


## ความจริงวันนี้"ใครทำลายประเทศไทย"

นำเสนอเมื่อ : 19 พ.ค. 2552

16 เมษายน

ใครทำลายประเทศไทย: ระบบหรือบุคคลชั้นเลว



อำนาจาธิปไตย

โดย ลิขิต ชีวะเวสน์ 16 เมษายน 2552 01:32 น.

ศ.ดร. ลิขิต ชีวะเวสน์

(www.dhiravegin.com, likhit@ dhiravegin.com)

วชชบัณฑิต

ผู้อำนวยการโครงการวิจัยภาค วิทยาลัยสื่อสารการเมือง

มหาวิทยาลัยเกริก

คำว่า อำมาตยาธิปไตย เป็นคำซึ่งนักวิชาการไทยแปลมาจากนักวิชาการชาวอเมริกันชื่อ เฟรดริกส์ (Fred Riggs) ผู้ซึ่งเคยทำการวิจัยในเมืองไทยและฟิลิปปินส์ โดยวิเคราะห์สังคมไทยในยุคที่ทหารมีอำนาจในการปกครองบริหาร ได้แก่ ยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร และสุรป ivo จากการศึกษาสังคมไทยของเฟรดริกส์ ทำให้เขาได้เสนอทฤษฎีการปกครองแบบอำมาตยาธิปไตย โดยที่การเลือกตั้งเป็นพิธีกรรมเป็นระยะๆ ที่สำคัญคือ ตัวผู้บริหารประเทศจะถูกคัดเลือกโดยนักการเมืองหรือพรรคการเมือง ทำให้สภาพการปกครองบริหารกลายเป็นการปกครองโดยองค์กราธิปไตย มาจากองค์กร + ธิปไตย ตัวบุคคลคือองค์กราธิปไตยนั้นเฟรดริกส์ใช้คำภาษาอังกฤษว่า bureaucratic polity คือการบริหารปกครองโดยหน่วยงาน คำว่า polity คือ สังคมการเมือง

เพราะฉะนั้น คำว่า bureaucratic polity ก็คือการปกครองซึ่งอำนาจถูกครอบงำโดยอำนาจของข้าราชการตั้งแต่เริ่มแรกการวางนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การจัดการงบประมาณขึ้นอยู่กับข้าราชการประจำ ในขณะที่ตัวอำนาจการเมืองก็ขึ้นอยู่กับข้าราชการทหาร ซึ่งมีองค์กำลังยึดตั้งและได้อำนาจมาจากกฎปฏิวัติรัฐประหาร โดยมีทางเลือกตั้งเป็นพิธีกรรมเป็นระยะๆ ที่สำคัญคือ ตัวผู้บริหารประเทศจะถูกคัดเลือกโดยนักการเมืองหรือพรรคการเมืองและมักจะเป็นนายทหารที่มีกองทัพสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง ส่วนการเลือกตั้งก็เป็นไปตามครรลองเพื่อให้อำนาจของนักการเมืองประชาธิปไตยซึ่งมีพลังที่มาจากเลือกตั้ง

ขณะที่ตัวอำนาจการเมืองก็ขึ้นอยู่กับข้าราชการตั้งแต่เริ่มแรก การปกครองเช่นนี้คือ ข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนเป็นใหญ่ในแผ่นดิน นักวิชาการบางคนกล่าวว่าน่าจะใช้คำว่า เสนาธิปไตย และในความเป็นจริงนั้น ทหารกุมอำนาจการเมืองและการบริหารทั่วไปอยู่ในข้าราชการประจำ เพราะเป็นผู้ที่มีข้อมูล ความรู้ ความเชี่ยวชาญ ข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนจึงอาศัยที่พาดพิงกันและกัน

ในอดีตนั้นหน่วยงานหลักที่สำคัญที่สุดคือ กระทรวงกลาโหมและมหาดไทย หากจากนั้นก็จะมีเรื่อง วัง คลัง นา ต่อมาก็มีการทำสัญญาการค้าขายระหว่างประเทศ และทำหน้าที่เป็นกระทรวงการต่างประเทศด้วยในตัว มีทั้งกรมท่าซ้าย กรมท่ากลาง และกรมท่าขวา ดูแลการค้าขายกับฝั่งทะเลแปซิฟิก อันดามันและมหาสมุทรอินเดีย และตามมาด้วยหน่วยงานอื่นๆ เมื่อมีการปฏิรูประเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2435 ในยุคลงเกล้ารัชกาลที่ 5

คำว่า อำมาตยาธิปไตย จึงมีที่มาจากที่กล่าวมาเบื้องต้น โดยมีข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงที่เห็นเด่นชัดต่อไปนี้คือ ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 เป็นต้นมา จนถึงการปฏิวัติรัฐประหารเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2500 โดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ นายกรัฐมนตรีในช่วง 25 ปีดังกล่าวนี้โดยบุคคลที่มีภูมิหลังมาจากทหาร 3 คน โดยจอมพล ป.พิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งประมาณ 14 ปีครึ่ง พระยาพหลพลพยุหเสนา ดำรงตำแหน่งประมาณ 5 ปีกว่า หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ดำรงตำแหน่งประมาณ 1 ปี ใน 25 ปีนี้ 21 ครั้งถูกยกยาดำรงตำแหน่งของทหาร และ 3 ปีกว่า หลังสงครามโลกครั้งที่สองก็อยู่ในอำนาจของยุคการ 2475 ซึ่งหลายคนก็เป็นข้าราชการพลเรือน

หลังการปฏิวัติเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2500 นายพจน์ สารสิน เป็นนายกรัฐมนตรีชั่วคราวประมาณ 90 วัน หลังการเลือกตั้งพลโทถนอม กิตติขจร (ยศขณะนั้น) เป็นนายกรัฐมนตรีจนถึง 20 ตุลาคม 2501 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็ยึดอำนาจอีกครั้งหนึ่ง โดยยกเลิกรัฐธรรมนูญและมีการประกาศธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 20 มาตรา ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐบาลทหารที่มีการใช้อำนาจเด็ดขาดคือมาตรา 17 จากนั้นถึงเกิดสภายุทธ และจอมพลถนอม กิตติขจร ก็ได้ดำรงตำแหน่งต่อมานับที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเมื่อ พ.ศ. 2511 และ พ.ศ. 2514 ก็ได้ปฏิวัติด้วย และได้นำไปสู่ระบบทหารยึดเป็นขบวนเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516

ข้อที่จะต้องชี้ให้เห็นชัดก็คือ ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 จนถึง 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งเป็นระยะเวลาประมาณ 41 ปี นายกรัฐมนตรีที่มาจากภูมิหลังนายทหารและโดยยุคหลังมาจากการปฏิวัติรัฐประหารเป็นแล้วทั้งสิ้น 38 ปี นั่นคือที่มาของคำว่า bureaucratic polity ซึ่งมีการแปลเป็นไทยว่า อำมาตยาธิปไตย เหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 คือความพยายามของอำมาตยาธิปไตยที่จะกลับมาสู่อำนาจอีก

แต่เนื่องจากสังคมไทยได้เปลี่ยนไปในแง่เศรษฐกิจ ระบบการศึกษา ค่านิยมทางสังคม รวมทั้งอิทธิพลจากภายนอกได้เข้ามาช่วยด้วยของคอมมิวนิสต์ ระบบอำมาตยาธิปไตยแบบเก่าไม่ได้ผล จึงมีการผสมผสานแบบ "ประสานประโยชน์" ของกรมตำรวจราชชนก อันเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญปี 2521 นำไปประธาธิปไตยครึ่งปีภายใต้พลเอกถนอมกิตติขจร ขณะนั้นหน ประมุขแห่งประมุข ดินแดนแห่ง ประมาณ 8 ปี 5 เดือน รวมเบ็ดเสร็จ 10 ปี ประธาธิปไตยจึงไม่ถือเป็นการเปลี่ยนผ่านอำมาตยาธิปไตยมาเป็นประชาธิปไตย หรือยุคอำมาตยาธิปไตยมาเป็นประชาธิปไตย (ไม่ใช่ชื่อพรรค แต่หมายถึงผู้ที่อยู่ฝ่ายประชาธิปไตย กษัตริย์อยู่ฝ่ายประชาธิปไตย democrat ไลบรารี d เป็นตัวเล็ก)

หลังการรัฐประหารเมื่อ 5 พฤษภาคมได้มีการเรียกกองให้นายกรัฐมนตรีจากการเลือกตั้ง พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ แม้จะเป็นทหารแต่ก็เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีประมาณ 3 ปีกว่าก็ถูกปฏิวัติโดยคณะรัฐประหารซึ่งมีการรัฐประหารรัฐประหารและนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีนั้นมีการเรียกร้องที่จะให้ยุบตัวตำแหน่งทหาร คือ พลเอกสุจินดา คราประยูร ซึ่งเป็นผู้บัญชาการทหารบกเข้ามาสู่อำนาจตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่เนื่องจากพลเอกสุจินดาไม่ต้องการการเลือกตั้งจึงลาออกไม่ได้เป็น ส.ส.จึงเป็นจุดของการโจมตี และได้นำไปสู่เหตุการณ์พฤษภาทมิฬเมื่อวันที่ 17-20 พฤษภาคม 2535

หลังเหตุการณ์ดังกล่าวนายอานันท์ก็เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง การกิจสำคัญคือการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ รสช.ประเด็นสำคัญที่สุดคือ นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประธานรัฐสภาต้องมาจากสภาผู้แทนราษฎร จากการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ทำให้เกิดนายกรัฐมนตรีที่เป็นพลเรือนคือ นายชวน หลีกภัย นายบรรหาร ศิลปอาชา พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (แม้เป็นอดีตทหารแต่ก็ผ่านการเลือกตั้ง) และนายชวน หลีกภัย จนถึง พ.ศ. 2538 เป็นต้นมา

รัฐบาลที่กล่าวมาทั้งหมดตั้งแต่บัดนี้ 1 คือรัฐบาลที่เป็นรัฐบาลระบอบประชาธิปไตย ทหารไม่มีบทบาทเข้ามาเกี่ยวข้อง หลังการปฏิวัติ 19 กันยายน 2549 มีรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ อยู่ในตำแหน่ง 15 เดือน นั่นคือ 15 เดือนของอำมาตยาธิปไตยอีกครั้งหนึ่ง แม้จะไม่มีการเลือกตั้งเป็นเหตุของการทหารแต่ก็ยังมีเป็นแบบอำมาตยาธิปไตย และหลังการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยก็กลับมาอีกครั้งหนึ่งมาจนถึงปัจจุบัน ดังนั้น โน้ตใคร่ครวญดังกล่าวว่า ระบบการปกครองแบบปัจจุบันคือระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยถึงแม้จะมีความไม่สมบูรณ์และบกพร่องก็ตาม

อย่างไรก็ตาม อำมาตยาธิปไตยซึ่งอาจจะมองได้จากมิติอื่น คือ มิติของกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบอำมาตยาธิปไตย หรือการที่รัฐบาลประชาธิปไตยถูกอิทธิพลผลักดันทางการเมืองจากคนที่เป็อำมาตยาธิปไตย แต่แม้กระทั่งการคิดค้นนโยบายต่างๆ ย่อมขึ้นอยู่กับเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น แม้จะมีอำมาตยาธิปไตยมีบทบาทอยู่ส่วนหนึ่ง แต่โดยเนื้อหาในโครงสร้างจะคงสุบระบอบการเมืองปัจจุบันเป็นระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย ถึงแม้จะไม่สมบูรณ์เนื่องจากรัฐธรรมนูญ หรือเนื่องจากการขาดความอิสระอย่างเต็มที่ในความเป็นจริงในระดับหนึ่งก็ตาม

คำว่า อำมาตยาธิปไตย ในหลักวิชาการจึงมีความหมายดังที่กล่าวมาแล้ว ส่วนการใช้คำว่า อำมาตยาธิปไตย ประชาธิปไตย เพื่อผลประโยชน์ในการรณรงค์ทางการเมืองก็เป็นสิ่งที่ทำได้ตามหลักการสิทธิเสรีภาพ แต่ที่นี่ย่อมขึ้นอยู่กับกรณีปัจจัยและพิจารณาของประชาชนว่าจะมีน้ำหนักน้อยเพียงใด และระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ถูกต่อต้านโครงสร้างนั้นก็ยังมีจุดที่บกพร่องอยู่ 3 จุด คือ

- ก. พรรคการเมืองไม่บริหารแบบประชาธิปไตย เป็นเพียงการจัดตั้งที่จดทะเบียนตามกฎหมายเท่านั้น
- ข. การเลือกตั้งมิได้เป็นไปอย่างบริสุทธิ์และเที่ยงธรรม แต่มีการซื้อเสียง จึงกลายเป็นเพียงการประจบพิธีกรรมการยกย่องนับถือ
- ค. ผู้มีอำนาจยังเป็นผู้กุมอำนาจรัฐโดยใช้อำนาจบริหารทางการเมืองและสังคมที่อ่อนแอเป็นประโยชน์

ดังนั้น ประชาธิปไตยที่กล่าวมาแล้วในความเป็นจริงคือ ธนาธิปไตย (plutocracy) คืออำนาจตกอยู่ในมือของคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูง และการใช้อำนาจรัฐหรือการเกาะเกี่ยวอำนาจรัฐเพื่อทำธุรกิจและลาภวาทย์ทั้งหลายนี้ทำให้ระบอบประชาธิปไตยตามรูปแบบกลับกลายเป็นโจธาธิปไตย (kleptocracy)

ถ้ามองแบบรูปแบบชวนๆ ก็คือกล่าวว่า ปัจจุบันนี้ระบบการเมืองไทยเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ไม่ใช่อำมาตยาธิปไตย แต่คนซึ่งมีลักษณะเป็นอำมาตยาธิปไตยที่อยู่ในระบบราชการหรือที่อยู่ในหรือองค์กรการเมืองก็อาจจะมีส่วนอยู่ ขณะเดียวกัน การระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยดังกล่าวประกอบด้วยความมีเงินที่กุมอำนาจรัฐก็คือระบบธนาธิปไตยในความเป็นจริงในระดับหนึ่ง

และถ้าถูกยกยาดำเนินการของอำมาตยาธิปไตยก็จะกลายเป็นผสมผสานประชาธิปไตย + ธนาธิปไตย + อำมาตยาธิปไตย ซึ่งถ้าพิสูจน์ได้ว่าสภาวะดังกล่าวสะท้อนความไม่จริงทางการเมืองก็อาจจะถือได้ว่าระบบการปกครองของไทยกลายเป็นระบบที่ผสมเฉพาะตัว สอดคล้องกับที่เฟรดริกส์เคยตั้งเป็นระบบที่สาม ผสมผสานระหว่างระบบที่หนึ่งและสองเข้าด้วยกัน โดยอาจจะอยู่อย่างถาวรไม่เปลี่ยนแปลงมาสู่ระบบที่ดังต่อไปนี้ ซึ่งเฟรดริกส์เรียกว่า Prismatic Model

ถ้าเป็นเช่นนั้นจริงระบอบประชาธิปไตยที่พัฒนาจากนักวิชาการหรืออาจจะไม่มีการพัฒนาจนสำเร็จได้เลย เพราะค่านิยมและวัฒนธรรมการเมืองแบบใหม่ไม่สอดคล้องกับค่านิยมและวัฒนธรรมการเมืองแบบเก่า จึงอาจจะกลายเป็นระบบผสมผสาน ทำนองเดียวกับที่เขากล่าวถึงคือประชาธิปไตยครึ่งปี Prismatic Model ของเฟรดริกส์อาจจะปรากฏขึ้นจากวิวัฒนาการดังกล่าว และเรียกได้ว่าประชาธิปไตยแบบไทย เช่นเดียวกับระบอบประชาธิปไตยแบบของอินเดีย

**หมายเหตุ** - นิตินี้เป็นการวิเคราะห์ทางวิชาการไม่ใช่การเสนอทางเลือก เป็นการวิเคราะห์อย่างวัตถุวิสัย ผู้ซึ่งมีความเห็นแตกต่างสามารถจะวิพากษ์วิจารณ์เพื่อให้เกิดประโยชน์ในเวทีวิชาการ