

ประชาธิปไตยไทยย้อนกลับ

สตีธร ธนานิธิโชติ¹

บทวิจารณ์หนังสือ Kurlantzick, Joshua. 2014. *Democracy in Retreat: The Revolt of the Middle Class and the Worldwide Decline of Representative Government*. New Heaven: Yale University Press, 287 pages.

สภาวะล้มลุกคลุกคลานของประชาธิปไตยในประเทศไทยตลอดทศวรรษที่ผ่านมา ทำให้สถานการณ์การเมืองของประเทศไทยถูกหยิบยกขึ้นเป็นส่วนอารัมภบทของงานวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์อยู่บ่อยครั้ง Democracy in Retreat: The Revolt of the Middle Class and the Worldwide Decline of Representative Government ของ Joshua Kurlantzick นักวิชาการอาวุโสแห่ง The Council of Foreign Relations สหรัฐอเมริกา เป็นหนังสืออีกเล่มหนึ่งที่หยิบเอาเหตุการณ์ทางการเมืองในช่วงเดือนเมษายน 2553 ของประเทศไทยมาเป็นจุดเริ่มต้นของการนำเข้าสู่ประเด็นหลักที่ผู้แต่งต้องการนำเสนอ นั่นก็คือสภาวะ “ถอยหลังเข้าคลอง” ของประชาธิปไตยในหลายๆ ประเทศทั่วโลก

ทำไมประชาธิปไตยในประเทศกำลังพัฒนาที่มีรายได้ระดับปานกลางถึงค่อนข้างสูงทั่วโลกกำลังถดถอย ทั้งๆ ที่ประเทศเหล่านี้เพิ่งเริ่มวางรากฐานการพัฒนาประชาธิปไตยได้ไม่นาน ทำไมประเทศที่ทรงอิทธิพลในโลกและภูมิภาคอย่างรัสเซียและเคนยาจึงไม่สามารถสร้างประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ในความหมายที่ทุกเสียงถูกรับฟังและหลักนิติธรรมเป็นหลักการที่ผู้ใช้อำนาจแทนประชาชนยึดถืออย่างเคร่งครัดได้ ทำไมประเทศที่เคยได้รับความชื่นชมอย่างสูงในความสำเร็จของการพัฒนาประชาธิปไตยในช่วงเริ่มแรกอย่างฮังการี โปแลนด์ สาธารณรัฐเชค และสาธารณรัฐสโลวาเกีย จึงถูกลดระดับความก้าวหน้าทั้งในแง่กลไกหลักของระบบประชาธิปไตย กระบวนการเลือกตั้ง และการรับรองสิทธิเสรีภาพในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนลงอย่างต่อเนื่อง ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ทำไมการแทรกแซงทางการเมืองโดยตรงของกองทัพที่มีแนวโน้มว่าจะหมดไปแล้ว

¹ นักวิชาการ สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า

เมื่อสงครามเย็น (Cold War) สิ้นสุดลง แต่การเข้ายึดอำนาจการปกครองโดยทหาร กลับปรากฏขึ้นมาอีกครั้งในช่วง ค.ศ. 2006-2010 ในประเทศกินี ฮอนดูรัส เมาริทาเนีย ไนเจอร์ กินี-บิสเซา บังคลาเทศ ไทย บังคลาเทศ และมาดากัสการ์ ที่น่ากังวลไม่แพ้กันก็คือ ทำไมความสำเร็จในการโค่นล้มผู้นำเผด็จการของประชาชนในโลกอาหรับหรือที่เรียกว่าปรากฏการณ์ “อาหรับสปริง (Arab Spring)” ในหลายประเทศ จึงติดตามมาด้วยการกระชับอำนาจทางการเมืองของกองทัพมากกว่าการปฏิรูปกองทัพให้เป็นสถาบันการเมืองที่สนับสนุนประชาธิปไตย สำหรับ Kurlantzick การทำความเข้าใจปรากฏการณ์อันซับซ้อนเหล่านี้ ไม่สามารถทำได้เพียงการตอบคำถามว่าทำไมผู้นำประเทศอย่าง วลาดีมีร์ ปูติน (Vladimir Putin) หรือ อุโก ชาเวซ (Hugo Chávez) สามารถบั่นทอนศักยภาพในการทำงานของสถาบันการเมืองแบบประชาธิปไตยลงได้เท่านั้น แต่สิ่งที่ต้องค้นหาและพิจารณาให้ลึกซึ้งยิ่งกว่าก็คือทำไมประชาชนคนชั้นกลางในประเทศเหล่านั้นยินยอมให้ผู้นำเผด็จการที่มาจากการเลือกตั้งของเขากระทำการเช่นนั้นได้ และทำไมประชาชนคนชั้นกลางในประเทศดังกล่าวและอีกหลายประเทศจึงยอมให้กองทัพมีความชอบธรรมในการเข้ามาจัดการปัญหาทางการเมืองได้ ทั้งๆ ที่คนชั้นกลางยุคก่อนๆ คือคลื่นพลังทางสังคมหลักของการลุกฮือขึ้นขับไล่ระบอบเผด็จการทหารและเรียกร้องการปฏิรูปการเมืองเพื่อสถาปนาระบอบประชาธิปไตย

Kurlantzick อธิบายว่าเหตุผลสำคัญที่ทำให้ชนชั้นกลางแปรเปลี่ยนจากกลุ่มพลังแห่งการปฏิรูปไปสู่การเป็นอุปสรรคขัดขวางความเติบโตก้าวหน้าของประชาธิปไตยในหลายๆ ประเทศนั้นมีอยู่หลายประการ เป็นต้นว่าชนชั้นกลางในบางประเทศเกิดความหวาดกลัวว่าประชาธิปไตยอาจนำไปสู่สภาวะสังคมที่ย่ำแย่จนวุ่นวาย การเมืองที่เต็มไปด้วยการทุจริต และเศรษฐกิจที่อ่อนแอเติบโตช้า ชนชั้นกลางในบางประเทศไม่พอใจผู้นำที่ได้รับการเลือกตั้งมาด้วยคะแนนท่วมท้นแต่ไม่ใส่ใจหรือบางครั้งถึงขั้นละเมิดหลักนิติธรรม ชนชั้นกลางในอีกหลายประเทศมีความหวงกลัวว่าอำนาจที่ตนมีอยู่จะลดน้อยถอยลง ที่สำคัญก็คือการลุกขึ้นต่อสู้ของชนชั้นกลางเพื่อเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ในช่วงหลังๆ มักถูกตอบโต้ด้วยการลุกขึ้นต่อต้านของชนชั้นแรงงานและคนรากหญ้า ทำให้การเมืองแบบประชาธิปไตยในประเทศเหล่านั้นที่เปราะบางอยู่แล้วกลับย่ำแย่ลงไปอีก

มีตัวอย่างมากมายที่ Kurlantzick หยิบยกขึ้นมานำเสนอเพื่อสนับสนุนเหตุผลข้างต้น เช่น ในประเทศอินโดนีเซีย ประชาชนได้สะท้อนผ่านผลการสำรวจความคิดเห็นปีแล้วปีเล่าว่า เป็นเวลากว่าทศวรรษแล้วนับจากการปฏิรูปการเมืองครั้งใหญ่ภายหลังวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 1997 แต่ชีวิตความเป็นอยู่ของชนอินโดนีเซียภายใต้ระบบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น (โดยเฉพาะในความหมายที่ประชาชนมีสิทธิมีเสียงในการเลือกผู้นำประเทศและตัวแทนการใช้อำนาจอำนาจในระดับต่างๆ) แทบจะไม่มีอะไรดีขึ้นเลยเมื่อเปรียบเทียบกับยุคเผด็จการของอดีตประธานาธิบดีซูฮาโต

ในประเทศที่ชนชั้นกลางมีความหวังกับการปฏิรูปการเมืองในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 เช่น เวเนซุเอล่า โบลิเวีย เคนยา ไทย และได้หวัน ผู้นำที่มาจากการเลือกตั้งภายหลังการปฏิรูปการเมืองในประเทศเหล่านี้กลับใช้อำนาจที่ได้มาจากการเลือกตั้งภายใต้กติกาประชาธิปไตยเข้าควบคุมครอบงำสถาบันทางการเมืองที่ยังมิได้วางรากฐานอย่างเข้มแข็งและมั่นคงมากนัก โดยไม่สนใจที่จะประนีประนอม ต่อรองอำนาจ และอดทนรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่างของฝ่ายการเมืองชั่วคราวข้าม กล่าวอีกนัยหนึ่ง แม้ผู้นำเหล่านี้จะช่วยทำให้ระบอบประชาธิปไตยมีความสมบูรณ์มากขึ้นด้วยการลงแข่งขันทางการเมืองผ่านกระบวนการเลือกตั้ง แต่เมื่อชนะการเลือกตั้งเข้ามาแล้วพวกเขากลับมิได้ส่งเสริมให้หลักการในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้เกิดขึ้นเป็นจริง และไม่สนใจว่าการใช้อำนาจของตนจะเป็นไปตามหลักนิติธรรมและเป็นไปเพื่อพิทักษ์รักษาเสรีภาพขั้นพื้นฐานของปัจเจกบุคคล ตลอดจนมุ่งคุ้มครองสิทธิของเสียงส่วนน้อยหรือไม่ กลายเป็นผู้นำที่เข้าสู่อำนาจตามรูปแบบของประชาธิปไตย แต่ทำให้วิถีปฏิบัติตามครรลองประชาธิปไตยอ่อนแอลงเสียเอง การดำรงอยู่ในตำแหน่งของผู้นำเหล่านี้ยังต่อเนื่องและยาวนานเท่าไร ยิ่งส่งผลให้ความโกรธและไม่พอใจของชนชั้นกลางโดยเฉพาะที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองมีมากขึ้นเท่านั้น และที่เลวร้ายยิ่งขึ้นไปอีกก็คือความโกรธและความไม่พอใจที่เพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับนี้ ได้นำไปสู่ความต้องการที่จะโค่นล้มอำนาจของผู้นำเหล่านั้นด้วยวิธีการรุนแรง เริ่มจากการชุมนุมประท้วงและพัฒนาไปถึงขั้นเรียกร้องหรือเปิดทางให้เกิดการรัฐประหาร

ในทัศนะของ Kurlantzick สภาวะถดถอยของประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นทั่วโลกนอกจากจะเกิดจากปัจจัยภายในของประเทศนั้นๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว ปัจจัยภายนอกอันได้แก่บริบทของระบบเศรษฐกิจการเมืองในโลกยุคปัจจุบันยังมีส่วนในการกระตุ้นให้ประชาชนทั้งที่เป็นชนชั้นกลางและชนชั้นแรงงานในประเทศกำลังพัฒนาไม่เห็นคุณค่าของการรักษาระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคงยั่งยืน ดังจะเห็นได้จาก ท่าทีอันชิงชังของมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาที่เคยมีต่อการส่งเสริมผลักดันการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและสร้างรากฐานที่มั่นคงของประชาธิปไตยในช่วงสงครามเย็นที่ดูเหมือนว่าจะง่อนก้างลงไปมาก ซึ่ง Kurlantzick วิเคราะห์ว่าเป็นผลโดยตรงจากการมีอิทธิพลที่เพิ่มมากขึ้นของประเทศที่มีได้ใช้รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างจีน รวมทั้งความสำเร็จของจีนในการพัฒนาเศรษฐกิจและชีวิตความเป็นอยู่ของคนในประเทศ ทำให้การอ้างถึงคุณค่าของระบอบประชาธิปไตยในการสร้างความอยู่ดีมีสุขของประเทศประชาธิปไตยตะวันตกและประเทศประชาธิปไตยใหม่ทั้งหลายค่อยๆ แผ่วเบาลง สภาวะแวดล้อมของระบบเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศในโลกปัจจุบันจึงมีความซับซ้อนและสร้างความท้าทายใหม่ๆ ต่อแนวทางในการส่งเสริมและพัฒนาประชาธิปไตยในทศวรรษข้างหน้า

ภายใต้สถานการณ์ปัญหาที่กล่าวมา Kurlantzick เสนอว่า การจะทำให้ประชาธิปไตยที่กำลังถดถอยให้กลับเดินหน้าไปสู่ความก้าวหน้าและยั่งยืนได้นั้นเป็นภาระของทั้งผู้นำและประชาชนที่ต้องร่วมกันผลักดัน เริ่มจากการจัดการกับความคาดหวังของประชาชนที่ให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตและความเท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจและสังคม โดยพยายามรักษาพลังสนับสนุนที่สาธารณชนส่วนใหญ่มีต่อกระบวนการประชาธิปไตยแต่ต้องมีมาตรการป้องกันมิให้กระบวนการดังกล่าวเป็นช่องทางให้ผู้นำเผด็จการแบบที่เคยเป็นมาในอดีตกลับเข้ามามีอำนาจได้อีก ภารกิจที่สำคัญประการต่อมาคือการรักษาระดับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยการหลีกเลี่ยงมาตรการใดๆ ก็ตามที่อาจส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศหยุดชะงัก เนื่องจากเมื่อใดก็ตามที่เศรษฐกิจตกต่ำ ชนชั้นกลางจะเริ่มหันหน้ามามองว่าการเมืองจะอาศัยสถานการณ์ดังกล่าวในการนำเสนอนโยบายเพื่อเอาอกเอาใจคนยากคนจน ซึ่งโดยมากมักจะเป็นนโยบายที่ไปกระทบ

กับการถือครองทรัพย์สินและฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของชนชั้นกลาง ความรู้สึกไม่มั่นคงดังกล่าวที่เพิ่มสูงขึ้นมักก่อให้เกิดความสับสนต่อการเกิดสถานการณ์ที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาประชาธิปไตย โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้กองทัพเข้าแทรกแซงเพื่อแก้ไขปัญหาทางการเมือง ดังนั้น การรักษาเสถียรภาพและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับออกแบบกลไกทางการเมืองที่สามารถป้องกันมิให้ผู้นำเผด็จการที่มาจากการเลือกตั้งเข้ามามีอำนาจได้ ตามความเห็นของ Kurlantzick จึงเป็นแนวทางที่เหมาะสมที่สุดในการปกป้องระบอบประชาธิปไตยจากการเข้าแทรกแซงทางการเมืองของกองทัพ

อย่างไรก็ตาม การรักษาเสถียรภาพและขับเคลื่อนเศรษฐกิจให้มีความก้าวหน้าสำหรับ Kurlantzick มิใช่การยอมรับรูปแบบการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย เช่น ของประเทศจีน แต่ต้องทำความเข้าใจให้ถ่องแท้ว่าการธำรงรักษาระบอบประชาธิปไตยไว้อย่างหนักแน่นเท่านั้นที่จะทำให้การพัฒนาประเทศดำเนินไปอย่างมั่นคงได้ เนื่องจากแม้ระบอบประชาธิปไตยจะมีใช้ระบอบการเมืองแบบเดียวที่สร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแก่ประเทศและความอยู่ดีกินดีแก่ประชาชนได้ แต่ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ให้การรับรองและคุ้มครองหลักการในเรื่องสิทธิ เสรีภาพ ความเท่าเทียมกัน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้มากกว่าระบอบการปกครองใดๆ ดังนั้น การยอมรับและเคารพในผู้นำที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งจัดขึ้นภายใต้กติกาที่เป็นธรรมจึงมีความสำคัญ แต่ก็ต้องระลึกไว้เสมอว่า การเลือกตั้งเป็นเพียงบันไดขั้นแรกเท่านั้นสำหรับการสร้างประชาธิปไตย บันไดขั้นต่อไปที่ต้องผลักดันให้เกิดเป็นจริงขึ้นมาได้ด้วยการทำให้กระบวนการตามระบอบประชาธิปไตยเป็นกระบวนการที่สามารถอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า Democracy in Retreat เป็นหนังสือที่ช่วยสะท้อนภาพความเป็นจริงของสภาวะประชาธิปไตยที่กำลังถดถอยในประเทศประชาธิปไตยใหม่ทั่วโลก อย่างไรก็ตาม สิ่งที่หนังสือเล่มนี้ยังมิได้นำเสนอเท่าที่ควรก็คือการอธิบายโต้แย้งกับงานวิชาการในช่วงปลายทศวรรษที่ผ่านมา โดยเฉพาะงานวิชาการที่มองพัฒนาการประชาธิปไตยแบบ “โลกสวย” และเต็มไปด้วยความหวัง เช่น Diamond (2008) Krishna (2008) Stoner and

McFaul (2013) เป็นต้น ทำให้ข้อเสนอแนะที่น่าสนใจหลายประการของ Kurlantzick ขาดความหนักแน่นทางวิชาการ ยิ่งไปกว่านั้น ในขณะที่ Kurlantzick ให้ความสำคัญกับการวางมาตรการในการกำกับตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้นำ ที่มาจากการเลือกตั้ง เช่น การออกแบบระบบการเลือกตั้งที่สามารถป้องกันมิให้ผู้นำเผด็จการเข้าสู่อำนาจได้ การเลือกใช้ระบบการเมืองที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจน้อย และการให้ศาลเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมากขึ้น เป็นต้น แต่จากประสบการณ์หลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ของประเทศไทย (ซึ่งเป็นประเทศที่ Kurlantzick หยิบยกขึ้นมาอภิปรายถึงมากที่สุดประเทศหนึ่งในหนังสือเล่มนี้) ได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่ามาตรการเหล่านี้หากมีการนำมาใช้อย่างไม่ระมัดระวังก็อาจจะแปรเปลี่ยนจากมาตรการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจไปเป็นเครื่องมือทางการเมืองที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถนำไปใช้จัดการกับฝ่ายตรงข้าม ซึ่งนอกจากจะไม่ช่วยให้ประชาธิปไตยเดินหน้าไปได้ท่ามกลางสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองที่ยังคุกรุ่นอยู่แล้ว ยังอาจกลายเป็นตัวเร่งให้ความขัดแย้งทางการเมืองทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น เปิดช่องให้กองทัพสามารถอ้างความชอบธรรมในการยื่นมือเข้ามาจัดการกับสถานการณ์ความวุ่นวายและการใช้ความรุนแรง จนทำให้ประชาธิปไตยต้องสะดุดหยุดลง ดังที่ได้เกิดขึ้นแล้วกับประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม 2557

นอกจากสิ่งที่ขาดหายไปทั้งสองประการแล้ว *Democracy in Retreat: The Revolt of the Middle Class and the Worldwide Decline of Representative Government* เป็นหนังสืออีกเล่มหนึ่งที่ผู้สนใจศึกษาพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยในโลกปัจจุบันไม่ควรพลาดที่จะอ่าน

บรรณานุกรม

- Diamond, Larry. 2008. *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies throughout the World*. New York: Times Books.
- Krishna, Anirudh. 2008. *Poverty, Participation, and Democracy: A Global Perspective*. New York: Cambridge University Press.
- Stoner, Kathryn and Michael McFaul. 2013. *Transitions to Democracy: A Comparative Perspective*. Baltimore, Maryland: John Hopkin University Press.