



ปัญหาการพัฒนาประชาธิปไตยของราชอาณาจักรไทย ในระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ (2523-2531)

อดิษฐ์ พรหมพันธุ์*

บทคัดย่อ

การนำแนวคิดระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบกลับมาใช้เพื่อแก้ไขภาวะวิกฤตของราชอาณาจักรไทยถูกถกเถียงถึงอย่างมากจากทั้งตัวแสดงทางการเมืองและแวดวงทางวิชาการในช่วงการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2558 บทความนี้จะนำเสนอปัญหาจากระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ โดยการอธิบายเปรียบเทียบพัฒนาการเชิงสถาบันของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ ด้วยมุมมองจากแนวคิดสถาบันนิยมใหม่เชิงประวัติศาสตร์เป็นหลัก เสริมด้วยแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคม และแนวคิดโครงสร้างนิยม ซึ่งพบว่าระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบได้สร้างค่านิยมแบบศักดินาราชูปถัมภ์ให้แก่สังคมไทย ทำให้ระบบราชการมีความเข้มแข็งและสร้างเครือข่ายกับตัวแสดงนอกระบบราชการ ส่งผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยที่ไม่ก้าวหน้า เพราะเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ในด้านเศรษฐกิจหรือการเมือง จะไม่ยอมใช้กระบวนการตามระบอบประชาธิปไตยเพื่อแก้ไขปัญหา แต่กลับยอมรับให้อำนาจรัฐราชการและเครือข่ายเข้ามาแก้ไขปัญหาแทนสถาบันทางเศรษฐกิจและการเมือง ดังนั้นการจะนำระบอบนี้กลับมาใช้อีกครั้งต้องคำนึงถึงปัญหาการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทยในระยะยาว

คำสำคัญ: ประชาธิปไตยครึ่งใบ/ ราชอาณาจักรไทย/ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์/ ค่านิยมแบบศักดินา
ราชูปถัมภ์/การพัฒนาประชาธิปไตย

* นิสิตหลักสูตรปริญญาเอก คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



The problems of democratization of Thai bureaucratic polity in Semi-Democracy regime (1980 -1988)

Adinant Prompanjai*

Abstract

The return of semi-democracy regime to solve Thai crisis was seriously debated by political actors and academic communities in new constitutional preparation period (2015). This paper presents the problems of semi-democracy in General Perm Tinsulanonda period (1980-1988). It is a comparative explanation by historical institutionalism in the main concept and support with state-society relations and structuralism. Even though the semi-democracy built royal patron-client value to Thai society, made the networks of authoritarian military-technocratic alliance and opened to the non-bureaucratic groups to join in policy making processes for making the strength of the bureaucratic polity, the Thai democratization has never progressed. When Thailand encountered some political and economic crises and did not go to the democratic processes, Thai society rejected political and economic institution to solve the problems, yet admitted bureaucratic polity and networks. If this regime retuned, it could be concerned about long term of the democratization's problems.

Keywords: Semi-Democratic Regime/ Bureaucratic Polity/ General Prem Tinsulanonda/
Royal Patron-Client Value/ Democratization

บทนำ

ความพยายามที่จะนำพาประเทศไทยกลับไปสู่การใช้ระบอบประชาธิปไตยครั้งใดครั้งหนึ่งของร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2558 ได้ทำให้เกิดการถกเถียงกันอย่างแพร่หลายทั้งในกลุ่มตัวแสดงต่างๆทางการเมืองและแวดวงวิชาการถึงข้อดีข้อด้อยและประสิทธิภาพของรัฐธรรมนูญใหม่ที่จะ

* Ph.D. Candidate Faculty of Political Science Chulalongkorn University



ช่วยแก้ไขปัญหาคาความขัดแย้งต่างในสังคมไทยให้บรรเทาเบาบางลงไปได้ รวมทั้งยังเป็นตัวกำหนดโครงสร้างสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยของรัฐไทยว่าจะดำเนินไปในทิศทางใด

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษารัฐราชการไทยในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ : ปัญหาระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ (2523 – 2531) ที่ต้องการนำเสนอพัฒนาการและปัญหาของรัฐราชการไทยในการใช้ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบในประเด็นของการพัฒนาประชาธิปไตย ซึ่งระบอบนี้เป็นการปรับตัวของรัฐราชการเมื่อเผชิญกับภาวะวิกฤต แต่จะมีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใดหากจะใช้ในระยะยาว ซึ่งบทความนี้นำเสนอโครงสร้างอำนาจที่เกิดจากรบอบประชาธิปไตยครึ่งใบของรัฐไทยในสมัยพลเอกเปรม ด้วยการอธิบายเปรียบเทียบพัฒนาการเชิงสถาบันของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ โดยใช้มุมมองจากแนวคิดสถาบันนิยมใหม่เชิงประวัติศาสตร์เป็นหลัก เสริมด้วยแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคม และแนวคิดโครงสร้างนิยม

แนวคิดสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์มองความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมของรัฐไทยในช่วงทศวรรษที่ 1980 ในลักษณะที่เป็นรัฐเข้มแข็ง (strong state) แม้ว่าจะไม่เท่ายุคจอมพลสฤษดิ์ที่เป็นรัฐข้าราชการ-อำนาจนิยม แต่ก็มีโครงสร้างที่เป็นรัฐเข้มแข็งมีอำนาจแบบรวมศูนย์ที่สามารถควบคุมสังคมหรือกลุ่มสังคมต่างๆภายในรัฐเอาไว้ได้ ทำให้รัฐไม่จำเป็นต้องทำตามข้อเรียกร้องของสังคมเสมอไป การกดดันหรือเสนอความต้องการของคนเข้าไปในนโยบายรัฐรวมทั้งไม่อาจจะตรวจสอบหรือควบคุมนโยบายของรัฐโดยกลุ่มของตัวแสดงต่างๆทางการเมืองไม่อาจจะทำได้โดยง่าย หากวิเคราะห์ตามแนวทางนี้จะเห็นได้ว่า การพิจารณาความเท่าเทียมกันในการเมืองผ่านโครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองของรัฐไทย โดยใช้วิธีการเปรียบเทียบความเท่าเทียมกันโดยอ้างอิงจากคำนิยามความเป็นประชาธิปไตย ที่ Daron Acemoglu และ James Robinson (2006, น.29) ได้เสนอไว้ว่า ประชาธิปไตยหมายถึงสถานการณ์ที่มีความเท่าเทียมกันในการเมืองในเชิงเปรียบเทียบกับระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ซึ่งอาจวิเคราะห์ได้สองประเด็น ดังนี้ ประเด็นแรก พิจารณาจากกฎกติกาที่เป็นเงื่อนไขและกำหนดบทบาทของกลุ่มทางการเมืองต่างๆ อันเป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมของเศรษฐกิจการเมืองของประเทศไทย และประเด็นที่สอง เป็นการศึกษาตำแหน่งแห่งที่ที่กลุ่มต่างๆแสดงบทบาทตามโครงสร้างอำนาจในสังคม ซึ่งจะช่วยตอบคำถามหลักว่ากลุ่มอำนาจทางการเมืองเหล่านั้นแสดงบทบาทภายใต้ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบอย่างไร และมีเงื่อนไขใดที่พลเอกเปรมทำให้เกิดความสมดุลในการเมืองที่กลุ่มต่างๆยอมรับความไม่เท่าเทียมกันทางการเมืองเหล่านี้ได้



การเปลี่ยนสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและการเมืองในประเทศช่วงทศวรรษที่ 1980 นำไปสู่การเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจทั้งทางเศรษฐกิจและโครงสร้างทางการเมือง ที่ลดทอนอำนาจแบบเผด็จการที่ผูกโยงไว้กับตัวบุคคลหรือกลุ่มอำนาจเดิมลงและเริ่มกระจายออกสู่ระบบด้วยกลไกตลาด ตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมในระบอบเสรีประชาธิปไตย ทำให้ชนชั้นนำไม่อาจแบกรับต้นทุนของการถือครองอำนาจเอาไว้ได้ และจำเป็นต้องกระจายอำนาจและขยายอาณาเขตของระบบราชการไทยไปสู่ภาคเศรษฐกิจ ซึ่งการจะเข้าใจการปรับตัวของรัฐบาลไทยเมื่อต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์จำเป็นต้องศึกษาสถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองที่มีบทบาทในสังคมไทย เพื่อที่จะได้เข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและตัวแสดง ตามกฎหมายและคุณค่าประชาธิปไตยแบบไทยๆ ซึ่งการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจภายในประเทศที่อาศัยการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยครึ่งใบ ปัญหาการความชอบธรรมเพื่อปฏิรูปเศรษฐกิจและการเมืองตามกรอบกฎหมายที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นปัญหาใหญ่ ภายใต้การทำงานของระบบเศรษฐกิจภายในประเทศและแรงกดดันจากต่างประเทศ ในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและการเมืองในขณะนั้น ที่แม้จะมีการประนีประนอมกลุ่มพลังอำนาจภายในประเทศของรัฐบาลพลเอกเปรม แต่การจัดการยังคงอิงอยู่กับระบบราชการแบบเดิมอยู่มากและความจำเป็นที่ต้องแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจผนวกกับการผลักดันทางเศรษฐกิจจากโครงสร้างอำนาจภายนอก จึงมีข้อสังเกตว่าพลเอกเปรมดำเนินนโยบายเพื่อรักษาสถิตในโครงสร้างอำนาจนั้นอย่างไร

ความพยายามในการแก้ปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ การเมือง ความมั่นคง และการพัฒนาประชาธิปไตยของรัฐบาลไทยในสมัยพลเอกเปรม คือการพัฒนาสถาบันในทางเศรษฐกิจและการเมืองเพื่อจัดสมดุลของกลุ่มพลังอำนาจทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและสร้างขีดความสามารถของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองเศรษฐกิจและความมั่นคง ซึ่งผลจากการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและการเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบจากโครงสร้างเดิมของรัฐบาลไทยที่มีสภาพปิด โดยที่ภาคราชการสามารถกำหนดนโยบายโดยไม่เปิดโอกาสให้กลุ่มพลังทางสังคมอื่นเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบาย แต่การดำเนินนโยบายของพลเอกเปรมที่มีการปรับโครงสร้างเชิงสถาบันได้เปิดโอกาสให้กับตัวแสดงในภาคสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ซึ่งการพัฒนาเชิงสถาบันเป็นด้านอุปทาน (supply-side) ทางเศรษฐกิจการเมืองของรัฐบาลไทย (Richard F. Doner, 2009, น.5) โดยเริ่มจากด้านเศรษฐกิจที่ยังคงยึดมั่นอยู่ในอุดมการณ์เสรีทุนนิยมและระบบตลาดได้เปิดโอกาสให้กับกลุ่มนักธุรกิจ ในด้านความมั่นคงการปรับเปลี่ยนบทบาทของทหารไปทำงานด้านการพัฒนาได้นำเอาสถาบันพระมหากษัตริย์เข้ามาถ่วงดุลเพื่อค้ำจุนรัฐบาลและสร้างความชอบธรรมให้กับโครงการด้านการพัฒนาของรัฐ อีกทั้งในด้านการเมืองได้เปิด

โอกาสให้กับกลุ่มเทคโนโลยีและนักวิชาการถ่วงดุลอำนาจของนักการเมืองในด้านการกำหนดนโยบาย แต่ทุกภาคส่วนยังอยู่ภายใต้โครงสร้างของระบบบริหารราชการไทย

ผลจากการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองในครั้งนั้นทำให้ปัญหาด้านความมั่นคงคลี่คลายเมื่อพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยล่มสลาย เศรษฐกิจมีการเติบโตจนกลายเป็นประเทศที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงมากแห่งหนึ่งในเอเชีย เกิดชนชั้นกลางที่ต้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น แต่การพัฒนาประชาธิปไตยนั้น เสถียรภาพทางการเมืองถูกทำลายจากนักการเมืองที่พยายามผูกโยงอำนาจทางการเมืองกับสังคมมากกว่าผูกโยงไว้กับอำนาจรัฐดังที่เคยเป็นมา เพราะเห็นแล้วว่าอำนาจรัฐทั้งจากทหารและเทคโนโลยีปิดกั้นโอกาสของนักการเมืองในกระบวนการนโยบาย ดังจะเห็นได้จากผลสำรวจประชามติทัศนคติของประชาชนต่อสถานะทางการเมืองใน ค.ศ. 1987 ที่ต้องการให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งและเห็นว่าบทบาทของทหารในทางการเมืองเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทางการเมืองของไทย (ธีระยุทธ บุญมี, 2550, น.19-29)

ระดับความเข้มแข็งของรัฐมีความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจการเมืองในสมัยพลเอกเปรม ในสภาพที่รัฐเข้มแข็งสามารถผลักดันนโยบายเพื่อแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างได้อย่างมีประสิทธิภาพ และผลของความสำเร็จในการดำเนินนโยบายเกิดจากการพัฒนาเชิงสถาบันและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองตามกติกาของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบที่ให้อำนาจแก่พลเอกเปรมในการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองและสร้างความมั่นคงทางอำนาจให้กับตนเอง ด้วยการใช้กลไกความเข้มแข็งของรัฐวางเงื่อนไขเชิงสถาบันในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองเพื่อตอบสนองเชิงนโยบายและการจัดการกับปัญหาทางเศรษฐกิจการเมืองที่เกิดขึ้น แต่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจและการเมืองในครั้งนั้นกลับทำให้สมดุลทางอำนาจของกลุ่มพลังทางการเมืองเกิดเปลี่ยนแปลง โดยที่กลุ่มพลังที่อิงอำนาจรัฐทั้งทหารและเทคโนโลยี มีความเข้มแข็งในช่วงแรก แต่ในช่วงหลังกลุ่มพลังทางสังคมทั้งนักการเมืองและกลุ่มนักธุรกิจชนชั้นกลางกลับเข้ามาเสริมความเข้มแข็งของรัฐบาลราชการไทย และสร้างสมดุลอำนาจใหม่ที่มีเสถียรภาพ

รัฐบาลไทยและระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ

คำว่ารัฐบาล (bureaucratic polity) ได้รับการบัญญัติโดย Fred W. Riggs จากการศึกษาที่มีรัฐไทยเป็นต้นแบบในช่วงทศวรรษที่ 1960 สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่มีลักษณะรัฐบาลแบบปิดกั้นกลุ่มพลังอำนาจนอกระบบราชการ แต่รัฐบาลไทยในสมัยพลเอกเปรม ดิณสุตานนท์ (ค.ศ. 1980 – 1988) นั้นมีลักษณะที่แตกต่างไป คือ พลเอกเปรมได้เปิดโอกาสให้แก่อำนาจ



นอกระบบราชการเข้าสู่กระบวนการนโยบายของรัฐ และมีความน่าสนใจด้วยเหตุผลสองประการ คือ ประการแรก เป็นการรับช่วงต่ออำนาจเผด็จการจากพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ภายใต้เงื่อนไขของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบที่รัฐไทยขาดเสถียรภาพทางการเมือง ซึ่งเห็นได้จากการเปลี่ยนรัฐบาลถึง 7 ชุดในช่วง ค.ศ. 1975 – 1979 ทำให้การดำเนินนโยบายขาดความต่อเนื่อง (เสนาะ อุณาภูฏ, 2552, น.136) อีกทั้งยังต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและปัญหาความมั่นคง ประการที่สอง เป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญในการพัฒนาเชิงสถาบันของรัฐไทยจากการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ โครงสร้างทางการเมือง ยุทธศาสตร์เพื่อแก้ปัญหาความมั่นคง และกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย (democratization)

ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบจากงานวิชาการจำนวนมาก¹ได้รับคำอธิบายว่าเป็นการประนีประนอมอำนาจระหว่างกลุ่มพลังทางการเมืองในกลไกรัฐและกลุ่มนอกกลไกรัฐ หรือกลุ่มอำนาจเก่าที่เป็นข้าราชการกับกลุ่มอำนาจใหม่ที่เป็นนักธุรกิจและนักการเมือง ซึ่งงานวิชาการอื่นๆ ในช่วงเวลาต่อมาก็ล้วนแต่ได้อธิบายของแนวคิดนี้ จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) ในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรมของ พบว่ารัฐธรรมนูญช่วยสร้างเสถียรภาพทางการเมือง และทำให้เกิดการประนีประนอมระหว่างกลุ่มอำนาจ บทเฉพาะกาลที่มีผลบังคับใช้ในระยะเวลาสี่ปีแรกของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญส่งผลอำนาจการบริหารและนิติบัญญัติจึงตกอยู่กับกลุ่มข้าราชการประจำ วุฒิสมาชิกที่มาจากข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งมีอำนาจทัดเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีจึงมีทั้งนักการเมืองและข้าราชการประจำในฐานะที่เท่าเทียมกัน การทำงานโดยระบบรัฐสภาจึงไม่เกิดขึ้น ระบบรัฐสภาถูกแทรกแซงโดยอำนาจของข้าราชการประจำ ข้าราชการประจำได้เข้ามามีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งสะท้อนโครงสร้างอำนาจการเมืองไทยภายใต้อำนาจของข้าราชการ (สมบัติ ชำรงชัญญะ, 2554, น.465-486) และรัฐธรรมนูญภายใต้บทเฉพาะกาลนี้มีบทบาทเป็นการสร้างรัฐราชการอำนาจนิยมที่มีการแย่งชิงอำนาจในหมู่ข้าราชการประจำและทำให้นักการเมืองตกอยู่ภายใต้อำนาจของระบบราชการ พรรคการเมืองก็มีบทบาทจำกัดเพราะต้องปกครองร่วมกับทหาร (สุจิต บุญบงการ, 2542, น.107)

การบริหารประเทศจึงเป็นไปโดยระบบข้าราชการประจำมากกว่าจะเป็นการนำโดยระบบพรรคการเมืองที่มาจากเลือกตั้ง แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) จะสร้างความชอบธรรมให้กับผู้นำและลดความไม่พอใจในการปกครองแบบรวมอำนาจลงได้ อีกทั้งบทบาทของรัฐสภาในด้านนิติบัญญัติและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารนั้นจะเอาชนะ

¹ นักวิชาการในกลุ่มนี้ได้แก่ สมบัติ ชำรงชัญญะ, ชัยอนันต์ สมุทวณิช, นิธิ เอียวศรีวงศ์, สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, สุจิต บุญบงการ, สุรชาติ บำรุงสุข, ชเนศ อาภรณ์สุวรรณ, เกษียร เตชะพีระ, ลิจิต ชีรเวกิน, รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, นิยม รัฐอมฤต, เอนก เหล่าธรรมทัศน์, Daniel H. Unger, Ansil Ramsay, Robert J. Muscat, ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเกอร์.



ฝ่ายรัฐบาลได้ก็ต่อเมื่อฝ่ายรัฐบาลอ่อนแอ และยังถูกวิพากษ์วิจารณ์จากฝ่ายทหารว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้ทำหน้าที่ตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริงแต่เป็นแหล่งแสวงหาผลประโยชน์จากกลุ่มนักธุรกิจที่เข้าสู่ระบบการเมืองด้วยการเลือกตั้ง (สุจิต บุญบงการ, 2542, น.166-187) รัฐสภาไม่มีอำนาจตามอำนาจรัฐสภาที่เชื่อมโยงกับอำนาจของประชาชน นโยบายถูกกำหนดจากชนชั้นนำที่มีลักษณะกึ่งบังคับและการพัฒนารัฐเป็นไปในลักษณะการใช้อำนาจนำ (Richard F. Doner, 2009, น.108) ซึ่งข้าราชการกลายเป็นกลจักรขับเคลื่อนการดำเนินนโยบาย มีการประสานประโยชน์ระหว่างนักการเมือง ข้าราชการ (ทหารและพลเรือน) และภาคธุรกิจภายใต้รัฐธรรมนูญ ในลักษณะของการรวมตัวและผูกมิตรระหว่างกัน (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2532, น.14) ซึ่งนักวิชาการกลุ่มนี้มองว่ารัฐไทยเป็นรัฐราชการด้วยผลบังคับจากรัฐธรรมนูญ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) จะมีความอ่อนปรนและรอมชอม แต่ความสามารถในการดำรงอยู่ของระบอบขึ้นอยู่กับบทบาทของฝ่ายทหารที่มีส่วนกำกับดูแลทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร (เสนห์ จามริก, 2549, น.341) ความขัดแย้งที่เกิดจากการแย่งชิงอำนาจกันระหว่างหมู่ชนชั้นนำ ความขัดแย้งในเชิงนโยบายการบริหารประเทศ และการครอบงำทางการเมืองจากข้าราชการทั้งทหารและพลเรือน ทำให้ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบนั้นยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาช่องว่างและความแตกต่างลึกชั้นในระบบและโครงสร้างสังคมไทยได้อย่างจริงจัง เพราะระบอบปฎิวัติและประชาธิปไตยแบบไทยๆที่สืบทอดมาจากสมัยจอมพลสฤษดิ์ได้ส่งเสริมความเติบโตให้กับกลุ่มทุนและชนชั้นกลาง และแสดงความห่วงใยว่ากฎเกณฑ์หรือกติกาการแข่งขันภายใต้ระบอบนี้ยังมีหมิ่นเหม่ต่อการหวนไปสู่วัฏจักรของกำลังอำนาจ (เสนห์ จามริก, 2549, น.333-361) เพราะระบบราชการได้มีอิทธิพลและอำนาจประโยชน์ต่อกลุ่มทุนและชนชั้นกลาง

การเข้าสู่อำนาจของพลเอกเปรมอยู่ในช่วงที่บั้นปลายของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) ยังมีผลบังคับใช้อยู่ โดยที่พลเอกเปรมไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่ได้รับการสนับสนุนให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจากกลุ่มทหาร ข้าราชการพลเรือน เทคโนเครต พรรคการเมืองและนักธุรกิจ ส่วนกลุ่มพลังอำนาจทางสังคม หลังผ่านเหตุการณ์ 6 ตุลาคม ค.ศ. 1976 ยังไม่เข้มแข็งหลังจากนักศึกษาและปัญญาชนต้องหนีเข้าป่า แม้ว่ารัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์มีความพยายามที่จะดำเนินนโยบายผ่อนคลายทางการเมืองเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้ง ด้วยการออกพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมให้แก่ผู้กระทำความผิด แต่นักศึกษายังไม่มีความมั่นใจจึงทำให้บางส่วนไม่กลับมาเข้ามามีเรียน (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2554, น.456-461) ส่วนกลุ่มพ่อค้าและแรงงานนั้นเป็นอิสระไม่ขึ้นกับกลุ่มพลังทางการเมืองใด (Daniel H. Unger, 1989, น.297) แม้ว่าเศรษฐกิจจะพัฒนาและขยายตัว แต่กลุ่มชนชั้นกลางและนายทุนยังไม่มีอำนาจในการต่อรองกับรัฐบาลเผด็จการทหาร และข้าราชการ



ประจักษ์ยังมีอำนาจในการกำหนดนโยบายหรือชี้ชะตาของรัฐ สถาบันพระมหากษัตริย์ยังคงเป็นผู้รักษาเสถียรภาพทางการเมืองในภาวะวิกฤต ประชาชนทั่วไปยังมีความตื่นตัวทางการเมืองต่ำ และหัวนวดกับสถานการณ์ความมั่นคงเมื่อเวียตนามบุกยึดกัมพูชา ซึ่งผลจากการบริหารรัฐไทยภายใต้ระบอบประชาธิปไตยครั้งนี้ แม้จะสร้างทั้งคุณูปการให้แก่รัฐไทยในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และความมั่นคง แต่ก็ได้ทิ้งปัญหาสำคัญไว้จนทำให้รัฐไทยไม่อาจเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยได้สำเร็จ

ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบอยู่ในฐานะที่ได้รับการยอมรับว่ามีความเป็นสถาบันที่กำหนดเงื่อนไขในเชิงโครงสร้างทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการให้แก่ตัวแสดงต่างๆ ได้แสดงบทบาทของตัวเองตามกรอบหรือโครงสร้างที่สามารถให้ทำได้ ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) และวัฒนธรรมทางการเมืองไทย ซึ่งการปกครองในระบอบนี้แม้ว่ารัฐบาลจะมาจากการเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และมีรัฐสภาทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ มีนโยบายแห่งรัฐที่จะดำเนินการปกครองเพื่อประชาชน แต่ระบอบการปกครองนี้ยังไม่ได้เป็นการปกครองด้วยตนเองอย่างแท้จริง เพราะถูกควบคุมอยู่ภายใต้หลักการรัฐนิยมเพื่อจุดมุ่งหมายสูงสุด คือ ความมั่นคงแห่งชาติ บนพื้นฐานที่มีกองทัพเป็นสถาบันหลักไม่ใช่ประชาชนส่วนใหญ่ (เฉลิมเกียรติ ผิวนวล, 2535, น.145-146) อีกทั้งยังมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นผู้รักษาเสถียรภาพทางการเมือง (อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, 2557, น.44)

นักวิชาการทางรัฐศาสตร์ส่วนใหญ่ต่างให้ความเห็นและยอมรับร่วมกันว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบที่มีจุดเริ่มต้นโดยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ในช่วงปลายทศวรรษ 1970 นั้นเป็นรูปแบบการเมืองที่เป็นการประนีประนอมระหว่างทหารและพลเรือน (สุจิต บุญบงการ, 2542, น.10) หรือเป็นการประนีประนอมอำนาจระหว่างกลุ่มที่ไม่เห็นความสำคัญของผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้ง ผู้ปกครองไม่จำเป็นต้องมาจากเสียงส่วนใหญ่ก็ได้กับกลุ่มพลังของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้ง (ศรีบุญ เทพสงเคราะห์, 2557, น.84) ทำให้การเมืองไทยมีเสถียรภาพจากการแบ่งสรรอำนาจด้วยการต่อรองและปรับกลยุทธ์ระหว่างฝ่ายระบบราชการและฝ่ายที่ไม่ใช่ระบบราชการเพื่อให้แต่ละฝ่ายได้เกิดอำนาจสูงสุด (Chai-Anan Samudavanija, 2002, น.136) และเมื่อเข้าสู่สมัยพลเอกเปรมก็ได้ทำหน้าที่จัดสรรผลประโยชน์และลดข้อขัดแย้งอยู่เป็นระยะเวลานาน (ยศ สันตสมบัติ, 2535, น.209) ซึ่งตัวพลเอกเปรมไม่ต้องลงเลือกตั้ง พรรคการเมืองไปเชิญมารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยมีการแบ่งปันอำนาจกันระหว่างพรรคการเมืองกับข้าราชการ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ 2557, น.84)

อย่างไรก็ตามนักวิชาการบางคนเสนอว่าประชาธิปไตยครึ่งใบไม่อาจทำให้เกิดการประนีประนอมได้จริง ดังจะเห็นได้จากความขัดแย้งภายในกองทัพและการช่วงชิงอำนาจระหว่าง



กลุ่มผู้นำทหาร และตัวแสดงเชิงสถาบันที่เป็นผู้รักษาเสถียรภาพทางการเมืองไทยท่ามกลางความขัดแย้งในสมัยพลเอกเปรมคือสถาบันพระมหากษัตริย์ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2557, น.167-169) การรัฐประหารที่ล้มเหลวของนายทหารกลุ่มยังเติร์กนั้นเกิดขึ้นจากการที่สถาบันพระมหากษัตริย์ให้การสนับสนุนพลเอกเปรมอย่างเข้มแข็ง (Robert J. Muscat, 1994, น.170) และพลเอกเปรมเป็นตัวแทนของสถาบันพระมหากษัตริย์ในการยุ่งเกี่ยวกับการเมือง ในฐานะที่พลเอกเปรมเป็นคนกลางระหว่างตัวแสดงต่างๆในทางการเมือง โดยสถาบันพระมหากษัตริย์ใช้เครือข่ายของสถาบันเพื่อแทรกแซงทางการเมือง (Ducan McCargo, 2005, น.208-206)

งานทางวิชาการส่วนใหญ่จะกล่าวถึงตัวแสดงทางการเมืองในสมัยพลเอกเปรมอยู่ที่กลุ่มคือ ทหาร นักการเมือง เทคโนโลยี และ นักธุรกิจชนชั้นกลาง ส่วนกลุ่มนิสิตนักศึกษาส่วนใหญ่เน้นกิจกรรมภายในมหาวิทยาลัย บทบาททางการเมืองส่วนใหญ่เป็นการค้านหรือท้วงติงการทำงานของรัฐบาลหรือผู้นำทางการเมืองมากกว่าจะมุ่งโค่นล้มรัฐบาล ซึ่งเป็นบทบาททางการเมืองที่อ่อนลงกว่าช่วง ค.ศ. 1973-1976 เพราะเงื่อนไขทางการเมืองไม่เปิดโอกาสให้ทำได้ และสิ่งที่นักศึกษาได้ต่อสู้มาทำให้นักธุรกิจมีโอกาสเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น ทางด้านกลุ่มธุรกิจที่เข้ามามีบทบาททางการเมืองเป็นผลมาจากการเข้ามาร่วมกันแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจทั้งที่เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผ่านมาทางคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน อีกส่วนหนึ่งก็คือกลุ่มทุนจากท้องถิ่นที่มีฐานทางการเมืองในท้องถิ่นและเข้าสู่อำนาจทางการเมืองด้วยการเลือกตั้งเพื่อเพิ่มพูนอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองให้ตนเอง ประเด็นสำคัญที่นักวิชาการบางคนอย่าง สุจิต บุญบงการ(2542, น. 189-215) นำเสนอไว้คือการเติบโตของกลุ่มอาชีพในภาคธุรกิจที่ระบบทางการเมืองเปิดโอกาสให้ได้เข้าไปสู่ตำแหน่งที่สูงได้ ทำให้อำนาจกับกลุ่มข้าราชการทั้งทหารและพลเรือน ซึ่งทหารมีลักษณะที่น่าสนใจคือ พยายามดึงนักศึกษาและนักธุรกิจให้ดำเนินตามแนวทางของทหารด้วยเหตุผลด้านความมั่นคง ด้วยการดึงให้นักศึกษามีหัวก้าวหน้า น้อยลงและนักธุรกิจรับผิดชอบต่อส่วนรวมมากขึ้น ทหารมีบทบาทยอมรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองและบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์มากขึ้น

นักวิชาการบางคนยังมีความเห็นอีกว่า ในด้านการสร้างความชอบธรรมของทหารที่ดำเนินการในงานกิจการพลเรือน โดยมีรัฐธรรมนูญกำหนดหน้าที่ไว้ และการสร้างความชอบธรรมให้แก่ทหารในกระบวนการราชการซึ่งตัวบทกฎหมายออกมารับรองบทบาททางการเมืองของกองทัพอย่างเป็นระบบ และเกิดความเป็นสถาบันอันเนื่องมาจากบทบาทดังกล่าวและผูกโยงไปกับวิธีคิดแบบราชการ (สุจิต บุญบงการ, 2542, น.243-265 และสุรชาติ บำรุงสุข, 2541, น.72-78) แต่ทหารก็ยังคงมีการแย่งชิงอำนาจกันเองกันเอง ดังจะเห็นได้จากการก่อรัฐประหารของกลุ่มยังเติร์ก



ใน ค.ศ. 1981 ที่สะท้อนภาพทหารที่แย่งชิงอำนาจกันตลอดเวลา (ธำรงค์ศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, 2557, น.82-83)

การอธิบายโครงสร้างอำนาจของรัฐไทยภายใต้ระบอบประชาธิปไตยครั้งแรก ได้อานิสงส์จากบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) ที่ทำให้กลไกอำนาจรัฐเข้มแข็งระบบราชการสามารถกำหนดและดำเนินนโยบายโดยปราศจากแรงกดดันทางการเมือง อีกทั้งกลุ่มพลังอำนาจต่างๆทางสังคมสังคมยังมีความขัดแย้งกันอยู่ เมื่อพลเอกเปรมการดำเนินนโยบาย ที่เป็นการผสมผสานระหว่างกลไกตลาดและการแทรกแซงของรัฐ ผ่านสถาบันต่างๆทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และในช่วงท้ายเมื่อชนชั้นกลางต้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น จนเกิดเงื่อนไขบังคับในสภาพระบอบประชาธิปไตยครั้งแรกที่ค่อยๆผ่อนคลายจนกลายเป็นประชาธิปไตยที่มากขึ้น แต่ระบบราชการก็ได้ขยายขอบเขตอำนาจสู่สถาบันเศรษฐกิจและการเมืองแล้ว

การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองของรัฐไทยในสมัยพลเอกเปรม ความอ่อนแอของสถาบันทางการเมืองของรัฐไทย มาจากตัวนักการเมืองและความขัดแย้งทางการเมืองที่ทำให้อำนาจทางการเมืองยังคงยึดโยงอยู่กับกลุ่มทหาร หลังการดำเนินนโยบายการพัฒนาแทนการปราบปรามทหารมีบทบาทใหม่ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและการบริหารรัฐ แม้ว่าแนวทางนี้จะสามารถเอาชนะคอมมิวนิสต์ได้ในที่สุดแต่ก็ได้ขีดขวางกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยของรัฐไทย เพราะทหารยังคงยุ่งเกี่ยวกับการเมือง ทั้งการมีส่วนร่วมและเป็นตัวแทนเชิงสถาบัน ซึ่งผลจากสถาบันทางการเมืองที่อ่อนแอนี้เองที่ทำให้ทหารสามารถควบคุมอำนาจทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ จนนำไปสู่การรัฐประหารใน ค.ศ. 1991 (Larry Diamond, 1993, น.21-23) โดยใช้กลไกอำนาจรัฐและอำนาจทางการเมืองในลักษณะของรัฐเข้มแข็งเพื่อควบคุมสังคมไม่ให้บทบาทในด้านการกำหนดนโยบายและชี้แนะว่าสิ่งที่ทหารทำอยู่นั้นมีความชอบธรรม ซึ่งปรากฏการณ์เช่นนี้เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของรัฐไทยที่ยอมรับการนำของชนชั้นสูง อันเป็นผลมาจากการพัฒนาการเมืองสถาบันที่สร้างให้รัฐราชการมีความเข้มแข็งแต่สังคมกลับอ่อนแอลง

รัฐไทยหลังการสิ้นสุดระบอบประชาธิปไตยครั้งแรกในสมัยพลเอกเปรมก็ยังไม่อาจสร้างระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็งขึ้นได้ กลับถูกล้มล้างด้วยการรัฐประหารใน ค.ศ. 1991 ตามมาด้วยเหตุการณ์พฤษภาทมิฬใน ค.ศ. 1992 ที่นำไปสู่การมีรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 (ค.ศ. 1997) ที่ไม่มีนักวิชาการทางรัฐศาสตร์ท่านใดคาดการณ์ว่าจะเกิดการรัฐประหารโดยทหารในรัฐไทยอีก จนกระทั่งเกิดรัฐประหารใน ค.ศ. 2006 และ 2014 ตามมา ซึ่งทุกครั้งหลังทำการรัฐประหาร ข้ออ้างที่นำมาใช้คือ “รัฐไทยอยู่ในภาวะวิกฤต” และ “รัฐไทยต้องปฏิรูปเพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง” จึงเกิดคำถามว่า โครงสร้างของรัฐไทยเป็นอย่างไรจึงเกิดวิกฤตครั้ง



แล้วครั้งเล่า กลไกหรือระบบใดที่ขับเคลื่อนรัฐไทยอย่างแท้จริง และรัฐไทยปรับตัวอย่างไรขณะที่เผชิญวิกฤตอยู่ และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลายครั้งของรัฐไทยเหตุใดจึงยังไม่สามารถเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนได้สำเร็จ

จึงอาจกล่าวได้ว่าพลเอกเปรมประสบความสำเร็จในการแก้ไขวิกฤตการณ์ของรัฐไทย และรื้อฟื้นระบบรัฐราชการขึ้นใหม่เพื่อใช้เป็นกลไกในการดำเนินนโยบายและสร้างเสถียรภาพ ซึ่งความสำเร็จที่กล่าวมาข้างต้นนั้นเป็นคำถามสำคัญที่นักรัฐศาสตร์พยายามหาคำอธิบายว่าปรากฏการณ์ดังกล่าวจะถูกนำกลับมาใช้ทุกครั้งไปเมื่อรัฐไทยอยู่ในภาวะวิกฤตหรือไม่ และสังคมไทยต้องอยู่ในสถานะจำยอมแบบระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ โดยไม่อาจจะพัฒนาประชาธิปไตยที่มีความสมบูรณ์ได้กระนั้นหรือ

ที่มาของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ

สภาพปัญหาของรัฐไทยที่เผชิญอยู่ในช่วงเวลาแห่งทศวรรษที่ 1970 ที่นำไปให้รัฐไทยไปสู่ภาวะวิกฤต ได้แก่ สงครามทางการเมืองระหว่างประเทศเมื่อเวียดนามบุกกัมพูชา และยกกำลังประชิดชายแดนไทยที่รัฐประเทศ ทำให้บรรดานักธุรกิจและกลุ่มทุนเกิดการตื่นตระหนก พากันอพยพและขนย้ายเงินทุนออกนอกประเทศ ปัญหาทางเศรษฐกิจที่ส่งผลให้สินค้าราคาแพง เกิดวิกฤตการณ์น้ำมัน และราคาพืชผลทางการเกษตร ส่วนทางด้านการเมืองเองพลเรือเอกสฤษดิ์ ชลออยู่ หัวหน้าคณะปฏิวัติและพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจได้ เพราะขาดความรู้และเกิดความขัดแย้งทางการเมืองจนต้องนำไปสู่การลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกเกรียงศักดิ์¹¹ อีกทั้งในสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ระบบการเมืองไม่มีเสถียรภาพ เพราะทหารเข้าแทรกแซงทางการเมือง และเกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับฝ่ายนิติบัญญัติที่ทหารเข้าไปทำหน้าที่ในฐานะสมาชิกวุฒิสภา จึงสามารถบีบให้นายกรัฐมนตรีลาออกได้เมื่อกลุ่มสนับสนุนคือข้าราชการทหารและพลเรือนไม่พอใจการแก้ปัญหาการค่าน้ำมันของรัฐบาล จึงเห็นได้ว่า รัฐไทยประสบกับปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองอันประกอบไปด้วยสี่ชุดปัญหาสำคัญ ดังนี้ วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ การขาดความชอบธรรมในทางการเมือง การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ในด้านความมั่นคง และการพัฒนาประชาธิปไตย (democratization) ที่นำพาประเทศไทยไปสู่ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ

การพัฒนาประชาธิปไตยของรัฐไทยในช่วงเวลาดังกล่าว จากเหตุการณ์ทางการเมืองที่นำไปสู่การสิ้นสุดระบอบเผด็จการทหารใน ค.ศ. 1973 ระบบทหารเริ่มเสื่อมคลายลง นับเป็นการ

¹¹ สัมภาษณ์ นายเสนาะ อุณาคุล ที่บ้านพักถนนสุขุมวิท ในวันที่ 1 เมษายน 2558.



เปลี่ยนโฉมหน้าการเมืองไทยครั้งใหญ่ มีการกดดันรัฐบาลให้ยอมรับให้นิสิตนักศึกษาออกเผยแพร่ประชาธิปไตยโดยผู้สังคมนับเป็นการสร้างรากฐานทางประชาธิปไตยของรัฐไทยที่ดีจากการเตรียมรัฐธรรมนูญและนำไปสู่การเลือกตั้ง ต่อมาใน ค.ศ. 1974 มีการจัดงาน “นิทรรศการจีนแดง” ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ถือเป็นการเปิดเสรีภาพทางความคิดเรื่องสังคมนิยม กลุ่มนิสิตนักศึกษาเริ่มเชื่อถือแนวคิดแบบสังคมนิยมและยอมรับปัญหาความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจ ชนชั้นนำและทหารเริ่มกลัวและเกิดแรงเหวี่ยง (swing) ขวาของกลุ่มอนุรักษ์นิยมในไทย ส่วนกลุ่มฝ่ายซ้าย (นิสิตนักศึกษา) ก็เหวี่ยงไปซ้ายมากขึ้นⁱⁱⁱ กลายเป็นปัญหาความขัดแย้งทางอุดมการณ์ที่สำคัญคือการแบ่งเป็นฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวาในสังคมไทย นับเป็นสถานการณ์ที่ผสมผสานกันระหว่างสถานการณ์การเมืองภายในกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ รวมด้วยสถานการณ์ด้านความมั่นคงที่เป็นผลมาจากประเทศในกลุ่มอินโดจีนได้กลายเป็นคอมมิวนิสต์ เมื่อมีการเรียกร้องจากกลุ่มพลังทางสังคมนับทั้งกลุ่มแรงงาน นิสิตนักศึกษาและปัญญาชนหัวก้าวหน้า และกลุ่มอื่นๆ ที่นอกจากจะสร้างความวุ่นวายในสังคมจากการเดินขบวนของนิสิตนักศึกษา และการนัดหยุดงานประท้วงของกรรมกรแล้ว ภาวะเงินเฟ้อและการคุบับัญชีเดินสะพัดเริ่มรุนแรงขึ้น ผสานกับความไม่แน่นอนของภัยคุกคามคอมมิวนิสต์จากประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้การสนับสนุนของชนชั้นกลางและประชาชนที่มีต่อกลุ่มนักศึกษาเปลี่ยนแปลงไปจากผลลบทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและความมั่นคงที่เกิดขึ้นและส่งผลให้ฝ่ายขวามีปฏิกิริยาได้ตอบกลับที่รุนแรงมากขึ้น (สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, 2545, น.41-61)

ใน ค.ศ. 1976 การขยายตัวของฝ่ายซ้ายที่มีมากขึ้นได้สร้างความกังวลให้กับชนชั้นนำและทหาร ผวนกับความกลัวการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ได้ก่อให้เกิดปฏิกิริยาตอบโต้จากฝ่ายขวาที่ต้องการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเมืองเอาไว้ มีการตั้งองค์กรฝ่ายขวาขึ้นเพื่อต่อต้านขบวนการนักศึกษา การปิดล้อมทางข่าวสารและใส่ร้ายป้ายสี การโฆษณาทำลายภาพลักษณ์ มีการจัดตั้งกลุ่มกระหึ่มแดง และกลุ่มพลังฝ่ายปฏิกิริยาต่างๆ อีกมาก เพื่อให้ร่วมกันในการทำลายขบวนการนักศึกษา กลุ่มต่างๆ เหล่านี้ ได้รับการสนับสนุนอันดียิ่งจากอำนาจและกลไกของรัฐในขณะนั้น (ธิกานต์ ศรีนารา, online)

เมื่อนิสิตนักศึกษาเริ่มต้นด้วยการเดินขบวนเพื่อต่อต้านกองทัพอเมริกันในเดือนมีนาคมภายในขบวนการนิสิตนักศึกษาก็มีการพูดถึงการรัฐประหาร เพราะเป็นที่เข้าใจกันว่ารัฐประหารเป็นสิ่งที่ต้องเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะชนชั้นปกครองคงไม่ปล่อยให้สถานการณ์เรียกร้องมีอยู่

ⁱⁱⁱ สุรชาติ บำรุงสุข. บรรยายในงานเสวนา *Withdrawal Symptoms: Social and Culture aspects of the October 6 Coup* ของ Benedict Anderson. ณ. คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2557.



อีกต่อไป^{iv} สถานการณ์จบลงด้วยการจลาจลและความวุ่นวายเข้าทำร้ายนักศึกษาและผู้ร่วมชุมนุมที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในวันที่ 6 ตุลาคม ค.ศ. 1976 ซึ่งได้นำไปสู่การทำการรัฐประหารรัฐบาลของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ในวันเดียวกัน โดยคณะนายทหาร 3 เหล่าทัพและอธิบดีกรมตำรวจ นำโดย พล.ร.อ. สงัด ชลออยู่ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดในนามคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ด้วยข้ออ้างที่ว่า นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมไม่อาจควบคุมสถานการณ์ให้อยู่ในความสงบเรียบร้อยได้ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจึงจำเป็นต้องยึดอำนาจการปกครองไว้

เมื่ออำนาจการบริหารประเทศส่งต่อให้รัฐบาลธานินทร์ก็ต้องประสบกับปัญหาทั้งการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ และปัญหาภายในรัฐบาลเอง เช่น การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทีบเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญที่มีแผนพัฒนาประชาธิปไตยที่ใช้เวลา 12 ปี ถูกมองว่าล่าช้าไม่ทันการกับสถานการณ์ในขณะนั้น จึงมีการใช้กำลังในปราบปรามต่อกลุ่มฝ่ายซ้ายผู้เห็นต่าง และผู้ที่รัฐบาลเห็นว่าเป็นคอมมิวนิสต์อย่างเข้มข้น จนหลายครั้งปราศจากการตรวจสอบจน ทำให้กลุ่มนิสิตนักศึกษาและปัญญาชนหัวก้าวหน้าที่มีความคิดทางการเมืองต่างจากรัฐบาลต้องหนีเข้าไปร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) ทำให้สถานการณ์ไม่ดีขึ้นเพราะยังใช้ความรุนแรงยิ่งเพิ่มความเข้มแข็งให้กับกลุ่มคอมมิวนิสต์ ทำให้เกิดความไม่พอใจให้แก่กลุ่มผู้ที่เคยสนับสนุนก่อนรัฐประหาร และเห็นว่าการใช้กำลังรุนแรงยิ่งสร้างผลร้ายมากกว่าผลดี (สมบัติ ชำรงชัญญ์, 2554, น.397-415)

ในช่วงที่นิสิตนักศึกษาถูกจับและกักขังที่เรือนจำบางขวางมีกระแสแรงมากจากสังคมภายนอก คือการที่ผู้แทนจากต่างประเทศเข้าฟังการพิจารณาคดีทางการเมือง ทำให้รัฐบาลมีคำสั่งให้ถอดถอนนักโทษและไม่ให้นักโทษการเมืองใส่ชุดนักโทษ^v ระหว่างนั้นเกิดคดีกบฏ 26 มีนาคม ค.ศ. 1977 โดยเหตุการณ์นี้เกิดขึ้นหลังการจลาจลและรัฐประหารในวันที่ 6 ตุลาคม ค.ศ. 1976 ที่ทหารในคณะปฏิรูปการปกครองและชนชั้นนำยังมีความวิตกกังวลว่าอาจจะมีรัฐประหารซ้อนจากทหารกลุ่มไม่มีอำนาจอยู่ในสภาพปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในขณะนั้น เพื่อล้มล้างรัฐบาลของนายธานินทร์ (สมบัติ ชำรงชัญญ์, 2554, น.435) การก่อการครั้งนี้ นำโดย พล.อ.ฉลาด หิรัญศิริ และนายทหารกลุ่มหนึ่งรวมทั้ง พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ด้วย แต่ก่อการไม่สำเร็จ พล.อ.ฉลาด หิรัญศิริ และพวกถูกจับและกักขังร่วมกับนักโทษคดีกบฏที่เป็นนิสิตนักศึกษา และเกิดการหลอมรวมกัน

^{iv} สุรชาติ บำรุงสุข. บรรยายในงานเสวนา *Withdrawal Symptoms: Social and Culture aspects of the October 6 Coup* ของ Benedict Anderson. ณ. คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2557.

^v สุรชาติ บำรุงสุข. บรรยายในงานเสวนา *Withdrawal Symptoms: Social and Culture aspects of the October 6 Coup* ของ Benedict Anderson. ณ. คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2557.



ระหว่างสองฝ่าย ภายหลังเมื่อกลุ่มนายทหารพันโทขอกออกไปก็เป็นกำลังสำคัญที่ผลักดันให้เกิดการกลับมาช่วยกลุ่มนิสิตนักศึกษาที่ยังถูกกักขังอยู่^{vi} ส่วนพลเอกฉัตร ค่อมอดองโทษประหารชีวิต (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2554, น.415)

การวางแผนแก้ปัญหาประเทศในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาประชาธิปไตยที่มีระยะเวลา 12 ปีของรัฐบาลนายธานินทร์ ถูกมองว่านานเกินไป และด้วยระยะเวลาไม่ถึงปี ก็ถูกโจมตีว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างที่หวังกันเอาไว้ และยังปัญหาเรื่องการคุกคามเสรีภาพของสื่อมวลชน ทำให้กระแสคอมมิวนิสต์ถูกกระพือขึ้นมาอีก อีกทั้งเกิดกรณีการลอบวางระเบิดใกล้พลับพลาที่ประทับของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่จังหวัดยะลาใน ค.ศ. 1977 สภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีเสนอให้มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี แต่ได้รับการปฏิเสธ (สรวง วงศ์สุวรรณเลิศ, 2554, น.107)

ในที่สุดคณะนายทหารในสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่นำโดย พล.ร.อ.สังัด ชล่ออยู่ จึงก่อการรัฐประหารขึ้นในวันที่ 20 ตุลาคม ค.ศ. 1977 และได้นายกรัฐมนตรี คือ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ที่มีกลุ่มนายทหารยังเติร์กเป็นผู้ให้การสนับสนุน อีกทั้งยังได้รับการสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่ที่ไม่ต้องการรัฐบาลขวจัด เพราะธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2520 (ค.ศ. 1977) เมื่อรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ขึ้นบริหารประเทศก็ได้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ และใช้นโยบายที่มีความผ่อนปรนกับกลุ่มนิสิตนักศึกษามากขึ้นกลายเป็นความหวังอีกครั้งในการสร้างประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ 2554, น.449-453) อีกทั้งได้ออกกฎหมายนิรโทษกรรมให้แก่ผู้กระทำความผิดในเหตุการณ์ 6 ตุลาคม ค.ศ. 1976 ดังที่ สุรชาติ บำรุงสุข ได้เล่าให้ฟังว่า พลเอกเกรียงศักดิ์ ได้เชิญตนและกลุ่มนักศึกษาที่เป็นนักโทษการเมืองไปรับประทานอาหารที่บ้านหลังได้รับการนิรโทษกรรม เพื่อเปิดให้เห็นภาพที่ต้องการความประนีประนอมในสังคมไทย^{vii}

เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) จึงมีลักษณะของการจัดสรรอำนาจใหม่ระหว่างกลุ่มผู้ครองอำนาจในระบบราชการกับผู้ที่อยู่นอกกลุ่มระบบราชการ โดยมีบทเฉพาะกาลที่ยังคงความเป็นเผด็จการอำนาจนิยมจึงถูกเรียกว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาธิปไตยครึ่งใบ” ซึ่งในช่วงแรกก็ได้สร้างความร่วมมือได้อย่างดีระหว่างกลุ่มทหารและนักการเมือง แต่เมื่อเกิดความไม่พอใจรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์จากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่รุนแรง การไร้เสถียรภาพทางการเมือง

^{vi} สุรชาติ บำรุงสุข. บรรยายในงานเสวนา *Withdrawal Symptoms: Social and Culture aspects of the October 6 Coup* ของ Benedict Anderson. ณ. คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2557.

^{vii} สุรชาติ บำรุงสุข. บรรยายในงานเสวนา *Withdrawal Symptoms: Social and Culture aspects of the October 6 Coup* ของ Benedict Anderson. ณ. คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2557.



และความขัดแย้งในกลุ่มทหาร นายทหารกลุ่มยังเติร์กจึงหันไปให้การสนับสนุนพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (สมบัติ ชำรงชัญญะ, 2554, น.484) เมื่อเกิดการก่อกวนทั้งภายในและภายนอกสภา พลเอกเกรียงศักดิ์จึงลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและส่งต่ออำนาจให้แก่พลเอกเปรม

นับจาก ค.ศ. 1978 เป็นต้นมา ทหารได้ยอมรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นสิ่งจำเป็น และในขณะเดียวกันสังคมก็ยอมรับว่าบทบาททางการเมืองของทหารก็เป็นจำเป็นเช่นกัน โดยถือว่าการพัฒนาประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์เงื่อนไขสำคัญในการเสริมสร้างความมั่นคงของชาติ (สุจิต บุญบงการ, 2542, น.265) แม้ว่าจะมีการเรียกร้องจากกลุ่มนอกระบบราชการที่เป็นพลังทางสังคม แต่ยังเป็นเพียงเสียงส่วนน้อยไม่มีอำนาจโดยตรงในการมีส่วนร่วมในการกำหนดรูปแบบการปกครอง เพราะกลุ่มประชาชนในชนบทเองก็ยังยึดโยงอยู่กับระบบอุปถัมภ์ทำให้ถูกชักจูงหรือระดมไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยข้าราชการส่วนภูมิภาคและผู้นำในท้องถิ่น ส่วนกลุ่มนักการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ รวมทั้งนักวิชาการ สื่อมวลชน นักศึกษาและปัญญาชนก็ทำได้เพียงวิจารณ์และเรียกร้องจากผู้นำที่มีอำนาจ ซึ่งต่อมาภายหลังกลุ่มการเมืองเองก็ถูกครอบงำจากอิทธิพลของกลุ่มธุรกิจในการเข้าไปคานอำนาจกับกลุ่มพลังอำนาจราชการ (เกรียงศักดิ์ ช่างนาค, 2533, น.123-124) และเห็นได้ว่าเมื่อสิ้นสุดบทเฉพาะกาลกลุ่มพลังทางสังคมมีบทบาทและมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น

ความเป็นสถาบันของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ

ความเป็นสถาบันของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการได้ส่งผลต่อการจัดสรรอำนาจทางการเมืองตามโครงสร้างของระบอบด้วยการสร้างโครงสร้างพื้นฐานแห่งอำนาจหรือการสร้างศักยภาพในเชิงสถาบันเพื่อนำเอานโยบายออกสู่การปฏิบัติเพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ทางการเมือง (Dan Slater, 2010, น.3) ซึ่งระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบเป็นสถาบันที่ฝังรากอยู่ในโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองของรัฐไทย เป็นระบอบที่มีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์และดำรงอยู่ในช่วงเวลาหนึ่งของประวัติศาสตร์รัฐไทย ระบอบนี้ได้สร้างและรักษาระบบราชการให้มีเสถียรภาพและมั่นคง ด้วยการขยายขอบเขตอำนาจของระบบราชการเข้าสู่สถาบันทางเศรษฐกิจและการเมือง และสร้างเงื่อนไขผ่านโครงสร้างเชิงสถาบันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่กำหนดโครงสร้างในด้านเศรษฐกิจ การเมือง ความมั่นคง และสังคม อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้กับตัวแสดงทางการเมืองอื่นนอกระบบราชการได้เข้าสู่กระบวนการทางนโยบายและสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการกับกลุ่มพลังนอกระบบราชการกลายเป็นเครือข่ายภาคราชการที่ทำให้กลไกอำนาจรัฐเข้มแข็งขึ้น



ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบมีโครงสร้างเชิงสถาบันประกอบด้วยโครงสร้างที่เป็นทางการจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) และคำสั่งที่เทียบเท่ากฎหมายเพื่อใช้เป็นแนวนโยบายในการบริหารรัฐ โดยให้ข้าราชการมีอำนาจและความชอบธรรมอย่างเต็มที่ในการกำหนด วางแผน และขับเคลื่อนนโยบาย อีกทั้งยังสามารถตรวจสอบและควบคุมนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งตามเงื่อนไขที่กฎหมายรับรองไว้ ส่วนโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการได้สร้างค่านิยมให้สังคมยอมรับความดี ความสามารถของข้าราชการ และยอมรับข้าราชการในลักษณะข้าแผ่นดินหรือผู้ที่ทำงานรับใช้พระมหากษัตริย์ ในขณะที่ข้าราชการก็สร้างคุณค่าใหม่ให้กับความเป็นข้าราชการว่าเป็นผู้ที่มีฐานะทางสังคม ความเป็นศักดิ์นาเจ้าขุนมูลนาย (hierarchically organized) และสร้างปฏิสัมพันธ์กับสังคมด้วยระบบอุปถัมภ์

ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบได้วางเงื่อนไขเชิงสถาบันในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเพื่อตอบสนองเชิงนโยบายและการจัดการกับปัญหาทางเศรษฐกิจการเมืองในสมัยพลเอกเปรม ด้วยการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและการเมืองของรัฐไทยในสมัยพลเอกเปรมที่เผชิญอยู่ ได้แก่ การสร้างเสถียรภาพทางการเมือง การแก้ไขวิกฤตทางเศรษฐกิจ การแก้ปัญหาด้านความมั่นคงและการพัฒนาประชาธิปไตยภายใต้ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจและโครงสร้างการเมืองภายใต้เงื่อนไขเชิงสถาบันของประชาธิปไตยครึ่งใบนั้นได้กำหนดความสัมพันธ์ของตัวแสดงในการเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบาย และการปรับตัวภายใต้โครงสร้างอำนาจระหว่างกลุ่มตัวแสดงต่างๆ อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบได้ส่งผลต่อการสร้างสภาพรัฐราชการไทยที่เข้มแข็งขึ้นแม้จะสิ้นสุดของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบไปแล้วก็ตาม

ปัญหาการพัฒนาประชาธิปไตย

พลเอกเปรมชี้ให้เห็นว่าปัจจัยสำคัญที่นำมาสู่ความมั่นคงของรัฐไทย คือ พลังทางการเมือง พลังทางเศรษฐกิจ พลังทางสังคมจิตวิทยา และพลังทางทหาร (มูลนิธิรัฐบุรุษ, 2549, น.117) แต่ไม่มีพลังประชาธิปไตย แม้จะดูเหมือนว่าเมื่อสิ้นสุดสมัยพลเอกเปรมการเปลี่ยนผ่าน (transition) ของประชาธิปไตยจะมีมากขึ้น เมื่อพลเอกเปรมไม่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหลังการเลือกตั้งใน ค.ศ. 1988 และให้ผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งจัดตั้งรัฐบาลกันเอง แต่ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบได้สร้างค่านิยมการไม่ยึดมั่นต่อระบอบประชาธิปไตย (commitment to democracy) ให้แก่สังคมไทย การเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งก็เกิดขึ้นได้เพราะชนชั้นนำยอมให้เกิดขึ้นได้ เพื่อให้ต่างชาติยอมรับและผ่อนคลายกระแสทางสังคมที่ไม่ต้องการให้ทหารแทรกแซงทางการเมืองและนายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง ทำให้การพัฒนาประชาธิปไตยไม่สำเร็จและ



ยั่งยืน เพราะสาเหตุหลักสองประการคือ ประการแรก สถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองไม่เข้มแข็ง และไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างแท้จริง ประชาธิปไตยมีแต่เพียงกระบวนการและข้ออ้างเพื่อใช้ในการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์เท่านั้น ส่วนพลเอกเปรมก็มีเครื่องมือควบคุมสถาบันทางการเมืองคือ การยุบสภา ประการที่สอง คือ สังคมไทยยึดมั่นในตัวบุคคลมากกว่าระบบ ดังจะเห็นได้จากหลังการเลือกตั้ง ค.ศ. 1980 นักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งก็ยังคงพร้อมใจกันเชิญพลเอกเปรมให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไปอีกสมัย อีกทั้งยังมีการเรียกร้องให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและพลเอกเปรมเข้ามาแก้ไขวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองหลายครั้งนับตั้งแต่ ค.ศ. 2006 เป็นต้นมา

นั่นเป็นเพราะระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบทำให้โครงสร้างอำนาจเดิมที่มีฐานเป็นระบบราชการไม่มีการเปลี่ยนแปลง แต่กลับสร้างความเข้มแข็งและขยายขอบเขตอำนาจให้กับระบบราชการมากขึ้น อีกทั้งอุดมการณ์ราชาชาตินิยมยังบ่มเพาะและสนับสนุนให้ระบบศักดินารัฐอุปถัมภ์เข้มแข็งทำให้ระบบราชการกลายเป็นสถาบันที่อยู่เหนือกว่าสถาบันเศรษฐกิจและการเมืองใดๆ ซึ่งแม้จะมีการปรับโครงสร้างด้วยรัฐธรรมนูญหลายครั้ง แต่กลับไม่มีการเปลี่ยนค่านิยมให้สังคมไทยกลายเป็นประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะโครงสร้างชั้นกลางของสังคมไทยที่ประกอบด้วย ข้าราชการ (ทหารและเทคโนแครต) นักการเมือง และนักธุรกิจชนชั้นกลางยังคงยึดติดกับอำนาจเดิมแบบอนุรักษนิยมที่มีระบบราชการเป็นฐาน จึงมีโอกาที่วงจรการแย่งชิงอำนาจเกิดขึ้นวนเวียนซ้ำแล้วซ้ำอีก

แม้จะมีการปรับโครงสร้างแบบที่เป็นทางการหลายครั้งด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญแต่โครงสร้างแบบไม่เป็นทางการหรือค่านิยมในสังคมไทยกลับไม่มีการเปลี่ยน และยังปลูกฝังให้ค่านิยมในระบบอุปถัมภ์จากระบบราชการส่วนกลางที่หมายรวมถึงทั้งจากสถาบันพระมหากษัตริย์และระบบราชการที่มีหน้าที่ในฐานะที่เป็นข้าแผ่นดินที่ทำงานถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในการบริหารประเทศ เป็นการตอกย้ำอุดมการณ์ราชาชาตินิยมให้ฝังรากลึกในสังคมไทยและกลายเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีสมบูรณาญาสิทธิราชกำกับอยู่ ข้าราชการจึงมีความชอบธรรมในการแก้ไขปัญหากล่าวหาและกำหนดนโยบายของรัฐมากกว่านักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง วงจรของปัญหาจึงวนเวียนซ้ำซากทั้งๆที่มีความพยายามแก้ปัญหาตลอดมาอย่างต่อเนื่อง และสุดท้ายกลายเป็นความขัดแย้งในสังคมไทยระหว่างกลุ่มอนุรักษนิยมกับกลุ่มประชาธิปไตยที่ปรากฏขึ้นตั้งแต่ปี 2005 เป็นต้นมา

การพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทยจึงไม่อาจบรรลุผลสำเร็จไปสู่ความมั่นคงและยั่งยืนได้ เพราะเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ในด้านเศรษฐกิจหรือการเมือง สังคมไทยจะไม่ยอมใช้กระบวนการตาม



ระบอบประชาธิปไตยเพื่อแก้ไขปัญหา และจะมีคนบางกลุ่มในสังคมเรียกร้องให้ระบบราชการหรือบุคคลผู้มีบารมี รวมทั้งการขอพึ่งพระบารมีจากสถาบันพระมหากษัตริย์ให้ลงมาแก้ไขปัญหาและยึดอำนาจคืนจากรัฐบาลประชาธิปไตย โดยกลุ่มดังกล่าวพร้อมที่จะยอมรับอำนาจเผด็จการและยอมให้เกิดระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบขึ้นเพื่อใช้แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น แต่ก็ยังคงเปิดโอกาสให้แก่วัฒนธรรมนอกระบบราชการเข้าร่วมในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน แต่ตัวแสดงที่จะเข้าร่วมเหล่านั้นก็ต้องยอมรับในอำนาจเผด็จการ เมื่อการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเสร็จสิ้นก็จะมีการปรับโครงสร้างทางการเมืองที่เป็นทางการให้เป็นประชาธิปไตยที่มากขึ้น แต่โครงสร้างแบบไม่เป็นทางการหรือค่านิยมในสังคมไทยแบบระบบอุปถัมภ์ยังคงเป็นตัวจุดรั้งให้สังคมไทยไม่เปลี่ยนแปลง ดังที่เห็นได้จาก การบริหารประเทศของพลเอกเปรมในช่วงทศวรรษที่ 1980 ที่ดำเนินการโดยระบบราชการ การเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองในเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ในค.ศ. 1992 ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ลงมายุติความขัดแย้ง และรัฐบาลหลังการรัฐประหารใน ค.ศ. 2014 ที่มีการนำเอาระบบราชการลงมาแก้ปัญหาต่างๆของรัฐไทยอย่างเต็มรูปแบบ

สรุป

โครงสร้างอำนาจภายในของประเทศไทยเกิดจากโครงสร้างชั้นบน (สถาบันพระมหากษัตริย์และกลุ่มทุน) เป็นผู้กำหนดแนวคิด ค่านิยม และสร้างสมดุลแห่งอำนาจให้แก่โครงสร้างชั้นอื่นๆ มีโครงสร้างชั้นกลางเป็นผู้จัดทำและขับเคลื่อนนโยบายภายใต้สมดุลอำนาจระหว่างกันของตัวแสดงในชั้นนี้ อันได้แก่ ทหาร เทคโนโลยีการเมือง และนักธุรกิจ โดยที่โครงสร้างชั้นล่าง (ประชาชนทั่วไป) เป็นส่วนสนับสนุนและเป็นเครื่องมือเชิงมวลชนให้แก่ตัวแสดงในโครงสร้างชั้นกลางเพื่อปรับสมดุลทางอำนาจของโครงสร้างภายใน

การดำเนินนโยบายภายใต้ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบนั้นได้สร้างความเข้มแข็งและขยายขนาดของระบบราชการจากเครือข่ายที่เกิดขึ้นใหม่ เมื่อดึงเอาตัวแสดงนอกภาครัฐอย่างนักธุรกิจชนชั้นกลางเข้ามาเพื่อแก้ไขปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ ทำให้ประเทศไทยกลายเป็นรัฐราชการที่เข้มแข็งภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) และค่านิยมของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ

ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบในสมัยพลเอกเปรมจึงไม่ใช่การประนีประนอมอำนาจระหว่างฝ่ายราชการกับฝ่ายการเมือง หรือฝ่ายราชการกับฝ่ายนอกกลไกระบบราชการแต่เพียงอย่างเดียว แต่เป็นการสร้างโครงสร้างทางการเมืองใหม่ขึ้นมาในสังคมไทย โดยใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) และแนวนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและความมั่นคงสร้างโครงสร้างแบบที่เป็นทางการเพื่อทำให้เกิดอำนาจครอบงำ (dominant) รวมทั้งการใช้แนวคิดราชาชาตินิยมสร้างโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการเพื่อทำให้เกิดอำนาจนำ (hegemony) ซึ่งระบอบนี้มีการ



พัฒนาเชิงสถาบันของตัวระบอบเอง ทำให้สถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองที่อยู่ภายใต้ระบอบนี้ก็มีการพัฒนาการเชิงสถาบันที่ส่งผลต่อการสร้างความเข้มแข็งให้กับรัฐบาลไทยจากการขยายขอบเขตอำนาจของระบบราชการที่เข้าไปครอบงำสถาบันต่างๆ เหล่านั้น รวมทั้งสร้างอำนาจผ่านวิถีปฏิบัติและค่านิยมแบบประชาธิปไตยครั้งใบให้แก่สังคมไทย

วิกฤตการณ์ของรัฐไทยจะเกิดขึ้นเมื่อสมดุลแห่งอำนาจของโครงสร้างชั้นกลางเสียไป เกิดความแตกแยกและขัดแย้งของข้าราชการอันเนื่องมาจากการถูกรอบงำหรือท้าทายจากพลังอำนาจนอกระบบราชการ (นักธุรกิจชนชั้นกลาง นิสิตนักศึกษาปัญญาชน และนักการเมือง) จนส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ อำนาจ และผลประโยชน์ของโครงสร้างส่วนบน ส่วนเครื่องมือที่ใช้ในการแก้ไขวิกฤตการณ์ คือ ระบอบประชาธิปไตยครั้งใบ เพื่อดึงเอาระบบราชการกลับมาทำงานอย่างเต็มรูปแบบอีกครั้ง ด้วยการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบราชการและกำจัดกลุ่มพลังอำนาจอื่นที่ท้าทายอำนาจระบบราชการออกไปจากระบบการเมือง โดยให้ข้าราชการทหารดูแลเรื่องความมั่นคงและการพัฒนา ส่วนข้าราชการพลเรือนดูแลในเรื่องเศรษฐกิจและสังคม

อีกทั้งค่านิยมของสังคมไทยที่ไม่ได้เชื่อถือในคุณค่าแบบประชาธิปไตยก็ยังคงเป็นปัญหาที่ทำให้ระบอบประชาธิปไตยครั้งใบยังคงฝืดกรากลึกในสังคมไทย และเป็นเครื่องมือสำคัญของชนชั้นนำที่นิยมทรศนะแบบอำนาจนิยมนำกลับมาใช้เพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ของรัฐไทยทุกครั้ง โดยอ้างอิงกับอำนาจของเครือข่ายที่เชื่อมโยงกับสถาบันพระมหากษัตริย์เพื่อให้ระบบราชการสามารถทำงานได้อย่างเต็มที่เพื่อครอบงำและมีอำนาจนำในสังคมไทย โดยมอบหมายภารกิจด้านความมั่นคงและการพัฒนาให้แก่ทหาร ส่วนการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมมอบหมายให้เทคโนโลยี และให้อำนาจในการบริหารและกำหนดนโยบายอยู่ภายใต้กลไกของระบบราชการ

ข้อเสนอแนะ แม้ว่าระบอบประชาธิปไตยครั้งใบจะเป็นระบอบที่สังคมไทยยอมรับในการแก้ไขวิกฤตการณ์ของรัฐไทย แต่ระบอบดังกล่าวก็ได้สร้างปัญหาเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะวิถีปฏิบัติและค่านิยมของสังคมไทยที่ยึดโยงอยู่กับระบบอุปถัมภ์ ทุกครั้งที่เกิดวิกฤตการณ์ในบ้านเมืองก็มักจะเรียกร้องให้ระบบราชการและสถาบันพระมหากษัตริย์เข้ามาแก้ไขปัญหา ทำให้การพัฒนาประชาธิปไตยของรัฐไทยไม่อาจก้าวหน้าเพราะความอ่อนแอของสถาบันทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ถูกครอบงำให้อยู่ภายใต้ระบบราชการ เพราะหากวันใดสถาบันทหารหรือสถาบันพระมหากษัตริย์อ่อนแอลง เครื่องมือที่เคยใช้ปรับดุลทางการเมืองแบบระบอบประชาธิปไตยครั้งใบก็ไม่อาจจะใช้ได้ผลอีกต่อไปในการแก้ไขวิกฤตการณ์ของรัฐไทย



ดังนั้นรัฐไทยจึงควรที่จะส่งเสริมให้สถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองเหล่านั้นสามารถทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ มีศักยภาพในการปรับตัวให้เท่าทันกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และมีฐานการสนับสนุนที่มาจากประชาชนอย่างแท้จริง จึงจะทำให้รัฐไทยก้าวไปสู่การเป็นประชาธิปไตยที่มั่นคงและยั่งยืน ซึ่งการที่จะทำให้สังคมไทยพัฒนาไปสู่การเป็นประชาธิปไตยจึงไม่เพียงแต่การกำหนดสาระสำคัญในรัฐธรรมนูญจะมีความเป็นประชาธิปไตยมากน้อยแค่ไหน แต่จำเป็นต้องพัฒนาค่านิยมของสังคมไทยให้เชื่อถือในคุณค่าและยึดมั่นระบอบต่อประชาธิปไตย เพื่อพัฒนาสถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีความเข้มแข็งจากประชาชนที่เป็นฐานสนับสนุนให้แก่สถาบันเหล่านั้น คอยลดทอนและคานอำนาจระบบราชการ และไม่ปล่อยให้ค่านิยมแบบอนุรักษนิยมของสังคมไทยคอยฉุดรั้งการพัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยของรัฐไทยอีกต่อไป

บรรณานุกรม

- เกรียงศิษย์ นำพลสุขสันต์. (2533). รัฐธรรมนูญ 2521 กับเสถียรภาพของระบบการเมืองไทย.
- วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เฉลิมเกียรติ ผิวฉนวน. (2535). ความคิดทางการเมืองของทหารไทย 2519-2535. กรุงเทพฯ: ผู้จัดการ.
- ชัยอนันต์ สมุทวานิช. (2532). รายงานผลการวิจัยในโครงการบริการเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม. กรุงเทพฯ : มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- ธิดานันท์ ศรีนารา. เหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519. สืบค้นจาก http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php/6_%E0%B8%95%E0%B8%B8%E0%B8%A5%E0%B8%B2%E0%B8%84%E0%B8%A1_2519. (เข้าถึงเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2557).
- ธีระยุทธ บุญมี. (2550). ความคิดสองทศวรรษ. กรุงเทพฯ : มติชน.
- ธีรศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์. (2557). ใน ประชาธิปไตยไทย: สารคดี โดย เป็นเอกรัตนเรือง และ ภาสกร ประมูลวงศ์. ชานันท์ ยอดหงษ์ เรียบเรียง. พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ: มติชน.
- นกรินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2549). พระผู้ทรงปกเกล้าประชาธิปไตย : 60 ปีสิริราชสมบัติกับการเมืองการปกครองไทย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2557). ใน ประชาธิปไตยไทย: สารคดี โดย เป็นเอกรัตนเรือง และ ภาสกร ประมูลวงศ์. ชานันท์ ยอดหงษ์ เรียบเรียง. พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ: มติชน.
- รัฐบุรุษ, มูลนิธิ. (2549). รัฐบุรุษชื่อเปรม. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : มติชน.



- ยศ สันตสมบัติ. (2535). **อำนาจ บุคลิกภาพ และผู้นำการเมืองไทย**. กรุงเทพฯ: น้ำไท.
- สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์. (2545). **การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: คบไฟ.
- สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. (2554). **การเมืองการปกครองไทย : ยุคเผด็จการ-ยุคปฏิรูป**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : เสมาธรรม.
- สรวง วงศ์สุวรรณเลิศ. (2545). **รัฐบุรุษคู่แผ่นดิน**. กรุงเทพฯ: พระอาทิตย์.
- สุจิต บุญบงการ. (2542). **การพัฒนาทางการเมืองของไทย : ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหาร สถาบันทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรชาติ บำรุงสุข. (2541). **ทหารกับประชาธิปไตยไทย: จาก 14 ตุลา ผู้ปัจจุบันและอนาคต**. กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก.
- เสน่ห์ จามริก. (2549). **การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- เสนาะ อุณากร. (2552). **อัตชีวประวัติและผลงานของเสนาะ อุณากร**. บก. พูลสิน วงศ์กลุฑ. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- ศรัญญู เทพสงเคราะห์. (2557). **ใน ประชาธิปไตยไทย: สารคดี โดย เป็นเอกรัตนเรือง และ ภาสกร ประมูลวงศ์**. ชานันท์ ยอดหงษ์ เรียบเรียง. พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ: มติชน.
- อรรถจักร สัตยานุรักษ์. (2557). **ประชาธิปไตยคนไทยไม่เท่ากัน**. กรุงเทพฯ: มติชน.
- Acemoglu, D. and Robinson, J. (2006). **Economic Origins of Dictator and Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Diamond, L. (1993). **Political Culture and Democracy in Developing Countries**. edited by Larry Diamond. London: Lynne Rienner.
- Doner, R.F. (2009). **The Politics of Uneven Development: Thailand's economic growth in comparative perspective**. New York: Cambridge University Press.
- McCargo, D. (2005). Network Monarchy and Legitimacy Crises in Thailand. **Politics of Modern Southeast Asia Critical Issues in Modern Politics**. ed. Allen Hicken. Vol I State, State-Building, and State Business Links. London: Routledge.
- Muscat, R. (1994). **The Fifth Tiger**. M.E. Sharpe: United Nations University Press.



ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 มีนาคม – สิงหาคม 2559

วารสารการเมืองการปกครอง
ธรรมาภิบาล (Good Governance)

Samudavanija, C. (2002). **Thailand: State building, Democracy and Globalization**. Bangkok: IPPS.

Slater, D. (2010). **Ordering Power**. New York: Cambridge University.

Unger, D.H. (1989). **Japan, the Overseas Chinese, and Industrialization in Thailand**.

Ph.D. dissertation. Berkeley: University of California.