่าวมาแล้ว เน้นคุณค่าของการมีเสรีภาพในการแสดงออกในรูปของการสร้างข่าวสารที่จะขาดเสียมิได้ในการกำหนดนโยบายและกิจกรรมของรัฐบาลเพื่อส่วนรวม เป็นการเน้นทางด้านเศรษฐศาสตร์ แต่เสรีภาพในการแสดงออกในรูปต่าง ๆ นี้ยังมีความสำคัญยิ่งยวดต่อการพัฒนาสถาบันการเมืองและนักการเมืองอีกด้วย

เพื่อให้ความคิดเห็นที่แสดงออกไปนั้นมีประสิทธิภาพและมีน้ำหนักต่อกระบวนการตัดสินใจ (decision-making process) การแสดงออกนั้นจะต้องเป็นกิจลักษณะ ไม่ใช่คนใดคนหนึ่งตระโกนความคิดเห็นของตนเอง ณ ที่ใดที่หนึ่งในเวลาตามอำเภอใจ ดังนั้น บรรยากาศที่มีเสรีภาพเช่นนี้อย่างสมบูรณ์ จะมีวิวัฒนาการวิธีการแสดงออกเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่เจ้าของความคิดเห็นเช่น การก่อตัวเป็นกลุ่มเล็ก ๆ จำแนกตามฐานทางเศรษฐกิจ ฐานภูมิภาค ฐานศาสนา ฯลฯ ซึ่งพัฒนาตามคัลลอลของการจับกลุ่มเป็นกลุ่มกดดัน (pressure groups) และพรรคการเมืองต่าง ๆ

กลุ่มที่พัฒนาขึ้นมาในลักษณะนี้ย่อมมีโครงสร้างที่มั่นคงกว่าการเนรมิตกลุ่มต่าง ๆ ในพริบตาตามลักษณะที่นิยมกระทำเพื่อให้เกิดความรู้สึกว่าสังคมนั้น ๆ มีระบบการเมืองที่พัฒนาแล้ว เพราะมีสถาบันการเมืองต่าง ๆ ครอบเหมือนอย่างประเทศที่เจริญแล้วในระบบการเมือง เพราะฉะนั้น การให้เสรีภาพในการแสดงออก รวมทั้งควรให้เสรีภาพในการก่อตัวเป็นกลุ่มในลักษณะต่าง ๆ เช่นนี้ จึงเป็นการสร้างฐาน (infrastructure) สำหรับกระบวนการการเมืองด้วยในตัว<sup>36</sup>

นอกจากนี้แล้ว ยังเป็นการฝึกฝนทักษะว่าด้วยการแสดงออกและการพัฒนานักการเมืองไปด้วย เมื่อรวมกลุ่มเพื่อแสดงออกและปกป้องผลประโยชน์ร่วมกันแล้ว สมาชิกในกลุ่ม ก็ต้องรู้จัก (โดยผ่านประสบการณ์ที่สำเร็จและผิดหวัง) กรรมวิธีที่จะเสนอความคิดเห็นเพื่อรักษาผลประโยชน์ที่ตนต้องการรู้จักกลเม็ดที่ต้องใช้เพื่อให้คนทั้งกลุ่มคล้อยตามความคิดเห็นของตน และในกรณีที่ไม่สามารถทำได้ก็ต้องรู้จัก (โดยผ่านกระบวนการเรียนรู้จากประสบการณ์) ยอมรับหรือปรับความคิดเห็นของตนให้เข้ากับของกลุ่ม ซึ่งเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่เกิดขึ้นโดยปริยาย ในกลุ่มที่ผู้ร่วมกลุ่มจะต้องเข้าใจและปฏิบัติตาม การฝึกการยอมรับและการประสานความคิดเห็นที่ขัดแย้งกันในวงแคบ ๆ ก่อนที่จะกลายเป็นความคิดเห็นของกลุ่มเป็นส่วนใหญ่ เป็นการสร้างสมทักษะความเป็นผู้นำในเชิงการเมืองตลอดจนเป็นผู้ดำเนินกิจกรรมทางการเมือง (political entrepreneur) เอง ซึ่งเป็นทักษะที่ประเมินค่ามิได้ในระบบการเมือง ในขณะเดียวกันโดยสภาพของการเป็นกลุ่ม ก็มีการแบ่งแยกหน้าที่และบทบาทตลอดจนความรับผิดชอบต่อนานานนั้น ๆ นำไปสู่การพัฒนาผู้สนใจเรื่องการเมืองในลักษณะต่าง ๆ (ในกลุ่มผลประโยชน์ หรือพรรคการเมือง) ก็จะมีบุคคลที่ชอบทำกิจกรรมอยู่เสมอ และที่ไม่ชอบ กลุ่มหลังนี้ก็จะไปทำอะไรที่อาจแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับผลประโยชน์ของตนเป็นครั้งคราวตามความจำเป็น แต่มักจะปล่อยให้คนกลุ่มแรกแสดงแทนหรือเป็นปากเป็นเสียงแทน เพราะมีความคิดเห็นตรงกันอยู่แล้ว คนกลุ่มแรกนี้ก็จะ

<sup>36</sup> การส่งเสริมและการพัฒนาสถาบันเหล่านี้ ในฐานะเป็นแหล่งสื่อสารเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันในสังคม เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนาการเมืองในรูปแบบประชาธิปไตย ดู Charles W. Anderson, *Politics and Economic Change in Latin America* (New York: Van Nostrand Reinhold Company, 1967), บทที่ 12, โดยเฉพาะหน้า 373-376. Pye, *Aspects...*, chs 4 and 8. Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1967) ได้เน้นความสำคัญของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกจากประชาชนทุกกลุ่มในสังคม (mass political party), บทที่ 7.

พัฒนาการเป็นผู้นำทางการเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ใครในกลุ่มนี้จะได้เป็นอะไรในกระบวนการเมืองย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถ การไต่เต้าไปสู่ระดับสูงๆ ภายในกลุ่มนี้ ทำให้บุคคลเหล่านี้เข้าใจกฎเกณฑ์หน้าที่ของการเป็นนักการเมืองหรือผู้นำทางการเมืองที่ดี รู้วิธีที่จะได้มาซึ่งอำนาจหรือความเห็นชอบจากส่วนใหญ่ และในขณะเดียวกันก็รู้จักการยอมรับการสูญเสียอำนาจหรือเสียศักดิ์ศรีจากส่วนใหญ่เช่นกัน สร้างทักษะของการเป็นนักการเมืองที่ดี ที่รู้จักแพ้รู้จักชนะในกระบวนการแสดงความคิดเห็น ประสพการณ์จากกลุ่มเล็กไปสู่กลุ่มใหญ่จากกลุ่มผลประโยชน์ไปสู่พรรคการเมืองในที่สุดนี้ ทำให้มั่นใจได้ว่า บุคคลจำพวกนี้จะเป็นนักการเมืองที่ดีได้กว่ากรณีอื่นๆ<sup>87</sup>

โดยสรุป ถ้ามีการคัดรอนไม่ให้เสรีภาพในการแสดงออกโดยผ่านกลุ่มต่างๆ โดยแพร่ความคิดเห็นผ่านสื่อสารมวลชน แล้วใช้ สังคมย่อมไม่มีโอกาสได้สร้างผู้นำทางการเมืองและนักการเมืองที่ดีมีความเข้าใจในสาระของการประนีประนอมและการประสานความคิดเห็นต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของกลุ่มและของส่วนรวม นักการเมืองที่เกิดขึ้นทันทีเมื่อยามต้องการก็จะเป็นนักการเมืองแบบน้ำเน่าที่คนไทยรู้จักกันดี การขาดแคลนนักการเมืองที่ดี เพียบพร้อมไปด้วยจรรยาบรรณนักการเมืองที่ดี ตลอดจนมีทักษะสูงเพื่อนำประเทศไปสู่จุดหมายปลายทางของการปกครองที่ดี จึงเป็นผลผลิตของสังคมที่ลิดรอนเสรีภาพในการแสดงออกโดยตรง การเป็นนักธุรกิจที่ดีต้องผ่านการศึกษาฝึกฝนที่เข้มข้นจนใด การเป็นนักการเมืองที่ดีต้องผ่านการศึกษาศึกษาฝึกฝนในกระบวนการแสดงออกและการประสานความคิดเห็นโดยผ่านกลไกของกลุ่มนั้น<sup>88</sup>

<sup>87</sup> การที่นักการเมืองกลุ่มผลประโยชน์รู้จักหน้าที่และความรับผิดชอบแล้ว ปัญหาทางการเมืองที่เกิดขึ้นในระบอบประชาธิปไตยจะไม่ถึงขั้นวิกฤติแน่ ผู้เขียนได้ย้ำประเด็นนี้ใน “ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตย” วารสารการท่าเรือแห่งประเทศไทย (กุมภาพันธ์ 2517), หน้า 1-8 และ “ปัญหาพื้นฐานในการปกครองประเทศ” สรรพากรสาส์น (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2517), หน้า 33-38 อย่างไรก็ตามเงื่อนไขทั้งเป็นต่าง ๆ (Prerequisites) สำหรับการฝังรากและความมั่นคงของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งสำหรับสถาบันและบุคคลในสังคมนั้น นักรัฐศาสตร์พูดกันไว้มาก ผู้สนใจหาอ่านเพิ่มเติมได้จาก เช่น ชัยอนันต์, ประชาธิปไตย สังคมนิยมคอมมิวนิสต์ กับการเมืองไทย, บทที่ 4.

<sup>88</sup> ได้มีผู้กล่าวว่า การเป็นนักการเมืองที่ดีนั้น ยากยิ่งกว่าการเป็นนักธุรกิจที่ดีด้วยซ้ำไป เพราะทักษะทางการเมืองมีลักษณะเป็นศิลป์มากกว่าวิทยาการ นักธุรกิจที่มีความสำเร็จสูงน้อยรายนักที่กลายเป็นนักการเมืองที่ดี และประสบความสำเร็จในทางการเมือง ดู pye, *Aspects...*, p. 98.

## เสรีภาพกับความมั่นคงของชาติ

ปัญหาที่มักเกิดขึ้น ซึ่งนำไปสู่การลดทอนเสรีภาพในการแสดงออกนั้น ก็คือ ความคิดที่ว่า การให้เสรีภาพกับการรักษาความมั่นคงของประเทศ เป็นเรื่องที่ขัดกัน ในลักษณะที่ว่าถ้าได้อย่างหนึ่ง เท่ากับเป็นการสูญเสียอีกอย่างหนึ่ง ประเด็นนี้ไม่มีข้อยุติที่ชัดเจน<sup>39</sup> ในฐานะที่เป็นนักเศรษฐศาสตร์ ผู้เขียนไม่ประสงค์จะเสนอการอภิปรายประเด็นใหม่ นอกจากเสริมว่า ความรุนแรงของการขัดแย้งกันระหว่างของสองสิ่งนี้ ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมที่มีอยู่ในขณะทีวิเคราะห์ประเด็นนี้ เช่น ถ้าเราอยู่ในสภาพกำลังทำสงครามกับอีกประเทศหนึ่ง แนวนโยบายก็ชัดเจน การมีเสรีภาพที่กว้างขวางก็คงไม่เป็นประโยชน์ที่เอื้ออำนวยความสำเร็จของประเทศเมื่อกิจกรรมหลักคือการกำชัยในสงคราม แต่ในขณะเดียวกัน การไม่ให้มีเสรีภาพในที่ๆ ควรมี เช่น ในวงการที่กำหนดนโยบายสงคราม ก็เป็นสิ่งที่สกปรกกัน มากกว่าจะเอื้ออำนวยการได้มาซึ่งนโยบายสงครามที่เลิکتงันนั้น ปัญหาไม่ได้อยู่ที่ว่ามีเสรีภาพและไม่ได้ความมั่นคง ปัญหาไปอยู่ที่ว่า จะมีสัดส่วนของเสรีภาพกับความมั่นคงเท่าใด การได้เสรีภาพเพิ่มขึ้นอีกระดับหนึ่ง ซึ่งสร้างผลประโยชน์มาก (ในลักษณะที่พรรณนาแล้วข้างต้น) จะคุ้มกับการขาดความมั่นคงไประดับหนึ่งหรือไม่ การประเมินวินิจฉัยประเด็นหลังนี้ จะทำได้อย่างถูกต้อง ก็ต่อเมื่อผู้เกี่ยวข้องมีความเข้าใจใน “สภาพแวดล้อม” ของบ้านเมืองที่ถูกต้อง การไม่ได้ข้อยุติที่ถูกต้องเสมอไปนั้น ก็เพราะการหยั่งเห็นหรือเข้าใจสภาพแวดล้อมในขณะใดขณะหนึ่งนั้นไม่มีทางสมบูรณ์หรือเห็นพ้องต้องกัน แต่การแก้ไขการขาดความสามารถในการหยั่งรู้หรือความเข้าใจในสภาพแวดล้อมนี้ ก็คือ การเผยแพร่ข่าวสารที่เกี่ยวกับประเทศเช่นทางเศรษฐกิจ ความคิดเห็นทางด้านการเมือง ฯลฯ ให้กว้างขวางที่สุด ซึ่งก็เกิดขึ้นได้ในบรรยากาศของการมีเสรีภาพในการแสดงออกอีกเช่นกัน

ที่ไม่ควรมองข้ามอีกประเด็นหนึ่งในเรื่องปัญหาเสรีภาพกับความมั่นคงของประเทศ ก็คือการส่งเสริมเสรีภาพของการแสดงออกอย่างกว้างขวางนั้นสามารถทำได้ในลักษณะที่เป็นประโยชน์ต่อชาติมากที่สุด โดยไม่ต้องเสียสละความมั่นคงมากมายแต่ประการใด<sup>40</sup> นั่นคือ การให้แสดงความคิดเห็นตามช่องทาง (channels) ที่คิดว่าเหมาะสม แต่ก็ไม่ใช่ขัดกับสาระพื้นฐานของเสรีภาพ อาทิ การอนุญาตให้มีการตั้งชมรมและกลุ่มต่าง ๆ ขึ้นเพื่อแสดงความคิดเห็นกลุ่มเหล่านี้จะต้องมีการจก

<sup>39</sup> โปรดอ่าน Ebenstein, *Today's Isms*, pp. 154-163.

<sup>40</sup> แต่จะได้รับความมั่นคงกันมาในระดับที่สูงกว่ามาก.

ทะเบียนและมีการจัดองค์การในลักษณะที่ถูกต้อง การแสดงออกของกลุ่มเหล่านี้อาจจะปรากฏออกมาในรูปของเอกสารสิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ ที่เป็นกิจลักษณะ และมีการแจกแจงเหตุผลและข้อมูลต่าง ๆ ที่ใช้สนับสนุนแนวความคิดเห็นของตนหรือข้อวิพากษ์วิจารณ์ที่มีต่อแนวความคิดเห็นของคนกลุ่มอื่น ๆ โดยกระบวนการแพร่ข่าวผ่านเอกสารและสื่อสารมวลชนต่าง ๆ ที่มีอยู่ซึ่งก็มีเสรีภาพเต็มที่ในการแสดงออกความคิดเห็นเช่นกัน การแสดงความคิดเห็นเหล่านี้จะทำให้ในลักษณะของการเปิดอภิปรายกลางสนามหลวงหรือการปลุกระดมเพื่อเดินขบวน เพื่อจับกลุ่ม ณ ที่ใดที่หนึ่ง ฯลฯ ไม่ได้แน่นอน การอภิปรายเพื่อได้มาซึ่งความคิดเห็นและเหตุผลประกอบนั้นจะต้องมีอยู่ แต่จะดำเนินไปในลักษณะการประชุมของสมาชิกของกลุ่มที่กระทำกันตามวาระตามที่จำเป็น ดังที่สมาคมหรือบริษัทกระทำกันเมื่อต้องการตัดสินใจประเด็นต่าง ๆ

การแสดงความคิดเห็นที่ผ่านกลไกและช่องทางเช่นนี้ ไม่เป็นพิษเป็นภัยแต่ประการใด ในเมื่อทุกฝ่ายทุกกลุ่มมีโอกาสแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ (ซึ่งรักษาผลประโยชน์ส่วนตนนั้นและยอมขัดกันเป็นของธรรมดา) ก็เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปในสังคมได้รับข่าวสารอย่างกว้างขวาง ซึ่งสามารถใช้เป็นข้อมูลในการวินิจฉัยว่า จะเห็นด้วยหรือคัดค้านมากน้อยเพียงใด การไม่ยอมรับข้อเท็จจริงว่า ประชาชนสามารถที่จะกลั่นกรองและตัดสินใจเองได้นั้น เป็นการดูถูกความคิดความสามารถของประชาชน ในขณะเดียวกัน การลิดรอนเสรีภาพตามแบบฉบับของระบอบเผด็จการนั้น ก็ไม่ได้ขจัดการเผยแพร่ข่าวสารของศัตรู ทั้งที่เป็นคนและเป็นลัทธิ เพราะศัตรูย่อมไม่เกรงกลัวมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้วางไว้ แต่ในเวลาเดียวกัน กลุ่มประชาชนที่ไม่ได้เป็นศัตรู มีความจริงใจต่อประเทศและต่อผลประโยชน์ของตนเอง จะเกรงกลัวข้อบังคับต่าง ๆ และไม่กล้าแสดงออก เพราะไม่ต้องการให้ผู้ปกครองประเทศ เข้าใจผิดคิดว่าตนเป็นศัตรู และไม่ปรารถนาที่จะถูกจองจำหอคอยวิเศษ ผลก็คือสมาชิกในสังคมในฐานะประชาชนทั่วไปจะได้ข่าวสารจากฝ่ายศัตรูแต่ด้านเดียว ในกรณีเช่นนี้แล้ว ความคิดเห็นของประชาชนย่อมลำเอียงไปในทิศทางด้านที่มีข้อมูลมาก (ซึ่งเป็นฝ่ายตรงกันข้ามที่แท้จริง) เมื่อความคิดเห็นก่อตัวไปแล้วในลักษณะเช่นนี้ การแก้ไขของผู้นำปกครองประเทศที่ตามมาเมื่อตระหนักถึงการประชัมพันธ์ชวนเชื่อของฝ่ายตรงกันข้ามที่มีประสิทธิภาพ ก็จะไม่ได้ผลแต่ประการใด แทนที่จะใช้วิธีการตามแก้ วิธีที่เปิดโอกาสให้เท่า ๆ กันนี้จะมีประสิทธิภาพมากกว่า ในการสร้างข่าวสารที่สมดุลเพื่อเป็นข้อมูลให้แก่ประชาชน

ความเข้าใจที่ว่า เมื่อให้เสรีภาพในการแสดงออกแล้ว กลุ่มนิยมต่างลัทธิที่มุ่งร้ายต่อประเทศ จะฉวยโอกาสโฆษณาชวนเชื่อ ปลุกปั่นชาวบ้านให้นิยมชมชอบลัทธิของตนและโฆษณาโจมตีลัทธิอื่น ๆ เพื่อให้เกิดภัยชั่วรัฐบาล และจะประสบความสำเร็จในการนั้นนั้นเป็นการเข้าใจที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากข้อเท็จจริง ถ้ามีเสรีภาพอย่างมากมายสำหรับทุก ๆ ฝ่ายแล้ว และรัฐบาลมีความอ่อนไหวต่อความทุกข์ร้อนของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่แสดงออกมา โดยสร้างนโยบายและดำเนินกิจกรรมที่จัดหรือบรรเทาความทุกข์ร้อนเหล่านี้ ความสำเร็จในการโฆษณาชวนเชื่อของต่างลัทธินั้นเกิดขึ้นได้ยาก ดังที่ปรากฏในประเทศต่าง ๆ ในโลกตะวันตกที่เจริญแล้ว และใช้ระบอบประชาธิปไตยที่ให้เสรีภาพในการแสดงออก และในประเทศญี่ปุ่น<sup>41</sup> ที่จะประสบความสำเร็จนั้นมักเป็นการใช้กำลังคุกคามข่มขู่สวัสดิภาพของชาวบ้าน ซึ่งเป็นปัญหาอีกประเด็นหนึ่งต่างจากเรื่องการให้เสรีภาพของการแสดงออก เป็นปัญหาเกี่ยวกับการที่รัฐบาลไม่สามารถให้ความคุ้มครองแก่ชาวบ้านพอเพียงที่จะหักล้างอิทธิพลคุกคามของกลุ่มนิยมต่างลัทธิ ในกรณีหลังนี้ แม้จะไม่ให้เสรีภาพอะไรเลย การโฆษณาชวนเชื่อด้วยอำนาจมืดที่คุกคามชีวิตชาวบ้านก็จะได้ผลเช่นกัน การแยกประเด็นปัญหาที่ถูกตั้งจะนำไปสู่การแสวงหาแนวทางแก้ไขที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

เนื่องจากเยาวชนโดยเฉพาะที่อยู่ในวัยการศึกษาระดับสูง ๆ นั้น เป็นชุมทรัพย์ของสังคม เป็นแหล่งที่มาของผู้นำประเทศ และผู้นำในวงการต่าง ๆ ของสังคมในอนาคต การเปิดโอกาสให้นักศึกษาได้แสดงความคิดเห็นอย่างอิสระเสรี ภายในแวดวงเรื่องเกี่ยวกับการปกครอง

<sup>41</sup> หนึ่ง หากพิจารณาประเด็นนี้ในกรอบของสังคมไทยปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่า ยกเว้นกรณีของคนกลุ่มน้อยมากเพียงไม่กี่คนที่หลงและยึดมั่นในลัทธิคอมมิวนิสต์ ประชาชนทั่วไปที่ไม่ชอบระบบทุนนิยมนั้น ก็คือ พวกที่ไม่ชอบ “ความไม่เป็นธรรม” ในการกระจายผลผลิตของสังคมที่เกิดจากกลไกของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม หากพวกเขาเกลียดระบบทุนนิยมหรือลัทธิระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ส่งเสริมระบบทุนนิยมไม่ ส่วนประชาชนที่นิยมระบบสังคมนั้น ก็คือ พวกที่เห็น “ความเป็นธรรม” ในการกระจายผลผลิตของสังคมระหว่างประชาชนด้วยกัน นั่นเอง หากพวกเขาจะชอบจะใช้ระบบสังคมนิยมแบบคอมมิวนิสต์ และการปกครองระบอบเผด็จการที่มากำกับระบอบคอมมิวนิสต์ไม่ หากจะมีการปรับปรุงระบบทุนนิยมในลักษณะที่ประกันความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ (ผลผลิต) โดยทำให้ความเป็นอยู่ของสมาชิกในสังคมที่ไม่แตกต่างกันมากแล้ว ประชาชนทั้งสองกลุ่มนี้จะยินดีใช้ชีวิตอยู่ในระบบทุนนิยม (ดัดแปลง) ที่ให้การปกครองระบอบประชาธิปไตย จะมีใครบ้างที่ไม่อยากใช้ชีวิตในสังคมที่มั่งคั่งร่ำรวย และไม่ต้องหวาดผวากับอำนาจมืดที่คุกคามชีวิตได้ทุกขณะ หากจะมี คงเป็นผู้ที่มั่นใจว่าตัวเองจะมีอำนาจมืดของรัฐใช้สำหรับคุกคามและดับชีวิตของคนอื่นได้ เท่านั้น.

และสวัสดิการของนักศึกษาในสถาบันหนึ่ง ๆ นั้นก็มีลักษณะเป็นการฝึกฝนให้บุคคลเหล่านั้น ได้สะสมทักษะของการเป็นผู้แสดงออกที่ดีและนักประสานความคิดเห็นที่ขัดแย้งกันเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม (คือสถาบัน) นั้น ๆ ทำนองเดียวกับการที่ประชาชนทั่วไปได้มีโอกาสแสดงออกผ่านกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ได้กล่าวถึงในย่อหน้าก่อน

ในบางโอกาส การใช้ระบอบประชาธิปไตยซึ่งนิยมใช้กันในประเทศที่ศิวิไลซ์แล้ว รัฐบาลอาจกำหนดประเด็นปัญหาให้เป็นที่ยุติประจักษ์ชัดแก่สมาชิกในสังคม แล้วเรียกร้องให้กลุ่มต่าง ๆ ในสังคมแสดงความคิดเห็นที่มีหลักการเปรียบพร้อมไปด้วยเหตุผลและข้อเท็จจริงต่าง ๆ เป็นการหยั่งปฏิกิริยา ความรู้สึกของประชาชนที่มีต่อแนวทางที่รัฐบาลอาจนำไปปฏิบัติในอนาคต วิธีนี้จะช่วยสะสมข่าวสาร ที่รัฐบาลสนใจเป็นพิเศษด้วยค่าใช้จ่ายที่ต่ำมาก แต่ก็ป็นข่าวสารที่มีค่ามากในการวินิจฉัยขั้นสุดท้ายของรัฐ<sup>42</sup>

จากผลประโยชน์ที่พึงจะได้รับจากการให้มีเสรีภาพในการแสดงออกที่ได้กล่าวถึงข้างต้นนี้ นำไปสู่ข้อคิดที่ว่า ถ้ามีการสนับสนุน (ผ่านการสอน) ให้เกิดความรักความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยในเชิงวิชาการแล้ว ในขณะเดียวกัน ก็ไม่เปิดโอกาสให้มีเสรีภาพในการแสดงออกอย่างกว้างขวาง (อย่างน้อยที่สุด ตามแนวที่เสนอในย่อหน้าก่อน ๆ) ก็เสมือนกับการสอนแต่ภาคทฤษฎีโดยไม่มีภาคปฏิบัตินั่นเอง ดังเป็นที่ทราบกันดี ถ้าเรียนแต่ทฤษฎีโดยไม่ผ่านการอบรมในทางปฏิบัติแล้วในการฝึกวิชาชีพ ผู้ที่จบหลักสูตรเช่นนี้จะทำอะไรไม่ได้เลยหรือได้ก็แบบแหย่เต็มที ไม่ต้องสงสัยกันเลยว่า การเนรมิตสถาบันการเมืองที่จำเป็นทันทีที่ต้องการใช้ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยทำให้ระบอบประชาธิปไตยล้มลุกคลุกคลานไม่รู้จักโต การเน้นย้ำความมั่นคงของชาติมากจนกระทั่งต้องการลดทอนเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นรูปต่าง ๆ ที่จริงใจและถูกรูปแบบนั้นก็เปรียบเสมือนการ “empty the baby out with the bath water” นั่นเอง!

## สรุป

เมื่อเรายอมรับข้อเท็จจริงพื้นฐานต่าง ๆ เช่น สมาชิกในชุมชนหนึ่งหรือสังคมหนึ่งนั้นดำรงชีวิตอยู่ในท่ามกลางเศรษฐกิจที่จำกัด ซึ่งไม่อาจสนองความต้องการที่ต่างกันและมากมายของสมาชิกในสังคมนั้นได้ครบถ้วน แต่เมื่อชุมชนนั้น ยังปรารถนาที่จะอยู่ในสภาพของ

<sup>42</sup> ความสำคัญและความเจริญของสถาบันยังเสี่ยงในประเทศสหรัฐในแง่ของการเมืองก็เป็นผลลัพธ์ของแนวคิดประเด็นนี้เอง.

ชุมชน เป้าหมายในการปกครองชุมชนก็คือ การดำเนินนโยบายเพื่อจะสร้างสรรค์ความเป็นอยู่ของสมาชิกในชุมชนให้ดีที่สุดโดยไม่สร้างความเหลื่อมล้ำในสวัสดิการระหว่างกลุ่มที่เกินพอดี

การประกันให้มีสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกทุกรูปแบบก็เป็นเอกลักษณ์ของการปกครอง (หมู่คนที่อยู่ร่วมกัน) เพื่อว่าผู้ปกครองชุมชน จะได้รับทราบความต้องการความพึงพอใจ (หรือไม่พึงพอใจ) ในสิ่งที่ผู้ปกครองได้ทำไป ในอันที่จะส่งเสริมสวัสดิการของหมู่สมาชิกด้วยกัน เนื่องจากการมอบหมายหน้าที่ให้คนกลุ่มหนึ่ง (จากกลุ่มบุคคลที่ใหญ่เกินไปที่จะทำหน้าที่เอง) ให้ปกครองชุมชนนั้นเป็นการมอบหมายอำนาจ ในการตัดสินใจเลือกกิจกรรมและวิถีทางที่จะส่งเสริมสวัสดิการของสมาชิก มีโอกาสนำไปสู่การใช้อำนาจในทางที่ผิดและเป็นประโยชน์แก่ผู้ปกครองเอง จึงเกิดรูปแบบการปกครองในรูปของระบอบประชาธิปไตย (ที่มีหลักการปลักย่อยต่าง ๆ) ขึ้นมาเพื่อให้มีการคานและดุลอำนาจกันและกัน ตลอดจนให้โอกาสสมาชิกได้ปรีชาญาณผลงานของผู้ปกครองเป็นระยะ ๆ ดังนั้นการปกครองประเทศที่เพื่อสวัสดิการของสมาชิกทุกคนในสังคม (ซึ่งเป็นไปได้ก็ด้วยการศึกษาความต้องการของสมาชิกเหล่านั้น) โดยไม่ให้เสรีภาพในการแสดงออกนั้น ก็ไม่ควรจัดเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ เมื่อขาดเสรีภาพที่จะแสดงออกเพื่อปกป้องผลประโยชน์และความต้องการของสมาชิกทุกคน การปกครองจะไม่ใช่เพื่อสวัสดิการของสมาชิกทุกคน แต่มีกลายเป็นการปกครองเพื่อสวัสดิการของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ

การประสานและผนึกความต้องการต่าง ๆ ที่ขัดแย้งกัน ของหมู่สมาชิกนั้นเป็นเรื่องของการเมือง<sup>48</sup> ผู้ที่สามารถประสานและผนึกความขัดแย้งกัน พร้อม ๆ กับยกระดับสวัสดิการของทุกกลุ่มสมาชิกในสังคม ก็เป็นผู้นำทางการเมืองและนักการเมืองที่มีทักษะยอดเยี่ยม ทรงคุณธรรม และควรแก่การเป็นผู้นำประเทศ แต่การเป็นนักการเมืองที่ทรงคุณธรรมเช่นนี้จะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อนักการเมืองดังกล่าวยอมรับทราบความคิดเห็นต่าง ๆ เกี่ยวกับความต้องการของสมาชิกทุกหมู่เหล่า วิธีการที่มีประสิทธิภาพที่สุดก็คือ การให้เสรีภาพในการแสดงออกอย่างเต็มที่ ถ้าความมั่นคงของชาติเป็นประเด็นที่สำคัญในสังคมขณะนั้น การใช้เสรีภาพในการแสดงออกอย่างเต็มที่นั้นจะดำเนินการแพร่ความคิดเห็นในลักษณะที่อยู่ในกรอบที่กำหนดให้ (โดยไม่ได้จำกัดชนิดของความคิดเห็น) และมีวินัยของการใช้เสรีภาพดังกล่าว การประนีประนอมเช่นนี้ไม่ควรถือว่าเป็นการ

<sup>48</sup> ดู Maurice Duverger, *The Idea of Politics* (Chicago : Henry Regnery Company, 1966).

ลึกรอนเสรีภาพในกรอบกว้าง เสรีภาพของการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นที่มีอยู่ในรูปต่าง ๆ ก็ยังคงเป็นปัจจัยที่สำคัญมีคุณค่าเหลือคณานับ ทั้งในแง่ของเศรษฐศาสตร์ในการให้ข่าวสารที่จำเป็นสำหรับเป็นข้อมูลของการวินิจฉัยกำหนดนโยบายและกิจกรรมของรัฐบาล และในแง่ของการพัฒนาสถาบันการเมืองและผู้นำทางการเมืองอีกด้วย

ความใจกว้างของผู้นำประเทศที่ยอมรับความคิดเห็นของสมาชิกและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม (ทั้งที่มีความคิดเห็นตรงกัน ต่างกันบ้าง และที่ขัดกันมาก) รวมทั้งเกี่ยวกับแนวนโยบายและทางออกต่าง ๆ แล้ว จะส่งผลให้เกิดความใจกว้างในการยอมรับความคิดเห็นทุก ๆ ระดับในสังคม ทั้งในกรอบของหน่วยงานต่าง ๆ (โดยเฉพาะในส่วนรัฐบาล) และในกรอบของครอบครัวจึ่งดำเนินการปฏิรูปชีวิตของการปกครองระบอบประชาธิปไตยสมบูรณ์แบบให้แก่สมาชิกทุกคนด้วย.