

ประชา ธิปไตย ที่ไม่ ตั้งมั่น

‘การเปลี่ยนแปลง’ ที่ ‘ไม่เปลี่ยนแปลง’ ครั้งแล้วครั้งเล่า...

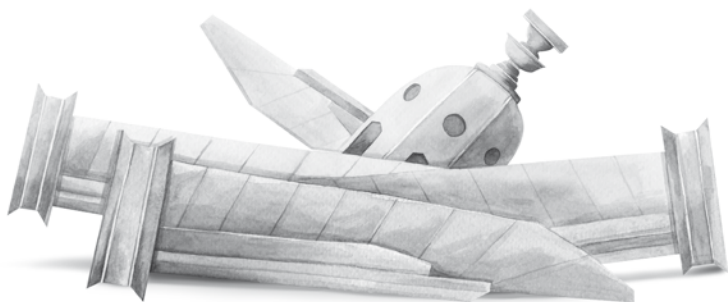
ดร. จิราภรณ์ ดำจันทร์ เขียน

รศ. ดร. สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ คำนิยม



ประชาธิปไตยที่ไม่ตั้งมั่น

ดร. จีราภรณ์ ดำจันทร์



ประชาธิปไตยที่ไม่ตั้งมั่น

ดร. จิราภรณ์ ดำจันทร์

กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์มติชน 2562

ประชาธิปไตยที่ไม่ตั้งมั่น • ดร. จิราภรณ์ ดำจันทร์

พิมพ์ครั้งแรก : สำนักพิมพ์มติชน, มีนาคม 2562

ราคา 290 บาท

ข้อมูลทางบรรณานุกรม

จิราภรณ์ ดำจันทร์. ประชาธิปไตยที่ไม่ตั้งมั่น. กรุงเทพฯ : มติชน, 2562. 336 หน้า.

1. ประชาธิปไตย. I. ชื่อเรื่อง.

321.8

ISBN 978 - 974 - 02 - 1661 - 2

ที่ปรึกษาสำนักพิมพ์ : อารักษ์ คคะนาท, สุพจน์ แจ่มเร็ว, สุชาติ ศรีสุวรรณ,
ปิยชนัน สุทวีทรัพย์, ไพรัตน์ พงศ์พานิชย์, นงนุช สิงหเดชะ

ผู้จัดการสำนักพิมพ์ : กิตติวรรณ เทิงวิเศษ

รองผู้จัดการสำนักพิมพ์ : รุจิรัตน์ ทิมวัฒน์, อพิสิทธิ์ ธีระจาวุวรรณ

บรรณาธิการบริหาร : สุลักษณ์ บุญปาน • หัวหน้ากองบรรณาธิการ : มณฑล ประภากรเกียรติ

พิสูจน์อักษร : ปารดา นุ่มน้อย • กราฟิกเลย์เอาต์ : กรวาลย์ เจนกิจณรงค์

ศิลปกรรม : ประภาพร ประเสริฐโสภาก • ออกแบบปก : SUNTUR

ประชาสัมพันธ์และการตลาด : กรกฤษณ์ พรอินทร์, ณัฏชา เชี่ยววล

หากท่านต้องการสั่งซื้อหนังสือเล่มนี้จำนวนมากในราคาพิเศษ

เพื่อมอบให้วัด ห้องสมุด โรงเรียน หรือองค์กรการกุศลต่างๆ

โปรดติดต่อโดยตรงที่ บริษัทงานดี จำกัด โทรศัพท์ 0-2580-0021 ต่อ 3353 โทรสาร 0-2591-9012



สำนักพิมพ์มติชน | www.matichonbook.com

บริษัทมติชน จำกัด (มหาชน) : 12 ถนนเทศบาลนฤมาล ประชาณิเวศน์ 1 เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900

โทรศัพท์ 0-2580-0021 ต่อ 1235 โทรสาร 0-2589-5818

แม่พิมพ์สี-ขาวดำ : กองงานเตรียมพิมพ์ บริษัทมติชน จำกัด (มหาชน) 12 ถนนเทศบาลนฤมาล ประชาณิเวศน์ 1

เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900 โทรศัพท์ 0-2580-0021 ต่อ 2400-2402

พิมพ์ที่ : โรงพิมพ์มติชนปากเกร็ด 27/1 หมู่ 5 ถนนสุขาประชาสรรค์ 2 ตำบลบางพูด อำเภอปากเกร็ด

จังหวัดนนทบุรี 11120 โทรศัพท์ 0-2584-2133, 0-2582-0596 โทรสาร 0-2582-0597

จัดจำหน่ายโดย : บริษัทงานดี จำกัด (ในเครือมติชน) 12 ถนนเทศบาลนฤมาล ประชาณิเวศน์ 1

เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900 โทรศัพท์ 0-2580-0021 ต่อ 3350-3353 โทรสาร 0-2591-9012

Matichon Publishing House a division of Matichon Public Co., Ltd.

12 Tethsabannarueam Rd., Prachanivate 1, Chatuchak, Bangkok 10900 Thailand

พิมพ์
ON DEMAND

ฝ่ายงานรับจ้างพิมพ์ : บริษัทมติชน จำกัด (มหาชน) รับผิดชอบสั่งพิมพ์ทุกประเภท
โทรศัพท์ 0-2580-0021 ต่อ 2419, 2424 โทรสาร 0-2591-9002

	คำนำสำนักพิมพ์	7
	คำนิยม รศ. ดร. สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์	9
	คำนำผู้เขียน	13
	บทนำ	19
01	การทำให้เป็นประชาธิปไตย : แนวคิด ทฤษฎี	26
	การทำให้เป็นประชาธิปไตย	27
	การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย	30
	การตั้งมั่นของประชาธิปไตย	42
02	การดิ้นรนเพื่อสถาปนาประชาธิปไตย	52
	ลักษณะของเส้นทางการเปลี่ยนผ่าน	
	ไปสู่ประชาธิปไตย 24 มิถุนายน 2475	54
	การจัดการเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาล	
	ระหว่างปี 2475-2490	64
	การออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย	
	8 พฤศจิกายน 2490	72
03	ประชาธิปไตยของพลังที่ต้องการขับเคลื่อนประชาธิปไตย	116
	ลักษณะของเส้นทางการเปลี่ยนผ่าน	
	ไปสู่ประชาธิปไตย 14 ตุลาคม 2516	118
	การจัดการเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาล	
	หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516	127

การออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย	
6 ตุลาคม 2519	135
การฟื้นคืนของพลังที่ต้องการขับเคลื่อนประชาธิปไตย	
ในเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535	164

04	การเลือกตั้งในนามประชาธิปไตย	186
	ลักษณะของเส้นทางการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย	
	หลังพฤษภาคม 2535	188
	การจัดการเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาล	199
	การออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย	
	19 กันยายน 2549	204

05	ประชาธิปไตยของพลเรือนรักษานิยม	240
	ลักษณะของเส้นทางการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย	
	หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2550	241
	การจัดการเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาล	
	ภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2550	244
	การออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย	
	22 พฤษภาคม 2557	262
	รัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 และการออกแบบ	
	สถาบันทางการเมือง	280

บทสรุป : ปัญหาของการทำให้เป็นประชาธิปไตย	
ในประเทศไทย	307
ลักษณะของเส้นทางการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย	
การออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย	307
บทสรุป	327

ก่อนประชาธิปไตยจะไม่ตั้งมั่น[ถาวร]

คุณชอบพล็อตภาพยนตร์แบบไหน?

ภาพยนตร์ มักจะมีการดำเนินเรื่องแตกต่างกันไป โดยเฉพาะประเภทสืบสวนสอบสวน บางครั้งบางตอนอาจมีจุดหักมุมระหว่างเรื่อง ตัวละครแต่ละตัวขโมยซีน หักเหลี่ยมเฉือนคมกันไปมา จนกระทั่งพีกที่สุดคือตอนจบที่หักมุมแบบคาดไม่ถึง

หากเป็นเช่นนี้ รับรองได้ว่าอรรถรส หรือคุณภาพในการเสพสื่อบันเทิงคงจะอยู่ในระดับดีเยี่ยมเป็นแน่

ย้อนกลับมามองการเมืองไทย คงจะเหมือนภาพยนตร์ที่ดำเนินเรื่องแบบครบรส มีตัวละครลับโผล่ออกมาหลายฉากหลายตอน มีหลายฉากหลายเหตุการณ์ที่หักมุมจนเราคาดไม่ถึง แต่สุดท้ายแล้วกลับมีฉากจบที่น่าเน่าเหมือนกันทุกครั้งทุกครั้ง...

การเมืองไทย ถูกเขียนพล็อตโดยมีตัวละครหลักเป็นฝ่ายอนุรักษ์นิยม และฝ่ายก้าวหน้าในสังคมไทย ทั้งสองฝ่ายต่างต่อสู้ ดิ้นรน ปะทะสังสรรค์ เพื่อสร้างระบอบที่ตนวาดฝันไว้ โดยมีตัวแสดงแทนคือพรรคการเมือง / กองทัพ / รัฐธรรมนูญ ซึ่งในบางครั้งอาจสลับฉากสลับบทบาทไปที่พลเรือน หรือประชาชนอยู่เป็นระยะ หากแต่ท้ายที่สุดกลับดูเหมือนจะ

เป็นได้เพียงแค่ตัวประกอบเท่านั้น

จุดไคลแมกซ์ของเรื่อง คือการใช้ความรุนแรงต่อกันของตัวแสดงทางการเมือง จนรัฐไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ไว้ได้ ตามมาด้วยพระเอก(?) ที่มาชาวอย่างผู้นำกองทัพที่ตัดสินใจทำรัฐประหาร โดยมักอ้างถึงความจำเป็นในการรักษาเสถียรภาพทางการเมือง

นำมาสู่จุดจบเดิมซ้ำแล้วซ้ำเล่า

‘ประชาธิปไตยที่ไม่ตั้งมั่น’ ฉายภาพฉากเหตุการณ์ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ช่วงเวลาหลัก นับตั้งแต่ 24 มิถุนายน 2475 รุ่งอรุณแห่งประชาธิปไตย / 14 ตุลาคม 2516 การต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยของกลุ่มปัญญาชน / เหตุการณ์หลังความรุนแรงในเดือนพฤษภาคม 2535 / การรัฐประหารและหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2550 และในปัจจุบันปี 2562 การเมืองไทยยังคงอยู่ภายใต้การปกครองของผู้นำกองทัพ

แม้ฉากจบจะเป็นเช่นเดิม ตัวแสดงแทนฝ่ายอนุรักษ์นิยมยังคงได้รับชัยชนะเหนือฝ่ายก้าวหน้า แต่กระนั้นผู้เขียนได้ทั้งคำตอบซ่อนไว้ภายในเล่ม คำตอบที่อาจนำมาสู่ทางออกที่ฉีกจากฉากจบเดิมๆ ในช่วง 87 ปีที่ผ่านมา และไม่ว่าคำตอบนั้นจะเป็นเช่นไร เรายังคงหวังเป็นอย่างยิ่งว่าในท้ายที่สุด กาลเวลาของหนังสือที่มีชื่อว่า ‘ประชาธิปไตยที่ตั้งมั่น’ จะมาถึง

สำนักพิมพ์มติชน

“Accordingly, a regime can be regarded as democratic when it allows for the free formulation of political preferences, through the use of basic freedoms of association, information and communication, for the purpose of free competition between leaders to validate at regular intervals by nonviolent means their claim to rule...”

---ด้วยเหตุนี้ จะเชื่อได้ว่าเป็นประชาธิปไตย ก็ต่อเมื่อระบอบนั้น อนุญาตให้ (ผู้คน) แสดงออกในความชอบทางการเมืองอย่างเสรี ผ่านอิสรภาพพื้นฐานในการรวมกลุ่ม การสื่อสาร และการติดต่อสัมพันธ์ ทั้งนี้ก็เพื่อให้ได้ผู้นำ ที่เข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองด้วยการแข่งขันที่เปิดเผย ที่จัดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ ด้วยวิธีการที่ปราศจากความรุนแรง ดังที่ผู้นำกล่าวอ้าง...---

Richard **Gunther**, Nikiforos **Diamandouros**, and
Hans-Jürgen **Puhle**

"O'Donnell's 'Illusions': A Rejoinder." *Journal of
Democracy*

Johns Hopkins University Press Volume 7,
Number 4, October 1996, pp. 151-159.

เมื่อคุณมณฑล ประภากรเกียรติ หัวหน้ากองบรรณาธิการ
สำนักพิมพ์มติชน โทรมาสอบถามว่าเห็นด้วยหรือไม่หากจะตีพิมพ์
วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอกของ ดร. จิราภรณ์ ดำจันทร์ เรื่อง *การ
เปลี่ยนผ่านเป็นประชาธิปไตยที่ไม่ตั้งมั่น : ความล้มเหลวของการทำให้
เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทย*

ดิฉันตอบด้วยความตื่นเต้น อย่างไม่ลังเลเลยว่า เป็นการเลือก
ชิ้นงานเพื่อตีพิมพ์ที่เหมาะสมยิ่ง

ความเหมาะสมนี้ ไม่ได้เป็นแต่เพียงเนื้อหาวิทยานิพนธ์ที่เปี่ยม
ไปด้วยคุณภาพ เปิดด้วยข้อถกเถียงที่ลุ่มลึก แลหลมคม ตามด้วยการ
สำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวาง รอบด้าน มีข้อมูล หลัก
ฐานอ้างอิงที่ครอบคลุม หนักแน่น และที่สำคัญ ดร. จิราภรณ์เป็น
ผู้เขียนที่ประณีต บรรจง เลือกใช้ถ้อยความสละสลวย ทำให้ผู้อ่าน
ติดตามได้ง่าย

ความเหมาะสมอีกประการ คือจังหวะเวลาที่พอเหมาะพอเจาะ
ในการเผยแพร่งานชิ้นนี้สู่สาธารณชน ในห้วงเวลาการเลือกตั้งในวันที่
24 มีนาคม 2562 ถูกตั้งคำถามอย่างท้าทายว่า จะเป็นการเลือกตั้ง
ที่นำไปสู่การวางรากฐานประชาธิปไตย หรือจะเป็นการเลือกตั้งที่เป็น
เพียงหน้าฉากของการคงอยู่ของระบอบเดิม และอาจนำไปสู่ความ
ขัดแย้งรอบใหม่ ดังวัฏจักรที่สังคมไทยด้นร้นแต่ไม่อาจหลุดพ้นหลาย
ทศวรรษที่ผ่านมา

หนังสือ “ประชาธิปไตยที่ไม่ตั้งมั่น” เล่มนี้ พาผู้อ่านไปค้นหาคำตอบถึงสาเหตุที่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทยเกิดขึ้นครั้งแล้วครั้งเล่า แต่ไม่อาจนำไปสู่ระบอบประชาธิปไตย ดร. จิราภรณ์ชี้ให้เห็นว่า ปัญหาความล้มเหลวของการทำให้เป็นประชาธิปไตยของไทย นับตั้งแต่ พ.ศ. 2475-2560 แบ่งเป็น 4 ประการสำคัญ ได้แก่ 1) บริบททางประวัติศาสตร์ 2) ตัวแสดงทางการเมือง และชนชั้นนำทางการเมืองที่มีบทบาทในการขับเคลื่อน ผลักดันการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย 3) การจัดการเลือกตั้ง การจัดตั้งรัฐบาล และกระบวนการทางรัฐสภาของไทย และ 4) การรัฐประหาร อันเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้สังคมไทยต้องออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย

ความน่าสนใจคือ ดร. จิราภรณ์ฉายภาพเหล่านี้ผ่านการปะทะขับเคลื่อนของพลังอนุรักษ์นิยมและพลังฝ่ายก้าวหน้าในสังคมไทย ที่แม้จะผลักดันแพ้ผลักดันชนะในแต่ละช่วงเวลา แต่ส่วนใหญ่แล้วสังคมไทยอยู่ภายใต้การชี้นำของพลังอนุรักษ์นิยมอย่างยาวนานและต่อเนื่อง

ตลอด 3 ปีกว่าที่ ดร. จิราภรณ์พากเพียรเขียนวิทยานิพนธ์ คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ คือ ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. อนุสรณ์ ลิ้มมณี ศาสตราจารย์ ดร. สุรชาติ บำรุงสุข ศาสตราจารย์ ดร. ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ และ รองศาสตราจารย์ ดร. แก้วคำ ไกรสรพงษ์ ได้เมตตาแลกเปลี่ยนความเห็นและให้มุมมองอันเป็นประโยชน์ต่อการรังสรรค์งาน คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทั้ง 4 ท่าน เป็นผู้มีความเชี่ยวชาญทั้งในด้านทฤษฎีรัฐศาสตร์และทฤษฎีการสร้างประชาธิปไตย กอปรทั้งมีความรู้ในประวัติศาสตร์ไทยและประวัติศาสตร์โลกเป็นที่ประจักษ์งานชิ้นนี้จึงได้รับการปรุปรูออกมาได้กลมกล่อม เพราะเป็นผลลัพธ์ของปฏิสัมพันธ์ที่เต็มไปด้วยพลังบวกของความรู้ที่หนักแน่น

ณ ขณะนี้ เรายังไม่อาจมีบทสรุปที่เป็นข้อยุติของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยในสังคมไทย ว่าจะจบลงด้วยการเป็นประชาธิปไตย

ไทยที่ตั้งมั่น ประชาธิปไตยที่ย้อนกลับ ระบบที่เป็นคุณลักษณะเฉพาะของสังคมไทยที่มีประชาธิปไตยเป็นหน้าฉาก หรือจะลงเอยด้วยระบบที่ไม่เป็นประชาธิปไตยเสียเลย แต่ความล้มเหลวที่ผ่านมา ไม่ควรหยุดยั้งความฝัน ความหวัง และความปรารถนาที่จะมีประชาธิปไตยที่ตั้งมั่นของคนในสังคม

ดิฉันเชื่อว่า หนังสือ “ประชาธิปไตยที่ไม่ตั้งมั่น” จะมีส่วนช่วยให้ผู้อ่านต่อจิ๊กซอร์ทางการเมืองไทย เพื่อสร้างความเข้าใจต่อปัญหาและอุปสรรคของระบอบประชาธิปไตยไทย และร่วมกันแสวงหาทางออกเพื่อสร้างประชาธิปไตยที่ตั้งมั่น หนังสือเล่มนี้จึงเป็นประโยชน์มาก ไม่เฉพาะต่อนักเรียน นักศึกษา นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ แต่ยังเป็นหนังสือที่มีคุณค่าต่อการเรียนรู้สำหรับประชาชนทั่วไป

ดิฉันขอขอบคุณ ดร. จิราภรณ์ ดำจันทร์ ที่ทุ่มเทปรับปรุงวิทยานิพนธ์เพื่อจัดทำเป็นหนังสือ และขอขอบคุณสำนักพิมพ์มติชนที่ตีพิมพ์งานชิ้นสำคัญนี้สู่สาธารณชนในวงกว้าง

สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์

8 มีนาคม 2562

หนังสือเล่มนี้ปรับปรุงมาจากวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอกของผู้เขียน เรื่อง *การเปลี่ยนผ่านเป็นประชาธิปไตยที่ไม่ตั้งมั่น : ความล้มเหลวของการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทย (TRANSITION WITHOUT CONSOLIDATION: THE FAILURE OF DEMOCRATIZATION IN THAILAND)* ซึ่งเป็นความตั้งใจของผู้เขียนที่ต้องการศึกษาปัญหาความล้มเหลวของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทย โดยเนื้อหาที่ปรากฏอยู่ในหนังสือเล่มนี้ ได้รับการปรับปรุงเพื่อให้เหมาะสมกับผู้สนใจทั่วไป นักเรียน และนักศึกษาที่กำลังเริ่มต้นการศึกษาหาความรู้ และการทำความเข้าใจบริบทการเมืองไทย โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยของไทย นับตั้งแต่ พ.ศ. 2475-2560 ด้วยคำถามที่ว่า ทำไมการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยไทยจึงล้มเหลว ทั้งที่ประเทศไทยได้เข้าสู่กระบวนการนี้มาแล้วถึง 4 ครั้ง คือ การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยที่ได้เริ่มต้นเป็นครั้งแรกในเหตุการณ์ 24 มิถุนายน 2475 การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยหลังเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม 2535 ที่นำมาสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550

ข้อมูลภายในเล่มจะให้บริบทประวัติศาสตร์ของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยใน 4 ช่วงเวลาดังกล่าวข้างต้น โดยนำเสนอผ่านหัวข้อที่สำคัญ ได้แก่ 1) ลักษณะของเส้นทางการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย หัวข้อนี้จะให้บริบทประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับที่มาของกระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยว่าเริ่มต้นมาจากสาเหตุหรือปัจจัยใด บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดที่เข้ามามีบทบาทสำคัญหรือมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนกระบวนการนี้ 2) การจัดการเลือกตั้ง และการจัดตั้งรัฐบาล หัวข้อนี้จะให้บริบทประวัติศาสตร์การจัดการเลือกตั้ง และการจัดตั้งรัฐบาลที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย รวมถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการทางรัฐสภาของไทยภายใต้การบริหารของรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง บทบาทของพรรคการเมืองและนักการเมืองในฐานะตัวแทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้ง และ 3) การออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย หัวข้อนี้นอกจากจะให้บริบทประวัติศาสตร์ของปรากฏการณ์ก่อนออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยแล้ว ผู้เขียนยังนำเสนอให้เห็นปัญหาที่กระทบต่อกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย ทั้งปัญหาด้านบทบาทของตัวแสดงทางการเมือง และปัญหาด้านสถาบันทางการเมือง นอกจากนี้ยังให้ภาพการขับเคลื่อน/ต่อสู้ของพลังอนุรักษนิยมในกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยของไทย และในช่วงท้ายของหัวข้อนี้เป็นความพยายามของผู้เขียนที่ได้นำเหตุการณ์ที่สำคัญของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยของไทยในแต่ละช่วงเวลา มาสรุปไว้ในตาราง เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจสำหรับผู้่านที่ต้องการเห็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นโดยรวมของกระบวนการนี้ โดยผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าการนำเสนอปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยของไทยผ่าน 3 หัวข้อดังกล่าวข้างต้น จะทำให้ผู้อ่านได้เห็นจุดร่วมและความแตกต่างบางประการของ

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นของกระบวนการนี้ในแต่ละช่วงเวลาได้ดียิ่งขึ้น

ผู้เขียนตั้งใจจะให้หนังสือเล่มนี้เป็นส่วนเล็กๆ ที่จะนำเสนอให้เห็นบริบทประวัติศาสตร์โดยย่อ และตรงไปตรงมาของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในการเมืองไทยสำหรับผู้สนใจทั่วไป นักเรียน และนักศึกษา ซึ่งบางส่วนไม่ได้เข้าร่วมในบริบทประวัติศาสตร์ในบางช่วงระยะเวลาของกระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย การทำความเข้าใจบริบทประวัติศาสตร์เหล่านี้ ไม่ใช่เพื่อให้เราไม่หลงลืมอดีต แต่เพื่อให้เป็นข้อมูลและแง่มุมของการเป็นกรอบคิดในการทำความเข้าใจกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในปัจจุบันและอนาคต และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะเป็นส่วนหนึ่งที่จะทำให้ผู้อ่านเห็นปรากฏการณ์ร่วมที่เกิดขึ้นก่อนการออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหา และกำหนดแนวทางที่จะนำไปสู่การจรรโลงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคง โดยความเข้าใจอย่างถ่องแท้ว่า การทำให้เป็นประชาธิปไตยไม่ใช่บทบาทหน้าที่ของใครคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และไม่มีบุคคลใดหรือกลุ่มใดที่จะสามารถผูกขาดบทบาทหน้าที่นี้ไว้เฉพาะตนหรือเฉพาะกลุ่ม แต่เป็นบทบาทหน้าที่ร่วมกันของทุกคนและทุกกลุ่มในสังคม ด้วยการเคารพในสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคอย่างเท่าเทียมภายใต้กฎกติกาเดียวกัน และความเชื่อมั่นและการยอมรับร่วมกันในระบอบประชาธิปไตยว่าเป็นระบอบที่ชอบธรรมที่สุด

เนื่องจากหนังสือเล่มนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอกของผู้เขียน จึงมีอาจจะสำเร็จลงได้หากไม่ได้รับความช่วยเหลือ การดูแลเอาใจใส่ด้วยความรัก ความเข้าใจ และความเมตตาจากคณาจารย์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ อันประกอบไปด้วย ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. อนุสรณ์ ลิมมณี ศาสตราจารย์ ดร. สุรชาติ บำรุงสุข ศาสตราจารย์ ดร. ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ รองศาสตราจารย์ ดร. แก้วคำ ไกรสรพงษ์

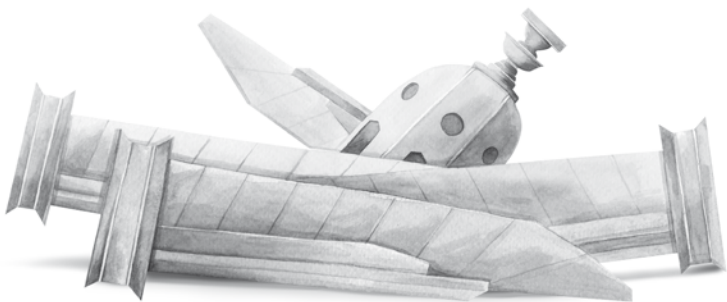
และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง รองศาสตราจารย์ ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ ซึ่งเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนที่ให้ทั้งคำแนะนำ ข้อคิด และการสนับสนุนช่วยเหลือมาโดยตลอด ผู้เขียนขอถือโอกาสนี้ น้อมคารวะคุณของครูอาจารย์ทุกท่านมา ณ ที่นี้ และที่จะละเลยไม่ได้คือ ความรัก ความเอาใจใส่และกำลังใจจากพ่อแม่ ครอบครัว และญาติมิตร ที่ผู้เขียนต้องขอขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้ด้วย

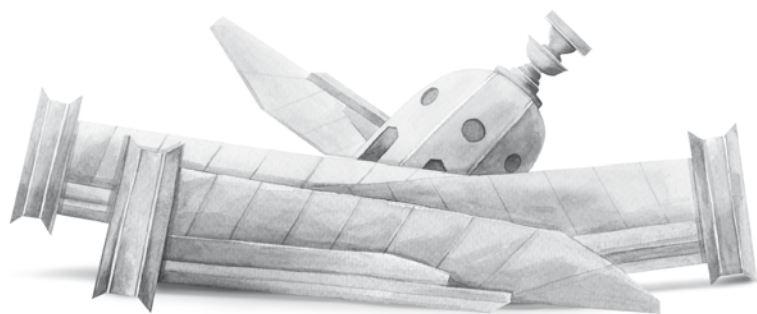
สุดท้ายนี้ขอขอบพระคุณ คุณมณฑล ประภากรเกียรติ หัวหน้ากองบรรณาธิการ สำนักพิมพ์มติชน ที่ให้คำแนะนำในการปรับปรุงเนื้อหาของวิทยานิพนธ์เพื่อให้เหมาะสมกับการจัดทำเป็นหนังสือ และขอขอบพระคุณสำนักพิมพ์มติชน ที่เห็นคุณค่าในงานเขียนเล่มนี้ โดยมอบโอกาสให้ผู้เขียนได้มีพื้นที่ในการนำเสนอข้อมูล ความคิด ความเห็นทางวิชาการอย่างตรงไปตรงมาเพื่อนำเสนอสื่อสารสู่พื้นที่สาธารณะ และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือเล่มนี้จะได้เป็นส่วนเล็กๆ ส่วนหนึ่งที่จะนำไปสู่การพิจารณาขบคิดเพื่อหาทางออกให้กับสังคมไทยในการจรรโลงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยที่มั่นคง

จิราภรณ์ ดำจันทร์

9 มีนาคม 2562

ประชาธิปไตยที่ไม่ตั้งมั่น





บทนำ

ในบรรดาระบบการปกครองในโลกยุคปัจจุบัน ระบบประชาธิปไตยได้รับการยอมรับและกลายเป็นระบบการปกครองที่ชอบธรรมและเป็นสากลที่สุด¹ ประเทศส่วนใหญ่จึงตื่นตระหนกเพื่อตั้งมั่นในระบบประชาธิปไตย หลายประเทศประสบความสำเร็จกลายเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์² และอีกหลายประเทศกำลังเดินอยู่บนเส้นทางของความพยายามที่จะเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย ดังเช่น ปრაกฏการณ์อาหรับสปริง (the Arab Spring) ที่ประชาชนออกมาเคลื่อนไหวเรียกร้องเสรีภาพจากรัฐบาลเผด็จการที่ครองอำนาจมาอย่างยาวนานทั้งในอียิปต์ ตูนิเซีย และอีกหลายประเทศในตะวันออกกลาง³ ในกรณีของไทยได้เข้าสู่กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยมาแล้วหลายครั้ง แต่ตลอดช่วงระยะเวลา 85 ปีที่ผ่านมากลับประสบกับความล้มเหลวซ้ำๆ นับตั้งแต่ความพยายามสถาปนาประชาธิปไตยครั้งแรกเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ที่กลายเป็นจุดเริ่มต้นในการเข้าสู่กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย และความพยายามในครั้งหลังที่สำคัญๆ เช่น หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 หลังเหตุการณ์ความรุนแรงในเดือนพฤษภาคม 2535 ที่นำมาสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปการเมืองปี 2540 หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2550 แต่กระนั้น

ในปัจจุบันการเมืองไทยยังคงอยู่ภายใต้การปกครองของผู้นำกองทัพ ที่มาจากการรัฐประหารในปี 2557⁴ ที่ทำให้ความพยายามทำให้เป็น ประชาธิปไตยหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2550 ต้องล้มเหลว ส่งผลให้ประชาธิปไตยในการเมืองไทยยังไม่เกิดขึ้น และไม่อาจคาดการณ์ ได้ว่าจะเกิดขึ้นเมื่อใด หรืออย่างไร ทั้งที่เคยถูกคาดการณ์ว่าจะเป็นคลื่น ลูกที่สามของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย⁵ ใน ค.ศ. 1988 (พ.ศ. 2531)⁶ หรือประมาณ 30 ปีที่แล้ว⁷

ปรากฏการณ์ความล้มเหลวของความพยายามที่จะทำให้เป็น ประชาธิปไตยในการเมืองไทยมีข้อบ่งชี้หลายประการ ที่สำคัญคือ การ รัฐประหารที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในการเมืองไทย โดยหลังการเปลี่ยนแปลง ทางการเมืองในปี 2475 เป็นต้นมา เกิดรัฐประหารที่นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองถึง 13 ครั้ง โดยเฉลี่ยประมาณ 7 ปี จะเกิดรัฐประหาร 1 ครั้ง ในจำนวนนี้มีเพียงครั้งเดียวที่เป็นไปเพื่อการจรรโลงประชาธิปไตย คือการรัฐประหารที่นำโดย พันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา ยึดอำนาจ จากรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา ในวันที่ 20 มิถุนายน 2476 เพื่อยกเลิกพระราชกฤษฎีกาปิดสภาผู้แทนราษฎร และให้คณะราษฎรใช้รัฐธรรมนูญบางมาตราที่ออกโดยรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา⁸ การรัฐประหารครั้งนี้ทำให้สามารถบังคับใช้รัฐธรรมนูญปี 2475 ที่มี วัตถุประสงค์เพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยอีกครั้ง การเปลี่ยนแปลง ทางการเมืองโดยการรัฐประหารบ่อยครั้งเช่นนี้ เมื่อเกิดปัญหาทางการเมืองจึงมักจะตามมาด้วยคำถามที่ว่า “จะมีรัฐประหารหรือไม่” สะท้อน ให้เห็นว่า รัฐประหารถูกมองว่าเป็นวิธีการแก้ปัญหาความขัดแย้งทาง การเมืองที่เกิดขึ้นในสังคมไทยมาโดยตลอด⁹ แม้แต่ในช่วงทศวรรษที่ ผ่านมา ระหว่างปี 2549-2560 ที่การเมืองไทยเผชิญกับวิกฤตการณ์ ทางการเมือง และวิกฤติการเลือกตั้งซึ่งเกิดขึ้นถึง 2 ครั้ง ได้แก่ การ เลือกตั้งในปี 2549 และการเลือกตั้งในปี 2557 เกิดการใช้ความรุนแรง

ต่อกันของคู่ขัดแย้ง ทั้งรัฐบาลและกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมือง จนกลายเป็นเงื่อนไขและโอกาสของการรัฐประหารที่เกิดขึ้น 2 ครั้ง คือ ในปี 2549 และปี 2557 แสดงให้เห็นว่าแม้ระบอบประชาธิปไตยจะเป็นระบอบที่ยอมรับกันว่าชอบธรรมในระดับสากล แต่กรณีประเทศไทยการรัฐประหารล้มล้างรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยยังคงเกิดขึ้นบ่อยครั้ง

นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญในการเมืองไทยเกิดขึ้นบ่อยครั้งเฉกเช่นเดียวกัน และดูเหมือนว่าจะเป็นการปรากฏการณ์ที่ต่อเนื่องสัมพันธ์กับการรัฐประหารซึ่งสะท้อนปัญหาของระบอบรัฐธรรมนูญของไทยที่ไม่อาจจะนำมาสู่การสร้างการยอมรับในหลักการแห่งรัฐธรรมนูญร่วมกันของคนในสังคมที่จะกำหนดความเป็นไปของสังคมได้ จึงไม่สามารถสร้างความรู้สึกร่วมกันที่จะหวงแหนและปกป้อง รัฐธรรมนูญไทยจึงมักถูกใช้เป็นเครื่องมือแห่งอำนาจของบุคคลหรือคณะบุคคล เป็นตราประทับประกันความชอบธรรมของกลุ่มผู้ปกครอง และถูกยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงตามผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ปกครองที่เข้าสู่อำนาจ¹⁰ มากกว่าจะมุ่งเน้นการสร้างหลักนิติธรรม (rule of law) เพื่อสถาปนาและจรรโลงประชาธิปไตย หากนับจากปี 2475-2559 ประเทศไทยประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้ว 19 ฉบับ เฉลี่ยจะเกิดขึ้นทุกๆ 4 ปี และในวันที่ 7 สิงหาคม 2559 รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งมาจากรัฐประหารในปี 2557 ได้จัดให้มีการลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญปี 2559 ผลปรากฏว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ผ่านความเห็นชอบในการลงประชามติ¹¹ กรณีนี้ถือเป็นครั้งที่ 2 ของการนำวิธีการออกเสียงลงประชามติมาใช้ในกระบวนการผ่านร่างรัฐธรรมนูญของไทย โดยครั้งแรกถูกใช้ในกระบวนการผ่านร่างรัฐธรรมนูญปี 2550 ที่ร่างขึ้นภายใต้อิทธิพลของคณะรัฐประหารในปี 2549 ร่างรัฐธรรมนูญปี 2559 ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราช-

อาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 และเป็นวันที่ 20 ของไทย

การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญบ่อยครั้งเช่นนี้ส่งผลต่อการพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันของสถาบันทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยของไทย และยังส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชนในสถาบันทางการเมืองเหล่านั้นอีกด้วย ดังผลการศึกษาเรื่อง "สภาพปัญหาสังคมไทย ในปัจจุบัน : ศึกษาในมิติคุณภาพสังคมและทางออก" ซึ่งได้ศึกษาเปรียบเทียบปี 2553 และปี 2555 ของถวิลวดี บุรีกุล พบว่า อัตราความเชื่อมั่นหรือความไว้วางใจของประชาชนในสถาบันที่มาจากการเลือกตั้งต่ำกว่าสถาบันที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง เช่น ความไว้วางใจต่อพรรคการเมืองที่พบว่าอยู่ในลำดับสุดท้าย (ลำดับที่ 16) และความไว้วางใจต่อรัฐสภาในปี 2553 อยู่ในลำดับที่ 13 และปี 2555 อยู่ในลำดับที่ 15 ขณะที่ความไว้วางใจต่อสถาบันที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง เช่น กองทัพอยู่ในอันดับที่ 4 รองจากองค์กรศาสนา มหาวิทยาลัย และธนาคาร ความไว้วางใจในฝ่ายตุลาการหรือศาลอยู่ในลำดับที่ 5¹²

ปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและข้อค้นพบข้างต้น สะท้อนปัญหาทั้งด้านตัวแสดงและสถาบันทางการเมืองต่อการทำให้เป็นประชาธิปไตยของไทย ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอในวรรณกรรมบางส่วนที่กล่าวถึงปัญหาตัวแสดงทางการเมือง เช่น งานของกนก วงษ์ตระหง่าน เรื่อง การเมืองในระบบประชาธิปไตยไทย¹³ งานของลิขิต วีรเวดิน "ทหารการเมืองและนักการเมืองเลว : ใครทำลายประชาธิปไตย"¹⁴ หรืองานของสุธาชัย ยิ้มประเสริฐ เรื่อง แผนชิงชาติไทยว่าด้วยรัฐและการต่อต้านรัฐสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ครั้งที่สอง (พ.ศ. 2491-2500)¹⁵ และบางส่วนเน้นไปที่ความอ่อนแอของสถาบันทางการเมือง¹⁶ เช่น รัฐธรรมนูญ¹⁷ และพรรคการเมือง¹⁸ อย่างไรก็ตาม แม้จะมุ่งงานการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการทำให้เป็นประชา-

ธิปไตยของไทยอยู่เป็นจำนวนมาก แต่การศึกษาเกี่ยวกับการทำให้เป็นประชาธิปไตยที่จะสะท้อนปัญหาความล้มเหลวของกระบวนการนี้ในแต่ละช่วงเวลาจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏอย่างตรงไปตรงมา โดยไม่ยึดติดกับกรอบการศึกษาที่อธิบายเฉพาะปรากฏการณ์หรือปัญหาด้านใดด้านหนึ่ง และให้คำอธิบายเกี่ยวกับสาเหตุที่ทำให้ความพยายามที่จะทำให้เป็นประชาธิปไตยของไทยต้องล้มเหลวซ้ำแล้วซ้ำเล่า และไม่สามารถเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยที่ตั้งมั่นยังมีอยู่น้อย ดังนั้นหนังสือเล่มนี้จะนำเสนอการทำให้เป็นประชาธิปไตยของไทยเพื่อตอบคำถามที่ว่าอะไรคือสาเหตุสำคัญของความล้มเหลว ทั้งที่ได้เข้าสู่กระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยมาแล้วหลายครั้ง แต่ไม่อาจจะสถาปนาและจรรโลงประชาธิปไตยให้มั่นคงได้ โดยเนื้อหาจะครอบคลุมทั้งปัจจัยด้านบทบาทของตัวแสดงทางการเมือง ทั้งชนชั้นนำ กลุ่มเคลื่อนไหว และพลังฝ่ายอนุรักษ์นิยม ด้านสถาบันทางการเมือง ผ่าน 4 ช่วงเวลาสำคัญของความพยายามทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทย ได้แก่ ช่วงแรกปี 2475-2490 ช่วงที่ 2 ระหว่างปี 2516-2519 ช่วงที่ 3 ระยะเวลาตั้งแต่ปี 2540-2549 และช่วงที่ 4 ระหว่างปี 2550-2557

เชิงอรรถ

¹ Larry Diamond, “The Next Democratic Century,” http://iis-db.stanford.edu/pubs/24554/LD_Current_History_Jan_14.pdf. And Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man* (New York : The Free Press, 1992).

² ดูตัวเลขดัชนีวัดความเป็นประชาธิปไตยของแต่ละประเทศทั่วโลกได้ใน Economist Intelligence Unit, “The Economist Intelligence Unit’s Democracy Index,” <https://infographics.economist.com/2017/DemocracyIndex/>

³ Larry Diamond, “A Fourth Wave or False Start? Democracy after the Arab Spring,” <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2011-05-22/fourth-wave-or-false-start>.

⁴ ไทยรัฐออนไลน์, “ย้อนนาที่ ‘ประยุทธ์’ ทบโตะ ยึด ‘อำนาจ’ สู่ ‘รัฐประหาร’,” www.thairath.co.th/content/424643.

⁵ คลื่นลูกที่สามเริ่มต้นในปี 2517 (ค.ศ. 1974) ดูเพิ่มเติมใน Samuel P. Huntington, *The Third Wave : Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman and London : University of Oklahoma Press, 1991), pp. 12-26.

⁶ Doh Chull Shin, “The Third Wave in East Asia : Comparative and Dynamic Perspectives,” www.asianbarometer.org/newenglish/publications/ConferencePapers/2008conference/sec.1.1.pdf. And Kent E. Calder, *East Asian Democratic Transitions*, ed. Theodore Rabb and Ezra Suleiman, *The Making and Unmaking of Democracy : Lessons from History and World Politics* (New York : Routledge, 2003), pp. 249-269.

⁷ การคาดการณ์ว่าประเทศไทยจะเป็นคลื่นลูกที่สามของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย คือช่วงรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติไทยซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2531 แม้พรรคการเมืองนี้จะได้รวมเสียงสนับสนุนจากพรรคการเมืองอื่นเพื่อเสนอชื่อ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีอีกสมัย แต่เมื่อ พลเอก เปรมปฏิเสธการเข้ารับตำแหน่งในครั้งนี้นำมาสู่การถ่ายโอนอำนาจทางการเมืองจากผู้นำกองทัพมาสู่รัฐบาลพลเรือนที่ทำให้คาดหมายกันว่าไทยน่าจะกลายเป็นประชาธิปไตยในช่วงของคลื่นลูกที่สามนี้

⁸ อ.พิบูลสงคราม, จอมพล ป. พิบูลสงคราม (กรุงเทพฯ : ร.ร.มนตรี, 2518), น. 151-153. และวิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์, *ปรากฏการณ์ประวัติศาสตร์ในยุค*

รัตนโกสินทร์ (กรุงเทพฯ : แสงดาว, 2554), น. 145.

⁹ สุทธาติ บำรุงสุข, *ทหารกับประชาธิปไตยไทย : จาก 14 ตุลา สู่ปัจจุบัน และอนาคต* (กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก, 2541), น. 107.

¹⁰ ชรินทร์ สันประเสริฐ, หน่วยที่ 9 รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาการทางการเมืองไทย, *เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาพัฒนาการทางการเมืองไทย* หน่วยที่ 9-15, พิมพ์ครั้งที่ 2 (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2546), น. 9-13.

¹¹ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, “ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง ผลการออกเสียง,” https://www.m-society.go.th/cwtadmin/cwt/mso_web/article_attach/17586/19908.pdf.

¹² องค์การหรือสถาบันที่ศึกษาในงานวิจัยฉบับนี้ของถวิลวดี บุรีกุล ได้แก่องค์กรศาสนา กองทัพ หนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ สหภาพแรงงาน ตำรวจ ศาล ฝ่ายบริหารข้าราชการ พรรคการเมือง รัฐสภา องค์การพัฒนาเอกชน บริษัทใหญ่นักวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัย องค์การการกุศล หรือมนุษยธรรม และธนาคารของประชาชน ดูใน ถวิลวดี บุรีกุล, *สภาพปัญหาสังคมไทยในปัจจุบัน : ศึกษาในมิติคุณภาพสังคมและทางออก*, ใน *สถาบันพระปกเกล้า, รัฐธรรมนูญกลางแปลง : แนวทางการปฏิรูปเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตย* (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2557), น. 18.

¹³ กนก วงษ์ตระหง่าน, *การเมืองในระบบประชาธิปไตยไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528).

¹⁴ ลิขิต ชีระเวทิน, “ทหารการเมืองและนักการเมืองเลว : ใครทำลายประชาธิปไตย,” *มติชน* 1 ธันวาคม 2535.

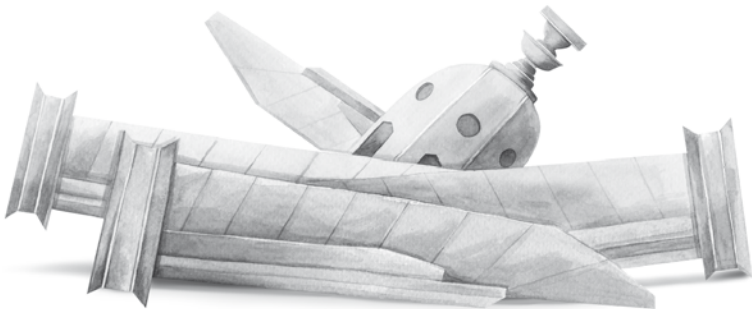
¹⁵ สุทธชัย ยิ้มประเสริฐ, *แผนชิงชาติไทยว่าด้วยรัฐและการต่อต้านรัฐสมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามครั้งที่สอง (พ.ศ. 2491-2500)*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : พี.เพรส, 2553).

¹⁶ กระมล ทองธรรมชาติ, *การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล* (กรุงเทพฯ : ฝ่ายวิจัย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), น. 93.

¹⁷ เสน่ห์ จามริก, *การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2549). และ *นรนิติ เศรษฐบุตร, รัฐธรรมนูญกับการเมืองไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558).

¹⁸ เสนีย์ คำสุข, “ระบบพรรคการเมืองไทย พ.ศ. 2512-2534,” (วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538).

การทำให้เป็น
ประชาธิปไตย :
แนวคิด ทฤษฎี



การทำให้เป็นประชาธิปไตย [democratization]

การทำให้เป็นประชาธิปไตย คือ กระบวนการของการเปลี่ยนผ่านจากระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตยไปสู่การเป็นประชาธิปไตย¹ หรือนำไปสู่สิ่งที่ Linz และ Stepan เรียกว่า “the only game in town” กล่าวคือ ระบอบประชาธิปไตยกลายเป็นระบอบที่ชอบธรรมเพียงระบอบเดียวที่กลุ่มการเมืองต่างๆ ในสังคมต่างยอมรับและไม่มีกลุ่มใดต้องการที่จะโค่นล้มหรือล้มล้างระบอบนี้² แนวทางการศึกษาการทำให้เป็นประชาธิปไตยมีหลากหลายแนวทาง ทั้งแนวทางการทำให้เป็นสมัยใหม่ (modernization approach) ที่เน้นอธิบายการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมต่อการเป็นประชาธิปไตยและการคงอยู่ของเสรีประชาธิปไตย (liberal democracies) แนวทางการศึกษาเชิงโครงสร้าง (structural approach) ที่เน้นอธิบายการเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจระหว่างชนชั้นเนื่องจากการปฏิรูปทางสังคมและเศรษฐกิจต่อการเป็นประชาธิปไตย และแนวทางการเปลี่ยนผ่าน (transition approach) ที่เน้นอธิบายการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและบทบาทชนชั้นนำในการตัดสินใจในการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย จากทั้งสามแนวทางการศึกษานี้ อาจจะ

สรุปปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการทำให้เป็นประชาธิปไตยได้เป็น 6 ปัจจัย ดังนี้ 1) การพัฒนาทางเศรษฐกิจ (economic development) 2) การแบ่งแยกทางสังคม (social division) (หรือการมีอยู่ของความหลากหลายภายในสังคมในลักษณะที่เป็นพหุนิยม-ผู้เขียน)³ 3) รัฐและสถาบันทางการเมือง (state and political institutions) 4) ประชาสังคม (civil society) 5) วัฒนธรรมและอุดมการณ์ทางการเมือง (political culture and ideas) และ 6) ข้อผูกพันระหว่างประเทศหรือข้อผูกพันข้ามชาติ รวมถึงสงคราม (transnational and international engagements including war)⁴ องค์ประกอบเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เอื้อหรือสนับสนุนกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย แต่ไม่ได้เป็นหลักเกณฑ์ที่ตายตัวหรือเป็นสูตรสำเร็จที่จะสามารถอธิบายการทำให้เป็นประชาธิปไตยและรวมถึงปัญหาการไม่เป็นประชาธิปไตยของแต่ละประเทศได้ทั้งหมด ดังเช่นที่ Huntington ได้เสนอไว้ว่า ปัจจัยที่นำมาสู่การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยในคลื่นประชาธิปไตยแต่ละลูกแตกต่างกัน โดยคลื่นลูกแรกของประชาธิปไตย (ค.ศ. 1828-1926) เกิดจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม คลื่นลูกที่สอง (ค.ศ. 1943-1962) เกิดจากปัจจัยด้านการเมืองและการทหารส่วนคลื่นลูกที่สาม (เริ่มต้นใน ค.ศ. 1974) มาจากปัจจัยที่แตกต่างและหลากหลาย หนึ่งในนั้นคือปัจจัยด้านความชอบธรรมของเผด็จการอำนาจนิยม และปัจจัยด้านเศรษฐกิจ⁵

นอกจากนี้พบว่าม้งานการศึกษาที่กล่าวถึงขั้นตอนการทำให้เป็นประชาธิปไตยที่แตกต่างกันไป เช่น งานของธโรธร ตูทองคำ นำเสนอ 2 ขั้นตอน คือ 1) การสถาปนาประชาธิปไตย (building democracy) ซึ่งเริ่มจากการเปลี่ยนเป็นระบอบประชาธิปไตย การจัดตั้งสถาบันทางการเมือง ทั้งรัฐบาล รัฐสภา ศาล ที่มีการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน การเชื่อมโยงที่มาของผู้ใช้อำนาจกับประชาชน แต่

ปัญหาสำคัญของหลายประเทศที่อยู่ในขั้นตอนนี้คือ ความล้มเหลว ภายหลังการสถาปนาระบอบ มีการปฏิวัติรัฐประหาร การทุจริตการ เลือกตั้ง การใช้อำนาจในทางมิชอบ และความล้มเหลวของสถาบัน ทางการเมืองล้วนสัมพันธ์กับความชอบธรรม ประสิทธิภาพ และ ประสิทธิผลทางการเมือง ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงกลับไปกลับมา ระหว่างการปกครองระบอบประชาธิปไตยกับเผด็จการ 2) การทำให้ ประชาธิปไตยมั่นคง (democratic consolidation) ขั้นตอนนี้เกิดหลัง จากพยายามจรรโลงประชาธิปไตยมาระยะหนึ่ง อันมีนัยของการทำให้ ทุกภาคส่วนในสังคมมีความเข้มแข็งตั้งแต่ประชาชน ประชาสังคม อัน เป็นรากฐานที่สำคัญ กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง สถาบันทาง การเมืองทั้งรัฐบาล รัฐสภา ศาล และสถาบันทางการเมืองอื่นที่อาจมี อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ⁶ งานของ Samuel P. Hun- tington แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ 1) การสิ้นสุดของระบอบเผด็จ- การ (the end of an authoritarian) 2) การสร้างระบอบประชาธิปไตย (the installation of a democratic regime) 3) การตั้งมั่นของระบอบ ประชาธิปไตย (the consolidation of the democratic regime)⁷ และงานการศึกษาของ Ikrarnusa Bhakti เรื่อง The transition to democracy in Indonesia : Some outstanding problems นำเสนอ 4 ขั้นตอนในการเป็นประชาธิปไตยของอินโดนีเซีย คือ 1) ช่วงก่อน การเปลี่ยนผ่าน (pre-transition) 2) ช่วงการเปิดเสรี (liberalization) 3) ช่วงการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย (democratic transition) และ 4) ช่วงการตั้งมั่นของประชาธิปไตย (democratic consolidation) การแบ่งในลักษณะนี้แสดงให้เห็นถึงความพยายามที่ต่อเนื่องและค่อย เป็นค่อยไปของการทำให้เป็นประชาธิปไตยในอินโดนีเซีย⁸ อย่างไรก็ตาม การกล่าวถึงการทำให้เป็นประชาธิปไตยในหนังสือเล่มนี้จะแบ่งเป็นเพียง 2 ขั้นตอน คือ 1) การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย (democratic

transition) และ 2) การตั้งมั่นของประชาธิปไตย (democratic consolidation)

การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย [democratic transition]

การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยเป็นขั้นตอนแรกเริ่มของการทำให้เป็นประชาธิปไตย (democratization)⁹ ความสำคัญของขั้นตอนนี้ นำมาสู่ความพยายามของนักวิชาการทั้งที่นำเสนอให้เห็นขั้นตอนหรือกระบวนการเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จ ปัจจัยที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับความสำเร็จหรือความล้มเหลว ลักษณะของเส้นทางการเปลี่ยนผ่าน และตัวชี้วัดความสำเร็จ เป็นต้น แต่สิ่งที่คิดเห็นสอดคล้องกันคือ การให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านตัวแสดงในการตัดสินใจในการเปลี่ยนผ่าน โดยเฉพาะบทบาทชนชั้นนำ ดังนั้น เจตนาของชนชั้นนำที่จะเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตยจึงถูกอธิบายในฐานะปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของกระบวนการนี้ แม้เจตนาธรรมจะเป็นสิ่งที่วัดได้ยาก แต่ก็สามารถพิจารณาผ่านพฤติกรรมและการแสดงบทบาททางการเมืองของชนชั้นนำได้

ตัวอย่างงานที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยซึ่งนำเสนอให้เห็นความสำคัญของปัจจัยด้านตัวแสดงที่เป็นชนชั้นนำ เช่น งานของ Dankwart Rustow ได้จัดกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยออกเป็น 2 กลุ่ม คือ ชนชั้นนำกลุ่มใหม่ และชนชั้นนำกลุ่มเดิม และนำเสนอ 4 ขั้นตอนเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย ประกอบไปด้วย 1) ชั้นเงื่อนไขเบื้องต้น (background condition) ขั้นตอนนี้ให้ความสำคัญกับการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชาติ (national unity) ความสำเร็จของขั้นตอนนี้พิจารณาจากความเชื่อมั่น

หรือการไม่ตั้งข้อสงสัยของพลเมืองส่วนใหญ่ต่อชุมชนทางการเมือง 2) ขั้นตอนเตรียมการ (preparatory phase) ขั้นตอนนี้ให้ความสำคัญกับการสร้างความแตกต่างหลากหลายและการแข่งขันที่จะนำไปสู่การแบ่งขั้วในสังคมเพื่อให้เกิดชนชั้นนำกลุ่มใหม่ที่ก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำ เกิดสภาวะของการแข่งขันระหว่างชนชั้นนำกลุ่มใหม่กับชนชั้นนำกลุ่มเดิม 3) ขั้นตอนการตัดสินใจ (decision phase) เป็นผลจากความขัดแย้งและการแบ่งขั้วของชนชั้นนำกลุ่มใหม่กับชนชั้นนำกลุ่มเดิม และทำให้กลุ่มชนชั้นนำตระหนักถึงการมีอยู่ของความหลากหลายภายในสังคม (diversity in unity) และนำไปสู่การเจรจาเพื่อสร้างการประนีประนอมที่จะทำให้ต้องกำหนดทางเลือกและการตัดสินใจ หนึ่งในทางเลือกคือ การทำให้เป็นประชาธิปไตย หากไม่อาจตกลงกันได้ จะย้อนกลับไปสู่ขั้นเตรียมการอีกครั้ง แต่หากการประนีประนอมประสบความสำเร็จ เกิดการยอมรับรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย จะนำไปสู่ขั้นสุดท้าย 4) การสร้างความคุ้นเคยในวิถีประชาธิปไตย (habituation phase) ที่จะนำไปสู่การเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริง โดยมีการขยายออกไปของกฎเกณฑ์ในการแข่งขันทางการเมืองและเปิดกว้างในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน¹⁰ จะเห็นได้ว่างานชิ้นนี้เน้นไปที่การให้ความสำคัญกับการประนีประนอมในฐานะยุทธวิธีที่นำมาสู่ความสำเร็จของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย ขณะที่ O'Donnell และ Schmitter นำเสนอเส้นทางการเปลี่ยนผ่านที่เกิดจากความขัดแย้งระหว่างชนชั้นนำ 2 กลุ่ม คือ “สายเหยี่ยว” (hard-liners) และ “สายพิราบ” (soft-liners) ภายในกองทัพ ผลจากปัญหานี้อาจจะนำมาสู่การกำหนดทางเลือกเพื่อทำข้อตกลงสำหรับแผนการประชาธิปไตยโดยฝ่ายที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดทางเลือกหรือยอมรับประชาธิปไตยคือสายพิราบ ข้อตกลงนี้จะต้องให้หลักประกันแก่ทุกกลุ่มใน ส่วนแบ่งของอำนาจที่แต่ละฝ่ายจะได้รับ¹¹ ลักษณะเด่นของงานชิ้นนี้

คือการแสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ของการเปลี่ยนผ่านจากระบอบเผด็จการทหารสู่ระบอบประชาธิปไตย อันเกิดจากการยินยอมของกองทัพหรือกองทัพนำการเปลี่ยนผ่าน งานของ Larry Diamond, Juan J. Linz และ Seymour Martin Lipset นำเสนอความแตกต่างของผลลัพธ์ประสบการณ์ประชาธิปไตยในเอเชีย ตลอดจนถึงประเทศกำลังพัฒนาในอินเดีย ปากีสถาน ศรีลังกา ตุรกี ฟิลิปปินส์ เกาหลีใต้ ไทย มาเลเซีย ปาปัวนิวกินี และอินโดนีเซีย งานชิ้นนี้ได้ระบุถึงบทบาทของผู้นำทางการเมือง (role of leadership) ในฐานะปัจจัยที่สำคัญ และได้ระบุว่าความเป็นผู้นำ พฤติกรรม และทางเลือก จะส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของประชาธิปไตยในเอเชีย¹² หรืองานของ Carl Baker “Korea : Challenges for democratic consolidation” อธิบายปัจจัยที่ทำลายความต้งมั่นของประชาธิปไตยในเกาหลี โดยเสนอว่า ความไว้วางใจในผู้นำพลเรือนในการแก้ไขปัญหาของประชาชนชาวเกาหลีใต้ และการลดบทบาทในทางการเมืองและความเต็มใจของทหารที่จะอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลพลเรือน เป็นปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการเปลี่ยนผ่านของเกาหลีใต้¹³

งานการศึกษาของ Huntington กล่าวถึงบทบาทของตัวแสดงซึ่งเป็นชนชั้นนำในกลุ่มที่สนับสนุนประชาธิปไตย ว่าเป็นกลุ่มที่อยู่กึ่งกลางระหว่างพวกปีกซ้าย นักปฏิวัติ และมาร์กซิสต์-เลนินนิสต์ และปีกขวา ฟาสซิสต์และนักชาตินิยม การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยเกิดขึ้นได้โดยง่ายหากกลุ่มนี้มีอำนาจครอบงำทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน แต่หากกลุ่มนี้มีความเข้มแข็งในฝ่ายค้านแต่ไม่อยู่ในฝ่ายรัฐบาล การทำให้เป็นประชาธิปไตยจะขึ้นกับเหตุการณ์การบ่อนทำลายรัฐบาลและนำฝ่ายค้านขึ้นสู่อำนาจ และหากครอบงำเฉพาะในรัฐบาลผสม ความพยายามที่จะทำให้เป็นประชาธิปไตยจะถูกคุกคามโดยการใช้ความรุนแรงในแบบที่เรียกว่า “การกบฏ” (insurgent violence) และ