สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมาก:
การออกแบบระบบการเมืองเพื่อเสถียรภาพของประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่าน

Countermajoritarian Institutions:
Designing a Political System for the Stability of Transitional Democracies

ภูริ ฟูวงศ์เจริญ*

บทคัดย่อ

ทำอย่างไรเราจึงจะสามารถยับยั้งไม่ให้ตัวแสดงผู้ทรงอำนาจเลือกต่อต้านระบอบประชาธิปไตย บทความชิ้นนี้มุ่งเสนอว่า หนึ่งในวิธีแก้ปัญหานั้นอยู่ที่การออกแบบระบบการเมืองให้มีโครงสร้างแรงจูงใจที่เอื้อต่อระบอบประชาธิปไตย คือ ทำให้การเคารพกฎเป็นประโยชน์กับตัวแสดงหลักๆ มากกว่าการแหกกฎ หรือพูดอีกแบบคือ เราควรแปลงพฤติกรรมต่อต้านประชาธิปไตยให้กลายเป็นทางเลือกที่ **“ได้ไม่คุ้มเสีย”** เมื่อเป็นเช่นนี้ เราจึงจำเป็นต้องอาศัย **“สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมาก”** ในฐานะมาตรการชั่วคราวสำหรับระยะเปลี่ยนผ่าน สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากจะเสนออภิสิทธิ์แก่ตัวแสดงบางกลุ่ม เพื่อชักนำให้พวกเขา **“ยอมรับ”** แทนที่จะ **“ต่อต้าน”** ระบอบประชาธิปไตย แม้ผลลัพธ์ที่ตามมาย่อมเป็นประชาธิปไตยแบบจำกัด แต่อย่างน้อยก็เป็นระบอบที่อยู่รอดต่อเนื่อง เปิดโอกาสให้กลุ่มพลังอันพึงประสงค์ได้เติบใหญ่ไปเปลี่ยนดุลอำนาจในสังคม บทความนี้จะเผยให้เห็นว่า ภายใต้เงื่อนไขบางประการ สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากอาจจูงใจตัวแสดงผู้ทรงอิทธิพลให้ยอมอยู่ใต้ระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนช่วยหลีกเลี่ยงความตึงเครียดรุนแรงในขณะที่ระบอบประชาธิปไตยยังไม่พร้อมรับแรงกดดัน เหมือนเช่นในประเทศไทย

* อาจารย์สาขาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Abstract

How we may be able to restrain powerful actors from choosing to go against democracy? This article argues that one of the solutions is to establish within the political system an incentive structure that is conducive to democracy; it is necessary to ensure that compliance will yield more benefits to major actors than transgression. Anti-democratic behaviour, to put it differently, has to be rendered an **"unprofitable"** option. Accordingly, we need to resort to **"countermajoritarian institutions."** As a temporary measure during a transition, countermajoritarian institutions grant some actors privileges in order to encourage them to **"accept,"** rather than **"resist,"** democracy. Though the consequence will be a limited democracy, such a regime would at least be able to survive uninterruptedly, allowing positive forces to take root and later reshape the balance of power in the society. This article will highlight that, under certain conditions, countermajoritarian institutions may induce influential actors to adhere to democracy and help avoid considerable tension while a democracy, like the one in Thailand, is still unready to cope with pressure.

บทนำ

ระบอบเผด็จการมักมีอายุสั้นกว่ามนุษย์ จากฐานข้อมูลที่ครอบคลุมกว่า ๗๐ กรณีศึกษา Dimitrov (2013: 5) ค้นพบว่า ระบอบเผด็จการนั้นมีอายุขัยเฉลี่ยอยู่ในช่วง ๒๘-๔๖ ปีเพียงเท่านั้น[๑] จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่ในชีวิตเราจะต้องมีโอกาสได้เห็นระบอบเผด็จการล่มสลายลงเป็นระยะ อย่างตลอดช่วงสิบปีที่ผ่านมา เราคงทราบดีถึงชะตากรรมของรัฐบาลอำนาจนิยมในประเทศอย่างตูนิเซีย เยเมน ลิเบีย อียิปต์ เนปาล ยูเครน และคีร์กีซสถาน แต่ถึงกระนั้นขณะที่เหตุการณ์เมื่อครั้งรัฐบาลเหล่านี้ถูกโค่นล้มได้ช่วยสร้างแรงบันดาลใจให้กับผู้คนไปทั่วโลก พัฒนาการที่ติดตามมาในภายหลังกลับไม่ค่อยเป็นที่จดจำ หรือแม้กระทั่งเป็นที่รับรู้ หากจะว่ากันอย่างตรงไปตรงมา สาเหตุสำคัญคงเป็นเพราะพัฒนาการดังกล่าวมักเต็มไปด้วยความผิดหวัง แม้การเอาชนะทรราชจะเป็นเรื่องยากลำบาก แต่ก็ยังยากลำบากไม่เท่ากับการสร้างประชาธิปไตยที่ยั่งยืน ระบอบเผด็จการจึงมีแนวโน้มถูกแทนที่ด้วยความโกลาหล มากกว่าจะเป็นยุคสมัยที่ประชาชนครองอำนาจอย่างแท้จริง (Burton, Gunther, & Higley 1992b: 3) ดังที่เห็นกันอยู่ทั่วไป

[๑] Dimitrov ได้ข้อสรุปว่า ระบอบเผด็จการพรรคเดี่ยวจะมีอายุขัยเฉลี่ยอยู่ที่ ๒๘.๕๑ ปี ส่วนระบอบเผด็จการแบบราชาธิปไตยกับระบอบเผด็จการคอมมิวนิสต์จะอยู่ที่ ๓๔.๗๕ ปี และ ๔๖.๒ ปีตามลำดับ

ในปัจจุบัน ใช่ว่าทุกประเทศจะสามารถเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยได้ ประเทศส่วนใหญ่นั้นก้าวไปไม่ถึงฝั่งฝัน และต้องจมปลักอยู่กับสภาวะลูกผสม (Hybrid) แทน คือไม่ได้เป็นเผด็จการเบ็ดเสร็จอีก แต่ก็ยังไม่เข้าใกล้ระบอบประชาธิปไตยแบบเต็มตัวเสียที (ดู Levitsky & Way 2010: บทที่ 1) นี่คือปัญหาใหญ่ที่กำลังคุกคามหลายประเทศทั่วโลก และประเทศไทยเองก็หาได้เป็นข้อยกเว้น เราเริ่มพัฒนาระบอบประชาธิปไตยมาเนิ่นนานร่วม ๘ ทศวรรษ แต่จนแล้วจนรอด ประเทศไทยกลับยังไม่อาจหลุดพ้นจากระยะเปลี่ยนผ่านไปได้เลย เหมือนกับประเทศอื่นอีกมากมาย ความไร้เสถียรภาพยังคงเป็นปัญหาฝังรากลึก ส่งผลเรื้อรังให้รัฐประหาร และความรุนแรงกลายเป็นเครื่องมือ “ปกติ” สำหรับใช้เคลื่อนไหวทางการเมือง ดังนั้น โจทย์สำคัญ ทั้งในระดับสากล และในระดับประเทศของเรา จึงอยู่ที่การหาทางผลักดันให้สังคมการเมืองสามารถพัฒนาต่อไป จนเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพเป็นการถาวร

เท่าที่ผ่านมา มีความพยายามต่อเนื่องในวงวิชาการที่จะหาคำตอบให้กับโจทย์ปัญหาข้างต้น ความสนใจถูกเพ่งเป้ากระจัดกระจายไปตามแง่มุมหลากหลาย จนก่อให้เกิดข้อเสนอ (หรือเพียงข้อสังเกต) ว่าด้วยแนวทางสำหรับประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่านที่มีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง บ้างพูดถึงมิติทางภูมิรัฐศาสตร์ บ้างหันไปเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจ บ้างยืนยันความจำเป็นต้องปฏิรูปกองทัพ และบ้างยกให้วัฒนธรรม หรือค่านิยมในหมู่ประชาชนเป็นกุญแจสำคัญ (ดู Bollen & Jackman 1985: 29-35; Schmitter 1986: 4-9) อย่างไรก็ตาม แม้ข้อเสนอเหล่านี้ต่างช่วยให้ภาพที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เรายังมีอีกปัจจัยหนึ่งที่ไม่อาจมองข้ามไปได้เลย นั่นคือปัจจัยเชิงสถาบัน พฤติกรรมของตัวแสดงล้วนได้รับอิทธิพลจากกฎระเบียบ และโครงสร้างทางการเมืองที่พวกเขาดำรงอยู่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งแน่นอนว่า พฤติกรรมดังกล่าวย่อมมีผลโดยตรงไม่เฉพาะต่อการทำงาน แต่ยังรวมไปถึงความอยู่รอดของระบอบประชาธิปไตย (ดู Sartori 1994) บทความชิ้นนี้จึงให้ความสำคัญกับการออกแบบระบบการเมือง เพื่อพยายามตอบโจทย์เรื่องประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่าน โดยจะเจาะจงไปยังบรรดาสถาบันการเมืองที่นิยมถูกอธิบายว่ามีลักษณะพื้นฐานเป็นปรปักษ์เสียงข้างมาก ด้วยฐานคิดแบบทางเลือกที่สมเหตุสมผล (Rational choice) บทความชิ้นนี้ต้องการชี้ให้เห็นความเป็นไปได้ที่จะใช้สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากเป็นกลไกบ่มเพาะระบอบประชาธิปไตยทั่วโลก รวมทั้งในประเทศไทยเองด้วย สถาบันดังกล่าวสามารถประคับประคองระบอบประชาธิปไตยให้มีโอกาสได้ตั้งตัวในระยะเปลี่ยนผ่านตลอดจนช่วยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าที่อาจนำมาซึ่งความไร้เสถียรภาพก่อนเวลาอันควร ตัวเนื้อหาเริ่มจากธรรมชาติของระยะเปลี่ยนผ่าน และอุปสรรคที่ระบอบประชาธิปไตยมักต้องเผชิญ ต่อจากนั้นจึงพิจารณาสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากในรายละเอียด สถาบันดังกล่าวทำงานอย่างไร และประสบการณ์ที่ผ่านมานั้นเป็นแบบไหน ช่วงท้ายของบทความยังทบทวนปัญหาที่มีแนวโน้มติดตามมากับสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากก่อนส่งท้ายโดยสังเขปด้วยเรื่องสถานการณ์ในประเทศไทย

บนเส้นทางแห่งขวากหนาม: ประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่านกับปัญหาเรื่องความยินยอม

ผิดกับที่นักเคลื่อนไหวชอบพร่ำบอกมวลชนของตน ประชาธิปไตยสมบูรณ์ไม่เคยปรากฏขึ้นทันทีที่ผู้นำเผด็จการถูกขับไล่ หรือแม้กระทั่งเมื่อมีรัฐธรรมนูญ

ฉบับเสรี และการเลือกตั้งที่เป็นธรรม การเดินทางยาวไกลกว่านั้นหลายเท่าตัว แถมเต็มไปด้วยอุปสรรคขัดขวาง จากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา ประเทศต่างๆ ต้องใช้เวลานับสิบปี (และบางครั้งอาจนับร้อยปี) ก่อนจะมีองค์ประกอบขั้นต่ำของระบอบประชาธิปไตยครบถ้วน[๒] ในขณะเดียวกัน การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยก็ยังอาจเผชิญกับความล้มเหลว ดังที่ Casper กับ Taylor (1996: 3) ว่าไว้ การพัฒนาประชาธิปไตย (Democratization) เป็น “กระบวนการหลายขั้นตอนที่ซึ่งความพยายามปฏิรูปสามารถพังทลายลงได้ทุกเมื่อตลอดเส้นทาง” เรามีกรณีอย่างไนจีเรีย และซูดาน ช่วงปลายทศวรรษที่ ๑๙๗๐ ทั้งสองประเทศต่างเดินหน้าพัฒนาประชาธิปไตยอย่างจริงจัง ก่อนพลาดท่ากลับไปเป็นเผด็จการทหารอีกรอบ หรือรัสเซียยุคหลังสงครามเย็นที่ต่อให้เอาชนะลัทธิคอมมิวนิสต์มาได้ แต่ก็ยังต้องลงเอยกับระบอบอำนาจนิยมอีกรูปแบบหนึ่งแทน การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยจึงหาใช่เส้นตรงลากยาวไปข้างหน้า หากแต่เป็นทางที่วกวนกลับไปมา และบางครั้งก็ขาดสะบั้นลงเอาดื้อๆ

โดยทั่วไป ระยะเปลี่ยนผ่าน (Transitional period) หมายถึงช่วงเวลาตั้งแต่เมื่อระบบการเมืองเริ่มถอยห่างจากโครงสร้างที่ดำรงอยู่ จนกระทั่งไปลงตัวกับโครงสร้างใหม่ที่มีลักษณะแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญ ขณะที่ระยะเปลี่ยนผ่านมักเสนอความเป็นไปได้ที่เราจะพลิกโฉมระบบการเมือง การพัฒนาประชาธิปไตยในระยะดังกล่าวอาจไม่ประสบผลเต็มที่ ทำให้ประเทศต้องเผชิญกับระบบการเมืองที่เข้าข่ายอำนาจนิยม หรือเป็นเพียงประชาธิปไตยแบบลุ่มๆ ดอนๆ แต่ถ้าการพัฒนานั้นลุล่วงไปด้วยดี ก็เท่ากับว่า ประเทศย่อมยกระดับเป็นประชาธิปไตยเต็มตัว ทั้งนี้ นักวิชาการจำนวนหนึ่งได้วิเคราะห์ไว้ทำนองว่า ประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่านจะมีเส้นชัยเสมือนอยู่ ๒ ช่วง คือ ช่วงก่อร่างสถาปนา (Installation) กับ ช่วงหยั่งรากมั่นคง (Consolidation) (ดู เพิ่งอ้าง: 3-14; Burton, Gunther, & Higley 1992b: 3-8; Mainwaring, O’Donnell, & Valenzuela 1992: 3; O’Donnell 1992: 19) ยามมุ่งหน้าเดินทางสู่ระบอบที่เป็นประชาธิปไตย ทุกประเทศต้องเริ่มต้นจากช่วงก่อร่างสถาปนา อันเป็นระยะที่โครงสร้างทางสถาบันถูกจัดตั้งขึ้นรองรับระบอบดังกล่าว ไม่ว่าจะด้วยการร่างรัฐธรรมนูญ การปฏิรูปฝ่ายนิติบัญญัติ การสร้างกลไกตรวจสอบถ่วงดุล การออกแบบระบบเลือกตั้ง ฯลฯ พอถึงขั้นต่อมา แต่ละประเทศก็จะเผชิญกับช่วงหยั่งรากมั่นคง คือต้องพยายามทำให้ระบอบประชาธิปไตยของตนมีเสถียรภาพต่อเนื่อง ไม่ถูกการปกครองรูปแบบอื่นแทนที่ได้โดยง่าย เพราะหลังโครงสร้างพื้นฐานสำหรับระบอบประชาธิปไตยถือกำเนิดขึ้นก็อาจมีปัญหามาสั่นคลอนให้โครงสร้างดังกล่าวต้องล้มลง เมื่อเป็นเช่นนี้ ประชาธิปไตยจึงไม่ได้ต้องการแค่โครงสร้างทางสถาบัน แต่ยังต้องการโครงสร้างทางสถาบันที่มีความมั่นคงด้วย ตราบใดที่แนวโน้มถูกล้มล้างยังคงมีสูง ประเทศนั้นย่อมติดอยู่ในช่วงหยั่งรากมั่นคง ยังพัฒนาไปไม่ถึงเส้นชัยสุดท้าย (แผนภาพที่ ๑) เมื่อพิจารณาโลกเราทุกวันนี้ จะเห็นว่าประเทศส่วนใหญ่สามารถผ่านช่วงก่อร่างสถาปนามาได้ คือมีรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย มีการเลือกตั้ง มีรัฐบาลพลเรือน มีพรรคฝ่ายค้าน ฯลฯ แต่ท้ายที่สุด ก็กลับไปไม่พ้นช่วงหยั่งรากมั่นคงเสียที อาจเพราะมีรัฐประหาร มีสงครามกลางเมือง หรือมีสภาวะสูญญากาศเกิดขึ้น จึงมีคนให้ชื่อประเทศที่ตกอยู่ในสภาพนี้ว่า “ประชาธิปไตยที่เปราะบาง” (Fragile democracy)

[๒] สำหรับเงื่อนไขขั้นต่ำของระบอบประชาธิปไตย ดู Dahl (1998: 37-40) และ Held (2006: บทที่ ๑๐)

บ้าง หรือ “ประชาธิปไตยที่ยังไม่ได้หยั่งรากมั่นคง” (Unconsolidated democracy) บ้าง เพื่อสื่อถึงอนาคตที่ดูไม่น่าไว้วางใจนัก (Mainwaring, O’Donnell, & Valenzuela 1992: 3) ดังนั้น เพื่อตอบโจทย์เรื่องประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่าน เราจึงต้องสืบสาวให้ได้ก่อนว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นกับพัฒนาการ “หลัง” ช่วงก่อร่างสถาปนานั้นมีต้นตอมาจากไหนกัน

แผนภาพที่ ๑ การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยช่วงต่าง ๆ



เริ่มจากธรรมชาติของระบอบประชาธิปไตย Przeworski (1991: 12-14) ให้คำอธิบายที่มีน้ำหนักว่า ระบอบประชาธิปไตยก็คือการแข่งขันท่ามกลางความไม่แน่นอนเป็นสำคัญ ระบอบดังกล่าวได้ผนวกเอาความไม่แน่นอนเข้ามาเป็นองค์ประกอบหลัก กล่าวคือ แม้เห็นแนวโน้มความน่าจะเป็น แต่ก็ไม่มีตัวแสดงใดทราบได้อย่างแม่นยำว่า ผลลัพธ์สุดท้ายจะออกมาเป็นเช่นไร เหตุเพราะไม่มีใครครองอำนาจผูกขาดไปใช้บงการอะไรได้เบ็ดเสร็จ ผิดกับกรณีของรัฐเผด็จการ (อย่างน้อยก็ในทางทฤษฎี) ความตายตัวจึงแทบไม่มีในระบอบประชาธิปไตย[๓] ต่อให้เป็นผู้นำที่ทรงอิทธิพลก็ทำได้อย่างมากแค่คาดการณ์ แทนที่จะกำหนดอนาคต ขณะเดียวกัน ประชาธิปไตยยังเป็นเรื่องของการแข่งขัน โดยเฉพาะในรูปการเลือกตั้ง ไม่มีทางเลือกใดที่ถูกบังคับใช้ได้โดยทันที ผู้คนสามารถเสนอ เปรียบเทียบ โต้แย้ง และคัดสรรทางเลือกต่างๆ ก่อน ไม่ว่าจะเป็นนโยบาย กฎเกณฑ์ หรือกระทั่งตัวรัฐบาล จึงเข้าใจได้ที่มีคนกล่าวถึงแนวคิด “ประชาธิปไตยแบบพหุนิยม” (Pluralist democracy)[๔] หรืออย่าง Riedl (2014: 6) ก็บรรยายว่า การพัฒนาประชาธิปไตยนั้นเกี่ยวข้องกับการสร้างกติกาที่แต่ละฝ่ายจะใช้สู้กันในอนาคต ทีนี้เมื่อระบอบประชาธิปไตยต้องมาพร้อมกับการแข่งขัน ระบอบดังกล่าวจึงผลิตผู้แพ้ และผู้ชนะเป็นประจำ ทำให้การเมืองมักมีลักษณะของเกมซึ่งมีผลรวมเป็นศูนย์ (Zero-sum game) คือมีผู้ที่ได้หมด และมีผู้ที่เสียหมด (ดูเพิ่มเติม Acemoglu & Robinson 2006: 20-21) ท้ายที่สุด พอเงื่อนไขเช่นนี้มาบรรจบกับความไม่แน่นอน สิ่งที่หนีไม่พ้นตามทัศนะของ Przeworski (1991: 15-19) ก็คือ ปัญหาเรื่องความยินยอม (Compliance problem)

พอเข้ามาสู่ระบอบประชาธิปไตย ตัวแสดงต่างจำต้องเข้าร่วมการแข่งขัน แต่เนื่องจากอนาคตเป็นสิ่งไม่แน่นอน และผลการแข่งขันก็อาจไม่เป็นไปตามที่คาด ตัวแสดงบางกลุ่มจึงต้องผิดหวังเมื่อพบตัวเองเป็นผู้แพ้ ซึ่งพอถึงจุดนี้ เราจะแน่ใจได้อย่างไรว่า ตัวแสดงนั้นๆ จะน้อมรับความปราชัย และยินยอมอยู่ในระบบต่อไป (เพิ่งอ้าง: ๑๕) อย่างที่ Coleman (1989: 205) ชี้ให้เราตระหนักว่า “การยอมรับกระบวนการไม่ใช่สิ่งเดียวกับการยอมรับผลของกระบวนการ” ปัญหาเรื่องความ

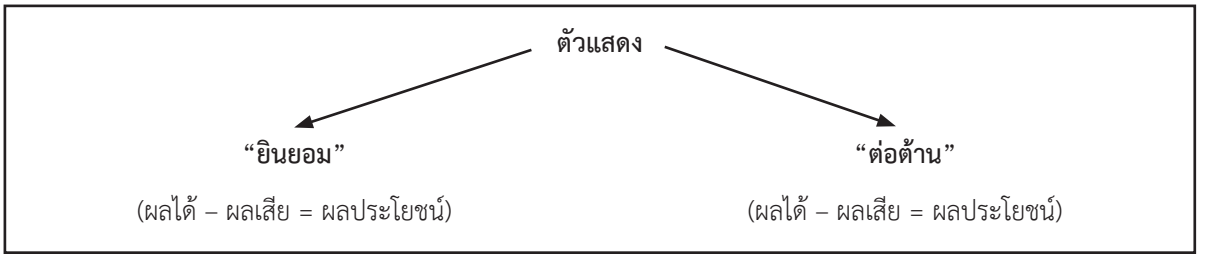
[๓] สำหรับข้อโต้แย้งว่า ระบอบเผด็จการต่างหากที่มีความไม่แน่นอนสูงกว่า ดู Mainwaring (1992: 312-314, 315-316)

[๔] นักวิชาการชื่อดังอย่าง Dahl (1982) ก็เป็นอีกคนที่สนใจเรื่องประชาธิปไตยแบบพหุนิยม

ยินยอมจะสาหัสที่สุดเมื่อตัวแสดงมีอำนาจเหลื่อมล้ำกัน ลองจินตนาการว่า ตัวแสดง A มีทั้งอาวุธ และเงินตรา แตกต่างจากตัวแสดง B ที่ไม่มีอะไรเลย ทั้งสองลงเลือกตั้งแข่งขันกัน แต่ปรากฏว่า ตัวแสดง A เป็นฝ่ายพ่ายแพ้ คำถามคือ อะไรจะยับยั้งตัวแสดง A ไม่ให้หันไปพึ่งอำนาจนอกระบบที่ตนมีอยู่เป็นล้นพ้น เราจะทำให้ตัวแสดง A เชื่อฟังตัวแสดง B ได้อย่างไร อันที่จริง นี่เป็นสถานการณ์ปกติมากสำหรับประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่าน อย่างเมื่อต้นปี ค.ศ. ๒๐๑๕ มีรายงานว่า พอเห็นสัญญาณความพ่ายแพ้ในการเลือกตั้ง ประธานาธิบดี Mahinda Rajapaksa ผู้ปกครองศรีลังกามาเกือบ ๑๐ ปี ก็เริ่มวางแผนก่อรัฐประหาร แม้ความพยายามนี้จะไร้ผล เพราะทางกองทัพไม่ยอมร่วมมือด้วย แต่ก็ชัดเจนว่า เราไม่อาจนิ่งนอนใจกับเรื่องความยินยอม[๕] ยิ่งเมื่อเดิมพันกันด้วยอำนาจ หรือกระทั่งชีวิต โอกาสที่ตัวแสดงจะ “ล้มกระดาน” ย่อมมีอยู่เสมอ นี่คือปัญหาร้ายแรงของช่วงหยั่งรากมั่นคงที่เราต้องหาวิธีจัดการ เพื่อความมีเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตย

ทำอย่างไรให้ทุกฝ่ายยินยอมอยู่ใต้ระบอบประชาธิปไตย ไม่ออกมาเคลื่อนไหวท้าทายโครงสร้างที่ค้ำจุนระบอบดังกล่าว เพื่อตอบคำถามนี้ เราพึงเข้าใจก่อนว่า ทุกการกระทำล้วนมีผลได้ผลเสียแตกต่างกัน เมื่อจะดำเนินการอะไรสักที ปัจเจกบุคคลย่อมชั่งน้ำหนักเปรียบเทียบระหว่างผลได้ผลเสียของแต่ละทางเลือกที่เป็นไปได้ แล้วจึงค่อยตัดสินใจเดินตามทางเลือกที่คาดว่าจะให้ผลประโยชน์สูงสุด ขณะที่เกมการเมืองนั้นก็เช่นเดียวกัน ตัวแสดงต่างถูกขับเคลื่อนด้วยผลประโยชน์ มุ่งคิดคำนวณ และเลือกทำเฉพาะแต่สิ่งที่สนองความต้องการของตนได้มากที่สุด ความยินยอมที่ตัวแสดงแต่ละตัวมีต่อระบอบประชาธิปไตยจึงตั้งอยู่บนผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น ซึ่งถ้าเราบงการผลประโยชน์นี้ได้ ก็เท่ากับว่า เราสามารถส่งอิทธิพลเหนือแนวโน้มที่ตัวแสดงจะออกมาล้มล้างระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ เมื่อต้องรับมือกับระบอบประชาธิปไตย ตัวแสดงเลือกได้ระหว่าง “ยินยอม” กับ “ต่อต้าน” และเพื่อชักนำไม่ให้ตัวแสดงตัดสินใจเลือกอย่างหลัง เราควรทำให้การต่อต้านกลายเป็นทางเลือกที่ “ได้ไม่คุ้มเสีย” โดยเราอาจ (๑) เพิ่มพูนให้ผลเสียจากการต่อต้านนั้นมีมากจนเกินรับไหว หรือ (๒) ตัดทอนให้ผลได้จากการต่อต้านนั้นเหลืออยู่น้อยจนหมดความคุ้มค่า (แผนภาพที่ ๒) ทั้งสองนี้คือแนวทางกว้างๆ ที่เราสามารถใช้แก้ปัญหาเรื่องความยินยอมดังที่จะขยายความต่อไป แนวทางที่หนึ่งยึดการป้องปรามเป็นหลัก ขณะที่แนวทางหลังจะเน้นหว่านล้อมจูงใจตัวแสดง

แผนภาพที่ ๒ ทางเลือกที่ตัวแสดงมีต่อระบอบประชาธิปไตย



[๕] ขณะที่บทความชิ้นนี้ถูกเขียน การสอบสวนกำลังดำเนินไปภายใต้ประธานาธิบดีคนใหม่ ดู BBC (11 January 2015)

สำหรับแนวทางแรก เมื่อเรามุ่งเพิ่มพูนผลเสียที่ตัวแสดงแต่ละตัวจะต้องเผชิญเวลาแข็งข้อต่อต้านระบอบประชาธิปไตย นั่นแปลว่า เรากำลังพยายามควบคุมพฤติกรรมของตัวแสดงผ่านเงื่อนไขเรื่องต้นทุน คือทำให้พวกเขาเสียประโยชน์มากกว่าได้ประโยชน์จากการต่อต้าน โดยในการนี้ เราจำต้องเอาบทลงโทษมาใช้เป็นเครื่องมือ กล่าวคือ หากปราศจากบทลงโทษ ผู้ที่ต่อต้านระบอบประชาธิปไตยย่อมไม่มีผลเสียอะไรให้ต้องชั่งใจ หรือถ้าบทลงโทษเบาเกินไป ก็เท่ากับว่าผลเสียนั้นไม่สูงพอป้องปรามตัวแสดง ท้ายที่สุด เราจึงต้องมีบทลงโทษ และต้องเป็นบทลงโทษที่รุนแรงถึงขั้นด้วย ทุกวันนี้ นานาประเทศได้วางบทลงโทษไว้ยับยั้งไม่ให้ผู้ใดมาท้าทายกติกาของระบอบประชาธิปไตย โดยมีตั้งแต่โทษสถานเบาอย่างการเรียกค่าปรับไปจนถึงโทษสถานหนักอย่างการตัดสิทธิทางการเมือง การจำคุก หรือกระทั่งการประหารชีวิต (ดูเพิ่มเติม Loewenstein 1937: 644-656) แต่ถึงอย่างไรแม้เป็นวิธีที่แพร่หลาย เท่าที่ผ่านมากลับปรากฏว่าการอาศัยบทลงโทษยังมีจุดอ่อนที่เราไม่อาจมองข้ามได้ ดังที่เกริ่นไปบ้างข้างต้น ตัวแสดงมักมีอำนาจไม่เท่ากันในความเป็นจริง บ้างมีอำนาจมาก บ้างมีอำนาจน้อย คำถามจึงตามมาว่า ถ้าผู้ก่อปัญหาเป็นตัวแสดงที่มีอำนาจล้นพ้น อย่างรัฐบาล กองทัพ หรือนายทุนใหญ่ แล้วใครกันที่จะสามารถเอาตัวแสดงเหล่านี้มาลงโทษอำนาจเหนือกว่าจะมาจากไหน[๖] ในแง่นี้ บทลงโทษจึงอาจไม่สามารถยกระดับผลเสียได้พอป้องปรามตัวแสดงทุกกลุ่ม ต่อให้มีองค์กรมากำกับดูแลด้วยก็ตาม (Niskanen 1990: 55-56) เราเห็นกรณีแบบพลเอก Pervez Musharraf ของปากีสถาน หลังมีแนวโน้มถูกห้ามลงสมัครรับเลือกตั้ง เขาก็ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๐๗ แล้วตั้งรัฐบาลทหารขึ้นปกครองประเทศแทน ไม่มีใครหยุด พลเอก Musharraf ได้ ส่วนเรื่องบทลงโทษยิ่งไม่ต้องไปพูดถึง อันที่จริง ศาลสูงสุดได้ตัดสินให้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ ผลคือทางกองทัพเข้าจับกุมบรรดาผู้พิพากษาของศาลสูงสุดถึงที่ทำงาน จึงยากที่จะปฏิเสธว่า เมื่อเป้าหมายคือตัวแสดงที่ทรงอำนาจ เรามักต้องเผชิญกับปัญหาการบังคับใช้ (Enforcement problem) ทำให้บทลงโทษขาดความน่าเชื่อถือ และส่งอิทธิพลต่อเนื่องไปบั่นทอนผลเสียของการฝ่าฝืนกฎให้มีต่ำกว่าที่ควร โดยไม่สำคัญว่าบทลงโทษจะถูกกำหนดไว้ให้โหดร้ายทารุณเพียงไร ทั้งนี้ เหตุการณ์ในปากีสถานหาใช่เรื่องประหลาดสำหรับประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่าน เรายังมีกรณีคล้ายกันอีกเป็นร้อยๆ รวมทั้งจากของประเทศไทยเอง ที่คอยโต้แย้งผู้ใดก็ตามที่สรุปให้บทลงโทษเป็นมาตรการซึ่งเพียงพอควบคุมตัวแสดงไม่ให้ “แตกแถว” และประคับประคองระบอบประชาธิปไตยให้ก้าวพ้นช่วงหยั่งรากมั่นคงไปได้

เมื่อบทลงโทษไม่อาจใช้บังคับได้เสมอไป โดยเฉพาะกับตัวแสดงที่ทรงอิทธิพล การสยบศัตรูของระบอบประชาธิปไตยด้วยวิธีการสร้างผลเสียจึงยังมีข้อจำกัด และทำให้เราต้องพิจารณาต่อไปว่า อีกหนึ่งแนวทางที่เหลือ ซึ่งก็คือการลดทอนผลได้ของการต่อต้าน จะถูกนำมาช่วยเหลือระบอบประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่านได้อย่างไร ตามคำอธิบายที่ Mittal และ Weingast (2010: 6-7) เสนอไว้ ประชาธิปไตยจะมั่นคงก็ต่อเมื่อตัวแสดงทั้งหมดมีแรงจูงใจที่จะเคารพกติกา และไขว่คว้าสิ่งที่ตนปรารถนาด้วยวิธีการภายในระบบ (ดู Boix 2003: 15) ในแง่นี้ การแก้ไข (หรือการบรรเทา) ปัญหาเรื่องความยินยอมอย่างครบวงจรจึงต้องอาศัยการวางโครงสร้างแรงจูงใจ (Incentive

[๖] งานวิจัยจำนวนไม่น้อยชี้ให้เห็นว่า แม้แต่สถาบันตุลาการ ซึ่งรับผิดชอบเรื่องบทลงโทษ ก็ยังมักก้มหัว หรือโอนอ่อนผ่อนตามตัวแสดงที่มีอำนาจมาก ดู Gloppen, Gargarella, & Skaar (2004); Helmke (2005); Rosenberg (1992)

structure) ที่เอื้อต่อเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตย คือทำให้เป็นประโยชน์มากกว่าสำหรับตัวแสดงผู้มีอำนาจที่จะยอมรับกฎ แทนที่จะแข็งข้อฝ่าฝืน โดยเราสามารถแปลงสิ่งอันพึงประสงค์ที่ตัวแสดงกลุ่มดังกล่าวจะได้รับเวลาออกไป “เล่นนอกระบบ” ให้กลายเป็นสิ่งที่พวกเขาหาได้โดยสะดวกจากการ “เล่นในระบบ” เพราะนั่นเท่ากับว่า การต่อต้านระบอบประชาธิปไตยย่อมเป็นทางเลือกที่ให้ผลได้ลดลง จนไม่น่าดึงดูดเมื่อเทียบกับการยินยอม ยกตัวอย่างสุดโต่งให้เห็นภาพ สมมติว่า ตัวแสดง A มีอำนาจทิ้งห่างทุกคนในระบบ และเขามีความจำเป็นอย่างยิ่งยวดที่จะต้องให้รัฐบาลนำนโยบาย X ไปประกาศใช้ ทีนี้ เมื่อตัวแสดง A เริ่มตระหนักว่าตนไม่อาจบรรลุสิ่งที่ต้องการผ่านช่องทางภายในระบบ เขาย่อมหันไปประเมินความเป็นไปได้ที่จะล้มกระดาน ซึ่งถ้าเราไม่สามารถหยุดยั้งตัวแสดง A ได้ด้วยบทลงโทษ วิธีการเดียวที่จะรักษาระบบไว้จึงอยู่ที่การจูงใจตัวแสดง A ด้วยการสร้างช่องทางพิเศษซึ่งจะช่วยรับประกันความสำเร็จของเขา (อย่างน้อยก็ระดับหนึ่ง) ในการผลักดันนโยบาย X ภายในระบบ สรุปสั้นๆ คือเราพึงทำให้ตัวแสดง A สูญเสียความจำเป็นต้องล้มกระดาน เพื่อป้องกันไม่ให้ระบบถูกแทนที่ด้วยอำนาจ “เถื่อน” ของเขา ทั้งหมดนี้สะท้อนตรรกะพื้นฐานเวลานำผลได้มาใช้รับประกันความยินยอม เราจะเห็นว่า เป้าหมายคือการออกแบบระบอบประชาธิปไตยให้เป็นประโยชน์ขึ้นในสายตาของผู้ทรงอำนาจที่มีท่าทีจะแหกกฎ ไม่ให้ผลได้ของการต่อต้านนั้นสูงล่อใจเกินไป เพราะถ้าทำเช่นนี้ได้ โอกาสที่ประชาธิปไตยจะอยู่รอดตลอดระยะเปลี่ยนผ่านย่อมเพิ่มขึ้น สวนทางกับแนวโน้มการเกิดความพยายามบ่อนทำลาย

สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมาก: ความหมายและความสำคัญในระยะเปลี่ยนผ่าน

หลังเล็งเห็นความจำเป็นของโครงสร้างแรงจูงใจที่เอื้ออำนวย คำถามสำคัญต่อมาคือ แล้วเราจะออกแบบโครงสร้างดังกล่าวอย่างไรในรายละเอียด เงื่อนไขเรื่องผลได้ที่เราใช้รับประกันความยินยอมนั้นจะมีที่มาจากไหนกัน เพื่อหาคำตอบ เราต้องระบุให้ได้ว่า ตัวแสดงผู้ทรงอำนาจกลุ่มใดที่มีแนวโน้มเคลื่อนไหวต่อต้านระบอบประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่าน โดยเมื่อย้อนกลับไปทบทวนคำอธิบายของ Przeworski ว่าด้วยการแข่งขันท่ามกลางความไม่แน่นอน เราจะพบว่าตัวแสดงที่มีแนวโน้มแหกกฎก็คือตัวแสดงที่ต้องตกเป็นผู้แพ้ แน่นอนว่า ผู้แพ้ในระบอบประชาธิปไตยนั้นมีอยู่ถมเถ ตั้งแต่พรรคการเมืองที่ปราชัย ไปจนถึงกลุ่มผลประโยชน์ที่ผิดหวัง อย่างไรก็ตาม ผู้แพ้ที่เรามองหานั้นมิใช่ตัวแสดงที่แพ้บ้างชนะบ้างเป็นครั้งคราว หากแต่เป็นตัวแสดงที่ระบอบประชาธิปไตยไม่เปิดโอกาสให้มีวันชนะ (ดู Przeworski 1991: 19) ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาบริบทของระบอบประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่านก็ย่อมปรากฏชัดว่า ตัวแสดงที่เข้าข่ายข้างต้นคงหนีไม่พ้นชนชั้นนำที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง (Non-elected elite) โดยทั่วไป ชาติประชาธิปไตยเกิดใหม่ต้องเผชิญกับอิทธิพลฝังรากลึกของชนชั้นนำที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งมีความหมายครอบคลุมตัวแสดงหลากหลายแล้วแต่กรณี ไม่ว่าจะเป็นกองทัพ เจ้าพ่อที่ดิน ผู้ทรงอิทธิพล นายทุน หรือกระทั่งศาสนจักร แม้มีสถานะครอบงำมานาน ชนชั้นนำกลุ่มนี้กลับมีจำนวนแค่หยิบมือ ทำให้ต้องกลายเป็นฝ่ายเสียเปรียบทันทีที่ระบบการเมืองเริ่มเปลี่ยนผ่านสู่ความเป็นประชาธิปไตย จากเดิมที่สามารถออกคำสั่ง ก็ต้องหันมาคอยปฏิบัติตามความประสงค์ของเสียงข้างมากแทน ซึ่งนี่ไม่ได้

หมายถึงนโยบายเล็กๆ น้อยๆ เพียงเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงนโยบายที่สั่นคลอนฐานอำนาจของพวกเขา อาทิ การปฏิรูปที่ดิน การเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า การสลายอิทธิพลทางการเมือง การสร้างระบบคุณธรรมในวงราชการ ฯลฯ จึงไม่แปลกที่การเปลี่ยนผ่านมักมีค่าเท่ากับการล้างแค้นในสายตาของชนชั้นนำระบอบเก่า (Alberts, Warshaw, & Weingast 2012: 70) อย่างงานศึกษาของ Boix (2003) ก็ชี้ว่า ระบอบประชาธิปไตยจะก่อให้เกิดการกระจายรายได้จากผู้มั่งคั่ง และยิ่งระบบเศรษฐกิจมีความเหลื่อมล้ำมากเท่าไหร่ ทรัพย์สินของชนชั้นนำที่ตกเป็นเป้าก็จะยิ่งมีสูงเท่านั้น ส่งผลให้พวกเขาถูกคุกคามโดยคนยากไร้ที่เป็นเสียงส่วนใหญ่ของประเทศ ดังนั้น ชนชั้นนำที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งจึงมักมีแรงจูงใจโดยธรรมชาติที่จะล้มกระดาน เมื่อถูกเสียงข้างมากกดดันถึงจุดหนึ่ง พวกเขาก็อาจย้ายทุนออกนอกประเทศ จนนำมาซึ่งวิกฤติเศรษฐกิจ (Mainwaring 1992: 315) อาจคอยบ่อนทำลายอยู่หลังฉาก หรืออาจก่อรัฐประหารยึดอำนาจไปดื้อๆ (Acemoglu & Robinson 2006: 30) เมื่อเป็นเช่นนี้ เราย่อมมีความจำเป็นต้องจัดวางโครงสร้างแรงจูงใจให้สามารถผ่อนคลายความตึงเครียดที่ชนชั้นนำกลุ่มดังกล่าวมีต่อกระบวนการตัดสินใจตามหลักเสียงข้างมาก ท้ายที่สุด เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องความยินยอม คงเป็นเรื่องยากที่ระบอบประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่านจะปฏิเสธสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมาก

ดังที่คงพอเดาได้จากชื่อ “สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมาก” นั้นหมายถึงสถาบันการเมืองใดก็ตามที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอำนาจสาธารณะในระบอบประชาธิปไตย หากแต่กลับไม่มีความจำเป็นต้องสะท้อน รับผิดชอบ หรือขึ้นตรงต่อมติมหาชน อีกทั้งยังอาจมีสิทธิไปท้าทายสถานะสูงสุดของมติดังกล่าว โดยนิยามสถาบันประเภทนี้ใช่ว่าจะต้องยืนอยู่ฝั่งตรงข้ามกับเสียงข้างมากเสมอไป แต่เพราะด้วยที่มา หรือเงื่อนไขการดำรงอยู่ที่เป็นอิสระจากเสียงข้างมาก จึงมีความเป็นไปได้สูงกว่าที่สถาบันดังกล่าวจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ทางการเมืองที่ไม่สอดคล้อง หรือกระทั่งสวนทางกับเจตจำนงของผู้คนทั่วไปในสังคม โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับสถาบันอื่นๆ ในระบอบประชาธิปไตย อย่างสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาล หรือพรรคการเมือง เราสามารถพบเจอสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากได้ไม่ยาก แม้แต่ในประเทศที่เป็นประชาธิปไตยมาเนิ่นนาน อันที่จริง แนวคิดเรื่องสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากนั้นถือกำเนิดมาจากสหรัฐฯ คือเป็นแนวคิดที่ใช้อธิบายธรรมชาติของศาลสูงสุด ซึ่งมีอำนาจร่วมกำหนดทิศทางของประเทศ ทั้งที่ตนไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง (Bickel 1962: บทที่ 1) ในแง่นี้ สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากจึงดูคล้ายกับเป็นองค์ประกอบของการทบทวนทางตุลาการ (Judicial review) แต่ถึงอย่างไร นอกจากอำนาจตุลาการแล้ว สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากก็ยังปรากฏตัวผ่านรูปแบบอื่นอีก บ้างอยู่ในรูปองค์กร อาทิ ฝ่ายนิติบัญญัติที่ถูกแต่งตั้งบางส่วน คณะที่ปรึกษาที่สามารถกำกับรัฐบาล วุฒิสภาในระบบสหพันธรัฐที่ไม่สะท้อนสัดส่วนประชากร ฯลฯ ขณะที่บ้างก็อยู่ในรูปกฎเกณฑ์ เช่น ระบบเลือกตั้งที่มีสภาพบิดเบือน อำนาจยับยั้ง (Veto power) ของตัวแสดงบางกลุ่ม เกณฑ์ลงมติที่ใช้เสียงข้างมากแบบพิเศษ การคุ้มครองสิทธิชนกลุ่มน้อย การจำกัดอำนาจรัฐบาลที่ประชาชนเลือกมา ฯลฯ (Alberts, Warshaw, & Weingast 2012: 72)[๗] สอดคล้องกับนิยามที่ให้ไว้ สถาบันเหล่านี้มีธรรมชาติร่วมกันคือคอยยับยั้งไม่ให้กระบวนการกำหนดนโยบาย

[๗] ในบางกรณี สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากยังรวมไปถึงองค์กร หรือกฎเกณฑ์ในทางเศรษฐกิจ คือมุ่งจำกัดอำนาจตัดสินใจที่เสียงข้างมากมีเหนือนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ (ดู O’Donnell & Schmitter 1986: 46-47)

ของรัฐต้องดำเนินไปตามหลักเสียงข้างมากแบบไร้เงื่อนไข ทำให้ตัวแทนเสียงข้างมากผลักดันวาระได้ลำบากขึ้น หรืออาจถึงขั้นดำเนินการอะไรไม่ได้เลยในบางกรณี ทั้งนี้ คงพอกล่าวว่า นี่เป็นเงื่อนไขปกติของระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมที่ยึดมั่นในอำนาจสูงสุดของรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ดี ขณะที่ชาติประชาธิปไตยเต็มตัวมุ่งเก็บสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากไว้เพื่อรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ (Barendt 1998: 21-25) ชาติประชาธิปไตยเกิดใหม่กลับมีเหตุผลที่แตกต่างไปอย่างสิ้นเชิงสำหรับการดำรงอยู่ของสถาบันดังกล่าว

ภายใต้บริบทเฉพาะของระบอบประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่าน สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากอาจถูกใช้ในการสร้างแรงจูงใจเพื่อแก้ปัญหาเรื่องความยินยอมในหมู่ตัวแสดงที่ไม่มีวันสะทกสะท้านต่อบทลงโทษ สถาบันดังกล่าวสามารถถ่ายโอนอำนาจกำหนดนโยบายบางส่วนจากเสียงข้างมากมาไว้ในมือของตัวแสดงที่ทรงอิทธิพล ซึ่งย่อมเท่ากับเป็นการลดทอนผลได้ที่ตัวแสดงกลุ่มหลังจะได้รับเวลาฝ่าฝืนกฎไม่ให้สูงล่อใจจนเกินไป เหตุเพราะพวกเขามี “อภิสิทธิ์” ไว้ใช้สนองความต้องการของตนแล้วในระดับหนึ่งโดยไม่ต้องไปออกแรงล้มกระดาน อภิสิทธิ์ที่ว่านี้อาจเป็นอำนาจริเริ่มนโยบาย อำนาจเห็นชอบนโยบาย หรืออำนาจยับยั้งนโยบาย แล้วแต่ว่าแรงจูงใจที่ใช้นั้นจำเป็นต้องมีความเข้มข้นแค่ไหน อนึ่ง พึงเน้นย้ำแต่เนิ่นๆ ด้วยว่าการมีสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากเพื่อให้อภิสิทธิ์แก่บุคคลบางกลุ่มนั้นหาใช่เรื่องดีสำหรับระบอบประชาธิปไตยที่ก้าวผ่านช่วงหยั่งรากมั่นคงมาแล้ว (ดู Alberts, Warshaw, & Weingast 2012: 73) ตามหลักที่ถูกต้อง เราควรคิดถึงสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากในฐานะมาตรการชั่วคราวที่มีความจำเป็นเฉพาะเมื่อระบบการเมืองกำลังเผชิญกับตัวแสดงที่มีทั้งอำนาจและแรงจูงใจให้ล้มกระดาน หากขาดเงื่อนไขใดไปความจำเป็นนั้นย่อมหมดลงในทันที เพราะเราสามารถเอาบทลงโทษมากำราบตัวแสดงที่มีแรงจูงใจแต่ไร้ซึ่งอำนาจ และเราก็ไม่มีเหตุผลอะไรต้องไประแวดระวังตัวแสดงที่มีอำนาจมากแต่ขาดแรงจูงใจ

ดังที่ได้อธิบายไปแล้ว ระบอบประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่านมักมีปัญหาตึงเครียดกับชนชั้นนำที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง เวลาจัดการกับตัวแสดงกลุ่มนี้ด้วยสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมาก โจทย์เบื้องต้นจะอยู่ที่การออกแบบสถาบันดังกล่าวให้มีลักษณะเป็น “สถาบันเพื่อการอารักขา” (Protective institution) (Alexander 2001: 251) คือเราต้องผ่อนปรนหลักประชาธิปไตยว่าด้วยเสียงข้างมากเพื่อเปิดให้ชนชั้นนำที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งสามารถปกป้องสิ่งที่ตนยึดถือเป็นผลประโยชน์พื้นฐานอันมิอาจประนีประนอมได้ ไม่ให้สิ่งเหล่านี้ถูกเอาไปตัดสินชี้ขาดกันในสนามเลือกตั้ง หรือตกเป็นดุลยพินิจของตัวแทนเสียงข้างมาก เมื่อเป็นเช่นนี้ “ปริมณฑลที่ถูกสงวน” (Reserved domain) จึงต้องติดตามมาเป็นธรรมดา คือมีการละเว้นนโยบายบางเรื่องจากอำนาจเบ็ดเสร็จของเสียงข้างมาก เหตุเพราะเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนสูงสำหรับชนชั้นนำที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง โดยการละเว้นที่ว่าก็อาจเกิดขึ้นผ่านการจำกัดเขตอำนาจของตัวแทนเสียงข้างมาก หรือการมอบสิทธิยับยั้งเหนือบางวาระนโยบายให้แก่ชนชั้นนำที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง (ดู Valenzuela 1992: 64-66) ทั้งนี้ ปริมณฑลที่ถูกสงวนย่อมมีความแตกต่างไปตามสถานการณ์ แล้วแต่ว่าใครคือชนชั้นนำที่ต้องคอยจูงใจ ปริมณฑลที่ถูกสงวนจึงหมายถึงนโยบายป้องกันประเทศในบางกรณี และอาจหมายถึงนโยบายเศรษฐกิจ หรือนโยบายเรื่องเชื้อชาติในกรณีอื่นๆ เมื่อพิจารณาเหตุผลรองรับ เวลาดึงนโยบายที่มีความสำคัญยิ่งยวดต่อชนชั้นนำออกจากพื้นที่การเมืองของเสียงข้างมาก เราย่อมสามารถทำให้ชนชั้นนำนั้นวางใจระดับหนึ่งว่า ตนจะไม่ถูกต้อนให้

จนมุม หรือถูกบังคับให้ทำสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ ซึ่งนี่ถือเป็นเงื่อนไขใหญ่ เพราะถ้าเราปล่อยให้ชนชั้นนำหวาดระแวง หรือถูกบีบคั้นจนตกอยู่ในสภาพ “หลังชนฝา” พวกเขาย่อมดิ้นรนขัดขืนด้วยทุกวิถีทาง แม้กระทั่งการบ่อนทำลาย หรือโค่นล้มระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากจึงเป็นเสมือนหลักประกันของชนชั้นนำที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง เปิดโอกาสให้พวกเขาสามารถรักษาผลประโยชน์ด้วยอภิสิทธิ์ที่รับไป แทนที่จะใช้วิธีการนอกกติกา ท้ายที่สุด การเมืองก็จะถูกจำกัดความเสี่ยงไม่ให้มีเดิมพันสูงเกินจนเข้าข่ายเกมที่มีผลรวมเป็นศูนย์ การแข่งขันขับเคี่ยวยังคงดำเนินต่อไป แต่จะไม่ไปไกลถึงขั้นเผชิญหน้ากันอย่างเต็มรูปแบบ (ดู เพิ่งอ้าง: ๘๔) ทั้งหมดนี้สอดคล้องกับข้อสรุปของ Alberts, Warshaw, และ Weingast (2012: 70) ที่ว่า การเปลี่ยนผ่านที่ประสบความสำเร็จล้วนเป็นผลของดุลอำนาจระหว่างตัวแสดงกลุ่มต่างๆ และ “กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยก็มักเกี่ยวข้องกับการต่อรองทางรัฐธรรมนูญที่ลดเดิมพันด้วยการปกป้องผลประโยชน์ของผู้ครองอำนาจเดิม”

อันที่จริง สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากสามารถสร้างแรงจูงใจเพื่อสนับสนุนระบอบประชาธิปไตยได้นับตั้งแต่ก่อนช่วงหยั่งรากมั่นคงเสียด้วยซ้ำ กล่าวคือ เวลาผู้ปกครองเผด็จการจะคิดอ่อนข้อเปิดทางให้มีการพัฒนาประชาธิปไตย พวกเขาต้องเปรียบเทียบผลได้ผลเสียของการกระทำดังกล่าว ต่อให้มีคนมากล้นออกมาชุมนุมประท้วง ผู้ปกครองก็ต้องประเมินว่า จะโอนอ่อนผ่อนตามดี หรือจะปราบปรามด้วยกำลังดี ทางที่ให้ผลประโยชน์มากสุด (หรือช่วยให้เสียผลประโยชน์น้อยสุด) ย่อมเป็นทางที่ถูกเลือกในตอนจบ เช่นที่ Dahl (1971: 15) ระบุไว้ “ยิ่งต้นทุนของการกดขี่มีสูงกว่าต้นทุนของการอดกลั้นเท่าไหร่ โอกาสปรากฏตัวของระบอบที่ยอมรับการแข่งขันย่อมมีเพิ่มมากเท่านั้น” (ดูเพิ่มเติม Gillespie 1991: 4; Mainwaring 1992: 323-324; Marks 1992: 397-405) ข้อสรุปทำนองนี้เป็นสิ่งที่ไม่อาจมองข้ามได้เลยเมื่อข้อเท็จจริงบ่งชี้ว่ามีอยู่น้อยครั้งมากที่มวลชนจะโค่นล้มระบอบเผด็จการได้สำเร็จ[๕] ต่อให้เป็นฝ่ายเพลี่ยงพล้ำ ผู้ปกครองก็มักรักษาความได้เปรียบของตนไว้ได้ไม่มากก็น้อย (Gillespie 1991: 2, 131; Linz 1990: 151; Riedl 2014: 11-12) การเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตยจึงมักต้องถูกนำร่องด้วยการเจรจาสร้างข้อตกลง (Pact) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ส่วนหนึ่งอยู่ที่การจำกัดความเสียหายที่กลุ่มอำนาจเดิมจะต้องเผชิญหลัง “ลงจากหลังเสือ” ยกตัวอย่าง หากการเปลี่ยนผ่านหมายความว่า ตนจะต้องตกระกำลำบาก ถูกยึดทรัพย์ ถูกตามรังควาน หรือกระทั่งถูกดำเนินคดี ผู้นำเผด็จการย่อมเลือกสู้ให้ถึงที่สุด ดังนั้น เมื่อปราศจากข้อตกลง การเปลี่ยนผ่านย่อมเป็นเรื่องยาก และมักมาพร้อมกับเหตุการณ์นองเลือด (ดู Casper & Taylor 1996: บทที่ 1; O’Donnell & Schmitter 1986: 37; Przeworski 1991: 53) นอกจากนี้ ข้อตกลงก็ยังอาจส่งผลต่อการเมืองระหว่างคณะผู้ปกครองด้วยกันเองในบางกรณี ข้อตกลงได้เพิ่มอำนาจต่อรองของ “ผู้นำสายพิราบ” ช่วยให้พวกเขามีเครื่องมือต่อรองกับ “ผู้นำสายเหยี่ยว” ที่เน้นจุดยืนแข็งกร้าวต่อการปฏิรูปใดๆ (ดู Colomer 1991: 1285; Przeworski 1991: 68) ท้ายที่สุด ข้อตกลงจึงไปสร้างโอกาสที่ระบบการเมืองหนึ่งๆ จะเริ่มต้นเปลี่ยนผ่านสู่ความเป็นประชาธิปไตย และที่สำคัญคือ ข้อตกลงเหล่านั้นยังมักมีสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากเข้ามาเป็นองค์ประกอบหลักด้วย เพื่อรักษาผลประโยชน์ และปิดทางไม่ให้ถูก

[๕] Svolik (2012: 5) สำรวจช่วงปี ค.ศ. ๑๙๔๖-๒๐๐๘ แล้วพบว่า มีระบอบเผด็จการแค่ร้อยละ ๑๑ เท่านั้นที่ต้องล่มสลายเพราะการลุกฮือของประชาชน ขณะที่มีระบอบเผด็จการถึงร้อยละ ๖๘ ที่หมดอำนาจเพราะการก่อรัฐประหาร

แก้แค้น ผู้ปกครองที่กำลังก้าวลงจากอำนาจอาจเก็บตำแหน่งสำคัญไว้ให้พวกพ้องตน อาจตั้งองค์กรพิเศษขึ้นมากำกับรัฐบาล อาจสงวนนโยบายบางเรื่องไม่ให้ใครมาแตะต้อง หรืออาจนิรโทษกรรมตนเองเอาดื้อๆ ต่อให้ประชาชนส่วนใหญ่จะไม่เห็นด้วย (Acemoglu & Robinson 2006: 34; O'Donnell & Schmitter 1986: 39-40) ดังข้อสังเกตของ Wright และ Escribà-Folch (2012: 285) ชนชั้นนำของระบอบเผด็จการจะพร้อมสละอำนาจผูกขาดมากขึ้นเมื่อพวกเขาได้รับความคุ้มครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยที่กำลังมาแทนที่ อย่างในแอฟริกา ผู้นำเผด็จการมักยอมเปิดเสรีทางการเมืองหลังได้วางระบบเลือกตั้งที่เอื้อต่อพรรคในสังกัดตนแล้ว (เพิ่งอ้าง: ๒๘๔)[๙]

ต่อมาหลังประเทศเคลื่อนเข้าสู่ช่วงหยั่งรากมั่นคง สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากก็ยังสามารถเป็นปัจจัยที่ช่วยประคับประคองไม่ให้ระบอบประชาธิปไตยล่มลงกลางคัน สถาบันดังกล่าวอาจปรับบทบาทจากการโน้มน้าวให้ชนชั้นนำยอมรับการเปลี่ยนผ่านไปสู่การจูงใจให้พวกเขาอยู่กับการเปลี่ยนผ่านต่อไป ไม่คิดย้อนไปหาระบอบเก่า สอดคล้องกับที่ Peeler (1992: 83) เสนอว่าระบอบประชาธิปไตยต้องดึงทุกฝ่ายที่สามารถก่อความวุ่นวายเข้ามาร่วม โดยเฉพาะในสังคมที่แตกแยกหนัก หลักเสียงข้างมากอาจไปกระตุ้นความขัดแย้ง[๑๐] เมื่อเป็นเช่นนี้ สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากจึงยิ่งทวีความสำคัญ ในฐานะองค์ประกอบของข้อตกลงซึ่งคอยจูงใจชนชั้นนำที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งให้ยอมเล่นในระบบ สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากสามารถมีส่วนค้ำจุนเสถียรภาพตลอดช่วงหยั่งรากมั่นคง ช่วยหลีกเลี่ยงการขับเคี่ยวที่รุนแรงเกินไปสำหรับระบอบประชาธิปไตยที่เพิ่งเริ่มทำงาน และยังไม่ฝังรากลึก ทั้งในแง่โครงสร้างและในแง่ค่านิยมของสังคม หรือถ้าพูดอย่างรวบรัดคือ สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากอาจช่วย "ซื้อเวลา" ให้ระบอบประชาธิปไตยได้พอตั้งตัวก่อนเผชิญแรงกดดัน (Burton, Gunther, & Higley 1992b: 20-24; O'Donnell & Schmitter 1986: 41-42; Alberts, Warshaw, & Weingast 2012: 71; Przeworski 1991: 90)

สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากในภาคปฏิบัติ: กรณีศึกษา จากอุรุกวัย ชิลี และโปรตุเกส

เมื่อพิจารณาตรรกะพื้นฐานเป็นที่เรียบร้อย เราก็ควรหันมาทบทวนผลที่เกิดขึ้นจริงจากการนำสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากไปใช้ ตลอด ๓-๔ ทศวรรษที่ผ่านมา หลายประเทศทั่วโลกสามารถปลดแอกตนเองจากระบอบเผด็จการได้สำเร็จ แม้มีความแตกต่างกันไม่น้อย แต่พอศึกษารายละเอียด เราก็จะพบว่า ความสำเร็จของหลายประเทศนั้นแขวนอยู่กับสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมาก ทั้งในแง่ที่ทำให้การเปลี่ยนผ่านเป็นไปได้ และในแง่ที่ส่งเสริมให้เกิดเสถียรภาพติดตามมา อย่างไรก็ตาม เพื่อความกระชับ บทความชิ้นจะนำกรณีตัวอย่างมาเสนอโดยสังเขปเพียง ๓ กรณีเท่านั้น คือ อุรุกวัย ชิลี และโปรตุเกส หลังพิจารณาประเทศเหล่านี้แล้ว เราน่าจะเห็นภาพของสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากที่เป็นรูปธรรมชัดเจนยิ่งกว่าเดิม

[๙] งานวิจัยของ Riedl (2014) ถึงขั้นสรุปว่า การดำรงอยู่ของพรรคการเมืองที่ถูกควบคุมโดยอดีตผู้นำเผด็จการจะนำมาซึ่งระบบพรรคการเมืองที่มีเสถียรภาพ เพราะพรรคดังกล่าวช่วยให้เกิดการแบ่งขั้ว และความเป็นปึกแผ่นในหมู่พรรคฝ่ายค้าน

[๑๐] สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากไม่เพียงแต่สามารถจูงใจชนชั้นนำให้อยู่กับระบอบประชาธิปไตย หากยังอาจช่วยหลีกเลี่ยงความขัดแย้งภายในสังคม โดยเฉพาะระหว่างผู้คนที่มีค่านิยม เชื้อชาติ หรือศาสนาแตกต่างกัน (ดู Lijphart 1977: 25-38)

เริ่มต้นจากอุรุกวัย หลังกองทัพเข้ายึดอำนาจในปี ค.ศ. ๑๙๗๓ ประเทศก็ตกอยู่ใต้การปกครองของรัฐบาลเผด็จการไปเป็นเวลากว่าทศวรรษ แม้มีการเลือกตั้ง แต่ทุกอย่างก็ถูกควบคุมใกล้ชิด รัฐบาลพยายามจำกัดสิทธิเสรีภาพของศัตรูทางการเมือง พร้อมแทรกแซงสื่อด้วยความกระตือรือร้น ถ้าใช้คำของ Schedler (2006) เราคงสรุปได้ว่า อุรุกวัยสมัยนั้น คือ "ระบอบเผด็จการที่มีการเลือกตั้ง" (Electoral authoritarianism) ระบอบดังกล่าวสามารถครองอำนาจได้อย่างมั่นคง จนกระทั่งเผชิญปัญหาเศรษฐกิจหลังเข้าสู่ทศวรรษที่ ๑๙๘๐ ผลคือรัฐบาลหันมาลองปฏิรูปการเมืองเพื่อผ่อนคลายแรงกดดัน แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ ท้ายที่สุด สภาวะชะงักงันจึงติดตามมา รัฐบาลเผด็จการไม่อาจผลักดันการปฏิรูปตามแนวทางตน แต่ในขณะเดียวกัน ก็ไม่มีวิกฤตอะไรที่รุนแรงพอบีบให้พวกเขาลงจากอำนาจ กลุ่มต่อต้านนั้นอ่อนแอเกินกว่าจะท้าทายกองทัพแบบซึ่งหน้า อย่างไรก็ดี พอถึงกลางปี ค.ศ. ๑๙๘๔ กองทัพได้เปิดการเจรจากับพรรคการเมืองฝ่ายค้าน จนบรรลุเป็น "ข้อตกลงสโมสรทหารเรือ" (Naval Club Pact) ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนผ่านกลับสู่ประชาธิปไตย เพื่อรับประกันว่าทางกองทัพจะสละอำนาจ และยินยอมให้รัฐบาลพลเรือนเข้ามารับช่วงปกครองประเทศ ข้อตกลงดังกล่าวปฏิเสธหลักอำนาจสูงสุดของฝ่ายพลเรือนด้วยการบังคับให้ประธานาธิบดีต้องเลือกแต่งตั้งผู้บัญชาการเหล่าทัพจากรายชื่อที่พวกนายพลเสนอมาเท่านั้น หรือพูดอีกแบบคือ ตำแหน่งสำคัญในกองทัพได้กลายเป็นปริมณฑลที่ถูกสงวน นอกจากนี้ ข้อตกลงยังอนุญาตให้มีสภาความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Council) ต่อไป โดยมีประธานาธิบดีเป็นผู้ดูแล สภาดังกล่าวเป็นเครื่องมือสำคัญของกองทัพตลอดสมัยเผด็จการที่แล้วมา ท้ายที่สุด หลังการเลือกตั้งเสรีช่วงปลายปี ค.ศ. ๑๙๘๔ ประธานาธิบดีคนใหม่ก็ออกกฎหมายละเว้นไม่ให้มีการดำเนินคดีกับทหารที่ถูกกล่าวหาว่าเคยละเมิดสิทธิมนุษยชนในอดีต แม้มีกระแสวิพากษ์วิจารณ์ แต่มาตรการทั้งหมดที่ใช้ "ซื้อใจ" กองทัพไม่ให้ระแวงเสียงข้างมากก็พิสูจน์แล้วว่าประสบผล จวบจนปัจจุบัน อุรุกวัยยังคงเป็นประชาธิปไตย และยังไม่เคยมีรัฐประหารเกิดขึ้นอีกเลยหลังจากการเปลี่ยนผ่าน (Burton, Gunther, & Higley 1992b: 23; Przeworski 1991: 90)[๑๑]

กรณีถัดมาที่น่าสนใจคือชิลี หลายคนคงทราบดีว่าชิลีเคยถูกปกครองโดยรัฐบาลเผด็จการทหารที่มีพลเอก Augusto Pinochet เป็นผู้นำ เมื่อมองในเชิงเปรียบเทียบ ระบอบเผด็จการของชิลีนั้นค่อนข้างเลวร้ายกว่ากรณีทั่วไป คือเป็นเผด็จการเต็มรูป ไม่มีการเลือกตั้ง พรรคการเมืองถูกยุบ แถมมีการกวาดล้างผู้เห็นต่างด้วยกำลัง ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๗๓-๑๙๙๐ ที่พลเอก Pinochet ครองอำนาจ มี "ผู้สูญหาย" ด้วยน้ำมือของรัฐราว ๓,๐๐๐ คน และมีอีกกว่า ๓๕,๐๐๐ คนที่ถูกจับตัวมาทรมาน เหตุเพราะความโหดร้ายทารุณเช่นนี้ การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยในชิลีจึงอาศัยสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากยิ่งกว่าในอุรุกวัยหลายเท่าตัว กองทัพ และกลุ่มทุนฝ่ายขวาที่ร่วมกับพลเอก Pinochet ต่างกลัวการล้างแค้นที่อาจจะตามมา ผลคือ เมื่อการเปลี่ยนผ่านเริ่มขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๙๐ ชนชั้นนำของระบอบเก่าต่างได้รับอภิสิทธิ์จูงใจเป็นรายการยืดยาว เริ่มจากพลเอก Pinochet เอง แม้สละตำแหน่งประธานาธิบดี เขาก็ยังเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดต่อไปอีกถึง ๘ ปี ส่วนทางกองทัพ นอกจากจะรอดพ้นจากการถูกดำเนินคดีใดๆ แล้ว ก็ยังสามารถชี้นำการเมืองผ่านสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้สิทธิ

[๑๑] สำหรับงานวิจัยเชิงลึกเกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของอุรุกวัย ดู Gillespie (1991)

แต่งตั้งวุฒิสมาชิกจำนวน ๑ ใน ๔ ของทั้งหมด และที่สำคัญคือ รัฐบาลจะไม่มีอำนาจมายุ่งกับกิจการในกองทัพ โดยเฉพาะเรื่องการแต่งตั้ง และโครงสร้างบังคับบัญชา มิพักกล่าวถึงข้อกำหนดที่ให้มอบผลกำไรจากอุตสาหกรรมทองแดงแก่กองทัพชิลีทุกปีในอัตราร้อยละ ๒๐ ขณะเดียวกัน กลุ่มทุนฝ่ายขวาก็ได้หลักประกันด้านเศรษฐกิจ รัฐบาลใหม่ที่เข้ามาจะถูกห้ามไม่ให้เพิกถอน หรือสอบสวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ได้เกิดขึ้นช่วงปลายสมัยพลเอก Pinochet และที่ดูแปลกเป็นพิเศษคือ สิทธิแต่งตั้งผู้ว่าการธนาคารกลางยังตกเป็นของกองทัพ (Przeworski 1991: 78) ทั้งหมดนี้คือองค์ประกอบหลักๆ ของสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากที่ถูกจัดตั้งขึ้นสำหรับระยะเปลี่ยนผ่านในชิลี มติมหาชนถูกจำกัดกรอบไม่ให้มีสิทธิเหนือบางวาระนโยบาย เพื่อลดการเผชิญหน้า และจูงใจกลุ่มอำนาจเก่าให้ทำตามกติกา พอถึงทุกวันนี้ ชิลีก็ดูเป็นชาติประชาธิปไตยที่มั่นคงไปแล้ว ชนชั้นนำดั้งเดิมยังไม่เคยเคลื่อนไหวล้มกระดานอย่างจริงจัง และเหมือนกับอุรุกวัยคือ ชิลีไม่ได้ประสบกับการก่อรัฐประหารอีกเลยนับตั้งแต่รัฐบาลพลเรือนเข้ามารับช่วงปกครองประเทศต่อจากกองทัพ (Casper & Taylor 1996: 9; Valenzuela 1992: 62-66)[๑๒]

สำหรับกรณีศึกษาสุดท้ายนั้นมีบริบทที่แตกต่างไปจากประเทศอื่นอยู่มากพอสมควร ภายหลัง “การปฏิวัติดอกคาร์เนชั่น” (Carnation Revolution) ในปี ค.ศ. 1974 อันเป็นเหตุการณ์ที่ทางกองทัพออกมาล้มล้างอำนาจเผด็จการของรัฐบาลพลเรือน โปรตุเกสก็ตกอยู่ในสภาวะอนาธิปไตย การแบ่งขั้วซ้ายขวาได้แพร่กระจายไปทั่วทุกซอกมุมของสังคม ไม่เว้นแม้แต่กองทัพที่แตกแยกออกเป็นเสี่ยงๆ ทำให้มีโอกาสเกิดสงครามกลางเมืองได้ทุกขณะ ผู้นำอนุรักษ์นิยมภายในกองทัพถูกนายทหารฝ่ายซ้ายขับไล่ด้วยกำลัง ก่อนความตึงเครียดจะบานปลายเป็นการสู้รบในปี ค.ศ. ๑๙๗๕ ซึ่งยุติลงด้วยชัยชนะของกลุ่มทหารสายกลางที่มีพันตรี Ernesto Melo Antunes เป็นแกนนำ หลังจากนั้น สภาวะอนาธิปไตยจึงค่อยๆ คลายตัวจนนำไปสู่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในเดือนเมษายน ค.ศ. ๑๙๗๖ (Opello 1991: บทที่ 6) กฎหมายสูงสุดฉบับนี้ก่อให้เกิดรัฐบาลพลเรือนชุดแรกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนนับตั้งแต่ทศวรรษที่ ๑๙๒๐ จึงถือว่าโปรตุเกสได้เข้าสู่ช่วงหยั่งรากมั่นคงเป็นที่เรียบร้อย อย่างไรก็ดี ระบอบประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นก็ยังอยู่ภายใต้เงื่อนไขของสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมาก กองทัพโปรตุเกสเห็นตัวเองในฐานะ “ผู้คุ้มครองระบอบประชาธิปไตย” จากพรรคการเมืองหัวรุนแรง ไม่ว่าที่เป็นขวาตกขอบ หรือซ้ายสุดโต่ง เมื่อเป็นเช่นนี้ กองทัพจึงยืนกรานปฏิเสธระบบการเมืองใดก็ตามที่ไม่รองรับบทบาทนำของตน รัฐธรรมนูญเลยมาพร้อมกับองค์กรพิเศษที่ใช้ชื่อว่า “สภาแห่งการปฏิวัติ” (Council of the Revolution) ซึ่งมีสมาชิกแทบทั้งหมดเป็นนายทหาร สภาดังกล่าวจะคอยให้คำแนะนำประธานาธิบดี อีกทั้งสามารถออกกฎหมายที่มีศักดิ์เท่ากฎหมายจากรัฐสภา และยังครองสิทธิชี้ขาดด้วยว่า กฎหมายฉบับใดที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ สรุปคือ สภาแห่งการปฏิวัติทำให้การเมืองทั้งระบบถูกกำกับดูแลอย่างเป็นทางการโดยกองทัพ อันที่จริง ก่อนการเลือกตั้งปี ค.ศ. ๑๙๗๖ พรรคการเมืองหลักๆ ยังให้สิทธิคัดตัวผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีแก่สภาแห่งการปฏิวัติด้วย จนตำแหน่งนั้นตกเป็นของพันเอก Antnio Ramalho Eanes ไปในที่สุด (Lobo, Pinto, Magalhes 2011: 27; Maxwell 1995: 158-160) แต่ถึงกระนั้น แม้ไม่อาจเดินตามหลักเสียงข้างมากอย่างเต็มตัว โปรตุเกสก็พัฒนาประชาธิปไตยไปได้แบบก้าวกระโดด และสามารถเอาตัวรอดจากปัญหาเรื่องความยินยอม ณ

[๑๒] สำหรับสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากในชิลีโดยละเอียด ดู Alberts, Warshaw, & Weingast (2012: 87-94)

ทุกวันนี้ คงมีน้อยคนที่กล้าปฏิเสธว่า โปรตุเกสคืออดีตชาติเผด็จการที่ประสบความสำเร็จในการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย[๑๓]

แม้มีรายละเอียดที่ต่างกัน กรณีศึกษาข้างต้นล้วนยืนยันบทบาทของสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากในฐานะเครื่องมือไว้ใช้จูงใจชนชั้นนำให้ยอมรับการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย ในขณะเดียวกัน นอกจากกรณีเหล่านี้แล้ว เราก็ยังมีประเทศอื่นๆ อีกไม่น้อยที่เคยนำสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากไปใช้ในระหว่างระยะเปลี่ยนผ่าน โปแลนด์ปลายทศวรรษที่ ๑๙๘๐ ต้องอ่อนข้อให้พวกคอมมิวนิสต์ได้แต่งตั้งสมาชิกรัฐสภาเกินครึ่ง อีกทั้งมีสิทธิชี้ขาดนโยบายที่เกี่ยวกับความมั่นคง มิฉะนั้น คงเป็นไปไม่ได้ที่กลุ่มอำนาจเก่าจะยอมให้ประเทศเริ่มเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย (Przeworski 1991: 78) ไนจีเรียขณะเปิดเสรีทางการเมืองช่วงทศวรรษที่ ๑๙๗๐ ได้วางระบบเลือกตั้งที่เอื้อประโยชน์แก่บางพรรค แถมยังเพิ่มอำนาจของศาลสูงสุด เพราะต้องเอาใจกองทัพไม่ให้ออกมาสร้างปัญหา (Casper & Taylor 1996: 105-109) หรือแอฟริกาใต้ตอนยุติการแบ่งแยกสีผิว (Apartheid) ก็มีข้อกำหนดจัดสรรที่นั่งในคณะรัฐมนตรี และการปรับเปลี่ยนระบบภาษี เพื่อให้ชนชั้นนำผิวขาวมั่นใจว่าตนจะไม่ถูกคุกคามภายหลังจากชนพื้นเมืองผิวดำที่เป็นเสียงส่วนใหญ่ของประเทศ[๑๔] (Acemoglu & Robinson 2006: 207-211) ท้ายที่สุด เราจึงไม่อาจมองข้ามความเป็นไปได้ที่สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากจะช่วยค้ำจุนประชาธิปไตยให้สามารถตั้งตัว ไม่ถูกท้าทายจนล่มสลายลงก่อนมีโอกาสหยั่งราก หากถูกออกแบบมาอย่างเหมาะสม สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากย่อมเป็นกุญแจสำคัญในการแก้ปัญหาของประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่าน

แนวทางที่ไม่รับประกันผลสำเร็จ: เงื่อนไขและข้อจำกัดของสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมาก

ต่อให้ยอมรับความเป็นไปได้ เราก็จำต้องตระหนักด้วยว่า สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากนั้นหาใช่เครื่องมือที่สมบูรณ์แบบ สถาบันดังกล่าวยังมีความตึงเครียดภายในตัวสูง แถมมักมีศักยภาพไม่เพียงพอรักษาระบอบประชาธิปไตยโดยลำพัง และในบางสภาวการณ์ก็อาจไม่มีทางถูกนำมาใช้ได้เลย ท้ายที่สุด เราจึงควรเข้าใจว่า สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากยังต้องประสบกับปัญหาพื้นฐานอย่างน้อย ๓ ประการ คือ ปัญหาในเชิงหลักการ ปัญหาในเชิงดุลยภาพ และปัญหาในเชิงปฏิบัติ เริ่มจากปัญหาแรก หลายคนคงรู้สึกขัดแย้งบ้างว่า หากประชาธิปไตยหมายถึงรูปแบบการปกครองที่เสียงของทุกคนมีน้ำหนักเท่ากัน แล้วเราจะยอมรับสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากได้อย่างไร อภิสิทธิ์ของชนชั้นนำดูเป็นมรดกของระบอบเผด็จการที่คอยบั่นทอน มากกว่าจะส่งเสริมประชาธิปไตย เมื่อพิจารณาในแง่นี้ ตราบใดที่ยังมีสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมาก ระยะเปลี่ยนผ่านก็ย่อมไม่มีวันสิ้นสุดลง สถาบันดังกล่าวจะเป็นตัวถ่วงที่ยับยั้งไม่ให้ระบอบประชาธิปไตยได้พัฒนาต่อไปจนถึงขีดสุด อย่างไรก็ดี แม้ไม่อาจบอกปัดความยอกย้อนเชิงหลักการ เราพึงระลึกไว้เสมอว่า สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากจะถูกใช้เป็นแค่มาตรการชั่วคราวเท่านั้น เวลาออกแบบโครงสร้างทางสถาบันเพื่อระบอบประชาธิปไตย เราต้องคำนึงถึงเรื่องหลักการภายใต้ความเป็นจริงทางการเมือง เราต้องรู้ว่า อะไรคือสิ่งที่ควรจะเป็น

[๑๓] สำหรับงานศึกษาเรื่องการเปลี่ยนผ่านของโปรตุเกสโดยเฉพาะ ดู Linz & Stepan (1996)

[๑๔] นอกจากนี้ ยังมีกรณีอื่นอีก อาทิ บราซิล สเปน โคลอมเบีย อาร์เจนตินา ฯลฯ ดู Alberts, Warshaw, & Weingast (2012: 73-74) Burton, Gunther, & Higley (1992a: 325) Casper & Taylor (1996: 109-113)

พร้อมกับตระหนักว่า อะไรคือสิ่งที่เป็นไปได้ ถ้าสังคมยังประกอบด้วยตัวแสดงผู้ทรงพลังที่มีแรงจูงใจให้ล้มกระดาน การสร้างระบอบประชาธิปไตยที่มองข้ามข้อเท็จจริงนี้ไปย่อมลงเอยด้วยหายนะ แนวทางที่ยั่งยืนกว่าคือ เราต้องยอมรับความเป็นจริง และออกแบบระบบให้ประชาธิปไตยพอมีโอกาสตั้งตัว เราไม่ควรก้าวไปแบบให้ได้ทุกอย่างในทีเดียว และต้องไม่คาดคั้นกลุ่มอำนาจต่างๆ แบบไร้ขอบเขต มิฉะนั้น ระบอบประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นย่อมมีศัตรูมากเกินรับไหว (ดูเพิ่มเติม Levine 1987: 103) สรุปคือ ผู้ออกแบบพึงหาจุดสมดุลระหว่างอำนาจของเสียงข้างมากกับอำนาจของชนชั้นนำที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ต้องให้อำนาจทั้งสองสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ในบางกรณี เราจึงต้องเลือกว่าจะเอาระบบที่เป็นประชาธิปไตยครอบคลุม แต่เสี่ยงล่มสลายในเวลาอันสั้น หรือระบบที่เป็นประชาธิปไตยไม่เต็มร้อย แต่น่าจะอยู่รอดไปได้นาน ทางเลือกหลังย่อมช่วยให้ประชาธิปไตยหยั่งรากได้ลึกกว่า เปิดโอกาสให้กลุ่มพลังอันพึงประสงค์ได้มีพื้นที่พัฒนาความเข้มแข็ง และสร้างแนวร่วม (Valenzuela 1992: 69) จนไปเปลี่ยนดุลอำนาจในสังคมให้ถึงจุดที่สามารถรื้อถอนสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมาก โดยไม่ก่ออันตรายต่อระบอบประชาธิปไตย อย่างในกรณีตัวอย่าง พอเปลี่ยนผ่านมาได้สักระยะหนึ่ง ประเทศทั้งสามก็ยกเลิกสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากไปจนหมดสิ้น อุรุกวัยทยอยตัดอภิสิทธิ์ของกองทัพ ส่วนชิลีก็ไม่ต่างกัน การปฏิรูปเพิ่มเติมค่อยๆ ติดตามมาเป็นระลอก ก่อนที่ประเทศจะปลอดสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมาก และแม้แต่พลเอก Pinochet เองก็ยังถูกส่งตัวดำเนินคดี ขณะที่โปรตุเกสได้แก้รัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. ๑๙๘๒ เพื่อยุบสภาแห่งการปฏิวัติทิ้ง ก่อนทำให้ทหารอยู่ใต้อำนาจพลเรือนเป็นการถาวร ดังนั้น เหมือนที่บอกไปคือ สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากต้องเป็นเพียงมาตรการชั่วคราวเราเดินหน้าสู่ประชาธิปไตยด้วยเครื่องมือที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ก่อนกำจัดเครื่องมือนั้นเสียเมื่อสถานการณ์เอื้ออำนวย (ดู เพิ่งอ้าง: ๗๑-๗๒; O'Donnell & Schmitter 1986: 38) ทั้งหมดเป็นไปตามเงื่อนไขความจำเป็นที่บีบให้เราต้องผ่อนปรนหลักการ สอดคล้องกับที่ Alberts, Warshaw, และ Weingast (2012: 97-98) เขียนไว้ว่า สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากช่วยกรุยทางให้เราเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยได้ในแบบที่การเคลื่อนตัวอย่างฉับพลันไม่อาจทำได้สำเร็จ กล่าวคือ ต้องอาศัยการเปลี่ยนผ่านเป็นขั้นๆ (Phased transition) บนฐานคิดที่ว่า การที่มีประชาธิปไตยบ้างนั้นดีกว่าการที่ไม่มีประชาธิปไตยเลย (Casper & Taylor 1996: 131)

สำหรับปัญหาประการที่สองนั้นจะมีสาเหตุมาจากความยุ่งยากในการออกแบบ เวลาหันไปพึ่งสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมาก สิ่งหนึ่งที่ต้องขบคิดคือ เราจะนำสถาบันดังกล่าวมาใช้อย่างไรให้เกิดดุลยภาพ เพราะถ้าเราออกแบบสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากให้มีความเข้มข้นน้อยเกินไป ก็เท่ากับว่า ผลได้ที่เสนอย่อมไม่พอจูงใจตัวแสดงที่เป็นเป้าหมาย ตัวแสดงจึงยังคงมีแนวโน้มที่จะปฏิเสธระบอบประชาธิปไตย ต่อให้มีสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากมารับใช้แล้วก็ตาม ยกตัวอย่างสมมติ เมื่อต้องเอาใจตัวแสดง A ด้วยอภิสิทธิ์เหนือกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ คำถามย่อมตามมาโดยทันทีว่า เราควรเอาอภิสิทธิ์แบบไหนไปใช้เอาใจ จะเป็นอำนาจปรึกษาหารือ อำนาจร่วมตัดสินใจ อำนาจยับยั้งข้อเสนอ หรือถึงขั้นอำนาจริเริ่มนโยบาย อภิสิทธิ์ใดบ้างที่จะมีพลังพอทำให้ตัวแสดง A ไม่คิดต่อต้านระบอบประชาธิปไตย ในขณะเดียวกัน การออกแบบสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากแบบเทอภิสิทธิ์ให้หมดอย่างไร้ขอบเขตก็รังแต่จะก่อปัญหา ซึ่งอาจร้ายแรงกว่าการให้อภิสิทธิ์ไม่เพียงพอเสียด้วยซ้ำ เพราะอภิสิทธิ์ที่มากล้นย่อมส่งผลให้ระบบการเมือง

มีความเป็นปรปักษ์เสียงข้างมากยิ่งกว่าความเป็นประชาธิปไตย การเปลี่ยนผ่านจึงอาจไปลงเอยกับอำนาจผูกขาดของเสียงข้างน้อยแทน (ดู Lijphart 1977: 37) นอกจากนี้ สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากที่เข้มข้นเกินก็ยังมักทนทานต่อการถูกรื้อถอนในอนาคต จากมาตรการชั่วคราวก็อาจกลายพันธุ์เป็นองค์ประกอบถาวรที่สร้างแต่ภาระ (Valenzuela 1992: 58) ขณะที่กรณีศึกษาทั้งสามที่ยกมาล้วนประสบความสำเร็จในการกำจัดสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากเมื่อหมดความจำเป็น เรายังมีกรณีอย่างฮอนดูรัสที่ได้ให้อภิสิทธิ์จูงใจแก่กองทัพ แต่แทนที่จะถูกเพิกถอนในภายหลัง อภิสิทธิ์ที่ว่ากลับฝังรากเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมือง และทำให้ตัวแสดงไม่น้อยหันมาผลักดันนโยบายผ่านกองทัพ มากกว่าจะอาศัยช่องทางปกติอย่างรัฐสภา หรือพรรคการเมือง ฮอนดูรัสจึงไม่อาจพัฒนาประชาธิปไตยต่อไปได้อย่างเต็มที่ (ดู Casper & Taylor 1996: 10, 13) หรือบราซิลเองก็คล้ายคลึงกัน คือมีสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากที่เข้มแข็งเกินกว่าจะรื้อถอน ชนชั้นนำรักษาสถาบันดังกล่าวไว้ได้ยาวนาน จนนำมาซึ่งการเมืองแบบอุปถัมภ์ที่เน้นความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นหลัก (O'Donnell 1992: 29-30, 47) ท้ายที่สุด ปัญหาเรื่องดุลยภาพจึงมีลักษณะเหมือนกับที่ O'Donnell (1992: 19, 23) เปรียบเปรยไว้ว่า ความล้มเหลวอาจมาในรูป "ความตายอย่างฉับพลัน" (Sudden death) หรือไม่ก็ "ความตายอย่างเชื่องช้า" (Slow death) กล่าวคือ เวลาออกแบบสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมาก ถ้าเราเสนออภิสิทธิ์ให้น้อยไป ตัวแสดงผู้ทรงอิทธิพลก็มักออกมาล้มกระดานภายในเวลาอันสั้น แต่ในทางกลับกัน ถ้าเราเสนออภิสิทธิ์ให้มากไป ตัวแสดงนั้นก็อาจจะสลายโครงสร้างประชาธิปไตยอย่างค่อยเป็นค่อยไปด้วยวิถีทางในระบบแทน สรุปคือ เมื่อการออกแบบขาดดุลยภาพ ระบอบประชาธิปไตยย่อมล่มสลาย แล้วแต่ว่า จะช้า หรือเร็วก็เท่านั้น (ดูเพิ่มเติม Casper & Taylor 1996: 131; Przeworski 1991: 94)

ท้ายที่สุด ปัญหาที่สามจะเกี่ยวข้องกับข้อจำกัดที่เกิดจากจุดยืนของตัวแสดงกลุ่มต่างๆ ในสังคม กล่าวคือ แม้การออกแบบสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากให้มีดุลยภาพจะไม่ใช่เรื่องง่าย แต่สิ่งที่ยากลำบากยิ่งกว่าคือการทำให้คู่กรณีทั้งหมดหันมายอมรับสถาบันดังกล่าว โดยพื้นฐาน สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากนั้นตั้งอยู่บนการประนีประนอมระหว่างกัน ไม่มีใครที่ได้อะไรหมด หรือเสียอะไรหมด เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงไม่มีตัวแสดงใดที่สามารถบรรลุความต้องการสูงสุดของตน ชนชั้นนำดั้งเดิมยอมสละอำนาจผูกขาด เพื่อแลกกับหลักประกันว่าด้วยผลประโยชน์บางอย่าง ขณะที่ฝ่ายเสียงข้างมากก็จำกัดอำนาจตนเอง ไม่ให้มีสิทธิขาดเหนือทุกเรื่อง เพื่อให้การเปลี่ยนผ่านดำเนินไปได้ราบรื่นขึ้น ท้ายที่สุด แต่ละฝ่ายจึงลงเอยกับทางเลือกที่ดีรองเป็นอันดับสอง (Second-best choice) (ดู O'Donnell & Schmitter 1986: 38) ซึ่งใช่จะเป็นสิ่งที่ทุกคนยอมรับได้เสมอไป ยิ่งในระยะเปลี่ยนผ่านที่เต็มไปด้วยความสับสนวุ่นวาย ตัวแสดงแต่ละฝ่ายอาจประเมินสถานการณ์ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง อาจเชื่อมั่นในศักยภาพของตนที่จะพิชิตฝั่งตรงข้ามมากเกินไป มิพักกล่าวถึงกระแสอารมณ์ของมวลชนที่มักเข้มข้นรุนแรง ทั้งด้วยความโมโห ความเคียดแค้น ความมุ่งมั่น ความดุดัน ฯลฯ หากมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยอมอ่อนข้อ สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากย่อมกลายเป็นเครื่องมือที่ไม่มีวันถูกนำมาใช้ ต่อให้เรารู้วิธีออกแบบที่ดีที่สุดแล้วก็ตาม เมื่อเป็นเช่นนี้ สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากจึงต้องการสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวย ซึ่งก็คือบริบทที่ตัวแสดงหลักๆ ต่างเชื่อว่าตนไม่อาจเดินหน้าไปได้แบบไม่สนใจใคร เพราะนี่จะทำให้ตัวแสดงพร้อมประนีประนอมกันผ่านสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากยิ่งขึ้น สรุปคือ ความพอประมาณ

ทางการเมือง (Political moderation) นับเป็นปัจจัยสำคัญ (Valenzuela 1992: 82) เหมือนในการเปลี่ยนผ่านของสเปนปลายทศวรรษที่ ๑๙๗๐ กองทัพยอมปล่อยมือจากอำนาจเบ็ดเสร็จ ส่วนพรรคการเมืองทั้งหลายก็ละเว้นความพยายามใดๆ ที่จะแก้แค้น หรือท้าทายกองทัพ เพราะตระหนักดีถึงสารพัดปัญหาที่จะต้องเกิดตามมา (Colomer 1991: 1283) หรืออย่างเวเนซุเอลาภายหลังปี ค.ศ. ๑๙๕๗ กลุ่มการเมืองฝ่ายซ้ายได้เจรจากับชนชั้นนำอนุรักษ์นิยม จนจัดตั้งเป็น “รัฐบาลแห่งชาติ” ที่ใช้แนวนโยบายแบบสายกลาง (Peeler 1992: 96-98) ดังที่ Levine (1974: 103-105) วิเคราะห์คือ ตัวแสดงในเวเนซุเอลาล้วนมีประสบการณ์จากจุดยืนแข็งกร้าวในอดีต และเรียนรู้ที่จะถอยกันคนละก้าว ดังนั้น เพื่อเป็นที่ยอมรับ สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากจึงอาจต้องรอให้เกิดความเสียหายขึ้นก่อน บรรดาตัวแสดงจะได้หัดรู้จักละทิ้งทัศนคติแบบเรียกร้องแต่ชัยชนะเด็ดขาด (ดู Burton, Gunther, & Higley 1992b: 14, 31; Casper & Taylor 1996: 103-104; Colomer 1991: 1300) หรืออย่างน้อยก็ให้พวกหัวรุนแรงหมดพลังต้านแกนนำสายกลางที่พร้อมจะพูดคุยกับคู่ขัดแย้งอีกฝ่าย (ดู Gillespie 1991: 161; Przeworski 1991: 68) ทั้งหมดนี้เป็นปัญหาที่อยู่นอกเหนืออำนาจควบคุมของผู้ออกแบบสถาบัน โอกาสที่เราจะนำสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากไปใช้จึงถูกจำกัด และผันแปรไปตามสภาพการเมืองของแต่ละประเทศ

บทส่งท้าย: สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากกับการเมืองไทย

จากทั้งหมดข้างต้น เราคงมองเห็นความเป็นไปได้ที่จะนำสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากไปใช้ค้ำจุนระบอบประชาธิปไตยที่ยังคงบอบบางในหลายประเทศทั่วโลก เมื่อต้องเผชิญกับปัญหาเรื่องความยินยอมในหมู่ตัวแสดงผู้ทรงอำนาจเสียจนบทลงโทษไม่อาจป้องปรามได้ ทางออกหนึ่งของเราย่อมอยู่ที่การสร้างแรงจูงใจผ่านสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมาก เพื่อปรับสมดุลไม่ให้พฤติกรรมฝ่าฝืนกฎได้เป็นสิ่งที่ให้ประโยชน์ตอบแทนสูงกว่าพฤติกรรมเคารพกฎ สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากสามารถรับประกันอภิสิทธิ์บางอย่างแก่ตัวแสดงผู้มีอิทธิพล ช่วยให้พวกเขาปกป้องผลประโยชน์ขั้นมูลฐานของตนได้โดยไม่จำเป็นต้องหันไปพึ่งพาวิธีการนอกระบบที่มีแต่จะสั่นคลอนความอยู่รอดของระบอบประชาธิปไตย ท้ายที่สุด เป้าหมายหลักของเราจึงอยู่ที่การผลักดันให้เกิดสภาพแวดล้อมอันสันติในระหว่างที่ระบอบประชาธิปไตยยังไม่ทันตั้งตัวพร้อมรับแรงกดดัน เรานำสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากมาลดโอกาสที่ตัวแสดงจะเผชิญหน้ากันอย่างตึงเครียด ก่อนก้าวต่อไปด้วยการรื้อถอนสถาบันดังกล่าวเสียหลังระบอบประชาธิปไตยได้หยั่งรากมั่นคงแล้วพอสมควร ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากประสบการณ์ที่ผ่านมา แม้มีกรณีที่ล้มเหลวอยู่บ้าง เหตุเพราะการออกแบบที่ขาดดุลยภาพเป็นสำคัญ แต่เราก็ยังมีกรณีอื่นอีกไม่น้อยที่ช่วยยืนยันศักยภาพของสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากในฐานะเครื่องมือบ่มเพาะระบอบประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่าน ตามที่ได้กล่าวถึงไปแล้วโดยย่อ ดังนั้น ผู้ออกแบบระบบการเมืองย่อมไม่อาจมองข้ามสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากไปได้ และควรขบคิดให้หนักว่าสถาบันดังกล่าวมีความจำเป็นต่อโจทย์ปัญหาที่ตนกำลังเผชิญอยู่หรือไม่ อย่างไร

สำหรับกรณีของประเทศไทย สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากนั้นหาใช่สิ่งแปลกประหลาดแม้แต่น้อย ย้อนกลับไปช่วงทศวรรษที่ ๑๙๘๐ ซึ่งหลายคนนิยมขนานนามให้เป็น “ยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ” เราจะเห็นว่า สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากได้ฝังตัวเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของระบบการเมือง ทั้งใน

รูปองค์กร และในรูปกฎเกณฑ์ ประเทศไทยสมัยนั้นมีวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งทั้งหมด สมาชิกเกินครึ่งเป็นนายทหาร แถมยังทำงานด้วยความตื่นตัวไม่น้อยไปกว่าผู้แทนราษฎรที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามา ในขณะเดียวกัน นโยบายสำคัญๆ เกี่ยวกับการทหาร การต่างประเทศ และการพัฒนาเศรษฐกิจ ก็กลายเป็นปริมณฑลที่ถูกสงวน คือเป็นเรื่องที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของกองทัพ ข้าราชการ หรือนักธุรกิจเป็นหลัก กระทรวงซึ่งรับผิดชอบนโยบายเหล่านี้จะมีรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากพรรคการเมือง หากแต่เป็นบุคคลที่พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีส่งไปดำรงตำแหน่ง นอกจากนี้ ฝ่ายพลเรือนยังแทบไม่มีอำนาจอะไรไปกำกับดูแลกองทัพ เหล่านายพลต่างถือเอกสิทธิ์ในการทำงาน สามารถตัดสินใจหลายเรื่องด้วยตนเอง โดยเฉพาะที่เกี่ยวพันกับภัยคอมมิวนิสต์ในชนบท และประเทศเพื่อนบ้าน สรุปคือ แม้มีการเลือกตั้ง พรรคการเมือง และปัจจัยอื่นๆ ที่สะท้อนความเป็นประชาธิปไตย แต่ชนชั้นนำทั้งหลายกลับยังครอบครองอภิสิทธิ์ค่อนข้างกว้างขวางเหนือกระบวนการกำหนดนโยบายรัฐไทย สามารถริเริ่มผลักดัน หรือยับยั้งข้อเสนอสาธารณะต่างๆ ด้วยช่องทางที่ไม่ต้องผ่านสนามเลือกตั้ง ท้ายที่สุด ระบบการเมืองที่มีลักษณะกึ่งปรปักษ์เสียงข้างมากเช่นนี้ได้นำมาซึ่งสภาวะแห่งเสถียรภาพ โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับช่วงเวลาก่อนหน้าที่เต็มไปด้วยความโกลาหลประชาธิปไตยแบบจำกัดที่อยู่รอดต่อเนื่องช่วยเปิดพื้นที่ให้พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ ตลอดจนภาคประชาสังคมได้จัดตั้งกันเอง และพัฒนาศักยภาพจนพอหลังผ่านเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. ๑๙๙๗ ประเทศไทยจึงค่อยเข้าสู่ “ยุคประชาธิปไตยเต็มใบ” ทางกองทัพและกลุ่มข้าราชการเริ่มอ่อนกำลังลง จนเรารื้อถอนสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากที่มีอยู่ออกไปได้ด้วยการปฏิรูป

แต่ถึงกระนั้น การเปลี่ยนผ่านที่เกิดขึ้นก็ถูกพิสูจน์แล้วว่าเป็นพัฒนาการที่ยังไม่สิ้นสุด นับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๕ เป็นต้นมา การเมืองไทยต้องผจญกับวิกฤตการณ์ครั้งใหญ่ ชนชั้นนำดั้งเดิมอย่างกองทัพและข้าราชการ ต่างฟื้นคืนกลับมามีอิทธิพลครอบงำ โดยเฉพาะเมื่อได้ชนชั้นกลางในเมืองเป็นพันธมิตรผู้แข็งขัน พวกเขาต่อต้านอำนาจเบ็ดเสร็จของเสียงข้างมาก และมุ่งลดทอนความชอบธรรมของการเลือกตั้งในฐานะช่องทางตัดสินใจสูงสุดของระบบการเมือง ก่อนออกมาล้มกระดานด้วยการก่อรัฐประหารในปี ค.ศ. ๒๐๐๖ ด้วยเหตุนี้ สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากจึงดูเป็นสิ่งจำเป็นอีกครั้ง เพื่อให้ประเทศสามารถเปลี่ยนผ่านกลับสู่ระบอบประชาธิปไตยเต็มใบได้ด้วยความราบรื่น เรามีแนวโน้มต้องนำสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากมาช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพ เหมือนเช่นในอดีต อันที่จริง สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากก็ได้กลับมาเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมืองแล้วพร้อมกับรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. ๒๐๐๗ ทั้งวุฒิสภาที่ถูกแต่งตั้ง และอำนาจที่เพิ่มขึ้นของสถาบันตุลาการ ตลอดจนองค์กรอิสระต่างๆ สิ่งเหล่านี้มีผลไปจำกัดเสรีภาพในการดำเนินนโยบายของฝ่ายเสียงข้างมากอย่างมีนัยสำคัญ อำนาจเด็ดขาดของรัฐบาลที่ชนะการเลือกตั้งถูกตีกรอบโดยสิทธิยับยั้งที่เหนือกว่าของสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมาก ซึ่งด้านหนึ่งก็ปลุกให้เกิดกระแสตุลาการภิวัตน์ตลอดช่วงไม่กี่ปีที่แล้วมา อย่างไรก็ดี แม้พอบรรเทาความตึงเครียดไปได้บ้าง แต่สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากที่ปรากฏขึ้นก็ยังไม่อาจให้ผลลัพธ์อันพึงประสงค์ เหตุเพราะมิใช่กลไกซึ่งเป็นที่ยอมรับของทุกคู่กรณี จึงมีความพยายามรื้อถอนสถาบันดังกล่าวเป็นระยะผ่านข้อเรียกร้องให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ จนนำไปสู่การเผชิญหน้ากันในขณะที่ดุลอำนาจยังคงเอื้อต่อทางกองทัพและแนวร่วมข้าราชการ ดังที่อธิบายไปแล้วเกี่ยวกับปัญหาในเชิงปฏิบัติ สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมาก

ต้องการสภาพแวดล้อมที่ตัวแสดงหลักๆ ต่างเชื่อว่าตนไม่สามารถเดินหน้าไปได้เองโดยลำพัง ตลอดวิกฤตที่ผ่านมาในประเทศไทย การออกแบบระบบการเมืองดูเป็นภารกิจที่เกิดจากการริเริ่มของชนชั้นนำ ซึ่งมีกองทัพเป็นแกนกลาง มากกว่าการเจรจาต่อรองระหว่างกลุ่มพลังต่างๆ ผลคือ สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากจะไม่ได้ตั้งอยู่บนฐานของข้อตกลงที่ทุกฝ่ายพร้อมใจยอมรับ ฝ่ายที่ถูกกีดกันย่อมปฏิเสธ และต่อต้านสถาบันที่ตนไม่ได้มีส่วนออกแบบเป็นธรรมดา

เมื่อเป็นเช่นนี้ ขณะที่ประเทศไทยกำลังจะมีกฎหมายสูงสุดฉบับใหม่ในไม่ช้า เราคงไม่อาจปฏิเสธสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากไปได้ โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาสภาพความเป็นจริงทางการเมืองที่ดำรงอยู่ แต่เพื่อให้สถาบันดังกล่าวมีความยั่งยืน และนำพาประเทศกลับสู่ประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง เราควรคำนึงถึงปัญหาสำคัญที่ได้ระบุไปแล้ว คือ ปัญหาในเชิงดุลยภาพ และปัญหาในเชิงปฏิบัติ ประการแรก เราต้องระวังไม่ให้สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากไปผ่อนปรนเงื่อนไขพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยจนเกินพอดี พื้นที่สำหรับเสียงข้างมากยังคงต้องมีอยู่ แต่ในขณะเดียวกัน เราก็ควรสร้างแรงจูงใจให้มีความเข้มข้นพอยับยั้งกองทัพ ข้าราชการ ตลอดจนชนชั้นกลาง จากการหันไปเคลื่อนไหวนอกระบบด้วย (ดู Alberts, Warshaw, & Weingast 2012: 95) ส่วนประการที่สอง เราพึงใส่ใจกับกลุ่มพลังต่างๆ ในสังคม ต้องให้แน่ชัดว่า ทุกฝ่ายที่มีบทบาทจะพร้อมประนีประนอมกัน และเต็มใจยอมรับสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากในแบบที่จะถูกสร้างขึ้น มิฉะนั้น ต่อให้ได้ดุลยภาพกระแสต่อต้านสถาบันดังกล่าวย่อมติดตามมา ก่อนลงเอยกับการเผชิญหน้า เหมือนกับที่เคยเกิดกับรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. ๒๐๐๗ ในเบื้องต้น ทางออกสำหรับปัญหาทั้งสองดูจะอยู่ที่การเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายได้เข้ามาออกแบบสถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากร่วมกัน เพราะการดำเนินการเช่นนี้จะก่อให้เกิดการเจรจาต่อรอง แต่ละฝ่ายจะพยายามรักษาผลประโยชน์ของตนอย่างเต็มที่ ไม่ปล่อยให้ใครได้อะไรเกินกว่าที่ตนจะยอมไหว สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากที่ถูกสร้างขึ้นจึงมักตอบโจทย์เรื่องดุลยภาพได้ดีกว่า นอกจากนี้การเจรจาที่เปิดกว้างยังช่วยส่งเสริมความชอบธรรมและความพร้อมที่กลุ่มพลังทั้งหลายจะยอมอยู่ใต้สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมาก ผลคือ แนวโน้มที่สถาบันดังกล่าวจะช่วยค้ำจุนเสถียรภาพในระยะเปลี่ยนผ่านก็น่าจะเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย (ดู Casper & Taylor 1996: 128) ท้ายที่สุดแล้ว โอกาสที่สถาบันปรปักษ์เสียงข้างมากจะเป็นคุณ (หรือเป็นโทษ) ต่อระบอบประชาธิปไตยที่ยังบอบบางจึงขึ้นอยู่กับวิธีออกแบบสถาบันดังกล่าว พอๆ กับผลลัพธ์ของการออกแบบ.

บรรณานุกรม

ภาษาอังกฤษ

Acemoglu, D. & Robinson, J. A. 2006. **Economic origins of dictatorship and democracy.** Cambridge: Cambridge University Press.

Alberts, S., Warshaw, C., & Weingast, B. R. 2012. "Democratization and countermajoritarian institutions," In T. Ginsburg (Ed.), **Comparative constitutional design** (pp. 69-100). Cambridge: Cambridge University Press.

Alexander, G. 2001. "Institutions, path dependence, and democratic consolidation," **Journal of Theoretical Politics,** 13 (3): 249-270.

BBC 11 January 2015. "Sri Lanka's Rajapaksa 'sought army help after poll defeat,'" **BBC News.** www.bbc.com/news/world-asia-30763699 (accessed 24 February 2015)

Bickel, A. M. 1962. **The least dangerous branch: The Supreme Court at the bar of politics.** Indianapolis: Bobbs-Merrill.

Boix, C. 2008. **Democracy and redistribution.** Cambridge: Cambridge University Press.

Bollen, K. & Jackman, R. 1985. "Economic and non-economic determinants of political democracy in the 1960s." In G. Braungart & M. M. Braungart (Eds.), **Research in political sociology,** Volume 1 (pp. 27-48). Greenwich; London: JAI Press.

Burton, M., Gunther, R., & Higley, J. 1992a. "Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe: An overview," In J. Higley & R. Gunther (Eds.), **Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe** (pp. 323-348). Cambridge: Cambridge University Press.

_____. 1992b. "Introduction: Elite transformations and democratic regimes," In J. Higley & R. Gunther (Eds.), **Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe** (pp. 1-37). Cambridge: Cambridge University Press.

Casper, G. & Taylor, M. M. 1996. **Negotiating democracy: Transitions from authoritarian rule.** Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Coleman, J. 1989. "Rationality and the justification of democracy," In G. Brennan & L. E. Lomasky (Eds.), **Politics and process: New essays in democratic thought** (pp. 194-221). Cambridge: Cambridge University Press.

Colomer, J. M. 1991. "Transitions by agreement: Modelling the Spanish way," **American Political Science Review,** 85 (4): 1283-1302.

Dahl, R. A. 1971. **Polyarchy: Participation and opposition.** New Haven: Yale University Press.

_____. 1982. **Dilemmas of pluralist democracy: Autonomy vs. control.** New Haven; London: Yale University Press.

_____. 1998. **On democracy.** New Haven; London: Yale University Press.

Dimitrov, M. K. 2013. "Understanding communist collapse and resilience," In Author (Ed.), **Why communism did not collapse: Understanding authoritarian regime resilience in Asia and Europe** (pp. 3-39). New York: Cambridge University Press.

Gillespie, C. G. 1991. **Negotiating democracy: Politicians and generals in Uruguay.** Cambridge: Cambridge University Press.

Gloppen, S., Gargarella, R., & Skaar, E. (Eds.) 2004. **Democratization and the judiciary: The accountability function of courts in new democracies.** London: Frank Cass.

Held, D. 2006. **Models of democracy.** Cambridge: Polity.

Helmke, G. 2005. **Courts under constraints: Judges, generals, and presidents in Argentina.** Cambridge: Cambridge University Press.

Levine, D. H. 1978. "Venezuela since 1958: The consolidation of democratic politics," In J. J. Linz & A. Stepan (Eds.), **The breakdown of democratic regimes: Latin American.** Baltimore: John Hopkins University Press.

Levitsky, S. & Way, L. 2010. **Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the Cold War.** New York: Cambridge University Press.

Lijphart, A. 1977. **Democracy in plural societies: A comparative exploration.** New Haven: Yale University Press.

Linz, J. J. 1990. "Transitions to democracy," **Washington Quarterly,** 13(3): 143-164.

Linz, J. J. & Stepan, A. 1996. **Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist.** Baltimore; London: Johns Hopkins University Press.

Lobo, M. C., Pinto, A. C., & Magalhes, P. 2011. "The political institutions of Portuguese democracy." In S. Royo (Ed.), **Portugal in the twenty-first century: Politics, society and economics** (pp. 23-48). Plymouth: Lexington Books.

Loewenstein, K. 1937. "Militant democracy and fundamental rights, II," **American Political Science Review,** 31 (4): 638-658.

Mainwaring, S., 1992. "Transitions to democracy and democratic consolidation: Theoretical and comparative issues," In S. Mainwaring, G. O'Donnell, & J. S. Valenzuela (Eds.), **Issues in democratic consolidation: New South American democracies in comparative perspective** (pp. 294-341). Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Mainwaring, S., O'Donnell, G., & Valenzuela, J. S. 1992. "Introduction," In S. Mainwaring, G. O'Donnell, & J. S. Valenzuela (Eds.), **Issues in democratic consolidation: New South American democracies in comparative perspective** (pp. 1-16). Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Marks, G. 1992. "Rational sources of chaos in democratic transition," **American Behavioral Scientist,** 35 (4/5): 397-421.

Maxwell, K. 1996. **The making of Portuguese democracy.** Cambridge: Cambridge University Press.

Mittal, S. & Weingast, B. R. 2010. Self-enforcing constitutions: With an application to democratic stability in America's first century. Annual meeting paper, American Political Science Association (APSA).

Niskanen, W. A. 1990. "Conditions affecting the survival of constitutional rules," **Constitutional Political Economy,** 1(2): 53-62. DOI: 10.1007/BF02393041

O'Donnell, G. 1992. "Transitions, continuities, and paradoxes," In S. Mainwaring, G. O'Donnell, & J. S. Valenzuela (Eds.), **Issues in democratic consolidation: New South American democracies in comparative perspective** (pp. 17-56). Notre Dame: University of Notre Dame Press.

O'Donnell, G. & Schmitter, P. C. 1986. **Transitions from authoritarian rule.** London: Johns Hopkins University Press.

Opello, W. C., Jr. 1991. **Portugal: From monarchy to pluralist democracy.** Boulder; San Francisco; Oxford: Westview Press.

Peeler, J. A. 1992. "Elite settlements and democratic consolidation: Colombia, Costa Rica, and Venezuela," In J. Higley & R. Gunther (Eds.), Elites and democratic consolidation in **Latin America and Southern Europe** (pp. 81-112). Cambridge: Cambridge University Press.

Przeworski, A. 1991. **Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America.** Cambridge: Cambridge University Press.

Riedl, R. B. 2014. **Authoritarian origins of democratic party systems in Africa.** Cambridge; New York: Cambridge University Press.

Rosenberg, G. N. 1992. "Judicial independence and the reality of political power," **Review of Politics,** 54 (3): 369-398.

Sartori, G. 1994. **Comparative constitutional engineering: An inquiry into structures, incentives, and outcomes.** Basingstoke: Macmillan Press.

Schedler, A. 2006. "The logic of electoral authoritarianism," In A. Schedler (Ed.), **Electoral authoritarianism: The dynamics of unfree competition** (pp. 1-26). Boulder; London: Rienner Publishers.

Schmitter, P. C. 1986. "An introduction to Southern European transitions from authoritarian rule: Italy, Greece, Portugal, Spain, and Turkey," In G. O'Donnell, P. C. Schmitter, & L. Whitehead (Eds.), **Transitions from authoritarian rule** (pp. 3-10). Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Svolik, M. W. 2012. **The politics of authoritarian rule.** Cambridge: Cambridge University Press.

Valenzuela, J. S. 1992. "Democratic consolidation in post-transitional settings: Notion, process, and facilitating conditions," In S. Mainwaring, G. O'Donnell, & J. S. Valenzuela (Eds.), **Issues in democratic consolidation: New South American democracies in comparative perspective** (pp. 57-104). Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Wright, J. & Escrib-Folch, A. 2012. "Authoritarian institutions and regime survival: Transitions to democracy and subsequent autocracies," **British Journal of Political Science,** 42 (2): 283-309.