


ความจริงวันนี้"ใครทำลายประเทศไทย"

นำเสนอเมื่อ : 19 พ.ค. 2552

16 เมษายน

ใครทำลายประเทศไทย: ระบบหรือบุคคลชั้นเลว



อำนาจาธิปไตย

โดย ลิขิต ชีวะเวสน์ 16 เมษายน 2552 01:32 น.

ศ.ดร. ลิขิต ชีวะเวสน์

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

วชชบัณฑิต

ผู้อำนวยการโครงการวิจัยภาค วิทยาลัยสื่อสารการเมือง

มหาวิทยาลัยเกริก

คำว่า อำมาตยาธิปไตย เป็นคำซึ่งนักวิชาการไทยแปลมาจากนักวิชาการชาวอเมริกันชื่อ เฟรดริกส์ (Fred Riggs) ผู้ซึ่งเคยทำการวิจัยในเมืองไทยและฟิลิปปินส์ โดยวิเคราะห์สังคมไทยในยุคที่ทหารมีอำนาจในการปกครองบริหาร ได้แก่ ยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร และสุรป วัชรวิทย์ จากการที่สังคมไทยยอมให้อำนาจการปกครองไว้กับบุคคลที่มิใช่พลเรือน โดยมีการเลือกตั้งเป็นพิธีกรรมเป็นระยะๆ ที่สำคัญคือ ตัวผู้บริหารประเทศสูงสุดคือนายกรัฐมนตรีมิจะไมลงสมัครรับเลือกตั้ง และมักจะเปลี่ยนหน้าที่เมื่อที่สภานิติบัญญัติแห่ง สภานิติบัญญัติก็เป็นผู้ที่เลือกตั้งก็เป็นไปตามครรลองเพื่อให้อำนาจของลักษณะประชาธิปไตยซึ่งมีลักษณะที่มาจากเลือกตั้ง

เพราะฉะนั้น คำว่า bureaucratic polity ก็คือการปกครองซึ่งอำนาจการปกครองบริหารตั้งแต่เริ่มมีการวางนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การจัดการงบประมาณขึ้นอยู่กับข้าราชการประจำ ในขณะที่ตัวอำนาจการเมืองก็ขึ้นอยู่กับข้าราชการทหาร ซึ่งมีองค์กำลังยึดตั้งและได้อำนาจมาจากกฎการปฏิวัติรัฐประหาร โดยมีภารกิจเลือกตั้งเป็นพิธีกรรมเป็นระยะๆ ที่สำคัญคือ ตัวผู้บริหารประเทศสูงสุดคือนายกรัฐมนตรีมิจะไมลงสมัครรับเลือกตั้ง และมักจะเปลี่ยนหน้าที่เมื่อที่สภานิติบัญญัติแห่ง สภานิติบัญญัติก็เป็นผู้ที่เลือกตั้งก็เป็นไปตามครรลองเพื่อให้อำนาจของลักษณะประชาธิปไตยซึ่งมีลักษณะที่มาจากเลือกตั้ง

ขณะที่ตัวอำนาจการเมืองก็ขึ้นอยู่กับข้าราชการทหาร ตั้งแต่การปกครองเช่นนี้คือ ข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนเป็นใหญ่ในแผ่นดิน นักวิชาการบางคนกล่าวว่าเป็นการใช้คำว่า เสนาธิปไตย และในความเป็นจริงนั้น ทหารกุมอำนาจการเมืองและการบริหารทั่วไปอยู่ในข้าราชการประจำ เพราะเป็นผู้ที่มีข้อมูล ความรู้ ความเชี่ยวชาญ ข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนจึงอาศัยที่พาดพิงกันและกัน

ในอดีตนั้นหน่วยงานหลักที่สำคัญที่สุดคือ กระทรวงกลาโหมและมหาดไทย หากจากนั้นก็ถึงเรื่อง วัง คลัง นา ต่อมาก็มีการทำสัญญาการค้าขายระหว่างประเทศ และทำหน้าที่เป็นกระทรวงการต่างประเทศด้วยในตัว มีทั้งกรมพาณิชย์ กรมท่ากลาง และกรมการช่างกับฝั่งทะเลแปซิฟิก อันดามันและมหาสมุทรอินเดีย และตามมาด้วยหน่วยงานอื่นๆ เมื่อมีการปฏิรูประเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2435 ในยุคลงเกล้ารัชกาลที่ 5

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

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

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

แต่เนื่องจากสังคมไทยได้เปลี่ยนไปในแง่เศรษฐกิจ ระบบการศึกษา คำนิยมทางสังคม รวมทั้งอิทธิพลจากภายนอกได้เกิดการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ ระบบอำมาตยาธิปไตยแบบเก่าไม่ได้ผล จึงมีการผสมผสานแบบ "ประสานประโยชน์" ของกรมตำรวจราชการเก่า อันเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญปี 2521 นำไปประธาธิปไตยครึ่งปีภายใต้พลเอกถนอมกิตติขจร ขณะนั้นตน ประมาณหนึ่งปีครึ่ง และพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ประมาณ 8 ปี 5 เดือน รวมแค่เสร็จ 10 ปี ประชาธิปไตยจึงไม่ถือกำเนิดมาจากการเลือกตั้งกลางคือไม่ได้เป็น ส.ส.จึงเป็นจุดของการจุดไฟ และได้นำไปสู่เหตุการณ์พฤษภาทมิฬที่ไม่ใช่ชื่อพรรค แต่หมายถึงผู้ที่อยู่ฝ่ายประชาธิปไตย กานชองักอุชใช้คำว่า democrat โดยไป d เป็นตัวเล็ก)

หลังจากรัฐบาลเดิม 5 ปีแล้วได้มีการเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีจากการเลือกตั้ง พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ แม้จะเป็นทหารแต่ก็เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีประมาณ 3 ปีกว่าก็ถูกปฏิวัติโดยคณะรัฐประหารซึ่งมีการรัฐประหารรัฐธรรมนูญและนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีนั้นมีการเรียกร้องที่จะให้ยุบตัวตำแหน่งทหาร คือ พลเอกสุจินดา คราประยูร ซึ่งเป็นผู้บัญชาการทหารบกเข้ามาสู่อำนาจตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่เนื่องจากพลเอกสุจินดาไม่ต้องการการเลือกตั้งกลางคือไม่ได้เป็น ส.ส.จึงเป็นจุดของการจุดไฟ และได้นำไปสู่เหตุการณ์พฤษภาทมิฬที่ไม่ใช่ชื่อพรรค แต่หมายถึงผู้ที่อยู่ฝ่ายประชาธิปไตย democrat โดยไป d เป็นตัวเล็ก)

หลังเหตุการณ์ดังกล่าวนายอานันท์ก็เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง การกึ่งสำคัญคือการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ รสช.ประเด็นสำคัญที่สุดคือ นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประธานรัฐสภาต้องมาจากสภาผู้แทนราษฎร จากการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ทำให้เกิดนายกรัฐมนตรีที่เป็นพลเรือนคือ นายชวน หลีกภัย นายบรรหาร ศิลปอาชา พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (แม้เป็นอดีตทหารแต่ก็มาจากการเลือกตั้ง) และนายชวน หลีกภัย จนถึง พ.ศ. 2537 เป็นต้นมา

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

อย่างไรก็ตาม อำมาตยาธิปไตยซึ่งอาจจะมองได้จากมิติอื่น คือ มิติของกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบอำมาตยาธิปไตย หรือการที่รัฐบาลประชาธิปไตยถูกอิทธิพลผลักดันทางการเมืองจากคนที่ใช้อำมาตยาธิปไตย แต่แม้กระทั่งก็ตามการตัดสินใจนโยบายต่างๆ ย่อมขึ้นอยู่กับเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น แม้จะมีอำมาตยาธิปไตยมีบทบาทอยู่ส่วนหนึ่ง แต่โดยเนื้อหาในโครงสร้างจะคงสุบระบอบการเมืองปัจจุบันเป็นระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยถึงแม้จะไม่สมบูรณ์เนื่องจากรัฐธรรมนูญ หรือเนื่องจากการขาดความอิสระขององค์กรที่ให้ความเป็นจริงในระดับหนึ่งก็ตาม

คำว่า อำมาตยาธิปไตย ในหลักวิชาการจึงมีความหมายดังที่กล่าวมาแล้ว ส่วนการใช้คำว่า อำมาตยาธิปไตย ประชาธิปไตย เพื่อผลประโยชน์ในการรณรงค์ทางการเมืองก็เป็นที่มาที่ทำได้ตามหลักการสิทธิเสรีภาพ แต่ที่นี่ย่อมขึ้นอยู่กับภารกิจและพิจารณาของประธานว่าจะมีน้ำหนักน้อยเพียงใด และระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ถูกต่อต้านโครงสร้างนั้นก็ยังมีจุดที่บกพร่องอยู่ 3 จุด คือ

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

ดังนั้น ประชาธิปไตยที่กล่าวมาแล้วในความเป็นจริงคือ ธนาธิปไตย (plutocracy) คืออำนาจตกอยู่ในมือของคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูง และการใช้อำนาจรัฐหรือการเกาะเกี่ยวอำนาจรัฐที่ทุจริตและฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นก็ทำให้ระบบประชาธิปไตยตามรูปแบบกลับกลายเป็นโจธาธิปไตย (kleptocracy)

ถ้ามองแบบรูปแบบชวนๆ ก็คือกล่าวได้ว่า ปัจจุบันนี้ระบบการเมืองไทยเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ไม่ใช่อำมาตยาธิปไตย แต่คนซึ่งมีลักษณะเป็นอำมาตยาธิปไตยที่อยู่ในระบบราชการหรือที่อยู่ในหรือองค์กรการเมืองก็อาจจะมีส่วน ชุณหะวัณด้วยกัน การระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยดังกล่าวประกอบด้วยความมีเงินที่กุมอำนาจรัฐก็คือระบบธนาธิปไตยในความเป็นจริงในระดับหนึ่ง

และถ้าถูกยกให้อำนาจของอำมาตยาธิปไตยก็จะกลายเป็นผสมผสานประชาธิปไตย + ธนาธิปไตย + อำมาตยาธิปไตย ซึ่งถ้าพิสูจน์ได้ว่าสภาวะดังกล่าวสะท้อนความไม่จริงทางการเมืองก็อาจจะถือได้ว่าระบบการปกครองของไทยกลายเป็นระบบที่ผสมเฉพาะตัว สอดคล้องกับที่เฟรดริกส์เคยตั้งเป็นระบบที่สาม ผสมผสานระหว่างระบบที่หนึ่งและสองเข้าด้วยกัน โดยอาจจะอยู่อย่างถาวรไม่เปลี่ยนแปลงมาสู่ระบบที่ดังเป้าไว้ ซึ่งเฟรดริกส์เรียกว่า Prismatic Model

ถ้าเป็นเช่นนั้นจริงระบอบประชาธิปไตยเต็มใบจะต้องใช้เวลาในการพัฒนาอีกนาน หรืออาจจะไม่มีการพัฒนาจนสำเร็จได้เลย เพราะค่านิยมและวัฒนธรรมการเมืองแบบใหม่ไม่สอดคล้องกับค่านิยมและวัฒนธรรมการเมืองแบบเก่า จึงอาจจะกลายเป็นระบบผสมผสาน ทำนองเดียวกับที่เขย่งขึ้นแล้วในที่สุดคือประชาธิปไตยครึ่งใบ Prismatic Model ของเฟรดริกส์อาจจะปรากฏขึ้นจากวิวัฒนาการดังกล่าว และเรียกได้ว่าประชาธิปไตยแบบไทย เช่นเดียวกับระบอบประชาธิปไตยแบบของอินเดีย

หมายเหตุ - นิตินการวิเคราะห์ทั้งวิชาการไม่ใช่อารยศาสตร์ทฤษฎีทางการเมืองของผู้เขียน หรือการเสนอทางเลือก เป็นการวิเคราะห์อย่างตีคู่ตีขลิว ผู้ซึ่งมีความเห็นแตกต่างสามารถจะวิพากษ์วิจารณ์เพื่อให้เกิดประโยชน์ในเวทีวิชาการ