

The Thai Style Democratic Regime (2006-2017) in Thai Bureaucratic Polity after the Thaksin Shinawatra 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

**Received October 18, 2017; Revised January 4, 2018; Accepted March 20, 2018

ระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ (2549-2560) ในรัฐราชการไทยหลังสมัยทักษิณ ชินวัตร**

อดิพนธ์ พรหมพันธุ์ใจ*

บทคัดย่อ

การปรับโครงสร้างทางการเมืองของประเทศไทยให้เป็นรัฐราชการที่เข้มแข็งขึ้นเกิดภายหลังการยึดอำนาจรัฐบาลนายกรัฐมนตรืทักษิณ ชินวัตร ใน พ.ศ. 2549 ทำให้ตลอดระยะเวลาที่ผ่านไป (พ.ศ. 2549-2560) ประเทศไทยยังคงไม่สามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจ ความชอบธรรมในการใช้อำนาจ ความมั่นคง และการพัฒนาประชาธิปไตย บทความนี้นำเสนอโครงสร้างอำนาจที่เกิดจากระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ของรัฐราชการไทย ด้วยการอธิบายเปรียบเทียบพัฒนาการเชิงสถาบัน โดยใช้มุมมองจากแนวคิดสถาบันนิยมใหม่เชิงประวัติศาสตร์เป็นหลัก เสริมด้วยแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคม และแนวคิดโครงสร้างนิยม จากการศึกษาพบว่าระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ เป็นการสถาปนาเผด็จการอำนาจนิยมทั้งในรัฐธรรมนูญและค่านิยมของสังคมเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง แต่ระบอบดังกล่าวต้องทนต่อแรงกดดันทั้งภายในและภายนอกที่บังคับให้แสดงกระบวนการประชาธิปไตย จึงสร้างองค์กรอิสระให้เป็นเครื่องมือใหม่ในการตรวจสอบและคานอำนาจสถาบันทางการเมือง โดยมีกองทัพเป็นผู้บริหารประเทศและเครือข่ายนักกฎหมายปรับโครงสร้างทางสังคม ซึ่งรัฐบาลทหารได้ใช้กลไกระบบราชการกำหนดและนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และยังคงผลิตค่านิยมแบบศักดินาราชาอุปถัมภ์ครอบทับสังคมไทย เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่อำนาจราชการไทย แม้ว่าประเทศไทยจะมีการเลือกตั้งและได้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งก็ตาม แต่ระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ที่ฝังลึกในสังคมนานานจะคอยขัดขวางการพัฒนาประชาธิปไตยและดึงให้ประเทศไทยให้กลับไปสู่วงจรรัฐประหารและระบอบเผด็จการอำนาจนิยมอีกครั้ง

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

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

**ได้รับบทความ 18 ตุลาคม 2560; แก้ไขปรับปรุง 4 มกราคม 2561; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 20 มีนาคม 2561

บทนำ

บทความนี้เป็นการศึกษารัฐธรรมนูญไทยที่ต่อเนื่องจากการศึกษาระบบประชาธิปไตยครั้งใบในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งการศึกษารัฐธรรมนูญไทยหลังสมัยนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร พ.ศ. 2549-2560 ในครั้งนี้รัฐไทยได้ผ่านการรัฐประหารมาอีกสองครั้งในช่วงเวลาแปดปี แม้ว่าระหว่งนั้นจะมีการเลือกตั้งแต่รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งก็ต้องเผชิญกับความขัดแย้งทางการเมืองจนมีความยากลำบากในการบริหารประเทศและโดนรัฐประหารใน พ.ศ. 2557 ทำให้เกิดข้อถกเถียงในสังคมไทยว่า “รัฐธรรมนูญไทยจะปรับตัวเชิงโครงสร้างอย่างไรภายหลังรัฐประหาร และรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของรัฐไทยควรเป็นแบบใดถึงจะมีความมั่นคงและไม่เกิดรัฐประหารซ้ำอีก”

สภาพของรัฐไทยเป็นรัฐราชการที่ประสานกำลังกัน (synergy) ระหว่างทหารกับข้าราชการพลเรือนภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยทหารมีกำลังและอาวุธ ส่วนข้าราชการพลเรือนมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ด้านการบริหารจัดการรัฐตามกระบวนการรัฐชาติสมัยใหม่ (political modernization) และมีกระบวนการประชาธิปไตยช่วยสร้างภาพลักษณ์ว่าเป็นรัฐประชาธิปไตย ซึ่งผลกระทบจากการทำให้ประเทศมีความเป็นสมัยใหม่ (modernization) เพื่อเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจและสังคมสมัยใหม่

ที่มีความเป็นอุตสาหกรรม (industrialization) ทำให้รัฐต้องขยายบทบาทหน้าที่ของระบบราชการ ในขณะที่สถาบันทางการเมืองได้รับการพัฒนาและมีความมั่นคงน้อยกว่าระบบราชการ อีกทั้งการปกครองที่สืบทอดระบอบราชาธิปไตยมีค่านิยมและสถาบันตามประเพณีเดิมรองรับอำนาจสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Riggs 1966, 148-176)

ในมุมมองของ Riggs รัฐราชการมีปัญหาความชอบธรรมทางการเมือง (political legitimacy) ทำให้ขาดทั้งความชอบธรรมตามประเพณีราชาธิปไตยและหลักประชาธิปไตยที่เป็นสากล² ซึ่งรัฐราชการไทยในอดีตได้พยายามแก้ไขโดยใช้ลัทธิรัฐนิยม-ชาตินิยมทหารผสมกับลัทธิเชื้อผู้นำชาติพันธุ์ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม และการขอรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียวในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้น มาชดเชยทดแทน แต่ก็ประสบปัญหาพ่ายแพ้ทางการเมืองและนโยบายจากกรณีทุจริตคอร์รัปชันและใช้อำนาจในทางมิชอบ อีกทั้งการอยู่ภายใต้กระแสชาตินิยมที่มีสถาบันกษัตริย์เป็นศูนย์กลาง รัฐราชการจึงเลี้ยงไม่ได้ที่ด้านหนึ่งจะหันไปจัดแสดงรูปแบบประชาธิปไตยที่พอจะกำกับควบคุมและชี้้นำได้ เช่น การลงประชามติ การเลือกตั้ง ฯลฯ เพื่อให้ต่างชาติรับรองและให้ความช่วยเหลือ อีกด้านหนึ่งก็เพื่อรักษาเขตชุมชนตามประเพณีเดิมไว้เพื่อต้องการยอมรับสนับสนุนของคนในชาติ รัฐราชการจึงต้องเผชิญแรงกดดันให้สร้างประชาธิปไตยที่แท้จริง (Kasian Tejapira 2014, 49)

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

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

รัฐราชการไทยปรับเปลี่ยนอีกครั้งในสมัย พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ให้มีลักษณะเป็นรัฐราชการไทยแบบเปิด (open bureaucratic polity) มีโครงสร้างอำนาจใหม่ที่เรียกว่า “ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ” (semi-democratic regime) ที่ไม่ใช่การประนีประนอมอำนาจ แต่ดึงเอากลุ่มพลังอำนาจที่ยอมรับอำนาจเผด็จการเข้าสู่กระบวนการทางนโยบาย และยอมให้มีกระบวนการทางประชาธิปไตยที่อำนาจไม่ได้กระจายออกจากศูนย์กลาง อีกทั้งใช้กลไกของระบบราชการเป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบาย และขับเคลื่อนรัฐ กลายเป็นรัฐราชการไทยที่มีความเข้มแข็งในช่วงทศวรรษ 1980 (Adinant Prompanjai 2015, 77)

แต่ภาพรัฐราชการไทยดูเหมือนเสื่อมความเข้มแข็งลง เมื่อพรรคไทยรักไทย และ พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นรัฐบาล ด้วยการนำเสนอนโยบายที่ประชาชนชื่นชอบเพราะใส่ใจชนชั้นล่างที่ถูกละเลยมานาน อีกทั้งการดำเนินการแก้ปัญหาเศรษฐกิจมีแนวโน้มไปในทางที่ดีหลังผ่านวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 มาได้สี่ปี ประชาชนส่วนใหญ่จึงพึงพอใจต่อการบริหารงานโดยนโยบายที่มาจากนักการเมืองทำให้นักวิชาการหลายคนถึงกับกล่าวว่ารัฐไทยคงจะไม่มีรัฐประหารอีกแล้ว แต่รัฐประหารก็เกิดขึ้นอีกใน พ.ศ. 2549 และรัฐไทยก็ได้หวนคืนสู่การเป็นรัฐราชการเต็มรูปแบบอีกครั้งโดยที่ระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ในเชิงสถาบันค่อย ๆ ก่อร่างสร้างรูปและมีพัฒนาการเชิงโครงสร้างขึ้นมาตามลำดับ

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ได้เพิ่มบทบาทหน้าที่และกำหนดให้องค์กรอิสระตรวจสอบนักการเมืองอย่างเข้มข้นขึ้น โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบกระบวนการเข้าสู่อำนาจจาก

การเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) ตรวจสอบกระบวนการใช้อำนาจของรัฐและงบประมาณ และผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ นับว่าเป็นการใช้อำนาจระบบราชการที่ไม่ได้ยึดโยงกับประชาชนเข้ามาควบคุมและตรวจสอบนักการเมืองหรือพรรคการเมืองเพื่อเพิ่มรูปแบบของรัฐราชการให้มีอำนาจมากขึ้น

ตลอดระยะเวลาที่สิบปีหลังจากการรัฐประหารรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีนักษิณ ชินวัตร สังคมไทยเต็มไปด้วยความแตกแยกทางการเมือง แนวคิดของสังคมไทยฝั่งหนึ่งมองว่าประชาธิปไตยควรจะเป็นแบบสากล แต่อีกฟากฝั่งหนึ่งกลับมองว่าควรจะเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ เกิดเป็นปัญหาความขัดแย้งภายในสังคมที่หลายฝ่ายต่างเรียกร้องความปรองดอง หากแต่ความขัดแย้งยังคงมีอย่างต่อเนื่องและร้ายลึกมากกว่าเมื่อเหตุการณ์เดือนตุลาคม พ.ศ. 2519 ดังปรากฏการณ์แสดงความคิดเห็นอย่างรุนแรงระหว่างผู้เห็นต่างทางการเมืองทั้งในสังคมเสมือนจริงบนโลกออนไลน์และสังคมที่ใช้ชีวิตจริงร่วมกัน

แม้ว่าก่อนหน้านั้นสถาบันหลักทางการเมืองทั้งรัฐบาล รัฐสภา และตุลาการพยายามแก้ปัญหาตามแนวทางประชาธิปไตยในช่วงที่มีรัฐบาลมาจากการเลือกตั้งแต่ไม่เป็นผลเพราะมีพลังอำนาจจากองค์กรอิสระและหน่วยราชการเข้ามาบีบคั้นทางการเมืองอย่างมาก สุดท้ายเมื่อความขัดแย้งลุกลามจนส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมในวงกว้าง กองทัพจึงตัดสินใจทำรัฐประหารโดยกลุ่มคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เพื่อแก้ปัญหาวิกฤตการณ์

ทางการเมืองในช่วงเวลานั้น ซึ่งรัฐบาลภายใต้อำนาจการปกครองของไทยของ คสช. ได้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่และประกาศใช้ใน พ.ศ. 2560 โดยอัญเชิญแนวคิดทฤษฎีตามโครงการในพระราชดำริและปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร มาเป็นแนวทางบริหารประเทศ มีการจัดตั้งสภาและคณะกรรมการชุดต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาเชิงนโยบายและความขัดแย้งในสังคม ทำให้รัฐไทยวนกลับไปเป็นรัฐราชการที่เข้มข้นอีกครั้ง และระบอบประชาธิปไตยแบบไทยๆ ก็สถาปนาอย่างเต็มรูปแบบในรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

ข้อถกเถียงสำคัญในสังคมไทยตลอดระยะเวลาที่สิบปี คือ ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เหมาะสมกับสังคมไทยควรมีรูปแบบหรือโครงสร้างเป็นแบบใด นักวิชาการ³ หลายท่านเสนอและอธิบายแนวคิด “ประชาธิปไตยแบบไทย” ว่าเป็นการปกครองที่เป็นกรอบคิดหรืออุดมการณ์ทางการเมืองของกลุ่มอนุรักษ์นิยม (ฝ่ายขวาในสังคมไทย) มีรูปแบบเฉพาะเหมาะสมกับวัฒนธรรมประเพณีของชาติไทยและสอดคล้องกับสถานการณ์ มีลักษณะเป็นกระบวนการที่แม้ว่าอาจจะไม่เป็นประชาธิปไตยในแบบสากลแต่ก็อาจเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาไปสู่ประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ในอนาคตได้

ส่วน นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2017) มองว่าแนวคิดประชาธิปไตยแบบไทยนั้นผูกโยงกับค่านิยมและแนวคิดเรื่องชาติ ซึ่งการให้ความหมายคำว่า “ชาติ” ในสังคมไทยนั้นกลายเป็นความเป็นไทย ทำให้แต่ละคนมีไม่เท่ากัน สอดคล้องกับ อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ (Attachak Sattayanurak 2014, 9-10) ที่เสนอว่า “ประชาธิปไตยคนไทยไม่เท่ากัน” แต่ทั้งสองแนวคิดนี้เป็นการทำความเข้าใจโครงสร้างทางสังคม และชี้ให้เห็นกระบวนการทางประวัติศาสตร์ของโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมในอดีตที่มีผลต่อความรู้สึกนึกคิดของคนในสังคมไทย ซึ่งการเสนอแนวคิดข้างต้นก็ยังไม่เห็นรูปแบบหรือโครงสร้างอำนาจอย่างเป็นทางการของระบอบประชาธิปไตยแบบไทยๆ ที่ชัดเจน

อีกทั้ง พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีที่มาจากการรัฐประหารเสนอแนวคิดระบอบการปกครองที่เหมาะสมกับประเทศไทยเรียกว่า “ประชาธิปไตยแบบไทยๆ” อันเป็นโจทย์ที่ทำทลายและสร้างข้อถกเถียงในสังคมไทยถึงตัวแบบหรือโครงสร้างของระบอบประชาธิปไตยแบบไทยๆ ที่ว่านั้นจะมีคุณค่าแบบสากลที่ได้รับการยอมรับและสามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งในสังคมไทยได้มากน้อยเพียงใด

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ใช้การวิเคราะห์⁴ และอธิบาย

³เฉลิมเกียรติ ผิวฉวน คุยรายละเอียดใน <https://www.bbc.com/thai/thailand-43137043>, นิธิ เอียวศรีวงศ์ คุยรายละเอียดใน https://www.matichon.co.th/politics/news_584555, สุรพศ ทวีศักดิ์ คุยรายละเอียดใน <https://prachatai.com/journal/2013/10/49219>, จรรยา ยิ้มประเสริฐ คุยรายละเอียดใน <http://hirvikatu10.net/timeupthailand/?cat=14>, นรพัชร เสางทอง คุยรายละเอียดใน <https://tcithaijo.org/index.php/AJPU/article/view/54589> และชานาญ จันทร์เรือง คุยรายละเอียดใน <https://prachatai.com/journal/2015/09/61665> เป็นต้น

⁴วิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารและบทสัมภาษณ์โดยมีแหล่งที่มา ดังนี้ เอกสารชั้นต้น ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 รัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. 2557 และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 รวมทั้งเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เอกสารชั้นรอง ได้แก่ หนังสือ หนังสือแปล บทความวิทยานิพนธ์ หนังสือพิมพ์ นิตยสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ เอกสารประกอบการบรรยาย ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับประชาธิปไตยแบบไทยๆ

ในเชิงเปรียบเทียบพัฒนาการเชิงสถาบันของประชาธิปไตยแบบไทยๆ ในแง่โครงสร้างผ่านมิติทางประวัติศาสตร์ด้วยมุมมองจากแนวคิดสถาบันนิยมใหม่เชิงประวัติศาสตร์ (historical institutionalism) เป็นหลัก และเสริมด้วยแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคม (state-society relations) และแนวคิดโครงสร้างนิยม (structuralism) ที่นำมาใช้เป็นฐานของวิธีการศึกษาบทบาทของประเทศไทยภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบไทยๆ โดยทำการศึกษาว่าโครงสร้างเชิงสถาบันของระบอบประชาธิปไตยแบบไทยๆ หลังสมัยทักษิณเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขใดและมีพัฒนาการอย่างไร ระบอบประชาธิปไตยแบบไทยๆ ส่งผลเชิงโครงสร้างและกลุ่มอำนาจทางการเมืองหลังสมัยทักษิณอย่างไร สภาพการดำรงอยู่ การปรับตัวของโครงสร้างเชิงสถาบัน และการจัดสรรอำนาจภายในสังคมของตัวแสดงทางการเมืองภายใต้ประชาธิปไตยแบบไทยๆ เป็นอย่างไร และส่งผลอย่างไรต่อการสร้างความเข้มแข็งให้รัฐราชการไทย

แนวทางเดิมของสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ใช้แนวทางการอธิบายในระดับโครงสร้างโดยให้ความสำคัญกับบริบทแวดล้อมและการทำงานของสถาบัน (Katnelson 1997, 81) ซึ่งยุทธศาสตร์ของแต่ละรัฐมีสถาบันเป็นปัจจัยที่สร้างความแตกต่างของระดับความสำเร็จในการพัฒนา (North 1990, 3) โดยสถาบันกำหนดเงื่อนไขและกฎกติกาในสังคมที่ส่งผลต่อพฤติกรรมของตัวแสดงและปัจเจกบุคคลให้มีรูปแบบที่แตกต่างกัน กลไกทางสถาบันจึงเป็นการกำหนดระดับความสำเร็จของรัฐในการดำเนินนโยบาย ซึ่งสถาบันถูกนิยามเป็นกระบวนการ กิจกรรม จารีต และแนวปฏิบัติทั้งที่เป็น

ทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งฝังรากอยู่ในโครงสร้างองค์กรทางการเมืองหรือโครงสร้างเศรษฐกิจการเมือง (Hall and Taylor 1996, 6) อีกทั้งการใช้แนวทางการศึกษาทางประวัติศาสตร์ในเชิงประจักษ์ที่มีต่อบริบทของสังคม การเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมในเชิงเปรียบเทียบ สนใจโครงสร้างเชิงสถาบันที่ส่งผลต่อพฤติกรรมทางการเมืองและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นเมื่อโครงสร้างถูกนำไปใช้ทำให้การศึกษบทบาทของสถาบันในการกำหนดกฎกติกาสู่สังคมช่วยให้คำอธิบายพฤติกรรมทางการเมืองในเชิงโครงสร้าง⁵ โดยสถาบันถูกสร้างขึ้นเพื่อรับมือกับปัญหาที่รัฐเผชิญอยู่ ศักยภาพของสถาบันแปรผันตามแรงกดดันทางการเมืองและสถาบันถูกผลักดันตามโครงสร้างทางการเมืองที่ชนชั้นนำทำให้เกิดขึ้น (Doner 2009, 4-5) ทำให้บทบาทของรัฐเป็นผลที่เกิดจากการทำงานของสถาบันภายใต้การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง

การศึกษาในเชิงสถาบันนิยมใหม่ (new institutionalism approach) มีสมมติฐานว่า คนเราแม้จะมีอิสระในการตัดสินใจทางการเมืองและในเรื่องอื่นๆ ตามแต่กฎเกณฑ์และกระบวนการที่สถาบันซึ่งเราสังกัดอยู่ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการได้วางกรอบกติกาไว้ สถาบันน่าจะมีอิทธิพลอย่างมากต่อการตัดสินใจและพฤติกรรมอื่นๆ ของบุคคล (Sathithorn Thananithichot 2007, 2) ซึ่งการพัฒนาทางการเมืองเป็นการสร้างความ เป็นสถาบัน (institutionalization) ให้ระบบ ทำให้ระบบการเมืองสามารถแก้ไขปัญหาความวุ่นวายที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลง ดังนั้นจึงต้องสร้างความ เป็นสถาบันให้ระบบและสถาบันทางการเมือง เพื่อให้สถาบันเหล่านั้นสามารถตอบสนองความต้องการและขยายตัวไปสู่การมีส่วน

⁵ดูรายละเอียดแนวการศึกษาใน Sven Steinmo. "What Is Historical Institutionalism?" 2008. pp. 154-169.

ร่วมของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Suchit Bunbongkam 1999, 17-18)

การทำความเข้าใจกระบวนการเชิงสถาบันนั้นเป็นกระบวนการทางการเมืองที่มีความเป็นพลวัตของการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันในระบบเศรษฐกิจการเมืองที่ก้าวไกลแล้ว (Institutional Change in Advanced Political Economies) (Streeck and Thelen 2014) ซึ่งสถาบันส่งผลกระทบต่อสังคม เพราะสถาบันประกอบไปด้วยสถาบันที่เป็นทางการ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี คำสั่ง ประกาศจากรัฐบาล และสถาบันที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่ ธรรมเนียม จารีต ประเพณี วัฒนธรรม และแนวปฏิบัติ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนไม่ว่าจะเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปหรือจะเปลี่ยนแปลงแบบฉับพลันที่ เพราะขอบเขตของการเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นผลลัพธ์มาจากการเปลี่ยนแปลงกฎกติกา เงื่อนไข ข้อบังคับที่ไม่เป็นทางการที่ฝังรากลึกอยู่ในสังคม เช่น วัฒนธรรม ธรรมเนียม และข้อตกลงด้านความประพฤติ (code of conduct) รวมทั้งประเภทและประสิทธิภาพของการบังคับใช้ด้วยทำให้การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันเป็นนโยบายที่ต้องพิจารณาให้รอบคอบ เพราะมีมิติที่เกี่ยวข้องกับความเป็นมาในอดีต และการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในปัจจุบัน และอนาคตนั้นจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์ (North 1990, 3-6)

แนวคิดสถาบันนิยมใหม่เชิงประวัติศาสตร์ให้ความสำคัญไปที่ความเป็นมาของสถาบันหลักในสังคมหรือรัฐที่มีอิทธิพลต่อพัฒนาการของระบบเศรษฐกิจและการเมือง โดยมีมุมมองและมิติทางประวัติศาสตร์มากกว่าทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เพียงอย่างเดียว ซึ่ง

จะช่วยอธิบายความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างที่เกิดจากการวางเงื่อนไขสถาบันที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ กับบทบาททางการเมืองของตัวแสดงเพื่อแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการในเชิงสถาบันและเส้นทางการเปลี่ยนแปลงของระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ โดยนำเอาแนวคิดความสัมพันธ์รัฐกับสังคมเข้ามาใช้อธิบายบทบาทและพลวัตของรัฐในการสร้างปฏิสัมพันธ์ทางการเมือง และพัฒนาการโครงสร้างในเชิงสถาบันของรัฐไทยที่สร้างสมดุลทางอำนาจระหว่างอำนาจรัฐและอำนาจทางการเมือง ซึ่งในที่นี่กำหนดให้ความเข้มแข็งของรัฐคือความสามารถในการวางแผน กำหนดนโยบายและขับเคลื่อนนโยบายได้โดยรัฐ ส่วนวิธีการศึกษาแบบโครงสร้างนิยมที่จะช่วยอธิบายความหมายของการกระทำ ปรากฏการณ์ และเหตุการณ์ที่มีโครงสร้างเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับตัวแสดง

โครงสร้างรัฐไทยในเชิงสถาบันมีการศึกษาทั้งสถาบันแบบที่เป็นทางการตามรัฐธรรมนูญที่พยายามจะจัดตำแหน่งแห่งที่ให้กลุ่มอำนาจทางการเมือง ในขณะที่สถาบันทางการเมืองมีความอ่อนแอเพราะไม่ได้มีประชาชนเป็นรากฐานให้การสนับสนุนอย่างแท้จริง (Suchit Bunbongkam 1999, 149-160) และสถาบันแบบไม่เป็นทางการตามวัฒนธรรมทางการเมืองของรัฐไทยที่ยึดโยงอยู่กับระบบราชการ วาทกรรมคนดี กรอบแนวคิดแบบจารีตนิยมที่อ้างอิงความชอบธรรม ความยุติธรรม การรักษาเสถียรภาพทางการเมืองโดยสถาบันพระมหากษัตริย์ (Attachak Sattayanurak 2014, 44-45) และความสัมพันธ์ในสังคมแบบระบบอุปถัมภ์ที่กลายเป็นวัฒนธรรมรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า “วัฒนธรรมทุนนิยมอภิสิทธิ์”

(Rangsan Thanapornpan 1993, 14-15) ที่ยอมรับ และเห็นว่าอำนาจเป็นสิ่งดี ซึ่งอำนาจในสังคมไทยนั้น ต้องมาพร้อมกับความคุณธรรม คุณธรรมและอำนาจจึงเป็น ของคู่กัน (Thongchai Vinijakul 2014, 46)

บทความนี้จึงขอนำเสนอผลการศึกษาค้นคว้า โครงสร้างและกลไกของรัฐบาลราชการไทยในสมัยหลังทักษิณที่ระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ที่มีการพัฒนาโครงสร้างเชิงสถาบันให้อำนาจอธิปไตยถูกแบ่งออกเป็นห้าส่วน ได้แก่ อำนาจบริหาร (รัฐบาล) อำนาจนิติบัญญัติ (รัฐสภา) อำนาจตุลาการ (ศาล) อำนาจองค์กรอิสระ และหน่วยงานราชการ (กองทัพ มีอำนาจมากที่สุด) ส่งผลกระทบต่อตัวแสดงทางการเมืองห้ากลุ่ม ได้แก่ กองทัพ เทคโนโลยี (สายกฎหมาย) ข้าราชการพลเรือน นักการเมือง และนักธุรกิจชนชั้นกลาง โดยพิจารณาจากความขัดแย้งและความร่วมมือ ผลประโยชน์ของตัวแสดงทางการเมือง และพัฒนาการเชิงสถาบันภายใต้เงื่อนไขของระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ที่ใช้กลไกของระบบราชการดำเนินนโยบาย กำกับ ควบคุม และตรวจสอบทางการเมือง ที่มีกระบวนการในระบอบประชาธิปไตย เป็นพิธีกรรมที่สร้างความชอบธรรมและความเข้มแข็งให้แก่อำนาจระบบราชการ ซึ่งภายใต้โครงสร้างดังกล่าวนี้จะมีการบริหารโดยรัฐบาลราชการ และสภาพรัฐบาลราชการเมื่อสิ้นสุด คสช. จะมีแนวทางในอนาคตต่อไปอย่างไร

จึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลราชการไทยกลับมาฟื้นตัวและมีความเข้มแข็งอีกครั้งหลังการรัฐประหารรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร และเกิดข้อถกเถียงถึงระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ว่าควรจะมีหน้าตาแบบใด ซึ่งบทความนี้เลือกที่จะอธิบายโครงสร้างรัฐบาลราชการไทยเชิงสถาบันในระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ

และการปรับบทบาทของตัวแสดงทางการเมืองในโครงสร้างอำนาจใหม่จะส่งผลอย่างไรต่อการพัฒนาประชาธิปไตย โดยสร้างคำอธิบายเกี่ยวกับที่มาเงื่อนไข โครงสร้างอำนาจ ผลกระทบต่อตัวแสดงทางการเมือง และปัญหาที่เกิดจากระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ

การปรับตัวของรัฐบาลราชการไทยเมื่อเผชิญกับภาวะวิกฤต

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

วิกฤตการณ์ของรัฐบาลราชการไทยเกิดขึ้นเมื่อรัฐไทยประสบความยากลำบากในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและการเมืองด้วยวิถีทางในระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งเกิดความแตกแยกและขัดแย้งของข้าราชการอันเนื่องมาจากการถูกครอบงำหรือทำลายจากพลังอำนาจนอกระบบราชการ เช่น ขบวนการนักศึกษา นักการเมือง หรือประชาชน จนส่งผลกระทบต่อรัฐที่ไม่อาจขับเคลื่อนด้วยระบบราชการอีกต่อไป รัฐไทยก็จะเคลื่อนเข้าสู่วงจรการรัฐประหาร (coup cycle)

การศึกษาวงจรรัฐประหาร (coup cycle) ในช่วง 30 ปี (นับจากสมัยจอมพลสฤษดิ์จนถึงช่วงแรกของรัฐบาลพลเอกเปรม) พบว่าเมื่อเกิดการรัฐประหารยึดอำนาจจากรัฐบาลประชาธิปไตยจะเกิดรัฐธรรมนูญใหม่ที่มีความเข้มงวด บรรดาพรรคการเมืองต่าง ๆ ยอมรับเพื่อให้มีการเลือกตั้งที่ควบคุมอย่างระมัดระวัง ส่วนการจัดตั้งรัฐบาลมาจากสมาชิกรัฐสภาที่ส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งแต่ได้รับการสนับสนุนจากทหาร เมื่อเกิดความไม่พอใจภายในกลุ่มที่มาจากเลือกตั้งและต่างอ้างสิทธิที่พึงมีจนเกิดความแตกแยก กลุ่มนายทหารก็จะมีการวางแผนและชักใยทางการเมือง

โดยผู้นำทหารจะส่งสัญญาณเตือนว่าสถานการณ์ไม่อาจควบคุมได้และนำไปสู่การรัฐประหาร (Girling 1981, 38-39)

การรัฐประหารจึงกลายเป็นกระบวนการปรับโครงสร้างใหม่ให้รัฐไทยเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าทางการเมือง โดยสถาปนาอำนาจรัฐราชการที่มอบหมายให้ข้าราชการมีหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายและมีกองทัพบริหารประเทศ ส่วนนักวิชาการและนักกฎหมายที่ยอมรับอำนาจเผด็จการร่วมกันกำหนดโครงสร้างทางการเมืองด้วยรัฐธรรมนูญใหม่เพื่อสถาปนาอำนาจระบบราชการให้เข้มแข็งกว่าเดิม

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	ธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 (มาตรา 17 ให้อำนาจสูงสุดแก่ นายกรัฐมนตรีในการกระทำการ ใด ๆ ได้ก่อนแจ้งรัฐสภาทราบ)	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ. 2521 (นายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมา จากสภาผู้แทนราษฎรและ ประธานวุฒิสภาเป็นประธาน รัฐสภา)	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 (นายกรัฐมนตรีไม่ จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้ง และยังคงมาตรา 44 เป็นคำสั่งที่ ผู้ปฏิบัติตามคำสั่งไม่ต้องรับผิดชอบ ทางกฎหมาย)
การแบ่งอำนาจ อธิปไตย	นิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ	นิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ	นิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ, องค์กรอิสระ, หน่วยงานราชการ
ค่านิยมที่ผลิต โดยรัฐ	ไม่มีการผลิตค่านิยม	ค่านิยม 5 ประการ	ค่านิยม 12 ประการ

ยุคสมัย	จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทศวรรษที่ 1960	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ทศวรรษที่ 1980	พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา พ.ศ. 2557 - 2560
ค่านิยมของ สังคมไทย	ยึดมั่นตัวบุคคล ยอมรับอำนาจ เผด็จการ และระบบรัฐบาลโดย ข้าราชการ	ยึดมั่นตัวบุคคล มีสถาบันพระ มหากษัตริย์เป็นสถาบันที่มี อำนาจสูงสุด และยอมรับใน ระบอบประชาธิปไตยครั้งเิบ	ยึดมั่นในตัวบุคคล เชื่อมั่นว่า ทหารสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ ยอมรับในอำนาจเผด็จการ และระบบรัฐบาลโดยข้าราชการ
การแบ่งสรร อำนาจทางการเมือง	อำนาจทั้งหมดอยู่ที่นายกรัฐมนตรี	นิติบัญญัติ (วุฒิสภามาจากการ แต่งตั้ง) บริหาร และตุลาการ	นิติบัญญัติ (วุฒิสภามาจากการ เลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วม กัน หรือทำงาน หรือเคยทำงาน ด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของ สังคม) บริหาร ตุลาการ องค์กร อิสระ และหน่วยงานราชการ
ตัวแสดง ทางการเมือง	ข้าราชการ (ทหาร และพลเรือน)	ทหาร เทคโนโลยี นักรูทิจ และ นักการเมือง	ทหาร เทคโนโลยี องค์กรอิสระ นักรูทิจ นักการเมือง และนักวิชา การ
กระบวนการเชิง นโยบาย	ระบบราชการเป็นผู้กำหนดและ ดำเนินนโยบาย	ระบบราชการยังคงเป็นผู้กำหนด และดำเนินนโยบาย แต่เปิด โอกาสให้แก่ นักรูทิจเข้ามามีส่วน ร่วม แต่อยู่ภายใต้การควบคุม ตรวจสอบ และดำเนินนโยบาย โดยกลไกระบบราชการ	ทหาร เทคโนโลยี (สาย กฎหมาย) ข้าราชการพลเรือน นักวิชาการ และ นักรูทิจ เข้า ร่วมกำหนดโครงสร้างและ นโยบาย รวมทั้งการปฏิรูปรัฐไทย ในด้านต่าง ๆ
เงื่อนไขที่ทำให้ รัฐไทยเข้าสู่ ภาวะวิกฤต	การแย่งชิงอำนาจภายในของ ระบบราชการ	วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ วิกฤตการณ์ทางด้านความมั่นคง	วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ความขัดแย้งทางการเมือง

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

⁷เทคโนโลยีในสมัยพลเอกประยุทธ์โดดเด่นในกลุ่มของนักวิชาการสายนิติศาสตร์และผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย เช่น นายมีชัย ฤชุพันธุ์ นายวิษณุ เครืองาม นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นต้น

ยุคสมัย	จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทศวรรษที่ 1960	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ทศวรรษที่ 1980	พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา พ.ศ. 2557 - 2560
การปรับตัวของ รัฐไทยในภาวะ วิกฤต	ควบคุมอำนาจเบ็ดเสร็จแบบ เผด็จการ กระบวนการเชิงนโยบาย ถูกกำหนดโดยระบบราชการ เท่านั้น	ใช้ระบอบประชาธิปไตยครั้งโบที่ เปิดโอกาสให้มีกระบวนการทาง ประชาธิปไตย แต่กระบวนการ เชิงนโยบายยังคงเป็นการกำหนด จากระบบราชการ	ควบคุมอำนาจเบ็ดเสร็จแบบ เผด็จการ แต่มีการวางแผนและ แนวทางที่จะนำพาประเทศไปสู่ ประชาธิปไตย แต่มีเงื่อนไขที่แม้ จะได้รัฐบาลจากการเลือกตั้งแต่ กระบวนการเชิงนโยบายยังคง กำหนดโดยระบบราชการจาก แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

ตารางข้างต้นได้แสดงให้เห็นว่า เมื่อศึกษาเปรียบเทียบการปรับตัวของรัฐไทยในช่วงวิกฤตเพื่อปรับโครงสร้างอำนาจทางการเมืองจะเห็นได้ว่าระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ เป็นการสร้างรัฐราชการไทยในระบบกึ่งเปิดที่เปิดโอกาสให้ตัวแสดงอื่นนอกกระบวนราชการเข้าสู่ระบบราชการได้แต่ต้องยอมรับแนวคิดแบบอนุรักษนิยม (เผด็จการอำนาจนิยม) โดยมีค่านิยมที่ยึดมั่นในตัวบุคคล มีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุด และยอมรับว่ากระบวนการตามระบอบประชาธิปไตยสามารถเลือกมาใช้เฉพาะบางกระบวนการได้ เช่น การจัดการเลือกตั้ง แต่สมาชิกวุฒิสภายังคงมาจากการแต่งตั้ง และนายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งก็ได้และมีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจทำให้โครงสร้างสังคมไทยยังคงไม่เปลี่ยนแปลง มีโครงสร้างชั้นบนเป็นชนชั้นนำ กลุ่มทุนขนาดใหญ่ และผู้นำเหล่าทัพเป็นผู้ชี้นำสังคม ส่วนโครงสร้างชั้นกลางมีนักการเมือง นักธุรกิจ เทคโนโลยีการสหายกฎหมายและข้าราชการเป็นผู้รักษาคุณภาพแห่งอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมือง ส่วนนักวิชาการ ปัญญาชนและประชาชนทั่วไปเป็นโครงสร้างชั้นล่างที่รองรับนโยบายและถูกดึงเข้าร่วมกับตัวแสดงในโครงสร้าง

ชั้นกลางเมื่อสมดุลงานอำนาจในโครงสร้างชั้นกลางเปลี่ยนแปลงไป จนกลายเป็นวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองก่อนที่จะนำไปสู่การรัฐประหารที่เปิดโอกาสให้เครือข่ายระบบราชการกลับมาทำงานอย่างเต็มรูปแบบในการกำหนดและขับเคลื่อนนโยบายเพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ให้คลี่คลาย แต่การแก้ปัญหาหน้านั้นเป็นเพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ซึ่งปัญหาต่างๆ ยังคงยังอยู่และพร้อมจะหมุนกลับมาเป็นวงจรวิกฤตของสังคมไทยต่อไป อีกทั้งยังมีข้อสังเกตเกี่ยวกับกลุ่มตัวแสดงที่เข้ามามีบทบาททางการเมืองเพิ่มเติมขึ้นมาในระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ นั่นคือ องค์กรอิสระ ซึ่งผู้ที่เข้ามามีบทบาทในองค์กรอิสระมักจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถทางด้านกฎหมายและมีสายสัมพันธ์กับสถาบันตุลาการ กลุ่มเทคโนโลยีและนักวิชาการสหายกฎหมายมหาชน

โครงสร้างอำนาจของรัฐราชการไทย หลังสมัยทักษิณ

รัฐราชการไทยในยุคหลังทักษิณเป็นรัฐไทยที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ที่อำนาจการกำหนดนโยบายมาจากกระบวนราชการ โดย

สังคมไทยอยู่ภายใต้แนวคิดอนุรักษนิยม บริหารงาน โดยกองทัพและเครือข่ายสถาบันพระมหากษัตริย์ ในระบบอุปถัมภ์ ใช้อำนาจความรู้ที่ผลิตโดยสถาบันพระมหากษัตริย์มาเป็นกรอบแนวคิดในการบริหารประเทศ มีระบบราชการคอยขับเคลื่อนรัฐ มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าผสมกับการมีส่วนร่วม มีค่านิยมของระบอบในการส่งเสริมคนดีให้ได้ปกครองบ้านเมือง และมีวัฒนธรรมความเป็นไทยแบบศักดินาราชาอุปถัมภ์ที่ทำให้ข้าราชการมีบทบาทและอำนาจมาก

ส่วนการพัฒนาเชิงสถาบันของสถาบันการเมืองและเศรษฐกิจของรัฐไทยนั้นไม่ประสบความสำเร็จในการนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาในยามวิกฤตเพราะสถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองไม่ได้เกิดขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างแท้จริง จึงทำให้การแก้ปัญหาต่าง ๆ ของรัฐไทยในเชิงสถาบันเป็นเพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่มีระบบราชการเป็นผู้จัดการอยู่เบื้องหลัง อีกทั้งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ได้เพิ่มอำนาจและบทบาททางการเมืองขององค์กรอิสระด้วย

การศึกษาระบอบประชาธิปไตยแบบไทยในช่วง พ.ศ. 2501-2519 ในลักษณะมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและได้รับการยอมรับว่าดำรงอยู่ในฐานะอันสูงสุดของชาติ มีแนวความคิดว่าผู้นำของรัฐไทยควรเป็นทหารหรือผู้นำกองทัพเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะดูแลปกครองประเทศ 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 องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม" ซึ่งจากบทบัญญัติข้างต้น จะเห็นว่าทำให้อำนาจอธิปไตยถูกแบ่งออกเป็นห้าส่วน ได้แก่ อำนาจบริหาร (รัฐบาล) อำนาจนิติบัญญัติ (รัฐสภา) อำนาจตุลาการ (ศาล) อำนาจองค์กรอิสระ และหน่วยงานราชการ ซึ่งจะเห็นได้ว่าผู้ที่ใช้อำนาจไม่ได้ยึดโยงกับประชาชนเลย โดยเฉพาะในช่วงรัฐบาลเผด็จการที่ไม่มีการเลือกตั้ง หรือแม้แต่จะมีการเลือกตั้งในอนาคตก็จะได้เห็นได้ว่าสัดส่วนของบุคคลที่มาดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เพื่อใช้อำนาจอธิปไตยยึดโยงกับ

ระบบราชการมากกว่าที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน

แม้ว่าจะประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 แล้วก็ตาม แต่การใช้อำนาจโดยกลไกระบบราชการ ยังคงอยู่ตามลักษณะประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ดังที่ นายวิชณุ 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.) ที่เคยมีอยู่เดิมตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว จะยังคงสามารถใช้ได้เพราะไม่ได้มีอะไรผิดแปลกไปจากเดิม หรือเป็นการยกเว้นการใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ บางมาตรา “ในรัฐธรรมนูญก็เขียนว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว แต่ถ้าอะไรที่มันไปไกลเกินกว่ารัฐธรรมนูญก็ต้องกลับมาดู แต่เข้าใจว่าคงไม่มีเพราะที่ผ่านมาก็ระมัดระวังกันอยู่แล้ว” (“Mattra 44 Yang...” 2017) ตั้งแต่ประกาศรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 จนถึงเดือนกันยายน พ.ศ. 2560 หัวหน้า คสช. ได้ประกาศใช้มาตรา 44 ออกไปแล้วรวม 140 คำสั่ง ซึ่งเนื้อหา

ของคำสั่งครอบคลุมการจัดการทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงคำสั่งนี้จะเป็นเรื่องที่ทำได้ยากสำหรับรัฐบาลไทย เพราะจะกระทบต่ออำนาจของระบบราชการที่โดนลดทอนลง

นอกจากนั้นการออกแบบโครงสร้างที่มาสนับสนุนอำนาจของระบบราชการผ่านสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 250 เสียงและยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ที่ คสช. วางเอาไว้จะเป็นตัวกำหนดให้นโยบายใดๆ จากพรรคการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งแทบจะไม่มีโอกาสนำมาใช้เป็นนโยบายหลักของประเทศได้เลย ระบบราชการจะเข้มแข็งอย่างมาก โดยเฉพาะกองทัพ ตุลาการ และองค์กรอิสระ จะกลายเป็นเครื่องมือที่คอยควบคุมรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งและสถาบันทางการเมืองให้อ่อนแอกว่าระบบราชการทั้งปวง

หากเปรียบเทียบโครงสร้างระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ กับระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบแล้วจะเห็นได้ว่า ในยุคประชาธิปไตยครึ่งใบมีเทคโนโลยี (สายเศรษฐกิจ) เข้ามามีบทบาทเชิงนโยบายและไม่มีอำนาจจากมาตรา 44 แต่ในระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ มีทั้งมาตรา 44 ที่ยังคงสภาพบังคับอยู่ เทคโนโลยีที่เข้ามากลายเป็นสายกฎหมาย และองค์กรอิสระที่มีบทบาทในเชิงโครงสร้างเข้ามาแบ่งปันการใช้อำนาจ อธิปไตย และมีบทบาทอย่างมากภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2549 แสดงความไม่เห็นด้วยและมีหนังสือท้วงติงต่อนโยบายที่พรรคการเมืองเสนอต่อประชาชน และ กกต. ที่แสดงความเห็นให้เลื่อนการเลือกตั้งและไม่สามารถจัดการเลือกตั้งให้เกิดขึ้นได้ใน พ.ศ. 2556 อีกทั้งยังจะครอบงำสังคมไทยไปอีก 20 ปี ด้วยยุทธศาสตร์ชาติ และเงื่อนไขบังคับจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 และกฎหมายที่ออกมาก่อนมีการเลือกตั้งใน พ.ศ. 2561 (ตามแผนงาน (road map) ที่ คสช. ประกาศไว้)

จากที่กล่าวมาข้างต้นนั้นแสดงให้เห็นว่า แม้กระบวนการและโครงสร้างที่เป็นทางการ ประชาธิปไตยแบบไทยๆ อาจจะถูกเหมือนให้สิทธิ และเสรีภาพเชิงนโยบายแก่ประชาชน แต่ภายใต้ การบริหารราชการของรัฐบาลทหารพบว่าการโต้แย้ง โครงการและนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลแทบจะเป็นไป ไม่ได้เลย หากเป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งก็ต้อง เจอกระบวนการตรวจสอบเชิงนโยบายอย่างเข้มข้น จากศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ ส่วนโครงสร้าง อำนาจแบบไม่เป็นทางการที่ปรากฏในรูปของค่านิยม ในสังคมยังคงเป็นโครงสร้างอำนาจเดิมแบบอนุรักษ นิยมที่ฝังรากลึก

จึงเห็นได้ว่าโครงสร้างอำนาจทางสังคมยังคง เหมือนเดิม ประชาชนยังคงรอรับความช่วยเหลือแบบ ไพร่ฟ้า พรรคการเมืองล้วนไม่เข้มแข็ง ผู้ที่คัดค้าน หรือมีความเห็นต่างจากแนวทางของรัฐบาลทหาร ถูกจับกุมดำเนินคดี และปรับทัศนคติ จึงทำให้ปัญหา หลายประการ เช่น ปัญหาทางเศรษฐกิจ ความยากจน การฉ้อราษฎร์บังหลวง ความมั่นคง ความขัดแย้งทาง การเมือง ไม่อาจจะแก้ไขให้ลุล่วงในช่วงเวลาสามปี ของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ทั้งที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จ เต็ดขาด ซึ่งภายใต้โครงสร้างอำนาจดังกล่าวได้ส่งผล กระทบต่อตัวแสดงทางการเมืองต่างๆ ดังนี้

กองทัพ ในช่วงรัฐประหารก่อนจัดการเลือกตั้ง จะมีอำนาจสูงสุดจากการยึดอำนาจแบบเบ็ดเสร็จ ควบคุมการบริหารประเทศในส่วนต่างๆ กระจาย นายทหารไปบริหารราชการแผ่นดินในกระทรวงและ รัฐวิสาหกิจที่สำคัญและใช้กฎหมายจัดการผู้เห็นต่าง ทางการเมืองด้วยการจับกุมดำเนินคดีและปรับ ทัศนคติ สถานภาพดังกล่าวนี้ก็จะยังคงอยู่แม้ภายหลัง การเลือกตั้งที่แม้ว่าจะไม่มีตำแหน่งใด ๆ ทางการเมือง

แล้ว แต่ยังคงเป็นตัวแสดงทางการเมืองที่มีผลต่อ ความมั่นคงของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง

เทคโนโลยีสารสนเทศ เข้ามามีบทบาท ทางการเมืองอย่างมากในช่วงสิบปีที่ผ่านมา โดยมี การใช้อำนาจทางการเมืองอยู่ภายใต้การควบคุม ขององค์กรอิสระที่ยึดโยงอยู่กับสถาบันตุลาการ หรือ เป็นการใช้อำนาจทางการเมืองของสถาบันตุลาการ เพื่อควบคุมระบบการเมืองให้มีทิศทางที่เป็นไปตาม ความปรารถนาของฝ่ายเผด็จการอำนาจนิยม โดยทำ หน้าที่วางกรอบกติกาให้สังคมไทยผ่านรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่ปรับปรุงใหม่หลายฉบับ อีกทั้งยังคอย แก่ต่างและอธิบายเหตุผลในเชิงกฎหมายเพื่อให้ รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยแบบไทยๆ มีความ ซอบธรรม

นักการเมือง ในช่วงที่เป็นระบอบประชา- ธิปไตยแบบไทยๆ พรรคการเมืองและนักการเมือง จะไม่มีบทบาทอย่างแท้จริงเพราะถูกควบคุมด้วย รัฐธรรมนูญ หากนักการเมืองมีอำนาจมากกว่าหน่วย งานราชการก็จะถูกจัดการโดยองค์กรอิสระหรือมี รัฐประหาร หลังจากนั้นนักการเมืองจะถูกสั่งห้ามและ ควบคุมไม่ให้แสดงความคิดเห็นหรือบทบาททางการเมือง หากฝ่าฝืนก็จะถูกดำเนินคดีหรือเรียกไปปรับทัศนคติ

นักธุรกิจ ที่มาจากกลุ่มทุนขนาดใหญ่และ ยอมรับเผด็จการอำนาจนิยมจะมีโอกาสเข้าร่วมกำหนด นโยบาย เช่น โครงการประชารัฐ คณะกรรมการ ยุทธศาสตร์ชาติ เป็นต้น

ข้าราชการ ยังคงเป็นผู้ผลิตโครงการและนำ นโยบายไปสู่การปฏิบัติภายใต้โครงสร้างอำนาจแบบ คัดดินาราชูปัตม์ภ เป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลและทรงพลัง อำนาจมากที่สุดในระบอบประชาธิปไตยแบบไทยๆ

สภาพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ กับการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า

ตลอดเวลากว่าสิบปีหลังจากการรัฐประหารรัฐบาลนายกรัฐมนตรีกษัตริย์ที่มีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและเงื่อนไขให้เป็นไปในแนวทางระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ไม่ว่าจะรัฐบาลทหารหรือรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งต่างพยายามแก้ปัญหาโดยใช้กลไกของกฎหมายที่มีอยู่เป็นหลัก หากเกิดปัญหาหรือข้อขัดขัดในทางกฎหมายใด ๆ ก็จะใช้อำนาจพิเศษ เช่น มาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. 2557 เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าแต่ปัญหาต่าง ๆ ยังคงไม่อาจคลี่คลายไปในทางที่ดีได้และยังสร้างปัญหาชุดใหม่จากการใช้อำนาจพิเศษดังกล่าวด้วย

การแก้ปัญหาเศรษฐกิจและความยากจน

ยังคงไม่สามารถแก้ปัญหาได้ เพราะไม่มั่นใจในความมั่นคงทางการเมืองและการกลับมาของวงจรรัฐประหารดังจะเห็นได้จากนักลงทุนต่างชาติและนักลงทุนไทยทยอยย้ายฐานการผลิตแม้ว่ารัฐบาลจะมีโครงการส่งเสริมการลงทุนก็ตาม อีกทั้งราคาสินค้าเกษตรตกต่ำและการอุดหนุนสินค้าเกษตรก็ยังไม่ได้ผลดีพอ มีความไม่เท่าเทียมกันของโอกาสเศรษฐกิจทางสังคมและระบบอุปถัมภ์ทำให้ช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนมีมากขึ้น ส่วนการดำเนินนโยบายภาครัฐมุ่งไปที่กลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่ยึดโยงกับผู้มีอำนาจทางการเมืองกลายเป็นทุนนิยมผูกขาด และการลงทุนภาครัฐในโครงการขนาดใหญ่ก็ยังคงไม่เห็นผลการกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้น ปรากฏคนจนที่ลงทะเบียนเพื่อรับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐใน พ.ศ. 2560 มีจำนวนมากกว่า 14 ล้านราย ซึ่งมีทั้งผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับ

สูง (ปริญญาโท และปริญญาเอก) ส่วนสถาบันทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจได้

การแก้ปัญหาเศรษฐกิจด้วยนโยบาย Thailand 4.0 ผู้ที่ได้ประโยชน์คือกลุ่มทุนที่มีความพร้อมทางด้านเทคโนโลยี ส่วนธุรกิจ start-up ก็ไม่สามารถพัฒนาได้ เพราะติดขัดด้วยข้อกฎหมาย และยุทธศาสตร์ประชารัฐที่หวังว่าจะเป็นแนวทางในการขับเคลื่อนประเทศไทยเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย เกิดความสามัคคี และสร้างการพัฒนาประเทศให้มีความเข้มแข็ง มั่นคง มั่งคั่งอย่างยั่งยืนนั้น กลายเป็นโครงสร้างใหม่ในการสร้างความร่วมมือในเชิงนโยบายระหว่างภาครัฐกับเอกชนอย่างเป็นทางการ เป็นการจำกัดความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและเอกชนที่เปิดโอกาสให้กลุ่มพลังอำนาจนอกระบบราชการเข้าสู่กระบวนการทางนโยบายแต่แนวทางต่าง ๆ ขึ้นมาจากหน่วยงานภาครัฐและส่วนราชการ โดยผลประโยชน์ส่วนใหญ่ตกอยู่กับกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ เช่น กลุ่มในเครือเจริญโภคภัณฑ์ (ตระกูลเจียรวนนท์) กลุ่มไทยเบฟเวอเรจ (ตระกูลสิริวัฒนภักดี) และกลุ่มทุนธนาคาร (ตระกูลโสภณพานิช ตระกูลล้ำค่า) เป็นต้น จึงเป็นระบบอุปถัมภ์ใหม่ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในสมัยพลเอกประยุทธ์ โดยมีกลุ่มธุรกิจที่ยอมรับในระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ เข้าไปเสริมความเข้มแข็งให้ระบบราชการด้วยเครือข่ายภาครัฐเอกชนที่ใหญ่ขึ้น

การแก้ปัญหาความชอบธรรม ของรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหาร คือ ต้องพยายามนำไปสู่กระบวนการประชาธิปไตยทำให้ต้องกำหนดแนวทางที่จะไปสู่ประชาธิปไตย (road map) เอาไว้ แต่ก็มีการวางเงื่อนไขที่พอจะกำกับ ควบคุม และชี้ให้ได้ผ่านรัฐธรรมนูญ รวมทั้งสนับสนุนและส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตยทุกรูปแบบเพื่อให้ต่างชาติยอมรับและให้

ความช่วยเหลือ อีกทั้งยังเชิดชูสถาบันพระมหากษัตริย์ เพื่อให้เกิดการยอมรับสนับสนุนของคนในชาติ เพราะ โครงสร้างอำนาจเดิมแบบอนุรักษนิยมฝังราก ทำให้ สถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองเป็นสถาบันแบบ ระบบราชการที่ไม่มีการปรับตัวและเปลี่ยนแปลง ไปตามสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่ เปลี่ยนแปลงไป ส่งผลต่อความขัดแย้งที่เกิดขึ้นใน สังคมระหว่างความคิดต่างสองกลุ่ม โดยกลุ่มแรกมอง ว่าโครงสร้างเชิงสถาบันควรมีความเป็นพลวัตสามารถ ปรับตัวและเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพแวดล้อมทาง เศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และต้องยึดโยง อยู่กับประชาชน กับกลุ่มที่มองว่าสถาบันไม่ควร เปลี่ยนแปลงและยังคงอยู่ในรูปแบบรัฐราชการแบบ ดั้งเดิมในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เกิดเป็น ปัญหาคือความชอบธรรมขึ้นและกลายเป็นความขัดแย้ง ทางความคิดในสังคมระหว่างแนวคิดโครงสร้างที่เป็น ทางการ (ยึดถือตามรัฐธรรมนูญ) กับโครงสร้างแบบ ไม่เป็นทางการ (ยึดถือตามความเชื่อและค่านิยม) ใน สังคมไทย ซึ่งสะท้อนให้เห็นชัดในช่วงความขัดแย้ง ทางการเมืองตั้งแต่ พ.ศ. 2548-2560

การสร้างความปลอดภัยเพื่อรักษาอำนาจ ของชนชั้นนำในการปกครองรัฐราชการไทยผ่าน โครงสร้างที่เป็นทางการในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 และ ฉบับ พ.ศ. 2560 เพื่อสร้างอำนาจเชิง อุปถัมภ์ให้รัฐราชการ อีกทั้งมีศาลและองค์กรอิสระ จัดการกับนโยบายต่างๆ ที่เสนอโดยนักการเมือง โดย ใช้เงื่อนไขการปราบปรามทุจริตและคอร์รัปชันใน การตรวจสอบควบคุมด้วยกฎหมาย ปปช. ที่มีอัตรา โทษสูง (จำคุก 20 ปีถึงประหารชีวิต) ทำให้การเสนอ นโยบายใด ๆ ต่อไปในอนาคต นอกจากต้องเป็นไป ตามยุทธศาสตร์ชาติที่วางเอาไว้แล้ว ยังต้องทำให้ หน่วยงานราชการ องค์กรอิสระ และตุลาการมีความ

เห็นสนับสนุน ซึ่งทั้งสามอำนาจหลักยึดโยงอยู่กับ ระบบราชการมากกว่าประชาชน

ส่วนการดำเนินการด้านการบริหารยังคงใช้ อุดมการณ์กษัตริย์นิยมโดยส่งผ่านทางนโยบายด้าน การพัฒนาทำให้เกิดค่านิยม “ประชาชนอยู่ร่มเย็น ได้ด้วยพระบารมีปกเกล้าฯ” และส่งเสริมให้สถาบัน พระมหากษัตริย์ยังคงมีบทบาทโดดเด่นในทุกด้าน และเป็นที่ยึดพิงสำหรับประชาชนยามเกิดวิกฤต โดย อัญเชิญแนวทางพระราชดำริปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตรมาเป็นแนวทางในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งเผยแพร่เป็นองค์ ความรู้เพื่อใช้ในการแก้ไขและพัฒนาเศรษฐกิจของ ประเทศแก่ประชาชนทุกกลุ่ม แต่ยังไม่มีการสร้าง สถาบันทางการเมืองและเศรษฐกิจตามหลักการ ประชาธิปไตยที่เป็นสากลอย่างจริงจัง ซึ่งโครงสร้าง ที่สะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมยังคงเป็น ในลักษณะเผด็จการอำนาจนิยมที่กลุ่มอนุรักษนิยม มีอิทธิพลในการควบคุมการเคลื่อนไหวของพลัง ประชาธิปไตยในสังคมไทย

แม้ว่ารัฐบาลทหารหลังการรัฐประหารต่าง พยายามสร้างความชอบธรรมในการบริหารประเทศ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ อาทิ คณะกรรมการ ปราบปราม คณะกรรมการปฏิรูป คณะกรรมการ ยุทธศาสตร์ชาติ เป็นต้น และสร้างค่านิยมที่ทำให้ รัฐบาลทหารเป็นผู้ระงับทุกข์เข็ญของแผ่นดิน มุ่ง ทำงานเพื่อสนองโครงการตามพระราชดำริที่มุ่งให้ พลสกนิกรมีความร่มเย็นภายใต้พระบารมี ความชอบ ธรรมทางการเมืองจึงไม่ได้จากการมีประชาชน สนับสนุนผ่านกระบวนการเลือกตั้ง แต่ผู้ปกครองและ ชนชั้นนำในสังคมได้สร้างความชอบธรรมผ่านการยึด

อำนาจและค่านิยมในสังคม ซึ่งความชอบธรรมที่ให้อำนาจทางการเมืองแก่ชนชั้นนำภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ นั้นไม่ใช่ความชอบธรรมที่นำไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย ดังที่ นายอานันท์ ปันยารชุน ยืนยันว่าประเทศไทยไม่เคยมีประชาธิปไตยมาโดยตลอด แต่คนไทยหลอกตัวเองว่ามี (“Muea ‘Phinyo’ Tham...” 2013) จึงเห็นได้ว่าการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยของประเทศไทยยังคงวนเวียนผ่านการปกครองที่มีชนชั้นนำเป็นผู้กำหนดและใช้วงจรรัฐประหารครั้งแล้วครั้งเล่าเพื่อแก้ปัญหาความชอบธรรมในการเข้าสู่อำนาจ

การแก้ปัญหาความมั่นคง ประเทศไทยยังคงมีความแตกแยกในสังคมระหว่างกลุ่มอนุรักษนิยมที่ยึดมั่นในระบอบรัฐราชการกับกลุ่มประชาธิปไตยหัวก้าวหน้าที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจและการเมืองอย่างแท้จริง โดยที่ค่านิยมของสังคมไทยยังยึดมั่นอยู่กับระบบราชการและสถาบันพระมหากษัตริย์ อีกทั้งยังมีความพยายามสร้างความเป็นไทยให้แก่สังคมไทย โดยกำหนดเอกลักษณ์และค่านิยมความเป็นไทย 12 ประการตามนโยบายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)

การใช้ระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ หลังการทำรัฐประหารดูเหมือนว่าจะทำให้ความขัดแย้งในสังคมคลี่คลายไปในทางที่ดี เพราะมีอำนาจเผด็จการทหารควบคุมผู้เห็นต่างทางการเมือง และนำเอาแนวคิดราชาชาตินิยมมาใช้เพื่อค้ำจุนรัฐบาลทหาร แต่ไม่มีการพัฒนาเชิงสถาบันให้แก่สถาบันทางการเมืองและเศรษฐกิจ เมื่อเข้าสู่กระบวนการประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้ง ความขัดแย้งในสังคมที่ถูกกดหรือบดบังไว้ด้วยอำนาจทหารก็จะปรากฏขึ้นเพราะค่านิยมไทยของสังคมที่ยังยึดมั่นกับระบบราชการ สถาบันพระ-

มหากษัตริย์ และกองทัพเป็นผู้แก้ปัญหารัฐธรรมนูญไทยในยามวิกฤต 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 จึงเห็นได้ว่าตลอดระยะเวลาสิบปีสังคมไทยปราศจากความปรองดองและความขัดแย้งมีแนวโน้มที่จะฝังลึกมากขึ้น อีกทั้งยังมอมภาระหน้าที่ในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมไว้ที่ทหารและกองทัพ

ส่วนสถานการณ์ในเขตพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีสภาพปัญหาสาละบีบซ้อนและละเอียดอ่อน เพราะมีประเด็นด้านการเมือง เชื้อชาติ และศาสนาเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งตลอดระยะเวลาสิบปีสถานการณ์มีแต่รุนแรงและมีความถี่เพิ่มมากขึ้น โดยเป้าหมายมุ่งไปที่ประชาชนผู้บริสุทธิ์มากกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้ว่ารัฐราชการไทยจะมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการบริหารของรัฐบาลทหารแต่ความขัดแย้งยังคงอยู่และส่งผลต่อความไม่สงบในพื้นที่จนถึงในปัจจุบัน

ความไม่ยั่งยืนในกระบวนการสร้างประชาธิปไตยของประเทศไทย ปัญหาหลักที่ทำให้รัฐไทยไม่สามารถเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยได้สำเร็จ เพราะเมื่อเกิดภาวะวิกฤตขึ้น สังคมไทยไม่ได้ยอมรับระบอบประชาธิปไตยว่าเป็นระบอบที่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง แต่ยอมรับระบอบที่การประสานกันระหว่างหลายฝ่ายโดยมีคนกลางที่

ไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้ง และดึงเอาระบบราชการลงมาทำงานเต็มรูปแบบ อีกทั้งยังสร้างเครือข่ายนักกฎหมายให้เข้ามาวางโครงสร้างและกฎกติกาที่ปิดทวงนักการเมืองไม่ให้นำเสนอนโยบายหรือนำนโยบายที่เสนอต่อประชาชนมาดำเนินการต่อได้ กำหนดเป็นยุทธศาสตร์ชาติหรือข้อผูกมัดที่ต้องดำเนินการต่อไปในอนาคต

ระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ นี้จะช่วยสร้างเสถียรภาพทางการเมืองให้ผู้นำที่ขึ้นมาอยู่ในอำนาจ เพราะมีตัวช่วยทางการเมืองที่เชื่อมโยงกับระบบราชการและทรงอำนาจมาก ได้แก่ วุฒิสภาองค์กรอิสระ และศาล รวมทั้งหน่วยราชการเพื่อทำให้สังคมอยู่ในความสงบเรียบร้อย ไม่มีกลุ่มการเมืองใดๆ ออกมาเรียกร้องทางการเมือง และปลูกฝังให้สังคมไทยไม่เชื่อมั่นในคุณค่าของระบอบประชาธิปไตย (commitment to democracy) แบบสากล และยอมรับว่าระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ เป็นเพียงหนทางเดียวในการแก้ไขปัญหาของสังคมไทยได้เท่านั้น

การสร้าง ความมั่นคง ให้แก่ระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ เกิดจากการสร้างการรับรู้ร่วมกันของสังคมไทยว่าสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นผู้อำนวยเสถียรภาพและความมั่นคงแก่ชาติไทย เพราะเป็นศูนย์รวมจิตใจคนไทยทั้งชาติ มีการเกาะกลุ่มกันของเครือข่ายชนชั้นสูงระหว่างกลุ่มข้าราชการระดับสูงและกลุ่มทุนขนาดใหญ่ทางเศรษฐกิจที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการปฏิรูป และคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ มีการตอกย้ำและเน้นความสำคัญผ่านสื่อในรูปแบบต่าง ๆ ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการมีเสถียรภาพทางการเมือง อีกทั้งยังมีการประสานเชิงแบ่งสันอำนาจระหว่างกลุ่มพลังอำนาจต่าง ๆ ทางการเมืองโดยมี

รัฐธรรมนูญเป็นตัวกำหนดโครงสร้างที่เป็นทางการ และมีค่านิยมเผด็จการอำนาจนิยมเป็นโครงสร้างแบบไม่เป็นทางการ

ภายใต้โครงสร้างอำนาจทางการเมืองที่มีอำนาจระบบราชการเป็นอำนาจควบคุมสูงสุด รัฐบาลทหารได้ดำเนินนโยบายที่มีการยึดโยงรัฐบาลกับสถาบันพระมหากษัตริย์ ดังจะเห็นได้จากการแสดงให้เห็นว่าเป็นรัฐบาลที่ทำงานสืบสานพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร และสร้างค่านิยมให้สังคมไทยสำนึกในพระมหากษัตริย์คุณของสถาบันพระมหากษัตริย์ ว่าทรงมีพระมหากษัตริย์คุณเพราะทำให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจพระราชทานแนวคิดและความช่วยเหลือเพื่อความสงบสุขและความมั่นคงทั้งในเมืองและชนบท อีกทั้งยังมีการขยายเครือข่ายของชนชั้นนำควบคู่ไปกับการขยายอำนาจทางเศรษฐกิจของกลุ่มทุนที่ได้เชื่อมโยงความสัมพันธ์กับผู้ที่มีอำนาจในระบบราชการผ่านคณะกรรมการชุดต่าง ๆ โดยใช้กลไกระบบราชการมีอำนาจสูงสุดในการกำกับและขับเคลื่อนนโยบาย ตามองค์ความรู้และแนวคิดเชิงนโยบายจากศาสตร์พระราชา เพื่อให้นโยบายต่าง ๆ บรรลุผลสำเร็จตามยุทธศาสตร์ชาติที่กำหนดไว้ 20 ปี

การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยของประเทศไทย มักจะมีการสะดุดหยุดลงอยู่เสมอ หากมีการยื้ออั้นกระบวนการจากประชาชนที่นำเสนอความต้องการ และต้องการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายส่งกลับขึ้นไปสู่ชนชั้นนำผู้มีอำนาจ แม้ว่าโครงสร้างที่เป็นทางการตามรัฐธรรมนูญจะช่วยเปิดโอกาสให้แก่กลุ่มพลังอำนาจนอกระบบราชการเข้าสู่กระบวนการเชิงนโยบายแล้วก็ตาม แต่ปัญหาสำคัญค่านิยมของสังคม

ไทยยังคงอยู่ติดอยู่กับโครงสร้างอำนาจแบบอนุรักษนิยม ดังจะเห็นได้จากการเรียกร้องให้ข้าราชการ (ทหารและพลเรือน) เข้ามาช่วยแก้ปัญหาและนำพาให้รัฐผ่านวิกฤตไปได้โดยไม่ได้หวังที่จะใช้กระบวนการทางประชาธิปไตยแต่อย่างใด

ความไม่ยั่งยืนในกระบวนการสร้างประชาธิปไตยของไทยมีสาเหตุมาจากกลุ่มพลังอำนาจเก่าที่ยังยึดโยงอยู่กับระบบราชการและระบบอุปถัมภ์จากเครือข่ายที่เชื่อมโยงกับสถาบันพระมหากษัตริย์มีอิทธิพลในการควบคุมพลังอำนาจฝ่ายประชาธิปไตยผ่านค่านิยมและได้ก่อร่างสร้างค่านิยมศรัทธาทรศนะแบบอำนาจนิยมที่สืบเนื่องต่อกันมา จนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ยอมรับได้ในการเมืองไทยตลอดมา และฝังรากลึกกลายเป็นโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการในสังคมไทยอย่างยาวนาน ทำให้ระบบรัฐราชการไทยยังผูกขาดอำนาจนิยมอยู่ที่ชนชั้นนำมีการชี้นำสังคมเชิงนโยบาย ทำให้ประชาชน สถาบันทางการเมืองและเศรษฐกิจสยบยอมต่ออำนาจระบบราชการ เพื่อแลกกับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเมืองชั่วคราว ทำให้กระบวนการสร้างประชาธิปไตยของรัฐไทยไม่ยั่งยืน เพราะค่านิยมเผด็จการอำนาจนิยมได้ฝังรากลึกอยู่ในสังคมมานานร่วมหกสิบปี

อีกทั้งการที่มีค่านิยมแบบนี้จะไม่ยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยของสังคมไทย ทำให้การเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาลที่มาจากกาเลือกตั้งเกิดขึ้นได้ เพราะชนชั้นนายอมให้เกิดขึ้น เพื่อให้ต่างชาติยอมรับและผ่อนคลายกระแสทางสังคมที่ไม่ต้องการให้ทหารแทรกแซงทางการเมือง แต่เปิดช่องในรัฐธรรมนูญว่า นายกรัฐมนตรีไม่ต้องมาจากการเลือกตั้ง ทำให้การพัฒนาประชาธิปไตยไม่สำเร็จและยั่งยืน เพราะมีประชาธิปไตยเพียงแต่กระบวนการเท่านั้น ส่วนผู้มี

อำนาจทางการเมืองมีเครื่องมือควบคุมสถาบันทางการเมือง คือ องค์กรอิสระและหน่วยงานราชการ ทำให้สถาบันทางการเมืองและนักการเมืองไม่สามารถนำนโยบายที่เสนอต่อประชาชนมาจัดทำเป็นนโยบายได้สะดวกนัก หากต้องการทำตามนโยบายเหล่านั้น ต้องทำให้ระบบราชการและชนชั้นนำเห็นชอบหรือเห็นประโยชน์ที่จะได้รับด้วย

โครงสร้างการเมืองไทยจึงอยู่ภายใต้ค่านิยมแบบไพร่ฟ้าผสมการมีส่วนร่วม กลุ่มตัวแสดงทางการเมืองนี้จึงประกอบไปด้วยสองกลุ่มหลัก คือ กลุ่มที่มีความเข้าใจถึงบทบาทและมีความกระตือรือร้นที่จะเข้าร่วมทางการเมือง และกลุ่มที่ยอมรับในอำนาจทางการเมืองของอภิสิทธิ์ชน ซึ่งผลของค่านิยมทางการเมืองแบบนี้จะขึ้นอยู่กับ การต่อสู้แข่งขันทางการเมืองระหว่างสองกลุ่ม ทำให้เกิดการสลับการขึ้นครองอำนาจระหว่างรัฐบาลอำนาจนิยมกับรัฐบาลประชาธิปไตย อันส่งผลให้เกิดความไม่มั่นคงในโครงสร้างทางการเมือง และหากกลุ่มที่ยอมรับอำนาจนิยมมีความเข้มแข็งมากกว่าก็จะนำมาพาไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ซึ่งมีระบบราชการเป็นกลไกในการควบคุมอำนาจในทางการเมืองที่สำคัญ ทำให้กลุ่มอนุรักษนิยมที่ยอมรับอำนาจนิยมจำเป็นต้องสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบราชการเพื่อให้ระบบราชการสามารถควบคุมและครอบงำกลุ่มการเมืองที่ต้องการมีส่วนร่วมเอาไว้ให้ได้

การพัฒนาประชาธิปไตยของรัฐไทยที่ไม่อาจบรรลุผลสำเร็จไปสู่ความมั่นคงและยั่งยืนได้ เพราะเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ในด้านเศรษฐกิจหรือการเมืองจะไม่ยอมใช้กระบวนการตามระบอบประชาธิปไตยแบบสากลเพื่อแก้ไขปัญหา และจะมีคนบางกลุ่มในสังคมที่เรียกร้องให้ระบบราชการหรือบุคคลผู้มีบารมี

รวมทั้งการขอพึ่งพระบารมีจากสถาบันพระมหากษัตริย์ให้ลงมาแก้ไขปัญหาและยึดอำนาจคืนจากรัฐบาลประชาธิปไตย โดยกลุ่มดังกล่าวพร้อมที่จะยอมรับอำนาจเผด็จการและยอมให้เกิดระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ เพื่อใช้แก้ไข้ปัญหาที่เกิดขึ้น แต่ก็ยังคงเปิดโอกาสให้แก่ตัวแสดงอื่นนอกกระบวนราชการเข้าร่วมในการแก้ไข้ปัญหาาร่วมกัน แต่ตัวแสดงที่จะเข้าร่วมเหล่านั้นต้องยอมรับในอำนาจเผด็จการ เมื่อการแก้ไข้ปัญหาเฉพาะหน้าเสร็จสิ้นก็จะมีรูปแบบประชาธิปไตยแต่โครงสร้างอำนาจยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของกองทัพและตุลาการ ส่วนค่านิยมในสังคมไทยก็สอดคล้องกันเป็นเผด็จการอำนาจนิยม ซึ่งเป็นโครงสร้างที่ยังคงเป็นตัวจุดรั้งให้สังคมไทยไม่เปลี่ยนแปลงดังที่เห็นได้จากตลอดระยะเวลาว่าสิบปีหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2549 การบริหารประเทศดำเนินการโดยระบบราชการ เมื่อมีรัฐบาลเลือกตั้งก็มักเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองเรียกร้องให้กองทัพนำเอาระบบราชการลงมาแก้ไข้ปัญหาอย่างเต็มรูปแบบ

บทสรุป

ระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ คือ การปรับตัวของรัฐไทยหลังภาวะวิกฤตทางการเมืองโดยจัดสรรอำนาจอธิปไตยออกเป็นห้าส่วน ได้แก่ อำนาจบริหาร (รัฐบาล) อำนาจนิติบัญญัติ (รัฐสภา) อำนาจตุลาการ (ศาล) อำนาจองค์กรอิสระ และหน่วยงานราชการ (กองทัพมีอำนาจมากที่สุด) โดยมีพัฒนาการเชิงสถาบันภายใต้กลไกของระบบราชการที่ดำเนินนโยบาย กำกับ ควบคุม และตรวจสอบทางการเมือง มีกระบวนการในระบอบประชาธิปไตยเป็นพิธีกรรมที่สร้างความชอบธรรมและความเข้มแข็งให้แก่อำนาจรบราชการ ซึ่งระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ นี้

ไม่อาจแก้ไข้ปัญหาทางเศรษฐกิจ ความชอบธรรมทางการเมือง ความมั่นคง และการพัฒนาประชาธิปไตยของรัฐไทยได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน

ระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ เป็นการใช้กลไกอำนาจระบบราชการเป็นหลัก ภายใต้ค่านิยมแบบเผด็จการอำนาจนิยมโดยใช้โครงสร้างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 และต่อยอดด้วยรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2560 ส่วนแนวนโยบายเพื่อแก้ไข้ปัญหาทางเศรษฐกิจและความมั่นคงกำหนดโครงสร้างที่ทำให้เกิดอำนาจครอบงำ (dominant power) รวมทั้งการใช้แนวคิดราชาชาตินิยมที่สร้างค่านิยมเพื่อให้เกิดอำนาจนำ (hegemonic power) ซึ่งระบอบนี้มีการพัฒนาเชิงสถาบันของตัวเองระบบเอง ทำให้สถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองที่อยู่ภายใต้ระบอบนี้มีการพัฒนาเชิงสถาบันที่ส่งผลต่อการสร้างความเข้มแข็งให้กับรัฐบาลไทยจากการขยายขอบเขตอำนาจของระบบราชการเข้าไปครอบงำสถาบันต่าง ๆ รวมทั้งสร้างอำนาจนำผ่านวิถีปฏิบัติและค่านิยมแบบเผด็จการอำนาจนิยมให้แก่สังคมไทย

วิกฤตการณ์ของรัฐบาลไทยเกิดขึ้นเมื่อรัฐไทยประสบความยากลำบากในการแก้ไข้ปัญหาทางเศรษฐกิจและการเมืองด้วยวิถีทางในระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งเกิดความแตกแยกและขัดแย้งของข้าราชการอันเนื่องมาจากการถูกครอบงำหรือทำลายจากพลังอำนาจนอกระบบราชการ เช่น ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม นักการเมือง หรือประชาชน จนส่งผลกระทบต่อรัฐไม่อาจขับเคลื่อนด้วยระบบราชการอีกต่อไป รัฐไทยก็จะเคลื่อนเข้าสู่วงจรการรัฐประหารโดยมีชนชั้นนำและกลุ่มทุนขนาดใหญ่เป็นผู้กำหนดแนวคิด ค่านิยม และสร้างสมดุลแห่งอำนาจการเมืองให้แก่โครงสร้างส่วนอื่น ๆ มีหน่วยงาน

ราชการเป็นผู้จัดทำและขับเคลื่อนนโยบายภายใต้สมดุลงานระหว่างกันของตัวแสดง อันได้แก่ ทหาร เทคโนโลยี (สายกฎหมาย) ข้าราชการ นักการเมือง และนักธุรกิจ โดยประชาชนที่ยอมรับอำนาจเผด็จการ สนับสนุนและเป็นเครื่องมือเชิงมวลชนให้ตัวแสดงทางการเมืองเพื่อปรับสมดุลงานของโครงสร้างภายใน

อีกทั้งวิถีปฏิบัติและค่านิยมของสังคมไทย ไม่ได้เชื่อถือในคุณค่าแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ทำให้ระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ผังรากลึกในสังคมไทย และเป็นเครื่องมือสำคัญของชนชั้นนำที่ชื่นชอบทัศนคติแบบเผด็จการอำนาจนิยมนำกลับมาใช้เพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ของรัฐไทยทุกครั้ง โดยอ้างอิงกับอำนาจของเครือข่ายที่เชื่อมโยงสถาบันพระมหากษัตริย์เพื่อให้ระบบราชการที่ครอบงำและมีอำนาจนำในสังคมไทยสามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ โดยมอบหมายภารกิจด้านความมั่นคงและการพัฒนาให้แก่ทหาร ส่วนการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมมอบหมายให้เทคโนโลยีและกลุ่มทุน ส่วนอำนาจการบริหาร กำหนด และตรวจสอบนโยบายอยู่ในการควบคุมขององค์กรอิสระและหน่วยงานราชการ

ผลการศึกษานี้ได้ตอบคำถามว่า รัฐราชการไทยจะปรับตัวเชิงโครงสร้างเป็นเผด็จการอำนาจนิยมภายหลังรัฐประหารโดยที่โครงสร้างเชิงอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจของกลุ่มอำนาจเดิม (กลุ่มเผด็จการอำนาจนิยม) ยังสามารถรักษาสถานะของกลุ่มในการเข้ามาแทรกแซงกระบวนการประชาธิปไตยได้ทุกเมื่อ เมื่อโอกาสอำนวย โดยสร้างความเข้มแข็งให้ระบบราชการและเครือข่ายอำนาจอนุรักษนิยม เปิดโอกาสให้ชนชั้นนำ กลุ่มทุน และกองทัพสามารถเข้าสู่อำนาจทางการเมืองอย่างชอบธรรมและมีอำนาจ

บริหารจัดการอย่างเต็มที่ผ่านสถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองภายใต้ความขัดแย้งและความร่วมมือของตัวแสดงที่ต่างได้รับผลประโยชน์เชิงสถาบัน ส่วนรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของรัฐไทยควรส่งเสริมสถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองให้มีความเข้มแข็งมากกว่าระบบราชการโดยต้องส่งเสริมความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่พลเมืองมีส่วนร่วมในการปกครอง รวมทั้งมีส่วนในการเลือกและกำหนดนโยบายหรือยุทธศาสตร์ของชาติอย่างแท้จริงเพื่อถ่วงดุลและคานอำนาจเครือข่ายระบบราชการ

อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้ยังมีข้อจำกัดบางประการ เพราะแนวคิดสถาบันนิยมใหม่เชิงประวัติศาสตร์วิเคราะห์โครงสร้างระหว่างรัฐและสังคมผ่านบทบาทของตัวแสดงในกระบวนการทางประวัติศาสตร์เพื่ออธิบายบทบาทและการดำรงอยู่ของสถาบันเท่านั้น และการนำเอาแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมและแนวคิดโครงสร้างนิยมมาเสริมช่วยทำให้มองระบบในฐานะโครงสร้างที่กำหนดบทบาทของตัวแสดงต่างๆ แต่ยังไม่ได้อธิบายการทำงานโครงสร้างในเชิงสถาบันของระบบราชการไทย อีกทั้งเป็นช่วงเริ่มต้นของระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ เท่านั้น จึงทำให้ยังไม่เห็นโครงสร้างของระบอบนี้ว่าทำงานอย่างไรในรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งและวงจรรัฐประหารจะวนกลับมาอีกหรือไม่ อย่างไร

แม้สังคมไทยจะยอมรับระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ว่าใช้แก้ปัญหาทางการเมืองและแก้ไขวิกฤตการณ์เฉพาะหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งรัฐธรรมนูญและค่านิยมที่ยึดโยงอยู่กับระบบอุปถัมภ์ที่ยึดติดกับระบบราชการ กองทัพ และสถาบันพระมหากษัตริย์ กลายเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ทำให้

การพัฒนาประชาธิปไตยของรัฐไทยไม่ก้าวหน้า เพราะสร้างความอ่อนแอให้สถาบันทางเศรษฐกิจและการเมือง ปัญหาดังกล่าวนี้อาจจะปะทุขึ้นในอนาคต หากวันใดระบบราชการ สถาบันทหาร หรือสถาบันพระมหากษัตริย์อ่อนแอลงและไม่สามารถแก้ปัญหาเฉพาะหน้าทางการเมืองและวิกฤตการณ์ของรัฐไทยอย่างได้ผล สังคมไทยจึงควรส่งเสริมให้สถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองให้มีความเชื่อมโยงและมีฐานการสนับสนุนที่มาจากประชาชนอย่างแท้จริง เพื่อที่

จะทำหน้าที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนที่แท้จริง และมีศักยภาพเพียงพอในการปรับตัวให้เท่าทันสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมโลก ที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา คอยลดทอนและคานอำนาจระบบราชการ และไม่ปล่อยให้ค่านิยมแบบอนุรักษนิยมของสังคมไทยคอยอุดหนุนการพัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยจึงจะทำให้รัฐไทยก้าวไปสู่การเป็นประชาธิปไตยตามหลักสากลที่มั่นคงและยั่งยืนได้อย่างแท้จริง

References

- 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.

- “Mattra 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 Prahan 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>. (in Thai)
- . 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. (in Thai)
- 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. (in Thai)
- 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.
- 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)