

Clientelism under the NCPO Regime: New Networks in the Old Pattern**

Viengrat Nethipo*

Abstract

This research aims to survey clientelism under the Thai junta government (NCPO) between 2014 and 2019. The clientelism in this study refers to the informal networks between different political actors. By applying the frameworks of clientelism and regime types, it seeks to explain how the clientelistic networks were transformed under this regime. The focal points are on the transformation of the relations between the state and politicians and between politicians and citizens. Based on the information from documents, in-depth interviews and observation in various provinces, it demonstrates various mechanisms the regime utilized to consolidate its power and the outcomes that shaped the networks. These types of clientelistic networks are analyzed in terms of the correlation between the regime's political mechanisms and the outcomes that shaped the networks. I argue that this correlation would not only explain electoral outcomes, but also indicate the institutional strength of political parties and the dynamics of political clientelism. It becomes clear that this process reversed the trend in Thai political clientelism toward one that relies more on the old form of personalistic relationships and the bureaucracy that plays important roles in the networks. This clearly makes democratization more difficult.

Keywords: clientelism, Thai politics, Thailand, electoral politics, NCPO, authoritarian regime

*Associate Professor, Department of Politics, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Henri Dunant Road, Wang Mai, Pathum Wan, Bangkok 10330. Email: Viengrat@gmail.com

**This article is part of the research project, "Clientelism under the NCPO Regime and the 2019 Election" sponsored by Faculty of Political Science, Chulalongkorn University.

Received April 8, 2021; Revised May 25, 2021; Accepted December 23, 2021

วารสารสังคมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์

ปีที่ 52 ฉบับที่ 1 (2565):....

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<http://www.library.polsci.chula.ac.th/journal2>

ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ภายใต้ระบอบ คสช.: เครือข่ายใหม่ในรูปแบบที่เก่าแก่กว่า**

เวียงรัฐ เนติโพธิ์*

บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้ เป็นการสำรวจความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ (clientelism) ภายใต้ระบอบ คสช. (ปี พ.ศ. 2557-2562) เป็นการศึกษาเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการ ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ทางการเมือง โดยใช้กรอบความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์กับระบอบการเมือง คำถามหลักของงานวิจัยนี้วางไว้ในระดับรัฐกับประชาชน เพื่อดูว่าเครือข่ายระหว่างผู้มีอำนาจรัฐกับประชาชน และเครือข่ายระหว่างนักการเมืองกับประชาชนนั้นได้ถูกเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรในระบอบ คสช. ความสัมพันธ์ในด้านนี้ไม่ได้เป็นเพียงเครื่องมือทางการเมืองในการระดมคะแนนเสียงเท่านั้น แต่มันคือตัวกำหนดแบบแผนความสัมพันธ์ของตัวแสดงต่าง ๆ ทางการเมือง กำหนดความเป็นองค์กรของพรรคการเมือง และแบบแผนการปฏิบัติที่ส่งผลต่อพลวัตทางการเมือง ผู้วิจัยได้ใช้ข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสังเกตการณ์ในพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ พบว่าภายใต้ระบอบนี้ได้ใช้ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ในหลากหลายรูปแบบ เพื่อทำลายความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับประชาชน และพรรคการเมือง ซึ่งเป็นความสัมพันธ์เชิงสถาบันที่สำคัญอันหนึ่งการเมืองเช่นนี้ส่งผลให้เกิดการกลับคืนสู่การเมืองแบบเก่าที่ใช้ความสัมพันธ์ระหว่างตัวบุคคลและการพึ่งพาแบบราชการ อันทำให้การพัฒนาประชาธิปไตยเกิดขึ้นได้ยากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ : อุปถัมภ์, การเมืองไทย, การเลือกตั้ง, คสช., ระบอบเผด็จการ

*รองศาสตราจารย์ประจำภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนอังรีดูนังต์ แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330 อีเมล viengrat@gmail.com

**บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยในหัวข้อ “ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ภายใต้ระบอบ คสช. และการเลือกตั้งปี 2562” ได้รับทุนงบประมาณรายได้คณะรัฐศาสตร์ ประจำปี พ.ศ. 2561

ได้รับบทความ 8 เมษายน 2564; แก้ไขปรับปรุง 25 พฤษภาคม 2564; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 23 ธันวาคม 2564

บทนำ

การเลือกตั้งทั่วไปของไทย เมื่อเดือนมีนาคม ปี พ.ศ. 2562 ควรจะเป็นการคืนประชาธิปไตยสู่ประเทศไทย หลังจากอยู่ภายใต้ระบอบเผด็จการทหาร นำโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มาเป็นเวลา 5 ปี แต่ผลของการเลือกตั้ง และการเมืองนับจากนั้นกลับยิ่งทำให้ความหวังของการพัฒนาประชาธิปไตยจะห่างไกลออกไปอีก ซึ่งนั่นเป็นเพราะระบอบการเมืองที่มุ่งทำลายสถาบันทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย (deinstitutionalization of democracy) มาอย่างต่อเนื่อง นับจากการรัฐประหารในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2557 เป็นต้นมา แนวโน้มของการทำลายสถาบันทางการเมืองนี้ เป็นที่ประจักษ์ตั้งแต่กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ ที่ร่างโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้ยึดโยงกับประชาชน เป็นกลไกที่สะท้อนความพยายามออกแบบการเมืองเพื่อสืบทอดอำนาจ (Prajak Kongkirati and Veerayooth Kanchoochat 2018, 279-305; Punchada Sirivunnabood 2019, 3-5) นอกจากนี้ตัวรัฐธรรมนูญจะมีปัญหาในแง่หลักนิติรัฐแล้ว ยังก่อให้เกิดความไม่ชอบมาพากลหลายประการในกระบวนการการได้มาและการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (Khemthong Tonsakulrungruang 2017) ดังนั้นการจัดการเลือกตั้งจึงมีปัญหามีความไม่เป็นประชาธิปไตยและไม่โปร่งใสหลายประการ (McCargo 2019, 119-133; Siripan Nogsuan Sawasdee 2019, 52-68) เมื่อการเลือกตั้งเสร็จสิ้นแล้ว ยังตามมาด้วยการยุบพรรคขนาดใหม่ที่ได้เสียงเป็นอันดับ 3 โดยศาลรัฐธรรมนูญอีก หลังจากที่ยกก่อนการเลือกตั้งก็มีการยุบพรรคไทยรักษาชาติไปแล้ว ดังนั้นการเลือกตั้งครั้งนี้ นอกจากจะไม่ได้ก่อให้เกิดการลงหลักปักฐานประชาธิปไตยแล้ว ยังเป็นกระบวนการทำให้สถาบันการเมืองในระบบประชาธิปไตยอ่อนแอ ผลของกระบวนการเช่นนี้คือการประท้วงต่อต้านรัฐบาล การเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ตลอดจนไปถึงการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปสถาบันกษัตริย์ ที่มีมาอย่างต่อเนื่องตลอดช่วงปี พ.ศ. 2563 แม้ว่าจะมีการระบาดของโรคโควิด -19 เพราะนี่เป็นการสะท้อนให้เห็นว่าสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการ ไม่สามารถทำหน้าที่เป็นช่องทางในการหาทางออกหรือแก้ไขปัญหาทางการเมืองได้เลย ประชาชนจำนวนมาก นำโดยคนหนุ่มสาวจึงใช้การประท้วงและการชุมนุมบนท้องถนนเรียกร้องให้มีการแก้ปัญหามือง

การทำให้สถาบันทางการเมืองอ่อนแอและไม่เป็นประชาธิปไตยนั้น ไม่เพียงแต่การออกแบบสถาบันทางการเมืองหรือหาประโยชน์จากสถาบันทางการเมืองเท่านั้น แต่ยังมีความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางการเมือง ที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งและอ่อนแอของสถาบันทางการเมือง และมีความสำคัญไม่น้อยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับประชาชน และความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอำนาจรัฐกับประชาชน ความสัมพันธ์นี้มีแบบแผนเช่นไรย่อมส่งผลกระทบต่อคุณลักษณะของพรรคการเมือง ส่งผลต่อกระบวนการในรัฐสภา ตลอดจนการบริหารงานภาครัฐโดยรวม ดังนั้นการศึกษาระบบการเมือง การวิจัยการเมืองเรื่องการเลือกตั้ง และการทำความเข้าใจการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางการเมืองเหล่านี้ได้ ซึ่งการศึกษาในมิตินี้ยังไม่มีการศึกษาในการทำความเข้าใจระบอบ คสช. และการเมืองเรื่องการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2562

คำถามของงานวิจัยนี้จึงวางไว้ในระดับรัฐกับประชาชน ที่ว่าเครือข่ายระหว่างผู้มีอำนาจรัฐกับประชาชน และเครือข่ายระหว่างนักการเมืองกับประชาชนนั้นได้ถูกเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรในระบบ คสช. และการเตรียมการเข้าสู่การเลือกตั้ง เพื่อคงรักษาอำนาจเดิมของ คสช. นั้น ได้ปฏิบัติการในระดับนี้อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับประชาชนที่ระบอบการเลือกตั้งได้จัดวางไว้ตลอดระยะเวลาอันยาวนานนั้น ได้เปลี่ยนแปลงแบบแผนหรือได้ถูกจัดการอย่างไรภายใต้ระบอบ คสช. เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อระบอบที่ คสช. จัดวางไว้เพื่อรักษาอำนาจของตน

การวิจัยใช้ข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสังเกตการณ์ในพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ ในช่วงปี พ.ศ. 2560-2562 การศึกษานี้ใช้กรอบความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ (clientelism)¹ กับระบอบการเมือง โดยผู้วิจัยสังเคราะห์จากงานศึกษาความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์กับระบอบการเมืองในส่วนที่ส่งผลต่อสายสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับประชาชน (Kitschelt 2000, 845-879) ทั้งนี้จะทำการศึกษาภายใต้บริบทของการพัฒนาการเมืองของไทย

กรอบความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ในบริบทการพัฒนาการเมืองไทย

การปรากฏตัวอย่างชัดเจนของบทบาททางการเมืองของเจ้าพ่อท้องถิ่น ผู้มีอิทธิพล² และการใช้อำนาจแบบอิทธิพลในการเมืองไทย ได้เข้ามาครองความสนใจของสื่อมวลชนไทยตลอดคริสต์ทศวรรษที่ 1980-1990 ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ทำให้ผู้สังเกตการณ์ทางการเมืองไทยให้ความสนใจวิเคราะห์พัฒนาการของเจ้าพ่อ ผู้มีอิทธิพล กับการเมืองไทยสมัยใหม่ ก่อให้เกิดแนวทางการอธิบายหลักที่เห็นพ้องต้องกันว่าผู้มีอิทธิพลและเจ้าพ่อ คือ นักธุรกิจท้องถิ่นที่สะสมความมั่งคั่งจากการพัฒนาเศรษฐกิจในปลายคริสต์ทศวรรษที่ 1950 จนมีอิทธิพลทางเศรษฐกิจในต่างจังหวัดมาระยะเวลาหนึ่ง แต่ไม่มีอำนาจทางการเมือง การมีการเลือกตั้งตั้งแต่ปลายคริสต์ทศวรรษที่ 1970 ทำให้นักธุรกิจเหล่านี้ใช้เงินและอิทธิพลเข้าสู่วงการทางการเมือง การเมืองในมิติของการเลือกตั้งจึงเต็มไปด้วยการซื้อเสียง การใช้ความรุนแรงทางการเมือง และการคอร์รัปชัน เท่ากับว่าการเมืองเรื่องการเลือกตั้งคือการขยายสนามแห่งอำนาจในการเมืองไทยให้กับเจ้าพ่อผู้มีอิทธิพล มีบทบาททางการเมืองในคริสต์ทศวรรษที่ 1980-1990 (Anderson 1990, 46; Pasuk Phongpaichit and Baker 2000, 36-41; McVey 2000, 3) ผู้เขียนเห็นด้วยว่าการเมืองในระดับต่างจังหวัด (provincial) ของไทยมีการเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่ในคริสต์ทศวรรษที่ 1990 ใน

¹ ผู้วิจัยใช้คำว่า “ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์” และใช้ในความหมายกว้าง เป็นความสัมพันธ์ของ 2 ฝ่ายที่ไม่เท่าเทียมกัน มีการตอบสนอง มีความต่อเนื่อง โดยอ้างอิงจากนิยามของคำว่า Clientelism ของ Hicken (2011, 289-310)

² ผู้มีอิทธิพลเป็นคำในภาพรวม คือ คนที่มีอำนาจน่าแบบไม่เป็นทางการ มีหลายระดับและมีหลายวงการ ใกล้เคียงกับคำว่า strongmen, men of influence, คำว่าเจ้าพ่อ (godfather) เป็นคำที่สื่อมวลชนไทยใช้เรียกตัวบุคคลที่มีอำนาจสูงกว่าผู้มีอิทธิพลคนอื่น ๆ มีนัยที่ทรงพลัง มักจะใช้ควบคู่กับถิ่นที่บ่งบอกถึงความกว้างขวางของอำนาจ เช่น เจ้าพ่อภาคตะวันออก เจ้าพ่ออีสานใต้ เจ้าพ่อเมืองเพชรฯ เป็นต้น

หลากหลายมิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาการทางเศรษฐกิจ และการขยายตัวของอำนาจทางการเมืองสู่ชนบท ดังที่ Arghiros (2001) ได้ศึกษาไว้อย่างรอบด้าน แต่ข้อโต้แย้งหลักของผู้เขียนคือแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางการเมืองกับประชาชนในรูปแบบ clientelism ยังคงเป็นไปตามแบบแผนเดิมที่เคยมีมาในยุคเผด็จการ

การวิเคราะห์อันทรงอิทธิพลที่ผูกโยงการเลือกตั้งกับอำนาจทางการเมืองของเจ้าพ่อผู้มีอิทธิพล เช่นนี้มีจุดอ่อนที่สำคัญ 2 ประการด้วยกัน

ประการแรก เกี่ยวกับการทำความเข้าใจเรื่องอำนาจ ในเรื่องนี้ผลงานของทามาเดะ (Tamada 1991, 455-466) ได้วางกรอบการทำความเข้าใจเรื่องอำนาจในการเมืองไทยไว้อย่างแหลมคม นั่นคือการแยก power ออกเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย formal power หรือ อำนาจ ที่หมายถึงการใช้อำนาจจากตำแหน่งตามกฎหมายและมีความชอบธรรมรองรับ (authority) กับ informal power ที่เรียกว่าอิทธิพล โดยหมายถึงอำนาจที่ไม่มีตำแหน่งทางการรองรับ (influence) ซึ่ง power ที่แยกเป็นสองส่วนนี้ดำรงอยู่อย่างควบคู่กัน การแยกลักษณะของ power ออกเป็น 2 แบบนี้ ทำให้ทามาเดะได้สร้างข้อถกเถียงโต้แย้งกับแนวคิดระบอบการเมืองแบบรัฐราชการ (bureaucratic polity) (Riggs 1966) ได้อย่างทรงพลัง ซึ่งนัยสำคัญของข้อโต้แย้งนี้คือภายใต้ระบอบการเมืองที่รัฐมีการรวมศูนย์อำนาจและสถาบันทางการเมืองนอกระบบราชการนั้นอ่อนแอ อิทธิพลก็ดำรงอยู่และครองอำนาจทางการเมืองด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับต่างจังหวัด (provincial) แต่เป็นอำนาจที่ไม่ชอบธรรมดำรงอยู่กับอำนาจที่ชอบธรรม อำนาจทางประเพณีที่ซ้อนอยู่กับอำนาจตามกฎหมาย และอำนาจที่แฝงเร้นซ้อนอยู่กับอำนาจที่ปรากฏให้เห็น ดังนั้นการใช้อิทธิพลทางการเมืองจึงมีความต่อเนื่องและอยู่คู่กับพัฒนาการทางการเมืองทั้งในระบบ bureaucratic polity และในระบบที่มีการเลือกตั้ง ซึ่งยังสอดคล้องกับงานคลาสสิกของนิธิ เรื่องรัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรม ที่อภิปรายให้เห็นว่าไม่ว่ารัฐธรรมนูญ (formal) จะเปลี่ยนไปที่ฉบับ การใช้อิทธิพลก็เป็นลักษณะที่ค่อนข้างถาวรในรัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรมของไทย

ประการที่สอง คือ หน่วยในการศึกษาของคำอธิบายข้างต้นนั้นเน้นเพียงที่ตัวเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพล แต่ไม่ได้ทำความเข้าใจตัวอำนาจและเครือข่ายของอำนาจ ประเด็นนี้แม้ว่างานคลาสสิกของ Scott (1972, 91-113) ได้วางพื้นฐานในการชี้ให้เห็นการเปลี่ยนผ่านลักษณะผู้อุปถัมภ์กับผู้รับการอุปถัมภ์ (patron-client) ให้เอเซียตะวันออกเฉียงใต้ไว้³ แต่ก็ยังเป็นการเน้นการวิเคราะห์ที่ตัว patron และ client โดยใช้กรอบการมี recourse หรือทางเลือกในการใช้อำนาจเปลี่ยนไปอย่างไร ไม่ได้เป็นการทำความเข้าใจที่

³ เมื่อมีการเลือกตั้ง จะทำให้ patron-client เดิมมีการเปลี่ยนแปลงไป คือ (1) it improved the client's bargaining position with a patron by adding to his recourses; (2) it promoted the vertical integration of patron-client structures from the hamlet level to the central government; (3) it led to the creation of new patron-client pyramids and the politicization of old ones; and (4) it contributed to the survival of opposition patron-client pyramids at the local level.

ลักษณะของความสัมพันธ์ เพราะลักษณะที่ขาดไม่ได้อย่างหนึ่งในการครองอำนาจแบบอิทธิพลคือต้องมีถิ่นที่ตัวเองมีความเชื่อมโยงกับประชาชนอย่างชัดเจน และการเชื่อมโยงกับประชาชนนี้เอง คือมิติที่สำคัญในการทำความสำเร็จพลวัตของผู้มีอิทธิพล ว่าเป็นคุณลักษณะที่ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนผ่านหรือรักษาสถานะเดิม ในเรื่องการเชื่อมโยงกับประชาชนนี้ เราสามารถประยุกต์การแบ่งประเภท linkage between politicians and citizens ของ Kitschelt (2000, 845-879) มาใช้ทำความเข้าใจแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอิทธิพลกับประชาชน ที่แบ่งกว้าง ๆ ได้เป็นแบบ charismatic and programmatic คือแบบบารมีส่วนบุคคลกับแบบเชิงนโยบาย โดยปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดแบบแผนของความสัมพันธ์คือระบอบการเมือง กล่าวคือในระบอบการเมืองที่ระบบราชการเป็นใหญ่และรัฐมีลักษณะรวมศูนย์ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอิทธิพลกับประชาชนมีลักษณะเป็น charismatic แต่ความสัมพันธ์แบบ programmatic นั้นจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อระบอบการเมืองที่มีการเลือกตั้ง และมีการลงทุนในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานผ่านสถาบันพรรคการเมือง เพื่อนำเสนอนโยบาย จนสามารถทำให้ความผูกพันระหว่างนักการเมืองกับประชาชนมีลักษณะ programmatic ได้ (Kitschelt 2000, 850)

ในแง่ที่เราสามารถมองพัฒนาการทางการเมืองไทยที่ควบคู่กับความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ได้ดังนี้ ในช่วงเวลาของการเป็นเผด็จการทหาร ตั้งแต่ปลายคริสต์ทศวรรษที่ 1950 จนถึงปลายคริสต์ทศวรรษที่ 1970 ในยุคที่การเมืองไทยถูกเรียกว่า bureaucratic polity ที่อำนาจทางการเมืองนอกเหนือจากระบบราชการนั้นอ่อนแอ แต่แท้ที่จริงแล้วมีอำนาจที่ควบคู่กับระบบราชการ และใช้ระบบราชการเป็นเครื่องมือในการเติบโตของอำนาจ นั่นคือ “อิทธิพล” ที่ดำรงอยู่อย่างควบคู่ และเป็นอำนาจสำคัญทางการเมืองในระดับท้องถิ่น อำนาจนั้นมีอยู่อย่างยาวนานจนเรียกได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรม ในขณะที่สถาบันทางการเมืองอื่นไม่มี หรือมีก็อ่อนแอ เมื่อมีการเลือกตั้งอย่างต่อเนื่องแต่อำนาจทางการเมืองยังไม่ได้กระจายตัว ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอิทธิพลกับรัฐและผู้มีอิทธิพลกับประชาชนยังคงไม่เปลี่ยนแปลงรูปแบบไปจากเดิม แต่สาธารณชนสามารถมองเห็นเด่นชัดขึ้นในระบอบการเมืองที่มีการเลือกตั้ง โดยลักษณะของความสัมพันธ์เป็นแบบ charisma อย่างไรก็ตามเมื่อมีการกระจายอำนาจทางการเมืองและมีพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง อันเป็นผลผลิตของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เราได้เห็นแบบแผนที่เปลี่ยนไป คือมีลักษณะ programmatic มากขึ้น ดังจะได้อภิปรายในบทความนี้ การเลือกตั้งครั้งนี้เป็นความพยายามที่จะย้อนเวลาให้ถอยกลับไปก่อนปี พ.ศ. 2540 จึงเป็นช่วงเวลาที่สำคัญที่จะพิสูจน์ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์กับพัฒนาการทางการเมืองไทย เพราะครั้งนี้เราได้เห็นความพยายามรวมศูนย์อำนาจ และการใช้ระบบราชการเป็นเครื่องมือของรัฐในการทำลายสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ และเป็นอีกครั้งที่เราจะได้เห็นการเลือกตั้งในบริบทการเมืองแบบเดิมกลับคืนมา

การทำความเข้าใจพัฒนาการทางการเมืองไทย ในช่วงเวลาของการเปลี่ยนผ่าน จากระบอบเผด็จการทหารสู่ระบอบการเมืองที่มีการเลือกตั้ง ในปี พ.ศ. 2562 นี้ (แม้ว่าความเป็นประชาธิปไตยจะยังเป็นที่ถกเถียงกันอยู่) จึงถือว่าเป็นช่วงการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองที่สำคัญ ที่ยืนยันข้อโต้แย้งของผู้เขียน ที่

ต้องการชี้ให้เห็นว่าความเข้าใจเรื่องอิทธิพลแบบเดิมที่เรามีอยู่นั้นใช้อธิบายไม่ได้ เพราะไม่สามารถวิเคราะห์ความสัมพันธ์ในช่วงของการเปลี่ยนผ่าน เพราะไม่สามารถชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างระบอบกับความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ได้

ผู้เขียนประยุกต์ใช้กรอบการศึกษาเปรียบเทียบความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ซึ่ง Hutchcroft ใช้ในการศึกษาไทย ฟิลิปปินส์ และญี่ปุ่น โดยกำหนดปัจจัยที่สำคัญ 2 ประการที่ส่งผลต่อคุณลักษณะของความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ได้แก่ ความเข้มแข็งของรัฐกับความเข้มแข็งของพรรคการเมือง (Hutchcroft 2014, 174-203) ผู้เขียนนำกรอบนี้มาประยุกต์ใช้กับลักษณะเฉพาะของการเมืองไทย โดยศึกษาปัจจัยแรกคืออำนาจของระบบราชการ มีการรวมศูนย์อำนาจ และผูกขาดอำนาจทางการเมืองมากน้อยเพียงใด และปัจจัยที่สอง คือ ความเข้มแข็งของพรรคการเมืองและเครือข่ายทางการเมืองของพรรค ซึ่ง 2 ปัจจัยนี้เป็นกรอบสำคัญที่บทความนี้ใช้ในการวิเคราะห์ลักษณะของความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ในยุค คสช.

งานชิ้นนี้มีเป้าหมายที่จะวิเคราะห์ลักษณะความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ในการปกครองระบอบทหารของ คสช. เพื่อดูการสร้างและทำลายเครือข่ายทางการเมือง ในช่วงเปลี่ยนผ่านเข้าสู่การเปิดให้มีการเลือกตั้ง โดยมีสมมติฐานว่าการรวมศูนย์อำนาจมาอยู่ที่ระบบราชการและความอ่อนแอของพรรคการเมือง ซึ่งตรงกันข้ามกับการเมืองหลังรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์มีลักษณะแบบ charismatic บทความนี้จะวางกรอบในการวิเคราะห์กลไกต่าง ๆ ของ คสช. ไว้เป็น 2 ปัจจัย คือ ปัจจัยด้านการรวมศูนย์อำนาจและการใช้ระบบราชการนำในการขับเคลื่อนการบริหารจัดการปกครองและการนำทางการเมือง กับปัจจัยด้านการทำลายให้พรรคการเมืองและเครือข่ายของพรรคการเมืองอ่อนแอลงไป

ระบอบการเมืองกับความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์

ระบอบคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) นับตั้งแต่การรัฐประหารปี พ.ศ. 2557 คือความพยายามไม่ให้การรัฐประหารปี พ.ศ. 2549 เสียเปล่า นั่นคือเป็นการสถาปนากลไกต่าง ๆ เพื่อหมุนการเมืองย้อนกลับไปสู่ระบอบก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ. 2540 ในอัตราเร่งที่เร็วขึ้นและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เราจึงเห็นการใช้กลไกต่าง ๆ ทำลายเครือข่ายการเมืองที่มีอยู่ เพื่อทำให้ความสมดุลทางอำนาจทางการเมืองย้อนกลับไปสู่การเมืองก่อนเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในปี พ.ศ. 2535 นับเป็นการทำงานของความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ที่ใช้แบบแผนย้อนยุคไปไกล พบได้ทั่วไปในเมืองไทยทศวรรษที่ 2520 - 2530

เราควรเริ่มต้นที่การทำความเข้าใจเครือข่ายทางการเมืองในระบอบที่มีการเลือกตั้งของไทย โดยเฉพาะหลังรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ว่ามีลักษณะอย่างไร แม้ในความเป็นจริงมีการฉ้อโกงอยู่มาก แต่เราสามารถวิเคราะห์แนวโน้มของแบบแผนเครือข่ายทางการเมืองได้ โดยดูจากการปรับตัวของเครือข่ายที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนผ่านของระบอบการเมือง

ด้วยกลไกการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ บวกกับการเมืองที่พรรคไทยรักไทยครองอำนาจนำ ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2544 ทำให้ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ที่มีมาอย่างยาวนานเปลี่ยนแปลงแผนไปมาก

ประการแรก การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ทำให้แบบแผนการใช้อำนาจแบบอิทธิพลที่เคยกระจุกตัว มี “เจ้าพ่อ”⁴ เป็นผู้ผูกขาดอำนาจในท้องถิ่น เกิดการกระจายตัว ดังนั้น “อิทธิพล” หรืออำนาจที่ไม่เป็นทางการที่เจ้าพ่อถือครองอยู่ ได้กลายเป็นแหล่งอำนาจที่สามารถแข่งขัน ช่งชิง ผ่านสนามเลือกตั้งได้ ไม่จำเป็นต้องใช้ความรุนแรงในการแข่งขันแบบที่เคยเป็นมา แนวโน้มนี้ทำให้ผู้มีอิทธิพลรายเล็กรายน้อยเพิ่มมากขึ้น ซึ่งในอีกแง่หนึ่งก็คือลดความเข้มข้นของอิทธิพลในตัวผู้มีอิทธิพลแต่ละรายลงไปโดยปริยาย เมื่อเวลาผ่านไปผู้มีอิทธิพลระดับ “เจ้าพ่อ” จึงค่อย ๆ หายไปจากการเป็นตัวแสดงหลักในการเมืองไทย

ประการที่สอง มีการสร้างพันธมิตรเครือข่ายทางการเมืองระหว่างนักการเมืองระดับชาติกับนักการเมืองระดับท้องถิ่น เพื่อเป้าหมายในการชนะการเลือกตั้ง นับเป็นการสร้างเครือข่ายแบบใหม่ที่เสริมความเข้มแข็งให้กับการเมืองระบบพรรคการเมืองและเพิ่มความเป็นไปได้ในการสร้างตระกูลการเมืองท้องถิ่น เพราะนักการเมืองท้องถิ่นมีอำนาจต่อรองในระนาบเดียวกันกับนักการเมืองระดับชาติ และแน่นอนที่สุด สนามการแข่งขันหลักย้ายมาอยู่ที่สนามเลือกตั้ง ไม่ใช่ที่อำนาจในการควบคุมการใช้ความรุนแรง คำว่า “ทรงอิทธิพล” ที่ใช้ในยุคนี้จึงไม่เหมือนยุคที่กำกับด้วยความรุนแรงก่อนหน้านี้ อิทธิพลในยุคนี้จึงถูกทำลายหรือถูกล้มได้ด้วยการต่อสู้ในสนามการเมืองของการเลือกตั้ง

ประการที่สาม แนวโน้มของแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับประชาชนในรูปแบบบารมีส่วนบุคคล (charismatic) ค่อย ๆ ลดความสำคัญลง และมีรูปแบบเชิงนโยบาย (programmatic) มากขึ้น โดยเฉพาะในภาคเหนือและภาคอีสาน เนื่องจากพรรคการเมืองนำเสนอนโยบายที่ประชาชนในชนบทชื่นชอบ และทำให้การหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) แบบเขตใช้ต้นทุนของตัวเองต่ำกว่าเดิม เพราะสามารถใช้นโยบายของพรรคเป็นเนื้อหาหลักในการหาเสียงได้ แม้กระนั้นความสัมพันธ์ในลักษณะเชิงการอุปถัมภ์เฉพาะเจาะจง (clientelist) ก็ยังคงมีให้เห็นอยู่ทั่วไปขึ้นอยู่กับพื้นที่ โดยเฉพาะในระดับการเมืองท้องถิ่นที่เราจะเห็นรูปแบบนี้มากที่สุด⁵

⁴ เจ้าพ่อ หรือ Godfather คือผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นที่เติบโตจากการเป็นนักธุรกิจท้องถิ่น มีอำนาจที่ไม่เป็นทางการเหนือผู้มีอิทธิพลรายย่อยหลายรายสามารถสถาปนาอำนาจนำเหนือเครือข่ายต่าง ๆ กินบริเวณกว้างขวาง ส่งผลให้มีบทบาทสูงในการเลือกตั้ง ในช่วงทศวรรษที่ 2520 - 2530 เราจึงได้เห็นบทบาทของเจ้าพ่อที่ได้รับการขนานนามว่า “เจ้าพ่อภาคตะวันออก” “เจ้าพ่ออีสานใต้” “เจ้าพ่อเพชรบุรี” “เจ้าพ่ออ่างทอง” เป็นต้น

⁵ การจำแนกประเภทนี้ อ้างอิงจากงานของ Kitschelt ที่แบ่งความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับประชาชน (linkage between politicians and citizens) ไว้เป็น 3 แบบ คือ 1. แบบบารมีส่วนบุคคล (charismatic) ที่การตัดสินใจของประชาชนขึ้นกับความชอบหรือไม่ชอบตัวบุคคล เป็นความผูกพันที่ตัดสินใจด้วยบารมีของนักการเมืองล้วน ๆ 2. แบบเชิงนโยบาย (programmatic) ที่การตัดสินใจของประชาชนคำนึงถึงผลที่ได้จากนโยบายของพรรค หรือจากโครงการของนักการเมืองนั้น ๆ โดยไม่เฉพาะเจาะจงแต่ฐานเสียงของตัวเอง และ 3. แบบอุปถัมภ์เฉพาะเจาะจง (clientelist) ที่นักการเมืองจะทำโครงการหรือสิ่งตอบแทนที่ให้เฉพาะกับฐานเสียงของตน มีลักษณะคับแคบกว่าแบบ programmatic (Kitschelt 2000, 845-879)

การใช้การเมืองแบบนโยบายนำนี้ นักวิเคราะห์การเมืองไทยมักจะวิเคราะห์ในกรอบของประชา นิยมหรือกรอบการทำการตลาดทางการเมือง (political marketing) เพราะเห็นว่าพรรคไทยรักไทยใช้วิธีการ การตลาดเพื่อสร้างแบรนด์ของพรรคการเมืองจนประสบความสำเร็จ แต่ผู้เขียนเห็นว่าการเปลี่ยน เครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับประชาชน จากรูปแบบบารมีส่วนบุคคลมาสู่รูปแบบเชิง นโยบายนั้น นักการเมืองต้องสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางความสัมพันธ์ รองรับการสื่อสารด้านนโยบาย สร้างความเข้าใจ และความคาดหวังแบบใหม่ ๆ ต่อประชาชน กระบวนการนี้ทำให้เกิดการเปลี่ยนผ่านภูมิ ทัศน์ทางการเมือง เกิดเครือข่ายทางการเมืองในมิติของการเลือกตั้งใหม่ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็น แนวโน้มของการสร้างเครือข่ายทางการเมืองแบบผูกพันกับพรรคมากขึ้น สร้างอัตลักษณ์ของพรรคที่ชัดเจน ขึ้น และการใช้ระบบหัวคะแนนของพรรคการเมืองก็มีการจัดองค์กรแบบจักรกลการเมือง (political machine) มากกว่าระบบหัวคะแนนแบบเก่า ตัวนักการเมืองก็ค่อย ๆ เปลี่ยนจากการใช้อำนาจบารมี เฉพาะตัวสู่การพัฒนาความสามารถการบริหารงบประมาณ (ที่เรียกกันว่า“วิ่งบ”) ให้ถูกใจผู้ใช้สิทธิ เลือกตั้ง การแลกเปลี่ยนในสายสัมพันธ์แบบนี้จึงมีผลประโยชน์ที่จับต้องได้มากกว่าและมั่นคงกว่าสาย สัมพันธ์แบบบารมีส่วนบุคคล⁶

อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงนั้นยังไม่ยาวนานพอ และถูกขัดจังหวะด้วยการรัฐประหารย้อนเวลา ครั้งแรกใน ปี พ.ศ. 2549 เราจึงไม่ได้เห็นการเปลี่ยนผ่านไปสู่รูปแบบใหม่อย่างสมบูรณ์ ทำให้ในระยะ เปลี่ยนผ่านนั้น เราเห็นรูปแบบเดิม ๆ และการใช้วิธีการแบบเก่า ๆ อยู่บ้าง เช่น การซื้อเสียง แบบที่คาดหวัง ว่าเงินจะทำให้ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งเปลี่ยนใจ การใช้เครือญาติ การใช้บารมีส่วนบุคคล ตะกอนตกค้างเหล่านี้ นี้เอง ที่ทำให้ระบอบ คสช. สามารถใช้เวลาไม่นานในการเพิ่มตัวเร่งภายใต้การควบคุมแบบเผด็จการทหาร ทำให้ตะกอนนั้นกลับมาเป็นคุณลักษณะหลักได้ไม่ยากนัก

ในแง่ของพลวัตของความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ การจะศึกษาว่าความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ใน การเมืองระบอบที่มีการเลือกตั้งนั้น มีการพัฒนาเพื่อส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยมากน้อยแค่ไหน ผู้เขียนให้ความสำคัญกับประเด็นต่อไปนี้ คือ

1. ตำแหน่งของผู้ให้การอุปถัมภ์ว่าเขามาได้อย่างไร มาจากตำแหน่งที่ไม่เป็นทางการหรือมาจาก ตำแหน่งที่เป็นทางการ มาจากระบบราชการหรือมาจากการเลือกตั้ง ในแง่นี้ตำแหน่งของผู้ให้การอุปถัมภ์ ที่มาจากการเลือกตั้งคือตำแหน่งที่ก่อให้เกิดการแข่งขันเปลี่ยนแปลงได้และตรวจสอบได้

⁶ อ่านรายละเอียดในงานวิจัยของผู้เขียนได้ที่ ธีรภัตรกับบุญคุณ: การเมืองการเลือกตั้งและการเปลี่ยนแปลงเครือข่าย อุปถัมภ์ (Viengrat Nethipo 2015)

2. สิ่งตอบแทนนั้นคืออะไร หากเป็นสิ่งตอบแทนที่ได้มาจากงบประมาณของรัฐ ก็เท่ากับว่ามีโอกาสในการตรวจสอบและเปลี่ยนแปลงผู้อุปถัมภ์ได้ไม่ยาก⁷

3. ระบบราชการได้เข้ามามีส่วนในความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์มากขึ้นเพียงใด หากระบบราชการเข้มแข็ง แต่เต็มไปด้วยการคอร์รัปชันระบบราชการก็จะเป็นกลไกสำคัญ ที่จะพยุ่งความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ให้แน่นแฟ้นขึ้น และปิดบังซ่อนเร้นมากขึ้น เพราะเป็นกลไกที่ไม่มีการยึดโยงกับประชาชน ประเด็นเหล่านี้จะช่วยให้เราเปรียบเทียบระดับคุณภาพและความสามารถในการเปลี่ยนแปลงของความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ในระบบการเมืองของไทยได้ดี

ระบอบการเมืองของ คสช. ที่ต้องการปกครองให้ประสบความสำเร็จและต้องการสืบทอดอำนาจต่อหลังจากมีการเลือกตั้ง ได้สร้างเงื่อนไขหลายประการที่มุ่งทำลายเครือข่ายทางการเมืองที่มีอยู่เดิม โดยเป้าหมายปลายทางคือการตัดความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและพรรคการเมืองกับประชาชน ควบคู่ไปกับการทำลายเครือข่ายขบวนการทางสังคม (social movement) ทั้งเสื้อเหลืองและเสื้อแดง เพื่อตัดการระดมคนจากเครือข่ายขบวนการทางสังคม กลไกทำลายเครือข่ายนั้นทำในหลายรูปแบบและหลายระดับ ซึ่งจะนำเสนอโดยแบ่งเป็นกลไกก่อนการรณรงค์เลือกตั้งและระหว่างการรณรงค์เลือกตั้ง

กลไกก่อนการเลือกตั้ง สลายเครือข่ายเก่า สร้างเครือข่ายใหม่ที่เก่าแก่กว่า

1. ประกาศปราบผู้มีอิทธิพล

การประกาศนโยบายปราบอิทธิพลให้เป็นวาระเร่งด่วน เมื่อเข้ามาบริหารอำนาจรัฐ เป็นเครื่องมืออันเก่าแก่ที่รัฐบาลใช้เพื่อสถานปนาอำนาจนำ เปรียบเสมือนการตีเมืองขึ้นในการปกครองสมัยโบราณ นับตั้งแต่รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่ประกาศรับเรื่องร้องทุกข์จากผู้มีอิทธิพล ในปี พ.ศ. 2497 รัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ประกาศนโยบายปราบอั้งยิบาลในปี พ.ศ. 2502 ต่อมารัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ตั้งหน่วยเฉพาะกิจปราบปรามผู้มีอิทธิพล กำจัดการใช้อาวุธ ในปี พ.ศ. 2531 สมัยรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน ได้ตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามผู้มีอิทธิพลขึ้น ในปี พ.ศ. 2535 ครั้งนี้เน้นที่การปราบปรามหัวคะแนนและการซื้อเสียง ต่อมาในสมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย ได้ใช้งบประมาณลับในการเพิ่มงบประมาณ ให้กับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามผู้มีอิทธิพล ในปี พ.ศ. 2538 เพื่อใช้ในการสร้างความมั่นคงให้กับฐานเสียงของตน มาถึงสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ที่พุ่งเป้ากับนโยบายการปราบปรามยาเสพติดคือการปราบอิทธิพล ในปี พ.ศ. 2545 (Matichon Online 2016) ครั้งนี้ สิ่งที่รัฐบาลทักษิณทำคือมีคำสั่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดและหัวหน้าสถานีตำรวจทั่วประเทศส่งรายชื่อผู้มีอิทธิพลในพื้นที่

⁷ ประเด็นนี้ Paul Hutchcroft ได้แยกนิยามความแตกต่างระหว่าง patronage กับ clientelism ให้ชัดเจนมากขึ้น โดยระบุว่า patronage นั้นคือสิ่งตอบแทนที่ใช้ในสายสัมพันธ์เพื่อประโยชน์ทางการเมือง และมักจะมาจากเงินงบประมาณของรัฐ (public money) ส่วน clientelism นั้นคือสิ่งตอบแทนที่ผู้ให้การอุปถัมภ์ใช้เงินและสิ่งของที่เป็นของตัวเอง (จะได้มาจากการคอร์รัปชันหรืออะไรก็ตามแต่เป็นทรัพย์สินส่วนตัว) เพื่อใช้ในการสร้างสายสัมพันธ์ (Hutchcroft 2014, 174-203)

ของตนให้กับสำนักนายกรัฐมนตรี มาตรการดังกล่าวน่าจะเป็นผลของการประเมินว่าเครือข่ายอิทธิพลในการเมืองไทยนั้น เกี่ยวข้องโดยตรงกับข้าราชการฝ่ายปกครอง (กระทรวงมหาดไทย) และตำรวจ เพื่อต้องการให้อำนาจที่เป็นอิสระจากการสั่งการเข้ามาอยู่ในรูปแบบการให้ความร่วมมือ

รัฐบาล คสช. ได้ใช้เครื่องมืออันเก่าแก่นี้อีกครั้ง หลังจากเวลาผ่านไป 14 ปี ด้วยคำสั่ง คสช. ที่ 13/2559 วันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2559 ให้อำนาจทหารในการปราบปรามผู้ที่มีอิทธิพล (“Kham Sang Huana Khana...” 2016a, 1) แม้วก่อนหน้านั้นก็ให้อำนาจทหารในการตรวจค้น จับกุม และยึดอาวุธสงคราม เพื่อความมั่นคงอยู่แล้ว คราวนี้ได้แต่งตั้งคณะกรรมการบูรณาการด้านการปราบปรามผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น พล.อ. ประวิตร วงศ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นประธานการปราบผู้มีอิทธิพลของรัฐบาล คสช. เห็นได้ชัดว่าเป็นการรณรงค์เพื่อสร้างความหวาดกลัว เพื่อให้ นักการเมืองระดับต่าง ๆ ไม่กล้าเคลื่อนไหวในทางการเมือง หลังการประกาศใช้เป็นเวลาหลายเดือน เราก็เห็นรายชื่อ นักการเมืองและตัวแสดงทางการเมืองคนสำคัญ ๆ ที่ต่อมาปรากฏว่าเข้าร่วมพรรคพลังประชารัฐ (MGR Online 2016a)

ตั้งแต่ช่วงที่มีการประกาศกฎอัยการศึก และต่อมามีนโยบายปราบผู้มีอิทธิพล ทำให้ทหารสามารถนำกำลังเข้าบุกค้นพื้นที่ต้องสงสัยว่าเป็นที่ซ่อนสมุทกกำลังของผู้มีอิทธิพลได้อย่างต่อเนื่อง และคนเหล่านั้นคือนักการเมืองระดับชาติ ระดับท้องถิ่น และหัวคะแนน โดยทำเป็นประจำ มีอดีต ส.ส. พรรคเพื่อไทยในจังหวัดภาคกลางแห่งหนึ่งโดนค้นบ้านหลายครั้ง เขาเล่าว่า

“ทหารเข้ามาบุกบ้านเลย มากันประมาณ 10 นาย มีอาวุธครบมือ นำโดยนายทหารระดับนายพัน เข้าค้นบ้านผม เขาก็พูดสุภาพ ยกมือไหว้ แต่ก็เดินเข้ามาไม่ถอดรองเท้าบูททหาร ค้นกระจุยกระจายหมด เปิดผ้าเปดานดูว่ามีอะไรซ่อนอยู่มัย ค่อยลั่นชักเอกสาร ตู้เสื้อผ้า ผมว่าเขารู้ว่าไม่เจออะไร แต่เหมือนสงครามประสาท ทำให้เราวิตกกังวล”⁸

2. รวมศูนย์และสร้างความมั่นคงให้กับระบบราชการ

สิ่งแรก ๆ ที่รัฐบาล คสช. ทำเมื่อเริ่มเข้ามายุติกลุ่มอำนาจคือการทำให้รัฐรวมศูนย์นั้นมีความรวมศูนย์มากยิ่งขึ้น ด้วยการควบคุมข้าราชการส่วนภูมิภาค (provincial administration) คำสั่งต่าง ๆ รัฐบาล คสช. สั่งผ่านกลไกระบบราชการส่วนภูมิภาค จากผู้ว่าราชการจังหวัดไปถึงระดับหมู่บ้าน ซึ่งเป็นวิธีการที่เคยใช้กันมาอย่างยาวนาน และเพื่อความมั่นใจว่าคำสั่งของตัวเองจะได้รับการปฏิบัติอย่างแท้จริง ก็เพิ่มเติมด้วยการใช้ประกาศและคำสั่ง คสช. หลายฉบับ โยกย้ายข้าราชการระดับสูง โดยเริ่มตั้งแต่ไม่กี่วัน หลังการยึดอำนาจคือในวันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 มีคำสั่ง คสช. ย้ายผู้ว่าราชการจังหวัด 9 ราย โดยเชื่อว่าจะมีความสัมพันธ์กับนักการเมืองในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และภายในคืนเดียวมีคำสั่ง

⁸ สัมภาษณ์นายสมควร (นามสมมติ) วันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 นครสวรรค์ โดยผู้เขียน (เวียงรัฐ เนติโพธิ์)

คสช. ในวันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 อีกครั้ง ให้ย้ายผู้ว่าราชการจังหวัดอีก 5 ราย โดยเชื่อว่าเป็นจังหวัดที่ยังมีการเคลื่อนไหวของมวลชนเสื้อแดงอยู่ (Komchadluek 2014)

ในระหว่างปี พ.ศ. 2557-2560 มีการใช้ประกาศ คสช. คำสั่ง คสช. และคำสั่งหัวหน้า คสช. ตามอำนาจในมาตรา 44⁹ เพื่อโยกย้ายข้าราชการประจำอย่างต่อเนื่อง ข้าราชการที่ถูกย้ายนอกวาระการโยกย้ายมีจำนวนหลายร้อยคน และเมื่อมีการแต่งตั้งตำแหน่งข้าราชการประจำที่ครบตามวาระ คณะรัฐมนตรีภายใต้รัฐบาลนี้ก็เลือกคนภายในเครือข่ายของตนเอง ตำแหน่งข้าราชการที่รัฐบาลให้ความสนใจเป็นพิเศษคือข้าราชการส่วนภูมิภาคสังกัดกระทรวงมหาดไทยและข้าราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เนื่องจากเป็นข้าราชการที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด

ถ้าเปรียบเทียบกับประเทศอื่นที่ทหารไปนั่งตำแหน่งแทนที่ข้าราชการประจำได้เลยนั้น ของไทยยังไม่ถึงกับแต่งตั้งนายทหารไปนั่งในตำแหน่งข้าราชการประจำของกรมต่าง ๆ ได้โดยตรง จึงได้ใช้คนในเครือข่ายของตนเอง คนเหล่านั้นคือใครในบริบทนี้ ในสังคมไทยชนชั้นนำในระบบราชการ มีความสัมพันธ์จากการร่วมสถาบันการศึกษา หรือเป็นข้าราชการพลเรือนที่เคยร่วมงานกับทหารในระดับภูมิภาค หรือมีสายสัมพันธ์จากการผ่านการอบรมในหลักสูตรพิเศษ ที่เป็นที่รวมของชนชั้นนำในระบบราชการ เพื่อสร้างเครือข่ายระหว่างกัน เช่น วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) ของกระทรวงกลาโหม (Thanakon Wongpanya 2018) หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) ของวิทยาลัยการยุติธรรม สังกัดศาลยุติธรรม หลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง (ปปร.) สถาบันพระปกเกล้า (MGR Online 2017) หรือแม้แต่คนที่ไม่มีสายสัมพันธ์ใด ๆ กับ คสช. แต่มีปัญหากับรัฐบาลสมัยยิ่งลักษณ์ หรือมีปัญหาเกี่ยวกับนักการเมืองท้องถิ่นที่เป็นพันธมิตรทางการเมืองกับรัฐบาลสมัยก่อนหน้านั้น ก็สามารถนำมาใช้ประโยชน์เพื่อรวมเป็น “คนของตัวเอง” ได้ไม่ยากนัก การโยกย้ายข้าราชการแบบนี้จึงเป็นความสัมพันธ์ที่ใช้ความไว้วางใจแบบพวกพ้อง และใช้อำนาจที่เหนือกว่าในการให้ผลประโยชน์ต่างตอบแทนด้วย การโยกย้ายนี้ยังเป็นการบริหารอำนาจ สร้างความหวาดกลัวให้กับคนที่ยังอยู่ตำแหน่งไม่กล้าที่จะขัดคำสั่ง

กลไกอีกประการที่รัฐบาล คสช. ใช้ เพื่อเพิ่มอำนาจให้ข้าราชการในภูมิภาคคือการประกาศจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรม ผ่านคำสั่ง คสช. ฉบับที่ 96/2557 วันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 ให้แต่ละจังหวัดจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมขึ้น ทำหน้าที่รับเรื่องร้องทุกข์จากประชาชน สังกัดกระทรวงมหาดไทย ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด แม้ว่าศูนย์ดำรงธรรมจะเป็นหน่วยงานเก่าที่มีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 จัดตั้งขึ้นโดยกระทรวงมหาดไทย ใช้ชื่อว่าศูนย์ดำรงธรรมกระทรวงมหาดไทย¹⁰ แต่ไม่ได้มีการปฏิบัติงานเนื่องจากขาดงบประมาณ ภายใต้คำสั่งของรัฐบาล คสช. นี่คือการเพิ่มงบประมาณ เพื่อให้เป็น

⁹ มาตรา 44 ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ปี พ.ศ. 2557 ให้อำนาจหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติในการสั่งการทางปกครองอย่างไม่จำกัด (“Ratthathammanun Haeng Ratcha-anachak Thai...” 2014, 15)

¹⁰ ในปีแรกที่ก่อตั้งใช้ชื่อว่า “ศูนย์บริการข่าวสารของกระทรวงมหาดไทย”

กระบอกเสียงให้กับรัฐบาล คสช. ในระดับจังหวัด (iLaw 2018) และต่อมาก็ขยายไปจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ

ผู้เขียนไม่ได้ประเมินการทำงานของศูนย์ดำรงธรรมว่าประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด¹¹ แต่ในหลายกรณีมีการใช้ศูนย์ดำรงธรรมเป็นเครื่องมือในการกลั่นแกล้งเครือข่ายทางการเมืองเดิม และใช้เป็นเครื่องมือให้มีการสร้างสายสัมพันธ์ใหม่ โดยมีกระทรวงมหาดไทยและทหารเข้าไปมีส่วนในการแทรกแซงกรณีความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น เช่น ในจังหวัดหนึ่งใกล้กับกรุงเทพฯ ได้มีประชาชนมาร้องเรียนว่ามีการเปิดบาร์เกินเวลา ทำให้ประชาชนเดือดร้อน ศูนย์ดำรงธรรมได้รับเรื่องร้องเรียน ได้ประสานกับเจ้าหน้าที่ทหารตำรวจเพื่อไปตรวจสอบบาร์แห่งนี้เกี่ยวข้องกับนักการเมืองท้องถิ่น ทำให้นักการเมืองฝ่ายตรงข้ามให้คนไปร้องเรียนเพื่อให้เกิดการตรวจสอบ¹² อีกกรณีหนึ่งอดีต ส.ส. ถูกร้องเรียนว่าใช้อิทธิพลทางการเมืองข่มขู่ประชาชน ทั้ง ๆ ที่ตลอดระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง ส.ส. เขาได้รับความนิยมนมาตลอด และไม่เคยมีเรื่องโดนร้องเรียนด้านการใช้อิทธิพลนอกกฎหมาย โดยมีหลักฐานอย่างเดียวนคือพยานปากคำของผู้ร้องเรียนเท่านั้น เขาได้รับการติดต่อจากนายทหารในพื้นที่ว่าให้มายืนยันความบริสุทธิ์ ไมเช่นนั้นเขาจะถูกตัดสินว่าเป็นผู้มีอิทธิพล เมื่อเกิดกรณีขึ้นอดีต ส.ส. ผู้นั้นก็ต้องขอร้องทหารในพื้นที่ช่วยไกล่เกลี่ย¹³ เป็นกลไกการสร้างบุญคุณจากเรื่องนี้อาจจะมีอยู่จริงหรือไม่ก็ได้ เพื่อทำให้นักการเมืองเข้ามาอยู่ภายใต้อำนาจ

การเพิ่มอำนาจระบบราชการ ยังเชื่อมโยงกับการเมืองของงบประมาณอย่างสำคัญ เนื่องจากรัฐบาล คสช. เร่งรัดดำเนินการนโยบายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นโครงการภายใต้ยุทธศาสตร์ไทยแลนด์ 4.0 โครงการประชารัฐ โครงการไทยนิยม ล้วนแล้วแต่ใช้ระบบราชการเป็นตัวขับเคลื่อน ราชการส่วนภูมิภาคได้รับการจัดสรรงบประมาณในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณภายในจังหวัด ในแง่เครือข่ายต่าง ๆ ที่เคยทำงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเครือข่ายของนักการเมือง ก็เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่การวิ่งเข้าหาระบบราชการมากขึ้น แม้ว่าผลประโยชน์และการจัดสรรเครือข่ายของนักธุรกิจท้องถิ่นจะยังไม่เห็นอย่างชัดเจน แต่เมื่อการดำเนินการโครงการภาครัฐผ่านระบบราชการที่มีสายการบังคับบัญชาในแนวดิ่ง ซึ่งแตกต่างกับเครือข่ายนักการเมืองท้องถิ่นที่มีการกระจายตัวของอำนาจ เช่นนี้แล้วเราย่อมเห็นแนวโน้มเครือข่ายของนักธุรกิจที่จะมีการผูกขาดมากขึ้นและไม่จำเป็นต้องยึดโยงอยู่กับประชาชนผู้ได้รับบริการ จนในที่สุดจะถูกทำให้เครือข่ายเหล่านี้ต้องอยู่ภายใต้ผู้มีอิทธิพลระดับบน ๆ ที่สามารถต่อรองกับข้าราชการชั้นสูงได้ หากเป็นแบบนี้ต่อไป

¹¹ ปลัดกระทรวงมหาดไทยประกาศว่าได้แก้ปัญหาเรื่องร้องเรียนของประชาชนแล้ว 2.9 ล้านเรื่อง (Matichon Online 2017)

¹² ข้อมูลจากการสัมภาษณ์นายพงศ์ศักดิ์ (นามสมมติ) วันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2561 กรุงเทพฯ โดยผู้เขียน (เวียงรัฐ เนติโพธิ์)

¹³ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์นายอาคม (นามสมมติ) วันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2561 กำแพงเพชร โดยผู้เขียน (เวียงรัฐ เนติโพธิ์)

เราย่อมเห็นการกลับมาของเจ้าพ่อและผู้มีอิทธิพลรายใหญ่ ๆ แบบที่เราเคยมีในอดีต และยิ่งแย่ไปกว่านั้น เราจะเห็นข้าราชการทำตัวเป็นผู้มีอิทธิพลเพื่อควบคุมผลประโยชน์ในเครือข่ายเหล่านี้เอง

3. สลายเครือข่ายการเมืองท้องถิ่น

การยับยั้งประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นคือเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพมากในการเพิ่มขีดความสามารถการรวมศูนย์อำนาจสู่ระบบราชการ ทำให้สนามของอำนาจการปกครองย้ายไปอยู่กับกลไกระบบราชการ หยุดชะงักกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย แยกสลายเครือข่ายทางการเมืองเดิม และสร้างการเมืองที่ขับเคลื่อนด้วยความกลัว ทั้งยังเป็นการปูทางในการสร้างเครือข่ายใหม่ เพื่อรอรับการเลือกตั้งที่จะมาถึง จนกระทั่งวันนี้ก็ยังไม่มีการประกาศการเลือกตั้งท้องถิ่น¹⁴

ประกาศ คสช. เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 (“Prakat Khana Raksa Khwam Sangob...” 2014b, 12-14) มีสาระสำคัญคือระงับการเลือกตั้งท้องถิ่นทั่วประเทศ ทั้งฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น และหากตำแหน่งใดสิ้นสุดวาระลง ให้คณะกรรมการสรรหาที่ประกอบไปด้วยข้าราชการ แต่งตั้งคนมาดำรงตำแหน่งนั้น ๆ ซึ่งหากว่าไม่มีปัญหาขัดแย้งรุนแรง คณะกรรมการมักจะแต่งตั้งผู้ที่ดำรงตำแหน่งอยู่แล้วให้รักษาการต่อไปเรื่อย ๆ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ไม่มีความขัดแย้งทางการเมืองอย่างชัดเจน ซึ่งวิธีการนี้ทำให้นักการเมืองในตำแหน่งไม่ยอมต่อต้านรัฐบาล เพราะสามารถอยู่ในตำแหน่งไปเรื่อย ๆ โดยไม่ต้องแข่งขันรับเลือกตั้งอีกครั้ง แม้ว่าอำนาจทางการเมืองจะลดลงไปก็ตาม

นอกจากนี้ยังใช้มาตรา 44 อาวุธอันทรงพลังให้อำนาจแก่ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ในการออกคำสั่งทางการปกครองอย่างไม่จำกัด เมื่อถึงสิ้นปี พ.ศ. 2561 พลเอก ประยุทธ์ได้ใช้มาตรา 44 ออกคำสั่งหัวหน้า คสช. กว่า 200 ฉบับ ในจำนวนนี้ ระหว่างปี พ.ศ. 2557-2560 มีการใช้คำสั่งหัวหน้า คสช. เรื่องประกาศรายชื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ระหว่างการถูกตรวจสอบ ทั้งหมด 10 ครั้ง มีนักการเมืองท้องถิ่นทั้งหมด 193 ราย และข้าราชการท้องถิ่นทั้งหมด 105 ราย (Thairath Online 2014) นักการเมืองที่อยู่ในตำแหน่งเมื่อมีรายชื่อในประกาศนี้ ต้องระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งอยู่เป็นการชั่วคราวโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน

เพราะรัฐบาล คสช. ตระหนักว่าสายสัมพันธ์ของนักการเมืองท้องถิ่นกับนักการเมืองระดับชาติเป็นสายสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้น การปล่อยให้มีการปกครองโดยท้องถิ่นดำเนินต่อไป เท่ากับไม่สามารถตัดตอนฐานคะแนนเสียงของนักการเมืองอย่างมีนัยสำคัญได้ และเพราะตำแหน่งในองค์กรบริหารส่วนจังหวัดคือตำแหน่งที่คุมฐานเสียงทั้งจังหวัด ทำให้รัฐบาล คสช. ต้องการให้ประโยชน์อย่างเต็มที่ จังหวัดเป้าหมายหลายจังหวัด ที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดถูกประกาศรายชื่อว่าพัวพันกับคดีทุจริต โดยอ้างว่ามีกรณีร้องเรียนและอยู่ระหว่างการตรวจสอบโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) หรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ในบรรดารายชื่อนี้ นายบุญเลิศ บุรณุปกรณ์ นายก

¹⁴ดูรายละเอียดความพยายามตัดตอนประชาธิปไตยท้องถิ่นได้ใน Thailand's Politics of Decentralization: Reform and Resistance before and after the May 2014 Coup. (Viengrat Nethipo 2019, 224-253)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นจังหวัดเป้าหมายของรัฐบาล คสช. รวมอยู่ด้วย (“Khamsang Huana Khana Raksa...” 2016b, 10) ทำให้นายบุญเลิศต้องพักจากการดำรงตำแหน่ง ระหว่างนั้นเมื่อมีประเด็นทางการเมือง นายบุญเลิศก็จะถูกเรียกตัว ถูกค้นบ้าน และถูกเรียกไปปรับทัศนคติอย่างต่อเนื่อง กรณีแบบนี้เกิดขึ้นกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดนครพนม จังหวัดอุบลราชธานี และนักการเมืองท้องถิ่นอื่น ๆ เช่นกัน¹⁵

จังหวัดเชียงใหม่ซึ่งเป็นฐานเสียงสำคัญของพรรคเพื่อไทย และมีตระกูลการเมือง “บุญอุปกรณ์” ที่เชื่อมโยงการเมืองท้องถิ่นกับการเมืองระดับชาติ ครองอำนาจนำทางการเมืองในจังหวัดเชียงใหม่มาอย่างต่อเนื่อง จึงตกเป็นเป้าหมายของรัฐบาล คสช. ในช่วงกลางเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2559 มีเจ้าหน้าที่ตรวจพบเอกสารให้ความรู้ประชาชนถึงปัญหาของรัฐธรรมนูญฉบับร่างปี พ.ศ. 2559 หน่วยงานทหารในพื้นที่จึงมีหมายเรียกให้นายบุญเลิศ บุญอุปกรณ์ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่และผู้เกี่ยวข้อง รวม 11 คน ไปรายงานตัวที่มณฑลทหารบกที่ 33 ค่ายกาวิละ จังหวัดเชียงใหม่ ในจำนวนนี้มีนางสาวทัศนีย์ บุญอุปกรณ์ อดีต ส.ส. พรรคเพื่อไทย นางสาวธารทิพย์ บุญอุปกรณ์ อาชีพทันตแพทย์ (น้องสาวของทัศนีย์) นายไพรัช ใหม่ชมภู รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ และนายคเชน เจียกขจร นายกเทศมนตรีตำบลช้างเผือกด้วย และต่อมาทยอยถูกนำตัวไปควบคุมภายในมณฑลทหารบกที่ 11 กรุงเทพฯ เป็นเวลา 7 วัน โดยเจ้าหน้าที่ทหารอ้างคำสั่งหัวหน้า คสช. ด้านความมั่นคง ก่อนจะแจ้งข้อกล่าวหา 4 ข้อหา อันรวมไปถึงมาตรา 116 (ยุยงปลุกปั่น เป็นภัยต่อความมั่นคง) (Prachathai 2016) ถูกนำตัวมาสอบสวนตามอำนาจของพนักงานสอบสวนที่กองบัญชาการตำรวจภาค 5 จังหวัดเชียงใหม่ และถูกฝากขังที่เรือนจำจังหวัดเชียงใหม่ จนได้ประกันตัวในวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2559 (Thairath Online 2016)

ที่สุดของมาตรการใช้การเมืองท้องถิ่นเป็นเครื่องมือคือคำสั่งหัวหน้า คสช. โดยใช้มาตรา 44 แต่งตั้งนายกเทศมนตรีเมืองพิทยาโดยตรง เพื่อให้ควบคุมการทำโครงการขนาดใหญ่ในภาคตะวันออกของรัฐบาล คสช. ได้อย่างราบรื่น¹⁶ โดยแต่งตั้งนายสนธยา คุณปลื้ม เป็นนายกเทศมนตรี เมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2561 (“Khamsang Huana Khana...” 2018, 24) นายสนธยา คืออดีตหัวหน้าพรรคพลังชล ที่นำพรรคชนะการเลือกตั้งในจังหวัดชลบุรีในปี พ.ศ. 2554 ถึง 6 เขตจาก 8 เขตเลือกตั้ง ซึ่งเมื่อถึงการเลือกตั้งในครั้งนี้นายสนธยาได้ยกอดีตนักการเมืองในสังกัดพรรคพลังชลเข้าร่วมกับพรรคพลังประชารัฐของฝ่ายทหารทั้งหมด การใช้อำนาจแต่งตั้งนายกเทศมนตรีโดยใช้มาตรา 44 นี้ เท่ากับเป็นคำสั่งทางการเมืองการปกครองที่แทรกแซงระบบราชการส่วนท้องถิ่นขั้นสุด โดยข้ามกลไกต่าง ๆ ที่มีอยู่ทั้งหมด

¹⁵ ได้แก่คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 16/2558, 19/2558, 43/2559, 44/2559 และ 35/2560

¹⁶ โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (อีอีซี) เป็นแผนยุทธศาสตร์ภายใต้ ไทยแลนด์ 4.0 ที่รัฐบาล คสช. ต้องการให้พื้นที่ภาคตะวันออก ครอบคลุมจังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง และจังหวัดใกล้เคียงเป็นพื้นที่พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานพิเศษ (“Khamsang Huana Khana...” 2017, 30-36)

การเข้ามาควบคุมองค์กรปกครองท้องถิ่นนี้ ส่งผลต่อการใช้งบประมาณอย่างสำคัญ มาตรการต่าง ๆ ได้ทำให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่กล้าใช้งบประมาณด้านการลงทุนและการพัฒนา เพราะเกรงจะถูกตรวจสอบว่าเกี่ยวข้องกับการทุจริต และนั่นเป็นที่มาของเงินสะสมจากองค์กรปกครองท้องถิ่นในปี พ.ศ. 2560 ที่มีถึง 1.7 แสนล้านบาท (Bangkokbiznews 2017) เน้นอนว่าการลดทอนการใช้งบประมาณคือเครื่องมือสำคัญที่ทำให้เกิดการเมืองขาดสิ่งอุปถัมภ์ (patronage) ที่ใช้ผูกพันเครือข่ายทางการเมืองเข้าด้วยกัน นับตั้งแต่เครือข่ายผู้รับเหมาก่อสร้างซึ่งเป็นตัวแสดงทางการเมืองที่สำคัญในระดับการเมืองท้องถิ่น รวมไปถึงการใช้งบประมาณในโครงการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การให้เงินสนับสนุนเครือข่ายประชา-สังคม เครือข่ายผู้สูงอายุ เครือข่ายสตรี เครือข่ายเยาวชน ก็ต้องชะงักไปด้วย ความสัมพันธ์ในลักษณะอุปถัมภ์แบบเฉพาะเจาะจง (clientelist) จึงถูกทำให้อ่อนแอลงไป

4. ตัดทำลายเครือข่ายที่ยึดโยงกับประชาชน

ในแง่ของการตัดเครือข่ายการเข้าร่วมขบวนการทางการเมืองนั้น รัฐบาล คสช. ได้ใช้มาตรการสร้างความหวาดกลัวขึ้นอย่างประสบผลสำเร็จ นับตั้งแต่การยึดอำนาจในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 คสช. ก็ได้ใช้คำสั่งและประกาศให้บุคคลเข้ารายงานตัว ซึ่งนำไปสู่การสอบสวน ปรับทัศนคติ กักขัง ดำเนินคดี ครอบคลุมทั้งนักกิจกรรม นักวิชาการ นักการเมือง นักธุรกิจ แกนนำระดับชุมชน เพื่อตัดเครือข่ายการระดมประชาชนลงไป¹⁷ มาตรการที่รัฐบาล คสช. ใช้ในการปราบปรามคนที่มีศักยภาพในการระดมคน มีหลากหลาย ได้แก่ กฎหมายอาญา มาตรา 112 (ฐานหมิ่นประมาทพระมหากษัตริย์) กฎหมายอาญา มาตรา 116 (ฐานยุยงปลุกปั่น) กฎหมายการชุมนุมในที่สาธารณะ พระราชบัญญัติการกระทำผิดทางคอมพิวเตอร์ การปรับทัศนคติ (เป็นการใช้อำนาจกักขังได้โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการยุติธรรม) กฎหมายหมิ่นประมาททางอาญา การพิจารณาคดีในศาลทหาร ซึ่งทำให้การเคลื่อนไหวของขบวนการทางการเมืองถูกทำให้อ่อนแอลงไปอย่างรวดเร็ว และนั่นแสดงถึงการตัดช่องทางการสื่อสารทางการเมืองที่สำคัญ ส่งผลต่อการตัดสินใจในช่วงของการเปลี่ยนผ่าน เช่น การลงประชามติรับร่างรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2560 และการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2562

ในด้านเครือข่ายของนักการเมืองนั้น นอกจากมีความพยายามสร้างความหวาดกลัวด้วยการคุกคามนักการเมืองแล้ว ยังใช้งบประมาณในโครงการประชารัฐ เพื่อดึงให้ประชาชนมาอยู่ในเครือข่ายของรัฐผ่านทางระบบราชการ ประมาณการงบประมาณในโครงการประชารัฐที่รัฐบาล คสช. ใช้ อยู่ที่ 8.78 แสนล้านบาท โครงการที่สำคัญ ๆ ได้แก่ บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (บัตรคนจน) กองทุนหมู่บ้าน โครงการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับชุมชน เพื่อบำบัดทุกข์ช่วยเหลือนักการเมืองในรูปแบบการแจกเงิน (Prachachat Turakij Online 2019b) ถือว่าเป็นรัฐอุปถัมภ์ที่เข้มแข็ง ในบริบทที่เครือข่ายการเมืองอื่น ๆ ขาดช่องทางการใช้งบประมาณเพื่อเป็นสิ่งอุปถัมภ์ (patronage) นอกจากนี้โครงการประชารัฐเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มทุน

¹⁷ รายงานประจำปี ที่ iLaw รวบรวมไว้ได้ที่สรุปสถานการณ์ปี พ.ศ. 2557 (1/5) การเรียกบุคคลไปรายงานตัว-การจับกุมและการควบคุมตัวตามกฎหมายการศึก (iLaw 2015)

ผูกขาดและทุนขนาดใหญ่ระดับชาติ (iLaw 2017) นอกจากจะเป็นโครงการที่เปิดโอกาสให้กลุ่มทุนขนาดใหญ่ลำดับต้น ๆ ของประเทศ เข้าไปมีบทบาทในเศรษฐกิจชนบทแล้ว ยังได้รับอภิสิทธิ์ในรูปแบบต่าง ๆ จากรัฐด้วย (Prajak Kongkirati and Veerayooth Kanchoochat 2018, 279-305) ภายใต้นโยบายนี้จึงไม่เกิดการสร้างเครือข่ายกับนักธุรกิจในระดับท้องถิ่น เพราะเป็นการจับมือระหว่างระบบราชการ (รัฐ) กับทุนขนาดใหญ่ โดยมีประชาชนเป็นฐาน ซึ่งนักการเมืองผู้หนึ่งได้อธิบายให้ประชาชนในหมู่บ้านง่าย ๆ ว่า “โครงการประชารัฐก็คือรัฐบาลเองประมาณจากภาษีของพี่น้องประชาชน มาจ่ายให้กับเจ้าสัว โดยผ่านมือชาวบ้านนั่นเอง”¹⁸

มีความพยายามสร้างเครือข่ายใหม่ ๆ ทางการเมือง ตัวอย่างเช่น การสร้างเครือข่ายกับชุมชนของชนกลุ่มน้อยในจังหวัดชายแดนที่ไม่เคยได้รับสัญชาติมาก่อน พวกเขาได้รับการเร่งรัดให้ได้สัญชาติไทย เพื่อเป็นเครือข่ายทางการเมืองให้กับรัฐบาล คสช. และพรรคการเมืองของทหาร เช่น จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดกำแพงเพชร มีการให้สัญชาติกับชนกลุ่มน้อยเป็นจำนวนมาก¹⁹

สิ่งที่น่าสนใจคือในภาวะ “ตกราน” ของอดีต ส.ส. แบบเขตเลือกตั้งทั่วประเทศนั้น อดีต ส.ส. ส่วนใหญ่ก็ยังคงทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชนตามที่ประชาชนคาดหวัง เนื่องจากพัฒนาการการเลือกตั้งที่มีมาอย่างต่อเนื่อง ทำให้นักการเมืองเหล่านี้เป็นนักการเมืองอาชีพ แม้ว่าจะไม่ได้อยู่ในตำแหน่งก็ยังคงทำหน้าที่ผู้แทนของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตน และยังคงบริหารเครือข่ายความสัมพันธ์ของตนกับผู้นำชุมชนอย่างต่อเนื่อง ในปี พ.ศ. 2560 - 2561 ผู้เขียนได้สัมภาษณ์อดีต ส.ส. ที่ได้รับเลือกตั้งอย่างน้อย 2 สมัย ในทุก ๆ ภูมิภาค จำนวนหลายสิบคน²⁰ พบว่านักการเมืองเหล่านี้ยังคงทำงานในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง แม้ว่าพวกเขาไม่มีอำนาจในการแปรญัตติงบประมาณในสภา ไม่มีอำนาจในการเจรจาต่อรองกับหน่วยงานราชการ แต่เขายังคงทำหน้าที่ออกงานสังคม เป็นกิจวัตรประจำวัน ได้แก่ งานศพ งานแต่งงาน งานบวช งานทำบุญเกือบทุกวัน และก็ยังต้องใส่ซองด้วยเงินสด มอบเป็นของทำบุญและของขวัญในงานเหล่านี้ อยู่ เมื่อว่างเว้นจากงานสังคมก็คือการเยี่ยมชุมชนและแก้ปัญหาให้ประชาชนที่มาร้องขอ แม้ว่าในหลาย ๆ กรณีอดีต ส.ส. เหล่านี้ไม่สามารถแก้ปัญหาให้กับประชาชนได้ ก็เป็นลักษณะให้ความรู้ ให้คำปรึกษา และมีบางกรณีก็สามารถใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวกับข้าราชการและหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นประสานงานให้ประชาชนได้ ช่วงเวลาที่ผ่านมานักการเมืองเหล่านี้ใช้เวลาในการสร้างความหวังให้กับประชาชนเพื่อรอคอยการเลือกตั้ง

¹⁸ จากการสังเกตการณ์การหาเสียงในจังหวัดหนึ่ง 20 มีนาคม พ.ศ. 2562

¹⁹ สัมภาษณ์นายสมใจ (นามสมมติ) เชียงใหม่ วันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 โดยผู้เขียน (เวียงรัฐ เนติโพธิ์)

²⁰ ผู้เขียนได้สัมภาษณ์นักการเมืองในจังหวัด เชียงใหม่ ลำพูน กำแพงเพชร กาญจนบุรี นครพนม อุบลราชธานี อำนาจเจริญ มหาสารคาม ภูเก็ต นครศรีธรรมราช ในระหว่างเดือน พฤษภาคม - กันยายน พ.ศ. 2560 และจังหวัด เชียงใหม่ ลำพูน กำแพงเพชร อุบลราชธานี อำนาจเจริญ นครศรีธรรมราช ระหว่างเดือนมีนาคม-พฤษภาคม พ.ศ. 2561

ปฏิบัติการของนักการเมืองเหล่านี้ เท่ากับว่าพวกเขาบริหารความสัมพันธ์แบบบารมีส่วนบุคคล (charismatic) ล้วน ๆ นักการเมืองที่สามารถผ่านพ้นช่วงเวลานี้ได้คือผู้ที่สามารถบริหารจัดการเครือข่ายแบบที่ไม่มีสิ่งอุปถัมภ์จากบประมาณรัฐ (patronage) ในการตอบแทนประชาชนได้ ลักษณะแบบนี้คือการส่งเสริมอำนาจความสัมพันธ์แบบบารมีส่วนบุคคลให้มีความหมายยิ่งขึ้น ทั้งนี้ นักการเมืองที่บริหารความสัมพันธ์อย่างแข็งขันและให้ความหวังกับประชาชนในการรอคอยการเลือกตั้งอย่างต่อเนื่องนั้น ได้ตกเป็นเป้าที่ทำให้พลังประชารัฐต้องการ “ดูด” เข้ามาสร้างความสำเร็จให้กับพรรคพลังประชารัฐในการเลือกตั้งที่จะมีขึ้น

กลไกระหว่างการหาเสียงเลือกตั้ง

1. พลังบิบบ: ข้อเสนอที่คุณจะปฏิเสธไม่ได้

พรรคพลังประชารัฐเปิดตัวจัดตั้งพรรคขึ้นในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2561 เป็นที่ชัดเจนว่าเป็นพรรคเพื่อการสืบทอดอำนาจของรัฐบาล คสช. แม้ว่ารัฐบาลจะใช้กลไกต่าง ๆ เพื่อการสืบทอดอำนาจ แต่เมื่อถึงเวลาของการแข่งขันในสนามเลือกตั้ง โจทย์สำคัญคือพรรคพลังประชารัฐที่ไม่ได้เตรียมพร้อมด้านการสร้างฐานคะแนนเสียงในลักษณะเครือข่ายกับประชาชน จะระดมคนเพื่อมาลงคะแนนให้กับตนได้อย่างไร²¹ จึงใช้วิธีดึงนักการเมืองจากพรรคอื่น ๆ เข้าร่วมพรรคพลังประชารัฐ และพื้นที่ที่เป็นเป้าหมายของพรรคพลังประชารัฐคือพื้นที่ ส.ส. แบบแบ่งเขตได้ทำงานในพื้นที่มาอย่างต่อเนื่อง มั่นใจได้ว่าจะได้รับการเลือกตั้ง เป็นที่มาของกลยุทธ์ยื่นข้อเสนอที่ไม่อาจปฏิเสธได้

การใช้การติดคดี เป็นเงื่อนไขที่ทรงพลังอย่างหนึ่งที่ทำให้อดีต ส.ส. พรรคอื่นเข้าร่วมกับพรรคพลังประชารัฐ ตัวอย่าง กรณีเงื่อนไขที่ครอบครัติดคดี ได้แก่ กรณี “ก้านนเชื้อยะ” แห่งจังหวัดกาญจนบุรี และ “ก้านนเปาะะ” แห่งจังหวัดชลบุรี กรณีของจังหวัดกาญจนบุรีนั้น ในเขตเลือกตั้งที่พรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้งมาอย่างต่อเนื่อง มีอดีต ส.ส. คนสำคัญของจังหวัดกาญจนบุรี คือ นายประชา โปธิพิพิธ หรือ “ก้านนเชื้อยะ” ที่สื่อให้ฉายาเขาว่า “เจ้าพ่อภาคตะวันตก” ในปี พ.ศ. 2547 นายประชาถูกดำเนินคดีข้อหาฉ้อราษฎร์และบุกรุกที่ดินราชพัสดุ ต่อมาก็หายตัวไป มีข่าวว่าหลบหนีคดีอยู่ที่ประเทศเพื่อนบ้าน แต่ครอบครัว โปธิพิพิธก็ถือว่าเป็นครอบครัวที่มีอิทธิพลทางการเมืองสูงและมีบทบาทในการเลือกตั้งสมาชิกองค์การ

²¹ แน่นนอนว่ามีการจัดตั้งมวลชนโดยการอบรมของกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) มีการเพิ่มเงินให้กับเครือข่ายอาสาสมัครสาธารณสุขหมู่บ้าน (อสม.) แต่ไม่ได้รับประกันว่าเครือข่ายเหล่านั้นจะอยู่ภายใต้การนำของพรรคพลังประชารัฐเสมอไป จากการสังเกตการณ์ของผู้เขียน ในจังหวัดหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พรรคเพื่อไทยจัดอบรมให้ความรู้ด้านกฎหมายเลือกตั้งแก่เครือข่ายหัวคะแนนของพรรคเพื่อไทย คนที่มาประชุมหลายร้อยคนคือตัวแทน อสม. (8 มีนาคม พ.ศ. 2562) ในอีกจังหวัดหนึ่ง มีผู้นำชุมชนที่เข้าร่วมเป็นวิทยากรในการอบรมของ กอ.รมน. แต่ก็ยังไม่ได้ตัดสินใจว่าสนับสนุนพรรคใด แต่ได้ประโยชน์จากโครงการ กอ.รมน. ในการสร้างเครือข่ายให้กับตนเอง (28 ตุลาคม พ.ศ. 2560)

บริหารส่วนจังหวัดอย่างมาก ทายาททางการเมืองเป็นอดีต ส.ส. พรรคประชาธิปัตย์ นายอัฐพล โพธิพิพิธ เป็นอดีต ส.ส. เขต และนายธรรมวิชัย โพธิพิพิธ เป็น ส.ส. บัญชีรายชื่อ (Springnews 2018) ในการเลือกตั้งครั้งนี้ ทั้งสองคนได้ลงสมัคร ส.ส. เขตในจังหวัดกาญจนบุรีในนามพรรคพลังประชารัฐและได้รับเลือกตั้งทั้งคู่ สื่อจึงมองว่าการเข้าร่วมกับพรรคพลังประชารัฐเพื่อต่อรองให้กำนันเชื้อยะได้กลับเข้าประเทศไทย และจะได้รับการช่วยเหลือด้านคดีหรือด้านการพักโทษ

ส่วนกรณีของกำนันเป๊าะ หรือนายสมชาย คุณปลื้ม ที่สื่อเรียกว่า “เจ้าพ่อภาคตะวันออก” คือบุคคลที่มีลักษณะของอำนาจแบบเจ้าพ่อที่คลาสสิกที่สุด ที่พบเห็นได้ในช่วงทศวรรษที่ 2530 นายสมชายถูกศาลตัดสินจำคุกในคดีทุจริตซื้อขายที่ดินเขาไม้แก้ว และจำวานผ่านนายประยูร สิทธิโชติ ถูกศาลตัดสินจำคุก 30 ปี 4 เดือน เขาได้หลบหนีไปเมื่อปี พ.ศ. 2549 และมาถูกจับกุมตัวเมื่อปี พ.ศ. 2556 ต่อมาในเดือนธันวาคม ปี พ.ศ. 2560 กรมราชทัณฑ์ได้อนุมัติให้เข้าโครงการพักการลงโทษ กรณีมีเหตุพิเศษ เนื่องจากนายสมชายป่วย (Thairath Online 2017) หลังจากนั้น 4 เดือน ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2561 นายสนธยา คุณปลื้ม ลูกชายคนโตที่เป็นทายาททางการเมืองของนายสมชาย ก็ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ต่อมาในเดือนกันยายน ก็ได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกเมืองพัทยาโดยใช้มาตรา 44 และเมื่อมีการจัดตั้งพรรคพลังประชารัฐขึ้นมา นายสนธยาก็ได้นำทีมนักการเมืองในเครือข่ายของตนทั้งหมด รวมทั้งนายอิทธิพล คุณปลื้ม (น้องชาย) ลงสมัคร ส.ส. ในนามพรรคพลังประชารัฐในจังหวัดชลบุรี (Thairath Online 2018) 2 กรณีข้างต้นนี้คล้ายคลึงกับการที่นายเดชณัฐวิทย์ เติรียาภิรมย์ บุตรชายนายบุญทรง เติรียาภิรมย์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ที่ถูกศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พิพากษาให้จำคุกคดีทุจริตระบายข้าว (จีทูจี) ในโครงการรับจำนำข้าว ได้ลาออกจากพรรคเพื่อไทยมาสมัครสมาชิกพรรคพลังประชารัฐ แต่ไม่ได้ลง ส.ส. เขตที่จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งนายเดชณัฐวิทย์ได้ยอมรับว่าสนับสนุนพรรคพลังประชารัฐ เพราะพ่อ (Prachachat Turakij Online 2019a)

นอกจากนี้เราจะได้เห็นจากการออกคำสั่งหัวหน้า คสช. เพื่อคืนตำแหน่งให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการระงับการปฏิบัติหน้าที่ไปหลายคน รวม 4 ฉบับในปี พ.ศ. 2561 ในจำนวนนี้พบว่ามียกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมด 8 คน ที่ได้คืนสู่ตำแหน่ง แล้วให้การสนับสนุนคนสนิทหรือญาติของตนลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคพลังประชารัฐ ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ยโสธร เชียงใหม่ มุกดาหาร สกลนคร ชัยนาท เพชรบูรณ์ กำแพงเพชร และนครพนม (iLaw 2019c)

กรณีผู้แสดงทางการเมืองคนสำคัญอีกคนหนึ่งแสดงบทบาท “นายหน้าทางการเมือง” คือ ร้อยเอก ธรรมนัส พรหมเผ่า เขาถูกประกาศรายชื่อเป็นผู้มีอิทธิพลภายใต้มาตรการปราบผู้มีอิทธิพลของ คสช. ในปี พ.ศ. 2559 (Voice Online 2016) แล้วกลายมาเป็นคณะกรรมการยุทธศาสตร์การเลือกตั้งภาคเหนือของพรรคพลังประชารัฐ ในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2562 จัดได้ว่าเป็นก้าวกระโดดที่สำคัญ ร้อยเอก ธรรมนัสเป็นอดีตทหารที่ออกจากราชการมาทำธุรกิจ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นธุรกิจสัมปทานในกรุงเทพฯ การได้ธุรกิจสัมปทานหลายรูปแบบ แสดงว่าต้องมีเส้นสายในหลายวงการ ตั้งแต่ในยุคของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยและ

พรรคเพื่อไทย บริษัทรักษาความปลอดภัยของเขาคือบริษัทแรกที่ได้งานรักษาความปลอดภัยของสนามบินสุวรรณภูมิที่เปิดเมื่อปี พ.ศ. 2549 เขาได้สัมปทานตลาดคลองเตย และได้โควตาในการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลรายใหญ่ (Isranews 2018) เขามีบทบาทสูงด้านการเมืองในจังหวัดพะเยาซึ่งเป็นจังหวัดบ้านเกิดของเขา มีตำแหน่งเป็นประธานมูลนิธิธรรมนัส พรหมเผ่า ทำกิจกรรมที่สร้างเครือข่ายกับประชาชนอย่างต่อเนื่อง เป็นนายกสมาคมชาวพะเยา นายกสมาคมกีฬาพะเยา ประธานสโมสรฟุตบอลพะเยาเอฟซี และประธานที่ปรึกษานายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองพะเยา โดยมีภรรยา คือ นางจุฬาลินี พรหมเผ่า เป็นนายกเทศบาลเมืองพะเยา และน้องชาย คือ นายอัศวร พรหมเผ่า เป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยา และเคยปรากฏในข่าวว่าเขาเคยมีบทบาทในขบวนการคนเสื้อแดงในจังหวัดพะเยาด้วย (MGR Online 2016b) นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2557 ได้สมัครเป็น ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อพรรคเพื่อไทย เขาได้ทำให้พะเยาซึ่งเป็นจังหวัดที่พรรคไทยรักไทยและพรรคเพื่อไทยได้รับเลือกตั้งมาตลอด สามารถทำให้พลังประชารัฐชนะเลือกตั้งได้ถึง 2 ใน 3 เขต และเป็นคนสำคัญในการเจรจาให้อดีต ส.ส. พรรคเพื่อไทยในจังหวัดภาคเหนือให้ย้ายมาร่วมกับพรรคพลังประชารัฐด้วย

ในแง่นี้ การทำให้นักการเมืองเข้าร่วมกับพรรคพลังประชารัฐ จึงไม่ใช่พลังดูด เพราะไม่ได้ดึงดูดด้วยสิ่งจูงใจที่เป็นผลประโยชน์ แต่เป็นพลังบีบโดยใช้ความกลัวมาบีบ²² พลังประชารัฐใช้แรงบีบให้ ส.ส. แบบแบ่งเขตที่มั่นใจว่าจะได้รับการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากพรรคเพื่อไทย เมื่อพิจารณาตัวเลขจากพรรคเพื่อไทยนั้น จากอดีต ส.ส. แบบแบ่งเขตพรรคเพื่อไทยทั้งสิ้น 21 คน เมื่อสมัครในนามพรรคพลังประชารัฐ ในการเลือกตั้งครั้งนี้ได้รับเลือกตั้งมา 20 คน และเป็นจังหวัดที่การรวมตัวของ ส.ส. ในจังหวัดนั้นมีความมั่นคง เมื่อย้ายมาแล้วก็ได้ยกจังหวัด เช่น จังหวัดกำแพงเพชร ย้ายทั้งจังหวัดและได้รับการเลือกตั้งทั้งจังหวัด จังหวัดเลยที่เคยเป็นจังหวัดของพรรคเพื่อไทย ก็ย้ายมาพรรคพลังประชารัฐ และชนะการเลือกตั้ง 3 ใน 4 เขต และจังหวัดเพชรบูรณ์ ย้ายมาสังกัดพรรคพลังประชารัฐ และชนะการเลือกตั้งทั้งจังหวัด (iLaw 2019b) และมีจังหวัดที่มีความขัดแย้งภายในพรรคเพื่อไทย เช่น จังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดสระแก้ว จังหวัดเพชรบูรณ์ ที่ใช้วิธีดึงคู่ขัดแย้งในพรรคเพื่อไทยมาร่วมกับพรรคพลังประชารัฐ และใช้เกมการแข่งขันกับพรรคเพื่อไทยต่อสู้เพื่อให้ได้แต้มต่อทางการเมือง เช่นนี้แล้วที่เหลือก็คือการสร้าง ความมั่นใจว่าพรรคคู่แข่งไม่สามารถหาเสียงได้เต็มที่แบบที่พรรคพลังประชารัฐทำ

2. พลังสกัดกั้น

นักการเมืองพรรคอื่น ๆ ที่ไม่ใช่พรรคพลังประชารัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคเพื่อไทย ที่เป็นคู่แข่งสำคัญทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักการเมืองที่ทำงานกับเครือข่ายประชาชนในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง พวกเขาพบกับอุปสรรคสำคัญคือการที่หวั่นไหวของคะแนนของตนถูกขู่ ถูกค้นบ้าน ถูกเจ้าหน้าที่รัฐตามประกบ และ

²² ในประเด็นนี้มติชนได้วิเคราะห์ไว้ว่าอดีตนักการเมืองพรรคเพื่อไทย ต้องย้ายมาพลังประชารัฐเพราะใช้การดำเนินคดีและเงื่อนไขต่าง ๆ บีบให้ย้ายพรรค (Matichon 2018)

มีการขอความร่วมมือผู้ใหญ่บ้าน ผ่านมาทางราชการส่วนภูมิภาค²³ ไม่เพียงเท่านั้นผู้สมัคร ส.ส. ที่เดินทางหาเสียงตามที่ต่าง ๆ มักจะมีเจ้าหน้าที่นอกเครื่องแบบตามติด จากการสังเกตการณ์ของผู้เขียน ผู้สมัครมักจะเดินทางไปหาเสียงตามหมู่บ้าน ด้วยรถตู้หรือรถกระบะที่มีป้ายชื่อและโลโก้พรรคการเมืองชัดเจน และมักจะมีผู้ติดตามอีกหนึ่งหรือสองคัน หลังจากนั้นจะมีรถที่ไม่ทราบว่าเป็นฝ่ายไหนติดตามมาห่าง ๆ และในการปราศรัยย่อยระดับชุมชน จะมีกลุ่มคนที่คอยเฝ้าดูอยู่เสมอ²⁴ นอกจากทำให้กลัวแล้ว ผู้สมัครระมัดระวังอย่างมากไม่กล้าละเมิดกฎหมายการเลือกตั้งทำให้เกิดข้อเสียเปรียบในการหาเสียงอย่างมาก เช่น ไม่มีการแจกน้ำให้ประชาชนที่มาฟังปราศรัย เมื่อประชาชนถามว่าจะช่วยแก้ปัญหาบางอย่างในชุมชนได้มั้ย ก็ตอบไม่ได้เพราะกลัวว่าจะผิดกฎหมายเลือกตั้ง เนื้อหาของการหาเสียงจึงขายตัวผู้สมัครให้มั่นใจว่าจะยื่นเคียงข้างประชาชน วิจารณ์นโยบายรัฐบาล คสช. (โดยไม่โจมตีพรรคการเมืองคู่แข่ง) และให้เลือกตั้งโดยคำนึงถึงพลังต่อสู้กับเผด็จการทหาร²⁵

นอกจากนั้นยังมีการใช้กลไกรัฐในการระงับการขอใช้สถานที่ราชการในการหาเสียง เช่น โรงเรียน มหาวิทยาลัย ห้องประชุมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สนามกีฬาสาธารณะ อีกหลายกรณีดังปรากฏตามหนังสือมวลชน แต่รูปแบบการไม่ให้ความร่วมมือในการใช้สถานที่ราชการนี้อาจจะเป็นรูปแบบที่ผู้มีอำนาจรัฐใช้มาโดยตลอดไม่เพียงแต่รัฐบาลชุดนี้ ทั้งนี้อุปสรรคต่าง ๆ ที่รัฐบาล คสช. ใช้ในการขัดขวางการหาเสียงของพรรคอื่น ๆ ได้ประจักษ์เป็นข่าวตามสื่อต่าง ๆ และ iLaw (องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน) ได้รวบรวมไว้หลายกรณี (iLaw 2019a)

3. พลังเงิน

เมื่อพรรคพลังประชารัฐ เปิดตัวขึ้นมาในฐานะพรรคการเมือง ก็นับเป็นพรรคการเมืองที่พร้อมเพราะได้ทุ่มงบประมาณจำนวนมหาศาลในโครงการประชารัฐดังได้กล่าวข้างต้นแล้ว ในระดับชุมชนนั้นเราจะเห็นการทุ่มงบประมาณเพื่อให้หมู่บ้านต่าง ๆ มีกิจกรรมของโครงการประชารัฐอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อรอรับการเลือกตั้ง รูปธรรมเหล่านั้นเป็นที่ประจักษ์ในระดับชุมชน ได้แก่ ร้านค้าประชารัฐที่มีแทบทุกหมู่บ้าน มีปั้มน้ำมันประชารัฐที่ทำไมสีสันสดใสไว้ให้บริการโดยใช้บัตรสวัสดิการแห่งรัฐจ่ายได้ มีเครื่องกรองน้ำชุมชน มีไวไฟฟรีในโครงการเน็ตประชารัฐ ทั้งหมดนี้มีป้าย “ประชารัฐ” ให้เห็นเด่นชัด ดังนั้นเมื่อพรรคการเมืองไหนก็ตามที่ผู้สมัครไปหาเสียงในชุมชน ประชาชนที่มาฟังปราศรัยจะมองเห็นป้าย “ประชารัฐ” ที่มีการออกแบบคล้ายคลึงกับพรรคพลังประชารัฐอยู่รอบ ๆ ตัวของผู้สมัครคนนั้น นโยบายประชารัฐผ่านทาง

²³ สัมภาษณ์นายชูวิธ (นามสมมติ) จังหวัดลำพูน วันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2562 โดยผู้เขียน (เวียงรัฐ เนติโพธิ์)

²⁴ มีลักษณะย้อนยุค คล้ายกับการเลือกตั้งในเทศบาลนครแห่งหนึ่งเมื่อปี พ.ศ. 2538 ที่เป็นพื้นที่วิจัยของผู้เขียน กลุ่มการเมืองที่สมัครรับเลือกตั้ง มีเครือข่ายกับทหาร และใช้วิธีสกัดกั้นคู่ต่อสู้ โดยทำให้หวัคเนนของคู่ต่อสู้กลัว แค่ว่าหวัคเนน หรือเข้าไปสอบถาม ในขั้นรุนแรงมีการอุ้มหวัคเนนไปกักไว้ในวันเลือกตั้ง

²⁵ จากการสังเกตการณ์การหาเสียงของผู้สมัคร 7 คน ในจังหวัดอุบลราชธานี 8-10 มีนาคม พ.ศ. 2562

บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ยังทำหน้าที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือการเปลี่ยนการรับรู้ของประชาชนเกี่ยวกับรัฐและอำนาจทางการเมืองให้เป็นแบบเก่าคือการได้รับบริการจากรัฐคือการรับความเมตตาจากรัฐ ไม่ใช่เป็นสิทธิ

สำหรับการแจกเงินในการซื้อเสียงนั้น การเลือกตั้งครั้งนี้ถือว่ามีกรใช้เงินอย่างแพร่หลายจำนวนมากและทำแบบไม่มีการปิดบัง หากติดตามจาก social media จะมีการรายงานจากประชาชนเข้ามาจำนวนมาก พร้อมหลักฐานรูปถ่าย เช่น ใน Twitter มี hashtag ว่า #ซื้อเสียง จนโฆษกพรรคประชาธิปัตย์ก็ได้แถลงเรียกร้องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาการซื้อเสียงที่แพร่ระบาดอย่างมากก่อนวันเลือกตั้ง (Khaosod Online 2019) เชื่อว่าการเลือกตั้งครั้งนี้พรรคที่สามารถใช้เงินในการซื้อเสียงได้ จะใช้ประมาณ 30 - 50 ล้านบาทต่อผู้สมัครหนึ่งคน²⁶ การแจกเงินในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ การให้ค่าเดินทางในการมาฟังปราศรัยใหญ่ การแจกตามบ้าน สองหรือสามครั้งก่อนการเลือกตั้ง

บทสรุป: ผูกขาด ย่อนยุค สร้างแรงเฉื่อยประชาธิปไตย

ความพยายามย่อนเวลาของระบอบ คสช. และการเดินหน้าสู่การเลือกตั้งปี พ.ศ. 2562 เต็มไปด้วยมาตรการเพื่อเปลี่ยนเครือข่ายทางการเมืองในระบอบเลือกตั้งที่พัฒนาตลอด 2 ทศวรรษที่ผ่านมาให้เป็นเครือข่ายใหม่ที่ใช้แบบแผนเก่าแก่ เราจึงได้เห็นแนวโน้มดังต่อไปนี้

แนวโน้มประการแรก คือ การรวมศูนย์และผูกขาด เพราะรัฐบาล คสช. ได้ใช้กลไกต่าง ๆ ทำให้อำนาจทางการเมืองในท้องถิ่นรวมศูนย์อยู่กับระบบราชการ และโดยธรรมชาติของระบบราชการที่มีสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ทำให้การใช้อำนาจมีการกระจุกตัวอยู่ที่ผู้มีตำแหน่งระดับสูง กลไกการรวมศูนย์นี้ทำภายใต้รัฐที่มีนโยบายเอื้อประโยชน์กับกลุ่มทุนใหญ่ ทรัพยากรทางอำนาจไม่กระจายตัวสู่ทุกระดับ ท้องถิ่น ส่งผลให้มีการลดทอนอำนาจต่อรองของทุกระดับ และแน่นอนว่าความสามารถของระบบราชการที่จะระดมประชานนั้นอ่อนแอ ทำให้เกิดการพึ่งพิงนายหน้าหรือตัวกลางทางการเมือง (political broker) แนวโน้มเช่นนี้ย่อมพัฒนาไปในทิศทางที่อิทธิพลของนายหน้าทางการเมืองรวมศูนย์เข้มข้นขึ้น จนในที่สุดนายหน้าเหล่านี้จะสามารถสถาปนาอำนาจในพื้นที่ของตนเป็น “เจ้าพ่อ” ดังปรากฏให้เห็นในยุคก่อนได้ และที่เลวร้ายไปกว่านั้น น่าจะเป็นนายหน้าทางการเมืองที่มีฐานจากระบบราชการมากกว่าจากทุนท้องถิ่นด้วยซ้ำไป

แนวโน้มประการต่อมา คือ การสร้างสายสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ที่เก่าแก่แล้วหลังขึ้นมาใหม่ ในความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ระหว่างฝ่ายผู้อุปถัมภ์ (patron) กับฝ่ายผู้รับการอุปถัมภ์ (client) สิ่งล่อ (inducement) ในความสัมพันธ์คือตัวบ่งบอกคุณภาพและความสามารถในการปรับตัวเปลี่ยนแปลง ทั้งยังชี้ให้เห็นว่าสิ่งตอบแทนนั้น ก่อให้เกิดช่องว่างในการต่อรองของฝ่ายที่อยู่ใต้อำนาจหรือไม่ แต่ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ที่สร้างขึ้นมาในช่วงเวลานั้น ชัดเจนว่าเป็นการสร้างบนพื้นฐานของความกลัว ด้วยการสร้าง

²⁶ สัมภาษณ์นางเครือทิพย์ เชียงใหม่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2562 โดยผู้เขียน (เวียงรัฐ เนติโพธิ์)

เงื่อนไขให้ข้อเสนอที่ปฏิเสธไม่ได้ ความกลัวที่ขับเคลื่อนการเมืองนี้ย่อมส่งผลให้ผู้ที่มีผูกขาดความรุนแรง (เจ้าหน้าที่รัฐ และผู้มีอิทธิพล) มีอำนาจเหนืออำนาจทางสังคมได้ ทั้งยังผลักดันให้การเมืองเป็นเรื่องของ บารมีส่วนบุคคล ด้วยการตัดช่องทางในการให้สิ่งตอบแทนที่จับต้องได้ในรูปนโยบายและโครงการต่าง ๆ

แม้คนจำนวนมากจะมองว่านโยบายประชารัฐของรัฐบาล คสช. คือการใช้นโยบายประชานิยม แบบที่พรรคไทยรักไทยริเริ่มขึ้นมาในประเทศไทย แต่นโยบายของรัฐบาล คสช. คือนโยบายที่สร้างระบบ ราชการเป็นผู้ให้ ไม่มีส่วนร่วมหรือการต่อรองในเครือข่ายระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้รับการอุปถัมภ์เลย ทั้งยังเป็น การสร้างการรับรู้เกี่ยวกับรัฐแบบเดิมคือการได้รับความเมตตาจากรัฐ ไม่ใช่สิทธิในการได้รับบริการจากรัฐ ด้วยการตัดสินใจเลือกพรรคที่ให้นโยบายตอบสนองต่อตนเอง ยิ่งไปกว่านั้น การเมืองในลักษณะนี้ย่อม ไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะในเครือข่ายของกลุ่มอำนาจที่สร้างมันขึ้นมาเท่านั้น เพราะเมื่อมีการแข่งขันทางการเมือง ในบริบทเช่นนี้ เราก็คาดเดาได้ว่าพรรคการเมืองและเครือข่ายต่าง ๆ ที่เข้าร่วมแข่งขันชิงอำนาจทางการเมืองย่อมต้องปรับตัว เพื่ออยู่รอด เราจึงคาดหวังได้ว่าการเมืองนับจากนี้ไป ปรากฏการณ์เหล่านี้จะเป็น เรื่องธรรมดาที่ทุกฝ่ายถูกทำให้ยอมรับได้ ได้แก่ การใช้ความรุนแรง การใช้การต่อรองระหว่างชนชั้นนำ การใช้เงินในทางการเมือง การมีปรากฏการณ์ “งูเห่า” และการใช้ตัวบุคคลที่มีบารมีนานโยบาย ในขณะที่คนที่ ใช้หลักการหรือการยึดติดกับอุดมการณ์ของพรรคไม่สามารถเอาตัวรอดได้ ในแง่นี้ จึงเป็นความสัมพันธ์ แบบอุปถัมภ์ที่มีคุณภาพต่ำสุด ถ้าหลังที่สุด ไม่ก่อให้เกิดพลวัตในการพัฒนาต่อไปได้

การเมืองย้อนเวลาหลังรัฐประหารปี พ.ศ. 2557 เป็นต้นมา ไม่เพียงแต่ทำลายสถาบันทางการเมือง ในระบอบเชิงประชาธิปไตยให้พังทลายไป แต่ได้ทำลายเครือข่ายพรรคการเมืองและฟื้นฟูเครือข่ายทางการเมืองแบบเก่าที่มีระบบราชการเป็นศูนย์กลางให้กลับขึ้นมาใหม่ หากไม่มีเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลง เช่น ไม่มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ไม่มีพรรคการเมืองใดสร้างความเป็นองค์กรของพรรคการเมืองได้อย่างมั่นคง หรือไม่มีการต่อสู้ที่เข้มแข็งของขบวนการทางการเมืองของประชาชนขึ้นมาได้อีก การเมืองไทยจะมีแรง เชื้อยทางการเมืองไปอีกยาวนาน การประท้วงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยมีคนหนุ่มสาวเป็นแกนนำตลอดปี พ.ศ. 2563 จึงเป็นขบวนการทางการเมืองของประชาชนที่เป็นความหวังเดียวที่จะจุดประกายทำลายแรง เชื้อยทางการเมืองลงไปได้บ้าง

References

- Anderson, Benedict. 1990. "Murder and Progress in Modern Siam." *New Left Review* 181(May-June): 33-48.
- Argiros, Daniel. 2001. *Democracy, Development and Decentralization in Provincial Thailand*. Copenhagen: NIAS Publishing.
- Bangkokbiznews. 2017. "Triam Dueng Ngob 'Or Po Tho' Kratun Setthakit Lot Raek Ha Muen Lan." [50-Billion of Local Administrative Budget Used in Order to Boost Economy]. Accessed April 11, 2019. <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/783248>. (in Thai)
- Hicken, Allen. 2011. "Clientelism." *Annual Review of Political Science* 14(1): 289-310.
- Hutchcroft, Paul. 2014. "Linking Capital and Countryside: Patronage and Clientelism in Japan, Thailand, and the Philippines." In *Clientelism, Social Policy, and the Quality of Democracy*, edited by Diego Abente Brun and Larry Diamond, 174-203. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- iLaw. 2019a. "Lueaktang 62: Ruam Upasak Nai Kan Hasiang Lae Khosongsai Kan Kong Lueaktang 2562." [2019 General Election, the Political Campaign Barriers and Questions about Electoral Fraud]. Accessed April 11, 2019. <https://freedom.ilaw.or.th/node/675>. (in Thai)
- 2019b. "Lueaktang 62: Taemto So So Phalang Dut Yangnoi 47 Thinang Kon Kem Suepthot Amnat Thi Mai Yak Samrap Palang Pracharath." [Palang Pracharath Gains at Least 47 Seats in 2019 General Election: A Scheme for Sustaining Power]. Accessed April 11, 2019. <https://ilaw.or.th/node/5212>. (in Thai)
- 2019c. "Mi Nayok Or Bo Cho 8 Khon Dai Khuen Su Tamnaeng Lao Han Nun Palang Pracharath." [8 Chief Executive of the Provincial Administrative Organizations (PAOs) are re-elected and turn to support Palang Pracharath Party]. Facebook, January 28, 2019. Accessed April 11, 2019. <https://www.facebook.com/iLawClub/photos/จากการออกคำสั่งนายกรัฐมนตรีเพื่อคืนตำแหน่งให้ผู้บริหาร-อปท-4-ฉบับ-พบว่ามี-นายกong/10161508015850551>. (in Thai).
- 2017. "Nakwichakan Sat Pracharath Uea Thun Yai Samtoem Khonchon So Lueam Lam Nak." [Academics Argue, Pracharath Policies Favor Big Businesses, Aggravate the Conditions of the Poor and Worsen Inequality]. Accessed April 11, 2019. <https://ilaw.or.th/node/4679>. (in Thai)

- , 2015. "Sarup Sathanakan Pi 2557 1/5: Kan Riak Bukkhon Pai Rai-ngan Tua Kan Chapkum Lae Kan Khuapkhum Tua Tam Kot-aiyakansuek." [Summary of the Events of 2014 Part 1 of 5: Summons, Detentions and Custodies of Individuals under Martial Law]. *iLaw*, July 14. Accessed April 11, 2019. <https://freedom.ilaw.or.th/node/233>. (in Thai)
- , 2018. "Si Pi Kho So Cho: Chai Ngop 400 Lan Tang Sun Damrong Dharma Pen Tuathaen Rat Ratchakan Lae Krabok Siang Kho So Cho." [4 Years with NCPO: Spending 400 Million of State Budget to Set up Damrong Dharma Center of Ministry of Interior to Represent Bureaucratic State and National Council for Peace and Order]. Accessed April 11, 2019. <https://ilaw.or.th/node/4815>. (in Thai)
- Isranews. 2018. "Poet Khum Khai Thurakit Lasut 'Thammanat' 17 Borisat Ufu Lai Roi Lan." [Thammanat's Latest Business Network in 17 Companies Worth Billions]. Accessed April 11, 2019. <https://www.isranews.org/isranews-scoop/68756-scoop-68756.html>. (in Thai)
- "Khamsang Huana Khana Raksa Khwam Sa-ngop Haeng Chat Thi 2/2560 Rueang Kan Phatthana Rabiang Setthakit Phiset Phaktawan-ok." [Order of the Head of the National Council for Peace and Order No. 2/2560 (2017) Subject: Development of Eastern Economic Corridor]. 2017. **the Royal Thai Government Gazette**, 134 (Phiset 19 Ngo), 30-36. (in Thai)
- "Khamsang Huana Khana Raksa Khwam Sa-ngop Haeng Chat Thi 13/2559 Rueang Kan Pongkan Lae Prapram Kan Kratham Khwamphit Bang Prakan Thi Pen Phayantarai To Khwam Sa-ngop Riaproi Rue Bonthamlai Rabop Setthakit Lae Sangkhom Khong Prathet." [Head of the National Council for Peace and Order, Order No. 13/2559 (2016) Subject: Protective and Suppressive Measures against Offences Relating to Threats to Social, Economic and Public Order]. 2016a. **the Royal Thai Government Gazette**, 133 (Phiset 74 Ngo), 1. (in Thai)
- "Khamsang Huana Khana Raksa Khwam Sa-ngop Haeng Chat Thi 15/2561 Rueang Kan Kaekhai Panha Kan Borihan Ratchakan Mueang Pattaya." [Head of the National Council for Peace and Order, Order No. 15/2561 (2018) Subject: Solving Problems of Pattaya City Administrative Organization]. 2018. **the Royal Thai Government Gazette**, 135 (Phiset 237 Ngo), 24. (in Thai)
- "Khamsang Huana Khana Raksa Khwam Sa-ngop Haeng Chat Thi 44/2559 Rueang Prakat Raichue Chaonathi Khong Rat Thiyu Rawang Kan Thuk Truatsop Phoemtoem Khrang Thi 5." [Head of the National Council for Peace and Order, Order No. 44/2559 (2016) Subject: 5th

- List of State Officials Who Have Been under Further Investigations]. 2016b. **the Royal Thai Government Gazette**, 133 (Phiset 164 Ngo), 10. (in Thai)
- Khaosod Online. 2019. "Prachathipat Chae! Phakkanmueang Chai Ngoen Mahasan Sue Siang Chong Kruem Chai Nak Hua La Phan." [Democrat Party Leaks Information about Vote-Buying by 'Some' Political Parties as Much as a Thousand Per Voter]. Accessed April 11, 2019. https://www.khaosod.co.th/election-2019/news_2324006. (in Thai)
- Khemthong Tonsakulrungruang. 2017. "A Year after Referendum, Only Bad News about Thailand's Constitution." Accessed April 11, 2019. <https://www.newmandala.org/year-referendum-bad-news-thailands-constitution>.
- Kitschelt, Herbert. 2000. "Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities." **Comparative Political Studies** 33(6-7): 845-879.
- Komchadluek. 2014. "Kho So Cho Sang Yai Phu Wa Pathombot Haeng Kan Patirup." [NCPO Reshuffles Governors. The First Chapter of Reform]. Accessed April 11, 2019. <http://www.komchadluek.net/news/politic/185603>. (in Thai)
- Matichon Online. 2017. "'Palat Mo Tho' Sun Damrongdhama Kae Panha Rongrian Dai Lao Kwa 2.9 Lan Rueang." [Permanent Secretary for Interior Claims Damrongdhama Center of Ministry of Interior Solved More Than 2.9 Million Complaints]. Accessed April 11, 2019. https://www.matichon.co.th/politics/news_506175. (in Thai)
- , 2018. "Phalang Haeng Phalang Muea Adit So So Langlai Khao Sop Palang Pracharath." [The Power of Power: Former MPs Rush to Support Palangpracharath]. Accessed April 11, 2019. https://www.matichon.co.th/politics/politics-in-depth/news_1242652. (in Thai)
- , 2016. "Yon Nayobai Prap Mafia Yutthakan 'Lang Sattru Kanmueang'." [Retrospecting the Anti-Mafia Policy: Return of Policy to "Eradicate Political Foes"]. Accessed April 11, 2019. https://www.matichon.co.th/politics/news_70850. (in Thai)
- McCargo, Duncan. 2019. "Southeast Asia's Troubling Elections: Democratic Demolition in Thailand." **Journal of Democracy** 30(4): 119-133.
- McVey, Ruth Thomas. 2000. "Of Greed and Violence, and Other Signs of Progress." In **Money and Power in Provincial Thailand**, edited by Ruth Thomas McVey, 1-29. Copenhagen: NIAS Publishing.
- MGR Online. 2016a. "Prap Phu Mi Itthiphon Rue 'Khlueng' Nakkanmueang!? Saet 'Uthai' Praephak-'Nakhon Pathom' Don Uam." [Suppressing Local Influentials or Emasculating

- Politicians? Rumors Surrounding “Uthai Thani” Defections - “Nakhon Pathom” Troubled]. Accessed April 11, 2019. <https://mgronline.com/daily/detail/9590000026046>. (in Thai)
- , 2017. “Rue Laksut Sathaban Phrapokklao Sun Ruam Connection Sawaeng Prayot Suantua?” [Revamp King Prajadhipok’s Institute’s Curricula, the Center of Network for Seeking Personal Interests]. Accessed April 11, 2019. <https://mgronline.com/specialscoop/detail/9600000094040>. (in Thai)
- , 2016b. “Tam Du Thurakit 4 Khon Dang! Thammai Thueng Thuk Klaoha Wa Pen ‘Phu Mi Itthiphon Phuenthi Mueang Luang’.” [Checking out Their Businesses! Why 4 Celebrities are Accused of Being Local Influentials in Bangkok]. Accessed April 11, 2019. <https://mgronline.com/politics/detail/9590000024474>. (in Thai)
- Pasuk Phongpaichit, and Chris Baker. 2000. “Chao Sua, Chao Pho, Chao Thi: Lords of Thailand’s Transition.” In **Money and Power in Provincial Thailand**, edited by Ruth Thomas McVey, 30-52. Copenhagen: NIAS Publishing.
- Prachachat Turakij Online. 2019a. “‘Detnatthawit’ Plian Khwam Khapkhuen Pen Phalang Ku Saksi Trakun ‘Teriyaphirom’.” [Detnatthawit Turns Hatred into Power, Reclaiming Teriyaphirom Family’s Honor]. Accessed April 11, 2019. <https://www.prachachat.net/politics/news-284175>. (in Thai)
- , 2019b. “Pracharath-Prachaniyom ‘Big Tu’ Nayobai Hybrid 5 Pi Thom 8.78 Saen Lan.” [General Prayuth’s Pracharath Populism, a Hybrid Policy to Spend 878 Billion in 5 Years]. Accessed April 11, 2019. <https://www.prachachat.net/politics/news-274242>. (in Thai)
- Prachathai. 2016. “Mai Hai Prakan Tua 10 Khruetakhai Nakkanmueang Chiang Mai Khadi Chotmai Wichan Rang Ratthathammanun.” [Military Court Did Not Approve Provisional Release of 10 Members of Chiang Mai Politician Network in Criticizing Constitutional Draft Court Case]. Accessed April 11, 2019. <https://prachathai.com/journal/2016/08/67276>. (in Thai)
- Prajak Kongkirati, and Veerayooth Kanchoochat. 2018. “The Prayuth Regime: Embedded Military and Hierarchical Capitalism in Thailand.” **TRaNS: Trans-Regional and -National Studies of Southeast Asia** 6(2): 279-305.
- “Prakat Khana Raksa Khwam Sa-ngop Haeng Chat Chabap Thi 85/2557 Rueang Kan Dai Ma Sueng Samachik Sapha Thongthin Rue Phuborihan Thongthin Pen Kan Chuakhrao.” [The National Council for Peace and Order’s Notification No. 85/2557 (2014) Subject: The

- Temporary Appointments of Local Council Members and Local Administrators]. 2014b. **the Royal Thai Government Gazette**, 131 (Phiset 134 Ngo), 12-14. (in Thai)
- Punchada Sirivunnabood. 2019. "Thailand's Puzzling 2019 Election: How the NCPO Junta Has Embedded Itself in Thai Politics." **ISEAS Perspective** 2019(44): 3-5.
- "Rattathammanun Haeng Ratcha-anachak Thai (Chabap Chuakhrao) Pho So 2557." [Constitution of the Kingdom of Thailand (Interim) B.E. 2557 (2014). 2014. **the Royal Thai Government Gazette**, 131 (55 Ko), 15. (in Thai)
- Riggs, Fred Warren. 1966. **Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity**. Honolulu: East-West Center Press.
- Scott, James C. 1972. "Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia." **American Political Science Review** 66(1): 91-113.
- Siripan Nogsuan Sawasdee. 2019. "Electoral Integrity and the Repercussions of Institutional Manipulations: The 2019 General Election in Thailand." **Asian Journal of Comparative Politics** 5(1): 52-68.
- Springnews. 2018. "Perd Tamnan 'Kamnan Sia'." [The Story of Kamnan Sia]. Accessed April 11, 2019. <https://www.springnews.co.th/programs/365664>. (in Thai)
- Tamada, Yoshifumi. 1991. "Itthiphon and Amnat: An Informal Aspect of Thai Politics." **Southeast Asian Studies** 28(4): 455-466.
- Thairath Online. 2018. "'Itthiphon' Phrom Ruam 'Palang Pracharath' Pat Tang 'Sonthaya' Phonprayot Topthaen." ['Itthiphon' Is Ready to Join 'Palang Pracharath Party' and Insisting That Appointing 'Sonthaya' Is Not about Paying Back Favor]. Accessed April 11, 2019. <https://www.thairath.co.th/content/1386752>. (in Thai)
- . 2016. "Pen Itsara!! San Santhahan Anuyat Bunloet-Thatsani Phrom Phuak Prakan Tua Khon La 1 Saen." [Freedom! Military Court Approves Provisional Release of Bunloet-Thatsani and Their Cohorts with 100 Thousand Baht Bail]. Accessed April 11, 2019. <https://www.thairath.co.th/content/703135>. (in Thai)
- . 2017. "Phak Thot Phiset 'Kamnan Po' Don 2 Khadi Chamkhuk 30 Pi Puai Mareng-Raya Thi 4." [Special Parole for Kamnan Po, Sentenced 30 Years in Prison, due to Stage IV Cancer]. Accessed April 11, 2019. <https://www.thairath.co.th/content/1154393>. (in Thai)

- . 2014. "Ruam Prakat-Khamsang Khana Raksa Khwam Sa-ngop Haeng Chat." [A Compilation of National Council for Peace and Order's Notifications and Orders May 22, 2014]. Accessed April 11, 2019. <https://www.thairath.co.th/content/424561>. (in Thai)
- Thanakon Wongpanya. 2018. "Wo Po Or Rian Free Connection Den Phuea Pai Pongkan Prathet." [National Defence College (NDC): Free Course, Notable Network, for National Defence]. <https://thestandard.co/national-defence-college-of-thailand-study-for-free>. (in Thai)
- Viengrat Nethipo. 2015. **Hip Bat Kap Bunkhun: Kanmueang Kanlueaktang Lae Kan Plianplaeng Khruetakhai Upatham**. [Ballot or Gratitude: Electoral Politics and Dynamics of Clientelism]. Chiang Mai: Center for ASEAN Studies, Chiang Mai University. (in Thai)
- . 2019. "Thailand's Politics of Decentralization: Reform and Resistance before and after the May 2014 Coup." In **After the Coup: The National Council for Peace and Order Era and the Future of Thailand**, edited by Michael J. Montesano, Terence Chong and Shu Xun Mark Heng, 224-253. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Voice Online. 2016. "Si Raichue Blacklist Phu Mi Itthiphon Ko Tho Mo." [4 Local Influentials in Bangkok Are Blacklisted]. Accessed April 11, 2019. <https://voicetv.co.th/watch/335787>. (in Thai)