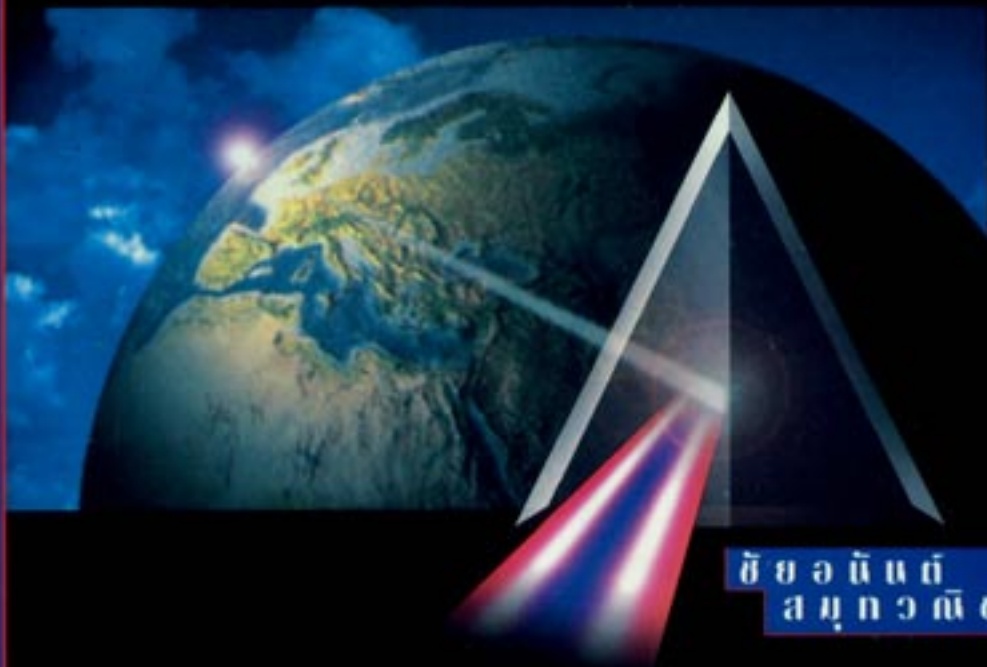


ไตรลักษณ์รัฐ กับการเมืองไทย



ชัยอนันต์
สมุทวณิช



สถาบันนโยบายศึกษา
INSTITUTE OF PUBLIC POLICY STUDIES

สนับสนุนโดย
มูลนิธิคอนราด อเดนาวร์

ไตรลักษณ์รัฐกับการเมืองไทย
Three-Dimensional State
and Thai Politics

ชัยอนันต์ สมุทวณิช
Chai-Anan Samudavanija

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

ชัยอนันต์ สมุทวณิช.

ไตรลักษณ์รัฐกับการเมืองไทย.--กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา 2539
188 หน้า

1. ไทย--การเมืองและการปกครอง. I. ชื่อเรื่อง

320.9593

ISBN 974-89655-0-3

ชื่อหนังสือ	ไตรลักษณ์รัฐกับการเมืองไทย
ผู้เขียน	ชัยอนันต์ สมุทวณิช
ปีที่พิมพ์	ธันวาคม 2538
จำนวนพิมพ์	2,000 เล่ม
เจ้าของ	สถาบันนโยบายศึกษา 99/146 ซอยหมู่บ้านงามวงศ์วาน ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900 โทรศัพท์ 9411832-3 โทรสาร 9411834
สนับสนุนโดย	มูลนิธิคอนราด อเดเนาาร์
ราคา	150 บาท
ดำเนินการพิมพ์	บริษัท พี. เพรส. จำกัด โทร 331-5107
พิมพ์ที่	บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด 649 ซอยเกษมสุข ถนนประชากรราษฎร์บำเพ็ญ เขตห้วยขวาง กรุงเทพฯ 10310
จัดจำหน่ายโดย	ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศาลาพระเกี้ยว จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พญาไท กรุงเทพฯ 10330 โทร. 218-7000, 218-3980-2, 255-4433 โทรสาร 2554441 e-mail : cubook @ netserv. chula ac.th

คำนำ

ความคิดในเรื่องไตรลักษณ์รัฐของ ศ.ช้อยอนันต์ สมุทวณิช ได้รับการนำเสนอต่อสาธารณชน เมื่อประมาณปี พ.ศ.2530 นับแต่นั้นเป็นต้นมาแนวความคิดก็ได้รับการยอมรับและเผยแพร่กันทั่วไปทั้งในประเทศและต่างประเทศ

การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและภาคส่วนอื่นของสังคมในมิติความมั่นคง การพัฒนา และการมีส่วนร่วมเป็นแนวทางที่เปิดกว้างให้สามารถอธิบายลักษณะสังคมที่แตกต่างกันในกรอบวิเคราะห์เดียวกันได้ แนวคิดนี้มีประโยชน์มากในโลกที่การแบ่งสังคมตะวันตก-ตะวันออก และความแตกต่างระหว่างซีกโลกพัฒนาฝ่ายเหนือและซีกโลกกำลังพัฒนาฝ่ายใต้มีความซับซ้อนมากขึ้น

ในระยะเวลา 2 ปีที่ผ่านมา ศ.ช้อยอนันต์ ก็ได้เพิ่มพลวัตให้แก่กรอบแนวคิดนี้ โดยนำมิติการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกแบบสากลาณูวัตร อัสดงคต-อนุวัตร และโลกาณูวัตรมาอธิบายการที่รัฐเปลี่ยนจุดเน้นจากความมั่นคงเป็นการพัฒนาและการมีส่วนร่วมในกาลและเทศะที่แตกต่างกันไป

ขณะที่พัฒนาการทางวิชาการของแนวคิดนี้เป็นที่สนใจในแวดวงนักวิชาการประชาชนทั่วไปก็มีความคุ้นเคยกับการแบ่งสังคมเป็น ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ความชัดเจนที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงการแบ่งแยกระหว่างรัฐ-เอกชน เป็น รัฐ-เอกชน-ประชาชน นับว่าได้สร้างคุณภาพการอย่างยิ่งในการศึกษาและกำหนดนโยบายสาธารณะของไทย นับเป็นการสร้างทางสายกลางระหว่างแนวคิดที่เชื่อว่าสังคมมีพลังในการต่อรองและเปลี่ยนแปลงรัฐหรือครอบงำรัฐ กับแนวคิดที่เชื่อว่ารัฐมีความเข้มแข็งเหนือสังคม การแยกแยะสังคมให้เป็นภาคเอกชนและภาคประชาชนทำให้เห็นความหลากหลาย และเหลือมล้ำในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมและช่วยให้การกำหนดนโยบาย “ความมั่นคง” “การพัฒนา” และ “การมีส่วนร่วม” ตอบสนองต่อความเป็นจริงและสถานการณ์ของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมมากขึ้น

ในปี 2537 แนวทางการวิเคราะห์แบบไตรลักษณ์รัฐได้รับการกำหนดเป็นกรอบการศึกษาในโครงการวิจัย "Security, Development and Participation in Asia Pacific" ซึ่งริเริ่มโดย The Institute of Development Studies สหราชอาณาจักร ภายใต้โครงการนี้ นักวิจัยอาวุโส เช่น David Potter, James Manor, Gordon White, Raymond Bryant, Jomo K.Sundaram, Elizabeth Nissan และ Geoffrey Hawthorn ได้ร่วมกันศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมในไต้หวัน อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และมณฑลกว่างตุงของจีน

หนังสือ "ไตรลักษณ์รัฐกับการเมืองไทย" เป็นการนำเสนอทฤษฎีและการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงในสังคมไทยโดยใช้กรอบไตรลักษณ์ โดยรวบรวมส่วนสำคัญของงานที่ ศ.ชัชอนันต์ ได้เคยเขียนไว้ภายใต้ทฤษฎีดังกล่าวและเสริมด้วยบางส่วนที่เขียนขึ้นเพิ่มเติม หนังสือนี้จึงมีคุณค่าต่อผู้ศึกษาวิชารัฐศาสตร์และประชาชนทั่วไปในฐานะคู่มือประชาชนที่จะช่วยให้ "ภาคประชาชน" มีความพร้อมมากขึ้นในทางวุฒิภาวะที่จะสามารถรับมือกับรัฐไทยยุคโลกาภิวัตน์ได้

สถาบันนโยบายศึกษาขอขอบคุณคุณอรุณรมย์มาศ โบว์ว่า ที่กรุณาตรวจทานแก้ไขต้นฉบับเพื่อการจัดพิมพ์ครั้งนี้

ปาริชาติ ไชติยะ
ผู้อำนวยการ
สถาบันนโยบายศึกษา
ธันวาคม 2538

Abstract

Three-Dimensional State and Thai Politics

By Chai-Anan Samudavanija

The three-dimensional state analytical framework focuses on the relationship of the state and other sectors of the society as manifest in three dimensions : security, development and participation.

Since Prof. Chai-Anan Samudavanija presented his three dimensional state theory in the late 1980s, this analytical framework has been used extensively in Thailand and in the international academic communities. Lately, he added dynamism to this concept by linking the three-dimensional state with forces of changes that prevail at different historical periods - internationalization, westernization and globalization.

More importantly, this concept has been accepted within the Thai policy-making circle as it helps reconcile what seems to be a confusing reality about the relationship between the state and the society; whether the state is growing stronger or weaker vis-a-vis the society. The distinction between the private sector and the people sector offers policy-oriented insights into this enigma.

The book contains four chapters : (1) Theory on Thai Political System: Three-Dimensional State Analytical Framework, (2) Three-Dimensional State and Social Changes in Thailand, (4) Macro Policy-Making and Administration. Chapters 1, 2, 4 have been published as booklet, chapter, etc. Chapter 3 is the latest addition to this body of literature.

Parichart Chotiya

Director

Institute of Public Policy Studies

December 1995

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	(1)
บทที่ 1 ทฤษฎีระบบการเมืองไทย : กรอบการวิเคราะห์- ไตรลักษณ์รัฐ	1
บทที่ 2 ไตรลักษณ์รัฐกับการเปลี่ยนแปลงในสังคมไทย	28
บทที่ 3 การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทยในสี่ทศวรรษ (2500-2539)	96
บทที่ 4 การกำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจระดับมหภาค	143

บทที่ 1

ทฤษฎีระบบการเมืองไทย : กรอบการวิเคราะห์ไตรลักษณ์รัฐ*

ไตรภาค ของเหตุผลแห่งรัฐ

โดยธรรมชาติแล้ว มีพลัง 3 ด้านที่ขับเคลื่อนมนุษย์ให้มาอยู่ร่วมกันในสังคมภายใต้อำนาจที่เหนือกว่าครอบครัวและชุมชน พลัง 3 ด้านนี้มีอยู่นับตั้งแต่แรกเริ่มที่มนุษย์มีสถาบันขั้นต้น และมีสืบทอดมาจนปัจจุบัน ไม่ว่าจะมิบริบททางสังคม-เศรษฐกิจและการเมืองแตกต่างกันอย่างไร

พลังทั้งสามด้าน ได้แก่ ความกลัว ความปรารถนาที่จะมีชีวิตรอดอยู่อย่างมีความสุข และความต้องการที่จะอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี

พลังขับเคลื่อนสามประการนี้เป็นพื้นฐานสำคัญของการดำรงอยู่แห่งรัฐ และเป็นเหตุผลสามด้านของการใช้อำนาจรัฐ แต่ก็มีความคาดหวังสามด้านของคนในสังคมที่ต้องการการตอบสนองจากรัฐด้วย

ความกลัว : มนุษย์มีความกลัวอยู่ตลอดเวลาไม่ว่าในสมัยที่ยังไม่เข้าใจธรรมชาติ ไม่สามารถควบคุมธรรมชาติได้ หรือในสมัยที่มีความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี ความกลัวของมนุษย์มีทุกระดับ นับตั้งแต่กลัวตนเอง (ความไม่เชื่อใจ ไม่แน่นอนใจ) กลัวความตาย กลัวการสูญเสียสิ่งที่รักหวงแหน และเป็นเจ้าของ กลัวการถูกรุกราน กลัวถูกโต้ตอบเมื่อไปรุกราน

เพราะมนุษย์มีความกลัว มนุษย์จึงแสวงหาความมั่นคงปลอดภัย ซึ่งหลักประกันขั้นต่ำ ได้แก่ ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต การดำรงชีพ-ประกอบอาชีพ และทรัพย์สิน ทั้งที่เป็นความมั่นคง-ปลอดภัยภายในสังคม และจากการรุกรานของพลังภายนอกสังคม

ความต้องการความมั่นคง เพราะความกลัวที่ไม่เกี่ยวกับสิ่งที่เป็นรูปธรรมก่อให้เกิดความเชื่อ อุดมการณ์ ลัทธิ ศาสนาต่าง ๆ

* ปาฐกถาในโครงการเฉลิมพระเกียรติเนื่องในวโรกาสสมโภช 60 พรรษาของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จัดโดยคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ตุลาคม 2530

ความมั่นคงทางกายภาพและทางจิตใจ นำไปสู่กำเนิดและพัฒนาการของโครงสร้าง หรือกลไก 2 ด้านในสังคม คือ กลไกกำลังบังคับ กับ กลไกอุดมการณ์

ความปรารถนาที่จะมีชีวิตรอดอยู่อย่างมีความสุข : เมื่อมนุษย์อยู่รอดได้และมีความมั่นคงขั้นต่ำในชีวิต การประกอบอาชีพ ถิ่นที่อยู่และทรัพย์สินแล้ว มนุษย์ย่อมแสวงหาชีวิตที่มีความสุข ซึ่งนำไปสู่การสะสมเพื่อวันข้างหน้า ปีนหน้า ทศวรรษหน้า และเพื่อลูกหลาน การมีชีวิตอยู่อย่างมีความสุขนี้ด้านหนึ่งหมายถึง การอยู่ภายใต้อำนาจการปกครองที่เป็นธรรม ไม่กดขี่ ไม่เอาเปรียบ หากเป็นอำนาจการปกครองที่ให้ความ “ร่มเย็น” ชีวิตภายใต้อำนาจรัฐจึงจะ “เป็นสุข” เงื่อนไขที่สำคัญประการหนึ่ง ซึ่งเป็นหลักประกันของการมีชีวิตที่เป็นสุขในระยะยาวก็คือ การรับรองสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคล

ในแง่นี้ ความร่มเย็น กับความเป็นสุข จึงเกิดขึ้นได้โดยความร่วมมือกันในส่วนที่เหมาะสมระหว่างอำนาจรัฐกับส่วนต่าง ๆ ของสังคม

ในประวัติศาสตร์สังคม ความร่มเย็น-เป็นสุข มิได้มีอยู่เสมอไป บางสมัยก็มีแต่ “ทุกข์เข็ญ” เพราะสภาพชีวิตความ “ยากจน-คั่นแค้น” หรือไม่ก็เกิดจากสภาพการณ์ “ข้าวยาก-หมากแพง” นอกจากนี้สังคมที่ “ร่มเย็น-เป็นสุข” จะต้องเป็นสังคมที่ความร่มเย็น-เป็นสุขนั้นแผ่ขยายวงกว้างออกไป มิใช่จำกัดวงแคบ ยิ่งความร่มเย็น-เป็นสุข (อย่างน้อยในปัจจุบันที่มีความมั่นคง) มีมากเท่าใด “ความชอบธรรม” “ความเป็นธรรม” ก็จะมีมากขึ้นเท่านั้น

ความต้องการที่จะอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี : มนุษย์เป็นสัตว์ที่มีศักดิ์ศรี มนุษย์จึงมีไม่เฉพาะภาษา แต่ยังมีเพลง มีการละเล่น มีการกีฬา และมีการสังสรรค์กัน นับตั้งแต่วัยเด็กจนถึงผู้ใหญ่ ความต้องการที่จะอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี สะท้อนจากความปรารถนาในการมีส่วนร่วม ดังจะเห็นได้จากการเต้นระบำ-ทำเพลง การละเล่นของเด็ก การกีฬา ซึ่งคนที่เข้าร่วมในกิจกรรมดังกล่าวต่างใช้กิจกรรมเหล่านั้นเป็นเวที และกระบวนการของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมมีหลายรูปแบบ และหลายระดับ ในบางกรณีก็มีอาณาบริเวณที่ซ้อนกันอยู่ เราจะกล่าวถึงการมีส่วนร่วมเพียงด้านใดด้านหนึ่ง หรือในระดับใดระดับหนึ่งไม่ได้ แต่จะต้องพิจารณาพหุมิติ และหลายระดับของการมีส่วนร่วมทางสังคม วัฒนธรรม ทางเศรษฐกิจ และทางการเมือง

ดังนั้นพลังสามด้านที่เกาะเกี่ยว และขัดแย้งกันและกันนี้ จึงก่อให้เกิด

ไตรภาคของเหตุผลแห่งรัฐ เพราะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม ต่างเกิดมาจากเหตุผลทั้งสามนี้ และแต่ละเหตุผลต่างเป็นอุปกรณ์แก่กัน

โดยสรุปก็คือ

ความกลัว _____ ความต้องการความมั่นคง-ปลอดภัย

ความสุข _____ การพัฒนาคุณภาพชีวิต

ความมีศักดิ์ศรี _____ ความต้องการที่จะมีส่วนร่วม

วิธีแห่งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม

การศึกษา-วิเคราะห์วิธีแห่งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม จะกระทำได้ดีต่อเมื่อมีการพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้องกัน 3 ประเด็น ดังนี้

(1) โครงสร้างของรัฐ และสังคมเป็นอย่างไร รัฐมีภารกิจด้านใดบ้าง ภารกิจใดเป็นด้านหลัก ภารกิจใดเป็นด้านรอง ในภารกิจหลัก ๆ เหล่านั้น ด้านใดเป็นด้านที่เด่น ในเวลาใด สมัยใด และได้รับทรัพยากร (ทั้งด้านวัตถุและกำลังคน) ไปมากที่สุด

(2) โครงสร้างของรัฐ กับ โครงสร้างทางสังคม โดยเฉพาะโครงสร้างทางเศรษฐกิจนั้นมีความเกี่ยวข้องกันอย่างไร โครงสร้างใดมีน้ำหนักในการกำหนดลักษณะ บทบาท-หน้าที่ และการเปลี่ยนแปลงในอีกโครงสร้างหนึ่งมากกว่ากัน และต่างได้รับผลจากพลังภายนอกสังคมอย่างไรบ้าง

(3) ทิศทางของการเปลี่ยนแปลงสังคม ถูกผลักดันโดยปัจจัยใด จะเป็น "การต่อสู้ทางชนชั้น" หรือจากพลังกดดันที่มีลักษณะหลากหลายที่ไม่จำเป็นจะต้องเป็นการต่อสู้ทางชนชั้นเท่านั้น แต่อาจเกิดจากความพยายามของรัฐในการเข้าแทรกแซงทางสังคม และจากอันตรกิริยาโต้กลับของพลังทางสังคมอันหลากหลายที่รวมทั้งชนชั้นและกลุ่มชนอื่น ๆ ที่อาจมีลักษณะผสมทั้งทางด้านชนชั้นทางภูมิภาค-ท้องถิ่น ทางศาสนา ทางอุดมการณ์-ความเชื่อ และวิถีชีวิตก็เป็นได้

รูปแบบแห่งความสัมพันธ์

รูปแบบแห่งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม มี 3 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ

(1) รัฐล้อมสังคม

(2) สังคมล้อมรัฐ

(3) สังคมร่วมรัฐ

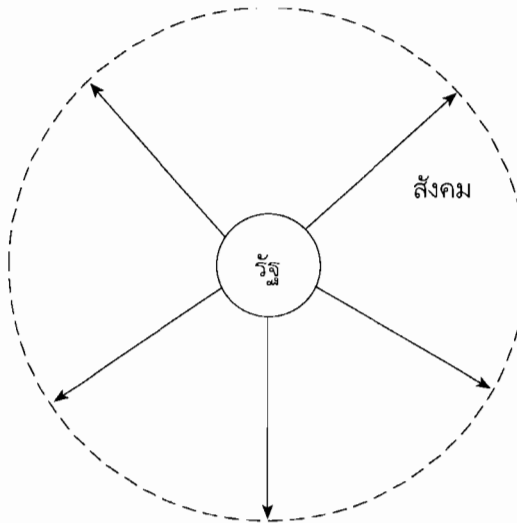
การกำหนดว่ารูปแบบใดเป็นรูปแบบของความสัมพันธ์ที่เด่นชัดนั้นอาศัยหลักเกณฑ์ 3 ประการ คือ

ก. ความสามารถในการควบคุม กำหนดทิศทางการเปลี่ยนแปลง และรักษาสถานภาพเดิมของความสัมพันธ์นั้นไว้ว่าขึ้นอยู่กับฝ่ายใด

ข. การกระจายตัวทางโครงสร้างและหน้าที่

ค. ความเป็นอิสระและสมรรถนะในการปรับตัวและใช้ความเป็นอิสระนั้นกำหนดรูปแบบและทิศทางของความสัมพันธ์ทั้งที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างกลไกของรัฐ-กลไกนอกระบบอำนาจรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างกลไกนอกระบบอำนาจรัฐด้วยกันเอง

(1) รัฐล้อมสังคม



ในภาพนี้วงกลมแทนอำนาจรัฐและกลไกอำนาจรัฐ ซึ่งมีลักษณะเด่น 4 ประการ ที่สังคมยังไม่มี หรือมีแต่ยังไม่เป็นระบบคือ

ก. ศูนย์อำนาจมีเหตุผลแห่งการดำรงอยู่ที่ชัดเจน และมีไตรภาคแห่งเหตุผลที่จะดำรงอยู่อย่างถาวร กล่าวคือมีความปรารถนาที่จะสืบทอดเหตุผลแห่งการดำรงอยู่นั้น

ข. มีศูนย์รวมอำนาจที่เข้มข้น และชัดเจนทั้งอำนาจทางสังคม-วัฒนธรรมทางเศรษฐกิจ และทางการเมือง

ค. อย่างน้อยศูนย์อำนาจนั้นมีความบริบูรณ์ที่จะต้องปกป้องอย่างชัดเจน แม้ว่าอาณาบริเวณที่เป็นขอบวงแห่งอิทธิพลและอำนาจทางด้านสังคม-วัฒนธรรมทางเศรษฐกิจ และทางการเมือง การทหาร จะไม่แน่นอน

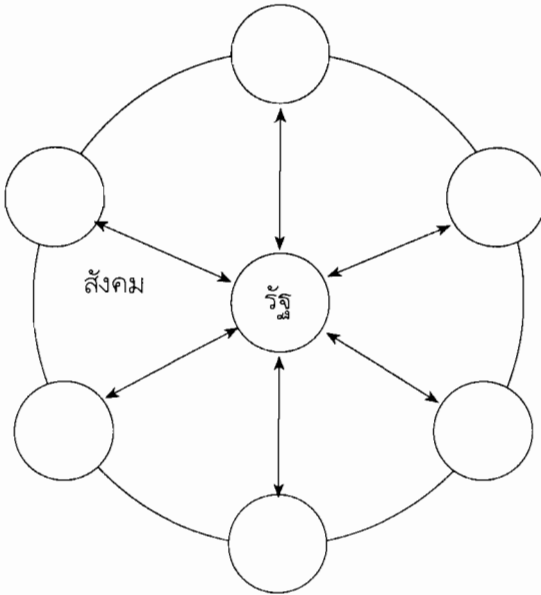
ง. ศูนย์อำนาจมีกลไกทั้งทางด้านกำลังบังคับและด้านอุดมการณ์ที่ชัดเจน มีการจัดตั้งที่เป็นระบบ มีการแสวงหาทรัพยากรเข้ามาหล่อเลี้ยงกลไกนั้นอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง

ตัวแบบง่าย ๆ นี้แสดงให้เห็นว่าในขณะที่ส่วนซึ่งเป็นศูนย์หรือแกนของอำนาจรัฐ มีลักษณะ 4 ประการดังกล่าวนี้ ส่วนรอบนอกยังคงมีความต้องการเฉพาะแค่การมีชีวิตอยู่อย่างอยู่รอดปลอดภัย ไร้การจู่โจม หรือมีการจู่โจมแต่ไม่เป็นระบบไม่เข้มแข็ง มีทรัพยากรและความสามารถในการระดมหรือเพิ่มพูนทรัพยากรน้อย มีสมรรถนะในการป้องกัน-รักษาตนเองและทรัพย์สินต่ำ และมีระบบความคิด-ความเชื่อ ตลอดจนชนบประเพณี วิถีชีวิตที่เรียบง่าย ไม่สลับซับซ้อน ที่สำคัญก็คือ มีลักษณะอยู่อย่างไม่เกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบกับชุมชนในขอบวงอิทธิพล และอำนาจของศูนย์กลางมากเท่าใดนัก

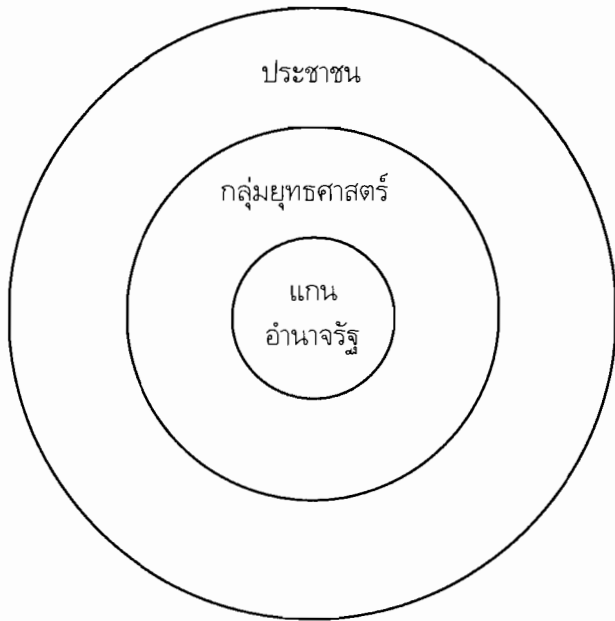
ลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์อำนาจกลางกับชุมชนรอบนอกในสังคมนี้ สรุปรวบยอดได้ว่าเป็นรูปแบบของความสัมพันธ์แบบ **รัฐล้อมสังคม** อำนาจที่ศูนย์กลางและศูนย์กลางจึง **มิใช่เป็นเพียงแกนทางการเมืองการปกครองเท่านั้น แต่เป็นแกนของสังคม** ด้วย การล่มสลายของศูนย์กลางจึงเป็นการล่มสลายของสังคมด้วย สภาพการณ์เช่นนี้เป็นกรณีสุดโต่งของการที่รัฐล้อมสังคม ภายใต้สภาพการณ์เช่นนี้อำนาจจากศูนย์กลางจะเป็นผู้กำหนดบทบาทของคนทุกประเภทในสังคม เช่น การมีวรรณะ ระบบศักดินา เป็นต้น กำหนดคุณค่าและความดีงามทั้งปวงด้วย

ทั้งนี้มิได้หมายความว่า การที่รัฐล้อมสังคมนั้น ส่วนต่าง ๆ ของสังคมจะมีการติดต่อสัมพันธ์กับอำนาจรัฐอย่างสม่ำเสมอ หรือมีความกดดันจากศูนย์กลางอยู่ตลอดเวลา การล้อมสังคมของรัฐ ไม่จำเป็นว่าเป็นการล้อมแบบมีอันตรกิริยา (interaction) กับทุก ๆ ส่วนของสังคมตลอดเวลา ส่วนที่อยู่ห่างไกลออกไปอาจมีอันตรกิริยากับอำนาจรัฐน้อยมาก การกล่าวถึงตัวแบบ "รัฐล้อมสังคม" จึงมีรายละเอียดภายในเกี่ยวกับความมากน้อย (degree) และรูปแบบและเนื้อหาของอันตรกิริยาอีกมากมายซึ่งจะไม่กล่าวในรายละเอียดไว้ ณ ที่นี้

(2) สังกมล้อมรัฐ



ในภาพนี้ กลไกอำนาจรัฐ แม้จะมีอยู่แต่ก็มีใช้กลไกที่มี "อำนาจเหนือสังคม" หากอยู่ภายใต้อำนาจของศูนย์อำนาจทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรมที่สามารถดันให้รัฐเปลี่ยนแปลงเหตุผลและโครงสร้างดั้งเดิมให้เป็นเหตุผลและโครงสร้างที่เอื้ออำนวยต่อเป้าหมายและความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมได้ กรณีนี้จึงเรียกว่า "สังคมล้อมรัฐ" ซึ่งหมายถึงการที่พลังนอกกลไกอำนาจรัฐ เป็นพลังที่ผลักดันการเปลี่ยนแปลงนั้น ส่วนหนึ่งได้เข้าไปยึดกุมอำนาจรัฐเสียเอง โดยมีพันธมิตรร่วม (alliance) จากกลุ่มทางสังคมต่าง ๆ ซึ่งได้แปรสภาพเป็นกลุ่มยุทธศาสตร์ที่มีเป้าหมาย นโยบายและ/หรือผลประโยชน์ที่ชัดเจน มีการจัดตั้งองค์กรที่เป็นระบบ มีทรัพยากรที่นำมาใช้เพื่อแสวงหาอิทธิพลและอำนาจในทางการเมือง และมีระบบการติดต่อสื่อสารที่ดีระหว่างกันเอง และกับประชาชน



ในภาพข้างต้น จะเห็นได้ว่าในตัวแบบ “สังคมล้อมรัฐ” นั้นมิได้หมายความว่าความถึงสังคมในแง่ของประชาชน หรือกลุ่มประชาชนทั้งหลาย หากหมายถึงบางกลุ่มที่มีลักษณะเป็นกลุ่มยุทธศาสตร์ (strategic groups) ดังกล่าวข้างต้น กลุ่มยุทธศาสตร์นี้อาจมีลักษณะทางชนชั้นหรือไม่เป็นชนชั้นก็ได้ เช่น (กลุ่มนักธุรกิจที่เป็นระดับผู้จัดการหรือผู้บริหารที่ไม่ได้เป็นเจ้าของตนเอง แต่เป็นผู้บริหารทุน) กลุ่มยุทธศาสตร์ที่ว่านี้อาจเป็นกลุ่มอาชีพ กลุ่มเชื้อชาติ ภูมิภาค ศาสนา ภาษา ความคิด-ความเชื่อ กลุ่มปัญญาชน นิสิตนักศึกษาก็ได้

กลุ่มยุทธศาสตร์ที่กล้าแข็งสามารถ “ล้อมรัฐ” ได้ นั้นหมายถึง ความสามารถที่จะต้านพลังกดดัน และแรงควบคุม-ดุดขับของกลไกอำนาจรัฐด้วย จึงจะสามารถใช้อิทธิพลและอำนาจกำหนดให้กลไกอำนาจรัฐดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายอันหลากหลายของกลุ่มเหล่านี้ได้

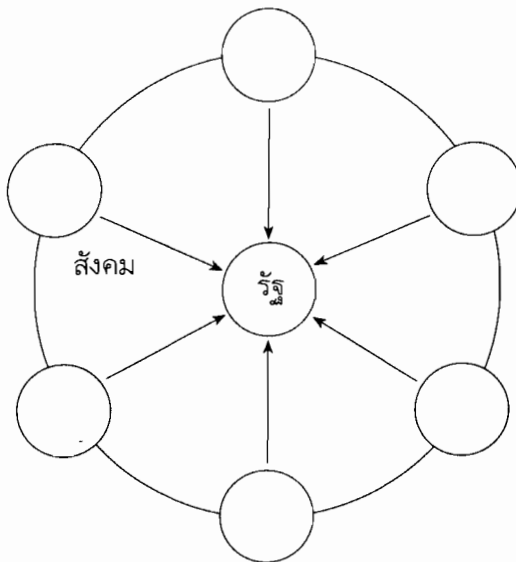
การล้อมรัฐโดยพลังทางสังคม จึงหมายถึงการที่กลุ่มยุทธศาสตร์กลุ่มหนึ่งกลุ่มใด หรือแนวร่วมพันธมิตรของหลายกลุ่มสามารถใช้กลไกของรัฐ ไม่ว่าจะในทางตรงหรือทางอ้อมให้เป็นประโยชน์ต่อเป้าหมายของตน การใช้กลไกของรัฐ

ในทางตรงได้แก่การที่กลุ่มยุทธศาสตร์สามารถกุมอำนาจทางการเมืองไว้ได้ และมีสมรรถนะพอเพียงที่จะใช้ระบบราชการพลเรือนทหารเป็นเครื่องมือของตนได้ มิใช่ตกเป็นเครื่องมือของกลไกของรัฐ

ในกรณีที่อำนาจทางการเมืองตกอยู่ในมือของกลุ่มยุทธศาสตร์หลายกลุ่ม ก็จะต้องมีการตกลงต่อรองกันในเรื่องเป้าหมายหลักที่จะสะท้อนถึงความปรารถนา และผลประโยชน์ของพันธมิตรเหล่านั้น

โดยสรุปแล้ว “สังคมล้อมรัฐ” จึงทำให้รัฐและกลไกของรัฐเป็นกลาง หรือเป็นเครื่องมือของสังคมมากกว่าที่รัฐและกลไกของรัฐจะเป็นฝ่ายริเริ่ม นำ และกระทำการ ทั้งนี้ได้หมายความว่ารัฐและกลไกของรัฐจะไม่มีบทบาทเสียเลย ที่เดียว หากเป็นบทบาทรองมิใช่บทบาทหลัก ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม

(3) สังคมล้อมรัฐ



ตัวแบบนี้ อธิบายสภาพการณ์ภายหลังที่สังคมพัฒนาไปอีกระดับหนึ่ง แล้ว คือหลังจากที่ได้มีกลุ่มยุทธศาสตร์เกิดขึ้นภายในสังคมและผ่านสภาพ

“สังคมล้อมรัฐ” ไปแล้ว ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ พหุประชาธิปไตย (polyarchy) ที่กลุ่มยุทธศาสตร์มีอำนาจมากนั้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาต่อระบบประชาธิปไตย ซึ่งมีรากฐานอยู่ที่การมีส่วนร่วมและความสามารถในการเข้าถึง (accessibility) อำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบาย นานวันเข้าระบอบประชาธิปไตยกลับปล่อยให้ประชาชนส่วนหนึ่งที่ขาดอิทธิพลและอำนาจ ห่างไกลไปจากวงอำนาจ และมีได้มีส่วนร่วมในทางสังคมและเศรษฐกิจอย่างแท้จริง แม้ว่าจะมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปของการมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง และมีสิทธิเสรีภาพทางการเมืองอย่างเต็มที่ก็ตาม แต่ขาดการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจและสังคม เพราะพหุประชาธิปไตยก่อให้เกิดการสร้างสถาบันและวัฒนธรรมแบบบริษัทนิยมขึ้น โดยมหาชนมิได้เข้าร่วมในการเป็นเจ้าของบริษัท (ทั้งที่เป็นบริษัทภายในชาติและข้ามชาติ) แต่อย่างใด ดังนั้นสิทธิเสรีภาพในระบอบประชาธิปไตยที่มีระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมจึงเป็นสิทธิเสรีภาพทางการเมืองเป็นด้านหลัก

ปัญหาดังกล่าวนำไปสู่การเรียกร้องจากกลุ่มยุทธศาสตร์ และประชาชนผู้ด้อยพลังอำนาจและอิทธิพลให้รัฐได้เข้ามามีบทบาทในการจัดการกับปัญหาความไม่เป็นธรรมทางสังคม-เศรษฐกิจ ตลอดจนปัญหาความเสื่อมโทรมทางทรัพยากรและสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตมากขึ้น รัฐจึงเข้ามาแทรกแซงสังคมมากขึ้น

อย่างไรก็ดี บทบาทของรัฐในการแทรกแซงสังคมนี้ พิจารณาในแง่โครงสร้างและกิจกรรมแล้ว แตกต่างไปจากการแทรกแซงของรัฐ ในตัวแบบ “รัฐล้อมสังคม” เพราะในตัวแบบแรกนั้น สังคมยังไม่มีการจัดตั้งเป็นกลุ่มยุทธศาสตร์ และมีพัฒนาการทางสังคม-เศรษฐกิจในระดับต่ำ ในตัวแบบ “สังคมร่วมรัฐ” นี้ สังคมได้มีโครงสร้างที่สลับซับซ้อน มีกิจกรรมและกระบวนการ ตลอดจนกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ มากมาย เป็นสังคมที่มีระดับความเจริญทางอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีสูง เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับระบบสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในระดับโลก และภูมิภาค

เมื่อรัฐมีบทบาทในการแทรกแซงสังคม สังคมจึงอยู่ในฐานะที่มีความกล้าแข็ง ทัดเทียมกับอำนาจรัฐ เราจึงเรียกกรณีนี้ว่าเป็นสังคมร่วมรัฐ คือ มีการโต้ตอบกลับจากสังคม (ทั้งจากกลุ่มยุทธศาสตร์ที่มีอำนาจ กลุ่มยุทธศาสตร์ที่ยังด้อยอำนาจ และจากประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ) ทั้งนี้เพราะการแทรกแซงของรัฐเกิดขึ้นในสภาพการณ์ที่ผ่านพ้นระดับการพัฒนาทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองขึ้น “สังคมล้อมรัฐ” ไปแล้ว

อาณาบริเวณของความสัมพันธ์

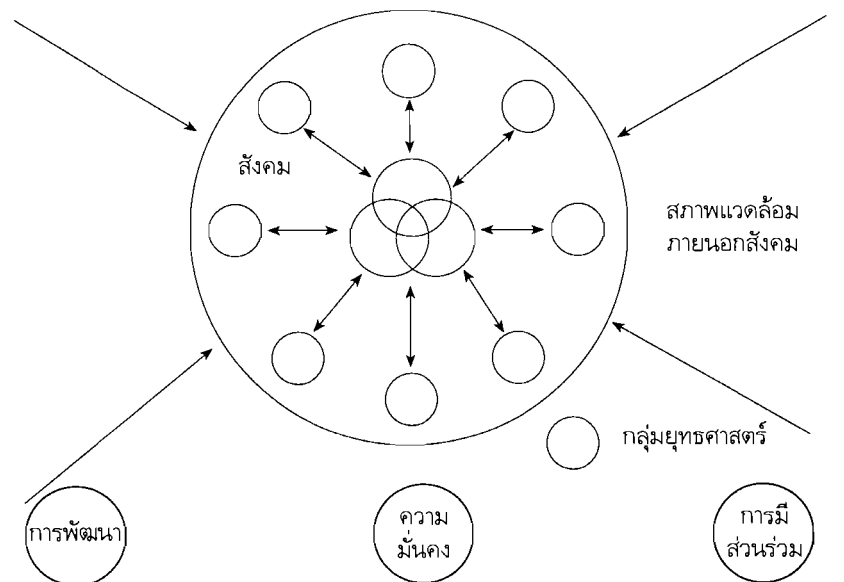
อาณาบริเวณของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม ทั้ง 3 ตัวแบบได้แก่
อาณาบริเวณด้านการพัฒนา อาณาบริเวณด้านความมั่นคง และอาณาบริเวณด้าน
การมีส่วนร่วม

แม้ว่าในทางแนวคิดเราจะแยกอาณาบริเวณทั้งสามออกจากกันเพื่อให้
เห็นมิติแต่ละมิติก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วอาณาบริเวณทั้งสามมีความ
คาบเกี่ยวซ้อนกันอยู่

เมื่อเรากล่าวถึงอาณาบริเวณของแต่ละมิติ เราจึงหมายถึงกิจกรรมที่
อาจระบุได้ว่า ด้านหลักของกิจกรรมนั้นอยู่ในมิติใด ทั้งนี้หมายความว่าด้านรอง
ของกิจกรรมนั้น อาจมีอีกมิติหนึ่งหรืออีกสองมิติเกี่ยวโยงอยู่ด้วย ในสัดส่วนที่
มากน้อยต่างกัน แต่การที่จะระบุได้ว่า กิจกรรม ก. อยู่ในมิติความมั่นคงย่อม
หมายความว่าส่วนใหญ่ของกิจกรรมนั้นกระทำโดยโครงสร้างที่เป็นโครงสร้างด้าน
ความมั่นคง

ไตรลักษณ์รัฐ

ไตรภาคของเหตุผลแห่งรัฐ ก่อให้เกิดโครงสร้างและกิจกรรมที่เชื่อมโยง
กับสังคม 3 ด้าน หรือ 3 มิติด้วยกัน ดังภาพ



โครงสร้างและกิจกรรมของรัฐทั้งสามด้านนี้เกิดจากเหตุผลสามด้านของรัฐดังกล่าวมาแล้ว ในปัจจุบันเรารู้จักลักษณะของรัฐ 3 ด้านนี้ในนามของการพัฒนา การมีส่วนร่วม และความมั่นคง

การพัฒนา เป็นคำใหม่แต่ก็บ่งบอกถึงเหตุผลหลักดั้งเดิมคือการแสวงหาความสุขด้วยการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้มากที่สุด สำหรับคนจำนวนมากที่สุด ลำดับขั้นและวิถีของการพัฒนาจะเป็นอย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับประวัติความเป็นมาของแต่ละสังคม สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกของสังคม ลักษณะด้านต่าง ๆ ของสังคม เช่น ลักษณะทางทรัพยากรธรรมชาติและมนุษย์ ตลอดจนระบบสังคม-วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมือง และการเปลี่ยนแปลงการโต้ตอบกับการเปลี่ยนแปลง

การมีส่วนร่วม ในความหมายนี้ เป็นคำกลาง ๆ มิได้หมายถึงประชาธิปไตยแบบหนึ่งแบบใด หากหมายถึง การมีสิทธิ-หน้าที่-มีส่วนร่วมแบบรอบด้าน คือ ทั้งทางด้านสังคม-เศรษฐกิจ และการเมือง

ความมั่นคง เป็นสิ่งที่ใกล้กับสัญชาตญาณของมนุษย์มากที่สุด และเป็นเหตุผลดั้งเดิมของรัฐที่ก่อให้เกิดโครงสร้างที่ประกอบกิจกรรมอันต่อเนื่องยาวนาน ความมั่นคงจึงเป็นพื้นฐานสำคัญของรัฐและสังคม

การพัฒนาและการคลี่คลายของไตรลักษณ์รัฐในสังคมตะวันตก

สังคมทุกสังคมมีโครงสร้างที่กระทำหน้าที่เพื่อสนองตอบต่อความต้องการพื้นฐานสามมิตินี้ ในสังคมตะวันตกการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งก่อให้เกิดการปรับตัวของระบบเศรษฐกิจที่ใช้ปัจจัยการผลิต บวกกับเทคโนโลยีในการสร้างสุขสมบูรณ์ให้แก่ประชาชนนั้น ได้มีการรับโครงสร้างทางอำนาจการเมืองการปกครองให้รองรับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ-สังคมพร้อม ๆ กันไปด้วย พัฒนาการที่สำคัญก็คือ พลังที่เร่งขยายมิติการพัฒนานั้นเป็นพลังคนละส่วนกับพลังที่อยู่ในโครงสร้างของมิติตามความมั่นคง ดังนั้นศูนย์อำนาจทางเศรษฐกิจจึงแยกตัวออกอย่างเด่นชัดจากศูนย์อำนาจดั้งเดิมคือระบบราชการและระบบการรักษาความมั่นคง (กองทัพ)

มิติของการมีส่วนร่วม จึงเป็นส่วนสำคัญที่ประสานและสร้างความต่อเนื่องให้กับการพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรมที่เน้นความสำคัญของทุน แรงงาน

และเทคโนโลยี เพื่อให้มีความชอบธรรมทางการเมือง ระบอบประชาธิปไตย จึงเกิดขึ้นจากการขับเคลื่อนของพลังหลักด้านการพัฒนา (เศรษฐกิจ) มากกว่าเกิดจากการขับเคลื่อนหรือการปรับตัวของพลังหลักด้านความมั่นคง (การเมือง-การบริหาร)

พลังจากมิตติการพัฒนาที่เองที่กดดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของมิตติความมั่นคง กล่าวคือ โครงสร้างของมิตติความมั่นคงเดิม ซึ่งเป็นเครื่องมือทางการเมือง-การปกครองของกลุ่มผู้นำเก่า ได้ถูกแปรเปลี่ยนให้กลายเป็นโครงสร้างทางการเมืองของมิตติการพัฒนา (โครงสร้างทางเศรษฐกิจ) และเป็นเครื่องมือของมิตติการพัฒนา ส่วนโครงสร้างเดิมของมิตติความมั่นคงนั้น ก็ได้ถูกใช้ไปในทางการปกป้องคุ้มครอง หรือเพิ่มพูนความมั่นคงของสังคม ในบางกรณีก็กลายเป็นเครื่องมือในการแสวงหาและรักษาอาณานิคมไว้

มิตติของการมีส่วนร่วมที่มีอยู่ในสังคมตะวันตก หลังการเปลี่ยนแปลงทางสังคม-เศรษฐกิจระยะแรกๆ นั้น เป็นเพียงการเปิดเวทีการมีส่วนร่วมของกลุ่มยุทธศาสตร์เท่านั้น ต่อมาเมื่อระบอบนี้ดำรงอยู่จนมีสถาบันที่ทำหน้าที่เชื่อมประสานผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มยุทธศาสตร์เก่ากับยุทธศาสตร์ใหม่ได้เป็นปีกแผ่นจน “มีความเป็นสถาบัน” แล้วจึงได้เกิดการขยายมิตติการมีส่วนร่วมออกไปสู่ประชาชนโดยทั่วไป

ในระยะแรกเริ่มของระบอบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมจึงเป็นการมีส่วนร่วมของ **ตัวแทน** (กลุ่มยุทธศาสตร์) มิใช่การมีส่วนร่วมของ **ผู้แทน** อย่างไรก็ตามก็ตีระบบตัวแทนที่จำกัดวงแคบนี้เมื่อมีการขยายสิทธิทางการเมืองกว้างออกไป ระบบตัวแทนจึงได้พัฒนาไปเป็นระบบผู้แทน ทั้งนี้โดยมีกลไกเดิมของระบบตัวแทน ซึ่งได้แก่พรรคการเมืองเป็นสถาบันสำคัญในการทำหน้าที่ดังกล่าว

ดังนั้น นอกจากระยะเวลาอันยาวนานที่เอื้ออำนวยให้เกิดการเปลี่ยนแปลง-การปรับตัวของไตรลักษณ์รัฐในสังคมตะวันตกแล้ว ยังมีประเด็นที่สำคัญยิ่งอีกประเด็นที่อธิบายการที่ประชาธิปไตยได้มีบทบาทเป็นมิตติหลักที่นำการเคลื่อนไหวของรัฐในสังคมตะวันตก คือ

(1) เมื่อกลุ่มยุทธศาสตร์ใหม่ (พ่อค้า อุตสาหกรรม ชนชั้นกลาง) สามารถเข้าไป “มีส่วนร่วม” (ตามคำขวัญที่ว่า No taxation without representation) ในการกำหนดนโยบายการสร้างความมั่งคั่งให้แก่ “สังคม” แล้ว กลุ่มยุทธศาสตร์ใหม่ได้มีกลไกทางการเมืองเป็นของกลุ่มเอง โดยกลไกนี้มิได้เป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ (ซึ่งเป็นกลไกทั้งการเมือง-การปกครอง-การบริหารของกลุ่มยุทธศาสตร์เก่าในระบอบเก่า)

ดังนั้นกลไกทางการเมืองของกลุ่มยุทธศาสตร์ใหม่ จึงอาศัยกติกาใหม่ (ระบอบประชาธิปไตย) สร้างสรรค์สถาบันทางการเมือง (พรรคการเมือง) ขึ้น การพัฒนาของพรรคการเมืองจึงเป็นพื้นฐานสำหรับที่กลุ่มยุทธศาสตร์ใหม่ใช้เป็น เครื่องมือสำคัญในการทำให้ความเป็นตัวแทนของตน (ในระยะเวลาที่ช่วงชิงแข่งขัน กับกลุ่มยุทธศาสตร์ในระบบเก่า) มีความชอบธรรมมากขึ้น ด้วยการให้มีสิทธิ เลือกตั้งทั่วไป (universal suffrage) โดยพรรคการเมืองของกลุ่มยุทธศาสตร์ ใหม่ที่ตนเองเป็นกลไกสำคัญในการระดมประชาชนผู้ไร้สมบัติให้เข้ามาสนับสนุน ระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นกลไกทางการเมืองของกลุ่มยุทธศาสตร์ผู้เป็นเจ้าของ สมบัติ ความชอบธรรมของระบอบประชาธิปไตยจึงทำให้กลไกและระบอบ เศรษฐกิจของกลุ่มยุทธศาสตร์ใหม่มีความชอบธรรมไปด้วย

กระบวนการแปรเปลี่ยนจาก **ความเป็นตัวแทน** มาเป็น **ความเป็น ผู้แทน** จึงมีความหมายและความสำคัญอย่างยิ่งต่อพัฒนาการของระบบ เศรษฐกิจ-ระบบการเมือง ความเป็นตัวแทนกับความเป็นผู้แทน สมานกันสนิท แนบแน่นด้วยระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขตผู้แทนคนเดียว (single district) อัน ก่อให้เกิดความเสมอภาคทางการเมือง (one man, one vote) ไม่ว่าผู้มีสิทธิ เลือกตั้งจะมีสถานภาพทางสังคม-เศรษฐกิจอย่างไร

ความเสมอภาคทางการเมืองที่เกิดจากระบบเลือกตั้งก็ดี การมีพรรค การเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งที่แสวงหาความสนับสนุนจากกลุ่มประชาชน ผู้ไร้สมบัติ และกลุ่มยุทธศาสตร์ทั้งหลายก็ดี ล้วนแล้วแต่เอื้ออำนวยให้การสร้าง ความชอบธรรม (legitimation) ของระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยกับ คู่แฝดของระบอบนี้ คือ ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเป็นไปได้อย่างต่อเนื่อง เว้นแต่ในภาวะผิดปกติ เช่น ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกที่ควบคู่ไปกับการคุกคาม ของลัทธิคอมมิวนิสต์ ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เกิดระบอบฟาสซิสต์ และนาซีขึ้นเท่านั้น แต่เมื่อพ้นภาวะวิกฤตไปแล้ว การฟื้นฟูระบอบประชาธิปไตย ก็กระทำไม่ได้ไม่ยากนัก

ความแข็งแกร่งของคู่แฝด (ระบอบประชาธิปไตย-ระบบเศรษฐกิจแบบ ทุนนิยม) เกิดจากการที่สื่อมิตติ (การมีส่วนร่วม+การพัฒนา) สามารถประสาน กันได้ ทั้งในระดับบน (ระหว่างกลุ่มยุทธศาสตร์) ในระดับกลาง (ระหว่างกลุ่ม ยุทธศาสตร์กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง) และในระดับล่าง (ระหว่างประชาชน ภายในชุมชนเล็ก ๆ หรือท้องถิ่น) เพราะในระดับล่างสุดก็มีระบบตัวแทน-ผู้แทน รองรับอยู่ในรูปแบบของการปกครองตนเอง

(2) การพัฒนาตามข้อ (1) มีผลทำให้สถาบันทางการเมืองและระบบการเมือง สามารถยกสถานะภาพและฐานะทางสังคม-การเมืองให้สูงขึ้นสู่ระดับเหนือสถานะภาพของกลไกรัฐดั้งเดิม (ระบบราชการพลเรือนและทหาร) ได้เพราะมิติด้านความเจริญของสังคมได้รับการผลักดันโดยกลไกนอกอำนาจรัฐ มิใช่โดยกลไกอำนาจรัฐ ดังนั้นสถาบันทางการเมือง-พรรคการเมือง จึงมีความชอบธรรมสูง เพราะได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าสามารถนำสังคมให้อยู่รอด-ปลอดภัย ร่มเย็น-เป็นสุข อยู่ดี-มีสุข และอยู่อย่างมีส่วนร่วม-มีศักดิ์ศรีมาได้ โดยผ่านภาวะวิกฤต เช่นการสงคราม ความตกต่ำทางเศรษฐกิจ ความระส่ำระสายทางสังคมมาได้ โดยมีกลไกของรัฐ (ระบบราชการพลเรือน-ทหาร) เป็นเพียงส่วนหนึ่งและเป็นส่วนรอง มิใช่เป็นส่วนใหญ่ หรือส่วนหลักที่จรรโลง และทำให้สังคมเจริญก้าวหน้า

นอกจากโครงสร้างทางการเมืองจะเกิดขึ้นได้โดยมิได้ถูกสร้างขึ้นโดยกลไกของรัฐแล้ว โครงสร้างทางการเมืองยังได้ปฏิบัติภารกิจจนได้รับการยอมรับว่ามีความชอบธรรม ทั้งในแง่ของการดำรงอยู่ และในแง่ของการมีอำนาจและความรับผิดชอบต่อประชาชน โดยมีระบบราชการพลเรือน และทหารเป็นฝ่ายปฏิบัติการตามนโยบาย อีกด้วย

(3) การพัฒนาของระบบตัวแทนที่สมานกับระบบผู้แทน ซึ่งแยกโครงสร้างออกอย่างเด็ดขาดจากกลไกของรัฐ มีผลทำให้กลไกทางการเมืองสามารถพัฒนาระบบอุดมการณ์ซึ่งแต่เดิมเป็นเพียงนามธรรม และเป้าหมายในการต่อสู้กับอุดมการณ์และระบอบการเมือง-การปกครองดั้งเดิม ให้เป็นระบบอุดมการณ์ที่มีกลไกเป็นของตนเอง มีพลังอำนาจทัดเทียมหรือยิ่งกว่ากลไกอุดมการณ์ของรัฐ

การที่ภายในสังคมมีกลไกอุดมการณ์ของสถาบันทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมด้วย ทำให้เกิดระบบความคิด-ความเชื่อ คุณค่า ทศนคติที่สอดคล้องกับกระแสหลักทางการเมือง-เศรษฐกิจ คือ กระแสประชาธิปไตยและระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม กลไกอุดมการณ์นอกระบบราชการนี้เป็นพลังสำคัญของกระบวนการกล่อมเกลางานทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่สืบทอดอยู่แฝดหรือสองมิติที่ได้กล่าวมาแล้วให้ดำรงอยู่ได้ ตลอดจนมีสมรรถนะในการปรับเปลี่ยนเพื่อลดความตึงเครียด-ความขัดแย้งที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ-สังคมได้ เช่น การปรับเปลี่ยนนโยบายสังคม-เศรษฐกิจ จากการสนองความต้องการ-ผลประโยชน์เฉพาะภายในวงแคบของกลุ่มยุทธศาสตร์ ให้เป็นการสนองต่อความต้องการ-ผลประโยชน์ของประชาชนนอกกลุ่มยุทธศาสตร์ อันได้แก่

กำเนิดของรัฐสวัสดิการ และการที่มีการเน้นการรักษาสิ่งแวดล้อม เพิ่มพูนคุณภาพชีวิต มีระบบสวัสดิการ และประกันทางสังคมที่ดี ส่งเสริมสิทธิ-เสรีภาพของกลุ่มชนที่มีได้รับสิทธิ-เสรีภาพในขั้นตอนแรก ๆ ของการพัฒนาระบบตัวแทน-ผู้แทน (กลุ่มสตรีและเด็ก ชนกลุ่มน้อย เป็นต้น)

ที่กล่าวมาแล้วเป็นการสรุปประเด็นหลัก ๆ ของการพัฒนาและการคลี่คลายของไตรภาคของเหตุผลแห่งรัฐ (หรือการมีและดำรงอยู่ของรัฐ) ซึ่งเป็นการคลี่คลายทั้งในแง่ลำดับความสำคัญของเหตุผล โครงสร้าง และโครงสร้างย่อย การประสานตัวและการสืบทอด กลไกทางการเมือง และความสามารถในการปรับเปลี่ยนเพื่อรับมือกับความตึงเครียดและความขัดแย้งที่ก่อกวนอยู่

ข้อสรุปเชิงทฤษฎี

การหยิบยกเอาพัฒนาการและการคลี่คลายขยายตัวของมิติทั้งสามในสังคมตะวันตกมาวิเคราะห์นี้ ย่อมนำเราเข้าสู่ข้อสรุปเชิงทฤษฎีที่สำคัญคือ ในขณะที่สังคมตะวันตกปัจจุบันเช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา กลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย เป็นสังคมที่มีติด้านความมั่นคง การพัฒนา และการมีส่วนร่วมซ้อนกันเกือบสนิท เพราะมีการเชื่อมโยงระหว่างเหตุผลของรัฐกับเป้าหมายของพลังนอกโลกอำนาจรัฐ การแปรเปลี่ยนทั้งทางด้านอุดมการณ์ โครงสร้างและหน้าที่ของความเป็นตัวแทนไปสู่ความเป็นผู้แทนของสถาบันทางการเมืองในระดับบนสุดทำให้เกิดความชอบธรรมและความสามารถในการสืบทอดอุดมการณ์-องค์การของระบอบการเมืองที่แยกตัวออกมาจากระบอบราชการ แต่ในสังคมเกษตรกรรมที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปเป็นสังคมกึ่งอุตสาหกรรมนั้น มิติทั้งสามนี้ยังมีอาณาบริเวณที่แยกกันอยู่ มีโครงสร้างที่เฉพาะเจาะจงและแข่งขัน-ขัดแย้งกันมากกว่าที่จะร่วมมือ-ประสานกัน มีอุดมการณ์เฉพาะส่วนที่ขัดแย้งกัน และยังคงแสวงหาความชอบธรรมเฉพาะด้านมากกว่าความชอบธรรมทั่วด้าน ที่สำคัญคือ **กลไกรัฐได้กระทำหน้าที่เป็นตัวแทนของสังคมมาเป็นเวลาช้านาน** ก่อนที่กลไกทางการเมืองในระบอบใหม่จะเกิดขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นระบอบใหม่ที่เกิดขึ้นกลับเกิดจากกลไกรัฐส่วนที่ก้าวหน้ากว่ากลไกรัฐที่ล่าหลังในระบอบเก่า แต่มิได้เกิดจากพลังทางสังคมนอกระบอบราชการ **ทวิภาวะทางการเมือง** จึงเป็นลักษณะเด่นของความสัมพันธ์ทางการเมืองในสังคมที่มีมิติทั้งสามยังคงแยกจากกัน ทำให้เกิดการกระจายตัวที่ไม่มีจุดสมานฉันท์ (conflicting dispersion) มากกว่าการ

กระจายตัวแบบสมานฉันท์ (consensual dispersion) อากาการที่บ่งบอกโรคนี้นี้ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงของกติกากลาง (รัฐธรรมนูญ) ที่มีหลายครั้ง และยังมีมี ฉันทานุมัติระหว่างกลุ่มยุทธศาสตร์และกลไกอำนาจรัฐ การปฏิวัติรัฐประหาร ความรุนแรง-ระส่ำระสายทางการเมือง วิกฤติหลาย ๆ ด้าน โดยเฉพาะด้านความชอบธรรมทุกระดับ (ระบบและระบอบ คณะรัฐบาลและผู้นำ ความเชื่อมั่นในระบบราชการและเจ้าหน้าที่) และการสืบทอดอำนาจ

ด้วยเหตุนี้เอง สิ่งที่น่าวิชาการตะวันตกเรียกว่า “ความเป็นสถาบัน” จึงเกิดขึ้นได้ยากในส่วนที่อยู่นอกกลไกของรัฐ ในขณะที่เดียวกัน ระบบราชการก็ไม่สามารถอ้างความชอบธรรมโดยไรเงื่อนไขได้ ดังนั้นระบอบราชการเองก็ยังไม่สามารถแปรเปลี่ยนความเป็นตัวแทนให้กลายเป็นความเป็นผู้แทนได้ แต่พลังนอกระบบราชการก็ยังขาดความต่อเนื่องและการนำกติกาแบบประชาธิปไตยมากรอบบนโครงสร้างสังคมที่มีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ตามตัวแบบ “รัฐล้อมสังคม” มีผลทำให้เกิดความสับสน และการแข่งเกี่ยวกับการเป็นตัวแทนและความเป็นผู้แทนในลักษณะที่กลไกของรัฐ (ระบบราชการพลเรือนและทหาร) จะอ้างความเป็นตัวแทนของผลประโยชน์แห่งชาติ และกล่าวหาว่าสถาบันทางการเมือง เช่น สภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมือง กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ เป็นเพียงตัวแทนของผลประโยชน์ที่เฉพาะส่วน มีใช้ทั้งหมดทุกส่วนจึงไม่อาจอ้างความชอบธรรมในฐานะผู้แทนที่แท้จริงของประชาชนได้

ทวิภาวะที่เกิดขึ้น คือ การมีการเมืองสองกระแสแข่งขันกันที่จะเป็นตัวแทนและผู้แทนผลประโยชน์ของชาติ และผลประโยชน์ของชาตินี้ก็มิได้เกิดจากเหตุผลด้านเดียว หากเกิดจากเหตุผลสามด้านและมีเป้าหมาย โครงสร้างและกิจกรรมในอาณัติบริเวณของทั้งสามมิติ คือ การพัฒนา ความมั่นคง และการมีส่วนร่วม โดยมีมิติทั้งสามนี้ ทั้งกระแสระบอบราชการกับกระแสระบอบนอกระบบราชการต่างแข่งขัน-ช่วงชิงการสนับสนุนจากกลุ่มยุทธศาสตร์และประชาชนอยู่โดยแต่ละระบอบต่างมีระบบตัวแทน และผู้แทนของระบอบ

ผลที่เกิดขึ้นก็คือ การที่แต่ละระบอบไม่อาจมีความชอบธรรมเด็ดขาดสมบูรณ์ โดยปราศจากการดำรงอยู่ของอีกระบอบและอีกระบบหนึ่งได้ ระบอบกึ่งราชการ หรือกึ่งเผด็จการ-กึ่งประชาธิปไตย จึงเป็นภาพสะท้อนของความขัดแย้ง-การประสานตัวของสองระบอบ-สองกระแสนี้ ดังภาพ

ทวิภาวะทางการเมือง

กระแสระบอบราชการ

กระแสระบอบราชการ

วุฒิสภา _____ สภาผู้แทนราษฎร

คณะทหาร _____ พรรคการเมือง

กระทรวง ทบวง กรม _____ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์

สื่อภายใต้การควบคุมของรัฐ _____ สื่อเอกชนที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การบริหาร
ของรัฐ

ภาพข้างบนเป็นภาพจำลองของการผสมผสานระหว่างสองระบอบ - สองกระแสที่ต่างมีเหตุผล เป้าหมายของการดำรงอยู่ โครงสร้าง กิจกรรม และทรัพยากรของตนเอง สิ่งเหล่านี้ขัดแย้งกันและประสานกัน

ไตรลักษณ์รัฐไทย

รายละเอียดเกี่ยวกับไตรลักษณ์รัฐไทย ข้าพเจ้าได้สาธยายไว้ในบทที่ 5 ของหนังสือ รัฐ (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2530 หน้า 184-277) แล้ว ข้าพเจ้าจะไม่กล่าวอีก เพราะวัตถุประสงค์ของการเสนอในปาฐกถานี้เป็นการเสนอทฤษฎีระบบการเมืองไทย ข้าพเจ้าจึงจะเสนอข้อคิดเชิงทฤษฎีนี้ประเด็นใหญ่ ๆ คือ

1. การนำไตรลักษณ์ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมมาเป็นแก่นแกนของการสร้างตัวแบบระบบการเมือง ต่างไปจากตัวแบบของระบบการเมืองตะวันตกที่เป็นกระแสหลักอย่างไร

2. ตัวแบบนี้จะใช้ศึกษาระบบการเมืองอื่น ๆ นอกจากระบบการเมืองไทยได้หรือไม่ อย่างไร

3. ตัวแบบไตรลักษณ์รัฐนี้ เป็นตัวแบบทางโครงสร้างตามที่มีผู้วิเคราะห์ไว้ หรือเป็นตัวแบบที่ผสมผสานระหว่างตัวแบบทางอุดมการณ์ โครงสร้าง-หน้าที่ และการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง

1. ความแตกต่างจากทฤษฎีระบบ ทฤษฎีภาวะทันสมัยและทฤษฎีการพัฒนาทางการเมืองกระแสหลัก

1.1 ทฤษฎีระบบการเมืองของ David Easton ซึ่งต้องการเป็นนิยามศาสตร์มากขึ้น ได้เน้นโครงสร้าง-หน้าที่ โดยมีได้นำเอาปัจจัยด้านอุดมการณ์และเหตุผลของรัฐมารวมไว้ในตัวแบบ จึงมีผลทำให้ตัวแบบมีลักษณะเป็นกลไกและสถิติัจจนเกินไป เพราะขาดมิติทางประวัติศาสตร์ด้วย

ในประการที่สอง กล้องกลาง หรือ ระบบการเมืองตามตัวแบบของ Easton นั้น คือ การเมืองที่เป็นระบบแล้ว และเป็นการเมืองกระแสเดียวภายใต้ระบอบการเมืองชนิดเดียว (ซึ่งอาจจะเป็นระบอบใดก็ได้ แต่เป็นระบอบที่มีสถาบันทางการเมืองสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบ)

ในประการที่สาม ตัวแบบของ Easton เน้นเสถียรภาพของระบบมาจนเกินไป กล่าวคือ ปัจจัยทุกอย่างที่มีความสัมพันธ์และอันตรกิริยาต่อกันนั้นต่างมุ่งสู่เป้าหมายหลัก คือ การทำให้ระบบสามารถดำรงอยู่ได้ เสมือนหนึ่งองค์สภาพของมนุษย์ ซึ่งแต่ละส่วนต่างทำหน้าที่เพื่อให้ระบบโดยรวมคงอยู่ได้ หากส่วนใดส่วนหนึ่งไม่ทำหน้าที่ระบบก็อยู่ไม่ได้ ดังนั้นการทำหน้าที่ของโครงสร้างย่อยต่างๆ นี้ จึงประกอบกันเข้าเป็นกระบวนการทางชีวภาพของระบบการเมือง และกระบวนการนี้เองที่ Easton เรียกว่าการแจกจ่ายคุณค่าโดยอำนาจอันชอบธรรมของรัฐ

ดังนั้นตัวแบบของ Easton จึงเป็นตัวแบบที่ขาดความสามารถในการอธิบายพลวัตของการเปลี่ยนแปลง เพราะการเน้นทฤษฎีระบบแบบชีวภาพมากเกินไปทำให้ตัวแบบของเขาผูกติดอยู่กับความสามารถในการดำรงอยู่ของระบบการเมือง เหมือนกับความสามารถในการดำรงชีพขององค์สภาพในตัวของมนุษย์

ตัวแบบของ Easton จึงอธิบายระบบการเมืองที่ผ่านพ้นสภาวะวิกฤตด้านหลัก ๆ ของการเมืองมาแล้ว คือ วิกฤตความชอบธรรมของอำนาจรัฐ เพราะตัวแบบของเขาเกิดจากสมมติฐานที่ว่า มีอำนาจอันชอบธรรมที่ส่วนต่าง ๆ ของสังคมยอมรับอยู่แล้วให้ทำการแบ่งปันแจกแจงคุณค่าภายในสังคม จึงให้

คำจำกัดความการเมืองว่า “The authoritative allocation of values in society”

สมมติฐานนี้เกิดจากผลของวิวัฒนาการทางสังคม-เศรษฐกิจ และการเมืองในสังคมตะวันตกที่ระบบการเมืองพัฒนาขึ้นมาจากความขัดแย้งทางสังคม-เศรษฐกิจ จนในที่สุดกลายเป็นเครื่องมือของพลังทางสังคม-เศรษฐกิจทั้งหลาย ในการกำหนดและทบทวนกติกาและนโยบายหลักด้านต่าง ๆ เพื่อลดความขัดแย้งทางสังคม-เศรษฐกิจ ดังนั้นระบบการเมืองจึงปฏิบัติหน้าที่อยู่ภายในสังคมที่มีความเห็นพ้องต้องกันในกติกาหลักทางการเมือง

สมมติฐานนี้เป็นจุดหลักที่ข้าพเจ้าไม่เห็นด้วยเพราะในสังคมหลายสังคมนั้น ปัญหาหลักของการเมืองที่ทำให้การเมืองยังไม่เป็นระบบหรือทำให้ “ระบบการเมือง” เคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา นั้น ได้แก่ การขาดฉันทานุมัติ (consensus) ในเรื่องกติกาหลักทางการเมือง การมีส่วนร่วมบางส่วนในสังคมไม่ยอมรับอำนาจทางการเมืองที่มีอยู่ในห้วงเวลาหนึ่งว่า เป็นอำนาจที่ชอบธรรม (authority) ทำให้อำนาจทางการเมืองมีสถานภาพเป็นเพียงอำนาจ (power) ของกลุ่ม ๆ หนึ่งที่ไม่สามารถจะสร้างความต่อเนื่องและการยอมรับในแหล่งที่มาของอำนาจตลอดจนการใช้อำนาจนั้นได้ ปัญหานี้เกี่ยวข้องกับภาวะผู้นำ (leadership) และการสืบทอดภาวะผู้นำทางการเมือง (political leadership succession) ทั้งนี้เนื่องจาก การไม่ยอมรับในอำนาจ นำไปสู่ความพยายามที่จะต่อต้านและโค่นล้มอำนาจนั้นอยู่ตลอดเวลา ในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งหมายความว่า การต่อต้านอาจปรากฏในลักษณะของการไม่ให้ความร่วมมือกับอำนาจรัฐ การปลุกตัวไม่ข้องแวะกับกิจกรรมทางการเมือง, การไม่เข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง แม้แต่การไปใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนน เป็นต้น โดยสรุปก็คืออำนาจ “อันชอบธรรม” นั้น มีใช้ความชอบธรรมที่ปราศจากเงื่อนไข (unconditional legitimacy) เสียเลยก็ได้

ข้าพเจ้ามีความเห็นว่า มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่เราจะแยกแยะการเมืองออกเป็น 2 ระดับ และแยกการเมืองและระบบการเมืองตามตัวแบบของ Easton ออกจากการเมืองระดับที่ยังแก้ปัญหาพื้นฐานทางความขัดแย้งด้านสังคม-เศรษฐกิจไม่ตก นั่นคือ การเมืองที่ยังคงเวียนว่ายอยู่ในวัฏจักรของความขัดแย้งที่มีลักษณะยึดเยื้อ

ความขัดแย้งที่ยึดเยื้อนี้ เป็นสิ่งที่ตัวแบบของ Easton อธิบายไม่ได้ เพราะผลของความขัดแย้งมีลักษณะชั่วคราวและไม่เป็นที่ยุติกติกาทางการเมือง

จึงไม่ได้สะท้อนถึงฉันทานุมัติที่ถาวร กติกาทางการเมืองมีลักษณะเป็นเพียงเสี้ยวเดียว (partial) ของกระบวนการชีวิตทางการเมืองทั้งหมด เพราะส่วนอื่น ๆ ของสังคมไม่เห็นด้วยและไม่ยึดถือกติกาดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าเป็นกติกาของกลุ่มที่บีบบังคับมาครอบงำสังคม มากกว่ากติกาของสังคมที่ทุก ๆ ส่วนของสังคมยอมรับ

ในสังคมตะวันตกที่มีระบบการเมืองตามความหมายของ Easton นั้น กติกาหลักเป็นกติกาที่ส่วนข้างมากของสังคมยอมรับความชอบธรรม (legitimacy) ของระบบการเมืองและอำนาจอันชอบธรรม (authority) ของรัฐจึงมีขึ้นได้ เป็นเหตุให้โครงสร้างทั้งหลายที่ทำหน้าที่ด้านต่าง ๆ ทางการเมืองมีความเป็นสถาบัน เพราะมีความต่อเนื่องยาวนาน และเป็นที่ยอมรับจากทุก ๆ ส่วนหรือส่วนข้างมากของสังคม แต่ในสังคมที่กำลังพัฒนา โดยเฉพาะสังคมที่เคยตกเป็นอาณานิคมมาก่อน อำนาจอันชอบธรรมมักจะมีกำลังบังคับเป็นหลักในการสนับสนุน-จรรโลงอำนาจนั้นไว้ มากกว่าที่จะเป็นการยอมรับความชอบธรรมแห่งอำนาจนั้นด้วยความเต็มใจ กล่าวอีกทางหนึ่งก็คือ เป็นการยอมรับอำนาจแบบ “จำใจ” มากกว่า “เต็มใจ”

ข้าพเจ้ามีความเห็นว่า การแยกวิเคราะห์การเมือง 2 ระดับนี้ ย่อมเป็นคุณต่อการทบทวนทฤษฎีระบบการเมืองของนักรัฐศาสตร์ตะวันตก เพราะนักรัฐศาสตร์ตะวันตกนั้นมักเริ่มจากการนำเอาการเมืองในระดับที่สองมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์การเมืองในระดับที่หนึ่ง และมีหลักคิดว่าการพัฒนาทางการเมืองหมายถึง การที่การเมืองเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญมาคล้ายกับลักษณะของระบบการเมือง ในระดับที่ 1 ข้าพเจ้าไม่ได้หมายถึงการเปลี่ยนแปลงด้านวัฒนธรรมซึ่งเป็นอีกประเด็นหนึ่ง ข้าพเจ้าต้องการทำความเข้าใจเท่านั้นว่าการเมืองในสังคมที่กำลังพัฒนานั้นมีลักษณะเฉพาะในตัวของมันเอง ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้นในการเสนอตัวแบบ “ไตรลักษณ์รัฐ”

ในประการที่สี่ ตัวแบบของ Easton กำหนดอาณาบริเวณของระบบการเมืองที่ชัดเจน และสถาบันทางการเมืองที่มีโครงสร้าง และหน้าที่ ที่เฉพาะเจาะจง

ในเรื่องนี้ปัญหาที่มีอยู่ 2 ประการใหญ่ ๆ คือ ในเบื้องต้น อาณาบริเวณทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมนั้นแยกลำบาก เพราะคาบเกี่ยวกันอยู่เสมอ เพราะอาณาบริเวณเหล่านี้ไม่ใช่อาณาบริเวณทางภูมิศาสตร์ที่มี

ลักษณะทางกายภาพ แต่เป็นอาณาบริเวณที่ผู้คน กลุ่มคน เชื้อชาติ ภาษา ศาสนา ฯลฯ ที่มีบทบาทหลากหลาย ซึ่งมีความสัมพันธ์ และอันตรกิริยาต่อกัน กล่าวคือ เป็นอาณาบริเวณของมนุษย์ ดังนั้นจึงเป็นอาณาบริเวณของพฤติกรรมที่ สลับซับซ้อน ไม่ใช่ใช้กลุ่มกิจกรรมที่เป็นสถาบัน ปัจเจกบุคคล และกลุ่มคนเท่านั้น

ในประการที่สอง ตัวแบบไตรลักษณ์รัฐ ซึ่งให้เห็นว่ามีความเป็นอาณาบริเวณ 3 ด้านที่ครอบคลุมกันอยู่ และโครงสร้างทางการเมือง-การบริหาร ในการเมืองของ สังคมบางสังคม ได้กำหนดบทบาทของสถาบันมากกว่าหนึ่งบทบาท เช่น กองทัพ อินโดนีเซีย ใช้หลักนิยม **ทวิภาวะ (dual functions)** คือ ภาวะด้านการป้องกัน ประเทศ กับภาวะในการพัฒนาสังคม เพราะถือว่ากองทัพเป็นทั้งกลไกของรัฐและ พลังทางสังคมที่สำคัญที่จะต้องมีบทบาทในการขึ้นการเปลี่ยนแปลงทางสังคมด้วย ดังนั้น การกำหนดอาณาบริเวณของระบบการเมืองจึงมีปัญหา ข้าพเจ้า ได้เสนอแนวทางที่แตกต่างออกไปคือ การคำนึงถึงตรีมิติ หรือ มิติทั้งสามของชีวิต ทางสังคมแทน

1.2 ทฤษฎีภาวะทันสมัย มีเจ้าทฤษฎีหลายท่านซึ่งมีแนวความคิดต่าง ๆ กันไปในรายละเอียด แต่ส่วนใหญ่จะมีทัศนะว่า สังคมที่ทันสมัยกับสังคมที่ ล้าหลังมีคุณลักษณะต่างกัน และสามารถมีนโยบายที่เข้าไปแทรกแซงทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง เพื่อลดลักษณะล้าหลัง และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิง คุณภาพ และปริมาณ ให้สังคมที่ล้าหลังกลายเป็นสังคมที่ทันสมัยได้ โดยสรุปก็ คือ มีลักษณะพิเศษและปัจจัยกลุ่มหนึ่งที่ประกอบกันเป็นภาวะทันสมัย กับภาวะ ไม่ทันสมัย การเปลี่ยนแปลงที่พึงปรารถนา คือ การลบลักษณะและปัจจัยที่ก่อให้เกิดความล้าหลังออกไปให้ได้

ทฤษฎีภาวะทันสมัยมีปัญหา เพราะมิติด้านวัฒนธรรม-ประเพณี ตลอดจนจรรยาบรรณของชาวบ้านที่ดูจากรูปแบบเป็นเรื่องของความล้าหลัง ความ มงาย แต่เมื่อศึกษาให้ลึกซึ้งถึงหน้าที่และบทบาทในการสมานชุมชน และการจัด การกับสภาพแวดล้อมภายใต้เงื่อนไขของการขาดเทคโนโลยีสมัยใหม่แล้วก็จะ พบว่าสิ่งที่ดูเพียงรูปแบบว่าล้าหลัง-ไม่ทันสมัยนั้น มีประโยชน์ มีบทบาทและหน้าที่ ในทางสร้างสรรค์มากกว่าทำลาย

1.3 ทฤษฎีการพัฒนาทางการเมือง นักรัฐศาสตร์ตะวันตกมักจะละเลย ปัญหาพื้นฐานดังกล่าวนี้ โดยไม่ถือว่า ปัญหาเรื่องฉันทานุมัติ อำนาจและอำนาจ อันชอบธรรม ภาวะผู้นำ และการสืบทอดอำนาจทางการเมือง เป็นปัญหาของ ระบบการเมืองที่จะต้องพัฒนาด้วยการสร้างสถาบันทางการเมือง กล่าวคือ หลัง

จากการยอมรับสมมติฐานหลักของ Easton แล้ว จึงมามองปัญหาเหล่านี้ งานของ Gabriel Almond และ James S. Coleman, **The Politics of Developing Areas** (1960) เป็นงานที่เด่นชัดที่สุดในการตอกย้ำและนำตัวแบบของ Easton มาใช้

การที่ Almond ซึ่งรับอิทธิพลของ Weber และ Parsons ได้ ดัดแปลงงานชิ้นแรกของเขา (“Comparative Political Systems”, **Journal of Politics** XVIII, pp. 391-409) มาเป็นบทนำในหนังสือ **The Politics of Development Areas** (“Introduction : A Functional Approach to Comparative Politics” pp. 3-64) และต่อมาก็ปรับปรุงอีกเรื่อย ๆ เป็น ระยะเวลา ๆ คือในปี 1965 มี “A developmental Approach to Political Systems”, **World Politics** XVIII, January, pp.183-214; ปี 1968 เสนอเรื่อง “Political Development : Analytical and Normative Perspectives” (ต่อมาพิมพ์ใน Almond, **Political Development: Essays in Heuristic Theory**, 1970, pp. 273-303) และหลังสุดเสนอเรื่อง “Determinancy-Choice, Stability-Change : Some Thoughts on a Contemporary Polemic in Political Theory” ระหว่างปี 1969-1970 ใน **Government and Opposition** V (winter) pp.22-40 นั้น แสดงว่า Almond เอง ก็เกิดปัญหาในการนำเอา ทฤษฎีระบบ และตัวแบบระบบการเมืองของ Easton มาใช้ จนในที่สุด Almond ต้องยอมรับว่า จะต้องมี การนำเอาประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์มาใช้อย่างเป็นระบบ โดยใช้เป็นจุดเชื่อมโยงกับการวิเคราะห์ด้านระบบ-หน้าที่ นอกจากนั้นก็จะต้องใช้ การวิเคราะห์เชิงปริมาณระดับข้อมูลมวลรวม และการวิเคราะห์ของตัวแบบ “ทางเลือกที่มีเหตุผล” (rational choice analysis) ในจุดที่เหมาะสมเพื่ออธิบาย ปรากฏการณ์ต่าง ๆ ทางการพัฒนาด้วย

การที่ Almond ใช้เวลาถึง 14 ปี ในการทำความเข้าใจกับพลวัตของ สังคมที่เขาเรียกว่า “กำลังพัฒนา” นั้น ก็เพราะธรรมชาติทางระบบคิดของนัก วิชาการตะวันตก ยังไม่อาจสลัดแอกของทฤษฎีระบบได้นั่นเอง นอกจากนั้นก็ยังมี ความคิดที่ว่า ระบบการเมืองที่พัฒนานั้น จะต้องเป็นการเคลื่อนไหวไกลจากความ ไม่มีเหตุผล ไปสู่ความมีเหตุผลมากขึ้นเรื่อย ๆ

โดยสรุปแล้ว ปัญหาสำคัญของทฤษฎีนี้ได้แก่ การผูกติดอยู่กับระบบ การเมืองแบบประชาธิปไตยตะวันตกว่าเป็น ระบบการเมืองที่พัฒนาและพึง ปรารถนามากจนเกินไป ทำให้มีอคติกับระบบการเมืองแบบอื่น ๆ ทฤษฎีนี้หาก

ไม่เน้นถึงการพัฒนาทางการเมืองด้วยการสร้างสรรค์สถาบันทางการเมือง ก็จะวิเคราะห์ถึงความเสื่อมโทรมทางการเมืองที่เกิดจากการที่ส่วนย่อยของระบบการเมืองมีระดับความเป็นสถาบันทางการเมืองต่ำ นอกจากนั้นเมื่อไม่สามารถอธิบายปัจจัยเชิงปริมาณได้ก็หันไปใช้การอธิบายด้านวัฒนธรรมทางการเมือง ซึ่งก็ต้องประสบปัญหาแบบเดียวกับนักทฤษฎีภาวะทันสมัย ในการแปลความหมาย ความคิด-ความเชื่อ ทักษะคติ และพฤติกรรมทางการเมือง ปัญหาสำคัญของทฤษฎีการพัฒนาทางการเมืองก็คือ การเน้นเหตุผล-เป้าหมายของระบบการเมือง ในมิติของประชาธิปไตยหรือการมีส่วนร่วมมากจนละเลยเหตุผล-เป้าหมายในมิติอื่นที่เป็นประเด็นปัญหาทั้งประเภทพื้นฐาน และปัญหาการเปลี่ยนแปลงในสังคมหลายสังคม

ทฤษฎีของข้าพเจ้าจึงแตกต่างไปจากทฤษฎีกระแสหลักทั้งหลาย เพราะตัวแบบระบบการเมืองไตรลักษณ์ ได้นำเอาอุดมการณ์-เหตุผลของรัฐ กับเป้าหมายของกลุ่มยุทธศาสตร์ และความสัมพันธ์ระหว่างอุดมการณ์-เหตุผลของกลไกของรัฐ กลุ่มยุทธศาสตร์ ประชาชน มาเป็นปัจจัยสำคัญตลอดจนมีมิติทางประวัติศาสตร์ที่อธิบายความสัมพันธ์ 3 รูปแบบ ระหว่าง รัฐ กับ สังคม ตัวแบบนี้จึงไม่มีลักษณะเป็นกลไกและมีพลวัต

ในประการที่สองตัวแบบของข้าพเจ้า มีสมมติฐานว่า สิ่งที่เราเรียกว่า "ระบบการเมือง" นั้น มิได้มี "ความเป็นระบบ" เหมือนกับเครื่องยนต์หรือองค์ประกอบของสิ่งมีชีวิต หากมี "ความไม่เป็นระบบ" มากกว่า ความเป็นระบบ ดังนั้นข้าพเจ้าจึงไม่ระบุ กล่องกลาง หรือโครงสร้าง-กระบวนการแปรรูปแต่ประการใด เพราะข้าพเจ้าเห็นว่า ในหลายสังคมมี "การเมือง" มากกว่าหนึ่งระบบ-หนึ่งกระแส ข้าพเจ้าจึงเสนอกรณี **ทวิภาวะทางการเมือง** ขึ้นแทนระบบและเอกภาวะทางการเมือง ในแง่นี้ข้าพเจ้าเห็นว่า การสลายตัวและการก่อรูปของโครงสร้างย่อยมีอยู่ตลอดเวลา และมีลักษณะเคลื่อนไหวสูง การกำหนดกล่องกลางให้เป็น "ระบบการเมือง" จึงก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญและธรรมชาติของการเมือง

ในประการที่สาม ข้าพเจ้าเห็นว่าตัวแบบระบบการเมืองของ Easton ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการให้คำนิยามการเมืองว่าเป็น "การแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าในสังคมโดยอำนาจรัฐที่ชอบธรรม" นั้น เป็นการเมืองที่พันระดับของการต่อสู้แข่งขันเพื่อช่วงชิงการมีอำนาจในการกำหนดกติกาการแบ่งปันไปแล้ว ข้าพเจ้าเห็นว่าในสังคมหลายสังคม โดยเฉพาะสังคมที่มีความแตกต่างทางเชื้อชาติ ภาษา ศาสนา

ท้องถิ่น อย่างมากนั้น เนื้อแท้ของการเมืองคือการต่อสู้-แข่งขันช่วงชิงอำนาจ (ซึ่งไม่ถาวรต่อเนื่องและไม่เคยได้รับการยอมรับว่าชอบธรรม) เพื่อกำหนดการแบ่งปันคุณค่าภายในสังคม ซึ่งไม่เหมือนกับคำจำกัดความของ Easton เสียเลยทีเดียว

ในประการที่สี่ ข้าพเจ้าเห็นว่าอาณาบริเวณของระบบการเมือง-เศรษฐกิจ-สังคมนั้นไม่ชัดเจน และสถาบันที่เรียกว่าสถาบันทางสังคม สถาบันทางเศรษฐกิจ และสถาบันทางการเมือง ต่างมีบทบาทหลากหลายซ้อนกันมากขึ้น นอกจากนั้น การเสนอมติ 3 มติของข้าพเจ้าช่วยให้อัตลักษณ์ของระบบการเมืองมีความชัดเจนมากขึ้น เพราะข้าพเจ้าใช้คำว่า ความมั่นคง การมีส่วนร่วม และการพัฒนา ซึ่งเป็นการเน้นทั้งอุดมการณ์ โครงสร้าง หน้าที่ และทรัพยากรทางการเมืองที่มีการนำมาใช้ในมิติทั้งสามนี้ แทนที่จะกล่าวอย่างกว้าง ๆ ถึงอาณาบริเวณทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ดังที่นักทฤษฎีต่าง ๆ นิยมใช้กัน นอกจากนั้นตัวแบบนี้ยังสามารถอาศัยข้อมูล สถิติ วัดเชิงปริมาณในแง่ของขอบวงและน้ำหนักที่กิจกรรมในมิติแต่ละมิติสัมพันธ์กันด้วย

ในส่วนที่เกี่ยวกับทฤษฎีภาวะทันสมัยนั้น ตัวแบบระบบการเมืองของข้าพเจ้าปลอดจากความคิดของการเปลี่ยนแปลงเชิงคุณภาพสมบูรณ์ กล่าวคือ ข้าพเจ้าไม่เห็นด้วยว่าในสังคมและโลกแห่งความเป็นจริง จะมีการเปลี่ยนแปลงแบบเด็ดขาด ที่ภาวะเก่าถูกทดแทนโดยภาวะใหม่ หรือคุณสมบัติใหม่อย่างสิ้นเชิง แม้ว่านักรัฐศาสตร์บางท่านจะได้กล่าวถึงลักษณะผสมของระบบการเมือง แต่ก็เป็นการอธิบายที่ต้องการชี้ให้เห็นว่า หากมีการพัฒนาทางการเมืองในระดับสูงขึ้นไปแล้ว ลักษณะด้านความไม่พัฒนาที่เคยผสมอยู่นั้นจะลดความสำคัญลงไป นอกจากนั้นก็มิได้มีการเน้นถึงความเป็นไปได้ของระบบการเมืองแบบไฮบริด คือในตัวของมันเองมีลักษณะเฉพาะเป็นพิเศษ และสามารถดำรงอยู่ได้ ตอบสนองความต้องการได้ตามสภาพของมัน ตัวอย่างเช่น มัจฉานู ซึ่งเกิดจากหุนานกับนางสุวรรณมัจฉา เป็นต้น มัจฉานูจึงไม่ใช่สิ่งมีชีวิตที่จะต้องถูกตีเตียนว่าไม่ทันสมัย เพราะจะเป็นปลาที่ไม่ใช่ เป็นลิงก็ไม่เชิง แต่เมื่อเอ่ยถึงมัจฉานูเรารู้ว่าเป็นอะไร มีลักษณะเด่นเฉพาะที่ผสมผสานจากแบบพิมพ์ที่ต่างกัน ข้อสำคัญไม่ได้อยู่ที่ความเป็นลิงหรือความเป็นปลาของมัจฉานู แต่อยู่ที่ความเป็นมัจฉาต่างหาก ดังนั้นการตกผลึก หรือความเป็นสถาบันของระบอบกึ่งราชาการ (หรือจะเรียกว่าระบอบกึ่งเผด็จการหรือกึ่งประชาธิปไตยก็แล้วแต่) จึงเป็นข้อเสนอของข้าพเจ้าที่ไม่ได้ติดยึดอยู่กับความทันสมัยหรือความไม่ทันสมัย

เมื่อมาถึงทฤษฎีการพัฒนาทางการเมือง ซึ่งข้าพเจ้าได้กล่าวแล้ว ว่าผูกติดอยู่กับประชาธิปไตยเพียงมิติเดียวมากเกินไป ตัวแบบของข้าพเจ้าจึงได้ให้ความสำคัญแก่มิติทั้งสามคือ ความมั่นคง การพัฒนา และการมีส่วนร่วม ที่สำคัญก็คือข้าพเจ้าให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมแบบรอบด้าน มิใช่เฉพาะแต่การมีส่วนร่วมทางการเมือง หากเป็นการมีส่วนร่วมในทางสังคม-วัฒนธรรมทางเศรษฐกิจและทางการเมือง ควบคู่กันไป

การเสนอมิติ หรือไตรลักษณ์ของระบบการเมืองนี้ ช่วยให้เราวัดสมรรถนะของระบบการเมืองได้เช่นกัน และอาจจะดีกว่า หลักเกณฑ์ปัจจุบันที่นิยมวัดโดยแบ่งสมรรถนะออกเป็น ด้านการนำเอาทรัพยากรในสังคมมาใช้ (extractive capability), การควบคุมด้านกฎระเบียบ (regulative capability), การแจกแจง (distributive capability), การมีและใช้สัญลักษณ์ (symbolic capability) และการตอบสนอง (responsive capability) เพราะเมื่อนำเอามิติทั้งสามมาเป็นภาพรวมของระบบการเมืองแล้ว แต่ละมิติก็มีสมรรถนะขั้นต่ำที่จำเป็นจะต้องดำรงไว้ เพราะความต้องการ-ความคาดหวังของกลุ่มยุทธศาสตร์และประชาชน ในการที่จะสัมพันธ์กับกิจกรรม 3 ด้านนี้ มีแตกต่างกันออกไป ทั้งในระดับความกว้างขวาง และความเข้มข้น (ทั้งทางราบและทางตั้ง)

2. การประยุกต์ใช้กับระบบการเมืองอื่น ๆ

ข้าพเจ้าเห็นว่าตัวแบบระบบการเมืองนี้ อย่างน้อยใช้ในการวิเคราะห์สังคมการเมืองของประเทศเกษตรกรรม กึ่งอุตสาหกรรมได้ เช่น สังคมของอินโดนีเซีย พม่า มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ เป็นต้น ทั้งนี้เพราะประเทศเหล่านี้มีวิวัฒนาการของการเผชิญกับปัญหาพื้นฐานสามด้าน และการเปลี่ยนแปลงทั้งสามด้านควบคู่กันไปคือ ด้านความมั่นคง ด้านการพัฒนา และด้านการมีส่วนร่วม บริบทของแต่ละสังคมทำให้การแยกตัวและการประสานของแต่ละมิติ มีความแตกต่างกันไป ระเบียบสังคมใหม่ของอินโดนีเซียที่มีพรรค Golkar และกองทัพเป็นองค์กรหลักก็ดี สังคมนิยมแบบพม่าก็ดี นโยบายภูมิบุตร และพันธมิตรทางการเมือง UMNO ก็ดี และอำนาจประชาชนที่กำลังหาทางออกในฟิลิปปินส์ ก็ดี ล้วนแล้วแต่เกิดจากความขัดแย้ง-การประสานตัวของมิติทั้งสามนี้ด้วยกันทั้งสิ้น

เนื่องจากเรื่องนี้จะต้องมีรายละเอียดอีกมาก ข้าพเจ้าจึงขอฝากข้อสังเกตไว้แต่เพียงเท่านี้ก่อน

3. ตัวแบบนี้เป็นตัวแบบทางโครงสร้างจริงหรือ

ถ้าข้าพเจ้าติดยึดกับทฤษฎีระบบแบบ Easton และ Coleman ข้าพเจ้าก็จะเผชิญกับปัญหาอย่างเดียวกับนักรัฐศาสตร์ทั้งสอง ดังได้กล่าวไว้ในรายละเอียดแล้ว

ทฤษฎีโครงสร้าง-หน้าที่ เป็นทฤษฎีที่พัฒนามาจากชีววิทยา ซึ่งเมื่อนำมาใช้กับระบบการเมืองแล้ว ก็จับเอาระบบการเมืองมาสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมทางสังคมและเศรษฐกิจ โดยเน้นที่ความสัมพันธ์ทางสังคมที่ก่อให้เกิดความเป็นสถาบันหรือที่เรียกว่า โครงสร้าง ขึ้น โครงสร้างนี้ได้แก่กระบวนการของชีวิตทางสังคมอันประกอบด้วยกิจกรรม และอันตรกิริยาของมนุษย์ และกลุ่มทางสังคม

การเน้นการศึกษาสถาบันและกลุ่มนำไปสู่การเน้นการศึกษาเฉพาะโครงสร้างได้ และการศึกษาดังกล่าวก็อาจนำไปสู่ความคิดเกี่ยวกับความสมดุลย์ที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพของโครงสร้างย่อย ๆ ได้เช่นกัน แนวคิดเช่นนี้ผูกพันอยู่กับสำนักคิดพหุนิยม

ตัวแบบของข้าพเจ้าต่างไปจากตัวแบบโครงสร้าง-หน้าที่ และมีได้เน้นการเข้าสู่ภาวะสมดุลย์ ตัวแบบไตรลักษณ์รัฐ เป็นตัวแบบที่เสนอถึงการที่รัฐมีความสัมพันธ์และความขัดแย้งกับสังคม (state-in conflict with society) และยังมี ความขัดแย้งภายในรัฐเองระหว่างกลไกของรัฐอีกด้วย (state-in conflict with itself)

ในแง่นี้ตัวแบบไตรลักษณ์รัฐ จึงมิใช่แนวการศึกษาแบบเน้นรัฐ (state-centric) แต่เพียงด้านเดียว แต่เน้นที่สังคม (society-centric) อีกด้วย

แม้ตัวแบบไตรลักษณ์รัฐ จะแยกแยะระหว่างรัฐกับสังคม แต่ก็ต่างกับความคิดของ Hegel ซึ่งแยก state กับ civil society โดยเห็นว่า เอกภาพระหว่างรัฐกับสังคมพลเมืองจะเกิดขึ้นได้ โดยมีพัฒนาการผ่านสถาบันต่าง ๆ ข้าพเจ้าเห็นว่า รัฐกับสังคมไทยอาจจะอยู่ในความเคลื่อนไหวที่ไม่สามารถบรรลุเอกภาพสมบูรณ์ได้ เพราะความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ และการเปลี่ยนแปลงที่มีทั้งมิติภายในสังคมเอง และมิติสากลที่ประกอบด้วยพลังเหนื่อการควบคุมของพลังภายในสังคม

และตัวแบบนี้ ก็ต่างไปจากความคิดของมาร์กซ ซึ่งเห็นว่าในระบบทุนนิยมนั้น รัฐแยกตัวออกจากสังคมพลเมือง เพราะปัจเจกบุคคลในระบบทุนนิยม

อุตสาหกรรมมีความแปลกแยก ไม่ผูกพันกับเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน นอกจากนั้น
สังคมยังแตกแยกออกเป็นเสี่ยง ๆ ที่ผลประโยชน์แต่ละส่วนต่างก็แข่งขัน-
ขัดแย้งกัน ภายใต้สภาพการณ์เช่นนี้ รัฐจึงกลายเป็นเครื่องมือของชนชั้น ด้วย
การที่รัฐให้ความชอบธรรมแก่สิทธิของปัจเจกบุคคลในการแสวงหาประโยชน์โดย
ผ่านการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินก่อให้เกิดความ
ไม่เท่าเทียมกันซึ่งก่อให้เกิดความไม่สามัคคีกันในหมู่ประชาชน และบ่อนทำลายความ
เสมอภาคของชุมชน

มาร์กซเห็นว่า ประชาธิปไตยแบบรัฐสภา เป็นสิ่งที่มาชลอความหายนะ
ของสังคมไว้ เพราะเป็นการกำหนดกติกาที่ชนชั้นนายทุนยอมรับได้ และผู้ไร้ทุน
แต่มีจำนวนมากก็มีสิทธิมีเสียงในการต่อรอง อย่างไรก็ตามก็ดี ประชาธิปไตยแบบนี้
เป็นแบบกรรมสิทธิ์ ไม่ใช่ประชาธิปไตยที่แท้จริง

มาร์กซเห็นว่า สังคมที่ปราศจากรัฐเป็นสังคมในอุดมคติ ข้อนี้ไม่มีใคร
เถียง และในอดีตกาลนั้น สังคมเผ่าชนที่ไม่มีสถาบันทางอำนาจรัฐ ในสังคมที่ไม่
มีอำนาจรัฐนี้ จะไม่มีการแบ่งแยกแจกแจงโครงสร้าง-หน้าที่ และบทบาท เพราะ
การกระทำดังกล่าวย่อมนำไปสู่การรวมศูนย์อำนาจในที่สุด

ข้าพเจ้าเห็นว่า ในระบบทุนนิยมอุตสาหกรรมเต็มรูปแบบนั้น รัฐแยกตัวออก
จากสังคมพลเมืองจริง แต่ในระบบทุนนิยมที่ยังไม่พัฒนาเป็นทุนนิยมอุตสาหกรรม
และยังมีส่วนการผลิตหลายวิธีผสมผสานกันอยู่ในสังคมชนบทนั้น แม้ว่าบางส่วน
ของรัฐจะถูกยึดกุมโดยชนชั้นนายทุน แต่ก็ไม่ทั้งหมด เพราะพลังส่วนอื่น ๆ โดยเฉพาะ
จากภายในกลไกของรัฐเอง มีส่วนสำคัญในการบั่นทอน จำกัด ควบคุม
และกำกับพลังที่พัฒนาจากการเป็นเจ้าของทุนและการสะสมทุน

ตัวแบบไตรลักษณ์รัฐ จึงมิได้เน้นถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจว่าเป็นปัจจัย
หลักในการกำหนดพัฒนาการของสังคม แต่ได้เน้นถึงความขัดแย้งและการ
ประสานตัวระหว่างพลังต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กันอยู่ภายใต้แนวความคิด โครงสร้าง
และกิจกรรม 3 มิติด้วยกัน ตัวแบบนี้จึงไม่ได้มีภาพจำลองเหมือนกับตัวแบบของ
Easton ซึ่งเป็นแบบ input-output ตามทางขนาน หรือแบบมาร์กซ ซึ่งมี
ลักษณะเป็นชั้นบันได หากเป็นรูปกรวยสามมิติ ซึ่งการหมุนเวียนนั้นมันมีอยู่ และ
อาจหมุนขึ้นข้างบน อยู่กับที่ หรือหมุนลงข้างล่างก็ได้

บทที่ 2

ไตรลักษณ์รัฐกับการเปลี่ยนแปลงในสังคมไทย*

การศึกษารัฐ-สังคมไทย

การศึกษาเรื่อง รัฐกับสังคมไทย ยังคงอยู่ในระยะของการแสวงหา ทฤษฎีและแนวความคิดที่จะนำมาประยุกต์ใช้กับลักษณะของรัฐในสังคมไทย หรือไม่ก็มีความพยายามที่จะหาลักษณะเด่นของตน ชนชั้นทางสังคม และความสัมพันธ์ทางชนชั้นว่า แตกต่างไปจากที่เป็นอยู่ในสังคมอื่น ๆ อย่างไร อย่างไรก็ดี อาจกล่าวได้ว่ายังไม่มีการศึกษาเกี่ยวกับสังคมไทยที่เป็นระบบ และสามารถฉายภาพรวมของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมให้เห็นอย่างชัดเจนได้ แม้ว่าจะมีการศึกษา-วิเคราะห์สังคมไทยในแง่วิถีการผลิตและความสัมพันธ์ทางการผลิตในระบบศักดินา¹ ระบบ “ศักดินาผสมทุนนิยม” ระบบทุนนิยม และทุนนิยมขุนนาง ตลอดจน “ระบบทุนนิยมพึ่งพา” ก็ตาม แต่การศึกษาเหล่านี้มักเน้นหนักไปทางด้านสังคมมากกว่าทางด้านรัฐ และแม้ว่าจะมีการกล่าวถึงรัฐอยู่บ้างในงานเหล่านี้ แต่ก็เป็นการกล่าวอย่างผ่าน ๆ ในแง่ของรัฐบาลมากกว่าในแง่ของรัฐ เช่นการกล่าวถึงอำนาจรัฐภายใต้ระบบศักดินา การดำเนินการของรัฐภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบศักดินา หรือทุนนิยม แต่ก็มิได้มีการแยกแยะให้เห็นความแตกต่าง

¹บทความนี้เคยตีพิมพ์ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช รัฐ (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฯ 2534 พิมพ์ครั้งที่ 2)

การศึกษาวิเคราะห์สังคมไทยในแง่นี้มีที่ เป็นของฝ่าย “มาร์กซิสต์ทางการ” คือนักวิเคราะห์ของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ซึ่งมักจะนำเอาทฤษฎีกิ่งเมืองขึ้นกิ่งศักดินาของจีนมาใช้อย่างหายับ ๆ กล่าวคือมีการวิเคราะห์ว่า สังคมไทยสมัยรัชกาลที่ 5 ตกอยู่ในสภาพ “กิ่งเมืองขึ้น” จึงทำให้ไทยขาดอิสระทางการเมืองและเศรษฐกิจอย่างแท้จริง และทำให้ระบอบศักดินากลายเป็นระบอบ “กิ่งศักดินา” เพราะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของจักรวรรดินิยม ดู อรรถวิฑูรย์ พรหมชมภู, **เส้นทางสังคมไทย** (กรุงเทพ: สำนักพิมพ์อักษร, 2522) หนังสือนี้เป็นเอกสารที่เคยพิมพ์มาครั้งหนึ่งแล้วเมื่อ พ.ศ. 2493 และใช้ในการให้การศึกษาทางการเมืองภายในพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยด้วย: ส่วนงานที่ไม่ใช่ของฝ่ายมาร์กซิสต์ทางการ ที่ไม่เห็นด้วยกับความคิดของฝ่ายแรกได้แก่ ทรงชัย ณ ยะลา, **วิวาทะว่าด้วยสังคมกิ่งเมืองขึ้น-กิ่งศักดินาของไทย** (กรุงเทพ : สมส่วนการพิมพ์, 2524)

และความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐ กลไกของรัฐ โครงสร้างทางชนชั้น หรือกลุ่มชนในสังคม ตลอดจนความขัดแย้งทางชนชั้นทางสังคมทั้ง ๆ ที่งานเหล่านี้หลายชิ้นอาศัยทฤษฎี-แนวคิด และกรอบการวิเคราะห์แบบมาร์กซิสต์

ที่สำคัญก็คือ การศึกษาประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย ยังไม่อาจเสนอภาพพัฒนาการของรัฐกับสังคมไทยจากอดีตจนถึงปัจจุบันที่ชัดเจนได้ และยังคงมีการถกเถียงกันแม้ในปัจจุบันถึงลักษณะของสังคมไทย (ในแง่ของวิถีการผลิต) ว่าเป็นแบบใด ทุนิยมไทยเริ่มเติบโตใหญ่ในช่วงเวลาใดกันแน่ เป็นต้น

ในการศึกษาประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ ผู้ศึกษาส่วนใหญ่ยังคงนิยมการใช้ทฤษฎีมาร์กซิสต์แบบดั้งเดิมที่เน้นการศึกษาวิถีการผลิต (mode of production) อันประกอบด้วยพลังทางการผลิต และความสัมพันธ์ทางการผลิต โดยพิจารณาโครงสร้างส่วนบน (รัฐ กลไกของรัฐ กฎหมาย อุดมการณ์-ความเชื่อ วัฒนธรรม) ว่าเป็นสิ่งที่ถูกควบคุมโดยโครงสร้างส่วนล่าง แต่มีได้วิเคราะห์ให้กว้างไกลไปกว่านั้นว่า โครงสร้างส่วนบนของสังคมไทยที่มีความต่อเนื่องยาวนานและมีการจัดตั้งกลไกทางด้านการกดขี่ปราบปราม และการกล่อมเกลางทางความคิด-ความเชื่อ-อุดมการณ์ (รวมทั้งศาสนาและความเชื่อพื้นบ้าน) อย่างเข้มแข็งนั้น สามารถสืบทอดระบอบศักดินา (ทั้งในแง่ที่เป็นวิถีการผลิต และที่เป็นระบอบการเมือง) ไว้ได้อย่างยาวนานเพราะเหตุใด และมีปัจจัยใดที่ทำให้ระบอบดังกล่าวต้องเสื่อมอิทธิพลลง²

การศึกษาประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยใน “ยุคศักดินา” เต็มไปด้วยข้อมูลที่มีประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจกับลักษณะเฉพาะด้านของระบบเศรษฐกิจแบบศักดินา โดยเฉพาะการพรรณนาถึงระบบไพร่ และความสำคัญของระบบไพร่ในทางเศรษฐกิจ รวมทั้งเรื่องระบบการเก็บส่วย ซึ่งเป็นเรื่องของการทดแทนแรงงานด้วยสิ่งของและเงินตรา อันเป็นพัฒนาการของระบบศักดินาในระบอบที่ปัญหาด้านการขาดแคลนแรงงานคนได้คลี่คลายไปแล้ว จนในที่สุดได้กลายมาเป็นระบบการจัดเก็บภาษีอากร การศึกษาเหล่านี้มักเริ่มต้นด้วยการเสนอทฤษฎีมาร์กซิสต์โดยสังเขป ซึ่งหากไม่เป็นแนวคิดเกี่ยวกับพัฒนาการทางสังคมแบบเส้นตรงจากสังคมแบบหนึ่งไปสู่สังคมอีกแบบหนึ่ง ซึ่งเป็นขั้นสูงขึ้นไปก็เป็นแนวคิดเกี่ยวกับวิถีการผลิตแบบเอเชีย แต่ในการเสนอรายละเอียดของเรื่อง

²ได้แก่นางระยะแรกๆ ของ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสุธี ประศาสน์เศรษฐ เช่น ระบบเศรษฐกิจไทย พ.ศ.2453-2475 เป็นต้น

นั้นการศึกษาเหล่านี้ยังมีได้แสดงให้เห็นถึงประโยชน์ในการใช้ทฤษฎีอย่างเป็นรูปธรรม³

การศึกษาประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยในระบบศักดินาผสมทุนนิยม ซึ่งมีผู้กำหนดว่าอยู่ในระหว่าง พ.ศ. 2398-2453 เริ่มมีความชัดเจนในด้านการประสานทฤษฎีกับข้อมูลทางประวัติศาสตร์เศรษฐกิจมากขึ้น แต่ความพยายามที่จะอธิบายระบบเศรษฐกิจ **ไทย** ระหว่าง พ.ศ. 2394-2453 ว่ามีลักษณะโดยทั่วไปอย่างไร ทำให้การวิเคราะห์มีจุดอ่อน⁴ เนื่องจาก ในช่วงเวลาดังกล่าวสิ่งที่เรียกว่า “ระบบเศรษฐกิจไทย” นั้นไม่ได้มีความทั่วไปที่จะระบุลงไปได้ว่าการแตกสลายของเศรษฐกิจพอเพียงซึ่งเกิดขึ้นเมื่อใด การผลิตเพื่อการค้าแบบเมืองขึ้นมีขอบเขตกว้างขวางเพียงใด เศรษฐกิจเงินตรา และการขยายตัวของการค้าภายในแผ่ขยายไปในส่วนใดบ้าง และมีความลุ่มลึกในที่ใด

ปัญหาหลักของความพยายามที่จะอธิบายระบบเศรษฐกิจไทย ในลักษณะที่เป็นการทั่วไปได้แก่ การที่ภายในอาณาบริเวณที่อยู่ภายใต้อำนาจรัฐในช่วงเวลาดังกล่าว มีความไม่สม่ำเสมอทั้งด้านการสะสมทุน แม้ที่จริงแล้วก็มีการศึกษาหลายชิ้นที่ยืนยันถึงความหลากหลายของระบบเศรษฐกิจย่อยหลายส่วนที่อยู่ภายใต้อำนาจรัฐไทย ดังนั้น การกล่าวถึง “เศรษฐกิจไทยส่วนใหญ่” และ “พัฒนาการของการผลิตเพื่อการค้าแบบเมืองขึ้นในประเทศไทย” จึงเป็นปัญหาเมื่อมีการตั้งคำถามถึงอาณาบริเวณของปรากฏการณ์เช่นนั้น

ระบบเศรษฐกิจย่อยแต่ละส่วนย่อมมีพัฒนาการของวิธีการผลิต และความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐจากส่วนกลาง อำนาจระดับท้องถิ่น กับโครงสร้างทางสังคมในระดับชุมชนที่แตกต่างกันไป ในช่วงเวลาเดียวกันเช่น ระหว่าง พ.ศ. 2394-2453 ระบบเศรษฐกิจย่อยของภาคเหนือตอนบนในบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างภาคเหนือตอนบน กับพม่า ซึ่งเป็นอาณานิคมของอังกฤษ ย่อมแตกต่างไปจากระบบเศรษฐกิจย่อยของภาคอีสาน และแน่นอนที่ระบบเศรษฐกิจย่อยของภูมิภาคย่อยจะมีพัฒนาการด้านทุน และการสะสมทุนที่จะต้องพิจารณาเป็นเอกเทศ

³ ใช้นางานของ ซูอิทธิ ชูชาติ “การผลิตเพื่อเลี้ยงตัวเองในสังคมศักดินา : ศึกษาเฉพาะการผลิตระดับหมู่บ้านในภาคเหนือของประเทศไทย พ.ศ. 1839-2475” เป็นต้น

⁴ งานข้างต้นนี้รวมอยู่ใน ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสมภาพ มานะรังสรรค์ (บรรณาธิการ) **ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย จนถึง พ.ศ. 2484** (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527).

⁵ ดู ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และ สุธี ประศาสน์เศรษฐ “ระบบเศรษฐกิจไทย พ.ศ. 2394-2453” ใน เล่มเดียวกัน หน้า 169-201

ออกไป หรือไม่ก็พิจารณาร่วมกับระบบเศรษฐกิจของเกาะปีนังและมลายา ในขณะที่เดียวกันการดำรงอยู่ของเศรษฐกิจหมู่บ้านพอยังชีพ ซึ่งตามการศึกษาชิ้นสำคัญของ จักรทิพย์ นาถสุภา ที่พบว่ามิปรากฏในภาคเหนือ ได้ และอีสานระหว่าง พ.ศ. 2398-2475 ย่อมเป็นการยืนยันว่า เราจะพูดถึงเศรษฐกิจไทยโดยทั่วไปไม่ได้⁵ แต่จะต้องกล่าวถึงวิถีการผลิตและกระบวนการสะสมทุนที่มีหลายลักษณะ มีความหลากหลาย แต่มีขอบวงที่ค่อนข้างจำกัดในตัวของมันเองในอาณาบริเวณต่าง ๆ เราจึงจะสามารถหาจุดเริ่มต้นที่จะวิเคราะห์ได้ว่า เมื่อใดที่ทุนนิยมได้ถูกสถาปนาขึ้น และมีพลังแผ่ขยายไปครอบคลุม **ส่วนใหญ่** ของระบบเศรษฐกิจไทย การที่จะตอบปัญหานี้ได้นั้น จะต้องมีการวิเคราะห์ถึงการขยายตัวของอำนาจรัฐ ผ่านทางกลไกของรัฐในลักษณะที่อำนาจรัฐและกลไกของรัฐเป็นปัจจัยที่ผลักดัน และเสริมหรือเหนี่ยวรั้ง-จำกัดการขยายตัวของระบบทุนนิยมด้วยจุดเชื่อมหรือรอยต่อทางทฤษฎีนี้จะต้องมีเสียก่อน การศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy) จึงจะเป็นเศรษฐศาสตร์การเมืองในความหมายที่แท้จริง มิใช่ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจและสังคมที่ใช้ทฤษฎีมาร์กซิสต์เป็นกรอบในการวิเคราะห์เท่านั้น แต่ในระดับทฤษฎีแล้ว เราจะต้องมีบูรณาการระหว่างการเมืองกับเศรษฐกิจในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมให้ได้ และทฤษฎีมาร์กซิสต์แบบดั้งเดิม หรือแบบเถรตรง-กลไก (Orthodox Marxism) คงไม่ช่วยอะไรเราได้มากนัก

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมไทย จึงควรเริ่มต้นจากการทำความเข้าใจในเบื้องต้นเสียก่อน ถึงลักษณะสำคัญๆของรรัฐกับสังคมไทยและหากจะมีการนำทฤษฎีอย่างหนึ่งอย่างใดมาใช้ ก็ควรที่จะคำนึงถึงลักษณะทางโครงสร้าง และวิถีของอันตรกิริยา (mode of interaction) ระหว่างโครงสร้างในระดับต่าง ๆ ด้วย เช่น ในเมื่อเรารู้ว่าระบบศักดินาเป็นระบบที่มีความต่อเนื่องและมีกลไกที่ช่วยสืบทอดระบบนั้นมาเป็นเวลาช้านาน มีการจัดตั้งอย่างเป็นระบบ มีการปรับปรุงเป็นระยะ ๆ และมีกลไกทั้งทางด้านการใช้กำลังบังคับ และกลไกด้านอุดมการณ์ ปฏิบัติงานอย่างประสานสอดคล้องกันโดยสามารถพารัฐผ่านมรสุมของลัทธิจักรวรรดินิยมมาได้ ย่อมแสดงถึงความแข็งแกร่งและความเป็นอิสระของโครงสร้างส่วนบนได้เป็นอย่างดี⁶ ด้วยเหตุนี้แนวคิดตามทฤษฎีมาร์กซิสต์

⁵ จักรทิพย์ นาถสุภา เศรษฐกิจหมู่บ้านไทยในอดีต (นนทบุรี : สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2537).

⁶ ข้าพเจ้าเคยตั้งข้อสังเกตนี้ไว้แล้วใน *ศักดินากับพัฒนาการของสังคมไทย* (กรุงเทพฯ : นำอักษรการพิมพ์, 2519).

ดั้งเดิมที่เห็นว่า รัฐ เป็นเพียงเครื่องมือของชนชั้น ก็คงจะใช้อธิบายพัฒนาการทางสังคมไทยได้ในขอบเขตจำกัด

ในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษารัฐกับสังคมไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2398-2503 นั้น ประเด็นของการศึกษามักจะอยู่ที่ (1) การอธิบายวิวัฒนาการของชนชั้นนายทุนในประเทศไทย โดยเริ่มตั้งแต่การที่ไทยทำสนธิสัญญาบาวริงกับอังกฤษและทำให้ “เศรษฐกิจไทยเปลี่ยนจากเศรษฐกิจแบบเลี้ยงตัวเองเป็นเศรษฐกิจที่ผลิตเพื่อการตลาด” (2) ประเภทของนายทุน และพัฒนาการของทุนนิยมขุนนางไทย และ (3) วิกฤตการณ์และปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว

แม้ว่าการศึกษาเหล่านี้จะเต็มไปด้วยข้อมูลที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการยืนยันปรากฏการณ์ทางสังคมก็ตาม แต่การศึกษาแต่ละชิ้นมีข้อจำกัดในแง่ที่ไม่สามารถฉายภาพรวมของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมไทยได้ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการอาศัยทฤษฎีมาร์กซิสต์แบบดั้งเดิมนั้น ได้เน้นตัวแปรทางโครงสร้างส่วนล่าง ในฐานะที่เป็นปัจจัยกำหนดโครงสร้างส่วนบนมากเกินไป ทำให้การศึกษา-วิเคราะห์ขาดดุลยภาพ

สำหรับการศึกษาสังคมไทยของสำนักเศรษฐศาสตร์การเมืองที่ปรากฏอยู่ในวารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง ก็เผชิญกับปัญหาเดียวกัน กล่าวคือ แม้จะมีความสนใจที่จะศึกษาเรื่อง ทุน รัฐ และแรงงาน แต่ก็มีมักจะเน้นหนักไปทางด้านทุนและแรงงาน มากกว่าเรื่องของวิเคราะห์รัฐทุนนิยมไทย ในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม มีความพยายามของไกรศักดิ์⁷ และ Peter Bell ในการเสนอแนวคิดในการวิเคราะห์รัฐไทย แต่บทความของไกรศักดิ์ “ทุน ชนชั้น และการเมืองไทยปัจจุบัน” ก็ยังเป็นการฉายภาพในมุมมองกว้างเกินไป และมีปัญหาในด้านการแยกแยะชนชั้นทางสังคม โดยไม่ระบุส่วนย่อยของชนชั้นกรรมพีให้แน่ชัดลงไปว่า โดยส่วนรวมแล้วชนชั้นกรรมพีประสานประโยชน์กับชนชั้นอื่น ๆ และพลังภายนอกสังคม (ทุนต่างชาติ) อย่างไร ในระดับลึกแล้วส่วนย่อย (fractions) ของชนชั้นกรรมพีขัดแย้งกันอย่างไร และมีการสร้างแนวร่วมเป็นพันธมิตรกับชนชั้นใด หรือกลุ่มคนกลุ่มใดในสังคม (ซึ่งอาจเป็นชนส่วนน้อย เช่น ไทยมุสลิม เป็นต้น)

⁷ไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ “ทุน ชนชั้น และการเมืองไทยปัจจุบัน” วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง ปีที่ 5 ฉบับที่ 3-4 (เมษายน-กันยายน 2529) หน้า 89-205 และการอภิปรายถกเถียงในหน้า 106-116

ปัญหาอีกประการหนึ่งที่ไกรศักดิ์ยังแก้ไขไม่ได้ก็คือ ปัญหาเรื่องการต่อสู้ทางชนชั้น ซึ่งผู้วิจารณ์บทความของไกรศักดิ์ได้พูดไว้อย่างชัดเจนว่า ควรมีการวิเคราะห์ลักษณะของการต่อสู้ทางชนชั้นแบบไทย ซึ่งอาจจะต่างไปจากที่เป็นอยู่ในสังคมอื่น การที่จะตอบปัญหานี้ได้นั้น ลำพังแต่การแยกแยะส่วนย่อยของชนชั้นทางสังคมในเชิงเศรษฐกิจ (การถือครองปัจจัยทางการผลิต และการมีอำนาจครอบงำทางเศรษฐกิจ) อาจไม่พอเพียง แต่จะต้องระบุตัวแปรที่อยู่ในโครงสร้างต่าง ๆ ให้ชัดเจน โดยเฉพาะจุดยืนทางเศรษฐกิจ (ผลประโยชน์) และทางการเมือง (แหล่งอำนาจ การประสานทรัพยากรทางการเมือง และใช้อย่างมีประสิทธิภาพ) ของชนชั้นย่อยต่างๆ ให้ได้เสียก่อน เพราะการกระทำดังกล่าวช่วยยอ้มช่วยให้เราทบทวนทฤษฎีของมาร์กซิสต์ใหม่ เช่น Poulantzas⁸ และ Erik Olin Wright⁹ ซึ่งให้ความสนใจในเรื่องการต่อสู้ทางชนชั้นเป็นพิเศษ เพื่อวิเคราะห์ว่าลักษณะ

⁸Poulantzas, *Political Power and Social Classes*, op.cit., p. 188 อธิบายว่าโครงสร้างทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งส่งผลในการกำหนด และจำกัดลักษณะโครงสร้างของรัฐ ซึ่งโครงสร้างของรัฐไปกำหนดลักษณะการต่อสู้ทางชนชั้นอีกทอดหนึ่ง และการต่อสู้ทางชนชั้นนั่นเองที่เป็นปัจจัยสำคัญในการแปรเปลี่ยนลักษณะทางโครงสร้างของรัฐด้วย ดังนั้น แม้ว่าโครงสร้างของรัฐจะ "ชัดเจน" ให้กับการต่อสู้ทางชนชั้นก็ตาม แต่พลวัตของการต่อสู้ทางชนชั้นก็มีอิทธิพลในการแปรเปลี่ยนโครงสร้างของรัฐ

⁹ดู Erik Olin Wright, *Class, Crisis and the State* (Norfolk: Verso, 1985) โดยเฉพาะแนวคิดเรื่อง Contradictory Class Locations ซึ่ง Wright กล่าวถึงปัญหาในการจัดประเภทชนชั้นโดยใช้ปัจจัยสองด้านคือ (1) การที่บุคคลคนหนึ่งมีงานทำเองไม่เป็นลูกจ้างใคร (self-employed) หรือว่าเป็นลูกจ้างผู้อื่น และ (2) บุคคลคนหนึ่งเป็นผู้ควบคุมจัดการแรงงานของคนอื่นหรือไม่ Wright จัดทำตารางให้เป็นดังนี้

		จ้างตนเอง	
		ใช่	ไม่ใช่
ควบคุม-จัดการ แรงงานของผู้อื่น	ใช่	นายทุน	ผู้จัดการ
	ไม่ใช่	นายทุนน้อย	คนงาน

Wright เห็นว่า คนที่ทำงานเองโดยไม่ได้เป็นลูกจ้างใคร แต่ก็ไม่ได้มีอำนาจควบคุม-จัดการแรงงานของผู้อื่นนั้น ก็คือ นายทุนน้อย (petty bourgeois) ซึ่งไม่มีปัญหา แต่ผู้จัดการซึ่งไม่ได้ใช้ทุนของตนเองในการประกอบอาชีพ แต่มีอำนาจควบคุม-จัดการแรงงานนั้นจะจัดให้อยู่ในชนชั้นใด เพราะผู้จัดการยอ้มมีฐานะเป็นชนชั้นกรรมาชีพเมื่อคำนึงถึงฐานะและความสัมพันธ์กับคนงานแต่กลับมีฐานะเป็นเพียงคนงานเมื่อพิจารณาจากความสัมพันธ์ต่อนายทุน ดังนั้น Wright จึงทำแผนที่ทางชนชั้นในสังคมทุนนิยม โดยวางจุดที่ตั้งของชนชั้นนายทุน ชนชั้นกรรมาชีพ และนายทุนน้อย ดูเรื่อง *Classes* pp. 44-57.

ของการต่อสู้ทางชนชั้นในสังคมไทยนั้นเป็นอย่างไรกันแน่ การวาดแผนภาพในการอธิบายตัวแปรหลักๆจึงเป็นสิ่งสำคัญ ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลที่ว่า หากจะมีการใช้ทฤษฎีมาร์กซิสต์เป็นกรอบในการศึกษาสังคมแล้ว ก็จำเป็นที่จะต้องศึกษาวิเคราะห์ชนชั้นและการต่อสู้ทางชนชั้นทั้งในระดับเศรษฐกิจการเมืองและอุดมการณ์ ซึ่งเป็นเรื่องยาก และเป็นจุดของการวิเคราะห์ที่เป็นปัญหามากที่สุด ในบทความของไกรศักดิ์นั้น ได้มีการเน้นในเรื่องสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นอย่างมาก แต่ก็มีได้ระบุให้ชัดเจนลงไปว่า สถาบันนี้เป็นตัวแทนของผลประโยชน์ของชนชั้นใด (ซึ่งตามความเห็นของข้าพเจ้าแล้ว การใช้ทฤษฎีมาร์กซิสต์วิเคราะห์สถาบันพระมหากษัตริย์ไทย จะไม่ช่วยให้เราเข้าใจสังคมไทยอย่างลึกซึ้ง ทั้งนี้ตามทฤษฎีมาร์กซิสต์แบบดั้งเดิมนั้นมองสถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะที่เป็นสถาบันที่ล่าหลัง และเป็นตัวแทนของผลประโยชน์เฉพาะชนชั้นศักดินา ตลอดจนกระทำการทั้งหลายเพียงเพื่อสืบทอดระบอบดังกล่าวเป็นหลัก

ข้าพเจ้าไม่เห็นด้วยกับแนวคิดดังกล่าว และข้าพเจ้าเห็นต่อไปว่าจุดอ่อนที่สุดของนักคิดสำนักมาร์กซิสต์ก็คือ การยึดติดในแนวคิดข้างต้นมากจนไม่สามารถทำการวิเคราะห์ให้เห็นถึงลักษณะเฉพาะของสถาบันพระมหากษัตริย์ไทย โดยเฉพาะในสมัยปัจจุบันได้

ข้าพเจ้ามีความเห็นว่า สถาบันพระมหากษัตริย์ของไทยมีความแข็งแกร่ง ได้รับความจงรักภักดี ความสนับสนุน-ศรัทธา ตลอดจนมีความสามารถในการสืบทอดความเป็นสถาบันไว้ได้ในปัจจุบัน และมีบทบาทอย่างสูงและสำคัญในการรักษา “ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ” นี้ได้ก็เพราะลักษณะสำคัญ 5 ประการคือ

1. สถาบันพระมหากษัตริย์ไทยในปัจจุบัน เป็นสถาบันที่อยู่เหนือการเมืองในแง่ของการเป็นสถาบันที่มีได้เป็นตัวแทนของผลประโยชน์ของชนชั้นหนึ่งชนชั้นใด หรือกลุ่มชน หรือกลุ่มศาสนากลุ่มหนึ่งกลุ่มใด แต่ตามหลักการและในทางปฏิบัติ สถาบันนี้มีบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่เป็นตัวแทนของทุกชนชั้นทุกกลุ่มชน ดังนั้นจึงดำรงสถาบันและสืบทอดสถาบันได้ท่ามกลางความขัดแย้ง-การแข่งขันเพื่อครอบครองความเป็นใหญ่และมีอำนาจทางการเมืองเศรษฐกิจ-สังคมของชนชั้น และกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมไทย

2. สถาบันพระมหากษัตริย์ไทยในระบอบการเมืองและระบบเศรษฐกิจปัจจุบัน มิใช่สถาบันที่มีความเกี่ยวข้องกับมิติทางเศรษฐกิจเป็นด้านหลักเหมือนกับชนชั้นกรรมาชีพ หากเป็นสถาบันที่เกี่ยวข้องกับมิติทางสังคมและอุดมการณ์

เป็นด้านหลัก¹⁰ โดยเฉพาะภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475- ก่อนสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งมีการจำกัดบทบาทด้านสังคม-อุดมการณ์ ของสถาบันนี้อย่างชัดเจนและต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน สถาบันพระมหากษัตริย์ได้มีความแข็งแกร่งในแง่ของ ความเป็นสถาบันมากขึ้น เพราะได้กระทำบทบาทด้านสังคม-อุดมการณ์และมี ส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ ซึ่งเป็นการเสริมบารมีเชิงประจักษ์มากยิ่งขึ้นกว่าที่ เคยมีมาก่อนในอดีต

3. ความแข็งแกร่งและความสามารถในการสืบทอดสถาบันนี้ อยู่ที่ความ เป็นอิสระ ความไม่ผูกพันกับผลประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นทางเศรษฐกิจ หรือทางอำนาจ กับชนชั้นหนึ่งชนชั้นใด หรือกลุ่มคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะเจาะจงลงไป แต่ อยู่ที่การประสานประโยชน์เพื่อลดความขัดแย้งระหว่างชนชั้นและกลุ่มต่างๆ (เช่น กลุ่มเชื้อชาติ เผ่าชน ศาสนา) ดังนั้น สถาบันพระมหากษัตริย์ไทยจึงเป็นองค์ ประกอบที่สำคัญที่สุดของประเทศไทยในปัจจุบัน ซึ่งจะต้องแยกสถาบันนี้ออกจาก กลไกของรัฐในระดับล่างลงมา คือ รัฐบาล และระบบราชการ (ทหาร และพลเรือน)

4. แม้ว่าสถาบันพระมหากษัตริย์จะมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่จะต้อง ดูแลรักษาเช่น ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ก็ตาม แต่ก็มีข้อจำกัดทางด้านการ ใช้ประโยชน์ทรัพย์สินบางประเภทโดยเฉพาะที่ดินให้ได้ผลสูงสุดทางด้านกำไร ทั้งนี้เนื่องจากสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันที่มีความสำคัญทางสัญลักษณ์จึง มีข้อจำกัดในการปฏิบัติการภายใต้ระบบทุนนิยมค่อนข้างมาก

5. การฟื้นฟูอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ตามที่ ทักษิณ แจ่มดี เติญธณ ได้เขียนไว้และความคาดหวังของไกรศักดิ์ที่ต้องการเห็นสถาบันนี้มีบทบาททางการเมืองที่ก้าวหน้า นั้น ควรมีการวิเคราะห์ให้ลึกซึ้งยิ่งไปกว่านั้นในแง่ที่ว่า บทบาททางการเมืองที่ก้าวหน้า นั้น หมายความว่าอะไร ข้าพเจ้ามีความเห็นว่า บทบาท ของสถาบันพระมหากษัตริย์มีลักษณะเป็นพหุบทบาท และการมีคุณภาพของบทบาทที่หลากหลาย ย่อมเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดท่ามกลางความขัดแย้ง-การต่อสู้ ระหว่างพลังหลายๆ ด้านที่มาจากฝักฝ่ายต่าง ๆ

หากเราจะทำความเข้าใจกับบทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ในแง่มุม ดังกล่าวข้างต้นแล้ว เราก็จะมีความเข้าใจในปรากฏการณ์ต่างๆ ในสังคมไทยได้ดี

¹⁰ ในระบอบศักดินา บทบาททางเศรษฐกิจของสถาบันพระมหากษัตริย์ มีอยู่สูงเมื่อเทียบกับชนชั้นอื่นๆ แต่ในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมแล้วบทบาททางเศรษฐกิจของสถาบันนี้ มิได้มีมากเท่ากับในระบอบเก่า

ยิ่งขึ้น และการวิเคราะห์บทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะที่เป็นสถาบันหลักที่พยายามรักษาคุณภาพของสังคมท่ามกลางความผันผวนทางการเมือง-เศรษฐกิจ ทั้งในระดับสากลและภายในสังคม ย่อมเป็นก้าวสำคัญของการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมไทย ทั้งนี้เพราะสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยเป็นสถาบันที่มีความเป็นพิเศษโดยเฉพาะ ไม่เหมือนกับสถาบันพระมหากษัตริย์ของสังคมอื่น ที่ควรพิจารณาด้วยก็คือ ลักษณะเด่นในด้านความสัมพันธ์อันแนบแน่นกับประชาชนในระดับล่างสุด เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้สถาบันนี้ สามารถนำการเปลี่ยนแปลงจากเบื้องบนได้ในระดับหนึ่ง

บทความของ Peter Bell¹¹ เป็นความพยายามที่จะแบ่งช่วงเวลาของประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยในระดับมหัพภาพ (macro) ซึ่งมีการแบ่งออกเป็น 4 ระยะคือ (1) ยุคอาณานิคม (พ.ศ. 2398-2475) (2) ยุคทุนนิยมขุนนาง (พ.ศ. 2475-2500) (3) ยุคการสะสมแบบดั้งเดิม และความเจริญเติบโตของอุตสาหกรรม (พ.ศ. 2500-2513) และ (4) การเผชิญกับวิกฤตการณ์ของเศรษฐกิจโลก (พ.ศ. 2513-2518) ทั้งนี้ Bell ได้ตั้งประเด็นด้านความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจไทยกับปัจจัยอื่น ๆ ไว้ 4 ด้านคือ (1) ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจไทยกับเศรษฐกิจโลก (2) ผลของเศรษฐกิจโลกที่มีต่อความสัมพันธ์ระหว่างเมืองกับชนบท (3) การก่อตัวทางชนชั้นและความสัมพันธ์ทางชนชั้นและ (4) ความสัมพันธ์ระหว่างหมู่บ้านกับรัฐ

บทความของ Bell ยังคงเน้นมิติทางเศรษฐกิจเป็นด้านหลัก โดยมีได้วิเคราะห์รัฐในฐานะที่เป็นโครงสร้างส่วนบนที่มีบทบาทในการสืบทอดระบบทุนนิยมและธำรงรักษาความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจในเวลาเดียวกันกับการดำรงความชอบธรรมทางการเมืองเอาไว้ได้ในระยะยาว และแม้ว่า Bell จะกล่าวถึงการขยายตัวของรัฐและการแทรกแซงของรัฐก็ตาม แต่เขาก็มิได้อธิบายถึงมิติด้านเหตุผลของรัฐ หรืออุดมการณ์ของรัฐมากนัก อันเป็นเหตุให้บทความของเขาขาดการวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างกลไกทางเศรษฐกิจ กับอุดมการณ์และกลไกทางการเมือง ซึ่งสามารถนำมาใช้ในการอธิบายความล่าช้าของพัฒนาการแบบทุนนิยมและปัจจัยอันเป็นที่มาของแนวร่วมทหาร-ข้าราชการ นักเทคนิค-นักธุรกิจได้

¹¹Peter F. Bell, "The Thai State, the Development of Capitalism and the Rural Areas in Thailand" แปลโดย กนกศักดิ์ แก้วเทพ ในชื่อภาษาไทยว่า "รัฐไทย : พัฒนาการของระบบทุนนิยมและชนบท ในประเทศไทย", วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง ปีที่ 5 ฉบับที่ 3-4 (เมษายน-กันยายน 2529) หน้า 155-174.

กล่าวอีกทางหนึ่งก็คือ แม้ว่า Bell จะอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างทุนนิยม ศูนย์กลางในระบบเศรษฐกิจโลก กับพัฒนาการทางเศรษฐกิจ-สังคมไทยได้อย่าง ดีก็ตาม แต่การใช้แนวคิดเกี่ยวกับ “รัฐอาณานิคมสมัยใหม่” มาใช้ในการ วิเคราะห์สังคมไทยได้ถือเอา “รัฐจักรวรรดินิยม” เป็นปัจจัยหลักกว่ามีอำนาจและ อิทธิพลต่อการหล่อหลอมและชี้นำพัฒนาการทางสังคม-เศรษฐกิจ-การ เมือง ของ “รัฐอาณานิคม สมัยใหม่” ประหนึ่งว่า “รัฐจักรวรรดินิยม” เป็นรัฐที่มี อำนาจอย่างเหลือล้น มีการใช้อำนาจอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพและ สามารถบงการการเปลี่ยนแปลงภายในสังคม “อาณานิคมยุคใหม่” ได้

ข้าพเจ้าไม่เห็นด้วยกับความคิดนี้ เพราะข้าพเจ้าเห็นว่า “รัฐจักรวรรดิ นิยม” ยุคปัจจุบันต่างมีวิกฤตภายในสังคม ซึ่งก็เป็นผลที่สืบเนื่องมาจากความผัน ผวนในระบบเศรษฐกิจโลกเช่นกัน รัฐจักรวรรดินิยมยุคใหม่จึงเป็นรัฐทุนนิยมชั้น สูงที่มีปัญหา และปัญหาของรัฐจักรวรรดินิยมยุคใหม่นี้เองที่บั่นทอนประสิทธิภาพ ในการใช้อำนาจของรัฐ ในขณะที่เดียวกัน รัฐอาณานิคมสมัยใหม่ ก็มีการรวมตัว กันในรูปของสมาคมประชาชาติ ทั้งในระดับโลก ระดับภูมิภาคและระดับอนุภูมิ ภาค ซึ่งสามารถอาศัยอำนาจการต่อรองทางการเมืองระหว่างประเทศนั้นลดระดับ ของการแทรกแซงที่มาจากรัฐจักรวรรดินิยมยุคใหม่ได้ นอกจากนี้ การที่ “รัฐ จักรวรรดินิยม” ประสบปัญหาด้านการขาดดุลการค้า และไม่สามารถแข่งขันกับ ประเทศอุตสาหกรรมยุคใหม่ เช่น ญี่ปุ่นได้ ทำให้ “รัฐจักรวรรดินิยม” เช่น สหรัฐ- อเมริกา ต้องหันไปใช้นโยบายกีดกันทางการค้ามากขึ้น แนวความคิดของ Bell นั้นจึงเป็นการมองอันตรายกิริยาเพียงด้านเดียว และมีลักษณะเป็นการดูเฉพาความ สัมพันธ์ระหว่างผลกระทบของวิกฤตการณ์โลกที่มีต่อประเทศบริวาร แต่ไม่ได้ พิจารณาถึงวิกฤตภายในระบบทุนนิยมศูนย์กลาง กล่าวโดยสรุปก็คือ ข้าพเจ้าเห็น ด้วยกับ Bell ในเรื่องความสัมพันธ์ที่มีต่อกันระหว่างระบบเศรษฐกิจโลกทุนนิยม ศูนย์กลาง กับทุนนิยมรอบนอก (หรือที่ Bell เรียกว่า “อาณานิคมยุค ใหม่”) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ทางโครงสร้างแต่ความสัมพันธ์นี้มิได้มีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ ที่ “รัฐจักรวรรดินิยม” มีอำนาจครอบงำอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ มิได้มีความ สามารถที่จะกำหนดทิศทางและเนื้อหาของพัฒนาการทางสังคมได้อย่างเบ็ดเสร็จ เด็ดขาด ไม่ว่าจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจการเมือง (การกดขี่ปราบปราม) หรือทาง ด้านอุดมการณ์ ดังนั้น อำนาจของรัฐจักรวรรดินิยม จึงมีลักษณะสัมพันธ์ (rela- tive) มากกว่าสัมบูรณ์ (absolute) และทิศทางของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐจักร วรรดินิยมกับรัฐอาณานิคมยุคใหม่จึงมิใช่เป็นเส้นตรงทางเดียว (unilinear)

แนวคิดที่ใช้ในการศึกษาไตรลักษณ์รัฐ

การศึกษาเรื่องรัฐกับสังคมไทย ควรจะเริ่ม ณ จุดใด และอาศัยทฤษฎีแนวความคิดใดเป็นกรอบของการศึกษา ประเด็นนี้มีความสำคัญยิ่งเพราะเรื่องรัฐกับสังคมไทยซึ่งมีวิวัฒนาการอันยาวนานเป็นเรื่องใหญ่ ข้าพเจ้าจะไม่ลงไปรายละเอียด เพราะจุดประสงค์ของบทนี้ได้แก่ การทำความเข้าใจกับลักษณะเฉพาะของประเทศไทยในปัจจุบัน ข้าพเจ้าเห็นว่า การศึกษารัฐไทยควรพิจารณาในแง่ของรัฐที่มีรูปแบบพิเศษออกไป เหมือนดังที่ได้มีการศึกษารัฐฟาสซิสต์ เป็นพิเศษแยกออกจากรัฐทุนนิยม หรือรัฐเผด็จการอื่น ๆ

ข้าพเจ้าเห็นว่า จุดที่เราควรเริ่มต้นก็คือ การตั้งคำถามที่ว่า (ก) โครงสร้างของรัฐในปัจจุบัน เป็นอย่างไร มีการกิจด้านใดบ้าง โครงสร้างเหล่านี้สัมพันธ์กันอย่างไร และในการกิจหลักๆนี้ ด้านใดเป็นด้านที่เด่นและได้รับทรัพยากรไปมากที่สุด (ข) โครงสร้างของรัฐกับโครงสร้างทางสังคม โดยเฉพาะโครงสร้างทางเศรษฐกิจนั้น โครงสร้างใดมีน้ำหนักในการกำหนดลักษณะ บทบาท-หน้าที่ และการเปลี่ยนแปลงในอีกโครงสร้างหนึ่งมากกว่ากัน และต่างได้รับผลจากพลังจากภายนอกสังคมอย่างไรบ้าง (ค) ทิศทางของการเปลี่ยนแปลงในอนาคตจะถูกผลักดันโดยปัจจัยใด จะเป็น "การต่อสู้ทางชนชั้น" หรือจากพลังกดดันที่มีลักษณะหลากหลายที่ไม่จำเป็นจะต้องเป็นการต่อสู้ทางชนชั้นเท่านั้น แต่อาจเกิดจากความพยายามของรัฐในการเข้าแทรกแซงทางสังคม และจากปฏิกิริยาโต้กลับของพลังทางสังคมส่วนต่างๆ ที่รวมทั้งชนชั้น และกลุ่มชนอื่นๆ ที่อาจมีลักษณะผสมทั้งทางด้านชนชั้น ทางภูมิภาค-ท้องถิ่น ทางศาสนาทางอุดมการณ์ ความเชื่อ และวิถีชีวิต ก็เป็นได้

จะเห็นได้ว่า ในข้อ (ก) นั้น ข้าพเจ้าต้องการที่จะสืบค้น มิติต่างๆของโครงสร้าง-หน้าที่ของรัฐไทยในปัจจุบันเสียก่อนว่า มีกี่อย่างที่เป็นด้านหลักและโครงสร้างเหล่านี้สัมพันธ์กันอย่างไร ในข้อ (ข) ข้าพเจ้าต้องการตอบคำถามเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับความเป็นอิสระของรัฐ หรือประเด็นที่ข้าพเจ้าเรียกว่า "รัฐล้อมสังคม หรือสังคมล้อมรัฐ" และ "รัฐนำสังคม หรือสังคมนำรัฐ" ส่วนในข้อ (ค) นั้น ข้าพเจ้าต้องการหาคำตอบเกี่ยวกับ "พลวัตของไตรลักษณ์รัฐ" โดยแนวคิดนี้มีที่มาจากคำตอบที่เราจะได้จากข้อ (ก) และ (ข)

ไตรลักษณ์รัฐ (Three-Dimensional Thai State)

การกล่าวถึง ไตรลักษณ์ หรือลักษณะสามด้าน หรือสามมิตินั้นมีนัยสำคัญตรงที่ ลักษณะแต่ละด้านต่างเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออก แต่ละ

ด้านต่างขับเคลื่อนซึ่งกันและกัน และเคลื่อนไหวไปพร้อม ๆ กัน ในบางสภาพการณ์ มิติหนึ่ง ๆ อาจเป็นด้านหลัก ส่วนมิติอื่นเป็นด้านรอง แต่มิติด้านรองก็ยังคงดำรงอยู่ได้ มิได้ถูกขจัดออกไปหรือบดบังโดยสิ้นเชิง ลักษณะสามมิติของรัฐนี้เกิดจากพัฒนาการอันยาวนาน และมีที่มาไม่เฉพาะแต่จากพลังภายในสังคมเท่านั้น หากยังได้รับอิทธิพลจากภายนอกอีกด้วย ไตรลักษณ์รัฐเป็นผลิผลของสังคมไทยยุคใหม่ที่เกิดขึ้นหลัง พ.ศ. 2475 และมีความเด่นชัดมากยิ่งขึ้นภายหลังจากเริ่มต้นยุคแห่งการพัฒนา ซึ่งเกิดขึ้นควบคู่กันไปกับการท้าทายอำนาจรัฐด้วยกำลังความรุนแรงจากพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ตลอดจนพลังปฏิรูปของกลุ่มชนที่ตื่นตัวทางการเมืองทั้งปวง

ไตรลักษณ์รัฐ หมายถึง รัฐที่ประสานเหตุผลของรัฐสามด้านเข้าไว้ด้วยกันคือ ด้านความมั่นคง ด้านการพัฒนา และด้านประชาธิปไตย และมีโครงสร้างที่รองรับนามธรรมทั้งสามมิตินี้ ความมั่นคงเป็นเป้าหมายหลักของรัฐประชาชาติ และมีโครงสร้างหลักคือ กลไกของรัฐด้านการใช้กำลังบังคับ ซึ่งมีกฎหมายรองรับการใช้ความรุนแรงอย่างชอบธรรม การพัฒนาเป็นเหตุผลใหม่ของรัฐที่ช่วยให้กลไกอำนาจรัฐดั้งเดิมสามารถปรับตัวและบทบาทได้ รวมทั้งเป็นการสืบทอดระบบทุนนิยมได้อย่างดียิ่ง การสืบทอดระบบทุนนิยมด้วย “การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม” นี้ ช่วยให้กลไกของรัฐขยายตัวได้กว้างขวางยิ่งขึ้นและแทรกแซงไปในส่วนต่าง ๆ ของสังคมได้ทั้งแนวตั้งและแนวราบ ตลอดจนเป็นหมุดเชื่อมระบบเศรษฐกิจ-สังคม-การเมืองโลก กับระบบเศรษฐกิจ-สังคม-การเมืองไทยที่สำคัญ ประชาธิปไตยเป็นมิติทางการเมืองที่ประสานกันได้ดีกับความมั่นคงและการพัฒนาแบบทุนนิยมในขั้นปลายหรือในระยะยาว แต่ในระยะแรกเริ่ม ประชาธิปไตยจะเป็นมิติของไตรลักษณ์รัฐ ที่เป็นการท้าทายมิติแรก (ความมั่นคง) และก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในสังคม ที่มาจากกลุ่มพลังที่ได้รับผลกระทบจากการมุ่งเน้นสองมิติแรกมากเกินไป

ปัญหาของสังคมไทยที่ยิ่งใหญ่ก็คือ มิติสามด้านของรัฐนี้ จะมีดุลยภาพ และมีสัดส่วนที่เหมาะสมได้อย่างไร จึงจะผลักดันการเปลี่ยนแปลงทางสังคมให้เป็นไปในทางที่จะเป็นประโยชน์มากที่สุด สำหรับประชาชนจำนวนมากที่สุด และก่อให้เกิดสมรรถนะของรัฐในการเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงภายในโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ลักษณะเด่นของรัฐ และสังคมไทย

ก่อนที่จะกล่าวถึง ไตรลักษณ์ของรัฐไทยปัจจุบัน ข้าพเจ้าขอตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับลักษณะเด่นของรัฐ และสังคมไทยดังนี้

1. รัฐ และสังคมไทย มีความหลากหลายทางโครงสร้างย่อยภายในทั้งทางด้านอำนาจทางการเมือง ลักษณะทางเศรษฐกิจ ลักษณะทางสังคม (เชื้อชาติ เผ่าชน ภาษา วัฒนธรรม) และมีความไม่สม่ำเสมอทั้งทางพัฒนาการของโครงสร้างย่อยดังกล่าวนี้

2. ความหลากหลายและความไม่สม่ำเสมอดังกล่าว ได้ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องยาวนาน และได้รับผลสะท้อนจากพลังภายนอกสังคมเฉพาะบางจุดจนกระทั่งเกิดการผสมผสานระหว่างมิติ 3 ด้าน คือ ความมั่นคง การพัฒนา และประชาธิปไตย ความหลากหลายและความไม่สม่ำเสมอในโครงสร้างย่อยของรัฐ และสังคมไทย จึงลดต่ำลง แต่ก็มิได้หมดไปเสียเลยทีเดียว

3. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม เป็นไปในลักษณะของ “รัฐเหนือสังคม” มากกว่า “สังคมเหนือรัฐ” กล่าวคือ โดยทั่วไปและในพัฒนาการทางประวัติศาสตร์สังคมแล้ว รัฐและกลไกของรัฐทั้งด้านกลไกการใช้กำลังบังคับและกลไกทางอุดมการณ์ ได้เป็นฝ่ายครอบงำและกำหนดทิศทางของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมมากกว่าที่พลังทางสังคมจะเป็นฝ่ายครอบงำและกำหนดทิศทาง การเปลี่ยนแปลง ดังนั้นรัฐจึงมีความเป็นอิสระมากพอควร ดังนั้นในการเปลี่ยนแปลงทางสังคม พลังที่มีผลในการผลักดันการเปลี่ยนแปลง ไม่ว่าจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง หรือวัฒนธรรม-ความคิด-ความเชื่อทางสังคมย่อมมาจากโครงสร้างส่วนบน (รัฐ-กลไกของรัฐ) เป็นด้านหลักและจากพลังส่วนอื่นๆ นอกกลไกของรัฐเป็นด้านรอง

ในประเด็นแรกนั้น แม้ว่าในประวัติศาสตร์สังคมของอาณาบริเวณที่เป็นอาณาเขตของรัฐไทยปัจจุบัน จะมีความพยายามที่จะสถาปนาเอกภาพและลดความหลากหลายทั้งปวงอยู่ตลอดเวลาก็ตาม แต่ความหลากหลายดังกล่าวก็ยังคงมีอยู่อย่างกว้างขวางแม้ในปัจจุบัน

ทางด้านอำนาจทางการเมืองนั้น จะเห็นได้ว่า เป้าหมายหลักของชนชั้นนำที่สามารถจัดตั้งรัฐและอาณาจักรขึ้นได้ จำเป็นจะต้องดำเนินการให้บรรลุลงอยู่ตลอดเวลาก็คือ การรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง การทำให้ศูนย์กลางมีความแข็งแกร่ง ทั้งทางด้านการจัดระบบภายในศูนย์กลางนั้น และยังจะต้องแสวงหามาตรการในการสืบทอดอำนาจ-ความเหนือกว่า ตลอดจนความอยู่รอด (ทั้งใน

ระดับการชำระรักษาให้อยู่รอด กับทั้งในระดับการอยู่รอดอย่างรุ่งเรืองด้วย) ของ ศูนย์กลางนั้นอีกด้วย ความหลากหลายทางด้านอำนาจทางการเมืองได้แก่ การที่ ศูนย์อำนาจในการเมือง-การปกครองมีได้มีอยู่เพียงศูนย์เดียว และมีได้มีอยู่ใน ศูนย์อำนาจหนึ่งอำนาจได้อย่างเด็ดขาด อย่างมีประสิทธิภาพในแง่การควบคุม อย่างต่อเนื่องยาวนาน

ความสำเร็จของชนชั้นปกครองในการรักษาและเพิ่มพูนอำนาจของรัฐ ศูนย์กลาง (ซึ่งจะเป็นที่ได้นั้นขึ้นอยู่กับช่วงเวลาทางประวัติศาสตร์ ข้าพเจ้าจึงละ เว้นที่จะเรียกว่า รัฐไทย) จึงขึ้นอยู่กับทักษะในการบริหารพันธมิตทางการเมือง ทั้งภายในรัฐศูนย์กลางนั่นเอง และระหว่างรัฐศูนย์กลางกับรัฐอื่น ๆ ที่มีความ สัมพันธ์ต่อกัน

ก่อนกำเนิดของรัฐประชาชาติ (nation-state) ในศตวรรษที่ 20 นั้น ยังไม่มีแนวความคิด-ความรู้สึกเกี่ยวกับความเป็นชาติไทย หากมีแต่เพียงแนว ความคิดเกี่ยวกับความมีอำนาจเหนือเชื้อชาติและเผ่าชนต่าง ๆ ของอำนาจศูนย์ กลาง แต่ก็มีกรยอมรับถึงสภาพและความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐศูนย์ กลางกับแหล่งอำนาจนอกศูนย์กลางว่า มีความมากมายแตกต่างกันไป ดังจะเห็น ได้จากการจัดระบบการปกครองของไทยก่อนการปฏิรูปการปกครองสมัยรัชกาล ที่ 5¹² ว่าได้มีการจัดระบบการควบคุม โดยเรียกชื่อหัวเมืองตามลักษณะทางเชื้อ ชาติ เช่น เรียกการปกครองทางด้านตะวันออกเฉียงเหนือ ว่า หัวเมืองลาวกาว (2434) ต่อมาเปลี่ยนเป็น "มณฑลลาวกาว" เมื่อ พ.ศ. 2442 แต่มาเรียกชื่อ มณฑลตามหลักเกณฑ์ทางภูมิศาสตร์ว่า "มณฑลตะวันออกเฉียงเหนือ" และ มณฑลอีสานเมื่อ พ.ศ. 2443 สำหรับในส่วนอื่นๆ ก็เช่นกัน ความพยายามลด ความหลากหลายทางการเมือง ได้เกิดขึ้นเมื่อมีการปฏิรูปการปกครองมณฑล เทศาภิบาลระหว่าง พ.ศ. 2437-2449 โดยที่ก่อนหน้านั้นศูนย์กลางไม่ได้เข้าไป เกี่ยวข้องควบคุมหัวเมืองต่าง ๆ โดยตรง แต่ได้มีการยอมรับอำนาจที่แท้จริงของ ท้องถิ่นโดยปรับมาตรการและวิธีการในการคงความเหนือกว่าของรัฐศูนย์กลางไว้ ด้วยการยอมให้เจ้าเมืองที่ปกครองเมืองต่าง ๆ โดยเฉพาะมณฑลที่เคยเป็น ประเทศราชมาก่อน มีอำนาจปกครองดูแลราชการอย่างกว้างขวาง โดยมีการคำนึง ถึงประเพณีของท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากการออกข้อบังคับลักษณะการปกครอง

¹²ดูรายละเอียดใน วุฒิชัย มูลศิลป์ และสมโชติ อ่องสกุล (บรรณาธิการ) **มณฑล เทศาภิบาล : วิเคราะห์เปรียบเทียบ** (กรุงเทพฯ : เอกสารทางวิชาการของสมาคมสังคมศาสตร์ แห่งประเทศไทย 2524).

ท้องถิ่น ใน 7 หัวเมืองอิสลามปักษ์ใต้ ร.ศ. 120 เป็นต้น ทั้งนี้ศูนย์กลางเพียงแต่อาศัยการรับส่วยจากเจ้าเมืองต่าง ๆ ตามที่ได้มีการกำหนดไว้ ดังนั้น หัวเมืองภายนอกจึงดำรงทั้งอำนาจการปกครองราษฎร อำนาจในการเก็บภาษีอากร และอำนาจในการกล่อมเกลาสงคราม

กำเนิดของรัฐประชาชาติจึงไม่ได้มีความสำคัญในทางอุดมการณ์เท่านั้น หากยังมีรูปธรรมที่มีผลโดยตรงต่อการขยายอำนาจรัฐไปยังส่วนต่างๆ ภายในอาณาเขตที่ศูนย์กลางอ้างความมีอำนาจเหนืออีกด้วย แต่ที่จริงแล้ว รัฐประชาชาติในฐานะที่เป็น “ชุมชนในจินตนาการ” หรือ imagined community ตามที่ Ben Anderson¹³ เรียกนั้น ในระยะแรกเริ่มนับว่าเป็น “ชุมชนในจินตนาการ” ของชนชั้นนำในศูนย์กลางเท่านั้น มิใช่เป็น “ชุมชนในจินตนาการ” ของชนชั้นนำในท้องถิ่นต่าง ๆ หรือประชาชนโดยทั่วไป

ความคิดเรื่อง รัฐประชาชาติ จึงเป็นเทคนิคใหม่ทางสังคม-เศรษฐกิจ-การเมือง ที่เป็นอุปกรณ์ของความพยายามในการมีอำนาจเหนือส่วนรอบนอกของศูนย์กลางได้เป็นอย่างดี ดังจะเห็นได้ว่า นามธรรมนี้ เกิดขึ้นโดยมีรูปธรรมรองรับในขณะเดียวกัน กล่าวคือ การปรับเปลี่ยนวิธีการปกครองหัวเมืองนั้น ได้มีการปรับเปลี่ยนการควบคุมคนในสังคม และวิธีดูตบทรัพย์การจากสังคมควบคุมกันไปด้วย ที่สำคัญก็คือ การปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางสังคม-การเมืองนี้ มีเป้าหมายทางเศรษฐกิจคือ การเพิ่มพูนรายได้ที่เป็นตัวเงินให้แก่ศูนย์กลางโดยตรง การเปลี่ยนแปลงนี้เกิดขึ้นไปพร้อม ๆ กับการเปลี่ยนแปลงทางด้านกำลังคน (แรงงานมีมากขึ้น) และการที่ระบบเศรษฐกิจแบบเงินตราเริ่มมีความสำคัญมากขึ้น

รูปธรรมดังกล่าวนี้ ได้แก่ การประกาศใช้พระราชบัญญัติเก็บเงิน **ค่าราชการ** (เน้นโดยข้าพเจ้า) พ.ศ. 2444 ชื่อของพระราชบัญญัติฉบับนี้สะท้อนถึงประเด็นที่ข้าพเจ้าได้กล่าวไว้ข้างต้นเป็นอย่างดีว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมไทยนั้น เป็นไปในลักษณะของ รัฐเหนือสังคม หรือ “รัฐล้อมสังคม” นั่นเอง พระราชบัญญัตินี้มีผลในการยกเลิกรูปแบบเดิมของความสัมพันธ์แบบดั้งเดิม คือ การยกเลิกการส่งส่วยส่งของ และสวนต้นไม้เงินต้นไม้ทอง มาเป็นการเสียเงินค่าราชการ (แม้ว่าผู้เสียเงินนี้จะมีใช้ราชการ แต่ก็เสียเงินค่าราชการแทนการที่ต้องมารับราชการตามระบบไพร่) ทั้งนี้โดยเริ่มต้นที่มณฑลชั้นในก่อนแล้วจึงขยายไป

¹³ดู Benedict Anderson, *Imagined Communities : Reflections on the Origin and Spread of Nationalism* (London : Verso, 1983).

ยังมณฑลชั้นนอก จนถึงบริเวณ 7 หัวเมือง (มณฑลปัตตานี) เป็นอันดับสุดท้าย เมื่อ พ.ศ. 2448

ควบคู่ไปกับพระราชบัญญัติข้างต้นนี้ ได้แก่ การยกเลิกระบบทาส ซึ่งดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ พ.ศ. 2417 [พระราชบัญญัติพิทักษ์อายุลูกทาสลูกไทย มาจนถึง การออกพระราชบัญญัติทาส ใน พ.ศ. 2448 (พระราชบัญญัติทาสรัตนโกสินทรศก 124 ออกเมื่อ 1 เมษายน 2448)] ซึ่งกำหนดให้นายเงินปล่อยลูกทาสทุกคนให้เป็นอิสระในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2448 ให้นายเงินลดค่าตัวให้แก่ทาสที่ยังไม่หลุดพ้นค่าตัวเดือนละ 4 บาท ตั้งแต่เดือนเมษายน 2448 ห้ามมิให้เอาคนที่คนไทย หรือทาสที่หลุดพ้นค่าตัวแล้วมาเป็นทาส และถ้าทาสจะเปลี่ยนเจ้าเงินใหม่ ห้ามมิให้ทำสารกรรมขึ้นค่าตัวสูงกว่าเงินค่าตัวเก่า

ในปีเดียวกัน ก็ได้มีการออกพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหารรัตนโกสินทรศก 124 ซึ่งเท่ากับเป็นการยกเลิกระบบไพร่แบบดั้งเดิม¹ ซึ่งเป็นลักษณะทางสถาบันที่ยืนยันการดำรงอยู่ของแหล่งอำนาจหลายแหล่ง การออกพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร จึงเป็นการเปลี่ยนรากฐานทางกฎหมายและสถาบันของกลไกของรัฐด้านการควบคุมกำลังบังคับและการควบคุมกำลังคนในเวลาเดียวกัน

ดังนั้น เมื่อถึง พ.ศ. 2448 จึงมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกิดขึ้นพร้อมๆ กันไปสามด้านคือ การสิ้นสุดของรูปธรรมด้านอำนาจทางการเมืองของท้องถิ่น การสิ้นสุดของรูปธรรมด้านอำนาจเศรษฐกิจของชนชั้นนำในท้องถิ่นต่างๆ และการสิ้นสุดของรูปธรรมด้านการควบคุม-จัดการกับแรงงานที่มีการกระจายอยู่ทั่วสังคม มีข้อสังเกตว่าศูนย์กลางได้ตระหนักถึงลักษณะเด่นของความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์กลางกับอาณาบริเวณรอบนอกอย่างยิ่ง และจัดให้มีการปรับเปลี่ยนการเก็บส่วย-ภาษีมาเป็นค่าราชการอย่างค่อยเป็นค่อยไปตามความหนัก-เบาของปัญหา ซึ่งผูกพันอยู่กับลักษณะทางเชื้อชาติ-ภาษา-ชนบประเพณีอย่างแยกไม่ออก ดังจะเห็นได้ว่า ศูนย์กลางได้จัดการกับหัวเมืองชั้นในซึ่งอยู่ในภาคกลางก่อนเป็นลำดับแรก ไม่ใช่เพียงเพราะความใกล้ชิดต่อศูนย์กลางและความสะดวกในการปฏิบัติการณ์เท่านั้น แต่เป็นเพราะความสลับซับซ้อนของท้องถิ่นทางด้านเชื้อชาติ-ภาษา-วัฒนธรรมอีกด้วย

¹ในเรื่อง ระบบไพร่ ดู อัญชลี สุสัยพันธ์, การเปลี่ยนแปลงของระบบไพร่ และผลกระทบต่อสังคมไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2524).

ดังนั้นศูนย์กลางจึงดำเนินการกับหัวเมืองเจ็ดหัวเมืองในมณฑลปัตตานี (ซึ่งเป็นหัวเมืองของ “พระยาแขกทั้งเจ็ด”) เป็นลำดับสุดท้าย¹⁵

มีการศึกษาหลายชั้นให้เห็นว่า ปฏิกริยาต่อต้านอำนาจรัฐศูนย์กลางที่เกิดขึ้นในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ นั้น เกิดจากการที่ศูนย์กลางเข้าไปควบคุมและแทรกแซงหัวเมืองต่าง ๆ ในแง่ของการดูดซับทรัพยากรทั้งทางด้านกำลังคนและกำลังเงินโดยตรงมากขึ้นเป็นลำดับ ปฏิกริยาเหล่านี้ไม่ได้มีที่มาจากการครอบงำด้านอุดมการณ์หรือความรู้สึกนึกคิด เพราะในช่วงเวลาที่เกิดเหตุการณ์เหล่านั้นนั้น ศูนย์กลางยังมีได้ดำเนินการรุกทางด้าน การเปลี่ยนแปลงกระแสความคิด หรือวัฒนธรรมประเพณีของท้องถิ่น ในแง่นี้ แม้จะ ความคิดเกี่ยวกับรัฐประชาชาติจะเกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ก็ตาม แต่รัฐประชาชาติในแง่ของความรู้สึกชาตินิยม และการรุกของศูนย์กลางทางด้านนี้มิได้เกิดขึ้น ในระดับกว้าง หากได้มีการปรับแนวคิดดังกล่าวในรูปธรรมของการเปลี่ยนแปลง จากเบื้องบนอย่างใหญ่หลวง จนอาจกล่าวได้ว่า ความคิดแบบดั้งเดิมตามระบอบเก่าที่เกี่ยวกับรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปเป็น ความคิดแบบใหม่ของชนชั้นนำ แต่จำกัดวงแคบอยู่เฉพาะส่วนบนสุดของกลไกของรัฐเท่านั้น การเปลี่ยนแปลงนี้จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงทางความคิดครั้งสำคัญ ยิ่งนำไปสู่การปฏิวัติระบอบการปกครองที่ดำเนินการจากเบื้องบน¹⁶ อันมีผลโดยตรงต่อการสร้างความแข็งแกร่งให้แก่กลไกของรัฐในแง่ของการใช้กำลังบังคับ และการควบคุมด้านกำลังที่กลไกรัฐมีต่อสังคม แต่ยังมีได้มีผลทางการเปลี่ยนแปลง กลไกด้านอุดมการณ์หรือการกล่อมเกลางทางสังคม ซึ่งมามีการเร่งรุกอย่างจริงจัง ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในด้านเศรษฐกิจนั้น ข้าพเจ้าได้กล่าวมาแล้วว่า เราควรระมัดระวังที่จะกล่าวถึงระบบเศรษฐกิจไทย เพราะส่วนย่อยต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจมีความ

¹⁵ดูรายละเอียดใน ณรงค์ นุ่นทอง “การปฏิรูปการปกครองมณฑลนครศรีธรรมราช ในสมัยพระยาสุโขมนัยวินิตเป็นข้าหลวงเทศาภิบาล (พ.ศ. 2439-2449)” และสมโชติ อ๋องสกุล “การปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล : มณฑลปัตตานี” ใน เล่มเดียวกัน หน้า 332-347 และ หน้า 348-403. ตามลำดับ

¹⁶พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมีพระราชวินิจฉัยคำนำ พระราชดำรัสทรง แถลงพระบรมราชาธิบายแก่ข้าพการปกครองแผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบพลิกแผ่นดิน ผู้สนใจควรดู เศษ บุญนาค การปกครองแบบเทศาภิบาลเป็นระบบปฏิวัติ หรือวิวัฒนาการ ในเล่มเดียวกัน หน้า 20-27.

หลากหลายมาก ด้วยเหตุนี้เองข้าพเจ้าจึงเห็นว่า การกล่าวถึงเศรษฐกิจของมณฑลจะเหมาะสมกว่า เพราะแท้ที่จริงแล้ว การจัดแบ่งส่วนของอาณาเขตเป็นมณฑลนั้นนอกจากจะสอดคล้องกับลักษณะทางสังคม-วัฒนธรรม และอำนาจทางการเมืองในระดับท้องถิ่นแล้ว ก็ยังสอดคล้องกับลักษณะทางเศรษฐกิจอีกด้วย ดังจะเห็นได้ว่า ภูเก็ต เป็นเพียงเกาะเล็ก ๆ แต่ได้มีการเรียกชื่อกลุ่มหัวเมืองทางภาคใต้ฝั่งมหาสมุทรอินเดียว่า มณฑลภูเก็ต ซึ่งได้แก่ บริเวณจังหวัดระนอง พังงา ภูเก็ต กระบี่ ตรัง และสตูล และเท่ากับให้ความสำคัญแก่เมืองภูเก็ต ซึ่งมีลักษณะทางเศรษฐกิจในแง่ของการผลิตแบบอุตสาหกรรม มีการส่งออกและมีการสะสมทุนที่ก้าวหน้ามากกว่าชุมชนเศรษฐกิจใด ๆ ในประเทศ ข้าพเจ้าได้เคยให้ข้อสังเกตมาแล้วว่า เราควรวิเคราะห์ระบบเศรษฐกิจของเมืองเชียงใหม่ในส่วนที่สัมพันธ์กับพม่าซึ่งเป็นอาณานิคมของอังกฤษและมีระบบเศรษฐกิจแบบพาณิชย์กรรมที่อาศัยระบบการแลกเปลี่ยนทั้งสิ่งของและเงินตราที่ผูกพันกับพม่าเป็นอย่างมาก ในภูเก็ตก็เช่นกัน มีหลักฐานปรากฏอย่างชัดเจนว่าเศรษฐกิจของภูเก็ตรุ่นนั้นผูกพันกับสิงคโปร์และปีนังมากกว่ากับกรุงเทพ ทั้งในแง่ของการสะสมทุนและความสัมพันธ์ส่วนตัวและทางธุรกิจของนายเหมืองและพ่อค้าที่อยู่ในภูเก็ตกับนายทุนที่สิงคโปร์และปีนัง จึงไม่เป็นที่แปลกใจว่าแม้ก่อนที่รัฐบาลกรุงเทพจะเข้าไปแทรกแซงในการจัดการปกครองมณฑลภูเก็ตมากขึ้นก็ได้มีการต่อต้านอำนาจรัฐจากศูนย์กลางจากชุมชนชาวจีนอยู่แล้ว (ตั้งแต่ พ.ศ. 2419 ซึ่งผู้ว่าราชการเมืองไม่สามารถควบคุมได้) และเมื่อศูนย์กลางเข้าไปจัดการเก็บภาษีมากขึ้นก็มีหนังสือพิมพ์ที่สิงคโปร์และปีนังโจมตีรัฐบาลกรุงเทพว่า เอาเปรียบคนในบังคับอังกฤษที่เข้ามาทำเหมืองแร่และค้าขายให้ แต่กลับเอาเงินไปใช้จ่ายในกรุงเทพ¹⁷

จากข้อสังเกตนี้ทำให้เราสรุปได้ว่า เศรษฐกิจมณฑลภูเก็ตโดยเฉพาะที่เกาะภูเก็ตนั้น ได้เข้าสู่ระบบทุนนิยมแบบเน้นการผลิตเพื่อการส่งออก และต้องอาศัยการระดมสะสมทุนที่ก้าวหน้าไปกว่าส่วนใด ๆ ของประเทศไทย และมีการผูกพันเชิงเศรษฐกิจกับผู้ปกครองอาณานิคมในแหลมมลายู และตลาดยุโรปเป็นอย่างมาก นับตั้งแต่ได้มีการขยายตัวอย่างขนานใหญ่ของการทำเหมืองแร่ดีบุกนับ

¹⁷ดูรายละเอียดในสุนทร หิรัญวงษ์ "การปฏิรูปการปกครองมณฑลภูเก็ตในรัชกาลสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวระหว่าง พ.ศ. 2434-2435" ใน เล่มเดียวกัน หน้า 288-331 ความผูกพันระหว่างภูเก็ตกับสิงคโปร์นั้นจะเห็นได้จากการที่ ต้น กิมเจ็ง กงสุลใหญ่ของไทยประจำเมืองสิงคโปร์ได้เข้ามาขอประมุขภาษีเฉพาะที่เมืองภูเก็ตต่อรัฐบาลโดยเสนอที่จะส่งเงินให้รัฐบาลมากกว่าที่ผู้ว่าราชการเมืองภูเก็ตได้ส่งให้รัฐบาลกลาง

ตั้งแต่ พ.ศ. 2403¹⁸ ก่อนการปฏิรูปการปกครองเป็นเวลานาน

ทางด้านมณฑลพายัพก็เช่นกัน เดิมที่ศูนย์กลางใช้วิธีการควบคุมทางอ้อมแบบประเทศราช โดยเน้นหนักทางด้านการเมือง-การปกครองมากกว่าด้านเศรษฐกิจ กล่าวคือหัวเมืองประเทศราชนั้นมีหน้าที่หลัก 4 ประการคือ การช่วยป้องกันพระราชอาณาเขต การช่วยขยายพระราชอาณาเขต การช่วยเหลือในราชการสงครามและการส่งสิ่งของ เช่น ดันไม้ ทองเงิน และส่วย¹⁹ ดังนั้นเศรษฐกิจของมณฑลพายัพโดยเฉพาะของจังหวัดเชียงใหม่จึงผูกพันกับกรุงเทพฯ น้อยมาก ทั้งนี้เนื่องจากก่อนหน้าการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น อาณาบริเวณทางเหนือตอนบนมีความสำคัญทางยุทธศาสตร์และความมั่นคงเป็นด้านหลักมานับแต่โบราณกาล จวบจนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2367-2394) เมื่ออังกฤษได้พม่าเป็นอาณานิคมและมีผลประโยชน์ในการป่าไม้มากขึ้น ชุมชนเศรษฐกิจของภาคเหนือตอนบนจึงไปสัมพันธ์กับวงอำนาจทางเศรษฐกิจของเจ้าอาณานิคมมากขึ้น จนเป็นเหตุให้ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทย-อังกฤษ-เมืองเจ้าประเทศราชมีความสลับซับซ้อนจนต้องมีการทำสัญญาเชียงใหม่เมื่อ พ.ศ. 2416 และมีการทำสัญญาเชียงใหม่ฉบับที่ 2 เมื่อ พ.ศ. 2426²⁰

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ก่อนการปฏิรูปการปกครองโดยมีการนำระบบมณฑลเทศาภิบาลมาใช้ ซึ่งเป็นการกระชับอำนาจทางการเมือง-การปกครองของศูนย์กลางเข้านั้น อาณาบริเวณบางส่วน เช่น ด้านใต้ (มณฑลภูเก็ต) และด้านเหนือตอนบน (มณฑลพายัพ) ได้มีการดำรงอยู่ของระบบเศรษฐกิจที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างไปจากระบบเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในส่วนอื่นๆ เช่น ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคกลาง

อย่างไรก็ดีการที่ศูนย์กลางต้องมีการใช้การใช้จ่ายเพื่อการรวมศูนย์อำนาจทางการเมือง-การปกครอง เพื่อรับมือกับนักล่าอาณานิคมอังกฤษและฝรั่งเศสนี้ ได้มีผลก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างศูนย์กลางกับระบบเศรษฐกิจของบางมณฑลอีกด้วย ที่เห็นได้ชัดได้แก่

¹⁸เรื่องเดียวกัน หน้า 293

¹⁹ดู สรัสวดี ประยูรเสถียร "การปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล : มณฑลพายัพ" ใน เล่มเดียวกัน หน้า 28-48.

²⁰เรื่องเดียวกัน หน้า 32-33.

มณฑลภูเก็ต²¹ และมณฑลพายัพ ดังได้กล่าวมาแล้ว กล่าวโดยสรุปก็คือในขณะที่ระบบเศรษฐกิจของหมู่บ้านในภาคกลางในระยะเวลาเดียวกันยังคงมีลักษณะที่ล้าหลังไม่มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านความสัมพันธ์ทางการผลิตและเทคนิคการผลิต ตลอดจนมีการลงทุนขนาดใหญ่ (ไม่ว่าจะเป็นจากภาครัฐบาล หรือเอกชน) มากนัก ทั้งๆที่ได้มีการค้าเสรีและการส่งออกอย่างมากนับตั้งแต่การมีสัญญาบาวริง ใน พ.ศ. 2398 เป็นต้นมาก็ตาม นอกจากนี้แม้ว่าโรงสีข้าวเครื่องจักรจะมีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2401 ก็ตาม แต่การจัดตั้งโรงสีข้าวเครื่องจักรก็ไม่ต้องมีการลงทุนมากเท่าใดนัก ต่างกับการทำเหมืองแร่ดีบุกซึ่งต้องอาศัยเทคนิคและมีการลงทุนมาก แต่กิจการเหมืองแร่ไม่สัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจทั่วไป ไม่ใช่เพราะกิจการเหมืองแร่เป็นการผลิตเพื่อสินค้าขั้นปฐมจึงไม่มีการขยายตัวไปสู่อุตสาหกรรมอื่นอันจะก่อให้เกิดระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมได้ ดังที่มีผู้แสดงความเห็นไว้เท่านั้น²² แต่ควรนำเอาข้อสังเกตของข้าพเจ้าที่เกี่ยวกับลักษณะเฉพาะของระบบเศรษฐกิจมณฑลภูเก็ต ซึ่งผูกพันกับสิงคโปร์-ปีนังมากกว่ากรุงเทพมหานครมาพิจารณาด้วย เพราะการที่กิจการเหมืองแร่ในระยะแรกเริ่มไม่ได้พัฒนาไปสู่การลงทุนในอุตสาหกรรมอื่นนั้น น่าจะเกิดจากปัจจัยด้านลักษณะของนายทุนและกระบวนการสะสมทุนซึ่งผูกพันกับสังคมอื่นมากกว่าจะเป็นเพราะการผลิตดีบุกเป็นการผลิตเพื่อสินค้าขั้นปฐม²³

²¹ดูรายละเอียดใน สุวิทย์ ไทพยวัฒน์, **วิวัฒนาการเศรษฐกิจชนบทในภาคกลางของไทยระหว่าง พ.ศ. 2394-2475** (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2522) และ ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ **การผลิตและการค้าข้าวในภาคกลางตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7** (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2511).

²²พรณี อวนสกุล "กิจการเหมืองแร่ดีบุกกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจภาคใต้ (พ.ศ. 2411-2474)" ในฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสมภพ มานะรังสรรค์ (บรรณาธิการ) **อ้างแล้ว** หน้า 400-441.

²³พรณี เองก็ได้ชี้ให้เห็นว่ามณฑลภูเก็ตนั้นมีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการค้าที่แนบแน่นกับปีนังมาก เศรษฐกิจของมณฑลภูเก็ตอยู่ได้ก็ด้วยการค้ากับปีนังและการบริการทางเศรษฐกิจของมณฑล เช่น การรับส่งเงิน ธนาคาร การศึกษา โรงพยาบาลก็อาศัยบริการที่ปีนัง ทำให้ระบบเศรษฐกิจนี้เป็นส่วนหนึ่งของอาณาเขตทางเศรษฐกิจมลายูไป ดู เรื่องเดียวกัน หน้า 426 พรณีวิเคราะห์ข้อเท็จจริงนี้สืบสาวไปอธิบายการสะสมทุนที่ผูกพันอาณาเขตทางเศรษฐกิจนอกประเทศไทยมากกว่าที่จะอธิบายโดยพิจารณาจากลักษณะของสินค้า

ข้อพิจารณาข้างต้นทำให้เรามีข้อสรุปว่าแท้ที่จริงแล้ว หน่อของระบบทุนนิยมในสังคมไทยนั้นมีรากเง่าที่ยาวนานพอสมควร โดยมีโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่น่าจะพัฒนาไปสู่ทุนนิยมอุตสาหกรรมได้ภายในช่วงเวลาที่ไม่นานนัก แต่เหตุใดการพัฒนาดังกล่าวจึงได้ล่าช้าไป ข้าพเจ้าตั้งประเด็นไว้แล้วว่า เป็นเพราะความหลากหลายและความไม่สม่ำเสมอของระบบย่อยทางเศรษฐกิจต่างๆ ต่อไปเราควรหาจุดเชื่อมให้ได้ว่า เหตุใดระบบย่อยที่มีลักษณะเป็นเศรษฐกิจทุนนิยมจึงไม่อาจขยายการสะสมทุนได้ในส่วนอื่นๆ ข้าพเจ้าเห็นว่า ลักษณะทางเชื้อชาติและความสัมพันธ์ระหว่างทุนต่างประเทศ ชนชั้นนำที่มีอำนาจการเมืองที่ศูนย์กลาง และชนชั้นนำทางเศรษฐกิจที่มีศักยภาพในการสะสมทุนและขยาย-ปรับอำนาจทางเศรษฐกิจไปเป็นอำนาจทางการเมือง มีส่วนสำคัญยิ่งต่อพัฒนาการของสังคม (ไทย) ปัจจุบัน และเราควรทำความเข้าใจกับสภาพการณ์ในทางเศรษฐกิจสังคม-การเมืองในช่วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2401 ซึ่งเป็นปีที่มีการตั้งโรงสีเครื่องจักรขึ้นเป็นเครื่องแรกในกรุงเทพฯ จนถึง พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นปีที่มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเสียก่อน ทั้งนี้โดยระลึกว่าในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกิดขึ้นก่อนหน้า พ.ศ. 2475 หลายประการดังได้กล่าวมาแล้ว

ลักษณะของ “นายทุน” ในสังคมไทย

ข้าพเจ้าเห็นว่านอกจากลักษณะเด่นทางด้านเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับการลงทุนและระบบย่อยทางเศรษฐกิจที่ข้าพเจ้าเรียกว่า “เศรษฐกิจมณฑล” แล้ว เราจะต้องเข้าใจลักษณะของผู้เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต ทั้งที่เป็น “นายทุน” “นายทุนน้อย” ตลอดจน “นายทุนขุนนาง” ด้วย และวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่าง “ชนชั้น” เหล่านี้กับกลุ่มบุคคลที่กุมอำนาจการเมืองที่ศูนย์กลาง ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มทั้งสองนี้กับพลังภายนอกสังคม (ทุนต่างชาติ อำนาจทางการเมืองจากรัฐอื่น) ด้วย

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าผู้เป็นเจ้าของทุนกิจการต่าง ๆ ด้านพาณิชย์กรรม และอุตสาหกรรมในระบบย่อยเศรษฐกิจมณฑล รวมทั้งในเขตศูนย์กลางด้วยนั้น ส่วนใหญ่เป็นต่างชาติ โดยเฉพาะชาวตะวันตกกับชาวจีน แม้ว่าชาวไทย (เจ้าและขุนนาง) จะเป็นเจ้าของทุน (กิจการโรงสี) อยู่ด้วย และแม้ว่าพระคลังข้างที่จะเป็นเจ้าของโรงสีกว่าครึ่ง (ระหว่าง พ.ศ. 2401-2473) ก็ตาม แต่เจ้าและขุนนางก็ได้เข้าสู่กระบวนการผลิตอย่างแท้จริง เพราะมีความสนใจจำกัดเฉพาะการเก็บรายได้จากค่าเช่า โดยมีคนจีนซึ่งเป็นคนเช่าทำ ทั้ง ๆ ที่ชาวจีนที่เช่าทำนั้น

แต่เดิมมิได้เป็นเจ้าของทุนเหมือนกับชาวตะวันตกซึ่งเข้ามาตั้งโรงสีในกรุงเทพฯ ใดก็ตามก็ตาม ความสัมพันธ์กับเจ้าและขุนนางไทยทำให้ชาวจีนที่ประกอบการค้าข้าว ทั้งทางด้านการทำโรงสีข้าวและการส่งออกข้าว ประสบความสำเร็จได้ในเวลาต่อมา²⁴

การพัฒนาของทุนชาวจีนในไทยที่เกิดจากการค้า-ทำโรงสีข้าว จึงสัมพันธ์กับเจ้า-ขุนนางเป็นด้านหลัก และมีลักษณะแข่งขันกับทุนต่างชาติตะวันตก ความสามารถในการขยายตัวของทุนชาวจีน-เจ้า-ขุนนางไทย จึงมิใช่เป็นการ ทำทายอำนาจทางการเมืองในระยะเวลาระหว่าง พ.ศ. 2401-2475 เพราะศัตรู ของรัฐในระบอบเก่าที่สำคัญมิใช่พลังจากภายในสังคม แต่เป็นผลประโยชน์ต่างชาติ ทั้งนี้เพราะจักรวรรดินิยมในรูปของการเอาประเทศหนึ่ง ๆ เป็นอาณานิคมนั้น มี มิติที่เป็นผลรวมทั้งทางด้านการเมือง-เศรษฐกิจ-สังคม อำนาจในระบอบเก่าจึง เกรงกลัวนักกลัวอาณานิคม และพยายามขัดขวางมากกว่าร่วมมือกับชาติตะวันตก ด้านหนึ่งนั่นก็คือ การร่วมพันธมิตรกับคนจีนในฐานะเจ้าของทุนและคนจีนเป็นผู้ ประกอบการค้าโดยไม่ต้องเกรงกลัวผลกระทบทางการเมืองที่จะมีตามมา ทั้งนี้เป็น สภาพการณ์ในระยะแรกเริ่มเมื่อคนจีนในเขตภาคกลางยังคงเป็นเบี้ยล่าง และไร้ การจัดตั้งที่เป็นระบบ ข้าพเจ้าจึงไม่เห็นด้วยกับนักวิชาการตะวันตกบางคนที่มีความ เห็นว่าการปฏิรูปการปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ขาดคุณลักษณะของการสร้างรัฐประชาชาติ โดยที่นักวิชาการตะวันตกมีความเห็น ว่า นโยบายการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางของราชวงศ์ไทยนั้น “กำลังเร่งรัดไป เพราะเป็นผลจากความต้องการและโอกาสที่เกิดจากการขยายตัวของระบบทุนนิยมโลก” ซึ่งมีความหมายเป็นนัยว่า ชนชั้นนำในช่วงเวลาของการปกครองกึ่งเมืองขึ้นนั้น ได้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของต่างชาติ เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ทางชนชั้นไว้เหนือ ประชาชนทั่วไป²⁵ ข้าพเจ้าคิดว่าความเห็นของ Ben Anderson นั้นยังเป็นการ ด่วนสรุปเกินไป โดยไม่พิจารณาถึงพลังกดดันสามมิติดังกล่าว ข้าพเจ้าเห็นว่า ในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น ชนชั้นปกครองไทยพยายามที่จะหลีกเลี่ยงการเป็น “ชน ชั้นนำที่ต้องพึ่งพา” (dependent elite) โดยการเลือกร่วมพันธมิตร (หรือจะ

²⁴ดูใน ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ อ่างแล้ว

²⁵Benedict Anderson, “Studies of the Thai State” ใน Eliezer B. Ayal (ed),

The Study of Thailand: Analyses of Knowledge, Approaches and Prospects in Anthropology, Art History, Economics, History and Political Science (Athens, Ohio : Ohio University papers in International Studies, Southeast Asia Series no. 54, 1978).

กล่าวว่า ช่วยในการพัฒนาทุนนิยมของชาวจีนที่เดิมไม่มีทุนรอนก็ได้) กับคนจีน
ทั้งในแง่การประกอบการและแรงงาน

ที่ควรกล่าวถึงก็คือ ในระบบเศรษฐกิจย่อยที่มณฑลกุ่ตั้นั้น การที่
เศรษฐกิจการค้าของกุ่ตั้นั้น ผูกพันกับเศรษฐกิจภายใต้อำนาจครอบงำของเจ้า
อาณานิคมอังกฤษ ทำให้รัฐบาลไทยในสมัยรัชกาลที่ 5 ดำเนินนโยบายทั้งที่เป็น
ทางการ และทั้งที่เป็นความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ที่แตกต่างไปจากที่กระทำต่อคน
จีนในกรุงเทพและภาคกลาง เช่นแม้ว่าจะใช้ประโยชน์จากชาวจีนในสิงคโปร์ให้
เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของไทยในดินแดนที่อยู่ภายใต้อำนาจของเจ้าอาณานิคม
อังกฤษก็ตาม แต่ก็ไม่ส่งเสริมให้บุคคลผู้นั้นสามารถหาช่องทางเพื่อเพิ่มทุน-ขยาย
ผลประโยชน์ในกุ่ตั้นั้นที่อยู่ภายใต้การปกครองของไทยได้ ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลจะได้
รับผลประโยชน์ตอบแทนมากขึ้น นี่คือการถือของการที่ ตัน กิมเจ็ง (พระยาอัศ-
ฎรคตหิครักษา) กงสุลใหญ่ของไทยประจำสิงคโปร์ เสนอขอประมุขภาชีเฉพาะ
เมืองกุ่ตั้นั้น โดยให้เหตุผลว่าผู้ว่าราชการเมืองกุ่ตั้นั้นเอาเปรียบรัฐบาลส่ง
เงินให้เพียงปีละ 17,360 บาท โดยตนขอส่งให้ปีละ 320,000 บาท ซึ่งรัฐบาล
กลางไม่ยอม แต่ได้คิดจัดการเปลี่ยนวิธีการเก็บภาษีเสียใหม่²⁶ เมื่อเทียบกรณีนี้
กับการที่รัฐบาลยอมให้คนจีนในกรุงเทพประมุขการเก็บภาษีได้ และแม้กระทั่งไว้
วางใจให้เช่าโรงสี เอื้อเพื่อทุนให้ และให้เช่าที่ดิน ทั้งในกรุงเทพและในจังหวัด
ใกล้เคียงในภาคกลางด้วย และการยอมให้ชาวจีนที่ควบคุมกิจการเหมืองแร่ดีบุก
ในมณฑลกุ่ตั้นั้น “เหมาเหมือง” ได้โดยที่พ่อค้าจีนเหล่านั้นได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าเมือง
กล่าวคือ เข้าสู่ระบบการควบคุมของศูนย์กลางแล้ว ย่อมแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า
ชนชั้นนำทางการเมืองที่ศูนย์กลางเล็งการร่วมพันธมิตรกับจีนนอกที่เข้ามาอยู่ในเมือง
ไทยมากกว่าเงินภายนอกประเทศหรือจีนในบังคับของอังกฤษ ดังนั้นเมื่อรัฐบาล
กลางดำเนินการจัดเก็บภาษีในมณฑลกุ่ตั้นั้นเพิ่มขึ้น หนังสือพิมพ์ในสิงคโปร์และ
ป็นิ่งจึงทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงให้แก่ผลประโยชน์ของเจ้าอาณานิคมด้วยการ
วิจารณ์การดำเนินนโยบายของรัฐบาลกลาง

ข้าพเจ้าเห็นว่าความขยายการปกครองมณฑลเทศาภิบาล เป็นความพยายาม
ของชนชั้นปกครองไทย ที่จะเป็นอิสระจากพลังกดดันของจักรวรรดินิยมอังกฤษ
และฝรั่งเศส และมีผลในการทำให้รัฐและกลไกของรัฐ มีประสิทธิภาพในการเผชิญ

²⁶สุนทร หิรัญวงษ์ “การปฏิรูปการปกครองมณฑลกุ่ตั้นั้น” ในวชิราวุฒิ มูลศิลป์และ
สมชาติ อ่องสกุล (บรรณาธิการ) อ่างแล้ว หน้า 305.

หน้ากับจักรวรรดินิยมมากยิ่งขึ้น ข้าพเจ้าจึงไม่เห็นด้วยกับ Ben Anderson ที่เห็นว่า นโยบายรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง เป็นผลที่เกิดจากความต้องการและโอกาสที่มาจากขบวนการขยายระบบทุนนิยมโลก²⁷ ทั้งนี้เพราะข้าพเจ้าเห็นว่า ระบบทุนนิยมโลกที่ขยายตัวออกมายังเอเชียอาคเนย์ และยังประเทศไทยในสมัยนั้นมิใช่ระบบทุนนิยมโลก หรือ “global capitalist system” ดังที่ Ben Anderson เติญไว้ หากเป็นระบบทุนนิยมแบบจักรวรรดินิยม ชนชั้นปกครองของไทยจึงไม่อาจยอมเป็นเครื่องมือของทุนนิยมแบบจักรวรรดินิยมได้ เพราะการยอมร่วมมือกับพลังภายนอกเพื่อเอาเปรียบคนภายในประเทศนั้น มิได้มีผลทางด้านเศรษฐกิจหรือการเพิ่มพูนความมั่งคั่งของชนชั้นปกครองแต่เพียงด้านเดียว หากจะนำไปสู่การสูญเสีย เอกราชทางการเมือง ซึ่งยอมมีผลสืบทอดต่อไปถึงการสูญเสียชนชั้นทางเศรษฐกิจ-สังคม-การเมืองทั้งหมดด้วย ดังนั้น การสร้างอำนาจให้แก่ศูนย์กลางจึงไม่ใช่การสร้างรัฐแบบเมืองขึ้น แต่เป็นการสร้างรัฐเพื่อหลีกเลี่ยงการเป็นเมืองขึ้นมากกว่า

ข้าพเจ้าเห็นว่า การศึกษา-วิเคราะห์ พัฒนาการของทุนในสังคมไทยจะละเอียดปัจจัยด้านสภาพการณ์ด้านต่างประเทศ และลักษณะของระบบทุนนิยมโลกในขณะนั้น ซึ่งด้านหลักเป็นจักรวรรดินิยมไปเสียมิได้เลย การเลือกดำเนินนโยบายด้านการปกครอง-เศรษฐกิจ-สังคม ของชนชั้นนำไทยในขณะนั้นมีศูนย์กลางอยู่ที่การดิ้นรนต่อสู้กับทุนนิยมจักรวรรดินิยม กล่าวคือ เป็นการต้านมากกว่าการร่วมมือ ดังจะเห็นได้จากการจำยอมรับทำสนธิสัญญาต่าง ๆ นั้นเกิดจากความด้อยกว่าทางกำลังอาวุธมากกว่าการมีความคิดริเริ่มหรือชักชวนให้มีการเข้ามาประกอบการค้าด้วยความเต็มใจและยินยอม ชนชั้นนำที่เป็นเจ้าและขุนนางไทยจึงมีความระมัดระวังเป็นพิเศษที่จะส่งเสริมคนจีนที่อยู่ในบังคับของอังกฤษหรือมีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับผลประโยชน์ของอังกฤษ การวิเคราะห์การพัฒนาทุนนิยมของไทยจึงต้องกระทำอย่างระมัดระวัง แทนที่จะวิเคราะห์โดยอาศัยทฤษฎีและแนวความคิดของการพึ่งพาแล้วด่วนสรุปว่า “เนื่องจากการพัฒนาทุน

²⁷John Girling ในหนังสือ **Thailand : Society and Politics** (Ithaca : Cornell University Press, 1981) ก็ไม่เห็นด้วยกับความคิดของ Benedict Anderson โดย Girling เห็นว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือการบริหารที่ได้จากลัทธิอาณานิคมนั้นเมื่อน้อยกว่าผลเสียที่จะเกิดขึ้นทางการเมืองมาก Girling เห็นว่าการที่รัชกาลที่ 5 ทรงรับเอาวิธีการของลัทธิอาณานิคมบางอย่างมาใช้ในการปกครองนั้น ก็เพื่อจะหลีกเลี่ยงลัทธิอาณานิคมนั่นเอง ดูหนังสือข้างต้น หน้า 47-48

นิยมในประเทศไทยตั้งแต่การเซ็นสัญญาบาวริง (พ.ศ. 2398) เป็นการแผ่เข้ามา และอยู่ภายใต้การควบคุมของประเทศทุนนิยมศูนย์กลาง การพัฒนาทุนนิยมใน สาขาเกษตรของไทยจึงมีลักษณะเฉพาะ และการพัฒนาทำได้จำกัด เนื่องจากเป็น ทุนนิยมบริวาร”²⁸

จิตสำนึกทางชนชั้น

ประเด็นที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่งก็คือ ลักษณะทางเชื้อชาติ และจิตสำนึก ทางชนชั้นของกรรมพีชนส่วนน้อยที่จะต้องสร้างเนื้อสร้างตัว สะสมและขยายทุน ภายใต้สภาพแวดล้อมที่โครงสร้างส่วนบนของสังคม (รัฐ และกลไกอุดมการณ์ กฎหมาย ชนบทธรรมเนียมประเพณี-วัฒนธรรม) มีความแข็งแกร่ง เช่น ประเทศไทย ข้าพเจ้าคิดว่าประเด็นนี้สำคัญยิ่งในการวิเคราะห์ลักษณะของชนชั้นนายทุนไทย เชื้อสายจีน ซึ่งในระยะแรกนั้น ชาวจีนที่เข้ามาอยู่ในเมืองไทยมีใช้ผู้ที่มั่งคั่งบทบาท-หน้าที่ของพวกเขาเป็นการทดแทนทักษะ (ทางการค้า-ประกอบการ) และ แรงงาน ไร้ฝีมือในการก่อสร้างชุดคลอง-ชนของ แทนแรงงานไพร่ของคนไทย ความ สัมพันธ์ของชาวจีนที่ไต่เต้าขึ้นมาเป็นพวกเจ้าภาษี-นายอากร จึงเป็น “นายทุน ฟังพา” ที่มีจิตสำนึกยอมรับอำนาจและความคุ้มครองของเจ้า-ขุนนางไทย จิต สำนึกของชาวจีนที่ประกอบกิจการค้า จึงมิใช่จิตสำนึกทางชนชั้นของนายทุนที่เป็น อิสระ แต่มีลักษณะของจิตสำนึกแบบศักดินาผสมปนเปอยู่ด้วยดังเห็นได้จากการ นิยมให้บุตรชายคนหนึ่งเข้ารับราชการ ไม่ใช่เพียงเพื่อผลประโยชน์ทางด้านการมี ความใกล้ชิดกับเจ้า-ขุนนางเท่านั้น แต่น่าจะเป็นเพราะภูมิหลังที่ยากแค้นของชาว จีนแต่จิวอพยพที่มีพื้นฐานเดิมทางชนชั้นระดับล่างของสังคม ซึ่งมีจิตสำนึกนิยม ยกย่องและเกรงกลัวอำนาจรัฐอยู่มาแต่เดิมแล้ว

ในแง่นี้ จุดเริ่มต้นของการพัฒนาทุนนิยมในสังคมไทยทางด้านรูปการณื จิตสำนึกจึงเป็นการกล่อมเกล้า และทำให้ชาวจีนอพยพที่ประสบความสำเร็จเป็น ขุนนางมากขึ้น จิตสำนึกนี้ยังมีการสืบทอดมากขึ้นในกรณีที่ชาวจีนผู้นั้นได้รับการ ยอมรับและถูกดูดกลืนเข้าสู่ระบบขุนนางไทย ด้วยการมีบรรดาศักดิ์และมีบุตรหลาน สืบตระกูลรับราชการ และใช้นามสกุลไทยตามราชทินนาม หรือมีการตั้งให้ใหม่

²⁸ การวิเคราะห์ในลักษณะนี้มีอยู่ในงานของนักเศรษฐศาสตร์การเมืองส่วนใหญ่ เช่น วิทยากร เชียงกุล การพัฒนาทุนนิยมในประเทศไทย : ศึกษากรณีสังคมเกษตร ภาคกลาง พ.ศ. 2503-2523 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ต้นหมาก 2526) หน้า 70.

แทนที่จะใช้แซ่²⁹ แท้ที่จริงแล้ว สมควรกล่าวไว้ ณ ส่วนนี้ด้วยว่า การมี พระราชบัญญัตินามสกุลออกใช้ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ผลสำคัญที่ตามมาได้มีเพียงการที่คนไทยมีนามสกุลเท่านั้น แต่มีผลในแง่ของการหล่อหลอม-กลืนกลายเป็นลูกจีนในชนรุ่นต่อๆ ไปให้มีเอกลักษณ์ไทยด้วยกระบวนการที่ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างและความสัมพันธ์ทางครอบครัว-เครือญาติของคนจีนโดยตรง นั่นคือ การลบแซ่ให้เลือนหายไปอย่างเป็นทางการ อันเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการกล่อมเกลாதองสังคมอื่น ๆ ให้มีการกลืนกลายเป็นวัฒนธรรมต่อไป

ข้าพเจ้าจึงมีข้อสังเกตว่า “ชนชั้นนายทุนของไทย” นั้นมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากชนชั้นนายทุนเชื้อสายจีนในสังคมอื่น เช่น อินโดนีเซีย มาเลเซีย และพม่า ทั้งนี้เพราะกระบวนการทำให้นุคคลผู้มีศักยภาพที่จะกลายเป็น “ชนชั้นนายทุน” ในระยะยาวนั้นได้กลายเป็น “ขุนนาง” ในแง่ความสัมพันธ์ทางสังคมและในแง่จิตสำนึก ปัจจัยสำคัญก็คือการที่ไทยไม่ตกเป็นอาณานิคม ทำให้การครอบงำทางเศรษฐกิจของต่างชาติ ขาดอำนาจตอกย้ำของการครอบงำทางการเมือง ดังนั้น บุคคลที่ประกอบกิจการทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นคนจีนและเป็นชนกลุ่มน้อย จึงไม่สามารถอาศัยอำนาจของเจ้าอาณานิคมสะสมและขยายทุนโดยร่วมมือกับผลประโยชน์ของนายทุนในเมืองแม่ได้ นายทุนนายหน้า (กัมปะดอร์) ซึ่งไม่ได้ดำเนินการอย่างอิสระ แต่ลักษณะของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับการเมืองในสังคมไทยที่มีได้เป็นอาณานิคม จึงแยกส่วนแทนที่จะรวมศูนย์ กล่าวคือรัฐและกลไกของรัฐสามารถควบคุมการก่อตัวของกลุ่มพลังทางเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยป้องกันมิให้แปรเปลี่ยนอำนาจทางเศรษฐกิจมาเป็นอำนาจทางการเมือง

พิจารณาในแง่นี้ ระบบทุนนิยมโลกในขณะที่เป็นจักรวรรดินิยมพร้อม ๆ กันไปด้วยนั้น จึงไม่อาจทำให้ไทยเป็นสังคมหรือรัฐบริวารได้ตามความหมายที่แท้จริง เพราะจักรวรรดินิยมสามารถกดดัน ควบคุม-แทรกแซงสังคมได้ในระดับและภายในขอบเขตทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ไม่อาจควบคุมนโยบายและการดำเนินการทางการเมืองในลักษณะที่ทำกับรัฐอาณานิคมได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การควบคุมกลไกด้านอุดมการณ์ ศาสนา ความเชื่อ การศึกษา และวัฒนธรรมยังอยู่ภายใต้

²⁹ เช่นกรณีของตระกูล ณ ระนอง (ภาคใต้) วรรณสุต (ภาคกลาง) และนิมมานเทมินทร์ (ภาคเหนือ) เป็นต้น

อำนาจของชนชั้นนำอยู่ การแข่งขันทางอำนาจระหว่างจักรวรรดินิยมอังกฤษและฝรั่งเศส เป็นปัจจัยหนึ่งทำให้ชนชั้นนำของไทย สามารถอาศัยเงื่อนไขนี้ ดำเนินนโยบายที่มุ่งผดุง “เอกราช” และอำนาจของศูนย์กลางไว้ได้เมื่อศูนย์กลางไม่แตกหรือตกอยู่ในการควบคุมของต่างชาติ ศูนย์กลางก็ยังสามารถทำการกระชับอำนาจครอบงำส่วนอื่นๆ ของอาณาจักรไว้ได้โดยส่วนรวม³⁰

ในด้านความหลากหลายทางเชื้อชาติ ภาษา และวัฒนธรรมนั้น ในภาคกลางเหนือ และใต้บางส่วน การนับถือศาสนาพุทธร่วมกันย่อมเป็นปัจจัยสำคัญในแง่ของการมีจุดร่วมทางวัฒนธรรมหลัก แต่ควรระลึกว่าความหลากหลายดังกล่าวก็ยังคงดำรงอยู่ภายใต้ร่มเงาของพุทธศาสนา ดังจะเห็นได้จากการสืบทอดความเชื่อและขนบธรรมเนียมของท้องถิ่นในชุมชนระดับหมู่บ้าน ที่ยังคงดำรงอยู่ได้ท่ามกลางอารยธรรมสมัยใหม่ และก่อนที่ระบบโรงเรียนและการศึกษาภาคบังคับ จะใช้เป็นการทั่วไป ลำพังเพียงศาสนาพุทธมีอาจหล่อหลอมความหลากหลายเหล่านี้ให้เป็นเนื้อเดียวกันได้ ตรงกันข้ามสถาบันสงฆ์มิใช่กลไกของรัฐโดยตรง ดังนั้นสถาบันสงฆ์ในระดับล่างสุด เช่น วัดในต่างจังหวัด จึงกลายกลืนไปกับวิถีชีวิตทางเศรษฐกิจ และวัฒนธรรมท้องถิ่นมากกว่าการที่วัฒนธรรมท้องถิ่นจะเป็นฝ่ายถูกกลืนเข้าไปกับศาสนาพุทธ³¹

อาจเป็นด้วยเหตุนี้เองที่รัฐมีความจำเป็นในการวางหลักเกณฑ์ทั่วไปทางหลักสูตรทางการศึกษา โดยในระยะแรกมีความจำเป็นต้องอาศัยวัดและพระเป็นผู้ทำการสอนก่อน แต่ต่อมารัฐจำเป็นต้องใช้กลไกของรัฐโดยตรงในการสร้างความรู้สึกสำนึกยอมรับอำนาจของศูนย์กลาง ความจำเป็นในการลดความแตกต่าง-หลากหลายที่มีอยู่ทั่วไปนอกศูนย์กลางนี้เองที่นำไปสู่การที่ระบบการศึกษากับลักษณะเด่นทางท้องถิ่นขาดความสัมพันธ์กัน เพราะวัตถุประสงค์หลักของการจัด

³⁰ แม้ว่าจะมีการเสียดานบริเวณบางแห่ง ให้แก่ฝรั่งเศสและอังกฤษเพื่อรักษาศูนย์กลางไว้ก็ตาม

³¹ พลังของศาสนาและความเชื่อในระดับท้องถิ่นสามารถยกระดับขึ้นมามีความสำคัญในระดับชาติ และมีอิทธิพลต่อจิตสำนึกของคนทั่วประเทศได้ หากมีการส่งเสริมโดยพลังที่คนในศูนย์กลาง และในท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศมีศรัทธา-ความเชื่อมั่น และยกย่องนับถือ ดังจะเห็นได้จากการเฟื่องขึ้นของเกจิอาจารย์สายอรัญวาสีที่เน้นการปฏิบัติทางวิปัสณาในภาคอีสานและภาคเหนือ และยังมีคุณลักษณะด้านอิทธิฤทธิ์ควบคู่ไปกับความเคร่งครัดในการปฏิบัติตนด้วยแล้วยิ่งทำให้ลักษณะด้านพุทธแท้ประสานกับลักษณะความเชื่อทางอิทธิฤทธิ์พลังมากขึ้น การที่หลวงปู่แหวนได้รับความนิยม-นับถือทั่วไป ก็ด้วยลักษณะหลาย ๆ ด้านดังกล่าวนี้

ระบบการศึกษาออกเขตศูนย์กลางได้แก่ การกล่อมเกลาราชฎาให้เข้าใจในหน้าที่ของตนในขณะที่การจัดการศึกษาในเมืองหลวง เน้นหนักไปในการสร้างคนเพื่อรับใช้กลไกหลักของรัฐ (กองทัพ และระบบราชการที่กำลังขยายตัว) พิจารณาในแง่ระบบการศึกษาที่จัดขึ้นในโรงเรียนนายร้อยทหารบก และโรงเรียนข้าราชการพลเรือนจึงเป็นการสร้าง “ข้าราชการที่ดี” ในขณะที่การขยายการศึกษาไปยังส่วนต่างๆของประเทศเป็นการสร้าง “พลเมืองที่ดี”

ระบบการศึกษาแบบใหม่ที่มีหลักสูตรกลาง และมีการสอนในระบบโรงเรียนที่ควบคุมโดยรัฐนั้น เป็นส่วนสำคัญของการควบคุมสังคมด้านอุดมการณ์ที่จะต้องดำเนินการไปพร้อม ๆ กับการควบคุมสังคมด้านการใช้อำนาจปกครองบังคับ ดังจะเห็นได้ว่า แม้จะมีการจัดตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับสามัญชนในบริเวณวัดมหารณพาราม ตั้งแต่ พ.ศ. 2428 ตั้งโรงเรียนนายร้อยทหารบกตั้งแต่ พ.ศ. 2430 แต่ก็เป็นทำให้การศึกษาอย่างจำกัด ต่อเมื่อมีการปฏิรูปการปกครองในส่วนภูมิภาค ไปในระยะหนึ่งแล้ว จึงได้มีการขยายการศึกษาระดับต้น (มูลศึกษา) ทั้งในกรุงเทพฯและในหัวเมือง³²

การจัดระบบการศึกษาแบบใหม่ โดยมีแผนการศึกษา หลักสูตร และการจัดการศึกษาระดับต่าง ๆ อย่างครบถ้วน และแผ่ขยายไปยังหัวเมืองนั้นเกิดขึ้น ในระยะเวลาใกล้เคียงกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม-เศรษฐกิจ-การเมืองที่สำคัญดังได้กล่าวมาแล้ว กล่าวคือในช่วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2437-2453 ซึ่งครอบคลุมการออกพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) และข้อบังคับลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. 117 (พ.ศ. 2441) การออกพระราชบัญญัติหาสนับสุดท้าย (พ.ศ. 2448) การออกพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร (พ.ศ. 2448) การจัดการเก็บเงินค่าราชการในเจ็ดหัวเมืองภาคใต้ (พ.ศ. 2448) ซึ่งเป็นอาณาบริเวณสุดท้ายที่พระราชบัญญัติเก็บเงินค่าราชการ พ.ศ. 2444 ได้เอื้อมมือไปถึง การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้เป็นการออกกฎหมายเพื่อรองรับอำนาจกลไกของรัฐด้านการปกครอง ซึ่งได้แผ่ขยายลงไปถึงระดับหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ดังนั้นการขยายกลไกของรัฐด้านอุดมการณ์จึงต้องกระทำควบคู่กันไป การปรับหลักสูตรได้เกิดขึ้นอย่างขนานใหญ่นับตั้งแต่ พ.ศ. 2445 เป็นต้นมา ที่สำคัญก็คือ

³²ดูรายละเอียดใน วุฒิชัย มูลศิลป์ แนวความคิดทางการศึกษาไทย 2411-2475 (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2526).

ภาษาบาลี และมลายู ซึ่งเคยอยู่ในหลักสูตร พ.ศ. 2438 หายไป ยังคงเหลือแต่ภาษาไทยและอังกฤษ นอกจากนี้ยังได้มีการบรรจุวิชาจรรยาไปในหลักสูตรทั้งในประโยคประถมศึกษา และมัธยมศึกษา โดยมีแบบเรียนธรรมจริยาเล่ม 1 เล่ม 2 เล่ม 4 เล่ม 5 และ เล่ม 6³³ เป็นหนังสือที่ใช้ในหลักสูตรดังกล่าว³⁴ หลักสูตรจรรยาและหนังสือธรรมจริยานี้จึงเป็นมาตรการของรัฐในการให้การกล่อมเกล่าอย่างเป็นระบบและเป็นการทั่วไปเป็นครั้งแรก เพราะเป็นหลักสูตรที่ใช้บังคับทั่วไปมีตำราที่เป็นหนังสือทางโลกที่อธิบายทั้งธรรมจริยาทางศาสนาและธรรมจริยาทางการเป็นพลเมือง ทั้งนี้โดยกลไกของรัฐที่ศูนย์กลางเป็นผู้กำหนดหลักสูตร โดยมีระบบโรงเรียนและครูซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินการตามหลักสูตร ระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2445-2453 จึงเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการสร้างกลไกของรัฐที่ครบถ้วนคือ มีทั้งกลไกการควบคุมทางด้านการเมือง การเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งทางสังคมนั้นมีระบบโรงเรียนเป็นระบบการควบคุม-กล่อมเกล่าทางสังคมในทางเกื้อกูลส่งเสริมกลไกของรัฐทางด้านการควบคุมบังคับคนด้วยกำลังและการชูว่าจะใช้กำลัง

การปรับตัวของศูนย์กลางในรัชสมัยอันยืนยาวของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เน้นหนักไปทางด้าน การปรับกลไกของรัฐทางด้านการควบคุมคนและการใช้กำลังบังคับ ซึ่งได้มีผลโดยตรงต่อการที่รัฐสามารถดูดซับทรัพยากรจากหัวเมืองต่างๆ ทั้งทางด้านทรัพยากรมนุษย์ (คนเก่ง หรือ “ช้างเผือก” จากหัวเมือง) และด้านเศรษฐกิจเข้าสู่ศูนย์กลาง เพื่อนำมาขยายกลไกของรัฐ (ระบบราชการและกองทัพ) ส่วนทางด้านอุดมการณ์นั้น การเร่งขยายการศึกษาทั้งในระดับเล็กและกว้าง (ทั้งการส่งคนไปต่างประเทศด้วย) ก็ได้กระทำไปอย่างต่อเนื่อง ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ได้มีการเน้นการสร้างอุดมการณ์ และกลไกทางด้านอุดมการณ์ ทั้งทางด้านการเมือง (บท

³³หนังสืออ่านธรรมจริยา เล่ม 3 เพิ่งมีการแต่งและจัดพิมพ์ในปี พ.ศ. 2479 เขียนโดยนายใช้ เรื่องศิลป์

³⁴ดูรายละเอียดใน สุมินทร์ จุฑาทงกูร การกล่อมเกล่าทางการเมืองโดยใช้แบบเรียนหลวงเป็นสื่อ ในสมัยรัชกาลที่ 5 (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2529) ธรรมจริยา เล่ม 1 เป็นเรื่องที่เน้นความประพฤติของคนดี เล่ม 2 เน้นคุณธรรมและความประพฤติของพลเมืองดี เล่ม 4 กล่าวถึงรัฐบาลบ้านเมือง ความรักชาติ เล่ม 5 ว่าด้วยคุณธรรมขั้นสูง เช่น ความสัตย์สุจริต ความกล้าหาญ เล่ม 6 ว่าด้วยคุณธรรมของคนดี และพลเมืองดี คือความเชื่อฟัง ความเมตตากรุณา ผู้ดี ความกตัญญู ความสามัคคี ความรักชาติบ้านเมือง

ละครพระราชนิพนธ์ เรื่อง “จวดยอำนาจ” และบทความต่างๆ ในหน้าหนังสือพิมพ์) ด้านเศรษฐกิจ (“ยิวแห่งบูรพทิศ”) และด้านสังคม-วัฒนธรรมที่เน้นความเป็นชาติไทย (เช่นเรื่อง “อย่าเผลอ” เป็นต้น) ในแง่ที่เชื่อมโยงกับอุดมการณ์ทางการเมือง-เศรษฐกิจ ที่เน้นความภักดีต่อชาติ-ศาสนา-กษัตริย์ โดยมีรากฐานจากความสัมพันธ์ทางกำเนิดและครอบครัวด้วย³⁵

หน่อของความขัดแย้ง

การปรับตัวของรัฐในสมัยรัชกาลที่ 5 แม้จะบรรลุเป้าหมายหลักคือ มิติด้านความมั่นคงและความรอดพ้นจากการเป็นอาณานิคมก็ตาม แต่ก็ได้ก่อให้เกิดหน่อเนื้อของความขัดแย้งในเวลาต่อมาที่สำคัญได้แก่

(ก) การร่วมพันธมิตรกับชาวจีนด้วยการให้ทุน ให้เช่าทรัพย์สินและที่ดินเพื่อประกอบการ ให้ความใกล้ชิด-สนิทสนมและเปิดช่องทางการติดต่อกับชนชั้นนำและขุนนาง ทำให้ชาวจีนผู้ประกอบการค้าสามารถขยายขอบข่ายการดำเนินการทางการค้าและการสะสมทุนได้อย่างรวดเร็ว ตลอดจนเริ่มมีการจัดตั้งเป็นกลุ่มการค้า และมีการก่อเกิดผู้นำของชุมชนชาวจีนอย่างมีความต่อเนื่อง ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงในจีน ซึ่งตรงกับต้นรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว³⁶ ทำให้ชาวจีนในเมืองไทยมีการเคลื่อนไหวทางการเมืองมากขึ้น และ

³⁵ตามพระราชนิพนธ์ที่ว่า...ข้าพเจ้าเห็นควรเตือนสติเพื่อนไทยกันเองไว้เสียสักทีหนึ่งคือ

ข้อ 1 อย่าลืมนี่เราเป็นคนชาติไทย

ข้อ 2 อย่าลืมนี่ชาติไทยต้องเป็นไทยจริง ๆ จะยอมอยู่ในความครอบงำหรืออุปถัมภ์ของชาติอื่นไม่ได้ทั้งสิ้นไม่ว่าจะประเสริฐเลิศฟ้าปานใด

ข้อ 3 อย่าลืมนี่คนไทยก็มีสมองคิด จะยอมให้ชนชาติอื่นมาแคะให้คิดหรือคิดแทนเราไม่ได้

ข้อ 4 อย่าลืมนี่เมืองไทยเป็นเมืองกำเนิดของเรา บิดา มารดา วงศาคุณญาติของเราเป็นไทย เพราะฉะนั้นถึงแม้ว่าจะได้รับการศึกษามาจากเมืองต่างภาษาเมืองใด ๆ ก็ดี หรือแม้จะมีการทำมาหากินติดต่อกับชาวต่างชาติภาษาใด ๆ ก็ดี ความภักดีของเราต้องอยู่ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวของเรา และในกรุงสยามมากกว่าแห่งใด ๆ ถึงเมืองใดจะมีบุญคุณแก่เรามากกว่าใดก็ไม่เท่าบุญคุณที่เมืองไทยมีแก่เรา เพราะเป็นเมืองพ่อแม่ของเรา

³⁶ได้แก่การปฏิบัติล้มล้างอำนาจของราชวงศ์แมนจู และการสถาปนาการปกครองระบอบสาธารณรัฐขึ้นในปี พ.ศ. 2455 และก่อนหน้านั้นไม่นานในปี พ.ศ. 2451 ก่อนการขึ้นครองราชย์ของพระองค์เพียง 2 ปี ในตรรกะก็มีการล้มล้างอำนาจการปกครองของสุลต่านอับดุลฮามิดที่ 2 โดยให้สุลต่านองค์ใหม่ปกครองประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญ

กระแสชาตินิยมจากจีนได้มีอิทธิพลต่อชาวจีนในเมืองไทยอย่างกว้างขวาง เหตุนี้เองที่เป็นจุดเริ่มต้นในการไม่ไว้วางใจในความภักดีของชาวจีนที่มีต่อระบอบการเมืองและชนชั้นนำไทย เพราะเงื่อนไข-ข้อจำกัดในด้านการสะสมทุนของชาวจีนที่เคยมีมาในตอนต้นรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้คลี่คลายไปมาก

(ข) การปรับกลไกของรัฐ และการขยายระบบราชการและกองทัพอย่างรวดเร็ว ได้นำไปสู่กำเนิดของชนชั้นใหม่ที่โดยทั่วไปแล้วมีผลประโยชน์ผูกพันกับชนชั้นนำทางเศรษฐกิจในระบบเก่า (เจ้าที่ดินและเจ้าของทุน) น้อยมาก หากมีผลประโยชน์ผูกพันกับอำนาจและบทบาทของกลไกของรัฐ (กองทัพ และระบบราชการ) ชนชั้นนี้มีโอกาสผูกพันอยู่กับโอกาสความก้าวหน้าทางอาชีพรับราชการเป็นด้านหลัก และมีช่องทางในการเพิ่มความมั่งคั่งให้แก่ตนเอง ญาติมิตร โดยการคุมตำแหน่งทางราชการที่เข้าถึงการใช้ทรัพยากรในสังคมมากกว่าการเพิ่มความมั่งคั่งด้วยการสะสมทุน ดังนั้นจะเรียกว่าเป็นชนชั้นนายทุนน้อยก็จะมีปัญหาทางด้านการวางตำแหน่งทางชนชั้น

ชนชั้นข้าราชการเป็นกลุ่มยุทธศาสตร์ คือเป็นกลุ่มที่มีความสำคัญทั้งในแง่การเป็นกลไกที่สืบทอดระบอบเก่า และเป็นกลไกในการนำการเปลี่ยนแปลงชนชั้นนี้จึงมีความขัดแย้งกันทั้งทางด้านบทบาทหน้าที่และจิตสำนึก เพราะด้านหนึ่งนั้นเป็นการสืบทอดระบอบเก่า ซึ่งมีลักษณะที่ขัดแย้งกับการนำการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะในจิตสำนึกของผู้มีวิชาชีพที่เน้นความทันสมัย การวัดคุณค่าและความสำเร็จด้วยประสิทธิภาพและผลงาน มิใช่ด้วยการมีกำเนิดที่ดี การเชื่อในผลประโยชน์ของรัฐ ซึ่งแยกออกได้จากผลประโยชน์ของผู้ปกครอง เป็นต้น

(ค) การเน้นการสร้างกลไกด้านอุดมการณ์ในสมัยรัชกาลที่ 6 ได้กลายเป็นดาบสองคม กล่าวคือ รัฐเปิดช่องทางให้มีการออกหนังสือพิมพ์ วารสาร และมีการแสดงออกทางความคิดเห็นได้อย่างเสรี และแม้ว่าวารสารสิ่งพิมพ์ทั้งหลายจะมีลักษณะเป็นกลไกทางอุดมการณ์ที่ต่อยักการกล่อมเกล่าที่เป็นอยู่ในระบบโรงเรียนภายใต้การควบคุมของรัฐได้ก็ตาม แต่รัฐในสมัยรัชกาลที่ 6 ไม่อาจควบคุมกลไกทางอุดมการณ์ของเอกชนได้ ดังจะเห็นได้จากความพยายามในการดำเนินการกับหนังสือพิมพ์ของเอกชนหลายฉบับ แต่ไม่เป็นผลเพราะนโยบายของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นไปในด้านการต่อสู้กับพลังเอกชนด้วยการแข่งขันมากกว่าการควบคุม ด้วยการออกพระราชบัญญัติควบคุมหนังสือ

พิมพ์³⁷ จึงใช้การออกเงินสนับสนุนหนังสือพิมพ์ “ไทย” ด้านการเงิน และการทรงเป็นนักเขียนประจำ และต่อมาก็ได้มีการสนับสนุนด้วยการให้เงินบำรุงจากกรมพระคลังข้างที่ และซื้อกิจการหนังสือพิมพ์บางฉบับ

ดังนั้นนับตั้งแต่ต้นรัชสมัยของรัชกาลที่ 6 เป็นต้นมา กลไกด้านอุดมการณ์จึงแตกออกเป็นสองเสียง และเสียงที่อยู่ภายใต้การควบคุม-สนับสนุนของรัฐ เป็นส่วนที่ไม่อาจแข่งขันช่วงชิงการนำทางด้านความคิดได้ ผลก็คือ รัฐและระบอบเก่า เริ่มถูกท้าทายในความชอบธรรมมากยิ่งขึ้น สังคมไทย โดยเฉพาะในส่วนเล็กที่เป็นจุดยุทธศาสตร์ และเป็นกลุ่มที่มีศักยภาพที่จะท้าทายระบอบเก่าได้มากที่สุด คือส่วนที่ประกอบด้วยผู้ที่ได้รับการศึกษา ทั้งที่เป็นข้าราชการและพ่อค้า ต่างได้รับข้อมูล-ข่าวสาร-ทัศนะที่เป็นการวิจารณ์การปฏิบัติงานของกลไกของรัฐในระดับต่าง ๆ การผูกขาดในการควบคุมกลไกของรัฐด้านอุดมการณ์ และการกล่อมเกล่า จึงถูกทำลายลงโดยกำเนิดของสื่อมวลชนที่มีเสรีภาพดังได้กล่าวมาแล้ว³⁸

ความไม่สามารถในการควบคุมกลไกทางด้านอุดมการณ์นี้เองที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแสดงความรู้สึกส่วนพระองค์ไว้อย่างชัดเจนในพระราชบันทึกที่ทรงมีถึง Dr. Sayre³⁹ และที่สำคัญก็คือพระองค์ได้ทรงยอมรับว่าสภาพการณ์ที่ดำเนินอยู่ในรัชสมัยของพระองค์นั้น หมดหนทางแก้ไขแล้ว ดังจะเห็นได้จากการที่พระองค์เจ้าธานีวัตติ เสนาบดีกระทรวงธรรมการทูลเกล้าถวายสำเนาโอบายและอุปสรรคการจัดการศึกษาของมุสลิมนี้ ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2475 ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองเพียงไม่ถึงเดือน

³⁷ ต่อมาใน พ.ศ. 2465 จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติว่าด้วย สมุด เอกสารและหนังสือพิมพ์

³⁸ ดูรายละเอียดใน นางเยาว์ จิตตะบุตร บพมาของสิ่งพิมพ์ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อการเมืองการปกครอง (พ.ศ. 2453-2468) (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศิลปากร 2520).

³⁹ ดู ชัยอนันต์ สมุทวณิช การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย (กรุงเทพฯ:บรรณกิจ 2523) และ Benjamin A. Batson, *Siam's Political Future: Documents from the End of the Absolute Monarchy* (Data Paper No. 96 Southeast Asia Program, Department of Asian Studies, Cornell University, July, 1974) pp.13-22.

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชกระแสว่า

ฝ่ายอิตาเลียนสอนให้เด็กของเขา นิยมการปกครองอย่างวิธีของ Fascism ได้ แต่เราจะสอนให้คนไทยนิยมการปกครองอย่าง Absolute Monarchy ได้หรือ สงสัยมาก เพราะถ้าทำเดี๋ยวนี้เข้าเกินไปเสียแล้ว และจะกลับฟื้น ความนิยมนับถือในพระองค์สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินอย่างที่เคยเป็นมาแต่ก่อนไม่ได้อีก เพราะคนที่เป็นบิดาของเด็กๆที่กำลังเรียนอยู่เดี๋ยวนี้เคยชิน และชอบการนิเทศ พระเจ้าแผ่นดินจนติดตัวเสียแล้ว⁴⁰

พระราชกระแสดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงปัญหาหลักของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองดังได้กล่าวไว้แล้วคือ ปัญหาด้านการเปลี่ยนแปลงด้านจิตสำนึกของผู้ที่อยู่ใต้ระบอบเก่า โดยที่ผู้ปกครองเองก็ไม่สามารถจะดำเนินการแก้ไขสภาพการณ์นี้ได้

หน่อของความขัดแย้งทั้งสามประการนี้ เป็นพื้นฐานสำคัญยิ่งต่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ซึ่งข้าพเจ้าไม่เรียกว่าเป็นการปฏิวัติเพราะไม่มีทั้งลักษณะของการปฏิวัติจากเบื้องล่างโดยมวลชน หรือการปฏิวัติจากเบื้องบนที่นำไปสู่การล้มล้างอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจของชนชั้นในระบอบเดิม⁴¹ ข้าพเจ้าเห็นว่าเหตุการณ์ 24 มิถุนายน 2475 มิได้เป็นการเคลื่อนไหวของชนชั้นกระฎุมพีในทางปฏิวัติ เพราะแม้ว่าจะมีสมาชิกของชนชั้นกระฎุมพีเข้าร่วมก่อการด้วยก็ตาม แต่การเคลื่อนไหวดังกล่าวไม่มีผลชัดเจนในแง่ของการโค่นล้มผลประโยชน์ของชนชั้นเดิม แล้วส่งเสริมสนับสนุนผลประโยชน์ของชนชั้นนายทุนตรงกันข้าม คณะราษฎรกลับดำเนินการเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจและสถาปนาวิสาหกิจต่าง ๆ อันเป็นการสร้างทุนนิยมขุนนางขึ้น เป็นการแข่งขันและจำกัดการเติบโตของทุนนิยม⁴²

แท้ที่จริงการล่มสลายของอำนาจในระบอบเดิม มีผลสืบเนื่องมาจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจโลกที่มีผลโดยตรงต่อเศรษฐกิจไทย ซึ่งก่อให้เกิดวิกฤต

⁴⁰ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย, หน้า151-152.

⁴¹ ดูเรื่องการปฏิวัติจากเบื้องบนในบทที่ 4

⁴² ดูรายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลใน สังคีต พิริยะรังสรรค์, ทุนนิยมขุนนางไทย (พ.ศ. 2475-2503) (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2526)

หลาย ๆ ด้านของรัฐพร้อม ๆ กันไป⁴³ ที่สำคัญอันมีผลทางการเมืองได้แก่ ความไม่สามารถของรัฐและรัฐบาลในระบอบเก่าที่จะจรรโลงรักษาเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็น กลไกของรัฐเอง และการลดต่ำของอำนาจบารมีที่เคยมีมาแต่เดิมของสถาบันหลัก เพราะหมดหนทางในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีผลทางด้านความเชื่อถือ ในบุญญาธิการของสถาบันนี้ในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขของชนทุกหมู่เหล่าได้ และ ทำให้ความเป็นอธิปไตยกลายเป็นสามัญมนุษย์ที่ต้องเผชิญกับความยากลำบาก และปัญหาเช่นเดียวกับประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป⁴⁴ ดังนั้นเมื่อมีกลุ่มคน กลุ่มเล็กทำการยึดอำนาจรัฐ กลไกอำนาจรัฐอื่นๆและประชาชนชั้นชนต่าง ๆ แม้

⁴³ปัญหาเกิดขึ้นตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และทวีความ รุนแรงมากขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว นอกจากนี้ก็ยังมีความคิดเห็น แตกแยกกันอย่างมากในหมู่ผู้รับผิดชอบทางด้านการเงิน-การคลังของประเทศ จึงทำให้ความ สามารถของรัฐบาลในการจัดการกับปัญหาอ่อนลงไปอีก ดูรายละเอียดใน มยุรี นกยูงทอง "ปัญหาเศรษฐกิจในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2458-2477) ใน ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสมภพ ภาชนะรังสรรค์ **ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย** หน้า 494-533.

⁴⁴ในวันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2474 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมี พระราชดำรัสแก่คณะทหารเกี่ยวกับปัญหาที่รัฐบาลเผชิญอยู่ พระราชดำรัสที่รัฐบาลได้นำไป พิมพ์ในหนังสือพิมพ์ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ รวมทั้งได้มีการนำลงใน **สามัคคีสาร** ซึ่งเป็นวารสารของสามัคคีสมาคม (สมาคมนักเรียนไทยในอังกฤษ ซึ่งเป็นศูนย์รวมปัญญาชนที่ สำคัญในเวลานั้น) ด้วย พระราชดำรัสนั้นเป็นการอธิบายปัญหาของประเทศอย่างตรงไปตรงมา ถึงสาเหตุที่ทำให้รัฐบาลต้องดำเนินมาตรการตัดทอนรายจ่าย รวมทั้งการยกเลิกตำแหน่งบาง ตำแหน่งที่ทำให้ข้าราชการต้องออกจากราชการไป พระองค์ทรงยอมรับว่าสถานการณ์ที่ดำรงอยู่ นั้นอยู่เหนืออำนาจของพระองค์ที่จะทำอะไรได้ ในตอนหนึ่งทรงดำรัสว่า เราไม่สามารถคาดการณ์หรือเดาได้ว่าอังกฤษได้ตกลงใจที่จะออกจากมาตรฐานทองคำเพราะ **เราไม่ใช่เทวดาหรือ หมอดู** พระองค์ทรงยอมรับด้วยว่าไม่ได้ทรงทราบหรือมีความรู้เกี่ยวกับเศรษฐกิจมากนัก และ หากจะทรงกระทำการอะไรผิดไปก็ควรที่จะได้รับ **การให้อภัย** จากข้าราชการและประชาชน และ ทรงขอให้ทหารสนับสนุนการตัดสินใจของรัฐบาลด้วย พระราชดำรัสที่มีการเผยแพร่เป็นการทั่วไปนี้ จึงสะท้อนถึงปัญหาพื้นฐานของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในยุคแห่งการเปลี่ยนแปลง และความผันผวนทางเศรษฐกิจโลกที่อยู่นอกเหนืออำนาจการควบคุมและแก้ไขของกลไกของระบอบ ทั้งที่ความคาดหวังและความเข้าใจ (ผิดๆ) ของประชาชนส่วนใหญ่ต่อความสามารถในการ ปกป้องคุ้มครองความทุกข์ยากเดือดร้อนของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นเมื่ออยู่สูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเชื่อมั่นในบุญญาบารมีของพระมหากษัตริย์ว่าสามารถคุ้มครองภัยอันตราย และความทุกข์ยากที่เกิดขึ้นแก่แผ่นดินนั้นยังคงมีอยู่อย่างแพร่หลาย พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระราชดำรัสอย่างชัดเจนว่า "เราไม่ใช่เทวดา"

จะมีได้เข้าร่วมกับการก่อกองนั้นก็ตาม แต่ก็มิได้ทำการปกป้องรักษาระบอบเก่าแต่อย่างใด หากปล่อยให้การเปลี่ยนแปลงเป็นไปตามเพลงของมันเพราะระบอบเก่าได้สูญสิ้นทั้งประสิทธิภาพและความสนับสนุนจากประชาชนไปเสียแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกลุ่มพลังในสังคมที่เป็นพลังยุทธศาสตร์ คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญญาชนตลอดจนพ่อค้าวานิชต่าง ๆ พิจารณาในแง่นี้ การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จึงเกิดขึ้นโดยที่กลไกของรัฐ (ระบบราชการ-กองทัพ) ยังมีทันได้เป็นเครื่องมือของชนชั้น นายทุน เพราะความเป็นอิสระจากพลังกดดันทางผลประโยชน์ของชนชั้นนายทุนนี้เองที่ทำให้คณะราษฎรสามารถดำเนินนโยบายที่สำคัญทางการเมืองและเศรษฐกิจได้ในระดับหนึ่ง⁴⁵ แต่การขาดเอกภาพและผลประโยชน์ร่วมกันเองที่ทำให้คณะราษฎรประสบความล้มเหลวที่จะนำการปฏิวัติจากเมืองบนไม่ว่าจะเป็นทางสังคมเศรษฐกิจ หรือการเมือง อันมีผลต่อพัฒนาการทางสังคมไทยในเวลาต่อมา ต่างกับขบวนการปฏิวัติจากเมืองบนในญี่ปุ่น ตุรกี และเปรูดังที่กล่าวไว้แล้วในบทที่ 4

แม้ว่าสมาชิกคนสำคัญของคณะราษฎรจะเข้าใจลักษณะของการเปลี่ยนแปลงแบบปฏิวัติเป็นอย่างดีว่าจะต้องมีทั้งสามมิติ คือ การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง (การมีอำนาจควบคุมกลไกรัฐ โดยเฉพาะการมีอำนาจทางการเมืองในฐานะที่เป็นรัฐบาล) การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ (การจัดระบบความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจเสียใหม่) และการเปลี่ยนแปลงทางสังคม (การเปลี่ยนระบบความเชื่อ การสร้างอุดมการณ์ และจิตสำนึกที่รับใช้ระบอบการเมือง และระบบเศรษฐกิจใหม่) ก็ตาม แต่การเปลี่ยนแปลงเมื่อ พ.ศ. 2475 นั้น ผลภายหลังเป็นผลที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงในมิติแรก (มิติทางการเมือง) มากกว่าอีกสองด้านเพราะความแตกแยกกันทางความคิดและผลประโยชน์ทางการเมืองดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจึงพลอยมีขอบเขตจำกัดอีกด้วย คือจำกัดวงอยู่เฉพาะการมีกฎหมายรัฐธรรมนูญและกลไก (สถาบัน) ทางการเมืองแบบใหม่ที่มีโครงสร้าง ซึ่งขาดพลังในการชี้นำการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม

ในขณะเดียวกัน แทนที่การเปลี่ยนแปลง พ.ศ. 2475 จะเป็นการเปิดทางให้ระบบทุนนิยมเติบโตใหญ่ ซึ่งจะมีผลในระยะยาวในการประสานหรือแปรเปลี่ยน

⁴⁵ในแง่นี้ข้าพเจ้าเห็นด้วยกับความเห็นของ ทรงชัย ณ ยะลา เกี่ยวกับลักษณะของคณะราษฎรในฐานะที่เป็นตัวแทนของกลุ่มชนนางหัวก้าวหน้า ดูรายละเอียดใน วิชาหวะว่าด้วยสังคมกึ่งเมืองขึ้น-กึ่งศักดินาของไทย (กรุงเทพฯ : สโมสรนักการพิมพ์ 2524) หน้า 72-81.

อำนาจทางเศรษฐกิจกับ หรือเป็นอำนาจทางการเมือง คณะราษฎรกลับจำกัด การเติบโตของทุนนิยมเอกชนและจำกัดการก่อตั้งกลุ่มการเมืองหรือพรรคการเมือง โดยเกรงว่าพลังในระบอบเก่าจะประสานกันได้⁴⁶ ซึ่งตามความเป็นจริงแล้ว ก็มี การประสานกันระหว่างชนชั้นนำทางการเมืองและชนชั้นนำทางเศรษฐกิจในระบอบเก่า โดยมีฝ่ายหลังเป็นเบ้าล่างอยู่แล้ว คณะราษฎรได้กุมอำนาจการบริหาร จึงเปลี่ยน สภาพเป็นชนชั้นนำทางการเมืองที่เป็นนายทุนภายหลังจากการเป็นขุนนางในระบอบ ใหม่ที่มีอำนาจ จึงเป็นทุนนิยมขุนนางที่อำนาจการเมืองก่อให้เกิดอำนาจทาง เศรษฐกิจในขณะที่ในระบอบเก่านั้นผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองมิได้เข้าไปแทรกแซง ด้วยการเป็นผู้ประกอบการเสียเอง แต่ในระบอบใหม่ การเข้าไปแทรกแซง- ประกอบการรัฐวิสาหกิจเสียเอง จึงไม่ได้ทั้งประสิทธิภาพ และไม่ได้ทั้งอำนาจทาง เศรษฐกิจในระยะยาว เพราะมีทั้งการขาดทักษะในการประกอบการกับการโกงกิน ฉ้อฉล และอาศัยทรัพย์สินของรัฐไปเพิ่มพูนผลประโยชน์ของพรรคพวก จนก่อให้เกิดลักษณะที่เสื่อมโทรมและล้าหลังของทุนนิยมขุนนางแบบใหม่ในที่สุด⁴⁷

ข้าพเจ้ามีความเห็นเชิงสรุปก่อนที่จะกล่าวถึงไตรลักษณ์รัฐไทยต่อไปว่า รัฐไทยในห้วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2411 (รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว) มาจนถึงก่อนการนำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรกมาใช้ใน พ.ศ. 2504 ยังเป็นรัฐที่ขาดพลัง เพราะก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐไทย

⁴⁶ในขณะที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า เจ้าอยู่หัว ทรงเกรงกลัวอิทธิพลของพรรคคนจีนในกรณีที่จะมีการปกครองระบอบรัฐสภา การ เกรงกลัวอิทธิพลของชาวจีนในหมู่นายของคณะราษฎรก็มีเช่นกัน ดังเห็นได้จากนำปัญหานี้ไป พิจารณาทันทีภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง คือในการประชุมคณะรัฐมนตรีเดือนกันยายน พ.ศ. 2475 และต่อมาในปลายเดือนตุลาคมปีเดียวกันนั่นเอง จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติ คนเข้าเมืองฉบับใหม่ โดยให้เหตุผลว่า การแก้ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ ให้บรรเทาลงได้ด้านหนึ่ง ก็คือ การบรรเทาการแข่งขันให้น้อยลง ด้วยการจำกัดคนที่เข้ามาแข่งขันให้น้อย ดู คำแถลง นโยบายเรื่องแก้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2475 **ประชุมกฎหมายประจำศก** พ.ศ. 2475 เล่ม 45 หน้า 464.

⁴⁷ดู พันศักดิ์ วิญญรัตน์ "ข้อสังเกตบุคลิกแห่งทุนธนาคารไทย ใช้ปรากฏการณ์ของ ธนาคารกรุงเทพเป็นปฐม" และการอธิบายถกเถียง โดยเฉพาะคำวิจารณ์ของรังสรรค์ ทัศนะพรพันธ์ ในวารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง ปีที่ 5 ฉบับที่ 3-4 (เมษายน-กันยายน 2529) หน้า 1-29 และสังคีต พิริยรังสรรค์ **ทุนนิยมขุนนางไทย** อังแล้ว บทที่ 3 และบทที่ 4 หน้า 76-298 และภาคผนวก หน้า 371-450.

แม้จะเป็นรัฐที่ล้อมสังคมนิยมก็จริงอยู่ แต่ยังมีได้มีลักษณะเป็น **สภามรัฐ** (activist state) ในความหมายที่แท้จริง เพราะเป้าหมายและบทบาท-หน้าที่ของรัฐค่อนข้างจำกัด และเน้นหนักไปในแง่ของความมั่นคงและการรักษาสถานภาพ-เสถียรภาพมากกว่าการรุกเพื่อขึ้นและเปลี่ยนแปลงสังคมนิยมในวงกว้าง เพราะการนำการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สืบทอดระบอบเดิมซึ่งมีลักษณะในทางการรักษาสถานภาพเดิมเป็นสำคัญ รัฐไทยในระบอบเก่าจึงไม่สามารถเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงจากภายนอกซึ่งมีผลทำให้ความขัดแย้งภายในสังคมนิยมความแหลมคมมากขึ้นอีก จึงไม่สามารถสืบทอดลักษณะทางการเมืองของระบอบเก่าไว้ได้

สำหรับรัฐไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึง พ.ศ. 2504 ก็ยังคงเป็นรัฐที่ขาดพลังเช่นกัน เพราะขาดมิติด้านการขึ้นการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ทั้ง ๆ ที่มีความคิดด้านการวางแผนเศรษฐกิจเป็นประเทศแรกในเอเชียอาคเนย์ ผลของการมีความคิดแพร่หลายในหมู่ชนชั้นนำว่าพัฒนาเศรษฐกิจ แบบมีการวางแผนรวมเท่ากับการนำระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมมาใช้⁴⁸ ทำให้รัฐไทยขาดมิติด้านการพัฒนาอย่างจริงจังมาเป็นเวลานานถึง 28 ปี (ตั้งแต่การเสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจใน พ.ศ. 2476-2504 ซึ่งเป็นปีที่เริ่มการพัฒนาเศรษฐกิจแบบมีแผนรวม) อย่างไรก็ตามก็ดีกว่าการมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเพียงการมีกรอบสำหรับเหตุผลใหม่ของรัฐ ที่ทำให้กลไกระบบราชการและกองทัพมีเงื่อนไขในการขยายตัว-บทบาทมากขึ้นเท่านั้น ทำให้มีการขึ้นการเปลี่ยนแปลงที่มีระบบและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริงไม่

ในส่วนต่อไปข้าพเจ้าจะได้กล่าวถึงไตรลักษณ์รัฐไทยปัจจุบัน ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากพัฒนาการของรัฐ-สังคมนิยมไทยที่มีลักษณะเด่นเป็นพิเศษ 3 ประการดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

⁴⁸เค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรมเป็นความพยายามที่จะใช้รัฐ และกลไกของรัฐภายหลังที่คณะราษฎรยึดอำนาจได้แล้ว ในการนำการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ซึ่งก็จะเป็นการผสมผสานระหว่างหลักการสังคมนิยมและทุนนิยม เป็นระบบผสมโดยมีรัฐเป็นผู้จัดการเศรษฐกิจด้วยการวางแผนส่วนรวมด้วยการควบคุมปัจจัยการผลิตที่สำคัญ 3 ประการคือ ที่ดิน ทุนและแรงงาน ตามเค้าโครงนี้รัฐจะนำสังคมนิยม เพราะจะมีการจัดระบบสหกรณ์รับแลกเงินเดือนซึ่งรัฐบาลจ่ายให้ประชาชน ดูการศึกษาของ ชวลิต วายุภัทน์ การปฏิรูปเศรษฐกิจในประเทศไทย 2475-2485 (วิทยานพนธ์ ปริญาเศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2519)

ไตรลักษณ์รัฐไทย

ได้กล่าวมาแล้วว่า การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมนั้นจะต้องคำนึงถึงคุณลักษณะของรัฐที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงภายในสังคมและพลังกดดันจากภายนอกสังคม รัฐที่นำสังคมเช่นรัฐไทยจึงเป็นรัฐที่มีความสามารถในการปรับตัวสูง และเป็น **สภามรัฐ** คือ รัฐที่เคลื่อนไหวสูงเป็นฝ่ายกระทำการมากกว่าเป็นฝ่ายรับ และถูกระทำ

การปรับตัวของรัฐ หมายถึงอะไร? การปรับตัวของรัฐหมายถึง (ก) การปรับเปลี่ยน “เหตุผลของรัฐ” ซึ่งนำไปสู่การปรับอุดมการณ์หลักของระบอบการเมือง-เศรษฐกิจและสังคม (ข) การปรับเปลี่ยนกลไก ทั้งที่เป็นกลไกด้านการใช้กำลังบังคับ และกลไกด้านการกล่อมเกลางานสังคมเพื่อรับกับการเจริญเติบโตขององค์กรอำนาจใหม่ภายในสังคม (ค) การผนึกกำลังระหว่างกลไกของรัฐเพื่อเผชิญกับวิกฤตการณ์ทั้งภายในและภายนอกประเทศ

ประเด็น “รัฐล้อมสังคม” หรือ “สังคมล้อมรัฐ” มีนัยสำคัญทางด้านทฤษฎีทั้งที่เป็นทฤษฎีมาร์กซิสต์ และทฤษฎีที่ไม่ใช่มาร์กซิสต์ และเป็นปัญหาพื้นฐานทางทฤษฎีสังคม-การเมืองมาเป็นเวลานาน การที่จะตอบปัญหานี้ได้จะต้องนำแนวคิดเกี่ยวกับการปรับตัวของรัฐ 3 ด้านหลัก ๆ มาจับ เพราะความสามารถในการปรับตัวของรัฐจะเป็นปัจจัยที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม แม้พลังทางเศรษฐกิจภายในสังคมย่อมมีการก่อตัวอยู่ตลอดเวลา และมีความร่วมมือ-ขัดแย้งกันอยู่ในระบบเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเราเรียกว่า “ชนชั้น” หรือ “กลุ่มอิทธิพล-กลุ่มผลประโยชน์” ก็ตาม พลังเหล่านี้ล้วนกดดันกลไกของรัฐเพื่อใช้กลไกรัฐเป็นเครื่องมือในการรักษาและเพิ่มพูนผลประโยชน์ของตนด้วยกันทั้งสิ้น แต่รัฐสมัยใหม่นั้นมีกลไกที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่มีรูปการณ์จิตสำนึกที่แตกต่างไปจากชนชั้นอื่น ๆ ข้าพเจ้าเรียกจิตสำนึกของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเป็นจิตสำนึกที่มีความขัดแย้งกันอยู่ในตัวระหว่างสาธารณประโยชน์ (หรือ รัฐประโยชน์) กับประโยชน์ส่วนตัว (หรือ อัตตประโยชน์) ความผสมผสานระหว่างรัฐประโยชน์-อัตตประโยชน์นี้ ทำให้จิตสำนึกของข้าราชการต่างไปจากจิตสำนึกของนายทุน ซึ่งมีด้านอัตตประโยชน์เป็นด้านหลัก จิตสำนึกแบบผสมผสานนี้เกิดจากการหล่อหลอมทางความคิด การปฏิบัติงานภายในระบบราชการที่มีกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ที่เน้นหลักสาธารณประโยชน์ทั่วไป และความก้าวหน้าทางชีวิต รวมถึงการเลื่อนฐานะทางสังคมที่ขึ้นอยู่กับกรรมมีตำแหน่งสูงในวงราชการ เมื่อไขเหล่านี้เองที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นกลุ่มคนที่เป็นชนชั้นพิเศษแตกต่างไปจากชนชั้นหรือกลุ่มคนกลุ่มอื่น ๆ ในสังคม

กลไกของรัฐจึงมีผลประโยชน์ในตัวของมันเองในการจรรโลงทั้งระบบเพื่อรัฐประโยชน์ และเพื่อวัตถุประสงค์พร้อม ๆ กันไป ลักษณะด้านแรก (รัฐประโยชน์) ทำให้กลไกของรัฐจะต้องพยายามดำรงตนมีให้กลายเป็นเครื่องมือของชนชั้นหนึ่งชนชั้นใดในสังคม ดังนั้น แม้ว่าพลังทั้งภายในและภายนอกสังคมอาจกดดันรัฐให้อยู่ภายในขอบวงอำนาจ-อิทธิพลของชนชั้น หรือกลุ่มต่าง ๆ ดังที่เรียกว่า “สังคมล้อมรัฐ” อยู่ตลอดเวลาก็ตาม ข้าพเจ้าเห็นว่า หากกลไกของรัฐมีสมรรถนะในการปรับตัว 3 ด้านหลักดังกล่าวมาแล้ว รัฐก็สามารถถอยหนีการล้อมของสังคมได้

सरररรัฐ เป็นรัฐที่มีความสามารถในการปรับตัวสูง แต่सरररรัฐจะเกิดขึ้นได้นั้น ก็ต่อเมื่อ รัฐมีเหตุผลใหม่ในการปรับเปลี่ยนอุดมการณ์และกลไกทั้งด้านการใช้กำลังบังคับและด้านการกล่อมเกล่าให้อยู่ในสถานะที่สืบทอดความเหนือกว่าส่วนต่างๆของสังคมไว้ได้ และการที่เจ้าหน้าที่ภายในกลไกของรัฐนั้นเองเป็นกลุ่มที่มีความสำคัญทางการเมือง เพราะเป็นผู้สืบทอดและพิทักษ์รัฐและระบอบการเมือง-การปกครองตลอดจนระบบเศรษฐกิจด้วย กลุ่มเจ้าหน้าที่จึงจะต้องมีความภักดี-ให้การสนับสนุนต่อรัฐ ระบอบการเมืองและรัฐบาล (ชนชั้นนำที่มีอำนาจทางการเมือง) ด้วยเหตุนี้เอง เหตุผลในการดำรงอยู่ของรัฐจึงต้องเอื้ออำนวยให้กลไกของรัฐขยายบทบาทได้โดยมีผลประโยชน์ด้านความก้าวหน้าทางอาชีพและผลประโยชน์ด้านอื่น ๆ รวมอยู่ด้วย รัฐ-ระบอบ-รัฐบาล จึงจะจีรังยั่งยืน และมีอำนาจเหนือสังคมได้

รัฐจึงจะต้องมีเหตุผลของรัฐที่ประกอบไปด้วยมิติต่างๆ ที่ประสานพลังทางด้านกลไกของรัฐกับพลังภายในสังคมทั้งภายในและภายนอกไว้ให้ได้ และความสัมพันธ์-อันตรกิริยาระหว่างมิติด้านหลักๆ ของรัฐนี้เองที่เป็นพลวัตร (dynamism) ในการผลักดันสังคมโดยรวม

ข้าพเจ้าเห็นว่า ทรบจนถึงปัจจุบันนี้ พัฒนาการทางสังคม-เศรษฐกิจ-การเมืองไทย ได้ทำให้รัฐไทยมีคุณลักษณะที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออก นั่นคือ สามมิติของความมั่นคง การพัฒนาและประชาธิปไตย ข้าพเจ้าจึงเรียกรัฐไทยปัจจุบันว่าเป็น ไตรลักษณ์รัฐ

ไตรลักษณ์รัฐ เป็น सरररรัฐ (activist state) ที่ประสานเหตุผลของการดำรงอยู่ 3 ด้านอย่างแยกกันไม่ออก ลำพังความมั่นคงด้านเดียวย่อมมีผลทำให้เกิดสภาวะที่ชนชั้นนำจะต้องถูกโคตโคตเดียวจากพลังทางสังคม แต่การพัฒนาโดยขาดมิติด้านความมั่นคงย่อมทำให้พลังทางสังคมปราศจากเสถียรภาพและ

ความมั่นคงต่อเมืองอันเป็นเกราะป้องกันระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะเศรษฐกิจแบบทุนนิยม และการเน้นมิติประชาธิปไตยโดยโดยละเลยความมั่นคงและการพัฒนา ย่อมทำให้กลุ่มคนที่มีความสำคัญทางการเมืองคือ เจ้าหน้าที่ในกลไกของรัฐ เกิดความไม่พอใจเพราะถูกควบคุมโดยพลังจากสังคมนอกจนกระทั่งนำไปสู่การล้มล้างสถาบันทางการเมืองแบบประชาธิปไตยเสียได้

มิติด้านความมั่นคง

เป็นเหตุผลหลักของประเทศไทยมาเป็นเวลาช้านาน และเป็นก้าวแรกของการดำเนินงานของรัฐประชาชาติในสมัยใหม่ที่สอดคล้องกับการรักษาและสืบทอดระบอบการเมือง-การปกครองทุกระบบ โครงสร้างของมิติด้านความมั่นคงนี้ได้แก่ กลไกของรัฐด้านการใช้กำลังบังคับ (กองทัพ และตำรวจ) ความมั่นคงเป็นเงื่อนไขของการรักษาความสงบภายในสังคม และการป้องกันการรุกรานจากภายนอก โครงสร้างของรัฐในด้านนี้จึงมีที่มาก่อนโครงสร้างของรัฐด้านอื่น ดังนั้นกลไกของรัฐที่ทำหน้าที่นี้จึงมีความสำคัญมีความเป็นมาที่ยาวนานต่อเนื่อง และได้รับการปรับปรุงให้มีความทันสมัย-เข้มแข็งอยู่เสมอ พิจารณาในแง่นี้ กองทัพและทหารจึงมีลักษณะทางการเมืองเป็นด้านหลัก เพราะกองทัพเป็นกลไกหลักของรัฐในการใช้อำนาจที่มีความรุนแรงได้โดยมีกฎหมายรองรับ มิติด้านความมั่นคงจะมีความสำคัญเหนือมิติอื่นๆ เมื่อรัฐถูกทำลาย ไม่ว่าจะมาจากภายในหรือภายนอกสังคม และในกรณีที่พลังทำลายอำนาจรัฐภายในสังคมได้รับการสนับสนุนจากพลังภายนอกด้วยแล้ว ยิ่งมีผลในการทำให้กลไกของรัฐด้านนี้มีบทบาทเหนือกลไกของรัฐด้านอื่น ๆ และทำให้มิติด้านความมั่นคงมีลำดับความสำคัญสูงในการได้รับการจัดสรรทรัพยากรจากรัฐ รวมทั้งการนำเหตุผลของความอยู่รอดของรัฐ เป็นเหตุผลสำคัญเหนือเหตุผลด้านอื่น ๆ เช่นการพัฒนา และประชาธิปไตยด้วย

แม้มิติด้านความมั่นคงจะเป็นลักษณะสำคัญของการจรรโลงรัฐมาแต่โบราณกาลก็ตาม แต่ในยุคก่อนการทำลายของลัทธิคอมมิวนิสต์ มิติด้านความมั่นคงก็มีได้ก่อให้เกิดการปรับ-ขยายกลไกของรัฐอย่างรอบด้าน เหมือนดังที่ได้เกิดขึ้นในสมัยแห่งการต่อสู้ซึ่งเป็นรูปธรรมกับลัทธิคอมมิวนิสต์

ที่กล่าวเช่นนั้นก็เพราะ แม้การตระหนักถึงภัยจากลัทธิคอมมิวนิสต์ จะมีมานับตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้วก็ตาม แต่ลัทธิคอมมิวนิสต์ก็มีได้มีรูปธรรมของการเคลื่อนไหวอย่างมีระบบและเป็นขบวนการต่อเนื่องที่มุ่งล้มล้างอำนาจรัฐอย่างแท้จริง รัฐและกลไกของรัฐในสมัยก่อน พ.ศ. 2492

(ซึ่งเป็นปีแห่งการเปลี่ยนแปลงในจีน และการเริ่มต้นของนโยบายสกัดกั้นการเติบโตของลัทธิคอมมิวนิสต์ในเอเชียของสหรัฐอเมริกา) จึงยังมิได้มีการผนึกกำลังและการปรับขยายกลไกของรัฐเพื่อการต่อสู้กับลัทธินี้โดยตรง รัฐบาลในแต่ละยุคสมัยจึงอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นด้านหลัก⁴⁹ มากกว่าการปรับระบบกลไกของรัฐทั้งหมด

มิติด้านความมั่นคงของรัฐ ได้รับแรงกดดันจากพลังภายนอกโดยตรง โดยเฉพาะจากมหาอำนาจที่เป็นมิตรประเทศ และมีสถานะภาพเป็น “ลูกพี่” ผู้ให้ความปกป้องคุ้มครองทางยุทธศาสตร์แก่ภูมิภาคนี้อยู่ ดังนั้นการปรับตัวของกลไกของรัฐทางด้านความมั่นคง จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการปรับกลไกของรัฐในด้านอื่น ๆ ตามมาด้วย กองทัพและตำรวจซึ่งเป็นกลไกของรัฐด้านการใช้กำลังบังคับจึงมีการเพิ่มเติมโครงสร้างย่อยเพื่อรับกับภัยคุกคามรัฐตามคำชี้แนะของสหรัฐอเมริกา การจัดตั้งตำรวจตระเวนชายแดน ศูนย์สงครามพิเศษ กองอำนาจการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ (กอ.ปค.) เป็นการแนะนำและส่งเสริมสนับสนุนของสหรัฐอเมริกาโดยตรง มิใช่เป็นการริเริ่มของรัฐบาลไทย โดยที่ในระยะแรกนั้น กลไกหลักของรัฐคือ กองทัพ ยังปรับตัวไม่ทันด้วยซ้ำไป เนื่องจากกำลังพลโดยเฉพาะระดับผู้นำกองทัพส่วนใหญ่ได้รับการศึกษา-ฝึกฝนมาในการทำสงครามแบบเก่า รวมทั้งการจัดองค์กรของกองทัพก็ยังคงเป็นการจัดเพื่อดำเนินการตามสงครามแบบเก่า การกดดัน-ชี้แนะจากภายนอกนี้ได้ทำให้กลไกของรัฐเริ่มมีการปรับทางโครงสร้าง แต่การปรับเปลี่ยนด้านความคิดทั้งความคิดด้านยุทธศาสตร์ และความคิดทางการเมืองเป็นไปอย่างเชื่องช้า มีความไม่สม่ำเสมอกันในระดับต่าง ๆ และมีการปฏิบัติที่แตกต่างกันในสนาม ดังนั้นในช่วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2492 ถึงปัจจุบัน จึงสามารถแบ่งกลุ่มผู้ปฏิบัติงานของรัฐในการต่อต้านการทำหายของลัทธิคอมมิวนิสต์ ได้ถึง 3 รุ่นด้วยกัน⁵⁰

⁴⁹ ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ ซึ่งออกมาครั้งแรกใน พ.ศ.

⁵⁰ พล.อ.สายหยุด เกิดผล ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตั้งแต่เริ่มแรก แบ่งผู้ที่มีส่วนรับผิดชอบในเรื่องนี้ไว้ถึง 3 รุ่น รุ่นแรกมีบุคคลเช่น พล.อ.สายหยุด เกิดผล พล.อ.เสริม ณ นคร พล.อ.ภิญโญ วัชรเทศ พล.อ.สัณห์ จิตรปฏิมา พล.อ.ประยูร บุญาค และพล.อ.หาญ สีนานนท์ เป็นต้น รุ่นที่ 2 ได้แก่ ภายหลังการจัดตั้งพลเรือน-ตำรวจ-ทหาร (พ.ต.ท.) แล้ว มี พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ พล.อ.อาทิตย์ กำลังเอก เป็นต้น และรุ่นที่ 3 ในปัจจุบันมี พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นต้น

เมื่อรัฐเผชิญกับการท้าทายกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย มิติของความมั่นคงจึงมีความหลากหลายมากกว่ามิติของความมั่นคงก่อนการทำพหุสัญญา ดังกล่าว เพราะแต่เดิมนั้น ความมั่นคงของชาติเท่ากับความเป็นเอกราชและการปลอดจากการรุกราน หรือความสามารถในการต้านทานการคุกคาม-รุกรานจากภายนอก กลไกของรัฐ (กองทัพ) จึงมีเหตุผลของการดำรงอยู่เพียงด้านเดียวคือ การต่อสู้ทางการทหารกับกองกำลังต่างชาติ แม้บางกรณีจะได้มีการใช้กองกำลังทางทหารเพื่อปราบปรามการก่อความไม่สงบภายในประเทศ เช่นกรณีการปราบกบฏเงี้ยวเมืองแพร่ ในสมัยรัชกาลที่ 5 แต่โดยทั่วไปแล้ว กล่าวได้ว่า กลไกของรัฐคือ กองทัพนั้น มีลักษณะทางด้านการทหารมากกว่าด้านการเมือง ตราบจนกระทั่งสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์แล้ว กองทัพจึงมีลักษณะทางการเมืองมากขึ้นเป็นลำดับ

แม้ว่าคณะทหารจะมีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2475 และมีรัฐประหารหลายครั้งในช่วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2475-2494 ก็ตาม แต่คณะทหารก็ยังมีได้ทำการล้มล้างระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างสิ้นเชิง เหมือนกับที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้กระทำในปี พ.ศ. 2501 ดังนั้น มิติประชาธิปไตยจึงดำรงอยู่ควบคู่ไปกับมิติความมั่นคงเป็นเวลายาวนานพอสมควรแม้จะไม่ต่อเนื่องก็ตาม แต่ควรกล่าวได้ว่ายังมิได้ถูกลบล้างไป แม้จะมีการรัฐประหารเกิดขึ้น แต่ภายหลังจากนั้นก็ได้มีการเริ่มกระบวนการประชาธิปไตยทันทีต่างกับภายหลัง พ.ศ. 2501

เมื่อสหรัฐอเมริกามีนโยบายสกัดกั้นภัยคอมมิวนิสต์ แนวคิดในการใช้กลไกหลักของรัฐ (กองทัพ และตำรวจ) เพื่อต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ จึงถูกนำมาใช้มายังชนชั้นนำไทย ซึ่งในระยะต้น แนวคิดนี้ก็ยังไม่เป็นที่ยอมรับของผู้นำทหารรุ่นเก่ามากเท่าใดนัก สหรัฐอเมริกาจึงต้องไปเริ่มที่ตำรวจก่อน⁵¹ ข้อเท็จจริงนี้สอดคล้องกับพัฒนาการทางการเมืองไทย ซึ่งมิติประชาธิปไตยยังดำรงอยู่ได้ และเริ่มจะมีการปรับเปลี่ยนไปในปลายรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งในระยะนั้น กลไกของรัฐด้านกองทัพยังคงติดยึดอยู่กับแนวคิดและการจัดเพื่อเผชิญหน้ากับสงครามแบบดั้งเดิม ในขณะที่สหรัฐอเมริกาผ่านทางหน่วยซีบีพลายได้เข้ามาปรับปรุงกลไกของรัฐอีกกลไกหนึ่งคือ ตำรวจ และมีการอบรมให้สามารถดำเนินการต่อสู้กับสงครามนอกแบบได้แล้ว โดยเหตุนี้ ความขัดแย้ง

⁵¹จากการพูดคุยกับ พล.อ.สายหยุด เกิดผล เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2530.

ระหว่างจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กับ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ จึงมีใช้เกิดมาจากผลประโยชน์ส่วนตัวแต่เพียงด้านเดียว แต่มีมิติด้านผลประโยชน์ร่วม (corporate interest) ระหว่างกองทัพกับตำรวจในด้านของการปรับกลไก มีอาวุธยุทโธปกรณ์ของกองทัพที่ตำรวจได้รับจากสหรัฐอเมริกาด้วย

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงมิติความมั่นคงของไตรลักษณ์รัฐ เราจึงต้องอธิบายจุดเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงในเหตุผลใหม่ที่กระทบถึงกลไกความมั่นคงด้วย แนวคิดที่สำคัญที่สุดที่สหรัฐอเมริกานำมาก็คือการที่กลไกของรัฐจะต้องมีอำนาจมากพอเพื่อรับการเผชิญหน้ากับลัทธิคอมมิวนิสต์ได้ และถ้ามีความจำเป็นจะต้องครอบงำมิติประชาธิปไตย หรือลดความสำคัญลงไป หรือ “แซะเยิน” ไว้ก่อน ก็จะต้องกระทำ

จะเห็นได้ว่า เมื่อการทำลายของลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นรูปธรรมมากขึ้นนั้น การทำลายดังกล่าวเป็นการทำลายแบบพหุมิติ (multi-dimensional challenges) และเป็นการทำลายรัฐอย่างทั่วด้านอย่างถอนรากถอนโคน ทั้งทางด้านการเมือง-เศรษฐกิจ-สังคม

กล่าวอีกทางหนึ่งก็คือ การทำลายอย่างทั่วด้านของลัทธิคอมมิวนิสต์นั้นมีทั้ง (ก) อุดมการณ์ (ข) พรรคการเมือง (ค) แนวร่วมและองค์การบังหน้าต่าง ๆ (ง) กองกำลังติดอาวุธ และ (จ) การสนับสนุนทางด้านอุดมการณ์และทรัพยากรกำลังคน-อาวุธ และการสื่อสารจากภายนอกประเทศ

แม้ว่าพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยจะมีสมาชิกจำนวนน้อย กลไกย่อย (แนวร่วมและองค์การต่าง ๆ) จำนวนน้อย และกองกำลังติดอาวุธเล็ก ๆ แต่ในแง่ของโครงสร้างแล้ว มีโครงสร้างที่หลากหลายกว่าโครงสร้างของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลไกของรัฐด้านการใช้กำลังบังคับ (กองทัพ-ตำรวจ)

เมื่อเป็นเช่นนั้น มิติความมั่นคงแบบดั้งเดิมจึงไม่อาจเผชิญหน้ากับการทำลายนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่มีแนวคิด ยุทธศาสตร์ และการจัดกองทัพแบบดั้งเดิม นอกจากนั้นการเดินทางมวลชนของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นลักษณะทางการเมืองของขบวนการคอมมิวนิสต์ ย่อมก่อให้เกิดปัญหาแก่รัฐและกลไกของรัฐมากขึ้นไปอีก

สหรัฐอเมริกา ไม่มีศรัทธาในระบบประชาธิปไตยของไทย และไม่เห็นว่าการพัฒนาระบบประชาธิปไตยซึ่งจะต้องอาศัยเวลายาวนาน จะเป็นปัจจัยที่หนุนช่วยการต่อสู้กับลัทธิคอมมิวนิสต์ได้ ความคิดอนุรักษนิยมเช่นนี้มีส่วนสำคัญในการทำให้สหรัฐอเมริกาตัดสินใจสนับสนุนจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ดังจะเห็นได้

จากการที่สหรัฐอเมริกาให้ความช่วยเหลือทางทหารเป็นจำนวนมากถึง 300 ล้าน เหรียญสหรัฐแก่รัฐบาลใหม่ ทั้ง ๆ ที่แต่เดิมได้เคยให้การสนับสนุน พล. ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ ในการสร้างกองทัพตำรวจขึ้น ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการทำให้ พล.ต.อ. เผ่าฯ คิดสร้างฐานทางเศรษฐกิจได้⁵² เงื่อนไขสำคัญของการสนับสนุนนี้ก็คือ การรวมอำนาจไว้ที่ผู้นำสูงสุดเพื่อสั่งการในการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ก็ด้วยการล้มล้างมติประชาธิปไตยของรัฐไทยที่มีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2475 และสถาปนารัฐอำนาจนิยมขึ้นแทนที่

การลอบมติประชาธิปไตย แทนที่จะลดปัญหาและความขัดแย้งลง กลับเพิ่มปัญหาและความขัดแย้งในสังคมไทยมากขึ้น เพราะการนำมติการพัฒนา มาประสานกับมติความมั่นคงโดยขาดมติประชาธิปไตยนั้น ก่อให้เกิดปัญหาการกระจุกตัวของความมั่งคั่งและความเจริญมากกว่าการกระจายตัวและนำมาซึ่งปัญหาอื่นๆ อีกนานัปการ ที่สำคัญได้แก่ ปัญหาด้านการกระจายรายได้ ปัญหาความแตกต่างมากขึ้นระหว่างเมืองกับชนบท ปัญหาการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางมากเกินไป ปัญหาการใช้อำนาจโดยมิชอบและไม่เป็นธรรม อันเกิดจากการขาดสถาบันทางประชาธิปไตย ที่เคยถ่วงดุลตรวจสอบระบบราชการอยู่ เป็นต้น

การเน้นมติความมั่นคงในยุคสงครามเย็น ได้ส่งผลสะท้อนต่อพัฒนาการของรัฐไทยปัจจุบันอย่างใหญ่หลวง ทั้งทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ด้านเศรษฐกิจ-การเมืองและสังคม ทางด้านการต่างประเทศนั้นไทยได้เข้าเป็นสมาชิกขององค์การสนธิสัญญาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (SEATO) เมื่อ พ.ศ. 2497 มีข้อตกลงร่วมทางด้านการประกันความมั่นคงระหว่างสหรัฐอเมริกากับไทย เมื่อพ.ศ. 2505 (หรือแถลงการณ์ร่วม ถนัด-รัสก์) ข้อตกลงว่าด้วยกิจกรรมพัฒนา

⁵²พล. ต.อ. เผ่าฯ ได้อาศัยเงื่อนไขของการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกานี้ จัดตั้งบริษัทพิทักษ์สามัคคี ซึ่งเป็นบริษัทกึ่งราชการมีกรมตำรวจเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ขึ้นในปี พ.ศ. 2493 การตั้งบริษัทนี้ขึ้นมาก็เพื่อรับกับการปรับปรุง-ขยายกิจการของกรมตำรวจ ซึ่งจะต้องมีการจัดซื้ออาวุธ การเพิ่มกำลังคน และการจัดซื้อยุทโธปกรณ์ทั้งหลาย โดยเฉพาะเครื่องบินตำรวจ ต่อมาใน พ.ศ. 2496 ได้มีการขยายกิจการออกไปอีกโดยดำเนินการส่งสินค้าจากต่างประเทศเข้ามาและใน พ.ศ. 2497 ได้มีการตั้ง บริษัทอาภรณ์ภัณฑ์พานิช ขึ้น ทำการตัดเย็บเครื่องบินตำรวจและเสื้อเชิ้ตออกจำหน่าย (ผู้ดำเนินการบริษัทนี้เป็นช่างเสื้อฝีมือ ซึ่ง เป็นเจ้าของร้านตัดเย็บเสื้อและชุดสากลบรอดเวย์) ดูรายละเอียดใน สังคิต พิริยะรังสรรค์ *ทุนนิยมขุนนางไทย* (พ.ศ. 2475-2503) หน้า 188-194.

และวิจัยการสื่อสารวิทยุ (2507) ข้อตกลงว่าด้วยการจัดตั้ง ดำเนินการและ สนับสนุนกิจกรรมด้านการพัฒนาและวิจัยการสื่อสารวิทยุ (2508) ข้อตกลงว่า ด้วยการขอใช้สนามบินอุตะเภา (2510) และข้อตกลงว่าด้วยการป้องกันภัยทาง อากาศร่วมไทย-สหรัฐอเมริกา (2510) เป็นต้น⁵³ ความสัมพันธ์นี้ได้นำประเทศไทยเข้าสู่ ความขัดแย้งในระดับภูมิภาคที่สหรัฐอเมริกาเป็นผู้กำหนดนโยบายหลักตลอดมาคือ สงครามเกาหลี สงคราม (เวียดนาม) ในลาว สงครามเวียดนาม และความขัดแย้ง ในกัมพูชา

สำหรับผลสะท้อนทางเศรษฐกิจ-การเมือง และสังคมนั้น จะได้กล่าว ต่อไป ในขั้นนี้ข้าพเจ้าต้องการชี้ให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงในเหตุผลและโครงสร้างของรัฐ (กลไกของรัฐ) ไทยนั้น ได้รับผลโดยตรงจากสภาพการณ์ทางสากล ความขัดแย้งทางสากล และยุทธศาสตร์ระดับโลกของมหาอำนาจ

เหตุผลของรัฐที่เกี่ยวกับการพัฒนาซึ่งกลายเป็นเหตุผลใหม่ของรัฐไทยนี้ ก็เป็นผลสืบเนื่องมาจากยุทธศาสตร์ป้องปรามลัทธิคอมมิวนิสต์เช่นกัน เพราะ สหรัฐอเมริกามีนโยบายต่อลัทธิคอมมิวนิสต์ด้วยการเร่งรัดพัฒนาชนบท และการสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นการประสานมิติด้านความมั่นคง กับมิติ ด้านการพัฒนาได้เป็นอย่างดี การเร่งรัดบูรณะชนบทด้วยการสร้างถนนหนทาง และการบริการขั้นพื้นฐานต่าง ๆ จึงมีมิติทางยุทธศาสตร์เพื่อความมั่นคงแฝงอยู่ ด้วยเสมอ

การรับเอายุทธศาสตร์ความมั่นคง และการพัฒนาแบบใหม่มาใช้ได้ส่ง ผลสะท้อนต่อลักษณะของรัฐไทยทั้งทางด้านเหตุผล-อุดมการณ์ใหม่ที่นำเอาการ พัฒนาทางเศรษฐกิจเข้ามาแทนประชาธิปไตย ลดมิติด้านประชาธิปไตยและการ มีส่วนร่วมทางการเมืองลง จัดตั้งโครงสร้างและกลไกของรัฐทางการพัฒนาขึ้น ใหม่ในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับศูนย์กลาง (สภาพพัฒนาเศรษฐกิจ สำนักงานประมาตน์ สำนักงานส่งเสริมการลงทุน) ระดับกระทรวง ทบวง กรม และกอง ระดับภูมิภาค ลงไปถึงระดับตำบลและหมู่บ้าน เพิ่มบทบาทและขยายหน้าที่-จำนวนเจ้าหน้าที่ของระบบราชการมากขึ้น ตลอดจนประสานการร่วมมือระหว่างสถาบัน หลักต่าง ๆ ในสังคมไทยเพื่อการพัฒนาได้มากยิ่งขึ้นกว่าเดิม

⁵³ดูรายละเอียดใน สุรชาติ บำรุงสุข สหรัฐอเมริกากับระบบทหารในประเทศไทย (กรุงเทพฯ:เอกสารทางวิชาการของสถาบันเอเชีย อันดับที่ 15, มีนาคม 2525).

มิติการพัฒนา

มิติการพัฒนา เป็นเหตุผลใหม่ของรัฐที่มีพลังยิ่ง และเป็นพลังที่ก่อให้เกิดการปรับโครงสร้างของรัฐทุกระดับ ปรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม ตลอดจนก่อให้เกิดความสัมพันธ์อันสลับซับซ้อนระหว่างพลังภายในสังคมกับระบบเศรษฐกิจโลกด้วย

การพัฒนาเป็นอุดมการณ์ใหม่ที่โดยลักษณะทางด้านแนวคิดแล้วมีความทั่วไป และมีเสน่ห์สำหรับพลังส่วนต่างๆ ทั้งที่เป็นกลไกของรัฐและที่เป็นพลังเอกชน เพราะแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาเป็นนามธรรมที่มีลักษณะด้านปฏิฐาน (positive) มากกว่าด้านนิเสธ (negative) กล่าวคือ มีลักษณะด้านบูรณาการ (integrative) มากกว่าด้านแยกสลาย (disintegrative) ด้านที่ประสานกับมิติทางความมั่นคง ได้มากกว่าที่จะขัดแย้งกัน เพราะทั้งสองมิติต่างเน้นคุณค่าของการมีเสถียรภาพ และความต่อเนื่อง ด้านกว้างที่ครอบคลุมทั้งสังคมมากกว่าด้านแคบเฉพาะส่วนใดส่วนหนึ่งของสังคม ด้านส่งเสริมบทบาทของกลไกอำนาจรัฐมากกว่าการบั่นทอนหรือจำกัดอำนาจรัฐ ด้านการแสดงออกภายนอกว่าไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง (ซึ่งแท้ที่จริงแล้วเกี่ยวข้องอย่างมาก) มากกว่าการเป็นเรื่องการเมือง (ซึ่งมิติประชาธิปไตยมีสัญลักษณ์เฉพาะทางด้านนี้มาก) ด้านของการจัดการอย่างมีระบบ มีเหตุผลตามหลักวิทยาศาสตร์ การใช้วิทยาการ-เทคนิคแผนใหม่ ที่สามารถกำหนดทิศทางการเปลี่ยนแปลงของสังคมได้ มากกว่าด้านของการตัดสินใจด้วยผลประโยชน์อันคับแคบด้วยเหตุผลทางการเมือง การไม่มีระบบและความมระส่ำระสายปราศจากทิศทาง

ที่สำคัญที่สุดก็คือ การที่รัฐไทยมีมิติการพัฒนา ได้ทำให้สถาบันหลักดั้งเดิมของไทยที่เป็นแหล่งอำนาจทางสังคมและการเมืองในความเป็นจริง ซึ่งได้แก่สถาบันพระมหากษัตริย์ สถาบันสงฆ์ และสถาบันข้าราชการ (ทั้งคณะทหารและพลเรือน) สามารถมีบทบาทและมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาได้มากขึ้นเป็นลำดับ⁴ เพราะการพัฒนาได้เป็นนามธรรมที่บ่งบอกถึงสัญลักษณ์ หรือกิจกรรม

⁴ดังที่ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้กล่าวในเรื่อง "แนวคิดในการพัฒนากองทัพ" ที่สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2530 ความตอนหนึ่งว่า "บทบาทของกองทัพในด้านการพัฒนาประเทศ ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน นอกจากนั้นแล้วยังเป็นพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอีกด้วย... โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่านมีพระราชดำรัสไว้ว่าความมั่นคงของชาตินั้น ไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติด้านการทหารแต่เพียงอย่างเดียวจะต้องอยู่ที่การพัฒนาด้วย เพราะฉะนั้นทหารต้องเป็นนักพัฒนาที่ดีด้วย"

ที่เป็น “การเมือง” ในขณะที่มีมติประชาธิปไตยเป็นนามธรรมที่บ่งบอกถึงสัญลักษณ์และกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งทั้งทางด้านแนวคิด-ทฤษฎี และทางด้าน การจัดโครงสร้าง ทางสถาบัน องค์กร และความสัมพันธ์ทางอำนาจต่าง ๆ นั้น เน้นความสำคัญและบทบาทของพลังในสังคมที่เป็นพลังเอกชนมากกว่าความ สำคัญและบทบาทของรัฐ และกลไกของรัฐ

กล่าวอีกทางหนึ่งก็คือ การพัฒนาเป็นอุดมการณ์และกิจกรรมที่เอื้อ อำนวยให้รัฐและกลไกของรัฐสามารถปรับเปลี่ยนบทบาท-ขยายการควบคุม-ชี้นำ สังคมได้ เป็นการทำให้รัฐสามารถขยายวงล้อมสังคมไปได้กว้างขวางขึ้นอีก เพื่อ ป้องกันการถูกพลังทางสังคมล้อมและจำกัดอำนาจรัฐ การพัฒนาจึงเป็นมติหลัก ของไตรลักษณ์รัฐ เพราะเป็นอุปกรณ์อันสำคัญยิ่งในการสืบทอดระบอบการเมือง- เศรษฐกิจ-สังคมไทยภายใต้การเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายในสังคม

ส่วนประชาธิปไตยนั้น ทั้งในแง่ของอุดมการณ์และในแง่โครงสร้างสถาบัน- การจัดการความสัมพันธ์ทางอำนาจ ตลอดจนกระบวนการ-กิจกรรมต่าง ๆ ที่ เกี่ยวข้องกับประชาธิปไตยส่วนแล้วแต่เป็นการส่งเสริมพลังทางสังคมเพียงด้านเดียว คือ พลังของนายทุนในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ทั้งที่เป็นพลังของทุนต่างชาติ และทุนชาติเชื้อสายจีนที่เติบโตขึ้นเรื่อย ๆ ภายใต้ร่มเงาของระบบการเมือง- เศรษฐกิจแบบเปิด

เหตุที่การพัฒนากับความมั่นคงเป็นมติด้านหลักของไตรลักษณ์รัฐนั้น ก็ เพราะมติดังสองส่งเสริมมากกว่าที่จะจำกัดแหล่งอำนาจที่แท้จริงของสังคมไทย แต่ “ความเป็นการเมือง” ของมติประชาธิปไตยนั้น ทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์ไม่ ทรงสามารถมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองได้ เพราะทรงอยู่เหนือการเมือง ทำให้สถาบันสงฆ์ไม่อาจเข้าร่วมทางการเมืองได้ เพราะมิใช่กิจของสงฆ์⁵⁵ ทำให้ กองทัพและคณะทหารถูกกันออกจากการร่วมใช้อำนาจ หรือจะต้องเป็นเพียง เครื่องมือหรือกลไกของผู้มีอำนาจทางการเมือง ซึ่งตามระบอบประชาธิปไตยได้แก่ พรรคการเมือง หรือพันธมิตรของพรรคการเมือง ที่มีฐานกำลังจากอำนาจทาง เศรษฐกิจ แต่ทางด้านความชอบธรรมนั้นอิงอยู่กับประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียง

⁵⁵แต่ภายใต้มติของการพัฒนา พระสงฆ์ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนามากขึ้นทั้งใน ด้านการเป็นผู้นำชุมชน ระดมสรรพกำลังประชาชนในชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน และ ก็มีพระสงฆ์ทำการตั้งโรงสีข้าว รับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนาเพื่อพยุงราคาข้าว ซึ่งก็เป็นการ ดำเนินการในอีกรูปแบบหนึ่ง

เลือกตั้ง ทำให้ข้าราชการพลเรือนต้องอยู่ภายใต้อำนาจและการควบคุมของ
นักการเมือง

นอกจากนั้น มิติทางประชาธิปไตย ยังมีผลในระยะยาวต่อการสร้างพลัง
ทางสังคมให้ล้อมรัฐ จำกัดอำนาจ-บทบาทของรัฐ เพิ่มอำนาจและบทบาทของเอกชน
และเน้นการเปลี่ยนแปลงทางสังคม-เศรษฐกิจที่มีแกนหมุนอยู่ที่กลไกและพลัง
ของตลาด (market mechanism and market forces) มากกว่าที่นโยบาย
และการชี้นำการแทรกแซงของรัฐ-กลไกของรัฐ

มิติความมั่นคง-มิติการพัฒนา จึงประสานกันอย่างสนิทแนบแน่น โดย
มีอุดมการณ์-โครงสร้างสถาบัน-กระบวนการ-กิจกรรม ที่สอดคล้องไม่ขัดแย้งกัน
การประสานสองมิตินี้ทำให้กลไกของรัฐด้านการใช้กำลังบังคับ และกลไกด้าน
อุดมการณ์-การกล่อมเกลางานสังคม สามารถปรับตัว-ขยายบทบาทไปได้ โดย
การประสานสองมิตินี้ เป็นการประสานรัฐประโยชน์หรือสาธารณประโยชน์กับ
อัตตประโยชน์ของกลไกของรัฐด้วย

ในแง่ของกลไกด้านอุดมการณ์และการกล่อมเกล่า มิติการพัฒนาได้
กลายเป็นอุดมการณ์และวิถีชีวิตไม่เฉพาะแต่ในหมู่เจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น แต่
แทรกลงไปถึงประชาชนทั่วไปทั้งทางดิ่งและทางราบ ในขณะที่มิติประชาธิปไตยไม่
อาจแทรกลงไปได้ถึงประชาชนระดับล่างสุด การแผ่ขยายอุดมการณ์การพัฒนา
เป็นไปอย่างรวดเร็ว และกว้างขวางทั้งภายในกลไกของรัฐ (ระบบราชการทหาร-
พลเรือน) และยังส่วนต่างๆ ของสังคม ทั้งในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมระดับย่อย
ต่าง ๆ ตลอดจนจนประชาชนระดับล่างสุดที่ได้านิสงส์จากโครงการต่าง ๆ ของรัฐ
ด้วย

ภายใต้สมัยแห่งการพัฒนา กลไกของรัฐด้านการกล่อมเกล่า คือ
สถาบันการศึกษาทุกระดับ จึงขยายตัวอย่างรวดเร็วยิ่งกว่าสมัยใด ดังจะเห็นได้
จากจำนวนของข้าราชการครูที่มีจำนวนมากที่สุดในจำนวนข้าราชการฝ่ายพลเรือน
ทุกประเภท กล่าวคือ ในจำนวนกำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนทั้งสิ้น
1,780,385 คน เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือน 909,678 คน (ร้อยละ 51.09) และ
เป็นลูกจ้างประจำ 233,913 คน (ร้อยละ 13.14) และลูกจ้างชั่วคราว 636,749 คน
(ร้อยละ 35.77)

ในจำนวนข้าราชการฝ่ายพลเรือน 909,678 คนนี้ กระทรวงที่มีข้าราชการ
ฝ่ายพลเรือนมากที่สุดคือ กระทรวงศึกษาธิการ มี 468,182 คน คิดเป็นร้อยละ
51.47 ของจำนวนข้าราชการทั้งหมด รองลงมาคือกระทรวงมหาดไทย มีจำนวน

ข้าราชการ 189,589 คน (ร้อยละ 20.84 ทั้งนี้ไม่รวมข้าราชการส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานครูเทศบาล และพนักงานเมืองพัทยา) ต่อไปคือ กระทรวงสาธารณสุข มี 70,870 คน (ร้อยละ 7.79) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มี 43,981 คน (ร้อยละ 4.83) และทบวงมหาวิทยาลัย มี 33,363 คน (ร้อยละ 3.67)

จากสถิติข้างต้น จะเห็นได้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนราชการที่เป็น กลไกด้านการกล่อมเกลานั้น เมื่อรวมข้าราชการฝ่ายพลเรือนในกระทรวง ศึกษาธิการกับข้าราชการมหาวิทยาลัยแล้ว จะมีจำนวนถึง 491,545 คน (ร้อยละ 55) ซึ่งเกินครึ่งของจำนวนข้าราชการฝ่ายพลเรือนทั้งหมด⁵⁶ กลไกด้านการกล่อม เกลาของรัฐ จึงมีความสำคัญและมีบทบาทต่อประชาชนมากเท่ากับ (หรืออาจจะ มากกว่า) กลไกด้านการปกครอง

เมื่อนำกำลังคนของฝ่ายทหาร ซึ่งประกอบด้วยกำลังทหารบกประมาณ 160,000 คน ทหารเรือ 32,200 คน และทหารอากาศ 43,100 คน (ไม่นับ กำลังพลสำรอง 500,000 คนของกองทัพบก) รวมเข้ากับกำลังคนของกรมตำรวจ 135,401 คน และกรมการปกครอง 15,270 คนแล้ว กลไกรัฐด้านความมั่นคง ทั้งภายนอกและภายในที่ดูแลปกครองประชาชนจะมีจำนวนประมาณ 385,000 คน ซึ่งก็ยังไม่พอกำลังคนของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมีจำนวน 338,104 คน กรมสามัญศึกษา 92,052 คน และกรมอาชีวศึกษา 13,954 คน และกรมอาชีวศึกษา 13,945 คน และทบวงมหาวิทยาลัย 53,188 คน

นับว่ารัฐไทยในสมัยแห่งการพัฒนาได้ขยายกลไกรัฐด้านอุดมการณ์การ กล่อมเกลามาก และให้ความสำคัญแก่การให้การศึกษาแก่ประชาชนมากกว่าใน สมัยอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้เองที่ทำให้ได้ตรัสลักษณ์รัฐมีความแข็งแกร่ง เพราะมีการเน้น การพัฒนากลไกของรัฐด้านอุดมการณ์ และการกล่อมเกลามากเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ยังมีการช่วยหนุนเกื้อกูลการกล่อมเกลาทงความคิด-ความเชื่อ ประเพณีจากสถาบันศาสนา (วัด และพระสงฆ์) ซึ่งกระจายอยู่ทั่วประเทศอีกด้วย

ยุทธศาสตร์ของการพัฒนาที่เน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยละเลย การกระจายรายได้ ในระยะแรกของการพัฒนาก่อให้เกิดปัญหาที่ตามมาหนีไปการ จนมีผู้สรุปไว้ว่า การพัฒนาเศรษฐกิจไทยเป็นการอำนวยความสะดวกในการ ขูดผลผลิตส่วนเกินออกจากสาขาเกษตร⁵⁷ ตลอดจนเป็นเงื่อนไขที่ทำให้รัฐบาล

⁵⁶ข้อมูลจาก กองวิชาการ สำนักงาน ก.พ. รายงานผลการสำรวจจำนวนฝ่าย ข้าราชการพลเรือนประเภทต่าง ๆ ปี 2528 (กรุงเทพ : โรงพิมพ์สำนักงาน ก.พ. 2529)

⁵⁷ดูรายละเอียดใน วิทยาการ เชียงกุล การพัฒนาทุนนิยมในประเทศไทย อ้างแล้ว

สหรัฐอเมริกาเข้าแทรกแซงนโยบายเศรษฐกิจไทย โดยผ่านทางความตกลงว่าด้วยความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการ จนมีผลบังคับให้ไทยมีนโยบายเศรษฐกิจแบบเปิด และอนุญาตให้ทุนของเอกชนทั้งคนไทยและชาวต่างประเทศเข้ามาในระบบเศรษฐกิจในเวลาต่อมา โดยเฉพาะภายหลังการปฏิวัติ พ.ศ. 2501 ซึ่งจอมพลสฤษดิ์และผู้ใกล้ชิดได้รับเอาแนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจแบบเปิดที่เน้นการลงทุนโดยเอกชนต่างประเทศเพื่อช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจ⁵⁸ นั้น การเปลี่ยนแปลงในช่วงดังกล่าว เกิดขึ้นจากการเสนอเหตุผลด้านความมั่นคง (ภัยจากคอมมิวนิสต์) เป็นด้านหลักและจูงชักชวนให้ใช้การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นวิธีการแก้ปัญหาความด้อยพัฒนา

อย่างไรก็ดี ความสัมพันธ์ระหว่างพลังภายนอก เช่น สหรัฐอเมริกากับกลไกของรัฐไทยนั้นแม้ว่าจะมีรูปธรรมของการแทรกแซงจากฝ่ายแรกอย่างชัดเจนและมีผลทำให้รัฐบาลดำเนินการตามข้อเสนอของที่ปรึกษารัฐบาลอเมริกันดังเช่นในกรณีของการงดเว้นภาษีอากรขาเข้าแก่เครื่องจักรทั้งหมดเป็นเวลา 5 ปี เมื่อมีการนำทุนจากต่างประเทศเข้ามาลงในไทยก็ตาม⁵⁹ แต่ก็ได้ได้หมายความว่ากลไกของรัฐไทยที่ก่อตั้งขึ้นมาจะเป็นกลไกที่อำนวยความสะดวกต่อการขยายทุนในประเทศได้เสมอไป ตรงกันข้าม ลักษณะทางความเป็นราชการของกลไกเหล่านี้กลับเป็นการกีดขวางการเติบโตของทุนนิยม เนื่องจากการออกกฎระเบียบที่เคร่งครัดในด้านอื่นๆ มีขั้นตอนการดำเนินการที่ชักช้า มีหน่วยงานหลายหน่วยที่เกี่ยวข้อง จนเป็นเหตุให้การลงทุนและการขยายทุนมิได้เป็นไปอย่างรวดเร็วเหมือนที่เป็นอยู่ในระบบทุนนิยมเสรีโดยทั่วไป

ดังนั้นจึงปรากฏว่าในจำนวน พ.ร.บ. และประกาศของคณะปฏิวัติ ซึ่งมีประมาณ 450 ฉบับ มีอนุบัญญัติที่ตราตั้งแต่ พ.ศ. 2500-2529 ดังนี้ พระราชกฤษฎีกา 2,691 ฉบับ กฎกระทรวง 4,027 ฉบับ ประกาศกระทรวง 6,272 ฉบับ ข้อนบัญญัติ 175 ฉบับ เทศบัญญัติ 80 ฉบับ ข้อกำหนด 46 ฉบับ ระเบียบ 287

⁵⁸ดู อุกฤษณ์ ปัทมานันท์ "อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศและรัฐบาลต่างประเทศที่มีต่อนโยบายเศรษฐกิจไทย : กรณีศึกษาว่าด้วยอิทธิพลของสหรัฐอเมริกา" ในรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และสมบูรณ ศิริประชัย (บรรณาธิการ) **ทฤษฎีการพึ่งพากับสังคมเศรษฐกิจไทย** (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2528) หน้า 229-312

⁵⁹เรื่องเดียวกัน หน้า 263-266

ฉบับ ข้อบังคับ 328 ฉบับ ประกาศคณะกรรมการ ฯลฯ 1,289 ฉบับ ประกาศ
กรมหรือสำนักงาน 1,543 ฉบับ ประกาศแต่งตั้ง 1,351 ฉบับ อื่น ๆ 655 ฉบับ
รวม 18,744 ฉบับ⁶⁰

ข้อสังเกตนี้มีความสำคัญ เพราะกลไกของรัฐรับเอาอิทธิพลจากภายนอก
นอกสังคมและพลังกดดันภายในสังคมมา ณ ระดับหนึ่งเท่านั้น เราต้องไม่ลืมว่า
ก่อนการมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และก่อนที่พลังภายนอก เช่น สหรัฐ-
อเมริกา จะเข้ามาแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจ-การเมืองไทยนั้น กลไกของรัฐ
แบบดั้งเดิมได้ดำรงอยู่ และได้มีการสั่งสมอำนาจด้านกฎหมาย ระเบียบแบบแผน
ต่าง ๆ มานานแล้ว⁶¹ การมีกลไกย่อยที่แต่ละส่วนต่างสงวนรักษาอาณาจักรทาง
ราชการ⁶²ของตน (กรม) ตลอดจนมีค่านิยม พฤติกรรมความเคยชินในการ
ปฏิบัติงานที่มีได้มีลักษณะเป็นการจัดการ แต่เป็นการบริหารและการปกครองมาก
กว่า ลักษณะของการดำเนินงานของรัฐแบบการบริหารราชการ (administration)
จึงเน้นการควบคุม (control) มากกว่าการจัดการ (management) และการ
อำนวยความสะดวก ข้าพเจ้าจึงเห็นว่า ในการศึกษาพัฒนาการของทุนนิยมใน
ประเทศไทยนั้นเราจะต้องคำนึงถึงความสามารถของกลไกรัฐที่จะใช้กรอบของ
“การพัฒนา” เพื่อประสานรัฐประโยชน์กับอัตตประโยชน์ด้วย พิจารณาในแง่แล้ว
มิติการพัฒนาจึงเป็นเงื่อนไขที่กลไกของรัฐได้อาศัยประโยชน์เพื่อการขยายบทบาท

⁶⁰ชัยอนันต์ สมุทวณิช บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และเซอร์ อรรถมานะ รายงานการวิจัย เรื่อง
การปรับปรุงการดำเนินงานของรัฐในเรื่องการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน (เสนอต่อ
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธันวาคม 2529) หน้า 14
ข้อมูลเหล่านี้รวบรวมโดย นางสาวราภรณ์ ปิยะมงคลวงศ์

⁶¹ดูรายงานสรุปเบื้องต้นของคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาปรับปรุงแก้ไข
กฎหมายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้านธุรกิจ 3 มีนาคม 2529 (เอกสารโรเนียวเย็บเล่ม
โดยเฉพาะการสัมมนาเชิงอภิปราย เรื่อง “ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการระดมทุนและ
สถาบันการเงิน” ซึ่งนายสุนทร อรุณานนท์ชัย ได้กล่าวถึงปัญหาด้านการระดมทุนว่ามีแต่เงิน
ทุนระยะสั้น

⁶²เช่นกรมการค้าต่างประเทศ ซึ่งเป็นกรมที่มีอำนาจมากเพราะมีรากฐานทางกฎหมาย
ในการดำเนินงานอย่างกว้างขวาง ดังจะเห็นได้จากการมีพระราชบัญญัติที่อยู่ในความรับผิดชอบ
ถึง 5 ฉบับด้วยกันคือ พ.ร.บ. ส่งเสริมสินค้าออก พ.ศ. 2513 : พ.ร.บ. ป้องกันการกระทำ
บางอย่างในการส่งสินค้าขาออกทางเรือ พ.ศ. 2511 : พ.ร.บ. กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ.
2517 : พ.ร.บ. การส่งออกไปนอก และการนำเข้ามาในพระราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522
และ พ.ร.บ. มาตรฐานสินค้าขาออก พ.ศ. 2503

ของตนมากกว่าที่จะเป็นเพียงเครื่องมือเอื้อประโยชน์ต่อทุนต่างชาติหรือทุนภายในชาติแต่เพียงอย่างเดียว กล่าวอีกทางหนึ่งก็คือเราจะต้องไม่สับสนระหว่างการยอมรับข้อชี้แนะแล้วมาจัดโครงสร้าง กับการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของหน้าที่ ที่พึงกระทำโดยโครงสร้างนั้น ทั้งนี้เพราะรัฐไทยมิใช่เป็นอาณานิคมของประเทศใดโดยตรง การแทรกแซงทางนโยบายของชาติอื่น หากจะมีแต่ก็ไม่อาจจะมีหลักประกันความสำเร็จได้ เพราะปัญหาด้านระบบราชการ⁶³ ดังได้กล่าวมาแล้ว

มีนักวิชาการบางคนเน้นบทบาทของข้าราชการสมัยใหม่ ที่เรียกว่าพวกเทคโนโลยีที่ประจำอยู่ในกลไกของรัฐที่เป็นองค์กรกลาง เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาธ ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง และคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (ควรเพิ่มเติม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปด้วย) ว่ากลไกเหล่านี้คือคณะรัฐมนตรีที่แท้จริง ส่วนคณะรัฐมนตรีเป็นเพียงรัฐบาลร่มให้เงา ส่วนการตัดสินใจจริง ๆ แล้ว คือข้าราชการสมัยใหม่ซึ่งเป็นสิ่งที่สร้างขึ้นตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์⁶⁴ ซึ่งถูกต้องเพียงครึ่งเดียวหากพิจารณาโดยผิวเผิน เพราะตามทางปฏิบัติแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับกลไกย่อยช่วยการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีนั้นมิได้เป็นเรื่องง่ายเช่นนั้น หากมีพลวัตที่เปลี่ยนแปลงไปตามลักษณะของผู้นำ (นายกรัฐมนตรี) และคณะรัฐมนตรีด้วย นอกจากนี้ควรกล่าวไว้ด้วยว่าข้าราชการสมัยใหม่เหล่านี้เองที่เป็นผู้ผลักดันแนวทางการพัฒนาที่ก้าวหน้าได้เช่นกัน มิใช่เป็นพลังอนุรักษ์นิยมเสมอไป แท้ที่จริงแล้ว ภายในกลไกของรัฐเองมิได้เป็นเหมือนก้อนดินก้อนใหญ่ แต่มีการแตกย่อยออกเป็นกลุ่ม ทั้งกลุ่มผลประโยชน์-พรรคพวก และกลุ่มความคิดที่มีแนวทางการพัฒนาต่างกัน

⁶³ ดังจะเห็นได้ว่าเมื่อมีการเน้นการผลิตเพื่อการส่งออก ภาคเอกชนจึงพบกับอุปสรรคและความไม่สะดวกที่เกิดจากการมีขั้นตอนการดำเนินงานที่มากเกินความจำเป็น มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วย มีกฎหมายกฎระเบียบข้อบังคับที่ล่าช้าและไม่ยืดหยุ่น ทำให้ภาคเอกชนต้องเสนอให้มีการปรับปรุงการจัดการในการดำเนินการพัฒนาเขตอุตสาหกรรมส่งออก โดยมีความคิดที่จะให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการเอง หรือหากรัฐบาลจะเป็นผู้ดำเนินการ ก็ควรที่จะมีระบบและขั้นตอนการขอและออกไปอนุญาตที่สะดวกรวดเร็ว และไม่เปลี่ยนแปลงบ่อย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแม้จะมีการรับเอาความคิดของอเมริกันมาจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนตั้งแต่ พ.ศ. 2505 แต่ในปี 2530 โครงสร้างการบริหารงานด้านนี้ของรัฐยังคงเป็นอุปสรรคต่อการลงทุนอยู่

⁶⁴ ดู วิจารณ์ของ เสน่ห์ จามริก ใน เรื่องเดียวกัน หน้า 320-321

ในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ⁶⁵

การพิจารณาส่วนย่อยภายในกลไกของรัฐนี้ จะช่วยให้เราเข้าใจการเปลี่ยนแปลงทางสังคม-เศรษฐกิจ-การเมืองได้ดียิ่งขึ้นว่า เหตุใดจึงมีทั้งการเปลี่ยนแปลงที่ก้าวหน้าและการชะงักงันล่าช้าหลังเห็นยี่สิบสามปีผ่านไปตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจน ก็คือ การหันมาเห็นความสำคัญของการพัฒนาชนบท และการแก้ปัญหาความยากจนในชนบท ซึ่งมีผู้เข้าใจผิดอย่างมากว่าเป็นความคิดและผลการผลักดันของนักวิชาการ แต่แท้ที่จริงแล้ว ก่อนพ.ศ. 2523 ซึ่งรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ จะให้ความสำคัญต่อการพัฒนาชนบทนั้น เจ้าหน้าที่ของกองศึกษาภาวะเศรษฐกิจภายใต้การนำของ โสสิต ปันเปี่ยมรัษฎ์ ได้เดินทางไปศึกษาสภาพความยากจนถึงระดับหมู่บ้านตลอดเวลา 4 ปีก่อนหน้านั้น และได้มีความพยายามที่จะปรับแนวทางการพัฒนาโดยหันมาเน้นการกระจายรายได้อย่างต่อเนื่อง ตลอดจนได้มีการพูดคุยระหว่างข้าราชการกรมอื่น ๆ ที่เป็นคนหนุ่มและมีแนวทางการพัฒนาชนบทร่วมกัน ดังนั้นแนวทางนี้จึงถูกเสนอต่อที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ซึ่งรับเอาแนวทางดังกล่าวเสนอต่อนายกรัฐมนตรี

ตัวอย่างข้างต้น แสดงให้เห็นว่า กลไกของรัฐมีความหลากหลาย ภายในมีการแข่งขันช่วงชิงการนำระหว่างกระแสความคิดต่าง ๆ นอกเหนือไปจากการแข่งขัน ด้านอำนาจและผลประโยชน์ (ซึ่งในบางกรณีก็มีทั้งสองด้านผสมปนเปกันไป)

สิ่งที่ควรกล่าวถึงด้วยก็คือ ในขณะที่มีมติการพัฒนาได้สร้างอำนาจให้แก่กลไกของรัฐ แต่ก็มีผลในการลดการผูกขาดหรือการมีอำนาจครอบงำหน่วยงานต่างๆของกลไกหลักดั้งเดิมของรัฐเช่นกัน ดังกรณีของอำนาจกระทรวงมหาดไทย ที่มีทั้งเพิ่มขึ้นและลดลงภายหลังสมัยแห่งการพัฒนา กล่าวคือ มติการพัฒนาได้เปิดโอกาสให้กลไกย่อยของรัฐที่เคยอยู่นอกวงอำนาจและมีบทบาทน้อย ได้เข้ามาร่วมในกระบวนการพัฒนามากกว่าแต่ที่เคยเป็นมาในอดีต ดังเช่น การเข้าร่วมการพัฒนาของกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กับกระทรวงมหาดไทย แทนที่จะปล่อยให้กระทรวงมหาดไทยมี

⁶⁵เช่นแนวคิดที่เน้นการแก้ไขปัญหาความยากจน การเน้นการพัฒนาชนบท การมีส่วนร่วมของประชาชน การทำโครงการขนาดเล็กใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมแก่สภาพท้องถิ่นซึ่งชาวบ้านสามารถจัดทำเองได้ กับแนวคิดที่เน้นการสร้างเขตอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกและการผลิตทางอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ใช้เทคโนโลยีและทุนสูง เช่น การพัฒนาอุตสาหกรรมบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก เป็นต้น

บทบาทหน้าที่อย่างกว้างขวางเช่นแต่ก่อน เป็นต้น ในแง่นี้การมีส่วนร่วมในการพัฒนาจึงมีสองด้านสองระดับ คือ การขยายวงของการมีส่วนร่วมระหว่างกลไกว่ายของรัฐ กับการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาของประชาชน โดยเฉพาะองค์กรอาสาสมัครและองค์กรเอกชนต่าง ๆ

จริงอยู่ที่กลไกของรัฐด้านการใช้กำลังบังคับจะขยายบทบาทอย่างมาก แต่รัฐมิได้มีหน้าที่เฉพาะแต่ด้านการควบคุมบังคับ แต่มีภารกิจในการจรรโลงความชอบธรรมของระบอบด้วยการแสวงหาความภักดีและความสนับสนุนจากประชาชนด้วย โดยเฉพาะรัฐอำนาจนิยมที่ระบบราชการมีอำนาจมากนั้น ระบบราชการเองก็จะทำหน้าที่ด้านการเมือง และย่อมถูกกดดันให้แสวงหาความชอบธรรมให้แก่รัฐราชการ-อำนาจนิยมด้วย จึงเห็นได้ว่างบประมาณที่สาขาเกษตร การศึกษาและสาธารณสุขได้รับ รวมไปถึงจำนวนบุคลากรด้วยนั้นได้เพิ่มขึ้นสูงเป็นอย่างมาก ทั้งในช่วงแรกและตลอดระยะเวลาของการมีแผนพัฒนาฯ จนในปัจจุบัน (พ.ศ. 2530) ได้มีการขยายบริการด้านสาธารณสุขอย่างกว้างขวางสำนักปลัดกระทรวงสาธารณสุขมีเจ้าหน้าที่ถึง 57,416 คน (มากเป็นลำดับสี่) มากกว่ากรมการปกครอง (15,270 คน) และกรมราชทัณฑ์ (8,791 คน) และกรมส่งเสริมการเกษตรมีข้าราชการ 11,439 คน นอกจากนี้เมื่อดูจากจำนวนลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวด้วยแล้ว จะพบว่ากระทรวงที่มีจำนวนลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว⁶⁶ มากที่สุด (64,675 คน และ 553,604 คน ตามลำดับ) ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเมื่อรวมจำนวนข้าราชการฝ่ายพลเรือน-ลูกจ้างประจำและชั่วคราวแล้ว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นกลไกว่ายของรัฐที่มีกำลังคนมากที่สุดคือ 662,260 คน รองลงมาได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ 520,699 คน ในขณะที่กระทรวงมหาดไทยมีกำลังคน 211,499 คน และกระทรวงสาธารณสุขมีกำลัง 120,782 คน⁶⁷ ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้รายจ่ายด้านเงินเดือน-ค่าจ้างของรัฐมีอัตราส่วนที่สูงเรื่อยมา นับตั้งแต่การขยายตัวของระบบราชการ ดังจะเห็นได้จากการที่รายจ่ายหมวดเงินเดือนและค่าจ้างที่รัฐช่วยให้ข้าราชการฝ่ายพลเรือน ทหาร ลูกจ้างประจำ (ไม่รวมพนักงานรัฐวิสาหกิจ) ในปีงบประมาณ 2515 มียอดรวมเพียง 7,203.2 ล้านบาท แต่ในปีงบประมาณ 2523 เพิ่มขึ้นเป็น 32,404.6 ล้านบาท (เพิ่ม 349.86 เท่า)

⁶⁶ ลูกจ้างชั่วคราวส่วนใหญ่อยู่ในกรมชลประทาน 290,844 คน : กรมป่าไม้ 253,599 คน

⁶⁷ รายงานผลการสำรวจจำนวนข้าราชการฝ่ายพลเรือน ประเภทต่างๆ ปี 2528. อ้างแล้ว.

ในปัจจุบัน โครงสร้างและขอบข่ายของการให้บริการของรัฐด้านการศึกษาและการสาธารณสุขมีแผ่ไปอย่างกว้างขวางถึงระดับหมู่บ้าน⁶⁸ ซึ่งสภาพการณ์เช่นนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่จากสภาพการณ์ที่ดำรงอยู่ในสมัยแรกเริ่มของการสถาปนารัฐประชาธิปไตยเมื่อ 100 ปีที่ผ่านมา⁶⁹ ดังนั้นมิติการพัฒนาจึงเป็นลักษณะเด่นอย่างหนึ่งของไตรลักษณ์รัฐปัจจุบัน จึงกล่าวได้ว่ามิติการพัฒนาได้ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการจัดแบ่งทรัพยากรโดยอำนาจรัฐที่มีการเน้นการให้บริการแก่ประชาชนมากขึ้น งบประมาณที่จัดสรรให้กลไกย่อยของรัฐทางด้านการศึกษา การเกษตร และการสาธารณสุข ได้ขยายตัวในอัตราส่วนที่สูงกว่าการขยายตัวของงบประมาณด้านการป้องกันประเทศ (ทั้งนี้เป็นเพราะฐานงบประมาณของรายจ่ายด้านการป้องกันประเทศมีมากอยู่แล้วด้วย) อย่างไรก็ตามงบประมาณรายจ่ายของรัฐระหว่าง พ.ศ. 2503-2513 นั้น งบด้านเศรษฐกิจอยู่ในระหว่างร้อยละ 19-29 งบด้านการศึกษาระหว่างร้อยละ 15-17 งบด้านสาธารณสุขร้อยละ 9-16 ด้านการป้องกันประเทศร้อยละ 15-18 และด้านความมั่นคงภายในร้อยละ 6-9⁷⁰

ดังนั้นรัฐไทยในสมัยแห่งการพัฒนา จึงเป็นทั้งรัฐที่มีมิติด้านการควบคุมบังคับและด้านการให้บริการทางสังคม ซึ่งเป็นความจำเป็นทางด้านโครงสร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐราชการ-อำนาจนิยมดังกล่าวมาแล้ว รัฐราชการ-อำนาจนิยมต้องแสวงหาความสนับสนุนจากประชาชนเพื่อลดความรู้สึกต่อต้านระบอบการเมือง จึงไม่พยายามขยายฐานภาษี ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลต้องการความสนับสนุน ทั้งจากพลังส่วนที่อยู่ในระบบทุนนิยม และจากประชาชน แต่ได้เคยอาศัยการพึ่งพาการเก็บภาษีฟรีเมยมข้าวและอากรส่งออกข้าว ซึ่งสามารถบังคับการเก็บได้ง่ายกว่าการเก็บภาษีทางตรงอื่น ๆ นอกจากนั้นรัฐได้ใช้วิธีการกั๊ยมเงินทั้งจากภายใน

⁶⁸โดยเฉพาะการขยายการสาธารณสุขขั้นมูลฐานเพื่อสุขภาพดีทั่วถ้วนหน้า

⁶⁹ตามรายจ่ายของรัฐบาลระหว่างปี พ.ศ. 2435-2474 นั้น ปรากฏว่ารายจ่ายส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายของการป้องกันประเทศ (กระทรวงกลาโหม ได้รับงบประมาณรายจ่ายประมาณร้อยละ 21-27 ของรายจ่ายทั้งหมด) และกระทรวงมหาดไทย (ร้อยละ 15-24) ในขณะที่กระทรวงศึกษาธิการได้งบประมาณเพียงร้อยละ 2-4 และกระทรวงเกษตรได้เพียงร้อยละ 0.3-5 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด

⁷⁰ดูรายละเอียดใน (Chai-Anan Samudavanija, "The Bureaucracy" ใน Somsakdi Xuto (ed.), **Government and Politics of Thailand** (Singapore : Oxford University Press, 1987) pp. 73-109.

และภายนอกประเทศ เพื่อใช้ในการลงทุนปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เป็นส่วนใหญ่ในระยะแรก (2496-2504) ต่อมาจึงมีการกู้เงินด้านเกษตรกรรม (2505 เป็นต้นมา) การกู้เงินด้านการศึกษา (2509 เป็นต้นมา) ด้านการสาธารณสุข 2521 เป็นต้นมา) ส่วนการกู้เงินทางทหารนั้น ในปี พ.ศ. 2497 และ พ.ศ. 2500 มี น้อยมาก และระหว่าง พ.ศ. 2501-2517 ไม่มีการกู้ทางทหารเลย (เนื่องจากได้ รับการช่วยเหลือทางการทหารเป็นจำนวนมากจากสหรัฐอเมริกา) แต่ในระหว่าง พ.ศ. 2518-2523 มีวงเงินกู้รวม 805.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยสรุปแล้วการกู้เงินของ รัฐบาลส่วนใหญ่เป็นการกู้เพื่อลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ ด้านพลังงานคมนาคมและขนส่งและสาธารณสุข การให้มียอดหนี้ต่างประเทศ คงค้างเมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2525 ถึง 13,688.2 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (รวมหนี้ระยะสั้นด้วย) หรือคิดเป็นร้อยละ 23.1 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (ในขณะที่เมื่อปี 2504 หนี้ดังกล่าวมีจำนวนคิดเป็นร้อยละ 7.8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติเท่านั้น)⁷¹

จากกล่าวได้ว่ารัฐได้ใช้ทรัพยากรของรัฐในกิจกรรมหลักที่เปลี่ยนไปจาก เดิม คือ มิตិของการพัฒนาได้ให้บทบาทแก่กลไกร้อยของรัฐด้านอื่น ๆ นอกเหนือ ไปจากด้านการใช้กำลังบังคับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่งบประมาณมีเพื่อที่จะเพิ่ม ให้กิจการด้านอื่น เช่น การศึกษา การสาธารณสุข ได้ด้วยนั้น เป็นเพราะ รายจ่ายทางการทหารส่วนหนึ่งได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา

การลงทุนของรัฐอย่างมหาศาลด้วยเงินกู้จากต่างประเทศ ในโครงสร้าง พื้นฐานทางเศรษฐกิจนั้น มีผลในการทำให้ชนชั้นนำในเขตเมืองของชนบทสามารถ อาศัยผลพวงของการลงทุนของรัฐนี้ จัดตั้งและขยายธุรกิจในระดับจังหวัดและ ภูมิภาคด้วย ประกอบกับการมีบทบาทของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคนี้ ทำให้ธุรกิจ การก่อสร้าง⁷² และการขนส่งขยายตัวและมีการสะสมทุนอย่างรวดเร็วอันเป็น

⁷¹ดู วิวัฒน์ไชย อรรถการ "การพึ่งพิงเงินทุนต่างประเทศของระบบเศรษฐกิจ ไทย : กรณีศึกษาว่าด้วยหนี้ต่างประเทศ และความช่วยเหลือระหว่างประเทศ" ในรังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์ และสมบูรณ์ ศิริประชัย (บรรณาธิการ) อ้างแล้ว หน้า 325-405

⁷²ระหว่าง พ.ศ. 2503-2513 (ใช้ พ.ศ. 2503 เป็นฐาน = 100) นั้น งบประมาณ รายจ่ายหมวดค่าที่ดิน และสิ่งก่อสร้างของหน่วยราชการ และรัฐวิสาหกิจ ใน พ.ศ. 2508 เพิ่มขึ้นร้อยละ 23.1 และใน พ.ศ. 2513 เพิ่มขึ้นร้อยละ 73.3 หรือคิดเป็นร้อยละ 14 และ 20 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดตามลำดับ ดู Chai-Anan Samudavanija, **The Politics and Administration of the Thai Budgetary Process** (unpublished Ph.D dissertation, University of Wisconsin, 1971) p. 102.

ปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่เกิดชนชั้นนำทางเศรษฐกิจในเขตเมืองของจังหวัดหลายจังหวัด และเป็นลักษณะสำคัญอย่างหนึ่งของการแปรเปลี่ยนอำนาจทางเศรษฐกิจไปเป็นอำนาจทางการเมืองในระดับอำเภอ จังหวัด และภูมิภาค จนพัฒนามาสู่การจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อแข่งขันในการเลือกตั้งในที่สุด⁷³ ซึ่งประเด็นนี้เป็นเรื่องที่ควรมีการศึกษาต่อไป เพราะพัฒนาการของชนชั้นนำทุนประเภทที่อาศัยสถานการณ์เศรษฐกิจเฟื่องฟูระหว่างสงครามอินโดจีนนี้เป็นไปอย่างรวดเร็ว และทำให้เกิดอำนาจใหม่ในระดับอำเภอ จังหวัด และภูมิภาคที่มีลักษณะใกล้เคียงกับอำนาจ “มาเฟีย” มากกว่าอำนาจทางเศรษฐกิจของนายทุนในศูนย์กลางในแง่ที่ว่าอำนาจเศรษฐกิจ-การเมืองของนายทุนท้องถิ่นมีผลต่อประชาชนภายในอำเภอและจังหวัดมาก เพราะมีการรวมศูนย์สูงด้วยการอาศัยอำนาจ-อิทธิพลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (และในบางท้องถิ่นที่จากการคุ้มครองของหน่วยท้องถิ่นของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยด้วย)

ในขั้นนี้ขอตั้งข้อสังเกตเพียงว่า นอกจากทุนท้องถิ่นที่ขยายตัวมาได้ เพราะการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจของรัฐแล้ว ยังมีทุนที่พัฒนามาจากการค้าในระบบเศรษฐกิจมืดที่ไม่ได้อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เงื่อนไขของระบบเศรษฐกิจ และการควบคุมของรัฐอีกด้วย นั่นคือการค้าของเถื่อน ตั้งแต่แร่ ไม้ ไปจนถึงการนำเข้าของหนีภาษี และในระยะหลัง ๆ ก็มีธุรกิจการเงินเถื่อน (แชร์แม่ชม้อย แชร์นกแก้ว แชร์เสมาฟ้าคราม) ซึ่งส่งผลให้รัฐจะต้องปราบปราม และหามาตรการจำกัด เนื่องจากระบบเศรษฐกิจมืดที่ซ่อนอยู่ในระบบเศรษฐกิจปกตินี้ เริ่มส่งผลกระทบต่อระบบทุนนิยม⁷⁴ ซึ่งรัฐจะต้องปกป้องและส่งเสริมตามการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบเน้นการผลิตเพื่อส่งออก⁷⁵

ข้าพเจ้าได้บรรยายถึงมิติการพัฒนาในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐ และกลไกของรัฐ การลงทุนและการใช้จ่ายของรัฐ ทั้งนี้ยังมีได้กล่าวถึงรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นเรื่องใหญ่ที่จะต้องอธิบายต่างหาก ในขั้นนี้ข้าพเจ้าต้องการเน้นประเด็นสำคัญที่ว่ามิติการพัฒนานั้นทำให้รัฐเป็น **สภามรรฐ** ที่เข้าแทรกแซงควบคุมระบบเศรษฐกิจจึง

⁷³ เช่นในเขตหนองคาย อุดรธานี ที่ได้รับผลพวงจากธุรกิจการค้าระหว่างชายแดนไทย-ลาว และในจังหวัดจำนวนมากที่มีผู้รับเหมาก่อสร้าง สัมครเป็นสมาชิกสภาจังหวัด และองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นๆ

⁷⁴ โดยเฉพาะการแข่งขัน กับธนาคารพาณิชย์

⁷⁵ ข้าพเจ้าจะขอไม่สาธยายถึงผลที่จะบังเกิดจากการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์การพัฒนานี้ โดยขอให้ดูการอภิปรายในบทที่ 3 (ส่วนที่เกี่ยวกับสังคมนอกกับรัฐอำนาจนิยม)

ทำให้สกัดกั้นการเติบโตของทุนนิยม ทั้งในแง่อำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคม ข้าพเจ้าได้อธิบายถึงข้อจำกัดการขยายตัวของทุน ทั้งจากต่างประเทศและภายในประเทศ ด้วยการนำประเด็นเรื่องลักษณะทางราชการที่ครอบงำเศรษฐกิจแบบทุนนิยมอยู่ การวิเคราะห์ของข้าพเจ้าจึงมีจุดเน้นอยู่ที่รัฐและกลไกของรัฐมากกว่าการวิเคราะห์โดยมีจุดเน้นที่ทุนและการสะสมทุน การที่กลไกของรัฐมีลักษณะพิเศษ คือ มีโครงสร้างอำนาจนิยม มีความเป็นระบบราชการที่หยั่งรากลึก มีกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ สัมพันธ์นามมากมาย⁷⁶ จนเกิดความล่าช้า⁷⁷ ไม่เหมาะสมต่อสภาพการแข่งขัน และพลวัตของระบบทุนนิยมนี้ ทำให้การวิเคราะห์กลไกของรัฐกับชนชั้นตามแนวคิดมาร์กซิสต์ดั้งเดิมเป็นไปได้ยาก เพราะตัวแปรที่สำคัญคือกลไกของรัฐมีกลุ่มข้าราชการที่มีลักษณะแตกต่างไปจากชนชั้นทางสังคม-เศรษฐกิจอื่น ๆ เนื่องจากปัญหาด้านการกำหนดตำแหน่งแห่งที่ของกลุ่มข้าราชการ ในแง่ของความเป็นชนชั้นและความสัมพันธ์กับชนชั้นอื่นนี้ ทำให้ข้าพเจ้าได้เน้นประเด็นของการวิเคราะห์โครงสร้างภายในของรัฐ กับความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างนั้นกับพลังภายในสังคม และภายนอกสังคม โดยอาศัยแนวคิดเรื่องการที่รัฐมีมิติ 3 ด้าน (ไตรลักษณ์ คือ ความมั่นคง การพัฒนาและประชาธิปไตย) ซึ่งมีผลทำให้ไตรลักษณ์รัฐเป็น **สภามรัฐ** (active state) และเป็นรัฐที่มีความเป็นอิสระ (autonomy) จากสังคมโดยพิจารณาจากการมีกลไกย่อยที่สลับซับซ้อนและมีระบบกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ ที่สร้างขึ้นเพื่อรองรับอำนาจและจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม ดังนั้น ในส่วนต่อไป จึงจะกล่าวถึงมิติประชาธิปไตยโดยสังเขป เพราะได้อธิบายความเกี่ยวพันระหว่างการพัฒนาประชาธิปไตยไว้ในส่วนนี้บ้างแล้ว

⁷⁶ เพิ่งจะมีความตื่นตัว และความสนใจที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเมื่อต้นปี พ.ศ. 2529 นี้เอง โดยคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีคำสั่งที่ 1/2529 ลงวันที่ 20 มกราคม 2529 แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องอาจารย์มหาวิทยาลัยและปฏิบัติงานซึ่งมีประสบการณ์จากภาคเอกชน เพื่อศึกษาวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ให้มีโครงสร้างและกลไกที่เหมาะสมและสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

⁷⁷ พระราชบัญญัติบางฉบับที่ออกตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 6 เช่น พระราชบัญญัติ ชั่ง ตวง วัด พ.ศ. 2466 เป็นต้น

มิติประชาธิปไตย

มิติประชาธิปไตย โดยเนื้อแท้มีลักษณะทางการเมืองที่ต้องอาศัยพื้นฐานจากพลังหลาย ๆ ส่วนของสังคม ในการวิเคราะห์ความเกี่ยวพันระหว่างมิติประชาธิปไตยกับมิติทางความมั่นคงและมิติการพัฒนา เราจำต้องแยกแยะมิติประชาธิปไตยในแง่อุดมการณ์ ซึ่งเป็นจิตสำนึกที่สัมพันธ์กับการดำเนินวิถีชีวิตของกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคม ประชาธิปไตยในแง่ของโครงสร้างและกลไกทั้งที่เป็นกลไกการดำเนินงานทางการเมือง ซึ่งทำหน้าที่ทั้งด้านการคุมอำนาจ การใช้กำลังบังคับ และการควบคุมด้านอุดมการณ์ และประชาธิปไตยในแง่ของการเป็นระบอบการเมือง ที่สร้างสภาพแวดล้อมของการดำเนินการทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการสะสมทุน

จุดกำเนิดของมิติประชาธิปไตย เป็นปัจจัยสำคัญต่อพัฒนาการของมิตีย่อยด้านต่างๆ ของประชาธิปไตยดังกล่าวข้างต้น เพราะเป็นจุดแตกหักของการเปลี่ยนอำนาจการเมือง ซึ่ง **ควร** ส่งผลต่ออำนาจทางสังคมและเศรษฐกิจด้วย

กำเนิดของประชาธิปไตยไทยมาจากความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในโครงสร้างส่วนบนของรัฐเป็นด้านหลัก กล่าวคือ เกิดจากความขัดแย้งระหว่างพลังทางการเมือง-การปกครอง กับความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างชนชั้นนำที่กุมอำนาจการเมืองกับชนชั้นข้าราชการที่เป็นกลไก-เครื่องมือของอำนาจนั้น ในแง่นี้การเปลี่ยนแปลงเมื่อ พ.ศ. 2475 จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากความขัดแย้งภายในชนชั้นปกครอง คือ ระหว่าง **อำนาจรัฐ** (state power) ที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นศูนย์กลางของอำนาจนี้กับ **กลไกของรัฐ** (state apparatus) ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการทหาร-พลเรือน

ความขัดแย้งดังกล่าวเกิดจากจิตสำนึกที่เปลี่ยนแปลงไปของชนชั้นข้าราชการที่เริ่มมีจิตสำนึกในการรับใช้รัฐ มากกว่ารับใช้สถาบันพระมหากษัตริย์ จากผลประโยชน์ของชนชั้นราชการซึ่งผูกพันอยู่กับความเจริญก้าวหน้าของรัฐ และการขยายตัวของระบบราชการ (ทั้งทหาร-พลเรือน) จากความต้องการที่จะล้อมรอบการเมืองเก่าเพื่อพิทักษ์รัฐให้คงอยู่ต่อไปได้ เพื่อเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ระบอบการเมืองที่ถูกสถาปนาขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จึงมีโครงสร้างทางการเมืองที่มีได้สะท้อนลักษณะชนชั้นอื่นใด นอกจากสะท้อนผลประโยชน์ของระบบราชการทหารและพลเรือนเป็นด้านหลัก มากกว่าสะท้อนผลประโยชน์ของการสะสมทุน ทั้งนี้เนื่องจากคณะราษฎรมุ่งจำกัดอำนาจและอิทธิพลของระบอบเก่า ในขณะที่จำกัดอำนาจและอิทธิพลของพลังเศรษฐกิจ

ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว ส่วนหนึ่งเป็นของหรือผูกพันอยู่กับชนชั้นนำในระบบเก่า และ มีเชื้อสายจีน (จึงไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นชนชาติ รัฐจึงพยายามสร้างชนชาติ ขึ้นเสียเอง โดยการตั้งวิสาทกิจต่าง ๆ⁷⁸ ใช้วิธีเดียวกับชนชั้นนำในระบบเก่า คือ ร่วมมือกับพ่อค้าเชื้อสายจีน)⁷⁹

ไกรศักดิ์ กล่าวอย่างถูกต้องว่า ลักษณะของระบุมุขีไทยนั้น แตกต่าง จากระบุมุขีตะวันตกอย่างสิ้นเชิง ในแง่ของการเติบโต รวมทั้งการสะสมทุนของ ชนชั้น ซึ่งไม่ได้เกิดบนพื้นฐานของการปฏิวัติกระฎุมพี แต่อาศัยความสัมพันธ์กับ รัฐที่ให้การสนับสนุนภายในประเทศและในเงื่อนไขของการพัฒนาทุนนิยมสากล ไกรศักดิ์เห็นเช่นเดียวกับ Norman Jacobs ที่ว่านายทุนไทย (ที่ประกอบด้วย อดีตข้าราชการชั้นสูง เชื้อพระวงศ์ และพ่อค้าจีน) นั้น มีลักษณะนายทุนพา- ณิชยกรรมที่ต้องการกำไรตอบแทนอย่างรวดเร็ว ต้องการหลักประกันจากรัฐบาล เพื่อลดภาวะแข่งขันและการควบคุมแรงงาน ดังนั้นจึงมีโช้ นายทุนที่มีอุดมการณ์ ทางการเมืองแบบเสรีนิยม หรือมองพื้นฐานการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไทยใน ระยะยาว และถ้าหากบางส่วนของชนชั้นกระฎุมพีเข้าไปมีบทบาทในพรรคการเมือง ก็เพื่อที่จะแสวงงอภิสิทธิ์ในการสะสมทุนโดยวิธีการที่ไม่ใช่แบบทุนนิยมคือ การใช้ อภิสิทธิ์ในด้านการบริหารเพื่อผลประโยชน์ของตนเองหรือกลุ่มที่ตนเองเกี่ยวข้อง⁸⁰

ในเมื่อนายทุนไทยมีลักษณะดังกล่าว และมีพื้นฐานมาจากการเติบโต ภายใต้อำนาจของรัฐและอำนาจทางการเมืองของข้าราชการ การเปลี่ยนแปลงทาง การการเมืองเมื่อ พ.ศ. 2475 จึงไม่ได้ปูทางให้กับการเติบโตอย่างเป็นอิสระของทุน นิยมไทยแต่อย่างใด ที่สำคัญก็คือ ชนชั้นกระฎุมพีไทยขาดกลไกหรือองค์กรที่ทำ หน้าที่ทางการเมือง เพราะถูกจำกัดโดยกฎหมายที่ห้ามสมาคมการค้ามีวัตถุประสงค์ ทางการเมือง ลักษณะของชนชั้นนายทุนในสังคมไทย ที่เป็นทุนพาณิชยกรรมที่ ต้องการแสวงหากำไรตอบแทนอย่างรวดเร็วในระยะสั้น จึงสะท้อนถึงลักษณะ ความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำที่มีอำนาจการเมืองกับนายทุนและพ่อค้า ซึ่งมี

⁷⁸ดูรายละเอียดใน วรรณ อัศวสุโขติ, วรรณีย์ เจริญเลิศ, สุรพล ธรรมมรัตน์ "วิกฤตการณ์รัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน". ใน วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง. ปีที่ 5 ฉบับที่ 3-4 (เมษายน-กันยายน 2529) หน้า 30-56.

⁷⁹ดูรายละเอียดใน สังคีต พิริยะรังสรรค์, ทุนนิยมขุนนางไทย (พ.ศ. 2475-2503). อ่างแล้ว

⁸⁰ไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ, "ทุน ชนชั้น และการเมืองไทยปัจจุบัน". อ่างแล้ว. หน้า 98 และดู Norman Jacobs, *Modernization Without Development : Thailand as an Asian Case Study* (New York : Praeger, 1971) ประกอบด้วย.

พื้นฐานอยู่บนความสัมพันธ์ส่วนตัวแบบผู้อุปถัมภ์-ลูกน้องที่ผันแปรไปอย่างรวดเร็ว มีความไม่แน่นอนสูง และขาดองค์การทางการเมืองที่มีความต่อเนื่องยาวนาน ซึ่งเป็นกรอบในการปกป้องผลประโยชน์ของชนชั้น

ด้วยเหตุนี้เองมิติประชาธิปไตย จึงมีลักษณะสองด้านคือ ประชาธิปไตยตามการตีกรอบของข้าราชการ กับประชาธิปไตยแบบเปิด ซึ่งสัมพันธ์กับการมีการเลือกตั้ง พรรคการเมือง การที่หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้นำรัฐบาล การมีสภาผู้แทนราษฎรที่มีอำนาจทัดเทียมกับฝ่ายบริหาร ตลอดจนการมีความเคลื่อนไหวของกลุ่มพลังภายนอกรัฐสภาอย่างเสรี

ประเด็นนี้มีความสำคัญยิ่งต่อการทำความเข้าใจกับการเมืองไทย ดังที่ข้าพเจ้าเรียกว่าทวิภาวะทางการเมืองไทย⁸¹ การแยกส่วนของประชาธิปไตยสองรูปแบบซึ่งดำรงอยู่ควบคู่กันไปนี้นำไปสู่สภาวะกึ่งประชาธิปไตย และทำให้สภาวะกึ่งประชาธิปไตยมีความเป็นสถาบันในระยะยาว⁸²

ประชาธิปไตยจะคงอยู่ได้ จะต้องมีกลไกที่ทำหน้าที่สืบทอดอุดมการณ์จิตสำนึก และมีกลไกในการระดมสรรพกำลังการสนับสนุนจากประชาชน กลไกที่จะสะท้อนผลประโยชน์ และมติของกลุ่มชนต่าง ๆ ตลอดจนกลไกในการจัดทำนโยบายเพื่อสนองตอบความต้องการและผลประโยชน์ของกลุ่มชนต่างๆ ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นระบอบการเมืองจึงเป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มพลังต่าง ๆ ให้อยู่ร่วมกันได้โดยสันติในสังคมตะวันตก ที่มีการปฏิบัติของกระฎุมพีนั้น ประชาธิปไตยเป็นทางเลือกที่มีลักษณะสายกลางประนีประนอม ความขัดแย้งระหว่างชนชั้นนายทุนกับผู้ใช้แรงงาน เราจึงมักจะพบว่าประชาธิปไตยในสังคมที่มีการพัฒนาของทุนนิยมขั้นสูง มักหลีกเลี่ยงความเป็นปฏิปักษ์-ขัดแย้งทางชนชั้นด้วยการสร้างรัฐสวัสดิการขึ้น

ในเมื่อข้าราชการเป็นผู้สถาปนา “ประชาธิปไตย” ข้าราชการจึงเป็นฝ่ายกำหนดกติกา กลไก และกระบวนการประชาธิปไตยในระดับต่าง ๆ ดังนั้นด้านหนึ่งของประชาธิปไตยจึงมีลักษณะเป็นทางราชการ อีกด้านหนึ่งเป็นประชาธิปไตย

⁸¹ดูรายละเอียดใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช **ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย** (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2530).

⁸²ดู Chai-Anan Samudavanija “Thailand : A Case of a Stable Semi-Democratic Regime” in Larry Diamond, S.M. Lipset and Juan Linz (eds.), **Democracy in Developing Countries** (Boulder, Colorado : Lynn Reinner Publishers, 1988).

ของพลังนอกระบบราชการ ประชาธิปไตยทางราชการมีตัวแทนของระบบเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรี) มีกลไกย่อยทั้งปวงของระบบราชการทหาร และพลเรือนรองรับ มีตัวแทนของกลไกย่อย และนายทุนภายใต้การอุปถัมภ์อยู่ในวุฒิสภา การสืบทอดระบอบประชาธิปไตยเสียที่เป็นของราชการนี้มีมาอย่างต่อเนื่อง และมีกลไกย่อยในระบบราชการทั้งพลเรือนและทหารที่ทำหน้าที่ “ส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตย” มีการจัดตั้งกลุ่มประชาชน ทั้งที่เป็นกลุ่มอาชีพ (กลุ่มเกษตรกร) กลุ่มอุดมการณ์ และกลุ่มมวลชนติดอาวุธ นอกจากนี้ยังมีกลไกทางอุดมการณ์ที่ให้การกล่อมเกลາทางการเมือง เช่น มีสถานีวิทยุและโทรทัศน์อยู่ในความควบคุม มีการจัดรายการชี้แนะความคิด ปลุกเร้าความสำนึก และต่อสู้กับสิ่งที่รัฐกำหนดว่าเป็นศัตรูของรัฐอีกด้วย

เราควรทำความเข้าใจมิติประชาธิปไตยเสียที่เป็น “ประชาธิปไตยแบบราชการ” (Bureaucratic Democracy) ด้วยว่าการก่อรูปของมิติเสียนี้ ด้านหนึ่งเกิดจากการโต้ตอบกับการทำลายของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย และอีกด้านหนึ่งเกิดจากความขัดแย้งกันในตัวเองของการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยม แต่ต้องการสกัดการแปรเปลี่ยนอำนาจเศรษฐกิจให้เป็นอำนาจทางการเมืองนั่นเอง และมิตินี้ก็เป็นการสังเคราะห์ที่เกิดจากการผสมผสานระหว่างมิติความมั่นคงกับมิติการพัฒนา เพราะกลไกของรัฐสามารถอาศัยเงื่อนไขของการพัฒนากำหนดนโยบายรวมทางเศรษฐกิจในการส่งเสริมและจำกัดการสะสมทุนพร้อม ๆ กันไประบอบกึ่งประชาธิปไตยจึงเริ่มมีความเป็นสถาบันมากขึ้น เพราะมิติความมั่นคงและมิติการพัฒนาก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงปรับตัวอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะภายหลังวิกฤตการณ์ ตุลาคม 2516 - ตุลาคม 2520 ทางด้านมิติความมั่นคงนั้นได้มีการเน้นยุทธวิธี “การเมือง-นำการทหาร” มากขึ้นเป็นลำดับจนบรรลุผลสุดยอด เมื่อมีการรับรองแนวทางนี้อย่างเป็นทางการโดยการออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี 66/2523 66/2525 และ 47/2529 ตามลำดับ การปรับเปลี่ยนมิติความมั่นคงนั้นได้ประสานกับมิติการพัฒนา⁸³ แต่ยั่งยืนหยัดแยกตัวเองจากมิติประชาธิปไตยแบบที่ไม่ใช่ราชการอยู่ โดยจะเห็นได้จากกรณีวิจารณ์ัก

⁸³ปัจจุบัน (2530) ผู้นำกองทัพก็ได้ก้าวไปอีกระดับหนึ่งด้วยการเพิ่มบทบาทของกองทัพอย่างครบวงจร คือ เริ่มมีบทบาททางเศรษฐกิจ เช่น การของบประมาณ 120 ล้าน เพื่อนำมาใช้ในการรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนา โดยใช้โรงสีข้าวของทหารในจังหวัดต่าง ๆ และความคิดในการสร้างอุตสาหกรรมเกษตรตามแนวชายแดนลึกเข้ามา 5-10 กิโลเมตร เป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์พัฒนา เป็นพื้นที่ในการตั้งรับเบ็ดเสร็จ หรือการต่อสู้แบบเบ็ดเสร็จ

การเมืองและพรรคการเมืองของผู้นำกองทัพ⁸⁴ และผู้นำในระบบราชการ ตลอดจนจนถึงการผิ๊งกำลังของปลัดกระทรวงต่าง ๆ ภายใต้การประสานงานของเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งเลขาธิการ สภาความมั่นคงแห่งชาติ (ตัวเน้นของผู้เขียน) เพื่อเผชิญกับการเมืองแบบประชาธิปไตยอีกเสียหนึ่ง ซึ่งมีศูนย์กลางอยู่ที่พรรคการเมืองและสภาผู้แทนราษฎร

มิติการพัฒนาที่มีการปรับเปลี่ยนเช่นกัน ทั้งในแง่ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เรียกร้องให้ระบบราชการปรับปรุงประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการปรับบทบาทให้กลไกของรัฐมีหน้าที่หลักในการอำนวยความสะดวกมากกว่าการควบคุม-จำกัดอย่างไรก็ดี การเปลี่ยนแปลงทางยุทธวิธีของการพัฒนาก็เกิดขึ้น และมีการดำเนินการอย่างมีชีวิตชีวา ซึ่งได้แก่การเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนมากขึ้น การขยายระบบสาธารณสุขมูลฐานที่เน้นการป้องกันมากกว่าการบำบัดรักษา การให้ประชาชนในชุมชนร่วมมือกัน จัดระบบสาธารณสุขของชุมชนขึ้น⁸⁵ การยอมรับบทบาทขององค์กรเอกชนและองค์กรอาสาสมัคร ตลอดจนบทบาทในชุมชนของพระสงฆ์

ในระยะสามทศวรรษที่ผ่านมาได้มีการเปลี่ยนแปลงทางสังคม-เศรษฐกิจเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว การขยายการศึกษาในระดับต่าง ๆ การขยายสื่อสารคมนาคมและสื่อมวลชนทั้งทางด้านหนังสือพิมพ์ วารสาร หนังสือ วิทยุ และโทรทัศน์ (ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงด้านคุณภาพที่เกิดจากการแข่งขันในการจัดรายการมากขึ้น) และระบบสื่อสารคมนาคมที่เชื่อมโยงสังคมไทยกับสังคมโลก ทำให้มีการเปลี่ยนแปลง ทางโครงสร้างสังคม-เศรษฐกิจ มีกลุ่มต่าง ๆ เกิดขึ้นอย่างมากมาย จนมีนักวิชาการตะวันตกมีความเห็นว่า การเมืองไทยกำลังพัฒนาไปสู่ระบบการเมืองแบบกระฎุมพี (Bourgeois Polity) แล้ว⁸⁶

⁸⁴เช่นการวิจารณ์พรรคการเมืองว่าเป็นเสมือนบริษัทการค้า พรรคการเมืองขาดความสนใจในการพัฒนานโยบาย และไร้จุดหมายในด้านการพัฒนาประเทศ ตลอดจนมีการแก่งแย่งผลประโยชน์และอำนาจภายในพรรค และขาดการสัมพันธ์กับมวลชน เป็นต้น

⁸⁵แม้ว่าจะประสบความสำเร็จพอสมควรแต่ก็ยังไม่สามารถจะเป็น “ที่พึ่ง” ของประชาชนในชนบทได้อย่างแท้จริงดังสะท้อนจากกรณีหมอน้อย ซึ่งเกิดขึ้นในนครราชสีมา ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีการจัดระบบสาธารณสุขขั้นมูลฐานที่ดีที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศ

⁸⁶ดู Ansil Ramsay, “Thai Domestic Politics and Foreign Policy” ใน Karl D. Jackson, Sukhumbhand Paribatra and J. Soedjati Djwandono, **Asean in Regional and Global Context** (Berkeley, California : Institute of East Asian Studies, University of California, Research Papers and Policy Studies, 1986) pp. 36-51.

ข้าพเจ้ามีความเห็นว่าเราจะดูเนื้อหาของ การเปลี่ยนแปลงจากผิวนอกไม่ได้ แต่จะต้องพิจารณาถึงพลวัตของการเปลี่ยนแปลงในสามมิติของประเทศไทยด้วยการวิเคราะห์ข้างต้น ทำให้ข้าพเจ้ามีข้อสรุปว่า มิติทั้งสามของประเทศไทยนั้นนอกจากจะสัมพันธ์คาบเกี่ยวกัน และมีอันตรกิริยา ปรับเปลี่ยนไปเพราะการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างภายในแล้ว ยังตอบโต้กับการเปลี่ยนแปลงภายนอกอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากแนวโน้มนโยบายสนับสนุนประชาธิปไตยของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาปัจจุบัน(2530) ทำให้องค์การยูเอสเอ (USAID) ยูซิส (USIS) และมูลนิธิเอเชีย ซึ่งเป็น 3 งาม ของกลไกนโยบายรัฐบาลอเมริกัน มีโครงการสนับสนุนการขยายตัวของภาคเอกชน (การสนับสนุนให้ทุนการวิจัย ทำเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การส่งเสริมนักธุรกิจระดับจังหวัดของยูเอสเอ) การสนับสนุนระบบข้อมูลข่าวสารของสภาผู้แทนราษฎรไทยโดยยูซิส และความพยายามที่จะมีโครงการช่วยเหลือฝึกอบรมผู้แทนราษฎรไทยในการร่างกฎหมายของมูลนิธิเอเชีย เป็นต้น

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่เกิดขึ้นในทศวรรษนี้จะมีผลกระทบโดยตรงต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมไทยทางด้านต่างประเทศ ได้แก่ การที่สหรัฐอเมริกาเริ่มหันมาให้ความสนใจต่อภูมิภาคเอเชียอาคเนย์มากขึ้น ภายหลังจากได้ถอนตัวและถอยห่างไประยะหนึ่งภายหลังจากสงครามเวียดนาม ทั้งนี้เป็นเพราะการเคลื่อนไหวทางนาวิของโซเวียตรัสเซีย การรุกของรัสเซียในอัฟกานิสถาน การดำรงความช่วยเหลือต่อเวียดนาม ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงในฟิลิปปินส์ และความไม่แน่นอนของอนาคตฐานทัพอเมริกันในฟิลิปปินส์ ทำให้สหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีนมีความสัมพันธ์กันดียิ่งขึ้นในด้านต่าง ๆ รวมถึงความเห็นร่วมกันเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายด้านยุทธศาสตร์และความมั่นคงในเอเชียอาคเนย์ สำหรับไทยนั้นได้มีความสัมพันธ์ทางด้านการรับความช่วยเหลือทางทหารจากสหรัฐอเมริกาและเงินมากขึ้น และมีการรองรับอย่างเป็นทางการมากขึ้น เช่น การเซ็นสัญญาคลังสำรองอาวุธระหว่างไทย-สหรัฐฯ การเยี่ยมเยียนของประธานคณะเสนาธิการทหารของจีน โดยได้รับเกียรติตรวจแถวทหารและรับความเคารพจากทหารคู่เคียงกับผู้บัญชาการทหารบกไทย เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันการดำรงอยู่ของความขัดแย้งในกัมพูชา ยังคงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้มิติความมั่นคงยังมีความสำคัญอยู่ แม้กองทัพไทยจะประกาศอย่างเป็นทางการว่าได้เอาชนะสงครามประชาชนได้แล้วก็ตาม

ทางด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศ การปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การพัฒนาจากการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าไปเป็นการผลิตเพื่อส่งออก เกิดขึ้นใน

ช่วงเวลาที่สหรัฐอเมริกาเริ่มนโยบายกีดกันการค้า และนโยบายภายในเกี่ยวกับการสนับสนุนการเกษตรและอุตสาหกรรม เช่น กรณี Farm Act และ Jenkins Bill ทำให้ผลกระทบต่อสินค้าออกของไทยโดยตรง นอกจากนี้ประเทศไทยยังคงขาดนโยบายที่แน่ชัดเกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ เนื่องจากมีปัญหาด้านการพิจารณาซึ่งนำหน้าระหว่างผลในระยะสั้นและในระยะยาว

การเปลี่ยนแปลงนี้ย่อมส่งผลโดยตรงต่อระบบราชการ ซึ่งยังไม่อยู่ในฐานะที่จะรองรับการพัฒนาซึ่งมียุทธศาสตร์ใหม่ได้ ในขณะเดียวกัน การเติบโตของภาคเอกชน ทั้งทางด้าน การขยายกิจการทางเศรษฐกิจ และทางด้านทรัพยากรบุคคล เทคนิคที่นำมาใช้ ตลอดจนทัศนคติและพฤติกรรมในการทำงาน ทำให้ระบบราชการต้องหันมาทบทวนบทบาทของตนเองมากขึ้น ควบคู่ไปกับเรื่องนี้ ได้แก่ ปัญหาด้านการคลังของรัฐบาลในระยะเวลาดังตั้ง พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา ทำให้รัฐบาลต้องออกมาตรการในการคุมการขยายตัวของระบบราชการด้วยการกำหนดให้มีการขยายตำแหน่งใหม่เกินร้อยละ 5 ของจำนวนข้าราชการทั้งหมดของกรมต่าง ๆ เว้นแต่จะมีความจำเป็นจริง ๆ ดังนั้นระบบราชการจึงมีความอึดอัด ยากที่จะเป็นแหล่งรองรับแรงงานใหม่ ๆ ในอัตราที่รวดเร็วเหมือนกับในระยะแรกของการมีแผนพัฒนาฯ ได้ แม้ว่าส่วนหนึ่งของแรงงานเดิมและแรงงานใหม่เหล่านี้จะมีทางออกด้วยการหางานในต่างประเทศ เช่น ในตะวันออกกลาง และสิงคโปร์ ก็ตาม แต่ตลาดแรงงานดังกล่าวได้เริ่มหดตัวลง ซึ่งจะมีผลต่อสภาพการจ้างภายในประเทศในทศวรรษหน้าเป็นอย่างมาก

ภายใต้สภาพการณ์เช่นนี้ กลไกของรัฐจึงต้องหันมาเผชิญหน้ากับตนเอง เร่งดำเนินการปรับเปลี่ยนแนวทาง และปรับโครงสร้างภายในให้ปฏิบัติงานได้โดยมีประสิทธิภาพ และหันไปแสวงหาความร่วมมือกับภาคเอกชนและองค์กรของประชาชนมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากแผนแม่บทของกระทรวงมหาดไทยแผนที่ 4 ในปัจจุบันที่เน้นการปรับปรุงโครงสร้าง และวิธีปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพเพื่อรองรับยุทธศาสตร์การพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 และเน้นการให้ประชาชนและองค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนามากขึ้น

การเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้ นอกจากเกิดจากพลังผลักดันจากภาคเอกชนที่ไม่อาจดำเนินการแข่งขันทางการค้ากับต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้วยังเกิดจากการตระหนักในความล้าหลังของระบบราชการโดยข้าราชการนักเทคนิคอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากการผลักดันให้มีการปฏิรูประบบกฎหมาย เพื่อให้เป็นไปในทางที่จะเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาธุรกิจและอุตสาหกรรมมากขึ้น ทั้งนี้ย่อม

แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างกลไกของรัฐกับภาคเอกชน (ระบบทุนนิยม) มากขึ้นกว่าที่เคยเป็นมาในอดีต ซึ่งแสดงให้เห็นถึงปัญหาของกลไกของรัฐในการส่งเสริมทุนนิยมภายในประเทศนั่นเอง

ดังนั้นสามมิติของรัฐไทยจะต้องเปลี่ยนแปลงไปอย่างแน่นอนในยุคหลังสงครามประชาชน เมื่อการทำลายจากพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยลดน้อยลงจนเกือบจะหมดศักยภาพในการเคลื่อนไหวอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว มิติความมั่นคงในแง่ของการทหารจึงปรับเปลี่ยนมาผสานกับมิติการพัฒนามากขึ้นจนเกือบจะเป็นเนื้อเดียวกัน ดังคำกล่าวของผู้บัญชาการทหารบกที่ว่า "...แต่สิ่งที่เป็นพระราชประสงค์มากที่สุดก็คือ ทำอย่างไรจึงจะให้ทหารเป็นตัวนำได้ในการพัฒนา...นอกเหนือจากการพัฒนาเพื่อผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจแล้วยังมีผลประโยชน์ที่สะท้อนออกมาทางด้าน การป้องกันประเทศ หรือความมั่นคงด้วย...กองทัพที่มี **ที่ดินมหาศาล และมีแหล่งน้ำ และมีแรงงานที่มีวินัย** เรามี **เครื่องจักรกล** เรามี **โนว์ฮาว** ซึ่งเราขอจากใครก็ได้ กรมส่งเสริมการเกษตร กรมที่ดินกรมอะไรตั้งเยอะแยะ **ทุนเรหาที่ไหนก็ได้** โดย **การร่วมมือกับทางด้านภาคเอกชน ภาครัฐบาล** เราได้เริ่มโครงการนี้มาปีหนึ่งแล้ว เราเร่งรัดมากให้ทหารทุกหน่วยนี้เป็นนักพัฒนา มีโครงการทั้งทางด้าน การเกษตรและปศุสัตว์"⁸⁷ (ตัวเน้นของผู้เขียน)

แนวคิดนี้มีความสำคัญยิ่ง เพราะแสดงถึงการปรับตัวของกลไกหลักของรัฐ ซึ่งตลอดระยะเวลาอันยาวนาน เป็นองค์กรที่มีศักยภาพที่จะเป็นผู้ผลิตได้ เพราะมีปัจจัยการผลิตหลัก ๆ พร้อม⁸⁸ และที่สำคัญคือ **มีแรงงานที่มีวินัย** ปัจจัยการผลิต ประเภทหลังนี้เป็นหอกข้างแคร่ของทุนนิยมศูนย์กลาง และทุนนิยมขั้นสูง ทั้งในอังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกาและในลาตินอเมริกาหลายประเทศคือต้องประสบกับปัญหาค่าจ้างแรงงานสูง แต่ประสิทธิภาพต่ำแข่งขันกับญี่ปุ่นไม่ได้ หรือมีการนัดหยุดงาน ตั้งข้อเรียกร้องบ่อย ๆ จนทำให้เกิดปัญหาทางการผลิต และการแข่งขันในตลาดโลก เมื่อผู้บัญชาการทหารบกไทย กล่าวเช่นนี้ย่อมสะท้อนถึงแนวทางใหม่คือ การที่กองทัพมิใช่กลไกด้านทหาร-การเมืองแต่เพียงอย่างเดียว แต่เป็นกลไกการผลิตในระบบทุนนิยมด้วย การเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้ย่อมมีผลกระทบต่อทุนนิยมอย่างแน่นอน

⁸⁷ พลเอกชาติ ชัยบุญชู "แนวความคิดในการพัฒนากองทัพบก" อ้างแล้ว

⁸⁸ พิจารณาในแง่นี้ กองทัพได้อาศัยเงื่อนไขของมิติความมั่นคงสะสมกำลังปัจจัยที่อาจนำมาแปรเปลี่ยนเป็นปัจจัยการผลิตได้

การปรับแนวคิดจึงนำไปสู่การปรับกลไกของรัฐด้วย การปรับเปลี่ยนนี้เป็นการสืบทอดอำนาจโดยแปรสภาพกองทัพที่มีมิติตามมั่นคงเป็นด้านหลักให้มีทวิมิตีคือ ความมั่นคงและการพัฒนา ซึ่งเป็นแนวความคิดที่กองทัพบกอินโดนีเซียได้กระทำมาแล้ว⁸⁹ การปรับแนวคิดและบทบาทดังกล่าวจึงเป็นการสร้างความชอบธรรมให้แก่กองทัพในฐานะที่ไม่เป็นแต่เพียงผู้พิทักษ์รัฐทางด้านความมั่นคงและการทหาร แต่เป็นทางสังคม-การเมืองที่มีบทบาทอันชอบธรรมในการนำการเปลี่ยนแปลงด้วย

ในขณะที่มิติประชาธิปไตยอีกเลี้ยวหนึ่งประสบกับความขัดแย้งแข่งขันแก่งแย่งอำนาจ ไร้สาระสาย และไร้ระเบียบวินัย มิติประชาธิปไตยเลี้ยวที่เป็นประชาธิปไตยแบบราชการ ก็ได้ผนึกกำลังประสานกันอย่างแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น โดยเฉพาะภายหลังการแก้ไขสภาพความขัดแย้งภายในกองทัพที่เรื้อรังมานับตั้งแต่เหตุการณ์ 1 เมษายน 2523

การ “ถอดสลักระเบิดเวลา” ภายในกองทัพ⁹⁰ แสดงให้เห็นถึงความต้องการที่จะทำให้กองทัพมีเอกภาพเพื่อเตรียมพร้อมในการนำไตรลักษณ์รัฐได้ ดังนั้นจึงคาดคะเนได้ว่ากองทัพจะเข้ามาเป็นกลไกนำการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองในทศวรรษนี้โดยการปรับแนวคิด โครงสร้าง และบทบาทใหม่ โดยจะมีผลทำให้การขยายตัวของทุนนิยมยังจะต้องอยู่ภายใต้ร่มเงาของรัฐอยู่

การทำความเข้าใจกับพลวัตรของไตรลักษณ์รัฐนี้ย่อมช่วยให้เรามีความสามารถเพิ่มเติมที่จะชี้ให้เห็นแนวทางการเปลี่ยนแปลงของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมไทยในอนาคตได้ ปัญหาในการศึกษารัฐกับสังคมไทยจึงมีคำตอบ คำถามว่าทุนนิยมไทยสถาปนาในช่วงใดกันแน่ แต่อยู่ที่ลักษณะของทุนนิยมไทยและความสัมพันธ์ที่มีต่อกลไกของรัฐ และเราจะต้องระลึกอยู่เสมอว่า ไตรลักษณ์รัฐไทยนั้น เป็น **สภามรัฐ** (active state) ซึ่งมีดีทั้งสาม คือ ความมั่นคง-การพัฒนา-ประชาธิปไตย ประสานกันเป็นพลังที่ผลักดันให้ไตรลักษณ์รัฐมีความสามารถในการปรับตัว (adaptive capacity) สูง โดยเฉพาะการเลือกใช้กลไกด้านการปราบปรามกับกลไกด้านอุดมการณ์ พร้อม ๆ กัน สลับกัน และการวางจุดเน้นที่สอดคล้องกับการพัฒนาของพลังที่ทำลายอำนาจรัฐและอำนาจของกลไกรัฐ มีความสามารถในการกลืนกลาย (assimilative capacity) สูง จนโดยผลรวมแล้วการปิดล้อมรัฐโดยพลังทางสังคมกระทำได้ลำบาก

⁸⁹จุดสุดยอดได้แก่ การปลด พล.อ.อาทิตย์ กำลังเอก จากตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2529

อย่างไรก็ดี ไตรลักษณ์รัฐของไทยเป็นรัฐที่ต้องเผชิญกับปัญหาหลายๆ ด้านเช่นเดียวกับรัฐใน “สังคมนอก” เช่นกัน แต่ไตรลักษณ์รัฐไทยมีกลไกของรัฐที่มีหลายชั้นและแต่ละกลไกมีความเป็นมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน มีประสบการณ์จากการต่อสู้กับจักรวรรดินิยมและการระแวงระวังการแทรกแซงจากต่างประเทศไว้ มีให้มากจนเกินไป หรือพยายามดำเนินนโยบายหลายๆ ด้านเป็นทางเลือกไว้ จึงสามารถปรับตัวตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปได้อย่างรวดเร็ว

จุดสำคัญที่ข้าพเจ้าอยากกล่าวเป็นการสรุปก็คือ แต่ละมิติของไตรลักษณ์รัฐนั้น ภายในมิตินั้นเองยังมีความหลากหลาย มีจิตสำนึกที่ต่อสู้ขัดแย้งกันเอง มีกลไกย่อยมากมายมีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เป็นฐานรองรับการใช้อำนาจที่มีทั้งปริมาณมาก และความสลับซับซ้อน ทั้งนี้ก็เพราะไตรลักษณ์รัฐไทย พัฒนามาจากรัฐเก่าแก่ที่ได้เคยเป็นอาณานิคมอย่างเป็นทางการมาก่อน จึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม มีลักษณะพิเศษแตกต่างออกไปจากรัฐกับสังคมอื่นในบางเรื่อง ซึ่งสาระสำคัญของความแตกต่างนี้ ทำให้ไตรลักษณ์รัฐไทยมีความไม่มั่นคง การไร้เสถียรภาพในระดับระบอบการเมืองและรัฐบาล แต่รัฐมีความมั่นคง-เสถียรภาพเป็นอย่างมาก

บทที่ 3

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย ในสี่ทศวรรษ (2500-2539)

การเมืองไทยในสี่ทศวรรษที่ผ่านมาเต็มไปด้วยสภาพการณ์ สถานการณ์ และบรรยากาศที่ต้องอาศัยคำอธิบายและการวิเคราะห์ที่ยืดยาว เพราะทศวรรษที่ 1960 เป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงอันสำคัญทั้งทางการเมืองระหว่างประเทศ ทางสังคม-วัฒนธรรม ทางเศรษฐกิจ และการเมือง ซึ่งล้วนแล้วแต่จะมีผลสะท้อนมาถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจจะเป็นจุดเด่นที่สุดของสังคมไทยในช่วงเวลานี้ เป็นแรงผลักดันภายในสภาพแวดล้อมที่เห็นได้ชัดเจนและมีความสำคัญที่สุด ข้าพเจ้าจึงจะขอใช้การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นของการดำเนินเรื่อง

เมื่อ 40 ปีมานี้ ประชากรของเรามีเพียงหนึ่งในสามของประชากรปัจจุบัน ความเป็นเมืองใหญ่ก็มีเฉพาะกรุงเทพฯ โครงสร้างของสังคมและเศรษฐกิจมิได้มีความสลับซับซ้อนมากนักเพราะยังคงมีลักษณะเป็นสังคมเกษตรกรรมอยู่ นอกจากนี้ในภาคเกษตร ซึ่งมีผู้ใช้แรงงานอยู่ในภาคนั้นเป็นอัตราส่วนที่สูงมากแล้ว ภาคอุตสาหกรรมก็ยังมีขนาดเล็ก ภาครัฐซึ่งประกอบด้วยระบบราชการและรัฐวิสาหกิจเป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่มีบุคลากรอยู่เป็นจำนวนมาก และยังเป็นภาคที่กำลังมีการขยายตัวในการรองรับแรงงานใหม่ที่มาจากการขยายตัวของระบบการศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับมหาวิทยาลัยซึ่งมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว

การเปลี่ยนแปลงทางสังคม-เศรษฐกิจ ที่มีผลต่อการเมือง ได้แก่การเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างของสังคม ซึ่งได้แก่ การเปลี่ยนแปลงในด้านลักษณะทางอาชีพและสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคม กล่าวอีกทางหนึ่งก็คือ การเปลี่ยนไปของลักษณะทางชนชั้นนั่นเอง

จำนวนประชากรไทยในปี พ.ศ. 2530 ซึ่งมีประมาณ 52 ล้านคนนั้น จัดว่าเป็นการเพิ่มขึ้นมากกว่าเมื่อ พ.ศ. 2503 หนึ่งเท่ากว่า ในปี พ.ศ. 2503 เรา

มีประชากรเพียง 26,257,916 คน สำหรับประชากรอายุ 11 ปีขึ้นไปคนที่มึงานทำในภาคอุตสาหกรรมและหัตถกรรม ก็มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นจาก 111,039 ในปี พ.ศ. 2513 มาเป็น 2,311,600 คนในปี พ.ศ. 2528 นอกจากนี้จำนวนประชากรอายุ 11 ปีขึ้นไปที่มีงานทำโดยเป็นลูกจ้างของรัฐบาล ก็มีแนวโน้มที่เริ่มลดน้อยลงเป็นลำดับ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการขยายตัวของภาคเอกชนอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ยังมีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการทำงานที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งก็คือ การทำงานของคนไทยในต่างประเทศ ซึ่งใน พ.ศ. 2529 มีประมาณ 85,662 คน ส่วนใหญ่อยู่ในตะวันออกกลาง

ในระยะเวลาสี่ทศวรรษที่ผ่านมาี้ กรุงเทพฯ และเมืองใหญ่ ๆ ตลอดจนเขตเทศบาลของต่างจังหวัด เป็นส่วนที่ได้รับประโยชน์จาก “การพัฒนา” มากที่สุด การสำรวจการตลาดของดีมาร์ พบว่าในปี 2529 ครอบครัวที่มีรายได้ต่ำกว่า 2,000 บาทต่อเดือนนั้นอยู่ในเขตชนบทของต่างจังหวัด ร้อยละ 56 ซึ่งเป็นอัตราส่วนที่สูงกว่าที่เป็นอยู่ใน พ.ศ. 2525 เสียอีก เพราะในปีนั้นครอบครัวที่มีรายได้ต่ำกว่า 2,000 บาทต่อเดือน มีอยู่ในชนบทร้อยละ 51

แม้ว่าความแตกต่างระหว่างเมืองกับชนบทยังคงเหมือนเดิม หรือแย่งลงดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่การเปลี่ยนแปลงที่ควรแก่การสังเกตมากที่สุดได้แก่การขยายตัวของชนชั้นกลางและชนชั้นสูง ซึ่งนอกจากจะมีจำนวนมากขึ้นแล้ว ยังอยู่ในเขตเมืองใหญ่ 12 จังหวัด นอกจากกรุงเทพมหานครอีกด้วย ในขณะเดียวกันผู้มั่งคั่งที่อยู่ในเขตเทศบาลของต่างจังหวัดก็เพิ่มจำนวนมากขึ้นด้วย

ชนชั้นกลางเหล่านี้ ได้แก่ ผู้ปฏิบัติงานที่ใช้วิชาชีพและวิชาการ เช่น แพทย์ ทนายความ พ่อค้า-นักธุรกิจ-เจ้าของร้านค้าขนาดกลางและย่อยในเขตเมือง เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารระดับกลางของธนาคารและธุรกิจเอกชน และข้าราชการระดับกลาง เป็นต้น

ใน พ.ศ. 2503 ชนชั้นกลางนี้มีจำนวนเพียง 174,000 คน แต่ได้เพิ่มเป็น 284,000 คน ใน พ.ศ. 2513 และใน พ.ศ. 2530 เรามีชนชั้นกลางซึ่งได้แก่บุคคลผู้เป็นสมาชิกของครอบครัวที่มีรายได้ระหว่าง 8,000-14,999 บาทต่อเดือน ในเขตกรุงเทพมหานครประมาณ 1,800,000 คน ในจำนวนนี้เป็นคนหนุ่มสาวในวัยระหว่าง 25-35 ปี ที่อาจเรียกได้ว่าเป็นชนชั้นกลางสมัยใหม่ประมาณ 1,200,000 คน คนเหล่านี้มักจะเป็นคนหนุ่มสาวที่เป็นครอบครัวเล็กๆทำงานทั้งสองคน มีการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า มีลักษณะเป็น “คนทันสมัย” ในแง่ของความคิด การได้รับอิทธิพลด้านวัฒนธรรมจากตะวันตก ชอบเดินทางท่องเที่ยว

ชอบอ่านหนังสือ ฟังวิทยุ ดูทีวี ติดตามข่าวสารบ้านเมือง นอกจากนี้ยังมีสถิติจากดีมาร์ด้วยว่าในเขตกรุงเทพมหานครมีเด็กวัย 12-24 ปี ประมาณ 2.5 ล้านคนที่มีรายได้เฉลี่ยคนละ 1,500 บาทต่อเดือน

เมื่อดูโครงสร้างอายุของประชากรแล้ว จะเห็นได้ว่าประชากรส่วนใหญ่ของไทยกว่า 1 ใน 3 (ร้อยละ 37.1) อยู่ในวัยระหว่าง 0-14 ปี และกว่าครึ่ง (ร้อยละ 57.6) อยู่ในวัยระหว่าง 15-59 ปี นอกนั้นอยู่ในวัยสูงอายุ

ตารางข้างล่างนี้ แสดงลักษณะของสังคมไทยในปี พ.ศ. 2530 และสถานภาพทางสังคมเศรษฐกิจ

ตารางที่ 1 โครงสร้างด้านอาชีพ

(ร้อยละ)

อาชีพ	กรุงเทพฯ	ต่างจังหวัด	
		เขตเมือง	เขตชนบท
วิชาชีพ นักบริหาร ข้าราชการระดับสูง	7	8	1
นักธุรกิจ พ่อค้า เจ้าของร้านค้า	13	16	2
เสมียน พนักงานขาย ข้าราชการระดับล่าง	9	6	1
ช่างฝีมือ กึ่งฝีมือ ค้าขายย่อย	11	10	3
แรงงานไร้ฝีมือ	22	25	9
ชาวนา-ชาวประมง	1	2	68
นักเรียน-นักศึกษา	15	16	5
ไม่มีงานทำ	5	5	4
ไม่หางานทำ	8	8	8

ที่มา : Deemar Media Index, 1986

เมื่อพิจารณาจากสถานภาพทางสังคมแล้ว จะได้ภาพดังนี้

ตารางที่ 2 สถานภาพของประชากร

(ร้อยละ)

สถานภาพ	กรุงเทพฯ	เขตเมืองของ ต่างจังหวัด	เขตชนบท
ชนชั้นสูง	16	18	12
ชนชั้นกลาง	31	19	13
ชนชั้นล่าง	53	63	75

หมายเหตุ : สถานภาพทางเศรษฐกิจ-สังคม สำหรับผู้ที่ถือว่าเป็นชนชั้นสูงในเขตกรุงเทพมหานคร คือ สมาชิกของครอบครัวที่มีรายได้ตั้งแต่ 15,000 บาท ต่อเดือนขึ้นไป ชนชั้นกลางในเขต กทม. ตั้งแต่ 8,000-14,999 บาท ต่อเดือน ชนชั้นล่างในเขต กทม. ตั้งแต่ 7,999 บาทลงไป สำหรับในเขตเมืองของต่างจังหวัดได้แก่ 10,000 บาทขึ้นไป 6,000-9,999 บาท และ 5,999 บาทลงตามลำดับ และสำหรับในชนบทได้แก่ 4,000 บาทขึ้นไป 3,000-3,999 บาทและ 2,999 บาทลงมาตามลำดับ

การเปลี่ยนแปลงทางการขยายตัวของชนชั้นกลางนี้จัดว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีความสำคัญทางการเมือง เพราะนอกจากชนชั้นกลางจะเป็นกลุ่มประชากรที่มักจะเป็นผู้ทำงานโดยมีเงินเดือนประจำ จึงเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากความผันผวนทางเศรษฐกิจในเขตเมืองโดยตรงแล้ว ก็ยังเป็นกลุ่มบุคคลวัยหนุ่มสาว-วัยกลางคน ซึ่งมีวิถีชีวิตแบบทันสมัย มีความตื่นตัว และการรับรู้ข่าวสารด้านต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ตลอดจนมีความคาดหวังในชีวิตสูงอีกด้วย

ชนชั้นกลางจึงเป็นกลุ่มประชากรที่มีศักยภาพทางการเมืองสูง วัฒนธรรมทางการเมืองของชนชั้นกลางจึงเป็นวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขทางสังคมและเศรษฐกิจเป็นด้านหลัก

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านอาชีพ และสถานภาพทางสังคม-เศรษฐกิจของประชากร นอกจากนี้ น่าจะกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจนั้นได้รุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว

ทั้งในแง่รายได้ประชาชาติ รายได้ต่อหัวของประชากร การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้าง (การลดลงของความสำคัญของภาคเกษตรกรรมและการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม) การลงทุนจากต่างประเทศ การเน้นความสำคัญของการผลิตเพื่อส่งออก เป็นต้น

ระบบเศรษฐกิจไทยมีอัตราความเจริญในระดับที่สูง ดังจะเห็นได้จากอัตราการขยายตัวของรายได้ประชาชาติ ซึ่งมีการคาดคะเนว่าจะขยายตัวในอัตราประมาณร้อยละ 5-6 ต่อปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 นี้

ลักษณะเด่นอย่างหนึ่งของระบบเศรษฐกิจไทย ได้แก่ ความสามารถในการอยู่รอดและการต้านแรงเสียดทานจากการตกต่ำ และความผันผวนของเศรษฐกิจโลก อย่างไรก็ตามความสามารถนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนส่วนล่างที่มีรายได้น้อย โดยเฉพาะเกษตรกรอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะผลิตผลทางการเกษตรที่เป็นหลัก คือข้าวนั้นมีการเปลี่ยนแปลงด้านราคาที่สูงใหญ่ไม่เป็นผลดีต่อชาวนา ดังจะเห็นได้ว่า หากพิจารณาลักษณะของระบบเศรษฐกิจในแง่สมรรถนะของการกระจายรายได้แล้ว ระบบเศรษฐกิจของไทยมีสมรรถนะด้านนี้ต่ำมาก

การต้านแรงเสียดทานดังกล่าวเป็นไปได้ เพราะยังมีมูลเหตุจูงใจพิเศษที่ต่างประเทศนิยมมาลงทุนในประเทศไทย เนื่องจากอัตราค่าจ้างแรงงานต่ำ และสามารถรักษาระดับให้คงที่ หรือเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยในช่วงเวลาที่ยาว

เครื่องชี้ว่าการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของไทยเรา มิได้เป็นการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ น่าจะได้แก่ ฐานภาษีและรายได้จากภาษีอากร ซึ่งในตลอดระยะเวลา 10 ปี ที่ผ่านมา สัดส่วนของรายได้จากภาษีอากรที่มีต่อรายได้ประชาชาติ ก็ยังคงเป็นเพียงร้อยละ 13-14 โดยที่ภาษีทางอ้อมยังคงเป็นรายได้หลัก (ประมาณร้อยละ 76.63 ของรายได้จากภาษีทั้งหมด)

การที่โครงสร้างด้านภาษีมีการเปลี่ยนแปลงน้อยมากนั้น ย่อมแสดงถึงแง่มุมทางด้านการเมืองที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ เมื่อพิจารณาว่าการเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจนั้นมีอยู่ทุกๆ ด้าน โดยเฉพาะทางด้านการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งใน 6 เดือนแรกของ พ.ศ. 2530 มีคำขอส่งเสริมการลงทุนถึง 422 ราย โดยญี่ปุ่นเพียงประเทศเดียวมีการลงทุนถึง 2.5 พันล้านบาท เทียบกับการลงทุนเพียง 50 ล้านบาทในครั้งแรก พ.ศ. 2529 การขยายตัวของการลงทุนก็ดี การเพิ่มขึ้นของมูลค่าสินค้าส่งออกก็ดี เป็นดรรชนีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจที่ยังมีอาจจะนับได้ว่าพื้นฐานหลักของระบบเศรษฐกิจในระยะยาว

ในปี 2539 นี้ มูลค่าการส่งออกของไทยมีถึงล้านล้านบาทเมื่อเทียบกับเมื่อ 20 ปีที่แล้ว ซึ่งใน พ.ศ. 2521 นั้นมูลค่าการส่งออกของไทยมีเพียง 19,790 ล้านบาท และในปี 2531 มีมูลค่าเพียงสามแสนล้านบาท

ประเด็นที่ควรพิจารณา

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วนี้มีกระสวน (pattern) อย่างไร ข้าพเจ้าได้กล่าวผ่าน ๆ ไปแล้ว ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ การเปลี่ยนแปลงนี้ก่อให้เกิดภาวะความตึงเครียดทางสังคมและการเมืองหรือไม่อย่างไรมีผลต่อการพัฒนาของสถาบันทางการเมืองและกระบวนการทางการเมืองอย่างไร

ในเรื่องนี้มีหัวข้อย่อยที่เกี่ยวข้องอีกมากมายคือ

1. การเติบโตทางเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดชนชั้นทางเศรษฐกิจที่ขัดแย้งเป็นปฏิปักษ์กันหรือไม่ อย่างไร มากน้อยแค่ไหน

2. การเติบโตทางเศรษฐกิจ ทำให้รัฐต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลและอำนาจของชนชั้นปกครองที่มีความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจหรือไม่ อย่างไร

3. การแข่งขันเพื่อช่วงชิงอำนาจทางการเมือง ถูกกำหนดโดยความขัดแย้งระหว่างชนชั้นทางเศรษฐกิจหรือไม่ และกลุ่มยุทธศาสตร์อื่น ๆ เช่น ชนกลุ่มน้อย ศาสนา ภูมิภาค ชนที่ต่างรุ่นกัน มีความสำคัญในกระบวนการแข่งขันทางอำนาจหรือไม่ อย่างไร

4. ระบบการเมือง มีการเปลี่ยนแปลงแบบเส้นตรงในทิศทางที่เคยมีผู้เสนอความคิดไว้ เช่น จากทุนนิยมไปสู่สังคมนิยม จริงหรือไม่ และการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจไทยที่มีความเป็นทุนนิยมมากขึ้น ได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างไร หรือไม่ หรือกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นโดยสัมพันธ์กับกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองน้อยมาก

5. ในแง่ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ มีปัจจัยใดบ้างที่ดำรงอยู่ก่อนหน้าการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ได้ผลกระทบจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และปัจจัยเหล่านี้มีบทบาทอย่างไรในโครงสร้างของความสัมพันธ์ระหว่างพลังทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองไทยปัจจุบัน เช่น ลักษณะความสัมพันธ์แบบนาย-ลูกน้อง ลักษณะของสถาบันพระมหากษัตริย์ เป็นต้น

6. จริงหรือไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างอัตราความเจริญทางเศรษฐกิจกับการไร้เสถียรภาพทางการเมือง กล่าวคือหากอัตราความเจริญทางเศรษฐกิจอยู่

ในระดับต่ำ เสถียรภาพทางการเมืองก็จะดี หากอัตราความเจริญทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับปานกลาง ก็จะไม่มีความสัมพันธ์อะไรที่สำคัญต่อเสถียรภาพทางการเมือง แต่ถ้าอัตราความเจริญอยู่ในระดับสูง ก็จะมีผลลบต่อเสถียรภาพทางการเมือง ประเด็นนี้ได้แก่ “การวิเคราะห์ช่องว่าง” ที่เสนอว่า

- (1) $\frac{\text{การเคลื่อนไหวทางสังคม}}{\text{การพัฒนาเศรษฐกิจ}}$ = ความปั่นป่วนกวนใจทางสังคม
- (2) $\frac{\text{ความปั่นป่วนกวนใจทางสังคม}}{\text{โอกาสในการเลื่อนขั้นทางสังคม}}$ = การเข้าร่วมทางการเมือง
- (3) $\frac{\text{การเข้าร่วมทางการเมือง}}{\text{ความเป็นสถาบันของระบบการเมือง}}$ = การไร้เสถียรภาพทางการเมือง

7. ตลอดระยะเวลา 40 ปีที่ผ่านมา การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ-สังคม ได้ก่อให้เกิดการเคลื่อนตัวของระบอบการเมือง ระบบการเมืองไปในทิศทางที่เป็นอำนาจนิยมหรือเสรีนิยม หรือมีลักษณะพิเศษเฉพาะตัว อย่างไร

8. การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในระยะ 40 ปีที่ผ่านมาและกำลังจะถีบตัวรูดหน้าไปในทศวรรษหน้านี้ จะเป็นปัจจัยในการทำลายหรือส่งเสริมกระแสเสรีนิยม

9. การไหลบ่าของการลงทุนจากต่างประเทศ จะทำให้ระบบเศรษฐกิจแบบ **ทวิภาค** (ส่วนทันสมัยและส่วนยังชีพ) ขยายตัวเพิ่มมากขึ้น และทำให้อำนาจไปตกอยู่ในมือภาคที่ทันสมัยมากขึ้น จริงหรือไม่

10. แม้ว่าจะมีชนชั้นกลางเกิดขึ้นก็จริงอยู่ แต่ชนชั้นกลางนี้จะมีลักษณะอย่างไร จะมีอิสระหรือถูกรวบงำ จะสามารถเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองได้มากน้อยเพียงใด

11. ชนชั้นกลางสมัยใหม่นี้ จะเป็นพลังด้านบวกหรือด้านลบ กล่าวคือจะเป็นพลังที่ผลักดันระบอบการเมืองไปในทางประชาธิปไตยหรือทางเผด็จการ

12. การที่ไทยจะกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ที่เน้นการผลิตเพื่อการส่งออกจะก่อให้เกิดระบอบอำนาจนิยมโดยข้าราชการได้หรือไม่ อย่างไร

13. การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่ดำเนินไปอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องนี้จะเป็นปัจจัยกดดันให้เกิดความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นได้หรือไม่

การหาตัวแบบที่เหมาะสม

ประเด็นต่าง ๆ ทั้ง 13 ประเด็นที่ยกมากล่าวนั้น สะท้อนถึงคำถามที่สำนักต่าง ๆ ที่สนใจปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเทียบกันมาเป็นหัวข้อของการค้นคว้า วิเคราะห์วิจัย กล่าวคือ

หัวข้อ	สำนัก
1, 2, 3, 4	มาร์กซิสต์ดั้งเดิม
5	ทฤษฎีความทันสมัย
6, 7, 8	แนวทางการสร้างสถาบัน
9, 10, 11	ทฤษฎีพึ่งพา
12	แนวทางอำนาจนิยมของราชการ
13	แนวทางการเลือกดำเนินนโยบาย

จะเห็นได้ว่าคำถามเหล่านี้ต่างมีจุดเน้นอยู่ที่การหาความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจที่เป็นระบบ (ทุนนิยม) กับ การเมืองที่เป็นระบบ (ประชาธิปไตย) ตัวแบบแต่ละอย่างจึงไม่มีพลังพอที่จะนำเอาปัจจัยรอบด้านทางประวัติศาสตร์ การปรับตัวของรัฐ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่ชนกลุ่มน้อยเป็นพลังสำคัญทางเศรษฐกิจ แต่มิใช่พลังทางการเมือง การมีสถาบันทางสังคมที่เข้มแข็งมั่นคงที่ทำหน้าที่เป็นลึนนิรภัย การมีระบบตัวแทนที่ไม่สามารถพัฒนาไปเป็นระบบผู้แทนการที่ประชาธิปไตยเป็นมิติใหม่ของระบอบการเมืองที่ขาดสายสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจ ฯลฯ

ถ้าจะนำเอาแนวการวิเคราะห์วัฒนธรรมทางการเมืองมาใช้ก็จะมีประเด็นต่าง ๆ มากมายเช่นกันคือ ความสัมพันธ์ระหว่างศาสนา วัฒนธรรมทางการเมือง และประชาธิปไตย ประชาธิปไตยกับระบบโรงเรียน ปัญญาชน การศึกษา ระดับมหาวิทยาลัยและประชาธิปไตย สื่อมวลชน วัฒนธรรมทางการเมืองกับประชาธิปไตย วัฒนธรรมทางการเมืองของชนชั้นนำและมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มชาวบ้าน องค์กรชาวบ้านและการพัฒนาคุณค่าประชาธิปไตย

จะเห็นได้ว่าการศึกษารูปแบบการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย มักจะมีการวิเคราะห์ตามแนวทางนั้นมาก แต่วัฒนธรรมทางการเมืองที่นำมาพิจารณานั้นก็มักจะมี

3 แบบคือ แบบประชาธิปไตย แบบเผด็จการ และแบบผสม ทั้งนี้โดยขาดการระบุตำแหน่งแห่งที่ว่า วัฒนธรรมทางการเมืองแบบใด ดำรงอยู่ในส่วนใดของมิติใดของสังคม

เพื่อแก้ไขปัญหานี้ ข้าพเจ้าจึงจะอาศัยตัวแบบ **ไตรลักษณ์รัฐ** ซึ่งจะใช้พิจารณาการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทยใน 40 ปีที่ผ่านมาใน 3 มิติด้วยกันคือ **การพัฒนา ความมั่นคง และการมีส่วนร่วมทางการเมือง**

ตัวแบบไตรลักษณ์รัฐนี้ เป็นตัวแบบที่ชี้ให้เห็นถึงความแข็งแกร่งของรัฐ ความตื่นตัวและการเข้าแทรกแซงในสังคมของรัฐ ความสามารถในการขึ้นนำการเปลี่ยนแปลง ความสามารถในการปรับตัวของกลไกรัฐ ความสามารถในการรักษาอำนาจและสถานภาพเดิม ความสามารถในการทำให้ความมั่นคง **ทางเศรษฐกิจ** ดูเสมือนว่าเป็นความมั่นคง **ของ** ระบบเศรษฐกิจ ความสามารถในการอาศัยความมั่นคง **ของ** สังคมให้เป็นประโยชน์ต่อความมั่นคง **ทาง** การเมืองโดยไม่ต้องพัฒนาความมั่นคง **ของ** การเมือง (ระบอบและระบบ)

ในการพิจารณาพัฒนาการของไตรลักษณ์รัฐ ซึ่งข้าพเจ้าคิดว่าเป็นลักษณะพิเศษเฉพาะตัวของสังคมไทยในระยะ 40 ปีที่ผ่านมาี้ จำเป็นจะต้องแยกแยะ ตำแหน่งแห่งที่ (locus) กับสถานภาพของสถาบันที่อยู่ ณ ตำแหน่งแห่งที่นั้น ดังนี้

ตารางที่ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ-สังคม กับเสถียรภาพ

สถาบัน		สถานภาพ			
		มั่นคง	ไม่มั่นคง	มีเสถียรภาพ	ไม่มีเสถียรภาพ
สังคม					
รัฐ	ระบอบ				
	ระบบ				
	รัฐบาล				
สภาพแวดล้อมของรัฐ และสังคม					

จากตารางนี้เราสามารถกำหนดระยะเวลาได้ว่าในระยะเวลาใดภายใต้สภาพแวดล้อมอย่างไร การเมือง (ในแง่ของระบอบ ระบบและรัฐบาล ซึ่งประกอบกันเข้าเป็นรัฐ) นั้น มีลักษณะมั่นคง-ไม่มั่นคง มีเสถียรภาพ-ไม่มีเสถียรภาพอย่างไร และ ณ จุดปัจจุบันมีสภาพอย่างไร

ความมั่นคงหรือไม่มั่นคงนั้น เราน่าจะหมายถึงลักษณะของพื้นฐานขององค์การฯ เราจึงควรกล่าวถึงความมั่นคงหรือไม่มั่นคงของ สังคม ระบอบ ระบบ รัฐบาล และสิ่งแวดล้อมซึ่งมีลักษณะผูกพันกับรากฐานของสิ่งนั้น ส่วนความมีเสถียรภาพ หรือไม่มีเสถียรภาพนั้นควรหมายถึงสภาวการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว และในระยะสั้นและระยะกลาง มากกว่าที่จะเป็นเรื่องของระยะยาว

ในระยะเวลา 40 ปีที่ผ่านมา ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็วนี้ มิติใดในสามมิติของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม เป็นมิติที่มีการขยายบทบาทมากที่สุดและมีผลกระทบต่อมิติอื่น ๆ อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีผลต่อลักษณะของความสัมพันธ์ส่วนรวมระหว่างสังคมและรัฐอย่างไร

รากฐานของสังคม-รัฐ ก่อนการเปลี่ยนแปลง

เมื่อถึงกึ่งพุทธกาล (2500) อันเป็นที่ 25 ของการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็น ระบอบรัฐธรรมนูญ นั้น รัฐไทยมีความอ่อนแออยู่ทั้งในด้านระบบและด้านสมรรถนะที่จะได้ตอบกับสภาพแวดล้อมด้วยเหตุผลที่สำคัญ ๆ 4 ประการ คือ

1. ระบอบใหม่ที่ได้รับการสถาปนาขึ้น ยังไม่สามารถฝังรากลึกลงในสังคมได้ ไม่ว่าจะเป็นการได้รับฉันทานุมัติจากกลุ่มชนชั้นนำและชนชั้นกลางหรือจากประชาชนส่วนล่างของสังคม ทั้งนี้จากเหตุผลที่แตกต่างกันในหมู่ชนชั้นนำและชนชั้นกลางนั้น ระบอบรัฐธรรมนูญยังไม่สามารถพัฒนาระบบตัวแทน (กลุ่มผลประโยชน์-กลุ่มอิทธิพล) ตามแบบเศรษฐกิจทุนนิยมได้ เนื่องจากคณะราษฎรไม่สนับสนุนกลไกทางการเมืองของระบบตัวแทนตามแบบเศรษฐกิจทุนนิยม ซึ่งได้แก่ พรรคการเมือง หากเลือกที่จะจำกัด-ควบคุมการพัฒนาและการคลี่คลายขยายตัวของอำนาจเศรษฐกิจมายังอาณาบริเวณการเมือง เมื่อเป็นเช่นนี้ระบอบรัฐธรรมนูญจึงมีระบบตัวแทนเดี่ยว คือ ถือเอาระบบราชการและกึ่งราชการ (รัฐ-วิสาหกิจ) เป็นตัวแทนของระบบใหม่ ทั้งทางด้านรัฐสภา (การคงสมาชิกสภาประเภทแต่งตั้งไว้ตลอดระยะเวลา 25 ปี โดยอาศัยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 (13 ปี 5 เดือน) และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 (5 ปี 10 เดือน) เป็นกติกากำหนด)

และทางด้านการอาศัยกลไกของรัฐเป็นจุดเชื่อมโยงอำนาจทางการเมืองกับประชาชน
ดังนั้นฝ่ายประชาชนชั้นล่าง จึงมิได้เป็นส่วนที่มีความหมายทางการเมือง เพราะ
ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับระบอบอำนาจใหม่มิได้เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ
เนื่องจากการเลือกตั้งซึ่งนานทีจะมีสักครั้งหนึ่งนั้น มิได้มีความหมายต่อการแข่งขัน
และสืบทอดอำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริง การเลือกตั้งจึงกลายเป็นพิธีกรรม
ทางการเมืองของระบอบอำนาจใหม่ แทนที่จะเป็นกลไกและกระบวนการทางการเมือง
เมืองที่เชื่อมโยงอำนาจกับผลประโยชน์ภายในสังคม

พิจารณาในแง่นี้ กลไกของรัฐทำหน้าที่เป็นกลไกที่สัมพันธ์กับประชาชน
โดยที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังขาดกลไกทางการเมืองในการประสานสัมพันธ์
กับประชาชนระดับล่าง และขาดองค์กรที่ทำหน้าที่จะเข้ามาทดแทนเครือข่ายความ
สัมพันธ์แบบ นาย-ลูกน้อง ผู้ใหญ่-ผู้น้อย ในระดับชนชั้นนำและชนชั้นกลาง ด้วยเหตุนี้
ระบอบรัฐธรรมนูญจึงไม่ได้มีส่วนในการพัฒนาระบบรัฐสภาให้กลายเป็นระบบ
ตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์-กลุ่มอิทธิพล ซึ่งจะพัฒนาไปเป็นระบบผู้แทนของ
ตัวแทนกลุ่มหลากหลาย และประชาชนส่วนใหญ่ในที่สุด

ระบอบใหม่จึงมิได้เป็นระบอบที่จะเสริมสร้างให้สังคมกลายเป็นสังคม
ใหม่ที่มีความแข็งแกร่งและเป็นสังคมที่เปิดโอกาสให้ความสัมพันธ์ทางสังคมเศรษฐกิจ-
การเมือง เปลี่ยนแปลงไปจากที่เคยเป็นมา

2. ระบอบใหม่ได้ล้มล้างระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ลง ซึ่งมักจะมี
ความเข้าใจกันว่าเป็น การเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยมีแวมุ่มของอำนาจทาง
การเมืองและการปกครองเพียงแง่เดียว แต่แท้ที่จริงแล้ว ระบอบสมบูรณาญา
สิทธิราชย์ไทยนั้นมีมิติที่สำคัญทางสังคมอยู่ด้วย และมิติของความเป็นสถาบัน
ทางสังคมนี้ น่าจะมีความสำคัญมากกว่ามิติของความเป็นสถาบันทางการเมืองเสีย
อีก เพราะความมั่นคงและมีเอกภาพของสังคมไทยนั้น ตลอดระยะเวลาอันยาว
นานเกิดจากการที่สถาบันพระมหากษัตริย์มีบทบาทเป็นศูนย์รวม ลดความเข้มข้น
และละลายความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา ท้องถิ่นและภาษา

ส่วนความเป็นสถาบันทางการเมืองนั้น สถาบันพระมหากษัตริย์ในสมัย
รัตนโกสินทร์ โดยเฉพาะในสมัยก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง มีปัญหาและเผชิญ
กับวิกฤตการณ์ตลอดมา จนเป็นที่ประจักษ์ว่าสมรรถนะในการปรับตัวทางการเมือง
ของสถาบันพระมหากษัตริย์นับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 6 เป็นต้นมาถึงก่อน พ.ศ.
2475 มีต่ำมาก นับตั้งแต่ความขัดแย้งที่มีระหว่างพระมหากษัตริย์กับพระบรมวง-
ศานุวงศ์ และข้าราชการ ไปจนถึงความล้มเหลวไม่แน่ใจในการปฏิรูประบอบการเมือง

ดังนั้นอำนาจของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงมีลักษณะด้านสังคม ควบคุมกำกับอำนาจทางการเมืองด้วย การล้มล้างระบอบนี้ เมื่อ พ.ศ. 2475 จึงเป็นการล้มล้าง **สถาบันสำคัญทางสังคมมากกว่าการล้มล้างสถาบันทางการเมือง**

แต่ระบอบใหม่ก็มีได้สร้างสถาบันทางสังคมที่มาทดแทนสถาบันพระมหากษัตริย์ สังคมไทยในสมัยหลัง พ.ศ. 2475 จึงเป็นสังคมที่มีความจำเป็นในการสร้างความรู้สึกชาตินิยมแบบใหม่ที่จะต้องมาทดแทนความรู้สึกชาตินิยมแบบดั้งเดิมที่ผูกพันอยู่กับศาสนาและพระมหากษัตริย์ แต่ความรู้สึกเป็นชาติแบบใหม่ นี้ ก็มีได้ผูกพันกับระบอบรัฐธรรมนูญ หากเปลี่ยนแปลงในทางเลวลงไปสัมพันธ์กับลัทธิชาตินิยมแบบเชื้อผู้นำชาติพันธุ์ ซึ่งเป็นด้านกลับของระบอบประชาธิปไตย (สำหรับประเด็นนี้ดูรายละเอียดในบทที่ 4 ต่อไป)

3. ระบอบใหม่ ยังคงเป็นระบอบที่จำกัด ควบคุม มากกว่ากำกับ ส่งเสริม ภาคเอกชน ทั้งนี้ตลอดระยะเวลาหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาจนถึง พ.ศ. 2500 ระบอบอำนาจใหม่ได้มุ่งจำกัดอำนาจและอิทธิพลทางเศรษฐกิจของระบอบเก่า แต่ก็มีได้ส่งเสริมให้เกิดการเติบโตอย่างเป็นอิสระของทุนใหม่ภายในเงื่อนไขของความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกันกับแหล่งอำนาจทางการเมือง หากด้านหนึ่งอาศัยวิธีการพึ่งพา-ขึ้นต่อของทุนพาณิชย์กรรมเชื้อสายจีน และอีกด้านหนึ่งพยายามสร้างกลไกทางเศรษฐกิจกึ่งราชการด้วยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ระบอบใหม่จึงมิได้เสริมอำนาจทางเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นพื้นฐานของการเติบโตของทุนนิยมเสรี หากเป็นการเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ร่วมกับทุนพาณิชย์กรรมที่ต้องการกำไรตอบแทนอย่างรวดเร็ว ต้องการหลักประกันจากรบอบใหม่เพียงเพื่อลดภาวะแข่งขันและการควบคุมแรงงาน การเข้าไปมีบทบาททางการเมืองของตัวแทนผลประโยชน์ดังกล่าวจึงเป็นไปได้ในลักษณะที่ไม่เท่าเทียมกัน เป็นแบบนาย-ลูกน้อง การแสวงหาอภิสิทธิ์มากกว่าที่จะปกป้องผลประโยชน์หรือขยายผลประโยชน์แบบทุนอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นการกีดกันให้รัฐมีนโยบายทั่วไป อันจะยังประโยชน์ต่อภาคเอกชน แทนที่จะเป็นประโยชน์คับแคบเฉพาะบริษัท หรือพรรคพวกเพียงกลุ่มเดียวหรือบางกลุ่ม

4. ระบอบใหม่ขาดเสถียรภาพทางการเมือง ดังสะท้อนจากการมีรัฐธรรมนูญถึง 6 ฉบับ มีการปฏิวัติ-รัฐประหารถึง 8 ครั้ง โดยมีการประหาร-ประหารศัตรูทางการเมือง การรัฐประหารที่มีการสู้รบ-นองเลือดเป็นส่วนใหญ่ (กบฏวรเดช 2476 การประหารชีวิตผู้คิดล้มล้างรัฐบาล 2482 กบฏวังหลวง 2492 กบฏแมนฮัตตัน 2494) มีนายกรัฐมนตรีถึง 8 คน และคณะรัฐมนตรี 26

คณะทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นถึงความไร้เสถียรภาพของระบอบการเมืองโดยส่วนรวม และของรัฐบาลโดยเฉพาะเจาะจง นอกจากนี้ถ้ากล่าวได้ว่า แม้หัวหน้าคณะ รัฐบาลอย่างจอมพล ป. พิบูลสงครามจะอยู่ในตำแหน่งนานที่สุดคือรวม 14 ปี 11 เดือน 11 วัน ก็ตาม แต่ก็ป็นหัวหน้ารัฐบาลถึง 8 ชุด และระหว่าง พ.ศ. 2491-2495 ก็มีการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีถึง 4 ครั้ง

จากข้อพิจารณาดังกล่าวนี้ จึงพอสรุปได้ว่าพื้นฐานของความสับสนขัดแย้งระหว่างสังคม-รัฐ ก่อนเริ่มสมัยแห่งการพัฒนา มีลักษณะดังนี้

ตารางที่ 4 รัฐ-สังคมไทยก่อนเริ่มสมัยแห่งการพัฒนา

สถาบัน		สถานการณ์			
		มั่นคง	ไม่มั่นคง	มีเสถียรภาพ	ไม่มีเสถียรภาพ
สังคม			✓		✓
รัฐ	ระบอบ	✓			✓
	ระบบ		✓		✓
	รัฐบาล		✓		✓
สภาพแวดล้อมของรัฐ และสังคม		✓		✓	

แรกเริ่มของการเปลี่ยนแปลง : สู่ระบบมั่นคง-พัฒนา

การเลือกตั้งสกปรกเมื่อถึงพุทธกาล การขัดแย้ง-แตกแยกในหมู่ทหาร ตำรวจ ที่เป็นฐานอำนาจของผู้นำ การไม่ยอมสละอำนาจของผู้นำที่กุมอำนาจต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน การที่พลังทางการเมืองของฝ่ายต่อต้านรัฐบาลซึ่งมีอุดมการณ์และแนวทางเลือกดำเนินนโยบายที่แตกต่างไปจากลัทธิเสรีนิยม เป็นปัจจัยสำคัญในการผลักดันให้เกิดการรัฐประหาร โค่นล้มรัฐบาลเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2500 ผู้นำคณะรัฐประหารในขณะนั้นต้องเผชิญกับปัญหาพื้นฐานทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

ปัญหาของกลุ่มผู้นำใหม่จึงเป็นปัญหาที่หนักหน่วง การจะแก้ปัญหารอบด้านอันสลับซับซ้อนได้นั้น จำเป็นอยู่เองที่จะต้องอาศัยอำนาจปฏิวัติอย่างเด็ดขาด การปฏิวัติเมื่อเดือน ตุลาคม พ.ศ. 2501 จึงอุบัติขึ้น

หากจะถือว่า การปฏิวัติตุลาคม พ.ศ. 2501 เป็นจุดเริ่มต้นของสังคมนิยมไทยยุคใหม่ที่สังคมนิยมและทอตสายสัมพันธ์เกี่ยวโยงมาจนถึงปัจจุบันแล้ว ก็กล่าวได้ว่าการปฏิวัตินี้ดังกล่าว เป็นการเปลี่ยนแปลงที่เน้นหนักในด้านสังคมและเศรษฐกิจมากกว่าทางด้านการเมือง การเข้าสู่ **ระบอบมั่นคง-พัฒนา** เป็นจุดหักเหอย่างสำคัญยิ่ง เพราะเป็นการปรับเปลี่ยนแนวทางใหม่ที่ต่างไปจากแนวทางของกลุ่มอำนาจเก่า (คณะราษฎร) อย่างสิ้นเชิง คือ

1. การล้มเลิกศรัทธาและคำพร่ำพรรณนาถึงคุณค่าของระบบประชาธิปไตย ซึ่งนำไปสู่การปกครองประเทศโดยมีกติกากฎหมายเป็นแบบเน้นการใช้อำนาจทางการเมือง เพื่อแก้ไข-เปลี่ยนแปลงสังคมและเศรษฐกิจ มากกว่าการพัฒนา-ขยายสิทธิเสรีภาพ หรือการส่งเสริมกลุ่มและสถาบันทางการเมือง การชะลอกระบวนการทางการเมืองแบบรัฐสภา ซึ่งในระยะนั้นเป็นสาเหตุสำคัญของการขาดเอกภาพและเสถียรภาพ ระบอบ "มั่นคง-พัฒนา" จึงเริ่มด้วยการตัดเงื่อนไขของกระบวนการโต้แย้งเป็นลำดับแรก ก่อนการใช้นโยบายสร้างสรรค์ความมั่นคงทางสังคม-เศรษฐกิจ

2. การเร่งสร้าง-ฟื้นฟูความมั่นคงทางสังคมอย่างทั่วด้าน เนื่องจากระบอบรัฐธรรมนูญของคณะราษฎรไม่สามารถสร้างศูนย์รวมแห่งความภักดี-ความชอบธรรมให้แก่ระบอบได้ ในขณะที่เดียวกันก็ได้ส่งเสริมสถาบันดั้งเดิมทางสังคม หลวงวิจิตรวาทการ และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงได้ฟื้นฟูความสำคัญและบทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ เพื่อให้เป็นหลักกลางและศูนย์รวมทั้งสองระดับคือทั้งเป็นศูนย์รวมของจิตใจคนในชาติ ซึ่งกำลังแตกแยกและเสื่อมทรามลง และเป็นสถาบันที่ให้ความชอบธรรมแก่ระบอบมั่นคง-พัฒนา ซึ่งต้องการความสนับสนุนร่วมมือ ร่วมใจ ทั้งจากข้าราชการ พ่อค้าและประชาชน ตลอดจนการสนับสนุนจากต่างประเทศ

นี่คือการสร้างความมั่นคงในระดับมหภาคให้แก่สังคมและความชอบธรรมให้แก่รัฐมั่นคง-พัฒนาความมั่นคงของชาติในสมัยนี้จึงเป็นความมั่นคงของชาติ-ศาสนา-พระมหากษัตริย์ ในรูปแบบใหม่ต่างไปจากในสมัยรัชกาลที่ 6 และในสมัย "เชื้อผู้นำชาติพ้นภัย" เพราะความหมายของชาติได้เข้าไปผูกพันกับประชาชนทางอ้อม กล่าวคือ เป็นความหมายของประเทศชาติ ประชาชนที่ผูกพันและเกี่ยวโยงกับการสร้างชาติด้วยการพัฒนาอย่างแยกไม่ออก

การสร้างความมั่นคงของสังคมในระดับมหภาค จึง **นำโดยอุดมการณ์แห่งการพัฒนา** มีเชื้ออุดมการณ์ที่เน้นผู้นำหรือประชาธิปไตย ความสำคัญและ

บทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ จึงเป็นบทบาทใหม่ที่รวมอยู่ในมิติแห่งความมั่นคง-การพัฒนา และเป็นเงื่อนไขสำคัญที่สร้างสรรค์ความเป็นผู้นำสูงสุดของชาติในยุคแห่งการพัฒนาที่เน้นความสำคัญของประเทศชาติ-ประชาชน เป็นสำคัญ

ในระดับจุลภาคนั้น ได้มีการเน้นความสำคัญของการมีระเบียบวินัย การประหยัด ความขยันหมั่นเพียร ความสามัคคีร่วมมือร่วมใจกัน

การสร้างความมั่นคงทางสังคมที่สำคัญยิ่งได้แก่ การตัดสินใจเลิกการสูบฝิ่น ซึ่งเป็นการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ถึงการขจัดต้นตอแห่งความอ่อนแอ-ความทุจริต-ความเป็นทาส นอกจากนี้ก็มีการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ที่สำคัญอื่น ๆ เช่น การดำเนินการสั่งการดับเพลิงไหม้ด้วยตนเอง การประหารชีวิตบุคคลที่เป็นต้นเพลิง การจับกุมคุมขังอันธพาลผู้เป็น “ภัยสังคม” การปราบปรามคอมมิวนิสต์ ซึ่งเป็นฝ่าย “บ่อนทำลายความมั่นคง” เป็นต้น

3. ระบอบมั่นคง-พัฒนา ต้องการทำให้การแทรกแซงของรัฐในทางสังคม-เศรษฐกิจเป็นไปอย่างมีระบบ จึงสร้างแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และปรับปรุงกลไกการดำเนินงานด้านนี้ให้เห็นเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม “มั่นคง” ยังเป็นด้านหลักอยู่ มิติ “พัฒนา” ที่เป็นด้านรองจึงเป็นการสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจมากกว่าการกระจายรายได้หรือการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนา

มิติการพัฒนานี้กลายเป็นลูกตุ้มที่แกว่งไปแล้วก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวอันต่อเนื่องอีกหลายประการ ที่สำคัญที่สุดคือมิติการพัฒนาได้ทำให้สถาบันหลักดั้งเดิมของไทยที่เป็นแหล่งอำนาจทางสังคมและการเมืองในความเป็นจริง ซึ่งได้แก่สถาบันพระมหากษัตริย์ สถาบันสงฆ์ และสถาบันข้าราชการ (ทั้งพลเรือนและทหาร) สามารถมีบทบาทและมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาได้มากขึ้นเป็นลำดับ เพราะการพัฒนาไม่ได้เป็นนามธรรมที่บ่งบอกถึงสัญลักษณ์หรือกิจกรรมที่เป็น “การเมือง” ในขณะที่มิติประชาธิปไตยเป็นนามธรรมที่บ่งบอกถึงสัญลักษณ์และกิจกรรมทางการเมือง

ระหว่างปี พ.ศ. 2501-2511 สังคมไทยจึงเคลื่อนเข้าสู่สังคมมั่นคง-พัฒนา หรือเป็นสังคมที่มีระบอบของการจัดความสัมพันธ์ระหว่างสังคม-รัฐ แบบเน้นมิติความมั่นคง-การพัฒนา โดยอุดมการณ์-โครงสร้างสถาบัน-กระบวนการ-ทรัพยากร-กิจกรรม ความกว้างขวางและความถี่ของมิติทั้งสองนี้ประสานกันอย่างสนิทแนบแน่น โดยที่มิติทั้งสองส่งเสริมมากกว่าจำกัดแหล่งอำนาจที่แท้จริงของสังคมไทย

ระบอบมั่นคง-พัฒนานี้ ทำให้การแทรกแซงของรัฐมีระบบมากขึ้นและมี

การออกกฎหมายรองรับบทบาทของกลไกของรัฐในการเข้าแทรกแซงสังคมมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการมีจำนวนพระราชบัญญัติและประกาศของคณะปฏิวัติมากมาย มีการขยายจำนวนกองทัพและข้าราชการอย่างรวดเร็ว บทบาทของข้าราชการนักเทคนิคด้านวางแผนและวิชาการทวีความสำคัญ และมีอิทธิพลเพิ่มมากขึ้นอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน การลงทุนของรัฐทางด้านเศรษฐกิจและการศึกษาอยู่ในระดับสูง ในระหว่าง พ.ศ. 2503-2513 งบประมาณรายจ่ายของรัฐด้านเศรษฐกิจอยู่ในระหว่างร้อยละ 19-29 ด้านการศึกษาระหว่างร้อยละ 15-17 ด้านการสาธารณสุข ร้อยละ 9-16 ด้านป้องกันประเทศร้อยละ 15-18 และด้านความมั่นคงภายในร้อยละ 6-9

รัฐมั่นคง-พัฒนา เป็นรัฐที่มีทั้งมิติด้านการควบคุมบังคับ และด้านการให้บริการทางสังคม ซึ่งเป็นความจำเป็นในการสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้มีอำนาจทางการเมือง จึงต้องแสวงหาความสนับสนุนจากประชาชนด้วยการไม่ขยายฐานและอัตราภาษีอากร ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลต้องการความสนับสนุนทั้งจากพลังที่อยู่ในระบบทุนนิยมและจากประชาชน จึงใช้วิธีกูดัมเงินทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ เพื่อใช้ในการลงทุนปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจเป็นส่วนใหญ่ ในระยะแรก (2504) ต่อมาจึงมีการกูดัมเงินด้านเกษตรกรรม (2505) การศึกษา (2509) และสาธารณสุข (2521) ส่วนการกูดัมเงินทางทหารนั้นมีน้อยมาก และในระหว่าง พ.ศ. 2501-2517 ไม่มีการกูดัมเลย จึงกล่าวได้ว่าการกูดัมเงินของรัฐบาลส่วนใหญ่เป็นการกูดัมเพื่อลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ

การลงทุนของรัฐในด้านพลังงาน คมนาคมและขนส่ง และสาธารณสุข-การนี้ มีผลทำให้ชนชั้นนำในเขตเมืองของชนบทสามารถอาศัยผลพวงของการลงทุนของรัฐนี้ จัดตั้งและขยายธุรกิจในระดับจังหวัดและภูมิภาคได้ ประกอบกับการมีบทบาทของสหรัฐอเมริกาในสงครามเวียดนามที่อาศัยไทยเป็นฐานทัพและแหล่งพักพ่อน-ท่องเที่ยว ทำให้ธุรกิจก่อสร้าง-ขนส่ง และการบริการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดชนชั้นนำทางเศรษฐกิจในเขตเมืองของหลายจังหวัด และเป็นลักษณะสำคัญอย่างหนึ่งของการแปรเปลี่ยนอำนาจทางเศรษฐกิจไปเป็นอำนาจทางการเมืองในระดับอำเภอ จังหวัดและภูมิภาค จนพัฒนาไปสู่การจัดตั้งพรรคการเมืองในสมัยต่อมา

4. ระบอบมั่นคง-พัฒนา เป็นระบอบที่มีเสถียรภาพทางการเมือง ดังสะท้อนจากความยินยาว-ต่อเนื่องของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2502 (9ปี 4 เดือน) การมีนายกรัฐมนตรีเพียง 2 คน (จอมพลสฤษดิ์ 9 ก.พ. 2502 - 8 ธ.ค. 2506

จอมพลถนอม 9 ธ.ค. 2506 - 6 มี.ค. 2512) การปลดจากการปฏิบัติ รัฐประหาร การมีคณะรัฐมนตรีเพียง 2 คณะ และมีการจับกุม-คุมขังบุคคลที่ใช้ศัตรูส่วนตัวของผู้นำ แต่มีการเปลี่ยนหน้าหนักจากศัตรูของผู้นำไปเป็นศัตรูของระบอบหรือของชาติ อย่างไรก็ตามในตอนกลางของระบอบมั่นคง-พัฒนานี้ ได้เริ่มมีการทำลายของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยที่ต่อมาได้ขยายความรุนแรงมากขึ้น อย่างไรก็ตามพอสรุปได้ว่าสังคมไทยมีความมั่นคงเพิ่มขึ้น และรัฐก็มีความมั่นคง-เสถียรภาพเพิ่มมากขึ้นด้วย ระยะเวลาระหว่าง พ.ศ. 2501-2511 เป็นช่วงที่สังคมไทยไม่ได้เผชิญกับความผันผวน วิกฤตการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศมากนัก การที่สหรัฐอเมริกาได้ทุ่มเทความช่วยเหลือด้านการทหาร มีผลทำให้ไทยสามารถใช้ทรัพยากรในด้านการสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจได้มากขึ้น

ตารางที่ 5 รัฐ-สังคมไทย ยุคระบอบ “มั่นคง-พัฒนา”

สถาบัน		สถานการณ์			
		มั่นคง	ไม่มั่นคง	มีเสถียรภาพ	ไม่มีเสถียรภาพ
สังคม		✓		✓	
รัฐ	ระบอบ	✓		✓	
	ระบบ		✓		✓
	รัฐบาล	✓		✓	
สภาพแวดล้อมของรัฐ และสังคม		✓		✓	

ระบอบมั่นคง-พัฒนา จึงมีผลในการสร้างความแข็งแกร่งให้กับสังคมและรัฐพร้อม ๆ กันไป โดยที่สภาพแวดล้อมภายนอกประเทศทั้งด้านการเมือง-เศรษฐกิจค่อนข้างมีเสถียรภาพ และไม่เคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่มีผลสะท้อนต่อความพยายามในการพัฒนาประเทศมากนัก สหรัฐอเมริกายังเป็นพันธมิตรที่ให้ความสนับสนุนต่อการสร้างระบอบมั่นคง-พัฒนาอย่างเต็มที่ โดยที่ประเทศไทยไม่ต้องกังวลกับสถานการณ์ภายนอกประเทศ เหมือนดังที่เป็นอยู่ในสมัยต่อมา

ในหัวเวลานี้แรงกดดันด้านการเมืองภายในประเทศเริ่มมีขึ้นนับตั้งแต่ พ.ศ. 2508 เป็นต้นมา และน่าจะเป็นสาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้กลุ่มผู้มี

อำนาจตัดสินใจที่จะผ่อนคลายแรงกดดันทางการเมือง และนำเอาประชาธิปไตยมาเป็นเครื่องมือในการต่อสู้ทางการเมืองกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยในเดือนกันยายน พ.ศ. 2512 ซึ่งเป็นปีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกภายหลังที่ว่างเว้นมาเป็นเวลาถึง 12 ปีนั้น รัฐบาลได้ประกาศให้อำเภอต่าง ๆ ใน 34 จังหวัดเป็นเขตที่มีการก่อการร้ายแทรกซึม ในระยะเวลาเดียวกัน พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ได้อ้างว่าได้ดำเนินการต่อสู้ด้วยกำลังอาวุธใน 133 อำเภอของ 34 จังหวัด (จากจำนวนอำเภอทั้งหมด 510 อำเภอของ 71 จังหวัด) และระหว่างปี พ.ศ. 2508-2512 กองกำลังของพรรคได้ปะทะกับเจ้าหน้าที่รัฐบาลถึง 2,000 ครั้ง

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการสร้างสังคม-รัฐมั่นคง-พัฒนา โดยจำกัดมิติการมีส่วนร่วม (หรือประชาธิปไตย) ประกอบกับการพึ่งพาสหรัฐอเมริกาในด้านความมั่นคงภายในและภายนอกนั้น มีผลทำให้การต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่มคนผู้มีความตื่นตัวทางการเมืองสูง ต้องแปรเปลี่ยนเป็นการต่อสู้นอกระบบโดยได้รับการสนับสนุนจากสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งในขณะนั้นกลัวการขยายอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคนี้

การปรับตัวของระบอบมั่นคง-พัฒนา

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน เป็นการเริ่มต้นของการพัฒนาทางการเมืองที่มีความลับสนทางด้านอุดมการณ์ผนวกกับการก่อตัวอย่างไม่เปิดเผยของฝักฝ่ายทางทหาร ซึ่งเติบโตภายใต้ร่มเงาแห่งอำนาจในระบบสองขั้ว และพัวพันอย่างเงียบ ๆ ระหว่างการเถลิงอำนาจของจอมพลสฤษดิ์ ฝักฝ่ายเหล่านี้ล้วนเป็นนายทหารต่างรุ่นกับทหารและพลเรือนในคณะราษฎร และได้เลื่อนตำแหน่งฐานะทางสังคมเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ภายใต้ระบอบมั่นคง-พัฒนาที่เน้นความสำคัญของระบบราชการ ในการชี้แนะและแก้ไข ปัญหาเศรษฐกิจ-สังคม

เนื่องจากแรงผลักดันในการสร้างพรรคมวลชนที่นำโดยกลุ่มอำนาจทางทหารมีไม่มากพอเพราะเหตุที่ผู้นำของกลุ่มอำนาจนั้นยังไม่ตระหนักถึงความสำคัญของการสร้างความชอบธรรมให้แก่อำนาจโดยมีประชาชนเป็นฐาน การปรับตัวของระบอบมั่นคง-พัฒนาจึงมิได้ให้ความสำคัญต่อมิติการมีส่วนร่วมมากนัก นอกจากนี้ผู้นำทางทหารยังไม่มี ความอดทนพอต่อความขัดแย้งอันเกิดจากการใช้กติกาใหม่ ซึ่งแม้ว่าจะเป็นระบอบกึ่งประชาธิปไตยก็ตาม แต่การมีฝักฝ่ายในหมู่ผู้นำทางทหาร ซึ่งขาดศูนย์รวมทางอำนาจ ภายหลังอสังกรรมของจอมพลสฤษดิ์มีผลทำให้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านสามารถอาศัยเงื่อนไขที่ท้าทายอำนาจของรัฐบาลได้เป็นระยะ ๆ จนต้องมีการล้มล้างมติการมีส่วนร่วมด้วยการรัฐประหารเพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2514 และทวนกลับไปใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 ที่ให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายบริหารเป็นอย่างมากเช่นเดียวกับธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 อีก

ความล้มเหลวของระบอบมั่นคง-พัฒนา ที่ปรับตัวไปสู่ระบอบประชาธิปไตยนี้เกิดขึ้นพร้อมๆ กับการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมทางการเมืองและเศรษฐกิจโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิกฤตการณ์ของเศรษฐกิจโลกที่เริ่มต้นตั้งแต่ พ.ศ. 2513 มีผลกระทบโดยตรงต่อระบบเศรษฐกิจไทยโดยส่วนรวม ทั้งนี้เนื่องจากอัตราการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์โลกตกต่ำจากร้อยละ 6.2 ในปี พ.ศ. 2516 มาเป็นร้อยละ 1.6 ในปี พ.ศ. 2517 นอกจากนี้ อัตราความเติบโตของการค้าระหว่างประเทศก็ลดลงจากร้อยละ 12.1 ใน พ.ศ. 2516 ไปเป็นร้อยละ 5.3 ใน พ.ศ. 2518 อีกทั้งอัตราเงินเฟ้อและดอกเบี้ยก็เพิ่มขึ้นอย่างมากในระหว่างปี พ.ศ. 2516-2517

ระบบราชการซึ่งในสมัยแห่งการพัฒนาได้มีบทบาทเป็น “ตัวแทน” ของประชาชนตลอดระยะเวลา 10 กว่าปี (2502-2512) ได้มีอำนาจและอิทธิพลเพิ่มมากขึ้น เพราะการขยายบทบาทของรัฐในห้วงเวลาดังกล่าว มีผลทำให้ระบบราชการได้รับประโยชน์โดยตรงจากการพัฒนา และการขาดพลังกดดัน-ตรวจสอบเป็นเวลานานทำให้เกิดการเสื่อมโทรมในพฤติกรรมและการเหินห่างจากจริยธรรมและจิตใจที่จะรับใช้ประชาชน ยิ่งรัฐขยายบทบาทมากขึ้นเท่าใด ข้าราชการก็มีความสัมพันธ์กับประชาชนมากขึ้นเท่านั้น และยิ่งความถี่ของความสัมพันธ์มีมากขึ้นเพียงใด การกระทบกระทั่งด้วยการใช้อำนาจในทางมิชอบก็นำมาซึ่งความขัดแย้ง ความเกลียดชังข้าราชการโดยเฉพาะฝ่ายปกครองมากขึ้นเท่านั้น

เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 แสดงให้เห็นถึงปัญหาที่ซับซ้อนไม่แตกของผู้นำทางการเมืองที่สืบทอดอำนาจทางการเมืองมาจากจอมพลสฤษดิ์ ระยะเวลาอันยาวนานที่จอมพลถนอม กิตติขจร อยู่ในตำแหน่ง โดยเฉพาะ 3 ครั้งหลังติดต่อกันถึง 10 ปี 4 เดือน 9 วัน (ครั้งแรกเมื่อ 1 ม.ค. 2501-20 ต.ค. 2501 เพียง 9 เดือน 20 วัน ก่อนการปฏิวัติ 20 ต.ค. 2501 นั้น เป็นระยะเวลาของการรักษาการเพื่อรอคอยจังหวะการขึ้นสู่อำนาจของจอมพลสฤษดิ์มากกว่าการกุมอำนาจที่แท้จริง) ทำให้เกิดภาวะอุดตันในการสับเปลี่ยนหมุนเวียนทางอำนาจในหมู่ผู้นำทางทหารระดับสูง ซึ่งเป็นกลุ่มคนกลุ่มเล็กเพียงกลุ่มเดียวที่มีสิทธิ (ตาม

ความเป็นจริงด้านอำนาจการเมือง) ในการก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งผู้นำสูงสุดทางการเมือง

การล้มล้างรัฐธรรมนูญ การไม่อนุญาตให้มีพรรคการเมือง ไม่มีการเลือกตั้งและไม่มีการชุมนุมทางการเมืองใน พ.ศ. 2514 นั้น เป็นการตัดสินใจทางการเมืองที่ผิดพลาดเพราะสภาพแวดล้อม สถานการณ์ และบรรยากาศทางการเมือง-เศรษฐกิจ-สังคมในเวลานั้น แตกต่างไปจากสิบปีก่อนหน้านั้นเป็นอันมาก ที่สำคัญได้แก่การเติบโตของประชากรที่ได้รับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาและอุดมศึกษา ตลอดจนผู้ที่จบการศึกษาจากต่างประเทศ ซึ่งการขยายตัวของกลุ่มผู้ได้รับการศึกษาสูงนี้ เป็นผลโดยตรงจากการให้ความสำคัญต่อการศึกษาระดับสูงตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจที่ได้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ พ.ศ. 2503

การปฏิวัติตัวเองของจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นจุดหักเหสำคัญที่ทำให้ปีกฝ่ายที่ปีกตัวมตลอดระยะเวลา 10 กว่าปี ต้องถูกปิดโอกาสที่จะอาศัยระบบและกระบวนการทางรัฐสภาในการแข่งขัน-ช่วงชิงอำนาจทางการเมือง แม้ว่าจะมีคนจำนวนมากเข้าใจว่าการปฏิวัติตนเองเมื่อ พ.ศ. 2514 ของจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นการกระทำต่อสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม แต่แท้ที่จริงแล้วเป็นการตัดทอนอำนาจทางรัฐสภา ซึ่งปีกฝ่ายอื่นมีอยู่และสามารถอาศัยประโยชน์ในการปฏิบัติการภายใต้ระบบ และกระบวนการทางสภาเพื่อทำลายอำนาจของกลุ่มถนอม-ประภาส การต่อสู้ระหว่างปีกฝ่าย 2-3 กลุ่มนี้มีมาตั้งแต่ต้นสมัยรัฐบาลพลเอก ถนอม กิตติขจร (2506) และมีความเข้มข้นมากขึ้นเมื่อมีการเตรียมรับการมีรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง การเลือกข้างเริ่มปรากฏชัดเจนขึ้นในกรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับร่างข้อบังคับของพรรคสหประชาไทย ซึ่งนายประเสริฐ ทรัพย์สุนทร มีบทบาทสำคัญในการเสนอแนวทางพรรคมวลชนที่จัดตั้งโดยอำนาจรัฐ

ปลายปี พ.ศ. 2514 จึงเป็นระยะเวลาที่ปีกฝ่ายซึ่งมีผลประโยชน์ขัดกับกลุ่มถนอม-ประภาสเริ่มดำเนินการทางการเมือง สร้างและเข้าร่วมพันธมิตรกับกลุ่มพลังที่ตื่นตัวทางการเมืองอันหลากหลายจากซ้ายสุด-ขวาสุดโดยมีจุดร่วมตรงกัน คือ การโค่นล้มถนอม-ประภาส และผู้ที่จะสืบทอดอำนาจทางการเมืองของกลุ่มนี้

การติดขัดอยู่กับความคิดและวิธีการดั้งเดิมตามแบบข้าราชการทำให้กลุ่มผู้นำมีการประเมินสถานการณ์ที่ผิดพลาด ประกอบกับสภาพเศรษฐกิจที่เคยมีการเจริญเติบโตและมีเสถียรภาพมาตลอดระยะเวลาสิบปี เกิดการชะงักงันอย่างกะทันหัน ราคาน้ำมันในตลาดโลกถีบตัวสูงขึ้น และมีผลกระทบโดยตรงต่อ

สภาวะเศรษฐกิจไทยทำให้รัฐบาลต้องเผชิญกับปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไข-บรรเทาให้เบาบางลงได้ นับเป็นครั้งแรกในรอบ 20 ปีที่ความชอบธรรมของรัฐบาลถูกท้าทายอย่างหนักจากทุกชนชั้น ทุกกลุ่มด้วยเหตุผลที่แตกต่างกัน ชนชั้นกลางที่เริ่มจะเติบโตต้องการความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพ และรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนโอกาสทางการเลื่อนสถานภาพทางสังคม-เศรษฐกิจที่เปิดกว้าง ชนชั้นนำแตกแยกทางด้านผลประโยชน์และการแข่งขันทางอำนาจชนชั้นล่างหมดความหวังและสิ้นศรัทธาในตัวผู้นำทางการเมือง

บรรดานิสิตนักศึกษาที่เป็นแกนหลักในการเคลื่อนไหวต่อสู้ส่วนใหญ่มาจากครอบครัวชนชั้นกลาง กล่าวคือ บิดา-มารดา เป็นเจ้าของกิจการประกอบอาชีพค้าขายหรือไม่กี่เป็นข้าราชการ (เช่น ในจำนวนผู้สอบเข้ามหาวิทยาลัยได้ในปี 2516 นั้น ร้อยละ 53.47 มาจากครอบครัวที่มีอาชีพค้าขาย-เจ้าของกิจการร้อยละ 22.19 จากครอบครัวข้าราชการ ร้อยละ 12.13 จากครอบครัวผู้รับจ้างและร้อยละ 5.16 จากครอบครัวเกษตรกร)

แม้ว่าการโค่นล้มรัฐบาลจะประสบความสำเร็จได้เพราะความขัดแย้งแตกแยกในหมู่มวลชนผู้กุมอำนาจเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งก็ตาม แต่การรวมตัวของประชาชนและการเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นเครื่องบ่งชี้ถึงศักยภาพของมวลชนในการเคลื่อนไหวเมื่อถึงจุด ๆ หนึ่ง

พลังประชาชนซึ่งไม่เคยอยู่ในความสนใจของกลุ่มผู้มีอำนาจจึงกลายเป็นตัวแปรสำคัญในสมการการเมือง นับแต่นั้นมาจนถึงปัจจุบัน เหตุการณ์ 14 ตุลาคม ได้ประทับรอยความทรงจำที่มีอาจบเลือนไม่ได้ ผลทางจิตวิทยาของพลังมวลชน 14 ตุลาคม เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดความตื่นตัวในการจัดตั้งและระดมมวลชนอย่างจริงจังเป็นระบบ โดยอาศัยทั้งงบประมาณแผ่นดินและการระดมทรัพยากรจากภาคเอกชน

การปรับตัวของระบอบ “มั่นคง-พัฒนา” ที่ทำให้ระบอบเปลี่ยนแปลงไปในเชิงคุณลักษณะ จึงได้แก่ การเพิ่มมิติ **การมีส่วนร่วมแบบระดม-จัดตั้ง** ซึ่งเป็นการโต้ตอบกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงในสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศ ภายในได้แก่ การท้าทายทั้งด้านของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ภายนอกได้แก่ การเปลี่ยนแปลงในอินโดจีนและการปรับนโยบายที่มีต่อภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ของสหรัฐอเมริกา

ระยะเวลาตั้งแต่ 13 ตุลาคม 2516 - 20 ตุลาคม 2520 ซึ่งเป็นเวลาเพียง

4 ปีนี้ จึงเป็นช่วงเวลาที่เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่รวดเร็วและรุนแรงที่สุดในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะด้านอุดมการณ์และความสงสัยที่มีต่อความเหมาะสมของระบอบมั่นคงพัฒนา ระบอบประชาธิปไตย ระบอบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี และการวางแผนเศรษฐกิจที่เน้นการสร้างความมั่งคั่ง โดยละเว้นการพิจารณาถึงการกระจายรายได้ การสร้างความเสมอภาคในทางโอกาส และการพัฒนาคุณภาพชีวิต

ความผันผวนและการไร้เสถียรภาพทางการเมือง เป็นลักษณะเด่นของการเมืองในช่วงเวลานี้ ดังจะเห็นได้จากการมีรัฐธรรมนูญถึง 3 ฉบับ ในเวลา 4 ปี (ฉบับ พ.ศ. 2517 ตั้งแต่ 7 ต.ค. 2517 - 6 ต.ค. 2519 ฉบับ พ.ศ. 2519 ตั้งแต่ 22 ต.ค. 2519 - 20 ต.ค. 2520 ฉบับ พ.ศ. 2520 ตั้งแต่ 9 พ.ย. 2520 - 21 ธ.ค. 2521) มีนายกรัฐมนตรี 5 คน (นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นายธานินทร์ กรัยวิเชียร และพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์) ซึ่งแต่ละคนดำรงตำแหน่งโดยเฉลี่ยไม่เกิน 1 ปี

เหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 เป็นผลจากการเคลื่อนไหว การปะทะระหว่างการจัดตั้ง ระดมของฝ่ายรัฐและฝ่ายพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ซึ่งแต่ละฝ่ายต่างอาศัยเงื่อนไขของสภาพการณ์ สถานการณ์ และบรรยากาศทางการเมือง ดำเนินการจัดตั้งปลุกระดม การเคลื่อนไหวตามแนวทางของแต่ละฝ่าย จนเกิดการนองเลือด และการเข้าร่วมการต่อสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยของนิสิต-นักศึกษา-กรรมกร-ข้าราชการ-ปัญญาชนจำนวนมากโดยมีผลทำให้การต่อสู้ทำหายอำนาจรัฐ และการโต้ตอบจากอำนาจรัฐที่มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

การขยายตัวทางการเมือง การลดต่ำลงของความชอบธรรมของสถาบันทางสังคมและระบอบการเมือง สถาบันทางการเมือง รัฐบาล ทำให้กลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองต้องปรับเปลี่ยนแนวทางและท่าที การปรับแนวทางและท่าทีนี้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนจากแถลงการณ์ของคณะปฏิวัติ 20 ตุลาคม 2520 ซึ่งเป็นการทำปฏิวัติโดยคณะทหารชุดเดียวกันกับที่ทำรัฐประหารเมื่อ 6 ตุลาคม 2519 คือ

นับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2519 คณะทหาร ตำรวจ และพลเรือนได้ติดตามการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลและเหตุการณ์บ้านเมืองตลอดมา ได้เป็นที่ประจักษ์แก่ประชาชนโดยทั่วไปว่าความสามัคคีในหมู่ข้าราชการ ประชาชน มีแต่การแตกแยก ข้าราชการ มีความหวั่นไหวในการปฏิบัติราชการ การเศรษฐกิจและการลงทุนของชาวต่าง

ประเทศลดลงและไม่แน่นอน หากปล่อยให้เป็นอย่างนี้ต่อไปจะยากแก่การแก้ไข
อันนี้คณะกรรมการ ตำรวจ และพลเรือนได้ตระหนักว่าการที่จะพัฒนาระบบประชาธิปไตย
โดยแบ่งออกเป็นสามขั้นตอนๆ ละ 4 ปีนั้น เป็นเวลานานเกินความต้องการ
ของประชาชน คณะกรรมการ ตำรวจ และพลเรือนเห็นสมควรปรับปรุงระยะเวลาที่
จะพัฒนาระบบประชาธิปไตยเสียใหม่ โดยกำหนดเป้าหมายให้มีการเลือกตั้งทั่วไป
ในปีพุทธศักราช 2521 คณะกรรมการ ตำรวจ และพลเรือนไม่มั่นใจว่าการจัด
ให้มีการเลือกตั้งทั่วไปตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช
2519 จะเป็นวิธีที่เหมาะสมกับสถานการณ์แต่อาจจะก่อให้เกิดความแตกแยกใน
สถาบันต่างๆ ได้มากยิ่งขึ้น

จากแถลงการณ์ของคณะกรรมการนี้ แสดงให้เห็นว่า การคาดคะเน
สถานการณ์และการปรับตัวของคณะกรรมการชุดใหม่เป็นไปอย่างรวดเร็ว และ
สอดคล้องกับสภาพการณ์ สถานการณ์ และบรรยากาศทางสังคม เศรษฐกิจ
การเมืองที่เป็นจริง มากกว่าคณะกรรมการในสมัยก่อน 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งใน พ.ศ.
2514 นั้นคณะปฏิวัติได้ออกแถลงการณ์ที่ควรนำมาเทียบเคียงกับแถลงการณ์
ข้างต้นดังนี้

...นับแต่ประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2511 และได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนแล้ว ปรากฏว่าได้มี
บุคคลบางจำพวกอาศัยสิทธิ ตามรัฐธรรมนูญยุยงบ่อนทำลาย ใช้อิทธิพลทั้ง
ภายในและภายนอกสภานิติบัญญัติ ก่อความวุ่นวายราชการของรัฐบาลให้
ดำเนินไปด้วยความยากลำบากและล่าช้า ไม่ทันต่อเหตุการณ์ทั้งกระทำการเพื่อ
แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน แทนที่ทุกฝ่ายจะร่วมสามัคคีกัน เพื่อแก้ไขปัญหา
ต่างๆ เพื่อป้องกันภัยอันตราย แต่บุคคลบางกลุ่ม บางคณะกลับฉวยโอกาสทำการ
ก่อกวน ชัดขวาง มิให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขโดยสะดวก เช่น ยุยงให้ประชาชน
และสถาบันต่างๆ เป็นปฏิปักษ์และกระด้างกระเดื่องต่อรัฐบาล ให้นักศึกษาเดิน
ขบวน ให้กรรมกรนัดหยุดงาน...

...การแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าว ถ้าจะดำเนินการตามวิถีทาง
รัฐธรรมนูญย่อมไม่ทันต่อเหตุการณ์จึงจำเป็นต้องใช้วิธียึดอำนาจปกครอง
เพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ได้โดยเฉียบขาด และฉับพลัน

ความสามารถในการปรับตัวของคณะกรรมการในปี พ.ศ. 2520 นี้ มี
ปัจจัยผลักดันที่สำคัญมาจากการเปลี่ยนแปลงทางความคิดของนายทหารระดับ

นายพันที่คุมกำลังซึ่งเป็นกลุ่มนายทหารที่มีประสบการณ์ผ่านการสู้รบในสงครามเวียดนาม สงครามในลาว และสงครามประชาชนภายในประเทศ ตลอดระยะเวลา 10 กว่าปีก่อนหน้านั้น

นายทหารคุมกำลังกลุ่มนี้ ปฏิเสธการเข้าร่วมการยึดอำนาจเมื่อวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2520 เพราะเห็นว่ากลุ่มนายทหารระดับสูงผู้นำการก่อการมีความสัมพันธ์ที่ลึกซึ้งกันกับกลุ่มทหารในระบอบเก่าก่อน 14 ตุลาคม 2516 ดังนั้นแนวความคิดของทหารระดับกลางที่เปลี่ยนแปลงไปจึงมีผลเป็นอย่างมากต่อการกำหนดวิถีทางการเมืองไทยนับแต่บัดนั้นมา จัดเป็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเชิงคุณภาพที่ควรบันทึกไว้

การปรับตัวของระบอบมั่นคง-พัฒนา จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงคุณภาพและในโครงสร้างอำนาจของคณะทหารที่เข้ามาบริหารทางการเมืองโดยมีนายทหารระดับกลางเป็นตัวแปรสำคัญเรื่อยมา ทั้งนี้ก็เพราะประสบการณ์ 3 เล้า (สงครามในลาว เวียดนาม และภายในประเทศ) มีลักษณะทางการเมืองผสมผสานกับการทหาร ประกอบกับลักษณะทางมวลชนที่เป็นเงื่อนไขสำคัญของการต่อสู้เพื่อเอาชนะสงครามดังกล่าว ทำให้ความคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของนายทหารระดับกลางเปลี่ยนไป มีการแยกแยะความแตกต่างระหว่างความมั่นคงของชาติ-รัฐ ออกจากความมั่นคงของรัฐบาล ของผู้นำรัฐบาลอย่างชัดเจน

ด้วยเหตุนี้เอง การนิรโทษกรรมผู้ร่วมในเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 และนโยบายรับคนที่ต้องการออกจากป่าจึงเกิดขึ้น โดยรับกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในการเมืองโลกและภูมิภาคอย่างเหมาะสมและจับใจ ในขณะที่เดียวกันนิสิต-นักศึกษา-กรรมกร และปัญญาชนที่เข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยก็เผชิญกับปัญหาหลาย ๆ ด้าน หันไปสู่วิกฤตแห่งศรัทธา จนเป็นแรงผลักดันในหลายกรณีให้เกิดการต่อต้านพรรคอย่างสมัครใจและส่งผลที่เป็นคุณต่อการเคลื่อนไหวในการลดความขัดแย้งภายในสังคมของฝ่ายรัฐบาลที่ได้มีการดำเนินการอย่างจริงจัง และต่อเนื่องนับตั้งแต่การโค่นล้มอิทธิพล-อำนาจ และจำกัดการเคลื่อนไหวของฝ่ายขวาจัด พร้อม ๆ กับการลด-ขจัดเงื่อนไขในการเคลื่อนไหวของฝ่ายซ้ายจัด

แม้ว่าในช่วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2516-2520 จะเป็นระยะที่เกิดวิกฤตทางการเมืองทั้งภายในและภายนอกอย่างรวดเร็วและรุนแรง แต่ความมั่นคงของสังคมที่ได้มีการสร้างสรรค์และดำรงอยู่อย่างมีการปรับตัว-มีความต่อเนื่อง ได้มี

ส่วนสำคัญในการยึดโดยมิให้เกิดภาวะวุ่นวายระส่ำระสายแตกสลาย ความมั่นคงของสถาบันทางสังคมโดยเฉพาะสถาบันพระมหากษัตริย์จึงเป็นปัจจัยหลักที่ก่อให้เกิดการปรับตัวของฝ่ายต่าง ๆ ในกระบวนการทางการเมือง เพื่อแสวงหาจุดร่วมที่เหมาะสมได้ การมีส่วนร่วมและนำการพัฒนา การเสด็จเยี่ยมเยียนทหารในที่สู้รบ การเสด็จเยี่ยมเยียนประชาชนในเขตทุรกันดาร การรับฟังความคิดเห็นความเดือดร้อนของประชาชน การชี้แนะและนำการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ การดำรงอยู่ในทศพิธราชธรรมของพระมหากษัตริย์ที่ทรงมีประสบการณ์มาเป็นเวลานาน ทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งในสมัยรัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นสถาบันทางสังคม มีฐานะทางความเป็นจริงเป็นศูนย์รวมแห่งความชอบธรรมทางการเมือง เป็นสถาบันที่มีความสัมพันธ์ในทางบวกกับประชาชนและกลุ่มพลังทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง-การทหาร เป็นสถาบันที่ให้ภาวะผู้นำที่มีบารมีซึ่งได้รับความรักดี-เชื่อถือ-เชื่อมั่นมากกว่าสถาบันหรือบุคคลอื่นใด

แม้ว่ามิตินั่ง-พัฒนา ยังคงเป็นมิติหลักและมิติการมีส่วนร่วมยังไม่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในระดับประชาชนก็ตาม แต่การลดความตึงเครียดการให้คำมั่นสัญญาว่าจะมีการเลือกตั้งทั่วไปในเวลาอันสั้น และการปรับเปลี่ยนความคิด-บทบาทของคณะทหารดังได้กล่าวมาแล้ว ล้วนแต่เป็นพื้นฐานสำคัญของการก้าวเข้าสู่ระบอบกึ่งประชาธิปไตยที่ในระยะเวลาล่วงหน้ามีความเป็นสถาบันมากขึ้น และเป็นกลไกในการเชื่อมประสานพลังใหม่ทางเศรษฐกิจ-การเมืองที่ก่อตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว และต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจร่วมกับคณะทหารและข้าราชการนักเทคนิคยุคใหม่ ท่ามกลางวิกฤตการณ์จากภาวะตกต่ำของเศรษฐกิจโลก การกีดกันทางการค้าและความพยายามในการปรับโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจให้มุ่งเน้นการผลิตเพื่อการส่งออกเป็นสำคัญ การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ล้วนแล้วแต่สร้างและเพิ่มแรงกดดันต่อระบอบการเมือง สถาบันทางการเมืองที่ประกอบกันเข้าเป็นระบบการเมือง รัฐบาลและระบบราชการทั้งสิ้น

โดยสรุปแล้ว ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 สถานภาพของสถาบันต่าง ๆ ในสังคมไทยมีดังนี้

ตารางที่ 6 รัฐ-สังคมไทยก่อนเข้าสู่ระบอบกึ่งประชาธิปไตย

สถาบัน		สถานภาพ			
		มั่นคง	ไม่มั่นคง	มีเสถียรภาพ	ไม่มีเสถียรภาพ
สังคม		✓		✓	
รัฐ	ระบอบ		✓		✓
	ระบบ		✓		✓
	รัฐบาล		✓		✓
สภาพแวดล้อมของรัฐ และสังคม			✓		✓

ระบอบกึ่งประชาธิปไตย : การเข้าสู่ระบอบมีส่วนร่วมพัฒนา-มั่นคง

เมื่อเริ่มทศวรรษ 1980 ความมั่นคงของสถาบันทางสังคม ความสามารถในการปรับตัวของระบอบมั่นคง-พัฒนา และการมีผู้นำทางทหารที่ได้รับการสนับสนุนจากพลังหลักทุก ๆ ส่วนภายในสังคม เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ระบอบ ระบบ และรัฐบาลสามารถอดพ้นมรสุมทางเศรษฐกิจ และแรงกดดันทางการเมืองมาได้ด้วยการประสาน-ถ่วงดุลพลังอำนาจทางทหาร พรรคการเมือง กลุ่มธุรกิจข้าราชการ และการแสดงออกเชิงนโยบาย และสัญลักษณ์ว่าผูกพันกับประชาชน (เช่น การเน้นความสนใจในปัญหาความยากจนของชนบท การเดินทางไปพบประชาชน และมีการชูป้ายสนับสนุนผู้นำรัฐบาล เป็นต้น)

การเริ่มต้นและการสนับสนุนการคงอยู่ของระบอบกึ่งประชาธิปไตยเป็นการตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพให้กับระบอบการเมืองเพื่อโต้ตอบกับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว การสร้างความสัมพันธ์อันสนิทแนบแน่นกับสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยมีนโยบายอินโดจีน กัมพูชาเป็นกลไกสำคัญ ทำให้เสถียรภาพทางการเมืองภายในประเทศดีขึ้น เพราะเป็นการลดระดับความขัดแย้งความตึงเครียดที่แต่เดิมมีอยู่ทั้ง 3 ระดับ คือ ระดับการต่อสู้กับ พคท. ระดับการต่อสู้ทางรัฐสภา ระดับการต่อสู้ในคณะทหาร มาเป็นความขัดแย้งเพียง 2 ระดับหลัง

การตระหนักในความสำคัญของพลังมวลชน และกลุ่มพลังที่ตื่นตัวทางการเมือง ตลอดจนความจำเป็นในการจัดตั้งและระดมมวลชน ทำให้คณะทหารที่เคยมีประสบการณ์ทางการเมือง-การทหารในการสู้รบกับ พคท. เข้ามามีบทบาทชี้นำการกำหนดนโยบายสูงสุดทางการเมืองที่มีความหมายมากกว่านโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา นั่นคือ การออกคำสั่งที่ 66/2523, 65/2525 และ 47/2529

คำสั่งเหล่านี้สะท้อนถึงแนวคิดของนายทหารรุ่นใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไป และแสดงถึงความสุขุมทางการเมือง ตลอดจนท่าทีที่ต้องการชี้แนะและผลักดันการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไปในทิศทางที่สอดคล้องกับการประเมินสถานการณ์ของตน นโยบายตามคำสั่งดังกล่าวเป็นกรอบความคิดและแนวทางที่คณะทหารยุคใหม่ปรับเปลี่ยนบทบาทของกองทัพให้ประสานกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไปเพื่อคงสถานภาพการนำการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจ การเมือง แต่ในอีกแง่หนึ่ง การเคลื่อนไหวนี้ก็เป็นการปรับบทบาทเพื่อความอยู่รอดและการมีส่วนร่วม

ในระบอบ “มั่นคง-พัฒนา” ที่ต้องการให้มติดการมีส่วนร่วมผูกพันกับมติดมั่นคง-พัฒนาอย่างแยกไม่ออก

แหล่งอำนาจใหม่ในสังคมไทยปัจจุบันมีหลากหลาย และต่างระดับทั้งในเขตกรุงเทพมหานคร และในต่างจังหวัด ความหลากหลายของแหล่งอำนาจเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ โครงสร้างอาชีพ การขยายตัวของการศึกษาดังได้กล่าวมาแล้ว ที่สมควรเน้นในที่นี้ก็คือ การขยายตัวของสื่อมวลชนอย่างรวดเร็ว ทำให้สังคมไทยโดยเฉพาะในเขตเมืองใหญ่เป็นสังคมที่รับข่าวสารมากขึ้นกว่าเดิม ในปีพ.ศ. 2529 มีการสำรวจพบว่า ร้อยละ 92 ของครอบครัวในกรุงเทพมหานคร ร้อยละ 87 ของครอบครัวที่อยู่ในเขตเมืองของต่างจังหวัด และร้อยละ 80 ของครอบครัวในชนบททั่วประเทศมีวิทยุ ส่วนโทรทัศน์นั้นมีร้อยละ 91 78 และ 20 ตามลำดับ นอกจากนี้ สื่อมวลชนประเภทสิ่งพิมพ์ เช่น หนังสือพิมพ์รายวัน นิตยสารรายสัปดาห์ หนังสือพิมพ์ข่าวธุรกิจและหนังสือเล่มเล็กได้มีความหลากหลายและมีจำนวนพิมพ์มากขึ้น นิตยสารที่เน้นข่าวเรื่องราวทางการเมือง-เศรษฐกิจ มีจำนวนมากขึ้น และสะท้อนถึงความสำคัญและการขยายตัวของภาคเอกชน

สื่อมวลชนจึงเป็นทั้งแหล่งข้อมูล-ข่าวสาร และในบางกรณีเป็นแหล่งอำนาจทางธุรกิจ-การเมือง และสังคมด้วย ในระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ที่เน้นการโฆษณาและมีการแข่งขันทางการค้าสูงนี้มีผลทำให้การทำหนังสือพิมพ์ยุคปัจจุบันมีลักษณะเชิงธุรกิจมากขึ้น และไปเกี่ยวพันกับอำนาจทางการเมือง และความขัดแย้งทางอำนาจอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ที่สำคัญก็คือ หนังสือพิมพ์และบางส่วนของโทรทัศน์ อยู่ในอกระบบราชการที่สถานะภาพของสถาบันสังคม-รัฐ รัฐบาลไม่อาจเข้าแทรกแซงได้อย่างเต็มที่ การประเมินผลงานของรัฐบาลโดยส่วนรวมก็ดี การประเมินบทบาท พฤติกรรม และผลงานของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับวงการเมืองโดยหนังสือพิมพ์และการเสนอข่าวทางโทรทัศน์ สามารถส่งผลต่อความชอบธรรมของรัฐบาลและสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ เช่น รัฐสภา พรรคการเมือง ตลอดจนคณะทหาร และระบบราชการได้

ระบอบกึ่งประชาธิปไตยในตัวของมันเองไม่มีเสน่ห์พอที่จะเรียกร้องความสนับสนุนจากกลุ่มพลังต่าง ๆ ได้ เพราะเป็นระบอบที่ให้อำนาจและบทบาทแก่ฝ่ายบริหาร ข้าราชการ โดยเฉพาะกลุ่มเทคโนโลยีมากกว่าแก่พรรคการเมือง สมาชิกผู้แทนราษฎรและประชาชน แต่ระบอบกึ่งประชาธิปไตยเป็นทางเลือกและเป็นทางออกที่สามารถประสานความขัดแย้งและผลประโยชน์ระหว่างพลังทางสังคม-

เศรษฐกิจ-การเมือง-ราชการ-ประชาชน ได้ดีกว่าระบอบเผด็จการหรือระบอบประชาธิปไตยเต็มรูป ซึ่งไม่อาจจะเกิดขึ้นได้ภายใต้สภาพการณ์ที่รัฐไทยมีลักษณะเป็นไตรลักษณ์รัฐ ซึ่งมีมิติด้านความมั่นคงและการพัฒนาได้สร้างอุดมการณ์-เหตุผลของการดำรงอยู่ของมิตินั้น ๆ โครงสร้าง กฎระเบียบ นโยบาย กระบวนการ ทรัพยากร บุคลากร ข่ายใยการสื่อสาร และสมรรถนะในการปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ

ตารางที่ 7 รัฐ-สังคมไทยยุคกึ่งประชาธิปไตยที่กำลังเปลี่ยนแปลง

สถาบัน		สถานการณ์			
		มั่นคง	ไม่มั่นคง	มีเสถียรภาพ	ไม่มีเสถียรภาพ
สังคม					
รัฐ	ระบอบ	✓			✓
	ระบบ		✓	✓	
	รัฐบาล	✓		✓	
สภาพแวดล้อมของรัฐ และสังคม			✓		✓

เสถียรภาพทางการเมือง ระหว่าง 2523-2530 จึงไม่ใช่เสถียรภาพที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย หากเป็นเสถียรภาพที่ส่งเสริมความเป็นสถาบันของระบอบกึ่งประชาธิปไตย การพยายามก่อรัฐประหาร 2 ครั้งและความขัดแย้งระหว่างผู้นำทางทหารหลายครั้งมิได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองก็เพราะความแตกแยกไม่มีเอกภาพในคณะทหารเป็นด้านหลัก และการขาดความร่วมมือจากกลุ่มพลังที่ตื่นตัวทางการเมือง และความสามารถในการระดมพลังประชาชนเพื่อกดดันให้เกิดการทบทวนการสนับสนุนที่สถาบันหลักให้แก่ผู้นำทางการเมืองเป็นด้านรอง

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ-สังคม และการก่อตัวของชนชั้นกลางในเขตเมืองหลวง และเขตเมืองของต่างจังหวัดได้รับการดูดซับและระดมเข้าร่วมในโครงสร้างอำนาจระบอบกึ่งประชาธิปไตยอย่างฉับไว คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาล-เอกชน (กรอ.) เป็นพันธมิตรใหญ่ทางเศรษฐกิจ-การเมือง-ราชการ การส่งเสริม

บทบาทของหอการค้าจังหวัด การส่งเสริมการกระจายอุตสาหกรรมไปในต่างจังหวัด การส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ ล้วนแล้วแต่เป็นกระบวนการเปิดโอกาสให้ กลุ่มเศรษฐกิจที่มีศักยภาพทางการเมืองได้เข้ามาสัมพันธ์กับกลุ่มอำนาจทางการเมืองในรูปแบบที่แตกต่างไปจากที่เคยเป็นมาในอดีต กล่าวคือ เป็นการสัมพันธ์ภายใต้โครงสร้างและกระบวนการแลกเปลี่ยนที่มีใช้แบบนาย-ลูกน้อง หากเป็นไปตามระบบความสัมพันธ์เชิงองค์กร และตัวแทนมากกว่าเชิงผลประโยชน์ที่คับแคบ

ความสัมพันธ์เช่นนี้ทำให้พลังทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นใหม่และขยายตัวอย่างรวดเร็วไม่ไหลบ่าไปสู่การร่วมพันธมิตรกับพรรคการเมืองอย่างรวดเร็ว และกว้างขวางอย่างที่ควรจะเป็น ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุที่ระบอบกึ่งประชาธิปไตยเปิดโอกาสให้พลังเศรษฐกิจเหล่านี้มีทางเลือกที่ไม่จำเป็นต้องเข้าผูกพันอย่างแนบแน่นกับพรรคการเมืองในการปกป้องและขยายผลประโยชน์ของตน ระบอบกึ่งประชาธิปไตยจึงเปรียบเสมือนการมีประตูด่านน้ำที่สามารถควบคุมพลังของกระแสน้ำได้ในระดับหนึ่ง

เลี้ยวหนึ่งของระบอบกึ่งประชาธิปไตยคือ พรรคการเมือง สภาผู้แทนราษฎรและประชาชนส่วนที่สนับสนุนระบอบประชาธิปไตยเต็มรูป เป็นส่วนที่ต้องเผชิญกับข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจกดดันจากฝ่ายรัฐบาล การสูญเสียความชอบธรรม การเสียพลังเพราะถูกแยกสลาย หรือไม่ก็มีความขัดแย้งกันเองจนขาดเอกภาพและอำนาจการต่อรอง การแสดงบทบาทและพฤติกรรมที่ทำให้เกียรติภูมิเป็นที่สงสัย และมีแนวโน้มที่ลดต่ำลง

อีกเลี้ยวหนึ่งของระบอบกึ่งประชาธิปไตยมีการจัด-ลดความขัดแย้งที่เห็นผลตลอดระยะเวลา 7 - 8 ปีที่ผ่านมา ฝ่ายต่อต้านมีศักยภาพในการแข่งขันทางอำนาจกับตัวผู้นำทางการเมือง ถูกขจัดออกไปหรือลดบทบาทความสำคัญทางการเมืองลง จนในปัจจุบันผู้นำทางการเมืองกลายเป็นศูนย์อำนาจที่มีสมรรถนะในการรุก รับ และเลือกได้ตอบกับการต่อต้าน-ท้าทาย ได้อย่างเสรีและมีข้อจำกัดในการกระทำการดังกล่าวน้อยกว่าฝ่ายอื่น ๆ

พลังหลักของระบอบกึ่งประชาธิปไตยในกระแสราชการได้แก่ คณะทหารและข้าราชการ โดยเฉพาะข้าราชการที่กุมกลไกกำลังบังคับและการวางแผน แม้ว่าพลังหลักนี้จะไม่สนับสนุนระบอบประชาธิปไตยเต็มรูป (และต่อต้านการพัฒนาไปสู่ระบอบนี้ด้วย) แต่ก็มิใช่พลังที่จะหวนกลับไปส่งเสริม-สนับสนุนอำนาจเผด็จการ หรือกระแสขวาจัด ดังที่เคยเป็นมาสมัยหลัง 14 ตุลาคม 2516 ด้วย

เหตุนี้เองพลังเหล่านี้จึงมีส่วนจรรโลงระบอบกึ่งประชาธิปไตยให้รอดพ้นจากวิกฤตการณ์ด้านต่าง ๆ และส่งผลเอื้ออำนวยให้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยได้รับการยอมรับจากชนชั้นกลางว่าเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด ในสภาพการณ์และสถานการณ์เช่นนี้

ระบบการเลือกตั้งที่น่าจะเป็นกลไกของระบอบประชาธิปไตยเต็มรูปกลับเป็นส่วนที่ได้รับความกระทบกระเทือนด้านความชอบธรรมมากที่สุด เนื่องมาจากการใช้จ่ายเงินในการแข่งขันทางการเมือง พรรคการเมืองเองก็ขาดลอยจากชัยชนะของความสัมพันธืต่อเนืองกับประชาชน ในขณะที่กองทัพโหมเร่งการขยายโครงการกองหนุนเพื่อความมั่นคงของชาติทั่วประเทศ โดยมุ่งใช้กลุ่มทหารกองหนุนเป็นแกนกลางของชุมชนเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของชาติในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา และด้านการทหาร

การเคลื่อนไหวเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญเมื่อ พ.ศ. 2526 และการเคลื่อนไหวเพื่อเสนอให้มีการเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2530 สะท้อนถึงความพยายามอย่างต่อเนื่องของกลุ่มทหารกลุ่มเดิมที่มีอิทธิพลต่อการผลักดันให้เกิดนโยบาย 66/2523 แต่ความพยายามดังกล่าวก็ได้รับการต่อต้านจากผู้แทนราษฎรที่มีได้อยู่ในขบวนการดังกล่าว และจากนักวิชาการอิสระที่ยังไม่ยอมถูกระดมเข้าไปอยู่ในขบวนการที่ผู้นำกองทัพพบกเป็นหัวขบวนขึ้นนำอยู่

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญที่สุดนอกจากความเป็นสถาบันของระบอบกึ่งประชาธิปไตยแล้ว ยังมีการกดดันให้ระบบราชการมีการเปลี่ยนแปลงในทางที่มีประสิทธิภาพและความฉับไวในการตอบสนองความต้องการของประชาชนอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจำกัดการขยายบทบาทกลไกรัฐที่เป็นกำลังบังคับ เพิ่มความสำคัญและบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการแก่ประชาชนมากขึ้น

ภายในระบบราชการซึ่งเป็นกลไกของรัฐเองก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงเชิงคุณภาพทางด้านอุดมการณ์ ค่านิยม และทัศนคติ ของข้าราชการรุ่นใหม่ที่เห็นความสำคัญของบทบาทของระบบราชการในการสร้างสรรค์ประชาธิปไตย ส่งเสริมการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดความเจริญทางเศรษฐกิจที่ไม่ละเลยการกระจายรายได้ มีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อลดอำนาจ ขั้นตอน และระเบียบปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความล่าช้า การกีดกันโอกาสและขัดขวางการมีส่วนร่วมของประชาชน

ความสำคัญของภาคเอกชนมีมากขึ้นเพราะรัฐมีเป้าหมายในการปรับ

เปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ซึ่งในระบบทุนนิยมที่อาศัยกลไกตลาดจะต้องเห็นการเปลี่ยนบทบาทของรัฐจากการจำกัดควบคุมมาเป็นการกำกับ-ส่งเสริมเห็นความสำคัญและให้ภาคเอกชนตลอดจนองค์กรอาสาสมัครเข้ามามีบทบาทในการพัฒนามากขึ้น

การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้เกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการปรับเปลี่ยนแนวทางและนโยบายของสหรัฐอเมริกาและองค์การระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลกที่เห็นการลดบทบาทของรัฐ การโอนกิจการของรัฐเป็นของเอกชน (ซึ่งเรียกกันว่า Privatization ที่เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงการถือปัจจัยการผลิต และการมีกระบวนการผลิตที่ตรงกันข้ามกับ Socialization) การส่งเสริมภาคเอกชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมและการกระจายอุตสาหกรรม การส่งเสริมให้การศึกษาฝึกอบรมแก่นักธุรกิจเอกชน การสนับสนุนองค์การเอกชนอาสาสมัครให้เป็นผู้นำและทางเลือกนอกกระแสระบอบราชการ ในการพัฒนาประเทศ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงในเชิงคุณภาพที่เกิดขึ้น จึงมิได้เกิดขึ้นในอาณาบริเวณของระบบการเมืองระดับบน แต่เกิดขึ้นในอาณาบริเวณของการเมืองในระดับล่างสุด ซึ่งได้แก่ในระดับองค์กรประชาชนตามหมู่บ้านต่าง ๆ

เนื่องจากระบบราชการที่เคยขยายตัวอย่างรวดเร็วใน 20 ปีแรก (2503-2523) เริ่มถึงจุดอิ่มตัว และรัฐไม่อาจดูดซับกำลังคนในภาครัฐบาลในอัตราเดิมอีกต่อไป จึงเกิดความจำเป็นในการคุมกำเนิดระบบราชการ ไม่ให้การเพิ่มขึ้นของตำแหน่งใหม่เกินกว่าร้อยละ 2 ของจำนวนข้าราชการที่มีอยู่เดิมเว้นแต่ได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษ อัตราค่าจ้างและเงินเดือนที่เปลี่ยนแปลงไปน้อยมากในระยะเวลา 8 ปีที่ผ่านมา ล้วนแต่เป็นปัจจัยที่ทำให้ระบบราชการเป็น "แดนอาทิตย์อัสดง" มากกว่า "แดนอรุโณทัย" ดังที่เคยเป็นมาในอดีต คนรุ่นใหม่ได้เข้าสู่ภาคธุรกิจเอกชนและเข้าร่วมในองค์กรเอกชนอาสาสมัครมากขึ้นเป็นลำดับ ทำให้ภาคเอกชนมีคุณภาพและมีความแข็งแกร่งทางด้านอาชีพ-เกียรติภูมิ

ที่สำคัญก็คือ ชนรุ่น 14 ตุลาคม ซึ่งในปัจจุบันได้เรียนรู้ และมีประสบการณ์มากมาย ได้กระจัดกระจายไปอยู่ตามหน่วยราชการ องค์กรการระหว่างประเทศ องค์กรเอกชนอาสาสมัคร และธุรกิจเอกชน โดยมีตำแหน่งหน้าที่การงานระดับกลางเป็นส่วนใหญ่ ชนรุ่นนี้ปฏิเสธระบอบเผด็จการทั้งซ้ายจัด-ขวาจัดโดยมีอุดมคติและจิตสำนึกแบบชาตินิยมที่ต้องการสร้างชาติให้มีอิสระและเอกราชทางการเมือง-เศรษฐกิจ ต้องการมุ่งพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนผู้เสียเปรียบส่วนใหญ่ให้ดีขึ้น โดยลงไปคลุกคลีและกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามี

ส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตนเองตั้งแต่ขั้นแรก คือการถกเถียงและการระบุปัญหาของชุมชน

การเปลี่ยนแปลงเชิงคุณภาพนี้หากมีความต่อเนื่องก็จะเป็นการสร้าง ความมั่นคงให้แก่ชุมชนของประชาชนส่วนใหญ่และเป็นความมั่นคงที่เป็นเกราะคุ้มกัน ยันตรายจากระบบเผด็จการทั้งซ้ายจัด-ขวาจัดที่ดีที่สุด

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่ได้รับการส่งเสริม-สนับสนุนจากรัฐใน ทศวรรษนี้ที่ควรแก่การระมัดระวังถึงผลกระทบทางการเมืองได้แก่ การเห็นความ สำคัญของการผลิตทางอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกโดยละเลยความสำคัญของ การผลิตและการตลาดทางการเกษตร การเกษตรแบบครบวงจรด้วยการทำ ลัญญาว่าจ้างก็เป็นดาบสองคม ที่ด้านหนึ่งทำให้เกษตรกรไม่ต้องเสี่ยงในการลงทุน และมีรายได้ที่สม่ำเสมอมั่นคงพอยังชีพ แต่อีกด้านหนึ่งก็เป็นการเปลี่ยนสภาพ เกษตรกรให้เป็นแรงงานลูกจ้างที่ระดับการว่าจ้างไม่อาจสูงไปกว่าระดับความพอใจ ในการยังชีพมากเท่าใดนัก

ความมุ่งมั่นที่จะเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ย่อมเป็นตัวแปรสำคัญที่ จะทำให้ระบบการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงที่เชื่องช้า เพราะระบบเศรษฐกิจที่ ต้องการขยายตัวอย่างรวดเร็วย่อมต้องการเสถียรภาพทางการเมือง เพื่อให้กลไก ทางการเมืองคอยควบคุมอัตราค่าจ้างแรงงานและเงินเดือน ไม่ให้สูงจนทำให้การ ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกขาดกำลังในการแข่งขันในตลาดต่างประเทศได้ ยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศจึงจะ เป็นกรอบที่กำหนดความสัมพันธ์และทิศทางการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองใน ทศวรรษหน้านี้

ระบอบประชาธิปไตย : การผ่นีกกำลังหรือทอนกำลัง

ในห้วงเวลาของการมีระบอบกึ่งประชาธิปไตย พลังทางเศรษฐกิจได้ ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ดังได้กล่าวมาแล้วถึงการสำรวจในปี พ.ศ. 2530 ว่าขนาด ของชนชั้นกลางได้ขยายตัวเพิ่มจากเมื่อระยะแรกเริ่มสมัยแห่งการพัฒนาเมื่อปี 2503

จากการสำรวจของบริษัท Deemar (Deemar Media Index 1995) พบว่าชนชั้นกลางในแต่กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีรายได้ต่อครอบครัวเดือนละ 17,500-34,999 บาท มีจำนวนถึง 2,013,000 คน ส่วนผู้มีรายได้ต่อครอบครัวเกินกว่า เดือนละ 35,000 บาท มีจำนวนถึง 1,246,000 คน

ในการสำรวจเมื่อปี พ.ศ. 2538 ถ้าจะถือว่าชนชั้นกลางในกรุงเทพ-

มหานคร คือ กลุ่มบุคคลที่มีรายได้ต่อครอบครัวเดือนละ 17,500-34,999 บาท ก็จะทำให้พบว่ามีคนอายุ 25-39 ปี ถึง 704,000 คน ในจำนวน 2,013,000 คน และถ้าใช้เกณฑ์รายได้ระหว่าง 8,000-14,999 บาท ต่อครอบครัวแล้ว ก็จะมีคนในกรุงเทพมหานครถึงเกือบสองล้านคนที่มีรายได้ต่อครอบครัวอยู่ในเกณฑ์นี้ และในจำนวนนี้เห็นคนอายุ 25-39 ปี ถึง 711,000 คน ชนชั้นกลางและชนชั้นสูงในเขตกรุงเทพมหานคร กับเขตเมืองในต่างจังหวัดกำลังขยายตัวอย่างรวดเร็ว จากการสำรวจของ Deemar อีกเช่นกันปรากฏดังนี้

	รายได้ต่อครอบครัว	จำนวนคน
เขตกรุงเทพ		
ชนชั้นสูง	(35,000+)	1,246,000
ชนชั้นกลาง	(17,500-34,999)	2,013,000
ชนชั้นล่าง	(-17,499)	3,635,000
เขตเมืองต่างจังหวัด		
ชนชั้นสูง	(20,000+)	784,000
ชนชั้นกลาง	(10,000-19,999)	1,055,000
ชนชั้นล่าง	(-9,999)	1,739,000
เขตชนบทต่างจังหวัด		
ชนชั้นสูง	(8,000+)	7,681,000
ชนชั้นกลาง	(6,000-7,999)	4,525,000
ชนชั้นล่าง	(-5,999)	26,201,000

ที่มา : Deemar Media Index, 1995

เมื่อพิจารณาจากสถานภาพด้านรายได้แล้วภาพของสังคมไทยในปี 2538 ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเมื่อปี 2530 ดังนี้

ตารางที่ 8 สถานภาพของประชากร

(ร้อยละ)

สถานภาพ	กรุงเทพ		เขตเมืองของ ต่างจังหวัด		เขตชนบท	
	2530	2538	2530	2538	2530	2538
ชนชั้นสูง	16	18	18	22	12	20
ชนชั้นกลาง	31	29	19	29	13	12
ชนชั้นล่าง	53	53	63	48	75	68
รวม	100	100	100	100	100	100

จะเห็นได้ว่าชนชั้นสูงและชนชั้นกลาง โดยเฉพาะในเขตเมืองของต่างจังหวัดได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ชนชั้นล่างในเขตกรุงเทพมหานครยังรักษาระดับอยู่ที่ร้อยละ 53 ในขณะที่ในเขตชนบทผู้มีรายได้สูงกว่าเดือนละ 8,000 บาทต่อครัวเรือนได้เพิ่มมากขึ้น ในขณะที่ผู้มีรายได้ที่ถือว่าอยู่ในเกณฑ์ชนชั้นล่างในเขตเมืองของต่างจังหวัด และเขตชนบทมีสัดส่วนน้อยลง

แม้ว่ายังไม่มีการวิจัยทางการเมืองขึ้นใหม่ที่อาศัยตัวเลขและกลุ่มตัวอย่างนี้ทำการสำรวจทัศนคติของชนชั้นกลางในเขตเมือง แต่ก็มีผู้ให้ข้อสังเกตว่า “คนชนบทเลือกรัฐบาล ชนชั้นกลางในเมืองล้มรัฐบาล” (เอนก เหล่าธรรมทัศน์) ข้อสังเกตนี้ควรมีการทำการวิเคราะห์ต่อไปในรายละเอียด ในขั้นนี้อาจกล่าวได้ว่าขณะนี้สังคมไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างเศรษฐกิจและรายได้ที่มีแนวโน้มของการแบ่งชั้นระหว่างผู้มีรายได้สูงกับผู้มีรายได้ต่ำมากขึ้นทั้งในเขตกรุงเทพมหานคร เขตเมืองในต่างจังหวัดและเขตชนบท ปรากฏการณ์นี้ย่อมส่งผลกระทบต่อระบอบประชาธิปไตยโดยตรง เพราะผลประโยชน์และความต้องการความเดือดร้อนของกลุ่มผู้มีรายได้ต่างกันทั้งสามกลุ่มนี้ต่างกัน

ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเพราะการขยายตัวของเศรษฐกิจได้เป็นไปอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว การเปลี่ยนแปลงนี้เป็นบริบทของสังคมไทยในยุค

ประชาธิปไตยเต็มใบ ในทางการเมืองนั้นจะเห็นได้ว่าระบอบกึ่งประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงเมื่อต้นทศวรรษที่ 1990 เมื่อพันเอกพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยที่พลเอกเปรมฯ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น พลังส่วนต่างๆ ทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองสามารถอยู่ร่วมกันได้โดยไม่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้เปรียบหรือเป็นภัยท้าทายในระยะยาวของผลประโยชน์ฝ่ายอื่น ๆ พลังจากระบบราชการอันประกอบด้วยทหารข้าราชการเทคโนโลยี ก็ได้รับบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายทางการเมืองและการบริหารเศรษฐกิจ อีกทั้งยังขยายบทบาทใหม่ในการพัฒนาชนบทอีกด้วย พลังทางเศรษฐกิจ ทั้งระดับชาติและจังหวัดก็มีคณะกรรมการร่วมมือภาครัฐ-เอกชน (กรอ.) รองรับพลังทางการเมือง ซึ่งประกอบด้วยพรรคการเมืองต่าง ๆ ก็แข่งขันกันในการเลือกตั้งโดยไม่ได้แข่งขันกันเพื่อตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การจัดตั้งคณะรัฐบาลก็ประกอบด้วยรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองและที่มาจากบุคคลภายนอกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีทั้งข้าราชการ นักวิชาการ และนักธุรกิจร่วมกัน ทางด้านสังคม วัฒนธรรม นายกรัฐมนตรีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์มีบทบาทในการสร้างเอกลักษณ์ไทยด้วยการนำการแต่งกายชุดพระราชทาน ในด้านภาพพจน์ของผู้มีอำนาจ ภาพของพลเอกเปรมในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นภาพและลีลาของขุนนางชั้นผู้ใหญ่สมัยใหม่ที่นำเอื้อมโสม

สถานการณ์นี้ได้เปลี่ยนแปลงไปเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี ณ จุดนี้ระบอบประชาธิปไตยที่มีศูนย์อำนาจอยู่ที่พรรคการเมืองและสภาผู้แทนราษฎรดูเหมือนจะเริ่มมีการผ่นึกกำลัง เพราะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยผู้แทนราษฎรเกือบทั้งหมด ข้าราชการประจำและเทคโนโลยีที่เคยมีบทบาทสูงในสมัยพลเอกเปรมฯ เริ่มลดบทบาทลง กลุ่มธุรกิจเริ่มแสดงบทบาทการสนับสนุนและติดต่อโดยตรงกับพรรคการเมืองและนักการเมืองมากขึ้น ไม่ต้องอาศัยกลไกและกระบวนการของกรอ.

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ส่งผลกระทบต่อพลังอำนาจเก่า ซึ่งเคยมีบทบาทและผลประโยชน์ทั้งทางด้านอำนาจและอิทธิพลทางการเมือง-ธุรกิจ โดยเฉพาะกลุ่มทหาร ซึ่งเมื่อถึง พ.ศ. 2533 คณะทหารที่เกาะกลุ่มเหนียวแน่นกันมาตลอดระยะเวลาสี่สิบปี ได้แก่ นายทหาร จปร. หลักสูตรใหม่ รุ่น 5 ภายใต้การนำของพลเอกสุจินดา คราประยูร

ในขณะที่พรรคการเมือง และสภาผู้แทนราษฎรเริ่มจะมีบทบาทหลักทางการเมือง กลุ่มทหารก็มีความแข็งแกร่งเหนียวแน่นสามารถคุมอำนาจในสามเหล่าทัพและกรมตำรวจตลอดจนสายข้าราชการประจำในกระทรวงมหาดไทยไว้ได้

การปรับเปลี่ยนจากระบอบกึ่งประชาธิปไตยเป็นระบอบประชาธิปไตยจึงลงเอยด้วยการรัฐประหารในเดือนกุมภาพันธ์ 2534 และอีกปีเศษต่อมาในเดือนพฤษภาคม 2535 ก็เกิดเหตุการณ์ประท้วงครั้งใหญ่ของประชาชนเป็นสถานการณ์ที่รุนแรงอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน

เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 เป็นเหตุการณ์ที่ชนชั้นกลางในเขตเมืองใหญ่มีบทบาทสูง ที่สำคัญก็คือ เหตุการณ์นี้เกิดขึ้นในระยะที่สังคมนานาชาติกำลังส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยและต่อต้านรัฐบาลที่มีได้มาจากกระบวนการเมืองแบบประชาธิปไตย อีกทั้งระบบเศรษฐกิจของไทยยังเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลกอย่างแยกไม่ออก รัฐประหารและเหตุการณ์พฤษภาทมิฬจึงส่งผลเสียหายอย่างประมาณค่ามิได้ต่อประเทศ

หลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ระบอบประชาธิปไตยก็เริ่มที่จะผืนกกำลังอีกครั้งหนึ่ง แม้ว่าประชาชนจะเรียกร้องให้มีนายกรัฐมนตรีที่มาจากสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม แต่พฤติกรรมในการหาเสียงโดยเฉพาะการซื้อสิทธิขายเสียงทำให้ประชาชนเริ่มตั้งข้อสงสัยต่อระบอบประชาธิปไตยที่เห็น และนายทุนมีบทบาทสำคัญทางการเมืองและการกำหนดนโยบายของรัฐ เสียงเรียกร้องให้มีการปฏิรูปทางการเมืองจึงมีมากขึ้นเป็นลำดับ และแม้ว่าจะมีผลสืบหน้าไม่มากก็ตามแต่กระแสเรียกร้องดังกล่าวก็ทำให้พรรคการเมืองและนักการเมืองเริ่มตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกลไกและกระบวนการทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับระบบเลือกตั้ง การควบคุมการเลือกตั้ง การควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น นอกจากนั้นก็ยังมีการแสวงเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจไปยังชุมชนและท้องถิ่นอย่างจริงจังอีกด้วย

ตารางที่ 9 รัฐ-สังคมไทยยุคประชาธิปไตย

สถาบัน		สถานะภาพ			
		มั่นคง	ไม่มั่นคง	มีเสถียรภาพ	ไม่มีเสถียรภาพ
สังคม					
รัฐ	ระบอบ	✓			✓
	ระบบ		✓	✓	
	รัฐบาล		✓	✓	✓
สภาพแวดล้อมของรัฐ และสังคม		✓		✓	

สถานการณ์โดยรวมของรัฐ-สังคมไทยยุคประชาธิปไตยนั้นอาจกล่าวได้ว่าสภาพแวดล้อมของรัฐและสังคมมั่นคงและมีเสถียรภาพ มิได้ถูกทำลายจากการต่อสู้ของพรรคคอมมิวนิสต์ หรือการก่อการร้ายในรูปแบบอื่น ๆ

แม้ว่าระบอบประชาธิปไตยจะมั่นคงในแง่ของการเป็นวิถีการเมือง-การปกครองที่ประชาชนเห็นว่าเหมาะสมที่สุดและไม่มีการทำลายต่อต้านจากกลุ่มพลังในสังคมที่จะให้มีการเปลี่ยนระบอบ แต่ตัวระบอบประชาธิปไตยเองก็ยังไม่ได้ว่ามีเสถียรภาพ เพราะกลไกและกระบวนการหลายด้านได้รับการเรียกร้องให้มีการปรับเปลี่ยน

ตัวระบบการเมืองนั้นไม่มั่นคงเพราะมีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปทางการเมือง แต่ก็มีเสถียรภาพเพราะการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปยังไม่ก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนอย่างกระทันหัน หากเกิดขึ้นเป็นกระแส และถ้าจะมีการปรับเปลี่ยนระบบก็จะมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป

สำหรับรัฐบาลนั้นไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ รัฐบาลชวน หลีกภัย หรือรัฐบาลบรรหาร ศิลปอาชา ก็ล้วนแล้วแต่เป็นรัฐบาลที่ไม่มี ความมั่นคงและไม่มีเสถียรภาพทั้งสิ้น ดังจะเห็นได้จากการปรับคณะรัฐมนตรีเป็นระยะ ๆ ตลอดเวลา

แม้ระบอบประชาธิปไตยจะมีความมั่นคงสูง แต่ระบบการเมืองมีปัญหาหนักและเรื้อรัง โดยเฉพาะระบบการเลือกตั้ง ระบบพรรคการเมือง วิธีการจัดตั้งรัฐบาล และการเลือกสรรบุคคลเข้าร่วมเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐบาล เสถียรภาพและความต่อเนื่องของรัฐบาล และสภาผู้แทนราษฎร

สภาพของการเมืองไทยในยุคประชาธิปไตยอาจสรุปได้ดังนี้

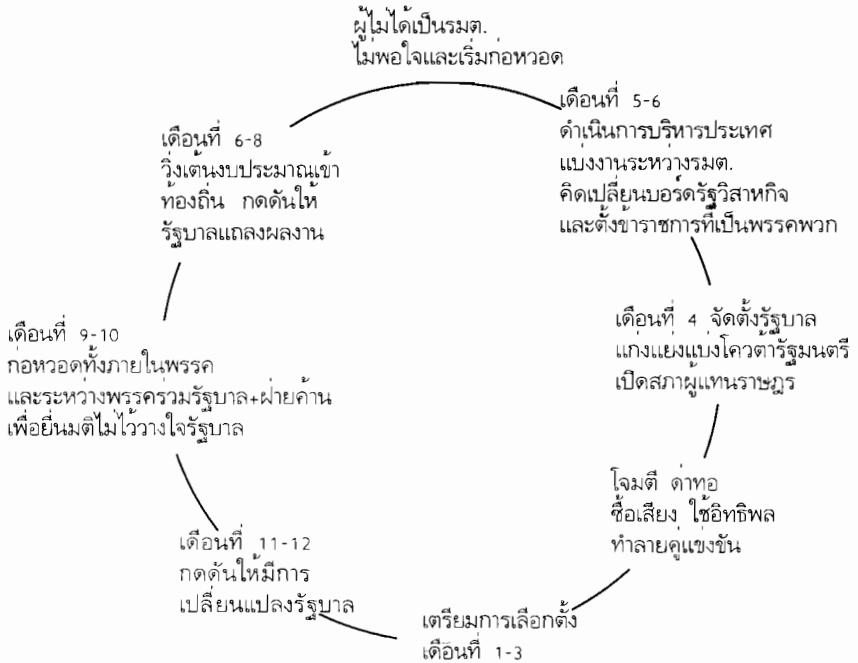
1. การเมืองไทยปัจจุบันเป็นการเมืองที่แข่งขันกันพัว เป็นระบบกินตัว ทอนกำลังของทุกๆ ฝ่ายตั้งแต่ประชาชนไปจนถึงผู้สมัครเป็นส.ส. พรรคการเมือง ระบบราชการ และสังคมวัฒนธรรมสรุปได้ว่าเป็นสภาวะการณ์ที่ทุกฝ่ายต่างมุ่งหน้า ไปสู่การแข่งขันเพื่อทำลายมิใช่เพื่อสร้างสรรค์หรือฟื้นกำลัง-เพิ่มพลัง

2. การเมืองไทยปัจจุบันกลายเป็นพันธมิตรเพื่อการถอยหลัง (Coalition for Regression) มิใช่พันธมิตรเพื่อความก้าวหน้า (Coalition for Progress) และกำลังก่อให้เกิดการแบ่งแยกระหว่างส่วนที่เป็นเมืองใหญ่-ที่ร่ำรวยเจริญก้าวหน้า-ผูกพันกับกระแสโลก กับส่วนที่เป็นชนบท หรือคนจนในเมืองใหญ่-ที่ยากจน ล้าหลัง-ผูกพันกับท้องถิ่นภาคเกษตรกรรมที่มีประสิทธิภาพทางการผลิตต่ำ

3. การเมืองไทยปัจจุบันกำลังหลงทางกับการปฏิรูปทางการเมือง ซึ่งมี จุดเน้นอยู่ที่การต้องการขจัด หรือลดการซื้อสิทธิ์ขายเสียง ตลอดจนการสร้างระบบ และมาตรการ ทางกฎหมาย เพื่อควบคุมการคอร์รัปชันทางการเมือง แต่มิได้หา หนทางในการแก้ไขปัญหาด้านความชอบธรรมทางอำนาจ การแบ่งปันกระจาย อำนาจ และที่สำคัญก็คือ การสร้างพันธมิตรทางอำนาจและผลประโยชน์แบบทุก ส่วนต่างมีส่วนร่วมและได้ประโยชน์ มิใช่การที่เกิดรัฐบาลผสมแบบไร้กติกาข้อ ตกลงขั้นพื้นฐานในการแบ่งปันอำนาจและผลประโยชน์ซึ่งมีลักษณะล้าหลัง

4. เกิดวงจรอุบาทว์ใหม่ในการเมืองไทย ดังภาพ

วงจรรูปาบทวีใหม่ ของการเมืองไทย



ในระยะเวลานับแต่บัดนี้ จนถึงอีกหลายสิบปี หากยังไม่มีกรอบออกแบระบบการเมืองใหม่ โอกาสที่จะเห็นการมีพรรคการเมืองสองพรรค จะเป็นไปได้ยากและจะเกิดสถานการณ์ของการมีรัฐบาลผสมที่ไร้เสถียรภาพ ขาดประสิทธิภาพ และทำให้การเมืองเป็นปัจจัยทำลายเศรษฐกิจ ทำลายและลดความสามารถของประเทศในการแข่งขันกับนานาชาติ ความสามารถ-ความฉับไวของรัฐบาลที่จะแก้ไขปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อนของกลุ่มประชาชนผู้ด้อยโอกาส และเสียเปรียบ ตลอดจนก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมทางสังคมวัฒนธรรมในวงกว้าง

การออกแบบระบบการเมืองใหม่

ในเมื่อระบอบ (ประชาธิปไตย) เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป และอาจกล่าวได้ว่ามีความมั่นคง มีเสถียรภาพแล้ว แต่ตัวระบบการเมือง คือ กลไกและกระบวนการของการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง กำลังมีปัญหาหนักขึ้น ทั้งทางการเข้าสู่ตำแหน่ง

ของฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) และฝ่ายนิติบัญญัติ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) จึงมีความจำเป็นที่จะต้องคิดออกแบบระบบการเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยเสียใหม่ ให้แก้ปัญหาที่กำลังเกิดขึ้นอยู่ให้หมดไปโดยเฉพาะปัญหาด้านความชอบธรรม และคุณภาพของผู้นำทางการเมือง

ในอดีตนั้น เราไม่มีปัญหาด้านคุณภาพของผู้นำทางการเมือง (นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี) เพราะได้มีการแก้ไขทดแทนด้วยการให้บทบาทแก่ข้าราชการ เทคโนแครต นักวิชาการและนักธุรกิจ ทั้งในระดับคณะรัฐมนตรีและระดับที่ปรึกษา แต่ระบบการเมืองที่เป็นอยู่ได้ปิดกั้นโอกาสนี้เสีย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเปิดระบบการเมืองให้มี 2 ลู่ แทนที่จะมีลู่เดียวดังภาพ นอกจากนี้ก็ยังควรให้มีการแยกอำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติออกจากกันด้วย

การแยกอำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติแบบใหม่

1. จัดให้มีการแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะผู้บริหารประเทศ (คณะรัฐมนตรี) กับฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ให้ชัดเจน ด้วยการปรับเปลี่ยนระบบรัฐสภาแบบอังกฤษซึ่งคณะผู้บริหารประเทศมาจากสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภา หรือหลายพรรคการเมืองซึ่งรวมตัวกันแล้วมีเสียงข้างมาก ไปเป็นระบบแยกอำนาจแบบใหม่

2. ระบบแยกอำนาจใหม่นี้ให้คณะผู้บริหารประเทศกับสภาผู้แทนราษฎรต่างมีที่มาแห่งความชอบธรรมจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ดังนี้

2.1 ผู้แทนราษฎรอาจสังกัดหรือไม่สังกัดพรรคการเมืองก็ได้

2.2 ไม่กำหนดจำนวนผู้สมัครที่พรรคการเมืองจะส่งลงสมัครรับเลือกตั้ง

2.3 จัดเขตเลือกตั้งเป็นแบบเขตเดียวผู้แทนคนเดียว

2.4 ให้มีการเลือกตั้งคณะผู้บริหารประเทศแยกออกจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ให้จัดการเลือกตั้งพร้อมกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันเดียวกัน

2.5 คณะผู้บริหารประเทศที่จะเสนอตัวเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งทั่วไปประกอบด้วยคณะบุคคลจำนวน 20 คน คณะบุคคลนั้นจะสมัครในฐานะที่เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง หรือหลายพรรครวมกัน หรือไม่สังกัดพรรคก็ได้

2.6 การเลือกตั้งคณะผู้บริหารประเทศเป็นการเลือกตั้งทั่วประเทศผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนตามเบอร์ได้เบอร์เดียว

3. เมื่อได้คณะบุคคลซึ่งได้คะแนนเสียงทั่วประเทศมากที่สุดแล้ว คณะบุคคลนั้นสามารถแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือบุคคลอื่นผู้มีความสมบัติตามรัฐธรรมนูญแต่ไม่ได้เป็นสมาชิกรัฐสภา เข้าร่วมในคณะรัฐมนตรีได้อีกไม่เกิน 30 คน เพื่อประกอบกันขึ้นเป็นคณะรัฐมนตรีเต็มคณะ

4. คณะรัฐมนตรีอยู่ในตำแหน่งตามวาระ 4 ปี ไม่มีอำนาจในการยุบสภา

5. สภาผู้แทนราษฎรมีวาระ 4 ปี ไม่มีอำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล แต่มีสิทธิในการตั้งคณะกรรมการสอบสวนคณะรัฐมนตรีทั้งคณะหรือเป็นรายบุคคลเพื่อเสนอรายงานต่อคณะกรรมการพิจารณาความผิดของฝ่ายบริหารเพื่อดำเนินคดีต่อฝ่ายบริหารหากมีความผิดจริง

6. ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาเข้ามาดำรง

ตำแหน่งอยู่ในคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้นั้นย่อมไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในสภา แต่ยังคงมีตำแหน่งสมาชิกสภาอยู่

7. ในการเลือกตั้งคณะผู้บริหารประเทศ ให้รัฐเป็นผู้จัดค่าใช้จ่ายและอำนวยความสะดวกในการประกาศโฆษณาทางหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ตลอดจนการติดประกาศในระดับตำบล อำเภอ และจังหวัด

ข้อดีของระบบแยกอำนาจแบบใหม่นี้ ได้แก่

1. คณะบุคคล 20 คนที่เสนอตัวเข้ารับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จะต้องมีการเลือกสรรกันเองเป็นอย่างดี เพื่อให้ประชาชนสนับสนุน โดยผู้มีประวัติดีต่างพร้อม หรือมีพฤติกรรมที่น่าสงสัย หรือที่ประชาชนรังเกียจจะไม่สามารถเข้ามารวมกลุ่มได้ หากเข้าร่วมก็อาจเสียด้านเสียงสนับสนุน

2. เนื่องจากการเลือกตั้งคณะผู้บริหารประเทศเป็นการเลือกตั้งทั่วประเทศ คณะบุคคลผู้สมัครจึงต้องประกอบไปด้วยผู้ที่มาจากทุกภาคของประเทศ จะกระจุกตัวเฉพาะภาคหนึ่งภาคไม่ได้ เป็นการป้องกันลักษณะภูมิภาคนิยมด้วย

3. เป็นการยากที่จะมีการซื้อเสียงทั่วประเทศ

4. เป็นการเปิดโอกาสให้คณะบุคคลที่ไม่ต้องการสังกัดพรรคการเมือง หรือตั้งพรรคการเมืองสามารถรวมตัวกัน โดยเสนอตัวเข้าเป็นคณะผู้บริหารประเทศได้ ในขณะที่เดียวกันก็เปิดช่องทางไว้ให้ต้องอาศัยความร่วมมือจากพรรคการเมืองในสภาด้วย

5. เป็นการเปิดโอกาสให้คณะผู้บริหารประเทศสามารถบริหารประเทศได้อย่างต่อเนื่อง

6. ในกรณีที่พรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใด หรือหลายพรรครวมกันส่งคณะบุคคล 20 คน เข้าแข่งขันและชนะการเลือกตั้ง พรรคการเมืองนั้นก็ยังสามารถแต่งตั้งบุคคลจากรัฐสภาหรือจากภายนอกเข้าดำรงตำแหน่งได้อีก 30 คน ซึ่งขึ้นอยู่กับข้อพิจารณาทางการเมืองด้านจำนวนที่นั่งในสภาที่มีอยู่ด้วย

7. เป็นการแก้ไขปัญหาเรื้อรังของการเมืองไทยที่มีการจัดคณะรัฐบาลตามโควตาของพรรคร่วมรัฐบาล หรือกลุ่มย่อยภายในพรรคภายหลังการเลือกตั้ง โดยเมื่อจัดตั้งคณะรัฐบาลแล้ว ประชาชนไม่ศรัทธาไม่สนับสนุน ตลอดจนเกิดปัญหาของการต่อรองระหว่างกลุ่มย่อยกับหัวหน้าคณะรัฐบาล

8. เป็นการปิดช่องทางในการฟุ้งหุ่ยตั้งพรรค สนับสนุน ส.ส. ชื่อเสียงโดยหวังเข้ามาอาศัยตำแหน่งรัฐมนตรีกอบโกยผลประโยชน์ เพราะเกมการเมือง

จะเปลี่ยนไปตรงที่ความเกี่ยวข้องระหว่างอำนาจแฝงภายในพรรคกับการได้เป็น รัฐมนตรีจะหมดไป การเปิดเผยอย่างโปร่งใสว่าคณะบุคคลส่วนหนึ่ง (แกน 20 คน) ที่จะบริหารประเทศจะเป็นใครบ้าง

9. เป็นการเปิดโอกาสให้นักการเมืองมีทางเลือกเพิ่มมากขึ้นคือ เลือกที่จะลงสมัครผู้แทนราษฎรหรือเลือกที่จะสมัครอยู่ในกลุ่มบุคคล ซึ่งจะเป็นคณะผู้บริหารประเทศ ส.ส.หลายสมัยที่เคยเป็นรัฐมนตรีมาแล้วอาจเลือกไปสมัครเป็น คณะผู้บริหารประเทศ เปิดโอกาสให้นักการเมืองหน้าใหม่หรือนักการเมืองท้องถิ่น เข้ามาสมัครเป็น ส.ส. ในวิธีการเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียว

10. เป็นการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ที่เป็นผลดีต่อการพัฒนาชาติ โดยฝ่ายบริหารจะมีลักษณะเป็น "มีอาชีพ" ผู้มี วิสัยทัศน์ และได้รับการพิสูจน์มาก่อนแล้วว่ามีความประพฤติและความสามารถ ส่วนส.ส.ก็จะมีหน้าที่ในการออกกฎหมายและพิจารณางบประมาณ ตลอดจน ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ทั้งนี้ ส.ส.ควรมีบทบาทในการแบ่งสรรงบประมาณไปลงในจังหวัดมากขึ้น โดยมีงบประมาณส่วนกลาง และงบประมาณจังหวัด

11. เป็นการยกระดับความชอบธรรมและการสนับสนุนที่ประชาชนจะมี ให้แก่คณะผู้บริหารประเทศ เพราะประชาชนสามารถเลือกแกนนำ 20 คนของ คณะผู้บริหารประเทศได้โดยตรง

12. เป็นการทำให้ระบบและกระบวนการทางการเมืองไทยมีความยืดหยุ่นและมีทางเลือกมากขึ้นในหลาย ๆ ด้าน โดยเฉพาะทางด้านการจัดตั้งคณะ รัฐบาลและการระดมบุคคลผู้มีความสามารถเข้ามาร่วมมือกันในการพัฒนาและแก้ ปัญหาของชาติบ้านเมือง

ระบบที่เสนอใหม่นี้แม้จะไม่บังคับให้คณะบุคคลที่สมัครเป็นทีมเข้าบริหาร ประเทศ ต้องตั้งเป็นพรรคการเมือง หรือสังกัดพรรคการเมือง แต่ก็มิได้เป็นการ ทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอ ตรงกันข้าม พรรคการเมืองยิ่งจะต้องมีการพัฒนาระดับ ให้เป็นพรรคระดับชาติ โดยสามารถคัดตัวผู้นำของพรรคพวกกับบุคคลอื่น ที่พรรคเห็นว่ามีความเหมาะสมและประชาชนทั่วทั้งประเทศจะสนับสนุนเป็นทีม ของพรรคลงสมัครรับเลือกตั้งโดยตรงได้ อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้พรรคสามารถตั้ง คนจากพรรคหรือกลุ่มอื่น ซึ่งมีที่นั่งในสภาเข้าร่วมรัฐบาลได้อีกถึง 30 คน

บุคคลทุกสาขาอาชีพไม่ว่าจะเป็นนักธุรกิจ ข้าราชการ ผู้ประกอบวิชาชีพ ต่าง ๆ (ครู อาจารย์ แพทย์ วิศวกร ทนายความ) เกษตรกร ผู้นำแรงงาน ผู้นำชุมชน จะมีทางเลือกในการเข้าสู่วงการเมืองสองทางคือ ทางหนึ่งสมัครใน

นามพรรคที่จะเป็น ส.ส. ในการเลือกตั้งเขตเดียวคนเดียว หรือร่วมในทีมที่พรรคส่ง 20 คน เป็นแกนคณะผู้บริหารประเทศ อีกทางหนึ่งก็คือสมัครอิสระที่จะเป็น ส.ส. หรือหากคนร่วมทีม 20 คน โดยไม่สังกัดพรรค ไม่ตั้งพรรค แล้วสมัครเป็นแกนคณะผู้บริหาร

แต่เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วก็ต้องคิดว่าจะเชื่อมโยงกับรัฐสภาโดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรอย่างไร และยังสามารถเลือกสรรพันธมิตรทางการเมืองทั้งภายในสภาและภายนอกสภาได้โดยแกนนำคณะผู้บริหารประเทศสามารถตั้งคนเข้าร่วมในคณะรัฐบาลได้อีกถึง 30 คน

หัวหน้าทีมผู้สมัครคือผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีได้รับการแต่งตั้งจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวโดยตรงไม่ต้องมีผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการ เพราะประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งคณะบุคคลผู้เป็นแกนนำ 20 คนนี้มาโดยตรง ส่วนบุคคลอื่น อีก 30 คนนั้น แกนนำ 20 คนที่จะเป็นนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหลักๆ สามารถตั้งได้ทั้ง 30 คนพร้อมกัน หรือจะแต่งตั้ง ตามความเหมาะสมโดยไม่จำเป็นว่าจะต้องตั้งพร้อมกัน 30 คนก็ได้ ซึ่งทำให้มีความยืดหยุ่นไม่แข็งดิ่งและสามารถดำเนินการได้ตามความเหมาะสมในการบริหารประเทศ และข้อพิจารณาทางการเมืองด้วย

ระบบใหม่เป็นระบบที่ผนึก-เพิ่มพลังให้สังคมการเมืองเศรษฐกิจไทย เพราะเอื้ออำนวยเปิดโอกาสให้เกิดการจัดการที่มีประสิทธิภาพ เสถียรภาพ คุณภาพฉับไว และมีระบบผู้แทนที่สอดคล้องสัมพันธ์กับสภาพความต้องการของภาคจังหวัด และท้องถิ่น

ระบบนี้จะก่อให้เกิดการตกลงกันภายในพรรคตั้งแต่ก่อนการเลือกตั้งว่าจะคัดผู้สมัครทีมผู้บริหารอย่างไร และคัดผู้สมัครส.ส.อย่างไร จึงจะได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนอย่างกว้างขวาง กล่าวคือ :-

- แต่ละพรรคจะรู้และตกลงกันภายในล่วงหน้าก่อนการเลือกตั้งว่าบุคคลใดบ้างจะเป็นแกน 20 คน ของคณะผู้บริหารประเทศ

- พรรคสามารถตกลงกับพรรคอื่น หรือกลุ่มอื่นได้ว่าจะเป็นพันธมิตรกันในการเลือกตั้งคณะผู้บริหารประเทศและเลือกผู้แทนราษฎร หรือเฉพาะการเลือกตั้งคณะผู้บริหารประเทศ หรือเฉพาะการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร

- คนในพรรครู้ว่าใครจะมีบทบาท-หน้าที่อย่างไร ไม่ต้องมาเสียเวลาตกลงต่อรอง ทะเลาะกันตอนจัดตั้งรัฐบาล

- แต่ละพรรคและกลุ่มสามารถเป็นพันธมิตรกันได้ทุกขั้นตอน คือ ก่อน

การเลือกตั้งระหว่างการจัดตั้งรัฐบาลและร่วมกันประสานงานกับส.ส.ในสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

- แต่ละพรรคสามารถมีระบบการคัดสรรผู้สมัครได้ 2 ทาง ทำให้สามารถตกลงกันได้ล่วงหน้าว่าผู้ใดจะได้รับเลือกให้สมัครประเภทใด

- แต่ละพรรคสามารถร่วมกันพิจารณาและตัดสินใจก่อนการเลือกตั้งได้ว่าจะไปชักชวนบุคคลภายนอกมาร่วมในการเลือกตั้งประเภทใด และตัดปัญหาเรื่อง “คนนอก” มาเป็นรมต.

- แต่ละพรรคจะสามารถจัดระบบอาวุโสภายในพรรคได้ดียิ่งขึ้น เพราะระบบอาวุโสจะแยกออกเป็นสองด้าน คือ ด้านการจัดการ กับด้านการเป็นส.ส.

- ส.ส.ที่เป็นผู้แทนมาหลายสมัยสามารถเลือกไปสมัครในทีมผู้บริหารประเทศได้ และถ้าทีมไม่ชนะการเลือกตั้งก็ไม่ได้ทำให้แต่ละคนกลายเป็น “ส.ส. สออตก” เพราะคะแนนเสียงที่ได้จะได้เป็นทีม ผู้เลือกตั้งลงเบอร์เดียวให้แต่ละทีมดังนั้น บุคคลที่อยู่ในทีมที่แพ้การเลือกตั้งคณะผู้บริหาร หากได้รับการทาบทามเข้าร่วมในคณะรัฐบาลก็ไม่มีปัญหาด้านความชอบธรรม

- ในกรณีของทีม B แพ้การเลือกตั้งคณะผู้บริหารประเทศ โดยได้ popular votes 30% ในขณะที่ทีม A ได้ 32% ที่เหลือเฉลี่ยไปเป็นของทีมอื่นๆ ในกรณีนี้ทีม A อาจเชิญทีม B ทั้งทีม (20 คน) เข้าร่วมคณะรัฐบาลก็ได้ และยังคงเหลือที่อีก 10 ที่ๆ สามารถเชิญบุคคลอื่นเข้ามาร่วมได้

ระบบนี้ต่างกับการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงเพียงคนเดียว และต่างกับการเลือกตั้งคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ 49-50 คน

ระบบนี้เป็นทางสายกลาง ซึ่งแก้ปัญหาหลายปัญหาได้และสามารถสร้างความเป็นปึกแผ่นได้ในขณะที่มีความยืดหยุ่นสูงในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการระบบนี้ ก่อให้เกิดความชอบธรรม และสร้างความแข็งแกร่งให้ทุกส่วนของระบบการเมือง ตั้งแต่พรรคจนถึงรัฐบาลและสภา

สรุป

ปัญหาอันยิ่งใหญ่ที่สังคม-การเมืองไทยต้องเผชิญในปัจจุบัน ได้แก่ ปัญหาการสืบทอดอำนาจทางการเมือง ประเด็นหลักของการสืบทอดอำนาจทางการเมืองมีได้อยู่ที่ตัวบุคคล หากอยู่ที่หลักประกันซึ่งพลังหลักทุกๆ ฝ่ายต้องการ จะมีเพื่อความมั่นใจว่า การเปลี่ยนแปลงด้านผู้นำจะไม่ก่อให้เกิดการเสียดุลของระบอบกึ่งประชาธิปไตย นั่นคือ จะไม่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคม-เศรษฐกิจ-การเมือง ที่ “ก้าวหน้า” จนเกินไปจนพลังหลักลดความสำคัญและบทบาทลง แต่ก็จะไม่ “ล้าหลัง” จนทำให้เกิดการหมุนกลับไปสู่ความยุ่งเหยิง ชัดแจ้ง-ขาดเอกภาพ

เป็นเรื่องยากที่จะทำนายลักษณะและทิศทางของการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง แต่ลมพายุของการเปลี่ยนแปลง การกดดันทางเศรษฐกิจ-การเมืองระหว่างประเทศที่มีต่อระบอบ “มั่นคง-พัฒนา” นั้นจะมีอย่างรุนแรงและต่อเนื่อง จนผลักดันระบอบนี้ให้เผชิญหน้ากับตนเอง และปรับเปลี่ยนด้วยตนเองให้พัฒนาไปเป็นระบอบ “มีส่วนร่วม-พัฒนา-มั่นคง” ซึ่งแน่นอนว่ามีทิศทางการพัฒนาและความมั่นคงจะต้องถูกชี้นำโดยมิติของการมีส่วนร่วมทั้งในระดับบน (ระหว่างกลุ่มพลังทางสังคม-เศรษฐกิจ ซึ่งเป็นภาคเอกชน) และในระดับล่างซึ่งเป็นภาคประชาชน

สังคมไทยในทศวรรษหน้าจะเป็นสังคมของชนชั้นกลางและของคนหนุ่มสาวที่อยู่ในเขตเมืองหลวง และเขตเมืองของชนบท ชนชั้นกลางนี้จะมีอิสระและเข้าไปมีส่วนในการใช้อำนาจทางการเมืองหรือไม่ อย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับความสามารถของกลไกในกระแสนการเมืองแต่ละกระแส คือ กระแสระบอบราชการกับกระแสอนุกระบอบราชการว่าฝ่ายใดจะมีความพร้อม มีการจัดตั้ง-มีระบบการจัดความสัมพันธ์ระหว่างกลไกกับส่วนอื่นๆ ของสังคม มีทรัพยากร มีความมุ่งมั่น และยุทธศาสตร์-ยุทธวิธีที่มีประสิทธิภาพมากกว่ากันในการดูดซับและระดมศักยภาพของพลังชนชั้นกลางสมัยใหม่นี้มาผลักดันการเปลี่ยนแปลงได้มากกว่ากัน ซึ่งหมายความว่า พลังชนชั้นกลางในเมืองจะเป็นตัวแปรสำคัญของการเมืองภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี แต่ก็มีโอกาสจะเลยความสำคัญของพลังประชาชนในชนบทที่ได้รับการระดม-จัดตั้งโดยคณะทหารและระบบราชการพลเรือนบางส่วนได้ เพราะในกรณีที่มีความขัดแย้ง กลุ่มยุทธศาสตร์ระดับบนกลุ่มประชาชนในระดับล่างทั้งในเมืองและในชนบทก็อาจกลายเป็นตัวแปรแทรกซ้อนอันสำคัญในการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้เช่นกัน

บทที่ 4

การกำหนด และบริหารนโยบาย* เศรษฐกิจระดับมหภาค

ประเด็นสำคัญของเรื่อง

การตอบคำถามที่ว่า “ใครกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย” นั้นเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาหลักๆ 3 ประการคือ

1. ระบบเศรษฐกิจไทยมีลักษณะเด่นเช่นไร การขยายตัวทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการพัฒนาภายใต้การชี้นำ จำกัด-ควบคุม กำกับ ส่งเสริมของรัฐ ในระยะเวลาหนึ่งมีผลอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของการถือครองสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจและโครงสร้างเศรษฐกิจและการผลิต

2. ลักษณะของระบบเศรษฐกิจและวิถีของการขยายตัวดังกล่าวนี้ เกิดขึ้นและดำรงอยู่ภายใต้ลักษณะทางการเมืองเช่นไร โครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจกับโครงสร้างอำนาจทางการเมืองเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันมากน้อยเพียงใด มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในโครงสร้างอำนาจทั้งสองนี้ที่มีผลต่อการกำหนดทิศทางและนโยบายเศรษฐกิจไทยหรือไม่ อย่างไร ณ กิจกรรมใด การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้ทำให้ลักษณะของระบบเศรษฐกิจ-การเมืองตลอดจนวิถีแห่งความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ-การเมือง เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญหรือไม่ อย่างไร

3. ภายใต้โครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจ-การเมืองดังกล่าว ลักษณะของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเป็นแบบเอกรูปหรือพหุรูป หากเป็นแบบพหุรูปเป็นเพราะเหตุใด มีกลุ่มพลังกลุ่มใดเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ กลุ่มเหล่านี้ปฏิบัติการภายใต้สภาพแวดล้อมอย่างไร และมีพฤติกรรมในการตกลงต่อรอง-ผลักดัน ผลประโยชน์ของตนในกระบวนการตัดสินใจอย่างไร

*บทความนี้ผู้เขียนเคยเสนอในการประชุม “ใครกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย?” จัดโดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในปี 2531”

เนื่องจากประเด็นปัญหาทั้งสามครอบคลุมรายละเอียดมากมายเกินกว่าที่บทความนี้จะพิจารณาให้ถ้วนทั่วได้ จึงจะขอหยิบยกเฉพาะลักษณะเด่น ๆ ของภาพรวมการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย โดยอาศัยกรณีศึกษาการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจบางกรณีประกอบด้วย

ลักษณะเด่นของระบบเศรษฐกิจไทย

ในที่นี้จะขอกล่าวถึงลักษณะเด่นของระบบเศรษฐกิจไทยที่มีผลต่อโครงสร้างทางอำนาจ ทางเศรษฐกิจ และโครงสร้างอำนาจทางการเมืองเท่านั้นคือ

1. ลักษณะเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นระบบเปิดต่อเศรษฐกิจโลกลักษณะนี้ทำให้มีการเห็นความสำคัญของการถือครองกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลในปัจจัยการผลิตเสรีภาพอย่างมีข้อจำกัดน้อยมากในการควบคุมและสร้างเสริมสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นในด้านทุนหรือที่ดิน การมีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีที่อาศัยกลไกการตลาดเป็นหลักของระบบเศรษฐกิจนี้มีผลทำให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจทั้งที่เกิดจากการลงทุนของรัฐและเอกชน เป็นการขยายตัวของส่วนที่มีกำลังทางด้านปัจจัยการผลิตที่กล้าแข็งที่สุด มีพื้นฐานดั้งเดิมในด้านการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาที่ได้เปรียบที่สุด จนนำไปสู่การกระจุกตัวของอำนาจทางเศรษฐกิจในธุรกิจไม่กี่ประเภท คนไม่กี่กลุ่ม และอาณาบริเวณไม่กี่แห่ง (เขตเมืองใหญ่ เขตเกษตรก้าวหน้า ที่มีการชลประทาน เป็นต้น) ดังจะเห็นได้ว่า การขยายตัวอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจในระยะ 20 ปี นับตั้งแต่แผนพัฒนา ฉบับที่ 1-4 นั้น มีผลทำให้สถาบันการเงิน (ธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์) เติบโตและมีบทบาทต่อการลงทุนในธุรกิจด้านต่าง ๆ อย่างมาก จนทำให้สถาบันการเงินกลายเป็นแหล่งอำนาจทางเศรษฐกิจแหล่งสำคัญของธุรกิจภาคเอกชน และนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา ได้แสดงให้เห็นถึงศักยภาพทางการเมืองมากขึ้น

เมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2523 ธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์มีสินทรัพย์การเงินทั้งสิ้น 300,016 ล้านบาท และ 65,145 ล้านบาท ตามลำดับ และเมื่อรวมสถาบันการเงินทั้งสองประเภทเข้าด้วยกันแล้ว สินทรัพย์การเงินมีจำนวนทั้งสิ้นถึง 365,161 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 54 ของผลผลิตรวมของชาติในปีพ.ศ. 2523 สำหรับสถานการณ์ในสิ้นปีพ.ศ. 2528 ปรากฏว่าสินทรัพย์การเงินทั้งสิ้นของสถาบันการเงินทั้งหมด ซึ่งรวมธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน ธนาคารออมสิน และสถาบันการเงินอื่น ๆ แล้ว จำนวนสินทรัพย์มีรวมทั้งสิ้นถึง 1,006,008.5 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 96 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ

(นริศ ชัยสูตร วราภรณ์ สามโกเศศ ชื่นฤทัย พรภัทรกุล "โครงสร้างและปัญหาของสถาบันการเงินในระบบเศรษฐกิจไทย" บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการ 2530 เรื่อง ความมั่นคงของสถาบันการเงิน คณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 19-20 กุมภาพันธ์ 2530) ข้อสำคัญคือ การถือหุ้นในสถาบันการเงินดังกล่าวอยู่ในวงจำกัด และการใช้ประโยชน์จากเงินทุนของสถาบันเหล่านี้ก็เป็นไปเพื่อเพิ่มพูนกำลังทางเศรษฐกิจของบุคคลกลุ่มเล็ก ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ผู้บริหาร และพรรคพวกมากจนเกินไป สถาบันทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นใหม่ เช่น ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ก็ยังคงเป็นกิจการที่มีการกระจุกตัวทางด้านความเป็นเจ้าของกิจการมากกว่าที่จะเกิดการกระจายตัว ดังจะเห็นได้ว่าบริษัทจดทะเบียนและบริษัทรับอนุญาตในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยนั้นยังมีจำนวนน้อยคือ ในกลางปีพ.ศ. 2524 เพียง 75 บริษัท และในบรรดาบริษัทเหล่านี้ ส่วนใหญ่มีผู้ถือหุ้นจำนวนไม่มากนัก คือ บริษัทจดทะเบียนและบริษัทรับอนุญาตทั้งหมดประมาณร้อยละ 70 มีผู้ถือหุ้นบริษัทละไม่ถึง 500 ราย และประมาณร้อยละ 85 มีผู้ถือหุ้นบริษัทละไม่ถึง 1,000 ราย ในแง่ของการกระจายหุ้นไปสู่ผู้ถือหุ้นรายย่อยนั้น บริษัทเกือบทั้งหมด (เกินกว่าร้อยละ 90) มีผู้ถือหุ้นรายย่อย (ไม่ถึง 5 ใน 1,000 ของทุนจดทะเบียน) ไม่ถึงร้อยละ 40 ของทุนจดทะเบียน กล่าวโดยสรุปก็คือ สถาบันใหม่ ๆ ทางเศรษฐกิจเหล่านี้ก็เป็น การขยายตัว-ขยายทุนของครอบครัวไม่กี่ครอบครัวนั่นเอง

ส่วนในด้านการเป็นเจ้าของที่ดินนั้น ความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินในเมืองและที่ดินซึ่งมีความอุดมสมบูรณ์เหมาะแก่การเพาะปลูก ยังคงเป็นของคนกลุ่มเล็ก ดังจะเห็นได้ว่าร้อยละ 5 ของกลุ่มบุคคลที่มีที่ดินมากที่สุดในประเทศไทยถือครองที่ดินไว้ถึงร้อยละ 21 และเป็นเจ้าของที่ดินร้อยละ 20.5 ของที่ดินที่มีการจดทะเบียนกรรมสิทธิ์แล้วทั้งประเทศ (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 บทที่ 7 หน้า 421-422) แม้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 จะมีแนวนโยบายและมาตรการในการกระจายการถือครองสินทรัพย์ในสถาบันการเงิน การกระจายความเป็นเจ้าของกิจการโดยอาศัยตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ตลอดจนการลดอัตราภาษารวมตัวของการถือครองที่ดินก็ตาม แต่เมื่อสิ้นแผนฯ 5 แล้ว สถานการณ์ดังกล่าวก็ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามเป้าหมายในสาระสำคัญโดยเฉพาะการถือครองสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจ เนื่องจากการถือครองสินทรัพย์ในระบบธนาคารพาณิชย์ยังกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มธนาคารพาณิชย์ใหญ่เพียง 6 ธนาคาร (ในจำนวนธนาคารทั้งหมด 30 ธนาคาร) และใน

จำนวนนี้ ธนาคารกรุงเทพและธนาคารกสิกรไทยซึ่งเป็นธุรกิจที่อยู่ในการควบคุมของครอบครัว เป็นธนาคารที่มีการถือครองสินทรัพย์มากที่สุด โดยสรุปแล้วธนาคารที่ใหญ่ที่สุดหากธนาคารมีทรัพย์สินรวมกันประมาณร้อยละ 75.30 ของทั้งหมด (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม “การผูกขาดทางเศรษฐกิจ และการครอบงำทางการเมืองในประเทศไทย” วารสารธรรมศาสตร์ กันยายน 2524 หน้า 9)

การรวมตัวและการเกาะกลุ่มทางเศรษฐกิจนี้ไม่ได้มีเฉพาะทางด้านธุรกิจการเงินเท่านั้น หากยังเป็นที่ยอมรับชัดเจนในด้านธุรกิจการส่งออกและในภาคอุตสาหกรรมด้วย โดยกลุ่มสำคัญ 3 กลุ่มนี้เกาะกันและร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดจนทำให้มีข้อสังเกตว่า “อำนาจและอิทธิพลของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่มีใช้จะมีอยู่แต่เฉพาะในทางธุรกิจเท่านั้น แต่ยังมีอิทธิพลในทางการเมืองด้วย กล่าวคือ กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่จะสามารถใช้อำนาจทางเศรษฐกิจของตนต่อรองกับรัฐบาลหรือสามารถที่จะครอบงำการดำเนินนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาลด้วย” (เกริกเกียรติ : เรื่องเดียวกัน หน้า 32)

ปัญหามีอยู่ว่าการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจต่อรองหรือครอบงำการดำเนินนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาลนั้น กระทำภายใต้โครงสร้างการตัดสินใจอย่างไร อย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ การที่มีตัวแทนธุรกิจเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภา เป็นเงื่อนไขที่จำเป็นและพอเพียงหรือไม่ที่จะสรุปว่ามีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของอำนาจและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจในด้านต่าง ๆ

2. ลักษณะการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย เป็นลักษณะของทุนพาณิชย์ไม่ใช่ทุนอุตสาหกรรมที่แท้จริง และพัฒนาการของกลุ่มธุรกิจที่ครอบครัวยุเป็นเจ้าของกิจการเติบโตเรียกว่า กลุ่มซึ่งบริษัทเป็นเจ้าของ ลักษณะส่วนบุคคลในการดำเนินธุรกิจ ตลอดจนเครือข่ายความสัมพันธ์ส่วนบุคคลทั้งภายในวงการค้าด้วยตนเอง กับบุคคลในภาครัฐและในทางการเมืองจึงมีสูง ลักษณะของธุรกิจแบบเก่าแก่นี้น่าจะมีส่วนสำคัญในการทำให้เกิดความล่าช้าในการขยายตัวอุตสาหกรรมสมัยใหม่ซึ่งเน้นความสำคัญอยู่ที่การลงทุน-การวางแผนการผลิตระยะยาว ตลอดจนบทบาทของนักบริหารอาชีพที่เป็นส่วนประกอบอันสำคัญยิ่งของชนชั้นกลาง และชนชั้นผู้จัดการ ซึ่งไม่ได้เป็นทั้งเจ้าของปัจจัยการผลิตและไม่ได้รวมอยู่ในชนชั้นผู้ใช้แรงงาน

การพัฒนาอุตสาหกรรมสมัยใหม่ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมหนักต้องอาศัยการเป็นพันธมิตรระหว่างรัฐ ธนาคารพาณิชย์ และกลุ่มอุตสาหกรรมบาง

กลุ่มแทนที่จะพึ่งพิงอยู่เฉพาะกลุ่มธุรกิจการเงินแต่เพียงกลุ่มเดียว (อาคิรา ชูเอฮีโร "การสะสมทุนและการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย" วารสาร เศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 1 มีนาคม 2529 หน้า 86) ดังนั้นโครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจจึงยังมีใช้โครงสร้างที่มีตำแหน่งแห่งที่อยู่ที่ระบบอุตสาหกรรมแบบใหม่ ลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจกับการเมืองจึงน่าจะเป็นความสัมพันธ์ที่เน้นผลประโยชน์ตอบแทนระยะสั้น เช่น อภิสิทธิ์ การได้รับการปฏิบัติพิเศษ เฉพาะราย การได้ข้อมูลข่าวสารที่ทำให้ได้เปรียบมากกว่าการเน้นการสร้างความสัมพันธ์ที่เป็นระบบและมีกระบวนการที่จะถือเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติการร่วมกันในระยะยาว

3. ลักษณะการครองสัดส่วนในการเป็นเจ้าของของทุนของทุนชาติ การศึกษาของชูเอฮีโร (Akira Suehiro, Capital Accumulation and Industrial Development in Thailand, CUSRI, January, 1985, Chapter 6, pp. 6-1-6-26) พบว่า ในบรรดาบริษัทใหญ่ที่สุด 500 บริษัทในสาขาเหมืองแร่และอุตสาหกรรมการผลิต การค้าบริการ และการก่อสร้าง (คิดตามยอดการขาย) และการเงิน-การธนาคาร (จัดตามมูลค่าทรัพย์สิน) นั้น มีบริษัททุนไทยเป็นส่วนใหญ่ (308 บริษัท หรือร้อยละ 62 ของจำนวนบริษัท) ที่สำคัญก็คือ ในบริษัทการเงินและเงินทุนนั้น มูลค่าทรัพย์สินส่วนใหญ่ (ร้อยละ 91) เป็นของคนไทย ในขณะที่บริษัทต่างชาติมีบทบาทสำคัญในภาคอุตสาหกรรมการผลิตและเหมืองแร่กับภาคการค้าและบริการมากคือ ยอดขายของบริษัทต่างชาติมีจำนวนร้อยละ 58 การกระจายทางอุตสาหกรรมของบริษัททุนไทยอยู่ในอุตสาหกรรมใช้แรงงานมากและใช้วัตถุดิบในประเทศ ใช้เทคโนโลยีพื้นฐาน และส่วนมากเป็นบริษัทที่ควบคุมโดยตระกูลใหญ่บางตระกูล

ลักษณะเช่นนี้ย่อมทำให้ทุนชาติเป็นพื้นฐานสำคัญของอำนาจทางเศรษฐกิจ มิใช่จะอยู่ภายใต้อิทธิพล-อำนาจของต่างชาติเสียเลยทีเดียว นอกจากนั้นทางด้านเกษตรกรรมก็ยังไม่ปรากฏว่ามีการถือครองที่ดินเพื่อทำการผลิตทางเกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรมเกษตรโดยบริษัทต่างชาติในขนาดใหญ่ ๆ ดังที่ปรากฏในประเทศกลุ่มลาตินอเมริกาทั้งหลายประเทศ

ลักษณะเช่นนี้มีส่วนทำให้อิทธิพลและอำนาจของทุนต่างชาติต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจโดยตรงเป็นไปได้โดยยาก เพราะจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐและยังจะต้องแข่งขันกับกลุ่มทุนชาติอีกด้วย เว้นเสียแต่จะอาศัยการ

ร่วมมือกับนายทุนชาติเป็นสะพานเชื่อมต่อเข้าหาโครงสร้างอำนาจทางการเมืองอีกทอดหนึ่ง

4. ลักษณะความสำคัญและน้ำหนักของภาครัฐบาล ความสำคัญและน้ำหนักของภาครัฐบาลในที่นี้มิได้หมายถึง ขนาดของภาครัฐบาลซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชนในแง่ของรายได้ การใช้จ่าย งบประมาณขาดดุลคิดเป็นร้อยละของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศแล้ว จะเห็นว่าภาครัฐบาลมีขนาดเล็กเมื่อเทียบกับระบบเศรษฐกิจทั้งหมดในปีพ.ศ. 2529 รายได้ของภาครัฐบาลคิดเป็นร้อยละ 14.56 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ และมีรายจ่ายคิดเป็นร้อยละ 17.16 โดยมีงบประมาณขาดดุลคิดเป็นร้อยละ 2.60 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ และในปีเดียวกันนั้นเองกำลังแรงงานที่ภาครัฐบาลใช้ก็มีเพียงร้อยละ 8.3 ของกำลังแรงงานทั้งหมด (สมนึก แดงเจริญ บทบาทของภาครัฐบาลในประเทศไทย เอกสารวิชาการฉบับที่ 26 คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ตุลาคม 2529)

อย่างไรก็ดี แม้ว่าภาครัฐบาลจะมีขนาดเล็กแต่ไม่ได้หมายความว่าบทบาทและน้ำหนักของบทบาทของรัฐในกิจกรรมทางเศรษฐกิจจะมีน้อยไปตามขนาดของภาครัฐบาลด้วย ทั้งนี้เพราะรัฐไทยเป็นรัฐที่เข้มข้น จำกัด ควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจมาโดยตลอด การเปลี่ยนแปลงในบทบาทของภาคเอกชนในกระบวนการพัฒนา ซึ่งหมายถึง การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชนนั้นมิได้เกิดจากวิวัฒนาการตามธรรมชาติที่พลังทางเศรษฐกิจกดดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง หากเป็นการที่รัฐปรับบทบาทและพยายามจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและเอกชนเป็นระยะ ๆ ไป การปรับความสัมพันธ์นี้ส่วนใหญ่มักจะทำในรูปของการกำหนดนโยบายกว้างๆ ไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่ยังคงมีการกำกับ ควบคุมโดยอาศัยกฎหมาย ทั้งกฎหมายหลักในด้านธุรกิจการค้า (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) พระราชบัญญัติฉบับต่างๆ (เช่น พระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2521) ตลอดจนกฎระเบียบข้อบังคับที่ออกโดยกระทรวง ทบวง กรมอีกมากมาย

ดังนั้น บทบาทของภาครัฐต่อระบบเศรษฐกิจจึงมีมากเพราะรัฐมีเครื่องมือในการกำกับ เข้มข้น จำกัด และส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากมายหลายด้าน ทั้งจากแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมเป็นกลไกสำคัญ นอกจากนี้ก็ยังมี

กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานงบประมาณเป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดและดำเนินการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลอีกด้วย

ดังนั้น “การพัฒนาส่วนเอกชน” จึงเป็นนโยบายของรัฐในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (2515-2519) และต่อมาในแผนฯ 4 ได้มีการกระตุ้นให้มีการพัฒนาสถาบันธุรกิจเอกชน คือ หอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทยและสมาคมธนาคารไทย และในแผนฯ 5 ได้เน้นการระดมความร่วมมือจากภาคเอกชน ซึ่งในแผนฯ 5 นี้ จัดเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญของการยอมรับความสำคัญของภาคเอกชนมากขึ้นกว่าแต่ก่อน ดังสะท้อนจากมาตรการในการจัดระบบประสานงานระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชนในรูปคณะกรรมการร่วม เป็นคณะกรรมการประสานนโยบายระดับสูง ต่อมาในแผนฯ 6 ระบบของการร่วมมือ กระบวนการและแผนงานจึงมีความชัดเจนขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยอมรับว่าปัญหาหลักของการร่วมมือนี้อยู่ที่ภาครัฐบาลมากกว่าภาคเอกชน กล่าวคือภาครัฐจำเป็นต้องปรับกลไกตัวเองเพื่อช่วยให้ภาคธุรกิจของเอกชนสามารถขยายตัวไปได้รวดเร็วขึ้น (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534)

บทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจจึงมิได้มีเฉพาะทางด้านกำหนดยุทธศาสตร์ซึ่งเป็นกระบวนการของการปะทะสัมพันธ์กันระหว่างโครงสร้างต่างๆทางเศรษฐกิจและโครงสร้างอำนาจทางการเมืองเท่านั้น แต่มีอยู่ในขั้นตอนแรกของความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองโครงสร้างเลยทีเดียว กล่าวคือ อำนาจในการกำหนดโครงสร้างและกรอบของความสัมพันธ์ ตลอดจนระเบียบวิธีการต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาแล้ว

สภาพแวดล้อมทางการเมืองของระบบเศรษฐกิจ

สภาพแวดล้อมทางการเมืองของระบบเศรษฐกิจมีความสำคัญต่อวิถีของการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ เพราะลักษณะของระบอบการเมืองการปกครองอันได้แก่ อุดมการณ์ทางการเมือง โครงสร้างทางอำนาจ กลุ่มอิทธิพล-กลุ่มผลประโยชน์ และประชาชน ตลอดจนรัฐบาล กลไกของรัฐและภาวะผู้นำ ย่อมเป็นบริบทที่ระบบและการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจดำรงอยู่ และมีอันตรกิริยาดูด้วย

ลักษณะของระบอบการเมืองไทยนับตั้งแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ได้สลับสับเปลี่ยนกันระหว่างระบอบอำนาจนิยมกับระบอบประชาธิปไตยจนไม่มีระบอบใดที่มีความเป็นสถาบัน และมีความชอบ

ธรรมโดยปราศจากเงื่อนไขได้ เป็นสาเหตุให้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยเริ่มมีความเป็นสถาบัน และได้รับการยอมรับในฐานะที่เป็นทางเลือกที่สองมากขึ้น (Chai-Anan Samudavanija, "Democracy in Thailand : A Case Study of a Stable Semi-Democratic Regime" in Diamond, Lipset, Linz (eds.) **Democracy in Developing Countries**, Vol. 3, Asia-Boulder, Colorado : Lynne Rienner Publishers, Inc., 1988)

ลักษณะทางการเมืองที่มีการกล่าวถึงกันมากในหมู่นักวิชาการที่ศึกษาการเมืองไทยก็คือ การที่ระบบการเมืองถูกรองรับโดยอำนาจของระบบราชการ ดังที่เรียกกันว่า "Bureaucratic Polity" (Fred W. Riggs, **Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Polity**, 1966) นัยสำคัญของระบอบนี้ที่มีต่อเศรษฐกิจก็คือ ระบบราชการไม่เปิดโอกาสให้ศูนย์อำนาจนอกระบบที่เป็นอิสระสามารถเติบโตได้ โดยเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง ซึ่งอยู่นอกกลไกของรัฐ (Riggs, p. 379) การเมืองจึงมีได้มีพื้นฐานอยู่บนการแข่งขันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หากขึ้นอยู่กับการต่อสู้ระหว่างฝักฝ่ายต่าง ๆ โดยมีพื้นฐานอยู่ที่ความสัมพันธ์แบบเจ้านายลูกน้อง และที่สำคัญก็คือวงการเมืองจำกัดวงแคบอยู่เฉพาะการต่อสู้ แข่งขันกันระหว่างกลุ่มข้าราชการด้วยกันเองเป็นด้านหลัก

ในแง่ของผู้ประกอบการธุรกิจแล้ว การได้อำนาจทางการเมืองจึงมีใช้เงื่อนไขของการเพิ่มพูนความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ แต่การอิงกับอำนาจทางการเมืองเป็นยุทธศาสตร์หลักของการดำเนินกิจการทางธุรกิจให้ประสบผลสำเร็จ ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับเศรษฐกิจจึงเป็นความสัมพันธ์ในเชิงแลกเปลี่ยนมากกว่าการถ่ายเทอำนาจจากเศรษฐกิจไปสู่การเมือง ดังนั้นนักธุรกิจจึงเป็นเบี้ยล่างหรือเป็นเพียงลูกน้องหรือผู้พึ่งพิงผู้มีอำนาจทางการเมือง (ซึ่งได้ตำแหน่งและอำนาจทางการเมืองโดยผ่านความสำเร็จในหน้าที่ราชการไม่ใช่จากระบบเศรษฐกิจ) เท่านั้น

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางสังคม-เศรษฐกิจอย่างรวดเร็วเมื่อสองทศวรรษที่ผ่านมา ได้มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าแม้การเปลี่ยนแปลงภายในสังคมการเมืองไทยจะเป็นไปอย่างล่าช้าก็ตาม แต่แรงกดดันจากภายนอกประเทศมีผลต่อการเมืองไทยเป็นอย่างมาก นักธุรกิจไทยก็ได้มีลักษณะแบบเดิมอีกต่อไป หากเปลี่ยนสถานภาพจากการเป็นเบี้ยล่าง-ลูกน้องมาเป็นหุ้นส่วนแล้วพันธมิตรของข้าราชการ (ทั้งทหารและพลเรือน) ที่สำคัญก็คือ นักธุรกิจ หรือพลังที่เติบโตขึ้น

จากการเปลี่ยนแปลงทางสังคม-เศรษฐกิจนี้ได้ดีนรที่จะเป็นพลังอันมีอิสระ (John Girling, Thailand : Society and Politics, p. 73)

ปรากฏการณ์นี้จัดได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างธุรกิจได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางการเมืองมากขึ้น ประเด็นนี้นับว่ามีความสำคัญต่อการวิเคราะห์โครงสร้างการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของไทยโดยตรง เพราะเป็นการชี้ถึงการเปลี่ยนแปลง 2 ระดับ คือ ในระดับโครงสร้างและในระดับของกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย

มีผู้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า ในปัจจุบันระบอบการเมืองไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงเชิงคุณภาพในแง่ที่พลังนอกระบบราชการสามารถกดดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายมากขึ้น โดยยกตัวอย่างบทบาทของชาวไร่อ้อย ในอุตสาหกรรมน้ำตาล (Ansil Ramsay, "The Political Economy of Sugar in Thailand", **Pacific Affairs**, 1987) และบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนสมาชิกสมาคมโรงสีในการกดดันโครงการพุงราคาข้าว (Ammar Siamwalla and Suthad Setboonsang "The Political Economy of Agricultural Pricing Policies in Thailand", TDRI, December, 1986) เป็นต้น

การที่จะอธิบายว่าความสัมพันธ์ทางการเมือง-เศรษฐกิจไทยเปลี่ยนแปลงไปจากที่เป็นมาเมื่อ 30 ปีที่แล้วนั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับที่เห็นการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างเท่านั้น ประเด็นสำคัญอยู่ที่การวิเคราะห์ให้เห็นเป็นรูปธรรมได้ว่า การตัดสินใจ นโยบายของรัฐบาลซึ่งเป็นการกระทำทางการเมืองนั้น สัมพันธ์กับโครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจอย่างไร หากการใช้แนวทางการวิเคราะห์ที่เน้นชนชั้นแบบมาร์กซิสต์เป็นแนวทางที่ซึ่งตั้งเกินไป การใช้แนวทางการวิเคราะห์ "กลุ่มยุทธศาสตร์" (strategic groups) ที่อธิบายว่า การเมืองไทยถูกครอบงำและชี้นำโดยการต่อสู้ระหว่างกลุ่มยุทธศาสตร์จำนวนหนึ่งที่ต่างแย่งชิงประโยชน์จากส่วนเกินที่จะได้รับ โดยพยายามจัดระเบียบและระบบการเมืองที่จะรับใช้ผลประโยชน์ของพวกเขาได้ดีที่สุด (Rudiger Korff, "Who has Power in Bangkok? An Approach Towards the Analysis of Strategic Groups and Class Formation in an Asian Primate City" Sociology of Development Research Center, University of Bielefeld, Working Paper No. 40, 1983) ก็เป็นแนวการวิเคราะห์ที่มีประโยชน์ เพราะการศึกษา

กลุ่มยุทธศาสตร์ในสังคมไทยนั้น สามารถนำเอาพฤติกรรมของฝักฝ่ายและพรรคพวกมาผนวกเข้าไว้ด้วยกันได้

ระบอบการเมืองไทยที่เป็นบริบทของระบบและการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจได้เปลี่ยนจากระบอบอำมาตยาธิปไตยในสมัย 20-30 ปี ก่อนมาเป็นระบอบกึ่งประชาธิปไตย หรือที่มักผู้เรียกว่า “ประชาธิปไตยแบบจำกัด” (restricted democracy) ซึ่งหมายความว่าระบอบที่มีการแข่งขันทางการเมือง มีการเลือกตั้งแบบประชาธิปไตยอย่างเป็นทางการ แต่กลไกทางอำนาจยังคงสวนความสามารถในการเข้าแทรกแซงเพื่อแก้ไขสภาพการณ์ที่ไม่พึงปรารถนาอยู่ ประชาธิปไตยแบบจำกัดนี้มักจะเกิดขึ้นในประเทศที่การขยายตัวของรัฐเกิดขึ้นก่อนการเติบโตของระบบทุนนิยมอุตสาหกรรม จึงทำให้ชนชั้นนายทุนมีความอ่อนแอ ชนชั้นกรรมาชีพมีขนาดเล็ก และตกอยู่ภายใต้อำนาจการปกครองของชนชั้นนายทุน ส่วนการเลือกตั้งที่ยังคงมีอยู่นั้นก็เพราะเป็นวิธีการอันมีประโยชน์ในการสร้างความชอบธรรมให้กับกลุ่มอำนาจที่ทำการปกครองอยู่ เพราะชนชั้นปกครองไม่กลัวว่าการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในการเลือกตั้งนั้นจะเป็นการทำลายอำนาจการครอบงำสังคม-เศรษฐกิจ-การเมืองของตน ในระบอบนี้ชนชั้นปกครองมีผลประโยชน์ในการเร่งความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันการสะสมทุนให้มีความต่อเนื่องและช่วยให้ชนชั้นกรรมาชีพในเขตเมืองใหญ่มีรายได้พอประมาณ (Hyug Baeg Im, “The Rise of Bureaucratic Authoritarianism in South Korea”, **World Politics**, January 1987, pp. 231-257 quoted by Ramsay in “**Thailand : Beyond the Bureaucratic Polity**,” 1987, p. 13)

ระบอบกึ่งประชาธิปไตยหรือประชาธิปไตยแบบจำกัดนี้จึงเป็นการประนีประนอมระหว่างพลังสองกระแสคือ พลังอำนาจรัฐ-นิยม กับพลังอำนาจเอกชน ระบอบกึ่งประชาธิปไตยได้รับการยอมรับมากขึ้นก็เพราะด้านหนึ่งนั้นได้ยอมเปิดโอกาสให้พลังใหม่ ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง แต่อีกด้านหนึ่งนั้นก็มีรัฐและระบบราชการคอยระแวดระวังมิให้พลังเหล่านี้มีอำนาจทางการเมืองอย่างเต็มที่ เพราะจะก่อให้เกิดความปั่นป่วนและการไร้เสถียรภาพทางนโยบายเศรษฐกิจระดับมหภาค

ระบอบกึ่งประชาธิปไตยจึงเป็นทั้งโครงสร้างอำนาจทางการเมืองที่ทั้งเปิดและปิดในขณะเดียวกัน หรือเปิดในการตัดสินใจทางเศรษฐกิจบางระดับและปิดในบางระดับ ทั้งนี้โดยขึ้นอยู่กับความสำคัญของนโยบายแต่ละด้าน ดังนั้นโครง-

สร้างอำนาจทางการเมืองที่มีคณะทหารเป็นแกน จึงต้องจัดกรอบของความสัมพันธะระหว่างพลังทางเศรษฐกิจกับพลังทางการเมืองให้เหมาะสมอยู่ในจุดที่ไม่ปิดกั้นสิทธิเสรีภาพ-การมีส่วนร่วมทางการเมืองมากจนเกินไป ขณะเดียวกันก็ไม่ปล่อยให้การแข่งขันและการได้อำนาจทางการเมืองมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของความเจริญทางเศรษฐกิจ ในแง่ที่เราอาจสรุปได้ว่า เป้าหมายของรัฐจึงมีมิติหลายมิติอย่างน้อยก็สามมิติ คือ ความมั่นคง การพัฒนา และการมีส่วนร่วม ซึ่งข้าพเจ้าเรียกว่า “ไตรลักษณ์รัฐ” (ชัยอนันต์ สมุทวณิช รัฐ 2530 และ ทฤษฎีระบบการเมืองไทย : กรอบการวิเคราะห์ไตรลักษณ์รัฐ 2530)

การนำกรอบการวิเคราะห์แบบไตรลักษณ์รัฐมาใช้ในการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงทางสังคม-เศรษฐกิจ-การเมืองไทย น่าจะช่วยให้เราขบปัญหาที่นักวิชาการตะวันตกขบไม่แตก เนื่องจากไปมุ่งดูความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างการเมืองเศรษฐกิจแบบมิติเดียว หรือเพียงสองมิติ เช่น มิติของการพัฒนาว่าจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในมิติของการมีส่วนร่วมอย่างไร แต่กรอบการวิเคราะห์ไตรลักษณ์รัฐชี้ให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงในมิติของการพัฒนาได้ก่อให้เกิดพลังใหม่ๆ ทางเศรษฐกิจ-สังคม และได้เข้าไปมีบทบาททางการเมืองในระดับหนึ่งตลอดจนมีส่วนในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายก็จริงอยู่ แต่การถ่ายเทอิทธิพลและอำนาจไปสู่มิติของการมีส่วนร่วมนี้ไม่ได้เด็ดขาด และไม่สามารถดำรงสถานภาพของความเข้มข้น ความต่อเนื่อง และความถี่ ตลอดจนความมีอิสระได้ ทั้งนี้เนื่องจากมีพลังจากมิติความมั่นคงคอยถ่วงดุลเหนี่ยวรั้งอยู่ ปรัชญาการณของการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ จึงมิใช่สภาวะที่มีความมั่นคงและดำรงอยู่ได้โดยตลอดไม่ขาดตอน

ด้วยเหตุนี้เอง กลุ่มพลังนอกระบบราชการที่มีบทบาทและอิทธิพลเพิ่มมากขึ้นย่อมไม่ใช่ของแปลก แต่การที่จะสรุปว่า กลุ่มพลังนอกระบบราชการเป็นพลังหลักในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคนั้น ดูจะเป็นการด่วนสรุปเกินไป เราควรจะมาพิจารณาว่าภายใต้ไตรลักษณ์รัฐนี้ โครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจ-การเมืองมีลักษณะเช่นใดกันแน่ คงไม่มีใครปฏิเสธว่าลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจกับกลุ่มขุนนาง ทหาร ข้าราชการเปลี่ยนไป โดยฝ่ายแรกมีอำนาจการต่อรองมากขึ้น ในขณะที่กลุ่มข้าราชการก็ประสบความยุ่งยากในการควบคุมกลไกรัฐ (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม “การเปลี่ยนแปลงของธุรกิจไทยในรอบ 25 ปี” มิถุนายน 2425 หน้า 41) แต่โครงสร้างของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่เป็นกรอบของกระบวนการตัดสินใจและการตกลงต่อรองนี้

ลงจะมี มากกว่าหนึ่งโครงสร้าง และวิถีของความสัมพันธ์คงเป็น พหุวิถี

ที่สำคัญก็คือ การมีองค์กรของภาคเอกชนเพิ่มมากขึ้น หรือเริ่มจะเข้ามา มีบทบาทมีการประชุมปรึกษาร่วมกับภาครัฐบาลเพิ่มมากขึ้น เช่น การเพิ่มของสมาคมการค้า หอการค้า สมาหการค้า ตลอดจนการมีคณะกรรมการ กรอ. นั้นมิใช่เป็นเครื่องยืนยันว่า พลังอำนาจทางเศรษฐกิจจะเป็นพลังหลักในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจระดับมหภาคอย่างเป็นระบบ เพราะบทบาทขององค์กรภาคเอกชนเหล่านี้ยังคงเป็นเพียงการได้เข้าไปมีความใกล้ชิดกับฝ่ายรัฐบาล และสามารถใช้โครงสร้างใหม่ ๆ เป็นกลไกในการแสดงถึงความเดือดร้อนติดขัดที่ได้รับจากระบบราชการเพื่อขอให้มีการแก้ไขเป็นเรื่อง ๆ เป็นจุด ๆ ไป มิใช่การต้องการกดดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง-ปฏิรูปกลไกของราชการอย่างทั่วด้าน หรือเป็นระบบแต่อย่างใดทั้งนี้โดยภาคเอกชนยังคงมองว่าได้รับเกียรติจากฝ่ายรัฐบาลอยู่ (ตระกูล มีชัย ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจเอกชนและข้าราชการกับการเมืองไทยวิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครองบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2526 หน้า 210)

อย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้ว่า ระบบการเมืองที่เปิดในระดับหนึ่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เป็นต้นมา ได้ทำให้เกิดการตื่นตัวของกลุ่มธุรกิจและนักธุรกิจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมมีเสียงในการปกป้องผลประโยชน์ของตนมากขึ้น ทั้งนี้โดยอาศัยเงื่อนไขของกติกาและกฎหมายที่มีลักษณะส่งเสริมการค้าแบบเสรีมากขึ้น เช่น โรงน้ำแข็งในจังหวัดนครราชสีมารวมกันเรียกร้องให้จังหวัดดำเนินการใช้พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 เข้าควบคุมการขายส่ง ขายปลีก น้ำแข็ง เนื่องจากผู้ผลิตขายตัดราคากัน เป็นต้น (ตระกูล มีชัย หน้า 228)

ระบบการเมืองที่เปิดยอมทำให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมีช่องทางที่จะแสวงหาอำนาจทางการเมืองเพื่อปกป้องรักษา และขยายผลประโยชน์ของตน ดังนั้นพรรคการเมืองใหญ่ ๆ ที่เกิดขึ้นภายใต้ระบบกึ่งประชาธิปไตยนี้จึงประกอบด้วยบุคคลที่มีธุรกิจทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัดอย่างมากมาย และมีการเสนอแนะนโยบายที่ส่งเสริมระบบเศรษฐกิจแบบเสรีด้วยกันทั้งสิ้น แต่การเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองของนักธุรกิจเหล่านี้ยังมีได้ประสานผนึกกำลังกัน ตรงกันข้ามกลับขัดแย้งกันจนทำให้พลังต่อรองโดยส่วนรวมของนักธุรกิจที่มีต่อข้าราชการและระบบราชการต้องอ่อนกำลังลง ทั้งนี้เนื่องจากการเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองเป็นเรื่องเฉพาะตัว ไม่เกี่ยวกับครอบครัว (ซึ่งเป็นชุมพลังทางเศรษฐกิจ) หรือกับ

สถาบันทางเศรษฐกิจที่มีอยู่ในภาคเอกชน ทั้งนี้เนื่องจากการเข้าร่วมสนับสนุนพรรคการเมืองในลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจที่รวมตัวกันเป็นสมาคมการค้าต่าง ๆ หรือหอการค้านั้นไม่อาจกระทำได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติสมาคมการค้าและพระราชบัญญัติหอการค้ามีข้อกำหนดไม่ให้ยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมือง นอกจากนั้นสถาบันเหล่านี้ก็ยังไม่สามารถรวมตัวกันได้ เพราะมีความขัดแย้งภายใน (ตระกูล มีชัย หน้า 277)

เมื่อเป็นเช่นนี้ แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงทางสังคม-เศรษฐกิจจะก่อให้เกิดพลังใหม่ ๆ และโครงสร้างทางความสัมพันธ์ใหม่ ๆ ก็จริงอยู่ แต่พลังเห็นयरังและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นทั้งจากภายนอกและภายในในระบบเศรษฐกิจเองก็ยังมีอยู่มาก

ประเด็นปัญหาหลักของเราก็คือ ภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยและไตรลักษณ์รัฐไทยนี้ ลักษณะเด่น ๆ ของภาพรวมการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเป็นอย่างไร และที่ควรแก่การสนใจก็คือ บทบาทของคณะกรรมการซึ่งเป็นแกนหลักของเสี้ยวหนึ่งของระบอบนี้มีผลกระทบต่อ การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่จะอนุมัตินโยบาย 66/2523 ที่มุ่งขจัดการกดขี่ขูดรีดประชาชน ขจัดกาฬโรคทางเศรษฐกิจ รวมไปถึงการเริ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนาพื้นที่ เช่น ภาคอีสาน เป็นต้น อย่างไรก็ตามจากกล่าวได้ว่า บทบาทของกองทัพบกในการขึ้นนโยบายเศรษฐกิจยังมีไม่มากนัก และความพยายามที่จะเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาประเทศ ก็ยังอยู่ในลักษณะของการเริ่มเข้ามาดำเนินการเฉพาะพื้นที่ ที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์และความมั่นคงของชาติเป็นสำคัญ จึงพอสรุปได้ว่า การเปลี่ยนแปลงบทบาทจากเชิงรับและเชิงป้องกันโดยมีขอบเขตการดำเนินงานที่จำกัดมาเป็นบทบาทเชิงรุก และขึ้น-เป็นแกนประสาน โดยมีขอบเขตการปฏิบัติการที่กว้างขวางขึ้น เช่น การเข้ามาทำโครงการอีสานเขียวนี้ จัดว่าเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญและนำเฟื่องดูวาระบบราชการพลเรือน ซึ่งเป็นฝ่ายกุมยุทธภูมิของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไว้อย่างหนาแน่นเต็มที่มาโดยตลอดนี้จะให้ความร่วมมือกับฝ่ายทหารมากน้อยเพียงใด

สำหรับการดำเนินการอนุมัติตามคำสั่งที่ 66/2523 นั้น ในภาพรวมของนโยบายเศรษฐกิจแล้ว นโยบายย่อยของคำสั่งที่ 66/2523 ในส่วนที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจก็เป็นสิ่งที่มิระบุไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และฉบับที่ 6 อย่างชัดเจนอยู่แล้ว บทบาทของทหารจึงมิใช่บทบาทในการเข้ามากำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

แต่เป็นบทบาทที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาพื้นที่เป็นด้านหลักมากกว่าที่จะเข้ามาแทรกแซง หรือชี้นำการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ เพราะยังไม่มีโครงสร้างและกระบวนการตัดสินใจใดที่จะเปิดโอกาสให้มีการกระทำเช่นนั้นได้อย่างสะดวก และปราศจากการต่อต้านดังที่ได้เคยมีกรณีการแทรกแซงในเรื่องการลดค่าเงินบาท ซึ่งปรากฏผลดังที่ทราบกันอยู่โดยทั่วไปแล้ว

ลักษณะของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยในไตรลักษณ์รัฐ

ในไตรลักษณ์รัฐ กิจกรรมที่มีความสำคัญเป็นด้านหลักทั้งสามได้แก่ กิจกรรมด้านการพัฒนา (ทั้งภาครัฐ-เอกชน) ด้านความมั่นคง และด้านการมีส่วนร่วมในระดับหนึ่ง (กึ่งประชาธิปไตย) ดังนั้น โครงสร้างของความสัมพันธ์ระหว่างสังคม-รัฐ ที่มีผลต่อการกำหนดนโยบาย จึงมีอย่างน้อยสามโครงสร้างคือ โครงสร้างทางความมั่นคง การพัฒนาและการมีส่วนร่วม

ในสังคมประชาธิปไตยเต็มรูป โครงสร้างการมีส่วนร่วมย่อมเป็นโครงสร้างหลักของการกำหนดนโยบายทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นนโยบายด้านความมั่นคงหรือด้านเศรษฐกิจสังคม แต่ในระบอบกึ่งประชาธิปไตยนั้น โครงสร้างการมีส่วนร่วม (กระบวนการทางรัฐสภา ทางอำนาจบริหารที่เชื่อมโยงโดยตรงต่อรัฐสภา) กลับไม่ได้เป็นโครงสร้างเอก หากเป็นโครงสร้างรองของการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ เพราะอีกเสี้ยวหนึ่งของระบอบกึ่งประชาธิปไตย (ข้าราชการ-นักวิชาการ) เป็นกลุ่มผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจดังที่มีการอธิบายขบวนการตัดสินใจในเรื่องนโยบายเศรษฐกิจของรัฐว่า แบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน คือ ระบบตามขบวนการปกติ ขบวนการพิเศษ และขบวนการที่ไม่เป็นทางการ ทั้งนี้ ขบวนการปกติจัดว่าเป็นกรอบใหญ่ของนโยบายในทางเศรษฐกิจ ซึ่งได้แก่ กรอบของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งส่วนที่เป็นมหภาคและจุลภาค ขบวนการปกตินี้มีหน่วยงาน 4 หน่วยคือ กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณสภาพัฒนาฯ และธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหลัก โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ขบวนการปกตินี้มีหลักการดำเนินการ และกฎหมายที่ใช้เป็นกรอบการพิจารณา ตลอดจนมีธรรมเนียมปฏิบัติมากมาย ขบวนการนี้มีความเข้มแข็งมาก และก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกลไกนี้กับรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงต่าง ๆ (วีรพงษ์ รามางกูร “ขบวนการตัดสินใจในเรื่อง

นโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล” การอภิปราย ณ ห้องประชุม 219 คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 25 กรกฎาคม 2529) มาตรการหรือนโยบายเศรษฐกิจที่ออกมาจึงถูกรอบของขบวนการตัดสินใจบังคับให้ต้องทำ เพราะมีกฎหมายบังคับไว้ เช่น เงินสำรองจะต่ำกว่า 0.1 ไม่ได้ และรัฐบาลจะตั้งงบประมาณรายจ่ายโดยการใช้เงินจากเงินกู้ได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของรายจ่าย เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า ในโครงสร้างและกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจแบบปกติที่เป็นหลัก เป็นกรอบ และมีความเข้มแข็ง มีกฎหมายและประเพณีปฏิบัติมากมายนี้มีกลไกของหน่วยราชการและสถาบันที่มีอิสระเป็นแกนสำคัญ นอกจากนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ส่วนใหญ่ก็มักจะมาจากราชการชั้นผู้ใหญ่ของกระทรวงการคลังนั่นเองหรือไม่ก็จากสำนักงานงบประมาณ แกนหลักนี้เป็นกลไกสำคัญของผู้นำฝ่ายบริหารและเป็นกลไกของคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจด้วย

ข้อน่าสังเกตก็คือ คณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจมิใช่โครงสร้างทางการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่มีอำนาจเด็ดขาด หรือมีอิสระเสรีในการใช้อำนาจการตัดสินใจ เพราะในโครงสร้างใหญ่ของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจนั้น มีโครงสร้างย่อย ๆ ที่เกิดขึ้นตามกฎหมายและมีอำนาจตามกฎหมายอีกหลายโครงสร้าง เช่น คณะกรรมการบริหารของสภาพัฒนาฯ คณะกรรมการนโยบายหนี้ เป็นต้น การไหลเวียนของการดำเนินการจากขั้นตอนหนึ่งไปสู่อีกขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการกำหนดเศรษฐกิจจึงมีความสลับซับซ้อน และมีโครงสร้างย่อยที่คอยยึดโยงกลั่นกรองอย่างละเอียด โครงสร้างเหล่านี้เองที่เป็นกรอบจำกัดการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจ โดยผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเป็นข้าราชการ-นักวิชาการเป็นส่วนใหญ่ และมีนักการเมือง ตลอดจนกลุ่มพลังนอกระบบราชการเข้ามาเกี่ยวข้องน้อยมาก อย่างไรก็ตามสภาพการณ์เริ่มเปลี่ยนไปมาก ในปี พ.ศ. 2532 ซึ่งเริ่มมีรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจที่มาจากพรรคการเมืองทั้งหมด

สำหรับขบวนการพิเศษ เช่น เรื่องการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกและนโยบายพลังงานแห่งชาตินั้น ลักษณะการตัดสินใจในนโยบายมีลักษณะแตกต่างออกไปจากขบวนการปกติ ซึ่งอาจเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้โครงการที่อยู่ในขบวนการพิเศษนี้ประสบกับปัญหาในการดำเนินงานมาก เนื่องจากเกี่ยวข้องกับหน่วยงานและองค์กรเอกชนหลายฝ่ายทั้งภายในและภายนอกประเทศ คณะกรรมการก็มีจำนวนมาก และมีการบริหารแผนที่เป็นเอกเทศไม่ผ่านโครงสร้างและกระบวนการปกติ

อาจสรุปได้ว่า โครงสร้างการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของไทยเป็น

โครงสร้างที่มีวิวัฒนาการมาจากกระบวนการจัดการทางเศรษฐกิจในอดีต โดยเฉพาะจากการวางหลักการทางด้านกฎหมายไว้เป็นกรอบบังคับฝ่ายการเมือง โดยมีข้าราชการ นักวิชาการ นักวางแผนเป็นผู้กำหนดไว้ในอดีต กฎหมายและประเพณีปฏิบัติเหล่านี้ได้เป็นจุดสำคัญของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่มีการสืบทอดกันต่อ ๆ มา โดยหน่วยงานหลัก 4 แห่ง ดังได้กล่าวมาแล้ว ส่วนโครงสร้าง และกระบวนการใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นในระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมานั้นก็ยังมีได้เป็นแก่นแกนหรือเนื้อแท้ของกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจทั้งในระดับมหภาคและจุลภาค เพียงแต่เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อการเติบโตของพลังใหม่ ๆ โดยกลไกหลัก 4 แห่งนั้นเองที่ช่วยกันวางทิศทางของความสัมพันธ-ความร่วมมือ ตลอดจนเปิดโอกาสให้หลังจากเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างค่อยเป็นค่อยไป และเป็นขั้นเป็นตอน

บทบาทของข้าราชการเทคนิคและนักวิชาการในกระบวนการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจนั้นเห็นได้ชัดจากการวางตัวบุคคลเหล่านี้ในจุดประสาทของการจัดทำนโยบาย กล่าวคือ ในระดับคณะกรรมการ และโดยเฉพาะในระดับคณะทำงาน ดังจะเห็นได้ว่าคณะทำงานของคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจนั้นจะต้องประกอบด้วยข้าราชการเทคนิคและนักวิชาการเสมอ ดังนั้นไม่ว่ารัฐบาลจะประกอบไปด้วยพรรคการเมืองกี่พรรค มีรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงที่มีภูมิหลังแตกต่างกันเพียงใด แต่แกนหลักของโครงสร้างการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของไทยในระยะเวลา 8 ปี ที่ผ่านมา มักจะประกอบไปด้วยข้าราชการเทคนิคและนักวิชาการเสมอ (ดูรายละเอียดใน "รัฐมนตรีเศรษฐกิจจากเปรม 1 ถึง เปรม 5" ใน ดอกเบ็ญ (ก.พ. 2528) หน้า 8-14 "รัฐมนตรีเศรษฐกิจฤจะพิชิตปัญหา... ฯลฯ" ฐานเศรษฐกิจฉบับพิเศษ ครั้งที่ 2526 หน้า 47-48)

อาจสรุปได้ว่า โครงสร้างในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจนับตั้งแต่ พ.ศ. 2524 เป็นต้นมาเริ่มมีความชัดเจนมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดตั้งคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีที่มีการแบ่งออกเป็นฝ่ายเศรษฐกิจ ฝ่ายการเมือง และฝ่ายสังคม ฝ่ายเศรษฐกิจของคณะที่ปรึกษานี้มีบทบาทในการเสนอแนะนโยบายและทางเลือกทางนโยบายให้แก่นายกรัฐมนตรีซึ่งในทางการเมืองแล้วเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลผสมหลายพรรค ที่ปรึกษาได้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อเป็นนโยบายที่นายกรัฐมนตรีจะได้นำไปเสนอต่อพรรคร่วมรัฐบาล และเนื่องจากในรัฐบาลเปรม 1 นั้น มีการตั้งรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจซึ่งมีคณะที่ปรึกษาเป็นของตนเองด้วย การจัดทำนโยบายจึงต้องมีการประนีประนอม

ทำให้ที่ปรึกษาฝ่ายเศรษฐกิจของนายกรัฐมนตรีมีความเห็นว่า นโยบายดังกล่าวไม่
ค่อยดีนัก รูปแบบเหมือนเดิม เนื้อหาก็คงไม่แตกต่างไปจากนโยบายรัฐบาลชุดก่อน ๆ
นอกจากนั้นยังต้องนำนโยบายที่ร่างไปผสมกับนโยบายของพรรคการเมืองพรรค
ต่าง ๆ ทำให้นโยบายมีลักษณะคลุมเครือ การมีพรรคร่วมรัฐบาลในรัฐบาลเปรม 1
นั้น มีผลต่อการจัดทำนโยบายในระดับหนึ่ง คือ ความจำเป็นในการประสาน
ประโยชน์ทั้งในระหว่างหน่วยราชการด้วยกันเอง และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ
ทั้งนี้เพื่อผลักดันให้ทุก ๆ ฝ่ายยอมรับ และมีมติออกมาใช้เป็นแนวทางในการ
ปฏิบัติ ดังนั้นจะเห็นได้ว่า รัฐบาลต้องอาศัยการให้ฝ่ายต่าง ๆ ทั้งทางราชการและ
เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม มีตัวแทนในเรื่องสำคัญ ๆ เช่น การตั้งคณะกรรมการ
พัฒนาอุตสาหกรรมบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งมีการแบ่งซอยโครงสร้าง
การตัดสินใจลงไปเป็นคณะอนุกรรมการ และคณะทำงาน ชุดต่าง ๆ อีก

การมีพรรคร่วมรัฐบาลทำให้ตัวแทนของฝ่ายรัฐที่มาจากระบบราชการ
ต้องแสวงหาความร่วมมือจากฝ่ายต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ทั้งภายในกระทรวง
และภายในคณะรัฐมนตรีเอง ความจำเป็นในการประสานประโยชน์ในระบอบกึ่ง
ประชาธิปไตยมีมากตั้งสะท้อนจากการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาเรื่องที่มี
การถกเถียงกันที่ตกลงกันไม่ได้ โดยกรรมการมักจะมาจากรองสร้างอำนาจย่อย
ต่าง ๆ สภาพการณ์เช่นนี้ทำให้เกิดความไม่แน่นอน และขาดเอกภาพในการ
ดำเนินการตามนโยบายที่มีการแถลงต่อรัฐสภา อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะมีโครงสร้าง
และกระบวนการตัดสินใจที่สลับซับซ้อนมากขึ้นก็ตาม แต่การริเริ่มทางด้าน
นโยบายแทบทุกอย่างจะมาจากข้าราชการแทบทุกระดับในกระทรวงมากกว่ามา
จากกลุ่มพลังภายนอก

บทบาทของรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองต่าง ๆ นั้นมีแตกต่างกันไป
ตามภูมิหลังและฐานอำนาจ การตัดสินใจเรื่องสำคัญ ๆ ในคณะรัฐมนตรีจึงขึ้น
อยู่กับฐานอำนาจของรัฐมนตรีแต่ละคน ซึ่งหากมีฐานอำนาจทางเศรษฐกิจดี การ
มีข้อมูลและความเห็นประกอบการตัดสินใจก็มักจะมีคุณภาพดีตามไปด้วย เพราะ
สามารถใช้ที่ปรึกษาและคณะผู้ช่วยส่วนตัวได้

อย่างไรก็ตามการตัดสินใจในปัญหาสำคัญ ๆ อย่างยั้งนั้น ฝ่ายรัฐยังคง
สงวนสิทธิ์และอำนาจไว้ในแวดวงของข้าราชการระดับสูง และนักวิชาการที่ปรึกษา
ทั้งนี้เพราะพรรคคณะที่มีต่อพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลว่าเป็นตัวแทนผลประโยชน์ที่
คับแคบมากกว่าที่จะเป็นตัวแทนสาธารณประโยชน์ที่แท้จริง ตัวอย่างที่ดีได้แก่
กรณีการปรับค่าเงินบาทเมื่อ พ.ศ. 2524 ซึ่งบุคคลผู้เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจชั้น

สุดท้ายมีเพียง 6 คน และกระทำกันอย่างเป็นทางการเป็นความลับสุดยอด จะเห็นได้ว่าบุคคลทั้ง 6 นี้ ไม่มีผู้ใดเลยที่อยู่ในพรรคการเมือง คือ นายกรัฐมนตรี นายสมหมาย สุนทรกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายสุธี สิงห์เสน่ห์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง นายกำจร สติรกุล ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย นายชวลิต ธนะชานันท์ รองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และ นายวีรพงษ์ รามางกูร ที่ปรึกษาฝ่ายเศรษฐกิจของนายกรัฐมนตรี

บทบาทของที่ปรึกษาฝ่ายเศรษฐกิจมีความสำคัญต่อตัวผู้นำฝ่ายบริหาร ซึ่งจะต้องประสานพลังและผลประโยชน์จากการเมืองสองกระแส (ภายในและภายนอกกระบบราชการ) การที่พรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใดยังไม่อาจมีเสียงข้างมากเด็ดขาดได้ย่อมทำให้อำนาจต่อรองของพรรคคร่อมรัฐบาลอ่อนแอเมื่อเผชิญกับการผืนกำลังของฝ่ายราชการภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี นโยบายหลักๆทางเศรษฐกิจในระยะ 8 ปีที่ผ่านมาจึงมักจะมีมาจากสภาพพัฒนาฯ และคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี เช่น นโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาชนบท นโยบายการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะนโยบายการส่งออกที่เปลี่ยนจากระบบโควต้าเป็นระบบการค้าเสรี นโยบายการรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินการคลัง โดยเฉพาะวินัยในการใช้จ่ายเงิน และการกู้เงินจากต่างประเทศ (ดร.วีรพงษ์ รามางกูร ใน **การเงินการธนาคาร** 3 32 (ธันวาคม 2527) หน้า 107-109)

อาจกล่าวได้ว่า นโยบายหลักด้านเศรษฐกิจของไทยในระยะ 8 ปีที่ผ่านมา นักวิชาการ-ข้าราชการเทคโนโลยีโนแครทเป็นผู้ร่วมกันกำหนดอย่างแท้จริง (ดูรายละเอียดการให้สัมภาษณ์ของ ดร. วีรพงษ์ รามางกูร ใน **ดอกเบี๋ย** 6 72 (มิถุนายน 2530) หน้า 13-32) กล่าวคือ การพัฒนานโยบายใหม่ ๆ หรือการรักษาให้นโยบายที่มีการยอมรับในหมู่ข้าราชการนักวางแผน-ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในกระทรวง ทบวง กรมให้มีความต่อเนื่อง ปลอดภัยจากการแทรกแซง-เปลี่ยนแปลงจาก "การเมือง" จะเป็นบทบาทของกลุ่มข้าราชการ-นักวิชาการเหล่านี้ แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า จะไม่มีความขัดแย้งภายในกลุ่มข้าราชการ-นักวิชาการเสียเลยทีเดียว กรณีของ Eastern Seaboard และโครงการปูยแห่งชาติเป็นตัวอย่างที่ดีถึงความขัดแย้งระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ในระบบ ซึ่งเกิดจากความแตกต่างกันในแนวทางเป็นสำคัญ โดยเฉพาะทางด้านการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ (ประมาณ 1,300 ล้านบาทขึ้นไป) ซึ่งยังมีข้อถกเถียงกันมากในแง่ของรายได้จากโครงการในแง่ของมูลค่าเพิ่ม การจ้างงาน การพัฒนาเทคโนโลยี การเสี่ยง การลงทุนนั้นตรงกับความต้องการของคนส่วนใหญ่มากน้อยเพียงใด

และปัญหาด้านสิทธิประโยชน์ (ไพจิตร เอื้อทวีกุล “การพัฒนาประเทศกับโครงการที่มีการลงทุนขนาดใหญ่” การสนทนาทางวิทยุ ททท. โครงการศึกษานโยบายสาธารณะทางวิทยุ สมาคมสังคมศาสตร์ฯ วันเสาร์ที่ 12 กันยายน 2530)

ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มนักวางแผน-นักวิชาการจึงมักจะเป็นความขัดแย้งทางด้านเทคนิคและด้านการยอมรับบทบาทของผู้ประสานงาน แต่ระหว่างนักการเมืองนั้นมักจะเป็นในแง่ของผลประโยชน์ เช่น ความขัดแย้งเกี่ยวกับการเลือกที่ตั้งของท่าเรือน้ำลึกในโครงการ Eastern Seaboard ระหว่างผู้นำพรรคการเมืองสองพรรค ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาการเป็นเจ้าของที่ดินในบริเวณเหล่านั้น เป็นต้น

โดยสรุปแล้ว โครงสร้างและกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจอาจมองเห็นโครงสร้างระดับสูงที่มีคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจเป็นส่วนสำคัญ แต่ในสาระสำคัญของการตัดสินใจแล้ว บทบาทของสถาบันหลักทางเศรษฐกิจที่มีวิวัฒนาการของความเป็นผู้ “รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ” ของชาติมาเป็นเวลาช้านาน ซึ่งได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย มีความสำคัญมาก ทั้งนี้มีธรรมเนียมปฏิบัติว่าธนาคารชาติเป็นหน่วยงานอิสระ ส่วนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังนั้นรับผิดชอบทางการเมือง เพราะธนาคารชาติมีหน้าที่ดูแลการเงินของประเทศ แต่กระทรวงการคลังใช้เงิน ดังนั้นธนาคารชาติจะตกอยู่ภายใต้อาณัติของนักการเมืองไม่ได้ ธรรมเนียมปฏิบัตินี้เริ่มมาตั้งแต่สมัยอาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ เป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ในปัจจุบันมีผู้ตั้งข้อสงสัยว่ากระทรวงการคลังเห็นคุณค่าของธนาคารแห่งประเทศไทยน้อยเกินไป และมีการเน้นอยู่เสมอว่าหน่วยงานหลักคือ กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานประมาณและสภาพพัฒนาฯ จะต้องร่วมมือกันผนึกกำลังกัน เพราะเป็นหน่วยงานกลางดำเนินนโยบายที่เป็นหลักของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของชาติ

ปัญหาต่อไปก็คือ ในเมื่อโครงสร้างการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมีลักษณะเช่นนี้แล้ว โอกาสที่พลังนอกระบบจะกดดันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจจะเป็นไปได้อย่างไร การปรับค่าเงินบาทแต่ละครั้งก็ตีกรณีการตัดสินใจเกี่ยวกับการลงทุนใน Eastern Seaboard ก็ดี ส่วนแล้วแต่ชี้ให้เห็นว่า การกดดันและการมีส่วนร่วมของพลังนอกระบบนั้นเป็นไปในขั้นตอนของการให้ข้อมูล-ข่าวสาร แสดงออกซึ่งความเห็น-ความต้องการ โดยที่น้ำหนักในการตกลงต่อรองค่อนข้างน้อย (เว้นแต่ในกรณีที่มีการแสดงพลัง หรือระหว่าง

ที่รัฐบาลมีปัญหาด้านเสถียรภาพทางการเมือง) นอกจากนั้นก็เป็นการทักท้วงในขั้นตอนของการปฏิบัติตามนโยบายแล้ว

ภาพรวมของการจัดโครงสร้างและกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

เมื่อระบบการเมืองเปิดให้เกิดการมีส่วนร่วมได้ การมีส่วนร่วมทางการเมืองนี้เป็นไปในระดับของการแข่งขันในการเลือกตั้ง โดยที่พรรคการเมืองเป็นแกนหลักที่ทำหน้าที่ส่วนใหญ่ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกของการมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่ในการจัดทำนโยบายไปปฏิบัติภายหลังการได้รับเลือกตั้งแล้วนั้น เป็นขั้นตอนและกระบวนการอีกทางหนึ่ง ที่มีโครงสร้างอำนาจเฉพาะซึ่งพรรคการเมืองไม่อาจก้าวล้ำเข้าไปยึดกุมได้ แม้ว่าการจัดทำนโยบายที่ต้องแถลงต่อรัฐสภาเป็นเรื่องที่พรรคร่วมรัฐบาลมีส่วนร่วมก็ตาม แต่นโยบายหลักๆ ทางเศรษฐกิจก็จะต้องอยู่ในกรอบของแผนพัฒนาฯ ซึ่งมีการกำหนดตามกระบวนการปกติที่แยกออกเป็นเอกเทศจากกระบวนการทางการเมือง นอกจากนี้พรรคการเมืองที่สนใจที่จะผลักดันแนวนโยบายของตนก็มีน้อย และแนวนโยบายต่างๆ ก็เกือบจะไม่มีอะไรที่แตกต่างไปจากแนวทางของแผนพัฒนาฯ มากนัก ด้วยเหตุนี้เองที่ทำให้การกำหนดนโยบายยังคงเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบวงอำนาจของข้าราชการและนักวิชาการอยู่

ระบอบการเมืองกึ่งประชาธิปไตยมีโครงสร้างทางอำนาจหลักที่ข้าราชการ โดยเฉพาะคณะทหารเป็นแกนอยู่ พลังใหม่ ๆ นอกกระบบยังคงจัดกระจายและไมอาจรวมตัวกันเพื่อโอนถ่ายอำนาจทางเศรษฐกิจไปเป็นอำนาจทางการเมืองในเชิงการกลายเป็นอำนาจของสถาบันได้ เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะในขณะที่ระบอบนี้เปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งมีพรรคการเมืองและมีการดำเนินงานในรัฐสภา มีคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ได้ แต่เวทีของการกำหนดนโยบายก็ยังคงอยู่ที่กลไกของระบบราชการ ดังนั้นพลังทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นใหม่และเติบโตขึ้นนั้นก็ต้องเลือกที่จะประสานสัมพันธ์กับกลไกของระบบราชการเป็นด้านหลักอยู่ดี ด้วยเหตุนี้โครงสร้างใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นจากการมีระบอบกึ่งประชาธิปไตย จึงขาดการเชื่อมโยงทั้งกับกลไกของรัฐบาลและกับกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพลในระบบการเมือง คณะกรรมการชุดต่าง ๆ ของสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องประสบกับอุปสรรคปัญหาความยากลำบากในการแสวงหาข้อมูลและความร่วมมือจากหน่วยราชการต่าง ๆ ส่วนกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ไม่เต็มใจที่จะแสดงบทบาทอย่างเปิดเผยหรือผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงในนโยบายอย่างเต็มที่จนถึงที่สุด

อาจกล่าวได้ว่า โครงสร้างใหม่ เช่น คณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรจึงมีใช้โครงสร้างที่ฝ่ายบริหารและกลไกของระบบราชการใช้เป็นโครงสร้างหลักในกระบวนการตัดสินใจ-ตกลงต่อรองทางนโยบาย ฝ่ายบริหารและระบบราชการมักจะหลีกเลี่ยงที่จะนำข้อพิจารณาทางนโยบายเข้าไปเกี่ยวข้องกับโครงสร้างการตัดสินใจของระบบการเมือง แต่จะอาศัยโครงสร้างที่ระบบราชการเป็นผู้กำหนดและสามารถควบคุมได้เป็นศูนย์กลางของการพิจารณาตัดสินใจ ดังนั้นโครงสร้างของระบบการเมืองจึงอยู่เพียงขอบนอกของวงอำนาจการตัดสินใจแทนที่จะเป็นจุดศูนย์กลางตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า การเปลี่ยนแปลงทางสังคม-เศรษฐกิจ และโครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น กับโครงสร้างอำนาจทางการเมืองที่ดำรงอยู่เดิมจึงมีลักษณะของความสัมพันธ์แบบคู่ขนาน และมีอันตรกิริยาแบบทางราบ (horizontal) มากกว่าเป็นความสัมพันธ์แบบผืนปีกประสานในทางตั้ง แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงทางสังคม-เศรษฐกิจจะเป็นไปอย่างรวดเร็วก็ตาม แต่การปรับตัวของระบอบการเมืองเป็นไปอย่างล่าช้าไม่ว่าจะเป็นในระดับระบบการเมือง หรือในระดับกลไกระบบราชการ แม้แต่ภายในระบบราชการเอง การพัฒนานี้ก็เป็นไปอย่างไม่สม่ำเสมอ โดยเฉพาะระหว่างกลไกระบบราชการที่เป็นหน่วยวางแผนวิชาการกับที่ปฏิบัติงานประจำวัน ดังนั้นการปรับตัวของระบบราชการจึงได้รับการผลักดันจากส่วนวางแผน-วิชาการภายในระบบราชการเอง แทนที่จะเป็นการกดดันจากระบบการเมือง ดังนั้นโครงสร้างในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจก็ดี โครงสร้างย่อยทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายก็ดี จึงเป็นโครงสร้างที่กลไกการวางแผน-วิชาการของระบบราชการเป็นฝ่ายกำหนดเปลี่ยนแปลงปรับปรุงเป็นระยะๆ เพื่อปรับตัวให้เข้ากับสภาพการณ์และสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงดังที่มิตมีความเห็นปรากฏอย่างชัดเจนในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ส่วนที่แปดว่า

การบริหารงานเศรษฐกิจของรัฐ...มักจะมุ่งไปในการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าต่างๆ โดยมีได้มีการวางรากฐานปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม เพื่อเป็นการแก้ปัญหาระยะยาวให้แก่ประเทศเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือไม่ได้มีการปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐ ทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง หรือปรับระบบบริหารงานเศรษฐกิจให้ทันกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจการเงิน และการเมืองของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมากมาย

และที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การริเริ่มและการกำหนดนโยบายในการบริหาร นโยบายเศรษฐกิจและการพัฒนานี้มาจากหน่วยงานของรัฐด้านการวางแผนก็คือ ข้อสังเกตในเรื่องการปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐใน ส่วนกลาง ในบทที่ 2 ของส่วนที่แปดของแผนฯ 5 ซึ่งระบุว่า

(การ) ขาดแกนกลางในการประสานนโยบายเศรษฐกิจของ ชาตีกว่าคือ การกำหนดหรือการเสนอ นโยบายเศรษฐกิจของ ชาตีดอาจแยกได้เป็น 2 ทางคือ ทางแรกมาจากเบื้องบน คือ รัฐบาล คณะรัฐมนตรี (พรรคการเมือง) เป็นผู้กำหนดลงมา ทางที่สองมาจากเบื้องล่างคือ เจ้าหน้าที่รัฐบาลจากหน่วยงานนโยบาย เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติสำนักงานงบประมาณ สำนักงานกพ. สำนักงาน เศรษฐกิจการคลัง กระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ ด้านเศรษฐกิจต่างๆ เป็นผู้เสนอ การเสนอ นโยบายเศรษฐกิจ ที่ผ่านมาจึงเป็นไปในลักษณะที่ว่าต่างคนต่างเสนอ โดยขาด แกนกลางที่จะประสานนโยบายเศรษฐกิจด้านต่างๆ ให้ สอดคล้องสัมพันธ์กับแผนพัฒนาฯ ของประเทศ ทำให้จุด ประสงค์และนโยบายหลายด้านในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แล้วๆ มาไม่มีผลทางปฏิบัติเท่าที่ควร

องค์กรที่เป็น “แกนกลาง” นี้ก็คือ คณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ นั่นเอง จึงเห็น ได้ว่าการกำหนดโครงสร้างที่จะมาทำหน้าที่ชี้แนะและประสานนโยบายเศรษฐกิจนั้น เป็นข้อเสนอโดยกลไกฝ่ายวางแผนของระบบราชการเอง มิได้มาจากหรือเกิดขึ้น ภายในโครงสร้างของระบบการเมือง เช่น จากหรือภายในสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด

การที่จะศึกษาว่ากลุ่มพลังทางสังคม-เศรษฐกิจ จะมีบทบาทมากน้อย เพียงใดในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจนั้น มีความจำเป็น ที่จะต้องแยกแยะประเด็นสำคัญ 2 ประเด็นคือ

(1) ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มพลังทางสังคม-เศรษฐกิจ กับโครงสร้าง อำนาจอรัฐ

(2) วิธีและความมากน้อยของการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ เศรษฐนโยบาย

(1) ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มพลังทางสังคม-เศรษฐกิจ กับ โครงสร้างอำนาจรัฐ

โครงสร้างอำนาจรัฐไทยมีความแข็งแกร่งและครอบงำสังคม-เศรษฐกิจ มาตลอดระยะเวลาอันยาวนานและมีความต่อเนื่องสูงเพราะไทยไม่เคยตกเป็น อาณานิคม ดังนั้นการแทรกแซงของรัฐต่อสังคม-เศรษฐกิจจึงมีลักษณะที่ไม่ก่อให้เกิดการตื่นตัวและความขัดแย้งด้านประชาชาติ แรงดูดซับและการปรับตัวจึงเป็นไปได้โดยศูนย์อำนาจส่วนกลางสามารถควบคุมทิศทางของการเปลี่ยนแปลงโดย จัดความสัมพันธ์ระหว่างพลังใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นกับกลไกอำนาจรัฐได้ เพราะกลไก อำนาจรัฐมีอิสระและอำนาจมากพอในการออกกฎหมาย กำหนดนโยบายตลอด จนมาตรการต่างๆ นอกจากนั้นการที่ชาวจีนเป็นผู้กุมอำนาจทางเศรษฐกิจมีผล ทำให้ชนชั้นปกครองที่มาจากระบบราชการมีความเห็นพ้องต้องกัน จนเกิดเอก ภาพในนโยบายที่เน้นการควบคุมจำกัดการถ่ายเทอำนาจทางเศรษฐกิจไปสู่อำนาจ ทางการเมืองมาโดยตลอด นโยบายของรัฐบาลจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการจำกัด และกำกับการขยายตัวของระบบทุนที่เป็นของเอกชน โดยพยายามสร้างทุนโดยรัฐ ขึ้นมาเป็นทางเลือก ซึ่งแม้ว่าจะไม่ประสบความสำเร็จมากนัก แต่ก็ทำให้การพัฒนา ทุนเอกชนได้รับความชะงักกันไปหลายปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยหลังสงคราม โลกครั้งที่ 2 ซึ่งเป็นโอกาสทองของการขยายตัวของอุตสาหกรรม ผลของ นโยบายนี้ก็คือการเกิดรัฐวิสาหกิจในสาขาอุตสาหกรรม สาขาเกษตร สาขาพาณิชย์ สาขาพลังงาน สาขาบริการ และอื่นๆ ขึ้นในระหว่าง พ.ศ. 2475-2500 ถึง 109 แห่ง และมีการจัดตั้งเพิ่มเติมภายหลัง พ.ศ. 2500 อีก 42 แห่ง (ไพศาล เล็กอุทัย **ข้อมูลพื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2501-2521** สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2522) ดังนั้น โครงสร้างอำนาจทางการเมือง นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 มาจนถึงปัจจุบันจึงเป็น โครงสร้างอำนาจที่ปิดกั้นและกำกับ-ควบคุมการขยายตัวของทุนมากกว่าที่จะ ปลดปล่อยให้เกิดพัฒนาการสะสม ขยายตัว และการตัดสินใจในการลงทุนระยะยาว ได้อย่างเสรี

แม้ว่ารัฐบาลในสมัยต่าง ๆ จะมีนโยบายดังกล่าวก็ตาม แต่ก็ไม่มีประ- สทธิผลมากนัก เนื่องจากพ่อค้าชาวจีนสามารถอาศัยความสัมพันธ์กับข้าราชการ เป็นร่มเงาในการขยายกิจการของตนได้ แต่ผลกระทบโดยตรงต่อกลุ่มธุรกิจเหล่านี้ก็คือความไม่สามารถที่จะใช้พลังอำนาจเศรษฐกิจกดดันนโยบายหรือนำการ เปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจโดยตรง เพราะต้องตกเป็นเบี้ยล่างทางการเมือง และ

ต้องอาศัยนักการเมือง ข้าราชการเป็นทางผ่านในการดำเนินกิจการธุรกิจที่ต้องการ การสนับสนุน ส่งเสริม อนุญาตจากรัฐ

รัฐบาลได้ตระหนักถึงศักยภาพทางการเมืองของอำนาจเศรษฐกิจในมือ ชาวจีนมาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และมีความต่อเนื่องในนโยบายนี้มา โดยตลอด ดังจะเห็นได้จากการควบคุมสมาคมการค้า มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าวเมื่อปี พ.ศ. 2493 และตั้งสภาหอการค้าไทยขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2494 เพื่อเป็นองค์กรควบคุมสถาบันเศรษฐกิจเอกชนในประเทศไทย ตลอดจนทุ่มเทงบประมาณขยายรัฐวิสาหกิจเพื่อทำการค้าขายแข่งกับพ่อค้าชาวจีน โดยให้สิทธิพิเศษแก่พ่อค้าคนไทยในการประมูลสิ่งของให้ทางราชการ การที่รัฐเข้าแทรกแซงการดำเนินธุรกิจอย่างกว้างขวางนี้มีผลให้เกิดการพึ่งพากลุ่มผู้มีอำนาจ เป็นการปิดกั้นการขยายตัวของทุนนิยมตามระบบทุนนิยมเสรี โดยทำให้การขยายตัวของทุนต้องหักเหไปฝ่ายชั้นตอนของทุนนิยมขุนนางเป็นเวลาถึงสองทศวรรษกว่าที่จะเกิดช่องทางใหม่ในการปรับตัวของระบบเศรษฐกิจในปลายทศวรรษที่ 1950 เมื่อมีการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน (2497) การยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 โดยประกาศคณะปฏิวัติสมัยที่ 19 (2501) ซึ่งเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อนายทุน เพราะมีผลโดยตรงต่อการจำกัดการเติบโตและการเคลื่อนไหวของเงินเป็นอิสระของกลุ่มผู้ใช้แรงงาน นอกจากนี้ก็มีการจัดตั้งสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติเมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2502 และมีการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรมในปี พ.ศ. 2505

โดยปกติชาวจีนที่ประกอบธุรกิจได้มีการจัดตั้งสมาคมการค้ามาเป็นเวลานานแล้ว โดยการจดทะเบียนเป็น “สมาคม” ตามกฎหมาย โดยสมาคมการค้าเหล่านี้เป็นสมาชิกของหอการค้าจีน สมาคมการค้า และหอการค้าจนควรจะเติบโตขึ้นเป็นโครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองได้ หากรัฐปล่อยให้มีการขยายตัวโดยไม่เข้าไปควบคุม แต่รัฐได้ออกพระราชบัญญัติมาควบคุมสมาคมเหล่านี้โดยเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 เป็นการควบคุม 2 ชั้น นอกเหนือไปจากการควบคุมที่มีอยู่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ทั้งนี้โดยมีเหตุผลว่า (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 83 ตอนที่ 38 26 เมษายน 2509)

เนื่องจากในเวลานี้ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยสมาคมการค้าโดยเฉพาะ สมาคมการค้าต่างๆ ที่มีอยู่ได้จดทะเบียนเป็นสมาคมธรรมดา ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่วัตถุประสงค์และ

วิธีดำเนินการของสมาคมการค้าย่อมแตกต่างกับสมาคม
ธรรมดาเป็นอันมาก และสมาคมการค้าย่อมมีอิทธิพลสำคัญ
เกี่ยวกับการค้าและเศรษฐกิจของประเทศ และอาจดำเนิน
กิจการอันทำให้เกิดความปั่นป่วนแก่ตลาดการค้าหรือตลาด
การเงินทั้งในประเทศและนอกประเทศ หรือกระทำการใดๆ
อันเป็นการกระทบกระเทือนการครองชีพของประชาชนได้ จึง
เป็นการสมควรที่จะแยกสมาคมการค้าออกจากสมาคมธรรมดา

การควบคุมอิทธิพลของพ่อค้าเงินก็เป็นไปตามมาตรา 14 ของพระราชบัญญัติ
ฉบับนี้ซึ่งกำหนดว่า “สมาคมการค้าที่มีสมาชิกซึ่งมิได้มีสัญชาติไทยเกินถึง
จำนวนของสมาชิกทั้งหมดจะจัดตั้งขึ้นและดำรงอยู่ได้เฉพาะแต่ในจังหวัด
พระนครหรือจังหวัดธนบุรีเท่านั้น” นอกจากนั้นยังมีข้อห้ามในมาตรา 22 ที่
ป้องกันการใช้อิทธิพลทางการค้าของสมาคมซึ่งอาจมีมากเมื่อรวมกันขึ้น ที่สำคัญ
ก็คือการห้ามการให้กู้ยืมเงินแก่สมาชิกหรือบุคคลอื่นใด และห้ามการดำเนินการ
ควบคุมปริมาณการผลิต ซึ่งป้องกันมิให้สมาคมการค้ากลายเป็น Cartel และใน
มาตรา 23 ได้ห้ามสมาคมการค้าแบ่งปันผลกำไรหรือรายได้ให้แก่สมาชิกหรือ
ดำเนินการทางการเมือง ตั้งแต่ พ.ศ. 2509-2526 มีสมาคมการค้าจำนวนทั้งสิ้น
169 สมาคม เป็นสมาคมการค้าในกรุงเทพมหานคร 132 สมาคม ในส่วนภูมิภาค
37 สมาคม (ภาคกลาง 7 เหนือ 11 ตะวันออกเฉียงเหนือ 5 ใต้ 9) (ตระกูล มีชัย
อ้างแล้ว หน้า 178-179)

สำหรับหอการค้าอันมีที่มาจากสภาการค้า ซึ่งมีการจดทะเบียนเมื่อ พ.ศ.
2498 มีคณะกรรมการที่ส่วนใหญ่เป็นรัฐมนตรี และข้าราชการ (มี พล.ต.อ.เผ่า
ศิริยานนท์ เป็นประธานกรรมการ) หอการค้าจึงเป็นโครงสร้างที่โครงสร้างอำนาจ
รัฐเป็นฝ่ายกำหนดให้มีขึ้น และเมื่อมีการออกพระราชบัญญัติหอการค้าเมื่อ พ.ศ.
2509 นั้น ก็มีการกำหนดให้มี 4 ประเภท คือ หอการค้าจังหวัด หอการค้าไทย
หอการค้าต่างประเทศ และสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย โดยให้หอการค้า
จังหวัดเป็นสมาชิกของหอการค้าไทยด้วย

การประกาศใช้พระราชบัญญัติหอการค้า 2509 จึงเป็นการกำหนด
ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน เพื่อเตรียมรับกับการเปลี่ยนแปลง
ทางเศรษฐกิจ โดยให้หอการค้าเป็นตัวเชื่อมโยงภาคเอกชนกับภาครัฐบาล ตาม
หน้าที่ระบุไว้มาตรา 28 (การให้คำปรึกษาและเสนอข้อแนะนำแก่รัฐบาล และ
การประสานงานในทางการค้าระหว่าง ผู้ประกอบการค้ากับทางราชการ สำหรับ

การควบคุมนั้นเมื่ออยู่อย่างเข้มงวด (มาตรา 37, มาตรา 40 มาตรา 41 มาตรา 42 มาตรา 43) การป้องกันการรวมตัวกันเป็น Cartel ก็มีข้อห้ามไว้เช่นกัน (มาตรา 29)

หอการค้าไทยและสภาหอการค้าไทยเป็นโครงสร้างอำนาจเศรษฐกิจของธุรกิจการค้าส่งออกสินค้าเกษตรกรรม (แม้ว่าประธานหอการค้าแต่ละคนในรอบ 20 ปี ที่ผ่านมามีผู้ใช้ผู้มีกิจการค้าสินค้าเกษตรกรรมโดยตรงก็ตาม แต่ก็ได้รับความสนับสนุนจากสมาชิกส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นผู้ส่งออกสินค้าพืชผล) และตามหลักการแล้วน่าจะเป็นตัวแทนของอำนาจเศรษฐกิจทั่วประเทศด้วย เพราะตามกฎหมายแล้ว หอการค้าจังหวัดต้องเป็นสมาชิกหอการค้าไทย (ซึ่งมีฐานะเป็นหอการค้ากลาง) แต่ความเป็นจริงแล้ว หอการค้าไทยไม่สามารถเป็นผู้นำหอการค้าจังหวัด ซึ่งในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งครบ 72 จังหวัดแล้ว ได้ตั้งสะท้อนจากการที่กลุ่มหอการค้าจังหวัดได้แยกตัวออกมาตั้งสำนักประสานงานทั่วประเทศ (ดูรายละเอียดในประชาชาติธุรกิจ สรุปเศรษฐกิจไทยทั่วประเทศ มี 30 ภาค 3 หอการค้าจังหวัด)

การจัดตั้งหอการค้าจังหวัดจนครบ 72 จังหวัดก็เป็นการผลักดันของรัฐเพื่อเป็นฐานรองรับนโยบายของรัฐบาลในการจัดตั้ง กรอ. จังหวัด ภายหลังที่ได้จัดให้มี กรอ. ระดับชาติ โดยจัดโครงสร้างการร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนที่มีตัวแทนผลประโยชน์ของพลังเศรษฐกิจสามฝ่าย (หอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทย และสมาคมธนาคารไทย) เข้าไปรวมอยู่ใต้ร่มเงาของโครงสร้างอำนาจทางการเมือง-ราชการแล้ว

การตั้งหอการค้าจังหวัด และ กรอ. จังหวัดจึงเป็นการจัดเตรียมโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่รับการเติบโตของนายทุนพาณิชย์กรรม (และอุตสาหกรรมในระดับหนึ่ง) ในจังหวัดต่างๆ ซึ่งพัฒนาไปอย่างรวดเร็วในระยะเวลา 20 กว่าปีที่ผ่านมานี้ เมื่อกรุงเทพฯเป็นศูนย์กลางอำนาจทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง อำนาจทางเศรษฐกิจที่ก่อตัวขึ้นนอกเขตเมืองหลวง จึงเป็นพลังที่มีศักยภาพไม่เฉพาะทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่จะมีพลังอำนาจทางการเมืองด้วย เพราะภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยนั้น การที่ระบบการเลือกตั้งมีลักษณะที่บังคับให้การแข่งขันต้องใช้เงินทุนมาก (ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกเทศบาล และสมาชิกสภาจังหวัด) ล้วนแล้วแต่มีผลทำให้ทุนท้องถิ่นมีความสำคัญในทางการเมืองมากขึ้นเป็นลำดับ

ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ดำเนินการเป็นขั้นตอนไป คือ เริ่มด้วยการจัดตั้ง คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2524 ก่อน โดยมีผู้แทน จากภาครัฐบาลและเอกชนร่วมเป็นคณะกรรมการ ซึ่งเห็นได้ว่า กรอ. นี้เองเป็น โครงสร้างที่เชื่อมอำนาจภาคเอกชนกับภาครัฐบาลในระดับชาติ (ใน ส่วนกลาง) โดยฝ่ายรัฐเป็นผู้กุมอำนาจในโครงสร้างนี้และให้ตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ ใหญ่ ๆ คือ ผลประโยชน์ด้านพาณิชย์กรรม (หอการค้าไทย) อุตสาหกรรม (สมาคมอุตสาหกรรมไทย) และการเงิน-การธนาคาร (สมาคมธนาคารไทย) เข้า มามีส่วนร่วมเป็นพันธมิตรทางการเมือง อันเป็นรากฐานของระบอบกึ่งประชาธิปไตย ต่อจากนั้นก็ได้มีการเร่งตั้งหอการค้าจังหวัด และตามด้วยการตั้ง กรอ. จังหวัดไป เป็นโครงสร้างระดับจังหวัดโครงสร้างการร่วมพันธมิตรทางอำนาจเศรษฐกิจ-การ เมืองของส่วนกลาง ดังจะเห็นได้ว่านับตั้งแต่ พ.ศ. 2527 เป็นต้นมา ได้มีการ เร่งปฏิบัติตามนโยบายนี้ด้วยการประชุมสัมมนา กรอ. ภูมิภาค สำหรับ กรอ. จังหวัดนั้น ประธานได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนรองประธานได้แก่รองผู้ว่า ราชการจังหวัด ประธานหอการค้าจังหวัด ประธานคณะอนุกรรมการสมาคม อุตสาหกรรมไทย สาขาจังหวัด (ถ้ามี) กรรมการภาคเอกชนประกอบด้วย ผู้แทน หอการค้าจังหวัด และผู้แทนคณะอนุกรรมการสมาคมอุตสาหกรรมจังหวัด (ถ้ามี) จำนวนไม่เกิน 20 คน (ซึ่งจะประกอบด้วยผู้แทนกลุ่มพาณิชย์ ผู้แทนกลุ่มอุตสาหกรรม ผู้แทนกลุ่มการเงิน ผู้แทนกลุ่มเกษตร ผู้แทนกลุ่มคมนาคมขนส่ง และผู้แทนกลุ่มท่องเที่ยว) ส่วนกรรมการภาครัฐบาลประกอบด้วย นายกเทศมนตรี ปลัดจังหวัด ผู้กำกับการตำรวจภูธร หัวหน้าสำนักงานจังหวัด พาณิชย์จังหวัด สรรพากรจังหวัด คลังจังหวัด แรงงานจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด ทรัพยากร ธรณีจังหวัด เกษตรจังหวัด สหกรณ์จังหวัด ป่าไม้จังหวัด ประมงจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด ขนส่งจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานชลประทาน หัวหน้า สำนักงานการท่องเที่ยวจังหวัดและหัวหน้าส่วนรัฐวิสาหกิจที่เห็นสมควร ทั้งนี้โดย มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นเลขานุการและเลขาธิการหอการค้าจังหวัด และ พาณิชย์จังหวัดเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

การดำเนินการส่งเสริมให้มีการจัดตั้ง กรอ. จังหวัดนั้น เป็นหน้าที่ ความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย โดยกระทรวงมหาดไทยได้มีการวาง หลักการไว้ว่า “จะไม่บังคับให้จัดตั้ง กรอ. จังหวัดในจังหวัดที่ไม่มีความพร้อมทั้ง ภาครัฐบาลและภาคเอกชน แต่จะช่วยเหลือจังหวัดที่มีความพร้อมให้จัดตั้ง กรอ.

จังหวัดในลักษณะที่ค่อยเป็นค่อยไป” (คำบรรยายเรื่อง “กระทรวงมหาดไทยกับนโยบาย กรอ. จังหวัด” โดย นายพิศาล มูลศาสตรีสาทร ในการสัมมนาหอการค้าจังหวัดทั่วประเทศ ณ โรงแรมดุสิตริสอร์ท วันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2530)

กรอ. จังหวัดเป็นเพียงความพยายามของภาครัฐที่เตรียมโครงสร้างอำนาจจากรัฐในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างพลังที่เติบโตจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในระดับจังหวัดกับอำนาจของรัฐจากส่วนกลางที่มีการมอบหมาย ผ่านลงไปได้แก่จังหวัด ในระยะแรกเริ่มนี้ ปรากฏว่ามีปัญหามากมายโดยเฉพาะที่เกิดจากการขาดความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับบทบาทของภาครัฐบาล การที่ภาครัฐบาลยังเน้นการกำหนดกฎเกณฑ์มากกว่าการให้บริการและความร่วมมือช่วยเหลือ (เอกสารสรุปผลการประชุมสัมมนา กลุ่มที่ 1 เรื่อง ความต้องการของหอการค้าจากรัฐในการประชุมสัมมนาหอการค้าทั่วประเทศ ครั้งที่ 5 พฤศจิกายน 2530)

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า พลังทางเศรษฐกิจที่เติบโตขึ้นระหว่างที่มีการเปลี่ยนแปลงในสามทศวรรษที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็ในเขตเมืองหลวงหรือในต่างจังหวัดได้ถูกผนวกให้เข้ามาสัมพันธ์กับโครงสร้างอำนาจรัฐ ทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาค โดยโครงสร้างอำนาจรัฐยังคงเป็นฝ่ายกำหนดกรอบความสัมพันธ์นั้นอยู่ จึงอาจกล่าวได้ว่า การจัดตั้ง กรอ. ระดับชาติ และระดับจังหวัดนี้เป็นการจัดตั้งองค์การในแบบ State Corporation คือ การจัดตั้งกลุ่มโดยรัฐเข้าไปมีบทบาทสำคัญโดยให้กลุ่มผลประโยชน์มีส่วนร่วมในการเสนอแนะนโยบายและช่วยเหลือในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจของรัฐ (มนตรี เจริญวิทยาการ “บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อรัฐบาล ระบบราชการ ประชาชน และการพัฒนาประเทศ” เอกสารทางวิชาการหมายเลข 23 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2528)

อย่างไรก็ดี ลักษณะการจัดตั้งกลุ่มโดยรัฐนี้ รัฐมิได้นำเอากลุ่มเกษตรกรและกลุ่มผู้ใช้แรงงานมารวมอยู่ภายใต้โครงสร้างเดียวกัน หากจงใจที่จะแยกโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มเหล่านี้ออกจากกัน ไม่นำมาปะปนกันดังจะเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มเกษตรกร และกับกลุ่มผู้ใช้แรงงานก็มีความเป็นมาและแนวนโยบายที่เฉพาะเจาะจงโดยมีพัฒนาการแยกเป็นเอกเทศของตนเอง พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ที่เปิดโอกาสให้ผู้ใช้แรงงานจัดตั้งสหภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงาน และสภาองค์การลูกจ้างได้ก่อให้เกิดการจัดตั้งองค์กรเหล่านี้ขึ้นอย่างรวดเร็ว จนใน พ.ศ. 2527 มี สหภาพ

แรงงานทั้งสิ้น 428 แห่ง มีสหพันธ์แรงงาน 16 แห่ง และสภาองค์การลูกจ้าง 4 แห่ง ทั้งนี้โดยสมาชิกสหภาพแรงงานส่วนใหญ่อยู่ในสหภาพแรงงานของรัฐวิสาหกิจ อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนไหวของสหภาพแรงงานใหญ่มักจะเป็นการเคลื่อนไหวที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์โดยตรงของผู้ใช้แรงงาน และแม้จะมีความพยายามในการชี้แจงให้สหภาพแรงงานเป็นพลังกดดันและพลังอำนาจทางการเมืองดังสะท้อนจากการจัดตั้งพรรคการเมือง และแนวนโยบายของพรรคแรงงานประชาธิปไตยก็ตาม แต่ความพยายามดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

สำหรับกลุ่มเกษตรกร ซึ่งเป็นชนส่วนใหญ่ของประเทศนั้น รัฐได้เข้าไปส่งเสริมและช่วยเหลือในการจัดตั้งกลุ่มสหกรณ์การเกษตร และกลุ่มเกษตรกรสหกรณ์ประมง สหกรณ์นิคม และสหกรณ์อื่นๆ ทั่วประเทศ (มนตรี เจนวิทย์การ เรื่องเดียวกัน) นอกจากนี้ทางกองทัพบกและกระทรวงมหาดไทยยังเข้าไปประดมและจัดตั้งประชาชนในระดับหมู่บ้านในรูปแบบต่างๆ เช่น หมู่บ้าน อพป. และ กองหนุนเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าในระยะ 20 กว่าปีที่ผ่านมานี้รัฐไม่เคยอยู่นิ่งเฉย แต่มีการปรับตัวและจัดเตรียมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม-เศรษฐกิจอยู่เป็นระยะๆ ด้วยการมีปฏิริยาโต้ตอบกับสภาพการณ์และสถานการณ์ใหม่ๆ อยู่เสมอ ดังนั้นแม้ว่าพลังใหม่ทางเศรษฐกิจจะเกิดขึ้นก็ตาม แต่โครงสร้างอำนาจรัฐที่มีระบบราชการเป็นแกนสำคัญก็สามารถปรับเปลี่ยนการจัดการความสัมพันธ์ใหม่ๆ โดยที่ยังสามารถเป็นฝ่ายกำหนดกรอบและรักษาติกาอยู่ได้โดยตลอด ทั้งนี้ด้วยการพัฒนาโครงสร้างย่อยๆ ของความสัมพันธ์กับส่วนต่างๆ ทางสังคม-เศรษฐกิจที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง ดังได้กล่าวมาแล้ว

อย่างไรก็ตามข้อสังเกตว่า ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในส่วนภูมิภาคนับวันจะมีการรวมตัวกันอย่างแน่นหนามากขึ้น แม้ว่าจะยังมิได้มีเป้าหมายในการเผชิญกับอำนาจรัฐโดยตรงก็ตาม แต่ก็ได้เริ่มท้าทายอำนาจของหอการค้าส่วนกลางที่อาศัยร่มเงาและอิงแอบกับอำนาจการเมืองในกรุงเทพฯ มาโดยตลอด แหล่งอำนาจเศรษฐกิจในสังคมไทยที่กระจายตัวออกไปอยู่ตามต่างจังหวัดมากขึ้นกว่าแต่ก่อนนั้น เป็นแหล่งอำนาจที่มีศักยภาพสูงเพราะประกอบไปด้วย นักธุรกิจชั้นนำที่มีภาวะผู้นำที่ดีและมีความตื่นตัวกระตือรือร้น ตลอดจนจนความเป็นอิสระสูง นอกจากนี้ยังได้รับการหนุนช่วยในทางวิชาการจากแหล่งวิชาการในกรุงเทพฯ อย่างต่อเนื่อง เช่น โครงการพัฒนาหอการค้าจังหวัด ที่บริหารโดยนิด้า-ไอเอ็มที ภายใต้ความร่วมมือจากศูนย์พัฒนาวิสาหกิจเอกชนระหว่างประเทศแห่งการค้า

สหรัฐอเมริกาอีกด้วย (ดูรายละเอียดใน “เก้าแก่ภูธรแข็งเมืองเก้าแก่หอการค้าไทย” ผู้จัดการ 4 42 (มีนาคม 2530), หน้า 64-73)

การตื่นตัวของหอการค้าจังหวัดเป็นปรากฏการณ์ที่ควรจับตามองสำหรับการศึกษาบทบาทของกลุ่มธุรกิจในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะกลุ่มธุรกิจที่ประกอบขึ้นเป็นหอการค้าจังหวัดนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นพลังอิสระและเป็นคนละส่วนกับกลุ่มนักธุรกิจการเมืองต่างจังหวัดที่อาศัยการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น และระดับชาติก้าวไปสู่ตำแหน่งบริหารของรัฐในระดับต่าง ๆ ได้มีการตั้งข้อสังเกตว่า กลุ่มหอการค้าจังหวัดเป็นกลุ่มที่ไม่ “เข้าไปเล่นการเมือง” แต่เป็นกลุ่มที่ “ผลักดันนโยบายจากภายนอก” และยังมีความเห็นเชิงลบต่อบุคคลที่เล่นการเมืองแบบไม่สนใจนโยบาย ขอเพียงแต่ได้เข้าไปเอาผลประโยชน์และอำนาจรัฐมาใช้เพื่อตนและพวกพ้องวงแคบ ๆ ของตน นโยบายที่ต้องการผลักดันได้แก่ นโยบายซึ่งจะทำให้มีการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองไปสู่ต่างจังหวัดมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง... หอการค้าจังหวัดโดยทั่วไปไม่ได้สนับสนุนหรือถือหางพรรคการเมือง แต่ได้พยายามสัมพันธ์กับทุกฝ่าย ทุกพรรค โดยชี้ให้เห็นว่า ปัญหาความเดือดร้อนของกลุ่มไม่ใช่ของส่วนตัวเป็นเช่นไร ต้องการนโยบายเช่นไรจากสภาและรัฐบาล และโน้มหน้าจูงใจกระทั่งกดดันพรรคและนักการเมืองให้ปฏิบัติการณ์ในทิศทางนโยบายที่ปรารถนา” (เอนก เหล่าธรรมทัศน์ “บทบาทหอการค้าจังหวัด” *มติชน สุดสัปดาห์* ปีที่ 8 ฉบับที่ 372 อังในวารสารประชาสัมพันธ์หอการค้าพิฉิตร ปีที่ 1 ฉบับวันที่ 1 พฤศจิกายน 2530)

โดยสรุปแล้วการที่รัฐส่งเสริมให้เกิดโครงสร้างใหม่ ๆ เช่น กรอ. เพื่อเชื่อมโยงพลังเศรษฐกิจให้เข้ามาอยู่ภายใต้กรอบกติกาที่รัฐเป็นผู้กำหนดนั้นได้ก่อให้เกิดปัญหาหลักทางด้านความคาดหวังของฝ่ายเอกชนที่มองว่า กรอ. เป็นโครงสร้างทางอำนาจร่วม ในขณะที่ฝ่ายรัฐบาลมีวัตถุประสงค์เพียงแต่ให้ กรอ. ทำหน้าที่เป็นเพียงที่ปรึกษาแก่ภาครัฐบาลในการพัฒนาเศรษฐกิจ และชี้แนะโอกาสในการพัฒนาที่ภาคเอกชนคาดการณ์ล่วงหน้าเท่านั้น นักธุรกิจจึงมีทรรศนะว่าหากจะต้องการให้มีการร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจอย่างจริงจังและได้ผลนั้นองค์กร กรอ. ก็จะต้องมีลักษณะเป็น “superpower” สั่งการให้หน่วยราชการต่าง ๆ ทำตามได้และจะต้องมีการตัดสินใจแก้ไขปัญหาย่างเร่งด่วน ในขณะที่ตามความเป็นจริงแล้ว ฝ่ายรัฐบาลยังคงยืนยันว่า การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจนั้นต้องอาศัยกลไกทางเศรษฐกิจหลายระดับ และใช้เวลาในการแก้ไขปัญหา เป็นต้นว่า ระดับนโยบาย ระดับปฏิบัติ (กระทรวง ทบวง กรม) และฝ่ายนิติบัญญัติ

(ในเรื่องที่เกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมาย) ไม่ใช่เป็น “superpower” อย่างที่เข้าใจ (จักรมณท์ ผาสุกวณิช “การอภิปรายเรื่อง กรอ. รัฐและเอกชน ความพร้อมที่ทุกคนรอคอย” ในการสัมมนาหอการค้าทั่วประเทศ ครั้งที่ 5, วันที่ 20-21 พฤศจิกายน 2530)

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ภาคเอกชนกับภาครัฐต่างมีเป้าหมายต่างกันเกี่ยวกับบทบาทของ กรอ. ในกระบวนการตัดสินใจดำเนินนโยบาย การจำกัดบทบาทของ กรอ. ให้เป็นเพียงที่ปรึกษาที่ย่อมแสดงถึงแนวทางการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับพลังเศรษฐกิจที่เข้มแข็งมากที่สุดของภาคเอกชนได้เป็นอย่างดีสำหรับพลังอื่น ๆ เช่น กลุ่มเกษตรกรและกลุ่มผู้ใช้แรงงานนั้น อำนาจทางเศรษฐกิจมีอยู่น้อยเป็นธรรมดา และการจัดตั้งองค์กรก็ยังคงตกเป็นฝ่ายที่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐอย่างเคร่งครัด บทบาทในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายจึงมีอยู่น้อยมาก

(2) วิถีและความมากน้อยของการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย

ลำพังการได้รับแต่งตั้งให้เข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการชุดหนึ่งชุดใดนั้นเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นต่อการมีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจของคณะกรรมการชุดนั้น แต่ก็ยังมีเงื่อนไขที่พอเพียงต่อการมีบทบาทในการกำหนดทิศทางของนโยบาย ทั้งนี้เนื่องจากการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจหมายถึง กระบวนการมีใช้ตัวโครงสร้าง ดังนั้นวิถีและความมากน้อยของการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ *เชิงนโยบาย* จึงเป็นจุดสำคัญในการกำหนดว่า ใครมีอิทธิพลและอำนาจมากน้อยเพียงใดต่อการผลักดันนโยบาย

วิถีของการมีส่วนร่วมมีหลายวิถีด้วยกัน และแต่ละวิถีก็มีความเข้มข้นมากน้อยต่างกัน ตั้งแต่ ร่วมรับรู้ ร่วมด้วยการให้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมด้วยการให้ความเห็น-ให้คำปรึกษา ร่วมด้วยการร่วมตัดสินใจโดยมีอำนาจในการตัดสินใจ เป็นต้น

การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของไทยจึงขึ้นอยู่กับโครงสร้างและกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจโดยส่วนรวม และในส่วนตัวย่อยและในการจะสรุปว่ากลุ่มใดมีส่วนร่วมในระดับใด และในความเข้มข้นมากน้อยเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความต่อเนื่องของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิง

นโยบายด้วย มิใช่เป็นเพียงการมีส่วนร่วมแต่เพียงชั่วคราวชั่วคราว หากจะต้องเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของโครงสร้างและกระบวนการตัดสินใจนั้น

พิจารณาในแง่ที่จะพบว่า โครงสร้างและกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของไทยนั้น ยังคงเป็นโครงสร้างและกระบวนการปกติที่ประกอบไปด้วยกลไกของระบบราชการเป็นหลัก มากกว่ากลไกของระบบการเมือง แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงในทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองก็ตาม แต่โครงสร้างใหม่ ๆ เหล่านี้ก็ยังไม่มีความเป็นสถาบัน และมักจะเป็นโครงสร้างที่ขาดความเป็นอิสระ ส่วนโครงสร้างที่มีความเป็นอิสระก็มักจะอยู่นอกขอบวงแห่งอำนาจการตัดสินใจเชิงนโยบายที่แท้จริง

การที่กลุ่มพลังทางเศรษฐกิจ เช่น กลุ่มชาวไร่อ้อย กลุ่มโรงสี หอการค้า กลุ่มผู้ใช้แรงงาน จะมีการเคลื่อนไหวเป็นครั้งคราว เพื่อกดดันนโยบายของรัฐบาลนั้นก็สะท้อนถึงการที่กลุ่มเหล่านี้ไม่อาจอาศัยโครงสร้างและกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายที่ฝ่ายรัฐเป็นผู้กำหนดให้มีขึ้น เพื่อเป็นกรอบกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนด้วยกันเองได้ เมื่อเป็นเช่นนี้พลังใหม่ๆที่เกิดขึ้นภายในระบบเศรษฐกิจเมื่อจะเข้ามามีความสัมพันธ์กับระบบราชการ จึงต้องได้รับการกลั่นกรองจากพลังอำนาจทางการเมืองของระบบราชการเสียก่อนไม่ว่าจะเป็นในแง่ของวิถีความสัมพันธ์ องค์กรประกอบของคณะกรรมการ ระเบียบวิธีการดำเนินงาน แม้ว่าในระบบการเมืองเองก็เช่นกัน โครงสร้างและกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติก็มีได้ปลอดจากการควบคุมของโครงสร้างอำนาจเดิมของระบบราชการ เพราะภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยที่พลังทางการเมืองของพรรคการเมืองยังอ่อนแอและไม่เป็นอิสระนั้น ฝ่ายบริหารสามารถแทรกแซงได้ทั้งจากช่องทางของวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งกับจากช่องทางสภาผู้แทนราษฎร โดยผ่านทางส่วนของพรรคการเมืองที่ฝากตัวไว้กับพลังอำนาจในระบบราชการ พลังอิสระนอกกรอบราชการจึงเผชิญกับความยากลำบากในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย เพราะกลไกของระบบราชการเป็นผู้กำหนดยุทธภูมิทางการเมือง ตลอดจนกระบวนการตัดสินใจและระเบียบวิธีการของกระบวนการตัดสินใจนั้น กรณีการตัดสินใจเรื่องเขื่อนน้ำโจน เป็นตัวอย่างที่ดีของการเปิดโอกาสให้กลุ่มพลังอิสระเข้ามามีส่วนร่วมได้ แต่ได้มีอำนาจการต่อรองที่แท้จริง เพราะการเคลื่อนไหวอิสระที่ดำเนินอยู่อย่างต่อเนื่องต้องมีข้อจำกัดลงเมื่อตัวแทนของกลุ่มพลังต่าง ๆ ที่คัดค้านตัดสินใจเข้าไปอยู่ภายใต้โครงสร้างชั่วคราวของกระบวนการตัดสินใจ เพื่อแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งดังกล่าว

เมื่อภาพรวมของโครงสร้างและกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของไทยมีลักษณะเน้นหนักไปในอาณานิคมของภาครัฐมาก โดยภาคเอกชนและภาคประชาชนมีส่วนร่วมเป็นตัวประกอบเช่นนี้แล้ว ก็ย่อมเป็นที่แน่นอนว่าการเปลี่ยนแปลงทางด้านนโยบายเศรษฐกิจที่จะต้องได้รับแรงสนับสนุนมาจากภายในกลุ่มนักวางแผนและนักวิชาการเป็นสำคัญ แต่พลังกดดันจากภายนอกไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในเศรษฐกิจ-การเมืองระหว่างประเทศก็ดี หรือนโยบายของสหรัฐอเมริกาซึ่งมีความสำคัญต่อความคิดและโครงสร้างอำนาจของสังคมไทยก็ดี ย่อมมีส่วนสำคัญในการทำให้รัฐต้องเผชิญหน้ากับตนเองในการปรับปรุงกลไกของรัฐให้อยู่ในลักษณะที่จะรับกับผลสะท้อนจากการเปลี่ยนแปลงได้ โครงสร้างย่อยใหม่ ๆ ที่จัดทำและส่งเสริมอยู่ เช่น หอการค้า กิติ กรอ. กิติ จำต้องมีบทบาทอย่างแท้จริงในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญ ๆ และมีผลกระทบโดยตรงต่อผลประโยชน์ท้องถิ่น ปัญหาอยู่ที่การคลายตัวของอำนาจรัฐจะเป็นไปอย่างรวดเร็วหรือล่าช้า เพราะรัฐจะต้องเผชิญกับการกดดันมากขึ้น ทั้งจากกลุ่มยุทธศาสตร์ของผู้ได้เปรียบ และกลุ่มประชาชนผู้เสียเปรียบ เราจะต้องเฝ้าดูการจัดการกับความตึงเครียดที่จะเกิดขึ้นนี้ต่อไปอย่างใกล้ชิดในปลายทศวรรษนี้

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. "การผูกขาดทางเศรษฐกิจและการครอบงำทางการเมืองในประเทศไทย" *วารสารธรรมศาสตร์* 10, 3 (กันยายน 2524).

_____. *การเปลี่ยนแปลงของธุรกิจไทยในรอบ 25 ปี* เอกสารวิชาการหมายเลข 23 เพื่อประกอบการสัมมนา สองศตวรรษรัตนโกสินทร์ : ความเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย มิถุนายน 2525.

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สี่ พ.ศ. 2520-2524* กรุงเทพฯ : บริษัทตะวันนา จำกัด 2520.

_____. *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ห้า พ.ศ. 2525-2529* กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2525.

.....แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่หก
พ.ศ. 2530-2534. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น, 2530.

จักรมณต์ ผาสุกวนิช. "กรอ. รัฐและเอกชนความร่วมมือที่ทุกคนรอคอย" การ
อภิปรายในการสัมมนาหอการค้าทั่วประเทศ ครั้งที่ 5 วันที่ 20-21
พฤศจิกายน 2530.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. รัฐ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2530.

....."ทฤษฎีระบบการเมืองไทย : กรอบการวิเคราะห์ที่ตรรกษณ์
รัฐ" ปรากฏในโครงการเฉลิมพระเกียรติ เนื่องในวโรกาสสมโภช 60
ชันษาของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จัดโดย คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ตุลาคม 2530.

ตระกูล มีชัย. "ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจเอกชนและข้าราชการกับการเมือง
ไทย" วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครองบัณฑิต
วิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526.

นริศ ชัยสูตร, วรากรณ์ สามโกเศศ, ชื่นฤทัย พรภัทรกุล. "โครงสร้างและ
ปัญหาของสถาบันการเงินในระบบเศรษฐกิจไทย" บทบทความเสนอใน
การสัมมนาทางวิชาการ 2530 เรื่อง ความมั่นคงของสถาบันการเงิน,
คณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 19-20 กุมภาพันธ์ 2530.

ประอรรัตน์ บุรณมาตร. หลวงวิจิตรวาทการกับบทละครประวัติศาสตร์ (กรุงเทพฯ
: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528).

พิศาล มูลศาสตร์สาทร. "กระทรวงมหาดไทยกับนโยบาย กรอ. จังหวัด" คำ
บรรยายในการสัมมนาหอการค้าทั่วประเทศ ครั้งที่ 5 ณ โรงแรมดุสิต-
ริสอร์ท วันที่ 20 พฤศจิกายน 2530.

ไพจิตร เอื้อทวิกุล. "การพัฒนาประเทศกับโครงการที่มีการลงทุนขนาดใหญ่การ
สนทนทางวิทยุ ททท. โครงการศึกษานโยบายสาธารณะทางวิทยุ
สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 12 กันยายน 2530.

สถาบันนโยบายศึกษา

Institute of Public Policy Studies (IPPS)

.....

สถาบันนโยบายศึกษา จัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2528 เป็นสถาบันเอกชนที่ไม่มุ่งหวังผลกำไร มีวัตถุประสงค์และกิจกรรมในการศึกษาวิจัยและนำเสนอ นโยบายสาธารณะ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และการพัฒนาระบบรัฐสภาในประเทศไทย

.....

แนวทางการดำเนินงาน

สถาบันนโยบายศึกษาเป็นองค์กรเล็ก ๆ ที่มีแนวทางการดำเนินงานที่เน้นการสร้างความร่วมมือแบบเครือข่ายกับนักวิชาการ หน่วยงานภาครัฐ เอกชน และประชาชนในระดับต่างๆ

จุดยืนของสถาบันนโยบายศึกษา คือ การค้นหาและนำเสนอทางเลือกเชิงนโยบาย การสร้างโอกาสให้มีการนำเสนอข้อคิดที่แตกต่าง และแสวงหาจุดร่วมระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในสังคม ทั้งนี้โดยยึดถือข้อมูลและเหตุผลเป็นสำคัญ

.....

วัตถุประสงค์

1. เพื่อนำเสนอประเด็นปัญหาสำคัญทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในสังคมประชาธิปไตย และสนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในประเด็นปัญหาเหล่านี้ เพื่อเผยแพร่แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและเสนอทางเลือกในเชิงนโยบาย
2. ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นด้านนโยบาย และให้ความร่วมมือกันระหว่างนักวิชาการ สมาชิกรัฐสภา สมาชิกสถาบันตัวแทนต่างๆ (อาทิ สมาจังหวัด หอการค้า) ข้าราชการ องค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชนและสาธารณชนทั่วไป
3. เพื่อสนับสนุนการพัฒนาสถาบันตัวแทนประชาชน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกระบวนกรกำหนดนโยบายในทุกๆ ระดับ
4. เพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร กิจกรรมนโยบายสาธารณะ และ

สนับสนุนการศึกษาทางการเมืองในเรื่องนิติบัญญัติและการบริหาร ตลอดจนถึงแง่มุมอื่นๆ ของสังคมประชาธิปไตย

5. เพื่อส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และความชำนาญในกิจการนิติบัญญัติและการบริหาร ระหว่างภาครัฐบาล เอกชน และประชาชนในประเทศไทยและประเทศต่าง ๆ

.....

โครงการ

- สถาบันนโยบายศึกษาดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ดังนี้
- สัมมนาและฝึกอบรม
- วิจัย
- สิ่งพิมพ์ (จดหมายข่าว เอกสารสัมมนา เอกสารวิจัย เอกสารนโยบาย เอกสารข้อมูล และหนังสือ)
- สื่อความรู้ทางการเมือง (รายการวิทยุ รายการโทรทัศน์ วิทยุทัศน์ ปฏิทิน แผนที่ เกมการเมือง)

.....

“โครงการค่ายเยาวชนการเมือง” มีวัตถุประสงค์ให้นักศึกษาที่มีภูมิลำเนาในกรุงเทพฯ ได้ศึกษาดูงานภาคสนามแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับนักศึกษาต่างจังหวัดเพื่อเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจเรื่องการเมืองการบริหารภูมิภาคและท้องถิ่น สถาบันนโยบายศึกษาจัดโครงการนี้ปีละ 2 ครั้ง โดยร่วมมือกับสถาบันการศึกษาในจังหวัดต่าง ๆ

.....

พบกับรายการ “โครงการศึกษานโยบายสาธารณะทางวิทยุ” ดำเนินรายการโดย ศ.ดร.สมศักดิ์ ชูโต และคุณดุษฎี ณ บางน้อย ทุกวันเสาร์ เวลา 17.00-18.00 น. ทางสถานีวิทยุ ททท.เอ.เอ็ม. 1494 และวันอาทิตย์ เวลา 06.00-07.00 น. สถานีวิทยุ กทม. เอ.เอ็ม. 873

.....

สถาบันนโยบายศึกษาประสงค์ที่จะเผยแพร่วิดิทัศน์ รายการโทรทัศน์ชุด “สู่สังคมประชาธิปไตย” และ “สังคมสัมพันธ์” ซึ่งออกอากาศทางสถานีวิทยุโทรทัศน์ช่อง 11 ในระหว่างปี พ.ศ. 2535-2537 แก่ผู้สนใจเพื่อเป็นสื่อเสริมการเรียนการสอน และเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในปัญหาสาธารณะต่าง ๆ

.....

จดหมายข่าวรายเดือน “ปฏิรูปการเมือง” นำเสนอสาระข้อมูล และบทวิเคราะห์ทางการเมือง และนโยบายสาธารณะ เป็นอภินันทนาการแก่สมาชิกของสถาบันฯ และสถาบันการศึกษาที่สนใจ

.....

สนใจสมัครเป็นสมาชิกเพื่อรับจดหมายข่าว และส่วนลดราคาสิ่งพิมพ์ และสื่อต่าง ๆ ของสถาบันนโยบายศึกษา (IPPS) ได้ที่ 99/146 ซอยหมู่บ้านงามวงศ์วาน ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900 โทร. 9411832-3 โทรสาร 9411834 (ค่าสมาชิก 500 บาท ตลอดชีพ)

.....

สิ่งพิมพ์สถาบันนโยบายศึกษา

อุตสาหกรรมต่างจังหวัด (2536) โฆสิต บั่นเปี่ยมราษฎร์	60 บาท
การไต่สวนสาธารณะ : มาตรการยุติข้อขัดแย้ง ในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (2536) (พร้อมสรุปสัมมนาท้ายเล่ม) แก้วสรร อติโพธิ	50 บาท
มติสำคัญของคณะรัฐมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจ ยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (2536) รังสรรค์ ณะพรพันธุ์	600 บาท
โครงการพัฒนาจังหวัด (2536) ตระกูล มีชัย	80 บาท
ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.....(2536) เกียรติชัย ณ นคร	80 บาท
วัฒนธรรมกับการสร้างสังคมการเมืองประชาธิปไตย (2537) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	15 บาท
โครงสร้างและกลไกทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 2 2537) อมร จันทรสมบูรณ์	60 บาท
คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) ทางออกของประเทศไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2 2537) อมร จันทรสมบูรณ์	60 บาท
ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อการปฏิรูปทางการเมือง ตามแนวทางคอนสติติวชันแนลลิสม์ (2537) อมร จันทรสมบูรณ์	40 บาท
สยามสู่ศตวรรษที่ 21 (พิมพ์ครั้งที่ 2 2537) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	50 บาท
บริษัท การบินไทย จำกัด (2537) บัณฑิต จันทรโรจนกิจ	120 บาท

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (2537)	80 บาท
บัณฑิต จันทรีโรจนกิจ	
กัลยา อุดมวิทิต	
วิมลรัตน์ สุขเจริญ	
โครงการทางด่วนพิเศษขั้นที่สอง (2537)	50 บาท
วิมลรัตน์ สุขเจริญ	
งบประมาณจังหวัด (2537)	60 บาท
ชัยอนันต์ สมุทวณิช	
สภาตำบล (2537)	150 บาท
ตระกูล มีชัย	
นโยบายพรรคการเมืองไทยในการเลือกตั้ง 2538 (2538)	20 บาท
กীরติพงศ์ แนวมาลี	
ณัฐทยา ขวัญรักษ์	
ประจักษ์ ก้องกีรติ	
วิน พรหมแพทย์	
กระบวนการทัศน์ใหม่ในการศึกษารัฐและสังคม (พิมพ์ครั้งที่ 2 2538)	40 บาท
ชัยอนันต์ สมุทวณิช	
การปฏิรูปทางการเมือง (2538)	20 บาท
ชัยอนันต์ สมุทวณิช	
100 ปี แห่งการปฏิรูประบอบราชการ วิวัฒนาการของอำนาจรัฐ และอำนาจการเมือง (พิมพ์ครั้งที่ 2 2538)	150 บาท
ชัยอนันต์ สมุทวณิช	
Policies of Thai Political Parties in the 1995 General Election (1995)	50 บาท
Kiratipong Naewmalee, Nattaya Kuanrak Prachak Kongkirati, Win Phromphaet (Translated and edited by Santhad Atthaseree, David Peters, Parichart Chotiya)	

การกระจายอำนาจ (2538) ตระกูล มีชัย	100 บาท
ผ่าทางตันการเมืองไทย (2538) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	20 บาท
ไตรลักษณ์รัฐกับการเมืองไทย (2538) ชัยอนันต์ สมุทวณิช	150 บาท

สื่อความรู้ทางการเมืองของสถาบันนโยบายศึกษา

วงเวียนประชาธิปไตย	80 บาท
แผนที่เส้นทางประชาชน-ถนนประชาธิปไตย	25 บาท
Road of Democracy Map	40 บาท
ไฟการเมือง	100 บาท
เกมการเมือง (Political Monopoly)	200 บาท

สนใจกรุณาติดต่อ สถาบันนโยบายศึกษา 99/146 ซอยหมู่บ้านงามวงศ์วาน
ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900 โทรศัพท์ 941-1832,
941-1833 โทรสาร 941-1834



“การทำความเข้าใจกับพลวัตของ
ไตรลักษณ์รัฐนี้ย่อมช่วยให้เรามี
ความสามารถ มีเข็มนักที่เจาะยี่โก
เห็นแนวทางการเปลี่ยนแปลงของ
ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม
ไทยในอนาคตได้ ปัญหาในการศึกษา
รัฐกับสังคมไทย จึงไม่ใช่การตอบ

คำถามว่าทุนนิยมไทยสถาปนาในช่วงใดกับแน่ แต่อยู่ที่ลักษณะ
ของทุนนิยมไทยและความสัมพันธ์ที่มีต่อกลไกของรัฐ และเรา
ต้องระลึกอยู่เสมอว่าไตรลักษณ์รัฐของไทยนั้น เป็นสภะรัฐ
(active state) ซึ่งมีดีทั้งสาม คือ ความมั่นคง การพัฒนา
ประชาธิปไตย ประสานกันเป็นพลังที่ผลักดันให้ไตรลักษณ์รัฐ
มีความสามารถในการปรับตัว (adaptive capacity) สูง
โดยเฉพาะการเลือกใช้กลไกด้านการปราบปรามกับกลไกด้าน
อุดมการณ์พร้อมๆกัน สลับกัน และการวางจุดเน้นที่สอดคล้อง
กับการพัฒนาของพลังที่ท้าทายอำนาจรัฐและอำนาจกลไกรัฐ
มีความสามารถในการกลืนกลาย (assimilative capacity)
สูงวนโดยพลรวมแล้ว การเปิดล้อมรัฐโดยพลังทางสังคมกระทำ
ได้ลำบาก”

ไตรลักษณ์รัฐกับการเมืองไทย

ISBN 974-89655-0-3



9 789748 965505

C 112

2000

150 บาท