

รัฐราชการไทยในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์: ปัญหาระบบประชาธิปไตยครึ่งใบ (2523 – 2531)

The Thai bureaucratic polity during the general Prem
Tinsulanonda period:

The problems of semi-democratic regime (1980 -1988)

อดิพนธ์ พรหมพันธุ์ใจ*

aprompanjai@gmail.com

Abstract

Although Thai political economy structures were adjusted in 1980s, the informal structure or value in Thai society had not been changed. This study argued about the structural power of Thai bureaucratic polity under the semi-democratic regime of General Prem Tinsulanonda. It was the comparative explanation by historical institutionalism in the main concept and support with state-society relations and structuralism. The semi-democratic regime is not the compromise of power but it is the adjustment of Thailand in the crisis. It had set the networks of authoritarian military-technocratic alliance and opened to the non-bureaucratic groups to join the policy making processes for strengthening the bureaucratic polity and the royal patron-client value in Thai society. This regime should be used by state in a crisis but could not sustainably solve an economic crisis, political legitimacy, security, and the development of democracy.

Keywords: Open bureaucratic polity, General Prem Tinsulanonda, Semi-democratic regime, Authoritarian military-technocratic alliance, Non-bureaucratic groups

*นิสิตปริญญาเอก หลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อ

แม้ว่ารัฐไทยจะมีการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองในช่วงทศวรรษที่ 1980 แต่โครงสร้างที่ไม่เป็นทางการของสังคมหรือค่านิยมของสังคมไทยกลับยังคงไม่เปลี่ยนแปลง บทความนี้นำเสนอโครงสร้างอำนาจที่เกิดจากระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบของรัฐไทยในสมัยพลเอกเปรม ด้วยการอธิบายเปรียบเทียบพัฒนาการเชิงสถาบันของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ โดยให้มุมมองจากแนวคิดสถาบันนิยมใหม่เชิงประวัติศาสตร์เป็นหลัก เสริมด้วยแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคม และแนวคิดโครงสร้างนิยมจากการศึกษาพบว่ารัฐไทยมีการปรับโครงสร้างอำนาจในลักษณะเผด็จการที่มีการฉีกกำลังกันภายในระบบราชการระหว่างทหารกับเทคโนโลยี (authoritarian military-technocratic alliance) อีกทั้งยังมีการดึงนักการเมืองและนักธุรกิจชนชั้นกลางที่ยอมรับได้กับอำนาจแบบเผด็จการเข้าร่วมสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบราชการไทยในทุกมิติ กลายเป็น “รัฐราชการแบบเปิด (open bureaucratic polity)” ที่มีโครงสร้างอำนาจใหม่ที่เรียกว่า “ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ (semi-democratic regime)” ที่ไม่ใช่การประนีประนอมอำนาจดังคำอธิบายชุดเดิม แต่เป็นการปรับตัวของรัฐไทยในภาวะวิกฤตที่ดึงเอากลุ่มพลังอำนาจนอกระบบราชการที่ยอมรับในอำนาจเผด็จการเข้าสู่กระบวนการทางนโยบาย ส่งผลให้รัฐราชการไทยเข้มแข็งและมีการผลิตค่านิยมแบบศักดินาราชาอุปถัมภ์ครอบทับสังคมไทยไว้ ระบอบนี้จึงใช้แก้ปัญหารัฐไทยในภาวะวิกฤต แต่ไม่อาจแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ความชอบธรรมทางการเมือง ความมั่นคง และการพัฒนาประชาธิปไตยของรัฐไทยได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน

คำสำคัญ: รัฐราชการแบบเปิด, พลเอกเปรม ติณสูลานนท์, ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ, กลุ่มเผด็จการร่วมทหารกับเทคโนโลยี, กลุ่มพลังอำนาจนอกระบบราชการ

บทนำ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง *รัฐราชการไทยในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์: ปัญหาระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ (2523 - 2531)* (*The Thai bureaucratic polity during the general Prem Tinsulanonda period: The problems of semi-democratic regime (1980 -1988)*) ที่ต้องการแสดงให้เห็นถึงการสร้างความมั่นคงให้แก่รัฐราชการไทยภายใต้เงื่อนไขของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบในสมัยพลเอกเปรม ซึ่งโครงสร้างอำนาจที่เกิดจากระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบของรัฐไทยในสมัยพลเอกเปรม

ได้ส่งผลต่อการปรับตัวของรัฐราชการไทยเมื่อเผชิญกับภาวะวิกฤต โดยพบว่ารัฐไทยจะมีการปรับโครงสร้างอำนาจในลักษณะเผด็จการที่มีการฉีกกำลังกันภายในระบบราชการระหว่างทหารกับเทคโนโลยี (authoritarian military-technocratic alliance) อีกทั้งยังมีการดึงนักการเมืองและนักธุรกิจชนชั้นกลางที่ยอมรับได้กับอำนาจแบบเผด็จการเข้าร่วมสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบราชการในทุกมิติ ภายใต้โครงสร้างใหม่ที่ผสมผสานระหว่างอำนาจระหว่างเผด็จการที่มีฐานมาจากอำนาจทหารและสถาบันราชการกับอำนาจประชาธิปไตยที่นักการเมืองและพรรคการเมืองอ้างอิงจากการเลือกตั้งว่าเป็นกระบวนการประชาธิปไตย

(ทิวากร แก้วมณี 2557, 314) กลายเป็น “รัฐราชการไทยแบบเปิด (open bureaucratic polity)” ที่มีโครงสร้างอำนาจใหม่ที่เรียกว่า “ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ (semi-democratic regime)” ซึ่งไม่ใช่การประนีประนอมอำนาจดังคำอธิบายชุดเดิม แต่เป็นการดึงเอากลุ่มพลังอำนาจที่ยอมรับในอำนาจเผด็จการเข้าสู่กระบวนการทางนโยบาย และยอมให้มีกระบวนการทางประชาธิปไตยที่อำนาจไม่ได้กระจายออกจากศูนย์กลาง อีกทั้งใช้กลไกของระบบราชการเป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบายและขับเคลื่อนรัฐกลายเป็นระบบรัฐราชการไทยที่มีความเข้มแข็ง

Fred W. Riggs นำเสนอลักษณะของการเมืองไทยไว้ว่าเป็นระบบการเมืองที่ถูกขับเคลื่อนโดยระบบราชการ โดยวิเคราะห์รัฐไทยในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ค.ศ. 1932 จนถึงสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีลักษณะเป็นรัฐราชการที่มีการประสานกำลังกัน (synergy) ระหว่างทหารกับข้าราชการพลเรือน โดยทหารมีกำลังและอาวุธ ส่วนข้าราชการพลเรือนมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ด้านการบริหารจัดการรัฐตามกระบวนการรัฐชาติสมัยใหม่ (political modernization) โดยมีกระบวนการประชาธิปไตยช่วยสร้างภาพลักษณ์ของรัฐไทยว่าเป็นรัฐประชาธิปไตย ซึ่งผลกระทบจากการทำให้ประเทศทันสมัย (modernization) ในการก้าวเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจและสังคมสมัยใหม่ที่มีความเป็นอุตสาหกรรม (industrialization) ในด้านการผลิตการใช้พลังงาน และเทคโนโลยี ทำให้รัฐต้องขยายบทบาทหน้าที่ของระบบราชการ ในขณะที่สถาบันทาง

การเมืองที่ได้รับการพัฒนาน้อยกว่ามีความมั่นคงน้อยกว่าระบบราชการ อีกทั้งการปกครองของรัฐไทยที่สืบทอดมาจากระบอบราชาธิปไตยที่มีค่านิยมและสถาบันตามประเพณีเดิมเป็นฐานรองรับอำนาจสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Fred Riggs 1966, 148-176)

แต่รัฐราชการในมุมมองของ Riggs มีจุดอ่อนเปราะ (achilles heel) คือ ปัญหาความชอบธรรมทางการเมือง (political legitimacy) ทำให้รัฐราชการขาดทั้งความชอบธรรมตามประเพณีราชาธิปไตย (อ้างอิงหลักเทวสิทธิ์และการสืบเชื้อสายราชวงศ์) และความชอบธรรมตามหลักประชาธิปไตยที่เป็นสากล¹ ซึ่งรัฐราชการไทยในอดีตได้พยายามแก้ไขจุดอ่อนประนีประนอมโดยใช้ลัทธิรัฐนิยม-ชาตินิยมทหารผสมกับลัทธิเชื่อผู้นำชาติพ้นภัยในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม และข้าพเจ้าขอรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียวในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้น มาขัดเขยตดแทนแต่ก็ประสบปัญหาเพลิงฟล้าพ่ายแพ้ทางการเมืองและนโยบาย กรณีทุจริตคอร์รัปชันช่วยใช้อำนาจในทางมิชอบ อีกทั้งการอยู่ภายใต้กระแสชาตินิยมที่มีสถาบันกษัตริย์เป็นศูนย์กลาง รัฐราชการจึงเล็งไม่ได้ที่ด้านหนึ่งจะหันไปจัดแสดงรูปแบบประชาธิปไตยที่พอจะกำกับควบคุมและชี้นำได้ เช่น การลงประชามติการจัดเลือกตั้ง ฯลฯ เพื่อให้ต่างชาติรับรองและให้ความช่วยเหลือ อีกด้านหนึ่งก็เพื่อรักษาเชิดชูสถาบันตามประเพณีเดิมไว้เพื่อต้องการยอมรับสนับสนุนของคนในชาติ รัฐราชการจึงต้องเผชิญแรงกดดันให้สร้างประชาธิปไตยที่แท้จริง (เกษียร เตชะพีระ 2557, 49) จึงเห็นได้ว่าแม้รัฐธรรมนูญจะเปลี่ยนแปลงไปกี่ครั้ง

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

ก็หนักก็ตามแต่ค่านิยมของระบอบนี้ก็ยังคงอยู่และแฝงตัวอยู่ในสังคมไทยมาโดยตลอด

ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบในตอนแรกจากงานวิชาการจำนวนมาก² ได้รับคำอธิบายว่าเป็นการประนีประนอมอำนาจระหว่างกลุ่มพลังทางการเมืองในกลไกรัฐและกลุ่มนอกกลไกรัฐ หรือกลุ่มอำนาจเก่าที่เป็นข้าราชการกับกลุ่มอำนาจใหม่ที่เป็นนักธุรกิจและนักการเมือง ซึ่งงานวิชาการอื่นๆ ในช่วงเวลาต่อมาก็ล้วนแต่ได้อิทธิพลของแนวคิดนี้ พร้อมกับมีการอธิบายเพิ่มเติมว่าอำนาจในทางการเมืองถูกแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ อำนาจทางการเมืองและอำนาจทางเศรษฐกิจ โดยมีอำนาจระบอบราชการควบคุมไว้สูงสุด โดยที่พลเอกเปรมเป็นผู้แบ่งสรรอำนาจให้แก่กลุ่มพลังอำนาจต่างๆ (อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ 2557, 42)

แต่คำอธิบายเหล่านั้นก็ยังไม่อาจตอบคำถามที่ว่า ทำไมหลังจากรัฐไทยมีการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองในช่วงภาวะวิกฤตเพื่อการประนีประนอมอำนาจระหว่างอำนาจในระบบราชการและอำนาจในภาคเศรษฐกิจจึงไม่อาจประคับประคองให้รัฐไทยไปสู่การเป็นประชาธิปไตยที่มั่นคงขึ้นได้ หรือแท้ที่จริงแล้วการปรับโครงสร้างทางการเมืองและโครงสร้างทางเศรษฐกิจนั้นไม่ได้เป็นการสถาปนาระบอบประชาธิปไตยและสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชน

อย่างแท้จริง แต่เป็นการสถาปนาระบบราชการให้เข้าครอบงำการดำเนินนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และความมั่นคงอย่างเข้มข้น อีกทั้งวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในด้านต่างๆ แม้จะส่งผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง แต่จุดสูงสุดของวิกฤตการณ์ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงคือเกิดการสั่นคลอนอำนาจและเสถียรภาพของกลุ่มอำนาจเดิม ทำให้ต้องมีกระบวนการปรับโครงสร้างทางการเมืองโดยการเข้ายึดอำนาจของกลุ่มอำนาจราชการและวางรากฐานการบริหารรัฐโดยระบบราชการอีกครั้ง โครงสร้างของกลุ่มอำนาจเก่าจึงไม่ได้ลบลบบาทตั้งคำอธิบายในชุดก่อนหรือประนีประนอมอำนาจกับกลุ่มใดๆ หากแต่กำลังแฝงตัวเข้าสู่สถาบันทางเศรษฐกิจและสถาบันการเมืองอย่างแนบเนียนและชอบธรรมตามระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบที่มีรัฐธรรมนูญและค่านิยมของสังคมไทยช่วยบันดาลให้เกิดความชอบธรรมทางการเมืองให้แก่กลุ่มอำนาจเดิมที่เคยเป็นฐานของรัฐราชการ

การศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ใช้การวิเคราะห์³ และอธิบายในเชิงเปรียบเทียบพัฒนาการเชิงสถาบันอันเนื่องมาจากระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบในแง่โครงสร้างผ่านมิติทางประวัติศาสตร์ด้วยมุมมองจากแนวคิดสถาบันนิยมใหม่เชิงประวัติศาสตร์ (historical institutionalism) เป็นหลัก และเสริมด้วยแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่าง

² นักวิชาการในกลุ่มนี้ได้แก่ สมบัติ อ่างรังธัญวงศ์, ชัยอนันต์ สมุทวณิช, นิธิ เอียวศรีวงศ์, สมชาย ภคภาสนวิวัฒน์, สุจิต บุญบงการ, สุรชาติ บำรุงสุข, ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, เกษียร เตชะพีระ, ลิขิต ธีรเวคิน, รั้งสรรค์ ธนะพรพันธ์, นิยม รัฐอมฤต, เอนก เหล่าธรรมทัศน์, Daniel H. Unger, Ansil Ramsay, Robert J. Muscat, ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์.

³ วิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารและบทสัมภาษณ์ โดยมีแหล่งที่มา ดังนี้ เอกสารชั้นต้น ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ห้าและหก รายงานการประชุมของหน่วยงานต่างๆ แผนงานและโครงการต่างๆ ในสมัยพลเอกเปรม รวมทั้งเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เอกสารชั้นรอง ได้แก่ หนังสือ หนังสือแปล บทความ วิทยานิพนธ์ หนังสือพิมพ์ นิตยสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ เอกสารประกอบการบรรยาย ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับพลเอกเปรม ประชาธิปไตยครึ่งใบ และเศรษฐกิจการเมืองของรัฐไทยในสมัยพลเอกเปรมทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ นอกจากนี้ยังได้สัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีบทบาททางเศรษฐกิจการเมืองในสมัยพลเอกเปรมบางท่าน ได้แก่ นายเสนาะ อุนากุล นายนิยม วรปัญญา เรืออากาศตรีฉลาด วรฉัตร และนายทอง จันทรางศู

รัฐและสังคม (state-society relations) และแนวคิดโครงสร้างนิยม (structuralism) ที่นำมาใช้เป็นฐานของวิธีการศึกษาบทบาทของรัฐไทยภายใต้ระบอบประชาธิปไตยครั้งโบ โดยทำการศึกษาว่าโครงสร้างเชิงสถาบันของระบอบประชาธิปไตยครั้งโบในสมัยพลเอกเปรมเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขใดและมีพัฒนาการอย่างไร ระบอบประชาธิปไตยครั้งโบส่งผลเชิงโครงสร้างและพัฒนาการในเชิงสถาบันของตัวแสดงและกลุ่มอำนาจทางการเมืองในสมัยพลเอกเปรมอย่างไร สภาพการดำรงอยู่และการปรับตัวของโครงสร้างเชิงสถาบันภายใต้ประชาธิปไตยครั้งโบเป็นอย่างไร เมื่อพลวัตทางเศรษฐกิจสังคมมีการเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะแสดงให้เห็นการจัดสรรอำนาจภายในสังคมของตัวแสดงทางการเมืองตามโครงสร้างใหม่ที่นำไปสู่การแก้ปัญหาของรัฐไทยในขณะนั้น และส่งผลต่อการสร้างความเข้มแข็งให้กับรัฐบาลไทยอย่างไร

จากแนวทางเดิมของสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ที่ใช้แนวทางการอธิบายในระดับโครงสร้างที่ให้ความสำคัญกับบริบทแวดล้อมและการทำงานของสถาบัน (Ira Katnelson 1997, 81) ซึ่งสถาบันเป็นปัจจัยที่สร้างความแตกต่างของระดับความสำเร็จในการพัฒนาที่ขึ้นอยู่ด้วยยุทธศาสตร์ของแต่ละรัฐ โดยที่สถาบันเป็นการกำหนดเงื่อนไขและกฎกติกาในสังคมที่แตกต่างกัน ส่งผลต่อการกำหนดพฤติกรรมของตัวแสดงและปัจเจกบุคคลให้เป็นไปในรูปแบบที่แตกต่างกัน กลไกทางสถาบันจึงเป็นการกำหนดระดับความสำเร็จของรัฐในการดำเนินนโยบาย สถาบันถูกนิยามเป็นกระบวนการ กิจกรรม จารีต และแนวปฏิบัติทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งฝังรากอยู่ในโครงสร้างองค์กรทางการเมือง

หรือโครงสร้างเศรษฐกิจการเมือง (Peter A. Hall and Rosemary C. R. Taylor 1996, 6) อีกทั้งการใช้แนวทางการศึกษาทางประวัติศาสตร์ในเชิงประจักษ์ที่มีต่อบริบทของสังคม การเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมในเชิงเปรียบเทียบ สนใจโครงสร้างเชิงสถาบันที่ส่งผลต่อพฤติกรรมทางการเมืองและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นเมื่อโครงสร้างนั้นถูกนำไปใช้ โดยทำการศึกษารูปแบบของสถาบันในการกำหนดกฎกติกาสู่สังคมส่งผลอย่างไรต่อพฤติกรรมทางการเมืองในเชิงโครงสร้างอย่างไร⁴ ซึ่งแนวคิดเชิงสถาบันประกอบไปด้วยสถาบันที่เป็นทางการ (formal institutions) และสถาบันที่ไม่เป็นทางการ (informal institutions) โดยมองว่าสถาบันเป็นปัจจัยที่สร้างความแตกต่างของระดับความสำเร็จในการพัฒนาที่ขึ้นอยู่ด้วยยุทธศาสตร์ของแต่ละรัฐ โดยสถาบันได้กำหนดเงื่อนไขและกฎกติกาในสังคมที่แตกต่างกัน ส่งผลต่อการกำหนดพฤติกรรมของตัวแสดงและปัจเจกบุคคลให้เป็นไปในรูปแบบที่แตกต่างกัน กลไกทางสถาบันจึงเป็นการกำหนดระดับความสำเร็จของรัฐในการดำเนินนโยบาย (Douglass C. North 1990, 3) ซึ่งสถาบันถูกสร้างขึ้นเพื่อรับมือกับปัญหาที่รัฐเผชิญอยู่ ศักยภาพของสถาบันแปรผันตามแรงกดดันทางการเมือง และสถาบันถูกผลักดันตามโครงสร้างทางการเมืองที่ขึ้นต้นทำให้เกิดขึ้น (Richard F. Doner 2009, 4-5) ทำให้การทำงานของสถาบันภายใต้การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างส่งผลต่อบทบาทของรัฐ

การศึกษาในเชิงสถาบันนิยมใหม่ (new institutionalism approach) มีสมมติฐานว่า คนเราแม้จะมีอิสระในการตัดสินใจทางการเมืองและในเรื่องอื่นๆ ตามแต่กฎเกณฑ์และกระบวนการที่สถาบันซึ่ง

⁴ ดูรายละเอียดแนวการศึกษาใน Sven Steinmo. 2008. What is historical institutionalism?: 154-169.

เราสังกัดอยู่ (ทั้งที่เป็นทางการ เช่น กฎหมาย และที่ไม่เป็นทางการ เช่น กลุ่มทางสังคมและการเมือง) ได้วางกรอบกติกาไว้ สถาบันก็น่าจะมีอิทธิพลอย่างมากต่อการตัดสินใจและพฤติกรรมอื่นๆ ของบุคคล (สตีเวน ฮานานิชิตติ 2550, 2) Samuel Huntington ได้เสนอว่าการพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของการสร้างความเป็นสถาบัน (institutionalization) ให้กับระบบ ซึ่งการทำให้ระบบการเมืองสามารถแก้ไขปัญหาคความวุ่นวายอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงเป็นสมัยใหม่ จะต้องสร้างระบบและสถาบันให้มีลักษณะของความเป็นสถาบัน เพื่อให้สถาบันทางการเมืองสามารถตอบสนองความต้องการและขยายตัวไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Samuel Huntington อ้างใน สุจิต บุญบงการ 2542, 17-18)

การศึกษาในเชิงสถาบันได้เปลี่ยนแปลงไปจากในอดีต ซึ่ง Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen (2014) ได้นำเสนอถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันในการพัฒนาเศรษฐกิจการเมือง (Institutional change in advanced political economies) ว่าการทำ ความเข้าใจกระบวนการเชิงสถาบันนั้นเป็นกระบวนการทางการเมืองที่มีความเป็นพลวัต ส่วน Douglass C. North (1990, 3-6) ได้อธิบายว่าสถาบันส่งผลกระทบต่อสังคม เพราะสถาบันประกอบไปด้วยสถาบันทั้งที่เป็นทางการ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี คำสั่ง ประกาศจากรัฐบาล และสถาบันที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่ ธรรมเนียม จารีต ประเพณี วัฒนธรรม และแนวปฏิบัติ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนไม่ว่าจะเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปหรือจะเปลี่ยนแปลงแบบฉับพลันทันที เพราะขอบเขตของการเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นผลลัพธ์มาจาก

การเปลี่ยนแปลงกฎกติกา เงื่อนไขบังคับที่ไม่เป็นทางการที่ฝังรากลึกอยู่ในสังคม เช่น วัฒนธรรม ธรรมเนียม และข้อตกลงร่วมกัน (code of conduct) รวมทั้งประเภทและประสิทธิภาพของการบังคับใช้ด้วย ทำให้การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันเป็นนโยบายที่ต้องพิจารณาให้รอบคอบ เพราะมีมิติที่เกี่ยวพันกับความ เป็นมาในอดีต และการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในปัจจุบันและอนาคตนั้นจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์

แนวคิดสถาบันนิยมใหม่เชิงประวัติศาสตร์ จึงให้ความสนใจไปที่ความเป็นมาของสถาบันหลักในสังคมหรือรัฐที่มีอิทธิพลต่อพัฒนาการระบบเศรษฐกิจ และการเมือง โดยมีมุมมองและมิติทางประวัติศาสตร์มากกว่าทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ล้วนๆ ซึ่งจะช่วยอธิบายความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างที่เกิดจากการวางเงื่อนไขของสถาบันที่เป็นทางการและสถาบันที่ไม่เป็นทางการ ในระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบกับบทบาททางการเมืองของตัวแสดง เพื่อแสดงให้เห็นพัฒนาการในเชิงสถาบันและเส้นทางการเปลี่ยนแปลงของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ และให้ตระหนักถึงความสำคัญของตัวแปรอื่นที่อยู่นอกเงื่อนไขของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบที่ส่งผลต่อการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองและการดำรงอยู่ในอำนาจของพลเอกเปรม โดยนำเอาแนวคิดความสัมพันธ์รัฐกับสังคมเข้ามาใช้อธิบายบทบาทและพลวัตของรัฐในการสร้างปฏิสัมพันธ์ทางการเมือง และพัฒนาการโครงสร้างในเชิงสถาบันของประเทศไทยที่สร้างสมดุลทางอำนาจระหว่างอำนาจรัฐและอำนาจทางการเมือง ซึ่งในที่นี่กำหนดให้ความเข้มแข็งของรัฐคือ ความสามารถในการวางแผนกำหนดนโยบายและขับเคลื่อนนโยบายได้โดยรัฐ ส่วนวิธีการศึกษาแบบโครงสร้างนิยมที่จะช่วยอธิบายความหมาย

ของการกระทำ ปราบกฏการณ์ และเหตุการณ์ที่มีโครงสร้างเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับตัวแสดง

การศึกษาโครงสร้างรัฐไทยในเชิงสถาบันมีสองรูปแบบคือ สถาบันแบบที่เป็นทางการตามรัฐธรรมนูญที่พยายามจะจัดตำแหน่งแห่งที่ให้กับกลุ่มอำนาจทางการเมืองต่างๆ ในขณะที่สถาบันทางการเมืองมีความอ่อนแอเพราะไม่ได้มีประชาชนเป็นรากฐานให้การสนับสนุนอย่างแท้จริง (สุจิต บุญบงการ 2542, 149-160) และสถาบันแบบที่ไม่เป็นทางการตามวัฒนธรรมทางการเมืองของรัฐไทยที่มีลักษณะยึดโยงอยู่กับระบบราชการ วาทกรรมคนดี กรอบแนวคิดแบบจารีตนิยมที่อ้างอิงความชอบธรรม ความยุติธรรม การรักษาเสถียรภาพทางการเมืองโดยสถาบันพระมหากษัตริย์ (อรรถจักร สัตยานุรักษ์ 2557, 44-45) และความสัมพันธ์ในสังคมแบบระบบอุปถัมภ์ที่กลายเป็นวัฒนธรรมรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า “วัฒนธรรมทุนนิยมอภิสิทธิ์” (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2536, 14-15) ยอมรับเรื่องอำนาจ เห็นอำนาจเป็นสิ่งดี ซึ่งอำนาจในสังคมไทยนั้นต้องมาพร้อมกับคุณธรรม คุณธรรมและอำนาจเป็นของคู่กันไม่แยกกัน (ธงชัย วินิจจะกูล 2557, 46)

บทความนี้จึงขอนำเสนอการศึกษาโครงสร้างและกลไกทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของรัฐไทยในสมัยพลเอกเปรมที่ดำเนินนโยบายภายใต้ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบในการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างในด้านเศรษฐกิจ การเมือง ความมั่นคง และสังคม ที่ส่งผลกระทบต่อตัวแสดงทางการเมืองที่มีบทบาทในสมัยพลเอกเปรมสี่กลุ่ม ได้แก่ กองทัพ เทคโนโลยี นักรบการเมือง และนักธุรกิจชนชั้นกลาง โดยพิจารณาจากความขัดแย้งและความร่วมมือ

ผลประโยชน์ของตัวแสดงทางการเมือง และพัฒนาการเมืองสถาบันภายใต้เงื่อนไขของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ โดยที่พลเอกเปรมมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายโดยใช้กลไกของระบบราชการ ที่มีกระบวนการในระบอบประชาธิปไตยเป็นพิธีกรรมที่สร้างความชอบธรรมให้แก่อำนาจของรัฐบาลพลเอกเปรม ซึ่งการวางโครงสร้างอำนาจสมัยพลเอกเปรมเป็นการสถาปนาระบบรัฐราชการที่ฝังลึกและกระจายเข้าสู่สถาบันทางเศรษฐกิจและสถาบันการเมือง แม้ว่า จะเปิดโอกาสให้กับกลุ่มพลังอำนาจนอกระบบราชการเข้าสู่กระบวนการนโยบาย แต่รัฐยังคงมีความเข้มแข็ง ดำรงความสามารถในการวางแผน กำหนดและดำเนินนโยบายในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งในสภาพดังกล่าวสามารถผลักดันนโยบายเพื่อแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยพลเอกเปรมมีเครื่องมือที่ใช้ควบคุมบทบาทตัวแสดงผ่านสถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองตามโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองที่เกิดขึ้นใหม่ แม้พลเอกเปรมจะยุติบทบาททางการเมืองไปแล้วก็ตาม

การยุติบทบาททางการเมืองอย่างเป็นทางการของพลเอกเปรมในวันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ. 1988 หลังจากที่พรรคชาติไทย ที่เป็นเสียงส่วนใหญ่ที่ชนะการเลือกตั้ง เข้าพบพร้อมด้วยพรรคการเมืองอื่นอีกสี่พรรค คือ พรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคสหประชาธิปไตย เพื่อเชิญให้พลเอกเปรมจัดตั้งรัฐบาลเปรม 6 เพื่อบริหารประเทศต่อไป หลังจากที่พลเอกเปรมได้กล่าวว่า “ขอบคุณมากครับ แต่ผมพอแล้ว แปดปีห้าเดือน ขอให้พวกคุณทำกันต่อไป และผมอยากเห็นประชาธิปไตยเดินหน้า ผมพอแล้ว ผมคิดมาแล้ว ผมตัดสินใจแล้ว ถ้าผลงานของรัฐบาลทำมาดีแล้วก็ทำต่อไป ที่ไม่ดีก็ปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น ถ้ามีอะไรให้ผมช่วยก็บอกมา ผมยินดีให้คำปรึกษา

อย่างเต็มที่เพื่อชาติ เพื่อประชาชน เพื่อสถาบันสูงสุด
ที่ผมเทิดทูนด้วยชีวิต แต่สิ่งหนึ่งที่ผมยังทำไม่สำเร็จ
ก็คือ การช่วยเหลือคนยากจน แม้ว่าตลอดรัฐบาล
ห้าสมัยที่ผ่านมา เราจะมุ่งเน้นด้านนี้อย่างเต็มที่แล้ว
ก็ตาม จึงขอฝากฝังให้พวกเราช่วยทำต่อ...” (มูลนิธิ
รัฐบุรุษ 2549, 33-36) การไม่รับตำแหน่งต่อของพลเอก
เปรม อาจจะวิเคราะห์ได้ดังนี้

ประการแรก ในการดำเนินนโยบายในด้าน
ต่างๆ ระบบราชการมีความเข้มแข็งมากพอในการ
ดำเนินนโยบายต่างๆ ให้ลุล่วง ภายใต้การควบคุมของ
ทหารและเทคโนโลยีที่ได้รับการสนับสนุนจากพลเอก
เปรม ซึ่งหากปล่อยให้ระบบราชการดำเนินงานด้าน
นโยบายเช่นนี้จะกลายเป็นกำลังสำคัญและสามารถ
ช่วยเหลือประเทศชาติได้ในภาวะวิกฤต จึงทำให้
พลเอกเปรมเชื่อว่า ประเทศไทยจะมีเสถียรภาพและมีความ
มั่นคง เพราะมี “ต้นแบบของแผ่นดิน” (พลเอกเปรม
ตินสุลานนท์ 2554, 92) คือองค์พระบาทสมเด็จพระ
พระเจ้าอยู่หัวและยังปลูกฝังค่านิยม “ข้าราชการเป็น
คนเก่ง คนดี และเป็นข้าแผ่นดิน” เอาไว้แล้ว

ประการที่สอง ในทางการเมือง แม้พรรค
การเมืองและนักการเมืองจะมีความขัดแย้งในการ
แย่งชิงอำนาจทางการเมือง แต่ปัญหาที่ก่อให้เกิดวิกฤต
ต่างๆ ทั้งด้านความมั่นคงก็ได้คลี่คลายไปในทางที่ดี
สภาพทางเศรษฐกิจก็เจริญรุ่งเรืองอย่างมาก ความ
ชอบธรรมทางการเมืองของพลเอกเปรมที่จะถูกโจมตี
จากกลุ่มนักวิชาการและปัญญาชนหัวก้าวหน้า
บางส่วนก็จะเกิดขึ้นหากยังรั้งตำแหน่งนายกรัฐมนตรี
ไว้ แต่เมื่อปล่อยให้พรรคการเมืองที่มาจากพรรค
ตั้งได้ทำการจัดตั้งรัฐบาล ภาพลักษณ์ของการพัฒนา
ประชาธิปไตยก็จะเป็นไปในทางที่ดีเมื่อนายกรัฐมนตรี
มาจากการเลือกตั้ง

ประการที่สาม พลเอกเปรมยังคงมีบทบาท
ทางการเมืองผ่านโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการได้ เมื่อ
พลเอกเปรมได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์
อันเป็นโบราณมงคลนพรัตนราชวราภรณ์เมื่อวันที่ 26
สิงหาคม ค.ศ. 1988 อีกทั้งยังได้รับการโปรดเกล้าฯ
องคมนตรีและรัฐบุรุษทำให้พลเอกเปรมกลายเป็นบุคคล
สำคัญที่เชื่อมโยงสถาบันกษัตริย์และระบบราชการ
ไทยกับสังคมไทย ดังนั้น พลเอกเปรมจึงกลายเป็น
ผู้ทรงอิทธิพลทางการเมืองอย่างมากหลังพ้นจาก
ตำแหน่ง มีการเข้าเยี่ยมคารวะจากกองทัพและรัฐบาล
เป็นประจำทุกปี มีการขอเข้ารับคำปรึกษาและมักจะ
ถูกเรียกร้องให้เข้ามาแก้ไขวิกฤตการณ์ของรัฐไทย
หลายครั้ง ดังที่ปรากฏในการแก้ไขวิกฤตการณ์ทาง
การเมืองในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1992 รวมทั้งถูก
กล่าวหาอยู่เสมอว่าอยู่เบื้องหลังการปฏิวัติรัฐประหาร
ในปีค.ศ. 2006 และ 2014

จึงอาจกล่าวได้ว่าพลเอกเปรมประสบความสำเร็จ
ในการแก้ไขวิกฤตการณ์ของรัฐไทย และรื้อฟื้น
ระบบรัฐราชการขึ้นใหม่เพื่อใช้เป็นกลไกในการดำเนิน
นโยบายและสร้างเสถียรภาพ ซึ่งความสำเร็จที่กล่าว
มาข้างต้นนั้นเป็นคำถามสำคัญที่นักรัฐศาสตร์พยายาม
หาคำอธิบายว่าปรากฏการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นได้อย่างไร
และบทความนี้จะเลือกที่จะอธิบายโครงสร้างรัฐราชการ
ไทยในเชิงสถาบันที่เกิดจากระบอบประชาธิปไตย
ครึ่งใบในสมัยพลเอกเปรมกับการปรับบทบาทของ
ตัวแสดงทางการเมืองในโครงสร้างอำนาจใหม่นี้
ดังนั้น การศึกษารัฐราชการไทยในสมัยพลเอกเปรม
จะทำให้เกิดความเข้าใจ “วิกฤตของรัฐไทย” ไม่ว่าจะ
เกิดขึ้นเมื่อใด มีที่มาอย่างไร โครงสร้างเชิงสถาบัน
และบทบาทตัวแสดงเปลี่ยนแปลงอย่างไรเมื่อรัฐไทย
เข้าสู่ภาวะวิกฤต และสร้างคำอธิบายใหม่เกี่ยวกับ

ที่มา เงื่อนไข โครงสร้างอำนาจ และปัญหาที่เกิดจากระบบประชาธิปไตยครึ่งใบ

การปรับตัวของรัฐราชการไทยเมื่อเผชิญกับภาวะวิกฤต

รัฐราชการไทย หมายถึง รัฐไทยที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบไทยๆ ที่อำนาจในเชิงการกำหนดนโยบายเป็นของรัฐ โดยสังคมไทยอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์แบบอนุรักษนิยม มีการบริหารงานโดยเครือข่ายสถาบันกษัตริย์ที่มีความสัมพันธ์ของผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์เป็นวิถีแบบไทย มีระบบราชการคอยขับเคลื่อนรัฐ มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าผสมกับการมีส่วนร่วมที่เรียกว่าระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบที่มีค่านิยมของระบอบในการส่งเสริมคนดีให้ได้ปกครองบ้านเมือง และมีวัฒนธรรมความเป็นไทยแบบศักดินาราชาอุปถัมภ์ที่ทำให้ข้าราชการมีบทบาทและอำนาจมาก

ระบบราชการไทยเป็นระบบอุปถัมภ์แบบเครือข่ายที่เรียกกันว่า “เส้นสาย” นับตั้งแต่เกิดระบบราชการสมัยใหม่ขึ้นมาในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งเส้นสายนี้เป็นเงื่อนไขสำคัญในการเข้ารับราชการและก้าวหน้าในราชการ ระบบเส้นสายเป็นส่วนสำคัญหนึ่งที่ทำให้การปฏิบัติและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปีค.ศ. 1932 ประสบความสำเร็จ แต่สถานการณ์ทางการเมืองหลังการยึดอำนาจ เช่น การต่อต้านการปฏิวัติทุกวิถีทางของฝ่ายอนุรักษนิยมก็บีบบังคับให้คณะราษฎรต้องใช้เส้นสายในระบบราชการต่อไป แม้ว่าคณะราษฎรจะได้สลายไปนานแล้ว แต่ว่าเส้นสายที่ใช้คือสายสัมพันธ์กับนักการเมือง ที่หมายถึงผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของรัฐ ทั้งที่มาจาก การเลือกตั้งและการรัฐประหาร (นิธิ เอียวศรีวงศ์ 2558) แม้ว่ารัฐไทย

จะมีการปรับตัวในภาวะวิกฤตหลายครั้ง แต่พบว่าโครงสร้างอำนาจของรัฐไทยนั้นยังคงไม่เปลี่ยนแปลง โดยมีโครงสร้างส่วนบนที่ประกอบด้วยสถาบันพระมหากษัตริย์รวมทั้งชนชั้นสูงและกลุ่มทุน ส่วนกลางประกอบด้วย กลุ่มข้าราชการ (ทหารและพลเรือน) นักการเมือง และเทคโนโลยี และส่วนล่างประกอบด้วย ประชาชนทั่วไป นิสิต นักศึกษา และปัญญาชนหัวก้าวหน้า อีกทั้งยังมีค่านิยมในระบบอุปถัมภ์มากกว่าที่จะมีส่วนร่วมในทางการเมือง

ส่วนการพัฒนาเชิงสถาบันของสถาบันการเมืองและเศรษฐกิจของรัฐไทยนั้นไม่ประสบความสำเร็จในการนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาในยามวิกฤต เพราะสถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองไม่ได้เกิดขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากประชาชนของรัฐอย่างแท้จริง จึงทำให้การแก้ปัญหาต่างๆ ของรัฐไทยในเชิงสถาบันจึงเป็นเพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่มีระบบราชการเป็นผู้จัดการอยู่เบื้องหลังสถาบันทางเศรษฐกิจและการเมือง เพราะเงื่อนไขสำคัญของรัฐในการปรับตัวเพื่อแก้ปัญหาขึ้นอยู่กับโครงสร้างภายในประเทศที่ประกอบไปด้วย การเมืองภายในประเทศ ได้แก่ สถาบัน ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคม คุณค่าและประสิทธิภาพที่ยึดถือ (ความเชื่อของผู้นำ) และเศรษฐกิจภายในประเทศ (Thomas Risse-Kappen 1994, 185-214) ซึ่งพฤติกรรมของรัฐจะแสดงบทบาทโดยนำเสนอเป็น องค์ความรู้ ค่านิยมที่ยึดถือ และแนวคิดในเชิงกลยุทธ์ในนโยบายทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองผ่านสถาบันทางเศรษฐกิจและสังคม

John L.S. Girling (1981, 38-39) ได้นำเสนอวงจรรัฐประหาร (coup cycle) จากการศึกษาวงจรเหตุการณ์ทางการเมืองในช่วง 30 ปี (นับจากสมัย

จอมพลสฤษดิ์จนถึงช่วงแรกของรัฐบาลพลเอกเปรม) ว่ามีวงจร ดังนี้ เริ่มต้นด้วยการรัฐประหารยึดอำนาจจากรัฐบาลประชาธิปไตย และออกรัฐธรรมนูญใหม่ที่มีความเข้มงวด บรรดาพรรคการเมืองต่างๆ เกิดการยอมรับ นำไปสู่การเลือกตั้งที่มีการควบคุมอย่างระมัดระวัง ได้รับการสนับสนุนให้มีรัฐบาลจากสมาชิกรัฐสภาที่ส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งโดยการสนับสนุนของทหาร เกิดความไม่พอใจในกลุ่มสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งที่แสดงความคับข้องใจและอับสิทธิที่พึงมี เกิดความแตกแยกในกลุ่มนายทหารมีการวางแผนและชักใยทางการเมือง ผู้นำทางการเมืองส่งสัญญาณเตือนว่าสถานการณ์ไม่อาจจะควบคุมได้ และนำไปสู่การรัฐประหาร แต่สำหรับวิทยานิพนธ์นี้ขอเสนอวงจรรัฐประหารที่มีความแตกต่างไปจากที่ Girling นำเสนอไว้

การรัฐประหารก็เป็นกระบวนการหนึ่งในการปรับโครงสร้างใหม่ให้แก่รัฐไทย ซึ่งการนำเสนอวงจรรัฐประหารในบทความนี้ได้ขยายให้เห็นแต่ละช่วงของวงจรรัฐประหารที่มีความชัดเจนและแตกต่างไปจากเดิม คือ การรัฐประหารยึดอำนาจจากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง กำหนดธรรมนูญปกครองชั่วคราวในช่วงเวลาสั้นๆ เพื่อปรับโครงสร้างทางการเมืองและให้ระบบราชการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองอย่างชอบธรรม (authoritarian military-technocratic alliance) เรียกช่วงนี้ว่า “ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ (semi-democracy period)” ในด้านการบริหารประเทศและกำหนดนโยบายต่างๆ ก็เป็นหน้าที่ของข้าราชการ มีการกำหนดโครงสร้างทางการเมืองด้วยรัฐธรรมนูญใหม่ที่เกิดจากผู้อยู่ในอำนาจของระบบราชการที่ร่วมมือกับนักการเมือง นักธุรกิจ และนักวิชาการปัญญาชนที่ยอมรับอำนาจเผด็จการ จัดการเลือกตั้งตาม

กระบวนการประชาธิปไตยและได้รัฐบาลที่ถูกครอบงำจากทหารและผู้สนับสนุนการรัฐประหาร โดยกลุ่มผู้ยึดอำนาจเดิมและชนชั้นสูงที่สนับสนุนการรัฐประหารให้การยอมรับและสนับสนุนรัฐบาลใหม่นี้ แต่การกำหนดนโยบายและน่านโยบายออกสู่การปฏิบัติยังคงเป็นหน้าที่ของทหารและเทคโนแครต เมื่อโครงสร้างส่วนล่างและนักการเมืองมีความเข้มแข็งมากขึ้นสามารถเรียกร้องจนเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายและมีอำนาจทางการเมืองเหนือกว่าระบบราชการก็จะเกิดการเสียสมดุลทางอำนาจภายในโครงสร้างชั้นกลาง เมื่อเกิดการโต้แย้งทางสังคมก็จะมีกรณีมวลชนจากโครงสร้างชั้นล่าง คือ นิสิต นักศึกษา และนักวิชาการปัญญาชน รวมทั้งประชาชน เกิดความแตกแยกในกองทัพ ข้าราชการ และนักธุรกิจชนชั้นกลาง มีการเข้าร่วม วางแผน และสมรู้ร่วมคิดกันของเครือข่ายต่างๆ เกิดการชักใยทางการเมืองให้เกิดความวุ่นวายในสังคม เช่น การประท้วงบนท้องถนน การปิดสถานที่ราชการ การขัดขวางการเลือกตั้ง เป็นต้น เกิดสภาวะวิกฤตที่สร้างความเสียหายและกระทบต่อผลประโยชน์ของโครงสร้างส่วนบนคือสถาบันพระมหากษัตริย์ ชนชั้นสูง และกลุ่มทุน ทำให้ผู้นำทางกองทัพเริ่มส่งสัญญาณเตือนว่าอาจจะควบคุมสถานการณ์ไม่ได้ และมีความจำเป็นที่ต้องเข้ายึดอำนาจจากรัฐบาลประชาธิปไตยเพื่อระงับเหตุความขัดแย้งทางสังคมและยับยั้งความเสียหายทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น

ดังนั้น วิกฤตการณ์ของรัฐราชการไทย คือ การประสพความยากลำบากในการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจและการเมืองด้วยวิถีทางในระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งยังเกิดความแตกแยกและขัดแย้งของข้าราชการอันเนื่องมาจากการถูกครอบงำหรือทำทลายจากพลัง

อำนาจนอกระบบราชการ (นักธุรกิจชนชั้นกลาง นิสิต นักศึกษา ปัญญาชน และนักการเมือง) จนส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ อำนาจ และผลประโยชน์ของโครงสร้างส่วนบน เช่น เหตุการณ์เดือนตุลาคม ค.ศ. 1976 เกิดจากการทำทลายอำนาจเผด็จการของ นิสิต นักศึกษา ปัญญาชน การรัฐประหารรัฐบาลประชาธิปไตยของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร และนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ก็เกิดจากการที่นักการเมืองและนักธุรกิจ เข้ามามีอำนาจกำหนดนโยบายและครอบงำระบบราชการจนเสียสมดุลอำนาจในโครงสร้างส่วนกลาง

ส่วนเครื่องมือที่ใช้ในการแก้ไขวิกฤตการณ์ คือ ระบบประชาธิปไตยครึ่งใบ เพื่อตั้งเอาระบบราชการกลับมาทำงานอย่างเต็มรูปแบบอีกครั้ง ด้วยการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบราชการและกำจัดกลุ่มพลังอำนาจอื่นที่ทำทลายอำนาจระบบราชการออกไปจากระบบการเมือง เกิดความขัดแย้งและร่วมมือระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง มีการกำหนดบทบาทที่สะท้อนผลประโยชน์ของตัวแสดงเหล่านั้น โดยให้ข้าราชการทหารดูแลเรื่องความมั่นคงและการพัฒนา ส่วนข้าราชการพลเรือนดูแลในเรื่องเศรษฐกิจและสังคม นักธุรกิจได้เข้าร่วมกำหนดนโยบายแต่อยู่ภายใต้การชี้นำและตั้งประเด็นของเทคโนโลยี

ส่วนนักการเมืองก็แสดงบทบาทตามกระบวนการประชาธิปไตยแต่ก็สยบยอมต่อทหารและระบบราชการ ซึ่งระบอบที่รัฐราชการไทยมีความมั่นคงและเสถียรภาพมากคือระบอบรัฐราชการที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามค่านิยมของสังคมไทย ที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมในรูปแบบรัฐเข้มแข็งและชี้นำสังคมไปในทิศทางที่ต้องการ แม้จะมีการต่อสู้เพื่อเปลี่ยนแปลงระดับความเข้มแข็งของรัฐกับสังคมตามแนวทางประชาธิปไตยก็ตาม แต่ระบอบประชาธิปไตยถูกนำมาใช้เพียงกระบวนการและขั้นตอนเท่านั้น เพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้ที่จะเข้าสู่อำนาจในรัฐสภา ส่วนอำนาจทางการเมืองที่แท้จริงอยู่ที่ข้าราชการประจำทั้งทหารและพลเรือนที่จะกำหนดนโยบายการบริหารประเทศทั้งเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม หากระบบราชการถูกสั่นคลอนจากนโยบายของพรรคการเมือง กระแสกดดันจากนิสิต นักศึกษา ปัญญาชน หรือการชักจูงไปในทิศทางที่นักธุรกิจชนชั้นกลางหรือกลุ่มทุนต้องการ ก็จะทำให้เกิดความแตกแยกในหมู่ข้าราชการระหว่างกลุ่มอนุรักษนิยมกับกลุ่มเสรีนิยม นำไปสู่การวางแผนและชักใยทางการเมืองโดยตั้งเอามวลชนออกมาสนับสนุน เมื่อเกิดการต่อสู้ทางความคิดและมีการเผชิญหน้ากันระหว่างมวลชนฝ่ายที่เห็นต่างๆ ก็จะนำไปสู่การรัฐประหารอีกครั้ง

ตารางที่ 1 ตารางเปรียบเทียบการปรับตัวของรัฐไทยในภาวะวิกฤต

ยุคสมัย	จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทศวรรษที่ 1960	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ทศวรรษที่ 1980	พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ค.ศ. 2014 - 2015
ระบบ	รัฐราชการไทยแบบปิด	รัฐราชการไทยแบบเปิด	รัฐราชการไทยแบบเปิด
รัฐธรรมนูญ	ธรรมนูญปกครอง ราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 (มาตรา 17 ให้อำนาจสูงสุด แก่นายกรัฐมนตรีในการ กระทำการใดๆ ได้ก่อนแจ้ง รัฐสภาทราบ)	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2521 (นายกรัฐมนตรี ไม่จำเป็นต้องมาจากสภาผู้แทน ราษฎรและและประธานวุฒิสภา เป็นประธานรัฐสภา)	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 (ให้อำนาจแก่อำนาจคณะรักษา ความสงบแห่งชาติ กระทำการ ได้ทุกอย่างเหนือกว่าฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการ และเป็น คำสั่งที่เป็นผลที่สุด โดยไม่ต้อง รับผิดชอบตามกฎหมาย)
ค่านิยมของ สังคมไทย	ยึดมั่นตัวบุคคล ยอมรับ อำนาจเผด็จการ และ ระบบรัฐบาลโดย ข้าราชการ	ยึดมั่นตัวบุคคล มีสถาบัน พระมหากษัตริย์เป็นสถาบัน ที่มีอำนาจสูงสุดและยอมรับ ในระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ	ยึดมั่นในตัวบุคคล เชื่อมั่นว่า ทหารสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ ยอมรับในอำนาจเผด็จการ และระบบรัฐบาลโดยข้าราชการ
โครงสร้าง อำนาจทาง การเมือง	<u>โครงสร้างชั้นบน</u> ประกอบด้วย กลุ่มทุน และชนชั้นสูง <u>โครงสร้างชั้นกลาง</u> ประกอบด้วย ทหาร และเทคโนแครต <u>โครงสร้างชั้นล่าง</u> ประกอบด้วย นักธุรกิจ ประชาชนทั่วไป	<u>โครงสร้างชั้นบน</u> ประกอบด้วย สถาบันพระมหากษัตริย์ กลุ่มทุน และชนชั้นสูง <u>โครงสร้างชั้นกลาง</u> ประกอบด้วย ทหาร เทคโนแครต นักการเมือง และนักธุรกิจ <u>โครงสร้างชั้นล่าง</u> ประกอบด้วย ประชาชนทั่วไป และนิสิตนักศึกษา และปัญญาชนหัวก้าวหน้า	<u>โครงสร้างชั้นบน</u> ประกอบด้วย สถาบันพระมหากษัตริย์ กลุ่มทุน และชนชั้นสูง <u>โครงสร้างชั้นกลาง</u> ประกอบด้วย ทหาร เทคโนแครต นักการเมือง และนักธุรกิจ <u>โครงสร้างชั้นล่าง</u> ประกอบด้วย ประชาชนทั่วไป และนิสิต นักศึกษา และปัญญาชน หัวก้าวหน้า
ตัวแสดงทาง การเมือง	ข้าราชการ (ทหาร และพลเรือน)	ทหาร เทคโนแครต นักธุรกิจ และนักการเมือง	ทหาร เทคโนแครต นักธุรกิจ นักการเมือง และนักวิชาการ

กระบวนการ เชิงนโยบาย	ระบบราชการเป็นผู้กำหนด และดำเนินนโยบาย	ระบบราชการยังคงเป็นผู้กำหนด และดำเนินนโยบาย แต่เปิดโอกาส ให้แก่นักธุรกิจเข้ามามีส่วนร่วม แต่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบ และดำเนินนโยบายโดยกลไกระบบ ราชการ	ทหาร เทคโนโลยี นวัตกรรม และนักธุรกิจ เข้าร่วมกำหนด โครงสร้างและนโยบายต่างๆ รวมทั้งการปฏิรูปรัฐไทยในด้าน ต่างๆ
เงื่อนไขที่ทำให้ รัฐไทยเข้าสู่ ภาวะวิกฤต	การแย่งชิงอำนาจภายใน ของระบบราชการ	วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ วิกฤตการณ์ทางด้านความมั่นคง	วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ความขัดแย้งทางการเมือง
การปรับตัว ของรัฐไทย ในภาวะวิกฤต	ควบคุมอำนาจเบ็ดเสร็จ แบบเผด็จการ กระบวนการเชิงนโยบาย ถูกกำหนดโดยระบบ ราชการ	ใช้ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ ที่เปิดโอกาสให้มีกระบวนการทาง ประชาธิปไตย แต่กระบวนการ เชิงนโยบายยังคงเป็นการกำหนด จากระบบราชการ	ควบคุมอำนาจเบ็ดเสร็จแบบ เผด็จการ แต่มีการวางแผน และแนวทางที่จะนำพาประเทศ ไปสู่ประชาธิปไตยที่ชัดเจน กระบวนการเชิงนโยบายถูก กำหนดโดยระบบราชการ

ตารางข้างต้นได้แสดงให้เห็นว่าเมื่อศึกษาเปรียบเทียบการปรับตัวของรัฐไทยในช่วงวิกฤต จะเห็นได้ว่าระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบในสมัยพลเอกเปรมเป็นการสร้างรัฐราชการไทยในระบบเปิดที่เปิดโอกาสให้ตัวแสดงอื่นนอกกรอบราชการเข้าสู่ระบบราชการ ซึ่งต่างจากสมัยจอมพลสฤษดิ์ที่ปิดโอกาสดังกล่าวไว้ ส่วนสมัยพลเอกประยุทธ์พยายามที่จะนำรัฐราชการไทยสมัยพลเอกเปรมมาใช้เป็นต้นแบบ โดยมีค่านิยมที่ยึดมั่นในตัวบุคคล โดยมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุด และยอมรับว่ากระบวนการตามระบอบประชาธิปไตยสามารถเลือกมาใช้เฉพาะบางกระบวนการได้ เช่น การจัดการเลือกตั้ง แต่สมาชิกวุฒิสภายังคงมาจากการแต่งตั้ง และนายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งก็ได้ ทำให้โครงสร้างสังคมไทยยังคงไม่เปลี่ยนแปลง มีโครงสร้างชั้นบนเป็นผู้ชี้นำสังคม โครงสร้างชั้นกลางเป็นตัว

รักษาคุณภาพแห่งอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมือง และโครงสร้างชั้นล่างเป็นผู้รองรับนโยบายและถูกดึงเข้าร่วมกับตัวแสดงในโครงสร้างชั้นกลาง เมื่อสมดุลงานอำนาจในโครงสร้างชั้นกลางเปลี่ยนแปลงไปอันนำไปสู่วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองที่เปิดโอกาสให้ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบกลับมาพร้อมกับเครือข่ายระบบราชการในการกำหนดและขับเคลื่อนนโยบายต่างๆ เพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ต่างๆ ให้คลี่คลาย แต่ปัญหาต่างๆ ยังคงยังอยู่ และพร้อมจะหมุนกลับมาเป็นวงจรวิกฤตของสังคมไทยต่อไป

ปัญหาของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ

ปัญหาของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ คือ การมอบความไว้วางใจในการกำหนดและบริหารนโยบายให้แก่ระบบราชการ โดยปราศจากการตรวจ

สอบถ่วงดุลจากสถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองที่มีประชาชนเป็นฐานสนับสนุน อีกทั้งยังเป็นการสร้างระบบราชการให้มีความเข้มแข็งและมีอำนาจเหนือกว่าสถาบันทางเศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งแท้ที่จริงแล้วระบบราชการควรเป็นแค่เครื่องมือที่รัฐใช้ในการดำเนินนโยบายต่างๆ ตามที่สถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองกำหนด และควรจะมีหน้าที่รับใช้ตามความต้องการของประชาชน มากกว่าที่จะเป็นผู้กำหนดหรือนำนโยบายออกสู่การปฏิบัติ โดยที่นโยบายเหล่านั้นอาจจะถูกสร้างขึ้นเพื่อผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มและไม่ได้ตอบสนองความต้องการของภาคประชาชนหรือสังคมอย่างแท้จริง

พลวัตของรัฐไทยในการแก้ไขวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองในสมัยพลเอกเปรมตามวงจรรัฐประหารที่ได้นำเสนอข้างต้นได้อธิบายโครงสร้างของการใช้ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบออกเป็นสองช่วงเวลา คือ ช่วงเริ่มต้นจาก ค.ศ. 1980-1983 ซึ่งเป็นช่วงเวลาของการบังคับใช้บทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) และอยู่ในช่วงของการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและการรักษาเสถียรภาพทางการเมือง มีการนำเอาทหารเข้ามาคานอำนาจนักการเมือง และมอบหมายให้เทคโนโลยีกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว และช่วงหลังจากบทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญสิ้นสภาพบังคับลง ในปีค.ศ. 1983-1988 ซึ่งเป็นช่วงเวลากำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 ไปสู่การปฏิบัติ อันเป็นช่วงที่ระบบเศรษฐกิจไทยเติบโตอย่างมากและตัวแสดงในภาคสังคมมีบทบาทในด้านนโยบายมากขึ้นแต่ยังคงอยู่ในการ

ควบคุมของระบบราชการโดยเทคโนโลยี ทำให้ดูเหมือนว่ามีการพัฒนาประชาธิปไตยที่มากขึ้นจากกระบวนการทางประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย

จากที่กล่าวมาข้างต้นนั้นแสดงให้เห็นว่า แม้กระบวนการและโครงสร้างที่เป็นประชาธิปไตยที่มากขึ้นได้ปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองให้แก่รัฐไทยภายใต้การบริหารราชการของพลเอกเปรม แต่โครงสร้างอำนาจทางสังคมกลับไม่มีการเปลี่ยนแปลงภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) ที่พรรคการเมืองต่างๆ ล้วนไม่เข้มแข็ง ผู้แทนราษฎรเองก็มีความเชื่อและเกรงกลัววาระมีของทหาร⁵ รวมทั้งโครงสร้างอำนาจแบบไม่เป็นทางการที่ปรากฏในรูปของค่านิยมในสังคมด้วย ซึ่งโครงสร้างอำนาจเดิมแบบอนุรักษนิยมที่ฝังรากลึกอยู่ในสังคมไทยจึงทำให้ปัญหาหลายประการไม่อาจจะแก้ไขให้ลุล่วงไปได้ในสมัยพลเอกเปรม เช่น ความยากจน และการคอร์รัปชันหลง อีกทั้งบางปัญหา เช่น ความขัดแย้งทางการเมือง ก็ย้อนกลับมาสู่วงจรรัฐประหารอีกครั้งแล้วครั้งเล่า

ปัญหาเศรษฐกิจ โครงสร้างและเงื่อนไขที่เกิดจากระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบไม่สามารถแก้ปัญหาความยากจนได้ ซึ่งพลเอกเปรมเองก็ยอมรับว่าปัญหาความยากจนคือสิ่งที่ยังคงค้างคาใจและยังไม่อาจปฏิบัติภารกิจนี้ให้ลุล่วงได้ ซึ่งการทำงานของคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) เองก็มุ่งแต่ความจำเริญทางเศรษฐกิจมากกว่าการกระจายรายได้และการแก้ไขปัญหาความยากจน (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2539, 139) ส่วน

⁵ บทสัมภาษณ์ ร.อ.ต.ฉลาด วรรณิตร วันที่ 2 เมษายน 2557 ริมบาทวิถีข้างสวนสัตว์ดุสิต ถ.อุทองใน เวลา 16.05 - 1735 น.

เครื่องมือควบคุมสถาบันทางเศรษฐกิจ คือ การไม่ให้มีส่วนร่วมในด้านนโยบายและเข้าร่วมโครงการพัฒนาของรัฐบาล รวมทั้งการไม่ได้ร่วมชบวนไปกับนายกรัฐมนตรีในการเยือนต่างประเทศ ความร่วมมือที่เกิดขึ้นระหว่างภาครัฐและเอกชน จึงมีเฉพาะบางกลุ่มเท่านั้นที่ได้รับโอกาสการเข้าร่วมกระบวนการเชิงนโยบายทางเศรษฐกิจผ่านองค์กรทางเศรษฐกิจทั้งสามคือ สภาหอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทย และสมาคมธนาคารไทยเท่านั้น ภายใต้การควบคุมของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในส่วนกลาง และกระทรวงมหาดไทยในส่วนภูมิภาค

กรอ. จึงเป็นโครงสร้างใหม่ในการสร้างความร่วมมือในเชิงนโยบายระหว่างภาครัฐและเอกชนอย่างเป็นทางการและเป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและเอกชนที่เปิดโอกาสให้กับกลุ่มพลังอำนาจนอกระบบราชการให้สู่กระบวนการทางนโยบาย แต่แนวทางต่างๆ นั้นยังถูกชี้นำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ ขอบเขต และประเด็นที่จะนำไปสู่การจัดทำนโยบาย ส่วนองค์กรธุรกิจที่เข้าร่วมกับกรอ. ประกอบด้วย สภาหอการค้า สมาคมอุตสาหกรรมไทย และสมาคมธนาคารไทยเท่านั้น ซึ่งผลประโยชน์ส่วนใหญ่จึงต้องอยู่ในกลุ่มธุรกิจทั้งสาม ไม่ได้กระจายออกสู่ภาคเศรษฐกิจอื่นๆ อีกทั้งยังละเลยภาคการเกษตร ผู้ใช้แรงงาน และนักธุรกิจในด้านอื่นๆ (ไพฑูริย์ วัฒนศิริธรรม 2531, 281-300) กรอ. จึงไม่ใช่การร่วมมือภาครัฐและเอกชนที่แท้จริง เพราะมีเอกชนเพียงเฉพาะกลุ่มเท่านั้นที่ได้เข้าร่วม และภาครัฐเองก็มีเพียงสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้เลือกประเด็นให้ กรอ. พิจารณา ดังนั้นการดำเนินงานของ กรอ. จึงเป็น

ระบบอุปถัมภ์ใหม่ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในสมัยพลเอกเปรม โดยมีกลุ่มองค์กรทางธุรกิจที่ยอมรับในระบบอุปถัมภ์ได้เคยครั้งไปเข้าไปเสริมความเข้มแข็งให้กับระบบราชการ เพราะทำให้ภาคราชการ (public sector) เติบโตและมีเครือข่ายเพิ่มขึ้นอย่างมาก

แม้ว่าการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจในสมัยพลเอกเปรมจะดูเหมือนว่าประสบความสำเร็จจากการส่งออกที่ดีขึ้น แต่ด้วยกลยุทธ์และนโยบายส่งเสริมการลงทุนที่ชักจูงให้บริษัทจากต่างประเทศเข้ามาใช้แรงงานราคาถูกทำให้ประเทศไทยเหมือนจะกำลังเปลี่ยนสภาพจากประเทศเกษตรกรรมไปเป็นประเทศอุตสาหกรรม รัฐบาลจึงมีนโยบายที่จะส่งเสริมและปกป้องอุตสาหกรรมในประเทศด้วยการกีดกันสินค้าจากต่างประเทศด้วยการตั้งกำแพงภาษีศุลกากร เช่น การห้ามนำเข้ารถยนต์ทั้งคัน เพื่อบังคับให้มีการประกอบรถยนต์ในประเทศและให้ใช้ชิ้นส่วนที่ผลิตในประเทศ และตั้งความหวังว่าจะสามารถผลิตรถยนต์ทั้งคันได้ แต่กลยุทธ์การพึ่งพาค่าแรงขั้นต่ำและค่าเงินเพียงสองอย่าง โดยไม่มีการสนับสนุนด้านอื่นเพื่อให้ต้นทุนต่ำลงทำให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ไม่ยั่งยืน เพราะเมื่อปัจจัยทั้งสองเปลี่ยนแปลงทำให้อุตสาหกรรมไทยไม่สามารถสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน เพราะเป็นเพียงแค่ผู้รับจ้างผลิตสินค้าให้กับบริษัทต่างชาติ อีกทั้งการไม่มีนโยบายที่ส่งเสริมด้านการเกษตรอย่างจริงจังจึงยังทำให้ภาคการผลิตส่วนใหญ่ (ภาคเกษตรกรรม) ของประเทศอ่อนแอลง ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าปัญหาความยากจนจึงยังคงไม่สามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปได้เพราะภาคเกษตรกรรมที่เป็นภาคการผลิตส่วนใหญ่ของประเทศไม่ได้รับการส่งเสริมและแก้ปัญหา และภาคอุตสาหกรรมเองก็อ่อนแอจากการรับจ้างการผลิตและไม่สามารถสร้างตรายี่ห้อผลิตภัณฑ์ของตนเองได้ อีกทั้งภาค

เกษตรกรรมและอุตสาหกรรมต่างก็ยังคงพึ่งพารัฐ เพราะยังคงอ่อนแอทั้งคู่ (หริรักษ์ สูตะบุตร 2558, 4) จึงเห็นได้ว่าระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบทำให้การพัฒนาาระบบเศรษฐกิจของรัฐไทยไม่ได้เติบโตยั่งยืน

ปัญหาความชอบธรรม ปัญหาความชอบธรรมตามหลักประชาธิปไตยที่เป็นสากล ทำให้รัฐราชการไทยต้องหันไปจัดแสดงรูปแบบประชาธิปไตยที่พอจะกำกับ ควบคุม และชี้้นำได้ รวมทั้งสนับสนุนและให้การส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตยในทุกรูปแบบเพื่อให้ต่างชาติรับรองและให้ความช่วยเหลือ อีกด้านหนึ่งก็เพื่อรักษาเขตชุมชนตามประเพณีเดิมไว้เพื่อต้องการยอมรับสนับสนุนของคนในชาติ รัฐราชการจึงต้องเผชิญแรงกดดันให้สร้างประชาธิปไตยที่แท้จริง (เกษียร เตชะพีระ 2557, 49) เพราะโครงสร้างอำนาจเดิมแบบอนุรักษนิยมฝังราก ทำให้สถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองยังคงความเป็นสถาบันแบบระบบราชการเอาไว้ ไม่มีการปรับตัวและเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งส่งผลกระทบต่อความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมระหว่างกลุ่มที่มองว่าโครงสร้างเชิงสถาบันควรมีความเป็นพลวัตสามารถปรับตัวและเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และต้องยึดโยงอยู่กับประชาชนกับกลุ่มที่มองว่าสถาบันไม่ควรเปลี่ยนแปลงและยังคงอยู่ในรูปแบบรัฐราชการแบบดั้งเดิมในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เกิดเป็นปัญหาความชอบธรรมขึ้นและเกิดเป็นความขัดแย้งทางความคิดในสังคมระหว่างแนวคิดโครงสร้างที่เป็นทางการ (ยึดถือตามรัฐธรรมนูญ) กับโครงสร้างแบบไม่เป็นทางการ (ยึดถือตามความเชื่อและค่านิยม) ในสังคมไทย ซึ่งสะท้อนให้เห็นชัดในช่วงความขัดแย้งทางการเมืองตั้งแต่ปีค.ศ. 2005-2014

การสร้างความชอบธรรมเพื่อรักษาอำนาจของชนชั้นนำในการปกครองรัฐราชการไทยผ่านโครงสร้างที่เป็นทางการในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) คือ การให้ข้าราชการประจำ (ทั้งทหารและพลเรือนสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้) ซึ่งตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาเป็นการสร้างโครงสร้างอำนาจเชิงอุปถัมภ์ที่สำคัญในโครงสร้างอำนาจทางการเมืองระหว่างรัฐบาลกับฐานสนับสนุนจากระบบราชการที่เป็นการต่างตอบแทนทางประโยชน์ทางการเมืองซึ่งกันและกัน โดยรัฐบาลจะมีเสถียรภาพและได้รับการปกป้องจากวุฒิสภา ในขณะที่ข้าราชการที่มาดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็จะได้อำนาจหน้าที่ในกรณีการชู้ตต่างๆ และเงินประจำตำแหน่งตลอดจนเบี้ยประชุมและสิทธิพิเศษต่างๆ ซึ่งการทำเช่นนี้เป็นการสร้างระบบราชการให้มีความเข้มแข็งอย่างมากเพราะอำนาจทางการเมืองส่วนใหญ่ยังคงรวมศูนย์อยู่ที่ระบบราชการ และการปรับตัวของรัฐไทยในภาวะวิกฤตทุกครั้งก็จะดึงอำนาจเข้าร่วมศูนย์และให้ระบบราชการทำงานเพื่อสร้างความชอบธรรมในด้านการปฏิบัติและการรักษาฐานอำนาจทางการเมือง

ส่วนการดำเนินการด้านการบริหารงานที่ใช้อุดมการณ์ราชาชาตินิยมมาเสริมผ่านนโยบายด้านการพัฒนา ทำให้เกิดค่านิยมที่ประชาชนอยู่ร่วมเย็นได้ด้วยพระบารมีปกเกล้าฯ และส่งเสริมให้สถาบันพระมหากษัตริย์มีบทบาทโดดเด่นในทุกด้านและการเป็นที่พึ่งพิงใหม่สำหรับประชาชนยามเกิดวิกฤตของรัฐไทย ดังจะเห็นได้จาก เมื่อเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในปีค.ศ. 1992 ที่สามารถระงับวิกฤตความรุนแรงที่เกิดขึ้นได้ด้วยพระบารมี และเหตุการณ์วิกฤตเศรษฐกิจค.ศ. 1997 ที่อัญเชิญแนวทางพระราชดำริปรัชญา

เศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวทางในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งเผยแพร่เป็นองค์ความรู้เพื่อใช้ในการแก้ไขและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่กลับไม่มีการสร้างสถาบันทางการเมืองและเศรษฐกิจตามหลักการประชาธิปไตยที่เป็นสากลอย่างจริงจัง เพราะโครงสร้างที่สะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมยังคงเป็นในลักษณะความเชื่อแบบอำนาจนิยมที่กลุ่มอนุรักษ์นิยมมีอิทธิพลในการควบคุมการเคลื่อนไหวของพลังประชาธิปไตยในสังคมไทยไว้ได้เสมอมา

ปัญหาความมั่นคง ประเทศไทยยังคงมีความแตกแยกในสังคมระหว่างกลุ่มอนุรักษ์นิยมที่ยึดมั่นในระบอบรัฐธรรมนูญกับกลุ่มประชาธิปไตยที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจและการเมืองอย่างแท้จริง โดยที่ค่านิยมของสังคมไทยยังยึดมั่นอยู่กับระบอบราชการและสถาบันพระมหากษัตริย์ อีกทั้งยังมีความพยายามสร้างความเป็นไทยให้แก่สังคมไทยโดยกำหนดเอกลักษณ์และค่านิยมความเป็นไทยทั้งในสมัยพลเอกเปรมที่มีการสร้างเอกลักษณ์ของคนไทยห้าประการ ซึ่งในประการที่ 4 กำหนดให้รักเกิดทุนในสถาบันพระมหากษัตริย์ และค่านิยม 12 ประการ ตามนโยบายของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) ข้อที่หนึ่งคือ มีความรักชาติ ศาสนาพระมหากษัตริย์

การใช้ระบอบประชาธิปไตยครั้งไ้หลังจากความขัดแย้งในสังคมจากเหตุการณ์เดือนตุลาคม ค.ศ. 1976 ช่วยทำดูเหมือนว่าความขัดแย้งได้คลี่คลายไปในทางที่ดี เพราะนำเอาแนวคิดราชาชาตินิยมมาใช้และมีการพัฒนาเชิงสถาบันให้กับสถาบันทางการเมืองและเศรษฐกิจ เมื่อระบอบได้พัฒนาเชิงโครงสร้างที่เป็นทางการไปสู่ประชาธิปไตยที่มากขึ้นกลับนำมา

ซึ่งความขัดแย้งในสังคมมากขึ้นเพราะโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการคือค่านิยมไทยที่ยังยึดมั่นกับระบบราชการและสถาบันพระมหากษัตริย์ โดยเริ่มตั้งแต่ปีค.ศ. 2005 ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ถูกนำมาใช้เป็นส่วนหนึ่งในการสร้างความขัดแย้งในสังคมและนำไปสู่การรัฐประหาร ค.ศ. 2006 หลังจากนั้น ตลอดระยะเวลาที่ผ่านไปสามปีสังคมไทยปราศจากความปรองดองและความขัดแย้งดูท่าจะหนักหนากว่าครั้งปลายทศวรรษที่ 1970 มากนัก อีกทั้งยังมอบภาระหน้าที่ในการแก้ปัญหาความขัดแย้งทางสังคมไว้ที่ทหาร ดังที่พลเอกเปรมได้กล่าวในการเข้าเยี่ยมอวยพรปีใหม่ในวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ. 2014 ว่า “ถ้าทุกคนจำเหตุการณ์วันที่ 22 พฤษภาคมได้ ถือว่าคนในชาติจะภูมิใจมาก ที่นายกรัฐมนตรีเข้าควบคุมอำนาจ ทำให้ประเทศมีความสงบเรียบร้อยไม่ต้องทะเลาะกัน วันนั้นเป็นวันที่แสดงให้เห็นว่าทหาร กองทัพ เมื่อถึงคราวที่จำเป็นต้องออกมาทำหน้าที่ดูแลชาติบ้านเมือง” (มติชนออนไลน์ 2558)

ส่วนสถานการณ์ในเขตพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีสภาพปัญหาสลับซับซ้อนและละเอียดอ่อน เพราะมีประเด็นด้านการเมือง เชื้อชาติ และศาสนาเข้ามาเกี่ยวข้อง เมื่อนำความเป็นไทยจากส่วนกลางลงไปครอบงำ จึงยิ่งทำให้ความขัดแย้งยังคงอยู่และส่งผลกระทบต่อความไม่สงบในพื้นที่จนถึงในปัจจุบัน

ปัญหาการพัฒนาประชาธิปไตย แม้ว่าความเป็นประชาธิปไตยของประเทศไทยจะมีมากขึ้นหลังพลเอกเปรมประกาศวางมือทางการเมืองเพื่อให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งหลังการแข่งขันทางการเมืองระหว่างพรรคการเมืองต่างๆ จนถือกันว่าสมัยพลเอกเปรมนี้เองเป็นยุคสมัยของการเปลี่ยนผ่าน (transition) ของประชาธิปไตยที่มากขึ้น เมื่อพลเอก

เปรมไม่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหลังการเลือกตั้งในปีค.ศ. 1988 และผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งจัดตั้งรัฐบาลกันเอง แต่พลเอกเปรมชี้ให้เห็นว่าปัจจัยสำคัญที่นำมาสู่ความมั่นคง คือ พลังทางการเมือง พลังทางเศรษฐกิจ พลังทางสังคมจิตวิทยา และพลังทางทหาร (มูลนิธิรัฐบุรุษ 2549, 117) ไม่มีพลังประชาธิปไตย และพลเอกเปรมก็ได้ดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ต่างๆ และสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบราชการด้วยพลังทั้งสิ้น

อีกทั้งระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบได้สร้างค่านิยมการไม่ยึดมั่นต่อระบอบประชาธิปไตย (commitment to democracy) ให้แก่สังคมไทย การเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งก็เกิดขึ้นได้เพราะชนชั้นนายออมให้เกิดขึ้นได้ เพื่อให้ต่างชาติยอมรับและผ่อนคลายกระแสทางสังคมที่ไม่ต้องการให้ทหารแทรกแซงทางการเมืองและนายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง ทำให้การพัฒนาประชาธิปไตยไม่สำเร็จและยั่งยืน เพราะสาเหตุหลักสองประการคือ ประการแรก สถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองไม่เข้มแข็งและไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างแท้จริง ประชาธิปไตยมีแต่เพียงกระบวนการและข้ออ้างเพื่อใช้ในการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์เท่านั้น ส่วนพลเอกเปรมก็มีเครื่องมือควบคุมสถาบันทางการเมืองคือ การยุบสภา ประการที่สอง คือ สังคมไทยยึดมั่นในตัวบุคคลมากกว่าระบบ ดังจะเห็นได้จากหลังการเลือกตั้งปีค.ศ. 1980 นักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งก็ยังคงพร้อมใจกันเชิญพลเอกเปรมให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไปอีกสมัย อีกทั้งยังมีการเรียกร้องให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและพลเอกเปรมเข้ามาแก้ไขวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองหลายครั้งนับตั้งแต่ปีค.ศ. 2006 เป็นต้นมา

นั่นเป็นเพราะระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบไม่ได้สร้างความเข้มแข็งเชิงสถาบันให้แก่สถาบันทางเศรษฐกิจและสถาบันทางการเมืองที่จะเอื้อต่อการพัฒนาประชาธิปไตยให้มั่นคงและยั่งยืนได้อย่างแท้จริง แต่กลับสร้างความเข้มแข็งและขยายขอบเขตอำนาจให้กับระบบราชการ ทำให้โครงสร้างอำนาจเดิมที่มีฐานเป็นระบบราชการไม่มีการเปลี่ยนแปลง อีกทั้งอุดมการณ์ราชาชาตินิยมยังบ่มเพาะและสนับสนุนให้ระบบศักดินาราชาอุปถัมภ์เข้มแข็งและกลายเป็นสถาบันที่อยู่เหนือกว่าสถาบันเศรษฐกิจและการเมืองใดๆ ซึ่งแม้จะมีการปรับโครงสร้างด้วยรัฐธรรมนูญหลายครั้ง แต่กลับไม่มีการเปลี่ยนค่านิยมให้สังคมไทยกลายเป็นประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะโครงสร้างส่วนกลางที่ประกอบด้วย ข้าราชการ (ทหารและเทคโนโลยี) นักการเมือง และนักธุรกิจชนชั้นกลางที่ยังคงยึดติดกับโครงสร้างอำนาจเดิมแบบอนุรักษนิยมที่มีระบบราชการเป็นฐานยังคงอยู่อย่างมั่นคงและเข้มแข็ง จึงมีโอกาสวิงจรรยาแย่งชิงอำนาจเกิดขึ้นวนเวียนซ้ำแล้วซ้ำอีก ส่วนปัญหาต่างๆ ของรัฐไทยก็ยังคงไม่ได้รับการแก้ไขในเชิงโครงสร้างแบบไม่เป็นทางการ (ค่านิยม) แม้จะมีการปรับโครงสร้างแบบที่เป็นทางการหลายครั้งด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญแต่โครงสร้างแบบไม่เป็นทางการก็ไม่มีเปลี่ยนแปลง แต่กลับถูกปลุกฝังและทำให้ค่านิยมในระบบอุปถัมภ์จากระบบราชการส่วนกลาง ที่หมายรวมถึงทั้งจากสถาบันพระมหากษัตริย์และระบบราชการที่มีหน้าที่ในฐานะที่เป็นข้าแผ่นดินที่ทำงานถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในการบริหารประเทศ เป็นการตอกย้ำอุดมการณ์ราชาชาตินิยมให้ฝังรากลึกในสังคมไทยและกลายเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีสมบูรณาญาสิทธิราชย์กำกับอยู่ ข้าราชการจึงมีความชอบธรรมในการแก้ไขปัญหาและกำหนดนโยบายของรัฐมากกว่านักการเมืองที่มา

จากการเลือกตั้ง วุฒิสภาของปัญหาจึงวนเวียนซ้ำซาก ทั้งๆ ที่มีความพยายามแก้ปัญหาลดลงมาอย่างต่อเนื่อง และสุดท้ายกลายเป็นความขัดแย้งในสังคมไทยระหว่างกลุ่มอนุรักษนิยมกับกลุ่มประชาธิปไตยที่ปรากฏขึ้นตั้งแต่ปีค.ศ. 2005 เป็นต้นมา

การพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทยที่ไม่อาจบรรลุผลสำเร็จไปสู่ความมั่นคงและยั่งยืนได้ เพราะเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ในด้านเศรษฐกิจหรือการเมืองจะไม่ยอมใช้กระบวนการตามระบอบประชาธิปไตยเพื่อแก้ไขปัญหา และจะมีคนบางกลุ่มในสังคมที่เรียกร้องให้ระบบราชการหรือบุคคลผู้มีบารมี รวมทั้งการขอพึ่งพระบารมีจากสถาบันพระมหากษัตริย์ให้ลงมาแก้ไขปัญหาและยึดอำนาจคืนจากรัฐบาลประชาธิปไตยโดยกลุ่มดังกล่าวพร้อมที่จะยอมรับอำนาจเผด็จการและยอมให้เกิดระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบขึ้นเพื่อใช้แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น แต่ก็ยังคงเปิดโอกาสให้แก่ตัวแสดงอื่นนอกระบบราชการเข้าร่วมในการแก้ไขปัญหาด้วยกัน แต่ตัวแสดงที่จะเข้าร่วมเหล่านั้นต้องยอมรับในอำนาจเผด็จการ เมื่อการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเสร็จสิ้นก็จะมีกรอบโครงสร้างทางการเมืองที่เป็นทางการให้เป็นประชาธิปไตยที่มากขึ้น แต่โครงสร้างแบบไม่เป็นทางการ คือ ค่านิยมในสังคมไทยแบบระบบอุปถัมภ์ยังคงเป็นตัวอุดหนุนให้สังคมไทยไม่เปลี่ยนแปลงดังที่เห็นได้จากการบริหารประเทศของพลเอกเปรมในช่วงทศวรรษที่ 1980 ที่ดำเนินการโดยระบบราชการ การเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองในเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ในปีค.ศ. 1992 ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ลงมายุติความขัดแย้ง และรัฐบาลหลังการรัฐประหารในปีค.ศ. 2014 ที่มีการนำเอาระบบราชการลงมาแก้ปัญหาต่างๆ ของรัฐไทยอย่างเต็มรูปแบบ

ปัจจัยที่อยู่นอกเหนือการพัฒนาเชิงสถาบันของรัฐไทยในสมัยพลเอกเปรม

หากจะกล่าววาระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบเพียงอย่างเดียวว่าช่วยให้อำนาจรัฐไทยสามารถผ่านวิกฤตการณ์ต่างๆ มาได้ โดยไม่คำนึงถึงปัจจัยอื่นที่อยู่นอกเหนือการพัฒนาเชิงสถาบันของระบอบนี้ก็คงจะทำให้คำอธิบายการทำงานของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบด้วยแนวคิดสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์บกพร่องลงไป เพราะการผ่านวิกฤตการณ์ทางด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงในสมัยพลเอกเปรมนั้นต้องยอมรับว่าส่วนหนึ่งที่รัฐไทยได้รับอานิสงส์ในการคลี่คลายปัญหาภายในรัฐได้มาจากปัจจัยภายนอกประเทศที่ช่วยให้การดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและปัญหาทางด้านความมั่นคงลุล่วงไปได้อย่างรวดเร็ว

การเกิดข้อตกลง Plaza Accord ในปีค.ศ. 1985 ที่ส่งผลในทางอ้อมต่อการส่งออกของไทยที่ดีขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 25 ต่อปี และมีการย้ายฐานการลงทุนจากประเทศที่ค่าเงินแข็งมายังไทย เช่น ญี่ปุ่น ไต้หวัน และเกาหลีใต้ อีกทั้งการใช้มาตรการทางการเงินและการคลังที่เข้มงวดก่อนหน้านี้ทำให้สถานการณ์ทางการเงินของไทยปรับตัวดีขึ้นและเงินเฟ้อลดลง แต่สถานการณ์ทางการเงินกลับยังไม่ดีขึ้น เพราะการจับเก็บภาษียังต่ำกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ทั้งที่มีการปรับโครงสร้างภาษีแล้ว รัฐบาลได้ผ่อนคลายนโยบายการเงินการคลัง มีการลดอัตราดอกเบี้ยในประเทศและลดภาษีอากรบางประเภท ลดราคาน้ำมันและค่ากระแสไฟฟ้า มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูงเฉลี่ยร้อยละ 9.9 ต่อปี โดยมีภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการเป็นตัวนำซึ่งมีการขยายตัวสูงถึงร้อยละ 13.7 และ 9.9 ต่อปี

ในขณะที่ภาคเกษตรกรรมมีความผันผวนสูงจากราคาสินค้าตกต่ำและภัยธรรมชาติ (ทั้งฝนแล้งและน้ำท่วม) ทำให้มีอัตราเติบโตเพียงร้อยละ 2.9 ต่อปี การขยายตัวทางเศรษฐกิจของรัฐไทยช่วงปลายทศวรรษที่ 20 ทำให้มูลค่าการส่งออกและบริการขยายตัวอย่างรวดเร็วเฉลี่ยร้อยละ 27 ต่อปี (กองบรรณาธิการ ประชาชาติธุรกิจ 2549, 95-96) ช่วยสนับสนุนให้รัฐไทยกลายเป็นประเทศที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมากในเอเชียในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980

ส่วนการแก้ไขปัญหาทางด้านความมั่นคงโดยเฉพาะปัญหาผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์นั้น ปัจจัยด้านการเมืองระหว่างประเทศส่งผลไม่น้อยต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะเมื่อระบอบคอมมิวนิสต์ล่มสลายลงย่อมส่งผลดีต่อการแก้ปัญหาผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ภายในรัฐไทยได้ดีขึ้น

ความไม่ยั่งยืนในกระบวนการสร้างประชาธิปไตยไทยของรัฐไทย

ปัญหาหลักที่ทำให้รัฐไทยไม่สามารถเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยได้ เพราะเมื่อเกิดภาวะวิกฤตขึ้นสังคมไทยไม่ได้ยอมรับระบอบประชาธิปไตยว่าเป็นระบอบที่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง แต่ยอมรับระบอบที่ต้องการประสานกันระหว่างหลายฝ่าย โดยมีคนกลางที่ไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้ง และสามารถใช้ระบบราชการควบคุมกลุ่มการเมืองต่างๆ ในสังคมได้ หรือที่เรียกว่า “ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ” ซึ่งการทำให้ระบอบนี้สร้างเสถียรภาพทางการเมือง พลเอกเปรมจึงสร้างและรักษาอำนาจด้วยการเชื่อมต่อกับสถาบันพระมหากษัตริย์เพื่อให้มีฐานอำนาจและมีความชอบธรรม โดยมีการสถาปนาพระราชอำนาจเพื่อส่งเสริม

บทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างเข้มข้นในมิติต่างๆ ได้แก่ บทบาทในด้านการพัฒนาชนบท สร้างสายสัมพันธ์ระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์กับกลุ่มนักธุรกิจ การขยายเครือข่ายชนชั้นนำให้เข้ามากำกับระบบการศึกษา การสร้างฐานอำนาจในระบบทหาร และการสร้างอุดมการณ์ความเป็นไทยร่วมกับบทบาทของพระมหากษัตริย์ หรืออาจกล่าวได้ว่าสังคมไทยไม่ได้เชื่อมั่นในคุณค่าของระบอบประชาธิปไตย (commitment to democracy) และไม่ได้ยอมรับว่าระบอบประชาธิปไตยเป็นเพียงหนทางเดียวในการแก้ไขปัญหาได้ (democracy is an only game in town) (สุรชาติ บำรุงสุข 2558)

การสร้างความมั่นคงให้แก่ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบในสมัยพลเอกเปรม เกิดจากการสร้างการรับรู้ร่วมกันของสังคมไทยว่าสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นผู้อำนวยเสถียรภาพและความมั่นคงแก่ชาติไทย เพราะเป็นศูนย์รวมจิตใจคนไทยทั้งชาติ สถาบันพระมหากษัตริย์จึงกลายเป็นศูนย์กลางอำนาจ มีการเกาะกลุ่มกันของเครือข่ายชนชั้นสูงระหว่างกลุ่มข้าราชการระดับสูงและกลุ่มทุนขนาดใหญ่ทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะกลุ่มทุนธนาคารที่ได้รับการค้ำประกันโดยรัฐ จนกลายเป็นผู้กุมระบบเศรษฐกิจส่วนใหญ่เอาไว้ กระบวนการสร้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้รับการตอกย้ำและเน้นความสำคัญผ่านสื่อในรูปแบบต่างๆ ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการมีเสถียรภาพทางการเมือง มีโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมที่ดีขึ้นเพราะพระบารมี เกิดการซึบซับและยอมรับแนวคิดอุดมการณ์ราชาชาตินิยมที่มีพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์กลางอำนาจ อีกทั้งยังมีการประสานเชิงแบ่งสรรอำนาจระหว่างกลุ่มพลังอำนาจต่างๆ ทางการเมืองโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นตัว

กำหนดโครงสร้างที่เป็นทางการและมีค่านิยมประชาธิปไตยแบบไทยๆ เป็นโครงสร้างแบบไม่เป็นทางการ

ภายใต้โครงสร้างอำนาจทางการเมืองที่มีอำนาจระบบราชการเป็นอำนาจควบคุมสูงสุด พลเอกเปรมได้ดำเนินนโยบายที่มีการยึดโยงรัฐบาลกับสถาบันพระมหากษัตริย์ ดังจะเห็นได้จากรัฐบาลพลเอกเปรมที่ได้แสดงให้เห็นว่าเป็นรัฐบาลที่ทำงานสนองพระราชปณิธานตามพระปฐมบรมราชโองการ และสร้างค่านิยมให้สังคมไทยสำนึกในพระมหากษัตริย์คุณของสถาบันพระมหากษัตริย์ ว่าทรงสร้างเสถียรภาพทางการเมือง ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ตลอดจนความสุขและความมั่นคงทั้งในเมืองและชนบทเพื่อสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงทางการเมือง โดยมีสถาบันพระมหากษัตริย์ช่วยทำให้รัฐบาลมีฐานอำนาจที่มั่นคงและชอบธรรมไปพร้อมกัน อีกทั้งยังมีการขยายเครือข่ายของชนชั้นนำควบคู่ไปกับการขยายอำนาจทางเศรษฐกิจของกลุ่มทุนที่ได้เชื่อมโยงความสัมพันธ์กับสถาบันพระมหากษัตริย์ผ่านการอุปถัมภ์โครงการในพระราชดำริ ดังนั้นประชาธิปไตยแบบไทยๆ ที่ชนชั้นนำหมายถึงก็คือ “ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ” ที่ระบบราชการมีอำนาจสูงสุดในการกำกับและขับเคลื่อนนโยบาย ตามองค์ความรู้และแนวคิดเชิงนโยบายจากโครงสร้างส่วนบนของสังคมไทย โดยมีโครงสร้างส่วนกลางเป็นผู้จัดทำและนำนโยบายเหล่านั้นออกสู่การปฏิบัติ และโครงสร้างส่วนล่างเป็นผู้ยึดถือและมีค่านิยมตามที่โครงสร้างส่วนบนกำหนดมา เพื่อให้นโยบายต่างๆ บรรลุผลสำเร็จตามแผนเชิงนโยบายที่กำหนดไว้

การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยของรัฐไทยมักจะมีการสะดุดหยุดลงอยู่เสมอหากมีการย้อน

กระบวนการจากโครงสร้างส่วนล่างที่นำเสนอความต้องการและต้องการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายส่งกลับขึ้นไปสู่โครงสร้างส่วนบน แม้ว่าโครงสร้างที่เป็นทางการตามรัฐธรรมนูญจะช่วยสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองหรือเปิดโอกาสให้แก่กลุ่มพลังอำนาจนอกระบบราชการเข้าสู่กระบวนการเชิงนโยบายแล้วก็ตาม แต่ปัญหาสำคัญคือโครงสร้างแบบไม่เป็นทางการหรือค่านิยมของสังคมไทยที่ยังคงอยู่ติดอยู่กับโครงสร้างของระบบราชการแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ดังจะเห็นได้จากการเรียกร้องให้ข้าราชการ (ทหารและพลเรือน) เข้ามาช่วยแก้ปัญหาและนำพาให้รัฐผ่านวิกฤตไปให้ได้โดยไม่ได้หวังที่จะใช้กระบวนการทางประชาธิปไตยแต่อย่างใด

ความไม่ยั่งยืนในกระบวนการสร้างประชาธิปไตยของไทยมีสาเหตุมาจากกลุ่มพลังอำนาจเก่าที่ยังยึดโยงอยู่กับระบบราชการและระบบอุปถัมภ์จากเครือข่ายที่เชื่อมโยงกับสถาบันพระมหากษัตริย์ มีอิทธิพลในการควบคุมพลังอำนาจฝ่ายประชาธิปไตยผ่านค่านิยมและได้ก่อร่างสร้างค่านิยมศรัทธาทรรศนะแบบอำนาจนิยมที่สืบเนื่องต่อกันมา จนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ยอมรับได้ในการเมืองไทยตลอดมา และฝังรากลึกกลายเป็นโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการในสังคมไทยอย่างยาวนาน

หากพิจารณาในประเด็นค่านิยมของสังคมจะเห็นได้ว่า ค่านิยมแบบรัฐราชการไทยดำรงอยู่ในสองส่วนด้วยกันคือ ส่วนของผู้มีอำนาจรัฐ (ข้าราชการ) ที่ยังคงยึดติดอยู่กับการใช้อำนาจในระบบราชการเพื่อควบคุมสังคมในส่วนต่างๆ โดยเฉพาะการใช้ระบบราชการในการจัดระเบียบทางสังคมให้แก่ตัวแสดงทางการเมืองต่างๆ และมีการสร้างกลุ่มอุปถัมภ์เพื่อ

เป็นฐานอำนาจผ่านระบบราชการ ซึ่งเห็นได้ชัดในสมัยพลเอกเปรมที่มีกลุ่มทหารแบ่งพรรคแบ่งพวกและแย่งชิงอำนาจกัน รวมทั้งยังแสดงบทบาทในทางการเมืองที่นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างทหารเทคโนโลยีและนักการเมืองอยู่บ่อยครั้ง และส่วนของผู้ที่รับบริการจากรัฐ (ประชาชน) ก็ยอมรับระบบอุปถัมภ์ที่มีศูนย์กลางอำนาจอยู่ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ในการตัดสินใจขอพิพาททางการเมืองและผลของคดีความรู้ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม มีระบบราชการเป็นกลไกในการขับเคลื่อนเชิงนโยบาย และยึดถือคุณค่าแบบอำนาจนิยมมากกว่าคุณค่าแบบประชาธิปไตย

โครงสร้างการเมืองไทยจึงอยู่ภายใต้ค่านิยมแบบไพร่ฟ้าผสมการมีส่วนร่วม กลุ่มตัวแสดงทางการเมืองนี้จึงประกอบไปด้วยสองกลุ่ม คือ กลุ่มที่มีความเข้าใจถึงบทบาทและมีความกระตือรือร้นที่จะเข้าร่วมทางการเมือง และกลุ่มที่ยอมรับในอำนาจทางการเมืองของอภิสิทธิ์ชน ซึ่งผลของค่านิยมทางการเมืองแบบนี้จะขึ้นอยู่กับการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองระหว่างสองกลุ่ม ทำให้เกิดการสลับการขึ้นครองอำนาจระหว่างรัฐบาลอำนาจนิยมกับรัฐบาลประชาธิปไตย อันส่งผลให้เกิดความไม่มั่นคงในโครงสร้างทางการเมือง และหากกลุ่มที่ยอมรับอำนาจนิยมมีความเข้มแข็งมากกว่าก็จะนำมาพาไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ ซึ่งกลไกในการควบคุมอำนาจในทางการเมืองที่สำคัญคือระบบราชการ ทำให้กลุ่มอนุรักษ์นิยมที่ยอมรับอำนาจนิยมจำเป็นต้องสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบราชการเพื่อให้ระบบราชการสามารถควบคุมและครอบงำกลุ่มการเมืองที่ต้องการมีส่วนร่วมเอาไว้ให้ได้

ดังนั้นระบบรัฐราชการไทยที่ยังผูกขาดอำนาจนิยมอยู่ที่ชนชั้นนำมีการขึ้นนำสังคมเชิงนโยบายจากโครงสร้างส่วนบนลงสู่โครงสร้างส่วนล่าง ข้าราชการเข้าสู่สถาบันทางการเมืองโดยชอบธรรมด้วยเงื่อนไขโครงสร้างที่เป็นทางการของรัฐธรรมนูญ สถาบันทางการเมืองสยบยอมต่ออำนาจระบบราชการ ทำให้อำนาจทางการเมืองที่น่าจะอยู่ที่โครงสร้างส่วนล่างและส่งต่อขึ้นไปยังสถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองจึงไม่เคยเกิดขึ้น และหากเกิดขึ้นชนชั้นนำก็จะชี้ว่ารัฐไทยเข้าสู่ภาวะวิกฤตและนำเอาระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบกลับมาใช้อีกครั้ง โดยที่สังคมไทยเองก็ยอมรับได้เพื่อแลกกับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเมืองชั่วคราว ทำให้กระบวนการสร้างประชาธิปไตยของรัฐไทยไม่ยั่งยืน เพราะระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบได้ฝังรากลึกอยู่ในสังคมนับตั้งแต่สมัยพลเอกเปรมเป็นต้นมา

สมดุลทางอำนาจภายใต้โครงสร้างภายในของรัฐธรรมนูญไทย

ภายใต้โครงสร้างอำนาจของสังคมไทยเป็นการเมืองของตัวแสดงในโครงสร้างส่วนบนที่กำหนดสมดุลทางอำนาจให้แก่โครงสร้างชั้นกลาง โดยที่โครงสร้างชั้นกลางเป็นส่วนสนับสนุนและเป็นเครื่องมือเชิงมวลชนให้แก่ตัวแสดงในโครงสร้างชั้นกลางเพื่อปรับสมดุลทางอำนาจของโครงสร้างภายใน จากการศึกษพบว่า พลเอกเปรมและระบบราชการได้สร้างสมดุลทางอำนาจให้เกิดขึ้นภายในโครงสร้างชั้นกลางของสังคมไทยภายใต้ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบซึ่งพลเอกเปรมได้ถ่วงดุลอำนาจด้วยการจัดสรรบทบาทและหน้าที่ระหว่างตัวแสดงต่างๆ เพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ปัญหาความชอบธรรม

ทางการเมือง ปัญหาความมั่นคง และการพัฒนาประชาธิปไตย อีกทั้งพลเอกเปรมยังนำเอาสถาบันพระมหากษัตริย์ซึ่งอยู่ในโครงสร้างส่วนบนมาใช้ถ่วงดุลอำนาจและควบคุมบทบาทของตัวแสดงไม่ให้เกิดบทบาทที่มีความเป็นสถาบันที่เข้มแข็งมากเกินไป จึงทำให้การพัฒนาเชิงสถาบันของประเทศไทยไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจที่นำไปสู่การสร้างระบบสังคมใหม่ โดยเฉพาะสังคมเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1980 ดังนั้นเมื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจนำไปสู่การเกิดสังคมรูปแบบใหม่และชนชั้นใหม่ในสังคมไทย จึงเกิดปัญหาสถาบันทางการเมืองปรับตัวและเปลี่ยนแปลงไม่ทันตามสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นใหม่ ทำให้โครงสร้างทางการเมืองและเศรษฐกิจยังคงยึดโยงอยู่กับระบบราชการอย่างเหนียวแน่นและมั่นคง โดยเฉพาะสถาบันพระมหากษัตริย์ที่ถ่วงดุลอำนาจกับสถาบันทหาร และทั้งสองสถาบันก็กลับกลายเป็นที่พึ่งพิงใหม่ให้กับสังคมหลังสมัยพลเอกเปรม

ความขัดแย้งและร่วมมือระหว่างตัวแสดงต่างๆ ได้สะท้อนให้เห็นผลประโยชน์ของตัวแสดงเหล่านั้นภายใต้ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบในสมัยพลเอกเปรม แต่ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบเองก็ได้สร้างเงื่อนไขและทำให้เกิดการยอมรับกันว่าสามารถใช้แก้ปัญหาวิกฤตการณ์ของประเทศไทยได้ประสบความสำเร็จ แม้ว่าโครงสร้างที่เป็นทางการจะสิ้นสุดลงหลังบทเฉพาะกาลสิ้นวาระ แต่โครงสร้างที่ไม่เป็นทางการหรือแนวทางในทางปฏิบัติยังคงอยู่ โดยเฉพาะค่านิยมที่ยึดถือที่ตัวบุคคลมากกว่าที่ตัวสถาบัน ระบบ หรือโครงสร้างใดๆ เพราะมีค่านิยมและความเชื่อว่าเป็นเพราะตัวบุคคลที่แก้ไขปัญหาความมั่นคงให้คลี่คลายลงไปในทางที่ดี เศรษฐกิจไทยที่รุ่งเรืองอย่างมากจน

กลายเป็นประเทศหนึ่งที่มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงมากในเอเชีย เสถียรภาพทางการเมืองมีสูง ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลของพลเอกเปรมสามารถบริหารงานอย่างต่อเนื่องถึงแปดปี และเมื่อโครงสร้างที่เป็นทางการเปลี่ยนผ่านไปสู่การเป็นประชาธิปไตยที่มากขึ้นได้เมื่อพลเอกเปรมยุติบทบาททางการเมือง แต่พลเอกเปรมนี้ก็ยังคงได้รับการยอมรับจากตัวแสดงทางการเมือง โดยเฉพาะนักการเมืองที่เห็นว่าการเมืองจะมีเสถียรภาพสูงเพราะศักยภาพของพลเอกเปรมภายใต้ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบในทางปฏิบัติ ดังจะเห็นได้จากหลังการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1988 นักการเมืองก็ยังคงพร้อมใจกันไปเชิญพลเอกเปรมให้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไป เพราะเป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับจากตัวแสดงเชิงสถาบันทางการเมืองอื่นๆ ทั้งทหาร เทคโนโลยี และนักธุรกิจ

ดังนั้นหากเกิดความไม่สมดุลทางอำนาจในโครงสร้างชั้นกลางของประเทศไทยก็จะนำไปสู่ภาวะวิกฤต จึงจำเป็นต้องควบคุมให้ตัวแสดงในโครงสร้างชั้นกลางมีดุลยภาพทางอำนาจภายใต้บทบาทที่แสดงอยู่ไม่ให้มากเกินไป เพราะหากตัวแสดงใดมีอำนาจขึ้นมากตัวแสดงอื่นก็จะมีวิธีการปรับสมดุลทางอำนาจให้เกิดขึ้นอีกครั้ง เช่น ในสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อเทคโนโลยีและเทคโนโลยีสถาปัตยกรรมในขณะนี้นักการเมืองและนักธุรกิจมีบทบาทโดดเด่นมากขึ้น ทหารก็เข้ามาสู่การยึดอำนาจในปี ค.ศ. 1991 แต่เมื่อทหารยึดอำนาจแล้วแสดงบทบาทที่มากเกินไป นักการเมืองก็หันไปดึงเอาพลังอำนาจในส่วนล่าง คือนิสิตนักศึกษาและประชาชนทั่วไปเข้ามา รวมทั้งตัวแสดงในโครงสร้างส่วนบนทั้งสถาบันกษัตริย์ กลุ่มทุน และชนชั้นนำก็จะลงมากดดันทหาร ดังจะเห็นได้จากการคลี่คลายวิกฤตการณ์ ค.ศ. 1992 หลังเหตุการณ์

พฤษภาคมปี หรือในสมัยพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร และนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อนักการเมืองและนักธุรกิจมีอำนาจมากกว่าเทคโนโลยีและทหารก็นำไปสู่การรัฐประหาร ค.ศ. 2004 แต่ครั้งนี้ทหารได้รับการสนับสนุนจากพลังอำนาจในโครงสร้างส่วนบนและโครงสร้างส่วนล่าง

เครื่องมือของรัฐราชการไทยที่พลเอกเปรมใช้ในการจัดโครงสร้างทางการเมืองของรัฐไทยในช่วงทศวรรษที่ 1980 แตกต่างจากการจัดโครงสร้างอำนาจทางการเมืองสมัยจอมพลสฤษดิ์ ในช่วงทศวรรษที่ 1960 ที่เปิดโอกาสไว้ จึงเป็นระบบรัฐราชการที่มีแต่ระบบราชการเพียงอย่างเดียว แต่พลเอกเปรมได้เปิดโอกาสให้แก่กลุ่มพลังอำนาจนอกระบบราชการเข้าสู่กระบวนการทางนโยบายแต่บทบาทหลักในเชิงนโยบายก็ยังอยู่ภายใต้ระบบราชการที่มีองค์การสำคัญที่ให้ความช่วยเหลือในด้านการกำหนดและขับเคลื่อนนโยบาย ซึ่งรูปแบบนี้ได้กลับมาใช้อีกครั้งในรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หลังการรัฐประหาร ค.ศ. 2014

ส่วนตัวแสดงทั้งสี่กลุ่มในสมัยพลเอกเปรม ได้แก่ ทหาร เทคโนโลยี นักการเมือง และนักธุรกิจชนชั้นกลาง แม้จะมีบทบาทในเชิงสถาบันต่อการกำหนดนโยบายและสร้างสภาพแวดล้อมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง แต่พลเอกเปรมก็มีเครื่องมือที่จะควบคุมและกำกับบทบาทของเหล่าตัวแสดงเหล่านั้น ดังนี้ กลุ่มทหารให้การย้ายหรือปลดออกจากตำแหน่งหน้าที่ที่ดำรงอยู่ เช่น ตำแหน่ง

การควบคุมกำลังหรือปลดออกจากตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น กลุ่มเทคโนโลยีการใช้การลดทอนอำนาจหรือไม่มอบหมายหน้าที่ในการกำหนดและควบคุมนโยบายให้ กลุ่มนักการเมืองใช้การยุบสภาและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ และกลุ่มนักธุรกิจชนชั้นกลางใช้การปิดโอกาสเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายและการร่วมชบวนกับนายกรัฐมนตรีและนักธุรกิจอื่น ๆ ในการเจรจาการค้ากับต่างประเทศ

นอกจากนี้ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบยังพร้อมจะกลับมาทุกครั้งที่รัฐไทยเข้าสู่วิกฤตการณ์ ดังจะเห็นได้เมื่อเกิดการรัฐประหารในปีค.ศ. 2014 ก็มีการนำเอาแนวทางบางส่วนโดยเฉพาะกระบวนการที่ใช้กลไกระบบราชการครอบงำสถาบันทางเศรษฐกิจและการเมือง และมีการดึงเอาตัวแสดงต่างๆ ทั้งทหารที่ยังคงอยู่ในวังวนอำนาจและพร้อมจะยึดอำนาจเมื่อสูญเสียไป เทคโนโลยีที่พร้อมจะออกมาเล่นบทผู้กำหนดและวางแผนนโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคม นักธุรกิจที่เรียกร้องให้ระบบราชการทั้งทหารและพลเรือนเข้ามาจัดการนักการเมือง และนักการเมืองที่ได้รับประโยชน์พร้อมจะยอมรับอำนาจเผด็จการทหารและยอมอ่อนข้อให้กับระบบราชการเพื่อรักษาสถานภาพทางอำนาจของตน ซึ่งตัวแสดงเชิงสถาบันเหล่านี้พร้อมจะเข้าร่วมในการกำหนดโครงสร้างและนโยบายในด้านต่างๆ โดยหวังว่าจะสามารถแก้ไขวิกฤตการณ์ทางด้านความมั่นคงภายใน เศรษฐกิจ เสถียรภาพทางการเมือง และเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่มากขึ้นได้สำเร็จแล้ว นอกจากนี้ยังสามารถรักษาฐานอำนาจและสถานภาพเอาไว้ได้ ดังจะเห็นได้หลังจากการรัฐประหารในปีค.ศ. 2006 และ ค.ศ. 2014

กล่าวโดยสรุป

ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ คือ การปรับตัวของประเทศไทยในภาวะวิกฤต เป็นระบอบที่ใช้แก้ปัญหาวิกฤตเฉพาะหน้า โดยการนำเอาระบบราชการมาครอบทับสังคมด้วยการจัดการเชิงนโยบาย ซึ่งระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบนี้ไม่อาจแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ความชอบธรรมทางการเมือง ความมั่นคง และการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทยได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน

ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบในสมัยพลเอกเปรมไม่ใช้การประนีประนอมอำนาจระหว่างฝ่ายราชการกับฝ่ายการเมือง หรือฝ่ายราชการกับฝ่ายนอก กลไกระบบราชการแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังเป็น การสร้างโครงสร้างทางการเมืองใหม่ขึ้นมาในสังคมไทย โดยใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) และแนวนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงกำหนดโครงสร้างแบบที่เป็นทางการเพื่อทำให้เกิดอำนาจครอบงำ (dominant power) รวมทั้งการใช้แนวคิดราชาชาตินิยมสร้างโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการเพื่อทำให้เกิดอำนาจนำ (hegemony power) ซึ่งระบอบนี้มีการพัฒนาเชิงสถาบันของตัวเอง ทำให้สถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองที่อยู่ภายใต้ระบอบนี้ก็มีการพัฒนาการเชิงสถาบันที่ส่งผลต่อการสร้างความเข้มแข็งให้กับรัฐราชการไทยจากการขยายขอบเขตอำนาจของระบบราชการเข้าไปครอบงำสถาบันต่างๆ รวมทั้งสร้างอำนาจนำผ่านวิถีปฏิบัติและค่านิยมแบบประชาธิปไตยครึ่งใบให้แก่สังคมไทย

วิกฤตการณ์ของประเทศไทยจะเกิดขึ้นเมื่อสมดุลแห่งอำนาจของโครงสร้างชั้นกลางเสียไป เกิดความแตกแยกและขัดแย้งของข้าราชการอันเนื่องมาจาก

การถูกครอบงำหรือทำลายจากพลังอำนาจนอกระบบราชการ (นักธุรกิจชนชั้นกลาง นิสิตนักศึกษาปัญญาชน และนักการเมือง) จนส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจอำนาจ และผลประโยชน์ของโครงสร้างส่วนบน ส่วนเครื่องมือที่ใช้ในการแก้ไขวิกฤตการณ์ คือ ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ เพื่อดึงเอาระบบราชการกลับมาทำงานอย่างเต็มรูปแบบอีกครั้ง ด้วยการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบราชการและกำจัดกลุ่มพลังอำนาจอื่นที่ท้าทายอำนาจระบบราชการออกไปจากระบบการเมือง โดยให้ข้าราชการทหารดูแลเรื่องความมั่นคงและการพัฒนา ส่วนข้าราชการพลเรือนดูแลในเรื่องเศรษฐกิจและสังคม โดยที่ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบมีค่านิยมของระบอบในการส่งเสริมคนดีให้ได้ปกครองบ้านเมือง และคนดีเหล่านั้นก็คือข้าราชการซึ่งระบอบที่รัฐราชการไทยมีความมั่นคงและเสถียรภาพมากคือระบอบรัฐราชการที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามค่านิยมของสังคมไทย นอกจากนั้นปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจโลกที่เริ่มฟื้นตัวและประเด็นการเมืองระหว่างประเทศที่ลัทธิคอมมิวนิสต์ล่มสลายลงก็เป็นปัจจัยบวกที่อยู่นอกเหนือพัฒนาการเชิงสถาบันของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบที่ส่งผลต่อการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ทางด้านเศรษฐกิจและความมั่นคง

โครงสร้างอำนาจภายในของประเทศไทยเกิดจากโครงสร้างชั้นบนเป็นผู้กำหนดแนวคิด ค่านิยม และสร้างสมดุลแห่งอำนาจให้แก่โครงสร้างส่วนอื่นๆ มีโครงสร้างส่วนกลางเป็นผู้จัดทำและขับเคลื่อนนโยบายภายใต้สมดุลอำนาจระหว่างกันของตัวแสดงในชั้นนี้ อันได้แก่ ทหาร เทคโนโลยี นักการเมือง และนักธุรกิจ โดยที่โครงสร้างชั้นล่างเป็นส่วนสนับสนุนและเป็นเครื่องมือเชิงมวลชนให้แก่ตัวแสดงในโครงสร้าง

ชั้นกลางเพื่อปรับสมดุลทางอำนาจของโครงสร้างภายใน

อีกทั้งวิถีปฏิบัติและค่านิยมของสังคมไทยที่ไม่ได้เชื่อถือในคุณค่าแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงก็ยังคงเป็นปัญหาที่ทำให้ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบยังคงฝังรากลึกในสังคมไทย และเป็นเครื่องมือสำคัญของชนชั้นนำที่ขึ้นชอบพรรคระบบอำนาจนิยมนำกลับมาใช้เพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ของรัฐไทยทุกครั้งโดยอ้างอิงกับอำนาจของเครือข่ายที่เชื่อมโยงกับสถาบันพระมหากษัตริย์เพื่อให้ระบบราชการที่ครอบงำและมีอำนาจนำในสังคมไทยสามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ โดยมอบหมายภารกิจด้านความมั่นคงและการพัฒนาให้แก่ทหาร ส่วนการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมมอบหมายให้เทคโนโลยีและให้อำนาจในการบริหารและกำหนดนโยบายอยู่ภายใต้กลไกของระบบราชการตามที่กล่าวมาแล้ว

ผลการศึกษานี้จึงเป็นการยืนยันสมมติฐานของวิทยานิพนธ์ที่ว่า ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบในสมัยพลเอกเปรมเป็นการปรับตัวของรัฐไทยเมื่อเผชิญกับภาวะวิกฤต โดยใช้กลไกอำนาจของรัฐผ่านระบบราชการและเครือข่ายอำนาจเก่า อีกทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้กับรัฐไทยในช่วงเวลาดังกล่าวจัดการอย่างเต็มที่ในภาวะวิกฤตนั้น โดยที่ตัวแทนอำนาจรัฐสามารถเข้าสู่อำนาจทางการเมืองอย่างชอบธรรมและมีบทบาทอย่างเต็มที่ผ่านสถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองภายใต้ความขัดแย้งและความร่วมมือของตัวแสดงที่สะท้อนผลประโยชน์เชิงสถาบันของตัวแสดงเหล่านั้น ทั้งนี้โดยไม่ได้มีการเปลี่ยนโครงสร้างเชิงอำนาจด้านการเมืองและเศรษฐกิจของกลุ่มอำนาจเดิมอย่างแท้จริง ซึ่งทำให้ในภายหลังต่อมากลุ่มอำนาจเดิมยังสามารถรักษาสถานะของกลุ่มในการ

เข้ามาแทรกแซงในกระบวนการประชาธิปไตยเมื่อโอกาสอันยั้งการรัฐประหารในปีค.ศ. 2006 และ 2014

อย่างไรก็ตามการศึกษานี้ยังมีข้อจำกัดบางประการ เพราะแนวคิดสถาบันนิยมใหม่เชิงประวัติศาสตร์วิเคราะห์โครงสร้างระหว่างรัฐและสังคมผ่านบทบาทของตัวแสดงในกระบวนการทางประวัติศาสตร์เพื่ออธิบายบทบาทและการดำรงอยู่ของสถาบัน แต่ยังคงขาดการศึกษาการก่อตัวหรือแรงจูงใจของตัวแสดงที่มีต่อเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น อีกทั้งการนำเอาแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมและแนวคิดโครงสร้างนิยมมาเสริมช่วยทำให้มองระบบในฐานะโครงสร้างที่กำหนดบทบาทของตัวแสดงต่างๆ แต่ยังไม่ได้อธิบายการทำงานโครงสร้างในเชิงสถาบันของระบบราชการไทยได้อย่างกระจ่างชัดเจน

แม้ว่าสังคมไทยจะยอมรับระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบเป็นระบอบที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาวิกฤต แต่ก็ได้สร้างปัญหาเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะค่านิยมของสังคมไทยที่ยึดโยงอยู่กับระบบอุปถัมภ์ ทุกครั้งที่เกิดวิกฤตการณ์ขึ้นก็มักจะเรียกร้องให้ระบบราชการและสถาบันพระมหากษัตริย์เข้ามาแก้ไขปัญหา ทำให้การพัฒนาประชาธิปไตยของรัฐไทยไม่ก้าวหน้าเพราะความอ่อนแอของสถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองถูกครอบงำให้อยู่ภายใต้ระบบราชการ หากวันใดสถาบันทหารหรือสถาบันพระมหากษัตริย์อ่อนแอลง เครื่องมือที่เคยใช้ปรับสมดุลทางการเมืองแบบระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบก็ไม่อาจจะใช้ในการแก้ไขวิกฤตการณ์ของรัฐไทยอย่างได้ผลอีกต่อไป

ดังนั้นสังคมไทยจึงควรส่งเสริมให้สถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองมีฐานการสนับสนุนที่มาจากประชาชนอย่างแท้จริง สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ และมีศักยภาพในการปรับตัวให้เท่าทันกับสภาพ

แวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการพัฒนาไปสู่การเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง นั้น ไม่เพียงแต่กำหนดสาระสำคัญในรัฐธรรมนูญให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นเพียงใดเท่านั้น แต่จำเป็นต้องพัฒนาวิถีปฏิบัติและค่านิยมของสังคมไทย ให้เชื่อถือในคุณค่าและยึดมั่นระบอบต่อประชาธิปไตย เพื่อพัฒนาสถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองให้

สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีความเข้มแข็งจากประชาชนที่เป็นฐานสนับสนุนให้แก่สถาบันเหล่านั้น คอยลดทอนและคานอำนาจระบบราชการ และไม่ปล่อยให้ค่านิยมแบบอนุรักษนิยมของสังคมไทยคอยจุดรั้งการพัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย จึงจะทำให้รัฐไทยก้าวไปสู่การเป็นประชาธิปไตยตามหลักสากลที่มั่นคงและยั่งยืน

บรรณานุกรม

- กองบรรณาธิการประชาชาติธุรกิจ. 2549. **บันทึกประเทศไทย 3 ทศวรรษ**. กรุงเทพฯ: ประชาชาติธุรกิจ.
- เกษียร เตชะพีระ. 2557. รัฐราชการไทยในสายตาเฟรด ริกส์. **มติชน สุดสัปดาห์**. ปีที่ 34 ฉบับที่ 1780 (26 ก.ย.-2 ต.ค.): 49.
- ทิวากร แก้วมณี. 2557. วิวัฒนาการวางจรรยาบรรณทางการเมืองไทย: จาก 2475 ถึงการเมืองหลังระบอบทักษิณ. **จาก 100 ปี ร.ศ. 130 ถึง 80 ปี ประชาธิปไตย**. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- ธงชัย วินิจจะกุล. 2557. ใน **ประชาธิปไตย: สารคดี โดย เป็นเอกรัตนเรือง และ ภาสกร ประมูลวงศ์**. ชานันท์ ยอดหงษ์ เรียบเรียง. พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ: มติชน.
- ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ และคณะ. 2556. **แปดทศวรรษสยามปฏิวัติ บทวิเคราะห์การเมืองและประชาธิปไตย ในระยะเปลี่ยนผ่าน**. กรุงเทพฯ: สมมติ.
- ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม. 2531. แนวทางการพัฒนาบวรการ ก.ร.อ. ในอนาคต. ใน นภาพร เรื่องสกุล (บก.) และ คนอื่นๆ. **แต่อาจารย์ป่วย: การเงิน การธนาคารและการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มติชน. 2557. 22 พ.ค. สุดยิ่งใหญ่ “ป้า” ชม “บิ๊กตู่” ช่วยตอบแทนบุญคุณแผ่นดิน ระบุทหารดูแลบ้านเมือง ดีที่สุด. **มติชนออนไลน์**, http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=141982276. (เข้าถึงเมื่อ 12 มกราคม 2558)
- มูลนิธิรัฐบุรุษ. 2549. **รัฐบุรุษชื่อเปรม**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : มติชน.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. 2558. **ที่มาทางสังคมของ เสือเหลือง สลิม นกหวีด (2)**, http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1432536657. (เข้าถึงเมื่อ วันที่ 2 มิถุนายน 2558)
- เปรม ติณสูลานนท์, พลเอก. 2554. **พระบาทสมเด็จพระเจ้าห้าหัวกับคณะองคมนตรี**. กรุงเทพฯ: สภา ทนายความ ในพระบรมราชูปถัมภ์.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. 2536. **อนิจลักษณะของการเมืองไทย เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ว่าด้วยการเมือง** กรุงเทพฯ: ผู้จัดการ.
- _____. 2539. **กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530**. กรุงเทพฯ: ผู้จัดการ.

- หริรักษ์ สุตะบุตร. กลยุทธ์ประเทศไทย. *ไทยโพสต์*. ฉบับวันที่ 11 พฤษภาคม 2558.
- สตีธร ธนาธิโชติ. 2550. พฤติกรรมนิยมและสถาบันนิยมในการเมืองเรื่องการเลือกตั้งของไทย. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า* 3 (กันยายน - ธันวาคม 2550): 1-25.
- สุจิต บุญบงการ. 2542. *การพัฒนาทางการเมืองของไทย : ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหาร สถาบันทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรชาติ บำรุงสุข. 2558. *เสนาธิปไตย รัฐประหารกับการเมืองไทย*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- อรรถจักร สัตยานุรักษ์. 2557. *ประชาธิปไตยคนไทยไม่เท่ากัน*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- อดิฉันท์ บันยารชุน. 2557. เมื่อ “ภิญโญ” ถาม “อดิฉันท์” คุณเห็นด้วยกับรัฐประหารครั้งนี้แค่ไหน?. *มติชนออนไลน์* 15 สิงหาคม 2557, http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1408035092. (เข้าถึงเมื่อ 11 พฤษภาคม 2558).
- Doner, R.F. 2009. *The politics of uneven development: Thailand's economic growth in comparative perspective*. New York: Cambridge University Press.
- Hall, P. A. and Taylor, R. 1996. *Political science and the three new institutionalisms*. Public lecture during the MPIFG Board's meeting on May 9, 1996.
- Girling, L.S. J. 1981. *The bureaucratic polity in modernizing societies: similarities, differences, and prospects in the ASEAN region*. Singapore: Institute of southeast Asian studies.
- Katznelson, I. 1997. Strong theory, complex history: Structure and configuration in comparative politics revisited. In Lichbach and Zuckerman. *Comparative politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D.C. 1990. *Institution, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Riggs, F. 1966. *Thailand the modernization of bureaucratic polity*. Honolulu: East-west Center press.
- Risse-Kappen, T. 1994. Idea do not float freely: transnational coalitions, domestic structures, and the end of cold war. *International Organization* 48 (2):185-214.

Steinmo, S.2008. What is historical institutionalism?. in Donatella Della Porta and Michael Keating (eds.) *Approaches in the social sciences*. Cambridge UK: Cambridge University Press.

Streeck, W and Thelen. K. *Introduction: Institutional change in advanced political economies*, http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/people/ws/downloads/Introduction_Institutional_Change.pdf. (accessed 9 September,2014).