

แนวความคิดว่าด้วยการสร้างระบอบประชาธิปไตยให้เข้มแข็งและถาวร และ กรณีปัญหาการสร้างประชาธิปไตยในประเทศไทย

Conceptualizing “Consolidation of Democracy” and the Problems of Democratization in Thailand.

มนตรี เจนวิทย์การ¹

บทคัดย่อ

การสร้างระบอบประชาธิปไตยให้เข้มแข็งและถาวร หรือ ที่เรียกกันว่า “Consolidation of Democracy” เป็นขั้นตอนสำคัญของการเปลี่ยนผ่าน (Transition) จากระบอบการปกครองแบบอำนาจนิยม (authoritarian regimes) ไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ ซึ่ง Samuel P. Huntington เสนอว่ามีอยู่ 3 กลุ่มด้วยกัน คือ การปกครองโดยระบบพรรคการเมืองพรรคเดียว (one - party system) ระบบทหาร (military regimes) และการปกครองโดยเผด็จการส่วนตัว (personal dictatorships) การเปลี่ยนผ่านนี้ ยังเกิดจากวิธีการอย่างน้อย 4 วิธีการ คือ (1) Transformation กล่าวคือ ผู้นำในระบอบอำนาจนิยมเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงและมีบทบาทสำคัญในการสร้างประชาธิปไตย (2) Replacements คือ การเปลี่ยนนำโดยกลุ่มฝ่ายค้านในกรณีที่มีการขัดขวางในหมู่ผู้ที่ไม่ต้องการเปลี่ยนแปลงในระบบเก่า (standpatters) (3) Trans placement การเปลี่ยนผ่านกระทำโดยความร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลกับฝ่ายค้าน และเกิดจากการที่ฝ่ายค้านเข้มแข็งพอสมควรที่รัฐบาลต้องยอมประนีประนอม และ (4) Intervention เป็นการเปลี่ยนโดยมหาอำนาจภายนอก ซึ่งอาจจะสำเร็จหรือไม่สำเร็จขึ้นอยู่กับเงื่อนไขและความพร้อมของผู้นำในระบบเดิม มีตัวแปรวัฒนธรรมและค่านิยมสถาบันดั้งเดิมเป็นตัวแปรที่สำคัญ Huntington เสนอแนวทางหลายอย่างที่จะช่วยให้การเปลี่ยนผ่านประสบความสำเร็จ

อย่างไรก็ตาม ในงานเขียนเกี่ยวกับการสร้างความเข้มแข็งและถาวรให้กับระบอบประชาธิปไตยนั้น ยังมีประเด็นแนวคิดอีกหลายประการที่ต้องทำความเข้าใจ อาทิ การที่ระบอบอำนาจนิยมพยายามผ่อนปรนให้เกิดเสรีภาพ (liberalization) เช่น ให้มีการแสดงความคิดเห็น การชุมนุม ก่อตั้งองค์กรอิสระได้บ้าง รวมทั้งให้เสรีภาพในการทำธุรกิจการค้าไม่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างประชาธิปไตย (democratization) และแม้แต่นิวความคิดที่เรียกว่า democratization นั้น ส่วนใหญ่หมายถึง จุดเริ่มต้นเท่านั้นที่เน้นการเลือกตั้งผู้นำที่มีการแข่งขันเสรีและยุติธรรม ปราศจากการใช้ความรุนแรง กระบวนการ democratization จะสมบูรณ์ (completed) ต่อเมื่อการเลือกตั้งในลักษณะดังกล่าวข้างต้นเป็นที่ยอมรับ แต่ทั้งนี้ การมีการเลือกตั้ง ไม่ใช่การมี consolidation ของระบอบประชาธิปไตย เพราะอาจจะเป็นสิ่งที่เรียกว่า

¹ รองศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

electoralism หรือ electoralist fallacy กล่าวคือ เข้าใจผิดว่า เมื่อมีการเลือกตั้งก็ถือว่า มีประชาธิปไตยแล้ว เพราะฉะนั้น ความเห็นเช่นของ Karen Dawisha และ Bruce Parrott ที่กล่าวว่า consolidated democracy คือ ประชาธิปไตยที่กลุ่มทางสังคมขนาดใหญ่เกือบทั้งหมด คาดหวังว่า ผู้นำรัฐบาลจะได้มาจากการเลือกตั้งที่มีการแข่งขันและถือว่าสถาบันและกฎระเบียบของการมีผู้แทนเป็นช่องทางหลักในการจัดการกับข้อเรียกร้องต่อรัฐ จึงยังไม่สมบูรณ์ ทั้งนี้ ทั้ง Dawisha และ Parrott เองก็ได้เสนอวิธีการที่จะวัดว่าประชาธิปไตย consolidated แล้วหรือยัง 4 ประการ ดังนี้ (1) “two turnover test” กล่าวคือ ต้องมีการเปลี่ยนรัฐบาลจากการเลือกตั้งอย่าง สันติอย่างน้อย 2 ครั้ง (2) มีเสียงสนับสนุนของประชาชนต่อพรรคหรือกลุ่มที่ต่อต้านระบอบ ประชาธิปไตยต่ำ (3) ประชาชนมีพันธะอย่างสูงที่จะสนับสนุนค่านิยมหลักและปทัศสถาน และ แนวทางปฏิบัติของการเมืองแบบประชาธิปไตย และ (4) ผู้นำมีความเห็นพ้องว่าปทัศสถานและ ค่านิยมประชาธิปไตยเป็นสิ่งที่ปรารถนาและควรจะทำให้ถาวรเป็นสถาบันและมีความชอบธรรม

Juan J. Linz และ Alfred Stepan ได้เสนอวิธีการที่จะพิสูจน์ว่า ประชาธิปไตยในประเทศใด consolidated แล้วหรือยัง ซึ่งเราอาจใช้เป็น Benchmarks ในการวิเคราะห์การสร้าง ประชาธิปไตยที่เข้มแข็งและถาวร ดังนี้

ในประการแรก การที่ประชาธิปไตยจะ consolidated ได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไข (conditions) เบื้องต้น 3 ข้อ คือ (1) ต้องมีรัฐที่สามารถรักษากฎหมายได้อย่างเข้มแข็ง และที่จะ สามารถจัดการเลือกตั้งได้อย่างบริสุทธิ์ ยุติธรรม (2) Consolidation จะเกิดขึ้นต่อเมื่อการเปลี่ยน ผ่านจากระบบอำนาจนิยมเป็นประชาธิปไตยสมบูรณ์ ไม่มีอำนาจเก่าหรือกลุ่มต่อต้าน ประชาธิปไตยชัดเจน และ (3) การปกครองต้องใช้หลักประชาธิปไตย ต้องไม่ใช้อำนาจขัด รัฐธรรมนูญ แทรกแซงหรือครอบงำองค์กรและสถาบันที่สำคัญจนทำงานอิสระไม่ได้

หลังจากที่รัฐบาลสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้แล้ว ระบอบประชาธิปไตยจะ consolidated เมื่อ

- (1) มีสถานการณ์ที่ทำให้องค์กรอิสระของประชาชน (Civil Society) เกิดขึ้นและ ดำเนินการได้อย่างเข้มแข็ง
- (2) “political society” หรือสถาบันทางการเมืองต่างๆ ต้องเป็นอิสระและเข้มแข็ง
- (3) ต้องมี Rule of Law
- (4) ต้องมีระบบราชการ (state bureaucracy) ที่ใช้ได้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติและในการ บังคับใช้กฎหมาย
- (5) ต้องมี economic society คือ ให้มีการจัดตั้งองค์การในการดำเนินกิจกรรมทาง เศรษฐกิจได้อย่างดี และที่สำคัญต้องมีสิ่งที่ Linz และ Stepan เรียกว่า Rechtsstaat (a state of

law) คือ รัฐบาล กลไก องค์การของรัฐต้องอยู่ใต้กฎหมาย การใช้อำนาจต้องมีข้อจำกัดและประชาชนต้องพึงศาลได้

Linz และ Stepan สรุปว่า ประชาธิปไตยจะ consolidated ก็ต่อเมื่อทุกกลุ่ม ทุกฝ่ายในสังคมยอมรับว่า ประชาธิปไตย เป็น “the only game in town” กล่าวคือ ไม่ว่าจะมามีวิกฤติการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจรุนแรงเพียงใด ก็จะไม่หันไปใช้วิธีการอื่นใดที่ไม่เป็นประชาธิปไตยในการแก้ปัญหา นักวิชาการที่เขียนเรื่อง Consolidation ของระบบประชาธิปไตยคนอื่นๆ เช่น Philippe C. Schmitter ได้พยายามอธิบายแนวความคิดนี้ให้เห็นความซับซ้อนอีกหลายประการ เช่น การสร้างข้อตกลง (pacts) ระหว่างกลุ่มที่ต่อสู้เพื่ออำนาจหลังการเปลี่ยนผ่าน และระยะเวลาจังหวะ และอุปสรรคนานาประการ แต่นักวิชาการทั้งหลายเหล่านี้เห็นพ้องต้องกันว่า กระบวนการ democratization ตั้งแต่การเปลี่ยนผ่านจนหลัง consolidation ระบบประชาธิปไตยก็อาจกลับคืนสู่ระบอบอำนาจนิยมอีกได้เสมอ อย่างไรก็ตาม การพยายามของนักวิชาการและผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาและประเทศทางตะวันตกที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เข้มแข็งและถาวร ซึ่ง Robert A. Dahl เรียกว่า Polyarchies นั้น อย่างไรก็ตามก็ต้องให้มี democratization เป็นจุดเริ่มต้นก่อน จึงเกิดขบวนการพยายามสร้างให้ทั้งโลกหันมาใช้ระบอบประชาธิปไตยในการปกครอง โดยจัดตั้งองค์กร เช่น “Community of Democracies” ขึ้น เป็นต้น สำหรับประเทศไทย ความหวังที่จะทำให้ระบอบประชาธิปไตยของไทย consolidated เริ่มมีมากขึ้นหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และมีการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2544 และ พ.ศ. 2548 แต่การปฏิวัติที่เกิดขึ้นเมื่อเดือน กันยายน 2549 ก็ได้ทำลายความหวังนี้ลง และในปัจจุบัน การขัดแย้งในเรื่องบทบัญญัติรัฐธรรมนูญบางข้อ บทบาทของพรรคการเมือง การเลือกตั้ง และแม้กระทั่งพฤติกรรมของนักการเมือง และกลุ่มที่ใช้กำลังบีบบังคับรัฐบาล รวมทั้ง การไม่ยอมปฏิบัติตามกฎหมาย ก็แสดงให้เห็นชัดเจนว่า ประชาธิปไตยยังไม่เป็น “the only game in town”

Abstract

Consolidation of democracy is an important step in the process of authoritarian transition to permanent democracy. Samuel P. Huntington proposed that there are 3 groups of authoritarian regimes, namely, one-party system, military regimes, and personal dictatorships. The transition to democracy can be achieved in 4 ways :

- 1) Transformation, with the leaders in the authoritarian regimes, taking crucial part in the process of democratization;

2) Replacements, in which the strong opposition groups taking the lead against the standpatters;

3) Transplacement, which is achieved by the combined efforts of both the government and the oppositions, and

4) Intervention, when outside power imposing the change on the defeated countries or on the colonies.

This intervention will be successful or not depends on the existing conditions, notably, cultural settings, the traditional institutions, and the readiness of the leaders in the old regimes.

Most writers on consolidation of democracy have offered different concepts related to the consolidation process which need to be understood. For example, “liberalization” of an authoritarian regime is not a process of democratization, although a liberalized authoritarian regime may relax its control over certain freedoms allowing the people to express their opinions, to assemble, to organize, or to engage in private business.

Even the concept of “democratization” actually is defined as the starting point of consolidation process, meaning mainly the holding of contested, free and fair election of political leaders, without the use of violence. Democratization is completed when such elections have become routinized, but elections themselves do not make democracy, as electoralism or electoralist fallacy may lead to misunderstanding of the process of democratization. Thus, Karen Dawisha and Bruce Parrott, for example, considered consolidated democracy as achieved when most major social groups expect that government leaders are elected in a competitive elections, and representative institutions and procedures are recognized as the main channels for making claims to the states. This is not yet a complete definition of the concept. Dawisha and Parrott have, however, offered 4 criteria to measure consolidation, namely,

- (1) “two-turnover test,” i.e., the smooth transition of power through elections;
- (2) Low popular support for anti-system parties or democracy;
- (3) High public commitment for the fundamental norms and procedures of democratic politics and

(4) Consensus among elites of the desirability of democratic norms and values to be institutionalizing and legitimized.

Juan J. Linz and Alfred Stepan have likewise proposed a set of criteria, or benchmarks to rate consolidation of democracy. First, there are 3 conditions which have to be met first : (1) the existing of a state (2) democratic transition must be completed (3) democracy must be the rule of government.

After these 3 conditions are met, then democracy will be consolidated when (1) there is a strong and vibrant civil society (2) political society (3) rule of law (4) state bureaucracy and (5) economic society. Most important, there must exist what Linz and Stepan call Rechtsstaat (a state of law), i.e. the government and state apparatus have to be subject to the law, the use of discretionary power needs to be limited, and the people can depend on the courts for justice. Linz and Stepan summarized the whole concept of consolidation of democracy that it happens when democracy is accepted as “the only game in town,” i.e., even in severe political and economic crisis, the democratic channels will be used to deal with the situations.

Other writers on the consolidation of democracy, the example, Philippe C. Schmitter, has offered the explanations for this concept in its complex dimensions such as the “pacts” made among contending groups during the transition, the timing, rhythms, and various obstacles, but most are in agreement that reverses can happen on the way toward, or after, consolidation. However, most writers and policy-makers from the countries which Robert A. Daht called “polyarchies” agree that consolidation must start with democratization. This has led to the establishment of world organizations, for instance, the Community of Democracies, to promote global democratization.

For Thailand, the hope to consolidate democracy after the proclamation of the 1997 Constitution and the elections in 2001, and 2005 has been shattered with the coup d’etat of September 2006. At present, conflicts over certain provisions of the Constitution, the roles of political parties, the elections, and even the behavior of politicians, and the anti-system pressure groups, the lack of the rule of law and the state of law have evidently shown that democracy in far from being “the only game in town.”

Keywords: Democracy, democratic consolidation, democratization, authoritarian transition, Thailand