

MATCHBOOK

MODERN
POLITICS

ประชาธิปไตยไทย ที่ถดถอย

สมรภูมิการเมืองไทย
สู่ความขัดแย้งใหม่ที่ยังไม่จบ

Thailand:

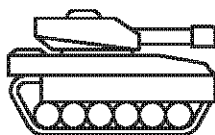
Contestation, Polarization,
and Democratic Regression

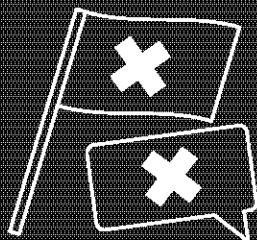
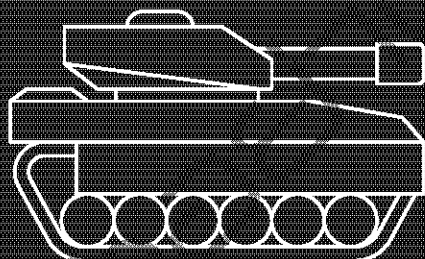
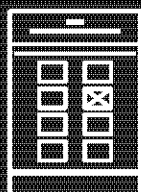


ประจักษ์ ก้องกีรติ เขียน ฐนพงศ์ ลีอชจรชัย แปล
กษิติศ อนันตนารร บรรณาธิการ

ประชาธิปไตยไทย ที่ถดถอย:

สมรภูมิการเมืองไทย
สู่ความขัดแย้งใหม่ที่ยังไม่จบ





ประชาธิปไตยไทย ที่ถดถอย:

สมรภูมิการเมืองไทย
สู่ความขัดแย้งใหม่ที่ยังไม่จบ

ประจักษ์ ก้องกีรติ เขียน
ฉันทพงศ์ ลือขจรชัย แปล
กษิธิศ อนันตนาร บัณฑิตการ

กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์มติชน 2568

ประชาธิปไตยไทยที่ถดถอย: สมรภูมิการเมืองไทยสู่ความขัดแย้งใหม่ที่ยังไม่จบ

• **ฐนพงศ์ ลือขจรชัย แปล**

© Prajak Kongkirati, 2025

This translation of Thailand: Contestation, Polarization, and Democratic Regression is published by arrangement with Cambridge University Press

Thai Language Translation © 2025 by Matchon Publishing House

พิมพ์ครั้งแรก : มีนาคม 2568

ราคา 280 บาท

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

ประจักษ์ ก้องกีรติ. Thailand: Contestation, Polarization, and Democratic Regression

ประชาธิปไตยไทยที่ถดถอย: สมรภูมิการเมืองไทยสู่ความขัดแย้งใหม่ที่ยังไม่จบ.

กรุงเทพฯ : มติชน, 2568. 232 หน้า.

1. ไทย--การเมืองและการปกครอง. 2. ประชาธิปไตย. I. ฐนพงศ์ ลือขจรชัย, ผู้แปล. II. ชื่อเรื่อง.
320.9593

ISBN 978-974-02-1938-5

สำนักพิมพ์มติชน | www.matchonbook.com

ที่ปรึกษาสำนักพิมพ์ : อารักษ์ คคะนาค, สุพจน์ แจ้งเร็ว, รุจิรัตน์ ทิมวัฒน์

ผู้อำนวยการสำนักพิมพ์ : มณฑล ประภากรเกียรติ

รองผู้จัดการสำนักพิมพ์ : ประภาพร ประเสริฐโสภาก, หทัยชนก ชิวโรจน์

บรรณาธิการอาวุโส : สุภชัย สุชาติสุธาธรรม • บรรณาธิการบริหาร : ปกรณ์เกียรติ ติโรจนวานิช

หัวหน้ากองบรรณาธิการ : ปิยะวัฒน์ สีแดงสูง • เจ้าหน้าที่ธุรกิจต่างประเทศและลิขสิทธิ์ : โชษิตา พานิชสวัสดิ์

พิสูจน์อักษร : เอ็มมอร เที่ยงสิมมา • กราฟิกเลย์เอาต์ : อรอนงค์ อินทรอุดม

ศิลปกรรม-ออกแบบปก : ชนาเมจ เบญจาทิสุทธิ • ประชาสัมพันธ์และการตลาด : ธัญลักษณ์ ทองสุข, สมิต ชินต้า

จัดทำโดย : บริษัทมติชน จำกัด (มหาชน) 12 ถนนเทศบาลนฤมาล ประชาณิเวศน์ 1 เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900

โทรศัพท์ 0-2580-0021 ต่อ 1235

พิมพ์ที่ : โรงพิมพ์มติชน 12 ถนนเทศบาลนฤมาล ประชาณิเวศน์ 1 เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900

โทรศัพท์ 0-2580-0021 ต่อ 2000, 2108

จัดจำหน่ายโดย : บริษัทงานดี จำกัด (ในเครือมติชน) 12 ถนนเทศบาลนฤมาล ประชาณิเวศน์ 1

เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900 โทรศัพท์ 0-2580-0021 ต่อ 3350-3360

Matchon Publishing House a division of Matchon Public Co., Ltd.

12 Tethsabannanurman Rd., Prachanivate 1, Chatuchak, Bangkok 10900 Thailand

 matchonbook  @matchonbook

 @matchonbook  @matchonbooks  matchonbook

ในกรณีที่หนังสือมีข้อผิดพลาดจากการพิมพ์ เช่น หน้าขาดหาย หน้าซ้ำ หน้าสลับ เข้าเล่มกลับหัว กรุณาติดต่อมาที่ email: matchonbook.sales@gmail.com หรือ inbox  matchonbook เพื่อขอเปลี่ยนเล่มใหม่

สั่งซื้อหนังสือจำนวนมากในราคาพิเศษ ติดต่อที่ บริษัทงานดี จำกัด โทรศัพท์ 0-2580-0021 ต่อ 3353

MATCHON
PREMIUM
PRINT

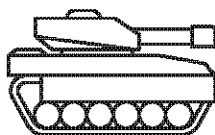
ฝ่าย MATCHON PREMIUM PRINT : บริษัทมติชน จำกัด (มหาชน) รับผิดชอบสิ่งพิมพ์ทุกประเภท

โทรศัพท์ 0-2580-0021 ต่อ 2419, 2424 email: print.matchon@gmail.com

 Matchon Premium Print

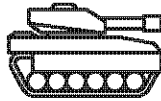
ประชาธิปไตยไทย ที่ถดถอย:

สมรภูมิการเมืองไทย
สู่ความขัดแย้งใหม่ที่ยังไม่จบ



1

บทนำ



ทั้งใน พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2557 กองทัพไทยได้เคลื่อนกำลังพลและรถถังเพื่อยึดอำนาจจากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งนำโดยนักธุรกิจที่ผันตัวมาเป็นนักการเมืองอย่างทักษิณและยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ตามลำดับ ผู้นำคณะรัฐประหารให้เหตุผลในการโค่นล้มรัฐบาลด้วยวิธีการใช้กำลังว่าเป็นการยุติความขัดแย้งอย่างรุนแรงและความแตกแยกทางการเมืองระหว่างขั้วทางการเมืองที่สนับสนุนกับต่อต้านทักษิณที่ลุกลามไปทั่วประเทศ รวมถึงเพื่อปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ซึ่งถือเป็นรากฐานอันศักดิ์สิทธิ์และสำคัญที่สุดของชาติไทย การรัฐประหาร 2 ครั้งนี้ทำให้ประเทศไทยกลายเป็นหนึ่งในประเทศเพียงไม่กี่แห่งที่ยังคงเผชิญกับความล้มเหลวของประชาธิปไตยที่เกิดจากการแทรกแซงของกองทัพ



ทักษิณ ชินวัตร (ซ้าย) ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (ขวา) สองนายกรัฐมนตรีที่ถูก
กองทัพทำรัฐประหาร ใน พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2557 ตามลำดับ

ภายหลังจากรัฐประหารทั้ง 2 ครั้ง ประเทศไทยได้เห็นการเคลื่อนไหวและการต่อต้านครั้งใหญ่จากองค์กรระดับรากหญ้า นักเคลื่อนไหวเพื่อประชาธิปไตย และการเคลื่อนไหวของเยาวชน แม้ต้องเผชิญกับการปราบปราม กลุ่มสนับสนุนประชาธิปไตยเหล่านี้ก็ท้าทายผู้นำเผด็จการที่ปกครองประเทศด้วยวิธีการที่แข็งแกร่งอย่างกล้าหาญและสร้างสรรค์ กลุ่มก้าวหน้าเหล่านี้ยังจัดตั้งพรรคการเมืองที่มีชีวิตชีวาขึ้นเพื่อเข้าร่วมการเลือกตั้ง โดยมีความหวังที่จะใช้การลงคะแนนเสียงโค่นล้มผู้นำเผด็จการของตน แม้ว่าการตอบโต้จากกลุ่มสนับสนุนประชาธิปไตยเหล่านี้ยังไม่อาจล้มล้างระบอบเผด็จการได้ทั้งหมด แต่ก็กัดเซาะความชอบธรรมของระบอบดังกล่าวและท้าทายการครอบงำของกลุ่มอำนาจในประเทศไทย

เหตุการณ์ต่อเนื่องนี้ชี้ให้เห็นปัญหาพื้นฐานทางการเมืองในประเทศไทยยุคปัจจุบันที่ประชาธิปไตยยังไม่อาจสถาปนาให้มั่นคงได้ ฝ่ายอำนาจนิยมเองก็เผชิญกับความท้าทายในการรักษาความยั่งยืนของการปกครองของพวกเขา ผลที่ตามมาคือความไม่แน่นอนทางการเมืองที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง หนังสือเล่มนี้จึงเป็นการสำรวจภูมิทัศน์ทางการเมืองที่เต็มไปด้วยข้อขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลงเชิงพลวัตระยะยาวผ่านการวิเคราะห์ทั้ง 2 ด้านของปัญหาอันซับซ้อนที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในโครงสร้างการเมืองไทยอย่างต่อเนื่อง ด้านหนึ่งเป็นกลยุทธ์ของชนชั้นนำในการครอบงำทางการเมืองและการตอบสนองของ

ชนชั้นนำต่อความท้าทายทางการเมืองใหม่ๆ ส่วนอีกด้านหนึ่งคือ การเกิดขึ้นและความยืดหยุ่นของภาคประชาสังคมและขบวนการมวลชนที่มีบทบาทอย่างแข็งขันในการผลักดันการเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตย

หนังสือเล่มนี้นำเสนอภาพรวมของการเมืองไทยตั้งแต่ทศวรรษ 2490 ซึ่งเป็นช่วงที่พันธมิตรระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์กับกองทัพเริ่มก่อตัวขึ้น จนถึงพัฒนาการล่าสุดภายหลังการเลือกตั้งอันสันติสุขเทือนใน พ.ศ. 2566 เนื้อหาจะเจาะลึกถึงลักษณะเฉพาะของประเทศไทย การเปลี่ยนแปลงของระบอบการเมือง เศรษฐกิจการเมือง และการเคลื่อนไหวทางการเมือง ซึ่งทั้งหมดอ้างอิงจากการวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ โดยเน้นพัฒนาการทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับส่วนกลาง เส้นทางทางการเมืองของไทยตั้งแต่ทศวรรษ 2490 มีลักษณะเด่นคือความไม่มั่นคงเรื้อรังและการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองบ่อยครั้ง บรรดาผู้นำกองทัพที่อ้างถึงความจงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ได้วางแผนรัฐประหารและจัดทำรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นประชาธิปไตยเพื่อยืดอายุการปกครองของตน ถึงแม้ว่าระบอบอำนาจนิยมเหล่านี้จะถูกโค่นล้มลงเป็นบางครั้งโดยการเคลื่อนไหวของมวลชน และบางครั้งก็อ่อนแอลงจากความพ่ายแพ้ในการเลือกตั้ง การต่อสู้แย่งชิงอำนาจระหว่างกลุ่มชนชั้นนำทหาร-กษัตริย์นิยม (royalist-military elites) กับพลังการเมืองใหม่ได้รับอิทธิพลจากปัจจัยต่างๆ เช่น โครงสร้างของรัฐ ระบบอุปถัมภ์ การออก-

แบบสถาบันทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ลักษณะที่เปลี่ยนไปของการแข่งขันในการเลือกตั้ง ความขัดแย้งทางอุดมการณ์ ฯลฯ

โดยนัยทางประวัติศาสตร์ การขาดแรงกดดันจากภายนอก เช่น การตกเป็นอาณานิคมโดยตรงหรือการถูกยึดครองจากต่างชาติ เป็นอุปสรรคต่อการเกิดขึ้นของขบวนการชาตินิยมขนาดใหญ่ที่พบเห็นในประเทศเพื่อนบ้าน เช่น เวียดนาม อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และเมียนมา การที่ไม่มีการแทรกแซงทางการเมืองจากภายนอกส่งเสริมให้ระบอบทางสังคมและการเมืองที่ถูกครอบงำโดยพันธมิตรกษัตริย์-กองทัพและข้าราชการดำเนินต่อไปได้ ความเป็นหุ้นส่วนอันเข้มแข็งระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์กับกองทัพได้รับการส่งเสริมในช่วงสงครามเย็น โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกาที่มองหาการสนับสนุนจากชนชั้นนำไทยในการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ในภูมิภาค ตั้งแต่ทศวรรษ 2490 พันธมิตรระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์กับกองทัพได้พัฒนาเป็นพลังทางการเมืองที่ทรงอิทธิพลที่สุดในประเทศไทย โดยรักษอำนาจอครอบงำผ่านวิธีการต่างๆ เช่น การปราบปราม การควบคุมเชิงสถาบัน และการดึงพลังฝ่ายต่อต้านเข้าร่วมเป็นพันธมิตร อย่างไรก็ตาม อำนาจสูงสุดของชนชั้นนำกษัตริย์นิยมและกองทัพก็เผชิญความท้าทายเป็นระยะจากพลังการเมืองใหม่ที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงอุดมการณ์

การเมืองมวลชนที่นำโดยพันธมิตรของนักศึกษา ชวนา และกรรมกร เริ่มเกิดขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไปในช่วงปลาย ทศวรรษ 2510 โดยได้รับแรงผลักดันจากอุดมการณ์ใหม่และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม ช่วงเวลาสำคัญสำหรับชาตินิยมแบบมวลชนของไทยมาถึงเมื่อ “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” เกิดขึ้นหลังวิกฤตเศรษฐกิจใน พ.ศ. 2540 ซึ่งเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจและภูมิทัศน์เศรษฐกิจของประเทศอย่างมาก เหตุการณ์นี้เปิดทางให้พรรคการเมืองประชานิยมที่นำโดยนักธุรกิจที่ร่ำรวยอย่างทักษิณ ชินวัตร ก้าวขึ้นมามีบทบาทสำคัญ รัฐบาลของเขาได้รับความนิยมจากประชาชนอย่างสูง แต่ในขณะเดียวกันก็ขาดลักษณะความเป็นเสรีนิยม ส่งผลให้เกิดความปั่นป่วนและแบ่งขั้วทางการเมืองอย่างรุนแรง จนชั้นนำที่ต่อต้านทักษิณจึงตอบโต้ด้วยการเคลื่อนไหวมวลชน การเมืองเชิงตุลาการ และการทำรัฐประหาร ซึ่งทำให้ประเทศไทยตกอยู่ในวังวนของความขัดแย้งรุนแรงและความไม่มั่นคงทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง

หนังสือเล่มนี้แบ่งออกเป็น 5 ส่วน ส่วนแรกกล่าวถึงการเกิดขึ้นและพัฒนาการของพันธมิตรกษัตริย์-กองทัพตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2490 ถึง พ.ศ. 2540 โดยวิเคราะห์ว่าชนชั้นนำตามจารีตเหล่านี้นับปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง และความท้าทายจากการเกิดขึ้นของนักการเมืองใหม่อย่างไรเพื่อรักษาอำนาจของตน ส่วนที่ 2 ศึกษาการ-

ปรับโครงสร้างการเมืองที่เกิดขึ้นหลังวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 ที่มีจุดสำคัญคือการก้าวขึ้นสู่อำนาจของทักษิณและพรรคการเมืองประชานิยมของเขาซึ่งได้เปลี่ยนแปลงการเมืองไทยไปอย่างมาก ส่วนที่ 3 ลงลึกถึงที่มาของความขัดแย้งและผลกระทบจากรัฐประหาร พ.ศ. 2549 ซึ่งชนชั้นนำทหาร-กษัตริย์นิยมวางแผนเพื่อโค่นล้มทักษิณและเครือข่ายทางการเมืองของเขา เหตุการณ์นี้ถือเป็นจุดเริ่มต้นของความขัดแย้งแบบสีเสื้อ การเสื่อมถอยของสถาบันประชาธิปไตย และความวุ่นวายทางการเมืองอย่างรุนแรง ส่วนที่ 4 อธิบายการต่อสู้ทางการเมืองตั้งแต่รัฐประหาร พ.ศ. 2557 จนถึงการเลือกตั้ง พ.ศ. 2566 เมื่อชนชั้นนำทหาร-กษัตริย์นิยมพยายามรวมอำนาจโดยการบ่อนทำลายประชาธิปไตยแบบเลือกตั้งและจัดการกระบวนการประชาธิปไตยตามความต้องการของตน ในขณะที่ขบวนการสนับสนุนประชาธิปไตยก็ตอบโต้ด้วยการประท้วงบนท้องถนนและการต่อสู้ในสนามการเลือกตั้ง ซึ่งการเลือกตั้งใน พ.ศ. 2562 และ พ.ศ. 2566 บ่งชี้ถึงการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญและเป็นสัญญาณของการเริ่มต้นของช่วงใหม่ในการต่อสู้เพื่อสร้างระเบียบการเมืองที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นภายใต้รัชสมัยใหม่ และส่วนสรุปได้รวบรวมประเด็นทั้งหมดโดยอภิปรายเส้นทางการเมืองและแนวโน้มประชาธิปไตยของประเทศไทยในอนาคต



พระบาทสมเด็จพระมหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ทรงลง
พระปรมาภิไธยในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

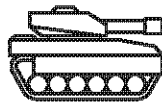


รัฐบาลพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ซึ่งบริหารประเทศในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ
พ.ศ. 2540



2

การรวมกลุ่ม การแข่งขัน และการร่วมมือ: พันธมิตรกษัตริย์-กองทัพและศัตรู



ตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2490 จนถึง พ.ศ. 2516 ในช่วงยุคสงครามเย็น พันมิตรระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์กับกองทัพ เป็นกลุ่มอำนาจทางการเมืองที่ครอบงำในราชอาณาจักร ผู้นำทหารเข้ามาแทรกแซงการเมืองผ่านการรัฐประหาร สร้างระบบเผด็จการทหารที่เข้มแข็งซึ่งปกครองสังคมด้วยระบบราชการที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นผ่านการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกา จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ฟื้นฟูบทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับการปกครองแบบเผด็จการและเพื่อรวมมวลชนให้ต่อต้านภัยคอมมิวนิสต์ ชนชั้นนำในกองทัพปราบปรามผู้เห็นต่างและแทรกแซงรัฐธรรมนูญ พรรคการเมือง และกระบวนการเลือกตั้งเพื่อรักษาอำนาจของตน โดยอาศัยกำลังบังคับ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาเศรษฐกิจอย่าง

รวดเร็วในช่วงเวลานั้นนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่าง
น่าทึ่ง ซึ่งเอื้อต่อการเกิดขึ้นของกลุ่มนักศึกษาในมหาวิทยาลัย
ในฐานะกลุ่มทางสังคมใหม่ที่มีอิทธิพลทางการเมือง

ในช่วงทศวรรษ 2510 การระดมมวลชนที่นำโดยนักศึกษา
เป็นความท้าทายสำคัญต่อการปกครองของกองทัพ ภายใต้การ
ปกครองของกองทัพ สถาบันพระมหากษัตริย์ได้สะสมอำนาจ
และกลายเป็นผู้มีบทบาทสำคัญทางการเมือง ใน พ.ศ. 2516
การลุกฮือของนักศึกษานำไปสู่การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย
และยุคแห่งการเมืองมวลชน กลุ่มต่างๆ เช่น สหภาพแรงงาน
ขบวนการชาวนา และชนชั้นธุรกิจ เป็นต้น ต่างเข้ามามีส่วน
ร่วมในการขยายพื้นที่ทางการเมืองและเปิดโอกาสในการแย่งชิง
อำนาจ โดยนับตั้งแต่ทศวรรษ 2520-2530 ระบบประชาธิปไตย
ครั้งใหม่กลายเป็นระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพผ่านการแบ่ง
อำนาจระหว่างกลุ่มชนชั้นนำทางทหารกับนักธุรกิจ ภายใต้
อำนาจอำนาจ (hegemony) ของพระมหากษัตริย์ที่มีบารมีสูง นัก
ธุรกิจที่มีอิทธิพลเริ่มเข้ามามีบทบาททางการเมืองเพื่อปกป้อง
และเสริมสร้างผลประโยชน์ของตน ภายใต้กรอบประชาธิปไตย
แบบรัฐสภาและการคงอยู่ของการเมืองแบบเลือกตั้ง นักธุรกิจ
ที่มีความทะเยอทะยานทั้งในกรุงเทพฯ และพื้นที่ต่างจังหวัด ได้
ก่อตั้งพรรคการเมืองและเข้าถึงอำนาจรัฐอย่างมีนัยสำคัญ การ
เลือกตั้งกลายเป็นเส้นทางสู่การมีอำนาจที่สำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ
อย่างไรก็ตาม กระบวนการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของ



จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีผู้ฟื้นฟูและส่งเสริมสถาบันพระมหากษัตริย์ให้เป็นที่ยอมรับเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับการปกครองของตน

ชาติและตำแหน่งนายกรัฐมนตรียังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของ
ชนชั้นนำกษัตริย์นิยมและทหาร แม้จะเผชิญกับความท้าทาย
และการต่อต้านหลังจากการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยใน พ.ศ.
2516 แต่พันธมิตรกษัตริย์-กองทัพยังคงรักษาอำนาจครอบงำ
ได้ผ่านการใช้อำนาจปราบปราม อิทธิพลของรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย
ครั้งแรกและการผนวกนักธุรกิจที่ผันตัวมาเป็นนักการเมือง
เข้าสู่ระบบ (อาสา, 2564; Likhit, 1988)

รัฐราชการอุปถัมภ์ อำนาจนิยมจากการเลือกตั้ง และการควบคุมการเลือกตั้ง (ก่อน พ.ศ. 2516)

หลังการปฏิรูประบบราชการโดยพระบาทสมเด็จพระจุล-
จอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 (พ.ศ. 2411-2453) ในช่วงปลาย
คริสต์ศตวรรษที่ 19 ประเทศไทยค่อยๆ ประสบความสำเร็จในการ
รวมศูนย์การปกครองและผูกขาดการใช้กำลังด้วยการจัดตั้ง
กองทัพสมัยใหม่ การเปลี่ยนแปลงการปกครองของคณะราษฎร
ใน พ.ศ. 2475 ได้สถาปนาระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐธรรมนูญ
ผ่านการโค่นล้มระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อันเป็นการ
เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองอย่างสำคัญ อย่างไรก็ตาม
รัฐบาลหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองก็ยังคงสืบทอดโครง-
สร้างรัฐที่รวมศูนย์และมีลักษณะอุปถัมภ์ ความขัดแย้งภายใน
ชนชั้นนำระหว่างกลุ่มอุดมการณ์ต่างๆ ครอบงำการเมืองไทย



เหตุการณ์เมื่อคณะราษฎรเปลี่ยนแปลงการปกครอง
วันที่ 24 มิถุนายน 2475

ในช่วง พ.ศ. 2475-2490 โดยกลุ่มคู่แข่งใช้กลไกรัฐในการกำจัด และทำให้ฝ่ายตรงข้ามอ่อนแอลง (Anderson, 1990; Kasian, 2001) หลังจาก พ.ศ. 2490 กองทัพกลายเป็นกลุ่มอำนาจทางการเมืองหลักโดยปกครองด้วยระบอบทหารเป็นเวลากว่า 25 ปี ภายใต้ระบอบนี้ เจ้าหน้าที่ด้านความมั่นคงของรัฐใช้ความรุนแรงต่อผู้เห็นต่าง นักศึกษา เกษตรกร ผู้นำสหภาพแรงงาน ผู้ต้องสงสัยว่าเป็นคอมมิวนิสต์ และนักการเมืองหัวก้าวหน้า ซึ่งในยุคการปกครองของทหารนี้ถือเป็นช่วงที่มีการสนับสนุนความรุนแรงจากรัฐอย่างเข้มข้นที่สุด ต่อมาการลุกฮือของนักศึกษาใน พ.ศ. 2516 ได้โค่นล้มรัฐบาลทหารและนำไปสู่การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย โดยประชาธิปไตยระยะเริ่มต้นนี้ดำรงอยู่เพียง 3 ปีก่อนที่ชนชั้นนำทหาร-กษัตริย์นิยมและกลุ่มฝ่ายขวาจะปราบปรามขบวนการนักศึกษา ขาวนา และกรรมกร ในการสังหารหมู่ครั้งใหญ่ พ.ศ. 2519 ซึ่งได้ยุติช่วงประชาธิปไตยอันสั้นนี้ลง (Anderson, 1977)

ในช่วง พ.ศ. 2476-2516 ประเทศไทยจัดการเลือกตั้งทั่วไป 9 ครั้ง โดยการจัดการเลือกตั้งทั้งหมดเป็นไปด้วยความสงบทั้งนี้ ไม่ใช่เพราะรัฐบาลรักษาความปลอดภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่เนื่องจากไม่มีการแข่งขันที่แท้จริงเกิดขึ้น รัฐบาลควบคุมกระบวนการเลือกตั้งและปรับเปลี่ยนผลลัพธ์ตามความต้องการ การขาดการแข่งขันยังมาจากข้อเท็จจริงที่ว่า การเลือกตั้งไม่ได้เป็นกลไกหลักในการขึ้นสู่อำนาจในประเทศไทย

ก่อน พ.ศ. 2516 แต่กลไกหลักกลับเป็นการที่กลุ่มชนชั้นนำใช้การรัฐประหารเพื่อเข้าควบคุมอำนาจรัฐ เมื่อพวกเขาควบคุมอำนาจได้แล้ว การเลือกตั้งจึงถูกจัดขึ้นเพียงเพื่อเป็นพิธีกรรมทางการเมืองในการสร้างความชอบธรรมให้กับการบริหารของชนเท่านั้น

งานเขียนในทศวรรษ 2500 นักวิชาการคนสำคัญได้ระบุลักษณะพิเศษของโครงสร้างการเมืองของไทยหลัง พ.ศ. 2475 ว่าเป็น “ระบอบอำมาตยาธิปไตย” (bureaucratic polity) ซึ่งอำนาจทั้งหมดถูกยึดกุมและแย่งชิงกันอยู่ภายในระบบข้าราชการ (Riggs, 1966) เปรียบได้ว่าโครงสร้างการเมืองไทยในช่วงก่อน พ.ศ. 2516 มีความคล้ายคลึงกับประเทศอื่นๆ ที่จัดว่าเป็น “รัฐราชการอุปถัมภ์” (patrimonial administrative states) ซึ่งหมายถึงระบบการเมืองที่ชนชั้นนำข้าราชการหรือ “กลุ่มการเมืองของชนชั้นสูง” (political aristocracy) มีอิทธิพลสูงสุดในขณะที่ภาคประชาสังคมมีพลังที่อ่อนแอ¹ อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญที่ต้องเน้นคือในรัฐราชการอุปถัมภ์ของไทย กองทัพมีอิทธิพลสูงสุดไม่ใช่ข้าราชการพลเรือน การรวมกองทัพเข้ากับข้าราชการดังที่ริกส์ (Riggs, 1966) นำเสนอจึงเป็นความผิดพลาดอย่างยิ่ง

¹ คำว่า “รัฐราชการอุปถัมภ์” มาจากงานของโทมัส แคลลาห์ (Thomas Callaghy) เกี่ยวกับสาธารณรัฐซาอีร์ (Zaire) (Callaghy, 1984: chapter 1) คำนี้ต่อมาได้รับการนำมาใช้และพัฒนาต่อโดยฮัทช์croft (Hutchcroft, 1998) เพื่ออธิบายลักษณะของรัฐไทยก่อน พ.ศ. 2516

ภายใต้ระบอบเผด็จการต่อเนื่องของไทย ชนชั้นนำในกองทัพ สะสมความมั่งคั่งผ่านการฉกฉวยทรัพยากรสาธารณะและ เรียกผลประโยชน์จากกลุ่มธุรกิจที่อ่อนแอ พวกเขาผูกขาดและ ทำธุรกิจอุตสาหกรรมของรัฐเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว รวมทั้ง ใช้เส้นสายทางการเมืองเพื่อคุ้มครองกิจการผูกขาดที่มี กำไรสูง เช่น การพนัน ยาเสพติด และการแสวงประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติ นักธุรกิจที่ต้องการได้สัญญาจากรัฐบาล หรือใบอนุญาตประกอบธุรกิจจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนายพล แต่งตั้งพวกเขาเข้าสู่คณะกรรมการบริษัท หรือ จ่ายสินบน (Hewison, 1989; Skinner, 1957; Suehiro, 1989)

ภายใต้รัฐราชการอุปถัมภ์ การเลือกตั้งแบบไม่มีความ สำคัญจริง เนื่องจากตำแหน่งที่ได้จากการเลือกตั้งมีอำนาจจำกัด ในประเทศไทยชนชั้นนำในกองทัพได้จำกัดขอบเขตและอำนาจ หน้าที่ของผู้ที่มาจากการเลือกตั้ง พวกเขาอนุญาตให้ผู้มีสิทธิ เลือกตั้งสามารถเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าสู่รัฐสภาได้ แต่ไม่ให้อำนาจในการบริหารแก่ผู้แทนเหล่านี้ ก่อน พ.ศ. 2516 ไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับใดกำหนดให้ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือ คณะรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ เปิดโอกาสให้ข้าราชการดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีและยัง ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานของตนได้ ส่งผลให้คณะรัฐมนตรี ไทยในช่วง พ.ศ. 2475-2516 ถูกครอบงำโดยข้าราชการ ทหาร

และเทคโนโลยี² ขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากเขตเลือกตั้งและนักธุรกิจนั้นมีบทบาทในตำแหน่งบริหารน้อยอย่างยิ่ง (สถานการณ์นี้เปลี่ยนไปอย่างมากในช่วงปลายทศวรรษ 2510) กลยุทธ์ที่แยกผู้แทนประชาชนออกจากกระบวนการตัดสินใจนี้ ทำให้ผู้นำในระบบราชการสามารถป้องกันไม่ให้วิถีทางของประชาธิปไตยแทรกแซงต่อการกำหนดนโยบาย พวกเขายังจำกัดอำนาจทางนิติบัญญัติของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง โดยการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครึ่งหนึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีอำนาจเทียบเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง และยังมีการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกทั้งหมดโดยนายกรัฐมนตรี (ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 และ พ.ศ. 2492) ผู้นำรัฐบาลจึงแต่งตั้งสมาชิกสภา และสมาชิกวุฒิสภาจากเครือข่ายส่วนตัวเพื่อเสริมสร้างระบอบการปกครองของตนด้วยพวกพ้องและผู้สนับสนุนที่ภักดี³ ดังนั้น ในช่วงก่อน พ.ศ. 2516 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแทบ

² มีเพียงรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489 และ พ.ศ. 2492 เท่านั้นที่กำหนดไว้ว่า รัฐมนตรีไม่สามารถดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำไปพร้อมกันได้ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับนี้มีอายุสั้นและในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีทุกคนยังคงคัดเลือกบุคคลจากภาคราชการมาเป็นรัฐมนตรี

³ มีเพียงรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489 เท่านั้นที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาต้องมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม (ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเลือกคณะผู้เลือกตั้งซึ่งจะทำการเลือกสมาชิกวุฒิสภาต่อไป)

ไม่มีอำนาจในการบริหารหรือการออกกฎหมาย ด้วยเหตุนี้
นักธุรกิจชั้นนำและชนชั้นนำท้องถิ่นจึงมีแรงจูงใจน้อยมากใน
การลงสมัครรับเลือกตั้ง พันเพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ที่ได้รับการเลือกตั้งในช่วงแรกหลัง พ.ศ. 2475 ส่วนใหญ่เป็น
ข้าราชการที่เกษียณอายุ ครู ทนายความ หรือผู้สนับสนุนคณะ
ราษฎร เมื่อตำแหน่งจากการเลือกตั้งไม่มีความสำคัญ การเลือก
ตั้งจึงไม่เดือดร้อนและการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนจึงต่ำมาก
โดยมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 40 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
(Prajak, 2013)

จุดที่มีการแย่งชิงอำนาจที่แท้จริงอยู่ในกองทัพและหน่วย
งานของรัฐอื่นๆ ซึ่งชนชั้นนำต่อสู้เพื่อควบคุมสิทธิพิเศษและ
ผลประโยชน์ ยิ่งเจ้าหน้าที่เลื่อนชั้นสูงขึ้นได้มากเท่าใด พวกเขา
ก็ยิ่งมีอำนาจควบคุมกำลังคน งบประมาณ และผลประโยชน์
พิเศษมากขึ้นเท่านั้น ชนชั้นนำของไทยเพิ่มอำนาจของตนผ่าน
การขยายองค์กร ส่งผลให้ระบบราชการมีขนาดใหญ่และขยาย
ตัวอย่างต่อเนื่อง ในทางกลับกันกำลังนอกระบบราชการนั้น
อ่อนแอและถูกทำลายลงด้วยเจตนาโดยชนชั้นนำของรัฐผ่าน
การปราบปราม ทำให้อ่อนแอ หรือทำลายโดยตรง สถาบันที่
เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งจึงพัฒนาได้เพียงเล็กน้อย กฎหมาย
พรรคการเมืองซึ่งให้สิทธิและเสรีภาพในการรวมกลุ่มทางการเมือง
และทำให้พรรคการเมืองถูกต้องตามกฎหมายนั้นก็ไม่ผ่าน
สภา จนกระทั่ง พ.ศ. 2498 พรรคการเมืองส่วนใหญ่ที่ก่อตั้งขึ้น

ในช่วง พ.ศ. 2475-2516 มักจะหมุนเวียนอยู่รอบตัวบุคคลทางการเมืองที่มีชื่อเสียง พรรคการเมืองเหล่านี้เป็นองค์กรชั่วคราวที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อสนับสนุนความทะเยอทะยานทางการเมืองของบุคคลในการต่อสู้กับศัตรูโดยตรง โดยไม่มีพรรคใดที่มีการสนับสนุนจากมวลชน มีฐานผู้สนับสนุนที่ชัดเจน หรือมีโครงสร้างพรรคที่พัฒนาแล้วอย่างดี พรรคส่วนใหญ่สลายตัวทันทีหลังจากที่ผู้นำสูญเสียอำนาจทางการเมือง (Murashima, Nakharin and Somkiat, 1991)

นับเป็นระยะเวลาอันยาวนานตั้งแต่ พ.ศ. 2475-2516 (ยกเว้นช่วงหลังสงครามระหว่าง พ.ศ. 2488-2490) รัฐบาลการอุปถัมภ์ของไทยแกว่งไปมาระหว่างระบอบอำนาจนิยมแบบปิดกับอำนาจนิยมจากการเลือกตั้ง⁴ ภายใต้ระบอบอำนาจนิยมแบบปิด (รัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในช่วง พ.ศ. 2501-2506 และรัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร ในช่วง พ.ศ. 2506-2512 และ พ.ศ. 2514-2516) ผู้นำทหารได้จำกัดเสรีภาพของพลเมืองอย่างเข้มงวดและสั่งห้ามทุกสถาบันประชาธิปไตย ผู้นำ

⁴ ระหว่าง พ.ศ. 2488-2490 กลุ่มพลเรือนที่นำโดยปรีดี พนมยงค์ มีอำนาจครอบงำฝ่ายบริหารและสภา ปรีดีและผู้สนับสนุนได้ผ่านรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489 ซึ่งถือว่าเป็นหนึ่งในรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดในประวัติศาสตร์ไทย ซึ่งได้ยกเลิกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการแต่งตั้ง อย่างไรก็ตาม ช่วงเวลาสั้นๆ ของประชาธิปไตยก็สิ้นสุดลงในเดือนพฤศจิกายน 2490 เมื่อกองทัพรัฐประหารและโค่นล้มรัฐบาลที่มีปรีดีหนุนหลัง

เผด็จการไม่ได้พยายามสร้างความชอบธรรมให้กับตนเองผ่าน การสนับสนุนจากประชาชน พวกเขาไม่ลงทุนจัดการเลือกตั้ง แม้จะเป็นในเชิงสัญลักษณ์ก็ตาม สำหรับช่วงระบอบอำนาจนิยม จากการเลือกตั้ง (พ.ศ. 2490-2500 และ พ.ศ. 2512-2514) รัฐบาลไม่ได้ทั้งดำเนินการในลักษณะประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม เต็มรูปแบบและไม่ได้ทั้งเป็นเผด็จการอย่างสมบูรณ์ แต่ผู้นำได้ เปิดพื้นที่ให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการแข่งขันใน ระดับที่จำกัดผ่านกระบวนการเลือกตั้ง โดยจัดให้มีการเลือกตั้ง เป็นระยะๆ ซึ่งในระบบเช่นนี้ “ผู้นำพยายามสร้างความชอบธรรม ทางประชาธิปไตยเพียงภายนอกโดยหวังให้เป็นที่พอใจแก่ตัว- กระทำทั้งภายในและภายนอก ขณะเดียวกันก็วางการเลือกตั้ง ให้อยู่ภายใต้การควบคุมของเผด็จการอย่างเข้มงวด พวกเขา พยายามที่จะเสริมสร้างการกุมอำนาจของตนให้มั่นคงต่อไป” โดยมีเป้าหมายสูงสุดคือการ “เก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากความ ชอบธรรมในการเลือกตั้ง โดยไม่ต้องเผชิญกับความไม่แน่นอน ของประชาธิปไตย” (Schedler, 2002: 36-37)⁵

โดยทั่วไป ในระบบเช่นนี้ชนชั้นปกครองมีเครื่องมือหลากหลาย (ทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย) ในการลดทอนทาง

⁵ สำหรับงานเชิงแนวคิดและกรณีศึกษาทั่วไปเกี่ยวกับระบอบอำนาจนิยมจากการเลือกตั้ง ดู Levitsky and Way (2010) Brownlee (2007) และดู Case (2010) สำหรับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

เลือกที่แท้จริงของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เช่น การกีดกันผู้สมัครฝ่ายตรงข้ามออกจากเวทีการเลือกตั้ง การจำกัดการเข้าถึงข้อมูลและทรัพยากร การดัดสิทธิเลือกตั้งของกลุ่มผู้มีสิทธิบางกลุ่ม รวมถึงการทุจริตเลือกตั้ง⁶ ผู้ปกครองเผด็จการของไทยใช้เทคนิคเหล่านี้หลายรูปแบบ เช่น การเลือกตั้งในเดือนกุมภาพันธ์ 2500 ที่รู้จักกันในนาม “การเลือกตั้งสกปรก” ซึ่งถือว่าเป็นการเลือกตั้งที่ทุจริตที่สุดในประวัติศาสตร์ไทย การเลือกตั้งครั้งนี้เกิดขึ้นเมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องการเสริมสร้างความชอบธรรมให้กับการปกครองระยะยาวของตนในเวทีภายในประเทศและระหว่างประเทศ พร้อมทั้งใช้การรับรองของประชาธิปไตยที่ได้จากการเลือกตั้งเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองกับกลุ่มชนชั้นนำอื่นๆ และเพื่อรับประกันว่าจะได้รับชัยชนะอย่างเด็ดขาด ผู้นำรัฐบาลได้ระดมเครือข่ายของรัฐสนับสนุนผู้สมัครที่รัฐบาลหนุนหลัง พวกเขาส่งตำรวจและทหารไปข่มขู่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งและบังคับให้ผู้สมัครฝ่ายตรงข้ามถอนตัว มีการปลอมแปลงการลงคะแนนปลอมแปลงบัตรเลือกตั้ง และโกงคะแนนอย่างมากมาย สิ่งนี้เกิดขึ้นทั่วประเทศ พรรคที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลก็ชนะอย่างถล่มทลาย (Prajak, 2013)

⁶ เซตเลอร์ (Schedler, 2002: 36-50) ได้จัดทำรายการการควบคุมและการบิดเบือนการเลือกตั้งที่ใช้กันทั่วโลก และเคส (Case, 2006: 95-112) ได้อภิปรายประสบการณ์จากประเทศในเอเชีย

พณฯ หัวหน้าพรรคเสรี จอมเจรีญ



จอมพล ป. พิบูลสงคราม หัวหน้าพรรคเสรีมนังคศิลา ซึ่งเป็นพรรคที่ได้รับ
ชัยชนะในการเลือกตั้งเมื่อ พ.ศ. 2500



การประชุมประเพณีการเลือกตั้งสกปรกที่ทำเนียบรัฐบาล เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2500

แม้จะมีการเลือกตั้งเกิดขึ้นตามระบอบประชาธิปไตย
แต่ประเทศไทยยังคงเผชิญกับวิกฤตทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง
โดยเฉพาะการแทรกแซงของกองทัพผ่าน
“การรัฐประหาร”

ประชาธิปไตยไทยที่ถดถอย: สมรภูมิการเมืองไทยสู่ความขัดแย้งใหม่ที่ยังไม่จบ
นำเสนอภาพรวมของการเมืองไทยตั้งแต่ทศวรรษ 2490 ซึ่งเป็นช่วงที่พัฒนิตระ
ระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์กับกองทัพเริ่มก่อตัวขึ้น จนถึงพัฒนาการล่าสุด
ภายหลังการเลือกตั้งอันสั่นสะเทือนใน พ.ศ. 2566

โดยเจาะลึกถึงลักษณะเฉพาะของประเทศไทย การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมือง
การประท้วงบนท้องถนน การขบเคี้ยวในสนามการเลือกตั้ง ไปจนถึงความขัดแย้ง
ทางอุดมการณ์ และเผยให้เห็นสัญญาณเริ่มต้นของการต่อสู้ครั้งใหม่เพื่อสร้าง
ระเบียบทางการเมืองที่เป็น **“ประชาธิปไตย”**

ISBN 978-974-02-1938-5



9

789740 219385

280.-

วิชาการ (การเมือง)

