

เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยเรื่องประชาธิปไตยกับความขัดแย้งระหว่างชนชั้น:

บทวิจารณ์หนังสือ *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*

สตีเฟน ธนานิธิโชติ *

ประชาธิปไตยถือเป็นหัวข้อที่มีการศึกษามากที่สุดหัวข้อหนึ่งในวงวิชาการด้านสังคมศาสตร์ โดยเฉพาะตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา นักรัฐศาสตร์และนักเศรษฐศาสตร์การเมืองจำนวนมากต่างให้ความสนใจกับการพัฒนาแนวคิดเพื่อตอบคำถาม เช่น กระบวนการสถาปนาระบอบประชาธิปไตยเริ่มเกิดขึ้นเมื่อไร? อย่างไร? และทำไมหลายประเทศจึงให้ความสำคัญกับกระบวนการนี้? จนกระทั่งเมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลงภายหลังจากการล่มสลายของสหภาพโซเวียตและการเกิดขึ้นของประเทศประชาธิปไตยใหม่ในทั่วทุกมุมโลก นักวิชาการจึงได้หันไปให้ความสำคัญกับคำถามเป็นต้นว่า ประชาธิปไตยคืออะไร? ทำอย่างไรประชาธิปไตยที่มีการสถาปนาขึ้นมาในประเทศต่างๆ จะมีความยั่งยืนและมีคุณภาพ? หนังสือ *Economic Origins of Dictatorship and Democracy* ถือเป็นอีกหนึ่งความพยายาม (ร่วมกัน) ของนักรัฐศาสตร์และนักเศรษฐศาสตร์การเมืองในการตอบคำถามเหล่านี้

Acemoglu, Daron, and James A. Robinson. 2006. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. New York: Cambridge University Press. 416 p.

ทำไมบางประเทศจึงมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง สามารถจัดให้มีการเลือกตั้งที่ประชาชนมีอิสระในการตัดสินใจได้อย่างสม่ำเสมอ รัฐบาลและนักการเมืองมีสำนึกรับผิดชอบต่อประชาชน ในขณะที่บางประเทศกลับมีระบอบการปกครองในลักษณะตรงกันข้าม? ดารอน เอชโมกลู (Daron Acemoglu) ศาสตราจารย์ด้านเศรษฐศาสตร์แห่งสถาบันเทคโนโลยีแมสซาชูเซตส์ (Massachusetts Institute of Technology, MIT) และเจมส์ โรบินสัน (James Robinson) ศาสตราจารย์ด้านรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด (Harvard University) อธิบายว่าประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นได้หรือไม่ และประชาธิปไตยจะกลายเป็นระบอบการปกครองที่เข้มแข็งยั่งยืน (consolidate) หรือจะอ่อนแอล้มครืนเพียงแค่ช่วงสั้นๆ ล้วนเป็นผลมาจากความสัมพันธ์ของคนสองกลุ่ม กลุ่มหนึ่งคือ

* นักวิชาการ สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า

“ประชาชน” (citizens) ผู้มีแนวโน้มว่าจะสนับสนุนประชาธิปไตยเพราะเป็นระบอบการปกครองที่ทำให้ความสำคัญกับคนส่วนใหญ่มากกว่าการปกครองระบอบอื่นๆ อีกกลุ่มหนึ่งคือ “ชนชั้นนำ” (elite) ผู้ต้องการรักษาอำนาจในการกำหนดทิศทางและผลประโยชน์ของประเทศไว้กับตนเอง ระบอบการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตยหรือเป็นระบอบเผด็จการ (dictatorship) ในความหมายของเฮชโมกดูและโรบินสันจึงเป็นระบอบการเมืองที่ปกครองโดยชนชั้นนำ ในขณะที่ระบอบการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยคือระบอบที่ปกครองโดยประชาชนเสียงข้างมากซึ่งประกอบขึ้นจากคนหลากหลายกลุ่ม/ชนชั้นในสังคม

ความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำกับประชาชนมีผลอย่างไรต่อระบอบประชาธิปไตย?

อักษกรอบวิเคราะห์ (framework) ทางเศรษฐศาสตร์การเมืองโดยเฉพาะที่เชื่อว่าปัจเจกบุคคลมีแรงจูงใจทางเศรษฐกิจเป็นตัวกำหนดและผลักดันค่านิยมทางการเมือง เฮชโมกดูและโรบินสันมองว่าทั้งประชาชนและชนชั้นนำต่างมีพฤติกรรมและการแสดงออกทางการเมืองโดยพิจารณาผลได้-ผลเสียแบบทฤษฎีเกม (Game Theory) ทำให้ต่างฝ่ายต่างต้องการรูปแบบการปกครองและสถาบันทางการเมืองที่พวกตนได้ประโยชน์จากการจัดสรรอำนาจทางการเมืองและทรัพยากรมากที่สุด นั่นคือ ในระบอบเผด็จการ ชนชั้นนำสามารถกำหนดนโยบายต่างๆ ได้ตามที่พวกตนปรารถนา แต่ในระบอบประชาธิปไตยประชาชนส่วนใหญ่มีพลังในการเข้าไปกดดันเพื่อให้ได้แนวนโยบายที่พวกตนต้องการมากกว่า ประชาธิปไตยจึงเป็นขอดปรารถนาของประชาชน ขณะที่ชนชั้นนำซึ่งจะต้องสูญเสียอำนาจสิทธิขาดไปภายใต้ระบอบประชาธิปไตยโดยธรรมชาติมักต่อต้านหรือไม่ยินยอมให้กระบวนการประชาธิปไตยเกิดขึ้นได้แต่โดยดี อย่างไรก็ตาม จากประวัติศาสตร์การเปลี่ยนแปลงการปกครองในเกือบทุกสังคมการเมืองทั่วโลกกลับพบว่า ประชาธิปไตยล้วนถูกสถาปนาขึ้นโดยชนชั้นนำแทบทั้งสิ้น

ประชาธิปไตยเกิดขึ้นได้อย่างไร?

ทำไมชนชั้นนำจึงยอมลดทอนอำนาจสิทธิขาดของตนลงและยินยอมแบ่งปันอำนาจนั้นให้แก่ประชาชนผ่านกระบวนการสถาปนาระบอบประชาธิปไตย? เฮชโมกดูและโรบินสันอธิบายว่าปรากฏการณ์ดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประชาชนจำนวนมากเริ่มอึดอัดกับข้อจำกัดและความสับสนอลหม่านของสังคมภายใต้ระบอบเผด็จการ ซึ่งอาจมีสาเหตุจากหลากหลายกรณี เช่น สภาวะสงคราม วิกฤติเศรษฐกิจ หรือแม้แต่ความล้มเหลวของรัฐในการจัดการกับปัญหาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว ประชาชนที่อดรนทนไม่ได้จะออกมาเคลื่อนไหวกดดันรัฐบาลโดยเพิ่มระดับความเข้มข้นขึ้นเรื่อยๆ เช่น การนัดหยุดงาน การเดินขบวน การก่อจลาจล ไปจนถึงขั้นการปฏิวัติ

ในบางกรณี การเคลื่อนไหวของประชาชนที่มีแนวโน้มจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นเหล่านี้สำหรับเอชโมกดูและโรบินสันถือว่าเป็นภัยคุกคามต่อการดำรงอยู่ของระบอบเผด็จการเนื่องจากมันจะไปเพิ่มต้นทุน (cost) ให้กับชนชั้นนำซึ่งโดยธรรมชาติย่อมต้องการรักษาอำนาจของตนไว้ให้ยาวนานที่สุด โดยเฉพาะต้นทุนในการปราบปราม (repression) ซึ่งถือว่าไม่ใช่ทางเลือกที่ชนชั้นนำปรารถนาและพยายามหลีกเลี่ยงอย่างที่สุด ดังนั้น เพื่อลดต้นทุนของการดำรงอยู่ในอำนาจ ชนชั้นนำจะค่อยๆ โอนอ่อนผ่อนปรนให้กับข้อเรียกร้องต่างๆ โดยการออกนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากขึ้น โดยเฉพาะนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองสินทรัพย์และการกระจายรายได้ระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคม (กลุ่มชนชั้นนำกับกลุ่มประชาชน) อย่างไรก็ตาม มาตรการเหล่านี้สำหรับเอชโมกดูและโรบินสันมีผลเพียงแค่บรรเทาสถานการณ์ที่ตึงเครียดมิให้ลุกลามออกไปในช่วงเวลาหนึ่งเท่านั้น เพราะปัญหาที่แท้จริงของความขัดแย้งอยู่ที่ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างชนชั้นนำและกลุ่มประชาชนซึ่งมีเพียงการปฏิรูปสถาบันทางการเมือง (political institutions reform) ให้เอื้อต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยเท่านั้นที่จะจัดการกับปัญหานี้ได้ ชนชั้นนำจึงเลือกที่จะยอมถอยโอนอำนาจผูกขาด (บางส่วน) ของตนให้แก่ประชาชนส่วนใหญ่ผ่านกระบวนการการพัฒนาประชาธิปไตย (democratization) เพื่อรักษาเสถียรภาพของสังคมเอาไว้นั่นเอง

ในทางกลับกัน ธรรมชาติเดียวกันนี้ในทัศนะของเอชโมกดูและโรบินสันยังสามารถนำไปอธิบายสาเหตุของการเกิดการรัฐประหาร (coup) เพื่อโค่นล้มระบอบประชาธิปไตยได้ด้วย

ทำไมจึงมีการโค่นล้มระบอบประชาธิปไตย?

ในสถานการณ์ที่สถาบันทางการเมืองแบบประชาธิปไตยเผชิญกับวิกฤติ ชนชั้นนำซึ่งแม้จะเป็นคนส่วนน้อยแต่มีความเชื่ออยู่ตลอดเวลาว่าพวกตนมีความสามารถมากกว่าชนชั้น/กลุ่มทางสังคมอื่นๆ ในการจัดการปัญหาของประเทศจะเสนอตัวเข้ามาเป็นผู้กอบกู้สถานการณ์ โดยการร่วมมือกับกองทัพทำการโค่นล้มสถาบันทางการเมืองแบบประชาธิปไตยเดิมที่ล้มเหลวและสถาปนาสถาบันทางการเมืองรูปแบบใหม่ที่นำพึงปรารถนามากกว่า คำถามที่ตามมาก็คือ ทำไมประชาชนซึ่งได้ประโยชน์มากกว่าภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงยินยอมให้มีการรัฐประหารเพื่อโค่นล้มประชาธิปไตยได้ (ในบางครั้ง) คำตอบภายใต้กรอบคิดของเอชโมกดูและโรบินสันก็คือ การรัฐประหารมิได้เกิดขึ้นทันทีและในทุกกรณี เพียงแต่ในยามที่สถาบันทางการเมืองแบบประชาธิปไตยเริ่มมีความยุ่งยากในการจัดสรรแบ่งปันอำนาจและผลประโยชน์ทางการเมืองระหว่างกลุ่มต่างๆ แรงจูงใจที่ชนชั้นนำจะยื่นมือเข้ามาจัดการกับปัญหาดังกล่าวโดยการเข้ายึดกุมอำนาจการตัดสินใจและกำหนดทิศทางทางการเมืองใหม่จะมีมากขึ้น ซึ่งกลุ่มผู้สนับสนุนแนวคิดประชาธิปไตยเองก็รับทราบถึงภัยคุกคามดังกล่าวเป็นอย่างดี และ

จะพยายามทุกวิถีทางที่จะรักษาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยไว้ให้นานที่สุด แต่เมื่อวิกฤตการณ์ (ทางการเมืองหรือทางเศรษฐกิจ) มีความรุนแรงจนกลไกประชาธิปไตยต่างๆ ที่มีอยู่ไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ การยินยอมให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยนำรูปแบบและวิธีการที่เป็นประชาธิปไตยน้อยลงมาใช้จะค่อยๆ เป็นที่ยอมรับมากขึ้น และถ้ามาตรการดังกล่าวยังมีอาจทำให้ปัญหาต่างๆ คลี่คลายลงได้ ในท้ายที่สุด การเปลี่ยนแปลงโดยยินยอมให้มีการทำปฏิวัติรัฐประหารเพื่อเปิดทางให้กลุ่มชนชั้นนำเข้ามาควบคุมการปฏิรูปสถาบันทางการเมืองอย่างถอนรากถอนโคนจะกลายเป็นทางเลือกที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

ทำอย่างไรให้ระบอบประชาธิปไตยยั่งยืน?

สำหรับเอชโมกฏและโรบินสัน ประชาธิปไตยจะสามารถดำรงอยู่ได้อย่างต่อเนื่องก็ต่อเมื่อชนชั้นนำไม่มีแรงจูงใจ (ที่มากพอ) ในการเข้ามาแทรกแซงและกระทำการโค่นล้ม ซึ่งหากจะเป็นเช่นนั้นได้ เอชโมกฏและโรบินสันเสนอว่าขึ้นอยู่กับปัจจัยอย่างน้อย 6 ประการ กล่าวคือ ประการแรก ความเข้มแข็งของประชาสังคม (the strength of civil society) เอชโมกฏและโรบินสันอธิบายว่า ความเข้มแข็งของประชาสังคมสามารถทำให้ระบอบประชาธิปไตยมีความมั่นคงได้ เนื่องจากในสังคมที่ประชาชนมีความกระตือรือร้น มีการรวมกลุ่มกันอย่างแข็งขันเพื่อประกอบกิจกรรมสาธารณะจะทำให้ชนชั้นนำรู้สึกว่าการทำปฏิวัติรัฐประหารมีต้นทุนสูง เสี่ยงที่จะถูกต่อต้านจนยากที่จะทำได้สำเร็จ

โครงสร้างของสถาบันทางการเมือง (the structure of political institutions) เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการดำรงอยู่อย่างเข้มแข็งและยั่งยืนของประชาธิปไตย ดังแนวคิดของเอชโมกฏและโรบินสันที่ได้กล่าวไปข้างแล้วในตอนต้นว่าประชาธิปไตยเกิดจากความยินยอมพร้อมใจของชนชั้นนำในอันที่จะยอมถ่ายโอนอำนาจผูกขาด (บางส่วน) ของตนให้แก่ประชาชนส่วนใหญ่เพื่อรักษาเสถียรภาพของสังคมเอาไว้ ดังนั้น ถ้าโครงสร้างทางการเมืองยังเป็นการวางรูปแบบให้ชนชั้นนำมีอำนาจตัดสินใจมาก ประชาธิปไตยที่สถาปนาขึ้นมาก็จะมีประโยชน์เพียงน้อยนิดในการแก้ปัญหาคาใจที่ล้นหลามในสังคม ทำให้ความขัดแย้งทางสังคมยังคงมีอยู่ต่อไปและอาจจะยิ่งรุนแรงมากขึ้นจนอาจนำไปสู่การสถาปนาระบอบที่ชนชั้นนำผูกขาดอำนาจไว้อย่างเบ็ดเสร็จมากกว่าเดิมโดยใช้กำลัง (ความรุนแรง) เข้าปราบปรามในกรณีที่มีการต่อต้านชัดเจน หรือหากเป็นกรณีที่มีการปราบปรามใช้ไม่ได้ผล การปฏิวัติโดยประชาชนก็จะกลายเป็นทางออกสำหรับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งทั้งสองสถานการณ์ล้วนเป็นสิ่งที่ชนชั้นนำไม่ปรารถนาให้เกิดขึ้นทั้งสิ้น โครงสร้างทางการเมืองที่จำกัดอำนาจและอิทธิพลของชนชั้นนำที่มีต่อกระบวนการประชาธิปไตยไม่ให้มีมากเกินไปตามความเห็นของเอชโมกฏและโรบินสัน จึงถือมีความเหมาะสมที่สุดในการรักษาความต่อเนื่องของระบอบประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม เสถียรภาพของระบอบการเมืองไม่ว่าจะเป็นประชาธิปไตยหรือเผด็จการยังขึ้นอยู่กับความสามารถของระบอบในการตอบสนองกับวิกฤตการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจ (เช่น ภาวะข้าวยากหมากแพง ความตกต่ำอย่างรุนแรงของเศรษฐกิจ ความผันผวนของระบบการเงินการคลังระหว่างประเทศ และสภาวะสงคราม เป็นต้น) ซึ่งมีโอกาสเกิดขึ้นได้เสมอและมีระดับของความรุนแรงที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละสถานการณ์ ลักษณะของวิกฤตการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจ (the nature of political and economic crises) สำหรับเอชโมกดูและโรบินสันอาจเป็นได้ทั้งปัจจัยเกื้อหนุนที่ทำให้การเมืองการปกครองมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ดังเช่นกรณีการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศอาเจนติน่าภายหลังการสิ้นสุดลงของสงครามฟอล์กแลนด์ (Falklands War) ในปี ค.ศ. 1983 และยังเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความอยู่รอดปลอดภัยของระบอบประชาธิปไตยด้วย ดังเช่นกรณีการรัฐประหารโค่นล้มรัฐบาลประชาธิปไตยของประธานาธิบดีอัลเลนเด (Allende) ในประเทศชิลีเมื่อปี ค.ศ. 1973 ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงที่ประเทศกำลังเผชิญกับวิกฤตการณ์ราคาน้ำมันและเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง

นอกจากลักษณะของวิกฤตการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจแล้ว โครงสร้างทางเศรษฐกิจ (the structure of the economy) และระดับความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ (the level of economic inequality) ที่ดำรงอยู่ในสังคมการเมืองนั้นๆ ก็มีผลต่อการพัฒนาการเมืองแบบประชาธิปไตยด้วยเช่นกัน เอชโมกดูและโรบินสันอธิบายว่าการถือครองแหล่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันของชนชั้นนำอาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในสังคมเกษตรกรรมที่โดยมากชนชั้นนำมักจะมีผลประโยชน์จากการเป็นผู้ถือครองที่ดิน เมื่อมีความขัดแย้งทางสังคมเกิดขึ้นอย่างรุนแรง ชนชั้นนำเหล่านี้มักจะเลือกการปราบปรามเป็นวิธีการแก้ไขปัญหานี้เนื่องจากไม่ต้องการสูญเสียการเป็นผู้ผูกขาดผลประโยชน์จากที่ดินที่ตนครอบครองอยู่ไป แต่เมื่อการปราบปรามล้มเหลวการปฏิวัติโดยประชาชนจะเกิดขึ้นแทนและนำพาประเทศไปสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ ดังปรากฏในประวัติศาสตร์การปฏิวัติของประเทศต่างๆ เช่น รัสเซีย เม็กซิโก จีน เวียดนาม โบลิเวีย และนิการากัว เป็นต้น ในทางกลับกัน ในสังคมอุตสาหกรรมที่ชนชั้นนำส่วนใหญ่มีผลประโยชน์จากการเป็นผู้ควบคุมทุน (ทั้งในเชิงกายภาพและทุนมนุษย์) เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นในสังคม ชนชั้นนำมักมีแนวโน้มที่จะเลือกวิธีการประนีประนอมกับกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหามากกว่าการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จหรือความรุนแรงเข้าจัดการ เนื่องจากการลงทุนในสังคมอุตสาหกรรมนั้น แม้ชนชั้นนำจะเป็นผู้รับประโยชน์ส่วนใหญ่จากการลงทุน แต่ผลประโยชน์เหล่านั้นจะต้องพึ่งพาอาศัยความร่วมมือจากประชาชนซึ่งกำลังสำคัญในสถานประกอบการ ตลอดจนกระบวนการซื้อขายแลกเปลี่ยนซึ่งมีคนส่วนใหญ่เป็นกำลังซื้อหลักด้วย ภายใต้อำนาจโครงสร้างเศรษฐกิจเช่นนี้การปราบปรามจึงมีต้นทุนที่สูงมาก ชนชั้นนำผู้เก็บเกี่ยว

ผลประโยชน์จากการลงทุนจึงมักจะเลือกการโอนอ่อนผ่อนตามข้อเรียกร้องต่างๆ เพื่อคลี่คลายปัญหาความไร้เสถียรภาพทางการเมืองและสังคม และเมื่อวิธีการดังกล่าวไม่สามารถจัดปัญหาความขัดแย้งให้หมดสิ้นไปได้ การยินยอมให้มีการปฏิรูปการเมืองเพื่อสถาปนาระบอบประชาธิปไตยก็จะเกิดขึ้นตามมา ดังนั้น ในมุมมองของเอชโมกุลและโรบินสัน ประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นได้อย่างราบรื่นและมีความต่อเนื่องมากกว่าในสังคมที่ชนชั้นนำส่วนใหญ่เป็นนักลงทุน (capitalists) และจะเกิดได้ยากและไม่มีเสถียรภาพในสังคมที่ชนชั้นนำเป็นผู้ถือครองที่ดิน (landowners)

ประการสุดท้าย อิทธิพลของกระแสโลกาภิวัตน์ (the form and extent of globalization) เอชโมกุลและโรบินสันอธิบายว่าการเชื่อมโยงกันของตลาดเงินและตลาดทุนในโลกเสรีนิยมทำให้ชนชั้นนำ (โดยเฉพาะพวกที่แสวงประโยชน์จากการลงทุน) สามารถโยกย้ายถ่ายโอนทรัพย์สินเข้า-ออกประเทศได้อย่างง่ายดาย ทำให้ในหลายกรณีการจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินเหล่านี้ดำเนินการได้ยาก ชนชั้นนำในยุคโลกาภิวัตน์จึงมีความรู้สึกว่าพวกตนสามารถมีความมั่นคงปลอดภัยทางเศรษฐกิจได้ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย เมื่อระบอบประชาธิปไตยมิได้เป็นภัยคุกคามต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของชนชั้นนำอีกต่อไป (หรือเป็นภัยน้อยลง) แรงจูงใจที่ชนชั้นนำจะนำวิธีการแบบเผด็จการมาใช้เพื่อขัดขวางกระบวนการประชาธิปไตยก็จะมีน้อยลงไปด้วย

นอกจากนี้ การค้าระหว่างประเทศยังส่งผลให้ความเจริญมั่งคั่งทางเศรษฐกิจมีการกระจายตัวอย่างทั่วถึงมากยิ่งขึ้น คนส่วนใหญ่ซึ่งเป็นคนชั้นล่างได้รับส่วนแบ่งทางแบ่งทางเศรษฐกิจมากขึ้น ทำให้ช่องว่างของรายได้ระหว่างผู้ใช้แรงงานกับนายทุนมีน้อยลง ความตึงเครียดที่อาจนำไปสู่ความขัดแย้งที่รุนแรงระหว่างชนชั้นนำและประชาชนก็จะน้อยลงตามไปด้วย

การค้าเสรียังมีอิทธิพลต่อต้นทุนในการใช้กำลังเข้าจัดการกับปัญหาทางการเมืองภายในประเทศของชนชั้นนำอีกด้วย กล่าวคือ ในทางหนึ่ง การหยุดชะงักลงของระบบเศรษฐกิจจะทำให้ประเทศเสียหายอย่างมหาศาล การพยายามรักษาเสถียรภาพทางการเมืองโดยหลีกเลี่ยงความขัดแย้งและการใช้ความรุนแรงเพื่อคงไว้ซึ่งบรรยากาศการค้าขายและการลงทุนจึงมีความสำคัญมากสำหรับชนชั้นนำในฐานะผู้ครอบครองผลประโยชน์ส่วนใหญ่ในทางเศรษฐกิจ ยิ่งไปกว่านั้น ภายหลังจากการสิ้นสุดลงของสงครามเย็น โลกได้เข้าสู่ยุคที่มีความเห็นพ้องต้องกันว่าการใช้กำลังความรุนแรงเข้าปราบปรามประชาชนเป็นสิ่งที่ประชาคมโลกไม่อาจยอมรับได้ รัฐบาลของประเทศใดก็ตามที่กระทำการในลักษณะดังกล่าวโดยเฉพาะเพื่อการโค่นล้มการปกครองระบอบประชาธิปไตยจะถูกต่อต้านจนถึงขั้นตอบโต้ด้วยมาตรการด้านความช่วยเหลือและความร่วมมือต่างๆ จากนานาชาติ การรัฐประหารในยุคปัจจุบันที่ทั่วโลกต่างแสวงหาสันติภาพและความร่วมมือจึงเป็นวิธีการได้มาซึ่งอำนาจที่มีต้นทุนที่สูงยิ่งสำหรับชนชั้นนำ

ความส่งท้าย: ชนชั้นกับประชาธิปไตยมีอะไรให้คิดต่อ?

ถึงแม้ว่าการประยุกต์เอากรอบการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์มาใช้อธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองของเอชโมกุลและโรบินสันดังที่กล่าวมาข้างต้นอาจจะช่วยให้ผู้อ่านหนังสือเล่มนี้สามารถเข้าใจกระบวนการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยและการรักษาความต่อเนื่องของระบอบประชาธิปไตยในสังคมการเมืองต่างๆ ได้อย่างเป็นระบบ สมเหตุสมผล และมีข้อมูลทางประวัติศาสตร์รองรับ แต่แนวคิดที่ผู้แต่งทั้งสองใช้โดยการแบ่งคนในสังคมอย่างกว้างๆ ออกเป็นสองชนชั้น (ชนชั้นนำกับประชาชน) และอธิบายว่าการเกิดขึ้น ดำรงอยู่ และสูญสิ้นไปของระบอบประชาธิปไตยนั้นขึ้นอยู่กับการจัดความสัมพันธ์ของคนสองชนชั้นนี้โดยมีแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ (โดยเฉพาะของชนชั้นนำ) เป็นตัวกำกับ ยังมีข้อจำกัดบางประการ

ประการแรก แนววิเคราะห์ดังกล่าวมองข้ามความแตกต่างหลากหลายของคนหรือกลุ่มคนที่หลอมรวมกันเป็นชนชั้นนำหรือเป็นประชาชน (ดังถ้อยคำที่ผู้แต่งใช้) กล่าวอีกนัยหนึ่ง คนทั้งสองชนชั้นโดยเนื้อแท้มิได้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งหมด ความขัดแย้งหรือความไม่ลงรอยกันในเรื่องผลประโยชน์ระหว่างผู้คนหรือกลุ่มคนในชนชั้นเดียวกันถือเป็นเรื่องปกติ และบ่อยครั้งที่ความไม่เห็นพ้องต้องกัน (โดยเฉพาะระหว่างชนชั้นนำ) ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองแบบถอนรากถอนโคน นักรัฐศาสตร์ เช่น กิลเลอร์โม โอคอนเนล (Guillermo O'Donnell) ฟิลิปเป ซี ชมิตเตอร์ (Philippe C. Schmitter) และลอเรนซ์ ไวท์เฮด (Laurence Whitehead) ได้ทำการศึกษากระบวนการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยของประเทศแถบละตินอเมริกา และพบว่าถึงแม้ว่าการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยทั่วไปมักจะเริ่มต้นจากการออกมาเรียกร้องของผู้คนที่ต้องการสิทธิเสรีภาพและความเท่าเทียมกัน ในทางการเมืองและเศรษฐกิจ แต่การที่ระบบการเมืองจะมีการเปลี่ยนแปลงหรือไม่ และเป็นไปในทิศทางใดนั้น ล้วนขึ้นอยู่กับ การต่อรอง/ตกลงกันของชนชั้นนำแทบทั้งสิ้น (O'Donnell, Schmitter, and Whitehead 1986)

สำหรับโอคอนเนล ชมิตเตอร์ และไวท์เฮด ชนชั้นนำโดยทั่วไปมีอยู่ด้วยกันอย่างน้อยสองพวกใหญ่ๆ คือ พวกที่ต้องการรักษาอำนาจเบ็ดเสร็จไว้ไม่ว่าสถานการณ์ความขัดแย้งในสังคมจะเลวร้ายเพียงใดหรืออาจเรียกว่าเป็นพวกเผด็จการแบบสุดขั้ว (hard liner) กับชนชั้นนำที่อาจยินยอมให้มีการปฏิรูปทางการเมืองเพื่อคลี่คลายสถานการณ์ที่ยู่ยากหรืออาจเรียกว่าเป็นพวกเผด็จการแบบอ่อน (soft liner) การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นในละตินอเมริกาจากผลการศึกษาของโอคอนเนล ชมิตเตอร์ และไวท์เฮด ทุกกรณีล้วนเป็นผลจากการคิดคำนวณ ใ้คร่ครวญ และปรึกษาหารือกันของชนชั้นนำสองพวกนี้ นั่นคือ หากพวกเผด็จการสุดขั้วเป็นผู้ชนะในการต่อรอง การใช้กำลังปราบปรามประชาชน

เพื่อแก้ปัญหาจะเป็นทางออกและระบอบเผด็จการจะดำรงอยู่ต่อไป ตรงกันข้าม หากฝ่ายเผด็จการแบบอ่อนเป็นผู้ชนะการปฏิรูปทางการเมืองเพื่อสถาปนาระบอบประชาธิปไตยจะมีความเป็นไปได้ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองตามข้อค้นพบนี้จึงเป็นการตัดสินใจของชนชั้นนำ โดยมีประชาชนเป็นเพียงแค่ผู้รับผลแห่งการเปลี่ยนแปลงนั้นหรือไม่ก็ถูกใช้เป็นเพียงเครื่องมือเพื่อรับรองความชอบธรรมให้แก่การเข้าสู่อำนาจของชนชั้นนำบางกลุ่มเท่านั้น (ไม่ว่าการเปลี่ยนแปลงนั้นจะเป็นการเปลี่ยนจากระบอบเผด็จการไปสู่ระบอบประชาธิปไตย หรือจากระบอบประชาธิปไตยไปสู่ระบอบเผด็จการ)

ประการต่อมา แม้ว่าเอชโมกฏและโรบินสันจะได้ระบุถึงปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งและยั่งยืนของระบอบประชาธิปไตยไว้อย่างน่าสนใจ แต่ทั้งสองละเลยที่จะพูดถึงข้อจำกัดของปัจจัยเหล่านั้น โดยเฉพาะในเรื่องความเข้มแข็งของประชาสังคมและโครงสร้างทางการเมือง

ผลการศึกษาของนักวิชาการท่านอื่น เช่น เซอรี เบอร์แมน (Sheri Berman 1997) พบว่า ความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมมิได้ส่งผลดีต่อการเมืองเสมอไป ตรงกันข้าม ในสังคมที่มีความสลับซับซ้อนประกอบด้วยกลุ่มคนที่มีความต้องการหลากหลายและมีความแตกต่างทางวัฒนธรรมสูง สถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งมีความจำเป็นต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยมากกว่า (ประชาสังคมที่เข้มแข็ง) กล่าวคือ ถึงแม้ว่าในแง่บวก ความเข้มแข็งของประชาสังคมจะหมายถึงความตื่นตัว สนใจ และเอาการเอางานของประชาชนในอันที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมสาธารณะต่างๆ¹ แต่หากความกระตือรือร้นดังกล่าวไม่ได้รับการตอบสนองอย่างมีประสิทธิภาพก็อาจนำสังคมไปสู่สถานการณ์ความขัดแย้งและความไม่ลงรอยกันระหว่างพลเมืองผู้แข็งขันแต่มีความต้องการที่แตกต่างกันได้ นอกจากนี้ สถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งในความหมายของเบอร์แมนก็ไม่ได้มีความหมายเพียงแค่การวางโครงสร้างทางการเมืองให้ชนชั้นนำมีอำนาจจำกัดคงแนวคิดของเอชโมกฏและโรบินสันเท่านั้น แต่สถาบันทางการเมืองที่เอื้อต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยจะต้องเป็นสถาบันที่มีศักยภาพในการหลอมรวมผู้คนหรือกลุ่มต่างๆ ที่มีความหลากหลายให้เข้ามามีส่วนร่วมกันขับเคลื่อนสังคมไปสู่เป้าหมายการทำให้รัฐบาลมีสำนึกรับผิดชอบต่อความต้องการของประชาชนและการพัฒนาให้สถาบันทาง

¹ นักรัฐศาสตร์ที่เชื่อว่าความเข้มแข็งของประชาสังคมมีผลดีต่อการพัฒนาประชาธิปไตย เช่น โรเบิร์ต พัตนัม (Robert Putnam 2000) มีความเห็นว่าประชาสังคมคือพื้นที่สาธารณะที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงออกซึ่งความต้องการ ทำให้ข้อเรียกร้องที่ไม่เคยได้รับการเหลียวแลมาก่อนถูกรับฟัง ประชาสังคมยังเป็นเวทีที่ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและมีโอกาสเข้าไปร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นทางการเมืองต่างๆ ในขณะที่จ็อง กรูเกล (Jean Grugel 2001) มองว่าความอ่อนแอของภาคประชาสังคมเป็นอุปสรรคกีดกันการฝังรากอย่างยั่งยืนของระบอบประชาธิปไตยในรัสเซีย ทำให้ความมุ่งมั่นที่จะรื้อฟื้นคอมมิวนิสต์จะถูกนำกลับมาใช้อีกในอนาคตยังไม่หมดไป

การเมืองสามารถมีช่องทางหรือจุดเชื่อมประสานระหว่างรัฐบาลกับประชาชน² สำหรับเบอร์แมนจึงเป็นแนวทางการส่งเสริมประชาธิปไตยที่ดีกว่าการสร้างคามเข้มแข็งให้กับประชาสังคม (เพียงด้านเดียว)

ประการสุดท้าย การอาศัยกรอบวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์การเมืองที่มีสมมติฐานหลักว่าปัจเจกบุคคลมีแรงจูงใจทางเศรษฐกิจเป็นตัวกำหนดและผลักดันค่านิยมทางการเมืองทำให้เอชโมกลูและโรบินสันมองความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตยกับการเมืองเรื่องชนชั้นประหนึ่งว่าในทุกสังคมการเมืองจะมี “มือที่มองไม่เห็น” (invisible hand) ทั้งจากภายใน เช่น โครงสร้างทางเศรษฐกิจ และภายนอก เช่น อิทธิพลของโลกาภิวัตน์ เป็นตัวกำกับให้ความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ (ทางเศรษฐกิจ) ระหว่างชนชั้นนำกับประชาชนกลับเข้าสู่จุดดุลยภาพ (คือไม่ลงเอยด้วยการสถาปนาประชาธิปไตยก็ด้วยการนำระบอบเผด็จการกลับมาใช้) วิธีคิดเช่นนี้อาจนำไปใช้อธิบายวงจรชีวิตของระบอบประชาธิปไตยได้อย่างเป็นแบบแผน แต่ได้มองข้ามปัจจัยอื่นๆ ที่มีความสำคัญต่อคุณภาพของระบอบประชาธิปไตย (quality of democracy) เช่น การยึดหลักนิติธรรม (rule of law) ในการบริหารจัดการบ้านเมือง การสร้างกลไกการตรวจสอบอำนาจรัฐ (accountability) ที่มีประสิทธิภาพ และการพิทักษ์รักษาสิทธิเสรีภาพ (freedom) และความเท่าเทียมกัน (equality) ของพลเมือง ซึ่งนักวิชาการยุคปัจจุบัน (เช่น O'Donnell et al 2004 Diamond and Morlino 2005 Roberts 2009) เริ่มเห็นสอดคล้องกันแล้วว่าเป้าหมายของการพัฒนาประชาธิปไตยนั้นมิได้หยุดอยู่เพียงแค่การทำให้ระบอบประชาธิปไตยอยู่รอดปลอดภัยจากการแทรกแซงหรือโค่นล้มโดยอำนาจเผด็จการเท่านั้น แต่จุดหมายปลายทางที่สำคัญกว่าก็คือการทำให้ระบอบประชาธิปไตยที่ถูกสถาปนาขึ้นมานั้นเป็นการระบอบการเมืองที่มีหลักประกันในเรื่องสิทธิ เสรีภาพ (ทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม) ส่งเสริมให้พลเมืองมีความเท่าเทียมกันทางสังคมมากขึ้น และเอื้ออำนาจให้ประชาชนทุกกลุ่ม/ชนชั้นมีศักยภาพที่เพียงพอในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเอง จนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองได้อย่างมีศักดิ์ศรี

อย่างไรก็ตาม นอกจากข้อจำกัดเหล่านี้แล้ว โดยภาพรวมต้องถือว่า *Economic Origins of Dictatorship and Democracy* เป็นหนังสือที่น่าสนใจเล่มหนึ่ง โดยเฉพาะสำหรับวงวิชาการไทยที่ซึ่ง

² ในรอบยี่สิบกว่าปีที่ผ่านมา การออกแบบและพัฒนานวัตกรรมประชาธิปไตย (democratic innovation) เพื่อเป็นช่องทางให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะได้อย่างเข้มข้นและกว้างขวางถือเป็นแนวทางสำคัญอันหนึ่งที่นักวิชาการและนักพัฒนาประชาธิปไตยในหลายประเทศพยายามนำไปใช้และพยายามทำให้เกิดผลอย่างจริงจัง เช่น การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (participatory budgeting) ในบราซิล สภาพลเมืองเพื่อปฏิรูประบบการเลือกตั้ง (Citizens' Assemblies on Electoral Reform) ในแคนาดา กระบวนการนิติบัญญัติทางตรง (direct legislation) ในแคลิฟอร์เนียและสวิตเซอร์แลนด์ และการทดลองและประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง (e-democracy) ในสหรัฐอเมริกา แคนาดา และสหราชอาณาจักร (Smith 2009)

การเมืองเรื่องชนชั้นนำกับประชาชน (“อำมาตย์” กับ “ไพร่”) กำลังถูกหยิบยกเอามาใช้ในการต่อสู้เรียกร้องทางการเมือง

บรรณานุกรม

- Berman, Sheri. 1997. “Civil society and political institutionalization.” *American Behavioral Scientist*, 40 (5), pp. 62-74.
- Diamond, Larry, and Leonardo Morlino. 2005. *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005.
- Grugel, Jean. 2001. *Democratization: A Critical Introduction*. London: Palgrave Macmillan
- O'Donnell, Guillermo. 2004. “Human Development, Human Rights, and Democracy,” pp. 9-92. In *The quality of democracy: theory and applications*, Guillermo O'Donnell, Jorge Vargas Cullell, and Osvaldo M. Iazzetta (Eds.). Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter and Laurence Whitehead. 1986. *Transitions from authoritarian rule: Comparative perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Putnam, Robert. 2000. *Bowling alone*. New York: Simon and Schuster.
- Roberts, Andrew. 2009. *The quality of democracy in Eastern Europe: Public preferences and policy reforms*. New York: Cambridge University Press.
- Smith, Graham. 2009. *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. New York: Cambridge University Press.