

การปฏิรูปการเมืองกับการพัฒนาประชาธิปไตยในสังคมไทย

ศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลีมนิติ*

ท่ามกลางความขัดแย้งอย่างรุนแรงและการแยกตัวทางการเมืองอย่างชัดเจนที่ดำรงอยู่ในสังคมไทยยุคปัจจุบัน ข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลและบุคคลบางกลุ่มที่ต้องการให้มีการปฏิรูปการเมืองโดยอาศัยการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ดูเหมือนจะเป็นการพยายามแสวงหาทางออกที่ดีให้กับวิกฤตการณ์ทางการเมือง แต่ในขณะเดียวกัน ข้อเสนอดังกล่าวกลับนำไปสู่การตั้งข้อสงสัยโดยบุคคลหลายกลุ่มหลายเกี่ยวกับเป้าหมายและวิธีการในการปฏิรูปทางการเมืองว่าจะนำไปสู่การแก้ปัญหาได้หรือไม่และเพียงพอ ในภาพการณ์เช่นนี้การหันมาพิจารณาประเด็นปัญหาดังกล่าวในมุมมองด้านการพัฒนาประชาธิปไตย (democratization) น่าจะช่วยให้เห็นทิศทางและความเป็นไปได้ในการปฏิรูปทางการเมืองในสังคมไทยได้ไม่มากนักน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นว่า อะไรควรจะเป็นเป้าหมายของการปฏิรูปการเมือง ทำไมต้องมีการปฏิรูปการเมืองขึ้นอีกครั้งหนึ่ง และการแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญจะเป็นช่องทางในการแก้ปัญหของระบอบประชาธิปไตยไทยในแง่ใด

การพัฒนาประชาธิปไตยในฐานะเป้าหมายของการปฏิรูปการเมือง

โดยทั่วไป การพัฒนาประชาธิปไตยในทุกสังคมมักจะเริ่มต้นจากขั้นการเปลี่ยนผ่านมาสู่ระบอบประชาธิปไตย (transition to democracy) จนถึงขั้นการสร้างระบอบประชาธิปไตยที่มั่นคง (consolidation of democracy) ก่อนที่สังคมนั้นจะกลายเป็นสังคมประชาธิปไตยที่แท้จริง ขั้นการเปลี่ยนผ่านเป็นช่วงของการล้มเลิกระบอบเก่าและสถาปนาระบอบใหม่ขึ้นในสังคม การต่อสู้ขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ในระยะนี้มักจะเป็นปัญหาว่าสังคมนั้นจะเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองไปในทิศทางใด การเปลี่ยนผ่านจะประสบความสำเร็จหากสังคมดังกล่าวตกลงยอมรับระบอบประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองใหม่ (Doorenspleet and Kopecky, 2008:700-701) อย่างไรก็ตาม การรับประชาธิปไตยมาเป็นระบอบการปกครองไม่ได้หมายความว่าสังคมนั้นจะมุ่งหน้าไปสู่สังคมประชาธิปไตยอย่างเต็มรูปแบบและไม่มีวันย้อนกลับมาเป็นเผด็จการรูปแบบหนึ่งอีกต่อไป หากสังคมนั้นยังไม่สามารถพัฒนาระบอบประชาธิปไตยไปจนถึงขั้นที่มีความเข้มแข็ง

* ศาสตราจารย์ประจำภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มันคงขึ้นมาได้ ด้วยเหตุนี้การปฏิรูปการเมืองเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับประเทศประชาธิปไตยใหม่ทั้งหลาย

ความเข้มแข็งและยั่งยืนของระบอบประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นเมื่อกฎกติกาและสถาบันของระบอบการปกครองนี้สามารถหยั่งรากลึกกลงไปในสังคมและระบอบประชาธิปไตยมีความมั่นคงจนกลายเป็น“เพียงเกมเดียวที่เล่นกันอยู่ในสังคม” (the only game in town) นั่นคือ ประชาธิปไตยพัฒนาไปจนถึงขั้นที่ไม่มีใครในบรรดากลุ่มทางการเมืองที่สำคัญต้องการโค่นล้มระบอบการปกครองนี้ ขณะเดียวกันคนส่วนใหญ่ในสังคมต่างก็เชื่อว่าการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจะต้องเป็นไปตามกระบวนการประชาธิปไตยเท่านั้น และนอกจากนั้น ผู้มีบทบาททางการเมืองทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง ทหาร หรือกลุ่มประชาสังคมล้วนแต่เคยชินกับการยุติข้อขัดแย้งตามกฎหมายกติกาที่มีอยู่ (Linz and Stephan, 1996:15-16) แน่นนอนทีเดียว ในขั้นนี้ระบอบประชาธิปไตยได้กลายเป็นสถาบันที่คนส่วนใหญ่ยอมรับ และกฎเกณฑ์ต่างๆของระบอบการปกครองดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหลายก็เป็นกติกาทางการเมืองที่ถือปฏิบัติกัน

โดยปรกติธรรมดา กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ ประชาธิปไตยได้กลายเป็นวิถีชีวิตทางการเมืองของคนในสังคมไปแล้ว

ในทำนองเดียวกับบรรดาประเทศประชาธิปไตยใหม่อื่นๆ การพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทยยังคงอยู่ในขั้นของการเปลี่ยนผ่านและยังไม่สามารถสร้างระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็งและยั่งยืนขึ้นมาได้ ทั้งที่สังคมไทยเริ่มรับเอาระบอบประชาธิปไตยมาใช้ในการปกครองประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 ถึงแม้ว่าการเกิดขึ้นของกระแสการปฏิรูปการเมืองภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 จะสามารถผลักดันให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อพัฒนาระบอบประชาธิปไตยที่มีคุณภาพและเสถียรภาพอย่างจริงจังอันเป็นผลให้มีการร่างและประกาศใช้ “รัฐธรรมนูญประชาชน”ฉบับปี พ.ศ. 2540 ก็ตาม แต่ในระยะต่อมาหลักการและกลไกของระบอบเสรีประชาธิปไตย (liberal democracy) ที่บรรจุไว้อย่างครบครันในรัฐธรรมนูญฉบับนี้กลับถูกละเมิด ละเลย และบิดเบือนอย่างกว้างขวางจนก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างต่อเนื่องระหว่างผู้สนับสนุนและผู้คัดค้านการกระทำดังกล่าว ดังนั้นหากสังคมไทยจะปฏิรูปการเมืองเพื่อพัฒนาระบอบเสรีประชาธิปไตยให้เข้มแข็งและยั่งยืนอย่างแท้จริง ภารกิจหลักของการปฏิรูปครั้งใหม่ย่อมจะหนีไม่พ้นการผลักดันให้หลักการและกลไกของเสรีประชาธิปไตยสามารถทำหน้าที่อย่างครบถ้วนและได้ผล มิฉะนั้นสังคมไทยก็จะจมปลักอยู่กับวิกฤตการณ์ทางการเมืองอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

หากจะกล่าวโดยรวม องค์ประกอบสำคัญของระบอบเสรีประชาธิปไตย ตั้งแต่การปกครองตามหลักนิติธรรม (rule of law) หรือนิติรัฐ (rechstaat) ความพร้อมที่จะรับผิดชอบและยอมรับการตรวจสอบของผู้ใช้อำนาจอธิปไตย (accountability) การเลือกตั้งอย่างเสรีและยุติธรรม (free and fair

election) การเคารพสิทธิทางการเมืองและเสรีภาพในฐานะพลเมือง (political rights and civil liberties) ของประชาชน ตลอดจนการมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของประชาชนและมีอำนาจในการบริหารประเทศอย่างแท้จริง (ดู Stepan, 2001:298-304; Beetham and Boyle, 1995: Chap.1; Diamond and Morlino, 2004:23-28; Merkel, 2004:38-42) ทั้งหมดวางอยู่บนหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยสมัยใหม่ 2 ประการคือ หลักการปกครองโดยเสียงข้างมาก (majoritarianism) หรือหลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่มาจากการเลือกตั้ง (electoralism) และหลักการปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนและจำกัดอำนาจรัฐ (constitutionalism) (ดู Wiggel, 2008:234-236; Grossman and Levin, 1995:787-788; Satori, 1987:31; Holmes, 1995)

หลักการแรกสะท้อนแนวคิดเกี่ยวกับรัฐบาลของประชาชน (popular government) ซึ่งในยุคปัจจุบันมาจากการเลือกตั้งด้วยเสียงข้างมาก องค์ประกอบของประชาธิปไตยตามหลักการนี้ก็คือ การเลือกตั้งที่เสรีและยุติธรรม และรัฐบาลที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนและมีอำนาจในการปกครองอย่างแท้จริง ส่วนหลักการที่สองเน้นการควบคุมการใช้อำนาจรัฐให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมายและไม่ล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน หลักการหลังนี้จะแสดงออกมาในรูปของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพด้านต่างๆ การใช้อำนาจรัฐอย่างรับผิดชอบและพร้อมที่จะให้ตรวจสอบ และการปกครองตามหลักนิติธรรม หลักการทั้งสองของระบอบเสรีประชาธิปไตยเป็นผลจากการผสมผสานระหว่างแนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตยเกี่ยวกับการปกครองโดยคนส่วนใหญ่นับกับแนวคิดเสรีนิยมทางการเมือง (political liberalism) ที่มุ่งปกป้องเสรีภาพของประชาชนให้พ้นจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐบาล ดังนั้นตามหลักการของประชาธิปไตยสมัยใหม่ รัฐบาลไม่เพียงจะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากเท่านั้น แต่จะต้องใช้อำนาจอย่างรับผิดชอบภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนอีกด้วย

ปัญหาที่มักจะเกิดขึ้นกับสังคมที่เพิ่งรับเอาระบอบประชาธิปไตยเข้ามาหรือระบอบประชาธิปไตยยังไม่เติบโตคือ ความล้มเหลวในการนำหลักการของระบอบเสรีประชาธิปไตยมาใช้อย่างครบถ้วน กรณีหนึ่งที่มักจะพบเห็นบ่อยครั้งในยุคปัจจุบันคือ การที่สังคมเหล่านี้มีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งโดยเสียงข้างมาก แต่รัฐบาลมักจะใช้อำนาจคุกคามหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยไม่คำนึงถึงหลักนิติธรรมและปราศจากการตรวจสอบอย่างจริงจัง (ดู Huntington, 1996:9-10) นั่นคือ มีการยอมรับหลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่มาจากการเลือกตั้งแต่ไม่ยอมรับหรือละเมิดหลักการปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนและจำกัดอำนาจรัฐ ในสภาพการณ์เช่นนี้ ระบอบประชาธิปไตยที่อ้างว่ามีอยู่จึงไม่ใช่ระบอบเสรีประชาธิปไตย หากเป็นแต่เพียงเป็นประชาธิปไตยบางส่วนหรือไม่เต็มรูป (limited or defective democracy) ที่เรียกกันว่า “ประชาธิปไตยโดยการเลือกตั้ง” (electoral democracy) เท่านั้น (ดู Diamond, Larry, 1996: 21-

23; Merkel and Croissant, 2004) สถานะของประชาธิปไตยในสังคมเหล่านี้จึงอยู่ระหว่างระบบอำนาจนิยมกับระบบเสรีประชาธิปไตย ในกรณีที่ไม่มีการปฏิรูปการเมืองกันอย่างจริงจังเพื่อผลักดันให้เกิดระบบเสรีประชาธิปไตยที่แท้จริง ระบบประชาธิปไตยอำนาจนิยมดังกล่าวอาจจะดำรงอยู่ในสังคมประเภทนี้ได้เป็นเวลานาน หากรัฐบาลสามารถสร้างเครือข่ายที่เชื่อมโยงหรือควบคุมสังคมได้อย่างเหนียวแน่น รวมทั้งสามารถทำให้บรรดาชนชั้นนำในสังคมและประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่าวิธีการปกครองเช่นนี้ตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาของตนได้ ถึงแม้ว่าจะต้องสูญเสียเสรีภาพบางด้านไปก็ตาม (Merkel, 2004:54; O'Donnel, 1996:34-35) นอกจากนั้นในบางกรณี รัฐบาลในระบบกึ่งอำนาจนิยมกึ่งประชาธิปไตยยังสามารถใช้วิธีการโฆษณาชวนเชื่อที่ได้ผลทำให้คนจำนวนไม่น้อยพากันหลงเชื่อโดยบริสุทธิ์ใจว่า นี่คือนิยามของประชาธิปไตยที่แท้จริง

ความล้มเหลวในการปฏิรูปการเมืองของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 นับเป็นรัฐธรรมนูญที่มีเป้าหมายในการปฏิรูปการเมืองอย่างชัดเจนและมีเนื้อหาซึ่งครอบคลุมหลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่มาจากการเลือกตั้งและหลักการปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการจำกัดอำนาจรัฐอย่างครบถ้วน ดังนั้นคนส่วนใหญ่จึงคาดหวังว่า ระบบการปกครองในสังคมไทยน่าจะพัฒนาไปเป็นประชาธิปไตยเต็มรูปแบบภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ อย่างไรก็ตาม หลังจากสังคมไทยมีรัฐบาลใหม่ที่ก้าวขึ้นสู่อำนาจตามรัฐธรรมนูญปี 2540 ด้วยการมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรอย่างท่วมท้น ผู้คนในสังคมนี้ก็ได้เห็นรัฐบาลที่ใช้กลยุทธ์ประชานิยม (populist strategy) ในการดำเนินนโยบายด้านต่างๆ อย่างเต็มที่จนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนจำนวนมาก แต่ขณะเดียวกันก็มีพฤติกรรมที่ส่อไปในทางที่ไม่ค่อยโปร่งใส ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน และต่อต้านการตรวจสอบการใช้อำนาจมากขึ้นเรื่อยๆ ปรากฏการณ์เช่นนี้จึงนำไปสู่การก่อตัวของกระแสการสนับสนุนและการต่อต้านรัฐบาลขึ้นในเวลาเดียวกัน ก่อนที่จะส่งผลให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองติดตามมา

ความพยายามที่จะปฏิรูปการเมืองโดยการออกแบบกลไกรัฐธรรมนูญให้ส่งเสริมหลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่มาจากการเลือกตั้งจะเห็นได้จากตัวอย่างเช่น การปรับระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นระบบผสมระหว่างระบบแบ่งเขตและระบบบัญชีรายชื่อ และการให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทั้งหมด เพื่อให้สมาชิกทั้งสองสภาเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง ในขณะเดียวกันการจัดให้มีคณะกรรมการเลือกตั้งขึ้นมาทำหน้าที่ควบคุมและจัดการเลือกตั้งในทุกระดับสะท้อนถึงความพยายามที่จะให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างบริสุทธิ์

และยุติธรรม นอกจากนั้น การกำหนดเงื่อนไขในการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีให้เข้มงวดมากขึ้นก็แสดงถึงความพยายามที่จะทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพและสามารถทำงานตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดีขึ้น เป็นต้น

ในแง่ของการป้องกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนและควบคุมการใช้อำนาจรัฐ รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ได้วางบทบัญญัติที่ครอบคลุมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างรอบด้าน อาทิ สิทธิเสรีภาพด้านการครอบครองทรัพย์สิน การรวมตัวเป็นสมาคม การแสดงความคิดเห็น การจัดตั้งพรรคการเมือง การชุมนุมกันโดยสงบ การเข้าถึงข้อมูลและข่าวสารสาธารณะ หรืออื่นๆ ยิ่งไปกว่านั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังเปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ทั้งนี้ยังไม่รวมถึงการสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองที่สำคัญด้านต่างๆ โดยเฉพาะการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐ ส่วนกลไกสำหรับตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยตรงนั้น นอกเหนือจาก กลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลโดยรัฐสภาแล้ว รัฐธรรมนูญนี้ยังกำหนดให้มีศาลพิเศษและองค์กรอิสระ ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำของผู้ใช้อำนาจรัฐในระดับต่างๆ เพื่อไม่ให้เกิดการแสวงประโยชน์โดยมิชอบและละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปการเมืองโดยอาศัยกลไกรัฐธรรมนูญดังกล่าวดูเหมือนว่าจะล้มเหลวในการผลักดันให้เกิดประชาธิปไตยเต็มรูปขึ้นในสังคมไทย ทั้งนี้เพราะแทนที่จะได้เห็นการขยายตัวของระบอบเสรีประชาธิปไตยตามที่ออกแบบไว้ในรัฐธรรมนูญ สังคมไทยกลับเผชิญกับระบอบประชาธิปไตยโดยการเลือกตั้งที่เติบโตอย่างรวดเร็วจนสามารถครอบงำสังคมส่วนใหญ่ได้ในเวลาสั้นๆ ชัยชนะในการเลือกตั้งของพรรคไทยรักไทยโดยอาศัยนโยบายที่ตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของคนส่วนใหญ่ เงินทุนจำนวนมาก และกลยุทธ์ในการหาเสียงที่แยบยลในปี 2544 ทำให้พรรคสามารถกวาดที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรมาได้ถึงร้อยละ 49.6 ของที่นั่งทั้งหมดและสามารถจัดตั้งรัฐบาลที่เข้มแข็งและมีอำนาจในการบริหารอย่างแท้จริง กลยุทธ์เชิงประชานิยมที่ใช้ในการดำเนินนโยบายด้านต่างๆ เช่น การพักการชำระหนี้ให้เกษตรกร กองทุนหมู่บ้าน การสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า และนโยบายเอื้ออาทรทั้งหลาย รวมทั้งวิธีการทำงานเชิงรุก ทำให้รัฐบาลโดยการนำของพรรคไทยรักไทยและนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้นำพรรคได้รับความนิยมอย่างกว้างขวางในหมู่ประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคเหนือและภาคอีสาน ด้วยเหตุนี้พรรคไทยรักไทยจึงประสบชัยชนะอย่างถล่มทลายในการเลือกตั้งปี 2548 และครองอำนาจในสภาได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดโดยมีที่นั่งในสภาล่างถึงร้อยละ 75.4 ของจำนวนสมาชิกในสภาดังกล่าว

รัฐบาลโดยการนำของพรรคนี้กลายเป็นรัฐบาลที่เข้มแข็งและมีเสถียรภาพมากที่สุดเท่าที่เคยมีมา และพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรนายกรัฐมนตรีได้รับการยอมรับอย่างสูงจากคนจำนวนมากจนเกิดลัทธิบูชาตัวบุคคล (personality cult) ขึ้นในหมู่คนเหล่านั้น

การมีรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งของส่วนใหญ่ มีความเข้มแข็ง และมีอำนาจในการบริหารอย่างเบ็ดเสร็จ ไม่น่าจะก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาประชาธิปไตยในสังคมไทย เพราะลักษณะของรัฐบาลจะสอดคล้องกับหลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่มาจากการเลือกตั้งเป็น อย่างดี แต่ในสายตาของคนชั้นกลางในเมือง ปัญญาชน และองค์กรภาคประชาชนทั้งหลาย การใช้ อำนาจของนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลพรรคไทยรักไทยจะเป็นอันตรายต่อการพัฒนาระบบเสรี ประชาธิปไตยมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งนี้เพราะการกระทำของรัฐบาลในหลายกรณีส่อไปในทางที่ละเมิด สิทธิเสรีภาพของประชาชนและต่อต้านการตรวจสอบขององค์กรต่างๆ อย่างชัดเจนขึ้นทุกที ทั้งนี้ยัง ไม่นับข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการใช้เงินในการสร้างคะแนนนิยมและหาเสียงในทุกรูปแบบ รวมทั้งการ กำหนดและบังคับใช้นโยบายเพื่อผลประโยชน์ของผู้นำทางการเมืองและพวกพ้อง

นับตั้งแต่ต้นปี 2544 เป็นต้นมา รัฐบาลเริ่มใช้วิธีการรุนแรงตอบโต้กลุ่มต่างๆ ที่ชุมนุม ประท้วงนโยบายและการใช้อำนาจของตนและมีมติคณะรัฐมนตรีให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้มาตรการ เด็ดขาดจัดการกับผู้ชุมนุมประท้วงได้ การใช้ความรุนแรงดังกล่าวจะเห็นได้ในกรณีของการ ประท้วงที่กระปีและลำพูนในปี 2544 และการประท้วงโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซียในปลายปี 2545 ทั้งนี้ยังไม่นับการขับไล่กลุ่มสมัชชาคนจนที่ชุมนุมประท้วงหน้าทำเนียบรัฐบาลโดยผู้ว่าการ กรุงเทพมหานครและตำรวจเทศกิจในต้นปี 2546 การใช้ อำนาจของรัฐบาลที่หมิ่นเหม่ต่อการ ละเมิดเสรีภาพของประชาชนเช่นนี้ยังเห็นจากอีกหลายกรณี ไม่ว่าจะเป็นการพยายามจำกัด บทบาทขององค์กรภาคประชาชน การปล่อยให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างโจ่งแจ้งในกรณีเช่น การสังหารผู้ที่เกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติด การลักพาตัวนายสมชาย นิลไพจิตร ทนายความ และ การเสียชีวิตของผู้ชุมนุมประท้วงที่ตากใบ หรือการแทรกแซงการตรวจสอบของสื่อมวลชนโดยการ เข้าไปจัดระเบียบวิทยุชุมชนที่มีความเห็นไม่ตรงกับรัฐบาล และการใช้วิธีการต่างๆ กดดันไม่ให้ หนังสือพิมพ์วิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลและนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

นายกรัฐมนตรีและรัฐบาลพรรคไทยรักไทยเริ่มมีปัญหาเกี่ยวกับองค์กรซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบ การใช้ อำนาจรัฐตั้งแต่แรกเข้ามาครองอำนาจ การฟ้องร้องนายกรัฐมนตรีในคดีการจงใจปกปิด ทรัพย์สินโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในปี 2544 น่าจะทำให้ พ.ต.ท. ทักษิณและรัฐบาลตระหนักถึงอุปสรรคในการใช้อำนาจที่เป็นผลมาจากการตรวจสอบ ขององค์กรอิสระทั้งหลายและหาทางลดบทบาทขององค์กรเหล่านี้ให้ได้ นับตั้งแต่นั้นมาข่าวคราว เกี่ยวกับการแทรกแซงในกระบวนการสรรหาและการลงมติเลือกผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระโดย ฝ่ายรัฐบาลก็ปรากฏออกมาในทุกครั้งที่มีการคัดสรรกรรมการองค์กรอิสระใหม่แทนที่กรรมการเดิม

ทั้งนี้ฝ่ายรัฐบาลสามารถอาศัยกรรมการสรรหาที่มาจากส.ส.พรรครัฐบาลและข้าราชการและวุฒิสมาชิกเสียงข้างมากที่สนับสนุนรัฐบาลช่วยคัดสรรบุคคลที่รัฐบาลต้องการและป้องกันมิให้ผู้ที่น่าจะเป็นภัยต่อการใช้อำนาจของรัฐบาล เข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรประเภทนี้ ดังจะเห็นได้จากกรณีการสรรหาตุลาการรัฐธรรมนูญทั้งสองครั้งในปี 2544 และการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในปี 2547 ทั้งนี้ยังไม่นับกรณีการสรรหากรรมการการเลือกตั้งในปี 2544 และ 2545

นอกเหนือจากการแทรกแซงกระบวนการคัดสรรผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระแล้ว รัฐบาลพรรคไทยรักไทยยังมีท่าทีทำลายหรือไม่ยอมรับองค์กรตรวจสอบต่างๆ ที่ทำหน้าที่ขัดแย้งกับความต้องการของรัฐบาลอีกด้วย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดที่สุดก็คือกรณีของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งรัฐบาลนอกจากเพิกเฉยต่อมาตรการที่คณะกรรมการนี้เสนอแนะให้นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิเสรีภาพโดยหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ในบางครั้งยังจะเสนอให้ปลดกรรมการขององค์กรบางคนที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐบาล รวมทั้งสร้างหน่วยงานในลักษณะเดียวกันของตนขึ้นมาทำงานแข่งอีกต่างหา สภาพการณ์เช่นนี้ทำให้กลไกการตรวจสอบอำนาจรัฐโดยองค์กรอิสระไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างราบรื่นหรือตรงไปตรงมา ทั้งนี้ไม่จำเป็นต้องกล่าวถึงการตรวจสอบโดยกลไกรัฐสภา หรือการตรวจสอบโดยสังคม เพราะพรรครัฐบาลครองเสียงข้างมากในสภาล่างได้อย่างเด็ดขาดและเสียงส่วนใหญ่ในสภาสูงก็สนับสนุนรัฐบาล นอกจากนั้นรัฐบาลก็ไม่รับฟังข้อทักท้วงของบุคคล กลุ่ม หรือองค์กรในสังคมอยู่แล้ว กลไกการตรวจสอบเพื่อให้เกิดการรับผิดชอบต่อการใช้อำนาจ (accountability) ทั้งหมดจึงแทบจะไม่มีบทบาทในการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐบาล ทั้งนี้รัฐบาลยังพร้อมเสมอที่จะอ้างความชอบธรรมจากการเลือกตั้งโดยเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนตอบโต้ทุกฝ่ายที่พยายามท้วงติงการใช้อำนาจของตน สังคมไทยในระหว่างปี 2544 ถึงปี 2549 จึงจมปลักอยู่กับระบอบประชาธิปไตยโดยการเลือกตั้งและความขัดแย้งที่นับวันจะขยายตัวออกไปเรื่อย โดยไม่มีวี่แววว่าจะพัฒนาต่อไปเป็นระบอบเสรีประชาธิปไตยอย่างเต็มตัว

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายหลังการยึดอำนาจรัฐบาลโดยฝ่ายทหารในปลายปี 2549 ได้ทำให้การเผชิญหน้าระหว่างฝ่ายสนับสนุนกับฝ่ายต่อต้านรัฐบาลเดิมหมดไปแต่อย่างใดไม่ ถึงแม้ว่าพ.ต.ท.ทักษิณจะพ้นจากตำแหน่งและศาลรัฐธรรมนูญตัดสินให้ยุบพรรคไทยรักไทยพร้อมๆ กับการยุบเลิกบทบาททางการเมืองของคณะผู้บริหารพรรคอย่างน้อยห้าปี แต่รัฐธรรมนูญใหม่ฉบับปี 2550 ที่เน้นการตรวจสอบและควบคุมผู้ใช้อำนาจรัฐและควบคุมพรรคการเมืองมากขึ้นและขณะเดียวกันก็ลดอำนาจของประชาชนในการเลือกวุฒิสมาชิกบางส่วน กลับปลุกกระแสการต่อต้านจากฝ่ายผู้สนับสนุนรัฐบาลเดิมให้รุนแรงขึ้น พรรคพลังประชาชนซึ่งก่อตัวขึ้นจากพรรคไทยรักไทยจึงสามารถอาศัยความนิยมที่มีต่อตัวอดีตนายกรัฐมนตรีและพรรคดังกล่าวรวมทั้งฐานการเงินเดิม

เอาชนะการเลือกตั้งได้อย่างง่ายดาย แต่การจัดตั้งรัฐบาลโดยตัวแทนของอดีตนายกรัฐมนตรีกลับนำไปสู่การต่อต้านอย่างกว้างขวางในหมู่ของผู้ไม่ยอมรับพ.ต.ท.ทักษิณ สังคมไทยยุคปัจจุบันจึงเผชิญภาวะวิกฤตจากการต่อสู้ขัดแย้งอย่างไม่มีที่สิ้นสุดระหว่าง 2 ฝ่ายที่มีแนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการกับพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยเป็นหัวหอก

ถึงแม้ว่าทั้งสองกลุ่มจะอ้างประชาธิปไตยเป็นเป้าหมายหนึ่งในการต่อสู้ แต่มุมมองเกี่ยวกับประชาธิปไตยของแต่ละฝ่ายดูจะไม่ค่อยสอดคล้องกับหลักการของระบอบเสรีประชาธิปไตยมากนัก เพราะดูเหมือนว่ากลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการจะมองประชาธิปไตยเฉพาะในแง่ของการปกครองที่มาจากการเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากและการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเท่านั้น แต่ไม่สนใจการตรวจสอบอำนาจรัฐ ส่วนฝ่ายพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยดูเหมือนจะเน้นการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลและการปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นหลัก รวมทั้งมีข้อเสนอบางอย่างที่จำกัดอำนาจในการเลือกตั้งตัวแทนของประชาชน แนวคิดของทั้งสองฝ่ายจึงเป็นเพียงประชาธิปไตยบางส่วนเท่านั้น แนวนอนที่เดียวในสถานการณ์เช่นนี้การปฏิรูปทางการเมืองเพื่อยุติการเผชิญหน้าในสังคมและผลักดันให้เกิด

ระบอบประชาธิปไตยเต็มรูปที่มีความเข้มแข็งและมั่นคง เป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง

ความสำคัญของรัฐธรรมนูญ และเงื่อนไขทางสังคมในการปฏิรูปการเมือง

ข้อเสนอให้มีการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปการเมืองและระงับความขัดแย้งในสังคมไทย นอกจากจะเผชิญกับข้อกล่าวหาว่าต้องการแก้รัฐธรรมนูญเพื่อช่วยเหลืออดีตนายกรัฐมนตรีแล้ว ยังถูกตั้งข้อสงสัยว่าจะนำไปสู่การปฏิรูปได้จริงหรือ ด้วยผลจากความล้มเหลวในการปฏิรูปการเมืองโดยอาศัยรัฐธรรมนูญเป็นหลักในครั้งที่ผ่านมา ประเด็นที่จะต้องนำมาพิจารณาเป็นลำดับแรกคือ อะไรคือเป้าหมายหลักของการปฏิรูปการเมือง หากการปฏิรูปมุ่งที่จะแก้ปัญหาการเผชิญหน้าและความแตกแยกระหว่างประชาชนภายในประเทศ อันเป็นปัญหาเรื้อรัง การอาศัยรัฐธรรมนูญขจัดปัญหาไม่น่าจะช่วยให้ได้ และอาจจะทำให้ความขัดแย้งทวีรุนแรงยิ่งขึ้น เพราะฝ่ายที่ต่อต้านรัฐบาลและพ.ต.ท.ทักษิณ เชื่อว่าเป็นการหาทางช่วยให้อดีตนายกรัฐมนตรีและพวกพ้องพ้นจากความผิดจากข้อหาต่างๆ แต่หากวัตถุประสงค์เบื้องต้นของการปฏิรูปการเมืองคือการผลักดันให้เกิดการพัฒนาไปสู่ประชาธิปไตยเต็มรูป อันเป้าหมายระยะยาวแล้ว รัฐธรรมนูญน่าจะช่วยให้ได้มากทีเดียว ทั้งนี้เพราะบทบาทหลักของรัฐธรรมนูญคือ การกำหนดเงื่อนไขเบื้องต้นที่จะนำไปสู่การมีระบอบประชาธิปไตยที่ทำงานได้ดี โดยรัฐธรรมนูญจะมีหน้าที่สำคัญในการสร้างองค์ประกอบทางการเมือง (political entity) วางรูปแบบสถาบันและกระบวนการในการจัดการปกครอง และกำหนด

ขอบเขตในการใช้อำนาจของรัฐบาล (Sunstein, 2001:6; Castiglione, 1996:9-11) รัฐธรรมนูญจึงมีฐานะเป็นเครื่องมือขั้นต้นในการปฏิรูปการเมือง

ในการพัฒนาประชาธิปไตยหลักการที่รัฐธรรมนูญมักจะกำหนดไว้ก็คือ การกำหนดกรอบเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและกฎเกณฑ์ในการปกป้องสิทธิเสรีภาพดังกล่าว การเปิดช่องทางให้คนทุกกลุ่มต่างในสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คนยากจนและคนกลุ่มน้อย มีโอกาสแสดงความคิดเห็นและเรียกร้องในเรื่องต่างๆได้ การระบุให้รัฐต้องมีหน้าที่จัดบริการสาธารณะด้านต่างๆให้แก่ประชาชน เช่น การบริการด้านการศึกษา สาธารณสุข และโครงสร้างพื้นฐานด้านกายภาพทั้งหลาย และการสร้างชุมชนทางการเมืองที่สามารถเผชิญและแก้ไขข้อขัดแย้งโดยวิธีการที่สันติ กล่าวอีกด้านหนึ่งก็คือ รัฐธรรมนูญจะต้องวางแนวทางซึ่งนำไปสู่ระบอบการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยจริงๆ (democratic regime) ทำงานได้ผล (effective regime) เป็นตัวแทนและเปิดช่องทางให้แก่คนทุกกลุ่ม (representative and accommodative regime) และใช้ประโยชน์ได้และเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (workable and feasible regime) นั่นเอง (ดู Dominguez and Jones, 2007:9-10; Simeon and Turgeon, 2007:82-83)

อย่างไรก็ตาม ลำพังรัฐธรรมนูญและกฎหมายลูกที่ร่างขึ้นตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยอย่างครบถ้วน ย่อมไม่สามารถดลบันดาลให้เกิดการพัฒนาต่างๆที่จำเป็นต่อการมีระบอบประชาธิปไตยที่มั่นคงได้ หากกฎเกณฑ์เหล่านี้ไม่มีการนำมาถือปฏิบัติกันจริงๆและการปฏิรูปการเมืองไม่สามารถเปลี่ยนวิถีปฏิบัติที่เป็นอุปสรรคต่อระบอบประชาธิปไตยได้ ทั้งนี้เพราะในประเทศประชาธิปไตยใหม่ทั้งหลายรวมทั้งสังคมไทย กฎเกณฑ์ที่เป็นทางการ (formal rules) ตามระบอบเสรีประชาธิปไตยกับพฤติกรรมจริงๆหรือกฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นทางการ (informal rules) มักจะมีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก (O'Donnell, 1996) ปัญหาที่มาจากวัฒนธรรมเช่นนี้จะส่งผลให้การพัฒนาประชาธิปไตยเป็นไปได้ลำบาก และนี่คือปัญหาที่สังคมไทยเผชิญหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ด้วยเหตุนี้ การปฏิรูปการเมืองจึงเป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยระยะเวลาไม่น้อยและมักจะไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ในชั่วข้ามคืน นอกจากนั้นความสำเร็จในการผลักดันให้เกิดระบอบเสรีประชาธิปไตยที่มั่นคงยังขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีประชาสังคมที่อิสระและกระตือรือร้น สถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งและทำงานประสานสอดคล้องกัน การปกครองตามหลักนิติธรรม ระบบราชการที่ทำงานได้ผล การกระจายรายได้และระบบสวัสดิการที่ดี (ดู Linz and Stepan, 1966:17-23; Stepan, 2001:298-304; Brautigam, 1997:46-48; Acemoglu and Robinson, 2006:31-40)

ในกรณีของประชาสังคม การมีภาคประชาสังคมที่ประกอบด้วยกลุ่มประชาชนในรูปของสมาคม ขบวนการทางสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน และอื่นๆ รวมทั้งสื่อมวลชนซึ่งดำเนินการอย่างเป็นอิสระ มีเป้าหมายและค่านิยมที่สอดคล้องกับประชาธิปไตย และแสดงบทบาทของตนเองอย่าง

แข็งขัน นับเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อการปกป้องสิทธิเสรีภาพด้านต่างๆของประชาชนและตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐเพื่อให้เกิดความพร้อมที่จะรับผิดชอบต่อสังคม (social accountability) ขึ้น (ดู Smulovitz and Peruzzotti, 200; O'Donnel, 2004:36-39) องค์การในภาคประชาสังคมเหล่านี้สามารถควบคุมการทำงานของรัฐบาลและระบบราชการด้วยวิธีการเปิดโปงและประณามผู้กระทำผิดในกรณีต่างๆและช่วยผลักดันให้กรณีเหล่านั้นกลายเป็นประเด็นสาธารณะที่รัฐต้องรับผิดชอบ นอกจากนั้นการตรวจสอบดังกล่าวยังกระตุ้นให้กลไกการตรวจสอบโดยรัฐสภาและองค์กรอิสระทั้งหลายทำหน้าที่ควบคุมการใช้อำนาจอรัฐให้อยู่ขอบเขตมากขึ้น ประชาสังคมจึงนับว่ามีบทบาทสำคัญยิ่งในการพัฒนาระบบอบเสรีประชาธิปไตย แต่กลไกประเพณีนี้จะใช้ไม่ได้ผล หากสังคมมีสื่อมวลชนและกลุ่มประชาชนที่ถูกควบคุมอย่างเข้มงวด หรือตกเป็นเครื่องมือของรัฐบาล การปฏิรูปการเมืองจึงต้องเปิดทางให้องค์กรภาคประชาสังคมและสื่อมวลชนสามารถดำเนินงานได้อย่างเสรี และสร้างกลไกขึ้นมาคุ้มครององค์กรเหล่านี้จากการคุกคามของผู้ใช้อำนาจอรัฐและพวกพ้อง มิฉะนั้นสังคมก็จะตกอยู่ในวังวนของประชาธิปไตยโดยการเลือกตั้งเหมือนเดิม

สำหรับสถาบันทางการเมือง ระบบอบเสรีประชาธิปไตยต้องการพรรคการเมือง รัฐสภา ฝ่ายบริหาร และตุลาการที่เข้มแข็งและทำงานประสานสอดคล้องกัน รวมทั้งมีกระบวนการและกฎกติกาทางการเมืองที่เอื้อต่อการปกครองโดยเสียงข้างมากและการปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนและควบคุมไม่ให้มีการใช้อำนาจอรัฐเกินขอบเขต อาทิ กระบวนการและกติกาในการเลือกตั้ง กลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลในรัฐสภา และองค์กรอิสระทั้งหลาย สถาบันเหล่านี้จะต้องเป็นที่ยอมรับของคนส่วนใหญ่ บรรดานักการเมือง และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้นำทางการเมืองทั้งหลาย สถาบันเหล่านี้นอกจากจะเป็นกลไกหลักในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยแล้วยังเป็นรากฐานของสังคมการเมือง (political society) ที่ทำงานเชื่อมโยงกับประชาสังคมและระบบเศรษฐกิจอีกด้วย หากสถาบันเหล่านี้อ่อนแอและขาดการยอมรับจากทั้งนักการเมืองและประชาชน การพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้ก้าวหน้ากว่าที่เป็นอยู่ ย่อมจะเป็นไปได้ยาก

ส่วนการปกครองตามหลักนิติธรรมเป็นเรื่องของการใช้อำนาจอรัฐที่รัฐบาลและกลไกต่างๆของรัฐต้องทำภายในขอบเขตของกฎหมายและพร้อมที่จะรับผิดชอบต่อการกระทำของตน โดยยอมรับการตรวจสอบจากกลไกและองค์กรที่เกี่ยวข้องอย่างไม่มีเงื่อนไข กล่าวอีกแง่หนึ่งนี้คือการมีนิติรัฐ (rechtstaat) รัฐที่อำนาจถูกจำกัดและควบคุมโดยกฎหมายและเครือข่ายขององค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบตามกฎหมาย ดังนั้นไม่ว่ารัฐบาลในฐานะของผู้ใช้อำนาจอรัฐจะมาจากการเลือกตั้งด้วยเสียงข้างมากเพียงใดก็ตาม รัฐบาลย่อมไม่สามารถใช้อำนาจเกินขอบเขตของกฎหมายได้ ทั้งนี้การใช้อำนาจดังกล่าวต้องเป็นไปอย่างโปร่งใสและรับผิดชอบต่อ ตลอดจนไม่ล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพด้านต่างๆของประชาชนที่มีกฎหมายรองรับ เงื่อนไขนี้มีความสำคัญมากสำหรับระบบอบเสรีประชาธิปไตย เพราะการขาดนิติรัฐหรือการปกครองตามหลักนิติธรรมจะเปิด

ช่องให้ผู้นำหรือรัฐบาลสามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจโดยอ้างเสียงข้างมากที่ได้รับจากการเลือกตั้ง ในกรณีอย่างนี้การพัฒนาประชาธิปไตยจะหยุดชะงัก เพราะรัฐบาลจะอ้างหลักเสียงข้างมากจากการเลือกตั้งเพื่อทำลายหลักการปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนและควบคุมการใช้ อำนาจรัฐ

ด้วยเหตุที่ระบบราชการมีบทบาทสำคัญต่อการมีรัฐบาลที่ตอบสนองความต้องการและ ปกป้องสิทธิเสรีภาพด้านต่างๆของประชาชน การพัฒนาประชาธิปไตยจึงไม่อาจจะดำเนินไปได้ หากขาดระบบราชการที่สามารถนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะระบอบประชาธิปไตยจะมีความหมายและเป็นที่ยอมรับก็ต่อเมื่อระบอบการปกครอง แบบนี้สามารถให้ประโยชน์แก่ประชาชนส่วนใหญ่ และการดำเนินการด้านต่างๆมักจะอยู่ในความ รับผิดชอบของระบบราชการเป็นส่วนใหญ่ รัฐบาลประชาธิปไตยจะประสบความสำเร็จในการ บริหารประเทศจึงต้องอาศัยระบบราชการและเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถมาช่วยให้การ ทำงานด้านต่างๆบรรลุเป้าหมาย มิฉะนั้นรัฐบาลที่มีอำนาจในการปกครองอย่างแท้จริงย่อมไม่ อาจจะเกิดขึ้นได้

การขาดการกระจายรายได้และระบบสวัสดิการที่ดีเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประเทศ ประชาธิปไตยใหม่ทั้งหลายไม่สามารถก้าวพ้นระบอบประชาธิปไตยโดยการเลือกตั้ง ยิ่งรายได้ กระจุกตัวอยู่ในมือของชนชั้นนำมากขึ้น และคนส่วนใหญ่ยากจน เข้าไม่ถึงบริการสาธารณะ ตลอดจนไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาและสวัสดิการทั้งหลายอย่างเพียงพอ การพัฒนาไปสู่ระบอบ เสรีประชาธิปไตยก็ยิ่งทำได้ยาก ในสภาพการณ์เช่นนี้หลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่มาจาก การเลือกตั้งมักจะถูกบิดเบือน การเลือกตั้งจึงมักจะไม่ค่อยบริสุทธิ์ยุติธรรมและเสรีอย่างที่ควรจะเป็น เพราะบรรดาชนชั้นนำหรือนักการเมืองที่ร่ำรวยสามารถใช้เงินหรือกลยุทธ์ประชานิยมซื้อหรือ หาเสียงจากประชาชนส่วนใหญ่ได้ง่าย นอกจากนั้นความมั่นคงของระบอบประชาธิปไตยยังขึ้นอยู่กับ การเติบโตทางเศรษฐกิจซึ่งไม่เพียงจะทำให้ประชาชนทุกคนได้รับส่วนแบ่งมากขึ้น แต่ยังทำให้รัฐ สามารถให้สวัสดิการแก่ประชาชนได้ดีขึ้น ความสามารถในการสร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้แก่ ประชาชนดังกล่าวจะส่งผลให้เกิดความเชื่อมั่นและศรัทธาในระบอบประชาธิปไตย เพราะฉะนั้น การปฏิรูปการเมืองจะละเลยเงื่อนไขนี้ไม่ได้

เงื่อนไขเหล่านี้เป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งที่กระบวนการปฏิรูปการเมืองจะต้องผลักดันให้ เกิดขึ้น มิฉะนั้นสังคมไทยย่อมมีโอกาสเผชิญกับความล้มเหลวในการสร้างระบอบเสรี ประชาธิปไตยที่มั่นคงต่อไปและนั่นหมายถึงวงจรความขัดแย้งเดิมๆก็จะย้อนกลับมาสร้างปัญหา ให้กับสังคมได้อีก แนนอนการผลักดันให้เกิดเงื่อนไขดังกล่าวเป็นภารกิจที่หนักหน่วงและไม่สามารถคาดการณ์ว่าจะบรรลุเป้าหมายเมื่อไหร่และหรือไม่ อย่างไรก็ดี ท่ามกลางความพยายาม เช่นว่านี้ สิ่งที่ต้องคำนึงเป็นลำดับแรกๆในการปฏิรูปการเมืองเพื่อสร้างประชาธิปไตยที่เต็มรูปคือ

การหาทางป้องกันไม่ให้ประชาธิปไตยพังทลายและย้อนกลับไปสู่ระบอบอำนาจนิยม (democratic breakdown) และไม่ให้ระบอบเสรีประชาธิปไตยเสื่อมโทรมจนกลายเป็นประชาธิปไตยโดยการเลือกตั้ง (democratic erosion) อันจะนำไปสู่ภาวะถดถอยของระบอบประชาธิปไตยและการกลับมาของรัฐบาลอำนาจนิยม (Schedler, 1998:95-98) ดังที่เคยเกิดขึ้นในสังคมไทยในช่วงที่ผ่านมา

สรุป

บทความนี้พยายามที่จะพิจารณาปัญหาการปฏิรูปการเมืองในสังคมไทยจากมุมมองของการพัฒนาไปสู่ระบอบเสรีประชาธิปไตย โดยชี้ให้เห็นถึงแนวคิดเกี่ยวกับเป้าหมายของการพัฒนาประชาธิปไตยในฐานะที่เป้าหมายหลักของการปฏิรูปการเมือง สาเหตุที่สังคมไทยต้องปฏิรูปการเมืองเพื่อไปให้พ้นจากประชาธิปไตยเชิงอำนาจนิยมที่เรียกว่าระบอบประชาธิปไตยโดยการเลือกตั้ง และความสำคัญของรัฐธรรมนูญและเงื่อนไขต่างๆ ในสังคมที่มีต่อความสำเร็จในการสร้างระบอบเสรีประชาธิปไตยที่มั่นคง อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าการปฏิรูปการเมืองเพื่อพัฒนาระบอบประชาธิปไตยเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อสังคมไทย แต่ก็ยังเป็นปัญหาที่จะต้องแก้ไขกันในระยะยาว ปัญหาเฉพาะหน้าของสังคมไทยที่จะต้องหาทางยุติเป็นลำดับแรกในขณะนี้คือ ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองขั้นรุนแรงระหว่างคนกลุ่มใหญ่สองกลุ่ม ซึ่งนับวันจะส่งผลกระทบต่อนานาชาติมากขึ้น รวมทั้งอาจจะทำให้การปฏิรูปดังกล่าวเป็นไปได้ยากลำบาก

บรรณานุกรม

Acemoglu, Daron and James A. Robinson (2006) **Economic Origins of Dictatorship and Democracy** Cambridge: Cambridge University Press

Beetham, David and Kevin Boyle (1995) **Introducing Democracy** Cambridge: Polity Press

Brautigam, Deborah (1997) "Institutions, Economic Reform and Democratic Consolidation in Mauritius" **Comparative Politics** 30, 1:45-62

Castiglione, Dario (1996) "The Political Theory of Constitution" pp.5-23 in **Constitutionalism in Transformation: European and Theoretical Perspectives** edited by Richard Bellamy and Dario Castiglione, Oxford: Blackwell

Dominguez, Jorge I. and Anthony Jones (2007) "Building and Sustaining a Contemporary Democratic State" pp.3-19 in **The Construction of Democracy: Lessons from Practice and Research** edited by Jorge I. Dominguez and Anthony Jones, Baltimore: The Johns Hopkins University Press

Diamond, Larry (1996) "Is the Third Wave Over?" **Journal of Democracy** 7, 2:20-37

Diamond, Larry and Leonardo Morlino (2004) "The Quality of Democracy: An Overview" **Journal of Democracy** 4:20-31

Doorenspleet, Renske and Peter Kopecky (2008) "Against the Odds: Deviant Cases of Democratization" **Democratization** 15, 4:697-713

Grossman, Joel B. and Daniel M. Levin (1995) "Majority Rule, Minority Rights" pp. 787-793 in **The Encyclopedia of Democracy** edited by Seymour Martin Lipset, Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc.

Holmes, Stephen (2005) "Constitutionalism" pp.299-306 in **The Encyclopedia of Democracy** edited by Seymour Martin Lipset, Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc.

Huntington, Samuel P. (1996) "Democracy for the Long Haul" **Journal of Democracy** 7, 2: 3-13

Linz, Juan and Alfred Stepan (1996) "Toward Consolidated Democracy" **Journal of Democracy** 7, 2:14-33

Merkel, Wolfgang (2004) "Embedded and Defective Democracies" **Democratization** 11, 5:33-58

Merkel, Wolfgang and Aurel Croissant (2004) "Conclusion: Good and Defective Democracies" **Democratization** 11,5:199-213

O'Donnell, Guillermo (1996) "Illusions about Consolidation" **Journal of Democracy** 7, 2:34-51

O'Donnell, Guillermo (2004) "Why the Rule of Law Matters" **Journal of Democracy** 15,4: 32-46

Satori, Giovanni (1987) **The Theory of Democracy Revisited, Part One: The Contemporary Debate** Chatham: Chatham House

Schedler, Andreas (1998) "What is Democratic Consolidation" **Journal of democracy** 9, 2:91-107

Simeon, Richard and Luc Turgeon (2007) "Constitution Design and the Construction of Democracy" pp.79-102 in **The Construction of Democracy: Lessons from Practice and Research** edited by Jorge I. Dominguez and Anthony Jones, Baltimore: The Johns Hopkins University Press

Smulovitz, Catalina and Enrique Peruzzotti (2000) "Societal Accountability in Latin America" **Journal of Democracy** 11, 4: 147-158

Stepan, Alfred (2001) **Arguing Comparative Politics** Oxford: Oxford University Press

Sunstein, Cass R. (2001) **Designing Democracy: What Constitutions Do** Oxford: Oxford University Press

Wigell, Mikael (2008) "Mapping 'Hybridge Regimes': Regime Types and Concepts in Comparative Politics" **Democratization** 15, 2: 230-250