

เสถียรภาพการเมืองไทย และปัญหาความมั่นคงของชาติ

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ
ราชบัณฑิต

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า 1

◎ ความมั่นคงของชาติ (National Security)

◎ เสถียรภาพการเมืองไทยและ

ทางออก

I. ความมั่นคงของชาติ (National Security)

UN study ให้ความหมายความมั่นคงไว้ว่า

“ ความมั่นคงคือสถานะที่ประเทศคิดว่าไม่มีภัยอันตรายจากการโจมตีทางทหาร การกดดันทางการเมือง หรือการบีบบังคับทางเศรษฐกิจ เพื่อที่ประเทศนั้น ๆ จะได้พัฒนาและก้าวหน้า ไปอย่างมีอิสระ”

(Security is a state at which countries think that there is no danger of military attack , political pressure or economics coercion, so that they can develop and progress freely)

ความมั่นคงของชาติ (National Security) ตามนิยามของHans Morgenthau (Politics Among Nations) หมายถึง “บูรณภาพของอาณาเขตของรัฐ และสถาบันหลักของชาติ”

ดังนั้น จึงหมายถึง

ความปลอดภัย จากการโจมตีทางทหาร

จากการกีดกันทางการเมือง
(ใน/ ระหว่างประเทศ)

จากการบีบคั้นทางเศรษฐกิจ



ความปลอดภัยจากการโจมตีทางทหาร ?

ความปลอดภัยจากการกีดกันทางการเมืองในประเทศ ?

ความปลอดภัยจากการบีบคั้นทางเศรษฐกิจ ?

รัฐไทยเป็นรัฐที่ทำหน้าที่ได้ดี (enduring state) ?

หรือ

เป็นรัฐที่ล้มเหลว (failed state)



รัฐที่ทำหน้าที่ได้ดีคือ รัฐที่มีรัฐบาล รัฐาธิปไตย
ทำหน้าที่รักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อย
(law and order) ทำให้เกิดความมั่นคง (security)
ความอยู่ดีกินดี (development) และ ตักดีศรีความ
เป็นคนในสังคม (social integration)

รัฐที่ทำหน้าที่ได้ดีในทัศนะของ Max Weber คือ รัฐที่ผูกขาดการใช้กำลังบีบบังคับโดยชอบธรรม และชอบด้วยกฎหมายภายในอาณาเขตของตน (“ a monopoly on the legitimate use of force”)

แต่ถ้ารัฐนั้นมีขุนศึกกระจายทั่วไป มี mob ปกครองประเทศ มีกลุ่มก่อการร้าย และรัฐไม่สามารถจัดการไม่ให้เกิดความรุนแรงโดยกฎหมายได้ รัฐนั้นก็อาจเป็น “รัฐล้มเหลว” (failed state) ซึ่งอาจกลายเป็น “รัฐล่มสลาย” (state collapse) ได้

Fund for Peace และ หนังสือ Foreign Policy
ทำดัชนีชี้วัดความเป็นรัฐล้มเหลว (Failed states
Index) โดยมีตัวชี้วัด 12 ตัว (4 ตัวชี้วัดทางสังคม
2 ตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจ และ 6 ตัวชี้วัดทาง
การเมือง)

ตัวชี้วัดทางสังคม

1. ความกดดันทางประชากร
2. จำนวนคนลี้ภัย และไร้ถิ่นที่อยู่มหาศาล
3. มรดกตกทอดแห่งการแก้แค้นของกลุ่มอันเกิดจากความไม่เป็นธรรม
4. การทิ้งถิ่นฐานหนีออกนอกประเทศ

ตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจ

5. ความไม่เท่าเทียมกันในเศรษฐกิจระหว่างกลุ่มต่าง ๆ
6. การถดถอยทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง

ตัวชี้วัดทางการเมือง

7. การเพิ่มขึ้นของคดีอาญา และการสิ้นความชอบธรรมของรัฐ
8. บริการสาธารณะ เลวลงเรื่อย ๆ
9. การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวาง
10. มี “รัฐในรัฐ”
11. ความแตกแยกของกลุ่มชนชั้นนำ
12. การแทรกแซงจากรัฐภายนอก

ปี 2007 20 ประเทศเป็น failed state อาทิ
โซมาเลีย ซูดาน ซาอุด อิรัก พม่า เกาหลีเหนือ
อัฟกานิสถาน ไทยอยู่ลำดับ 86 จาก 177 รัฐ

II. เสถียรภาพการเมืองไทย และทางออก

1. สังคมไทยก่อน 2398

สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถกับระบบไพร่
การผูกขาดการค้าไทยพระคลังสินค้า
การปกครองแบบหลวม ๆ และการแย่งชิงอำนาจจาก
พระมหากษัตริย์โดยขุนนาง

ไทยเชื่อมกับเศรษฐกิจโลกในโลกาภิวัตน์ 2 ครั้ง

2. จากระบบเศรษฐกิจแบบศักดินา สู่ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด

- สนธิสัญญาบาวริง 2398
- การปฏิรูประบบการผลิต
 - เลิกทาส
 - การยอมรับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน
 - การรวมศูนย์อำนาจจัดการทรัพยากร
 - การปฏิรูปการศาลและกฎหมาย
 - การปฏิรูประบบราชการส่วนกลาง ภูมิภาค
 - การปฏิรูประบบภาษี งบประมาณ
- รัฐชาติ (nation state) และสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เกิดขึ้น

3. รัฐไทยในสงครามเย็น

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีประมาณ 50 รัฐ มหาอำนาจ
แบ่งโลกออกเป็น 2 เขตอิทธิพล โลกเสรี VS โลกสังคมนิยม

ทางการเมือง : การสะสมนิวเคลียร์ สงครามตัวแทน

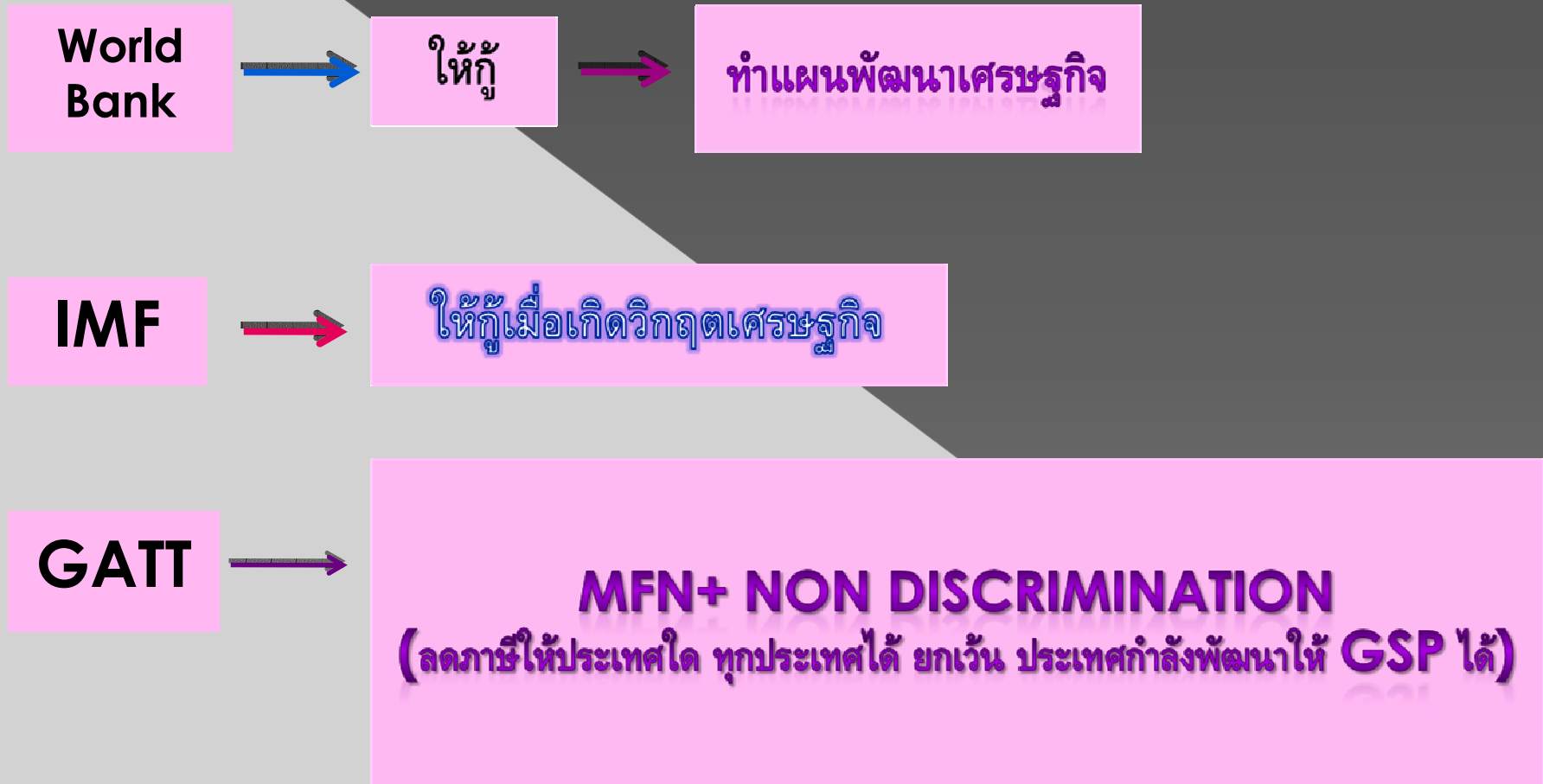
ทางเศรษฐกิจ : การก่อตั้งองค์กรโลกบาล

World Bank

IMF

GATT

การดึงประเทศใหม่ 140 ประเทศเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจเสรี โดยอาศัย



3. รัฐไทยในโลกาภิวัตน์ ครั้งที่ 2

- การเมืองเผด็จการ (ประชาธิปไตยอุปถัมภ์)
- เศรษฐกิจผูกขาด (ทุนนิยมอภิสิทธิ์) แต่

เชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลก ผ่านระบบการวางแผน

พัฒนาเศรษฐกิจ

ดังนั้น ยุทธศาสตร์โลกาภิวัตน์พัฒนาเกิดขึ้น

ลักษณะการพัฒนา

1. จัดสรรทรัพยากรแบบไม่สมดุล เลือกลง
ธุรกิจขนาดใหญ่ การลงทุนจากต่างประเทศ และการ
ส่งออก คนจนถูกทอดทิ้ง

2. กฎหมายรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ราชการ
ส่วนกลางเพราะขาดส่วนร่วม

3. กฎหมายสร้างภาระให้ประชาชน

- กฎหมายป่าสงวน
- ความไม่แน่นอน (uncertainty)
- ความไม่สามารถคาดเดาได้ (unpredictability)

4. กฎหมายให้อำนาจดุลยพินิจแก่เจ้าหน้าที่ และไม่มีระบบตรวจสอบที่ดี

- rent และการทุจริต
- ความไม่เป็นอิสระขององค์กรตรวจสอบ

ผลการพัฒนา

1. คนรวยยิ่งรวย คนจนยิ่งจน

ปี 2531	คนรวยสุด	20 %	คนจนสุด	20 %
	รายได้	51.2%	รายได้	5.2%
ปี 2537	คนรวยสุด	20 %	คนจนสุด	20 %
	รายได้	57.7%	รายได้	4.0
		%		
ปี 2542	คนรวยสุด	20 %	คนจนสุด	20 %
	รายได้	58.5%	รายได้	3.8 %
ปี 2547	คนรวยสุด	20 %	คนจนสุด	20 %
	รายได้	55.2 %	รายได้	4.3 %

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ปัญหาความไม่เป็นธรรมจึงเป็นหัวใจ
ของปัญหาความขัดแย้งระหว่าง “คนมี”
กับ “คนไม่มี” อันเป็นสัมพันธภาพทางอำนาจ
และผลประโยชน์ในสังคมไทย
และเป็นที่มาของวิกฤตการณ์การเมืองในปัจจุบัน

อาการของความขัดแย้ง

1. การเรียกร้อง “ตุลาการภิวัตน์ทางการเมือง”
(judicialization of politics)
และอันตรายของ judicial activism
2. การประท้วงยืดเยื้อ การต่อต้านจากอีกกลุ่มหนึ่ง
ซึ่งนำไปสู่ความรุนแรงที่ราวสี่กลลงไปทุกวัน

จิตตานุภาพฐานทางการเมืองไทย

รัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรม

สถาบันพระมหากษัตริย์

คนชั้นกลาง/นักธุรกิจในเมือง

ข้าราชการ ทหาร / พลเรือน

ประชาชนส่วนใหญ่ในชนบท

รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร

พรรคการเมือง / นักการเมือง

1. สถาบันพระมหากษัตริย์

- พระมหากษัตริย์ ขุนนางในอดีต
- การเปลี่ยนแปลงการปกครอง ก็ทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสัญลักษณ์
- พระมหากษัตริย์ในฐานะ **“เสาหลัก”** ของประเทศ
 - ศูนย์รวมใจของไทยทั้งชาติ
 - ความต่อเนื่องของระบบการปกครอง
 - supreme arbitrator
- พระมหากษัตริย์ในฐานะ **“สถาบัน”**
- สถาบันพระมหากษัตริย์ถูกใช้เป็นเครื่องมือ

2. ประชาชนส่วนใหญ่ในชนบท

ลักษณะคนจนส่วนใหญ่

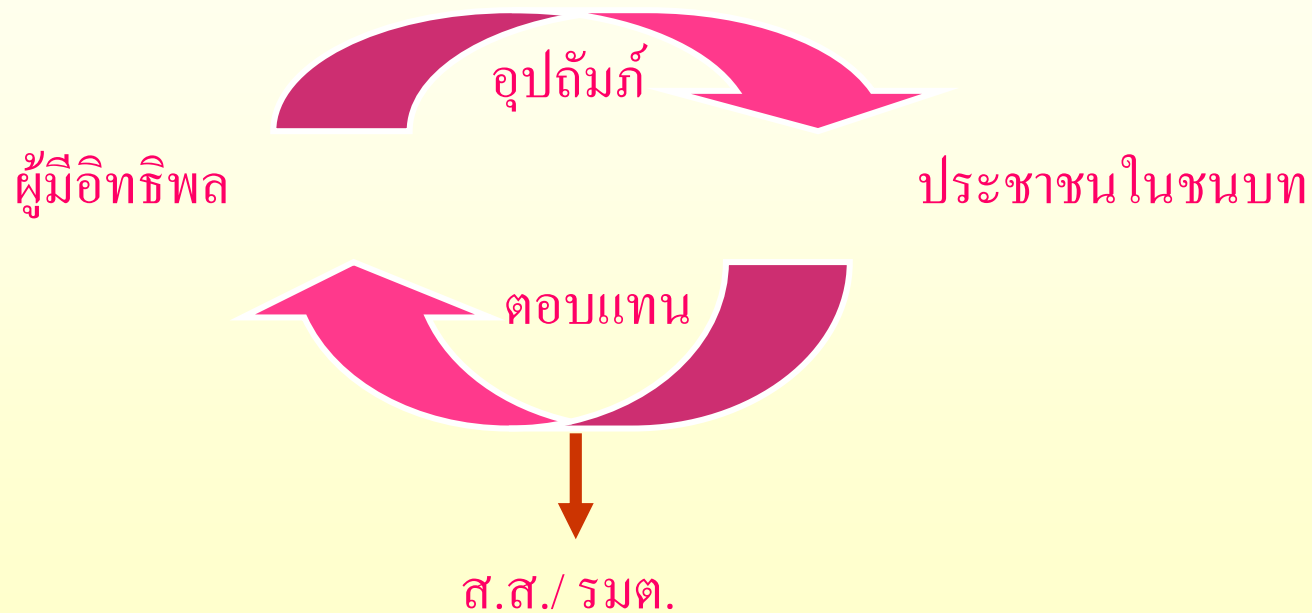
- เข้าไม่ถึงทรัพยากร
- ไม่มีอำนาจต่อรองในระบบเศรษฐกิจแบบตลาด
- ความสัมพันธ์แบบจารีตในระบบอุปถัมภ์

ปี 2549 คนรวยสุด 20 % เป็นเจ้าของรายได้ประชาชาติ 53.6 %

คนจนสุด 20 % มีรายได้ประชาชาติ 3.8 % (ปี 2519 มี 6 %)

1. ความสัมพันธ์แบบจารีตในระบบอุปถัมภ์ (clientalism)

- การแลกเปลี่ยนสินค้า / บริการในลักษณะที่ไม่เท่าเทียมกัน
- พันธะทางศีลธรรม ให้ – ตอบแทน



- ความไม่เสมอภาค
- ความสัมพันธ์ส่วนตัว เกรงใจ ตอบแทน
- กฎหมายศักดิ์สิทธิ์เฉพาะคนนอกระบบอุปถัมภ์

∴ คนชนบท “ตั้งรัฐบาล” และเป็น “ฐานเสียง”

3. คนชั้นกลางในเมือง

ลักษณะคนชั้นกลาง

- เข้าถึงทรัพยากร
- มีอำนาจต่อรองในระบบเศรษฐกิจแบบตลาด
- ความสัมพันธ์แบบพันธะสัญญา

คนชั้นกลาง “เสียงดัง” จึงเป็น “ฐานนโยบาย”

4. ความสัมพันธ์แบบพันธะสัญญา (contractualism)

- อิสรภาพ
- เสมอภาค เท่าเทียม
- เสรีภาพ และความสามารถต่อรองในระบบตลาด
ได้มาจากการต่อสู้กับผู้ปกครอง

คนชั้นกลางไทยอยู่ใต้อุปถัมภ์รัฐไทย

+

ไม่ได้ต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอิสรภาพ
แต่มาจากแรงกดดันจากตะวันตก

คนชั้นกลางไทยจึงเลือกความสัมพันธ์ทางพันธะสัญญา

+

ทางจารีต

เกิดสถานะที่เกียจคร้าน เตะชะพืระ เรียกว่า
“ กึ่งอุปถัมภ์ กึ่งตลาด ”

- ทุกอย่างแลกเปลี่ยนกันได้ — ขายได้ แม้ความจงรักภักดี
- เลือกใช้วิธีการอุปถัมภ์ / พันธะสัญญา สุดแต่ว่าจะไร
ให้ประโยชน์มากกว่า

การเลือกตั้งใช้การอุปถัมภ์

ให้สัมปทาน อนุมัติ แบบอุปถัมภ์ในระบบตลาด

ใช้วิธีเอกชนในการบริหาร / คบรวบรวมพรรค

ใช้ทั้งตลาด / อุปถัมภ์กับองค์กรอิสระ

- ประชาธิปไตยถูกใช้เพื่อช่วงชิงอำนาจการเมือง เพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ขาดหลักการเพื่อประโยชน์ส่วนใหญ่
- พร้อมทั้งที่จะละทิ้งประชาธิปไตย ถ้าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจถูกกระทบ

“ประชาธิปไตยในรูปแบบ vs ประชาธิปไตยในเนื้อหา”

“ประชาธิปไตยเป็นเพียงวิธีการ (Means) ไม่ใช่เป้าหมาย (ends)

- เดิมคนชั้นกลางมีส่วนในระบอบการเมือง โดยได้รับแต่งตั้งเป็นวุฒิสภา รัฐธรรมนูญ 2540 กีดกันคนชั้นกลางออกจากวุฒิสภา
- “ฐานนโยบาย” ล้มความเป็น “ฐานนโยบาย”
- การปิดกั้นการแสดงออกของชั้นกลาง

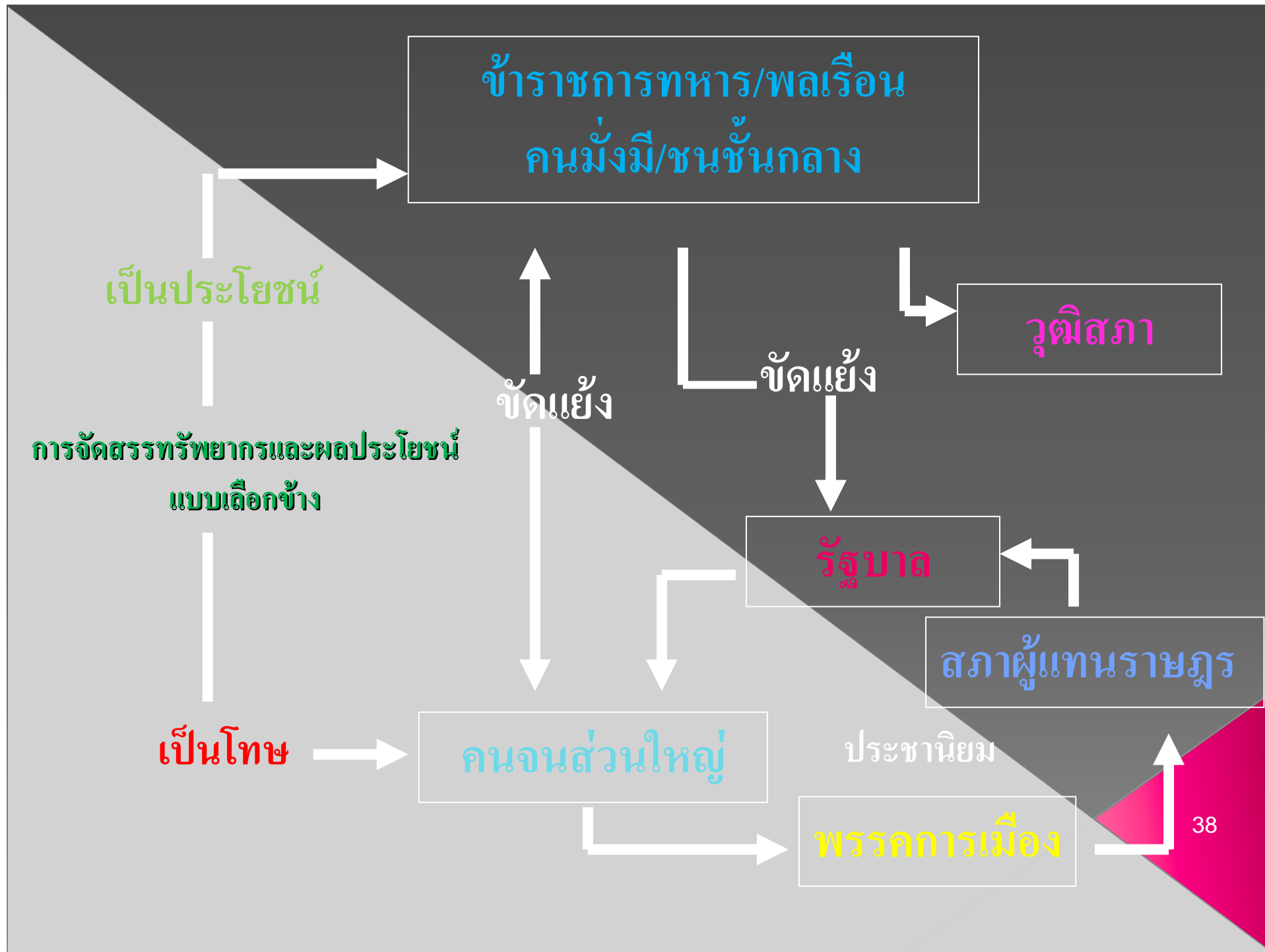
∴ คนชั้นกลางจึง “ล้มรัฐบาล” อีกครั้งตามทฤษฎี
“สองนคราประชาธิปไตย”

4. ข้าราชการทหาร และพลเรือน

- “อำนาจการเมือง” (political power) กับ “อำนาจรัฐ” (state power)
- จาก “การแข่งอำนาจกับพระมหากษัตริย์” สู่ “การแข่งอำนาจกับพรรคการเมืองและนักการเมือง”
- การถูกกีดกันออกจากระบบการเมือง โดยการให้ ส.ว.มาจากการเลือกตั้ง และการตกอยู่ใต้อำนาจการเมือง

โจทย์ใหญ่ คือ ประเทศไทยจะเอาอย่างไรดี ?

- ◎ จะปรับระบบการบริหารประเทศอย่างไร ?
- ◎ จะปรับระบบการจัดสรรทรัพยากรให้เป็น
ธรรมอย่างไร ?



ความขัดแย้ง
มีรากฐานมาจาก
โครงสร้างการ
จัดสรรทรัพยากร

การจัดสรรทรัพยากร
และผลประโยชน์ใหม่

การเข้าถึง market/non market mechanism

การปรับระบบภาษีอากร

การลดการกระจุกตัวของทุน

การปรับระบบบริหารรัฐ

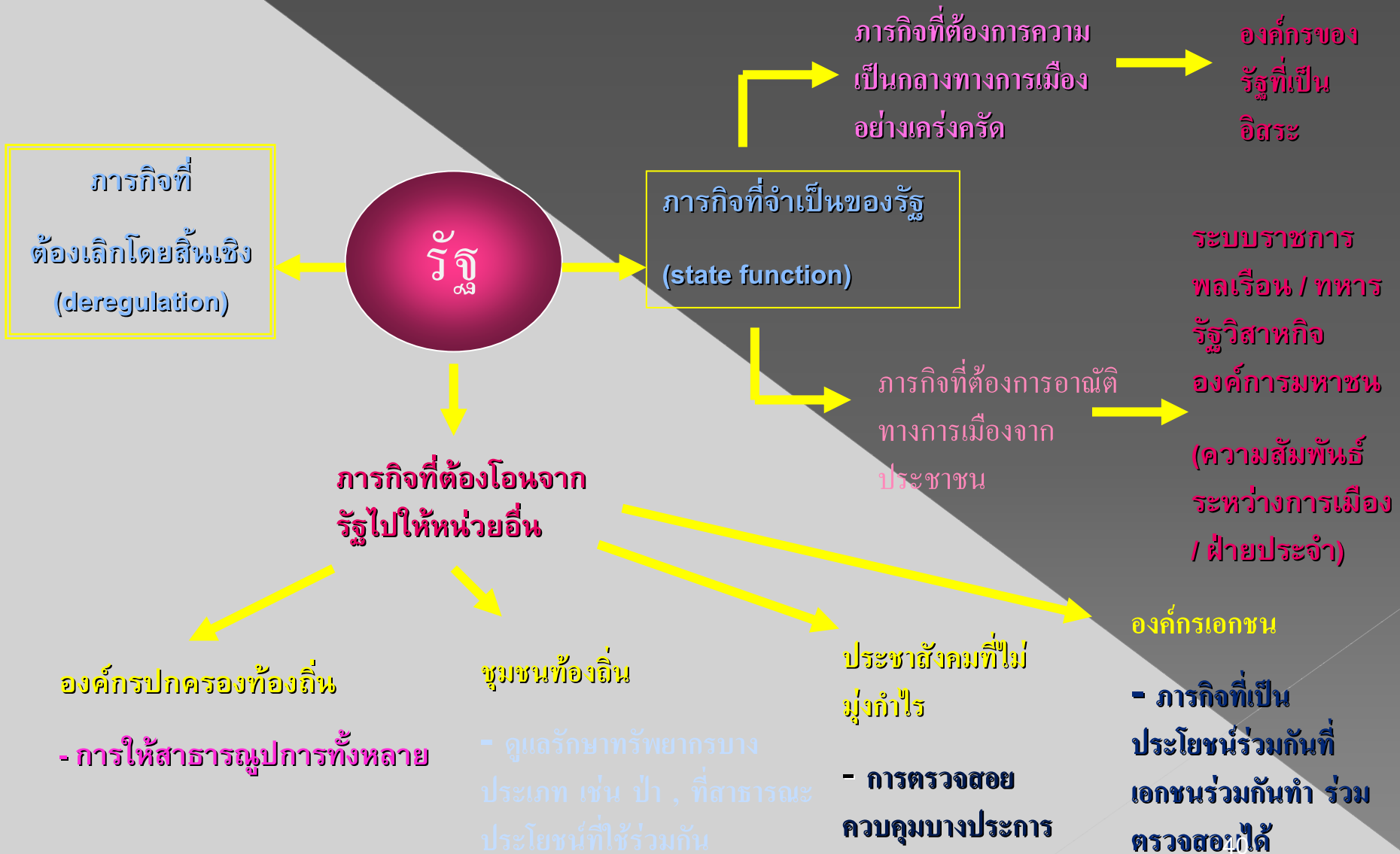
ปรับภารกิจ/ deregulate/ถ่ายโอน

การปรับขนาดใหญ่/การเมือง/สื่อมวลชน

การปรับโครงสร้าง/กระบวนการทางการเมือง
และการบริหาร

ทำให้ “**ประชานิยม**” ตามนโยบายเป็น “**โครงสร้างใหม่**” โดยการบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

ยุทธศาสตร์ที่ 2 : การปรับปรุงระบบบริหารภาครัฐและความสัมพันธ์ใหม่ในสังคม



ความสัมพันธ์ รัฐบาล สื่อ สังคม



กระแสโลก

โครงสร้าง
และการบริหารภาครัฐ

ลักษณะเฉพาะ
สังคมไทย

โครงสร้างทางการเมือง

โครงสร้าง / กระบวนการฝ่ายประจำทางพลเรือน

ทหาร

ความเป็นพลเมือง / การมีส่วนร่วมทางการเมืองและ
การบริหาร

โครงสร้างทางการเมืองและการตรวจสอบ

พระมหากษัตริย์

ประชาชนทั้งประเทศ
-ระบบเลือกตั้ง
-การลดอิทธิพลหัวคะแนน
-การลดอิทธิพลของเงิน

ผู้สมัครรับเลือกตั้ง
-การไม่บังคับให้สังกัดพรรค
/การออกหนุนพรรค
- การเงินของพรรค / ผู้สมัคร

สภาผู้แทนราษฎร

รัฐบาล
นรม.
รมต.

-การห้าม ส.ส.
เป็น รมต.

-การสร้าง
เสถียรภาพให้
รัฐบาล

-การถอดถอนโดย
ประชาชน

วุฒิสภา
-สภาถ่วงดุล
-สภาตรวจสอบ

ศาล

องค์กรอิสระ

- ความเป็นอิสระที่เพิ่มขึ้น
/ การตรวจสอบได้

ภาคส่วนต่าง ๆ
ของสังคม

แต่งตั้ง
สรรหา
สรรหา / เลือกตั้ง

ยุทธศาสตร์ที่ 1 :
การจัดสรรผลประโยชน์/
ทรัพยากรใหม่ระดับรัฐ
/ท้องถิ่น



ยุทธศาสตร์ที่ 2 :
การปรับระบบบริหาร
ภาครัฐและความสัมพันธ์
ใหม่ในสังคม



การหา/
สร้างกระบวนการทัศน์
ร่วมใหม่ในสังคม
(new shared paradigm)

