

## หยุดวัฏจักรแห่งความชั่วร้ายของการเมืองไทย

### STOP POLITICAL VICIOUS CIRCLE IN THAILAND

พรนภา เตียสุธิกุล  
Pornnapa Tiasuthikul

วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์

---

#### บทคัดย่อ

บทความนี้ใช้ตัวแบบอำมาตยาธิปไตยของ Riggs เป็นกรอบในการศึกษาพัฒนาการทางการเมืองของไทยตั้งแต่การปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ถึงการทำรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการคือ 1) ศึกษาปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างพลังระบบราชการและพลังนอกระบบราชการ ซึ่งไม่ว่าฝ่ายใดมีอำนาจในการปกครองมักนำไปสู่วัฏจักรแห่งความชั่วร้าย 2) วิเคราะห์จุดเหมือนและจุดต่างระหว่างการทำรัฐประหาร โดยคณะนายทหารในอดีตกับการทำรัฐประหารของ คสช. ซึ่งนำโดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา และ 3) อภิปรายโอกาสที่ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา และ คสช. จะหยุดวัฏจักรแห่งความชั่วร้ายโดยตั้งข้อสังเกตจากการตั้งใจแก้ไขปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งการแสดงความเจตนาและนโยบายของ คสช. ที่จะปฏิรูปการเมืองการปกครองของไทยอย่างจริงจัง การศึกษานี้แสดงให้เห็นว่า ตัวแบบอำมาตยาธิปไตยของ Riggs สามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์การเมืองที่มีปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างระบบราชการกับพลังนอกระบบราชการ ซึ่งช่วยให้เข้าใจการเมืองไทยในปัจจุบันได้อย่างชัดเจน

#### ABSTRACT

This article studies Thai political development since the Revolution of 1932 until the coup d'état of the National Council for Peace and Order (NCPO) led by General Prayuth Chan-ocha on May 22, 2014. By using Riggs' Bureaucratic Polity Model, the study has three objectives: 1) Analyzes political interaction between bureaucratic force and extra-bureaucratic force which causes "political vicious circle" as a result regardless of which side assumes the power. 2) Analyzes the similarities and differences between past coup d'état and the present one, and 3) By pointing to the opportunity in which General Prayuth Chan-ocha may succeed in stopping Thai political vicious circle, the study observes the General's actions an intention to solve national problems including the leader's will and policy to seriously carry out political reform. Lastly, the study shows that Riggs' Bureaucratic Polity Model is still useful in helping

one to understand Thai politics by observing interactions between bureaucratic forces and extra-bureaucratic forces.

## คำสำคัญ

การเมืองการปกครอง การรัฐประหาร

## บทนำ

นับตั้งแต่การปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองของคณะราษฎรในเดือนมิถุนายน พ.ศ.2475 เป็นต้นมา การเมืองการปกครองของไทยได้ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของระบบราชการ โดยเฉพาะของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่คุมกำลังสำคัญของกองทัพ และกระทรวง ทบวง กรมในระบบราชการ เช่น กระทรวงมหาดไทย กรมตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติในปัจจุบัน การครอบงำของระบบราชการต่อระบบการเมืองไทยแม้ปรากฏเป็นข้อเท็จจริงหลังการปฏิวัติในปี พ.ศ. 2475 แต่ก็ไม่มียุทธศาสตร์ทั้งไทยและต่างประเทศสร้างทฤษฎีหรือตัวแบบอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองการปกครองนั้นได้อย่างชัดเจนเท่า Fred W. Riggs ดังปรากฏในหนังสือของท่านชื่อ Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity (Riggs, 1967)

Riggs ไม่พอใจกับการบรรยาย (described) ลักษณะการเมืองไทยของนักวิชาการรุ่นก่อน ๆ ที่เน้นการบรรยายโครงสร้างองค์ประกอบของสถาบันการเมืองการปกครองของไทยในขณะนั้นเสมือนเป็นการนำเสนอผังรายชื่อสถาบันการเมือง (Political Catalog) โดยไม่ได้อธิบายให้เห็นอย่างชัดเจนเป็นระบบว่า โครงสร้างองค์ประกอบของสถาบันทางการเมืองเหล่านั้น มีบทบาทในการใช้อำนาจหน้าที่ขับเคลื่อนทางการเมืองอย่างไร และเพราะเหตุใด

ในตัวแบบ Bureaucratic Polity ของ Riggs ซึ่งนักวิชาการไทยให้ชื่อว่า “ตัวแบบอำมาตยาธิปไตย” หรือตัวแบบทางการเมืองการปกครองที่มีระบบราชการเป็นผู้ใช้อำนาจหรือมีอำนาจอย่างแท้จริง แม้ในบางช่วงบ้านเมืองไทยในอดีตอาจมีการเลือกตั้ง แต่พลังทางการเมืองและการแสดงเจตจำนงของประชาชนผ่านการเลือกตั้งยังคงตกอยู่ภายใต้การครอบงำและชี้แนะของข้าราชการ ขณะที่พรรคการเมือง นักการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ สื่อหนังสือพิมพ์ และประชาชนโดยทั่วไป ซึ่ง Riggs ถือเป็นส่วนที่อยู่นอกระบบราชการ (Extra-bureaucracy) ยังอ่อนแอไม่มีพลังเพียงพอที่จะเข้าไปกำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะการกำกับควบคุมระบบราชการในทางตรงกันข้ามกลับถูกระบบราชการ และข้าราชการที่ทรงพลังเป็นฝ่ายกำกับควบคุมและครอบงำ แม้พรรคการเมืองบางพรรคที่ได้เข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาล และมีนักการเมืองบางคนได้เป็นรัฐมนตรีร่วมอยู่ในรัฐบาลก็ตาม

อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าตั้งแต่ได้มีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นต้นมาการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา เทคโนโลยี โครงสร้างพื้นฐาน รวมตลอดทั้งวิชาการด้านต่าง ๆ ได้มีส่วนอย่างสำคัญที่ไปสร้างความเจริญเติบโต และเสริมพลังทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมให้แก่ภาคส่วนต่างๆ ที่อยู่นอกระบบราชการ โดยเฉพาะเกิดขึ้นชั้นกลางที่มีการศึกษาขึ้นในสังคมไทยนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2514 เป็นต้นมา หรือประมาณ 4 ทศวรรษหลังจากการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 พลังของประชาชนที่อยู่นอกระบบราชการในรูปแบบและกลุ่มต่างๆ

ก็เริ่มเข้ามาถ่วงดุลอำนาจกับระบบราชการมากขึ้น แต่ส่วนใหญ่แล้วกำลังอำนาจของระบบราชการก็เป็นต่ออยู่ดี ซึ่งดูได้จากการทำรัฐประหารเพื่อชิงอำนาจให้อยู่กับระบบราชการตั้งแต่อดีตที่ผ่านมา อาทิ พ.ศ. 2520 โดยพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ พ.ศ. 2534 โดยพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ พ.ศ. 2549 โดยพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน และล่าสุดในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2557 โดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา รายละเอียดดังตารางที่ 1 สรุปการรัฐประหาร

ตารางที่ 1 สรุปการรัฐประหารในประเทศไทย

| พ.ศ. | หัวหน้าคณะรัฐประหาร      | หัวหน้ารัฐบาล                 |
|------|--------------------------|-------------------------------|
| 2476 | พล.อ.พระยาพหลพยุหเสนา    | พระยามโนปกรณนิติธาดา          |
| 2490 | พล.ท. ผิน ชุณหะวัณ       | พล.ร.ต.ถวัลย์ อ่างนาวาสวัสดิ์ |
| 2491 | คณะนายทหารบก             | นายควง อภัยวงศ์               |
| 2494 | จอมพล ป. พิบูลสงคราม     | จอมพล ป. พิบูลสงคราม          |
| 2500 | จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์    | จอมพล ป. พิบูลสงคราม          |
| 2501 | จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์    | จอมพล ถนอม กิตติขจร           |
| 2514 | จอมพล ถนอม กิตติขจร      | จอมพล ถนอม กิตติขจร           |
| 2519 | พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่      | ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช           |
| 2520 | พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่      | นายธานินทร์ กรัยวิเชียร       |
| 2534 | พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์      | พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ         |
| 2549 | พล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน    | พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร          |
| 2557 | พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา | นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร      |

ที่มา: ปรับจากผู้จัดการออนไลน์. <http://www.manager.co.th>

## เนื้อหา

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ 3 ประการคือ ประการแรก นำเสนอการอภิปรายประเด็นการพัฒนาการเมืองการปกครองของไทย โดยเน้นการมีปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างพลังระบบราชการกับพลังนอกระบบราชการ (Political interaction between bureaucratic force and extra bureaucratic force) โดยอาศัยกรอบแนวคิดของ Riggs ผู้เขียนจะชี้ให้เห็นถึงผลที่ตามมาคือ วัฏจักรแห่งความชั่วร้าย (Vicious Circle) ที่สลับเปลี่ยนหมุนเวียนกันระหว่างการเข้ามามีอำนาจของพลังระบบราชการผ่านการทำรัฐประหารกับพลังนอกระบบราชการผ่านการเลือกตั้ง ประการที่สอง วิเคราะห์ แยกแยะให้เห็นจุดเหมือนและจุดต่างระหว่างการทำรัฐประหารที่ผ่านมากับการทำรัฐประหารครั้งล่าสุด ภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา และประการที่สาม วิเคราะห์ให้เห็นโอกาสที่ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา และคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จะหยุดวัฏจักรแห่งความชั่วร้ายในอดีตและเริ่มกระบวนการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในรอบ

ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอีกครั้ง โดยผ่านการปฏิรูปโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และกฎหมายสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ประการแรก ผู้เขียนขอเสนอตัวแบบอำมาตยาธิปไตยที่สร้างขึ้นโดย Riggs มาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์แยกแยะการเมืองไทยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง Riggs ได้เสนอการวิเคราะห์การเมืองไทยโดยแบ่งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางการเมืองออกเป็นสองส่วนหรือสองฝ่าย ได้แก่ ส่วนที่เป็นระบบราชการและส่วนที่อยู่นอกระบบราชการ ซึ่ง Riggs ได้ให้ผู้สนใจศึกษาการเมืองไทยเน้น (focus) ศึกษาวิเคราะห์ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของระบบราชการ ซึ่งประกอบด้วย กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานราชการ และรัฐวิสาหกิจที่สำคัญ ๆ โดยเฉพาะกองทัพ และหน่วยราชการที่ขึ้นตรงต่อกองทัพ ซึ่งปรากฏหลักฐานชัดเจนเมื่อต้องแย่งชิงอำนาจกัน ทหารมักเป็นฝ่ายได้ชัยชนะ แม้เหตุการณ์เคลื่อนไหวทางการเมืองของพลังประชาชนอันมหาศาล ซึ่งอยู่นอกระบบราชการที่เพิ่งผ่านมาตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2556 จนถึงวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ก็ไม่อาจโค่นล้มรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้

สำหรับส่วนที่อยู่นอกราชการนั้น ประกอบด้วย พรรคการเมือง นักการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ สื่อหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ และประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งไม่มีพลังทางการเมืองอย่างแท้จริง แม้รัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับจะกำหนดให้อำนาจเป็นของประชาชนแต่การแสดงเจตจำนงทางการเมือง (Political will) ของประชาชนผ่านการเลือกตั้งแต่ละครั้งก็ยังไม่เป็นที่ยอมรับของนักวิชาการและประชาชนโดยทั่วไป เพราะการซื้อสิทธิ์ขายเสียงและการใช้เล่ห์กลการเลือกตั้งที่ไม่สุจริตเที่ยงธรรมส่งผลให้อำนาจของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งขาดความชอบธรรม ถูกท้าทายทั้งจากพลังระบบราชการและพลังนอกระบบราชการด้วยกันเอง ด้วยเหตุนี้ Riggs จึงมองว่า พลังนอกระบบราชการยังอ่อนแอ ขาดการพัฒนาอย่างจริงจังและต่อเนื่อง จึงขาดการรวมตัวเป็นกลุ่มก้อนที่ทรงพลังพอที่จะเข้าไปถ่วงดุลหรือกำกับ ควบคุมระบบราชการ และ/หรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่คุมกำลังของเหล่าทัพภายใต้กรอบตัวแบบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity Model) ที่อภิปรายข้างต้น Riggs จึงเห็นว่า หากใครต้องการเข้าใจระบบการเมืองไทยอย่างถูกต้อง ก็ต้องศึกษาวิเคราะห์การทำบทบาทหน้าที่ของระบบราชการไทย ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจครอบงำระบบการเมืองไทยหาใช่ประชาชนกลุ่มผลประโยชน์ หรือพรรคการเมืองไทยที่อยู่นอกระบบราชการ (อย่างไรก็ตามอาจชี้ให้เห็นพัฒนาการช่วงหลัง ๆ ที่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ไทยร่วมมือกับนายทุนนักการเมืองของไทยในการครอบงำและปกครองบ้านเมืองแทนที่จะเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่แต่ฝ่ายเดียวเหมือนในอดีต)

แต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจากอดีตถึงปัจจุบันก็มีส่วนทำให้การแสดงบทบาทอำนาจทางการเมืองของระบบราชการและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของไทยเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งไพศาล สุริยะมงคล ได้วิเคราะห์และตั้งข้อสังเกตให้เห็นในหนังสือ Modernization of Democratic Political Process in Thailand: A Three-Pronged Democratic Polity (Suriyamongkol, 2012) โดยชี้ให้เห็นว่า ตั้งแต่มีการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และเทคโนโลยี ประมาณปี พ.ศ. 2500 เป็นต้นมา พลังทางสังคมต่าง ๆ (Social Forces) ที่อยู่นอกระบบราชการโดยเฉพาะชนชั้นกลางที่มีการศึกษา (Technocrats) ปัญญาชน นิสิตนักศึกษา นักการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เช่น กลุ่มพ่อค้า นักธุรกิจ และสหภาพแรงงาน สื่อมวลชน รวมทั้งประชาชนที่ตื่นรู้ทางการเมืองและล่าสุดบทบาทของสื่อสังคมอิเล็กทรอนิกส์ในรูปแบบต่าง ๆ (Social Media) ล้วนมีส่วนพัวพันกับชนาโอบล้อม

(beset) ระบบราชการ ซึ่ง Guyot และไพศาล มองว่า “ทำให้การปกครองของระบบราชการจมนุ่มหรือติดอ่าว” (Bureaucratic Polity at Bay) (โปรดดูรายละเอียดจาก Guyot & Suriyamongkol, 1985) สำหรับหลักฐานที่ทำให้ไพศาลเชื่อว่า พลังนอกระบบราชการได้ค่อย ๆ พัฒนาเติบโตและมีพลังทางการเมืองมากพอ ถึงขั้นสามารถเข้าถ่วงดุลกับพลังของระบบราชการได้ ไพศาลได้วิเคราะห์การเติบโตของจำนวนนักศึกษาที่ลงทะเบียนเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษา การเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม (Cultural Change) ซึ่งคนไทยหันมาให้คุณค่าและความสำคัญกับการทำงานในภาคเอกชนมากขึ้นแทนการเข้ารับราชการ หรือในอดีตพ่อค้านักธุรกิจของไทยส่วนใหญ่เป็นคนต่างด้าวที่มีเชื้อสายจีน จึงมักถูกมองเป็นพวก “นอกคอก” (Pariah) แต่ต่อมาลูกหลานของพ่อค้านักธุรกิจเหล่านี้ได้สัญชาติไทย และส่วนใหญ่เป็นชนชั้นกลางที่มีการศึกษา จึงไม่มีปัญหาที่จะเข้าสู่กระบวนการทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของไทยอีกต่อไป ยิ่งไปกว่านั้นทางราชการก็ต้อนรับพ่อค้านักธุรกิจรุ่นลูกหลานเหล่านี้ในรูปของการร่วมเป็นกรรมการปรึกษาหารือ เพื่อกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคม (Consultative Committee) และการที่สังคมไทยยอมรับในบทบาทของพ่อค้านักธุรกิจ ชนชั้นกลางมากขึ้นตามลำดับนั้น พิจารณาได้จากมีพ่อค้านักธุรกิจจำนวนมากผ่านการเลือกตั้งเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร การออกกฎหมายยินยอมให้แรงงานทั้งภาครัฐและเอกชนสามารถรวมตัวกันจัดตั้งสหภาพแรงงานใน พ.ศ. 2515 ซึ่งมีส่วนสำคัญที่ทำให้แรงงานไทยเกิดการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานต่าง ๆ ซึ่งมีจำนวนนับพันสหภาพ ทำให้เกิดกลุ่มพลังนอกระบบราชการอย่างเห็นได้ชัด ขณะที่พ่อค้านักธุรกิจ กลุ่มอาชีพและวิชาชีพต่าง ๆ ก็มีการรวมตัวจัดตั้งองค์กรที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ของตนขึ้น ส่งผลให้ภูมิรัฐศาสตร์ (Political Landscape) แบบง่าย ๆ เชิงสองชั้นคือ ชนชั้นปกครองกับชาวไร่ชาวนา กลายเป็น “พหุสังคม” (Pluralist Society) มากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด (ไพศาล สุริยะมงคล, 2012) การพัฒนาเปลี่ยนแปลงข้างต้นเห็นได้ชัดว่า ระบบราชการเริ่มถูกท้าทายและถ่วงดุลแล้วโดยพลังต่าง ๆ ที่อยู่นอกระบบราชการ

เป็นความจริงที่อำนาจทางการเมืองไทยมักเปลี่ยนแปลงไปมาระหว่างการยึดอำนาจโดยทหาร ซึ่งเป็นตัวแทนหรือสัญลักษณ์ของระบบราชการกับการได้อำนาจ โดยพรรคการเมืองและนักการเมืองผ่านการเลือกตั้ง ซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของพลังที่อยู่นอกระบบราชการ ดังนั้น การวิเคราะห์การเมืองไทยโดยใช้ตัวแบบอำมาตยาธิปไตยของ Riggs จึงต้องมองว่า การทำรัฐประหารของทหารเป็นเนื้อหาส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของระบบการเมืองไทยด้วย ทั้งนี้ไม่ว่าเราจะชอบการทำรัฐประหารหรือไม่ก็ตาม ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่า การศึกษาการเมืองไทยโดยเน้น (focus) เฉพาะการเลือกตั้งและศึกษาโดยเน้นพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้ง และละทิ้งบทบาทอำนาจซึ่งเคยมีตามประเพณีการเมืองการปกครองแต่เดิมของระบบราชการออกไป จะเป็นการศึกษาวิเคราะห์ที่คลาดเคลื่อนไม่สอดคล้องกับเนื้อหาทางการเมืองไทยอย่างแท้จริง และไม่ช่วยให้เข้าใจการเมืองไทยอย่างถูกต้อง

ผลการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจระหว่างนายทหารผู้ทรงพลังของระบบราชการ โดยผ่านการทำรัฐประหารกับนายทุนนักการเมืองของพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่อยู่นอกระบบราชการโดยผ่านการเลือกตั้งคือ วัฏจักรแห่งความชั่วร้าย (Vicious Circle) ซึ่งหมุนเวียนเกิดขึ้นเป็นประจำจากอดีตจนถึงการทำรัฐประหารครั้งล่าสุดในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ที่ผ่านมา เรียกว่า “วัฏจักรแห่งความชั่วร้าย” เพราะเมื่อทหารยึดอำนาจได้ก็มักจะจัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ฝ่ายตนได้สืบทอดอำนาจ เกิดการเล่นพรรคเล่นพ้อง และคอร์รัปชัน ประชาชนอึดอัดเพราะขาดสิทธิเสรีภาพและประชาธิปไตย

จึงมักนำไปสู่การเคลื่อนไหวเรียกร้อง “ประชาธิปไตย” และไปสู่การขับไล่โค่นล้มรัฐบาลที่ทำโดยทหารและข้าราชการ แต่เมื่อประชาชนสามารถขับไล่รัฐบาลทหารแล้ว สิ่งก็ตามมาคือ การจัดร่างรัฐธรรมนูญที่ดูมีเนื้อหาความเป็นประชาธิปไตยกว่าฉบับที่ถูกยกเลิกไป แล้วก็จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป ส่งผลให้พรรคการเมืองซึ่งมีนายทุนเป็นเจ้าของพรรคหรือแกนนำกลับเข้ามามีอำนาจ แต่เนื่องจากการเลือกตั้งของไทยยังอยู่ห่างไกลจากสิ่งที่เรียกว่า “เลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรม” เพราะการเลือกตั้งในไทยมักถูกมองว่ามีการซื้อสิทธิ์ขายเสียงและมีการใช้กลยุทธ์ทุกรูปแบบ ที่สำคัญคือนักการเมืองและพรรคการเมืองที่ลงแข่งขันในการเลือกตั้ง ส่วนใหญ่ต้องลงทุนใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก ดังนั้น เมื่อชนะการเลือกตั้งและได้เข้าครองอำนาจทางการเมืองแล้ว จึงมักต้อง “ถอนทุนคืน” การเล่นพรรคเล่นพ้องและการคอร์รัปชันจึงเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ หรือหลีกเลี่ยงได้โดยยาก ประกอบกับนักการเมืองไทยส่วนใหญ่มีขนาดอุดมการณ์ การอาสาสมัครรับใช้ทางการเมืองจึงมักถูกมองว่าเป็น “การทำธุรกิจการเมืองเพื่ออำนาจและผลประโยชน์เป็นสำคัญ” ซึ่งในบางครั้งก็ถึงขั้นเรียกร้องให้ทหารช่วยออกมาทำรัฐประหารด้วย เช่น กรณีที่มีประชาชนออกมาเรียกร้องให้ทหารออกมาทำรัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 สำหรับกรณีที่ประชาชนจำนวนนับล้าน ๆ คน และ กปปส. ซึ่งเรียกร้องให้รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ลาออกในช่วงปลายปี พ.ศ. 2556 ถึงเดือนพฤษภาคม 2557 นั้น โดยการเรียกร้องนั้น คือ เรียกร้องให้ข้าราชการโดยเฉพาะทหารให้ช่วยออกมายืนฝั่งประชาชนเท่านั้น ซึ่งดูเหมือนทหารจะออกตัวช้าแต่แรงจนถึงขั้นรัฐประหาร! จึงเป็นไปตามวัฏจักรแห่งความชั่วร้าย สับเปลี่ยนหมุนเวียนระหว่างการทำรัฐประหารและการเลือกตั้ง ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าเมื่อเกิดการทำรัฐประหารขึ้น แบบแผน (Pattern) ที่คณะนายทหารซึ่งร่วมกันทำการยึดอำนาจมักจะดำเนินการดังต่อไปนี้ คือ 1) ยกเลิกรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจแก่รัฐบาลที่ถูกยึดอำนาจ 2) เรียกร้องให้ทุกฝ่าย โดยเฉพาะฝ่ายสูญเสียอำนาจให้อยู่ในความสงบหรืออาจจับกุมคุมขังผู้ต่อต้านคัดค้านการยึดอำนาจ 3) ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว แล้วตั้งคณะบุคคลหรือสภานิติบัญญัติเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร 4) ตั้งพวกพ้องและผู้สนับสนุนฝ่ายตนเข้าสู่ตำแหน่งสำคัญ ๆ ไม่ว่าจะในสภานิติบัญญัติ ในคณะกรรมการกฤษฎีกาต่าง ๆ รวมตลอดถึงตำแหน่งสำคัญต่าง ๆ ทั้งในระบบราชการและตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงระบบอุปถัมภ์ (Clientelism) ที่มีอยู่ในระบบการเมืองการปกครองของไทยตลอดมาจากอดีตถึงปัจจุบัน และที่สำคัญบางครั้งก็แต่งตั้งฝ่ายตรงกันข้าม หรือฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยมาครองตำแหน่งต่าง ๆ ด้วย ซึ่งถือเป็นเทคนิคที่เรียกว่า “ทำศัตรูให้เป็นมิตร” (Cooptation) 5) ร่วมกันแสวงหาผลประโยชน์ การคอร์รัปชันทั้งทางตรงและทางอ้อม เพิกเฉยต่อคำมั่นสัญญาที่ให้ไว้ตอนทำรัฐประหาร และมองข้ามการวิพากษ์วิจารณ์ของประชาชน 6) หลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรแล้ว ก็จัดให้มีการเลือกตั้งเพื่อสืบทอดอำนาจของคณะผู้ยึดอำนาจแล้วดำเนินการเมืองแบบ Politics as usual ต่อไป (อาจยกเว้นการทำรัฐประหารของ พลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน ในปี พ.ศ. 2549 หลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปนั้น พลเอกสนธิไม่ได้สืบทอดอำนาจเหมือนคณะรัฐประหารชุดอื่น) 7) เนื่องจากรัฐบาลที่จัดตั้งหลังการเลือกตั้งส่วนใหญ่มักไร้ประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคม และส่วนใหญ่มักมีการคอร์รัปชันเกิดขึ้นมากมายสร้างความไม่พอใจในหมู่ประชาชน กลุ่มการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ ในที่สุดก็จะมีการประท้วงเดินขบวนเรียกร้องต่าง ๆ จนอาจนำไปสู่การลาออกของรัฐบาล เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งหลังการเลือกตั้งทำให้ได้รัฐบาลเดิมหรือพรรคการเมืองกลุ่มใหม่

เข้ามาบริหารประเทศ เช่น ในสมัยหม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้จัดตั้งรัฐบาลหลังเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองเมื่อ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 และได้มีการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2518 หรือมีการทำรัฐประหารซ้ำหรือรัฐประหารซ้อนเกิดขึ้น เช่น กรณี จอมพลถนอม กิตติขจร ทำรัฐประหารจอมพลถนอม กิตติขจร ในปี พ.ศ. 2514 (ดูภาคผนวก ก.)

ในกรณีที่ได้พรรคการเมืองกลุ่มใหม่เข้ามาบริหารประเทศ วัฏจักรแห่งความชั่วร้ายก็เกิดขึ้นทำนองเดียวกับรัฐบาลที่จัดตั้งหลังการทำรัฐประหาร กล่าวคือ 1) เมื่อผ่านการเลือกตั้งแล้วพรรคการเมืองกลุ่มที่รวมตัวกันจัดตั้งรัฐบาลได้สำเร็จก็จะจัดสรรแบ่งโควตาตำแหน่งรัฐมนตรีกันโดยระบบอุปถัมภ์พวกพ้องก็จะแสดงตนออกมาให้เห็นเช่นเดียวกับระบบอุปถัมภ์ที่มีในระบบราชการ 2) การช่วงชิงผลประโยชน์และคอร์ปชั่นในหมู่นักการเมือง ซึ่งอยู่นอกระบบราชการก็จะเกิดขึ้นอย่างรุนแรงเพราะนักการเมืองและพรรคการเมืองเหล่านั้น ได้ใช้จ่ายเงินทองอย่างมหาศาลกับการเลือกตั้งที่ผ่านมา จึงต้องถอนทุนคืนและเพื่อไว้ใช้ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป 3) ล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม เพราะรัฐมนตรีที่ได้รับแต่งตั้งให้บริหารราชการแผ่นดินส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ความสามารถในการแก้ไขทางเศรษฐกิจและสังคม ประกอบกับมีการปรับรัฐบาลบ่อยครั้ง รัฐมนตรีส่วนใหญ่จึงขาดโอกาสและเวลาอย่างเพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาที่ยุ่งยากซับซ้อนของประเทศ และนี่เองเป็นโอกาสให้ข้าราชการและระบบราชการกลับเข้าครอบงำนักการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้ง แม้การเมืองไทยในช่วงหลัง ๆ นักการเมืองและพรรคการเมืองที่มีอำนาจจะแต่งตั้งข้าราชการที่เป็นบริวารพวกพ้องของตนเข้าสู่ตำแหน่งสำคัญในระบบราชการก็ตาม แต่ก็มีข้าราชการที่สูญเสียตำแหน่งและอำนาจในระบบราชการบางคนหันไปเป็นแนวร่วมกับนักการเมือง และหรือพรรคการเมืองฝ่ายค้าน เพื่อคอยตรวจสอบฝ่ายรัฐบาล จนบางครั้งทำให้รัฐบาลที่ครองอำนาจนั้นต้องลาออกไปหรือยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ประชาชนแสดงเจตจำนงใหม่โดยผ่านการเลือกตั้งก็มี 4) เนื่องจากการเลือกตั้งในช่วงหลัง ๆ พรรคการเมืองและนักการเมืองส่วนใหญ่มักนำนโยบายประชานิยม (Populist Policy) มาใช้เป็นเครื่องมือการหาเสียงเลือกตั้งกับประชาชน ซึ่งสร้างความเสียหายให้แก่การเงินการคลังของประเทศอย่างยิ่ง และก่อให้เกิดปรากฏการณ์คอร์ปชั่นชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์ของไทย เช่น นโยบายจำนำข้าว นโยบายรถยนต์คันแรก 5) จากนโยบายประชานิยมและพฤติกรรมทางการเมืองที่บรรยายในข้อ 1) - 4) ข้างต้น ส่งผลให้เกิดความไม่พอใจของประชาชนเป็นจำนวนมาก ประกอบกับการที่รัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งบางคณะ ซึ่งสำคัญผิดคิดว่าประชาชนได้มอบอำนาจให้รัฐบาลแล้ว รัฐบาลจะทำอะไรก็ได้ถ้าไม่พอใจก็ไปพบกันในวันเลือกตั้งครั้งต่อไป ดังเช่นรัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และพรรคเพื่อไทยซึ่งได้เสนอร่างกฎหมายนิรโทษกรรมให้แก่พวกพ้องตนเองจนร่างกฎหมายดังกล่าวได้รับฉายาว่า “ร่างกฎหมายนิรโทษกรรมฉบับสุดซอย” เพราะคิดว่าฝ่ายรัฐบาลมีเสียงข้างมากทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและในวุฒิสภา ไม่มีใครโดยเฉพาะพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นฝ่ายค้านจะหยุดกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายนิรโทษกรรมฉบับสุดซอยนี้ได้ แต่โดยไม่ได้คาดคิดมาก่อน พรรคเพื่อไทยและรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ต้องเผชิญกับการประท้วงจากประชาชน สื่อมวลชน นักวิชาการ และกลุ่มสังคมนิยมการเมืองต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องทุกรูปแบบ จนนำไปสู่วิกฤตการณ์ทางการเมืองที่มีประชาชนออกมาประท้วงหลายล้านคน บ้านเมืองเกิดความระส่ำระสาย เศรษฐกิจเสียหาย เกิดสถานการณ์ความรุนแรงทั้งในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เขตปริมณฑล และพื้นที่ต่างจังหวัด เป็นผลให้ประชาชนผู้บริสุทธิ์เสียชีวิต และมีแนวโน้มขยายตัวจนเกิดเหตุการณ์ร้ายแรง ที่

จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน โดยรวม (ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อย ฉบับที่ 1/2557) จากเหตุการณ์ดังกล่าวเป็นเงื่อนไข และสาเหตุให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งนำโดย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ทำ รัฐประหารในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ที่ผ่านมา

ดังนั้น เมื่อแบ่งตัวละครทางการเมือง (Political actors) ออกเป็นสองฝ่ายตามตัวของ Riggs คือ ฝ่ายที่อยู่ในระบบราชการกับฝ่ายที่อยู่นอกระบบราชการแล้ว จะเห็นได้ชัดว่า ตัวละครทางการเมืองเหล่านี้ส่วนใหญ่ต่อสู้กันเพื่อผลประโยชน์และอำนาจของฝ่ายตน คำว่า “ประชาธิปไตย” “ประชาชน” และ “ประเทศชาติ” และคำศัพท์ที่สะท้อนการมองโลกสวย ส่วนอื่นมักถูกนำมากล่าวอ้างเพื่อสร้างความนิยมศรัทธาและการสนับสนุนทางการเมือง ทั้งสองฝ่ายมิได้นำไปสู่การปฏิบัติด้วยความจริงใจและจริงจังอย่างแท้จริง การสถาปนาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยจึงเดินหน้าถอยหลังอยู่กับที่ 82 ปีแล้วที่การเมืองไทยต้องวนเวียนกับการทำรัฐประหาร และการเลือกตั้ง ส่งผลให้เกิดวัฏจักรแห่งความชั่วร้ายตามมาเสมือนหนึ่งหนีเสือปะจระเข้เช่นนี้เรื่อยไป

ประการที่สอง ซึ่งบทความนี้ต้องการวิเคราะห์แยกแยะคือ จุดเหมือนและจุดต่างของการทำ รัฐประหารที่นำโดย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคมที่ผ่านมา เมื่อเปรียบเทียบกับคณะผู้ก่อการรัฐประหารชุดก่อน ๆ ในอดีต ทั้งนี้โดยอาศัยการเก็บรวบรวมข้อมูล และการสังเกต พฤติกรรมที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) แสดงออกในรอบสามเดือนที่ผ่านมาคือ ระหว่าง วันที่ 22 พฤษภาคม-22 สิงหาคม 2557 ดังนี้

ในส่วนที่เหมือนกับคณะนายทหารที่ยึดอำนาจชุดก่อน ๆ ได้แก่ การรวบอำนาจการเมือง การปกครองให้อยู่ในมืออย่างเหนียวแน่นเด็ดขาด (Consolidation of power) ในรูปแบบของ 1) การปลดหรือโยกย้ายรัฐบาลหรือกลุ่มอำนาจเก่าออกจากตำแหน่งเดิม ไม่เพียงแต่รัฐบาลหรือผู้ครอง ตำแหน่งทางการเมืองฝ่ายรัฐบาลจะถูกโค่นอำนาจลงเท่านั้น แม้ผู้ครองตำแหน่งข้าราชการประจำที่สำคัญ ๆ ที่ คสช. ไม่ไว้วางใจก็ถูกโยกย้ายสับเปลี่ยนด้วย และแต่งตั้งผู้ที่ คสช. ไว้วางใจไปครองตำแหน่งแทน เช่น ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตำแหน่งปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และตำแหน่ง ปลัดกระทรวงกลาโหม 2) การประกาศใช้กฎอัยการศึก ห้ามประชาชนเคลื่อนไหวกว้างไกลทางการเมือง ห้าม ประชาชนชุมนุมเกิน 5 คนขึ้นไป และห้ามออกนอกบ้านหลังจากเวลาที่กำหนด (curfew) 3) แต่งตั้งพวก พ้องและผู้ที่ตนไว้วางใจขึ้นครองตำแหน่ง โดยเฉพาะทหารจากเหล่าทัพได้รับความไว้วางใจและมีบทบาท โดดเด่นในภารกิจต่าง ๆ ทั้งด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม นายทหารและข้าราชการ จำนวนมากได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) จึงไม่น่าแปลกใจที่สมาชิก สนช. มี มติลงคะแนนอย่างท่วมท้นเห็นชอบให้สภาฯ เสนอ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี คนที่ 29 เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2557 ที่ผ่านมา

สำหรับจุดต่างที่ คสช. ปฏิบัติต่างจากคณะรัฐประหารชุดก่อน ๆ ที่เห็นได้ชัด ได้แก่ การแสดงเจตจำนงในลักษณะ “สัญญาประชาคม” โดยให้คำมั่นสัญญาว่าจะคืนความสุขให้ประชาชน ในเวลาไม่ช้า การเร่งรัดชำระเงินค่าจำนำข้าวแก่ชาวนา การจ่ายเงินช่วยเหลือเกษตรกรชาวสวนยาง และเกษตรกรอื่น ๆ การปราบปรามผู้ค้ายาเสพติด การปราบปรามผู้บุกรุกตัดไม้ทำลายป่า และผู้มี อิทธิพลในด้านต่าง ๆ ทั้งพวกเจ้าพ่อในเครื่องแบบและเจ้าพ่อนอกเครื่องแบบ เช่น การเข้าไปจัด

ระเบียบการจราจร การจัดระเบียบรถตู้ รถมอเตอร์ไซค์รับจ้าง รวมทั้งการจัดระเบียบและขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว และที่สำคัญคือ ให้คำมั่นสัญญาว่าจะปฏิรูปการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม พลังงาน การศึกษา และอื่น ๆ โดยมีการตั้งสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ขึ้นเพื่อดำเนินการในการปฏิรูปด้านต่าง ๆ จากการดำเนินการดังกล่าว สร้างความพอใจในหมู่ประชาชนทั้งในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด ดังจะเห็นได้จากผลการสำรวจความคิดเห็นของสถาบันการศึกษาทุกแห่งที่ประชาชนพอใจกับการดำเนินการของ คสช. และสนับสนุนให้ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี

นับจากการรัฐประหารในวันที่ 22 พฤษภาคมที่ผ่านมา คสช. ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของบ้านเมือง โดยเฉพาะปัญหาวิกฤตทางการเมืองโดยยุติความขัดแย้งของคนในชาติ การสร้างความปรองดองสมานฉันท์เชิงขอร้องหรือแบบ “ท่านขอมา” โดยมีทหารและข้าราชการเป็นแกนนำในการสร้างความปรองดองในหมู่ประชาชนที่แบ่งเป็นฝักเป็นฝ่ายต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย เศรษฐกิจสามารถขับเคลื่อนไปได้ ซึ่งถือเป็นการฟื้นฟูความเชื่อมั่นทั้งในและต่างประเทศ สิ่งที่เป็นจุดต่างสำคัญที่ คสช. สัญญาว่าจะทำและกำลังดำเนินการอยู่คือ “ปฏิรูปบ้านเมืองในด้านต่าง ๆ” และดูเหมือน คสช. ได้เริ่มหยิบยกการปฏิรูปบางประเด็นขึ้นพิจารณาแล้ว เช่น ร่างกฎหมายเกษียณรถก การเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิรูปพลังงานจากประชาชน เป็นต้น (ข้อมูล ณ วันที่ 22 สิงหาคม 2557)

ประการที่สาม ซึ่งเป็นประเด็นสุดท้ายที่บทความนี้ต้องการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการทำรัฐประหารของ คสช. ก่อนอื่นผู้เขียนเห็นว่า การทำรัฐประหารในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ที่ผ่านมาเป็นเรื่องจำเป็นที่ต้องเกิดขึ้น ยิ่งผู้นำการทำรัฐประหารไม่ฝักฝ่ายกับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดก่อนทำรัฐประหารก็ยิ่งเป็นผลดี เพราะจะทำให้คู่กรณีที่ขัดแย้งกันนั้นไม่อาจนำมาเป็นข้ออ้างเพื่อคัดค้านกล่าวหาคณะผู้ทำรัฐประหาร ซึ่งก็ดูเหมือน คสช. ได้วางตัวเป็นกลางอย่างระมัดระวัง โดยดูจากข้อมูลถึงเดือนสิงหาคม 2557 ความจำเป็นที่ต้องมีการทำรัฐประหารดังกล่าว เห็นได้ชัดจากการที่ประชาชนมีความแตกแยกขัดแย้งกันอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ขาดความชอบธรรมที่จะบริหารประเทศ และไม่อาจอยู่ในฐานะที่จะเป็นผู้นำในการปกครองประเทศ บ้านเมืองระส่ำระสาย ผู้คนทั้งจากในและต่างประเทศขาดความเชื่อมั่นศรัทธารัฐบาล ซึ่งถ้าปล่อยให้วิกฤตการณ์ทางการเมืองดังกล่าวดำเนินต่อไปบ้านเมืองจะเกิดความเสียหายมากยิ่งขึ้น และก็ต้องใช้เวลาและเงินทองอย่างมหาศาลในการฟื้นฟูบ้านเมืองให้กลับคืนดีเหมือนเดิม เห็นได้ชัดว่าประชาชนคนไทยส่วนใหญ่เข้าใจในความจำเป็นที่ต้องมีการรัฐประหาร เพื่อหยุดวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ซึ่งในภาพรวมก็ดูเหมือนจะให้ความร่วมมือกับมาตรการทางนโยบาย และแนวทางการจัดการกับปัญหาทางสังคมของ คสช. ถึงแม้ว่ารัฐบาลหรือสื่อต่างประเทศในตะวันตกบางประเทศไม่เห็นด้วยกับการรัฐประหารดังกล่าวก็ตาม จึงมีท่าทีคัดค้านการทำรัฐประหารของ คสช. แม้ คสช. จะได้พยายามชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นไปแล้วก็ตาม

### สรุป

จากวัตถุประสงค์ 3 ข้อที่ผู้เขียนได้ศึกษาวิเคราะห์ข้างต้นโดยอาศัยตัวแบบของ Riggs เป็นกรอบในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ตำรา และสื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ จนถึงเดือนสิงหาคม 2557 พอสรุปเป็นประเด็นต่าง ๆ และข้อเสนอแนะดังนี้

1. ลักษณะการเมืองการปกครองของไทยนับตั้งแต่ปฏิวัติการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ยังมีเนื้อหาสะท้อนบทบาทอำนาจของพลังระบบราชการที่ครอบงำระบบการเมืองไทย แม้พลังนอกระบบราชการในรูปแบบขยายตัวและกลุ่มก้อนต่าง ๆ โดยเฉพาะของนายทุนนักการเมืองจะเติบโตจนสามารถเข้าถ่วงดุลกับพลังของระบบราชการในบางครั้งบางคราว แต่ก็ไม่อาจเป็นฝ่ายครอบครองอำนาจทางการเมืองอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ ทั้งนี้เพราะนักการเมืองและพรรคการเมืองที่ได้อำนาจทางการเมืองฝ่ายการเลือกตั้ง ยังคงถูกท้าทายจากประชาชนและข้าราชการในด้านความโปร่งใส ความสุจริตและเที่ยงธรรม ประกอบกับนักการเมืองยังมีพฤติกรรมเล่นพรรคเล่นพ้องและคอร์รัปชันอย่างกว้างขวาง จึงเป็นเหตุให้การครอบงำอำนาจขาดความชอบธรรม ส่งผลให้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งถูกขับไล่ให้ลาออกหรือไม่ก็ถูกทำรัฐประหาร

ในทำนองเดียวกันเมื่อทหารทำรัฐประหารแล้ว ก็มักจะลงท้ายด้วยการใช้กฎเหล็กปกครองประเทศ กระนั้นอำนาจด้วยระบบอุปถัมภ์พวกพ้อง การแสวงหาประโยชน์ด้วยการคอร์รัปชันและความพยายามที่จะสืบทอดอำนาจ ในที่สุดคณะผู้ยึดอำนาจก็ต้องพบกับเหตุการณ์เช่นเดียวกันกับรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง นั่นคือ วัฏจักรแห่งความชั่วร้ายของการเมืองไทย ซึ่งดูเหมือนผู้ครองอำนาจในการเมืองไทยไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง หรือฝ่ายทหารที่มาจากการทำรัฐประหารยังไม่อาจนำพาบ้านเมืองหรือประเทศให้พ้นจากวงจรความชั่วร้ายนี้ได้ ทั้งนี้เพราะทั้งสองฝ่ายยังขาดอุดมการณ์และเจตนารมณ์ที่แรงกล้าและความจริงใจที่จะนำพาประเทศชาติไปสู่การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง

จากข้อสรุปข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า ผู้ทำรัฐประหารต้องมีความตั้งใจจริง มุ่งมั่นในการแก้ไข ปัญหาต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติอย่างแท้จริง เพราะเป็นโอกาสดีในการแก้ไขปัญหาคอรัปชันที่สะสมมานาน หรือแก้ไขปัญหาที่พรรคการเมือง นักการเมืองหรือฝ่ายข้าราชการประจำไม่สามารถปฏิบัติได้ เพราะเกรงจะเสียคะแนนนิยม หรือเงื่อนไข และข้อจำกัดต่าง ๆ ในการแก้ไข ปัญหา โดยเฉพาะส่วนสำคัญที่สุดคือ ประชาชนคนไทยต้องตื่นตัว เผื่อระวังการทำหน้าที่ของผู้ปกครอง ฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำในทุกกระดับ ไม่ว่าผู้ปกครองประเทศเหล่านั้นจะมาจากการเลือกตั้งหรือมาจากการทำรัฐประหารก็ตาม เมื่อพบว่า ผู้ปกครองได้ทำในสิ่งที่ขัดต่อกฎหมาย ไม่โปร่งใสเป็นธรรม ขัดต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย ต้องกล้าและร่วมกันคัดค้าน ต่อต้าน รวมถึงเรียกร้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าตรวจสอบลงโทษให้จงได้ หากประชาชนคนไทยมีพฤติกรรมและความมุ่งมั่นดังกล่าวนี้ บ้านเมืองก็อาจมีโอกาสดับวัฏจักรแห่งความชั่วร้ายนี้ได้

2. สำหรับประเด็นจุดเหมือนจุดต่างระหว่างการทำรัฐประหารในครั้งที่ผ่านมากับการทำรัฐประหารของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เห็นได้ชัดว่าในด้านจุดต่างที่พลเอกประยุทธ์ฯ และ ศสช. ดูเหมือนจะมุ่งมั่นขจัดสิ่งชั่วร้ายของบ้านเมือง รวมทั้งต้องการปฏิรูปบ้านเมืองในหลายด้านหลาย ประเด็น แต่เนื่องจากบทความนี้ศึกษาวิเคราะห์พฤติกรรมและข้อมูลที่เกี่ยวข้องถึงเดือนสิงหาคม 2557 เท่านั้น จึงอาจเร็วเกินไปที่จะสรุปให้เห็นจุดต่างอย่างชัดเจน ผู้เขียนเห็นว่าคงต้องรอเวลาอีก ระยะเวลาหนึ่ง ก่อนที่จะสรุปประเด็นจุดต่างระหว่างการทำรัฐประหารของครั้งก่อน ๆ กับการทำรัฐประหารของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนชี้ให้ผู้สนใจการเมืองติดตามสังเกตการณ์กระทำและพฤติกรรมของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ฯ และ คสช. ต่อไป โดยเฉพาะในประเด็นการนำผู้กระทำผิดต่อบ้านเมืองมาลงโทษ และประเด็นการปฏิรูปการเมืองการปกครองซึ่งกำลังดำเนินการอยู่ ว่าสุดท้ายมีการปฏิรูปบ้านเมืองอย่างแท้จริงหรือไม่ โดยเฉพาะในประเด็นปฏิรูปที่สำคัญ อาทิ การปฏิรูปที่ดินของเกษตรกร การปฏิรูปพลังงานปิโตรเลียมและพลังงานในรูปแบบอื่น รวมทั้งการปฏิรูปการกระจายอำนาจการปกครอง และการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาของข้อเรียกร้องของประชาชน

3. สำหรับประเด็นสุดท้าย ผู้เขียนไม่คัดค้านหรือต่อต้านการทำรัฐประหารของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เพราะผู้เขียนเห็นว่า สถานการณ์ของบ้านเมืองก่อนการยึดอำนาจในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 นั้น มีสภาพวุ่นวายปั่นป่วนบ้านเมืองตกอยู่ในภาวะอันตรายอย่างยิ่ง สังคมไทยขณะนี้ได้เดินทางเข้าสู่ “ภาวะรัฐล้มเหลว” แต่เมื่อผู้เขียนเห็นว่า ทหารจำเป็นต้องออกมาทำการรัฐประหาร หรือกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้ความมั่นคงกลับคืนสู่สังคมไทย ผู้เขียนก็ไม่ต้องการเห็นการทำรัฐประหารครั้งนี้ต้องล้มเหลวเช่นเดียวกับครั้งที่ผ่านมา จึงได้ให้กำลังใจผู้ทำรัฐประหารและขอร้องให้ คสช. โดยเฉพาะพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้หยุด “วิภูจักรแห่งความชั่วร้ายของการเมืองไทย” ตามชื่อบทความนี้นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม เอกลักษณะของคนไทยอย่างหนึ่งคือ “รักในความอิสระเสรี” ถึงขนาดมีวลีว่า “ทำได้ตามใจคือไทยแท้” ประกอบกับคนไทยก็รัก “ความยุติธรรม” และมีความอดกลั้นเพียงในระดับหนึ่ง ดังนั้น คสช. จึงพึงระมัดระวังในความรู้สึกและปฏิกิริยาของประชาชนคนไทย อย่าได้ประมาทสำคัญผิดคิดว่า “การนิ่งเฉย” คือ “การยอมรับ” เหมือนเช่นรัฐบาลที่ผ่านมา ซึ่งผลที่ตามมาอาจจะเกิดเหตุการณ์ ประชาชนนับล้านออกมาเรียกร้องเหมือนเดิม และที่สำคัญอย่าลืมนำสัญญาที่จะ “ปฏิรูปบ้านเมือง” ขอให้แน่วแน่และทำจริง “อย่าแต่แล้วปล่อย” เหมือนการทำรัฐประหารชุดที่ผ่านมา นี่คือนโอกาสและเป็นสิ่งท้าทายสำหรับการบริหารงานของรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาว่าจะสามารถทำตามสัญญาในการคืนความสุขรวมทั้งแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ภายในเวลาได้หรือไม่ จึงขอสนับสนุน “การปฏิรูปที่แท้จริง” และหวังเป็นอย่างยิ่งว่า คสช. จะหยุด “วิภูจักรแห่งความชั่วร้าย” ของการเมืองไทยตามที่อภิปรายในบทความนี้

สุดท้ายนี้ผู้เขียนเห็นว่า ตัวแบบอำมาตยาธิปไตยของ Riggs ยังสามารถนำมาเป็นกรอบการศึกษาการเมืองการปกครองของไทยในปัจจุบัน เพราะข้อเท็จจริงทางการเมืองไทย (Political facts) ในวันนี้โดยสาระสำคัญแล้ว “ระบอบราชการ” และข้าราชการโดยเฉพาะข้าราชการทหารชั้นผู้ใหญ่ที่คุมกำลังของกองทัพยังคงมีอำนาจท่วมท้น ยากที่พลังนอกระบบราชการจะเข้าถ่วงดุล ทั้งนี้โดยไม่ต้องกล่าวถึงการเข้าควบคุมระบอบราชการซึ่งยากมาก จนกว่าการสถาปนาสถาบันและกระบวนการประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องมั่นคง และการใช้สิทธิแสดงเจตจำนงในการปกครองประเทศของประชาชนเป็นไปโดยปราศจากอำมาตยาธิปไตยหรือการผูกอภิสิทธิพลข่มขู่ต่าง ๆ และจนกว่าทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการเมืองไทยเรียนรู้ที่จะต่อสู้ทางการเมืองภายใต้กฎกติกา และยึดการปกครองภายใต้ตัวบทกฎหมาย (Rule of Law) รวมทั้งการพัฒนาเงื่อนไขอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการเป็นสังคมประชาธิปไตย เช่น การกระจายอำนาจ การกระจายรายได้ การปกป้องสิทธิพลเมือง และสิทธิความเป็นมนุษย์ของทุกปัจเจกบุคคลในสังคม เป็นต้น

บรรณานุกรม

- ผู้จัดการออนไลน์. (2557). การรัฐประหารครั้งที่ 13 ในการเมืองไทย. สืบค้นจาก  
<http://www.manager.co.th/Columnist/ViewNews.aspx?NewsID=9570000058853>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2557). เจตนารมณ์/นโยบายของ คสช.  
สืบค้นจาก<http://library2.parliament.go.th/giventake/ncpo.html>.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2557). ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อย ฉบับที่  
1/2557 เรื่อง การควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ.  
สืบค้นจาก <http://library2.parliament.go.th/giventake/ncpo.html>.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2557). รายชื่อนายกรัฐมนตรีของไทย.  
สืบค้นจาก [http://www.cabinet.thaigov.go.th/pm\\_his.htm](http://www.cabinet.thaigov.go.th/pm_his.htm).
- Guyot, James F., & Suriyamongkol, Pisan. (1985). “The Bureacratic Polity at bay”.  
a paper presented at the Annual Meeting of The American Political Science  
Association, New Orleans.
- Riggs, Fred W. Thailand. (1966). **The Modernization of a Bureaucratic Polity**.  
Honolulu: East-West Center Press.
- Suriyamongkol Pisan. (2012). **Institutionalization of Democratic Political Processes  
in Thailand: A Three-Pronged Democratic Polity**. Thammasat University  
Press.

## ภาคผนวก ก.

## รายชื่อนายกรัฐมนตรีของไทย

| ลำดับ<br>ที่ | นาม                              | กรม.<br>คณะที่ | วันที่ดำรงตำแหน่ง  | วันที่พ้นจาก<br>ตำแหน่ง |
|--------------|----------------------------------|----------------|--------------------|-------------------------|
| 1            | พระยามโนปกรณ โนติธาดา            | 1              | 28 มิถุนายน 2475   | 10 ธันวาคม 2475         |
|              |                                  | 2              | 10 ธันวาคม 2475    | 30 มีนาคม 2476          |
|              |                                  | 3              | 1 เมษายน 2476      | 20 มิถุนายน 2476        |
| 2            | พันเอก พระยาพหล พลพยุหเสนา       | 4              | 21 มิถุนายน 2476   | 15 ธันวาคม 2476         |
|              |                                  | 5              | 16 ธันวาคม 2476    | 21 กันยายน 2477         |
|              |                                  | 6              | 22 กันยายน 2477    | 8 สิงหาคม 2480          |
|              |                                  | 7              | 9 สิงหาคม 2480     | 20 ธันวาคม 2480         |
|              |                                  | 8              | 21 ธันวาคม 2480    | 15 ธันวาคม 2481         |
| 3            | จอมพล แปลก พิบูลสงคราม           | 9              | 16 ธันวาคม 2481    | 6 มีนาคม 2485           |
|              |                                  | 10             | 7 มีนาคม 2485      | 31 กรกฎาคม 2487         |
|              |                                  | 21             | 8 เมษายน 2491      | 24 มิถุนายน 2492        |
|              |                                  | 22             | 25 มิถุนายน 2492   | 28 พฤศจิกายน 2494       |
|              |                                  | 23             | 29 พฤศจิกายน 2494  | 5 ธันวาคม 2494          |
|              |                                  | 24             | 6 ธันวาคม 2494     | 23 มีนาคม 2495          |
|              |                                  | 25             | 24 มีนาคม 2495     | 20 มีนาคม 2500          |
|              |                                  | 26             | 21 มีนาคม 2500     | 16 กันยายน 2500         |
| 4            | พันตรี ควง อภัยวงศ์              | 11             | 1 สิงหาคม 2487     | 30 สิงหาคม 2488         |
|              |                                  | 14             | 31 มกราคม 2489     | 23 มีนาคม 2489          |
|              |                                  | 19             | 10 พฤศจิกายน 2490  | 20 กุมภาพันธ์ 2491      |
|              |                                  | 20             | 21 กุมภาพันธ์ 2491 | 7 เมษายน 2491           |
| 5            | นายทวี บุญยเกตุ                  | 12             | 31 สิงหาคม 2488    | 16 กันยายน 2488         |
| 6            | หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช        | 13             | 17 กันยายน 2488    | 30 มกราคม 2489          |
|              |                                  | 35             | 15 กุมภาพันธ์ 2518 | 13 มีนาคม 2518          |
|              |                                  | 37             | 20 เมษายน 2519     | 24 กันยายน 2519         |
|              |                                  | 38             | 25 กันยายน 2519    | 6 ตุลาคม 2519           |
| 7            | นายปรีดี พนมยงค์                 | 15             | 24 มีนาคม 2489     | 10 มิถุนายน 2489        |
|              |                                  | 16             | 11 มิถุนายน 2489   | 22 สิงหาคม 2489         |
| 8            | พลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ | 17             | 23 สิงหาคม 2489    | 29 พฤษภาคม 2490         |
|              |                                  | 18             | 30 พฤษภาคม 2490    | 8 พฤศจิกายน 2490        |
| 9            | นายพจน์ สารสิน                   | 27             | 21 กันยายน 2500    | 31 ธันวาคม 2500         |

| ลำดับ<br>ที่ | นาม                               | क्रम.<br>คณะที่ | วันที่ดำรงตำแหน่ง  | วันที่พ้นจาก<br>ตำแหน่ง |
|--------------|-----------------------------------|-----------------|--------------------|-------------------------|
| 10           | จอมพล ถนอม กิตติขจร               | 28              | 1 มกราคม 2501      | 20 ตุลาคม 2501          |
|              |                                   | 30              | 9 ธันวาคม 2506     | 6 มีนาคม 2512           |
|              |                                   | 31              | 7 มีนาคม 2512      | 16 พฤศจิกายน 2514       |
|              |                                   | 32              | 18 ธันวาคม 2515    | 13 ตุลาคม 2516          |
| 11           | จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์             | 29              | 9 กุมภาพันธ์ 2502  | 8 ธันวาคม 2506          |
| 12           | นายสัญญา ธรรมศักดิ์               | 33              | 14 ตุลาคม 2516     | 26 พฤษภาคม 2517         |
|              |                                   | 34              | 27 พฤษภาคม 2517    | 14 กุมภาพันธ์ 2518      |
| 13           | พลตรี หม่อมราชนางค์ศึกฤทธิ์ปราโมช | 36              | 14 มีนาคม 2518     | 19 เมษายน 2519          |
| 14           | นายธานินทร์ กรัยวิเชียร           | 39              | 22 ตุลาคม 2519     | 20 ตุลาคม 2520          |
| 15           | พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์      | 40              | 11 พฤศจิกายน 2520  | 11 พฤษภาคม 2522         |
|              |                                   | 41              | 12 พฤษภาคม 2522    | 2 มีนาคม 2523           |
| 16           | พลเอก เปรม ติณสูลานนท์            | 42              | 3 มีนาคม 2523      | 29 เมษายน 2526          |
|              |                                   | 43              | 30 เมษายน 2526     | 4 สิงหาคม 2529          |
|              |                                   | 44              | 5 สิงหาคม 2529     | 3 สิงหาคม 2531          |
| 17           | พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ             | 45              | 4 สิงหาคม 2531     | 8 ธันวาคม 2533          |
|              |                                   | 46              | 9 ธันวาคม 2533     | 23 กุมภาพันธ์ 2534      |
| 18           | นายอานันท์ ปันยารชุน              | 47              | 2 มีนาคม 2534      | 6 เมษายน 2535           |
|              |                                   | 49              | 10 มิถุนายน 2535   | 22 กันยายน 2535         |
| 19           | พลเอก สุจินดา คราประยูร           | 48              | 7 เมษายน 2535      | 9 มิถุนายน 2535         |
| 20           | นายชวน หลีกภัย                    | 50              | 23 กันยายน 2535    | 12 กรกฎาคม 2538         |
|              |                                   | 53              | 9 พฤศจิกายน 2540   | 8 กุมภาพันธ์ 2544       |
| 21           | นายบรรหาร ศิลปอาชา                | 51              | 13 กรกฎาคม 2538    | 24 พฤศจิกายน 2539       |
| 22           | พลเอก พลดิษฐ์ ยงใจยุทธ            | 52              | 25 พฤศจิกายน 2539  | 8 พฤศจิกายน 2540        |
| 23           | พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร             | 54              | 17 กุมภาพันธ์ 2544 | 10 มีนาคม 2548          |
|              |                                   | 55              | 11 มีนาคม 2548     | 19 กันยายน 2549         |
| 24           | พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์           | 56              | 1 ตุลาคม 2549      | 6 กุมภาพันธ์ 2551       |
| 25           | นายสมัคร สุนทรเวช                 | 57              | 6 กุมภาพันธ์ 2551  | 8 กันยายน 2551          |
| 26           | นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์              | 58              | 24 กันยายน 2551    | 2 ธันวาคม 2551          |
| 27           | นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ            | 59              | 20 ธันวาคม 2551    | 8 สิงหาคม 2554          |
| 28           | นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร          | 60              | 8 สิงหาคม 2554     | 7 พฤษภาคม 2557          |
| 29           | พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา         | 61              | 25 สิงหาคม 2557    |                         |

ที่มา: ปรับจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
[http://www.cabinet.thaigov.go.th/pm\\_his.htm](http://www.cabinet.thaigov.go.th/pm_his.htm)

ผลการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจระหว่างนายทหารผู้ทรงพลังของระบบราชการโดยผ่านการทำรัฐประหารกับ  
นายทุนนักการเมืองของพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่อยู่นอกระบบราชการโดยผ่านการเลือกตั้งคือ วัฏจักร  
แห่งความชั่วร้าย (Vicious Circle) ซึ่งหมุนเวียนเกิดขึ้นเป็นประจำจากอดีตจนถึงการทำรัฐประหาร  
ครั้งล่าสุดในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ที่ผ่านมา