

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 26 มิถุนายน 2535

60 ปี ประชาธิปไตยไทย

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

ผมเริ่มเขียนบทความเรื่องนี้เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2535 อันเป็นวันที่การปฏิวัติ 2475 มีอายุครบ 60 ปีพอดี วันนี้จึงเป็นวันแซ่ดของประชาธิปไตย ช่วงเวลา 60 ปีที่ผ่านมา สังคมการเมืองไทยมีความแปรปรวนอย่างมาก และตกอยู่ในวังวนแห่งวงจรอุบาทว์ชนิดที่ยากที่จะสลัดหลุดได้

ระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการเมืองการปกครองของสภาพชน สุภาพชน จักต้องไม่เอาเปรียบผู้อื่น และต้องแข่งขันบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาคและเป็นธรรม ระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่กำหนดกติกาทางการเมืองไว้โดยแจ่มชัด แต่ระบอบการปกครองที่จะได้ชื่อว่าเป็นประชาธิปไตยนั้นจักต้องกำหนดกติกาที่มีความเป็นธรรมและความเสมอภาค และโดยเฉพาะอย่างยิ่งจักต้องกำหนดกติกาที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองทั้งปวง สันติสุขและความเจริญสถาพรจึงจะบังเกิดขึ้นได้

การที่ระบอบประชาธิปไตยในสังคมการเมืองไทยต้องล้มลุกคลุกคลานตลอดระยะเวลา 60 ปีที่ผ่านมา ก็เพราะกลุ่มชนที่กุมกำลังทหารไม่มีความเป็นสุภาพบุรุษ จึงได้ใช้กำลังอาวุธโค่นล้มกระดานประชาธิปไตยอยู่เรื่อยมา ทั้งที่กระดานประชาธิปไตยหลายต่อหลายกระดานสร้างขึ้นโดยผู้นำฝ่ายทหารนั่นเอง

ผมมองการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในสังคมไทยโดยอาศัยแว่นเศรษฐกิจ จึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่ผมจะมีความเห็นว่า มิติทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความขัดแย้งในผลประโยชน์ เป็นมิติหลักของการเปลี่ยนแปลงการเมืองไทยในรอบ 60 ปีที่ผ่านมา แม้ว่ามิติทางด้านอุดมการณ์จะมีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ แต่ความสำคัญก็มีอยู่น้อยนัก

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในช่วง 60 ปีที่ผ่านมาเกิดจากการยื้อแย่งส่วนเกินทางเศรษฐกิจในสังคม ยามใดก็ตามที่เกิดความขัดแย้งในการแบ่งปันส่วนเกินทางเศรษฐกิจ เสถียรภาพทางการเมืองก็เริ่มสั่นคลอน หากความขัดแย้งนั้นมีอาจแก้ไขให้ลุล่วงไปได้

ก็อาจนำมาซึ่งการโค่นล้มรัฐบาลและฉีกรัฐธรรมนูญ เพื่อจัดระเบียบการแบ่งปันส่วนเกินทางเศรษฐกิจเสียใหม่ โดยที่ระเบียบใหม่นี้จักต้องเกื้อกูลผลประโยชน์ของกลุ่มชนที่ยึดกุมอำนาจรัฐมากขึ้น ประวัติศาสตร์การเมืองไทยจึงเป็นประวัติศาสตร์ว่าด้วยการจัดระเบียบและการเปลี่ยนแปลงระเบียบในการแบ่งปันและจัดสรรส่วนเกินทางเศรษฐกิจ

การปฏิวัติ 2475 เป็นจุดกำเนิดของชนชั้นปกครองใหม่ อันประกอบด้วยขุนนางข้าราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน ชนชั้นปกครองใหม่แม้จะยึดกุมอำนาจรัฐได้ แต่ก็ขาดฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้การดำรงไว้ซึ่งอำนาจทางการเมืองเป็นไปได้ยาก ชนชั้นปกครองใหม่จึงต้องสร้างและขยายฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ เพื่อรองรับและเสริมอำนาจทางการเมืองที่มีอยู่ กระบวนการสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของชนชั้นปกครองใหม่เริ่มต้นภายหลังการปฏิวัติ 2475 ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ซึ่งร้อยรัดสังคมไทยอย่างแน่นแฟ้น นับเป็นเหตุปัจจัยที่ผลักดันให้ชนชั้นปกครองใหม่จำเป็นต้องแสวงหาและดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจ เพื่อนำมาใช้ในการดำรงและเสริมอำนาจทางการเมือง

ภายหลังการรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2490 อันนำมาซึ่งจุดจบทางการเมืองของคณะราษฎร และนำมาซึ่งการปกครองเผด็จการทหาร กระบวนการสร้างและขยายฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของผู้นำฝ่ายทหารเติบโตในอัตราเร่ง และด้วยอหังการแห่งอำนาจ การแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการดำเนินนโยบายเป็นไปโดยเกือบไม่อำพราง ตลอดช่วงเวลาที่ยังคงมีการปกครองเผด็จการทหารอันยาวนานระหว่างปี 2490-2516 ส่วนเกินทางเศรษฐกิจอันได้จากการกำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจกระจุกอยู่ในระบบราชการ และในมือของกลุ่มพลังอำนาจภายในได้เป็นสำคัญ

กลุ่มพลังอำนาจภายในได้ใช้ความพยายามอย่างยิ่งยวดในการดำรงอำนาจทางการเมือง และในการมีบทบาทครอบงำสังคมการเมืองไทย เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะอำนาจทางการเมืองเป็นป่อเกิดของทรัพย์สินศฤงคาร ด้วยเหตุตั้งนั้นกลุ่มพลังอำนาจภายในหลังการรัฐประหารปี 2490 จึงพยายามที่จะดำรงไว้ซึ่งระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย เพราะระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตยเกื้อกูลให้กลุ่มพลังอำนาจภายในมีอำนาจผูกขาดในการยึดกุมส่วนเกินทางเศรษฐกิจส่วนสำคัญในสังคมต่อเมื่อไม่สามารถดำรงระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตยไว้ได้ เนื่องจากการเติบโตใหญ่ของกลุ่มพลังประชาธิปไตย กลุ่มพลังอำนาจภายในก็จะกดดันให้มีการร่างรัฐธรรมนูญ ที่มีบทบัญญัติให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติ โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติปราศจากอำนาจในการตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหาร ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรฉบับปี 2511 ฉบับปี 2521 และฉบับปี 2534

ช่วงเวลาที่กลุ่มพลังอำนาจชาติไทยได้ผูกขาดอำนาจทางการเมืองนับแต่ปี 2475 ถึงปี 2516 ยาวนานพอที่กลุ่มนี้จะสร้างจารีตทางการเมืองการปกครอง เพื่อสงวนอำนาจการเมืองการปกครองไว้ในระบบราชการ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การสงวนอำนาจไว้ในกลุ่มพลังอำนาจชาติไทย นั่นเอง จารีตที่สำคัญมีอยู่อย่างน้อย 2 เรื่อง ได้แก่ จารีตในการบัญญัติกฎหมาย และจารีตในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ

การบัญญัติกฎหมายในประเทศไทยมีจารีตที่จะให้อำนาจฝ่ายบริหารในการปรับเปลี่ยนนโยบายและมาตรการต่างๆ โดยที่การปรับเปลี่ยนนโยบายและมาตรการเหล่านี้มีจำกัดขอความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ แม้ว่ากฎหมายแม่บทจะต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ แต่กฎหมายแม่บทมักจะขาดรายละเอียดและมีได้กำหนดเกณฑ์ในการใช้อำนาจอย่างชัดเจน หากแต่มอบอำนาจให้รัฐมนตรีกระทรวงที่รับผิดชอบใช้ดุลพินิจในการใช้อำนาจ การที่จารีตในการบัญญัติกฎหมายในประเทศไทยนิยมให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการใช้ดุลพินิจในการใช้อำนาจอย่างกว้างขวาง ย่อมเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจและผลประโยชน์ส่วนบุคคลได้โดยง่าย ในทางปฏิบัติ ฝ่ายบริหารจะใช้ดุลพินิจในการใช้อำนาจด้วยการตรากฎหมายระดับอนุบัญญัติ ดังเช่นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ และระเบียบต่างๆ โดยที่กฎหมายระดับอนุบัญญัติเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร ซึ่งไม่ต้องขอความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ

การสงวนอำนาจในการกำหนดนโยบายไว้ในระบบราชการ นับเป็นจารีตสำคัญอีกเรื่องหนึ่งที่ทำให้กลุ่มพลังอำนาจชาติไทยสามารถยึดกุมอำนาจในการจัดสรรส่วนเกินทางเศรษฐกิจในสังคมไว้ได้ ว่าจำเพาะนโยบายเศรษฐกิจ ระบบราชการมีอำนาจผูกขาดในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การกำหนดนโยบายงบประมาณแผ่นดิน การก่อกั้นต่างประเทศ และการทำสนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ

จารีตในการบัญญัติกฎหมาย และจารีตในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ นับเป็นจารีตสำคัญที่ทำให้กลุ่มพลังอำนาจชาติไทยสามารถควบคุมการแบ่งปันส่วนเกินทางเศรษฐกิจในสังคมไว้ได้ แต่อำนาจการควบคุมนี้เริ่มสั่นคลอนเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างชนชั้นนำทางอำนาจ ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเดือนตุลาคม 2516 เป็นต้นมา ชนชั้นนำทางอำนาจมิได้ถูกผูกขาดโดยขุนนางข้าราชการอีกต่อไป การเติบโตใหญ่ของพลังประชาธิปไตยก่อให้เกิดชนชั้นนำทางอำนาจที่มาจากกระบวนการเลือกตั้ง ในขณะเดียวกัน กระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมามีส่วนผลักดันให้ผู้นำทางเศรษฐกิจขึ้นมาเป็น

ชนชั้นนำทางอำนาจด้วย การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างชนชั้นนำทางอำนาจดังกล่าวนี้ นับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้ส่วนเกินทาง เศรษฐกิจเริ่มรั่วไหลออกจากระบบราชการ และนับวันกลุ่มพลังอำนาจอำมาตยาธิปไตยมีแต่จะต้องสูญเสียผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากขึ้น เมื่อกลุ่มพลังทางการเมืองนอกกระบบราชการสามารถยึดกุมอำนาจการบริหารไว้ได้ กลไกของระบบราชการและจารีตการบัญญัติกฎหมาย ซึ่งเคยเกื้อกูลการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจของกลุ่มพลังอำนาจอำมาตยาธิปไตย จนได้ ก็ให้ประโยชน์แก่นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งชั้นนั้น การรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 เป็นความพยายามที่จะยื้อแย่งส่วนเกินทางเศรษฐกิจกลับคืนสู่กลุ่มพลังอำนาจอำมาตยาธิปไตยอีกครั้งหนึ่ง

ด้วยเหตุที่ประวัติศาสตร์การเมืองไทยเป็นประวัติศาสตร์ว่าด้วยการจัดระเบียบ และการเปลี่ยนแปลงระเบียบในการแบ่งปันส่วนเกินทางเศรษฐกิจในสังคม อนาคตของการเมืองไทย จึงขึ้นอยู่กับกระบวนการจัดระเบียบดังกล่าวนี้เป็นอย่างสำคัญ หากการจัดระเบียบเพื่อแบ่งปันส่วนเกินทางเศรษฐกิจในสังคมไม่เป็นที่ยอมรับของกลุ่มพลังประชาธิปไตยและกลุ่มพลังอำนาจอำมาตยาธิปไตย สภาวะที่สังคมการเมืองไทยไร้ซึ่งเสถียรภาพจะยังคงดำรงอยู่ต่อไป