

การเมืองการปกครองของประเทศไทย: เสถียรภาพภายใต้ความขัดแย้ง

FRENCH POLITICAL SYSTEM: STABILITY UNDER CONFLICT

ชนะศึก วิเศษชัย^{1*}

¹คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร

Shanasuek Wisetchai^{1*}

¹Faculty of Humanities and Social Sciences, Phranakhon Rajabhat University

*E-mail: Shanasuek@pnru.ac.th

Received: 2024-08-29

Revised: 2026-09-26

Accepted: 2026-09-21

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาการเมืองการปกครองของฝรั่งเศสผ่านพัฒนาการของสถาบันทางการเมืองตั้งแต่สาธารณรัฐที่ 1 ถึงสาธารณรัฐที่ 5 โดยให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างอำนาจ ความต่อเนื่องของฝ่ายบริหาร และเสถียรภาพของระบอบ การวิเคราะห์พบว่า ระบบการเมืองฝรั่งเศสก่อน ค.ศ. 1958 โดยเฉพาะในสาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4 เผชิญข้อจำกัดจากการที่รัฐบาลต้องพึ่งพาเสียงสนับสนุนในรัฐสภาและการเปลี่ยนแปลงของพันธมิตรทางการเมือง ส่งผลต่อความต่อเนื่องของฝ่ายบริหารและความสามารถในการดำเนินนโยบาย รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ได้ปรับความสัมพันธ์ทางอำนาจ โดยเพิ่มฐานอำนาจแก่ฝ่ายบริหาร ขณะเดียวกันยังคงหลักความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อรัฐสภาไว้ โครงสร้างดังกล่าวพัฒนาเป็นระบอบกึ่งประธานาธิบดีที่ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี และรัฐสภามีฐานอำนาจแตกต่างกัน และน้ำหนักของอำนาจสามารถเปลี่ยนไปตามผลการเลือกตั้งและเสียงข้างมากในสภา โดยเฉพาะในช่วงภาวะร่วมปกครอง บทความเสนอว่า เสถียรภาพของสาธารณรัฐที่ 5 ไม่ได้หมายถึงการปราศจากความขัดแย้ง แต่เกิดจากความสามารถของสถาบันในการรองรับการเปลี่ยนแปลงของอำนาจ ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายการเมือง และการเปลี่ยนรัฐบาลภายใต้กติกาเดียวกัน พร้อมกับรักษาความต่อเนื่องของฝ่ายบริหาร กลไกตรวจสอบของรัฐสภา และการตัดสินใจของประชาชนผ่านการเลือกตั้งไว้ในระบบเดียวกัน

คำสำคัญ: ระบอบกึ่งประธานาธิบดี, การเมืองฝรั่งเศส, ภาวะร่วมปกครอง, ระบบการเลือกตั้งแบบสองรอบ, เสถียรภาพทางการเมือง, ความขัดแย้ง

ABSTRACT

This article examines French politics and government through the development of political institutions from the First Republic to the Fifth Republic, with particular emphasis on the relationship between the structure of political power, executive continuity, and regime stability. The analysis finds that the French political system prior to 1958, especially during the Third and Fourth Republics, faced significant constraints arising from governments' dependence on parliamentary support and shifting political alliances, which affected executive continuity and the capacity to pursue policies consistently. The 1958

Constitution restructured political power by strengthening the executive while retaining the principle of governmental responsibility to parliament. This arrangement developed into a semi-presidential system in which the president, the prime minister, and parliament possess different sources of authority, and the relative distribution of power may shift according to electoral outcomes and the composition of the parliamentary majority, particularly during periods of cohabitation. The article argues that the stability of the Fifth Republic does not mean the absence of political conflict. Rather, it rests on the capacity of political institutions to accommodate shifts in power, conflicts among political actors, and changes of government within a common constitutional framework, while preserving executive continuity, parliamentary oversight, and electoral accountability.

Keywords: Semi-presidential system, French politics, Cohabitation, Two-round electoral system, Political stability, Conflict

บทนำ

การเมืองการปกครองของฝรั่งเศสมีพัฒนาการผ่านการเปลี่ยนแปลงระบอบหลายครั้งนับตั้งแต่การปฏิวัติ ค.ศ. 1789 ทั้งสาธารณรัฐจักรวรรดิ และราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ การเกิดสาธารณรัฐที่ 1 จนถึงสาธารณรัฐที่ 5 สะท้อนการจัดระเบียบอำนาจทางการเมืองขึ้นใหม่ในแต่ละช่วง โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างประมุขแห่งรัฐ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ พรรคการเมือง และประชาชน ซึ่งเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของการจัดวางโครงสร้างอำนาจภายใต้รัฐธรรมนูญ (Sanprasert, 2004; Thongthammachat & Trimas, 2013) สาธารณรัฐที่ 1 และสาธารณรัฐที่ 2 มีอายุค่อนข้างสั้นและสิ้นสุดลงพร้อมกับการเปลี่ยนระบอบ ขณะที่สาธารณรัฐที่ 3 สามารถดำรงอยู่ได้ยาวนานกว่า แต่มีการเปลี่ยนคณะรัฐบาลบ่อยและฝ่ายบริหารต้องพึ่งพารัฐสภาอย่างมาก ส่วนสาธารณรัฐที่ 4 ระหว่าง ค.ศ. 1946–1958 เผชิญปัญหาความไม่ต่อเนื่องของรัฐบาลจากการรวมเสียงของพรรคการเมืองหลายพรรคในสภาแห่งชาติ การเปลี่ยนแปลงพันธมิตรทางการเมืองส่งผลโดยตรงต่อการดำรงอยู่ของรัฐบาลและทำให้การกำหนดนโยบายในช่วงขาดความต่อเนื่อง ปัญหาดังกล่าวเด่นชัดขึ้นเมื่อฝรั่งเศสต้องรับมือกับสงครามอินโดจีนและวิกฤตแอลจีเรีย ซึ่งต้องอาศัยการตัดสินใจทางการเมืองที่ต่อเนื่องและมีทิศทางชัดเจน (Knapp & Wright, 2006; Elgie, 2011) วิกฤต ค.ศ. 1958 นำไปสู่การกลับมาของชาร์ล เดอ โกลล์ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล และการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ปรับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ก่อนเข้าสู่สาธารณรัฐที่ 5 ซึ่งยังคงดำรงอยู่มาจนถึงปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 วางโครงสร้างการเมืองที่แตกต่างจากสาธารณรัฐที่ 4 โดยเพิ่มฐานอำนาจและเครื่องมือทางรัฐธรรมนูญแก่ฝ่ายบริหาร ขณะเดียวกันยังรักษาหลักความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อรัฐสภาไว้ การจัดวางเช่นนี้สะท้อนบทบาทของรัฐธรรมนูญในฐานะกติกาที่กำหนดสถานะ อำนาจ และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมือง มิใช่เพียงเอกสารที่กำหนดรูปแบบของรัฐในเชิงนามธรรม (Thongthammachat & Trimas, 2013; Sanprasert, 2004) ฝ่ายบริหารของฝรั่งเศสประกอบด้วยประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐและนายกรัฐมนตรี ซึ่งต่างมีบทบาทและฐานอำนาจของตนเอง ประธานาธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ยุบสภาแห่งชาติ จัดให้มีการออกเสียงประชามติ และใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ส่วนรัฐบาลมีหน้าที่กำหนดและดำเนินนโยบายของชาติและต้องรับผิดชอบต่อสภาแห่งชาติ ต่อมา การแก้ไขรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1962 ให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำให้ตำแหน่งประธานาธิบดีมีฐานความชอบธรรมทางการเมืองจากผู้เลือกตั้งทั่วประเทศ และทำให้โครงสร้างของฝรั่งเศสแตกต่างจากระบอบรัฐสภาแบบดั้งเดิม

อย่างชัดเจน (Duverger, 1980; Elgie, 2011) ความสัมพันธ์ระหว่างประธานาธิบดีกับนายกรัฐมนตรีจึงไม่ได้ดำเนินไปในรูปแบบเดียวตลอดเวลา หากเปลี่ยนไปตามผลการเลือกตั้งและเสียงข้างมากในสภาแห่งชาติ เมื่อประธานาธิบดีมีเสียงข้างมากสนับสนุน บทบาทนำทางการเมืองมักอยู่ที่ประธานาธิบดี แต่เมื่อเสียงข้างมากในสภาอยู่ฝ่ายตรงข้าม นายกรัฐมนตรีจะมีฐานอำนาจเพิ่มขึ้นและเกิดภาวะร่วมปกครอง (cohabitation)

เสถียรภาพทางการเมืองเป็นองค์ประกอบสำคัญของการดำรงอยู่ของระบอบ เพราะเกี่ยวข้องกับทั้งความต่อเนื่องของสถาบัน ความสามารถของรัฐบาลในการตัดสินใจและดำเนินนโยบาย ตลอดจนการยอมรับกติกาทางการเมืองของประชาชน ในความหมายนี้ เสถียรภาพไม่ได้หมายถึงการไม่มีความขัดแย้ง แต่หมายถึงความสามารถของระบบในการรองรับการแข่งขัน การเปลี่ยนแปลงของเสียงข้างมาก และความขัดแย้งระหว่างศูนย์อำนาจโดยที่กติกาหลักของระบอบยังคงดำรงอยู่ แนวคิดการทำให้เป็นสถาบันทางการเมืองของฮันติงตันให้ความสำคัญกับความสามารถของสถาบันในการดำรงอยู่ ปรับตัว และรักษาความเป็นเอกภาพท่ามกลางแรงกดดันทางการเมือง (Huntington, 1968) ขณะที่แนวคิดเรื่องประสิทธิภาพและความชอบธรรมของลิปเซตอธิบายว่า ความมั่นคงของระบอบยังสัมพันธ์กับความสามารถของระบบในการจัดการปัญหา และการยอมรับของประชาชนต่อสิทธิในการใช้อำนาจของสถาบันทางการเมือง (Lipset, 1959) การพิจารณาเสถียรภาพในลักษณะนี้ทำให้การวิเคราะห์ไม่จำกัดอยู่ที่อายุของรัฐบาลหรือจำนวนครั้งของการเปลี่ยนคณะรัฐมนตรี แต่ครอบคลุมถึงความสามารถของสถาบันในการรักษาความต่อเนื่องของระบอบภายใต้ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองด้วย

ภายใต้กรอบดังกล่าว ฝรั่งเศสเป็นกรณีที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างความขัดแย้งกับความต่อเนื่องของระบอบการเมืองได้อย่างชัดเจน เพราะสาธารณรัฐที่ 5 ยังคงเผชิญทั้งการยุบสภา การเปลี่ยนรัฐบาล การสลับขั้วอำนาจ และภาวะร่วมปกครอง แต่ความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้เกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันและไม่ได้นำไปสู่การสิ้นสุดของระบอบเหมือนในหลายช่วงก่อน ค.ศ. 1958 ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่การจัดวางโครงสร้างอำนาจและกลไกทางการเมืองที่ทำให้ความขัดแย้งสามารถถูกจัดการผ่านการเลือกตั้ง รัฐสภา รัฐบาล และความสัมพันธ์ระหว่างประธานาธิบดีกับนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ บทความมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพัฒนาการและลักษณะของระบบการเมืองฝรั่งเศส วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างระบอบกึ่งประธานาธิบดี ระบบการเลือกตั้ง และความสัมพันธ์ระหว่างประธานาธิบดีกับรัฐสภา ตลอดจนอธิบายปัจจัยทางสถาบันที่เกี่ยวข้องกับเสถียรภาพของสาธารณรัฐที่ 5 ภายใต้ความขัดแย้งทางการเมือง

ประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศฝรั่งเศส

ประวัติศาสตร์การเมืองฝรั่งเศสนับจากการปฏิวัติ ค.ศ. 1789 มีลักษณะเป็นการเปลี่ยนผ่านระหว่างสาธารณรัฐจักรวรรดิ และราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ การเรียกสาธารณรัฐที่ 1 ถึงสาธารณรัฐที่ 5 จึงมิใช่เพียงการแบ่งช่วงเวลาตามลำดับเหตุการณ์ แต่สัมพันธ์กับการสถาปนาระเบียบรัฐธรรมนูญและการจัดวางความสัมพันธ์ทางอำนาจขึ้นใหม่ภายหลังระบอบเดิมเผชิญวิกฤตหรือสิ้นสุดลง (Tansiri, 1997) ในแต่ละช่วง ฝรั่งเศสต้องเผชิญคำถามเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจของฝ่ายบริหาร การควบคุมรัฐบาลโดยรัฐสภา สถานะของประมุขแห่งรัฐ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันที่มีฐานความชอบธรรมแตกต่างกัน พัฒนาการดังกล่าวปรากฏตั้งแต่การให้น้ำหนักแก่สภาในช่วงการปฏิวัติ การจัดตั้งประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้งในสาธารณรัฐที่ 2 การเพิ่มบทบาทของรัฐสภาในสาธารณรัฐที่ 3 และที่ 4 ไปจนถึงการเสริมฐานอำนาจของฝ่ายบริหารในสาธารณรัฐที่ 5 (Charoenthanawat, 2000; Knapp & Wright, 2006; Elgie, 2011) เมื่อนำพัฒนาการเหล่านี้มาพิจารณาร่วมกัน ปัญหาของการเมืองฝรั่งเศสไม่ได้อยู่ที่การเลือกระหว่างฝ่ายบริหารที่เข้มแข็งกับรัฐสภาที่เข้มแข็งเพียงอย่างเดียวอย่างหนึ่ง หากอยู่ที่การกำหนดกติกาที่ทำให้สถาบันซึ่งมีที่มาและอำนาจแตกต่างกันสามารถดำเนินงานร่วมกัน และสามารถคลี่คลายความขัดแย้งทางการเมืองโดยไม่ทำให้ความขัดแย้งดังกล่าวพัฒนาไปสู่วิกฤตของระบอบ

สาธารณรัฐที่ 1 สถาปนาขึ้นใน ค.ศ. 1792 ภายหลังการล้มเลิกสถาบันกษัตริย์ในช่วงการปฏิวัติฝรั่งเศส โดยมีแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของประชาชน ความเสมอภาคทางกฎหมาย และการยกเลิกอภิสิทธิ์ตามฐานันดรเป็นพื้นฐานของระเบียบการเมืองใหม่ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการที่ทำให้ฝรั่งเศสเคลื่อนจากโครงสร้างรัฐแบบราชาธิปไตยไปสู่การแสวงหารูปแบบการปกครองที่ตั้งอยู่บนรัฐธรรมนูญและอำนาจของประชาชน (Tansiri, 1997; Tirasangha, 2019) อย่างไรก็ตาม สาธารณรัฐใหม่ต้องดำเนินงานท่ามกลางสงครามกับรัฐราชาธิปไตยยุโรป ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มการเมืองภายใน และการต่อสู้เกี่ยวกับทิศทางของการปฏิวัติ รูปแบบการใช้อำนาจจึงเปลี่ยนแปลงหลายครั้ง ตั้งแต่สมัชชาแห่งชาติ คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ ไปจนถึงระบอบไดเรกทอรี (Directory) ภายใต้อำนาจรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1795 ซึ่งจัดให้มีฝ่ายบริหารแบบคณะบุคคลห้าคนเพื่อลดการรวมศูนย์อำนาจ แต่ระบอบกลับต้องพึ่งพากองทัพและเผชิญความขัดแย้งกับฝ่ายนิติบัญญัติอย่างต่อเนื่อง (Doyle, 2002) ใน ค.ศ. 1799 นโปเลียน โบนาปาร์ตก่อรัฐประหาร 18 บรูแมร์และจัดตั้งระบอบกงสุล ศูนย์กลางอำนาจค่อย ๆ เคลื่อนไปอยู่ที่ตัวนโปเลียน ก่อนที่เขาจะสถาปนาตนเป็นจักรพรรดิใน ค.ศ. 1804 และยุติสาธารณรัฐที่ 1 ประสบการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นข้อจำกัดของการสร้างสถาบันการเมืองใหม่ภายหลังการปฏิวัติ เมื่อกติกาที่ยอมรับร่วมกันยังไม่มั่นคงเพียงพอสำหรับรองรับการแข่งขันและความขัดแย้งระหว่างกลุ่มการเมือง (Knapp & Wright, 2006)

หลังความพ่ายแพ้ของนโปเลียน ฝรั่งเศสกลับเข้าสู่ระบอบราชาธิปไตยภายใต้ราชวงศ์บูร์บง และต่อมาภายใต้ราชาธิปไตยเดือนกรกฎาคม ก่อนที่การปฏิวัติ ค.ศ. 1848 จะยุติระบอบดังกล่าวและนำไปสู่สาธารณรัฐที่ 2 พัฒนาการช่วงนี้สะท้อนการแสวงหารูปแบบรัฐธรรมนูญที่สามารถเชื่อมอำนาจของประชาชนกับการจัดตั้งฝ่ายบริหารที่มีความสามารถในการปกครองประเทศ (Tansiri, 1997; Tirasangha, 2019) รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1848 กำหนดให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งของประชาชนและดำรงตำแหน่งสี่ปี ขณะที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติก็มาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน ส่งผลให้เกิดศูนย์อำนาจสองแห่งที่ต่างมีฐานความชอบธรรมจากประชาชนโดยตรง หลุยส์-นโปเลียน โบนาปาร์ตได้รับเลือกเป็นประธานาธิบดีในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1848 แต่รัฐธรรมนูญไม่เปิดให้ดำรงตำแหน่งต่อเนื่องทันที เมื่อความพยายามแก้ไขข้อจำกัดดังกล่าวไม่ประสบผลและความสัมพันธ์ระหว่างประธานาธิบดีกับสภาเสื่อมลง เขาก่อรัฐประหารเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ. 1851 ก่อนสถาปนาจักรวรรดิที่ 2 ใน ค.ศ. 1852 (Price, 2001) กรณีของสาธารณรัฐที่ 2 มีนัยสำคัญต่อการออกแบบสถาบันในเวลาต่อมา เพราะแสดงปัญหาของระบบที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต่างมีฐานความชอบธรรมจากการเลือกตั้ง แต่ขาดกลไกที่เพียงพอสำหรับคลี่คลายความขัดแย้งระหว่างกันภายในรัฐธรรมนูญ

จักรวรรดิที่ 2 สิ้นสุดลงใน ค.ศ. 1870 ภายหลังฝรั่งเศสพ่ายแพ้ต่อปรัสเซียในสงครามฝรั่งเศส-ปรัสเซีย และนำไปสู่การสถาปนาสาธารณรัฐที่ 3 ท่ามกลางความขัดแย้งเกี่ยวกับรูปแบบการปกครอง ระเบียบรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่ 3 มิได้ตั้งอยู่บนรัฐธรรมนูญฉบับเดียว แต่ประกอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญหลายฉบับใน ค.ศ. 1875 ซึ่งวางโครงสร้างให้มีประธานาธิบดี รัฐบาล และรัฐสภาสองสภา (Tansiri, 1997; Tirasangha, 2019) ในระยะแรกประธานาธิบดียังมีอำนาจแต่งตั้งรัฐบาลและยุบสภาผู้แทนราษฎร แต่ภายหลังวิกฤตการณ์วันที่ 16 พฤษภาคม ค.ศ. 1877 ซึ่งประธานาธิบดีปาทริซ เดอ มักมาองเผชิญหน้ากับเสียงข้างมากฝ่ายสาธารณรัฐในสภา แนวปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญได้เคลื่อนไปสู่การให้น้ำหนักแก่รัฐสภามากขึ้น ประธานาธิบดีลดบทบาททางการเมืองลง ขณะที่คณะรัฐมนตรีต้องพึ่งพาเสียงสนับสนุนจากรัฐสภาอย่างต่อเนื่อง (Knapp & Wright, 2006) ผลที่ตามมาคือการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐบาลเกิดขึ้นบ่อย แม้ตัวสาธารณรัฐจะดำรงอยู่ได้ประมาณเจ็ดทศวรรษ ลักษณะดังกล่าวทำให้สาธารณรัฐที่ 3 เป็นกรณีที่แสดงความแตกต่างระหว่างเสถียรภาพของรัฐบาลกับเสถียรภาพของระบอบได้อย่างชัดเจน กล่าวคือ รัฐบาลอาจมีความต่อเนื่องต่ำ แต่กติกาและสถาบันของระบอบยังดำรงอยู่ได้เป็นเวลานาน ในที่สุดสาธารณรัฐที่ 3 สิ้นสุดลงภายหลังความพ่ายแพ้ต่อเยอรมนีใน ค.ศ. 1940 และการถ่ายโอนอำนาจไปสู่ระบอบวิชีภายใต้จอมพลฟิลิป เปแต็ง

ภายหลังการปลดปล่อยฝรั่งเศสจากการยึดครองของเยอรมนีและการสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง ฝรั่งเศสจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และสถาปนาสาธารณรัฐที่ 4 ใน ค.ศ. 1946 ระบอบดังกล่าวยังคงให้น้ำหนักแก่หลักการปกครองแบบรัฐสภา โดยสภาแห่งชาติมีบทบาทสูงในกระบวนการทางการเมือง ขณะที่ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจค่อนข้างจำกัด และรัฐบาลต้องอาศัยเสียงสนับสนุนจากสภา การจัดวางอำนาจในลักษณะนี้มีความต่อเนื่องบางประการจากแนวปฏิบัติของสาธารณรัฐที่ 3 แม้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 จะพยายามกำหนดมาตรการเพื่อสร้างความมั่นคงแก่รัฐบาลมากขึ้นก็ตาม (Charoenthanawat, 2000) ระบบพรรคการเมืองหลายพรรคทำให้การจัดตั้งรัฐบาลต้องพึ่งพาพรรคร่วมหลายฝ่ายซึ่งมีนโยบายและฐานทางการเมืองแตกต่างกัน การถอนตัวของพรรคหนึ่งสามารถทำให้รัฐบาลสูญเสียฐานเสียงและนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลใหม่ ส่งผลให้ช่วง ค.ศ. 1946–1958 มีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยและนโยบายบางด้านขาดความต่อเนื่อง (Knapp & Wright, 2006; Elgie, 2011) ปัญหาดังกล่าวรุนแรงขึ้นเมื่อฝรั่งเศสเผชิญสงครามและกระบวนการปลดปล่อยอาณานิคมในอินโดจีนและแอลจีเรีย โดยเฉพาะวิกฤตแอลจีเรียที่กระทบทั้งรัฐบาล กองทัพ และสถานะของฝรั่งเศสในแอฟริกาเหนือ วิกฤตเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1958 เปิดทางให้ชาร์ล เดอ โกลล์กลับเข้าสู่การเมืองและได้รับแต่งตั้งเป็นประธานคณะรัฐมนตรี พร้อมอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (Knapp & Wright, 2006) เหตุการณ์ดังกล่าวปิดฉากสาธารณรัฐที่ 4 และนำไปสู่การออกแบบโครงสร้างฝ่ายบริหารที่มีฐานอำนาจมากกว่าระบอบเดิม

รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 สถาปนาสาธารณรัฐที่ 5 โดยปรับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติในระดับโครงสร้าง ประสบการณ์จากสาธารณรัฐที่ 3 และที่ 4 ทำให้การออกแบบรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นำปัญหาความเปราะบางของรัฐบาลและการพึ่งพาเสียงสนับสนุนในรัฐสภามาพิจารณาอย่างจริงจัง (Charoenthanawat, 2000) กลไกที่สำคัญคือ “รัฐสภานิยมแบบมีเหตุผล” (rationalized parliamentarism) ซึ่งกำหนดเงื่อนไขการอภิปรายไม่ไว้วางใจ จำกัดขอบเขตการดำเนินงานบางประการของรัฐสภา และเพิ่มเครื่องมือที่รัฐบาลสามารถใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติ ขณะเดียวกันประธานาธิบดีได้รับอำนาจตามรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้น ทั้งการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี การยุบสภาแห่งชาติ การจัดให้มีการออกเสียงประชามติในบางกรณี และการใช้อำนาจพิเศษภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด (Duverger, 1980) ในรัฐธรรมนูญเดิมประธานาธิบดียังไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่การแก้ไขรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1962 เปลี่ยนวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งเป็นการเลือกตั้งโดยตรง ส่งผลให้ประธานาธิบดีมีฐานความชอบธรรมจากประชาชนแยกต่างหากจากรัฐสภา โครงสร้างนี้เป็นพื้นฐานของการอธิบายฝรั่งเศสว่าเป็นระบอบกึ่งประธานาธิบดี เพราะมีประธานาธิบดีที่ได้รับเลือกจากประชาชนดำรงอยู่ควบคู่กับนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลซึ่งยังต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อสภาแห่งชาติ (Duverger, 1980)

เมื่อพิจารณาพัฒนาการตั้งแต่สาธารณรัฐที่ 1 ถึงสาธารณรัฐที่ 5 จะเห็นว่าประเด็นที่ปรากฏต่อเนื่องคือการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างความชอบธรรมทางประชาธิปไตย อำนาจของฝ่ายบริหาร และการควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติ สาธารณรัฐที่ 1 เผชิญข้อจำกัดในการสร้างสถาบันภายหลังการล้มระบอบกษัตริย์ ขณะที่สาธารณรัฐที่ 2 วางประธานาธิบดีและสภานิติบัญญัติซึ่งต่างมาจากการเลือกตั้งไว้คู่กัน แต่ยังมีกลไกคลี่คลายความขัดแย้งระหว่างสองศูนย์อำนาจอย่างจำกัด ส่วนสาธารณรัฐที่ 3 สามารถรักษาระบอบไว้ได้ยาวนาน แม้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงบ่อยจากการที่รัฐสภามีอำนาจเหนือฝ่ายบริหาร และปัญหาดังกล่าวกลับมาปรากฏอีกครั้งในสาธารณรัฐที่ 4 ภายใต้ระบบหลายพรรคและรัฐบาลผสม ประสบการณ์เหล่านี้มีอิทธิพลต่อการออกแบบรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ซึ่งปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ โดยลดการพึ่งพาความผันผวนของเสียงในรัฐสภา เพิ่มฐานอำนาจของประธานาธิบดี และกำหนดเครื่องมือทางรัฐธรรมนูญสำหรับการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันให้ชัดเจนขึ้น ความต่อเนื่องของสาธารณรัฐที่ 5 นับจาก ค.ศ. 1958 จึงสัมพันธ์กับทั้งกลไกตามรัฐธรรมนูญ ระบบเลือกตั้ง ระบบพรรคการเมือง และแนวปฏิบัติทางการเมือง มากกว่าจะอธิบายจากความเข้มแข็งของประธานาธิบดีเพียงด้านเดียว พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ดังกล่าวเป็นพื้นฐานสำหรับอธิบายว่า เหตุใด

ระบอบกึ่งประธานาธิบดีของฝรั่งเศสจึงสามารถรองรับทั้งช่วงที่ประธานาธิบดีมีเสียงข้างมากสนับสนุนในสภา และช่วงภาวะร่วมปกครองที่นายกรัฐมนตรีมาจากขั้วการเมืองฝ่ายตรงข้ามได้ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน

ลักษณะสำคัญของระบอบกึ่งประธานาธิบดีของฝรั่งเศส

ระบอบกึ่งประธานาธิบดีของฝรั่งเศสภายใต้สาธารณรัฐที่ 5 มีที่มาจากการปรับโครงสร้างอำนาจเพื่อแก้ปัญหาความไม่ต่อเนื่องของรัฐบาลในสาธารณรัฐที่ 4 รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ยังคงหลักที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา แต่เพิ่มฐานอำนาจและเครื่องมือทางรัฐธรรมนูญแก่ฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะประธานาธิบดีซึ่งมีอำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ยุบสภาแห่งชาติ จัดให้มีการออกเสียงประชามติ และใช้อำนาจพิเศษตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ ต่อมา การแก้ไขรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1962 ให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ทำให้ประธานาธิบดีมีฐานความชอบธรรมจากประชาชน ขณะที่นายกรัฐมนตรีและรัฐบาลยังต้องสัมพันธ์กับเสียงข้างมากในสภาแห่งชาติ ลักษณะดังกล่าวเป็นพื้นฐานของแนวคิด “ระบอบกึ่งประธานาธิบดี” ซึ่งประกอบด้วยประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้งและมีอำนาจทางการเมือง ควบคู่กับนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลที่รับผิดชอบต่อรัฐสภา (Elgie, 2011) ระบบฝรั่งเศสไม่ได้เป็นเพียงการผสมระหว่างระบอบประธานาธิบดีกับระบอบรัฐสภา หากมีลักษณะสำคัญอยู่ที่การมีศูนย์อำนาจมากกว่าหนึ่งแห่ง และน้ำหนักของอำนาจระหว่างประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี และรัฐสภาสามารถเปลี่ยนไปตามผลการเลือกตั้งและเสียงข้างมากทางการเมือง โดยมีลักษณะสำคัญดังนี้

1) ประธานาธิบดีมีฐานความชอบธรรมโดยตรงจากประชาชนและมีอำนาจทางการเมืองจริง

จุดเด่นของระบบฝรั่งเศสอยู่ที่ประธานาธิบดีได้เป็นเพียงประมุขแห่งรัฐในเชิงพิธีการ แต่มีฐานความชอบธรรมจากการเลือกตั้งของประชาชนและมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่ส่งผลต่อการเมืองโดยตรง อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งโดยตรงไม่ได้มีมาตั้งแต่เริ่มสาธารณรัฐที่ 5 เพราะรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 เดิมกำหนดให้ประธานาธิบดีมาจากคณะผู้เลือกตั้ง ก่อนแก้ไขรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1962 ให้ประชาชนเป็นผู้เลือกโดยตรง การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้ประธานาธิบดีมีฐานอำนาจที่เป็นอิสระจากรัฐสภาและสามารถอ้างอำนาจจากผู้เลือกตั้งทั่วประเทศได้ (Duverger, 1980) ปัจจุบันประธานาธิบดีมีวาระห้าปีและได้รับเลือกตั้งด้วยระบบสองรอบ หากไม่มีผู้สมัครคนใดได้เสียงข้างมากเด็ดขาดในรอบแรก ผู้สมัครสองคนที่มียศคะแนนสูงสุดจะเข้าสู่รอบที่สอง ทำให้ผู้ได้รับเลือกตั้งต้องรวบรวมเสียงสนับสนุนในวงกว้างกว่าฐานเดิมของพรรคการเมืองตนเอง (Elgie, 2011) ฐานความชอบธรรมดังกล่าวทำให้ประธานาธิบดีสามารถมีบทบาทนำทางการเมืองได้มาก โดยเฉพาะเมื่อมีเสียงข้างมากในสภาแห่งชาติสนับสนุน แต่ไม่ได้หมายความว่าประธานาธิบดีสามารถใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงรัฐสภา เพราะรัฐบาลยังต้องดำรงอยู่บนฐานเสียงที่สามารถรับผิดชอบต่อสภาได้ ลักษณะสำคัญของประธานาธิบดีฝรั่งเศสจึงอยู่ที่การมีอำนาจทางการเมืองโดยตรงจากประชาชนควบคู่กับการต้องใช้อำนาจภายในระบบที่รัฐบาลยังสัมพันธ์กับเสียงข้างมากในรัฐสภา

2) ฝ่ายบริหารมีสองศูนย์อำนาจและน้ำหนักของอำนาจเปลี่ยนไปตามเสียงข้างมากในรัฐสภา

ระบอบกึ่งประธานาธิบดีของฝรั่งเศสมีฝ่ายบริหารสองส่วน (dual executive) ได้แก่ ประธานาธิบดีในฐานะประมุขแห่งรัฐ และนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล โดยรัฐบาลยังต้องรับผิดชอบต่อสภาแห่งชาติ (Duverger, 1980) ลักษณะสำคัญจึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับเพียงการมีตำแหน่งประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีพร้อมกัน แต่เป็นการที่น้ำหนักของอำนาจระหว่างทั้งสองสามารถเปลี่ยนไปตามผลการเลือกตั้ง หากประธานาธิบดีมีเสียงข้างมากในสภาสนับสนุน ประธานาธิบดีมักมีบทบาทนำในการกำหนดทิศทางการเมือง ขณะที่นายกรัฐมนตรีกำกับการบริหารและผลักดันนโยบายผ่านรัฐสภา แต่หากเสียงข้างมากในสภาเป็นฝ่ายตรงข้าม นายกรัฐมนตรีจะมีฐานอำนาจทางการเมืองเพิ่มขึ้น เนื่องจากเป็นผู้ที่สามารถรักษาการสนับสนุนของสภาได้ (Elgie, 2011) โครงสร้างดังกล่าวจึงแตกต่างจากระบอบประธานาธิบดี ซึ่งรัฐบาลไม่ต้องดำรงอยู่

ด้วยความไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติ และแตกต่างจากระบบรัฐสภาทั่วไปที่ประชุมแห่งรัฐมักไม่มีอำนาจทางการเมืองจากประชาชนในระดับเดียวกับประธานาธิบดีฝรั่งเศส การมีฝ่ายบริหารสองส่วนจึงมิใช่การแบ่งอำนาจคนละครั้ง หากเป็นความสัมพันธ์ที่เปลี่ยนได้ตามฐานเสียงทางการเมือง ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของการทำงานของระบอบกึ่งประธานาธิบดีฝรั่งเศส

3) อำนาจระหว่างประธานาธิบดี รัฐบาล และรัฐสภาถูกจัดวางให้พึ่งพาและถ่วงดุลกัน

ระบบฝรั่งเศสไม่ได้แบ่งอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกันอย่างเด็ดขาด แต่จัดความสัมพันธ์ระหว่างประธานาธิบดี รัฐบาล และรัฐสภาให้ต่างฝ่ายมีอำนาจของตนและมีเครื่องมือจำกัดอีกฝ่าย ประธานาธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี เป็นประธานการประชุมคณะรัฐมนตรี ยุบสภาแห่งชาติ และจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ขณะที่รัฐบาลมีหน้าที่กำหนดและดำเนินนโยบายของชาติ และนายกรัฐมนตรีกำกับกำกับการดำเนินงานของรัฐบาล ส่วนรัฐสภามีอำนาจตรากฎหมาย พิจารณางบประมาณ ตรวจสอบรัฐบาล และลงมติไม่ไว้วางใจได้ (Duverger, 1980) อย่างไรก็ตาม อำนาจเหล่านี้ต่างมีข้อจำกัด ประธานาธิบดีแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีได้ แต่ต้องคำนึงถึงเสียงข้างมากในสภา รัฐบาลสามารถกำหนดนโยบายได้ แต่ต้องรับผิดชอบต่อสภา ขณะที่รัฐสภาสามารถควบคุมรัฐบาลได้ แต่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด และประธานาธิบดียังสามารถยุบสภาเพื่อคืนการตัดสินใจแก่ประชาชนได้ (Elgie, 2011) ลักษณะดังกล่าวทำให้การใช้อำนาจในระบบฝรั่งเศสตั้งอยู่บนการพึ่งพาและจำกัดกัน มากกว่าการให้อำนาจเด็ดขาดเหนืออีกฝ่าย

4) รัฐบาลรับผิดชอบต่อรัฐสภา แต่การโค่นรัฐบาลถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขทางรัฐธรรมนูญ

แม้ประธานาธิบดีจะได้รับเลือกโดยตรงและมีบทบาทสูง แต่รัฐบาลยังต้องรับผิดชอบต่อสภาแห่งชาติ ซึ่งเป็นลักษณะที่รักษารูปร่างของระบอบรัฐสภาไว้ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ได้ออกแบบกระบวนการควบคุมรัฐบาลให้แตกต่างจากสาธารณรัฐที่ 4 โดยกำหนดเงื่อนไขของญัตติไม่ไว้วางใจให้เข้มงวดขึ้น เพื่อลดความเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะพ้นจากตำแหน่งเพราะการเปลี่ยนแปลงของเสียงสนับสนุนเพียงชั่วคราว (Duverger, 1980; Elgie, 2011) หลักดังกล่าวสัมพันธ์กับรัฐสภานิยมที่ทำให้เป็นเหตุเป็นผล (rationalized parliamentarism) ซึ่งยังคงให้รัฐสภาตรวจสอบรัฐบาล แต่กำหนดวิธีใช้อำนาจดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน ตัวอย่างสำคัญคือมาตรา 49 ซึ่งครอบคลุมทั้งการแสดงความรับผิดชอบของรัฐบาล ญัตติไม่ไว้วางใจ และกลไกตามมาตรา 49 วรรคสามที่ทำให้รัฐบาลสามารถผูกความรับผิดชอบกับการผ่านร่างกฎหมายภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด (Elgie, 2011) ระบบดังกล่าวจึงพยายามรักษาความรับผิดชอบต่อรัฐบาลต่อรัฐสภาไว้ ขณะเดียวกันก็ป้องกันไม่ให้ความผันผวนของเสียงในสภานำไปสู่การเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้งเช่นที่เคยเกิดขึ้นในสาธารณรัฐที่ 4

5) ความสัมพันธ์ระหว่างประธานาธิบดีกับนายกรัฐมนตรีสามารถเปลี่ยนได้โดยไม่ต้องเปลี่ยนระบอบ

ลักษณะเด่นอีกด้านหนึ่งของระบบฝรั่งเศสคือความสัมพันธ์ระหว่างประธานาธิบดีกับนายกรัฐมนตรีไม่ได้ถูกตรึงไว้ในรูปแบบเดียว เมื่อประธานาธิบดีมีเสียงข้างมากในสภาแห่งชาติสนับสนุน ประธานาธิบดีก็มีอำนาจนำทางการเมือง แต่เมื่อเสียงข้างมากในสภาเป็นฝ่ายตรงข้าม ประธานาธิบดีต้องแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากฝ่ายที่สามารถรักษาเสียงสนับสนุนของสภาได้ ส่งผลให้นายกรัฐมนตรีมีบทบาทเพิ่มขึ้นและเกิดภาวะร่วมปกครอง (cohabitation) ฝรั่งเศสเคยประสบสถานการณ์ดังกล่าวสามช่วง คือ ค.ศ. 1986–1988, 1993–1995 และ 1997–2002 (Knapp & Wright, 2006; Elgie, 2011) จุดสำคัญอยู่ที่ประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีจากคนละฝ่ายสามารถใช้อำนาจร่วมกันภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับเดียว ประธานาธิบดียังคงดำรงตำแหน่งตามวาระ ขณะที่นายกรัฐมนตรีมีฐานจากเสียงข้างมากในสภา ความขัดแย้งจึงไม่จำเป็นต้องลงท้ายด้วยการยุบระบอบหรือเปลี่ยนรัฐธรรมนูญ แต่สามารถจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจใหม่ตามผลการเลือกตั้งได้

เมื่อพิจารณาลักษณะสำคัญของระบอบกึ่งประธานาธิบดีของฝรั่งเศสโดยรวม จะเห็นว่าจุดเด่นของระบบไม่ได้อยู่ที่การมีประธานาธิบดีที่มีอำนาจสูงหรือการมีนายกรัฐมนตรีควบคุมกันเท่านั้น หากอยู่ที่การจัดวางความสัมพันธ์ระหว่างประธานาธิบดี รัฐบาล และรัฐสภาให้แต่ละสถาบันมีฐานอำนาจและความรับผิดชอบต่อตนเอง พร้อมกับมีช่องทางที่ทำให้

ความสัมพันธ์ดังกล่าวเปลี่ยนไปตามผลการเลือกตั้งได้โดยไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนรัฐธรรมนูญทุกครั้งที่สุดอำนาจทางการเมืองเปลี่ยนแปลง การที่ประธานาธิบดีมีฐานความชอบธรรมจากประชาชน ขณะที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อสภาแห่งชาติ ทำให้ระบบมีทั้งอำนาจนำของฝ่ายบริหารและกลไกควบคุมทางรัฐสภาอยู่ร่วมกัน ขณะเดียวกัน เงื่อนไขของญัตติไม่ไว้วางใจ การยุบสภา และภาวะร่วมปกครองทำให้ความขัดแย้งระหว่างศูนย์อำนาจสามารถถูกจัดการภายในกรอบรัฐธรรมนูญได้มากขึ้น ในทัศนะของผู้เขียน ลักษณะดังกล่าวเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ระบอบกึ่งประธานาธิบดีของฝรั่งเศสแตกต่างจากการผสมระหว่างระบอบประธานาธิบดีกับระบอบรัฐสภาในเชิงรูปแบบ เพราะสิ่งที่มีความหมายมากกว่าคือความสามารถของระบบในการปรับตำแหน่งและน้ำหนักของอำนาจให้สอดคล้องกับเสียงข้างมากทางการเมือง โดยยังรักษาความต่อเนื่องของสถาบันไว้ได้

ระบบการเลือกตั้งของฝรั่งเศส

ระบบการเลือกตั้งของฝรั่งเศสมีความสัมพันธ์โดยตรงกับโครงสร้างของสาธารณรัฐที่ 5 เพราะประชาชนเลือกทั้งประธานาธิบดีและสมาชิกสภาแห่งชาติผ่านกระบวนการเลือกตั้งที่มีฐานความชอบธรรมแยกจากกัน ขณะเดียวกันวิธีการเลือกตั้งของแต่ละสถาบันก็ได้รับการออกแบบต่างกันตามหน้าที่และสถานะทางการเมือง ประธานาธิบดีได้รับเลือกจากประชาชนทั่วประเทศ ขณะที่สมาชิกสภาแห่งชาติได้รับเลือกจากเขตเลือกตั้งจำนวน 577 เขต ส่วนการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นมีวิธีการแตกต่างกันตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงสร้างดังกล่าวทำให้การเมืองฝรั่งเศสมีการเลือกตั้งหลายระดับ และผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถแสดงเจตจำนงต่อสถาบันทางการเมืองแต่ละประเภทโดยตรง ระบบที่ใช้ในระดับชาติให้ความสำคัญกับการเลือกตั้งแบบสองรอบ (two-round system) โดยทั้งการเลือกตั้งประธานาธิบดีและสมาชิกสภาแห่งชาติต่างใช้หลักการนี้ แม้หลักเกณฑ์ในการเข้าสู่รอบที่สองจะแตกต่างกัน ระบบสองรอบเปิดโอกาสให้ผู้สมัครและพรรคการเมืองแข่งขันอย่างกว้างขวางในรอบแรก ก่อนที่การแข่งขันในรอบต่อมาจะจำกัดอยู่ในกลุ่มผู้สมัครที่ผ่านเกณฑ์ ส่งผลให้พรรคและผู้เลือกตั้งต้องปรับยุทธศาสตร์ระหว่างสองรอบ ทั้งการถอนตัว การสนับสนุนผู้สมัครจากพรรคอื่น หรือการรวมกลุ่มทางการเมืองเพื่อเพิ่มโอกาสชนะการเลือกตั้ง (Knapp & Wright, 2006) การเลือกตั้งของฝรั่งเศสแบ่งเป็นระดับต่าง ๆ ดังนี้

1) การเลือกตั้งประธานาธิบดี

การเลือกตั้งประธานาธิบดีของฝรั่งเศสใช้ระบบเสียงข้างมากแบบผู้สมัครรายบุคคลสองรอบ (two-round majority system) และเป็นการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั่วประเทศ ประธานาธิบดีมีวาระดำรงตำแหน่งห้าปี และนับตั้งแต่การแก้ไขรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2008 ผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระ หากผู้สมัครคนใดได้รับเสียงข้างมากเด็ดขาดของคะแนนเสียงที่ใช้สิทธิในรอบแรก บุคคลนั้นจะได้รับเลือกเป็นประธานาธิบดีทันที แต่หากไม่มีผู้สมัครคนใดได้รับเสียงเกินกึ่งหนึ่ง ผู้สมัครที่ได้รับคะแนนสูงสุดสองอันดับแรกจะเข้าสู่การเลือกตั้งรอบที่สอง และผู้ที่ได้รับคะแนนมากกว่าในรอบที่สองจะได้รับเลือกเป็นประธานาธิบดี (Ministère de l'Intérieur, n.d.-a) ระบบดังกล่าวทำให้รอบแรกเปิดพื้นที่แก่ผู้สมัครจากหลายพรรคและหลายแนวคิดทางการเมือง ขณะที่รอบที่สองเปลี่ยนการแข่งขันเป็นการตัดสินระหว่างผู้สมัครสองคน ผู้เลือกตั้งที่สนับสนุนผู้สมัครซึ่งไม่ได้เข้าสู่รอบที่สองต้องตัดสินใจใหม่ว่าจะสนับสนุนผู้สมัครคนใด งดออกเสียง หรือใช้บัตรเปล่า กระบวนการนี้เกี่ยวข้องกับการสร้างพันธมิตรทางการเมืองและการถ่ายโอนฐานเสียงระหว่างสองรอบด้วย (Knapp & Wright, 2006) การเลือกตั้งโดยตรงยังทำให้ประธานาธิบดีได้รับอำนาจจากผู้เลือกตั้งทั่วประเทศ ต่างจากระยะแรกของสาธารณรัฐที่ 5 ที่ประธานาธิบดีได้รับเลือกผ่านคณะผู้เลือกตั้ง ก่อนการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1962 จะนำระบบเลือกตั้งโดยตรงมาใช้ (Duverger, 1980) ระบบเลือกตั้งดังกล่าวจึงเป็นฐานสำคัญของสถานะทางการเมืองของประธานาธิบดีภายใต้ระบอบกึ่งประธานาธิบดี

2) การเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติ

สมาชิกสภาแห่งชาติ (Assemblée nationale) จำนวน 577 คนได้รับเลือกโดยตรงจากประชาชนในเขตเลือกตั้งแบบสมาชิกคนเดียว โดยใช้ระบบเสียงข้างมากสองรอบ ผู้สมัครที่จะได้รับเลือกตั้งตั้งแต่รอบแรกต้องได้รับคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของคะแนนเสียงที่ใช้สิทธิ และคะแนนดังกล่าวต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขต หากไม่มีผู้สมัครคนใดผ่านเกณฑ์ จะมีการเลือกตั้งรอบที่สอง โดยผู้สมัครที่ได้รับคะแนนในรอบแรกไม่น้อยกว่าร้อยละ 12.5 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดสามารถเข้าสู่อันดับสองได้ หากมีผู้ผ่านเกณฑ์ไม่เพียงพอ ผู้สมัครที่ได้คะแนนสูงสุดจะได้รับสิทธิเข้าสู่อันดับสองตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด เพื่อให้มีผู้สมัครสองคนในการแข่งขัน และผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดในรอบนี้เป็นผู้ได้รับเลือก วาระของสมาชิกสภาแห่งชาติคือห้าปี เว้นแต่ประธานาธิบดีจะใช้อำนาจยุบสภาตามมาตรา 12 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งนำไปสู่การเลือกตั้งก่อนครบวาระ (Ministère de l'Intérieur, n.d.-b) ระบบดังกล่าวทำให้การแข่งขันเกิดขึ้นเป็นรายเขตและทำให้ยุทธศาสตร์ในรอบที่สองมีความสำคัญ ทั้งการถอนผู้สมัคร การสนับสนุนผู้สมัครจากฝ่ายที่มีแนวทางใกล้เคียงกัน และการสร้างพันธมิตรเพื่อหลีกเลี่ยงการแบ่งคะแนน (Knapp & Wright, 2006; Elgie, 2011)

3) การเลือกตั้งระดับท้องถิ่น

การเลือกตั้งระดับท้องถิ่นของฝรั่งเศสประกอบด้วยการเลือกตั้งสภาเทศบาล สภาจังหวัด และสภาภูมิภาค โดยแต่ละระดับใช้ระบบเลือกตั้งแตกต่างกัน การเลือกตั้งสภาภูมิภาคใช้ระบบบัญชีรายชื่อสองรอบ หากบัญชีใดได้รับเสียงข้างมากเด็ดขาดในรอบแรก บัญชีดังกล่าวจะได้รับโบนัสที่นั่งจำนวนหนึ่งในสี่ของที่นั่งทั้งหมด ส่วนที่นั่งที่เหลือจัดสรรตามสัดส่วน หากไม่มีบัญชีใดได้รับเสียงข้างมากเด็ดขาด บัญชีที่ได้รับคะแนนอย่างน้อยร้อยละ 10 สามารถเข้าสู่อันดับสอง และบัญชีที่ได้คะแนนสูงสุดจะได้รับโบนัสหนึ่งในสี่ของที่นั่ง ขณะที่ที่นั่งส่วนที่เหลือจัดสรรตามสัดส่วนแก่บัญชีที่ได้รับคะแนนอย่างน้อยร้อยละ 5 (Ministère de l'Intérieur, n.d.-c) ส่วนการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดใช้ระบบเสียงข้างมากแบบคู่ผู้สมัครสองรอบ โดยผู้สมัครต้องลงสมัครเป็นคู่ชายและหญิงในเขตเลือกตั้งที่เรียกว่า *canton* การได้รับเลือกในรอบแรกต้องได้เสียงข้างมากเด็ดขาดของคะแนนที่ใช้สิทธิและมีคะแนนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด หากไม่มีคู่ใดผ่านเกณฑ์ จะมีการเลือกตั้งรอบที่สอง หากไม่มีคู่ใดผ่านเกณฑ์ดังกล่าว จะมีการเลือกตั้งรอบที่สองโดยคู่ผู้สมัครที่ผ่านเกณฑ์ตามกฎหมายสามารถเข้าสู่อันดับสองได้ และคู่ที่ได้รับคะแนนสูงสุดในรอบที่สองเป็นผู้ได้รับเลือก (Ministère de l'Intérieur, n.d.-d) สำหรับการเลือกตั้งเทศบาล กฎหมายลงวันที่ 21 พฤษภาคม ค.ศ. 2025 ได้เปลี่ยนแปลงระบบของเทศบาลที่มีประชากรต่ำกว่า 1,000 คน โดยตั้งแต่การเลือกตั้งเดือนมีนาคม ค.ศ. 2026 เทศบาลเหล่านี้ใช้ระบบบัญชีรายชื่อและกำหนดให้บัญชีผู้สมัครมีความเท่าเทียมระหว่างหญิงและชาย พร้อมยกเลิกการลงคะแนนแบบเลือกผู้สมัครข้ามบัญชีรายชื่อ (*panachage*) ส่วนเทศบาลที่มีประชากรตั้งแต่ 1,000 คนขึ้นไปยังใช้ระบบบัญชีรายชื่อสองรอบ โดยบัญชีที่ได้รับคะแนนอย่างน้อยร้อยละ 10 ในรอบแรกสามารถเข้าสู่อันดับสองได้ (Ministère de l'Intérieur, 2026)

เมื่อพิจารณาระบบเลือกตั้งทั้งระดับประธานาธิบดี สภาแห่งชาติ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นว่าฝรั่งเศสไม่ได้ใช้หลักการเลือกตั้งแบบเดียวกับทุกสถาบัน แต่เลือกวิธีการให้สัมพันธ์กับหน้าที่ขององค์กรและลักษณะของการเป็นตัวแทน การเลือกตั้งประธานาธิบดีมุ่งให้ผู้ดำรงตำแหน่งได้รับอาณัติจากผู้เลือกตั้งระดับประเทศ การเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติใช้การแข่งขันรายเขตเพื่อคัดเลือกผู้แทนเข้าสู่ฝ่ายนิติบัญญัติ ขณะที่ระดับท้องถิ่นผสมหลักเสียงข้างมากกับการจัดสรรที่นั่งตามสัดส่วนเพื่อสร้างทั้งฝ่ายที่สามารถบริหารและพื้นที่แก่กลุ่มการเมืองอื่นในสภา การใช้ระบบสองรอบในหลายระดับทำให้การแข่งขันทางการเมืองของฝรั่งเศสมีลักษณะเฉพาะ คือ รอบแรกเปิดพื้นที่ให้พรรคและผู้สมัครแสดงฐานสนับสนุนของตนอย่างค่อนข้างกว้าง ส่วนรอบที่สองผลักดันให้เกิดการจัดกลุ่มใหม่ของผู้สมัคร พรรค และผู้เลือกตั้งตามเงื่อนไขของการแข่งขันจริง อย่างไรก็ตาม ผลของระบบดังกล่าวมิได้เหมือนกันทุกยุค เพราะจำนวนพรรค รูปแบบพันธมิตร อัตรา

การออกมาใช้สิทธิ และการกระจายคะแนนระหว่างกลุ่มการเมืองล้วนมีผลต่อผลลัพธ์สุดท้าย การพิจารณาระบบเลือกตั้งจึงต้องเชื่อมโยงไปยังความสัมพันธ์ระหว่างประธานาธิบดีกับรัฐสภา เนื่องจากประธานาธิบดีอาจได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้งระดับชาติ แต่การใช้อำนาจทางการเมืองในทางปฏิบัติยังขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของสภาแห่งชาติและความสามารถของรัฐบาลในการดำรงฐานสนับสนุนในสภา

ความสัมพันธ์ระหว่างประธานาธิบดีกับรัฐสภาในการเมืองฝรั่งเศส

ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นประมุขแห่งรัฐและเป็นศูนย์กลางอำนาจสำคัญของฝ่ายบริหารภายใต้สาธารณรัฐที่ 5 รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ได้ปรับสถานะของประธานาธิบดีให้มีบทบาททางการเมืองสูงขึ้น ภายใต้แนวคิดทางการเมืองของชาร์ล เดอ โกลล์และกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญที่มิเชล เดอเบรมีบทบาทสำคัญ ต่อมา การแก้ไขรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1962 กำหนดให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนด้วยระบบสองรอบ ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งมีฐานความชอบธรรมจากผู้เลือกตั้งทั่วประเทศและมีฐานอำนาจแยกจากรัฐสภา (Duverger, 1980; Elgie, 2011) ปัจจุบันประธานาธิบดีมีวาระห้าปีและดำรงตำแหน่งได้ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน อำนาจตามรัฐธรรมนูญประกอบด้วย การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี การแต่งตั้งสมาชิกคณะรัฐบาลตามข้อเสนอของนายกรัฐมนตรี การเป็นประธานการประชุมคณะรัฐมนตรี การยุบสภาแห่งชาติ การจัดให้มีการออกเสียงประชามติในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนด และการใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 16 เมื่อเกิดเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติประธานาธิบดีมักมีบทบาทสูงด้านการต่างประเทศและการป้องกันประเทศ อย่างไรก็ตาม ฐานอำนาจจากการเลือกตั้งโดยตรงและอำนาจตามรัฐธรรมนูญไม่ได้ทำให้ประธานาธิบดีสามารถบริหารประเทศโดยแยกจากรัฐสภาได้ เนื่องจากรัฐบาลยังต้องรับผิดชอบต่อสภาแห่งชาติ อำนาจทางการเมืองที่ประธานาธิบดีสามารถใช้ได้จึงจึงสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับเสียงข้างมากในสภาแห่งชาติ

รัฐสภาฝรั่งเศสประกอบด้วยสองสภา ได้แก่ สภาแห่งชาติ (Assemblée nationale) และวุฒิสภา (Sénat) โดยสภาแห่งชาติมีสมาชิก 577 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงในเขตเลือกตั้งแบบสมาชิกคนเดียวด้วยระบบสองรอบและมีวาระห้าปี ส่วนวุฒิสภามีสมาชิก 348 คน มีวาระหกปีและมีการเลือกสมาชิกใหม่ครึ่งหนึ่งทุกสามปี วุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยคณะผู้เลือกตั้ง ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบด้วยผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประเภทอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ทำให้วุฒิสภามีบทบาทในการเป็นตัวแทนของหน่วยการปกครองท้องถิ่นควบคู่กับการทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติ (Costa & Kerrouche, 2009) รัฐสภาใช้อำนาจตรากฎหมาย พิจารณางบประมาณ ตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาล และมีส่วนในกระบวนการให้ความเห็นชอบต่อพันธกรณีระหว่างประเทศ และการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด อย่างไรก็ตาม อำนาจในการควบคุมรัฐบาลมีความแตกต่างกันระหว่างสองสภา เพราะเฉพาะสภาแห่งชาติเท่านั้นที่สามารถทำให้รัฐบาลพ้นจากตำแหน่งผ่านญัตติไม่ไว้วางใจได้ (Grunberg, 2008) ลักษณะนี้ทำให้สภาแห่งชาติมีความสำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติมากกว่าวุฒิสภาในประเด็นการดำรงอยู่ของรัฐบาล โดยเฉพาะเมื่อไม่มีฝ่ายการเมืองใดครองเสียงข้างมากอย่างชัดเจน

ความสัมพันธ์ระหว่างประธานาธิบดีกับรัฐสภาไม่ได้ถูกกำหนดจากอำนาจตามรัฐธรรมนูญเพียงด้านเดียว แต่เปลี่ยนไปตามผลการเลือกตั้ง ระบบพรรคการเมือง และองค์ประกอบของเสียงข้างมากในสภาแห่งชาติ (Elgie, 2011) เมื่อประธานาธิบดีและเสียงข้างมากในสภามาจากขั้วการเมืองเดียวกัน ประธานาธิบดีมักมีบทบาทนำในการกำหนดทิศทางนโยบาย ขณะที่นายกรัฐมนตรีและรัฐบาลทำหน้าที่บริหารและผลักดันนโยบายผ่านรัฐสภา ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติมีลักษณะสนับสนุนกันมากขึ้น ในทางกลับกัน เมื่อเสียงข้างมากในสภาอยู่ฝ่ายตรงข้ามกับประธานาธิบดี ประธานาธิบดีต้องแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากฝ่ายที่สามารถรักษาสถานะเสียงข้างมากในสภาได้ และเกิดภาวะร่วมปกครอง

(cohabitation) ซึ่งทำให้นายกรัฐมนตรีมีบทบาทในการบริหารและกำหนดนโยบายเพิ่มขึ้น ขณะที่ประธานาธิบดีต้องปรับการใช้อำนาจให้เข้ากับฐานเสียงทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป (Knapp & Wright, 2006; Elgie, 2011) ประสบการณ์ภาวะร่วมปกครองของฝรั่งเศสแสดงว่าอำนาจของประธานาธิบดีไม่ได้ขึ้นอยู่กับตัวบทของรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจจากการเลือกตั้งประธานาธิบดีกับเสียงข้างมากที่เกิดจากการเลือกตั้งสภาแห่งชาติด้วย การลดวาระประธานาธิบดีจากเจ็ดปีเหลือห้าปีใน ค.ศ. 2000 ประกอบกับการจัดลำดับให้การเลือกตั้งสภาแห่งชาติเกิดขึ้นภายหลังการเลือกตั้งประธานาธิบดีในช่วงเวลาที่ใกล้เคียงกัน ยิ่งเชื่อมโยงการเลือกตั้งทั้งสองระดับเข้าหากัน และลดโอกาสที่ประธานาธิบดีกับเสียงข้างมากในสภาจะมาจากขั้วการเมืองต่างกัน

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ดังกล่าว จะเห็นว่าอำนาจของประธานาธิบดีฝรั่งเศสไม่ได้มีลักษณะคงที่ หากเพิ่มหรือลดตามฐานสนับสนุนในสภาแห่งชาติ ประธานาธิบดีมีอำนาจยุบสภาและนำความขัดแย้งกลับไปให้ประชาชนตัดสินผ่านการเลือกตั้ง ขณะที่สภาแห่งชาติไม่สามารถลงมติไม่ไว้วางใจประธานาธิบดีได้ แต่สามารถทำให้รัฐบาลพ้นจากตำแหน่งซึ่งย่อมส่งผลต่อความสามารถของประธานาธิบดีในการกำหนดทิศทางการเมือง ความสัมพันธ์นี้ทำให้ประธานาธิบดี รัฐบาล และรัฐสภาต่างมีเครื่องมือทางการเมืองที่ส่งผลต่ออีกฝ่าย ภาวะร่วมปกครองแสดงลักษณะดังกล่าวได้ชัดที่สุด เพราะเมื่อประชาชนเลือกเสียงข้างมากในสภาที่ต่างจากฝ่ายประธานาธิบดี ระบบสามารถปรับน้ำหนักของอำนาจไปสู่นายกรัฐมนตรีโดยที่ประธานาธิบดียังคงดำรงตำแหน่งตามวาระ ในทัศนะของผู้เขียน จุดเด่นของความสัมพันธ์ระหว่างประธานาธิบดีกับรัฐสภาของฝรั่งเศสจึงอยู่ที่การเปิดให้ผลการเลือกตั้งสามารถเปลี่ยนตำแหน่งของอำนาจภายในระบบได้ โดยไม่ทำให้ความขัดแย้งระหว่างสถาบันต้องลงท้ายด้วยการเปลี่ยนระบอบ การยุบสภา การจัดตั้งรัฐบาลใหม่ และภาวะร่วมปกครองจึงมีความหมายมากกว่ากลไกตามรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นช่องทางที่นำความขัดแย้งกลับเข้าสู่กระบวนการทางการเมืองและการตัดสินใจของประชาชน

เสถียรภาพทางการเมืองภายใต้ความขัดแย้งของระบบการเมืองฝรั่งเศส

เสถียรภาพทางการเมืองของฝรั่งเศสสามารถแยกออกได้เป็นสองระดับ คือ “เสถียรภาพของรัฐบาล” และ “เสถียรภาพของระบอบ” เนื่องจากรัฐบาลอาจเปลี่ยนแปลงได้โดยที่รัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองยังคงดำรงอยู่ ขณะเดียวกัน ระบอบที่ดำรงอยู่ต่อเนื่องก็อาจเผชิญข้อจำกัดด้านประสิทธิภาพหรือความชอบธรรมได้ แนวคิดการทำให้เป็นสถาบันทางการเมืองจึงใช้สำหรับอธิบายความสามารถของระบบในการรองรับความขัดแย้ง ปรับตัวต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง และทำให้ผู้แข่งขันทางการเมืองยังดำเนินการแข่งขันภายใต้กติกาเดียวกัน (Huntington, 1968) ส่วนแนวคิดเรื่องประสิทธิภาพและความชอบธรรมทำให้การวิเคราะห์ครอบคลุมไปถึงความสามารถของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายและระดับการยอมรับที่ประชาชนมีต่อสถาบันและกติกาทางการเมือง (Lipset, 1959) เมื่อพิจารณาสองมิตินี้ร่วมกัน ปัญหาเสถียรภาพของฝรั่งเศสก่อน ค.ศ. 1958 จึงไม่ได้อยู่เพียงที่การเปลี่ยนรัฐบาลบ่อย หากอยู่ที่ข้อจำกัดของสถาบันในการรองรับความขัดแย้ง สร้างความต่อเนื่องของฝ่ายบริหาร และรักษาความเชื่อมั่นต่อระบบการเมืองในช่วงที่ต้องเผชิญวิกฤตสำคัญด้วย

ก่อนการสถาปนาสาธารณรัฐที่ 5 ฝรั่งเศสเผชิญปัญหาความต่อเนื่องของระบอบและรัฐบาลในหลายช่วง สาธารณรัฐที่ 1 และสาธารณรัฐที่ 2 ต่างสิ้นสุดลงเมื่อความขัดแย้งทางการเมืองไม่สามารถคลี่คลายภายในกติกาเดิมและนำไปสู่การเปลี่ยนระบอบ ขณะที่สาธารณรัฐที่ 3 แม้ดำรงอยู่ยาวนาน แต่ฝ่ายบริหารมีความอ่อนแอและรัฐบาลเปลี่ยนแปลงบ่อย ส่วนสาธารณรัฐที่ 4 มีปัญหาเด่นจากการที่รัฐบาลต้องพึ่งพาพันธมิตรหลายพรรคในสภาแห่งชาติ ทำให้อำนาจเสียงของรัฐบาลไม่มั่นคงและการดำเนินนโยบายต้องอยู่ภายใต้การต่อรองทางรัฐสภาอย่างต่อเนื่อง (Knapp & Wright, 2006; Elgie, 2011)

ปัญหาดังกล่าวสะท้อนข้อจำกัดของการทำให้เป็นสถาบันในบางมิติ โดยเฉพาะความเป็นเอกภาพของฝ่ายบริหาร ความต่อเนื่องของรัฐบาล และความสามารถในการคลี่คลายความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา (Huntington, 1968) เพราะฝ่ายบริหารมีความเป็นอิสระจากแรงต้อรองในสภาจำกัด เสียงข้างมากของรัฐบาลขาดความเป็นเอกภาพ และกลไกสำหรับคลี่คลายความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภายังทำงานได้ไม่เต็มที่ (Huntington, 1968) เมื่อรัฐบาลต้องเปลี่ยนบ่อย ปัญหาจึงไม่ได้อยู่ที่ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งเพียงอย่างเดียว แต่กระทบต่อความต่อเนื่องของนโยบายและความสามารถของระบบในการตอบสนองต่อวิกฤต โดยเฉพาะสงครามอินโดจีนและวิกฤตแอลจีเรีย ซึ่งต้องการการตัดสินใจที่ต่อเนื่องและชัดเจน เมื่อโครงสร้างเดิมไม่สามารถจัดการปัญหาเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความเชื่อมั่นต่อสถาบันของสาธารณรัฐที่ 4 ย่อมถูกกัดดันตามไปด้วย (Lipset, 1959)

รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 จึงเป็นความพยายามแก้ปัญหาที่สะสมจากสาธารณรัฐที่ 4 โดยจัดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติใหม่ให้รัฐบาลมีความต่อเนื่องมากขึ้น ขณะเดียวกันยังคงหลักที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา การเพิ่มอำนาจแก่ประธานาธิบดี การกำหนดเงื่อนไขของญัตติไม่ไว้วางใจ การให้อำนาจยุบสภา และการวางกลไกตามมาตรา 49 ทำให้ฝ่ายบริหารมีพื้นที่ดำเนินงานมากขึ้นและลดโอกาสที่รัฐบาลจะพ้นจากตำแหน่งเพราะความเปลี่ยนแปลงของเสียงสนับสนุนเพียงชั่วคราว โครงสร้างดังกล่าวทำให้สถาบันมีความสามารถในการรองรับความขัดแย้งมากขึ้น เพราะเมื่อเกิดข้อขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา ระบบยังมีช่องทางให้คลี่คลายผ่านการลงมติ การยุบสภา การเลือกตั้งใหม่ หรือการปรับความสัมพันธ์ระหว่างประธานาธิบดีกับนายกรัฐมนตรีโดยไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนระบอบทุกครั้ง (Huntington, 1968) การแก้ไขรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1962 ให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงยิ่งทำให้ฝ่ายบริหารมีศูนย์กลางทางการเมืองชัดขึ้น โดยเฉพาะเมื่อประธานาธิบดีมีเสียงข้างมากในสภานับสนุน ขณะเดียวกันรัฐบาลยังต้องดำรงอยู่ภายใต้เงื่อนไขของรัฐสภา ทำให้ระบบสามารถรักษาทั้งความเข้มแข็งของฝ่ายบริหารและหลักความรับผิดชอบต่อทางการเมืองไว้พร้อมกันได้ในระดับหนึ่ง (Duverger, 1980; Elgie, 2011)

กลไกที่แสดงความสามารถของระบบในการรองรับความขัดแย้งได้ชัดที่สุดคือภาวะร่วมปกครอง (cohabitation) ซึ่งเกิดเมื่อประธานาธิบดีและเสียงข้างมากในสภาแห่งชาติมาจากคนละฝ่ายการเมือง ฝรั่งเศสเคยเผชิญสถานการณ์นี้สามช่วง ได้แก่ ค.ศ. 1986–1988, 1993–1995 และ 1997–2002 โดยประธานาธิบดียังคงดำรงตำแหน่งตามวาระ ขณะที่นายกรัฐมนตรีมาจากฝ่ายที่สามารถรักษาเสียงข้างมากในสภาได้ (Knapp & Wright, 2006; Elgie, 2011) ความสำคัญของภาวะร่วมปกครองอยู่ที่การที่ระบบไม่จำเป็นต้องกำจัดศูนย์อำนาจฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งออกไป แต่ปรับการใช้อำนาจตามฐานความชอบธรรมของแต่ละฝ่าย ประธานาธิบดียังคงใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ขณะที่นายกรัฐมนตรีมีบทบาทสูงขึ้นในการบริหารประเทศและกำหนดนโยบายภายใต้เสียงสนับสนุนของสภา ภาวะร่วมปกครองเช่นนี้ทำให้ความขัดแย้งทางอุดมการณ์และผลประโยชน์ถูกจำกัดให้อยู่ภายในกติกา ผู้ดำรงตำแหน่งทั้งสองฝ่ายต้องยอมรับผลการเลือกตั้งและข้อจำกัดของอำนาจตนเอง แทนที่จะใช้ความขัดแย้งเป็นเหตุในการล้มอีกฝ่ายหรือเปลี่ยนระบอบ ความสามารถในการปรับบทบาทโดยไม่เปลี่ยนรัฐธรรมนูญจึงเป็นหลักฐานของการทำให้เป็นสถาบันที่สูงขึ้น (Huntington, 1968) ขณะเดียวกัน หากรัฐบาลในภาวะร่วมปกครองยังสามารถดำเนินนโยบายและประชาชนยังยอมรับการเลือกตั้งกับรัฐธรรมนูญเป็นช่องทางจัดสรรอำนาจ ความขัดแย้งดังกล่าวก็ยังไม่กระทบเสถียรภาพของระบอบในความหมายของความชอบธรรม (Lipset, 1959)

อย่างไรก็ตาม เสถียรภาพของสาธารณรัฐที่ 5 มิได้เป็นภาวะที่ระบบสามารถขจัดความขัดแย้งได้เสียทีเดียว เพราะความขัดแย้งยังคงเกิดขึ้นทั้งระหว่างพรรค ประธานาธิบดีกับรัฐสภา รัฐบาลกับฝ่ายค้าน และระหว่างรัฐบาลกับประชาชน สิ่งที่เปลี่ยนจากสาธารณรัฐก่อนหน้าคือระบบมีเครื่องมือมากขึ้นสำหรับทำให้ความขัดแย้งดำเนินอยู่ภายในกติกา

เดียวกัน การยุบสภา การลงมติไม่ไว้วางใจ การเปลี่ยนนายกรัฐมนตรี การเลือกตั้งใหม่ และภาวะร่วมปกครอง ล้วนเป็นช่องทางที่ทำให้การเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางอำนาจเกิดขึ้นโดยไม่จำเป็นต้องยุติรัฐธรรมนูญ สถานการณ์เช่นนี้ทำให้เสถียรภาพของฝรั่งเศสในลักษณะนี้อยู่ที่ความสามารถของสถาบันในการรับแรงกดดันและปรับความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจ มากกว่าการวัดจากจำนวนปีที่รัฐบาลชุดหนึ่งอยู่ในตำแหน่ง (Huntington, 1968) กระนั้น ความต่อเนื่องของกติกาเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ หากรัฐบาลไม่สามารถผลักดันนโยบายหรือจัดการปัญหาสาธารณะได้ ความสามารถของระบบก็อาจลดลง และหากข้อจำกัดดังกล่าวสะสมจนประชาชนเริ่มไม่ยอมรับกติกาและสถาบันที่ใช้อำนาจ ปัญหาจะเคลื่อนจากความไม่พอใจต่อรัฐบาลไปสู่ปัญหาความชอบธรรมของระบอบ (Lipset, 1959) ด้วยเหตุนี้ เสถียรภาพของสาธารณรัฐที่ 5 จึงต้องพิจารณาทั้งความเข้มแข็งของสถาบัน ประสิทธิภาพของรัฐบาล และการยอมรับของประชาชนควบคู่กัน

เมื่อเปรียบเทียบก่อนและหลัง ค.ศ. 1958 จะเห็นว่าความแตกต่างของสาธารณรัฐที่ 5 อยู่ที่ความสามารถในการเปลี่ยนความขัดแย้งจากแรงที่เคยนำไปสู่การล้มรัฐบาลหรือเปลี่ยนระบอบ ให้กลายเป็นการแข่งขันที่ยังดำเนินอยู่ภายในสถาบัน สาธารณรัฐก่อนหน้าหลายช่วงมีหน้าที่ฝ่ายบริหารไม่สามารถรักษาความต่อเนื่องหรือสถาบันไม่สามารถคลี่คลายความขัดแย้งภายในกติกาเดิมได้ ขณะที่สาธารณรัฐที่ 5 เพิ่มความเข้มแข็งของฝ่ายบริหาร วางขั้นตอนการควบคุมรัฐบาลให้ชัดเจน เปิดช่องให้ประชาชนตัดสินใจความขัดแย้งผ่านการเลือกตั้ง และรองรับกรณีที่ประธานาธิบดีกับเสียงข้างมากในสภามาจากคนละฝ่ายผ่านภาวะร่วมปกครอง การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้สถาบันมีความสามารถในการปรับตัวและดำรงกติกาเหนือผู้ครองอำนาจเฉพาะหน้าได้มากขึ้น ขณะเดียวกัน เสถียรภาพดังกล่าวจะดำรงอยู่ได้ต่อเมื่อระบบยังสามารถผลิตรัฐบาลที่ทำงานได้และประชาชนยังยอมรับการเลือกตั้ง รัฐสภา และรัฐธรรมนูญเป็นช่องทางที่ชอบธรรมในการจัดสรรอำนาจ เสถียรภาพภายใต้ความขัดแย้งของฝรั่งเศสจึงมิได้หมายถึงการเมืองที่ปราศจากความขัดแย้ง หากแต่หมายถึงการที่ความขัดแย้งสามารถเกิดขึ้น เปลี่ยนผู้ครองอำนาจ หรือทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันเปลี่ยนไปได้ โดยที่กติกาหลักของระบอบยังคงทำงานต่อไปได้นั่นเอง

สรุป

พัฒนาการทางการเมืองของฝรั่งเศสสะท้อนข้อจำกัดของระบอบรัฐสภาแบบเดิม โดยเฉพาะในช่วงสาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4 ที่ฝ่ายบริหารต้องพึ่งพาเสียงสนับสนุนในสภาอย่างมาก การเปลี่ยนแปลงของพันธมิตรทางการเมืองจึงส่งผลต่อความต่อเนื่องของรัฐบาลโดยตรง แม้หลักความรับผิดชอบต่อรัฐสภาจะยังเป็นองค์ประกอบสำคัญของประชาธิปไตย แต่เมื่อการจัดตั้งรัฐบาลและการดำรงอยู่ของฝ่ายบริหารขึ้นอยู่กับ การต่อรองระหว่างพรรคจำนวนมาก ระบบก็เผชิญข้อจำกัดในการสร้างรัฐบาลที่มีทิศทางและความต่อเนื่องเพียงพอสำหรับจัดการปัญหาที่ต้องการการตัดสินใจอย่างเด็ดขาด ประสบการณ์ดังกล่าวทำให้การเมืองฝรั่งเศสหลัง ค.ศ. 1958 เคลื่อนออกจากรูปแบบรัฐสภาที่ให้น้ำหนักแก่ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นศูนย์กลาง ไปสู่การจัดความสัมพันธ์ใหม่ที่เพิ่มฐานอำนาจแก่ฝ่ายบริหาร โดยยังไม่ละทิ้งหลักที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา สาธารณรัฐที่ 5 จึงมีลักษณะเป็นการปรับตัวของระบอบรัฐสภาภายใต้เงื่อนไขใหม่มากกว่าการละทิ้งระบอบรัฐสภาไปทั้งหมด การมีประธานาธิบดีที่ได้รับเลือกโดยตรงจากประชาชนและมีอำนาจทางการเมืองจริง ทำให้ฝ่ายบริหารมีศูนย์กลางอำนาจที่ชัดเจน ขณะที่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรียังคงต้องอาศัยฐานสนับสนุนจากสภาแห่งชาติ ความสัมพันธ์ระหว่างสองส่วนนี้ทำให้ระบบสามารถเปลี่ยนน้ำหนักของอำนาจตามผลการเลือกตั้งได้ หากประธานาธิบดีมีเสียงข้างมากสนับสนุนอำนาจน่าจะอยู่ที่ประธานาธิบดีมากขึ้น แต่เมื่อเสียงข้างมากในสภาอยู่ฝ่ายตรงข้าม นายกรัฐมนตรีก็สามารถมีบทบาทเพิ่มขึ้นผ่านภาวะร่วมปกครอง กลไกดังกล่าวทำให้ความขัดแย้งระหว่างศูนย์อำนาจไม่ได้ถูกแก้ด้วยการล้มระบอบ แต่ถูกจัดให้อยู่ภายในกรอบรัฐธรรมนูญเดียวกัน ความสำคัญของสาธารณรัฐที่ 5 ไม่ได้อยู่ที่การทำให้ประธานาธิบดีมีอำนาจมากขึ้น

เพียงอย่างเดียว แต่อยู่ที่การหาทางออกจากข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญแบบเดิม โดยสร้างฝ่ายบริหารที่มีความต่อเนื่องมากขึ้น ขณะเดียวกันยังคงกลไกตรวจสอบจากรัฐสภาและเปิดให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินความขัดแย้งผ่านการเลือกตั้ง การเมืองฝรั่งเศสจึงเป็นตัวอย่างของการเปลี่ยนผ่านจากรัฐธรรมนูญที่ฝ่ายบริหารเปราะบาง ไปสู่โครงสร้างที่พยายามรักษาทั้งความรับผิดชอบและความสามารถในการบริหารไว้พร้อมกัน เสถียรภาพของระบบการเมืองฝรั่งเศส จึงเกิดขึ้นภายใต้การยอมรับว่าความขัดแย้งเป็นส่วนหนึ่งของการเมือง และหน้าที่ของสถาบันไม่ได้อยู่ที่การทำให้ความขัดแย้งหมดไป แต่อยู่ที่การทำให้ความขัดแย้งสามารถดำเนินต่อไปได้โดยไม่ทำลายกติกาหลักของระบอบ

เอกสารอ้างอิง

- Charoenthanawat, K. (2000). **The French political and governmental system**. Nonthaburi: King Prajadhipok's Institute. (In Thai)
- Costa, O., & Kerrouche, E. (2009). MPs under the Fifth Republic: Professionalization within a weak institution. **West European Politics**, 32(2), 327–344. doi:10.1080/01402380802670636
- Doyle, W. (2002). **The Oxford history of the French Revolution** (2nd ed.). Oxford, England: Oxford University Press.
- Duverger, M. (1980). A new political system model: Semi-presidential government. **European Journal of Political Research**, 8(2), 165–187. doi:10.1111/j.1475-6765.1980.tb00569.x
- Elgie, R. (2011). **Semi-presidentialism: Sub-types and democratic performance**. Oxford, England: Oxford University Press. doi:10.1093/acprof:oso/9780199585984.001.0001
- Grunberg, G. (2008). Les partis politiques français et l'élection présidentielle sous la Cinquième République. **Modern & Contemporary France**, 16(4), 399–415. doi:10.1080/09639480802413348
- Huntington, S. P. (1968). **Political order in changing societies**. New Haven, CT: Yale University Press.
- Knapp, A., & Wright, V. (2006). **The government and politics of France** (5th ed.). London, England: Routledge.
- Lipset, S. M. (1959). Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy. **American Political Science Review**, 53(1), 69–105. doi:10.2307/1951731
- Ministère de l'Intérieur. (n.d.-a). *Élection présidentielle : Je suis électeur*. Retrieved from <https://www.elections.interieur.gouv.fr/scrutins/lelection-presidentielle/election-presidentielle-je-suis-electeur> [2026, 24 Apr.]
- Ministère de l'Intérieur. (n.d.-b). **Les députés**. Retrieved from <https://www.elections.interieur.gouv.fr/comprendre-elections/pour-qui-je-vote/deputes> [2026, 24 Apr.]
- Ministère de l'Intérieur. (n.d.-c). **Élections régionales : Je suis électeur**. Retrieved from <https://www.elections.interieur.gouv.fr/scrutins/elections-regionales/elections-regionales-je-suis-electeur> [2026, 24 Apr.]
- Ministère de l'Intérieur. (n.d.-d). **Élections départementales : Je suis électeur**. Retrieved from <https://www.elections.interieur.gouv.fr/comprendre-elections/pour-qui-je-vote/conseillers-departementaux> [2026, 24 Apr.]

- Ministère de l'Intérieur. (2026). **Élections municipales et communautaires : Je suis candidat**. Retrieved from <https://www.elections.interieur.gouv.fr/scrutins/elections-municipales-et-communautaires/elections-municipales-et-communautaires-je-suis-candidat> [2026, 24 Apr.]
- Price, R. (2001). **The French Second Empire: An anatomy of political power**. Cambridge, England: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511496844
- Sanprasert, C. (2004). Concepts of the constitution and political power structure. In **Teaching materials for the course Institutions and Political Processes** (4th ed., Unit 1, pp. 1–56). Nonthaburi: Sukhothai Thammathirat Open University. (In Thai)
- Tansiri, W. (1997). **Constitutions of Western countries and Thailand: Historical and legal case studies**. Bangkok: Institute of Public Policy Studies. (In Thai)
- Thongthammachat, K., & Trimas, C. (2013). **Constitution**. In *Teaching materials for the course Fundamental Principles of Political Science* (Unit 4, pp. 127–171). Nonthaburi: Sukhothai Thammathirat Open University. (In Thai)
- Tirasangha, W. (2019). **France: Republic, constitution, and political institutions**. Bangkok: Faculty of Political Science, Thammasat University. (In Thai)
-