

ความชอบธรรมทางการเมือง Political Legitimacy

สิทธิพันธ์ พุทธหนู*

บทคัดย่อ

มีข้อถกเถียงกันมากมายในเรื่องความชอบธรรมทางการเมือง ทั้งข้อถกเถียงเชิง จริยศาสตร์ และข้ออ้างที่นักการเมืองหยิบยกมาเพื่อลดทอนความน่าเชื่อถือของฝ่ายตรงข้าม เช่นข้ออ้างของฝ่ายค้านที่ว่ารัฐบาลขาดความชอบธรรมที่จะอยู่ในอำนาจแล้ว เป็นต้น ความชอบธรรมทางการเมืองคืออะไรจึงเป็นคำถามที่น่าสนใจยิ่ง อาจสรุปได้ว่า ความชอบธรรมทางการเมืองคือความเชื่อในความถูกต้องของรัฐในสิทธิอำนาจที่จะสั่งการใดๆ โดยที่คำสั่งนั้นประชาชนจะเชื่อฟังปฏิบัติตามไม่ใช่เป็นเพราะความกลัวหรือเพราะตัวเองได้ประโยชน์ แต่เป็นเพราะประชาชนเชื่อว่าคำสั่งนั้นมีสิทธิอำนาจในทางศีลธรรม ประชาชนเชื่อว่าพวกเขาควรเชื่อฟังปฏิบัติตามคำสั่งนั้น เป็นเรื่องของ การที่ประชาชนตระหนักและให้การยอมรับในการบังคับใช้กฎหมายข้อบังคับของระบบการเมือง รวมทั้งการตัดสินใจของผู้ปกครองด้วย

ความชอบธรรมทางการเมืองนั้น ผู้ปกครอง หรือ รัฐบาลได้มาอย่างไร อะไรคือปัจจัยที่ทำให้ประชาชนให้การยอมรับสนับสนุนผู้ปกครองหรือรัฐบาล อาจสรุปได้ว่า ประการแรก คือ การยอมรับในที่มาของสิทธิอำนาจของผู้ปกครองเอง และประการที่สอง ประสิทธิภาพของการบริหารงานของรัฐบาล ฉะนั้น รัฐบาลแม้จะมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ได้รับเสียงข้างมากอย่างท่วมท้น แต่เมื่อเข้ารับตำแหน่งแล้ว ไม่สามารถแก้ไขเยียวยาปัญหา ไม่สามารถสนองต่อความต้องการหรือแก้ไขความทุกข์ยากของประชาชนได้ ประชาชนก็อาจเสื่อมศรัทธา นำไปสู่วิกฤตการณ์ความชอบธรรม การไร้เสถียรภาพของรัฐบาลก็จะตามมา

ศัพท์สำคัญ : ความชอบธรรม สิทธิอำนาจ ผู้ปกครอง

*รองศาสตราจารย์ นักวิชาการอิสระ

Abstract

There are intellectual discussions concerning the meaning of political legitimacy, ethically and verbally as politicians used as a tool to discredit their opponents. As they claimed that the government had illegitimated no more to rule the country. Then, what is political legitimacy, is undoubtedly an interesting question. In conclusion, it is the beliefs of the people that the state is legitimate to place commands and their obedience does not derive from fearfulness or self interests, but from the beliefs that the state has moral rights to do so. It is the matter of people's realization and acceptance of laws enforcement and ruler's decisions.

Where does the legitimacy derive from? What factors cause those people to support those rulers or governments? Firstly, it is the acceptance of the authority of the ruler, and secondly, the effectiveness of the government. Thus, a government which were elected by majority of voters but could not solve various problems occurred would easily lead to mass displeasures. Consequently, political instability would take place.

Keywords : Legitimacy, authority, ruler

คำนำ

กล่าวกันว่าไม่มีใครที่สามารถหลีกเลี่ยงหนีการเมืองไปได้ การเมืองจะเข้าไปข้องเกี่ยวกับการดำเนินชีวิตของคนทุกคนในทุกที่ทุกถิ่น ตั้งแต่คนเรายังอยู่ในครรภ์มารดา คลอดออกมาเป็นตัวเป็นตนและใช้ชีวิตอยู่ในสังคมจนกระทั่งถึงวาระสุดท้ายของชีวิต คำว่า “การเมือง” ที่กล่าวอ้างถึงนี่คืออะไร เรากำลังพูดถึง “อำนาจรัฐ” หรือ “อำนาจทางการเมือง” นั่นเอง

ทฤษฎีว่าด้วยอุบัติการณ์ของรัฐมีหลากหลายทฤษฎีด้วยกัน เช่น

ทฤษฎีเทวสิทธิ์ (Divine Right Theory) ที่มองว่ารัฐเกิดจากเทวโองการ หรือ พระประสงค์ของพระเจ้า

ทฤษฎีการแบ่งงานกันทำ (Divine of Labor Theory) เชื่อว่ารัฐเกิดขึ้นจากความจำเป็นเพราะงานของมนุษย์แตกต่างกัน และสลับซับซ้อนมากขึ้น องค์กรต่างๆ ของรัฐจึงเกิดขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการกำกับควบคุมกิจกรรมเหล่านี้

ทฤษฎีสัญชาตญาณ (Instinct Theory) หรือ ทฤษฎีธรรมชาติ(Natural Theory) เชื่อว่าเป็นแรงธรรมชาติที่ผลักดันให้มนุษย์รวมตัวกันให้เป็นรัฐ อย่างน้อย เพื่อสนองตอบต่อสัญชาตญาณของความอยู่รอด ความปลอดภัยและการสืบต่อชาติพันธุ์ของมนุษย์เอง

ทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract Theory) เชื่อว่ารัฐเกิดจากการที่คนในสังคมมอบหมายสิทธิในการปกครองให้กับผู้ปกครองโดยมีการทำสัญญาประชาคมร่วมกัน

ทฤษฎีอภิปรัชญา (Metaphysical Theory) เชื่อว่า รัฐมีสภาพพิเศษแตกต่างจากสังคมของคนทั่วไป เป็นวิวัฒนาการของสังคมขั้นสูงสุด เป็นที่รวมของความคิดและความถูกต้อง สมาชิกของรัฐมีหน้าที่ต้องเชื่อฟังรัฐเพื่อที่จะได้บรรลุสู่ความดีพร้อมได้

ทฤษฎีทางกฎหมาย (Legal or Juristic Theory) มองว่าเมื่อคนมาอาศัยอยู่รวมกันมากๆ ความจำเป็นที่จะต้องตรากฎระเบียบเพื่อกำกับควบคุมพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนของคนบางคนเพื่อไม่ให้ก่อความเดือดร้อน รวมทั้งมอบหมายให้องค์กรเข้ามาทำหน้าที่รับผิดชอบเพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคม

ทฤษฎีเชิงชีววิทยา : รัฐมีสภาพเป็นเสมือนองค์อินทรีย์ (Organic body) หรือร่างกายของสิ่งที่มีชีวิตที่ วิวัฒนาการเพื่อปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมต่างๆ เช่นเดียวกับรัฐ ที่เกิดจากการปรับตัวของสังคมที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้นเพื่อที่จะสามารถสนองต่อความต้องการที่มีความหลากหลายมากขึ้นของบรรดาสมาชิก

ทฤษฎีถือว่ารัฐเกิดขึ้นมาโดยอำนาจหรือ การบังคับ (Force, Coercion Theory) มีความเชื่อภายใต้สมมติฐานที่ว่า ที่ผ่านมามีหลายหมื่นหลายแสนปีมาแล้ว มนุษย์เป็นพวกเร่ร่อนอพยพ มีความดุร้ายก้าวร้าว มีการรุกรานระหว่างเผ่าต่างๆ เพื่อแย่งชิงผลประโยชน์ มีการรบบพุ่งกันเพื่อเป็นผู้พิชิต เมื่อชนะแล้วมีสิทธิพิเศษต่างๆ จึงตั้งตนเป็นนายหรือปกครองแผ่นดิน

เมื่อมีรัฐ นั่นคือ มีดินแดนหรืออาณาเขตที่แน่นอน มีประชากรอาศัยอยู่ มีรัฐบาลและมีอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ การปกครองก็จะเกิดขึ้น โดยที่รูปแบบของการปกครองจะมีลักษณะเหมือน ๆ กัน กล่าวคือจะมีคน

จำนวนน้อยซึ่งอยู่ในฐานะของผู้ปกครอง เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ขณะที่คนจำนวนมากคือประชาชนจะอยู่ในฐานะที่เป็นผู้ถูกปกครอง

ดังนั้น รัฐจึงเป็นสังคมที่มีการจัดองค์กรทางการเมืองแตกต่างจากการรวมตัวกันเป็นองค์กรทางสังคม เช่น สมาคมหรือชมรมต่างๆ แต่ความหมายของรัฐนั้นในเรื่องการเมือง คือ มีการจัดองค์กรในรูปแบบที่ว่า มีคนจำนวนหนึ่งเป็นผู้ปกครองมีอำนาจเหนือกลุ่มคนทั้งหมด อำนาจของผู้ปกครองนี้อาจได้มาด้วยการใช้กำลัง หรือสันติวิธี เช่น ประชาชนยินยอมมอบอำนาจให้ หรือการยอมรับของคนที่อยู่ในสังคมนั้น

เมื่อมีรัฐ มีองค์กรที่เข้ามาทำหน้าที่ใช้อำนาจรัฐ มีรัฐบาลเกิดขึ้น คำถามเชิงปรัชญาการเมืองที่สำคัญคือ “ทำไมประชาชนจึงควรให้การยอมรับเชื่อฟังคำสั่งของรัฐบาลหรือผู้ปกครอง” คำตอบพื้นฐานๆ ทั่วไปอาจบอกว่าเป็นเพราะคนกลัวการถูกลงโทษ เพราะรัฐบาลมีอำนาจสั่งการและควบคุมกองกำลัง คือ ตำรวจและทหารได้ แต่รัฐบาลที่มาจากฐานสนับสนุนของกองทัพก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะมีเสถียรภาพทางการเมืองสูงได้ตลอดเวลา เว้นไว้เสียแต่ว่าระบอบการปกครองนั้นมีความชอบธรรมทางการเมืองสูง

สาระของความชอบธรรมทางการเมือง

ในทางรัฐศาสตร์นั้น ความชอบธรรม (Legitimacy) คือ การที่อำนาจรัฐกฎหมายซึ่งใช้บังคับ หรือระบอบการปกครองนั้น ได้รับการยอมรับจากสาธารณชน

ความชอบธรรมทางการเมืองถือเป็นเงื่อนไขพื้นฐานในการปกครอง ถ้าไร้ซึ่งความชอบธรรมแล้วไซ้ รัฐบาลอาจล่มสลายได้ในที่สุด

ความชอบธรรมทางการเมือง จึงหมายถึง ความชอบธรรมที่เกี่ยวข้องกับความสามารถของระบบที่จะก่อให้เกิด และรักษาไว้ซึ่งความเชื่อที่ว่า การดำรงอยู่ของสถาบันในระบบเป็นความปรารถนาสูงสุดของสังคม หรือ อีกนัยหนึ่งก็คือ ไม่ว่าในระบบการเมืองใดก็ตามที่สามารถสร้างประสิทธิภาพสูงสุดให้กับสังคมและประชาชน ระบบการเมืองนั้นก็ย่อมมีความชอบธรรมทางการเมืองทั้งสิ้น

วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. (2557) ได้สรุปความหมายของความชอบธรรมตามนัยยะของรัฐศาสตร์ไว้ดังนี้

จอห์น ล็อก (John Locke) นักทฤษฎีสังคมชาวอังกฤษ เสนอว่า ความชอบธรรมทางการเมืองย่อมมาจากการที่ประชาชนยินยอมให้ปกครอง ไม่ว่าจะโดยแจ้งชัดหรือโดยปริยาย เขาอ้างในข้อโต้แย้งศาสตรนิพนธ์ (ฉบับที่สอง) ว่า "รัฐบาลย่อมขาดความชอบธรรม เว้นไว้เสียแต่ว่าจะดำเนินการตามความยินยอมของผู้ได้รับการปกครอง" ขณะที่ดอล์ฟ สเตร์นเบอร์เกอร์ (Dolf Sternberger) ปรัชญาเมธีรัฐศาสตร์เยอรมัน อ้างว่า "ความชอบธรรมเป็นรากฐานของอำนาจในการปกครองที่พึงใช้เมื่อฝ่ายผู้ปกครองตระหนักว่าตนมีสิทธิจะปกครองและเมื่อผู้ได้ปกครองยอมรับสิทธินั้นพอสมควร" ส่วนซีมอร์ มาติน ลิปเซ็ต (Seymour Martin Lipset) เสนอว่า ความชอบธรรมยัง "ประกอบด้วย การที่ระบบการเมืองสามารถสร้างและรักษาความเชื่อที่ว่า สถาบันทางการเมืองที่มีอยู่นั้นเป็นสถาบันที่เหมาะสมและถูกต้องที่สุดสำหรับสังคมแล้ว" ด้วย และรอเบิร์ต เอ. ดาห์ล (Robert A. Dahl) ปรัชญาเมธีรัฐศาสตร์ชาวอเมริกัน อธิบายว่า "ความชอบธรรมนั้นเป็นดังฝาย ทรายที่สายชลปริ่มอย่างได้ระดับ เสถียรภาพทางเมืองก็ดำรงอยู่ แต่หากน้ำต่ำกว่าระดับที่พึงมี ความชอบธรรมทางการเมืองก็นับว่าล่อแหลม"

Jorge Aragon (2009) อ้างว่า เสถียรภาพและความสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ของระบอบการเมืองใดๆไม่ว่าจะเป็นระบอบการเมืองแบบใดขึ้นอยู่กับทั้งความสามารถของผู้ปกครองและเจ้าหน้าที่รัฐในการใช้อำนาจบังคับ (Coercion) และการพัฒนาความชอบธรรมทางการเมือง เราอาจอธิบายความหมายของคำว่า ความชอบธรรมทางการเมืองได้ว่าเป็นเรื่องของการที่ประชาชนตระหนักและให้การยอมรับในการบังคับใช้กฎหมายข้อบังคับของระบบการเมือง รวมทั้งการตัดสินใจของผู้ปกครองด้วย จากประเด็นดังกล่าว เราอาจสรุปได้ว่า ระบบการเมืองที่มีความชอบธรรมทางการเมืองในระดับหนึ่งนั้นจะมีปัจจัยสองประการปรากฏอยู่คือ ประการแรก ระบบการเมืองเหล่านี้จะสามารถที่จะฟื้นตัวได้หลังจากวิกฤตการณ์ต่างๆที่อุบัติขึ้น และ ประการที่สอง ผู้ปกครองและเจ้าหน้าที่รัฐสามารถที่จะกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติได้โดยสะดวกและอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการตัดสินใจของผู้ปกครองไม่จำเป็นต้องขอความยินยอมพร้อมใจจากประชาชนหรือใช้การวิธีการออกกฎเกณฑ์มาบังคับทุกครั้งไป

Sternberger (อ้างถึงใน วีระ เลิศสมพร.2557) ให้คำนิยามความชอบธรรมว่า “เป็นรากฐานแห่งอำนาจปกครองที่ถูกนำไปใช้ในสองนัยยะ ได้แก่ ความตระหนักรู้ในส่วนของผู้ปกครองว่าตนเองมีสิทธิในการปกครอง และการให้การยอมรับต่อการปกครองนั้นของผู้ถูกปกครอง”

Wai- man Lam (2016) นำเสนอว่า “แนวคิดเรื่องความชอบธรรมทางการเมืองถูกตีความว่าหมายถึงความเชื่อของประชาชนที่เชื่อว่ารัฐบาลมีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะปกครอง”

Philippe C. Schmitter (2010) อ้างว่า “ความชอบธรรม เป็นความคาดหวังร่วมกันในบรรดากลุ่มบุคคล(actors) เกี่ยวกับเรื่องลักษณะ รูปแบบ การจัดการเกี่ยวกับสิทธิอำนาจ (authority) ในทำนองที่ว่าการกระทำหรือคำสั่งการของผู้ปกครองได้รับการยอมรับจากผู้ถูกปกครองด้วยความสมัครใจ เพราะผู้ถูกปกครองถูกทำให้เชื่อว่าคำสั่งของผู้ปกครองนั้นเป็นไปตามปทัสฐานที่สังคมให้การยอมรับตั้งแต่ต้น”

Muthiah Alagappa (1995) กล่าวว่า “ความชอบธรรมทางการเมือง (Political Legitimacy) อาจตีความได้ว่าเป็น “ความเชื่อในความถูกต้องของรัฐในสิทธิอำนาจที่จะสั่งการใดๆ โดยที่คำสั่งนั้นประชาชนจะเชื่อฟังปฏิบัติตามไม่ใช่เป็นเพราะความกลัวหรือเพราะตัวเองได้ประโยชน์ แต่เป็นเพราะประชาชนเชื่อว่าคำสั่งนั้นมีสิทธิอำนาจในทางศีลธรรม ประชาชนเชื่อว่าพวกเขาควรเชื่อฟังปฏิบัติตามคำสั่งนั้น ความชอบธรรมของอำนาจจึงขึ้นอยู่กับทำให้ประชาชนเชื่อว่ารัฐบาลของพวกเขา (ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตย ราชาธิปไตย คอมมิวนิสต์ หรืออำนาจนิยม) มีสิทธิตามหลักศีลธรรมและเป็นภาระหน้าที่ที่พวกเขาจะต้องเชื่อฟังคำสั่ง ถ้าขาดเสียซึ่งการสร้างการเชื่อดังกล่าว มันก็จะเป็นเรื่องของสัมพันธภาพทางอำนาจ ไม่ใช่เรื่องของสิทธิอำนาจหรืออำนาจอันชอบธรรม และจะทำให้ความชอบธรรมทางการเมืองเป็นเรื่องที่จะต้องถกเถียงกันต่อไป”

Alagappa (อ้างถึงใน วีระ เลิศสมพร, 2557) อธิบายว่าความชอบธรรมทางการเมืองมีองค์ประกอบอยู่ 4 ประการ ดังนี้

1. การมีแบบแผนและค่านิยมร่วมกันของคนในสังคม (shared norms and values) การมีแบบแผนและค่านิยมร่วมกันของคนในสังคมที่ผ่านความสืบเนื่อง

กันมาในเชิงประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม เป็นตัวกำหนดประเภทของระบบการเมือง การใช้อำนาจของรัฐ และการยอมรับของประชาชนต่อการใช้อำนาจนั้น องค์ประกอบ ข้อนี้นี้มีตัวชี้วัดที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กับเรื่องความชอบธรรมทางการเมือง ได้แก่

- 1) ความขัดแย้งด้านอุดมการณ์ทางการเมือง (conflict over organizing ideology) หากมีอุดมการณ์ทางการเมืองแบบใหม่เกิดขึ้นมาทำลาย อุดมการณ์ทางการเมืองแบบเดิมที่มีอยู่และสามารถขยายแนวร่วมได้มากขึ้นเรื่อย ๆ ก็ จะส่งผลกระทบต่อแบบแผนและค่านิยมที่เป็นอยู่ ซึ่งความชอบธรรมของผู้ปกครอง ขณะนั้นย่อมถูกลดทอนลงและอาจถึงขั้นเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองตามมา
- 2) การใช้กำลังบังคับให้ทำตามของรัฐหรือ ผู้ปกครองภายใต้ข้ออ้าง เรื่อง ความสงบสุขของสังคม (the use of force in securing compliance) โดย แยกพิจารณาออกเป็น 2 สถานะ คือ ผู้ใช้กำลังต้องมีความชอบธรรมในตนเอง และการ ใช้กำลังนั้นต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอันมุ่งให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม มีคำถามเกิดขึ้น ว่า การใช้กำลังที่ว่าเป็นถือว่ามีความชอบธรรมหรือไม่ เพียงใด คำตอบคือ “ไม่มีคำตอบที่ แน่นนอนตายตัว (no clear-cut answer is possible)” เพราะมีความแปรผันไปตาม บริบท วัตถุประสงค์ และขอบเขตของการใช้กำลัง ยกตัวอย่างเช่น ถ้ามีการใช้กำลัง เพื่อจัดระเบียบสังคมให้เกิดเสถียรภาพ ความชอบธรรมในการใช้อำนาจของผู้ปกครอง อาจเป็นไปได้ในเชิงบวกภายใต้สายตาของผู้ที่ไม่ได้อยู่ในกลุ่มเป้าหมายที่ถูกใช้กำลังเข้า จัดการ ในทางตรงกันข้ามถ้าผู้ปกครองมีลักษณะยึดเยียดอุดมการณ์ทางการเมืองให้กับ ประชาชนและใช้กำลังปราบปรามผู้ต่อต้านอย่างรุนแรงอันขัดกับเจตจำนงของ ประชาชน ก็อาจได้รับการมองว่าไม่มีความชอบธรรมในการใช้กำลังนั้น ดังเช่นกรณี รัฐบาลทหารพม่า

- 3) ระดับการให้การสนับสนุนจากสาธารณชน (degree of public support) หากสาธารณชนออกมามีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยการใช้สิทธิเลือกตั้ง การ

เข้าเป็นสมาชิกกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง การให้การสนับสนุนยอมรับนโยบายของรัฐบาลและสิ่งที่รัฐบาลขอความร่วมมือในบางกรณี และการให้ความเชื่อมั่นในควมมีประสิทธิภาพของระบบยุติธรรม เช่นนี้ถือว่ามีส่วนสำคัญต่อการมีแบบแผนและค่านิยมร่วมกันของคนในสังคมที่ ก่อให้เกิดมุมมองความชอบธรรมในตัวระบบการเมืองและรัฐบาล ในทางตรงกันข้ามถ้าหากกระตบการสนับสนุนจากสาธารณชนมีน้อย ด้วยเพราะมีการขยายตัวของความไม่เชื่อมั่นในระบบยุติธรรม การหลีกเลี่ยงไม่ให้ความร่วมมือในคำสั่งหรือการจัดระเบียบของทางรัฐบาล การไม่ให้ความเคารพเชื่อฟังทางการเมือง ความเคลือบแคลงใจ และการมองสังคมในแง่ร้าย เช่นนี้ถือว่ามีผลกระทบต่อการมีแบบแผนและค่านิยมร่วมกันของคนในสังคมที่ก่อ ให้เกิดมุมมองความไม่ชอบธรรมในตัวระบบการเมืองและรัฐบาล

2. การเข้าสู่อำนาจด้วยการทำตามกฎเกณฑ์ที่มีอยู่ (conformity with established rules for acquiring powers) ผู้ปกครองหรือรัฐบาลที่ก้าวเข้าสู่อำนาจภายใต้กฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ถือว่ามีความชอบธรรมในสายตาของคนส่วนใหญ่ในชาติของตน หากเข้าสู่อำนาจด้วยวิธีทางอื่นถือว่าขาดความชอบธรรม อย่างไรก็ตามแนวคิดนี้อาจใช้อธิบายไม่ได้กับกรณีการเมืองในประเทศกำลังพัฒนา หลายประเทศ เพราะถึงแม้ว่าเกิดเหตุการณ์การได้มาซึ่งอำนาจของรัฐบาลชุดใหม่ที่มีได้มา ตามวิถีทางและกฎเกณฑ์ที่มีอยู่ เช่น การก่อรัฐประหาร แต่ก็ได้รับการยอมรับจากคนในสังคมว่ามีความชอบธรรมในการได้มาซึ่งอำนาจนั้น โดยรัฐบาลดังกล่าวสามารถเริ่มต้นสร้างความชอบธรรมให้กับตนเองได้ 2 ทาง คือ ทางแรก ด้วยการอาศัยกรณีเหตุการณ์ทางการเมืองที่เพิ่งผ่านพ้นไปในการสร้างแบบแผนและ ค่านิยมในหมู่ชนให้เกิดการยอมรับในรัฐบาลใหม่ และพยายามลดความชอบธรรมของระบอบเดิมหรือความชอบธรรมของรัฐบาลชุดที่แล้ว ทางที่สอง ด้วยการอาศัยบารมีของผู้นำคนใหม่ จากนั้นในระยะยาวค่อยเสริมสร้างความชอบธรรมให้เพิ่มมากขึ้น

3. การใช้อำนาจอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ (proper and effective use of power) มีความหมายอยู่สองนัยยะ คือนัยยะแรกเป็นการใช้อำนาจบริหารประเทศภายใต้กฎเกณฑ์ กระบวนการและกฎหมาย และนัยยะที่สองเป็นการใช้อำนาจอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดประโยชน์ส่วนรวม แก่คนในสังคม มิใช่ตกอยู่กับตนเอง และพวกพ้อง

อย่างไรก็ตามเรื่องการทำงานของรัฐบาลที่ไม่มีประสิทธิภาพอาจมิได้หมายความว่าถึงการขาดความชอบธรรมเสมอไป เนื่องด้วยหากรัฐบาลนั้นบริหารงานล้มเหลว กระบวนการการเลือกตั้งในครั้งต่อไปจะเป็นตัวตัดสิน (ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย) แต่เนื่องจากผู้คนมักคิดเชื่อมโยงเรื่องประสิทธิภาพการบริหารงานของรัฐบาลเข้ากับเรื่องความชอบธรรม จึงทำให้เรื่องประสิทธิภาพการบริหารงานของรัฐบาลกลายเป็นตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรมสำหรับใช้วัดระดับความชอบธรรมของรัฐบาล

4. การให้ความยอมรับในการปกครอง (consent of the governed) การให้ความยอมรับในการปกครองแตกต่างกันไปตามลักษณะของระบอบการปกครอง ยกตัวอย่างเช่น ในระบอบประชาธิปไตยการให้การยอมรับของประชาชนในการปกครองของผู้ปกครองขึ้น อยู่กับเรื่องของการเปิดกว้างให้ประชาชนมีสิทธิ เสรีภาพ และส่วนร่วม ส่วนในระบอบอำนาจนิยมและระบอบเผด็จการแบบเบ็ดเสร็จให้การยอมรับในการปกครองมุ่งไปที่เรื่องการบริหารงานของรัฐบาลว่าบรรลุเป้าหมายและนโยบายที่แถลงไว้มากน้อยเพียงใด มากกว่าดูที่รูปร่างหน้าตาองค์การของรัฐบาล

ที่มาของความชอบธรรม

Maxwell, Alexander (2010) กล่าวว่า รัฐในยุคแรกเริ่มมักจะอ้าง ความชอบธรรมจากพลังของสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่อยู่เหนือธรรมชาติ อ่างเทวโองการของพระเจ้า อ้างเทพยดาฟ้าดินเป็นผู้ประทานฐานะตำแหน่งของผู้ปกครองให้กับตัวผู้เป็นเจ้าของ ต่อมาในยุคกลาง ทฤษฎีการเมืองที่ได้รับอิทธิพลจากทฤษฎีสัญญาประชาคมก็เปิดทางไปสู่แนวคิดใหม่ๆ ที่ถือว่าเป็นยุคของการปฏิวัติ นับตั้งแต่การปฏิวัติฝรั่งเศสในปี 1789 ซึ่งแนวคิดเหล่านี้อาจสรุปได้เป็นสองประการหลักคือ ประการแรก รัฐที่ได้รับความชอบธรรมจากทฤษฎีสัญญาประชาคมเป็นปรากฏการณ์ที่ค่อนข้างใหม่ในเชิงประวัติศาสตร์ รัฐบาลเสรีประชาธิปไตยมีรากฐานอันยาวนานนับแต่ยุคกรีกโบราณ แต่จวบจนศตวรรษที่ยี่สิบแล้วที่เรามีรัฐบาลสาธารณรัฐที่มาจากประชาชน โดยที่เกือบช่วงเวลาทั้งหมดของประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติที่ผู้ปกครองอ้างในความชอบธรรมจากพลังของสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่อยู่เหนือธรรมชาติ ประการที่สอง การแปรเปลี่ยนจากการปกครองโดยกษัตริย์ที่อ้างความเมตตาของพระเจ้าผู้เป็นเจ้าของไปสู่การปกครองโดยเจตนารมณ์ของประชาชนมักจะตามมาด้วยการนองเลือด กษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชหลุดพ้นจากตำแหน่งแห่งอำนาจเพราะเหตุจากสงครามหรือการปฏิวัติ และรัฐประชาธิปไตยหลายแห่งขาดเสถียรภาพและต้องล่มสลายไปในที่สุด

Stanford Encyclopedia of Philosophy ได้ระบุที่มาของความชอบธรรมทางการเมืองไว้ว่า

“ความชอบธรรมเป็นเรื่องของความเชื่อที่ประชาชนมีต่อสิทธิอำนาจทางการเมือง (Political authority) และ พันธะทางการเมือง (Political obligations) ในทัศนะของ Max Weber นักสังคมวิทยาชาวเยอรมันมองว่า ความชอบธรรมของระบอบการเมืองเกิดจากการที่ประชาชนมีความเชื่อและความศรัทธาต่อ ระบอบ

การเมืองนั้น โดยที่ Weber ได้แยกแยะที่มาของความชอบธรรมออกเป็นสาม แหล่งที่มาด้วยกันคือ ประชาชนอาจศรัทธาต่อกฎเกณฑ์ทางการเมืองและทางสังคม เพราะว่าเป็นที่ยอมรับกันมาแต่อดีต (จากประเพณี) เพราะว่าพวกเขาศรัทธาต่อตัวผู้นำ (บารมี) หรือเพราะเชื่อมั่นในกฎหมายที่มาจากความเป็นเหตุเป็นผลเป็นที่ยอมรับกันในสังคมนั้นๆ”

ตรงกันข้ามกับแนวคิดของ Weber ในเชิงปทัสสถาน คำว่าความชอบธรรมทางการเมือง หมายถึง มาตรฐานบางอย่างของการให้ความยอมรับ หรือการให้เหตุผลในความถูกต้องของอำนาจทางการเมือง หรือผู้ใช้อำนาจทางการเมืองและพันธะทางการเมือง กล่าวได้ว่า ความชอบธรรมจะช่วยอธิบายว่าทำไมการใช้อำนาจทางการเมืองขององค์กรใดๆ เช่นรัฐ หรือ รัฐบาล จึงเป็นที่ยอมรับกัน และทำไมประชาชนจึงมีหน้าที่ในเชิงจรรยาที่ตีที่จะต้องเคารพเชื่อฟังคำสั่งด้วย

ความชอบธรรมจะเชื่อมโยงกับการให้เหตุผลเชิงจริยธรรม แต่ไม่ใช่เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดสิทธิอำนาจทางการเมืองเอง องค์กรทางการเมือง เช่น รัฐ อาจมีประสิทธิภาพสูง หรือมีสิทธิอำนาจทางปฏิบัติที่เป็นจริง แต่อาจไม่มีความชอบธรรมก็ได้ รัฐเหล่านี้อาจอ้างสิทธิในการที่จะออกคำสั่ง สร้างพันธะต่างๆขึ้นมาให้ประชาชนเคารพเชื่อฟัง ตรวจจับที่คำสั่งเหล่านี้ประชาชนให้ความยินยอมพร้อมใจยอมรับ มันก็คือสิทธิอำนาจหรืออำนาจอันชอบธรรม

สิทธิอำนาจอันชอบธรรมจึงแตกต่างจากสิทธิอำนาจในแง่ปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพที่ว่าสิทธิอำนาจอันชอบธรรมนั้นอ้างสิทธิที่จะปกครองและก่อให้เกิดพันธะทางการเมืองที่ประชาชนจะต้องเชื่อฟังปฏิบัติตาม ในแง่นี้จึงอาจกล่าวได้ว่าสิทธิอำนาจทางการเมืองอาจมีเหตุผลเชิงจริยธรรมสนับสนุน แต่อาจไม่มีความชอบ

ธรรม และมีเพียงสิทธิอำนาจอันชอบธรรมเท่านั้นที่จะก่อให้เกิดพันธะทางการเมืองที่ประชาชนจะให้การเคารพเชื่อฟังได้

ลิจิต ธีระเวคิน.(2549). ได้ให้ทัศนะไว้ว่า ความชอบธรรมทางการเมืองของผู้ใช้อำนาจรัฐประกอบด้วยสามส่วนใหญ่ๆดังต่อไปนี้

ประการแรก การเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจ (acquiring power) ในระบบการเมืองจะมีกฎกติกาของการเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจ เช่น ในสมัยโบราณกาลนั้นผู้ซึ่งมีความสามารถและแข็งแกร่งที่สุดก็จะกลายเป็นผู้ปกครอง หรือผู้ที่สามารถจะแก้ปัญหาที่สังคมกำลังเผชิญอยู่ก็มีความชอบธรรมเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจได้ จนกระทั่งถึงจุดที่มีประเพณีการสืบเชื้อสาย โอรสของกษัตริย์ก็มีสิทธิที่จะสืบราชสมบัติต่อจากพระบิดาจนกลายเป็นประเพณีการสืบสันตติวงศ์ และในบางกรณีการใช้กำลังเข้ายึดอำนาจจนกุมสถานการณ์ได้ก็จะกลายเป็นผู้ที่มีความชอบธรรมที่จะเป็นผู้ครองอำนาจรัฐ ในกรณีของไทยนั้นผู้นั้นถือได้ว่าได้รับอามัตติจากสรวงสวรรค์ (the mandate of heaven) ในกรณีของไทยนั้นผู้กระทำการยึดราชบัลลังก์ได้สำเร็จก็จะอ้างว่ามีบุญบารมีและมีบุญญาธิการที่จะครองสิริราชสมบัติ จึงมีประเพณีปราบดาภิเษก นอกเหนือจากราชาภิเษก ทั้งหลายทั้งปวงดังกล่าวนี้คือสิ่งที่ แม็กซ์ เวเบอร์ นักสังคมวิทยานามอูโฆซถือว่าเป็น traditional legitimacy

แต่มาในยุคระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน การลงคะแนนเสียงของประชาชนจึงเป็นที่มาของความชอบธรรมทางการเมือง (source of legitimacy) หรือที่เรียกว่า เสียงประชาชนคือเสียงสวรรค์ (vox populi, vox dei) ผู้ที่ชนะการเลือกตั้งก็มีความชอบธรรมทางการเมือง ในส่วนนี้ แม็กซ์ เวเบอร์ กล่าวว่า เป็นความชอบธรรมทางการเมืองที่ถูกต้องตามกฎหมายและมีเหตุผล (legal-rational legitimacy)

แต่เมื่อใดที่ทั้งความชอบธรรมทางการเมืองแบบประเพณีไม่ปรากฏ หรือ ความชอบธรรมทางการเมืองแบบกฎหมายและมีเหตุผล ทำงานไม่ได้ผล สังคมก็จะมุ่งหาตัวบุคคลเป็นหลัก โดยประชาชนจะโยยหาตัวบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติพิเศษที่เรียกว่า บารมี หรือบุญญาธิการ (charisma) โดยคนคนนั้นสามารถดึงดูดผู้คนให้มีความนิยมชมชอบ และมีความเชื่อว่าจะเป็นผู้มาแก้ปัญหาภัยพิบัติได้ ผู้นำเช่นนี้เป็นทำนองเดียวกับ ฝูจูหรือผู้มีบุญตามคติของคนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเชื่อว่าผู้มีบุญหรือฝูจู จะมาเกิดเพื่อมาแก้ยุคเข็ญของแผ่นดิน และนี่คือที่มาของภฏฝูจูในยุคล้านเกล้า รัชกาลที่ 5 ความชอบธรรมในส่วนนี้คือ charismatic legitimacy

ข้อสังเกตก็คือ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วเมื่อความชอบธรรมแห่งอำนาจรัฐตาม ประเพณี ตามกฎหมายและเหตุผล ไม่สามารถจะตอบสนองต่อความต้องการทาง จิตวิทยาของประชาชนได้ ประชาชนก็จะโยยหาบุคคลที่มีบุญญาธิการที่เรียกว่าอัศวิน ม้าขาวมาช่วยแก้ปัญหา ซึ่งเป็นลักษณะของจิตวิทยามนุษย์โดยทั่วไปเมื่อเกิดความเคັง คว้างและวังเวง ขาดที่พึ่ง ขาดความเชื่อมั่น ขาดความหวังต่ออนาคต จะโยยหาผู้นำที่ คนนิยมชมชอบและสามารถฝากความหวังได้ เช่น มหาตมะ คานธี ที่มีส่วนในการ ปลดปล่อยอินเดียให้เป็นอิสระจากการปกครองของอังกฤษ หรือบางกรณีก็อาจจะ นำไปสู่การเกิดผู้นำที่เป็นเผด็จการ เช่น ฮิตเลอร์ เบนิตโต มุสโสลินี จอม พลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

นั่นคือ ความชอบธรรมทางการเมืองอันเกี่ยวเนื่องกับการเข้าสู่ตำแหน่ง อำนาจนั้น ถ้าการเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจผิดยุค ผิดสมัย เช่นในยุคที่มีการปกครองแบบ ประชาธิปไตย แต่เข้าสู่ตำแหน่งอำนาจโดยใช้กองกำลังก็จะไม่มีความชอบธรรมทาง การเมือง อย่างไรก็ตาม ความชอบธรรมทางการเมืองในส่วนนี้จะต้องขึ้นอยู่กับส่วนที่ สองด้วย นั่นคือ ความสัมฤทธิ์ผลในการปกครองบริหารประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแก้ปัญหาและการพัฒนา

ประการที่สอง ความสัมฤทธิ์ผลในการปกครองบริหาร (Performance) จะมีความสำคัญยิ่ง ในกรณีที่สังคมมีปัญหาวิกฤตอย่างหนัก ประชาชนต้องการให้มีการแก้ปัญหาโดยเร็ว การให้น้ำหนักความชอบธรรมทางการเมืองในการเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจตามกติกาหรือตามครรลองนั้นอาจจะลดน้อยลง สิ่งที่ประชาชนต้องการจะเห็นก็คือคนที่มีความรู้ความสามารถ มีความกล้าหาญเข้ามาแก้ปัญหา ดังนั้น บุคคลที่เข้ามาสู่ตำแหน่งอำนาจแม้จะไม่มี ความชอบธรรมทางการเมืองเนื่องจากมีการละเมิดกติกา เช่น เข้ามาโดยใช้กำลังนั้น จะต้องริบสร้าง ความชอบธรรมด้วยผลงานในการแก้ปัญหา และด้วยนโยบายที่จะพัฒนาประเทศเพื่อความผาสุกของประชาชน ความชอบธรรมทางการเมืองจากผลงานจะบดบังการขาดความชอบธรรมทางการเมืองในการเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจได้ ในทางกลับกัน บุคคลที่มีความชอบธรรมทางการเมืองในการเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจอย่างสมบูรณ์ เช่น มาจากการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงอย่างท่วมท้น แต่ถ้านโยบายในการแก้ปัญหาและการพัฒนานั้นมีผลงานที่ไม่น่าพอใจ ก็จะเสียความชอบธรรมในส่วนของผลงานใน ส่วนนี้ สิ่งที่ประชาชนจะทำได้ภายใต้ระบบการเมืองแบบเปิดก็คือ การรอให้มีการเปลี่ยนตัวผู้เข้ามาบริหารประเทศด้วยการเลือกตั้ง ในกรณีที่เป็น charismatic leader ถ้าทำงานไม่ได้ผลอาจนำไปสู่ความผิดหวังและความโกรธแค้นถึงกับรุมฆ่าผู้นำเช่นนี้ได้

ดังนั้น ความชอบธรรมทางการเมืองจึงต้องประกอบด้วยสองส่วน นั่นคือการเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจกับผลงานในการแก้ปัญหาและการพัฒนา ใครก็ตามที่สามารถมีทั้งสองส่วนนี้ก็จะมีความนิยมชมชอบและเป็นที่ยอมรับ และประชาชนก็จะให้โอกาสในการทำงานเพื่อชาติและแผ่นดินเป็นระยะเวลานาน อย่างไรก็ตาม สำหรับบางประเทศเช่นสหรัฐอเมริกาได้กำหนดการเป็นประธานาธิบดีเอาไว้เพียงสองสมัย ซึ่งหมายความว่าเมื่อครบ 8 ปีแล้วก็ต้องเปลี่ยนตัวผู้นำ ถึงแม้ประธานาธิบดีคนเดิมจะมีผลงานประทับใจเพียงใดก็ตาม ทั้งนี้เนื่องจากความเชื่อที่ว่าบุคคลที่ทำงานมาแล้วถึง 8

ปี น่าจะถึงจุดอิมตัว ในส่วนที่สอง การเปิดโอกาสให้ผู้อื่นมีโอกาสเข้ามาบริหารประเทศ เป็นสิ่งที่ถูกต้อง และจะช่วยคลี่คลายความตึงเครียดทางการเมืองได้

อย่างไรก็ตาม ยังมีความชอบธรรมทางการเมืองในส่วนที่สามที่ต้องนำมาพิจารณา แม้ผู้ได้อำนาจและมีความชอบธรรมเนื่องจากมาตามครรลอง มีผลงานที่น่าประทับใจและเป็นที่ยอมรับชมชอบของประชาชน แต่ยังมีอีกส่วนหนึ่งที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับความชอบธรรมทางการเมือง นั่นคือพฤติกรรมทางการเมือง

ประการที่สาม พฤติกรรมทางการเมืองและบุคลิกภาพที่สอดคล้องกับกฎหมาย ศีลธรรม วัฒนธรรมและประเพณี ความชอบธรรมทางการเมืองในส่วนนี้ซึ่งเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมทางการเมืองและการแสดงออกที่สอดคล้องกับกฎหมาย ศีลธรรม วัฒนธรรมและประเพณี รวมทั้งบุคลิกภาพนั้น เป็นส่วนสำคัญนอกเหนือจากความชอบธรรมในส่วนที่หนึ่งคือได้แก่การเข้าสู่ตำแหน่ง และส่วนที่สองได้แก่ผลงาน โดยความชอบธรรมในส่วนที่หนึ่งและส่วนที่สองจะคลายความเข้มข้นลงเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้คือ

ก) ผู้ดำรงตำแหน่งอำนาจรัฐละเมิดกฎหมาย และกระทำการขัดต่อหลักนิติธรรม การละเมิดกฎหมายนั้นเป็นได้ทั้งในสิ่งที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือ ตะแบงตีความกฎหมายเพื่อความสัมฤทธิ์ผลในการทำงาน ซึ่งถือว่าเป็นอันตรายในตัวของมันเอง หรือการออกกฎหมายที่มีลักษณะที่ขัดแย้งหรือก้ำกึ่งกับการขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการบริหารประเทศ ความไม่ถูกต้องตามกฎหมายย่อมจะนำไปสู่ความเสียหายความชอบธรรมทางการเมือง

ข) ศีลธรรม กรณีที่เกี่ยวกับความชอบธรรมทางการเมืองโดยตรงก็คือเรื่องอื้อฉาวในการฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งถ้าเป็นการฉ้อฯที่ผิดกฎหมายอย่างชัดเจนก็จะขัดแย้งกับข้อ ก) ที่กล่าวมาแล้วด้วย แต่ถ้าเป็นกรณีก้ำกึ่งในลักษณะของผลประโยชน์ทับซ้อนก็จะนำไปสู่ความสงสัยในความซื่อสัตย์สุจริต ทำให้ความชอบ

ธรรมทางการเมืองของผู้ครองอำนาจรัฐที่มีอยู่ในประการที่หนึ่งและสองถูกลดน้ำหนักลงได้

ในส่วนที่เกี่ยวกับศีลธรรมอีกส่วนหนึ่งก็คือพฤติกรรมส่วนตัว เช่นถ้าผู้นำทางการเมืองมีพฤติกรรมส่วนตัวในเรื่องชู้สาว ซึ่งขัดต่อศีลธรรมอันดีต่อสังคมนั้นๆ เช่นสังคมอังกฤษจะถือเรื่องอื้อฉาวในทางเพศสัมพันธ์เป็นเรื่องใหญ่ แต่อาจจะไม่ขัดกับค่านิยมสังคมของฝรั่งเศส อย่างไรก็ตาม ความเสียหายในส่วนนี้ก็อาจมีปัญหาค่าความชอบธรรมได้ และผู้ดำรงตำแหน่งควรระมัดระวัง ตัวอย่างคือกรณีที่พยายามถอดถอนประธานาธิบดีคลินตันที่มีพฤติกรรมไม่ดีกับเลขาส่วนตัว เป็นต้น

ค) ขนบธรรมเนียมประเพณีที่มีการปฏิบัติมาช้านาน ถ้าผู้นำทางการเมืองละเมิด ก็จะกลายเป็นประเด็นปัญหาความชอบธรรมทางการเมืองขึ้นมาได้ ศาสตราจารย์ ดร.นิธิ เอียวศรีวงศ์ ได้เขียนไว้ว่า ประเด็นทางการเมืองที่สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชทรงเผชิญก็คือ พระองค์ท่านมิได้ปฏิบัติตามขนบธรรมเนียมประเพณีของพระมหากษัตริย์ที่วางมาตรฐานไว้ในสมัยอยุธยาอย่างเคร่งครัด ทำให้ขาดความชอบธรรมในส่วนนี้ ในกรณีประเทศไทยนั้นจะเห็นว่าผู้นำประเทศจะต้องมีส่วนในการส่งเสริมศาสนา ในสมัยโบราณทั้งเจ้าและขุนนางต่างก็มีวัดที่อยู่ในความอุปถัมภ์ของตน ในปัจจุบันจะมีการทอดกฐิน ทอดผ้าป่า และงานการกุศลต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประกอบพิธีกรรมของรัฐ รวมทั้งของชุมชน ผู้นำทางการเมืองใดก็ตามที่มองข้ามในส่วนที่เป็นกฎหมาย ศีลธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีก็จะมีปัญหาในเรื่องความชอบธรรมได้

Phillips W. Shively (อ้างถึงใน ใหญ่ เตมีย์, 2544) กล่าวถึงความชอบธรรมที่ผู้ปกครองต้องกระทำเพื่อให้เกิดการยอมรับในอำนาจ ซึ่งแบ่งที่มาได้ 4 ประการคือ 1. ความชอบธรรมโดยผลงาน (legitimacy by results) คือความพยายามที่ผู้ปกครองต้องจัดการตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งยิ่งตอบสนองมากก็ยิ่ง

มีความชอบธรรมมาก 2. ความชอบธรรมโดยคุณลักษณะ (legitimacy by habit) คือความสามารถในการปรับตัวของ ผู้ปกครองไปตามบริบทของสภาพสังคมหรือของประชาชน 3. ความชอบธรรมโดยเอกลักษณ์ทางประวัติศาสตร์ศาสนา หรือ เชื้อชาติ (legitimacy by historical, religious, or ethnic identity) คือความชอบธรรมที่เกิดจากการเชื่อมโยงกับความชอบธรรมของผู้ปกครองในอดีตว่ามีทิศทางอย่างไร โดยคุณลักษณะทางวัฒนธรรมและเชื้อชาติของผู้ปกครองกับประชาชนให้มีความสัมพันธ์ที่ไปในทิศทางเดียวกันได้ 4. ความชอบธรรมโดยผ่านกระบวนการ (legitimacy by procedures) เป็นการสร้างความชอบธรรมที่เกิดจากผู้ปกครองสร้างขึ้นเอง เพื่อให้ประชาชนมีความมั่นใจในกระบวนการตามกฎหมายที่ได้วางไว้ ซึ่งถ้าผู้ปกครองทำไม่ได้ตามที่ได้ให้คำมั่นสัญญาไว้ ประชาชนก็มีสิทธิเปลี่ยนผู้ปกครองใหม่ได้

Guo (2003) อธิบายถึงองค์ประกอบสองส่วนของความชอบธรรมทางการเมือง ซึ่งได้แก่ ส่วนแรก การอ้างเหตุผลถึงที่มา (original justification) ของสิทธิอำนาจในการปกครอง และส่วนที่สอง การอ้างเหตุผลถึงเรื่องผลประโยชน์ (utilitarian justification) ของประชาชนที่ผู้ปกครองดำเนินการให้เกิดขึ้นตามความต้องการของประชาชน ทั้งนี้เพื่อสร้างภาพลักษณ์ความชอบธรรมทางการเมืองของผู้ปกครองให้เกิดขึ้นในสายตาและการรับรู้ของคนในสังคม อันนำมาซึ่งการให้การยอมรับในตัวผู้ปกครองและการดำรงไว้ซึ่งความมีเสถียรภาพของผู้ปกครอง กล่าวโดยสรุปคือผู้ปกครองที่ต้องการอยู่ในอำนาจอย่างยาวนาน ต้องอธิบายต่อสังคมให้เกิดการยอมรับในที่มาของ ผู้ปกครอง และยอมรับในประสิทธิภาพของการปกครองของตน Guo ศึกษาประวัติศาสตร์ชาติจีนตั้งแต่ครั้งสมัยบรรพกาลจนถึงปัจจุบัน เขาได้นำเสนอตัวแบบเชิง เปรียบเทียบให้เห็นถึงองค์ประกอบของการสร้างความชอบธรรมทางการเมืองหรือความชอบธรรมทางการเมือง เพื่อรักษาสถานภาพแห่งการปกครองในยุคสมัยของตนให้ดำรงอยู่อย่างมั่นคงยาวนาน ดังนี้ ในสมัยบรรพกาลที่จีนปกครองด้วย

องค์จักรพรรดิในราชวงศ์ต่าง ๆ องค์ประกอบส่วนแรกของการเสริมสร้างความชอบธรรมแห่งการปกครองว่าด้วยที่มาของผู้ปกครอง (original justification) ได้แก่ ปัจจัยความเชื่อของสังคมว่าผู้ปกครองเป็นผู้ซึ่งได้รับอาณัติจากสวรรค์เป็นผู้ที่มีความรอบรู้และมีคุณความดี และ ปัจจัยการมีกฎหมายของครอบครัว แบบแผนของวงศ์ตระกูล ขนบธรรมเนียมของชุมชน และจารีตประเพณี ของสังคม ปัจจัยเหล่านี้นำไปสู่การยอมรับในผู้ปกครองโดยคนคนเดียวได้ องค์ประกอบที่สองของการเสริมสร้างความชอบธรรมแห่งการปกครองว่าด้วยการทำคุณประโยชน์ของผู้ปกครองแก่ประชาชน (utilitarian justification) ได้แก่ ปัจจัยผลประโยชน์และสวัสดิการที่ประชาชนได้รับจากการปกครอง ปัจจัยการกระจายผลประโยชน์ให้กับประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน สำหรับจีนนั้น นับตั้งแต่การสถาปนาระบอบสังคมนิยมในสมัยเหมาเจ๋อตงจวบจนถึงปัจจุบัน การปกครองในระบอบนี้ถูกมองว่าการเมืองการปกครองภายในประเทศยังไม่เปิดกว้างเท่ากับระบอบประชาธิปไตย Guo ตั้งคำถามว่าเหตุใดประชาชนชาวจีนยังคงให้การยอมรับในการปกครองของรัฐบาลจีนมาอย่างสืบเนื่องยาวนาน Guo ให้เหตุผลว่าเกิดจากกระบวนการในการเสริมสร้างความชอบธรรมทางการเมืองสองส่วน ซึ่งได้แก่ original justification และ utilitarian justification ดังนั้น องค์ประกอบแรกของการเสริมสร้างความชอบธรรมแห่งการปกครองว่าด้วยที่มาของผู้ปกครอง (original justification) ได้แก่ ปัจจัยการทำให้ประชาชนยอมรับในตัวผู้นำผ่านภาพทฤษฎีความเป็นตัวแทน 3 ประการของ ผู้นำ (การใช้อำนาจเพื่อประชาชน การเชื่อมความรู้สึกของผู้นำไปยังประชาชน และการมุ่งสร้างสวัสดิการให้กับประชาชน) ปัจจัยการทำให้ประชาชน ยอมรับในความรู้ความสามารถของผู้นำ และปัจจัยการทำให้ประชาชนยอมรับในรัฐธรรมนูญและหลักแห่งกฎหมาย องค์ประกอบที่สองของการเสริมสร้างความชอบธรรมแห่งการปกครองว่าด้วยการทำคุณประโยชน์ของผู้ปกครองแก่ประชาชน (utilitarian justification) ได้แก่ ปัจจัยการนำเอาหลักการภาวะแห่งความทันสมัย (modernization) มาปรับใช้ในการบริหาร

ประเทศเพื่อประโยชน์สูงสุดกับประชาชน และปัจจัยการดำเนินนโยบายที่เน้นกระจายผลประโยชน์ไปสู่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและการสร้างสวัสดิการให้กับประชาชน

David Easton (1979, pp. 289-310) อ้างว่าฐานที่มาของความชอบธรรมมาจากสามประการ คือประการแรกมาจากอุดมการณ์ ซึ่งประกอบด้วยหลักการและค่านิยมที่สามารถกระตุ้นและสร้างแรงบันดาลใจให้บุคคลกระทำการใดเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ค่านิยมเหล่านี้จะเป็นตัวกำหนดจุดมุ่งหมาย การจัดองค์กรและขอบเขตของวิถีชีวิตในทางการเมืองพร้อมๆกันไปด้วย ประการที่สองมาจากโครงสร้างของระบบการเมือง การยอมรับในความชอบธรรมของอำนาจมาจากการที่ประชาชนยอมรับในความชอบธรรมของบทบาทที่สมาชิกมีอยู่ในโครงสร้างแห่งอำนาจนี้ และจากการที่ประชาชนเห็นพ้องและเข้ากันได้กับปทัสถานซึ่งเป็นตัวตีความเรื่องของสิทธิและพันธะผูกพันของบุคคลในตำแหน่งนั้นๆ และประการที่สาม บุคลิกภาพของผู้นำ ซึ่งความชอบธรรมของผู้นำประเมินจากคุณค่า คุณธรรมจริยธรรมของตัวผู้นำเองเป็นสิ่งสำคัญ

ทั้งนี้ David Easton อ้างว่าแนวคิดเรื่องที่มาของความชอบธรรมที่ได้นำเสนอมานั้นมีความเป็นระบบและมีนัยยะที่กว้างกว่าของ Weber อีกด้วย

สรุป

กล่าวได้โดยสรุปจากแนวคิดของบรรดานักวิชาการที่ได้นำเสนอไว้ข้างต้นว่าเมื่อเราพูดถึงความชอบธรรมทางการเมืองไม่ว่าจะมุ่งที่ตัวบุคคล คือ ผู้ปกครอง หรือที่คณะบุคคล คือ รัฐบาล ก็ตาม เรากำลังพูดถึงการที่ประชาชนให้ความเชื่อมั่น ศรัทธา

ให้การยอมรับ พร้อมทั้งจะเชื่อฟังคำสั่ง พร้อมทั้งจะให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่แก่ผู้ปกครองหรือต่อรัฐบาล นั่นเอง

ความชอบธรรมทางการเมืองนั้น ผู้ปกครอง หรือ รัฐบาลได้มาอย่างไร อะไรคือปัจจัยที่ทำให้ประชาชนให้การยอมรับสนับสนุนผู้ปกครองหรือรัฐบาล

ข้อสรุปประการแรก คือ การยอมรับในที่มาของสิทธิอำนาจของผู้ปกครองเอง ในสังคมแบบดั้งเดิม สมาชิกของสังคมเผ่าต่างให้การยอมรับสนับสนุนหัวหน้าเผ่าของตนเนื่องจากหัวหน้าเผ่าได้รับการสืบทอดตำแหน่งแห่งอำนาจจากประเพณีที่ปฏิบัติสืบทอดต่อกันมา ในขณะที่สังคมที่อยู่ในระยะกำลังเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะในช่วงของการต่อสู้ดิ้นรนเพื่อสร้างชาติ หรือเรียกร้องเอกราชจากจักรวรรดินิยม จะมีผู้นำที่ประชาชนต่างให้การยอมรับ พร้อมทั้งจะเชื่อฟังปฏิบัติตามคำสั่งด้วยเหตุที่ว่าเป็นผู้ที่เชื่อว่ามีบุญญาบารมี มีภาวะผู้นำสูง และเมื่อสังคมเข้าสู่สังคมที่ทันสมัย โดยเฉพาะในสังคมประชาธิปไตย ประชาชนต่างมีสิทธิ์มีเสียงในการเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดชะตาชีวิตของสังคมของตนเองได้ มีสิทธิ์ในการกำหนดกฎกติกาที่จะมาบังคับใช้ และมีสิทธิ์ที่จะกำหนดตัวผู้ปกครองที่เชื่อว่าจะสามารถให้ประโยชน์สูงสุดตามความต้องการของพวกเขาได้ นั่นคือ สิทธิ์ในการเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนในรัฐสภาและรัฐบาล ฉะนั้น ในสังคมประชาธิปไตยที่ทันสมัยนั้น บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดก็ได้ที่ผ่านกระบวนการตามที่กฎหมายกำหนด ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายเลือกตั้ง กฎหมายพรรคการเมือง ผ่านการตรวจสอบจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญก็สามารถเข้าสู่ตำแหน่งแห่งอำนาจ เป็นผู้ปกครอง หรือ รัฐบาล โดยที่ประชาชนจะให้การยอมรับ พร้อมทั้งจะเชื่อฟังคำสั่ง

และยังกล่าวได้อีกว่ายิ่งรัฐบาลได้เสียงจากประชาชนที่มาใช้สิทธิ์มากเพียงใด ความชอบธรรมทางการเมืองก็จะยิ่งสูงมากขึ้นเท่านั้น

แต่ก็ไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนแล้ว จะไร้ซึ่งความชอบธรรมทางการเมือง โดยเฉพาะรัฐบาลที่มาจากการทำรัฐประหาร อย่างน้อยข้ออ้างในการทำรัฐประหารแต่ละครั้งก็เป็นความพยายามที่จะสร้างความชอบธรรมให้กับการเปลี่ยนรัฐบาลด้วยวิธีการใช้กำลัง โดยเฉพาะในยามที่รัฐบาลเก่าเริ่มประสบกับปัญหาวิกฤตศรัทธา แต่จะมีระดับความชอบธรรมทางการเมืองค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับรัฐบาลที่มาจากเสียงของประชาชน

ประการที่สอง ประสิทธิภาพของการบริหารงานของรัฐบาล กล่าวคือ รัฐบาลที่ทำหน้าที่ในการบริหารกิจการบ้านเมือง มุ่งบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้กับประชาชน ถ้าสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการวางแผนงาน กำหนดขั้นตอนในการทำงาน ลงมือปฏิบัติตามขั้นตอนเหล่านั้นจนทำให้เป้าหมายบรรลุผลได้อย่างดี ผลประโยชน์ตกกับประชาชนอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ประชาชนก็ย่อมมีศรัทธาและให้การยอมรับต่อรัฐบาลนั้น

ฉะนั้น รัฐบาลแม้จะมาจากเลือกตั้งของประชาชน ได้รับเสียงข้างมากอย่างท่วมท้น แต่เมื่อเข้ารับตำแหน่งแล้ว ไม่สามารถแก้ไขเยียวยาปัญหา ไม่สามารถสนองต่อความต้องการหรือแก้ไขความทุกข์ยากของประชาชนได้ นักการเมืองในซีกรัฐบาลเองใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ส่วนตนและพรรคพวก มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างเอิกเกริก การบังคับใช้กฎหมายที่ยังสองมาตรฐาน คือ เลือกปฏิบัติ เอาพรรคเอาพวกเป็นสำคัญ ประชาชนก็อาจเสื่อมศรัทธา นำไปสู่วิกฤตการณ์ความชอบธรรม การไร้เสถียรภาพของรัฐบาลก็จะตามมา

ในทางตรงกันข้าม รัฐบาลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่มาจากรัฐประหาร ต้นทุนเรื่องของความชอบธรรมทางการเมืองมีไม่มากนัก ถ้ารัฐบาลมีความมุ่งมั่นที่จะสร้างผลงานในการพัฒนาประเทศชาติ จัดทำโครงการเพื่อแก้ไขเยียวยาปัญหาความ

เดือดร้อนของประชาชน มีการนำโครงการต่างๆของรัฐบาลไปปฏิบัติอย่างเข้มแข็ง และเมื่อประชาชนได้รับการใส่ใจดูแล ความศรัทธาที่มีต่อรัฐบาลก็จะตามมาในที่สุด และดูเหมือนว่าจะเป็นหนทางเดียวที่จะช่วยทำให้ความชอบธรรมทางการเมืองของ รัฐบาลที่มาจากรัฐประหารสูงขึ้นได้ มากกว่าจะที่ใช้วิธีการลดความน่าเชื่อถือ (Discredit) ผลงานของรัฐบาลชุดก่อนซึ่งมักจะถูกใช้ในหลายประเทศ

เอกสารอ้างอิง

วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. (2557). 30 ม.ค. 2560 .[https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2_%E0%B8%A1%E0%B8%8A%E0%B8%AD%E0%B8%9A%E0%B8%98%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%A1_\(%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B8%A8%E0%B8%B2%E0%B8%AA%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B9%8C\)](https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2_%E0%B8%A1%E0%B8%8A%E0%B8%AD%E0%B8%9A%E0%B8%98%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%A1_(%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B8%A8%E0%B8%B2%E0%B8%AA%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B9%8C))

วีระ เลิศสมพร. *รัฐบาลไทยกับความชอบธรรมทางการเมือง*, 3 ก.พ.2560.
http://www.kpi.ac.th/portal/knowledge/article_detail.php?id=68

ลิขิต ธีรเวคิน. *ความชอบธรรมทางการเมือง (Political Legitimacy) ของผู้ใช้อำนาจรัฐ*, 3 ก.พ.
<http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9490000028434>

ใหญ่ เตมีย์. (2544). *การสร้างความชอบธรรมทางการเมืองของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

Alagappa, Muthiah . (1995). *Political Legitimacy in Southeast Asia : The Quest for Moral Authority*. Calif. : Stanford University Press.

Aragon, Jorge.(2009). *Political Legitimacy and Democracy*, 6 ก.พ. 2560.
http://www.luc.edu/media/lucedu/dccirp/pdfs/articlesforresource/Article_-_Aragon_Trelles,_Jorge_2.pdf

Easton, David. (1979). *A System Analysis of Political Life*. Chicago : University of Chicago Press.

Guo, B. (2003). Political Legitimacy and China's Transition. *Journal of Chinese Political Science*.(8), nos. 1 & 2, 1-25 , 6 ก.พ. 2560 .
<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B8%9A%E0%B8%B2%E0%B8%A5%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2%E0%B8%81%E0%B8%B1%E0%B8%9A%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%8A%E0%B8%AD%E0%B8%9A%E0%B8%98%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%97%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%87#sthash.dNM5B91f.dpuf>

Maxwell, Alexander.(2010). *A Brief History of Political Legitimacy : Demotic Ideology and the Spread of Democracy*, 6 ก.พ. 2560.
<http://www.nobleworld.biz/images/Maxwell.pd>

Schmitter, Philippe C. (2010). *Political legitimacy and its Acquisition: Lessons based on the European Union's search for it*. Istituto Universitario Europeo Firenze, Italia.

Stanford Encyclopedia of Philosophy.(2016). 6 ก.พ. 2560.
<https://plato.stanford.edu/entries/legitimacy/>

Wai- man Lam. (2016). “Political Legitimacy in Hong Kong” .ใน Chan, J., Chin, D.C. and William, M.S. in *East Asian Perspectives on Political Legitimacy : Bridging the Empirical-Normative Divide*. N.Y.: Cambridge University Press.