

รูปแบบและโครงสร้างการปกครองเปรียบเทียบไทยกับเมียนมาร์ The Structural Model of Government Comparison Between Thailand and Myanmar

วัชรินทร์ อินทพรหม

Wacharin Intaprom

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร

e-mail : pong9889@yahoo.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอรูปแบบและโครงสร้างการปกครองเปรียบเทียบระหว่างไทยกับเมียนมาร์ เนื่องจากทั้ง 2 ประเทศมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเหมือนกัน แต่มีความแตกต่างกันเป็นอย่างมากในรูปแบบและโครงสร้างการปกครองทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น ดังนั้นบทความนี้จึงเป็นการศึกษาเปรียบเทียบการปกครองที่อยู่บนพื้นฐานของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของทั้ง 2 ประเทศคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กับรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ฉบับปี พ.ศ.2551 ผลการศึกษาพบว่า การปกครองของไทยกับเมียนมาร์เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาแต่มีความเป็นเผด็จการที่ซ่อนอยู่ในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญคล้ายๆ กัน เช่น รัฐธรรมนูญไทย 2560 ใน 5 ปีแรก สมาชิกวุฒิสภามาจากการสรรหาทั้งหมด และรัฐธรรมนูญเมียนมาร์กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง 168 คน และอีก 56 คน เป็นทหารคือผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นผู้แต่งตั้ง ซึ่งจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญของทั้ง 2 ประเทศนั้นมีลักษณะของการศูนย์รวมของอำนาจอยู่กับกลุ่มคนบางกลุ่มเท่านั้น ด้านความแตกต่างของโครงสร้างการปกครอง คือ เมียนมาร์ไม่มีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหมือนไทย เนื่องจากเมียนมาร์มีชาติพันธุ์ที่หลากหลาย ซึ่งบางเผ่าพันธุ์ไม่ได้ยอมรับการปกครองของพม่า ดังนั้นหากให้รัฐต่าง ๆ ปกครองตนเองตามหลักของการปกครองท้องถิ่นที่มีอิสระในการปกครองตนเองมาก อาจจะทำให้เกิดการแยกประเทศของรัฐของชนส่วนน้อยได้

คำสำคัญ : การเมืองเปรียบเทียบ รูปแบบและโครงสร้างทางการเมือง ไทย-เมียนมาร์

ABSTRACT

This article has the purpose to present the governing pattern and structure in comparison between Thailand and Myanmar as the two countries govern themselves similarly by the democracy system but they are significantly different in term of the governing pattern and structure both in national level and local level. Therefore, this article is a comparison study of the governments based on the present constitutions of both countries that are the constitution of Thailand, 2017 and the constitution of the republic of Myanmar, 2008. The result of the study found that the administration of Thailand and Myanmar are democratic by the system of parliament but still there is authoritarianism hidden in the details of the constitution in a comparable way. For an example, the constitution of Thailand, 2017, in the first 5 years, all senators come from nomination and the constitution of Myanmar in year 2008 states that the 168 senators come from election and the rest of 56 senators are soldiers by the appointment of the supreme commander. This can show that the constitutions of both countries have the characteristic that centralizes the power only in some group of people. For the difference of the governmental structure, Myanmar does not have the distribution of power to local governmental organization as in Thailand because Myanmar has many ethnic groups by which some of them do not accept Myanmar administration. Therefore, if each state is permitted to be governed itself by the principle of local governing that gives a lot of freedom in self-administration, this can cause division in the country by the states of ethnic minorities.

Keywords: Comparative politics, political structure and model, Thailand-Myanmar

บทนำ

ระบอบการปกครองในโลกมี 2 ระบอบคือการปกครองระบอบประชาธิปไตย และระบอบเผด็จการ โดยทั้ง 2 ระบอบนี้ จะมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ ระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองเป็นของประชาชนด้านระบอบเผด็จการ เป็นระบบการปกครองที่ตรงข้ามกับระบอบประชาธิปไตย คือ ผู้ปกครองจะมีอำนาจสูงสุดในการปกครอง โดยไม่สนใจสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นการได้มาของการเป็น

ผู้นำในระบอบเผด็จการมักจะเกิดจากการปฏิวัติหรือรัฐประหาร ความแตกต่างระหว่างระบอบประชาธิปไตยกับระบอบเผด็จการอาจจะสะท้อนถึงความทันสมัย (Modernization) ของประเทศนั้นด้วย โดย Huntington (1993) เชื่อว่าประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะมีความทันสมัยกว่าประเทศที่ปกครองในระบอบเผด็จการ แต่แนวคิดของ Huntington (1993) ก็ไม่ได้เป็นจริงเสมอไป เพราะปัจจุบันประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยบางประเทศไม่ได้มีความทันสมัยมากกว่าประเทศที่ปกครองในระบอบเผด็จการ และ

อาจให้เสรีภาพแก่ประชาชนในบางด้าน เช่น ด้าน การเมือง ด้านสังคม และด้านเศรษฐกิจน้อยกว่า ประเทศที่ปกครองในระบอบเผด็จการ เช่นตัวอย่าง ประเทศในกลุ่มประเทศอาเซียน 10 ประเทศ ที่มีการปกครองในระบอบต่าง ๆ ที่หลากหลายและแตกต่างกันหลายรูปแบบ และมีความทันสมัยที่แตกต่างกันทั้งที่มีปกครองประเทศในระบอบเหมือนกัน

ประเทศในกลุ่มประเทศอาเซียนที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมี 7 ประเทศ คือ ไทย อินโดนีเซีย สิงคโปร์ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ พม่า และกัมพูชา ปกครองในระบอบเผด็จการ คอมมิวนิสต์ มี 2 ประเทศ คือ เวียดนาม และลาว และปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (เผด็จการ) มี 1 ประเทศ คือ บรูไน กลุ่มประเทศอาเซียนที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แม้ว่าทั้ง 7 ประเทศจะมีความเหมือนในระบอบ แต่ก็มี ความแตกต่างใน รูปแบบและโครงสร้างของ การปกครอง แต่ความเหมือนบนความต่างนี้ ยังไม่ปรากฏถึงการศึกษารเปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่าง ดังกล่าว ทั้งที่ประเทศในกลุ่มอาเซียน 10 ประเทศได้ปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือจัดตั้ง ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) เมื่อปลายปี พ.ศ.2558 ในบทความนี้จึงขอนำเสนอการศึกษา เปรียบเทียบรูปแบบและโครงสร้างการปกครอง ระหว่างไทยกับเมียนมาร์ เนื่องจากทั้ง 2 ประเทศมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเหมือนกัน และมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองมาไม่นานเหมือนกัน โดยประเทศไทยมีการทำรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 เวลา 16:30 น. โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) อันมีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นหัวหน้าคณะ และมีการประชาคมติผ่านรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พ.ศ.2559 ในวันอาทิตย์ที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2559

และจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พ.ศ.2560 ในวันพฤหัสบดีที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 นี้ ส่วนประเทศเมียนมาร์มีการเลือกตั้งครั้งล่าสุด วันอาทิตย์ที่ 8 พฤศจิกายน 2558 ภายใต้รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ.2551 ซึ่งเชื่อว่าเป็นการเลือกตั้งที่มีความเป็น ประชาธิปไตยมากที่สุดหลังจากมีรัฐบาลทหาร ปกครองมายาวนาน ซึ่งเหตุการณ์ของทั้ง 2 ประเทศ ดังกล่าว ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองทั้ง 2 ประเทศเป็นอย่างมาก ดังนั้นบทความนี้จึงเป็นการศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบและโครงสร้างการ ปกครองระหว่างไทยกับเมียนมาร์บนพื้นฐานข้อมูล ที่เป็นปัจจุบันมากที่สุด อันจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่ สนใจการเมืองการปกครองของประเทศเพื่อนบ้าน ต่อไป

เนื้อหา

ปลายปี พ.ศ. 2558 ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้เข้าสู่ความเป็นประชาคมอาเซียน แต่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ในประเทศสมาชิกด้วยกันยังมีอยู่น้อยมาก โดยเฉพาะ สมาชิกที่มีพรมแดนติดกับประเทศไทย เช่น ประเทศ เมียนมาร์ แต่ด้วยความแตกต่างทั้งทางด้านรูปแบบ และโครงสร้างการปกครอง วัฒนธรรมทางการเมือง และระดับของการกระจายอำนาจ ทำให้รูปแบบการ ปกครองของเมียนมาร์ เป็นเรื่องที่น่าสนใจอย่างยิ่ง ดังนั้นบทความนี้ จึงขอนำเสนอรูปแบบและ โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบระหว่าง ไทยกับเมียนมาร์ เพื่อให้มีองค์ความรู้เกี่ยวกับการ เมืองการปกครองของประเทศสมาชิกอาเซียน โดยผู้เขียนขอนำเสนอดังต่อไปนี้

1. รูปแบบและโครงสร้างการปกครอง ของประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยพระมหากษัตริย์มิได้ทรงใช้อำนาจในการปกครองประเทศ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจอธิปไตยทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ คือ พระองค์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติเพื่อออกกฎหมายบังคับใช้แก่ประชาชนผ่านทางรัฐสภาและทรงใช้อำนาจบริหารในการปกครองประเทศผ่านทางคณะรัฐมนตรี โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าคณะ รวมทั้งทรงใช้อำนาจตุลาการอันเป็นอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีต่าง ๆ ผ่านทางศาล

อำนาจอธิปไตยสามารถแบ่งออกเป็นอำนาจย่อย 3 อำนาจ ดังนี้

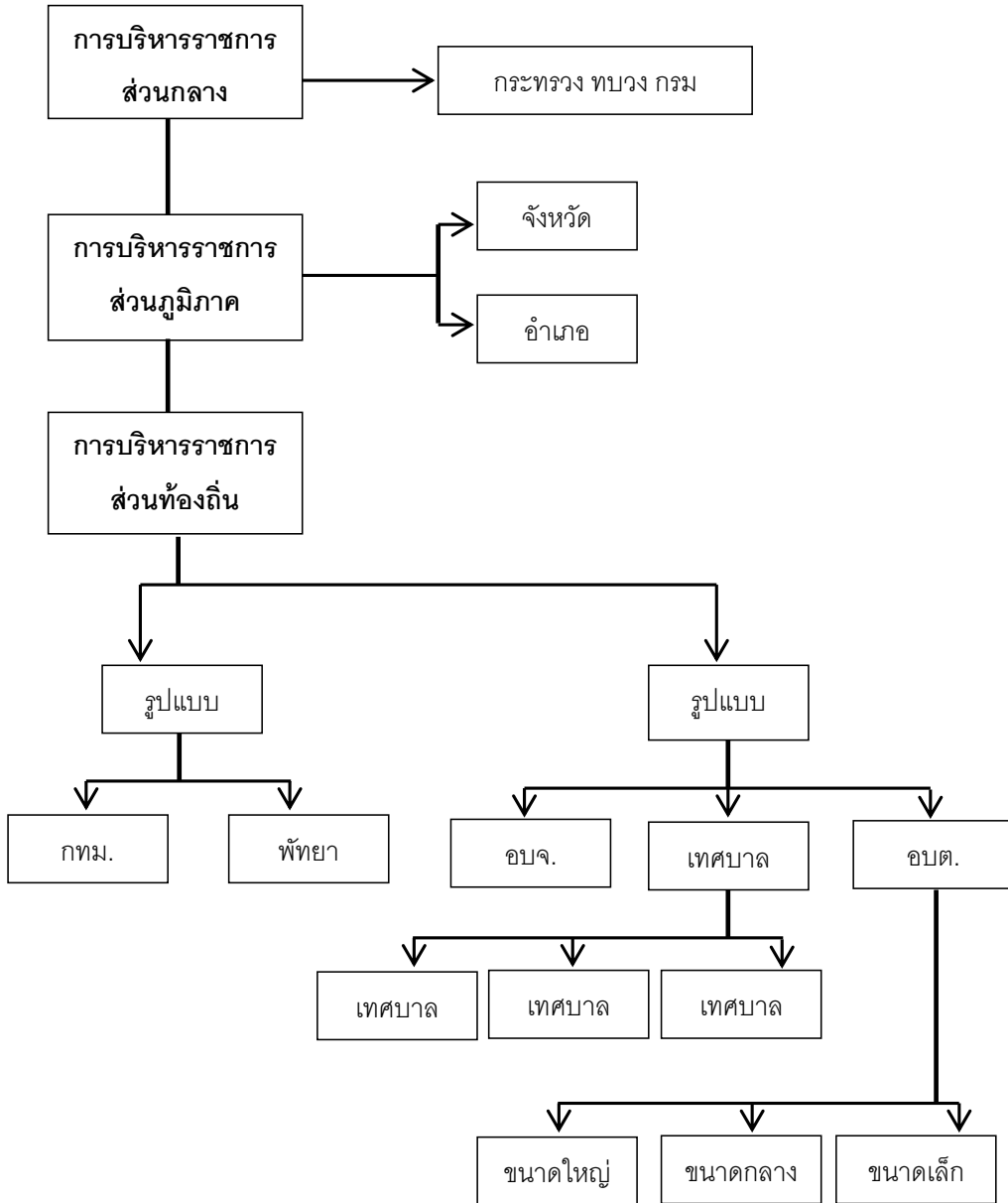
1. อำนาจนิติบัญญัติ เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายเพื่อให้เป็นแนวทางและเครื่องมือในการบริหารประเทศ เสนอชื่อบุคคลเป็นนายกรัฐมนตรีควบคุม

การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลตามที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา รวมทั้งตรวจสอบติดตามผลการปฏิบัติงานของรัฐบาล และให้ความเห็นชอบในกิจกรรมสำคัญของประเทศตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

2. อำนาจบริหาร ใช้ผ่านทางคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นคณะบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารประเทศ อำนาจหน้าที่ คือ กำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน รักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อย เพื่อให้ประชาชนดำเนินชีวิตได้อย่างปกติสุข ควบคุมข้าราชการประจำให้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดผล ประสานงานกับกระทรวงต่าง ๆ ให้มีความสอดคล้องไปในทางเดียวกันออกกมติต่าง ๆ เพื่อให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ถือปฏิบัติ

3. อำนาจตุลาการ เป็นอำนาจของศาลทุกประเภท ที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีความต่าง ๆ เพื่ออำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนในชาติ เช่น ศาลปกครอง ศาลอาญา เป็นต้น

การแบ่งอำนาจการปกครองและการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 การแบ่งอำนาจการปกครองและการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย
ที่มา: วัชรินทร์ อธิพรหม (2559)

การบริหารราชการแผ่นดินไทยและการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยแบ่งเป็น 3 ส่วน ดังนี้

1. การบริหารราชการส่วนกลาง การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง กำหนดให้มีส่วนราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง กรม

2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน คือ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน

3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีอยู่ 2 ระบบ คือ 1) ระบบทั่วไปที่ใช้แก่ท้องถิ่นทั่วไปซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ 3 รูปแบบ คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด และ 2) ระบบพิเศษที่ใช้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่งมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

โครงสร้างการบริหารจัดการขององค์กรปกครองท้องถิ่น ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

2. รูปแบบและโครงสร้างการปกครองของประเทศเมียนมาร์

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ฉบับปี พ.ศ.2551 กำหนดให้ประเทศเมียนมาร์มีรูปแบบการปกครองแบบสาธารณรัฐ โดยมีรัฐสภาซึ่งประกอบด้วย 2 สภา คือ 1) สภาระดับชาติหรือสภาสหภาพ(Pyidaungsu Hluttaw) ประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาประชาชน (Pyithu Hluttaw) กับ สภาชาติพันธุ์ (Amyotha Hluttaw) และ 2) สภา

ท้องถิ่น มี 2 ชื่อตามเขตหรือรัฐ คือ สภาภาค (Region Hluttaw) หรือ สภารัฐ (State Hluttaw) ซึ่งสมาชิกทั้ง 3 สภามาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม และอีกส่วนหนึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยทหาร โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขและหัวหน้ารัฐบาล (ไม่มีนายกรัฐมนตรี) (ผณิตา ไชยศร, 2556)

ระบบการเมืองของเมียนมาร์เป็นรูปแบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาเช่นเดียวกับประเทศไทย ศูนย์กลางอำนาจการปกครองของประเทศเมียนมาร์อยู่ที่รัฐบาลกลาง เป็นตัวแทนของประเทศในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศอื่น และมีหน้าที่ดูแลเรื่องสำคัญๆ เช่น การคลัง การป้องกันประเทศ ความมั่นคง เป็นต้น ขณะที่สภาท้องถิ่นจะทำหน้าที่นิติบัญญัติ รับนโยบายจากส่วนกลาง และรับเรื่องปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่

โครงสร้างการเมืองการปกครองของเมียนมาร์

โครงสร้างการเมืองการปกครองของเมียนมาร์แบ่งเป็น 3 ฝ่าย ดังนี้

1. ฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารประกอบด้วยหัวหน้ารัฐบาล คือ ประธานาธิบดี เป็นผู้เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือบุคคลทั่วไปเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงต่างประธานาธิบดีเป็นผู้นำสูงสุด มาจากการลงคะแนนเสียงของสมาชิกสภาระดับชาติหรือสภาสหภาพ (Pyidaungsu Hluttaw) ดำรงตำแหน่งสมัยละ 5 ปี และไม่เกิน 2 สมัย

2. ฝ่ายนิติบัญญัติ แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ สภาระดับชาติหรือสภาสหภาพ กับ สภาท้องถิ่น โดยสมาชิกสภาทั้ง 2 ระดับ มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ร้อยละ 75 (ทั้งทางตรงและทางอ้อม) และมีสมาชิกสภาที่มาจากแต่งตั้งจากทหารประจำการ ร้อยละ 75

2.1 สภาระดับชาติหรือสภาสหภาพ (Pyidaungsu Hluttaw) ประกอบด้วย สภาประชาชน (Pyithu Hluttaw) กับ สภาชาติพันธุ์ (Amyotha Hluttaw)

สภาประชาชน มีสมาชิกสภาไม่เกิน 440 ที่นั่ง มาจากการเลือกตั้งในแต่ละอำเภอๆ ละ 1 ที่นั่ง ไม่เกิน 330 อำเภอ และอีกไม่เกิน 110 ที่นั่ง เป็นทหารที่ผู้บัญชาการทหารสูงสุดแต่งตั้ง

สภาชาติพันธุ์ มีสมาชิกสภาไม่เกิน 224 ที่นั่ง มาจากการเลือกตั้งของแต่ละเขตหรือรัฐ 14 แห่งๆ 12 ที่นั่ง รวมสมาชิกสภาจากพื้นที่ปกครองตนเองด้วยพื้นที่ละ 1 ที่นั่งด้วย รวมกันไม่เกิน 168 ที่นั่ง และอีกไม่เกิน 56 ที่นั่ง เป็นทหารที่ผู้บัญชาการทหารสูงสุดแต่งตั้ง

2.2 สภาท้องถิ่น มี 2 ชื่อตามเขตหรือรัฐ คือสภามณฑล (Region Hluttaw) หรือ สภารัฐ (State Hluttaw) มีสมาชิกสภาท้องถิ่นรวมกัน จากเขตหรือรัฐ 14 แห่ง จำนวน 885 ที่นั่ง มีสมาชิกสภา มาจากการเลือกตั้งในแต่ละอำเภอๆ ละ 2 ที่นั่ง โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นแต่ละเขตหรือรัฐ มีจำนวนแตกต่างกันไป ตามจำนวนอำเภอของเขตหรือรัฐ ถ้าในเขตหรือรัฐนั้นมีชนกลุ่มน้อยเผ่าอื่นที่จำนวนถึงร้อยละ 0.1 ของประชากรทั่วประเทศ ก็จะได้เพิ่มอีก 1 ที่นั่ง ปัจจุบัน (ค.ศ.2017) สมาชิกสภาท้องถิ่น มีจำนวน 665 ที่นั่ง ส่วนอีก 220 ที่นั่ง เป็นทหารคือผู้บัญชาการ ทหารสูงสุดแต่งตั้ง

3. ฝ่ายตุลาการ ประกอบด้วย ศาลฎีกา ศาลสูงประจำรัฐหรือเขตและศาลลำดับรอง ในทุกระดับ โดยประธานาธิบดี เป็นผู้แต่งตั้งผู้พิพากษาศาลฎีกา โดยความเห็นชอบของรัฐสภา

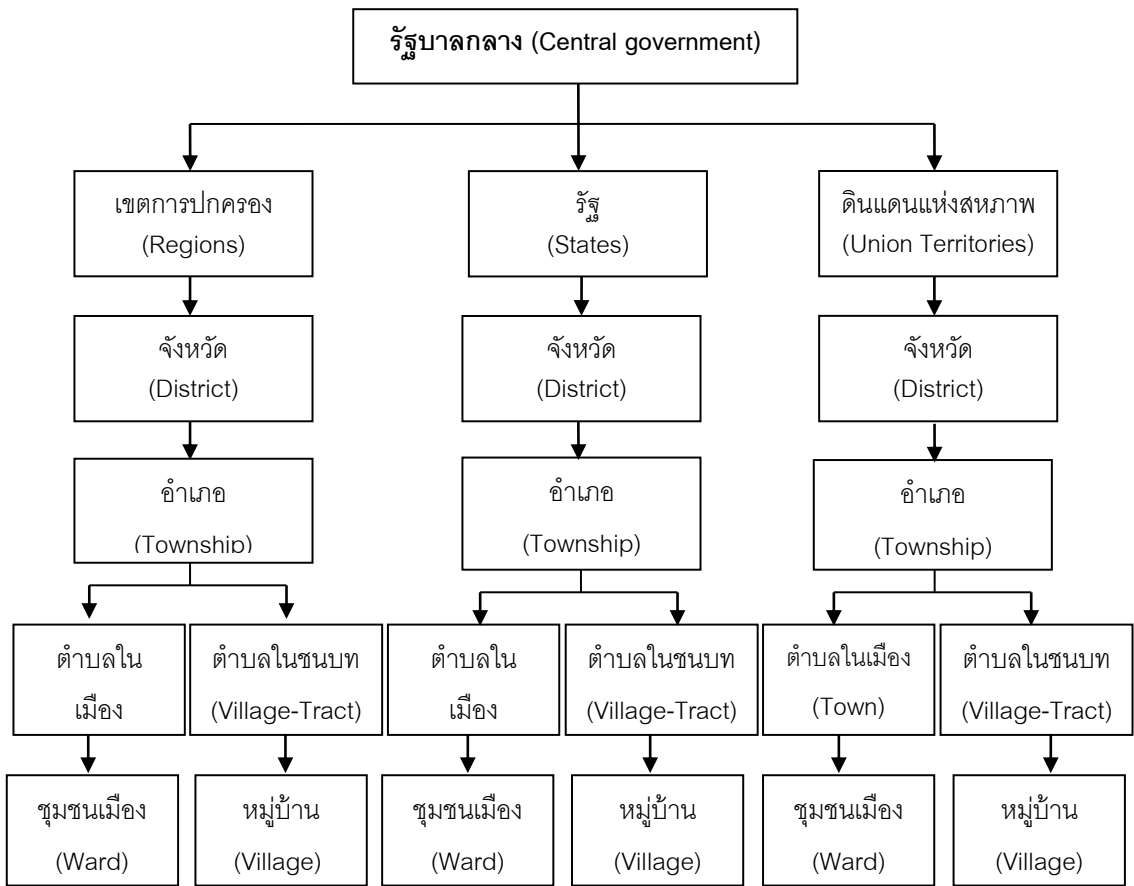
การแบ่งอำนาจการปกครองและการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

การแบ่งอำนาจการปกครองและการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแบ่งเป็น 2 ส่วน ดังนี้

1. การปกครองส่วนกลางประกอบด้วย กระทรวง 36 กระทรวง กรม และกองต่างๆ

2. การปกครองส่วนภูมิภาค แบ่งหน่วยการปกครอง (ตั้งแต่เล็กไปหาใหญ่) หมู่บ้าน (Village) ชุมชนเมือง (Ward) ตำบล (Village-Tract, Town) อำเภอ (Township) จังหวัด (District) เขต/รัฐ (Region/State) ประกอบด้วย 7 รัฐ (States) คือ รัฐชิน รัฐกะฉิ่น รัฐกะเหรี่ยง รัฐกะยา รัฐมอญ รัฐยะไข่ และ รัฐฉานหรือไทใหญ่กับ 7 เขต (Regions) คือ อีรวดี พะโค มาเกว มัณฑะเลย์ สะกาย ตะนาวศรี และ ย่างกุ้ง และ 1 พื้นที่ดินแดนแห่งสหภาพ (Union Territories) คือ เนปยีดอ

การแบ่งอำนาจการปกครองและการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของเมียนมาร์ในปัจจุบัน ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 การแบ่งอำนาจการปกครองและการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของเมียนมาร์

3. เปรียบเทียบรูปแบบและโครงสร้างระหว่างไทยกับเมียนมาร์

3.1 เปรียบเทียบรูปแบบแลโครงสร้างระหว่างไทยกับเมียนมาร์

การเปรียบเทียบรูปแบบและโครงสร้างระหว่างไทยกับเมียนมาร์ในภาพรวมเป็นการเปรียบเทียบรูปแบบการปกครอง ระบบการเมือง โครงสร้างการเมืองการปกครอง หัวหน้ารัฐบาล (ฝ่ายบริหาร) องค์ประกอบฝ่ายนิติบัญญัติ การแบ่งอำนาจการปกครอง โครงสร้างการปกครองส่วนกลาง และโครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาค

รูปแบบการปกครองเปรียบเทียบระหว่างไทยกับเมียนมาร์ พบว่า มีรูปแบบรัฐเดี่ยวเหมือนกัน แต่ประเทศเมียนมาร์แบ่งเขตการปกครองเป็น 14 เขต/รัฐ คล้ายการแบ่งแบบสหพันธรัฐ แต่ทั้ง 14 เขต/รัฐ นั้นไม่มีอำนาจในการปกครองตนเองเหมือนกับสหพันธรัฐ มีเพียงอำนาจนิติบัญญัติที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น

ระบบการเมืองเปรียบเทียบระหว่างไทยกับเมียนมาร์เหมือนกันคือใช้ระบอบประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภา โดยโครงสร้างการเมืองการปกครองแบ่งเป็น 3 ฝ่ายเหมือนกัน ประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ

ข้อแตกต่างกันของระบบการเมืองคือไทยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ส่วนเมียนมาร์มีประธานาธิบดีเป็นประมุขและหัวหน้าฝ่ายบริหาร

องค์ประกอบฝ่ายนิติบัญญัติเปรียบเทียบระหว่างไทยกับเมียนมาร์ พบว่ามีสมาชิกสภา 2 กลุ่มเหมือนกัน คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) กับ สมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) จะแตกต่างกันที่จำนวนสมาชิกที่มา และระยะเวลาดำรงตำแหน่งของสมาชิก ดังนี้

1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ของไทยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 มีจำนวน 500 คนมาจากการเลือกตั้งของประชาชนมีระยะเวลาดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของเมียนมาร์ มีจำนวน 440 คนมาจากการเลือกตั้งของประชาชนมีระยะเวลาดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี

2. สมาชิกวุฒิสภา(ส.ว.)ของไทยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 แบ่งเป็น 2 ระยะ คือในระยะแรกมีจำนวน 250 คน จากการสรรหาทั้งหมดระยะเวลาดำรงตำแหน่ง 5 ปี และในระยะที่ 2 จำนวน 200 คน จากการให้ผู้สมัคร ส.ว. ทุกกลุ่มอาชีพเลือกกันเอง ระยะเวลาดำรงตำแหน่ง 5 ปี ส่วนสมาชิกวุฒิสภาของเมียนมาร์ มีจำนวน 224 คน โดยมาจากการเลือกตั้งของแต่ละเขตหรือรัฐ 14 แห่งๆ 12 ที่นั่ง รวมสมาชิกสภาจากพื้นที่ปกครองตนเองด้วยพื้นที่ละ 1 ที่นั่งด้วย รวมกัน

ไม่เกิน168 ที่นั่ง และอีกไม่เกิน 56 ที่นั่ง เป็นทหารที่ผู้บัญชาการทหารสูงสุดแต่งตั้ง มีระยะเวลาดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี

ข้อแตกต่างกันของสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) คือ เมียนมาร์มีสภาท้องถิ่นที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติในระดับ เขตหรือรัฐ มีสมาชิกสภาท้องถิ่นจำนวน 885 คน จากเขตหรือรัฐ 14 แห่ง มาจากการเลือกตั้งในแต่ละอำเภอจำนวน 665 คน ส่วนอีก 220 คน เป็นทหารที่ผู้บัญชาการทหารสูงสุดแต่งตั้ง

การแบ่งอำนาจการปกครองเปรียบเทียบระหว่างไทยกับเมียนมาร์มีความแตกต่างกัน คือ ประเทศไทยแบ่งเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ส่วนเมียนมาร์แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนกลาง กับ ส่วนภูมิภาค

โครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาคมีความคล้ายคลึงกันแต่จะแตกต่างกันในระดับสูงสุดของส่วนภูมิภาค กล่าวคือโครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาคของไทยกับเมียนมาร์มีหมู่บ้านเป็นหน่วยย่อยของการปกครองส่วนภูมิภาคที่เล็กที่สุดเหมือนกันมีตำบล อำเภอ จังหวัดเป็นหน่วยย่อยที่ใหญ่ถัดขึ้นมา แต่ในเมียนมาร์มีเขต/รัฐ ที่รวมกันหลายๆ จังหวัดเป็นหน่วยใหญ่สุดของการปกครองส่วนภูมิภาค

การเปรียบเทียบรูปแบบและโครงสร้างระหว่างไทยกับเมียนมาร์ ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบรูปแบบและโครงสร้างระหว่างไทยกับเมียนมาร์

รูปแบบและโครงสร้าง	ไทย	เมียนมาร์
1. รูปแบบการปกครอง	รัฐเดี่ยว	รัฐเดี่ยว
2. ระบบการเมือง	ประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา	ประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา
3. โครงสร้างการปกครอง	3 ฝ่าย (บริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการ)	3 ฝ่าย(บริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการ)
4. ประมุข	พระมหากษัตริย์	ประธานาธิบดี
5. หัวหน้ารัฐบาล (ฝ่ายบริหาร)	นายกรัฐมนตรี	ประธานาธิบดี
6. องค์ประกอบฝ่ายนิติบัญญัติ	<ol style="list-style-type: none"> สภาผู้แทนราษฎร จำนวน 500 คน มาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีระยะเวลาดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี วุฒิสภา แบ่งเป็น 2 ระยะเวลา <ol style="list-style-type: none"> จำนวน 250 คนจากการสรรหาทั้งหมด วาระดำรงตำแหน่ง 5 ปี จำนวน 200 คน จากการให้ผู้สมัคร ส.ว. ทุกกลุ่มอาชีพเลือกกันเอง ระยะเวลาดำรงตำแหน่ง 5 ปี 	<ol style="list-style-type: none"> สภาผู้แทนราษฎร จำนวน 440 คน มาจากการเลือกตั้งของประชาชนมีระยะเวลาดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี จำนวน 224 คน มาจากการเลือกตั้ง 168 คน และอีก 56 คน เป็นทหารที่ผู้บัญชาการทหารสูงสุดแต่งตั้ง วาระดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี
7. สถานิติบัญญัติระดับภูมิภาค	ไม่มี	สมาชิกจำนวน 885 คน มาจากการเลือกตั้งในแต่ละอำเภอจำนวน 665 คน อีก 220 คน เป็นทหารที่ผู้บัญชาการทหารสูงสุดแต่งตั้ง
8. การแบ่งอำนาจการปกครอง	แบ่งเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น	แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค
9. โครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาค	จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน	เขต/รัฐ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน
10. โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น	กรุงเทพมหานคร พัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล	ไม่มี

ความเหมือนของรูปแบบ การปกครองของไทยกับเมียนมาร์ คือ ความเป็นเผด็จการที่ซ่อนอยู่ในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญเหมือนกัน แม้ว่าจะปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภาเหมือนกัน แต่ระดับความเป็นเผด็จการนั้นมีความชัดเจนในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือองค์ประกอบฝ่ายนิติบัญญัติของทั้ง 2 ประเทศมีความเป็นเผด็จการสูง กล่าวคือ รัฐธรรมนูญไทย 2560 ใน 5 ปีแรก สมาชิกวุฒิสภามาจากการสรรหาทั้งหมด และรัฐธรรมนูญเมียนมาร์ปีฉบับปี พ.ศ.2551 สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง 168 คน และอีก 56 คน เป็นทหารที่ผู้บัญชาการทหารสูงสุดแต่งตั้ง ซึ่งจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญของทั้ง 2 ประเทศนั้นมีเนื้อหาสาระคล้ายกันคือศูนย์รวมของอำนาจอยู่กับกลุ่มคนบางกลุ่มเท่านั้น เนื่องจากการเขียนรัฐธรรมนูญของทั้ง 2 ประเทศ เกิดจากการต่อสู้กันเฉพาะภายในกลุ่มชนชั้นนำบางส่วนเท่านั้น แต่ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญตามลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม (Bellamy, 2007) แม้ว่าจะในอดีตจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญเป็นส่วนหนึ่งของอุดมการณ์เสรีประชาธิปไตย แต่ในปัจจุบันลัทธิรัฐธรรมนูญนิยมกลับมองว่ารัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือที่จะนำมาใช้วางโครงสร้างสถาบันทางการเมืองการปกครอง กำหนดแหล่งที่มาของอำนาจ การเข้าสู่อำนาจ และการใช้อำนาจของผู้ปกครองในทุก ๆ ระบอบการปกครอง (McIlwain, 1977) โดยมีได้จำกัดอยู่แต่เพียงระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากในปัจจุบันนี้รัฐทุกรัฐในโลกไม่ว่าจะเป็นประเทศเสรีประชาธิปไตยหรือไม่ ต่างก็ล้วนแล้วแต่ยึดรูปแบบการปกครองของระบอบรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism)

ทั้งสิ้น กล่าวคือ ทุก ๆ รัฐต่างก็มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการจัดวางอำนาจและโครงสร้างทางการเมืองของประเทศนั้น ๆ (เสนห์ จามริก, 2540) นั้นหมายความว่าถ้าไม่มีรัฐธรรมนูญไม่ได้หมายความว่าประเทศนั้นจะเป็นประเทศเสรีประชาธิปไตย

ความแตกต่างโครงสร้างการปกครอง คือ เมียนมาร์ไม่มีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การกระจายความทันสมัยสู่ชนบทยังมีน้อย เหตุผลสำคัญเมียนมาร์ยังไม่มี การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้นคือความมั่นคงของประเทศ เนื่องจากเมียนมาร์มีชาติพันธุ์ที่หลากหลาย โดยสองในสามเป็นชาวพม่า และอีกหนึ่งในสามเป็นชนส่วนน้อยหลายเผ่าพันธุ์ มี 7 รัฐ คือ กะเหรี่ยง คะยา ฉาน กะฉิ่น ฉิ่น ยะไข่ และมอญ ซึ่งส่วนใหญ่จะอาศัยอยู่ในรัฐชนบทห่างไกล และบางเผ่าพันธุ์ไม่ได้ยอมรับการปกครองของพม่า มีกองกำลังติดอาวุธเป็นของตนเองด้วย ดังนั้นหากให้รัฐต่างๆ ปกครองตนเองตามหลักของการปกครองท้องถิ่น ที่มีอิสระในการปกครองตนเอง อาจจะไปสู่การแยกประเทศของรัฐเหล่านั้นได้ เนื่องจากหลักสำคัญของการปกครองท้องถิ่นคือการได้รับอำนาจอิสระที่ปราศจากการควบคุมจากส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้การบริหารท้องถิ่นยังอยู่ใต้บังคับด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศอยู่ ไม่ใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตย (Montagu, 1984) และข้อเสียของการกระจาย อำนาจ ถ้ากระจายอำนาจมากเกินไปอาจเป็นอันตรายต่อเอกภาพในการปกครองประเทศและความมั่นคงของประเทศได้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550)

สรุป

เปรียบเทียบรูปแบบการปกครองของไทยกับเมียนมาร์เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา แต่มีความเป็นเผด็จการที่ซ่อนอยู่ในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญเหมือนกัน ด้านความแตกต่างของโครงสร้างการปกครอง คือ เมียนมาร์ไม่มีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหมือนไทย เนื่องจากเมียนมาร์มีชาติพันธุ์ที่หลากหลาย ซึ่งบางเผ่าพันธุ์ไม่ได้ยอมรับการปกครองของพม่า ดังนั้นหากให้รัฐต่าง ๆ ปกครองตนเองตามหลักของการปกครองท้องถิ่น ที่มีอิสระในการปกครองตนเองมาก อาจจะทำให้เกิดการแยกประเทศของรัฐของชนส่วนน้อยได้

ข้อเสนอแนะ

รูปแบบและโครงสร้างการปกครองของแต่ละประเทศไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบที่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับบริบททางสังคม การเมือง และสภาพแวดล้อมทั้งในประเทศและต่างประเทศ เช่น ประเทศไทยในยุคที่มีความขัดแย้งทางความคิดอย่างรุนแรง จำเป็นต้องให้รูปแบบการปกครองที่เป็นเผด็จการ เพื่อยุติปัญหาความรุนแรง และประเทศพม่าที่มีกลุ่มชาติพันธุ์ที่หลากหลายและต่อต้านรัฐบาลกระจายอยู่ทั่วประเทศ จึงไม่ควรมีการกระจายอำนาจในช่วงนี้ เพื่อให้เกิดความมั่นคงของรัฐ เป็นต้น

บรรณานุกรม

- ผณิตา ไชยศร. (2556). **ระบบการปกครองท้องถิ่น ประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน สาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่า**. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2560). **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560**. สืบค้นเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2560, จาก www.ratchakitcha.soc.go.th/h/ DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF.
- วัชรินทร์ อินทพรหม และคณะ. (2558). รูปแบบ และโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบกับเวียดนาม. **วารสารวิจัยราชภัฏพระนคร สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์**. 10(1), 188-205.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2550). **กฎหมายการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : เอ็กซ์เปอร์เน็ท.

- เสน่ห์ จามริก. (2540). **การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- Bellamy, Richard. (2007). **Political constitutionalism: a republican defense of the constitutionality of democracy**. London: Gower House.
- McIlwain, Charles Howard. (1977). **Constitutionalism, ancient and modern**. London: Cornell University Press.
- Montagu, Harris G. (1984). **Comparative Local Government. Great Britain** : William Brendon and Son.
- Samuel P. Huntington. (1993). **The Clash of Civilization. Foreign Affairs Summer**. 72(3), 22-49.