



สถาบันพระปกเกล้า

KPI  
YEARBOOK

2558



# นิสอำนาจ

ในการเมืองการปกครองไทย

## ดูอำนาจ ในการเมืองการปกครองไทย

สถาบันพระปกเกล้า

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data.

สถาบันพระปกเกล้า.

ดูอำนาจในการเมืองการปกครองไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2558.

292 หน้า.

1. ไทย--การเมืองการปกครอง. I. ชื่อเรื่อง.

320.9593

ISBN = 978-974-449-826-7

ชลธ.58-19-1000.200

คณะผู้จัดทำ รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล  
นางสาวธีรพรรณ ใจมั่น  
นายภควัต อัจฉริยปัญญา

พิมพ์ครั้งที่ 1 สิงหาคม พศ. 2558

จำนวน 1,000 เล่ม

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

จัดพิมพ์โดย

สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐศาสนภักดี ชั้น 5

เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง

เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 02 - 1419563-77

โทรสาร 02-1438175

เว็บไซต์ [www.kpi.ac.th](http://www.kpi.ac.th)

พิมพ์ที่

บริษัท เอ.พี. กราฟิก ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด

745 ถนนนครไชยศรี แขวงนครไชยศรี

เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300

โทรศัพท์ 02-243-9040-4

โทรสาร 02-243-3225

# บทนำ



สถาบันพระปกเกล้า ในฐานะสถาบันทางวิชาการที่มีบทบาทในการส่งเสริมและพัฒนาประชาธิปไตย ได้จัดทำหนังสือ **KPI YEARBOOK 2558 “คูลอำนาจในการเมืองการปกครองไทย”** ขึ้นมาเพื่อเป็นการรวบรวม สังเคราะห์ วิเคราะห์ เหตุการณ์ และสถานการณ์ทางการเมืองการปกครอง และปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2557 – 2558 ซึ่งในช่วงปีดังกล่าวเป็นช่วงที่ประเทศไทยกำลังเข้าสู่สถานการณ์และบรรยากาศแห่ง “การปฏิรูป” และ “การยกร่างรัฐธรรมนูญ” ดังนั้น เพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจในสภาพบริบทที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าว สถาบันจึงได้รวบรวมบทความทางวิชาการจำนวน 8 เรื่อง ซึ่งเป็นมุมมองจากผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนักวิชาการและนักปฏิบัติด้านรัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ สันติศึกษา รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และนักสื่อสารมวลชน และด้วยความหลากหลายของผู้เขียนที่ทรงคุณวุฒิทำให้ KPI YEARBOOK 2558 เล่มนี้มีเนื้อหาที่เป็นการอธิบายถึง “คูลอำนาจ” ที่หลากหลายมิติ

## คูลอำนาจ : การพัฒนาประชาธิปไตย

เริ่มจากบทความเรื่อง “คูลอำนาจทางการเมืองของไทยจากมุมมองทฤษฎีการปกครองแบบผสม” โดย รองศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร อาจารย์

ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยรองศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ พยายามที่จะอธิบายถึงพัฒนาการและความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในทางการเมืองไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งดุลอำนาจต่างๆ ในการเมืองไทย ซึ่งในการอภิปรายครั้งนี้ ได้นำเอาทฤษฎีการปกครองแบบผสม (The theory of the mixed constitution) มาเป็นกรอบในการอภิปรายสิ่งที่เรียกว่า “ความแกว่งไปแกว่งมา” ของอำนาจทางการเมือง

หลายครั้งมักจะมีการตั้งคำถามเกี่ยวกับบทบาท ความสมดุลกันระหว่าง “ทหาร” “การยึดอำนาจ” “ความมั่นคง” และ “ประชาธิปไตย” ดังนั้น **ศาสตราจารย์ ดร.สุรชาติ บำรุงสุข** อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จึงได้เขียนบทความเรื่อง “Democracy 3.5 เมื่อลมประชาธิปไตยพัดหวน” เพื่ออธิบายถึงบทบาทของทหารและกองทัพกับการเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นประชาธิปไตย โดยแบ่งช่วงเวลาออกเป็น 3 ช่วง คือ ช่วงคลื่นลูกที่หนึ่ง คลื่นลูกที่สอง และคลื่นลูกที่สาม จากนั้นผู้เขียนได้วิเคราะห์ให้เห็นถึงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงรัฐประหาร 2557 บทความนี้ปิดท้ายด้วยความท้าทายที่จะเกิดขึ้นกับรัฐบาลทหาร ผู้นำทหาร และอนาคตการเมืองไทย

อีกบทความหนึ่งที่น่าสนใจ คือ บทความเรื่อง “วิกฤติการณ์ประชาธิปไตย ประชาธิปไตย และทางออกที่เป็นประชาธิปไตย” โดย **ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์** ประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ผู้เขียนเริ่มต้นบทความด้วยการอธิบายถึงวิกฤติการณ์ประชาธิปไตย และเริ่มเน้นประเด็นปัญหาเรื่องประชาธิปไตยเสียงข้างมากก่อให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมา และเน้นย้ำว่าการเมืองในระบอบประชาธิปไตยโดยเสียงข้างมากต้องการกลไกทางสถาบันในการตรวจสอบและควบคุมเสียงข้างมาก ผู้เขียนพยายามจะชี้ให้เห็นว่าถึงความสัมพันธ์กันระหว่างความเหลื่อมล้ำกับประชาธิปไตยเพื่อที่จะโยงให้เห็นถึงคำว่า “นโยบายประชานิยม” ผู้เขียนจบเนื้อหาของบทความไว้อย่างน่าสนใจด้วยการนำเสนอทางออกว่าด้วยการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทยให้มีความเข้มแข็ง โดยเพิ่มกลไกตรวจสอบถ่วงดุลโดยรัฐสภาควบคู่ไปกับการสร้างวินัยทางการเมืองคลัง

สำหรับบทความในส่วนต่อมา เป็นบทความเกี่ยวกับการสำรวจและนำเสนอเกี่ยวกับบรรยากาศของความขัดแย้งและแนวทางการสร้างการปรองดองในสังคมไทย โดย **รองศาสตราจารย์ ดร.โคทม อาริยา** ที่ปรึกษาสถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล ได้นำเสนอบทความเรื่อง “**การปรองดองในสังคมประชาธิปไตยไทย**” อันเป็นการอธิบายบริบทของความปรองดองและการเสนอแนวทางเพื่อให้เกิดความปรองดองในสังคมไทย การอธิบายเริ่มจากการทำให้ผู้อ่านได้เข้าใจในพัฒนาการทางการเมืองในเชิงโครงสร้าง จากนั้นเป็นการพิจารณาประเด็นเรื่องความปรองดองในมิติทางวัฒนธรรม แล้วจึงวิเคราะห์ตัวละครที่เกี่ยวข้องรวมทั้งสาเหตุ “**ความขัดแย้ง**” ที่ทำให้ต้องมีการกล่าวพูดถึง “**การปรองดอง**” ไม่เพียงเท่านั้นผู้เขียนได้อภิปรายไปถึงพลวัตและอุปสรรคในการจะสร้างความปรองดอง ก่อนที่จะจบด้วยการนำเสนอว่าแนวทางในการสร้างความปรองดองนั้นควรใช้วิถีทางวัฒนธรรมร่วมกับการแก้ปัญหาในเชิงโครงสร้าง

### **ดุลาอำนาจ : การรวมศูนย์และกระจายอำนาจ**

บทความเรื่อง “**ดุลาอำนาจรัฐ ท้องถิ่น และประชาชน : การกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่น**” ของ **รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย** เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า เป็นการอธิบายให้เห็นถึงการปรับเปลี่ยนดุลาอำนาจจากที่รวมศูนย์ไว้ส่วนกลางมาสู่การกระจายอำนาจการบริหาร การปกครอง มาสู่ท้องถิ่นและประชาชน บทความนี้เริ่มจากการฉายภาพให้เห็นถึงพัฒนาการของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ผลลัพธ์ของการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้น ทั้งยังชี้ให้เห็นถึงอนาคตของการกระจายอำนาจในฐานะที่เป็นการสร้างดุลยภาพและดุลาอำนาจใหม่ในการบริหารราชการแผ่นดินและการให้บริการแก่ประชาชน และผมได้สะท้อนถึงความคาดหวังต่อการกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่นในอนาคตในตอนท้ายของบทความ

**ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา** อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นำเสนอบทความเรื่อง “**การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นบนเส้นทางการกระจายอำนาจของไทย**” โดยเริ่มจากการตั้งคำถามว่าประเทศไทย

มีการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วม 18 ปี หากแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น หรือเศรษฐกิจของเมืองของตนเองอย่างไร ทำได้หรือทำไม่ได้ เพราะเหตุใด ผู้เขียนเริ่มนำเสนอคำตอบจากการเล่าถึงบทบาทและความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น จากนั้นชี้ให้เห็นถึงกิจกรรมด้านการพัฒนาเศรษฐกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน เพื่อจะชี้ให้เห็นถึง “เหตุ” ที่ทำให้ขาดการทำงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นอย่างแท้จริง ตอนท้ายของบทความผู้เขียนได้นำเสนอกรณีศึกษาสำหรับการก้าวข้ามข้อจำกัดของการกระจายอำนาจในปัจจุบันเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

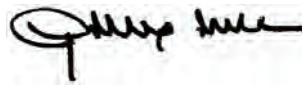
### คุณอำนาจ : การขับเคลื่อนการปฏิรูปสังคม

ส่วนสุดท้าย เป็นบทความที่เกี่ยวกับการขับเคลื่อนการปฏิรูปสังคม โดย *ดร.ถวิลวดี บุรีกุล* ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า ได้เขียนบทความ เรื่อง “**ธรรมาภิบาล: กลไกสำคัญในการปฏิรูปเพื่อพัฒนาประเทศ**” โดยเริ่มจากการอธิบายถึงความหมาย ความสำคัญ หลักการ และเหตุผลที่จะต้องมี “**ธรรมาภิบาล**” จากนั้นได้นำเสนอเนื้อหาที่สะท้อนให้เห็นถึงผลของธรรมาภิบาลต่อการพัฒนาประเทศ การพัฒนาประชาธิปไตย นอกจากนี้ในบทความนี้ยังได้ถ่ายทอดให้เห็นถึงความสำเร็จของต่างประเทศในการนำหลักการธรรมาภิบาลไปใช้ ช่วงท้ายผู้เขียนได้เสนอแนวทางที่จะทำให้ธรรมาภิบาลมีความยั่งยืน

บทความสุดท้ายในเล่ม เป็นบทความของ *คุณประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์* ผู้อำนวยการบริหารสถาบันอิศรา เรื่อง “**สื่อกับการละเมิดสิทธิเด็ก : การปฏิรูปกลไกการกำกับดูแล**” เนื่องจากผู้เขียนเห็นว่าสื่อมวลชนมักจะถูกตั้งคำถามและถูกวิพากษ์วิจารณ์จากสังคมว่ามีส่วนในการสร้างความเกลียดชังระหว่างฝ่ายต่างๆ และเป็นชนวนเหตุนำสู่ความรุนแรงทางการเมือง ดังนั้น ในบทความนี้ผู้เขียนจึงได้ศึกษาและทบทวนให้เห็นถึงบทบาทและการทำหน้าที่ของสื่อมวลชน โดยเริ่มจาก

การพิจารณาประเด็นเรื่องเสรีภาพของสื่อ การนำเสนอข่าวและภาพของสื่อ จากนั้นจึงเป็นการนำเสนอเนื้อหาที่เกี่ยวกับกลไกการกำกับดูแลสื่อมวลชน 4 ประการ และท้ายสุดผู้เขียนจบลงด้วยการนำเสนอถึงแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับดูแลสื่อมวลชน

บทความทั้ง 8 เรื่องดังกล่าวข้างต้นล้วนเป็นการสำรวจสถานะ ปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายใต้บริบทแวดล้อมทางการเมือง และเป็นการฉายภาพ ปรากฏการณ์ต่างๆ ในช่วง พ.ศ. 2557 – 2558 ที่ผ่านมา สถาบันพระปกเกล้าหวังว่าหนังสือเล่มนี้จะเป็นเครื่องมือที่ทำให้สังคมได้เกิดความรู้ และการเรียนรู้ มีความเข้าใจในประเด็นต่างๆ ภายใต้ขอบเขตเรื่อง “ดูอ่าน” ในการเมืองการปกครองไทย และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือฉบับนี้จะเป็นความรู้อันนำไปสู่แนวทางการแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนาการเมืองไทยให้มีความเป็นประชาธิปไตยที่ยั่งยืนต่อไป



(รองศาสตราจารย์ วุฒิสาร ตันไชย)

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

## ดุลอำนาจ : การพัฒนาประชาธิปไตย

- 1 ดุลอำนาจทางการเมืองของไทยจากมุมมองทฤษฎีการปกครองแบบผสม 3  
รองศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร
- 2 Democracy 3.5 เมื่อลมนประชาธิปไตยพัดหวน 41  
ศาสตราจารย์ ดร.สุรชาติ บำรุงสุข
- 3 วิถีการณัฒประชาธิปไตย ประชาชนิยม และทางออกที่เป็นประชาธิปไตย 101  
ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์
- 4 การปรองดองในสังคมประชาธิปไตยไทย 127  
รองศาสตราจารย์ ดร.โคทม อารียา

## ดุลอำนาจ : การรวมศูนย์และกระจายอำนาจ

- 5 ดุลอำนาจรัฐ ท้องถิ่น และประชาชน : การกระจายอำนาจ 159  
และการบริหารท้องถิ่น  
รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย
- 6 การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น บนเส้นทางการกระจายอำนาจของไทย 205  
ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา

## ดุลอำนาจ : การขับเคลื่อนการปฏิรูปสังคม

- 7 ธรรมาภิบาล: กลไกสำคัญในการปฏิรูปเพื่อพัฒนาประเทศ 237  
ดร.ถวิลวดี บุรีกุล
- 8 สื่อกับการละเมิดสิทธิเด็ก : การปฏิรูปกลไกการกำกับดูแล 263  
ประสงค์ เลิศรตนวิสุทธิ





KPI  
YEARBOOK

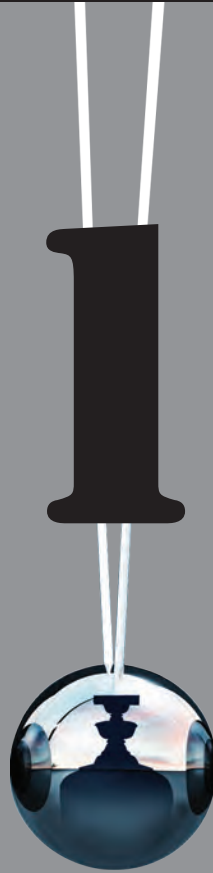
2558

○ .....  
ดุลอำนาจ :  
การพัฒนาประชาธิปไตย



KPI  
YEARBOOK

2558



ดูลอำนาจทางการเมืองของไทย  
จากมุมมองทฤษฎีการปกครองแบบผสม

“...มีความเห็นพ้องต้องกัน  
อย่างน่าทึ่งเกี่ยวกับความชอบธรรม  
ของเสรีประชาธิปไตย (liberal democracy)  
ในฐานะที่เป็นระบบของการปกครอง  
ที่ได้เกิดขึ้นไปทั่วทั้งโลกตลอดช่วงเวลาไม่กี่ปีมานี้  
ด้วยเสรีประชาธิปไตย (liberal democracy)  
มีชัยเหนืออุดมการณ์คู่แข่ง อย่างเช่น  
ระบอบพระมหากษัตริย์ที่สืบสายโลหิต,  
ฟาสซิสต์ และล่าสุดก็คือ คอมมิวนิสต์...  
เสรีประชาธิปไตย (liberal democracy)  
อาจจะสถาปนา ‘จุดหมายปลายทางของ  
วิวัฒนาการของอุดมการณ์ของมนุษยชาติ’  
และเป็นรูปแบบสุดท้ายของการปกครอง  
ของมนุษย์’ และได้มาพาให้มาถึง  
‘จุดสุดยอดของประวัติศาสตร์’  
(the end of history)”

# ดุลอำนาจ ทางการเมืองของไทย จากมุมมองทฤษฎี การปกครองแบบผสม<sup>1</sup>

รองศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร\*



\* อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> ในย่อหน้าสุดท้ายของบทความเรื่อง “มหाराชา, ราชาปราชญ์, ธรรมราชา, และราชาผู้ทรง  
ภูมิธรรม: แนวคิดและการประยุกต์ใช้” ผู้เขียนได้ทิ้งท้ายไว้ว่า “ดังนั้น ในที่สุดแล้ว ระบบการ  
ปกครองที่ดีอาจจะหมายถึง ระบบที่ไม่จำเป็นต้องมี ‘ใคร’ ไม่ว่าจะเป็น เอกบุคคล, คณะบุคคล,  
หรือ มหาชน’ ที่ ‘ทรงภูมิธรรม’ แต่ระบบการปกครองที่ดีที่ไม่จำเป็นต้องคาดหวังให้มีใครทรง  
ภูมิธรรม คือ ระบบการปกครองที่ไม่มีใครที่จะสามารถครองอำนาจสูงสุด (absolute power)  
ได้ ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนั้น เราก็ไม่จำเป็นต้องถวิลหาให้ ‘ใคร’ ไม่ว่าจะเป็นเอกบุคคล, คณะบุคคล,  
หรือ มหาชน’ ต้อง ‘ทรงภูมิธรรม’ อีกต่อไป และระบบการปกครองที่ว่านี้ก็คือ ระบบการ  
ปกครองแบบผสม (mixed constitution) ซึ่งไม่อยู่ในเงื่อนไขและวิสัยที่ผู้เขียนจะขยายความ  
ณ ที่นี่” ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า บทความเรื่อง “ดุลอำนาจทางการเมืองของไทยจากมุมมองทฤษฎี  
การปกครองแบบผสม” ชิ้นนี้ จึงเป็นหนึ่งในส่วนต่อในประเด็น “การปกครองแบบผสม” ที่ได้เคย  
กล่าวไว้ ผู้สนใจโปรดดู ไชยันต์ ไชยพร, “มหाराชา, ราชาปราชญ์, ธรรมราชา, และราชา  
ผู้ทรงภูมิธรรม: แนวคิดและการประยุกต์ใช้” ใน ธรรมราชา (Dharmaraja) เอกสารประกอบการ  
ประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 15 ประจำปี 2556 สถาบันพระปกเกล้า  
(กรุงเทพฯ: ส. เจริญการพิมพ์: พฤศจิกายน 2556), หน้า 129-159.

ศาสตราจารย์ ดร.ยศ สันตสมบัติ นักมานุษยวิทยาอาวุโสของไทยได้ตั้งข้อสังเกตว่า<sup>2</sup> ที่ผ่านมามีนักรัฐศาสตร์ตะวันตกที่ศึกษาการเมืองไทยอย่าง David Wilson (1962)<sup>3</sup> ได้ให้ข้อสรุปจากการศึกษาการเมืองไทยว่า การเมืองไทยมีลักษณะเฉพาะโดดเด่น (uniqueness) ที่ไม่สามารถเปรียบเทียบกับสังคมอื่นได้ และยังคงได้ข้อสังเกตว่า คำกล่าวดังกล่าวนี้ของ Wilson น่าจะกลายเป็นการเปิดศักราชของการกล่าวอ้างแบบนี้ในหมู่นักวิชาการไทย นั่นคือ อาจจะเป็นที่มาของการกล่าวอ้างลักษณะเฉพาะตัวของ “ความเป็นไทย” แต่ยังไม่เห็นด้วยกับข้อสรุปดังกล่าวนี้ของ Wilson ด้วยเหตุผลที่ว่า การกล่าวเช่นนั้นขัดแย้งกับจารีตหรือจารีตทางวิชาการตะวันตก เพราะจารีตวิชาการของตะวันตกมีมุมมองแบบ “unilinear” และถ้านำมุมมองดังกล่าวนี้มาพิจารณาประชาธิปไตยในโลกประชาธิปไตยก็ต้องพัฒนามากขึ้นเป็นลำดับ แต่มุมมองดังกล่าวนี้ต้องมาสะดุดอันเป็นผลจากงานวิจัยของนักมานุษยวิทยาอย่าง Edmund Leach ที่ศึกษาระบบการเมืองของพม่า และจากงานดังกล่าวนี้ Leach ได้เสนอกรอบความคิดอีกแบบหนึ่งที่ตรงกันข้ามกับมุมมองในแบบ “unilinear” โดยกรอบที่ว่านี้อธิบายระบอบการเมืองของพม่าว่าดำเนินไปในลักษณะ “oscillation” นั่นคือ “แกว่งไปแกว่งมา” ระหว่างสองขั้ว และถ้านำกรอบความคิดดังกล่าวนี้ของ Leach มาพิจารณาการเมืองไทย จะเห็นค่อนข้างชัดเจนว่า มีการแกว่งไปแกว่งมา และการแกว่งไปมานี้เป็นลักษณะปกติของการเมืองไทยนั่นคือ ช่วงหนึ่งจะแกว่งไปทางเผด็จการ อีกช่วงหนึ่งจะแกว่งไปทางประชาธิปไตย และก็กลับมาแกว่งทางเผด็จการอีก และแปลสืบกว่าปีที่ผ่านมาการเมืองไทยก็แกว่งไปแบบนี้ ดังนั้นหากพิจารณาจากมุมมองในแบบของ Leach จึงเกิดคำถามว่า แนวคิดหรือมุมมองในแบบ linear approach ใช้อธิบายได้จริงหรือไม่? การพยายามมองให้เป็น

<sup>2</sup> ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ศ. ดร.ยศ สันตสมบัติ ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มา ณ ที่นี้ ผู้สนใจโปรดดูเพิ่มเติม ไซยนต์ ไซยพร, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่อง “สถาบันพระมหากษัตริย์ไทยภายใต้รัฐธรรมนูญของไทย: ปัญหาในการเปรียบเทียบอ้างอิงกับระบอบการปกครองที่เป็นตัวแบบในต่างประเทศ,” หน้า 162-164. โครงการวิจัยภายใต้โครงการศูนย์ประสานงานโครงการวิจัยเชิงนโยบาย ด้านสถาบันการเมืองและนโยบายต่างประเทศ (CCPR) ทูลสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

<sup>3</sup> David Wilson, *Politics in Thailand*, (Ithaca: Cornell University Press: 1962).

เส้นตรงขัดกับความเป็นจริงทางประวัติศาสตร์หรือไม่? ซึ่งคนไทยหรือนักวิชาการไทยก็ตระหนักเห็นความเป็นจริงนี้อยู่ สังคมไทยเคยคิดว่า “รัฐประหาร พ.ศ. 2534” เป็นรัฐประหารครั้งสุดท้าย แต่แล้วก็เกิดรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 และครั้งนี้ก็ยังไม่ใช่ครั้งสุดท้ายเพราะจะเกิดการแกว่งอีก ดังนั้น การศึกษาวิจัยใด ๆ เพื่อ “ออกแบบประเทศไทย” (redesign) จึงไม่มีประโยชน์อันใด เพราะทำไปก็เกิดรัฐประหารอีก คำถามคือ “ออกแบบประเทศไทย” ไปทำไม? ถ้าการเมืองไทยจะแกว่งต่อไป ดังนั้นจึงขอเสนอว่าควรจะนำลักษณะเหล่านี้มาพิจารณาและให้มองสถาบันการเมืองเป็นกระบวนการ (processes) ที่ไม่ใช่เดินหน้าอย่างเดียว (unilinear) แต่อาจจะถดถอยหรือถอยหลังก็ได้

ในบทความชิ้นนี้ ผู้เขียนขออภิปราย “ข้อสังเกต คำถามและคำแนะนำ” ข้างต้นเพื่อนำไปสู่การต่อยอดการศึกษาวิจัยปัญหาเรื่อง “ดุลอำนาจทางการเมืองของไทย” ในวงการสังคมศาสตร์ไทยในโอกาสต่อไป โดยจะอภิปราย “ข้อสังเกต คำถามและคำแนะนำ” ดังกล่าวนั้นคือ “วิวัฒนาการความก้าวหน้าที่เป็นเส้นตรง (unilinear) ลักษณะเฉพาะตัว (uniqueness) ของการแกว่งไปมา (oscillation)” ภายใต้ทฤษฎีการปกครองแบบผสม (the theory of the mixed)

ประเด็นแรกที่ผู้เขียนพบคือ ประเด็นคำอธิบายในกรอบของ “ลักษณะเฉพาะตัว” (uniqueness) กับ ประเด็นคำอธิบายในกรอบของวิวัฒนาการ การเปลี่ยนแปลงที่เป็นสากลของทุกสังคมการเมืองที่มีแบบแผนที่ต้องดำเนินไปในเส้นทางและทิศทางเดียวกัน (unilinear) อันทำให้เกิดการคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงได้ ประเด็นทั้งสองนี้ถือเป็นประเด็นและปัญหาสำคัญอย่างยิ่งในการศึกษาวิจัยเชิงเปรียบเทียบที่เกิดขึ้นไม่เฉพาะกับงานวิจัยนี้ แต่กับงานวิจัยเชิงเปรียบเทียบทั้งหมดในสาขาสังคมศาสตร์เลยทีเดียว ซึ่งประเด็น “unilinear” นี้ จัดอยู่ในองค์ความรู้ที่เรียกว่า “ปรัชญาประวัติศาสตร์” คำอธิบายในแบบ “unilinear” เป็นความเชื่อที่เห็นว่าประวัติศาสตร์มนุษยชาติมีพัฒนาการหรือวิวัฒนาการที่เปลี่ยนแปลงในลักษณะของความก้าวหน้า (progress) ไม่ว่าจะเป็นในทางสังคมวัฒนธรรม การเมืองการปกครองและเศรษฐกิจ โดยในที่สุดทุกสังคม จะมีแบบแผนในทางสังคมเศรษฐกิจการเมืองในลักษณะเดียวกันหรือร่วมกันต่อ

เป้าหมายเดียวกัน<sup>4</sup> ในขณะที่คำอธิบายในแบบ “ลักษณะเฉพาะตัว” ของแต่ละสังคมจะขัดแย้งกับแนวความคิดในแบบ “unilinear” เพราะสังคมบางสังคมหรือแต่ละสังคมไม่จำเป็นจะต้องดำเนินไปบนเส้นทางเดียวกันทั้งหมด ในทางการเมืองการปกครอง มุมมองในแบบ “unilinear” ปรากฏให้เห็นในงานของ Francis Fukuyama ที่เขาได้สะท้อนไว้อย่างชัดเจน นั่นคือ

“...มีความเห็นพ้องต้องกันอย่างน่าทึ่งเกี่ยวกับความชอบธรรมของเสรีประชาธิปไตย (liberal democracy) ในฐานะที่เป็นระบบของการปกครองที่ได้เกิดขึ้นไปทั่วทั้งโลกตลอดช่วงเวลาไม่กี่ปีมานี้ ด้วยเสรีประชาธิปไตย (liberal democracy) มีชัยเหนืออุดมการณ์คู่แข่ง อย่างเช่น ระบอบพระมหากษัตริย์ที่สืบสายโลหิต, ฟาสซิสต์ และล่าสุดก็คือ คอมมิวนิสต์... เสรีประชาธิปไตย (liberal democracy) อาจจะสถาปนา ‘จุดหมายปลายทางของวิวัฒนาการของอุดมการณ์ของมนุษยชาติ’ และเป็นรูปแบบสุดท้ายของการปกครองของมนุษย์’ และได้มาพาให้มาถึง ‘จุดสุดยอดของประวัติศาสตร์’ (the end of history)”<sup>5</sup>

<sup>4</sup> ผู้เขียนถือความหมายของ “Unilinear” ตามความหมายของ “unilinear cultural evolution” ที่ปรากฏใน Oxford Reference (<http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/oi/authority.20110803110706530>) อันสื่อถึง “ทฤษฎีวิวัฒนาการในช่วงปลายศตวรรษที่สิบเก้า ที่พิจารณาว่า สังคมมนุษย์ทั้งหลายทั้งปวงพัฒนาไปในเส้นทางร่วมกันโดยเริ่มจากชุมชนล่าสัตว์และเก็บของป่าที่เรียบง่ายไปสู่อารยธรรมที่มีภาษาเขียน ในมุมมองดังกล่าวนี้ สังคมทุกสังคมจะผ่านขั้นตอนพื้นฐานเดียวกัน แม้ว่าอัตราความเร็วของการเปลี่ยนผ่านจะแตกต่างกัน แนวคิดดังกล่าวสะท้อนให้เห็นในแนวคิด “ระบบสามยุคสมัย” (the Three Age System) และในแบบแผนที่มีฐานในทฤษฎีทางมานุษยวิทยาที่ชี้ให้เห็นถึงขั้นตอนที่ต่อเนื่องกันของวิถีชีวิตมนุษย์ที่เริ่มจากขบวนเร่ร่อน (band) เผ่า (tribe) และชุมชนที่มีการจัดองค์กรตามลำดับชั้น (chiefdom)”

<sup>5</sup> Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, (London: Penguin Books: 1992), “By Way of An Introduction,” p. xi.



ซึ่งถ้าพิจารณาจากแนวความคิดเรื่อง “unilinear” และข้อสรุปของ Fukuyama ลงไปในรายละเอียดในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครอง เราจะเห็นได้ว่า ในยุคโบราณ การปกครองในสังคมต่าง ๆ โดยส่วนใหญ่--แต่ไม่ทั้งหมด--จะเริ่มต้นด้วยระบอบราชาธิปไตย-อภิชนาธิปไตยและผ่านเข้าสู่ระบอบศักดินา และเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบอบเสรีประชาธิปไตย ระบอบพระมหากษัตริย์ที่สืบสายโลหิตเคยเป็นระบอบที่ดำรงอยู่ทั่วไปอย่างชอบธรรมจนกระทั่งศตวรรษที่สิบแปด เป็นต้นมาจนปัจจุบัน ได้เริ่มมีการปฏิวัติและการเปลี่ยนแปลงอันทำให้ระบอบราชาธิปไตยในแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สิ้นสุดลง---แม้จะไม่หมดไปเลยเสียทีเดียว---และเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบอบเสรีประชาธิปไตยที่มีรูปแบบต่างๆ---ได้แก่ ระบอบประธานาธิบดี ระบอบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และระบอบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา ซึ่งในแง่นี้ เสรีประชาธิปไตยกินความรวมถึงระบอบทั้งสามที่กล่าวมานี้-----แต่ในระหว่างทางของพัฒนาการของระบอบการเมืองการปกครอง ก็บังเกิดระบอบที่มีลักษณะโดดเด่นขึ้นภายใต้การกล่าวอ้างความเป็นประชาธิปไตย นั่นคือ ระบอบฟาสซิสต์และระบอบคอมมิวนิสต์ในช่วงศตวรรษที่สิบเก้าและยี่สิบ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ในสายตาของ Fukuyama พัฒนาการหรือวิวัฒนาการของระบอบการเมืองการปกครองได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่า ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ระบอบฟาสซิสต์และระบอบคอมมิวนิสต์ได้สูญเสียความชอบธรรมให้แก่ระบอบเสรีประชาธิปไตยในที่สุด และเขาถือว่าระบอบเสรีประชาธิปไตยเป็น “จุดหมายปลายทางของวิวัฒนาการของอุดมการณ์ของมนุษยชาติ” และเป็นรูปแบบสุดท้ายของการปกครองของมนุษย์” และได้มาพาให้มาถึง ‘จุดสุดท้ายของประวัติศาสตร์’ (the end of history)” และแม้ว่าในปัจจุบันจะยังคงมีบางประเทศที่ปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ระบอบฟาสซิสต์และระบอบคอมมิวนิสต์ รวมทั้งระบอบประชาธิปไตยที่ไม่เสรี (illiberal democracy)<sup>6</sup> แต่ภายใต้กรอบคิดในแบบ “unilinear” ย่อมเชื่อและคาดการณ์ว่า

<sup>6</sup> Fareed Zakaria, “The Rise of Illiberal Democracy,” *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 6 (Nov.-Dec. 1997), pp. 22-43; Fareed Zakaria, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, (New York: Norton: 2003) และดูบทวิจารณ์หนังสือของ Zakarin ใน Larry Jay Diamond, “The Illusion of Liberal Autocracy,” *Journal of Democracy*, Vol. 14, No. 4, October 2003, pp. 167-171. ในงานของ Zakaria (2003) เขาจัดให้ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่มีการปกครองที่เขาเรียกว่า “Illiberal Democracy”.

ระบอบการปกครองเหล่านี้ในวันจะหมดความชอบธรรมและย่อมจะสูญพันธุ์ไปในที่สุดเพราะพัฒนาการความก้าวหน้าของรูปแบบการเมืองการปกครองของมนุษยชาติจะลู่เข้าสู่เส้นทางเดียวกันภายใต้เงื่อนไขของความก้าวหน้า (progress) ทางเศรษฐกิจและสังคมสมัยใหม่ในการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองของไทย ผู้เขียนจะขอพิจารณาโดยเปรียบเทียบไปกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองของเดนมาร์ค ด้วยเหตุผลสี่ประการ คือ

หนึ่ง สถาบันพระมหากษัตริย์ของเดนมาร์คเป็นสถาบันที่มีความเก่าแก่และต่อเนื่องยาวนานที่สุดของยุโรป<sup>7</sup> สอง การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญของเดนมาร์คมีความคล้ายคลึงกับของไทยนั่นคือ เป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างสันติด้วยพระมหากษัตริย์ของเดนมาร์คทรงยอมรับข้อเรียกร้องให้มีรัฐธรรมนูญและทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญ ในขณะที่สหราชอาณาจักร ถึงแม้ว่าจะได้รับการยอมรับว่าเป็นประเทศในยุโรปที่เปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญเป็นประเทศแรกและเป็นต้นแบบของรูปแบบการปกครองดังกล่าวนี้ แต่ก็ต้องผ่านสงครามกลางเมืองและการพิพาทสำเร็จโทษด้วยการตัดพระเศียรพระมหากษัตริย์ สาม ระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญของเดนมาร์คได้รับการยกย่องว่าเป็นระบอบที่มีเสถียรภาพ ความมั่นคงและมีความเป็นประชาธิปไตยสูง อีกทั้งคุณภาพมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ของผู้นักก็ได้รับประเมินในระดับต้นๆ ของโลก และล่าสุดได้รับการจัดอันดับเป็นประเทศที่ประชาชนมีความสุขเป็นอันดับหนึ่งของโลก สี่ หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเดนมาร์คเป็นประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรเช่นเดียวกับประเทศไทย<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Vernon Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, ibid., p. 2.

<sup>8</sup> ประเทศเดนมาร์คมีคะแนนเฉลี่ยของระดับความเป็นประชาธิปไตยอยู่ที่ 9.52 จาก 10 คะแนน และอยู่ในอันดับที่ 4 ของโลก จากการจัดอันดับความเป็นประชาธิปไตย (Democracy Index) ประจำปี 2012 จากทั้งหมด 167 ประเทศทั่วโลก รายละเอียดอื่นๆโปรดดู [https://portoncv.gov.cv/dhub/porton.por\\_global.open\\_file?p\\_doc\\_id=1034](https://portoncv.gov.cv/dhub/porton.por_global.open_file?p_doc_id=1034) และจากดัชนีคุณภาพชีวิต (Quality of life index) ในปี ค.ศ. 2015 เดนมาร์คได้อันดับที่ 6 ของโลก ดู [http://www.numbeo.com/quality-of-life/rankings\\_by\\_country.jsp](http://www.numbeo.com/quality-of-life/rankings_by_country.jsp) อีกทั้งล่าสุด จากการจัดอันดับความสุขของประชาชนในประเทศต่าง ๆ ขององค์การสหประชาชาติ ประเทศเดนมาร์คได้รับการจัดอันดับว่าเป็นประเทศที่ประชาชนมีความสุขเป็นอันดับหนึ่งของโลก โปรดดู [http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2014/02/WorldHappinessReport2013\\_online.pdf](http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2014/02/WorldHappinessReport2013_online.pdf)

กล่าวโดยสังเขป การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเดนมาร์ค เริ่มเกิดขึ้นในรัชสมัยของ Frederick VII (Frederik Carl Christian, 1808-1863) แห่งราชวงศ์ออลเดนบวร์ก (Oldenburg) พระองค์ทรงครองราชย์ตั้งแต่เดือนมกราคม ค.ศ. 1848 จนเสด็จสวรรคต วันที่ที่พระองค์ขึ้นครองราชย์ พระองค์ก็ทรงเผชิญกับกระแสเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งพระองค์ก็ทรงยอมสละพระราชสิทธิ์และพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (absolute monarchy) และยินยอมลงพระปรมาภิไธยในรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้ประเทศเดนมาร์คมีรัฐสภาและมีการปกครองแบบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (constitutional monarchy) ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1849 ตลอดระยะเวลาของการครองราชย์ของพระองค์ ในภาพรวมกล่าวได้ว่า Frederick VII ทรงวางพระองค์ในฐานะพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง **ตามบริบทขณะนั้น** แต่กระนั้นพระมหากษัตริย์พระองค์แรกภายใต้ระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญของเดนมาร์คในยุคแรกเริ่มก็มีได้ทรง **“ไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมือง”** เสียเลย ด้วยในปี ค.ศ. 1854 ซึ่งเป็นเวลา 6 ปีหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พระองค์มีส่วนสำคัญต่อการล้มของรัฐบาลฝ่ายอนุรักษ์นิยมเข้มข้น และในปี ค.ศ. 1859-60 พระองค์ทรงยอมรับรัฐบาลเสรีนิยมที่พระองค์ทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งขึ้นตามข้อเสนอที่ริเริ่มโดยสมเด็จพระราชินีของพระองค์ และตลอดช่วงวิกฤตของเขตการปกครองในแคว้นบางแคว้นในช่วง ค.ศ. 1862-63 อันเป็นช่วงไม่นานก่อนเสด็จสวรรคต พระองค์ได้ทรงมีพระราชดำรัสสต่ออย่างเปิดเผยเพื่อให้มีการร่วมมือประสานงานกันของเหล่าทหารในแถบสแกนดิเนเวียทั้งหมด

แม้ว่าวิกฤตดังกล่าวจะไม่ร้ายแรง แต่ก็ได้สร้างปัญหาความขัดแย้งไม่ลงรอยและความไม่มั่นคงภายในประเทศ กระนั้น ก็ไม่ได้ทำลายกระแสความนิยมที่ประชาชนมีต่อพระองค์ และมีในบางกรณี ที่กล่าวได้ว่าพระองค์ได้ทรงก้าวข้ามขอบเขตพระราชอำนาจ หากพิจารณาจากมุมมองของรัฐธรรมนูญการปกครองพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญของเดนมาร์คในปัจจุบัน ซึ่งก็เป็นเรื่องที่น่าสนใจได้เพราะในรัฐธรรมนูญเดนมาร์คฉบับแรกๆ และในช่วงต้นๆ ของระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญซึ่งถือว่าเป็นรูปแบบการปกครองใหม่ของเดนมาร์ค และพระองค์ก็ทรงเป็นพระมหากษัตริย์พระองค์แรกในระบอบใหม่

ประเด็นเรื่องขอบเขตของพระราชอำนาจขององค์พระมหากษัตริย์ภายใต้ระบอบการปกครองใหม่ที่จำกัดพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ (Limited Monarchy: ปรมิตตาญาสิทธิราชย์) **จึงยังไม่มีควมลงตัวชัดเจน**แน่นอนอย่างที่เป็นอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเดนมาร์คต้องรอเวลาให้สถาบันทางการเมืองอื่นๆ และประชาชนในระบอบการปกครองใหม่นี้ได้พัฒนา และพัฒนาการของสังคมโดยรวมนี้เองที่จะร่วมกันกำหนดทิศทางและขอบเขตที่เหมาะสมของความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมืองอื่นๆ และประชาชนกับการใช้พระราชอำนาจขององค์พระมหากษัตริย์ในที่สุด

ดังนั้น ถ้าพิจารณาการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองของไทยภายใต้กรอบความคิด “unilinear” การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทย พ.ศ. 2475 และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองของเดนมาร์ค ค.ศ. 1849 ย่อมเข้าข่ายการเปลี่ยนแปลงในเชิงพัฒนาการความก้าวหน้า นั่นคือ การสิ้นสุดของระบอบโบราณอย่างระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และเปลี่ยนผ่านไปสู่อะบบ “ประชาธิปไตย” ซึ่งจะ “เสรี” แคไหนใน พ.ศ. 2475 และแคไหนในกรณีของเดนมาร์คใน ค.ศ. 1849? ก็ต้องพิจารณาจากเกณฑ์ของความเป็น “เสรีประชาธิปไตย” ซึ่งก็ยังมีเกณฑ์ในลักษณะที่เป็นเกณฑ์พื้นฐาน (basic) และเกณฑ์ในลักษณะที่ก้าวหน้า (advance)<sup>9</sup> และแน่นอนว่าหลังการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองของทั้งสองประเทศ<sup>10</sup> จะพบกับปรากฏการณ์ทางการเมืองที่ยืดเรียกว่าอาการ “การแกว่งไปแกว่งมา” หรือ “เหวี่ยงไปเหวี่ยงมา” (momentum) ซึ่งปรากฏการณ์ที่ว่านี้ ถ้าวินิจฉัย (diagnose) ภายใต้กรอบแนวคิดแบบ “unilinear” ที่เชื่อในแบบแผนพัฒนาการความก้าวหน้า (progress) ก็อาจจะลงความเห็นได้ว่าเป็นอาการถดถอย (regress) หรือ “ถอยหลังเข้าคลอง”

<sup>9</sup> ในประเด็นการพิจารณาความเป็น “เสรีประชาธิปไตย” ในกรณีของเดนมาร์ค ดูได้จากบทความของ Tim Knudsen and Uffe Jakobsen, “The Danish Path to Democracy,” Paper for the 2<sup>nd</sup> ECPR General Conference – Marburg 18-21 September 2003, Section 20: Historical Sociology of the State, Panel 20-3: Comparative Democratization in Scandinavia, 1848-1921 และผู้เขียนได้นำประเด็นนี้มากล่าวไว้ในงานวิจัยนี้แล้ว

<sup>10</sup> ในกรณีของเดนมาร์คคือ การแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1866 และการเพิ่มพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

เป็นอาการที่ไม่พึงประสงค์และไม่ควรเกิดขึ้น ขณะเดียวกัน ยศก็ได้กล่าวถึงกรอบคิดที่เกิดจากการศึกษาสังคมการเมืองพม่าของนักมานุษยวิทยาชั้นนำชาวอังกฤษอย่าง Edmund Leach ที่อ้างถึงลักษณะเฉพาะตัว (uniqueness) ของการเมืองพม่า<sup>11</sup> นั่นคือ ปรากฏการณ์การแกว่งตัวไปมา (oscillation) ของอำนาจทางการเมือง ซึ่ง ยศ เห็นว่า หากนำตัวแบบเฉพาะดังกล่าวของ Leach มาพิจารณาการเมืองไทย ก็จะพบข้อมูลเชิงประจักษ์ที่สะท้อนให้เห็นถึงการแกว่งไปมาระหว่างเผด็จการกับประชาธิปไตยวนเวียนไปมาตลอดระยะเวลาแปดสิบกว่าหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองที่มีการทำรัฐประหารเป็นช่วงๆ ยศ จึงชี้ชวนให้ตั้งคำถามกับการใช้กรอบแนวคิดแบบ “unilinear” ในการพิจารณาศึกษาการเมืองไทย ขณะเดียวกัน หากเชื่อหรือสมมติในตัวแบบเฉพาะของปรากฏการณ์การแกว่งตัวของอำนาจการเมือง ยศ ก็ตั้งคำถามต่อความชอบธรรมในการพยายามทำวิจัยในโครงการ “ออกแบบประเทศไทย” (redesigning Thailand) ว่าจะเป็นการประโยชน์เพียงใด หากในที่สุดแล้ว ความเป็นจริงหรือเงื่อนไขของการเมืองไทยคือการต้องดำรงอยู่ในลักษณะของการแกว่งตัวไปมาดังกล่าวนี้ตลอดไป

ผู้เขียนเห็นว่า การตั้งประเด็นข้อสงสัยและการนำเสนอให้เห็นกรอบแนวคิดใหญ่ ๆ ที่ขัดแย้งแตกต่างกัน—นั่นคือกรอบมุมมองในแบบ “unilinear” และกรอบมุมมองในแบบ “ลักษณะเฉพาะตัว” (uniqueness) ในแบบการแกว่งตัวไปมาของอำนาจทางการเมือง (oscillation)----ของยศมีประโยชน์อย่างยิ่งในทางวิชาการทางสังคมศาสตร์ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อประเด็นปัญหาเรื่องดุลอำนาจทางการเมืองของไทย ผู้เขียนตระหนักว่า มุมมองทั้งสองนี้มีทั้งจุดอ่อนและจุดแข็งซึ่งก็เป็นที่รับรู้กันอยู่แล้วในหมู่นักวิชาการทางสังคมศาสตร์ นั่นคือ จุดแข็งของมุมมองแบบ “unilinear” อยู่ที่การมีอยู่ของสิ่งที่เรียกว่า “มาตรฐานความก้าวหน้าที่เป็นสากล” ของสังคมมนุษย์ ส่วนข้อเสียก็คือส่วนกลับของข้อดี นั่นคือ หากสังคมใดดำรงอยู่อย่างแตกต่างจาก “มาตรฐานความก้าวหน้า” ที่มักจะถูกกำหนดขึ้นโดยประเทศตะวันตกที่เป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองก็จะถูก

<sup>11</sup> ดู Edmund Ronald Leach, *Political systems of highland Burma : a study of Kachin social structure*, (Cambridge, Mass.: Harvard University Press: 1954) และ *The Frontiers of “Burma”*, (Cambridge : Cambridge University, 1958)

พิพากษาว่า “ด้อยพัฒนา” “ล้าสมัย” “ต่ำกว่ามาตรฐาน” และ “ถดถอย” ส่วนจุดแข็งของมุมมองในแบบ “uniqueness” คือ การยอมรับในความแตกต่างหลากหลายทางวัฒนธรรม ซึ่งวัฒนธรรมในที่นี้กินความหมายที่กว้างขวางที่สุด โดยรวมถึงวิถีเศรษฐกิจสังคมและการเมือง ส่วนจุดอ่อนคือ การไม่สามารถกำหนดมาตรฐาน วิธีหรือแบบแผนที่ดีหรือที่ควรจะเป็นหรือเกิดขึ้นสำหรับสังคมมนุษย์โดยรวมได้เลย ภายใต้มุมมองแบบเฉพาะตัวที่ว่านี้ ไม่สามารถประเมินได้ว่าการแกว่งตัวไปมาของอำนาจทางการเมืองบ่งบอกถึงความก้าวหน้า (progress) หรือความถดถอย (regress) แต่ประการใด ขณะเดียวกัน ยิ่งกว่านั้น ลักษณะเฉพาะตัวที่ว่านี้ไม่ได้มีเพียงแค่ปรากฏการณ์การแกว่งตัวไปมาของอำนาจทางการเมืองที่ Leach พบในการเมืองพม่าหรือที่เราอาจจะมองการเมืองไทยเท่านั้น แต่ลักษณะเฉพาะตัวทางการเมืองของสังคมต่างๆ ในโลกนี้อาจจะแตกต่างกันไปในรูปแบบลักษณะต่างๆ ขณะเดียวกัน หากนำกรอบมุมมองทั้งสองมาพิจารณาในรายละเอียดทางประวัติศาสตร์อย่างจริงจังและระมัดระวังจะพบข้อสังเกตที่น่าสนใจ อย่างในกรณีของกรอบมุมมองในแบบ “unilinear” ที่ปรากฏในงานของ Fukuyama ที่มองว่าระบอบการเมืองการปกครองต่างๆ อาทิ ระบอบพระมหากษัตริย์ที่สืบสายโลหิต, ฟาสซิสต์ และคอมมิวนิสต์ ล้วนวิวัฒนาการมาสู่เป้าหมายสุดท้ายเดียวกัน นั่นคือระบอบเสรีประชาธิปไตย (liberal democracy) แต่ขณะเดียวกัน ระบอบเสรีประชาธิปไตยก็ยังมีรายละเอียดที่แตกต่างกัน ดังที่กล่าวไปข้างต้นแล้วอันได้แก่ ระบอบประธานาธิบดี ระบอบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และระบอบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี โดยมีสหรัฐอเมริกา อังกฤษและฝรั่งเศสเป็นต้นแบบของระบอบทั้งสามนี้ตามลำดับ โดยระบอบประธานาธิบดีถือกำเนิดขึ้นครั้งแรกในประเทศที่เพิ่งเกิดใหม่อย่างสหรัฐอเมริกา ด้วยเหตุผลที่สหรัฐอเมริกาปฏิเสธรูปแบบการปกครองที่มีสถาบันพระมหากษัตริย์ที่สืบสายโลหิต ไม่ว่าจะเป็นระบอบที่มีสถาบันพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญหรือระบอบรัฐสภาที่มีอังกฤษเป็นต้นแบบ ทั้งนี้มีพักต้องพูดถึงระบอบพระมหากษัตริย์สมบูรณาญาสิทธิราชย์ ส่วนอังกฤษนั้นได้ผ่านสงครามกลางเมืองระหว่าง ค.ศ. 1642-1649 และมีการปฏิวัติโค่นล้มสถาบันพระมหากษัตริย์ไปแล้ว และอังกฤษยังได้ผ่านช่วงเวลาที่ปกครองโดยสามัญชนที่คล้ายกับตำแหน่งประธานาธิบดีมาแล้ว แต่ในที่สุดก็ต้องฟื้นฟูสถาบัน

พระมหากษัตริย์กลับขึ้นมาอีกและพัฒนาไปสู่ระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ส่วนฝรั่งเศส หลังการปฏิวัติ ค.ศ. 1789 ได้ผ่านช่วงเวลาของการปกครองต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นระบอบที่อำนาจอยู่สภาประชาชนโดยไม่มีตำแหน่งผู้นำฝ่ายบริหาร หรือระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแบบอังกฤษ แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จจนนั้นคือขาดเสถียรภาพและประสิทธิภาพทางการเมือง จนในที่สุดมาลงเอยด้วยระบอบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี

จากตัวแบบหลักสามแบบที่แตกต่างกันแต่อยู่ร่วมกันภายใต้ชื่อ “เสรีประชาธิปไตย” เราจะสามารถใช้กรอบมุมมอง “unilinear” ในการอธิบายตัวแบบการปกครองทั้งสามนี้ได้อย่างเต็มปากเต็มคำแค่ไหนและเพียงไร โดยไม่คำนึงถึง “ลักษณะเฉพาะตัว” ของแต่ละประเทศ? นอกเสียจากว่าจะมีเหตุผลข้อโต้แย้งว่า ในที่สุดแล้วตัวแบบที่แตกต่างกันทั้งสามนี้จะต้องลงเอยด้วยตัวแบบใดตัวแบบหนึ่งเท่านั้น อย่างที่มีการให้เหตุผลว่าในที่สุดแล้วสถาบันพระมหากษัตริย์ในระบอบรัฐสภาหรือที่เรียกว่าระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญจะต้องสิ้นสุดลงและลงเอยด้วยระบอบประธานาธิบดีหรือระบอบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี เพราะระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญเป็นเพียงระบอบในช่วงของการเปลี่ยนผ่านจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่เป้าหมายสุดท้าย นั่นคือระบอบเสรีประชาธิปไตยที่ปราศจากซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ แต่กระนั้นก็มีการให้เหตุผลข้อโต้แย้งว่า การปกครองในแบบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญก็จำเป็นต้องเป็นเพียงแค่ว่าผ่านจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบสาธารณรัฐ แต่การปกครองแบบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญสามารถเป็นระบอบการปกครองที่มีคุณค่าเฉพาะในตัวระบอบเองที่แตกต่างจากคุณค่าของระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบอื่น ๆ<sup>12</sup> แต่กระนั้นก็ยังสามารถบรรลุหลักการของเสรีประชาธิปไตยได้ และถือได้ว่าอยู่ภายใต้ระบอบเสรีประชาธิปไตยร่วมกัน ซึ่งหลักเสรีประชาธิปไตยนี้ถือกำเนิดขึ้นในบริบทสมัยใหม่ และมีความแตกต่างอย่างสำคัญและชัดเจนจากประชาธิปไตยกรีกโบราณที่เอเธนส์ ดังนั้น จากที่กล่าวมานี้ กรอบมุมมองในแบบ “unilinear” ก็ยังมีความ

<sup>12</sup> ดู มารค ตามไท, “การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (2543),” ใน มารคแห่งปัญญา มารคของมารค ตามไท: รวมบทความของมารค ตามไท ระหว่าง พ.ศ. 2521-2547, (เชียงใหม่: โรงพิมพ์จุฑพร: 2551), หน้า 165-185.

ถูกต้องชอบธรรมอยู่ในระดับหนึ่ง ในอีกด้านหนึ่ง การยึดกรอบมุมมองในแบบ “**ลักษณะเฉพาะตัว**” (uniqueness) ในแบบของการแกว่งไปมาของอำนาจทางการเมืองระหว่างเผด็จการกับประชาธิปไตยที่พบได้ในพม่าหรือในไทยด้วยก็ตามนั้น หากยืนยันทามุมมองดังกล่าว คำตอบที่ได้ก็คือ สังคมพม่าและไทย จะไม่มีทางวิวัฒนาการไปสู่ระบอบเสรีประชาธิปไตยได้เลย ขณะเดียวกัน ก็อาจมีผู้ตั้งคำถามว่า การแกว่งไปมาของอำนาจทางการเมืองนั้นได้เริ่มเกิดขึ้นเมื่อใด ถ้าไม่ใช่ในยุคสมัยใหม่ที่แนวคิดหลักการเสรีนิยมเริ่มมีอิทธิพลในสังคมดังกล่าวแล้วเท่านั้น? ซึ่งหมายความว่าสภาวะการณ์การแกว่งตัวนี้เกิดขึ้นจากการเริ่มเปลี่ยนแปลงหรือเคลื่อนตัวจากระบบเก่าไปสู่ระบบใหม่แล้วเท่านั้น ยกเว้นเสียแต่ว่าสภาวะการณ์การแกว่งตัวนี้ดำเนินเกิดขึ้นมาในระบบเดิมก่อนแล้ว ในฐานะที่เป็น “**ลักษณะเฉพาะตัว**” ของสังคมการเมือง ดังนั้น การจะยึดถือเฉพาะกรอบมุมมองในแบบ “**ลักษณะเฉพาะตัว**” เท่านั้นในการอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองของพม่าหรือไทยก็ไม่ถือว่ามีความชอบธรรมทั้งหมด เสียทีเดียวเช่นกัน ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่าในการศึกษาการเมืองการปกครองของแต่ละสังคม จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะนำมุมมองทั้งสองแบบ นั่นคือ “**unilinear**” และ “**uniqueness**” มาพิจารณาทำความเข้าใจ ขณะเดียวกัน ผู้เขียนเห็นว่ามีทฤษฎีเกี่ยวกับระบอบหรือรูปแบบการปกครองที่ช่วยให้เราเข้าใจปรากฏการณ์หรืออาการ “**การแกว่งตัวไปมา**” ในการเมืองการปกครองของสังคม ทฤษฎีที่ว่านี้คือทฤษฎีระบอบการปกครองแบบผสม (the theory of the mixed constitution)<sup>13</sup> และแม้ว่าทฤษฎีการปกครองแบบผสมจะถือกำเนิดขึ้นจากทฤษฎีการเมืองกรีกโบราณ แต่ก็ถูกมองว่ามีอิทธิพลจวบจนถึงการเมืองสมัยใหม่ ดังที่ Kurt von Fritz ได้อ้างว่า “**ไม่มีส่วนใดในทฤษฎีการเมืองโบราณที่จะมีอิทธิพลต่อทฤษฎีและภาคปฏิบัติทางการเมืองในยุคสมัยใหม่เท่ากับทฤษฎีรูปแบบการปกครองแบบผสม (mixed constitution)**”<sup>14</sup> ทฤษฎีการปกครองแบบผสมนี้มีรากฐานความคิดจากการพิจารณาจัดแบ่งตัวแบบหรือแบบอันบริสุทธิ์สมบูรณ์ (pure form) ของรูปแบบการปกครองออกเป็น 3 แบบ อันได้แก่

<sup>13</sup> ดู Kurt von Fritz, *The Theory of the Mixed Constitution in Antiquity: A Critical Analysis of Polybius' Political Ideas*, (New York: Columbia University Press: 1954).

<sup>14</sup> Kurt von Fritz, *The Theory of the Mixed Constitution in Antiquity: A Critical Analysis of Polybius' Political Ideas*, *ibid.*, pp. v-vi.



1. รูปแบบการปกครองที่อำนาจทางการเมืองอยู่ที่คนเดียว (the One) 2. รูปแบบการปกครองที่อำนาจทางการเมืองอยู่ที่กลุ่มคน (the Few) และ 3. รูปแบบการปกครองที่อำนาจทางการเมืองอยู่ที่มหาชน (the Many) และภายใต้มุมมองของทฤษฎีการปกครองแบบผสมพบว่า รูปแบบการปกครองในแต่ละแบบทั้งสามแบบนี้มีปัญหาในด้านเสถียรภาพและความมั่นคง และมักเกิดปรากฏการณ์ที่อำนาจทางการเมืองแกว่งตัวไปมาระหว่างการที่อำนาจอยู่ที่คน ๆ เดียว, กลุ่มคน และมหาชน อันนำไปสู่การรอบคิดเรื่องวัฏจักรของรูปแบบการปกครอง (the cyclical change of constitutions) ที่อำนาจทางการเมืองแกว่งวนไปมาในสามรูปแบบดังกล่าว ซึ่งการพิจารณาจัดแบ่งรูปแบบการปกครองและการเล็งเห็นปัญหาความไร้เสถียรภาพนี้เป็นผลมาจากประสบการณ์ทางการเมืองการปกครองของชนชาวกรีกโบราณ<sup>15</sup> และส่งต่อไปยังยุคโรมันด้วย ผู้เชี่ยวชาญเรื่องการเมืองการปกครองกรีกโบราณอย่างแฮนเซน (Mogens Herman Hansen) ได้กล่าวว่า “เป็นที่รู้กันว่าคนกรีกโบราณได้แบ่งแยกรูปแบบการปกครองออกเป็นสามประเภท นั่นคือการปกครองโดยคน ๆ เดียว การปกครองโดยกลุ่มคน และการปกครองโดยคนจำนวนมาก การแบ่งประเภทของรูปแบบการปกครองทั้งสามนี้ดูจะเริ่มต้นปรากฏให้เห็นเป็นครั้งแรกในงานของกวีที่ชื่อ พินดาร์ (Pindar) และปรากฏต่อมาในข้อถกเถียงเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองในงานที่เป็นที่รู้จักกันทั่วไปของเฮโรโดตัส และต่อมามีมันได้กลายเป็นรากฐานสำคัญที่เก่าแก่ที่สุดอันหนึ่งของการคิดถกเถียงเกี่ยวกับประเภทและรูปแบบการปกครองต่าง ๆ”<sup>16</sup> แต่ในบริบท

<sup>15</sup> Slan Lewis กล่าวว่า “ทฤษฎีเกี่ยวกับพัฒนาการรูปแบบการปกครองในยุคกรีกโบราณถูกสร้างขึ้นบนฐานข้อสังเกตของทูซิดีดีส (Thucydides) ที่บรรยายว่า ชุมชนกรีกโบราณปกครองโดยกษัตริย์ และต่อมาถูกโค่นล้มและแผ้วทางไปสู่การปกครองของกลุ่มอภิชน ซึ่งต่อมาถูกแทนที่ด้วยระบอบทรราช และหลังจากนั้นอีกประมาณร้อยปี ทรราชก็ถูกขับไล่ออกไปและแผ้วทางไปสู่รูปแบบการปกครองที่เปิดกว้างขึ้นในหมู่มหาชน” ดู Slan Lewis, *Greek Tyranny*, (Bristol: Phoenix Press: 2009), pp. 16-17.

<sup>16</sup> Mogens Herman Hansen, *Reflections on Aristotle's Politics*, (Copenhagen: Museum Tusulanum Press, University of Copenhagen: 2013), p. 1: “The Greeks, as is well known, distinguished between three different types of constitution: the rule of the one, the rule of the few, and the rule of the many. This threefold division can be traced back to Pindar, (Pind. 522-443, Pyth. 2. 86-88), it occurs in Herodotus' famous debate on the constitutions, (Hdt. 3.80-82) and it became the foundations of most ancient discussions of the typology of states.”

กรีกโบราณการปกครองโดยคนจำนวนมากมิได้เป็น “รูปแบบการปกครองเดียวที่เป็นทางเลือกหรือควรต้องเลือก” อย่างที่ ผศ. ดร.ศุภมิตร ปิติพัฒน์ได้กล่าวถึงบริบทของกระแสการเมืองในยุโรปในศตวรรษที่สิบเก้าว่า การปกครองแบบประชาธิปไตย (democracy) ยังไม่ใช่ระบอบการปกครองที่เป็นตัวเลือกที่ดีเพียงตัวเลือกเดียว (the only game in town) เหมือนอย่างในบริบทปัจจุบัน<sup>17</sup> เพราะหากศึกษาความคิดทางการเมืองกรีกโบราณก็จะพบว่า การปกครองแบบประชาธิปไตยก็ยังไม่ใช่ระบอบการปกครองที่เป็นตัวเลือกที่ดีเพียงตัวเลือกเดียวดังที่ Roger Scruton ได้กล่าวในทำนองเดียวกันนี้ว่า “นักคิดกรีกโบราณได้เตือนให้ตระหนักว่าประชาธิปไตยนั้นเป็นเพียงหนึ่งในหลากหลายรูปแบบการปกครองเท่านั้น ไม่ได้มีคุณค่าอะไรพิเศษในตัวเองเหนือรูปแบบการปกครองอื่นๆ”<sup>18</sup> อย่างที่แฮนเซนกล่าวข้างต้น การแบ่งประเภทของรูปแบบการปกครองทั้งสามนี้ดูจะเริ่มต้นปรากฏให้เห็นเป็นครั้งแรกในงานของกวีที่ชื่อ พินดาร์ (Pindar) และปรากฏต่อมาในข้อถกเถียงเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองในงานที่เป็นที่รู้จักกันทั่วไปของเฮโรโดตัส และต่อมามันได้กลายเป็นรากฐานสำคัญที่เก่าแก่ที่สุดอันหนึ่งของการคิดถกเถียงเกี่ยวกับประเภทและรูปแบบการปกครองต่าง ๆ<sup>19</sup> โดยงานชิ้นบุกเบิกทั้งสองนี้ได้นำเสนอรูปแบบการปกครองสามรูปแบบ แต่ยังไม่ปรากฏแนวความคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองทั้งสามในเชิง

<sup>17</sup> ไชยันต์ ไชยพร, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่อง “สถาบันพระมหากษัตริย์ไทยภายใต้รัฐธรรมนูญของไทย: ปัญหาในการเปรียบเทียบอ้างอิงกับระบอบการปกครองที่เป็นตัวแบบในต่างประเทศ,” หน้า 162-164. โครงการวิจัยภายใต้โครงการศูนย์ประสานงานโครงการวิจัยเชิงนโยบาย ด้านสถาบันการเมืองและนโยบายต่างประเทศ (CCPR) สนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

<sup>18</sup> Roger Scruton, *Limits to Democracy*, <http://www.newcriterion.com/articles.cfm/limits-to-demo-1430>

<sup>19</sup> Mogens Herman Hansen, *Reflections on Aristotle's Politics*, (Copenhagen: Museum Tusulanum Press, University of Copenhagen: 2013), p. 1: “The Greeks, as is well known, distinguished between three different types of constitution: the rule of the one, the rule of the few, and the rule of the many. This threefold division can be traced back to Pindar, (Pind. 522-443, Pyth. 2. 86-88), it occurs in Herodotus' famous debate on the constitutions, (Hdt. 3.80-82) and it became the foundations of most ancient discussions of the typology of states.”

วิญจักร ทั้งในงานของพินดาร์และเฮโรโดตัส<sup>20</sup> กระนั้นก็ดีเราจะเห็นได้ว่าในข้อถกเถียงข้างต้นนี้แสดงให้เห็นเค้าลางของการวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียของรูปแบบการปกครองทั้งสามรูปแบบ ซึ่งต่อมาได้ปรากฏชัดเจนอย่างเป็นระบบขึ้นในงานของเซโนโฟน เพลโต และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในงานของอริสโตเติล

สำหรับเซโนโฟน (430-354 ก่อนคริสตกาล) เพลโต (428-348 ก่อนคริสตกาล) และอริสโตเติล (384-322 ก่อนคริสตกาล) โดยตามช่วงอายุของคนทั้งสาม นอกจากจะรับรู้ถึงการมีอยู่ของรูปแบบการปกครองทั้งสามแบบแล้ว พวกเขายังรับรู้ถึงการสิ้นสุดลงของรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาธิปไตยเอเธนส์ รวมทั้งช่วงสั้น ๆ ของการยึดอำนาจเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบประชาธิปไตยกลับไปสู่รูปแบบการปกครองแบบคณาธิปไตยในปี 411 ก่อนคริสตกาลด้วย และจากการมองเห็นภาพรวมของรูปแบบการปกครองทั้งสามและเห็นการสิ้นสุดลงของรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยของเอเธนส์

ในข้อเขียนของเซโนโฟนชื่อ *The Education of Cyrus (Kurou paideia or Cyropaedia)* ในบทขึ้นต้น ปรากฏข้อความที่สะท้อนให้เห็นถึงมุมมองการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองทั้งสาม ดังที่เขาได้กล่าวว่า **“ภาพสะท้อนที่เกิดขึ้นต่อเราก็คือ: กิ่ครั้งที่ประชาธิปไตย (democracies)<sup>21</sup> ถูกโค่นล้มลงโดยกลุ่ม**

<sup>20</sup> สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับการแบ่งประเภทของรูปแบบการปกครองทั้งสามนี้ของพินดาร์ (Pindar) และข้อถกเถียงเกี่ยวกับข้อดี-ข้อเสียของรูปแบบการปกครองดังกล่าวของเฮโรโดตัส ดูเพิ่มเติมในภาคผนวก

<sup>21</sup> Xenophon, *The Education of Cyrus*, translated and annotated by Wayne Ambler, (Ithaca: Cornell University Press: 2001), p. 21. ในฉบับแปลงานชิ้นนี้ของเซโนโฟน โดย Wayne Ambler ใช้คำว่าประชาธิปไตยในลักษณะของพหูพจน์ (democracies) ซึ่งสามารถตีความได้สองกรณี นั่นคือ หนึ่ง ประชาธิปไตยในนครรัฐกรีกโบราณมิได้อุบัติขึ้นที่เอเธนส์เป็นที่แรกทีเดียว แต่เกิดขึ้นที่อื่นอีกด้วยในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน ดังปรากฏในการค้นคว้าวิจัยของ Eric W. Robinson, *The First Democracies: Early Popular Government Outside Athens*, (Franz Steiner Verlag: 1997) และอีกชิ้นหนึ่งของเขา *Democracy Beyond Athens: Popular Government in the Greek Classical Age*, (Cambridge: Cambridge University Press: 2011). สอง ประชาธิปไตยกรีกโบราณอุบัติขึ้นที่เอเธนส์เป็นแห่งแรกและแพร่กระจายไปยังนครรัฐกรีกอื่นๆ ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในเรื่องรูปแบบการปกครอง

คนที่ต้องการให้มีการปกครองในแบบอื่นที่ไม่ใช่ประชาธิปไตย, ก็ครั้งแล้วที่ราชาธิปไตยและคณาธิปไตยถูกโค่นล้มโดยประชาชน; ก็ครั้งแล้วที่ส่วนหนึ่งของผู้ที่พยายามจะสถาปนาระบอบทรราชถูกโค่นล้มอย่างราบคาบทันที; ในขณะที่อีกส่วนหนึ่งได้รับการยกย่องว่าทรงไว้ซึ่งภูมิปัญญาและโชคคติ ถ้าพวกเขายังสามารถสืบสานรักษาการปกครองของเขาต่อไปได้.... จากที่กล่าวไปนี้ เราคงเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณาจากธรรมชาติของมนุษย์ จะพบว่า มันเป็นการง่ายกว่าที่พวกเขาจะปกครองเหนือสัตว์ชนิดอื่นๆ มากกว่าที่จะปกครองมนุษย์ด้วยกันเอง”<sup>22</sup> แม้ว่าเซโนโฟนจะไม่ได้กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบการปกครองทั้งสามนี้ในเชิงวิพากษ์อย่างชัดเจน แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าโจทย์หรือปัญหาของเขาใน The Education of Cyrus ก็คือการเปลี่ยนแปลงไปมาระหว่างรูปแบบการปกครองทั้งสาม และเขาต้องการตอบโจทย์นี้โดยนำเสนอวิธีการปกครองที่มีเสถียรภาพ ในปรัชญาการเมืองของเพลโตเราจะพบการวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียของรูปแบบการปกครองทั้งสามรูปแบบที่เป็นระบบชัดเจนกว่าของพินดาร์และเฮโรโดตัส และอาจกล่าวได้ว่าเขาเป็นนักปรัชญาการเมือง ในโลกตะวันตกคนแรกที่เริ่มต้นศึกษาแจกแจกและวิเคราะห์ระบอบหรือรูปแบบการปกครองอย่างจริงจัง โดยเนื้อหาในส่วนดังกล่าวนี้ปรากฏอยู่ในบทสนทนาจำนวนหนึ่งของเขาและโดยเฉพาะอย่างยิ่งใน the Republic

ใน the Republic รูปแบบการปกครองที่ดีที่สุดในการคิดของเพลโตคือรูปแบบการปกครองที่ปกครองโดยผู้ปกครองที่มีความรู้และคุณธรรม โดยเขาได้ให้โสเครติสผู้เป็นตัวละครสำคัญในข้อเขียนของเขาบอกว่า จะไม่มีวันที่ผู้คนในระบอบการปกครองใดในโลกนี้จะมีความสุขและปลอดภัยจากปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างแท้จริง ยกเว้นว่า ในระบอบการปกครองนั้น อำนาจทางการเมืองกับความ

---

ระหว่างราชาธิปไตยในแบบของเอเธนส์กับคณาธิปไตยในแบบของสปาร์ตา ซึ่งเป็นหนึ่งในสาเหตุของมหาสงครามระหว่างทั้งสอง ซึ่งมีสถานะเป็นมหาอำนาจทั้งคู่ในหมู่นครรัฐกรีกโบราณ และในระหว่างมหาสงครามนี้ เกิดการเปลี่ยนแปลงโค่นล้มไปมาระหว่างรูปแบบการปกครองทั้งสองนี้ ดังปรากฏในงาน Donald Kagan, *The Outbreak of the Peloponnesian War*, (Ithaca: Cornell University Press: 2013) เป็นต้น และในระหว่างมหาสงครามนี้ เกิดการเปลี่ยนแปลงโค่นล้มไปมาระหว่างรูปแบบการปกครองทั้งสองนี้

<sup>22</sup> Xenophon, *The Education of Cyrus*, *ibid.*, pp. 21-22.

รักในความรู้จะหลอมรวมเข้าด้วยกัน นั่นคือ ผู้มีอำนาจหรือผู้ปกครองได้กลายเป็นผู้รักในปัญญาความรู้ หรือผู้รักในปัญญาความรู้ได้ขึ้นมาเป็นผู้ปกครอง (philosopher-ruler).....แต่ระบอบการปกครองที่ว่านี้ดูเหมือนว่าจะยากที่จะเกิดขึ้นจริงได้<sup>23</sup> ขณะเดียวกัน หากระบอบนี้สามารถเกิดขึ้นได้จริง แต่เพลโตก็ได้เขียนไว้ว่า แม้วาระบอบการปกครองที่ดีที่สุดจะเป็นระบอบที่มั่นคงและมีเสถียรภาพปานใด แต่ก็ไม่สามารถอยู่ยั่งยืนยงได้ เพราะสรรพสิ่งทั้งหลายที่อุบัติขึ้นย่อมจะต้องมีวันเสื่อมล่มสลาย นั่นคือสรรพสิ่งทั้งหลายมีวัฏจักรแห่งการเกิด การเจริญเติบโต การเสื่อมและการดับสูญ<sup>24</sup> ในช่วงเวลาหนึ่งเราอาจจะได้ผู้ปกครองที่ดีที่สุด แต่เมื่อเวลาผ่านไปคนรุ่นต่อๆ ไปที่ขึ้นมาเป็นผู้ปกครองก็อาจจะไม่สามารถเหมือนคนรุ่นก่อนพวกเขา<sup>25</sup> ระบอบการปกครองดังกล่าวย่อมจะต้องเสื่อมสลายไปตาม

<sup>23</sup> Plato, **Republic**, translated by Paul Shorey, Book V, 473d-e: "Unless either philosophers become kings in our states or those whom we now call our kings and rulers take to the pursuit of philosophy seriously and adequately, and there is a conjunction of these two things, political power and philosophical intelligence, while the motley horde of the natures who at present pursue either apart from the other are compulsorily excluded, there can be no cessation of troubles, for our states, nor for the human races either. Nor, until this happens, will this constitution which we have been expounding in theory ever be put into practice within the limits of possibility and see the light of the sun. But this is the thing that has made me so long shrink from speaking out, because I saw that it would be a very paradoxical saying. For it is not easy to see that there is no other way of happiness either for private or public life."

<sup>24</sup> Plato, **Republic**, *ibid.*, Book VIII, 546a-b: "...Hard in truth it is for a state thus constituted to be shaken and disturbed, but since for everything that has come into being destruction is appointed, not even such a fabric as this will abide for all time, but it shall surely be dissolved, and this is the manner of its dissolution. Not only for plants that grow from the earth but also for animals that live upon it there is a cycle of bearing and barrenness for soul and body as often as the revolutions of their orbs come full circle, in brief courses for the short-lived and oppositely for the opposite."

<sup>25</sup> Plato, **Republic**, *ibid.*, Book VIII, 546b: "But the laws of prosperous birth or infertility for your race, the men you have bred to be your rulers will not for all their wisdom ascertain by reasoning combined with sensation, but they will escape them, and there will be a time when they will beget children out of season."

กาลเวลารายได้วัฏจักรของการหมุนเวียนเปลี่ยนผ่าน เพลโตได้เขียนอธิบายถึงวัฏจักรการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบการปกครอง จากรูปแบบหนึ่งไปสู่อีกรูปแบบหนึ่ง โดยรูปแบบการปกครองที่หมุนเวียนเปลี่ยนผ่านต่อ ๆ กันในความคิดของเพลโตมีทั้งสิ้น 5 แบบ โดยแบ่งเป็นรูปแบบการปกครองที่ดีที่สุด และรูปแบบการปกครองที่เลวอีก 4 แบบ นั่นคือ Aristocracy, Timarchy, Oligarchy, Democracy, Tyranny ขณะเดียวกัน ถ้าพิจารณาลงในรายละเอียด จะพบว่า มีรูปแบบการปกครองมากมายหลากหลายพอกับลักษณะนิสัยใจคอต่างๆ ของคน เพราะรูปแบบการปกครองไม่ได้เกิดขึ้นมาจากดินหรือก้อนหิน แต่เกิดขึ้นตามลักษณะนิสัยใจคอของพลเมืองในสังคมนั้น<sup>26</sup> ในข้อความใน the Republic, Book VIII, 546a-b เพลโตเขียนไว้ว่า “..Hard in truth it is for a state thus constituted to be shaken and disturbed, but since for everything that has come into being destruction is appointed, not even such a fabric as this will abide for all time, but it shall surely be dissolved, and this is the manner of its dissolution. Not only for plants that grow from the earth but also for animals that live upon it there is a cycle of bearing and barrenness for soul and body as often as the revolutions of their orbs come full circle, in brief courses for the short-lived and oppositely for the opposite.” และถ้าพิจารณาภายใต้สิ่งที่แอนเซนได้กล่าวไว้ นั่นคือ การแบ่งประเภทของรูปแบบการปกครองทั้งสามนี้ดูจะเริ่มต้นปรากฏให้เห็นเป็นครั้งแรกในงานของกวีที่ชื่อพินดาร์ (Pindar) และปรากฏต่อมาในข้อถกเถียงเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองในงานที่เป็นที่รู้จักกันทั่วไปของเฮโรโดตัส และต่อมามันได้กลายเป็นรากฐานสำคัญที่เก่าแก่ที่สุดอันหนึ่งของการคิดถกเถียงเกี่ยวกับประเภทของรัฐ เราจะเห็นได้ว่าตั้งต้นจากรูปแบบการปกครองโดยผู้ปกครองที่รักในความรู้ (philosopher-ruler)

<sup>26</sup> Plato, Republic, ibid., Book VIII, 544e: “...there must be as many types of character among men as there are forms of government...Or do you suppose that constitutions spring from the proverbial oak or rock and not from the characters of the citizens, which, as it were, by their momentum and weight in the scales draw other things after them ?”

หรืออีกนัยหนึ่งคือ รูปแบบการปกครองโดยคน ๆ เดียว และต่อมาเปลี่ยนไปเป็น รูปแบบการปกครองโดยกลุ่มคนและต่อมาเปลี่ยนไปสู่รูปแบบการปกครองโดยคนจำนวนมากและมาสู่ทรราชหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ วนกลับมาสู่รูปแบบการปกครอง โดยคน ๆ เดียวอีกนั่นเอง<sup>27</sup> และเมื่อพิจารณามุมมองเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองทั้งสามของเซโนโฟน เพลโตและอริสโตเติลโดยรวม กล่าวได้ว่า ทั้งสามเห็นความไม่แน่นอน ไร้เสถียรภาพของรูปแบบการปกครองทั้งสามแบบ และทั้งสามก็พยายามจะหาทางที่จะให้มีรูปแบบการปกครองที่มีเสถียรภาพและ ยั่งยืน ใน *The Education of Cyrus* เซโนโฟนมุ่งให้คำตอบผ่านข้อแนะนำ สำหรับรูปแบบการปกครองที่อำนาจอยู่ในมือของคน ๆ เดียว<sup>28</sup> ขณะเดียวกันใน โลกแห่งความเป็นจริงที่ไม่ใช่โลกของแบบเพลโตย่อมเห็นว่า ไม่มีรูปแบบการเมือง การปกครองใดจะสามารถอยู่ยั้งจรัสได้เป็นอมตะถาวร เพียงแต่จะช้าหรือเร็ว เท่านั้น และเขาก็ได้อธิบายถึงปัจจัยที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงจากรูปแบบ การปกครองหนึ่งไปสู่อีกรูปแบบการปกครองหนึ่ง โดยชี้ให้เห็นว่าปัจจัยเด่นของ

<sup>27</sup> และต้องพึงสังเกตด้วยว่า เพลโตได้เขียนไว้ว่า เมื่อสถานการณ์สุดโต่งจนถึงที่สุดท่ามกลาง ความแตกแยก ไร้ระเบียบของผู้คนในฝ่ายต่าง ๆ ที่ต่างมุ่งมั่นถอดถอนให้มีการถอดถอน ตัดสินลงโทษกันและกัน และมวลประชามหาชน (demos) นั้นจะถวิลเรียกร้องหา ใครสักคนหนึ่ง ที่สามารถขึ้นมาเป็นผู้ปกป้องรักษาความสงบ โดยประชาชนจะรักชื่นชมและทำให้เขาผู้นั้น มีอำนาจยิ่งใหญ่ และในที่สุดประชาธิปไตยก็เป็นตัวส่งให้ความเป็น "ทรราช" เริ่มถือกำเนิดขึ้น และในเบื้องต้นที่บังเกิด "ทรราช" ประชาชนคนส่วนใหญ่จะยังไม่ได้มองเขาผู้นั้นในฐานะ "ทรราช" และเขาก็ยังไม่ได้เป็นทรราชสมบูรณ์เต็มตัว ช แต่เมื่อเขาผู้นั้นได้กลายเป็นทรราช เต็มตัวแล้ว ช เพลโตได้เขียนให้โสเครติสกล่าวถึงชีวิตอันเต็มไปด้วยความทุกข์ขมขื่นอันเกิดจาก สภาวะความเป็นทาสทางอารมณ์จิตใจของตัวทรราชเอง และพยายามชี้ให้เห็นว่า หากเขาผู้นั้น ต้องการที่จะเป็นผู้ปกครองที่มีความสุขและเป็นอิสระและสามารถปกครองตัวเองและประชาชนได้ อย่างแท้จริง เขาผู้นั้นก็ต้องเรียนรู้ที่จะหลุดพ้นจากความเป็นทรราช <sup>27</sup> หรืออีกนัยหนึ่งคือ หลุดพ้นเปลี่ยนผ่านจากทรราชเข้าไปสู่เส้นทางของการเป็นผู้ปกครองที่รักในความรู้ (philosopher-ruler) Plato, *Republic*, *ibid.*, Book VIII, 565c: "And then there ensue impeachments and judgements and lawsuits on either side?"; 565c: "And then there ensue impeachments and judgements and lawsuits on either side?"; 565c: "And is it not always the way of a demos to put forward one man as its champion and protector and cherish and magnify him."

<sup>28</sup> อันเป็นต้นแบบและงานเขียนที่มีอิทธิพลต่อ *The Prince* ของมาคิอาเวลลี ดู บทที่สิบสี่ เป็นต้น

แต่ละรูปแบบที่ดำรงอยู่ เมื่อขยายตัวมากเกินไปหรือสุดโต่งก็จะกลายเป็นปัจจัยที่นำไปสู่ความเสื่อม และในนั้นปลายชีวิตของเพลโตในบทสนทนาชื่อ **the Laws** เขาก็ได้แนะนำหนทางที่รักษาเสถียรภาพของรูปแบบการปกครองที่ไม่ใช่รูปแบบการปกครองในโลกของแบบ โดยผ่านการตรวจสอบถ่วงดุล<sup>29</sup> ส่วนใน **Politics** อริสโตเติลได้จำแนกให้เห็นถึง รูปแบบการปกครองที่ดีที่สุดที่เป็นอุดมคติสูงสุด (the best ideal) และรูปแบบการปกครองที่ดีที่สุดที่เป็นไปได้ (the best possible) รวมทั้งรูปแบบการปกครองที่ดำรงอยู่ (existing) และเขาก็ได้เรียนรู้และขยายผลจากสิ่งที่เพลโตกล่าวไว้เป็นนัยไว้ในรายละเอียด โดยกล่าวถึงรูปแบบการปกครองที่เรียกว่า “**Polity**” และ “**รูปแบบการปกครองแบบผสม**” ในฐานะที่เป็นรูปแบบการปกครองที่สามารถเกิดขึ้นจริงและมีเสถียรภาพมั่นคง<sup>30</sup>

Kurt von Fritz กล่าวว่า ทฤษฎีการปกครองแบบผสมได้ปรากฏขึ้นครั้งแรกในเล่มสามของ **the Law** ที่เพลโตได้เขียนถึงข้อตกลงระหว่างสามนครรัฐในเพโลพอนนีส อันได้แก่ Argos, Lacedaemon, และ Messene ที่มีสัญญากันว่า หากผู้ปกครองหรือกษัตริย์ของนครรัฐใดใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือประชาชนพยายามที่ลดพระราชอำนาจอันชอบธรรมของกษัตริย์ นครรัฐอีกสองนครจะต้องเข้ามาช่วยฝ่ายที่ถูกละเมิด และในเล่มสามของ **the Laws** นี้เอง ในส่วนของการวิเคราะห์การปกครองของสปาร์ตา เพลโตยังเขียนถึงทฤษฎีการปกครองแบบผสมนี้อีกครั้งอย่างละเอียดชัดเจน โดยกล่าวว่าจิตวิญญาณของมนุษย์ไม่สามารถถือครองอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดได้ ผู้ที่ยิ่งใหญ่ที่สุดในหมู่มนุษย์ก็ยังมีควมไร้เหตุผล ซึ่งถือเป็นอาการที่ร้ายแรงที่สุดอันก่อให้เกิดความเกลียดชังระหว่างกัน เพลโตได้เขียนว่า เทพเจ้าผู้เห็นปัญหานี้ ได้ให้สปาร์ตามีกษัตริย์สองพระองค์เพื่อที่จะทำให้อำนาจของแต่ละคนใกล้เคียงกับความถูกต้องที่สุด ดังนั้น ผู้ที่ได้แรงบันดาลใจแห่งทเวะ เมื่อเขาเห็นว่าอำนาจอธิปไตยอยู่ในสภาวะที่ควบคุมไม่ได้ จึงผสมผสานอำนาจอธิปไตยด้วยสภาที่ปรึกษาอาวุโส และในที่สุดเมื่ออำนาจอธิปไตยก็ยังไม่ปราศจากซึ่งความทรนง เขาก็จะผูกไว้ด้วย

<sup>29</sup> Plato, **the Laws**, Book III.

<sup>30</sup> C. Johnson, “Aristotle’s Polity: Mixed or Middle Constitution?” **History of Political Thought** Volume IX, Issue 2, Summer 1988, pp. 189-204.



ผู้ศักดิ์สิทธิ์ห้าคนที่ตัดสินด้วยเสียงข้างมาก และเป็นคณะบุคคลที่กษัตริย์ต้องรับฟัง จะเห็นได้ว่าจากทั้งสองกรณีข้างต้น เพลโตใส่ใจกับอันตรายของอำนาจทางการเมืองที่สมบูรณ์เด็ดขาด เขาเห็นว่าจะต้องมีการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจซึ่งสามารถทำได้โดยแบ่งอำนาจไปยังส่วนต่างๆ ในการปกครอง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ Plato ได้กล่าวถึงการผสมผสานองค์กรและกลไกต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผสมผสานระบอบการปกครองต่างๆ เพื่อให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลในด้านต่าง ๆ<sup>31</sup> หลังจากเพลโต Kurt von Fritz ชี้ว่า เราจะพบแนวคิดดังกล่าวนี้ ในงานของอริสโตเติลและศิษย์ของเขาที่ชื่อ **Dicaearchus** แต่ที่ปรากฏชัดเจนที่สุดและมีอิทธิพลต่อแนวคิดทางการเมืองและการออกแบบสถาบันทางการเมืองในยุคสมัยใหม่ก็คือ งานของโพลีเบียส (Polybius:200-118 BC) ที่ได้กล่าวถึงปัญหาวิกฤตทางการเมืองการปกครองที่เรียกว่า *anakuklosis* หรือที่รู้จักกันในชื่อ **“วัฏจักรของรูปแบบการปกครอง” (cycle of the constitution)** และโพลีเบียสได้นำทฤษฎีรูปแบบการปกครองแบบผสมในฐานะที่เป็นทางแก้ปัญหาดังกล่าว และงานของโพลีเบียสได้ส่งอิทธิพลต่องานเขียนชื่อ *De re publica* ของซีเซโร (Cicero) ด้วย และแม้ว่างานเขียนของซีเซโรจะถูกค้นพบในปี ค.ศ. 1821 แต่แนวคิดเรื่องการปกครองแบบผสมและการตรวจสอบถ่วงดุลก็ปรากฏในงานของนักคิดทางการเมืองปลายยุคกลางอย่างอควินัส (St. Thomas Aquinas) และต่อมา แนวคิดดังกล่าวก็ปรากฏในงาน **Discourses** ของมาคิอาเวลลีซึ่งเป็นช่วงเริ่มต้นของทฤษฎีการเมืองสมัยใหม่ และในความเห็นของ Kurt von Fritz ทฤษฎีการปกครองแบบผสมนี้ได้พัฒนาถึงจุดสูงสุดในต้นศตวรรษที่สิบแปดในงาน *The Spirit of the Laws* ของมงเตสกีเออ (Montesquieu) โดยในงานของมงเตสกีเออได้ชี้ให้เห็นว่า การปกครองของอังกฤษมีลักษณะเช่นเดียวกันกับการปกครองของโรมัน และทฤษฎีการเมืองการปกครองของเขามีอิทธิพลต่อการกำหนดรูปแบบการปกครองของสหรัฐอเมริกาด้วย และด้วยเหตุนี้ Kurt von Fritz จึงได้สรุปว่ารูปแบบการปกครองสมัยใหม่ในโลกส่วนใหญ่เป็นรูปแบบการปกครองแบบ

<sup>31</sup> Kurt von Fritz, *The Theory of the Mixed Constitution in Antiquity: A Critical Analysis of Polybius' Political Ideas*, opcit., pp. v-vi.

ผสมแทบทั้งสิ้น<sup>32</sup> และรูปแบบการปกครองแบบผสมเท่านั้นที่จะยุติปัญหาความไร้เสถียรภาพทางการเมืองที่เกิดจากการเหวี่ยงหรือการแกว่งไปมาอย่างสุดโต่งของอำนาจทางการเมือง

กล่าวโดยย่อได้ว่า ทฤษฎีการปกครองแบบผสมเน้นไปที่รูปแบบการปกครองที่สามารถนำมาใช้ปฏิบัติได้จริงในทางการเมือง เนื่องจากคุณลักษณะสำคัญประการหนึ่งของทฤษฎีการปกครองแบบผสมคือการมุ่งสร้างกลไกเชิงสถาบันของระบบการปกครองที่วางอยู่บนหลักของการผสมคละเคล้ากันระหว่างรูปแบบของการปกครองแบบบริสุทธิ์ (pure form) สามแบบที่ดำรงอยู่ อันได้แก่ รูปแบบการปกครองที่ให้อำนาจทางการเมืองทั้งหมดอยู่ที่ส่วนใดส่วนหนึ่ง นั่นคือบุคคลคนเดียวหรือกลุ่มคนหรือมหาชน ซึ่งโดยธรรมชาติของแต่ละรูปแบบนี้มักจะลงเอยด้วยลักษณะการรวมอำนาจเบ็ดเสร็จ อันส่งผลให้เกิดปฏิกิริยาต่อต้านหรือแรงเหวี่ยงกลับไปมาอย่างสุดโต่งระหว่างส่วนใดส่วนหนึ่ง ด้วยเหตุนี้โดยธรรมชาติของการปกครองแบบผสมจึงปฏิเสธรูปแบบการปกครองแบบบริสุทธิ์หรือสมบูรณ์แบบรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเพียงรูปแบบเดียวจากทั้งสามรูปแบบ อย่างไรก็ตาม การผสมคละเคล้ากันระหว่างอำนาจสามส่วน—คน ๆ เดียว, กลุ่มคน, และมหาชน—ไม่ได้หมายความว่าทุกส่วนจะมีอำนาจทางการเมืองเท่ากัน แต่รูปการปกครองแบบผสมอาจจะปรากฏตัวชัดเจนออกมาในรูปแบบที่คน ๆ เดียวหรือกลุ่มคนหรือมหาชนมีอำนาจนำเหนือกว่าอีกสองส่วน ถ้าในกรณีที่คน ๆ เดียวมีอำนาจนำก็จะเรียกรูปแบบการปกครองนั้นว่า “mixed monarchy” โดยเฉพาะในกรณีที่คน ๆ เดียวนั้นอยู่ในสถานะของพระมหากษัตริย์และมีการสืบราชสันตติวงศ์ และถ้าในกรณีที่กลุ่มคนมีอำนาจนำก็จะเรียกว่า “mixed oligarchy or mixed

<sup>32</sup> Kurt von Fritz, *The Theory of the Mixed Constitution in Antiquity: A Critical Analysis of Polybius' Political Ideas*, opcit., pp. v-vi; James M. Blythe, *Ideal Government and the Mixed Constitution in the Middle Ages*, (Princeton: Princeton University Press: 1992), “Thomas Aquinas,” pp. 39-59, “The Mixed Constitution and Italian Republicanism,” pp. 278-300; Benjamin Isakhan and Stephen Stockwell, eds., *The Edinburgh Companion to the History of Democracy*, (Edinburgh: Edinburgh University Press: 2012), “Medieval Democracy,” p. 150.

aristocracy” และสุดท้ายคือ “mixed democracy”<sup>33</sup> ในทฤษฎีของ Hansen รูปแบบการปกครองสมัยใหม่หลักสามแบบ อันได้แก่ ระบอบประธานาธิบดีตามตัวแบบสหรัฐอเมริกา ระบอบรัฐสภาตามตัวแบบของอังกฤษ และระบอบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดีตามตัวแบบของฝรั่งเศสต่างเป็นระบอบการปกครองแบบผสมทั้งสิ้น<sup>34</sup> และถ้าเรานำมาเชื่อมโยงกับทฤษฎีของ Fukuyama ในเรื่องประเด็น “เสรีประชาธิปไตย” เราก็สามารถสรุปได้ว่า ระบอบเสรีประชาธิปไตยก็คือระบอบการปกครองแบบผสม (liberal democracy as a mixed regime) ตามที่ Harvey C. Mansfield Jr. ได้กล่าวไว้<sup>35</sup>

ในกรณีการเปลี่ยนแปลงการปกครองของเดนมาร์คในปี ค.ศ. 1849 Palle Svensson ศาสตราจารย์ทางรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัย Aarhus ประเทศเดนมาร์ค ได้กล่าวถึงระบอบการปกครองและรัฐธรรมนูญของเดนมาร์คไว้ว่า “เดนมาร์คมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ซึ่งกำหนดหลักการพื้นฐานของระบบการเมือง บ่อยครั้งที่ประชาธิปไตย และรัฐธรรมนูญถูกเข้าใจว่าเป็นสิ่งเดียวกัน ซึ่งเป็นความเข้าใจที่ผิด เพราะคำว่า ‘ประชาธิปไตย’ มิได้ถูกกล่าวถึงเลยในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของเดนมาร์ค หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับแรกของเดนมาร์คปี ค.ศ. 1849 คือ การปกครองแบบผสม (a mixed constitution) ระหว่างส่วนที่เป็นประชาธิปไตย อภิชนาธิปไตยและสถาบันพระมหากษัตริย์ และพัฒนาการในเวลาต่อมาของการเมืองการปกครองเดนมาร์ค ได้นำไปสู่การยกเลิกและลดทอนส่วนที่เป็นอภิชนาธิปไตยและส่วนสถาบัน

<sup>33</sup> Henry J. Merry, *Montesquieu’s System of Natural Government*, (West Lafayette: Purdue University Press: 1970), “mixed monarchy” pp. 165-166, 177-180, 223-226, “mixed aristocracy” pp. 219, 225, “mixed democracy” pp. 168, 225; Francis D. Wormuth, *The Origins of Modern Constitutionalism*, (New York: Harper & Brothers: 1949), Chapter VII, “Mixed Monarchy”, pp. 50-58.

<sup>34</sup> Mogens Herman Hansen, “The Mixed Constitution versus the Separation of Powers: Monarchical and Aristocratic Aspects of Modern Democracy,” *History of Political Thought* 31 (3), 2010, pp. 509-531.

<sup>35</sup> Harvey C. Mansfield Jr., *The Spirits of Liberalism*, (Cambridge, Mass.: Harvard University Press: 1979), Chapter I: “Liberal Democracy as a Mixed Regime” pp. 1-15.

พระมหากษัตริย์ โดยส่วนประชาธิปไตยได้เติบโตเข้มแข็งมากขึ้น อย่างไรก็ตาม พัฒนาการทางการเมืองของเดนมาร์คก็ได้ดำเนินไปอย่างปราศจากการถดถอยและการทำลายที่ยังไม่ลงตัว<sup>36</sup> ซึ่งคำกล่าวของ Svensson สามารถเชื่อมโยงกับสิ่งที่ผู้เขียนได้กล่าวถึงความเห็นของ Knudsen และ Jakobsen ไปแล้ว โดยทั้งสองได้ตั้งข้อสังเกตต่อประเด็นนี้ว่า จนถึงปัจจุบัน เดนมาร์คยังคงไว้ซึ่งรัฐธรรมนูญที่ยังมีเนื้อหาหลักที่เขียนขึ้นในปี ค.ศ. 1849 และไม่มีการบัญญัติคำว่า “ประชาธิปไตย” ไว้ในรัฐธรรมนูญเลย แม้ว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมต่อมาก็ตาม หากพิจารณาภายใต้กรอบมุมมองหรือทฤษฎี “รูปแบบการปกครองแบบผสม” (a mixed constitution/regime) ที่มุ่งไปที่รูปแบบการปกครองที่เป็นไปได้และดำรงอยู่อย่างมีเสถียรภาพและความมั่นคงในทางปฏิบัติ เราจะพบว่าอาการแกว่งไปแกว่งมา (oscillation) ทางการเมืองตามความเห็นของยศนั้นเกิดขึ้นจากความพยายามที่จะทำให้อำนาจทางการเมืองอยู่ที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอย่างสมบูรณ์สุดโต่ง ไม่ว่าจะเป็นความพยายามที่จะทำให้อำนาจทางการเมืองอยู่ในมือของคน ๆ เดียว กลุ่มคนหรือมหาชนอย่างสมบูรณ์หรือสุดโต่ง ซึ่งปรากฏชัดเจนและเข้มข้นในประสบการณ์ทางการเมืองของนครรัฐกรีกโบราณ ความพยายามดังกล่าวนี้อาจเป็นไปได้ในทางทฤษฎีความคิดจินตนาการ แต่ในทางปฏิบัติความพยายามดังกล่าวจะต้องลงเอยด้วยรูปแบบการปกครองที่เป็นเผด็จการ ไม่ว่าจะเป็นเผด็จการโดยคนๆเดียว กลุ่มคนและแม้แต่เผด็จการโดยมหาชน และหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องเกิดวิกฤต-ความสับสนวุ่นวายทางการเมือง อันเกิดจากความพยายามที่จะดึงอำนาจทางการเมืองกลับไปอยู่ที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ก็จะลงเอยด้วยการที่อำนาจทางการเมืองไปกระจุกตัวหรือถูกผูกขาดโดยอีกฝ่ายหนึ่ง หากแต่ละฝ่ายในสังคมนั้นยังคงตกรอกอยู่ภายใต้กรอบคิดหรือทฤษฎีที่มุ่งเน้นให้อำนาจทางการเมืองอยู่ที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอย่างสมบูรณ์หรือสุดโต่ง วนเวียนกันอยู่เช่นนี้ภายใต้ “วัฏจักรของรูปแบบการปกครอง” (cycle of the constitution/ anakuklosis) ตามที่ปรากฏในงานของ โพลีเบียสดังที่ผู้เขียนได้อ้างถึงไปข้างต้น ดังนั้น หากพิจารณาภายใต้กรอบมุมมอง

<sup>36</sup> Palle Svensson, Professor of Political Science, Aarhus University, Denmark, "The Constitution of Denmark," <http://fuau.dk/aarhus/program/samfund-og-verden/the-constitutional-act-of-denmark-1511-415.aspx>

หรือทฤษฎี “รูปแบบการปกครองแบบผสม” (a mixed constitution/regime) อากาการแก่งไปมานี้จึงไม่ใช่ปรากฏการณ์หรือลักษณะเฉพาะ (uniqueness) ของ สังคมการเมืองใดสังคมหนึ่ง แต่เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในทุกสังคมการเมือง โดยเฉพาะที่ในบริบททางการเมืองที่ยังไม่มีอุดมการณ์และรูปแบบการปกครอง ใดมีความชอบธรรมเพียงหนึ่งเดียว อย่างเช่นในบริบทของนครรัฐกรีกโบราณ ซึ่งในบรรดานครรัฐกรีกโบราณ หากมีนครรัฐใดมีรูปแบบการปกครองที่อำนาจ ทางการเมืองไม่สุดโต่งไปทางใดทางหนึ่งก็จะสามารถดำรงอยู่ได้ยาวนานกว่าที่อื่น อย่างเช่นในกรณีของนครรัฐสปาร์ตาหรือในกรณีของสาธารณรัฐโรมัน ขณะเดียวกัน เราก็ไม่สามารถปฏิเสธอิทธิพลของวิวัฒนาการของเงื่อนไขทาง เศรษฐกิจสังคมและการเมืองในประวัติศาสตร์ที่ดำเนินไปในลักษณะ “unilinear” ด้วย โดยสังคมการเมืองมีพัฒนาการเข้าสู่สังคมศักดินาที่กลุ่มอภิชนมีอำนาจ อิทธิพลสูง และพัฒนาต่อมาสู่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่พระมหากษัตริย์ หรือบุคคลคนเดียวมีอำนาจอิทธิพลสูง และการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่สังคมทุนนิยม อันนำไปสู่พัฒนาการของระบอบเสรีประชาธิปไตยที่ถือว่าเป็นพัฒนาการสูงสุดของ รูปแบบการปกครองในยุคสมัยใหม่ปัจจุบันหรืออีกนัยหนึ่งคือ รูปแบบการปกครอง แบบผสมที่ลงตัวดังที่กล่าวไปแล้ว ซึ่งผู้เขียนจึงได้อธิบายขยายความในประเด็น ที่กล่าวมานี้มากขึ้นในงานวิจัยปีต่อไป

หากพิจารณาประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองในแต่ละช่วงหลังยุคกรีก- โรมันโบราณ ก็จะพบอาการแก่งตัวไปมาของอำนาจทางการเมืองเสมอไม่ว่า เพียงแต่ว่าอาจจะไม่เหวี่ยงอย่างรุนแรงเหมือนในยุคกรีก-โรมันโบราณ เพราะ อิทธิพลของวิวัฒนาการของเงื่อนไขทางเศรษฐกิจสังคมการเมืองในแต่ละยุคของ ประวัติศาสตร์ ดังนั้น ผู้เขียนจึงไม่ปฏิเสธคำอธิบายภายใต้กรอบ “unilinear” ที่ ชับเคลื่อนสังคมการเมืองโดยทั่วไปในประวัติศาสตร์มาจนถึงสังคมสมัยใหม่ภายใต้ ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม-โลกาภิวัตน์ และแม้ว่าผู้เขียนจะได้กล่าวไปข้างต้นว่า อาการแก่งไปมาไม่ใช่ปรากฏการณ์หรือลักษณะเฉพาะ แต่ความรุนแรงของการ แก่งอาจจะเกี่ยวพันอยู่กับลักษณะหรือเงื่อนไขเฉพาะของสังคมนั้นได้ ดังที่ผู้เขียน ตระหนักดีในสิ่งที่เรียกกันว่า “ความเป็นจริงทางประวัติศาสตร์” ของการเมืองไทย ที่เรียกเห็นการแก่งตัวไปมาระหว่างสิ่งที่เรียกกันว่า “เผด็จการกับประชาธิปไตย”

เพราะผู้เขียนก็ตระหนักดีถึงการดำรงอยู่ของสภาวะการณ์ที่ว่านี้ แต่จะมีรายละเอียดที่แตกต่างจากยศ ด้วยในโครงการงานวิจัยอีกชิ้นหนึ่งที่ผู้เขียนกำลังทำอยู่<sup>37</sup> ผู้เขียนมีสมมุติฐานว่า วิกฤตการเมืองไทยตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475-ปัจจุบัน ตั้งอยู่บนฐานที่ฝักฝ่ายการเมือง (political factions) แต่ละฝ่ายต่างเห็นและกล่าวหาว่าอีกฝ่ายหนึ่งครอบครองหรือพยายามต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองที่เกินขอบเขตของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยตามความเข้าใจของแต่ละฝ่ายจนก่อให้เกิดวิกฤตการเมืองครั้งสำคัญและรุนแรงในแต่ละช่วงหรือรอบเวลาตลอดแปดสิบกว่าปีมานี้ วิกฤตสำคัญแต่ละครั้งอุบัติขึ้นจากและลงเอยในลักษณะของแรงเหวี่ยงอย่างสุดโต่ง (extreme momentum) ไปสู่ขั้วอำนาจอย่างใดอย่างหนึ่งระหว่างการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่คนๆเดียว, กลุ่มคน, หรือมหาชน ซึ่งเห็นได้จากวาทกรรมในการต่อสู้ทางการเมืองที่สะท้อนวนเวียนอยู่ท่ามกลางวาทกรรมดังต่อไปนี้ นั่นคือ ประชาธิปไตยอันสมบูรณ์, ความเป็นเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร, เผด็จการรัฐสภา, ประชาธิปไตยที่เกินขอบเขต, ประชาธิปไตยแบบไทยๆ, การคืนพระราชอำนาจ, ความไม่เป็นประชาธิปไตยของตุลาการวิวัฒน์, อำมาตยาธิปไตย, ประชาธิปไตยปวงประชามหาชน, มวลประชามหาชน ฯลฯ โดยผู้เขียนได้ตั้งคำถามว่า 1. อะไรคือสาเหตุของแรงเหวี่ยงอย่างสุดโต่งที่เกิดขึ้นในวิกฤตการเมืองไทยที่ผ่านมา ? และ 2. อะไรคือ ความพอดี (moderation) ของขอบเขตการใช้อำนาจอันชอบธรรมระหว่างสถาบันทางการเมืองต่างๆ? โดยในการตอบคำถามทั้งสองข้อนี้ ผู้เขียนจะศึกษาพิจารณาจากมุมมองหรือทฤษฎีที่เรียกว่า “ระบอบการปกครองแบบผสม” (theory of mixed constitution or regime) ดังที่กล่าวถึงไปข้างต้น และในงานวิจัยขั้นต่อไปของผู้เขียน ข้อมูลที่ผู้เขียนได้ศึกษาค้นคว้าไว้ในระดับหนึ่งบ่งชี้ว่า หากเราใช้กรอบทฤษฎีการปกครองแบบผสมพิจารณาการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองของเดนมาร์คย้อนไปนับตั้งแต่ก่อนสมัย

<sup>37</sup> “การเมืองไทยในภาวะวิกฤต: การวินิจฉัยสาเหตุและการเสนอแนวทางการแก้ปัญหาจากมุมมองระบอบการปกครองแบบผสม (Thai Politics in Crisis: The Causal Diagnosis and Description of Its Resolution from the Mixed Regime Stance)” โครงการวิจัยภายใต้การสนับสนุนทุนวิจัย กองทุนรัชดาภิเษกสมโภช คณะอนุกรรมการบริหารทุนวิจัยและทุนสิ่งประดิษฐ์ สาขาสังคมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2557.

สมบูรณาญาสิทธิราชย์และการเปลี่ยนแปลงสู่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์<sup>38</sup> และการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครอง ค.ศ. 1849 และการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ในแต่ละช่วงจนถึงปัจจุบันที่มีการบัญญัติไว้ว่ารูปแบบการปกครองของเดนมาร์ค เป็นรูปแบบการปกครองพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ เราก็จะประจักษ์ถึง อาการแกว่งไปมาของอำนาจทางการเมืองในการเมืองเดนมาร์คเช่นกัน และ อาการแกว่งดังกล่าวนี้ก็ผันแปรไปตามวิวัฒนาการทางสังคมเศรษฐกิจการเมือง ด้วย ขณะเดียวกันลักษณะเฉพาะตัวของเดนมาร์คก็ส่งผลให้อาการแกว่งดังกล่าว ไม่นำไปสู่สภาวะสุดโต่งจนเป็นวิกฤตการเมืองเหมือนประเทศอื่น ๆ ในยุโรป ซึ่งผู้เขียนหวังว่า จากประสบการณ์การเรียนรู้เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองของเดนมาร์ค ในฐานะที่เป็นระบอบการปกครอง พระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับของไทยจะช่วยตอบคำถาม เกี่ยวกับประเด็นปัญหาเรื่อง “unilinear” และ “uniqueness” ในการเมือง การปกครองเดนมาร์ค และส่งผลให้เราสามารถตอบคำถามเกี่ยวกับปัญหาวิกฤต และแนวทางแก้ไขในการเมืองการปกครองไทย

<sup>38</sup> อาการแกว่งภายในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เดนมาร์ค ปรากฏให้เห็นใน ประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองเดนมาร์คในช่วงศตวรรษที่สิบแปด สนใจโปรดดู Michael Bregnsbo, “The Scandinavian Kingdoms,” in Peter H. Wilson, ed., *A Companion to Eighteenth-Century Europe*, (Oxford: Blackwell: 2008), “Chapter Seventeen” pp. 282-284.

# บรรณานุกรม

## ภาษาไทย

มารค ตามไท. (2551). **มารคแห่งปัญญา มารคของมารค ตามไท: รวมบทความของมารค ตามไท ระหว่าง พ.ศ. 2521-2547.** เชียงใหม่: โรงพิมพ์จุฑพร.

ไชยันต์ ไชยพร. (2556). “มหาราช, ราชาปราชญ์, ธรรมราชา, และราชาผู้ทรงภูมิธรรม: แนวคิดและการประยุกต์ใช้” ใน **ธรรมราชา (Dharmaraja).** เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 15 ประจำปี 2556 สถาบันพระปกเกล้า. กรุงเทพฯ: ส. เจริญการพิมพ์. หน้า 129-159.

ไชยันต์ ไชยพร. (2558). รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่อง “สถาบันพระมหากษัตริย์ไทยภายใต้รัฐธรรมนูญของไทย: ปัญหาในการเปรียบเทียบอ้างอิงกับระบอบการปกครองที่เป็นตัวแบบในต่างประเทศ”. โครงการวิจัยภายใต้โครงการศูนย์ประสานงานโครงการวิจัยเชิงนโยบาย ด้านสถาบันการเมืองและนโยบายต่างประเทศ (CCPR) ทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

## ภาษาอังกฤษ

Bogdano, Vernon. (1995). **The Monarchy and the Constitution.** Oxford: Clarendon Press.

Blythe, James M. (1992). **Ideal Government and the Mixed Constitution in the Middle Ages.** Princeton: Princeton University Press.

Braddick, Michael J. (2008). **God’s Fury, England’s Fire: A New History of the English Civil Wars.** London: Penguin Books.



Cust, Richard, and Hughes, Ann, eds. (1997). **The English Civil War.**  
London: Arnold.

Diamond, Larry Jay. (2003). "The Illusion of Liberal Autocracy."  
**Journal of Democracy** 14, no. 4(October 2003): 167-171.

David,Paul A. (2007). "Path Dependence – A Foundational Concept for  
Historical Social Science." **Cliometrica – The Journal of  
Historical Economics and Econometric History**, 1, no. 2  
(Summer 2007): 1-23.

Derry, T.K. (1979). **A History of Scandinavia: Norway, Sweden,  
Denmark, Finland, Iceland.** London: George Allen & Unwin.

Eccleshall, Robert. (1978). **Order and Reason in Politics: Theories of  
Absolute and Limited Monarchy in Early Modern England.**  
Oxford: Oxford University Press.

Fritz, Kurt von. (1954). **The Theory of the Mixed Constitution in  
Antiquity: A Critical Analysis of Polybius' Political Ideas.**  
New York: Columbia University Press.

Fukuyama, Francis. (1992). **The End of History and the Last Man.**  
London: Penguin Books.

Gagarin, Michael, and Woodruff, Paul, eds. (1995). **Early Greek  
Political Thought from Homer to the Sophists.** Cambridge:  
Cambridge University Press.

Hansen, Mogens Herman. (2013). **Reflections on Aristotle's Politics.**  
**Copenhagen: Museum Tusculanum Press,** University of  
Copenhagen.

Hansen, Mogens Herman. (2010). "The Mixed Constitution versus the Separation of Powers: Monarchical and Aristocratic Aspects of Modern Democracy." **History of Political Thought** 31, no. 3 (2010): 509-531.

Harris, Tim. (2007). **Revolution: The Great Crisis of the British Monarchy 1685-1720**. London: Penguin Books.

Harris, Tim. (2005). **Restoration: Charles II and His Kingdoms 1660-1685**. London: Penguin Books.

Herodotus. (1986). **Histories, translated by Aubrey de Selincourt**. Harmondsworth, Middlesex: Penguin Books.

Hill, Christopher. (1964). **The Century of Revolution 1603-1714**. London: Nelson.

Hill, Christopher. (1955). **The English Revolution 1640**. London: Lawrence and Wishart.

Huntington, Samuel P. (1991). **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century**. Tulsa: University of Oklahoma Press.

Isakhan, Benjamin, and Stockwell, Stephen, eds.(2012). **The Edinburgh Companion to the History of Democracy**. Edinburgh: Edinburgh University Press.

Ivarsson, Soren, and Isager, Lotte. (2010). **Saying the Unsayable: Monarchy and Democracy in Thailand**. Bangkok: Nordic Institute of Asian Studies.

Jespersen, Knud J.V. (2004). **A History of Denmark, translated by Ivan Hill and Christopher Wade**. New York: Palegrave Macmillan.

- Johnson, Curtis. (1988). "Aristotle's Polity: Mixed or Middle Constitution?." **History of Political Thought IX**, no. 2 (Summer 1988): 189-204.
- Jones, W. Glyn. (1970). **Denmark**. London: Ernest Benn.
- Kagan, Donald. (2013). **The Outbreak of the Peloponnesian War**. Ithaca: Cornell University Press.
- Kaspensen, Lars Bo. (2004). "How Denmark Became Democratic: The Impact of Warfare and Military Reform." **Acta Sociologica**. 47, no. 1 (March 2004): 71-89.
- Korsgaard, Ove. (2014). **N.F.S. Grundtvig-as a Political Thinker**. Copenhagen: DJOF Publishing.
- Lauwerys, J.A., ed. (1958). **Scandinavian Democracy: Development of Democratic Thought and Institutions in Denmark, Norway and Sweden**. Copenhagen: A/S J.H. Schulz, Universitets-Bogtrykkeri.
- Leach, Edmund Ronald. (1958). **The Frontiers of "Burma"**. Cambridge : Cambridge University.
- Leach, Edmund Ronald. (1954). **Political systems of highland Burma: a study of Kachin social structure**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Lewis, Slan. (2009). **Greek Tyranny**. Bristol: Phoenix Press.
- Lijphart, Arend. (1971). "Comparative Politics and the Comparative Method." **The American Political Science**. Review 65, no. 3 (Sep., 1971): 682-693.

- Mansfield, Harvey C. (1979). **The Spirits of Liberalism**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Mayer, Arno J. (2010). **The Persistence of the Old Regime: Europe to the Great War**. London: Verso.
- Merry, Henry J. (1970). **Montesquieu's System of Natural Government**. West Lafayette: Purdue University Press.
- Miller, Kenneth E. (1968). **Government and Politics in Denmark**. Boston: Houghton Mifflin.
- Munck, Thomas. (1979). **The Peasantry and the Early Absolute Monarchy in Denmark 1600-1708**. Kobenhavn: Landbohistorick Selskab.
- Ober, Josiah, and Hedrick, Charles, eds. (1996). **Demokratia: A Conversation on Democracies, Ancient and Modern**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Pilbeam, Pamela. (2000). **The Constitutional Monarchy in France, 1814-1848**. London: Longman.
- Pincus, Steve. (2011). **1688: The First Modern Revolution**. New Haven: Yale University Press.
- Plato. Republic, translated by Paul Shorey. (1930). **Cambridge**, Massachusetts: Harvard University Press.
- Robinson, Eric W. (2011). **Democracy Beyond Athens: Popular Government in the Greek Classical Age**. Cambridge: Cambridge University Press.

Robinson, Eric W. (1997). **The First Democracies: Early Popular Government Outside Athens.** Franz Steiner Verlag.

Roots, Ivan. (1966). **Commonwealth and Protectorate: the English Civil War and Its Aftermath.** New York: Schocken Books.

Rustow, Dankwart A. (1970). "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model" in **Transition to Democracy**, edited by Lisa Anderson, 14-41. New York: Columbia University Press, 1999.

Stabler, A. P. (1965). "Elective Monarchy in the Sources of 'Hamlet'." **Studies in Philology** 62, no. 5 (Oct., 1965): 654-661.

The Committee established for the purpose of drawing up a democracy canon. (2008). **The Danish Democracy Canon.** The committee established for the purpose of drawing up a democracy canon and the Danish Ministry of Education.

Weyland, Kurt. (2009). "The Diffusion of Revolution: '1848' in Europe and Latin America." **International Organization** 63, no. 3 (Summer, 2009): 391-423.

Wilson, David. (1962). **Politics in Thailand.** Ithaca: Cornell University Press.

Wilson, Peter H, ed. (2008). **A Companion to Eighteenth-Century Europe.** Oxford: Blackwell.

Xenophon. (2001). **The Education of Cyrus, translated and annotated by Wayne Ambler.** Ithaca: Cornell University Press.

Zakaria, Fareed. (2003). **The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad.** New York: Norton.

Zakaria, Fareed. (1997). "The Rise of Illiberal Democracy." **Foreign Affairs** 76, no. 6 (Nov.-Dec. 1997): 22-43.

### แหล่งข้อมูลออนไลน์

ประชาไท. 'สมศักดิ์ เจียม' ดันปัญญาชนไทยคิดยาว-ทำใหญ่ 'ปฏิรูปสถาบัน'.  
วันจันทร์ที่ 19 มีนาคม 2555.[online]. แหล่งที่มา: <http://prachatai.com/journal/2012/03/39716>[26 ตุลาคม 2556].

สารคดี. สัมภาษณ์ รศ. ดร.ไชยันต์ ไชยพร เหลียวหลังแลหน้าประชาธิปไตย  
80 ปี ฉบับที่ 328, มิถุนายน 2555. [online]. แหล่งที่มา :<http://www.sarakadee.com/2012/07/19/chaiyan/> [26 ตุลาคม 2556].

สารคดี. สัมภาษณ์ ศ.ดร.เกษียร เตชะพีระ เหลียวหลังแลหน้าประชาธิปไตย  
80 ปี ฉบับที่ 328, มิถุนายน 2555. [online]. แหล่งที่มา: <http://www.sarakadee.com/2012/07/13/kasien-80th-democracy/>[26 ตุลาคม 2556].

สารคดี. บทสัมภาษณ์ รศ. ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ เหลียวหลังแลหน้า  
ประชาธิปไตย 80 ปี ฉบับที่ 328, มิถุนายน 2555. [online]. แหล่ง  
ที่มา:<http://www.sarakadee.com/2012/07/19/worajet/>[26 ตุลาคม  
2556].

สารคดี. สัมภาษณ์ คำณูณ สิทธิสมาน เหลียวหลังแลหน้าประชาธิปไตย 80 ปี  
ฉบับที่ 328, มิถุนายน 2555.[online]. แหล่งที่มา:<http://www.sarakadee.com/2012/07/19/kamnoon/>[26 ตุลาคม 2556].

สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล. "ครบรอบ 5 ปี วิฤติประเทศไทยปัจจุบัน ประเด็น  
ใจกลางตั้งแต่ต้นจนทุกวันนี้ ไม่เคยเปลี่ยน : จะจัดวางตำแหน่งแห่งที่  
ของสถาบันกษัตริย์ในสังคม-การเมืองไทยอย่างไร?" ประชาไท,  
9 สิงหาคม 2553. [online]. แหล่งที่มา:<http://prachatai.com/journal/2010/08/30639>[26 ตุลาคม 2556].

สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล. “ต้นปัญญาชนไทยคิดยาว-ทำใหญ่ ‘ปฏิรูปสถาบัน’” ประชาไท, 19 มีนาคม 2555. [online]. แหล่งที่มา: <http://prachatai.com/journal/2012/03/39716>[26 ตุลาคม 2556].

“A Vexing Gadfly: The Late Kierkegaard on Economic Matters” [Online]. Available: <https://books.google.co.th/books?isbn=1556359608>

Encyclopaedia Britannica.[Online]. Available: <http://global.britannica.com/EBchecked/topic/519155/Salic-Law-of-Succession>

“Constitution of Norway.”[Online]. Available: [http://en.wikipedia.org/wiki/Constitution\\_of\\_Norway](http://en.wikipedia.org/wiki/Constitution_of_Norway)

“Corvee.”[Online]. Available: <http://en.wikipedia.org/wiki/Corv%C3%A9e>

“Democracy Index 2012.”[Online]. Available: [https://portoncv.gov.cv/dhub/porton.por\\_global.open\\_file?p\\_doc\\_id=1034](https://portoncv.gov.cv/dhub/porton.por_global.open_file?p_doc_id=1034)

Knudsen, Tim, and Jakobsen,Uffe.The Danish Path to Democracy, paper for the 2<sup>nd</sup> ECPR General Conference – Marburg 18-21 September 2003, Section 20: Historical Sociology of the State, Panel 20-3: Comparative Democratization in Scandinavia, 1848-1921[Online]. Available: [https://www.academia.edu/520757/The\\_Danish\\_Path\\_to\\_Democracy.;](https://www.academia.edu/520757/The_Danish_Path_to_Democracy.;)

Mol, Akhila. “What is the Difference Between Teleology and Causalism?.”[Online]. Available: <HTTP://WWW.PRESERVEARTICLES.COM/2012022123493/WHAT-IS-THE-DIFFERENCE-BETWEEN-TELEOLOGY-AND-CAUSALISM.HTML>[26 ตุลาคม2556].

“Quality of Life Index for Country 2015.”[Online]. Available: [http://www.numbeo.com/quality-of-life/rankings\\_by\\_country.jsp](http://www.numbeo.com/quality-of-life/rankings_by_country.jsp)

Scruton,Roger. Limits to Democracy.[Online]. Available: <http://www.newcriterion.com/articles.cfm/limits-to-demo-1430>)

Svensson,Palle. "The Constitution of Denmark."[Online]. Available: <http://fuau.dk/aarhus/program/samfund-og-verden/the-constitutional-act-of-denmark-1511-415.aspx>

"The A to Z of Denmark."[Online]. Available: <https://books.google.co.th/books?isbn=0810872056>

"The Cradle of Democracy: From Absolute Monarchy to Parliamentarism." [Online]. Available: [http://www.kulturarv.dk/1001for taellinger/en\\_GB/theme/the-cradle-of-democracy/article](http://www.kulturarv.dk/1001for taellinger/en_GB/theme/the-cradle-of-democracy/article)

"The National Liberal Movement."[Online]. Available: <http://pub.uvm.dk/2008/democracycanon/kap21.html>

"World Happiness Report 2013."[Online]. Available: [http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2014/02/WorldHappinessReport2013\\_online.pdf](http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2014/02/WorldHappinessReport2013_online.pdf)



KPI  
YEARBOOK

2558

2



Democracy 3.5  
เมื่อลมนประชาธิปไตยพัดหวน

“คลื่นลูกที่ 3.5 ของการเมืองไทย  
ที่ทำให้ทุกสิ่งทุกอย่าง “พลิก” ทางการเมือง  
กลับสู่กระบวนการเลือกตั้งอีกครั้งแล้ว  
ก็นำคิดอย่างมากกับบทบาทของทหาร  
กับการเมืองไทยในอนาคต  
รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง  
ในอนาคตจะจัดการกับปัญหา: ะยะเปลี่ยนผ่าน  
แบบ “ประชาธิปไตย 3.5” เช่นที่กองทัพ  
ยังคงมีบทบาทและอำนาจเช่นนี้อย่างไร  
โจทย์นี้ยิ่งท้าทายต่อขบวนการประชาธิปไตย  
ไม่เปลี่ยนแปลง !”

# Democracy 3.5 เมื่อลมประชาธิปไตย พัดหวน!

ศาสตราจารย์ ดร. สุรชาติ บำรุงสุข\*



**กล่าวนำ: เปลี่ยนผ่าน แต่ไม่ผ่านพ้น !**

*“Instead of asking why the military engage in politics, we ought surely ask why they ever do otherwise.”<sup>1</sup>*

Samuel E. Finer

The Man on Horseback (1962)

## ทหารจะยึดอำนาจไหม? กองทัพจะทำรัฐประหารหรือไม่?

ทุกครั้งที่เกิดวิกฤตการณ์ในการเมืองไทย เราจะยังคงได้ยินคำถามซ้ำๆ ซากๆ ถึงการยึดอำนาจของผู้นำทหาร แม้ระยะเวลาจะล่วงเลยไปนานเท่าใดก็ตาม แต่ “คำถามเก่า” ก็ยังคงอยู่กับการเมืองร่วมสมัยอย่างไม่เปลี่ยนแปลง และ

\* อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> คำกล่าวมาจาก Samuel E. Finer, The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics (New York: Praeger, 1962), p. 5.

แม้บริบทของเวลาจะเปลี่ยนไปอย่างใดก็ตาม แต่คำถามเช่นนี้เกิดขึ้นทุกครั้งที่สถานการณ์การเมืองของประเทศก้าวสู่วิกฤต

ปรากฏการณ์เช่นนี้ทำให้อดตั้งคำถามกับพัฒนาการของการเมืองไทยที่ไม่ว่าจะเกิดอะไรขึ้น กองทัพก็สามารถคงอยู่ในการเมืองไทยได้อย่างยั่งยืน แม้จะเกิด “ระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมือง” (political transitions) หลายครั้งในช่วงปัจจุบัน โดยเฉพาะนับจาก “การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย” (democratic transition) ครั้งสำคัญของการเมืองไทยในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 (ค.ศ. 1973) จนอาจถือได้ว่า การเปลี่ยนผ่านในช่วงเวลาดังกล่าวเป็น “กระบวนการสร้างประชาธิปไตย” (democratization) ของการเมืองไทยยุคใหม่ หรืออีกนัยหนึ่งอาจถือได้ว่าเป็น “คลื่นประชาธิปไตยลูกที่ 2” หลังจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 (ค.ศ. 1932) ที่อาจเรียกได้ว่าเป็น “คลื่นประชาธิปไตยลูกที่ 1” และถึงแม้กองทัพจะเปลี่ยงปล้ำกับเหตุการณ์ในวันนั้น แต่สุดท้ายกองทัพก็ฟื้นตัวกลับคืนมา ไม่แตกต่างจากความพ่ายแพ้ของกองทัพอีกครั้งในเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992) ที่การล้อมปราบจบลงด้วยการต้องถอยสถาบันทหารออกจากการเมือง อันเป็นดังการมาถึงของ “คลื่นประชาธิปไตยลูกที่ 3” ของไทย แต่กองทัพก็ฟื้นฟูบทบาททางการเมืองได้อีกในเวลาต่อมาเช่นกัน... หรือว่ากองทัพเป็น “อมตะ” ดังตัวละครในเทพปกรณัมตะวันตก ที่แม้จะถูกเผาไหม้จาก “ไฟการเมือง” ร้อนแรงเพียงใด ก็สามารถฟื้นคืนชีพกลับมามีชีวิตใหม่ได้ทุกครั้งไป ไม่เคยตายไปจากการเมืองไทย

สมมติฐานว่ากองทัพจะเป็น “อมตะ” ในการเมืองไทย นั้นเป็นเพราะไม่ว่าจะเกิดอะไรขึ้น กองทัพก็ไม่เคยหมดบทบาทไปจากการเมือง ด้วยสมมติฐานเช่นนี้ ระยะเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยหรือกระบวนการสร้างประชาธิปไตยไทยจึงมีความซับซ้อนในตัวเองเป็นอย่างยิ่ง เพราะในกระบวนการเช่นนี้ กองทัพยังคงเป็นตัวแสดงทางการเมืองที่มีบทบาทอย่างมีนัยสำคัญ ไม่ได้หมดสถานะของความเป็นตัวแสดงที่มี “ศักยภาพ” ทางการเมืองไปแต่อย่างใด แตกต่างจากระยะเปลี่ยนผ่านในหลายประเทศ ที่บทบาทของกองทัพค่อยๆ ลดลงจนไม่กลายเป็นภัยคุกคามต่อการสร้างประชาธิปไตยที่เกิดขึ้น จากเงื่อนไขเช่นนี้ ระยะเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยไทยจึงดำรงอยู่ด้วยความเปราะบางเป็นอย่างยิ่ง เพราะความขัดแย้ง

ที่เกิดขึ้นและควบคุมไม่ได้นั้น มักจะเป็นเสมือนการออก “บัตรเชิญ” ให้กองทัพกลับเข้าสู่เวทีการเมืองแทบทุกครั้งไป เพราะอำนาจทางการเมืองของทหารไม่เคยถูกทำลายไปได้แต่อย่างใด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ระบบการเมืองแบบการเลือกตั้งของไทยอยู่ในสภาวะที่อาจเกิดสภาพที่ทฤษฎีเรียกว่า “การล่มลงของระบอบประชาธิปไตย” (democratic-regime breakdown) ได้ง่าย อันเป็นผลจากการที่อิทธิพลและอำนาจของกองทัพไม่ได้ถูกทำลายลงจนกองทัพกลายเป็นตัวแสดงที่ไม่มีศักยภาพทางการเมือง เช่นกองทัพในประเทศประชาธิปไตยหลายๆ ประเทศ ที่หมดสภาพของการเป็น “ตัวแสดงทางการเมือง” ที่มีศักยภาพในสังคมไปแล้ว

ดังนั้น เมื่อกองทัพไทยเป็น “อมตะ” ในการเมืองของประเทศ ระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมืองจึงไม่สามารถเดินไปจนถึงจุดสิ้นสุด กล่าวคือไม่สามารถนำไปสู่จุดของ “การสร้างความเข้มแข็งของระบอบประชาธิปไตย” (democratic consolidation) ที่มีเงื่อนไขสำคัญว่า “ประชาธิปไตยเป็นเกมเดียวในเมือง” (Democracy is the only game in town.)<sup>2</sup> ซึ่งก็คือการที่ทุกฝ่ายในเวทีการต่อสู้ทางการเมืองยอมรับอย่างชัดเจนว่า “กฎกติกาประชาธิปไตยเป็นเกมการต่อสู้แบบเดียว” ในระบอบการเมืองของประเทศ และการยอมรับเช่นนี้ทำให้พวกเขาไม่จำเป็นต้องหันไปพึ่ง “อำนาจนอกระบบ” หรือกล่าวในบริบทของทหารกับการเมืองได้ว่า ทุกคนยอมพึ่ง “หีบบัตรเลือกตั้ง” (ballot box) มากกว่าจะพึ่ง “ดาบปลายปืน” (bayonet) หรือเปรียบเทียบในบริบทไทยได้ว่า ทุกคนอาศัย “รถหาเสียง” พาตัวเองขึ้นสู่การเป็นรัฐบาล ไม่ใช่การต้องอาศัย “รถถัง” พาตัวเองไปทำเนียบรัฐบาล !

---

<sup>2</sup> Giuseppe Di Palma, *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions* (Berkeley: University of California Press, 1990) ; Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991) ; Juan J. Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996).

ฉะนั้น หากกำหนดเส้นแบ่งเวลาในยุคหลังสงครามเย็นที่เริ่มในปลายปี พ.ศ. 2532 (ค.ศ. 1989) และต่อต้นปี พ.ศ. 2533 (ค.ศ. 1990) จึงไม่ใช่เรื่องแปลกแต่อย่างใดที่จะพบว่า เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นในสมัยรัฐบาลของ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ปัญหาจบลงด้วยการยึดอำนาจในตอนต้นปี พ.ศ. 2534 (ค.ศ. 1991) และในสมัย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เรื่องก็จบลงด้วยรัฐประหาร พ.ศ. 2549 (ค.ศ. 2006) และเมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นอีกครั้งในสมัยรัฐบาล น.ส. ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เรื่องก็จบลงด้วยการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 (ค.ศ. 2014) ไม่แตกต่างกัน... โลกของสังคมการเมืองไทยไม่ว่าจะอยู่ในยุคสมัยใหม่เพียงใดกับกระแสโลกาภิวัตน์ แต่รัฐประหารหรือสัจฉะของ “การเมืองเก่า” ยังไม่หายไปจากการเมืองไทยแต่อย่างใด หลังสงครามเย็นซึ่ง “กระแสโลกาภิวัตน์” พัดแรง กลับพบว่าการเมืองไทยต้องเผชิญกับรัฐประหารถึง 3 ครั้งแล้ว

ทำไมสังคมการเมืองไทยจึงยังอยู่กับ “วังวน” ที่ไม่รู้จบจากการแทรกแซงของกองทัพ<sup>3</sup> และกองทัพจะเป็น “อมตะ” ที่ไม่มีวันตายในการเมืองไทยไปอีกนานเท่าใด ปัญหานี้เป็นประเด็นสำคัญกับอนาคตของการเมืองไทยอย่างยิ่ง เพราะถ้าการเมืองไทย “ไม่มีแสงสว่างที่ปลายอุโมงค์” และต้องจมปลักกับการแทรกแซงของทหารอย่างไม่มีวันจบสิ้นแล้ว สิ่งที่จะเกิดขึ้นตามมาก็คือ เราไม่ควรจะต้องเรียนวิชารัฐศาสตร์แต่อย่างใด เพราะการเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาลพลเรือนที่มาจากกาเลือกตั้งนั้น เป็นเพียง “สภาวะชั่วคราว” ที่ไม่ควรต้องเสียเวลาและใส่ใจอีกต่อไป ซึ่งก็คงจะต้องตามมาด้วยการยุบคณะรัฐศาสตร์ทิ้งให้หมดไปด้วย เพราะการเรียนเรื่องประชาธิปไตยกลายเป็น “ความไร้สาระ” ทางการเมือง และทั้งยังเสียงบประมาณในการจัดการเรียนการสอนอีกด้วย

แต่ความเป็นจริงของโลกก็ไม่ได้เอื้ออาทรต่อบทบาทของทหารกับการเมืองและ/หรือกับระบอบอำนาจนิยมในลักษณะเช่นนั้น หากพิจารณาจากภาพรวมในลักษณะมหภาคแล้ว เรากลับพบว่า กองทัพในเวทีโลกกลับอยู่ในสภาพของ

<sup>3</sup> ดูงานของผู้เขียน สุรชาติ บำรุงสุข, **ทหารกับประชาธิปไตยไทย: จาก 14 ตุลาสู่ปัจจุบันและอนาคต** (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกริก, 2541) ; **ทหารกับการเมืองไทยในศตวรรษหน้า: พัฒนาการและความเปลี่ยนแปลง** (กรุงเทพฯ: สถาบันศึกษาความมั่นคงและนานาชาติ, 2543) ; **เสนาริปไตย: รัฐประหารกับการเมืองไทย** (กรุงเทพฯ: มติชน, 2558)

“การถอนตัวจากการเมือง” (military withdrawal from politics) หรือระบอบทหารอยู่ในสภาพการ “ถดถอย” (retreat) ทางการเมืองมากกว่า แม้จะมีกองทัพในบางประเทศประสบความสำเร็จในการทำรัฐประหารในโลกร่วมสมัยก็ตาม ดังจะเห็นได้จากสถิติว่าหลังจาก พ.ศ. 2543 (ค.ศ. 2000) รัฐประหารเกิดขึ้นส่วนใหญ่ในประเทศที่การเมืองไร้เสถียรภาพ เช่นในทวีปแอฟริกา แต่ในภูมิภาคที่กองทัพเคยมีบทบาทอย่างมากเช่นในละตินอเมริกาหรือในเอเชีย การยึดอำนาจกลับกลายเป็น “สิ่งล้าสมัย” ที่ไม่พบเห็นอีกในเวทีการต่อสู้ทางการเมือง และในภูมิภาคนี้กลับพบว่าการเมืองได้ก้าวเดินเข้าสู่กระบวนการสร้างความเข้มแข็งของระบอบประชาธิปไตยอย่างชัดเจน แต่ก็มีข้อน่าสังเกตว่าในช่วงเวลาปัจจุบันประเทศไทยกลับต้องเผชิญกับการรัฐประหารถึง 2 ครั้งในระยะเวลาใกล้เคียงกัน คือในปี พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2557 จนเป็นประเทศเดียวในเอเชียที่มีสถิติการรัฐประหารถึง 2 ครั้งในช่วงเวลาหลังจากปี 2543 (ค.ศ. 2000) ดังได้กล่าวแล้วว่า รัฐประหารหลังจากช่วงเวลาดังกล่าวส่วนใหญ่แล้วเกิดขึ้นในทวีปแอฟริกา (ดูภาคผนวก)

ถ้าเช่นนั้นแล้ว เราจะอธิบายอย่างไรว่าเกิดอะไรขึ้นกับสังคมการเมืองไทย... ทำไมการเมืองไทยจึงไม่สามารถหลุดพ้นจากวงจรแห่งการยึดอำนาจของทหารได้ หรือทำไมระยะเปลี่ยนผ่านการเมืองของไทยจึงกลายเป็นกระบวนการที่ไม่สิ้นสุด และต้องหวนกลับมาตั้งต้นใหม่ครั้งแล้วครั้งเล่า จนเป็นเรื่องราวกับว่าประชาธิปไตยไทยเดินทางอยู่ใน “เขาวงกต” ที่วิ่งวนไปมา และยังหาทางออกที่เดินไปสู่จุดหมายปลายทางของการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบอบประชาธิปไตย เช่นที่เคยเกิดขึ้นและเดินไปจนสุดทางได้ในหลายๆ ประเทศ... เราจะอธิบายปรากฏการณ์เช่นนี้อย่างไร?... ทำไมประชาธิปไตยไทยจึงเดินอยู่ในสภาพที่เป็นดัง “เขาวงกต” อยู่เช่นนี้ หรือว่าในเขาวงกตนี้มีทหารเป็นดัง “ผู้พิทักษ์” ที่จะไม่อนุญาตให้ประชาธิปไตยเดินหลุดออกมาจากประตูแห่งขุนเขานี้ได้

## พัฒนาการประชาธิปไตยในกระแสโลก

หากพิจารณากระแสสังคมโลกร่วมสมัย เราอาจจะถือเอาระยะเวลาหลังจากความเปลี่ยนแปลงใหญ่ที่เกิดขึ้นในยุโรปตะวันออกและการแตกสลายของโซเวียตในปี พ.ศ. 2534 (ค.ศ. 1991) เป็นจุดเริ่มต้น ลัทธิการเมืองในมิติของกระแสโลกขณะนั้นจึงดูจะเหลืออยู่แต่เพียงลัทธิประชาธิปไตยเท่านั้น อีกทั้งการแตกสลายของรัฐคอมมิวนิสต์ที่เกิดขึ้นเช่นนั้น ยังส่งผลให้ประชาธิปไตยกลายเป็นลัทธิทางการเมืองที่ไม่อาจจะท้าทายได้ในยุคปัจจุบัน จนนักวิชาการอย่างฟูกูยามา (Francis Fukuyama) เรียกปรากฏการณ์เช่นนี้ว่าเป็นดัง “การสิ้นสุดของประวัติศาสตร์” (The End of History)

ความเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ ทำให้ต้องสนใจกับพัฒนาการของประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นในกระแสการเมืองของโลก เพราะกำเนิดและพัฒนาการของอุดมการณ์ทางการเมืองเป็นสิ่งที่แยกไม่ออกจากกระแสการเมืองโลกในแต่ละช่วงเวลา ดังนั้นสำหรับประชาธิปไตยสมัยใหม่ (Modern Democracy) แล้วก็อาจจะต้องตัดแบ่งช่วงเวลา โดยเราอาจไม่จำเป็นต้องย้อนกลับไปสู่ประชาธิปไตยดั้งเดิมแบบเช่นในยุครีก แต่อาจถือได้ว่าประชาธิปไตยสมัยใหม่นั้นเริ่มขึ้นจากการปฏิวัติทางการเมืองและสังคมที่เกิดขึ้นในสังคมตะวันตกตั้งแต่ตอนปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา ฉะนั้น หากย้อนกลับไปมองพัฒนาการของประชาธิปไตยตั้งแต่ตอนปลายศตวรรษที่ 18 จนถึงปัจจุบัน ก็อาจจะเห็นถึงพัฒนาการ 4 ช่วงใหญ่ๆ ซึ่งในแต่ละช่วงจะมีลักษณะของพลังที่แตกต่างกันในการสร้างประชาธิปไตย<sup>4</sup>

### คลื่นประชาธิปไตยลูกแรก

ประชาธิปไตยสมัยใหม่ในยุคเริ่มแรกนั้น อาจจะต้องถือว่าเริ่มจากการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี พ.ศ. 2332 (ค.ศ. 1789) และการต่อสู้เพื่อเอกราชของสหรัฐ ในปี พ.ศ. 2319 (ค.ศ. 1776) ความหมายที่ชัดเจนของประชาธิปไตย

<sup>4</sup> ดูพัฒนาการประชาธิปไตยในกระแสโลกจาก Dirk Berg-Schlosser, “Long Waves and Conjectures of Democratization,” in Christian W. Haerpfer, et al., **Democratization** (Oxford: Oxford University Press, 2009).



ในช่วงนี้จึงมีนัยหมายถึง แนวความคิดทางการเมืองที่อยู่ตรงข้ามกับพวกที่สนับสนุนการปกครองในระบอบขุนนาง (ตลอดจนแนวความคิดทางการเมืองที่สนับสนุนการปกครองแบบอนุรักษนิยม) หรืออยู่ตรงข้ามกับ “ระบอบโบราณ” แบบดั้งเดิม (The Ancient Regime)

ในกระแสประชาธิปไตยลูกแรกนี้ กลุ่มพลังทางสังคมที่มีบทบาทอย่างมากในฐานะของการเป็นพลังผลักดันจึงได้แก่กลุ่มชนชั้นกลาง (หรือหมายถึงบรรดาเสรีชนที่อาศัยอยู่ในเมืองต่างๆ ของยุโรป) ซึ่งกลุ่มทางสังคมเหล่านี้ในเวลาต่อมาก็คือชนชั้นนายทุนที่เกิดขึ้นในสังคมยุโรปนั่นเอง โดยกลุ่มชนเหล่านี้มีความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการค้าและพัฒนาการของระบบเศรษฐกิจแบบเงินตรา (Money Economy) ความเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจเช่นนี้จึงมีผลโดยตรงที่ทำให้ชนชั้นนายทุนมีฐานะทางเศรษฐกิจเหนือชนชั้นขุนนาง และที่สำคัญก็คือชนชั้นนายทุนยังกำเนิดขึ้นพร้อมกับแนวความคิดทางการเมืองใหม่ที่เรียกร่องหา “เสรีภาพ สมภาพ และภราดรภาพ” ตลอดจนปฏิเสธการปกครองแบบเก่าของบรรดาเจ้าที่ดินและขุนนางในระบบศักดินาเดิม

การปฏิวัติประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นในยุคใหม่ ซึ่งเริ่มในยุโรปตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 18 นั้น จึงปฏิเสธไม่ได้ว่าบรรดาชนชั้นกลางหรือชนชั้นนายทุนได้เป็นพลังหลักในการผลักดันให้เกิดการวางรากฐานของประชาธิปไตยสมัยใหม่ ซึ่งนำไปสู่การขยายตัวของความร่วมมือของประชาชนในการปกครองในช่วงต่อมาของศตวรรษที่ 19 และจากบทบาทเช่นนี้ดังที่ปรากฏในอังกฤษและในอเมริกา จึงทำให้มีคำกล่าวเปรียบเปรยว่า “หากไม่มีชนชั้นนายทุน ก็ไม่มีประชาธิปไตย” คำกล่าวเช่นนี้ดูจะเป็นสิ่งที่ทำทลายต่อพัฒนาการของการสร้างประชาธิปไตยในยุคต่อมาที่ไม่ได้จำกัดเส้นเขตแดนเพียงแต่ยุโรปตะวันตกเท่านั้น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อกระแสความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงต้นของศตวรรษที่ 20 อันเป็นกระแสการเมืองที่ปฏิเสธแนวคิดเรื่องประชาธิปไตย

## คลื่นประชาธิปไตยลูกที่สอง

การกำเนิดของแนวคิดสังคมนิยมแบบลัทธิมาร์กซ์ (Marxism) ที่มองเห็นว่าประชาธิปไตยเป็นเพียงข้ออ้างเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์และกรรมสิทธิ์ของชนชั้น

นายทุนเท่านั้น ต้องยอมรับว่าหลังจากการนำเสนอแนวคิดสังคมนิยมออกสู่เวทีสาธารณะแล้ว การต่อสู้ทางแนวคิดระหว่าง “ทุนนิยม” และ “สังคมนิยม” ก็ดำเนินไปอย่างเข้มข้น แต่แนวคิดสังคมนิยมก็ยังดำรงอยู่เพียงทางทฤษฎี เพราะไม่มีตัวแบบของรัฐจริงรองรับระบอบการปกครองดังกล่าว จนกระทั่งในที่สุด ลัทธิสังคมนิยมก็ขึ้นสู่อำนาจได้จากการปฏิวัติรัสเซียในปี พ.ศ. 2460 (ค.ศ. 1917)

แต่แรงต้านลัทธิสังคมนิยมกลับปะทุขึ้นในอีกด้านหนึ่งของยุโรปในรูปแบบของ “ลัทธิฟาสซิสต์” (Fascism) ที่เกิดขึ้นทั้งในเยอรมนีและอิตาลี ลัทธินี้มองเห็นว่าประชาธิปไตยเป็นเรื่องของความอ่อนแอ และอาจพ่ายแพ้ในการต่อสู้ทางการเมืองที่เกิดขึ้นได้ บรรดาชนชั้นสูงและพวกฝ่ายขวาที่มีความกลัวพวกฝ่ายซ้าย ปฏิเสธประชาธิปไตยและหันไปสนับสนุนลัทธิฟาสซิสต์แทน ปรากฏการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นทั้งในยุโรป ในละตินอเมริกา และแม้กระทั่งในเอเชีย อันนำไปสู่การขึ้นสู่อำนาจของพวกนาซีและฟาสซิสต์ในช่วงทศวรรษที่ 3 ในเยอรมนี อิตาลี และญี่ปุ่น แต่แล้วการพ่ายแพ้สงครามของพวกนาซีและฟาสซิสต์ มีผลทำให้แนวความคิดต่อต้านประชาธิปไตยได้ถูกทำลายลงด้วยอำนาจทางทหารของฝ่ายสัมพันธมิตร การยึดครองของประเทศผู้ชนะสงครามจึงก่อให้เกิดกระบวนการของ “การบังคับ” ให้เป็นประชาธิปไตยโดยใช้มาตรการทางการเมืองและการทหาร

กรณีดังกล่าวจึงชี้ให้เห็นว่าบทบาทของปัจจัยภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สหรัฐฯ มีบทบาทอย่างมากในการบีบบังคับให้เยอรมนีและญี่ปุ่นได้กลับเข้าสู่การพัฒนาประชาธิปไตยอย่างจริงจัง แม้ว่าจะมีข้อโต้แย้งว่าการกระทำดังกล่าวเป็นผลประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ โดยตรง แต่ผลที่เกิดขึ้นก็มีส่วนอย่างมากที่ทำให้ประชาธิปไตยได้กลับมาเป็นกระแสการเมืองหลักอีกครั้ง หรืออาจกล่าวได้ว่า การสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นช่วงของคลื่นประชาธิปไตยลูกที่ 2 แต่ก็ก็เป็นความท้าทายอย่างยิ่งที่คลื่นลูกนี้เกิดขึ้นในกระแสการเมืองโลกของยุคสงครามเย็น ที่มีทิศทางไม่สนับสนุนการเติบโตของประชาธิปไตยแต่อย่างใด และในท้ายที่สุดสงครามเย็นก็สิ้นสุดลง

## คลื่นประชาธิปไตยลูกที่สาม

ปรากฏการณ์ของการสร้างประชาธิปไตยทั้งสองช่วงเวลาได้ท้าทายต่อการสร้างประชาธิปไตยกับบรรดาประเทศกำลังพัฒนา (ซึ่งถือว่าเป็นรัฐที่เกิดใหม่หรือรัฐเอกราชในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2) คำถามสำคัญที่เกิดขึ้นได้แก่ การสร้างประชาธิปไตยในประเทศกำลังพัฒนาจะยังสามารถพึ่งพาพลังจากชนชั้นนายทุน เช่นในคลื่นลูกที่ 1 ได้หรือไม่ หรือในขณะเดียวกันจะอาศัยแรงบีบจากปัจจัยภายนอกเช่นในคลื่นลูกที่ 2 ได้มากน้อยเพียงไรเพื่อที่จะนำพาประเทศกำลังพัฒนาไปสู่ระบอบประชาธิปไตยให้ได้ อย่างไรก็ตามจากประสบการณ์ที่ผ่านมาของประเทศเหล่านี้ เราอาจจะพอได้คำตอบว่าการสร้างประชาธิปไตยจะพึ่งพาพลังทั้งสองไม่ได้ ชนชั้นนายทุนมุ่งอยู่แต่การแสวงหาผลประโยชน์หลักทางเศรษฐกิจ และขณะเดียวกันก็พร้อมจะเป็นพันธมิตรกับบรรดากลุ่มอำนาจนิยมจนในหลายๆ กรณีจะพบว่า บทบาททางการเมืองของกลุ่มชนเหล่านี้มีลักษณะที่สนับสนุนระบอบอำนาจนิยมมากกว่าระบอบประชาธิปไตย ดังจะเห็นได้ว่าชนชั้นนายทุนได้กลายเป็นพลังหลักที่ผลักดันให้เกิดการเข้ายึดอำนาจของทหารตลอดจนการจัดตั้งรัฐบาลอำนาจนิยมในหลายๆ ประเทศก็ล้วนมีพลังของชนชั้นกลางเป็นพลังขับเคลื่อน

ในขณะเดียวกัน ปัจจัยภายนอกอย่างเช่น บทบาทของสหรัฐอเมริกา ก็ดูจะไม่สามารถพึ่งพาเป็นพลังหลักได้อย่างจริงจังในยุคสงครามเย็น สหรัฐฯ ก็มีลักษณะของการสนับสนุนรัฐบาลอำนาจนิยมเพราะมองเห็นว่ารัฐบาลดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากกว่ารัฐบาลประชาธิปไตยในการต่อสู้กับลัทธิคอมมิวนิสต์ ปัญหาในยุทธศาสตร์ความมั่นคงทำให้รัฐบาลอเมริกันให้ความสำคัญกับความมั่นคงมากกว่าการสร้างประชาธิปไตยในขณะนั้น แต่เกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้นในช่วงนับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1970 ด้วยการหันนโยบายต่างประเทศให้มาเน้นในเรื่องสิทธิมนุษยชน (Human Rights) จะส่งผลให้รัฐบาลอำนาจนิยมที่เป็นพันธมิตรในยุคสงครามเย็นตกเป็นเป้าของการวิจารณ์ทางการเมืองอย่างมาก หรือว่าปัจจัยภายนอกเริ่มกลับมาเป็นพลังสำคัญอีกครั้ง

แต่ปัจจัยภายนอกก็มีใช้ปัจจัยหลัก หากว่ารัฐบาลหรือกลุ่มอำนาจนิยมไม่ได้ตกอยู่ภายใต้แรงบีบคั้นจากพลังทางการเมืองภายในประเทศ แรงบีบคั้นจากภายนอกก็อาจจะไม่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในได้

ฉะนั้น คำถามจึงได้แก่ แล้วอะไรคือกลุ่มพลังที่จะทำให้กระบวนการสร้างประชาธิปไตยเกิดขึ้นและดำเนินต่อเนื่องไปได้อย่างจริงจัง หากเราไม่สามารถพึ่งพาต่อชนชั้นนายทุนและบทบาทของปัจจัยภายนอกได้ คำถามเช่นนี้ท้าทายต่อยุคสมัยปัจจุบันเป็นอย่างยิ่ง และบทบาทของทหารในการเมืองยังคงเป็นปัญหาสำคัญในกรณีนี้ ตลอดรวมถึงตัวแสดงอื่นที่เข้ามาเป็นพลังเสริมในการขัดขวางการเดินสู่การสร้างความเข้มแข็งของระบอบประชาธิปไตย เช่น บทบาทของชนชั้นกลาง เป็นต้น

## ทหารไทยกับการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย

### กำเนิดกองทัพสมัยใหม่ของสยาม

กองทัพไทยในยุคโบราณไม่ได้แตกต่างจากกองทัพของบรรดานครรัฐในพื้นที่แถบนี้ ดังจะเห็นได้จากกองทัพของอยุธยาหรือของหงสาวดี หรือในอีกช่วงหนึ่งของเวลา กองทัพของราชสำนักรัตนโกสินทร์ก็ไม่ได้แตกต่างอะไรมากนักจากกองทัพของราชสำนักมณฑลเลย แม้อาจจะมีการนำเอาเทคโนโลยีตะวันตก เช่น ปืนและปืนใหญ่ เข้ามาใช้ในการศึกที่เกิดขึ้น แต่โดยคุณลักษณะแล้ว กองทัพของนครรัฐในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความคล้ายคลึงกันในความเป็น “กองทัพโบราณ” ดังนั้น เราอาจจะพบว่าความเหนือกว่าในการศึก ถ้าไม่ใช่เป็นเรื่องยุทธนาภาพของแม่ทัพแล้ว ก็อาจจะเป็นเรื่องของความเหนือกว่าในด้านกำลังพล หรืออาจจะเห็นได้ว่าการรบใน “สงครามเก่า” ของกองทหารในอดีตของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ไม่ใช่สงครามขนาดใหญ่ที่มีการใช้เทคโนโลยีทหารที่ซับซ้อนเท่าใดนัก ดังจะเห็นได้ว่าหากเปรียบเทียบคุณลักษณะของความเป็น “สงครามบ้อมค่ายประชิด” (Siege Warfare) ในยุคอยุธยากับช่วงเวลาเดียวกันกับสงครามในยุคกลางของยุโรปแล้ว ก็จะมี ความคล้ายคลึงกันในลักษณะของแบบแผนการสงคราม (pattern of war) เป็นต้น

ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า พัฒนาการของกองทัพสยามจากยุคเก่า เช่น จากสมัยอยุธยาเรื่อยมาจนถึงยุครัตนโกสินทร์นั้น มีความเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่เป็น “กองทัพสมัยใหม่” (Modern Army) น้อยมาก จนกระทั่งในยุคอาณานิคมที่มีการเข้ามาของมหาอำนาจตะวันตก สยามจึงเริ่มตระหนักว่า กองทัพแบบเก่าไม่อาจเทียบเคียงได้กับกองทัพสมัยใหม่ หรือในขณะนั้นสำหรับผู้คนในแถบนี้ก็คือ “กองทหารอาณานิคม (Colonial Army) และกองทหารนี้ก็คือหนึ่งในความเป็น “สมัยใหม่” ของโลกตะวันตกที่ปรากฏให้บรรดาผู้ปกครองในพื้นที่แถบนี้ได้เห็น ซึ่งปรากฏการณ์ทางทหารใหม่เช่นนี้ ไซ่ว่าจะมีแค่เพียงอาวุธที่เป็นปืนและปืนใหญ่เท่านั้น หากแต่ยังเห็นได้ถึงการจัดองค์กรทหารสมัยใหม่ (Modern Military Organization) ซึ่งต่างอย่างมาก หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ “ทันสมัย” อย่างมาก เมื่อเปรียบเทียบกับการจัดกองทัพแบบเก่าของบรรดาจักรวรรดิทั้งหลาย และเช่นเดียวกันกับความเปลี่ยนแปลงของกองทัพสมัยใหม่ สงครามที่ปรากฏในยุคนี้ในพื้นที่โพ้นทะเลนอกยุโรปนั้น การรบก็แตกต่างออกไปจากการสงครามแบบเก่าอย่างมาก สงครามอาณานิคมไม่เพียงสะท้อนให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงของโลกทางทหาร ที่มีความเหนือกว่าของบรรดารัฐมหาอำนาจตะวันตกเท่านั้น หากแต่ยังบ่งบอกถึงความเหนือกว่าของกองทัพสมัยใหม่ต่อกองทหารแบบเก่าของผู้ปกครองของชนพื้นเมืองเดิมอีกด้วย

จากเงื่อนไขเช่นนี้ “การรบ” หรืออีกนัยหนึ่งก็คือการขยายอำนาจของรัฐมหาอำนาจตะวันตกในดินแดนโพ้นทะเล จึงมักจะจบลงด้วยการทำลายพลังทางทหารของชนพื้นเมือง กองทัพแบบเก่าไม่มีขีดความสามารถทางทหารเพียงพอต่อการเอาชนะกองทหารอาณานิคมได้เลย กองทัพสมัยใหม่มีทั้งอาวุธและการจัดองค์กรที่มีความทันสมัยมากกว่าอย่างเห็นได้ชัด และสงครามเช่นนี้ก็จบลงด้วยการผนวกดินแดนและจัดพื้นที่การปกครองที่ถูกยึดครองในรูปแบบของ “รัฐอาณานิคม” ปรากฏการณ์เช่นนี้ให้คำตอบอย่างชัดเจนว่า กองทัพแบบเก่าที่เคยเข้าสู่สนามรบมาตั้งแต่ครั้งกรุงศรีอยุธยาไม่อาจรับมือกับการโจมตีของกองทัพสมัยใหม่ของเจ้าอาณานิคมได้แต่อย่างใด และคำตอบที่ชัดเจนสำหรับสยามก็คือ สงครามระหว่างอังกฤษกับพม่าครั้งที่ 1 ระหว่าง พ.ศ. 2366-2369 (The First Anglo-Burmese War, 1823-1826) จบลงด้วยความพ่ายแพ้ของ

ราชสำนักมณฑลพะเยา และความพ่ายแพ้เช่นนี้ปรากฏให้เห็นต่อมาอีกถึง 2 ครั้งคือ สงครามอังกฤษกับพม่าครั้งที่ 2 ระหว่าง พ.ศ. 2395-2396 (ค.ศ. 1852-1853) และสงครามอังกฤษกับพม่าครั้งที่ 3 ใน พ.ศ. 2428 (ค.ศ. 1885)... การรบทั้งสามครั้งจบลงด้วยความพ่ายแพ้อย่างยับเยินของกองทัพแบบเก่าของราชสำนักมณฑลพะเยา และกองทัพเช่นนี้ครั้งหนึ่งเคยเอาชนะกองทหารของราชสำนักสยามในยุคอยุธยามาแล้ว แต่เมื่อต้องเผชิญหน้ากับกองทัพสมัยใหม่ในยุคอาณานิคม พวกเขากลับพ่ายแพ้ถึง 3 ครั้ง หรือกองทัพของพระเจ้ากรุงญวนที่เคยทำสงครามกับกองทัพสยามในปี พ.ศ. 2384-2385 (ค.ศ. 1841-1842) แต่เมื่อต้องเผชิญกับกองทหารอาณานิคมของฝรั่งเศสแล้ว กองทัพของราชสำนักเว้ก็ต้องประสบกับความพ่ายแพ้ถึง 3 ครั้งไม่แตกต่างกัน (สงครามครั้งที่ 1 พ.ศ. 2384, ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2416 และครั้งที่ 3 พ.ศ. 2426) ภายใต้เงื่อนไขเช่นนี้ ราชสำนักสยามไม่มีทางเลือกอื่น นอกจากจะต้องหันมาปรับปรุงและยกระดับกองทหารของตนให้เป็น “กองทัพสมัยใหม่” ด้วยการยึดเอากองทัพของตะวันตกเป็น “ตัวแบบ” (Model)

แม้ในช่วงต้นของยุครัตนโกสินทร์ ผู้นำสยามอย่างพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 อาจจะกระทำได้ในระดับที่จำกัดอย่างมาก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะความจำกัดทางสังคมการเมืองที่สยามยังอยู่ภายใต้ระบอบการปกครองในลักษณะของความเป็น “รัฐโบราณ” ที่กลายเป็นความจำกัดต่อการกำเนิดของ “กองทัพสมัยใหม่” ดังเช่นที่เห็นได้จากประวัติศาสตร์การทหารของรัฐยุโรป จนกระทั่งในยุคของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 พระองค์จึงเริ่มคิดถึงการจัดระบบทหารสมัยใหม่อย่างจริงจัง โดยมีพัฒนาการต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2413 (ค.ศ. 1870) ด้วยการจัดตั้ง “กองทหารมหาดเล็ก” ในแบบทหารยุโรปขึ้น และในปีต่อมาการจัดกำลังส่วนนี้ขยายตัวจนสามารถจัดเป็นระดับกองร้อย [เรียกว่า “คอมปานี” (company)] ได้ถึง 6 กองร้อย และเป็นจุดกำเนิดของ “กรมทหารมหาดเล็กราชวัลลภรักษาพระองค์” ต่อมาใน พ.ศ. 2415 (ค.ศ. 1872) พระองค์จึงได้โปรดเกล้าฯ ให้จัดระบบการเรียนการสอนทางทหารขึ้น โดยเรียกว่าเป็น “คะเต็ต” (cadet) จนกระทั่งที่สุดแล้วพระองค์จึงให้รวบรวม “คะเต็ต” จากทหารส่วนต่างๆ และจัดตั้งขึ้นเป็น “คะเต็ตสกูล” (cadet school) ขึ้น และพระองค์ได้เสด็จพระราชดำเนินมาทรงเปิดโรงเรียนนี้ในวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2430 (ค.ศ.

1887) ซึ่งโรงเรียนทหารนี้ก็ คือ การจัดระบบการฝึกและศึกษาของทหารอย่างเป็นระบบเช่นโรงเรียนทหารของกองทัพตะวันตก อันเป็นรากฐานสำคัญของการสร้างกองทัพสมัยใหม่ อีกทั้งก่อนที่โรงเรียนทหารจะถือกำเนิดขึ้นในสยาม รัชกาลที่ 5 ยังได้ให้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้ง “กรมยุทธนาธิการ” ขึ้นในวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2430 ซึ่งก็คือ การจัดตั้งองค์กรขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมกองทัพสมัยใหม่ โดยให้รวบกิจการทหารบกและทหารเรือให้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาเดียวของกรมนี้ตั้งเช่นการจัดทหารในระบบตะวันตก และถือเป็นต้นกำเนิดของกระทรวงกลาโหมในปัจจุบันนั่นเอง<sup>5</sup>

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าในปี พ.ศ. 2430 (หรือ ค.ศ. 1897) เป็นจุดกำเนิดของการจัดตั้ง “กองทัพสมัยใหม่” ของสยาม เพื่อให้ประเทศมีกองทัพแบบใหม่ที่รองรับต่อการกำเนิดของ “รัฐสมัยใหม่” (Modern State) หรือการเกิดของ “รัฐประชาชาติ” (Nation State) ของสยามในช่วงยุคสมัยของพระองค์ และขณะเดียวกันก็หวังว่าสยามรัฐจะมีเครื่องมือที่เป็นพลังอำนาจทางทหารแบบใหม่ในยุคที่ประเทศต้องเผชิญกับการขยายอิทธิพลของรัฐมหาอำนาจตะวันตก<sup>6</sup> ผลจากการกำเนิดของกองทัพสมัยใหม่ของสยามเช่นนี้ ทำให้เกิดการจัด “ระบบทหารใหม่” ซึ่งเห็นได้ชัดใน 4 ประเด็นใหญ่คือ<sup>7</sup>

- 1) การบริหารจัดการกองทัพใหม่ ซึ่งได้แก่ การกำเนิดของกรมยุทธนาธิการ
- 2) การจัดการศึกษาทางทหารใหม่ อันได้แก่ การกำเนิดของโรงเรียนทหาร หรือ “คะเต็ตสกูล”

<sup>5</sup> ดูพัฒนาการการจัดกองทัพในยุครัชกาลที่ 5 ใน ภาวดี มหาพันธ์, การปฏิรูปการทหารในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2518.

<sup>6</sup> สยามทำสนธิสัญญาฉบับสุดท้ายในการปักปันเส้นเขตแดนกับฝรั่งเศสในปี พ.ศ. 2450 (ค.ศ. 1907) และกับอังกฤษในปี พ.ศ. 2452 (ค.ศ. 1909) อันเป็นจุดสุดท้ายของการยุติความขัดแย้งกับรัฐมหาอำนาจทั้งสอง และส่งผลให้สยามรัฐมีเส้นเขตแดนเกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์ หรืออาจกล่าวได้ว่า กองทัพสมัยใหม่ของสยามเกิดก่อนการกำเนิดรัฐประชาชาติสยามเกือบ 20 ปี

<sup>7</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ภาวดี มหาพันธ์, การปฏิรูปการทหารในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว.

- 3) การจัดการเกณฑ์กำลังพลใหม่ ซึ่งได้แก่ การออกพระราชบัญญัติเกณฑ์ทหาร พ.ศ. 2448
- 4) การจัดหายุทโธปกรณ์ใหม่ โดยมีการนำเข้ายุทโธปกรณ์สมัยใหม่จากต่างประเทศ และเป็นอาวุธที่สยามไม่สามารถผลิตเองได้

หากอธิบายด้วยมุมมองของวิชารัฐศาสตร์แล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่า กลุ่ม “ทหารอาชีพ” ไทย (Professional Soldiers) ได้ถือกำเนิดขึ้นในปี พ.ศ. 2430 จากการกำเนิดของกองทัพสมัยใหม่ของสยามนั่นเอง แต่ก็เป็นการกำเนิดขึ้นภายใต้ระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่กองทัพอยู่ภายใต้ “องค์อธิปัตย์” (sovereign) ที่เป็นพระมหากษัตริย์ ซึ่งว่าที่จริงแล้วก็ไม่ต่างกับกองทัพของหลายประเทศในยุโรปในขณะนั้น ฉะนั้น ในสภาพเช่นนี้ กองทัพสยามถูกสร้างให้ยึดโยงอยู่กับสถาบันกษัตริย์ หรือรับชุดความคิดที่กองทัพมีหน้าที่ในการปกป้องและคุ้มครองสถาบันกษัตริย์ หรืออีกนัยหนึ่งอุดมการณ์แบบ “ราชานิยม” ได้เข้ามาเป็นศูนย์กลางทางอุดมการณ์ของสถาบันทหาร (Military Ideology) เท่าๆ กับนายทหารเหล่านี้ถูกสร้างให้เกิดอุดมการณ์แบบ “ทหารนิยม” หรือเรียกได้ว่าเป็นความคิด “เสนานิยม” (Militarism) เช่นในหลายๆ ประเทศ เพราะในความเป็นทหารอาชีพนั้น พวกเขามีทัศนคติที่เน้นถึงความสำคัญของสถาบันทหาร และต้องการการพัฒนากองทัพเพื่อสร้างความเป็นสมัยใหม่ทางทหาร (military modernization) การกำเนิดของสถาบันข้าราชการทหารใหม่นี้เกิดขึ้นคู่ขนานกับการกำเนิดของข้าราชการพลเรือนใหม่ในเวลาต่อมา หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การเกิดขึ้นขององค์กรการบริหารภาครัฐสมัยใหม่ทั้งทหารและพลเรือน โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้มีการปรับโครงสร้างการบริหารกองทัพสยามให้มีลักษณะเป็นกระทรวง<sup>8</sup>

ในกระบวนการสร้างกองทัพสมัยใหม่ของสยามที่ถือกำเนิดในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น นอกจากจะถูกกล่อมเกลากลางสังคม (socialization)

---

<sup>8</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ภารดี มหาขันธ์, “บทที่ 3 การปฏิรูปการทหารในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก่อนวิกฤตการณ์ ร.ศ. 112,” การปฏิรูปการทหารในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า 105-190.



ให้ถือเอาแนวคิดแบบ “ราชานิยม” และ “เสนานิยม” เป็นแกนกลางของอุดมการณ์ทหารแล้ว พวกเขาจึงถูกสร้างให้มีความคิด “ชาตินิยม” ด้วย จนอาจกล่าวได้ว่านายทหารในกองทัพสมัยใหม่ของสยามถูกหล่อหลอมด้วยชุดความคิดแบบองค์สามคือ “ราชานิยม-เสนานิยม-ชาตินิยม” และขณะเดียวกันกองทัพเช่นนี้ก็ถูกสร้างให้เป็นฐานรองรับของระบบการป้องกันระบอบการเมืองแบบเก่าในขณะนั้น อีกทั้งยังทำหน้าที่เป็นเครื่องมือของการปราบปรามการก่อกบฏของภัยคุกคามจากภายใน หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ จัดการกับผู้ที่จะล้มล้างระบอบการปกครองของรัฐ กล่าวในบริบททางการเมืองก็คือ กองทัพถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการปกป้องรัฐจากภัยคุกคาม ซึ่งโดยนัยทางทฤษฎีแล้วหมายถึงภัยจากภายนอก แต่เมื่อภัยจากภายนอกไม่มีความเป็นรูปธรรมแล้ว บทบาทของทหารกลับถูกสร้างให้ทำหน้าที่จัดการกับภัยคุกคามภายในแทน และภัยเช่นนี้มักจะเป็นเรื่องของผู้ที่ยืนอยู่ตรงข้ามกับรัฐบาล ในสภาพเช่นนี้การปกป้องรัฐจึงถูกขยายบริบทให้ครอบคลุมกับมิติภายในมากขึ้นคือ กองทัพทำหน้าที่ในการปราบกบฏ ซึ่งก็คือกองทัพมีภารกิจในการจัดการกับภัยคุกคามภายใน

## กองทัพกับกระแสประชาธิปไตยลูกที่ 1

อย่างไรก็ตามในเวลาต่อมาได้เกิดกลุ่ม “ทหารหนุ่ม” ที่คิดว่าระบอบการปกครองเดิมไม่สามารถรองรับต่อการนำพาประเทศไปสู่ความเป็นสมัยใหม่ได้ พวกเขามองเห็นความสำเร็จจาก “การปฏิวัติเมจิ” (The Meiji Restoration) เป็นทิศทางหลัก พร้อมกับมีชัยชนะของราชนาวิญญูปุ่่นต่อกองทัพเรือรัสเซียในปี พ.ศ. 2448 (ค.ศ. 1905) เป็นแรงกระตุ้น ขณะเดียวกันแรงผลักดันอีกส่วนมาจากการเคลื่อนไหวของ ดร. ชุนยัตเซ็น เพื่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองในจีน นายทหารหนุ่มหัวก้าวหน้าเหล่านี้เริ่มรวมตัวกันในปี พ.ศ. 2452 (ค.ศ. 1909) และเริ่มจัดตั้งขยายผล เพื่อหวังจะก่อให้เกิดขบวนการทางการเมืองใหม่ แต่ในเวลาต่อมาเมื่อมีข่าวถึงการรวมกลุ่มของคณะนายทหารเช่นนี้ กลุ่มได้ถูกแทรกแซงจาก “สายลับ” ของรัฐบาล ความริเริ่มของพวกเขาจบลงด้วยการถูกกวาดล้างจับกุมในปี พ.ศ. 2454 (ค.ศ. 1911) หรือที่รู้จักกันในชื่อของ “กบฏ ร.ศ.

130”<sup>9</sup>... น่าสนใจว่าคณะนายทหารหนุ่มของไทยถูกจับกุมในปีเดียวกันกับความสำเร็จของ “การปฏิวัติซินไฮ่” ของจีน

เหตุการณ์ในปี พ.ศ. 2454 ก็คือ สัญญาที่บ่งบอกถึงบทบาททางการเมืองครั้งแรกของคณะนายทหารที่ต้องการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ปฏิเสธไม่ได้ว่า กบฏ ร.ศ. 130 เป็นความพยายามในการทำรัฐประหารหรือถือได้ว่าเป็นครั้งแรกของคณะนายทหารไทย ซึ่งเกิดขึ้นหลังจากการก่อตั้งกองทัพสมัยใหม่เป็นระยะเวลา 24 ปี และการปรากฏตัวของคณะนายทหารเช่นนี้เท่ากับส่งสัญญาณว่า นับจากนี้ทหารจะเป็น “ตัวแสดงสำคัญ” ในการเมืองไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

แต่จากการถูกกวาดล้างในปี พ.ศ. 2454 จนระยะเวลาล่วงเลยมาในช่วงต้นปี พ.ศ. 2469 นายทหารและพลเรือนสยามที่ศึกษาอยู่ในยุโรปเริ่มคุยกันอย่างเป็นทางการในการก่อตั้ง “คณะราษฎร” ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศ จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์หรือระบอบราชานิยมเป็นระบอบ “รัฐธรรมนูญนิยม” (Constitutionalism) และเมื่อพวกเขากลับสู่สยามจึงได้ขยายการจัดตั้งและขยายฐานของการมีส่วนร่วมทั้งในหมู่ทหารและพลเรือน จนนำไปสู่ความสำเร็จในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 การปกครองใหม่ของสยามจึงเป็นการปกครองที่สถาบันพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญ อันส่งผลให้ “ระบอบการปกครองแบบโบราณ” ของสยามสิ้นสุดลง และต้องยอมรับความเป็นจริงที่ปฏิเสธไม่ได้ว่า การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้จะประสบความสำเร็จไม่ได้เลย ถ้าคณะราษฎรไม่ได้รับความสนับสนุนจากคณะทหาร<sup>10</sup> และหากปราศจากการเคลื่อนไหวกำลังทหารเพื่อควบคุมสถานการณ์ในกรุงเทพฯ แล้ว

<sup>9</sup> อัจฉราพร กุมทพิสมัย, กบฏ ร.ศ. 130: กบฏเพื่อประชาธิปไตยและแนวคิดทหารใหม่ (กรุงเทพฯ: อมรินทร์, 2540) ; ร.ต. เจริญ ศรีจันทร์ และ ร.ต. เนตร พูนวิวัฒน์, ปฏิวัติ ร.ศ. 130 (กรุงเทพฯ: มติชน, 2556) ; แดมสุข นุ่มนนท์, ยังเติร์กขุนแรกกบฏ ร.ศ. 130 (กรุงเทพฯ: เรื่องศิลป์, 2522).

<sup>10</sup> ดูรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 ได้ใน อารังศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, 2475 และ 1 ปีหลังการปฏิวัติ (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2543).

ชะตากรรมของคณะผู้ก่อการก็อาจจบลงไม่แตกต่างกับคณะทหารหนุ่มในปี พ.ศ. 2454... ความสำเร็จของการเปลี่ยนแปลงในปี พ.ศ. 2475 จึงเป็นดัง “กระแสประชาธิปไตยลูกแรก” ที่พัดเข้าสู่สังคมการเมืองสยาม กระแสชุดนี้มาพร้อมกับการเมืองชุดใหม่ ที่มีรัฐบาลของคณะราษฎรเป็น “องค์กรอัมฤกษ์”

หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง กองทัพทำหน้าที่เป็น “ผู้ค้ำประกัน” ระบบการปกครองใหม่ เพราะคณะราษฎรไม่ได้มีความเข้มแข็งมากพอ จนสามารถละเลยต่อการสนับสนุนของทหารได้ ในทางตรงกันข้ามการสนับสนุนของผู้นำทหารเป็นปัจจัยสำคัญในการควบคุมการต่อต้านจากกลุ่มอำนาจเก่าที่ยังต้องการนำพาสยามกลับสู่ระบอบการปกครองเดิม<sup>11</sup> ปฏิเสธไม่ได้เลยอีกเช่นกันว่าการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ก็คือ รัฐประหารที่ประสบความสำเร็จครั้งแรกของคณะทหารไทย และมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไปสู่ระบอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งความสำเร็จในการแทรกแซงทางการเมืองครั้งนี้อาจจะต้องถือว่าเป็น “การปฏิวัติ” ครั้งแรกของการเมืองสยามในยุคใหม่ ดังที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “ปฏิวัติ 2475”

ดังนั้น ผลจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่เกิดขึ้น โดยมีบทบาทของกองทัพเป็นปัจจัยสำคัญนั้น ยิ่งเท่ากับเป็นการยืนยันถึงความสำคัญของทหารในฐานะตัวแสดงในการเมืองสยามยุคใหม่ และความสำคัญเช่นนี้เป็นสิ่งที่ปฏิเสธไม่ได้อีกต่อไป นอกจากนี้ในท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น อุดมการณ์ทหารก็เปลี่ยนจากองค์สามในยุคเก่า ที่ยึดโยงอยู่กับ “ราชานิยม-เสนานิยม-ชาตินิยม” กล่าวคือ ในยุคหลัง 2475 ชุดความคิดแบบรัฐธรรมนูญนิยมเข้ามาแทนที่ความคิดเดิมในเรื่องราชานิยม ซึ่งอุดมการณ์ชุดใหม่ก็คือ “ชาตินิยม-เสนานิยม-รัฐธรรมนูญนิยม

จนกระทั่งเมื่อรัฐบาลไทยภายใต้การนำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม เข้าสู่สงครามโลกครั้งที่ 2 ร่วมกับฝ่ายอักษะ คงไม่ผิดนักที่จะกล่าวว่า สงครามกลายเป็น “หน้าต่างแห่งโอกาส” ที่เปิดช่องนายกรัฐมนตรีนีที่มาจากทหาร แสดงบทบาทเป็น “ท่านผู้นำ” ดังเช่นที่เห็นในเยอรมนีและอิตาลี แม้ว่าโดยพื้นฐานแล้ว เขาจะ

<sup>11</sup> ดูการต่อต้านคณะราษฎรใน อังรังศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, 2475 และ 1 ปีหลังการปฏิวัติ.

มาจากคณะราษฎรก็ตาม ซึ่งก็ส่งผลให้รัฐบาลขณะนั้นมีแนวโน้มที่จะเป็นอำนาจนิยมมากกว่าจะเป็นเสรีนิยม<sup>12</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแสดงออกของจอมพล ป. ซึ่งเห็นได้ชัดเจนตั้งแต่ชัยชนะในสงครามอินโดจีนในช่วงต้นปี พ.ศ. 2484 (ก่อนที่ราชนาวิญญูปุ่จะเปิดการโจมตีฐานทัพของสหรัฐฯ ที่ฮาวายในช่วงปลายปี) แต่ก็โชคดีว่ารัฐบาลชุดนี้ถูกย้ายออกจากเวทีการเมืองก่อนที่สงครามโลกจะยุติลง ซึ่งก็ช่วยให้ความเป็นพันธมิตรอย่างแนบแน่นระหว่างไทยกับญี่ปุ่นลดความสำคัญลง ก่อนที่สงครามจะจบ ผลจากสภาพเช่นนี้ทำให้เกิดปรากฏการณ์ว่า “ญี่ปุ่นแพ้... ไทยไม่แพ้” และประเทศไทยก็ไม่ได้ถูกปฏิบัติเช่นประเทศผู้แพ้สงครามดังกรณีของเยอรมนี อิตาลี และญี่ปุ่น ผลที่ตามมาอย่างมีนัยสำคัญในกรณีนี้ก็คือ กองทัพไทยไม่ได้ถูกปลดอาวุธหรือยุบกองทัพ ดังเช่นกองทัพของประเทศผู้แพ้สงคราม และสำคัญที่สุดก็คือ ประเทศไทยไม่ถูกยึดครอง หรือถูกจัดการปกครองใหม่เช่นกรณีของญี่ปุ่นและเยอรมนี... สหรัฐอเมริกาถือว่าไทยเป็นดินแดนที่อยู่ภายใต้การยึดครอง อันส่งผลให้ฝ่ายสัมพันธมิตรไม่ได้เข้ามา “ปรับรีอ” โครงสร้างทางการเมืองของประเทศและของกองทัพแต่อย่างใด กองทัพไทยผ่านพ้นจากการถูก “ปรับ” ไปได้โดยไม่น่าเชื่อ !

สภาพเช่นนี้ทำให้กองทัพไทยยังดำรงฐานะทางการเมืองไว้ได้ในแบบเดิม กองทัพไม่ถูกแตะต้องจากผลของการสิ้นสุดของสงครามแต่อย่างใด ประเด็นนี้ดูจะกลายเป็นดังเรื่อง “เหลือเชื่อ” ในทางการเมือง เพราะในอีกมุมหนึ่งเราจะเห็นได้ชัดเจนถึงสถานะใหม่ของกองทัพญี่ปุ่นหรือกองทัพเยอรมนีก็ตาม เช่นเดียวกับการเมืองญี่ปุ่นและการเมืองเยอรมนีก็เปลี่ยนแปลงไปอย่างสิ้นเชิง กระบวนการก้าวสู่ประชาธิปไตย (Democratization) เกิดขึ้นจากปัจจัยภายนอก ในขณะที่การเมืองไทยกลับยืนอยู่ที่เดิม สงครามไม่ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองในไทย แม้ไทยจะเป็น “พันธมิตรใกล้ชิด” กับญี่ปุ่นในช่วงสงครามก็ตาม หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ สงครามโลกไม่ได้มีผลที่จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองขนาดใหญ่เช่นที่เกิดกับประเทศที่เข้าสู่สงครามอื่นๆ แต่อย่างใด... การเมืองไทยและกองทัพดำรงอยู่อย่างไม่เปลี่ยนแปลง

<sup>12</sup> สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, แผนชิงชาติไทย: ว่าด้วยรัฐและการต่อต้านรัฐ สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ครั้งที่สอง (พ.ศ. 2491-2500) พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ: 6 ตุลารำลึก, 2550).

## จากยุคสงครามเย็นถึงยุคหลังสงครามเย็น

หลังจากการสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 2 โลกก้าวสู่ยุค “สงครามเย็น” (Cold War) ซึ่งก็คือการกำเนิดของระเบียบโลกชุดใหม่ ที่ภัยคุกคามในเวทีโลก จากเดิมที่เป็นฝ่ายอักษะ ได้เปลี่ยนเป็น “ภัยคอมมิวนิสต์” (Communist threat) หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นโลกของการเผชิญหน้าระหว่างสองอภิมหาอำนาจใหญ่คือ สหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต ผู้นำทหารไทยที่ขึ้นสู่อำนาจจากการรัฐประหาร ในปี พ.ศ. 2490 ได้เปลี่ยนจุดยืนของไทยจากความใกล้ชิดกับฝ่ายอักษะในยุคสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นความใกล้ชิดกับฝ่ายตะวันตกในยุคสงครามเย็น ดังนั้น เมื่อสงครามเย็นคืบคลานเข้าสู่เอเชีย อันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในจีนด้วยชัยชนะของพรรคคอมมิวนิสต์ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2492 และตามมาด้วยการตัดสินใจของผู้นำเกาหลีเหนือในการเปิดการรุกทางทหารลงสู่ภาคใต้ ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2493 และนำไปสู่การกำเนิดของสงครามเกาหลี<sup>13</sup>

ผู้นำทหารไทยตัดสินใจเข้าร่วมกับตะวันตกด้วยการส่งกำลังทหารไทย เข้าร่วมรบในสงครามครั้งนี้ สงครามเกาหลีจึงเป็นดังการประกาศจุดยืนที่ชัดเจนของผู้นำทหารไทยในยุคหลังสงครามโลกว่า พวกเขาพร้อมจะยืนกับประเทศตะวันตกในการต่อต้านการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ในเอเชีย และในสภาพเช่นนี้ อุดมการณ์แบบเก่าของพวกเขาส่วนหนึ่งก็ค่อยๆ จางหายไป ทหารเริ่มไม่ได้มีหน้าที่เป็นผู้ปกป้องลัทธิรัฐธรรมนูญนิยมอีกต่อไป หากแต่กองทัพถูกเปลี่ยนแปลง ให้กลายเป็น “นักต่อต้านคอมมิวนิสต์” และมีทัศนคติต่อภัยคุกคามในทิศทางเดียวกับโลกตะวันตกที่เชื่อว่าลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นปัญหาหลักของประเทศ อีกทั้งในการต่อสู้เช่นนี้มีความจำเป็นต้องใช้กำลังทหารเป็นเครื่องมือ ไม่แตกต่างกับทัศนคติของโลกตะวันตกที่มองเห็นว่าผู้นำทหารมีความเข้มแข็ง และมีความเป็นนักชาตินิยม กลุ่มทหารจึงเหมาะสมที่จะเป็น “พลังหลัก” ในการต่อสู้กับพวกคอมมิวนิสต์ในประเทศโลกที่สาม ซึ่งในกรณีของไทยก็มีความสอดคล้องกับกระแสต่อต้านคอมมิวนิสต์ในเวทีโลก เพราะผู้นำทหารไทยในยุคหลังสงครามโลก

<sup>13</sup> ดูความสัมพันธ์ทางทหารระหว่างไทยกับโลกตะวันตกในยุคสงครามเย็นใน Surachart Bamrungasuk, *United States Foreign Policy and Thai Military Rule, 1947-1977* Master of Arts Thesis, Cornell University, 1985.

นั้น ได้รับเอาจุดยืนในแบบอนุรักษนิยม ที่มองว่าลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นภัยคุกคามหลักเข้ามาเป็นแกนกลางของชุดความคิดทหาร<sup>14</sup> ดังนั้นในยุคสงครามเย็นอุดมการณ์ทหารจึงมีองค์ประกอบ 3 ส่วนหลัก ได้แก่ “ชาตินิยม-เสนานิยม-ต่อต้านคอมมิวนิสต์นิยม” (หรืออาจจะใช้คำว่า “ตะวันตกนิยม” แทนคำว่า “ต่อต้านคอมมิวนิสต์นิยม” เพราะผู้นำทหารเดินไปในทิศทางเดียวกันกับนโยบายของโลกตะวันตก ซึ่งในทางยุทธศาสตร์ก็คือ นโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์)

แนวคิดของการต่อต้านคอมมิวนิสต์ในยุคสงครามเย็นยังมีการขยายความให้ครอบคลุมบริบทของการเมืองไทย ที่มีการฟื้นตัวของกลุ่มอำนาจเก่าหลังจากความสำเร็จของการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2490 แล้ว แม้ผู้นำการรัฐประหาร 2490 กลุ่มนี้จะไม่สามารถถอยประเทศไทยกลับสู่ยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์อีกครั้ง แต่อย่างน้อยพวกเขาก็ประสบความสำเร็จในการทำให้อุดมการณ์ของคณะ 2475 นั้น สิ้นสุดลงโดยปริยาย แม้ผู้นำทหารบางส่วนในยุคหลังรัฐประหาร 2490 จะเคยเป็นบุคคลในคณะราษฎร แต่พวกเขาในยุคหลังรัฐประหาร 2490 แล้วก็ไม่เคยกล่าวถึงอุดมการณ์ 2475 อีกต่อไป การละทิ้งอุดมการณ์นี้ทำให้ผู้นำทหาร เช่น จอมพล ป. หันกลับไปเป็น “พันธมิตรทางการเมือง” กับกลุ่มอนุรักษนิยมที่กำลังฟื้นอำนาจในการเมืองไทย<sup>15</sup>

ดังนั้น ผลจากการฟื้นตัวของกลุ่มอนุรักษนิยมหลังปี พ.ศ. 2490 ทำให้ทหารถูกกล่อมเกล่าให้ยอมรับบทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์มากขึ้น ต่างจากกระบวนการหล่อหลอมทางสังคมในยุคหลัง 2475 อย่างมาก อันส่งผลให้ผู้นำทหารไทยที่ขึ้นสู่อำนาจหลังจากรัฐประหารใน พ.ศ. 2500 และ 2501 อย่าง จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีความยึดโยงกับสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างมีนัยสำคัญ ดังจะเห็นได้จากการฟื้นฟูประเพณีที่เกี่ยวข้องกับสถาบันฯ หลายอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลง “วันชาติ” จากวันที่ 24 มิถุนายน เป็นวันที่ 5 ธันวาคมของทุกปี กล่าวคือให้ถือว่าวันชาติคือวันเฉลิมพระชนม์พรรษาของ

<sup>14</sup> ดูทัศนะต่อภัยคุกคามของผู้นำทหารไทยในยุคสงครามเย็นใน Surachart Bamrungsk, *United States Foreign Policy and Thai Military Rule, 1947-1977*.

<sup>15</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, *ประวัติศาสตร์การเมืองไทย* (กรุงเทพฯ: ดอกหญ้า, 2538).

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ไม่ใช่วันของการเปลี่ยนแปลงการปกครองอีกต่อไป... อิทธิพลของคณะราษฎร ซึ่งถูกทำลายไปตั้งแต่ความสำเร็จของรัฐประหาร 2490 จนอาจถือว่า ปี พ.ศ. 2490 คือเวลาแห่ง “การสิ้นสุด” ของคณะราษฎร และการเปลี่ยนแปลงวันชาติในยุคจอมพลสฤษดิ์ไม่ได้เป็นอะไรไปกว่าการตอกย้ำว่า การเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 เป็น “อดีต” ที่จบไปหมดแล้ว และจะไม่มีวันหวนกลับคืนมา ที่แม้แต่การรำลึกถึงก็เป็นสิ่งที่ไม่ควรจะหลงเหลือไว้ให้อนุชนรุ่นหลังได้รับรู้อีกต่อไป และเช่นเดียวกับบทบาทของกองทัพในยุคหลัง 2475 ในฐานะของ “ผู้ปกป้อง” ระบอบรัฐธรรมนูญนิยม ก็เปลี่ยนไปกับยุคสงครามเย็น กลายเป็น “ผู้ปกป้อง” รัฐให้พ้นจากการคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์<sup>16</sup>

ในยุคต่อมา อุดมการณ์ต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์เช่นนี้ก็ถูกนิยามให้เกิดความชัดเจนมากขึ้นว่า ทหารมีหน้าที่ในการปกป้องสถาบันชาติ-ศาสนา-พระมหากษัตริย์ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การให้นิยามปฏิบัติการ (operational definition) ของคำว่า “ต่อต้านคอมมิวนิสต์” คือการคุ้มครองสถาบัน “ชาติ-ศาสนา-พระมหากษัตริย์” อันทำให้ชุดความคิดแบบเก่าถูกแทรกกลับเข้ามาสู่การเป็นอุดมการณ์ทหารอีกครั้ง แม้อุดมการณ์ชุดนี้จะหายไปตั้งแต่ครั้ง 2475 แต่หลังจากรัฐประหาร 2490 และรัฐประหาร 2501 แล้ว แนวคิดชุดนี้ก็หวนกลับมาใหม่ และผนวกเข้ากับอุดมการณ์ชาตินิยมและเสนานิยมได้อย่างลงตัวอีกครั้ง อีกทั้งในช่วงของสงครามต่อต้านคอมมิวนิสต์ รัฐไทยมีความจำเป็นต้องสร้างให้อุดมการณ์ที่เป็นดัง “ตรีเอกานุภาพ” ของการเมืองคือ ชาติ-ศาสนา-พระมหากษัตริย์ กล่าวคือ สถาบันกษัตริย์ในทัศนะของทหารก็คือตัวแทนของความเป็นไทย อันส่งผลให้สถาบันชาติ-ศาสนา-พระมหากษัตริย์เป็นดัง “ศูนย์กลางจักรวาล” ในโลกของทหาร

ดังนั้นแล้ว การปกป้องสถาบันชาติ-ศาสนา-พระมหากษัตริย์ จึงมีความหมายโดยรวมถึงการปกป้องความเป็นชาติไทยด้วย สภาพเช่นนี้จึงเท่ากับยิ่ง

<sup>16</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Surachart Bamrungsuk, United States Foreign Policy and Thai Military Rule, 1947-1977 ; สุราชัย ยัมประเสริฐ, แผนชิงชาติไทย: ว่าด้วยรัฐและการต่อต้านรัฐ สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ครั้งที่สอง (พ.ศ. 2491-2500) และ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, ประวัติการเมืองไทย.

ส่งเสริมสถานะของอุดมการณ์ชุดองค์สามให้กลายเป็น “ศูนย์กลางของจักรวาล” ในโลกของทหารมากขึ้นไปอีก และแนวคิดเช่นนี้เป็นสิ่งที่ถูกสร้างให้เป็นกระบวนการหล่อหลอมทางสังคมภายในสถาบันทหารมาโดยตลอด จนก่อให้เกิดความคิดที่ตกผลึกภายในกองทัพว่า รัฐบาลไม่ใช่ของค้อธิปไตย (Sovereign) ของทหาร ซึ่งก็อาจจะรวมถึงการเป็นอุดมการณ์ของกลุ่มขวา ตลอดรวมถึงกลุ่มอนุรักษนิยมไทยโดยรวมอีกด้วย ดังนั้นจึงไม่ใช่เรื่องน่าแปลกใจแต่อย่างใดที่ทหารจะถือว่ากองทัพไม่ใช่ “เครื่องมือ” ของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ และความมั่นคงเช่นที่เป็นแนวคิดหลักทางรัฐศาสตร์ในโลกตะวันตก หากแต่กองทัพอยู่ในสถานะของการเป็น “ผู้พิทักษ์” (National Guardian) ในการปกป้องและคุ้มครองสามสถาบันหลักของประเทศ และการทำหน้าที่เช่นนี้ในทัศนะของทหารจึงเป็นการปกป้องและคุ้มครอง “อิสรภาพและเอกราชของชาติไทย” พร้อมกันไป

สภาพเช่นนี้ในอีกด้านหนึ่งก็เห็นได้ชัดเจนว่า สงครามต่อต้านคอมมิวนิสต์ในไทยกลายเป็นปัจจัยส่งเสริมอย่างมีนัยสำคัญให้สถาบันทหารกลับมา มีสถานะสูงขึ้นในทางการเมือง ซึ่งก็เห็นได้ชัดเจนว่าหลังจากรัฐประหาร พ.ศ. 2490 และ 2501 แล้ว สถาบันทหารมีสถานะเข้มแข็งมากขึ้นเรื่อยๆ และไม่ว่าจะผ่านความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในช่วงตุลาคม พ.ศ. 2516, ตุลาคม พ.ศ. 2519 หรือ พฤษภาคม พ.ศ. 2535 ก็ตาม สถานะเช่นนี้ก็กลับไม่ได้ถูกลดทอนลง แม้ทหารจะพ่ายแพ้ทางการเมืองถึง 2 ครั้งใหญ่คือ ในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 และเหตุการณ์ พฤษภาคม พ.ศ. 2535 แต่ก็กลับพบว่าหลังจากนั้น ทหารก็สามารถพลิกฟื้นบทบาทกลับเข้าสู่เวทีการเมืองได้อีก ในสงครามการเมืองใหญ่ทั้ง 2 ครั้ง แม้กองทัพจะเป็น “ผู้แพ้” แต่ก็ไม่ได้ถูกทำลายลงจนหมดศักยภาพทางการเมือง ปฏิเสธไม่ได้เลยว่าสภาพเช่นนี้ทำให้ระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมืองของไทยมีความซับซ้อนในตัวเอง เพราะไม่ว่าจะเปลี่ยนผ่านอย่างไร กองทัพก็ยังคงเป็น “ตัวแสดงสำคัญ” ไม่ต่างไปจากเดิม<sup>17</sup>

<sup>17</sup> ดูพัฒนาการของบทบาททหารในการเมืองไทยได้ใน สุรชาติ บำรุงสุข, **ทหารกับประชาธิปไตยไทย: จาก 14 ตุลา สู่อำนาจและอนาคต** (กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก, โครงการอเมริกาศึกษาและแคนาดาศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541) และ ประจวบ อัมพะเสวต, **พลิกแผ่นดิน: ประวัติการเมืองไทย 24 มิถุนายน 2475-14 ตุลาคม 2516** (กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ, 2543).



## เปลี่ยนผ่าน แต่ไม่ปฏิรูป

ปรากฏการณ์เช่นนี้จะดูจะแตกต่างจากระยะเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาไล่เลี่ยกันกับในละตินอเมริกาในช่วงทศวรรษ 2523 ซึ่งการเปลี่ยนผ่านที่เกิดขึ้นทำให้บทบาทของกองทัพในเวทีการเมืองของประเทศลดลงอย่างมาก<sup>18</sup> หรืออย่างน้อยก็เห็นได้ชัดเจนว่า ผู้นำทหารไม่สามารถมีบทบาททางการเมืองได้เช่นก่อนหน้าระยะเปลี่ยนผ่าน ตลอดรวมถึงหลังจากการเปลี่ยนผ่านได้เกิดขึ้นแล้ว ได้มีกระบวนการ “ปฏิรูปภาคความมั่นคง” (Security Sectors Reform หรือ SSR) เกิดขึ้น และหนึ่งในองค์การที่ถูกปฏิรูปคู่ขนานกับการเปลี่ยนผ่านที่เกิดขึ้นก็คือ “กองทัพ” หรืออีกนัยหนึ่งก็คือเกิดกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยกับกองทัพ<sup>19</sup> ซึ่งในมุมมองหนึ่งของกระบวนการนี้ก็คือ “การทำให้เป็นทหารอาชีพ” (professionalization) ด้วยการยอมรับความเป็นองค์อธิปัตย์ของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง พร้อมๆ กับยอมรับการเป็น “เครื่องมือ” ในนโยบายของรัฐบาลพลเรือน และยุติฐานะของการเป็น “คู่ขัดแย้ง” กับรัฐบาลพลเรือนในเวทีการเมือง ด้วยการดำรงสถานะเป็น “รัฐซ้อนรัฐ” (The state within the state)

แต่ที่สำคัญที่สุดในกรณีของไทยก็คือ หลังจากการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองเกิดขึ้นแล้ว กองทัพไม่เคยถูก “แตะต้อง” ทั้งในทางการเมืองหรือในทางกฎหมายเลย หรือแม้การปฏิรูปทางทหารในบริบทของการสร้างความเป็นสมัยใหม่ของกองทัพ ก็ไม่เคยเกิดขึ้นแต่ประการใด เว้นแต่การนำเข้ายุทธโศปกรณ์สมัยใหม่ในรูปแบบต่างๆ ในกองทัพ หรือกล่าวโดยสรุปก็คือ ไม่ว่าสังคมการเมืองจะเปลี่ยนแปลงไปเช่นไรก็ตาม กองทัพไม่เคยถูกกระทบโดยตรงจากความเปลี่ยนแปลงนั้น กองทัพสามารถดำรง “สถานะเดิม” (status quo) ทั้งทางการเมืองและสังคมไว้ได้โดยแทบไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นบริบทของสภาพแวดล้อมภายนอกขององค์กรทหารแต่อย่างใด อย่างน้อยจะ

<sup>18</sup> ดูบทบาททหารในระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมืองในละตินอเมริกาได้ใน Alfred C. Stepan, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone* (Princeton: Princeton University Press, 1988).

<sup>19</sup> Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds.), *Civil-Military Relations and Democracy* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996).

เห็นได้อย่างชัดเจนว่า แม้สงครามเย็นจะยุติลงในปี พ.ศ. 2532/33 แต่การปฏิรูปกองทัพไทยในบริบทของยุทธศาสตร์ทหารก็ไม่ได้เกิดขึ้นเช่นที่เกิดขึ้นในหลายๆ ประเทศในยุคหลังสงครามเย็น<sup>20</sup>

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า เมื่อสงครามคอมมิวนิสต์ยุติลงทั้งในระดับของประเทศอันได้แก่ การยุติสงครามภายในจากปฏิบัติการทางทหารของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย หรือในระดับภูมิภาคซึ่งได้แก่ การถอนตัวของกองทัพเวียดนามออกจากกัมพูชา และต่อมาเวียดนามได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกของอาเซียน ปราบปรามการฉ้อโกงเช่นนี้เท่ากับเป็นการส่งสัญญาณอย่างเด่นชัดว่า สงครามเย็นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้สิ้นสุดลง คู่ขนานกับการยุติของสงครามเย็นในเวทีโลก และเช่นเดียวกันสงครามเย็นในบ้านก็ยุติลงจริงๆ อันส่งผลให้ภัยคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์หมดสภาพลงไปด้วย ไม่ว่าจะเป็นการหมดพลังของกองทัพปลดปล่อยแห่งประเทศไทย (ทปท.) หรือการหมดพลังการคุกคามของกองทัพเวียดนาม สภาพเช่นนี้ทำให้โลกหลังสงครามเย็นเป็นโลกที่ไร้ภัยคุกคามทางทหารในแบบเดิม ยุคหลังสงครามเย็นของไทยจึงเป็นช่วงเวลาที่ภัยคุกคามได้เปลี่ยนแปลงไป ไทยกลับต้องเผชิญกับภัยคุกคามใหม่ๆ ซึ่งก็คือการที่ปัญหาความมั่นคงไทยมีความหลากหลาย ปัญหาภัยคุกคามไม่ได้รวมศูนย์อยู่กับ “ความกลัวคอมมิวนิสต์”

สภาพเช่นนี้ทำให้บรรดาชนชั้นนำหมดความกลัวลัทธิคอมมิวนิสต์ในฐานะภัยคุกคามหลัก ความกลัวที่หมดไปเช่นนี้ทำให้พวกเขาอมรับระบอบประชาธิปไตยได้มากขึ้น และขณะเดียวกันพวกเขาก็ลดความจำเป็นในการตั้งฟังกองทัพในการ “ค้ำประกัน” ด้านความมั่นคงลงด้วย<sup>21</sup> แต่ก็มีได้หมายความว่า

<sup>20</sup> ดูข้อเสนอเรื่องการปฏิรูปกองทัพของผู้เขียนได้ใน สุรชาติ บำรุงสุข, *ยกเครื่องเรื่องทหาร: ข้อคิดสำหรับกองทัพไทยในศตวรรษที่ 21* (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกริก, 2540) ; สุรชาติ บำรุงสุข, *นวัตกรรมทหาร: กองทัพในศตวรรษที่ 21* (กรุงเทพฯ: อนิเมทกรุ๊ป, 2546).

<sup>21</sup> Surachart Bamrungsuk, *From Dominance to Power Sharing : The Military and Politics in Thailand, 1973-1992* Ph. D. Dissertation, Columbia University, 1999.

สถานะที่สำคัญของกองทัพในทางการเมืองจะหมดไป<sup>22</sup> กล่าวคือแม้สงครามคอมมิวนิสต์จะยุติไปแล้ว แต่สถานะทางการเมืองของทหารกลับไม่ได้หมดไปด้วย ดังจะเห็นได้ว่าแม้จะต้องพ่ายแพ้ทางการเมืองจากการลุกขึ้นสู้ของประชาชนครั้งใหญ่ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 แต่กองทัพก็ไม่เคยต้องถูก “จัดใหม่” แต่อย่างใด แม้ในช่วงต้นหลังเหตุการณ์ 2535 ผู้นำทหารอาจจะเป็นผู้ต้องรับผลกระทบในแบบของการ “แซงชั้นทางสังคม” อยู่บ้าง แต่ในเชิงสถาบันแล้ว องค์กรทหารกลับไม่ได้ถูกดำเนินการอย่างใดทั้งสิ้น ระยะเวลาเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยครั้งแรกยุคสงครามเย็นผ่านไปโดยคง “สถานะเดิม” ของกองทัพไว้ในการเมืองราวกับว่าไม่เคยเกิดอะไรขึ้นเลยบนถนนราชดำเนินในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535

เมื่อสงครามคอมมิวนิสต์ยุติลง ชุดความคิดทหารในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ก็สิ้นสุดลงด้วย แต่ชุดความคิดเดิมในฐานะของ “แกนกลาง” ความคิดของกลุ่มอนุรักษ์นิยมไทยไม่ได้หมดบทบาทไปแต่อย่างใด และที่สำคัญก็คือชุดความคิดแบบเดิมก็ไม่ได้ลดทอนความสำคัญลงแต่อย่างใด แม้ครั้งนี้จะไม่มีภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์ก็ตาม ดังนั้นภายใต้สถานการณ์ทางทฤษฎีที่นักวิชาการอเมริกันอย่างแซมมวล ฮันติงตัน (Samuel Huntington) เรียกปรากฏการณ์ในช่วงระยะเวลาเช่นนี้ว่าเป็น “คลื่นลูกที่สาม” ของกระแสประชาธิปไตย (The Third Wave of Democratization)<sup>23</sup> ซึ่งก็อาจกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยในไทยก็อยู่ในกระแสเช่นนี้ด้วยนั้น บทบาทของกองทัพกลับไม่ได้ถูก “ปรับเปลี่ยน” ให้รองรับต่อความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นแต่อย่างใด... กองทัพไทยดำรงอยู่อย่างไม่เปลี่ยนแปลงในโลกาภิวัตน์ ไม่ว่าจะเป็นการจัดองค์กรใหม่เพื่อรับกับโลกยุคหลังสงครามเย็น หรือการจัดบทบาททางการเมืองใหม่เพื่อรับกับโลกที่เป็นเสรีนิยมมากขึ้นภายใต้การขับเคลื่อนของ “กระแสประชาธิปไตย” ในยุคโลกาภิวัตน์

<sup>22</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน สุรชาติ บำรุงสุข, *ทหารกับการเมืองในศตวรรษหน้า: พัฒนาการและความเปลี่ยนแปลง* (กรุงเทพฯ: สถาบันศึกษาความมั่นคงและนานาชาติ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ, 2543) ; สุรชาติ บำรุงสุข, *เสนาริปไตย: รัฐประหารกับการเมืองไทย* (กรุงเทพฯ: มติชน, 2558).

<sup>23</sup> Samuel P. Huntington, "Democracy's Third Wave," *Journal of Democracy* 2, 2 (Spring 1991): 12-34.

# คลื่นลูกที่สาม : คลื่นไทย vs. คลื่นสากล

## บริบททางทฤษฎี

ว่าที่จริง “คลื่นลูกที่สาม” ของไทยกับของฮันดิ้งตันคู่จะเป็นช่วงเวลาของคลื่นลูกเดียวกัน กล่าวคือสำหรับการเมืองไทยแล้ว คลื่นประชาธิปไตยลูกที่หนึ่งก็คือ การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 คลื่นลูกที่สองก็คือ การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2516 และคลื่นลูกที่สามก็คือ การเปลี่ยนผ่านในปี พ.ศ. 2535 ซึ่งสำหรับฮันดิ้งตันแล้ว คลื่นลูกที่สามคือ การแพร่กระจายของกระแสประชาธิปไตยสู่พื้นที่ส่วนต่างๆ ของโลก ดังที่เขาได้กล่าวว่า “ระหว่างปี พ.ศ. 2515 และ 2533 ได้มีประเทศอย่างน้อย 30 ประเทศ เปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย”

ในสถานการณ์ของความเป็นคลื่นลูกที่สามของกระบวนการสร้างประชาธิปไตยนั้น ปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลให้กระบวนการนี้เกิดขึ้นและดำเนินไป<sup>24</sup> ได้แก่

- 1) ปัญหาความชอบธรรมของระบอบอำนาจนิยมที่ไม่อาจแก้ไขได้ และขณะเดียวกันก็เกิดการให้คุณค่าแก่ระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น
- 2) การเติบโตอย่างต่อเนื่องของระบบเศรษฐกิจโลก ที่ยกระดับและมาตรฐานความเป็นอยู่ของผู้คน พร้อมกับก่อให้เกิดการขยายตัวของชนชั้นกลางในเมืองมากขึ้น
- 3) บทบาทขององค์กรศาสนา ที่ถอยห่างออกจากการเป็นผู้สนับสนุนระบอบอำนาจนิยม
- 4) การเปลี่ยนนโยบายของรัฐมหาอำนาจใหญ่
- 5) ผลกระทบที่เกิดจากการ “สะสม” ของการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาก่อนหน้านี้

<sup>24</sup> Ibid., p. 13.

บทความของฮันดิงตันออกเผยแพร่ในช่วงฤดูใบไม้ผลิของปี พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นปีที่เกิดรัฐประหารขึ้นในไทย แต่ต่อมาในปี 2535 การต่อสู้ของประชาชนบนถนนก็สามารถ “ชนะ” การล้อมปราบของทหารได้ และเขาก็ได้นำเสนออีกมุมหนึ่งว่าแล้วอะไรคือปัจจัยที่ทำให้ระยะเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยต้องล้มลง อันเป็นผลจากปัจจัย 7 ประการคือ<sup>25</sup>

- 1) ความอ่อนแอของการให้คุณค่าต่อประชาธิปไตยในหมู่ชนชั้นนำ หรือในสังคมโดยทั่วไป
- 2) ระบบเศรษฐกิจประสพกับการถดถอย อันนำไปสู่วิกฤตและความขัดแย้ง จนต้องจัดตั้งรัฐบาลอำนาจนิยมเพื่อแก้ปัญหา
- 3) การแบ่งขั้วและแยกข้างในหมู่ประชาชน
- 4) การตัดสินใจของชนชั้นสูงและชนชั้นกลางอนุรักษ์นิยม ที่จะผลักดันให้ ขบวนการฝ่ายซ้าย ขบวนการชาตินิยม ตลอดจนรวมถึงกลุ่มของชนชั้นล่าง ออกไปจากเวทีการเมือง
- 5) การพังทลายของระบบกฎหมายและความสงบเรียบร้อย อันเป็นผล มาจากการก่อการร้ายและการก่อความไม่สงบที่เกิดขึ้นในสังคม
- 6) ประเทศถูกยึดครองจากประเทศมหาอำนาจที่ไม่เป็นประชาธิปไตย
- 7) ผลกระทบอันเกิดจาก “การสะสม” ของการโค่นล้มระบอบ ประชาธิปไตยในประเทศใกล้เคียง และได้กลายเป็นตัวอย่างให้เกิดการ เลียนแบบในการทำลายระบอบประชาธิปไตย

### กระแสประชาธิปไตยไทยลูกที่ 3

ปัญหาของการสร้างประชาธิปไตยในคลื่นลูกที่สามของการเมืองไทยเริ่มเห็น ได้ชัดเจนหลังจากการขึ้นสู่อำนาจของพรรคไทยรักไทย ที่นำโดย พ.ต.ท. ทักษิณ

<sup>25</sup> Ibid., pp. 17-18.

ชินวัตร ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 ชัยชนะในการเลือกตั้งครั้งนี้ เป็นปรากฏการณ์ใหม่ที่พรรคได้จำนวนสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งเกินกว่าครึ่ง (ได้ ส.ส. เขต 208 ที่นั่งจากจำนวนรวม 400 ที่นั่ง) และรัฐบาลได้คะแนนนิยมอย่างมากในการบริหารประเทศ ซึ่งเป็นผลโดยตรงมาจาก “นโยบายใหม่” ที่ถูกเรียกในปัจจุบันว่าเป็น “นโยบายประชานิยม” ไม่ว่าจะเป็นการพักชำระหนี้ของเกษตรกรรายย่อย โครงการประกันสุขภาพหรือ 30 บาทรักษาทุกโรค ตลอดจนรวมถึงกองทุนหมู่บ้าน เป็นต้น

การได้รับเสียงสนับสนุนอย่างมากสำหรับรัฐบาลทักษิณกลายเป็นปัญหาในตัวเอง เพราะได้ทำให้แนวคิดเรื่อง “ฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง” เกิดขึ้นได้จริง ซึ่งแต่เดิมนั้นรัฐบาลไทยมักจะอยู่ในรูปของ “รัฐบาลผสม” และด้วยสภาพเช่นนี้รัฐบาลจึงอ่อนแอ ไม่สามารถกำหนดนโยบายได้อย่างแท้จริง หากแต่ผู้นำรัฐบาลต้องอาศัยการประนีประนอมกับพรรคร่วมรัฐบาล เพื่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง และทำให้รัฐบาลอยู่รอดได้ ฉะนั้น ความแข็งแกร่งทางการเมืองในระบบรัฐสภาที่รัฐบาลมีเสียอย่างท่วมท้นในสภา เริ่มกลายเป็นความกังวลแก่บรรดาชนชั้นนำและผู้นำในสายอนุรักษนิยม พวกเขาเริ่มเกรงว่าอำนาจในการควบคุมระบบการเมืองในแบบเดิมที่พวกเขาจะเริ่มอ่อนแรงลง ประกอบกับการดำเนินนโยบายที่ให้ความสำคัญกับชนบท ทำให้พรรคไทยรักไทยมีความเข้มแข็งด้วยการสนับสนุนจากคนในชนบทอย่างมาก ในอดีต พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยมีความพยายามอย่างมากในการจัดตั้งประชาชนในชนบทเพื่อให้เข้าร่วมการต่อสู้กับพรรค แต่หากประเมินในความเป็นจริงแล้วจะพบว่า พคท. ไม่ได้ประสบความสำเร็จมากนัก แต่ในครั้งนี้ พรรคไทยรักไทยกลับกุม “หัวใจ” ของคนชนบทได้อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และที่สำคัญก็คือพรรคไทยรักไทยกุมเสียงข้างมากในสภา

สัญญาณของอาการ “รับไม่ได้” ของชนชั้นนำและผู้นำในสายอนุรักษนิยม เริ่มเห็นได้ชัดเจนขึ้นในช่วงกลางปี พ.ศ. 2548 เช่น รายชื่อของการแต่งตั้งโยกย้ายทหารถูกส่งกลับคืนมาให้รัฐบาลเปลี่ยนรายชื่อผู้บัญชาการทหารอากาศในเดือนสิงหาคม และขณะเดียวกันก็ได้มีการออกหนังสือ “พระราชอำนาจ” ในเดือนกันยายน เพื่อตอกย้ำถึงอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางการเมือง และ

ในเดือนกันยายนนี้เองที่กลุ่มอนุรักษนิยมได้เปิดตัวครั้งใหญ่ในการต่อต้านรัฐบาลทักษิณด้วยการจัดรายการโทรทัศน์ “เมืองไทยรายสัปดาห์” โดยนายสนธิ ลิ้มทองกุล และต่อมาการจัดรายการในเดือนตุลาคม นายสนธิถึงกับใส่เสื้อที่มีข้อความว่า “เราจะสู้เพื่อในหลวง” ขึ้นเวที พร้อมกับประกาศจัดตั้ง “ขบวนการกู้ชาติ” ขึ้น โดยมีข้อเรียกร้องที่ชัดเจนให้ พ.ต.ท.ทักษิณ คินอำนาจทางการเมืองให้แก่พระมหากษัตริย์ เพื่อให้มีการจัดตั้งรัฐบาลขึ้นบริหารประเทศแทนรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง<sup>26</sup>

การต่อต้านรัฐบาลทักษิณขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง ชนชั้นนำและกลุ่มอนุรักษนิยมสามารถรวบรวมคนเข้าร่วมการต่อสู้ทางการเมืองครั้งนี้ได้เป็นจำนวนมาก ประกอบกับตัวของ พ.ต.ท.ทักษิณเองก็ตกอยู่ในสภาพเปลี่ยวพล้ำทางการเมือง เมื่อบริษัทของเขาขายหุ้นให้แก่บริษัทของสิงคโปร์ ซึ่งก็ทำให้ถูกโจมตีทางการเมืองอย่างมาก พร้อมกันนี้กลุ่มต่อต้านก็จัดตั้ง “กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย” ขึ้น การปลุกกระดมครั้งใหญ่เช่นนี้ทำให้ชนชั้นกลางในเมืองเป็นจำนวนมากตัดสินใจเข้าร่วมการต่อสู้ จากเดิมในปี พ.ศ. 2535 พวกเขาเคยทำหน้าที่เป็น “จักรกล” ในการต่อสู้กับระบอบอำนาจนิยมของทหาร แต่จากกลางปี พ.ศ. 2548 เป็นต้นมา พวกเขาจะเปลี่ยนจุดยืนอย่างชัดเจน ชนชั้นกลางไทยตัดสินใจเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของ “ขบวนการอนุรักษนิยม” ในการต่อสู้กับรัฐบาลทักษิณ พร้อมกันนี้ขบวนการต่อต้านทหารในปี พ.ศ. 2535 อีกส่วนได้แก่ ปัญญาชน สื่อมวลชน และกลุ่มเอ็นจีโอ ก็หันไปสนับสนุนแนวคิดของกลุ่มอนุรักษนิยม จนอาจกล่าวได้ว่า “สี่พลังหลัก” ของการต่อสู้กับระบอบทหารในปี พ.ศ. 2535 ได้เปลี่ยนไปเป็น “พันธมิตร” กับกลุ่มอนุรักษนิยม และแสดงจุดยืนที่ไม่ยอมรับระบอบการเลือกตั้ง พร้อมกับมองเห็นแต่ “ด้านลบ” ของระบบประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างวาทกรรมต่อต้านประชาธิปไตยว่า “เสียงข้างมากในสภา” คือ “เผด็จการรัฐสภา”

<sup>26</sup> ดูลำดับเหตุการณ์การเมืองไทยได้ใน โสภณ เพชรสว่าง และทองศักดิ์ ม่วงมณี, ล้มรัฐบาล เลิกรัฐธรรมนูญ สืบทออำนาจเผด็จการทางการเมือง (กรุงเทพฯ: ทองกมล, 2551) ; สุทธชัย ยิ้มประเสริฐ, สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยไทย (กรุงเทพฯ: มูลนิธิสายธารประชาธิปไตย, 2551).

## อุดมการณ์ต่อต้านการเมือง

ชุดความคิดของชนชั้นนำและกลุ่มอนุรักษ์นิยมไทยเช่นนี้ก็คือ “อุดมการณ์ต่อต้านการเมือง” (The Antipolitics Ideology) เช่นที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในสังคมละตินอเมริกาในช่วงของการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์<sup>27</sup> กลุ่มอนุรักษ์นิยมในละตินอเมริกาเชื่อว่านักการเมืองในระบอบประชาธิปไตยเป็น “ผู้ไร้ศีลธรรม” และผู้นำโดยเฉพาะผู้นำทหารที่เป็น “คนกลาง” ในทางการเมืองเป็นผู้ที่มีศีลธรรมมากกว่า ชุดความคิดนี้ก็คือการเรียกร้องหา “รัฐบาลคนกลาง” และปฏิเสธต่อการเลือกตั้งที่เกิดขึ้น ซึ่งก็ดูจะสอดคล้องกับแนวคิดของกลุ่มอนุรักษ์นิยมไทยในขณะนี้เป็นอย่างดี กลุ่มนี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่ชนชั้นกลางนั้น ไม่เชื่อมั่นในกระบวนการการเลือกตั้ง และมองเห็นแต่การใช้เงินเพื่อซื้อเสียงจากคนในชนบทขณะเดียวกัน พวกเขาก็มีทัศนะ “ดูแคลน” คนในชนบท เพราะเชื่อว่าผลการเลือกตั้งในพื้นที่เหล่านี้มาจากการใช้เงินซื้อเสียง มากกว่าจะเป็นการออกเสียงด้วยความบริสุทธิ์ใจ ดังนั้น คะแนนเสียงอย่างท่วมท้นในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือจึงถูกมองว่าเป็นเสียงของ “คนไม่มีการศึกษา” และคะแนนเกิดจาก “การขายเสียง” หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ คะแนนเช่นนี้มาจากการที่ชาวบ้านในชนบทถูกนักการเมือง “หลอก”... ข้อสรุปง่ายๆ ก็คือ ชาวบ้านไร้การศึกษา ไม่มีจิตสำนึกทางการเมือง และถูกซื้อ

เสียงของการต่อต้านประชาธิปไตยดังขึ้นในเมืองจนอาจเรียกได้ว่าเป็น “วิกฤตทักษิณ” แม้รัฐบาลจะพยายามจัดการเลือกตั้งใหม่ แต่พรรคฝ่ายค้านคือพรรคประชาธิปไตยก็ใช้วิธี “บอยคอต” การเลือกตั้ง ด้วยการไม่ส่งผู้สมัครลงแข่งขัน เพื่อให้การเลือกตั้งหมดความชอบธรรมลง ขณะเดียวกัน นักวิชาการปีกขวาก็เสนอให้ “งดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา” เพื่อเปิดโอกาสให้พระมหากษัตริย์มีช่องทางลงมาแก้วิกฤตการเมืองด้วยการจัดตั้ง “รัฐบาลพระราชทาน” ตามมาตรา 7 ของรัฐธรรมนูญขณะนั้น และพรรคฝ่ายค้านซึ่งก็มีสถานะเป็นพรรคการเมืองของกลุ่มอนุรักษ์นิยมก็ประกาศสนับสนุนทิศทางเช่นนั้นโดยไม่

<sup>27</sup> ดูชุดความคิดเช่นนี้ได้ใน Brian Loveman and Thomas M. Davies (eds.), *The Politics of Antipolitics: The Military in Latin America 2<sup>nd</sup> Edition*. (Lincoln: University of Nebraska Press, 1989).



นำพากับกฎกติกาประชาธิปไตยที่รัฐบาลควรมาจากการเลือกตั้ง...ความวุ่นวายทางการเมืองมีแนวโน้มขยายตัวมากขึ้น

ในสถานการณ์เช่นนี้ ผู้นำทหารสายอนุรักษ์นิยมที่มีจุดยืนต่อต้านรัฐบาลก็เริ่มเปิดตัว แม่ทัพกองทัพภาคที่ 3 (พล.ท. สพรัง กัลยาณมิตร) ประกาศต่อต้านรัฐบาล และขณะเดียวกันก็มีผู้นำทหารอื่นแสดงท่าทีต่อต้านรัฐบาลเช่นกัน แม้จะไม่มีลักษณะที่เปิดเผยมในแบบของแม่ทัพภาคที่ 3 หากสิ่งนี้เกิดขึ้นในประเทศที่ระบอบประชาธิปไตยมีความเข้มแข็ง (คืออยู่ในสภาพที่ทฤษฎีเรียกว่ามี “Democratic Consolidation”) รัฐบาลก็คงออกคำสั่ง “ปลด” ผู้นำทหารเช่นนี้ แต่ในกรณีของไทย รัฐบาลไม่เพียงแต่จะทำอะไรไม่ได้เท่านั้น หากรัฐบาลพลเรือนยังคงอยู่ภายใต้แรงกดดันอย่างมากของผู้นำทหาร ซึ่งนักวิชาการอย่าง Samuel Finer เรียกบทบาทของผู้นำทหารที่แสดงออกในลักษณะเช่นนี้ว่า ทหารกำลัง “blackmail” รัฐบาลพลเรือน ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการแทรกแซงของทหาร โดยการแสดงบทบาทเป็น “ผู้กดดัน” ต่อรัฐบาลโดยตรง หรืออาจจะเรียกว่าเป็น “unwarranted pressure” กับรัฐบาลพลเรือนนั่นเอง<sup>28</sup>

วิกฤตการณ์ทางการเมืองเช่นนี้ค่อยๆ พากการเมืองไทยไปสู่จุดที่ผู้นำทหารเริ่มคิดที่จะเข้ามาเป็น “ผู้ควบคุมสถานการณ์” ความขัดแย้งและการแบ่งข้างที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่าย “สนับสนุนทักษิณ” กับฝ่าย “ต่อต้านทักษิณ” มีแนวโน้มจะขยายความรุนแรงมากขึ้นได้นั้น ได้กลายเป็น “หน้าตาแห่งโอกาส” อีกครั้งสำหรับผู้นำทหารในการเข้าแทรกแซงทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งพวกเขาสร้างความชอบธรรมด้วยการนำเสนอวาทกรรม “ป้องกันความแตกแยก” และการ “ป้องกันการตีกัน” ของฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายต่อต้านทักษิณ จนในที่สุดกองทัพ “จำต้อง” ออกมายึดอำนาจจากรัฐบาลในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549<sup>29</sup>

ไม่น่าเชื่อว่าแม่กองทัพจะพ่ายแพ้ทางการเมืองถึง 2 ครั้งในปี พ.ศ. 2516 และปี พ.ศ. 2535 แต่กองทัพก็ยังมีพลังที่จะทำการยึดอำนาจอีกครั้งในปี

<sup>28</sup> ดูบทบาทในลักษณะนี้ได้ในบทที่ 10 ของ Samuel E. Finer, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*, pp. 143-163.

<sup>29</sup> ดูเรื่องรัฐประหาร พ.ศ. 2549 กับการเมืองไทยใน สุรชาติ บำรุงสุข, “อนาคตประชาธิปไตยไทย,” *จุลสารความมั่นคงศึกษา* 32 (มกราคม 2551).

พ.ศ. 2549 แม้โลกจะอยู่ในยุคหลังสงครามเย็นและถูกขับเคลื่อนโดย “กระแสโลกาภิวัตน์” หรือที่เรียกในบริบทของวิชาการเมืองเปรียบเทียบว่าเป็นยุคของ “คลื่นประชาธิปไตยลูกที่ 3” (The Third Wave) แต่การรัฐประหารก็หวนกลับมาเกิดขึ้นได้ ทั้งๆ ที่หลายคนอาจจะเคยเชื่อว่า รัฐประหาร 2534 จะเป็น “รัฐประหารครั้งสุดท้าย” ของการเมืองไทย เพราะกองทัพมีบทเรียนอย่างมากจากการล้อมปราบทางการเมืองในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 อีกทั้งยังผลจากเหตุการณ์นี้ทำให้กองทัพ “บอบช้ำ” ทางการเมืองอย่างมากด้วย แต่ดังได้กล่าวแล้วว่า หลังจากชัยชนะของฝ่ายประชาธิปไตยแล้ว รัฐบาลหลังระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมืองไม่เคยได้ทำการปฏิรูปทางการเมืองต่อกองทัพ หรือที่เรียกว่า นำกองทัพเข้าสู่กระบวนการ “ลดทอนความเป็นการเมือง” ของสถาบันทหาร (Depoliticization) เพื่อให้กองทัพหมดความเป็น “ตัวแสดงที่มีศักยภาพ” ทางการเมืองลง หรืออีกนัยหนึ่งก็คือทำให้ทหารหมด “ความโน้มเอียง” (disposition) ในการแทรกแซงทางการเมือง ซึ่งก็หมายรวมถึงทำให้หมดทั้ง “แรงจูงใจ” (motive) และขณะเดียวกันก็ทำให้หมด “ความปรารถนา” (desire) ที่จะเข้ามามีบทบาททางการเมือง เพราะหากกองทัพไม่มีปัจจัยของความโน้มเอียงที่จะเข้าสู่เวทีการเมืองแล้ว ปัญหาการแทรกแซงของกองทัพก็ไม่น่าจะหมดความสำคัญลง<sup>30</sup>

อย่างไรก็ตาม เห็นได้ชัดเจนนว่า รัฐบาลทหารที่ขึ้นสู่อำนาจหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2549 อยู่ในอำนาจไม่นานนัก และในช่วงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2550 การเลือกตั้งก็เกิดขึ้นอีกครั้ง อำนาจทางการเมืองกลับมาอยู่ในมือของพรรคที่ถูกทหารโค่นล้มในปี พ.ศ. 2549 แต่ในครั้งใหม่นี้ การต่อสู้ของชนชั้นนำและกลุ่มอนุรักษ์นิยมหันไปใช้กระบวนการทางกฎหมายของสถาบันตุลาการ ภายใต้ นิยาม “ตุลาการภิวัตน์” (Judicial Activism)<sup>31</sup> ไม่ว่าจะเป็นการปลดนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่ง การยุบพรรคฝ่ายตรงข้าม ตลอดจนรวมถึงการเอาผิดทางกฎหมาย

<sup>30</sup> ดูแนวคิดนี้ได้ในบทที่ 4 และบทที่ 5 ของ Samuel E. Finer, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*.

<sup>31</sup> ดูรายละเอียดประเด็นตุลาการภิวัตน์ใน สุรชาติ บำรุงสุข, “Juristocracy: ตุลาการธิปไตยในการเมืองไทย” 34, 1755 (4-10 เมษายน 2557): 36-37 ; “ตุลาการภิวัตน์ ตุลาการธิปไตย,” *มติชนสุดสัปดาห์* 34, 1758 (25 เม.ย.-1 พ.ค. 2557): 10 ; “ตุลาการภิวัตน์,” *มติชนสุดสัปดาห์* 35, 1805 (20-26 มีนาคม 2558): 10.

กับกลุ่มตรงข้ามทางการเมือง เป็นต้น การใช้อำนาจเช่นนี้ถูกมองว่าสถาบันตุลาการมีลักษณะเป็น “สองมาตรฐาน” ในการตัดสินปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น การใช้อำนาจของสถาบันตุลาการในการต่อสู้เช่นนี้ ทำให้ชนชั้นนำและกลุ่มอนุรักษ์นิยมไม่จำเป็นต้องอาศัยการรัฐประหารเป็นเครื่องมือในการล้มรัฐบาลที่พวกเขาไม่ต้องการ และขณะเดียวกันก็ทำให้ไม่ถูกจับตามองว่าผู้นำทหารเข้ามาแทรกแซงการเมืองอีก อันส่งผลให้ภาพลักษณ์ของการล้มรัฐบาลดังกล่าวไม่มีความรุนแรงมากเท่ากับการยึดอำนาจด้วยการเคลื่อนกำลังรถถัง หากแต่เป็นการล้มรัฐบาลด้วย “อำนาจตุลาการ” และการใช้เครื่องมือนี้ดูจะประสบความสำเร็จอย่างมาก อย่างน้อยก็ทำให้ไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐภายนอกที่ไม่เห็นด้วยกับการใช้กำลังทหารในการแก้ปัญหาทางการเมือง อีกทั้งการล้มรัฐบาลเช่นนี้ก็เปิดโอกาสให้ผู้นำทหารสามารถใช้พลังอำนาจให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขั้วทางการเมือง จนกลายเป็นการ “จัดตั้งรัฐบาลในค่ายทหาร” เพื่อให้พรรคการเมืองที่เป็นตัวแทนของกลุ่มอนุรักษ์นิยมได้เข้าสู่อำนาจในการเป็นผู้บริหารประเทศ ว่าที่จริงปรากฏการณ์เช่นนี้ก็คือ “รัฐประหารเงียบ” ในการเมืองไทยในปี พ.ศ. 2551 ที่ส่งผลให้พรรคประชาธิปัตย์ได้เป็นรัฐบาล สภาพเช่นนี้ทำให้เห็นได้ชัดว่าพรรคการเมืองที่ได้รับความสนับสนุนจากกลุ่มอนุรักษ์นิยมนั้นไม่สามารถต่อสู้จนชนะในการเลือกตั้งได้ พรรคการเมืองในสายอนุรักษ์นิยมจำเป็นต้องพึ่งพาอำนาจทหารด้วยการทำรัฐประหารเงียบ จนก่อให้เกิดการเปลี่ยนขั้วทางการเมืองได้จริง

## เมื่อการเลือกตั้งหวนคืน

อย่างไรก็ตามในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2554 ได้มีการเลือกตั้งเกิดขึ้น พรรคประชาธิปัตย์ของกลุ่มอนุรักษ์นิยมแพ้การเลือกตั้ง พรรคเพื่อไทยชนะและจัดตั้งรัฐบาลใหม่ แต่ประเทศไทยในช่วงกลางปี พ.ศ. 2554 ก็ประสบปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติขนาดใหญ่ รัฐบาลพลเรือนจำเป็นต้องพึ่งพาความสนับสนุนจากกองทัพในการช่วยเหลือประชาชนใน “วิกฤตมหาอุทกภัย” ต้องยอมรับว่าผู้นำทหารได้ให้ความสนับสนุนทั้งทางด้านกำลังพลและอุปกรณ์ต่างๆ เป็นอย่างดี และดูจะเป็นการส่งสัญญาณเชิงบวกของการพัฒนาความสัมพันธ์พลเรือน-ทหารท่ามกลางกระแสน้ำท่วมครั้งใหญ่ ดังจะเห็นได้จากภาพของการออกตรวจพื้นที่

ร่วมกันระหว่างนายกรัฐมนตรีหญิงกับผู้บัญชาการเหล่าทัพ จนทำให้เกิดการตีความว่า มหาอภิกษัยที่ประเทศไทยต้องเผชิญนั้นอาจจะเป็นปัจจัยที่ทำให้ผู้นำฝ่ายการเมืองและผู้นำกองทัพมีความ “สนิทสนม” กันมากขึ้น และอาจจะเป็นโอกาสที่ทำให้เกิดความเข้าใจระหว่างสองฝ่ายมากขึ้น รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งสามารถฝ่า “วิกฤตน้ำท่วม” ไปได้

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์คู่ขนานกับการต่อสู้ทางการเมืองภายในของประเทศไทยก็คือ ขบวนการอนุรักษ์นิยมที่มีพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยเป็นตัวแทนได้หยิบเอา “ปัญหาพระวิหาร” ที่รัฐบาลกัมพูชาได้ยื่นขอต่อองค์การยูเนสโก (UNESCO) ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก (World Heritage) ปัญหานี้ได้กลายเป็น “ประเด็นร้อน” ในการเมืองไทยและในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของไทยด้วย<sup>32</sup> กลุ่มอนุรักษ์นิยมปลุกกระดม “กระแสชาตินิยม” โดยหวังว่าลัทธิชาตินิยมจะทำให้มวลชนหันมาอยู่กับแนวคิดอนุรักษ์นิยมมากขึ้น และขณะเดียวกันก็อาศัยการปลุกกระแสนี้เป็นเครื่องมือในการต่อสู้กับรัฐบาล และในอีกด้านหนึ่งก็ใช้เป็นเครื่องมือในการต่อต้าน พ.ต.ท. ทักษิณ ไปด้วย ไม่ว่าจะการปลุกกระดมถึงความใกล้ชิดระหว่างอดีตนายกรัฐมนตรีของไทยกับนายกรัฐมนตรีปัจจุบันของกัมพูชา หรือการสร้างกระแสว่าอดีตนายกรัฐมนตรีไทยยกปราสาทพระวิหารให้กัมพูชาเพื่อแลกกับผลประโยชน์ด้านทรัพยากรในอ่าวไทย เป็นต้น อีกทั้งการปลุกกระแสชาตินิยมเช่นนี้ก็ยิ่งหวังจะถึงให้บรรดานายทหารเข้าร่วมการต่อสู้กับขบวนการอนุรักษ์นิยมมากขึ้น เช่นพยายามแสดงให้เห็นว่ากลุ่มพันธมิตรเป็นตัวแทนของ “ผู้รักชาติ” ที่พยายามปกป้องผลประโยชน์ของชาติ ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว ข้อเรียกร้องที่ถูกฉกไปด้วยกระแสชาตินิยมอย่างมากมายนั้น ละเลยต่อข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในประวัติศาสตร์ของสยามรัฐในยุคอาณานิคม แต่ดูเหมือนการเรียกร้องเช่นนี้มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในการยกระดับความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลไทยกับกัมพูชาให้กลายเป็น “สงคราม” และหวังว่าสงครามที่เกิดขึ้นอาจจะทำให้ไทยได้ปราสาทพระวิหารกลับมาอยู่ในเส้นเขตแดนของไทยเช่นที่เคยเกิดขึ้นในยุคสงครามอินโดจีน

<sup>32</sup> ดูปัญหาเขาพระวิหารกับการเมืองไทยได้ใน สุรชาติ บำรุงสุข, ภูมิศาสตร์แห่งความขัดแย้ง: ทฤษฎีและกรณีไทยกัมพูชา (กรุงเทพฯ: โครงการความมั่นคงศึกษา, 2557) และ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และกาญจณี ละอองศรี (บรรณาธิการ), รัฐชาติ-พรมแดน (กรุงเทพฯ: มูลนิธิตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2553).

ในปี พ.ศ. 2484<sup>33</sup> ซึ่งจินตนาการเช่นนี้ไม่เพียงแต่จะไม่เป็นจริงในปัจจุบันเท่านั้น แต่ยังคงจะเป็นจินตนาการที่ต้องการให้เกิดสงครามระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านอีกด้วย ซึ่งกลุ่มอนุรักษนิยมอาจจะคาดหวังว่าหากสงครามเช่นนี้เกิดขึ้นจริง ก็จะทำให้ขบวนการ “อนุรักษนิยม-ชาตินิยม” มีความเข้มแข็งมากขึ้น และยังเป็นโอกาสของการปราบปรามฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง เท่าๆ กับเป็นโอกาสที่เปิดทางให้กองทัพกลับเข้าสู่การเมืองเต็มรูปแบบอีกครั้งด้วย

แม้ความขัดแย้งจะไม่ได้จบลงด้วยสงครามใหญ่ระหว่างไทยกับกัมพูชา แต่ก็เกิดการรบในสองพื้นที่ที่จังหวัดศรีสะเกษและจังหวัดสุรินทร์ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2554 สุดท้ายแล้วปัญหาถูกทำให้ต้องจบลงด้วยการ “ตีความ” ของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (ศาลโลก) ในช่วงปี พ.ศ. 2556 ซึ่งหลังจากการตีความของศาลโลกเกิดแล้ว กลุ่มอนุรักษนิยมก็จะยอมรับกับสภาพที่เกิดขึ้น อย่างน้อยไทยก็ไม่ได้สูญเสียพื้นที่จนกลายเป็นการ “เสียปราสาทพระวิหารครั้งที่ 2” ในขณะที่เดียวกันพวกเขาก็จะยอมรับความเป็นจริงว่า เมื่อระยะเวลาหลังจากการปลุกระดมใหญ่ในปี พ.ศ. 2551 ผ่านไปมากขึ้น ลัทธิชาตินิยมไม่สามารถถูกยกขึ้นสู่ “กระแสสูง” ได้แต่อย่างใด แม้พวกเขาจะประสบความสำเร็จในช่วงต้น แต่สุดท้ายแล้ว กระแสชุดนี้ไม่ได้กลายเป็นปัจจัยในการทำลายระบอบประชาธิปไตย เช่น ความหวังของกลุ่มอนุรักษนิยมบางส่วนที่คาดว่า กระแสชาตินิยมจะเป็นแรงขับเคลื่อนให้กองทัพออกมาล้มรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งก็กลายเป็นความคาดหวังที่ไม่เป็นจริงแต่อย่างใด วิกฤตการณ์ปราสาทพระวิหารรอบ 2 ผ่านไปโดยรัฐบาลพลเรือนสามารถอยู่รอดได้

รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของ น.ส. ยิ่งลักษณ์ ดุจะโชคดีที่สามารถพาตัวเองรอดวิกฤตใหญ่ 2 ชุด (วิกฤตน้ำท่วมและวิกฤตพระวิหาร) มาได้โดยไม่ต้องถูกกดดันจนนำไปสู่การเปลี่ยนรัฐบาลในแบบรัฐประหารเงียบ หรือไม่ถูกรัฐประหารเพื่อล้มรัฐบาลโดยตรง แต่การรอดมาได้เช่นนั้น ก็มีวิกฤตใหญ่รออยู่ข้างหน้าอีก สถานการณ์ชุดใหม่เกิดขึ้นจากข้อเสนอของรัฐบาลในการผลักดัน

<sup>33</sup> รายละเอียดผลตอบแทนจากสงครามอินโดจีนในปี พ.ศ. 2484 โปรดดูใน สุรชาติ บำรุงสุข, ภูมิศาสตร์แห่งความขัดแย้ง: ทฤษฎีและกรณีไทยกัมพูชา ; ไทยสมัยสร้างชาติที่ระลอกงานฉลองวันชาติ 2484 (กรุงเทพฯ: กรมยุทธการทหารบก, 2552).

ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม ซึ่งในส่วนของรัฐบาลและฐานการเมืองหลักอย่าง กลุ่มเสื้อแดงมีความเห็นแตกต่างออกไป พวกเขาไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอเช่นนี้ เพราะจะทำให้ผู้สังหารในคดีการสังหารผู้ร่วมชุมนุมในปี พ.ศ. 2553 ได้รับ นิรโทษกรรมไปด้วย แต่สำหรับกลุ่มอนุรักษ์นิยมและกลุ่มต่อต้านรัฐบาลแล้ว ร่างกฎหมายนี้กลายเป็นการเปิด “หน้าต่างแห่งโอกาส” ให้แก่การเคลื่อนไหว “ต่อต้านทักษิณ” อีกครั้ง ดูเหมือนพวกเขาจะรอคอยโอกาสเช่นนี้อยู่ยาวนาน และ โอกาสกลับมาอยู่ในมือของพวกเขาอย่างมีนัยสำคัญอีกด้วย

ชนชั้นนำและบรรดาผู้นำกลุ่มอนุรักษ์นิยมมีส่วนโดยตรงในการจัดตั้ง “คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตย ที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” (กปปส.) หรืออาจจะเรียกได้ว่าเป็น การเคลื่อนไหวใหญ่ครั้งที่ 2 ของขบวนการอนุรักษ์นิยมหลังจากความสำเร็จ ในการจัดตั้ง “กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย” ในการต่อต้านรัฐบาล ทักษิณ รัฐบาลสมัคร์ และรัฐบาลสมชายมาแล้ว ถ้าขบวนการแรกคือกลุ่ม พันธมิตรเปิดการเคลื่อนไหวด้วยรูปแบบสูงสุดคือ การปิดทำเนียบและการ ปิดสนามบินแล้ว ขบวนการสองคือกลุ่ม กปปส. เคลื่อนไหวรูปแบบสูงสุดด้วยการ “ปิดกรุงเทพฯ” หรือถูกสร้างเป็นคำขวัญของพวกเขาว่า “Bangkok Shutdown” พร้อมกับการบุกเข้ายึดศูนย์ราชการ<sup>34</sup> ในสถานการณ์เช่นนี้ รัฐบาลตกอยู่ในสภาพ ที่เป็น “อัมพาต” เพราะหากตัดสินใจใช้กำลังเข้าควบคุมฝูงชนเพื่อยึดศูนย์ราชการ หรือพื้นที่ที่ถูกปิดคั้นจากผู้ชุมนุมแล้ว สถานการณ์ก็อาจจะย้อนรอยการล้อมปราบ การชุมนุมของกลุ่มเสื้อแดงในปี พ.ศ. 2553 ที่มีผู้เสียชีวิตเป็นจำนวนมาก และ ขณะเดียวกันก็ไม่มีหลักประกันว่า ถ้ารัฐบาลสั่งให้กองทัพนำเอากำลังทหาร เข้าร่วมกับตำรวจในการควบคุมฝูงชนแล้ว ผู้นำกองทัพยินดีที่จะให้ความร่วมมือ กับรัฐบาลพลเรือนในภารกิจเช่นนี้ กรณีนี้แตกต่างจากการช่วยเหลือรัฐบาลในช่วง วิกฤตน้ำท่วม เพราะในวิกฤตดังกล่าวหากผู้นำกองทัพตัดสินใจไม่ช่วยรัฐบาลแล้ว ผลลัพท์จะตกอยู่กับทหารอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ประกอบกับปัญหาน้ำท่วมไม่ใช่ วิกฤตการเมือง และการออกมาช่วยน้ำท่วมก็ยังทำให้กองทัพได้เสียงตอบรับ

<sup>34</sup> ดูบทความเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวของ กปปส. ใน กองบรรณาธิการสำนักพิมพ์มติชน, เสียงนกหวีดปฏิวัติ (กรุงเทพฯ: มติชน, 2557).

ในทางบวกอีกด้วย แต่ประเด็นสำคัญที่สุดก็คือ การตัดสินใจเอากำลัษทหารออกมาบนถนนจะไม่กลายเป็นรัฐบาลออกคำสั่งให้ทหารออกมาจากกรมกองเพื่อยึดอำนาจตัวเอง เพราะคำสั่งของรัฐบาลจะทำให้ผู้นำทหารมีความชอบธรรมในการเคลื่อนกำลังออกนอกที่ตั้งอย่างชอบธรรม ดังจะเห็นได้ว่ารัฐบาลพยายามใช้กำลังตำรวจในการควบคุมฝูงชนเป็นกำลังหลัก

## รัฐประหาร 2557

### ชนชั้นกลางผู้ฉุนเฉียว

การเผชิญหน้าระหว่างรัฐบาลที่มีตำรวจเป็นกำลังหลักกับกลุ่มผู้ชุมนุม (กปปส.) มีแนวโน้มทวีความรุนแรงขึ้น มีการปะทะ การก่อเหตุ และการเสียชีวิตในบางจุด จนดูเหมือนกรุงเทพฯ จะเป็น “แดนมิคสัญญี” และบางทีการปิดเมืองหลวงระหว่างไทยกับยูเครนดูจะไม่แตกต่างกัน ปฏิบัติการของกลุ่มอนุรักษ์นิยมครั้งนี้ได้รับความสนับสนุนอย่างมากจากบรรดาชนชั้นกลางในเมือง ชนชั้นกลางในฐานะผู้ต่อต้านระบอบทหารในปี พ.ศ. 2535 ได้เปลี่ยนตัวเองเป็น “ชนชั้นกลางผู้ฉุนเฉียว” (The Furious Middle Class) กับระบอบการเลือกตั้ง<sup>35</sup> พวกเขาเชื่อว่าระบอบเลือกตั้งเป็นตัวแทนของ “ความไร้ศีลธรรมทางการเมือง” ไม่แตกต่างจากบรรดาชนชั้นกลางในละตินอเมริกาที่เคยเรียกหา “ระบอบคนกลาง” ในช่วงสงครามต่อต้านคอมมิวนิสต์ด้วยความเชื่อในอุดมการณ์ “ต่อต้านการเมือง” พวกเขาจึงกลายเป็นพลังต่อต้านระบอบประชาธิปไตยไปโดยปริยาย

บทบาทของชนชั้นกลางที่เปลี่ยนไปเช่นนี้เกิดขึ้นในหลายประเทศ ใ้ว่าจะมีแต่กรณีของไทยเท่านั้น<sup>36</sup> ชนชั้นกลางในอียิปต์หลังจากการเปลี่ยนผ่านทาง

<sup>35</sup> โปรตดู Marx Saxer (เขียน) ; ภัควดี วีระภาสพงษ์ และคณะ (แปล), “โศสะชนชั้นกลางคุกคามประชาธิปไตย,” *สังคมไทยในวังวนแห่งวิกฤตเปลี่ยนผ่าน* (กรุงเทพฯ: โอเพ่นเวิลด์ส พับลิชซิ่ง, 2557).

<sup>36</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Joshua Kurlantzick, *Democracy in Retreat: The Revolt of the Middle Class and the Worldwide Decline of Representative Government* (New Haven: Yale University Press, 2014).

การเมืองใน “อาหรับสปริง” พวกเขาที่ไม่ได้รับรัฐบาลและดูจะยอมรับการเข้ามาของทหารมากกว่าจะยอมอยู่ภายใต้รัฐบาลของพรรค “ภราดรภาพมุสลิม” (The Muslim Brotherhood) ความเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ต่างไปจากทฤษฎีของวิชาการเมืองเปรียบเทียบในอดีตเช่นในงานของ Seymour Martin Lipset ที่เชื่อว่า ชนชั้นกลางจะเป็นพลังหลักของการสร้างประชาธิปไตย แต่ในสถานการณ์ปัจจุบัน ชนชั้นกลางกลับแสดงออกด้วยความ “เกรี้ยวกราด” อย่างรุนแรงกับประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีทัศนคติว่าการเลือกตั้งคือบ่อเกิดของการคอร์รัปชัน นักการเมืองคือสัญลักษณ์ของความฉ้อฉลทางการเมือง และผลการเลือกตั้งคือตัวแทนของการหลอกลวงและการซื้อเสียงจากคนจนในชนบทที่ไร้การศึกษาและไม่มีความรู้เรื่องการเมือง และยังการปลุกระดมในประเด็นเช่นนี้ขยายวงกว้างและโหมกระแสมากขึ้นแล้ว การเมืองไทยก็ถูกทำให้เป็นดังละครโทรทัศน์ที่มี “พระเอก” และ “ผู้ร้าย”... มี “เทพ” และ “มาร” หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การปลุกระดมเช่นนี้ไม่เพียงทำให้เกิดการแบ่งฝ่ายหรือการสร้าง “ขั้วทางการเมือง” (political polarization) มากขึ้นเท่านั้น หากแต่ยังส่งผลให้การเมืองถูกอธิบายทุกเรื่องด้วยเส้นแบ่งที่ชัดเจนระหว่าง “ขาว” กับ “ดำ” สภาพเช่นนี้ยังถูกส่ำทับด้วยการทำให้การเมืองเป็นเรื่องของ “ศีลธรรม” และ “คุณธรรม” ซึ่งก็ส่งผลให้การเมืองถูกอธิบายด้วยประเด็นที่เป็นเรื่องของศีลธรรมและคุณธรรม อันก่อให้เกิดวาทกรรม “คนดีศรีสังคม” และคนดีเช่นนี้ไม่ใช่ นักการเมือง แต่ควรจะต้องเป็น “คนกลาง” ที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง เพราะด้วยชุดความคิดแบบอุดมการณ์ต่อต้านการเมือง ชนชั้นกลางไทยและชนชั้นกลางอนุรักษนิยมในหลายๆ ประเทศจึงแสดงออกด้วยการปฏิเสธกฎกติกาของระบอบประชาธิปไตย และบางครั้งก็ข้ามเส้นแบ่งไปสู่การเรียกร้องให้ “ทหารออกมาจากกรม” เพื่อล้มรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง เพราะรัฐบาลเช่นนี้ไม่มีศีลธรรมและคุณธรรม และการบริหารงานก็เต็มไปด้วยการคอร์รัปชัน

กระแสนุรักษนิยมในหมู่ชนชั้นกลางเช่นนี้ในที่สุดแล้วก็กลายเป็นโอกาสอย่างดีสำหรับผู้นำทหารไทยที่จะออกมายึดอำนาจอีกครั้ง แม้ผลกระทบจากการยึดอำนาจครั้งก่อนในปี พ.ศ. 2549 ยังไม่จางหายไป ผู้นำทหารก็ตัดสินใจยึดอำนาจที่กรุงเทพฯ อีกครั้งในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 เป็นอีกครั้งหนึ่งที่ปัญหาความขัดแย้งในเมืองไทยถูกแก้ด้วยวิธีการเก่าที่เชื่อว่ารัฐประหาร



จะเป็นเครื่องมือในการยุติความขัดแย้ง และจะเป็นโอกาสให้การเมืองได้ถอยกลับไปสู่จุดเริ่มต้นใหม่ กล่าวคือ รัฐประหารถูกมองว่าเป็นเสมือนกับการ “กดปุ่ม reset” ของเครื่องคอมพิวเตอร์ และที่สำคัญก็คือ รัฐประหารจะเป็นเครื่องมือที่ทรงพลังของชนชั้นนำและกลุ่มอนุรักษ์นิยมในการควบคุมสถานการณ์ทางการเมือง ให้เดินไปในทิศทางที่พวกเขาต้องการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งชัยชนะของกลุ่ม “ทักษิณนิยม” ตั้งแต่การเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2544 จนถึงปี พ.ศ. 2554 นั้น ทำให้กระแสต่อต้านอนุรักษ์นิยมและความตื่นตัวของประชาชนในชนบทเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง จนกลายเป็น “สิ่งที่ยอมไม่ได้” เพราะหากการเมืองเดินไปในทิศทางเช่นนี้แล้ว อำนาจการควบคุมทางการเมืองของชนชั้นนำและกลุ่มการเมืองอนุรักษ์นิยมจะยิ่งหมดพลังลง เท่าๆ กับที่ชนชั้นกลางเองก็จะถูกทำลายจากการเติบโตใหญ่ทางการเมืองของคนในชนบทและชนชั้นล่างในเมืองมากขึ้น รัฐประหารจึงเป็นเครื่องมือที่จำเป็นเพื่อหยุดแนวโน้มเช่นนี้ให้ได้<sup>37</sup>

## แรงผลักดัน

รัฐประหารครั้งนี้ประสบความสำเร็จได้อย่างง่ายดาย อาจจะง่ายกว่าในปี พ.ศ. 2549 เสียด้วย ว่าที่จริงแล้ว ไม่มีรัฐบาลพลเรือนไทยชุดใดสามารถต้านทานการยึดอำนาจของทหารได้ เพราะแทบไม่มีรัฐบาลพลเรือนชุดใดเลยที่จะมีกำลังทหารอยู่ในมือจนอยู่ในสถานะที่จะคานกับอำนาจของผู้นำทหารได้ ดังนั้น เมื่อผู้นำทหารตัดสินใจที่จะยึดอำนาจแล้ว สิ่งทีรออยู่หลังจากนั้นก็คือการล้มลงของรัฐบาลพลเรือน ซึ่งก็เป็นไปดังคำกล่าวทางทฤษฎีว่า รัฐประหารคือจุดเริ่มต้นของการแตกสลายของระบอบประชาธิปไตย (democratic – regime breakdown) ซึ่งก็ตอกย้ำปรากฏการณ์ในเมืองไทยที่รัฐบาลพลเรือนอ่อนแอเกินกว่าที่จะต้านทานการยึดอำนาจของผู้นำทหารได้ รัฐบาลที่สามารถต่อสู้กับการรัฐประหารได้ก็เป็น “รัฐบาลประชาธิปไตยครึ่งใบ” ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นอดีตผู้นำทหาร และยังคงได้รับการสนับสนุนจากผู้นำกองทัพ เช่น กรณีของนายเกษม กับการรัฐประหารของกลุ่ม “ยังเติร์ก” ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2525 เป็นต้น แต่คำตอบที่สำคัญก็คือ ผู้นำกองทัพไม่ได้เข้าร่วมการรัฐประหารโดยตรง

<sup>37</sup> ดูคำเตือนประเด็นนี้ใน Samuel P. Huntington, “Democracy’s Third Wave,” p. 18.

เป็นการก่อการของผู้นำทหารระดับกลาง และผู้นำกองทัพเองก็ยืนยันสนับสนุนรัฐบาล มากกว่าจะยืนตรงข้ามกับรัฐบาล เพราะหากผู้นำกองทัพตัดสินใจเข้าร่วมการรัฐประหารครั้งนั้นแล้ว ผลลัพธ์ก็อาจจะแตกต่างออกไป ดังนั้นเงื่อนไขจะเปลี่ยนแปลงไปก็ต่อเมื่อผู้นำกองทัพยอมรับว่ารัฐบาลพลเรือนเป็น “องค์อธิปัตย์” และกองทัพเป็น “เครื่องมือ” ในนโยบายของรัฐ トラบที่การยอมรับหลักการเช่นนี้ยังไม่เกิด โอกาสของการเกิดรัฐประหารก็จะเป็นสิ่งที่เป็นไปได้เสมอในการเมืองไทย

แม้รัฐประหารจะประสบความสำเร็จ และไม่มีแรงต้านอย่างรุนแรงดังเช่นที่เคยประมาณการไว้ กล่าวคือ ผู้นำกองทัพเชื่อว่า ทหารสามารถควบคุมสถานการณ์หลังการยึดอำนาจได้ แรงต้านที่เคยมีความกลัวว่าจะนำไปสู่สภาพของ “สงครามกลางเมือง” ก็จะไม่เกิด การใช้กลไกด้านข่าวกรองทำให้ทหารมั่นใจว่าจะสามารถควบคุมในช่วงระยะเวลาดังกล่าวได้จริง แต่สิ่งที่ผู้นำทหารประเมินไม่ได้ก็คือ แรงกดดันจากประชาคมระหว่างประเทศจะมีมากน้อยเพียงใด และแรงต่อต้านจากประชาชนโดยทั่วไปภายในประเทศจะเป็นเช่นไร อย่างไรก็ตาม ผู้นำรัฐประหารเชื่อว่า แรงกดดันจากภายนอกน่าจะไม่มีมาก เพราะประเทศมหาอำนาจยังจำเป็นต้องรักษาความสัมพันธ์กับรัฐบาลไทยไว้แม้จะเป็นรัฐบาลทหารก็ตาม อันเป็นผลจากสถานะของภูมิรัฐศาสตร์และความสำคัญทางยุทธศาสตร์ของไทยในเวทีการต่อสู้ของการเมืองระหว่างประเทศในปัจจุบัน และพวกเขาเชื่ออย่างมั่นใจว่าโอกาสจะถูก “แซงชั้น” เช่นในกรณีการรัฐประหารในเมียนม่านั้นจะไม่เกิดกับไทย เพราะที่ผ่าน ๆ มาก็ไม่เคยเกิดสภาพเช่นนั้น อีกทั้งรัฐมหาอำนาจตะวันตกอย่างสหรัฐอเมริกาก็ยังจำเป็นต้องรักษาความสัมพันธ์ด้านความมั่นคงกับไทยไว้ เพราะการขยายบทบาทของจีนในภูมิภาคเมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้นำทหารไทยก็ไม่มีเหตุผลอันใดที่จะต้องกลัวกับแรงกดดันจากภายนอก อย่างน้อยก็พอจะเห็นได้ชัดว่าพวกเขาไม่เคยกังวลกับการถูกแซงชั้นจากประชาคมระหว่างประเทศแต่อย่างใด พวกเขามั่นใจเสมอว่า รัฐบาลตะวันตกจะแสดงออกในทางวาจา แต่ในทางปฏิบัติแล้ว เพียงระยะเวลาผ่านไปสักพักทุกอย่างก็จะกลับมาเหมือนเดิม เพราะในความเป็นจริง รัฐบาลประชาธิปไตยตะวันตกก็ไม่เคย “เอาจริง” กับปัญหาการรัฐประหารแต่อย่างใด จนทำให้ผู้นำทหารไทยต้องกลัวอิทธิพลของปัจจัยภายนอกแต่อย่างใด และยังไม่จำเป็นต้อง

กล่าวถึงปัจจัย “โลกาภิวัตน์” เพราะปัจจัยเช่นนี้ก็ไม่เคยหยุดยั้งการรัฐประหารในยุคหลังสงครามเย็นที่กรุงเทพฯ ได้จริง ไม่ว่าจะเป็นการยึดอำนาจในเดือนกุมภาพันธ์ 2534 หรือในเดือนกันยายน 2549 ก็ตาม หรือในอีกด้านหนึ่งปัจจัยโลกาภิวัตน์เป็นเพียง “ผลกระทบในเชิงนามธรรม” ที่อาจจะทำให้ภาพลักษณ์ของประเทศดูไม่ดีในสายตาภายนอก เพราะการมีรัฐประหารและมีรัฐบาลทหารปกครอง แต่ไม่ใช่จะกลายเป็นแรงกดดันโดยตรงในลักษณะของการ “บังคับ” กล่าวคือรัฐบาลทหารไทยยังไม่เคยอยู่ในสภาพที่ถูก “บีบบังคับ” จากมหาอำนาจภายนอกให้ต้องลงจากอำนาจ และคืนประชาธิปไตยให้แก่สังคม ดังเช่นแรงกดดันจากภายนอกที่มีต่อกองทัพเมียนมาหลังจากการรัฐประหาร 2531 หรือแรงกดดันที่มีต่อรัฐบาลทหารของประธานาธิบดีซูฮาร์โตในอินโดนีเซียหลังจากประเทศประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2544 (อันเป็นผลจากวิกฤตเศรษฐกิจไทย) ด้วยสภาพปัญหาเช่นนี้ผู้นำทหารไทยจึงมองว่าแรงกดดันจากปัจจัยภายนอกอาจจะมี แต่ก็จะไม่รุนแรง แล้วในที่สุดรัฐบาลตะวันตกก็จะหันมา “ยอมรับ” รัฐบาลทหารที่กรุงเทพฯ เหมือนเช่นยุคสงครามเย็นในอดีต... รัฐบาลทหารไทยไม่เคยมีอดีตที่ “ขมขื่น” จากการถูกกดดันอย่างจริงจังจากตะวันตก มีแต่อดีตที่ “หวานชื่น” ในการมีความสัมพันธ์ที่ดีเช่นในยุคสงครามเย็น เป็นต้น เช่นนี้แล้วนักรัฐประหารไทยจึงไม่เคยต้องกังวลกับอิทธิพลและการแทรกแซงจากปัจจัยภายนอกแต่อย่างใด

ส่วนปัจจัยภายในก็เชื่อว่าจะเป็นประเด็นที่ผู้นำทหารควรจะต้องกังวลด้วยการข่าวกรองที่ดี ทำให้ในระยะต้นหลังการรัฐประหารแล้ว รัฐบาลทหารกวาดจับฝ่ายต่อต้านที่ถูกเผ่าตรวจและเชื่อว่าอาจจะเป็น “กลุ่มติดอาวุธ” ที่สามารถทำให้การต่อต้านรัฐประหารกลายเป็น “ความขัดแย้งที่มีการใช้อาวุธ” (armed conflict) และอาจนำไปสู่เงื่อนไขของการเกิด “สงครามกลางเมือง” ได้ ดังนั้น เมื่อผู้นำทหารสามารถใช้กลไกการข่าวในการควบคุมสถานการณ์ได้จริงแล้ว การต่อต้านที่เหลืออยู่ก็ใช้วิธีการ “ป้องกัน” ด้วยการเรียกบุคคลในฝ่ายต่างๆ ให้เข้ารายงานตัวกับกองทัพ และในช่วงต้น นักการเมืองหลายๆ รายต้องถูก “ปรับทัศนคติ” ซึ่งก็ดูจะเป็นเสมือนกับการส่งเข้า “ค่ายศึกษา” เพื่อปรับโลกทัศน์ในแบบสังคมนิยม ตลอดจนรวมถึงการเรียกให้เข้าร่วมใน “ศูนย์ปรองดอง”



ของทหาร ซึ่งสิ่งเหล่านี้ย่อมถูกมองว่าเป็นการแสดงพลังอำนาจของทหารในรูปแบบของ “การชู” และ “คุกคาม” เพื่อให้ผู้ที่เห็นตรงข้ามหยุดการเคลื่อนไหว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำเสนอวาทกรรม “คิดต่างได้ แต่ห้ามแสดงออก” เป็นต้น

## แรงต้าน

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่สร้างความ “ปวดหัว” ให้แก่ฝ่ายทหาร น่าจะเป็น การประท้วงในรูปแบบใหม่ๆ เช่น การรับประทวนแซนด์วิช การชู 3 นิ้ว (เหมือนในภาพยนตร์เรื่อง “The Hunger Game”) การอ่านหนังสือ “1984” ของ จอร์จ ออร์เวลล์ แต่ที่ดูจะมีพลังอย่างมากก็คือ การล้อเลียนทหารในรูปแบบต่างๆ และนำออกเผยแพร่ผ่าน “สื่อใหม่” หรือสื่อสังคมออนไลน์ การต่อต้านเช่นนี้ทำให้ การมีอำนาจรัฐบาลทหารกลายเป็น “เรื่องตลก” ทำให้ผู้นำทหารที่ดูน่ากลัวและน่าเกรงขามในทางการเมืองกลายเป็น “ตัวตลก” และทำให้การรัฐประหารกลายเป็น หัวข้อของการ “เสียดสี” และการ “ล้อเลียน” ทางการเมืองอย่างน่าขบขัน ซึ่ง เรื่องของการต่อต้านในลักษณะเช่นนี้พบได้ทั่วไปใน “โลกออนไลน์” การต่อต้าน ของคนรุ่นใหม่ไม่ใช่การชุมนุมประท้วงของฝูงชน หรือการเตรียมการจับอาวุธลุก ขึ้นสู้ หากแต่พวกเขากำลังแสดงออกแบบ “อารยะขัดขืน” (civil disobedience) ต่อการรัฐประหารอย่างชัดเจน และเป็นปรากฏการณ์ที่รัฐบาลทหารยังไม่สามารถ จัดการได้ อย่างน้อยจะเห็นได้ว่า เมื่อรัฐบาลทหารออกคำสั่งห้ามรับประทวน “แซนด์วิช” ในที่สาธารณะ เพราะถือเป็นการต่อต้านรัฐประหาร คำสั่งนี้ก็กลายเป็น เรื่อง “ชวนขัน” ทั้งในประเทศและนอกประเทศทันที ไม่แตกต่างกับคำสั่ง ที่ห้าม “ชูสามนิ้ว” ในที่สาธารณะ ก็กลายเป็นเรื่อง “ชวนหัว” อย่างหลีกเลี่ยง ไม่ได้... การต่อต้านรัฐบาลทหารด้วยรูปแบบใหม่ๆ เช่นนี้ต้องถือว่าเป็นเรื่อง “น่าสนใจ” ของการเมืองไทยอย่างยิ่ง และเป็นการต่อต้านที่ผู้นำทหารไทยไม่เคย เผชิญ อันทำให้ทหารเป็นเสมือน “ตัวตลกการเมือง” ไปโดยปริยาย ความน่ากลัว ของการต่อต้านทางการเมืองในโลกปัจจุบันจึงไม่ใช่การต่อสู้ด้วยกำลังอาวุธ หาก แต่เป็นการทำให้ระบอบการปกครองที่ดำรงอยู่กลายเป็น “ตัวตลก” ขณะเดียวกัน การดำเนินการของรัฐบาลทหารถูกทำให้กลายเป็นเรื่อง “ชวนหัว” ในเวทีการเมือง

ผู้นำทหารต่อสู้กับแรงต้านในช่วงต้นด้วยการจัดรายการบันเทิง ด้วยการนำทหารมาร้องเพลงในจุดชุมนุมของกรุงเทพฯ ต่อมามีการจัดรายการคล้ายกับ “นายกฯ พบประชาชน” ของนายกฯ ที่มาจากการเลือกตั้ง แต่ครั้งนี้จัดทำเป็นรายการทุกค่ำวันศุกร์ ภายใต้ชื่อรายการ “คืนความสุขให้คนในชาติ” และเช่นเดียวกันก็ให้รัฐมนตรีหรือข้าราชการที่เกี่ยวข้องออกรายการทุกหกโมงเย็น เพื่อแถลงว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการในเรื่องต่างๆ ไปเช่นไรบ้าง ผู้นำทหารคาดหวังว่าการจัดรายการเช่นนี้จะเป็นการ “คาน” กับรายการของฝ่ายต่อต้านรัฐบาลทหารที่ปรากฏผ่านสื่อใหม่ๆ และยังคงเป็นการ “ซื้อใจ” ประชาชนผู้ฟังให้เชื่อว่ารัฐบาลทหารได้ดำเนินการเพื่อสร้างความก้าวหน้าให้แก่ประเทศอย่างไร ว่าที่จริงแล้ว การจัดรายการของรัฐบาลทหารไม่แตกต่างกับแนวคิดในการทำ “สงครามจิตวิทยา” ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องโฆษณาทางการเมืองเพราะเชื่อว่า “ปฏิบัติการทางจิตวิทยา” เช่นนี้จะป็นหนทางสำคัญให้รัฐบาลทหาร “ครองใจ” ประชาชนได้ และทำให้ประชาชนยอมรับการอยู่ในอำนาจของผู้นำทหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะทำให้ประชาชนโดยทั่วไปเชื่อเหมือนกับชนชั้นกลางอนุรักษ์นิยมที่มองว่า “ทหารอย่างไรก็ดีก็ดีกว่านักการเมือง” เพราะทหารเป็นผู้ที่เข้ามาแก้ไขปัญหาของประเทศ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือผู้นำทหารเป็นดัง “เซเวีย” (savoir) ของชาติ และทำรัฐประหารก็เพื่อเข้ามาเป็นผู้แบกรับปัญหาของชาติ แต่วาทกรรมนี้ก็ไม่ได้ทำให้เป็น “สินค้าออก” ที่ขายได้ในประชาคมระหว่างประเทศแต่อย่างใด และไม่สามารถลดแรงกดดันจากภายนอกได้จริง

การเป็น “เซเวีย” ของการแก้ปัญหาของชาติเช่นนี้ ทำให้บทบาทของทหารขยายไปสู่ส่วนต่างๆ ดังจะเห็นได้ว่า รัฐประหาร 2557 แตกต่างอย่างมากจากรัฐประหาร 2549 เพราะในรัฐประหารครั้งนี้ บทบาทของทหารปรากฏขยายตัวอย่างมากและมีลักษณะหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นผู้เข้าจัดการกับการบุกรุกที่ดินสาธารณะ การจัดระเบียบรถตู้ การจับบ่อนการพนัน ตลอดจนรวมถึงเข้ามาจัดการควบคุมราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลให้ขายที่ราคา 80 บาท เป็นต้น จนอาจกล่าวได้ว่ารัฐประหาร 2557 มีนัยกับการขยายบทบาทของทหารอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน ไม่ใช่แต่เพียงการนำเอาผู้นำทหารบางส่วนมาเป็นรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงหลักเท่านั้น หากแต่ยังนำเอากำลังพลทหารมาปฏิบัติงานนอกบริบทวิชาชีพทหาร

อีกด้วย แต่ในขณะเดียวกันบทบาททหารในการแก้ปัญหาความมั่นคงกลับไม่มีความชัดเจนเท่าที่ควร เพราะการขยายบทบาทของทหาร (Military role expansion) เกิดในภาวะที่ประเทศไม่ได้เผชิญกับภัยคุกคามด้านความมั่นคง ทำให้การขยายบทบาททางด้านความมั่นคงรองรับ แตกต่างจากการขยายบทบาทในช่วงสงครามต่อต้านคอมมิวนิสต์ ที่มีผลกระทบโดยตรงต่อวิชาชีพของทหาร<sup>38</sup>

### The Third Reversed Wave

สถานการณ์การเมืองไทยปัจจุบันจะเป็นการส่งสัญญาณว่า “คลื่นประชาธิปไตยลูกที่สาม” จะกลายเป็น “คลื่นย้อนกลับ” (หรือเป็น “The Reversed Wave”) มากกว่าจะนำไปสู่การสร้างความเข้มแข็งของระบอบประชาธิปไตย ดังจะเห็นได้ว่าในคลื่นประชาธิปไตยลูกที่สามของการเมืองไทยที่กระแสดุเดือดนี้มาพร้อมกับการสิ้นสุดของสงครามเย็น แต่กลับพบว่าในยุคหลังสงครามเย็นอันเป็นยุค “โลกาภิวัตน์” นั้น การเมืองไทยกลับเดินวนเวียนอยู่กับการรัฐประหาร เมื่อครั้งเกิดรัฐประหาร 2534 และจบลงด้วยการลุกขึ้นสู้ครั้งใหญ่อีกครั้งในปี พ.ศ. 2535 ทุกคนน่าจะเชื่อด้วยการ “มองโลกในแง่ดี” ว่า รัฐประหารถึงจุดจบแล้วในการเมืองไทย ใครเลยจะคิดว่าเมื่อความขัดแย้งทางการเมืองเกิดขึ้นอีก จากปี พ.ศ. 2548 เป็นต้นมา เรื่องก็จบลงด้วยการรัฐประหารในปี 2549 ชนชั้นนำและผู้นำทหารตัดสินใจกลับมา “ควบคุม” การเมืองของประเทศด้วยการสนับสนุนของ “ชนชั้นกลางผู้เกรี้ยวกราด” พร้อมๆ กับการเคลื่อนตัวของนักอนุรักษ์นิยม ไม่ว่าจะ เป็นปัญญาชนปีกขวา... เ็นใจโอปีกขวา... สือปีกขวา และพวกเขาล้วนเคลื่อนไปในทิศทางของการต่อต้านการเมืองหรือนัยหนึ่งก็คือ กระแสต่อต้านประชาธิปไตย...ต่อต้านการเลือกตั้ง

<sup>38</sup> เปรียบเทียบกับการขยายบทบาทของทหารในละตินอเมริกา และดูแนวคิดเรื่องการขยายบทบาทเช่นนี้ได้ใน Alfred Stepan (ed.), **Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation** (Oxford: Oxford University Press, 1989) ; Alfred Stepan, **Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone** (Princeton: Princeton University Press, 1988) ; บทบาททหารกับการเมืองในโลกปัจจุบัน ดู Zoltan Barany, **The Soldier and the Changing State: Building Democratic Armies in Africa, Asia, Europe, and the Americas** (Princeton: Princeton University Press, 2012).

ในการต่อสู้ครั้งนี้ ชนชั้นนำไทยยังเอาทั้ง “เสนาธิปไตย” (Military) และ “ตุลาการธิปไตย” (Juristocracy) มาใช้เป็นเครื่องมือของการควบคุมทางการเมือง อันทำให้รัฐประหารในไทยปรากฏอยู่ใน 2 รูปแบบ คือรัฐประหารของกองทัพ (military coup) และรัฐประหารของตุลาการ (judicial coup) ดังนั้น แม้พวกเขาชนะในการรัฐประหาร 2549 แต่ครั้งถึงปลายปี พ.ศ. 2550 ก็ยอมที่จะปล่อยให้การเปลี่ยนผ่านทางเมืองเกิดขึ้นด้วยการเลือกตั้ง และเมื่อถูกท้าทายอย่างมากในปี พ.ศ. 2552 และ 2553 พวกเขาก็ตัดสินใจใช้กำลังติดอาวุธเข้าล้อมปราบการชุมนุมต่อต้านรัฐบาลที่พวกเขาสนับสนุน แม้จะมีการนำกำลังทหารเป็นจำนวนมากออกมาบนถนนเพื่อเผชิญกับการชุมนุมของฝูงชน แต่ก็ไม่นำไปสู่รัฐประหาร และแม้จะมีผู้เสียชีวิตเป็นจำนวนมาก แต่รัฐบาลในขณะนั้นก็ไม่ได้ล้มลงเช่นรัฐบาลในกรณีตุลาคม 2516 หรือกรณีพฤษภาคม 2535

เมื่อการเลือกตั้งกลับมาอีกครั้งในปี พ.ศ. 2554 และจบลงด้วยความพ่ายแพ้ของพรรคอนุรักษนิยมแล้ว ปัญหาของชนชั้นนำก็กลับมาสู่ประเด็นเดิมของการจะต้อง “ควบคุม” การเมืองให้เดินไปในทิศทางที่พวกเขาต้องการให้ได้ เช่นเดียวกับชนชั้นกลางในเมืองยังคงแสดง “ความเกรี้ยวกราด” กับระบอบเลือกตั้งไม่หยุดหย่อน จนกลายเป็นฐานรองรับให้เกิดความชอบธรรมอย่างดีแก่การยึดอำนาจในปี พ.ศ. 2557<sup>39</sup> แต่ปัญหาก็คือแล้วระบอบการปกครองของทหารในไทยจะอยู่ไปได้อีกนานเท่าใด พวกเขาจะทนแรงบีบคั้นจากภายในและภายนอกไปได้นานเท่าใด หรือวันนี้ชนชั้นนำและผู้นำทหารเชื่ออย่างมั่นใจว่าด้วยการปลุกระดมต่อต้านประชาธิปไตยมาอย่างต่อเนื่อง และด้วยอารมณ์ฉุนเฉียวของชนชั้นกลางที่ไม่พอใจต่อการเลือกตั้ง ตลอดจนรวมถึงการโจมตีโฆษณาสร้างภาพลักษณ์ของผู้นำกองทัพให้เป๋เป็นดัง “เซเวีย” กองทัพจะอยู่ไปอีกนานในการเมือง และหากการเลือกตั้งจะเกิดขึ้นอีก พวกเขาจะออกแบบรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้กลายเป็น “กำแพง” ขวางการกลับเข้ามาของกลุ่มนิยมทักษิณ หรืออีกนัยหนึ่งรัฐธรรมนูญใหม่จะเป็นอุปกรณ์ของการควบคุมการเมืองของชนชั้นนำ

<sup>39</sup> ดู Marx Saxer (เขียน) ; ภัควดี วีระภาสพงษ์ และคณะ (แปล), “โทสะชนชั้นกลางคุกคามประชาธิปไตย,” *สังคมไทยในวังวนแห่งวิกฤตเปลี่ยนผ่าน*.

ดังนั้น การเมืองไทยในอนาคตจะถูกออกแบบเพื่อรองรับต่อบทบาทของทหารให้อยู่ในการเมืองต่อไป ความหวังเฉพาะหน้าของพวกเขาจึงได้แก่ การพาประเทศกลับสู่ระบอบ “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” หรืออาจจะเรียกว่าเป็น “Hybrid Politics”<sup>40</sup> ที่อาจจะมีการเลือกตั้งเกิดขึ้นจริง แต่กระบวนการนี้จะอยู่ภายใต้การกำกับและ/ หรือการควบคุมของทหาร หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ กองทัพจะมีหลักประกันทางกฎหมายที่จะอยู่ในการเมืองต่อไป ขณะเดียวกันพวกเขาก็หวังว่าการจำกัดบทบาทของกลุ่มนิยมทักษิณก็จะประสบความสำเร็จ และกองทัพก็จะอยู่ในเวทีการเมืองด้วยแรงสนับสนุนที่เกิดจากการขับเคลื่อนด้วยอุดมการณ์ต่อต้านการเมืองต่อไป

แต่หากเกิดการเปลี่ยนแปลงที่กระแสประชาธิปไตยหวนพัดคืน ซึ่งผู้เขียนอยากจะขอเรียกว่าเป็น คลื่นลูกที่ 3.5 ของการเมืองไทย ที่ทำให้ทุกสิ่งทุกอย่าง “พลิก” ทางการเมืองกลับสู่กระบวนการเลือกตั้งอีกครั้งแล้ว ก็νάคิดอย่างมากกับบทบาทของทหารกับการเมืองไทยในอนาคต รัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งในอนาคตจะจัดการกับปัญหาระยะเปลี่ยนผ่านแบบ “ประชาธิปไตย 3.5” เช่นที่กองทัพยังคงมีบทบาทและอำนาจเช่นนี้อย่างไร โจทย์นี้ยังท้าทายต่อขบวนการประชาธิปไตยไม่เปลี่ยนแปลง !

## สรุป: สงครามใหม่ในโลกท่ามกลางการ

แทบไม่น่าเชื่อเลยว่า หลังจากการสิ้นสุดของสงครามเย็นในปี พ.ศ. 2532/33 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของความเป็น “โลกาภิวัตน์” นั้น การเมืองไทยต้องเผชิญกับการรัฐประหารถึง 3 ครั้ง ได้แก่ กุมภาพันธ์ 2534 กันยายน 2549 และ พฤษภาคม 2557 ปรากฏการณ์เช่นนี้จะขัดแย้งกับความเชื่อที่ว่า ในโลกาภิวัตน์ที่มี “กระแสประชาธิปไตย” เป็นทิศทางการหลัก จะมีส่วนอย่างมากต่อการเป็น

<sup>40</sup> ดูแนวคิดเรื่อง Hybrid Politics ใน Paul W. Zagorski, “Hybrid Regimes,” *Comparative Politics* (London: Routledge, 2009), pp. 487-521 ; สุรชาติ บำรุงสุข, “การเมืองไฮบริด (1) เมื่อประชาธิปไตยไทยไม่เสรี!” *มติชนสุดสัปดาห์* 35, 1807 (3-9 เมษายน 2558): 50-51 ; สุรชาติ บำรุงสุข, “การเมืองไฮบริด (จบ) เมื่อประชาธิปไตยไทยไม่เสรี!” 35, 1808 (10-16 เมษายน 2558): 50-51.



อุปสรรคในการยึดอำนาจของทหาร และขณะเดียวกันก็จะเป็นปัจจัยขับเคลื่อน กระแสประชาธิปไตยให้ก้าวเดินไปข้างหน้า พร้อมๆ กับในอีกด้านหนึ่งก็จะเป็นดัง “แรงกระแทก” ที่จะทำให้ประตูของรัฐอำนาจนิยมที่ปิดไว้ จำต้องเปิดออกเพื่อให้ กระแสประชาธิปไตยได้พัดผ่านเข้ามา อันนำไปสู่การล้มลงของระบอบอำนาจนิยม และเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการสร้างประชาธิปไตยในหลายๆ ประเทศ

แต่สังคมการเมืองไทยดูจะเดินทวนกระแสโลกาภิวัตน์เป็นอย่างยิ่ง สามรัฐประหารในยุคหลังสงครามเย็น บ่งบอกอย่างชัดเจนว่าการเมืองไทยยังคง อยู่ในวัฏจักรของการรัฐประหารและการเลือกตั้ง ที่ยังเดินกลับไปมาไม่จบสิ้น แต่ ขณะเดียวกันก็สะท้อนให้เห็นอย่างมีนัยสำคัญว่า กองทัพไทยยังคงอยู่ในโลกเก่า ของทหารกับการเมืองในยุคสงครามเย็นอย่างไม่เปลี่ยนแปลง ดังจะเห็นได้ว่า ผู้นำ ทหารปัจจุบันยังคงเชื่ออย่างมั่นใจว่า กองทัพคือผู้ควบคุมการเมืองและการเมืองจะ ต้องเดินไปในทิศทางที่ผู้นำทหารปรารถนา และอะไรที่ขัดแย้งกับกองทัพ สิ่งนั้น ขัดแย้งกับความมั่นคงของรัฐ ดังนั้น การต่อสู้ของกองทัพในเวทีการเมืองไทย ปัจจุบันจึงเป็นดังการ “เดินทวนกระแสโลก” ที่แม้จะเดินไปได้ แต่ก็จะทำลายพลัง ที่กองทัพมีลงไปเรื่อยๆ ฉะนั้น หากจะพิจารณาจากประสบการณ์ของกองทัพกับ การเมืองไทยในอดีตแล้ว ก็เห็นชุดความคิดเก่าที่ถูกซ่อนเอาไว้ ดังนี้

## สมมติฐานที่ 1 เมื่อยึดอำนาจเสร็จแล้ว สังคมจะกลัวทหาร

ใครที่เคยผ่านประสบการณ์การยึดอำนาจในยุคของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ หลังจากปี พ.ศ. 2501 แล้ว จะเห็นได้ชัดว่าคนในสังคมค่อนข้างจะเกรง กลัวต่ออำนาจของทหาร อาจจะเป็นเพราะทุกคนยอมรับว่าด้วยความเป็น “ระบอบอำนาจนิยมเบ็ดเสร็จ” ที่อยู่ภายใต้อำนาจของมาตรา 17 ของรัฐธรรมนูญ การปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 นั้น<sup>41</sup> ผู้นำทหารสามารถใช้อำนาจได้ อย่างไม่จำกัด ดังจะเห็นได้จากสาระสำคัญของมาตรา 17 ที่กล่าวว่า ให้ถือว่าคำสั่งของการกระทำใดๆ ก็ตามของนายกรัฐมนตรี “เป็นคำสั่งหรือการกระทำที่ชอบ

<sup>41</sup> รายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับรัฐบาลยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โปรดดู ทักษิณ เจริญศิริ, การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2548).

ด้วยกฎหมาย” อีกทั้งยังเปิดช่องทางการใช้อำนาจแบบพิเศษว่า “เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใดไปตามวรรคก่อนแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภาผู้แทนราษฎรทราบ...”

ด้วยการใช้อำนาจตามมาตรา 17 เช่นนี้ทำให้จอมพล สฤษดิ์ กลายเป็นผู้นำทหารที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน และได้มีการใช้อำนาจตามมาตรา 17 ในหลายๆ กรณี เช่น การยิงเป้าเจ้าของบ้านต้นเพลิง เมื่อเกิดกรณีเพลิงไหม้ เป็นต้น ฉะนั้นจึงไม่แปลกใจเท่าใดนักที่จะพบว่า ผู้คนในยุคนี้มีความเกรงกลัวต่อรัฐบาลทหารเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำอย่างจอมพลสฤษดิ์สามารถจับกุมหรือประหารชีวิตบุคคลได้โดยไม่ต้องผ่านการตัดสินใจของกระบวนการยุติธรรม

แต่รัฐประหาร 2514 ในยุคจอมพลถนอม กิตติขจร กลับเริ่มเห็นภาพที่แตกต่างออกไป ดังจะเห็นได้ว่าอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 3 คน คือ คุณอุทัย พิมพ์ใจชน (อดีต สส.ชลบุรี) คุณอนันต์ ภัคดีประไพ (อดีต สส.พิษณุโลก) และคุณบุญเกิด หิรัญคำ (อดีต สส.ชัยภูมิ) ได้ร่วมกันเป็นโจทก์ยื่นฟ้องคณะรัฐประหารของจอมพลถนอม แม้ศาลจะไม่ได้มีโอกาสพิจารณาคดีนี้ เพราะรัฐบาลได้ออกคำสั่งให้จับกุมบุคคลทั้งสาม และอาศัยอำนาจของรัฐบาลทหารสั่งจำคุกทั้งหมด แม้การฟ้องครั้งนี้จะจบลงด้วยการถูกจำคุก แต่ก็เปิดประเด็นให้เห็นว่า คนเริ่มไม่กลัวรัฐประหารเช่นในยุคเก่าอีกต่อไป และความไม่กลัวเช่นนี้ขยายตัวต่อมาจนนำไปสู่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และนำไปสู่ความพ่ายแพ้ของทหารครั้งแรกในการเมืองไทย แต่กองทัพก็หวนกลับสู่การเมืองอีกในปี พ.ศ. 2519

ในยุคต่อมา การต่อต้านรัฐประหารก็ปรากฏให้เห็นไม่แตกต่างกัน โดยเฉพาะปฏิภิกิริยาต่อการยึดอำนาจของ “คณะกรรมการความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ” (รสช.) ที่นำโดยพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 เกิดขึ้นเป็นระลอกคลื่น และยกระดับสูงสุดจนกลายเป็นการประท้วงใหญ่ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 อันทำให้กองทัพเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ในการเมืองไทยเป็นครั้งที่สอง และเป็นสัญญาณถึงการถดถอยของอำนาจกองทัพในการเมืองไทยในยุคหลังสงครามเย็น

หลังจากรัฐประหาร 2549 ก็เห็นการกำเนิดของแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) และดำเนินการต่อเนื่องเรื่อยมา อีกทั้งยังปรากฏรูปแบบใหม่ๆ ของการต่อต้านทหาร เช่น การจัดกิจกรรมของ บก.ลายจุด ตลอดจนรวมถึงการเปิดแนวรบในสื่อสังคมหรือในพื้นที่ของสื่อใหม่ และในยุคหลังจากการยึดอำนาจในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2557 ก็เห็นได้ถึงปรากฏการณ์ใหม่ๆ แม้รัฐบาลทหารจะใช้วิธีเรียกบุคคลเป้าหมายให้เข้ารายงานตัว แต่ดูเหมือนสนามการต่อสู้ในสื่อสังคมจะดำเนินไปอย่างเข้มข้น... รัฐบาลทหารถูกทำให้กลายเป็น “ตัวตลก” ทางการเมือง ในขณะที่เดียวกันผู้นำทหารก็ถูกฝ่ายต่อต้านนำมา “ล้อเลียน” ทางการเมืองอย่างขบขัน จนกลายเป็นภาพสะท้อนที่ค่อนข้างชัดเจนว่า ผู้คนในปัจจุบันไม่ได้เกรงกลัวรัฐประหารหรือรัฐบาลทหารมากเหมือนในอดีต (ไม่ใช่ไม่กลัว แต่ไม่มากแบบที่ผู้นำทหารคิด) ยุคของความกลัวการยึดอำนาจ กำลังจะผ่านไป และขณะเดียวกัน อำนาจของผู้นำทหารในทางการเมืองก็มีความจำกัด พวกเขาไม่สามารถใช้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จได้ แม้จะมีมาตรา 44 รองรับ เช่นมาตรา 17 ของยุคจอมพลสฤษดิ์ และขณะเดียวกันด้วยเงื่อนไขทางการเมืองแบบยุคปัจจุบัน รัฐบาลทหารก็ไม่สามารถใช้อำนาจได้ทุกอย่างตามที่ต้องการ จนอาจต้องกล่าวในเชิงเปรียบเทียบว่า รัฐบาลทหารกรุงเทพฯ มีอำนาจแบบ “ครึ่งๆ กลางๆ” และไม่อยู่ในฐานะที่จะใช้อำนาจนั้นได้อย่างเต็มรูปแบบแต่อย่างใด

## สมมติฐานที่ 2 รัฐมหาอำนาจสนับสนุนรัฐประหาร

ผลของการต่อสู้ทางการเมืองและอุดมการณ์ในยุคสงครามเย็น หรือ การดำเนินสงครามต่อต้านคอมมิวนิสต์ทำให้รัฐมหาอำนาจใหญ่จำเป็นต้องสนับสนุนรัฐบาลทหารในประเทศโลกที่สาม พวกเขามักจะเชื่อว่ารัฐบาลทหารมีความเข้มแข็งในการต่อสู้มากกว่ารัฐบาลพลเรือน อีกทั้งมองว่าการเลือกตั้งอาจกลายเป็นช่องทางที่เปิดโอกาสให้คอมมิวนิสต์แทรกแซงการเมืองได้ง่าย ด้วยเหตุผลเช่นนี้ มหาอำนาจตะวันตกจึงมักจะเป็นผู้สนับสนุนรัฐประหาร ด้วยเหตุผลของการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์... โลกของสงครามเย็นจึงเป็นยุคที่ต้องใช้รัฐบาลทหารเป็นเครื่องค้ำประกันความมั่นคงของรัฐ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ กองทัพคือฐานรองรับของแนวคิดเรื่อง “ความมั่นคงแห่งชาติ” (National Security) และเป็นเครื่องมือหลักที่มีประสิทธิภาพในการต่อสู้กับลัทธิคอมมิวนิสต์

ดังนั้น สงครามอุดมการณ์ของยุคต่อต้านคอมมิวนิสต์ จึงกลายเป็น “หน้าต่างแห่งโอกาส” บานสำคัญที่เปิดให้กองทัพเดินเข้าสู่วะที่การเมืองด้วยการสนับสนุนจากรัฐมหาอำนาจภายนอก แต่เมื่อมีการปรับทิศทางของนโยบายที่รัฐมหาอำนาจให้ความสำคัญกับประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนมากกว่าการจัดตั้งรัฐบาลทหาร (ในยุคหลังสงครามเวียดนาม) รัฐบาลทหารก็เริ่มเผชิญกับความท้าทายที่การละเมิดสิทธิมนุษยชนของทหารกลายเป็นปัญหา ปฏิบัติการเช่นนี้รู้จักกันในชื่อของ “สงครามสกปรก” (Dirty War) ในละตินอเมริกา ถือเป็นตัวอย่างที่ดีในกรณีนี้ที่ทำให้รัฐบาลทหารตกเป็นเป้าของการวิจารณ์และการต่อต้านอย่างมาก และความเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ก่อให้เกิดปรากฏการณ์ “ระยะเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย” ขึ้นในภูมิภาคต่างๆ และขณะเดียวกันก็บ่งบอกถึงการถดถอยของกองทัพในเวทีโลก<sup>42</sup>

นอกจากนี้ในยุคหลังสงครามคอมมิวนิสต์ ที่มาพร้อมกับโลกาภิวัตน์และการพักรบของกระแสประชาธิปไตย ทำให้ระบอบอำนาจนิยมดำรงตนอยู่ในกระแสโลกได้อย่างยากลำบากยิ่ง การล้มลงของระบอบทหาร พร้อมๆ กับการเปลี่ยนผ่านของระบอบสังคมนิยมในหลายประเทศ ล้วนเป็นสัญญาณบ่งบอกถึงการก้าวสู่ประชาธิปไตย ดังเช่นการสิ้นสุดของระบอบทหารในยุโรปใต้ ละตินอเมริกา และเอเชีย ตลอดจนรวมถึงการยุติของระบอบพรรคเดียวในยุโรป ตะวันออกและสหภาพโซเวียต ซึ่งก็คือสัญญาณของการก้าวสู่ระบอบประชาธิปไตยของโลกอีกครั้ง หรือที่เรียกในทางทฤษฎีว่า “คลื่นประชาธิปไตยลูกที่สาม” ซึ่งพัดไปทั่วทุกมุมโลกหลังสงครามเย็น

ปรากฏการณ์เช่นนี้ส่งสัญญาณอย่างชัดเจนถึงการขับเคลื่อนของกระแสประชาธิปไตยในยุคโลกาภิวัตน์ ที่รัฐมหาอำนาจล้วนแต่ให้ความสำคัญต่อการสร้างประชาธิปไตยมากกว่าจะให้ความสำคัญกับรัฐทหารเช่นในยุคสงครามเย็น จนอาจกล่าวได้ว่า ภารกิจทางประวัติศาสตร์ของระบอบทหารในฐานะของการเป็นเครื่องมือสำคัญเพื่อการต่อสู้กับการขยายอิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์นั้นได้สิ้นสุดลงแล้ว และขณะเดียวกัน ระบอบประชาธิปไตยยังถูกมองว่าเป็นเครื่องมือของการ

<sup>42</sup> ดูผลกระทบจากปัจจัยด้านสิทธิมนุษยชนได้ใน Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds.), *Civil-Military Relations and Democracy*.

ผลักดันระบอบเศรษฐกิจเสรี ซึ่งจะเอื้อต่อผลประโยชน์มากกว่าการคงอยู่ของรัฐทหาร และในบางกรณี ประชาธิปไตยยังถูกมองว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการต่อสู้กับการขยายตัวของลัทธิความเชื่อแบบสุดโต่ง โดยเฉพาะต่อสู้กับการก่อการร้าย เช่นในภูมิภาคตะวันออกกลาง ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ระบอบทหารกลายเป็นดัง “สินค้าตกยุค” สำหรับรัฐมหาอำนาจในโลกปัจจุบัน<sup>43</sup> และในอีกด้านหนึ่ง รัฐประหารก็ถูกต่อต้านจากบรรดารัฐเหล่านี้และกลายเป็นแรงกดดันกับรัฐบาลไทยอย่างมากด้วย

### สมมติฐานที่ 3 รัฐประหารนำมาซึ่งเสถียรภาพทางการเมือง

ในท่ามกลางการขยายตัวของลัทธิสังคมนิยม และการลุกขึ้นของชนชั้นล่างในโลกที่สาม มักจะนำมาซึ่งปัญหาเสถียรภาพทางการเมือง ในสถานการณ์เช่นนี้ รัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งมักจะถูกมองว่าอ่อนแอและไม่สามารถรับมือกับความท้าทายเช่นนี้ได้ จนอาจทำให้เกิดข้อสรุปแก่ผู้ที่นิยมระบอบอำนาจนิยมว่า รัฐบาลพลเรือนอ่อนแอเกินกว่าที่จะรับมือกับปัญหาการสร้างเสถียรภาพของประเทศ ข้อสรุปเช่นนี้นำไปสู่คำตอบที่ชัดเจนของยุคสงครามเย็นว่า รัฐประหารที่นำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลทหารจะเป็นกลไกสำคัญของการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศ และขณะเดียวกันรัฐบาลทหารจะทำหน้าที่เป็นผู้ค้ำประกันกับเสถียรภาพนั้นด้วยการใช้ “อำนาจในการควบคุม” การเคลื่อนไหวภายในสังคม ตลอดจนรวมถึงการปราบปรามที่เกิดขึ้น ด้วยการใช้อำนาจทหารเป็นเครื่องมือ

<sup>43</sup> กระบวนการส่งเสริมบทบาทของกองทัพให้เป็นประชาธิปไตยในเวทีโลก ดู Dennis Blair, *Military Engagement: Influencing Armed Forces Worldwide to Support Democratic Transitions* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 2013) ; Larry Diamond, *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies Throughout the World* (New York: Holt Paperbacks, 2008) ; Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds.), *The Global Resurgence of Democracy* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1993).



ในทางเศรษฐกิจ เสถียรภาพเช่นนี้จะนำมาซึ่งการลงทุนจากต่างประเทศที่มากขึ้น และในทางความมั่นคง เสถียรภาพเช่นนี้จะนำมาซึ่งความสงบเรียบร้อย แต่เมื่อโลกเปลี่ยนแปลงไปจากยุคสงครามเย็นแล้ว รัฐประหารกลับกลายเป็นการส่งสัญญาณให้เห็นถึงการไร้ขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง พร้อมๆ กับเป็นการบ่งบอกถึงแนวโน้มของความไร้เสถียรภาพที่จะเกิดขึ้นในอีกแบบหนึ่ง เพราะรัฐประหารในยุคปัจจุบันมักจะตามมาพร้อมกับการต่อต้านของฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย และขณะเดียวกัน การต่อต้านเช่นนี้ก็มักมีโอกาสขยายตัวไปสู่เวทีระหว่างประเทศได้ง่าย เพราะในด้านหนึ่ง รัฐมหาอำนาจมีท่าทีที่ชัดเจนแล้วว่า พวกเขาไม่สนับสนุนรัฐบาลทหาร<sup>44</sup> ดังจะเห็นได้จากปัญหาการ “แซงชั่น” ที่รัฐบาลเมียนมาต้องเผชิญมาแล้ว และในอีกด้านหนึ่งอันเป็นผลจากการขยายตัวของกระแสประชาธิปไตยที่ขับเคลื่อนโดยสื่อใหม่ในรูปแบบต่างๆ รัฐประหารจึงไม่เพียงจะถูกมองว่าเป็น “อนารยะทางการเมือง” เท่านั้น หากรัฐบาลทหารยังถูกมองด้วยสายตาที่ “เหยียดหยาม” และไม่ได้รับการยอมรับจากเวทีสากลเป็นอย่างไร ยิ่ง เพียงแต่เมื่อต้องพบกันในเวทีการประชุมระหว่างประเทศ เขาอาจจะรักษามารยาททางการทูตที่จะไม่แสดงออกอย่างตรงไปตรงมาเท่านั้นเอง แต่ถ้าจะคิดว่าการไม่แสดงออกโดยตรงเป็นการแสดงท่าทีถึงการยอมรับต่อการรัฐประหาร และการจัดตั้งรัฐบาลทหารของไทยแล้ว ก็อาจจะต้องยอมรับว่าเป็นการคิดผิด เพราะถ้าโลกยอมรับการรัฐประหารแล้ว การแซงชั่นกับรัฐบาลทหารเมียนมาจะไม่เกิดขึ้น มิโยจะต้องกล่าวถึงการแสดงอาการ “รังเกียจทางการทูต” ต่อรัฐบาลดังกล่าว... รัฐบาลทหารที่กรุงเทพฯ ไม่ว่าจะ เป็นในปี พ.ศ. 2549 หรือในปี พ.ศ. 2557 ล้วนแต่โชคดีเท่านั้นเอง เพราะหลายประเทศจำเป็นจะต้องประคับประคองความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นในโลกของการแข่งขันปัจจุบัน และไม่อาจใช้นโยบาย “โดดเดี่ยว” กับรัฐบาลไทยได้ ทุกประเทศจึงได้แต่มีความหวังว่าการเมืองไทยจะกลับสู่ภาวะปกติบนถนนสายประชาธิปไตยโดยเร็ว และที่สำคัญก็คือ ไม่มีใครต้องการเห็นความขัดแย้งในการเมืองไทยเดินไปสู่ความเป็น “วิกฤตใหญ่” จนกลายเป็นปัญหาการเมืองในภูมิภาคนี้

<sup>44</sup> ดูทัศนะของสหรัฐฯ ต่อปัญหาประชาธิปไตยใน Stanley A. Renshon, **National Security in the Obama Administration** (London: Routledge, 2010), pp. 53-56 นอกจากนี้ผู้สนใจอาจดูจากคำแถลงที่เป็นทางการ เช่น ถ้อยแถลงของทำเนียบขาว หรือถ้อยแถลงของสหภาพยุโรปต่อรัฐประหารในประเทศไทย เป็นต้น

## โลกใหม่ ทหารเก่า

เรื่องราวเหล่านี้ในท้ายที่สุดแล้วก็บ่งบอกว่าโลกเปลี่ยนแปลงไปมากกว่าที่ผู้นำทหารไทยคิด และในความเป็นจริงเช่นนี้ เห็นได้ชัดเจนว่าระบอบทหารที่กรุงเทพฯ ต้องเผชิญกับความท้าทายใหม่ๆ แทบจะในทุกเรื่อง ถ้าเป็นเช่นนี้แล้วอนาคตของรัฐบาลทหารจึงเป็นความท้าทาย เช่นที่ระยะเปลี่ยนผ่านที่กรุงเทพฯ เองก็คงต้องเผชิญกับความท้าทายไม่แตกต่างกัน และประเด็นสำคัญเฉพาะหน้าสำหรับผู้นำทหารก็คือ พวกเขาจะได้อย่างไรในโลกปัจจุบันที่ไม่ใช่ “โลกเก่า” แบบที่กองทัพไทยคุ้นเคยและควบคุมได้อีกต่อไป และขณะเดียวกันขบวนการประชาธิปไตยจะอย่างไรกับคลื่นประชาธิปไตยลูกที่ 3.5 ที่อาจจะหวนพัดกลับมาสู่สังคมไทยอีกครั้ง

ประชาธิปไตยเวอร์ชัน 3.5 นี้ปฏิเสธไม่ได้เลยว่าจะคงมีทหารเป็นตัวแสดงในการเมืองไทยต่อไป ดังนั้น ปัญหาที่ถูกทิ้งไว้ยังคงเป็นปัญหาสำหรับอนาคตก็คือ แล้วเราจะสร้าง “ทหารอาชีพ” (professional soldiers) สำหรับกองทัพและการเมืองไทยอย่างไร<sup>45</sup> และในอีกด้านหนึ่ง การเมืองจะ “ปฏิรูป” กองทัพไทยได้หรือไม่ คำถามเช่นนี้ท้าทายต่ออนาคตการเมืองไทยอย่างยิ่ง !

<sup>45</sup> ผู้สนใจแนวคิดเรื่องทหารอาชีพ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge: Harvard University Press, 1957) หรือในกรณีไทย ดูบทความของผู้เขียน Surachart Bamrungsuk, “Thailand: Military Professionalism at the Crossroads,” in Muthiah Alagappa (ed.), *Military Professionalism in Asia: Conceptual and Empirical Perspectives* (Honolulu: East-West Center, 2001), pp. 77-91.

# ภาคผนวกที่ 1

## การรัฐประหารหลังจากปี พ.ศ. 2543 (ค.ศ. 2000)

1)	21 มกราคม 2543	รัฐประหารในเอกวาดอร์	(สำเร็จ)
2)	2543	กบฏในฟีจี	(ไม่สำเร็จ)
3)	2543	รัฐประหารในเกาะโซโลมอน	(สำเร็จ)
4)	2545	ในโกตดิวัวร์	(ไม่สำเร็จ)
5)	2545	กบฏในเวเนซุเอลา	(ไม่สำเร็จ)
6)	2546	รัฐประหารในสาธารณรัฐแอฟริกากลาง	(สำเร็จ)
7)	2546	กบฏในมอริเทเนีย	(ไม่สำเร็จ)
8)	2546	รัฐประหารในเซาตูเมและปรินซิปี	(สำเร็จ)
9)	2546	รัฐประหารในกินี-บิสเซา	(สำเร็จ)
10)	2546	กบฏในฟิลิปปินส์	(ไม่สำเร็จ)
11)	2547	กบฏในสาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก	(ไม่สำเร็จ)
12)	2547	รัฐประหารในเฮติ	(สำเร็จ)
13)	2547	กบฏในชาด	(ไม่สำเร็จ)
14)	2547	กบฏในสาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก	(ไม่สำเร็จ)
15)	2547	กบฏในอิเควทอเรียลกินี	(ไม่สำเร็จ)
16)	2548	รัฐประหารในเอกวาดอร์	(สำเร็จ)
17)	2548	รัฐประหารในโตโก	(สำเร็จ)
18)	2548	รัฐประหารในเนปาล	(สำเร็จ)
19)	2548	รัฐประหารในมอริเทเนีย	(สำเร็จ)
20)	2549	กบฏในฟิลิปปินส์	(ไม่สำเร็จ)
21)	2549	กบฏในชาด	(ไม่สำเร็จ)
22)	19 กันยายน 2549	รัฐประหารในไทย	(สำเร็จ)
23)	2549	กบฏในมาดากัสการ์	(ไม่สำเร็จ)
24)	2549	รัฐประหารในฟีจี	(สำเร็จ)
25)	2549	กบฏในโกตดิวัวร์	(ไม่สำเร็จ)



26)	2550	กบฏในลาว	(ไม่สำเร็จ)
27)	2550	กบฏในฟิลิปปินส์	(ไม่สำเร็จ)
28)	2551	กบฏในติมอร์ตะวันออก	(ไม่สำเร็จ)
29)	2551	รัฐประหารในมอริเตเนีย	(สำเร็จ)
30)	2551	รัฐประหารในกินี-บิสเซา	(สำเร็จ)
31)	2552	กบฏในมาดากัสการ์	(ไม่สำเร็จ)
32)	2552	รัฐประหารในฮอนดูรัส	(สำเร็จ)

**หมายเหตุ :**

รัฐประหารจากปี 2543 (ค.ศ. 2000) จนถึงปี 2552 (ค.ศ. 2009) มีจำนวนทั้งสิ้นรวม 32 ครั้ง และประสบความสำเร็จรวม 15 ครั้ง ไม่ประสบความสำเร็จรวม 17 ครั้ง (หรือสัดส่วนของความสำเร็จและไม่สำเร็จอยู่ประมาณครึ่งต่อครึ่ง)

# ภาคผนวกที่ 2

## การรัฐประหารหลังจากปี พ.ศ. 2553 (ค.ศ. 2010)

1) 18 กุมภาพันธ์ 2553	รัฐประหารในไนเจอร์	(สำเร็จ)
2) 1 เมษายน 2553	ไนกินี-บิสเซา	(ไม่สำเร็จ)
3) 30 กันยายน 2553	วิกฤตการณ์ในเอกวาดอร์	(ไม่สำเร็จ)
4) 17-18 พฤศจิกายน 2553	กบฏในมาดากัสการ์	(ไม่สำเร็จ)
5) 11 กุมภาพันธ์ 2554	รัฐประหารในอียิปต์	(สำเร็จ)
6) 27 กุมภาพันธ์ 2554	กบฏในสาธารณรัฐคองโก	(ไม่สำเร็จ)
7) 26 กรกฎาคม 2554	กบฏในไนเจอร์	(ไม่สำเร็จ)
8) 26 ธันวาคม 2554	กบฏในไนกินี-บิสเซา	(ไม่สำเร็จ)
9) – ธันวาคม 2554	กบฏในบังคลาเทศ	(ไม่สำเร็จ)
10) 26 มกราคม 2555	กบฏในปาปัวนิวกินี	(ไม่สำเร็จ)
11) 22 มีนาคม 2555	รัฐประหารในมาลี	(ไม่สำเร็จ)
12) 5 เมษายน 2555	กบฏในมาลาวี	(ไม่สำเร็จ)
13) 12 เมษายน 2555	รัฐประหารในไนกินี-บิสเซา	(สำเร็จ)
14) 30 เมษายน-1 พฤษภาคม 2555	กบฏในมาลี	(ไม่สำเร็จ)
15) 13 มิถุนายน 2555	กบฏในไอวอรีโคสต์	(ไม่สำเร็จ)
16) 22 พฤศจิกายน 2555	กบฏในซูดาน	(ไม่สำเร็จ)
17) 4 เมษายน 2556	กบฏในเบนิน	(ไม่สำเร็จ)
18) 17 เมษายน 2556	กบฏในลิเบีย	(ไม่สำเร็จ)
19) 20 เมษายน 2556	กบฏในคอโมโรส	(ไม่สำเร็จ)
20) 1 พฤษภาคม 2556	กบฏในซาอุดีอาระเบีย	(ไม่สำเร็จ)
21) 3 กรกฎาคม 2556	รัฐประหารในอียิปต์	(สำเร็จ)
22) 10 ตุลาคม 2556	กบฏในลิเบีย	(ไม่สำเร็จ)
23) 22 พฤษภาคม 2557	รัฐประหารในไทย	(สำเร็จ)
24) 27 พฤษภาคม-1 มิถุนายน 2557	กบฏในอัปฮาเซีย	(ไม่สำเร็จ)
25) 30 สิงหาคม 2557	กบฏในเลโซโท	(ไม่สำเร็จ)

26) 30 ธันวาคม 2557	กบฏในแกมเบีย	(ไม่สำเร็จ)
27) 6 กุมภาพันธ์ 2558	รัฐประหารในเยเมน	(สำเร็จ)
28) 13 พฤษภาคม 2558	กบฏในบรูไน	(ไม่สำเร็จ)

หมายเหตุ :

รัฐประหารจากปี 2553 (ค.ศ. 2010) จนถึงปัจจุบัน (2558) มีเหตุการณ์รวมทั้งสิ้น 28 ครั้ง แต่ประสบความสำเร็จเพียง 6 ครั้ง ได้แก่

- 1) รัฐประหารในไนเจอร์ (2553)
- 2) รัฐประหารในอียิปต์ (2554)
- 3) รัฐประหารในกินี-บิสเซา (2555)
- 4) รัฐประหารในอียิปต์ (2556)
- 5) รัฐประหารในไทย (2557)
- 6) รัฐประหารในเยเมน (2558)



KPI  
YEARBOOK

2558



วิฤตติการณั้ประชาธิปไตย ประชาธิยม  
และทางออกที่เป็้ประชาธิปไตย

”หากมนุษย์เป็นทวยเทพ  
รัฐบาลก็เป็นสิ่งที่ไม่จำเป็น  
หากทวยเทพปกครองมนุษย์  
ก็ไม่จำเป็นต้องมีกลไกควบคุมรัฐบาล  
จากทั้งภายนอกและภายใน  
ในการวางกรอบเพื่อให้มีรัฐบาล  
มนุษย์ที่จะปกครองมนุษย์  
ความยากลำบากคือ ก่อนอื่น  
เราต้องทำให้มีรัฐบาลที่สามารถควบคุม  
ผู้ถูกปกครอง และจากนั้นทำให้รัฐบาล  
ควบคุมตนเอง”

เจมส์ แมดิสัน

Federalist หมายเลข 51

# วิกฤติการณ์ประชาธิปไตย ประชาธิปไตย และทางออก ที่เป็นประชาธิปไตย

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์\*



If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place, oblige it to control itself.

*James Madison  
Federalist No. 51*

หากมนุษย์เป็นทวยเทพ รัฐบาลก็เป็นสิ่งที่ไม่จำเป็น หากทวยเทพปกครองมนุษย์ ก็ไม่จำเป็นต้องมีกลไกควบคุมรัฐบาลจากทั้งภายนอกและภายใน ในการวางกรอบเพื่อให้มีรัฐบาลมนุษย์ที่จะปกครองมนุษย์ ความยากลำบากคือ ก่อนอื่น เราต้องทำให้มีรัฐบาลที่สามารถควบคุมผู้ถูกปกครอง และจากนั้นทำให้รัฐบาลควบคุมตนเอง

*เจมส์ แมดิสัน  
Federalist หมายเลข 51*

\* ประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)

# 1. วิกฤติการณ์ประชาธิปไตย

ในเดือนมีนาคมปี ค.ศ. 2014 นิตยสาร The Economist ได้เสนอบทความซึ่งมีสาระสำคัญว่า ประชาธิปไตยของประเทศต่าง ๆ ในโลกกำลังประสบวิกฤติครั้งใหญ่ สหรัฐและสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นต้นแบบประชาธิปไตยประสบวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่ในปี 2007-2008 ส่วนหนึ่งเป็นเพราะรัฐบาลของหลายประเทศใช้จ่ายมากเกินไปจนเกิดภาวะหนี้สิน ส่วนประเทศประชาธิปไตยเกิดใหม่ก็ประสบปัญหาประชาธิปไตยล้มลุกคลุกคลาน เช่น ในยูเครน อียิปต์และโลกอาหรับ เกิดปัญหาเกิดความรุนแรงจากความขัดแย้งในวงกว้างหลังได้รับประชาธิปไตย ส่วนประเทศในเอเชีย เช่น ไทย บังกลาเทศและกัมพูชา เกิดปัญหาที่ฝ่ายค้านคว่ำบาตรการเลือกตั้ง ในทางตรงกันข้าม จีนซึ่งเป็นประเทศที่ไม่เป็นประชาธิปไตย กลับมีการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงกว่าอินเดีย ซึ่งเป็นประเทศประชาธิปไตย ปรากฏการณ์เหล่านี้ทำให้เกิดคำถามว่า ประชาธิปไตยยังเป็นระบบที่พึงปรารถนาอยู่หรือไม่ ?

ความสงสัยในลักษณะเดียวกันนี้อาจเป็นสาเหตุของการที่ประชาชนในประเทศประชาธิปไตยในโลกตะวันตกทั้งหลายเช่น อิตาลี อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนีและสหรัฐอเมริกา ไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งลดลงอย่างต่อเนื่องในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา ในขณะที่เดียวกัน ประชาชนในประเทศประชาธิปไตยเหล่านี้ยังเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองลดลงอีกด้วย ซึ่งน่าจะสะท้อนว่า ประชาชนไม่น้อยมีความเห็นว่า ประชาธิปไตยและการเลือกตั้งไม่สามารถแก้ไขปัญหาอย่างที่เคยเป็นมา

The Economist วิเคราะห์ว่า ปัญหาสำคัญประการหนึ่งของประชาธิปไตยในประเทศกำลังพัฒนา คือ รัฐบาลเสียงข้างมากที่มาจาก การเลือกตั้งใช้อำนาจในทางที่ไม่ชอบ (abuse of power) เช่น ในยูเครน เกิดปัญหาที่ประธานาธิบดียานูโควิช ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ใช้อำนาจของตนในการลดอำนาจในการตรวจสอบและถ่วงดุลของรัฐบาล นายมอร์ซี ประธานาธิบดีอียิปต์ ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ก็รวบอำนาจและแต่งตั้งพวกพ้องเข้าดำรงตำแหน่ง ส่วนรัฐบาลของพรรค African National Congress ในแอฟริกาใต้ก็ถูกวิจารณ์ว่าสนใจแต่กลุ่มผลประโยชน์ที่อยู่แวดล้อม และละเลยประชาชนจำนวนมาก ในขณะที่รัฐบาลตุรกี



ซึ่งมาจากการเลือกตั้งก็กลายเป็นเผด็จการทางรัฐสภาและมีพฤติกรรมคอร์รัปชันอย่างกว้างขวาง

คำถามคือ เราควรตรวจสอบรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง โดยวิธีทางประชาธิปไตยกันอย่างไร? ในทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยเน้นการใช้องค์กรอิสระและฝ่ายตุลาการ ที่เรียกว่า “ตุลาการภิวัตน์” ในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร ควบคู่ไปกับการใช้การชุมนุมของมวลชนในท้องถนนเพื่อกดดันและขับไล่รัฐบาล แนวทางเหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองมาก สร้างต้นทุนสูงต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม และถูกวิจารณ์ว่าไม่เป็นประชาธิปไตย ดังนั้นคำถามคือ มีแนวทางในการแก้ไขวิกฤติการณ์ประชาธิปไตย โดยใช้แนวทางประชาธิปไตยหรือไม่อย่างไร?

ก่อนที่จะตอบคำถามดังกล่าว ผู้เขียนขออธิบายประเด็นเรื่องปัญหาของประชาธิปไตยเสียงข้างมาก และปัญหาความเหลื่อมล้ำในประเทศประชาธิปไตยเกิดใหม่ ซึ่งทำให้เกิดนโยบายประชานิยม หลังจากนั้น จะอภิปรายถึงความพยายามในการใช้รัฐธรรมนูญในการแก้ไขปัญหา ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และหมวดวินัยทางการคลัง และสุดท้ายจะนำเสนอทางออกในการแก้ปัญหาที่มากับระบอบประชาธิปไตย โดยแนวทางที่เป็นประชาธิปไตย

105

## 2. ปัญหาของประชาธิปไตยเสียงข้างมาก

วินสตัน เชอร์ชิลล์ เคยกล่าวถึงประชาธิปไตยว่า “ประชาธิปไตยเป็นรูปแบบของการปกครองที่เลวร้ายที่สุด หากไม่นับระบบอื่นทั้งหมดที่เคยถูกทดลองใช้มา” (Democracy is the worst form of government except all the others that have been tried) คำกล่าวนี้สะท้อนความจริงที่สำคัญคือ 1) ยังไม่มีระบบการปกครองอื่นที่ดีกว่าประชาธิปไตย 2) ประชาธิปไตย ซึ่งมักหมายถึงการปกครองโดยเสียงข้างมาก มีจุดอ่อนที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการคือ

**ประการที่หนึ่ง** Kenneth Arrow นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบลได้พิสูจน์แล้วว่า ไม่มีกลไกใดที่สามารถรับประกันได้ว่า การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะได้ผลที่สมเหตุสมผล (rational) สอดคล้องกับความต้องการของผู้ลงคะแนนเสียงอย่างแท้จริง ดังที่เรียกกันว่า Arrow's Impossibility Theorem ซึ่งมีนัยว่ารัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยไม่มีความชอบธรรมในการเป็นตัวแทนซึ่งสะท้อนความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

**ประการที่สอง** การใช้เสียงข้างมากอาจนำไปสู่ปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “**ทรราชเสียงข้างมาก**” (tyranny of the majority) คือการที่เสียงส่วนใหญ่เอาเปรียบเสียงส่วนน้อย ซึ่งเป็นปัญหาที่รู้จักกันดีในทางรัฐศาสตร์ เช่น รัฐบาลที่มาจากเสียงข้างมากอาจออกกฎหมายกีดกันคนกลุ่มน้อย ดังตัวอย่างของการที่รัฐบาลพรรคอัมโนของมาเลเซีย เลือกปฏิบัติต่อคนกลุ่มน้อยเชื้อสายจีนและอินเดีย ด้วยนโยบายกัมบัต โดยอ้างว่าเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

**ประการที่สาม** ซึ่งไม่ค่อยได้พูดถึงกันในวงการรัฐศาสตร์คือ การที่คนรุ่นปัจจุบัน ซึ่งสามารถลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้เอาเปรียบคนในอนาคต ซึ่งไม่สามารถลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้ เพราะคนในอนาคตยังไม่ได้เกิดหรือเกิดมาแล้วแต่ยังมีอายุไม่ถึงเกณฑ์มีสิทธิลงคะแนนเสียง ประชาธิปไตยเสียงข้างมากจึงสะท้อนเฉพาะเสียงข้างมากของคนในปัจจุบัน ซึ่งทำให้คนรุ่นในปัจจุบันสามารถเอาเปรียบคนในอนาคตด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การนำเอาเงินในอนาคตมาใช้ด้วยการสร้างหนี้ โดยให้คนในอนาคตเป็นผู้แบกรับภาระหนี้ เป็นต้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ประชาธิปไตยโดยเสียงข้างมากจึงอาจไม่สอดคล้องกับประโยชน์ร่วมของสังคม (common good) เสมอไป การเมืองในระบอบประชาธิปไตยโดยเสียงข้างมากจึงต้องการกลไกทางสถาบันในการตรวจสอบและควบคุมเสียงข้างมาก เพื่อรักษาผลประโยชน์ของเสียงข้างน้อยในปัจจุบันและคนรุ่นต่อไป

ในประเทศกำลังพัฒนารวมทั้งประเทศไทย ซึ่งมีความเหลื่อมล้ำในทางเศรษฐกิจสูง ตัวอย่างรูปธรรมของการใช้เสียงข้างมาก ที่อาจไม่สอดคล้องกับประโยชน์ร่วมของสังคมคือ การดำเนินนโยบายที่เรียกว่า “**นโยบายประชานิยม**” (populist policy)

### 3. ความเหลื่อมล้ำกับประชาธิปไตย

ในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยและสังคมมีความเหลื่อมล้ำ คนส่วนใหญ่ในสังคมจะมีรายได้ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ย (average income) ของประเทศ ซึ่งวัดจากรายได้ต่อหัว (income per capita) ในสังคมเช่นนี้ ประชาชนมักต้องการให้รัฐจัดเก็บภาษีจากผู้มีรายได้สูง เพื่อนำรายได้จากภาษีดังกล่าวมากระจายให้แก่ผู้มีรายได้น้อย ในรูปของเงินอุดหนุนหรือการให้สวัสดิการของรัฐ เพราะผู้มีรายได้น้อยเป็นประชาชนผู้ออกเสียง (voter) ส่วนใหญ่

ตามทฤษฎีผู้ออกเสียงมัธยฐาน (median voter theorem) ซึ่งเป็นแบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์การเมืองอย่างง่ายที่ใช้กันโดยทั่วไป การตัดสินใจทางนโยบายในสังคมประชาธิปไตยจะเป็นไปตามความต้องการของผู้ออกเสียงมัธยฐาน (median voter) ซึ่งหมายถึง ผู้ที่อยู่ตรงกลางเมื่อเรียงผู้ลงคะแนนเสียงตามตัวแปรอย่างใดอย่างหนึ่งเช่นรายได้ ตามลำดับจากน้อยไปมาก ทั้งนี้ตำแหน่งตรงกลางหรือมัธยฐานก็คือ ตำแหน่งที่แบ่งผู้ลงคะแนนเสียงทั้งหมดออกเป็น 2 ส่วนที่เท่ากันพอดี เช่น ในกรณีที่เรียงผู้ลงคะแนนเสียงตามรายได้ ผู้ลงคะแนนเสียงมัธยฐานจะหมายถึงคนที่มียาไรได้ที่เปอร์เซ็นต์ได้ 50

การที่กล่าวว่า การตัดสินใจทางนโยบายในสังคมประชาธิปไตยจะเป็นไปตามความต้องการของผู้ออกเสียงมัธยฐาน หมายความว่า ผลการตัดสินใจของผู้ลงคะแนนเสียงมัธยฐาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอัตราภาษีที่ต้องการให้รัฐบาลจัดเก็บ หรือระดับการใช้จ่ายด้านสวัสดิการภาครัฐที่เหมาะสม จะเหมือนผลของการตัดสินใจโดยรวมของทั้งสังคม หากมีการทำประชามติในเรื่องดังกล่าว (ดู Mueller, 2003)

เนื่องจากผู้ลงคะแนนเสียงมัธยฐานจะเป็นผู้กำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการ โดยเฉพาะเมื่อประเทศเปลี่ยนเข้าสู่ระบบประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ในระยะยาว เราจึงควรพิจารณาว่า ผู้ลงคะแนนเสียงมัธยฐานในประเทศไทยมีลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างไร? และน่าจะมีความต้องการสวัสดิการอย่างไร?

การศึกษาของผู้เขียนโดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ครัวเรือนมัยฐานของไทยมีระดับรายได้ในปี พ.ศ. 2556 ที่ 13,838 บาทต่อเดือนซึ่งเป็นระดับรายได้ที่ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยของครัวเรือน (mean income) ที่ 21,561 บาทต่อเดือนถึงประมาณร้อยละ 56 ช่องว่างทางรายได้ดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงโอกาสในการกระจายรายได้เมื่อประเทศพัฒนาเป็นประชาธิปไตยอย่างเต็มที่

**ตารางที่ 1 ลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนผู้ลงคะแนนเสียงมัยฐานในประเทศไทย**

	2541	2545	2552	2556
รายได้มัยฐานของครัวเรือน (บาทต่อปี)*	10,204	10,780	12,234	13,838
อายุเฉลี่ยหัวหน้าครัวเรือน (ปี)	46.5	47.0	49.4	52.6
การศึกษาหัวหน้าครัวเรือน (ปี)	6.3	6.9	7.7	7.8
หัวหน้าครัวเรือนที่มีประกันสังคม (%)	—	7.9	17.1	14
จำนวนบุตรเฉลี่ย (คน)	1.25	1.22	1.02	0.76
การศึกษาบุตรคนโตอายุเกิน 25 ปี (ปี)	4.9	7.8	11.9	10.0
สัดส่วนครัวเรือนที่อยู่ร่วมกัน 3 รุ่น	25.8	22.1	23.3	18
สัดส่วนครัวเรือนในเขตเทศบาล (%)	14.0	24.9	31.7	36

หมายเหตุ \* รายได้มัยฐานใช้รายได้ที่เป็นตัวเงินของเปอร์เซนไทล์ที่ 49-51 ที่ปรับเงินเพื่อแล้วโดยในปี 2556 เป็นปีฐาน

ที่มา: การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES)

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบลักษณะของครัวเรือนมัธยฐานของไทยในปี พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2552 และ พ.ศ. 2556 จากตารางจะเห็นว่า ครัวเรือนผู้ลงคะแนนเสียงมัธยฐานในประเทศไทยมีลักษณะดังต่อไปนี้

- \* หัวหน้าครัวเรือนมีอายุเฉลี่ย 52.6 ปีในปี 2556 ซึ่งสูงกว่าอายุของหัวหน้าครัวเรือนมัธยฐานในปีก่อนหน้านั้น และสะท้อนถึงการที่สังคมไทยกำลังเข้าสู่ความเป็นสังคมสูงอายุ (aging society) อย่างรวดเร็ว
- \* หัวหน้าครัวเรือนมีการศึกษาเฉลี่ย 7.8 ปี ในปี 2556 ซึ่งสูงกว่าการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือนมัธยฐานในปีก่อนหน้านั้น ซึ่งแสดงถึงแนวโน้มของการเพิ่มการศึกษาของประชาชนโดยรวม อย่างไรก็ตามระดับการศึกษาดังกล่าวก็ยังเป็นระดับที่สูงกว่าระดับประถมศึกษาเพียงเล็กน้อย
- \* สัดส่วนของหัวหน้าครัวเรือนที่มีประกันสังคมคือร้อยละ 14 ในปี 2556 ซึ่งสูงขึ้นกว่าปี 2545 อย่างมาก แต่ก็ชี้ให้เห็นว่า ครัวเรือนมัธยฐานของไทยส่วนใหญ่ยังไม่อยู่ภายใต้ประกันสังคม โดยแม้จะรวมครัวเรือนที่หัวหน้าครัวเรือนเป็นข้าราชการ ซึ่งได้รับสวัสดิการในด้านต่างๆ เข้าไปด้วย สัดส่วนดังกล่าวก็เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น
- \* จำนวนบุตรโดยเฉลี่ยของครัวเรือนมัธยฐานมีแนวโน้มลดลง ในขณะที่ระดับการศึกษาของบุตรคนโตที่มีอายุเกิน 25 ปีมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น โดยอยู่ที่ระดับเกือบสำเร็จการศึกษาระดับมัธยมปลายในปี 2556 ซึ่งเป็นระดับที่สูงกว่าของหัวหน้าครัวเรือน แต่ก็ยังเป็นระดับที่ไม่สูงมากนัก
- \* มีครัวเรือนที่อยู่กันในลักษณะครอบครัวขยาย (extended family) ซึ่งในที่นี้หมายถึงประกอบด้วยคน 3 รุ่น ประมาณร้อยละ 18 ของครัวเรือนทั้งหมดในปี 2556

\* มีครัวเรือนที่อยู่ในเขตเทศบาลเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเพิ่มเป็นร้อยละ 36 ของครัวเรือนทั้งหมดในปี 2556 ซึ่งสะท้อนถึงการขยายความเป็นเมือง (urbanization) ที่เพิ่มมากขึ้นของประเทศไทย

โดยสรุป จะเห็นว่า หัวหน้าครัวเรือนของครัวเรือนผู้ลงคะแนนเสียงมัธยมของไทยกำลังอยู่ในช่วงน้อยกว่า 10 ปีสุดท้ายของการทำงานก่อนเกษียณอายุ มีการศึกษาโดยเฉลี่ยระดับประถมศึกษา อาศัยอยู่ในครอบครัวเดี่ยวในบริเวณนอกเขตเทศบาล ที่สำคัญก็คือ หัวหน้าครัวเรือนส่วนใหญ่อยู่นอกระบบประกันสังคม ซึ่งชี้ให้เห็นถึงการขาดหลักประกันและสวัสดิการต่างๆ ในชีวิต หากประเทศไทยเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง น่าจะทำให้เกิดแรงผลักดันให้เกิดการกระจายรายได้ที่ผ่านการจัดสรรสวัสดิการในด้านต่างๆ และการกระจายรายได้ผ่าน “นโยบายประชานิยม” เป็นอย่างมาก เพื่อช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในสังคม

## 4. นโยบายประชานิยม

เป็นการยากที่จะระบุให้ชัดเจนว่า นโยบายอย่างไรคือ “นโยบายประชานิยม” (ดู เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2550) แม้จำกัดเฉพาะ “นโยบายประชานิยมในทางเศรษฐกิจ”<sup>1</sup> คำว่า “นโยบายประชานิยม” จึงเป็นคำที่มีปัญหาหากพอสมควรจากการที่ไม่มีคำนิยามที่เห็นพ้องต้องกัน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคำดังกล่าวถูกใช้ “ติดตลาด” แล้ว เราจึงยากที่จะหลีกเลี่ยงการใช้คำดังกล่าว เพื่อประโยชน์ในการอภิปรายต่อไป ผู้เขียนจะเรียกนโยบายที่มีองค์ประกอบ 3 ประการดังต่อไปนี้ว่า เป็น “นโยบายประชานิยม” ในทางเศรษฐกิจ

<sup>1</sup> นอกจากนโยบายประชานิยมในทางเศรษฐกิจแล้ว ยังมีประชานิยมในด้านอื่น เช่น นโยบายประชานิยมทางการเมือง ดังตัวอย่างของ นโยบายการกีดกันคนต่างชาติในยุโรปตะวันตก ซึ่งถูกเรียกว่าเป็นนโยบายประชานิยมทางการเมือง

หนึ่ง มีจุดประสงค์เพื่อให้ได้รับการสนับสนุนทางการเมืองจากประชาชน ซึ่งไม่ใช่เรื่องเสียหายโดยตัวเอง เพราะการที่พรรคการเมืองต้องการได้รับความนิยมหรือการสนับสนุนทางการเมืองจากประชาชน จะทำให้พรรคการเมืองต้องพยายามนำเสนอนโยบายที่ถูกต้องและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด

สอง เน้นการโอนรายได้หรือทรัพยากร (redistribution) จากกลุ่มจากคนกลุ่มหนึ่งไปให้แก่คนอีกกลุ่มหนึ่ง เช่น จากผู้มีรายได้มากไปยังผู้มีรายได้น้อย จากคนเมืองสู่คนชนบท จากคนในอนาคตมายังคนรุ่นปัจจุบัน ฯลฯ โดยผ่านนโยบายการคลังหรือการแทรกแซงกลไกตลาด เช่น นโยบาย “จํานำข้าว” ในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดมาก ซึ่งเป็นการโอนทรัพยากรจากประชาชนผู้เสียภาษีไปยังชาวนา และมีผลในการทำลายตลาดข้าวของประเทศ เนื่องจากรัฐกลายเป็นผู้ผูกขาดรับซื้อและผู้ผูกขาดขายข้าว<sup>2</sup>

สาม ไม่สร้างขีดความสามารถ (capability) คือไม่ทำให้คนเข้มแข็งขึ้นตามนัยที่อมาตยา เซ็น (Amartya Sen) ให้คำจำกัดความไว้ในหนังสือ Development as Freedom (Sen, 2001) ทั้งนี้ หากเป้าหมายที่นโยบายต้องการให้ความช่วยเหลือเป็นผู้ผลิต (producer) เช่น ธุรกิจ หรือเกษตรกร ขีดความสามารถดังกล่าวอาจหมายถึง ผลผลิตภาพ (productivity) ซึ่งนำมาสู่ความสามารถในการแข่งขัน (competitiveness)

โดยนัยนี้ ผู้เขียนเห็นว่า นโยบาย “30 บาท รักษาทุกโรค” ไม่ใช่ นโยบายประชานิยม แม้จะมีการโอนทรัพยากรจากผู้เสียภาษีไปยังผู้ถือบัตรทองก็ตาม เนื่องจากนโยบายดังกล่าวช่วยสร้างขีดความสามารถของประชาชน โดยทำให้ผู้ป่วยมีสุขภาพดีขึ้น ซึ่งมีผลในการเพิ่มทุนมนุษย์ (human capital) เช่นเดียวกับนโยบายให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนยากจน

<sup>2</sup> ที่กล่าวเช่นนั้น มิได้หมายความว่า กลไกตลาดเป็น “สิ่งศักดิ์สิทธิ์” ที่ไม่สามารถแตะต้องได้ในหลายกรณีตลาดก็มีความล้มเหลว (market failure) ซึ่งต้องแก้ไขด้วยการแทรกแซงของรัฐ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่กลไกตลาดทำงานได้ดี การแทรกแซงของรัฐอาจทำลายกลไกตลาดจนพังพินาศไป ในขณะที่การแทรกแซงของรัฐก็ทำให้เกิดปัญหาความล้มเหลวของรัฐ (government failure)

นโยบายที่เข้าข่ายนโยบายประชานิยมอย่างชัดแจ้งก็คือ นโยบายที่เน้นการ “ลด แลก แจก แถม” เช่น นโยบายรถคันแรก นโยบายรับจำนำข้าว นโยบาย เชื้อช่วยชาติ ซึ่งมุ่งหวังจะแนบเสียงทางการเมือง และการกระตุ้นเศรษฐกิจ ระยะสั้น โดยไม่ทำให้ประชาชนมีขีดความสามารถเพิ่มขึ้นเลย

นโยบายประชานิยมหลายนโยบายยังมีปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การขาดวินัยทางการคลัง เพราะการดำเนินนโยบายมักใช้เงินนอกงบประมาณ (off-budget expenditure) เช่น โครงการรับจำนำข้าว ซึ่งใช้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ในการดำเนินโครงการ หรือโครงการรถคันแรก ซึ่งใช้วิธีการค้ำประกันสรรพสามิตที่ลดหย่อนแก่ผู้ซื้อรถ ทำให้การดำเนินโครงการเหล่านี้ไม่ต้องผ่านกระบวนการงบประมาณ ไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภา และขาดการตรวจสอบการดำเนินการที่เข้มงวดเหมือนกับการใช้เงินงบประมาณ แต่เมื่อโครงการขาดทุน และผลกระทบนี้ให้รัฐบาลต้องตั้งงบประมาณเพื่อชดเชย ในภายหลัง รัฐสภาก็ไม่สามารถตัดงบประมาณดังกล่าวได้ นอกจากนี้ การไม่ผ่านกระบวนการงบประมาณ ทำให้โครงการเหล่านี้ไม่ถูกบังคับให้จำกัดวงเงิน จึงไม่สามารถควบคุมค่าใช้จ่ายได้ เพราะมีลักษณะปลายเปิด (open ended) เช่น โครงการรับจำนำข้าวก็เปิดรับจำนำข้าวทุกเมล็ด โดยไม่รู้ล่วงหน้าว่าจะใช้เงินเท่าไร ในแต่ละปี

ความสำเร็จของการใช้นโยบายประชานิยมในการหาเสียงเลือกตั้งหลายครั้งของพรรคไทยรักไทยสืบเนื่องต่อมาถึงพรรคเพื่อไทย ทำให้นโยบายประชานิยมกลายเป็นกระแสหลักในระบบการเมืองไทย และพื้นฐานะจากการเป็นเพียงนโยบายของพรรคการเมืองบางพรรค เพราะพรรคการเมืองใหญ่ทุกพรรคที่ต้องการชนะจะต้องนำมาใช้หาเสียง เราจึงคาดหมายได้ว่า หากไม่มีการปฏิรูป กฎกติกาทางเศรษฐกิจและการเมืองที่เกี่ยวข้องแล้ว ประเทศไทยจะต้องเผชิญกับ ปัญหาจากนโยบายประชานิยมไปอีกนาน

ประสบการณ์ในละตินอเมริกาชี้ว่า เมื่อประเทศเหล่านี้เริ่มใช้นโยบายประชานิยมแล้ว มักเลิกได้ค่อนข้างยาก จนเกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “วัฏจักรประชานิยม” ซึ่งเริ่มจากการใช้นโยบายประชานิยมเพื่อลดความไม่เท่าเทียม



ในสังคม เนื่องจากประเทศในละตินอเมริกาประสบปัญหาคล้ายๆ กับประเทศไทยคือ มีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้สูงมาก<sup>3</sup> แต่การใช้นโยบายประชานิยมทำให้รัฐใช้จ่ายเกินตัว จนเกิดปัญหาวิกฤติหนี้ภาครัฐ และวิกฤติทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เมื่อเกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ประเทศเหล่านี้มักต้องไปขอความช่วยเหลือทางการเงินจากภายนอก เช่น IMF ซึ่งทำให้ถูกบังคับให้รัดเข็มขัดและต้องดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ ซึ่งทำให้ประชาชนเดือดร้อน และเกิดเสียงเรียกร้องให้รัฐบาลกลับมาใช้นโยบายประชานิยมอีกครั้ง นอกจากนี้ หลายประเทศในละตินอเมริกายังประสบปัญหาทางการเมืองจากการมีรัฐประหาร ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเนื่องมาจากการที่นโยบายประชานิยมทำให้เกิดการโอนถ่ายทรัพยากรขนาดใหญ่จากคนกลุ่มหนึ่งไปยังอีกกลุ่มหนึ่ง โดยหากผู้เสียประโยชน์เป็นผู้มีอำนาจทางการเมืองเช่น คนที่มีรายได้สูง ก็จะทำให้เกิดแรงกดดันให้มีการ “ล้มกระดาน” ด้วยการรัฐประหาร

ที่ผ่านมาข้างต้น ผู้เขียนได้กล่าวถึงปัจจัยด้านอุปสงค์ (demand-side factor) ของนโยบายประชานิยมว่า ในสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำสูง จะมีแรงกดดันให้รัฐบาลใช้นโยบายประชานิยม แต่ในความเป็นจริง ไม่ใช่ทุกประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำสูง จะใช้นโยบายประชานิยมเสมอไป นอกจากนี้ ในประเทศเดียวกัน เช่น ประเทศไทย ก็ไม่ได้ใช้นโยบายประชานิยมอย่างเข้มข้นตลอดเวลา ทั้งนี้เนื่องจากกลไกด้านสถาบันทางการเมืองและเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นปัจจัยด้านอุปทาน (supply-side factor) ของนโยบายประชานิยมมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ หรือแตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลา

ในกรณีของประเทศไทย มักกล่าวกันว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดนโยบายประชานิยม เนื่องจากเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการ คือ **ประการที่หนึ่ง** รัฐธรรมนูญดังกล่าวทำให้ฝ่ายบริหารโดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีมีความเข้มแข็งมากขึ้น จากเดิมที่ฝ่ายบริหารมักเป็น

<sup>3</sup> ในทางเศรษฐศาสตร์มีการวัดระดับความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ด้วยสัมประสิทธิ์จีนี (Gini coefficient) โดยที่หากสัมประสิทธิ์นี้สูงหมายความว่า มีความเหลื่อมล้ำสูง สัมประสิทธิ์ดังกล่าวของไทยอยู่ที่ระดับประมาณ 40 ซึ่งแสดงถึงระดับความเหลื่อมล้ำที่สูงมาก แต่ก็ยังต่ำกว่าระดับประมาณ 50 ของประเทศในละตินอเมริกา

รัฐบาลผสม ทำให้ไม่สามารถผลักดันนโยบายสำคัญต่าง ๆ ได้ **ประการที่สอง** รัฐธรรมนูญดังกล่าวได้นำเอาระบบเลือกตั้งเป็นแบบบัญชีรายชื่อ (party list) ซึ่งใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเป็นครั้งแรก โดยระบบเลือกตั้งดังกล่าวเอื้อต่อการนำเสนอนโยบายในระดับประเทศ แทนนโยบายสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ตัดถนน หรือขุดคลองในระดับจังหวัดแบบเดิม ซึ่งเป็นนโยบายที่มากับการเลือกตั้งแบบเขตเล็ก

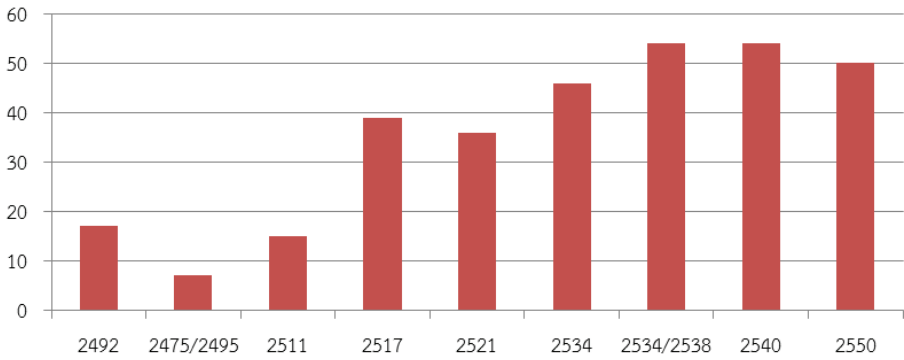
การเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงทำให้พรรคการเมืองต่างๆ สามารถนำเสนอโยบายในระดับประเทศ เพื่อแข่งขันกันได้อย่างแท้จริงเป็นครั้งแรก โดยประชาชนมีความเชื่อมั่นมากกว่าในอดีตว่า นโยบายที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งนั้นจะสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงเมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาล เพราะฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งมากขึ้น ดังนั้นการเกิด **“นโยบายประชานิยม”** ในช่วงหลังปี พ.ศ. 2540 มากขึ้น จึงมีเหตุผลมาจากปัจจัยด้านอุปทานด้วย

## 5. รัฐธรรมนูญกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

หากประชาธิปไตยในสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำสูงมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดนโยบายประชานิยม ซึ่งเสี่ยงต่อการสร้างความเสียหายต่อฐานะทางการคลังและระบบเศรษฐกิจของประเทศแล้ว จะมีเครื่องมือใดในระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ที่จะช่วยป้องกันผลเสียจากนโยบายประชานิยม? รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่งด้วยหรือไม่และอย่างไร? ด้วยบทบัญญัติในลักษณะใด?

เมื่อดูอย่างผิวเผินแล้ว บทบัญญัติในหมวด “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” น่าจะเป็นส่วนของรัฐธรรมนูญที่มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายต่างๆ ของรัฐ รวมทั้งนโยบายประชานิยมมากที่สุด ทั้งนี้การศึกษาของผู้เขียนมาพบว่า บทบัญญัติในหมวดดังกล่าวได้มีเนื้อหาเพิ่มขึ้นมาก เช่น หากนับเป็นจำนวนนโยบาย ก็จะพบว่า มีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จาก 17 นโยบายในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 เป็น 50 นโยบายในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ดังที่แสดงในภาพที่ 1

ภาพที่ 1 จำนวนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ



ที่มา: ปรับปรุงจาก รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546)

นอกจากนี้ แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จะมีจำนวนนโยบายที่ถูกกำหนดเป็นนโยบายพื้นฐานของรัฐน้อยกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่หากนับจำนวนถ้อยคำ (word count) ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก็จะพบว่า มี 957 คำ ซึ่งน้อยกว่าในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งมี 2,472 คำมาก ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความพยายามในการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐในรัฐธรรมนูญมากขึ้นเรื่อยๆ

อย่างไรก็ตาม เราจะเห็นว่า หมวดแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งบัญญัติไว้อย่างละเอียดมาก ก็ไม่สามารถป้องกันนโยบายประชานิยมไม่ให้สร้างความเสียหายแก่ประเทศไทยได้ ทั้งนี้ เนื่องจาก บทบัญญัติส่วนใหญ่ในหมวดดังกล่าวของรัฐธรรมนูญมุ่งกำหนดให้รัฐต้องมีนโยบายในเชิงบวกคือ การให้มีนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่ง มากกว่ามุ่งที่ควบคุมนโยบายในเชิงลบ ซึ่งหมายถึง การห้ามมีนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่ง

คำถามในสังคมไทยประการหนึ่งภายหลังกการรัฐประหารในปี 2557 ก็คือ จะมีแนวทางอย่างไรในการบัญญัติรัฐธรรมนูญเพื่อห้ามการดำเนินนโยบายประชานิยม เช่น มาตรา 35(7) และ 35(8) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 กำหนดไว้ว่า คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ ฉบับถาวรจะต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้มี “กลไกที่มีประสิทธิภาพในการปรับโครงสร้างและขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมอย่างยั่งยืน และป้องกันการบริหารราชการแผ่นดินที่มุ่งสร้างความนิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว” และให้มี “กลไกที่มีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เป็นไปอย่างคุ้มค่าและตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน โดยสอดคล้องกับสถานะทางการเงินการคลังของประเทศ และกลไกการตรวจสอบและเปิดเผยการใช้จ่ายเงินของรัฐที่มีประสิทธิภาพ” ตามลำดับ

ผู้เขียนมีความเห็นว่า การบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐในรัฐธรรมนูญอย่างละเอียดไม่ว่าจะอยู่ในหมวดไหน ทั้งในเชิงบวกและในเชิงลบล้วนเป็นปัญหาทั้งสิ้น ดังที่ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546) กล่าวไว้ในหนังสือ “เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ” ว่า “การไปบัญญัติแนวนโยบายของรัฐในรัฐธรรมนูญนั้น มันมีปัญหา คือมันเป็น dilemma ถ้ามันมีสภาพบังคับคือรัฐบาลต้องทำตาม มันจะไปเป็นการจำกัดนโยบาย แล้วพรรคการเมืองในการนำเสนอ นโยบาย แล้วไปจำกัดประชาชนในการเลือก แต่ถ้ามันไม่มีสภาพบังคับ มันก็กลายเป็นเพียงไส้ตั้งของรัฐธรรมนูญ”

ที่ผ่านมาแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐในรัฐธรรมนูญแทบไม่มีผลในทางปฏิบัติ เพราะไม่มีสภาพบังคับ การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดให้รัฐต้องจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดินสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ก็ไม่ได้ทำให้เกิดสภาพบังคับที่มีประสิทธิผลมากขึ้นแต่อย่างใด ส่วนที่พบว่า เกิดผลในทางปฏิบัติมีเพียง 2 เรื่อง ซึ่งล้วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรคือ สภาพัฒนาการเมือง และคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเท่านั้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่า หากคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ ฉบับถาวร พยายามที่จะป้องกันความเสียหายจาก “นโยบายประชานิยม” โดยพยายามวางกลไกเพื่อสกัดกั้นนโยบาย “ที่มุ่งสร้างความนิยมทางการเมืองที่อาจ

*ก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว”* ความพยายามดังกล่าวก็ยากที่จะประสบผลสำเร็จ และจะก่อให้เกิดปัญหาของความชอบธรรมในระบบประชาธิปไตยด้วยเหตุผล 2 ประการคือ

**ประการที่หนึ่ง** ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวมาในตอนที่ 3 แล้วว่า เป็นการยากที่เราจะตัดสินในทางกฎหมายว่านโยบายใดเป็น “นโยบายประชานิยม” เพราะไม่ได้มีคำจำกัดความเดียวที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกัน แม้จะใช้คำจำกัดความตามที่ผู้เขียนเสนอว่า นโยบายประชานิยมมีองค์ประกอบ 3 ประการคือ การมุ่งให้ได้รับการสนับสนุนทางการเมืองจากประชาชน การโอนรายได้หรือทรัพยากรจากกลุ่มคนกลุ่มหนึ่งไปคนอีกกลุ่มหนึ่ง และการที่นโยบายนั้นไม่สร้างขีดความสามารถให้แก่ประชาชน ก็น่าจะไม่ใช่ช่วยแก้ไขปัญหามากนัก เพราะการวิเคราะห์ว่านโยบายหนึ่งๆ มีองค์ประกอบเข้าข่ายเป็น “นโยบายประชานิยม” โดยเฉพาะช่วยสร้างขีดความสามารถให้แก่ประชาชนหรือไม่นั้น แม้อาจทำได้ในทางเศรษฐศาสตร์ แต่ก็จะมีปัญหาในทางกฎหมาย ในทำนองเดียวกัน การวิเคราะห์ว่านโยบายใด “มุ่งสร้างความนิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว” ตามมาตรา 35(7) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ก็ประสบปัญหาเช่นกัน

**ประการที่สอง** การที่รัฐธรรมนูญจะบังคับห้ามไม่ให้รัฐบาลมีนโยบายใดๆ นั้น เป็นการจำกัดเสรีภาพของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในการนำเสนอนโยบาย และจำกัดเสรีภาพของประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งในการเลือกนโยบายที่ตนนิยมชมชอบ โดยเฉพาะหากการห้ามดังกล่าวที่ไม่สามารถกำหนดขอบเขตที่แน่ชัดในทางกฎหมายดังที่กล่าวมาข้างต้น และจะทำให้เกิดปัญหาความชอบธรรมว่า ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ใช้ดุลพินิจของตนไปจำกัดสิทธิของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และจำกัดสิทธิของประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

## 6. รัฐธรรมนูญกับวินัยทางการเงินการคลัง

ส่วนของรัฐธรรมนูญที่ผู้เขียนเห็นว่ามีความสำคัญมากกว่า และสามารถแก้ไขปัญหามาจากนโยบายประชานิยมได้ตรงจุดกว่า แต่ได้รับความสนใจน้อยกว่าหมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาโดยตลอดก็คือ หมวดที่เรียกว่า “**วินัยทางการเงินการคลัง**” เหตุผลที่ผู้เขียนเห็นว่า หมวดนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งก็เนื่องจากการที่บทบัญญัติดังกล่าวมีหน้าที่กำกับรัฐบาล รวมทั้งรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งได้อำนาจมาอย่างชอบธรรม ให้ดำเนินนโยบายการเงินและการคลังอย่างมีความรับผิดชอบ โดยหากบัญญัติขึ้นอย่างเหมาะสม จะช่วยป้องกันการดำเนินการที่เป็นปัญหาดังต่อไปนี้

1. การจัดทำงบประมาณขาดดุลต่อเนื่อง จนทำให้หนี้ภาครัฐเพิ่มขึ้นไปเรื่อยๆ ทั้งนี้ รัฐบาลจัดทำงบประมาณขาดดุล โดยการประมาณการรายได้ให้สูงเกินความเป็นจริง ซึ่งทำให้รัฐสภาไม่สามารถตรวจสอบได้ เพราะรัฐสภามักพิจารณาเฉพาะงบประมาณรายจ่าย โดยไม่ได้ตรวจสอบการประมาณการรายได้ว่าสูงเกินจริงหรือไม่
2. การใช้เงินนอกงบประมาณ โดยเฉพาะการดำเนินนโยบายผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ (Specialized Financial Institution: SFI) เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ในโครงการรับจำนำข้าว ซึ่งหากได้รับความเสียหายจากการดำเนินโครงการ ก็จะไม่ปรากฏต่อฐานะการคลังของรัฐบาลในทันที แต่จะปรากฏขึ้นมาภายหลังเมื่อรัฐบาลต้องตั้งงบประมาณชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นในภายหลัง
3. การออกกฎหมายพิเศษเพื่อกู้เงิน เช่น ร่าง พ.ร.บ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่ง (ร่าง พ.ร.บ.กู้เงิน 2 ล้านล้านบาท) หรือ พ.ร.ก.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 (โครงการไทยเข้มแข็ง) การออกกฎหมายพิเศษเหล่านี้ แม้ว่าจะผ่านการพิจารณาของรัฐสภา โดยเฉพาะกรณีของการออก พ.ร.บ.

แต่ก็ไม่ได้ผ่านกระบวนการงบประมาณตามปกติ ซึ่งทำให้เกิดภาพลวงตาว่า รัฐบาลไทยไม่ได้ขาดดุลงบประมาณในปีที่กู้เงินนั้น

4. การสร้างเงินเพื่อในระดับสูง โดยสั่งให้ธนาคารกลางพิมพ์ธนบัตรจำนวนมากเข้าสู่ระบบ ซึ่งเป็นวิธีหนึ่งที่รัฐบาลสามารถใช้ลดภาระหนี้ภาคครัวรัฐได้ เนื่องจากเมื่อเกิดเงินเพื่อในระดับสูงแล้ว มูลหนี้ที่แท้จริงหลังหักด้วยเงินเพื่อจะมีค่าลดลง วิธีการนี้เป็นปัญหาเพราะการเกิดเงินเพื่อในระดับสูงนั้นก่อให้เกิดผลเสียหายทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก

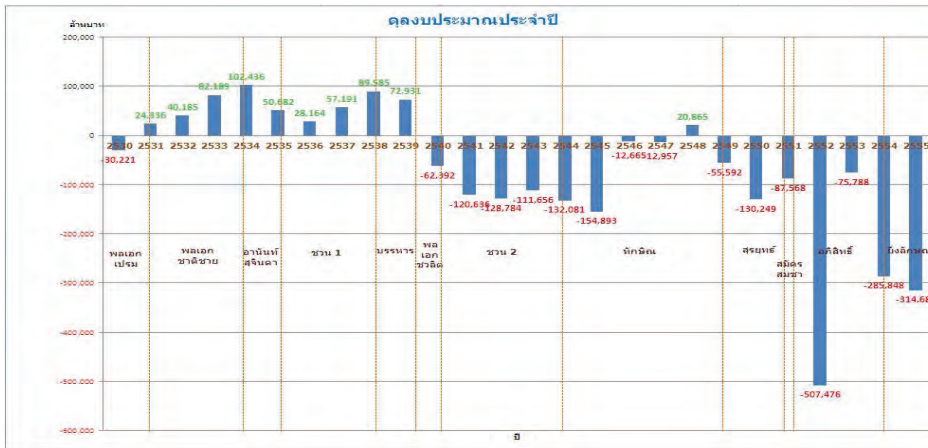
หัวใจในการป้องกันการดำเนินการต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นคือ การสร้างวินัยทางการเงินและการคลัง ทั้งนี้ แนวทางหลักในการสร้างวินัยทางการเงินคือ การให้ธนาคารกลางมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ซึ่งแม้ยังจะอยู่ภายใต้กรอบนโยบายจากรัฐบาล ก็จะไม่ถูกรัฐบาลสั่งให้พิมพ์ธนบัตรจำนวนมากเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานภายใต้การกำหนดเป้าหมายเงินเพื่อ (inflation target) ของกระทรวงการคลังทำให้ประเทศไทยสามารถรักษาวินัยการเงินไว้ได้ดี

ส่วนการมีวินัยทางการคลัง สามารถทำได้โดยการควบคุมการใช้จ่ายของภาครัฐให้เหมาะสมกับรายได้ การศึกษาที่ผ่านมาโดย ศาสตรา สดสวาท ชี้ว่า นับตั้งแต่เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยอยู่ในสภาพขาดดุลงบประมาณมาโดยตลอด ยกเว้นในปี พ.ศ. 2548 (ดูภาพที่ 2) โดยช่วงหลังวิกฤตการณ์ในปี พ.ศ. 2540 จะขาดดุลสูงมาก เพราะเก็บภาษีได้น้อย และต้องใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ควรสนใจเป็นพิเศษก็คือ รัฐบาลไม่ได้ขาดดุลงบประมาณเฉพาะเมื่อเศรษฐกิจอยู่ในช่วงขาลง หรือเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องกระตุ้นเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังขาดดุลงบประมาณในช่วงเศรษฐกิจขาขึ้นด้วย เพราะมีแรงกดดันให้รัฐบาลต้องกระตุ้นเศรษฐกิจ หรือจัดทำโครงการประชานิยมอยู่ตลอด แม้ว่าการขาดดุลงบประมาณของประเทศไทยยังอยู่ในระดับที่ไม่สูงมาก แต่หากปล่อยให้ขาดดุลต่อเนื่องไปในระยะยาว ก็จะทำให้หนี้สาธารณะสูงขึ้น จนถึงระดับที่อาจก่อให้เกิดเงินเป็นปัญหาใหญ่หรือวิกฤตการณ์ทางการคลังได้

การศึกษาในต่างประเทศ พบว่า หากสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (public debt/GDP) ของประเทศใดเพิ่มขึ้น อัตราดอกเบี้ยระยะยาวของประเทศนั้นก็ปรับตัวสูงขึ้น ซึ่งจะมีผลทำให้ ภาระหนี้สาธารณะสูงขึ้นไปอีก เพราะมีภาระในการจ่ายดอกเบี้ยเพิ่มขึ้น การเพิ่มขึ้นของอัตราดอกเบี้ยยังทำให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจลดลง ซึ่งทำให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP สูงขึ้นไปอีก โดยการศึกษาในต่างประเทศพบว่า หากสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นร้อยละ 10 อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจก็จะลดลงอย่างมีนัยสำคัญ และอาจเกิดวิกฤติการณ์ทางการคลังได้

ภาพที่ 2 การขาดดุลงบประมาณของรัฐบาลไทย



ที่มา: ศาสตรา สุตสวัสดิ์

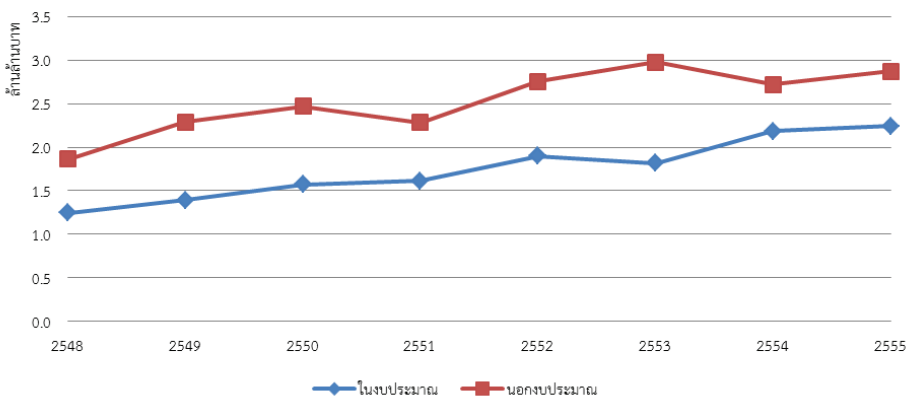
ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีกฎระเบียบที่กำกับวินัยทางการคลังอยู่พอสมควร เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งกำหนดให้ฝ่ายบริหารในฐานะผู้ใช้จ่ายเงินงบประมาณต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภา และกำหนดเพดานการขาดดุลงบประมาณ เพื่อให้ผู้ใช้จ่ายเงินงบประมาณเกินตัว นอกจากนี้ ยังมีพระราชบัญญัติหนี้สาธารณะ ซึ่งกำกับการสร้างหนี้สาธารณะ และการค้ำประกันการกู้ยืมของรัฐบาล ตลอดจนมีกรอบความยั่งยืนทางการคลัง ซึ่งตั้งเพดานสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP แม้กรอบดังกล่าวจะไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายก็ตาม



จุดอ่อนที่สำคัญที่สุดในการรักษาวินัยทางการคลังของประเทศไทยก็คือ การขาดกฎระเบียบที่ชัดเจนในการควบคุมการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ (off-budget expenditure) ซึ่งทำให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้ โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการงบประมาณ ระบบดังกล่าวให้ดุลพินิจสูงแก่ฝ่ายบริหาร โดยหลายกรณีไม่มีการถ่วงดุลจากรัฐสภา ซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชน โดยนัยนี้ การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ จึงเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณด้วยวิธีการต่างๆ เป็นการหลบเลี่ยงกระบวนการงบประมาณแบบปกติ ซึ่งมีกลไกในการตรวจสอบที่รัดกุมมากกว่า เพราะจะหลุดพ้นจากข้อจำกัดภายใต้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณมีผลในการสร้างภาระผูกพันทางการคลังในอนาคต (contingent fiscal liabilities) โดยเกือบทุกกรณี เป็นการดำเนินการโดยขาดการตรวจสอบถ่วงดุลจากรัฐสภา ประเด็นที่น่าวิตกก็คือ การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในทศวรรษที่ผ่านมา จนอยู่ในระดับประมาณ 3 ล้านล้านบาทต่อปี ในปัจจุบัน และสูงกว่าการใช้จ่ายเงินในงบประมาณมาแล้วหลายปี (ดูภาพที่ 3)

ภาพที่ 3 การใช้จ่ายเงินในและนอกงบประมาณปี 2548-2555



ที่มา: เอกสารงบประมาณ, สำนักงบประมาณ

## 7. สรุปและข้อเสนอแนะ

หากประเทศไทยมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นในอนาคต ในขณะที่ยังมีความเหลื่อมล้ำทางสังคมในระดับสูงต่อไป ก็จะมีแรงกดดันให้เกิดการกระจายรายได้ในรูปของการจัดสวัสดิการต่างๆ หรือการใช้นโยบายประชานิยม ทางออกจากปัญหาดังกล่าว ไม่ใช่การยับยั้งหรือชะลอความเป็นประชาธิปไตยของประเทศ เพราะประชาธิปไตยเป็นระบบการปกครองที่มีปัญหาน้อยที่สุดที่มนุษย์เคยทดลองกันมา หรือการห้ามใช้นโยบายประชานิยม โดยการกำหนดข้อห้ามต่างๆ ในแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐในรัฐธรรมนูญ เพราะทำได้ยากและเสี่ยงต่อปัญหาของความชอบธรรม

ทางออกจากปัญหาดังกล่าวที่เหมาะสมในความเห็นของผู้เขียน คือ การพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทยให้เข้มแข็งมากขึ้น โดยเพิ่มกลไกตรวจสอบถ่วงดุลโดยรัฐสภา ควบคู่ไปกับการสร้างวินัยทางการคลังจากการสร้างกฎกติกาต่างๆ ดังต่อไปนี้

**ประการที่หนึ่ง** ควรมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่เป็น “**ธรรมนูญการคลัง**” (fiscal constitution) โดยกำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดินใดๆ ต้องทำตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เพื่อป้องกันการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ คล้ายกับที่เคยบัญญัติในวรรคแรกของมาตรา 169 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550<sup>4</sup> แต่ควรเพิ่มให้มีนิยามของคำว่า “**เงินแผ่นดิน**” เพื่อให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น และลดปัญหาในการตีความ

<sup>4</sup> มาตรา 169 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้นั้นเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไป ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้ เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ทั้งนี้ ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้ เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย

**ประการที่สอง** ควรมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้มีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เพื่อกำหนดกรอบวินัยทางการคลังในด้านต่างๆ ในรายละเอียด ซึ่งรวมถึง หลักเกณฑ์การวางแผนการเงินระยะปานกลาง การบริหารการเงินและทรัพย์สิน กองทุนสาธารณะ การก่อหนี้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินหรือภาระทางการเงินของรัฐ เป็นต้น เช่นเดียวกับ บทบัญญัติในมาตรา 167 วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550<sup>5</sup> และ เร่งรัดการตรากฎหมายดังกล่าวทันทีเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

**ประการที่สาม** ควรจัดตั้งสำนักงานงบประมาณแห่งรัฐสภา (Parliamentary Budget Office: PBO) ขึ้นเป็นหน่วยวิเคราะห์งบประมาณและการคลังของรัฐสภาที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาและประชาชนมีข้อมูลการวิเคราะห์ผลกระทบทางการคลังและผลกระทบทางเศรษฐกิจของการใช้เงินแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยทำหน้าที่วิเคราะห์ภาพรวมเศรษฐกิจมหภาค สถานะการคลังภาครัฐโดยรวม ต้นทุนการคลังของมาตรการที่สำคัญ และผลกระทบต่อเศรษฐกิจของมาตรการที่สำคัญ<sup>6</sup>

**ประการสุดท้าย** ควรแก้กฎหมายการเลือกตั้ง เพื่อกำหนดให้พรรคการเมือง ต้องแจ้งต้นทุนทางการคลังของนโยบายที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งต่อประชาชน อย่างน้อย 30 วันก่อนวันลงคะแนน เพื่อให้ประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงได้ทราบต้นทุนของนโยบาย และสร้างความรับผิดชอบให้แก่พรรคการเมือง

<sup>5</sup> วรรคสามของมาตรา 167 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง ซึ่งรวมถึง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงินระยะปานกลาง การจัดหารายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การบัญชี กองทุนสาธารณะ การก่อหนี้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินหรือภาระทางการเงินของรัฐ หลักเกณฑ์การกำหนดวงเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบในการจัดหารายได้ กำกับ การใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาการเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรม ในสังคม

<sup>6</sup> ในปัจจุบัน สถาบันพระปกเกล้า และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) โดยความร่วมมือของธนาคารโลก ได้จัดทำโครงการส่งเสริมการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณประจำรัฐสภา ซึ่งสามารถใช้เป็นต้นแบบขององค์กรตามข้อเสนอนี้ได้

แนวทางดังกล่าวเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย เพราะเน้นการใช้ประชาชนผู้ลงคะแนนเสียง ตลอดจนรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน ในการตรวจสอบและถ่วงดุลกับฝ่ายบริหาร แทนการใช้องค์กรอิสระและฝ่ายตุลาการ นอกจากนี้ แนวทางดังกล่าวยังจะช่วยทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเข้มแข็งขึ้น และลดความเสี่ยงในการเกิดวิกฤติการณ์ประชาธิปไตย

นอกจากการวางกลไกในระบบประชาธิปไตยแล้ว ในระยะยาว เรายังควรมุ่งลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดยจัดให้มีการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง และจัดให้มีสวัสดิการแก่ผู้ด้อยโอกาสกลุ่มต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหารากฐานทางการเมืองและเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน

# บรรณานุกรม

## ภาษาไทย

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546). เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ: บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ 2540 เล่ม 3. สำนักพิมพ์มติชน

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคูปต์ พันธุ์หินกอง (2553). เศรษฐศาสตร์การเมืองของระบบสวัสดิการ. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2550). ทักษิณา-ประชานิยม. สำนักพิมพ์มติชน (พิมพ์ครั้งที่ 2)

## ภาษาอังกฤษ

Mueller, Dennis C. 2003. *Public Choice III*, Cambridge University Press.

Sen, Amartya (2001). *Development as Freedom*, Knopf Doubleday Publishing Group.



KPI  
YEARBOOK

2558

4



การปรองดอง  
ในสังคมประชาธิปไตยไทย

เมื่อผมชวนให้คนที่เห็นต่าง

ให้มาพูดคุยกันข้ามขีดแบ่ง

คำตอบที่ได้รับจะเป็นในทำนอง

“ไม่อยากคุยกับโจร”

“เราเลยจุดที่จะพูดคุยกันแล้ว”

“ผมไม่ขัดแย้งกับใครและไม่รู้ว่าจะไปปรองดอง

กับใคร”

“คุยไปก็ไม่ได้ผลและไว้อใจไม่ได้ว่าเขาจะทำตามที่พูด”

“แทนที่จะคุยเรื่องปรองดองเรา

เลือกประเด็นรูปธรรมมาคุยกันดีกว่า”

ฯลฯ



# การปรองดอง ในสังคมประชาธิปไตยไทย

รองศาสตราจารย์ ดร.โคทม อาริยา\*



## 1. บทนำ

สังคมการเมืองไทยเคยปกครองในระบอบราชาธิปไตยสมบูรณ์ แต่เมื่อถูกกระทบโดยเจ้าอาณานิคมตะวันตก จึงเกิดการเปลี่ยนผ่านครั้งแรก กล่าวคือผู้ครองอำนาจในสมัยนั้นทรงมีปรีชาญาณที่จะปฏิรูปการปกครองโดยเร่งรัดการสร้างรัฐ-ชาติขึ้น ทำให้ขอบเขตที่รัฐแผ่อำนาจการปกครองไปถึงนั้นมีความชัดเจน มีพรมแดน มีพื้นที่ทางบกประมาณห้าแสนตารางกิโลเมตร พร้อมกันนั้น ได้ทำให้ความเป็นชาติมีความชัดเจนด้วย กล่าวคือ มีภาษาที่สอนให้ทุกคนในชาติได้พูด-อ่าน-เขียน มีประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งชาติขึ้น แต่เดิมเขตปกครองไม่สัมพันธ์กับชาติพันธุ์ของผู้ปกครองหรือผู้ถูกปกครองเสมอไป ถ้าต้องการรู้พลก็สามารถกวาดต้อนชนชาติอื่นให้มาสวมมิกัดี ชนชั้นปกครองอาจขยายอำนาจไปปกครองชนชาติอื่น หรือเจ้าอาจสมรสข้ามชาติพันธุ์และอาจเชื้อเชิญเจ้าต่างแดนมาปกครอง กษัตริย์อาจส่งญาติไปกินเมืองของชาติอื่น เป็นต้น จากการสร้างรัฐ-ชาติที่อาศัยวาทกรรมชาตินิยม (คำสอนที่ถือชาติเป็นใหญ่) ผนวกกับวาทกรรมรัก

\* ที่ปรึกษาสถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล

อธิปไตย (คำสอนที่ว่ารัฐเป็นใหญ่เหนือดินแดน) จึงเกิดเป็นแนวคิด “**หนึ่งเขตปกครอง-หนึ่งชาติ**” ขึ้น คือความพยายามที่จะทำให้คนภายในเขตปกครองหนึ่ง มีความกลมกลืนเป็นชาติเดียวกัน ชนชั้นปกครองไทยประสบความสำเร็จในการสร้างรัฐ-ชาติ และทำให้ชาติพันธุ์อื่น เช่น จีน มอญ เขมร กลมกลืนเป็นชาติไทย จะไม่สำเร็จก็แต่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ อย่างไรก็ตาม ภัยคุกคามทางทหารต่อรัฐ-ชาติไทยได้เปลี่ยนไป เป็นการคุกคามโดยการเปิดตลาดเสรี เป็นการคุกคามทางวัฒนธรรม หรือเป็นภัยพิบัติที่มนุษย์สร้างหรือเกิดตามธรรมชาติ เป็นต้น กรอบคิดหนึ่งของบทความนี้ก็คือ ความหลากหลายทางวัฒนธรรมนั้น อาจเคยถูกมองว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงในช่วงการสร้างรัฐ-ชาติ แต่ปัจจุบันความหลากหลาย น่าจะเป็นทุนทางวัฒนธรรมมากกว่าจะเป็นภัย ประเด็นแรกที่บทความนี้อยากชวนให้คิดก็คือ การรวมศูนย์อำนาจการปกครองเพื่อสร้างรัฐ-ชาติมีความจำเป็นน้อยลงใช่หรือไม่ เราควรพัฒนาสังคมไทยให้เป็นสังคมการเมืองพหุนิยมใช่หรือไม่

เมื่อกระแสล่าอาณานิคมจางลง กระแสความคิดเรื่องประชาธิปไตยเริ่มเข้ามาสู่ประเทศ พร้อมกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ประกอบกับระบบราชการไม่ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ไม่ใช่สายเจ้าเท่าที่ควร ข้าราชการระดับกลางจำนวนหนึ่งจึงก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ทำให้เกิดการเปลี่ยนผ่านครั้งที่สอง จากราชธิปไตยสัมบูรณ์มาเป็นราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งสร้างวาทกรรมประชาธิปไตย ตามหลัก 6 ประการของคณะราษฎร และสถาปนาระบบการปกครองแบบรัฐสภาขึ้น โดยอำนาจอธิปไตยมาอยู่ที่สภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาแปดสิบปีของช่วงเปลี่ยนผ่านครั้งที่สอง อำนาจที่แท้จริงยังอยู่กับฝ่ายราชการ โดยเฉพาะทหารผู้ถืออาวุธ จนมีคำกล่าวว่า รัฐไทยเป็น “**รัฐราชการ**” (bureaucratic entity) ในระยะแรกหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง อำนาจอยู่ที่คณะราษฎร ซึ่งไม่กลมเกลียวกับฝ่ายราชานิยมเสียทีเดียว จนกระทั่งเมื่อสิ้นยุคของคณะราษฎร ฝ่ายทหารผู้ยึดอำนาจได้ในตอนนั้นก็แสวงความชอบธรรมเพิ่มขึ้น โดยหันไปเข้ากับฝ่ายราชานิยม และได้สร้างวาทกรรมธรรมาธิปไตย หรือการปกครองโดยธรรมขึ้น อย่างไรก็ตาม แนวคิดประชาธิปไตยมีความคืบหน้าโดยตลอด จากความคิดเรื่องราษฎร (ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญในปัจจุบันเปลี่ยนมาใช้คำว่าพลเมือง ให้สอดคล้องกับทฤษฎีตะวันตกเรื่อง citizenship) มาเป็นความคิด

เรื่องประชาชน จากอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน มาเป็นอำนาจอธิปไตย เป็นของประชาชน มีการยอมรับความคิดของประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรมอย่างกว้างขวาง แต่ความคืบหน้าของความคิด เรื่องประชาธิปไตยต้องแลกมาด้วยเลือดเนื้อของประชาชนหลายครั้ง ทั้งใน เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 และเหตุการณ์เดือน พฤษภาคม 2535 อย่างไรก็ตาม รัฐบาลที่มีความสมบูรณ์สูง และดีได้กลับ ตลอดเวลา โดยอ้างจุดอ่อนของรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง เช่น อ่างภัยคุกคาม คอมมิวนิสต์ การคอร์รัปชัน แม้กระทั่งการขาดความจงรักภักดี ทั้งนี้เพื่อทำการ รัฐประหาร วงจรการเมืองไทยในรอบสี่สิบปีมีลักษณะดังนี้ (1) รัฐบาลทหาร ถูกขับ ปี 2516 (2) รัฐประหารปี 2519-20 (3) สู้ประชาธิปไตย (4) รัฐประหารปี 2534 (5) รัฐบาลที่นายกรัฐมนตรีไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ถูกขับในปี 2535 (6) สู้ประชาธิปไตย (7) รัฐประหาร ปี 2549 และปี 2557 เพื่อขับไล่รัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง ประเด็นที่สองที่บทความนี้อยากชวนให้คิด ก็คือ จะตัดตอนวงจรการเมืองนี้ได้อย่างไร กล่าวอีกนัยหนึ่ง ทำอย่างไรจึงจะให้ รัฐบาลประชาธิปไตยมีอายุยาวขึ้น หรือยาวไปตลอด

ในช่วงเวลาระหว่างปี 2548 ถึงปัจจุบัน น่าจะเป็นการเปลี่ยนผ่านครั้งที่ สามของสังคมการเมืองไทย ก่อนหน้านี้ การขับเคลื่อนของฝ่ายประชาธิปไตย อาศัยจุดอ่อนของฝ่ายอำนาจนิยม ที่มักจะมั่นใจเกินไป หรือไม่สามรถแบ่งปัน อำนาจและผลประโยชน์อย่างลงตัวหรือเป็นธรรม บางครั้งก็ทำเกินกว่าเหตุ และ ตกอยู่ในวังวนของการคอร์รัปชันเช่นกัน ฝ่ายประชาธิปไตยจึงสามารถรวมพลัง ของชนชั้นกลางโดยเฉพาะในเมืองได้ แต่พอผู้ที่ได้อำนาจมาจากการเลือกตั้ง ถูกมองว่ามีจุดอ่อนดังกล่าวเสียเอง ชนชั้นกลางในเมืองจึงเกิดความโกรธแค้น และอาศัยหลักของเสรีภาพในการชุมนุมโดยปราศจากอาวุธ ทำการประท้วงอย่าง ยาวนานนับเดือนแบบไม่ชนะไม่เลิก จนเป็นที่มาของรัฐประหารถึงสองครั้ง ส่วนชนชั้นกลางใหม่ ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในภาคชนบทและได้รับผลดีจากนโยบายของ รัฐบาลที่ถูกชนชั้นกลางในเมืองขับไล่ ก็ลุกขึ้นมาประท้วงในแบบเดียวกันบ้าง และ ตกเป็นฝ่ายถูกรวบโดยอำนาจรัฐ ช่วงเปลี่ยนผ่านนี้จึงกลายเป็นศึกสามเส้า เป็นอย่างน้อย คือฝ่ายนิยมความมั่นคงที่คล้อยตามวาทกรรมความสงบเรียบร้อย

ชนชั้นกลางในเมืองที่คล้อยตามวาทกรรมการเมืองใสสะอาด และชนชั้นกลางภาคชนบทที่คล้อยตามวาทกรรมการเคารพเสียงของประชาชน ประเด็นที่สามที่บทความนี้อาจจะชวนให้คิดก็คือ เราจะก้าวพ้นช่วงเปลี่ยนผ่านนี้ไปได้อย่างไร วาทกรรมที่ใช้คือ reconciliation ซึ่งในความหมายของกระบวนการ ก็อาจแปลคำคำนี้ว่า “กระบวนการคืนดี” ส่วนในความหมายของจุดหมายปลายทาง ก็อาจแปลคำคำนี้ว่า “การปรองดอง” ซึ่งในแง่ก็คือผลของการแปลงเปลี่ยนความขัดแย้งนั่นเอง เราจะใช้วาทกรรมการคืนดี-ปรองดองนี้ให้มีประสิทธิผลได้อย่างไร

บทความนี้ไม่สามารถให้คำตอบต่อประเด็นทั้งสามที่ตั้งไว้ข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการกระจายอำนาจ การตัดวงจรรัฐประหาร และการสร้างวาทกรรมการคืนดี-ปรองดอง จะทำก็แต่เพียงการมองบริบทและการเสนอแนวทางเท่านั้น โดยไม่มีข้อเสนอแบบฟันธงเลยทีเดียว

## 2. การปรองดอง

จากความยาวนานของความขัดแย้งในสังคมการเมืองไทยดังที่กล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ว่าความขัดแย้งนี้เป็นความขัดแย้งที่ยืดเยื้อ (protracted) หรือจัดการได้ยาก (intractable) โดยทั่วไป เรามักใช้แนวคิดเรื่องการปรองดองกับกรณีหลังความขัดแย้ง (post-conflict) คือได้พ้นช่วงวิกฤติอันรุนแรงไปแล้วและเกิดภาวะที่เรียกว่าสันติภาพเชิงลบ หมายความว่าภาคีความขัดแย้งยังบาดหมางใจ แม้กระทั่งยังเกลียดชังกันอยู่ ยังขัดแย้งในเชิงเป้าหมายกันอยู่ก็ตาม แต่ตกลงกันได้ที่จะไม่ใช้ความรุนแรงต่อกัน จึงเป็นช่วงเวลาที่จะต้องแปลงเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงลบนี้ให้เป็นเชิงบวก เพราะความสัมพันธ์เชิงลบจะลดทอนทุนทางสังคม และลดโอกาสความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ที่สำคัญคือ การตัดสินใจทางการเมืองใด ๆ จะเผชิญกับการคัดค้านเสมอ ถ้าไม่ขยับเลื่อนไปสู่สันติภาพเชิงบวก สังคมจะพัฒนาในด้านใดก็จะเจอแต่ปัญหาและแรงเสียดทาน แม้กระทั่งการขัดขวาง อย่างไรก็ตาม สำหรับความขัดแย้งที่ยืดเยื้อ ครั้นจะต้องรอให้ความขัดแย้งคลี่คลายสู่ช่วงหลังความขัดแย้งก่อน จึงจะเริ่มกระบวนการปรองดองแล้วละก็ เราอาจจะต้องรอกันอีกนาน อีกทั้งไม่มีความแน่นอนในเรื่องพลวัตของความขัดแย้งของสังคมไทยว่าจะวนสู่

วัฏจักรของวิกฤตการณ์เมืองที่ตามด้วยการรัฐประหารอีกครั้งหรือไม่เมื่อไร ดังนั้น เราจึงควรเริ่มกระบวนการคืนดี-ปรองดองเท่าที่จะทำได้ไปพลาง ๆ แม้จะไม่เข้ากับตำรับตำรามากนัก แต่ก็หวังว่าความคืบหน้าในเรื่องการคืนดี-ปรองดองจะช่วยในการแปลงเปลี่ยนความขัดแย้งและการเข้าสู่ความร่วมมือกันอันจำเป็นต่อการพัฒนาสันติภาพเชิงบวก

คำว่าคืนดีในพจนานุกรมหมายความว่า “โกรธกันแล้วกลับดีกัน” ส่วนคำว่าปรองดองหมายความว่า “ออมชอม, ประนีประนอม, ยอมกัน, ไม่แก่งแย่งกัน, ตกลงกันด้วยความไกลเกลียด, ตกลงกันด้วยไมตรีจิต” การคืนดี-ปรองดองถือเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างสรรค์สันติภาพ (peacebuilding) เชิงบวก ซึ่งมุ่งพิจารณาและแก้ไขสาเหตุทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของความขัดแย้งเพื่อการอยู่ร่วมกันที่สงบสุขและมีเสถียรภาพ การสร้างสรรค์สันติภาพมีมิติทางการเมืองที่รวมถึงการพัฒนาการปกครองของกฎหมาย (rule of law ซึ่งบางครั้งก็แปลว่าหลักนิติธรรม) และการสร้างสถาบันการปกครองที่มีความชอบธรรมและมีสภาพขึ้นต่อประชาชน (legitimacy and democratic accountability) เป็นต้น อีกทั้งมีมิติทางสังคมที่รวมถึงการเยียวยาบาดแผลทางจิตใจ ความยุติธรรมเปลี่ยนผ่านและการชดเชย การสานเสวนาในทุกระดับ และการพัฒนาภาคประชาสังคมที่สามารถแทนผลประโยชน์ที่หลากหลายและท้าทายอำนาจรัฐได้โดยสันติวิธี เป็นต้น<sup>1</sup>

มีความพยายามที่จะนิยามสารัตถสำคัญของ การคืนดี-ปรองดอง<sup>2</sup> เช่น “การคืนดีหมายถึงกระบวนการที่ภาคีความขัดแย้งเข้าสู่การประนีประนอมความขัดแย้งระหว่างกัน” หรือ “การปรองดองคือความพร้อมที่จะมีความสัมพันธ์อย่างสันติบนพื้นฐานความร่วมมือ” การนิยามการปรองดองอาจเน้นบางด้าน เช่น ในด้านความคิดความเชื่อ เราอาจนิยามการปรองดองว่าหมายถึง “การที่คนส่วนใหญ่ในสังคมเปลี่ยนแรงจูงใจ เป้าหมาย ความเชื่อ ทศนคติ และอารมณ์

<sup>1</sup> ดูเรื่อง peacebuilding ได้ที่ <https://en.wikipedia.org/wiki/Peacebuilding>

<sup>2</sup> Tamar Hermann 2004. “Reconciliation: Reflections on the Theoretical and Practical Utility of the Term.” In From Conflict Resolution to Reconciliation, ed. Yaacov Bar-Siman-Tov, pp. 44-46. Oxford: Oxford University Press.

ความรู้สึกเกี่ยวกับความขัดแย้งและความสัมพันธ์ระหว่างภาคีความขัดแย้งไปสู่กรอบการรับรู้ที่ขัดแย้งกันน้อยลง” ในด้านจิตวิทยา การปรองดองหมายถึง “การบอกเล่าความจริงต่อสาธารณะ การแสดงความสำนึกผิดและการพร้อมชดเชยของผู้กระทำ ความรุนแรง และการให้อภัยของผู้ถูกระทำและของสังคม ตลอดจนการแสดงออกทางสังคมถึงการรับรู้ผลของความรุนแรงนั้น” จะเห็นได้ว่าการปรองดองมีหลายมิติและมีจุดเน้นต่างๆ กัน อย่างไรก็ตาม การปรองดองไม่น่าจะเกิดขึ้นเพียงเพราะเราปล่อยให้เวลาผ่านไป โดยหวังว่าเวลาจะช่วยให้เกิดการลืมเหตุแห่งความรุนแรงและบาดแผลทางจิตใจ เพราะสิ่งที่เกิดขึ้นเมื่อเวลาผ่านไปเช่นนี้มักเป็นการย้ายความขัดแย้งปรากฏเป็นความขัดแย้งแฝง (latent) ที่รอวันจะระเบิดเป็นความรุนแรงอีกครั้ง กล่าวโดยสรุปคือ การคืนดี-ปรองดองเป็นความพยายามที่ต้องทำอย่างต่อเนื่องพร้อมๆ กับการแปลงเปลี่ยนความขัดแย้งในทุกๆ ด้าน

### 3. พิจารณาการปรองดองย้อนมองพัฒนาการทางเมืองในเชิงโครงสร้าง

ความขัดแย้งทางสังคมการเมืองไทยซึ่งหวังให้การปรองดองเป็นตัวช่วยแก้ไขนั้น มีความเป็นมาที่ยาวนานแต่ในอดีต ในที่นี้ ขอนำข้อคิดของฟรานซิส ฟูกูยามา มาใช้เป็นกรอบการพิจารณา ฟูกูยามาเสนอว่า<sup>3</sup> มิติที่สำคัญซึ่งประกอบเป็นโครงสร้างในการพัฒนาทางการเมืองได้แก่

- การสร้างรัฐ (state building)
- การปกครองของกฎหมาย (rule of law)
- สภาพขึ้นต่อประชาชน (democratic accountability)

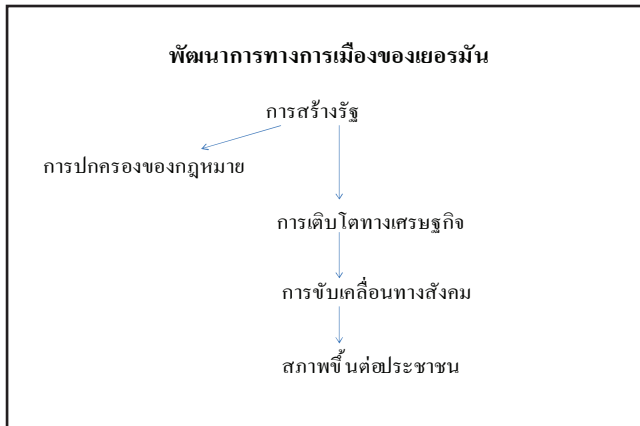
โดยมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องคือ

- การเติบโตทางเศรษฐกิจ
- การขับเคลื่อนทางสังคม (social mobilization)
- ความคิด/อุดมการณ์/ความชอบธรรม

<sup>3</sup> Francis Fukuyama 2014. *Political Order and Political Decay*. pp. 42-44. London: Profile Books Ltd.

พู่กายมายังเสนอว่าประเทศต่าง ๆ ที่ได้ชื่อว่าเป็นหรือกำลังเป็นประชาธิปไตย นั้น ต่างก็ใช้ความพยายามมาเป็นเวลานานนับศตวรรษ และมีความสำเร็จมากน้อยต่างกัน โดยที่เส้นทางสู่ประชาธิปไตยก็ไม่ได้โรยด้วยดอกกุหลาบ หากต้องเผชิญความขัดแย้งที่รุนแรงเกือบทุกประเทศ ที่รุนแรงน้อยหน่อยเห็นจะได้แก่ อินเดียและอีกไม่กี่ประเทศ ตัวอย่างเช่นกรณีของเยอรมัน<sup>4</sup> พัฒนาการเริ่มจากการสร้างรัฐที่เข้มแข็ง ตามด้วยการเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่กว่าจะพัฒนาไปสู่การที่ผู้ปกครองมีสภาพขึ้นต่อประชาชน ก็ต้องรอการขับเคลื่อนทางสังคมและสงครามโลกถึงสองครั้ง พัฒนาการของเยอรมันสรุปเป็นแผนภาพได้ดังนี้

แผนภาพที่ 1 : พัฒนาการทางการเมืองของเยอรมัน

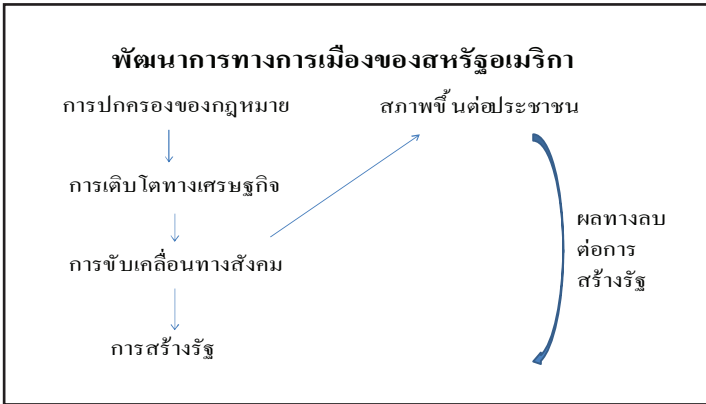


ส่วนแผนภาพถัดไปคือกรณีสหรัฐอเมริกา<sup>5</sup> ซึ่งมีพัฒนาการที่เริ่มจากการปกครองของกฎหมาย (รัฐธรรมนูญ ฯลฯ) และความเป็นประชาธิปไตยที่ไม่แข็งแรง เพราะติดในระบอบอุปถัมภ์เป็นสำคัญ บวกกับการที่ประชาชนมีความระแวงต่อรัฐ ไม่อยากให้รัฐส่วนกลางขยายตัวมากเกินไป รัฐจึงค่อนข้างขาดประสิทธิภาพ มีการถ่วงดุล-ตรวจสอบทุกระดับ ส่วนความเป็นประชาธิปไตยก็ค่อย ๆ ปรับปรุงขึ้น โดยอาศัยการเติบโตทางเศรษฐกิจและการขับเคลื่อนทางสังคมมาเป็นปัจจัย

<sup>4</sup> Ibid. pp.66-80 and p.202.

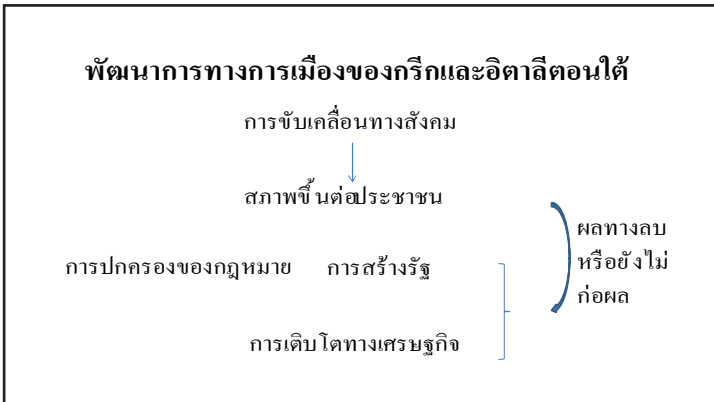
<sup>5</sup> Ibid. pp.135-148 and p.204.

แผนภาพที่ 2 : พัฒนาการทางการเมืองของสหรัฐอเมริกา



กรณีที่การพัฒนาทางการเมืองมีปัญหาหนักคือกรณีของกรีก<sup>6</sup> และอิตาลีตอนใต้<sup>7</sup> ซึ่งสรุปเป็นแผนภาพถัดไป ในทั้งสองกรณี ความเป็นประชาธิปไตยถูกขับเคลื่อนโดยสังคม ในขณะที่ความเป็นรัฐและการปกครองของกฎหมายขาดความเข้มแข็ง การเติบโตทางเศรษฐกิจจึงมีอุปสรรคหรือล่าช้ากว่าที่ควร

แผนภาพที่ 3 : พัฒนาการทางการเมืองของกรีกและอิตาลีตอนใต้



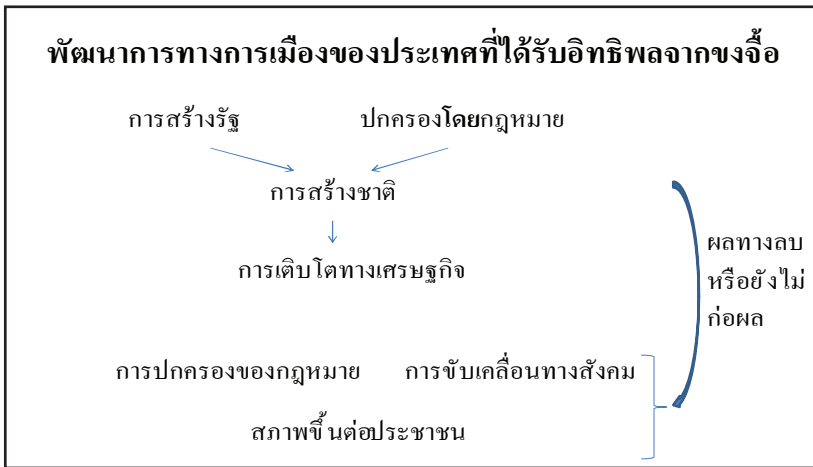
<sup>6</sup> Ibid. pp.94-102 and p.204.

<sup>7</sup> Ibid. pp.107-125 and p.204.



กรณีต่อไปเป็นกรณีของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง (หมายถึงจีนเป็นสำคัญ และใช้ได้บ้างกับญี่ปุ่น เกาหลีและเวียดนาม) ซึ่งพอกล่าวได้ว่าได้รับอิทธิพลทางความคิดจากลัทธิขงจื้อไม่มากนัก<sup>8</sup> พัฒนาการของประเทศเหล่านี้มีลักษณะคล้ายคลึงกันคือ การเริ่มต้นด้วยการสร้างรัฐรวมศูนย์ที่เข้มแข็ง โดยอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการปกครองผ่านขุนนางสุโพรฟ้า ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นการปกครองโดยกฎหมาย เพราะเอาเข้าจริงกฎหมายใช้ไม่ได้กับผู้มีอำนาจการปกครอง ในปัจจุบัน การปกครองของกฎหมายก็ยังไม่ค่อยเป็นจริง

แผนภาพที่ 4 : พัฒนาการทางการเมืองของประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากขงจื้อ

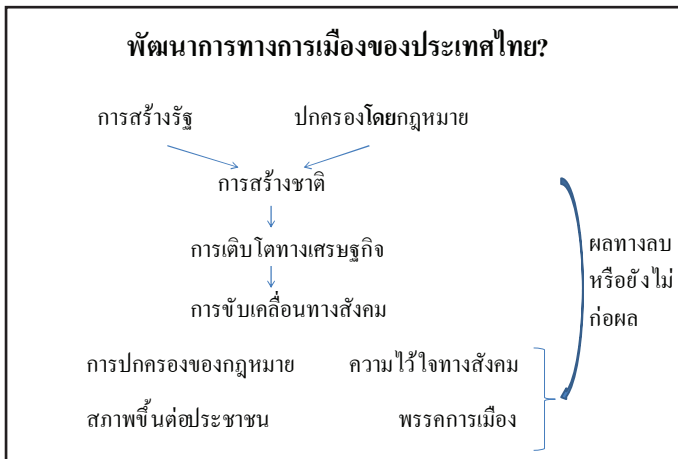


โดยมีข้อยกเว้นอยู่เสมอ สำหรับประเทศที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่อย่างจีน รัฐจะต้องสร้างชาติให้เกิดความรู้สึกหนึ่งเดียวอยู่เสมอ แม้ว่าจะมีภาษาพูดที่ต่างกัน แต่คนจีนก็สื่อสารกันได้ด้วยระบบการเขียนที่เหมือนกัน และการรับคนเข้าเป็นขุนนางก็ใช้ระบบความรู้ความสามารถโดยการสอบแข่งขันที่อิงลัทธิขงจื้อเหมือนกันทั้งประเทศ ความเข้มแข็งของรัฐ-ชาติเอื้อต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาการปกครองของกฎหมายของภาคประชาสังคมและของประชาธิปไตย

<sup>8</sup> Ibid. pp.336-385

ที่กล่าวมาเกี่ยวกับวิวัฒนาการทางการเมืองในหลายประเทศข้างต้นนี้ ก็หวังที่จะเชิญชวนให้มีการใคร่ครวญและการถกเถียง (deliberation) กันมากยิ่งขึ้นเกี่ยวกับพัฒนาการที่ผ่านมา และแนวทางการพัฒนาต่อไปของการเมืองไทย ในทำนองว่าเราได้ผ่านอะไรมาแล้วและมาถึงตรงไหน เพื่อจะเป็นประโยชน์ในการมองทิศทางในอนาคตร่วมกันต่อไป โดยหวังว่าการมีมุมมองที่ทอดยาวไปทั้งข้างหลังและข้างหน้า จะช่วยลดประเด็นที่จะทะเลาะกันในปัจจุบันลงไปบ้าง จากแบบจำลองต่าง ๆ ซึ่งย่อมเป็นการทำให้ดูง่ายจนเกินไปของฟูกูยามาข้างต้น ขอให้เราจะมาช่วยกันคิดถึงแบบจำลองที่อาจใช้ได้กับกรณีของไทยดูบ้าง ในที่นี้ ขอทดลองเสนอแบบจำลองเพื่อการวิพากษ์วิจารณ์ดังนี้

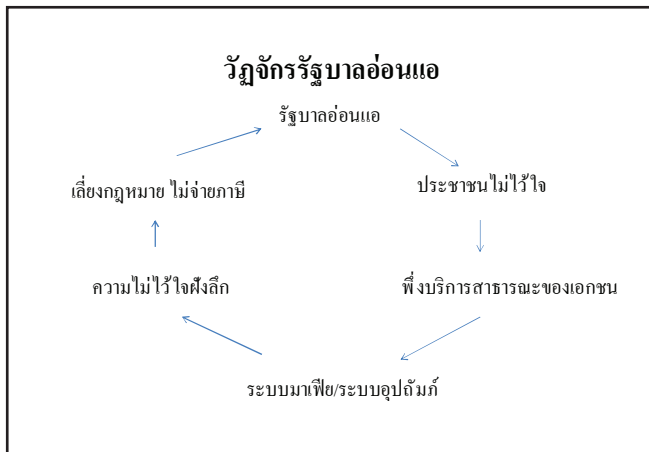
แผนภาพที่ 5 : พัฒนาการทางการเมืองของประเทศไทย



กรณีของประเทศไทยน่าจะมีการเริ่มต้นคล้ายกับประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงและเอเชียใต้ (เช่นอินเดียซึ่งไม่ได้กล่าวถึงในที่นี้) คือได้รับอิทธิพลจากทั้งจีนและอินเดีย แต่หลังจากประสบความสำเร็จในการสร้างรัฐ-ชาติดังได้กล่าวแล้วในบทนำ ประเทศไทยก็เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 โดยมีอัตราการเติบโตโดยเฉลี่ยประมาณ 5% ต่อปี ผลสำเร็จในเรื่องนี้ได้ช่วยสร้างชนชั้นกลางในเมืองขึ้นมาก่อน ซึ่งได้เรียกร้องสิทธิเสรีภาพตั้งแต่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เรื่อยมา ทำให้เกิดภาคประชาสังคมและการมีส่วนร่วมทางการเมือง อันเป็นแรงขับเคลื่อนทางสังคม ซึ่งตามปกติน่าจะช่วยให้การปกครองมีความเป็น

ประชาธิปไตยและผู้ปกครองมีสภาพขึ้นต่อประชาชน อย่างไรก็ดี การที่รัฐเข้มแข็งและรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้การเดินทางสู่ประชาธิปไตยยังมีอุปสรรคอยู่อย่างมาก ที่สำคัญคือ เรายังไม่สามารถสร้างการปกครองของกฎหมายได้เท่าที่ควร ยังมีระบบหลายมาตรฐาน ทั้งในกระบวนการยุติธรรมและระบบให้คุณให้โทษของทางราชการ เป็นต้น อีกประการหนึ่ง ทักษะคิดที่มีต่อรัฐบาลไม่สู้จะดีนักจริงอยู่ รัฐบาลอาจเข้มแข็ง แต่รัฐบาล (ไม่ว่าทหารหรือพลเรือน) กลับดูไม่น่าเชื่อถือจนเกิดภาวะสังคมไม่ไว้วางใจขึ้นในบางภาคส่วน ซึ่งหากปล่อยไว้อาจเกิดเป็นวัฏจักรที่ทำให้รัฐบาลมีความอ่อนแอตั้งแผนภาพต่อไปนี้

แผนภาพที่ 6 : วัฏจักรรัฐบาลอ่อนแอ



ปัจจัยที่จำเป็นต่อการพัฒนาการเมืองของไทยจึงได้แก่การสร้างสังคมที่มีความไว้วางใจที่สูงขึ้น ส่วนอีกปัจจัยหนึ่งได้แก่ การมีพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง พรรคการเมืองเป็นกลไกสำคัญและเป็นตัวบ่งชี้คุณภาพของระบอบประชาธิปไตย เคยมีคำขวัญว่า “พรรคเลือกคน ประชาชนเลือกพรรค” ที่ผ่านมา พรรคมักเลือกคนที่มีโอกาสชนะเลือกตั้งและอยู่ในฐานะที่จะช่วยเหลือพรรคได้ แต่จะให้ประชาชนเลือกพรรคด้วยเกณฑ์ใด ที่ผ่านมา พรรคที่ศึกษาและเลือกเฟ้นนโยบาย “ที่ดี” มาเสนอให้ประชาชนเลือกยังมีน้อย ส่วนใหญ่เน้นที่ตัวหัวหน้าพรรค เน้นที่การสร้างค่านิยมในกลุ่มจังหวัดซึ่งเป็นที่อยู่ของหัวหน้าหรืออดีตหัวหน้าพรรค เน้นที่โอกาสของพรรคที่จะเข้าร่วมรัฐบาล ฯลฯ อันที่จริง เราต้องการพรรค

การเมืองที่พอจะเป็นตัวแทนของชนชั้นได้ เช่น เป็นตัวแทนชนชั้นบนหรือตัวแทนชนชั้นล่าง หรือไม่ก็เป็นตัวแทนของอุดมการณ์ทางการเมือง เช่นเสรีนิยมหรือสังคมนิยมหรือนิเวศนิยม หรือไม่ก็เป็นตัวแทนของวิถีชีวิตชุมชนและการอนุรักษ์วัฒนธรรมและทรัพยากรธรรมชาติหรือตัวแทนของผู้นิยมการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย เป็นต้น การขาดพรรคการเมืองที่มีคุณภาพทำให้การพัฒนาการเมืองมาติดขัดที่คุณภาพของนักการเมืองและนโยบายทางการเมือง

## 4. การพิจารณาการปรองดองโดยมองย้อนมิติกางวัฒนธรรม

มรดกทางสังคมการเมืองของไทยได้แก่ วัฒนธรรมอุปถัมภ์ การรวมศูนย์อำนาจ ช่องว่างหรือความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสังคม ประวัติศาสตร์ความเป็นมาและวัฒนธรรมที่แตกต่างกันในแต่ละภูมิภาคซึ่งถูกกลืนโดยรัฐส่วนกลาง แต่เดิมนั้น เราไม่มีแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคทางกฎหมาย เราจะมีก็แต่สิ่งที่เรียกว่า “ระบบไพร่” “ระบบขุนนาง” “ระบบศักดินา” หรือ “ระบบเจ้าขุนมูลนาย” ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นระบอบครองสมบัติ (patrimonial regime) หมายความว่าเจ้านายถือว่าตนเป็นผู้ครองสมบัติ ตั้งแต่พระเจ้าแผ่นดิน ไปจนถึงขุนนางในระบบศักดินา ต่างถือว่าตนเป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมด ส่วนไพร่คือผู้มาอยู่อาศัยหรือมาทำงานให้แก่เจ้านาย ซึ่งให้ความคุ้มครองในด้านความปลอดภัยเป็นการตอบแทน

ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในสังคมไทยเป็นความสัมพันธ์ที่มีการจัดลำดับชั้นแบบเจ้านาย-ลูกน้อง หรือผู้ใหญ่-ผู้น้อย ซึ่งต่างฝ่ายต่างมีพันธะต่อกัน และถูกกำกับโดยศีลธรรม คุณธรรมทางศาสนาและจารีตประเพณี อำนาจแต่เดิมนั้นไม่ได้แบ่งกันในแนวนอน หรือแบ่งตามหน้าที่ ทว่าเป็นการแบ่งกันในแนวตั้งในลักษณะใครเล็ก-ใหญ่กว่ากันมากกว่า

สังคมไทยรับพุทธศาสนามาจากประเทศอินเดียและศรีลังกา ในระดับชาวบ้าน พุทธศาสนาถูกเชื่อด้วยการนับถือผี ไสยศาสตร์ จิตวิญญาณ ฯลฯ ในระดับสูง พุทธศาสนาถูกเชื่อด้วยลัทธิพราหมณ์ ที่เน้นลำดับชั้น มีพระราชูประทับอยู่สูงสุดบน “เขาพระสุเมรุ” พุทธศาสนาที่แต่เดิมปฏิเสธวรรณะ และ

ยอมรับความเท่าเทียมกัน กลายมาเสริมลำดับชั้น โดยคำสอนเรื่องบุญ-กรรม ที่ช่วยให้ยอมรับความเหลื่อมล้ำ

ระบบอุปถัมภ์ถูกเสริมในเรื่องการให้ทานด้วยเวชสันดรชาดก พสกนิกรหวังพึ่งเบื่องบนไม่แต่เพียงการคุ้มครอง แต่ยังรวมถึงการให้ทานในสิ่งต่าง ๆ ซึ่งเป็นการเสริมบารมีของเบื่องบนด้วย เมื่อระบบราชการเข้ามาแทนที่ระบบศักดินา ข้าราชการชั้นสูงก็กลายเป็น “อำมาตย์” ที่มาแทนเจ้านายเดิม แต่มักขาดทานบารมีในกรณีนี้ ในหลวงทรงเน้นเรื่องพระมหาชนกว่าเรื่องเวชสันดร เพื่อเผยแพร่คติใหม่แห่งความเพียร และคิดตนเป็นที่พึ่งแห่งตนก่อนที่จะหวังพึ่งเทวดา

วรรณคดีหลายเรื่อง ทั้งเรื่องที่เป็นของไทยเอง เช่นเรื่องพระอภัยมณี ขุนช้างขุนแผน หรือที่ยืมท้องเรื่องมา เช่นรามเกียรติ์ อิเหนา ผู้ชนะสิบทิศ ล้วนเป็นเรื่องที่เฉลิมเกียรติสงคราม ความรักชาติ และกตชีสตรีเพศ ล้วนให้ความชอบธรรมแก่ความรุนแรงทั้งสิ้น จึงไม่น่าแปลกใจที่คนไทยส่วนใหญ่จะมีคติอำนาจนิยมอย่างเห็นได้ชัด คติในเรื่องความเสมอภาค เช่นความเสมอกันในศักดิ์ศรีระหว่างข้าราชการ (ชั้นผู้ใหญ่) กับประชาชน คติที่เห็นว่าหลักการ (รวมทั้งกฎหมาย) มาก่อนตัวบุคคล (โดยเฉพาะผู้ที่เราเคารพนับถือ) คติที่ถือว่าชีวิตมนุษย์เป็นสิ่งสำคัญและศักดิ์สิทธิ์เหนือสิ่งของหรือทรัพย์สินที่อาจสูญหายไป เหล่านี้เป็นคติที่หาได้ยากในวรรณคดี

เมื่อกระแสความคิดต่าง ๆ โดยเฉพาะจากตะวันตกหลังไหลเข้ามา ความคิดของสังคมไทยคือเปิดรับทั้งใหม่และเก่า รับกระบวนการทัศน์ซึ่งผสมผสานกันบ้าง ชัดแย้งกันบ้าง กล่าวคือมีกระบวนการทัศน์ดึกดำบรรพ์ที่ถือผีถือโชกลางกระบวนการทัศน์ที่เชื่อว่ามีกฎเกณฑ์ทางโลก กระบวนการทัศน์ที่เชื่อในกฎเกณฑ์ทางธรรม กระบวนการทัศน์วิทยาศาสตร์ และกระบวนการทัศน์พหุนิยมตามแนวหลังยุคสมัยใหม่ (post-modern) ทั้งหมดนี้ก็ปนเปกันไป ทำให้เกิดความไม่ลงตัวเท่าที่ควรของกระบวนการทัศน์ ทำให้สังคมไทยเป็นสังคมหลวม ๆ หลายมาตรฐาน ความขัดแย้งในเรื่องความคิดความเชื่อเหล่านี้ ทำให้ระบบการเมืองการปกครองขาดเสถียรภาพ

มาถึงความขัดแย้งปัจจุบัน กล่าวได้ว่าสังคมไทยส่วนหนึ่งมีภาคติเป็นเจ้าเรือน เช่น ฝ่ายนิยมเจ้ากลัวการล้มเจ้า ทหารที่ทำรัฐประหารกลัวว่าจะควบคุมสถานการณ์ไม่ได้ กลัวเสียของ พรรคการเมืองบางพรรคอาจกลัวแพ้การเลือกตั้งซ้ำซาก พรรคการเมืองบางพรรคอาจกลัวโดนฝ่ายอำมาตย์เล่นงานไปทุกเรื่อง ส่วนทุนใหม่ ทุนเก่า ทุนใครทุนมัน อาจารย์แวงกันว่าใครจะเข้าถึงผู้มีอำนาจ และกลัวว่าผู้มีอำนาจจะหนุนเฉพาะทุนที่อยู่ข้างอำนาจ ในด้านของสื่อก็กลัวว่าจะถูกปิด นักวิชาการไม่กล้าใช้ความคิดและเสรีภาพทางวิชาการ ข้าราชการกลัวถูกย้าย กลัวทำผิดระเบียบหรือคำสั่งใหม่ ๆ ที่เพิ่มมาตลอดเวลา ฯลฯ

ที่กล่าวมาแล้วนี้อาจฟังดูน่าหดหู่ ที่เป็นเช่นนี้เพราะผมได้เลือกนำเสนอเฉพาะมุมมองทางวัฒนธรรมที่อาจอธิบายที่มาของความขัดแย้ง หรือความรุนแรง ส่วนวัฒนธรรมที่เอื้อต่อการปรองดองนั้น จะนำเสนอเมื่อก้าวถึงมิติทางวัฒนธรรมเพื่อการปรองดองต่อไป

## 5. การวิเคราะห์ตัวละครและการแก้ที่สาเหตุ

เมื่อมีความขัดแย้ง เรามักจะถามว่า ใครขัดแย้งกับใคร (ใครคือตัวละคร) ในเรื่องอะไร (สาเหตุคืออะไร) ในเรื่องการปรองดองก็เช่นกัน เราอาจถามว่า ใครจะปรองดองกับใคร ทำอย่างไรจึงจะทำให้อุปสรรคต่อความปรองดองเจือจางไป

การวิเคราะห์ตัวละครในที่นี้จะเป็นแบบคร่าว ๆ ตัวละครฝ่ายหนึ่งคือฝ่ายอนุรักษ์นิยม ซึ่งประกอบด้วย ชนชั้นนำ ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ เจ้าของปัจจัยการผลิต เช่น เจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ เจ้าของโรงงาน เจ้าของกิจการ ฯลฯ พวกเขามีความกังวลต่อการเปลี่ยนแปลงจึงได้การรวมตัวกันอย่างมีพลัง ตัวละครอีกฝ่ายหนึ่งได้แก่ชนชั้นกลาง ซึ่งน่าจะได้ประโยชน์จากการมีส่วนร่วมตัดสินใจทางการเมืองและสนับสนุนเสรีประชาธิปไตยที่ให้หลักประกันในสิทธิเสรีภาพแก่ตน แต่มาถึงตอนนี้ ชนชั้นกลางกลับแตกแยก บางคนอาจสนับสนุนประชาธิปไตยอย่างผิวเผินและเลียนแบบกัน บางคนสนับสนุนเพราะมีประสบการณ์กับความล้มเหลวของอำนาจนิยมมาก่อน บางคนเห็นว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจ เสถียรภาพทางการเมือง ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินนั้นสำคัญกว่า

เสรีภาพและความเสมอภาค บางคนคล้อยตามวาทกรรม “ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์” และวาทกรรม “คนดีไม่ชี้โก่ง” รวมทั้งอาจมีประเด็นที่ยอมไม่ได้ เช่น เห็นว่าตนต้องรับภาระภาษี แต่นักการเมืองเอาเงินภาษีนั้นไปให้คนจนอย่างเอาอกเอาใจจนเกินฐานะทางการเงินของประเทศ ฯลฯ

ส่วนชนชั้นกลางในชนบท ซึ่งบางทีก็เรียกว่าชนชั้นกลางใหม่ มองว่าตนเป็นฝ่ายเสียเปรียบมาตลอด เพราะการตัดสินใจใด ๆ จะกระทำโดยผู้มีอำนาจ (ไม่ว่าทหารหรือพลเรือน) ซึ่งอยู่ที่ส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ ขบประมาณและบริการสาธารณะยังไม่กระจายสู่ชนบทเท่าที่ควร จึงมีความเหลื่อมล้ำทางรายได้และการถือครองทรัพย์สินอย่างมโหฬาร อีกประการหนึ่ง ชนชั้นกลางในชนบทบางคนอาจรู้สึกว่าคุณไม่มีเกียรติและศักดิ์ศรีเท่าที่ควร ถูกคนเมืองมองด้วยสายตาว่าต่ำต้อย ไม่รู้มารยาททางสังคม ทำอะไรก็เคอะเขินไปหมด

ชนชั้นกรรมาชีพ ได้แก่คนงานในโรงงาน ซึ่งมีประมาณ 10 ล้านคน กับชาวนาชาวไร่ และคนที่ทำงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบซึ่งมีจำนวนประมาณ 20 ล้านคน ยังต้องดิ้นรนอยู่ทุกวันเพื่อความอยู่รอดทางเศรษฐกิจ มักขาดการรวมกลุ่ม แม้จะมีสหภาพแรงงาน หรือสมาพันธ์ชาวนาชาวไร่ ฯลฯ แต่ก็ไม่สามารถเสนอหรือมีข้อเรียกร้องเชิงนโยบายที่ชัดเจนได้ ประกอบกับ รัฐบาลก็พยายามตอบสนองความต้องการของชนชั้นกรรมาชีพในระดับหนึ่ง ซึ่งแม้ว่าจะไม่ใช่ในระดับโครงสร้างที่สำคัญ แต่ก็เพียงพอที่จะลดระดับความคับข้องใจ จนไม่เล็งเห็นความจำเป็นที่จะต้องมาเสี่ยงกับการต่อสู้ทางการเมืองที่อาจมีอันตรายได้ อีกประการหนึ่ง เมื่อเศรษฐกิจเริ่มเติบโต รายได้ของกรรมกร ชาวไร่ชาวนาเริ่มสูงขึ้น ลูกหลานมีโอกาสทางการศึกษามากขึ้น มีการเคลื่อนตัวทางสังคม ส่วนหนึ่งผันตัวเป็นชนชั้นกลาง กรรมกรบางส่วนหนึ่งตื่นตัวทางการเมืองและพอใจกับสิทธิการเลือกตั้งที่ตนมี ที่ทำให้นักการเมืองทั้งที่มาจาก การเลือกตั้งและการแต่งตั้งต้องเกรงใจอยู่บ้าง อีกประการหนึ่ง มีชนชั้นผู้ยากไร้กลุ่มใหม่มาแทนที่ ได้แก่แรงงานข้ามชาติซึ่งยอมรับการขาดสิทธิทางการเมืองของตนโดยดุษณี ประกอบกับภาคประชาสังคมที่แต่เดิมเคยมาช่วยเพราะมีความคิดทางชนชั้น เริ่มให้ความสนใจแก่ประเด็นที่หลากหลายขึ้น เช่น สิทธิสตรี สิ่งแวดล้อม ดังนั้น ชนชั้นกรรมาชีพจึงไม่ใช่ภาคีความขัดแย้งที่มีบทบาทสำคัญในขณะนี้

แต่เดิม อุดมการณ์ทางการเมืองเคยมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนทางสังคม จนเกิดเป็นความขัดแย้งได้ อย่างไรก็ดี ปัญหาเชิงอุดมการณ์อาจไม่ใช่ประเด็นที่จะนำมาแยกแยะหรือจัดกลุ่มของภาคีความขัดแย้งในปัจจุบัน แม้มีคนจำนวนหนึ่งที่ไม่เห็นด้วยกับหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย เช่น หลักการเลือกตั้งที่ทุกคนมีหนึ่งเสียงเท่ากัน (one person one vote) หลักการของระบอบรัฐสภาที่อำนาจอธิปไตยอยู่ที่สภาผู้แทนราษฎร ไม่ใช่อยู่ที่คณะบุคคลซึ่งอ้างว่าตนสามารถตัดสินใจได้โดยยึดหลักการหรือที่เรียกกันว่าธรรมาธิปไตย แต่ก็เขาเหล่านั้นไม่น่าจะใช้ภาคีหลักของความขัดแย้ง เพราะคนส่วนใหญ่ยังยอมรับหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยอยู่ดี อย่างไรก็ดี อาจมีปัญหาอุดมการณ์ที่แฝงอยู่ซึ่งอาจรอเวลาที่จะปรากฏชัดขึ้น นั่นคือปัญหาที่เกี่ยวข้องกับอุดมการณ์ทางศาสนา ที่อาจต่างกันได้แม้จะเชื่อในศาสนาเดียวกัน ส่วนอีกอุดมการณ์หนึ่งที่ทรงพลัง ได้แก่ อุดมการณ์ชาตินิยม ชาตินิยมชาตินิยม ชุมชนท้องถิ่นนิยม ซึ่งกำลังฟื้นฟูขึ้นมา โดยส่วนหนึ่งก็เพื่อมาต้านกระแสโลกาภิวัตน์นั้น ก็อาจรอเวลาที่จะกลายมาเป็นตัวแบ่งแยกหลักสำหรับตัวละครความขัดแย้งในอนาคต

ไม่ว่าเราจะจัดกลุ่มตัวละคร ตามชนชั้น ตามขีดชั้นความอนุรักษ์ หรือตามอุดมการณ์ทางการเมือง ฯลฯ ก็ตาม เรายังอาจถามต่อไปว่า การจัดกลุ่มเช่นนี้จะสะท้อนให้เห็นถึงสาเหตุความขัดแย้งได้หรือไม่ ผมพยายามจะใช้โยนิโสมนสิการหรือการพิจารณาโดยแยกคายก็แล้ว แต่ไม่สู้จะได้ผล ผมพอเห็นตัวละครก็จริง แต่ไม่รู้ว่าเขาขัดแย้งกันจริง ๆ ในเรื่องอะไร โจฮัน กัลตุ่งกล่าวว่า ความขัดแย้งเกิดขึ้นเมื่อภาคีมีเป้าหมายที่ต่างกัน และเห็นว่าอีกฝ่ายเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุเป้าหมายของตน ผมก็พยายามคิดต่อไปว่า อะไรคือเป้าหมายของภาคีที่แสดงออกว่าเห็นต่างกันหรือขัดแย้งกัน ถ้าพิจารณาเฉพาะจุดยืนที่บอกกล่าวออกมาพบว่าส่วนใหญ่มีจุดยืนในการใช้วาทกรรมกล่าวโทษกัน มากกว่าจะบ่งบอกเป้าหมายหรือเหตุผลที่รองรับจุดยืนอยู่เบื้องลึก เช่นทุกฝ่ายบอกว่าตนอยู่ข้างประชาธิปไตย (รวมทั้งทหารที่ก่อรัฐประหารด้วย) ทุกฝ่ายบอกว่าตนเองอยู่ข้างคุณธรรม (ต่อต้านการคอร์รัปชั่น) ทุกฝ่ายบอกว่ารักชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ แต่ในเบื้องลึก พวกเขายังขัดกันในการนำหลักการประชาธิปไตยบางข้อไปประยุกต์ใช้ บางคนตีความคุณธรรมแบบยกตนข่มท่าน บางคนใช้วาทกรรมชาติศาสนา พระมหากษัตริย์เพื่อให้เกิดความเกลียดชังผู้ที่เห็นต่าง เป็นต้น



สาเหตุหลักๆ ของความขัดแย้งทางการเมืองมักจะเป็นในเรื่องของอำนาจ ความเป็นธรรม ผลประโยชน์ ความชอบธรรมและคุณค่า ผมมีความเชื่อที่ยังไม่มีข้อพิสูจน์ว่า เราขัดแย้งกันในเรื่องความชอบธรรมและคุณค่า ซึ่งเป็นนามธรรม และยากที่จะแสดงออกอย่างชัดเจนได้ เราจึงหันมาทะเลาะกันในเรื่องอำนาจ สิทธิ และความเป็นธรรม ตลอดจนผลประโยชน์ ประเด็นที่ทะเลาะกันก็พัฒนาจนกลายเป็นความขัดแย้งยกระดับ (meta-conflict) คือเราลืมนเรื่องเล็ก ๆ หรือเรื่องที่เราตั้งต้นทะเลาะกัน แล้วเอาเรื่องสืบเนื่องที่ทะเลาะกันต่อมาเป็นเกณฑ์ และพัลวันกันไปเรื่อย ๆ เราอาจทะเลาะกันในเรื่องที่เราเห็นคุณค่าหรือสิ่งที่เคารพสูงสุดแตกต่างกันไป หรือมีลำดับความสำคัญที่ไม่เหมือนกัน แล้วเราก็โกรธเคืองกันในความไม่เหมือนกันนั้น

ถ้าวิเคราะห์ตัวละครได้ถูก มองหาสาเหตุได้ใกล้เคียงความจริง ก็น่าจะง่ายใช้ไหมที่จะชวนภาคีความขัดแย้งมาสานเสวนา (engage in dialogue) กัน แต่อันที่จริงมันยากกว่าที่คิดนัก เหมือนมีม่านมาบังตา มีมือที่มองไม่เห็นมาปิดหูปิดใจ เรื่องเหล่านี้จึงไม่สามารถทำความเข้าใจได้ด้วยเหตุผลเพียงอย่างเดียว ยังมีเรื่องของจิตใจที่ละเอียดอ่อนด้วย เราจึงต้องค่อย ๆ คิดหาหนทางสู่การปรองดอง โดยไม่อาจมีความมั่นใจไว้ล่วงหน้า

## 6. พลวัตและอุปสรรคต่อการปรองดอง

ความขัดแย้งมีอยู่ทุกแห่งหน จะห้ามไม่ให้มีก็ไม่ได้ แต่ก็เป็นอนิจจังคือไม่เที่ยง ศัพท์ที่ขอใช้ในที่นี้คือ ความขัดแย้งมีพลวัตของมัน เช่น ขอสันนิษฐานว่าเราแทบจะลืมน (หรือไม่ตระหนักรู้ถึง) ข้อขัดแย้งที่มีมาแต่เดิม (หรือที่อยู่ในส่วนลึก) เพราะนิวเนียอยู่กับความขัดแย้งยกระดับ เราได้สังเกตแล้วว่าการเปลี่ยนแปลงมักเป็นวัฏจักรหรือเป็นวง หรือเวียนกลับมาอยู่เรื่อยแบบปฏิจจสมุปบาทซึ่งอธิบายถึงกรรมที่ก่อให้เกิดวิบากไปเรื่อย ๆ นั่นเอง เราได้กล่าวถึงวงจรแห่งรัฐประหารและวัฏจักรแห่งความไม่ไว้วางใจมาบ้างแล้ว ในที่นี้จะขอกกล่าวถึงปัจจัยการขับเคลื่อนทางสังคม และใช้เป็นเครื่องมือในการต่อสู้ในระดับทัศนคติและความเชื่อ ซึ่งเป็นระดับสำคัญในความขัดแย้งปัจจุบัน ปัจจัยดังกล่าวคือการใช้เรื่องเล่า (narratives) เรื่องราว (story) อุปมา (metaphor) และวาทกรรม

(discourse) เพื่อสร้างชุด “ความเป็นจริง” มาอธิบายโลกทัศน์และชีวิตทัศน์ของเราและของสังคมโดยรวม

ในหนังสือ *เมื่อเลือดและกระดูกไทยให้* จอห์น พอล เลเดอร์แรค และ แองเจลา จิลล์ เลเดอร์แรค<sup>9</sup> ได้ใช้บทกวีต่อไปนี้นำไปไว้ในตอนที่ 1 ก่อนจะเริ่มเล่าเรื่องเกี่ยวกับการแปลงเปลี่ยนความขัดแย้ง 4 เรื่อง จึงขอยกบทกวีนั้นมาอ้างเพื่อเน้นความสำคัญของเรื่องเล่าดังนี้

ฉันขอบอกอะไรบางอย่างเกี่ยวกับเรื่องราวให้คุณฟัง  
เรื่องราวไม่ใช่เพียงความบันเทิง  
อย่าหลงเชื่อเช่นนั้น  
หากเป็นทั้งหมดที่เรามี  
ทั้งหมดที่เรามีเพื่อต่อสู้กับโรคภัยและความตาย  
คุณจะไม่ทำอะไรสักอย่างหากคุณไม่มีเรื่องราว

เลสลี มาร์มอน ซิลโก

ในหนังสือเรื่อง *การไกลเกลี่ยที่ใช้เรื่องเล่า* จอห์น วินสเลด และ เจราร์ด มังก์<sup>10</sup> ได้อ้างถึงความคิดที่ว่า เรื่องเล่ามีจุดหมายในเชิงปรับรูป (shaping) หรือเชิงประกอบส่วน (constitutive) ในชีวิตของผู้คน ในส่วนนี้ของบทความ ผมจะขออ้างถึงใจความที่สรุปจากหนังสือทั้งสองเล่มนี้

<sup>9</sup> John Paul Lederach, Angela Jill Lederach 2010. *When Blood and Bones Cry Out*. Oxford: Oxford University Press แปลเป็นไทยในชื่อว่า *เมื่อเลือดและกระดูกไทยให้* อยู่ในระหว่างการจัดพิมพ์โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล

<sup>10</sup> John Winslade, Gerald Monk 2008. *Practising Narrative Mediation*. San Francisco: Jossey-Bass publication แปลเป็นไทยในชื่อว่า *การไกลเกลี่ยที่ใช้เรื่องเล่า* อยู่ในระหว่างการจัดพิมพ์โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล

คนจำนวนมากมีความคิดแบบสาร์ตดิเนียม หรือจากภายในสู่ภายนอก (inside-out) ซึ่งเห็นว่าพฤติกรรมของมนุษย์ขึ้นแต่ธรรมชาติของเขา ขึ้นแต่บุคลิกภาพหรือสถานะภายในที่เกี่ยวข้องกับอารมณ์ความรู้สึก และทัศนคติ ส่วนแนวคิดที่เปรียบเทียบต่างคือแบบประกอบสร้างนิยม หรือจากภายนอกสู่ภายใน (outside-in) ซึ่งเห็นว่าความสนใจของผู้คน อารมณ์ของพวกเขา และการตีความสิ่งเหล่านี้ ผลิตขึ้นในโลกของความสัมพันธ์ทางวัฒนธรรมหรือวาทกรรม แล้วจึงโยนเข้าสู่ภายใน (internalized) ในมุมมองแบบประกอบสร้างนิยม “ความเป็นจริง” ไม่ได้มีอยู่ในฐานะที่สมบูรณ์เหมือนในมุมมองแบบสาร์ตดิเนียม หากเป็นเรื่องสัมพันธ์ที่มาจากสมาชิกของสังคมที่แย่งชิงการประกอบสร้าง การแย่งชิงดังกล่าวผ่านเรื่องเล่า อุปมา และวาทกรรม เป็นต้น ดังนั้น ความเป็นจริงจึงไม่ใช่สาร์ตดิหากปรับเปลี่ยนหรือมีพลวัตได้ตลอดเวลา ดังนั้น ถ้าอยากให้การปรองดองเกิดขึ้นจริง ก็ต้องช่วยกันประกอบสร้างความเป็นจริงนี้ โดยอาศัยเรื่องเล่า อุปมา และวาทกรรม ที่ทรงพลังพอต่อการขับเคลื่อนสังคมไปในแนวทางการปรองดอง

ก่อนที่จะกล่าวถึงอุปมา และบทบาทของอุปมาที่อาจมีได้ในการสร้าง “ความเป็นจริง” ขอยกบทกวีที่เลสเตอร์สองพ่อลูกยกมาโปรยไว้บทที่ 5 *อุปมาที่ขยับเลื่อน* ดังนี้

หากฉันทำสีขนตาให้เข้ม  
และดวงตาให้สุกสว่างกว่านี้  
และริมฝีปากให้แดงชาดขึ้น  
หรือถามกระจกบานแล้วบานแล้วว่า  
ทุกอย่างจะไปได้ไหม  
ไม่ใช่เพราะหลงตัวเองดอก  
ฉันกำลังมองหาใบหน้าที่ฉันเคยมี  
ก่อนที่โลกจะถูกสร้างขึ้น

ด๊อบเบิลยู บี ยีตส์

อุปมาคือการเปรียบเทียบสองสิ่ง สิ่งหนึ่งเข้าใจยากจึงเปรียบเทียบกับอีกสิ่งหนึ่งที่คุ้นเคยหรือเข้าใจง่ายกว่า ผมจึงอยากตีความการมองหา ใบหน้าที่ฉันเคยมี ในบทกวีข้างต้น ว่าเป็นการมองหาอุปมาก็เป็นได้ ขอยกตัวอย่างอุปมาซึ่งเข้าใจว่าวิษณุ เครื่องามเป็นผู้เสนอจนติดตลาดคือ แม่น้ำห้าสาย เพื่อให้เห็นภาพการบรรสานองคาศพของรัฐบาลใต้รัฐประหาร หรือ เรือตาแป๊ะ เพื่อให้เห็นภาพการคล้อยตามผู้นำ

อุปมาเป็นกลไกที่สำคัญยิ่ง ที่ทำให้โลกมีความหมายสำหรับเรา อุปมาเป็นมากกว่าที่จะเป็นเพียงอุปกรณ์แห่งกวี หากเกี่ยวข้องกับอย่างลึกซึ้งกับวิถีการรับรู้ การเข้าใจและการตีความโลกของเรา อุปมาคือวิถีที่เราทำความเข้าใจประสบการณ์ของเราและสร้างความหมาย สิ่งนี้เกิดขึ้นผ่านกระบวนการเปรียบเทียบ ดังนั้นขึ้นอยู่กับว่าเราใช้และขยับโครงสร้างของภาษาได้เองอย่างไร ขึ้นอยู่กับว่าเราใช้อุปมาอย่างไร เราก็ขยับเลื่อนความหมายและกรอบความเป็นจริงอย่างนั้น

ส่วนคำว่าวาทกรรมนั้น อาจเข้าใจได้ยากสักหน่อย แต่พอสรุปความหมายได้ว่าเป็นการพูดถ้อยคำซ้ำ ๆ ที่อิงกับภูมิหลังทางวัฒนธรรม จนเกิดเป็นความหมายที่เข้าใจกันหรือเชื่อตามกัน ขณะที่ผู้คนพูด พวกเขาสร้างและแลกเปลี่ยนชิ้นส่วนของวาทกรรม รวมทั้งก่อโลกทัศน์ของตนและของกันและกัน คำว่าโมเซอิก ซึ่งแปลว่ารูปหรือลวดลายที่เกิดจากการต่อชิ้นส่วนเล็ก ๆ เข้าด้วยกันนั้น อาจใช้เป็นอุปมาของวาทกรรม ทั้งวาทกรรมและโมเซอิกมีแบบแผนและเกิดซ้ำ ๆ โดยที่หลาย ๆ วาทกรรมจะประกอบเป็นวาทกรรมทางสังคม ต่อจากนั้นในการเปล่งวาจา บุคคลก็จะตอบสนองต่อแบบแผนหรือวาทกรรมทางสังคมนี้ ในขณะที่ทำเช่นนี้ พวกเขาพยายามที่จะจัดวางตำแหน่ง (ที่มักจะเกื้อกูล) สำหรับพวกเขาเอง ทั้งในความสัมพันธ์ใกล้ตัวกับ “ผู้อื่น” และในความสัมพันธ์กับการโต้ตอบต่าง ๆ ที่เป็นภูมิหลัง ซึ่งกำลังประกอบเป็นแบบแผนของการแลกเปลี่ยนเชิงวาทกรรมในหัวข้อหนึ่ง ๆ เราอาจสรุปโดยใช้อุปมาว่า วาทกรรมคือการปั้นคำให้เป็นตัว

ตัวอย่างของวาทกรรมที่ใช้อย่างทรงพลังมี อาทิ พาคคนไปตาย ขอคืนพื้นที่คนเสื้อดำ เผาบ้านเผาเมือง ปฏิรูปก่อนเลือกตั้ง หรือ อำมาตย์-ไพร่ สองมาตรฐาน

ดีแต่พูด เช่นฆ่าประชาชน ไม่เคารพเสียงประชาชน เป็นต้น เมื่อประกอบสร้างวาทกรรมความขัดแย้งด้วยชิ้นส่วนโมเซอิกขึ้นมาแล้ว ชิ้นส่วน (เรื่องเล่า อุปมา) ใดเข้าไม่ได้กับลายภาพเชิงวาทกรรมของเรา ก็จะถูกปฏิเสธว่าไม่จริง ถูกหลอกหรือฟังเพียงเพื่อคิดหาเรื่องเล่ามาแก้ลำ ชิ้นส่วนที่ถูกต้องกับลายภาพของเราก็จะมาให้กำลังใจ และตอกย้ำความเชื่อที่เราเป็นฝ่ายถูกให้แน่นหนายิ่งขึ้นไปอีก

มีศัพท์ทางวิชาการอยู่คำหนึ่งคือ attractor ซึ่งขอแปลว่า “พื้นที่ลุ่มหลง” ลุ่มหมายถึงสถานที่ที่น้ำ (ซึ่งเป็นอุปมาของความคิด) จะไปรวมกัน ส่วนหลงหมายถึงสถานที่ที่เข้าไปแล้วจะหลงติดอยู่ในนั้น ปีเตอร์ โคลแมนและคณะ<sup>11</sup> ให้คำอธิบายแนวคิดนี้ว่า “ในกรณีที่ไม่มีพื้นที่ลุ่มหลง บุคคลหรือกลุ่มบุคคลอาจเปลี่ยนแปลงได้เมื่อตอบสนองต่ออิทธิพลหรือพลังใดที่ประสบ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีพื้นที่ลุ่มหลงมากำกับพลวัตทางความคิดและพฤติกรรม บุคคลหรือกลุ่มบุคคลจะแสดงออกซึ่งการต้านทานอย่างแรงกล้าต่ออิทธิพลภายนอกที่มีฉะนั้น จะมาส่งเสริมแบบแผนความคิดและพฤติกรรมที่ต่างออกไป” พื้นที่ลุ่มหลงเป็นปัจจัยที่ทำให้ความซับซ้อนของความขัดแย้งพังทลายลงจนเหลือเป็นความเรียบง่ายที่ไม่ได้ความ ซึ่งเข้าสู่ตร DMA ของโจฮัน กัลตุง<sup>12</sup> คำคำนี้ย่อมาจาก Dualism-Manicheism-Armageddon ซึ่งขอแปลง่าย ๆ ตามภาษาผมว่า ภาวะเป็นสองฝ่ายเทพกับฝ่ายมาร-ต้องสู้ให้แตกหัก แนวคิดเรื่องวาทกรรม พื้นที่ลุ่มหลงและ DMA ช่วยอธิบายว่าทำไมในกรณีความขัดแย้งที่ยืดเยื้อ การคลี่คลายความขัดแย้งหรือการสร้างความปลอดภัยจึงยากนัก เพราะต่างฝ่ายต่างคิดว่า เราเป็นฝ่ายถูก และจะต้องเอาชนะให้จงได้ แม้ว่าบางที เราเพียงแต่ติดกับดักของวาทกรรมอยู่ในพื้นที่ลุ่มหลงนั้นแหละ โคลแมนและคณะได้เสนอแนะแนวทางกว้าง ๆ เพื่อออกจากพื้นที่ลุ่มหลงคือ ให้วิเคราะห์หวั่นไหวเชิงพลวัตของความขัดแย้งให้ชัด มองหา

<sup>11</sup> Peter T. Coleman, Robin Vallacher, Andrea Bartoli, Andrzej Nowak, Lan Bui-Wrzosinska 2011, “Navigating the Landscape of Conflict: Applications of Dynamical Systems Theory to Addressing Protracted Conflict.” In The Non-linearity of Peace Processes, Daniela Krppen, Norbert Ropers, Han J. Giessmann eds. pp. 42. Michican: Barbara Budruch Publishers

<sup>12</sup> Johan Galtung 2002. *Rethinking Conflict: the Cultural Approach*. Council of Europe, Strasbourg. pp. 24-25.

ตำแหน่งแห่งที่มีทางออกและจุดคานงัด ถนอมสร้างพื้นที่ลุ่มหลงที่ยุ่นตัวในทาง  
บวก ค่อย ๆ รื้อสร้างพื้นที่ลุ่มหลงในทางลบ

เส้นทางสู่ความปรองดองมีอุปสรรคสำคัญ ๆ หลายประการ ซึ่งพอสรุป  
ได้ดังนี้ ภาวคติความขัดแย้งไม่บอกสาเหตุ หรือบอกความขัดกันของเป้าหมายใน  
ส่วนลึก ครั้นคนกลางหรือผู้ศึกษาความขัดแย้งจะมาวิเคราะห์ให้ดีสักเพียงใดก็คง  
ไม่ดีพอ เพราะเป้าหมายจะเลื่อนไหลอยู่เสมอ ภาวคติความขัดแย้งจะสร้างวาทกรรม  
เป็นกำแพงรอบ ๆ พื้นที่ลุ่มหลงของตน และใช้วาทกรรมเป็นกระสุนโจมตีพื้นที่ลุ่ม  
หลงของอีกฝ่าย แถมยังปิดประตูตายต่อการพูดคุย เมื่อผมชวนให้คนที่เห็นต่างให้  
มาพูดคุยกันข้ามขีดแบ่ง คำตอบที่ได้รับจะเป็นในทำนอง “ไม่อยากคุยกับโจร”  
“เราเลยจุดที่จะพูดคุยกันแล้ว” “ผมไม่ขัดแย้งกับใครและไม่รู้ว่าจะไปปรองดอง  
กับใคร” “คุยไปก็ไม่ได้ผลและไวใจไม่ได้ว่าเขาจะทำตามที่พูด” “แทนที่จะคุย  
เรื่องปรองดองเราเลือกประเด็นรูปธรรมมาคุยกันดีกว่า” ฯลฯ อันที่จริง เราอาจ  
ตั้งใจเพียงแค่อยากให้คุยกันก่อน โดยไม่ได้ตั้งวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนหรือตั้ง  
ความหวังใด ๆ เมื่ออธิบายอย่างนี้ คำตอบที่ได้ก็คือ “ถ้าอย่างนั้นก็เสียเวลาเปล่า”  
ผมเปรยว่าตอนที่คุยกับพวกเดียวกันเห็นออกรสชาติเหมือนไม่มีวันเบื่อ คำตอบ  
ก็คือ “เราจะต้องวิเคราะห์พวกมันให้หมดไส้หมดพุง จึงจะเปิดโปงแผนเลวร้าย  
ที่ซ่อนเร้นของพวกมันได้” ผมเลยนึกถึงกรณีจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งก็เป็น  
ความขัดแย้งทางสังคมที่ยืดเยื้ออีกความขัดแย้งหนึ่ง ฝ่ายขบวนการที่ต่อสู้  
เพื่อเอกราชต้องการปิดประตูตายต่อทางออกอื่นใดที่ไม่นำไปสู่เป้าหมายของ  
เอกราช จึงสอนต่อ ๆ กันเป็นสูตร 5 ไม่ คือ (1) ไม่รับฟังข้อมูลจากรัฐไทย  
(2) ไม่ประนีประนอม (3) ไม่ไปมาหาสู่กัน (4) ไม่รับเรื่องเขตปกครองพิเศษ  
(5) ไม่รับมติของรัฐสภาไทย ถ้าท่องสูตรนี้บ่อย ๆ ก็จะกลายมาเป็นวาทกรรม  
ที่ปิดประตูการพูดคุย และเดินหน้าด้วยคติ DMA ที่ปิดประตูการปรองดองเลย  
ทีเดียว

## 7. โครงสร้างพื้นฐานของการปรองดอง

การปรองดองเป็นเรื่องยาก ต้องมีความพยายามและการกระทำที่เอาจริงเอาจังอย่างต่อเนื่อง จึงมีผู้เสนอให้จัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสันติภาพ (Infrastructure for Peace หรือ I4P) ขึ้น ซึ่งในที่นี้ขอแนะนำความคิดดังกล่าวมาปรับใช้กับกระบวนการปรองดอง อุลริเคอ ฮอปป์-นิชันกา<sup>13</sup> อธิบายโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวว่า **“ประกอบด้วยองค์กรที่หลากหลายและเชื่อมโยงกันในระดับต่าง ๆ ที่สามารถเป็นตำบลที่อยู่ให้แก่สันติภาพได้ I4P อาจเป็นตัวกระทำการเปลี่ยนแปลง (agent of change) เอง หรือจัดพื้นที่อันจำเป็นให้แก่ตัวกระทำการดังกล่าว I4P อาจเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเป็นเครือข่ายขององค์กรพัฒนาเอกชน”** องค์กรเพื่อสันติภาพที่ประกอบด้วยหลายภาคส่วนมีตัวอย่างดังนี้ คณะกรรมการเพื่อสันติภาพในกานาและในเคนยา ที่ริเริ่มขึ้นโดยภาคประชาสังคม และต่อมาได้รับการรับรองโดยรัฐบาล กระทรวงเพื่อสันติภาพและการสร้างใหม่ของเนปาล สำนักเลขาธิการ (Secretariat) สันติภาพในแอฟริกาใต้ คณะกรรมการสัจจะและการปรองดองในหลายประเทศ พิพิธภัณฑสถานสันติภาพ เป็นต้น

โครงสร้างพื้นฐานเพื่อการปรองดองในไทยเกือบทั้งหมดเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นโดยภาครัฐ ได้แก่ คณะกรรมการเสริมสร้างความสมานฉันท์แห่งชาติ กระทรวงยุติธรรม (ตั้งโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2550) คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (ตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี สมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ พ.ศ. 2553-5) ศูนย์ปรองดองสมานฉันท์เพื่อการปฏิรูป (ตั้งโดยมติของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ พ.ศ. 2557) ในปัจจุบัน คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอให้มีการบัญญัติการแต่งตั้งคณะกรรมการอิสระเสริมสร้างความปรองดองแห่งชาติไว้ในรัฐธรรมนูญ

จุดอ่อนของความพยายามจัดตั้งองค์กรในภาครัฐดังกล่าวข้างต้น คือการเป็นองค์กรมากกว่าจะเป็นโครงสร้างพื้นฐานในความหมายของการเชื่อมโยงกับ

<sup>13</sup> Ulrike Hopp-Nishanka 2013. "Giving Peace and Address?" p. 2. In Peace Infrastructures, eds. Barbara Unger, Stina Lundström, Katrin Planta, Beatrix Austin. Berlin: Berghoff Foundation

องค์กรหลายองค์กรทั้งในภาครัฐและภาคประชาสังคมเข้าด้วยกัน ทำให้เกิดการรับรู้ว่าเป็นองค์กรภาครัฐซึ่งอาจดำเนินการไปอย่างไม่มีจิตอาสาเท่าที่ควร หากทำไปตามกฎระเบียบที่มี ในปัจจุบัน เวลาได้ผ่านไปกว่าหนึ่งปีแล้วหลังการรัฐประหารที่อ้างความชอบธรรมส่วนหนึ่งว่าจะมาช่วยสร้างความปรองดอง แต่ก็ยังไม่เห็นความคืบหน้าชัดเจน

อันที่จริง จะไปต่อว่าภาครัฐเสียทีเดียวคงไม่ได้ ภาคประชาสังคมเอง เมื่อเผชิญกับความขัดแย้ง ที่ผมตั้งสมมุติฐานว่าอยู่ในระดับความชอบธรรมและคุณค่าก็แตกแยกกันเอง และยังไม่มีความว่าจะสามารถนึกกำลังกันเป็นเครือข่ายองค์กรเอกชนเพื่อความปรองดองกับเขาได้เลย นับประสาอะไรจะไปรวมตัวกับฝ่ายธุรกิจเอกชนหรือกับฝ่ายรัฐ เป็นอันว่าทุกฝ่ายต่างทำอะไรไม่ค่อยถูกอยู่ในขณะนี้

โครงสร้างพื้นฐานเพื่อความปรองดองที่รวมทุกฝ่ายจะเกิดขึ้นได้ในสังคมไทยหรือไม่เป็นคำถามที่ยังไม่มีคำตอบ ในที่นี้ขอเสนอแนะในเบื้องต้นเท่านั้นว่า เราควรพยายามสร้างเวทีการสานเสวนาหรือการถกแถลง ซึ่งจะต้องทำอย่างต่อเนื่องแบบวนเป็นวง แบบซ้ำ ๆ แม้ยังไม่เห็นผลในทันทีก็ยังคงทำต่อไป วัตถุประสงค์ในเบื้องต้นคือสร้างความสัมพันธ์และความไว้วางใจ แล้วค่อย ๆ ค่อยกันในเรื่องเนื้อหา แรกเริ่มก็อาจเป็นเนื้อหาเกี่ยวกับเป้าหมายสำคัญที่แต่ละฝ่ายมีอยู่ในใจ รวมถึงความหวัง ความห่วงกังวล สักพักความไว้วางใจจะเกิดขึ้นได้หากเรายอมรับความเสี่ยงและเปิดเผยจุดอ่อนของตน เราอาจพูดคุยกันถึงเป้าหมายเช่นเรื่องของประชาธิปไตยที่ผู้ปกครองขึ้นต่อประชาชน แต่บางคนอาจเน้นเป้าหมายอื่นที่ให้ความสำคัญมากกว่าในตอนี้ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างรัฐที่เข้มแข็ง การปกครองของกฎหมาย การเติบโตทางเศรษฐกิจ การกระจายอำนาจ การลดความเหลื่อมล้ำความเป็นพหุนิยม ฯลฯ ในกระบวนการเช่นนี้ เราอาจร่วมกันสร้างพื้นที่ลุ่มหลงที่เป็นบวก ที่แผ่กว้างและรวมหลายฝ่ายมากขึ้น เราอาจร่วมกันสร้างวาทกรรมการปรองดองให้ทรงพลังกว่าวาทกรรมแยกฝ่าย เป็นต้น



## 8. มิติทางวัฒนธรรมของการปรองดอง

การปรองดองต้องอาศัยทั้งมิติเชิงโครงสร้างและทางวัฒนธรรม หากความขัดแย้งมีส่วนหนึ่งที่เป็นเรื่องของความชอบธรรมและคุณค่า เราก็ต้องมาพิจารณาหาคุณค่าที่มีอยู่ในสังคมวัฒนธรรมไทยเพื่อมาส่งเสริมให้ตรงกับอาการของการไม่ปรองดองกันนั้น จึงขอทดลองเสนอคุณค่าบางประการเพื่อพิจารณาดังนี้

- (1) คุณค่าการทนกันได้ (tolerance) ซึ่งบางคนแปลว่า ความอดทนอดกลั้น หรือขันติธรรม
- (2) ดูเหมือนว่าความไว้วางใจมีความสำคัญมากในบรรดาปัจจัยด้านจิตใจ มีลูกศิษย์ถามขงจื้อว่าในบรรดาองค์ประกอบสามประการของการปกครองที่ขาดไม่ได้คือ อาหาร อาวุธ และความมั่นใจที่ประชาชนมีต่อผู้นำหรือรัฐนั้น ให้ตัดอย่างหนึ่งจะตัดอะไร ขงจื้อตอบว่าตัดอาวุธ ลูกศิษย์ถามอีกว่า แล้วระหว่างอาหารกับความไว้วางใจถ้าจำเป็นต้องตัดจะตัดอะไร ขงจื้อตอบว่าตัดอาหาร เพราะถ้าตัดความไว้วางใจรัฐอยู่ไม่ได้
- (3) สังคมไทยเป็นสังคมพวกพ้องและมีการช่วยเหลือเกื้อกูลในลักษณะตอบแทนกัน (reciprocity) แต่ความเป็นพวกนี้จะมีพลังที่จะข้ามขีดแบ่งต่าง ๆ ได้หรือไม่ เราอาจเรียกบริบทที่อยู่ภายในขอบเขตของความเป็นพวกว่าเป็นชุมชนความห่วงใย (moral community) ชุมชนที่เราแบ่งน้ำใจให้แก่กัน เวลาเขาสุขเราสุขด้วย เวลาเขาทุกข์เราก็เสียใจ เราต้องช่วยกันแล้วเรื่องที่แสดงถึงการขยายชุมชนนี้ให้รวมถึงคนที่มีความเห็นต่างทางการเมือง ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างการเตือนสติผ่านสื่อสังคมออนไลน์ สืบเนื่องจากการทับถมวีระกานต์ มุสิกพงศ์ หลังการสูญเสียลูกชาย โดยขอแบ่งปันข้อความต่อไปนี้ *“หากดันไปร่วมด่าเยาะเย้ย กับความสูญเสียของครอบครัวผู้อื่น ก็ยากนักที่จะได้สังคมไทยที่มีน้ำใจกลับมา”*

(4) อภัยทานทำให้การยึดมั่นในตัวตนสลายลง สามารถคลี่คลายความขัดแย้งสู่การปรองดองได้ นับว่าพุทธศาสนามีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนสู่ความปรองดองผ่านทางอภัยทาน ขอยกข้อความที่โพสต์โดยพระไพศาล วิสาโลเกี่ยวกับหลวงพ่อคำเขียนในเฟซบุค kanlayanatam ดังนี้ “วิสัยคนหนุ่มอย่างข้าพเจ้า เมื่อเกิดเรื่องวิวาทบาดหมางขึ้นมา ก็จะนึกถึงการหาตัวคนผิดมาลงโทษทันที โดยไม่ได้ตระหนักว่าวิธีนี้อาจไม่แก้ปัญหาเลย บางครั้งอาจสร้างปัญหาขึ้นมาใหม่ นั่นเป็นครั้งแรกที่ข้าพเจ้าพบว่า การยึดติดใน “ความถูกต้องความผิด” ก็สามารถก่อปัญหาได้ แท้จริงแล้วยังมีวิธีที่ดีกว่านั้น...”

ลองมาพิจารณาเหตุการณ์หนึ่งในประวัติพระพุทธเจ้า:

พระเจ้าอชาตศัตรูตรัสต่อพระพุทธเจ้าว่า “โทษได้ครอบงำหม่อมฉัน ซึ่งเป็นคนเขลา คนหลง ไม่ฉลาด หม่อมฉันได้ปลงพระชนมชีพ พระบิดาผู้ดำรงธรรม เป็นพระราชบิดาโดยธรรมเพราะเหตุแห่งความเป็นใหญ่ ขอพระผู้มีพระภาคจงทรงรับทราบความผิดของหม่อมฉัน โดยเป็นความผิดจริง เพื่อสำรวมต่อไป”

พระผู้มีพระภาคตรัสตอบว่า “จริง จริง ความผิดได้ครอบงำ มหาบพิตรซึ่งเป็นคนเขลา คนหลงไม่ฉลาด มหาบพิตรได้ปลงพระชนมชีพพระบิดาผู้ดำรงธรรม เป็นพระราชบิดาโดยธรรม เพราะเหตุแห่งความเป็นใหญ่ แต่เพราะมหาบพิตรทรงเห็นความผิดโดยเป็นความผิดจริงแล้ว ทรงสารภาพตามเป็นจริง ฉะนั้น อาตมภาพขอรับทราบความผิดของมหาบพิตร ก็การที่บุคคลเห็นความผิด โดยเป็นความผิดจริงแล้วสารภาพตามเป็นจริงรับสังวรต่อไป นี่เป็นความชอบในวินัยของพระอริยเจ้าแล” (ดู <http://www.phuttha.com/>)

ขอยกเรื่องสุวรรณสามชาติกมาเล่าให้ฟังบ้าง พระเจ้าปิลักษณ์ กษัตริย์เมืองพาราณสี ล่าเนื้อในป่าหิมพานต์ตามลำพัง เสด็จมาถึงแม่น้ำมิดลัมมตา เห็นสุวรรณสามมีฝูงสัตว์ป่าอยู่ด้วยอำนาจเมตตาบาปามีพระเจ้าปิลักษณ์ทรงประสงค์จะรู้ว่าเป็นใคร จึงยิงศรถูกสุวรรณสาม

ได้รับความเจ็บปวดอย่างแรงกล้า แต่ไม่โกรธผู้ยิงหรือเกรงกลัวความตาย กลับคร่ำครวญห้วงใยบิดามารดา พระเจ้าปีลยักซ์ ทรงสอบถามจนทราบเรื่องราว ทำให้พระองค์ทรงสำนึกผิด สุวรรณสามกล่าวฝากฝังบิดามารดาแล้วก็สลับไป จึงเสด็จไปที่อาศรมและพาดาบสผู้เป็นบิดามารดาทั้งสองไปยังที่สุวรรณสาม ดาบสทั้งสองจึงตั้งสัตยาธิษฐานด้วยบุญกุศลที่สุวรรณสามปรนนิบัติเลี้ยงดูดาบสผู้เป็นบิดามารดา ทำให้พิษและบาดแผลหายได้

- (5) ยังมีคำสอนดี ๆ ตลอดจนเรื่องเล่าที่อาจช่วยสร้างวาทกรรมการปรองดองอีกมาก ตัวอย่างเช่นคำสอนในเรื่องพรหมวิหาร 4 และพระพุทธรวัจนเรื่องกาลามสูตร เป็นต้น

## 9. บทสรุป

เราได้กล่าวถึงประเด็นการกระจายอำนาจและพหุนิยมไว้ในบทนำ ทั้งนี้โดยถือคติการเอาใจเขามาใส่ใจเรา ถ้าอำนาจอยู่ที่เรามากเกินไป ถ้าไปพยายามให้เขานิยมสิ่งต่าง ๆ เหมือนเรา การปรองดองคงเกิดขึ้นยาก การรัฐประหารก็เช่นกัน บางส่วนของสังคมไทยรู้สึกอึดอัดขัดข้องอยู่ การจะตัดดวงจรวดนี้ก็แล้วแต่ว่าผู้คิดก่อรัฐประหารจะคิดอย่างไร คนที่สนับสนุนจะคิดอย่างไร ถ้าเห็นว่าผลต่อเนื้อจะเป็นความรุนแรงทางโครงสร้างอีกยาวนาน และหากสามารถเล็งเห็นว่ามียุทธวิธีอื่นอีกที่จะบรรลุเป้าหมายทางการเมืองของตนได้ ก็หวังว่าจะยับยั้งชั่งใจได้กระมัง

เรื่องที่เน้นมาตลอดบทความนี้คือความเกี่ยวโยงระหว่างการคืนดีกับการแปลงเปลี่ยนความขัดแย้งและการสร้างสรรค์สันติภาพ ถ้าจะให้เกิดการปรองดองโดยเฉพาะเมื่อมีความขัดแย้งยืดเยื้อละก็ จะรอให้แก้ไขความขัดแย้งก่อนคงไม่ควรดำเนินกระบวนการคืนดีได้ทันทีที่มีโอกาส

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องการเมือง ซึ่งโยงกับโครงการสร้างหรือพัฒนาสถาบันทางการเมือง โดยเฉพาะการสร้างพรรคประชาธิปไตยหรือการทำให้ผู้ปกครองขึ้นต่อหรือต้องรายงานต่อประชาชน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ถ้าเชื่อตามการ

วิเคราะห์ของพุกยามา หนทางสู่เป้าหมายการสร้างประชาธิปไตยดังกล่าวอาจมีได้หลายทาง ความปรองดองอาจเกิดขึ้นบ้างถ้าเราเปิดใจกว้างขึ้นว่าหนทางที่เราสนับสนุนก็เป็นโครงการของเรา หนทางที่ผู้อื่นสนับสนุนก็เป็นเรื่องที่คุณนั้นต้องรับผิดชอบ ในที่สุด สังคมก็ดำเนินไปตามเหตุปัจจัยของมัน อย่างไรก็ตาม บทความนี้ได้นำเสนอการทำความเข้าใจกับความขัดแย้ง โดยเน้นในเรื่องการวิเคราะห์บริบทตัวละคร และสาเหตุความขัดแย้ง และกล่าวถึงการปรองดองในฐานะที่จะช่วยแปลงเปลี่ยนความขัดแย้ง มากกว่าจะถกแถลงเรื่องการแก้ไขความขัดแย้งโดยตรง

บทความนี้ได้เสนอการวิเคราะห์ประเด็นทางการเมืองทั้งในเชิงโครงสร้างและในมิติทางวัฒนธรรม และเสนอว่าการคลี่คลายปัญหาทางการเมืองต้องพิจารณาทั้งสองด้านดังกล่าว อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปการวิเคราะห์ในเรื่องนี้มักเน้นในเรื่องโครงสร้าง บทความนี้จึงพยายามชี้ความสำคัญของวัฒนธรรม โดยใช้เครื่องมือแบบประกอบสร้างนิยม ได้แก่เรื่องเล่า อุปมา และวาทกรรม ความเข้าใจว่ามีการใช้เครื่องมือดังกล่าวเพื่อคงความได้เปรียบในเชิงอำนาจของผู้ที่ครองอำนาจอยู่ ก็คงจะช่วยให้มีการใช้เครื่องมือเดียวกันเพื่อต่อต้านวาทกรรมครอบงำได้เช่นกัน โดยมีทางเลือกคือ สร้างวาทกรรมประนีประนอมโดยหาจุดร่วม หรือสร้างวาทกรรมก้าวพ้น เช่นวาทกรรมกระจายอำนาจและพหุนิยม เพื่อที่จะกลายเป็นวาทกรรมหลักได้ต่อไป



KPI  
YEARBOOK

2558

○ **ดุลอำนาจ :  
การรวมศูนย์และกระจายอำนาจ**



KPI  
YEARBOOK

2558

๕



ดุลอำนาจรัฐ ท้องถิ่น และประชาชน :  
การกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่น

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระ  
ในการกำหนดนโยบาย การปกครอง  
การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน  
และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง  
โดยเฉพาะ การกำหนดอำนาจและหน้าที่  
ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ  
โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น  
ให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ”



# ดุลอำนาจรัฐ ท้องถิ่น และประชาชน : การกระจายอำนาจ และการบริหารท้องถิ่น

รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย\*



ประเด็นปัญหาการกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่นยังคงมีความสำคัญทั้งในทางวิชาการและการผลักดันไปสู่การปฏิบัติ กล่าวคือในทางวิชาการการกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่นเป็นสหสาขาวิชาที่ต้องอาศัยองค์ความรู้ทางรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ นิติศาสตร์ การคลัง สาธารณะ การพัฒนาชุมชน รวมไปถึงองค์ความรู้เชิงเทคนิคต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการทำความเข้าใจและการบริหารท้องถิ่น ซึ่งถ้ากล่าวเฉพาะเจาะจงในทางรัฐศาสตร์ การกระจายอำนาจและการบริหารงานท้องถิ่นย่อมเกี่ยวข้องกับการจัดสรรดุลอำนาจทั้งที่เป็นดุลอำนาจภายในท้องถิ่น (Internal balance of power) ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรร/แบ่งปันอำนาจระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ภายในท้องถิ่น เช่น อำนาจระหว่างฝ่ายสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารของท้องถิ่น อำนาจระหว่างฝ่ายการเมืองของท้องถิ่นกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายประจำของท้องถิ่น อำนาจระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับประชาชน/กลุ่มต่าง ๆ ของท้องถิ่น เป็นต้น กับการจัดสรรดุลอำนาจภายนอกท้องถิ่น (External balance of power) ระหว่างระดับท้องถิ่น (Local Level) กับระดับที่อยู่เหนือกว่า (Upper Level) เช่น รัฐบาลระดับชาติ รัฐบาล

\* เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า และ คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ

ระดับมลรัฐ ภูมิภาค ฯลฯ ที่จะยึดโยงกับประชาชนในท้ายที่สุด ซึ่งขึ้นอยู่กับ การออกแบบความสัมพันธ์ทางอำนาจของประชาชน ท้องถิ่น และรัฐในแต่ละประเทศ<sup>1</sup>

ในทางปฏิบัติก็เช่นเดียวกัน การจัดวางดุลอำนาจรัฐ ท้องถิ่น และประชาชน ถือเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นตามลักษณะของสังคมการเมืองในแต่ละประเทศทั้ง มาจากการริเริ่มตามกฎหมายที่ถูกบัญญัติเพื่อจัดสรรดุลอำนาจและมาจาก พัฒนาการทางการเมืองที่ตัวแสดงต่าง ๆ เรียกร้องและผลักดันในแต่ละช่วงเวลา ทางประวัติศาสตร์ทำให้ผลลัพธ์การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นคือ ผลของการจัดวางดุลอำนาจ บางประเทศดุลอำนาจอยู่ที่รัฐศูนย์กลาง เช่น ประเทศไทยก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 โดยช่วง พ.ศ. 2535-2540 ดุลอำนาจจะอยู่ที่ส่วนกลางและระบบราชการ ทั้งการรวมศูนย์อำนาจ ทางการเมืองของฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้ง (กรณีของสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร) และแต่งตั้ง (กรณีของวุฒิสภา) ในการตรากฎหมายสำคัญ และ ฝ่ายบริหารโดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดและควบคุมนโยบายของการบริหารงาน ภาครัฐในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งการรวมศูนย์เช่นนี้เป็นมรดกตกทอดจาก ระบบการเมืองที่รวมศูนย์และไม่เป็นประชาธิปไตยโดยระบบราชการทหารและ พลเรือนในอดีต<sup>2</sup> โดยมีกฎหมายที่ออกมาเพื่อเอื้อต่อการรักษาอำนาจของรัฐบาล และยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในทางตรงกันข้ามบางประเทศให้ ความสำคัญกับบทบาทของท้องถิ่นและประชาชน เช่น สหรัฐอเมริกาที่อำนาจการ

<sup>1</sup> ผู้เขียนเคยเสนอว่าการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่นต้องพิจารณาทั้งจาก โครงสร้าง/สภาพการณ์/เงื่อนไขภายในท้องถิ่น (Internal Condition of Local Area) และ โครงสร้าง/สภาพการณ์/เงื่อนไขภายนอกของท้องถิ่น (External Condition of Local Area) อย่างครอบคลุมและมีหลายปัจจัย แม้ว่าในตอนนั้นผู้เขียนยังไม่ได้ชี้ชัดว่า “อะไร” จะเป็นหลัก ในการพิจารณาสภาพการณ์ดังกล่าว แต่ในขณะนี้การพิจารณา จาก “ดุลอำนาจ” ของท้องถิ่น ก็สามารถเป็นอีกวิธีการหนึ่งที่ใช้ในการศึกษาสภาพการณ์ทั้งจากภายในและภายนอกท้องถิ่นที่มี ผลต่อการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยท้องถิ่น โปรดดูในบทที่ 5 ของวุฒิสาร ดันไชย. (2557). การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบัน พระปกเกล้า, น.236-241.

<sup>2</sup> วุฒิสาร ดันไชย. (2558). การสังเคราะห์ข้อเสนอการกระจายอำนาจและการปกครอง ท้องถิ่นเพื่อการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น: การปกครองท้องถิ่นที่เสริมสร้าง ประชาธิปไตยท้องถิ่นและความเข้มแข็งชุมชน. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, น. 1.

ปกครองหลายส่วนอยู่ในระดับมลรัฐ (State Level) และระดับท้องถิ่น (Local Level) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ในขณะที่ระดับสหพันธรัฐ (Federal Level) รัฐบาลกลางก็มีอำนาจที่จำกัดและต้องอาศัยการประสานงานกับมลรัฐและท้องถิ่นในการทำงานหลายเรื่อง ซึ่งความสัมพันธ์ในลักษณะนี้ของสหรัฐอเมริกาจากประวัติศาสตร์ของอเมริกาที่ให้ความสำคัญต่อเสรีภาพของชุมชน/มลรัฐ และรัฐธรรมนูญของอเมริกันที่ออกแบบเพื่อจำกัดอำนาจของรัฐบาลกลาง<sup>3</sup> เป็นต้น

กล่าวได้ว่า กระบวนการกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่นตั้งแต่ พ.ศ.2540 จนถึงปัจจุบันเป็นกระบวนการเพื่อปรับเปลี่ยนดุลอำนาจระหว่างรัฐ ท้องถิ่น และประชาชนที่สำคัญอย่างหนึ่ง แม้เราจะไม่ปฏิเสธว่ามีเหตุการณ์อื่นที่มีผลต่อการปรับเปลี่ยนดุลอำนาจ เช่น ความตื่นตัวของประชาชนทางการเมือง การมีเสรีภาพและการเปิดกว้างทางการเมือง การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมต่อการบริหารงานภาครัฐในทุกๆระดับ ความคึกคักของการเมืองภาคประชาชน เป็นต้น แต่การกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่นก็เป็นปัจจัยหลักที่ทำให้ดุลอำนาจของไทยไปสู่มือท้องถิ่นและประชาชนมากขึ้น จากความกระตือรือร้นของประชาชนและความคึกคักกับความหลากหลายที่เกิดขึ้นในการบริหารงานท้องถิ่นมุ่งสร้าง “ความหลากหลาย” มากกว่าสร้าง “ความเหมือน” ซึ่งสถานการณ์การกระจายอำนาจที่ผ่านมาก็สร้างผลลัพธ์ที่น่าพึงพอใจในหลายด้าน และยังมีเรื่องที่ต้องเสริมสร้างในหลายจุด ทำให้การกระจายอำนาจในอนาคตอาจต้องสร้าง “ดุลยภาพและดุลอำนาจใหม่” ที่อำนาจอยู่ในมือท้องถิ่นและประชาชนมากยิ่งขึ้น

<sup>3</sup> โปรดพิจารณาอิทธิพลของรัฐธรรมนูญอเมริกันที่มีต่อการจำกัดอำนาจรัฐบาลกลางและประกันความเป็นอิสระของมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นใน วาสเซอร์, แกรี. (2557). การเมืองอเมริกัน :โครงสร้าง สถาบัน กระบวนการ. แปลโดยปราณี ทิพรัตน์และสิริพรรณ นกสวนสวัสดิ์. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

# 1. หลักการกระจายอำนาจ: แนวคิดและความท้าทาย

หลักการการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นผู้เขียนสามารถสรุปเป็นใจความสั้น ๆ ว่าเป็น “เพื่อเอาอำนาจการแก้ปัญหาไปไว้ใกล้ปัญหา” และ “สร้างสำนึกความเป็นเจ้าของของประชาชนในการจัดการตนเอง (Self-governance)” ซึ่งนิยามนี้แตกต่างจากนิยามการกระจายอำนาจในอดีตที่มุ่งการกระจายอำนาจในเชิงบริหารและองค์กรเป็นหลักมากกว่า ดังที่ D. Burns (1994) เสนอว่าการกระจายอำนาจมีอยู่ 4 มิติ คือ 1). การทำให้เป็นท้องถิ่น (Localization) ที่มุ่งถ่ายโอนการบริการจากส่วนกลางไปสู่ชุมชนหรือจุดต่าง ๆ มากขึ้น 2). ความยืดหยุ่น (Flexibility) ที่มุ่งให้เกิดรูปแบบการจัดการที่ยืดหยุ่นและให้องค์กรทำงานผ่านทีมงานสหสาขาวิชา (multi-disciplinary team working) 3). การพัฒนาการจัดการ คือ การกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ผู้จัดการหรือเจ้าหน้าที่ที่จัดบริการโดยตรง และ 4). วัฒนธรรมองค์การและการเปลี่ยนแปลง (organizational culture and change) คือการปรับตัวการบริหารจัดการและบุคลากรในการส่งเสริมคุณภาพการบริการและการเสริมอำนาจให้ท้องถิ่น<sup>4</sup>

อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจในเชิงบริหารและองค์กรแบบที่แล้วมาในอดีตยังไม่เพียงพอ แต่เราต้องทำให้การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นต้องสร้างดุลอำนาจใหม่ที่คืนอำนาจให้ท้องถิ่นและประชาชนเป็นใหญ่ในขณะเดียวกันก็ต้องทำให้ท้องถิ่นสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการได้ตรงจุด โดยไม่ให้การกระจายอำนาจถูกจำกัดไว้ทั้งจากผู้มีอิทธิพลที่สามารถครอบงำรัฐบาลท้องถิ่น สอดคล้องกับที่นักวิชาการจำนวนมากได้เสนอให้ท้องถิ่นเป็นการปกครองตนเองที่คืนอำนาจให้กับประชาชน ดังที่ David Osborne และ Ted Gaebler (1992) ในหนังสือ Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector ได้เสนอปัญหาการบริหารงานภาครัฐที่ผ่านมาในอดีตของสหรัฐอเมริกา พบว่าแต่เดิมการบริหารงานภาครัฐมองประชาชนเป็นเพียง “ผู้รับบริการจากภาครัฐ” (Clients) ที่ควรถูก

<sup>4</sup> Parson, Wayne. (1997). *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, p. 495.

เปลี่ยนให้เป็นพลเมือง ซึ่งพลเมืองเหล่านี้จะช่วยให้รัฐบาลในทุกกระดับมีความเข้มแข็งและประสิทธิภาพ<sup>5</sup> ในขณะเดียวกันการบริหารงานภาครัฐในทุกระดับตั้งแต่ระดับชาติถึงท้องถิ่นก็เรียกร้องให้รัฐบาลและองค์กรภาครัฐต้องทำงานอย่างมีประสิทธิภาพตามที่ David Osborne (1993) เสนอว่าเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมอย่างรวดเร็วทำให้การบริหารงานภาครัฐแบบผูกขาดจากบนลงล่าง (top-down bureaucratic monopolies) ในการจัดบริการสาธารณะที่เป็นมาตรฐานตายตัวนั้นไม่มีประสิทธิผล ทำให้องค์กรการบริหารงานภาครัฐทั้งหลายจำเป็นต้องปรับตัวให้คล่องตัว ทำงานได้อย่างรวดเร็วด้วยตนเองตอบสนองความต้องการของประชาชน มีความสามารถในการปรับตัวอยู่เสมอ สามารถปรับปรุงผลิตภาพได้อย่างต่อเนื่อง ทำให้องค์กรภาครัฐต้องมีลักษณะการเป็น “ผู้ประกอบการ” (Entrepreneurial) แต่ต้องเป็นผู้ประกอบการที่ไม่ได้หวังผลกำไร<sup>6</sup>

กล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่ดีต้องปรับลดอำนาจให้กับท้องถิ่นและประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยเป้าหมายของการปรับลดอำนาจต้องทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบโจทย์ทั้ง **หนึ่ง “เพื่อเอาอำนาจการแก้ปัญหาไปไว้ใกล้ปัญหา”** ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีทั้ง **“อำนาจ”** และ **“ความสามารถ”** ที่จะทำงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และการปกครองท้องถิ่นต้อง **สอง “สร้างสำนึกความเป็นเจ้าของของประชาชนในการจัดการตนเอง (Self-governance)”** เพราะต้องทำให้คนในท้องถิ่นเป็นพลเมืองที่เข้มแข็งและสามารถช่วยในการบริหารจัดการตนเองในท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีส่วนร่วมตามที่ David Osborne และ Ted Gaebler ซึ่งหลักการทั้งสองสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service - NPS) ที่ทำให้การบริหารงานภาครัฐสมัยใหม่ต้องสร้างพลเมือง

<sup>5</sup> เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2552). **แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, น. 80-81.

<sup>6</sup> Osborne, David. (Summer 1993). **Reinventing Government**. *Public Productivity & Management Review* 16(4), 349-356, p. 351.

ประชาธิปไตย (Democratic Citizenship) และมีการใช้กลไกของชุมชนและประชาสังคม (Community and Civil Society) มาร่วมแก้ไขปัญหาสาธารณะด้วย<sup>7</sup>

## 2. พัฒนาการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

การกระจายอำนาจและการก่อตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้วางหลักการสำคัญที่กลายเป็น “เงื่อนไขถาวร” ที่ไม่สามารถขาดหายได้ของการกระจายอำนาจ โดยในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 284 ได้วางหลักการสำคัญไว้ว่า **“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ”** โดยหลักการการกระจายอำนาจในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ยังสืบทอดมายังรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550<sup>8</sup> ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในขณะนี้ รวมถึงกฎหมายลูกหรือแผนงานที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจที่ออกมาภายหลัง

<sup>7</sup> แนวคิด NPS พัฒนาขึ้นเพื่อเสริมสร้างและแก้ไขจุดอ่อนแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management - NPM) ที่มุ่งเน้นด้านประสิทธิภาพทางการบริหารงานตามหลักเศรษฐศาสตร์เพียงอย่างเดียว โดย NPS จะมุ่งเสริมค่านิยมประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมเข้าไปในการบริหารด้วย โปรดดูแนวคิด NPS ในปรกรณ์ ศิริประกอบ. (2558). **3 พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิด ทฤษฎี และการนำไปปฏิบัติจริง**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, น. 55-78.

<sup>8</sup> รัฐธรรมนูญพ.ศ.2550 มาตรา 283 วรรคหนึ่งและวรรคสองกำหนดว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแล และจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการ กำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัด และประเทศเป็นส่วนรวมด้วย

เราสามารถสรุปหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2540 ได้ 4 ประการดังนี้<sup>9</sup>

## 1) การบังคับให้รัฐต้องมีกระบวนการกระจายอำนาจ

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 มาตรา 284 และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 มาตรา 283 กำหนดให้รัฐบาลต้องมีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อ 1). ระบุอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง 2). การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และ 3). จัดตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาทำหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากความต้องการทั้งสามด้านทำให้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำแผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง

---

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็ง ในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิด ความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง”

อนึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ได้ตัดคำว่า “ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออกเพื่อลดข้อจำกัดการดำเนินการกระจายอำนาจที่บางหน่วยงานอ้างว่าไม่มีกฎหมายลูกให้ดำเนินงาน

<sup>9</sup> ดัดแปลงจาก Tanchai, Woothisarn. (2015) Decentralization and Local Governance in Thailand: Trends Reforms and Ideas. Paper for The Seminar “Decentralization in Asian Countries — Reviewing the Present and Designing the Future”. National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS).

ส่วนท้องถิ่น เพิ่มอำนาจการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกำหนดสัดส่วนรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับ<sup>10</sup>

## 2) การบังคับให้เกิดการถ่ายโอนภารกิจและให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดบริการสาธารณะ

ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 มาตรา 284 และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 มาตรา 283 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่เป็นการเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวม ดังนั้นการถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นหน้าที่ที่สำคัญของรัฐที่จะต้องถ่ายโอนภารกิจให้สอดคล้องกับแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใน พ.ศ. 2554 มีการถ่ายโอนภารกิจไปแล้วทั้งสิ้น 181 ภารกิจจาก 245 ภารกิจ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติการกิจบางอย่างยังถ่ายโอนได้อย่างเชื่องช้า เช่น การถ่ายโอนสถานอนามัยหรือโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่นับแต่มีการกระจายอำนาจสามารถถ่ายโอนได้เพียง 39 แห่ง จากทั้งหมด 9,762 แห่งทั่วประเทศ<sup>11</sup>

<sup>10</sup> วุฒิสาร ตันไชย. (2557). ระบบการปกครองท้องถิ่นประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน: ราชอาณาจักรไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, น. 113-117.

<sup>11</sup> ไทยพับลิก้า. (20 กรกฎาคม 2555). รายงาน: ถ่ายโอนสถานอนามัย สู่อปท. <http://www.prachatai.com/journal/2012/07/41657>



### 3) สร้างกรอบกฎหมายที่ชัดเจนของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 มาตรา 283 และ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2550 มาตรา 282 กำหนดให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศ และต้องไม่กระทบถึงสาระสำคัญของหลักการปกครองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติ รวมถึงกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติโดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างของระดับการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบโดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึงให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยภาคประชาชน

จากความข้างต้นได้วางหลักการการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 3 ประการ คือ **หนึ่ง** กำกับดูแลเท่าที่จำเป็นแล้วให้ยึดตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่สอดคล้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ **สอง** ต้องกำหนดมาตรฐานกลางที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเลือกไปปฏิบัติตามความเหมาะสม หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกนำเอามาตรฐานที่มีมากกว่าหนึ่งชุดสามารถนำไปใช้ได้ตามความเหมาะสม และ **สาม** พัฒนากลไกการกำกับดูแลจากภาคประชาชน

ผลของการเปลี่ยนแนวทางการกำกับดูแลท้องถิ่น มีผลให้ส่วนกลางต้องเปลี่ยนวิธีการและทัศนคติการกำกับดูแลจากการควบคุมบังคับบัญชาสั่งการตามกฎหมายและการใช้ดุลพินิจเพื่อพิจารณาความเหมาะสมของผู้กำกับดูแล (Commander) มาเป็นการกำกับดูแลตามกฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจนและทำเท่าที่จำเป็น โดยลดหรือยกเลิกการใช้ดุลพินิจเพื่อพิจารณาความเหมาะสม โดยการกำกับดูแลเป็นไปเพื่อความเป็นเอกภาพของรัฐและปกป้อง

ประโยชน์ส่วนร่วมของรัฐกับประชาชน<sup>12</sup>

#### 4) วางหลักการและวิธีการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2550 ได้เพิ่มเครื่องมือเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็น “สถาบันและกระบวนการประชาธิปไตยท้องถิ่นพื้นฐานตามกฎหมาย” เพราะเป็นสถาบันและกระบวนการที่ขาดไม่ได้ในการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นและสร้างการมีส่วนร่วม โดยสถาบันและกระบวนการเหล่านี้มีการตราขึ้นตอนและแนวทางการปฏิบัติแยกออกมาเป็นกฎหมายลูกอีกด้วย<sup>13</sup>

โดยรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2550 ได้กำหนดสถาบันและกระบวนการประชาธิปไตยท้องถิ่นพื้นฐานตามกฎหมายออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่

- 1) ประชาชนมีสิทธิเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2550 มาตรา 285 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- 2) ประชาชนมีสิทธิถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2550 มาตรา 286 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

<sup>12</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ. (2554). รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาจัดทำมาตรฐานกลางเพื่อกำกับบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

<sup>13</sup> วุฒิสาร ตันไชย. (2558). การสังเคราะห์ข้อเสนอการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นเพื่อการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น: การปกครองท้องถิ่นที่เสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นและความเข้มแข็งชุมชน. อ้างแล้ว, น. 15-16.

- 3) ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมผ่านการทำประชาพิจารณ์ ประชาคมติ และการร่วมตัดสินใจก่อนการดำเนินงานที่กระทบกับประชาชนตาม รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2550 มาตรา 287 และพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552
- 4) ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่น ต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2550 มาตรา 284 และ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

### 3. ผลลัพธ์ของการกระจายอำนาจในปัจจุบัน

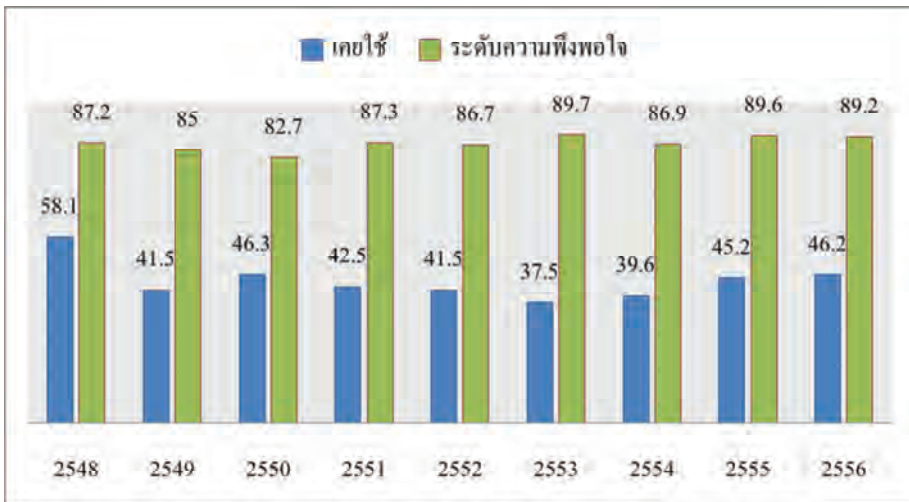
จากการวางหลักการกระจายอำนาจทั้ง 4 ด้านที่กล่าวไปตอนต้นทำให้เกิด การเปลี่ยนแปลงต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยอย่างมหาศาลทั้ง “การเอา อำนาจการแก้ปัญหาไปไว้ใกล้ปัญหา” ที่ทำให้ท้องถิ่นไทยมีอำนาจหน้าที่ในการ จัดบริการสาธารณะหลากหลายขึ้นจนเกิดนวัตกรรมการพัฒนาท้องถิ่นที่เฉพาะตัว และ “สร้างสำนึกความเป็นเจ้าของของประชาชนในการจัดการตนเอง” ที่ประชาชนยอมรับการกระจายอำนาจมากขึ้นและมีความหลากหลายของ พัฒนาการประชาธิปไตยท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมในแต่ละพื้นที่ แสดงให้เห็น ว่าการเปลี่ยนย้ายดุลอำนาจจากรัฐมาสู่ท้องถิ่นและประชาชนทำให้เกิดพัฒนาการ ที่น่าสนใจสรุปออกเป็น 3 ด้านคือ

#### 1) การยอมรับต่อการกระจายอำนาจ

แม้ว่าการกระจายอำนาจในช่วงแรกยังมีอุปสรรคและปัญหาในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ได้รับมอบหมายทั้งในด้านประสิทธิภาพ และการมีประสิทธิผล จากการประเมินโดยธนาคารโลกในเดือนมกราคม-กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2545 ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พบว่า

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาแทบทุกด้าน เช่น การขาดความช่วยเหลือทางวิชาการ การขาดแรงจูงใจในการโอนย้ายบุคลากรไปสังกัดท้องถิ่น การมีกฎระเบียบที่ยุ่งยาก ปัญหาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและไม่มีการประหยัดเชิงขนาด เป็นต้น<sup>14</sup> อย่างไรก็ตามในช่วงหลายปีที่ผ่านมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยสามารถสร้างความพึงพอใจต่อการจัดบริการสาธารณะในภาพรวมได้ โดยการสำรวจของสถาบันพระปกเกล้า (2557) พบว่าตั้งแต่ พ.ศ. 2548-2556 ประชาชนจำนวนมากกว่าร้อยละ 80 ที่มีความพึงพอใจในระดับ “พอใจมาก” และ “ค่อนข้างพอใจ” ต่อการใช้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>15</sup>

**แผนภูมิที่ 1: ร้อยละของประชาชนจำแนกตามความพึงพอใจในการใช้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**



ที่มา: สถาบันพระปกเกล้า. (2557). รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความพึงพอใจต่อการให้บริการสาธารณะและการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ พ.ศ. 2556 และสรุปผลการสำรวจ พ.ศ. 2546-2556, อ้างแล้ว, น. 174.

หมายเหตุ: สำรวจจากกลุ่มตัวอย่าง 35,240 คนทุกปี

<sup>14</sup> เอมเมล เว็จลิน. (2545). ประเทศไทย: การประเมินขีดความสามารถในการกระจายอำนาจ ผลการประเมินและข้อเสนอแนะ. กรุงเทพมหานคร: ธนาคารโลก, น.3-6.

<sup>15</sup> สถาบันพระปกเกล้า. (2557). รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความพึงพอใจต่อการให้บริการสาธารณะและการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ พ.ศ.2556 และสรุปผลการสำรวจ พ.ศ.2546-2556. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, น.174

ขณะที่งานวิจัยของวีระศักดิ์ เครือเทพและคณะ (2558) ได้สำรวจความพึงพอใจของประชาชนต่อการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จาก 11,430 ครุว์เรือนทั่วประเทศในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด 110 แห่ง พบว่าประชาชนส่วนใหญ่มีทัศนคติเชิงบวกต่ออปท. โดยมีความพึงพอใจต่อการจัดบริการสาธารณะแต่ละประเภทของ อปท. เมื่อเปรียบเทียบกับที่เคยได้รับจากราชการส่วนภูมิภาคในระดับที่พึงพอใจหรือพึงพอใจอย่างมาก ได้แก่ ด้านการศึกษาพอใจร้อยละ 63 ด้านสาธารณสุขร้อยละ 68.4 ด้านสิ่งแวดล้อมร้อยละ 61.6 และด้านโครงสร้างพื้นฐาน (ถนน ไฟทาง แหล่งน้ำ ฯลฯ) ประชาชนพอใจร้อยละ 62.9-69.4<sup>16</sup> นอกจากนี้ทัศนคติของประชาชนมองว่าอปท. ให้ความใส่ใจและทำงานโดยปรักษาหารือกับประชาชนถึงร้อยละ 71.3 และประชาชนร้อยละ 75 มองว่าไม่ควรยุบ อปท. เพราะ อปท. มีประโยชน์ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนอีกด้วย แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าประชาชนที่มีความพึงพอใจต่อการให้บริการสาธารณะในระดับสูงมักเป็น อปท. ที่มีขนาดใหญ่มากกว่าขนาดเล็ก และครุว์เรือนที่มีฐานะยากจนจะมีความพึงพอใจบริการจาก อปท. มากกว่าครุว์เรือนที่มีฐานะดีกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการศึกษา บริการสังคม และสาธารณสุข การส่งเสริมอาชีพและพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน และด้านการรักษาความสงบปลอดภัยในชุมชน<sup>17</sup>

<sup>16</sup> วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2557). 15 ปี การกระจายอำนาจของไทยสรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, น. 144.

<sup>17</sup> อ่างแล้ว, น.144-145.

ตารางที่ 1:ทัศนคติของประชาชนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดบริการสาธารณะ

ประชาชนร้อยละ..... มองว่า	
66.8	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแก้ไขปัญหาของประชาชนได้ตรงจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน
71.3	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความใส่ใจและทำงานแบบปรีกษาหารือกับประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ
65.8	ประชาชนต้องการมีส่วนร่วมทำงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งใจทำงานจริงเพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชน
59.0	ควรให้การสนับสนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไปด้วยการจ่ายภาษีอากรให้ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานคุ้มค่าเงินภาษีอากรของพวกเขา
75.0	ไม่ควรยุบเลิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของพวกเขา

ที่มา: วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2557). 15 ปี การกระจายอำนาจของไทยสรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย. อ่างแล้ว, น. 144.

ตารางที่ 2: ประชาชนพึงพอใจต่อบริการสาธารณะของท้องถิ่นเรื่องใดมากที่สุดตามรายประเภทบริการสาธารณะ

ค่าเฉลี่ยความพึงพอใจ	เรื่องที่ประชาชนพอใจ	ประเภทบริการสาธารณะ
3.07	ครูหรือบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียน/ศูนย์เด็กเล็กของอปท.มีคุณภาพและทำงานทุ่มเทเอาใจใส่ต่อการเรียนการสอนเป็นอย่างดี	การศึกษา
2.65	แหล่งน้ำภายในชุมชนมีความสะอาด และมีปริมาณเพียงพอต่อการบริโภค อุปโภค การเกษตร/การประกอบอาชีพ	โครงสร้างพื้นฐาน
2.86	อปท. มีบทบาทสำคัญที่ทำให้โรคระบาดหรือโรคภัยไข้เจ็บในชุมชนลดน้อยลง หรือทำให้ประชาชนในชุมชนมีสุขภาพที่ดีขึ้น	สังคมและสาธารณสุข
2.76	ช่วง 15 ปีที่ผ่านมา อปท. มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนให้มีความเจริญก้าวหน้า และส่งผลให้รายได้และความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น	เศรษฐกิจและการส่งเสริมอาชีพ
2.86	ประชาชนไม่มีปัญหาสุขภาพอันเนื่องมาจากมลพิษทางอากาศหรือสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม	การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
2.76	อปท. เป็นที่พึ่งได้ในการดูแลรักษาความสงบและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	การดูแลความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อย
2.76	ประชาชนรู้สึกปลอดภัยจากภัยพิบัติต่าง ๆ เพราะทราบดีว่าหากเกิดภัยพิบัติขึ้นจะต้องปฏิบัติตัวอย่างไร และจะมีหน่วยงานใดรับผิดชอบเพื่อแก้ไขปัญหา	

ที่มา: วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2557). 15 ปี การกระจายอำนาจของไทยสรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย. อ่างแล้ว, น. 144.

หมายเหตุ: ค่าเฉลี่ยความพึงพอใจอยู่ระหว่าง 1 ถึง 4 โดยค่าเฉลี่ยที่อยู่ใกล้ 1 หมายถึงไม่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ส่วนค่าเฉลี่ยที่อยู่ใกล้ 4 หมายถึงเห็นด้วยหรือเห็นด้วยอย่างยิ่ง

## 2) พัฒนาการจัดบริการสาธารณะ

ประเทศไทยได้บัญญัติอำนาจหน้าที่การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 284 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 283<sup>18</sup> ส่วนในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หมวดสอง ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะเพิ่มเติมจากที่ระบุไว้ใน พ.ร.บ.จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา 17 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 16 อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตามมาตรา 18 และอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นที่อาจถูกจัดตั้งในอนาคตตามมาตรา 19 ร่วมมือกันกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกันเพื่อดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่มีอยู่ หรืออาจร้องขอให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการแทน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมอบหมายให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แทนได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดในมาตรา 21 และ 22<sup>19</sup> จากเดิมที่อปท. มีอำนาจจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

ผลของการตรากฎหมายทำให้สภาพการปกครองท้องถิ่นเปิดกว้างต่อการใช้อำนาจรัฐเพื่อจัดบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับพื้นที่โดยไม่จำเป็นต้องยึดเป็นแบบแผนรูปแบบเดียวที่ตายตัว แต่ทำให้เกิด “นวัตกรรมท้องถิ่น”<sup>20</sup> ที่หลากหลาย

<sup>18</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). การปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, น.158-159.

<sup>19</sup> วุฒิสสาร ตันไชย. (2557). ระบบการปกครองท้องถิ่นประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน: ราชอาณาจักรไทย. อ่างแล้ว, น. 155.

<sup>20</sup> วีระศักดิ์ เครือเทพและคณะได้นิยามนวัตกรรมท้องถิ่นไว้ 4 ประการ คือ 1). การริเริ่มคิดค้น พัฒนา การแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการใหม่ในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2). องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นผู้มีบทบาทในการริเริ่ม ผลักดัน ลงมือดำเนินการ หรือให้การสนับสนุนกิจกรรม/โครงการที่เป็นนวัตกรรมท้องถิ่นให้เกิดอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน 3). เป็นงานที่ก่อให้เกิดประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมต่อท้องถิ่นโดยไม่ควรมีค่าใช้จ่ายสูงเกินไป และ 4). สามารถนำไปเป็นกรณีตัวอย่างแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นนำไปประยุกต์และพัฒนา



หลายขึ้นมา ซึ่งเกิดจากการเรียนรู้และฝึกฝนพัฒนาทักษะและการแสวงหารูปแบบ และวิธีการใหม่ ๆ ในการออกแบบและจัดการบริการสาธารณะจำนวนมาก จากการสำรวจของวีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ (2557) จากกลุ่มตัวอย่าง อปท. 110 แห่ง ได้มีนวัตกรรมท้องถิ่นทั้งสิ้น 75 เรื่องหรือเฉลี่ยจำนวน 0.68 เรื่องต่อ อปท. 1 แห่ง โดยนวัตกรรมส่วนใหญ่มาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีความพร้อมได้แก่ เทศบาลนครที่มีนวัตกรรม 1.25 เรื่องต่อ อปท. และ องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีนวัตกรรม 1.08 เรื่องต่อ อปท. เนื่องจาก อปท. เหล่านี้มีศักยภาพและความพร้อมมากกว่า และเป็น อปท. ที่อยู่ในชุมชนที่มีความเจริญสูงและมีปัญหาที่ซับซ้อน โดยนวัตกรรมที่ท้องถิ่นสร้างส่วนใหญ่เกี่ยวกับ สังคมและสาธารณสุข (ร้อยละ 25.33) และการจัดการสิ่งแวดล้อมและ ทรัพยากรธรรมชาติ (ร้อยละ 17.33)<sup>21</sup>

ด้วยเหตุนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยจึงมีบริการสาธารณะที่สามารถ เป็นนวัตกรรมและแบบอย่างได้ เช่น โรงพยาบาลองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ที่จัดตั้งเพื่อจัดให้บริการสาธารณสุขแก่ประชาชนอย่างมีมาตรฐานและ ประสิทธิภาพ รวมทั้งแบ่งเบาภาระความแออัดของโรงพยาบาลรัฐในจังหวัดภูเก็ต โดยใช้วิธีบริหารจัดการด้วยระบบเอกชนผ่านการว่าจ้างบริษัทโรงพยาบาลธนบุรี จำกัด (มหาชน) เข้ามาบริหารงานโดยดูแลในเรื่องของโครงสร้างการบริหาร จัดการ และการคัดเลือกบุคลากรทางการแพทย์ ทำให้มาตรฐานการรักษา การบริการ อุปกรณ์ และเทคโนโลยีทางการแพทย์ต่างๆ ของโรงพยาบาลองค์การ

---

ต่อยอดได้ ส่วนผู้เขียนก็มองว่านวัตกรรมที่ท้องถิ่นควรเป็น 1). นวัตกรรมสำหรับการบริหารภาค รัฐแนวใหม่ (Innovation for New Public Management -NPM) 2). นวัตกรรมเพื่อการ ปรับปรุงประเภทบริการสาธารณะ (Innovation for type of local public services) 3). นวัตกรรมเพื่อการรักษาสิ่งแวดล้อม (Innovation for environment) และ 4). นวัตกรรม เพื่อสร้างความใกล้ชิดกับประชาชน (Innovation for all-inclusive people)

ดูใน วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2557). 15 ปี การกระจายอำนาจของไทยสรุปผล การวิจัยและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย. อ่างแล้ว, น. 16. และ Tanchai, Woothisarn. (2015) Decentralization and Local Governance in Thailand: Trends Reforms and Ideas. Ibrd.

<sup>21</sup> วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2557). 15 ปี การกระจายอำนาจของไทยสรุปผล การวิจัยและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย. อ่างแล้ว, น. 112.

บริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตเทียบเคียงกับโรงพยาบาลเอกชน<sup>22</sup> หรือโรงเรียนมัธยมตากสินระยองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ที่เปิดการเรียนการสอนในระบบ 2 ภาษา (Bilingual School) โดยใช้ภาษาอังกฤษในการเรียนการสอน รายวิชา คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ คอมพิวเตอร์ และภาษาอังกฤษ<sup>23</sup> หรือการเปิดโรงเรียนชรabalวุฒิมหาวิทยาลัย ของเทศบาลตำบลเชิงดอย จังหวัดเชียงใหม่ที่เป็นโรงเรียนสำหรับผู้สูงอายุเพื่อรับสมัครนักเรียนจากผู้สูงอายุที่อายุ 55 ปีขึ้นไปเพื่อจัดอบรมและทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์สำหรับผู้สูงอายุโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เช่น กิจกรรมเทคโนโลยีการสอนคอมพิวเตอร์ กิจกรรมเทคโนโลยีการใช้โรงแรม และกิจกรรมเทคโนโลยีกับความปลอดภัยในชีวิตประจำวัน เป็นต้น<sup>24</sup>

<sup>22</sup> วุฒิสาร ตันไชย และคณะ. (2558). โครงการวิจัยเรื่อง: ข้อเสนอเชิงนโยบายนวัตกรรม การพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, น. 325.

<sup>23</sup> อ่างแล้ว, น. 262.

<sup>24</sup> บ้านเมือง. (22 มีนาคม 2558). โรงเรียนชรabal วุฒิมหาวิทยาลัย จังหวัดเชียงใหม่ : รูปแบบของโรงเรียนผู้สูงอายุ <http://www.banmuang.co.th/column/politic/687>

ตารางที่ 3: ประเภทนวัตกรรมท้องถิ่นจำแนกตามประเภทขององค์กรของส่วนท้องถิ่น

ประเภทนวัตกรรมท้องถิ่น	อบจ. (12 แห่ง)		เทศบาล (33 แห่ง)		อบต. (65 แห่ง)		รวม (110 แห่ง)	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1. การศึกษา	2	15.38	2	7.14	.	.	4	5.33
2. โครงสร้างพื้นฐาน	1	7.69	-	-	1	2.94	2	2.67
3. สังคมและสาธารณสุข	1	7.69	6	21.43	12	35.29	19	25.33
4. เศรษฐกิจชุมชนและการส่งเสริมอาชีพ	-	-	-	-	4	11.76	4	5.33
5. การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ	1	7.69	10	35.71	2	5.88	13	17.33
6. การรักษาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยของชุมชน	1	7.69	4	14.29	4	11.76	9	12.00
7. การศาสนา วัฒนธรรม ประเพณี การท่องเที่ยว และกีฬา	2	15.38	2	7.14	2	5.88	6	8.00
8. การเกษตร	5	38.46	2	7.14	-	-	7	9.33
9. การเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน	-	-	1	3.57	8	23.53	9	12.00
10. การบริหารงานทั่วไป	-	-	1	3.57	1	2.94	2	2.67
<b>รวม</b>	<b>13</b>	<b>100.0</b>	<b>28</b>	<b>100.0</b>	<b>34</b>	<b>100.0</b>	<b>75</b>	<b>100.0</b>

ที่มา: วิระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2557). 15 ปี การกระจายอำนาจของไทยสรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย. อ้างแล้ว, น. 112.

### 3) ประชาธิปไตยท้องถิ่นและการมีส่วนร่วม

ด้านการส่งเสริมประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้เขียนพบว่าในแต่ละท้องถิ่นจะมีแบบแผนการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกัน บางพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับต่ำและอาจถูกครอบงำโดยผู้มีอิทธิพลแต่ในหลายพื้นที่การแข่งขันการเมืองท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมกลับเป็นไปอย่างคึกคัก บางพื้นที่ที่มีการดำเนินกิจกรรมการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม (เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น) ก็มีทั้งที่ท้องถิ่นที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนในการนำเสนอปัญหาและวางแผนอย่างคึกคักแต่บางพื้นที่ประชาชนกลับเพิกเฉยต่อการมีส่วนร่วม ในขณะที่การศึกษาของวีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ (2557) พบว่าแล้วการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นจะมุ่งเน้นในด้านการแลกเปลี่ยน/ให้ข้อมูลข่าวสารของท้องถิ่น จะดำเนินการอย่างสม่ำเสมอมากที่สุด ในขณะที่ระดับการมีปฏิสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับการร่วมลงมือดำเนินงาน และระดับการร่วมตัดสินใจที่สำคัญ จะถูกให้ความสำคัญน้อยลงลดหลั่นกันไป เช่น การแลกเปลี่ยน/ให้ข้อมูลข่าวสารผ่านการติดประกาศข่าวสารที่บอร์ดหน้าสำนักงาน/ที่ว่าการอำเภอ/จังหวัด จะได้คะแนนสูงกว่าระดับการร่วมตัดสินใจที่สำคัญในเรื่องการเสนอร่างข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติท้องถิ่นที่ริเริ่มโดยภาคประชาชน เป็นต้น<sup>25</sup>

อย่างไรก็ตามจากการศึกษานี้เห็นได้ว่า “รูปแบบ/วิธีการการมีส่วนร่วม” จะเกิดขึ้นอย่างเข้มข้นมากขึ้นเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับสภาพการณ์ของท้องถิ่นด้วย ซึ่งท้องถิ่นที่มีระดับการมีส่วนร่วมต่ำในบางรูปแบบก็ไม่ได้หมายความว่าภาพรวมของการมีส่วนร่วมในท้องถิ่นนั้นจะน้อยลง เช่น การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารผ่านการประกาศข่าวผ่านเสียงตามสาย/หอกระจายข่าว/วิทยุชุมชนจะเกิดขึ้นได้ดีในท้องถิ่นที่มีขนาดพื้นที่เล็ก เช่น เทศบาลหรือ อบต. แต่จะใช้ไม่ได้ผลเท่าที่ควร

<sup>25</sup> จากการทบทวนงานศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นมีทั้งท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จและประสบปัญหาการมีส่วนร่วมคละกัน โปรดดูใน วุฒิสาร ตันไชย. (2558). การสังเคราะห์ข้อเสนอการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นเพื่อการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น: การปกครองท้องถิ่นที่เสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นและความเข้มแข็งชุมชน. อ่างแล้ว, น. 42-43. และวีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2557). 15 ปี การกระจายอำนาจของไทยสรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย. อ่างแล้ว, น. 103-104.

กับอปท. ที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่อย่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด หรือการร่วมลงมือดำเนินงานทั้งการเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการพัฒนาอปท./คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง-คณะกรรมการตรวจรับการจัดซื้อจัดจ้าง และเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาท้องถิ่นย่อมมีระดับความเข้มข้นสูงในอปท. ขนาดเล็กอย่างเทศบาลตำบล และ อบต. แต่จะมีไม่มากนักใน อปท. ขนาดใหญ่

นอกจากนี้การตีความผลระดับความเข้มข้นของการมีส่วนร่วมในบางประเด็นไม่ได้หมายความว่า การมีระดับความเข้มข้นสูงจะสะท้อนถึงลักษณะประชาธิปไตยหรือการเมืองที่ดีของท้องถิ่นเสมอไป เช่น การมีระดับคะแนนการเข้าชื่อประชาชนเพื่อถอดถอนผู้บริหาร/สมาชิกสภาท้องถิ่นที่สูงอาจไม่ได้หมายความว่าประชาชนมีความกระตือรือร้นในการตรวจสอบนักการเมืองท้องถิ่น แต่อาจหมายถึงความไร้ประสิทธิภาพของการเลือกตั้งในการคัดกรองนักการเมืองท้องถิ่นหรืออาจสะท้อนถึงปัญหาของการบริหารงานท้องถิ่นก็ได้ เป็นต้น<sup>26</sup>

ส่วนการมีส่วนร่วมของสถาบันและกระบวนการประชาธิปไตยท้องถิ่นพื้นฐานตามกฎหมายและรัฐธรรมนูญพบว่า มีปรากฏการณ์ที่น่าสนใจและสะท้อนการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นใน 4 มิติ<sup>27</sup> เช่น

- 1) การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พบว่าจากการสำรวจ อปท. ทั้งหมด 110 แห่ง เคยมีการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นจากประชาชนทั้งสิ้น 71 แห่ง (อบจ. 6 แห่ง เทศบาลนคร 3 แห่ง เทศบาลเมือง 4 แห่ง เทศบาลตำบล 18 แห่ง และ อบต. 40 แห่ง)<sup>28</sup> อย่างไรก็ตามด้วย

<sup>26</sup> วุฒิสภา ดันไชย. (2558). การสังเคราะห์ข้อเสนอการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นเพื่อการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น: การปกครองท้องถิ่นที่เสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นและความเข้มแข็งชุมชน. อ้างแล้ว, น. 39-40.

<sup>27</sup> ประมวลจาก อ้างแล้ว.

<sup>28</sup> วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2557). รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ (Final Report): โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ภาคผนวกบทที่ 15

ข้อจำกัดทางกฎหมายในการรวบรวมผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ที่ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การหารายชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น จึงทำได้ยากใน อปท. ที่มีประชากรจำนวนมาก เช่น ข้อมูลจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2554 ในแต่ละจังหวัด เป็นข้อมูลเปรียบเทียบ ซึ่งจากการประมาณการพบว่าจากค่าเฉลี่ยทุกจังหวัดต้องใช้จำนวนผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติสูงถึง 304,802 คน โดยจังหวัดที่ใช้จำนวนผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติต่ำที่สุดคือจังหวัดระนอง ก็ต้องใช้รายชื่อมากถึง 59,768 คน ส่วนจังหวัดที่ใช้ผู้เข้าชื่อเสนอมากที่สุดคือกรุงเทพมหานครจำนวน 2,130,475 คน เป็นต้น

- 2) การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น โดยประชาชน พบว่าในช่วง พ.ศ. 2546-2554 มีการเสนอยื่นถอดถอนเป็นจำนวน 13 ครั้ง แต่สามารถยื่นถอดถอนได้สำเร็จ 4 ครั้ง ส่วนที่ไม่ประสบความสำเร็จเกิดจากการมีผู้มาใช้สิทธิไม่ถึงกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิภายในพื้นที่จำนวน 6 ครั้ง มีจำนวนผู้เห็นด้วยในการถอดถอนไม่ถึง 3 ใน 4 ของจำนวนผู้มาใช้สิทธิทั้งหมด 2 ครั้ง การที่มีจำนวนผู้เข้าชื่อเพื่อเสนอถอดถอนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ถึงตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด 1 ครั้ง ในขณะที่เมื่อเทียบกับการเสนอชื่อเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติกลับยังไม่ประสบความสำเร็จในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งเลย
- 3) การทำประชามติ พบว่าจากการสำรวจอปท. ทั้งหมด 110 แห่งเคยมีการเสนอการทำประชามติจากประชาชนทั้งสิ้น 98 แห่ง (อบจ. 11 แห่ง เทศบาลนคร 3 แห่ง เทศบาลเมือง 8 แห่ง เทศบาลตำบล 16 แห่ง และ อบต. 60 แห่ง)<sup>29</sup> ซึ่งการทำประชามติมักนิยมทำในระดับ อบต.และเทศบาลตำบล

<sup>29</sup> อ่างแล้ว. ภาคผนวกบทที่ 15

4) การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น พบว่า การเลือกตั้งกลายเป็นช่องทางสำคัญในการเรียกร้องและผลักดันความต้องการของประชาชนในหลายพื้นที่ ประชาชนจะพิจารณาถึงความสามารถของผู้สมัครในการดำเนินงานการพัฒนาและเครือข่ายของผู้สมัครที่จะทำงานให้ท้องถิ่นมาก แม้ว่าในหลายพื้นที่จะยังมีการซื้อสิทธิขายเสียงและการใช้ระบบอุปถัมภ์ แต่อาจกล่าวได้ว่าในบางพื้นที่การซื้อเสียงและระบบอุปถัมภ์ไม่ใช่ปัจจัยชี้ขาดในการชนะเลือกตั้งถ้าตัวผู้สมัครได้ได้สร้างผลงานที่ประจักษ์ชัด นอกจากนี้ประชาชนในท้องถิ่นมีความคุ้นชินในระบบเลือกตั้งและการแข่งขันทางการเมืองมากขึ้นจากความถี่ของการเลือกตั้งและบางพื้นที่มีจำนวนผู้ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งสูงกว่าการเลือกตั้งในระดับชาติ เช่น การเลือกตั้งท้องถิ่นของจังหวัดลำพูน พ.ศ. 2546-2553 มีการจัดเลือกตั้งทั้งหมด 198 ครั้ง และมีจำนวนผู้ออกมาใช้สิทธิเฉลี่ยร้อยละ 80.06 เป็นต้น

การกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยยังมีปัญหาและอุปสรรคเพราะการกระจายอำนาจได้เปลี่ยนดุลอำนาจระหว่างรัฐ ท้องถิ่น และประชาชนจนทำให้เกิดตัวแสดงทั้งจากฝ่ายท้องถิ่นและประชาชนเข้ามามีบทบาทในการกำหนดทิศทางการเมืองหรืออาจสร้างความแตกแยกขึ้นได้โดยง่ายซึ่งเป็นคุณลักษณะปกติของประชาธิปไตย ญัฐกร วิทิตานนท์ (2553) ได้ชี้ถึงเหตุผลของฝ่ายคัดค้านการกระจายอำนาจมักมองว่า *“การเร่งรัดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในสังคมไทยกลับยังคงดำรงอยู่แข่งขัน เป็นต้นว่าอาจจะนำมาซึ่งความแตกแยกรุนแรงในท้องถิ่น ประชาชนยังไม่พร้อม หรือไม่ก็กลัวว่าเจ้าพ่อจะชนะการเลือกตั้ง กอปรกับได้มีข่าวคราวเกี่ยวกับอาชญากรรมรุนแรงที่เกิดกับเหล่านักการเมืองท้องถิ่นปรากฏอยู่บนหน้าหนึ่งหนังสือพิมพ์รายวันอยู่โดยตลอด ชวนให้ผู้คนเห็นคล้อยตามเป็นอย่างยิ่งด้วยเหตุนี้เองการเมืองท้องถิ่นเวลานี้จึงเต็มไปด้วย ‘เลือด’ ในสายตาของหลายๆ คน”*

แต่โดยทั่วไปปัญหาการกระจายอำนาจที่นักวิชาการและผู้ที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องใน 3 ประเด็น ได้แก่

- 1) ความขัดแย้งทางการเมืองและการเมืองท้องถิ่น ที่พบว่าการแข่งขันทางการเมืองในท้องถิ่นไทยมีความรุนแรงถึงแก่ชีวิตต่อนักการเมืองที่มีหรือเคยมีตำแหน่งในสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งงานวิจัยของณัฐกร วิทิตานนท์ (2553) ที่ได้เก็บข้อมูลความรุนแรงจากการ “ลอบสังหาร” นักการเมืองท้องถิ่นพบว่าช่วง พ.ศ. 2543-2552 มีเหตุการณ์ความรุนแรงสูงถึง 459 กรณีและมีผู้ได้รับผลกระทบจากการลอบสังหารถึง 481 ราย โดยในจำนวนนี้มีผู้เสียชีวิตจากการลอบสังหารทั้งหมด 362 ราย หรือคิดเป็นร้อยละ 75.3<sup>30</sup> แม้ว่าในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้งท้องถิ่นถูกเลื่อนออกไปความรุนแรงก็ยังคงเกิดขึ้นอยู่ เช่น การลอบสังหารนายไพโรจน์ สุขจันสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2558<sup>31</sup>
  
- 2) ความขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest - COI) ที่พบว่าฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำในท้องถิ่นมีผลประโยชน์ส่วนตนที่กระทบต่อการตัดสินใจหรือการปฏิบัติหน้าที่ที่พวกเขารับผิดชอบ ซึ่งมีปัจจัยจากการที่บุคคลที่ดำรงตำแหน่งในท้องถิ่นต้องรับผิดชอบต่อประโยชน์สาธารณะ เกิดภาวะผลประโยชน์ส่วนตนเข้ามาแทรกแซงการตัดสินใจหรือการใช้ดุลพินิจ และเกิดการตัดสินใจเพื่อประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม<sup>32</sup> ซึ่งพบกรณีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในหลายรูปแบบ เช่น การเป็นผู้รับเหมาก่อสร้างในโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดซื้อที่ดินของตัวเอง การขายบริการหรือวัสดุอุปกรณ์หรือให้เข้าทรัพย์สินกับองค์กรปกครองท้องถิ่น การใช้

<sup>30</sup> ณัฐกร วิทิตานนท์. (กันยายน - ธันวาคม 2553). การลอบสังหารในการเมืองท้องถิ่นไทย : บทสำรวจตัวเลขขั้นต้นในรอบทศวรรษ (พ.ศ. 2543-พ.ศ. 2552). วารสารสถาบันพระปกเกล้า 8(3), 41-54.

<sup>31</sup> ไทยรัฐออนไลน์. (15 มกราคม 2558). ดร.ฟุ้งปมการเมืองท้องถิ่น-ส่วนตัว คดียิง ส.จ.ดงนนทบุรี <http://www.thairath.co.th/content/475030>

<sup>32</sup> ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน. (2552). ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม. นนทบุรี: สำนักงานก.พ.



งบประมาณหลวงเพื่อประโยชน์ส่วนตนและเพื่อหาเสียง เป็นต้น<sup>33</sup>

- 3) การทุจริต ที่พบว่าช่วง พ.ศ. 2553-2557 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) รับเรื่องร้องเรียนการทุจริตมากถึง 6,260 เรื่อง โดยส่วนใหญ่มาจากองค์การบริหารส่วนตำบล (3,376 เรื่อง) และเทศบาล (1,809 เรื่อง)<sup>34</sup> ปัญหการทุจริตของท้องถิ่นจึงสร้างความวิตกกังวลต่อข้าราชการระดับสูงของภาครัฐที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>35</sup>

จากปัญหาทั้งสามด้านแน่นอนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมไม่สามารถปฏิเสธและปิดความรับผิดชอบได้ และท้องถิ่นเองก็อาจต้องหามาตรการเพื่อช่วยป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาความรุนแรงทางการเมือง การขัดกันแห่งผลประโยชน์ และป้องกันการทุจริต แต่ต้องเข้าใจว่า**เรื่องเหล่านี้เป็นปัญหาเชิงพฤติกรรมที่เกิดขึ้นได้ทั่วไปไม่ใช่ปัญหาเชิงหลักการของการกระจายอำนาจ** กล่าวคือเป็นพฤติกรรมที่สามารถเกิดขึ้นได้ในทุกองค์กรทั้งระดับชาติ ระดับภูมิภาค หรือท้องถิ่นที่ปราศจากการออกแบบสถาบัน กฎเกณฑ์ และกลไกเพื่อกำกับดูแลที่เหมาะสม แต่ไม่ใช่ปัญหาเชิงหลักการที่การกระจายอำนาจเป็นต้นเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นเพราะจะด้วยหลักการการกระจายอำนาจหรือการรวมศูนย์อำนาจ โอกาสที่จะเกิดหรือไม่เกิดการทุจริตหรือประพฤติมิชอบนั้นก็ขึ้นกับการออกแบบสถาบัน กฎเกณฑ์ และกลไกเพื่อกำกับดูแลดังที่กล่าวไปตอนต้น ดังนั้น การให้เหตุผลว่าการจับคู่ระหว่างปัญหาการกระจายอำนาจว่าจะนำไปสู่การทุจริตหรือประพฤติมิชอบอาจจะไม่ใช่เรื่องที่ถูกต่อนัก

<sup>33</sup> อรทัย ก๊กผล. (2546). ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม: กรณีศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในนิพนธ์ พัวพงศกรและคณะ. โครงการศึกษาความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวม. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, น. 5-1 – 5-41.

<sup>34</sup> ไทยพับลิก้า. (1 กันยายน 2557). สถิติร้องเรียนทุจริตต่อองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ในมือ ป.ป.ช. 6,200 เรื่อง ย้อนหลัง 5 ปี ชี้มูล 66 ล้านบาท <http://thaipublica.org/2014/09/statistics-local-government-fraud/>

<sup>35</sup> วุฒิสสาร ตันไชย. (2557). ระบบการปกครองท้องถิ่นประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน: ราชอาณาจักรไทย. อ้างแล้ว, น. 213-214.

## 4. อนาคตของการกระจายอำนาจ: ดุลยภาพและดูอำนาจใหม่

อนาคตของการกระจายอำนาจที่ควรจะเป็นย่อมต้องมีการจัดสรรดูอำนาจระหว่างรัฐ ท้องถิ่น และประชาชนให้มีความชัดเจนมากขึ้น และพยายามขยายขอบเขตของการกระจายอำนาจที่มีอยู่เดิมเพื่อให้ท้องถิ่นกลายเป็น “องค์กรหลัก” ของการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งทิศทางและข้อเสนอการปฏิรูปที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) และการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็เล็งว่าต้องลดการรวมศูนย์อำนาจของส่วนกลางและเพิ่มอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น รวมถึงคณะกรรมการปฏิรูปในด้านอื่นก็ให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจว่าเป็นกุญแจสำคัญเพื่อแก้ไขปัญหาในหลายด้าน เช่น การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน การปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส เป็นต้น ทำให้การร่างรัฐธรรมนูญและการผลักดันเพื่อปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยจึงมีความสอดคล้องต้องกันในเชิงหลักการ<sup>36</sup>

ดังนั้นด้วยทิศทางข้อเสนอการปฏิรูปและการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเพื่อการกระจายอำนาจจึงมุ่งจัดดูอำนาจจากเดิมที่ถือครองและควบคุมโดยส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นและประชาชน แก้ไขข้อบกพร่องของการกระจายอำนาจที่ผ่านมาและพยายามพัฒนาวิธีการและเครื่องมือใหม่ ๆ ที่จำเป็น “เพื่อเอาอำนาจการแก้ปัญหาไปไว้ใกล้ปัญหา” และ “สร้างสำนึกความเป็นเจ้าของของประชาชนในการจัดการตนเอง” โดยผู้เขียนเห็นว่าทิศทางการปฏิรูปอยู่ภายใต้หลักการใหม่ที่เป็นหลักคิดเบื้องหลังสำคัญ 2 ประการ คือ

- 1) การให้องค์การบริหารท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะที่มีอิสระและมีอำนาจในการตัดสินใจ คือ จากเดิมที่มองว่าองค์กรบริหารท้องถิ่นเป็นเพียงหน่วยงานรองที่ต้องรอรับการถ่ายโอนอำนาจและภาระของการจัดบริการสาธารณะจากหน่วยงาน

<sup>36</sup> Tanchai, Woothisarn. (2015) *Decentralization and Local Governance in Thailand: Trends Reforms and Ideas*. Ibrd.

ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทำให้จำกัดบทบาทของท้องถิ่นที่จะเป็น “ผู้ริเริ่ม” (Contributor) การจัดบริการสาธารณะด้วยตัวเอง ดังนั้น การกลับบทบาทของท้องถิ่นจากหน่วยงานรองที่ต้องรอรับการถ่ายโอน อำนาจหน้าที่มาเป็นหน่วยงานหลักที่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ ทุกประเภทราบเท่าที่กฎหมายไม่ได้ระบุนำห้ามจึงเป็นเป้าหมายสำคัญของการกระจายอำนาจ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความสามารถทั่วไป (General competence) ที่ถือว่าท้องถิ่นสามารถดำเนินการในเรื่องสำคัญได้ถ้าเป็นไปได้ไปเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่จะมีข้อยกเว้นอำนาจหน้าที่บางประการที่อาจสงวนไว้ให้ หน่วยงานส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาคเป็นผู้จัดทำแทน<sup>37</sup>

- 2) การขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารท้องถิ่นให้ตอบสนองการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนมากขึ้น โดยการกระจายอำนาจจะทำในลักษณะการกำหนดอำนาจหน้าที่ขั้นต่ำ (หมายความว่าท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่จะสามารถดำเนินการกิจที่มากกว่าอำนาจขั้นต่ำได้) เพื่อเป็นหลักประกันอำนาจหน้าที่องค์การบริหารท้องถิ่นต้องทำอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แทนที่จะกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างตายตัวตามกฎหมายดังที่ผ่านมาในอดีตโดยทิศทางการปฏิรูปและการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มุ่งขยายบทบาทในการจัดบริการสาธารณะให้ครอบคลุมด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน การพัฒนาเศรษฐกิจ และการพัฒนาการเมืองกับสังคม รวมถึงการใช้หลักความสามารถในการแข่งขัน (Contestability) เพื่อขยายขอบเขตให้บุคคลหรือชุมชนอื่นสามารถเข้ามาแข่งขันจัดบริการสาธารณะแทนองค์การบริหารท้องถิ่นในพื้นที่

<sup>37</sup> Marcou, Gerard. (2007). Local authority competences in Europe. Council of Europe, p. 16-18.

จากหลักการข้างต้นทำให้สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีทิศทางที่ขยายอำนาจของท้องถิ่นและสร้างความเป็นอิสระในการตัดสินใจมากขึ้น ในขณะที่หลักการอื่นก็สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนเพียงแต่ปรับปรุงให้มีความชัดเจนมากขึ้น เช่น การกำหนดให้มีประมวลกฎหมายท้องถิ่น การกำกับดูแลองค์กรบริหารท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายกำหนด หรือสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ฯลฯ โดยร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีสาระสำคัญ 12 ด้าน ดังนี้<sup>38</sup>

## 1) การเปลี่ยนชื่อ "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" เป็น "องค์กรบริหารท้องถิ่น"

การใช้ชื่อ "องค์กรบริหารท้องถิ่น" เพื่อสะท้อนหลักการความสัมพันธ์ในแนวราบระหว่างประชาชนและฝ่ายบริหารของท้องถิ่นเนื่องการองค์การบริหารท้องถิ่นต้องบริหารงานอย่างใกล้ชิดประชาชนทุกภาคส่วนมาก โดยอาศัยความร่วมมือและความยินยอมจากประชาชนมากกว่าการบังคับ ซึ่งต่างจากการ "ปกครอง" ที่มีลักษณะความสัมพันธ์แบบแนวดิ่ง

## 2) รูปแบบองค์กรบริหารท้องถิ่นที่หลากหลาย เหมาะสมกับการบริหารจัดการตามภูมิสังคมแต่ละพื้นที่

การให้มีรูปแบบองค์กรบริหารท้องถิ่นที่หลากหลายเพื่อแก้ไขปัญหาในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ 2550 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบฝ่ายสภา-ฝ่ายบริหารที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเพียงรูปแบบเดียวเท่านั้น ทำให้ท้องถิ่นไทยขาดรูปแบบที่หลากหลายเพื่อตอบโจทย์ของท้องถิ่นตามภูมิสังคมที่อาจต้องใช้รูปแบบที่สอดคล้องกับการบริหารพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ มีการใช้อำนาจพิเศษ หรือต้องอาศัยองค์กรบริหารท้องถิ่นรูปแบบอื่นที่นอกเหนือจากรูปแบบฝ่ายสภา-ฝ่ายบริหารที่มาจาก การเลือกตั้งเช่น รูปแบบคณะกรรมการเมือง รูปแบบผู้จัดการเมือง เป็นต้น

<sup>38</sup> ดัดแปลงและขยายความเพิ่มเติมจากวุฒิสสาร ต้นไชย. (มีนาคม 2558). การกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่น. *จตุสารรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปเป็นอย่างไร* 1(5), 15-26.

รูปแบบองค์กรบริหารท้องถิ่นต้องสอดคล้องกับ “ภูมิสังคม” ของแต่ละพื้นที่ โดยภูมิสังคมมีความหมายครอบคลุมทั้งด้านภูมิประเทศทางภูมิศาสตร์และทางสังคมศาสตร์ ให้พิจารณาตามสภาพความเป็นจริงของท้องถิ่นตามสภาพภูมิศาสตร์ในด้านที่ดิน แหล่งน้ำ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งลักษณะเฉพาะทางสังคมวิทยาในด้านลักษณะเฉพาะของชีวิตความเป็นอยู่ ความเชื่อ ศาสนา ภาษาประจำถิ่นพื้นฐานทางวัฒนธรรมของชุมชน และจารีตประเพณีที่มีคุณค่าในแต่ละพื้นที่

### 3) องค์กรบริหารท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและสร้างความมั่นคงและเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อประโยชน์ของประชาชน

การให้องค์กรบริหารท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะยังคงหลักการใน มาตรา 283 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 แต่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขั้นต่ำโดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายมอบอำนาจให้เป็นการเฉพาะอีกให้ท้องถิ่นอย่างน้อยต้องมีอำนาจหน้าที่ในด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น การสาธารณสุขโรคและสาธารณสุขการ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเศรษฐกิจพื้นฐาน การศึกษาอบรม และการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่น โดยท้องถิ่นสามารถมีอำนาจหน้าที่นอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้เป็นหน้าที่ขั้นต่ำก็ได้

### 4) การเปิดโอกาสให้ชุมชนหรือบุคคลอื่นมาจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น

โดยเปิดโอกาสองค์กรบริหารท้องถิ่นในกรณีถ้าการจัดทำบริการสาธารณะใดที่ชุมชนหรือบุคคลสามารถดำเนินการได้โดยมีมาตรฐาน คุณภาพ และประสิทธิภาพไม่น้อยกว่าองค์กรบริหารท้องถิ่น รัฐหรือองค์กรบริหารท้องถิ่นต้องกระจายภารกิจดังกล่าวให้ชุมชนหรือบุคคล โดยยึดหลักความสามารถในการ

แข่งขัน (Contestability) ในการจัดบริการสาธารณะมาใช้เพื่อกำหนดให้รัฐสามารถกระจายภาระหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่องค์กรบริหารท้องถิ่น ชุมชน และประชาสังคมได้ ทำให้ในเขตการปกครองขององค์กรบริหารท้องถิ่นสามารถมีผู้จัดบริการสาธารณะที่นอกเหนือจากองค์กรบริหารท้องถิ่นและเปิดโอกาสให้องค์กรบริหารท้องถิ่นสามารถถ่ายโอนงานหรือสนับสนุนให้ชุมชนหรือบุคคลอื่นสามารถจัดบริการสาธารณะแทน โดยในอนาคตท้องถิ่นอาจสามารถใช้วิธีการร่วมทุนกับเอกชน (Public-Private Partnerships - PPPs) การทำสัญญารับเหมาช่วง (Subcontract) การส่งเสริมกิจการเพื่อสังคม (Social Enterprise) ในรูปแบบสหกรณ์ มูลนิธิ องค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร บริษัทเพื่อสังคม (Social Firms) หรือวิธีการอื่นใดเพื่อถ่ายโอนงานบริการสาธารณะให้ชุมชนหรือบุคคลได้

## 5) องค์กรบริหารท้องถิ่นต้องคำนึงถึงคุณภาพระหว่างความเป็นอิสระและการมีมาตรฐาน

กำหนดให้องค์กรบริหารท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารแต่ต้องยึดหลักธรรมาภิบาลและการมีมาตรฐานในการบริหารงานในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล และการคลัง โดยการบริหารควรสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัด ภาค และประเทศเป็นส่วนรวม เพื่อให้ท้องถิ่นดำเนินงานของตนโดยพิจารณาถึงยุทธศาสตร์หรือแผนการพัฒนาในระดับชาติและระดับพื้นที่

## 6) องค์กรบริหารท้องถิ่นต้องมีขนาดและศักยภาพที่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่

องค์กรบริหารท้องถิ่นต้องมีขนาดที่เหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจแต่ยังสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ในรูปแบบที่หลากหลาย สามารถสร้างความร่วมมือทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมได้ โดยพิจารณาจากขนาดพื้นที่ ขนาดจำนวนประชากร และศักยภาพการบริหารงานขององค์กรบริหารท้องถิ่น เพื่อไปกำหนดลักษณะและปริมาณของภารกิจหน้าที่ที่ท้องถิ่นต้องรับ

ผิดชอบ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด และป้องกันไม่ให้อำนาจท้องถิ่นประสบปัญหาการแบกรับภารกิจที่มากหรือน้อยเกินไป โดยการกำหนดขนาดที่เหมาะสมอาจทำได้หลายวิธี เช่น 1). การควบรวมองค์กรบริหารท้องถิ่น (Amalgamation) ให้มีขนาดที่เหมาะสม 2). การจัดเขตพื้นที่การบริหารท้องถิ่นให้สอดคล้องกับลักษณะทางภูมิศาสตร์และการบริหาร และ 3). การกำหนดภารกิจขององค์กรบริหารท้องถิ่นต้องสอดคล้องกับขนาดขององค์กรบริหารท้องถิ่น

### 7) รัฐ ราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรบริหารท้องถิ่น ต้องร่วมมือกันดำเนินการตามงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรให้พัฒนาพื้นที่ร่วมกันและในภารกิจอื่นที่ได้รับมอบหมาย

เป็นหลักการเพื่อเพิ่มอำนาจและเครื่องมือของการจัดการโดยไม่ยึดติดกับเขตการปกครองของระบบราชการและไม่ยึดตามอำนาจหน้าที่หรือกลไกที่ตายตัวของหน่วยงาน*ผ่านการใช้งบประมาณเป็นตัวขับเคลื่อน* ใน 2 ลักษณะคือ 1). การจัดการและการสร้างความร่วมมือตามพื้นที่ (Area Based Management) เพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการทั้งในระดับชาติและท้องถิ่นที่มีอยู่เดิมมักยึดติดกับเขตการปกครองที่องค์กรของรัฐหรือท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลอย่างตายตัว เช่น การยึดตามเขตจังหวัด เขตอำเภอ หรือเขตการปกครองท้องถิ่น (ตำบลและหมู่บ้าน) ของราชการส่วนกลางและภูมิภาค หรือเขตการปกครองท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการจัดการพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะที่ไม่สามารถยึดตามเขตการปกครองของระบบราชการ เช่น พื้นที่ที่เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ พื้นที่เมืองชายแดน พื้นที่การจัดการลุ่มน้ำ เป็นต้น และ 2). การจัดการและการสร้างความร่วมมือตามภารกิจ (Mission Based Management) ที่เป็นประเด็นปัญหาและความท้าทายในหลายพื้นที่และต้องอาศัยความร่วมมือของหลายองค์กร

## 8) ให้มีประมวลกฎหมายท้องถิ่น

การให้มีประมวลกฎหมายท้องถิ่นยังยึดตามหลักการในมาตรา 303 ของรัฐธรรมนูญพ.ศ. 2550 เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพของกฎหมายท้องถิ่นฉบับต่าง ๆ โดยกำหนดให้มีหน่วยงานผู้รับผิดชอบการกระจายอำนาจที่เป็นเอกภาพให้มีการจัดสรรภาษีและรายได้ระหว่างรัฐและองค์กรบริหารท้องถิ่นที่เหมาะสม รวมถึงมีการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลความก้าวหน้าการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่อง

## 9) การกำกับดูแลองค์กรบริหารท้องถิ่นต้องกระทำตามกฎหมายเท่าที่จำเป็น และต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่วนรวม

การกำกับดูแลองค์กรบริหารท้องถิ่นยังรักษาหลักการตาม มาตรา 282 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 เพื่อให้การกำกับดูแลเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนจากการใช้อำนาจขององค์กรบริหารท้องถิ่น ให้มีการกำกับดูแลที่เหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรบริหารท้องถิ่น และการกำกับดูแลจะกระทบกับหลักความเป็นอิสระขององค์กรบริหารท้องถิ่นมิได้ นอกจากนี้ ในร่างรัฐธรรมนูญยังกำหนดรูปแบบการกำกับดูแลเพิ่มเติมเพื่อจำกัดและกำหนดให้การกำกับดูแลอยู่ภายใต้กรอบและป้องกันการใช้อิทธิพลหรือการออกหรือใช้กฎระเบียบโดยมิชอบและขัดกับหลักการกระจายอำนาจ ได้แก่ 1). การกำหนดมาตรฐานในองค์กรบริหารท้องถิ่นปฏิบัติและติดตามตรวจสอบให้เป็นไปตามมาตรฐานนั้น 2). การทำสัญญาแผนระหว่างรัฐ ราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรบริหารท้องถิ่น เพื่อเป็นข้อตกลงแนวทางการกำกับดูแลร่วมกันตามความยินยอมของแต่ละฝ่าย 3). การส่งเรื่องให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยว่ากฎ คำสั่ง มติ หรือการกระทำใด ของผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นไปโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และ 4). การกำกับดูแลอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ



## 10) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นแนวคิดที่สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ 2550 ที่ยังให้ประชาชนหรือชุมชนย่อยมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรบริหารท้องถิ่น ใน การบริหารงานท้องถิ่น การออกเสียงประชามติระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการดำเนินงาน การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือการให้ประชาชนมีส่วนร่วมตัดสินใจในการดำเนินงานที่มีผลกระทบต่อประชาชน แต่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้เพิ่ม 1). กำหนดหลักเกณฑ์ขั้นต่ำให้องค์กรบริหารท้องถิ่นอย่างน้อยต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร รายงานผลการดำเนินงาน และรายงานงบการเงินและสถานการณ์การคลังท้องถิ่นให้ประชาชนทราบ 2). การให้สิทธิประชาชนเพื่อกำหนดรูปแบบขององค์กรบริหารท้องถิ่นและการเปลี่ยนแปลงเขตการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นครั้งแรกที่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเลือก “รูปแบบองค์กรบริหารท้องถิ่น” ได้เองแทนที่จะมาจากการกำหนดโดยตรงของส่วนกลาง รวมถึงสามารถกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงเขตการปกครองท้องถิ่นแต่ต้องดำเนินการร่วมกับประชาชนในองค์กรบริหารท้องถิ่นอีกด้วย

## 11) การให้พลเมืองอาจรวมกันเป็นสมัชชาพลเมือง

ข้อเสนอการจัดตั้ง “สมัชชาพลเมือง” เป็นข้อเรียกร้องที่มาจากหลายภาคส่วนให้มายาวนาน โดยในร่างรัฐธรรมนูญกำหนดให้พลเมืองอาจรวมกันเป็นสมัชชาพลเมืองซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากองค์ประกอบที่หลากหลายจากพลเมืองในท้องถิ่น และมีความเหมาะสมกับภูมิสังคมของแต่ละพื้นที่ โดยให้มีภารกิจในการร่วมกับองค์กรบริหารท้องถิ่น โดยการจัดตั้งสภาพลเมืองไม่จำเป็นต้องถูกบังคับให้จัดตั้งขึ้นพร้อมกันในองค์การบริหารท้องถิ่นทุกแห่งแต่ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของประชาชนและองค์กรบริหารท้องถิ่นที่ต้องการพัฒนาภาคสมัชชาพลเมืองเพื่อแก้ไขปัญหาและสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมุ่งหวังให้สภาพลเมืองดำเนินงานในลักษณะการตรวจสอบ ติดตาม ให้ข้อเสนอแนะ และ

แก้ไขความขัดแย้งและสร้างการประนีประนอม (Harmonization) ระหว่างการดำเนินงานของฝ่ายสภา-ฝ่ายบริหารขององค์กรบริหารท้องถิ่น โดยต้องไม่เข้าไปแข่งขันหรือทำหน้าที่ทับซ้อนกับองค์การบริหารท้องถิ่น

## 12) การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นตามหลักคุณธรรม

การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นยังยึดหลักการตาม มาตรา 288 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ที่กำหนดให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารท้องถิ่นทุกรูปแบบ ในระดับชาติและระดับจังหวัด ร่วมกันเป็นองค์กรเดียวที่ดูแลการบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารท้องถิ่นทุกรูปแบบ และให้มีคณะกรรมการดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการส่วนท้องถิ่นโดยระบบคุณธรรมในแต่ละจังหวัดเพื่อคุ้มครองการแทรกแซงและการโยกย้ายที่ไม่เป็นธรรม

จากสาระสำคัญในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะเห็นว่าได้พยายามเพิ่มกลไกและเครื่องมือใหม่ ๆ “เพื่อเอาอำนาจการแก้ปัญหาไปไว้ใกล้ปัญหา” เช่น องค์กรบริหารท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ การสร้างความร่วมมือในการพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน การเปิดโอกาสให้ชุมชนหรือบุคคลอื่นมาจัดบริการสาธารณะ รวมถึง “**สร้างสำนึกความเป็นเจ้าของของประชาชนในการจัดการตนเอง**” เช่น การตั้งสมัชชาพลเมืองตามความพร้อมของภูมิสังคม การให้สิทธิประชาชนเพื่อกำหนดรูปแบบขององค์กรบริหารท้องถิ่นและการเปลี่ยนแปลงเขตการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจและการสร้างกลไกหรือเครื่องมือใหม่ ๆ ตามข้อเสนอในร่างรัฐธรรมนูญก็ต้องอาศัยการสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการประจำ และฉันทานุมัติจากประชาชนตามหลักการประชาธิปไตยและกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อเคลื่อนดุลอำนาจมาสู่มือท้องถิ่นและประชาชนจนเกิดการกระจายอำนาจสามารถสร้างสำนึกความเป็นเจ้าของของประชาชนได้อย่างแท้จริง

## 5. ความคาดหวังต่อการกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่น ในอนาคต

จากข้อเสนอการปฏิรูปและร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ และการปกครองท้องถิ่น ที่หวังให้ปรับดุลอำนาจมาสู่ท้องถิ่นและประชาชน เมื่อพิจารณาจากหลักการที่ผู้เขียนเสนอไปตอนต้นว่าการปรับดุลอำนาจต้องทำ “เพื่อเอาอำนาจการแก้ปัญหาไปไว้ใกล้ปัญหา” ให้ท้องถิ่นต้องมี อำนาจและความสามารถที่จะทำงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และ “สร้างสำนึกความเป็นเจ้าของของประชาชนในการจัดการตนเอง (Self-governance)” เพื่อพัฒนาพลเมืองที่เข้มแข็งและสามารถช่วยบริหารจัดการท้องถิ่นของตนอย่างมีประสิทธิภาพ แต่อะไรคือ “ความฝัน” ที่เราคาดหวังว่าจะเกิดเมื่อมีการปรับดุลอำนาจผ่านการกระจายอำนาจแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าความฝันที่เราคาดหวังว่าจะเกิดขึ้นจริงของการกระจายอำนาจ ได้แก่

### 1) การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมของคนในสังคม

ท้องถิ่นต้องสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยคำนึงถึงการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและสร้างความเท่าเทียมทั้งด้านฐานะทางเศรษฐกิจ ความเท่าเทียมทางสังคมและโอกาสทางสังคม รวมถึงความเท่าเทียมกันในทางการเมือง เช่น การเข้าถึงการศึกษาและการสาธารณสุขที่มีคุณภาพ การพัฒนาและดูแลผู้ด้อยโอกาสในพื้นที่ การสร้างความรู้สึกร่วมกันและหลอมรวมคนที่มีฐานะและภูมิหลังที่ต่างกันในชุมชนโดยยังรักษาเสรีภาพของปัจเจกบุคคล เป็นต้น ซึ่งที่ผ่านมาภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการกระจายโอกาสการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อประชาชนและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสมีความพึงพอใจหรือความไว้วางใจต่อท้องถิ่นมากกว่ากลุ่มคนที่มีฐานะดีกว่า<sup>39</sup> ดังนั้น “การเอาอำนาจการแก้ปัญหาไปไว้ใกล้ปัญหา” ที่ท้องถิ่น

<sup>39</sup> วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2557). 15 ปี การกระจายอำนาจของไทยสรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย. อ่างแล้ว, น. 144.

เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนจึงมีความเหมาะสม เพราะอำนาจ จะช่วยให้ท้องถิ่นมีศักยภาพในการตอบโจทย์ด้านความเหลื่อมล้ำที่ถือเป็นหนึ่งในจุดแข็งที่สำคัญของท้องถิ่นและช่วยให้ท้องถิ่นสามารถแสดงจุดยืนในการเป็นหลักในการแก้ไขปัญหาในระดับมหภาคได้

## 2) การพัฒนาให้องค์กรบริหารท้องถิ่นมีศักยภาพสูง (High Performance) และมีธรรมาภิบาล (Good Governance)

เพื่อรองรับกับการขยายภารกิจและอำนาจหน้าที่การจัดบริการสาธารณะ ท้องถิ่นไทยจำเป็นต้องพัฒนาศักยภาพในการเข้าไปใช้บริการสาธารณะที่หลากหลาย และพัฒนาการบริหารงานภายในองค์กร ซึ่งสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนา องค์กรภาครัฐที่ต้องมีศักยภาพสูงและความคล่องตัว ดังที่ David Osborne (1993) เสนอไปตอนต้นว่าองค์กรการบริหารงานภาครัฐต้องปรับตัวให้คล่องตัว และทำงานได้อย่างรวดเร็วเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน รวมถึงมีความสามารถในการปรับตัวอยู่เสมอ ซึ่งที่ผ่านมาท้องถิ่นไทยหลายแห่งก็แสดง ความสามารถซึ่งเป็นที่ประจักษ์ผ่านการสร้าง “นวัตกรรมท้องถิ่น” เพื่อตอบสนอง ความต้องการของประชาชนและปรับองค์กรของตนเพื่อรองรับวิธีการบริหาร สมัยใหม่และออกแบบบริการรูปแบบใหม่เป็นจำนวนมากจนเป็นแบบอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริการที่เกี่ยวข้องกับสังคมและสาธารณสุขและการจัดการ สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ<sup>40</sup> เช่น โรงพยาบาลองค์การบริหารส่วน จังหวัดภูเก็ตก็เป็นตัวอย่างของท้องถิ่นที่นำเอาวิธีการบริหารงานแบบเอกชนมาใช้ กับโรงพยาบาลและสามารถจัดบริการสาธารณะที่ใช้ข้อดีความรู้อันสูงได้<sup>41</sup>

ขณะเดียวกันการพัฒนาท้องถิ่นให้มีธรรมาภิบาลก็เป็นโจทย์ท้าทายของ ท้องถิ่นและหน่วยงานภาครัฐเสมอ แม้ว่าที่ผ่านมาท้องถิ่นจะถูกวิพากษ์วิจารณ์ ถึงปัญหาธรรมาภิบาลในแง่ของนิติรัฐ ความโปร่งใสและประสิทธิภาพจากปัญหา

<sup>40</sup> อ่างแล้ว, น. 16.

<sup>41</sup> วุฒิสาร ตันไชย และคณะ. (2558). โครงการวิจัยเรื่อง: ข้อเสนอเชิงนโยบายนวัตกรรม การพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, น. 325.

การทุจริตและการขัดกันแห่งผลประโยชน์ แต่ท้องถิ่นก็เป็นภาพสะท้อนที่ดีของธรรมาภิบาลจากการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เข้มแข็ง การพัฒนาประสิทธิภาพผ่านการสร้างนวัตกรรมท้องถิ่น ดังนั้นการสร้างธรรมาภิบาลจึงเป็นความคาดหวังของหลายฝ่ายที่ท้องถิ่นต้องพิสูจน์

### 3) การแบ่งเบาภาระและลดความเสี่ยงของรัฐบาลกลางโดยการกระจายการพัฒนาจากศูนย์กลาง

การกระจายอำนาจย่อมหมายถึงความคาดหวังว่าจะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางลง เนื่องจากแต่เดิมรัฐบาลกลางเป็นทั้งผู้นำในการจัดบริการสาธารณะ เป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ และเป็นผู้ขับเคลื่อนการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติทั้งในระดับชาติและระดับพื้นที่ ทำให้ภารกิจของรัฐบาลมีมหาศาลและสร้างการรวมศูนย์อำนาจไว้ ดังนั้นการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดบริการสาธารณะในพื้นที่แทนจึงเป็นวิธีการที่ดีอย่างหนึ่งในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางและให้รัฐบาลกลางเป็นผู้นำในการกำหนดและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติและภูมิภาคแทน เป็นผู้นำในการวางมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะและสร้างความเป็นธรรมในประเทศ หรือให้รัฐบาลกลางรับภารกิจหน้าที่การจัดบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงระดับชาติและระหว่างประเทศ เศรษฐกิจและการคลังระดับประเทศ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการทูต<sup>42</sup>

ขณะเดียวกันการกระจายอำนาจยังช่วยลดความเสี่ยงในการทำงานของรัฐบาลกลางโดยการกระจายการพัฒนาจากศูนย์กลาง เนื่องจากการจัดบริการสาธารณะโดยการรวมศูนย์อาจเกิดความเสี่ยงในความล้มเหลวการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ เพราะด้วยสายการบังคับบัญชาจากของศูนย์กลางจนถึงระดับท้องถิ่นที่ยาว ทำให้การควบคุมผลลัพธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่

<sup>42</sup> ดูข้อเสนอเกี่ยวกับบทบาทของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้ใน วสันต์ เหลืองประภัสร์. (มกราคม – เมษายน 2558). การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจกับการบริหารราชการแผ่นดินไทย: การทบทวนแนวคิด ข้อถกเถียง และข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป. วารสารสถาบันพระปกเกล้า 13(1), 98-124.

จึงทำได้ยากและอาจนำไปสู่ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ถ้าให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการแก้ปัญหาเพราะเป็นผู้ทราบปัญหาสามารถดำเนินงานและควบคุมผลการดำเนินงานด้วยตนเองอาจช่วยลดความล้มเหลวของการนำนโยบายจากศูนย์กลางไปปฏิบัติได้ ตัวอย่างเช่น การรวมศูนย์การจัดการศึกษาซึ่งเกิดปัญหาความรับผิดชอบสายยาว (Long-route of accountability) ที่มีผู้รับผิดชอบตั้งแต่หน่วยงานในระดับชาติเช่น รัฐบาล กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เขตพื้นที่การศึกษา จนถึงโรงเรียน ครู นักเรียน และผู้ปกครองในพื้นที่ ที่ถ้าเกิดปัญหาในจุดใดจุดหนึ่งอาจไม่มีผู้รับผิดชอบหรือไม่สามารถหาผู้รับผิดชอบได้ ดังนั้นการพัฒนากลไกเพื่อให้สายความรับผิดชอบสั้นลงในพื้นที่จึงจำเป็น<sup>43</sup> นอกจากนี้ยังช่วยลดความเสียหายจากการผูกขาดอำนาจรัฐในศูนย์กลางที่อาจส่งผลในวงกว้างถ้าเกิดประสพปัญหาด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติและปัญหาการทุจริต โดยการให้อำนาจท้องถิ่นจะช่วยจำกัดขนาดของความเสียหายให้เล็กลงอยู่ในพื้นที่และกระจายความเสี่ยงไปยังอปท.จำนวนมากแทน

#### 4) การพัฒนาการเมืองและเสริมสร้างประชาธิปไตยในระยะยาว

การพัฒนาการเมืองและประชาธิปไตยโดยอาศัยท้องถิ่นเป็นรากฐานสำคัญเป็นข้อเสนอในทางวิชาการมายาวนาน<sup>44</sup> โดยหวังให้การปกครองท้องถิ่นจะช่วยสร้างสำนึกความเป็นเจ้าของของประชาชนในการจัดการตนเอง (Self-governance) ผ่านการบริหารจัดการตนเองในท้องถิ่นโดยประชาชน ชุมชน และประชาสังคมที่เป็นประชาธิปไตยมาช่วยแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นตามแนวคิดการบริหารสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ดังที่กล่าวไปตอนต้น จากการศึกษาที่ผ่านมาพบว่าท้องถิ่นไทยมีพัฒนาการประชาธิปไตยที่หลากหลายผ่านเครื่องมือทาง

<sup>43</sup> โปรตุเกสในงานวิจัยของ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ. (2556). รายงานฉบับสมบูรณ์ การจัดทำยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เกิดความรับผิดชอบ. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

<sup>44</sup> โปรตุเกสในอนอก เหล่าธรรมทัศน์. (2552). แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย. อ่างแล้ว.

ประชาธิปไตยที่มีอยู่ เช่น มีท้องถิ่นที่มีการรวบรวมผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือการใช้ประชามติมากขึ้น การสามารถถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นโดยการลงคะแนนเสียงของประชาชนได้สำเร็จ หรือการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นที่มีการแข่งขันทางการเมืองมากขึ้นและบางพื้นที่มีจำนวนผู้ออกไปใช้สิทธิสูงกว่าการเลือกตั้งในระดับชาติ<sup>45</sup> เป็นต้น แม้ว่าการเมืองและการพัฒนาประชาธิปไตยบางฝ่ายอาจมองว่าได้สร้างความขัดแย้งทางการเมืองในท้องถิ่นถึงแก่ชีวิต อย่างไรก็ตามโดยรวมแล้วท้องถิ่นมีกระบวนการทำงานที่เป็นประชาธิปไตยและทำงานร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ โดยประชาชนร้อยละ 71.3 ยังเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความใส่ใจและทำงานแบบปรึกษาหารือกับประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ<sup>46</sup> และความขัดแย้งทางการเมืองเป็นเรื่องปกติที่ต้องหาทางยับยั้ง ดังนั้น ท้องถิ่นจึงน่าจะมีศักยภาพในการพัฒนาการเมืองและเสริมสร้างประชาธิปไตยระยะยาวแม้ว่าในช่วงระยะเวลาอันสั้นอาจยังไม่เห็นผลลัพธ์ที่ชัดเจนและต้องอาศัยความอดทนและการรักษาสถาบันอันเป็นประชาธิปไตยพื้นฐานของท้องถิ่นให้สามารถทำงานได้อย่างต่อเนื่อง

กล่าวโดยสรุป การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบันได้ปรับเปลี่ยนดุลอำนาจจากที่รวมศูนย์ไว้ที่รัฐส่วนกลางมาสู่มือท้องถิ่นและประชาชนมากขึ้น แม้ผลการกระจายอำนาจมีความหลากหลายแต่ทิศทางโดยรวมแล้วประชาชนส่วนมากยอมรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการสร้างนวัตกรรมการจัดบริการสาธารณะที่หลากหลาย และสร้างพัฒนาการเมืองกับประชาธิปไตยในท้องถิ่น ทำให้ทิศทางการปฏิรูปและการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงพยายามยกระดับการกระจายอำนาจโดยเพิ่มอำนาจและพัฒนาวิธีการใหม่ ๆ ที่จำเป็นสำหรับท้องถิ่น โดย

<sup>45</sup> วุฒิสาร ตันไชย. (2558). การสังเคราะห์ข้อเสนอการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นเพื่อการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น: การปกครองท้องถิ่นที่เสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นและความเข้มแข็งชุมชน. อ่างแล้ว.

<sup>46</sup> วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2557). 15 ปี การกระจายอำนาจของไทยสรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย. อ่างแล้ว, น. 144.

มุ่งหวังว่าการกระจายอำนาจจะช่วยตอบโจทย์ของรัฐและสังคมทั้งแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมของคนในสังคม พัฒนาให้องค์กรบริหารท้องถิ่นมีศักยภาพสูงและมีธรรมาภิบาล แบ่งเบาภาระและลดความเสี่ยงของรัฐบาลกลาง กับพัฒนาการเมืองและเสริมสร้างประชาธิปไตยในระยะยาว



# บรรณานุกรม

## ภาษาไทย

ณัฐกร วิทิตานนท์. (กันยายน – ธันวาคม 2553). การลอบสังหารในการเมืองท้องถิ่นไทย : บทสำรวจตัวเลขขั้นต้นในรอบทศวรรษ (พ.ศ. 2543-พ.ศ.2552). วารสารสถาบันพระปกเกล้า 8(3), 41-54.

ไทยพับลิก้า. (20 กรกฎาคม 2555). รายงาน: ถ่ายโอนสถานีนอนามัย สู่อปท. <http://www.prachatai.com/journal/2012/07/41657>

ไทยพับลิก้า. (1 กันยายน 2557). สถิติร้องเรียนทุจริตองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ในมือ ป.ป.ช. 6,200 เรื่อง ย้อนหลัง 5 ปี ชี้มูล 66 ส่วนวน <http://thaipublica.org/2014/09/statistics-local-government-fraud/>

ไทยรัฐออนไลน์. (15 มกราคม 2558). ดร.ฟุ้งปมการเมืองท้องถิ่น-ส่วนตัว คดียิง ส.จ.ดงนันทบุรี <http://www.thairath.co.th/content/475030>

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). การปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

บ้านเมือง. (22 มีนาคม 2558). โรงเรียนชราบาล วุฒิวินิจฉัย จังหวัดเชียงใหม่ : รูปแบบของโรงเรียนผู้สูงอายุ <http://www.banmuang.co.th/column/politic/687>

ปกรณ์ ศิริประกอบ. (2558). 3 พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิด ทฤษฎี และการนำไปปฏิบัติจริง. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

वासเซอร์, แกรี. (2557). การเมืองอเมริกัน :โครงสร้าง สถาบัน กระบวนการ. แปลโดยปราณี ทิพรัตน์ และ สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วสันต์ เหลืองประภัสร์. (มกราคม – เมษายน 2558). การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจกับการบริหารราชการแผ่นดินไทย: การทบทวนแนวคิด ข้อถกเถียง และข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป. วารสารสถาบันพระปกเกล้า 13(1), 98-124.

วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2557). 15 ปี การกระจายอำนาจของไทย สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2557). รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ (Final Report): โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วุฒิสาร ตันไชย. (มีนาคม 2558). การกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่น. จุลสารรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปเป็นอย่างไร 1(5), 15-26.

วุฒิสาร ตันไชย. (2557). การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า

วุฒิสาร ตันไชย. (2558). การสังเคราะห์ข้อเสนอการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นเพื่อการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น: การปกครองท้องถิ่นที่เสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นและความเข้มแข็งชุมชน. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

วุฒิสาร ตันไชย และคณะ. (2558). โครงการวิจัยเรื่อง: ข้อเสนอเชิงนโยบายนวัตกรรมการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

วุฒิสาร ตันไชย. (2557). ระบบการปกครองท้องถิ่นประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน: ราชอาณาจักรไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน. (2552). ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม. นนทบุรี: สำนักงานก.พ.

สถาบันพระปกเกล้า. (2557). รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความพึงพอใจต่อการให้บริการสาธารณะและการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ พ.ศ.2556 และสรุปผลการสำรวจ พ.ศ.2546-2556. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ. (2556). รายงานฉบับสมบูรณ์ การจัดทำยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เกิดความรับผิดชอบ. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ. (2554). รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาจัดทำมาตรฐานกลางเพื่อกำกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อรทัย ก๊กผล. (2546). ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม: กรณีศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในนิพนธ์ พัวพงศกรและคณะ. โครงการศึกษาความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวม. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, น. 5-1 – 5-41.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2552). แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เอมเมล เว็จลิน.(2545). ประเทศไทย: การประเมินขีดความสามารถในการกระจายอำนาจ ผลการประเมิน และข้อเสนอแนะ. กรุงเทพมหานคร: ธนาคารโลก.

**ภาษาอังกฤษ**

Marcou, Gerard. (2007). **Local authority competences in Europe.** Council of Europe.

Osborne, David. (Summer 1993). Reinventing Government. **Public Productivity & Management Review** 16(4), 349-356.

Parson, Wayne. (1997). **Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis.** Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Tanchai, Woothisarn. (2015) **Decentralization and Local Governance in Thailand: Trends Reforms and Ideas.** Paper for The Seminar “Decentralization in Asian Countries — Reviewing the Present and Designing the Future”. National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS).

KPI  
YEARBOOK

2558

6



การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น  
บนเส้นทางกระจายอำนาจของไทย

แต่เป็นที่น่าแปลกใจอย่างยิ่งที่พบว่า  
แม้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง  
กำลังเผชิญกับความท้าทายทางเศรษฐกิจ  
ในท้องถิ่นที่แตกต่างกัน  
มีโครงสร้างฐานเศรษฐกิจ และระดับการพัฒนา  
ทางเศรษฐกิจในท้องถิ่นที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง  
แต่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่  
กลับเลือกใช้มาตรการพัฒนาเศรษฐกิจ  
ที่ไม่แตกต่างกันมากนัก

# การพัฒนา เศรษฐกิจท้องถิ่น บนเส้นทางกระจายอำนาจ ของไทย

ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา\*



การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นเป็นฐานรากของ  
การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ยิ่งกว่านั้นเศรษฐกิจของ  
เมืองสำคัญๆ บางเมือง เช่น นครโตเกียว นครเซี่ยงไฮ้  
เกาะฮ่องกง นครนิวยอร์ก และนครแฟรงค์เฟิร์ต ฯลฯ ยัง  
สามารถเป็นตัวจักรขับเคลื่อนเศรษฐกิจภูมิภาคและเศรษฐกิจโลก  
ได้อย่างน่าประหลาดใจ เบื้องหลังความสำเร็จของการพัฒนาเศรษฐกิจของเมือง  
ต่างๆ เหล่านี้คือ บรรดานายกเทศมนตรีและข้าราชการพนักงานท้องถิ่น ตลอดจน  
นักธุรกิจ และประชาชนชาวเมืองเหล่านั้น ซึ่งได้ช่วยกันริเริ่มรังสรรค์เศรษฐกิจ  
ของเมืองให้เจริญก้าวหน้า

การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นเป็นภารกิจเชิงยุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญ  
ลำดับแรกๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเศรษฐกิจท้องถิ่นเป็นฐานภาษี  
และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าเศรษฐกิจท้องถิ่นไม่ดี เมืองที่ซบเซา  
เต็มไปด้วยคนว่างงาน โรงงานร้านค้าปิดกิจการ ท้องถิ่นก็เก็บภาษีไม่ได้ เมืองก็อยู่  
ไม่ได้ ในทางตรงกันข้าม เมืองที่มีเศรษฐกิจท้องถิ่นดี คนมีงานทำ มีโรงงาน

\* อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคณะกรรมการการยกย่อง  
รัฐธรรมนูญ

ร้านค้าเปิดกิจการเพิ่มขึ้นทุกวัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีรายได้เพิ่มขึ้น จะปรับปรุงคุณภาพบริการสาธารณะ หรือจะคิดโครงการพัฒนาอะไรใหม่ๆ ก็ย่อมทำได้ไม่ยาก และนี่คือหลักการพื้นฐานของการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น

ประเทศไทยเรามีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างจริงจังนับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 เป็นต้นมา จนถึงวันนี้ (2558) เป็นเวลาร่วม 18 ปี เรามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในทุกตำบล ทุกเมืองใหญ่น้อย และทุกจังหวัด รวมกันประมาณ 7,853 แห่ง คำถามที่น่าสนใจก็คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ได้มีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นหรือเศรษฐกิจของเมืองของตนเองอย่างไรบ้าง ทำได้หรือทำไม่ได้ เพราะเหตุใด

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะค้นหาคำตอบสำหรับคำถามข้างต้น โดยใช้ข้อมูลที่ได้จากโครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทยในรอบ 15 ปี (พ.ศ. 2540-2556)<sup>1</sup> มาทำการวิเคราะห์และอธิบายโครงการวิจัยดังกล่าวนี้ได้จัดเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท (อบจ. เทศบาล อบต. ยกเว้น กทม.) ในทุกภูมิภาค ซึ่งสุ่ม ตัวอย่างขึ้นตามสัดส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภท รวมทั้งหมด 110 แห่ง ในจำนวนนี้มีทั้งท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลฯ และท้องถิ่นทั่วไป ทีมงานวิจัยได้ส่งคณะนักวิจัยไปจัดเก็บข้อมูลที่จากเอกสารราชการและสัมภาษณ์ผู้บริหารและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกรณีศึกษาตัวอย่าง อีกทั้งทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกรณีศึกษาจำนวน 11,430 คริวเรือน ในขณะเดียวกัน คณะนักวิจัยยังได้จัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจของส่วนราชการในระดับชาติ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการกระจายอำนาจควบคู่กันไป

<sup>1</sup> โปรดพิจารณารายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ใน สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี รายงานการศึกษาคณะกรรมการ (Final Report) โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย 8 สิงหาคม 2557



## เศรษฐกิจท้องถิ่นมีโครงสร้างและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างกัน

บริบทของ “เศรษฐกิจท้องถิ่น” ในที่นี้ มีด้วยกัน 3 ระดับคือ (1) เศรษฐกิจท้องถิ่นระดับจังหวัด จำนวนทั้งสิ้น 12 จังหวัด (2) เศรษฐกิจท้องถิ่นระดับเมือง ซึ่งประกอบด้วยเมืองระดับเทศบาลนครจำนวน 4 เมือง เมืองระดับเทศบาลเมืองจำนวน 9 เมือง และเมืองระดับเทศบาลตำบลจำนวน 20 เมือง และ (3) เศรษฐกิจท้องถิ่นระดับตำบล จำนวน 65 ตำบล ดังแสดงในตารางที่ 1 ข้างล่างนี้ ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจพบว่า “ฐานเศรษฐกิจ (Economic bases)” ของท้องถิ่นในเขตการปกครองท้องถิ่นที่เป็นกรณีศึกษาต่างๆ มีลักษณะแตกต่างกันไป ดังนี้

### สภาวะเศรษฐกิจของจังหวัด

จังหวัดเป็นพื้นที่เศรษฐกิจขนาดใหญ่ ซึ่งประกอบด้วยเขตเมืองขนาดกลาง และขนาดเล็กและชุมชนชนบท ในจังหวัดที่ทำการศึกษามีจำนวน 12 จังหวัดนั้น ปรากฏว่าเกือบทุกจังหวัด (10 จังหวัด ร้อยละ 83.3 ของจังหวัดในกลุ่มตัวอย่าง) มีฐานเศรษฐกิจหลักอยู่ในภาคการเกษตร มีเพียง 2 จังหวัด (ร้อยละ 16.6 ของจังหวัดในกลุ่มตัวอย่าง) ที่มีฐานเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก นอกจากนั้น ก็มีฐานเศรษฐกิจที่สำคัญด้านอื่นๆ เป็นส่วนประกอบ เช่น การค้าชายแดน 1 จังหวัด และการท่องเที่ยวอีก 2 จังหวัด เป็นต้น

หากพิจารณาถึงสภาวะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของจังหวัด ก็พบว่า มีจังหวัดที่มีแนวโน้มสภาวะเศรษฐกิจขยายตัวจำนวน 7 จังหวัด (ร้อยละ 58.3) และมีสภาวะที่ค่อนข้างคงที่และถดถอยจำนวน 5 จังหวัด (ร้อยละ 41.6) ซึ่งในจำนวนนี้เริ่มปรากฏสัญญาณการถดถอยทางเศรษฐกิจจำนวน 3 จังหวัด (ร้อยละ 25.0) โดยสังเกตได้จากการย้ายถิ่นของแรงงานออกไปหางานทำนอกพื้นที่มากขึ้น (โปรดพิจารณาตารางที่ 2 3 และ 4 ประกอบ)

## สถานะเศรษฐกิจของเมือง

“เมือง” ในที่นี้ หมายถึงเขตเทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล ซึ่งในการสำรวจครั้งนี้มีจำนวนรวมกันทั้งหมด 33 เมือง ฐานเศรษฐกิจของเมืองประเภทต่างๆ มีลักษณะแตกต่างกันอย่างชัดเจน โดยในกลุ่มของเทศบาลนคร และเทศบาลเมืองทั้งหมด 16 เมือง มีฐานเศรษฐกิจหลักในภาคการค้าและบริการ และมีการท่องเที่ยวอยู่ในเมืองกลุ่มนี้จำนวน 2 เมือง ในขณะที่กลุ่มเทศบาลตำบลทั้งหมด 20 เมือง มีฐานเศรษฐกิจภาคการเกษตรเป็นหลัก

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของเมืองต่างๆ ก็มีแนวโน้มแตกต่างกันค่อนข้างมาก กล่าวคือ ในจำนวนเมืองทั้ง 33 เมืองนี้ มีเมืองที่กำลังขยายตัวจำนวน 13 เมือง (ร้อยละ 39.5) มีเมืองที่ดำรงสภาพเดิมจำนวน 2 เมือง (ร้อยละ 15.38) และมีเมืองที่มีแนวโน้มทางเศรษฐกิจถดถอย (สังเกตจากการย้ายออกของแรงงาน) จำนวน 4 เมือง (ร้อยละ 3.1)

## สถานะเศรษฐกิจท้องถิ่นในชนบท

เขตชนบทในที่นี้หมายถึงเขตพื้นที่ของ อบต. ซึ่งในการสำรวจครั้งนี้มีจำนวนทั้งสิ้น 65 แห่ง ผลการสำรวจพบว่าฐานเศรษฐกิจของท้องถิ่นในเขตชนบทส่วนใหญ่ (56 แห่ง ร้อยละ 86.15 ของ อบต. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง) มีฐานเศรษฐกิจภาคการเกษตร ในจำนวนนี้มีฐานเศรษฐกิจการค้าและอุตสาหกรรมเป็นหลักจำนวน 9 แห่ง (ร้อยละ 13.8)

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในเขตชนบทก็แตกต่างกันไปเช่นเดียวกัน มีเขตชนบทที่กำลังขยายตัวเนื่องจากการท่องเที่ยว 6 แห่ง (ร้อยละ 9.2) ขยายตัวเพราะเป็นพื้นที่รองรับการเติบโตของเมืองข้างเคียงจำนวน 14 แห่ง (ร้อยละ 21.5) ขยายตัวเนื่องจากการลงทุนด้านอุตสาหกรรม 2 แห่ง (ร้อยละ 3.1) มีเขตชนบทที่ไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงจำนวน 1 แห่ง (ร้อยละ 1.5) ในขณะเดียวกันก็มีเขตชนบทที่มีแนวโน้มทางเศรษฐกิจถดถอยจำนวน 9 แห่ง (ร้อยละ 13.8)

ตารางที่ 1: ลักษณะเด่นทางเศรษฐกิจของจังหวัด เมือง และชุมชนในกลุ่มตัวอย่าง

ประเภท	อบจ.	เทศบาล	อบต.	รวม
เมืองเศรษฐกิจ/การค้า	2	8	3	13
เมืองอุตสาหกรรม	1	3	3	7
เมืองอยู่อาศัย/ชานเมือง	0	7	7	14
เมืองกึ่งชนบท	1	7	4	12
ชุมชนชนบท/เกษตรกรรม	1	7	48	56
<b>รวม</b>	<b>5</b>	<b>32</b>	<b>65</b>	<b>102</b>

ที่มา สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2557 ตารางที่ 21-4 หน้า 21-8

ตารางที่ 2: สภาพเศรษฐกิจ สังคม แรงงาน ระดับรายได้ของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มตัวอย่าง

ประเภท องค์กร ปกครองส่วน ท้องถิ่น	จำนวน	ระดับรายได้ เฉลี่ย (บาท) (ปี 2555)	อัตราการเปลี่ยนแปลงของประชากรเฉลี่ย ระหว่างปี 2552-2556	กลุ่มอาชีพหลักในพื้นที่ (จำนวน องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น)			ดัชนีชี้วัด M.L.A.S./S.P.A.T.H. ของเมือง	ลักษณะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของเมือง/ชุมชน (จำนวน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น)							
				เกษตร /ประมง/ปศุสัตว์/ประมง	ประกอบอาชีพ /อาชีพ	พาณิชย์/บริการ		ชุมชนเมืองเติบโต ***							
					1	2	3	4	5	6					
อบจ.	12	130,671.06	1.25	11	-	1	5	2	1	2	2	-	2	2	-
เทศบาลนคร	4	163,963.50	0.82	-	1	3	-	-	1	1	-	2	-	-	-
เทศบาลเมือง	9	123,344.29	-0.24	4	3	2	2	2	-	1	1	-	2	1	2
เทศบาลตำบล	20	87,465.23	0.40	12	2	6	0	0	-	1	5	-	-	2	2
อบต.	65	56,184.02	0.45	56	1	8	1	1	2	6	14	1	-	2	9
รวม	110	-	-	83	7	0	8	8	3	11	21	1	6	7	13

หมายเหตุ \*\*\* 1=เมือง/ชุมชนชายแดน 2=เมืองเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว 3=แหล่งชานเมือง-รองบริการขยายตัวของเมืองหลัก 4=ศูนย์กลาง  
คมนาคม/เมืองผ่านเส้นทางหลัก 5=เมืองศูนย์กลางในภูมิภาค 6=เมือง/ชุมชนอุตสาหกรรม

ที่มา สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2557 ตารางที่ 21-5 หน้า 21-11

ตารางที่ 3: สภาวะเศรษฐกิจของเมืองประเภทต่างๆ

ฐานเศรษฐกิจของเมือง (แห่ง)	สภาวะเศรษฐกิจของท้องถิ่น		
	เศรษฐกิจของท้องถิ่นถดถอยลง (13)	เศรษฐกิจของท้องถิ่นไม่เปลี่ยนแปลง (48)	เศรษฐกิจของท้องถิ่นเติบโตขึ้น (49)
เมืองเศรษฐกิจ/การค้า (13)	-	2 (15.38 %)	11 (84.62 %)
เมืองอุตสาหกรรม (7)	-	-	7 (70.00%)
เมืองอยู่อาศัย/ชานเมือง (14)	3 (30.00 %)	2 (18.18 %)	9 (81.82 %)
เมืองกึ่งชนบท (12)	-	7 (58.33 %)	5 (41.67 %)
เมืองชุมชนชนบท/เกษตรกรรม (56)	10 (17.86 %)	33 (58.93 %)	13 (23.21 %)
รวม (110)	13 (12.75 %)	48 (43.14 %)	49 (44.12 %)

ที่มา สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2557 ตารางที่ 21-6 หน้า 21-12

ตารางที่ 4: การย้ายถิ่นของแรงงานในท้องถิ่น

ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน	สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของประชากรวัยแรงงานในพื้นที่		
		แรงงานต่างถิ่นเพิ่มขึ้นในชุมชนท้องถิ่น	ประชากรวัยแรงงานทำงานหลักอยู่ในพื้นที่ (การย้ายออกน้อยลง และมีการย้ายกลับมากขึ้น)	ประชากรวัยแรงงานลดลง (มีการย้ายออกมากขึ้น แต่ย้ายกลับน้อยลง)
อบจ.	12	6	3	3
เทศบาลนคร	4	4	-	-
เทศบาลเมือง	9	1	4	4
เทศบาลตำบล	20	6	11	3
อบต.	65	18	27	19
รวม	110	35	45	29

ที่มา สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2557 ตารางที่ 21-7 หน้า 21-12

## บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น

การพัฒนาเศรษฐกิจอาศัยหลักความรู้ทางเศรษฐศาสตร์พื้นฐานที่ว่า เศรษฐกิจของประเทศหรือเศรษฐกิจของเมืองใดๆ จะเจริญก้าวหน้า มั่งคั่ง ยั่งยืน และนำความสุขสบายมาสู่ประชาชนพลเมืองของตนเองได้ก็ต่อเมื่อประเทศหรือเมืองนั้นๆ สามารถทำให้ประชาชนมีรายได้เพียงพอแก่การดำรงชีวิต มีการงานอาชีพที่สุจริต มีการผลิตและตลาดสินค้าบริการที่เกี่ยวข้องเนื่องพึ่งพาสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสมดุล ใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างประหยัดและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีต้นทุนการผลิตที่ไม่สูงเกินความเหมาะสม มีหน่วยเศรษฐกิจใหม่ๆ ซึ่งมีประสิทธิภาพและคุณภาพมากกว่าเดิมเกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ ในระบบเศรษฐกิจของประเทศหนึ่งๆ หรือของเมืองหรือท้องถิ่นหนึ่งๆ ควรมีหน่วยเศรษฐกิจจำนวนมากและมีความหลากหลายมากเพียงพอที่จะทำหน้าที่เป็นข้อต่อ

ห่วงโซ่ของระบบการผลิต การตลาด และการให้บริการภายในระบบเศรษฐกิจในพื้นที่ของตัวเองได้อย่างครบวงจร และควรมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากเพียงพอที่จะรองรับกำลังแรงงานในประเทศหรือในเมืองหรือในชุมชนนั้นๆ ได้อย่างสมดุล ฯลฯ เหล่านี้เป็นสภาวะเศรษฐกิจที่พึงปรารถนา

การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าได้ ก็ต้องอาศัยปัจจัยพื้นฐานหลายประการ ในเบื้องต้น เมืองหรือท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องมีประชากรหรือพลเมืองที่มีคุณภาพ คือมีความรู้มีทักษะที่จำเป็นสำหรับการประกอบอาชีพต่างๆ รวมทั้งมีความรู้และทักษะที่จะเป็นผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจ มีระเบียบวินัย และอุปนิสัยใจคอที่ขยันทำการทำงาน ฯลฯ ประการต่อมา เมืองหรือท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องมีสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานเพียงพอ ประชาชนและผู้ประกอบการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ในราคาที่ประหยัด ไม่ว่าจะเป็นระบบการคมนาคมขนส่ง สื่อสาร สาธารณูปโภคประเภทน้ำประปาและพลังงาน นวัตกรรมทางเทคโนโลยี พื้นที่สำหรับการประกอบกิจการประเภทต่างๆ ฯลฯ ไปจนถึงตลาดหรือช่องทางและข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการลงทุน การระดมทุน การซื้อขาย แลกเปลี่ยนสินค้าบริการ และสิ่งอำนวยความสะดวกทางสังคมสำหรับรองรับวิถีชีวิตของพลเมือง เช่น โรงพยาบาล โรงเรียน สถานีดำรง ฯลฯ เป็นต้น

ถ้าพิจารณาขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยตามที่กฎหมายบัญญัติ ก็อาจไม่พบบทบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ “พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น” ไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง แต่ในขณะเดียวกันก็มีบทบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็น อบจ. เทศบาล อบต. หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษคือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ก็ล้วนแต่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกิจกรรมในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง แม้จะไม่ครอบคลุมครบถ้วนทุกประเภทก็ตาม เช่น ให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีโครงสร้างและสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่ง การผังเมือง การจัดการศึกษา สุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม การจัดทำมีตลาด การส่งเสริมอาชีพ ส่งเสริมการลงทุน ส่งเสริมการท่องเที่ยว จัดทำทะเบียนกิจการพาณิชย์ ตลอดจนจนถึงการควบคุมดูแลโรงงาน สถานบริการ และสถานเก็บและจำหน่าย

น้ำมันเชื้อเพลิงให้ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายเพื่อความปลอดภัยและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของท้องถิ่น ฯลฯ เป็นต้น

## ความสำคัญของ "การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น" ในทัศนะของผู้บริหารท้องถิ่น

ผลการสำรวจการจัดลำดับความเร่งด่วนของภารกิจด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นในปี 2557 พบว่าผู้บริหารท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยให้ความสำคัญกับงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นมากนัก โดยมีท้องถิ่นที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นในลำดับต้นๆ (สามลำดับแรก) ประมาณร้อยละ 6-15 ของท้องถิ่นที่ทำการสำรวจทั้งหมด (ดังแสดงในตารางที่ 5 นี้)

ในระดับการปฏิบัติจริง ก็พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าครึ่งมีกิจกรรมเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจอยู่ในแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เทศบาลนครและเทศบาลเมืองส่วนใหญ่ ในจำนวนนี้ได้มีการจัดสรรงบประมาณ และจัดให้มีหน่วยงานและบุคลากรรับผิดชอบกิจกรรมไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะกิจกรรมด้านการส่งเสริมอาชีพ ดังแสดงในตารางที่ 6 7 และ 8

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงแนวคิดและกระบวนการวางแผน ตลอดจนถึงการจัดสรรงบประมาณด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นก็พบว่า ผู้บริหารและพนักงานท้องถิ่นไม่ได้มีแนวคิดเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ เช่น ไม่ได้มีการจัดเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับฐานเศรษฐกิจและสถานะทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นอย่างจริงจัง ไม่ได้กำหนดวิสัยทัศน์ไว้ล่วงหน้าว่าจะพัฒนาฐานเศรษฐกิจของท้องถิ่นให้เจริญเติบโตไปในทิศทางใด หรือต้องการให้มีหน่วยเศรษฐกิจประเภทใดเกิดขึ้นในท้องถิ่น หรือมุ่งหวังที่จะพัฒนาฐานอาชีพหรือแหล่งรายได้ประเภทใดให้เกิดขึ้นจากการพัฒนาเศรษฐกิจ ฯลฯ เป็นต้น

ในทางตรงกันข้าม ผู้บริหารท้องถิ่นและพนักงานท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบด้านการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนใหญ่จะมองไปที่กิจกรรมย่อยๆ ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นเป็นเรื่องๆ ไป เช่น การฝึกอบรมอาชีพและทักษะ



การทำงาน การจัดให้มีเงินอุดหนุนกลุ่มอาชีพสำหรับคนพิการ การจัดงาน ประเพณีเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว ฯลฯ เป็นต้น ในทำนองเดียวกัน เมื่อจะ วางแผนด้านการพัฒนาระบบสาธารณสุขภาค สาธารณูปการต่างๆ เช่น ทำเทียบ เรือ สถานีขนส่ง และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ ผู้บริหารและพนักงานท้องถิ่น ส่วนใหญ่จะคำนึงถึงประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากบริการสาธารณะนั้นๆ โดยตรง ไม่ได้มองไปไกลถึงผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นในระยะยาวอย่างเป็น ระบบแต่อย่างใด เช่น ไม่ได้พิจารณาว่าเมื่อมีทำเทียบเรือ ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือสถานีขนส่ง ฯลฯ แล้ว จะช่วยลดต้นทุนการผลิต การขนส่ง และการบริการ ด้านการท่องเที่ยวในท้องถิ่นได้มากน้อยเพียงใด หรือเมื่อมีตลาดสด หรือตลาด กลางสินค้าเกิดขึ้นแล้ว จะช่วยเพิ่มมูลค่าผลผลิตในท้องถิ่นได้มากน้อยเพียงใด หรือเมื่อมีการฝึกอบรมทักษะการประกอบอาชีพให้แก่ประชาชนแล้ว จะส่งผลให้มี กำลังแรงงานและการผู้ประกอบการใหม่ๆ ที่มีคุณภาพเพิ่มขึ้นมากน้อยเพียงใด ตรงกับความต้องการของหน่วยเศรษฐกิจในท้องถิ่นหรือไม่ หรือจะเป็นปัจจัยดึงดูด การลงทุนและมีหน่วยเศรษฐกิจใหม่ๆ เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจในท้องถิ่น ฯลฯ ได้อย่างไร ดังนั้น ถ้าจะกล่าวได้ว่าในปัจจุบันนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้มี ความคิดหรือมีวิสัยทัศน์หรือมีแผนการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ มากนัก

**ตารางที่ 5: นโยบายเร่งด่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

ประเภท องค์กร ปกครอง ส่วนท้องถิ่น	ลำดับที่	นโยบายเร่งด่วน
อบจ.	ลำดับที่ 1	- การศึกษา (จำนวน 3 แห่ง/ 20%) - โครงสร้างพื้นฐาน (จำนวน 2 แห่ง/13.3%) - เศรษฐกิจชุมชน (จำนวน 2 แห่ง/13.3%) - ความมั่นคง ความปลอดภัย และยาเสพติด (จำนวน 2 แห่ง/13.3%)

ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ลำดับที่	นโยบายเร่งด่วน
	ลำดับที่ 2	- การศึกษา (จำนวน 3 แห่ง/20%) - เศรษฐกิจชุมชน (จำนวน 3 แห่ง/20%)
	ลำดับที่ 3	- โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณสุขปโภค (จำนวน 2 แห่ง/13.3%)
เทศบาลนคร/ เทศบาลเมือง	ลำดับที่ 1	- โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณสุขปโภค (จำนวน 2 แห่ง/15.4%) - เศรษฐกิจชุมชน (จำนวน 2 แห่ง/15.4%)
	ลำดับที่ 2	- เศรษฐกิจชุมชน (จำนวน 2 แห่ง/15.4%) - สิ่งแวดล้อม (จำนวน 2 แห่ง/15.4%)
	ลำดับที่ 3	- การศึกษา (จำนวน 3 แห่ง/23.1%)
เทศบาลตำบล	ลำดับที่ 1	- เศรษฐกิจชุมชน (จำนวน 2 แห่ง/10%) - สิ่งแวดล้อม (จำนวน 2 แห่ง/10%) - ความมั่นคง ความปลอดภัย และยาเสพติด (จำนวน 2 แห่ง/10%)
	ลำดับที่ 2	- โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณสุขปโภค (จำนวน 3 แห่ง/15%)
	ลำดับที่ 3	- โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณสุขปโภค (จำนวน 2 แห่ง/10%)
อบต.	ลำดับที่ 1	- โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณสุขปโภค (จำนวน 16 แห่ง/24.6%)
	ลำดับที่ 2	- โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณสุขปโภค (จำนวน 6 แห่ง/9.2%) - การศึกษา (จำนวน 6 แห่ง/9.2%)
	ลำดับที่ 3	- การศึกษา (จำนวน 5 แห่ง/7.7%) - เศรษฐกิจชุมชน (จำนวน 4 แห่ง/6.2%)

ที่มา สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2557 ตารางที่ 21-11 หน้า 21-30

ตารางที่ 6: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดทำแผนงบประมาณด้านเศรษฐกิจ

ประเภท องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	จำนวนแห่ง	จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีการจัดทำแผนงบประมาณ ด้านเศรษฐกิจ	ร้อยละ
อบจ.	12	9	75.00
เทศบาลนคร	4	4	100.00
เทศบาลเมือง	9	8	88.89
เทศบาลตำบล	20	13	65.00
อบต.	65	26	40.00
<b>รวม</b>	<b>110</b>	<b>60</b>	<b>54.55</b>

ที่มา สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2557 ตารางที่ 21-18 หน้า 21-41

ตารางที่ 7: จำนวนบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านเศรษฐกิจและการส่งเสริมอาชีพ

ประเภท	จำนวน (แห่ง)	จำนวนบุคลากรเฉลี่ย (คน)			
		ระดับ บริหาร	เจ้าหน้าที่	ลูกจ้าง/ พนักงาน จ้างเหมา	รวม
อบจ.	12	2	4	3	8
เทศบาลนคร	4	2	5	8	14
เทศบาลเมือง	9	2	2	4	8
เทศบาลตำบล	20	2	2	1	5
อบต.	65	1	1	1	4
<b>รวม</b>	<b>110</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>5</b>

ที่มา สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2557 ตารางที่ 21-16 หน้า 21-40

ตารางที่ 8: การจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแผนงานด้านเศรษฐกิจชุมชน

ประเภท	จำนวน (แห่ง)	งบประมาณรายจ่ายเฉลี่ย ปี 51-55				สัดส่วนต่องบประมาณรายจ่ายรวมของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เฉลี่ย ปี 2551-2555				สัดส่วนต่อ ประมาณการ ปี 2551-2555	
		(ล้านบาท) สุทธิ	(ล้านบาท) สุทธิ รวม	(ล้านบาท) สุทธิ	(ล้านบาท) สุทธิ	(%) สุทธิ	(%) รวม	(%) สุทธิ	(%) รวม	(%) สุทธิ	(%) รวม
อบจ.	12	13,501,947.58	9,781,525.29	6,597,695.62	29,881,168.49	2.28	1.94	4.86	9.08	11.21	-
ทน.	4	3,410,419.94	1,945,837.64	4,075,534.86	9,431,792.44	0.49	0.88	16.18	17.5	0.25	0.39
ทม.	9	464,135.02	1,335,810.07	1,052,541.58	2,852,486.67	0.28	3.05	2.95	6.28	0.74	1.49
ทต.	20	465,702.48	170,905.40	433,097.83	1,069,705.71	1.34	0.39	0.98	2.71	2.13	4.45
อบต.	65	1,021,031.25	194,132.19	537,651.41	1,752,814.85	3.92	0.96	2.72	7.6	9.86	1.53
รวม	110	3,772,647.25	2,685,642.12	2,539,304.26	8,997,593.63	2.35	2.26	5.30	9.91	5.90	1.07

ที่มา สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2557 ตารางที่ 21-19 หน้า 21-42

## กิจกรรมด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นยังไม่หลากหลาย และไม่สามารถตอบโจทย์ปัญหาและสถานะทางเศรษฐกิจในท้องถิ่น

ข้อเขียนในส่วนที่ผ่านมาข้างต้นได้ชี้ให้เห็นชัดเจนว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกรณีศึกษาในครั้งนี้นำกำลังเผชิญกับความท้าทายทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันไป เช่น มีจังหวัดและเมืองที่มีแนวโน้มขยายตัวทางเศรษฐกิจในท้องถิ่น ซึ่งต้องเผชิญกับการขาดแคลนแรงงานฝีมือ การย้ายถิ่นของแรงงานจากภายนอกและประชากรแฝง ปัญหาสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานไม่เพียงพอ ปัญหาการขยายตัวของย่านการค้า อุตสาหกรรมและบริการที่ไร้ระเบียบ และปัญหามลพิษในเขตเมือง ฯลฯ เป็นต้น ในทางตรงกันข้าม ก็มีจังหวัด เมืองและชุมชนชนบทอีกจำนวนหนึ่งที่เผชิญกับสถานะเศรษฐกิจถดถอย ซึ่งมีปัญหาการล่มละลายทางเศรษฐกิจของครัวเรือน (รายได้ลดลง-รายจ่ายเพิ่มขึ้น หนี้ครัวเรือนเพิ่มขึ้น) ปัญหาการถดถอยและการล่มสลายของหน่วยเศรษฐกิจในภาคการเกษตร ปัญหาแรงงานย้ายออกนอกพื้นที่ ฯลฯ เป็นต้น ปัญหาและประเด็นท้าทายทางเศรษฐกิจในท้องถิ่นที่แตกต่างกันอย่างมากระยะนี้ น่าจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเลือกใช้มาตรการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นที่แตกต่างกันไป

นอกจากนั้น ในข้อเขียนส่วนที่ผ่านมาข้างต้นยังชี้ให้เห็นว่า ท้องถิ่นที่ทำการสำรวจในครั้งนี้มีโครงสร้างฐานเศรษฐกิจและระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันอย่างมากระยะนี้ มีทั้งเมืองการค้าและบริการ เมืองอุตสาหกรรม และชุมชนซึ่งยังต้องพึ่งพาฐานเศรษฐกิจภาคการเกษตรเป็นหลัก ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เหล่านี้ควรจะเลือกใช้มาตรการพัฒนาเศรษฐกิจที่แตกต่างไปตามสถานะทางเศรษฐกิจในท้องถิ่นนั้นๆ เช่นเดียวกัน

แต่เป็นที่น่าแปลกใจอย่างยิ่งที่พบว่า แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งกำลังเผชิญกับความท้าทายทางเศรษฐกิจในท้องถิ่นที่แตกต่างกัน มีโครงสร้างฐานเศรษฐกิจ และระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจในท้องถิ่นที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่กลับเลือกใช้มาตรการพัฒนาเศรษฐกิจที่ไม่แตกต่างกันมากนัก ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 9 และ 10 นี้ องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นท้องถิ่นในเขตเมืองการค้า-อุตสาหกรรม หรือท้องถิ่นในเขตชนบท ต่างก็เลือกพัฒนาระบบประปาชุมชนและตลาดสด เป็นลำดับต้นๆ เหมือนกัน ที่อาจจะแตกต่างกันบ้างก็คือเมืองเศรษฐกิจและการค้า และเมืองอุตสาหกรรม เลือกจัดทำศูนย์แสดงสินค้าสถานีขนส่ง และโรงรับจำนำมากกว่าเมืองอยู่อาศัย/เขตชานเมือง และชุมชนชนบท

**ตารางที่ 9: กิจกรรมด้านพัฒนาเศรษฐกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

ประเภทกิจกรรม ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น	อบจ. (12)	ทน. (4)	ทม. (9)	ทต. (20)	อบต. (65)	รวม (110)
ตลาดสด	-	19	18	10	11	58
ตลาดกลางสินค้า	1	-	1	1	1	4
ศูนย์แสดงสินค้า	6	7	-	1	-	14
โรงรับจำนำ	-	7	3	2	-	12
สถานีขนส่ง	11	3	2	-	-	16
ท่าเรือ/ท่าเทียบเรือ	1	5	-	-	-	6
ประปา	1	-	4	46	559	610
โรงฆ่าสัตว์	-	2	3	4	-	9
พัฒนาที่ดิน-อสังหาริมทรัพย์	-	-	-	-	-	-
ศูนย์อำนวยความสะดวกท่องเที่ยว	5	-	-	1	4	10
ศูนย์บริการข้อมูลด้านการลงทุน	2	-	-	-	2	4
ศูนย์ส่งเสริมการท่องเที่ยวในระดับจังหวัด	6	-	-	-	2	8
ศูนย์ส่งเสริมการลงทุนในจังหวัด	3	-	-	-	2	5
โครงการส่งเสริมอาชีพ/เพิ่มรายได้	16	5	6	24	72	123
โครงการส่งเสริมทางการเกษตร/การประมง/การกสิกรรม	5	-	2	7	30	44

ประเภทกิจกรรม ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น	อบจ. (12)	ทน. (4)	ทม. (9)	ทต. (20)	อปต. (65)	รวม (110)
โครงการส่งเสริมอาชีพที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่น	6	1	-	4	16	27
โครงการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน	1	2	4	3	11	21
โครงการฝึกทักษะ/พัฒนาฝีมือแรงงาน	4	1	2	6	25	38
โครงการส่งเสริมการท่องเที่ยว/เทศกาล/ประเพณีเพื่อการท่องเที่ยว	12	2	7	10	30	61

หมายเหตุ ตัวเลขในตารางคือยอดรวมของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งหมด ยังไม่ใช่ตัวเลขเฉลี่ยต่อ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่มา สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2557 ตารางที่ 21-20 หน้า 21-43

ตารางที่ 10: กิจกรรมด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ กับลักษณะทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น

ลักษณะทางเศรษฐกิจ (แห่ง)	๒๒๒๒๒๒	๒๒๒๒๒๒	๒๒๒๒๒๒	๒๒๒๒๒๒	๒๒๒๒๒๒	๒๒๒๒๒๒	๒๒๒๒๒๒	๒๒๒๒๒๒	๒๒๒๒๒๒	๒๒๒๒๒๒	๒๒๒๒๒๒	๒๒๒๒๒๒	๒๒๒๒๒๒	๒๒๒๒๒๒	๒๒๒๒๒๒	๒๒๒๒๒๒	๒๒๒๒๒๒	
เมืองเศรษฐกิจ/การค้า (13)	8	1	3	4	1	3	3	1	3	3	3	1	1	3	3	1	1	-
	61.54%	7.69%	23.08%	30.77%	7.69%	23.08%	23.08%	7.69%	23.08%	23.08%	23.08%	7.69%	23.08%	23.08%	7.69%	7.69%	-	
เมืองอุตสาหกรรม (7)	1	1	1	1	1	3	-	1	3	-	-	-	-	-	-	-	-	
	14.29%	14.29%	14.29%	14.29%	14.29%	42.86%	-	14.29%	42.86%	-	-	-	-	-	-	-	-	
เมืองอยู่อาศัย/ชานเมือง (14)	5	-	-	3	-	7	3	-	7	3	3	-	-	3	3	-	-	
	35.71%	-	-	21.43%	-	50%	21.43%	-	50%	21.43%	21.43%	-	-	21.43%	21.43%	-	-	
เมืองกิ่งชนบท (12)	5	-	1	-	-	9	3	1	9	3	3	1	-	3	3	1	-	
	41.67%	-	8.33%	-	-	75%	25%	8.33%	75%	25%	25%	8.33%	-	25%	25%	8.33%	-	
เมืองชุมชนชนบท/เกษตรกรรม (56)	5	1	-	1	-	42	-	-	42	-	-	4	2	2	2	2	2	
	8.93%	1.79%	-	1.79%	-	75%	-	-	75%	-	-	7.14%	3.57%	3.57%	3.57%	3.57%	3.57%	
รวม (n = 102)	24	3	5	7	2	64	9	6	64	9	9	6	2	2	2	2	2	
	23.53%	2.94%	4.9%	6.86%	1.96%	62.75%	8.82%	5.88%	62.75%	8.82%	8.82%	5.88%	1.96%	1.96%	1.96%	1.96%	1.96%	

ที่มา สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2557 ตารางที่ 21-22 หน้า 21-45



## คำตอบอยู่ที่การกระจายอำนาจที่ไม่สมบูรณ์

ถ้าพิจารณาข้อสรุปข้างต้น ที่กล่าวว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับบทบาทด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นอย่างเป็นระบบและจริงจัง อีกทั้งกิจกรรมด้านการพัฒนาท้องถิ่นที่ได้ดำเนินการไปแล้วส่วนใหญ่อาจจะไม่ตอบโจทย์กับปัญหา ประเด็นท้าทาย และโครงสร้างฐานเศรษฐกิจของท้องถิ่นนั้น อาจทำให้เข้าใจผิดไปต่างๆ นานาว่าผู้บริหารและพนักงานท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ ไม่มีความคิดสร้างสรรค์ หรือไม่ตระหนักถึงหน้าที่พื้นฐาน หรือละเลย ไม่เอาจริงเอาจังกับเรื่องนี้ ซึ่งไม่ตรงกับความเป็นจริง

แท้จริงแล้วผู้บริหารและพนักงานท้องถิ่นไม่ได้ขาดความรู้ หรือขาดวิสัยทัศน์ หรือขาดการเอาใจใส่ในเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นแต่อย่างใด ผลสำรวจด้านนวัตกรรมหรือการริเริ่มนโยบายใหม่ๆ ของท้องถิ่น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการสำรวจในครั้งนี้พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะสามารถคิดค้นหามาตรการใหม่ๆ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นได้มากมาย ดังกรณีตัวอย่างที่นำมาแสดงข้างล่างนี้ แต่ความพยายามที่จะคิดริเริ่มมาตรการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นเหล่านั้นส่วนใหญ่ไม่สามารถเดินทางไปสู่การปฏิบัติได้ด้วยเหตุผลหลักอย่างน้อย 2 ประการดังนี้

**ประการแรก** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกตีกรอบให้มีบทบาทด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นที่จำกัด กรอบหรือข้อจำกัดที่ว่านี้เกิดจากการออกระเบียบของกระทรวงมหาดไทย (โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ การจัดทำแผน ตลอดจนจนถึงการบริหารงานคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดขอบเขตและแนวทางการปฏิบัติงานของท้องถิ่น ตลอดจนจนถึงการจัดทำงบประมาณและการเบิกจ่ายเงินของท้องถิ่น ระเบียบปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวนี้มีลักษณะเป็นการตีกรอบให้ท้องถิ่นถือปฏิบัติ มากกว่าให้ท้องถิ่นใช้ดุลพินิจในการเลือกแนวทางปฏิบัติ

ในขณะเดียวกัน ส.ต.ง. ซึ่งเป็นหน่วยตรวจสอบกลาง ก็ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่นโดยยึดตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย เรื่องใดที่มีระเบียบให้ท้องถิ่นดำเนินการ ท้องถิ่นก็สามารถทำได้ตามแนวทางที่กำหนดไว้ใน

ระเบียบเรื่องนั้นๆ เรื่องใดที่แม้จะเป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นตามกฎหมาย หรือแม้จะมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญรับรองสิทธิในการปกครองตนเองของท้องถิ่นไว้แล้วก็ตาม แต่ถ้ากระทรวงมหาดไทยมิได้กำหนดแนวทางการดำเนินในเรื่องใดไว้ สดง. ถือว่าเป็นหลักการว่าท้องถิ่นยังทำกิจกรรมนั้นๆ ไม่ได้ ท้องถิ่นใดดำเนินการนอกเหนือไปจากระเบียบของกระทรวงมหาดไทยข้างต้น ก็จะถูก สดง. ทักท้วงว่าทำผิดระเบียบฯ หรือทำกิจกรรมนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ขอบเขตของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในเรื่องต่างๆ ซึ่งรวมถึงการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น จึงจำกัดอยู่ในกรอบของระเบียบของกระทรวงมหาดไทยและขึ้นอยู่กับความระเบียบกฎหมายของ สดง. เป็นสำคัญ

กรอบหรือข้อจำกัดของระเบียบและการตีความระเบียบแบบเข้มงวดดังกล่าวนี้ บังคับให้ผู้บริหารและพนักงานข้าราชการท้องถิ่นต้องเลือกโครงการหรือกิจกรรมพัฒนาเศรษฐกิจแบบเดิมๆ ใหม่ๆ ที่ตระหนักดีว่าทางเลือกเดิมๆ เหล่านั้น ไม่ใช่ทางแก้ปัญหาที่ดีของท้องถิ่น แต่ก็มีข้อดีตรงที่ **“ไม่ผิดระเบียบของกระทรวงมหาดไทย และไม่ถูกทักท้วงจาก ส.ต.ง.”** ซึ่งทำให้ข้าราชการและผู้บริหารท้องถิ่นรู้สึกปลอดภัยมากกว่า ผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการระหว่างคณะผู้วิจัยกับผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้ทราบว่า ผู้บริหารและข้าราชการท้องถิ่นส่วนใหญ่ติดอยู่กับกรอบความคิดทำนองนี้ ซึ่งก็ไม่น่าจะแตกต่างไปจากข้าราชการของกระทรวงทบวงกรมในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ที่มักจะเลือกจัดทำแผนงานและโครงการที่ **“ถูกระเบียบ”** และ **“ไม่เสี่ยง”** มากกว่า **“แก้ปัญหา”** หรือ **“เป็นประโยชน์”** ต่อประชาชนในพื้นที่

## ประเด็นท้าทายทางเศรษฐกิจ และทางเลือกในการพัฒนาเศรษฐกิจของ อบจ. ในกลุ่มตัวอย่าง

### อบจ. น่าน

1. มีปัญหาความสงบเรียบร้อย-ยาเสพติด ปัญหาน้ำท่วม-แล้ง ซึ่งเชื่อมโยงไปถึงการบุกรุกทำลายป่า แต่ อบจ. ไม่มีกิจกรรม อ้างว่า “ไม่อยู่ในเขตอำนาจของ อบจ. อีกทั้งมีหน่วยงานของรัฐดูแลอยู่แล้ว
2. มีกิจกรรมส่งเสริมอาชีพ ด้านการส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุกลุ่มเล็กๆ ไม่ได้คาดหวังผลด้านการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างจริงจัง

### อบจ. หนองบัวลำภู

1. เน้นการพัฒนาด้านสาธารณสุข ในรูปแบบหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ ฉุกเฉิน และด้านการศึกษา-เสริมความรู้ สร้างหอสมุด และสื่อการเรียนสมัยใหม่ นายก อบจ. เคยเป็นแพทย์ใน รพ. ในพื้นที่มาก่อน
2. ส่งเสริมอาชีพกลุ่มเลี้ยงสัตว์ เพาะเห็ด ปลูกข้าว มีข้อมูลด้านเศรษฐกิจดี
3. อบจ. ยอมรับว่ามีบทบาทด้านการพัฒนาเศรษฐกิจที่จำกัด และเชื่อว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับล่าง และหน่วยงานของรัฐอื่นๆ จะรับผิดชอบเรื่องนี้โดยตรงอยู่แล้ว

### อบจ. อุครธานี

1. เป็นเมืองศูนย์กลางการค้าปลีก-ส่ง ของภาคอีสานตอนบน เชื่อมต่อกับลาวและเวียดนาม อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงกว่าร้อยละ 20 เมืองขยายตัว ธุรกิจสังหาริมทรัพย์เติบโตเร็ว แต่ไม่ใช่ผลงานของ อบจ. โดยตรง

2. อบจ. เน้นด้านการศึกษา และพัฒนาระบบสิ่งอำนวยความสะดวก เพื่อรองรับ AEC โดยรับโอนสถานีขนส่งมาดำเนินการเอง นอกเหนือจากนั้นยังไม่ได้ดำเนินการใดๆ
3. มีโครงการส่งเสริมอาชีพเป็นกิจกรรมเล็กๆ เน้นไปที่กลุ่มผู้พิการ ขยายผลโครงการปิดทองหลังพระ ส่งเสริมการเลี้ยงสุกร ส่งเสริมการท่องเที่ยว (จัดงานประเพณีแข่งเรือยาว)

**อบจ. ระยอง**

1. เมืองอุตสาหกรรม ขยายตัวรวดเร็ว อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงที่สุดในประเทศ ประชากรย้ายเข้าในอัตราที่สูง ปัญหาประชากรแฝงสูง
2. มีผลผลิตด้านการเกษตรในระดับแนวหน้าของประเทศ มีปัญหาาราคาผลไม้ตกต่ำและขาดเสถียรภาพ
3. มีปัญหาผังเมือง มลพิษ และความเสี่ยงด้านภัยพิบัติที่อาจเกิดจากนิคมอุตสาหกรรม
4. อบจ. เลือกที่จะไม่ดำเนินการด้านมลพิษและภัยพิบัติจากนิคมอุตสาหกรรม เพราะเห็นว่าไม่อยู่ในเขตอำนาจของ อบจ. และมีส่วนราชการอื่นรับผิดชอบอยู่แล้ว
5. อบจ. ริเริ่มระบบตลาดกลางสินค้าเกษตร (ยาง ผลไม้) เพื่อรักษาระดับราคาให้มีเสถียรภาพ ซึ่งได้ผลดี แต่ถูก สตง. ทักท้วงว่าไม่ถูกต้อง

**อบจ.ขอนแก่น**

1. เป็นเมืองขยายตัวรวดเร็ว คนย้ายออกน้อยลง ย้ายเข้ามาเพิ่มขึ้น ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เติบโต มีแรงงานแฝงต่างชาติเพิ่มขึ้น มีปัญหาผังเมือง (เมืองเติบโตแบบไร้ระเบียบ)

2. ด้านพัฒนาเศรษฐกิจ ไม่มีนโยบายด้านการส่งเสริมอาชีพชัดเจน และไม่จำแนกแผนงบประมาณด้านการพัฒนาเศรษฐกิจไว้เป็นการเฉพาะ แต่มีกิจกรรมส่งเสริมอาชีพสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้สูงอายุ ผู้พิการ เกษตรกร เรื่องการทำบัญชีครัวเรือน แจกปุ๋ยอินทรีย์น้ำ ฯลฯ เป็นต้น
3. รับโอนสถานีขนส่งมาดำเนินการ

### อบจ. อุบลราชธานี

1. เป็นเมืองที่มีสภาวะเศรษฐกิจค่อนข้างนิ่ง โนม้เอียงไปทางถดถอย มีปัญหาความยากจน ประชาชนมีรายได้ต่ำ ขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตร และปัญหาประกอบอาชีพ กระจุกตัวชัดเจน
2. ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ จัดให้มีศูนย์แสดงสินค้า OTOP 3 แห่ง รับโอนสถานีขนส่งมาดำเนินการ 3 แห่ง ส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยจัดงานประเพณีแข่งเรือยาวนานาชาติ ส่งเสริมกลุ่มทอผ้ากานบัว

### อบจ. อุทัยธานี

1. เป็นเมืองที่กำลังเผชิญกับสภาวะเศรษฐกิจถดถอย หนี้สินครัวเรือนเพิ่มขึ้นสูง แรงงานย้ายออกไปหางานทำข้างนอก ไม่กลับพื้นที่ อีกทั้งมีภัยแล้ง น้ำท่วม ยาเสพติด ฯลฯ
2. อบจ. เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจภาคเกษตรเป็นหลัก โดยออกข้อบัญญัติ กำหนดราคาปุ๋ยอินทรีย์ชีวภาพ 2549 ข้อบัญญัติ สร้างศูนย์แสดงสินค้า OPTOP และมีรายได้จากค่าเช่าพื้นที่ศูนย์แสดงสินค้า OTOP
3. ริเริ่มโครงการส่งเสริมประกวดแปลงเกษตรเรียนรู้แบบเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริ (เป็นนวัตกรรม)
4. ส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยจัดงานประเพณี ตักบาตรเทโว
5. ริเริ่มโครงการผลิตปุ๋ยอินทรีย์ แต่ถูกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ทักท้วงว่าทำไม่ได้

## ตัวอย่างกิจกรรมด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของเทศบาลในกลุ่มตัวอย่าง

### เทศบาลนครเชียงราย

เป็นเมืองศูนย์กลางการค้า การท่องเที่ยวในภูมิภาค (รองจากเชียงใหม่) ประชากรย้ายเข้าเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง มีปัญหาประชากรแฝง แรงงานต่างด้าว

ตัวอย่างกิจกรรมด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของเทศบาลมีดังนี้

- \* ส่งเสริมอาชีพผู้พิการ จัดตั้งกองทุนส่งเสริมอาชีพและพัฒนาสตรี กองทุนส่งเสริมอาชีพหมู่บ้าน
- \* ส่งเสริมการท่องเที่ยว และส่งเสริมรายได้ โดยริเริ่มโครงการตลาดคนเดินเชียงราย (ภาคเจียงฮายรำลึก) งานประเพณีลอยกระทง โครงการอนุรักษ์ตลาด โครงการรณรงค์สำหรับนักท่องเที่ยว

### เทศบาลนครนนทบุรี

เป็นเมืองที่อยู่อาศัยของคนมีงานทำใน กทม. พื้นที่กว่า 60% เป็นที่อยู่อาศัย มีปัญหาการแพร่ระบาดของเสพติด ปัญหาอาชญากรรม ความไม่ปลอดภัย

เทศบาลฯ ให้ความสนใจเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจน้อย เพราะคนส่วนใหญ่มีงานทำ (ใน กทม.) และเคยถูก สตง. ทักว่าไม่ใช่หน้าที่

### เทศบาลกำแพง

เป็นศูนย์กลางการค้า ตลาดผลผลิตด้านการเกษตรและประมงพื้นบ้าน เป็นชุมชนที่กำลังขยายตัว มีคนย้ายเข้ามาต่อเนื่อง

เทศบาลฯ ให้ความสำคัญกับการพัฒนาบริการสาธารณะพื้นฐานให้ครอบคลุมทุกด้าน แต่ยังไม่พึ่งพาตัวเองทางการคลังไม่ได้ จึงใช้วิธีทำงานร่วมกับ อบจ. และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ นอกจากนั้น ยังได้ริเริ่มโครงการพัฒนาตลาด จัดระเบียบ รักษาความสะอาด สุขอนามัย และความเป็นระเบียบของตลาด

## เทศบาลเมืองแกนพัฒนา

เป็นชุมชนชนบท เกษตรกรรม แรงงานย้ายออกไปหางานทำในเมืองอื่น ขาดน้ำเพื่อการเกษตร มีปัญหาความขัดแย้งเรื่องการใช้น้ำ ระหว่างชุมชน

ผู้บริหารมีนโยบายหลักด้านส่งเสริมสวัสดิการสังคม (ผู้พิการ ผู้สูงอายุ) ส่งเสริมการเกษตร

ในขณะเดียวกัน ก็มีกิจกรรมด้านการส่งเสริมอาชีพเป็นกิจกรรมเล็กๆ เช่น ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงเกษตร (งานเทศกาลชมทุ่งดอกดาวกระจาย ฯลฯ) จัดให้มีการจำหน่ายสินค้า

ที่มา สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2557 หน้า 21-48 – 21-49

**ประการที่สอง** ข้อจำกัดที่เกิดจากโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน นอกเหนือจากกรอบข้อจำกัดของระเบียบปฏิบัติแล้ว ระบบการกระจายอำนาจในปัจจุบันซึ่งกำหนดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นให้ประกอบด้วยองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กๆ เป็นเทศบาลและ อบต. รวมกันกว่า 7,000 แห่ง ในขณะที่ อบจ. ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดก็ให้มีอำนาจหน้าที่จำกัด โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่กระจัดกระจายเป็นพื้นที่เล็กๆ แยกออกจากกันดังกล่าวนี บั่นทอนขีดความสามารถด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นของบรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะท้องถิ่นขนาดเล็กย่อมมีหน่วยเศรษฐกิจจำนวนจำกัด และไม่หลากหลายเพียงพอที่จะสร้างห่วงโซ่เศรษฐกิจเป็นวงจรเศรษฐกิจที่สมบูรณ์ได้ อีกทั้งจะริเริ่มให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ขึ้นในท้องถิ่นให้ครบถ้วนสมบูรณ์ทุกด้าน เพื่อส่งเสริมการลงทุนหรือเพื่อลดต้นทุนการผลิตของหน่วยเศรษฐกิจ ก็ไม่มีขีดความสามารถเพียงพอหรือแม้จะพยายามทำให้เกิดขึ้นมาได้ ก็จะไม่คุ้มค่า ด้วยข้อจำกัดดังกล่าวนี้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตัดสินใจเลือกกิจกรรมการพัฒนาฯ ขนาดเล็กๆ ที่สามารถทำได้และคุ้มค่า ดังที่ได้กล่าวข้างต้น

สำหรับ อบจ. ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดนั้น มีขีดความสามารถด้านงบประมาณสูงกว่าเทศบาลและ อบต. ทัวไป อีกทั้งมีข้อได้เปรียบเชิงขนาดพื้นที่ จึงสามารถริเริ่มกิจกรรมด้านพัฒนาเศรษฐกิจขนาดใหญ่ได้ดีกว่าท้องถิ่นขนาดเล็ก แต่ อบจ. ที่สามารถริเริ่มกิจกรรมในลักษณะได้นั้น จะต้องได้รับการยอมรับจากท้องถิ่นระดับล่างให้เป็น “ผู้นำ” การพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัดนั้นๆ เสียก่อน ซึ่งในความเป็นจริงนั้น มี อบจ. เพียงไม่กี่แห่งที่ได้รับการยอมรับให้เป็นผู้นำหรือเป็นแกนหลักของการพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัด

## สรุปและข้อเสนอแนะ: ก้าวข้ามข้อจำกัดของการกระจายอำนาจในปัจจุบัน

แม้ว่ารัฐไทยเราจะได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา แต่ผลการสำรวจในครั้งนี้อย่างชี้ว่า นักการเมืองและข้าราชการในกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ส่วนใหญ่ยังมีความเชื่อมั่นว่าระบบบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจที่มีอยู่ในปัจจุบันจะสามารถขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นให้ประสบผลสำเร็จได้ เหมือนดังเช่นที่เคยทำมาแล้วในช่วงกว่าหนึ่งร้อยปีที่ผ่านมา ในขณะเดียวกัน ก็มีแนวโน้มที่จะไม่เชื่อและไม่ไว้วางใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น อีกทั้งหวาดระแวงว่าผู้บริหารและข้าราชการพนักงานท้องถิ่นจะใช้อำนาจหน้าที่และเงินงบประมาณไปในทางที่ไม่ถูกไม่ควร ไม่คุ้มค่า และคอร์รัปชันเงินแผ่นดิน ดังนั้นรัฐบาลหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการปกครองท้องถิ่นจึงตีกรอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ด้านต่างๆ รวมทั้งด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นได้เท่าที่เห็นสมควรเท่านั้น เป็นที่น่าสังเกตว่านับวันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกตีกรอบด้วยระเบียบฯ และการตีความระเบียบฯ ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่แคบลงไปตามลำดับ ในขณะที่หน่วยงานของรัฐส่วนกลางมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในท้องถิ่นเพิ่มขึ้นตามลำดับ



แท้จริงแล้ว ความเชื่อที่ว่าระบบบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์ในปัจจุบันสามารถทำหน้าที่พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นได้ดีกว่า และมีประสิทธิภาพมากกว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น อาจจะเคยเป็นความจริงเมื่อกว่า 50 ปีที่แล้ว แต่ในปัจจุบันนี้ ได้กลายเป็นมายาคติไปแล้ว

ข้อเท็จจริงที่พบและพิสูจน์ได้ในเชิงประจักษ์จากการสำรวจในครั้งนี้นี้ยืนยันได้ว่า โครงสร้างฐานเศรษฐกิจและสภาวะทางเศรษฐกิจในท้องถิ่นต่างๆ มีความแปลกแยกแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง อีกทั้งยังมีปัญหาเชิงซ้อนมากมาย เกินขีดความสามารถของระบบบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์แบบดั้งเดิม ซึ่งมีกลไกการประมวลข้อมูล การตัดสินใจและการสั่งการจากศูนย์กลางลงไปตามลำดับชั้น การบังคับบัญชา ให้ส่วนราชการในพื้นที่ปฏิบัติตามระเบียบ นโยบายแบบเดียวกันทั่วประเทศ ย่อมไม่สามารถประมวลข้อมูลและตัดสินใจสั่งการได้อย่างถูกต้อง ทุกเรื่องทุกเวลาได้เป็นธรรมดา

ทางเลือกที่ดีกว่าสำหรับอนาคตคือการเร่งกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น ด้วยการทบทวน ปรับปรุงและยกเลิกกลไกการคุมตึกรอบการทำหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเดิมๆ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการริเริ่มกิจกรรมด้านการพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างกว้างขวาง ยกกระดับขีดความสามารถด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและฐานรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถพึ่งตัวเองได้ในระยะยาว

ในอีกด้านหนึ่ง รัฐบาลต้องเร่งปรับโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นเสียใหม่ ให้มีองค์กรปกครองท้องถิ่นมีขนาดใหญ่ หรือมีโครงสร้างที่เอื้ออำนวยให้ท้องถิ่นในจังหวัดหรือในกลุ่มจังหวัดหนึ่งๆ สามารถร่วมกันริเริ่มแผนงานและโครงการพัฒนาเศรษฐกิจขนาดใหญ่ สามารถสร้างฐานเศรษฐกิจที่มีห่วงโซ่เศรษฐกิจเชื่อมต่อกันได้อย่างสมบูรณ์ มีประสิทธิภาพ และยั่งยืนได้มากขึ้น

สรุปสั้นๆ ว่า หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระและมีขีดความสามารถในการริเริ่มกิจกรรมเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นได้มากกว่าที่เป็นอยู่ กิจกรรมด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นจะมีความหลากหลายและสอดคล้องกับปัญหาและประเด็นท้าทายทางเศรษฐกิจในพื้นที่ต่างๆ ได้มากกว่านี้

# บรรณานุกรม

วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ 2558 15 ปีการกระจายอำนาจของไทย  
 ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
 สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2557 รายงานการศึกษาระดับ  
 สมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจาย  
 อำนาจในประเทศไทย ดำเนินการโดยคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์  
 มหาวิทยาลัย ตามสัญญาเลขที่ 36/2556 ลงวันที่ 18 มีนาคม 2556



KPI  
YEARBOOK

2558



○ ดุลอำนาจ :  
การขับเคลื่อนการปฏิรูปสังคม



# KPI YEARBOOK

2558



**ธรรมเนียมบาล :**  
**กลไกสำคัญในการปฏิรูปเพื่อพัฒนาประเทศ**

“การขาดหลักการใดหลักการหนึ่ง  
หรือเน้นเป็นบางเรื่อง ละเว้นบางหลักการ  
เช่น การยึดหลักนิติธรรมเฉพาะ  
บางองค์ประกอบของนิติธรรม  
หรือใช้กฎหมายเพื่อคนบางกลุ่ม  
แล้วละเว้นหลักคุณธรรม หรือสำนึกรับพิชชอบ  
ยอมไม่ครบถ้วนของการมีธรรมาภิบาล  
แล้วจะทำให้บรรลุเป้าหมายของการมี  
ธรรมาภิบาลที่นำไปสู่ความเป็นธรรม  
ทางสังคมได้ยาก”

# ธรรมาภิบาล : กลไกสำคัญในการปฏิรูป เพื่อพัฒนาประเทศ

ดร.กวีลวดี บุรีกุล\*



คงไม่มีใครปฏิเสธว่า ‘ธรรมาภิบาล’ (good governance) หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาประเทศยุคนี้ เพราะเมื่อเกิดมีนโยบายต่างๆ และจะนำไปสู่การปฏิบัติ ก็จะมีการพิจารณาว่าทำอย่างไรจะบรรลุผล และสิ่งหนึ่งที่เป็นกลไกในการขับเคลื่อนก็คือการยึดหลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นคำที่ได้ยินกันมาหลายทศวรรษ หลังจากการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในช่วง พ.ศ. 2540 ในประเทศไทยของเรา เป็นเหตุให้เกิดการปฏิรูปประเทศครั้งสำคัญทั้งด้านการเมือง และการบริหารราชการแผ่นดินที่นำหลักการสำคัญของธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ให้บังผล เกิดการบัญญัติคำว่า ‘ธรรมาภิบาล’ ขึ้น และในระหว่างที่ประเทศไทยกำลังมีการปฏิรูปในหลายด้าน ครั้งสำคัญอีกครั้งหนึ่ง หลักการธรรมาภิบาลจึงน่าจะเป็นประโยชน์ เพราะการปฏิรูปครั้งนี้เป็นไปเพื่อให้ประเทศเกิดการพัฒนาไปสู่สังคมที่ประชาชนทุกคนมีสันติสุข โดยที่เราคงจะยอมรับว่าปัญหาที่เกิดขึ้นจนนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งสำคัญหลายครั้งเป็นเพราะการขาดธรรมาภิบาลในสังคมไทย โดยเฉพาะในการบริหารราชการแผ่นดินที่ดูจะมีแต่เพิ่มขึ้น จนหาทางออกจากปัญหาได้ยากเต็มที่

\* ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า และ คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ

บทความนี้เขียนขึ้นเพื่อเสนอแนวคิดในการจะปฏิรูปประเทศที่ต้องมองเป็นองค์รวมร่วมกับหลักการอื่นๆ เพราะเรามุ่งปฏิรูปประเทศสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเกิดสังคมที่มีคุณภาพนั่นเอง เป็นการนำหลักการสำคัญของธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ร่วมกับหลักการประชาธิปไตยที่ผู้เขียนมีความเชื่อว่าจะทำให้เกิดผลในการนำประเทศออกจากวังวนของปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นมายาวนานได้ในที่สุด

## ธรรมาภิบาลคืออะไรและทำไมต้องมีธรรมาภิบาล

ช่วงนี้มีการพูดถึงเรื่อง **ธรรมาภิบาล** กันมาก หลายคนเข้าใจดีแล้วว่าธรรมาภิบาลคืออะไร แต่บางคนอาจยังสับสนเพราะต่างคนต่างตีความเข้าใจตัวเองว่าตนเองมีธรรมาภิบาลแล้ว ทั้งยังมีการกล่าวว่าผู้บริหารบางหน่วยงาน นักการเมืองบางคนบริหารงานโดยไม่ยึดหลักธรรมาภิบาล นอกจากนี้ผู้บริหารและนักการเมืองหลายคนมีพฤติกรรมที่ทำให้ประชาชนไม่มั่นใจว่าพวกเขามีการทำงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาลหรือยัง ทั้งนี้เพราะมีการกล่าวอ้างถึงความถูกต้องอยู่เสมอ ไม่เพียงแต่สังคมไทยที่มีความเข้าใจเรื่องธรรมาภิบาลต่างๆ กัน ประเทศบางประเทศก็เช่นกัน อาทิ บางประเทศได้รับการจัดลำดับว่ามีความโปร่งใสมากกว่าประเทศอื่นๆ อีกหลายประเทศ แต่อาจถูกนักวิชาการบางท่านชี้ว่าผู้บริหารประเทศบริหารงานโดยไม่มีธรรมาภิบาล เพราะธรรมาภิบาลมีองค์ประกอบมากมาย การยึดหลักธรรมาภิบาลที่แท้จริงจึงต้องพิจารณาว่าได้ปฏิบัติครอบคลุมหลักการที่สำคัญๆ ของธรรมาภิบาลแล้วหรือยัง

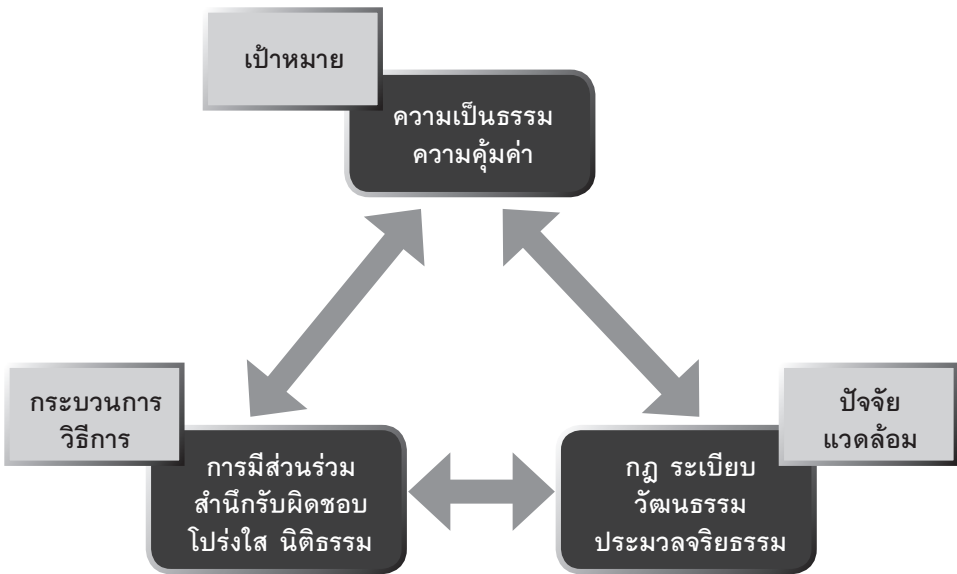
คำว่า ธรรมาภิบาล เกิดจากคำว่า “**ธรรม**” บวกกับ “**อภิบาล**” เป็นวิธีการที่ดีในการใช้อำนาจ เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร อันที่จริงธรรมาภิบาลไม่ใช่เรื่องใหม่แต่มีสอนอยู่ในหลักศาสนาต่างๆ อยู่แล้ว แต่มีได้เรียกอย่างที่เราเรียกกันในปัจจุบันนี้ ในพุทธศาสนามีการสอนเรื่องธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดีกันมาตั้งแต่พุทธกาลแล้ว โดยหากเราพิจารณาคำสอนของพระพุทธเจ้า จะเห็นว่าเป็นหลักธรรมที่สอดคล้องกับเรื่องของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่และมีการนำมาใช้ในการบริหารงานอย่างต่อเนื่อง แม้กระทั่งในศาสนาอื่นๆ ก็คิดว่ามีได้แตกต่างกันมากนัก มีคำสอนมากมายที่ระบุชัดเจนถึงหลักการธรรมาภิบาลหรือการ



บริหารจัดการที่ดี อาทิ การเป็นคนสมบูรณ์แบบ นั้นจะนำหมู่ชนและสังคมไปสู่สันติสุขและสวัสดิ

ธรรมาภิบาลเป็นเรื่องของหลักการบริหารแนวใหม่ เป็นหลักการทำงานซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อการบริหารงานแล้ว จะเกิดความเชื่อมั่นว่าจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุดคือ ความเป็นธรรม ความสุจริต ความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ โดยวิธีการดำเนินการเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลคือ การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน การมีความโปร่งใส มีสำนึกรับผิดชอบ สิ่งที่จะเอื้อให้เกิดการดำเนินการดังกล่าวได้ก็คือการมีกฎระเบียบ มีแนวปฏิบัติที่รองรับการทำงานดังกล่าว (ยกตัวอย่างง่ายๆ หากรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติชัดเจนเรื่องการเสริมสร้างการมีส่วนร่วม การที่ประชาชนจะได้รับโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมหรือแสดงสิทธิและเสรีภาพที่พึงมีพึงได้ คงจะเป็นไปยาก เพราะไม่มีอะไรรองรับ) ดังนั้นจึงมิใช่เรื่องง่ายที่จะสร้างธรรมาภิบาล เพราะต้องมีปัจจัยเสริมมาก ที่สำคัญคนในสังคมต้องมีวัฒนธรรมธรรมาภิบาลทั้งในสำนึกและพฤติกรรม

แผนภาพ 1 : เป้าหมาย กระบวนการและปัจจัยแวดล้อมของธรรมาภิบาล



ธรรมาภิบาลจึงมีความสำคัญในทุกขั้นตอนของการพัฒนาประเทศ เป็นกลไกสำคัญที่ทำให้การจัดการทรัพยากรอย่างเท่าเทียม โปร่งใส มีประสิทธิภาพ คุ่มค่าและตอบสนองความต้องการของประชาชนและชุมชนอย่างแท้จริง ซึ่งทำให้มั่นใจได้ว่าการพัฒนาที่ยั่งยืนก็จะเกิดขึ้นได้ในที่สุด ทั้งนี้การมีธรรมาภิบาลทำให้มั่นใจได้ว่า ทรัพยากรของส่วนรวมจะถูกใช้อย่างคุ้มค่า มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม

## หลักการสำคัญของธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาลประกอบไปด้วยหลักการต่างๆหลายหลักการแล้วแต่ผู้ที่จะนำเรื่องของธรรมาภิบาลไปใช้ และจะให้ความสำคัญกับเรื่องใดมากกว่ากัน ตลอดจนขึ้นกับบริบทของประเทศ บริบทของหน่วยงานอีกด้วย อย่างไรก็ตามก็มีหลักการสำคัญ 6 หลักการที่เป็นที่ยอมรับทั่วไปว่าเป็นหลักการสำคัญของธรรมาภิบาล คือ หลักนิติธรรม (rule of law) หลักคุณธรรม จริยธรรม (ethics) หลักการมีส่วนร่วม (participation) หลักสำนักรับผิดชอบหรือพร้อมรับผิดชอบ (accountability) หลักความโปร่งใส (transparency) และหลักความคุ้มค่า (value for money) ซึ่งสถาบันพระปกเกล้า<sup>1</sup> ได้จัดทำตัวชี้วัดธรรมาภิบาลและให้คำอธิบายแต่ละหลักการพอสรุปได้ดังนี้

**หลักนิติธรรม** เป็นเรื่องของการแบ่งแยกอำนาจ (ไม่ก้าวก่ายการทำงานของแต่ละฝ่าย เช่น ฝ่ายบริหารย่อมไม่ก้าวก่ายการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายตุลาการ) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หลักความชอบด้วยกฎหมาย ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หลัก *“ไม่มีความผิด และไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย”* และ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ ทั้งนี้รวมเรื่องของการบังคับใช้กฎหมาย การปฏิบัติตามกฎหมาย

**หลักด้านหลักคุณธรรม จริยธรรม** คือการปลอดการทุจริต ปลอดจากการทำผิดวินัย และปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณ รวมถึงการมีพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากคอร์รัปชั่น การฉ้อราษฎร์บังหลวง การทำลาย หรือการละเมิดจริยธรรม ธรรมปฏิบัติและกฎหมาย ทั้งนี้ผู้มีอาชีพ

<sup>1</sup> ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, 2545.

ต่างกันก็จะมีแนวปฏิบัติหรือจริยธรรมที่ต่างกัน อาทิ ผู้ปกครองประเทศย่อมต้องยึดหลักคุณธรรมเป็นสำคัญและปฏิบัติอย่างเคร่งครัด

**หลักด้านความโปร่งใส** คือความโปร่งใสด้านโครงสร้าง (เช่น การมีระบบงานที่ชัดเจน การมีคุณธรรมในการคัดเลือกบุคลากร) ความโปร่งใสด้านการให้ข้อมูลให้โทษ และความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร นอกจากนี้ยังมีความโปร่งใสด้านงบประมาณ และด้านข้อมูลข่าวสารที่ต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน

**หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน** เป็นกระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะและเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ ประกอบด้วยการให้ข้อมูลต่อผู้เกี่ยวข้อง การเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน การวางแผนร่วมกัน การร่วมตัดสินใจ ร่วมติดตามตรวจสอบ และการร่วมรับผล ตลอดจนพิจารณาการเข้าถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนกลุ่มต่างๆอย่างเสมอภาค เท่าเทียมด้วยเหตุนี้จึงต้องมีการพัฒนาศักยภาพของประชาชนให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ โดยที่คุณค่าของการมีส่วนร่วม คือคุณภาพของการตัดสินใจ เราสามารถคาดการณ์ความหวังกังวลและทัศนคติของสาธารณชนได้ และสามารถระบุปัญหาได้ดีกว่า มีการพิจารณาทางเลือกต่างๆอย่างเต็มที่และมีความเข้าใจที่ดีขึ้นด้วย

**หลักสำนึกรับผิดชอบ** หรือพร้อมรับผิดชอบ เป็นเรื่องของความพร้อมที่จะรับผิดชอบ ความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบได้ โดยการมีเป้าหมายที่ชัดเจน การสร้างการเป็นเจ้าของร่วมกัน การทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการพฤติกรรมที่ไม่เอื้อต่อการทำงาน การมีแผนการสำรอง การติดตามและประเมินผลการทำงาน

**หลักความคุ้มค่า** หลักการนี้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด สิ่งเหล่านี้เป็นผลในการปฏิบัติอันเกิดจากการใช้หลักธรรมาภิบาลนั่นเอง เป็นการคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด สิ่งเหล่านี้เป็นผลในการปฏิบัติอันเกิดจากการใช้หลักธรรมาภิบาลนั่นเอง ประกอบด้วย การประหยัด การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด และมีความสามารถในการแข่งขันได้

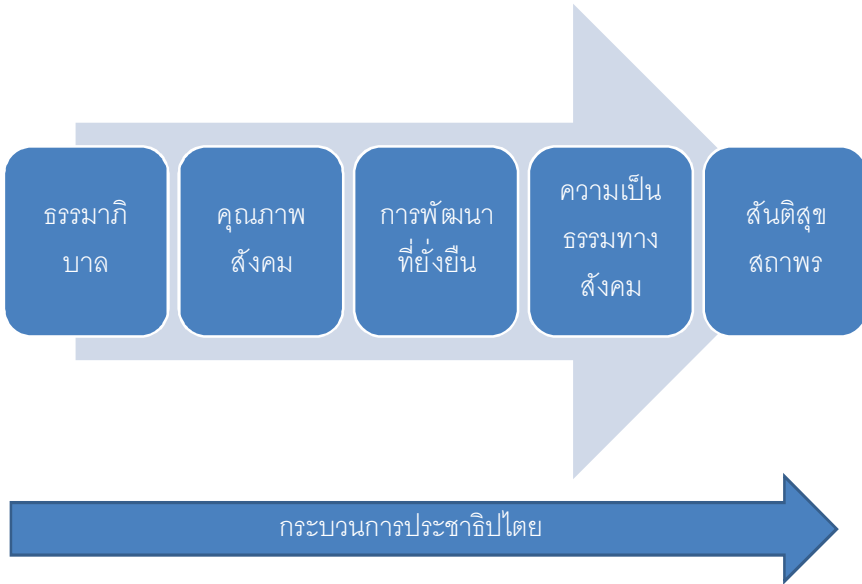
## พลวงธรรมาภิบาลต่อการพัฒนาประเทศ

ก่อนอื่นขอตั้งคำถามว่าทำไมต้องมีการพัฒนาประเทศ ผู้ที่เข้ามาปกครองประเทศมักคิดถึงอะไรบ้างและในฐานะประชาชน เราคิดว่าประเทศจำเป็นต้องพัฒนาเพื่ออะไร คำตอบที่ได้มาจะเป็นเรื่องของความเป็นอยู่ที่ดี “**ความกินดีอยู่ดี**” นั่นคือเรื่องของเศรษฐกิจจะเป็นประเด็นสำคัญ ทำอย่างไรจะมีรายได้พอเพียง ยั่งยืน นอกจากนี้การอธิบายคำว่า “**อยู่ดี**” หมายความว่าไปถึงการมีสุขภาพที่ดี นั่นคือต้องได้รับการบริการสาธารณสุขที่ดี สามารถจ่ายได้ เข้าถึงการบริการด้านสาธารณสุขสุขในยามเจ็บป่วยได้อย่างเสมอภาค

อย่างไรก็ตาม เหตุผลเหล่านี้ไม่เพียงพอที่จะทำให้คนเรามีความสุขที่ยั่งยืน สิ่งที่เป็นที่พึงปรารถนาและสมควรให้เกิดขึ้นคือคุณภาพสังคมที่ไม่เพียงเป็นการพัฒนาทางเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของประชาชนแต่ยังรวมถึงความมั่นคงยั่งยืนของเรื่องเหล่านี้ และรวมความสัมพันธ์ของผู้คน การอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่แปลกแยก มีความไว้วางใจ รวมกลุ่มทำงานเพื่อส่วนรวม คนเล็กคนน้อยก็มีความสุข ทำให้ทรัพยากรถูกใช้มาเพื่อประโยชน์สังคมอย่างเหมาะสม มีการเสริมสร้างความเข้มแข็ง ศักยภาพของประชาชนให้สามารถดำเนินการตามความต้องการของตนเอง นั่นคือผลพวงของการมีธรรมาภิบาลที่ทำให้ทรัพยากรของชาติถูกใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง มิถูกนำไปสู่ความมั่งคั่งของนักการเมือง หรือผู้ปกครอง ด้วยเหตุนี้การพัฒนาที่คำนึงถึงการอยู่รอดของมนุษยชาติในระยะยาวที่เรียกว่า การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) จึงเป็นผลของการมีคุณภาพสังคมและเมื่อเป็นเช่นนี้คนส่วนน้อยมีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรและความยุติธรรมเช่นเดียวกับคนส่วนใหญ่ ความขัดแย้งจึงลดลง เกิดความเป็นธรรมในสังคม (Social Justice) ที่เสียของคนทุกกลุ่มมีการไต่ถามโดยผู้นำหรือผู้ปกครอง และได้รับการจัดสรรทรัพยากรจัดการผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม ในที่สุดความสันติสุขอย่างสถาพร (Sustainable Peace) จึงจะเกิดขึ้นได้ เมื่อนั้นการพัฒนาประเทศที่คำนึงถึงประโยชน์ของผู้คนในระยะยาวจึงเกิดขึ้นได้ จากการมีธรรมาภิบาลที่เป็นต้นทางของกระบวนการพัฒนาประเทศ โดยมีกลไกขับเคลื่อนที่สำคัญที่ทำให้กลไกนี้หมุนเป็นพลวัตอย่างรวดเร็ว คือกระบวนการประชาธิปไตย (Democratization)

ที่ให้ความสำคัญกับการเป็นประชาธิปไตยทั้งสาระ (Substance) และกระบวนการ (Process)

**แผนภาพ 2 : ผลวัตของการพัฒนาด้วยกลไกธรรมาภิบาล  
และกระบวนการประชาธิปไตย**



## ประชาธิปไตยสู่การกระจายอำนาจของธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาลเป็นกลไกขับเคลื่อนประชาธิปไตยที่สำคัญที่จะนำไปสู่สังคมสันติสุข ดังแผนภาพ 2 โดยทำให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน มีการกระจายโอกาส กระจายอำนาจในการบริหารจัดการชุมชน พื้นที่ ท้องถิ่น บ้านเมือง ซึ่งทำให้เกิดการกำหนดและยอมรับกติการ่วมกัน ที่จะบริหารจัดการสังคมร่วมกัน ในกระบวนการบริหารจัดการนั้นมีสาระสำคัญของการบริหารจัดการบ้านเมืองคือใช้กระบวนการประชาธิปไตย ที่มีการเลือกผู้แทนมาทำหน้าที่แทนตัวเองด้วยการเลือกตั้งที่มีการแข่งขัน ดำเนินการอย่างสุจริตและเที่ยงธรรม เพื่อให้ได้ผู้แทนไปทำหน้าที่นิติบัญญัติในรัฐสภา ทำหน้าที่ในการบริหารท้องถิ่น

เป็นต้น รวมทั้งประชาธิปไตยที่เป็นกระบวนการจัดสรรอำนาจที่เป็นธรรม ทั้งนี้ ในสาระสำคัญของประชาธิปไตยที่เสริมกระบวนการประชาธิปไตยนั้นเป็นเรื่องของ สิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพของบุคคลและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หน้าที่พลเมือง การมีความชอบธรรมและมีสัญญาประชาคมหรือข้อตกลงร่วม ตลอดจนการยึดหลักเสียงข้างมากและเคารพเสียงข้างน้อย

ดังนั้น ในกระบวนการประชาธิปไตย จะมีการคำนึงถึงสาระของการเป็นประชาธิปไตยด้วย ซึ่งสาระสำคัญของประชาธิปไตย<sup>2</sup> (Quality of Democracy) ที่รวมหลักการสำคัญของธรรมาภิบาลไว้ทั้งสิ้น นั่นคือ การมีหลักคุณธรรม โปร่งใส สำนักรับผิดชอบ คุ่มค่าและมีส่วนร่วม โดยที่สาระของประชาธิปไตย ที่กล่าวแล้วเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักธรรมาภิบาลด้วย จึงเป็นเรื่องที่สัมพันธ์ เกี่ยวข้องจนแยกไม่ออก อาทิ การยึดหลักนิติธรรมจะต้องให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย เป็นต้น

หลักการของธรรมาภิบาลจึงเป็นเครื่องกระตุ้นให้กระบวนการประชาธิปไตย มีความสมบูรณ์และเกิดความยั่งยืนเพราะสิ่งที่เป็นผลจากการเป็นประชาธิปไตย คือ การจัดสรรอำนาจที่เป็นธรรม ทำให้ทุกคนปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ไม่มีการทุจริต มีความซื่อสัตย์ สุจริต เกิดกระบวนการประชาสังคมที่ทำให้ประชาชนรวมตัวกันทำกิจกรรม เพื่อประโยชน์สาธารณะ ผลที่เกิดขึ้นคือคุณภาพสังคม<sup>3</sup> (social quality) ที่มีความมั่นคงในเรื่องเศรษฐกิจและสังคม (Socio - economic security) อันหมายถึง การมีทรัพยากร เช่น รายได้เพียงพอต่อการดำรงชีพ มีสุขภาพดี มีความเป็นอยู่ที่เหมาะสม เกิดการรวมตัวกันทางสังคม (Social inclusion) ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะด้วยความแตกต่างทางเพศ เพศสภาพ ร่างกาย ชาติพันธุ์ การนับถือศาสนา และสามารถที่จะเข้าถึงทรัพยากรได้ ความสามัคคีกัน ทางสังคม (Social Cohesion) เป็นการที่คนในสังคมมีความสามัคคี มีความไว้วางใจกัน รวมตัวกัน เป็นเครือข่าย เป็นระดับของความสัมพันธ์ เป็นการมีค่านิยม ร่วมกันและการสร้างพลังทางสังคม (Social Empowerment) เพื่อให้คนเราเกิดความสามารถในการที่

<sup>2</sup> Beetham David, et al. 2008 และ Diamond and Morlino. 2004.

<sup>3</sup> Beck, et. al, 2001.

จะปฏิบัติการกิจใดๆได้ และมีความสัมพันธ์กับผู้อื่นและเป็นระดับที่บุคคลจะมีความสามารถในการกระทำกิจกรรมใดๆได้ เช่น การใช้ชีวิตสาธารณะอย่างมีความสุข การใช้เวลาในการมีสันติภาพ การได้รับการพัฒนาศักยภาพในการสามารถมีความเป็นอยู่ที่ดี มีส่วนร่วมทางการเมือง และนโยบายสาธารณะ องค์ประกอบสำคัญของคุณภาพสังคมจะเกิดขึ้นได้อย่างมีความหมาย หากกระบวนการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม เป็นการทำให้ประชาชนได้ผลประโยชน์จากการอยู่ในระบอบการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยที่ผู้ปกครองมีสำนึกรับผิดชอบต่อประชาชนที่เลือกเขาเป็นผู้แทน จึงทำให้เกิดสังคมที่ประชาชนมีความพึงพอใจในการดำรงชีพในแผ่นดินนั้น

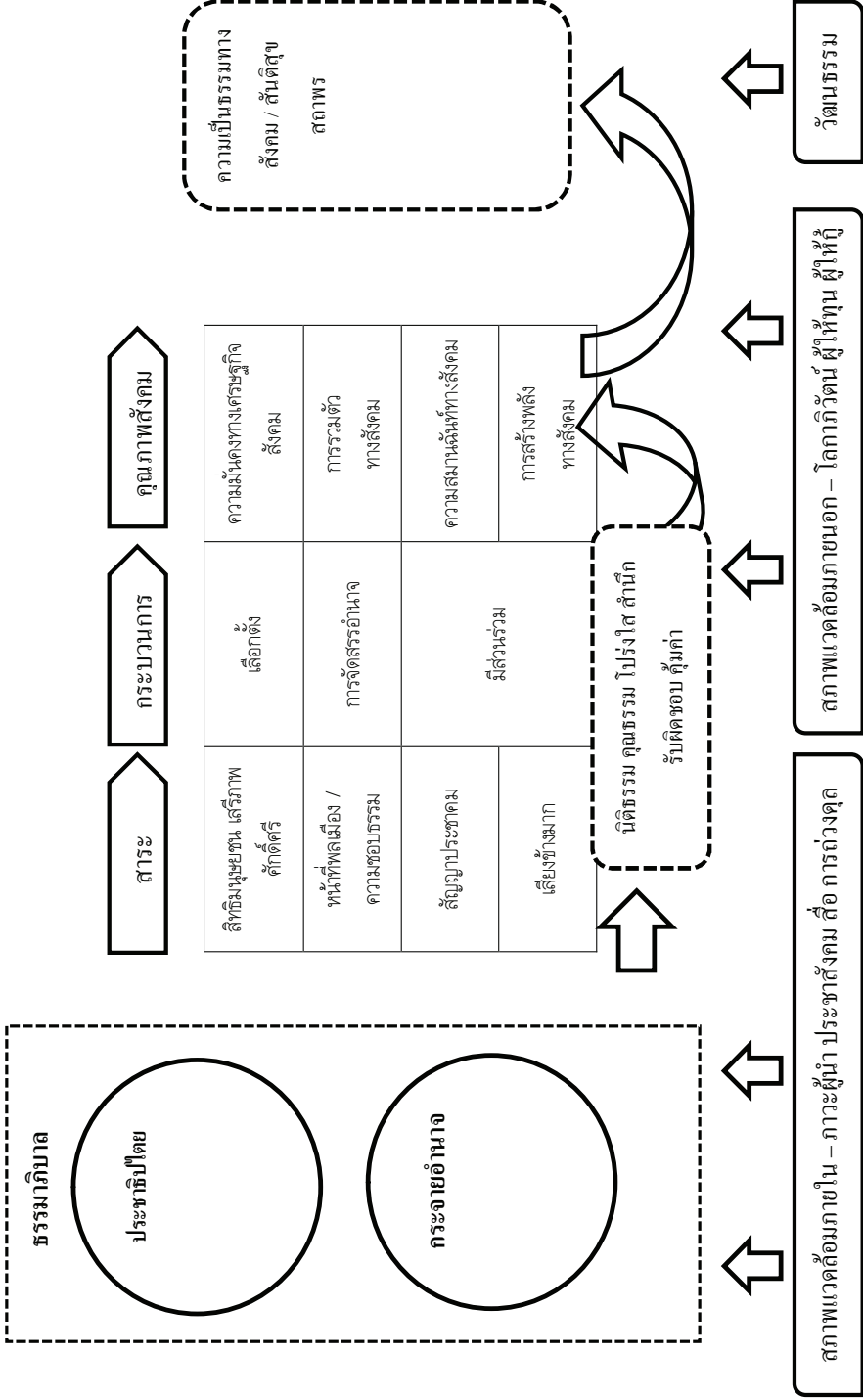
อย่างไรก็ตาม กระบวนการขับเคลื่อนประชาธิปไตย โดยหลักธรรมาภิบาล จะบรรลุเป้าหมายได้หรือไม่เพียงไร ขึ้นกับปัจจัยที่สำคัญคือสภาพแวดล้อมภายในและสภาพแวดล้อมภายนอก สภาพแวดล้อมภายในเป็นเรื่องของสภาวะผู้นำของผู้บริหารประเทศว่าจะมีค่านิยมประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลหรือไม่ จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารบ้านเมืองได้เพียงไร นอกจากนั้นยังมีองค์ประกอบของภาคประชาสังคม สื่อมวลชน และประชาชน ที่มีความตื่นตัวในการเป็นพลเมืองที่กระตือรือร้น (active citizen) เสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวม เคารพกฎหมายซึ่งจะช่วยผลักดันให้กระบวนการประชาธิปไตยเป็นไปอย่างราบรื่น

สภาพแวดล้อมภายนอก เป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยเร่งหรือชะลอกระบวนการประชาธิปไตยและการมีธรรมาภิบาล ทั้งนี้กระแสโลกาภิวัตน์ที่แพร่เข้ามาในประเทศจะเป็นตัวเร่งให้ประเทศนั้นต้องปรับตัวเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของโลก เช่น กระแสการเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม สิทธิมนุษยชน การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ธรรมาภิบาล กระจายอำนาจ และความเสมอภาคหญิงชาย เป็นต้น ซึ่งทางองค์การสหประชาชาติได้มีแนวปฏิบัติให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติโดยมีการออกข้อตกลง พันธกรณี และปฏิญญาต่างๆมากมายที่ประเทศต่างๆ ได้ตกลงกันและเป็นปัจจัยสำคัญที่ต้องนำไปปฏิบัติให้เป็นผล อันจะทำให้ประเทศต่างๆ ต้องปรับตัวให้ทันต่อกระแสโลก

นอกจากนี้ยังมีการที่ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศทำการกู้เงินเพื่อการพัฒนาประเทศ หรือรับเงินช่วยเหลือจากองค์กรต่างๆ หรือจากประเทศอื่นๆ ซึ่งประเทศผู้รับทั้งหลายก็ต้องดำเนินการตามข้อตกลงของประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะผลักดันให้ประเทศต่างๆ ต้องเร่งรีบขับเคลื่อนประเทศไปสู่การเป็นประเทศประชาธิปไตย และมีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยยึดหลักธรรมาภิบาล ส่วนปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อกระบวนการขับเคลื่อนประชาธิปไตย คือ วัฒนธรรมของคนในชาตินั้นว่าเป็นประเทศที่ประชาชนมีวัฒนธรรมเช่นไร ตั้งแต่วัฒนธรรมเผด็จการไปจนถึงประชาธิปไตย ซึ่งจะมีผลต่อการยอมรับรูปแบบการปกครองและการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้



แผนภาพ 3 : ความสัมพันธ์เชื่อมโยงของธรรมาภิบาล ประชาธิปไตย และคุณภาพสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศไทย



แผนภาพ 3 เป็นการนำเสนอภาพความสัมพันธ์เชื่อมโยงของธรรมาภิบาลประชาธิปไตย และคุณภาพสังคม ที่ขยายภาพจากแผนภาพ 1 ซึ่งทำให้ผู้กำหนดนโยบาย และผู้บริหารประเทศพึงพิจารณาว่าทุกสิ่งล้วนมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน การบูรณาการสิ่งต่างๆ เข้าด้วยกันจากสิ่งหนึ่งเป็นเหตุและสิ่งหนึ่งเป็นผล จนในที่สุดเกิดผลที่ต้องการและเป็นปัจจัยนำเข้าสู่วงจรรอบใหม่ ทั้งหมดนี้จะเกิดขึ้นไม่ได้หากขาดกลไกสำคัญคือ ธรรมาภิบาล

## การทำให้ธรรมาภิบาลเกิดผล : ประสบการณ์จากนานาประเทศ

จากการนำเสนอการนำหลักการธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิรูปเพื่อการพัฒนาประเทศข้างต้น ผู้เขียนขอเสนอตัวอย่างความสำเร็จที่น่าสนใจจากต่างประเทศเพื่อแสดงให้เห็นว่าหลักการธรรมาภิบาลเป็นกลไกสำคัญที่น่าสนใจ และนำมาใช้ให้เกิดขึ้นได้ในประเทศไทย ทั้งนี้กรณีต่างๆ นั้น ได้มีการยอมรับกันโดยทั่วไป

### ธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม (Environment Governance)

การเกิดขึ้นของธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม มาจากแนวคิดที่ต้องการปกป้องสิ่งแวดล้อม เกิดขึ้นจากการขับเคลื่อนของโลกสู่การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งเป็นกระแสโลกาภิวัตน์ ธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการควบคุมและส่งเสริมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องรับผิดชอบร่วมกันของคนทั้งโลก และเป็นการนำหลักธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมใช้ในการดำเนินธุรกิจแทนการดำเนินการแบบเดิมๆ และทำให้เรื่องธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนหนึ่งของธุรกิจในฐานะเป็นสิ่งดึงดูดทางการตลาดและการกำหนดมูลค่าทางการเงินของทรัพยากรสิ่งแวดล้อมกลายเป็นกลยุทธ์ในการบริหาร และเมื่อเกิดวิกฤติที่ต้องการการตอบสนองที่ไม่ใช่แบบปกติทั่วไป การตอบสนองนี้ดีกว่าและใช้ให้เกิดผลจริงเป็นการสร้างสำนึกรับผิดชอบร่วมกันของคนทั้งโลก อีกทั้งช่วยในการแก้ปัญหาที่โลกกำลังเผชิญอยู่

ตัวอย่างที่น่าสนใจคือการนำหลักการธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม มาจัดทำเป็นตัวชี้วัดเพื่อประเมินสถานการณ์สิ่งแวดล้อมและจัดทำข้อเสนอเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย ทั้งนี้ธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นมาตั้งแต่ปี 2537 ซึ่งสืบเนื่องมาจากการที่ประเทศไทยได้ลงนามรับรองปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development) เมื่อปี 2535 ซึ่งในหลักการข้อที่ 10 ระบุว่า ‘การพัฒนาอย่างยั่งยืนจะต้องมีส่วนร่วมของประชาชนจากภาคส่วนต่างๆ’ โดยมีหลักการที่สำคัญคือการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การเข้าถึงการมีส่วนร่วมและการตัดสินใจและการเข้าถึงความยุติธรรม ตลอดจนการต้องมีการพัฒนาศักยภาพของประชาชนให้เข้าถึงการมีส่วนร่วมดังกล่าว สำหรับแนวคิดนี้นำมาสู่การปฏิบัติให้เป็นจริง โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยและกลุ่มประเทศอาเซียน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในมิติสิ่งแวดล้อมของเอเชียและยุโรป พร้อมๆ กับการปฏิบัติงานผลักดันให้ชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมมือในลักษณะพหุภาคีเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของเมือง เป็นแนวทางและกรอบดำเนินงานให้หน่วยงานภาครัฐนำไปใช้ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติการการพัฒนา ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของการพัฒนาอย่างยั่งยืน<sup>4</sup>

## การปฏิรูปทางนโยบาย

หลายประเทศมีการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ผลักดันให้เกิดการปฏิรูปทางนโยบาย เป็นเครื่องมือที่ทรงพลังต่อการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ อาทิ ในประเทศแถบทะเลดำ (The Black Sea Economic Cooperation – BSEC) ได้นำหลักการธรรมาภิบาลมาใช้เพื่อ 1) การปฏิรูปข้าราชการในประเทศสมาชิกเริ่มจากการสรรหาจนฝึกอบรม 2) มีกระบวนการทำนโยบายที่เชื่อมโยงเรื่องงบประมาณและการจัดลำดับความสำคัญทางนโยบาย 3) การสร้างความโปร่งใสและมีการบริหารงานภาครัฐโดยใช้เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์ในการต่อต้านการทุจริต 4) การเน้นการกระจายอำนาจเพื่อเพิ่มความเข้มแข็งให้ฝ่ายบริหารใน

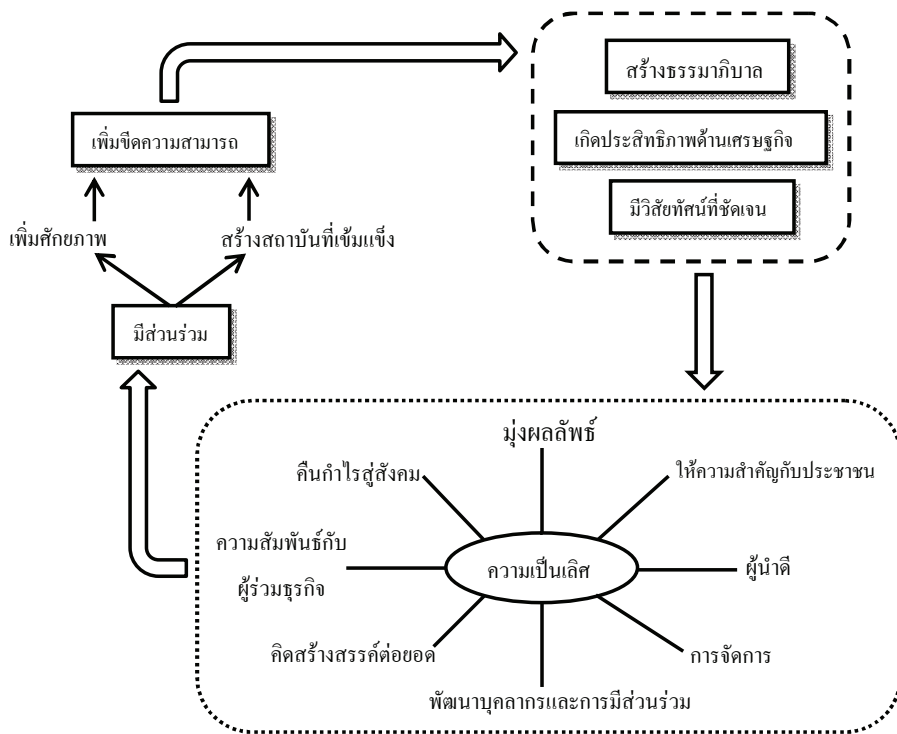
<sup>4</sup> สมฤดี นิโครวัฒน์ยังยง และคนอื่นๆ. 2545 และสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, 2548.

ท้องถิ่นและภูมิภาค เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น ธรรมชาติบาลจึงเป็นกลยุทธ์ที่ทำให้การใช้อำนาจในการบริหารโดยเฉพาะ การตัดสินใจและการปฏิบัติที่นำไปสู่ผลที่มีความหมายมากขึ้น เป็นผลดีต่อประชาชนโดยรวม<sup>5</sup>

### โครงสร้างหลักการของความเป็นเลิศ (Principles of Excellences)

ประเทศต่างๆ ต้องปรับเปลี่ยนและปรับตัวให้เข้ากับกระแสโลกาภิวัตน์ที่มีปัจจัยต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้องมากมาย ในสหภาพยุโรปได้มีการส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกทำการพัฒนาเพื่อมุ่งสู่ความเป็นเลิศ เพื่อทันต่อความเปลี่ยนแปลงของกระแสโลก

แผนภาพ 4 : ตัวแบบการสร้างความเป็นเลิศ



ที่มา : European Union, 2014. Promoting Good Governance

<sup>5</sup> Panagiota, 2012.

เป็นการเสริมสร้างขีดความสามารถของประเทศเพื่อมุ่งสู่ความเป็นเลิศโดยยึดหลักธรรมาภิบาล ให้เป็นกลไกสำคัญในการดำเนินการ เป็นการมุ่งสู่ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจในระยะยาวของประเทศ โดยต้องเป็นการพัฒนาจากภายในและภายนอก ทั้งนี้ เป็นการเพิ่มศักยภาพของคนในประเทศ สร้างการมีส่วนร่วมของคนทุกภาคส่วนอันจะนำไปสู่การพัฒนาวิสัยทัศน์ร่วมกัน ด้วยการยึดมั่นในการทำงานที่มีธรรมาภิบาล ทั้งนี้ผลคือความเป็นเลิศที่เกิดจากการมีกลไกและเป้าหมายที่ชัดเจน

### การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting)

การจัดทำงบประมาณเพื่อการพัฒนาประเทศเป็นสิ่งสำคัญเพื่อเป็นการวางแผนการใช้จ่ายทรัพยากร และเมื่อนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้จะทำให้เกิดความคุ้มค่าในการจัดสรรทรัพยากรมากขึ้น โดยเริ่มจากการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงโดยเริ่มจากการริเริ่มโดยประชาชน

ตัวอย่างของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม นั้น มีมากมายและที่มีชื่อเสียงเป็นที่กล่าวขานกันมากคือ กรณีเมืองเปอร์โต อาเลเกร ประเทศบราซิล<sup>6</sup> ซึ่งมีประสบการณ์ในการนำเอาธรรมาภิบาลมาใช้จนเกิดผลคือ

- **ระดับที่ 1** การมีส่วนร่วมในระดับการประชุมของพื้นที่ (Regional Assemblies) เป็นการมีส่วนร่วมทางตรงที่จัดขึ้นในพื้นที่ต่างๆของเมือง เป็นเวทีย่อยๆ
- **ระดับที่ 2** ระดับตัวแทนของท้องถิ่น (Regional Forums) เป็นการมีส่วนร่วมโดยตัวแทนที่ได้รับเลือกจากที่ประชุมท้องถิ่นให้เข้าไปทำงานร่วมกันตลอดปี และดำรงตำแหน่งไม่เกินสองครั้งติดต่อกัน
- **ระดับที่ 3** ระดับสภาการมีส่วนร่วมของเมือง (Council of Participation) เป็นระดับที่ตัวแทนที่ได้รับเลือกจากที่ประชุมท้องถิ่น (จากระดับที่ 2) เข้าไปทำหน้าที่คู่ขนานกับสภาผู้แทนท้องถิ่นหรือเมืองในการตัดสินใจด้านงบประมาณ ที่เกิดจากการมีส่วนร่วมและประชาชนสามารถเข้าไปสังเกตการณ์ได้

<sup>6</sup> Souza, 2001

ทั้งนี้ การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมจัดเป็นนวัตกรรมของกระบวนการงบประมาณ ที่นำหลักการมีส่วนร่วมไปใช้ เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของท้องถิ่นนั้นๆได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณ เพราะพวกเขาล้วนอยู่ในพื้นที่ ย่อมเข้าใจบริบทและความต้องการของคนในพื้นที่ เป็นการทำให้การใช้งบประมาณเกิดความเหมาะสมและคุ้มค่า เพราะพวกเขาย่อมมาคอยทำการติดตามกระบวนการงบประมาณว่าเกิดผลเพียงใด เป็นการเสริมสร้างความสามารถของประชาชนในการช่วยกันตรวจสอบการใช้งบประมาณ เพราะประชาชนได้มีโอกาสมีส่วนร่วมตัดสินใจการใช้งบประมาณ พวกเขาจัดลำดับความสำคัญของงบประมาณเอง จัดเป็นการเสริมสร้างประชาธิปไตยในระดับพื้นฐาน เป็นการสร้างพลังของพลเมืองให้มีความเข้มแข็ง พร้อมทั้งจะมีส่วนร่วมในการดูแลประเทศร่วมกันในอนาคต นอกจากนี้ กระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมย่อมทำให้เกิดการฟังกัน เกิดความเข้าใจและเกิดการใช้ข้อมูลประกอบการพิจารณา พร้อมทั้งเกิดการเสวนาหาทางออกร่วมกัน เพราะงบประมาณมีจำนวนจำกัดแต่ความต้องการมีมากมาย การตัดสินใจจะเกิดการยอมรับมากขึ้น

จากกรณีการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของเมืองเปอร์โต อาเลเกร ส่งผลให้งบประมาณการลงทุนของเมืองถูกกระจายไปสู่พื้นที่ยากจนมากขึ้น และยังส่งผลต่อการเกิดความพึงพอใจในหมู่ประชาชนเพราะประชาชนเข้าใจว่าการทุจริตคอร์รัปชันในการใช้งบประมาณลดลงอีกด้วย

## การส่งเสริมความเสมอภาค

กรณีการส่งเสริมให้ผู้หญิงเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมือง (เช่น Gender and Local Governance ของการพัฒนาประเทศ เช่น เนเธอร์แลนด์ สวีเดน และอีกหลายประเทศทั่วโลก) โดยให้ความสำคัญกับการนำมุมมองของความเสมอภาคทางเพศเข้ามาใช้ในการพัฒนา<sup>7</sup> โดยพิจารณาถึง

<sup>7</sup> United Nations Secretariat, 1999 ; Inter Parliamentary Union. 2015 and Kabeer, 2010.

1. การเพิ่มการมีส่วนร่วมของสตรีในทางการเมือง
2. ส่งเสริมความเข้มแข็งและความตระหนักเรื่องเพศและการยอมรับซึ่งเน้นเรื่องฐานะทางการเมืองของบุรุษและสตรี ในฐานะนักการเมืองและข้าราชการ
3. การบริการที่เท่าเทียมในเรื่องความต้องการและผลประโยชน์ โดยต้องมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และ จัดสรรงบประมาณ เพื่อเสริมสร้างความเสมอภาค<sup>8</sup>
4. สร้างความตระหนักถึง “สิทธิสตรี” ในการดำเนินการทางนโยบายและกิจกรรมต่างๆ

## การบริหารงานที่มีหุ้นส่วนหลากหลาย

รูปแบบสำคัญ 3 ประการของการบริหารแบบผสม<sup>9</sup> คือ

1. การบริหารร่วม (Co-governance) ระหว่างองค์กรรัฐและชุมชน
2. หุ้นส่วนระหว่างรัฐ-เอกชน (Public-private partnerships) เป็นการสร้างหุ้นส่วนระหว่างธุรกิจและองค์กรพัฒนาเอกชนหรือ NGO และชุมชน และ
3. การบริหารแบบมีหุ้นส่วนหลากหลาย (เป็นการรวมกลุ่มปฏิบัติต่างๆ มารวมกัน)

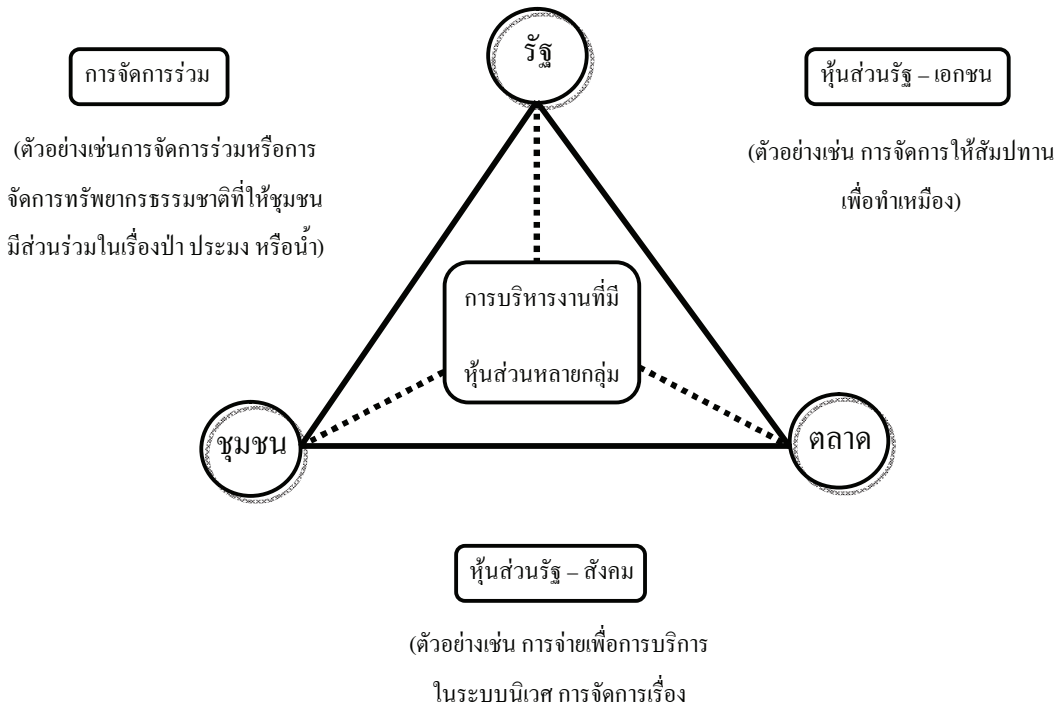
การร่วมกันเป็นการทำกิจกรรมร่วมกันอย่างน้อย 2 กลุ่มในมุมของสามเหลี่ยม ซึ่งมาจากหลายกรณีที่นักปฏิบัติมีบทบาทต่างกัน เช่น การกระจายอำนาจด้านนโยบายสัตว์ป่าและป่าไม้ในประเทศกำลังพัฒนา นำไปซึ่งการจัดการป่าไม้ร่วมกันในอินเดีย ที่กรมป่าไม้ทำงานร่วมกับชุมชนในการปรับปรุงการใช้

<sup>8</sup> Sodani P.R. and S. Sharma. 2008.

<sup>9</sup> Agrawal and Lemos, 2007.

ประโยชน์ (เพื่อการดำรงชีพ) และอนุรักษ์ป่าไม้ เช่นเดียวกับการประมงชายฝั่ง นอกจากนี้ ยังมีนโยบายในการซื้อขายการปลดปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์และ ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ซึ่งนักธุรกิจโรงงานอุตสาหกรรม ทำงานกับรัฐบาลเพื่อช่วย จำกัดการปล่อยก๊าซพิษมากกว่าการถูกควบคุมอย่างเข้มงวด ส่วนนโยบายในการ ทำไม้และอาหารทะเล องค์กรพัฒนาเอกชนก็ได้ทำงานกับเอกชนในการส่งเสริม การทำไม้และการจับสัตว์น้ำอย่างยั่งยืน ความร่วมมือระหว่างนักปฏิบัติหลายกลุ่มนี้ เป็นกลไกใหม่ในการบริหารสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงธรรมชาติ ของการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและเป็นพลวัต ที่เป็นส่วนของธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมและไม่มีองค์กรใดที่มีความสามารถในการแก้ปัญหาได้เพียงองค์กรเดียว

แผนภาพ 5 : การบริหารงานที่มีหุ้นส่วนหลากหลาย



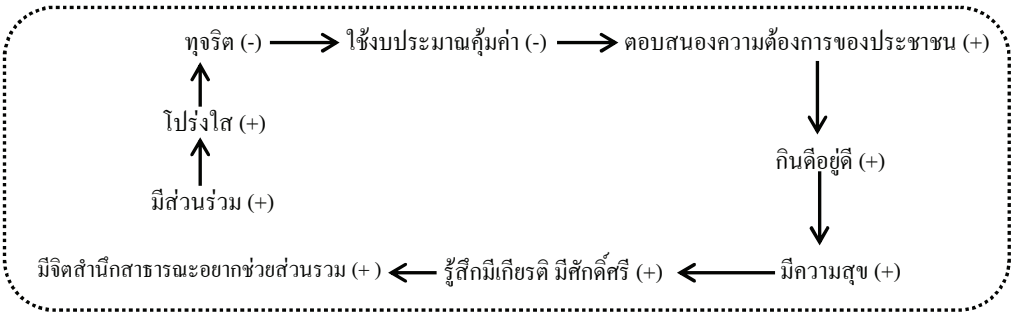
ที่มา : A. Agrawal and M.C. Lemos, 2007



# บทสรุป

จากบทเรียนการประยุกต์ใช้ธรรมาภิบาลในด้านต่างๆ ในหลายประเทศ จะเห็นว่า ประเด็นที่สำคัญคือ การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ที่นำไปสู่การบรรลุเป้าหมายสำคัญของโครงการ หรือนโยบาย ทำให้เกิดสังคมคุณธรรม ที่เป็นสังคมที่เต็มไปด้วยผู้มีสำนึกรับผิดชอบในทรัพยากรต่างๆ ที่ได้รับการจัดสรร กฎหมาย นโยบายต่างๆ ที่ออกมา มาจากการมีส่วนร่วมของประชาชน สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยมีกระบวนการทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้มีโอกาสเข้าถึงกระบวนการทางนโยบาย โดยการจัดสรรทรัพยากร มิได้เป็นไปเพื่อคนบางกลุ่ม จึงมีการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย สังคมมีความโปร่งใส ไม่มีการทุจริต ประชาธิปไตยมีคุณภาพ ความคาดหวังของประชาชนได้รับการตอบสนอง ประชาชนอยู่ดีกินดี มีความสุข รู้สึกมีเกียรติ มีศักดิ์ศรี สังคมก็มีคุณภาพสูง

แผนภาพ 6 : วงจรเหตุและผลของการใช้หลักธรรมาภิบาลในการพัฒนา



หมายเหตุ เครื่องหมาย + แสดงถึง ปัจจัยที่ทางลูกศรเพิ่มขึ้น มีผลต่อปัจจัยที่หัวลูกศรที่เพิ่มขึ้น หากเป็น - จะเป็นตรงข้าม

สิ่งที่เกิดขึ้นในสังคมที่นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ คือ สำนึกรับผิดชอบของผู้คนที่เกี่ยวข้องเพราะเกิดมีสิ่งที่ทำให้มั่นใจได้ว่าการดำเนินการและการตัดสินใจดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการตรวจสอบ มั่นใจว่าการริเริ่มของรัฐบาลสอดคล้องกับเป้าหมายของประเทศและสนองความต้องการของประชาชน และชุมชนที่ต้องการให้ได้รับผลประโยชน์ เป็นการส่งผลให้เกิดการบริหารงานที่ดี

ขึ้นและลดความยากจน สำเนักรับผิดชอบคือเป้าหมายและกระบวนการหนึ่งของ  
 ธรรมนูญ

อย่างไรก็ตามหากมีการนำหลักธรรมนูญดังกล่าวมาปฏิบัติน่าจะเกิด  
 ความพึงพอใจทุกฝ่าย การขาดหลักการใดหลักการหนึ่ง หรือเน้นเป็นบางเรื่อง  
 ละเว้นบางหลักการ เช่นการยึดหลักนิติธรรมเฉพาะบางองค์ประกอบของ  
 นิติธรรม หรือใช้กฎหมายเพื่อคนบางกลุ่มแล้วละเว้นหลักคุณธรรม หรือสำเนักร  
 รับผิดชอบ ย่อมไม่ครบถ้วนของการมีธรรมนูญ แล้วจะทำให้บรรลุเป้าหมาย  
 ของการมีธรรมนูญที่นำไปสู่ความเป็นธรรมทางสังคมได้ยาก เปรียบเสมือน  
 บ้านที่ขาดเสาบางเสา ในที่สุดก็จะล้มไป เจกเช่นสังคมใดที่ประชาชนส่วนมาก  
 ยึดหลักธรรมนูญ แต่มีคนส่วนน้อยที่มีได้นำหลักธรรมนูญมาใช้  
 กลับกระทำในทางตรงข้ามจนเป็นที่เดือดร้อนของสังคม สังคมนั้นอาจถูกทำลาย  
 โดยคนส่วนน้อยที่มีอำนาจได้ ด้วยเหตุนี้คนส่วนมากควรเฝ้าระวังหรือจัดการให้  
 คนส่วนน้อยนั้นเปลี่ยนกระบวนการทัศน์หันมายึดธรรมนูญ เพื่อไม่ให้สร้างความ  
 เดือดร้อนในสังคมอีกต่อไป

## ทำอย่างไรจึงธรรมนูญจะยั่งยืน

เพื่อให้องค์กรของรัฐ เอกชน และทุกๆส่วนนำหลักธรรมนูญมาใช้ให้  
 กว้างขวางและยั่งยืนจำเป็นต้องมีปัจจัยสำคัญหลายๆปัจจัย ที่นอกเหนือจากความ  
 ตระหนักของบุคลากรในหน่วยงานและผู้บริหารแล้ว คือ ความต่อเนื่องหรือ  
 ความยั่งยืนของการเป็นประชาธิปไตยและความมั่นคงของประเทศ (sustainability  
 of democracy and national security) เพราะประชาธิปไตยค่อนข้างเป็นพลวัต  
 เพราะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา และตามการเปลี่ยนแปลงของสังคม  
 การมีส่วนร่วม และเสรีภาพในทางการเมือง การเป็นประชาธิปไตยและความยั่งยืน  
 ของประชาธิปไตยจึงเป็นสิ่งที่ช่วงทำให้ธรรมนูญคงอยู่ได้ เพราะประชาชน  
 ย่อมมีโอกาสแสดงความคิดเห็น มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย มีการตรวจสอบ  
 การดำเนินการของรัฐ ทำให้เกิดความโปร่งใส ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐและ  
 เอกชนตลอดหน่วยงานต่างๆ มีสำเนักรับผิดชอบ กระบวนการประชาธิปไตยนำมา

สู่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นการสร้างการเจริญเติบโตในด้านการสร้างความรับผิดชอบและสร้างปัญญา ขณะเดียวกันก็นำมาซึ่งแนวทางที่สำคัญที่สุดสำหรับประชาชนในการปกป้องและนำเสนอความสนใจของพวกเขา<sup>10</sup>

ประชาธิปไตยเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดประการหนึ่งของการมีธรรมาภิบาลอันที่จริงแล้วธรรมาภิบาลและประชาธิปไตยเป็นสิ่งที่เกี่ยวพันกันอยู่ ประเทศใดที่มีได้เป็นประชาธิปไตย การมีธรรมาภิบาลคงเกิดขึ้นได้ยากยิ่ง เพราะไม่มีปัจจัยสำคัญของการเป็นธรรมาภิบาล หรือไม่สามารถที่จะเกิดขึ้นหรือทำให้เกิดขึ้นได้ และประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลต้องสร้างจากภายในและใช้เวลาตั้งตัวอย่างจากนานาประเทศที่พัฒนาตัวเองของธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับสังคมของตน

ดังนั้นหากจะปฏิรูปการพัฒนาประเทศให้เกิดผลคงต้องเริ่มนับแต่บัดนี้ ด้วยกระบวนการเสริมสร้างธรรมาภิบาลที่ควบคู่ไปกับประชาธิปไตย ที่มีพื้นฐานสำคัญคือจากพลังของประชาชนที่ร่วมกัน

<sup>10</sup> Diamond, Larry and Marc F. Plattner. 1998.

# บรรณานุกรม

## ภาษาไทย

ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ. 2545. โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า

สมฤดี นิโครวัฒนยิ่งยง และคนอื่นๆ. 2545. ธรรมนูญที่วัดใต้ : ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม. สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, กรุงเทพฯ :

สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย. 2548 ธรรมนูญสิ่งแวดล้อม: ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชน. (ประเมินผลครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ.

## ภาษาต่างประเทศ

Agrawal Arun and Maria Carmen Lemos. A Greener Revolution in the Making?: Environmental Governance in the 21st Century Environment: Science and Policy for Sustainable Development . Volume 49, Issue 5, 2007 : 36-45 Published online: 07 Aug 2010

Beck Wolfgang, Laurent van der Maesen and Alan Walker. 2001. The Social Quality of Europe. The Hague, The Netherlands. Kluwer Law International

Beetham David, et al. 2008. the Quality of Democracy : A Practical Guide. International Institute for Democracy and Electoral Assistance

Diamond, Larry, and Leonardo Morlino. 2004. The Quality of Democracy An Overview. **Journal of Democracy** 15 (4): 14-25.

Diamond, Larry and Marc F. Plattner. 1998. **Democracy in East Asia**.  
 Baltimore and London: The Johns Hopkins university Press.

Inter Parliamentary Union. 2015. Women in Politics. <http://www.ipu.org/iss-e/women.htm>

Kabeer Naila. Gender equality and women's empowerment: A critical analysis of the third millennium development goal 1. Gender & Development. Institute of Development Studies, University of Sussex Published online: 01 Jul 2010. <http://www.tandfonline.com/loi/cgde20>

Panagiota Manoli, 2012. **The Dynamics of Black Sea Subregionalism**.  
 Surrey, England: Ashgate Publishing

Souza Celina. Participatory budgeting in Brazilian cities : limits and possibilities in building democratic institutions. Environment & Urbanization Vol 13 No 1 April 2001

Sodani P.R. and S. Sharma. Gender Responsive Budgeting. Journal of Health Management, 10, 2 (2008): 227–240

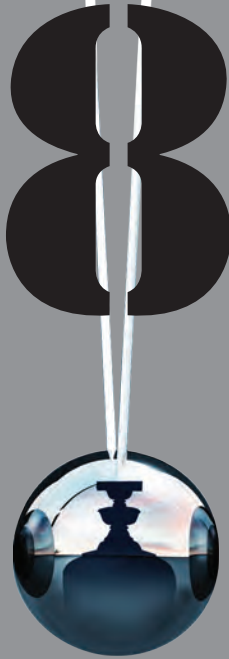
Thailand Environmetnal Institute. Environmental Governance in Asia: Independence Assessments of National Implementation of Rio Declaration's Principle 10. Bangkok, Thailand. <http://www.tei.or.th/tai/2012-TAI-Asia-Report.pdf>

United Nations Secretariat. Special measures for the achievement of gender equality. 21 September 1999



# KPI YEARBOOK

2558



สื่อกับการละเมียดสติเด็ก :  
การปฏิรูปกลไกการกำกับดูแล

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพ  
ในการแสดงความคิดเห็น  
การพูด การเขียน การพิมพ์  
การโฆษณา และการสื่อความหมาย  
โดยวิธีอื่น”



# สื่อกับการละเมิดสิทธิเด็ก : การปฏิรูปกลไกการกำกับดูแล

ประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ\*



“..ที่ผ่านมาผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อมวลชน องค์กรสื่อมวลชน และองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชน มีการกำหนดมาตรการในการกำกับดูแลกันเองทางจริยธรรม แต่ไม่ประสบความสำเร็จและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร กระบวนการกำกับดูแลสื่อมวลชนขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอย่างแท้จริง”

“ดังนั้น เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ส่งเสริมจริยธรรมและมาตรฐานแห่งวิชาชีพ ตลอดจนการกำกับดูแลกันเองทางจริยธรรมของผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อมวลชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีมาตรฐาน ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลสื่อมวลชน และมีมาตรการที่เป็นธรรมในการคุ้มครองประชาชนจากการประกอบการวิชาชีพสื่อมวลชนอย่างเป็นรูปธรรม และมีองค์การที่จะทำหน้าที่ดังกล่าวตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” เป็นส่วนหนึ่งของเหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่าง พ.ร.บ.การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ส่งเสริมจริยธรรมและมาตรฐาน

\* ผู้อำนวยการบริหารสถาบันอิศรา

วิชาชีพสื่อมวลชน พ.ศ. ...ที่จัดทำขึ้นโดย คณะกรรมการการปฏิรูปการสื่อสารมวลชนและเทคโนโลยีสารสนเทศ สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.)

การกำกับดูแลกันเองไม่มีประสิทธิภาพดังกล่าว ทำให้สื่อมวลชนถูกวิพากษ์วิจารณ์จากสังคมอย่างรุนแรงโดยเฉพาะในช่วงก่อนการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ว่า มีส่วนในการสร้างความเกลียดชังระหว่างฝ่ายต่างๆ จนเป็นชนวนเหตุนำไปสู่ความรุนแรงทางการเมือง ทำให้มีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปสื่อและนำมาสู่การเสนอร่าง พ.ร.บ.การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ส่งเสริมจริยธรรมและมาตรฐานวิชาชีพสื่อมวลชนข้างต้น

อย่างไรก็ตามปัญหาของสื่อมวลชนมิได้มีมิติในทางการเมือง เพียงด้านเดียว ในด้านมิติทางสังคมนั้น สื่อมวลชนได้นำเสนอข่าวและภาพเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนที่ถูกละเมิดในรูปแบบต่างๆ อยู่เสมอ อาทิ ถูกล่วงละเมิดทางเพศ ถูกทำร้ายร่างกาย ถูกทอดทิ้ง ครอบครัวยแตกแยก รวมทั้งเด็กและเยาวชนที่ตกเป็นผู้ต้องหาในคดีอาชญากรรมต่างๆ เช่น ยาเสพติด ทำร้ายร่างกาย ช่มชู้ ชิงทรัพย์ ฯลฯ

แน่นอนว่า การนำเสนอข่าวเหล่านี้ของสื่อมวลชนย่อมเป็นประโยชน์แก่สังคมในแง่เป็นบทเรียนที่จะกระตุ้นเตือนให้สังคมร่วมมือในการแก้ไขปัญหาเกิดขึ้น

แต่ข้อเท็จจริงที่พบเสมอคือการนำเสนอข่าวและภาพข่าวการเป็นละเมิดหรือซ้ำเติม เด็กและเยาวชน หรือเป็นการละเมิดซ้ำจนส่งผลกระทบต่อจิตใจของเด็ก เยาวชนและครอบครัว รวมถึงอนาคตของเด็กและเยาวชน

## สื่อมีเสรีภาพ แต่ต้องไม่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา มีบทบัญญัติในการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างค่อนข้างกว้างขวาง ซึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ที่ยังคงบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้ในมาตรา 45 ว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

“การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน”

จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าว จะเห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญจะรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการพูด การเขียน การแสดงออกไว้ แต่ก็มีข้อยกเว้นตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 45 วรรคสองซึ่งการจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าว ต้องตราเป็นกฎหมายเท่านั้น

ในข้อยกเว้นตามที่กล่าวมานั้น นอกจากการจำกัดสิทธิเรื่องความมั่นคงแล้ว รัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับ การคุ้มครองเกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่นด้วย เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 มาตรา 35 ได้ยืนยันหลักการนี้ว่า

“สิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศชื่อเสียง ตลอดจนความเป็นอยู่ส่วนตัว ย่อมได้รับการคุ้มครอง

“การกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความหรือภาพไม่ว่าด้วยวิธีการใดไปยังสาธารณชน อันเป็นการละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวจะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ”

นอกจากนี้องค์กรวิชาซีพีสื่อ อาทิ สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติยังตราข้อบังคับว่าด้วยจริยธรรมแห่งวิชาชีพหนังสือพิมพ์ พ.ศ. 2541 ไว้ในข้อบังคับที่ 15 ซึ่งมีเนื้อหาที่สอดคล้องคล้อยกับรัฐธรรมนูญ

“ในการเสนอข่าวหรือภาพถ่าย หนังสือนิตยสารต้องคำนึงมิให้ล่วงละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลที่ตกเป็นข่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องให้ความคุ้มครองอย่างเคร่งครัดต่อสิทธิมนุษยชนของเด็ก สตรีและผู้ด้อยโอกาส

“ในการเสนอข่าวตามวรรคแรกต้องไม่เป็นการซ้ำเติมความทุกข์หรือโศกนาฏกรรมอันเกิดแก่เด็ก สตรีและผู้ด้อยโอกาสนั้นไม่ว่าทางใดทางหนึ่ง”

นอกจากนั้น องค์การวิชาชีพสื่ออื่น ๆ ต่างมีข้อบังคับว่าด้วยจริยธรรมที่มีเนื้อหาในลักษณะดังกล่าวเช่นกัน

แม้ทั้งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับว่าด้วยจริยธรรมขององค์กรวิชาชีพสื่อจะมีเนื้อหาห้ามการเสนอข่าวและภาพถ่ายละเมิดสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ก็ตาม แต่สื่อมวลชนก็ยังคงเสนอข่าวและภาพถ่ายฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญและข้อบังคับว่าด้วยจริยธรรมอยู่เป็นประจำ

## การนำเสนอข่าวและภาพถ่ายละเมิดสิทธิเด็ก

ในการอดีตการนำเสนอข่าวและภาพถ่ายของสื่อมวลชน แทบมิได้ตระหนักของการละเมิดสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์เลย โดยทางตำรวจหรือพนักงานสอบสวนจะนำตัวเด็กหรือสตรีที่ตกเป็นเหยื่อในการล่วงละเมิดทางเพศมาให้สื่อมวลชนถ่ายภาพ จนกระทั่ง พล.ต.อ.พจน์ บุญยะจินดา อธิบดีกรมตำรวจ (ช่วง พ.ศ. 2537-2540) ได้ทำบันทึกที่ 05-03.6/16442 วันที่ 1 ธันวาคม 2538 ถึงทุกกองบัญชาการและกองบังคับการที่เกี่ยวข้องกำชับและซักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับการชี้ตัวผู้ต้องหา การนำผู้ต้องหาซึ่งเกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพและการแถลงข่าวต่อสื่อมวลชน โดยมีเนื้อหาตอนหนึ่งระบุว่า

“นอกจากนี้ยังมีการแถลงข่าวเกี่ยวกับการนำตัวผู้ต้องหาไปนำชี้ที่เกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพ การชี้ตัวผู้ต้องหา ทำให้ปรากฏภาพที่ไม่เหมาะสมตามหน้าหนังสือพิมพ์หรือทางโทรทัศน์ในแง่มุมมองต่าง ๆ อาทิ เช่น ผู้เสียหายที่เป็นเด็ก, เยาวชน หรือสตรีในคดีเกี่ยวกับเพศ หรือภาพถ่ายเด็กเข้าชี้ตัว

ผู้ต้องหา ฯลฯ โดยมีได้คำนึงถึงระเบียบปฏิบัติอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อรูปคดี เป็นเหตุให้มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจว่าเป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสม...”

บันทึกดังกล่าวของอธิบดีกรมตำรวจสะท้อนให้เห็นว่า ทั้งพนักงานสอบสวนและสื่อมวลชนมิได้ตระหนักถึงหลักสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เลย ทั้ง ๆ ที่กรมตำรวจได้มีคำสั่งเกี่ยวกับเรื่องนี้มาแล้วหลายฉบับ ได้แก่

1. หนังสือ ตร. ที่ 0610.3/7632 ลงวันที่ 27 พ.ค. 2528 เรื่อง กำชับวิธีการชี้ตัวผู้ต้องหา
2. หนังสือ ตร. ที่ 0601.04/2787 ลงวันที่ 24 มี.ค. 2530 เรื่อง คำแนะนำแนวทางการปฏิบัติและซักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับการแถลงข่าวต่อ สื่อมวลชน และ
3. หนังสือ ตร.ที่ 0608.5/4545 ลงวันที่ 19 พ.ค. 2531 เรื่อง กำชับการปฏิบัติและซักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับการแถลงข่าว หรือแพร่ภาพต่อสื่อมวลชน

จนกระทั่งปี 2548 สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีคำสั่งที่ 855/2548 เรื่อง การปฏิบัติเกี่ยวกับการให้ข่าว การแถลงข่าว การให้สัมภาษณ์ การเผยแพร่ภาพต่อสื่อมวลชน และการจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ มีเนื้อหาตอนหนึ่งว่า

“ห้ามนำหรือจัดให้ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือพยาน มาให้ข่าวแถลงข่าว หรือให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนทุกแขนง ยกเว้นกรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน ให้ขออนุญาตต่อผู้บัญชาการ”

“ไม่ว่ากรณีใด ๆ ก็ตาม ห้ามนำผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือพยานที่เป็นเด็กอายุไม่เกิน 18 ปีบริบูรณ์ พระภิกษุสามเณร นักพรต นักบวช ผู้เสียหายที่ถูกล่วงละเมิดทางเพศ มาให้ข่าวแถลงข่าว หรือให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนทุกแขนงเป็นอันขาด รวมตลอดถึงการชี้ตัวผู้ต้องหาในลักษณะที่เป็นการเผชิญหน้าต่อสื่อมวลชนทุกแขนง” (ข้อ 1.2.4)

แม้จะมีหนังสือและคำสั่งของกรมตำรวจและสำนักงานตำรวจแห่งชาติหลายฉบับที่ห้ามพนักงานสอบสวนนำผู้ต้องหา ผู้เสียหายที่เป็นเด็กและเยาวชน รวมถึงสตรีที่ถูกล่วงละเมิดทางเพศมาแถลงข่าวอย่างเด็ดขาด แต่ก็ยังมีการฝ่าฝืนอยู่ตลอดมา โดยนายตำรวจชั้นผู้ใหญ่ระดับผู้บัญชาการและสื่อมวลชนก็นำไปเผยแพร่เป็นข่าวและภาพข่าว โดยสื่อมวลชน

อย่างไรก็ตามทั้งพนักงานสอบสวนและสื่อมวลชนต่างก็รู้ว่า ระเบียบและกฎหมาย บัญญัติในเรื่องนี้ไว้อย่างไร จึงพยายามเลี่ยงโดยสื่อมวลชนจะพรางหน้าผู้ต้องหาเด็กและเยาวชนที่ถ่ายภาพไว้ก่อนเผยแพร่ ขณะที่พนักงานสอบสวนจะจับผู้ต้องหาหรือผู้เสียหายที่ถูกล่วงละเมิดทางเพศมาแถลงข่าวคลุมถุงดำก่อนนำตัวมาแถลงข่าว

นอกจากกรณีดังกล่าวแล้วมีกรณีที่น่าศึกษาอยู่ 3 กรณีคือ

1. กรณีรายการข่าว 3 มิติ ทางสถานีโทรทัศน์สีช่อง 3 นำเสนอข่าวและภาพข่าว นางปวีณา หงสกุล นำพยานในคดีฆาตกรรมซึ่งเป็นเยาวชนอายุประมาณ 13 ปี มาคลุมหัวแถลงข่าวพร้อมด้วยข้าราชการระดับสูง และนายตำรวจชั้นผู้ใหญ่ เหตุเกิดที่จังหวัดพิษณุโลก นอกจากเป็นการละเมิดสิทธิเด็กที่กฎหมายให้การคุ้มครองเป็นพิเศษแล้ว ยังทำให้พยานมีอันตรายเป็นชีวิตได้

ทั้งนี้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 133 ตรีบัญญัติว่า ในกรณีที่พนักงานสอบสวนมีความจำเป็นต้องจัดให้ผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปีชี้ตัวบุคคลใดให้พนักงานสอบสวนจัดให้มีการชี้ตัวบุคคลในสถานที่ที่เหมาะสมสำหรับเด็กและสามารถป้องกันมิให้บุคคลซึ่งจะถูกชี้ตัวนั้นเห็นตัวเด็ก โดยให้มีนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ บุคคลที่เด็กร้องขอ และพนักงานอัยการร่วมอยู่ด้วยในการชี้ตัวบุคคลนั้น

จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นชัดว่า กฎหมายมีเจตนารมณ์ให้ปฏิบัติต่อเด็กและเยาวชนอย่างเหมาะสมเพื่อการคุ้มครองทั้งร่างกายและจิตใจ

แต่ผู้ที่เกี่ยวข้องกลับนำพยานเด็กในคดีฆาตกรรมมาแถลงข่าวต่อสาธารณชนซึ่งอาจทำให้เกิดอันตรายและส่งผลกระทบต่อจิตใจของเด็กได้

2. กรณีที่ดาราสาวนำทารกอายุไม่กี่เดือนมาโชว์ตัวทางโทรทัศน์พร้อมกับให้สัมภาษณ์พิธีกรชื่อดังอ้างว่า ดาราหนุ่มชื่อดังเป็นพ่อของเด็ก แต่ดารานุ่มไม่ยอมรับเป็นพ่อขอให้มีการตรวจดีเอ็นเอ การนำเด็กทารกมาออกรายการดังกล่าว นอกจากเป็นการละเมิดสิทธิเด็กที่ยังไร้เดียงสาอย่างชัดเจนแล้ว ยังอาจเข้าข่ายฝ่าฝืนกฎหมายคุ้มครองเด็กอีกด้วย
3. กรณีหนังสือพิมพ์หลายฉบับนำเสนอข่าวและภาพข่าวดาราสาววัยรุ่นที่มีการเผยแพร่ในสื่อสังคมออนไลน์ว่า เสพยาไอซ์ โดยหนังสือพิมพ์บางฉบับมีการเปิดเผยใบหน้าดาราสาววัยรุ่นและบิดาอย่างชัดเจน บางฉบับนำแถบดำคาดตาดาราสาว แต่เปิดชื่อภาพใบหน้าบิดาของดาราสาววัยรุ่น การกระทำดังกล่าว นอกจากเป็นการละเมิดสิทธิเยาวชนแล้ว ยังอาจเข้าข่ายการฝ่าฝืนกฎหมายคุ้มครองเด็กเช่นเดียวกัน

การที่สื่อมวลชนยังคงนำเสนอข่าวและภาพข่าวในลักษณะที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยเฉพาะเด็กและเยาวชนนั้นทำให้ต้องศึกษาดูว่า ในประเทศไทยมีกลไกในการกำกับดูแลสื่อมวลชนอย่างไร

## กลไกกำกับดูแลสื่อมวลชน

เมื่อพิจารณากลไกการกำกับดูแลและควบคุมสื่อมวลชนในปัจจุบันอยู่แล้ว มีอยู่ด้วยกัน 4 ระบบ คือ

### 1 การกำกับดูแลและควบคุมโดยกฎหมาย

แบ่งออกเป็นกฎหมายทั่วไปและกฎหมายเฉพาะ

**กฎหมายทั่วไป** อาทิ ประมวลกฎหมายอาญาว่าด้วยการหมิ่นประมาท ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการละเมิด พ.ร.บ.ว่าด้วยการกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเด็กและเยาวชน กฎหมายครอบครัว กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคง ฯลฯ แต่ที่ใช้กันมากที่สุดคือ ประมวลกฎหมายอาญาว่าด้วยการหมิ่นประมาท ประมวลกฎหมายแพ่งว่าด้วยการละเมิด พ.ร.บ.ว่าด้วยการกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์

**กฎหมายเฉพาะ** อาทิ พ.ร.บ.จัดแจ้งการพิมพ์ (กำกับดูแลเฉพาะการจดทะเบียนสิ่งพิมพ์) พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ร.บ.การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ร.บ.ภาพยนตร์และวีดิทัศน์

### กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองเด็กและเยาวชน

ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองเด็กและคุ้มครองสิทธิครอบครัวที่สำคัญมีอยู่ด้วยกัน 3 ฉบับ

1. พ.ร.บ.ศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553
2. พ.ร.บ.คุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546
3. พ.ร.บ.คุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550

ประเทศไทย เริ่มมีกฎหมายในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนที่ไม่ให้สื่อมวลชนเผยแพร่ภาพหรือข้อความใดๆที่จะทำให้รู้จักตัวเด็กหรือเยาวชนที่อาจทำให้เด็กและเยาวชนได้รับความเสียหายมาตั้งแต่ พ.ศ. 2534 หรือเกือบ 20 ปีมาแล้ว

แต่เป็นการคุ้มครองเฉพาะเด็กและเยาวชน(อายุต่ำกว่า 18 ปี) ที่ตกเป็นจำเลยในศาลเท่านั้นคือ พ.ร.บ.จัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 ซึ่งระบุว่า



“ในการโฆษณาไม่ว่าด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือซึ่งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัวห้ามมิให้ระบุชื่อ หรือแสดงข้อความหรือกระทำการด้วยประการใดๆ อันจะทำให้รู้จักตัวเด็กหรือเยาวชนซึ่งเป็นจำเลย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากศาล” (มาตรา 98)

ผู้ที่ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ(มาตรา 131)

ต่อมามีการตรา พ.ร.บ.ศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 ขึ้นมาบังคับใช้แทน (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2553) และมีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2554) โดยมีปรับปรุง เนื้อหาให้ความคุ้มครองสิทธิสวัสดิภาพ และวิธีปฏิบัติต่อเด็ก เยาวชน สตรีและบุคคลในครอบครัว รวมทั้งกระบวนการพิจารณาคดีของศาลเยาวชนและครอบครัว เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี ในทุกรูปแบบ

ส่วนการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน มีการขยายขอบเขตการคุ้มครองจากเดิมที่จำกัดเฉพาะเด็กและเยาวชนที่ตกเป็นจำเลยในศาล เป็นเด็กและเยาวชนที่เป็นตกผู้ต้องหาในชั้นพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการด้วย

นอกจากนั้นยังเพิ่มบทลงโทษแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนในการเผยแพร่ข่าวและภาพของเด็กและเยาวชน รวมถึงครอบครัวที่เป็นคู่ความในศาลจากจำคุกไม่เกิน 6 เดือน เป็นจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 192) โดยมีบทบัญญัติสำคัญที่เกี่ยวข้อง อาทิ

**มาตรา 76** เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเด็กหรือเยาวชนซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิด ห้ามมิให้เจ้าพนักงานผู้จับกุมเด็กหรือเยาวชน หรือพนักงานสอบสวนจัดให้มีหรืออนุญาตให้มีหรือยินยอมให้มีการถ่ายภาพหรือบันทึกภาพเด็กหรือเยาวชนซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิด เว้นแต่เพื่อประโยชน์ในการสอบสวน

บทบัญญัตินี้ เป็นการควบคุมเจ้าพนักงานหรือพนักงานสอบสวนโดยเฉพาะ แม้ไม่มีบทกำหนดโทษการฝ่าฝืนบทบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้ แต่พนักงานสอบสวนที่นำตัวผู้ต้องหาเด็กและเยาวชนมาให้สื่อมวลชนถ่ายภาพเพื่อเป็นผลงาน หรือสนองความต้องการของนักการเมืองบางคนก็เสี่ยงต่อการถูกดำเนินการทางวินัยหรืออาจถูกผู้เสียหายดำเนินการคดีฐานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 ได้

**มาตรา 130** ห้ามมิให้ผู้ใดบันทึกภาพ แพร่ภาพ พิมพ์รูป หรือบันทึกเสียง แพร่เสียงของเด็กหรือเยาวชนซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง หรือโฆษณาข้อความซึ่งปรากฏในทางสอบสวนของพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือในทางพิจารณาคดีของศาลที่อาจทำให้บุคคลอื่นรู้จักตัว ชื่อตัว หรือชื่อสกุล ของเด็กหรือเยาวชนนั้น หรือโฆษณาข้อความเปิดเผยประวัติการกระทำความผิด หรือสถานที่อยู่ สถานที่ทำงาน หรือสถานศึกษาของเด็กหรือเยาวชนนั้น

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่การกระทำเพื่อประโยชน์ทางการศึกษา โดยได้รับอนุญาตจากศาลหรือการกระทำที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ

บทบัญญัตินี้เป็นการขยายขอบเขตการคุ้มครองการห้ามเผยแพร่ข่าวและภาพของเด็กและเยาวชนที่ตกเป็นผู้ต้องหารวมถึง “ผู้เกี่ยวข้อง” ที่อาจทำให้บุคคลอื่นรู้จักตัว ชื่อตัว หรือชื่อสกุล ของเด็กหรือเยาวชน ซึ่งกฎหมายฉบับเดิมคุ้มครองเฉพาะผู้ที่เป็นจำเลยในศาลเท่านั้น

**มาตรา 136** ในการโฆษณาไม่ว่าด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือซึ่งคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว ห้ามมิให้ระบุชื่อ หรือแสดงข้อความ หรือกระทำการด้วยประการใด ๆ อันจะทำให้รู้จักตัวเด็กหรือเยาวชนซึ่งเป็นจำเลย เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากศาล

ก่อนหน้านี้ มีการตรา พ.ร.บ.คุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ขึ้นมามีบทบัญญัติขยายการคุ้มครองเด็กและเยาวชนออกไป ไม่จำกัดเฉพาะเด็กและเยาวชนที่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา แต่รวมความถึงเด็กและเยาวชนทั่วไปด้วย

“ห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาหรือเผยแพร่ทางสื่อมวลชนหรือสื่อสารสนเทศประเภทใด ซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับตัวเด็กหรือผู้ปกครอง โดยเจตนาที่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่จิตใจ ชื่อเสียง เกียรติคุณ หรือสิทธิประโยชน์อื่นใดของเด็ก หรือเพื่อแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ” (มาตรา 27)

ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 79)

แต่ที่เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันมากในแวดวงสื่อมวลชนระยะแรกคือ การตรา พ.ร.บ.คุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 ซึ่งมีบทบัญญัติครอบคลุมการห้ามเสนอข่าวสารของสื่อมวลชนอย่างกว้างขวางรวมถึงบุคคลในครอบครัวทั้งผู้ที่ถูกกระทำและผู้กระทำรุนแรงในครอบครัวทั้งหมด

ทั้งนี้เป็นไปตามนิยามในมาตรา 3 ที่บัญญัติว่า

“ความรุนแรงในครอบครัว” หมายความว่า การกระทำใดๆ โดยมุ่งประสงค์ให้เกิดอันตรายแก่ร่างกาย จิตใจ หรือสุขภาพ หรือกระทำโดยเจตนาในลักษณะที่น่าจะก่อให้เกิดอันตรายแก่ร่างกาย จิตใจ หรือสุขภาพของบุคคลในครอบครัว หรือบังคับหรือใช้อำนาจครอบงำผิดคลองธรรมให้บุคคลในครอบครัวต้องกระทำการ ไม่กระทำการ หรือยอมรับการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดโดยมิชอบ แต่ไม่รวมถึงการกระทำโดยประมาท

ส่วน “บุคคลในครอบครัว” หมายความว่า คู่สมรส คู่สมรสเดิม ผู้ที่อยู่กินหรือเคยอยู่กินฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรส บุตร บุตรบุญธรรม สมาชิกในครอบครัว รวมทั้งบุคคลใดๆ ที่ต้องพึ่งพาอาศัยและอยู่ในครัวเรือนเดียวกัน”

ประเด็นที่ถกเถียงกันมากคือ “คู่สมรสเดิม” หรือ “เคยอยู่กินฉันสามีภริยา” นั้น หมายถึงการหย่าขาดหรือเลิกรากันมาแล้วกี่ปี ถ้าเลิกรากันมาแล้ว 10 ปียังถือว่า เป็นบุคคลในครอบครัวอีกหรือไม่

ข้อห้ามในการเผยแพร่ภาพและชวามนอกจาก “ผู้ถูกระทำ” หรือผู้ที่ตกเป็นเหยื่อแล้ว ยังครอบคลุมถึง “ผู้กระทำ” ด้วย

“ห้ามมิให้ผู้ใดลงพิมพ์โฆษณา หรือเผยแพร่ต่อสาธารณชนด้วยวิธีใด ๆ ซึ่งภาพ เรื่องราว หรือข้อมูลใด ๆ อันน่าจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้กระทำ ความรุนแรงในครอบครัวหรือผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวในคดีตามพระราชบัญญัตินี้”

“ผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติในวรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” (มาตรา 9)

การที่กฎหมายให้การคุ้มครอง “ผู้กระทำ” เพราะมีความมุ่งหมายให้ครอบครัวได้กลับมาคืนดีดั้งเดิม โดยผ่านกระบวนการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด

## 2 การกำกับดูแลตนเองโดย ไม่มีกฎหมายรองรับ

เป็นระบบสมัครใจ ซึ่งมีการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพขึ้นมาทำหน้าที่ดังกล่าว มีการกำหนดข้อบังคับว่าด้วยจริยธรรมเพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติสำหรับสมาชิก

ทางด้านสิ่งพิมพ์มีสภาหนังสือพิมพ์แห่งชาติทำหน้าที่กำกับดูแลด้านจริยธรรมของสมาชิกที่เป็นทั้งองค์กรและผู้ประกอบวิชาชีพ เช่นเดียวกับด้านวิทยุโทรทัศน์ มีสภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทยเป็นผู้ทำหน้าที่

จุดอ่อนสำคัญขององค์กรวิชาชีพทั้งสอง คือ

1. โครงสร้างคณะกรรมการสภาวิชาชีพที่มีตัวแทนเจ้าของหนังสือพิมพ์หรือสถานี และบรรณาธิการ(เป็นกลุ่มเดียวกับเจ้าของ)รวมกันมีสัดส่วนสูงถึง 8 คน ขณะที่ผู้ปฏิบัติงานหรือนักข่าวมีเพียง 4 คน ขณะที่ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกมีสัดส่วนเพียงเล็กน้อย เปิดโอกาสให้ตัวแทนเจ้าของและบรรณาธิการสามารถครอบงำการตัดสินใจของสภาวิชาชีพได้โดยง่าย

2. การใช้ระบบสมัครใจ ทำให้หมัดของสภาวิชาชีพไม่มีผลในทางปฏิบัติ สมาชิกไม่ยอมรับมติของสภาวิชาชีพที่ขัดแย้งผลประโยชน์ของตนเอง เมื่อไม่พอใจกับมติของคณะกรรมการก็จะลาออกจากการเป็นสมาชิกหรือชู้ว่าจะลาออก ทำให้คณะกรรมการไม่กล้าลงมติที่ขัดแย้งกับผลประโยชน์ของสมาชิกโดยเฉพาะสมาชิกที่เป็นผู้ประกอบการรายใหญ่

ดังนั้น ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา สภาวิชาชีพ ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า เป็นเพียง “เสือกระดาษ” ไม่สามารถกำกับดูแลด้านจริยธรรมของสมาชิกได้จริง เช่น มีการนำเสนอข่าวและภาพข่าวละเมิดจริยธรรมเป็นนิจศีล

### 3 การกำกับดูแลร่วมโดยรัฐกับองค์กรวิชาชีพ

มีข้อแตกต่างจากระบบสมัครใจคือ มีการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรวิชาชีพกับหน่วยงานของรัฐโดยมีกฎหมายรองรับซึ่งในประเทศไทยเมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่มีอยู่แล้ว เป็นการใช้เฉพาะกับสื่อมวลชนด้านวิทยุและโทรทัศน์เท่านั้น

กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการควบคุมและการกำกับดูแลสื่อมวลชนได้แก่ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และ พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551

ใน พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ มีบทบัญญัติให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม (กสทช.) มีหน้าที่ส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อสารมวลชนที่เกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เป็นองค์กรในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพและการควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพกันเองภายใต้มาตรฐานทางจริยธรรม (มาตรา 27(18))

อย่างไรก็ตาม ใน พ.ร.บ.การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ได้แบ่งการควบคุมและการกำกับดูแลออกเป็น 2 ส่วน

**ส่วนแรก** กสทช.เป็นผู้ควบคุมเนื้อหาโดยตรงกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรา 37 ที่บัญญัติ ห้ามมิให้ออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาสาระ

- (1) ก่อให้เกิดการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือ
- (2) ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ
- (3) ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือ
- (4) มีการกระทำซึ่งเข้าลักษณะลามกอนาจาร หรือ
- (5) มีผลกระทบต่อทำให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง

บทบัญญัติดังกล่าวยังกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ตรวจสอบและให้ระงับการออกอากาศรายการที่มีลักษณะตามวรรคหนึ่ง หากผู้รับใบอนุญาตไม่ดำเนินการ ให้กรรมการซึ่งคณะกรรมการ กสทช.มอบหมายมีอำนาจสั่งด้วยวาจา หรือเป็นหนังสือให้ระงับการออกอากาศรายการนั้นได้ทันที และให้คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวโดยพลัน

ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนแล้วเห็นว่า การกระทำดังกล่าวเกิดจากการละเลยของผู้รับใบอนุญาตจริง ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการแก้ไขตามที่สมควร หรืออาจพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตก็ได้

นอกจากการเพิกถอนใบอนุญาตแล้ว กสทช.ยังมีอำนาจปรับทางปกครองกับผู้รับใบอนุญาตหรือเจ้าของสถานีได้ตั้งแต่ห้าหมื่นบาท แต่ไม่เกินห้าแสนบาท (มาตรา 57,59)

กรณีตัวอย่างที่ กสทช.ได้ดำเนินการปรับไปแล้วคือ รายการไทยแลนด์ กี้อตทาแลนด์ที่มีการเปลี่ยยกवादรูปซึ่งออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ไทยทีวีช่อง 3 ซึ่งมีเนื้อหาเข้าข่ายขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

**ส่วนที่สอง** การควบคุมและการกำกับดูแลร่วม ใน พ.ร.บ.การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ มีบทบัญญัติว่าด้วย “การส่งเสริมและควบคุมจริยธรรมแห่งวิชาชีพและการคุ้มครองผู้เสียหายจากการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์” ขึ้นมาเป็นการเฉพาะโดยมีสาระสำคัญส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อสารมวลชนที่เกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เป็นองค์กรในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพและควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพกันเองภายใต้มาตรฐานทางจริยธรรม

มาตรฐานทางจริยธรรมต้องคำนึงถึงการคุ้มครองการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะของประชาชน และการคุ้มครองผู้บริโภคจากการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบอาชีพและวิชาชีพขององค์กร

บทบัญญัติในกฎหมายยังกำหนดให้ กสทช.สร้างกลไกการส่งเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคไปยังองค์กรวิชาชีพพิจารณากรณีที่มีการออกอากาศละเมิดสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล จากนั้นให้องค์กรวิชาชีพแจ้งผลการดำเนินการให้ กสทช.ทราบโดยเร็ว (มาตรา 39,40)

อย่างไรก็ตามในการดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของ พ.ร.บ.การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ทั้งสองส่วน ยังคงเป็นปัญหาเพราะยังไม่มีกำหนดกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน และการดำเนินการล่าช้า ทำให้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า การกำกับดูแลดังกล่าวไร้ประสิทธิภาพ

## 4 การกำกับดูแลโดยสังคม

การที่จะให้ภาคประชาสังคมกำกับดูแลสื่อมวลชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต้องส่งเสริมการรู้เท่าทันสื่อให้แก่ประชาชน ซึ่งที่ผ่านมาเครือข่ายภาคประชาสังคมไม่ค่อยมีการเคลื่อนไหวการกำกับดูแลและควบคุมสื่อมวลชนมากนัก เพิ่งจะมีในระยะหลัง ๆ ที่มีการจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ ขึ้นมา เช่น กลุ่มผู้ปกครอง องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน องค์กรคุ้มครองผู้บริโภค ทำให้มีการเคลื่อนไหวเรียกร้องต่อสื่อมวลชนที่เสนอข่าวหรือเรื่องราวที่มีผลกระทบต่อสังคมและผู้บริโภคมากขึ้น อาทิ กรณีการล้อเลียนผู้ป่วยออทิสติกในรายการเรื่องเล่าเช้านี้ ทางสถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3, การประท้วงกรณีการงดออกอากาศละครเรื่อง “เหนื่อเมฆ” ทางสถานีโทรทัศน์ช่องเดียวกัน

เป็นที่น่าสังเกต การเคลื่อนไหวเรียกร้องของภาคประชาสังคมในแต่ละกรณีนั้น มีการใช้เครือข่ายสื่อสังคมออนไลน์ (social media) เป็นเครื่องมือสำคัญ ซึ่งสามารถสร้างกระแสให้เกิดการตื่นตัวขึ้นในสังคม จนสื่อกระแสหลักนำไปเสนอเป็นข่าวอีกต่อหนึ่ง

อย่างไรก็ตามการกำกับดูแลสื่อมวลชนให้ได้ผลอย่างแท้จริง คงไม่สามารถใช้กลไกใดกลไกหนึ่งเป็นเอกเทศ แต่ต้องอาศัยกลไกทั้งสามส่วนผสมผสานกันอย่างเหมาะสม

ตัวอย่างที่เห็นชัดคือ มีกฎหมายหลายฉบับที่ไม่เคยมีการบังคับใช้กับสื่อมวลชนเลย ทั้งๆที่สื่อมวลชนกระทำความผิดชัดแจ้ง เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองเด็ก แต่ไม่เคยมีการดำเนินคดีกับสื่อมวลชนที่นำเสนอข่าวและภาพละเมิดเด็กและเยาวชนเลย

ถ้าภาคประชาสังคมเห็นว่า สื่อมวลชนฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองเด็ก แม้มีการท้วงติงตักเตือนแล้ว ยังคงนำเสนอภาพและข่าวละเมิดเด็กและเยาวชนอยู่เป็นนิจ ก็สามารถไปกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับสื่อมวลชนนั้นได้ ซึ่งภาคประชาสังคมต้องมีความรู้ด้านกฎหมายและเข้าใจด้านสิทธิเด็กด้วย และต้องช่วยให้ความรู้แก่ประชาชนในด้านนี้เพื่อช่วยกันในการกำกับดูแลสื่อ



เช่นเดียวกับกรณีการกำกับดูแลกันเองโดยสภาวิชาชีพ เป็นการยากที่ คณะกรรมการสภาวิชาชีพจะมีมติลงโทษสื่อที่เป็นสมาชิกที่ฝ่าฝืนจริยธรรมในเรื่องผลประโยชน์ของสำคัญสมาชิก แต่ถ้าสังคมเห็นว่าการกระทำของสื่อรายดังกล่าว ฝ่าฝืนจริยธรรมอย่างร้ายแรง อาจมีการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้สภาวิชาชีพลงโทษ หรือเรียกร้องให้สื่อเยียวยาความเสียหายจากการกระทำของตนเองก็เชื่อว่าน่าจะมี เกิดผลในระดับใดระดับหนึ่ง

## ข้อเสนอการเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับดูแล

แม้จะมีทั้งกรอบจริยธรรมขององค์กรวิชาชีพสื่อและกฎหมายคุ้มครองสิทธิเด็กและเยาวชนซึ่งบดบังโทษกระทำผิดกฎหมาย แต่ยังมีสื่อมวลชนเสนอข่าวและภาพข่าวในลักษณะเข้าข่ายฝ่าฝืนจริยธรรมและกฎหมายอยู่เสมอ

มีข้อเสนอในการปฏิรูปกลไกการกำกับดูแลทั้งจากผู้ประกอบวิชาชีพองค์กรวิชาชีพและผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างหลากหลายซึ่งคงต้องใช้เวลาในการถกเถียงอภิปรายอีกระยะหนึ่ง

ในบทความนี้จึงนำข้อเสนอหลักการในการปฏิรูปกลไกการกำกับดูแลสื่อมวลชนในร่าง พ.ร.บ.การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ส่งเสริมจริยธรรมและมาตรฐานวิชาชีพสื่อมวลชนฯ มาเป็นต้นแบบในการศึกษา

โครงสร้างของกฎหมายตาม พ.ร.บ.ฉบับนี้มุ่งเน้นให้มีการจัดตั้ง “สภาวิชาชีพสื่อมวลชนแห่งชาติ” เป็นองค์การหลักที่จะทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความเป็นอิสระของสื่อมวลชน ส่งเสริมจริยธรรมและมาตรฐานแห่งวิชาชีพ และให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากการใช้เสรีภาพของสื่อมวลชน

หลักการสำคัญคือ ให้สภาวิชาชีพสื่อมวลชนแห่งชาติเป็นองค์การกลางในการส่งเสริม สนับสนุนให้เกิดการกำกับดูแลกันเองของสื่อมวลชนในทุก

ลำดับชั้นอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งการกำกับดูแลตนเองของผู้ประกอบวิชาชีพ โดยองค์กรสื่อมวลชนในระดับต้น และการกำกับดูแลกันเองโดยองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนในระดับที่สอง

สภาวิชาชีพสื่อมวลชนแห่งชาติประกอบด้วยสมาชิกซึ่งเป็นองค์การวิชาชีพสื่อมวลชนที่สมัครใจเข้าเป็นสมาชิกและต้องมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในร่าง พ.ร.บ.นี้ โดยสภาวิชาชีพสื่อมวลชนแห่งชาติจะเป็นผู้ออก “ใบรับรองสมาชิกสภาวิชาชีพสื่อมวลชนแห่งชาติ” ให้แก่องค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนดังกล่าว เมื่อได้จดทะเบียนเป็นสมาชิกแล้ว

ดังนั้น การดำเนินการตามร่าง พ.ร.บ.นี้จะครอบคลุมเฉพาะองค์การวิชาชีพสื่อมวลชนที่เป็นสมาชิก รวมถึงองค์กรสื่อมวลชนและผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนที่ได้รวมตัวกันเป็นสมาชิกขององค์การวิชาชีพสื่อมวลชนนั้นเท่านั้น

หากผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน หรือองค์กรสื่อมวลชนที่มีความประสงค์จะเข้าเป็นสมาชิกของสภาวิชาชีพสื่อมวลชนแห่งชาติ จะต้องรวมกลุ่มเป็นองค์การวิชาชีพสื่อมวลชน ทั้งนี้ ต้องมีการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนบังคับใช้เป็นการภายใน มีหลักฐานเชิงประจักษ์ในการบังคับใช้มาตรฐานจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน และมีการดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน เพื่อเป็นการส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนและองค์กรสื่อมวลชนในแขนงต่าง ๆ ทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาค หรือจังหวัด และส่งเสริมกลไกการกำกับดูแลกันเองทางจริยธรรมสื่อมวลชนให้มีความเข้มแข็ง โปร่งใส มีประสิทธิภาพและมีมาตรฐาน

เพื่อให้การดำเนินงานของสภาวิชาชีพสื่อมวลชนแห่งชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในกฎหมายเพื่อเป็นกลไกในการขับเคลื่อนให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม โดยให้ความสำคัญกับการกำหนดมาตรการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความเป็นอิสระของสื่อมวลชน การส่งเสริม สนับสนุน และกำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมและมาตรฐานวิชาชีพสื่อมวลชน การรวมกลุ่มของสื่อมวลชนและการให้คุณค่าแก่การกำกับดูแลกันเองทางจริยธรรมสื่อมวลชน ผ่านกลไกการดำเนินงานของสภา

วิชาชีพสื่อมวลชนแห่งชาติ โดยคณะกรรมการสภาวิชาชีพสื่อมวลชนแห่งชาติ  
 คณะกรรมการจริยธรรมสื่อมวลชนและคณะกรรมการกำกับดูแลสื่อโดยภาค  
 ประชาชนและการรู้เท่าทันสื่อ

## บรรณานุกรม

กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันการละเมิดสิทธิเด็กและสิทธิครอบครัว,  
 ประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์, คู่มือการสอนวิชากฎหมายสื่อมวลชนและ  
 วิชาจริยธรรมสื่อมวลชน 2556

การกำกับดูแลตนเองของสื่อมวลชนศึกษากรณี “สรยุทธ-ไร้สัม”, ประสงค์  
 เลิศรัตนวิสุทธิ์, อิศราปริทัศน์ 2555