

วาทกรรมการปฏิรูประบบราชการ
และความสัมพันธ์เชิงอำนาจ
ในการสร้างความทันสมัยในประเทศไทย
ตั้งแต่การปฏิวัติเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475
จนถึงสมัยจอมพลสฤษดิ์

ชลธิชา ชัยศิริรัตน์

นักศึกษาปริญญาเอก หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนสังคมและการจัดการสิ่งแวดล้อม
คณะพัฒนสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

jick.chonticha@gmail.com

บทคัดย่อ

ความทันสมัยมีอิทธิพลต่อประเทศไทยจากการนำไปเป็นเงื่อนไขและความจำเป็นในการปฏิรูประบบราชการสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ในการศึกษาครั้งนี้จึงมุ่งศึกษาการก่อตัวของวาทกรรมการปฏิรูประบบราชการที่มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่ก่อนการปฏิวัติเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 จนถึงสมัยจอมพลสฤษดิ์เพื่อเผยให้เห็นปฏิบัติการทางวาทกรรมและความสัมพันธ์เชิงอำนาจโดยใช้แนวทางในการศึกษาวาทกรรมเชิงโบราณคดีและวงศาวทยาของมิเชล ฟูโกต์ มาใช้ในการศึกษาปรากฏการณ์ การศึกษานี้จึงประกอบไปด้วยการก่อตัวของแนวคิดว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการนับตั้งแต่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ล่มสลาย ปฏิบัติการทางวาทกรรมที่สร้างความหมายให้แก่การปฏิรูประบบราชการในยุคนี้ที่ถูกลำเลียงเชื่อมโยงกับความทันสมัย และความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่แทรกแซงไปถึงระดับความรู้สึกนึกคิดของผู้คนในสังคม

คำสำคัญ วาทกรรม ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ปฏิรูประบบราชการ ความทันสมัย

Viewpoint —●

Bureaucratic Reform Discourse and Power Relations in Thailand's Modernization: From the pre-Siamese Revolution in 1932 to the Marshal Sarit's period

Chonticha Chaisirirat ✉

PhD Student, Social and Environmental Development
School of Social and Environmental Development
National Institute of Development Administration
jick.chonticha@gmail.com

Abstract

The modernization influences in Thailand which is seen as the requirement and necessity towards the bureaucratic reform during the Marshal Sarit's period. This research aims to study the discourse formation in the bureaucratic reform which started evolving from the pre-siamese revolution in 2475 B.C through the Marshal Sarit's period. In addition, this research revealed the discursive practices and the power relations. A framework of the discursive archaeology and genealogy in Michel Foucault were studied on the phenomenon. This concept of the bureaucratic reform during the collapsed absolute monarchy period was comprised including the discursive practices, which took place the meaning towards the bureaucratic reform at present. Also, it was related to the modernization and power relations, which was intervened through the subconscious mind of the people in the society.

Keywords: Discourse, Power Relations, Bureaucratic Reform, Modernization

บทนำ

ประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของไทยที่ผ่านมา ได้เผยให้เห็นว่าการปฏิรูประบบราชการเป็นวาทกรรมที่ถูกพูดถึงในทุกยุคทุกสมัยภายใต้บริบทและสถานการณ์ที่แตกต่างกันออกไป แต่ผลของการปฏิรูประบบราชการในแต่ละครั้งได้ก่อให้เกิดการพัฒนาประเทศที่แท้จริงหรือไม่ หรือเป็นเพียงวาทกรรมที่ถูกสร้างขึ้นเพียงเพราะเกิดจากโครงสร้างของความสัมพันธ์เชิงอำนาจซึ่งเป็นกลไกที่มีอิทธิพลและเป็นสิ่งที่กำหนดบทบาท สถานภาพ และอำนาจให้แตกต่างกัน การศึกษานี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาว่าอะไรคือสิ่งที่เรียกว่าการปฏิรูประบบราชการ มีกฎเกณฑ์อะไรในการกำกับกรพูด การเขียน ความคิด และมีปฏิบัติการทางวาทกรรม (Discursive Practices) อย่างไรในการสร้างความหมายให้แก่การปฏิรูประบบราชการในช่วงก่อนการปฏิวัติเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตยจนถึงการปรับปรุงโครงสร้างของรัฐบาลราชการในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อแสดงให้เห็นว่าใครเป็นผู้มีอำนาจในการพูดถึงเรื่องการปฏิรูประบบราชการ โดยมีวิธีการพูดและสื่อสารความคิดอย่างไรที่ทำให้สามารถผูกขาดความรู้สึกนึกคิดของคนในสังคมและมีกระบวนการเชิงอำนาจในการสถาปนาความเชื่อให้กลายมาเป็นความจริงได้อย่างไร เนื่องจากเป็นยุคสมัยที่มีการนำเอาแนวคิดการปฏิรูประบบราชการกลับมาเพื่อเป็นเงื่อนไขในการเปลี่ยนแปลงการปกครองประกอบกับเป็นช่วงที่ประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากตะวันตกในเรื่องความทันสมัยภายหลังจากการสิ้นสุดของสงครามเย็น อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ถือเป็นจุดเปลี่ยนอีกประการหนึ่งที่ทำให้กระบวนการสร้างรัฐชาติของไทยมุ่งเน้นไปที่มิติด้านสังคมในเรื่องการหลอมรวมวัฒนธรรม การสร้างค่านิยมใหม่ การออกแบบโครงสร้างการศึกษาเพื่อให้คนในสังคมมีวิถีคิดในแนวทางของความทันสมัย (Modernity) มิติทางเศรษฐกิจในด้านการค้าการลงทุนนอกเหนือไปจากมิติด้านการเมืองที่มีมาแต่ในอดีต กระบวนการสร้างรัฐชาติของไทยจึงวิวัฒนาการมานับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ใน พ.ศ. 2475 ไปจนถึงการเปลี่ยนชื่อประเทศจากสยามเป็นไทยใน พ.ศ. 2482 สมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม ปรากฏการณ์เหล่านี้เป็นสาเหตุที่ทำให้วัฒนธรรมแบบราชการไปดบังวัฒนธรรมของท้องถิ่นที่ลึกไปถึงระดับจิตสำนึกของผู้คน ในช่วงปี พ.ศ. 2481-2487 จากการใช้อำนาจรัฐที่ทวีความรุนแรงขึ้นจนกระทั่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของการพัฒนาประเทศในสมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ การศึกษานี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาว่าวาทกรรมการปฏิรูประบบราชการในยุคที่เรียกกันว่า ยุคแห่งความทันสมัยว่ามีการก่อตัวอย่างไร ท่ามกลางบริบทและสภาพแวดล้อมเช่นใด และวาทกรรมการปฏิรูประบบราชการกับอำนาจมีความสัมพันธ์กันอย่างไร

การศึกษาด้วยวิธีวิทยาของ Michel Foucault

วิธีการศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาปรากฏการณ์ผ่านวาทกรรมที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งวาทกรรมได้ถูกกล่าวถึงในหลายความหมายไม่ว่าจะเป็นภาษา การพูด การเขียน แต่วาทกรรมที่นำมาใช้ในการศึกษานี้เป็นมากกว่าภาษา คำพูด หรือการเขียน เนื่องจากมีความหมายที่ครอบคลุมกระบวนการสร้าง/ผลิตเอกลักษณ์ และความหมายให้กับสรรพสิ่งต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งโดยรวมแล้วอาจกล่าวได้ว่าวาทกรรมเป็นเรื่องของอำนาจ/ความรู้ (Power/Knowledge) ที่ห่อหุ้มตัวตนหรือปิดกั้นบดบังเอกลักษณ์และความหมาย

ของบางสิ่งบางอย่างให้เลือนหายไป โดยมีปฏิบัติการทางวาทกรรม (Discursive Practices) เป็นกระบวนการของวาทกรรมในการปิดกั้นกดทับด้วยการใช้อำนาจ/ความรู้ เพื่อเป็นเงื่อนไขในการก่อตัวของกฎเกณฑ์ วิธีวิทยาของการศึกษานี้จึงใช้แนวทางการศึกษาเชิงโบราณคดีเพื่อศึกษาว่าทำไมวาทกรรมนั้น ๆ สามารถก้าวขึ้นมาเป็นอำนาจเหนือวาทกรรมอื่น ๆ ที่ถูกกดทับ บดบัง มีกฎเกณฑ์ (Rules) และปฏิบัติการทางวาทกรรม (Discursive Practices) อะไรบ้าง ที่เอื้อให้วาทกรรมนั้นก้าวขึ้นมาเป็นวาทกรรมหลักและทำหน้าที่อย่างไร เพื่ออะไร วิธีวิทยาแบบโบราณคดีจะเป็นการศึกษาที่แสดงให้เห็นว่าใครเป็นผู้พูดที่มีอำนาจและความชอบธรรม ในการที่จะพูดถึงเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยมีวิธีการพูดอย่างไร ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น จนกระทั่งสามารถผูกขาดความรู้สึคนึกคิดคนในสังคม และด้วยการศึกษาโบราณคดีของความรู้ (Archaeology of Knowledge) ตามแนวทางของ Michel Foucault จะเผยให้เห็นรายละเอียดของวาทกรรม ว่ามีบทบาทและหน้าที่อย่างไรในการกำหนดกฎเกณฑ์ และใช้แนวทางของวงศ์วิทยา (Genealogy) จากการศึกษาผลงานของ Michel Foucault ในเรื่อง Discipline and Punish (1977) เพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์อำนาจ/ความรู้ของวาทกรรมที่กระทำต่อร่างกายมนุษย์จนทำให้แสดงพฤติกรรมที่ถูกบ่มเพาะผ่านกฎระเบียบจนติดฝังอยู่ในกายแบบไม่รู้ตัว ประกอบกับการศึกษากระบวนการวิเคราะห์การสร้างตัวตน (Technologies of Self) เพื่อที่จะเผยให้เห็นความสัมพันธ์ของปฏิบัติการทางวาทกรรมชุดต่าง ๆ ที่ปรากฏในอาณาบริเวณสนามของวาทกรรม (Discursive Field) และการเปิดเผยดังกล่าวจะนำไปสู่แนวทางการต่อต้าน ชัดขึ้น หรือส่งเสริมวาทกรรมเพื่อคืนสภาพความเป็นตัวเองจากการเป็นวัตถุที่ถูกศึกษาสู่การเป็นตัวแสดง (Agent) จุดมุ่งหมายของการศึกษาด้วยวิธีวิทยาข้างต้น เพื่อเผยให้เห็นวาทกรรม ปฏิบัติการทางวาทกรรมซึ่งเป็นกระบวนการสถาปนาความเชื่อให้กลายเป็นความจริง และความสัมพันธ์เชิงอำนาจของการปฏิรูประบบราชการที่ถูกกดทับให้เปิดเผยออกมา โดยกำหนดขอบเขตทางด้านเวลาให้อยู่ในช่วงของยุคความทันสมัย คือนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ไปจนถึงสมัยจอมพลสฤษดิ์ เนื่องจากเหตุการณ์ใน พ.ศ. 2475 ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในมิติของความสัมพันธ์เชิงอำนาจหลายประการที่ใช้การปฏิรูประบบราชการเป็นสนามของวาทกรรม ดังนั้น จึงเป็นการศึกษาเพื่อตอบคำถามว่าอะไรคือสิ่งที่เรียกว่าการปฏิรูประบบราชการหลังการสิ้นสุดของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีกฎเกณฑ์อะไรในการกำกับกรพูด การเขียน ความคิด และมีปฏิบัติการทางวาทกรรม (Discursive Practices) อย่างไรในการสร้างความหมายให้แก่การปฏิรูประบบราชการในยุคดังกล่าว เพื่อแสดงให้เห็นกรอบความรู้ (Episteme) ที่ครอบงำความคิดผู้คนในยุคสมัยนี้ ซึ่งทำหน้าที่กำกับความคิด ความเชื่อ วิธีคิด วิธีทำความเข้าใจสรรพสิ่งในยุคหนึ่ง ๆ (Prachakul, 2004, p.10) และเผยให้เห็นว่าใครเป็นผู้มีอำนาจในการพูดถึงเรื่องการปฏิรูประบบราชการ โดยมีวิธีการพูดและสื่อสารความคิดอย่างไรที่ทำให้สามารถผูกขาดความรู้สึคนึกคิดของคนในสังคม และมีกระบวนการเชิงอำนาจที่ทำให้วาทกรรมก่อตัว และช่วงชิงการนำ (Hegemony) ในการกำหนดกฎเกณฑ์จนสามารถสถาปนาความเชื่อให้กลายมาเป็นความจริงได้อย่างไร

การกำหนดขอบเขตของช่วงเวลาดังกล่าวมีที่มาจากปรากฏการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และลัทธิจักรวรรดินิยมที่ก่อตัวขึ้นในขณะนั้น จนเกิดเป็นแนวคิดที่ว่าด้วยความเจริญกับความล้าหลัง ความทันสมัยกับความไม่ทันสมัย โลกตะวันตกกับโลกตะวันออก ความพัฒนากับความด้อยพัฒนา โดยมีโลกตะวันตกเป็นศูนย์กลางและเป็นผู้มีอำนาจเหนือในการกำหนดวาทกรรมความทันสมัยให้กลายเป็นทฤษฎีกระแสหลักและชักจูงให้ผู้อื่นปฏิบัติตาม (Huntington, 2007, pp. 57-63) ได้ให้นิยามกระบวนการว่าด้วยความทันสมัย ว่ามี

ลักษณะเป็นกระบวนการปฏิวัติจากสังคมดั้งเดิมสู่สังคมสมัยใหม่ เป็นกระบวนการของโลกเพราะมีจุดเริ่มต้นมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 15 และ 16 ในทวีปยุโรป และได้แผ่ขยายไปทั่วโลก เป็นกระบวนการที่มีความยาวนานใช้เวลายาวหลายศตวรรษและมีความเป็นระบบ กล่าวคือ แต่ละตัวแปรจะมีความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกันและกันเป็นขั้นเป็นตอน มีความกลมกลืนเป็นเนื้อเดียวกันไม่มีการย้อนกลับ มีความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง แต่ในขณะเดียวกันมีความสลับซับซ้อนที่ประกอบไปด้วยการเปลี่ยนแปลงหลายมิติที่เกี่ยวข้องกับความรู้สึนึกคิดและพฤติกรรมมนุษย์ ซึ่งความเป็นสมัยใหม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม (Social Mobilization) ที่ทำให้คนมีวิถีชีวิตและพฤติกรรมในรูปแบบใหม่ ไม่ว่าจะเป็นทัศนคติ คุณค่า ความคาดหวังของคนต่อโลกสมัยใหม่ ซึ่งเป็นผลจากการศึกษา การสื่อสาร สื่อสารมวลชน และเกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ใช้รายได้ต่อหัวที่คำนวณจากผลผลิตมวลรวมประชาชาติ (Per Capita GNP) การเติบโตของอุตสาหกรรม และการมีสวัสดิการสังคมถูกนำมาใช้เป็นตัวชี้วัดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจที่มุ่งไปสู่ความทันสมัย การพัฒนาในรูปแบบดังกล่าว (Samudavanija, 1991, p.66) มองว่าเป็นช่วงเวลาที่จะวันตมองความแตกต่างหลากหลายทางวัฒนธรรมเป็นจุดอ่อนและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาให้ทันสมัย ดังนั้นแนวคิดที่จะพัฒนาให้ทันสมัยได้นั้นจึงปรากฏให้เห็นในลักษณะที่ว่า จำเป็นจะต้องดำเนินรอยตามแนวทางของตะวันตก ทั้งในมิติของการพัฒนาเศรษฐกิจ การเมือง และการพัฒนาอุตสาหกรรม (Chareonsinolam, 2011, pp. 17-22)

การศึกษาวาทกรรมการปฏิรูประบบราชการครั้งนี้ เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารหลายประเภท ได้แก่เอกสารในรูปของกฎระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ คำสั่ง บัญชี เรื่องเล่า งานวรรณกรรม เอกสารวิชาการ เอกสารราชการ คำปราศรัย คำแถลงนโยบาย และสื่อสิ่งพิมพ์ที่เกี่ยวข้องกับปรากฏการณ์ทางสังคมในขณะนั้น เพื่อศึกษาวาทกรรมตามความหมายของ Foucault (1972, p.193) ซึ่งได้นิยามวาทกรรมว่าเป็นวิธีการสื่อสารถึงสิ่งใดสิ่งหนึ่ง (Way of Speaking) ที่เผยให้เห็นกระบวนการผลิต สร้าง กำหนดความหมายให้กับสรรพสิ่ง เป็นกระบวนการสถาปนาความจริงด้วยการพูดในแบบต่าง ๆ ที่ประกอบไปด้วยการห้ามและการให้คุณค่า การพูดในที่นี้ไม่ได้หมายถึงภาษาพูดหรือการใช้ภาษาเขียนที่เป็นหัวใจของวิธีการศึกษาด้วยวาทกรรมวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ (Critical Discourse Analysis) เท่านั้น แต่ครอบคลุมการสื่อสารในรูปแบบอื่น ๆ ที่ไม่ได้จำกัดเฉพาะในรูปของภาษา (Text) ดังเช่นการสื่อสารของศิลปินนักวาดคือ ลายเส้น พื้นผิว และการใช้สี ที่ศิลปินใช้สะท้อนโลกทัศน์ ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้จึงมุ่งไปที่ปฏิบัติการทางวาทกรรม (Discursive Practices) ของการปฏิรูประบบราชการในรูปแบบต่าง ๆ ที่เป็นตัวกำหนดความหมายให้แก่การปฏิรูประบบราชการในยุคของความทันสมัย กำหนดสถานะให้ดำรงอยู่ เปลี่ยนแปลง หรือเลื่อนหายไปผ่านกระบวนการที่เรียกว่าความสัมพันธ์เชิงอำนาจ (Power Relations) ซึ่งความจริงเหล่านั้นไม่ได้มีความสมบูรณ์ เป็นจริง และมีเพียงหนึ่งเดียว (Samakhitham, 2011, p. 52) อย่างที่ Foucault มีแนวคิดว่าสรรพสิ่งไม่ได้เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ แต่เป็นรูปแบบของความจริงเชิงประจักษ์ที่ไร้เหตุผลรูปแบบหนึ่งเท่านั้น (Foucault, 2009, p.78) และการศึกษาความสัมพันธ์เชิงอำนาจในอาณาบริเวณของวาทกรรมการปฏิรูประบบราชการ เพื่อให้ทราบอำนาจถูกนำมาใช้ในการผลิตสร้างความจริงอย่างไร มีกระบวนการและกระทำโดยใคร ความสัมพันธ์เชิงอำนาจของการปฏิรูประบบราชการในการศึกษาครั้งนี้ จึงหมายถึงการกำกับ ครอบงำ ที่ Foucault เรียกว่า Governmentality และการควบคุมอย่างลึกซึ้งจนถึงระดับจิตวิญญาณที่เรียกว่า ชีวอำนาจ (Biopower) และเป็นการควบคุมร่างกายให้อยู่ใต้การ

บงการของอำนาจ (Docile Body) ทั้งในระดับปัจเจกบุคคลและสังคมส่งผลให้การปฏิรูประบบราชการมีทิศทางตามที่ต้องการ

จุดเปลี่ยนของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์กับการก่อตัวของแนวคิดวาดด้วยการปฏิรูประบบราชการ

“...ในชั้นต้นราษฎรได้หวังกันว่ากษัตริย์องค์ใหม่นี้คงจะปกครองราษฎรให้ร่มเย็น แต่การณหาเป็นไปตามความหวังที่คิดไม่...ไม่ทรงฟังเสียงราษฎรปล่อยให้ข้าราชการใช้อำนาจหน้าที่ในทางทุจริต...ยกพวกเจ้าขึ้นให้สิทธิพิเศษมากกว่าราษฎรปกครองโดยขาดหลักวิชา...” (ประกาศคณะราษฎร ฉบับที่ 1 ลงวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475)

สาระสำคัญในประกาศคณะราษฎร ฉบับที่ 1 เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ข้างต้นแสดงให้เห็นปัญหาและความขัดแย้ง ที่เป็นผลพวงของความเหลื่อมล้ำทางชนชั้นในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และการใช้ถ้อยคำ (Statement) ในประกาศฉบับนี้ ได้เผยให้เห็นโลกทัศน์ของสามัญชนต่อการบริหารราชการแผ่นดินของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ว่าไม่เหมาะสมและไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหา โดยมีกลุ่มชนชั้นกลางที่ได้รับการศึกษาและได้รับข้อมูลข่าวสารเป็นผู้ถ่ายทอดและผลิตซ้ำวาทกรรม ทำให้แนวคิดเรื่อง “ความเจริญ” และ “ความศิวิไลซ์” เริ่มกลับมาปรากฏในวาทกรรมอีกครั้ง แต่เปลี่ยนแปลงผู้กระทำจากที่กษัตริย์เคยยึดครองหน้าที่ในการนำพาความเจริญมาสู่บ้านเมือง กลายเป็นปัจเจกบุคคลทุกคนสามารถนำพาประเทศมาสู่ความเจริญได้ (Sattayanurak, 1999, pp. 255-256)

ดังนั้นในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จึงปรากฏให้เห็นกระบวนการช่วงชิงการครอบครองพื้นที่ความเป็นกระแสหลัก ระหว่างกลุ่มชนชั้นสูงที่ผูกขาดอำนาจมาก่อน และกลุ่มต่อต้านที่เป็นกลุ่มชนชั้นกลาง ผ่านงานประพันธ์ในรูปแบบต่าง ๆ พระราชนิพนธ์เรื่องรายงานการประชุมปาติเมนต์สยามของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 เป็นตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงปฏิบัติการทางวาทกรรมของชนชั้นสูง ในช่วงก่อนที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และมุมมองของชนชั้นสูงที่มีต่อแนวคิดประชาธิปไตยและการปกครองแบบรัฐสภาว่า ประชาชนไม่มีความสามารถและศักยภาพเพียงพอที่จะปกครองตนเองได้ แม้ว่าประชาชนจะได้รับการศึกษา (Samudavanija & Kannasoot, 1989, p. 150) เนื้อหาสาระในพระราชนิพนธ์จึงเป็นเรื่องบันทึกการประชุมสภาที่มีแต่ความวุ่นวาย ไม่มีสาระใด ๆ และมีเนื้อหาเชิงเสียดสีล้อเลียน ซึ่งสะท้อนโลกทัศน์ของพระมหากษัตริย์ที่มองว่า ประชาชนยังไม่มีความสามารถในการปกครองตนเอง ส่วนการเขียนโดยกลุ่มต่อต้าน ประกอบไปด้วยชนชั้นกลาง ซึ่งเป็นกลุ่มชนชั้นที่มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่ช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากการได้รับการศึกษาจนมีความรู้ความสามารถกลายเป็นผู้นำทางความคิดและสามารถประกอบอาชีพได้โดยไม่ต้องพึ่งพาชนชั้นปกครอง (Aiewsiwong, 1993, p. 53) และได้รับโอกาสจากเทคโนโลยีการพิมพ์ที่เอื้อให้พวกเขาเหล่านี้มีสิทธิในการวิพากษ์วิจารณ์

อย่างที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในสมัยรัฐโบราณ ได้ปรากฏผ่านงานเขียนของชนชั้นกลางมากมาย อาทิ งานเขียนของ ก.ศ.ร. กุหลาบ ที่แม้ว่าผลงานของนายกุหลาบจะถูกตั้งคำถามในเรื่องข้อเท็จจริงจากบรรดาเจ้านายชั้นสูง ซึ่งต้องการลดความน่าเชื่อถือต่อผลงานของนายกุหลาบให้เป็นเพียงบุคคลไปปดมดเท็จ แต่การกระทำของเขาเปรียบได้กับนักสื่อสารมวลชนในปัจจุบันที่สามารถถ่ายทอดเรื่องราวและแฝงไปด้วยความคิดเห็นส่วนตัวได้อย่างมีอิสระ (Reynolds, 2556, p. 43) และสิ่งสำคัญที่เกิดขึ้นจากปฏิบัติการทางวาทกรรมของนายกุหลาบคือการปฏิวัติธรรมเนียมปฏิบัติของการจัดทำบันทึกทางประวัติศาสตร์ที่เคยผูกขาดอยู่กับชนชั้นสูงมาแต่เดิม ความเปลี่ยนแปลงที่ปรากฏขึ้นดังกล่าว แม้ว่าจะยังไม่ใช่การเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืนในระดับที่จะสามารถเปลี่ยนความรู้สึกรักนึกคิดของผู้คนได้ แต่เป็นการเปิดทางให้สามัญชนเริ่มหันมาตระหนักถึงบทบาทและสิทธิของตนในการเป็นผู้กำหนดวิถีทางประวัติศาสตร์ได้เอง ส่งผลให้วาทกรรมของชนชั้นกลางในเวลาต่อมา ได้นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงในมิติอื่น ๆ ได้แก่ การเขียนเพื่อวิพากษ์วิจารณ์การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ อย่างผลงานของเทียนวรรณ (ท.ว.ส. วัฒนาโก) ที่ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงให้แก่สังคมในแง่ของการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล ซึ่งในอดีตไม่สามารถกระทำได้ และได้ทำให้นักเขียนรุ่นต่อมาที่ได้รับการศึกษามากขึ้นและมีการรับรู้ข่าวสารและข้อมูลต่าง ๆ จากโลกภายนอก สามารถก้าวข้ามกฎเกณฑ์ที่ชนชั้นปกครองได้นำมาจำกัดการพูดการเขียนและการแสดงความคิดเห็น และทำให้แวดวงการวิจารณ์เติบโตและขยายตัวมากขึ้นควบคู่ไปกับเทคโนโลยีสิ่งพิมพ์และการรู้หนังสือของผู้อ่าน

ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มอำนาจเก่ากับกลุ่มต่อต้านได้ดำเนินไปจนถึงจุดที่มีการตั้งคำถามต่อการบริหารราชการแผ่นดินของชนชั้นสูงว่าเป็นไปตามหลักวิชาหรือไม่ ทำให้แนวคิดเรื่องการแสวงหาหลักวิชาก่อตัวขึ้นเป็นปฏิบัติการทางวาทกรรม ประกอบกับผลพวงจากการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 เปิดโอกาสให้สามัญชนผู้มีความสามารถ ได้เข้าถึงระบบการศึกษาของรัฐเพื่อสร้างคนที่มีความรู้ให้เข้าทำงานในระบบราชการที่กำลังขยายตัว ทำให้ปัญญาชนกลายเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของระบบราชการ แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์เศรษฐกิจตกต่ำในสมัยรัชกาลที่ 7 ข้าราชการที่ถูกจำแนกว่าเป็นชนชั้นกลาง ซึ่งในสมัยนั้นหมายถึง ข้าราชการที่มีการศึกษาแต่ถือกำเนิดในตระกูลสามัญชน กลับเป็นตัวเลือกลำดับต้น ๆ ที่จะต้องถูกคัดออกตามนโยบายการลดจำนวนข้าราชการ (ตุลาการ) (Mekrirat, 2010, pp. 82-83) เกณฑ์ดังกล่าวจึงเป็นสาเหตุให้เกิดความรู้สึกเหลื่อมล้ำ และเนื่องจากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ยังมีทัศนคติต่อการรับคนเข้ารับราชการว่าจะต้องพิจารณาจากชาติกำเนิด และมีการกำหนดนิยามความเป็นข้าราชการว่าจะต้องเป็นข้าของแผ่นดิน ประกอบกับแนวคิดเรื่องเงินเดือนที่ถูกนำไปเชื่อมโยงให้มีความหมายว่าเป็นสิ่งที่กษัตริย์พระราชทานให้ ตามมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 จึงถูกตั้งคำถามถึงความเหมาะสมและความเสมอภาค ที่นำไปสู่การเรียกร้องให้ใช้หลักวิชาในการแก้ไขปัญหาบ้านเมือง แสดงให้เห็นว่าสำนักของราษฎรต่อพระมหากษัตริย์ว่าเป็นผู้เก่งกล้าสามารถและมีศักยภาพในการจัดการกับทุก ๆ ปัญหาได้เปลี่ยนแปลงไป และเผยให้เห็นการต่อสู้ระหว่างวาทกรรมดั้งเดิมของชนชั้นสูงกับวาทกรรมใหม่ในหมู่ชนชั้นกลาง จนสามารถประกอบร่างเป็นเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และทำให้วาทกรรมใหม่อย่างวาทกรรมต่อต้านระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้ก้าวขึ้นมามีสถานะของการเป็นวาทกรรมกระแสหลักซึ่งมีพลังและแทรกซึมเข้าไปสู่ความรู้สึกนึกคิดของผู้คนอย่างแนบคาย

แต่ถึงกระนั้นก็ตาม การแสวงหาหลักวิชาไม่ได้เป็นปัจจัยประการเดียวที่นำไปสู่จุดเปลี่ยนของเหตุการณ์ ยังมีกระบวนการสถาปนาแนวคิดประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญที่มีบทบาทในการกำหนดกฎเกณฑ์ให้แก่วาทกรรมในช่วงก่อนและหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เห็นได้จากบันทึกของ Banomyong (1972, p. 104) ที่กล่าวถึงแนวคิดเรื่องอุดมการณ์ประชาธิปไตยของคนรุ่นใหม่ในประเทศไทย ช่วงก่อนที่คณะราษฎรจะก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ว่าเริ่มก่อตัวมาก่อนแล้ว ดังใจความตอนหนึ่งว่า

“...เมื่อข้าพเจ้ากลับประเทศไทยใน พ.ศ. 2470...ชนรุ่นหนุ่มสมัยนั้นชนิดที่ไม่เคยไปเห็นระบบประชาธิปไตยในต่างประเทศแต่ก็มีความตื่นตัวที่ต้องการเปลี่ยนแปลงระบบสมบูรณ์...พวกข้าพเจ้าจำนวนน้อยที่กลับมาจากยุโรปจึงไม่มีความลำบากมากนักในการชวนผู้ตื่นตัวในเมืองไทยให้เข้าเป็นสมาชิกคณะราษฎรเพราะเขามีพื้นฐานแห่งความต้องการนั้นอยู่แล้ว...” (Banomyong, 1972, p. 104)

และเมื่อคณะราษฎรกระทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้สำเร็จ ทำให้อำนาจที่เคยผูกขาดอยู่กับชนชั้นสูง ถูกโยกย้ายไปเป็นของคณะราษฎรและผู้ร่วมกระทำการปฏิวัติ กระบวนการแย่งชิงอำนาจในการกำหนดวาทกรรมหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จึงถูกกระทำผ่านขั้นตอนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ถูกสถาปนาให้เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของอุดมการณ์ประชาธิปไตย ทำให้วาทกรรมของกษัตริย์ถูกกดทับและกีดกันออก จนกระทั่งเกิดความรู้สึกอึดอัดพระทัย ดังที่ปรากฏผ่านพระราชหัตถเลขาของสมเด็จพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เนื่องจากทรงไม่เห็นด้วยกับการบริหารราชการแผ่นดินของคณะราษฎรและเนื้อหาสาระในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 ตอนหนึ่งว่า

“...จากรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับจะพึงเห็นได้ว่าอำนาจที่จะดำเนินนโยบายต่างๆ นั้น มิได้ตกอยู่กับผู้แทนซึ่งราษฎรเป็นผู้เลือกเช่นในฉบับชั่วคราว แสดงให้เห็นว่าถ้าผู้ใดไม่ได้รับความเห็นชอบของผู้ก่อการจะไม่ให้เป็นผู้แทนราษฎรเลย ฉบับถาวรได้มีการเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้นตามคำร้องขอของข้าพเจ้า แต่ก็ยังให้มีสมาชิกซึ่งตนเลือกเองเข้ากำกับอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรถึงครึ่งหนึ่ง...เมื่อข้าพเจ้าได้ร้องขอให้เปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญเพื่อให้เข้ารูปประชาธิปไตยอันแท้จริงเพื่อให้เป็นที่พอใจแก่ประชาชน คณะรัฐบาลและพวกซึ่งกุมอำนาจอยู่บริบูรณ์ในเวลานี้ก็ไม่ยินยอม...และเมื่อข้าพเจ้ารู้สึกว่บัดนี้เป็นอันหมดหนทาง ซึ่งข้าพเจ้าจะช่วยเหลือหรือให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนได้ต่อไปแล้ว ข้าพเจ้าจึงขอสละราชสมบัติและออกจากตำแหน่งพระมหากษัตริย์แต่บัดนี้เป็นต้นไป...” (พระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2478)

ข้อความในพระราชหัตถเลขาฯ สะท้อนให้เห็นกระบวนการกดทับและกีดกันออก ซึ่งเป็นเทคนิคของอำนาจอันแยบยลในรูปแบบหนึ่ง ที่ทำให้วาทกรรมถูกสถาปนาขึ้นภายใต้กฎเกณฑ์และตรรกะที่กำหนด สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นปฏิบัติการทางวาทกรรมที่มาจากอำนาจ จนส่งผลต่อการกำหนดนิยามความหมายของระบบราชการและการปฏิรูประบบราชการในช่วงเวลาต่อมา

หลังจากที่คณะราษฎรเคยหยิบยกปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำของข้าราชการที่มาจากชนชั้นสูงกับชนชั้นกลาง รวมไปถึงการบริหารราชการแผ่นดินที่ขาดประสิทธิภาพเนื่องจากไม่เป็นไปตามหลักวิชา มาเป็นประเด็นปัญหาเพื่อเรียกร้องสิทธิและความเสมอภาคจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และใช้เป็นเหตุผลในการปฏิวัติ เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว กลับพบว่าประเด็นเรื่องการปฏิรูประบบราชการให้เหมาะสมกับการเมืองระบอบใหม่กลับไม่ค่อยถูกกล่าวถึง เนื่องจากถูกบดบังด้วยความสนใจต่อสิ่งอื่น เช่น กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ การจัดตั้งสถาบันทางการเมือง ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรี เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นกระบวนการจัดตั้งสถาบันของระบบการเมือง (Institutionalization) ที่เกิดขึ้นหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ที่นำวาทกรรมว่าด้วยความเป็นประชาธิปไตยมาใช้ในการกีดกันวาทกรรมอื่น ๆ ได้แก่ วาทกรรมว่าด้วยการมีรัฐธรรมนูญ การมีสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสัญลักษณ์อย่างหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย ที่ถึงแม้ว่าในกระบวนการสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมาจากการคัดเลือกถึงครึ่งหนึ่งจนพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทักท้วงกระบวนการดังกล่าว ว่าไม่เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง และนำไปสู่การตัดสินใจสละราชสมบัติ แต่ก็มิได้สั่นคลอนความเชื่อมั่นของคนในสังคมที่มีต่อแนวนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เปลี่ยนแปลงไปตามกฎเกณฑ์ที่สร้างขึ้นผ่านพื้นที่ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ได้ทำให้คณะราษฎร คณะรัฐมนตรี และสภาผู้แทนราษฎร ก้าวขึ้นมามีอำนาจและความชอบธรรมในการผลิตความรู้ความจริง และรัฐบาลกลายเป็นผู้ที่มีอำนาจในการผลิตสร้างความจริง ในการพูดถึงระบอบประชาธิปไตยอย่างเป็นระบบจากอำนาจ (A Regime of Truth)

การกำหนดนิยามความหมายของการปฏิรูประบบราชการในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จึงเป็นปฏิบัติการทางวาทกรรมที่กลุ่มต่อต้านระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นำมาใช้โน้มน้าวให้ผู้คนมีแนวความคิด และมีความเชื่อว่าการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้ระบอบกษัตริย์ก่อให้เกิดปัญหาในแง่ของการสร้างความเหลื่อมล้ำระหว่างชนชั้น และเป็นการบริหารโดยปราศจากหลักวิชา โดยมีกระบวนการสถาปนาความจริงและสร้างเหตุผล เพื่อให้เกิดการตระหนักว่าระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไม่สามารถแก้ไขปัญหาบ้านเมืองได้อีกต่อไป เป็นกระบวนการลดทอนความน่าเชื่อถือและความชอบธรรมในการบริหารการปกครองบ้านเมืองของกลุ่มชนชั้นเจ้านายและพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่เคยผูกขาดการบริหารราชการแผ่นดินมาโดยตลอด ให้มีสถานะเป็นเพียงกลุ่มคนที่ดำเนินนโยบายผิดพลาด และทำให้สังคมไทยเต็มไปด้วยความไม่เท่าเทียมกัน แต่ในทางกลับกัน มีกระบวนการเชิดชูกลุ่มปัญญาชน ชนชั้นกลาง และข้าราชการที่เป็นสามัญชนว่าเป็นกลไกสำคัญที่จะนำพาชาติไปสู่ความเจริญ เพราะเป็นกลุ่มคนที่มีวิชาความรู้ในการจัดการกับปัญหา

การศึกษาวาทกรรมการปฏิรูประบบราชการในยุคของความทันสมัย ได้เผยให้เห็นกฎเกณฑ์ในการกำกับการพูด การเขียน ความคิดและผู้มีอำนาจในการก่อตัวของวาทกรรมการปฏิรูประบบราชการที่แม้ว่ากระบวนการเปลี่ยนแปลง การดำรงอยู่ และการปิดบังกดทับวาทกรรม จะประกอบไปด้วยกฎเกณฑ์มากมาย และมีความหลากหลาย แต่ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ได้จัดกลุ่มชุดความสัมพันธ์ที่สลับซับซ้อนที่มีบทบาทในการควบคุมวาทกรรมออกเป็นสองกลุ่มคือ (1) บทบาทของลัทธิทางการเมืองในการกำกับการพูด การเขียน ความคิดในการก่อตัวของวาทกรรมการปฏิรูประบบราชการ และ (2) คำปราศรัยและคำกล่าวของผู้มีอำนาจกับบทบาทในการกำหนดกฎเกณฑ์

จากการศึกษาบทบาทของลัทธิทางการเมืองในการกำกับการพูด การเขียน ความคิดในการก่อตัวของวาทกรรมการปฏิรูประบบราชการ พบว่าในกระบวนการกล่าวถึงอุดมการณ์ทางการเมืองแบบต่างๆ มีกลไกในการกำกับการควบคุมวาทกรรมในหลายมิติ ได้แก่

1) กลไกการกีดกันออก ในรูปของการห้าม การจำแนกความปกติและไม่ปกติ จนถึงการระบุว่าสิ่งใดผิด สิ่งใดถูก กระบวนการดังกล่าวปรากฏให้เห็นในช่วงก่อนและหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ในหลายวาระและโอกาส เช่น การได้รับการศึกษาและการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของชนชั้นกลาง ทำให้กลไกการกีดกันกษัตริย์และชนชั้นสูงออกจากอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินมีพลังมากขึ้น จนสามารถมีอำนาจเหนือกฎเกณฑ์ดั้งเดิมที่ในอดีตถูกผูกขาดอยู่กับกษัตริย์และชนชั้นสูง ทำให้การแสดงความคิดเห็นตามลัทธิทางการเมืองในระบอบเก่าถูกจัดให้กลายเป็นความผิดปกติ ประกอบกับกระบวนการแย่งชิงการมีอำนาจเหนือ (Hegemony) ได้ทำให้การแสดงความคิดเห็นของพระมหากษัตริย์ในเรื่องต่าง ๆ ที่เคยเป็นเสมือนคำสั่งและกฎหมายอันศักดิ์สิทธิ์ที่จะต้องปฏิบัติตาม ได้ถูกลดทอนคุณค่าลง และแม้ว่าไม่ได้มีการห้ามมิให้พระมหากษัตริย์แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการเมือง แต่การที่พระองค์ถูกรัฐบาลเพิกเฉยต่อความเห็นที่เสนอแนะไปยังรัฐบาลในเรื่องต่าง ๆ หลายครั้ง แสดงให้เห็นกลไกการกีดกันออกที่กำลังสร้างกฎเกณฑ์ และกำลังมีปฏิบัติการซึ่งกำลังกระทำต่อวาทกรรมอันเป็นผลผลิตของข้าอำนาจเดิมจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยไม่สนใจว่าความจริงเป็นเช่นไร

2) กลไกภายใน ได้แก่ การวิจารณ์ การประพันธ์ และกลไกของสาขาวิชา พบว่ากลไกนี้มีบทบาทในการกำหนดกฎเกณฑ์วาทกรรมที่ส่งผลต่อการช่วงชิงอำนาจและสันคลอนสถานะของวาทกรรมที่เคยเป็นกระแสหลักมาก่อน เนื่องจากความเปลี่ยนแปลงของสังคมสยามภายหลังจากการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2435 ทำให้ความรู้และความจริงถูกผลิตสร้างผ่านตัวแสดงอย่างหลากหลาย ไม่ได้ถูกจำกัดอยู่แต่เฉพาะชนชั้นสูง ชนชั้นอื่น ๆ ในสังคมมีโอกาสในการผลิตสร้างความจริงและความรู้ผ่านสื่อต่าง ๆ เช่นกัน และเมื่อเทคโนโลยีการพิมพ์ได้ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลาย ทำให้เกิดงานเขียนที่มาจากมุมมองและทัศนคติของผู้คนหลากหลายรูปแบบ เผยให้เห็นความคิดความเชื่อของคนในสังคม ว่าไม่ได้มาจากการถกเถียงหรือมาจากการพิสูจน์ว่าเป็นความจริงเชิงประจักษ์ แต่มาจากวาทกรรมที่คน ๆ นั้นยึดถือ ความรู้จึงไม่ใช่ความจริงสูงสุด ซึ่งในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้จำแนกวาทกรรมที่ถูกผลิตขึ้นผ่านกลไกการประพันธ์ออกเป็นสามกลุ่ม คือ กลุ่มอนุรักษนิยมที่แสดงให้เห็นทัศนคติเชิงต่อต้านการเปลี่ยนแปลงการปกครองของคณะราษฎรเมื่อ พ.ศ. 2475 ดังที่ปรากฏในนวนิยายเรื่องสี่แผ่นดิน ประพันธ์โดย หม่อมราชวงศ์ศีกฤทัย ปราโมช ในปี พ.ศ. 2496 มีเนื้อหาที่แสดงถึงความอาลัยอาวรณ์ของผู้เขียนต่อระบอบเก่า ดังใจความตอนหนึ่งว่า

“...ห้องเขียวอันเคยเป็นที่ประทับของหัวใจของแผ่นดิน บัดนี้เหลือแต่คราบ
น้ำที่ไหลลงมาจับอยู่ตามฝาผนัง...พระรูปเจ้านายที่ติดอยู่ตามฝาผนัง...แต่ละพระองค์
ยังมองดูโลกภายนอกด้วยแววพระเนตรแห่งยุคอื่นสมัยอื่น ปราศจากความสนพระทัย
หรือความเข้าใจพระทัยในสภาพปัจจุบัน...สิ่งที่ถูกทำลายด้วยเวลา ย่อมถูกทำลายโดย
สิ้นเชิงทั้งในวัตถุและวิญญาณ...” (Pramoj, 1997, pp. 903-905)

ส่วนกลุ่มสนับสนุนระบอบใหม่ เป็นกลุ่มนักเขียน นักหนังสือพิมพ์ เช่น ผลงานของกุหลาบ สายประดิษฐ์ ในบทความเรื่อง มนุษยภาพ ได้กล่าวถึงรัฐบาลระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ใช้อำนาจในการผลิตสร้างความจริง และผลงานของเสนีย์ เสาวพงศ์ เรื่อง ปิศาย ที่นำเสนอปัญหาของระบอบใหม่ ได้แก่ ความเหลื่อมล้ำและการแบ่งชนชั้นที่ยังคงดำรงอยู่ในสังคม แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้วก็ตาม การจุดประกายทางความคิดในช่วงเวลานี้ จึงเป็นการปลุกกระแสต่อต้านการแบ่งชนชั้นในหมู่นักหนุ่มสาวผู้มีการศึกษาจนถึงจุดแตกหักในช่วงเวลาต่อมา และกลุ่มสถาปนาวาทกรรมชุดใหม่ อย่างงานประพันธ์ของหลวงวิจิตรวาทการที่มีลักษณะของแนวคิดชาตินิยม

นอกจากนี้ ยังพบว่ากลไกของสาขาวิชาในช่วงก่อนและหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นอีกปัจจัยหนึ่งในการกดทับ บดบัง กำหนดกฎเกณฑ์ ทำให้ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พ.ศ. 2477 เพื่อสถาปนากลไกของสาขาวิชา ซึ่งคณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองเห็นว่าเป็นศาสตร์ที่จำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดินตามระบอบประชาธิปไตย ได้แก่ วิชานิติศาสตร์ และวิชาเศรษฐศาสตร์การเมืองที่เคยเป็นศาสตร์ต้องห้ามในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ให้สามารถเปิดให้มีการเรียนการสอนได้อย่างกว้างขวาง ผ่านสถาบันการศึกษาที่จัดตั้งขึ้นในรูปแบบของการเป็นตลาดวิชา อันเป็นปรัชญาพื้นฐานในการตั้งมหาวิทยาลัยที่ต้องการเปิดโอกาสให้บุคคลทุกชนชั้นเข้าถึงได้ (Mektrairat, 2001, p. 31) ดังนั้น ผู้ที่จะพูดเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินตามระบอบประชาธิปไตยได้อย่างชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับในสังคม จึงไม่ได้ถูกผูกขาดอยู่แต่เพียงพระมหากษัตริย์และชนชั้นสูงเช่นในอดีต แต่ได้ปรากฏบทบาทและสถานะของผู้พูดเพิ่มขึ้นใหม่ ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาต่าง ๆ ที่จะสามารถสื่อสารวาทกรรมให้เป็นที่ยอมรับได้ ซึ่งกลไกของสาขาวิชาได้สถาปนาให้ผู้พูดซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในศาสตร์แขนงนั้น มีอำนาจในการพูดและมีความชอบธรรมในการพูดเรื่องนั้น ๆ ภายใต้อำนาจของหลักวิชา หรือทฤษฎีของศาสตร์

3) กลไกจากพิธีกรรม ในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองมักถูกผูกขาดอยู่กับกษัตริย์ ชนชั้นสูงและขุนนาง แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้ทำให้อำนาจถูกโยกย้ายไปสู่กลุ่มอื่น ๆ ได้แก่ รัฐบาลและคณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปฏิบัติการทางวาทกรรมในช่วงเวลานี้จึงเผยให้เห็นกลไกพิธีกรรมที่มีกลุ่มคณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง คณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นกลุ่มคนที่สามารถกำหนดว่าใครสามารถพูดอะไรได้ ต่างจากช่วงที่ประเทศอยู่ภายใต้การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่พระราชประสงค์ของกษัตริย์ถือเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ไม่อาจล่วงละเมิดพระราชอำนาจได้ การกดทับกลุ่มอำนาจเก่าให้หมดความชอบธรรม ได้ถูกนำไปเชื่อมโยงกับกระบวนการทางประชาธิปไตยตาม

รัฐธรรมนูญ ได้แก่ การมีสถานะเป็นรัฐบาล การมีสถานะเป็นรัฐมนตรี และการมีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้ง ไปจนถึงการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้สถาปนาให้เป็นส่วนหนึ่งของกลไกพิธีกรรม ที่กำหนดว่าใครมีสิทธิพูดและออกความคิดเห็น การประชุมสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นพื้นที่หนึ่งของการใช้อำนาจผ่านปฏิบัติการทางวาทกรรมที่เป็นผลพวงจากรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ ในกระบวนการออกกฎหมายถือเป็นกลไกพิธีกรรมอีกอย่างหนึ่งที่เอื้อให้รัฐสามารถผลิตวาทกรรมเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับฝ่ายตนในการจัดการกับกลุ่มต่อต้าน เห็นได้จากสาระสำคัญในกฎหมายบางฉบับที่บัญญัติขึ้นภายหลังจากเหตุการณ์ความขัดแย้ง เช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ พ.ศ. 2476 ถูกสร้างขึ้นภายหลังจากเกิดเหตุการณ์กบฏบวรเดช และมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการลงโทษฝ่ายกบฏและผู้ที่มีความเห็นต่างกับรัฐบาล (Samudavanija, 1974, pp. 36-41) โดยจำกัดสิทธิของจำเลยด้วยการไม่อนุญาตให้มีทนายความในศาลพิเศษ แสดงให้เห็นปฏิบัติการทางวาทกรรมที่รัฐบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อำนาจออกกฎหมายบังคับ ควบคุม และลงโทษบุคคลที่เป็นปฏิปักษ์ การปิดกั้น บดบัง กดทับ ด้วยกลไกพิธีกรรม และการเป็นสมาชิกของกลุ่ม จึงเป็นกระบวนการอย่างหนึ่งของปฏิบัติการทางวาทกรรมในการสร้างและกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อสถาปनावาทกรรมของตนให้กลายเป็นวาทกรรมกระแสหลัก

4) กลไกการกลั่นกรองวาทกรรมที่ปรากฏในยุคนี้ ได้แก่ การบริหารราชการแผ่นดินแบบใหม่ มุ่งเน้นระบบคุณธรรมแทนที่การบริหารราชการแผ่นดินแบบเก่าที่เป็นระบบอุปถัมภ์ ด้วยการออกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 เพื่อเปิดโอกาสให้คนที่มีความรู้ความสามารถเข้าสู่กระบวนการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการด้วยการสอบ จากเดิมที่การรับราชการถูกสงวนไว้สำหรับชนชั้นสูง การจัดให้ระบบราชการในยุคนี้ มีลักษณะที่สอดคล้องกับทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucracy) ของ Max Weber ด้วยการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรมและการยึดหลักเหตุผลในการบริหาร กลายเป็นกลไกกลั่นกรองวาทกรรมที่ถูกนำมาใช้ เพื่อทำให้ระบบราชการมีความเป็นวิทยาศาสตร์ ด้วยชุดคำอธิบายแบบใหม่ต่อการรับราชการว่าจะต้องพิจารณาจากวุฒิการศึกษา การมีใบปริญญา การได้รับการศึกษาจากต่างประเทศ และขึ้นเงินเดือน สิ่งเหล่านี้ได้กลายเป็นตัวแปรสำคัญในการก้าวขึ้นไปสู่ชนชั้นที่สูงกว่าเดิม จากที่เคยจำกัดอยู่แต่เฉพาะชนชั้นสูงและการยึดถือชาติกำเนิด

และ 5) กลไกความเป็นสากล ปรากฏให้เห็นในกระบวนการอ้างอิงหรือสนับสนุนวาทกรรมของตนให้มีความน่าเชื่อถือ และเพื่อประโยชน์ในการมีอำนาจเหนือ เช่น ในช่วงที่เกิดเหตุการณ์กบฏบวรเดช ฝ่ายนิยมเจ้าซึ่งเป็นกลุ่มต่อต้านรัฐบาลได้นำวาทกรรมว่าด้วยพระมหากษัตริย์ผู้ล่วงละเมิดมิได้ และวาทกรรมว่าด้วยความจงรักภักดีซึ่งเป็นสิ่งที่ปลูกฝังอยู่ในความรู้สึกนึกคิดของผู้คนในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาตลอด มาใช้อ้างอิงและสนับสนุนการกระทำของตน ส่วนฝ่ายรัฐบาลได้หยิบเอาความเป็นสากลของวาทกรรมว่าด้วยความเป็นประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และการมีรัฐธรรมนูญมาใช้ในการสร้างความชอบธรรมและสนับสนุนวาทกรรมของตนเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 การปฏิรูประบบราชการตามเจตนารมณ์ในประกาศฉบับที่ 1 ของคณะราษฎรไม่เป็นรูปธรรมมากนัก แต่กลับปรากฏว่ามีการนำกระบวนการทางสังคมบางอย่างมาใช้ในการกำหนดกฎเกณฑ์ โดยเฉพาะในช่วงที่จอมพล ป.พิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้ส่งผลให้ทิศทางการปฏิรูปและพัฒนาประเทศมุ่งเน้นไปที่กระบวนการทางสังคมและ

วัฒนธรรม คำปราศรัยในโอกาสต่าง ๆ ของจอมพล ป.พิบูลสงคราม และคำขวัญแห่งยุคอย่าง “เชื้อผู้นำชาติพันธุ์” จึงเป็นกฎเกณฑ์ที่ถูกนำมาใช้ในการผลิตความจริง ทำให้การสถาปนากฎเกณฑ์ผ่านคำขวัญกลายเป็นกระบวนการผลิตความจริงและสร้างความหมายโดยผู้นำเพื่อให้เป็นที่ยอมรับ แม้ว่าจะไม่ใช่รูปแบบของการบังคับ แต่คำขวัญในยุคนี้กลายเป็นเครื่องมือหนึ่งในการสนับสนุนวาทกรรมของรัฐให้แทรกซึมไปสู่การรับรู้ของผู้คนได้ง่ายกว่าการออกคำสั่งที่มีความเด็ดขาด เป็นการผลิตความจริงรูปแบบใหม่นอกเหนือไปจากการออกกฎหมาย ประกาศ คำสั่ง ฯลฯ ที่เคยใช้กันมาในอดีต และถูกนำมาใช้เป็นกระบวนการผลิตความจริงสืบต่อมาจนถึงยุคที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2502-2506)

ในช่วงการเปลี่ยนผ่านจากเผด็จการอำนาจนิยมแบบจอมพล ป.พิบูลสงคราม มาเป็นระบอบพ่อขุนอุปถัมภ์ ที่สร้างความหมายและภาพลักษณ์ของจอมพลสฤษดิ์ให้เป็นบิดาของประชาชนทุกคน และสร้างภาพลักษณ์ของบิดาให้เทียบเคียงกับยุคอันรุ่งเรืองของพ่อขุนรามคำแหงแห่งราชอาณาจักรสุโขทัย ได้เผยให้เห็นว่าจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อาศัยกระบวนการดังกล่าวสร้างความชอบธรรมในการครองอำนาจซึ่งเป็นช่วงเวลาเดียวกันกับที่ประชาชนมีการรับรู้ต่อประวัติศาสตร์ในยุคสุโขทัยว่าเป็นยุคแห่งความรุ่งเรืองจากอิทธิพลของงานประพันธ์หลวงวิจิตรวาทการ ทำให้การหยิบยกแนวคิดทางการเมืองการปกครองแบบพ่อขุนรามคำแหงมาปิดผนึก โดยมีการเปลี่ยนบทบาทของพ่อจากพระมหากษัตริย์มาเป็นนายกรัฐมนตรีโดยสร้างภาพลักษณ์ว่าเป็นพ่อที่ใกล้ชิดลูก ๆ และยกสถานะกษัตริย์ให้เป็นพ่อบังเกิดเกล้า จึงเป็นสิ่งที่คนทั่วไปยอมรับได้ การนำรูปแบบของครอบครัวมาใช้ในการปกครองของจอมพลสฤษดิ์ จึงเป็นการสร้างมิติของความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับประชาชนในลักษณะที่บุคคลสามารถจับต้องได้ และเกิดความเข้าใจตรงกันได้โดยธรรมชาติ เพราะปัจเจกบุคคลล้วนเติบโตขึ้นจากสถาบันครอบครัว ดังนั้น การที่จะสร้างกฎเกณฑ์ต่าง ๆ จึงเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้เมื่อบุคคลมีการรับรู้ที่ตรงกัน และจากการศึกษาพบว่าในช่วงเวลาดังกล่าว ปฏิบัติการทางวาทกรรม ที่ปรากฏผ่านคำปราศรัยและปาฐกถาทางวิทยุโทรทัศน์ของจอมพลสฤษดิ์ ได้ส่งผลต่อการกำหนดกฎเกณฑ์และการสถาปนาความรู้ความจริงแบบใหม่ว่าด้วยความทันสมัยต่อปัจเจกบุคคลและสังคมในสมัยนั้นได้อย่างแนบเนียน ซึ่งเป็นกระบวนการหนึ่งในการสร้างความหมายให้แก่การปฏิรูประบบราชการในระยะนี้

ปฏิบัติการทางวาทกรรมในการสร้างความหมาย

แนวคิดการปฏิรูประบบราชการที่ถูกหยิบมาปิดผนึกอีกครั้งในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พบว่ามีการนำไปเชื่อมโยงกับความทันสมัย ซึ่งปฏิบัติการทางวาทกรรม ได้เผยให้เห็นการสร้างความหมายให้แก่การปฏิรูประบบราชการ ว่าเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นต่อการนำพาประเทศไปสู่ความทันสมัย ทำให้รัฐต้องปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินจนนำไปสู่การจัดตั้งหน่วยงานในระดับกระทรวงที่สำคัญ ได้แก่ การก่อตั้งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ โดยรวมเอาหน่วยงานที่มีหน้าที่และภารกิจด้านพลังงาน ทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ ที่ดิน น้ำ และแร่ มาบรรจุไว้ด้วยกันภายใต้กระทรวงพัฒนาการฯ การที่รัฐสามารถรวบรวมและสถาปนาอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรจึงเป็นความหมายของการพัฒนาในยุคนี้ การดำเนินงานของกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติจึงเริ่มขึ้นโดยมีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี มาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติคนแรก (Ministry of National Development, 1964,

pp. 41-42) ผลของการรวมอำนาจการตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวไว้ในมือของผู้ว่า แสดงให้เห็นว่ากลไกของระบบราชการถูกสถาปนาให้มีอำนาจสูงสุดโดยรวมอำนาจการตัดสินใจอย่างเบ็ดเสร็จไว้ที่นายกรัฐมนตรีอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน (Sattayanurak, 1999, p. 132; Samudavanija, 1995, p. 90) และการออกพระราชบัญญัติจัดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 ยิ่งเป็นการยกฐานะของสำนักนายกรัฐมนตรีให้กลายเป็นกระทรวงของนายกรัฐมนตรีที่มีอำนาจสูงสุดเหนือกระทรวงอื่น ๆ (Sathitniramai, 2013, pp. 66-67) อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติตามความมุ่งหมายของจอมพลสฤษดิ์ มีการสะดุดลง เนื่องจากการถึงแก่อสัญกรรม เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2506 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการเปิดเผยข้อมูลการทุจริตคอร์รัปชันของจอมพลสฤษดิ์

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เป็นอีกองค์ประกอบหนึ่งในปฏิบัติการทางวาทกรรมการสร้าง ความหมายว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการในยุคความทันสมัย เนื่องจากการก่อสร้างถนน ไฟฟ้า ประปา การสร้างเขื่อนและโรงไฟฟ้า ได้เกิดขึ้นมากมายในสมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ตามคำขวัญ “น้ำไหล ไฟสว่าง ทางดี มีงานทำ” นโยบายการพัฒนาด้วยโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสร้างถนนหนทางเพื่อใช้ในการคมนาคม ที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการพัฒนาตามแนวนอน (Ribbon Development) ของ ตะวันตก และการได้รับเงินสนับสนุนงบประมาณสำหรับการก่อสร้างถนนจากสหรัฐอเมริกาผ่านองค์การระหว่างประเทศ ได้ปรากฏผ่านคำปราศรัยและคำกล่าวของจอมพลสฤษดิ์ในหลายโอกาส ที่ต้องการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับรู้ถึงประโยชน์ของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ว่าจะสามารถนำพาความเจริญมาสู่ชุมชน และการที่รัฐสามารถเข้าถึงแหล่งทรัพยากรธรรมชาติจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ สิ่งเหล่านี้เป็นเหตุผลที่แสดงออกมา (Explicit Reasons) ในขณะเดียวกันกับที่การศึกษาครั้งนี้ได้เผยให้เห็นอีกด้านหนึ่งว่า ในปฏิบัติการทางวาทกรรมว่าด้วยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนั้น ได้ปรากฏเหตุผลที่ซ่อนอยู่ (Implicit Reasons) เนื่องจากภายใต้โครงการพัฒนาเหล่านั้น แฝงไปด้วยความต้องการอ้างสิทธิ์ในการเป็นผู้จัดการทรัพยากรธรรมชาติจากเดิมที่เคยเป็นของชุมชน และการบุกเบิกเส้นทางคมนาคมเพื่อให้สามารถเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจ การอ้างเหตุผลเรื่องการพัฒนาจึงเป็นปฏิบัติการทางวาทกรรมที่รัฐนำมาใช้ในการผลิตสร้างความจริง และกำหนดความหมายให้แก่การก่อสร้างถนน ว่ามีนัยที่สัมพันธ์กับการพัฒนา ทั้ง ๆ ที่การก่อสร้างถนนเพื่อให้สามารถเข้าถึงแหล่งทรัพยากรธรรมชาติเป็นการแย่งชิงทรัพยากรที่อยู่ภายใต้การจัดการโดยชุมชนและการใช้ประโยชน์ร่วมกัน และเปลี่ยนแปลงความหมายของทรัพยากรธรรมชาติมาเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ การดำเนินการดังกล่าวกระทำในฐานะที่รัฐมีอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์เรื่องต่างๆ ที่ประกอบไปด้วยชุดความสัมพันธ์ที่สลับซับซ้อนในสังคม เป็นตัวการที่กำหนดความเป็นมาเป็นไปและแนวทางในการพูดถึงสิ่งนั้น ๆ โดยยกสถานะให้รัฐ และผู้นำรัฐบาลอย่างจอมพลสฤษดิ์ กลายเป็นผู้พูดที่มีอำนาจและมีความชอบธรรมในการพูดเรื่องการพัฒนา การปฏิวัติ และการปฏิรูป ที่เบื้องหลังอาจมีความสัมพันธ์ในมิติอื่น ๆ ผลักดันให้รัฐต้องตอกย้ำ และผลิตซ้ำแนวความคิด

การนำเสนอความฝันและความปรารถนาดีของผู้ว่าประเทศต่อการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคที่สะดวกสบายต่อชีวิตประจำวันของประชาชนภายหลังจากการรัฐประหาร และก้าวขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีของรัฐบาลคณะปฏิวัติผ่านวาทกรรม เป็นการปลุกเร้าให้ทุกสรรพสิ่งในสังคมมาร่วมกันสถาปนาวาทกรรมและอำนาจในการเข้าไปจัดการสิ่งต่าง ๆ นอกจากนี้ การใช้อำนาจผ่านกระบวนการตรวจเยี่ยมประชาชนทั่วประเทศ

ทำให้ทราบว่ามีทรัพยากรอยู่ที่ใดบ้าง และใช้อำนาจนั้นในการสั่งการเพื่อให้ทรัพยากรตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ เผยให้เห็นว่า ในยุคนี้มีปฏิบัติการทางวาทกรรมที่นอกเหนือไปจากคำสั่งตามสายการบังคับบัญชาและช่องทางการสื่อสารต่างๆ ของรัฐ มาเป็นการเข้าไปถึงวิถีชีวิตผู้คนในสังคมด้วยการเดินทางเข้าไปสำรวจพื้นที่ของนายกรัฐมนตรี ด้วยเหตุนี้ การอ้างแนวคิดและนโยบายว่าด้วยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ และเพื่อรองรับการพัฒนาที่กำลังขยายตัวจึงสัมพันธ์กับการปรับเปลี่ยนกลไกของระบบราชการ ยิ่งไปกว่านั้น ปฏิบัติการทางวาทกรรมได้เผยให้เห็นอีกว่าการจัดตั้งหน่วยงาน และการปรับปรุงโครงสร้างของระบบราชการเพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค ไม่ได้เป็นไปเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินเพียงเหตุผลเดียว แต่เป็นการเข้ามาควบคุมจัดระเบียบ และใช้อำนาจในรูปแบบต่าง ๆ อย่างแนบเนียน ผ่านการขยายกลไกระบบราชการเพื่อให้รัฐมีอำนาจ และใช้อำนาจเหล่านั้นแทรกแซงการรับรู้ของประชาชน จนสามารถเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตและความคิดของคนให้ยอมรับว่าการใช้อำนาจของรัฐมีความชอบธรรม กระทำไปเพื่อความเจริญ และการพัฒนาทางเศรษฐกิจ

ปฏิบัติการทางวาทกรรมว่าด้วยการสร้างองค์ความรู้แบบใหม่ และปฏิบัติการทางวาทกรรมจากผลิตผลของแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการในยุคความทันสมัยในมิติของการพัฒนาเศรษฐกิจ กล่าวคือ ในยุคของจอมพลสฤษดิ์ มีการนำหลักวิชาเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการผลิตสร้างองค์ความรู้แบบใหม่ จึงปรากฏถ้อยคำที่มีนัยสำคัญต่อวาทกรรมการพัฒนาประเทศในคำกล่าวหลายโอกาส แสดงถึงอิทธิพลของหลักวิชาอันทรงพลังอำนาจในช่วงเวลานั้น ที่เข้ามามีบทบาทต่อวงจรการผลิต การซื้อขาย ไปจนถึงการบริโภค และใช้วาทกรรมในการกำหนดขอบเขตหน้าที่ของเกษตรกรว่าจะต้องทำอะไร อย่างไร เพื่ออะไร ดังเช่น ในการแสดงปาฐกถาเกี่ยวกับข้อคิดบางประการในเรื่องการเกษตรตอนีสิตมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (Thanarat, 1964, pp. 88-89) ตอนหนึ่งว่า

“...เกษตรกรเป็นบุคคลที่ทำประโยชน์อย่างยิ่งแก่ประเทศชาติ และแก่อโลกเป็นส่วนรวม เพราะว่าในวิชาเศรษฐศาสตร์ซึ่งแยกออกเป็น 3 สาขา คือ เป็นการผลิต การแจกจ่ายขายซื้อ และการบริโภคนั้น เกษตรกรมีเกียรติที่ได้รับภาระอันสำคัญที่สุด คือเป็นผู้ผลิต...ถ้าขาดการผลิตเสียอย่างเดียว เศรษฐกิจจะไม่สามารถมีขึ้นได้ในโลกขาดเกษตรกรเสียพวกเดียว โลกก็จะดำรงอยู่ไม่ได้...”

ปฏิบัติการทางวาทกรรมดังกล่าวจึงเผยให้เห็นว่า หลักวิชาเศรษฐศาสตร์ถูกนำมาใช้เพื่อผลิตซ้ำและตอกย้ำความจริงที่ว่า เกษตรกรเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ เป็นการโน้มน้าวให้คนหันมาประกอบอาชีพนี้กันมากขึ้น เพื่อตอบสนองต่อแนวคิดในการทำให้ทุกอย่างกลายเป็นวัตถุที่สามารถซื้อขายได้ ส่งผลต่อระบบความคิดของผู้คนให้เปลี่ยนแปลงไปจากการผลิตเพื่อบริโภคภายในครัวเรือน มาเป็นการผลิตสินค้าเกษตรเพื่อขาย (Sattayanurak, 1999, pp. 136-137)

กระบวนการทำให้ทุกอย่างกลายเป็นวัตถุ จึงเผยให้เห็นปฏิบัติการทางวาทกรรม ที่พยายามแทรกแซงครอบงำความคิดของผู้คน และได้แสดงให้เห็นพลังของแนวคิดเศรษฐศาสตร์การพัฒนา (Development

Economics) และแนวคิดที่ว่าด้วยระบบเศรษฐกิจแบบตลาด (Market Economy) การที่รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์พยายามสื่อสารแนวคิดแบบใหม่ให้แก่ประชาชน จึงเป็นปฏิบัติการทางวาทกรรมอย่างหนึ่งของการผลิตซ้ำแนวคิดที่มีอยู่แล้ว แต่ถูกนำมาใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการสร้างเอกลักษณ์และตัวตนให้เป็นการพัฒนาแบบตะวันตก อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายที่มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะนี้พบว่ามาจากปัจจัยหลายประการ ประการแรกคือ ปัจจัยเรื่องการเมืองและเศรษฐกิจภายในประเทศ เมื่อจอมพลสฤษดิ์ก้าวขึ้นมามีอำนาจแทนรัฐบาลอำนาจนิยมของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้มีการผลิตซ้ำและตอกย้ำความผิดพลาดของรัฐบาลชุดก่อนที่ก่อปัญหาเศรษฐกิจจากนโยบายการผูกขาดทางการค้า เมื่อจอมพลสฤษดิ์เข้ายึดอำนาจจึงได้เปลี่ยนจากระบบการผูกขาดมาสู่ระบบทุนนิยมเสรี ประการที่สองคือ ปัจจัยภายนอกประเทศ ซึ่งเป็นช่วงที่อยู่ในสภาวะของสงครามเย็น และสหรัฐอเมริกาต้องการเข้ามามีอิทธิพลเหนือดินแดนเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อเป็นฐานที่มั่นในการต่อสู้กับลัทธิคอมมิวนิสต์ (Sathitniramai, 2013, p.13) สหรัฐอเมริกาจึงได้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทยหลายรูปแบบ ทั้งด้านการเงิน การศึกษา การก่อสร้างพื้นฐาน และด้านความมั่นคง ที่เปิดโอกาสให้องค์ความรู้ของการพัฒนาแบบตะวันตกหลั่งไหลเข้ามาจนมีอิทธิพลต่อแนวคิด วิถีชีวิต และการรับรู้ของผู้คน กระบวนการถ่ายทอดองค์ความรู้แบบตะวันตก จึงเป็นปฏิบัติการทางวาทกรรมอีกชุดหนึ่งที่ทำให้วาทกรรมมีพลังอำนาจ ผสมกับการสถาปนาบทบาทของปัญญาชนผู้มีความรู้ให้สูงส่งและมีสถานะเป็นผู้นำพาประเทศให้รอดพ้นจากวิกฤต ทำให้คนกลุ่มนี้กลายเป็นผู้นำและกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ

ในเวลาเดียวกันกับที่ประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือด้านการศึกษา การเงิน และความมั่นคง ได้ปรากฏแนวคิดเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ที่ดูเหมือนว่าจะเป็นการถอดแบบมาจากการทำแผนยุทธวิธีในทางทหาร และเมื่อจอมพลสฤษดิ์ก้าวขึ้นมามีบทบาทในการบริหารราชการแผ่นดิน จึงมองว่าการจัดทำแผนเป็นสิ่งจำเป็น ทำให้มีการออกพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 เพื่อดำเนินการจัดทำร่างแผนจนกระทั่งสำเร็จเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504-2509 เมื่อศึกษาปรากฏการณ์ในช่วงก่อนที่จะมีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกพบว่า แนวคิดการจัดทำแผนไม่ได้เกิดจากการคิดประดิษฐ์ขึ้นของผู้นำประเทศอย่างจอมพลสฤษดิ์แต่เพียงผู้เดียว เพราะยังมีปัจจัยอื่น ๆ มาประกอบกันขึ้นเพื่อตอกย้ำให้การพัฒนาและการวางแผนมีความศักดิ์สิทธิ์ยิ่งขึ้น ได้แก่ พลังของกลุ่มเทคโนโลยีในการขอความช่วยเหลือจากธนาคารโลก ทำให้ธนาคารโลกส่งผู้เชี่ยวชาญเข้ามาสำรวจสถานการณ์เศรษฐกิจและการคลังร่วมกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทย และได้จัดทำรายงานฉบับหนึ่งชื่อว่า A Public Development Program for Thailand (1959) เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาให้แก่ประเทศไทย และเมื่อพิจารณาไปที่เนื้อหาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกพบว่า ให้ความสำคัญกับมิติด้านการคมนาคมและขนส่งเป็นหลัก สะท้อนให้เห็นว่ากลุ่มคนที่เป็นผู้ร่างแผนพัฒนาฉบับดังกล่าว มีแนวคิดว่าการสร้างเส้นทางคมนาคมจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเทศก้าวไปสู่ความเจริญ ซึ่งในช่วงเวลานั้นแนวคิดของ Walt Whitman Rostow เรื่อง The Stages of Economic Growth กำลังเป็นที่แพร่หลายในหมู่นักเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือ Rostow (2508) มองว่าการขนส่งเป็นทุนสังคมที่มีความสำคัญต่อการไปสู่ความทันสมัย แนวคิดนี้จึงได้เผยแพร่ไปสู่กระบวนการรับรู้ เรียนรู้ อบรมบ่มเพาะนักเรียนนักศึกษาวิชาเศรษฐศาสตร์ และคนทั่วไปที่สนใจ จนกระทั่งมีความเชื่อว่าวิธีการดังกล่าวจะสามารถนำพาประเทศไปสู่ความเจริญได้ แม้กระทั่งเทคโนโลยีคนสำคัญอย่างปวย อึ้งภากรณ์ ยังมีความเชื่อมั่นต่อแนวคิดดังกล่าว อิทธิพลขององค์ความรู้แบบใหม่ที่ปรากฏในช่วงการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับ

แรก ได้สถาปนาให้ความทันสมัยกลายเป็นเหตุผลที่จำเป็น โดยมีหลักวิชาทางเศรษฐศาสตร์เป็นวาทกรรมในการสร้างความชอบธรรมให้แก่ความทันสมัยแบบตะวันตก และปลูกเร้าให้เกิดการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการให้สอดคล้องกับภาระหน้าที่ที่อุบัติขึ้นใหม่

เมื่อองค์ความรู้ว่าด้วยความทันสมัยเฟื่องฟูจนกระทั่งถูกนำไปจัดทำเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่ส่งผลให้เกิดกระบวนการสถาปนาองค์การราชการแบบใหม่ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เพื่อรองรับภารกิจความทันสมัย และให้เหตุผลว่าเป็นการปรับเปลี่ยนเพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศ โดยรวมเอาภารกิจสำคัญดังกล่าวมาไว้ที่สำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อให้เกิดการประสานงานกันตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 การจัดโครงสร้างองค์การตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เผยให้เห็นว่ามีการเพิ่มหน่วยงาน ภายใต้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นจำนวนมากถึง 28 กรม ต่อมาได้ปรับลดลงเหลือ 23 กรม ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2506 แต่ถึงกระนั้นก็ตามโครงสร้างสำนักนายกรัฐมนตรีที่เกิดขึ้นในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ได้กลายเป็นกลไกขนาดใหญ่ที่สุดของระบบราชการ จากการศึกษาพบว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างที่แสดงให้เห็นว่าน้ำหนักถูกเทไปอยู่ที่กลไกของสำนักนายกรัฐมนตรี และมีการจัดตั้งกระทรวง กรมต่าง ๆ เพื่อเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยใหม่ เป็นความพยายามสร้างวาทกรรมว่าด้วยเหตุผลตามระบบทุนนิยม แต่ปฏิบัติการทางวาทกรรมเผยให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างที่ต้องการสื่อให้เห็นถึงภาพลักษณ์ของการบริหารราชการสมัยใหม่ กลับมีเนื้อในที่แฝงไปด้วยอิทธิพลของวาทกรรมแบบฟอซออย่างเข้มข้น ปรากฏการณ์ดังกล่าว ได้สะท้อนความย้อนแย้งของระบอบสฤษดิ์ ซึ่ง Fred W. Riggs (1966) เรียกระบบราชการของไทยในยุคนั้น ว่าเป็นยุคการเมืองของราชการ (Bureaucratic Polity) จากการที่กลไกการบริหารงานต่าง ๆ รวมทั้งบุคลากรและงบประมาณถูกควบคุมอยู่ที่นายกรัฐมนตรี โดยไม่ได้ปรากฏว่ามีหลักวิชาหรือองค์ความรู้ทางเศรษฐศาสตร์ใด ๆ ที่เป็นตัวกำหนดว่าจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมแบบเบ็ดเสร็จของนายกรัฐมนตรี แต่กลับถูกนำไปใช้ในการสร้างความชอบธรรมให้แก่การผูกขาดอำนาจ โดยอ้างว่าทำไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ การรวมศูนย์อำนาจมาสู่นายกรัฐมนตรี จึงเป็นเหตุผลที่ถูกสร้างขึ้น โดยอ้างว่าเป็นการกระทำไปเพื่อการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ

นอกจากนี้ การศึกษาและประเมินผลนับตั้งแต่ประเทศไทยมีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 เป็นต้นมา พบว่าได้ก่อให้เกิดผลกระทบหลายประการ ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และวิถีชีวิตประชาชน (Theerasasawat & Deesuankok, 1993, pp. 159-162) และพบว่าเทคโนโลยีในยุคนั้นอย่างปวย อึ้งภากรณ์ ยังมีความคิดต่อผลการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในช่วงที่ได้เข้าไปมีบทบาทสำคัญในการกำหนดแผนพัฒนาและนโยบายทางเศรษฐกิจว่าเป็นความล้มเหลว (Chienkool, 1999, pp. 98-100) เห็นได้จากการที่ปวย อึ้งภากรณ์ ได้สะท้อนความรู้สึกผ่านบันทึกเรื่องเลี้ยวหลังแลหน้าเมื่ออายุ 60 ปี ในตอนหนึ่งว่า “...ผมเสียดายที่รู้สึกว่าได้บกพร่องไปในการพิจารณาเรื่องเศรษฐกิจของประเทศ คือดูแต่ความเจริญเติบโตของส่วนรวมเป็นใหญ่ ไม่ได้เลี้ยวถึงความยุติธรรมในสังคม...” (Ungphakorn, 2016, pp. 151-152) รวมไปถึงผลสะท้อนผ่านมุมมองของภาคประชาชน ผ่านคำร้องของเพลง “ผู้ใหญ่ลี” ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการเรียกประชุมของผู้ใหญ่ลีเมื่อ พ.ศ. 2504 เรื่องที่ได้รับคำสั่งจากทางการ (รัฐ) ให้ชวนาเลี้ยงเปิดและสุกร

แต่ทั้งคนในชุมชนและตัวผู้ใหญ่ลีไม่คุ้นชินกับคำว่าสุกรว่าหมายถึงหมู ทำให้เข้าใจผิดว่า “...สุกรนั้นไซ้ร คือหมาน้อยธรรมดา...” ซึ่งบทเพลงนี้สะท้อนช่องว่างของความสัมพันธ์ และปัญหาการสื่อสารระหว่างรัฐกับประชาชนในสมัยนั้นได้เป็นอย่างดี

เมื่อศึกษากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกเพื่อตอบคำถามที่ว่า เหตุใดการพัฒน เศรษฐกิจและการจัดทำแผนจึงกลายเป็นสิ่งที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวาง และกลายเป็นเรื่องปกติธรรมดาในยุค สมัยนี้ จึงพบว่าแนวคิดการพัฒนาประเทศให้ทันสมัยไม่ใช่เป็นแนวคิดที่เพิ่งเกิดขึ้น และไม่ใช่การคิดค้นหรือ ประดิษฐ์ขึ้นใหม่ของผู้ใดผู้หนึ่ง แต่ถูกนำมาใช้เพื่อโน้มน้าวใจให้คนเชื่อ และสร้างความสมเหตุสมผล (Justification) ว่าแนวทางดังกล่าวเป็นหนทางเดียวที่จะนำพาประเทศไปสู่ความเจริญและมีชีวิตที่เป็นสุข รัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ได้ใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจเป็นข้ออ้างในการสร้างความชอบธรรมและเอื้อประโยชน์ ให้แก่ตนเอง ในขณะที่กลุ่มเทคโนโลยีและนักวิชาการอ้างว่าต้องจัดทำแผนให้เป็นไปตามหลักวิชา แต่ใน อีกด้านหนึ่งคือการกีดกันผู้ที่ไม่มีความเป็นนักวิชาการหรือนักเศรษฐศาสตร์ ให้ออกไปจากการกำหนดแนว ทางการพัฒนา โดยที่คนกลุ่มอื่น ๆ รวมทั้งปัจเจกชนทั่วไปต้องยอมรับในอำนาจเหล่านั้น จนไม่มีการตั้งคำถาม หรือไม่มีข้อโต้แย้งเพราะถูกทำให้รู้สึกว่ามีทางเลือกอื่น จนกระทั่งเกิดความเคยชินไปกับวาทกรรมของระบบทุนนิยม แม้ว่าในเวลาต่อมา อดีตเทคโนโลยีและนักวิชาการร่วมสมัยอย่างป๋วย อึ๊งภากรณ์ จะลุกขึ้นมายอมรับว่าแนวทางการ พัฒนาที่ดำเนินการมาไม่ได้ก่อให้เกิดการพัฒนาที่แท้จริง แต่แนวคิดของระบบทุนนิยมและการพัฒนาให้ทันสมัยไม่ได้เสื่อมสลายไป กลับมีอำนาจมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ปฏิบัติการทางวาทกรรมว่าด้วยการปฏิรูป ระบบราชการในยุคความทันสมัยจึงประกอบไปด้วยกลไกความสัมพันธ์ที่หลากหลายและสลับซับซ้อน ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อสถาปนาให้การพัฒนากลายเป็นองค์ประธานของอำนาจในการกดทับวาทกรรมอื่น ๆ

การปฏิรูประบบราชการเพื่อรองรับความทันสมัย: การจัดการความสัมพันธ์เชิงอำนาจ
อย่างแบบยล

ในการปฏิรูประบบราชการเพื่อรองรับความทันสมัย ได้ปรากฏความพยายามในการสร้างวาทกรรมความจริงและความมีเหตุผล เพื่อให้เชื่อว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจจะเป็นหนทางที่นำไปสู่การมีชีวิตที่ดีกว่าเดิม ดังนั้นกระบวนการที่ทำให้ปัจเจกบุคคลมีจิตสำนึก ได้แก่ การสร้างกฎเกณฑ์เพื่อบังคับให้คนปฏิบัติตามผ่านกิจกรรม การทำงาน การศึกษา และการดำรงชีวิตประจำวัน ซึ่งไม่ใช่เป็นเพียงการบังคับทางกาย แต่เป็นการบังคับที่ยังลึกไปถึงระดับจิตใจหรือจิตวิญญาณ จนทำให้อำนาจเข้าครอบงำและมีอิทธิพลเหนือร่างกายและจิตใจจนถูกนำมาใช้เพื่อแสวงผลประโยชน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจผ่านการสร้างตัวตน และจากการศึกษา พบว่าในการปฏิรูประบบราชการเพื่อรองรับความทันสมัย มีการใช้อำนาจอย่างหลากหลายในฐานของการเป็นยุทธศาสตร์ กล่าวคือ มีลักษณะที่สลับซับซ้อนมากกว่าที่จะเป็นการครอบงำโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจในรูปแบบของความสัมพันธ์เชิงกลยุทธ์ (Samakhitham, 2011, pp. 94-95) ในความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำที่วางสถานะของตนให้เป็นเสมือนบิดาที่บงการชีวิตประชาชนที่เป็นบุตร การใช้อำนาจผ่านการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ การสร้างกลไกของรัฐเพื่อปฏิบัติตามแผนและควบคุม การสถาปนากลไกและระบบ

เศรษฐกิจที่มีความทันสมัยเป็นตัวชี้วัด ถูกทำให้กลายเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องดำรงอยู่ด้วยเหตุผลและความจริงที่ถูกสร้างขึ้น และมีลักษณะเป็นชีวอำนาจที่ปกครองดูแลมนุษย์ตั้งแต่เกิดจนตาย (Foucault, 2003, p. 241)

ผลของการศึกษาพบว่าปฏิบัติการทางวาทกรรมว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการ ประกอบไปด้วยกระบวนการสร้างตัวตนและชีวอำนาจ ผ่านนโยบายและกิจกรรมของรัฐที่ไม่ใช่เป็นการควบคุมดูแลปัจเจกบุคคลด้วยการออกกฎหมายบังคับ หรือจัดการศึกษาเพื่อควบคุมครอบงำให้ปัจเจกบุคคลเชื่อฟังและปฏิบัติตามระเบียบวินัยที่รัฐเป็นผู้กำหนดเท่านั้น แต่การสร้างตัวตนและชีวอำนาจในยุคของความทันสมัยใช้การจัดการศึกษาเพื่อถ่ายทอดและเผยแพร่องค์ความรู้ของสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ที่เอื้อประโยชน์ให้รัฐสามารถเข้าไปจัดการแทรกแซงการใช้ชีวิตของสมาชิกในสังคมได้ตั้งแต่ในระดับครอบครัว เนื่องจากหลักเศรษฐศาสตร์เป็นวิชาที่สัมพันธ์กับชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ในมิติทางเศรษฐกิจ และนำมาผูกโยงกับหลักรัฐศาสตร์ซึ่งรัฐนำมาใช้ในการปกครองสังคมโดยรวม ด้วยเหตุนี้ กลไกของระบบราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา จึงถูกให้ความสำคัญ โดยเฉพาะกลไกในระดับอุดมศึกษา ที่ถูกรวบอำนาจไปอยู่ที่สำนักนายกรัฐมนตรีโดยให้เหตุผลว่าจะทำให้สามารถควบคุมการศึกษาให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งทิศทางดังกล่าว ก็คือสิ่งที่รัฐเป็นผู้กำหนดผ่านการก่อตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติ และสภาการวิจัยแห่งชาติ ซึ่งจะเป็นองค์กรที่กำกับและควบคุมดูแลให้จัดการศึกษาในแบบที่รัฐต้องการ คือมุ่งตอบสนองต่อนโยบายทางเศรษฐกิจ ประกอบกับเป็นช่วงเวลาหลักวิชาทางเศรษฐศาสตร์ตะวันตกได้เข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายของรัฐผ่านการเข้ามาของผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลก การให้ทุนการศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกาแก่นักเรียนไทยในสาขาวิชาที่จะสามารถตอบสนองต่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจ การจัดตั้งสถาบันการศึกษาที่มีการเรียนการสอนหลักวิชาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการพัฒนาอย่างสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ซึ่งได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา (National Institute of Development Administration, 1966) และกลุ่มเทคโนโลยีที่ได้รับการศึกษาในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์จากตะวันตก สิ่งเหล่านี้ทำให้การปฏิรูประบบราชการในยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์กลายเป็นสนามของวาทกรรม ในการที่รัฐจะใช้อำนาจเข้าแทรกแซงปัจเจกบุคคลอย่างลึกซึ้งไปจนถึงระดับของการดำรงชีวิต สร้างความเชื่อ ความศรัทธาต่อแนวคิดความทันสมัยและแนวทางของหลักวิชาว่าจะเป็นหนทางเดียวที่จะนำพาประเทศไปสู่ความเจริญ แล้วนำมาถ่ายทอดให้กับสมาชิกในสังคมจนแพร่หลาย ประกอบกับการถูกนำไปตอกย้ำ ผลิตซ้ำ ผ่านวาทกรรมของผู้นำอย่างจอมพลสฤษดิ์ในการกล่าวคำปราศรัยในโอกาสสำคัญบ่อยครั้ง ยิ่งเป็นแรงผลักดันให้เกิดการยอมรับว่าการพัฒนาในลักษณะดังกล่าวมีความสมเหตุสมผลเพียงพอจนละเลยต่อการตั้งคำถามและพิจารณาว่าแนวคิดและความเชื่อที่รับมาจากตะวันตกเหล่านี้จะสามารถทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คนดีขึ้นได้จริงหรือไม่

ความสัมพันธ์เชิงอำนาจของการปฏิรูประบบราชการเพื่อรองรับความทันสมัย จึงถูกรัฐนำมาใช้ในการดูแลชีวิตตั้งแต่เกิดจนตายในทุก ๆ มิติทั้งการใช้ชีวิต การเมือง เศรษฐกิจและสังคม ภายใต้พื้นฐานวัฒนธรรมและพฤติกรรมทางการเมืองในลักษณะที่รัฐเป็นบิดา และประชาชนเป็นเสมือนลูก ๆ ที่ต้องเชื่อฟัง (Riggs, 1966, p. 323) มีการแทรกแซงควบคุมชีวิตผู้คนอย่างลึกซึ้งมากกว่าในอดีต ผ่านเครื่องมือและเทคนิควิชาการต่าง ๆ ที่นำมาใช้สนับสนุนการรักษาอำนาจให้คงอยู่ ได้แก่ หลักวิชาสถิติ (Statistics) ซึ่งกลายเป็นศาสตร์ของรัฐสมัยใหม่ในการรักษาอำนาจรัฐที่สามารถวัดได้และมีความแม่นยำจนกลายเป็นฐานข้อมูลที่สำคัญในมือของรัฐ (Foucault, 2000, p. 212, as cited in Wongyannava, 2016, p. 286) และการสำรวจสำมะโนประชากร

ซึ่งเป็นภารกิจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ อีกหนึ่งหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่ถูกตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2506 ซึ่งเทคนิควิชาในการสำรวจ สำนมะโนประชากรในยุคนี้ที่ได้รับมาจากสหรัฐอเมริกา กลายเป็นเครื่องมือของรัฐที่อ้างว่าจะเป็นประโยชน์ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และระบบสาธารณสุขปโภคสาธารณสุขูปการ แต่ในอีกด้านหนึ่ง การเก็บข้อมูลสำมะโนประชากร เป็นกลไกหนึ่งของชีวอำนาจที่รัฐนำมาใช้แทรกแซงปัจเจกบุคคล ในระดับที่สามารถเข้าถึงลึกลงไปจนถึงการใช้ชีวิต การดูแลครอบครัว พฤติกรรมทางสังคม เช่น การเกิด การตาย การทำงาน พฤติกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น รายจ่ายและรายได้ของครอบครัว เป็นต้น ปฐมบทของชีวอำนาจเหล่านี้ได้นำมาสู่การกำหนดเป็นนโยบายที่มีลักษณะของการควบคุมจัดการมนุษย์ ที่ถูกจัดให้เป็นทรัพยากรอย่างหนึ่งในสังคม เช่น หากมีอัตราการเกิดมากจะนำมาสู่การออกนโยบายเพื่อควบคุมจำนวนประชากร หรือในกรณีที่ต้องการแรงงานมาก จะนำมาสู่การออกนโยบายเพื่อสนับสนุนให้อัตราการเกิดเพิ่มขึ้น ดังนั้นการสำรวจสำมะโนประชากรจึงเป็นส่วนหนึ่งของชีวอำนาจ ที่รัฐใช้ในการแทรกแซงชีวิตของปัจเจกบุคคลอย่างสมเหตุสมผล โดยสามารถควบคุมความเป็นไปของทุกชีวิต การใช้อำนาจจึงไม่ได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะการใช้กฎหมายเท่านั้น

บทสรุป

การศึกษาวาทกรรมและความสัมพันธ์เชิงอำนาจของการปฏิรูประบบราชการในยุคความทันสมัยได้เผยให้เห็นว่า วาทกรรมการปฏิรูประบบราชการที่ถูกปลุกชีพขึ้นใหม่ โดยมีกระบวนการก่อร่างสร้างตัวที่สลับซับซ้อน ประกอบร่างขึ้นท่ามกลางบริบทและสภาพแวดล้อมของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครอง อันเป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้มีการหยิบเอาการปฏิรูประบบราชการมาใช้เป็นเงื่อนไขในการสถาปนาอำนาจและกดทับวาทกรรมดั้งเดิมที่เคยเป็นของกลุ่มชนชั้นสูงมาก่อน แต่ไม่ได้มีการปรับเปลี่ยนอย่างจริงจัง จวบจนถึงสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้นำการปฏิรูประบบราชการมาใช้ในการหมายของการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินด้วยการจัดตั้งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ รวมไปถึงการปรับปรุงโครงสร้างอำนาจให้รวมศูนย์อยู่ที่นายกรัฐมนตรี เพื่อรองรับภารกิจด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ถูกสถาปนาให้เป็นตัวชี้วัดของความทันสมัย และใช้การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางการผลิตสร้างองค์ความรู้แบบใหม่ที่อาศัยหลักวิชาเศรษฐศาสตร์เป็นกระบวนการถ่ายทอดองค์ความรู้แบบตะวันตกไปสู่คนในสังคม ซึ่งทำให้วาทกรรมความทันสมัย กลายเป็นความศักดิ์สิทธิ์ที่จะสามารถนำพาประเทศผ่านพ้นปัญหา แต่ผลของการปฏิรูประบบราชการในช่วงเวลาดังกล่าว กลับก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำมากขึ้น และเผยให้เห็นว่าการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการกระทำไปเพื่อการผูกขาดอำนาจ ที่ไม่ได้ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างแท้จริง แต่เป็นข้ออ้างในการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ส่วนตน สอดคล้องกับที่ Riggs (1966) มองระบอบราชการไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ว่ามีลักษณะเป็น Prismatic Model เนื่องจากมีการผสมผสานระหว่างสังคมนิยมแบบเก่า กับสังคมนิยมใหม่ที่ทำให้ระบอบราชการที่มีเรื่องของความรู้ความสามารถ ผสมผสานกับระบบอุปถัมภ์ นอกจากนี้ วาทกรรมการปฏิรูประบบราชการเพื่อความทันสมัย ยังถูกนำมาใช้สร้างความสมเหตุสมผลและสถาปนาความจริงให้ลึกซึ้งจนถึงระดับความรู้สึกนึกคิดของปัจเจกบุคคลในสังคมผ่านการดำรงชีวิตประจำวัน ในมิติความสัมพันธ์เชิง

อำนาจระหว่างรัฐกับปัจเจกบุคคลซึ่งเป็นผู้จัดการศึกษา และจัดกิจกรรมเพื่อตอกย้ำผลิตซ้ำแนวคิดทุนนิยม ไปจนถึงการดูแลชีวิตตั้งแต่เกิดจนตาย และลดทอนปัจเจกบุคคลให้กลายเป็นฐานข้อมูลของรัฐผ่านเทคนิค วิทยาการทางสถิติ เป็นชีวอำนาจในการแทรกแซงปัจเจกบุคคลได้อย่างลึกซึ้ง ไปจนถึงระดับพฤติกรรมและ ความรู้สึกนึกคิด

เอกสารอ้างอิง

- Aewsriwong, N. (1993). the Cultural Dimensions of the Thai Middle Class. In Sungsidh Piriyarangsarn & Pasuk Phongpaichit. (Eds.) (1993). the Middle Class and Democracy in Thailand. Bangkok: Chulabook.
- Banomyong, P. (1972). the Background of Khana Ratsadon and Thai Democracy. Bangkok: Nitivech.
- Chiangkool, W. (1999). the study of Ajarn Puey Ungphakorn's Role and Thought. 3rd. Bangkok: Mingmitr.
- Foucault, M. (1972). the Archaeology of Knowledge. New York: Pantheon Books.
- Foucault, M. (2003). Society Must Be Defend: a Lectures at the College de France 1975-1976. David Macey (tran.). London: The Penguin Press.
- Foucault, M. (2009). Madness of Civilization: a history of insanity in the age of reason. Richard Howard (tran.). Abingdon, Oxon: Routledge Classics.
- Huntington, S.P. (1968). Political Order in Changing Societies. In J. T. Roberts & A. Hite. (Eds.) (2007). the globalization and development reader: perspectives on development and global change. Malden, Mass: Blackwell .
- Mektrairat, N. (2001). Thammasat to be reminisced the philosophy of founding University before calling the spirit. Nation Weekend. 9(468), 31.
- Mektrairat, N. (2010). Siamese Revolution 1932. 5th. Bangkok: Sameskybooks.
- Ministry of National Development. (1964). History of Ministry of National Development. Bangkok: Cremation book of Marshal Sarit Thanarat Prime Minister and Minister of National Development on 17 March 1964.
- National Institute of Development Administration. (1966). the Birth of National Institute of Development Administration. Bangkok: Ministry of National Development.
- Prachakul, N. (2004). Chapter: Introduction. In Michel Foucault. (2004). Les Corps dociles. Tongkorn Phokkatam(tran.) Bangkok: Kobfai.
- Pramoj, K. Mom Rajawongse. (1997). Four Reigns. 2nd. Bangkok: Dokya.

- Reynolds, J. Craig. (2013). the Articles of Tycoons, Warlords, Feudalism, Intellectual and Commoner: Craig J. Reynolds's Concept and Methodology. Warunee Osatharom, Translation editor. 2nd. Bangkok: Textbooks Foundation.
- Riggs, F.W. (1966). Thailand: the modernization of a bureaucratic polity. Honolulu: East-West Center Press.
- Rostow, W.W. (2508). The Stages of Economic Growth. Chantaram Sirichok Chantarat, Translation editor. Bangkok: National Research Council of Thailand.
- Samakhitham, S. (2011). Establishing the power of the powerless. Bangkok: Machalongkhun csb.
- Samudavanija, C. (1974). 14 October: Khana Ratsadon VS Boworadet Rebellion. Bangkok: Aksorn Sampan.
- Samudavanija, C. (1991). 100 years of Bureaucratic Reform: Evolution of Governmental and Political Power. Bangkok: Policy Study Institute.
- Samudavanija, C; Kannasoot, Kattiya. (1989). Thai Political and Governmental Documents from 1874-1934. Bangkok: Siamaksa Institute.
- Saowapong, S. (2005). Monster. 2nd. Bangkok: Matichon.
- Sathitniramai, A. (2013). Thai State and Economic Reform: From the birth of Banker Capital to Economic Crisis 1997. Nonthaburi: Sameskybooks.
- Sattayanurak, A. (1995). Changes in the Perception of Thai Aristocratic Class from King RAMA IV to Siamese Revolution in 1932. Bangkok: Chulalongkorn University.
- Sattayanurak, A. (1999). Radical Political Thought of Marshal Sarit Thanarat. *Political Journal*, 21(1), 127-148.
- Sawasdsri, S. (2005). Human beings do not eat husk: the political writing of Kularb Saipradit. Bangkok: LT Press.
- Thanarat, S, Marshal. (1964). Speeches Collection: Marshal Sarit Thanarat from 1959-1961. Bangkok: The Secretariat of the Cabinet.
- Theerasasawat, S. & Deesuankok, C. (1993). Economic, Social and Cultural Changes of Northern and Central Esarn Villages before and after the Commencement of National Economic Development Plan. Master's Thesis, Department of History and Archaeology, Faculty of Humanities and Social Sciences, KhonKaen University.
- Ungphakorn, P. (2016). Autobiography: Look back to look forward. Bangkok: Thammasat University.
- Vichit-Vadakan, L. (1969). Patriotism. Pranakorn: Cremation book of Mom Luang Chuchart Kampoo.
- Wongyannava, T. (2016). Justification of Legitimacy (domination). 2nd. Bangkok: Sommadhi.