

The Thai Style Democratic Regime (2006- 2017) in Thai Bureaucratic Polity  
after the Thaksin Chinnawatra Period\*\*

Adinant Prompanjai\*

Abstract

Since the 2006 coup against the Thaksin Shinawatra government, Thai political structure has been transformed into a stronger bureaucratic polity. Over the subsequent decade (2006-2017), the Thai state remained unsuccessful in solving problems in the areas of the economy, political legitimacy, security and democratization.

Using historical institutionalism, supplemented by a state-society approach and structuralism, as analytical framework, this study examines the power structure underlying the Thai-style democracy of the Thai bureaucratic polity. The Thai-style democracy involved the establishment of authoritarianism both in the constitutions and in social values inculcation, so as to manage problematic political conflicts. However, such a regime has to contend with pressures both internal and external to the state for democratization. Its response was to introduce the new mechanism of independent agencies to check and balance the political institutions. The military held the reins of government and a network of lawyers was engaged in adjusting the social structure. The military government uses the government bureaucracy to set and implement policies that still continue to promote values associated with patrimonial royalist clientelism and strengthen the Thai bureaucratic polity. Therefore, even if the Thai state should allow elections to be held and elected government to be installed, the Thai-style democracy, long entrenched, would continue to hinder the development of democracy and to drag the Thai state back toward the cycle of coups and authoritarian government.

**Keywords: Thai bureaucratic polity, Thaksin Shinawatra, Thai-style democratic regime, coups, independent agencies**

---

\*Independent scholar, 943 Phahonyothin Rd., Samsaennai, Phayathai, Bangkok 10400. Email: [aprompanjai@gmail.com](mailto:aprompanjai@gmail.com)

\*\*Received October 18, 2017; Accepted March 20, 2018

ระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ (2549-2560) ในรัฐธรรมนูญไทยหลังสมัยทักษิณ ชินวัตร\*\*

อดิพันธ์ พรหมพันธุ์ใจ\*

#### บทคัดย่อ

การปรับโครงสร้างทางการเมืองของประเทศไทยให้เป็นรัฐราชการที่เข้มแข็งขึ้นเกิดภายหลังการยึดอำนาจรัฐบาลนายกรัฐมนตรืทักษิณ ชินวัตร ใน พ.ศ. 2549 ทำให้ตลอดระยะเวลาที่ทศวรรษ (พ.ศ. 2549-2560) ประเทศไทยยังคงไม่สามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจ ความชอบธรรมในการใช้อำนาจ ความมั่นคง และการพัฒนาประชาธิปไตย บทความนี้นำเสนอโครงสร้างอำนาจที่เกิดจากระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ของรัฐราชการไทย ด้วยการอธิบายเปรียบเทียบพัฒนาการเชิงสถาบัน โดยใช้มุมมองจากแนวคิดสถาบันนิยมใหม่เชิงประวัติศาสตร์เป็นหลัก เสริมด้วยแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคม และแนวคิดโครงสร้างนิยม จากการศึกษาพบว่าระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ เป็นการสถาปนาเผด็จการอำนาจนิยมทั้งในรัฐธรรมนูญและค่านิยมของสังคมเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง แต่ระบอบดังกล่าวต้องทนต่อแรงกดดันทั้งภายในและภายนอกที่บังคับให้แสดงกระบวนการประชาธิปไตย จึงสร้างองค์กระอิสรให้เป็นเครื่องมือใหม่ในการตรวจสอบและคานอำนาจสถาบันทางการเมือง โดยมีกองทัพเป็นผู้บริหารประเทศและเครือข่ายนักกฎหมายปรับโครงสร้างทางสังคม ซึ่งรัฐบาลทหารได้ใช้กลไกระบบราชการกำหนดและน่านโยบายไปสู่การปฏิบัติ และยังคงผลิตค่านิยมแบบศักดินาราชูปถัมภ์ครอบทับสังคมไทย เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่รัฐราชการไทย แม้ว่ารัฐไทยจะมีการเลือกตั้งและได้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งก็ตาม แต่ระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ที่ฝังลึกในสังคมมานานจะคอยขัดขวางการพัฒนาประชาธิปไตยและดึงให้รัฐไทยให้กลับไปสู่วงจรรัฐประหารและระบอบเผด็จการอำนาจนิยมอีกครั้ง

คำสำคัญ: รัฐราชการไทย, ทักษิณ ชินวัตร, ระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ รัฐประหาร, องค์กระอิสร

-----  
\*นักวิชาการอิสระ 943 ถนนพหลโยธิน แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400 อีเมล  
aprompanjai@gmail.com

\*\*ได้รับบทความ 18 ตุลาคม 2560; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 20 มีนาคม 2561

## บทนำ

บทความนี้เป็นการศึกษารัฐราชการไทยที่ต่อเนื่องจากการศึกษาระบบประชาธิปไตยครึ่งใบในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งการศึกษารัฐราชการไทยหลังสมัยนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร พ.ศ. 2549-2560 ในครั้งนี้รัฐไทยได้ผ่านการรัฐประหารมาอีกสองครั้งในช่วงเวลาแปดปี แม้ว่าจะระหว่างนั้นจะมีการเลือกตั้งรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งก็ต้องเผชิญกับความขัดแย้งทางการเมืองจนมีความยากลำบากในการบริหารประเทศและโดนรัฐประหารใน พ.ศ. 2557 ทำให้เกิดข้อถกเถียงในสังคมไทยว่า “รัฐราชการไทยจะปรับตัวเชิงโครงสร้างอย่างไรภายหลังก่อรัฐประหาร และรูปแบบการปกครองในระบบประชาธิปไตยของรัฐไทยควรเป็นแบบใดถึงจะมีความมั่นคงและไม่เกิดรัฐประหารซ้ำอีก”

สภาพของรัฐไทยเป็นรัฐราชการที่ประสานกำลังกัน (synergy) ระหว่างทหารกับข้าราชการพลเรือน ภายหลังก่อเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยทหารมีกำลังและอาวุธ ส่วนข้าราชการพลเรือนมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ด้านการบริหารจัดการรัฐตามกระบวนการรัฐชาติสมัยใหม่ (political modernization) และมีกระบวนการประชาธิปไตยช่วยสร้างภาพลักษณ์ว่าเป็นรัฐประชาธิปไตย ซึ่งผลกระทบจากการทำให้ประเทศมีความเป็นสมัยใหม่ (modernization) เพื่อเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจและสังคมสมัยใหม่ที่มีความเป็นอุตสาหกรรม (industrialization) ทำให้รัฐต้องขยายบทบาทหน้าที่ของระบบราชการ ในขณะที่สถาบันทางการเมืองได้รับการพัฒนาและมีความมั่นคงน้อยกว่าระบบราชการ อีกทั้งการปกครองที่สืบทอดระบอบราชาธิปไตยมีค่านิยมและสถาบันตามประเพณีเดิมรองรับอำนาจสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Riggs 1966, 148-176)

ในมุมมองของ Riggs รัฐราชการมีปัญหาความชอบธรรมทางการเมือง (political legitimacy) ทำให้ขาดทั้งความชอบธรรมตามประเพณีราชาธิปไตยและหลักประชาธิปไตยที่เป็นสากล<sup>2</sup> ซึ่งรัฐราชการไทยในอดีตได้พยายามแก้ไขโดยใช้ลัทธิรัฐนิยม-ชาตินิยมทหารผสมกับลัทธิเชื่อนำชาติพันธุ์ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม และการขอรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียวในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้น มาชดเชยทดแทน แต่ก็ประสบปัญหาฟ่ายแพ้ทางการเมืองและนโยบายจากกรณีทุจริตคอร์รัปชันและใช้อำนาจในทางมิชอบ อีกทั้งการอยู่ภายใต้กระแสชาตินิยมที่มีสถาบันกษัตริย์เป็นศูนย์กลาง รัฐราชการจึงเลี้ยวไม่ได้ที่ด้านหนึ่งจะหันไปจัดแสดงรูปแบบประชาธิปไตยที่พอจะกำกับควบคุมและชี้นำได้ เช่น การลงประชามติ การเลือกตั้ง ฯลฯ เพื่อให้ต่างชาติรับรองและให้ความช่วยเหลือ อีกด้านหนึ่งก็เพื่อรักษาเชิดชูสถาบันตาม

<sup>1</sup>อ่านเพิ่มเติมใน อติพันธ์ พรหมพันธุ์ใจ, 2558, “การเมืองไทยในสมัยพลเอกเปรม: การบริหารจัดการทางการเมือง (2523-31)”, วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอก สาขารัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

<sup>2</sup>ตามหลักประชาธิปไตยสากลต้องมีองค์ประกอบอย่างน้อยสี่ประการ คือ (1) เสรีภาพของปัจเจกบุคคล (individual liberty) (2) หลักนิติธรรม (rule of law) (3) ความเสมอภาคทางการเมือง (political equality) และ (4) ผู้นำรัฐบาลต้องมาจากการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์และยุติธรรม (free and fair elections)

ประเพณีเดิมไว้เพื่อบังคับการยอมรับสนับสนุนของคนในชาติ รัฐราชการจึงต้องเผชิญแรงกดดันให้สร้างประชาธิปไตยที่แท้จริง (Kasian Tejapira 2014, 49)

รัฐราชการไทยปรับเปลี่ยนอีกครั้งในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ให้มีลักษณะเป็นรัฐราชการไทยแบบเปิด (open bureaucratic polity) มีโครงสร้างอำนาจใหม่ที่เรียกว่าระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ (semi-democratic regime) ที่ไม่ใช่การประนีประนอมอำนาจ แต่ดึงเอากลุ่มพลังอำนาจที่ยอมรับอำนาจเผด็จการเข้าสู่กระบวนการทางนโยบาย และยอมให้มีกระบวนการทางประชาธิปไตยที่อำนาจไม่ได้กระจายออกจากศูนย์กลาง อีกทั้งใช้กลไกของระบบราชการเป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบายและขับเคลื่อนรัฐกลายเป็นรัฐราชการไทยที่มีความเข้มแข็งในช่วงทศวรรษ 1980 (Adinant Prompanjai 2015, 77)

แต่ภาพรัฐราชการไทยดูเหมือนเสื่อมความเข้มแข็งลง เมื่อพรรคไทยรักไทย และ พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นรัฐบาลด้วยการนำเสนอนโยบายที่ประชาชนชื่นชอบเพราะใส่ใจชนชั้นล่างที่ถูกกละเลยมานาน อีกทั้งการดำเนินการแก้ปัญหาเศรษฐกิจมีแนวโน้มไปในทางที่ดีหลังผ่านวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 มาได้สี่ปี ประชาชนส่วนใหญ่จึงพึงพอใจต่อการบริหารงานโดยนโยบายที่มาจากนักการเมือง ทำให้นักวิชาการหลายคนถึงกับกล่าวว่ารัฐไทยคงจะมีไม่รัฐประหารอีกแล้ว แต่รัฐประหารก็เกิดขึ้นอีกใน พ.ศ. 2549 และรัฐไทยก็ได้หวนคืนสู่การเป็นรัฐราชการเต็มรูปแบบอีกครั้งโดยที่ระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ในเชิงสถาบันค่อย ๆ ก่อร่างสร้างรูปและมีพัฒนาการเชิงโครงสร้างขึ้นมาตามลำดับ

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ได้เพิ่มบทบาทหน้าที่และกำหนดให้องค์กรอิสระตรวจสอบนักการเมืองอย่างเข้มข้นขึ้น โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบกระบวนการเข้าสู่อำนาจจากการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) ตรวจสอบกระบวนการใช้อำนาจของรัฐและงบประมาณ และผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ นับว่าเป็นการใช้อำนาจรบราชการที่ไม่ได้ยึดโยงกับประชาชนเข้ามาควบคุมและตรวจสอบนักการเมืองหรือพรรคการเมืองเพื่อเพิ่มรูปแบบของรัฐราชการให้มีอำนาจมากขึ้น

ตลอดระยะเวลาสิบปีหลังจากการรัฐประหารรัฐบาลของนายกรัฐมนตริตักษิณ ชินวัตร สังคมไทยเต็มไปด้วยความแตกแยกทางการเมือง แนวคิดของสังคมไทยฝั่งหนึ่งมองว่าประชาธิปไตยควรจะเป็นแบบสากล แต่อีกฝ่ายหนึ่งกลับมองว่าควรจะเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ เกิดเป็นปัญหาความขัดแย้งภายในสังคมที่หลายฝ่ายต่างเรียกร้องความปรองดอง หากแต่ความขัดแย้งยังคงมีอย่างต่อเนื่องและร้าวลึกมากกว่าเมื่อเหตุการณ์เดือนตุลาคม พ.ศ. 2519 ดังปรากฏการแสดงความคิดเห็นอย่างรุนแรงระหว่างผู้เห็นต่างทางการเมืองทั้งในสังคมเสมือนจริงบนโลกออนไลน์และสังคมที่ใช้ชีวิตจริงร่วมกัน

แม้ว่าก่อนหน้านั้นสถาบันหลักทางการเมืองทั้งรัฐบาล รัฐสภา และตุลาการพยายามแก้ปัญหาตามแนวทางประชาธิปไตยในช่วงที่มีรัฐบาลมาจากการเลือกตั้งแต่ไม่เป็นผล เพราะมีพลังอำนาจจากองค์กร

อิสระและหน่วยราชการเข้ามามีบทบาททางการเมืองอย่างมาก สุดท้ายเมื่อความขัดแย้งลุกลามจนส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมในวงกว้าง กองทัพจึงตัดสินใจทำรัฐประหารโดยกลุ่มคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เพื่อแก้ปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเมืองในช่วงเวลานั้น ซึ่งรัฐบาลภายใต้อำนาจการปกครองของไทยของ คสช. ได้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่และประกาศใช้ใน พ.ศ. 2560 โดยอัญเชิญแนวคิดทฤษฎีตามโครงการในพระราชดำริและปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตรมาเป็นแนวทางบริหารประเทศ มีการจัดตั้งสภาและคณะกรรมการชุดต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาเชิงนโยบายและความขัดแย้งในสังคม ทำให้รัฐไทยวนกลับไปเป็นรัฐราชการที่เข้มข้นอีกครั้ง และระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ก็สถาปนาอย่างเต็มรูปแบบในรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

ข้อถกเถียงสำคัญในสังคมไทยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาสิบปี คือ ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เหมาะสมกับสังคมไทยควรมีรูปแบบหรือโครงสร้างเป็นแบบใด นักวิชาการหลายท่านเสนอและอธิบายแนวคิด “ประชาธิปไตยแบบไทย” ว่าเป็นการปกครองที่เป็นกรอบคิดหรืออุดมการณ์ทางการเมืองของกลุ่มอนุรักษ์นิยม (ฝ่ายขวาในสังคมไทย) มีรูปแบบเฉพาะเหมาะสมกับวัฒนธรรมประเพณีของชาติไทยและสอดคล้องกับสถานการณ์ มีลักษณะเป็นกระบวนการที่แม้ว่าอาจจะไม่เป็นประชาธิปไตยในแบบสากลแต่ก็อาจเป็นส่วนหนึ่งของพัฒนาการไปสู่ประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ในอนาคตได้

ส่วนนิธิ เอียวศรีวงศ์ (2017) มองว่าแนวคิดประชาธิปไตยแบบไทยนั้นผูกโยงกับค่านิยมและแนวคิดเรื่องชาติ ซึ่งการให้ความหมายคำว่าชาติในสังคมไทยนั้นกลายเป็นความเป็นไทย ทำให้แต่ละคนมีไม่เท่ากัน สอดคล้องกับอรรถจักร สัตยานุรักษ์ (Attachak Sattayanurak 2014, 9-10) ที่เสนอว่า “ประชาธิปไตยคนไทยไม่เท่ากัน” แต่ทั้งสองแนวคิดนี้เป็นการทำความเข้าใจในโครงสร้างทางสังคม และชี้ให้เห็นกระบวนการทางประวัติศาสตร์ของโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมในอดีตที่มีผลต่อความรู้สึกนึกคิดของคนในสังคมไทย ซึ่งการเสนอแนวคิดข้างต้นก็ยังไม่เห็นรูปแบบหรือโครงสร้างอำนาจอย่างเป็นทางการของระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ที่ชัดเจน

อีกทั้ง พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีที่มาจากการรัฐประหารเสนอแนวคิดระบอบการปกครองที่เหมาะสมกับประเทศไทยเรียกว่า “ประชาธิปไตยแบบไทย ๆ” อันเป็นโจทย์ที่ทำทลายและสร้างข้อถกเถียงในสังคมไทยถึงตัวแบบหรือโครงสร้างของระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ที่ว่านั้นจะมีคุณค่าแบบสากลที่ได้รับการยอมรับและสามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งในสังคมไทยได้มากน้อยเพียงใด

---

<sup>3</sup>เฉลิมเกียรติ ผิวนวล ดูรายละเอียดใน <https://www.bbc.com/thai/thailand-43137043>, นิธิ เอียวศรีวงศ์ ดูรายละเอียดใน [https://www.matichon.co.th/politics/news\\_584555](https://www.matichon.co.th/politics/news_584555), สุรพศ ทวีศักดิ์ ดูรายละเอียดใน <https://prachatai.com/journal/2013/10/49219>, จรรยา ยิ้มประเสริฐ ดูรายละเอียดใน <http://hirvikatu10.net/timeupthailand/?cat=14>, นรพัชร เสาวทอง ดูรายละเอียดใน <https://tcithaijo.org/index.php/AJPU/article/view/54589> และชำนาญ จันทร์เรือง ดูรายละเอียดใน <https://prachatai.com/journal/2015/09/61665> เป็นต้น

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ใช้การวิเคราะห์<sup>4</sup> และอธิบายในเชิงเปรียบเทียบพัฒนาการเชิงสถาบันของประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ในแง่โครงสร้างผ่านมิติทางประวัติศาสตร์ด้วยมุมมองจากแนวคิดสถาบันนิยมใหม่เชิงประวัติศาสตร์ (historical institutionalism) เป็นหลัก และเสริมด้วยแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคม (state-society relations) และแนวคิดโครงสร้างนิยม (structuralism) ที่นำมาใช้เป็นฐานของวิธีการศึกษาบทบาทของประเทศไทยภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ โดยทำการศึกษาว่าโครงสร้างเชิงสถาบันของระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ หลังสมัยทักษิณเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขใดและมีพัฒนาการอย่างไร ระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ส่งผลเชิงโครงสร้างและกลุ่มอำนาจทางการเมืองหลังสมัยทักษิณอย่างไร สภาพการดำรงอยู่การปรับตัวของโครงสร้างเชิงสถาบัน และการจัดสรรอำนาจภายในสังคมของตัวแสดงทางการเมืองภายใต้ประชาธิปไตยแบบไทย ๆ เป็นอย่างไร และส่งผลอย่างไรต่อการสร้างความเข้มแข็งให้รัฐราชการไทย

แนวทางเดิมของสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ใช้แนวทางการอธิบายในระดับโครงสร้างโดยให้ความสำคัญกับบริบทแวดล้อมและการทำงานของสถาบัน (Katnelson 1997, 81) ซึ่งยุทธศาสตร์ของแต่ละรัฐมีสถาบันเป็นปัจจัยที่สร้างความแตกต่างของระดับความสำเร็จในการพัฒนา (North 1990, 3) โดยสถาบันกำหนดเงื่อนไขและกฎกติกาในสังคมที่ส่งผลต่อพฤติกรรมของตัวแสดงและปัจเจกบุคคลให้มีรูปแบบที่แตกต่างกัน กลไกทางสถาบันจึงเป็นการกำหนดระดับความสำเร็จของรัฐในการดำเนินนโยบาย ซึ่งสถาบันถูกนิยามเป็นกระบวนการ กิจวัตร จารีต และแนวปฏิบัติทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งฝังรากอยู่ในโครงสร้างองค์การทางการเมืองหรือโครงสร้างเศรษฐกิจการเมือง (Hall and Taylor 1996, 6) อีกทั้งการใช้แนวทางการศึกษาทางประวัติศาสตร์ในเชิงประจักษ์ที่มีต่อบริบทของสังคม การเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมในเชิงเปรียบเทียบ สนใจโครงสร้างเชิงสถาบันที่ส่งผลต่อพฤติกรรมทางการเมืองและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นเมื่อโครงสร้างถูกนำไปใช้ ทำให้การศึกษารoles of สถาบันในการกำหนดกฎกติกาสู่สังคมช่วยให้คำอธิบายพฤติกรรมทางการเมืองในเชิงโครงสร้าง<sup>5</sup> โดยสถาบันถูกสร้างขึ้นเพื่อรับมือกับปัญหาที่รัฐเผชิญอยู่ ศักยภาพของสถาบันแปรผันตามแรงกดดันทางการเมือง และสถาบันถูกผลักดันตามโครงสร้างทางการเมืองที่ชนชั้นนำทำให้เกิดขึ้น (Doner 2009, 4-5) ทำให้บทบาทของรัฐเป็นผลที่เกิดจากการทำงานของสถาบันภายใต้การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง

การศึกษาในเชิงสถาบันนิยมใหม่ (new institutionalism approach) มีสมมติฐานว่า คนเราแม้จะมีอิสระในการตัดสินใจทางการเมืองและในเรื่องอื่น ๆ ตามแต่กฎเกณฑ์และกระบวนการที่สถาบันซึ่งเรา

---

<sup>4</sup>วิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารและบทสัมภาษณ์ โดยมีแหล่งที่มา ดังนี้ เอกสารชั้นต้น ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 รัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. 2557 และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 รวมทั้งเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เอกสารชั้นรอง ได้แก่ หนังสือ หนังสือแปล บทความ วิทยานิพนธ์ หนังสือพิมพ์ นิตยสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ เอกสารประกอบการบรรยาย ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับประชาธิปไตยแบบไทย ๆ

<sup>5</sup>ดูรายละเอียดแนวการศึกษาใน Sven Steinmo. "What is Historical Institutionalism?" 2008. pp. 154-169.

สังกัดอยู่ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ได้วางกรอบกติกาไว้ สถาบันน่าจะมียุทธพลอย่างมากต่อการตัดสินใจและพฤติกรรมอื่น ๆ ของบุคคล (Sathithorn Thananithichot 2007, 2) ซึ่งการพัฒนาทางการเมืองเป็นการสร้างความเป็นสถาบัน (institutionalization) ให้ระบบ ทำให้ระบบการเมืองสามารถแก้ไขปัญหาความวุ่นวายที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลง จึงต้องสร้างความเป็นสถาบันให้ระบบและสถาบันทางการเมืองเพื่อให้สถาบันเหล่านั้นสามารถตอบสนองความต้องการและขยายตัวไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Suchit Bunbongkarn 1999, 17-18)

การทำความเข้าใจกระบวนการเชิงสถาบันนั้นเป็นกระบวนการทางการเมืองที่มีความเป็นพลวัตของการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันในระบบเศรษฐกิจการเมืองที่ก้าวไกลแล้ว (Institutional change in advanced political economies) (Streeck and Thelen 2014) ซึ่งสถาบันส่งผลกระทบต่อสังคมเพราะสถาบันประกอบไปด้วยสถาบันทั้งที่เป็นทางการ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี คำสั่งประกาศจากรัฐบาล และสถาบันที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่ ธรรมเนียม จารีต ประเพณี วัฒนธรรม และแนวปฏิบัติ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนไม่ว่าจะเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปหรือจะเปลี่ยนแปลงแบบฉับพลันทันที เพราะของเขตของการเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นผลลัพธ์มาจากการเปลี่ยนแปลงกฎกติกา เงื่อนไขบังคับที่ไม่เป็นทางการที่ฝังรากลึกอยู่ในสังคม เช่น วัฒนธรรม ธรรมเนียม และข้อตกลงด้านความประพฤติ (code of conduct) รวมทั้งประเภทและประสิทธิภาพของการบังคับใช้ด้วย ทำให้การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันเป็นนโยบายที่ต้องพิจารณาให้รอบคอบ เพราะมีมิติที่เกี่ยวพันกับความเป็นมาในอดีต และการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในปัจจุบันและอนาคตนั้นจะส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์ (North 1990, 3-6)

แนวคิดสถาบันนิยมใหม่เชิงประวัติศาสตร์ให้ความสนใจไปที่ความเป็นมาของสถาบันหลักในสังคมหรือรัฐที่มีอิทธิพลต่อพัฒนาการของระบบเศรษฐกิจและการเมือง โดยมีมุมมองและมิติทางประวัติศาสตร์มากกว่าทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เพียงอย่างเดียว ซึ่งจะช่วยอธิบายความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างที่เกิดจากการวางเงื่อนไขสถาบันที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ กับบทบาททางการเมืองของตัวแสดง เพื่อแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการในเชิงสถาบันและเส้นทางการเปลี่ยนแปลงของระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ โดยนำเอาแนวคิดความสัมพันธ์รัฐกับสังคมเข้ามาใช้อธิบายบทบาทและพลวัตของรัฐในการสร้างปฏิสัมพันธ์ทางการเมือง และพัฒนาการโครงสร้างในเชิงสถาบันของรัฐไทยที่สร้างสมดุลทางอำนาจระหว่างอำนาจรัฐและอำนาจทางการเมือง ซึ่งในที่นี้กำหนดให้ความเข้มแข็งของรัฐคือ ความสามารถในการวางแผน กำหนดนโยบายและขับเคลื่อนนโยบายได้โดยรัฐ ส่วนวิธีการศึกษาแบบโครงสร้างนิยมที่จะช่วยอธิบายความหมายของการกระทำ ปราบปรามการฉ้อโกง และเหตุการณ์ที่มีโครงสร้างเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับตัวแสดง

โครงสร้างรัฐไทยในเชิงสถาบันมีการศึกษาทั้งสถาบันแบบที่เป็นทางการตามรัฐธรรมนูญที่พยายามจะจัดตำแหน่งหน้าที่ให้กลุ่มอำนาจทางการเมือง ในขณะที่สถาบันทางการเมืองมีความอ่อนแอ

เพราะไม่ได้มีประชาชนเป็นรากฐานให้การสนับสนุนอย่างแท้จริง (Suchit Bunbongkarn 1999, 149-160) และสถาบันแบบไม่เป็นทางการตามวัฒนธรรมทางการเมืองของรัฐไทยที่ยึดโยงอยู่กับระบบราชการ วาทกรรมคนดี กรอบแนวคิดแบบจารีตนิยมที่อ้างถึงความชอบธรรม ความยุติธรรม การรักษาเสถียรภาพทางการเมืองโดยสถาบันพระมหากษัตริย์ (Attachak Sattayanurak 2014, 44-45) และความสัมพันธ์ในสังคมแบบระบบอุปถัมภ์ที่กลายเป็นวัฒนธรรมรูปแบบใหม่ที่เรียกว่าวัฒนธรรมทุนนิยมอภิสิทธิ์ (Rangsan Thanapornpan 1993, 14-15) ที่ยอมรับและเห็นว่าอำนาจเป็นสิ่งดี ซึ่งอำนาจในสังคมไทยนั้นต้องมาพร้อมกับคุณธรรม คุณธรรมและอำนาจจึงเป็นของคู่กัน (Thongchai Vinijakul 2014, 46)

บทความนี้จะนำเสนอผลการศึกษาค้นคว้าโครงสร้างและกลไกของรัฐบาลราชการไทยในสมัยหลังทักษิณที่ระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ที่มีการพัฒนาโครงสร้างเชิงสถาบัน ทำให้อำนาจอธิปไตยถูกแบ่งออกเป็นห้าส่วน ได้แก่ อำนาจบริหาร (รัฐบาล) อำนาจนิติบัญญัติ (รัฐสภา) อำนาจตุลาการ (ศาล) อำนาจองค์กรอิสระ และหน่วยงานราชการ (กองทัพมีอำนาจมากที่สุด) ส่งผลกระทบต่อดัชนีชี้วัดทางการเมืองห้ากลุ่ม ได้แก่ กองทัพ เทคโนโลยีสารสนเทศ (สายกฎหมาย) ข้าราชการพลเรือน นักการเมือง และนักธุรกิจชนชั้นกลาง โดยพิจารณาจากความขัดแย้งและความร่วมมือ ผลประโยชน์ของตัวแสดงทางการเมือง และพัฒนาการเชิงสถาบันภายใต้เงื่อนไขของระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ที่ใช้กลไกของระบบราชการดำเนินนโยบายกำกับ ควบคุม และตรวจสอบทางการเมือง ที่มีกระบวนการในระบอบประชาธิปไตยเป็นพิธีกรรมที่สร้างความชอบธรรมและความเข้มแข็งให้อำนาจระบบราชการ ซึ่งภายใต้โครงสร้างดังกล่าวนี้จะมีการบริหารโดยรัฐบาล และสภาพรัฐบาลเมื่อสิ้นสุด คสช. จะมีแนวทางในอนาคตต่อไปอย่างไร

จึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลราชการไทยกลับมาฟื้นตัวและความเข้มแข็งอีกครั้งหลังการรัฐประหารรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร และเกิดข้อถกเถียงถึงระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ว่าควรจะมีหน้าตาแบบใด ซึ่งบทความนี้เลือกที่จะอธิบายโครงสร้างรัฐบาลราชการไทยเชิงสถาบันในระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ และการปรับบทบาทของตัวแสดงทางการเมืองในโครงสร้างอำนาจใหม่นี้จะส่งผลอย่างไรต่อการพัฒนาประชาธิปไตย โดยสร้างคำอธิบายเกี่ยวกับที่มา เงื่อนไข โครงสร้างอำนาจ ผลกระทบต่อดัชนีชี้วัดทางการเมือง และปัญหาที่เกิดจากระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ

การปรับตัวของรัฐบาลราชการไทยเมื่อเผชิญกับภาวะวิกฤต

เมื่อรัฐไทยเผชิญกับวิกฤตการณ์จะปรับตัวเชิงโครงสร้างเพื่อแก้ไขปัญหและสถาปนาอำนาจทางการเมืองในระบอบใหม่ที่แตกต่างไปจากเดิม ดังปรากฏระบอบพ่อขุนอุปถัมภ์ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ในสมัยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งทุกครั้งที่มีการปรับตัวเชิงโครงสร้างจะเกิดภายหลังการรัฐประหาร มีนายกรัฐมนตรีเป็นนายทหาร และมีการใช้รัฐธรรมนูญใหม่เพื่อปรับโครงสร้างอำนาจทางการเมือง



วิกฤตการณ์ของรัฐราชการไทยเกิดขึ้นเมื่อรัฐไทยประสบความยากลำบากในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและการเมืองด้วยวิถีทางในระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งเกิดความแตกแยกและขัดแย้งของข้าราชการอันเนื่องมาจากการถูกรวบอำนาจหรือทำลายจากพลังอำนาจนอกระบบราชการ เช่น ขบวนการนักศึกษา นักการเมือง หรือประชาชน จนส่งผลกระทบต่อรัฐไม่อาจขับเคลื่อนด้วยระบบราชการอีกต่อไป รัฐไทยก็จะเคลื่อนเข้าสู่วงจรการรัฐประหาร (coup cycle)

การศึกษาวงจรรัฐประหาร (coup cycle) ในช่วง 30 ปี (นับจากสมัยจอมพลสฤษดิ์จนถึงช่วงแรกของรัฐบาลพลเอกเปรม) พบว่าเมื่อเกิดการรัฐประหารยึดอำนาจจากรัฐบาลประชาธิปไตย จะเกิดรัฐธรรมนูญใหม่ที่มีความเข้มงวด บรรดาพรรคการเมืองต่าง ๆ ยอมรับเพื่อให้มีการเลือกตั้งที่ควบคุมอย่างระมัดระวัง ส่วนการจัดตั้งรัฐบาลมาจากสมาชิกวุฒิสภาที่ส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้ง แต่ได้รับการสนับสนุนจากทหาร เมื่อเกิดความไม่พอใจภายในกลุ่มที่มาจากจากการเลือกตั้งและต่างอ้างสิทธิที่พึงมีจนเกิดความแตกแยก กลุ่มนายทหารก็จะมีการวางแผนและชักใยทางการเมือง โดยผู้นำทหารจะส่งสัญญาณเตือนว่าสถานการณ์ไม่อาจควบคุมได้และนำไปสู่การรัฐประหาร (Girling 1981, 38-39)

การรัฐประหารจึงกลายเป็นกระบวนการปรับโครงสร้างใหม่ให้รัฐไทยเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าทางการเมือง โดยสถาปนาอำนาจรัฐราชการที่มอบหมายให้ข้าราชการมีหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายและมีกองทัพบริหารประเทศ ส่วนนักวิชาการและนักกฎหมายที่ยอมรับอำนาจเผด็จการ ร่วมกันกำหนดโครงสร้างทางการเมืองด้วยรัฐธรรมนูญใหม่เพื่อสถาปนาอำนาจระบบราชการให้เข้มแข็งกว่าเดิม

#### ตารางเปรียบเทียบการปรับตัวของรัฐไทยในภาวะวิกฤต

ยุคสมัย	จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทศวรรษที่ 1960	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ทศวรรษที่ 1980	พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา พ.ศ. 2557 - 2560
ระบบ	รัฐราชการไทยแบบปิด (ระบอบเผด็จการทหาร)	รัฐราชการไทยแบบเปิด (ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ)	รัฐราชการไทยแบบกึ่งเปิด (ระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ)

รัฐธรรมนูญ	ธรรมนูญปกครอง ราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 (มาตรา 17 ให้อำนาจสูงสุด แก่นายกรัฐมนตรีในการ กระทำการใด ๆ ได้ก่อนแจ้ง รัฐสภาทราบ)	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทยฉบับ พ.ศ. 2521 (นายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้อง มาจากสภาผู้แทนราษฎรและ และประธานวุฒิสภาเป็น ประธานรัฐสภา)	รัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. 2557 และรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2560 (นายกรัฐมนตรีไม่ จำเป็นต้องมาจากการ เลือกตั้ง และยังคงมาตรา 44 เป็นคำสั่งที่ผู้ปฏิบัติตาม คำสั่งไม่ต้องรับผิดชอบ กฎหมาย)
การแบ่ง อำนาจ อธิปไตย	นิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ	นิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ	นิติบัญญัติ บริหาร ตุลา การ, องค์การอิสระ, หน่วยงานราชการ
ค่านิยมที่ผลิต โดยรัฐ	ไม่มีการผลิตค่านิยม	ค่านิยม 5 ประการ	ค่านิยม 12 ประการ
ค่านิยมของ สังคมไทย	ยึดมั่นตัวบุคคล ยอมรับ อำนาจเผด็จการ และระบบ รัฐบาลโดยข้าราชการ	ยึดมั่นตัวบุคคล มีสถาบัน พระมหากษัตริย์เป็นสถาบันที่ มีอำนาจสูงสุด และยอมรับใน ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ	ยึดมั่นในตัวบุคคล เชื่อมั่น ว่าทหารสามารถแก้ไข ปัญหาต่าง ๆ ได้ ยอมรับใน อำนาจเผด็จการ และระบบ รัฐบาลโดยข้าราชการ
การแบ่งสรร อำนาจทาง การเมือง	อำนาจทั้งหมดอยู่ที่ นายกรัฐมนตรี	นิติบัญญัติ (วุฒิสภามาจาก การแต่งตั้ง) บริหาร และตุลา การ	นิติบัญญัติ (วุฒิสภามา จากการเลือกกันเองของ บุคคลซึ่งมีความรู้ ความ เชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือ ประโยชน์ร่วมกัน หรือ ทำงาน หรือเคยทำงานด้าน ต่าง ๆ ที่หลากหลายของ สังคม) บริหาร ตุลาการ องค์การอิสระ และหน่วยงาน ราชการ

ตัวแสดงทางการเมือง	ข้าราชการ (ทหาร และพลเรือน)	ทหาร เทคโนโลยี <sup>6</sup> นักธุรกิจ และนักการเมือง	ทหาร เทคโนโลยี <sup>7</sup> องค์กรอิสระ นักธุรกิจ นักการเมือง และนักวิชาการ
กระบวนการเชิงนโยบาย	ระบบราชการเป็นผู้กำหนดและดำเนินนโยบาย	ระบบราชการยังคงเป็นผู้กำหนดและดำเนินนโยบาย แต่เปิดโอกาสให้แก่ นักธุรกิจ เข้ามามีส่วนร่วม แต่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบ และดำเนินนโยบายโดยกลไกระบบราชการ	ทหาร เทคโนโลยี (สายกฎหมาย) ข้าราชการพลเรือน นักวิชาการ และนักธุรกิจ เข้าร่วมกำหนดโครงสร้างและนโยบาย รวมทั้งการปฏิรูปรัฐไทยในด้านต่าง ๆ
เงื่อนไขที่ทำให้รัฐไทยเข้าสู่ภาวะวิกฤต	การแย่งชิงอำนาจภายในของระบบราชการ	วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ วิกฤตการณ์ทางด้านความมั่นคง	วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ความขัดแย้งทางการเมือง
การปรับตัวของรัฐไทยในภาวะวิกฤต	ควบคุมอำนาจเบ็ดเสร็จแบบเผด็จการ กระบวนการเชิงนโยบายถูกกำหนดโดยระบบราชการเท่านั้น	ใช้ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบที่เปิดโอกาสให้มีกระบวนการทางประชาธิปไตย แต่กระบวนการเชิงนโยบาย ยังคงเป็นการกำหนดจากระบบราชการ	ควบคุมอำนาจเบ็ดเสร็จแบบเผด็จการ แต่มีการวางแผนและแนวทางที่จะนำพาประเทศไปสู่ประชาธิปไตย แต่มีเงื่อนไขที่แม้จะได้รับการเลือกตั้ง แต่กระบวนการเชิงนโยบายยังคงกำหนดโดยระบบราชการจากแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

<sup>6</sup>เทคโนโลยีในสมัยพลเอกเปรมโดดเด่นในกลุ่มของนักวิชาการที่มีความรู้สายเศรษฐศาสตร์และผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจ เช่น นายเสนาะ อุนากุล นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี (เคยเป็นนักวิชาการที่เข้ามารับตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (พลเอกเปรม ติณสูลานนท์) ใน พ.ศ. 2523) ก่อนที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ใน พ.ศ. 2529) นายวีรพงษ์ รามางกูร เป็นต้น

<sup>7</sup>เทคโนโลยีในสมัยพลเอกประยุทธ์โดดเด่นในกลุ่มของนักวิชาการสายนิติศาสตร์และผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย เช่น นายมีชัย ฤชุพันธุ์ นายวิชณุ เครืองาม นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นต้น

ตารางข้างต้นได้แสดงให้เห็นว่าเมื่อศึกษาเปรียบเทียบการปรับตัวของประเทศไทยในช่วงวิกฤตเพื่อปรับโครงสร้างอำนาจทางการเมือง จะเห็นได้ว่าระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ เป็นการสร้างรัฐราชการไทยในระบบกึ่งเปิดที่เปิดโอกาสให้ตัวแสดงอื่นนอกกระบวนการเข้าสู่ระบบราชการได้ แต่ต้องยอมรับแนวคิดแบบอนุรักษนิยม (เผด็จการอำนาจนิยม) โดยมีค่านิยมที่ยึดมั่นในตัวบุคคล มีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุด และยอมรับว่ากระบวนการตามระบอบประชาธิปไตยสามารถเลือกมาใช้เฉพาะบางกระบวนการได้ เช่น การจัดการเลือกตั้ง แต่สมาชิกวุฒิสภายังคงมาจากการแต่งตั้ง และนายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งก็ได้และมีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจ ทำให้โครงสร้างสังคมไทยยังคงไม่เปลี่ยนแปลง มีโครงสร้างชั้นบนเป็นชนชั้นนำ กลุ่มทุนขนาดใหญ่ และผู้นำเหล่าทัพเป็นผู้ชี้นำสังคม ส่วนโครงสร้างชั้นกลางมีนักการเมือง นักธุรกิจ เทคโนโลยีเศรษฐศาสตร์กฎหมาย และข้าราชการเป็นผู้รักษาดุลยภาพแห่งอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมือง ส่วนนักวิชาการ ปัญญาชน และประชาชนทั่วไปเป็นโครงสร้างชั้นล่างที่รองรับนโยบายและถูกดึงเข้าร่วมกับตัวแสดงในโครงสร้างชั้นกลางเมื่อสมดุลทางอำนาจในโครงสร้างชั้นกลางเปลี่ยนแปลงไป จนกลายเป็นวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองก่อนที่จะนำไปสู่การรัฐประหารที่เปิดโอกาสให้เครือข่ายระบบราชการกลับมาทำงานอย่างเต็มรูปแบบในการกำหนดและขับเคลื่อนนโยบายเพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ให้คลี่คลาย แต่การแก้ปัญหานั้นเป็นเพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ซึ่งปัญหาต่าง ๆ ยังคงยังอยู่และพร้อมจะหมุนกลับมาเป็นวงจรวิกฤตของสังคมไทยต่อไป อีกทั้งยังมีข้อสังเกตเกี่ยวกับกลุ่มตัวแสดงที่เข้ามามีบทบาททางการเมืองเพิ่มเติมขึ้นมาในระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ นั่นคือ องค์กรอิสระ ซึ่งผู้ที่เข้ามามีบทบาทในองค์กรอิสระมักจะเป็นที่ที่มีความรู้ความสามารถทางด้านกฎหมายและมีสายสัมพันธ์กับสถาบันตุลาการ กลุ่มเทคโนโลยีและนักวิชาการสายกฎหมายมหาชน

โครงสร้างอำนาจของรัฐราชการไทยหลังสมัยทักษิณ

รัฐราชการไทยในยุคหลังทักษิณเป็นรัฐไทยที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ที่อำนาจการกำหนดนโยบายมาจากกระบวนการ โดยสังคมไทยอยู่ภายใต้แนวคิดอนุรักษนิยม บริหารงานโดยกองทัพและเครือข่ายสถาบันกษัตริย์ในระบบอุปถัมภ์ ใช้องค์ความรู้ที่ผลิตโดยสถาบันพระมหากษัตริย์มาเป็นกรอบแนวคิดในการบริหารประเทศ มีระบบราชการคอยขับเคลื่อนรัฐ มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าผสมกับการมีส่วนร่วม มีค่านิยมของระบอบในการส่งเสริมคนดีให้ได้ปกครองบ้านเมือง และมีวัฒนธรรมความเป็นไทยแบบศักดินารูปถัมภ์ที่ทำให้ข้าราชการมีบทบาทและอำนาจมาก

ส่วนการพัฒนาเชิงสถาบันของสถาบันการเมืองและเศรษฐกิจของรัฐไทยนั้นไม่ประสบความสำเร็จในการนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาในยามวิกฤต เพราะสถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองไม่ได้เกิดขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างแท้จริง จึงทำให้การแก้ปัญหาต่าง ๆ ของรัฐไทยในเชิงสถาบันเป็นเพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่มีระบบราชการเป็นผู้จัดการอยู่เบื้องหลัง อีกทั้งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ได้เพิ่มอำนาจและบทบาททางการเมืองขององค์กรอิสระด้วย

การศึกษาระบอบประชาธิปไตยแบบไทยในช่วง พ.ศ. 2501-2519 ในลักษณะมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและได้รับการยอมรับว่าดำรงอยู่ในฐานะอันสูงสุดของชาติ มีแนวความคิดว่าผู้นำของประเทศไทยควรเป็นทหารหรือผู้นำกองทัพเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะดูแลปกครองประเทศ มีจุดมุ่งหมายสูงสุดเพื่อดำรงสถานะความมั่นคงแห่งชาติ โดยเบื้องหลังผู้นำมีการใช้ระบบอุปถัมภ์เป็นลักษณะประการสำคัญ นอกจากนี้ยังรวมไปถึงการอ้างเหตุผลของการเป็นผู้นำตามแบบวัฒนธรรมประเพณีไทย และมีสาระและเป้าหมายที่สนองความต้องการของประชาชน โดยมีรูปแบบที่เป็นสากล เช่น มีรัฐธรรมนูญ พรรคการเมือง การเลือกตั้ง ระบบรัฐสภา เป็นต้น (Sumalee Panyura 2017)

สภาพระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ในช่วงหลัง พ.ศ. 2549 มีลักษณะสังคมยอมรับแนวคิดอนุรักษนิยมที่เน้นความอาวุโส คนดี ความเป็นผู้มีประสบการณ์ สังคมยังไม่เชื่อในความเท่าเทียมกันของคนและความเป็นสากลที่รัฐไทยต้องยอมรับและปรับตัวตาม ยังคงมีระบบราชการเป็นศูนย์กลางอำนาจที่มีอำนาจเหนือกว่าสถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองใด ๆ มีกฎหมายเป็นเครื่องมือในการจัดการกับผู้ที่เห็นต่างทางการเมือง และสถาบันพระมหากษัตริย์ได้รับการยอมรับว่าดำรงอยู่ในฐานะอันสูงสุดของชาติ

ส่วนโครงสร้างอำนาจของระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ นั้น เมื่อวิเคราะห์จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 ที่บัญญัติไว้ว่า “**อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม**” ซึ่งจากบทบัญญัติข้างต้นจะเห็นว่าทำให้อำนาจอธิปไตยถูกแบ่งออกเป็นห้าส่วน ได้แก่ อำนาจบริหาร (รัฐบาล) อำนาจนิติบัญญัติ (รัฐสภา) อำนาจตุลาการ (ศาล) อำนาจองค์กรอิสระ และหน่วยงานราชการ ซึ่งจะเห็นได้ว่าผู้ที่ใช้อำนาจไม่ได้ยึดโยงกับประชาชนเลย โดยเฉพาะในช่วงรัฐบาลเผด็จการที่ไม่มีการเลือกตั้ง หรือแม้แต่จะมีการเลือกตั้งในอนาคตก็เห็นได้ว่าสัดส่วนของบุคคลที่มาดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เพื่อใช้อำนาจอธิปไตยยึดโยงกับระบบราชการมากกว่าที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

แม้ว่าจะประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 แล้วก็ตามแต่การใช้อำนาจโดยกลไกระบบราชการยังคงอยู่ตามลักษณะประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ดังที่นายวิชณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ให้สัมภาษณ์ว่า “ต่อไปนี้ต้องระมัดระวังการบังคับใช้กฎหมายมากขึ้น แม้กระทั่งมาตรา 44 ที่ยังมีอยู่ ก็สามารถออกเพิ่มเติมได้ เพียงแต่ถ้าเมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ ครม. คสช. พ้นไป อำนาจตามมาตรา 44 ก็หมดไป แต่ผลที่เกิดจากการสั่งไว้แล้วจะยังคงอยู่ ถ้าไม่มีการยกเลิกไปก่อนก็เป็นหน้าที่รัฐบาลใหม่มาจัดการ ถ้าเห็นว่าควรเลิกก็ต้องออกพระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) มายกเลิก หรือจะออก พ.ร.บ. ยกเลิกทีเดียวหลายฉบับก็ได้ แต่รัฐบาลนี้จะไม่ออก พ.ร.บ. ยกเลิก ให้รอรัฐบาลใหม่ไปเลย เพราะรัฐบาลนี้สามารถออกคำสั่ง คสช. ยกเลิกคำสั่งเดิมได้ และมีหลายฉบับที่ต้องยกเลิก แต่ยังไม่ทราบจำนวน” ส่วนนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ให้สัมภาษณ์การใช้มาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่เคย

มีอยู่เดิมตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว จะยังคงสามารถใช้ได้ เพราะไม่ได้มีอะไรผิดแปลกไปจากเดิม หรือเป็นการยกเว้นการใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่บางมาตรา “ในรัฐธรรมนูญก็เขียนว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว แต่ถ้าอะไรที่มันไปไกลเกินกว่ารัฐธรรมนูญก็ต้องกลับมาดู แต่เข้าใจว่าคงไม่มี เพราะที่ผ่านมาก็ระมัดระวังกันอยู่แล้ว” (“Mattra 44 Yang...” 2017) ตั้งแต่ประกาศรัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. 2557 จนถึงเดือนกันยายน พ.ศ. 2560 หัวหน้า คสช. ได้ประกาศใช้มาตรา 44 ออกไปแล้วรวม 140 คำสั่ง ซึ่งเนื้อหาของคำสั่งครอบคลุมการจัดการทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงคำสั่งนี้จะ เป็นเรื่องที่ทำได้อยากสำหรับรัฐบาลไทย เพราะจะกระทบต่ออำนาจของระบบราชการที่โดนลดทอนลง

นอกจากนั้นการออกแบบโครงสร้างที่มาสนับสนุนอำนาจของระบบราชการผ่านสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 250 เสียงและยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ที่ คสช. วางเอาไว้จะเป็นตัวกำหนดให้นโยบายใด ๆ ที่มาจาก พรรคการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งแทบจะไม่มีโอกาสนำมาใช้เป็นนโยบายหลักของประเทศได้เลย ระบบ ราชการจะเข้มแข็งอย่างมาก โดยเฉพาะกองทัพ ตุลาการ และองค์กรอิสระ จะกลายเป็นเครื่องมือที่คอย ควบคุมรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งและสถาบันทางการเมืองให้อ่อนแอกว่าระบบราชการทั้งปวง

หากเปรียบเทียบโครงสร้างระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ กับระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบแล้ว จะเห็นได้ว่าในยุคประชาธิปไตยครึ่งใบมีเทคโนโลยี (สายเศรษฐกิจ) เข้ามามีบทบาทเชิงนโยบาย และไม่มี อำนาจจาก มาตรา 44 แต่ในระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ มีทั้งมาตรา 44 ที่ยังคงสภาพบังคับอยู่ เทคโนโลยี ที่เข้ามา กลายเป็นสายกฎหมาย และองค์กรอิสระที่มีบทบาทในเชิงโครงสร้างเข้ามาแบ่งปันการใช้ อำนาจอธิปไตย และมีบทบาทอย่างมากภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2549 แสดงความไม่เห็นด้วยและมี หนังสือท้วงติงต่อ นโยบายที่พรรคการเมืองเสนอต่อประชาชน และ กกต. ที่แสดงความเห็นให้เลื่อนการ เลื่อนตั้งและไม่สามารถจัดการเลือกตั้งให้เกิดขึ้นได้ใน พ.ศ. 2556 อีกทั้งยังจะครอบงำสังคมไทยไปอีก 20 ปี ด้วยยุทธศาสตร์ชาติ และเงื่อนไขบังคับจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 และกฎหมายที่ออกมาก่อนมีการ เลือกตั้งใน พ.ศ. 2561 (ตามแผนงาน (road map) ที่ คสช. ประกาศไว้)

จากที่กล่าวมาข้างต้นนั้นแสดงให้เห็นว่า แม้กระบวนการและโครงสร้างที่เป็นทางการ ประชาธิปไตยแบบไทย ๆ อาจจะดูเหมือนให้สิทธิและเสรีภาพเชิงนโยบายแก่ประชาชน แต่ภายใต้การบริหาร ราชการของรัฐบาลทหารพบว่าการได้แย่งโครงการและนโยบายต่างของรัฐบาลแทบจะเป็นไปไม่ได้ เลย หากเป็นรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งก็ต้องเจอกระบวนการตรวจสอบเชิงนโยบายอย่างเข้มข้นจากศาล รัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ ส่วนโครงสร้างอำนาจแบบไม่เป็นทางการที่ปรากฏในรูปของค่านิยมในสังคม ยังคงเป็นโครงสร้างอำนาจแบบอนุรักษนิยมที่ฝังรากลึก

จึงเห็นได้ว่าโครงสร้างอำนาจทางสังคมยังคงเหมือนเดิม ประชาชนยังคงรอความช่วยเหลือแบบ ไฟร์ฟ้า พรรคการเมืองล้วนไม่เข้มแข็ง ผู้ที่คัดค้านหรือมีความเห็นต่างจากแนวทางของรัฐบาลทหารถูก จับกุมดำเนินคดี และปรับทัศนคติ จึงทำให้ปัญหาหลายประการ เช่น ปัญหาทางเศรษฐกิจ ความยากจน การฉ้อราษฎร์บังหลวง ความมั่นคง ความขัดแย้งทางการเมือง ไม่อาจจะแก้ไขให้ลุล่วงในช่วงเวลาสามปี

ของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ทั้งที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ซึ่งภายใต้โครงสร้างอำนาจดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อตัวแสดงทางการเมืองต่าง ๆ ดังนี้

**กองทัพ** ในช่วงรัฐประหารก่อนจัดการเลือกตั้งจะมีอำนาจสูงสุดจากการยึดอำนาจแบบเบ็ดเสร็จควบคุมการบริหารประเทศในส่วนต่าง ๆ กระจายนายทหารไปบริหารราชการแผ่นดินในกระทรวงและรัฐวิสาหกิจที่สำคัญ และใช้กฎหมายจัดการผู้เห็นต่างทางการเมืองด้วยการจับกุมดำเนินคดีและปรับทัศนคติ สถานภาพดังกล่าวนี้จะยังคงอยู่แม้ภายหลังการเลือกตั้งที่แม้ว่าจะไม่มีตำแหน่งใด ๆ ทางการเมืองแล้ว แต่ยังคงเป็นตัวแสดงทางการเมืองที่มีผลต่อความมั่นคงของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง

**เทคโนโลยีสารสนเทศ** เข้ามามีบทบาททางการเมืองอย่างมากในช่วงสิบปีที่ผ่านมา โดยมีการใช้อำนาจทางการเมืองอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรอิสระที่ยึดโยงอยู่กับสถาบันตุลาการ หรือเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองของสถาบันตุลาการเพื่อควบคุมระบบการเมืองให้มีทิศทางที่เป็นไปตามความปรารถนาของฝ่ายเผด็จการอำนาจนิยม โดยทำหน้าที่วางกรอบกติกาให้สังคมไทยผ่านรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ปรับปรุงใหม่หลายฉบับ อีกทั้งยังคอยแก้ต่างและอธิบายเหตุผลในเชิงกฎหมายเพื่อให้รัฐบาลในระบบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ มีความชอบธรรม

**นักการเมือง** ในช่วงที่เป็นระบบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ พรรคการเมืองและนักการเมืองจะไม่มีบทบาทอย่างแท้จริงเพราะถูกควบคุมด้วยรัฐธรรมนูญ หากนักการเมืองมีอำนาจมากกว่าหน่วยงานราชการก็จะถูกจัดการโดยองค์กรอิสระหรือมีรัฐประหาร หลังจากนั้นนักการเมืองจะถูกสั่งห้ามและควบคุมไม่ให้แสดงความเห็นหรือบทบาททางการเมือง หากฝ่าฝืนก็จะถูกดำเนินคดีหรือเรียกไปปรับทัศนคติ

**นักธุรกิจ** ที่มาจากกลุ่มทุนขนาดใหญ่และยอมรับเผด็จการอำนาจนิยมจะมีโอกาสเข้าร่วมกำหนดนโยบาย เช่น โครงการประชารัฐ คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ เป็นต้น

**ข้าราชการ** ยังคงเป็นผู้ผลิตโครงการและน่านโยบายไปสู่การปฏิบัติภายใต้โครงสร้างอำนาจแบบศักดินาราชาอุปถัมภ์ เป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลและทรงพลังอำนาจมากที่สุดในระบบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ

สภาพรัฐราชการภายใต้ระบบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ กับการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า

ตลอดเวลากว่าสิบปีหลังจากการรัฐประหารรัฐบาลนายกรัฐมนตรียกษิต มีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและเงื่อนไขให้เป็นไปในแนวทางระบบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลทหารหรือรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งต่างพยายามแก้ปัญหาโดยใช้กลไกของกฎหมายที่มีอยู่เป็นหลัก หากเกิดปัญหาหรือข้อขัดแย้งในทางกฎหมายใด ๆ ก็จะใช้อำนาจพิเศษ เช่น มาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. 2557 เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้า แต่ปัญหาต่าง ๆ ยังคงไม่อาจคลี่คลายไปในทางที่ดีได้ และยังคงสร้างปัญหาชุดใหม่จากการใช้อำนาจพิเศษดังกล่าวด้วย

**การแก้ปัญหาเศรษฐกิจและความยากจน** ยังคงไม่สามารถแก้ปัญหาได้ เพราะไม่มั่นใจในความมั่นคงทางการเมืองและกลับมาของวงจรรัฐประหาร ดังจะเห็นได้จากต่างชาติและนักลงทุนไทยทยอยย้าย

ฐานการผลิตแม้ว่ารัฐบาลจะมีโครงการส่งเสริมการลงทุนก็ตาม อีกทั้งราคาสินค้าเกษตรตกต่ำและการอุดหนุนสินค้าเกษตรก็ยังไม่ได้ดีพอ มีความไม่เท่าเทียมกันของโอกาสเศรษฐกิจทางสังคม และระบบอุปถัมภ์ทำให้ช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนมีมากขึ้น ส่วนการดำเนินนโยบายภาครัฐมุ่งไปที่กลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่ยึดโยงกับผู้มีอำนาจทางการเมืองกลายเป็นทุนนิยมผูกขาด และการลงทุนภาครัฐในโครงการขนาดใหญ่ก็ยังคงไม่เห็นผลการกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้น ปรากฏคนจนที่ลงทะเบียนเพื่อรับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐใน พ.ศ. 2560 มีจำนวนมากกว่า 14 ล้านราย ซึ่งมีทั้งผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับสูง (ปริญญาโท และปริญญาเอก) ส่วนสถาบันทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจได้

การแก้ปัญหาเศรษฐกิจด้วยนโยบาย Thailand 4.0 ผู้ที่ได้ประโยชน์คือกลุ่มทุนที่มีความพร้อมทางด้านเทคโนโลยี ส่วนธุรกิจ start-up ก็ไม่สามารถพัฒนาได้เพราะติดขัดด้วยข้อกฎหมาย และยุทธศาสตร์ประชารัฐที่หวังว่าจะเป็นแนวทางในการขับเคลื่อนประเทศไทยเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย เกิดความสามัคคี และสร้างการพัฒนาประเทศให้มีความเข้มแข็ง มั่นคง มั่งคั่งอย่างยั่งยืนนั้น กลายเป็นโครงสร้างใหม่ในการสร้างความร่วมมือในเชิงนโยบายระหว่างภาครัฐกับเอกชนอย่างเป็นทางการ เป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและเอกชนที่เปิดโอกาสให้กลุ่มพลังอำนาจนอกระบบราชการเข้าสู่กระบวนการทางนโยบาย แต่แนวทางต่าง ๆ ชี้นำจากหน่วยงานภาครัฐและส่วนราชการ โดยผลประโยชน์ส่วนใหญ่ตกอยู่กับกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ เช่น กลุ่มในเครือเจริญโภคภัณฑ์ (ตระกูลเจียรวนนท์) กลุ่มไทยเบฟเวอเรจ (ตระกูลสิริวัฒนภักดี) และกลุ่มทุนธนาคาร (ตระกูลโสภณพานิช ตระกูลลำข้า) เป็นต้น จึงเป็นระบบอุปถัมภ์ใหม่ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในสมัยพลเอกประยุทธ์ โดยมีกลุ่มธุรกิจที่ยอมรับในระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ เข้าไปเสริมความเข้มแข็งให้ระบบราชการด้วยเครือข่ายภาครัฐเอกชนที่ใหญ่ขึ้น

**การแก้ปัญหาความชอบธรรม** ของรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหาร คือ ต้องพยายามนำไปสู่กระบวนการประชาธิปไตย ทำให้ต้องกำหนดแนวทางที่จะไปสู่ประชาธิปไตย (road map) เอาไว้ แต่ก็มี การวางเงื่อนไขที่พอจะกำกับ ควบคุม และชี้นำได้ผ่านรัฐธรรมนูญ รวมทั้งสนับสนุนและส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตยทุกรูปแบบเพื่อให้ต่างชาติยอมรับและให้ความช่วยเหลือ อีกทั้งยังเชิดชูสถาบันพระมหากษัตริย์เพื่อให้เกิดการยอมรับสนับสนุนของคนในชาติ เพราะโครงสร้างอำนาจเดิมแบบอนุรักษนิยมฝังราก ทำให้สถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองเป็นสถาบันแบบระบบราชการที่ไม่มีการปรับตัวและเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ส่งผลต่อความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมระหว่างความคิดต่างสองกลุ่ม โดยกลุ่มแรกมองว่าโครงสร้างเชิงสถาบันควรมีความเป็นพลวัตสามารถปรับตัวและเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และต้องยึดโยงอยู่กับประชาชน กับกลุ่มที่มองว่าสถาบันไม่ควรเปลี่ยนแปลงและยังคงอยู่ในรูปแบบรัฐราชการแบบดั้งเดิมในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เกิดเป็นปัญหาความชอบธรรมขึ้นและกลายเป็นความขัดแย้งทางความคิดในสังคมระหว่างแนวคิดโครงสร้างที่เป็นทางการ (ยึดถือตามรัฐธรรมนูญ) กับ



โครงสร้างแบบไม่เป็นทางการ (ยึดถือตามความเชื่อและค่านิยม) ในสังคมไทย ซึ่งสะท้อนให้เห็นชัดในช่วงความขัดแย้งทางการเมืองตั้งแต่ พ.ศ. 2548-2560

การสร้างความปลอดภัยเพื่อรักษาอำนาจของชนชั้นนำในการปกครองรัฐราชการไทยผ่านโครงสร้างที่เป็นทางการในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 และ ฉบับ พ.ศ. 2560 เพื่อสร้างอำนาจเชิงอุปถัมภ์ให้รัฐราชการ อีกทั้งมีศาลและองค์กรอิสระจัดการกับนโยบายต่าง ๆ ที่เสนอโดยนักการเมือง โดยใช้เงื่อนไขการปราบปรามทุจริตและคอร์รัปชันในการตรวจสอบควบคุมด้วยกฎหมาย ปปช. ที่มีอัตราโทษสูง (จำคุก 20 ปีถึงประหารชีวิต) ทำให้การเสนอนโยบายใด ๆ ต่อไปในอนาคตนอกจากต้องเป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติที่วางเอาไว้แล้ว ยังต้องทำให้หน่วยงานราชการ องค์กรอิสระ และตุลาการมีความเห็นสนับสนุน ซึ่งทั้งสามอำนาจหลักยึดโยงอยู่กับระบบราชการมากกว่าประชาชน

ส่วนการดำเนินการด้านการบริหารยังคงใช้อุดมการณ์กษัตริย์นิยมโดยส่งผ่านทางนโยบายด้านการพัฒนาทำให้เกิดค่านิยม “ประชาชนอยู่ร่มเย็นได้ด้วยพระบารมีปกเกล้าฯ” และส่งเสริมให้สถาบันพระมหากษัตริย์ยังคงมีบทบาทโดดเด่นในทุกด้านและเป็นที่พึ่งพิงสำหรับประชาชนยามเกิดวิกฤต โดยอัญเชิญแนวทางพระราชดำริปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตรมาเป็นแนวทางในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งเผยแพร่เป็นองค์ความรู้เพื่อใช้ในการแก้ไขและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศแก่ประชาชนทุกกลุ่ม แต่ยังไม่มีการสร้างสถาบันทางการเมืองและเศรษฐกิจตามหลักการประชาธิปไตยที่เป็นสากลอย่างจริงจัง ซึ่งโครงสร้างที่สะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมยังคงเป็นในลักษณะเผด็จการอำนาจนิยมที่กลุ่มอนุรักษนิยมมีอิทธิพลในการควบคุมการเคลื่อนไหวของพลังประชาธิปไตยในสังคมไทย

แม้ว่ารัฐบาลทหารหลังการรัฐประหารต่างพยายามสร้างความชอบธรรมในการบริหารประเทศ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ อาทิ คณะกรรมการปรองดอง คณะกรรมการปฏิรูป คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ เป็นต้น และสร้างค่านิยมที่ทำให้รัฐบาลทหารเป็นผู้ระงับทุกข์เข็ญของแผ่นดิน มุ่งทำงานเพื่อสนองโครงการตามพระราชดำริที่มุ่งให้พลชนิกมีมีความร่มเย็นภายใต้พระบารมี ความชอบธรรมทางการเมืองจึงไม่ได้จากการมีประชาชนสนับสนุนผ่านกระบวนการเลือกตั้ง แต่ผู้ปกครองและชนชั้นนำในสังคมได้สร้างความชอบธรรมผ่านการยึดอำนาจและค่านิยมในสังคม ซึ่งความชอบธรรมที่ให้อำนาจทางการเมืองแก่ชนชั้นนำภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ นั้นไม่ใช่ความชอบธรรมที่นำไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย ดังที่ นายอานันท์ ปันยารชุน ยืนยันว่าประเทศไทยไม่เคยมีประชาธิปไตยมาโดยตลอด แต่คนไทยหลอกตัวเองว่ามี (“Muea ‘Phinyo’ Tham...” 2013) จึงเห็นได้ว่าการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยของรัฐไทยยังคงวนเวียนผ่านการปกครองที่มีชนชั้นนำเป็นผู้กำหนดและใช้วงจรรัฐประหารครั้งแล้วครั้งเล่าเพื่อแก้ปัญหาความชอบธรรมในการเข้าสู่อำนาจ

**การแก้ปัญหาความมั่นคง** รัฐไทยยังคงมีความแตกแยกในสังคมระหว่างกลุ่มอนุรักษนิยมที่ยึดมั่นในระบอบรัฐราชการกับกลุ่มประชาธิปไตยหัวก้าวหน้าที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ

และการเมืองอย่างแท้จริง โดยที่ค่านิยมของสังคมไทยยังยึดมั่นอยู่กับระบบราชการและสถาบันพระมหากษัตริย์ อีกทั้งยังมีความพยายามสร้างความเป็นไทยให้แก่สังคมไทย โดยกำหนดเอกลักษณ์และค่านิยมความเป็นไทย 12 ประการตามนโยบายของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.)

การใช้ระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ หลังการทำรัฐประหารดูเหมือนว่าจะทำให้ความขัดแย้งในสังคมคลี่คลายไปในทางที่ดี เพราะมีอำนาจเผด็จการทหารควบคุมผู้เห็นต่างทางการเมือง และนำเอาแนวคิดราชาชาตินิยมมาใช้เพื่อค้ำจุนรัฐบาลทหาร แต่ไม่มีการพัฒนาเชิงสถาบันให้แก่สถาบันทางการเมืองและเศรษฐกิจ เมื่อเข้าสู่กระบวนการประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้ง ความขัดแย้งในสังคมที่ถูกกดหรือบดบังไว้ด้วยอำนาจทหารก็จะปรากฏขึ้นเพราะค่านิยมไทยของสังคมที่ยึดมั่นกับระบบราชการ สถาบันพระมหากษัตริย์ และกองทัพเป็นผู้แก้ปัญหารัฐราชการไทยในยามวิกฤต ดังที่ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรีและรัฐบุรุษ ได้กล่าวในการเข้าเยี่ยมอวยพรปีใหม่ในวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2557 ว่า “... **ทหาร กองทัพ เมื่อถึงคราวที่จำเป็นต้องออกมาทำหน้าที่ดูแลชาติบ้านเมือง**” (“Prayut’ Nam Khor...” 2014) โดยเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2548 ที่มีกลุ่มการเมืองทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์กลายเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างความขัดแย้งในสังคม และเรียกร้องให้กองทัพรัฐประหารใน พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2560 จึงเห็นได้ว่าตลอดระยะเวลาที่สิบปีสังคมไทยปราศจากความปรองดองและความขัดแย้งมีแนวโน้มที่จะฝังลึกมากขึ้น อีกทั้งยังมอมบารมีหน้าที่ในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมไว้ที่ทหารและกองทัพ

ส่วนสถานการณ์ในเขตพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีสภาพปัญหาซับซ้อนและละเอียดอ่อน เพราะมีประเด็นด้านการเมือง เชื้อชาติ และศาสนาเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งตลอดระยะเวลาที่สิบปีสถานการณ์มีแต่รุนแรงและมีความถี่เพิ่มมากขึ้น โดยเป้าหมายมุ่งไปที่ประชาชนผู้บริสุทธิ์มากกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้ว่ารัฐราชการไทยจะมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการบริหารของรัฐบาลทหารแต่ความขัดแย้งยังคงอยู่และส่งผลต่อความไม่สงบในพื้นที่จนถึงในปัจจุบัน

**ความไม่ยั่งยืนในกระบวนการสร้างประชาธิปไตยของรัฐไทย** ปัญหาหลักที่ทำให้รัฐไทยไม่สามารถเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยได้สำเร็จ เพราะเมื่อเกิดภาวะวิกฤตขึ้น สังคมไทยไม่ได้ยอมรับระบอบประชาธิปไตยว่าเป็นระบอบที่สามารถแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง แต่ยอมรับระบอบที่การประสานกันระหว่างหลายฝ่ายโดยมีคนกลางที่ไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้ง และดึงเอาระบบราชการลงมาทำงานเต็มรูปแบบ อีกทั้งยังสร้างเครือข่ายนักกฎหมายให้เข้ามาวางโครงสร้างและกฎกติกาที่ปิดทางนักการเมืองไม่ให้นำเสนอนโยบายหรือนโยบายที่เสนอต่อประชาชนมาดำเนินการต่อได้ กำหนดเป็นยุทธศาสตร์ชาติหรือข้อผูกมัดที่ต้องดำเนินการต่อไปในอนาคต

ระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ นี้จะช่วยสร้างเสถียรภาพทางการเมืองให้ผู้นำที่ขึ้นมาอยู่ในอำนาจ เพราะมีตัวช่วยทางการเมืองที่เชื่อมโยงกับระบบราชการและทรงอำนาจมาก ได้แก่ วุฒิสภา องคมนตรี และศาล รวมทั้งหน่วยราชการเพื่อให้สังคมอยู่ในความสงบเรียบร้อย ไม่มีกลุ่มการเมืองใด ๆ ออกมาเรียกร้องทางการเมือง และปลูกฝังให้สังคมไทยไม่เชื่อมั่นในคุณค่าของระบอบประชาธิปไตย

(commitment to democracy) แบบสากล และยอมรับว่าระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ เป็นเพียงหนเดียวในการแก้ไข้ปัญหาของสังคมไทยได้เท่านั้น

การสร้างเชื่อมั่นให้แก่ระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ เกิดจากการสร้างการรับรู้ร่วมกันของสังคมไทยว่าสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นผู้อำนวยเสถียรภาพและความมั่นคงแก่ชาติไทยเพราะเป็นศูนย์รวมจิตใจคนไทยทั้งชาติ มีการเกาะกลุ่มกันของเครือข่ายชนชั้นสูงระหว่างกลุ่มข้าราชการระดับสูงและกลุ่มทุนขนาดใหญ่ทางเศรษฐกิจที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการปฏิรูป และคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ มีการตอกย้ำและเน้นความสำคัญผ่านสื่อในรูปแบบต่าง ๆ ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าได้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการมีเสถียรภาพทางการเมือง อีกทั้งยังมีการประสานเชิงแบ่งสันอำนาจระหว่างกลุ่มพลังอำนาจต่าง ๆ ทางการเมืองโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นตัวกำหนดโครงสร้างที่เป็นทางการและมีค่านิยมเผด็จการอำนาจนิยมเป็นโครงสร้างแบบไม่เป็นทางการ

ภายใต้โครงสร้างอำนาจทางการเมืองที่มีอำนาจระบบราชการเป็นอำนาจควบคุมสูงสุด รัฐบาลทหารได้ดำเนินนโยบายที่มีการยึดโยงรัฐบาลกับสถาบันพระมหากษัตริย์ ดังจะเห็นได้จากการแสดงให้เห็นว่าเป็นรัฐบาลที่ทำงานสืบสานพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร และสร้างค่านิยมให้สังคมไทยสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณของสถาบันพระมหากษัตริย์ ว่าทรงมีพระมหากรุณาธิคุณ เพราะทำให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ พระราชทานแนวคิดและความช่วยเหลือเพื่อความสงบสุขและความมั่นคงทั้งในเมืองและชนบท อีกทั้งยังมีการขยายเครือข่ายของชนชั้นนำควบคู่ไปกับการขยายอำนาจทางเศรษฐกิจของกลุ่มทุนที่ได้เชื่อมโยงความสัมพันธ์กับผู้มีอำนาจในระบบราชการผ่านคณะกรรมการชุดต่าง ๆ โดยใช้กลไกระบบราชการมีอำนาจสูงสุดในการกำกับและขับเคลื่อนนโยบาย ตามองค์ความรู้และแนวคิดเชิงนโยบายจากศาสตร์พระราชา เพื่อให้นโยบายต่าง ๆ บรรลุผลสำเร็จตามยุทธศาสตร์ชาติที่กำหนดไว้ 20 ปี

การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยของไทยมักจะมีการสะดุดหยุดลงอยู่เสมอ หากมีการย้อนกระบวนการจากประชาชนที่นำเสนอความต้องการและต้องการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายส่งกลับขึ้นไปสู่ชนชั้นนำผู้มีอำนาจ แม้ว่าโครงสร้างที่เป็นทางการตามรัฐธรรมนูญจะช่วยเปิดโอกาสให้แก่กลุ่มพลังอำนาจนอกระบบราชการเข้าสู่กระบวนการเชิงนโยบายแล้วก็ตาม แต่ปัญหาสำคัญค่านิยมของสังคมไทยยังคงอยู่ติดอยู่กับโครงสร้างอำนาจแบบอนุรักษนิยม ดังจะเห็นได้จากการเรียกร้องให้ข้าราชการ (ทหารและพลเรือน) เข้ามาช่วยแก้ปัญหาและนำพาให้รัฐผ่านวิกฤตไปได้โดยไม่ได้หวังที่จะใช้กระบวนการทางประชาธิปไตยแต่อย่างใด

ความไม่ยั่งยืนในกระบวนการสร้างประชาธิปไตยของไทยมีสาเหตุมาจากกลุ่มพลังอำนาจเก่าที่ยังยึดโยงอยู่กับระบบราชการและระบบอุปถัมภ์จากเครือข่ายที่เชื่อมโยงกับสถาบันพระมหากษัตริย์มีอิทธิพลในการควบคุมพลังอำนาจฝ่ายประชาธิปไตยผ่านค่านิยมและได้ก่อร่างสร้างค่านิยมศรัทธาทรศนะแบบอำนาจนิยมที่สืบเนื่องต่อกันมา จนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ยอมรับได้ในการเมืองไทยตลอดมา และฝัง

รากลึกลายเป็นโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการในสังคมไทยอย่างยาวนาน ทำให้ระบบรัฐราชการไทยยังผูกขาดอำนาจนิยมอยู่ที่ชนชั้นนำมีการชี้นำสังคมเชิงนโยบาย ทำให้ประชาชน สถาบันทางการเมืองและเศรษฐกิจสยบยอมต่ออำนาจระบบราชการ เพื่อแลกกับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเมืองชั่วคราว ทำให้กระบวนการสร้างประชาธิปไตยของประเทศไทยไม่ยั่งยืน เพราะค่านิยมเผด็จการอำนาจนิยมได้ฝังรากลึกอยู่ในสังคมมานานร่วมหกสิบปี

อีกทั้งการที่มีค่านิยมแบบนี้จะไม่ยึดมั่นในระบบประชาธิปไตยของสังคมไทย ทำให้การเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งเกิดขึ้นได้เพราะชนชั้นนำยอมให้เกิดขึ้น เพื่อให้ต่างชาติยอมรับและผ่อนคลายกระแสทางสังคมที่ไม่ต้องการให้ทหารแทรกแซงทางการเมือง แต่เปิดช่องในรัฐธรรมนูญว่านายกรัฐมนตรีไม่ต้องมาจากการเลือกตั้ง ทำให้การพัฒนาประชาธิปไตยไม่สำเร็จและยั่งยืน เพราะมีประชาธิปไตยเพียงแต่กระบวนการเท่านั้น ส่วนผู้มีอำนาจทางการเมืองมีเครื่องมือควบคุมสถาบันทางการเมือง คือ องค์กรอิสระและหน่วยงานราชการ ทำให้สถาบันทางการเมืองและนักการเมืองไม่สามารถนำนโยบายที่เสนอต่อประชาชนมาจัดทำเป็นนโยบายได้สะดวกนัก หากต้องการทำตามนโยบายเหล่านั้น ต้องทำให้ระบบราชการและชนชั้นนำเห็นชอบหรือเห็นประโยชน์ที่จะได้รับด้วย

โครงสร้างการเมืองไทยจึงอยู่ภายใต้ค่านิยมแบบไพร่ฟ้าผสมการมีส่วนร่วม กลุ่มตัวแสดงทางการเมืองนี้จึงประกอบไปด้วยสองกลุ่มหลัก คือ กลุ่มที่มีความเข้าใจถึงบทบาทและมีความกระตือรือร้นที่จะเข้าร่วมทางการเมือง และกลุ่มที่ยอมรับในอำนาจทางการเมืองของอภิสิทธิ์ชน ซึ่งผลของค่านิยมทางการเมืองแบบนี้จะขึ้นอยู่กับการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองระหว่างสองกลุ่ม ทำให้เกิดการสลับการขึ้นครองอำนาจระหว่างรัฐบาลอำนาจนิยมกับรัฐบาลประชาธิปไตย อันส่งผลให้เกิดความไม่มั่นคงในโครงสร้างทางการเมือง และหากกลุ่มที่ยอมรับอำนาจนิยมมีความเข้มแข็งมากกว่าก็จะนำมาพาไปสู่การปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ซึ่งมีระบบราชการเป็นกลไกในการควบคุมอำนาจในทางการเมืองที่สำคัญ ทำให้กลุ่มอนุรักษ์นิยมที่ยอมรับอำนาจนิยมจำเป็นต้องสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบราชการเพื่อให้ระบบราชการสามารถควบคุมและครอบงำกลุ่มการเมืองที่ต้องการมีส่วนร่วมเอาไว้ให้ได้

การพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทยที่ไม่อาจบรรลุผลสำเร็จไปสู่ความมั่นคงและยั่งยืนได้ เพราะเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ในด้านเศรษฐกิจหรือการเมือง จะไม่ยอมใช้กระบวนการตามระบบประชาธิปไตยแบบสากลเพื่อแก้ไขปัญหา และจะมีคนบางกลุ่มในสังคมที่เรียกร้องให้ระบบราชการหรือบุคคลผู้มีบารมี รวมทั้งการขอพึ่งพระบารมีจากสถาบันพระมหากษัตริย์ให้ลงมาแก้ไขปัญหาและยึดอำนาจคืนจากรัฐบาลประชาธิปไตย โดยกลุ่มดังกล่าวพร้อมที่จะยอมรับอำนาจเผด็จการและยอมให้เกิดระบบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ เพื่อใช้แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น แต่ก็ยังคงเปิดโอกาสให้แก่ตัวแสดงอื่นนอกกรอบราชการเข้าร่วมในการแก้ไขปัญหาด้วยกัน แต่ตัวแสดงที่จะเข้าร่วมเหล่านั้นต้องยอมรับในอำนาจเผด็จการ เมื่อการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเสร็จสิ้นก็จะมีรูปแบบประชาธิปไตย แต่โครงสร้างอำนาจยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของกองทัพและตุลาการ ส่วนค่านิยมในสังคมไทยก็สอดคล้องกันเป็นเผด็จการอำนาจนิยม ซึ่งเป็นโครงสร้างที่

ยังคงเป็นตัวจุดรั้งให้สังคมไทยไม่เปลี่ยนแปลง ดังที่เห็นได้จากตลอดระยะเวลาสิบปีหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2549 การบริหารประเทศดำเนินการโดยระบบราชการ เมื่อมีรัฐบาลเลือกตั้งก็มักเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองเรียกร้องให้กองทัพและนำเอาระบบราชการลงมาแก้ปัญหาอย่างเต็มรูปแบบ

### บทสรุป

ระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ คือ การปรับตัวของประเทศไทยหลังภาวะวิกฤตทางการเมืองโดยจัดสรรอำนาจอธิปไตยออกเป็นห้าส่วน ได้แก่ อำนาจบริหาร (รัฐบาล) อำนาจนิติบัญญัติ (รัฐสภา) อำนาจตุลาการ (ศาล) อำนาจองค์กรอิสระ และหน่วยงานราชการ (กองทัพมีอำนาจมากที่สุด) โดยมีพัฒนาการเชิงสถาบันภายใต้กลไกของระบบราชการที่ดำเนินนโยบาย กำกับ ควบคุม และตรวจสอบทางการเมือง มีกระบวนการในระบอบประชาธิปไตยเป็นพิธีกรรมที่สร้างความชอบธรรมและความเข้มแข็งให้แก่อำนาจระบบราชการ ซึ่งระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ นี้ไม่อาจแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ความชอบธรรมทางการเมือง ความมั่นคง และการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทยได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน

ระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ เป็นการใช้กลไกอำนาจระบบราชการเป็นหลัก ภายใต้ค่านิยมแบบเผด็จการอำนาจนิยมโดยใช้โครงสร้างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2550 และต่อยอดด้วยรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2560 ส่วนแนวนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงกำหนดโครงสร้างที่ทำให้เกิดอำนาจครอบงำ (dominant power) รวมทั้งการใช้แนวคิดราชาชาตินิยมที่สร้างค่านิยมเพื่อให้เกิดอำนาจนำ (hegemonic power) ซึ่งระบอบนี้มีการพัฒนาเชิงสถาบันของตัวระบอบเอง ทำให้สถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองที่อยู่ภายใต้ระบอบนี้มีการพัฒนาการเชิงสถาบันที่ส่งผลต่อการสร้างความเข้มแข็งให้กับรัฐบาลไทยจากการขยายขอบเขตอำนาจของระบบราชการเข้าไปครอบงำสถาบันต่าง ๆ รวมทั้งสร้างอำนาจผ่านวิถีปฏิบัติและค่านิยมแบบเผด็จการอำนาจนิยมให้แก่สังคมไทย

วิกฤตการณ์ของรัฐราชการไทยเกิดขึ้นเมื่อรัฐไทยประสบความยากลำบากในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและการเมืองด้วยวิถีทางในระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งเกิดความแตกแยกและขัดแย้งของข้าราชการอันเนื่องมาจากการถูกครอบงำหรือทำลายจากพลังอำนาจนอกระบบราชการ เช่น ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม นักการเมือง หรือประชาชน จนส่งผลกระทบที่รัฐไม่อาจขับเคลื่อนด้วยระบบราชการอีกต่อไป ประเทศไทยก็จะเคลื่อนเข้าสู่วงจรการรัฐประหารโดยมีชนชั้นนำและกลุ่มทุนขนาดใหญ่เป็นผู้กำหนดแนวคิด ค่านิยม และสร้างสมดุลแห่งอำนาจการเมืองให้แก่โครงสร้างส่วนอื่น ๆ มีหน่วยงานราชการเป็นผู้จัดทำและขับเคลื่อนนโยบายภายใต้สมดุลอำนาจระหว่างกันของตัวแสดง อันได้แก่ ทหาร เทคโนโลยีสารสนเทศ (สายกฎหมาย) ข้าราชการ นักการเมือง และนักธุรกิจ โดยประชาชนที่ยอมรับอำนาจเผด็จการสนับสนุนและเป็นเครื่องมือเชิงมวลชนให้ตัวแสดงทางการเมืองเพื่อปรับสมดุลอำนาจของโครงสร้างภายใน

อีกทั้งวิถีปฏิบัติและค่านิยมของสังคมไทยไม่ได้เชื่อถือในคุณค่าแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ทำให้ระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ผังรากลึกในสังคมไทย และเป็นเครื่องมือสำคัญของชนชั้นนำที่ชื่นชอบ

ทรงคณะแบบเผด็จการอำนาจนิยมนำกลับมาใช้เพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ของรัฐไทยทุกครั้ง โดยอ้างอิงกับอำนาจของเครือข่ายที่เชื่อมโยงสถาบันพระมหากษัตริย์เพื่อให้ระบบราชการที่ครอบงำและมีอำนาจนำในสังคมไทยสามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ โดยมอบหมายภารกิจด้านความมั่นคงและการพัฒนาให้แก่ทหาร ส่วนการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมมอบหมายให้เทคโนโลยีและกลุ่มทุน ส่วนอำนาจการบริหารกำหนด และตรวจสอบนโยบายอยู่ในการควบคุมขององค์กรอิสระและหน่วยงานราชการ

ผลการศึกษานี้ได้ตอบคำถามว่ารัฐราชการไทยจะปรับตัวเชิงโครงสร้างเป็นเผด็จการอำนาจนิยมภายหลังรัฐประหาร โดยที่โครงสร้างเชิงอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจของกลุ่มอำนาจเดิม (กลุ่มเผด็จการอำนาจนิยม) ยังสามารถรักษาสถานะของกลุ่มในการเข้ามาแทรกแซงกระบวนการประชาธิปไตยได้ทุกเมื่อ เมื่อโอกาสอำนวย โดยสร้างความเข้มแข็งให้ระบบราชการและเครือข่ายอำนาจอนุรักษนิยม เปิดโอกาสให้ชนชั้นนำ กลุ่มทุน และกองทัพสามารถเข้าสู่อำนาจทางการเมืองอย่างชอบธรรมและมีอำนาจบริหารจัดการอย่างเต็มที่ผ่านสถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองภายใต้ความขัดแย้งและความร่วมมือของตัวแสดงที่ต่างได้รับผลประโยชน์เชิงสถาบัน ส่วนรูปแบบการปกครองในระบบประชาธิปไตยของประเทศไทยควรส่งเสริมสถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองให้มีความเข้มแข็งมากกว่าระบบราชการ โดยต้องส่งเสริมความเป็นพลเมืองในระบบประชาธิปไตยที่พลเมืองมีส่วนร่วมในการปกครอง รวมทั้งมีส่วนในการเลือกและกำหนดนโยบายหรือยุทธศาสตร์ของชาติอย่างแท้จริง เพื่อถ่วงดุลและคานอำนาจเครือข่ายระบบราชการ

อย่างไรก็ตามการศึกษานี้ยังมีข้อจำกัดบางประการ เพราะแนวคิดสถาบันนิยมใหม่เชิงประวัติศาสตร์วิเคราะห์โครงสร้างระหว่างรัฐและสังคมผ่านบทบาทของตัวแสดงในกระบวนการทางประวัติศาสตร์เพื่ออธิบายบทบาทและการดำรงอยู่ของสถาบันเท่านั้น และการนำเอาแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมและแนวคิดโครงสร้างนิยมมาเสริมช่วยทำให้มองระบบในฐานะโครงสร้างที่กำหนดบทบาทของตัวแสดงต่าง ๆ แต่ยังไม่ได้อธิบายการทำงานโครงสร้างในเชิงสถาบันของระบบราชการไทย อีกทั้งเป็นช่วงเริ่มต้นของระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ เท่านั้น จึงทำให้ยังไม่เห็นโครงสร้างของระบอบนี้ว่าทำงานอย่างไรในรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งและวงจรรัฐประหารจะวนกลับมาอีกหรือไม่อย่างไร

แม้สังคมไทยจะยอมรับระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ว่าใช้แก้ปัญหาทางการเมืองและแก้ไขวิกฤตการณ์เฉพาะหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งรัฐธรรมนูญและค่านิยมที่ยึดโยงอยู่กับระบบอุปถัมภ์ยังยึดติดกับระบบราชการ กองทัพ และสถาบันพระมหากษัตริย์กลายเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ทำให้การพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทยไม่ก้าวหน้า เพราะสร้างความอ่อนแอให้สถาบันทางเศรษฐกิจและการเมือง ปัญหาดังกล่าวนี้อาจจะปะทุขึ้นในอนาคตหากวันใดระบบราชการ สถาบันทหาร หรือสถาบันพระมหากษัตริย์อ่อนแอลงและไม่สามารถแก้ปัญหาเฉพาะหน้าทางการเมืองและวิกฤตการณ์ของรัฐไทยอย่างได้ผล สังคมไทยจึงควรส่งเสริมให้สถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองให้มีความเชื่อมโยงและมีฐานการสนับสนุนที่มาจากประชาชนอย่างแท้จริง เพื่อที่จะทำหน้าที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนที่

แท้จริง และมีศักยภาพเพียงพอในการปรับตัวให้เท่าทันสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมโลกที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา คอยลดทอนและคานอำนาจระบบราชการ และไม่ปล่อยให้ค่านิยมแบบอนุรักษนิยมของสังคมไทยคอยขัดขวางการพัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย จึงจะทำให้รัฐไทยก้าวไปสู่การเป็นประชาธิปไตยตามหลักสากลที่มั่นคงและยั่งยืนได้อย่างแท้จริง

- Adinant Prompanjai. 2015. "Rat Ratchakan Thai Nai Samai Phon-ek Prem Tinsulanonda: Panha Rabop Prachathippatai Khrueng Bai (2523-2531)." [The Thai Bureaucratic Polity during the General Prem Tinsulanonda Period: Problems of a Semi-democratic Regime (1980 – 1988)]. *Journal of Social Sciences* 45(2): 75-104. (in Thai)
- Attachak Sattayanurak. 2014. *Prachathippatai Khon Thai Mai Thao Kan*. [Unequal in Thai Democracy]. Bangkok: Matichon. (in Thai)
- Doner, Richard F. 2009. *The Politics of Uneven Development: Thailand's Economic Growth in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Girling, John L.S. 1981. *The Bureaucratic Polity in Modernizing Societies: Similarities, Differences, and Prospects in the ASEAN Region*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Hall, Peter A., and Rosemary C. R. Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms." *Political Studies* 44(5): 936-957.
- Kasian Tejapira. 2014. "Rat Ratchakan Thai Nai Saita Fred Riggs" [Bureaucratic Polity in Fred Riggs's View]. *Matichon Weekly*, September 26 – October 2, 49. (in Thai)
- Katznelson, Ira. 1997. "Strong Theory, Complex History: Structure and Configuration in Comparative Politics Revisited." In *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, edited by Mark Irving Lichbach, and Alan S. Zuckerman. Cambridge: Cambridge University Press.
- "Matta 44 Yang Bangkhap Chai Ro Ratthaban Mai Yokloek." [Section 44 Still in Effect. Wait for the New Government Cancel]. 2017. *Bangkokbiznews*, April 8. Accessed August 29, 2017. <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/749259>. (in Thai)
- "Muea 'Phinyo' Tham 'Anand' Khun Henduai Kap Rat Pahan Khrang Ni Khae Nai?" [When Phinyo Traisuriyathamma Asked Anand Panyarachun "How Much Do You Agree With the Coup?"]. 2013. *Matichon Online*. Accessed August 11, 2017. <http://m.matichon.co.th/readnews.php?newsid=1408035092>. (in Thai)
- Nithi Eawsriwong. 2017. Naeokhit Prachathippatai Khong Anuraksaniyom Thai (1). [Thai Conservative Groups' Concept of Democracy]. *Matichon Online*. Accessed August 29, 2017. <https://www.matichon.co.th/news/584555>.
- , 2015. "Thima Thang Sangkhom Khong Suea Lueang Salim – Nokwit (2)." [Source of Yellow



- Shirts, "Salim" and Whistle (2 ) ] . **Matichon Online**. Accessed June 2, 2017 .  
[http://www.matichon.co.th/news\\_detail.php?newsid=1432536657](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1432536657).
- North, Douglass C.1990. **Institution, Institutional Change and Economic Performance**.  
 Cambridge: Cambridge University Press.
- "'Prayut' Nam Khor Ror Mor Khao Uaiphon Pimai 'Pa Prem'." ['Prayut' Brought His Cabinet to  
 Wish 'Prem' a Happy New Year]. 2014. **Thairath Online**, December 29. Accessed August  
 29, 2017. <https://www.thairath.co.th/content/471839>. (in Thai)
- Rangsan Thanapornpan. 1993. **Anitchalaksana Khong Kanmueang: Thai Setthasat Wikhro Wa  
 Duai Kanmueang**. [Permanent Appearance of Thai Politics: Economic Analysis of Politics].  
 Bangkok: Phuchatkan.
- Riggs, Fred. 1966. **Thailand the Modernization of a Bureaucratic Polity**. Honolulu: East-west  
 Center Press.
- Sathithorn Thananithichot. 2007. "Pharuetikam Niyom Lae Sathaban Niyom Nai Kanmueang  
 Rueang Kanlueaktang Khong Thai." [Behaviorism and Institutionalism in the Politics of Thai  
 Elections]. **Journal of King Prajadhipok's Institute** 5(3): 1-25. (in Thai)
- Steinmo, Sven. 2008. "What is Historical Institutionalism?" In **Approaches and Methodologies in  
 the Social Sciences: A Pluralist Perspective**, edited by Donatella Della Porta and Michael  
 Keating Cambridge: Cambridge University Press.
- Streeck, Wolfgang, and Kathleen Thelen. 2005. "Introduction: Institutional Change in Advanced  
 Political Economies." In **Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political  
 Economies**, edited by Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen, 1-39. Oxford: Oxford  
 University Press. Accessed September 9, 2014. [http://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/19498/ssoar-2005-streeck\\_et\\_al-introduction\\_institutional\\_change\\_in\\_advanced.pdf?sequence=1](http://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/19498/ssoar-2005-streeck_et_al-introduction_institutional_change_in_advanced.pdf?sequence=1).
- Suchit Bunbongkarn. 1999. **Kan Phatthana Thang Kanmueang Khong Thai: Patisamphan  
 Rawang Thahan Sathaban Thang Kanmueang Lae Kan Mi Suanruam Thang Kanmueang  
 Khong Prachachon**. [Thai Political Development: Interactions between Soldiers, Political  
 Institutions and Popular Participation]. 4th ed. Bangkok: Chulalongkorn University Press. (in  
 Thai)

- Sumalee Panyura. [n.d.]. **Rabop Prachathippatai Baep Thai (2501-2519)**. [Thai-Style Democracy (1958-1976)]. Nonthaburi: King Prajadhipok's Institute. Accessed August 29, 2017. <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ระบอบประชาธิปไตยแบบไทย>. (in Thai)
- Surachat Bamrungsuk. 2015. **SenaThipatai :Ratthaprahan Kap Kanmueang Thai**. [Praetorianism Coups and Thai Politics]. Bangkok: Matichon. (in Thai)
- Thongchai Vinijakul. 2014. "Riakwa 'Pracha Thip' Thai." In **Pracha Thip' Thai: Sarakhadi Doi Pen-Ek Ratanaruang Lae Pasakorn Pramunwongse**. [Call It "Prachatipa 'Thai'": A Documentary by Pen-Ek Ratanaruang and Pasakorn Pramunwongse], edited by Chanan Yodhong, 30-47. 3rd ed. Bangkok: Matichon. (in Thai)