

## บทที่ 7

### เจ้าพ่อกับการเมือง : ผลกระทบต่อระบบการเมือง-การปกครอง

#### 1. สายใยสัมพันธ์หลายแบบและพันธมิตรหลายตัวของเจ้าพ่อ กับการเร่งปฏิบัติการขัดแย้งระหว่างสถาบันอำนาจ

การที่เจ้าพ่อเข้าผูกพันมิตรทางการเมืองกับสถาบันการเมืองโดยสายใยสัมพันธ์แบบแข่งขัน ผูกพันมิตรกับกลาโหมรัฐโดยสายใยสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ และผูกพันมิตรกับทุน-ธุรกิจ ทั้งโดยสายใยสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์และแข่งขันนั้น เจ้าพ่อได้กลายเป็นศูนย์กลางของพันธมิตรร่วมในการยึดโยงเครือข่ายของสายใยสัมพันธ์ทั้งสามรูปแบบ เข้ากับกลุ่มพันธมิตรทั้งสามฝ่าย หรือที่เรียกว่าจักรพรรดิ 3 บัลลังก์ (อำนาจการเมือง อำนาจรัฐ อำนาจเศรษฐกิจ)

ในระบบการเมืองไทยสถาบันการเมืองกับสถาบันกลาโหม มีความสัมพันธ์ในเชิงปรักษ์เป็นด้านหลัก ส่วนทุน-ธุรกิจนั้นเป็นพันธมิตรร่วมทั้งฝ่ายการเมืองและกลาโหม โดยที่โน้มเอียงไปทางฝ่ายการเมืองมากกว่าฝ่ายกลาโหมซึ่งเป็นความสัมพันธ์โดยสายใยผสมทั้งแบบแข่งขันและอุปถัมภ์

ดังนั้น การที่เจ้าพ่อได้เข้ามามีบทบาทเป็นพันธมิตรร่วมทั้งฝ่ายการเมือง ฝ่ายกลาโหม และฝ่ายทุน-ธุรกิจ โดยสายใยสัมพันธ์ที่ผสมทั้งแบบอุปถัมภ์และแบบแข่งขันนั้น ย่อมนำไปสู่เงื่อนไขของการก่อปฏิบัติการขัดแย้งระหว่างขั้วพันธมิตรทั้งสามฝ่าย ในรูปของสงครามแย่งชิงพันธมิตรที่มีการกระจายตัวและซับซ้อนหลายระดับหลายฝ่ายและหลายรูปแบบด้วย ทั้งนี้ เพราะนอกจากความสัมพันธ์ด้านหลักระหว่างพันธมิตรทั้ง 3 ฝ่าย เป็นความสัมพันธ์แบบปรักษ์แล้ว ภายในฝ่ายของขั้วอำนาจเดียวกันเองก็มีความสัมพันธ์ผสมทั้งแบบแข่งขันและอุปถัมภ์ระหว่างกันอีกด้วย ได้แก่ ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์และแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองด้วยกัน ระหว่างกลาโหมด้วยกัน และระหว่างทุน-ธุรกิจด้วยกัน

การผสมผสานกันระหว่างสายใยสัมพันธ์ 3 แบบ\* และพันธมิตร 3 ขั้ว\*\* โดยเจ้าพ่อ เป็นสายใยสัมพันธ์มิตรร่วมท่ามกลางสายใยสัมพันธ์ทั้งสามแบบ และพันธมิตรทั้งสามขั้วนั้น เจ้าพ่อ ได้กลายเป็นชนวนในการจุดเชื้อปะทุปฏิบัติการขัดแย้ง ระหว่างขั้วพันธมิตรหรือสถาบันอำนาจทั้ง สามฝ่าย ให้มีการปรับกระบวนการสร้างสายใยสัมพันธ์และการผูกพันมิตรกับเจ้าพ่อของสถาบัน อำนวยต่าง ๆ ซึ่งรูปธรรมของการขัดแย้งระหว่างสถาบันดังกล่าวได้ปรากฏใน 3 รูปแบบคือ (1) การขัดแย้งระหว่างสถาบันฝ่ายการเมือง (2) การขัดแย้งระหว่างสถาบันฝ่ายกลไกรัฐ และ (3) การขัดแย้งระหว่างสถาบันฝ่ายการเมืองและสถาบันฝ่ายกลไกรัฐ

การขัดแย้งระหว่างสถาบันฝ่ายการเมือง เกิดจากแรงขับเคลื่อน 2 ด้าน คือ (1) แรงขับเคลื่อนทางการเมืองที่พรรคต้องการแสวงหาความสนับสนุนทางการเมืองจากพันธมิตรเจ้าพ่อใน เขตท้องที่การเลือกตั้งที่อยู่ในอำนาจอิทธิพลของเจ้าพ่อ\*\*\* และ (2) แรงขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ ที่ พรรคการเมืองเป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจการค้า-ธุรกิจที่แตกต่างกัน ต้องต่อสู้กัน เพื่อป้องกันคุ้มครองผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของกลุ่มที่สนับสนุนพรรคการเมืองนั้น<sup>1</sup> ซึ่งจากแรง ขับเคลื่อนทั้ง 2 ด้าน เป็นแรงขับที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเจ้าพ่อโดยตรง ทั้งนี้เนื่องจากเจ้าพ่อได้มีบทบาทอย่างสำคัญในการสนับสนุนพรรคการเมืองทั้งในทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ พรรคการเมือง

\* แบบอุปถัมภ์ แบบแข่งขัน และแบบอุปถัมภ์-แข่งขัน

\*\* ขั้วพรรคการเมือง ขั้วกลไกรัฐ และขั้วทุน-ธุรกิจ

\*\*\* เช่น นายเจริญ พิศนดารังจิต ถอนความสนับสนุนจากพรรคของนายบุญชู

โรจนเสถียร มาประกาศสนับสนุนพรรคของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ หรือกรณีนายสมชาย คุณปลั่ง ที่กำลังจะถอนความสนับสนุนจากพรรคกิจสังคมมาสนับสนุนพรรคความหวังใหม่

<sup>1</sup> การแข่งขันระหว่างกลุ่มทุน-ธุรกิจที่เป็นคู่แข่งกันในกลไกตลาดที่อยู่ในความคุ้มครองของพรรคการเมืองที่ต่างกัน เช่น พรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย และพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นฐานทางการเมืองของกลุ่มเศรษฐกิจที่เป็นคู่แข่งกันทางการค้า ในตระกูล มีชัย, "ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจเอกชนและข้าราชการกับการเมืองไทย" อ้างแล้ว.

เมืองได้ต่อสู้กันอย่างเปิดเผยในการช่วงชิงความสนับสนุนจากเจ้าพ่อในช่วงฤดูการเลือกตั้ง นอกจากนั้นการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจที่เจ้าพ่อมีการสั่งสมและขยายทุน มีความครอบคลุมทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับต่างชาติ นั้น ความเป็นตัวแทนผลประโยชน์ย่อมมีความชัดเจนและจำเป็นต้องมีส่วนร่วมในการปกป้องผลประโยชน์ และต่อสู้แข่งขันกับคู่แข่งทางเศรษฐกิจการค้า-ธุรกิจที่ได้รับความคุ้มครองโดยพรรคการเมืองที่เป็นคู่แข่งด้วย\*

การขัดแย้งระหว่างสถาบันฝ่ายกลไกรัฐ เกิดจากแรงขับเคลื่อน 3 ด้าน คือ (1) แรงขับเคลื่อนความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนโยบายกับฝ่ายปฏิบัติ ได้แก่ ฝ่ายนโยบาย กำหนดนโยบายที่ขัดแย้งกับผลประโยชน์ของฝ่ายปฏิบัติ ทำให้เห็นนโยบายที่กำหนดไว้ไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ เช่นขณะที่ฝ่ายนโยบายตอกย้ำเรื่องการกวาดล้างอบายมุข แต่ฝ่ายปฏิบัติยังปล่อยให้ม็อบการพนัน หวยเถื่อน และสินค้าผิดกฎหมายเนื่องจากได้ประโยชน์จากกิจการดังกล่าวด้วย (2) แรงขับเคลื่อนขัดแย้งระหว่างฝ่ายปฏิบัติด้วยกันเอง ได้แก่ การขัดแย้งระหว่างตำรวจท้องที่กับตำรวจกองปราบปราม เช่น ตำรวจกองปราบปรามบุกเข้าจับม็อบการพนันในเขตรับผิดชอบของตำรวจท้องที่ (3) ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานที่มีภาระหน้าที่และผลประโยชน์ที่ขัดกัน ได้แก่ การขัดแย้งระหว่างกรมป่าไม้ที่มีอำนาจให้อนุญาตสัมปทานตัดไม้แก่นายทุน กับกรมโรงงานอุตสาหกรรมที่มีอำนาจสั่งปิดโรงเลื่อยที่แปรรูปไม้เถื่อน ฯลฯ เป็นต้น

สำหรับการขัดแย้งระหว่างสถาบันที่มีผลกระทบทางการเมือง-การปกครองอย่างกว้างขวางก็คือ การขัดแย้งระหว่างสถาบันฝ่ายการเมืองกับสถาบันฝ่ายกลไกรัฐ ซึ่งเกิดจากแรงขับเคลื่อนหลัก 2 ด้าน คือ (1)

\* เช่น กรณีที่นายเจริญ พัฒนดำรงจิตร สนับสนุน ส.ส.ในพรรคการเมืองของ นายบุญชู โรจนเสถียร สามารถกำกับ ส.ส.ในพรรคที่ตนเป็นผู้สนับสนุนให้ถอนผู้สมัครเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลพลเอกเปรม ทั้งที่ไม่ได้รับการยินยอมจากนายบุญชู ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรค จนกระทั่งเกิดการขัดแย้งทางการเมืองขึ้นในภายหลัง และนายบุญชู พยายามขับ ส.ส.ดังกล่าวออกจากพรรคแต่ก็ไม่สำเร็จ หรือกรณีที่รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยซึ่งสังกัดพรรคชาติไทยพยายามบั่นทอนฐานสนับสนุนทางการเมืองของพรรคกิจสังคมโดยส่งตำรวจไปค้นบ้านก้านัน เป๊าะ

แรงขับด้านความขัดแย้งทางอำนาจการเมือง และ (2) แรงขับด้านความขัดแย้งทางผลประโยชน์ เศรษฐกิจ กล่าวคือ ในด้านความขัดแย้งทางอำนาจการเมือง การที่เจ้าพ่อได้เข้ามีส่วนสนับสนุนทางการเมือง และเจ้าพ่อเองบางคนนั้น ได้มีส่วนสำคัญในการแข่งขันรื้อถอนอำนาจ-บทบาททางการเมือง ของสถาบันอำนาจฝ่ายกลไกรัฐ\* หรือการเปลี่ยนแปลงทางด้านบทบาท-อำนาจ และสถานภาพระหว่างบุคลากรทางการเมืองระดับรัฐมนตรี กับบุคลากรในระบบราชการโดยที่บุคลากรทางการเมืองดำรงในสถานภาพที่อยู่เหนือกลไกรัฐ ทั้งความสัมพันธ์เชิงอำนาจและการบริหารบังคับบัญชา ตลอดจนการกดดันแทรกแซงในด้านนโยบายและการจัดสรรทรัพยากร ผลประโยชน์ทางด้านตำแหน่งหน้าที่ของฝ่ายสถาบันกลไกรัฐ และในแรงขับด้านความขัดแย้งทางผลประโยชน์ เศรษฐกิจนั้น ปรากฏในรูปของการช่วงชิงความภักดีและการอ้างอิงความเป็นตัวแทนอำนาจ-ผลประโยชน์ของเจ้าพ่อระหว่างสถาบันฝ่ายการเมือง และสถาบันฝ่ายราชการ กล่าวคือ การที่เจ้าพ่อมีสายใยสัมพันธ์กับกลไกรัฐในรูปอุปถัมภ์นั้น เป็นความสัมพันธ์ในมิติของการประนีประนอม ประสานและแลกเปลี่ยนประโยชน์ตอบแทนซึ่งทั้งเจ้าพ่อและกลไกรัฐต่างก็ถือฤกษ์ผลประโยชน์ซึ่งกัน\*\* ในทางตรงกันข้าม ถ้าหากเจ้าพ่อเปลี่ยนความภักดีและเปลี่ยนสถาบันตัวแทนจากกลไกรัฐไปสู่สถาบันการเมืองซึ่งเป็นการสัมพันธ์โดยสายใยแบบแข่งขันนั้น นอกจากประโยชน์ของเจ้าพ่อและกลไกรัฐไม่ได้ถือฤกษ์

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

\* เช่นการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการในตำแหน่งสำคัญ ซึ่งมีการร้องเรียนต่อสื่อมวลชนว่า ข้าราชการการเมืองรังแกข้าราชการประจำ

\*\* โปรดดูแผนภูมิความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าพ่อกับอำนาจการเมืองและอำนาจรัฐ หน้า

กันแล้ว ความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายยังได้แปรเปลี่ยนไปเป็นสภาพปรักษ์ที่ขัดแย้งแข่งขันกันทั้งผล  
ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และอำนาจการเมืองพร้อมกันด้วย\*

ดังนั้น ในการยึดอำนาจทางการเมืองจากรัฐบาลพรรคการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง  
โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) เมื่อ กุมภาพันธ์ 2534 ด้วยเหตุผลความ  
ไม่ชอบธรรมของรัฐบาลพรรคการเมืองที่ได้อำนาจโดยการซื้อเสียง และใช้อำนาจแบบเผด็จการ  
รัฐสภา แล้วได้จัดตั้งรัฐบาลที่ประกอบด้วยนักธุรกิจ ข้าราชการ และทหาร บริหารประเทศภาย  
ใต้อาณัติของ รสช. พร้อมกับการดำเนินนโยบายปราบปรามเจ้าพ่อผู้มีอิทธิพล<sup>2</sup> และการระดม  
หน่วยงานของรัฐแสวงหามาตรการป้องกันการซื้อเสียงในการเลือกตั้งอย่างเข้มงวดจริงจัง นั้น  
จึงเป็นปรากฏการณ์ที่เป็นรูปธรรมของปฏิริยาการขัดแย้งระหว่างกลุ่มอำนาจในระหว่างสถาบัน  
การเมืองและสถาบันกลไกรัฐ นั่นเอง

## 2. กึ่งประชาธิปไตยที่เสียคู่กับความชอบธรรมของเกมอำนาจใหม่

ภายหลังจากที่พรรคการเมืองและการเลือกตั้งได้กลายเป็นสถาบันทางการเมืองที่กลุ่ม  
อำนาจฝ่ายนอกกลไกรัฐใช้เป็นเครื่องมือเข้าสู่อำนาจทางการเมือง จัดตั้งรัฐบาลผสม ประกอบ  
ด้วยพรรคการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งและมีผู้นำรัฐบาลที่เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองนั้น ได้สร้าง  
ความนิยมเอียงต่อระบบการเมืองที่ศูนย์กลางอำนาจการเมือง ฝ่ายเทมารวมอยู่ที่กลุ่มอำนาจฝ่าย

\* ในสมัยรัฐบาลพลเรือน (พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ) มีการตอบโต้ทางสื่อมวลชน  
ระหว่างรัฐมนตรีกับนายทหารในกองทัพและข้าราชการ จนเป็นประเด็นขัดแย้งทางการเมืองอยู่  
ตลอดเวลา

<sup>2</sup> โปรดดูคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.0601 (สว)/116 ลงวันที่ 29 มีนาคม  
2534 เรื่อง "การตรวจสอบทรัพย์สินของบุคคลที่กระทำการส่อไปในลักษณะอยู่เหนือกฎหมายและ  
มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ จำนวน 7 คน" ...กรมตำรวจขอความร่วมมือผ่าน  
ธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อแจ้งธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินทั้งหมด จัดทำบัญชีทรัพย์สิน  
สินและบัญชีฝากส่งกรมตำรวจเพื่อดำเนินการต่อไป..." ใน "ย้อนรอยบัญชีดำ 7 เจ้าพ่อ "เงียบฉิ่ง"  
รับเลือกตั้ง" มติชน (นสพ.รายวัน วันที่ 23 กรกฎาคม 2534), หน้า 30.

นอกจากนี้รัฐมากขึ้น กลุ่มการเมืองฝ่ายต่าง ๆ ที่สนับสนุนพรรคการเมือง ได้มีโอกาสเข้าสู่ศูนย์อำนาจทั้ง โดยการเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยตรงและการเข้ามีบทบาททางการเมืองโดยทางอ้อม

การแข่งขันทางอำนาจโดยอาศัยช่องทางการเลือกตั้งได้ขยายโอกาสทางการเมืองแก่กลุ่มอำนาจฝ่ายนอกกลไกรัฐอย่างกว้างขวาง แรงกดดันจากบทบาทการเป็นตัวแทนทางการเมืองของพรรคการเมือง ทำให้พรรคการเมืองซึ่งเข้าสู่อำนาจการปกครอง จำเป็นต้องขยายบทบาทการปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์และอำนาจของกลุ่มการเมืองที่มีส่วนสนับสนุนในการเข้ายึดกุมอำนาจการเมืองของพรรค ซึ่งการขยายบทบาทการคุ้มครองผลประโยชน์ต่อกลุ่มการเมืองฝ่ายต่างๆ ของพรรคที่เข้าสู่อำนาจการเมืองนั้น ได้ส่งผลกระทบต่อการรื้อถอนสิทธิอำนาจและผลประโยชน์ของกลุ่มอำนาจฝ่ายกลไกรัฐมากขึ้นตามลำดับ มีการขัดแย้งกันทั้งในระดับนโยบาย การจัดสรรทรัพยากร การโยกย้ายแต่งตั้ง การช่วงชิงพันธมิตร และการดำเนินงานทางการเมืองที่ขัดกับผลประโยชน์และสิทธิอำนาจของกลุ่มอำนาจฝ่ายกลไกรัฐ\*

การเติบโตของสถาบันตัวแทน และการขยายตัวของอำนาจของกลุ่มการเมืองนอกกลไกรัฐ ที่พยายามรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองไว้ที่สถาบันตัวแทนเพียงฝ่ายเดียว ประกอบกับความได้เปรียบจากเครื่องมือทางทรัพย์สินในการใช้แข่งขัน เข้าสู่อำนาจของกลุ่มการเมืองฝ่ายสถาบันตัวแทนนั้น นอกจากเป็นการขยายอำนาจของพรรคการเมืองแล้ว ยังมีส่วนสำคัญในการขยายบทบาทของกลุ่มพันธมิตรที่ให้ความสนับสนุนแก่พรรคการเมืองด้วย โดยเฉพาะกลุ่มพันธมิตรฝ่ายเจ้าพ่อที่มีบทบาทอย่างสำคัญในการสนับสนุนพรรคการเมือง และผู้สมัครรับเลือกตั้งอย่างเปิดเผยทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เป็นผลให้บรรดาเจ้าพ่อได้เข้ามาบทบาททางการเมือง ทั้งโดยตรงและทางอ้อม ซึ่งเป็นบทบาทที่เป็นปรปักษ์โดยตรงกับฝ่ายกลไกรัฐ สายใยสัมพันธ์ระหว่างเจ้าพ่อกับกลไกรัฐแปรเปลี่ยนจากแบบอุปถัมภ์มาเป็นแบบแข่งขันมากขึ้น ซึ่งแทนที่จะเป็นความ

---

\* เช่นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำแหน่งสำคัญ การดำเนินนโยบาย privatization ด้านการสื่อสาร การแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาราชการฝ่ายบริหาร ปรับปรุงระบบราชการให้มีความโปร่งใส ฯลฯ เป็นต้น

สัมพันธ์ในเชิงประนีประนอม และประสานแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันภายในสายสัมพันธ์ดั้งเดิม กลับเป็นการแข่งขันช่วงชิงและขัดผลประโยชน์กันมากขึ้น

การโต้ตอบของฝ่ายกลไกรัฐต่อยุทธศาสตร์ เกมอำนาจของกลุ่มการเมือง ฝ่ายสถาบันตัวแทนที่สร้างความชอบธรรมโดยกลไกการแข่งขันเลือกตั้ง ซึ่งสร้างความใหม่เอี่ยมต่อการรวมศูนย์กลางอำนาจไว้ที่สถาบันทางการเมืองแต่เพียงฝ่ายเดียว นั้น ได้ปรากฏในรูปของความพยายามในการถ่วงดุลอำนาจเพื่อโครงการเจตจำนงแบ่งอำนาจออกเป็น 2 ชั้นระหว่างฝ่ายกลไกรัฐ และฝ่ายนอกกลไกรัฐ เพื่อปกป้องอำนาจ-ผลประโยชน์ของฝ่ายตนไว้ต่อไป

ความชอบธรรมในการเข้าสู่อำนาจ การใช้และการสืบทอดอำนาจของฝ่ายนอกกลไกรัฐ ที่เป็นสถาบันตัวแทนทางการเมือง จึงกลายเป็นคำถามสำคัญ และข้อสงสัยที่ถูกยกขึ้นเป็นประเด็นวิพากษ์วิจารณ์วงกว้างในห้วงเวลาก่อนการยึดอำนาจของคณะ รสช. โดยเฉพาะการวิพากษ์วิจารณ์โดยกลไกการสื่อสารของวิทยุในเครือข่ายทหาร และหนังสือพิมพ์ เกี่ยวกับประเด็นการซื้อเสียงในการเลือกตั้ง การดำเนินนโยบายที่ผิดพลาดมุ่งประโยชน์ของนายทุน การคอร์รัปชันในวงรัฐบาล การก้าวถ่างแย่งชิงและรังแกข้าราชการประจำ การอาศัยอำนาจสร้างความนิยมทางการเมืองของพรรคการเมืองบางพรรค รวมทั้งการขัดแย้งแข่งขันทางอำนาจ-ผลประโยชน์ระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล โดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติโดยส่วนรวม ฯลฯ เป็นต้น<sup>3</sup> ซึ่งประเด็นข้อสงสัยเกี่ยวกับความชอบธรรมดังกล่าว ได้ดำเนินควบคู่ไปกับการทบทวน และข้อเสนอความชอบธรรมของเกมอำนาจใหม่ที่การแข่งขันเลือกตั้งไม่ใช่เงื่อนไขหลักโดยตรงในการเข้าสู่อำนาจการเมืองของสถาบันตัวแทนนอกกลไกรัฐ เช่น การจำกัดสิทธิไม่ให้ ส.ส. ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งเป็นมาตรการแยกอำนาจระหว่างอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ หรือการเพิ่มเงื่อนไขจำกัดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งด้านภูมิหลัง และคุณวุฒิทางการศึกษามากขึ้น ตลอดจน การแก้ไขปรับปรุงอำนาจการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการให้แก่ ปลัดกระทรวงมากขึ้น เพื่อลดการก้าวถ่างแย่งชิงข้าราชการการเมือง

<sup>3</sup> โปรดดูคำแถลงการณ์ของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช และคณะ, ข้อมูลพื้นฐานกึ่งศตวรรษการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย อ้างแล้ว, หน้า 11.

### 3. ปฏิบัติการของหลังราชการเพื่อจำกัดบทบาททางการเมืองของเจ้าพ่อกับการปรับสถาบันทางการเมือง เพื่อคุณอำนาจใหม่

จุดสุดยอดของการตรวจสอบและทบทวนความชอบธรรมทางอำนาจของสถาบันตัวแทนโดยกลไกรัฐด้วยวิธีการใช้กำลังยึดอำนาจเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 นั้น ถือเป็นมาตรการที่เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจนของกลุ่มอำนาจฝ่ายกลไกรัฐในการสลายความชอบธรรมทั้งในด้านการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจและการสืบทอดอำนาจของกลุ่มอำนาจฝ่ายสถาบันตัวแทน

ผลต่อเนื่องจากการยึดอำนาจดังกล่าวนอกจากอำนาจการเมืองที่เคยนิยมเอียงไปอยู่ในความครอบครองของกลุ่มอำนาจฝ่ายสถาบันตัวแทน โดยรัฐบาลผสมของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ระหว่างปี 2531 ถึงปี 2534 ก่อนเหตุการณ์ยึดอำนาจ จะถูกดึงกลับเข้ามาอยู่ในความครอบครองของสถาบันอำนาจฝ่ายกลไกรัฐอีกครั้งหนึ่ง และเป็นผลให้คุณอำนาจทางการเมืองได้เคลื่อนตัวกลับมาอยู่ในฝ่ายสถาบันกลไกรัฐมากขึ้นภายใต้รัฐบาลชั่วคราว ที่อยู่ใต้อาณัติของสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือ รสช. ซึ่งประกอบด้วยคณะทหาร ตำรวจและข้าราชการ พลเรือน แล้วยังได้ส่งผลกระทบต่อไปยังมาตรการต่อเนื่องด้านอื่น ๆ ที่มุ่งเน้นเพื่อผลต่อการจำกัดบทบาทอำนาจ และสิทธิประโยชน์ของกลุ่มอำนาจนอกกลไกรัฐ และสถาบันตัวแทนทางการเมืองอีกด้วย โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนเกี่ยวกับความชอบธรรมในการเข้าสู่อำนาจ และการใช้อำนาจทางการเมืองของกลุ่มการเมืองและสถาบันตัวแทนนอกกลไกรัฐ ตลอดจนความสัมพันธ์ทางอำนาจทั้งภายในระหว่างสถาบันทางการเมือง และระหว่างสถาบันทางการเมืองกับสถาบันกลไกรัฐ

มาตรการจำกัดบทบาททางการเมืองของสถาบันตัวแทนอำนาจนอกกลไกรัฐ และเจ้าพ่อ ได้ปรากฏในสาระสำคัญหลายส่วนของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับที่ประกาศใช้ภายใต้อำนาจคณะ รสช. ก่อนที่จะได้มีการแก้ไขใหม่ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬนั้น ได้มุ่งจำกัดบทบาท-อำนาจทางการเมือง ของฝ่ายสถาบันการเมืองนอกกลไกรัฐหลายประการจนเป็นที่เรียกขานกันโดยทั่วไปว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับหมกเม็ด เช่น การเพิ่มบทบาทอำนาจของวุฒิสมาชิกในการเสนอผู้ตติอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี และการแก้ไขรัฐธรรมนูญ การแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติ การเพิ่มองค์กระคณะกรรมการรัฐธรรมนูญขึ้นมาทำหน้าที่ตัดสินความผิดและชี้ขาดผลการเลือกตั้งของ ส.ส.



ในกรณีที่มีข้อกล่าวหาหรือพิสูจน์ได้ว่าเป็นการเลือกตั้งที่ไม่บริสุทธิ์ ซึ่งเป็นการเพิ่มเงื่อนไขจำกัด การซื้อเสียงในการเลือกตั้ง การเปิดช่องให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไม่ต้องผ่านการเลือกตั้ง ส.ส. รวมทั้งการกำหนดมาตรการด้านคุณวุฒิและคุณสมบัติของผู้สมัคร ส.ส. และผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีที่เพิ่มความเข้มงวดมากขึ้น\* ฯลฯ เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังปรากฏในส่วนของกฎหมายอื่น ๆ อีกหลายส่วน ได้แก่ การยกเลิก ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม แล้วประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 ซึ่งได้บัญญัติสาระสำคัญใน ส่วนของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยมีการเพิ่มอำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ยกฐานะ เป็นตำแหน่งศูนย์กลางของอำนาจการบริหารสูงสุดระดับจังหวัด และได้มีการยกเว้นการบังคับใช้ พรบ.ฉบับนี้กับส่วนราชการทหาร ตุลาการ อัยการ มหาวิทยาลัย สำนักตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู<sup>4</sup> การจำกัดบทบาททางการเมืองของแรงงานรัฐวิสาหกิจ โดยการยกเลิกการบังคับ ใช้ พรบ.แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เดิมแล้วเปลี่ยนไปบังคับใช้พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาห กิจสัมพันธ์ฉบับใหม่ ซึ่งลดบทบาทขององค์การแรงงานให้มีฐานะเป็นเพียงสมาคมที่ ไม่สามารถ เคลื่อนไหวทางการเมืองได้ นอกจากนี้ ยังมีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงส่วนของการเมืองท้องถิ่น เช่น การแก้ไขวิธีการเลือกตั้ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จากวิธีการเลือกตั้งโดยราษฎรในเขต ท้องที่ เป็นการคัดเลือกโดยนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งแม้ว่าจะไม่มีผลบังคับใช้ในทาง ปฏิบัติเนื่องจากการสิ้นสุดอำนาจทางคณะ รสช. ก็ตาม

การกำหนดเงื่อนไขความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันทางการเมืองการปกครอง ธรรมนูญตามสาระสำคัญดังกล่าว รวมทั้งกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมาย พนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และกฎหมายการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนความเคลื่อนไหว

\* ทั้งนี้เนื่องจากเจ้าพ่อมักจะมีข้อจำกัดในด้านคุณสมบัติที่มีภาพพจน์ในทางลบ คุณ วุฒิด้านการศึกษา ภาษาและเชื้อชาติ ฯลฯ

<sup>4</sup> โปรดดู พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 57

1. หวของกระทรวงมหาดไทยที่จะกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับผู้มีอิทธิพล หรือเจ้าพ่อและกฎหมายป้องกัน หรือลงโทษการซื้อเสียงขึ้นมาบังคับใช้ ในระหว่างเวลาที่สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ คุมอำนาจการบริหารประเทศอยู่ในขณะนั้น ได้เล็งผลไปสู่เป้าหมายที่จะปรับคูลใหม่ให้ระบอบการเมืองตามเจอนใจของร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นระบอบที่อำนาจการเมืองส่วนใหญ่ถูกถ่ายโอน กลับไปสู่ความควบคุมของกลุ่มอำนาจฝ่ายกลไกรัฐมากขึ้น ไม่ว่าไม่ประเด็นที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ที่จำกัดเสรีภาพในการเลือกและการแข่งขันโดยระบบรวมเขตรวมเบอร์ การสงวนอำนาจส่วนหนึ่ง ไว้สำหรับนักการเมืองข้าราชการ โดยการกำหนดสัดส่วนของรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งและที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งไว้อย่างตายตัว การเพิ่มอำนาจแก่สมาชิกประเภทแต่งตั้งโดยให้สิทธิ อำนาจแก่วุฒิสภาในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ การปิดกั้นโอกาสการต่อสู้ทางกรอบกติกาของ กลุ่มอำนาจทางการเมืองโดยกำหนดเงื่อนไขอุปสรรคในการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ไม่สามารถกระทำ ได้โดยกระบวนการทางรัฐสภา หรือแม้กระทั่งการจำกัดอิสรภาพและแทรกแซงการแข่งขันเลือกตั้ง เข้าสู่อำนาจ โดยให้อำนาจแก่องค์กรคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ กระทบการยกเลิกสิทธิ-อำนาจ- การเป็นตัวแทนของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่กรรมการรัฐธรรมนูญตัดสินว่า ผลการเลือกตั้งนั้นไม่ชอบ คัญกฎหมาย รวมตลอดจนการกำหนดเงื่อนไขทางด้านคุณสมบัติ คุณวุฒิทางการศึกษา ภาพพจน์ และภูมิหลังของผู้สมัคร ส.ส. และรัฐมนตรีอย่างเข้มงวดด้วยนั้น เมื่อพิจารณาภาพรวมตาม เงื่อนไขทางกติการัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นฉบับต่าง ๆ ดังกล่าว ล้วนมุ่งผลต่อการจำกัดกรอบ ทางอำนาจของกลุ่มการเมือง และสถาบันการเมืองนอกกลไกรัฐ ทั้งในแง่ของการสร้างอุปสรรค กีดขวาง ทั้งวิธีและช่องทางในการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจ และการสืบทอดอำนาจทางการเมือง ของกลุ่มการเมืองฝ่ายนอกกลไกรัฐ โดยเฉพาะกลุ่มเจ้าพ่อจำนวนมากย่อมประสบอุปสรรค และถูกจำกัดบทบาททางการเมืองลงอย่างมาก ไม่ว่าในการสนับสนุนทางการเงินแก่พรรค หรือ การเข้ามามีบทบาทโดยตรง โดยการเข้าแข่งขันเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การจำกัดบทบาททางการเมืองของกลุ่มอำนาจฝ่ายสถาบันตัวแทนนอกกลไกรัฐโดย มาตรการทางกฎหมายระดับต่าง ๆ ของฝ่ายกลไกรัฐ ดังที่กล่าวในข้างต้นจึงเป็นนัยของการริด รอนบทบาทอำนาจทางการเมืองของกลุ่มการเมืองฝ่ายสถาบันตัวแทนนอกกลไกรัฐโดยตรง โดยเฉพาะการกำหนดเงื่อนไขความชอบธรรมทางอำนาจที่การแข่งขันเลือกตั้งมีข้อจำกัดมากขึ้น ทั้ง วิธีการเข้าสู่อำนาจและข้อจำกัดในการใช้อำนาจที่กำหนดการแบ่งสรรสัดส่วนอำนาจระหว่างสถาบัน ทางการเมืองและสถาบันกลไกรัฐอย่างตายตัว รวมทั้งการยกบทบาท-สถานภาพอำนาจทางการเมือง

เมืองขององค์การเหนือรัฐสภา ฯลฯ นั้น ในที่สุดได้ก่อให้เกิดการขัดแย้งและการต่อสู้ทางการเมืองที่รุนแรงมากขึ้นในที่สุด ดังเช่น กรณีเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ทั้งนี้ เนื่องจากสถาบันประธานประโชยน์ที่มีประสิทธิภาพสูงสุดของระบบการเมือง คือ สถาบันรัฐสภาที่เริ่มมีพัฒนาการต่อเนื่องมาในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ถูกโค่นล้มทำลายจากกลไกรัฐอย่างถอนรากถอนโคน และมีการสานต่อกระบวนการฝังกลบเพื่อไม่ให้สถาบันรัฐสภาฟื้นตัวขึ้นมาได้อีกในระยะยาว โดยมาตรการทางกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับ ซึ่งสถาบันตัวแทนกลายเป็นสถาบันที่ถูกปิดล้อม อำนาจไม่สามารถรองรับหรือสนองตอบต่อการท้าทายที่คุ้มครองสิทธิอำนาจ และผลประโยชน์ของกลุ่มการเมืองที่หลากหลายในระบบการเมืองได้อีกต่อไป

#### 4. ชัยชนะของพลังเปลี่ยนผ่านกระแสหลัก เหนือกระแสพลังด้านทานชั่วคราวกับการปรับตัวเพื่อความอยู่รอดและบทบาทใหม่ของเจ้าพ่อ

ความพยายามในการปรับตุลยภาพ เกมอำนาจการเมืองของกลุ่มอำนาจฝ่ายกลไกรัฐ โดยการรัฐประหารรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งเมื่อ กุมภาพันธ์ 2534 นั้น กระทำได้เพียงในเวลาสั้น และไม่สามารถสถาปนาตุลยภาพเกมอำนาจการเมืองที่เน้นบทบาทของของกลุ่มอำนาจฝ่ายกลไกรัฐให้หยั่งรากกลับคืนไปสู่ระบอบอำมาตยาธิปไตยหรือระบอบกึ่งประชาธิปไตยดั้งเดิมได้

บทบาทของคณะ รสช. จึงเป็นเพียงกระแสพลังด้านทานที่เกิดขึ้นเฉพาะคราว ไม่ได้เป็นกระบวนการที่สามารถต้านกระแสหลักของการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองได้ ทั้งนี้ เห็นได้จากความล้มเหลวจากการจัดตั้งรัฐบาลตัวแทนที่มี นายอานันท์ ปันยารชุนเป็นนายกรัฐมนตรี เนื่องจากรัฐบาลดำเนินนโยบายและกิจการทางการเมืองที่ค่อนข้างเป็นอิสระจากประธานคณะ รสช. ความล้มเหลวในการสืบทอดอำนาจโดยอาศัยกลไกพรรคการเมือง (พรรคสามัคคีธรรม) ความล้มเหลวในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของอดีตรองประธานคณะ รสช. คือ พลเอกสุจินดา คราประยูร ซึ่งมาจากผู้นำในกลไกรัฐ และการถูกลดทอนฐานกำลังอำนาจในกองทัพโดยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน สมัยที่สองซึ่งแต่งตั้งโดยอำนาจรัฐสภา ฯลฯ เป็นผลให้หวัชบวนของกระบวนการด้านทานไร้พลัง และขาดตอนลงในเวลาอันสั้น หวัชบวนของกระบวนการเปลี่ยนผ่านที่นำโดยพรรคการเมือง ซึ่งเป็นกลุ่มอำนาจจากพลังเศรษฐกิจนอกกลไกรัฐ รวมทั้งฐานพันธมิตรจากกลุ่มผลประโยชน์และมวลชนที่หลากหลายได้ฟื้นตัวกลับมามีอย่างรวดเร็ว ภายหลังการเลือกตั้งเมื่อกันยายน

2535 กล่าวคือ หัวหน้าพรรคการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งขึ้นดำรงตำแหน่งผู้นำรัฐบาล และจัดตั้งรัฐบาลผสมโดยพรรคการเมืองต่าง ๆ เช่นเดียวกับรัฐบาลพลเรือนที่มีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรีในช่วงระหว่างก่อนการยึดอำนาจโดยคณะร.ส.ช.

ความต่อเนื่องของกระแสการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง ที่มีจุดหักเหจากการสิ้นสุดลงของระบอบกึ่งประชาธิปไตยดั้งเดิมภายหลังจากยุคที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นผู้นำรัฐบาล ได้ผ่านพ้นไป และก้าวเข้าสู่เกมอำนาจของกระบวนการเมืองกระแสใหม่ ที่เริ่มจากสมัยรัฐบาลพลเรือนที่มีพลเอกชาติชาย ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคการเมือง และมาจากการเลือกตั้งเป็นผู้นำรัฐบาลเมื่อ พ.ศ. 2531 จนถึงปัจจุบันซึ่งมีรัฐบาลพลเรือนที่มี นายชวน หลีกภัย เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งเป็นหัวหน้ารัฐบาลและจัดตั้งรัฐบาลผสมโดยพรรคการเมืองต่าง ๆ เช่นเดียวกันนั้น ได้สะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนผ่านของกระแสการเมืองยุคใหม่ที่มียุทธศาสตร์ของ เกมกระบวนอำนาจแตกต่างไปจากยุคระบอบกึ่งประชาธิปไตยดั้งเดิมด้วยเช่นกัน

ยอดบนสุดของ เกมกระบวนอำนาจ คือการเปลี่ยนแปลงในส่วนของภาวะผู้นำพลเรือนที่เป็นหัวหน้าพรรคการเมือง และมาจากการเลือกตั้ง คณะรัฐบาลผสมประกอบด้วยสมาชิกจากพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนผสมกับผู้บริหารจากธนาคารพาณิชย์ การค้า พาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมระดับนานาชาติจำนวนมาก ซึ่งสะท้อนความเป็นตัวแทนของสถาบันผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นด้านหลัก ปรากฏการณ์ที่สำคัญอีกประการคือ ผลการเลือกตั้งล่าสุดเมื่อครั้ง มีนาคม และกันยายน 2535 นั้น สัดส่วนของ ส.ส. ที่ได้รับเลือกตั้งส่วนใหญ่เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจที่มุ่งมั่นเข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยตรง โดยการลงสมัครรับเลือกตั้งแทนการให้ความสนับสนุนอยู่หลังจาก นอกจากนั้น การรักษาจำนวนสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าสภาไว้ได้อย่างมั่นคงของพรรคการเมืองที่มีฐานสนับสนุนทางเศรษฐกิจอย่างแนบแน่น ในสภาวะที่ต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ทางการเมืองอย่างเช่น พรรคชาติไทย และพรรคกิจสังคม นั้นก็เป็นเครื่องบ่งชี้ให้เห็นว่าฐานเศรษฐกิจเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญสูงยิ่ง สำหรับเกมกระบวนอำนาจของกระแสการเมืองยุคหลังระบอบกึ่งประชาธิปไตยดั้งเดิม

ฐานเศรษฐกิจได้กลายเป็นยุทธภูมิแห่งสำคัญ ที่ตกเป็นเป้าหมายการช่วงชิงและทำลายล้างระหว่างคู่แข่งชั้นทางการเมือง เศรษฐกิจกับการเมืองได้กลายเป็นคู่มือใหม่ที่หลอมรวม

เอาเวทีการแข่งขันช่วงชิงผลประโยชน์อำนาจระหว่างนักธุรกิจในกลุ่มภาคและนักการเมืองในสนามเลือกตั้ง ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการเมือง ให้สามารถบรรลุถึงเป้าหมายอันเดียวกันได้ การลงทุนทางการเมืองของนักธุรกิจ จึงสามารถเก็บเกี่ยวดอกผลทั้งทางเศรษฐกิจ และการเมืองพร้อมกับการอยู่และการเติบโตของธุรกิจขนาดใหญ่ ซึ่งผูกพันอย่างใกล้ชิดกับบทบาทและฐานะอำนาจทางการเมืองด้วยเช่นกัน การถ่ายโอนกิจการรัฐพาณิชย์และการลงทุนในภาครัฐในกิจการสาธารณูปโภค-สาธารณูปการ ที่ใช้เงินลงทุนจำนวนมากมาให้แก่ภาคเอกชน รวมตลอดจนการใช้อำนาจรัฐ อำนาจการเมืองเข้ากำหนดนโยบายหรือมาตรการเกี่ยวกับการค้า การลงทุน การพาณิชย์กรรมในสาขาและกิจกรรมประเภทต่าง ๆ ได้ส่งผลกระทบต่อการค้าในกิจการทางธุรกิจทางภาคเอกชนรายใหญ่บางราย เช่น การออกกฎหมายบังคับให้เปลี่ยนสูตรยาแก้ปวดที่เคยได้รับความนิยมจากประชาชนสูงอย่างยาทัมไมจหรือการจัดประเภทเครื่องดื่มชูกำลังที่มียอคชาขายในตลาดจำนวนมากให้อยู่ในกลุ่มของยาหรือวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท หรือกรณีของการพยายามตัดฐานสนับสนุนทางเศรษฐกิจของพรรคการเมือง โดยการชี้เบาะแสหรือเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน เพื่อกดดันให้มีการตรวจสอบ และดำเนินคดีต่อแหล่งธุรกิจที่ทำผิดกฎหมายและมีส่วนให้ความสนับสนุนพรรคการเมืองบางพรรค อย่างเช่น กรณีการประกาศยึดทรัพย์นักการเมือง โดยอำนาจคณะ รสช. การดำเนินคดีนายสอง วัชรศรีโรจน์ ข้อหาบั่นทอนในตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งคาดกันว่าเป็นแหล่งสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคความหวังใหม่ หรือ กรณีการค้าเงินคดีบริษัท เอฟ ซี ไอ ซึ่งมีส่วนพัวพันทางเครือญาติกับอดีตหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ และสมาชิกพรรคบางคน การกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการส่งออก การส่งเสริมการลงทุน และมาตรการเกี่ยวกับภาษี และการนำเข้าในอุตสาหกรรม และสินค้าประเภทต่าง ๆ ส่วนเป็นมิติของการแข่งขันทางธุรกิจในระดับนโยบายซึ่งอาศัยอำนาจการเมืองมากขึ้น แทนที่จะอาศัยอำนาจรัฐ เพื่อความคุ้มครองและอภิสิทธิ์อย่างในอดีต

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการเพิ่มบทบาททางการเมืองของกลุ่มอำนาจจากพลังเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นการเคลื่อนไหวที่มีพลังขยับจาก 2 ด้าน คือ อำนาจและทุนนั้น ได้มีส่วนอย่างสำคัญในการกำหนดแบบแผนของวิถีเกมกระบวนอำนาจในระแวกการเมืองยุคหลังกึ่งประชาธิปไตย สถาบันทางเศรษฐกิจที่มีอำนาจต่อรองสูงสุด มีความฉับไวในการก่อกระแสการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลง และเป็นหัวขบวนของกลุ่มอำนาจทางเศรษฐกิจ ได้แก่ สถาบันธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินต่าง ๆ ภายใต้การนำของสมาคมธนาคารไทย และพันธมิตรในกลุ่มสภาหอการค้าไทย และสมาคมอุตสาหกรรม

กรรมไทย ซึ่งได้แสดงบทบาททางการเมืองอย่างชัดเจนในกรณีเหตุการณ์วิกฤตการณ์ทางการเมืองเมื่อเดือนพฤษภาคม 2535

อำนาจทุนและกลไกตลาด ได้กลายเป็นยุทธปัจจัยและยุทธภูมิในการต่อสู้เพื่อช่วงชิงอำนาจทางการเมืองในยุคปัจจุบัน กล่าวคือ นอกจากทุนซึ่งมีเงินเป็นปัจจัยในการกำหนดตัวแปรอำนาจทางการเมืองแล้ว กลไกตลาดยังได้กลายเป็นยุทธภูมิของเวทีการแข่งขันช่วงชิงอำนาจใหม่ด้วย ซึ่งภายใต้กฎของสงครามเศรษฐกิจที่มีทุนเป็นยุทธปัจจัยและกลไกตลาดเป็นสมรภูมิต่างเดิมอย่างสำคัญในการกำหนดกรอบใหม่ของเกมกระบวนอำนาจที่ต่างไปจากยุคกึ่งประชาธิปไตยดั้งเดิม กล่าวคือ ทุนจะเป็นเครื่องกำหนดในการจัดสรรบุคลากรที่จะเข้าสู่สนามการแข่งขันในเวทีการเมือง ขณะที่กลไกตลาดจะเป็นเครือข่ายการเชื่อมโยงและผลักดันบุคลากรที่ได้รับการคัดสรรแล้วได้มีโอกาสเข้ามาและใช้อำนาจการเมืองได้

เงื่อนไขดังกล่าวทำให้เงินอย่างเดียวไม่สามารถซื้ออำนาจได้อีกต่อไป หรือแลกกับอภิสิทธิ์หรือความคุ้มครองจากอำนาจรัฐได้ดังในระบอบการเมืองในกระแสดั้งเดิม การ manipulate กลไกตลาดจึงเป็นยุทธศาสตร์ใหม่ที่ทุนสามารถแปรเงินให้เป็นอำนาจได้ เหตุนี้ได้มีส่วนผลักดันให้กลุ่มทุน-ธุรกิจดั้งเดิม และทุนใหม่มีความตื่นตัวในการเข้ามามีบทบาทการเมืองโดยตรงมากขึ้น

การเติบโตของสถาบันตลาดหลักทรัพย์อย่างรวดเร็วในปัจจุบัน และการร่วมทุนให้มีขนาดใหญ่ระหว่างเครือข่ายธุรกิจ รวมทั้งการเชื่อมโยงระหว่างทุนท้องถิ่นและทุนต่างชาติ เป็นความพยายามของพลังอำนาจทางเศรษฐกิจ ในการที่จะเข้ายึดกุมกลไกตลาดอย่างน้อยเพื่อไม่ให้ตกเป็นเบี้ยล่างในกลไกตลาด ทั้งนี้เพราะกฎของสงครามเศรษฐกิจภายใต้กระแสการเมืองยุคปัจจุบันนั้น หัวใจอยู่ที่กลไกตลาดไม่ใช่อยู่ที่ทุนเพียงอย่างเดียว หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า "ใครกุมทุนได้ กุมตลาด ใครกุมตลาดได้กุมอำนาจ" นั่นเอง ทั้งนี้ไม่ว่าทุนหรือตลาดได้คั่งอยู่ในมือของกลุ่มสถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์ เป็นหลัก จึงเห็นได้ว่าปรากฏการณ์ของการเคลื่อนไหวทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นการขยายทุน การร่วมทุน หรือการเข้ากุมกลไกตลาดมักดำเนินไปภายใต้การกำกับของกลุ่มธนาคารพาณิชย์เป็นสำคัญ แม้แต่การลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ก็ตาม เช่น การพิจารณาให้เงินกู้ในโครงการลงทุนขนาดใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างบ้านอยู่อาศัย การก่อสร้างกิจการสาธารณูปโภค-สาธารณูปการ หรือการประกอบอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมต่าง ๆ ในภาคเอกชน การเคลื่อน

ไหวเพื่อกุมกลไกตลาดของธนาคารพาณิชย์ในปัจจุบันได้มีการตื่นตัวสูงมาก ธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ อย่างเช่น ธนาคารกรุงเทพ ได้มีการเพิ่มทุนของธนาคารสูงขึ้นอีก 10,000 ล้านบาท ในปี 2536 ซึ่งเป็นการเพิ่มจากฐานทุนเดิมถึง 1 เท่าตัว<sup>5</sup>

ขณะที่ธนาคารไทยทุนได้ร่วมทุนกับธนาคารโควาของญี่ปุ่น ธนาคารทอลล์ของสิงคโปร์ และธนาคาร DBS รวมทั้งสถาบันการเงินการลงทุนอื่น ๆ เพื่อเพิ่มทุนและขยายตลาดออกไปสู่ธุรกิจระดับนานาชาติ<sup>6</sup> กรณีที่ธนาคารพาณิชย์ไทยได้พยายามเข้าแทรกแซงในกระบวนการร่วมทุนระหว่างทุนท้องถิ่นกับทุนต่างชาติ โดยขยายกิจการที่เรียกว่า วิเทศธนกิจ นั้นก็เป็นอีกปรากฏการณ์หนึ่งของการรักษาความเป็นผู้นำในหัวขบวนพลังอำนาจทางเศรษฐกิจและกลไกตลาดของกลุ่มธนาคารพาณิชย์ หรือแม้แต่การก่อตั้งธนาคารเพื่อการส่งออกและการนำเข้าหรือที่เรียกว่า Exim Bank ซึ่งริเริ่มโดยรัฐก็ตาม

การผลักดันแนวคิดโดยอธิบดีกรมสรรพากร เรื่องการออกกฎหมายบังคับธุรกิจที่เป็นนิติบุคคลและบุคคลธรรมดา ให้จ่ายเงินจากรายได้ 2% ให้แก่พรรคการเมืองและสามารถนำไปหักลดหย่อนภาษีได้ ก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นความสำคัญของฐานเศรษฐกิจ ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองปัจจุบัน และควบคู่กันกับการพยายามช่วงชิงทุน ตลาดและอำนาจของนักการเมืองจากกลุ่มพลังทางเศรษฐกิจนั้น ในส่วนของกติกาหลักของการปกครองคือรัฐธรรมนูญที่กลุ่มอำนาจในกลไกรัฐ เคยใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันทางการเมืองการปกครองที่ก่อประโยชน์ต่อกลุ่มตนมาในอดีต ก็ยังได้มีการรื้อฟื้นโดยกลุ่มอำนาจการเมืองกระแสใหม่ ให้มีการทบทวนแก้ไขและเพิ่มเติมในสาระสำคัญอีกด้วย กล่าวคือ นอกจากกลุ่มพลังทางการเมืองใหม่จะพยายามทำให้กระบวนการสร้างรัฐธรรมนูญมีความชอบธรรมมากขึ้น โดยการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาทำการพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยกลุ่มคนที่มาจากหลายแหล่ง รวมทั้งการเปิดรับความคิดเห็นและการเข้ามีส่วนร่วมจากสื่อมวลชนและประชาชนในวงกว้างแล้ว ในส่วนที่เกี่ยวกับเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญก็ได้มีการเปลี่ยนแปลง

<sup>5</sup> ประชาชาติธุรกิจ (14-17 มีนาคม 2536) ปีที่ 17 ฉบับที่ 2417 (1617), หน้า 4.

<sup>6</sup> "ไทยทุนยุคเสรีนิยมเหล็กฝนกำลัง 3 แฉก ลุย BIBF" ผู้จัดการรายสัปดาห์ (15-21 มีนาคม 2536) ปีที่ 8 ฉบับที่ 328, หน้า 4-5.

แปลงในหลายส่วนเช่นกัน โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันทางการเมือง-การปกครอง รวมทั้งการเพิ่มสำคัญของสถาบันผู้แทนด้วย แม้ว่ากระบวนการดังกล่าวยังอยู่ระหว่างดำเนินการก็ตาม แต่มีประเด็นที่สะท้อนถึงการถ่ายโอนอำนาจ และการเปลี่ยนแปลงบทบาทความสำคัญทางอำนาจระหว่างสถาบันทางการเมืองหลายประการด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่เสนอให้ยกเลิกคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญ เนื่องจากใช้อำนาจการตีความในลักษณะที่ปิดป้องเอกสารสำคัญของรัฐธรรมนูญ กรณีการเสนอแนวความคิดให้ประชาชนสามารถตรวจสอบศาลได้ กรณีการเสนอให้มีผู้ตรวจการกลาโหมหรือตรวจสอบกองทัพมาให้มีพฤติการณ์ล่วงล้ำก้ำวลึง เพื่อกดดันหรือโค่นล้มรัฐบาลพลเรือน กรณีการให้บทหนักที่มาจากและบทบาท สถานภาพของสมาชิกวุฒิสภา การตรวจสอบฝ่ายบริหารมากขึ้น โดยการเผยแพร่ความคิดเห็นเกี่ยวกับการย้ายสังกัดของสำนักตรวจเงินแผ่นดินไปอยู่ที่รัฐสภา ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งเป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นนัยสำคัญของการพยายามเข้ามายุ่งเกี่ยวเปลี่ยนแปลงในส่วนที่เป็นโครงสร้างส่วนบนของระบบการเมือง-การปกครอง ภายหลังจากที่ได้โอนอำนาจการเมืองโดยอาศัยเครื่องมือจากฐานเศรษฐกิจแล้ว

นัยสำคัญของเกมกระบวนอำนาจในกระแสการเมืองยุคหลังกึ่งประชาธิปไตยดังกล่าวเป็นที่บ่งชี้ว่าทุน กลไกตลาด และการแข่งขันในระบบโดยอาศัยการร่วมทุนขนาดใหญ่ การเข้ากุมเครือข่ายกลไกตลาดระดับกว้าง และการแข่งขันที่ซับซ้อนในระบบทั้งในระดับเศรษฐกิจและการเมือง ได้เป็นกรอบกำหนดในการคิดสรรบุคคลากรทางการเมือง และช่องทางในการเข้ากุมอำนาจการเมือง กำหนดนโยบายและกฎหมายที่เป็นโครงสร้างส่วนบนด้วยขณะเดียวกัน กรอบกำหนดดังกล่าวได้ทำหน้าที่เป็นตะแกรงสำหรับคัดทิ้งบุคคลากรที่อยู่นอกฐานทุน-ธุรกิจขนาดใหญ่ นอกเครือข่ายของกลไกตลาด และอยู่นอกวิถีการแข่งขันในระบบที่เสรีและซับซ้อนให้ออกไปนอกสนามการต่อสู้ ในเวลาเดียวกันด้วย

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผลการเลือกตั้งเมื่อกันยายน 2535 นอกจากปรากฏการณ์ที่จำนวนของ ส.ส. ที่มีภูมิลำเนาหลังจากนักธุรกิจได้รับเลือกเข้าสู่สภานิติบัญญัติส่วนที่มากกว่าอาชีพอื่น และการเข้าร่วมพรรคในการเลือกตั้งของกลุ่มนักธุรกิจในรูปแบบต่าง ๆ อย่างเปิดเผย ทั้งในรูปของการใช้สื่อพรรค การสนับสนุนทางการเงิน รวมทั้งการลงสมัครรับเลือกตั้ง จะได้เป็นภาพลักษณ์ที่โดดเด่นในการเลือกตั้งครั้งนี้แล้ว ปรากฏการณ์ที่เรียกว่า พลิกล้อค หรือข้างล้ม ก็มีความโดดเด่นอยู่ไม่น้อยเช่นกัน สิ่งที่น่าสนใจ คือ การลดลงของบทบาทการสนับสนุนการเลือกตั้งของกลุ่มบุคคลที่เคยมีบทบาท



สำคัญในการสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งในท้องที่ต่าง ๆ ที่เคยเป็นเขตอิทธิพลและสามารถผลักดันให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งภายใต้การสนับสนุนของคนที่ได้รับเลือกตั้งตามเป้าหมาย และได้รับคะแนนเสียงอยู่ในระดับนำในการเลือกตั้งที่ผ่านมา ในสมัยพลเอกเปรมเป็นนายกรัฐมนตรี อย่างเช่น การเลือกตั้งเมื่อปี 2529 นายเจริญ ทัศนดำรงจิตร หรือ มีสมญานามว่า มังกรอีสานหรือเสี้ยเส่ง สามารถสนับสนุนผู้สมัคร ส.ส. ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภายใต้การอุปถัมภ์ของคนที่ได้รับเลือกตั้งเข้าสภาถึงประมาณ 10-12 คน และยังได้เข้ามีบทบาทในการกำกับบทบาททางการเมืองของกลุ่ม ส.ส. ภายใต้การสนับสนุนของคนให้ร่วมกันถอนชื่อในเหตุการณ์อภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีสมัยพลเอกเปรมอีกด้วย ขณะที่ผลการเลือกตั้งครั้งล่าสุดเมื่อกันยายน 2535 นอกจากกลุ่มผู้สมัครที่ได้รับความสนับสนุนจากเสี้ยเส่ง ไม่ได้รับเลือกตั้งตามเป้าหมายแล้ว บทบาททางการเมืองดั้งเดิมได้ลดลง และความสัมพันธ์ที่ดีกับพรรคการเมืองในอดีตได้เปลี่ยนแปลงไปในทางขัดแย้งกันมากขึ้นด้วย ดังเช่นกรณีการขัดแย้งระหว่างเสี้ยเส่งกับพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ หัวหน้าพรรคความหวังใหม่ซึ่งกำลังเป็นที่สนใจของสื่อมวลชน ในขณะนี้<sup>7</sup>

นอกจากนี้ ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งเคยเป็นเขตเลือกตั้งที่ผู้รับสมัครเลือกตั้งภายใต้การสนับสนุนของนายสมชาย คุณบลิ้ม เคยได้รับการเลือกตั้งจำนวนมากและประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดจากการเลือกตั้งในอดีตนั้น ปรากฏว่าการเลือกตั้งเมื่อกันยายน 2535 ซึ่งกำหนดเป้าหมายไว้ประมาณ 5 คนนั้น ได้รับเลือกตั้งจริงเพียง 2 คน ซึ่งเป็นลูกชายของนายสมชายเอง นอกจากนั้นยังพบว่า จำนวนคะแนนเสียงและอันดับได้ลดลงมาจากการเลือกตั้งในครั้งที่ผ่านมาอีกด้วย<sup>8</sup>

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

7 "มังกรเส่ง-คอนเปาะ 3-5-7 ตัวจริงพลังหลังฉากการเมือง" รวมประชาชาติธุรกิจการเมือง (13-15 สิงหาคม 2535), หน้า 4-6.

8 "เค็ดปีกเจ้าพ่อคอ. อหังการคนเมืองชล" รวมประชาชาติธุรกิจการเมือง (24-26 กันยายน 2536), หน้า 21-22.

ที่น่าสนใจยิ่งกว่านั้น ก็คือ การที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นอดีต ส.ส. บางคน ซึ่งได้รับสมญานามว่าเป็นผู้มีอิทธิพล หรือเป็นผู้กว้างขวางในพื้นที่ที่เป็นเขตสมัครรับเลือกตั้งเดิมไม่ได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาในครั้งการเลือกตั้ง เมื่อกันยายน 2535 อย่างเช่น กรณีของนายปิยะ อังกินันทน์ หรือที่สื่อมวลชนทั่วไปเรียกว่า เสี้ยแปงนั้น นอกจากไม่ได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาเป็น ส.ส. แล้ว บรรดาธุรกิจและเครือข่ายผลประโยชน์หลายประเภทที่กระจายอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ ได้ถูกคุกคามและเรียกค่าคุ้มครองจากกลุ่มอิทธิพลอื่นมากขึ้นด้วย ดังเช่น การที่บริษัทปิยะทิวร์ของนายปิยะที่มีสำนักงานอยู่ที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และสำนักงานสาขาเจ้าหน้าที่กระจายอยู่ทั่วประเทศได้จำนวน 82 แห่ง ได้รับจดหมายเรียกค่าคุ้มครองเป็นเงิน 5 แสนบาท ฯลฯ เป็นต้น<sup>9</sup>

ปรากฏการณ์ดังกล่าว เป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นว่าในกระแสการเมืองยุคหลังกึ่งประชาธิปไตย ซึ่งเกมกระบวนอำนาจทางการเมืองได้ผันแปรไปตามเงื่อนไขของสงครามเศรษฐกิจใหม่้น นอกจากกระบวนการณ์เข้าสู่อำนาจจะมีความซับซ้อน ผูกพันกับฐานทุนและเครือข่ายของกลไกตลาด ระบบการแข่งขันและเอื้อโอกาสต่อกลุ่มทุน-ธุรกิจขนาดใหญ่ที่เข้าแข่งขันในระบบแล้ว สภาพดังกล่าวได้มีส่วนอย่างสำคัญในการจำกัดบทบาท และโอกาสทางการเมืองของกลุ่มพลังอำนาจการเมืองดั้งเดิมที่มุ่งอิงฐานพันธมิตรกลไกรัฐ อาศัยฐานเศรษฐกิจนอกระบบ สนับสนุนตัวบุคคลเฉพาะคราวที่มีการเลือกตั้ง มากกว่าการสนับสนุนพรรคการเมืองในฐานทุนพรรคและมีภาพพจน์ในฐานะผู้มีอิทธิพลมากกว่าภาพพจน์ของนักการธนาคาร แกนนำพรรคหรือนักบริหารธุรกิจ ฯลฯ ซึ่งสะท้อนการเชื่อมโยงระหว่างเครือข่ายธุรกิจ-การเมืองตามกฎใหม่ที่เรียกว่า "ไครกุ่มทุน ได้กุ่มตลาด-ไครกุ่มตลาด ได้กุ่มอำนาจ" แล้ว กลุ่มอำนาจที่เคยรุ่งเรืองในเกมกระบวนอำนาจดั้งเดิมในยุคกึ่งประชาธิปไตย หรือที่เรียกว่า เจ้าพ่อ หรือ ผู้มีอิทธิพล หรือนักเลงโบราณ กลุ่มดังกล่าวอาจถูกกฎของกระแสการเมืองใหม่จัดออกไป และสร้างกลุ่มอำนาจใหม่ให้กลับมา เรื่องอำนาจทดแทนกลุ่มผู้มีอิทธิพลดั้งเดิมได้ โดยเฉพาะเจ้าพ่อที่กุ่มกลไกตลาด และ อำนาจทุนในกิจกรรมทางเศรษฐกิจสาขาต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มสถาบันการเงิน การธนาคาร การพาณิชย์กรรม และการส่งออก การจัดสรรที่ดิน ลัมปทานกิจการโทรคมนาคม กิจการสาขาการเกษตร และการผลิตในสาขาอุตสาหกรรมผูกขาด ฯลฯ เป็นต้น

<sup>9</sup> "ภาวะธุรกิจขายขารมีแบ่งจะสิ้นชื่อหลังสอบตก" แนวหน้า ( 29 มกราคม 2536 ),

## 5. แนวโน้มปฏิกริยาแตกตัว-ประสานตัวระหว่างอำนาจรัฐ-อำนาจการเมือง กับอนาคตการเมืองและอนาคตเจ้าพ่อ

ปฏิกริยาการแตกตัว-ประสานตัวระหว่างอำนาจรัฐ-อำนาจการเมือง เป็นกลุ่มอาการหนึ่งที่แสดงถึง สภาวะเปรียบเทียบระหว่างพัฒนาการทางการเมืองของระบบที่พัฒนาแล้วกับระบบที่กำลังพัฒนา ซึ่งวรรณกรรมการเมืองของไทยที่ได้อธิบายถึงกลุ่มอาการดังกล่าวบนพื้นฐานข้อเท็จจริงของระบบการเมืองไทยไว้ อย่างเป็นรูปธรรมและเป็นระบบ คือ "ทฤษฎีไตรลักษณ์รัฐ" ของชยันนันต์ สมุทวณิช<sup>10</sup> สภาวะอุดมคติในกลุ่มอาการของปฏิกริยาดังกล่าวคือ การที่อำนาจทั้งสองแยกจากกันจนเงื่อนไขที่ประสานตัวกัน (Consensual Dispersion) มากกว่าการแยกกันในสภาพที่แตกตัวออกจากกัน (Conflicting Dispersion) ปัญหาของระบบการเมืองไทย เป็นปัญหาที่เรียกว่า ทวิภาวะทางการเมือง คือ กระแสพลังอำนาจทั้งสองยังดำรงไว้ซึ่งเป้าหมาย-เหตุผล องค์กร-สถาบัน และอำนาจ-หน้าที่ ที่แตกต่างและขัดแย้งแข่งขันกันอยู่ โดยระบอบการเมือง-การปกครองยังคงถูกตรึงให้ดำรงอยู่ในสภาพกึ่งประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตามสภาวะกึ่งประชาธิปไตยของระบบการเมืองไทยไม่ได้หยุดนิ่งอยู่กับที่ แต่ได้มีสภาวะพลวัตรเกิดขึ้นในตัวของมันเอง โดยเฉพาะในช่วงกึ่งทศวรรษภายหลังจากการสิ้นสุดยุคพลเอกเปรมแล้ว นับตั้งแต่สมัยที่พลเอกชาติชายเป็นนายกรัฐมนตรี จนถึงสมัยที่นายชวนเป็นนายกรัฐมนตรีในปัจจุบัน ซึ่งพลวัตรดังกล่าวส่งผลผลักดันให้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยดั้งเดิมได้เปลี่ยนผ่านไปสู่ยุคหลังระบอบกึ่งประชาธิปไตย และด้วยเหตุนี้เองที่ได้ส่งผลกระทบต่อไปยังแนวโน้มของปฏิกริยาการแตกตัว-ประสานตัว ระหว่างอำนาจรัฐ-อำนาจการเมืองในรูปแบบที่คลี่คลายไปจากรูปแบบทวิภาวะทางการเมืองแบบดั้งเดิมด้วย กล่าวคือกระแสหลักของปฏิกริยาการแตกตัวระหว่างอำนาจทั้งสองที่ดำรงอยู่ในระบอบกึ่งประชาธิปไตยดั้งเดิมนั้น ได้คลี่คลายไปสู่แนวโน้มที่อำนาจทั้งสองมีการประสานตัวกันได้ในบางระดับ-บางเสี้ยว และแตกตัวกันอยู่ในบางระดับ-บางเสี้ยว โดยที่แนวโน้มทั่วไปเป็นการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ประสานตัวกันได้มากขึ้น กล่าวคือ

<sup>10</sup> ชยันนันต์ สมุทวณิช, ทฤษฎีระบบการเมืองไทย : กรอบการวิเคราะห์ไตรลักษณ์รัฐ, อ้างแล้ว.

ในระดับเป้าหมาย-เหตุผล หลังขั้วอันไพศาลจากการเปลี่ยนแปลงในภาคเศรษฐกิจและการเมืองทั่วโลกในค่ายคอมมิวนิสต์ ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับนานาชาติ ได้ผลักดันให้การแข่งขันในกลไกตลาดแบบเสรี และอุดมการณ์ทางการเมืองแบบประชาธิปไตยมีการผนึกตัวประสานหลังกันกำหนดวิถีอุดมการณ์ทางการเมือง และเหตุผลความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ในกิจกรรมด้านต่าง ๆ ทั้งทางการเมือง และเศรษฐกิจในแนวทางที่มีความเห็นพ้องต้องกันมากขึ้นตามกระแสหลักรวมทั้งทางการเมืองแบบประชาธิปไตยและเศรษฐกิจแบบแข่งขันเสรี การตอกย้ำอุดมการณ์ประชาธิปไตยทางการเมือง และการแข่งขันทางเศรษฐกิจในระบบตลาดแบบเสรี ซึ่งเกิดขึ้นทั่วไปในกระแสโลกปัจจุบัน ได้แผ่อิทธิพลเข้าสู่ระบบการเมือง-สังคมไทยในทิศทางที่เป็นคุณและได้มีส่วนร่วมเสริมบทบาทอำนาจของกลุ่มอำนาจการเมืองนอกกระแสกลไกรัฐให้สูงเด่นยิ่งขึ้น ประกอบกับความฉับไวในการสามารถฉกฉวยโอกาสดังกล่าวของกลุ่มอำนาจการเมืองจากหลังเศรษฐกิจที่ได้ตื่นตัวเข้าสู่แสวงอำนาจผ่านกลไกพรรคการเมือง มีการเสริมสร้างความต่อเนื่องทางสถาบัน และยกระดับความสำคัญของกระแสอำนาจการเมืองให้สูงเด่นยิ่งขึ้น และแตกต่างไปจากในช่วงกึ่งประชาธิปไตยดั้งเดิมหลายประการ จุดสุดยอดของการฉกฉวยโอกาส และการแสวงอำนาจเพื่อยกระดับความสำคัญของกระแสอำนาจการเมืองให้สูงเด่นและเหนืออำนาจรัฐได้ คือ ความสำเร็จในการสร้างความชอบธรรมให้แก่วาระผู้นำทางอำนาจที่จำกัดเฉพาะผู้นำรัฐบาลพลเรือนที่เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งเท่านั้น ทั้งนี้โดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกติกาหลักของการกำหนดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบัน

ผลกระทบอันกว้างไกลจากความสำเร็จของการสร้างความชอบธรรมด้านภาวะผู้นำทางอำนาจ ดังกล่าว คือ การที่อำนาจการเมืองซึ่งได้รับการหนุนเนื่องจากพลังอำนาจทางเศรษฐกิจนอกกลไกรัฐ มีการสืบสานความต่อเนื่องทางกิจกรรมและอำนาจ มีความเป็นสถาบันในระยะยาวแล้วนั้น จะส่งผลเปลี่ยนแปลงให้เป้าหมาย-เหตุผลดั้งเดิมของกระแสอำนาจรัฐอ่อนหลังลงและถูกกลืนเข้าสู่ภาวะการยอมรับการนำ และยอมหลอมรวมเข้าเป็นเหตุผล-เป้าหมาย อันเดียวกันกับกระแสอำนาจการเมืองที่ชอบธรรมสูงกว่า ภาวะการต่อสู้-ขัดแย้ง แข่งขันทางด้านเป้าหมาย-เหตุผลระหว่างกระแสอำนาจการเมือง-อำนาจรัฐย่อมลดลงตามไปด้วย

ในระดับขององค์กร-สถาบัน แม้ว่าอำนาจรัฐจะได้รับการสถาปนาทางด้านองค์กร และสถาบันมาเป็นเวลาช้านานในรูปของระบอบราชการ และกองทัพ ก็ตาม แต่เมื่อกลไกการเมืองซึ่งมีพัฒนา

การที่ก้าวหน้ากว่ามีฐานพลังเข้มแข็งและตื่นตัวมากขึ้น ประกอบกับมีความชอบธรรมในฐานะที่เป็น  
กลไกสถาบันทางการเมืองมากกว่ากลไกรัฐ โดยเฉพาะการผัดกันระหว่างพลังเศรษฐกิจกับอานา  
จการเมืองในรูปของธุรกิจ-การเมืองที่พรรคการเมืองกับสถาบันทางเศรษฐกิจได้แบ่งหน้าที่กัน  
ทำเพื่อมุ่งบรรลุถึงเป้าหมายเดียวกันด้วยแล้ว ย่อมมีส่วนผลักดันให้ความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง  
และพันธมิตร นอกกลไกรัฐ มีพัฒนาการที่ก้าวไกลกว่าองค์กรสถาบันดั้งเดิมของระบบราชการ  
ที่ถูกจำกัดทั้งในด้านความชอบธรรมและอำนาจ

จุดสุดยอดของพัฒนาการทางสถาบันของกลไกการเมือง ก็คือการที่สถาบันทางการเมือง  
ได้กลายเป็นสถาบันเดียวที่มีความชอบธรรมในการกุมอำนาจการเมือง ขณะที่สถาบันทางเศรษฐกิจ  
และสังคมอื่น ๆ เป็นพันธมิตรทางกลุ่มผลประโยชน์ เช่นเดียวกับสถาบัน - องค์กรในกลไกรัฐ  
ไม่ว่าระบบราชการหรือกองทัพก็ตาม เมื่อสถาบันซึ่งกุมอำนาจรัฐ มีฐานะเป็นกลุ่มผลประโยชน์  
เช่นเดียวกับสถาบันอื่นทางสังคม-เศรษฐกิจ อานาจกดดันต่อรองในการที่จะแข่งขันกับอานาจการเมือง  
ก็ย่อมลดลง ความหลากหลายและการถ่วงดุลระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายในระบบ  
การเมือง จึงไม่เอื้ออานวยให้สถาบัน-องค์กรในกลไกรัฐอยู่ในฐานะที่จะครอบงำ สถาบัน-องค์กร  
และกลุ่มผลประโยชน์อื่นในระบบการเมืองได้ และผลบั่นปลายจากการแปรสภาพทางสถาบัน-องค์กร  
ของกลไกรัฐเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลาย และการยกสถานภาพทางอำนาจของสถาบัน-องค์กร  
ทางการเมือง ก็คือ กระบวนการกำหนดนโยบาย และการบริหารกิจการสาธารณะ ของสถาบัน  
การเมืองปลอดจากการแทรกแซง-ครอบงำ โดยกลไกรัฐ และเป็นกระบวนการทางการเมืองที่  
อานาจการเมืองต้องรับผิดชอบต่อกลุ่มผลประโยชน์ โดยตรงและกว้างขวางมากขึ้นด้วย ขณะที่  
กันอานาจรัฐ ซึ่งใช้ผ่านสถาบัน-องค์กรที่เป็นกลไกรัฐย่อมต้องรับผิดชอบต่อนโยบายของฝ่ายการเมือง  
มากขึ้นด้วยเช่นกัน อีสรระในการดำเนินกิจการสาธารณะของกลไกรัฐย่อมลดลง ขณะที่ความ  
รับผิดชอบต่ออานาจการเมืองเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งไม่อยู่ในฐานะที่อานาจรัฐเป็นอานาจที่ปลอดจากการ  
ควบคุม-ตรวจสอบของสาธารณะและอานาจการเมืองที่เหนือกว่าอีกต่อไป

ในระดับอานาจ-หน้าที่ กล่าวได้ว่า อานาจรัฐได้ถูกลดทอนบทบาท-อานาจลง ทั้ง  
โดยทางตรงและทางอ้อม การดำเนินกิจการสาธารณะที่สำคัญมีการถ่ายโอนสู่ภาคเอกชนมากขึ้น  
ขณะที่บทบาทภาครัฐก็ต้องมีการปรับเปลี่ยนไปสู่ทิศทางที่เน้นการอานวยบริการตามระเบียบ และ  
ขั้นตอนมากกว่าการใช้ดุลยพินิจเพื่อใช้อานาจในการบังคับควบคุม ทางกลับกันอานาจการเมือง

จะทวีความสำคัญขึ้นเหนืออำนาจรัฐ ในฐานะของอำนาจการตัดสินใจเพื่อจัดสรรบทบาท-อำนาจระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน รวมทั้งการกำกับนโยบายที่มุ่งหวังรับผิดชอบและสนองตอบต่อกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายโดยตรงมากขึ้น แทนการตรวจสอบและมุ่งกำกับการใช้อำนาจรัฐของกลไกรัฐ ซึ่งไม่มีผลโดยตรงต่อการสนองตอบการคุ้มครองปกป้องตัวแทนผลประโยชน์กลุ่มเป้าหมายที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบโดยตรง ของกลไกและอำนาจการเมือง

จุดสุดยอดของการปรับความสัมพันธ์ระหว่าง อำนาจรัฐและอำนาจการเมืองในอนาคต จึงไม่ใช่อยู่ที่มีการแข่งขันทางอำนาจระหว่างสถาบัน หากแต่เป็นการโอนอำนาจรัฐจากกลไกรัฐมาสู่อำนาจการเมืองในกลไกการเมืองเป็นด้านหลัก อำนาจรัฐและกลไกของรัฐไม่ใช่อำนาจสูงสุด ที่กุมเงื่อนไขชี้ขาดในการคุ้มครองปกป้องความเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มเป้าหมายอื่นที่หลากหลาย มากไปกว่าการมุ่งคุ้มครองผลประโยชน์ที่คับแคบ เพื่อความอยู่รอดเฉพาะกลุ่มของตนเอง หากแต่การระดังกล่าวจะตกอยู่ที่อำนาจการเมืองและกลไกการเมืองมากขึ้น อำนาจรัฐและกลไกรัฐจะถูกตัดขาดจากสายสัมพันธ์ดั้งเดิม ที่มุ่งใช้อำนาจรัฐในฐานะตัวแทนผลประโยชน์ของสังคมทั้งหมด หากแต่ เป็นเพียงกลไกที่เอื้ออำนวยให้ผลประโยชน์ที่ได้รับการจัดสรรโดยอำนาจการเมืองแล้วได้บังเกิดผลต่อกลุ่มเป้าหมายเท่านั้น คือการดำรงบทบาทในฐานะ Policy Implement Agencies มากกว่าการเป็น Policy Making Agencies ซึ่งผลบั้นปลายของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก็คือ ขอบเขตและพรมแดนของบทบาท-อำนาจระหว่างอำนาจทั้งสองมีการจําแนกให้ชัดเจนและแยกแยะความรับผิดชอบที่แตกต่างกันตามขอบเขตของบทบาทอำนาจ ปัญหาการเหลื่อมล้ำและคลุมเครือระหว่างบทบาท และอำนาจของสถาบันการเมืองและราชการย่อมจะลดน้อยลงและคลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น

อย่างไรก็ตาม สภาวะการดังกล่าวเป็นเพียงแนวโน้มเพียงที่เกิเกิดขึ้นตามเงื่อนไขการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง ภายหลังระบอบกึ่งประชาธิปไตยดั้งเดิมเท่านั้น เนื่องจากในระบอบหลังกึ่งประชาธิปไตยในปัจจุบันยังไม่ใช่การพัฒนาทางการเมืองที่ถึงจุดอิ่มตัวของระบอบประชาธิปไตย ความคาดหวังที่จะให้มีการประสานตัวระหว่างอำนาจรัฐ-อำนาจการเมืองในอุดมคติ เหมือนระบบการเมืองที่พัฒนาแล้วยังคงต้องผ่านขั้นตอนของการพัฒนาอีกยาวไกล ระบบการเมืองไทยกระแสหลักยังคงเป็นการดำรงอยู่ของกระแสทวิภาวะทางการเมือง ในระบอบหลังกึ่งประชาธิปไตยหรือพหุนิยมแบบจำกัด (Limited Pluralism) อนาคตการเมืองไทยยังอยู่ในวิถีการเปลี่ยนผ่านที่

มุ่งสู่จุดหมายของทิศทางการเร่งรัดปฏิรูป การประสานตัวแบบครึ่งชีวิตระหว่างอำนาจรัฐ และอำนาจการเมืองที่เกิดขึ้นในวงในจะเพิ่มสูงขึ้นกว่าปฏิปักษ์ภายนอก โดยเฉพาะการปรับตัว ของสถาบันการเมืองฝ่ายอำนาจการเมืองจะมีอัตราเร่งที่สูงกว่าฝ่ายอำนาจรัฐ และพัฒนาการที่ ก้าวหน้าในฝ่ายอำนาจการเมือง ก็จะเป็นเครื่องกำหนดอนาคตของเจ้าพ่อในระบบการเมืองไทย เช่นกัน トラบดีที่พัฒนาการทางการเมืองของไทยยังไม่บรรลุถึงวุฒิภาวะที่เข้าหมายประชาธิปไตย ตำนานการสืบสานภารกิจทางประวัติศาสตร์ของนอกส้าเจ้าพ่อยุคใหม่ ที่เกิดขึ้นมาจากอุปการ ของภาวะไร้ประชาธิปไตยทางการเมืองก็จะยังคงดำรงอยู่ต่อไปในระบบการเมืองไทย



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย