

พัฒนาการของประชาธิปไตยแบบไทย ๆ

ศาสตราจารย์ศรีราชา เจริญพานิช

ผู้เข้าอบรมหลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 2

“...ถ้าเมื่อใดปรากฏขึ้นว่า คณะซึ่งเป็นรัฐบาลมีความลำเอียง
กฎประเพณีไม่เป็นยุติธรรมราษฎรก็อาจจะร้องขึ้นได้
และอาจร้องให้คณะนั้นออกจากหน้าที่รัฐบาลเสียได้...”

พระราชบันทึกในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

มีนาคม 2454

ประเทศไทยได้ประกาศตนเองว่าเป็นประเทศที่ปกครองด้วยประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ภายใต้รัฐธรรมนูญมาตั้งแต่ พ.ศ. 2475 แต่ในระยะเวลากว่า 82 ปีที่ผ่านมา ประชาธิปไตยของไทยไม่ได้พัฒนาขึ้นเท่าใดนัก กลับมีความขัดแย้งทางการเมืองจนนำไปสู่การรัฐประหารหรือการใช้กำลังเข้ายึดอำนาจเพื่อการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลนับสิบครั้ง จึงเกิดคำถามขึ้นว่า เหตุใดประชาธิปไตยที่ประสบความสำเร็จในยุโรปและในอเมริกา กลับล้มเหลวในประเทศไทย ซึ่งในบทความนี้จะวิเคราะห์สาเหตุของความล้มเหลวจากสภาพสังคม การเมืองการปกครองของประเทศไทยตั้งแต่ก่อนการปฏิวัติ 2475 จนถึงปัจจุบัน ดังต่อไปนี้

1. การเมืองการปกครองของประเทศไทย ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย

1.1 ลักษณะโครงสร้างทางการเมืองที่สำคัญของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์สมัยใหม่

การก่อรูปของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์นับตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) จนสำเร็จจุลวงในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นำไปสู่การกำหนดโครงสร้างทางการเมืองที่สำคัญที่มีองค์ประกอบ ดังนี้

ประการแรก ลักษณะการใช้อำนาจเหนือดินแดนมีแบบแผนที่แน่นอนเป็นลำดับ โดยมีแผนที่เป็นเครื่องมือสำคัญ แต่อาณาเขตที่อยู่ตัวในแผนที่นั้นเริ่มภายหลัง พ.ศ. 2433 ภายหลังการสูญเสียหัวเมืองสำคัญ ทั้งหลวงพระบาง จำปาศักดิ์ พระตะบอง เสียมราฐ ให้แก่ฝรั่งเศส และไทรบุรี กลันตัน ตรังกานู ให้แก่อังกฤษไป

ประการที่สอง ลักษณะการเก็บค่าเช่า การยกเลิกระบบไพร่และทาส นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นศักดินากับไพร่จากกลุ่มเจ้าขุนมูลนายมายังรัฐและองค์พระมหากษัตริย์ทั้งจากการเกณฑ์แรงงานไพร่มาเป็นการเกณฑ์ทหาร การเก็บส่วยมาเป็นเงินค่าราชการและเงินค่ารัชชูปการที่ภายหลังถูกยกเลิกใน พ.ศ. 2481 นับเป็นการเปลี่ยนแปลงจากเจ้าขุนมูลนายมาสู่รัฐหรืออาณาจักรของพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างเป็นระเบียบและมีเอกภาพจนมีรายได้เป็นกอบเป็นกำ

ประการที่สาม ลักษณะกลไกอำนาจรัฐ เป็นการจัดการปกครองที่ดำเนินไปตามหลักการแบ่งอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน และเป็นการย้ายอำนาจจากขุนนางมาสู่พระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์ ด้วยเหตุผลทั้งสองประการนี้ นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงแบบพลิกแผ่นดิน จนนำไปสู่การเป็นรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในที่สุด¹

1.2 มุมมองเกี่ยวกับ “รัฐธรรมนูญ” ในสังคมไทย ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

“รัฐธรรมนูญ” เป็นคำใหม่ที่เกิดขึ้นหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ในขณะที่มีแนวคิดดังกล่าว ยังใช้คำว่า “คอนสติตูชัน” แนวคิดของการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบอบรัฐธรรมนูญ เป็นแนวคิดที่จำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มบุคคลชนชั้นนำหรือปัญญาชนผู้ที่ได้รับการศึกษาจากต่างประเทศ ซึ่งได้เรียกร้องมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ต่อเนื่องมาจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเหตุการณ์ที่สำคัญคือ เหตุการณ์ “กบฏ ร.ศ. 130” ที่วางแผนเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงกับมีความคิดลอบปลงพระชนม์พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว² และเหตุการณ์ดังกล่าวยังเป็นแรงผลักดันให้คณะราษฎรก่อการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองในพ.ศ. 2475 อีกด้วย

ทั้งนี้ จากเหตุการณ์ดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ได้นิ่งนอนพระราชหฤทัยเกี่ยวกับแนวคิดของการมี “คอนสติตูชัน” จึงได้มีพระบรมราชาธิบายถึงข้อดีและข้อเสียของระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ในจดหมายเหตุร้ายวันส่วนพระองค์ เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2454 (นับปีพุทธศักราชแบบไทยในอดีต) ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

ข้อดีคือ ระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญส่งผลให้อำนาจการปกครองไม่ได้ตกอยู่กับบุคคลเพียงคนเดียว ประชาชนได้มีสิทธิมีเสียงในการปกครองชาติบ้านเมือง และไม่ต้องมีความเสี่ยงในด้านคุณสมบัติของกษัตริย์ผู้ปกครอง ส่วนข้อเสียนั้นพระองค์ได้ทรงอธิบายว่า

1. หากประชาชนยังไม่พร้อม โดยไม่มีความรู้เพียงพอต่อการปกครองตนเองได้ ก็อาจสร้างมติมหาชนในทางที่ผิดเป็นผลร้ายต่อชาติได้
2. ถ้าประชาชนไม่รู้จักและไม่เข้าใจการเลือกตั้งจึงไม่อาจเลือกคนดีเข้าสภา แต่จะเลือกเพราะมีคนมาชักจูงและติดสินบน จึงทำให้ประชาธิปไตยกลายเป็นคณาธิปไตย³
3. การปกครองระบอบประชาธิปไตยต้องอาศัยนักการเมืองหมั่นเวียนมาบริหารประเทศ หากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง การดำเนินนโยบายย่อมไม่ต่อเนื่อง

¹ ธโสร ตูทองคำ, “แนวคิดและวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองไทย: ราชาธิปไตย”, ประมวลสารชุดวิชาการเมืองการปกครองไทย ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1, สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี 2554, หน้า 1-11.

² วิลาสินี สิทธิโสภณ, “เหตุการณ์ ร.ศ. 130,” ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php/%E0%B9%80%E0%B8%AB%E0%B8%95%E0%B8%B8%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%93%E0%B9%8C_%E0%B8%A3.%E0%B8%A8._130

³ วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน, “72 ปี แห่งพัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย: สภาวะความล้มเหลวในการพัฒนา ระบอบประชาธิปไตย,” วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม – สิงหาคม 2547) หน้า 77.

4. พรรคการเมืองที่ผลักดันกันเป็นรัฐบาลทำให้อำนาจมีได้อยู่ในมือของประชาชนที่แท้จริง เพราะพรรคการเมืองที่มีทุนมาก ก็อาจล่อใจประชาชนได้เพื่อให้เลือกพรรคของตน ฉะนั้น อำนาจจึงเป็นของคนบางกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คนที่บริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองมากที่สุด ก็มักจะมีอำนาจมากที่สุด การลงมติใด ๆ ในสภาก็เป็นไปตามความประสงค์ของบุคคลกลุ่มนั้น ประชาชนจึงไม่ได้รับประโยชน์แต่อย่างใด

5. การมีรัฐสภาไม่สามารถแก้ไขปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงให้หมดไป เพราะตราบได้ผู้มีอำนาจยังมีทางเลือกให้บำเหน็จแก่ใครตามชอบใจ ก็ย่อมมีผู้คนสอพลอและหัวประจบ⁴

จะเห็นได้ว่า พระบรมราชาธิบายในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ไม่ได้เป็นการคาดคะเนที่ผิดจากความเป็นจริงในปัจจุบันเลยแม้แต่น้อย แม้เวลาจะผ่านพ้นมาร่วม 100 ปี

นอกจากนี้ ในปีพ.ศ. 2461 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวยังได้ทรงริเริ่มการจัดตั้งเมืองสมมติเพื่อทดลองใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตย มีชื่อว่า “ดุสิตธานี” อีกด้วย⁵

ในส่วนของกลุ่มผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น ได้กล่าวถึงความมุ่งหมายของการเปลี่ยนแปลงการปกครองไว้มีสาระสำคัญว่า⁶ จะยึดหลักประชาธิปไตยซึ่งประชาชนจะต้องมีสิทธิในการปกครองตนเองโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นรากฐานปกครองประเทศเอียงอารยประเทศ เป็นรากฐานที่จะสร้างความรุ่งเรืองและความมั่นคงกับทั้งเป็นหลักที่จะประกันเสรีภาพของประชาชนทั่วกัน ซึ่งการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยจะต้องยึดหลักการหมุนเวียนผลัดเปลี่ยนคณะรัฐบาลกันไปตามวาระของการเลือกตั้ง อันจะเป็นหนทางที่จะสร้างความก้าวหน้าและความมั่นคงให้กับประเทศชาติ คณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้มีข้อคิดว่าเป็นเอกฉันท์จะเทิดทูนพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของชาติ ถือหลักตามประเทศอังกฤษ การเปลี่ยนแปลงการปกครองตามระบอบรัฐธรรมนูญนี้ช่วยปลดเปลื้องราชภาระของพระมหากษัตริย์ มีต้องรับผิดชอบต่อความผิดพลาดใดๆ อันอาจจะเกิดขึ้น ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะต้องรับผิดชอบและลาออกไป ส่วนเกียรติคุณงามความดีทั้งหลายก็ถวายส่งเพิ่มพูนพระบารมีของพระมหากษัตริย์ให้รุ่งโรจน์ยืนยงเป็นมิ่งขวัญของชาติไทยตลอดไปชั่วกาลนาน ฉะนั้นความมุ่งหมายของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 คณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองเพียงมุ่งหวังที่จะสร้างระบอบประชาธิปไตย มีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศนั้นเป็นจุดหมายปลายทางของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

⁴ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, จดหมายเหตुरายวัน

⁵ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ดุสิตธานี : ศูนย์การเรียนรู้ประชาธิปไตยแห่งแรกของไทย, กรุงเทพมหานคร กันยายน 2554.

⁶ ประยูร ภมรมนตรี, บันทึกเรื่องการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475, กรุงเทพมหานคร, อังโน สุจิต บุญบงการ, แนวความคิดเกี่ยวกับพัฒนาการทางการเมือง, เอกสารการสอนชุดวิชา ปัญหาพัฒนาการทางการเมืองไทย หน่วยที่ 1-8, สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พิมพ์ครั้งที่ 10, นนทบุรี 2554, หน้า 71.

จากการที่สังคมไทยในช่วงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองมีมุมมองเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญที่แตกต่างกันไป และคนส่วนใหญ่ในประเทศยังไม่ทราบความหมายนั้น ส่งผลให้ความขัดแย้งเริ่มก่อตัวขึ้น และทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป

2. การเมืองการปกครองของประเทศไทยในช่วงเปลี่ยนผ่าน

ผลของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 คณะราษฎรได้พยายามให้ประเทศมีการปกครองแบบประชาธิปไตยตามความมุ่งหมายที่ได้แถลงไว้ แต่ที่จริงแล้ว คณะราษฎร ซึ่งประกอบด้วย ทหารและพลเรือน ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนและกลุ่มการเมืองอื่นเข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมทางการเมือง ทั้งด้านการสนับสนุนหรือการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง เมื่อเป็นเช่นนี้การเมืองไทยในระยะแรกๆ จึงเป็นเรื่องของคนกลุ่มน้อยหรือเป็นเรื่องของชนชั้นนำที่มีความเชื่อว่าตนควรมีสิทธิในการปกครองมากกว่า คิดว่าพวกตนเท่านั้นควรจะเป็นผู้ปกครอง ไม่ใช่ประชาชนหรือกลุ่มต่างๆ ที่รู้ตัวดีว่าคนส่วนใหญ่ต้องการอะไร ถ้าวัดตนมีความรับผิดชอบหรือภาระหน้าที่พิเศษมากกว่ากลุ่มอื่น

อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตบางประการที่ทำให้ประชาธิปไตยตามความมุ่งหมายของคณะราษฎรไม่น่าจะเกิดขึ้นได้ เพราะประชาธิปไตยที่คณะราษฎรอ้าง เป็นประชาธิปไตยได้เพียงรูปแบบ คือมีสถาบันประชาธิปไตย เช่น มีรัฐธรรมนูญ มีพรรคการเมือง มีการเลือกตั้ง มีรัฐบาล มีนายกรัฐมนตรี ฯลฯ แต่ในอีกด้านกลับมีการรัฐประหารหลายครั้ง และหากนับกฎหมายก็มักมีกฎหมายที่เกิดขึ้นอีกหลายครั้ง รวมทั้งมีการปฏิรูประบบการปกครองโดยคณะทหาร แต่ก็ได้มีความพยายามจัดตั้งสถาบันและกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตย โดยจัดให้มีสถาบันทางการเมืองที่สำคัญ อาทิ มีรัฐธรรมนูญ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี รวมทั้งการจัดให้มีการเลือกตั้งในระดับชาติหรือแม้ในระดับท้องถิ่น

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญของไทยในช่วงเริ่มต้นนั้น ได้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างชนชั้นผู้นำในคณะราษฎร คือ กลุ่มของจอมพล ป. พิบูลสงคราม กับกลุ่มของนายปรีดี พนมยงค์ จนนำไปสู่การรัฐประหารและกบฏ⁷ และรูปแบบการปกครองในขณะนั้นยังไม่เข้าที่เข้าทาง กลุ่มข้าราชการและทหารหรือที่เรียกว่ากลุ่มชนชั้นผู้นำเข้ามามีบทบาทสำคัญทางการเมือง จนมีการขนานนามว่า “ระบอบอำมาตยาธิปไตย”

3. ความขัดแย้งทางการเมืองในประเทศไทย

3.1 ความขัดแย้งในช่วงปฏิวัติและยุคอำมาตยาธิปไตย (พ.ศ. 2475 – พ.ศ. 2516)

หลังการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ แม้จะไม่มีกรณีเสียเลือดเนื้อ แต่ก็มีกระแสการวิพากษ์วิจารณ์ในกลุ่มปัญญาชนต่าง ๆ กันไป ทั้งในทางสนับสนุนและไม่สนับสนุน เกิดเป็นความขัดแย้งทางความคิด แม้แต่ในคณะราษฎรด้วยกันเอง โดยฝ่ายที่สนับสนุน เช่น นายปรีดี พนมยงค์ มีความต้องการที่จะเปลี่ยนการปกครองทั้งระบบ คือ เปลี่ยนจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ให้เป็นระบอบประชาธิปไตยสมบูรณ์ โดยมีกษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ

⁷ วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัง, เรื่องเดียวกัน

กล่าวคือ การสถาปนาหลักการของกฎหมายรัฐธรรมนูญขึ้นมาจำกัดอำนาจพระมหากษัตริย์ โดยให้พระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้กฎหมาย ไม่ใช่กษัตริย์อยู่เหนือกฎหมาย ขณะที่แนวคิดของฝ่ายที่ไม่สนับสนุนให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในขณะนั้น เช่น ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ได้มีความเห็นว่า การปฏิวัติไม่ได้นำไปสู่ระบอบประชาธิปไตยเหมือนเมื่อคราวที่คนทั้งชาติร่วมกันก่อการปฏิวัติล้มอำนาจจอมในยุคลุคสุโขทัย เพราะการปฏิวัติในปี 2475 นี้ เกิดจากความคิดของบุคคลเพียงบางกลุ่ม ไม่ได้เกิดจากความร่วมมือร่วมใจของคนทั้งชาติ คนไทยยังมีความเคยชินอยู่กับลัทธิพ่อเมืองและยังไม่พร้อมที่จะเป็นประชาธิปไตย เมื่อประชาชนไม่ได้ให้ความร่วมมือเช่นนี้ ไม่ว่าจะประกาศใช้รัฐธรรมนูญก็ฉบับ บ้านเมืองก็เป็นประชาธิปไตยไม่ได้

ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช มีความเชื่อว่า สาธารณสุขในการปกครองบ้านเมืองอยู่ที่การอำนวยให้ประชาชนมีชีวิต สิทธิ เสรีภาพ และความสุข “ว่ากันอย่างไทย ๆ” คือการปกครองที่ดับทุกข์อำนวยสุขแก่ประชาชน ดังนั้น การปกครองที่ดีตามที่คนของม.ร.ว. เสนีย์ฯ จึงไม่จำเป็นต้องเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแบบตะวันตก ขอให้เป็นการปกครองที่ดี ทั้งนี้ ม.ร.ว. เสนีย์ฯ ได้ให้ความเห็นว่า การปกครองในสมัยพ่อขุนรามคำแหง กรุงสุโขทัย เป็นการปกครองที่ดีที่สุด และเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองของไทย กล่าวคือ แนวคิดประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นในสมัยพ่อขุนรามคำแหงนั้น ถือได้ว่ามีลักษณะเป็นประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ที่มีพื้นฐานการปกครองตามลัทธิพ่อเมือง ซึ่งพระเจ้าแผ่นดินหรือพ่อเมืองทำหน้าที่เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย และเป็นผู้ประกันสิทธิเสรีภาพของปวงชน⁸

จึงน่าจะเชื่อว่า การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทยในระยะแรก ๆ ประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งผูกพันกับลัทธิพ่อเมือง ยังไม่ได้เตรียมตัวพร้อมตั้งรับการเปลี่ยนแปลง ทำให้ประชาชนและกลุ่มต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็กลุ่มที่สนับสนุนหรือคัดค้านไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง นอกจากนี้ยังมีการรัฐประหารที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งซึ่งเป็นการต่อสู้แย่งอำนาจกันระหว่างผู้นำทางการเมืองกลุ่มต่าง ๆ จึงทำให้มีการกล่าวขวัญในบรรดานักวิชาการทางรัฐศาสตร์ว่านับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา การเมืองไทยหาได้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยไม่ หากแต่เป็นการเมืองการปกครองของบุคคลกลุ่มหนึ่งที่เรียกว่าเป็นชนชั้นนำที่ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันขึ้นมา โดยมุ่งคำนึงผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง คนกลุ่มน้อยหรือชนชั้นนำที่ขึ้นมาปกครองส่วนใหญ่ได้แก่ กลุ่มข้าราชการ อันได้แก่ข้าราชการทหาร และข้าราชการพลเรือนระดับสูง และยังมีการสถาปนาระบอบเผด็จการอำนาจนิยม หรือเผด็จการคณาธิปไตยโดยคณะทหาร ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ตั้งแต่พ.ศ. 2501 เป็นต้นมา ซึ่งมีผลเป็นการสิ้นสุดบทบาทของผู้นำคณะราษฎร กลายเป็นชนชั้นนำทางทหารมีบทบาททางการเมืองในฐานะผู้ปกครอง และมีการใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้เป็นต้นแบบของการสถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญอำนาจนิยมในยุคต่อมาด้วย⁹ จนกระทั่งเหตุการณ์ 14 ตุลาคม

⁸ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “คำอธิบายของปัญญาชนฝ่ายที่สนับสนุนกับฝ่ายที่ต่อต้านการปฏิวัติสยาม 2475”, วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม – สิงหาคม 2547) หน้า 24.

⁹ วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน, เรื่องเดียวกัน

2516 ซึ่งนักศึกษาประชาชนลุกขึ้นมาต่อสู้กับระบอบเผด็จการดังกล่าว ระบอบการเมืองนี้จึงได้เสื่อมลง และจากเหตุการณ์นี้เองถือเป็นจุดจบของเผด็จการคณาธิปไตยโดยคณะทหาร¹⁰

ในช่วงหลังเหตุการณ์ตุลาคม 2516 ที่ประชาชนเริ่มเสื่อมความนิยมในระบอบเผด็จการคณาธิปไตย โดยคณะทหาร วงการธุรกิจหรือกลุ่มธุรกิจได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมืองและเริ่มมีพลังทางการเมืองมากขึ้น เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางเศรษฐกิจ โดยที่รัฐบาลได้หันมาเน้นเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเป็นหลักมากขึ้น มีผลทำให้โครงสร้างเศรษฐกิจของไทยเปลี่ยนแปลงรูปเข้าสู่ระบอบทุนนิยมอย่างรวดเร็ว ทำให้กลุ่มเศรษฐกิจขนาดใหญ่มีอำนาจผูกขาดเศรษฐกิจมากขึ้น และนำไปสู่การใช้อำนาจเงินเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองทำให้เกิดสภาพ “ธนาธิปไตย” ขึ้นในสังคมไทย

3.2 ความขัดแย้งในยุครณาธิปไตย

ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 โครงสร้างอำนาจทางการเมือง (Political Structure) ได้มีการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะในช่วง พ.ศ. 2518-2519 ที่ในช่วงนี้กล่าวได้ว่ากลุ่มธุรกิจได้เข้ามามีบทบาทในกระบวนการทางการเมืองอย่างมาก และสามารถควบคุมกลไกรัฐอย่างเปิดเผย จนกล่าวได้ว่าสถานภาพของกลุ่มนี้มีลักษณะใกล้เคียงกับกลุ่มอำนาจเดิม ส่วนกลุ่มการเมืองอื่น เช่น กลุ่มชาวนา ชาวไร่ กลุ่มผู้ใช้แรงงาน หรือกลุ่มกรรมกร กลุ่มนิสิตนักศึกษา เวลาที่มีการเคลื่อนไหวทางการเมืองมักจะถูกขัดขวางจากระบอบการเมืองหรือถูกแทรกแซงโดยรัฐ ทำให้พลังของกลุ่มถูกสกัดกั้น

การที่กลุ่มธุรกิจสามารถเข้ามามีบทบาทในกระบวนการทางการเมืองอย่างเปิดเผยเพราะในช่วงดังกล่าวการเมืองไทยเป็นช่วงประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ที่ได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากฉบับหนึ่ง ทำให้การเมืองในช่วงนี้เป็นการเมืองในระบอบรัฐสภาอย่างแท้จริง ผลของการที่กลุ่มธุรกิจเข้ามาในกระบวนการทางการเมือง ทำให้ในการเลือกตั้งใน พ.ศ. 2518 และ 2519 กลุ่มธุรกิจได้รับเลือกเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้นถึง 93 คน และ 82 คน (คิดเป็นร้อยละ 34.6 และ 29.4) ตามลำดับ

ในช่วงนี้กลุ่มธุรกิจได้ใช้วิธีการพัฒนาเกี่ยวข้องกับการเมืองโดยการสนับสนุนนักการเมืองหรือพรรคการเมืองใหญ่ๆ โดยได้รับผลตอบแทนคือประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและธุรกิจ นอกจากนั้นนักธุรกิจบางคนบางกลุ่มก็เข้าเกี่ยวข้องกับการเมืองโดยตรงมากขึ้น โดยเข้าไปเป็นผู้บริหารโดยใช้อำนาจเงินเป็นฐานในการเข้าสู่การเมือง ซึ่งจากการศึกษาภูมิหลังของผู้บริหารพรรคการเมืองใหญ่ๆ จะเห็นว่าส่วนใหญ่จะเป็นนักธุรกิจระดับสูง ที่บรรดานักธุรกิจเหล่านี้จะลงสมัครรับเลือกตั้ง และจะเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ทำให้สามารถเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจโดยตรง สำหรับด้านสังคมมีการขยายการศึกษาไปยังต่างจังหวัดอย่างกว้างขวาง กระบวนการดังกล่าวนี้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคม เกิดการขยายตัวของนักธุรกิจสั่งเข้าส่งออก นักลงทุนอุตสาหกรรม นายธนาคาร บรรษัทการเงิน ผู้บริหารในภาคเอกชน เกิดการตั้งสหภาพแรงงาน

¹⁰ สุจิต บุญบงการ, “แนวความคิดเกี่ยวกับพัฒนาการทางการเมือง”, เอกสารการสอนชุดวิชา ปัญหาพัฒนาการทางการเมืองไทย หน่วยที่ 1-8, สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พิมพ์ครั้งที่ 10, นนทบุรี 2554, หน้า 75.

เกิดการย้ายถิ่น การก่อตัวของชุมชนเมือง การไหลเข้ามาของความคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพและประชาธิปไตยมากขึ้น ฯลฯ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้นำไปสู่การเกิดชนชั้นกลาง ซึ่งเกิดจากนักธุรกิจเสื่อผืนหมอนใบมาเป็นรุ่นที่สองและรุ่นที่สาม ซึ่งเป็นชนชั้นกลางรุ่นใหม่ที่มีความรู้ มีสิทธิของความเป็นชาติไทยอย่างเต็มที่

ด้วยเหตุที่กลุ่มธุรกิจได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น ประกอบกับประชาชนได้รับการศึกษามากขึ้น จึงมีการจับตามองความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจและกลุ่มการเมืองว่าจะก่อให้เกิดการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสื่อมวลชนได้เข้ามามีบทบาทที่สำคัญในการตรวจสอบ และนำเสนอข่าวจนสร้างความเชื่อให้แก่ประชาชนในสังคมได้อย่างกว้างขวางว่า กลุ่มการเมืองและกลุ่มธุรกิจทุกกลุ่มย่อมมีความสัมพันธ์ระหว่างกัน และมีการเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน และนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันในที่สุด ทั้งนี้เนื่องจาก การเลือกตั้งของนักการเมืองทุกครั้ง ต้องใช้เงินจำนวนมากในการประชาสัมพันธ์หรือแม้กระทั่งการซื้อเสียงจึงใจให้เลือก ข้อครหาที่มีต่อนักการเมืองเกี่ยวกับการทุจริตนี้เองที่เป็นเหตุผลใหม่ของความขัดแย้งทางการเมืองในยุคธนาธิปไตย ประชาชนเริ่มต้นตัวกับความโปร่งใส การตรวจสอบพฤติกรรมของรัฐบาลมากขึ้น และนำไปสู่การขัดแย้งระหว่างประชาชนกลุ่มสนับสนุนและกลุ่มต่อต้านรัฐบาล จนนำไปสู่การรัฐประหารโดยคณะทหาร ยกเลิกรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะป็นรัฐประหารในปีพ.ศ. 2534 พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2557 สิ่งเหล่านี้ แม้จะไม่ใช่วิถีแห่งประชาธิปไตย แต่ก็ถูกนำมาใช้แก้ปัญหาเฉพาะหน้าเมื่อมีความขัดแย้งของประชาชนโดยตลอดมา จึงควรศึกษาหาสาเหตุของการที่ระบอบประชาธิปไตยไม่ประสบความสำเร็จในประเทศไทย หรือไม่สามารรถแก้ปัญหาทางการเมืองด้วยวิถีประชาธิปไตยได้ ว่ามีสาเหตุใดบ้าง

4. เหตุที่ทำให้ประชาธิปไตยในประเทศไทยยังไม่ประสบความสำเร็จอย่างสมบูรณ์

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีต สามารถอธิบายถึงสาเหตุที่ทำให้พัฒนาการประชาธิปไตยของประเทศไทยไม่ประสบความสำเร็จอย่างสมบูรณ์ได้ดังต่อไปนี้

4.1 การขาดพื้นฐานด้านจิตวิญญาณและการศึกษาของประชาชน

สังคมไทยในอดีตเป็นสังคมในลักษณะที่มีชนชั้นปกครอง และผู้ถูกปกครองมีความเคารพต่อผู้ปกครอง แนวคิดของการเรียกร้องการปกครองตนเองไม่ได้ปรากฏอย่างแพร่หลาย มีเพียงกลุ่มคนบางกลุ่มเท่านั้นที่เรียกร้องต้องการ โดยเฉพาะกลุ่มผู้มีฐานะทางสังคม และได้มีโอกาสเห็นตัวอย่างการปกครองของชาติตะวันตก ในขณะที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 กลุ่มบุคคลเหล่านี้จึงมีบทบาทสำคัญ การเปลี่ยนแปลงการปกครอง และขอพระราชทานรัฐธรรมนูญจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทำได้โดยไม่ลำบาก แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวคงเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างฉาบฉวย ประกอบกับในช่วงระยะเวลาของการเปลี่ยนแปลงนั้น มีเหตุการณ์ที่สำคัญ เช่น การสละราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ความขัดแย้งกันเองในคณะราษฎรหรือกลุ่มผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง การสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ประชาชนโดยทั่วไปที่มีความผูกพันกับลัทธิพ่อเมืองและระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ให้เข้าใจความสำคัญของสิทธิเสรีภาพหรือการมีส่วนร่วมในการปกครอง จึงเป็นเรื่องที่แทบจะไม่มีกล่าวถึง และยอมไม่อาจสรุปได้ว่า ประชาธิปไตยคือสิ่งที่ประชาชนชาวสยามทั้งประเทศในขณะนั้นเรียกร้องต้องการ

เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว แทนที่คณะราษฎรจะได้สถาปนากการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามที่กำหนดเป้าหมายหรือความมุ่งหมายเอาไว้ กลับกลายเป็นการปกครองโดยข้าราชการด้วยกันเอง ไม่ได้มีการพัฒนาสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีพรรคการเมืองและรัฐสภาที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนเป็นสถาบันหลัก ในส่วนของสถาบันพระมหากษัตริย์ที่ทรงมีพระราชอำนาจสูงสุดถูกลดอำนาจลงเป็นแต่เพียงประมุขของประเทศ ไม่มีอำนาจและบทบาทในการบริหารประเทศ เมื่อเป็นเช่นนี้ อำนาจทางการเมืองการปกครองจึงตกอยู่ในมือของข้าราชการ ทั้งทหารและพลเรือนระดับสูงที่ทำการปกครองประเทศโดยใช้ระบอบราชการเป็นฐานอำนาจ และระบอบ “อำมาตยาธิปไตย” ยังฝังรากลึกคงอยู่ในสังคมไทยมายาวนาน

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังขาดแคลนการปลูกฝังเยาวชนให้มีความรู้ความเข้าใจถึงระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการปลูกฝังภายในครอบครัว หรือสถานศึกษา ประชาชนจึงไม่มีความศรัทธาในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ต่างจากประเทศทั้งหลายที่ประสบความสำเร็จในการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ซึ่งได้แก่ประเทศส่วนใหญ่ในทวีปยุโรปและประเทศในทวีปอเมริกาเหนือ ที่มี “การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง” หรือ Civic Education เพื่อสอนและฝึกฝนคนของเขาให้เป็นพลเมือง โดยเริ่มสอนกันตั้งตั้งแต่ในชั้นอนุบาลและชั้นประถมต่อเนื่องไปจนจบชั้นมัธยม

ในประเทศเหล่านี้ สิ่งแรกที่เด็กจะต้องเรียนในโรงเรียนอนุบาล เมื่อมีความขัดแย้งหรือมีการทะเลาะกันเกิดขึ้น ก็คือ ห้ามตีกัน เมื่อมีการทะเลาะกัน ครูจะจับแยกกันทันทีและจะให้เรียนรู้กติกาพื้นฐานประการแรกของการอยู่ร่วมกันในสังคมตามระบอบประชาธิปไตย คือ ขัดแย้งกันได้แต่ห้ามใช้ความรุนแรง

เมื่อขึ้นชั้นประถม เด็กจะเรียนรู้เรื่องของความรับผิดชอบ ซึ่งเป็นสิ่งที่กำกับการใช้สิทธิเสรีภาพ โดยจะถูกฝึกฝนให้รับผิดชอบต่อตนเอง รับผิดชอบต่อผู้อื่นและรับผิดชอบต่อสังคม ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพแต่ต้องไม่ใช้สิทธิเสรีภาพของตนไปละเมิดสิทธิเสรีภาพคนอื่นและทำสิ่งใดจะต้องคำนึงถึงอยู่เสมอว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของสังคม สังคมจะดีขึ้นหรือแย่ลงก็อยู่ที่การกระทำของคนในสังคม เด็กในประเทศที่มี “การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง” จึงมีสิทธิเสรีภาพมากขึ้นตามวัยที่โตขึ้น พร้อมๆ กับมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้นไปด้วย นอกจากเรื่องความรับผิดชอบต่อแล้ว นักเรียนประถมยังจะต้องเรียนรู้เรื่อง การประนีประนอม (compromise) และการทำงานร่วมกับคนอื่น (cooperation) ไม่ใช่เรียนรู้แต่การแข่งขัน (competition) เท่านั้น เพราะประชาธิปไตย คือ การอยู่ร่วมกันในสังคมจึงต้องสอนให้เด็กเรียนรู้ที่จะแก้ไขความขัดแย้ง เรียนรู้ที่จะตกลงกันและเรียนรู้ที่จะทำงานและอยู่ร่วมกันกับผู้อื่น¹¹ อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยไม่ได้มี วัฒนธรรมทางการเมือง เช่นเดียวกับประเทศในยุโรป ซึ่งมีการต่อสู้เพื่อแสวงหาความเป็นอิสระและความเป็นธรรมจากการปกครองระบอบกษัตริย์ จึงขาดพื้นฐานทางวัฒนธรรมที่จะต่อสู้ดิ้นรนให้ได้มาซึ่งอิสรภาพ และความเป็นเจ้าของประเทศของตนเอง ซึ่งหมายถึงประชาชนเป็นใหญ่ในแผ่นดิน ที่อ้างกันว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย

¹¹ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, พลเมืองศึกษา (Civic Education): พัฒนาการเมืองไทยโดยสร้างประชาธิปไตยที่ “คน”, สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, จาก <http://social.obec.go.th/node/64>

4.2 การเติบโตของระบอบธนาริปไตย

ถึงแม้ว่า จะมีนักธุรกิจจำนวนไม่น้อยที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและตำแหน่งทางการเมืองด้วยความบริสุทธิ์ใจและเพื่อเกียรติคุณและชื่อเสียงของครอบครัว เสียสละเพื่อชาติและสังคมก็ตาม แต่ก็มีนักธุรกิจบางคนใช้กระบวนการทางการเมืองดังกล่าวเป็นวิธีกระทำธุรกิจ ซึ่งเริ่มด้วยการใช้เงินซื้อเสียงเลือกตั้ง บริจาคเงินให้กับพรรคและดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และหลังจากนั้นได้ใช้ตำแหน่งทางการเมืองเป็นฐานในการทำธุรกิจและหาเงินจากการอนุมัติโครงการโดยได้ค่าตอบแทนการเข้าเกี่ยวข้องทางการเมือง จึงกลายเป็นส่วนหนึ่งของการลงทุนทางธุรกิจ ในลักษณะทางธุรกิจการเมือง

ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจและการเมืองเกิดขึ้นผ่านกระบวนการที่สำคัญ ได้แก่

(1) ธุรกิจขนาดใหญ่จะให้เงินช่วยเหลือพรรคการเมืองที่เป็นพรรคที่มีศักยภาพทุกพรรค เป็นการสร้างสายใยของความสัมพันธ์ และเมื่อใดพรรคใดพรรคหนึ่งเป็นรัฐบาล บริษัทก็จะมีส่วนได้เกะเกี่ยวอำนาจรัฐในทางอ้อม ผลประโยชน์ที่ตามมานั้นย่อมขึ้นอยู่กับสถานการณ์ และโอกาสที่จะอำนวยต่อการสรรหา นโยบาย โดยแปรมาเป็นรูปของกฎหมาย กฎระเบียบ ที่เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มธุรกิจ หรือการยับยั้งกฎหมายที่ขัดผลประโยชน์หรือทำให้กลุ่มธุรกิจเสียประโยชน์ และเมื่อภาครัฐขยายตัวมากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ การขนส่งมวลชน เป็นต้น ก็จะมีโอกาสได้เปรียบในการประมูลงานของรัฐ เพราะอยู่วงในของราชการ ซึ่งนับวันงบประมาณแผ่นดินประจำปีจะเพิ่มมากยิ่งขึ้น ผลประโยชน์ก็ยิ่งมากขึ้น ๆ

(2) กรณีนักธุรกิจที่ให้การสนับสนุนพรรคการเมืองนั้น ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ใช้อำนาจเงินในการซื้อเสียงเพื่อชนะการเลือกตั้ง และเมื่อพรรคที่ตนสังกัดอยู่ได้ร่วมก่อตั้งรัฐบาล ตนก็จะมีอำนาจในการต่อรองเพื่อดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี โดยมีกระทรวงที่แบ่งเป็นเกรดเอ (A) หรือเกรดบี (B) โดยกระทรวงเกรดเอ ได้แก่ กระทรวงที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจและการเงิน หรือได้รับจัดสรรงบประมาณจำนวนมากเพื่อดำเนินโครงการใหญ่ ๆ เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพาณิชย์ โอกาสของการหาประโยชน์จากทางการเงินและธุรกิจย่อมมีมาก กระทรวงเกรดบี ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นกระทรวงขนาดย่อมกว่ากระทรวงเกรดเอ อำนาจทางการเมืองไม่โดดเด่นมาก และงบประมาณที่ได้รับมีไม่มากนัก

(3) นักธุรกิจในยุคใหม่โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2540 จะใช้วิธีตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาเอง โดยตนเองเป็นหัวหน้าพรรค แทนที่จะบริจาคให้กับพรรคการเมือง โดยเป็นการใช้เงินจากการประกอบธุรกิจ รวมทั้งการดึงเงินจากกลุ่มธุรกิจที่เป็นเครือข่ายเดียวกันหรือเป็นพันธมิตรทางธุรกิจ ประกาศตัวลงสมัครรับเลือกตั้งและใช้อำนาจเงินดังกล่าวทำทุกวิถีทางเพื่อให้ชนะการเลือกตั้ง ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มากที่สุด จากนั้นก็ได้เป็นรัฐมนตรีหรือดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี และแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีซึ่งประกอบด้วยนักธุรกิจที่เป็นผู้สนับสนุนพรรคเป็นส่วนใหญ่ ตั้งแต่ยุค พ.ศ. 2540 จนถึง พ.ศ. 2549 เป็นยุคสูงสุดของระบอบธนาริปไตย โดยจะเห็นได้จากบุคคลซึ่งเป็นนัก

ธุรกิจที่ดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีที่ได้รับการโปรดเกล้าฯ เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร¹²

ระบอบประชาธิปไตยที่เติบโตในประเทศไทยอย่างรวดเร็วขณะนี้ ส่งผลให้เกิดการทุจริตได้ง่าย และอาจมีกระบวนการที่หว่านล้อมให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบอ่อนแอ และโฆษณาชวนให้ประชาชนเชื่อในกลุ่มการเมืองของตนด้วยนโยบายประชานิยม ที่ไม่คำนึงถึงระเบียบวิธีการงบประมาณ และความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับระบบเศรษฐกิจของประเทศ ยิ่งไปกว่านั้น การดำเนินนโยบายยังไร้ประสิทธิภาพ เมื่อประชาชนจำนวนหนึ่งไม่พอใจ ก็จะออกมาเดินขบวนเรียกร้องความรับผิดชอบจากกลุ่มการเมืองที่กุมอำนาจในรัฐบาล ประชาชนอีกฝ่ายที่สนับสนุนรัฐบาลก็ออกมาเผชิญหน้า เกิดการแตกแยกกันในสังคม ประชาชนไม่ยอมรับความแตกต่างและไม่เคารพสิทธิเสรีภาพของกันและกัน ความเห็นที่ต่างกันจึงนำไปสู่ความแตกแยก ชัดแย้ง และแบ่งเป็นฝักฝ่าย พรรคการเมืองและการเลือกตั้งกลายเป็นสิ่งที่ทำให้สังคมหรือชุมชนหรือครอบครัวแตกแยกกัน ประชาธิปไตยจะกลายเป็นเรื่องของพวกและการแบ่งข้าง ไม่ฟังซึ่งกันและกันและถ้าขัดแย้งกันมากแล้วมิได้ตัดสินกันด้วยความจริง กติกาและกระบวนการยุติธรรม และเมื่อสถานการณ์ส่อเค้าเกิดความรุนแรง กลุ่มทหารก็อาศัยเหตุดังกล่าวทำการรัฐประหาร การแก้ปัญหาด้วยวิธีการทางประชาธิปไตยย่อมไม่เกิด

4.3 การมุ่งเน้นเพียงประชาธิปไตยเชิงสัญลักษณ์

การเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ. 2475 มีจุดมุ่งหมายในการสร้างสถาบันประชาธิปไตย เช่น มีรัฐธรรมนูญ มีพรรคการเมือง มีการเลือกตั้ง มีรัฐบาล มีนายกรัฐมนตรี แต่การมีสถาบันเหล่านี้ ก็ไม่ได้ประกันว่า ประเทศไทยจะเป็นประเทศประชาธิปไตยที่สมบูรณ์

เมื่อพิจารณาโครงสร้าง และสถาบันทางการเมืองที่กำหนดในรัฐธรรมนูญจำนวน 18 ฉบับ ที่ผ่านมาพบว่า การกำหนดโครงสร้าง และสถาบันทางการเมืองมีความแตกต่างกัน แบ่งได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ ได้แก่

ก. รัฐธรรมนูญที่กำหนดโครงสร้าง และสถาบันทางการเมืองที่มีความซับซ้อนหลากหลาย โดยมีบทบัญญัติให้เกิดโครงสร้างใหม่ ๆ ในระบบการเมือง คือ เมืองนครอิสระ และองค์กรของรัฐมาทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการเข้าสู่อำนาจและการใช้อำนาจของสถาบันทางการเมืองต่างๆ ได้แก่ รัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2489 พุทธศักราช 2492 พุทธศักราช 2517 พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550

ข. รัฐธรรมนูญที่กำหนดโครงสร้าง และสถาบันทางการเมือง ในลักษณะค่อนข้างรวมศูนย์อำนาจและปิดกั้นการรวมกลุ่มและการก่อเกิดพลังทางสังคมในภาคประชาชน จนมีผลทำให้กระบวนการสร้างสถาบันทางการเมือง ในแนวทางประชาธิปไตยประสบปัญหาอย่างมาก รวมถึงเป็นสาเหตุของความล้มเหลวและอ่อนแอของพรรคการเมือง ได้แก่ รัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2502 พุทธศักราช 2515 พุทธศักราช 2519 พุทธศักราช 2520 พุทธศักราช 2534 (ฉบับชั่วคราว) และพุทธศักราช 2549 (ฉบับชั่วคราว)

¹² ลิขิต ธีรเวคิน, “แนวคิดและวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองไทย: ธนาธิปไตย,” ประมวลสาระชุดวิชาการเมืองการปกครองไทย ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1, สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี 2554, หน้า 3-13.

ค. รัฐธรรมนูญ “กึ่งประชาธิปไตยกึ่งอำมาตยาธิปไตย” รัฐธรรมนูญกลุ่มนี้ได้มีการใช้เป็นระยะเวลา รวมกันถึงกว่า 45 ปี ซึ่งนอกจากจะสะท้อนถึงความอ่อนแอของโครงสร้าง และสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ที่ เกิดขึ้นแล้ว ยังสะท้อนถึงการพยายามประนีประนอมกันในทางการเมืองระหว่างกลุ่มพลังทหารและข้าราชการ กับกลุ่มทุนและนักธุรกิจ ที่พยายามจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อเข้าสู่อำนาจทางการเมืองผ่านการเลือกตั้งอีกด้วย ได้แก่ รัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2475 พุทธศักราช 2490 พุทธศักราช 2495 พุทธศักราช 2511 และ พุทธศักราช 2534¹³

นอกจากรัฐธรรมนูญแล้ว สิ่งที่เชื่อกันว่าเป็นสัญลักษณ์ของประชาธิปไตยอีกประการหนึ่ง คือ การเลือกตั้ง โดยกล่าวอ้างว่า การที่ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งแสดงถึงความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของชาติ ถือเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงอย่างสมบูรณ์แล้ว ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงนิยามคำว่าประชาธิปไตยมีความหมาย ที่ครอบคลุมมากกว่าเพียงแค่การเลือกตั้งหรือการหย่อนบัตรเลือกตั้งที่เรียกว่า “ประชาธิปไตย 3 วินาที”¹⁴

ทั้งนี้ การเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงต้องครอบคลุมตั้งแต่ก่อนการเลือกตั้งซึ่งจะต้องบริสุทธิ์ ยุติธรรมโปร่งใสไม่มีการซื้อสิทธิขายเสียงหรือทุจริตโกงการเลือกตั้ง ไปจนถึงหลังการเลือกตั้ง โดยพรรค การเมืองที่ครองเสียงข้างมากที่จัดตั้งรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งจะต้องบริหารประเทศอย่างถูกต้องชอบธรรม ตามหลักธรรมาภิบาล ซื่อสัตย์สุจริต และไม่ลุแก่อำนาจเป็นเผด็จการเสียงข้างมากในคราบประชาธิปไตย แต่ใน สภาพความเป็นจริงแล้ว การเป็นประชาธิปไตยในความหมายของประเทศตะวันตกคงจะเป็นไปได้ยาก หาก ประชาชนคนไทยยังไม่เข้าใจและยังยอมตนเป็นผู้ขายเสียง โดยไม่ตระหนักถึงภัยและความเสียหายที่จะเกิดขึ้น หลังจากการซื้อสิทธิขายเสียง จึงเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้ผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาโดยวิธีการซื้อเสียง นั้น แท้จริงแล้วเขาไม่ใช่ตัวแทนของประชาชน แต่เป็นตัวแทนของกลุ่มทุน กลุ่มผลประโยชน์ ที่จะเข้ามา แสวงหาอำนาจและช่องทางในการหาเงินไปคืนทุนที่ใช้ไปในการเลือกตั้ง โดยมีได้คิดที่จะทำสิ่งดี ๆ เพื่อ ประโยชน์ของประชาชนที่เลือกเขาเข้ามา

ข้อที่น่าสังเกตคือ กลุ่มทุนที่มีศักยภาพสูงมาก เริ่มเข้ามาผูกขาดธุรกิจต่าง ๆ หลายวงจร นับวันก็ จะยิ่งมากขึ้น ๆ จนในที่สุดก็จะมีธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทยไม่กี่บริษัท หากบริษัทเหล่านี้ก้าวมาตั้ง พรรคการเมืองหรือหนุนพรรคการเมืองบางพรรค ก็จะทำให้ระบอบประชาธิปไตยเต็มรูปแบบ การเมืองไทยก็จะ เป็นการเมืองที่อยู่ภายใต้ธุรกิจโดยสิ้นเชิง ประชาชนก็จะมีวันที่จะได้ประชาธิปไตยมาเป็นของปวงชน ชาวไทยได้อีก เพราะเงินยอมซื้อทุกสิ่งทุกอย่างได้หมด จึงเป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วงที่สุด ที่จะเกิดการผูกขาด ทางการเมืองโดยกลุ่มธุรกิจใหญ่ ๆ ที่ไร้จิตสำนึก

¹³ เสนีย์ คำสุข, “โครงสร้าง และสถาบันการเมืองการปกครองของไทย,” ประมวลสารชุดวิชา การเมืองการ ปกครองไทย ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1, สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี 2554, หน้า 5-78.

¹⁴ “ประชาธิปไตยไม่ใช่แค่เลือกตั้ง” บทบรรณาธิการ หนังสือพิมพ์แนวหน้า,
<http://www.naewna.com/politic/columnist/10214>, 22 ธันวาคม 2556

5. แนวทางพัฒนาการเมืองไทย เพื่อประชาธิปไตยที่ยั่งยืน

5.1 การพัฒนาความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย

ปริญญญา เทวานฤมิตรกุล ให้ความเห็นว่า ประชาธิปไตยจะประสบความสำเร็จได้ ประชาชนจะต้องเป็น “พลเมือง” กล่าวคือ การปกครองในระบอบ “ประชาธิปไตย” ไม่เพียงแต่จะต้องมีกติกาหรือรัฐธรรมนูญที่จะกำหนด ระบบที่ใช้ในการปกครองประเทศภายใต้หลักการดังที่ได้กล่าวมาเท่านั้น สิ่งที่สำคัญไม่น้อยไปกว่าก็คือ คน หรือประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของประเทศที่มีความแตกต่างหลากหลายภายใต้หลักสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค จะต้องมีความเป็น “พลเมือง” ระบอบประชาธิปไตยที่เป็นการปกครองโดยประชาชนหรือการปกครองที่ประชาชนปกครองตนเองจึงจะประสบความสำเร็จได้

“พลเมือง” ของระบอบประชาธิปไตย ควรประกอบไปด้วยลักษณะ 6 ประการดังต่อไปนี้¹⁵

1. **มีอิสระภาพและพึ่งตนเองได้** - ระบอบประชาธิปไตย คือ ระบอบการปกครองที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในประเทศ ประชาชนในประเทศจึงมีฐานะเป็นเจ้าของประเทศ เมื่อประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ ประชาชนจึงเป็นเจ้าของชีวิตและมีสิทธิเสรีภาพในประเทศของตนเอง ทำนองเดียวกับเจ้าของบ้านมีสิทธิเสรีภาพในบ้านของตน ระบอบประชาธิปไตยจึงทำให้เกิดหลักสิทธิเสรีภาพและทำให้ประชาชนมีอิสระภาพ คือ เป็นเจ้าของชีวิตตนเอง “พลเมือง” ในระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นไท คือ เป็น อิสระชน ที่พึ่งตนเองและสามารถรับผิดชอบตนเองได้และไม่ยอมตนอยู่ภายใต้อิทธิพลอำนาจหรือภายใต้ “ระบบอุปถัมภ์” ของผู้ใด เด็กจะเป็น “ผู้ใหญ่” และเป็น “พลเมือง” หรือสมาชิกคนหนึ่งของสังคมได้อย่างแท้จริง เมื่อสามารถรับผิดชอบตนเองได้

2. **เห็นคนเท่าเทียมกัน** - ประชาธิปไตย คือ ระบอบการปกครองที่อำนาจสูงสุดในประเทศเป็นของประชาชน ดังนั้น ในระบอบประชาธิปไตยไม่ว่าประชาชนจะแตกต่างกันหรือสูงต่ำกันอย่างไร ไม่ว่าจะร่ำรวยหรือยากจน ไม่ว่าจะมีการศึกษาระดับใด ไม่ว่าจะมียาชีพอะไร ไม่ว่าจะเป็เจ้านายหรือเป็นลูกน้อง ทุกคนล้วนแต่เท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นเจ้าของประเทศ “พลเมือง” จึงต้องเคารพหลักความเสมอภาคและจะต้องเห็นคนเท่าเทียมกัน คือ เห็นคนเป็น แนวระนาบ (horizontal) เห็นตนเท่าเทียมกับคนอื่นและเห็นคนอื่นเท่าเทียมกับตน ไม่ว่าจะยากดีมีจน ทุกคนล้วนมีศักดิ์ศรีของความเป็นเจ้าของประเทศอย่างเสมอกัน ถึงแม้จะมีการพึ่งพาอาศัยแต่จะเป็นไปอย่างเท่าเทียม ซึ่งจะแตกต่างอย่างสิ้นเชิงจากสังคมแบบอำนาจนิยมในระบอบเผด็จการหรือสังคมระบบอุปถัมภ์ ซึ่งโครงสร้างสังคมจะเป็นแนวตั้ง (vertical) ที่ประชาชนไม่เสมอภาค ไม่เท่าเทียม ไม่ใช่อิสระชน และมองเห็นคนเป็นแนวตั้ง มีคนที่อยู่สูงกว่าและมีคนที่อยู่ต่ำกว่า โดยจะยอมคนที่อยู่สูงกว่าแต่จะเหยียดคนที่อยู่ต่ำกว่า ซึ่งมีใช้ลักษณะของ “พลเมือง” ในระบอบประชาธิปไตย

3. **ยอมรับความแตกต่าง** - ประชาธิปไตย คือ ระบอบการปกครองที่ประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ เมื่อประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ ประชาชนจึงมีเสรีภาพ ระบอบประชาธิปไตยจึงให้เสรีภาพและยอมรับความหลากหลายของประชาชน ประชาชนจึงแตกต่างกันได้ ไม่ว่าจะเป็เรื่องการเลือกอาชีพ วิถีชีวิต ความ

¹⁵ ปริญญญา เทวานฤมิตรกุล, เรื่องเดียวกัน.

เชื้อทางศาสนาหรือความคิดเห็นทางการเมือง ดังนั้น เพื่อมิให้ความแตกต่าง นำมาซึ่งความแตกแยกในสังคม “พลเมือง” ในระบอบประชาธิปไตยจึงต้องยอมรับและเคารพความแตกต่างของกันและกัน เพื่อให้สามารถอยู่ร่วมกันได้ ถึงแม้จะแตกต่างกันและจะต้องไม่มีการใช้ความรุนแรงต่อผู้ที่เห็นแตกต่างไปจากตนเอง ถึงแม้จะไม่เห็นด้วยแต่จะต้องยอมรับว่าคนอื่นมีสิทธิที่จะแตกต่างหรือมีความคิดเห็นที่แตกต่างไปจากเราได้และต้องยอมรับโดยไม่จำเป็นต้องเข้าใจ ว่าทำไมเขาถึงเชื่อหรือเห็นแตกต่างไปจากเรา “พลเมือง” จึงคุยเรื่องการเมืองกันในบ้านได้ถึงแม้จะเลือกพรรคการเมืองคนละพรรคหรือมีความคิดเห็นทางการเมืองคนละข้างกัน

4. เคารพสิทธิผู้อื่น - ในระบอบประชาธิปไตย ทุกคนเป็นเจ้าของประเทศ ทุกคนจึงมีสิทธิ แต่ถ้าทุกคนใช้สิทธิโดยคำนึงถึงแต่ประโยชน์ของตนเองหรือเอาแต่ความคิดของตนเองเป็นที่ตั้ง โดยไม่คำนึงถึงสิทธิผู้อื่น หรือไม่สนใจว่าจะเกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ใดย่อมจะทำให้เกิดการใช้สิทธิที่กระทบกระทั่งกันจนกระทั่งไม่อาจที่จะอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขต่อไปได้ ประชาธิปไตยก็จะกลายเป็นอนาธิปไตย เพราะทุกคนเอาแต่สิทธิของตนเองเป็นใหญ่ สุดท้ายประเทศชาติย่อมจะไปไม่รอด สิทธิในระบอบประชาธิปไตยจึงจำเป็นต้องมีขอบเขต คือ มีสิทธิและใช้สิทธิได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิผู้อื่น “พลเมือง” ในระบอบประชาธิปไตยจึงต้องเคารพสิทธิผู้อื่นและจะต้องไม่ใช้สิทธิเสรีภาพของตนไปละเมิด สิทธิของผู้อื่น

5. รับผิดชอบต่อสังคม - ประชาธิปไตยมิใช่ระบอบการปกครองตามอำเภอใจหรือใครอยากจะทำอะไรก็ทำโดยไม่คำนึงถึงส่วนรวม ดังนั้น นอกจากจะต้องเคารพสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นและรับผิดชอบต่อผู้อื่นแล้ว “พลเมือง” ในระบอบประชาธิปไตยยังจะต้องใช้สิทธิเสรีภาพของตนโดยรับผิดชอบต่อสังคมด้วย โดยเหตุที่สังคมหรือประเทศชาติมิได้ดีขึ้นหรือแย่ลงโดยตัวเอง หากสังคมจะดีขึ้นได้ก็ด้วยการกระทำของคนในสังคม และที่สังคมแย่ลงไปก็เป็นเพราะการกระทำของคนในสังคม “พลเมือง” นั่นก็คือผู้ที่มีสำนึกของความเป็นเจ้าของประเทศและเป็นเจ้าของสังคม “พลเมือง” จึงไม่ใช่คนที่ใช้สิทธิเสรีภาพตามอำเภอใจแล้วทำให้สังคมเสื่อมลงไป หากเป็นผู้ที่ใช้สิทธิเสรีภาพโดยรับผิดชอบต่อสังคมและส่วนรวม โดยมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาและช่วยกันทำให้สังคมดีขึ้นกว่าที่ผ่านมา

6. เข้าใจระบอบประชาธิปไตยและมีส่วนร่วม - ประชาธิปไตย คือ การปกครองโดยประชาชนโดยใช้กติกากฎหมายที่มาจากประชาชนหรือผู้แทนประชาชน ระบอบประชาธิปไตยจะประสบความสำเร็จได้ต่อเมื่อมี “พลเมือง” ที่เข้าใจหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามสมควร ทั้งในเรื่องหลักประชาธิปไตยหรือการปกครองโดยประชาชนและหลักนิติรัฐหรือการปกครองโดยกฎหมาย เข้าใจเรื่องการเลือกตั้งและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมืองทั้งติดตามความเป็นไปและมีส่วนร่วมในเรื่องการบ้านการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการไปเลือกตั้งและการมีส่วนร่วมในเรื่องอื่นๆ ตามสมควร ถ้ามีความขัดแย้งก็เคารพกติกาและใช้วิถีทางประชาธิปไตยในการแก้ปัญหา โดยไม่ใช้กำลังหรือความรุนแรง

5.2 การกำหนดมาตรการทางกฎหมายเลือกตั้งเพื่อให้ได้คนดีมาปกครองบ้านเมือง

การที่จะออกกฎหมายในเรื่องการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติ และในระดับท้องถิ่น ที่จะให้ได้คนดีมาบริหารบ้านเมืองและสกัดกั้นมิให้คนไม่ดีมีโอกาสเข้ามามีบทบาทในรัฐสภา หรือสภาผู้แทนราษฎรหรือแม้แต่ว่าสภาท้องถิ่นนั้น ควรจะมีกฎหมายที่เข้มงวด มีบทกำหนดโทษรุนแรง ดังข้อเสนอต่อไปนี้

(1) ให้ผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร และ/หรือสมาชิกวุฒิสภา (ถ้ามี) ต้องยื่นแบบบัญชีทรัพย์สินย้อนหลัง 5 ปี เพื่อการตรวจสอบและแสดงให้เห็นถึงความบริสุทธิ์ในแหล่งที่มาของเงินและทรัพย์สิน ถ้าตรวจพบการทุจริตหรือได้ทรัพย์สินมาโดยมิชอบทั้งก่อนและในขณะดำรงตำแหน่ง ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งส.ส. หรือ ส.ว. หรือสภาท้องถิ่นได้ทันที และตัดสิทธิการลงสมัครรับเลือกตั้ง (ทุกระดับ) ตลอดชีวิต (รวมทั้งอาจตัดสิทธิในการลงคะแนนเลือกตั้งทุกระดับตลอดไป) เนื่องจากเป็นผู้ทำลายระบอบประชาธิปไตย

(2) ห้ามมิให้บุคคลในครอบครัวรวมทั้งทายาทของผู้ที่ถูกถอดถอนและถูกตัดสิทธิตามข้อ (1) ลงสมัครรับเลือกตั้งตลอดชีวิตด้วยเช่นกัน เพื่อป้องกันการส่งตัวแทน (Nominee) ไปแทนตน

(3) ผู้ที่ถูกถอดถอนต้องจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้งซ่อมทั้งหมด (เนื่องจากตนถูกถอดถอน)

(4) กำหนดให้การใช้เงินในการซื้อเสียงเลือกตั้งเป็นความผิดทางอาญาทั้งผู้ซื้อและผู้ขาย และให้ตัดสิทธิการเลือกตั้งและห้ามลงสมัครเลือกตั้งตลอดชีวิต

กล่าวโดยสรุป ความล้มเหลวของประชาธิปไตยในประเทศไทยเกิดขึ้นเพราะขาดการสร้างคนให้เป็นพลเมืองของสังคมประชาธิปไตย ขาดวัฒนธรรมทางการเมืองที่ต้องบ่มเพาะมายาวนาน จึงทำให้ขาดจิตวิญญาณทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย ขาดความเข้าใจในหลักการของประชาธิปไตยที่แท้จริงและขาดคุณธรรมจริยธรรมทางการเมือง ดังนั้น จึงควรส่งเสริมให้คนไทยมีสำนึกในความเป็นพลเมืองของสังคมประชาธิปไตย และทำให้เห็นว่า หากละเมิดหลักประชาธิปไตยแล้ว จะมีโทษ โดยกำหนดบทลงโทษในกรณีที่ทุจริตการเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อการเสริมสร้างสังคมประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ในอนาคตอันใกล้

.....