

ที่ผ่านมา หนึ่งในคำถามสำคัญที่นักรัฐศาสตร์ทั้งชาวไทยและต่างประเทศที่ศึกษาการเมืองไทยสมัยใหม่พยายามจะหาคำตอบมาโดยตลอดก็คือ จะทำความเข้าใจการเมืองไทยได้อย่างไร? นักวิชาการคนแรก ๆ ที่พยายามตอบคำถามนี้อย่างเป็นระบบคือเฟร็ด ดับเบิลยู ริกส์ (Fred W. Riggs) ในหนังสือที่มีชื่อว่า *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity* ที่ตีพิมพ์ครั้งแรกโดยสำนักพิมพ์ East-West Center Press ในปี 1966 (Riggs, 1966) โดยจุดสนใจของริกส์คือ ระบบราชการที่ไม่ได้มีบทบาทเพียงแค่การนำนโยบายไปปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ที่ควรจะเป็นในระบบการเมืองเท่านั้น หากแต่กลับมีบทบาทครอบงำโครงสร้างหน้าที่อื่น ๆ ของระบบการเมืองอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งสิ่งนี้สะท้อนในคำของริกส์ที่ใช้คำว่า “รัฐราชการ” (bureaucratic polity) นั่นเอง งานของริกส์ได้ส่งอิทธิพลต่อการศึกษาการเมืองไทยอย่างมากในช่วงเวลาหลังจากนั้น ไม่ว่าจะเป็นงานของจอห์น เกอร์ลิง (Girling, 1981) เดวิด มอเรลล์ (David Morell) และชัยอนันต์ สมุทวณิช (Morell & Samudavanija, 1981) และเอนก เหล่าธรรมทัศน์ (Loathamatas, 1992) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หลังจากทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา กระแสการศึกษามหาชนของระบบราชการที่มีต่อระบบการเมืองไทยในภาพรวมเริ่มลดน้อยถอยลงไปบ้าง ทั้งนี้เหตุผลสำคัญอาจจะเนื่องมาจากการแพร่ประชาธิปไตยที่เริ่มถาโถมมาสู่การเมืองไทย และบทบาทของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งที่เริ่มเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากการขึ้นสู่อำนาจของทักษิณ ชินวัตร ดังนั้นจะเห็นได้ถึงการใชภาษามหาชนวิชาการในลักษณะอื่นที่ไม่ใช่รัฐราชการ หรือกระทั่งการหันไปศึกษาแง่มุมอื่น ๆ ดังเช่นการกระจายอำนาจ เป็นต้น

หากพิจารณาถึงทิศทางการสนใจทางวิชาการด้านไทยศึกษาในแง่มุมทางรัฐศาสตร์ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา จะพบเห็นแนวโน้มที่น่าสนใจนั่นคืองานจำนวนมากได้หันไปให้ความสนใจในการศึกษาสถาบันกษัตริย์มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะภายหลังจากงานของดันแคน แมคคาร์โก (Duncan McCargo) เรื่องเครือข่ายสถาบันกษัตริย์ (McCargo, 2005) เป็นต้นมา กระแสดังกล่าวไม่ได้จำกัดเฉพาะนักวิชาการต่างประเทศเท่านั้น หากแต่ยังครอบคลุมถึงนักวิชาการไทยอีกด้วย โดยเฉพาะชุดกษัตริย์ศึกษาโดยสำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน ตัวอย่างเช่นงานของณัฐพล ใจจริง (Chaiching, 2013) อย่างไรก็ตามไม่ว่าการศึกษามหาชนการเมืองในช่วงเวลาที่ผ่านมาจะมีจุดมุ่งเน้นที่ตัวแสดงใดก็ตาม แต่ความน่าสนใจประการหนึ่งคืองานแทบทุกชิ้นต้องกลับมาพินิจพิเคราะห์ที่จุดตั้งต้นเรื่องรัฐราชการของเฟร็ด ริกส์ อยู่เสมอ ขณะเดียวกันหากพิจารณาถึงแนวโน้มทางวิชาการในรอบไม่ถึง

ทศวรรษที่ผ่านมา หรือหากกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือช่วงเวลานับตั้งแต่พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ก้าวขึ้นครองอำนาจ จะพบกระแสที่น่าสนใจนั่นคือกระแสการย้อนกลับไปศึกษาบทบาทของ “รัฐราชการ” โดยกระแสในครั้งนี้นักจะมุ่งศึกษาในช่วงเวลาที่แตกต่างกันที่ริกส์ได้ศึกษาไว้ ดังเช่นงานของอดินันท์ พรหมพันธุ์ใจ (Prompanjai, 2020) ที่ศึกษาช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นต้น

หนังสือเรื่อง *ประยุทธ์ไม่ใช่สฤยดี: พลวัตรัฐราชการไทยจากยุครุ่งเรืองสู่ยุคเสื่อมถอย* ที่เขียนโดยชัชฎา กำลังแพทย์ เป็นอีกหนึ่งงานที่เป็นภาพสะท้อนของแนวโน้มดังกล่าวได้เป็นอย่างดี วัตถุประสงค์หลักของหนังสือเล่มนี้คือการเปรียบเทียบระหว่างรัฐบาลจอมพลสฤยดี ธนะรัชต์ ซึ่งเป็นหนึ่งในรัฐบาลที่ริกส์ได้ศึกษาไว้กับรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา คำตอบเบื้องต้นของการเปรียบเทียบสองช่วงเวลานี้สามารถเห็นได้จากชื่อหนังสือเล่มนี้ที่ว่า “ประยุทธ์ไม่ใช่สฤยดี: พลวัตรัฐราชการไทยจากยุครุ่งเรืองสู่ยุคเสื่อมถอย” แม้ว่าคำตอบที่สะท้อนผ่านชื่อหนังสือจะดูเหมือนว่าเป็นคำตอบแบบ “กำปั้นทุบดิน” เนื่องจากคงไม่มีรัฐบาลใดหรือผู้นำรัฐบาลใดที่จะเหมือนกันโดยทั้งหมด แต่จากชื่อรองของหนังสือได้ให้คำอธิบายได้เป็นอย่างดีว่าในยุคจอมพลสฤยดีเป็นยุครุ่งเรืองของรัฐบาลแต่ในยุคพลเอกประยุทธ์เป็นยุคเสื่อมถอย นอกจากนี้ ชัชฎาได้ตั้งข้อสังเกตในทิศทางที่สอดคล้องกับงานสำคัญ ๆ ก่อนหน้าว่าแนวคิดรัฐราชการแบบเดิมสามารถอธิบายการเมืองไทยได้เฉพาะในช่วงก่อนปี 2516 เท่านั้น หลังจากนั้นเป็นต้นมา รัฐราชการได้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นพลวัต โดยการเปลี่ยนแปลงส่วนมากไม่ได้เกิดขึ้นภายในระบบราชการ หากแต่เป็นการเปลี่ยนแปลงของตัวแสดงภายนอกระบบราชการที่ขยายบทบาทและอิทธิพลในทางการเมืองและในกระบวนการกำหนดนโยบายมากขึ้นเรื่อย ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาคธุรกิจ พรรคการเมือง รวมไปถึงภาคประชาสังคมในทางกลับกันระบบราชการแม้จะยังคงรวมศูนย์ไม่เปลี่ยนแปลง แต่กลับมีลักษณะที่ “แตกกระจาย” อีกทั้งยัง “ขาดบุคลากรที่มีคุณภาพ และขาดเอกภาพ” ในการทำงานอีกด้วย

ดังนั้นแม้ว่าหลังการขึ้นสู่อำนาจผ่านการรัฐประหารของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จะพยายาม “ย้อนเวลากลับไปหาอดีต” ผ่านการ “รื้อฟื้นบทบาทของระบบราชการ” ผ่านกลไกต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งข้าราชการและอดีตข้าราชการในตำแหน่งสำคัญทางการเมืองทั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ และในอีกด้านหนึ่งพยายาม “ควบคุมบทบาทและอิทธิพลของตัวแสดงนอกระบบราชการ” ผ่านการใช้อำนาจพิเศษภายใต้กฎอัยการศึก หรือกฎหมายมาตรา 112

รวมถึงออกแบบรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองเพื่อให้สามารถสืบทอดอำนาจได้ต่อไปหลังจากจัดการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตามด้วยความอ่อนแอภายในระบบราชการที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน ทำให้แม้ว่ารัฐบาลพลเอกประยุทธ์จะระดมเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อรื้อฟื้นรัฐราชการ แต่กลับไม่สามารถขับเคลื่อนนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อแก้ปัญหาที่รัฐบาลประยุทธ์กลับใช้ “อำนาจเด็ดขาด” ผ่านมาตรา 44 ซึ่งเป็นวิธิต่างเดียวกับที่รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์เคยใช้ผ่านมาตรา 17 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 อย่างไรก็ตาม ผลที่ได้กลับทำให้ “รัฐราชการ” อ่อนแอลง และยิ่งสะท้อนว่ารัฐบาลหลังการยึดอำนาจไม่อาจพึ่งพากระบวนการในการขับเคลื่อนประเทศได้ดังเดิม จึงต้องพึ่งพาอำนาจพิเศษในการจัดการกับปัญหาต่าง ๆ นอกจากการพึ่งพาอำนาจพิเศษแล้ว รัฐบาลประยุทธ์ยังบริหารประเทศผ่านการตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ซึ่งดึงเอาพลังนอกระบบราชการเข้ามาช่วยในการขับเคลื่อน โดยเฉพาะกลุ่มทุนขนาดใหญ่ การกระทำเช่นนี้ยิ่งตอกย้ำให้เห็นถึงความอ่อนแอของระบบราชการ

ความน่าสนใจในหนังสือเล่มนี้คือ ในการตอบคำถามและชี้ประเด็นข้างต้น ผู้เขียนได้ใช้แนวทางที่ต่างจากเฟรด ริกส์ ขณะที่ริกส์จะให้ความสนใจกับแง่มุมกลไกการทำงานภายในระบบราชการ รวมถึงการพิจารณาที่จำนวนข้าราชการในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ชี้ให้เห็นถึงความสนใจกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการและตัวแทนนอกระบบราชการ ซึ่งรวมไปถึงตัวแทนจากภายนอกประเทศ จากการพิจารณาปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวทำให้ชี้ให้เห็นสมคูลอำนาจที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และทำให้ข้อสรุปที่ชี้ให้เห็นได้ว่าคล้ายคลึงกับแนวทางการศึกษาในยุคหลังที่สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของรัฐราชการ อย่างไรก็ตามความแตกต่างที่สำคัญกับงานก่อนหน้านี้คือกรณีศึกษาที่ครอบคลุมรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ภายหลังจากการรัฐประหาร

คุณสมบัติสำคัญของหนังสือเล่มนี้มีด้วยกันสองแง่มุม แง่มุมแรกในด้านวิชาการ การอ่านหนังสือเล่มนี้ทำให้เกิดคำถามตามมามากมาย ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดใดจะสามารถใช้อธิบายการเมืองในยุคพลเอกประยุทธ์ได้ดีที่สุด หากรัฐราชการไม่สามารถให้คำอธิบายได้อย่างสมบูรณ์ดังเดิม การที่ประยุทธ์พยายามดึงกลุ่มทุนใหญ่เข้าร่วมขับเคลื่อนเป็นภาพสะท้อนของการกลับมาของ “ภาคิรัฐและสังคมที่นำโดยรัฐ” (state corporatism) ก็จะเป็นภาพสะท้อนการปรับตัวของ “เครือข่ายสถาบันกษัตริย์” (network monarchy) แบบใหม่ รัฐบาลประยุทธ์ในช่วงถืออำนาจเผด็จการเต็มที่กับรัฐบาลประยุทธ์หลังการเลือกตั้งมีความเหมือนกันหรือแตกต่างกันอย่างไร คุณลักษณะ

ดังกล่าวสะท้อนนัยสำคัญอย่างไรต่อการเมืองไทย

แง่มุมต่อมาเกี่ยวข้องกับนัยของรัฐประหาร กล่าวคือหากงานของชัชฎาสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของการ “รื้อฟื้นรัฐราชการ” ดังนั้นหากในอนาคตมีการรัฐประหารเกิดขึ้นอีก คณะรัฐประหารจะมีทางเลือกในการบริหารประเทศอย่างไร หากรัฐราชการมีความอ่อนแอเกินกว่าที่จะใช้ในการปกครองและบริหารประเทศ ฤๅคำตอบที่ได้จากหนังสือเล่มนี้จะเป็นภาพสะท้อนให้เห็นว่า “การรัฐประหารไม่ใช่ทางเลือกสำหรับประเทศไทยอีกต่อไป เนื่องจากแม้จะสามารถยึดอำนาจได้ แต่ก็ไม่สามารถปกครองได้ดังเช่นยุครุ่งเรืองในสมัยจอมพลสฤษดิ์” จากคุณสมบัติในข้อนี้ทำให้หนังสือเล่มนี้เหมาะสมกับผู้ที่คิดจะรัฐประหารครั้งต่อ ๆ ไป ฟังอ่านเพื่อให้เห็นข้อจำกัดในการบริหารประเทศผ่านการรื้อฟื้นรัฐราชการดังเช่นที่รัฐบาลประยุทธ์ดำเนินมา

อย่างไรก็ตาม ยังมีอีกหลายประเด็นและพื้นที่ที่ผู้สนใจศึกษาริ้วยในอนาคตสามารถพัฒนาไปศึกษาต่อยอดในสิ่งที่หนังสือเล่มนี้ยังไม่ได้มุ่งเน้นมากนัก ได้แก่ *ประการแรก* การพิจารณาใช้แนวคิดอื่น ๆ ที่มีการเสนอในต่างประเทศมาพัฒนากรอบแนวคิดการศึกษารัฐราชการ ตัวอย่างเช่น ทฤษฎีตัวแทน (Agency Theory) หรือ Principal-agent Theory ที่พัฒนามาจากฐานแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ และมักจะใช้วิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและข้าราชการในตะวันตก และที่ผ่านมามีนักวิชาการด้านไทยศึกษาได้ประยุกต์ใช้แนวคิดนี้มาแล้ว (Ricks, 2018) หรือกระทั่งทฤษฎีคลาสสิกของการเมืองในระบบราชการ (bureaucratic politics) ที่พัฒนามาจากนักวิชาการด้านนโยบายต่างประเทศ ก่อนที่จะแพร่ขยายมายังด้านนโยบายสาธารณะ ทฤษฎีนี้นอกจากจะพิจารณาปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานราชการแล้ว ยังสามารถขยายต่อยอดไปพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างราชการและนักการเมือง รวมถึงระหว่างนักการเมืองด้วยกันอีกด้วย (Bowornwathana & Poocharoen, 2010) *ประการที่สอง* การประยุกต์ใช้ระเบียบวิธีวิจัย ไม่ว่าจะเป็นระเบียบวิธีวิจัยเชิงเปรียบเทียบ หรือกระทั่งการประยุกต์ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ

References

- Bowornwathana, B., & Poocharoen, O. (2010). Bureaucratic politics and administrative reform: Why politics matters. *Public Organization Review*, 10, 303–321.
- Chaiching, N. (2013). *Anti-Siamese revolution movements, 1932–1957*. Nonthaburi: Same Sky Publishers [In Thai].
- Girling, J. (1981). *Thailand: Society and politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Laothamatas, A. (1992). *Business associations and the new political economy of Thailand: From bureaucratic polity to liberal corporatism*. Boulder: Westview Press.
- McCargo, D. (2005). Network monarchy and legitimacy crises in Thailand. *The Pacific Review*, 18(4), 499–519.
- Morell, D., & Samudavanija, C. (1981). *Political conflict in Thailand: Reform, reaction, revolution*. Cambridge: Oelgeschlager.
- Prompanjai, A. (2020). *Premocracy: The Thai hybrid regime*. Bangkok: Illumination Editions. [In Thai].
- Ricks, J. (2018). Agents, principals or something in between? Bureaucrats and policy control in Thailand. *Journal of East Asian Studies*, 18(3), 321–344.
- Riggs, F. W. (1966). *Thailand: The modernization of a bureaucratic polity*. Honolulu: East-West Center Press.